

尹慧敏/主编

总结创新发展

ZONGJIE CHUANGXIN FAZHAN

“十一·五”时期山东财政改革发展研究

财政
山东
改革



中国财政经济出版社

总结·创新·发展

——“十一五”时期山东财政改革发展研究

尹慧敏 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

总结·创新·发展：“十一五”时期山东财政改革发展研究/尹慧敏主编.
—北京：中国财政经济出版社，2006.6

ISBN 7-5005-9232-9

I. 总… II. 尹… III. 地方财政—经济体制改革—研究—山东
IV. F812.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 078259 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：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 29 印张 482 000 字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月涿州第 1 次印刷

印数：1—5 000 定价：48.50 元

ISBN 7-5005-9232-9 / F·8018

(图书出现印装问题，本社负责调换)

责任编辑/刘景梅

封面设计*陈 瑶

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

编 委 会

主 编 尹慧敏

编 委 阮凤英 于国安 张洪军 庞敦之
李振声 文新三 韩 炜

(以下以姓氏笔划为序)

王 晶	王慎民	冯桂华	刘 冰	孙庆国
李国健	李健民	李海军	宋文旭	宋新生
张 鹏	张玉成	张光月	张相阳	陈祥志
殷 明	侯本领	姜 龙	姜 凝	袁绍明
黄利明	窦玉明			

前 言

“十一五”时期，是山东由经济大省向经济强省迈进，全面建设小康社会的关键时期，也是不断完善社会主义市场经济体制，加快推进公共财政建设的重要时期，具有承前启后的历史地位。山东省委、省政府明确提出“十一五”时期全省要按照“一二三四五六”的发展目标和工作思路，坚持以科学发展观统领全局，全力抓好发展这个第一要务，以实现又快又好发展为主题，以加快自主创新和体制创新为动力，推进由经济大省向经济强省转变，由经济增长方式粗放型向集约型转变，由抓好经济发展向经济社会全面、协调、可持续发展转变，为提前建成全面小康社会、提前基本实现现代化奠定坚实基础。

财政是政府职能的重要组成部分，是实现党和国家大政方针的物质基础。面对新形势，站在新起点，财政工作面临更多的机遇与挑战，我们必须未雨绸缪、科学规划，抓住新机遇，实现新突破。为此，根据山东省委、省政府要求以及财政部统一部署，我们编制了《山东省财政第十一个五年规划纲要》，这对于全面落实科学发展观，充分发挥财政职能作用，促进经济社会健康发展，实现山东省“十一五”发展战略目标，具有十分重要的意义。在此基础上，我们汇总编撰成本书，旨在总结经验、创新思路、促进发展。本书系统回顾总结了山东省“十五”时期财政工作经验，全面阐述了“十一五”期间，山东省财政改革发展的战略构想，明确工作目标，理清工作思路，力求体现宏观性、战略性和前瞻性，突出以科学发展观统领财政工作全局，努力构建社会主义和谐社会，加快完善公共财政体制的基本要求，促进财政经济的可持续发展。

编 者

2006年6月

目 录

第一篇 总体规划

山东省财政第十一个五年规划纲要·····	(3)
----------------------	-------

第二篇 专项规划

“十一五”时期山东省财政综合工作规划·····	(29)
“十一五”时期山东省财政法规税政工作规划·····	(48)
“十一五”时期山东省财政预算工作规划·····	(61)
“十一五”时期山东省财政国库工作规划·····	(75)
“十一五”时期山东省财政行政政法工作规划·····	(97)
“十一五”时期山东省财政教科文工作规划·····	(110)
“十一五”时期山东省财政经济建设工作规划·····	(129)
“十一五”时期山东省财政农业工作规划·····	(152)
“十一五”时期山东省财政社会保障工作规划·····	(164)
“十一五”时期山东省财政企业工作规划·····	(179)
“十一五”时期山东省财政债务金融工作规划·····	(194)
“十一五”时期山东省财政农业税收工作规划·····	(207)
“十一五”时期山东省财政会计工作规划·····	(219)
“十一五”时期山东省行政事业资产管理工作规划·····	(232)
“十一五”时期山东省财政监督检查工作规划·····	(246)
“十一五”时期山东省财政人才队伍建设规划·····	(258)
“十一五”时期山东省财政科研工作规划·····	(273)
“十一五”时期山东省注册会计师管理工作规划·····	(284)

