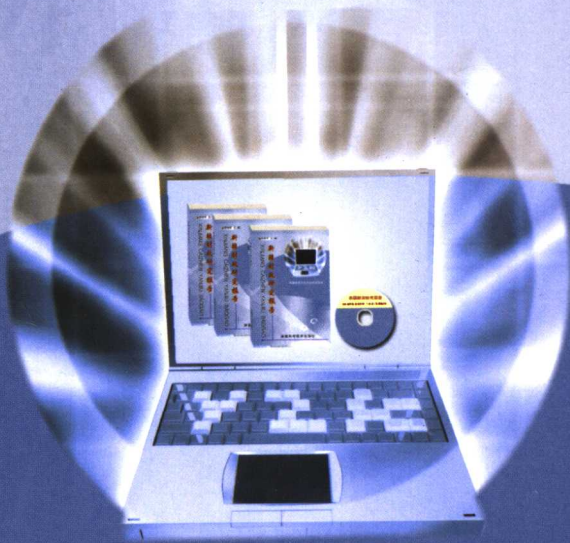


◆李学军 主 编

XINJIANG CAIZHEN YANJIU BAOGAO

新疆财政研究报告



新疆维吾尔自治区财政学会

新疆科学技术出版社

◆李学军 主 编

XINJIANG CAIZHEN YANJIU BAOGAO

新疆财政研究报告



新疆维吾尔自治区财政学会

新疆科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

新疆财政研究报告/新疆维吾尔自治区财政学会编著.
乌鲁木齐:新疆科学技术出版社出版,2006.1

ISBN 7-80727-218-X

I.新... II.新... III.地方财政-研究报告-新疆-文集 IV.F812.745-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 007455 号

出版发行 新疆科学技术出版社
地 址 乌鲁木齐市延安路 21 号 邮政编码 830001
电 话 (0991)2887449 2870049 2863319(Fax)
E-mail xjkjcbhbs@yahoo.com.cn
经 销 新华书店

印 刷 新疆科恒彩印有限公司
版 次 2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷
开 本 850 mm × 1168 mm 1/32
印 张 10.625
插 页 2
字 数 273 千字
印 数 1~1 000 册
书 号 ISBN 7-80727-218-X
定 价 20.10 元

版权所有,侵权必究

如有印装质量问题,请与本社发行科联系调换

责任编辑 白 霞

王英强

封面设计 张学礼

新疆财政研究报告

XINJIANG CAIZHEN YANJIU BAOGAO

《新疆财政研究报告》

编委会

主 编 李学军

编 委 王富强 艾新鲁 盛文秀

编 者 新疆维吾尔自治区财政学会

前 言

新疆维吾尔自治区财政学会为了调动广大财政干部调查研究、理论探讨的积极性,活跃学术气氛,于2004年组织开展了财政优秀论文评选活动。在各有关部门和学会理事的积极配合下,在全疆范围内共征集参选论文80篇。

在本次评选活动中,我们聘请了在自治区财政经济研究方面有一定声望的专家组成评选委员会。评委有财政厅科研所原所长王杰、新疆财经学院教授李广舜、新疆社会科学院《新疆社会科学》杂志主编董兆武(研究员)、《改革与发展》主编李振扬、专家顾问杨苏明(高级经济师)等人。评选委员会按规定的评选原则和要求,进行了严格、认真、公平、公正的评选,评选出特别奖10名,一等奖4名,二等奖8名,三等奖13名,共计35篇优秀论文,现编辑成书,供广大读者参考。

由于水平有限,书中有不当之处,敬请广大读者批评指正。

编 者

2006年1月

目 录

现阶段新疆财政职能定位的思考.....	李学军 谢焯(1)
采用征收排水费办法解决渠道淤排碱问题是否可行	
——对农村税费改革中出现的难题的探讨	冀金牛(11)
加入 WTO 对我区国有企业的影响及其对策.....	谢亚涛(16)
财政部门廉政建设的基本思路	敖海林(23)
西部大开发战略下新疆财政工作的几大关系问题	弯海川(28)
学习与思考.....	托乎提·亚克夫(43)
谈谈《会计法》实施中的几个问题	胡志江(47)
发挥税收政策效力 加快新疆经济发展	
——立足协调服务,积极涵养税源.....	将立勤(53)
依法治税的关键是立法和执法	
——以税收实体法的立法和执法为视角	
..... 新疆维吾尔自治区国税课题组(60)	
新疆县级财政收支状况分析研究	
..... 新疆维吾尔自治区统评处课题组(71)	
建立适应新疆区情的社会保障体系问题探讨.....	付 宁(101)
新疆县乡财政困难成因探索.....	刘振林(123)
关于做好当前地方税收工作的几点思考.....	马东升(135)
建立信用保证体系 为中小企业服务.....	王秦军(142)
深化农村税费改革相关问题的初探.....	王能芳(149)

