

地方财政 改革与思考

李安泽 著



中国财政经济出版社

地方财政改革与思考

李安泽 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政改革与思考/李安泽著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.5

ISBN 7-5005-5787-6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 031261 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.25 印张 290 000 字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 23.00 元

ISBN 7-5005-5787-6/F·5088

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

赣州市，是全国著名的革命老区，也是经济基础薄弱、财政收支水平低的贫困地区。“九五”期间，赣州市财政走出了一条有特色的理财之道，这便是红土地上的理财人——市财政局、市地税局局长李安泽带领全市财税干部改革创新、求真务实、扎实工作的结果。

我认识李安泽同志，是几年前他在我校攻读硕士研究生课程的时候，他给人的印象，总是那样英姿勃发、富有朝气、谦虚好学，无论干什么事，都是充满信心，志求必得。20多年来，他先后在山沟里当过知青队长，在最基层的乡农行营业所当过银行职员，一直到担任市财政局和地税局长，在十几个岗位上勤奋工作，埋头苦干，一步一个脚印。也正是这些工作经历，磨练造就了李安泽同志对工作严谨执着，面对困难坚忍不拔的精神和毅力。人们对他的评价是：一个勇于改革的探索者，一个严谨务实的管理者，一个深孚众望的领导者。此非溢美之词，实乃真实写照。

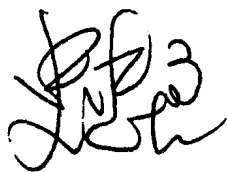
“九五”期间，是赣州市财税部门改革力度最大的五年。李安泽同志带领全市财税干部广泛开展调查研究，探讨未来财政发展的思路，按照建立公共财政的理论，勇于开拓，大胆创新，通过对税收征管的改革、预算外资金管理的改革、事业单位支出管理的改革、乡镇财政管理体制的改革以及实行综合预算、零基预

算、部门预算、推行会计委派、开展政府采购、实行财政统发工资、乡镇零户统管等一系列的改革，使赣州市财政在经过一番艰难跋涉后，逐渐走出了低谷，财政收支规模不断扩大，财政管理逐步规范，财政运行步入良性循环的轨道，为构建公共财政框架奠定了扎实的基础。

没有规矩，不成方圆。要使财税各项工作规范有序、高质量、高效率地运行，关键在于建章立制、规范管理。几年来，李安泽同志带领全市财税干部紧紧围绕“依法理财、依法治税”这个中心，把规范管理作为切入点，通过强化依法征管，使各项税收做到应收尽收，“颗粒归仓”，确保了财政收入稳步增长；通过严格依法理财，确保了支出的合理有效，提高了资金的运行质量；通过建章立制，使各项工作真正做到有法可依，有章可循，达到了财政机关、地税机关内部运行规范、高效的目标。他重视队伍建设，把干部队伍建设与振兴赣州市财政结合起来，在全市财税系统形成了“团结务实，为经济服务；严谨廉洁，为人民理财”的行业新风，营造了只争朝夕、争创一流的良好氛围。

21世纪是知识经济的世纪，江泽民同志多次强调领导干部要大兴学习之风，号召大家“学习、学习、再学习，实践、实践、再实践”。李安泽同志正是一位忠实遵照江总书记指示勤于学习、努力实践的优秀青年领导干部。展现在我们面前的这本书汇集了李安泽同志近几年在各级报刊杂志上发表的40余篇文章，字里行间凝聚了他为振兴赣州市财政辛勤耕耘的心血，反映了红土地上财税干部勇于探索、善于调研、勤于笔耕的精神。在书中，人们会看到李安泽同志带领全市财税干部在改革征途上前进的足迹，会看到新时期财税干部的崭新风貌。

我认为，此书能为今后开拓财税工作新局面提供有益的启示。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '史忠良' (Shi Zhongliang), written in a cursive style.

