

财苑文荟

CAIYUAN WENHUI

农敏福 吴重华 主编

广西人民出版社

CAIYUAN WENHUI

图书在版编目(CIP)数据

财苑文荟/农敏福,吴重华主编. —南宁:广西人民出版社,
2004. 10

ISBN 7-219-05171-9

I. 财... II. ①农... ②吴... III. 经济学—文集
IV. F0—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 106478 号

责任编辑 韦向克

责任校对 彭青梅

财苑文荟

农敏福 吴重华 主编

广西人民出版社出版

(邮政编码: 530028)

南宁市桂春路 6 号)

850 毫米×1168 毫米 1/32

10.25 印张 250 千字

广西新华书店发行

南宁市福青印务有限责任公司印制

2004 年 10 月第 1 版

2004 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

ISBN 7-219-05171-9/F · 610

定价: 25.00 元

《财苑文荟》编委会

主 编：农敏福 吴重华

副主编：苏崇好 赵志鸿 廖满新 陈娟堂

编 委：冯光波 陈超文 黄雪玲 简贵和

李子龙 江礼清

序

摆在我们面前的是一册记录广西区党校函授学院南宁地区财经学校教学点大学本科学员两年半学习的业绩。虽然,学习业绩不只包括毕业论文,但毕业论文无疑是学习业绩的一种综合反映。由于学员们的工作岗位和学习专业都是财政方面的,因此他们的毕业论文也大多属于这一领域的内容。大概因为这样一种关系,多数文章都具有相当的专业水准,对做好当前财政工作特别是财政体制改革,具有一定的参考价值。尽管每篇文章研究的具体方向和角度不同,风格不同,但它们之间的共同特点却是明显的。

首先,研究的问题实在。文章的作者们都在实践第一线工作,他们对财经领域的情况很熟悉,财经工作中有些什么问题,可以说他们心里一清二楚,因此,文章研究的问题都抓得很准,都是当前实践中急需解决的;作者们所作的对策研究,也是实事求是,以现实存在为根据,注重可行性;就文风而言,虽然是对策性或理论性研究,但极少见到空话、大话,观点都很鲜明,语言也比较通俗。

其次,研究的问题新颖。财经部门是国民经济的老部门,在经济体制改革中也是首当其冲的,需要研究的问题很多,很多问题在理论界和实际工作部门已经是老生常谈了,因此,一般人写论文,往往选些旧题目,或者说找不出需要研究的新问题。这本论文集的不少作者倒有些“闯”劲,选择了一些不为人注意,但又很重要的现实问题作为研究对象。例如:研究会计信息质量问题、研究个体

私营企业的财会工作、研究图书发行集团的财务控制体系、研究乡镇财政体制改革，等等。

由于研究的问题新颖，文章所提出的观点、得出的结论，自然也有一定的新意。好文章贵在有新意。研究的问题新、提出的观点新、研究的方法新、运用的资料新，就是“新意”的主要表现。可见这本毕业论文集是有闪光之处的。

最后，研究的问题管用。大凡研究的问题来自实践的需要，研究的结论又有创新，那对我们当前正在做的事情无疑是有帮助的。尽管这种帮助有大有小。问题的研究包括理论研究和应用研究，其本身并不是目的，目的是为了指导实践，为实践出谋划策。论文集作者们的这一目的是明确的，效果也是明显的。在学校学了几年理论知识，毕业之际，运用这些理论知识去研究、探索一些自己在工作中碰到的难点问题，这就是理论联系实际，这就是我们学习的目的和原则。

诚然，学员们都是在职学习，由于工作繁忙，没有太多的时间和精力作更深入的研究，因而研究成果还不很成熟，希望同学们再接再厉，发扬在校时的刻苦钻研精神，学习、学习、再学习，实践、实践、再实践，在理论与实际相结合的道路上不断前进。

