

# 财政调研 优秀成果 选集

CAIZHENG DIAOYAN  
YOUXIUCHENG GUO  
XUANJI

主 编 / 许桂芝  
副主编 / 席长青  
朱守东  
朱 海  
石建增  
陈修岗

黑龙江人民出版社

大興調查研究

陳提之財政工作

水平

曹廣亮八十

一九九二年十月廿日

方世民

与社会发展做出更大的贡献

总括来说，不断进取，为全市的经济

## 序

财政调研是财政工作的重要组成部分,是做好财政工作的前提和基础。近年来,全市各级财政部门 and 广大财政干部响应市委、市政府关于大兴调查研究之风的号召,深入实际,服务决策,紧紧围绕完成财政工作任务开展调查研究工作,取得了丰硕的成果。为总结经验,展示成果,推进工作,市财政局办公室将这些优秀成果汇集成册,精心编辑出版了《财政调研优秀成果选集》一书。

《财政调研优秀成果选集》汇集了 1995 年到 1997 年三年的优秀调研报告。这些调研报告紧紧围绕市委、市政府中心工作和财政工作重点任务进行选题,内容涉及到财政体制改革、支持企业发展、培植壮大财源、支持国有企业改革、行政事业单位财务管理、加强预算外资金管理、国有资产管理等各个方面。今年重点对完善财政体制、社会保险制度等方面进行了重点调研。这些调研报告观点鲜明,资料翔实,有理有据;来自实践又指导实践,具有较强的超前性、针对性和指导性,对于提高广大财政干部的理论水平和政策水平,增强干部素质,推动财政工作不断上新台阶,起到了积极的促进作用和保证作用。有些调查报告还被省、市有关部门采纳,引起了领导的重视,为领导决策提供了依据,起到了参谋作用。

实践证明,财政调研深入到什么程度,财政工作就上升到什么高度。当前,我国财政经济和财政工作正处于一个关键时期,财政职能正面临新的转变。要适应这一转变,就必须首先在思想上转变,提高干部的思想、理论、政策水平和工作水平,这就需要进一步

加大财政调研工作力度,围绕中心,贴近实际,精心组织,多出精品、抓好转化,服务决策,研究新情况,解决新问题。我相信,此书的出版对于宣传前段调研成果,进一步大兴调查研究之风,提高干部素质和财政工作水平,将起到积极的推动作用。谨此祝贺,并以为序。

许桂芝

一九九八年十一月四日

# 目 录

## 支持我市农业发展的财政政策与

对策研究 ..... 许桂芝 李 巍 吕运昌 (1)

## 关于加强我市财源建设的

探讨 ..... 许桂芝 李 巍 吕运昌 (10)

## 建立和完善地方税体系的几点

设想 ..... 席长青 赵 菲 (18)

## 关于哈尔滨煤炭工业公司亏损情况

的调查 ..... 王基隆 冯慧林 林富华 (23)

外商投资企业存在的问题及对策 ..... 朱守东 刘金成 (29)

## 关于哈尔滨市国有工业企业债务负担状况

的调查 ..... 朱 海 于 波 王中青 (33)

抓住龙头带动农户走向市场 ..... 丁义志 王学军 (51)

## 关于哈尔滨市国有工业企业包袱情况

的调查 ..... 市财政局工业处 (60)

我市 1994 年清产核资工作情况调查 ..... 刘金铭 (75)

## 我市燃气化工总公司亏损情况

的调查 ..... 冯慧林 王良波 徐立进 韦永宣 (80)

## 加强龙头企业建设是实施农业产业化

的关键 ..... 高文荣 郭秉富 (90)

关于我市乡镇财源建设的调查 ..... 李 杰 闫鸿文 (96)

商服建设应适可而止 ..... 张忠宪 崔博文 孙 彦 (103)

