

宜昌

YICHANG

财政预算管理与改革

CAIZHENG YUSUANGUAN LIYUGAIGE

陈士新 韩庆顺 杜培和 张爱平 编著



中国科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

宜昌财政预算管理与改革/陈士新等编著. —北京:中国科学技术出版社, 2006. 8

ISBN 7-5046-4264-9

I. 宜... II. 陈... III. ①地方预算-研究-宜昌市 ②国家税收-税收管理-研究-宜昌市 IV. F812.763.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 000270 号

自 2006 年 4 月起本社图书封面均贴有防伪标志,未贴防伪标志的为盗版图书。

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码:100081

电话:010-62103210 传真:010-62183872

<http://www.kjpbooks.com.cn>

科学普及出版社发行部发行

北京迪鑫印刷厂印刷

*

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:17.5 字数:487 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册 定价:58.00 元

(凡购买本社的图书,如有缺页、倒页、
脱页者,本社发行部负责调换)

《宜昌财政预算管理与改革》编委会

主 任 陈士新

副主任 韩庆顺 杜培和 张爱平

委 员 张 平 林 虹 班 义

责任编辑 马 妍

封面设计 刘茗茗

责任校对 刘红岩

责任印制 安利平

前言

辉煌的“十五”

回首过去的五年,宜昌市各级财政部门在党委政府的正确领导下,在主管部门的大力支持下,全面落实科学发展观,深化财政改革,完善财政体制,加强财政管理,财政运行质量大幅度提高,各项工作一步步迈上新的台阶:

——财政收入大幅度增长。2005年,宜昌市地域内财政总收入达到105.5亿元,是2000年37.9亿元的2.8倍,年均增长22.7%,其中上划中央收入由18.2亿元增长到59.5亿元,上划省收入由2.1亿元增长到6.1亿元,地方收入由17.6亿元增长到39.9亿元。“十五”期间共争取上级补助资金119亿元,其中社保资金11亿元,国债资金24.8亿元。

——财源建设成效显著。宜昌市税收过500万元的纳税户2003年46家,纳税额15亿元,2005年达到80家,纳税额43亿元,其中过千万元的40家,过亿元的6家。“九五”时期,宜昌市曾把“亿元县”作为县级财源建设目标,2005年,各县(市)财政收入全部过亿元,并出现了税收过亿的县级企业。2005年同2000年相比,宜都市、枝江市、远安县、秭归县4个县市财政收入增长了1倍以上,其他各县市增长率也都超过了60%。2005年城区财政收入达到79.6亿元,是2000年的3.3倍,占全市区域内财政收入的75%。

——财政保障能力明显增强。2005年,宜昌市一般预算支出47.6亿元,比2000年翻了一番。2005年宜昌市农业、教育、科技、社保、公检法司支出分别比2000年增长了84.5%、96.2%、64.4%、268%、135.8%。市级财政在保运转促发展的同时消化历史债务7.1亿元。通过一般转移支付、工资转移支付、困难性转移支付等财政杠杆缩小了地区差异,贫困地区的困难状况大大缓解,2005年,秭归、长阳、五峰一般预算支出均比2000年增长1倍以上。在工资水平大幅度提高的前提下,工资发放难的问题基本解决,维护了稳定,促进了发展。

——财政改革取得明显效益。“十五”期间,宜昌市在全省率先推行了部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线四项改革,全面实施了“金财工程”。改革整合了预算内外资金,提高了资金分配的透明度,强化了预算执行效果,提高了资金使用效益,大大推进了依法理财、科学理财进程。

——财政体制日益规范。“十五”期间,宜昌市财政体制进行了多次调整。所得税分享改革,省管县财政体制改革,省对市县分税制体制调整,市对县市区体制调整,出口退税机制改革,农村税费改革以及草埠湖、开发区财政体制调整等等,理顺了政府间分配关系,充分调动了各级政府理财的积极性,达到了财政促进经济和社会事业发展的目的。

辉煌的“十五”奠定了未来改革与发展的坚实基础,辉煌的“十五”给我们留下了珍贵的经验和启示,我们将进一步用科学发展观武装头脑,克难奋进,再创辉煌,全面落实“十一五”规划提出的各项目标任务。

