

北京财政学会 编
2005 年度北京财政优秀论文选

财政改革理论与 实践探索

CAIZHENG GAIGE LILUN YU SHIJIAN TANSUO



中国财政经济出版社

2005 年度北京财政优秀论文选

财政改革理论与实践探索

北 京 财 政 学 会 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革理论与实践探索: 2005 年度北京财政优秀论文选/北京财政学会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.12

ISBN 7-5005-9495-X

I. 财… II. 北… III. 财政管理体制—经济体制改革—中国—文集 IV. F812.2-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 136071 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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 31.25 印张 473 000 字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1060 定价: 60.00 元

ISBN 7-5005-9495-X/F·8245

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

北京财政学会编辑的 2005 年度《北京财政优秀论文选》，汇集了该年度财政论文评比活动中，获得特等奖、一等奖、二等奖的优秀论文 34 篇及财政重点课题研究报告 4 篇。这些论文以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从“财政综合改革”、“加强财政支出管理与规范”、“绩效考评制度建立与实践”、“政府债务管理与风险防范”、“农村社会保障制度的财政政策研究”等各个方面，研究、探讨财政工作中的难点、热点问题，很多见解对推进财政工作具有前瞻性和指导性。

我们出版《北京财政优秀论文选》，旨在促进北京地区财政科学理论研究及经验交流活动的开展，希冀以这样的方式调动广大财政、财会工作者深入调查研究、加强理论探讨，不断开拓、创新，撰写出大量优秀的财政论文；同时，我们也将逐步改进财政论文的评比组织工作，进一步完善相关制度，使入选论文更加精益求精，在理论和实践方面更具深度和广度，能为领导的正确决策提供依据，为北京财政的改革略尽绵薄之力。

北京财政优秀论文撰写、评比活动一向得到财政系统、大专院校、科研及其他相关单位和专家、学者的积极参与、大力支持，在此代表北京财政学会表示衷心感谢！

编 者

二〇〇六年八月

目 录

第一部分 财政综合改革

北京市产业结构与税收增长状况分析与预测研究报告	
..... 北京市财政局经济建设一处课题组 (3)	
北京城市发展投融资问题调研报告	
..... 北京市财政局经济建设二处课题组 (13)	
国家赔偿费用管理研究	鞠英 (28)
预算程序制度的国际比较及对我国的启示	王文庚 (44)
国有企业改革中的外资并购问题研究	汪 宁 郭全中 (58)
关于建立政府会计准则若干问题的研究	
..... 北京市预算会计研究会课题组 (68)	
当前构建节约型社会的宏观政策研究	马哲实 (83)
“十五”时期北京市财政收入总量与结构分析	
..... 杨慕彦 聂锋杰 齐玉璞 (96)	
“十一五”期间海淀区财政收支预测及财政管理改革思路研究	
..... 姜之波 (111)	
中国税收遵从成本问题浅析	史长生 韩 娇 (125)
怀柔区非税收入管理调查与思考	张宏宇 (134)
宣武区落实稳健财政政策的措施和有关问题的思考	
..... 张宗禹 黄彦艳 (144)	
调整和完善西城区区街财政管理体制的思路	
..... 王 丹 吕青波 刘 娟 (155)	
朝阳区政府采购管采分离的探索 ... 北京市朝阳区财政局课题组 (162)	

第二部分 财政支出管理

政府投资项目代建制管理研究

..... 北京市财政局经济建设二处课题组 (173)

社会科学课题经费量化预算及量化考核研究

..... 韩 杰 乔运通 湛志伟 国中鑫 (194)

降低行政成本, 建设节约型机关的探讨

..... 许 彪 刘西尧 林克江 (208)

“城中村”专项资金管理模式初探..... 周 文 次彩玲 (217)

加大农业结构调整力度, 促进农民增收致富步伐

..... 刘伯卿 胡 雷 杨玉民 (224)

昌平区落实粮食直补政策情况调查

..... 刘 华 谷立新 钱志英 (235)

大力发展有机农业, 促进农业可持续发展 刘 华 汤学刚 (246)

强化财政支农资金整合, 提高资金使用效益 ... 马士民 曹 圣 (253)

论当前企业职工基本养老保险基金管理体制的改革

..... 马哲实 (260)

健全完善通州区农村社会养老保险制度初步探讨

..... 刘汝林 武燕伶 田洪民 陈立文 (274)