是为序。

张 敦

目 录

适应分税制财政体制改革 加快发展地方财源 /张君华 …	(1)
影响乡镇财政职能发挥的原因及对策 /陈正昌……………	(10)
我国养老保险基金缺口之解决方法探讨 /陈娟堂……………	(20)
关于深化投资体制改革的思考 /赵 虹……………	(27)
预算外资金管理之我见 /何新元……………	(34)
浅论我县预算外资金管理存在的问题及对策 /许武飞 ……………	(39)
对预算外资金管理的几点探讨 /陆国强……………	(45)
关于加强隆安县财源建设的思考 /黄星晰……………	(55)
搞好县乡税收征管工作 实现财政增收之我见 /李荣战 ……………	(65)
浅议分税制对大新县财源建设的影响和对策 /张云轩……	(76)
试论龙州县乡镇财政困难的原因及对策 /陆莲美……………	(84)
加大财源建设力度 壮大财政实力 ——关于横县乡镇财源建设的思考 /陆镇歌……………	(90)
县级财政困难的成因及对策 /吴光勇……………	(99)
崇左县乡镇财政存在的困难及对策 /谢建闯 ……………	(107)
“三农”问题浅议 /唐 蔚 ……………	(114)
推进农业产业化经营 增加农民收入 /李兆专 ……………	(122)
试论新时期横县农业综合开发工作的新思路 /闭中华 …	(129)
贫困地区农业产业结构调整存在的问题及对策 /覃红元 ……………	(137)

探索大农业发展思路 调整优化农业整体结构 /黄祝君	(143)
论城镇化对农村经济的影响和作用 /吴振喜	(150)
浅谈县域民营经济存在的问题与对策 /钟腾飞	(159)
小城镇建设与地方经济发展初探 /黄善旺	(167)
加大诚信力度 打好经济管理翻身仗 /覃学来	(175)
加强文化建设 促进经济发展 /李方宁	(183)
会计集中核算制度的实践与理论探讨 /李成忠	(192)
浅谈管理会计在银行的应用 /鲍忠荣	(200)
论新华书店图书发行集团财务控制体系的建立 /蒙世国	(208)
医院成本核算之我见 /兰安安	(215)
会计信息失真的原因及对策 /梁庆强	(223)
提高会计信息质量问题的研究 /李晓霞	(233)
创名牌是企业发展之无形资产 /农春新	(244)
谈会计诚信 /黄汉德	(252)
加强宾阳个体私营企业财会工作的探讨 /韦 健	(260)
试论加强税务干部职业道德教育 /黎小青	(268)
浅谈影响女性从政的诸多因素及对策 /韦梦飞	(279)
浅谈人力资源的确认与计量 /王建鸿	(286)
浅谈培养学生“说”的能力 /黄雪玲	(293)
谈谈教学中的几点体会 /凌美娥	(298)
浅谈《计算机基础知识》的教学 /赵海燕	(303)
浅谈教学方法的应用 /黄为丽	(310)
关于中专体育教学与终身体育锻炼接轨的思考 /黄毅强	(314)
后记	(319)

适应分税制财政体制改革

加快发展地方财源

● 张君华

分税制是通过税收划分来确定中央和地方财政分配关系的一种分级财政体制的形式。在分税制下,中央和地方的财权和事权都有法律保障,又都有各自稳定的收入来源,能够自求平衡,因而有利于财政分配关系的稳定。1994 年我国实行的分税制改革,是我国财政体制的一次重大改革,也是经济体制改革的重要突破。这次分税制改革,侧重点是解决中央财政与地方财政之间的财力分配关系问题。

解决好这一财力分配问题,中央和地方两个积极性就能够充分得到发挥,政府意图就能够顺利实现,国民经济就能够协调发展。否则集中过多,地方没有相应的财力,就不能因地制宜地发展,最终将影响社会总财力和整个经济的发展。如果集中过少,地方机动财力过多,中央将失去宏观调控能力,地方会盲目发展,危及整个国民经济的综合平衡与协调发展。这就要求我们合理集中,适当分散,既保证国家宏观调控的需要,又要给地方适当的权力,让其灵活发展,充分调动地方的积极性。

