

主 编 何 晞
副主编 靳黎民 郭宏震 时文彦

财政政策的

理论与实践

——
河南省2006年度财政优秀调研成果论文集



中国财政经济出版社

财政政策的理论与实践

——河南省 2006 年度财政优秀
调研成果论文集

主 编 何 晞

副主编 靳黎民 郭宏震 时文彦

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政政策的理论与实践: 河南省 2006 年度财政优秀调研成果论文集/何晞主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0795 - 7

I. 财… II. 何… III. ①财政政策 - 中国 - 2006 - 文集②地方财政 - 河南省 - 2006 - 文集 IV. F812.0 - 53 F812.761 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 098231 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

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

880 × 1230 毫米 32 开 20 印张 476 000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 500 定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0795 - 7 / F · 0647

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

近年来，河南省财政科研部门紧紧围绕河南省委和省政府的战略部署，立足于河南实际，着眼于财政改革与发展中的热点难点问题，深入开展调查研究，完成了一大批优秀科研成果，对河南省财政改革与发展进行了深入的理论探索，提供了重要的决策参考。随着中原崛起战略的逐步实施，河南经济社会发展已驶入快车道，做好财政科研工作，对促进河南省财政工作科学化、精细化管理，提高财政管理水平，构建和谐中原，促进中原崛起具有重要意义。

河南省财政发展质量不断提高，财政实力显著增强，财政科研地位和作用不断加强。2006年河南省财政收入持续快速增长，财政支出保障更加有力，财政收入结构不断优化。全年全省财政一般预算收入完成679.2亿元，比2005年增长26.3%；全省财政一般预算支出完成1140.1亿元，比2005年增长29%，支出总量在全国排名第七；税收占一般预算收入的比重为69.5%，比2005年提高了1.5个百分点，扭转了2001年以来持续下降的趋势。在财政发展水平不断提高的同时，2006年的财政科研工作也卓有成效，促进了财政管理和决策水平的提高。财政科研是财政工作的重要组成部分，财政改革与发展所取得的成绩凝结着各级财政科研人员的心血和汗水。2006年财政科研紧紧围绕财政中心工作开展各项调研活动，推动了财政理论探索和实践创新，为财政和重大决策科学化提供了理论支持和参考依据。财政体制改革、县乡财政管理、电子化政府采购、促进新农村建设的财政政策等研究成果，对财政部

门理清工作思路，转变理财观念，提高理财水平产生了积极作用。

全省各级财政科研部门，扎实地开展理论研讨和调研活动，成果质量不断提高。财政改革与发展离不开财政科研，财政科研必须服从于和服务于财政改革与发展。十几年来，河南省财政厅每年都根据财政改革的中心任务和工作重点，制定《河南省财政调查研究工作方案》，各级财政科研部门紧紧围绕该方案要求，深入实际调查研究，形成不少有分量、有价值的研究成果，发挥了政策参谋咨询作用。

本书是河南省财政系统 2006 年度财政优秀调研成果论文的集粹，调研课题内容涉及财政政策研究、财政体制与县乡财政、新农村建设和财政管理等四个方面。这些研究成果对于进一步理清工作思路，转变理财观念，制定和完善财政政策，推动财政改革和发展等都会产生积极作用。

为进一步扩大影响，提高成果的转化，增强经济效益和社会效益，我们把 2006 年度的优秀调研成果汇编成册，供大家学习参考。

由于编者水平有限，本书难免有不妥和不完善之处，敬请读者批评指正。

编 者

2008 年 3 月

目 录

第一篇 财政政策研究

财政支持企业自主创新的政策和措施探讨

..... 河南省财政厅科研所课题组 (3)

河南省财政支出结构调整的相关问题分析

..... 河南省财政厅行政政法处课题组 (19)

关于河南省税收占财政收入比重不高的原因分析及对策建议

..... 河南省财政厅税政与条法处课题组 (27)

安阳市财政收入结构优化和质量提高问题研究

..... 安阳市财政局课题组 (38)

增强企业自主创新能力的财政政策研究

..... 郑州市财政局课题组 (62)

发挥财政职能 促进资源型城市转型

..... 焦作市财政局课题组 (76)

支持企业自主创新体制与财政政策研究

..... 洛阳市财政局课题组 (85)

第二篇 财政体制与县乡财政

关于县乡财政困难的实证分析

..... 河南省财政厅预算处课题组 (111)

加强农村税费改革监管 深化农村改革

..... 河南省农村综合改革办公室课题组 (132)

关于尝试编制政府投资预算的思考

..... 河南省财政厅经济建设处课题组 (155)

