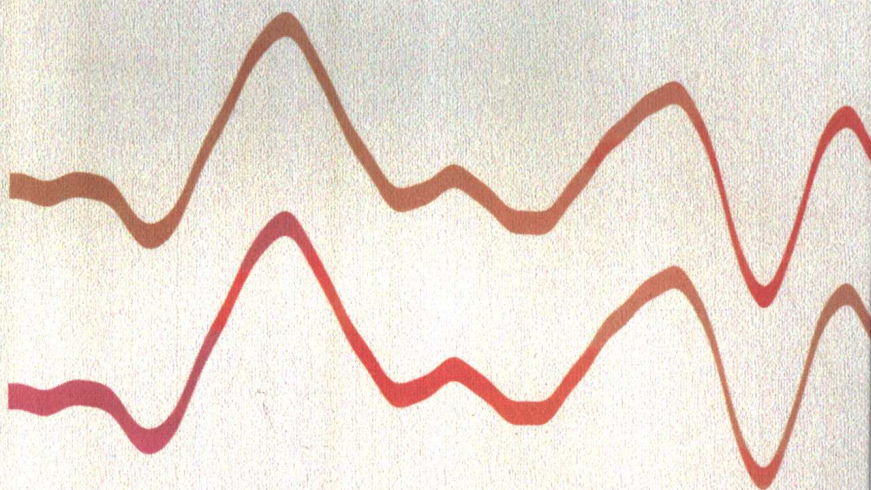


财政政策 理论与实践

河南省2005年度 财政优秀调研成果论文集

主 编 何 晞

副主编 靳黎民 郭宏震



中国财政经济出版社

财政政策的理论与实践

——河南省 2005 年度财政
优秀调研成果论文集

主 编：何 晞

副主编：靳黎民 郭宏震

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政政策的理论与实践——河南省 2005 年度财政优秀调研
成果论文集/何晞主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.2

ISBN 978-7-5005-9515-1

I. 财… II. 何… III. 地方财政-河南省-文集
IV. F812.761-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 145499 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

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 19.125 印张 454 000 字

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3500 定价: 34.00 元

ISBN 978-7-5005-9515-1/F·8258

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

多年来，河南省财政科研部门紧紧围绕省委和省政府的战略部署，立足河南财政经济的实际，着眼于财政改革与发展中的热点难点问题，广泛开展调查研究和学术交流活动，取得了一大批科研成果，为河南省的财政改革提供了重要的理论指导和决策参考。随着中原崛起战略的逐步实施，河南经济社会发展已经驶入快车道，进一步做好财政科研工作，为河南省财政改革与发展提供理论指导，对完成河南省“十一五”财政发展规划目标和任务、构建和谐中原、促进中原崛起具有十分重要的意义。

“十五”时期，河南省财政改革与发展不断实现新的跨越，财政科研地位和作用也不断加强。一是财政收入持续快速增长。2005 年全省财政一般预算收入完成 537.7 亿元，比 2000 年增长 1.2 倍，“十五”期间年均增长 16.9%。二是财政支出保障有力。2005 年全省财政一般预算支出完成 111.6 亿元，比 2000 年增长 1.5 倍，“十五”期间年均增长 20.2%。三是财政科研工作卓有成效，促进了财政管理和决策水平的提高。财政改革与发展所取得的成绩，是省委、省政府正确领导的结果，是财政部门干部职工共同努力的结果，也是各级财政科研人员辛勤工作的结果。植根基层的调查研究，科研课题的论证，数据的收集和测算，对策建议和政策措施的提出，科研成果的转化，都来自于财政理论和实践的创新。“十五”期间，财政科研推动了理论探索和实践创

新，为财政和重大决策科学化提供了理论支持和参考依据。农村税费改革、国库管理制度改革、“十五”财政发展规划、中部崛起的财政政策等研究成果，对理清工作思路，转变理财观念，建立新的财政运行机制等产生了积极作用。

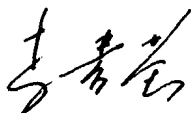
全省各级财政科研部门，扎实地开展理论研讨和调研活动，成果质量不断提高。财政改革与发展离不开财政科研，财政科研必须服从和服务于财政改革与发展。从1994年开始，十几年来河南省财政厅每年都坚持制定《河南省财政调查研究工作方案》，根据财政改革的中心任务，确定调研工作重点，各级财政科研部门紧紧围绕这些工作重点，深入实际调查研究，形成了不少有份量、有价值的研究成果，发挥了政策参谋咨询作用。事实上，近年来财政领域的一些重大决策都是通过大规模的调查研究，通过科研部门深入研究之后进行的。

