

CAIZHENG JINGYING

财 政 经 营

樊忠达 著



中南大学出版社



财 政 经 营

樊忠达 著

中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政经营/樊忠达著. —长沙:中南大学出版社, 2006.1

ISBN 7-81100-267-9

I. 财... II. 樊... III. 地方财政—研究—中国
IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 008444 号

财 政 经 营

樊忠达 著

-
- ☐ 责任编辑 周兴武
☐ 责任印刷 汤庶平
☐ 出版发行 中南大学出版社
社址:长沙市麓山南路 邮编:410083
发行科电话:0731-8876770 传真:0731-8710482
☐ 印 装 湖南省湘南地质制图印刷厂
-

- ☐ 开 本 850×1168 1/32 ☐ 印张 9.25 ☐ 字数 230 千字
☐ 版 次 2006 年 2 月第 1 版 ☐ 2006 年 2 月第 1 次印刷
☐ 书 号 ISBN 7-81100-267-9/F·014
☐ 定 价 20.00 元
-

图书出现印装问题,请与经销商调换



樊忠达，男，湖南省资兴市人，1957年9月生，大学文化，高级会计师，注册会计师，中国会计学会会员，湖南省“优秀理财专家”。曾任湖南省资兴市财政局总预算会计、副局长，郴州市财政局预算科长、副局长，临武县政府常务副县长、县长、县委书记，2001年8月至今任郴州市财政局党组书记、局长。曾当选湖南省第九届人大代表。多年来，在省级以上刊物发表论文120余篇，并有多篇论文获省级以上奖励。出版有《社会主义分配学》、《经济政策学》、《中国社会主义经济建设史纲》、《挑战、机遇、对策》、《火花集》等多部著作。

序 言

王朝才

案桌上摆放着一本犹散溢着油墨清香的书稿——《财政经营》。作者樊忠达同志嘱我为之写篇序，我竟欣然应允了，因为仅这个书名就吸引了我。

财政也能经营么？又怎么个经营法？我急切地往下阅读，觉得越看越有兴味。从书中，我看到了郴州经营财政取得的累累硕果，地方财政收入连续五年排在全省第二位，更领略了忠达同志经营财政的不凡套路。从生财到聚财到用财，运用的都是社会主义市场经济的原理和方法，完全跳出了传统格局，走出了一条全新的路子。阅完全书，我不禁掩卷感叹：忠达同志堪称一个理财高手、创新闯将！

我了解，忠达同志是个老财政，从任资兴市财政局预算股长、副局长，到任郴州市财政局预算科长、副局长，到任临武县常务副县长、县长、县委书记，再回到郴州市财政局任局长，近 20 年来都一直或直接或间接地与财政工作打交道，因而积累了丰富的地方理财经验。书中所收录的，仅仅是他任郴州市财政局长以来的部分文稿，有的是理论文章，有的是工作探讨，有的是调研报告，有的是思考体会。这些文章的内容，不是脱离实际的泛泛而论，而是从实际中总结出来又回到实践当中经受了检验的经验

之谈；其表达方式，也不是那种板着脸孔的生硬说教，而是如同促膝相谈的家常话。所以，读起来感到分外的亲切。

忠达同志任郴州市财政局长不久，就提出了一套完整的理财总体构思：创新理财思想，改革理财模式，构建理财机制，抓住理财重点，提高理财水平。他在后来的工作实践中，又对之作作了不断的充实与完善。

——在创新理财思想方面，他认为必须跳出单纯地收支支的旧框框，把政府的资金、资产、资源乃至政策当作资本来运作，用企业的经营思想来理财。为此，他提出搞好“三个经营”：即经营好财政资金、经营好财政政策、经营好国有资产资源，从而促进生产力的发展和地方财力的壮大。

——在改革理财模式方面，他提出了“六个注重”，即注重财力的培植和可用财力的增加，注重社会保障功能的增强和财政资金的规范化管理，注重财政对生产要素的配置作用，注重存量资产资源的盘活，注重对宏观经济和社会资金的控制，注重城乡居民增收、企业增效、事业搞活，使整个经济实力增强。

——在构建理财机制方面，他着力构建灵活的调控机制、强劲的财源增长机制、完善的收入征管机制等“三种机制”，千方百计拓宽理财空间，为经济发展提供强大的财力支持。

——在抓住理财重点方面，他认为理财的重点主要有四个：即财力保障、财源建设、宏观调控和管理创新，努力使财政行为做到公平、公正、透明。

——在提高理财水平方面，他从加强教育培训、加强

作风建设、加强廉政建设三个方面下工夫，规范和完善财政内部管理。

党的十六大报告中指出：发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措。《财政经营》一书中的创新精神，恰恰体现了党的十六大要求。所以，这本书对郴州市各县（市、区）的财政工作者来说是本很好的教材，并且对市外省外的财政部门来说，也能起到他山之石的借鉴作用。因而，我相信，《财政经营》一书是会拥有大量读者的，是会受到人们由衷欢迎的。当然，由于地域的限制，书中的观点会带有一些局限性，同时，社会在不断进步，历史在不断发展，财政经营的方略也需要日臻完善。

