


2004年

SHIJIAN YU TANSUO

ANSHAN CAIZHENG YOUXIU DIAOYAN BAOGAO

实践与探索——2004年 鞍山财政优秀调研报告

鞍山市财政局 鞍山市财政学会 编



经济科学出版社
Economic Science Press

实践与探索

——2004 年鞍山财政优秀调研报告集

鞍山市财政局
鞍山市财政学会 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实践与探索：2004 年鞍山财政优秀调研报告 / 鞍山市
财政局，鞍山市财政学会编. —北京：经济科学出版社，
2005. 6

ISBN 7 - 5058 - 4944 - 1

I. 实... II. ①鞍... ②鞍... III. 地方财政 - 调
查报告 - 鞍山市 - 2004 IV. F812. 731. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 041264 号

序

近年来，在鞍山市委、市政府的正确领导下，鞍山市财政局坚持依法理财、科学理财、为民理财的理念，发扬“创新、务实、高效、廉洁”的工作作风，求真务实，开拓创新，取得了物质文明和精神文明双丰收。2004 年全市实现地方一般预算收入 40.2 亿元，比上年增长 39.6%；完成地方一般预算支出 64 亿元，比上年增长 33%；财政局连续八年被市委、市政府评为“十佳机关”。

随着经济体制改革的深入，财政工作在取得可喜成绩的同时，也面临一些新问题和矛盾，为认真研究化解矛盾、解决问题的财政政策，探索建立地方公共财政体制的最佳途径，鞍山市财政局将 2004 年确定为市财政系统调查研究年，在局系统内大兴调查研究之风。一年来，市财政局广大干部职工紧密结合工作实际，围绕老工业基地振兴、预算管理制度改

革、公共财政建设以及社会保障、政府采购等热点、难点问题，深入开展调查研究，完成了许多具有前瞻性、应用性和可操作性的调研报告，为领导科学决策提供了依据。同时，也锻炼了财政干部队伍，促进了学习型机关的建设。

这本《实践与探索》便是鞍山市财政局开展“调查研究年”活动所取得成果的一个反映。本书收录的调研报告均具有较高的质量，它们从不同侧面反映财政工作的现状，分析存在的问题，提出解决的决策。这些报告有以下几个特点：一是选题准确，抓住了财政工作的热点和难点，调研始终围绕财政中心工作展开，针对性强。二是资料翔实，分析深入，反映情况比较清晰，研究问题比较深入，提出措施比较具体。如“鞍山市非税收入管理状况分析”、“加强我市政府采购预算管理势在必行”、“发挥财政职能作用，加快我市三农问题的解决”、“我市价调基金使用情况报告”、“浅谈医疗保险基金支出管理难点及对策”等调研报告，都是在深入调研掌握大量第一手资料的基金上形成的，对工作具有很强的指导意义。三是操作性较强，这些调研报告都紧密联系工作实际，有的放矢，提出措施比较具体，对领导决策提供了科学的依据，对广大财政工作者也具有较高的参考价值。

当前，鞍山正处于重要的历史转折期，财政改革和发展的任务非常繁重，财政工作中遇到的一些新课题、新矛盾，亟待我们去研究和解决。真心希望全市广大财政工作者能够本着求真务实、开拓创新的作风，继续深入开展调查研究，特别是做好综合性课题调研，将财政工作不断推

向前进，为鞍山老工业基地振兴和建设和谐鞍山做出新的贡献。

2005年3月16日



— — — — —
调 研 篇
— — — — —

财政支出管理存在的问题与对策	张世超 (3)
提升还贷意识 塑造诚信形象	黄 平 (10)
发挥财政职能作用 加快鞍山市“三农”	
问题的解决	胡晓光 (17)
鞍山市非税收入管理状况分析	陈 则 (26)
浅谈医疗保险基金支出管理难点及对策	杨爱强 (38)
加强鞍山市政府采购预算管理和计划管理	
势在必行	刘 亮 (44)
鞍山市社会保障资金筹集的现状及其存在的	
问题与对策	马向群 (50)
用好用足财税政策 支持企业改革发展	胡 筱 (59)
鞍山市价调基金使用状况调查	钟俊德 (67)
鞍山市下岗失业人员小额贷款担保存在的	
问题及建议	朱丽静 (76)

