

探索 与 实践

2007年辽宁财政优秀调研报告集

● 辽宁省财政厅 编

辽宁人民出版社

TANSUOYUSHIJIAN

探索 与 实践

2007年辽宁财政优秀调研报告集

● 辽宁省财政厅 编

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与实践: 2007 年辽宁财政优秀调研报告集 / 辽宁省财政厅编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2008.8

ISBN 978-7-205-06421-1

I. 探… II. 辽… III. 地方财政—研究报告—辽宁省—2007 IV. F812.731

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 110067 号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印 刷: 沈阳市北陵印刷厂

幅面尺寸: 146mm × 208mm

印 张: $15\frac{1}{2}$

字 数: 390 千字

印 数: 1000

出版时间: 2008 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2008 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 王丽竹

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 蔡桂娟

书 号: ISBN 978-7-205-06421-1

定 价: 30.00 元

序

2007年是辽宁财政发展史上极不平凡的一年。全省财政部门在省委、省政府和财政部的正确领导下，围绕财政厅党组确立的牢固树立“财政三观”理财理念，求真务实，团结奋进，通过完善理财机制，整合财力资源，全力做好支持县域经济加快发展、支持企业改革与发展、支持以改善民生为重点的社会事业改革与发展“三篇文章”，取得显著成效。全省一般预算收入实现1 082.7亿元，首次突破千亿元大关；各级财政直接用于改善民生的支出450亿元，比上年增长49.5%，占一般预算支出的比重超过1/4。财政收入蛋糕的做大和支出结构的优化，有力地促进了全省经济社会的全面发展。

在财政改革与发展的伟大实践中，各级财政部门广泛深入开展调查研究，形成了许多有观点、有内容、可操作的调研报告。在2007年全省财政系统优秀调研报告评比活动中，共有52篇调研成果获奖。我们对获奖作品进行编辑整理（个别作品因政策或数据不宜公开，未收录在报告集中），形成了《探索与实践——2007年辽宁财政优秀调研报告集》，供广大财政干部在工作中学习、借鉴，更好地指导和推动财政工作。

