

2007

地方党政领导 谈财政

财政部干部教育中心 组编



中国财政经济出版社

2007

地方党政领导谈财政

财政部干部教育中心 组编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2007 地方党政领导谈财政/财政部干部教育中心组编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0956 - 2

I. 2… II. 财… III. 财政 - 中国 - 文集 IV. F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 139020 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19.75 印张 321 000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0956 - 2/F · 0789

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

为了进一步提高地方党政领导干部把握财政政策、管理财政工作、促进经济发展的水平和能力，进一步发挥财政在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会中的职能作用，按照中央“大规模培训干部、大幅度提高干部素质”的部署和要求，财政部于2007年先后举办了3期“财政政策与财政改革专题研究班”，来自全国28个省、自治区、直辖市的165位主管财政工作的地市级、县市级党政领导干部参加了培训学习。

研究班致力于发挥“一个窗口”和“两个平台”的作用。“一个窗口”体现在：使地方党政领导干部深刻领会中央加强宏观经济调控的精神，全面理解和把握国家财政政策，着力提高更好发挥财政职能作用、促进本地区经济社会又好又快全面协调可持续发展的能力；“两个平台”体现在：搭建中央与地方上下沟通的平台、地方间相互学习交流启发借鉴的平台。

每期研究班举办前，组织者都依据财政部相关司局、往届研究班学员较为关注的热点、难点、焦点问题，在下发办班通知时就布置了一些思考选题，并要求提交文字交流材料，以期让参训学员带着问题和困惑来学习、带着经验和做法来交流、带着思路和建议来研讨。2007年举办的3期研究班，参训学员共提交了152篇文字交流材料，其中既有缓解县乡财政困难的思考，又有化解县乡债务的对策；既有经济发展壮大财源的成功做法，又有加强财政管理促进经济发展的具体成效；既有加强新农村建设的务实举措，又有完善



公共财政体制的意见建议，具有一定的启发借鉴意义。

经财政部相关司局和我中心认真遴选，最终选定其中的 70 篇汇编成此书。这些材料来自基层、源于实践，选题多样、内容丰富，对当前地方财政工作中的热点、难点、焦点问题进行了有益的探索和分析，较为全面地反映了地方财政工作，相信会对各级党政部门、财政部门工作人员有一定的学习参考价值。

财政部干部教育中心

2008 年 7 月

目录

第一部分 完善财政体制 建设公共财政

□健全和完善乡镇财政体制的思考

..... 河北省蠡县常务副县长 李自贤(3)

□建立健全公共财政体制的思考

..... 山西省岚县副县长 程芝生(6)

□完善省以下分税制财政体制的建议

..... 黑龙江省佳木斯市副市长 孙 喆(9)

□积极推行“乡财县管”体制 努力提高乡镇财政保障能力

..... 山东省宁津县常务副县长 高建设(14)

□沁阳市“乡财市管”的做法与成效

..... 河南省沁阳市副市长 张沁山(18)

□完善公共财政体制 促进经济社会全面协调发展

..... 河南省漯河市召陵区常务副区长 和耀军(22)

□创新财政机制 促进县域经济发展

..... 湖南省安乡县常务副县长 汤祚国(26)

□县乡财政存在的问题及对策

..... 湖南省保靖县常务副县长 彭正刚(29)

□建立健全公共财政体制 促进经济社会全面协调发展

..... 广东省云安县常务副县长 万木林(34)

□灵山县乡镇财政管理体制改革的思考

..... 广西壮族自治区灵山县副县长 伍红钊(37)



- 深化财政管理体制 改革 提高财政资金运行效率
..... 海南省白沙黎族自治县常务副县长 陈鸿亮(41)
- 关于进一步发挥地方公共财政职能的思考
..... 四川省泸州市常务副市长 杨文杰(46)
- “乡财县管”财政管理体制改革的探索与实践
..... 四川省武胜县常务副县长 肖伟华(50)
- 缓解县乡财政困难的对策和建议
..... 四川省仁寿县副县长 钟建成(55)
- 完善县乡财政管理体制初探
..... 贵州省贞丰县常务副县长 曾立(61)
- 麒麟区公共财政体制建设的实践与探索
..... 云南省曲靖市麒麟区副区长 林家德(65)
- 财政困难县建立公共财政的思考
..... 甘肃省临洮县副县长 党建中(69)