## 我市大中型商业零售企业现状、问题

及对策 ..... 张忠华 (109)

|                                   |                       |
|-----------------------------------|-----------------------|
| 我市粮食亏损的成因及对策 .....                | 江溪河 (116)             |
| 我市食品公司生产经营现状及存在的问题 .....          | 于子明 (126)             |
| 我市中小型国有商办工业情况的调查<br>与思考 .....     | 冷晓云 (132)             |
| 我市县级财政的现状与发展<br>对策 .....          | 高大伟 司卓英 孙 婷 孙永斌 (139) |
| 关于南岗区乡镇金库运行情况<br>的调查 .....        | 翟永恒 解建龙 (147)         |
| 我市分税制财政体制运行情况<br>的调查 .....        | 高大伟 蒋思孝 赵 菲 (154)     |
| 加强农业税收基础工作<br>的探讨 .....           | 白振清 刘洪奇 李立刚 (160)     |
| 多轮驱动,努力做好企业所得税<br>的征收工作 .....     | 王 超 (165)             |
| 木兰县实行税收联合征管情况<br>的调查 .....        | 李树文 李 杰 (168)         |
| 实行土地资本经营是农村财源建设<br>的有效途径 .....    | 何 晶 贾 莹 (174)         |
| 南岗区教育投入情况的调查 .....                | 吴伟华 (178)             |
| 我市耕地占用税征收情况的调查<br>与思考 .....       | 姜泽泉 刘兰起 李立刚 王光汉 (186) |
| 关于我市乡镇预算外资金管理情况的调查 .....          | 王一江 (199)             |
| 我市职工养老金和失业金管理存在的问题<br>及完善对策 ..... | 陈 英 邢希治 (205)         |
| 从“两权不变”到“还权还钱” .....              | 张再文 (213)             |
| 关于粮食企业开展多种经营情况的调查 .....           | 李 丽 (217)             |
| 基层单位开展会计电算化所面临的<br>困难与对策 .....    | 聂春明 (223)             |
| 我市会计基础工作亟待                        |                       |

|                       |                    |
|-----------------------|--------------------|
| 提高 .....              | 孙雁起 李保新 邹 军 (228)  |
| 会计信息失真的原因             |                    |
| 及对策 .....             | 尚志市财政局商财股 (233)    |
| 当前财经违纪的               |                    |
| 新特点 .....             | 哈尔滨市财政局财政监督处 (237) |
| 浅谈加强财政支农周转金管理         |                    |
| 的对策 .....             | 丁义志 何 静 慕殿平 (243)  |
| 对哈尔滨市旅游业的调查与思考 .....  | 柳 莺 (248)          |
| 我市旅游业存在的主要问题          |                    |
| 及对策 .....             | 刘金威 李 昱 周 薇 (254)  |
| 关于我市小汽车经销情况的调查 .....  | 市控办 (259)          |
| 我市城镇青年就业补助费安排和使用情况    |                    |
| 的调查 .....             | 陈 英 张艳华 徐子强 (265)  |
| 建设工程“三算”审查的意义、问题      |                    |
| 和对策 .....             | 刘松梅 吕宜明 史 明 (274)  |
| 对体育场馆开展创收活动以体养体情况     |                    |
| 的调查 .....             | 姜 荣 田东波 刘宏羽 (282)  |
| 城市维护建设资金收入存在的主要问题     |                    |
| 及改进意见 .....           | 陈善堂 张宗智 张伟华 (289)  |
| 我市市直行政事业单位各种奖励情况      |                    |
| 的调查 .....             | 兰青梅 (296)          |
| 我市市直公费医疗管理现状及改革       |                    |
| 的对策 .....             | 张艳华 王晓智 李清运 (300)  |
| 关于我市郊区棚菜生产及税负情况       |                    |
| 的调查 .....             | 姜泽泉 程学良 (313)      |
| 宾县放开搞活中小企业的调查 .....   | 王光汉 (320)          |
| 哈尔滨市国有资产管理体制改革考察团赴    |                    |
| 上海、青岛两地考察报告 .....     | 考察组 (330)          |
| 国有资产存量现状分析及盘活对策 ..... | 市国资局 (347)         |



