

广东财政大变革

——2003 ~ 2008 年广东财政重大政策案例集

刘 昆 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广东财政大变革：2003 ~ 2008 年广东财政重大政策案例集 /
刘昆主编. —北京：经济科学出版社，2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9390 - 0

I. ①广… II. ①刘… III. ①地方财政 - 广东省 - 文
集 IV. ①F812. 765 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 089226 号

责任编辑：白留杰 张 力

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

广东财政大变革

——2003 ~ 2008 年广东财政重大政策案例集

刘 昆 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材编辑中心电话：88191354 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：bailiujie518@126. com

中国科学院印刷厂印装

787 × 1092 16 开 31. 25 印张 000000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9390 - 0 定价：50. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会名单

主任委员 刘 昆

委 员 曾志权 邓桂明 欧 斌 沈梅红

郑贤操 戴运龙 危金峰

序 言

2008年9月，黄华华省长在视察省财政厅时指出，几年来是广东财政思想重大转变的时期。从“小财小气，大财大方”到“生财有道，聚财有方，用财有规”的提出，从实行激励型财政转移支付制度到公共财政建设的不断推进，从民生财政的不断深化到基本公共服务均等化规划纲要的施行，无不体现几年来广东财政思想与财政政策在科学发展观指导下的重大转变。财政部部长助理王保安在点评广东财政改革案例时称赞广东的财政改革取得了良好的政策效果。财政部部长助理胡静林高度评价广东财政改革，认为广东的案例给人很深感触。

我们认为，2003~2008年，是广东财政发生巨大变革的六年，也是广东财政在变革中落实科学发展观、构建和谐社会的生动体现。这六年，广东财政收入继续保持平稳较快增长，财政运行情况良好，有力地保障了省委、省政府中心工作的开展和重要政策措施的实施，推动了全省经济社会持续快速协调健康发展。财政变革取得的累累硕果，突出表现在三个方面：一是生财有道。通过大力推进财政各项改革，狠抓财源建设，壮大财源基础，财政收入质量明显提高，基本形成了财政收入稳定增长的机制。二是聚财有方。通过实施一系列制度，加大征管力度，规范非税收入管理，有效地集中、整合了财力，为集中力量办大事、办成事、办好事奠定了基础。三是用财有规。围绕依法理财、科学理财的要求，进行了一系列公共财政改革，包括政府收支分类改革、国库集中支付、绩效评价、省级财务核算集中监管等改革，加强了财政监督，增强了用财透明度，不断优化财政支出结构，不断扩大公共财政覆盖面，集中财力解决了许多历史遗留问题和群众关心的热点、难点问题，保障了重点项目建设和重大政策措施的

实施，并从源头上有效防止了财政违法违纪案件的发生。

以史为鉴，可以知兴替。为生动再现 2003 ~ 2008 年广东财政变革的轨迹，客观展示广东财政科学发展的主旋律，帮助全省财政系统广大干部职工认真总结 2003 ~ 2008 年广东财政变革的工作经验、探索财政工作规律，全面把握广东财政改革与发展的趋势，更好地做好今后的财政工作，我们经过一年多的努力，组织编辑出版了《广东财政大变革——2003 ~ 2008 年广东财政重大政策案例集》一书，通过对近年来财政改革与发展的重大政策典型案例的深入剖析，从一个侧面反映广东财政 2003 ~ 2008 年在省委、省政府正确领导下的基本思路 and 具体操作政策，并为今后广东省财政改革与发展作借鉴与参考。

本书能够顺利出版，得到了财政部和财政部财政科学研究所的大力支持。特别要感谢财政部部长助理王保安和胡静林，两位部领导在百忙之中为本书的重点案例作了精彩的点评。非常感谢为本书案例做点评的其他各位中央部门的司领导和国内知名专家，同时也感谢厅机关各处室有关人员和各位编审人员的辛勤劳动，使得本书能及时地与读者见面。由于编者水平有限，疏漏和不足之处在所难免，敬请读者指正。

刘 昆

2010 年 6 月

目 录

领导讲话

【2003 年】

- 在全省农村税费改革试点工作动员大会上的讲话 张德江 / 3
- 努力提高理财能力 重视和做好财税工作 黄华华 / 11
- 关于广东省当前的财政改革与财政工作 钟阳胜 / 17