“十一五”时期山东省财政信息工作规划	(299)
“十一五”时期山东省财政干部教育工作规划	(310)
“十一五”时期山东省财政投资评审工作规划	(324)

第三篇 专 题 报 告

“十五”时期山东财政收支运行特点及问题分析	(341)
“十一五”时期山东省财政工作面临的宏观形势分析	(352)
“十一五”时期山东省财政工作需要解决的几个重大问题	(361)
“十一五”时期深化山东省农村税费改革的基本思路	(375)
“十一五”时期深化税制改革的政策趋向与基本思路	(383)
“十一五”时期财政促进社会主义新农村建设的基本思路	(394)
“十一五”时期构建国有资本经营预算制度的基本思路	(409)
“十一五”时期财政支出绩效监督若干问题的思考	(421)
“十一五”时期实现山东财政可持续发展的基本思路	(432)
关于缓解县乡财政困难 促进县域经济社会协调发展的调研报告	(447)

第一篇

总体规划

山东省财政第十一个五年规划纲要



“十一五”时期，是我省由经济大省向经济强省迈进，全面建设小康社会的关键时期，也是不断完善社会主义市场经济体制，加快推进公共财政建设的重要时期。编制和实施《山东省财政第十一个五年规划纲要》，对于全面落实科学发展观，充分发挥财政职能作用，促进经济社会健康发展，实现我省“十一五”发展战略目标，具有十分重要的意义。

一、“十五”时期山东财政改革发展回顾

“十五”时期，是我省财政改革发展最快最好的时期之一。五年来，在各级党委、政府的正确领导下，各级财政部门以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，牢固树立和落实科学发展观，按照省委“一二三四五六”的发展目标和工作思路，解放思想、干事创业，锐意改革、扎实工作，为促进全省经济社会发展做出了重要贡献，谱写了我省财政改革发展的新篇章。2005年我省GDP达到18468亿元，五年平均增长15.2%；境内财政总收入达到3342.2亿元，五年平均增长18.7%。

（一）大力支持经济发展，财源建设成效显著

财政之道就是发展之道。“十五”时期，我省财政始终坚持发展是第一要务，灵活运用财税杠杆，大力支持经济增长和结构调整。五年累计，地方预算内生产建设性支出完成1220亿元，比“九五”增加584亿元，其中2005年达

到 333 亿元（快报统计数，下同），比 2000 年增加 185 亿元，年均增长 17.6%。同时，争取中央国债资金 130 多亿元，利用国际金融组织和外国政府贷款 9.4 亿美元，落实企业税收优惠政策 180 多亿元，为促进全省经济持续快速增长发挥了重要作用。尤其是在落实省委、省政府确定的“三个亮点”“三个一批”“三个突破”和建设胶东半岛制造业基地、加快县域经济发展等重大战略决策方面，取得了明显成效。五年间，全省各级财政累计安排 32.9 亿元，大力支持出口产品结构调整，积极落实出口退税政策，有力地促进了外经外贸的快速增长；安排 10.8 亿元，重点支持企业信息化建设和科技型中小企业技术创新，提高了我省企业技术装备水平和产品科技含量；安排 5 亿元，增加担保公司资本金，有效改善了中小企业融资条件，促进了民营经济的成长与发展；安排 16.6 亿元，用于国有企业主辅分离、辅业改制，为国有企业改革创新创造了良好环境；采取税收返还方式，落实资金 1.59 亿元，用于支持 30 个经济欠发达县，促进了全省县域经济的快速发展；采取调整体制、增加转移支付等办法，落实资金 15.31 亿元，支持实施“三个突破”，促进了全省区域经济社会协调发展。在加大财政投入的同时，各级财政还采取贴息、担保、参股等多种方式，积极支持企业发展，并适时提高了增值税和营业税的起征点，清理取消了收费项目 454 项，精简合并收费项目 43 项，年均减轻企业和社会负担 80 多亿元，优化了发展环境，增强了企业竞争力，壮大了地方财源。