关于市直行政事业单位非转经资产情况的调查

姜 荣 盛祥君 田东波

..... 于继东 王涤非 周芒静 (356)

哈尔滨市国有工业企业国有资产基本状况、存在

问题和对策 ..... 朱 海 杜富华 (366)

浅谈企业资产重组问题 ..... 郑国良 (374)

产权流动与重组是国有企业改革

的战略选择 ..... 孙树林 (379)

关于北苑、信托公司经营问题的调查 ..... 任冬玲 (389)

关于对我市部分税源的调查

及对策思考 ..... 赵志杰 修荣珍 (395)

我市预算外资金管理存在的问题

及改进建议 ..... 杨荣华 徐金路 (400)

县级财政内部机构设置的现状、弊端

及改革设想 ..... 木兰县财政局预算股 (405)

浅谈国有资产的保值增值 ..... 太平区财政局 (410)

当前干部培训工作中存在的问题

及对策 ..... 哈尔滨市财政局人事教育处 (414)

深化改革 村财乡理 促进农村经济

发展 ..... 依兰县财政局 (420)

# 支持我市农业发展的财政政策 与对策研究

许桂芝 李 巍 吕运昌

农业是国民经济的基础,农业生产的发展状况直接制约着国民经济的发展,同时也影响到财政收入的状况。因此,动员全社会力量,积极支持农业发展,是保持国民经济稳定、健康发展的重要保障。

松哈合并后,我市的经济结构发生了很大变化,农业产值在国民生产总值中的比重大幅度提高,农业经济在国民经济中的地位日益突出,我市已经成为名符其实的农业大市。在这种情况下,能否采取有效措施支持我市农业加速发展,将直接影响我市“九五”规划和 2010 年远景目标的实现。财政作为重要的经济杠杆和宏观调控部门,在支持农业发展中具有义不容辞的义务。

## 一、我市农业与财政支农的现状和问题

改革开放以来,我市农村在党的政策指引下,农业生产有了较大发展,农民收入普遍增加,生活水平明显改善。但与发达地区相比,还存在着明显的差距,突出表现在农业产业结构比较单一,农产品商品率低,科技水平较低,农业社会化服务水平差,一部分农民还没有脱贫致富。因此,在今后相当一段时间里,我市应把支持农业生产,发展农村经济作为经济工作特别是财政工作的一项重要任务。

近年来,我市财政部门始终坚持以农业为基础的方针,在支持经济发展中坚持把农业发展放在首位。“八五”期间,财政用于支持农业生产的资金仅预算内支出累计达 39 436 万元,比“七五”时期增长近一倍。1996 年则达到 1.6 亿元,平均年递增 10% 以上,大大高于同期财政支出的增长幅度。与此同时,进一步完善了财政支农资金的投入机制和管理机制,提高了资金的使用效益,有力地促进了我市农业生产和农村经济的发展。

但是,在财政支农过程中,还存在许多需要注意和解决的问题,主要有以下几个方面:

1、支农投入的增长幅度还比较低,难以满足农业发展的资金需要。我市财政支农投入虽然年年都在增加,但由于受财力所限,其增长幅度与全国平均水平还有差距,同时,有的区、县农业投入的增长幅度并未达到规定的要求。资金投入的严重不足,大大制约了我市农业经济的发展。

2、支农资金到位率较低,未能有效地发挥应有的作用。农业生产有着很强的季节性,要求支农资金必须提前到位。但有时在资金的拨付上往往计划下达迟缓,有的区县甚至存在支农资金空结转的现象,使资金不能及时到位,延误了农时,严重影响了支农资金作用的发挥。

3、支农资金管理制度不完善,未能取得应有的效益。到目前为止,尚未建立一套完整的资金使用管理办法,重投入、轻管理的问题依然存在,在资金使用中,挤占、挪用的现象时有发生。支农周转金周转不灵,回收工作难等问题突出,缺乏强有力的措施保障。