一、分税制运行情况及存在的主要问题

通过这几年来实行的分税制度改革实践,全国财政收入每年都保持着持续较快的发展,这说明税制改革是成功的,其意义是重大的。以发展的眼光看,新的财税体制对促进社会主义市场经济体制的建立和发展,促进国民经济持续、快速、健康发展,已经越来越明显地发挥重要的作用。

新的财税体制运行以来,在看到其积极效应的同时,也存在一些亟待解决的问题和困难。

1. 地方财政增长面临暂时性困难,加大了地方财政尤其是贫困地区财政收支平衡的难度。从静态看,分税制不影响基期的地方既得财力,但是,动态发展结果表明,中央政府从收入的增量中将得到较多的份额,地方财政自我平衡能力会相应有所削弱。在分税制下,中央集中了全国财政收入 60% 左右,地方可支配的财力只占 40% 左右。虽然中央财政通过转移支付返还地方 20% 左右的收入,但由于资金有一个在途时间,也加重了地方财政资金调度困难。分税制后,一些原有的稳定增长的收入集中到中央,风险性收入,零星分散税种收入列为地方固定的收入,这样不能不使地方政府依附于上级政府“过日子”。

2. 企业还贷能力减弱,一些县级财政运行将会更加艰难。党的十一届三中全会以来,各地方政府在培植财源方面做了大量的工作,因地制宜地扶持了一大批企业,促进了地方经济的发展,但同时也背上了大量的债务。地方政府本想通过税收的增长逐步偿还,但分税制改革打破了这一设想。取消以税还贷后,企业还贷能力减弱了,一些县级财政不得不背着沉重的包袱步入新体制。由于县级财力有限,也难于再挤出更多的资金来扶持县乡企业的发展。分税制后,地方政府无权减免属于中央财政收入和共享收入的税收,企业完全靠税后利润和折旧基金还贷能力显然将会减弱,

至于一些经济基础差的县乡财力更是所剩无几,经常性开支大部分要靠上级补助来维持,资金调度非常紧张。

3. 新的政策性增支因素给地方财政带来了很大的困难。近几年来,不仅中央财政出现赤字,而且不少地方财政也出现了赤字,工资制度改革措施出台加剧了地方财政的困难。

4. 实行中央收入与税收返还挂钩,即中央对地方下达两税增长目标,如完不成目标要求扣减地方税收返还基数,这与分税制改革宗旨不符。

5. 在财力范围已划分清楚的同时,各级政府事权的划分不够清晰。完整的规范化的分税制模式应包括:科学界定中央政府与地方政府的事权范围。我国的行政体制改革尚在进行,适用于转移支付制度的因素法和标准法尚在研究进行,分税制方案自然不能建立在合理的划分中央财政和地方事权范围的基础上。所以分税制财政体制下出现权责不清,分配关系不平衡的某些旧体制弊端的复归是难以避免的。

二、实行分税制后地方财政需要解决的问题

从地方的实际情况出发,完善分税制需要地方财政研究解决如下几个问题:

1. 解决和界定各级政府的事权问题,这是建立规范化的科学的转移支付制度所必须解决的问题。财政是为政府活动提供财力保障的工具。财政的职能范围由政府职能范围所决定。随着我国经济体制改革的深入,特别是党的十四大提出建设社会主义市场经济体制后,转换政府和财政的职能范围已是势在必行。其趋势是,一方面,随着政府从一般性企业经营管理职能退出,与微观经济管理有关的事权将基本脱离政府;另一方面,在推进市场化过程中,随着政府宏观职能的加强,有关的财政职能将受到重视。事权,即地方各级政府享有管理本行政、事业、经济和社会发展的权

力。财权,即地方各级政府能够依法组织收入和自主支配财力的权力。要依照事权与财权相适应的原则来处理中央与地方财政事权划分范围,中央政府主要承担宏观经济管理、国防外交、跨省间的特大基础设施建设项目、特大自然灾害等全国性的开支事项。而地方政府主要是管理本辖区的事务。事权决定财权,财权确保事权,财权如果与事权不适应,事权就无法履行。因此,为确保地方各级政府履行事权的财力,需要上一级政府赋予下级政府相应的财权。

