

河南财政发展探索与实践

夏清成 著

河南人民出版社

河南财政发展 探索与实践

夏清成 著

河南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

河南财政发展探索与实践/夏清成著. - 郑州: 河南人民出版社, 1999.8

ISBN 7-215-04450-5

I. 河… II. 夏… III. 地方财政-财务管理-研究-河南 IV. F812.761

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 00508 号

河南人民出版社出版发行 (郑州市农业路 73 号)

河南第一新华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 16.125 字数 388 千字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷 印数 1-10000 册

定价: 28.00 元

全国人大常委会原副委员长王丙乾同志 对《河南财政发展探索与实践》的评语

夏清成同志这本专著，是他作为河南省财政和地税部门的领导，对财税工作多年研究、探索的结晶。不仅有着很强的现实性和针对性，而且具有较高的理论水平。相信该书会给广大财税工作者提供一些借鉴和启示。

王丙乾

2002年6月10日

目 录

财源建设篇.....	1
河南财政在改革中发展.....	1
富省必须富县	
——关于提高财政补贴县自给能力的思考	10
以“两扭两创”为突破口 逐步实现财政经济良性循环	
.....	16
让一部分县先发展起来	21
扭补先换思想	27
加强财源建设 振兴河南财政	34
推荐一个好经验	
——温县粮食企业经营情况调查	45
财税体制改革后地方财源建设的方向和重点	48
重点烟叶产县要调整财源结构	54
乡镇长要会当家理财	58
“九五”迈上一个新台阶.....	62
振兴财政的必由之路	
——河南财源建设的实践和启示	69
农产区的财政困难和出路	87

体制改革篇	93
社会主义初级阶段财政的特征	93
正确把握社会主义本质	98
乡镇要“分灶吃饭”	102
在全省市长、专员座谈会上的发言	108
关于财政税收改革	114
从全局出发设计体制改革方案	121
解决体制改革中的新问题	127
地方税收工作必须服务经济建设	131
平稳步入新体制运行轨道	137
谈新时期的治税思想	142
加强地方税收体系建设	145
建立规范的省以下转移支付制度	159
进一步完善乡镇财政体制	163
当代西方发达国家经济政策走向	169
收支平衡篇	175
财政收入的增长要与经济发展相适应	175
当前河南财政经济形势	182
增加干部工资要量力而行	188
一些地方拖欠工资的原因在哪里?	195
不赞同用财政收入“一票否决”	199
关于工资问题的调查	204
河南省财政收入占国内生产总值比重变化的研究	208
关于农业特产税的两个问题	216
财政管理篇	219
实行零基预算势在必行	219
管好用好世界银行贷款	225

加强财政支农资金的管理·····	228
编制综合财政计划 增强政府调控能力·····	232
落实城镇集体企业清产核资政策·····	236
严格实行“收支两条线”管理·····	239
认真贯彻《条例》 加强预算外资金管理·····	244
肩负起国有资产管理的光荣使命·····	248
按照“约法三章”要求 整顿会计工作秩序·····	255
加强支出管理 提高财政资金使用效益·····	260
建立政府采购制度·····	266
更有效地发挥财政资金使用效益·····	269
依法管理预算外资金·····	273
队伍建设篇 ·····	280
良知、党性、责任感·····	280
财政部门的双重职责·····	283
地税工作要从队伍抓起·····	288
开发财政部门自身的“财富”·····	294
提高财政机关的工作水平·····	297
队伍建设要有长远打算·····	303
财政科研要出成果、出人才·····	306
完善培养选拔机制 激励中青年干部脱颖而出·····	309
转变作风开创地税工作新局面·····	316
向人大大会的报告 ·····	330
1993年6月10日向省八届二次常委会的报告·····	330
1994年2月28日向省八届人大二次会议的报告·····	343
1994年8月29日向省八届九次常委会的报告·····	360
1995年2月19日向省八届人大三次会议的报告·····	371
1995年6月19日向省八届十四次常委会的报告·····	391

1996 年 1 月 24 日向省八届人大四次会议的报告	403
1996 年 7 月 25 日向省八届二十一次常委会的报告	421
1997 年 2 月 16 日向省八届人大五次会议的报告	435
1997 年 7 月 21 日向省八届二十七次常委会的报告	454
1998 年 1 月 11 日向省九届人大一次会议的报告	466
1998 年 7 月 20 日向省九届四次常委会的报告	482
1999 年 2 月 1 日向省九届人大二次会议的报告	494
后记	509

