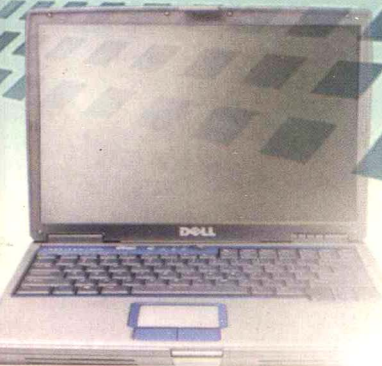


地方财政理论探索与实践

钱英文 主编



甘肃文化出版社

地方财政理论探索与实践

主 编 钱英文

副主编 柳延福 蓝秉勤

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政理论探索与实践 / 钱英文主编. —兰州:
甘肃文化出版社, 2004. 8
ISBN 7-80714-015-1

I. 地... I. 钱... III. 地方财政—经济体制改革
—研究—中国 N. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 086660 号

地方财政理论探索与实践

钱英文 主编

责任编辑: 王 俊

装帧设计: 郭秋华

出版发行: 甘肃文化出版社
社 址: 兰州市庆阳路 230 号
邮政编码: 730030
电 话: (0931) 8454246

印 制: 张掖市河西印刷厂
厂 址: 张掖市南环路 224 号
邮政编码: 734000
发行经销: 新华书店

开 本: 850 毫米×1168 毫米 32 开
字 数: 358 千
印 张: 14.25 插页: 2

版 次: 2004 年 8 月第 1 版
印 次: 2004 年 8 月第 1 次
印 数: 1—1500 册

书 号: ISBN 7-80714-015-1

定价: 25.00 元

(如发现印装错误, 请与印刷厂联系调换)

编 审 委 员 会

主 任：钱英文

副主任：柳延福 傅万珍 廖永宏

高忠文 张向阳 蓝秉勤

委 员：（按姓氏笔划排列）

毛应学 王 昉 任建安

刘德贵 孙志东 吴康宁

张 文 张海霞 李全年

李雨时 李鸿萍 陈继勇

孟景文 柳延福 唐小勇

袁 强 钱英文 高忠文

梁顺海 傅万珍 傅吉明

蓝秉勤 廖永宏 戴雪峰

主 编：钱英文

副主编：柳延福 蓝秉勤

编 务：刘德贵 李雨时

服务项目培植财源
依法理财促进发展

田宝忠题 二〇〇四年八月

加强财务管理研究
探索财源建设之路

何振中

二〇〇〇年八月

序

甘肃省财政厅厅长 苏志希

调查研究，是我们党历来提倡的工作作风。毛泽东同志在 1961 年 3 月 23 日的中央工作会议上指出：“要有正确的措施，就要做调查研究工作。”“正确的政策只能从实际经验中产生，只能来源于调查研究。”我们党一直坚持的“实事求是”的工作作风，实际也是强调了要调查研究。财政是国家职能的重要组成部分，在全面推进小康社会建设的伟大事业中，财政部门肩负着非常重要的责任。

随着我国经济体制改革的逐步深化，具有中国特色的社会主义市场经济体制正在逐步完善，与之相适应，作为其重要组成部分的财政管理体制也进行了一系列重大改革。以完善税制、规范政府间财政分配关系、建立公共财政等为主要内容的财政改革正在深化，中央与地方、地方各级政府间的分税制财政管理体制日趋规范。特别是近几年，部门预算、政府采购、财政国库管理制度等方面的改革，是财政管理体制的又一次革命。根据国外的经验，这些改革必将最终推进政府行政管理方式的改革。财政支出管理制度的改革涉及方方面面，关乎政府行政所服务对象的切身利益，如部门预算，需要将各项支出不断细化，让人们能够了解纳税人的钱被用到了什么地方、是

否合理；而建立社会主义保障制度，是为经济社会事业的健康、稳定发展提供保障等等。财政支出关系到最广大人民群众的利益，科学合理的管好用好财政资金，是一项非常重要而神圣的职责。因此，大兴调查研究之风，开展深入细致的调查研究，对过去的管理方式、管理制度进行深入分析，掌握第一手资料，提出改革的办法，推进建立公共财政，提高财政管理水平，为促进经济社会各项事业发展服务，是新时期财政工作的重要职责。

近年来，张掖市的财政改革搞得比较好，也非常重视财政研究工作，善于借鉴和运用新的财经理论，以此指导和推动财政改革，取得了明显的成效。如乡镇财政收入上台阶工程、财政“两项”改革、“零户统管”、预算、国库管理制度改革等工作开展得有声有色，财政管理水平不断提高。全市各级财政部门更是把财政研究作为一项重要工作常抓不懈。市财政局紧紧抓住中央和省上财政经济政策动态，紧密结合张掖财政经济工作的实际，围绕财政中心工作，以建设稳固、平衡、有后劲的张掖财政为目标，每年都确定一些重点研究课题，广泛开展了财政理论、财政政策和财政实践的研究和探索，特别是在财政改革的有关政策、理论创新、实践等方面进行了许多有益的探讨，工作扎实有效，对进一步加快张掖财政改革步伐，不断提高张掖财政管理水平发挥了很重要的作用。这次，他们将近几年的研究成果汇集成册，编印出版了《地方财政理论探索与实践》，这是一件非常有意义的工作，书中汇集了2000年到2003年张掖财政系统的重点研究成果，