2005年12月12日于北京
(作者系国家财政部科研所副所长)

目 录

序言.....	(1)
---------	-----

第一章 创新理财思想

思路决定出路.....	(1)
新时期财政工作三议.....	(5)
立足新起点 力求新突破	(10)
运用市场观念 革新理财思路	(19)
念好当家理财“九字经”	(23)
学习华东经验 促进郴州发展	(25)
把握机遇 迎接挑战 实现财政大发展	(30)
跳出财政抓财政 做大“蛋糕”促发展	(35)
一手抓防治“非典” 一手抓经济财政	(37)
牢固树立“三个第一”的思想	(42)
以创新的精神做好新时期的财政工作	(44)
突出重点 真抓实干 再上新台阶	(52)
努力实现六大转变 切实做到为民理财	(60)

第二章 拓宽理财领域

运用积极财政政策 引导金融资金投入	(65)
客观分析形势 抓好增收节支	(70)
树立经营理念 促进财政增收	(76)

着力开辟七大财源	(80)
做好“财政统管、委托经营”文章	(85)
树立以人为本的理财宗旨	(89)
关于财源建设问题	(91)
切实抓好财政增收节支工作	(98)
对于财政经营的探讨	(101)

第三章 改革理财模式

加强制度创新 推行部门预算	(105)
积极稳妥地推进财政改革	(112)
深化财政改革 推动职能转变	(115)
努力完善集中会计核算工作	(121)
坚持改革创新 建立公共财政运行机制	(127)
依法推进政府采购工作	(133)
扎实推进农村税费改革	(135)
安仁县乡镇财税征管体制改革调查	(140)
应对出口退税改革的思考	(145)

第四章 构建理财机制

浅谈财政监督检查工作	(149)
与时俱进 加强行政政法财务管理工作	(152)
构建公共财政框架 应对 WTO 挑战	(154)
加强税收宣传 实现依法征纳	(159)
郴州市撤地建市以来财政体制运行情况的调查	(162)
认真研究财政国库工作	(169)
打击涉税犯罪 严厉清缴欠税	(176)

试论财力保障	(179)
--------------	-------

第五章 建设理财队伍

财政干部“十讲十戒”	(187)
切实加强和改进财政机关作风	(190)
机构改革要结硕果	(195)
规范工作行为 提高办事效率	(202)
开创财政会计学会、珠算协会工作新局面	(206)
行风评议必须常抓不懈	(209)
财政工作要做到依法、优质、廉洁	(213)
财政干部要做实践“三个倍加”的表率	(217)
努力建设为民理财、务实理财、依法理财的财政机关	(224)
财政工作离不开广大家属的全力支持	(228)
老同志是财政工作的宝贵财富	(231)
做亲民爱民的理财人	(234)
不断把财政系统反腐倡廉工作引向深入	(236)
重视和加强财政党建工作	(242)

第六章 回眸理财历程

2001:良好开局	(245)
2002:筚路蓝缕	(250)
2003:克难奋进	(260)
2004:再铸辉煌	(267)

后记	(271)
----------	-------

思路决定出路

切实做好财政工作，对于促进郴州的经济和社会各项事业发展具有重要意义。做好财政工作的出路在哪里？思路决定出路。这个“思路”就是，必须从政治的高度和整个国民经济发展全局来认识财政工作、抓好财政工作，用市场经济理论和方法来研究财政工作、处理财政问题，用开放的、先进的、科学的理论创立全新的财政工作理念。因此，我们要创新理财思想、改革理财模式、构建理财机制、抓住理财重点、提高理财水平。

创新理财思想。贯彻“三个代表”重要思想，围绕市委、市政府的工作中心，以改革、创新和发展为主题，以增强财政实力为主体，以建立公共财政框架为目标，以优化支出结构为手段，建立健全适应市场经济发展的财政管理体系，增强政府宏观调控能力，切实搞好“四个服务”（为市委领导行使职权服务，为市委、市政府实施重大决策服务，为发展改革稳定服务，为提高人民生活福利水平服务），促进全市经济社会的跨越式发展。

