

主编 马潞生

促进海峡西岸 经济区建设的 财政政策研究

——2004年福建省财政优秀调研文稿选编

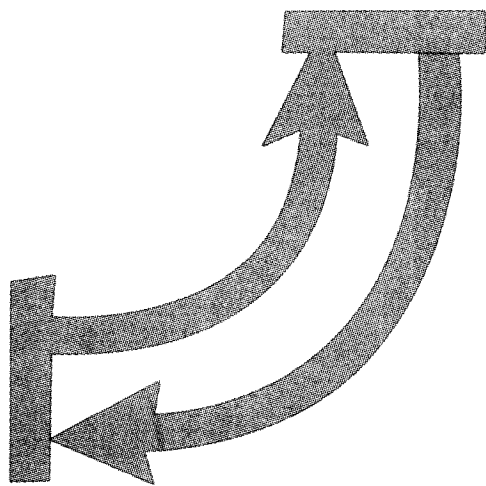
福建人民出版社

FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

促进海峡西岸经济区建设的财政政策研究

——二〇〇四年福建省财政优秀调研文稿选编

主编 马路生



福建人民出版社
FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

促进海峡西岸经济区建设的财政政策研究/马潞生主
编. —福州: 福建人民出版社, 2005. 11

ISBN 7-211-05135-3

I. 促… II. 马… III. 经济区—财政政策—福建省—文集 IV. F812.757-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 127863 号

促进海峡西岸经济区建设的财政政策研究

CUJIN HAIXIA XIAN JINGJIQU JIANSHE DE CAIZHENG ZHENGCE YANJIU

——2004 年福建省财政优秀调研文稿选编

主 编: 马潞生

责任编辑: 施国忠

出版发行: 福建人民出版社 **电 话:** 0591-87533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com> **电子邮箱:** 211@fjpph.com

地 址: 福州市东水路 76 号 **邮政编码:** 350001

印 刷: 福建省天一屏山印务有限公司

地 址: 福州市铜盘路 278 号 **邮政编码:** 350003

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 25.25

插 页: 2

字 数: 444 千字

版 次: 2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000

书 号: ISBN 7-211-05135-3

定 价: 50.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

版权所有, 翻印必究

编委会名单：

主 编：马潞生

副主编：李国瑛 张小平

编 委：万崇伟 陈逸超 廖世忠 林祝昌
陈进俊 赵国斌 王斯孔 陈基添
李荔江 黄建龙 徐瑞蓉

序

马 潞 生

海峡西岸正春风。自中共福建省委、福建省政府提出和实施建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区战略决策以来，福建新一轮发展的“四个推进”指导思想、“四个基本”战略部署、“四个关键”工作要求产生了积极效应，全省上下呈现出风正气顺、人和业兴的良好趋势，经济社会各项事业发展更上新台阶，人民群众生活水平进一步提高。

全面推进海峡西岸经济区建设，为财政部门履行职能提供了更加广阔的空间，也对财政干部提出了更高的要求。调整思路，研究制定正确的财政政策和工作措施，支持经济发展，壮大财政实力，激活财政管理体制和运行机制，提高依法理财水平，更好地发挥财政政策和财政资金在促进海峡西岸经济区建设中的服务和保障作用，是时代赋予财政干部的光荣使命。拓宽理财思路，破解发展难题，实现科学发展，必须依靠持续、深入的调查研究。

深入开展调查研究、促进科学理财是财政部门树立和落实科学发展观、弘扬求真务实精神的具体体现。只有围绕现阶段的中心工作和财政运行中的热点、难点问题开展调研，才能准确把握财政经济发展规律，融会贯通生财、聚财、用财的科学理财之道，增强财政工作的预见性、系统性和创造性，全面了解财政发展面临的问题和困难，才能有的放矢地制定正确的财政政策和工作措施，实现科学理财，集中财力，激发活力，全力支持海峡西岸经济区建设。值得欣慰的是，全省各级财政部门能够坚持以科学发展观为指导，认真贯彻落实中共福建省委、福建省政府的决策部