财源建设篇

河南财政在改革中发展^①

1993年以来的5年间，全省国民经济持续快速发展，财政工作取得显著成绩，财政改革与发展呈现出新局面。

坚持不断地解放思想 理财观念发生了深刻转变

邓小平同志视察南方谈话和党的十四大做出关于建立社会主义市场经济体制的决定以后，各级政府财政部门解放思想，更新观念，冲破统收统支的传统理财思维定式，跳出就收支论收支、就平衡论平衡的小圈子，发展意识大为增强。各地以强烈的紧迫感和责任感，以“两扭两创”为突破口，千方百计支持经济发展，加快财源建设。眼睛向上，坐喊困难，“等、靠、要”的少了，从本地实际出发，加快自身发展，扭转财政困难局面，成为

① 这是1998年1月4日在全省财政工作会议上的讲话摘要（部分）。

大家的共识，成为各级财政工作的主旋律。财政部门全局观念增强了，自觉地服从和服务于大局，从全局观察财政，从财政观察全局，透过财政现象分析社会经济发展中的深层次问题，主动为政府提供决策参考，财政部门参与政府经济决策的能力明显提高。适应市场经济要求，依法理财的观念增强了，按照国家财税法律、法规，努力提高财政分配的科学性、公开性和透明度，积极探索实现财政管理规范化和法制化、权利与义务的关系，自觉接受社会监督，健全内部监督约束机制，把分配行为、把自己的言行置于方方面面的监督之下。坚持为民理财，克己奉公，进一步树立起财政机关顾大局、讲政策、求真务实、廉洁高效的部门形象。理财观念的这些转变，为不断深化财税改革提供了动力和思想保证。

抓住机遇，从河南实际出发确立 新财税体制的基本框架

1994年实施的新税制和分税制，是税制和财政体制的一次重大改革，干成了多年想干而没有干成的大事。全体财税干部以大局为重，创造性地执行中央的有关政策，保证了新老税制的平稳过渡和分税制体制的顺利运行。经过上下一致努力，圆满完成了争基数、保基数的目标，保证了中央利益，增加了地方财力。按照省委、省政府要求，本着“存量不动，增量微调，平稳过渡，减少震动”的原则，合理确定了省以下分税制改革方案和省对市地的税收返还基数。针对新体制运行中出现的新问题，在新老体制衔接、承包制与新税制的衔接等方面制定了一系列行之有效的政策措施。从1995年起，建立县级财政收支平衡的激励机

制，1996年，又对新体制作了进一步完善，取消县对市地、市地对省的递增上缴，一律实行定额上缴，对补助市地不再执行每年5%的递减，中央、省、市（地）本级企业增值税25%部分，省里不再参与分成，以增加地方财力。这些措施的实施，保证了新税制和分税制财政体制的顺利运行，调动了各级财政增收节支、自求平衡和消化滚存赤字的积极性，对地方经济的稳定快速发展发挥了促进作用。

适应市场经济要求，不间断地推进财政改革 财政管理水平明显提高

按照分税制财政体制和市场经济发展的总体要求，积极主动，不断探索新形势下的财政管理模式，先后出台了转移支付、零基预算和综合财政收支计划等重大改革措施，初步形成了新的财政运行机制。

——逐步实行较规范的省以下转移支付制度。我省的财政困难突出表现在县级。1994年进行分税制体制改革时，半数以上的县人均财力不足5000元，难以保证政府机构基本开支的需要。根据这种情况，从1994年起，省财政调节一部分收入增量，建立转移支付制度，采取“因素法”对一部分特殊困难的县进行转移支付。几年来，不断总结，逐年有所改进，本着公开、公正的原则，逐步完善转移支付制度，加大转移支付力度。从1997年起，新增了政策性转移支付，对综合经济实力位于全省90位之后的重点黄河滩区、老苏区和部分深山区县，一般性转移支付额达不到全省平均水平的，实行特殊的政策性转移支付，使其达到全省县均转移支付水平。1994~1997年，省财政累计对县级转

移支付 16.2 亿元，扣除中央补助，省财政实际安排 12.8 亿元，平均每年 3.2 亿元，相当于省级财力的 8% 左右，对保证地方政府的正常运转发挥了重要作用。转移支付制度的实施，规范了补助性财力的分配，促进了我省分税制体制的平稳运行。

