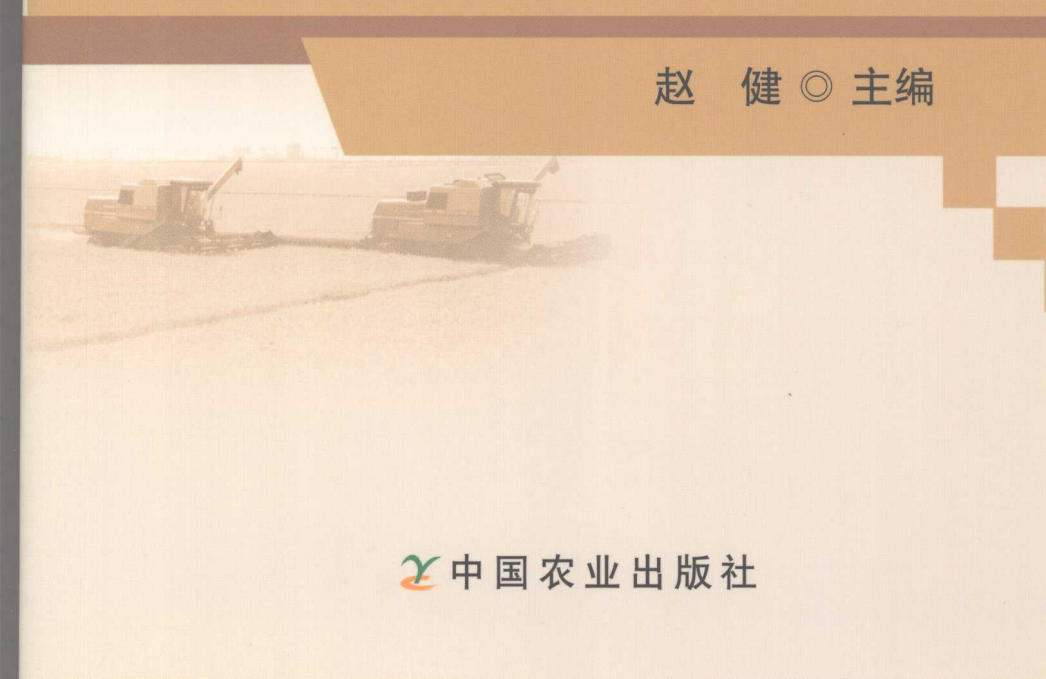




地方财政 研究与探讨

赵 健 ◎ 主编



 中国农业出版社

地方财政研究与探讨

赵 健 主 编
张东红 副主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政研究与探讨 / 赵健主编. —北京: 中国农业出版社, 2008. 2

ISBN 978-7-109-12509-4

I. 地… II. 赵… III. 地方财政-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 014790 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 王 凯

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 16.5

字数: 420 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

艰辛的劳动创造辉煌，扎实的探索喜获丰收。在郑州市委、市政府的领导下，经过全市财政系统干部职工的努力，2005 年全市财政收入完成 151.02 亿元，增长 30.73%，支出 154.02 亿元，增长 29.83%；2006 年，全市财政收入继续保持稳定快速增长的态势，财政收支双双突破 200 亿元。财政收入完成 202.39 亿元，增长 34.1%；财政支出 215.4 亿元，增长 28.81%，有效推动了经济和社会事业的协调发展。

财政工作的这些成就，既是全市广大财政干部职工勤奋努力的结果，也是注重理论与实践相结合，用理论指导实践的结果。党中央、国务院决定从 2005 年起将我国财政政策由扩张性的积极财政政策转型为稳健财政政策，其主要内容概括起来就是四句话十六个字，即“控制支出，推进改革、调整结构、增收节支”。财政政策的调整，必然带来理财思路、管理手段、工作方法等方面的变化。这就要求广大财政干部职工在做好财政业务工作的同时，重视和做好财政理论和财政科研工作。因为财政理论、财政科研是财政工作的重要组成部分，是做好财政工作的前提和基础，对解决财政运行中出现的问题和推进财政改革，促进国民经济和社会事业全面协调发展，具有重要作用。全市广大财政干部职工根据国家财政政策转型这一新的形势和变化，结合业务工作，深入实际，深入基层，深入思考，在不同领域结合业务工作开展调研活动，形成了一批有价值的理论成果，这也正是对转型期财政理论与实践进行探索的结晶。经过筛选梳理，将这些成果分为综合研究、国库管理、政府采购、县域经济、会计管理、新农村建设、队伍建设、调研报告等八个类别。将这些成果

