

财政综合工作

实践与探索

Caizheng Zonghe Gongzuo
Shijian Yu Tansuo

财政部综合司 编



经济科学出版社
Economic Science Press

财政综合工作 实践与探索

财政部综合司 编

经济科学出版社

责任编辑：于海汛

责任校对：郑淑艳

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

财政综合工作实践与探索/财政部综合司编. —北京：
经济科学出版社，2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1101 - 9

I. ①财… II. ①财… III. ①财政工作 - 研究 - 中国
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 201267 号

财政综合工作实践与探索

财政部综合司 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京中科印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 25.75 印张 300000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1101 - 9 定价：42.00 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

财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。财政综合部门承担着宏观经济形势预测分析，财政政策和财政改革研究，财政中长期规划编制，收入分配制度改革，政府非税收入管理，保障性安居工程建设，土地、矿产等国有资源收入管理以及彩票市场监管等职责。做好财政综合工作，对促进财政发展改革起到十分重要的作用。

近年来，各级财政综合部门深入学习实践科学发展观，立足发展改革稳定大局，认真落实财政部党组的决策部署，推动各项工作不断取得新成绩。一是深入开展财政经济形势分析和重大财

经专题研究。做好国家发展改革委、财政部、人民银行三部门宏观调控会商机制有关工作，密切跟踪分析宏观经济形势，加强对经济社会热点、难点问题研究，为实施和完善积极的财政政策，加强和改善财政宏观调控提供依据。二是组织编制财政“十二五”规划。根据国务院的部署和要求，组织力量对“十二五”时期财政发展改革有关重大财经问题进行研究。在此基础上，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》精神，牵头研究制定《国家财政“十二五”规划纲要》并上报国务院，推动地方财政“十二五”规划编制工作。三是不断完善收入分配制度。稳步实施规范津贴补贴工作，有效规范了公务员收入分配秩序。按照既定步骤开展事业单位实施绩效工资工作，分类推进事业单位改革工作取得新进展。四是切实加强政府非税收入管理。加大清理和规范行政事业性收费和政府性基金力度，建立健全非税收入管理制度。全面编制政府性基金预算，大力推进非税收入预算管理。强化土地出让收支管理，做好土地出让收支预算编制工作，加强海域使用金管理。完善财政票据管理制度。五是支持加快保障性安居工程建设。积极参与编制“十二五”时期保障性安居工程规划，推进建立健全公共租赁住房、廉租住房和城市棚户区改造等管理制度，研究制定保障性安居工程涉及的非税收入优惠政策，制定和完善中央财政支

持保障性住房建设补助资金管理办法。积极参与研究制定汶川等地震灾区城镇居民住房重建政策，帮助灾区尽快恢复重建。六是促进彩票事业健康发展。贯彻落实《彩票管理条例》，研究起草《彩票管理条例实施细则》并上报国务院审定。建立健全彩票管理工作会商机制和彩票市场形势分析会议制度，彩票市场监管取得积极进展，彩票公益金使用管理成效显著。

“十二五”时期，财政发展改革既面临许多有利条件和发展机遇，也存在一些不利因素和困难。完成“十二五”时期财政发展改革目标任务，促进我国经济社会持续稳定发展，都对财政综合工作提出了新的更高要求。为推动新时期财政综合工作，2011年6月，财政部综合司在山西省太原市召开了全国财政综合工作会议。财政部部长助理王保安同志出席会议并做重要讲话。来自全国36个省（自治区、直辖市、计划单列市）和新疆生产建设兵团的财政综合部门、非税收入管理机构及财政票据监管机构负责同志参加了会议。会议总结了过去几年全国财政综合工作开展情况和取得的成绩，交流了各地工作经验，研究部署了今后几年财政综合工作。从会议交流情况看，近年来各级财政综合部门积极探索、大胆实践，积累了许多宝贵经验。有的地方充分利用各方面力量，建立健全专家座谈或会商机制，提高了研究分析工作质量和效果，发挥了参谋助手作用；有的地方加强