在本书编辑过程中，得到了厅内各单位、各市财政局和辽宁人民出版社的大力支持，在此谨致谢忱。

受时间、经验和水平所限，书中难免有疏漏之处，敬请读者批评指正。

编 者

2008年6月

目 录

序	1
---------	---

一 等 奖

辽宁老工业基地振兴政策绩效研究	3
-----------------------	---

辽宁省财政科学研究所 闫 伟 郭 明 王振宇
连家明 张 季 陆成林

“十五”期间辽宁省国有企业经济运行分析报告	21
-----------------------------	----

辽宁省财政厅企业处 吴作章 王建志 孙 晶

2006 年辽宁省财政运行分析报告	37
-------------------------	----

辽宁省财政厅国库处 金允坤 杜 卓 於 良

全省行政事业单位资产清查情况调研报告	66
--------------------------	----

辽宁省财政厅综合法规处、资产处 周 群 刘世伟 毕文利
曹新珠 陈 彤

关于全省县（市）财源建设工程实施情况的调研报告	75
-------------------------------	----

辽宁省县区财源建设办公室 马 健 姚 践 池景山
孙 滢 潘成元

基本公共服务均等化与财政责任	84
----------------------	----

大连市财政局 王纪成 孙 开 李晓莹
韦 敏 王家永 刘明慧
贺蕊莉 陆文喜 王 蓓

整合政府财力资源研究	100
------------------	-----

丹东市财政局 刘 晗 由 平 郑 薇

二 等 奖

关于适度降低“两个比重”的思考	115
-----------------------	-----

辽宁省财政科学研究所 王振宇

进一步完善转移支付制度 推动地区间公共服务 均等化	128
------------------------------------	-----

辽宁省财政厅国库处、预算处 康加军 尹莉萍 孙春杰
董宇光

关于省直驻沈机关规范津贴补贴情况的调研报告	140
-----------------------------	-----

辽宁省财政厅综合法规处 周 群 于京东 郑向杰
李永柱

积极运用财政政策支持全省金融环境建设	148
--------------------------	-----

辽宁省财政厅债务金融处（办） 康 健 唐正印 洪中强
田欣雨 王 欣

关于省财政厅处级领导干部选拔任用情况的调查 与思考	157
------------------------------------	-----

辽宁省财政厅人事教育处 王连义 吕 光 郭 瑾

关于全省非税收入管理情况的调查报告	164
-------------------------	-----

辽宁省财政厅非税收入管理处 李德海 孙 芑 罗 超
赵智军

构建高技术产业投融资体系之财政政策调研	173
---------------------------	-----

辽宁省财政厅办公室 苏冬一

关于对全省东部重点区域实施生态补偿政策的	
----------------------	--

调研报告	185
辽宁省财政厅农业处 孟光新 王 力 王新宇	
关于全省现代服务业发展的调查报告	191
辽宁省财政厅流通处 马树来 付玉环 王景艺	
关于辽宁县乡财政经济状况的调查	
——基于全省财政科研观察点的问卷分析	199
辽宁省财政科学研究所 王振宇 张兵男 钱莲琳 王东伟 寇明凤	
关于建立全省生态补偿机制的调研报告	212
辽宁省财政厅经济建设处 韩百智 吴海建	
关于全省财政系统青年群体及青年工作状况的调查 与思考	219
辽宁省财政厅机关党委 王建国 白金明 孙 红	
构建财政系统预防腐败体系的调查报告	227
辽宁省财政厅行政监察处 冯振军 王晓军	
辽宁省农业综合开发资源潜力和区域开发的调研报告	235
辽宁省农业综合开发办公室 张景祥 陈 学 张恩禄 侯 宇	
关于朝阳市县域产业园区建设情况的调查报告	243
朝阳市财政局 李文华 鲍玉生 卢彦海	
完善农村公共产品供给机制 提高农村基本公共 服务水平	250
丹东市财政局 牛向东 由 平 郑 薇	
抚顺市大伙房水库周边及上游地区农民收入情况 调查报告	258
抚顺市财政局 杨一凡 关 伟	

