

探索与创新——2005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

探索与创新

——2005 年鞍山财政优秀调研报告

鞍山市财政局 / 编
鞍山市财政学会

经济科学出版社

责任编辑：刘欣欣
责任校对：徐领柱
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

探索与创新

——2005 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

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 16.375 印张 420000 字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5629 - 4/F · 4888 定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

2005 年，鞍山市财政局在市委、市政府的正确领导下，财政事业取得了可喜的进步，全市地方一般预算收入达到 55.2 亿元，比上年净增 15 亿元，增长 37.4%；完成地方一般预算支出 83.1 亿元，比上年增长 28.7%。同时，精神文明建设也取得丰硕成果，鞍山市财政局荣获“全国文明单位”荣誉称号。

在物质文明和精神文明取得双丰收的同时，鞍山市财政局的很多单项工作也颇具特色。其中，调查研究工作就具有鲜明的特点：一是领导重视，建立了完善的工作制度，并安排专人负责此项工作的开展；二是全员参与，全体财政干部把调查研究作为增强工作前瞻性、系统性和创造性的一种重要手段来运用，通过调查研究不断提高自己的理性思维能力，为财政事业的发展提供智力支持；三是组织严密，气氛活跃。年初有计划，年终有评比，既有单项性

课题研究，也有综合性课题研究，对内经常性开展座谈研讨，对外开展学术交流。正是由于以上特点，使鞍山的调研工作取得了丰硕的成果，有利促进了财政事业的发展。

这本《探索与创新》汇集了鞍山市财政局 2005 年优秀的调研成果，全书共分探索篇和调研篇两部分，探索篇主要探讨新形势下财政改革的思路，调研篇主要是对工作中遇到的一些问题的分析及对策研究。本书是鞍山市全体财政干部智慧的结晶，我们希望本书的出版能为广大财政工作者提供一定的借鉴作用。

2006 年 4 月 12 日



探 索 篇

以科学发展观为统领 积极推进财政改革 与发展	张世超 (3)
保持共产党员先进性 建设和谐财政机关	霍庆永 (11)
鞍山市社会保障资金筹集的现状及存在的 问题与对策	韩 义 (14)
健全政府采购制度 推进“阳光”采购	李广平 (23)
引进国内外低成本资金 促进鞍山经济 隆起	黄 平 (29)
新《会计法》的会计监督	刘依梅 (34)
发扬艰苦奋斗的作风是财政部门反腐倡廉 源头防范的重要任务	李永纯 (38)
加强制度建设 打造责任型机关	胡启明 (43)
农业综合开发财政有偿资金管理的调查	黄太宗 (47)
着力巩固先进性教育活动成果 构建保持 共产党员先进性长效机制	邵启斌 (53)

规范机关文化 创建和谐财政	胡晓光 (59)
加速构建公共财政体系 为建设和谐鞍山提供 强力支撑	刘传禄 (68)
积极探索 大胆创新 勇于实践 推行国库集中 收付制度改革工作	李影楠 (76)
落实政策 加大投入 不断开创再就业工作新局面 ——鞍山市落实再就业扶持政策工作三年回眸	刘铁夫 李德发 王 勇 (82)
对政府投资项目实行“代建制”的思考	田 平 (90)
关于国企改革中有关财务处理问题的探讨	朱 峰 (97)
构建具有管理特色财政监督机制的 思考	苏永利 阎凤文 (105)
对财政国库资金运作管理的探讨	张 毅 (112)
会计人员的职业道德建设	穆桂森 (118)
鞍山市财政预算执行中存在的问题与对策	孙治涛 (123)
现行财政分配制度存在的问题及对策	张恩霖 (132)
深化非税收入管理体制 增加政府可支配 财力	鞍山市非税收入管理局 (141)
行政事业单位财务管理的主要问题及对策	张 宁 (153)
建立财政新闻发布制度若干问题浅探	王 涛 (157)
浅谈我国的财政体制改革	徐培培 (164)
浅谈如何建设节约型财政机关	郑金霞 (169)
做好财政总预算会计管理工作	康 悦 (174)
浅谈国库集中收付制度下政府采购资金 管理	何 洁 (179)
以改造中低产田为主 着力提高农业综合生产 能力	田景锐 (185)
提高我市政府采购财政资金使用效益亟待解决 的几个问题	唐百连 (191)