《财政政策的理论与实践》一书即是河南省财政系统2005年度财政优秀调研成果论文的集粹，调研课题内容涉及区域经济与地方财政、财政体制、县乡财政、新农村建设、财政管理等五个方面。这些研究成果对于进一步理清工作思路，转变理财观念，制定和完善财政政策，推动财政改革和发展等都会产生积极作用。地方财政科研，主要是围绕财政改革和发展的难点、热点问题，进行理论上的探讨和应用性对策研究。这些研究工作的开展，使财政决策更加符合地方的实际情况，促进了地方财政经济的健康发展。

做好财政科研工作需要进一步明确指导思想，扎实有效地开展科研活动。我相信，各级财政科研部门只要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，牢记为领导决策服务、为实践服务和为人民服务的基本宗旨，强化责任和服务意识，就一定能够确保财政科研工作始终沿着正确的方向

有序进行。

希望河南省财政科研战线的同志们把握形势，与时俱进，增强做好新时期财政科研工作的紧迫感，围绕财政中心工作，使财政科研始终走在财政工作实践的前面，充分发挥财政科研的决策咨询作用，为河南财政改革与发展提供理论和政策方面的指导和支持，为河南经济、社会持续健康快速发展做出新的贡献。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '李兴' (Li Xing), written in a cursive style.

2006年10月18日

目 录

第一篇 区域经济及地方财政

中部崛起的财政政策研究

..... 河南省财政厅科研所课题组 (3)

中原崛起的财政政策研究

..... 河南省财政厅预算处课题组 (26)

关于提高郑州市首位度的财政问题研究

..... 郑州市财政局课题组 (43)

周口市财政收入与 GDP 关系问题研究

..... 周口市财政局课题组 (63)

平顶山市财政收入结构和变动趋势分析

..... 平顶山市财政局课题组 (79)

安阳市基础设施投融资体制改革研究

..... 安阳市财政局课题组 (91)

洛阳市国债建设项目资金财务管理调查报告

..... 洛阳市财政局课题组 (111)

第二篇 财 政 体 制

“十一五”时期中国财政体制改革研究

..... 商丘市财政局课题组 (125)

县乡财政体制改革研究 三门峡市财政局课题组 (142)

关于完善县乡财政体制的调研报告

..... 平顶山市财政局课题组 (159)

完善县乡财政体制研究 濮阳市财政局课题组 (176)

关于深化市县财政国库管理制度改革的研究

..... 驻马店市财政局课题组 (184)

编制政府债务预算的思考与实践

..... 河南省财政厅债务处课题组 (193)

公共财政, 建设公共服务型政府的核心

..... 新乡市财政局课题组 (202)

第三篇 县 乡 财 政

落实“三奖一补”政策 努力缓解县乡财政困难

——缓解县乡财政困难问题跟踪调研

..... 河南省财政厅办公室课题组 (219)

县级财政若干问题研究

..... 河南省财政厅预算处课题组 (231)

三门峡市“乡财县管”改革情况调查

..... 三门峡市财政局课题组 (245)

化解河南省乡村债务风险问题研究

..... 河南省财政厅税改办课题组 (259)

乡财县管工作问题研究 信阳市财政局课题组 (275)

县乡财政走出困境的思考 周口市财政局课题组 (285)

台前县财政投资评审开展情况调查报告

..... 河南省财政厅投资评审中心课题组 (296)

发展县域经济的财政对策研究

..... 商丘市财政局课题组 (307)

县域经济发展的财政政策研究

- 鹤壁市财政局课题组 (324)
- 大力发展新密县域经济的战略思考
- 新密市财政局课题组 (335)

第四篇 新农村建设

- 财政支持社会主义新农村建设政策研究
- 河南省财政厅农业处课题组 (351)
- 充分发挥财政职能 积极支持农业综合生产能力
- 建设 河南省财政厅农业处课题组 (369)
- 当前农村社会保障工作的重点及思路
- 河南省财政厅社会保障处课题组 (383)
- 实施新型农村合作医疗制度的实践与思考
- 安阳市财政局课题组 (392)
- 适应形势 创新机制 积极探索扶贫开发新途径
- 河南省财政厅农业处课题组 (403)
- 浅谈促进农民增收的财政政策
- 许昌市财政局课题组 (415)

第五篇 财 政 管 理

- 河南省 2004 年度省级科技三项费用绩效评价报告
- 河南省财政厅统计评价处课题组 (427)
- 河南省财政收入增长潜力与 2005 年收入趋势分析
- 河南省财政厅国库处课题组 (443)
- 从 2005 年河南省企业所得税税源现状看河南省未
- 来财政收入走势 河南省财政厅税政处课题组 (470)
- 财政支出资金绩效监督研究
- 河南省财政厅监督处课题组 (488)