从企业所得税税源调查看我区企业所得税收入政策·····	赛锦莲(156)
对我区财政社会保障基金管理工作中几个问题的思考·····	郭 瑛(169)
浅谈出口退税机制改革·····	李晓春 马列(183)
发挥财政职能作用,积极支持国有企业改革与发展·····	刘海燕(189)
制约西部大开发的税制因素分析·····	曹志政(200)
新疆科技投入体系的研究·····	赵国春(208)
公共财政体制下我国基础教育的投资分析·····	罗红云(216)
公共财政模式下财政支农存在的问题和对策·····	李平 王湘(224)
新疆教育投资的现状、问题、分析及建议·····	戴跃红(236)
积极加强预算单位银行账户管理	
——稳妥推进国库单一账户体系建设·····	杜曙光 卢同(242)
新疆喀什市财政收支管理存在的问题及对策·····	熊 华(253)
出口退税新政策对新疆经济的影响及建议·····	金 星(260)
财政统发工资制度执行中的问题分析·····	姜 波(267)
如何进一步夯实会计基础工作·····	郭建升(273)
会计集中核算制应向国库集中收付制转轨·····	李江河(279)
发挥财政职能,巩固社保“兜底”线·····	王智栋(285)
依托优势资源,发展特色产业,振兴县级财政·····	刘宏斌(293)
对健全新疆财政收入稳定增长机制的思考·····	谢 蓉(303)
新疆塔城地区财政局着力从制度建设上预防腐败·····	
·····	郭尧 杨毅元(314)
少数民族地区县级财政发展中值得注意的几个问题·····	
·····	百合蒂娅尔·伊明(328)

现阶段新疆财政职能 定位的思考

新疆维吾尔自治区财政厅 李学军 谢 焯

一、从现阶段新疆的区情特点出发,把握新疆财政职能特点

现阶段新疆的区情特点,从财政角度考虑有以下几方面:

1. 市场化程度低,使用市场手段来削减和分流财政支出很难,造成现有的支出结构具有二重性,既有经济转轨时期的特点,又有市场经济的特点。支出结构刚性支出比重过大,结构调整难度较大。目前财政是用有限的财力来应对无限的责任,支出增长的压力很大。

2. 国家宏观调控政策发生变化,在新的历史条件下,重视对民族地区的财政支持,但在方向和力度上应有所调整。这就要求我们要改变过去陈旧的工作方法,把主要工作精力放在研究国家政策上,从既能促进自治区经济和社会事业发展,又能从全国经济和社会发展的全局出发,提出能积极争取国家支持的项目。

3. 自治区内经济发展极不平衡,2000 年人均 GDP 最高与最低相比相差 26 倍。2001 年补助地区人均财力最高与最低相差 3 倍多。

4. 财政支出主要由国家财政补助支撑,主要表现在:总支出的 60%来自中央补助,重点工程项目投资的资金来源主要是中央资金。

5. 财政收入主要来自中央企业和地方国有企业,总体来看地方财政收入的 47%来自于国有经济的各项税收。

二、围绕加快新疆的发展,维护新疆的稳定,转变财政工作思路

1. 针对自治区实际情况,“强化两头,弱化中间,减少财政资金管理成本”,即:增强自治区财政宏观调控职能;充分发挥好县级财政的职能作用;逐步弱化地州级财政的中间管理层次。

2. 根据不同发展阶段、不同发展项目,采取不同的资金投入政策,也就是针对不同的地区,制定区别对待的政策。

3. 自治区财政职能调整,要坚持贯彻执行扩张性的财政政策,如自治区财政作一定比例的赤字预算以及充分运用公债和预算手段。实行扩张性的财政是十分必要的,但是宏观调控权限要严格限制向下一级延伸,否则将出现无序调控的混乱局面。