关于解决鞍山市拖欠文教人员工资的

调查与思考	李晚宁 (83)
关于鞍山市县域经济发展的调查与思考	高琪钧 (92)
城区镇街财政情况的调研报告	王敬雅 (101)
鞍山市部门预算改革的调查	付敏霞 (107)
关于县域财政经济发展情况的调研报告	毛建华 (114)
完善鞍山社会保障体系面临的主要问题与对策	刘铁夫 (127)
加强国债资金管理 促进鞍山市经济发展	李荣浩 (136)
农村税费改革专项转移支付资金管理使用中存在的 问题及对策	费振云 张 冰 皇甫静虹 原冠博 (144)
认真落实税费改革政策 切实解决“三农” 问题	赵长臣 (151)
县(市)区财政存在的问题及对策	张恩霖 (159)
农业综合开发财政有偿资金管理的 调查	高建平 魏 宁 (167)
分离厂办集体企业 促进鞍钢健康发展	孙 静 (174)
坚持科学发展观 强化土地出让金的管理	苏玉兰 (182)
加强科技资金管理 发展高新技术产业	苏永利 (187)
关于财政干部培训工作的调查	王 忱 (196)
加强抵费资产管理 增加财政收入	张秋霞 (204)
出口退税政策调整对鞍山市出口的影响及 应对措施	林素娟 (208)
切实履行财政职责 积极推进社会保障体系 建设	于海深 (213)
鞍山市农口非税收入征收情况分析	侯 屹 (225)
关于鞍山市国有企业改制及产权转让情况的 调查	张银海 (232)
关于鞍山市促进再就业财政优惠政策落实情况的 调查报告	谢心红 (237)

目 录

鞍山市 2004 年上半年财政预算执行情况分析	孙治涛 (242)
鞍山地区农村税费改革有关情况的调研	沈 箭 (249)
关于鞍山市彩票公益金管理使用情况的 调查报告	齐长胜 (256)
关于鞍山市公共卫生体系建设情况的 调查报告	王 勇 (262)
鞍山市实行对种粮农民直接补贴的情况调查	翟忠有 (269)
完善管理 努力做好局机关财务工作	张 宁 (274)
集中资金 突出重点 全力促进农民增收	左长城 (280)
关于鞍山市农村义务教育公用经费情况的 调查	刘登鳌 (287)
鞍山地区农村劳动力转移情况的调查报告	张 毅 (291)
鞍山市信用担保扶持再创业企业情况调查	王槐勋 (302)
市直工业企业担保贷款情况的调查	齐云鹏 张丽娟 (308)
政府城建债务浅析	马峥嵘 (314)
政府专用设备采购存在的问题及对策	王 亮 (318)
浅谈如何做好小额担保贷款担保工作	刘 涛 (323)
2003 年鞍山市财政投资工程项目评审情况的 调查	赫东旭 (331)

探 索 篇

公共财政体制下财政投资评审的若干思考	李 超 (339)
关于公务用车改革的思考	王坤瑜 (346)
构建鞍山市公共财政框架的基本思路	王善认 (352)
构建适应鞍山市对外开放和公共财政要求的驻外 机构财务管理新机制	唐 焱 (360)
构建鞍山市完善的信用担保体系	李安富 (366)

狠抓执政能力建设 全面提高理财水平	邵启斌 (370)
树立科学发展观 促进地区经济协调发展	王喜波 (374)
国有粮食企业在粮食购销市场化的新形势下	
应采取的措施	邢连友 (384)
浅谈鞍山市财政国库集中支付制度的改革方向	李影楠 (389)
浅谈如何建立鞍山市会计信用体系	郭奎阳 (394)
加强财政预算内基本建设资金管理的思考	田 平 (399)
谈解决“一支笔”的监督管理问题	穆桂森 (405)
试论整合政府财力的途径和方法	贾春华 (409)
关于加强鞍山产权市场建设的几点建议	吴 明 (417)
关于财政投资评审工作存在的问题与对策	鲍顶岩 (421)
发挥财政农业资金的导向作用 吸引民营经济增加	
向农业投入	董世国 (427)
用科学的发展观认识和推进非税收入管理	李中华 (435)
部门预算改革中行政经费管理问题探讨	魏艳梅 (441)
小城镇建设资金的几点思考	朱 峰 (447)
构建鞍山市商业银行金融风险预警体系	李 刚 (452)
地方“金财工程”建设方案设计	孙 虬 (460)
强化监督措施 防范政府采购腐败	汪 良 (468)
浅议财政投资公共决策的机制选择	王 煜 (471)
加强“收支两条线”管理的若干对策	康 悦 (477)
浅谈世界银行贷款还贷准备金机制的建立	陈 雷 (482)
试论《预算法》存在的问题与完善	王 涛 (487)
工程类政府采购难点与对策初探	申大欣 (493)
做好产权交易工作 增加财政收入来源	肖 群 (498)
财政信息化建设的几点思考	杜晓东 (506)
论公共财政收支范围的界定	张鹏高 (510)
会计中介机构财务基础规范化存在的问题及	
今后的设想	王素坤 (518)