（二）财政收入持续、快速增长，财政实力明显增强

“十五”时期，随着我省经济快速增长和收入征管力度不断加强，全省财政收入规模跃上了新的台阶。五年累计，全省地方财政收入完成 3799 亿元，比“九五”增加 2032 亿元，其中 2005 年达到 1073 亿元，比 2000 年增加 609 亿元，按相同口径计算，年均增长 22.5%，首次突破千亿元大关，实现了历史性跨越。尤其是县级地方财政收入增长较快。五年累计完成 2138 亿元，其中 2005 年达到 619 亿元，占全省地方财政收入的 57.6%，比 2000 年提高 1.07 个百分点。2005 年全省地方财政收入过亿元的县（市、区）达到 137 个，其中超过 10 亿元的有 14 个，超过 5 亿元的有 46 个。“十五”时期，地方财政收入占 GDP 的比重稳步提高，2005 年达到 5.81%，剔除财政体制调整因素后，相同口径比 2000 年提高 1.6 个百分点；税收收入占地方财政收入的比重止跌回升，2005 年达到 77.01%，比上年提高 1.27 个百分点。从财政收入来源看，收入结构日趋多元

化。外资、股份制、联营等非公有制经济提供的税收由 2000 年的 357 亿元提高到 2005 年的 1470 亿元，占全部税收的比重由 45.6% 上升到 67.9%。其中，外商投资企业提供税收年均增幅达 31.7%，占全部税收的比重由 2000 年的 10.7% 提高到 2005 年的 15.3%，成为我省新的财政收入增长点。财政收入的持续快速增长和财政实力的不断壮大，增强了政府宏观调控能力，为支持经济建设和各项社会事业发展奠定了坚实的物质基础。

（三）财政支出结构不断优化，保障能力显著提高

“十五”时期，全省地方财政支出累计完成 5281 亿元，比“九五”增加 2847 亿元，其中 2005 年达到 1466 亿元，比 2000 年增加 853 亿元，年均增长 19%。按总人口计算，2005 年我省人均财政支出达到 1586 元，是 2000 年的 2.39 倍，五年翻了一番多。在财政支出规模不断扩大的同时，支出结构也发生了积极变化。财政对竞争性领域的直接投入下降。“十五”时期，企业挖潜改造资金、国有企业计划亏损补贴以及企业流动资金等累计完成 282 亿元，占同期财政支出的 5.3%，2005 年比 2000 年下降 3.35 个百分点。与此同时，财政支出进一步向社会公共领域倾斜。

一是加大政权建设投入，保证了国家机关正常运转。“十五”时期，全省行政管理费累计完成 571 亿元，其中 2005 年达到 163 亿元，比 2000 年增加 101 亿元，年均增长 21.2%；行政单位人均工资由 2000 年的 825 元/月提高到 2005 年的 1500 元/月左右。在较好落实各项增资政策的基础上，各级机关正常运转也得到了有效保证，尤其是对国家机器的保障力度进一步加大。五年间，全省公检法司支出累计完成 347 亿元，其中 2005 年达到 102 亿元，比 2000 年增加 64 亿元，年均增长 21.9%；省财政五年累计安排贫困地区政法补助专款 5.59 亿元，有力地支持了贫困地区政法建设和全省“平安山东”建设。

二是加大社会事业投入，支持了重点事业发展。“十五”时期，全省教育支出累计完成 933 亿元，其中 2005 年达到 249 亿元，比 2000 年增加 131 亿元，年均增长 16.1%；科技支出累计完成 104 亿元，其中 2005 年达到 27 亿元，比 2000 年增加 13.8 亿元，年均增长 15.5%；文体广播事业费支出累计完成 160 亿元，其中 2005 年达到 45 亿元，比 2000 年增加 27 亿元，年均增长 20.7%；医疗卫生支出累计完成 203 亿元，其中 2005 年达到 54 亿元，比 2000 年增加 26 亿元，年均增长 14.0%；抚恤和社保支出累计完成 567 亿元，