署，从支持海峡西岸经济区建设的大局出发，主动融入，主动呼应，深入开展财政调研，积极推动调研成果的转化和运用，主动为中共福建省委、福建省政府的科学理财决策提供有益参考，积极支持海峡西岸经济区建设。“一分耕耘，一分收获”，呈现在我们面前的这本《促进海峡西岸经济区建设的财政政策研究——2004年福建省财政优秀调研文稿选编》，汇集了全省财政干部优秀调研文稿46篇，是财政干部深入实际调研思考的成果，展现了财政干部求真务实理论联系实际的精神风貌。

实践证明，调查研究是我们的谋事之基，成事之道。重视和坚持调查研究是做好新时期财政工作的客观要求，也是财政部门的优良传统。中共十六届五中全会通过的“十一五”规划建议第一次把支持“海峡西岸”发展写入中共中央文件，明确了“海峡西岸”的概念和福建的定位，提升了福建在全局中的地位 and 作用，体现了中央对福建的关心和支持，极大地激励了福建省干部群众建设海峡西岸经济区、服务祖国统一大业的使命感和责任心。希望全省财政干部认真学习贯彻中共十六届五中全会精神，全面贯彻落实科学发展观，根据“十一五”规划对财政工作提出的新任务新要求，继续弘扬求真务实精神，大兴调查研究之风，深入基层、深入群众，了解新情况，分析新问题，研究新对策，采取新举措，推动经济发展，支持建设社会主义新农村，大力发展循环经济，加快建设资源节约型和环境友好型社会，集中财力办好惠民实事，促进社会和谐，为推动海峡西岸的崛起献计献策。

2005年11月2日

目 录

发 展 编

- (3) 构建海峡西岸经济区的财政政策建议/福建省财政科研所课题组
- (9) 建立省对县(市)财政的激励机制研究/福建省财政厅预算处课题组
- (21) 促进县域经济发展的财政政策研究/福建省财政科研所课题组
- (32) 加强市、县财政监督 促进县域经济发展/福建省财政厅监督局课题组
- (42) 积极发挥财政职能作用 认真实施项目带动战略/福建省财政厅课题组
- (49) 做大做强中心城市的财政政策思考/福建省财政厅课题组
- (57) 加快福建省重点开发区发展若干政策的研究/福建省财政厅外经处课题组
- (63) 福建省财政收入占 GDP 比重问题研究/福建省财政厅课题组
- (73) “飞地工业”的财税政策研究/福建省财政学会课题组
- (82) 发挥财政职能作用 积极合理有效地利用国际金融组织贷款/福建省财政厅外债处课题组
- (90) 福建省 2004 年企业所得税税源调查情况分析/福建省财政厅税政处课题组
- (105) 财政支持经济发展研究/三明市财政局 陈占功

“三农” 编

- (113) 寻求破解“三农”问题的财政政策/福建省财政厅 马潞生
- (119) 福建省深化农村税费改革工作建议/福建省农村税费改革领导小组办公室
- (134) 福建财政支持“三农”发展的现状与对策/福建省财政科研所课题组
- (144) 构建新型财政支农体制研究/福建省财政厅农业处课题组
- (153) 福建省粮食直接补贴政策落实情况调查报告/福建省财政厅经建处课题组
- (159) 救助式扶贫问题探讨/福建省财政厅农业处课题组
- (166) 建立新型农村合作医疗制度初探/龙岩市财政局课题组
- (176) 搞好农业综合开发 促进海峡西岸经济区建设/福建省农业综合开发办课题组
- (181) 实行经营开发 推进花卉产业发展/福建省财政厅农业综合开发办课题组

改 革 编

- (189) 福建省“十一五”财税改革研究/福建省财政厅课题组
- (201) 福建省省级政府采购工作存在的问题及改进措施/福建省政府采购办联合课题组
- (208) 福建省实施农村居民最低生活保障制度情况/福建省财政厅社保处课题组
- (218) 加强管理 规范运作 进一步完善机关事业单位养老保险制度/福建省财政厅社保处课题组
- (225) 龙岩市政府采购制度改革的现状与思考/龙岩市财政局课题组
- (233) 健全公共财政体制 提高财政保障能力/泉州市财政局课题组