2. 建立科学合理的转移支付制度,实现地区之间财力的大体平衡。转移支付是在分税制的条件下,中央财政通过体制补助(或上解)、基数返还、税收共享、专项拨款等再分配形式,划转给地方财政的财力,用于本级支出,以增强中央财政的宏观调控能力,实现各地方财政横向平衡和共同发展的目标。

3. 完善地方,特别是县乡财政管理体制。地方财政改革在我国整个财政改革中处于十分重要的地位,同时也是国家财政体制改革的继续和完善。其总的指导思想是建立以分税制为基础的地方分级财政。以充分调动地方各级政府的积极性,为地方政府履行政治经济职能提供财力基础。

4. 建立与分税制相适应的地方税体系,明确地方税收管理权限,赋予地方一定的税收立法权。建立并完善地方税体系是深化地方财政体制改革的需要,也是建立地方分税制新体制的客观前提。地方税收管理权限的内容是广泛的,它包括税收的征收权、稽查权、管理权,也包括某些地方税收的立法权。从目前的实际情况看,分税制后,中央与地方大的分配关系已经划定,地方财政收入方面的积极性提高了,赋予地方必要的税收立法权,有助于进一步挖掘地方税收潜力,扩大地方收入。过去地方主要把眼光放在流转税类的大税征收上,现在地方开始把眼光转向增加地方收入的地方税种上。而且各地都有一些潜在税种有待开征。如:土地资

源、矿产资源、农林特产品、费改税等，如没有税收立法权，只能眼看着这些收入白白流失。

三、适应分税制改革，转变地方财政理财观念

分税制的实行，标志着财政工作进入了一个新的阶段。但有一些同志没有从过去计划经济体制形式下的财政工作观念中解放出来，还存在一些片面的模糊的认识。搞好分税制改革，关键在于用新观念、新思路、新办法理解新体制，解决新问题，确定新的工作思路。

1. 要强化发展观念，发展才是硬道理。实行分税制后有的地方感到政府对企业不能减税让利了，地方的财力少了，扶持生产无能为力。这种思想与新体制要求是不相符的。新财税体制的根本特点是中央和地方各收各的税，各办各的事。因此地方政府要从根本上改善自己的财政状况，必须更加重视财源建设。

2. 要强化效益观念，练好内功。不管是从中央利益的角度看，还是从地方利益的角度看，企业效益是财政收入的主要来源。今后，地方财政工作的重点要突出经济效益。分税制强化了地方财政对经济效益的依赖，把地方企业所得税划归地方固定收入，因此，地方财政只有帮助企业苦练内功，努力降低成本，全面提高经济效益才能增收。

3. 要强化全局观念。从各地情况看，实行分税制后，地方领导都在考虑如何扩大自己的税源，这是完全应该的。但也有一些地方的同志因此产生了重地方税，轻中央税的倾向。比如，增值税征收面广、数额大、增长快。测算地方分享的增值税 25% 部分，加上地方企业所得税、城建税和教育附加，地方可从企业缴纳的税收中得到 50% 左右的收入。如果在增值税上不用劲，不光是中央利益受损，而且地方的既得利益也保不住，基数内这一块掉下来，其他税源是难以弥补的，这也体现了中央利益与地方利益的一致性。

所以各级政府既要谋求自己的财源优势,又要树立全国一盘棋的思想,增强全局观念,保证中央和地方收入同步增长。

4. 要强化平衡观念。目前,一些同志认为分税制后,中央把大宗税源拿走了,留给地方的尽是分散的税源。因此,收入难以组织,支出难以保证,财政难以平衡。都有特殊理由要求上级财政予以照顾。财税改革目的就是建立一个分散决策、分级负责、分灶吃饭、自求平衡的财政体制,实现财政收支平衡是各级政府和财政部门的基本职责。

5. 要强化法制观念。目前,一些地方和企业存在越权减免税和“欠税有理、欠税有利”的思想,偷漏税行为严重。因此,要用税收法规来规范、保障和约束财税管理工作,坚决依法查处财经领域的违法行为。