结集出版，既是全市财政系统 2005 年以来优秀成果的展示，更是全市广大财政工作者理论与实践相结合、促进财政工作年年上台阶的体现。

这些理论成果尽管还是初步的探索，尽管还有不少有待商榷的地方，但阅读这些成果，可以给人以联想、启示和激励，它能促使我们把问题想得更多、更深、更远，从而激励我们把财政工作做得更细、更实、更好。学习无止境，探索无终点。随着改革的深入、深化，财政工作任务也会越加繁重和艰巨。这就要求我们广大财政工作者面对不断变化的新形势和任务，始终保持清醒头脑，保持昂扬斗志，发扬理论联系实际的作风，在钻研业务、做好业务工作的同时，探索新形势下的理财之道、聚财之方、用财之技，不断把财政工作水平推向一个新的高度。

“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期，也是郑州在中原崛起中实现跨越式发展的关键时期。做好这一时期的财政工作，具有现实意义和深远意义。全市广大财政工作者，要围绕中心，贴近实际，研究新情况，探索新领域，解决新问题，多出成果，多出精品，为郑州财政改革发展提供理论参考和智力支持，推动财政事业不断发展进步。我相信，此书的出版对于郑州市各级财政部门开展调查研究，大兴调研之风，提高干部素质和政策水平，将起到积极的推动作用，从而激励全市财政系统广大干部职工，为郑州社会经济发展，为建设和谐郑州做出积极贡献。



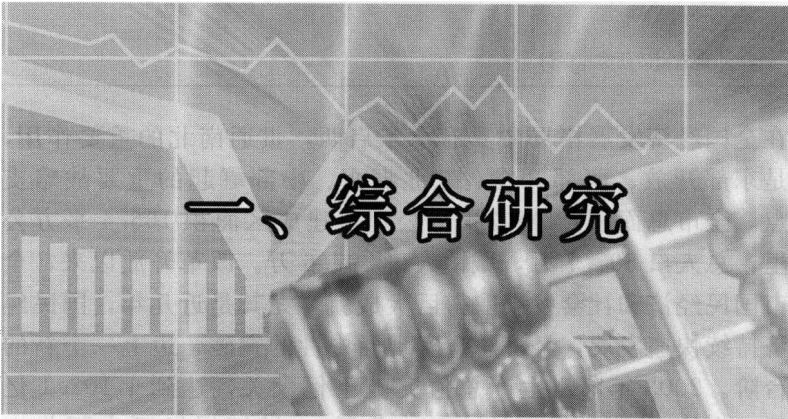
2007 年 11 月

目 录

一、综合研究	1
关于提高郑州市首位度的财政问题研究	1
郑州市农村义务教育负债现状与对策	21
关于财政债务风险的分析与防范	25
发挥财政职能作用 努力推进和谐郑州建设	29
对郑州市彩票管理工作的几点思考	34
增强企业自主创新能力的财政政策研究	41
现行财务报告的局限性及其改进措施	54
做好新时期财政监督工作的途径和方法	64
关于构建完善我国公共财政体系的思考	75
公共财政支出管理的科学性研究	81
关于省直管县的财政管理体制体制改革研究	92
“十一五”期间郑州市政府债务规模结构 与对策研究	108
关于郑州市财政支持经济增长方式转变的研究	120
认真履行财政职能 积极推进环保工作	134
财政电子政务研究	139
政府投资工程造价控制探索	150
新型契税征管模式探讨	158
新形势下如何转变“财政信贷”的职能	164
在国家宏观调控下如何破解城市建设资金难题	172
发展公共财政 构建和谐社会	176

关于协税护税若干问题的思考	184
中专学校心理健康教育研究	192
 二、国库管理	 201
深化国库集中支付改革 规范预算单位财务管理	201
关于郑州市财政国库集中支付改革的思考	211
会计集中核算与国库集中收付融合的设置	223
 三、政府采购	 229
关于郑州市公共卫生服务的政府采购	229
郑州电子政府采购理论与实践问题研究	240
规范政府采购行为 提高政府采购效率	248
 四、县域经济	 255
工业文化双轮驱动 加强地方财源建设	255
求财政管理之实 助推县域经济腾飞	279
大力发展新密县域经济的战略思考	298
中牟县域经济发展探索	309
加强财政管理 促进开发区经济健康发展	322
 五、会计管理	 329
会计人员队伍建设问题研究	329
浅议企业内部会计控制制度	336
宣传实施《会计法》 切实加强会计监督	348
关于会计人员继续教育培训工作的若干思考	354

