

探索与实践

2005 年苏州财政改革与发展 优秀论文选

苏州市财政局 编

TANSUO YU SHIJIAN

2005NIAN

SUZHOU CAIZHENG GAIGE YU FAZHAN

YOUXIU LUNWENXUAN



中国财政经济出版社

探索与实践

—2005年苏州财政改革与发展优秀论文选—

苏州市财政局 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与实践: 2005 年苏州财政改革与发展优秀论文选/苏州市财政局编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.4

ISBN 7-5005-8998-0

I. 探… II. 苏… III. ①地方财政-经济体制改革-苏州市-2005-文集②地方财政-经济发展-苏州市-2005-文集
IV. F812.753.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 025157 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

苏州市大元印务有限公司印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 24.25 印张 579 000 字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月苏州第 1 次印刷

定价: 76.00 元

ISBN 7-5005-8998-0/F·7833

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本书编辑委员会名单

主 任：严文奎

副主任：陈雄伟 朱晓平 钱金泉 黄济美 朱建强

委 员：沈志栋 陆文华 韩建英 马佳乐 苏广山

俞晔庚 邵 华 吴 旻 胡伟宏 邹剑华

徐仲民 李 琛 王相传 沈剑华 钱国芳

吴敏燕 高爱珍 吴海虹 李桂山 虞 逊

庄晓红 潘建华 石锡贤 周建华 袁国强

张国生 柯菊明 王美蓉 刘小玫 陆小军

陈 浩 吴荣林 徐天图 袁中良

本书编辑部

主 编：庄晓红

副主编：王继洲

编 辑：潘 鑫 成涛林

前言

在苏州市委、市政府的正确领导下，在上级财政部门关心指导下，近年来，苏州市各级财政部门和广大财政干部始终坚持把服务发展作为财政工作的永恒主题，牢牢把握全力推进“两个率先”的总体要求，坚持以组织财政收入为中心，以推进财政改革为动力，以强化财政监管为手段，求真务实，与时俱进，开拓创新，出色地完成了各项工作任务，财政改革与发展取得了喜人的业绩。2005年全市地方财政一般预算收入达到316.8亿元，增收97.2亿元，同口径增长26.4%，一般预算收入总量、增量继续保持全省第一。

在局党组的高度重视下，苏州财政人在创造巨大物质财富的同时，财政科研也硕果累累。苏州财政局遵循理论来源于实践又反过来指导实践的客观规律，充分发挥全市性财政科研网络的重要作用，从宏观经济发展与改革实践出发，“跳出财政看财政”，积极围绕财政中心工作，努力解决改革、发展中的热点、难点问题。对增值税转型、乡镇债务、服务业发展、“省管县”体制改

革、政府投资项目管理、绩效评价、非税收入管理、行政事业单位资产管理、房地产市场、政府资源整合、中小企业会计制度、财政监督等问题进行了认真和深入的研究，其研究成果得到了各级党委、政府的高度重视，并将有关成果直接引入决策，付诸于改革实践，有力地推动了财政改革和各项财政工作。2005 年全市财政科研网络共评选出优秀课题成果 64 篇，其中苏州市财政局四个重点选题被确定为 2005 年度苏州市软科学研究项目，其成果被收入《中国苏州发展报告（2005）》。

为活跃学术氛围，倡导调查研究之风，同时发挥科研成果对工作实践的指导作用，苏州市财政局将继续把每年获奖成果汇编成册。入选成果仅代表各课题组及作者个人的观点。参加 2005 年度课题成果汇编工作的领导和专家有：严文奎、陈雄伟、朱晓平、钱金泉、黄济美、朱建强、潘建华、石锡贤、周建华、袁国强、张国生、柯菊明、王美蓉、刘小玫、陆小军、陈浩、吴荣林、徐天图、袁中夏等。

本书的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持，在此谨表谢意。

由于编者水平有限，本书如有不妥和不完善之处，敬请各位读者批评指正。

编者

2006 年 4 月

目 录

一、财税体制及政策改革研究

增值税转型改革对苏州经济及财政的影响分析

..... 苏州市财政局课题组 (1)

新一轮税制改革对园区发展的影响分析

..... 苏州市工业园区财政局 (26)

科学预算 依法理财

——关于进一步完善《预算法》的建议

..... 王 强、徐 芳 (41)

关于优化税收结构、增加地方财政一般预算收入

的研究 钮 龄 (49)

二、服务业发展研究

苏州财政在服务业发展中的作用与作为

..... 苏州市财政局课题组 (59)

大力发展服务业，优化财政收入结构

——关于金阊区培植壮大财源的调研

..... 苏州市金阊区财政局 (85)

财政如何促进我市服务业实现跨越发展 ... 昆山市财政局 (98)

三、“三农”及乡镇财政研究

苏州市乡镇债务问题研究 苏州市财政局课题组 (107)