组织领导，群策群力，编制出高水平的财政“十二五”规划，并报本级政府审批后公开发布实施，对加强财政中长期规划管理起到了推动作用；有的地方大力拓宽筹资渠道，创新财政投融资机制，有力地支持了保障性安居工程建设；有的地方认真落实科学化精细化管理要求，细化基金预算编制，探索基金预算管理办法，促进完善政府预算体系；有的地方积极研究加强彩票公益金管理，拓展公益金使用领域，较好地支持了社会事业发展；有的地方坚持党建和业务工作两手抓、两提高，通过开展形式多样的党建活动，促进财政综合工作，等等。为此，我们对交流材料作了进一步修改整理并选编成册，以供各地相互学习借鉴，更好地推动全国财政综合工作迈上新的台阶。

由于时间关系和水平所限，错误和疏漏在所难免，恳请读者提出宝贵意见。

财政部综合司

2011年9月

目 录

求真务实 锐意进取 努力开创财政综合工作新局面

..... 财政部部长助理 **王保安** 1

注重统筹兼顾 全国财政综合工作不断推进

..... 财政部综合司司长 **欧文汉** 15

综合规划篇

齐心协力 务实创新 做好“十二五”财政规划编制工作

..... 北京市财政局综合处 **31**

强化职能作用 突出工作重点 提升财政综合管理水平

..... 天津市财政局综合规划处 **43**

立足当前 着眼长远 精心编制财政发展蓝图

..... 上海市财政局综合规划处 **55**

坚持统筹兼顾 整体推进各项财政综合工作

..... 山东省财政厅综合处 **65**

突出重点 统筹兼顾 为河南财政发展再给力

..... 河南省财政厅综合处 75

夯实基础工作 提高财政综合工作精细化水平

..... 湖北省财政厅综合处 86

开拓创新 推动做好各项财政综合工作

..... 湖南省财政厅综合处 101

加强经济景气预测分析工作 发挥参谋助手作用

..... 四川省财政厅综合处 113

西藏财政综合工作：从“出色”走向“成熟”

..... 西藏自治区财政厅综合处 125

围绕财政中心工作 积极开展重大财经专题调研

..... 陕西省财政厅综合处 140

落实科学化精细化管理要求 推进各项财政综合工作

..... 青海省财政厅综合处 151

狠抓“两基”建设 提升财政综合工作管理水平

..... 新疆维吾尔自治区财政厅综合处 161

非税收入篇

拓宽彩票公益金使用范围 积极支持社会公益事业发展

..... 山西省财政厅综合处 177

开拓创新 不断深化非税收入管理	
..... 辽宁省财政厅非税处	188
深化财政票据管理改革 提高财政票据监管水平	
..... 黑龙江省财政厅财政票据监管中心	199
清理规范收费基金 促进社会经济发展	
..... 江苏省财政厅综合处	210
理清思路 扎实推进财政票据科学化精细化管理	
..... 浙江省财政厅财政票据监管中心	222
夯实基础 积极探索 努力做好政府性基金预算编制工作	
..... 广西壮族自治区财政厅综合处	233
抓改革创新 促科学发展 海南非税收入管理工作跃上新台阶	
..... 海南省财政厅非税收入管理局	245
大力推进财政票据电子化改革 充分发挥财政票据源头控制职能作用	
..... 贵州省财政厅财政票据监管中心	257
优化非烟财源结构 促进云南经济发展	
..... 云南省财政厅综合处	269