谈会计人员基本职业道德——不做假账	359
六、新农村建设	369
促进新农村建设的财政政策研究	369
创新扶贫开发机制 实施综合移民开发	395
当前农村村级债务现状与化解机制研究	403
完善新型农村合作医疗制度 打造和谐社会	411
浅析农村社会保障有关问题	420
七、队伍建设	427
财政干部教育培训工作探讨	427
新时期做好老干部思想政治工作的思考	436
加强财政部门精神文明建设的思考	443
八、调研报告	449
2005 年度郑州市企业所得税税源调研报告	449
农村道路建设调研报告	466
关于郑州市污水处理费收缴管理情况的调研报告	476
郑州市义务教育支出绩效调研报告	484
关于防治政府采购领域商业贿赂相关问题的调研报告 ...	494
郑州森林生态城建设资金使用情况调研报告	507
后记	517



一、综合研究

关于提高郑州市首位度的财政问题研究

《河南省全面建设小康社会规划纲要》在有关郑州发展的目标定位中明确指出：“努力建设大郑州，使其成为中原城市群经济隆起带的龙头”。这是历史赋予郑州的使命，是省委、省政府及全省人民对郑州的希望和重托。因而郑州财政在建设大郑州、培育带动全省发展的增长极的进程中，肩负着重要的职能作用。准确把握郑州市未来发展目标和任务，客观分析大郑州建设过程中财政的运行情况、矛盾及其问题，积极实施财政体制的创新和改革，实行特殊的政策优惠和财力倾斜，形成省、市、县三级财政良性互动的局面，增强各级财政支持大郑州建设的力度，对提高郑州在全省经济中的首位度和带动能力，促进郑州从一个一般省会城市向国家区域性中心城市转变，推动中原崛起，具有十分重要的意义。

一、发展现状

1. 郑州市目前经济社会发展概况

郑州地处中原，九州之中，是河南省省会、全国重要交通枢纽、新欧亚大陆桥重要的中心城市和中原城市群的“龙头”，

在全国经济发展格局中具有承东启西，贯通南北的重要作用，是东部开放、西部开发、东北振兴、中部崛起的重要战略支点。全市总面积7 446.2平方公里，建成区面积156.4平方公里，总人口697.7万，城镇人口397.6万。改革开放以来，全市国民经济和社会发展取得巨大成就，尤其是近几年，国民经济持续快速发展，经济总量实现历史性的突破，迈上一个新的台阶。2003年郑州生产总值突破千亿大关，达到1 102.1亿元，人均15 910元（约1 900美元），城镇居民可支配收入8 364元，农民人均纯收入3 631元，城镇化率57%。特别是进入21世纪以来，郑州市在全国的各个省会城市中的投资环境、发展速度一直居于前列，被世界银行评为2003年度中国投资环境最优的十佳城市之一。

2. 郑州市财政基本情况与存在的主要问题

近年来，特别是实施分税制改革以来，随着经济规模的不断扩大和财政体制改革的不断深化，郑州市财政收入规模也不断扩大，地方财政收入由1994年的12.6亿元增加到2003年的72.5亿元，年均增长20%以上。占生产总值的比重不断上升，由1994年的4.4%上升为2003年的6.5%。同期，随着城市建设和人民生活的不断提高，财政支出的规模也日益扩大（表1）。根据当前的发展态势和省委省政府对郑州财政的要求，2004年，预计郑州市的财政总规模可以达到110亿元，郑州市又将迈上一个新的台阶。但同先进城市比，财政规模还显得过小。郑州市2003年的财政规模约为11%，与成都的27%、武汉的35%和西安的40%还有一定差距。

从郑州市财政体制和运行现状的角度来看：目前，郑州市在财政体制改革上，正在着力构建公共财政体制框架，加大财政性资源整合力度，加大政府采购的力度，扩大采购规模，积极探索滚动预算编制方法来完善部门预算编制。同时，通过设立四金（工业发展基金、外贸发展基金、服务业引导