4、财政支农资金的导向作用没有充分发挥出来。一是财政支农资金引导农业生产,进而引导农民投入的作用还没有完全显现出来,其调整农业生产结构的功能还有待加强。二是财政支农资金吸引、筹集社会资金向农业投入的作用仍需进一步探索。

## 二、支持我市农业发展的财政政策与对策

松花江地区与哈尔滨市合并后,我市原管辖的七区五县变为七区十二县,新增的七个县基本上都是农业比重较大的农业大县,使农村面积大幅度增加,农业成为我市经济中举足轻重的产业。因此,全力支持农业发展,巩固农业的基础地位,进而推动我市国民经济发展,无论对我市经济结构调整和经济发展,还是对我市的财源建设,都具有十分重要的意义。

从财政支农的现实与长远角度看,工作重点应放在财政支农政策的完善与措施的落实上,以便在支农工作中充分发挥财政的职能作用,促进我市农业加速发展。

### (一)建立稳定的筹资机制

资金的严重不足,是制约农业发展的至关重要的问题。因此,解决农业发展资金严重短缺的问题,乃是推动农业经济发展的首要问题。在这方面,各级政府理所当然要加大资金投入的力度,但政府的财力毕竟有限,为此,必须制定切合实际的鼓励政策和措施,切实有效地开拓资金来源渠道,发挥农民、企业、社会各方面力量向农业投入的积极性,实行投资主体多元化,增加资金的投入量。

#### 1、严格规定财政支农资金的增长幅度

目前,财政支农资金仍是支农资金的主要来源渠道,在我市农业投入中占主导地位,为此,必须采取有效措施加以保证。首先,要从政策上作出规定,确保财政支农资金的稳定增长,并应略高于财政收入的增长幅度,必要时,可以确定市及区县的增长比率。其次,要把确保支农资金工作纳入各级政府的目标管理范围内,定期考核,形成制度化。再次,要发挥财政支农资金的导向作用,吸引更多的资金向农业投入。

#### 2、鼓励农民和农村合作经济组织扩大对农业的投入

近年来,农民收入增长幅度较快,农村合作经济组织也在逐渐

发展壮大,已经成为农村经济发展中一支不可忽视的力量。可以说扩大农民和农村合作经济组织对农业的投入是有相当大潜力的,应该尽快制定相应的鼓励措施,激发农民和农村合作经济组织向农业生产投入的积极性,挖掘他们的资金潜力。

### 3、积极吸引社会资金和外资投入

制定适当的优惠政策,吸引工商企业、个人等社会力量投资农业。同时,有条件的地方或项目还可通过合资、合作等方式吸引国外资金的投入。此外,银行在保证资金安全的条件下,也应适当集中一部分资金增加对农业的投入,必要时,可以采取财政贴息的办法,以推动我市农业的尽快发展。

## (二)建立科学的投入机制

近几年,我市财政安排的支农资金虽然年年都在增加,且增幅高于同期财政支出的增幅,但由于受财政收入规模的限制,无法拿出更多的资金支持农业生产,这部分资金只能满足农业发展所需的庞大资金中一小部分需求。这就要求我们认真研究支农资金的投向问题,把有限的资金用好用活,使其发挥最佳的效用。就目前我市农业的现状和今后的发展趋势看,财政支农资金应重点向以下几个方面倾斜。

### 1、推动农业产业化进程

一家一户分散经营的小农经济生产方式与市场经济和现代化农业是不相适应的,财政支农工作中要用长远的发展的眼光投入资金,引导农民由分散经营向产业化规模经营迈进,根据各县各乡镇的自然条件和特点,因地制宜,逐步形成多门类、有特色、农工商、产供销一体化的大农业格局。近期内,可在部分县(市)选择一批重点优势项目加以扶持。