第二部分 强化财政管理 提高保障能力

- 科学规范管理国有资产的对策和建议
..... 河北省唐山市路南区副区长 孙辉福(77)
- 发挥财政杠杆作用 优化政府投资结构
..... 河北省青龙满族自治县常务副县长 张立群(80)
- 深化财政支出管理改革 加快推进公共财政建设步伐
..... 河北省南皮县常务副县长 边疆(83)
- 加强财政预算的编制与管理 促进全区财政工作科学运行
..... 内蒙古自治区乌海市海勃湾区副区长 张勇(86)
- 国库管理制度改革应解决的问题及对策
..... 吉林省白山市常务副市长 姜有为(90)
- 加强区级财政支出管理的思考
..... 上海市卢湾区副区长 尚玉英(94)
- 关于非税收入征管改革的对策
..... 江苏省涟水县常务副县长 徐亚平(98)
- 加强政府支出管理的思路与措施

.....	山东省日照市常务副市长	赵效为(102)
□加强政府支出管理 提高资金使用效益		
.....	河南省郑州市二七区副区长	常新河(108)
□玉林市国库集中收付制度改革实践		
.....	广西壮族自治区玉林市常务副市长	刘子福(111)
□加强行政事业单位国有资产管理工作的探索		
.....	广西壮族自治区灵川县常务副县长	蒋文明(115)
□部门预算改革存在的问题与对策		
.....	四川省盐边县常务副县长	钱 卫(118)
□浅谈政府如何管好财政工作		
.....	贵州省桐梓县常务副县长	毕荣东(125)
□地方财政国库管理制度改革情况及政策建议		
.....	云南省弥渡县副县长	石 雄(129)
□贫困县推行国库集中支付的思考		
.....	宁夏回族自治区泾源县副县长	秦文学(132)
□在改革和探索中逐步规范行政事业单位国有资产管理		
.....	新疆维吾尔自治区若羌县常务副县长	汪江华(136)
□加强行政政法财务管理 提高资金使用效益		
.....	新疆维吾尔自治区青河县常务副县长	高宪平(140)

第三部分 加大民生投入 推进社会和谐

□构建城乡救助体系 促进和谐社会建设		
.....	内蒙古自治区包头市副市长	程 刚(147)
□盐城市实施城镇居民基本医疗保险的做法		
.....	江苏省盐城市常务副市长	陈正邦(151)
□建立就业与社会保障联动机制的主要措施		
.....	江西省南丰县常务副县长	龙雪荣(155)
□发挥财政职能 构建“和谐赤壁”		
.....	湖北省赤壁市常务副市长	方木生(159)
□关于完善新型农村合作医疗财政保障机制的思考		
.....	湖南省娄底市常务副市长	田福德(164)



☐ 建设公共财政 服务和谐发展

..... 湖南省株洲市天元区副区长 程 燕(168)

☐ 在和谐社会建设中完善城乡最低生活保障制度

..... 广西壮族自治区北海市海城区副区长 庞科伟(172)

☐ 健全农村医疗救助体系 切实缓解困难群众看病难

..... 重庆市渝北区常务副区长 黄宗华(175)

☐ 切实解决下岗失业人员生产生活状况的对策和建议

..... 青海省海南州常务副州长 王长安(178)

☐ 加强公共卫生体系建设 提高公共卫生服务水平

..... 宁夏回族自治区石嘴山市惠农区副区长 项立华(183)

第四部分 整合支农资金 服务“三农”建设

☐ 搞好支农资金整合 支持新农村建设

..... 吉林省德惠市副市长 唐 刚(191)

☐ 多措并举 源头治理 努力化解乡村两级债务

..... 安徽省无为县副县长 朱来友(195)

☐ 全椒县化解乡镇债务的措施及建议

..... 安徽省全椒县常务副县长 刘荣祥(199)

☐ 整合财政支农资金 推进新农村建设

..... 福建省石狮市副市长 高文俱(203)

☐ 有效整合支农资金 加快推进新农村建设

..... 江西省分宜县常务副县长 傅水珠(208)

☐ 冠县农村综合改革情况及建议

..... 山东省冠县县长 洪玉振(211)

☐ 乡村债务的成因分析与化解建议

..... 河南省新安县常务副县长 侯占国(216)

☐ 整合财政支农资金的几点思考

..... 湖北省应城市常务副市长 席国爱(220)

☐ 麻城市化解村级债务的实践与思考

..... 湖北省麻城市常务副市长 李柱阳(224)

☐ 完善粮食“三补”政策的思考

- 湖北省仙桃市副市长 刘玲霞(231)
- 统筹城乡发展中的新农村建设资金筹集渠道探析
- 重庆市潼南县常务副县长 张 彬(236)
- 整合支农资金 创新扶贫机制 全面加快社会主义新农村建设步伐
- 云南省大理白族自治州常务副州长 马建全(241)
- 科学统筹财政支农资金 大力推进社会主义新农村建设
- 云南省嵩明县副县长 杨琼华(246)
- 整合用好支农资金 促进社会主义新农村建设
- 云南省文山县副县长 李云山(251)
- 稳步推进农村综合改革 促进经济社会协调发展
- 陕西省岐山县常务副县长 张海建(256)
- 实施综合配套改革 促进农村和谐发展
- 陕西省高陵县副县长 范九利(261)
- 发挥公共财政职能 促进社会主义新农村建设
- 甘肃省武威市凉州区常务副区长 王治安(266)
- 做好扶贫工作 促进社会发展
- 甘肃省和政县副县长 田永新(272)
- 因地制宜 统筹城乡发展 建设社会主义新农村
- 青海省门源回族自治县副县长 徐如新(274)