“收支两条线”管理制度改革调研报告	
..... 河南省财政厅监察室课题组	(502)
创新行政事业单位国有资产管理机制研究	
..... 漯河市财政局课题组	(514)
增值税问题研究	永城市财政局课题组 (523)
项目资金管理中存在的问题与对策	
..... 项城市财政局课题组	(538)
对加快中小企业信用担保体系建设的思考	
..... 河南省财政厅金融贸易处课题组	(546)
会计人员继续教育问题研究	
..... 河南省财政厅干部教育中心课题组	(558)
附一：河南省财政厅文件（豫财办科〔2005〕4号）	
关于印发《2005年河南省财政调查研究工作方案》	
的通知.....	(573)
附二：河南省财政厅文件（豫财办科〔2006〕6号）	
关于2005年度河南省财政调研成果评比结果的通	
报.....	(591)
后 记.....	(599)

第一篇

区域经济及地方财政

中部崛起的财政政策研究

河南省财政厅科研所课题组

促进中部地区^①崛起是中央以科学发展观为指导，推进均衡、协调的区域发展战略的重要举措。中部崛起就是要采取切实有效的政策和措施，发挥中部地区的综合优势，改变其在我国工业化进程中相对滞后的地位，缩小与东部发展水平的差距，赶上并超越西部的经济速度，以真正发挥中部“承东启西”的区位优势。财政作为宏观调控的重要工具，在这一战略的实施中起着不可替代的作用。

一、以市场作用发挥为前提，恰当定位 财政在中部崛起战略中的职能作用

财政作用的发挥，职能的合理定位，脱离不开社会经济发展和改革的大背景。当前，我国处于计划经济向市场经济转轨过程

^① 本书将全国31个省、直辖市、自治区划分为四个区域。东部地区10个省市，包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南；中部地区6个省，包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南；西部地区12个省市自治区，包括内蒙、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆；东北地区3个省，包括辽宁、吉林、黑龙江省。

中,市场和计划体制缺陷的双重制约作用,加剧了中部地区与发达地区的差距,影响了中部的发展速度。财政在促进中部崛起中的职能定位应做到积极适度,既要发挥财政结构调整的政策特长,培育中部固有的区位优势、产业优势、自然和人文资源优势,弥补市场在区域经济发展失衡方面的不足和缺失,也要以市场作用发挥为前提,促进市场机制的建立和完善。财政主要依靠三个政策手段调控和促进区域均衡发展:税收政策、转移支付、财政投资。然而,市场经济条件下财政政策也有其局限性。首先,随着全国统一市场的形成,税收优惠的空间在缩小,且优惠的力度也受诸多因素制约。其次,转移支付也会牺牲一定的经济效率。其三,财政投资政策越来越局限于基础设施建设领域,对区域经济发展的调控作用也在弱化。因此,中部崛起既要积极争取国家在区域财政政策上的支持,更要靠中部自身,通过发挥内外两方面的作用,促进中部崛起的早日实现。

二、中部工业化进程、财政状况 与其他地区的差距

财政状况是区域经济发展水平和政府调控能力的综合反映。制定促进中部崛起的财政政策,必须明确中部经济、财政发展的差距,分析其形成原因。

(一) 中部工业化水平和速度与其他地区存在差距

1. 中部工业化进程相对滞后

我国处于传统社会向工业社会转型过程,中部地区与其他区域经济发展状况的差距,表现为工业化进程的滞后,主要包括人均 GDP 水平和增长速度、产业结构、城市化水平、经济外向度

等几方面的差距。

(1) 人均 GDP 与发达地区差距拉大, 与西部差距缩小。工业化基本指标人均 GDP 中部较低。改革开放以来, 中部人均生产总值远低于东部和东北, 与西部基本持平。1978 年中部 GDP 是东部的 59%, 2004 年持续降到仅为东部的 45%; 东北人均 GDP 增长并不稳定, 1978 年中部 GDP 是东北的 50%, 2004 年为 64.5%; 中部高出西部的幅度绝大多数年份仅在 0.8%—2% 之间。1992 年是中部与先进地区人均 GDP 差距增大的转折点, 中部与东部的差距由当年的 1 565.5 元增长到 2004 年的 11 009.4 元, 与东北的差距由 1 294.8 元增长到 4 992.7 元; 1998 年是中部与西部差距缩小的转折点, 由当年的 1 096.2 元缩小到 2002 年的 922.1 元, 2004 年略有扩大为 1 379.3 元。

