

新 时 期 县区财政问题 研究与探讨

姜永奇 孙乃涛 主编



辽宁大学出版社

辽宁省财政干部培训丛书

新时期县区财政问题研究与探讨

姜永奇 孙乃涛 主编

辽宁大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期县区财政问题研究与探索/姜永奇等主编. —沈阳:
辽宁大学出版社, 2002. 5

(辽宁省财政干部培训丛书/闫伟总主编)

ISBN7-5610-4303-1

I. 新... II. 姜... III. 地方财政—财政管理—研究
—辽宁省 IV. F812.731

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 029442 号

辽宁大学出版社出版

网址: <http://www.lnupress.com.cn>

Email: mailei@lnupress.com.cn

(沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码 110036)

丹东翰锋印刷有限公司印刷 辽宁大学出版社发行

开本: 850×1168 毫米 1/32 字数: 220 千字 印张: 8.75

印数: 1—2000 册

2002 年 5 月第 1 版

2002 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 胡家诗

责任校对: 佳 成

封面设计: 刘桂湘

版式设计: 力 达

全套定价: 115.00 元

辽宁省财政干部培训丛书

编 委 会

主 任 闫 伟
副主任 姜永奇 王连义
委 员 谷 义 范世权 刘世伟 王振宇
孙乃涛 贾 萌 冯振军

总 主 编 闫 伟
副总主编 姜永奇

序

目前，我国已经进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。展望新世纪初的国际形势，和平与发展仍然是时代的主题，经济全球化的趋势进一步增强，新科技革命迅速发展，知识更新速度越来越快，以经济实力、科技实力、国防实力和民族凝聚力为主要内容的综合国力的竞争日趋激烈。这种竞争，归根结底是人才数量、质量的竞争，也是人才资源开发水平和人才选用机制的竞争。这种时代发展的大趋势和人才竞争的新格局，既为我们加快发展提供了机遇，也使我们面临着更加严峻的挑战，尤其对干部队伍的理論素养、知识水平、业务本领和领导能力提出了新的更高的要求。

江泽民总书记指出：在当代世界风云变幻的形势下，在当代中国改革开放和社会主义现代化建设的伟大变革中，新情况、新问题层出不穷，我们不熟悉、不了解、不懂得的东西很多。我们党要领导全国人民实现中华民族的伟大复兴，必须坚持学习。我们的口号应该始终是学习、学习、再学习。面对新世纪的新形势和新任务，切实抓好干部的学习比以往任何时候都显得更加重要，更为迫切。这里的关键，仍然在于能否进一步加大干部教育培训力度，建设一支高素质的干部队伍。

近年来，在省委、省政府的领导下，全省各级财政部门认真实践江总书记“三个代表”的重要思想，全面推进财政预算制度

改革，依法组织财政收入，进一步优化支出结构，确保了社会保障、农业、教育、科技支出稳定增长，较好地完成了各项财政预算收支任务，全省财政连续9年实现了当年收支平衡，为全省国民经济各项预期目标的实现做出了积极贡献。今后，我们要以实践“三个代表”重要思想为指导，以保证各级政府履行职责对财力的需求为目标，坚持制度创新，继续推进预算制度改革；坚持依法治税管费，规范预算内外收入管理；坚持公共财政原则，优化和调整支出结构，管严各项支出；保证标准工资足额安排、法定支出依法安排、社会保障支出优先安排；进一步加强财政财务会计管理和监督，建立财政资金使用追踪问效制度，以扎实的工作确保全面完成财政预算任务。

为此，必须不断提高全省财政系统干部队伍综合素质和财政管理工作水平。辽宁省财政厅为满足全省财政干部培训工作需要，组织编写了《财政改革与发展》、《财政统计评价》、《政府财政投融资管理》、《政府非税收入管理》、《新时期县区财政问题研究与探讨》等5种培训教材。这套培训教材紧密结合我省推进的各项财政管理改革，对相关的基本理论、政策和措施进行了系统的阐述和深入探讨，具有内容新、实用性强、理论联系实际、知识面宽等特点。对丰富和更新知识，优化知识结构，提高全省广大财政干部的理论素养和业务本领十分有益。