缓解农业地区财政困难的思考与对策	266
------------------------	-----

铁岭市财政局 孙耀民 冯碧秋

三 等 奖

关于棚户区改造项目国家开发银行软贷款资金管理工作 情况的调研报告	275
---	-----

辽宁省债务管理办公室 康 健 唐正印 洪中强
王 欣

健全公共财政体制 完善政法经费保障机制 ——东北三省政法部门经费保障状况研究	282
---	-----

辽宁省财政厅行政政法处 柳晓玲 夏鹏程 李 鑫

关于建昌等五县（市）乡财县管改革情况的调研报告	290
-------------------------------	-----

辽宁省财政厅联合调研组 张钢军 苏仲义 赵志刚
张守志 姚 践 刘 娟
吴淑云 侯 巍 王传丹
徐 其

辽宁建立完善农村居民最低生活保障制度的调研报告	298
-------------------------------	-----

辽宁省财政厅社会保障处 邹大鹏 孙 会 沈光波

改革完善财政支农资金管理机制研究	305
------------------------	-----

辽宁省财政厅农业处 孟光新 靳伟强 王 力

关于解决资源枯竭矿山破产遗留问题的调查报告	312
-----------------------------	-----

辽宁省财政厅企业处 宋金国 王天威 葛晓民

辽宁省下岗失业人员小额贷款担保工作存在的主要问题 及对策建议	318
---	-----

辽宁省中小企业信用担保中心 于连国 徐志文 宁 静 孙柏林

浅议行政事业单位公务消费制度	325
辽宁省财政厅行政政法处 柳晓玲 梁 伟 蔡志远	
关于抚顺、葫芦岛两市企业职工基本养老保险基金收支 情况的调研报告	332
辽宁省财政厅社会保障处 王作英 杨雪松	
会计诚信与构建和谐社会	339
辽宁省财政厅会计处 刘琪瑶 王燕生 金洪涛	
完善财政监督机制 强化财政内部监督	346
辽宁省财政厅监督检查局 范永恒 吴晓梅 杨恩波	
辽宁省中等职业教育发展状况调查	353
辽宁省财政厅教科文处 王 超 潘巨春 郭晓宁 曲道林	
关于全省重点艺术院团和演出市场发展状况的调查报告	366
辽宁省财政厅教科文处 王 超 宋 杰	
关于两法合并对全省企业所得税影响情况的报告	373
辽宁省财政厅预算处 聂少林 杨亚男 滕 越	
经济欠发达地区财政支持社会主义新农村建设问题的 探索与研究	378
朝阳市财政局 肖建辉 李文华 王志华 周宏杰	
市本级会计集中核算与财政国库集中支付接轨模式研究	390
沈阳市财政局 王 彦 韩 伟	
关于整合非税收入资源的思考	402
盘锦市财政局 赵显良 王占成	
对资源枯竭城市阜新公共支出需求情况的调查	410
阜新市财政局 韩树伟	

丹东市地方财政支出结构分析	416
丹东市财政局 赵 军 苗 强	
2006 年沈阳市税收收入分产业情况分析	427
沈阳市财政局 吴开华 沙 磊	
关于对本溪市落实农村义务教育经费保障机制的调查	440
本溪市财政局 吕国玺	
关于完善农村居民最低生活保障制度的财政对策	449
营口市财政局 李思福 郭 奎 王维旺 李荣新	
辽阳市中小企业信用担保机构发展状况调查	454
辽阳市财政局 董颖慧	
关于葫芦岛市企业职工基本养老金运行情况的调查	464
葫芦岛市财政局 谭玉敏	
关于鞍山市地方国有留存企业基本情况的调查报告	472
鞍山市财政局 胡 筱	
锦州市彩票市场运行情况调查	480
锦州市财政局 檀成仕 刘庆华 赵 越	

一等奖

全省行政事业单位资产
清查情况调研报告

辽宁省财政厅综合法规处、资产处

周 群 刘世伟 毕文利

曹新珠 陈 彤

按照财政部的总体部署，我们以2006年12月31日为基准日，在全省行政事业单位范围内组织开展了资产清查工作。此次资产清查，无论从规模、范围和深度等方面看，都是建国以来少有的。经过各地区、各部门、各单位艰苦工作，圆满地完成了工作任务，得到了财政部和省政府领导的充分肯定。

一、总体情况

一是成立了以省财政厅厅长邱志刚同志为组长，副厅长何明清、侯志平同志为副组长的全省行政事业单位资产清查工作领导小组，并下设办公室，具体开展组织、指导、协调、监督、检查、汇总等方面的工作。二是组织各地、省直各有关部门和单位的4000多人收看了全国行政事业单位资产清查工作电视电话会议，同时召开我省行政事业单位资产清查工作电视电话会议，对有关工作进行了详细部署。三是根据财政部总体要求，结合我省实际，制定了《辽宁省行政事业单位资产清查工作方案》，对资

辽宁老工业基地振兴政策 绩效研究

辽宁省财政科学研究所

闫 伟 郭 明 王振宇
连家明 张 季 陆成林

振兴东北等老工业基地是新世纪、新阶段我国经济发展战略和地区布局的一个重大变化，振兴的成败关系到我国装备制造业自主发展能力，关系到国有经济改革成败，关系到全面建设小康社会中地区协调发展和新的增长极的形成，举世瞩目。振兴战略提出已经三年有余，振兴成效如何，今后如何发展，各界都十分关注。我们拟对辽宁老工业基地振兴三年过程进行评估，分析政策及成效，找出仍存在的问题，提出继续前进的方向。

一、振兴辽宁老工业基地主要政策回顾

辽宁老工业基地振兴以来出台的政策很多，就其基本目标而言，主要是解决两大类问题：一是解决历史性问题；二是解决发展性问题。下面我们就按照不同的政策目标，对振兴以来主要政策实施情况作概要的回顾和总结。