住房土地篇

保障民生促和谐 科学发展助转型 大力支持保障性安居工程建设	
..... 河北省财政厅综合处	287

大力推进保障性安居工程建设

..... 内蒙古自治区财政厅综合处 297

发挥财政职能作用 全力推进保障性住房建设

..... 吉林省财政厅综合处 303

加强管理 落实政策 促进公共租赁住房建设

..... 安徽省财政厅综合处 313

立足改革 服务大局 切实加强土地出让收支管理

..... 福建省财政厅综合处 324

强化职能 开拓创新 着力破解保障性安居工程资金瓶颈

..... 江西省财政厅综合处 333

加强海域有偿使用管理 促进海洋经济快速发展

..... 广东省财政厅综合处 344

大力推进公共租赁住房建设 探索住房保障新机制

..... 重庆市财政局综合处 356

加大财政保障力度 全力助推保障性安居工程建设

..... 甘肃省财政厅综合处 368

多方筹措 加大投入 强力推进保障性住房建设

..... 宁夏回族自治区财政厅综合处 377

创新投融资体制 多渠道筹集资金 着力推进保障性安居工程建设

..... 青岛市财政局综合处 390

求真务实 锐意进取 努力开创 财政综合工作新局面

财政部部长助理 王保安

近年来，各级财政综合部门深入贯彻落实党的十七大和十七届五中全会精神，围绕财政部党组的决策部署，深入开展财政经济形势和重大财经专题研究，认真编制财政“十二五”规划，稳步推进规范津贴补贴工作，不断完善收入分配制度，加强非税收入管理，扎实推进保障性安居工程建设，积极推动彩票管理法制化建设，财政综合工作取得了良好成绩。“十二五”时期，我国经济社会发展面临新的形势和任务，对财政综合工作提出新的更高要求。为此，财政综合部门要深入贯彻落实科学发展观，根据国民经济和社会发展“十二五”规划纲要及国家财政“十二五”规划纲要精神，围绕财政部党组确立的中心工作，真抓实干，开拓创新，努力推动财政综合工作再上新台阶。

一、“十二五”时期我国经济社会发展面临新形势

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，我国经济社会发展进入了一个新阶段。准确把握“十二五”时期国内外形势和发展趋势，是做好财政综合工作的基础和前提。总体上看，“十二五”时期我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，同时经济社会发展中也呈现出一些新特点。

从国际看，世界经济正步入大调整时期。受国际金融危机深刻影响，世界经济格局正处于一个大调整时期，主要表现出以下几个特征：一是从世界经济格局看，发达国家影响力随着经济衰退出现停滞和趋缓，以金砖国家为代表的新兴市场经济体的影响力则随着经济快速发展而明显上升，世界经济多极化趋势更为显著。二是从国际货币体系看，美元主要储备货币地位受到挑战，储备货币多元化逐步成为主流，国际货币体系面临新的变革。三是从国家利益看，除贸易、投资等传统利益外，气候变化、能源资源安全、粮食安全等全球性问题更加突出，各国追求的利益呈现多元化趋势。四是从国际竞争看，发达国家去经济虚拟化，重新重视和回归实体经济，制造业竞争明显加剧；全球酝酿新的科技革命，各国纷纷加快发展新兴产业，抢占绿色发展制高点；贸易保护主义抬头，从贸易、投资等涉外领域扩大到政府采购、产业发展、财政货币等国内政策，表明国际竞争更加激烈。在这种大调整时期，虽然我国发展面临很多机遇，但国际责任增大，不确定因素

增多，必须积极创造参与国际经济合作和竞争的新优势，各项工作都要有全球视野。

从国内看，我国经济社会发展正进入工业化中后期。经过多年的发展，目前我国已进入工业化中后期阶段，2010 年人均国民收入达到 4260 美元，属于“中等收入国家”，但也面临一些新的矛盾和问题。一是经济总量正吸纳越来越多的生产要素，原来相对充裕的人力、资源、环境、土地等供给趋于紧张。农村剩余劳动力趋于减少，老龄化程度明显提高，2010 年我国 60 岁以上人口占 13.3%，65 岁以上人口占 8.9%，“未富先老”特征开始显现，劳动力成本呈上升趋势。主要依靠物质投入的传统经济发展模式与资源环境之间的矛盾日益突出，部分地区的土地、资源、环境承载能力接近极限，约束进一步强化。通过低要素成本扩张参与国际竞争的局面难以为继。二是收入分配机制不尽合理，加上工业化初期的“库兹涅茨”效应（在工业化初期，劳动力从低效率生产部门流向高生产率部门，会加剧收入分配差距），财富集中、贫富差距扩大等问题比较突出，引发的社会矛盾将可能影响到经济社会稳定发展，表明收入分配和社会事业发展相对滞后可能成为新的瓶颈，要求发展成果更加充分地惠及全体人民，保持经济社会协调发展。三是虽然社会主义市场经济体制建设取得重要进展，但市场运行的一些深层次问题仍未得到根本解决，如资源能源价格形成机制、国有企业垄断问题、收入分配制度等，而且旧体制还有较强的惯性，并趋于自我强化，体制能量释放难度增大。因此，必须着力研究解决这些突出问题，促进经济结构调整和发展方式转变，实现科学发展。