4. 地州县财政职能调整要坚持贯彻“一是吃饭,二要建设”的理财原则,任何时候都要执行从紧的财政政策,坚决摒弃“赤字无害”论。任何时候都要把保工资和社会保障资金放在第一位。

5. 根据中央和自治区财政的职能调整,地州县财政,除极个别经济相对发达的中心城市外,原则上财政都应一律退出经营性、竞争性的领域,至于根据新疆生产力发展水平的特点,需要介入经营性、竞争性领域的,由自治区财政从争取中央支持的资金中,根据全区的总体部署进行介入,而不需要地州县财政承担,可以减轻基层政府的投资风险,缓解基层财政困难。根据以上原则和要求,地州县财政职能主要是盘活存量财力,激活增量财力,确保行政事业单位人员工资发放和机构正常运转,加强国家和自治区对经济和社会事业发展建设项目资金投入的监督管理。

三、逐步增强地方财政的宏观调控能力

增强自治区财政宏观调控能力的主要设想是:在规范自治区对下“吃饭”体制的框架下,构筑“三大平台”,即:向中央争取政策和资金的平台;努力盘活现有财力的平台;建立财政投融资平台。这一思想可以简单地概括为“一保、二要、三盘、四创”的运行模式。

(一)“一保”

规范自治区对下的财政管理体制,要解决一个认识问题,即:减少专项转移支付,加大一般性转移支付,在内地可行,但在新疆恐怕不行。新疆财政工作的实际情况和基层的理财水平,决定自治区对下的转移支付制度建设必须在规范一般性转移支付制度的同时,重视专项转移支付制度,发挥专项资金在财政工作中的调控作用。但必须改变现行专项资金的分配办法,重视专项资金项目库建设,重视专家的可行性论证。扩大财政直接支付资金的范围,对大中型基建项目资金,大型修缮项目资金、政府采购资金、工资等,都要实行财政直接支付。自治区补助各地的专项资金,也要进行财政直接拨付试点。当前新疆财政急待通过规范财政体制解决县级财政“保工资、保运转、保稳定、促发展”的问题,这是新疆财政步入正常运转轨道,有效发挥财政职能的基础和前提,也是促进新疆发展,维护新疆稳定的大局。

乌鲁木齐、克拉玛依、石河子3个上级市,在3~5年仍然维持现行财政管理体制,在稳定的财政管理体制期间,发生的减收增支因素自行消化;和田、喀什、克州、塔城、阿勒泰五地州,自治区在认真调研测算的基础上,实行由自治区直接对县的管理体制,使财政资金的分配减少中间层次;昌吉、巴州、吐鲁番、哈密、伊犁州、阿克苏、博州7个地州,在测算标准收支以后,在保持体制相对稳定期间,充分发挥地州政府的调控作用,发生的增支减收,由自治区根据不同地州给予60%以内的财力补助。

(二)“二要”

1. 针对国家实施西部大开发、实施积极的财政政策以及新疆的特殊地位,在现行国家政策框架内用足用好国家的政策。在争取中央的资金和政策支持的问题上,要构筑一个平台,用自治区人民政府根据国家的战略规划,统一口径,向上争取资金和政策。

2. 从财政角度考虑,当前争取中央政策和资金应加强以下工作:

一是组织力量研究中央对新疆的资源开发税收政策；二是研究如何争取更多的一般性转移支付资金；三是研究如何争取更多的专项转移支付资金；四是如何争取更多的民族政策转移支付资金；五是研究从石油开发中留一块新疆进行加工的政策；六是研究如何针对新疆的棉花优势，把新疆建成纺织基地；七是研究如何把兵团、地方、中央企业进行融合发展的政策。

(三)“三盘”

1. 重点盘活现有预算内财力和社会总财力。运用财政资金引导社会资金投入，着力盘活现有资金存量，强调资金集中使用，强调资金按科学规划进行投入。

盘活现有预算内财力的重点是盘活专项资金。2001年自治区本级财政当年下达专项经费达到118.66亿元，其中自治区本级财力安排14.56亿元，其余为当年中央专项补助和上年中央及自治区专项结转。2001年自治区本级专项经费118.66亿元，占当年全区总财力269.58亿元的44.02%，说明盘活预算内财力是有一定潜力的。当前专项资金管理存在的主要问题：一是政府投资资金分散，分为基建投资、技改投资、专项建设基金等，没有统一的投资预算；二是政府管理投资的职能在政府间的配置不科学，很多部门都在行使预算分配职能；三是由于政出多门，有关部门更多地关注具体项目的审批，投资方式和管理方式不够科学规范，对投资的宏观调控难以适应宏观经济的需要。如何按照公共财政理论，用好这一部分资金，是一个值得研究的问题。专项资金的使用和分配办法，一定要改变，要强调资金的高度集中，专项资金按照经济和社会发展规划进行投资，真正实现“政府管权、部门管事、财政管钱”的工作目标。

