

F812.7

32

新阶段 新疆财政职能研究

李学军 / 主编



经济科学出版社

新阶段新疆财政职能研究

主 编：李学军

副 主 编：谢 焯

编委会成员：李学军 谢 焯 肖彦俐

渠慎俭 吕雁琴

经济科学出版社

2003年6月

图书在版编目 (CIP) 数据

新阶段新疆财政职能研究 / 李学军主编. —北京: 经济科学出版社, 2003.6

ISBN 7-5058-3564-5

I. 新… II. 李… III. 财政职能-研究-新疆
IV. F812.745

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 042366 号

责任编辑：周丽丽
责任校对：桂裕生
版式设计：代小卫
技术编辑：段健英

新阶段新疆财政职能研究

主编 李学军

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

人民大学出版社印刷厂印刷

人民大学出版社装订厂装订

880×1230 32 开 7.375 印张 200000 字

2003 年 6 月第一版 2003 年 6 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3564-5/F·2876 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

新世纪初新疆面临千载难逢的发展机遇，国家实施西部大开发战略，新疆是重中之重。财政作为政府实施宏观调控的主要手段之一，肩负着十分光荣而艰巨的任务。为进一步做好财政工作，发挥好财政职能作用，2001年3月我们向新疆维吾尔自治区科委申报了“西部大开发和经济体制转轨中的新疆财政职能定位”课题，并通过了自治区软科学项目的申请立项，列入2001年度自治区软科学重点研究项目，经过一年多的深入调研，取得了科学的研究成果。

财政职能定位问题研究对地方财政来讲是一个非常重要的课题，为了使研究成果具有理论创新，使提出的政策建议具有可操作性，该课题由新疆维吾尔自治区财政厅、新疆财政科研所、自治区大专院校、地州市财政局等多方面人员组成课题组，并聘请了财政部科研所所长、博士生导师贾康等专家为课题研究顾问。课题研究过程中课题组成员赴基层进行专题调研十余次，并在全疆范围开展了一次由90多位县市区财政局长参加的大规模专题研讨，收集到有分析研究价值的论文50多篇，使得课题的深入研究有了良好的实践基础。研究中搜集整理了国内外有关

财政职能研究方面的资料约 50 多万字。发挥了新疆维吾尔自治区财政主管部门占有大量数据资料的独特优势,系统整理了“八五”、“九五”时期新疆维吾尔自治区财政收支结构数据,为课题研究提供了有力的数据支撑。整个研究工作非常重视专家咨询,召开了四次专家咨询会对阶段性的研究成果进行讨论。课题研究大纲及研究思路得到了财政部科研所所长、博士生导师贾康的指导。

该课题经过一年多的努力研究,于 2002 年 10 月完成。2003 年 3 月 13 日,新疆维吾尔自治区科技厅组织专家对课题研究成果进行了验收,形成如下验收意见:

1. 财政一直是困扰自治区政府的难点问题,西部大开发和经济体制转轨为新疆财政问题的解决提供了契机。该项目的立项和研究,具有重要的现实意义,也是十分适时的。

2. 该项研究在大量调查研究的基础上,分析了新疆财政管理体制改革的国际与国内背景,立足于新疆区情,提出了“构建公共财政框架,理顺财政分配关系”的现代财政管理理念和思路,对新疆财政收入和支出的管理与改革进行了充分的实证分析,对现阶段新疆财政进行了职能定位,提出了一系列符合社会主义市场经济体制的改革性思路、观点 and 对策建议,切实符合自治区的财政状况和改革要求,实现了理论与实践、财政与经济、改革与开放、发展与稳定的结合,是一项高质量的软科学研究成果。

3. 该研究课题内容丰富,对现状分析深刻,论证充分,具有思路前瞻性、对策实践性和改革的可操作性,在地方财政理论探索和实践上有创新性,所提出增强自治区财政宏观调控能力的“一保、二要、三盘、四创”设想富有新意。充分体现了现代财政管理理念与自治区区情的有机结合,应用价值高,将对自治区财政管理体制改革的财政职能定位起到重要的决策参考作用。