二、财政综合工作面临新要求

伴随我国社会主义市场经济体制的完善，公共财政建设取得新进展，财政配置资源、调节收入分配以及调控经济的职能作用明显增强。同时，“十二五”时期经济社会发展的新形势，对财政发展改革提出了新的更高要求。

促进经济又好又快发展，需要进一步发挥财政在宏观调控中的重要作用。“十二五”规划以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，对进一步发挥财政职能作用提出了更高要求。财政部门必须根据经济运行的发展趋势，合理把握财政政策取向，综合运用多种工具，充分发挥财政政策在稳定经济增长特别是优化结构、协调发展等方面的积极作用，并注重与货币政策、产业政策等协调配合，控总量、调结构、促协调，推动科学发展。控总量，就是保持总供给与总需求大体平衡，通过适时完善财政政策，促进经济平稳较快发展和物价基本稳定。调结构，就是通过实施有效的财税政策，促进新兴产业发展和产业结构升级，构建扩大内需长效机制，推动经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，促进加快经济发展方式转变。促协调，就是支持统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放。

促进社会和谐稳定，需要进一步保障和改善民生。在经济持续

较快增长、GDP 总量跃居世界第二的情况下，随着财政实力不断壮大，人民对改善生活、对政府提供公共服务的数量及质量都有了更高的期待和要求。针对当前社会发展存在的一些不稳定、不和谐因素，“十二五”规划明确提出，要坚持民生优先，加快完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度，推进基本公共服务均等化。这就要求财政部门按照“以人为本、统筹兼顾、有保有压、有促有控”的原则，进一步优化财政支出结构，着力支持解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。严格控制并努力节约一般性开支，降低政府行政成本。进一步明确公共服务的范围，并根据公共服务的层次性，划分基本与非基本公共服务，建立动态调控机制。充分调动中央财政和地方财政两个积极性，整合财政资源，增加对公共服务领域的投入，并引导形成多元化的投入机制，重点向社会主义新农村建设倾斜，向社会事业发展的薄弱环节倾斜，向困难地区、基层和群众倾斜。根据社会事业发展规律和公共服务的不同特点，立足我国基本国情，按照“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则，稳步推进社会保障体系建设。积极探索有效的财政保障方式，支持构建保障和改善民生的长效机制。

促进社会主义市场经济体制完善，需要进一步深化财税改革。“十二五”时期，我国将加强改革顶层设计和总体规划，全面推进各领域改革，实现制度创新。这就要求深化财税体制改革，积极构建有利于加快转变经济发展方式的财税体制。包括：健全由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险预算组成的政府预算体系，全面推进并不断完善部门预算、国库集中收付等制度。健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制，进一步规范

中央和地方的分配关系。优化转移支付结构，提高一般性转移支付规模和比例，分类规范专项转移支付。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务的能力。按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，积极稳妥地推进税制改革。按照“强化税收、清理收费”的原则，深化税费制度改革，充分发挥税收筹集财政收入的主渠道作用。推动建立合理的要素价格形成机制，全面建立矿产资源等国有资产（资源）有偿使用制度和生态环境补偿机制。充分发挥财政调节收入分配的职能作用，加快完善再分配调节机制。加强科学化精细化管理，不断提高财政管理水平。同时，财政还要积极支持深化国有企业、国有资产管理体制和金融体制改革，支持和引导非公有制经济发展，支持加快转变政府职能和事业单位分类改革等，不断完善社会主义市场经济体制。

财政综合工作头绪多，业务面广，既承担着繁重的政策研究任务，又有不少具体的业务管理工作。“十二五”时期，我国经济社会的环境变化、发展目标以及财政发展改革中心任务，都对财政综合工作提出了新要求，继续跨台阶、上水平也面临不少挑战。

从财政改革与政策研究看，要进一步发挥参谋助手作用。“十二五”时期，面对经济运行中的新情况、复杂形势、不确定因素以及有关重大财经问题，政策研究工作面临更加繁重的任务。财政综合部门作为财政系统宏观政策的研究部门，要有责任感和使命感，紧紧围绕科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，针对各地经济社会发展的实际情况，为财政发展改革以及经济社会协调发展多提政策建议，发挥好决策参谋助手作用。不仅要加强宏观经济形势预测分析，而且要加强政策设计研究；不仅要加强国内财政经济的分析研究，而且要加强世界经济的跟踪分析；不仅要加强