第三部分 财政绩效考评

借鉴国外先进经验推进我市财政资金绩效考评工作

..... 吴素芳 余力莹 李惠媚 (285)

财政支持农业项目成本效益分析 范存会 (297)

从办公电话费改革案例谈财政支出绩效问题 梅月华 (307)

关于建立城市维护资金绩效预算管理模式的探索 杨志军 (314)

关于平谷区实行绩效预算的初步探讨 杨凤山 (322)

第四部分 政府债务管理

防范和化解财政风险的几点思考

..... 北京市财政局预算处 预算会计研究会课题组 (331)

关于北京市外债风险管理的建议 汤惠琴 王 璐 (341)

海淀区政府债务风险预警机制研究

..... 北京市海淀区财政局政府债务风险研究课题组 (350)

朝阳区债务预警机制初探 池雪平 (366)

基层政府债务风险的防范与化解 贾雪梅 (374)

第五部分 农村社会保障制度的 财政政策研究

北京市农村社会保障制度研究

..... 朱 青 孙 玳 董振海 吴 凤 张 曼 (383)

北京市农村居民最低生活保障制度的分析与建议 杨良初 (420)

北京市农村养老保险制度改革研究 梅 阳 吴 凤 (436)

建立和完善农村新型合作医疗制度研究 王文素 牟 放 (460)

第一部分

财政综合改革

北京市产业结构与 税收增长状况分析与 预测研究报告

北京市财政局经济建设一处课题组

财政收入是国家财政参与社会产品分配所取得的收入,是实现国家职能的财力保证。税收收入是财政收入的主要来源,又具有调节经济、调节分配的职能,为北京市经济建设以及各级政府提高社会管理和公共服务能力提供了大量资金,发挥了重要作用。2001年至2004年期间,北京市各项税收收入占北京市财政收入比重分别为:104.6%、101.1%、99.4%和97.6%(由于财政收入中包含国有企业计划亏损补贴,其多为负值,致使某些年度这一比重超过100%)。

本课题以满足北京市财政支出为出发点,以税收收入为研究对象,通过分析税收与产业结构的关联关系,力图找到对税收收入贡献较大的产业,以明确“十一五”期间为保证财政收支平衡的相应产业结构。

一、“十五”期间北京市产业结构 与税收增长总体回顾

随着我市经济的持续快速增长,各级税务部门通过加强税收征管、提高税收服务意识、运用科技兴税手段、严格税收执法等措施,使北京市税收收入呈现持续快速增长的态势,为北京市的发展提供了强大的财

力保障。由于地方税收收入是地方实际分配得到的税收收入,是地方财政收入的主要来源。因此下文主要以地方税收收入和总税收作为分析对象来阐述北京市税收收入的变化状况。

(一) 税收收入总体情况

“十五”期间,北京市税收收入保持持续增长状态。从总税收情况看,北京市税收保持持续增长状态,2001—2004年,北京市总税收从1212.0亿元增长到1896.5亿元,年均递增率16.1%,同期GDP从2817.6亿元增长到4283.3亿元,年均增速11.4%,税收的年均递增率高于GDP增速4.6个百分点。(GDP数据来源于北京市统计局调整前的数据。)

从地方税收收入情况看,“十五”期间地方税收收入不断增长,2000年北京市地方税收收入为363.9亿元,2004年为693.3亿元,增长了90.5%,年均递增17.5%。

北京市税收收入在全国名列前茅。从2004年与税收收入较高的上海、天津、重庆、广东(不包括深圳市)、江苏、浙江(不包括宁波市)等省市的比较情况来看,北京排在上海、广东和江苏之后,名列第四。北京市地方税收收入为693.3亿元,占全国地方税收收入的7.5%,比上海低3.7个百分点,比广东低2.5个百分点,比江苏低1.4个百分点,比浙江高1个百分点,比天津高5.3个百分点,比重庆高6.1个百分点。

2004年,七省市中北京市的总税收收入也排在上海市、广东省和江苏省之后,名列第四。北京市总税收收入占全国总税收收入的7.4%,比上海低4.7个百分点,比广东低2.7个百分点,比江苏低1.5个百分点,比浙江高1.9个百分点,比天津高4.3个百分点,比重庆高6.3个百分点。