【2004 年】

- 以科学发展观为指导 开创财税工作新局面 钟阳胜 / 24
- 统一认识 真抓实干 努力开创全省财政工作新局面 刘 昆 / 31

【2005 年】

- 在全省促进县域财政发展工作会议暨县（市）
长财税工作培训班上的讲话 黄华华 / 46
- 深化改革 依法理财 建设法治财政
——在全省县（市）长财税培训班上的讲话 钟阳胜 / 61
- 牢固树立和落实科学发展观
努力开创财政改革与发展的新局面 刘 昆 / 70

【2006 年】

- 在全省农村义务教育经费保障机制改革工作暨县域经济发展
先进单位表彰会议上的讲话 黄华华 / 78

在深化地方公共财政体制改革论坛上的讲话	钟阳胜 / 87
统一思想 真抓实干 努力开创广东省财政工作新局面	刘 昆 / 96

【2007 年】

以科学发展观为统领 围绕构建和谐社会的做好财政工作	钟阳胜 / 106
科学发展 关注民生 努力谱写财政工作新篇章	刘 昆 / 113

【2008 年】

在省财政厅调研时的讲话	黄华华 / 125
在全省财税工作会议上的讲话	钟阳胜 / 131
在全省促进县域财政发展工作会议暨市、县（市、区）长公共财政 与经济社会发展培训班上的讲话	黄龙云 / 136
科学发展 促进和谐 不断开创财政工作新局面	刘 昆 / 148

重点案例及点评

“双转移”孕育发展新机遇，竞争注入发展新活力
——记广东省引入竞争方式，促进产业转移工作 / 167

【点评】

推进“双转移”是广东决策者的创新之举

财政部部长助理 王保安 / 175

绩效催生积极性 落实科学发展观
——记广东省激励型财政机制改革 / 177

【点评】

公平与效率的有机结合

财政部部长助理 胡静林 / 185

竞争立项 制度松绑 择优选项 德政暖心
——记广东省级财政专项资金竞争性分配改革 / 187

【点评】

以“竞争立项”实现“择优选项”的可贵创新
.....