我市政府采购预算编制与执行存在的问题及

对策浅析	申大欣 (198)
从鞍山市看地方政府债务管理及相关对策	王 斌 (206)
县乡财政困难的成因及对策	邢连有 (213)
财政监督职能之会计职能初探	刘莉莉 (222)
如何提高会计行业的诚信水平	韩 冲 (228)
注册会计师行业监管模式探析	肖雷梅 (231)
建设鞍山市财、税、库、行横向联网系统	
的意义	张荣峰 (236)
信息安全与地方财政信息网的思考	赵 扬 (240)
政府应如何促进贷款担保机构的健康发展	李安富 (247)
规范企业国有产权拍卖行为 为振兴鞍山老工业	
基地服务	吴 明 (252)
关于提高财政投资项目评审质量的若干思考	鲍顶岩 (259)
培训是福利	王 忱 (263)
加强财政投资评审 积极介入财政投资项目绩效	
评价	李 超 (271)
加强县乡财政干部岗位培训的思考	王 勇 (277)
浅议非税收入监督	李中华 陈 东 (282)
服务类政府采购的现状与拓展	姜明禄 (291)
关于我市中小企业信用担保发展现状的分析与	
思考	任丽霞 (297)
坚持用科学发展观统领政府采购 加速鞍山政府	
采购事业发展	任雅芹 (304)
他山之石 可以攻玉	韩 华 (312)
“废标”的成因及对策	王 亮 (316)
“假账”现象产生的原因及对策	赵桂秋 (320)
充分发挥政府采购规模效应 强化公共财政支出	
管理	刘彦春 (326)

“后农业税时代”对乡镇财政的影响及对策	高琪钧 (332)
浅谈政府非税收入管理	韩晓光 (337)
浅析市场经济体制下政府非税收入存在的理论基础 及其作用	曲政东 (341)
试论如何规范操作部分事业单位改制转企	徐汉阳 (347)
谈“非税收入零余额账户”的作用	徐 虹 (354)
担保为企业振兴送东风 ——从一个小企业的成长看贷款担保的作用	陈汉宁 (358)
关于我市下岗失业人员小额担保贷款工作存在 的问题及对策	籍建华 (363)
用好产业化发展资金 努力实现农业标准化	林 勇 (367)
政府采购验收难点与对策	刘兴凯 (371)

— — — — —
调 研 篇
— — — — —

关于 2004 年市本级财政安排的科技三项费用使用 情况的调查报告	孙 静 (381)
鞍山市农村税费改革有关情况的调查	林素娟 (386)
关于我市政府采购工作开展情况的调查报告	赵长臣 (394)
鞍山市依法理财现状及对策研究	王善认 (400)
前三季度我市规模以上工业企业经济效益情况 分析	李桂杰 胡 筱 (409)
我市市本级部门预算编制开展情况的调研	付敏遐 (415)
改到深处是产权 ——鞍山市汽车配件厂产权制度改革调查	张银海 (421)
2005 年所得税税源调查报告	毛建华 (427)
全面落实粮食直补政策 完善改进直补机制 ——对 2005 年粮食直补情况的调查	郑守涸 (432)

我市非标准收费管理状况调查	钟俊德 (439)
鞍山市城区环卫单位财政管理体制的调查	周兴利 (443)
矿山生态环境现状的调查	马峥嵘 (449)
鞍山市市直机关、事业单位基本情况核实 报告	张英武 (456)
2004 年财政投资的工程项目评审情况的 调查	赫东旭 (464)
小额贷款担保工作的喜与忧 ——下岗失业人员小额贷款担保工作调查	朱丽静 (471)
关于信用担保行业法律行为规范的调查	韩国涛 (478)
正确处理财政债务 化风险为发展动力 ——海城市、台安县政府债务情况的调查与思考	王槐勋 (485)
关于对现行镇(区)财政体制运行情况的调查 报告	王惠林 (492)
关于对台安县行政、事业单位国有资产现状的 调查	程质纯 (499)
加强服务 强化管理 大力营造经济发展的良好环境 ——关于财政如何优化经济发展环境的调查报告	秦守君 (504)

探
索
篇

以科学发展观为统领 积极推进财政改革与发展

鞍山市财政局 张世超

从2006年开始,我市国民经济和社会发展将进入第十一个五年发展阶段。“十一五”时期是我市加快财政改革与发展,推进依法理财,建设公共财政的重要时期。我市各级财政部门要以科学发展观为统领,围绕《鞍山市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出的财政改革和发展目标,在全面总结“十五”时期财政工作与财政改革的基础上,认真分析财政发展中面临的问题,积极推进财政改革,进一步发挥财政职能,更好地为振兴鞍山老工业基地和建设和谐鞍山服务。