现将研究成果进行整理，以“新阶段新疆财政职能研究”为书名编辑出版，供所有关心和研究新疆财政问题的同志参考，成果中的缺点和不足肯定存在，欢迎读者多提批评意见。

李学军 2003年3月20日

目 录

第 1 章



新阶段新疆财政职能作用的主要特点

- 第一节 新阶段新疆财政面临的新形势 /1
- 第二节 政府职能的界定 /8
- 第三节 不同经济体制下的财政职能及其比较 /12
- 第四节 市场经济体制下财政职能的特点 /22

第 2 章



构建公共财政框架 理顺财政分配关系

- 第一节 现行财政分配状况 /26
- 第二节 财政体制 /30
- 第三节 农村费改税的现状 /32
- 第四节 规范财政分配秩序的措施 /34

第3章

新疆财政收入管理与改革

- 第一节 制约和影响新疆财政收入稳定
增长的主要因素 /39
- 第二节 建立财政收入稳定增长机制的思路 /43
- 第三节 促进经济发展的相关改革措施 /55

第4章

新疆财政支出管理与改革

- 第一节 财政支出总量及其变化特点 /64
- 第二节 财政支出结构及其变化特点 /66
- 第三节 财政支出结构进行战略性调整的思路 /69
- 第四节 采取综合治理措施, 控制
行政人员和经费的膨胀 /73

第5章

现阶段新疆财政职能定位

- 第一节 从现阶段新疆的区情特点出发, 把握新疆
财政职能特点 /101
- 第二节 现阶段新疆大发展必须高度
重视财政职能作用 /104
- 第三节 本着加快新疆发展、维护新疆稳定的原则

转变财政工作思路 /105

第四节 采取有力措施，逐步增强地方财政在自治区的
宏观调控能力 /105

第五节 采取积极可行的工作措施，稳步推进
财政支出管理改革 /114

第六节 深化财政收入管理改革 /118

第七节 加强财政、财务、会计基础性
工作以及财政监督工作 /120

专题研究一：部门预算改革 /123

专题研究二：财政国库管理制度改革 /157

专题研究三：政府采购制度 /187

参考文献 /219

后 记 /221

第一章

新阶段新疆财政职能 作用的主要特点

第一节 新阶段新疆财政面临的新形势

一、西部大开发

1999年以江泽民同志为核心的党中央提出了实施西部大开发的战略。这是我国在现代化建设即将全面实现第二步战略目标，并开始向第三步战略目标迈进的时候，党中央统揽全局、面向新世纪做出的重大决策。加快西部地区的开发，是一个全局性的发展战略，对于推进我国的改革开放进程；对于扩大内需，推动国民经济持续增长；对于促进各地区经济协调发展，最终实现共同富裕；对于加强民族团结、维护社会稳定和巩固国防，保持国家的长治久安，都具有重大的政治意义和经济、社会效益。没有西部地区的稳

定就没有全国的稳定，没有西部地区的小康就没有全国的小康，没有西部地区的现代化就没有全国的现代化。

党的十六大报告指出：“实施西部大开发战略，关系全国发展的大局，关系民族团结和边疆稳定。要打好基础，扎实推进，重点抓好基础设施和生态环境建设，争取十年内取得突破性进展。”