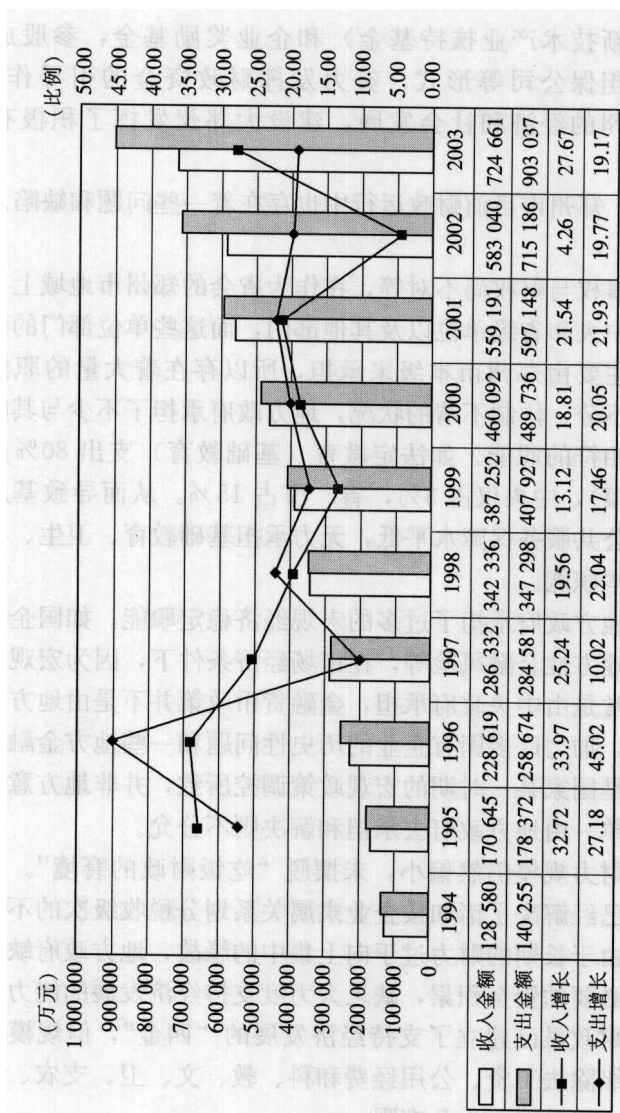


表 1 1994—2003 郑州市财政收支规模统计

基金、高新技术产业扶持基金)和企业奖励基金,参股成立中小企业担保公司等形式,努力发挥财政资金的引导作用,对促进郑州的经济和社会发展,建设大郑州发挥了积极有效的作用。

当然,郑州市目前财政运行中也存在着一些问题和缺陷。主要表现在:

一是事权与财权尚不对等,在作为省会的郑州市地域上,由于大量的中央和省级单位以及其他部门,而这些单位部门的公共支持功能主要由郑州市本级来承担,所以存在着大量的职能不明、事权不分、体制不清的状况,地方政府承担了不少与其收入和财力不相符的职能。如法定教育(基础教育)支出80%多在县、乡(镇),中央仅占3%,省、市占15%。从而导致基层财政困难和公共服务保障水平低,无力承担基础教育、卫生、社会保障等基本职能。

二是地方政府承担了过多的宏观经济稳定职能。如国企的改革成本、地方性金融风险等,在市场经济条件下,因为宏观经济的稳定通常是由中央政府承担,金融货币政策并不是由地方政府来承担的,加之许多国有企业的历史性问题和一些地方金融债务问题往往是国家某一时期的宏观政策调控所致,并非地方意愿所为,所以单一由地方政府去承担和解决则不公平。

三是财力规模仍然偏小,未摆脱“吃饭财政的窘境”。尽管现行体制已经解决了诸如按企业隶属关系划分税收级次的不合理问题,但由于长期的财力过于向上集中的缘故,地方政府缺少骨干税源和必要的资金积累,缺乏大力度支持经济发展的能力。目前郑州市财政虽已建立了支持经济发展的“四金”,但规模还很小,市本级除去工资、公用经费和科、教、文、卫、支农、社保的支出外,机动财力十分有限。