### 2、加大农业科技的投入力度

科学技术是第一生产力,农业生产的发展同样离不开科学技术的应用,财政在支农资金的投入中,要把促进农业科技进步放在重中之重的位置。一是要抓好农业科技的普及工作,让农民充分

认识科学技术对农业生产的重要作用,掌握并运用先进的农业科学技术,全面提高农民的素质。二是要为科技与农业的结合牵线搭桥,抓好先进适用的农业技术的推广转化工作,全面提高我市农业的科技化水平,力争在本世纪末使科技进步对农业发展的贡献率达到50%以上。

### 3、加强农业基础设施建设

农业基础设施是发展农业生产的物质保证。多年以来,我市财政在支农资金的使用中始终把农业基础设施建设作为重点来抓,取得了明显效果,使农业生产条件有了很大改善。但“靠天吃饭”的问题并没有根本解决,特别是农业设施老化、水土流失等问题,仍严重制约着农业的发展。农业基础设施建设投入资金量大,而回收期限又比较长,很难吸引其他资金投入。因此,财政部门必须提高认识,把这项任务承担起来,在实际工作中真正把支农资金的重点投放到农业基础设施建设上来。

4、促进农村社会化服务体系建设,加强对农业的配套服务工作,是推动农业发展的必要条件

财政部门在支农投入中,应拿出一部分资金用于农村社会化服务体系建设,完善农业生产的产前、产中、产后服务。一是要着重支持农机修理、畜牧医疗、林业和水产养殖的病虫害防治服务站点的建设,完善各种服务机构和组织,使之与生产的发展相适应。二是要着重加强信息服务体系建设。由于一家一户分散经营生产方式的制约,农民获得生产、技术、市场信息的渠道不畅,容易造成农业生产的盲目性,影响投资的回报。财政部门在资金投入中应适当拿出一部分资金投入农村信息通讯设施建设,提高农民接收信息的速度和质量,根据市场需要组织生产,提高农产品的产销率。

### 5、强化农村商品流通体系建设

以支持发展集贸市场和批发市场为中心的流通市场建设,搞活农副产品流通渠道,拓宽贸易领域,全面搞活农村商品流通。

### (三)建立严格的监管机制

近几年,我市在财力十分紧张、刚性支出不断增加的情况下,仍然保持财政支农资金的持续增长,力争最大限度地满足农业发展的需要。但在支农资金的使用中还存在许多不完善的地方,使支农资金未能很好地发挥作用。因此,加强财政支农资金的监督管理,进一步完善支农资金管理政策和制度,提高资金的使用效益,也是财政支农工作中需着重研究的问题。

#### 1、要抓好支农资金的计划管理工作

一是要搞好预算安排工作,年初做预算时,要对全年的支出情况做出统筹规划,合理安排,争取早立项,早下达,早拨款。二是要合理安排支出进度,掌握好支出节奏,努力做到全年均衡支出,及时拨付到位,确保农时需要,防止年终突击支出。三是对一些重要的投资项目,采取项目责任制办法,按项目进度情况拨付资金,并签订合同,明确责任。

#### 2、强化支农资金的使用管理

一是要对多渠道筹集的支农资金实行财政统一管理,统一调度使用,以便对资金实行总体规划,合理安排,择优投放,提高使用效益。二是要进一步完善跟踪问效制度,对投入的资金进行全过程的监督管理,确保投入的资金产生预期的效果。三是借鉴其他地区的做法,推行支农资金专款核拨制度,对重点项目专项资金实行专户管理,通过财政部门自上而下拨付到位,单位支出后再向财政部门核销。这样可以减少资金流转环节,提高资金到位率。四是实行资金到位与资金分配相挂钩,在预算安排支农专项资金时,将资金到位情况作为重要因素加以考虑,对到位率高的地方,资金安排上予以倾斜,到位率低,到位不及时,甚至截留、挪用资金的,要坚决纠正并相应扣减专项资金。

