

湖南省社会科学院学术文库（第一辑）

HUNANSHENG SHEHUIKEXUEYUAN
XUESHUWENKU(DIYIJI)

地方财政 公共支出分析

DIFANG CAIZHENG
GONGGONG ZHICHU FENXI

肖毅敏 ◎主编

中央文献出版社

湖南省社会科学院学术文库（第一辑）

HUNANSHENG SHEHUIKEXUEYUAN
XUESHUWENKU(DIYIJI)

地方财政 公共支出分析

DIFANG CAIZHENG
GONGGONG ZHICHU FENXI

肖毅敏 ◎主 编
刘险峰 ◎副主编

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政公共支出分析/肖毅敏主编.

-北京:中央文献出版社,2007.7

(湖南省社会科学院学术文库·第1辑/朱有志主编)

ISBN 978-7-5073-2288-0

I.地… II.肖… III. 地方财政-财政支出-经济分析-中国
IV.F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 102581 号

湖南省社会科学院学术文库(第一辑)·地方财政公共支出分析

文库总编/朱有志

本册主编/肖毅敏

责任编辑/孙 翊

封面设计/福瑞来

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾1号

邮 编/100017

经 销/新华书店

排 版/人文在线

印 刷/北京振兴源印务有限公司

880×1230mm 32开 160印张 3400千字

2007年8月第1版 2007年8月第1次印刷

印数1-1000册

ISBN 978-7-5073-2288-0 定价:360.00元(全十七册)

版权所有 违者必究

《湖南省社会科学院学术文库》编纂委员会

成 员 名 单

总 编：朱有志

副 总 编：王晓天

编委会成员：朱有志 王晓天 唐日新 秦国文
罗波阳 方向新 贺培育 刘云波
史永铭 胡良桂 乌东峰 肖毅敏
胡跃福 刘助仁 万 里 肖耀球
王国宇 王自立 刘 维

总序

朱有志

21 世纪是知识经济的世纪,也是人类社会全面发展的世纪。为了中国特色社会主义现代化事业,为了中华民族的伟大复兴,为了人类文明的不断进步,不仅需要大力发展自然科学,同时也需要大力发展哲学社会科学。哲学社会科学在人类文明进程中已经发挥和正在发挥的各种巨大功用——认识功用、导向功用、决策功用以及其特殊的经济功用,都是自然科学无法取代的。哲学社会科学的状况和水平在一定意义上体现着一个国家综合国力的状况和水平,体现着一个民族整体素质和文明程度的状况和水平。近些年来,以江泽民同志为核心的第三代领导集体和以胡锦涛同志为总书记的新的中央领导集体先后发表了一系列有关哲学社会科学的重要讲话,提出了“四个同等重要”、“两个不可替代”以及“五个高度重视”等重要思想。在首届国家社科基金项目优秀成果颁奖大会上,胡锦涛总书记更是明确指出:“科学包括自然科学和社会科学,二者犹如车之两轮,鸟之两翼,同等重要。”中央领导有关哲学社会科学的一系列重要指示给予我们广大哲学社会科学工作者以极大的信心和鼓舞。

目前,社科研究五路大军,各自都在寻求自己的准确定位,高校、党校、军事院校以他们强劲的基础研究优势占据着市场,而党政部门的政研室、信息中心则以他们的政策性研究优势和草拟重大文

件的优势受到党和政府的青睐。可以说社科院,尤其是地方社科院面临着前所未有的竞争压力和生存危机。如何发挥自己的优势,寻找一条属于自己的发展道路,是地方社科院不得不面对和思考的问题。2004年中共中央颁布的3号文件,应当说给了地方社科院一个准确的定位。文件明确指出,要“使社会科学界成为党和政府的工作的‘思想库’、‘智囊团’”。文件还明确规定,“地方社会科学研究机构应主要围绕本地区经济社会发展的实际开展应用对策研究,有条件的可开展有地方特色和区域优势的基础理论研究”。这实际上规定了地方社科院应该是地方党委、政府的“思想库”和“智囊团”的本质属性,也提出了地方社科院如何当好地方党委和政府的“思想库”和“智囊团”的本质要求。根据中央3号文件的精神,我以为地方社科院的一个重要任务,就是要把研究重心转移到地方党和政府密切关注的经济社会发展的重大问题上,转移到与人民群众切身利益密切相关的现实问题上。要善于从党中央的文件精神中发现课题,善于从地方党委、政府的重大决策中找寻课题,善于从人民群众的言谈举止中捕捉课题。总之,要立足于改革开放和现代化建设的火热实践来确立自己的研究课题,只有这样,我们的研究才能切实为政府决策提供科学咨询,为地方经济社会发展提供智力支持。也只有这样,地方社科院的价值才会得到充分体现,才会被决策层所重视,被学术界所认同,被社会公众所称道。