(二) 税收收入产业分布情况

1. 税收收入总体分布情况。“十五”期间,北京市总税收快速增长,其中第一产业增长率有所下降,第二产业快速增长,第三产业匀速增长。三次产业总税收中,第三产业最大,约为70%;第二产业其次,

约为 30%；而第一产业占比最小，不到 1%。可见，第三产业是全市税收的主要来源。从“十五”期间三次产业的比例变化情况看，第一产业变化不大，第二产业略有增加，第三产业有所下降。

从三次产业对“地方税收”增长的贡献率来看，第一产业是税收的弱势产业，基本未形成对税收增长的贡献；第三产业对税收增长的贡献最大，保持在 67% 以上；第二产业对税收增长的贡献低于第三产业，高于第一产业，位居第二。

2. 第二产业税收收入分布情况。“十五”期间，第二产业对“地方税收”增长的贡献率上升势头迅猛，由 2002 年的 8.0% 剧增到 2004 年的 32.1%，这主要是由 2004 年第二产业中采掘业的非常规发展引起的，同时也导致第三产业对税收增长的贡献大幅下降，由 2002 年的 91.8% 下降到 2004 年的 67.9%。

第二产业中制造业和建筑业的“地方税收”增长速度较高，采掘业由于受非常规因素的影响在 2004 年呈现较高的增长。受采掘业的影响，2004 年第二产业税收增长达到了 38.7%。从“地方税收”在第二产业中的分布情况来看，第二产业的税收主要来源于制造业和建筑业，2004 年其占总体的比例分别为 9.3% 和 6.9%，占第二产业的比例分别为 38.3% 和 28.4%；采掘业占总体的比例为 6.2%，占第二产业的比例为 25.5%。

从行业对“地方税收”增长的贡献率来看，第二产业中制造业对税收增长的贡献率增长迅速，2004 年达 8.3%，成为第二产业中对税收增长贡献较大的行业；采掘业对税收增长的贡献率波动很大，2004 年的非常规发展使其贡献率由 2003 年的 -9.90% 提高到 2004 年的 17.6%；建筑业对税收增长的贡献率逐年下降，由 2002 年的 12.5% 减少到 2004 年的 5.1%。

3. 第三产业税收收入分布情况。“十五”期间，第三产业中房地产业、其他行业的“地方税收”增速较高，批发和零售业和交通运输、仓储及邮电通讯业在 2004 年发展速度较快。

第三产业的税收主要来源于房地产业、批发和零售业以及金融业，从 2004 年“地方税收”在第三产业中的分布情况来看，房地产业为 15.5%，批发和零售业为 11.3%，金融业为 9.6%，信息传输、计算机

服务和软件业为 6.2%，租赁和商务服务业为 5.7%，交通运输、仓储及邮电通讯业为 3.3%，其他行业为 24%。

第三产业中对“地方税收”增长贡献较大的行业主要是房地产业以及批发零售和餐饮业。从变化趋势来看，第三产业中房地产业对税收的贡献率呈现下降趋势，但依然稳居第三产业中各行业之首，对税收增长的贡献率由 2003 年的 31.4% 下降到 2004 年的 17%；在第三产业中对税收增长的贡献率排名第二的是批发零售和餐饮业，其对税收增长的贡献率增长迅速，由 2003 年的 1.1% 提高到 2004 年的 12.9%；金融业一直是北京税收增长的重要来源，2003 年其对税收增长的贡献率达 15.7%，2004 年因受金融业改革的影响而下滑到 4.2%，但随着各项改革的顺利推进，未来金融业对税收增长的贡献将调整到其应有的水平；现代服务业中的新兴产业对税收增长的贡献还处于较低水平，其中，信息传输、计算机服务和软件业 2004 年对税收增长的贡献率仅为 4.6%，其对税收增长的贡献的潜力尚未充分体现。

（三）税收收入税种分布情况

“十五”期间，北京市总税收收入主要集中在增值税、营业税和企业所得税三大税种上，三者合计所占比例达 78%。各主要税种的增长率总体呈上升态势，企业所得税、个人所得税增长势头较好；营业税增长率在 2003 年由于受“非典”的影响，有较大幅度的下降，但是在 2004 年又出现了较大的增长，振幅较大；2004 年增值税增长率下降，说明增值税的增长速度趋缓。