#### 3、切实加强支农周转金管理

首先,在周转金的使用上,要充分体现效益的原则,严格把握投向、立项、审批、拨款“四关”,加强项目的考察论证,确保资金投

入到那些有效益、有发展潜力、代表行业发展方向的项目中去,使投入的资金能够产生相应的效益。其次,在周转金投入过程中,要加强跟踪反馈,随时掌握投资项目的进展情况,按项目进度拨付资金,一方面能够保证资金的及时到位,一方面又能防止资金被挤占、挪用。最后,要制定强有力的制度和措施,加强支农周转金风险基金制度和回收奖惩制度,用政策手段促进周转金的回收工作,逐步建立财政支农周转金的回收,切实解决资金回收难的问题,加速资金周转。

#### 4、完善支农资金的监督检查制度

第一,要建立财政支农资金的监督网络,完善监督制度,坚持定期检查与不定期检查相结合,形成完善的监督体系,严防支农资金被挤占、挪用,并采取严厉措施,严惩挤占、挪用财政支农资金的行为。第二、建立考评、通报和奖励制度。在继续支持完善月报、季报制度的基础上,按一定的指标制定考评办法,年终进行评比,对支农资金使用管理的优秀单位,给予奖励。

#### (四)建立有效的保护机制

财政部门在支持农业发展中,提供资金上的支持只是支农的一个方面,更重要的是要从维护农业的基础地位的角度出发,制定并实施一系列保护农业生产发展和农民积极性的政策措施,为农业的长期发展创造条件。从当前和长远相结合的角度看,我市市政府与财政部门需重点在以下几个方面采取措施。

##### 1、通过法律手段保护农业资源

农业资源是农业生存和发展的基本条件,我市有着丰富的农林水草等自然资源,为农业及多种经营的发展创造了得天独厚的条件。然而,由于缺乏强有力的保护措施,使这些资源遭到了许多人为的破坏,乱占耕地、滥伐林木等现象时有发生,如不及时加以制止,将使宝贵的资源日趋减少,农业的发展进程将受到严重制约。因此,应当通过立法手段尽快制定相应的地方法规,加大执法力度,依法保护我市有限的农业资源,为我市农业的稳定健康发展



打下良好的基础。

## 2、实行经济手段与行政手段相结合,实施农产品价格保护政策

这主要应采取两手抓的方针,一方面,要健全农产品风险基金制度,在此基础上,根据农业生产状况和农产品市场供求状况,确定农产品市场保护价格,建立主要农产品的最低保证价格,切实维护农民的利益,调动农民的生产积极性。同时,也要考虑消费者的承受能力,可以对主要农产品从低征税,降低农产品成本;另一方面,要尽量降低农业生产资料的价格,控制其上涨幅度,努力促进农业资料生产企业加强管理,转换机制,通过挖潜改造降低产品成本。与此同时,要整顿农业生产资料流通秩序,减少流通环节,以稳定农业生产资料价格,降低农业生产成本。

## 3、坚决治理“三乱”,确保农民利益不受侵犯

近几年,国家、省、市先后出台了一些治理“三乱”的具体措施,取消了许多不合理的收费项目,减轻了农民的负担。但“三乱”的问题还不同程度地存在,干扰着农民的正常生产和生活。财政部门在支农过程中,应继续加大治理“三乱”的力度,坚决取缔各种非法收费,明确收费项目和标准,进行规范化管理,严格按照国家规定,把农村非税方面的负担控制在5%以内,切实保护农民的生产积极性。

### (五)建立健全的服务机制

财政部门的支农工作,不能简单地仅仅局限于资金管理的小范围,而应结合自身的特长和能力,为农业生产和农民提供多方面的服务。

财政部门是综合经济管理部门,具有联系面广,信息灵通的优势,在为农业服务中,要注意发挥这些优势,一是在提供资金支持的同时,各级财政部门要主动参与项目论证,提供资金投向、使用管理等全方位服务,为农民生产出谋划策,当好参谋,帮助农民调整生产结构,生产适销对路的产品,并以此推动农业产业结构的调