编者

2006.5.26

目 录

财政体制

“十五”时期财政体制改革回顾	(3)
宜昌市财政体制改革问题研究	(17)
强化税收征管 完善财政体制	(38)
省管县财政体制对区域经济一体化发展的影响	(46)
国库集中支付与会计集中核算比较研究	(50)
积极采取应对措施 促进宜昌市出口经济发展	(55)
出口退税机制改革前后政策对比分析	(59)
稳定开发区财政体制问题	(66)
乡镇财政建设问题与建议	(67)
改进市区两级国税税收收入划分办法的思考	(82)
宜昌市草埠湖管理区财政问题研究	(92)

部门预算

依法理财 民主理财 全面推进财政预算管理改革	(109)
依法行政 廉洁管财	(119)
源头治腐 政务公开	(126)
部门预算改革问题研究	(136)
实施部门预算 强化财政监管	(143)
建立部门预算框架 实现预算编制统一	(149)
实施部门预算 强化预算管理	(154)

财源建设

发挥财政职能 加强市区联动 促进城区经济发展	(167)
财政促进县域工业发展实证分析与研究	(173)
培育骨干财源 促进经济发展	(202)
宜昌市直国有工业企业现状、问题及对策	(204)
实施工业立市战略 加快县域经济发展	(209)

预算监督

深化财政改革 规范收支管理

——宜昌市 2000 年财政预算执行情况和 2001 年财政 预算报告	(227)
--	-------

坚持依法治税 确保财政收入稳定增长

——宜昌市 2001 年财政预算执行情况和 2002 年财政 预算报告	(234)
--	-------

加大财政调控力度 着力开展财源建设

——宜昌市 2002 年财政预算执行情况和 2003 年财政 预算报告	(244)
--	-------

发挥杠杆作用 努力做大财政“蛋糕”

——宜昌市 2003 年财政预算执行情况和 2004 年财政 预算报告	(254)
--	-------

树立科学发展观 实现财政收入持续快速增长

——宜昌市 2004 年财政预算执行情况和 2005 年财政 预算报告	(262)
--	-------

强化预算 依法理财 政务公开

——宜昌市人大常委会预算工作委员会对 2004 年市直 部门预算的审查意见	(270)
--	-------

坚持科学发展观 努力建设和谐宜昌

——宜昌市 2005 年财政预算执行情况和 2006 年财政 预算报告	(276)
--	-------

决策参考

发展地方经济 培育市直财源

——2002 年上半年宜昌市财政收支情况分析	(289)
------------------------------	-------

严格依法治税 加强增收节支	(310)
---------------------	-------

认真做好增收节支工作 确保全年财政收支平衡	(325)
-----------------------------	-------

做大地方财政收入“蛋糕”的对策	(336)
-----------------------	-------

努力推进财政改革 千方百计确保工资发放	(350)
---------------------------	-------

正确处理吃饭与建设关系 努力维护社会稳定

——2003 年宜昌市财政收入预测分析	(358)
---------------------------	-------

打好三峡牌 培植财源增后劲

——2004 年宜昌市财政收入现状和结构分析	(366)
------------------------------	-------

结合实际 努力规范津贴标准	(372)
---------------------	-------

激励重点企业 壮大骨干财源

——2005 年上半年宜昌市财政预算执行情况	(376)
------------------------------	-------

三峡工程

三峡电站财政体制运行情况研究	(393)
----------------------	-------

葛洲坝电厂和三峡电站税收分配问题探索	(409)
--------------------------	-------

三峡工程发电后税收问题分析	(421)
---------------------	-------

三峡工程带动了宜昌市经济发展	(437)
----------------------	-------

三峡电站税收分配问题的调查报告	(445)
-----------------------	-------

关于三峡电站财税体制问题研究报告	(451)
------------------------	-------

附 件

附件一：

湖北省人民政府关于实行分税制财政管理体制的决定	(471)
湖北省人民政府关于进一步调整和完善分税制财政管理体制的决定	(474)
湖北省人民政府关于实行省管县(市)财政体制改革的 通知	(480)
宜昌市人民政府关于调整和完善县市区财政管理体制 的决定	(484)
关于下发《全省一般增值税退税工作实施细则》的通知	(490)
湖北省财政厅关于印发省管县(市)财政体制下进一步 理顺省市县财政工作关系的意见(试行)的通知	(497)
宜昌市政府关于宜昌开发区财政体制有关问题的批复	(502)
宜昌市政府办公室关于进一步强化部门预算调整程序 的通知	(504)
宜昌市政府办公室关于加强市区联动促进城区经济发展 的实施办法	(507)