西部大开发归根到底是市场的培育和发展、人民的共同富裕问题。面对 21 世纪全新的国内外市场环境，要实施西部大开发战略，实现区域经济协调发展战略，必须完成三大任务：一是有效缩小地区经济发展差距，走共同富裕之路；二是在开放经济系统条件下，以全国统一市场和国际市场为导向，建立合理的区域经济分工与合作体系，各区域能够充分发挥各种比较优势，优化资源配置，加快区域经济发展；三是在缩小地区差距并建立区域分工与合作的基础上，提高我国国民经济整体资源配置效益，发展社会生产力，实现我国新世纪的经济社会发展和公平的目标。这一过程要求既要充分发挥市场在配置资源中的作用，更要发挥政府的组织和引导作用，正确处理政府与市场的关系，形成一种以政府计划为主导，以市场为基础的新机制。西部大开发战略是以发展和公平为目标促进落后地区发展的战略决策，政府应按照社会主义市场经济的发展规律，充分发挥宏观调控的作用，尽可能以经济手段支持西部大开发。这里政府的作用主要表现为：西部大开发的整体规划；基础设施建设；教育投资；制定促进西部企业成长以及投资、技术、人才向西部流动的优惠政策；环境治理；生产力布局向西部倾斜；加大对西部地区转移支付力度；促进西部地区经济体制的市场化改革，等等。新疆作为西部地区乃至全国最大的省区和少数民族自治区之一，其经济发展的程度直接影响到整个国民经济持续快速健康发展，其社会的稳定、协调和繁荣直接关系到整个国家的稳定与协调发展。维护新疆的稳定，加快新疆的发展，对西部地区乃至全国都具有重大意义。财政作为政府宏观调控的主要政策手段，必须进行制度创新，在西部大开发中发挥应有的作用。

二、加入 WTO

经过 15 年的不懈努力,我国终于成为 WTO 的正式成员,这是改革开放的中国和日益“全球化”的国际社会的共同选择。加入 WTO,对于我国来说,机遇与挑战并存,既可以分享到经济全球化和国际分工带来的诸多效益,同时也必须遵循 WTO 有关规则和协议。这必将对我国经济的方方面面、各行各业产生重大而深远的影响。

1. “入世”首先是政府的“入世”。WTO 的最大特点之一,是为各成员国制定国际贸易政策提供了一套法律框架,即 WTO 规则,用来规范和约束成员国的政府行为,以消除或限制各成员国政府对跨国(境)贸易的干预。从这个角度讲,WTO 规则又称“国际行政法典”。由于 WTO 规则绝大多数都与政府行政管理体制和运行机制有关,几乎影响到成员国行政管理的各个层面。因此,“入世”后受到第一轮冲击和挑战的不是企业而是政府。WTO 各项原则都是以市场经济为基础的,每个成员国的政府都必须按市场经济规律管理经济,做到政企分开,政府决策和执行透明化,政府管理规范化、法制化。WTO 对政府的要求涉及体制方面的根本问题,由此给政府带来的挑战也是全方面、深层次的。

对照 WTO 基本规则,我国现有的政府职能和政府行为有许多不适应之处:首先是经济运行体制不顺,政企职责没有明确分清,政府对企业的干预依然存在,各种行政性垄断也亟待消除;其次是行政管理体制运行的透明度和公开性不够,管理经济重审批、轻监管,办事程序与规则繁琐。另外,还不同程度地存在着未形成统一的内外贸易市场环境,未形成健全的法制体系等问题。我国“入世”等于向全世界庄严宣告,中国将按照国际运行的市场经济规则办事。当前,我国经济管理体制改革的主要对象是传统的政府管理模式,经济体制改革已进入攻坚阶段,即政府职能与政府机构的改革,实践证明这也是难度最大的改革。为确保我国加入 WTO 后充分享受权利和履行义务,并以良好的信誉取信于世界,我国各级政府必须转

变职能,进行政府管理创新,理顺各种关系和机制,在国际经济全球化和国内经济转型的双重背景下寻找新的角色定位,把主要精力放在加强和改善宏观调控上,创造和维护规范有序、公平竞争的市场环境,提高公共服务,以确保国有经济的控制力和国家经济安全。只有政府管理经济的体制理顺了,符合 WTO 规则,企业按政府颁布的法令法规行事,才能比较好地适应 WTO 的要求,在全球竞争中处于不败之地。因此,从根本上说,加入 WTO 对我国经济的最大机遇或转机,是加速我国社会主义市场经济体制的完全建立。