——积极探索零基预算编制办法。实行分税制财政体制后，各级财政部门更加重视财政支出管理，不少市地对预算编制方式进行了改革，收到了良好效果。从 1996 年起，省本级对支出管理废止了延续多年的基数法，实行了零基预算编制办法。部门预算按机构改革方案确定的各单位编制内实有人员和国家规定的工资标准，核定个人经费；按单位的职责范围和工作性质，把财政供给的行政事业单位划分为十大类别，分别确定人均公用经费定额；在保证人员经费和公用经费的基础上，按照全省国民经济和社会发展规划，经过认真分析、评估，按项目确定生产和事业发展专项经费。零基预算改革使部门预算管理模式的发生了重大变化，从 1996、1997 两个年度省本级预算编制和执行情况看，零基预算改革提高了预算编制的公正性、科学性，促进了支出结构调整，强化了预算约束，为《预算法》的实施准备了条件。

——加强预算外资金管理，探索实行综合财政收支计划。针对预算外资金迅速膨胀的实际情况，各级财政部门认真开展预算外资金清理检查工作，加强预算外资金管理基础制度建设，建立财政专户，实行收支两条线，预算外资金管理逐步纳入了法制化的轨道。在此基础上，不少市地实行了事业单位预算内外资金统筹安排，结合使用。1997 年，省本级完成了编制综合财政收支计划的方案设计，从 1998 年起，省级预算单位将编制包括预算内拨款和预算外收入在内的统一的综合财务收支计划，省财政据此编制综合财政收支计划，将预算内、外资金按零基预算编制办法进行统筹安排。预算外资金管理的这些改革，符合国家关于集

中财力振兴财政的总体部署，有助于提高各种财政性资金的综合使用效益。

——实施《两则》、《两制》，支持企业改革。1993年实施的《两则》、《两制》，把各种所有制和各种经营方式企业的财务活动全部纳入到企业财务通则的调节范围，统一了不同性质、不同行业企业的财务制度；在统一规范，保证不同行业、不同企业会计信息统一性的前提下，改变了原会计制度对企业统得过死、过细的做法，允许企业根据自身的实际情况，自主设计会计核算程序，使企业会计核算能够更好地适应市场经济发展的需要。《两则》、《两制》的实施是我国会计管理模式的一次根本性变革，标志着会计核算体系基本实现与国际接轨，为全面推进企业改革，发展社会主义市场经济提供了基础条件。几年来，各级财政积极支持国有企业抓大放小、优化资本结构试点、增资减债、减员增效等各项改革措施的实施，积极推进城市住房制度、医疗保险改革，为建立社会保障制度提供财力支持，促进了经济发展和社会稳定。

财源建设取得显著成就， 财政收入大幅度增长

5年来，各级财政部门始终把财源建设放在财政工作的首位，以“两扭两创”为突破口，坚持抓财源建设不动摇。各级财政部门运用财税政策，支持各种经济成分共同发展，财源基础不断壮大，财源结构有所改善，财政收入持续稳定增长。全省财政收入按老口径计算，由1992年的104亿元增加到1997年的300亿元，增长188.5%，年均递增23.6%。县级收入由1992年的44.6亿元增加到1997年的143.1亿元，年均递增26.3%。县级

收入在全省收入中的比重由 1992 年的 42.8% 提高到 1997 年的 47.9%，提高了 5.1 个百分点。1997 年，县均收入规模达到 12338 万元，比 1992 年的 3776 万元增加 8562 万元，亿元县（市）达到 66 个，比 1992 年增加 62 个，有 15 个县（市）老口径收入预计超过 2 亿元。

财政状况有所改善，对改革开放 和经济建设的财力支持不断增强

在财力增加的基础上，全省财政支出规模扩大，由 1992 年的 116.5 亿元增加到 1997 年的 283.6 亿元，年均递增 19.5%。随着收支规模的扩大，各级政府对改革开放和经济建设的财力支持不断增强。5 年来，全省累计安排基本建设支出 55.2 亿元，支持了新郑机场、中原乙烯、石漫滩水库重建、大功、三义寨引黄工程、槐扒提水工程、河南博物院等重点项目建设；安排挖潜改造支出 63.9 亿元，有效地支持了企业技术进步；支农支出累计达到 92.1 亿元，重点支持了农业综合开发、粮食自给工程和农业科技进步等，改善了农业生产条件，促进了农业和农村经济的发展；积极筹集资金，支持教育事业，5 年间用于教育事业的支出达 218.1 亿元，支持了“国家贫困地区义务教育工程”、“普九扶持工程”等基础教育以及高等教育事业的发展。5 年来，共签约世行贷款项目 12 个，利用世行贷款 10.5 亿美元，实际使用 7.5 亿美元，为 20 个政府间贷款和亚行贷款项目提供担保，担保金额达 4.6 亿美元。争取新郑机场、安新高速公路、鸭河口电厂等利用国外贷款项目进口设备免征进口关税 13.1 亿元，有力地支持了我省开放带动战略的实施。5 年来，全省财政连年实现