长期以来,湖南社科院把“建设省委省政府合格的‘思想库’和‘智囊团’”作为自己的奋斗目标,明确提出了“湖南经济社会发展中的问题就是我们的研究课题”的科研理念。在这样的奋斗目标和科研理念的指导下,全院广大干部职工辛勤耕耘、开拓进取,取得了一系列旨在服务湖南经济社会发展的高质量成果:

率先提出并进行长株潭经济一体化研究;

率先提出并进行湘粤经济关系研究;

率先开展湖南西线开发战略布局研究;

率先开辟湘中地区开发战略研究；
率先出版一系列反映我省地方文化特色的研究专著；
率先开展“第二条经济走廊”开发战略研究；
率先开展“三个基础”问题研究；
率先提出湖南“3+5”城市群的发展理念。

应当说我们的上述研究成果都较好地起到了服务湖南经济社会发展的“智库”作用。它们大部分进入了省委省政府的决策，得到了省委、省政府相关领导的肯定。也正是因为这些成绩的取得，我院的影响日益扩大，地位日益提升：省委、省政府听取我院专家意见建议的次数多了，给我院下达科研任务的时候多了，对我院的作用更加重视了。这一切都表明，建设省委、省政府信得过、用得上的合格“智库”，不仅仅是我们的奋斗目标，也是我们充分体现自身价值、树立学术形象、提升社会地位的重要法宝。

做好合格“智库”的关键在于不断提升服务能力。即不断提升为省委省政府决策服务、为湖南经济社会发展服务的能力。而提高服务能力的关键又在于多出成果，出精品成果。“十一五”时期湖南要实现经济社会发展的各项指标，任务十分艰巨：既要加速发展——不断推进社会主义新农村建设、不断推进“新型工业化”、不断加强“三个基础”建设、不断推进“3+5”城市群建设、不断推进城镇化建设，切实加强“小康湖南”、“平安湖南”、“生态湖南”、“诚信湖南”建设，同时又要解决发展过程中已经或将要出现的各种矛盾和问题——就业再就业问题、社会保障问题、公共安全问题等等。如何实现湖南“又好又快”发展，达到“富民强省”目标，省委省政府迫切需要哲学社会科学工作者的理论成果为他们提供智力支持，迫切需要有远见卓识的专家为他们提供决策咨询，为他们当好参谋和助手。社科院作为省委省政府的“思想库”和“智囊团”，应当主动承担起这一光荣任务。我们编纂出版《湖南省社会科学院学术文库》的初衷，就是要用我们的精品成果服务于省委省政府的决策，服务于湖南经

济社会的发展。这也是我们进一步强化“智库”意识、增强“进位”意识的行动体现。

《湖南省社会科学院学术文库》(第一辑)的11个选题,是我们紧密结合当代中国尤其是湖南经济社会发展的理论和实践热点,经过专家充分讨论、酝酿后提出的。它们分别是:《湖南产业竞争力研究》、《湖南人才研究报告》、《湖南人要充满经济自信》、《地方财政公共支出分析》、《长株潭经济一体化推进方式创新》、《湖南城镇化健康发展研究》、《社会主义和谐政治发展研究》、《社区文化建设新论》、《社会科学研究方法论》、《海峡两岸人间佛教改革方向的辩证思考》、《春华秋实——湖南省社会科学院历史研究所成立五十周年纪念文集》。我们力求本套丛书的出版能为湖南乃至全国的经济社会发展起到积极的促进作用。但由于各种主、客观因素的制约,特别是由于各书的作者人数较多,且层次不一,我们虽组织相关专家经过了认真细致的修改统稿工作,但书中仍免不了存在这样那样的问题,如风格不甚统一,文字不甚精练,个别观点不够准确等等。敬请各位专家、读者批评赐教。

2007年5月28日

(作者系湖南省社会科学院院长、党组书记)

序 言

朱有志

地方公共财政支出问题是地方公共财政框架的核心问题之一,也是地方经济社会发展中的一个重要内容,它对地方公共事业发展、基础设施建设、产业结构调整等具有重大影响。据国家统计局统计,2005年我国地方财政在文教科卫事业方面支出5516.51亿元,占全年国家财政文教科卫事业费支出的90.37%;地方财政在基本建设方面支出2675.78亿元,占全年国家财政基本建设支出的66.21%;地方财政在企业挖潜改造和科技三项费用方面支出1156.70亿元,占全年国家财政在此项目上支出的77.39%。由此可见,地方财政支出对地方,进而对整个国家的经济社会发展具有重要的作用。因此,长期以来,地方公共财政支出问题是我院关注的一个重点课题。《地方财政公共支出分析》一书的出版即是这一长期性工作的一个阶段性成果。