其中 2005 年达到 1642 亿元，比 2000 年增加 68 亿元，年均增长 23.79%。通过加大财政投入，有力地支持了各项重点事业发展。

三是加大“三农”投入，促进了城乡统筹发展。“十五”时期，全省财政用于“三农”的财政性投入累计完成 1052.1 亿元，其中 2005 年达到 308.2 亿元，比 2000 年翻了一番多。五年累计，全省各级财政安排支农支出 328.19 亿元，年均增长 16.8%，重点加强农业基础设施建设，支持发展农业产业化，加快农业综合开发和产业扶贫开发，全部解决了农村历史性在册缺水人口饮水困难，对 6000 多万种粮农民全面实行了直接补贴，并在部分地区实施了农机补贴和良种补贴。安排农村卫生支出 18 亿元，启动了新型农村合作医疗制度试点，参合农民达到 1836 万人，并逐步完善了农村医疗救助制度。安排农村义务教育支出 432 亿元，重点支持了农村中小学危房改造，消除危房 753 万平方米，并对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行了“两免一补”。这些措施，有力地促进了农民增收和农村社会事业全面发展。

四是加大基础设施投入，优化了经济发展和群众生活环境。“十五”时期，全省基本建设支出累计完成 279 亿元，其中 2005 年达到 71 亿元，比 2000 年增加 41 亿元，年均增长 19.0%；城市维护建设支出累计完成 378 亿元，其中 2005 年达到 118 亿元，比 2000 年增加 79 亿元，年均增长 24.9%；全省用于环保方面的财政投入累计完成 150.7 亿元，其中 2005 年达到 42 亿元，比 2000 年增加 25.5 亿元，年均增长 20.5%。通过加大财政投入，有效地改善了我省基础设施条件，有力地促进了环境治理和“生态省”建设。

五是加大转移支付力度，有效缓解了县乡财政困难。“十五”时期，省财政累计安排各类对下转移支付 246.75 亿元，其中 2005 年达到 95.78 亿元，比 2000 年增加 88.66 亿元，年均增长 68.17%，进一步提高了县乡财政保障水平。尤其是 2005 年省财政新增安排 16.05 亿元，市财政配套 4.19 亿元，对全省财政困难县实施“五奖一补”政策，极大地促进了这些县的经济社会发展，集中解决了基层多年积累的一些突出矛盾和问题，使全省县乡工资水平全部达到了国家标准，县乡财政困难得到了明显缓解。

（四）财政改革逐步深化，体制创新取得重大进展

一是不断深化财政体制改革，进一步理顺了政府收入分配关系。2002 年以来，我省先后实行了企业所得税、营业税、个人所得税分享改革，进一步完

善了原体制递增上解和补助政策,初步建立起“利益共享、风险共担”的财政管理体制。通过体制调整,省市县三级财政收入结构由2000年的13.2:30.2:56.6,变为2005年的13.9:28.5:57.6,财力结构发生了积极变化,省级调控能力逐步增强,县级保障能力明显提高。同时,各级还建立完善了保障性和激励性转移支付制度,启动了“乡财乡用县管”和“村财村用乡管”改革试点,确保了基层政权的正常运转。

二是大力推进预算管理制度改革,初步建立了公共支出管理体制。“十五”时期,我省切实加强“收支两条线”管理,一批重点基金和收费项目纳入了预算管理。部门预算改革逐步深化,预算编制的完整性、规范性明显增强。国库制度改革全面铺开,重点专项资金实现了集中支付,公务员工资做到了统一发放。政府采购规模逐步扩大,确立了“管采分离”的管理体制。“十五”时期,全省政府采购金额累计完成492.2亿元,节约资金87亿元,节约率达15.02%。财政投资评审工作进一步加强,累计评审项目达7000多个,评审资金总额561.1亿元,审减资金97.9亿元,审减率达17.45%,取得了良好的节支效果。