(2) 经济增长速度放缓, 经济总量占全国比重下降。自 20 世纪 90 年代末至 2003 年, 西部和东北增长速度逐步超过中部, 到 2003 年中部经济增长速度最低, 为 10.5%, 分别低于东、西、东北 2.6、1.0、0.3 个百分点, 2004 年为 12.7% 仅高于东北 0.4 个百分点, 低于东部和西部。中部经济增长放缓, 造成 GDP 占全国的比重有所下降。改革开放以来, 各区域 GDP 占全国比重, 东部呈快速上升的态势, 由 1978 年的 44% 上升到 2004 年的 54.2%, 中部、西部和东北呈缓慢下降的趋势, 分别由 22%、20%、14% 下降到 19.7%、17%、9.3%, 自 1997 年来西部和东北这一比例基本稳定在 17%、10% 上下, 而中部持续由 21% 下降到 19%。

(3) 工业化程度较低, 农业比重较大。中部第一产业在 GDP 中所占比重 17.8%, 第一产业就业人员占整个就业人员的比重 52.3%, 分别高于全国平均水平 5.0、1.8 个百分点, 而第二产业情况则相反。按照钱纳里的方法, 我国工业化进程大体处于工业

化中期阶段，中部目前还只是进入工业化中期的初级阶段。

(4) 城市化水平滞后，城市数量少、规模小。中部城镇化水平低，城市发育不良，城市带动农村的能力薄弱。根据《2005年中国统计年鉴》及统计公报数据，2004年全国平均城市化水平为41.8%，中部地区城市化水平35.4%，低于全国6.4个百分点，低于东部、东北分别为16.1、18.6个百分点，与西部大致相当。城市数量少，共有城市168座，占全国城市总数的25%，而中部地区的人口占全国人口的30%；城市规模小，超过100万人的城市只有8座，50万—100万人的城市只有21座，20万—50万人的城市44座，20万人以下的城市16座，县级市基本都是20万人以下的小城市。缺乏规模较大的龙头城市，中心城市在城市体系和地区经济格局中的地位不突出。

(5) 经济外向度极低，进出口贸易区外依赖较强。2004年中部外贸依存度仅为9%，分别比全国、东部、东北、西部低49.5、87.9、17.2、3个百分点。中部进出口贸易总额占全国的比重仅为3%，低于中部生产总值占全国的比重（19.7%）。同时，中部进出口贸易更多地依赖于外部企业。2004年中部出口货物241.6亿美元，其中35.3亿美元是通过区外的企业出口，占中部出口额的14.6%，分别高于西部、东北13.8、11个百分点；而东部主要靠本地企业出口货物，东部代其他区域出口的货物为46.1亿美元，占它们出口总额的0.9%。2004年中部进口货物177.2亿美元，其中33.9亿美元是通过区外企业实现的，占中部进口总额的19.2%，高于西部2个百分点，而东部代其他区域进口124.5亿美元，占进口额的2.5%。

2. 中部财政调控能力较弱

(1) 财政收入占GDP比重低，人均财政收支水平低。改革开放以来，以1994年为转折，我国地方财政收入占GDP的比重，呈

现了先降后升的过程,中部从1994年开始逐步稳定在5%左右,而其他地区这一比例持续升高,并超过中部。到2004年中部这一比例5.6%,处于全国最低水平,分别低于东部、西部、东北地区2.2、1.6、0.9个百分点。改革开放以来,中部人均财政收入远低于东部,次低于东北,1998年以前与西部基本持平,自1999年开始西部超过中部水平,此后,中部与其他地区人均财政收入差距逐步拉大,到2004年中部人均财政收入为492.1元,分别为东部、东北、西部的32%、53.7%、92.1%。1978—2004年中部人均财政支出快速增长,年均递增12.3%,但自1996年以来,中部增速与其他区域的差距逐步拉大,中部人均支出水平在区域间最低,2004年中部人均财政支出为1046.4元,分别是东部、西部、东北的49.6%、75.7%、52.6%。

(2) 宏观税负和企业税负低于其他区域。中部税负低于其他区域,这和中部财政收入占总产值的比重偏低相一致,反映了中部经济效益状况不佳的现实。2003年中部宏观税负为15.7%,分别比东、西、东北和全国低6、4.1、3.6、4.3个百分点,当年企业税负为20.7%,分别比东、西、东北和全国5.5、7.1、3.4、4.5个百分点。

(3) 经济建设支出比重低,社会各项事业、农业支出和行政管理支出比重高。在中部财政支出的构成中,经济建设类支出比重最低,2003年仅占总支出的20.25%,低于东部、西部、东北5.9、6.1、5.2个百分点;事业支出比重最高,占总支出的31.54%,高出东部、西部、东北0.07、1.44、3.2个百分点,其中教育事业支出也是全国比重最高的地区,占16.8%;中部社会救济和社会保障支出比重相当高,占18.73%,仅次于东北的22.12%,高于东部、西部9.5、2.5个百分点;中部农业支出比重也相当高,占3.48%,仅低于西部0.2个百分点,高于