# 西部区域公共财政体系设计和构建策略

来源：网络 作者：天地有情 更新时间：2024-06-05

*\" 内容提要：由于各种原因，当前西部地区的公共财政体系还很不健全。建立区际和谐均衡的公共财政体系，是今后国家和地方公共财政体制改革和公共财政体系正常运行的保证条件。本文通过都西部地方公共财政现状的分析，提出了“均衡转移，补偿生态，留出机动，...*

\" 内容提要：由于各种原因，当前西部地区的公共财政体系还很不健全。建立区际和谐均衡的公共财政体系，是今后国家和地方公共财政体制改革和公共财政体系正常运行的保证条件。本文通过都西部地方公共财政现状的分析，提出了“均衡转移，补偿生态，留出机动，市场参与”的构建思路和实施策略。

关键词：西部；中央财政；公共财政；策略

在公共财政理论与政策中，公共收入和公共支出是制约财政运行、衡量政府公共资源和宏观调控能力的重要标志，是化解公共风险、保证政府公共经济活动的物质基础，同时也是实现经济可持续发展和构筑和谐社会的重要手段。到2006年西部大开发战略已经实施7个年头了，总结这段时期西部地区各地方政府的投资行为和投资结构问题，对于准确判断当前西部公共财政状况，选择正确的公共财政策略，有重要的意义。本文以对甘肃省公共财政支出结构和效果的分析为基础，试图提出西部区域公共财政体系的建设策略。

一、公共经济与公共财政收支的基本特征

1．公共经济与公共财政收支。公共财政收人是指政府为了实现其公共经济职能，利用政治权力和经济权力所取得的一切货币收人其主要特征，公共财政收入是公共财政支出的基础，是国家宏观调控的重要手段。公共经济的运行过程表现为“公共收入—公共支出”两个相互衔接继起的阶段，公共收入是公共经济活动的起点和前提，其实质是政府将微观经济主体的一部分资源转移到公共部门。而公共支出则是公共经济活动的终点与归宿，其实质是将政府所占有的社会资源加以使用，向社会提供公共品与公共服务，调节供求关系，优化资源在私人部门与公共部门之间的配置结构，公平收人分配，维护社会稳定。 3．影响公共财政收入规模的经济因素。公共收入规模受制于各种政治经济条件的制约和影响，包括经济发展水平、生产技术水平和分配体制等，其中最主要的是经济发展水平和生产技术水平。从经济发展水平来看。经济发展水平对公共收入规模构成基础性制约。经济发展水平反映一个国家社会产品的丰裕程度和经济效益的高低。经济发展水平越高，产品越丰富，公共收入相应地越多，不管是公共收入总量，还是公共收入占GDP的相对量均如此。从生产技术水平来看，一定的经济发展水平又总是与一定的生产技术水平结合在一起的。从分配体制与分配政策来看。1994年我国实行了“分税制”公共财政体制改革。而1995年公共财政收入占GDP的比重却下降到10.7%,2004年因这一比例提高到20％左右。从价格水平来看。价格水平对于公共收入规模的影响是通过如下机制所实现的由于物价水平上升的“相对结构”，可改变公共收入的来源结构。物价上升并不是均匀的，它可引起GDP在各经济主体之间的再分配，公共收入的财源结构也会因此而发生变化，最终导致各经济主体之间税率差异造成公共收入的不同变化。

二、甘肃省公共财政收支结构变化和新策略 历年我国主要公共财政支出项目（2000-2004） 单位：亿元

年度 文教科学卫生 抚恤和社会福利 农业支出 合计 占全国财政支出比重(%) 2001 3361.02 266.68 1456.73 5084.53 26.89 2003 4505.51 498.82 1754.45 6758.78 27.42 累计 19726.17 1914.96 8381.37 30022.5

资料来源：根据2005《中国统计年鉴》数据整理。 历年甘肃省主要公共财政支出项目（1990-2004） 单位：万元

年度 农业支出 教育支出 农村教育附加费支出 科学研究 合计 占总支出的比重(%) 2001 314790 404537 4761 26535 750623 29.00 2003 348716 513920 474 29531 892641 29.75 累计 1923701 2299671 12579 151858 4387600