财政部财政科学研究所所长 贾 康 / 197

探索财政财务核算信息集中监管

构造预算执行与预算编制的制衡

——记广东省首创财务核算信息集中监管改革 / 200

【点评】

深化财政国库管理制度改革的

有益探索与创新 财政部国库司司长 詹静涛 / 211

广东省建立省直机关公务员统一岗位津贴制度 / 213

【点评】

统一公务员岗位津贴 广东走在

全国的前列 财政部财政科学研究所副所长 罗文光 / 220

义务教育零售价，广东齐享读书乐

——记广东免费义务教育 / 222

【点评】

把教育兴国战略落到实处 财政部财政科学研究所副所长、研究员 白景明 / 229

让贫困学子无忧无虑上学去

——建立健全广东省普通高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系 / 231

【点评】

从全球化的角度看国家奖助学金问题

..... 中央财经大学教授、副校长 李俊生 / 238

文化大潮涌珠江，南粤风情遍云山

——记 2003 ~ 2007 年文化大省建设 / 240

【点评】

文化大潮方涌珠江，南粤风情才遍云山

..... 全国人大预工委 刘修文 蔡巧萍 / 247

一县一厂，老困境有了新气象

——记广东省创新机制加快欠发达地区污水处理设施建设 / 249

【点评】

广东污水处理的重大创新

..... 财政部财政科学研究所副所长、研究员 苏 明 / 256

转移就业靠培训 财政阳光暖人心

——记广东省农村劳动力培训转移就业改革 / 258

【点评】

支持农村劳动力转移培训是

改善民生的重要体现 财政部社会保障司副司长 余功斌 / 264

社保基金责任重 人大监督显主动

——记广东省社保基金预、决算接受省人大审议 / 266

【点评】

强化人大预算监督 确保社保基金安全

..... 财政部监督检查局副局长 郇进兴 / 271

五千万雪中送炭 十个亿水到渠成

——记广东省旅游企业特定短期贷款贴息政策 / 273

【点评】

科学运用财政贴息政策的成功典范 财政部企业司副司长 袁海尧 / 278

“阳光财政”从乡镇抓起

——记广东省乡镇财政管理信息化建设改革 / 280

【点评】

建立廉洁政府 实现阳光财政

..... 科技部科技经费监管服务中心研究员 房汉廷 / 290

魄力创造效力 财力青睐实力

——记广东省探索和实践财政专项资金竞争性分配改革 / 292

【点评】

评审公正：财政专项资金竞争性分配改革成功的关键所在

..... 财政部财政科学研究所副所长、研究员 白景明 / 302

资产清理开先河 源头治腐效果彰

——记广东省直部门经营性资产清理 / 304

【点评】

资产清理开先河 源头治腐效果彰…………… 财政部行政政法司副司长 张更华 / 316

大家业岂能配糊涂账

——记广东省推进省直部门预算管理与资产管理相结合 / 318

【点评】

行之有效的行政事业单位资产管理体制和机制

…………… 中国社会科学院工业经济研究所党委书记、副所长 李 平 / 328

借亚行1亿美元贷款东风 开广东节能减排项目先河

——记广东省探索节能减排项目管理和贷款融资新模式 / 330

【点评】

开拓创新 服务国家节能大局…………… 财政部国际司司长 郑晓松 / 338

开源节“留”“腐”底抽薪

——记广东省党政机关经营性资产管理体制创新的初步探索 / 341

【点评】

开源节“留”“腐”底抽薪…………… 财政部财政科学研究所副所长 王朝才 / 345

非重点案例

所得税收入分享改革 / 349

出口退税负担机制改革 / 351

政府收支分类改革工作 / 358

省级国库集中支付改革业务代理银行招标 / 365

广东省公务卡改革情况 / 374

不断拓宽彩票公益金使用领域 支持全省社会公益事业的发展 / 383

积极探索政府资源性非税收入管理模式 / 389

高校生均综合定额预算管理体制改革的有关情况 / 396

加快科技强省建设 / 400

实施农村中小学校校舍维修改造工程 改善农村中小学办学条件 / 409

补贴种粮 发展三农

——记广东省高州市东岸镇谈朋村谈一村小组种粮情况的变迁 / 413

实施现代农业生产发展政策 发展优势特色农业主导产业 / 417

广东省建立乡镇卫生院投入财政保障机制 / 426

广东省财政推进完善新型农村合作医疗制度 / 429

广东省实施城乡一体化最低生活保障制度 / 436

广东省建立乡村医生财政补贴机制 / 440

促进转变外贸增长方式的政策措施 / 442

扶持广东农村信用社改革试点 / 447

支持广东发展银行改革重组 / 454

开展省级财政支出项目自我绩效评价工作 / 460

设立省级农业综合开发专项资金 扩大农业综合开发范围 / 463

建立完善财政监督工作系统 创新财政监督工作机制 / 473

解放思想 坚持走好资产评估专营化之路 / 480



领导讲话

在全省农村税费改革试点工作 动员大会上的讲话

张德江

(2003年6月17日)

(节选)

在现阶段的农村，贯彻“三个代表”重要思想，集中体现在农业能否增效、农民能否增收上。必须通过开展农村税费改革，全面推动农业和农村经济社会加快发展，从根本上增加农民的收入。

引 言

我国是一个农民占人口多数的发展中国家，中国农民为新中国的建立，为社会主义建设，为改革开放，做出了巨大的牺牲和贡献。解放以来，党中央、国务院把解决“三农”问题放在十分重要的位置，制定了一系列政策，其中影响最深远的有土改、家庭联产承包责任制，极大地解放了农村的生产力，改善了农民的生活。根据我国“三农”问题的现状，根据“三个代表”重要思想，中央决定进行农村税费改革，减轻农民负担，调动农民积极性，其意义十分深远，可以说是继农村家庭联产承包责任制以后的又一次革命性变革，受到亿万农民的拥护。

一、深刻认识农村税费改革的重大战略意义

(一) 实行农村税费改革，减轻农民负担，是贯彻“三个代表”重要思想的重大举措

实现好、维护好、发展好广大人民群众的利益，是党和国家一切工作的出

发点和落脚点，是“三个代表”重要思想的根本要求。当前，农民的根本利益在于减轻负担，提高收入，改善生活。广东省广大农民在改革开放进程中做出了巨大贡献，也从中得到了实惠。但是，从总体水平看，近几年来广东省农民收入增长缓慢，税费负担偏重，严重影响了农村的发展。1997～2001年，广东省农民人均纯收入年均增长率为3.8%，比全国平均水平低0.3个百分点，2002年低于全国平均水平近1个百分点，农民收入水平已从全国第四位下降到第五位，这与经济大省的地位很不相称。在现阶段的农村，贯彻“三个代表”重要思想，集中体现在农业能否增效、农民能否增收上。必须通过开展农村税费改革，全面推动农业和农村经济社会加快发展，从根本上增加农民的收入。全国试点工作的经验表明，试点地区农民减负一般都在30%左右，农民从改革中直接得到的好处在300亿元以上。在广东省试点市（县）中，农民普遍减负达60%以上，农民从改革中直接得到的好处每年达13亿元。事实证明，开展农村税费改革是减轻农民负担、增加农民收入最有效的途径，是实行“休养生息，蓄力发展”，富民、安民的德政之举，是对占全省人口60%以上广大农民利益的根本维护和发展。