四、抓住机遇,加快发展地方财源建设

在更新观念的同时,还要想方设法把地方财源这块“蛋糕”做大。在包干体制下,地方财政收入的格局是工商税收占主体,分税制后,农业四税、营业税等将成为地方固定收入的重要组成部分。这种税收结构的调整,既给我们地方财政带来暂时性的困难,又给地方经济的发展提供了机遇和方向。我们必须因势利导转变经济发展战略的思路,以市场和效益为导向,以税制、税种、税负变化为依据,调整产业发展方向,改善地方财源结构,建立起多元的有后劲的主体财源体系。

1. 转变理财观念,构造新的理财模式,加强对地方财源建设总体规划设计。在理财思想上必须用分税制要求来统一地方各级政府决策者的思想认识,形成共识,确立因地制宜,立足本地资源方针,实行国有经济、私营经济、个体经济、第三产业一起上,由单一的追求产值,税金转变到既重税,也要抓利,既抓大宗财源税源项目发展,也兼顾零星分散财源开发与培植。在财源开发规划上,要

根据经济发展,财源结构变化,及时调整财源建设指导思想,依靠本地经济基础、自然条件、技术力量等约束条件,预测本地区的财源发展趋势及相关条件,寻求科学生财途径。提出包括战略目标、财源结构、布局、实施措施等在内的财源建设规划。财政部门要在县级中开展争创上亿元县,在乡镇中开展创千万元收入目标活动,力争财政收入每年上一个新台阶。在投资方面,要从追求产值向产值效益型转变,使地方财政收入与经济发展相适应;从偏重外延型转为内含型,走科技兴业、科技兴企道路;从注重第一、二产业向第三产业转变。把投资重点放在旅游、仓储、房地产、商贸、饮食行业上;从注重传统产品转向高科技、高附加值先导产品转变。

2. 巩固和完善地方财源体系,调整和优化地方财源结构。新型的地方财源构成体系模式应该是以现有的支柱产业为依托,大力发展与地方财源关联度较高的第三产业,优质高效农业,着重提高企业经济效益,藉此增加地方固定收入中的营业税、农业特产税。

一是大力开拓效益型财源。目前,企业显性和隐性亏损都很严重,物耗高,成本持续上升,是制约地方财政收入稳定增长的重要因素。分税制把企业所得税、利润划分为地方固定收入,目的是驱动利益机制,促使地方政府从偏重追求产值增长,忽视税利增长转为狠抓企业经济效益。因为企业经济效益上不去,地方财政收入就难以做到持续稳定增长。因此,我们必须坚持以提高经济效益为中心,结合建立现代企业制度,加快企业产权制度改革,为企业提高经济效益提供宽松的环境。同时,企业内部要苦练内功,加强定额管理、物资管理、成本管理、质量管理、现场管理,采用现代化的科学管理手段,迎接新的挑战 and 激烈的市场竞争,在竞争中求生存、求发展、求提高。地方各级政府及其财政部门对现有企业要进行分类管理,把一些创税利大户,市场前景好的企业列为发展型企业,实行人财物倾斜,促使其年年上新台阶。把产品质量稳定,

销售较为顺畅的企业列为巩固型企业,每年提出合乎实际的奋斗目标,制定优惠政策,创造有利条件,促使其向发展型迈进。把微利企业或亏损大户,列为治理型,帮助其分析原因,提出整改意见,力争向巩固型转变,实在无法转变的,可以关、停、并、转或采取租赁、拍卖、破产的方式。通过上述工作,把企业亏损降低到最低限度,最大程度地增加企业收入。

二是突出支柱财源。即重点发展一项或几项产业。在一定区域内集中发展某一项或几项主导产业。如南宁地区要根据地方的实际情况侧重发展制糖、建材、边贸,形成一县一至几个支柱,一乡(镇)一产业,一村一品或几品的区域经济格局。