资料来源：根据2005《甘肃统计年鉴》数据整理。 4．当前甘肃省公共财政体系运行的现实矛盾。2000年以来甘肃省的财政收支运行状况比较正常，但是，公共财政支出的压力仍然较大，全面完成全年各项财政收支目标任务依然十分艰巨。主要原因是：一是据税务部门估计，受国际原油价格持续走高的影响，税收将减少10亿元左右，另外，还有其他许多减税的因素；二是受取消农牧业税后实现农牧业生产环节零税赋的政策性减收影响，全省一般预算收入预计将减收4.4亿元左右。三是近期以钢材为主的黑色金属以及电解镍价格出现了下降趋势，对全省税收的贡献率及拉动作用将减弱。四是财政收入进度及增幅在市州间不均衡，民族地区和贫困地区问题比较严重；五是财政支出压力大，支出前松后紧的矛盾再次显现；六是公共财政的收入总量严重不足；七是公共生态环境建设的区域补偿机制没有建立起来，建设经费奇缺；八是公共产品的生产难以开辟市场化筹资渠道。

三、西部区域公共财政体系设计

1．我国公共财政体系的总结。从上述全国和甘肃省的公共财政运行情况看，我国目前的公共财政体系主要包括四大机制：公共财政收入机制、公共财政支出机制、公共财政政策机制和公共财政调控机制。西部地方的公共财政体系也是从这几个方面进行建设的，与国家的体系相比基本没有区别。实际上，在这四个机制当中，随着我国财政体制和运行机制的改革，收入、支出、调控三个机制没有多大变化，基本上是稳定的，而变化最多的是政策变化。比如，建立五级财政包干体制、实行“分税制”，增加对西部地区的转移支付额度等。

2．西部区域公共财政体系构建的困难。据我们对西部的调查看，目前的困难主要表现在：一是中央的转移支付在西部区域之间差别很大，影响了西部各地方公共事业的发展公平发展。比如，目前中央大量的转移支付发生在民族地区，而发生在贫困地区的比较少，其他地方更少。二是自主控制公共财政的能力非常低，西部由于地方财政收入非常有限，而中央的财政转移支付又基本上都是定性和定量的，专款专用，所以，没有根据情况变化自主决策的能力。三是西部地方绝大多数地方的公共财政支出方向都集中在教育方面、尤其是农村教育方面，占整个公共财政支出的52.69%，这样以来能够用于其他公共基础设施建设的能力就很低。四是公共财政包揽公共产品生产和供应的机制还没有进行彻底的改革，该向市场转移的公共投资没有转移出去，政府包揽的公共产品太多，因而供给能力明显就不足。五是无限制扩大基础设施投资、特别是招商引资和办工业企业，在一定程度上挤占了公共事业的投资来源。

3．西部区域公共财政体系设计思路。根据上述分析，特别是联系甘肃省的实际情况，建立科学的西部区域公共财政体系的问题，已经是当务之急。那么，怎样设计建设的框架呢？我们认为，应该依据目前西部绝大多数省区面对共同难题来进行。因此，我们提出“均衡转移，补偿生态，留出机动，市场参与”的构建思路。

均衡转移：西部有12个省区市，各地的发展基础、经济增长、公共服务、未来潜力等都有很大的差异。在总体上应该对于民族地区、贫困地区、革命老区、边缘地区等有比较大的中央财政转移支付。但是，区域相互之间的转移差距不能太大，否则又会形成新的不均衡现象，从而影响西部区域内部的和谐。中央政府应该研究西部区域之间转移的均衡问题，对均衡进行定性和定量的分析，研究不同区域之间实现一定意义上转移均衡的方式、政策、途径。对于有些地区，要把地方财源建设放在重要位置，长期实行输入型的公共财政不利于调动地方的财源建设积极性。

补偿生态：从2000年到2006年，西部地区为实施生态环境建设战略，付出了很大的代价，包括上亿亩耕地退耕，由此减少了大量的农产品收入；许多农村和农民进入了移民行列，开发性、灾难性、工程性和生态移民的数量迅速增加，给政府财政形成了很大的压力；种树和种草，以及为了解决小流域的水土流失、滑坡和泥石流问题，增加了大量的流域治理投资；等等。但是，西部的生态环境建设投资与收益并不是完全对称的，我国的中部和东部地区同样也从中收益匪浅。中部和东部地区应通过与西部地区的协商，达成区域之间的环境补偿共识，形成约定。