各税种在第二产业和第三产业中的分布情况为：增值税约为 4.5:5.5，营业税约为 1:9，企业所得税约为 4:6，个人所得税接近 1:9，其他税收约为 3:7。其中：第二产业的总税收主要集中在企业所得税、营业税和增值税，以 2004 年为例，企业所得税占 37.1%，营业税占 23.8%，增值税占 19.4%，个人所得税占 5.1%，其中增长较快的是企业所得税和个人所得税，尤以个人所得税增长态势最好。第三产业总税收中营业税占几乎一半的税收份额，2004 年达 48.2%；企业所得税次之，约占 16.7%，两者合计约占 64.9%。“十五”期间各税收增长率变化较大，2004 年营业税和个人所得税增长较快。

二、“十一五”期间北京税收增长预测

本文以满足北京经济建设和社会各项事业发展的需要为出发点,从财政支出的视角,结合国际、国内以及北京的宏观经济形势及其走向,研究并预测了“十一五”期间北京市地方税收增长情况,并提出了产业结构调整的方向和重点,以支撑和实现税收增长的目标。

(一) 北京市税收增长总目标

“十一五”期间,北京市地方税收增长总目标如下:

2008年:全市实现地方税收1297.3亿元,其中营业税570.8亿元,企业所得税259.5亿元,个人所得税123.2亿元,增值税142.7亿元,其他税收201.1亿元。

2010年:全市实现地方税收1627.3亿元,其中营业税716.0亿元,企业所得税325.5亿元,个人所得税154.6亿元,增值税179.0亿元,其他税收252.2亿元。

(二) 三次产业税收增长目标

“十一五”期间,北京市三次产业税收将继续强化“三、二、一”的产业税收格局,第一产业对税收增长的贡献继续保持低水平,第二、三产业对全市税收增长的贡献比例达到0.3:0.7。2008年第一、二、三产业税收分别为0.4、317.4和979.5亿元;2010年分别为0.6、398.2和1228.6亿元。

税收增长对三次产业的发展要求:提高第一产业,优化第二产业,强化第三产业。

(三) 第二产业税收增长目标

主要行业的税收增长目标:现代制造业2008年税收168.6亿元,2010年227.8亿元;建筑业2008年税收84.3亿元,2010年97.6亿元;采掘业税收日趋萎缩。

税收增长对行业发展的要求:紧密围绕研发、设计、营销等知识密

集的高附加值环节和具有战略意义的高新技术领域,加快发展以电子信息产业、汽车、光机电一体化、生物工程和生物医药、新材料等为代表的现代制造业。

(四) 第三产业税收增长目标

主要行业的税收增长目标:第三产业中金融业、房地产业和批发零售业是全市税收的主要来源。2008 年税收分别为 136.2、194.6 和 149.2 亿元;2010 年税收分别为 170.9、236.0 和 182.3 亿元;第三产业中信息传输、计算机和软件业以及租赁和商务服务业等新兴的现代服务业是全市税收收入新的增长点,占全市税收收入比重达到 13% 左右。

税收增长对行业发展的要求:加快信息产业、金融业、房地产业、咨询服务业、现代物流业、会展业、旅游业、文化产业、教育产业等新兴现代服务业的高速发展,全面提升第三产业的服务质量和水平。

三、结论与建议

通过分析北京市产业结构与税收增长的变化情况及关联关系,为确保实现“十一五”期间税收增长目标,得出以下结论,并提出相应建议。

(一) 主要结论

1. 产业结构和税收结构均呈现“三、二、一”格局。“十五”时期,北京处于城市经济发展过程中的上升阶段,“三、二、一”的产业结构格局保持不变,第二、三产业依然是国民经济的主要支柱产业,产业结构逐渐趋于合理,符合国际产业发展的结构趋势。总税收随着经济发展快速增长,且税收增长速度高于经济增长速度,税收收入亦呈现“三、二、一”的产业分布格局,其中:第二产业税收增长率快速增长,税收贡献率稳步提升;第三产业税收增长率匀速增长,税收贡献率持续下降。作为经济发展的原动力,第二产业的持续发展带动并促进第三产业迅速发展,第二、三产业呈现联动发展状态。