本书是我院经济研究所2006年承担的一项院属重点集体课题的最终成果之一。它的出版,是经济所全体研究人员集体智慧和劳动的结晶。在本书中,作者们首先从一般性出发讨论了公共支出分析工具,如帕累托原则、福利经济学、成本-收益分析等,以及地方公共品的标准定义和经济特征,然后讨论了中央和地方财政分权、地方财政公共支出政策、预算编制、地方财政投资及国债投资支出、政府采购等地方财政支出课题中的重大理论问题,并分别实证分析

了我国地方教科文财政支出、社会保障支出、农业与农村支出等关系到广大群众切身利益或经济发展根本的重大问题以及我国东中西部财政支出异同。

通读全书,我认为,本书在选题上较好地反映了地方社会科学院的研究目标和意愿。作为省级地方性社科院,长期以来,我院以服务于地方经济社会发展为宗旨,致力于做好湖南省委、省政府的“思想库”和“智囊团”,针对湖南省情进行了深入持久的研究,并提出了许多建设性意见,较好地履行了省级地方性社会科学院应尽的职责。本书以地方财政公共支出为主题,是我院服务地方经济社会发展战略定位的一种具体表现。

本书围绕地方财政公共支出这一主题,以较为开阔的视野对地方财政公共支出所涉及的主要内容进行了较全面的研究,既有基础理论的阐述和分析,又有重大实际问题的调查和探讨,反映了社会科学专业研究部门既注重基础理论研究,又注重运用理论解决实践问题的研究特点;在提出对策建议时,研究者努力拓宽视野,开阔思路,着眼于在宏观视野下解决微观问题,并注意借鉴国外先进经验。从本书的大部分报告看,许多政策建议还涉及公共管理、金融、投资、法律等多个领域,反映出研究者在进行研究时,充分认识到地方公共财政问题,不仅仅是一个财政问题,而是一个综合的经济社会问题,解决这些问题,必须从综合治理的角度出发,去寻找解决实际问题的良方。

研究者还注意了规范研究与实证研究方法的综合运用。在基础理论相关章节,研究者对公共经济学、福利经济学等学科的基础理论工具进行了规范阐释;在对实际问题探讨时,研究者进行了大量的数据收集、整理和实证测算工作,从而较好地把握了问题的实质并增强了论证过程的科学性和论证结果的说服力。

因此,我认为,本书能够为有关部门决策提供有益的参考,也能够为广大财政科研工作者进一步深入研究这一课题提供较好

的基础。

当前,建立与社会主义市场经济相适应的公共财政体系已经成为我国财政改革的基本方向。地方财政公共支出在经济社会生活中仍将占有举足轻重的地位,如何适应公共财政要求,优化财政支出结构,充分发挥地方公共财政的作用,以及如何在地方公共财政特殊需要和公共支出均等化要求中取得平衡等问题,仍将是理论工作者和实际工作者需要不断探索的重大课题。这些,都对地方财政问题的研究提出了新的更高的要求,因此我希望,本书的研究者能够一如既往地坚持服务于地方经济社会发展的战略定位,不断跟踪学习国内外前沿理论,不断创新研究方法,针对湖南经济社会发展的新情况和新问题,开展既有科学理论意义,又有实践指导意义的研究工作。

是为序。

目 录

第一章 公共支出分析工具

第一节	帕累托标准	2
第二节	福利经济学	4
一、福利经济学的哲学基础和分析工具	4	
二、福利经济学的产生	5	
三、福利经济学的发展	5	
第三节	成本-效益分析法	8
一、成本-效益分析法的含义	8	
二、成本-效益分析法的运用步骤	8	
三、其他相关的成本效益分析方法	10	
第四节	地方财政公共支出绩效评价	11
一、公共支出绩效评价的含义	11	
二、公共支出绩效评价的方法	12	
三、地方财政公共支出绩效评价的内容	13	
四、地方财政公共支出绩效指标及标准	14	

第二章 地方公共品

第一节 公共品	17
一、公共品的概念与分类	17
二、公共品的特征	18
三、市场失灵和公共品	19
四、政府职能和公共品	20
第二节 地方公共品	21
一、地方公共品的界定	21
二、地方政府和地方公共品	23
三、地方公共品的有效供给	24
第三节 地方公共品的外在性及其纠正	29
一、外在性及其对效率的影响	29
二、对外在性的矫正	31
三、地方公共品的外在效应与纠正	33
第四节 公共选择	34
一、公共品与公共选择	34
二、公共选择的基本内容	35
三、地方公共品供给的决策模式	35
第五节 地方财政公共支出结构	38
一、地方财政公共支出结构的分类	38
二、地方财政公共支出结构与政府间支出职责的划分	41
三、影响地方公共支出结构的因素分析	44
四、市场经济条件下我国地方财政公共支出结构的 合理选择	46