第五部分 加强财源建设 促进经济发展

- 抚松县鼓励中小企业吸纳就业的主要做法
- 吉林省抚松县常务副县长 刘凤春(281)
- 城区财政促进中小企业吸纳就业的基本做法
- 湖南省长沙市岳麓区常务副区长 康小平(283)
- 促进中小企业和民营经济发展的对策
- 重庆市双桥区副区长 苏一元(286)
- 立足市情 强化措施 加快非公经济发展步伐
- 贵州省铜仁市副市长 张绍兴(289)
- 新形势下赫章县财源建设的思考
- 贵州省赫章县副县长 钱超国(293)



□银川市非公有制经济和中小企业发展问题研究

..... 宁夏回族自治区银川市副市长 王久彬(298)

□着力打造创新型工业园区的对策和建议

... 新疆维吾尔自治区乌鲁木齐经济技术开发区管委会主任 蒙志鹏(302)

第一部分

完善财政体制 建设公共财政

内容提要

- ☐ 健全和完善公共财政体制的思考
- ☐ 完善省以下分税制财政体制的建议
- ☐ “乡财县管”的做法与成效
- ☐ 县乡财政困难的对策和建议



健全和完善乡镇财政体制的思考

河北省蠡县常务副县长 **李自贤**

一、新财政体制运行中存在的问题

1998年，蠡县为充分调动乡镇政府增收节支的积极性，完善乡镇政府职能，促进乡镇经济和各项事业的发展，按照分税制财政体制的基本要求，对原来统收统支、吃“大锅饭”的财政体制进行了改革，确定了“划分税种、核定收支、收入上解、支出下拨、定额上解和定额补助、超收分成、短收自负、超支不补、一年一定”的新财政体制。

新财政体制对乡镇经济发展起到了一定的促进作用，但在实际运作中也存在一些问题，主要表现在：

1. 财政体制落实难。由于各乡镇地理位置、经济状况等有较大的差异，形成乡镇之间，国、地税之间征管不平衡、税负不平衡、财力不均。2006年，全县13个乡镇，收入最高的达7944.5万元，收入最低的74.8万元，相差106倍。有的乡镇受经济滑坡影响，年初的财税收入任务完不成，造成短收。按照“分灶吃饭”的财政体制，短收乡镇财政自负，乡镇短收部分没有其他的收入渠道补充，造成公教人员工资不能发放，为保障全县社会稳定和公教人员工资发放，县财政拿出资金给予了补贴。这样，个别超收的乡镇超收分成部分留给了乡镇，而短收的乡镇仍然靠县财政补贴，县财政仍然是吃“大锅饭”的局面。



2. 乡镇财税关系难理顺。基层财政所同税务所工作关系不顺，乡镇财政所按行政区划分，税务所多按经济区划分设置，造成机构设置不衔接。国、地税和财政所管理体制不同，国税、地税部门是垂直领导，财政是分级管理，三个部门各随其主，成鼎立之势，造成收入与任务两张皮，乡镇政府对实行垂直领导的税务部门没有领导控制权，很难协调国、地税、财政三家的关系，造成财政收支计划与税收计划脱节，乡镇政府增收的愿望很难实现。

3. 乡镇财政财务难管理。按照规定，乡镇财务收支由乡镇财政进行管理和监督。但目前乡镇财政在财务上主要存在预算外资金管理难。乡镇预算外资金分布在“七站八所”，大量资金由有关部门掌握，财政部门管理一直受阻。其原因主要是县级部门不肯“放手”，乡镇政府也奈何不得。

4. 乡镇财政支出难控制。一是乡镇财政人头经费占财政支出的90%，不少乡镇财政难以承受，支出负担沉重。二是乡镇财政要按法定要求不断增加对农业、科技、教育等方面的投入，同时专项经费又必须做到专款专用，财政支出回旋余地小。三是乡镇财政要对上级扶持的一些建设项目投入配套资金，在财力有限的情况下，调剂能力受到制约。四是乡镇财政资金使用效益不高，招待费、会议费以及社会集团购买力等非生产性支出难以控制。