收支平衡，并消化以往年度滚存赤字 5 亿多元，消化粮食企业 1991 年度前政策性财务挂账 18.4 亿元，多数地方财政状况开始有所好转。

国有资产管理逐步走上规范化的轨道

几年来，全省各级国有资产管理部门围绕国有资产保值增值，认真履行产权管理职责，完成了全省国有企事业单位的清产核资工作，摸清了国有资产家底。先后完成了 3.6 万多个国有企业和行政事业单位的产权登记工作，明确了国有资产的使用和占有责任。对全省 8000 多个单位进行了国有资产评估，为企业改制、改组提供了价格依据。进行了国有资本营运改革试点，为进一步深化国有资产管理改革，促进国有资产的流动和重组，发挥国有资产使用效益奠定了基础。

财政干部素质提高,财政 机关形象明显改善

各级财政部门认真学习邓小平理论，从关系改革成败的战略高度出发，增强干部队伍建设的责任感和紧迫感。几年来，采取与有关院校共同举办研究生班、选送业务骨干到高校学习培训、干部轮岗、挂职锻炼等措施，提高干部的理论素质、业务能力和管理水平。尊重知识，尊重人才，破除论资排辈观念，注重对年轻干部的选拔、培养和使用，全省财政干部队伍的年龄和知识结构发生了重大变化。从省厅机关来看，处级干部中，平均年龄

41岁，其中本科生占31%，研究生占38.5%，形成了一支政治素质较高、业务能力较强的干部队伍。全省各级财政部门坚持两个文明一起抓，在业务建设取得较大成就的同时，精神文明建设也取得了丰硕成果。截止到1997年6月，全省财政系统有34个单位被命名为省级文明单位，有63个单位被命名为市级文明单位。

过去的5年，是财政工作不平凡的5年。是财税改革取得突破性进展，基本确立新财税体制框架的5年；是财政收支规模不断扩大，财政实力不断增强，县级财政状况发生明显变化的5年；是财政干部建设取得显著成效，精神文明建设迈上新台阶的5年。总之，过去的5年，是全省财政系统广大干部职工高举邓小平理论伟大旗帜，努力把握大局，不断开拓创新，使全省财政工作发生深刻变化的5年。回顾全省5年来的财政工作，有以下几点值得总结：

——转变观念是基础。5年来全省财政工作取得的成就，说到底是不断解放思想、转变观念带来的。观念的转变提高了我们贯彻中央和省委、省政府决策的自觉性，增强了推进改革的主动性和预见性，激发了开拓创新精神，为顺利实施各项改革奠定了思想基础。

——深化改革是动力。正是抓住了国家进行税制、分税制改革和建立社会主义市场经济体制的重大历史机遇，不失时机地推进各项财政改革，从而赢得了工作的主动性。没有改革的推动，全省财政工作就没有今天的成就。

——财源建设是根本。实践证明：只有坚持不懈、因地制宜地抓好财源建设，不断壮大财源基础，才能实现财政状况的好转和财政经济的良性循环。

——队伍建设是保证。人是决定的因素。只有以人为本，从

从严治队，努力提高干部队伍的政治、业务素质，做到上下一心，政令畅通，才能卓有成效地推进各项财政工作。

在回顾5年来全省财政工作的成就时，我们必须清醒地看到，我省财政仍面临着严重困难。尽管几年来地方财政收入有较快增长，我省人均财力和人均支出水平在全国的落后状况并没有明显改观。不少县由于经济总量小，收入水平低，收入的增长赶不上支出的增长，财政仍然十分困难。国有企业经济效益水平低，除少数重点骨干企业外，面上多数国有企业总体效益不好，制约着财政收入增长的后劲。预算约束弱化的现象仍然存在，预算外资金和部分非税收入缺乏有效的监管机制，截留坐支、挪用浪费现象时有发生。少数地方依法理财观念淡薄，收入管理不够规范，一些企事业单位会计工作秩序混乱，财务监督松弛。这些问题都需要通过深化改革、加快发展切实加以解决。