第三章 财政分权与东、中、西部财政支出异同

第一节 财政分权:一个简要的理论回顾	49
第二节 我国财政分权实践及对地区财政收支的影响	51
一、我国分权财政体制的建立和发展	51
二、我国税收分割和转移支付的实践	54
三、我国财政分权对地方财政收支的影响	56
第三节 财政分权体制下东中西部财政支出的异同	59
一、财政分权体制下东中西部财政支出的实证描述	59
二、财政分权体制下东中西部财政支出的异同	66
三、地方财政支出优化:财政分权角度	70

第四章 地方财政公共支出政策和预算编制

第一节 中央和地方财政公共支出之异同	77
一、中央和地方财政公共支出的相同之处	77
二、中央和地方财政公共支出的不同之处	79
第二节 地方财政公共支出政策	79
一、地方财政公共支出政策的现状	79
二、地方财政公共支出政策的改进和完善	87
第三节 地方财政公共支出预算编制	92
一、地方财政公共支出预算编制的现状	92
二、构建地方财政预算编制新机制	97

第五章 地方政府公共投资及国债投资支出分析

第一节 地方财政的公共投资	107
---------------------	-----

4 || 地方财政公共支出分析

一、公共财政投资的概念	107
二、地方公共财政投资的特点	107
三、地方公共财政投资的重要性	109
四、地方公共财政投资的方式	111
第二节 地方国债投资	113
一、中国国债减税性和生产性特征分析	113
二、地方国债投资现状及存在的问题	115
三、地方国债投资绩效评估	121
四、加强地方国债投资管理的对策与建议	124

第六章 地方政府采购分析

第一节 政府采购的起源及历史沿革	129
一、外国政府采购的起源与发展	129
二、我国政府采购的起源与发展	131
第二节 政府采购的原则、程序及方式	133
一、政府采购的原则	133
二、政府采购的程序	135
三、政府采购的方式	139
第三节 地方政府采购的制度与管理	141
一、地方政府采购的管理模式	141
二、政府采购的机构设置	142
三、地方政府采购管理制度运行中存在的问题	143
四、地方政府采购管理制度创新的对策	145
第四节 政府采购的相关法律介绍	147
一、招标投标法	147

二、合同法	149
三、反不正当竞争法	152
四、行政处罚法	153
五、联合国的《示范法》	155
六、世界贸易组织《政府采购协议》	156
第五节 典型国家政府采购制度比较	157
一、美国政府采购制度	157
二、英国政府采购制度	158
三、日本政府采购制度	159
四、韩国政府采购制度	160
五、法国政府采购制度	161
六、意大利政府采购制度	162

第七章 地方教科文财政支出分析

第一节 地方教科文财政支出的理论分析	165
一、地方政府的教科文公共职能选择	165
二、财政支持科学技术的意义	167
三、财政支持教育文化的意义	169
第二节 我国地方教科文财政支出的现状分析	171
一、我国地方教育财政支出的现状	172
二、我国地方科技财政支出的现状	175
三、我国地方文化财政支出的现状	179
第三节 地方教科文财政支出的政策分析	182
一、教育的财政政策分析	182
二、科技的财政政策分析	184

三、文化的财政政策分析	187
-------------------	-----

第八章 地方财政农业与农村扶贫支出分析

第一节 地方财政农业支出状况	190
一、地方财政农业支出的主要内容	190
二、地方财政支农的特点	192
三、当前地方财政支农存在的主要问题	194
第二节 国外财政农业支出分析	196
一、重视用立法手段保证对农业的长效投入	196
二、普遍实行高支出、高补贴、宽领域的支农政策	196
三、通过财政投资和补贴支持农业基础设施建设	198
四、普遍对农业生产实行优惠的信贷、税收政策和保险 政策	198
五、实施农产品市场价格保护政策促进农产品的流通 ...	200
六、通过财政资助和政策引导推动农业科研、教育发展和农业 技术的推广	200
第三节 构建我国地方财政农业公共支出的保障体系	201
一、明确两大目标	202
二、坚持三项原则	202
三、采取六项措施	203
第四节 我国农村的贫困状况	206
一、农村贫困的类型	206
二、农村贫困人口规模	207
三、农村贫困人口的区域分布	207
四、农村贫困的特点	208