2. “入世”对农业的冲击。加入 WTO 后我国农业在受 WTO 农业框架约束的同时,也要履行加入 WTO 农业谈判中所承诺的义务。新疆是一个农业省区,农业增加值占 GDP 近 1/4,同时又是国家最大的商品棉产地,重要的商品粮、畜产品、糖料产地,我国“入世”必将对新疆农业产生深远的影响。随着国外一些质优价廉的农产品进入国内市场,必将打破目前已形成的市场格局,使国内一些质劣价高的农产品被挤出市场。据专家预测,“入世”后种植业生产将会进一步萎缩,受影响最大的农作物为玉米、油料作物、大豆和棉花。对于贫困地区以粮、棉、油等种植业生产为生的农民来说,将是贸易自由化过程中最主要的受害者。另外,“入世”后短期内可能会产生巨大影响,如大批农民涌向城市。但是,从某种角度说,这又可能会缩短我国农村生产方式的变革过程,带来农村发展的巨大转机。农业的规模经营和企业化经营是我国农业发展的必然趋势。

3. 加入 WTO 对国有企业的冲击。从总体上看,国有企业是我国各种所有制企业中最不适应市场竞争的一类。虽然政府以往直接管理国有企业的方式有了一定改变,政府各部门大体上解除了与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系,不再直接管理企业,但是很多国有企业仍需要依靠垄断和政府给予的各种优惠政策和补贴才能维持运营,特别是石油、石化、军工、电信、金融等大型骨干国有企业仍靠垄断维持生存。加入 WTO 后,随着外资的大量涌入和国民待遇原则的实施,国有企业将面临全面竞争,惟一的出路是体制转轨和结构调整。

体制转轨的关键在于政企分开,通过公司制改造实现所有权与经营权相分离,真正建立现代企业制度,防止“换汤不换药”。结构调整的核心是调整国有企业的产业与区域分布,应扶助国有企业从浪费资源、污染环境和生产能力过剩的行业和地区尽快迁移转产,向关系国计民生和高成长、高附加值的领域战略集中,提高国有企业的自生能力和竞争能力。新疆国有企业比重大,国有企业改革任务重,新疆财政也因此而承担着较大的改革成本。

4. 加入 WTO 对就业的影响。从长远看,加入 WTO 有利于我国经济的长期繁荣及市场经济体制的完善,有利于就业率增长及劳动力市场发育。但短期内,加入 WTO 可能会加剧就业矛盾:一方面,外资企业的大量涌入,将彻底改变以国有为主的企业所有制结构,提升各行各业生产技术平均水准,使大量隐性失业人群转变为显性失业人口;另一方面,随着贸易壁垒的显性化,我国将进入一个更加开放、竞争更为激烈的经济发展阶段,经济增长方式会发生巨大变化,技术进步将逐步成为增长的主要力量,使 GDP 增长对就业增长的带动作用减弱。为此,政府必须尽快建立有效的就业服务及失业人员生活保障机制,对失业人员提供就业信息、转移培训、就业指导等服务,使大多数劳动力能在新领域实现就业,对难以重新就业的失业人口则提供基本生活保障;同时还要加快建立有效的劳资矛盾调解机制,使就业主要依靠市场机制,由劳资双方谈判决定。

总之,加入 WTO 是我国市场经济发展的必然要求,也是我国步入改革开放更高层次的客观标志。应对“入世”,最重要的一点应该是观念的转变,即要有“经济全球化”的概念;应强调依法行政,遵守国际规则;强化信用意识;切实转变政府的职能,研究政府如何为企业服务,以及如何减少企业的社会评判成本;注重发挥社会中介机构的作用,特别是发挥行业协会、会计师事务所、审计师事务所等中介机构的作用;培养真正的人才,尤其是培养优秀的企业家。