盘活社会总财力主要是管理好非税收入。2001年自治区非税收入87.33亿元，区本级非税收入为39.06亿元，区本级占全区的41.33%。非税收入在全区经济建设和社会各项事业发展中发挥了积极作用。但

也存在一些问题,主要是:部门利益刚性化、消费性支出比重过高、资金统筹比例过低、政府财力管理分散、坐收坐支现象屡禁不止、全方位监督的管理体制尚不完善。加强对非税收入管理,主要是针对不同的资金性质,制定专项的资金管理办法,根据管理办法全面加强资金的监督管理,以加快新疆的经济建设和社会事业发展。具体意见是可以结合编制部门预算,制定非税收入资金的专项管理办法,使非税收入纳入单位部门预算管理中,不应急于纳入自治区各级财政的预算管理,这样可以使自治区掌握对非税收入管理的主动权,使资金作为经济建设和社会事业发展的重要资金来源。

2. 高度重视国有资产运营。在结构调整中,要高度重视存量资产的盘活,因为增量投入所能起到的作用是极其有限的。在目前新疆利用外资规模难有大的突破和过度依赖银行信贷资金受到限制的情况下,解决经济发展的资金问题,比较现实的选择,就是发挥国有资产的优势和潜力,调动社会资本投资,最大限度地吸附社会资本,增强国有资本的杠杆效应。

(四)“四创”

1. 按照政府职能转变要求,建立健全财政投融资体系。将政府管理社会投融资的职能与政府直接投资职能分开,将政府直接投资、政策性银信贷、财政储蓄、财政贴息、财政技术改造、农业发展资金等纳入财政投融资体系,实行统一管理。这既是实现结构优化的前提,也是解决投资权责不明的一个有效方法。财政发挥宏观调控职能最直接有力的措施是对经济发展的财政投资和运用财政投资引导信贷资金、外资、社会资金。要确保财政投资能够取得最大的经济和社会效益,必须打破过去资金分配“基数法”和“部门既得利益格局”的做法,制定有利于新疆可持续发展的宏观规划,同时加强资金的集中使用和管理。财政部门在发挥财政投融资使用方面要做好6项工作:一是参与制定国民经济和社会发展中长期规划;二是参与制定各行业的发展规划和投资政

策;三是建立政府投融资预算,统筹考虑政府投资需求和年度预算总规模和分部门分项目的年度投资预算;四是研究制定政府投资项目的预算定额和标准以及分行业项目的预算定额和标准;五是建立专家论证、参与决策机制,设立专家库;六是运用财税、金融政策和投资政策,加强对企业投资的引导和经济结构调整。

2. 重视财政资金与银行资金的协调配合。非竞争性公益项目,如公检法司政权建设、政府机关办公设施、初等教育、基础科学研究、卫生免疫等,这些项目只能由财政预算内拨款投资。竞争性基础项目,如基础设施建设、城市公用设施、邮电通讯、交通、地质勘探等等,这些项目一部分具有回收投资的能力,一部分不具有回收投资的能力。对具有回收能力的投资项目,主要是采取财政预算内拨款投资;对具有部分回收能力的项目,实行财政信用投资、政策性银行贷款和政策性投资公司等方式。如城市基础设施建设,以地方财政投资为主,银行在落实还款保证的基础上提供贷款,地方政府确定法人机构统一办理,政府以每年财政预算建设费用和各种规费收入统筹还贷。准竞争性项目和重点竞争性项目,这类项目在市场发达的情况下,主要应面向市场融资,但在经济转轨时期,特别是国有经济比重高而非国有经济尚未成长壮大的情况下,政府的参与是必要的,不过主要是通过政策性银行贷款支持。

3. 改变财政资金运作方式,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。针对不同的地区、不同的发展项目、不同的经济发展阶段、不同的投资主体,采取不同的资金投入政策。新疆的经济发展要采取非均衡协调发展的策略,重视区域经济发展增长机制中的动力机制、传导机制、协调机制的建立,财政工作要重点关注协调机制。