四是配套改革尚未跟上,使财政的深化改革缺少操作平台。经过几轮改革,政府职能转变仍未到位,导致财政供养仍然过

宽，部门预算缺乏硬约束，行政效率低，加上公务用车、公务活动等漏洞，仍消耗着大量财力，财政负担依然很重。

二、郑州市在全省经济的首位度情况及与全国先进城市的差距

首先，改革开放以来，郑州市城市建设和经济、社会发展迅速，取得了巨大的成就。从经济总量和人口的首位度看（表2）

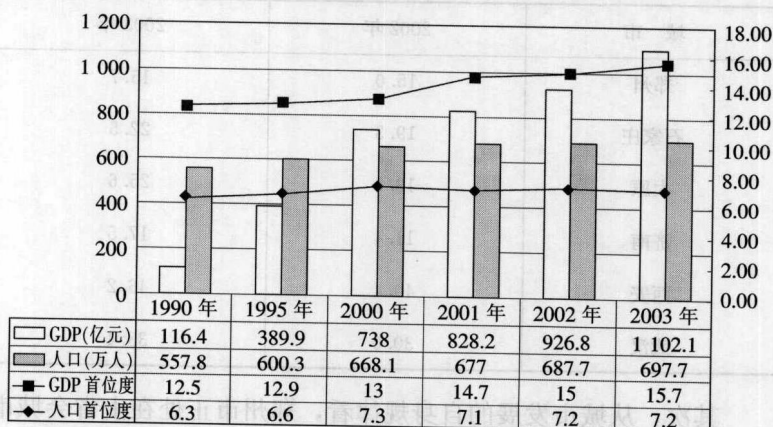


表2 郑州市城市首位度变化情况表

一直处在增长阶段，从1990年GDP首位度不足5%和人口首位度不足3%，快速增长到2000年的14%和7%，十年时间增长了将近一倍，经历了一个快速增长阶段。进入新世纪以来，增速趋缓，尤其是同周边省会城市和全国先进城市相比（表3），差距很大。石家庄经济首位度在20%以上，比郑州高5个百分点，人口首位度达15%，是郑州的两倍。武汉、西安的经济首位度更在30%和40%以上，其人口首位度与经济首位度大体相当，进入良性发展阶段。郑州市的城市首位度仅为15.7%和7.2%，远远担负不起带动中原城市群和河南经济发展的重任，

对区域内的吸引力和带动力较小,使全省经济缺少应有的凝聚力和向心力。我国百万人以上的大城市平均空间距离是 350 平方公里,我国大城市不是太多,而是太少。只有大城市才能产生巨大的物流、人流、资金流、信息流,才能有二次分配和二次消费,才能带动服务业繁荣和促进就业,把农民从土地上解放出来。

表 3 郑州市与周边省会城市经济首位度对比

城 市	2002 年	2003 年
郑州	15.0	15.7
石家庄	19.3	22.5
太原	13.1	25.6
济南	11.4	17.5
西安	40.4	46.2
武汉	30.0	33.4

其次,从城市发展的自身规律看,郑州市正处在由省会城市向区域中心城市加速转变的过程中,其总量的扩张和规模的扩大,主要依靠投资拉动,而不是消费和出口拉动(表 4)。同周边城市比,这一特征十分突出。因此,我们更需要大量的资金投入。面对全球经济一体化、国内城市化、工业化和新一轮经济增长,我们必须充分运用财政手段,借全省之力,加快发展。据我国有关专家测算,改革开放以来,我国财政政策的乘数平均为 1.9,大城市为 3 左右,郑州市约为 2.5,说明大城市的集约效应和规模效益远远高于中小城市。因此,做大做强郑州市,提高首位度,使之真正成为中原城市群的龙头和中部崛起的战略支点,是我们农业大省实现全面小康和现代化、应对复杂多变的挑战与竞争的必然选择。

表4 郑州市与周边省会城市经济和投资增长对比

单位:亿元

城 市	2002 年				2003 年			
	GDP	增量	投资	增量	GDP	增量	投资	增量
郑州	926.8		340.7		1 102.1	175.3	502.3	161.6
石家庄	1 184.0		412.3		1 376.6	192.6	560.2	147.9
太原	432.2		147.6		515.6	83.4	204.5	56.79
济南	1 200.0		404.7		1 367.8	167.8	504.9	100.2
西安	823.5		338.2		940.4	116.9	480.0	141.8
武汉	1 493.1		570.4		1 662.4	169.3	645.1	74.7