一、“十五”时期我市财政发展回顾

“十五”时期在我市经济快速发展的同时,我市财政也实现了跨越式发展。

1. 财政收入实现历史性突破。“十五”期间,以鞍钢经济效益快速提升为标志,我市国民经济呈现持续、快速发展的良好态势,地方财政收入实现跨越式增长,财政收支大大超过预期目标。2004年,我市地方一般预算收入一举突破30亿元、40亿元两个大关,达到40.2亿元。2005年,我市地方一般预算收入预计完成55.2亿元,比2004年净增15亿元。“十五”期间,我市地方一般预算收入年均递增19.8%,大大高于我市经济增长速度。与此同时,

我市地方一般预算支出也实现了较快增长,2005 年全市地方一般预算支出预计完成 80 亿元,“十五”期间年均递增 17.1%。

2. 公共财政特征日益显现。“十五”期间,我市财政支出结构不断调整,财政资金逐步退出一般竞争性领域,重点保障教育、科技、社保、公共卫生、城市基础设施建设等社会公共支出需求,对经济的支持方式由过去的直接投入为主变为以财政贴息、担保等间接方式为主。2005 年,教育和科技支出预计实现 10 亿元,“十五”期间年均递增 13%;社会保障和抚恤支出预计实现 15.5 亿元,年均递增 19.9%;基建和城市维护支出 10.9 亿元,年均递增 17.2%;先后三次调增工资及津补贴,行政管理费和公检法司支出年均递增 20.8%。

3. 支持“三农”成效突出。到“十五”末期,我市全部免征农业税,取消除烟叶税以外的农业特产税。2003~2005 年,累计拨付农村税费改革转移支付资金、粮食直补、良种补贴和农机具购置补贴等资金 5.3 亿元,全市 155 万农民受益,人均受益(含减负)347 元。2005 年,全市农业支出预计实现 3.4 亿元,年均递增 9%。

4. 财政改革步伐进一步加快。“十五”期间,除保留鞍钢等 100 余户企业作为市本级财源外,原市属 3500 户企业全部下划县(市)区,建立完善了以属地纳税为基本特征的财政管理体制,市、县区财政收入和财力稳定增长机制初步形成;市本级全面实行部门综合预算,县(市)区部门预算工作有序推进;市本级进行了以国库单一账户体系为基础、国库集中收付为主要形式的国库管理制度改革试点;积极推进以“收缴分离”为核心的非税收入收缴管理制度改革;进一步完善了政府采购制度。

在看到成绩的同时,我们也清醒地看到,财政运行中还存在一些不容忽视的问题。一是财源结构单一,地方财政对鞍钢的依赖过大,非公有制经济虽呈较快发展势头,但对财政增收的贡献仍然有限。二是县(市)区财政增收质量总体不高,地区间财政发展不

均衡的矛盾日益突出，并呈逐步拉大之势。三是政府债务增长较快，随着贷款陆续到期，财政偿债压力较重，对财政运行产生了较大影响。四是财政供养范围偏大、支出结构不合理、管理不到位的问题在某种程度上还存在。这些问题需要我们在“十一五”时期着力加以解决。

二、“十一五”时期财政面临的宏观发展环境

总体上看，“十一五”期间，我市财政面临一个比较有利的宏观发展环境，机遇多于挑战。

从国际环境看，“十一五”期间，世界经济将继续保持稳定增长，经济全球化趋势日益增强，科技革命迅猛发展，产业结构调整步伐加快。加入世贸组织后，我国国内经济与国际经济的相互联系和影响日益加深，经济发展空间更为广阔。世贸组织规则将促使我国进一步加快改革步伐，为经济发展创造更为宽松的体制环境。

从国内环境看，社会主义市场经济体制不断完善，我国经济社会发展进入新阶段。农村城镇化进程加快，城市居民消费结构由“吃穿用”向“住行游”升级，国内经济进入新一轮以重化工业快速发展为主要特征的发展周期。钢铁产业市场空间持续扩大，以重工业为主的鞍山经济再次迎来新的历史发展机遇。国家实施振兴东北老工业基地战略，鞍山有机会争取更多的项目支持和政策支持，促进经济结构调整和体制创新。