试论我市财政支持“三农”发展的政策趋向

..... 陈雄伟、钱国芳、江 峰 (122)

发挥公共财政功能 推进社会和谐进步

——兼论实现农村社会和谐的财政对策

..... 吴江市财政局 (134)

苏州市乡镇财政体制及运行情况调研报告

..... 苏州市财政局农税处、预算处 (161)

关于建立农村社会保障制度之研究

——以苏州市为例 苏州市财政局社会保障处 (180)

吴中区推进农村“五项合作”改革的实践与思考

..... 黄爱南 (201)

苏州市农民收入现状与增收六题 王继洲、成涛林 (214)

常熟市被征地农民社会保障制度建设体系的调研

..... 黄 卫 (227)

实施九年制义务教育的财力承受情况研讨 黄伍林 (236)

关于完善我市农村居民最低生活保障制度的对策建议

..... 苏州市财政局社会保障处 (243)

如何化解乡镇政府债务初探 苏州市相城区财政局 (254)

“两个率先”进程中的农村社会保障体系建设初探

..... 昆山市财政局 (265)

农民参加社保的行为经济学分析 马卫东 (273)

四、非税收入管理研究

苏州市非税收入管理改革的探索

..... 苏州市财政局综合处 (281)

政府非税收入管理改革实践与成效 张家港市财政局 (301)

推进和深化常熟非税收入管理的实践与思考

..... 常熟市财政局 (314)

五、绩效评价研究

浅谈财政支出绩效评价 陆文华 (324)

加强公共支出管理, 构建财政绩效评价体系

..... 黄济美、冯俊、薛蕾 (332)

财政支出绩效评价问题研究 常熟市财政局 (342)

财政支出结构及绩效评价初探 苏州市财政局国库处 (353)

对财政支出实行绩效管理的研究 张家港市财政局 (366)

关于财政支出绩效评价的思考 陈敏 (376)

六、中小企业及会计制度研究

实施《小企业会计制度》若干问题研究

..... 苏州市财政局会计处 (385)

注册会计师审计存在问题的思考 张忠德、汪红健 (400)

会计信息失真问题研究 卢清 (409)

浅议中小企业在经济发展中的地位和作用

..... 吴江市财政局 (421)

论街道行政机构的财务 苏州市平江区财政局 (430)

- 关于小企业财会问题研究 陈伟谥 (442)
- 市场经济条件下会计管理体制的新探索 程玉玲 (454)
- 加强行政事业单位内部会计控制的思考 卢清 (461)
- 行政许可法与会计管理问题研究 查志宽 (471)

七、政府投资项目及行政事业单位资产管理研究

- 关于苏州市行政事业单位资产管理的实践和思考
..... 黄济美、韩建英、周静艳 (483)
- 政府基础设施投资管理研究
..... 苏州市财政局课题组 (495)
- 市级机关资产亟待优化整合 ... 黄济美、韩建英、周静艳 (511)
- 财政部门如何加强对基本建设项目的财政财务管理
..... 吴江市财政局 (518)
- 对完善昆山市政府投资项目资金管理机制的几点思考
..... 昆山市财政局 (527)
- 浅谈行政事业性国有资产管理 昆山市财政局 (536)

八、财政监督管理研究

- 探析财政监督发展路径 苏州市财政局监督检查处 (545)
- 建设财政监督体系, 加大重大项目监管力度
..... 苏州市沧浪区财政局 (555)
- 浅谈公共财政体制下财政监督工作的开展
..... 陶洁 (561)
- 如何建立和完善财政内部监督机制, 防范职务犯罪
..... 蒋红 (570)
- 财政监督职责的定位与思考 田根宝 (577)

九、国库集中支付及财政风险研究

- 收入在国库、支付在中心、核算在单位 陆锦亚 (584)
- 国库集中支付下财政资金风险防范研究
..... 苏州市国库支付中心 (595)
- 地方财政风险的管理与控制 苏州市高新区财政局 (606)
- 国库集中支付下财政资金的管理与风险防范
..... 张家港市财政局 (622)
- 浅谈我国国库集中支付制度改革 陈伟谡 (630)

十、其他问题研究

- 苏州市财政收入超规模增长的实证分析
..... 钱金泉、王相传、成涛林 (643)
- 苏州市财政供养人口研究 苏州市财政局预算处 (656)
- 用科学发展观统领财政工作 徐仲民 (672)
- 苏州财政在服务业发展中的作用与作为
..... 苏州市财政局课题组 (680)
- 苏州市政府采购的成效、问题及对策建议
..... 苏州市财政局政府采购管理处 (706)
- 财政部门构建惩防体系的实践与思考 李桂山 (715)
- 公务员培训比较研究 周梦芸 (723)
- 对加强苏州市土地出让和拍卖资金管理的思考 ... 钮 龄 (735)
- 试析公益性岗位补助 陈育樑 (742)
- 浅析上海房地产泡沫及金融风险 狄时雨 (753)