附件二：

关于赴安徽省学习“乡财县管乡用”经验的考察报告 ...	(509)
-----------------------------	-------

附件三：

1998~2005年宜昌市区域内财政收入情况表	(526)
2000~2005年宜昌市一般预算收入情况表	(530)
1998~2005年宜昌市一般预算支出表	(531)

2002 年宜昌市税收收入 500 万元以上企业统计表	(532)
2003 年宜昌市税收收入 500 万元以上企业统计表	(535)
2004 年宜昌市税收收入 500 万元以上企业情况表	(537)
2005 年宜昌市税收收入 500 万元以上企业统计表	(540)
2003 ~ 2005 年宜昌市上级补助及上解情况表	(545)

财政体制

“十五”时期财政体制改革回顾

“十五”时期，我国市场经济体制逐步完善，为了规范各级政府之间的分配关系，充分发挥财政的职能作用，中央、省、市对财政体制进行了多次调整，现简要回顾如下：

一、1994 ~ 2001 年财政体制运行情况

1993 年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（国务院国发〔1993〕85 号），确定了我国分税制财政体制，随后湖北省政府下发了《关于实行分税制财政管理体制的决定》（鄂政发〔1994〕9 号）确定了湖北省分税制财政体制。这个体制具体内容如下：

（一）关于预算收入级次划分问题

（1）属于中央预算固定收入包括：消费税，铁道系统、人民银行、工商银行、农业银行、建设银行、中国银行等各银行总行和保险总公司缴纳的营业税（包括城建税、教育费附加，下同），关税，海关代征进口商品的消费税和增值税，中央企业所得税（包括上缴的利润和银行系统上缴的收入），地方和外资银行及非银行金融企业（包括信用社）所得税。地方各类外贸企业计划内出口退税按 1993 年地方财政实际负担额计入基数，以后增长部分全部由中央财政负担。

（2）属于省级预算固定收入包括：全省金融、保险系统（含信用社）营业税（不包括武汉市），省级一般营业税，省属外商投资企业和外国企业所得税，固定资产投资方向调节税，省级国营企业所得税（包括利润）和计划亏损补贴，省级其他收

人等。

(3) 属于地市州县预算固定收入包括：本级一般营业税（不含金融、保险、信用社），外商投资企业和外国企业所得税，个人所得税，房产税，车船税，屠宰税，农业税，特产税，契税，遗产赠予税，土地增值税，国有土地有偿出让收入，本级企业所得税（包括利润）和计划亏损补贴，其他收入等。

(4) 中央、省级和地市州县的共享收入包括：

中央分享增值税的 75%，证券交易税的 50%，资源税中的海洋石油资源税。

省级分享收入和固定比例分成收入包括：原省级收入挂钩企业增值税总额的 25%。原中央四个部门（石油、石化、有色、电力）增值税的 25%；省在武汉市和各地新办企业增值税总额的 25%。资源税的 50%，城建税的 10%，耕地占用税的 45%，城镇土地使用税的 70%，印花税的 20%，教育费附加收入的 10%。

地市州县分享收入和固定比例分成收入包括：地市州县增值税的 25%（除中央四个部门和原省级收入挂钩企业增值税 25% 以外）。资源税的 50%，城建税的 90%，耕地占用税的 55%，城镇土地使用税的 30%，印花税的 80%，教育费附加收入的 90%。

（二）关于特殊规定

(1) 在宜昌范围内省分享收入的企业。一是省挂钩企业葛洲坝电站增值税；二是原中央四部门增值税，含各地石油公司、电力局；三是清江隔河岩电站高坝洲电站增值税、企业所得税、葛洲坝股份公司、亚洲证券公司企业所得税、金融保险营业税。

(2) 固定资产投资方向调节税、资源税、城建税、耕地占用税、城镇土地使用税、印花税、教育费附加七个小税种，从

1997年起由收入分享改为收入属地缴纳，以1994~1996年三年平均收入数为基数，每年10%递增结算上解。固定资产投资方向调节税1999年7月起减半征收，2001年起停征。农业税从1997年起结算上解省20%，2005年停止执行。