从我市经济情况看，“十五”期间，我市坚持“一开三促”方针，实施“工业强市”方略，大力推进“建设一个基地、培育三大产业”的经济结构调整，取得初步成效。市直国有企业转属改制任务基本完成，国有经济以鞍钢为主，地方经济以非公有制为主的所有制格局已基本形成，初步实现了体制创新，为经济发展奠定了较好的制度基础。“十一五”期间，鞍钢作为我市的支柱财源，仍将发挥不可替代的作用。鞍钢在“九五”、“十五”期间进行的

大规模技术改造以及实施的主辅分离、公司制改革等措施将继续显现效益。鞍钢西部年产 500 万吨精品板材基地等大型项目的建成投产，成为我市“十一五”时期新的经济增长点，为我市财政收入的增长提供了可靠的保障。我市非公有制经济将继续保持快速发展，成为推动经济增长的又一支重要力量，新的财源逐步显现。农村税费改革的到位将进一步促进农村经济发展，促进农村城镇化建设。近几年，我市城市基础设施、公用事业和城市功能的不断完善，为城市经济发展奠定了较好的基础。“十一五”期间，我市经济将继续保持快速持续增长。

在看到上述有利条件的同时，我们也清醒地看到，“十一五”期间我市财政的发展也面临一些不利因素。一是财政收入增长主要依靠鞍钢，而钢材市场价格的不稳定性，成为我市财政收入增长的一个变数；二是地方经济运行质量不高，县域经济发展不平衡，在短期内难以改变，成为制约我市财政增收的一个重要因素；三是社会各方面风险有向财政集聚的趋势，财政风险特别是隐性风险越来越大；四是我市债务支出和社会保障支出压力越来越大。

面对新形势，我们要抓住机遇，迎接挑战，奋力开拓，不断取得财政工作新成绩。“十一五”时期财政工作总的指导思想是：以科学发展观为统领，以推动鞍山老工业基地振兴和建设和谐鞍山为目标，以健全财政增收机制、优化支出结构、强化支出管理为重点，坚持依法理财、科学理财、为民理财，不断深化财政改革，推进公共财政体系建设，积极主动发挥好公共财政的职能作用。

三、“十一五”时期财政改革与发展的主要任务和措施

1. 充分发挥财政职能作用，支持经济发展。一是全力支持“一个基地、三大产业”发展。科学使用支持鞍钢发展专项资金，重点支持鞍钢西部 500 万吨精品板材基地和胡家庙 1500 万吨矿山

开发等项目建设,支持鞍钢主辅分离、改制分流工作,发挥鞍钢在鞍山经济发展中的牵动作用,促进地企融合,共同打造鞍钢经济圈,促进北方精品钢材基地建设。运用财政贴息、担保等方式,积极争取国债等各类政策性贷款,引导金融资本和民间资本流向,重点支持装备制造、矿产品加工、轻纺等行业的项目建设,优化产业结构,提升城市综合竞争力。二是支持非公有制经济发展。完善支持非公有制经济发展相关财政政策,着力改善非公有制经济融资环境。合理安排风险投资基金和贴息资金,推动鞍山投资担保有限公司实质性运营,完善中小企业担保体系,建立政府、银行、担保机构和企业“四位一体”的融资模式,改善中小企业融资环境。合理安排非公有制经济发展专项资金,对列入国家和省专项计划的项目给予配套支持,培育一批创名牌企业和纳税大户。落实国有企业改制重组各项财政政策,有序推进国有企业通过股权转让、资产重组、依法破产等方式退出,实现企业体制创新和机制创新。三是大力支持县域经济发展。全面落实国家关于继续加大“两减免、三补贴”等政策实施力度的要求,建立稳定的支农资金渠道。落实省政府关于取消县级部分专项上解政策、调整县级财政专项配套政策,强化市对县的财政扶持政策,支持县域经济发展,缓解县乡财政困难,切实增强县乡财政的自我保障能力,保证地方基层政权的正常运转。

2. 健全税收征管监控体系,增加财政收入。一是加快推进财税银联网体系建设,建立先进的税收征管监控体系。2006年在市本级试点基础上,用两年左右时间,在全市构建税收征管、入库、反馈、监控体系,提高征管质量,确保财政收入及时足额入库。二是坚持依法治税。严格遵守属地征收原则,杜绝乱拉税源现象,坚决制止不规范的返税行为。严厉打击各种偷税、骗税行为,确保应收尽收。三是整合政府财力资源。通过机关、事业单位闲置资产变现、土地资源开发、清理国有债权债务、国有资本退出等方式,盘活政府存量资产,增加财政收入。依法扩大非税收入征管范围,提