留出机动：在西部地区的2个省区市中，按照国家的有关规定整体享受少数民族优惠政策的只有8个省区，即广西、云南、贵州、西藏、青海、宁夏、新疆、内蒙，而另外4个省市，即重庆、四川、甘肃、陕西等则只在少数民族自治州县、贫困县的范围内享受优惠政策。也就是说，在西部地区有8个省区由于国家实行财政转移基数不变、而每年递增的政策，基本上有一块地方政府自主和机动的财源作为扶持公共事业发展的保障。但是，其他4个省市却没有这个政策。为了增加中央财政转移支付的功能，有必要在西部地区的12个地区，普遍建立中央机动财政制度，按照总人口和贫困人口的比例，分别计算每个地区的机动财政额度，并确定每年增加的幅度。

市场参与：目前西部地区公共财政支出紧张的一个重要原因，就是改革的滞后，许多应该由市场机制来运作的项目，仍然全部由政府来完成。比如，文化、电视、电影、杂志、出版、报纸、旅游、自来水、煤气、天然气等产业，就是这种情况。如果通过比较彻底的改革措施，将这些产业中的大多数交由市场性质的企业来做，那就大大减轻了政府公共财政的支付压力。另外，还有许多事业单位其性质完全可以改造为市场性质的企业，或者在运用BOT和ABS方式上有所作为，但是目前仍然是“半事业半市场”的格局，处于“进退两难”的境地。看来，加快这些部门和行业的市场化改革是当务之急。

4．西部区域公共财政体系框架设计。这个框架应该包括四个方面的内容，即收支机制、转移机制、补偿机制、机动机制、参与机制。其中，收入机制包括地方内部收入、地方外部收入两个方面；转移机制包括中央财政的专项转移支付、中央财政的机动转移支付两个方面；补偿机制包括国家的各种类型的环境建设投资、区域之间的环境收益补偿转移两个方面；参与机制主要指将确实需要、并且有\" 可行性的现行公共事业彻底市场化，由市场性质的企业来运作。

四、当前西部公共财政政策和实施策略

1．充分发挥公共财政职能作用，努力促进西部区域的经济持续稳定发展。在公共财政条件下，财政要从经营性、竞争性领域逐步淡出，充分发挥市场在配置资源中的基础性作用。具体讲，就是要充分发挥预算、税收、补贴、国债、转移支付等财政工具和财政政策的导向作用，促进全社会资源的最优配置和国民收入的公平合理分配。要转变财政支持经济增长的方式，通过财政贴息、参股、担保等方式，充分发挥财政资金的杠杆作用。要积极稳妥地争取国际金融组织和外国政府贷款，进一步扩大利用规模和水平，增加资金运筹总量，缓解资本短缺问题。要坚持资源开发与节约并举，大力支持发展循环经济，形成有利于节约资源、减少污染的生产和消费模式，建设资源节约型和环境友好型社会，促进人与自然的和谐。

2．认真贯彻产业集群构建战略，努力做大做强地方财源。一是继续大力支持国有企业改革，搞好战略性重组，实现产权多元化，多渠道筹集资金，支持企业技术改造，使国有企业做大做强，全面完成改革任务。同时有步骤推进农垦、粮食企业、流通流域、公路交通管理体制的改革。二是认真做好国有企业分离办社会职能工作，争取早日完成省属和省属下放工业企业分离办社会职能工作，切实减轻企业负担。三是要认真研究如何提高企业自我发展动力和自我创新能力问题，出台一些实实在在支持企业自主创新的财税政策，以提升企业的产品档次和核心竞争力。四是要在整合现有非公有制经济发展资金的基础上，逐步增加专项投入，用于创业支持、成果转化和技术进步等方面，并在国家政策允许的范围内，制定部分税收优惠政策和财政扶持政策，为非公有制经济发展创造良好环境。五是清理和整顿各种类型的开发区，贯彻置换土地、科学布局、提高档次、优化结构的战略。