目 录

- (246) 进一步完善国有资产监督管理体制的研究/泉州市财政局课题组
- (254) 推进事业单位改革的若干思路/福建省财政厅教科文处课题组
- (262) 搭建职能转变平台 创新财政工作机制/漳州市财政局 吴文团 林善荣
- (269) 福建省级财政对市、县转移支付绩效评价指标体系及实证研究/福建省财政科学研究所课题组
- (289) 关于莆田市乡镇财政面临问题的调研报告/莆田市财政局 王玉宝 翁国柱 翁志强 郑明森
- (295) 南平市乡镇财政面临的主要困难及其对策/南平市财政局 卓立筑
- (298) 加强行政事业单位国有资产管理工作的思考/福建省财政厅行政法处课题组
- (303) 关于福建省资产评估行业现状的调查与对策/福建省财政厅课题组
- (310) 关于福建省非税收入监管情况的调研报告/福建省财政厅行政法处课题组
- (319) 关于建立省级国有资本经营预算问题的探讨/福建省财政厅课题组
- (327) 企业财务制度改革调研报告/福建省财政厅企业处课题组
- (337) 县级会计集中核算型财政国库集中支付制度改革构思/永泰县会计核算中心
- (342) 以科学发展观控制和削减乡、村债务/宁德市财政局 缪绍炜
- (350) 预算行为法治化 财政收支规范化/福州市财政局 王宏

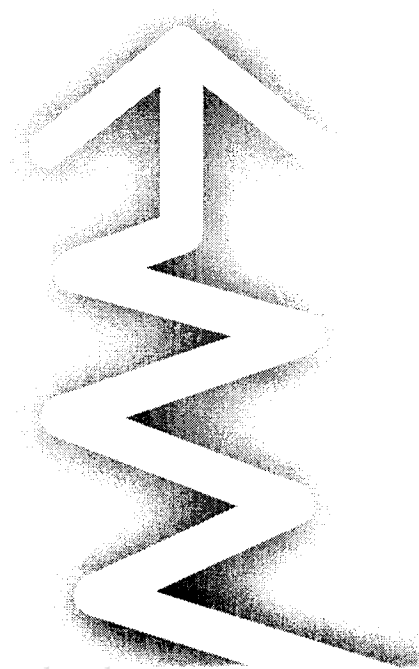
管 理 编

- (357) 加强财政部门自身建设研究/福建省财政厅课题组
- (368) 坚持以业绩和能力为导向 建立科学的人才评价机制/福建省财政厅课题组

促进海峡西岸经济区建设的财政政策研究

- | | |
|-------|-------------------------------------|
| (376) | 以改革的精神努力寻求人事人才工作的新突破/福建省财政厅人事教育处课题组 |
| (382) | 树立科学的发展观 统筹指导财政工作/漳州市财政局 吴文团 |
| (390) | 加强单位内部会计控制制度建设的调研报告/福建省财政厅会计处课题组 |

发展编



构建海峡西岸经济区的财政政策建议

福建省财政科研所课题组

建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区，是中共福建省委、福建省政府落实科学发展观，承前启后、与时俱进的战略决策，将给福建新时期的发展注入新的动力。

建设海峡西岸经济区发展战略的确定，实际上是提出了建设什么样的福建和怎样建设福建的问题，同时也对福建财政提出了新的要求和挑战。财政作为政府调控经济发展的综合管理部门，必须坚持发展第一要务，树立科学的发展观，围绕中共福建省委、福建省政府提出的项目带动、县域经济、民营经济、中心城市、产业集群、转变政府职能六个抓手，发扬求真务实精神，发挥职能作用，为海峡西岸经济区的建设和繁荣、为祖国统一大业做出应有的贡献。

一、做大财政“蛋糕”，扩大资金 运筹总量，增强调控能力

为构建海峡西岸经济区筹措更多建设资金是财政部门的重要职责。与全国各地地方比较，目前福建省宏观税负水平还有一定的提升空间，必须在做大经济“蛋糕”的基础上，进一步做大财政“蛋糕”，增强政府在海峡西岸经济区建设中的宏观调控能力。