我希望全省财政系统广大干部职工要与时俱进，自觉地投入到学习和培训中来，坚持理论联系实际，提倡学以致用，切实改善自身的知识结构，拓展知识面，提高业务水平和工作能力，不断开创我省财政工作新局面。



2002年4月

前 言

为了提高全省财政系统干部队伍素质和财政管理工作水平，满足“十五”时期全省财政系统干部培训工作需要，我们组织编写了《辽宁省财政干部培训丛书》。这套丛书由《财政改革与发展》、《政府非税收入管理》、《财政统计评价》、《政府财政投融资管理》、《新时期县区财政问题研究与探讨》等5种书所组成。主要供全省财政系统在职干部培训使用，也可作为各类经济管理人员自学参考用书。

《新时期县区财政问题研究与探讨》一书，主要反映了近年来全省财政干部培训工作取得的一些成果。全书共分领导讲话和有关文件、县区财政问题研究与探讨、课题研究三个部分。领导讲话和有关文件部分收录了省财政厅领导在2000年和2001年全省财政系统干部培训工作会议上的讲话、全省“十五”时期财政干部教育培训规划和全省财政系统干部培训的管理制度、办法等；县区财政问题研究与探讨部分收录了在2001年全省县区财政局局长岗位培训班上省财政厅领导的讲课讲稿和一些县区财政局长根据学习并结合工作实际撰写的论文和调研报告；课题研究部分收录了省财政厅教育中心关于财政干部继续教育机制的构建和实施的研究成果。本书由姜永奇、孙乃涛主编，解志忠、庞国昶在文章的收集、整理方面做了大量的工作，全书最后由闫伟定稿。本书在编辑过程中曾得到有关方面的热情支持，在此特致以谢意。

由于水平和时间所限，书中难免有遗珠漏玉和不足之处，敬
祈指正。

编 者

2002 年 4 月

目 录

第一部分 领导讲话和有关文件

更新知识 提高素质 迎接新经济时代的挑战 ——鲁昕同志在 2000 年全省财政干部培训工作 会议上的讲话	(3)
闫伟同志在 2001 年全省财政系统干部培训工作 会议上的讲话	(13)
2001—2005 年辽宁省财政干部教育培训规划	(26)
辽宁省财政系统干部培训规则	(35)
辽宁省财政系统干部培训管理暂行办法	(39)
辽宁省财政系统干部培训工作廉洁自律暂行规定	(49)

第二部分 县区财政问题研究与探讨

一、综论

“十五”时期辽宁县区财政改革与发展	闫 伟 (53)
-------------------------	----------

二、预算管理

构建地方公共财政框架体系的思考	黄克宽 (68)
县乡财政困难的原因分析及对策	郭洪颖 (74)

关于综合财政预算的理解与思考·····	蒋世杰 (81)
沈阳四县(市)财政风险初探·····	匡永良 (85)
推进财政制度改革创新 加强廉政建设·····	翟艳萍 (95)
强化预算会计的监督职能 为地方经济健康 发展服务·····	李印成 (98)
积极推进财政预算支付制度的改革 ·····	石莲英 (103)
实行行政事业经费财政统管 提高财务管理 和财政监督水平 ·····	吴金生 (109)
浅谈县区行政事业经费财政统管 ·····	李宝利 (115)
实行行政事业经费财政统管是预算管理的延伸 和加强 ·····	王守昌 (125)
深化财政改革 强化文教行政财务管理 ·····	李庆文 (131)
三、国库管理与改革	
国库集中支付制度改革的思考 ·····	李奇星 (135)
对推行国库集中收付制度的研究 ·····	张树明 (141)
我市推行国库集中收付制度的基本做法 ·····	王静波 (148)
四、政府采购	
大力推行政府采购制度 ·····	王 勇 (151)
浅议县级政府采购发展的途径 ·····	李润国 (160)
当前影响政府采购工作的问题和对策 ·····	王舜和 (164)
关于大洼县政府采购的调查与思考 ·····	张宝勤 (169)
浅谈县级机关事业单位的车辆管理 ·····	安云生 (174)
关于加强我市政府采购工作的几点建议 ·····	周玉成 (181)
找准切入点 搞好贫困地区的政府采购工作	