三是以资源为依托,以市场为导向,走加工增值之路,实现资源向财源的转化。南宁地区地处热带湿润地区,具有丰富的自然资源,但缺乏深度和广度开发,加强地方财源建设,必须加快资源开发步伐。充分挖掘资源潜力,走综合开发道路,实现多层次增值,提高社会整体效益;以扩大资源税、营业税等收入,加速资源财源转换进程。从南宁地区来讲,要注重加大对农林特产资源的开发、利用、加工,鼓励农民、个体户,承包开发荒山、荒地、荒水,大力发展名优特产品如龙眼、荔枝、香蕉、八角等,建立起一批水果基地,努力提高农村产品的商品率和增值率,来直接或间接地增加农林特产税。

四是管理好国有资产,建立国有资产财源。分税制后,地方财政的增量基础在于原有经济基础,即国有资产存量。目前政府及财政部门对国有资产的管理、经营仍处于薄弱状态,国有资产流失严重,尤其是对外招商引资或组建股份制企业时不按规定对中方或国有股进行评估或低估。因此,要建立健全产权交易市场,使国有资产进入交易市场,在流通中保值增值。在组建股份制企业 and 对外招商引资中,要做好所有权界定、评估工作;在日常管理中要设立、完善国有资产增值保值考核指标体系。建立国有资产经营

预算,初步实现国有资产由管理型向经营型过渡,使国有资产成为新的财源增长点。

五是大力发展非国有经济型财源。非国有经济尤其是私营企业具有国家投入少,管理成本低的优点。从沿海地区考察,非国有经济占工业总产值比重较高,提供的税款也较多。而南宁地区非国有经济仍处于起步阶段,有较大发展潜力,把发展非国有经济作为分税制后地方财源建设重点不失为明智之举。我们要进一步解放思想,消除对非国有经济的偏见,制定引导非国有企业发展的政策措施,以利于非国有经济在公平条件下展开有益的竞争。与此同时,要加强对非国有经济特别是私营经济的税收征管,减少税收的流失。

六是加快第三产业的发展步伐。加快第三产业的步伐,不仅是增加国民经济总量,优化产业结构的需要,而且也是适应分税制的要求。南宁地区有丰富的劳力、旅游、自然资源,有边贸优势。因此,我们要利用优势,抓住产业结构转换良机,加强商业网点改造,兴建集贸市场,开辟旅游、仓储、房地产等新财源,努力提高第三产业上交收入占地方财政收入的比重。

七是依靠科技进步,充分利用智力开发科技财源。把经济的增长真正转移到依靠科技进步为主,走质量型、节约型、效益型的发展轨道上来,做到财源规模和效益的和谐统一,依托科技兴国富民、兴工强县。

八是加强替代财源建设,减轻财政负担。财政部门要从政策上鼓励、资金上支持、工作上帮助行政事业单位组织合理收入,并引导其资产大部分投向事业发展,弥补经费不足,以相对增加事业发展的资金投入,缓解财政资金供需矛盾,相对增加可用财力。

(作者系区党校南地财校教学点 2001 级本科班财政管理专业学员)

影响乡镇财政职能发挥的原因及对策

● 陈正昌

乡镇财政是国家财政最基层的组织形式,是我国财政体系基础环节。根据公共财政的一般理论和社会主义市场经济体制下政府职能的内在要求,乡镇财政的基本职能应该定位为资源配置、收入分配、调控经济、监督管理四项职能。乡镇财政职能能否充分发挥,直接影响当地经济建设和社会的发展,也影响到我国的财政管理和财政改革。目前,乡镇财政在履行职能的过程中,存在着不少的矛盾。以龙州县为例,全县 13 个乡镇,2001 年乡镇财政总收入为 3627 万元,剔除基金收入和专款外,实际可用财力 3604 万元,而财政支出 3796 万元,其中,用于工资等人员经费 3338 万元,用于生产性支出仅 8 万元,至于社会公共支出的安排便可想而知了。要实现乡镇财政生财、聚财、用财的良性循环,保障基层政权建设的正常运转,保障应由政府负担的社会公共支出的需要,必须有效地解决乡镇财政收支上存在的矛盾,以充分发挥乡镇财政职能。

一、影响乡镇财政职能发挥的原因

乡镇经济基础薄弱,税源投入缺乏。马克思主义经济理论认为,经济是财政的基础,经济决定财政。经济的充分发展为财政提