1. 积极开辟财政收入新增长点

研究和拟定国有自然资源有偿开发利用的政策、制度和配套管理办法，大力推进国有自然资源有偿开发利用制度改革进程，建立有效的资源性非税收入的征管体系。

2. 加强对预算外资金和国有资产经营收益的管理

集中部分预算外结余资金建立政府调控资金，健全和规范与国有资产所

有权相对称的收益分配机制，对行政事业单位利用国有资产对外承包、租赁、抵押等所获得的经营收益，按一定比例集中上缴财政，纳入预算管理。

3. 积极向中央财政争取相关财政政策和更多的资金扶持

要抓住福建省建设海峡西岸经济区的契机，争取中央财政给予海峡西岸经济区优惠的财政体制安排，给予福建一般转移支付待遇；争取在海峡西岸经济区进行增值税转型试点；争取对海峡西岸经济区出口退税指标的安排给予倾斜；建立以实际发生的出口退税数额安排出口退税指标的办法。同时，要积极争取更多的国债建设专项资金和专项补助资金，加大对海峡西岸经济区急需发展的重点行业和部门的投入。

4. 建立稳定可靠的财政资金来源体系

要依托税收，统筹非税、基金和预算外收入，盘活土地、产权等国有资本要素，利用外国政府和国际金融组织贷款，建立互相补充、稳定可靠的财政资金来源体系。

二、切实转变职能，优化支出结构， 集中财力办大事

要牢固树立科学发展观，按照“五统筹”的要求，进一步调整支出结构，坚持集中财力办大事原则，以增加薄弱环节的投入。

1. 集中财力，努力提高财源建设项目的综合效益

坚持“有所为有所不为”和“集中财力办大事”的原则，对不符合公共财政支出范围和零星分散的项目坚决予以取消，积极推进跨类别、跨部门和部门内的财政性资金大范围整合，将同一方向的预算内外资金、政府基金整合使用，集中财力支持项目带动战略的实施和增加“三农”投入，努力提高财源建设项目的科技含量和综合效益，促进财政收入持续、稳定增长。

2. 清理归并专项资金

各类专项资金的使用方向要调整到支持海峡西岸经济区建设上来。清理取消“初设意图改变”或已完成任务的专项资金。改变以往专项资金搞切块、凑拼盘的做法，集中财力办大事。建议将财政用于促进经济社会发展的各类支出重新归并为产业集群发展资金、中心城市发展资金、“三农”和县域经济发展资金、中小企业发展资金等，实行统一管理。

3. 提高专项资金到位率

清理取消没有财力保障和预定任务已完成的各项结转项目，杜绝不合理结转项目挤占当年专项资金的现象，提高专项资金到位率。

4. 压缩开支，保证正常运转

严格控制财政供养人口，加快事业单位经费管理改革步伐，大力压缩一般性开支，保证人员经费和机构正常运转。

5. 开展绩效评价，提高财政资金使用效益

要抓紧制定地方财政支出绩效评价制度和办法，并积极组织开展支出绩效考评的试点工作，为建立绩效预算制度夯实基础。

三、制定切实有效的财政政策， 支持海峡西岸经济区建设

财政部门作为政府调控经济发展的综合管理部门，要着眼于经济区发展的内在规律，重新思考如何更好发挥财政职能作用问题。最重要的就是要发挥财政的宏观调控作用，制定一系列有利于生产要素集聚的政策措施，培育区域经济增长极，并通过极化效应的不断叠加推进经济区的全面发展。

四、培育产业集群，做大经济“蛋糕”

1. 积极营造产业集群发展的良好环境

一是以促进集群提高市场竞争力和可持续发展能力为目标，在专业化产业聚集区中建立生产力促进中心、科技开发中心、信息服务中心、网络中心、融资担保机构、行业协会、商会等中介服务组织。