调

研

篇

财政支出管理存在的问题与对策

鞍山市财政局 张世超

20 世纪 90 年代初以来，我国的经济运行方式发生了重大转变，过去长期实行的计划经济逐步向市场经济过渡，在经济转轨的过程中，随着市场化程度的提高和政府职能的变化，我国对财政体制也进行了重大改革，实行了分税制的财政体制，并取得了显著的成效。1994~2003 年，全国财政收入平均每年以 1700 多亿元的速度递增，财政实力不断壮大，2003 年，财政收入已达 2.17 亿元，占 GDP 的 18%。但是，多年来，这种改革主要集中在收入方面，各级财政部门的精力也主要放在争取财力上，中央和地方在财政收入方面进行博弈，中央想要更多的集权，地方想尽可能多争取一些财力。而对财政支出结构的优化及财政资金使用效益的提高却重视不够，财政支出改革相对滞后。尽管从 1998 年开始，在财政支出管理方面也进行了包括推行部门预算、实行国库集中支付和政府采购制度在内的一系列改革，也取得了一些进展，总的来看，成效并不理想，支出结构并没有根本性的调整，财政分配在相当程度上仍沿袭过去与计划经济相适应的供给制分配方式，明显落后于经济形势的发展，许多应由市场配置资源的领域财政仍然介入其中，财政支出管理中存在一些亟待解决的问题。这些问题主要有：

一、财政支出中越位与缺位并存

随着我国对政府职能范围的不断调整，政府介入私人产品领域

的程度逐渐降低,但是,由于国企战略性改组等各项改革的复杂性、艰巨性,政府又不得不承担巨额的改革成本,难以一下子从竞争性领域完全退出。另一方面,由于投资体制改革滞后,政府投资权利与责任不对称,具有扩大投资谋求政绩的冲动,有时又不愿意从私人产品领域退出,做了很多应由市场做的事。政府职能的错位导致财政支出的越位。表现在:财政支出中经济建设比重虽有下降,但份额仍然较大。2001 年我国经济建设支出比重仍高达 34.24%,包括挖改支出、增拨企业流动资金等,财政仍有不同程度的介入。此外,还有大量未列入财政预算的政府融资建设项目,而这些融资最终的偿还责任主体还是财政,财政背负很大的债务负担,财政风险逐年加大。

支出越位的另一个表现是财政供养人员过多、负担过重,大量挤占急需的公共支出项目。有关资料显示,我国民与官的比例为:西汉 7945 : 1,唐朝 2927 : 1,元朝 2613 : 1,清末 911 : 1,现代 67 : 1,近几年 40 : 1。财政供养人员的增长速度大大高于我国同期总人口的增长速度,财政支出中行政事业费增长过快,比重过高。据有关分析,1993 ~ 1996 年,我国财政收入每年增加 1000 亿元左右,但同期财政供养人口每年增加 100 万人,加上工资制度改革,财政每年增加的工资性支出就达 600 多亿元,占国家新增财力的 60%。财政供养人员的膨胀,消耗掉了我国大部分新增财力,我国财政正在日益向“吃饭型财政”发展,这也是导致各级财政困境日益加深、财政支出结构不合理的一个重要因素。

财政支出的缺位,是指应由政府承担的社会公共事务,政府并没有完全承担起来,存在财政当保不保或当保难保的问题。主要表现为:

一是教育投入差距仍然较大。近几年,财政对教育的投入在总量上和相对比重上均有较大增加,2003 年,我国教育支出占财政支出的比例已达 17%,但即便如此,也只占同期 GDP 的 2.5%,距离 1993 年《我国教育改革和发展纲要》提出的“财政性教育经

费支出占 GDP 的比例本世纪末（指上世纪末）达到 4%”的目标相差甚远，也远远低于国际 5.1% 的平均水平，与提高全民族整体素质的需求仍有较大差距。

二是社会保障支出总量不足。社会保障是现代社会实现社会公平的基本要求，也是社会稳定的重要支柱。在西方发达国家，政府是社会保障的一个重要的责任主体，社会保障是财政支出中的一个的大项。我国正处于经济转轨过程中，建立一个完善的社会保障体系显得日益迫切和重要。近些年，我国对社会保障的支出力度不断加大，但投入总量仍然不足，资金缺口大，历史欠账多，社会保障覆盖面还比较有限，不能满足更多的社会成员对社会福利保障的要求，特别是广大农村还难以享受到公共财政的阳光。