进一步深化县级财政国库集中支付改革问题的思考

..... 河南省财政厅国库处课题组 (173)

推进省以下财政体制改革研究

..... 河南省商丘市财政局课题组 (185)

关于稳步推进省直管县财政体制改革的思考

..... 周口市财政局课题组 (203)

实行“省直管县”财政管理体制改革的理论与实践研究

..... 商丘市财政局课题组 (213)

深化部门预算改革问题研究

濮阳市财政局课题组 (227)

县域经济发展问题研究

三门峡市财政局课题组 (242)

深化基层国库管理制度改革问题研究

..... 鹤壁市财政局课题组 (256)

第三篇 新农村建设

促进新农村建设的财政政策研究

..... 河南省财政厅科研所课题组 (269)

建立粮食主产区农民持续增收的长效机制研究

..... 河南省财政厅农业处课题组 (285)

建立对种粮农民补贴长效机制的调查与研究

..... 驻马店市财政局课题组 (303)

新型农村合作医疗实施方案设计研究

..... 河南省财政厅社保处课题组 (318)

建立全民基本社会保障制度 根本解决农村社保难题

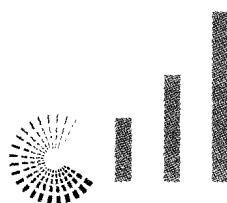
..... 河南省财政厅农税局课题组 (335)	
发展河南农业经济的财政政策研究	
..... 河南省财政厅科研所课题组 (345)	
利用国外贷款加快河南省农村生态能源建设问题研究	
..... 河南省财政厅项目办课题组 (363)	
关于南阳市财政局支持社会主义新农村建设的情况调查	
..... 南阳市财政局课题组 (379)	
关于支持社会主义新农村建设的财政政策的调研报告	
..... 平顶山市财政局课题组 (391)	
扩大公共财政覆盖农村范围研究	
——开封市农村公路建设存在的问题及对策	
..... 开封市财政局课题组 (406)	
新农村建设与农村工业化关系研究	
..... 项城市财政局课题组 (417)	
关于固始县农村新型合作医疗制度建设的调查研究	
..... 固始县财政局课题组 (425)	

第四篇 财 政 管 理

河南省电子化政府采购需求分析与对策研究	
..... 河南省财政厅政府采购处课题组 (441)	
河南省债务预警指标研究 河南省财政厅债务处课题组 (450)	
浅谈对财政部门加强地方金融企业财务监管的几点思考	
..... 河南省财政厅金融贸易处课题组 (466)	
关于预防和治理政府采购领域商业贿赂行为的调研报告	
..... 中共河南省纪委驻财政厅纪检组课题组 (478)	
高等教育介入资本市场问题研究	
..... 河南省财政厅科教文处课题组 (490)	

河南省 2004 年度探矿权采矿权使用费和价款支出绩效评价报告	
.....	河南省财政厅资产管理处课题组 (511)
财政供养人员问题浅析	
.....	河南省财政厅国库支付局课题组 (524)
规范非税收入征管问题研究	
——河南省非税收入征管情况调查	
.....	河南省财政厅监督检查处课题组 (536)
河南省财政干部教育现状及对策研究	
.....	河南省财政厅干部教育中心课题组 (551)
政府非税收入管理问题研究	
.....	河南省财政厅综合处课题组 (567)
我国行政成本管理问题研究	
.....	三门峡市财政局课题组 (584)

附件一：河南省财政厅关于印发《2006 年河南省财政调查研究工作方案》的通知	
豫财办科〔2006〕3 号 2006 年 4 月 3 日	(601)
附件二：河南省财政厅关于 2006 年度河南省财政调研成果评比结果的通报	
豫财办科〔2007〕5 号 2007 年 7 月 4 日	(621)



第一篇

财政政策研究



财政支持企业自主创新的 政策和措施探讨

河南省财政厅科研所课题组

科技创新是一个国家和地区综合竞争力的根本所在，是经济社会发展的决定性因素。河南省要完成全面建设小康社会的历史性任务，实现中原崛起，必须把企业自主创新作为调整产业结构、转变经济增长方式、实现科学发展的中心环节。财政作为实施宏观调控的重要职能部门，在提高河南省企业自主创新能力、建设创新型河南的进程中，担负着重要职责。本文针对河南企业自主创新能力的现状和存在的问题，提出财政支持企业自主创新的政策建议。