三、大郑州建设的战略目标和财政创新发展规划

1. 河南省全面建设小康社会规划赋予郑州市的历史使命和任务

2003年河南省委七届五次会议通过的《河南省全面建设小康社会规划纲要》明确提出:“努力建设大郑州,使其成为中原城市群经济隆起带的龙头,全省先进制造业基地、现代服务业中心、现代农业示范区及全省经济社会的核心增长极”。这个要求,明确了郑州市本世纪头十几年在全省发展大格局中的基本战略定位。当前,大城市、大城市圈和城市群发展,已经成为区域经济一体化和经济增长的重要支点,大城市和城市群不仅推动了整个国家和区域经济的快速发展,而且为区域经济的一体化提供了广阔舞台,市场一体化、产业一体化、基础设施一体化和公共服务一体化已成为联系城市群之间的纽带。然而,无论什么样的城市群和城市圈,都离不开中心城市的成长和带动。从发达国家和地区经验来看,区域经济一体化过程,也是产业带、增长极和城市密集区的形成过程。从现实看,建设大、中、小城市协调发展的城市密集区,构筑跨区域的产业带、经济走廊和城市经济圈,是

推进城市化、区域经济一体化,缓解城乡二元矛盾、实现城乡一体化发展的有效途径,也是打破区域条块分割壁垒,实现资源优化配置、产业互补、生态共建、市场一体的重要举措。大郑州建设和中原城市群,大武汉城市群、长株潭城市群、大沈阳城市圈、成渝城市群、关中城市群建设的不断发展,已成为推动区域经济增长的重要力量。从总的趋势来把握,推动中原崛起的根本着力点在于加快中原城市群的发展,推动中原城市群发展的第一支撑点是大郑州的建设,而大郑州建设必须按照《河南省全面建设小康社会规划纲要》的要求和城市发展基本规律,进一步加快要素聚集步伐,发挥辐射带动作用,加速提升城市建设和规模水平。走新型工业化道路,推进制造业战略调整,打造“郑州制造”知名品牌,把郑州建成全国重要的先进制造业基地;按照现代商贸城的要求提高总量、优化结构、完善功能、增强辐射,构建现代服务中心;要用工业化的理念发展农业,把郑州建成都市农业、产业化经营、标准化生产的现代农业示范区。

2. 建设大郑州的步骤和阶段目标

加快郑州发展,使其成为国家区域性中心城市和中原城市群的核心,是构筑中原城市群经济隆起带的首要任务。按照省政府已批复的规划,预计到2020年,大郑州都市圈人口规模将达到1000万~1200万人,城市人口达到800万人以上,中心市区人口500万,市区面积500平方公里。根据这一战略决策,郑州市提出了“两提前,一率先”目标,即国内生产总值到2012年提前8年实现翻两番,人均国内生产总值到2009年提前11年达到3000美元,在全省率先基本实现工业化。

大郑州的建设大致分三个阶段:

第一步:到2005年,经济总量(郑州市生产总值)达1360亿元,“十五”期间年均增长13%;人均生产总值突破2000美元。

第二步:到2012年,生产总值达到3000亿元,2006—

2012 年均增长 12%，人均生产总值达到 4 300 美元左右。

第三步：到 2020 年，生产总值达到 6 600 亿元以上，年均增长 10.5%，人均生产总值突破 8 000 美元。

3. 郑州市财政体制创新的基本思路与发展目标

根据省委、省政府对郑州市在全省经济社会发展中的功能定位和目标任务，结合郑州目前财政运行状况和建设国家区域性中心城市进程中对财政工作的要求，今后一个时期实施财政体制创新和财政发展的基本思路是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照省委、省政府建设大郑州的战略部署，紧紧围绕提前实现全面建设小康社会、GDP 提前翻两番、在全省率先基本实现工业化的奋斗目标，始终把发展和服务于建设国家级区域性中心城市作为第一要务，坚持“发展要有新思路、改革要有新突破、开放要有新局面、工作要有新举措”的方针，加快构建公共财政框架，进一步深化财政体制改革，理顺各级财政关系和事权关系，大力培植财源，壮大财政实力，完善收入增长机制和调控机制，完善防范和化解财政风险的措施，实现经济可持续发展；积极运用财政政策和财政调控手段，大力支持产业结构调整、高新技术产业和非公有制经济发展，进一步优化支出结构，充分发挥财政在全市经济社会发展中的支撑作用和引导作用，提高资源配置效率和公共财政保障能力，加大对科技、教育、农业、社会保障以及城市基础设施等重点领域的保障力度，城市建设和各项社会事业发展，为建设大郑州、推动中原城市群经济隆起带发展、促进中原崛起做出积极贡献。

今后几年郑州市财政工作的基本目标是：

财政改革方面：

——全面深化地方公共财政体制改革，实现理论创新、制度创新、管理创新、技术创新，到 2005 年，初步构建与社会主义市场经济相适应的地方公共财政体制框架。

——初步建立包括税收体系、非税收入体系以及出售国有股