2. 税收总量与经济总量仍有一定的拓展空间。“十五”期间,北京

市总税收收入在全国名列前茅,2004年北京市总税收收入排在上海市、广东省和江苏省之后,名列第四,高于浙江省、天津市和重庆市;各主要税种呈总体上升态势,增值税、营业税和企业所得税排名三甲,是全市税收的重要来源,其中企业所得税和营业税排在七省市之首,但增值税排名较低。可见,与其他省市相比,虽然目前北京税收增长速度与经济发展水平呈现良性互动态势,但由于整体经济总量依然不足,无论税收总量还是经济总量,均有一定的拓展空间和增长潜力。“十一五”期间,应进一步支持第二产业持续发展,带动和促进第三产业飞速发展,从而不仅保证我市税收收入的稳定增长,且有利于进一步做大经济总量,实现税收总量与经济总量的双赢。

3. 税收增长主要源于第二、三产业内部结构调整。“十五”期间,北京市税收增长主要源于第二、三产业内部结构调整。第二产业调整优化了内部结构,高新技术产业和现代制造业异军突起,工业经济实力不断增强,第二产业税收迅速增长。由于实现了“工业型经济”为主导向“服务型经济”为主导的转型,现代服务业快速发展,第三产业规模不断扩大,内部结构进一步调整、优化,成为全市税收收入的主要来源。第二、三产业之间及各自内部的结构调整,促进了现代制造业和现代服务业的迅速发展,共同支撑全市税收收入的增长。

4. 现代制造业与现代服务业融合发展成为新的税收增长点。“十五”期间,北京市第二、三产业之间,尤其是现代制造业和现代服务业之间的融合发展,成为北京税收新的增长点,以金融、信息、咨询为重点的现代服务业和以电子信息、汽车、生物医药为主的现代制造业,两者经济总量已占全市地区生产总值的50%以上。随着奥运经济的临近,现代制造业和现代服务业相互渗透、相互融合的经济特征越来越明显,与上海等省市相比,这种融合发展趋势已成为北京经济发展的重要竞争力。

5. 财政税收政策引导产业发展和结构调整。财政税收政策作为政府调控的重要手段,在一定程度上引导着产业发展方向,激励着结构调整变化。各产业的发展趋势及对经济增长的贡献,在一定程度上取决于税收负担的轻重和财政税收政策的走向。“九五”至“十五”期间,北京市通过各种财政税收优惠政策,选择性地降低重点发展行业或产业的

税收负担,对重点行业或产业给予财政支持,有效引导社会投资在行业、产出之间的配置,推动重点行业、项目的迅速发展和扩张,有力地促进了产业结构调整,提高了经济效益,实现了税收收入与经济发展同步增长。

(二) 几点建议

1. 加快推进产业发展与结构调整

(1) 三次产业结构调整层面。从产业结构调整带来的税收收益角度看,“十一五”期间,按照《北京城市总体规划(2004年—2020年)》,我市产业发展继续保持“三、二、一”的产业格局,其中:第三产业比重超过70%,第二产业比重保持在29%左右,第一产业比重在1%以下。加快调整产业内部结构和能源消费结构,集中精力做大做强现代制造业,大力发展现代服务业,大力发展循环经济,支持清洁生产,建设资源节约型城市。

(2) 第二、三产业融合发展层面。支持以金融、信息、咨询为重点的现代服务业和以电子信息、汽车、生物医药为主的现代制造业的融合发展,培育汽车、电子信息、生物医药、金融证券等产业集群,推进北京制造业与服务业的协调、融合发展,通过产业间融合培育新的经济与税收增长点。

(3) 重点支持行业层面。从产业发展带来的税收收益以及保证首都财政支出需要的角度,同时结合北京未来的产业结构调整方向,提出以下行业发展建议:

2008年奥运会之前:加速发展信息传输、计算机服务和软件业,制造业,租赁和商务服务业,金融业,建筑业,房地产业等税收贡献较大的行业,不仅确保地方财政支出的需要,也将强化城市基础设施产业和基础服务产业,为举办奥运构建良好的软硬件环境,并有效提升第二、三产业间的关联度。平稳发展电力、燃气及水的生产和供应业,确保城市各项基础功能正常运转的需要。重工业不符合发展“资源节约、环境清洁”工业经济的方向,控制发展采掘业。随着地铁路线建设的有序进展和交付完成,放缓发展交通运输、仓储及邮电通讯业;在确保满足人民生活消费需要的前提下,放缓发展批发和零售业。