（二）实行农村税费改革，是解放和发展农村生产力，促进广东省加快发展、率先发展、协调发展的必由之路

统筹城乡经济社会发展，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重要内容。前不久，胡锦涛总书记视察广东省，要求广东省要加快发展、率先发展、协调发展。这为我们提出和指明了完整而系统的发展观，完全符合广东省实际。从新的发展观看广东省新时期的历史使命，我们清醒地看到，农村的发展既是重点，也是难点。突出表现为，广东省农民收入增长速度远远低于GDP的增长速度，自1997年以来农民收入增长保持在2%～4%之间，而GDP增长在9%～10%之间；农民收入与城镇居民收入差距越拉越大，从1997年的1:2.5扩大到2002年的1:2.9；山区与珠三角经济发展的差距越拉越大，1997年山区GDP相当于珠三角的26.2%，2002年下降到21%。农村发展缓慢已成为全省全面建设小康社会、率先基本实现社会主义现代化进程中的最薄弱环节。与此同时，农业发展的挑战和困难在增长。一方面，农产品价格持续下跌，1997～2002年五年期间广东省农产品价格总指数下降了23.6%，像荔枝、龙眼、柚子、芒果等最具广东特色的水果，仅2002年价格便分别下跌了30.3%、24.1%、22.1%和15.7%，

严重地挫伤了农民生产投入的积极性。另一方面，我国加入世贸组织后农业面临的竞争和考验越来越严峻。如果不抓住时机给农民减负，降低农业生产成本，解放农村生产力，将会给整个现代化建设的大局带来很大被动。对这一点，各级领导干部必须引起足够的重视。

农村税费改革的最终目的是解放和发展农村生产力，激发农民的劳动积极性和创造性，这对焕发农村的生机活力，开拓农村市场，扩大内需，拉动经济增长，促进农村发展至关重要。各级要抓住农村税费改革这个契机，落实综合措施，推动城乡经济、区域经济的协调发展。

（三）实行农村税费改革，是推进依法治省，巩固农村基层政权，实现社会长治久安的治本之策

农村的稳定是社会稳定的基础。在我国历史上，开明的统治者总是把轻徭薄赋、让农民休养生息，作为巩固政权、维护社会稳定的主要政策。而由于法纪荒废，苛捐杂税，官吏横征暴敛造成民怨沸腾、社会动乱、改朝换代的例子屡见不鲜。这种情况值得我们时刻警醒和深思。

农村税费改革有利于调节农村社会矛盾，促进经济发展，维护社会稳定。江泽民同志强调：“农民问题始终是我国革命、建设、改革的根本问题”，“农村稳定了，农民安居乐业了，也就从根本上保证了我们国家和社会全局的稳定。”这是我们党总结历史经验和现实经验得出的重要结论。近年来，广东省一些地方农民上访不断，党群干群关系比较紧张。这里面很重要的一个原因是加重了农民的负担，侵害了农民的利益。有的干部急于求成，好大喜功，搞了劳民伤财的“政绩工程”；有的机构膨胀，养人过多，超出了财政支付能力，所以向农民收费罚款养人；有的巧立名目，乱收费、乱罚款，铺张浪费，中饱私囊，滋生了许多腐败现象。这些钱都出自农民身上，造成了他们负担过重，甚至超出了他们的承受能力。因此，农民有意见是很自然的。要解决好这些问题，必须采取综合措施，从源头上进行预防和遏制。这次农村税费改革，不仅仅是减轻农民负担，更主要的是用制度规范和理顺农村的分配关系。同时，也使镇村干部从催粮收款的矛盾中摆脱出来，为改善干群关系创造了有利条件。所以，农村税费改革代表了农民的根本利益，有利于农村生产力的发展，是巩固农村基层政权，扩大党的执政基础，实现农村长治久安的治本之策。

二、抓住关键环节，扎扎实实推进农村税费改革

（一）抓核心，坚决把农民负担减下来

合理确定农民的税赋水平，切实减轻农民负担，是农村税费改革的核心问题。前段广东省为减轻农民负担做了大量工作，农民负担大幅减轻，试点地区农民减负率达60%以上，这个成绩来之不易。在农民的负担总额中，农业税收约占1/3，非税费用约占2/3。这次我们将按照“减轻、规范、稳定”的方针，下决心实行“五取消、一改革、一种税”，将全省农民的负担减轻50%以上，做到税改前有直接负担的农民户户减负。要实现这个目标，困难还很大，影响减负的因素还很多，必须运用综合手段和办法进行减负。一是对种地较多的农户可以考虑实行减免税的办法，把他们的负担控制在合理水平。如果改革后负担出现加重的，一定要调下来。二是对农业和农民的各种补贴，要重点照顾粮食主产区和种地多的农户。三是大力整治和规范农村收费，把非税费用负担坚决压下来。为此，有关部门要进一步明确责任，各司其职，确保农民减负。