(3) 实行省对地市州的财政管理体制。县市区资金通过地市调度，指标文件通过地市下发，部分转移支付资金通过地市分配，会议通过地市传达，工作通过地市部署。

(三) 体制特点

1. 部分税种按企业级次划分收入级次

增值税、企业所得税、营业税三大税种都是按企业隶属关系划分收入级次，增值税25%部分随企业隶属关系分别属省市县区级收入，中央与地方两级分享，企业所得税全部按企业级次决定收入级次。营业税按行业指定收入级次，如铁路、各银行总行、集中缴纳的营业税属中央收入，地方银行营业税属省级收入，其他营业税由地方政府指定分别入市区级收入等等。

2. 省与市实质是包干制财政体制

省与市州的分税只是六个税种，即资源税、城建税、教育费附加、城建税、印花税、城镇土地使用税，1997年由省分享收入改为市级结算上解。

3. 省对地市州实行了税收返还办法

省对地市州的税收返还数额以1993年为基期年核定。按照1993年地市州实际收入以及税制改革和省与地市州收入划分情况，核定1993年地市州净上划省里收入数额（即中央上收的消费税+中央上收的75%的增值税±省上收下划的收入），1993年净上划省里的收入，全额返还地市州，保证各地既得财力，并以此作为以后省对地市州税收返还基数。1994年以后税收返还额

在 1993 年基数上逐年递增，中央按全国增值税和消费税的平均增长率的 1:0.3 系数返还省，省再返还给地市州。如果 1994 年以后，地市州净上划的收入达不到 1993 年基数，相应扣减税收返还基数。

4. 市与县（市）区之间没有确定规范的财政体制

在收入划分上，实行中央、省、市及县市区三级，市对县市区再没有划分收入级次，市没有从县市区集中财力。市管县体制的具体内容包括 5 个方面：一是省转移支付资金的分配（专项资金一般由省戴帽下达）；二是市级财政以专项资金形式对县市补助；三是中央、省专项资金的申报与管理；四是资金调度；五是预决算及各类报表汇总与分析；六是财政工作的部署与督办。

（四）体制运行情况

2001 年全口径财政收入（不含中央省属企业的增值税、企业所得税、营业税）287766 万元，其中地方一般预算收入 182360 万元，上划中央收入 94850 万元，基金收入（不含社保基金）10556 万元。上级补助收入 124012 万元，上解上级支出 32517 万元。地方一般预算支出 280714 万元，上解支出 32517 万元。

二、2001 ~ 2005 年几项主要的体制改革

2002 ~ 2005 年，中央、省市分别调整了财政体制，归纳起来有以下方面：

（一）国务院所得税收入分享改革

2001 年，《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》（国发〔2001〕37 号）决定，从 2002 年元月 1 日起，对所得税实行中央与地方分享，改革的主要内容是：

(1) 分享范围。除铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外，其他企业所得税和个人所得税收入由中央与地方按比例分享。

(2) 分享比例。2002 年所得税收入中央分享 50%，地方分享 50%；2003 年所得税收入中央分享 60%，地方分享 40%；2003 年以后年份的分享比例根据实际收入情况再行考虑。

(3) 基数计算。以 2001 年为基期，按改革方案确定的分享范围和比例计算，地方分享的所得税收入，如果小于地方实际所得税收入，差额部分由中央作为基数返还地方；如果大于地方实际所得税收入，差额部分由地方作为基数上解中央。具体计算方法由财政部另行通知。

(4) 跨地区经营、集中缴库的中央企业所得税等收入，按相关因素在有关地区之间进行分配。具体办法由财政部另行制定。

按上述文件，葛洲坝电厂企业所得税属于中央与地方分享范围，多次跟财政部汇报后，财政部以财企〔2003〕63 号文件批复：在 2009 年三峡电站全部投产前，中国长江电力股份有限公司（以下简称“股份公司”）上缴企业所得税和中国长江三峡工程开发总公司（以下简称“三峡总公司”）按持股比例所分享的股份公司税后利润留给三峡总公司，作为三峡工程建设基金，用于三峡工程建设。这是宜昌市一个政策争取点。

（二）省分税制体制改革

2002 年，《湖北省人民政府关于进一步调整和完善分税制财政管理体制的决定》〔鄂政发（2002）29 号〕确定了湖北省分税制财政体制，改革的内容是：在所有企业全部属地纳税的前提