2002 年 4 月 20 日

注：序言作者史忠良为江西财经大学校长、博士生导师。

目 录

增强信心 振奋精神 全面完成各项财税工作任务 (1996年6月)	(1)
坚持依法治税 加强地税征管 (1996年6月)	(9)
建立和健全村级征管网络 加强农业特产税和屠宰税 征管——对部分乡镇农业特产税和屠宰税征管情况 的调查 (1996年6月)	(16)
赣南财政：乘京九快车奔向新世纪 (1996年6月)	(23)
苏区的财政精神 (1996年12月)	(26)
中央苏区财政略述 (1996年12月)	(30)
抓重点 强管理 求突破 充分发挥财政的职能作用 (1997年1月)	(35)
对做好财政扶贫工作的几点思考 (1997年3月)	(44)
明确思路 开拓创新 振兴赣南财政 (1997年5月) ...	(47)
预算外资金管理必须加强 (1997年6月)	(57)
理论联系实际，促进财政科研工作上新水平 (1997年9月)	(63)
抓住机遇 加快发展——香港回归祖国与赣南经济发 展策略的研究 (1997年10月)	(66)
深化改革 健全措施 强化管理 为推进社会保障体 系建设服务 (1997年12月)	(74)

从改革中找出路,从管理中增效益(1998年1月)	(79)
与财政所长谈学习(1998年4月)	(88)
乡镇财政的现状及对策(1998年5月)	(93)
攀高峰 争一流 把争先创优活动推向新的高潮	
(1998年6月)	(104)
地税科研工作要做“五要”(1998年7月)	(120)
谱改革新曲 创发展新路——赣南财政20年回眸	
(1998年9月)	(122)
唱好“七平”公仆歌(1998年9月)	(127)
真抓实干 务求实效 高质量地做好财税工作	
(1998年11月)	(130)
坚持依法理财,着力提高财税运行质量(1999年1月)	
	(138)
如何正确地把握好区域经济新的增长点(1999年1月)	
	(147)
论县级财政(1999年3月)	(156)
锐意进取 开拓创新 努力开创地税系统党风廉政建	
设工作新局面(1999年4月)	(201)
以“争先创优”促发展,推动财税工作上新台阶	
(1999年4月)	(211)
深化改革 依法管理 全面推行会计委派制	
(1999年5月)	(229)
21世纪初期赣南财源建设的战略构想(1999年6月)	(238)
“国债转贷”给老区带来了一片艳阳天	
(1999年7月)	(245)
谈谈工作、学习、生活问题(1999年8月)	(250)
加强财政监督 维护财经纪律(1999年9月)	(255)

浓墨重彩写风流——热烈祝贺赣州市地税局成立 5 周年	
(1999 年 9 月)	(260)
强化调查研究, 积极探索财政科研工作新思路	
(1999 年 10 月)	(266)
新时期财政局长的任期目标 (1999 年 10 月)	(275)
如何走好农业产业化的“四化”路 (1999 年 11 月)	(280)
深化改革 依法行政 逐步建立公共财政的基本框架	
(2000 年 1 月)	(289)
推行公开办税 确保办税质量 (2000 年 1 月)	(300)
财政部门领导干部要增强为人民服务的自觉性	
——“三讲”教育学习体会 (2000 年 1 月)	(306)
开展“三讲”教育 切实提高财税干部队伍素质	
(2000 年 1 月)	(312)
事业单位支出管理改革必须破除三种观念, 理顺三个	
关系 (2000 年 3 月)	(314)
事业单位支出管理改革势在必行 (2000 年 4 月)	(323)
振兴江西财政应树立四种意识 (2000 年 4 月)	(334)
实施“零户统管”, 规范乡镇财务管理	
(2000 年 6 月)	(341)
赣州市改革事业单位支出管理的做法和体会	
(2000 年 7 月)	(348)
赣南注册会计师行业发展的思路 (2000 年 7 月)	(353)
财政科研的目标: 优、新、特 (2000 年 8 月)	(362)
提高认识, 落实措施, 确保工资统发工作进行	
(2000 年 9 月)	(367)
努力筹措资金, 为民防洪保安 (2000 年 10 月)	(374)
后 记	(379)

增强信心 振奋精神 全面完成各项财税工作任务

(1996年6月)

1996年是实施“九五”计划的第一年，开好头，起好步，扎实做好财政、地税工作，对于巩固和发展“八五”期间取得的重大成果，促进经济快速发展，壮大财政实力，增强宏观调控能力，顺利实施“九五”计划都具有十分重要的意义。

一、以培植财源为重点，支持生产，繁荣商贸，积极推动经济增长方式转变

财源建设是从经济到财政的最佳结合点，是由量的扩张到质的提高的关键所在，要改变过去靠增加投入求效益、求速度来组织经济活动的思路，转变为以效益为中心，以增加财政收入为目标来组织经济活动。首先，要搞好财源发展规划，要在全面总结“八五”财源建设经验的基础上，全面、细致地分析经济发展趋势，围绕未来5年或更长时间财政改革与发展中的重大问题，作大量的测算和研究，提出财源建设的战略目标、战略重点和战略措施，并认真组织实施，一抓到底。其次，要抓住财源建设的重点，按照分税制的要求培植地方财源。一是主攻工业，巩固和壮大支柱财源。目前，国有工业企业上交的税利仍然是财政收入的支柱财源。尽管工业企业大部分交纳的是增值税、消费税，但

是，增值税、消费税能否稳定增长，既关系到中央财政收入，也关系到地方税收返还能否实现。因此，要树立全局观念，巩固和壮大共享财源。财政部门是企业财务的主管部门，要发挥财务熟悉、信息灵通的优势，加强企业财务报表的分析，及时发现企业生产经营中存在的问题，积极向有关部门提出建议，帮助企业健全内部管理，推动国有企业的改革、改组、改造步伐，促进企业经济效益的提高。二是大力发展农村经济，把农业特产税作为地方基础财源建设的重点抓紧抓好。我区是农业大区，财政收入有40%以上来自农业，而农业特产税又是农村税收中最具有发展前途和增收潜力的税种。因此，各地要在抓好传统农业的基础上，按照“田里抓提高、水面抓特色、山上抓再造、栏里抓规模”的思路，把以优质水果和特种养殖业为主要内容的特色农业作为农民致富、财政增收的产业来抓。要进一步调整产业结构，重点发展工业原料产品，加大山水和荒地资源的开发力度，在改造传统农业的基础上，建立甘蔗、烤烟、橙柚、灰鹅、竹笋、瘦肉型猪、食用菌及蔬菜、用材林、特种养殖、蚕桑等十大类商品基地，使农业直接和间接地为财政提供的收入有较大的增长。三是积极发展第三产业，不断壮大主体财源。分税制后，营业税划为地方固定收入，已经成为地方的主体税种。因此，要积极支持发展第三产业，充分利用赣南特殊的经济区位和地理位置的优势，抓住京九铁路建成通车和外商投资由沿海向内地推移带来的机遇，按照“一点两线”的生产力布局，建成一批专业化市场和现代化城镇，从而建立以“大交通、大流通、大服务”为特征的第三产业体系，活跃流通，繁荣商贸；要为发展第三产业创造一个宽松的环境，鼓励更多的人在更大的范围内从事第三产业的经营服务，鼓励组建房地产开发业、咨询服务业和发展信息业，培植和完善技术市场、劳务市场、房地产市场、产权交易市场、信息

文化市场、资金市场，逐步提高营业税占地方财政收入的比重。再次，要筹集资金，加强服务，积极支持生产和流通。各级财政部门要盘活现有的财政信用资金，充分发挥信用资金的作用，选择一些效益好、讲信用的企业和项目给予重点扶持，同时，要切实抓好到期信用资金的回收，提高资金的使用效果。当前，要解决好信用资金使用撒胡椒面的现象，集中有限的资金，支持效益好的项目，使财政投入发挥出高效益。各级地税部门要在税法允许的情况下，抓好促产培财工作，利用政策的优势，重点扶持股份制企业、民营经济的发展。

二、以组织收入为中心，增收节支并重，确保财政收支平衡

完成1996年财政收入任务，关系到走好“九五”开局第一步，将直接影响今后的财政、地税工作，事关全局，大家对此要有高度的认识 and 责任感、紧迫感。各级财政、地税部门的中心工作是组织财政收入，其他各项工作必须紧紧围绕这个中心，不能有丝毫松懈。在组织收入的过程中，既要注意收入的均衡性，避免大起大落，又要保持收入的真实性和结构的合理性，避免收入的虚假和“水分”。在组织好财政收入的同时，要继续贯彻适度从紧的财政政策，进一步合理调整和优化支出结构，在财力许可范围内，努力实现财政支出的需求。一是要保行政事业单位的职工工资，保政府机关和公检法机构正常运转的经费。二是要保各项支农资金的及时到位，支持农业发展，巩固农业基础地位。要按照有关法律、法规的规定，增加科技、教育投入。严格控制社会集团购买力，严禁用公款大吃大喝以及高消费娱乐活动。三是要严格按年初预算办事。各部门、各单位要求追加的支出，除防灾、抗灾、减灾、救灾等特殊情况下，财政一律不予追加。要通过采取强有力的增收节支措施，确保全年收入任务的完成，确保

县、乡收支平衡，有赤字挂账的县（市）还要尽可能多消化历年赤字。

三、强化征管，坚持依法治税，坚决杜绝税收摊派行为

新税制的运行，为公平税负、平等竞争创造了条件，坚持依法治税，是保证新税制顺利运行的前提条件。各级财税部门要严格正确地执行税法，依法征税，加大税收征管力度，把该收的钱及时足额征收上来。要注意掌握税收政策，不该收的钱一分也不能要。特别是农业特产税和屠宰税等涉农税收，更要把握好税收政策。农民负担问题是事关社会稳定、经济发展的重大问题，这个问题处理不妥，势必影响改革开放大局，破坏党群关系、政群关系。全区财税机关，特别是各级领导，要自觉地把减轻农民负担工作当成稳定社会、稳定大局、促进社会经济发展的一项政治任务来抓。要建立和完善农业特产税台账基础工作，加强源头控制，实行产地征收。要切实加强农业特产税村级征管网络建设，在村一级聘请1—2名思想品质好、责任心强、有一定文化基础的村干部为代征员，经过培训发给代征证。在特产品成熟上市销售前，组织由农税专管员、村级代征员和群众代表组成的评产定税小组，实行评产计征，并张榜公布，接受群众监督。这样既可以避免收“人情税”现象，又可以杜绝农业特产税的摊派行为。要对生猪屠宰税进行税源调查，建立台账。各地不得随意变通屠宰税税法，不得擅自改变纳税环节、计税依据和征收标准，不得扩大征收范围。要对屠宰税政策执行情况进行一次专项检查，凡属因摊派、包税等错误做法而导致的多征或少征税款，一律依法给予退还或补征。对代征单位也要进行一次清理，凡按税法规定代征的税款应按规定及时解报入库，决不允许有任何积压税款的行为。凡不具备代征条件的单位以及责任心差、政策掌握不准的

代征人员，应全部进行清退。要采取一切行之有效的措施，坚决杜绝按人按户、按田亩平均摊派屠宰税现象发生，财政、地税局长要对摊派行为负责。要把屠宰税和特产税的征管工作结合在一起，在网络建设、建立台账、聘请代征员等方面合二为一，减少人力和经费上的浪费。为了解决当前基层财政、地税所人员不足、办公和住房困难等问题，提倡财政、地税所合署办公。

四、改进和加强个人所得税征管工作，合理调节收入分配

我区的个人所得税征管工作总的比较好的。但与可征税源及其他先进地区相比，还有很大差距。要组织干部职工认真学习党中央、国务院及省委、省政府领导关于强化个人所得税征收管理方面的重要指示精神，要从政治上真正搞清楚做好个人所得税征管工作对于调节收入分配，保持社会稳定，防止两极分化的重要作用；要从个人所得税广阔的发展远景来认识抓好该税种征管工作的财政意义。随着我国经济体制从计划经济向社会主义市场经济的转变，经济管理方式从粗放型向集约型的转变，国民经济将有一个大的飞跃，国民收入也将不断增长，个人所得税税基会有大的拓宽，必将成为地方税收的主体税种之一。要通过学习，使广大干部职工真正认识到征收个人所得税不仅是个财政收入问题、经济问题，更重要的是社会问题、政治问题。财政、税务部门要按照省政府的统一部署，集中时间，加大对个人所得税征管力度，大力宣传，组织一次以普查为基础、以组织收入为目的的税源普查工作，摸清个人所得税征管的现状、存在问题、薄弱环节及税源潜力等情况，进一步建立和完善代扣代缴制度以及协税护税制度、举报制度和户管台账等制度。要在这次专项治理中，充分发挥专项检查的作用，对重点行业、企业和应税项目进行一次专项检查，对那些故意隐瞒收入，偷、逃税收的要坚决予以打

击，对查处的大案要案及时予以曝光，力争做到打击一起偷税案，教育所有纳税人，以维护税法的尊严，净化纳税环境，树立依法纳税的正气。

五、加强财政法制建设，切实清理整顿预算外资金和整顿会计工作秩序

加强财政监督，整顿财经秩序，是规范社会主义市场经济行为的一个重要环节。加强预算外资金管理和整顿会计工作秩序是党中央、国务院的重要决定，这不仅是一项经济任务，而且是一项重要的政治任务。清理整顿预算外资金工作，已在全区范围内开展，并取得了阶段性成果，要扎实做好重点检查和整章建制工作。要从讲政治的高度来看待这个问题，切实加强领导，统一组织力量，搞好重点检查。对预算外资金进行清查，并做到《实施办法》中规定的12个重点部门及单位查深、查透，确保检查质量，严防走过场；未查清问题，不能草率收兵。同时，切实做到边检查边处理。对重点检查出来的预算外资金收支管理方面的违法违纪问题，要依据现行财经法规和有关清查政策进行处理，该收缴财政的要收缴，该划拨财政专户的要划拨，该罚款的要罚款，情节严重的，必须追究直接责任人和单位领导人的党纪、政纪责任；构成犯罪的，要及时移交司法机关立案查处。要认真学习贯彻好国务院《关于加强预算外资金管理的决定》（国发〔1996〕29号），在重点检查过程中要认真对照检查，明确政策界限，加大处理力度。在整章建制阶段，要严格按文件确定的范围，加强预算内外资金管理。财政部门除了要认真组织好本地清查工作以外，还要认真做好本身预算外资金的自查自纠工作。

“八五”期间，我区会计工作在法制建设、核算制度模式转换以及注册会计师事业发展等方面，都取得了显著成绩。但是，

会计工作秩序仍存在不少问题，伪造会计票据，乱摊成本，搞“两本账”，隐瞒收入，偷逃国家税收，转移国家资金，搞“小金库”等违反财经纪律的问题时有发生，严重干扰了经济的发展和改革的顺利进行，助长了腐败行为，必须认真加以整顿。财政部门要按照国务院的部署，认真贯彻行署（1996）55号文件精神，在当地政府的统一领导下，对本地的会计工作秩序情况进行全面检查。要大力做好宣传发动工作，通过各种新闻媒介，广泛宣传整顿工作的重要性和必要性；要认真组织自查活动，保证自查质量；要在自查的基础上结合实际，精心安排，选好选准重点检查单位；要从有关业务主管部门和会计师事务所抽调一批懂业务、会查账，具有较多实践经验的同志参加重点检查工作，以保证重点检查的实效。重点检查要着重查处以下问题：按照国家规定应当建账而没有建账或者账目严重混乱的；账外设账、或者假造会计凭证、会计账簿、会计报表，隐瞒真实的财务状况和经营成果的；违反财务会计制度，乱挤乱摊成本，随意核销费用，随意减少利润或者增加亏损，擅自冲减国家资本金的；截留、转移国家和单位的收入，私设“小金库”等行为。对查出的各种违反财经纪律问题，要严格按照国家有关财经法规的规定进行处理，绝不姑息。对重大典型案件要公开曝光。要把整顿会计秩序工作与清理预算外资金工作有机结合起来，抓出成效。

六、深入开展“三讲”活动，切实加强财税干部队伍建设

刚闭幕不久的省委十届三次会议，特别把加强干部队伍作风建设作为一项重要工作来抓，这对于我们进一步加强财税干部队伍建设，促进财税工作顺利进行，具有重大的现实意义。各级财税部门要迅速组织广大财税干部认真学习地委《整顿干部作风，

密切干群关系的工作意见》，提高对加强干部队伍作风建设的重要性和紧迫性的认识。要通过深入开展“讲学习、讲政治、讲正气”活动，增强思想认识，提高理论水平，树立正确的人生观、价值观，提高执行党的路线、方针、政策的自觉性。财税部门是国民经济的综合部门，政策性强，牵涉面广，社会经济生活中的许多问题都会直接、间接地反映到财政上来。要教育财税干部只有心里装着群众，紧紧依靠群众，想群众之所想，急群众之所急，实实在在地为人民群众办实事、办好事，反对不关心群众疾苦的官僚主义，反对急功近利的短期行为，反对做表面文章的形式主义，反对虚报浮夸、弄虚作假的错误做法，大力发扬党的优良传统，切实转变工作作风，才能把财税工作做得更好。各级财税干部都要力戒漂浮，务求深入；力戒虚假，求真求实；力戒简单粗暴，多做宣传解释工作；力戒奢侈，保持廉洁。各级财税领导干部要特别重视加强领导班子的自身建设，要加强团结，端正思想路线，改进领导作风，加强廉政建设。要深入实际，深入基层，认真开展调查研究，及时掌握第一手资料，以便多谋善断。只有造就一支廉洁高效、具有现代管理知识和先进技术手段的财税干部队伍，才能确保财税工作的顺利开展。