（二）抓关键，积极推进配套改革

农村税费改革是一项牵一发而动全身的系统工程，涉及经济关系、上层建筑的各个方面，必须把抓好配套改革作为一个重点，整体推进，全力抓出成效。

首先，要大力推进县、乡镇财税管理体制规范化。按照“财力向下倾斜、经费缺口上移”的原则，进一步理顺乡镇财政管理体制，做到人权、财权与事权的统一。加强对转移支付资金的管理，建立管理、监督、检查和责任制度，确保转移支付资金专款专用，严禁截留、挤占和挪作他用。要改革征管方式，改进征管手段，做到科学、高效、可行。抓住税费改革的契机，整顿和规范乡镇、村的财务管理，彻底改变广东省乡镇级财政管理水平低下、管理混乱、收支不平衡的状况。

其次，要加大“并镇”、“并村”的力度。这是精简机构、减少财政供养人数、减轻负担的重要手段，其中重点、难点在于“并镇”。江苏、安徽等省的经验证明，“并镇”既可减少县财政负担，也为农村城镇化、可持续发展创造条件，一举两得。如江苏省的乡镇机构改革去年完成后，全省乡镇数比改革前减少

近 800 个，减幅达 40%；乡镇机构减少 7 500 多个，减幅 30% 以上；减少乡镇各类人员 8.2 万人，减幅 20% 以上。相比之下，广东省 2002 年“并镇”只完成 6%，大部分地区镇级机构财政供给人数不减反增，必须坚决改变这种状况。2003 年内以县（市、区）为单位，达到“并镇”15% 的目标，2004 年还要继续努力。现在交通、通讯状况都今非昔比，乡镇合并的条件是具备的，只要下决心，是可以做到的。各地要严格执行省委、省政府确定的机构设置标准和精简压缩人员比例，推进机构编制法制化，痛下决心，把“并镇”、“并村”工作和精简机构、精减人员工作落到实处。与此同时，也要做好分类指导，不搞一刀切。

最后，要因地制宜，积极调整农村中小学布局，做好“并校”工作。目前县镇财政供给普遍负担过重，其重要原因就是农村教育布局不尽合理，重复建设过多。要优化教育资源配置，提高教育效益和教育质量，借鉴广东省 30 个县（市）农村中小学布局调整和“并校”试点的经验，把农村中小学校布局调整与薄弱学校的改造结合起来，与深化农村教育管理体制改革的核定教师编制、严格控制教师人数结合起来。继续加大财政转移支付力度，保障全省教育经费正常需要，促进教育事业快速发展。

（三）抓难点，妥善处理镇村负债和历史遗留问题

镇村不良债务是历史形成的一个不可回避的矛盾，是推进农村税费改革的难点。据不完全统计，截至 1998 年年底，广东省镇村两级的债务总额逾 800 亿元，平均每个镇负债 2 000 多万元，每个村负债近 200 万元。如此巨额债务，使农村集体经济和广大农民背上了沉重的包袱，教训十分深刻！

随着农村税费改革的推进，镇村财政收入逐步趋于单一、规范，债务问题将更加凸显出来。这个问题如得不到妥善解决，不仅会拖垮农村集体经济，加重镇级财政和农民的负担，更可能影响农村税费改革政策的实施和农村基层政权的巩固。因此，各级党委、政府必须以严肃认真的态度对待这个问题，采取切实有效措施，妥善解决。总的原则是：以县为主，明确责任；摸清旧债，禁止新债；区分性质，分类处理；认真审计，变现资产；统筹考虑，逐年化解。当前，要突出抓好这几项工作：一是吸取教训，严肃党纪政纪和财政纪律，坚决查处腐败问题，保全与追收有效资产。二是无论是在农村税费改革中，还是农村税费改革后，都要切实做到“三个禁止”。即禁止发生新债，禁止通过向农民收费来还债，禁止将镇村债务转嫁到农民身上。三是采取积极措施化解不良债务，不得借机逃、废债。同时加强审计监督力度，将镇村各种不良举债消灭在萌芽状态中。