.....	吴淑娜 (186)
五、税费改革	
农村税费改革对乡镇财政的影响	王德兴 (191)
试论农村税费改革	王宝山 (197)
强化管理措施 规范收费秩序	杜 庆 (202)
六、社会保障	
浅析在完善社会保障体系试点过程中如何合理	
使用财政补助资金问题	赵长林 (206)
浅谈社会保障基金筹集渠道	张来久 (211)
七、其他	
试论建立现代企业制度的难点与对策	星 力 (216)
加强企业财务管理的基本途径	张志营 (224)
发挥财政职能 支持和促进中小企业发展 ...	杨洪涛 (233)
实行县级财政报账是加强农业综合开发财务	
管理的重要手段	敖国元 (238)

第三部分 课题研究

财政干部继续教育机制的构建与实施	
.....	姜永奇 马云峰等 (245)

第一部分

领导讲话和有关文件

更新知识 提高素质 迎接新经济时代的挑战

——鲁昕同志在 2000 年全省财政干部培训工作会议上的讲话
(2000 年 5 月 31 日)

我代表省财政厅党组就提高对学习培训工作重要性认识，更好地顺应新形势，不断更新知识，提高素质，更好地做好财政干部学习培训工作讲三点意见：

一、认清形势，提高认识，切实增强财政干部学习和培训工作的紧迫感

(一)加强财政干部的学习和培训是适应新经济时代的客观要求。当今，世界经济结构发生了深刻变化，经济发展进入了一个以知识经济为依托的新经济时代。所谓知识经济是指区别于以前的以传统工业为产业支柱、以稀缺自然资源为主要依托的经济形态的新型经济，它是以高新技术产业为第一产业支柱，以智力资源为首要依托的可持续发展的经济。其基本特征可概括为“两化”、“两性”，即知识化、全球化和可持续性、递增性。一是在知识经济时代，知识与信息将作为经济发展最重要的资源，高科技尤其是信息技术将成为知识经济的技术基础，“科学技术是第一生产力”将得到充分的体现。据测算到 2001 年，全球高新技术产业化产值将高达 3.5 万亿至 5 万亿美元，成为世界上第一大产业。美国每年出口高新技术产品大约可以得到 7000 亿美元的收入，德、

日可分别收入 5300 亿美元和 4000 亿美元。二是在知识经济时代，知识成为经济增长的根本要素，知识经济赖以生存的生产资料不再是机器、设备、原材料，知识转化成技术进而转化成了生产资料，转化成了资本。科学技术的迅猛发展将推动经济持续增长。目前，美国经济已连续 109 个月正增长，失业率降为 3.5%。三是在知识经济时代，知识与经济结成一体，科技知识将渗透到社会的经济活动的各个层面。同时，由知识经济引发的世界经济一体化，加强了国际分工和国际合作，促使各国间的经济联系形成一个有机整体。四是在知识经济时代，知识经济呈现递增性的发展趋势。知识经济中的知识不像资本和劳动力那样会在生产中被消耗掉，知识是惟一不遵循“收益递减”规律的资源，知识经过使用反而可能升值。五是在知识经济时代，对知识和技术的崇尚将对社会价值取向起到一个新的引导作用，重视教育投入，尊重知识和人才将成为一种新时尚。总之，知识就像光一样，它无重量、不可触摸，它可轻易地畅游世界，并给人们带来光明，改变着生产力基础、生产方式和人们的生活方式。在当今世界，贫国与富国以及穷人与富人之间的差别不仅在于穷国和穷人获得的资本较少，而且也在于他们获得的知识较少。国际间日趋激烈的经济竞争、综合国力竞争，说到底科学技术的竞争、是知识的竞争、是人才的竞争。世界银行的一项研究结果表明，世界 64% 的财富依赖于人力资本。为迎接新知识经济的挑战，世界各国都加紧实施人才战略，如美国总统克林顿在 1997 年一次演讲中强调：“我们迈向 21 世纪的知识经济，需要一种新的战略，而实现教育领先将比以往任何时候都更为重要”。终生教育是知识经济的成功之本。欧盟各成员国则把教育作为“立国之本”，一方面注重“人才开发”，另一方面对公民进行“终生教育”，对员工进行“终身培训”，形成了通才教育和专才教育并列发展，正规教育和职业教育并驾齐驱