内容涉及区域经济发展与财源建设、预算管理制度改革、社会保障机制和政府采购机制建立、农村税费改革等方面。书中所提出的许多方面的观点、思路，既来自于市、县、乡财政工作实际，又有理论方面的提纯，符合当前及今后一段时间的财政工作方向，具有较强的可操作性和借鉴作用。当然有些观点还需要再探讨、再研究，有些思路还需要再梳理，有些方面还需要作更细、更深入、更持久的研究，譬如如何解决县乡财政困难的问、如何支持区域经济社会协调发展的问题还需要进行深入研究等。

甘肃是一个欠发达省份，财政工作面临许多困难，很多地方需要我们认真研究分析，从实际出发理清思路、找出对策。我认为，搞好调查研究工作，就是一个非常有效的办法。在这方面，张掖财政部门为我们做出了榜样。如果我们各级财政部门都多做一些这方面的工作，多研究国家的财经政策、多调查了解基层的实际情况，有针对性地提出措施、办法，对全省财政管理水平的提高一定会有很大的帮助。财政是国家宏观调整的重要手段，它与经济社会发展有着密不可分的联系，财政研究工作涉及的领域也十分广泛，需要研究的内容很多。我相信，只要我们不断地、深入地进行调查研究，籍以推动财政管理制度改革的不断深入和财政管理水平的不断提高，甘肃的财政事业就会得到更大的发展。

目 录

工作研究

突出发展主题 创造性地做好张掖财政经济工作	(3)
发挥财政职能作用 促进西部大开发战略实施	(11)
维护好改革发展稳定的大局做好新时期的地方财政工作	(21)
认真实践“三个代表”切实搞好财政工作	(28)
张掖市财政系统干部队伍现状分析及对策研究	(34)
张掖地区财政风险成因及对策	(50)
民族地区财政经济问题研究	(64)
县乡欠发工资问题成因与对策	(73)
张掖地区财政发展有关问题探讨	(85)
强化财政监督 促进经济发展	(106)
张掖市国有资产管理体制改革初探	(112)

财源建设

全市财政收入占 GDP 比重的现状分析与对策 (1994—1999 年)	(127)
全市财政收入占 GDP 比重的现状分析及对策 (1999—2002 年)	(144)
加快改革逐步实现财政经济的良性发展	(163)
当前我区财政支农现状分析及发展对策的思考	(175)
财源建设现状及加快发展的政策措施	(199)
公共财政体制下的财源建设	(207)

张掖地区农业产业结构现状及调整思路 and 措施·····	(218)
总结经验开拓创新大力培植农业财源·····	(229)
立足区域优势做大经济“蛋糕”壮大财政实力·····	(239)
乡镇财政困难问题及对策研究·····	(251)

预算管理

省以下财政体制改革问题研究·····	(267)
建立财政国库集中收付制度的探讨·····	(281)
实行定员定额标准体系管理 积极推进部门预算改革规范化进程 ·····	(290)
规范预算外资金管理的探讨·····	(300)
深化收支两条线改革进一步推进综合财政预算·····	(309)
改革收费管理实行综合预算·····	(322)
关于规范政府采购制度的几点思考·····	(332)
整章建制规范运作 ——论构建规范政府采购制度的对策思路·····	(341)
推行零户统管办法不断提高乡镇财政管理水平·····	(350)

社会保障

张掖市完善社会保障制度有关问题探讨和建议·····	(361)
建立和完善养老保险基金平衡机制问题探讨·····	(373)

农村税费改革

关于推进农村税费改革确保义务教育发展的调查·····	(385)
深化农村税费改革努力实现三个确保·····	(390)
农村税费改革中的难点问题及对策研究·····	(404)

他山之石

香港的经济、税制与财政·····	(415)
赴河北省石家庄、衡水两市考察情况报告	
——财政体制建设部分·····	(422)
赴河北省石家庄、衡水两市考察情况报告	
——国库集中支付改革·····	(432)