一、河南省支持企业自主创新的财税政策

由于企业技术创新存在明显的外部性特征，大多数企业并不能独占研究开发活动所产生的全部收益，使得社会所得的边际收益是私人部门和公共部门的边际收益之和，来自研究开发的社会收益远远高于私人企业所得到的私人收益，单纯依靠市场、技术创新收益的溢出效应得不到社会的补偿。因此政府应该介入其中，通过财政政策弥补企业技术创新，从而提高企业对技术创新的投入。财税支持企业自主创新包括财政支出政策和税收政策。

(一) 主要财政支出政策

1. 财政拨款和补贴

财政科技拨款主要有科学事业费、科技三项费用、科学基本建设支出、科学部门离退休支出、地质勘探费等。据统计数据显示,“十五”期间,河南省财政用于科技拨款的预算资金达到 51.41 亿元,占生产总值比重 0.14%,占国家财政总支出的比重为 2.01%。其中,科技三项费用为 30.74 亿元,占全部财政科技拨款 59.8%;科学事业费为 16.18 亿元,占 31.5%,其他科技研究拨款费用为 4.48 亿元,占 8.7%。

2. 高新技术贷款贴息优惠政策

由于技术创新属于高投入、高风险、高收益的技术经济活动,商业银行一般不愿意为企业技术创新提供外部资金支持。企业创新资金缺乏,阻碍了技术创新的进一步发展。因此,河南省 1999 年起设立高新技术产业化重点项目贴息资金。贴息资金由省财政预算专项安排,用于经省级认定的高新技术产业化重点项目在产业化过程中实际发生的贷款贴息。

3. 建立企业自主创新资金

2006 年,河南省成立企业创新专项资金,支持企业开展自主创新,主要用于支持全省 100 户重点企业及 50 户成长性企业。资金的使用采用公开招标的方式确定支持项目。要求申请项目企业拿出销售收入的 2% 以上作为技术开发研究费用。项目单位所在地的地方政府安排资金与省、企业创新资金配套。资金用于企业研发活动中的引进专家费、关键仪器设备购置和租赁费、试验材料费、委托开发费、鉴定验收费等。

4. 财政注资建立风险投融资公司

风险投资是科技成果转化和高新技术产业化的重要孵化器,是促进中小企业创新的有效金融工具。为了拓宽高新技术企业和项目

的融资渠道，河南省政府 2000 年出台了《关于建立河南省风险投资机制的若干意见》，注资成立了河南省高科技创业投资股份有限公司，以适应高科技产品开发的高风险对资金的需求，建立高新技术风险投资机制。

（二）主要税收政策

现行对于科技创新的税收扶持政策体系，是从 20 世纪 80 年代开始，经过十几年修改完善而形成的，2006 年科技大会后又加大了政策扶持力度。作为地方财税部门，河南省依照统一的税收政策，具体实施了国家鼓励企业科技创新的税收优惠和减免政策。总的来看，扶持体系分成几个方面：

1. 鼓励高新技术企业发展

对郑州市、洛阳市两个国务院批准的高新技术产业开发区内的企业以及外资高新技术企业、新办软件企业和集成电路企业，实行优惠的企业所得税政策。

2. 鼓励高新技术产品的生产和制造

生产列入国家高新技术产品目录产品的，所需的机器设备在进口环节可以免征关税和进口环节增值税；企业出口列入高新技术产品出口目录的产品，给予较高比例的出口退税率；增值税一般纳税人销售其自行开发生产的软件产品、集成电路设计产品，实际税负超过比例的部分即征即退。

3. 鼓励企业自主创新和技术改造

凡是企业所得税纳税人有研发投入的，都可以按当年实际发生的研发费用的 150% 抵扣所得税，抵扣不足可在五年内享受结转；研发用的单台设备，价值在 30 万元以下的，可以一次性在税前扣除。

4. 鼓励科研成果产业化和科学技术推广应用

对单位和个人从事技术转让、技术开发业务和相关的技术咨询

询、技术服务等取得的收入免征营业税；企事业单位的技术转让，以及有关的咨询、服务、培训所得额，年净所得 30 万元以下的暂免征所得税。

二、财政支持企业自主创新存在的问题

改革开放以来，经过不断调整完善，形成了一整套支持科技创新的财税政策体系，促进了企业科技进步。但是从财税政策效用，以及现有科研机构存量资产的利用、国有企业科技创新能力培育等方面看，政府财政在支持企业自主创新方面还存在一些有待改进的薄弱环节。

（一）财政投入综合效益欠佳，对社会资金的引导不足

1. 科技投入分散，规模效益较差

长期以来，有限的财政高科技资金使用分散，不能集中资金研究开发档次高、价值大的科技成果，在商品化、产业化阶段也难以形成规模经济。据统计，河南省每年取得的两千多项专利，仅有两成左右转化为成果，科学技术对经济增长的贡献率 44%，远低于发达国家 60%—70% 水平。