改革理财模式。建立起适应市场经济和郴州经济跨越式发展的财政模式。其基本要求是“六个注重”：注重财力的培植和可用财力的增加；注重社会保障功能的增强和财政资金的规范化管理；注重财政对生产要素的配置作用；注重存量资产资源的盘活；注重对宏观经济和社会资金的控制；注重城乡居民增收、企业增效、商业搞活，使整个经济实力增强。全面发挥财政的综合职能作用，实现由“吃饭型财政”向“建设型财政”再向“效益型财政”的转变。

构建理财机制。一是构建灵活的宏观调控机制。建立财政资金投入、贴息、控股、参股、国有企业上市、出售股权、产权置换、提前拨款、延期拨款、政府奖励、地价优惠、政府承诺、政府贷款、组建担保公司、资源垄断等政策体系，引导民间资金、银行资金和外资投向，调整产业结构，促进工业化、信息化、农业产业化、城镇化进程，为实现郴州经济跨越式发展发挥重要作用。二是构建强劲的财源增长机制。建立有效的促进财源增长的政策措施、资金投放制度、工作考核办法，使全市财政工作围绕经济发展、产业建设、项目建设来进行。三是构建完善的收入征管机制。进一步完善收入目标管理责任制，制定符合郴州实际的收入征管、收入检查、考核监督等制度和促收措施，实现财政收入的持续、快速、健康增长。四是构建高效的支出管理机制。建立起能够确保国家机关正常运转、党委政府重大决策顺利实施和公平规范的制度体系，包括支出安排、审批、使用、拨款、监督、预决算制度和政府采购、部门预算、会计集中核算、国库集中收付、财政性工程预决算审查等制度，规范财政分配行为。五是构建科学的财政风险控制机制。建立财政风险预警、监测、评估和管理机制，通过政府适度举债，加快经济社会事业发展。加强对政府性债务（借、用、还）的统筹规划和管理，切实搞好政府性贷款项目的可行性论证，制订还款计划，控制财政风险。制定和落实消减政府性债务的有效措施，建立财政风险准备金和财政风险的责任追究制度，增强风险意识，防范和化解财政风险。

抓住理财重点。一是财力保障。一方面要落实收入征管措施，抓好收入的日常征收管理，尤其是重点收入项目、重点纳税企业税收和量小面广零星分散收入的征收，防止收入流失。逐步形成以营业税、所得税为主，行政事业性收费和罚没收入等非税收入为辅的地方财政收入格局。另一方面要合理安排财政预算，既要坚持保工

资、保运转、保稳定、保平衡的原则，满足日常的资金需要；又要坚持有所为有所不为的原则，调整和优化支出结构，集中财力办大事，提高财政对基础设施、社会保障、农业、科技、教育、文化、卫生事业和环境保护等公共需要的保障能力，全力支持经济和社会事业发展。二是财源建设。要根据市政府的产业政策和产业发展规划，从政策、资金、工作措施上扶持有色金属工业、能源工业、建材工业、食品加工工业、化工工业和农业产业化龙头企业、城镇建设等产业项目建设，形成支柱财源。要积极支持和配合有关部门搞好项目的筛选、论证、包装、储存、上报工作，尤其是要把争取项目、争取资金、引进项目、引进资金、引导银行和民间资金投向产业项目建设作为财政部门的重要工作来抓。要进一步加强企业产权制度改革和企业管理，加快现代企业制度建设，搞活企业经营机制，提高企业经营效益，增加财政收入。三是宏观调控。首先要加强财政调研工作，认真分析财政运行和经济运行的状况、相互关系、相互影响及存在的问题，并提出对策建议，同时要深入研究国家宏观经济政策对区域财政经济的影响和国家宏观政策的区域特点，以拓展区域财政金融政策的调控空间，为市委、市政府当好参谋。其次要最大限度地发挥财政政策、财政资金对经济的调节作用，当前尤其要在刺激投资与消费、激励中小企业发展上拿出可操作的手段和办法来。四是管理创新。要扩大财政的理财领域，将全市的国有资金、国有资产、国有资源全部纳入财政分配范畴，集中国家财力。要缩小财政供应范围，运用公共财政理论和市场机制，将经营性事业单位和竞争性行业逐步推向市场，减轻财政负担。要规范财政分配秩序，建立和完善财政内部的各种支出管理监督办法和制度，力求使财政分配公平、有序、透明。

提高理财水平。一是加强领导班子和干部队伍的教育管理，努力建设一支政治素质高、创新意识强、业务能力优、团结务实好、

爱岗敬业、清正廉洁、能够适应市场经济发展要求的财政干部队伍。二是加强业务管理，在完善财政管理制度的基础上，加强财政工作的计划安排、检查督促和考核，加强对资金的跟踪管理、审核监督，加强对国有资产和国有资源的监控，加强对各种财政收入的征收管理，努力使财政管理水平上台阶。