一、财税体制及政策改革研究

增值税转型改革对苏州 经济及财政的影响分析

苏州市财政局课题组

增值税是对生产、销售商品或提供劳务过程中实现的增值额征收的一个税种，根据税基范围的不同，增值税可以分为生产型、收入型和消费型三种（详见附录 1）。世界上绝大多数国家实施的是被认为最为公平合理的消费型增值税。1994 年我国实施增值税时，考虑到当时确保财政收入和控制固定资产投资的要求，选择了生产型增值税。

2003 年 10 月，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》，明确了“增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围”的改革要求。

一、增值税转型改革的政策 及东北试点概况

2004年9月14日,财政部、国家税务总局联合向辽宁、吉林、黑龙江、大连等省(市)财政厅(局)、国家税务局下发了《东北地区扩大增值税抵扣范围若干问题的规定》(以下简称《规定》),该《规定》从当年7月1日起执行。

(一) 目前实施的增值税转型改革试点的主要特点

1. 地点局限于东北三省(大连市为辽宁省辖计划单列市),作为配合中央振兴东北老工业基地的重大措施。

2. 对象仅限于从事装备制造业、石化工业、冶金业、船舶制造业、汽车制造业、农产品加工业等六大行业的一般纳税人,后来扩大到从事军品或高新技术产品生产为主的增值税一般纳税人(从事军品或高新技术产品生产的增值税一般纳税人,如需实行《规定》的抵扣办法,由省级财税部门提出适用的军品或高新技术产品的具体条件,报财政部和国家税务总局研究后另行规定)。

3. 增值税抵扣范围仅限于企业2004年7月1日后新增机器设备部分所含的进项税金,包括(1)购进(包括接受捐赠和实物投资)固定资产;(2)用于自制(含扩建、安装,下同)固定资产的购进货物或应税劳务;(3)通过融资租赁方式取得的固定资产,凡出租方按照《国家税务总局关于融资租赁业务征收流转税问题的通知》的规定缴纳增值税的;(4)为固定资产所支付的运输费用。纳税人外购和自制的不动产以及应征消费税的汽车和摩托车所含的税额不属于扣除范围。另外将固定资产专用于集体福利或者个人消费等情况的也不予扣除。

4. 增值税抵扣金额有限制。按照《规定》，纳税人当年准予抵扣的固定资产进项税额不得超过当年新增增值税税额，当年没有新增增值税税额或新增增值税税额不足抵扣的，未抵扣的进项税额应留待下年抵扣。纳税人有欠交增值税的，应先抵减欠税。当年新增增值税是指当年实现应交增值税超过 2003 年应交增值税部分。为保证年度内扣税的均衡性，实际操作时，采用逐期计算新增增值税税额，按月抵扣，年底清算的办法。

5. 作为配套措施，外商投资企业不再适用在投资总额内购买国产设备的增值税退税政策。

6. 政策尚不稳定。例如抵扣金额，2004 年 9 月 14 日的《规定》明确规定实施“增量抵扣”，即纳税人当年准予抵扣的固定资产进项税额不得超过当年新增增值税税额。但是到了当年 12 月 28 日，财政部、税务总局突然下发了《关于进一步落实东北地区扩大增值税抵扣范围政策的紧急通知》。该通知对仅仅发布了 3 个月的东北税改关键政策做出重大调整，《通知》就东北地区扩大增值税抵扣范围有关政策进行补充，要求东北增值税改革从“增量抵扣”政策调整为“全额抵扣”政策，这将进一步减轻企业的纳税负担，使增值税改革更为彻底。然而到了 2005 年 2 月 24 日，财政部、国家税务总局发布了《关于 2005 年东北地区扩大增值税抵扣范围有关问题的通知》（财税〔2005〕28 号），该文件规定：“2005 年度内，对纳入扩大增值税抵扣范围试点的纳税人发生的允许抵扣的固定资产进项税额，继续实行按新增增值税税额计算退税的办法，实行按季退税”。但此次提出的新方案也并非是对 2004 年 9 月 14 日方案的简单重复，它将以原企业 2004 年而非 2003 年的应交增值税为基数计算新增增值税税额，也就是一般所说的环比方式。

除了增值税转型改革试点工作以外，国家对东北地区企业的

所得税税前扣除项目做了必要的调整,减轻了企业的负担。增值税转型改革以及有关政策的贯彻落实,对促进企业技术改造、调整产业结构和企业的产品结构,进一步增强企业的竞争能力,都发挥了重要作用。