二、健全与完善财政体制的措施

1. 制订财源建设规划，抓好财源建设，促进乡镇财政收入稳定增长。解决乡镇财政困难的根本是培植壮大财源，途径是大力发展农村经济。乡镇政府要把发展区域特色经济作为中心，财政部门要制订出符合乡镇资源条件和经济水平、符合国家产业政策、科学可行的财源建设规划。坚持以经济效益为中心，进一步强化基础财源，巩固支柱财源，积极培植新兴财源，努力开拓替代财源，突出支持发展乡镇企业二次创业、特色农业、农村多种经济及第三产业，不断优化区域财源结构。

2. 优化支出结构，加强支出管理，提高乡镇财政资金使用效益。控制乡镇财政支出，一是结合机构改革，压缩人员编制，节减财政用于个人经费的开支。二是认真清理财政资金的供给范围，不该由财政负担的经费要核减，行政性收费和罚没收入，要全部纳入预算管理，实行收支两条线。三是进一步完善支出管理办法，行政经费、正常经费、专项经费，要实行分类管理，尤其要大力压缩会议费、电话费、招待费，制止铺张浪费，减少财政开支。四是加大对

农业、科技、教育和公益性基础设施投入，重点保证这些产业和部门的支出需要；对生产性投资，要按照转变经济增长方式的要求，将投资重点放到提高现有企业生产能力和公共设施服务能力上来，努力提高乡镇财政资金使用效益。

3. 建立相对规范统一的县乡财政体制，合理划分事权，充分调动县、乡两级积极性。自2007年1月1日起，对有的镇实施分税制财政体制（分级管理、收入分享、支出定责、责权统一），对其他12个乡镇实行统收统支加激励的财政体制（收支统管、核定收支、超收奖励、短收倒挂、节支留用），进一步明确了县乡两级事权，按照“财权与事权相结合”的原则，把应该下放到乡镇而过去长期没有下放或放而又收的事权，全部下放给乡镇，进一步明确县乡两级政府的财政收支范围，真正做到“乡财乡理，乡事乡办”，人、财、物相随，绝不搞“包办代替”。以增强乡镇自我发展能力，调动起乡镇政府的积极性，努力开发、培植财源，积极组织财政收入。

4. 实行财税合一，建立精简高效的财税机构。实行乡镇财政所与地税所（分局）合并或合署办公，理顺乡镇财政与地税部门的关系，精简机构和人员，降低税收征收成本。具体可分为“财税合一”型和“合署办公”型两种。“财税合一”型，即乡镇地税机构、人员和职能并入乡镇财政所，在原有财政所的基础上，组建乡镇财税所，实行所内按业务分组，人员统一领导，业务分开管理。财税所在业务上受上级财政局和地税局双重领导。“合署办公”型，就是乡镇财政所与地税实行“统一领导，合署办公，业务分开，分别管理”的形式，乡镇财政所长兼任地税所长，受上级财政部门 and 乡镇政府双重领导，地税在业务及人事关系上由县地税局管理，其他方面受乡镇政府领导。

5. 搞好财务管理，强化财政监督。乡镇财政要争取政府的支持，设法排除各种阻力，切实将分散在“七站八所”的预算外资金管起来，并与乡镇预算内资金形成综合财力，为乡镇政府发展经济、行使社会管理职责提供更多的财力保证。



建立健全公共财政体制的思考

山西省岚县副县长

程芝生

一、深化财政体制改革，完善公共财政体制

“十一五”时期是岚县全面建设小康社会，加快构建社会主义和谐社会的重要时期。深化财政体制改革，完善公共财政体制，为经济社会全面协调可持续发展提供强有力的财力保障，是财政工作者的重要职责和紧迫任务。完善公共财政体制，要围绕“建设经济强县、文化大县、法制社会、和谐社会，实现全县人民富裕安康”的总目标，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，按照为民理财、依法理财、科学理财、民主理财的要求，坚持生财有道、聚财有方、用财有规，推进财政收支分类改革，科学划定财政支出范围，调整优化支出结构，强化收支管理监督，充分体现公共财政的法定性、公共性、公开性，不断完善公共财政体制，加大以工哺农、以城带乡的财政转移支付力度，加快实现基本公共服务的均等化、普惠化。

1. 构建全面协调可持续发展的财政收入管理体制。目标是建立完整统一的公共财政收入管理体系，确保财政收入增长与经济增长相协调、县级财力增长与全县财力增长相协调。一是健全规章制度。将分散于政府职能部门管理的各项政府性资金纳入财政管理，形成完整统一的公共财政收入管理体系，进一步完善政府统一预算。二是依法治税。利用现代化的征管手段，建立健全税源管理、征收管理、稽查管理相互协调配合的税收征管体系。三是建立财税收入增长监测分析新机制，及时准确地监测财源变化和收入增长趋势，加强对重点