中国加入 WTO 带来最大、最深刻的变化主要体现在体制上。开放是全面性的体制开放,加入 WTO 最根本的问题是开放,是由

政策性开放走向体制性开放。中国承诺“遵守规则，开放市场”，说到底中国体制的经济运行机制必须按照 WTO 的一般原则，逐步地向国际社会实行全面开放，使中国的经济政策、体制、法规，逐步符合 WTO 的一般原则。虽然加入 WTO 面临巨大压力，特别是对新疆这个市场经济发展滞后地区，所带来的冲击更大，作为新疆主导产业的石油、棉花等，都得承受巨大压力，但只要认清开放倒逼改革的严峻形势，大力进行深化改革主动适应经济全球化的要求，就将压力变成动力，成为一种寻求发展，加快改革的动力。因为加入 WTO 最直接最重要的意义就在于不仅拿到了参与经济全球化的“入场券”，而且获得平等参与全球市场竞争的权利。无疑将给新疆开拓东欧、中亚国际市场带来无限商机。要害是如何减低“入世”后对市场的冲击，早日改变在自由市场竞争冲击下的劣势状态，缩短由弱到强、由劣变优的时间，深化改革，加大产业结构调整力度，产业发展要适应市场需要，产品要效益最大化参与国内国际两个市场的竞争，所有制结构的调整在于发展民营经济，人才结构要适应高科技发展需要，这些都是促进外贸，争取外商投资的基本前提。新疆要抓紧做好这些工作，已经不是未雨绸缪，而是趋利避害的亟须。

三、经济市场化

改革开放以来，经过二十多年的市场化改革，我国经济已经在很大程度上由计划经济转向了市场经济，特别是 1993 年明确提出建立社会主义市场经济体制后，我国竞争性行业的市场化程度不断提高，市场机制的作用不断扩大和增强。从总体上看，市场正在逐步取代政府在资源配置中发挥基础性的调节作用。

尽管我国经济的市场化程度已显著提高，但是市场体系不够完善、市场结构不尽合理、市场主体不很健全、市场法规不配套、政府职能不适应等一系列问题仍然十分突出，使我国除了遇到一般市场经济国家的共性难题外，还遇到了转型国家的特殊矛盾和问题，

市场失效表现得更为广泛和严重。

一般而言,市场的竞争程度决定着市场功能发挥的程度。“完全”竞争市场是市场机制发挥调节功能的最理想条件,但市场达不到“完全”竞争市场的标准,并不意味着市场的调节功能完全丧失,而只是意味着市场应有的调节功能得不到完全、充分的发挥。在不同的市场竞争条件下,市场调节的作用范围和强度偏离“完全”竞争市场状态的距离越远,其作用受到的限制就越大,市场调节功能也就越弱。从现实情况看,市场经济较为成熟的工业化国家普遍存在着理想条件下的市场失效和正常偏离理想条件下的市场失效。前者是由于实现资源最优配置的一些前提条件(如信息的完全和对称、充分竞争、经济活动不存在外部性、规模报酬不变或递减等)在现实生活中根本无法满足而造成的市场机制固有的功能局限;后者是完善和成熟的市场机制的现实正常状态,主要表现为竞争性行业中的市场垄断(如规模经济效应导致的垄断或寡头等)和自然垄断行业中的市场独占(如铁路、电力、电信等行业,当然这些行业的自然垄断性随着技术的突破和体制的创新可能会转化为竞争性行业或在某些业务领域开展竞争)。对于这两类市场失效,无法通过完善市场条件使其自然恢复到理想状态来克服,只能通过政府调节或干预来弥补。

在发展中国家和处于经济转型时期的社会主义国家中,由于经济市场化程度低,市场条件本身不完善、不成熟,还普遍存在着第三类市场失效,即非正常偏离理想条件下的市场失效。对于这类市场失效,只能通过完善和发育市场条件使其达到正常偏离状态来加以克服。政府可以制定各种形式的法规和制度,建立起合理的市场秩序,从而消除或减少不正当竞争和垄断对市场机制的破坏,保证市场机制有效地发挥作用。但是,由于市场的发育和成熟不能在短期内完成,为避免经济运行陷入无调节状态,需要在采取措施完善和发育市场的同时,运用政府调节弥补市场失效,并随着市场的不断发育和成熟,逐步由市场调节取代这些弥补性的政府调节。