二是建立企业跨行政区流动的地方政府政绩考核制度和税收分配制度；建立跨行政区土地租借的地方政府政绩考核制度和税收分配制度。

三是加大政府对行业协会的财政扶持力度，鼓励按市场经济规律组建区域内的行业协会和跨行政区划的行业协会，增强产业集群的向心力，促进产业的区域整合。

2. 明确目标、突出重点，分类扶持产业集群发展

根据福建省扶持、培育产业集群发展的部署，全力扶持和培育 30 个产值超百亿元的产业集群中的龙头企业，使之成为集群的核心主体，发挥其在产业集群中的“领头羊”作用。支持经济发达地区以建设专业化开发园区为突破口，着重培育好一批年产值超 10 亿元的产业集群。扶持经济欠发达地区以发展“一地一品”特色产业为突破口，集聚一批以特色产业为品牌的企业，并围绕特色产业办市场，为产业发展提供稳定的市场空间，延伸产业链，逐步形成产业集群。

3. 采取有力措施，增强企业研发能力

直接加大对集群区域内共性技术服务平台的建设，培育和发展企业科技创新的政策环境，促进企业内部研发投入机制的形成。

4. 建立产业集聚多元化投融资体制

为进一步调整政府投资结构，扩大投融资渠道，加大产业集聚的发展资金扶持，建议建立重点产业集群的创业投资引导基金，吸引社会投资，并在一些市、县区域内进行试点。

五、壮大中心城市，加快培育经济增长极

1. 进一步深化和开拓城市建设投融资渠道

重点在城市污水、垃圾无害化处理、自来水、收费公路和桥梁、停车场、公园等基础设施和非义务教育、卫生、体育等社会公共服务领域推出一批项目，分别制定相关配套的优惠政策，采用适当调整收费标准、延长项目特许经营权、公益性与赢利性项目捆绑经营等方式，向社会公开招标投资主体，积极运用 BOT、TOT 等多种投融资方式，引导民间资本参与建设和经营。

2. 加强开发区、工业园区的建设

在中心城市选择一批建设实绩显著、发展前景好的开发区、工业园区予以重点扶持，做强做大。

实行“飞地园区”政策，在园区内“切出”一块区域让周边县区进行开发，以做强做大，使优势企业形成聚集效应。

3. 建立中心城市奖励性转移支付制度

要通过财政分配杠杆把壮大中心城市与解决“三农”问题统筹起来。建

议建立中心城市奖励性转移支付制度，以其吸纳本省农民进城的数量和提供新增就业岗位的数量等作为确定转移支付金额的标准。

六、促进县域经济发展， 着力解决“三农”问题

按照“多予、少取、放活”的总方针，把握好财政支持、服务“三农”的新思路、新方向，进一步增加财政政策支持和资金投入，充分发挥公共财政职能，将发展、壮大县域经济作为解决“三农”问题的突破口，多为“三农”办实事。

1. 创新转移支付资金分配原则

在保障市、县最低公共服务需求的基础上，按照“效率优先、兼顾公平”的原则，省对市、县转移支付实施绩效挂钩办法，变评价困难程度为评价绩效水平，选择若干量化指标，建立一套激励增长的科学完整的评估体系，做到大发展大支持，小发展小支持，最大可能地调动市、县政府谋求财政发展的积极性和创造性。

2. 实行乡财县管，逐步化解乡镇债务

建议选择一些县（市）同时开展乡财县管试点和乡镇债务清理试点工作，待摸索经验后，再逐步推开。

3. 改善财政支农形式

对农业事业的公用支出、重点农业项目的设备和原材料等逐步试行政府采购，在大的支农项目的选择上逐步引入招投标和公开招商等竞争机制。建立信贷担保基金，解决农民贷款条件不足的问题。建立和完善农业政策性保险制度。探索和支持以龙头企业为主体，在自愿互助的基础上建立各种农产品行业协会和社会性中介组织。向农民免费或补贴提供关键的农业技术和相关服务，帮助农民降低生产成本，形成与国际规则接轨的对农民进行直接补贴的长效政策机制。

4. 建立奖励制度

在全省范围实行农业税全部减免，同时建立粮食生产奖励制度，对完成和超额完成粮食播种面积的市、县给予奖励，对抛荒耕地的，按规定收取抛荒费。