(一) 化解历史包袱的振兴政策

1. 分离国有企业办社会。2003 年，中央 11 号文件中明确提出，“选择部分老工业基地城市进行分离企业办社会职能试点，有步骤地剥离重点大企业办社会职能，中央企业分离办社会职能所需费用由中央财政予以适当补助”。经过积极努力，截至 2006 年底，辽宁省的中央直属企业分离办社会职能工作已经完成，地方国有企业的分离面也已经基本完成。通过积极推进分离国有企业办社会职能，辽宁省国有企业负担明显减轻。

2. 解决国有企业厂办大集体。辽宁省的厂办大集体企业总体来看历史遗留问题较多，大量企业停产和职工失业，严重制约国有企业改革发展，影响社会稳定，同时改革成本缺口较大，是国企改革工作中的难点和焦点。为此，中央 11 号文件中明确提出要“妥善解决厂办大集体问题”。目前，对全省厂办大集体改革成本需求情况重新进行了测算，改革方案已经基本拟定，正待实施。可以预见，待这项政策全面落实推开以后，必将使国有企业包袱进一步卸除。

3. 促进资源枯竭型城市转型试点。阜新市“因煤而立、因煤而兴”，随着煤炭资源的迅速枯竭和市场经济的冲击，经济陷入困境，并引发一系列社会问题。为此，国务院将阜新确定为“全国资源枯竭型城市经济转型试点市”，拉开了资源枯竭型城市转型的帷幕。近些年来，阜新市逐步走出以煤炭为主的“黑色经济”，通过大力发展绿色农产品精深加工业，使之成为阜新的接续和替代产业，建设充满生机和活力的“绿色阜新”，初步完成了经济转型的“文章”。同时，积极推进阜新等市采煤沉陷区治理，一些社会问题得到有效解决。

4. 实施国有企业改制重组。中央 11 号文件中明确提出要实现体制机制创新，加快国有经济战略性调整，深化国有企业改革。2005 年 6 月，辽宁省委、省政府进一步发文确定了改革

目标,并明确要求放开国有企业股权比例限制,鼓励境内外、跨行业、跨所有制改制重组,实现投资主体多元化。截至2006年底,辽宁省国有企业改革取得较大进展,国有大型工业企业股份制改制面达到63%,国有中小型工业企业改制面达到81%,国有非工业企业改制面达到49%,国有、民营、外资等多种投资主体并存的格局初步形成。国有控股上市公司股权分置改革基本完成。同时,一批国有大型骨干企业与央企、知名民企及世界500强企业实现了战略性重组。

5. 豁免企业历史欠税。2005年,国家出台了促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的政策,其中明确了涉及地方税收主要是对外资购买和参股的原企业历史形成无法归还的欠税给予豁免。2006年12月,财政部和国家税务总局联合发文,对东北老工业基地企业在1997年12月31日前形成的,截至通知下发之日尚未清缴入库且符合规定的欠税予以豁免,进一步减轻了企业的历史“包袱”。

6. 完善社保体系及推动棚改工程。为进一步完善社会保障体系,辽宁省积极贯彻中央精神,明确把解决困难群体的就业问题和企业职工养老保险问题作为工作的重点,实行更为优惠的政策。2006年,辽宁省财政筹集就业再就业资金30.3亿元,比2005年增加了72.2%;为80万名“4050”灵活就业人员提供了养老保险和医疗保险补贴;为28.4万名城镇下岗失业人员和25.7万名进城务工农民提供了培训补贴;为全省安置3.8万“零就业”家庭成员就业提供了资金保障,支持全省实现城镇实名制就业120万人。同时,为加快城市建设步伐,改善城市投资环境,解决部分弱势群体住房难的问题,2005年辽宁省委、省政府制定了全省城市集中连片棚户区改造实施方案,将符合标准的部分弱势群体住房纳入棚户区改造范围。作为一项惠及普通老百姓的民生工程,棚改工程在带动经济发展、扩大就业、促进社会和谐等方面产生了深远影响,为辽宁老工业基地振兴奠定了