的局面。由此可见，只有拥有持续创新能力和大量高素质人力资源的国家，才具备发展知识经济的巨大潜能，才会在经济全球化的竞争中处于优势地位，否则将失去发展的机遇，在竞争中处于被动地位。

(二)加强财政干部的学习和培训是适应建立社会主义市场经济体制的客观要求。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，实现我国经济体制从传统的计划经济向社会主义市场经济体制转变和经济增长方式从粗放型向集约型转变。建立社会主义市场经济是前无古人的事业，需要我们认真学习、掌握市场经济的一些基本知识，探索、研究市场经济发展的基本规律，提高市场经济条件下驾驭财政经济工作的能力和水平。同时，市场经济又是法制经济。党的十五大提出的“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略已经写进新修订的《宪法》中，这就要求我们在履行政府管理经济职能时必须改变传统“粗放”式的管理方式、方法和手段，坚持政务公开、清正廉洁，认真学习、掌握、研究法律知识，做到依法行政、依法理财。

(三)加强财政干部的学习和培训是迎接加入 WTO 挑战的客观要求。随着我国与世界贸易组织成员国双边协定谈判进程的加快，5月24日美国众议院通过了给予对华永久贸易正常关系议案(PNTR)，这样我国加入 WTO 已为期不远。入世后，一方面加速了我国与国际经济融合的进程，享受成员国应有的经济利益，另一方面又使我国与成员国间的经济竞争变得更为直接、更为激烈、更为全面，中国的农业、工业（医药业、汽车业、造纸业、钢铁业）和服务业（信息产业、金融业、外贸与国内商业）将受到严重冲击。入世后，受经济因素变动和政策变动的影 响，财政工作面临着新的课题，如关税减让、企业亏损、出口退税以及其他支出效应等因素，将会使财政的收支结构发生变化，直接影响到财

政的收支平衡。入世后，我国与世界经济运行进一步接轨，新知识、新技术跨越世界的速度加快，如何在经济一体化过程中，加速技术应用一体化，对广大财政工作者而言，WTO 是新生事物，需要我们学习和认知，需要我们研究制定出切实可行的财税政策和措施，以应对入世后对财政工作的挑战。

(四)加强财政干部学习和培训是探索市场经济条件下理财规律的客观要求。长期以来，在计划经济体制下，我国财政承担和包揽了过多的生产建设职能。建国初期，国家在经济实力比较薄弱、产业成分单一的条件下，依靠高度集中的计划手段筹集较多的财力搞经济建设，迅速建立社会主义物质经济基础，是必要的。但在现阶段，随着国民经济总量的扩大，经济结构与经济成分的变化，主要依靠政府推动的经济增长方式已无法实现资源的有效配置和经济的有效增长。在总结正反两方面经验的基础上，党的十四大确立了建立和发展社会主义市场经济的目标。在市场经济条件下，要求市场在资源配置中逐步发挥基础性作用，同时，政府也要运用财政、货币手段进行宏观调控。这样，作为政府职能的财政不能再大包大揽。要按照建立社会主义市场经济的客观要求，财政的职能也要实现由生产建设性向公共财政的转变，财政资金要逐步转移到满足政府履行职能和社会公共需要上来，要“有所为，有所不为”，突出财政的公共性特征，在保障政权建设和国家机器正常运转的同时，集中财力解决改革、发展、稳定中的主要问题。按照建立公共财政的目标，研究探索社会主义市场经济条件下的理财规律就需要我们认真转变政府职能，着重解决好财政“越位”和“缺位”问题；需要我们建立严格的财政预算管理制，改革预算编制方法；需要我们稳步推进税费改革，完善地方税收体系。

全省财政系统的广大干部职工要适应变化了的理财环境，研