2. 财政投入相对不足，示范带动作用不强

在河南省目前情况下，企业技术创新投入中很大部分靠政府财政支持。由于河南省财力薄弱，财政科技投入占生产总值的比例长期徘徊在 0.13%—0.14% 之间，不及全国平均水平 0.38% 的一半，与发达省份的水平相差更远。

3. 政府投入总体效益不佳，引导社会投入规模较小

2004 年科技活动经费支出占生产总值的比重为 1.18%，与全国平均水平 2.64% 相比，低 1.46 个百分点。在发达国家，从基础研究到技术开发再到产业化，投资的比例是 1:10:100，而河南省

仅为 1:0.7:100。一国发展高科技产业要求 R&D 投入占 GDP 比率达 3%，2005 年河南省这一指标仅为 0.56%（我国 0.7%）。河南省 R&D 投入明显不足，其中政府投入的还不到全部的 40%。

（二）科技创新的税收优惠管理不规范，政策的激励和调节作用发挥不充分

1. 税收优惠目标过于宽泛，政策导向作用不清晰

目前的税收优惠政策目标是多极的，仅经济发展目标而言，就有促进科技进步、优化产业结构、协调区域经济发展、吸引外商投资、扩大商品出口、推动经济可持续发展等不同内容。按照促进科技进步要求，加工工业要享受较多的税收优惠，而按照产业政策目标要求，第二产业中的加工工业得到的税收优惠最少。在多目标同时存在并且彼此存在一定的交叉时，要实现政策的预期目标，掌握不同政策手段的优先顺序至关重要。由于复合政策目标不可避免地有互相抵消的作用，从税收优惠上向外界传递的政策导向是模糊不清的，微观市场主体很难辨清政府在某一时刻的真实意图。

2. 税收优惠政出多门，缺乏统一协调管理

虽然税法制定权高度集中，但从实际执行来看，几乎各层级的政府都或多或少地制定了部分支持科技创新的税收优惠项目。全国人民代表大会及其常务委员会、国务院、财政部、国家税务总局、海关总署、国务院关税税则委员会等也制定了部分税收优惠规定。科技创新的税收优惠目标很难统一地贯彻执行。从管理来看，有关项目的审批、项目执行情况的检查、项目最终效益的评价、相关数据的统计发布等，都没有形成统一规范的一整套制度，使科技税收优惠处于放任自流状态。

3. 优惠政策实施责权不统一，税收优惠管理松弛

尽管税收优惠属于另外一种意义的财政支出，但税收优惠并没有纳入财政预算管理，各级政府对此很难进行有效控制。由于管

理主体无需承担决策失误的责任，极易诱发随意决策行为。同时，松懈的管理也不利于各方对税收优惠决策与执行的监督，很难保障预期目标的顺利实现。

4. 所得税优惠不尽完善，促进企业创新力度有限

(1) 优惠对象不尽合理。现行所得税的税收优惠主要是对已形成科技实力的高新技术企业以及已享有科研成果的技术性收入实行优惠，即事后鼓励；而对技术落后、急需进行技术更新的企业以及正在进行科技开发的企业缺乏鼓励措施，忽视了事前扶持。

(2) 对科技风险投资和科技成果产业化的扶持方面缺乏力度。在现行税收优惠政策中，还没有直接针对风险投资业的税收优惠。

(3) 优惠政策不平等。现行税制对在经济技术开发区内的企业规定了税收优惠措施，而区外的高新技术企业则不享受优惠。

5. 增值税进项扣税限制多，科技投入激励不足

(1) 购入先进设备不能抵扣，影响企业技术进步。现行生产型增值税对企业购进的固定资产所含的已征税款和企业引进先进技术发生的技术性费用所负担的税款均不能作为进项税额扣除，不利于企业技术进步。

(2) 研发等间接费用抵扣受限，削弱企业创新动力。企业在进行技术创新时，以研究开发费、技术开发费、购入的专利权和非专利技术等为主的间接费用比例过大，而这些间接费用一般不能使用增值税专用发票，不能进入进项税额进行抵扣，增加了企业的税负。

(3) 内外资企业抵扣不平等，限制国内企业科技创新。外商投资企业在投资总额内进口的机器设备在进口环节可以免征增值税。据测算外商投资企业从国外进口的机器设备占现有机器设备80%以上，个别企业达到95%以上，这就造成外商投资企业已经基本享受到了消费型增值税这个制度的待遇。