坚实的基础。

(二) 增强发展活力的振兴政策

1. 国家给予重点项目资金支持。在国家支持老工业基地振兴的投资项目中,辽宁有191个项目,占总项目数的42.4%。其中,2003年东北老工业基地改造国债第一批100个项目中,辽宁省有52项,占项目总数的52%,总投资442亿元;2004年国家发改委下达的第二批国债197个项目中,辽宁省共有91项,占项目总数的46.2%,总投资221.68亿元,涉及制药、船舶制造、机械、冶金、化工及生物工程等领域。截至2007年初,辽宁大部分国债项目都已经开工,第一批国债项目已经陆续投产,有力支撑了辽宁老工业基地优势产业的做大做强。此外,为确保国家和辽宁重点项目、关键项目和关系全局项目的资金链不断,打通地区发展的瓶颈制约,2005年1月,国家开发银行与辽宁省政府签订了《加快辽宁老工业基地振兴开发性金融软贷款合作协议》。贷款期限长达25年,利率予以一定的优惠。截至2006年年底,全省已签订借款合同349.50亿元,占总额度的69.9%,实际提款306.77亿元,占已签合同金额的87.8%。

2. 增值税转型等税收优惠。中央11号文件规定,在东北地区实施装备制造业等八大行业增值税转型等税收优惠政策试点。经过几次调整,目前辽宁省购进的机器设备类固定资产所含的进项税金,允许在计算缴纳增值税时予以全额扣除。截至2006年年底,辽宁省经国税部门认定符合退税条件的增值税一般纳税人共28824户,其中2005年和2006年抵、退税分别达到17.5亿元和29.6亿元。增值税转型政策的实施,调动了企业加快技术改造投资的积极性和自主创新的热情,并较好体现了“政策洼地”效应,促进了企业产品结构的调整,有力地支持了企业发展。同时,按照国家企业所得税的有关优惠政策,我省提高了企业固定资产折旧率,缩短了固定资产和无形资产的折

旧和摊销年限，提高了计税工资的扣除标准，执行了企业技术开发费加计扣除标准。截至 2006 年，全省共有 15.8 万户工业企业享受了振兴老工业基地税收优惠，增加税前扣除额 1851 亿元，使盈利企业实际少缴企业所得税 6.1 亿元，为企业发展进一步注入了后劲。

3. “五点一线”开发开放等战略实施。2006 年省委、省政府紧紧抓住沿海开放的重要机遇，提出并确立了“五点一线”沿海经济带的开发开放战略。发展“五点一线”沿海经济带，可以充分整合和利用沿海 1 000 多公里宜港岸线和 400 公里深水岸线，低成本地开发 2 000 多平方公里的废弃盐田和荒滩，既培育了辽宁新的经济增长点，又符合国家推进环渤海发展的总体战略部署。国家开发银行经过充分论证后决定给予大力支持，已经落实了 300 亿元政策性贷款的额度。目前，“五点一线”工程已全面启动，基础设施建设和动迁工作进展顺利，一批重点项目陆续签约。与此同时，沈阳铁西“东搬西建”整体改造工程，以及大连东北亚航运中心建设，也都取得了显著成效。上述发展战略和政策举措的顺利实施，必将给辽宁未来发展增添极大的动力。

4. 支持县域经济发展。县域经济在辽宁经济格局中一直是最薄弱的环节。为加快老工业基地振兴步伐，统筹城乡发展，自 2003 年开始，辽宁省政府连续制发或转发文件，确定了省政府对县实行共享税种增量返还的财政体制政策和转移支付政策。这些政策的实施，有效缓解了县乡财政困难，保障了县乡政权的正常运转和县域经济发展的财力需要，提高了县级政府发展县域经济的积极性，促进了县域经济发展。2006 年全省 44 个县（市）实现 GDP 3 339 亿元，比上年增加 376 亿元；完成一般预算收入 109 亿元，首次突破 100 亿元大关，比上年增长 29.9%，高于全省平均水平 8.9 个百分点。