此外，财政对“三农”、公共卫生、环境保护、科技等社会事业发展的支持力度也有待于进一步加大，还有许多急需办的事没有财力去办。

二、财政支出中财权与事权不对称

1994 年，我国实行分税制财政体制，按税种划分中央与地方财政收入。分税制的财政体制实施后，我国财政收入大大增加，中央的宏观调控能力大大增强。2003 年，我国财政收入占 GDP 的比重上升到 18%，中央财政收入占全国财政收入的比重上升到 57%。但新体制在运行中也存在一些不容忽视的问题：在全国财政收入不断增长的同时，基层财政却越来越困难，全国有 1000 多个县连工资都不能及时发放，相当一部分县乡财政已到了难以为继的地步。造成这种局面的主要原因是财政支出中财权与事权不对称，财权重心逐渐上移，而事权重心却逐渐下移。2003 年，中央财政收入占全国财政总收入的 57%，而中央本级财政支出只占全国财政总支出的 30%。中央为了增强宏观调控能力，集中部分财力是必要的，但问题是中央集中的比例过高，与其承担的事权不相匹配。而财政

支出中的大项如义务教育、社会保障却基本由地方来承担。在中央集中 57% 的财力之外，省级财政平均又集中了 28% 的财力，市县乡三级财政只掌握 15% 的财力，我国纵向财力差异悬殊，县乡财政困境日深。为了弥补地方财力的不足，中央对地方实施转移支付，但在实际运行中，中央对地方转移支付的金额并不是按照标准公式计算出来的，而是在考虑了当年开支后看能拿出多少钱来转移支付。如 1998 年，按公式需要 630 亿元，但实际上只分配了 22 亿元用于转移支付，2002 年，中央对地方的一般性转移支付仅为 279 亿元。但另一方面，中央对地方的专项转移支付，如工资性转移支付、税费改革转移支付、退耕还林转移支付、农业综合开发转移支付、粮食补贴转移支付、政法补助转移支付等等，数额却非常大，2002 年达 2400 亿元。这些资金都指定了专门用途，不能形成地方可支配财力，地方财政困难得不到有效缓解。

三、财政支出管理有待加强

一是支出预算编制不够细化。我国目前的支出预算编制，基本上还是“基数加增长”的方法，预算编制的方式存在不合理的成分。预算编制前缺乏必要的论证过程，对预算科目是否保留、结构是否合理、单位人员经费和公用经费是否有压缩的可能、单位之间是否平衡，都缺乏必要的量化分析和科学论证。预算编制过程中考虑人为因素、历史因素较多，继承了以往的不合理因素，固化了原有的供给范围和支出结构，不利于支出范围的重新确定和支出结构的优化。

二是支出预算约束软化。由于受到种种因素制约，临时性追加预算偏多，预算难以正常执行。同时，有些法律之间协调性差；在预算法颁布后，国家又以法律、法规的形式规定农业、教育、科技等财政支出项目必须达到一定的增长比例，这对促进和保证这些重点事业的发展发挥了一定作用，但同时也肢解了财政职能，给预算

法的落实造成一些困难，影响了优化财政支出结构实施主体的统一性、权威性。

三是支出监督弱化。在财政部门的日常工作中，普遍注重资金的拨付，而对支出的监督无论事前、事中还是事后，都重视不够，监督往往流于形式，且缺乏应有的力度。对一些不按预算执行或随意改变支出用途等方面的问题，没有相应的解决办法和措施。监督难以形成制度化、规范化，直接影响了财政监督的权威性和有效性。此外，财政支出绩效评价体系尚未建立起来，财政支出过程中的浪费、违纪现象时有发生，财政资金的使用效益普遍不高。

上述问题如不加以解决，势必影响财政的正常运转，财政的债务负担将会越来越重，财政面临的风险也会越来越大。解决上述问题的根本出路在于：按照建立和完善公共财政框架的基本思路，明确各级政府的支出责任，合理界定财政支出范围，优化财政支出结构，强化财政支出管理。

1. 按照财权与事权相匹配的原则，明确各级政府的支出责任，合理分配财权。分税制后，我国的财权重心在不断上移，但事权重心却在下移，财权与事权倒置现象比较明显，县乡基层财政普遍困难。由于倒逼机制的作用，基层财政困难又在逐步侵蚀中央财政。比如，为了保证社会稳定，中央财政不得不大量增加对地方的专项转移支付，增加对地方的借款，地方财政的风险最终还是落在中央财政的身上，基层财政的困难中央财政是无法回避的。解决这一问题的关键就在于明确各级财政的支出责任，并使其财权与事权相匹配。一方面，中央财政要将一些该由中央承担的事权（如义务教育等）承担起来；另一方面，中央、省级财政要降低过高的集中比例，适当下移财权，使基层财政的财权与事权相适应。同时，也可考虑进行减少财政级次的改革，以保证各级财政都有自己的主体税种，有稳定可靠的收入来源。

2. 净化财政供给范围。将应由市场和社会负担的部分从公共支出中分离出去，是在市场经济条件下强化公共支出管理需要解决