工作研究

突出发展主题 创造性地做好张掖财政经济工作

张掖市财政局局长 钱英文

摘要：市委一届四次全委扩大会议提出了狠抓项目建设，深化国有企业改革，全力推进三大战略，全面建设小康社会的战略目标，对于进一步深化财政改革，实现财政经济的良性循环，促进全市经济社会快速发展具有重要意义。财政是国家的宏观经济管理部门，其资源配置、宏观调控、收入分配、监督管理职能都是为了经济发展服务。近年来，随着三大战略的顺利实施，我市经济呈现出强劲的发展态势，但由于经济结构不合理，反映到财政上，收入规模小、财政收入占 GDP 的比重偏低，各级财政的财力基本上用于机关事业单位职工工资发放、社会保障和维持机构的正常运转上，是比较典型的“吃饭财政”。这就要求我们必须紧紧抓住发展不放松，在“兴”字上动脑，在“干”字上下功夫，全力促进三大战略的实施，为建立稳固、平衡、有后劲的张掖财政做出积极的贡献。本文旨在通过阐述财政工作坚持“发展”第一要务思想，力求在如何加强收入征管、统筹安排财政支出和加快财政改革步伐等方面提出新的观点，取得新的突破。

市委一届四次全委扩大会议提出了狠抓项目建设，深化国有企业改革，全力推进三大战略，全面建设小康社会的战略目标，对于进一步深化财政改革，实现财政经济的良性循环，促进全市经

济社会快速发展具有重要意义。财政是国家的宏观经济管理部门，其资源配置、宏观调控、收入分配、监督管理职能都是为了经济发展服务。近年来，随着三大战略的顺利实施，我市经济呈现出强劲的发展态势，但由于经济结构不合理，反映到财政上，收入规模小、财政收入占 GDP 的比重偏低，各级财政的财力基本上用于机关事业单位职工工资发放、社会保障和维持机构的正常运转上，是比较典型的“吃饭财政”。因此，如何抢抓机遇、加快发展，千方百计把财政“蛋糕”做大，对有着特别重要的意义。这就要求我们必须紧紧抓住发展不放松，在“兴”字上动脑，在“干”字上下功夫，全力促进三大战略的实施，为建立稳固、平衡、有后劲的张掖财政做出积极的贡献。

一、紧抓发展主题，促进经济持续快速发展

省委十届四次全会和市委一届四次全委扩大会议精神的主题之一就是坚持以经济建设为中心，用发展的办法解决前进中面临的困难和问题。财政部门必须牢固树立项目意识、发展意识，充分发挥财政职能作用，积极支持经济建设。一是以工业强市为突破口，增强经济发展和财源扩张后劲。要积极支持做好“电煤钨”三篇大文章，把资源优势转化为经济优势，推动经济结构的战略性调整，壮大骨干财源。要以市委、市政府确定的重点项目为依托，积极争取利用国债投资、直接投入、财政贴息、担保、利用外国政府贷款和国际金融组织贷款等多种方式，积极引导社会各方面的资金投入我市的重点项目建设，从资金和政策上对重点项目给予大力的支持，促进项目的早日建成，发挥效益。要千方百计引进国内外实力强、知名度高、牌子亮的大企业，积极参与我市的建设发展，为经济发展注入新的活力。二是大力实施产业富民战略，筑牢基础财源的根基。要紧紧围绕草畜、制种、果蔬、

轻工原料四大主导产业，立足农产品资源优势，以项目建设为突破口，积极筛选上报财源建设项目，农业综合开发项目等，争取国家和省上的资金扶持。支持特色专用加工原料基地建设，把现有的农产品加工企业做强，特色产品做优，支柱产业做大，增强市场竞争能力，推动农村的快速发展，提高农业及农村经济对财政的贡献率。三是加快推进城镇化战略进程和旅游产业，大力发展第三产业。要认真贯彻落实国家支持小城镇发展和民营经济发展的各项优惠政策，抓好城市基础设施建设，不断完善城市功能；利用我市丰富的旅游资源优势，进一步加大招商引资力度，做大做强旅游产业，带动和促进第三产业的发展，培植一批新型财源。四是充分发挥市场机制的作用，更好地支持经济建设。市场经济条件下，财政支持经济发展，要有新的经济思想和理念，坚持有所为有所不为的原则，一方面要逐步退出竞争性领域，另一方面要切实加强对基础性、公益性以及经济发展重要领域的支持力度。要进一步深化财政投融资体制改革，充分发挥财税杠杆作用，引导银行和社会资本投入。要灵活运用市场化经营方式和运作手段支持基础设施建设和重点产业的发展，要进一步改革国有资产管理体制，促进国有资本的合理流动，为国有企业的改革和发展创造有利的外部环境和条件。

二、狠抓增收节支工作，为经济发展提供强有力的财力支持

艰苦奋斗是我们党的优良传统，也是我们必须长期坚持的作风。财政工作要始终发扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良作风，牢固树立过紧日子的思想，抓好增收节支工作，精打细算、厉行节约，管好用好每一笔财政资金，为人民当好家、理好财。

（一）强化财政税收征管。继续贯彻落实“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的工作方针，改进和强化税收征管手