三是全面推进农村税费改革,大幅度减轻了农民税费负担。“十五”时期,按照中央统一部署,我省自2001年开始,进行了农村税费改革试点工作,取消了“三提五统”和屠宰税,以及专门面向农民的行政性收费和基金项目,逐步取消了“两工”,停征了除烟叶以外的农业特产税,有计划地分步减免了农业税,进一步规范了农村税费制度。改革前后相比,全省每年减轻农民负担90多亿元,人均减负139元,基本实现了农村税费改革第一阶段“减轻、规范、稳定”的改革目标。

四是大力强化财政监督职能,进一步规范了财政收支行为。紧紧围绕财政中心工作,不断加强财政监督工作,拓宽监督范围,提升监督层次,取得了显著成绩。“十五”时期,省财政厅成立了7个驻外财政检查办事处,17个地级市均设置了财政监督检查机构,130个县(市、区)设置了专职财政监督机构,初步形成了具有地域特色的财政监督网络体系。五年来,全省各级财政监督机构对近5万户行政和企事业单位实施了监督检查,累计查处各类违法违纪金额达300多亿元,为维护财经法纪、规范财经秩序做出了重要贡献。

(五) 财政事业全面发展,各项工作成绩斐然

“十五”时期,全省各级财政部门积极转变财政职能,改进工作作风,行

政效能不断提高。认真落实财税政策法规,结合实际研究制定具体细则,提高了依法行政水平。全面贯彻实施《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)、《中华人民共和国注册会计师法》(以下简称《注册会计师法》)以及各项会计规章制度,不断规范和加强会计管理,加强注册会计师队伍行业自律,营造了良好的会计诚信氛围。结合学习贯彻“三个代表”重要思想和保持共产党员先进性教育活动,不断加强财政系统党风廉政建设,建立健全了反腐倡廉的长效机制。加强人才队伍建设,创新干部培训方式,有效提升了财政干部队伍的整体素质。大力推广财政核心业务网络系统,“金财工程”建设取得了较大进展。积极开展重大课题研究、学术交流和专题调研活动,充分发挥了财政科研的参谋助手作用。

在充分肯定我省财政改革发展取得巨大成就的同时,也要清醒地看到财政运行中存在的突出矛盾和问题:

一是财政收入“两个比重”偏低的状态尚未根本改观。受经济结构性矛盾的制约,我省第一产业比重高,第二产业中低税或无税行业较多,第三产业不够发达,加之非税收入增长过快,导致我省地方财政收入占 GDP 的比重和税收收入占地方财政收入的比重偏低,这种状况在“十五”时期没有大的改观。2005 年,我省地方财政收入占 GDP 的比重仍低于全国平均水平 2.35 个百分点,比广东、江苏、浙江省分别低 2.51 个、1.43 个、2.16 个百分点;税收收入占地方财政收入的比重低于全国平均水平 4.4 个百分点,比广东、江苏、浙江省分别低 7.5 个、6.7 个、14.5 个百分点。

二是财政支出保障压力较大的状况尚未根本改观。“十五”时期,受地方财力增长所限,加之财政供养人员过多,我省人均财政支出明显低于全国平均水平,始终处于紧运行状态。按总人口计算,2005 年人均财政支出为 1585 元,比全国平均水平低 322 元,居全国第 22 位。同时,各级财政支出中仍然存在“越位”和“缺位”现象,支出结构不尽合理。一些本应由市场配置资源的领域,由于政府职能转变相对滞后,财政还没有完全退出,而应由政府承担的义务教育、公共卫生、社会保障、环境治理等社会公共事务,财政资金投入却相对不足。

三是地区间财政发展不平衡的状况尚未根本改观。“十五”时期,我省地区间差距呈扩大趋势。以全省各地区人均财政收入为样本计算的泰尔指数,由 2000 年的 0.11 提高到 2005 年的 0.16;县级人均财力差异系数由 0.56 提高到