(二) 东北地区半年来增值税转型改革试点的实际情况

据财政部统计,截至 2004 年 12 月 31 日,东北三省一市共认定试点企业 40502 户,其中实际享受抵退税款的企业 9964 户,占总认定户数的 24.6%,试点企业实际办理退税 12 亿元,抵减欠税近 1 亿元,有力地支持了东北老工业基地的振兴。

从辽宁省及大连市的有关情况看,2004 年辽宁省 GDP 为 6872.7 亿元,同比增长 12.8% (大连市 GDP 为 1961.8 亿元,同比增长 16.2%)。全年全社会完成固定资产投资 2980.5 亿元,同比增长 43.1% (大连市为 716.2 亿元和 41.3%)。全年地方财政一般预算收入完成 529.6 亿元,同比增长 24.0%,其中实现增值税 77.1 亿元 (25% 地方留成部分),同比增长 18.0%。2004 年底,据辽宁省国税局初步统计,当年下半年应退税金为 23 亿元 (大连市不包括军品为 2.2761 亿元),年底实际退税额为 7.5 亿元 (大连市为 1.0047 亿元),其余将留待 2005 年抵扣。按现行增值税分享比例及分税制财政体制,辽宁省当年地方财政减收 2.8 亿元 (大连市为 0.3 亿元),占当年一般预算收入完成额的 0.5%。

根据财政部的测算,东北六大行业 2004 年新购进机器设备所含的进项税金约为 116 亿元至 136 亿元,半年计算大约为 55 亿元至 68 亿元,东北六大行业 2004 年比 2003 年约新增增值税收入 46 亿元,如果按照增量抵扣的办法,2004 年东北六大行业新购进机器设备进项税金可允许的最大抵扣额为 46 亿元,抵扣不完的余额部分 (大约 9 亿元至 22 亿元) 结转以后年份继续抵

扣。从增值税转型政策实施情况看，实际的退税额及财政减收额比测算数要小很多。

（三）增值税转型改革趋势分析

根据目前我们收集到的财政部、国家税务总局、国务院研究室有关官员及部分财税专家、学者近期内在各种场合发表的谈话、言论（详见附录2），我们认为增值税转型改革通过试点，逐步向全国推开是必然趋势，但中间会有一个较长的探索、实践过程，政策上也需要逐步地完善、修整，还取决于国家的财政状况和对宏观经济调控的目标。从目前我国财政状况及宏观调控目标看，今明两年之内在我们苏州实施增值税转型改革的可能性不大。

二、增值税转型改革对苏州经济和财政的短期影响

1. 财政收入减少。

在改革初期，地方政府分享的增值税收入会有所下降，但影响数量有限，影响持续时间也较短。

增值税实行转型，允许新增固定资产投资中机器设备所含的增值税作为进项税金抵扣，必然导致增值税税基的减少，相应的增值税收入减少。增值税的减少，必然导致以此为税基的城市维护建设税和教育费附加等地方税的减少。但是增值税的减少会导致纳税人的企业所得税的增加。

为了测算苏州市未来两年增值税减少的大约数量，我们根据近年来苏州市固定资产投资规模及增值税增长情况及增值税转型政策等因素作了以下推算：

根据近四年苏州市固定资产投资的平均增长速度，推算出未

来两年的固定资产投资数额。根据 2004 年苏州市固定资产投资的状况,推算出未来两年的全社会固定资产投资中缴纳增值税行业的固定资产投资额及其中的设备、工器具投资金额,以及实行增值税转型的六大行业的固定资产投资及其中设备、工器具投资的金额,将设备、工器具投资的金额乘以 17% 除以 $(1 + 17\%)$ 即为增值税转型改革后增加的抵扣额,也就是增值税收入的减少值,如果再乘以 25% 就是苏州市增值税直接的减少值。再根据近四年苏州市工商税收占 GDP 的平均比例,增值税占工商税收的平均比例以及本级(实为我市各级合计,为表述方便,以下均表述为“本级”)分享的增值税占增值税的比重等,推算出未来两年受影响的增值税金额占新增增值税金额的比重,以此来判定相应的影响,推算结果如表 1 (主要测算依据和假设详见附录 4):

表 1

单位:亿元

预测年份		2005 年	2006 年
固定资产投资总额:		2021.2	2627.6
其中	缴纳增值税行业的固定资产投资	1134.1	1474.3
	其中 设备、工器具投资	591.4	768.8
	其中 所含增值税	85.9	111.7
	其中 由本级财政承担额	21.5	27.9
其中	六大行业固定资产投资额	818.2	1063.7
	其中 设备、工器具投资	450.5	585.6
	其中 所含增值税	65.5	85.1
	其中 由本级财政承担额	16.4	21.3
GDP		4140	4968
工商税收		505.1	606.1
增值税		305.6	366.7
本级分享的增值税		76.4	91.7
比上年的增加额		9.4	15.3