3．切实加大对“三农”的财政支持力度，努力解决“三农”问题。要进一步支持农业、农村发展，让农民增收，促进城乡和区域协调发展。继续实施“三减免、三补贴”政策，推进以乡镇机构改革、农村义务教育体制改革、县乡财政体制改革为主要内容的农村综合改革，巩固农村税费改革成果。依法安排并落实好财政支农支出预算，建立支农投入稳定增长机制和有效使用机制，确保支农支出增长幅度高于本级财政经常性收入增长幅度，促进农业投入社会化、农业经营产业化、城乡发展一体化。同时，要积极整合现有支农资金，集中财力办大事。大力加强农村公共卫生服务体系建设，稳步推进新型农村合作医疗试点工作。争取在“十一五”规划内全面建立新型农村医疗合作制度，逐步解决群众看病难、看病贵的问题。加强农村基础教育，对全省农村义务教育阶段贫困家庭学生全部实行“两免一补”。继续加大对农民就业技能培训的支持力度，促进加快劳务经济发展和劳动力转移，支持农民自主创业。努力努力探索和建立“工业反哺农业、城市反哺农村”的新机制。

4．大力支持各项社会事业发展，努力提高公共财政的保障水平。按照建立公共财政的要求，积极调整支出结构。认真贯彻“科教兴国”战略和人才战略，努力增加“普九攻坚”、农村中小学危房改造、“二期义教”等项目建设资金，积极支持其他各项教育事业发展；继续深化科技体制改革，大力支持高新技术产业发展，加快科技成果向现实生产力转化。积极支持文化宣传设施建设，保证文化设施、科普宣传、图书出版等必要的投入；努力扶持地方精品影视剧和科普文学作品的创作，更好地围绕党的宗旨弘扬主旋律；引入市场机制，鼓励和引导社会力量投资，使文化事业投入主体多元化。进一步完善社会保障体系，建立稳定、可靠的社会保障资金筹资体系，保证“两个确保”和“低保”资金的及时足额发放。逐步提高低保水平，同时，对困难企业离休人员经费实行财政兜底，按现行财政体制负担，对困难市县省财政给予适当补助。加大财政扶贫支持力度，继续增加扶贫资金投入，健全扶贫投入机制，努力解决农村贫困人口和受灾群众的生产生活困难。

5．进一步完善财政管理体制，努力调动各级政府当家理财的积极性。按照公共财政要求，合理界定各级政府的事权范围，进一步明确省以下各级政府的财政支出责任，积极探索共同事务的经费负担办法，建立健全财权与事权相匹配的财政体制。结合国家调整省级以下的财政管理体制，稳步推进“省直管县”改革试点工作，全面推开“乡财县管乡用”改革，减少财政体制层级，提高财政资金使用效益。按照分类指导的原则，积极支持条件优越、发展较快的地区优先发展，率先实现小康，带动周边地区加快发展，又要大力支持困难市县的经济发展，努力提高困难市县的财政自给能力。按照基本公共服务均等化原则，在积极争取中央支持的基础上，进一步完善规范的转移支付制度，继续加大对民族地区、革命老区和财政困难地区的支持力度，逐步加大财政转移支付，实行最低财力保障制度，建立“三奖一补”激励机制，缓解财政困难状况，弥合贫富差距和城乡差距，促进区域协调发展。部分事业单位的市场化改革要真正到位，运用BOT和ABS投资方式要制度化。

6．继续深化预算管理改革，努力提高财政管理水平。坚持公共财政方向，不断强化财政改革和制度创新，规范财政管理，提高财政运行质量。进一步完善部门预算编制，细化预算支出项目，规范预算编制程序，建立周期预算制度，保证部门预算的完整性和科学性。加大推行国库集中收付制度改革力度，将政府性收入缴入国库统一管理，集中支付，努力提高资金的使用效率。认真贯彻执行《政府采购法》，规范政府采购行为，继续扩大政府采购规模和范围，争取三至五年内将政府各部门所需劳务、服务和工程逐步纳入政府采购范围。做好外国政府贷款的还本付息工作，并逐步将国外贷款资金纳入预算管理，建立完善的偿债准备金制度，规范政府外债管理，防范财政风险。健全财政支出绩效评估体系，建立财政形势预警系统，加强对财政形势的动态监控，强化对预算执行的监督检查，提高财政资金的规范性、有效性、安全性。

参考文献：

1．陈旭东，2005：《公共选择理论与中国公共财政》，《理论学刊》第7期。

2．贾康，2005：《关于建立公共财政框架的探讨》，《国家行政学院学报》第3期。

3．陈元春，2005：《建立公共财政基本框架的途径》，《经济研究参考》第3期。

4．孙慧玲，2005：《构建公共财政体制框架的对策思考》，《商业研究》第12期。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn