

辽宁省财政学会 编
辽宁省财政科学研究所

探索与实践

T A N S U O Y U S H I J I A N

—— 2003年辽宁财政优秀调研报告集



经济科学出版社

探索与实践

——2003 年辽宁财政优秀调研报告集

辽宁省财政学会 编
辽宁省财政科学研究所

经济科学出版社

责任编辑：张惠敏 方玲玲

责任校对：董蔚挺

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

探索与实践

——2003 年辽宁财政优秀调研报告集

辽宁省财政学会 编
辽宁省财政科学研究所

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

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 13.875 印张 370000 字

2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-4876-3/F·4148 定价：23.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



2003 年是极不寻常的一年。我们既经受了非典疫情的严峻考验，又迎来了中央作出振兴东北地区等老工业基地战略决策的难得机遇。在省委、省政府正确领导下，在党中央、国务院亲切关怀下，辽宁省克服了各种困难，通过深化改革，使财政工作步入良性运行轨道。财政实力显著增强，财政支出结构进一步优化，省以下财政体制逐步完善，政府理财规模不断扩大，一个体制健全、征管科学、配置合理、管理规范、讲求效益、资金立体全程监督的财政运行机制初步形成。

财政改革的深化，提高了政府优化资源配置的能力，推动了经济社会的协调可持续发展，但老工业基地振兴过程中的一些新老问题仍然有待解决。面对新的形势，各级财政部门不断探索，在邵志刚厅长“树立财政三观，实现四个转变，注重两个贴近，做好三篇文章，坚持五项原则，实施一项工程”工作思路的引领下，积极发挥调查研究对实践工作的指导作用，取得丰硕成果。

辽宁省财政学会、辽宁省财政科学研究所为进一步宣传、交流地方财政工作经验，在全省财政系统调研报告评比活动基础上，对获奖作品进行了编辑和整理，形成《探索与实践——2003 年辽宁财政优秀调研报告集》。

这本报告集是 2002 年度调研报告集的一个延续，是改革不断向纵深发展过程中财政工作者与时俱进深入思考的具体展现。本书收录的 52 篇文章，是辽宁省财政系统广大干部为数众多调研成果中的优秀稿件，是辽宁省财政调研工作开展的一个缩影。其中的许多文章紧紧抓住财经工作热点、难点问题，深入剖析，具有很强的针对性和实际可操作性；不少成果已经体现在有关的政策和改革方案中，发挥了积极的作用；还有一些文章立足于财政工作实际并进一步上升到理论的高度，为将来财政工作顺利开展指明了方向，拓展了思路，具有很好的现实意义。

本书由王振宇、连家明、王东伟、任东梅和张季具体编辑整理，最后由辽宁省财政厅闫伟副厅长审核定稿。在编辑本书的过程中，得到了以邵志刚为首辽宁省财政厅党组的悉心指导，也得到了厅内各部门、各市财政局和经济科学出版社的大力支持，在此谨致谢忱。

受经验和水平所限，本书编辑中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正，以使这套《探索与实践》年度调研报告系列丛书更加完善。

编 者

2004 年 10 月

目 录

一等奖

- 做大蛋糕 壮大地方财力的思路与对策 (3)
辽宁省财政厅课题组 金允坤 王振宇 姚 健 连家明
- 就业与失业社会保险制度的关系及相关政策衔接 (13)
辽宁省财政厅社会保障处 段君明 黄志强 孙 会 寇 宏
沈光波 杨雪松 陈 彤
- 壮大县域经济是全面振兴老工业基地的战略选择 (23)
辽宁省财政厅县区财源办 张钢军 苏仲义 唐亚杰
- 政府非税收入管理研究 (32)
辽宁省财政厅综合处 范世权 孙 芃 于京东 罗 超
- 朝阳市财政困难状况及成因分析 (43)
朝阳市财政局 王涌翔 李文华 朱 浩
- 辽宁财政科技投入模式研究 (54)
辽宁省财政厅教科文处 郭 明 孟光新 张跃进

- 关于辽宁省国有企业分离办社会职能情况的调查 (65)
辽宁省财政厅企业处 王 超 盖荣军 葛晓民
关于辽阳市县乡财源建设状况的调查 (70)
辽阳市财政局 张富春 王 非

二等奖

- 支持辽宁老工业基地振兴的政策思考 (83)
辽宁省财政厅综合处 郭宏伟 郑向杰 史 虹
关于朝阳市经济发展情况的调查 (92)
辽宁省财政厅科研所 王振宇 王东伟 郑向杰
关于辽宁省政府外债及不良项目情况的调查 (100)
辽宁省财政厅债务金融处 马树来 刘 健
财政支出效率评价体系研究 (107)
辽宁省财政厅统计评价处 刘世伟 葛文新 靳义敏
以建立公共财政体系为目标大力推进丹东市财政改革 (116)
丹东市财政局 牛向东
关于辽宁省下岗失业人员小额贷款担保工作情况的
调查 (125)
辽宁省财政厅担保中心 王國胜 孙柏林 刘殿辉 王振刚
葫芦岛市部门预算改革与思考 (134)
葫芦岛市财政局局长 朱 红
辽宁省县级财政、乡村债务与农村扶贫开发对策研究 (143)
辽宁省财政厅农业处 靳伟强 郑炳权
关于辽宁省财政部门共产党员先进性状况的调查 (152)
辽宁省财政厅机关党委 王建国 白金明 孙 红

沈阳市 2002 年属地税收与属地 GDP 关系研究	(160)
沈阳市财政局 祁 鸣 卢 俊 赵卫先	
大连市国债专项资金使用情况、问题及对策	(165)
大连市财政局课题组	
关于《预算法》在辽宁省执行情况的调查	(173)
辽宁省财政厅办公室、预算处 周 群 高 燕	
李永柱 李 剑	
营口市地方财政风险防范研究	(182)
营口市财政局 唐心愿 郭 奎	
关于辽宁省县区财政性资金财政统管情况的调查	(191)
辽宁省财政厅国库处 聂少林 李德海 孔志权	
以核发纳税级次证为突破口全面提高地区财政收入	(198)
抚顺市财政局 傅 琦 孙嘉明 魏青阳 刘 静	
武 健 王 瑶	
关于辽宁省全面推开农村税费改革情况的调查	(203)
辽宁省财政厅税改办 丁建国 刘宝明	

三等奖

关于铁岭市第三产业对地方财政收入贡献的调查	(211)
铁岭市财政局 罗颖集 孙 伟	
辽宁省高等学校国有资产管理现状及对策研究	(223)
辽宁省财政厅教科文处 郭 明 孟光新	
程万恩 田 丰	
关于辽宁省国有企业实施《企业会计制度》情况的	
调查	(231)
辽宁省财政厅会计处 吴作章 赵志刚 顾华颖 宋金伟	

关于纪检监察派驻机构职能作用的探讨	(241)
辽宁省财政厅行政监察处 郭露葵 王和夫 李迎新 路秉管	
“九五”以来辽宁省财政支出运行情况综合分析	(251)
辽宁省财政厅国库处 李德海 於 良	
关于财政干部教育培训教材建设问题的思考	(261)
辽宁省财政厅教育中心、辽东学院 姜永奇 孙乃清 马云峰	
朝阳市财政支出综合效益分析与评价	(268)
朝阳市财政局 王涌翔 周越阳 徐来春 周宏杰	
关于盘锦市市本级行政成本变动情况的调查	(282)
盘锦市财政局 丁立行 陈令岐 孙心新 史晓爽	
铁岭市财政信用担保工作情况的调查	(290)
铁岭市财政局 郭治鑫 刘 健	
关于辽宁省 1999 ~ 2003 年财政投资评审业务 运行情况的调查	(297)
辽宁省财政厅投资审核中心 梁 楠	
关于安徽省粮食补贴方式改革的调查	(305)
辽宁省财政厅流通处 唐正印 王 东	
关于辽宁省中小企业发展及信用担保情况的调查	(313)
辽宁省财政厅债务金融处 马树来 王宝文 洪中强	
现行财政体制下辽阳市财政支出效益分析	(319)
辽阳市财政局 胡忠宇 孙长清 班士威 方晓东 李 凯	
关于辽宁省宏观税负水平的分析	(326)
辽宁省财政厅预算处 杨亚男 潘巨春	
关于政府采购合同管理问题的思考	(332)
辽宁省财政厅政府采购办 田贵伟	

关于构建地方公共财政体系框架的思考	(342)
抚顺市财政局 朴志英 林鸣明	
关于农业综合开发支持资源枯竭型城市经济转型的 思考	(351)
辽宁省农业综合开发办公室 张恩禄 刘 丹 侯 宇	
关于建立注册会计师行业自律体系的思考	(359)
辽宁省财政厅注册会计师协会 于延琦	
关于大庆等市公务用车改革情况的调查	(367)
辽宁省财政厅行政政法处 邹万光 姜海洋	
鞍山财政支出结构改革探讨	(374)
鞍山市财政局 张世超 王善认	
推进国企辅业改制 剥离厂办集体企业	(384)
鞍山市财政局 胡 筱	
广播电视系统体制改革势在必行	(393)
锦州市财政局 王志刚	
关于北宁市票据管理情况的调查	(399)
辽宁省财政厅票据监管中心 刘秉祺	
关于省直职工政策性个人住房贷款的调查	(402)
辽宁省财政厅住房资金管理中心 曾会江 柏铁峰	
丹东在振兴老工业基地过程中的若干对策	(406)
丹东市财政局 季洪跃	
关于阜新市罚没收入收缴管理情况的调查	(412)
阜新市财政局 赵 宁	
关于辽宁省部分地区财政支农专项资金管理的调查	(419)
辽宁省财政厅监督检查局 吴小梅 赵淑平	
关于本溪市农村税费改革情况的调查	(425)
本溪市财政局 周 凤	

一

等

奖

做大蛋糕 壮大地方财力的 思路与对策

辽宁省财政厅课题组 金允坤 王振宇
姚健 连家明

一、我国地方财政现状分析

改革开放特别是实行分税制财政管理体制以来,我国地方经济和社会事业都实现了较快发展,财政收入稳定增长,财政实力明显增强。

(一) 地方财政基本情况

1. 财政收支情况。1990~2002年,我国地方财政收入由1944.7亿元增长到8523.9亿元,增加6579.2亿元,年均递增13.1%;财政支出由2079.1亿元增长到15280.4亿元,增加13201.3亿元,年均增长17.2%。

2. 财政收入比重情况。分税制前,地方财政收入占全国财政收入的比重均在60%以上,1992年和1993年分别达到了71.9%和78%;分税制后1994~2002年的8年期间,地方财政收入所占比重大体徘徊在44.3%~51.1%之间,2002年中央所得税分享改革后,此比重仅为45.1%。

3. 地方财政收入占GDP份额情况。分税制前,地方财政收入占GDP份额近10%,1990年为10.5%,1993年为9.8%;分税制后1994~2002年的8年间,地方财政收入占GDP比重有所增长,由4.9%增长到8.3%。

（二）地方财政存在的问题

近年来，随着我国经济运行环境的变化，以及各项改革的不断深入，地方财政发展中遇到了一些矛盾和问题，主要表现在：

1. 地方财政收入增长乏力，收入质量下降。分税制以来，由于中央财政将增值税 75%、消费税、所得税 60% 等上划等多种原因，造成地方财政收入增长乏力，收入质量下降。从收入增幅看，地方财政收入增幅由 1993 年的 35.4% 下降到 2002 年的 9.2%（所得税分享口径），下降了 26.2 个百分点；9 年来地方财政收入年均递增仅为 10.8%，比中央 30.3% 低 19.5 个百分点。从收入所占比重看，地方财政收入所占比重由 78% 下降到 45.1%，下降了 32.9 个百分点，相反中央财政收入比重却提高了 32.9 个百分点。从收入占 GDP 比重看，1993～2002 年，地方这一指标由 9.8% 下降到 8.3%，下降了 1.5 个百分点，而中央这一指标由 2.8% 提高到 10.1%，提高了 7.3 个百分点。从税收和非税收入的增幅看，2002 年，地方一般预算收入中各项税收收入仅增长 14.7%，而非税收入却增长了 24.6%。

2. 财政支出对收入的依存度低，财政自身平衡能力弱。实行分税制后，财政收入“两个比重”不断下滑的状况得到了扭转。但是，随着中央财政收入比重的不断提高，地方财政自身“造血”功能却在逐渐减弱，再加上中央对地方事权与支出范围不够规范，相互交叉、越位的现象比较多，使得地方财政收入与支出不匹配，收支矛盾尖锐，财政支出对收入的依存度（财政收入占财政支出的比重）不断下降，财政自给能力逐步弱化，客观上造成了对中央税收返还补助和专项补助的依赖。以辽宁为例，1995～2002 年，全省财政支出对收入的依存度由 67.3% 下降到 57.8%，7 年间下降了 9.5 个百分点，特别是 44 个县自给率仅为 50.8%，有 5 个县低于 30%，一半低于 50%。

3. 支出增长过快，地方财政负担沉重。近些年，随着国家出台的调整工资、社会保障试点、下划企事业单位和天然林禁伐等一

系列增支政策,人员经费开支标准不断提高,地方各级财政部门支出大幅度增长,但财力增长却远远跟不上支出的增长,特别是困难地区财力增长与支出增长不同步,新增支出只能由上级财政部门补助。以辽宁为例,2000~2003年,全省增支需求由34.3亿元增加到107.2亿元,年均增长46.2%,而同期政府预算增量财力由24.3亿元增加到37.7亿元,年均增长15.8%。从增量财力与增支需求比较看,财力缺口由10亿元增加到69.5亿元,财力缺口不断加大,地方财政负担极为沉重。

4. 县乡经济基础薄弱,财政困难重重。由于受粗放型、产量型的传统农业发展模式和以农业为主要产业、非农产业低水平发展的农村经济结构的制约,特别是1994年以来增值税、消费税,以及2002年所得税的大部分被中央财政集中,县乡发展经济、培植财源的积极性受到一定的影响,县乡财政一直在困境中艰难运行,拖欠公教人员工资、政府债务、财政赤字、地区间差距大等问题十分严重。据统计,2000年全国拖欠工资的县有797个,涉及全国23个省、自治区、直辖市。

5. 事权与财力不尽统一,事权划分尚待明晰。分税制改革后,中央财政收入所占比重有了较大的提高,达到了集中财力的目的,中央政府的宏观调控能力和财政实力明显增强。与此同时,中央政府的事权不断下放,如将资源枯竭的有色矿山、原部属院校和地质勘探单位等下放地方管理,在很大程度上加重了地方财政负担,成为地方财政困难的一项重要原因。同时,现行的政府间事权和支出责任的划分还不够科学规范,政府间事权划分缺乏明确的法律依据,从而导致部分事权与财权相脱离。由于事权划分不清,各级政府间的支出交叉错位,中央要求地方政府增加配套资金的项目很多,有些配套要求远远超出了地方财力的承受能力,冲击了地方政府预算的编制和执行。

6. 地方税收体系建设滞后,地方收入规模小。税种划分的原则应该是既要有利于中央政府的宏观调控,又要有利于调动地方各

级政府增收的积极性。从目前的税种划分看, 增值税 75%、消费税和所得税 60% 为中央收入, 地方分成比例较低, 在一定程度上影响了地方发展第二产业的积极性, 使得地方政府将有限的发展资金投入一些只交纳地方固定收入的部门和产业, 不能更好地发挥税收手段对产业结构的调节作用。同时, 地方税大多数为零星、稳定性差的小税种, 税基较窄, 同当地经济增长间的相关性较弱, 收入弹性低, 增收的潜力小, 形成不了一个完整的地方税体系, 难以成为地方财政收入稳定的和可靠主体来源。不仅如此, 目前几乎所有地方税的立法权都集中在中央, 地方没有确定税率、征收范围、新开征地方税种的权力, 也没有减免税和实行其他税收优惠政策的余地, 也不利于地方政府发挥地区优势, 通过税收杠杆对宏观经济进行调控。

二、做大蛋糕, 壮大地方财力的思路与对策

1. 支持经济发展, 壮大国民经济总量。经济发展是做大财政蛋糕的基础。研究分析表明, 财政收入的增长与国民经济的增长存在着强正相关关系。只有做大经济总量, 才能做大财政蛋糕。一是积极支持国有企业改组、改制、改造、减人、减债, 加速实现体制和机制创新。加大产权制度改革力度, 建立现代企业制度。建立起权利、义务和责任相统一, 管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。加快分配制度改革, 建立有效的激励约束机制。二是将民营经济、中小企业纳入财政资金扶持的范围, 在市场准入、信贷、税费、投融资等方面创造与国企、外企一视同仁的平等竞争环境。三是通过财政贴息、担保等手段, 带动民间资金、金融资本、外资的投入, 大力振兴装备制造业, 做大做强石化、钢铁、建材等优势产业, 加快发展高新技术产业、农产品加工业和现代服务业, 巩固稳定基础财源, 培育发展新兴财源。

2. 加强税收收入征管, 做实财政蛋糕。在税收收入自然增长的基础上, 进一步加强征管制度改革。一是加强征管。通过减少实

物分配、加强非常规收入的税收监控，加大个人所得税、房产税的征缴；积极推进个体工商户建账建制；研究制定强化服务行业特别是交通、装修、出租及加油站等行业的税收征管；加强对预算收入征管部门征管质量和国库解缴、退付预算收入的监督检查，积极清理企业欠款，认真收缴国有资产转让、出售收入。二是提高财政收入质量。清理到期的税收优惠政策，取消先征后返、列收列支、“空转”等虚增财政收入行为，严禁乱开“减、免、缓、欠”的口子，严禁各种形式的包税和收过头税，切实增加政府可用财力规模。三是建立严密的税源监控网络体系。利用现代技术手段，及时掌握税源结构变化，建立财政、税务、工商相互协作的税源监控网络，实现由重点税源管理向整体税源管理过渡。同时，积极推广使用税控收款机。

3. 强化非税收入征管，做大财政蛋糕。加强非税收入征管，做到掌握费源、管好费基、强化征管、杜绝流失，使非税收入成为做大财政蛋糕的主要途径。一是健全非税收入管理机制。成立非税收入专门机构，强化非税收入财政管理职能。比照税收收入管理方式，强化非税收入计划刚性，收入预算一经审定，任何单位不得调整。二是实施非税收支部门综合预算。按照“全额管理、明确定额、核定收支、超收奖励、短收自负、比例统筹和综合平衡”的预算管理方式，统一编制综合财政预算。三是建立激励制约机制。按照总额分成、超收分类分档奖励的办法，研究制定依法增收的激励政策，调动执收部门积极性。同时，建立征收制约机制，对未完成年初非税收入预算的部门，相应核减下年度奖励额度。四是全面推进非税收入收缴制度改革。彻底取消执收单位收入过渡账户，从源头上杜绝坐收坐支、“账外账”等肢解财政收入的行为。五是理顺分配关系。要改变非税收入的部门上解下拨制度，全部实行通过财政部门上解下拨的规范的财政管理体制。

4. 加强国有土地资产收益管理，做大财政蛋糕。规范土地资源开发和管理，做大国有土地资产有偿收益，是做大财政蛋糕的重