新时期财政工作三议

一、明确财政工作的服务对象

目前，我们正处于改革和发展的重要历史时期，财政工作面临许多新情况新问题，任务更加繁重。因此，我们必须把财政放到更高的层次来认识，跳出就财政论财政这个框框，从政治的高度和整个国民经济发展全局的高度来确定财政工作目标，使之更好地服务全市改革、发展、稳定大局。财政工作目标主要体现在四个方面，也就是“四个服务”。

第一，要为党委、人大、政府、政协行使职权服务。也就是为四家领导行使领导权、管理权服好务，为地方政权的巩固服好务，这是财政部门的首要职责。

第二，要为党委、政府实施重大决策服务。要保证党委、政府制定的一些重大决策的顺利实施，一靠政治手段，二是靠行政手段，三靠财政保障。因此，通过发挥财政职能作用确保党委、政府重大决策的顺利实施是财政工作的首要目标。

第三，要为全市的发展、改革、稳定服务。财政工作与发展、改革、稳定是紧密联系的，我们不能把财政工作与发展、改革、稳定割裂开来。没有发展，财政就得不到增长；没有改革，财政就没有出路；没有政治和社会的稳定，财政工作就没有办法进行。因此，促进发展、推进改革、维护稳定，是财政部门义不容辞的责任。

第四，要为提高全市人民的生活福利水平服务。我们要从实践“三个代表”重要思想的高度来认识财政的职能作用。增加收入就是为了提高人民群众的生活水平和福利水平，这是财政工作的最终目的。

二、建立新时期的财政模式

新时期必须建立一种能全面发挥财政综合职能作用的财政模式。这种财政模式应有这么几个要点：

——它不是单纯追求财政收入总量的高速增长，而是注重可用财力的不断增加。

——它不是单纯追求财政收支规模的盲目扩大，而是注重财政资金的有效利用，广辟财源。

——它不是单纯追求财政资金的直接投入，而是注重财政资金对社会资金的带动和引导作用，让财政资金带动社会资金，按照政府的意图来流动，对社会生产要素的配置起到重要的调节作用。

——它不是单纯追求财政资金的增量，而是注重充分发挥国有资产存量的效用，变存量资产为增量资产。

——它不是单纯追求财政实力，而是注重城乡居民增收、企业增效、商业搞活，使整个经济实力增强。如果财政富裕，老百姓贫困，我们的各项事业发展不起来，那么财政工作就没有做到家；同样，如果老百姓富裕了，而财政却很困难，我们的财政工作也没有做好。因此，我们要追求整体经济实力的增强。

——它不单纯是忙于财政的收支事务，而是注重财政对国有资产、资源的监管和对经济运行的监控，调节好国民经济的运行。这是财政更重要的工作。

构建适应社会主义市场经济的财政模式，是适应中央两个根本性转变的需要，是适应市委、市政府提出的“一三五”经济发展构

思的需要，是实现郴州财政可持续发展的需要。

三、抓住财政工作的着力点

第一个着力点是财力保障。我们要为党委、政府行使领导权、管理权服好务，要确保重大决策的顺利实施，要大力促进发展、改革、稳定，还要最大限度地提高人民群众的生活福利水平，没有财力做保障，都是一句空话。因此，财政工作的着力点，第一位的就是提供足够的财力保障。这就要求我们要按照法律法规的规定加强征管，保持财政收入增长的良好势头。只有这样，才能提供强有力的财力保障。当务之急就是要认真分析今年的财政运行状况，找出财政收支过程中存在的问题，并且制定切实可行的措施，把问题解决好，确保全年财税目标的完成。

第二个着力点就是财源建设。财源建设是市委、市政府一直非常关注的一个重大问题。财政部门抓住了财源建设就是抓住了财政的根本，只有抓好财源建设，才能为财政增长打下基础。这个道理大家都懂，但是真正落实到行动当中，要扎扎实实地抓出成效，并不那么容易。财源建设怎么抓？第一，抓财源建设必须发展产业。没有产业，就谈不上财源建设。我们财政部门要采取有力措施，发展几大支柱产业。如果在三五年内能够发展两三大支柱产业，那么我们的经济就繁荣了，税源就有了保证，财政增收就有了基础。现在我们的财政为什么那么困难，就是没有产业，尤其是对财政贡献率高的产业更加缺乏。所以财政部门要拿出比搞日常工作多得多的精力来抓财源建设，抓产业建设。那么在产业建设当中抓什么呢？就是抓项目。项目是产业的载体，只有项目才能够支撑产业。财政部门要把筛选项目、论证项目、包装项目、向上级争取项目作为财源建设的一项重要工作来抓。上什么项目好呢？重点是上经营性的项目。只有上经营性的项目，才能够创造财富，才能够提供税源。