4. 建立财政信用担保体系。针对新疆的实际情况,在总结过去发放财政周转金工作经验和原有规模的基础上,不断建立和完善自治区的财政信用担保公司,贯彻区党委和人民政府的政策目标,进行市场化运作。由自治区财政部门制定财政信用管理制度以及资金投向政策和利用银行信贷资金的担保政策,具体的资金运作,可以委托银行,按照

市场化和规范化的原则进行。

四、稳步推进财政支出管理改革

研究财政支出要重点考虑：公共产品的区域性、政府理财的层次性、财政资金的特殊性、市场机制的被动性。

(一)按照公共财政的要求，着力调整财政支出结构

1. 搞公共财政，就是要按照公共财政要求进行支出结构调整，就发达与不发达地区而言，在调整的范围和工作的力度上应有所区别。从全区情况分析，自治区的确有一部分困难地县属于“吃饭”财政，支出结构调整的难度较大，但很多地方的许多领域可以通过调整财政支出结构来提高财政运行质量。

财政可以逐步减少对企业的经营性发展项目、应用性研究项目以及可以利用社会资金发展的事业领域的投资，加大对教育、科技、卫生、公共安全、社会保障、基础设施等公共需要的保障。加入 WTO 后如何扶持企业发展要从整体上进行研究，如企业的新产品研究开发的前期工作，可以由财政投资，由专门的科研院所及大专院校来承担，而不需要企业再从基础性的工作做起。针对落后地区的实际情况，在现阶段要逐步缩小与发达地区的差距，加大以资源优势为主的竞争性、生产性领域的投资力度。财政部门要积极参与制定经济发展计划和经济政策的调研，提出防止经济计划和项目规划失误的政策建议。

2. 界定财政资金供应范围。当前最重要的就是要解决保工资和政权运转这两件大事。保政权运转的供给水平，要和自治区生产力的发展水平、财力状况相匹配。另外，财政对公共领域的重点支出要根据各地的财力水平决定，对重点领域公共产品的支出，要逐步实行项目管理。

3. 对属于财政资金供应范围的要制定相应的供应标准。当前拟定一个全区性统一的某一个支出项目的支出标准，条件还不成熟，只能是针对不同地区而定。

4. 对属于准财政资金供应范围的支出,也要针对不同的情况,拓宽非财政性资金的来源渠道。按照社会共同需要的原则,对事业单位可分为公益性事业单位、半公益性经营性和经营性事业单位三类。对公益性事业单位,国家财政应保证其经费供应;对半公益性半经营性事业单位,国家财政采取定额或定项补助的方式核拨一部分经费,单位依法合理组织一部分收入;对经营性事业单位,应采取切实措施,使其逐步走向市场,与财政资金供应完全脱钩。此外,还要大力引入市场机制发展各项社会事业,实现事业发展走内涵式发展的路子,使事业资源同城共享。在事业布局上,应坚决打破按行政区划和行业隶属关系设置的模式,确立跨行政区划、跨行业隶属关系、进行区域性大合作办事业的观念,使有限的财力资源产生最大的社会效益。

5. 对不属于财政资金供应范围,但目前又不具备退出条件的,可以采取过渡性措施。第一,对本来就不属于财政资金供应范围而又供给了经费的单位,如各类出版社、报社、杂志社、社会中介机构、各类培训中心、宾馆等,应将其逐步清理出财政资金的供应范围;第二,对目前虽然在财政资金供应范围之内,但不属于“社会共同需要”范围的单位,如从事技术开发研究的科研单位,娱乐性的艺术表演团体、剧场、机关服务中心等,应根据各自不同情况,分别采取不同的措施。可以采取逐步调减经费,或是减少正常经费,增加专项经费等办法,为这些单位最终走向市场创造条件。

6. 转变政府职能,规范财政对行政经费的供应范围。在新疆必须按公共财政要求,重新审视行政经费的作用,调整相关政策,改变长期以来压缩控制行政经费的观念,提高行政单位经费保障程度,确保行政单位履行职能的基本需要。

(二)推进支出管理改革,建立新型的支出管理模式

1. 推进预算管理体制,实行部门预算。实行部门预算是建立新型支出管理模式的一个极其重要的内容,要通过部门预算统筹管理