

2008

YUSUAN KUAJI YOUXIU LUNWENXUAN

预算会计 优秀论文选

北京市预算会计研究会 主编

 北京科学技术出版社

预算会计优秀论文选 (2008)

北京市预算会计研究会 主 编

北京科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算会计优秀论文选. 2008/北京市预算会计研究会
会主编. —北京: 北京科学技术出版社, 2009.7

ISBN 978-7-5304-4184-8

I. 预… II. 北… III. 预算会计-文集 IV. F810.6-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第075139号

预算会计优秀论文选(2008)

主 编: 北京市预算会计研究会

责任编辑: 王 藏 韩 晖

封面设计: 樊润琴

出 版 人: 张敬德

出版发行: 北京科学技术出版社

社 址: 北京西直门南大街 16 号

邮政编码: 100035

电话传真: 0086-10-66161951 (总编室)

0086-10-66113227 (发行部) 0086-10-66161952 (发行部传真)

电子信箱: bjkjpress@163.com

网 址: www.bkjpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 三河国新印装有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16

字 数: 620 千

印 张: 38.5

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5304-4184-8/F·181

定 价: 59.00 元



京科版图书, 版权所有, 侵权必究。

京科版图书, 印装差错, 负责退换。

前 言

2008 年北京市预算会计研究会共收集论文 114 篇，经各课题组研讨交流并提交评委会评选。评委对每篇论文都给予了认真的评价，对个别文章还提出了具体修改意见。最后经评委们公开、公正的评议，评出一等奖 7 篇，二等奖 28 篇，三等奖 56 篇。

获奖论文紧扣财政改革重点、热点、难点，内容涉及预算管理、部门预算、预算会计与国库管理、行政事业财务、社会保障与新农村建设、监督与绩效等方面。论文就当前财政工作改革提出了具有前瞻性的观点与可操作性建议，值得广大财政、财务工作者学习、借鉴。为此，研究会选出一等奖、二等奖和部分三等奖论文 63 篇及 2008 年课题组重点课题论文 3 篇整理成册，以供大家参考使用。

《预算会计优秀论文选（2008）》能够顺利出版，各级领导、各位专家学者、理事、广大财会人员及各位评委给予了大力支持，在此表示衷心感谢！

目 录

第一部分 预算管理

- 关于完善和规范政府间财政转移支付制度的思考
..... 王 丹 陈淑燕 (3)
- 关于东城财政业务系统一体化建设的思考和实践
..... 侯立华 胡异峰 (东城区财政局) (15)
- 怀柔区镇乡财政运行现状分析及建议
..... 张宏宇 钟燕燕 梅云柱 (怀柔区财政局) (28)
- 高校预算管理的改革与完善
..... 李红霞 (首都经济贸易大学) (41)
- 现行预算编制与预算执行之间的几点思考
..... 李 军 (宣武区财政局) (51)
- 充分发挥公共财政的职能作用 促进经济社会又好又快发展
..... 郭瑞权 吴成刚 (密云县财政局) (56)
- 澳大利亚转移支付制度的经验与启示
..... 田希玲 (昌平区财政局) (63)
- 关于调整完善海淀区街道财政管理体制的探讨
..... 林 翳 (海淀区财政局) (74)
- 发挥财政职能作用 统筹城乡协调发展
..... 房山区财政局预算科 (80)
- 关于朝阳区落实基本公共服务均等化的几点思考
..... 郜佳丽 (朝阳区财政局) (88)

第二部分 部门预算

- 关于北京市控制行政成本问题的研究
..... 边 瑶 王亚煌 周明婵 曹维金 齐有波 (北京市财政局) (97)

对北京市市级公用经费定额标准体系建设的分析与思考	王晓红 (预算处) 王爱忠 (预算编审中心)	(106)
资产管理中的预警系统探索	王俊涛 (北京市科学技术研究院)	(118)
加强专项补助项目管理的建议	刘 敬 (北京市市政管理委员会)	(125)
以深化部门预算改革为切入点 加强财政支出管理 促进财政闭环管理机制协调发展	侯立华 鲁建华 宋 杉 (东城区财政局)	(130)
关于完善怀柔区财政专项资金管理的思考	张久利 (怀柔区财政局)	(141)
关于朝阳区基本支出财政代编的调研	王秀程 (朝阳区财政局)	(147)

第三部分 预算会计与国库管理

政府会计年度报告研究	北京市预算会计研究会课题组	(163)
北京市规范非税收入管理的调研报告	北京市预算会计研究会课题组	(197)
事业单位基建财务并入单位财务统一核算的现实分析	李中国 杨 杜 (北京市委办公厅财务处)	(210)
浅谈对国库管理制度改革的理解与体会	王希军 刘 君 (北京市工商行政管理局计划财务处)	(216)
关于进一步深化我市公务卡制度的思考	李朝旺 于润香 (北京市监狱管理局)	(224)
对公务卡试点工作分析及制度推进的相关建议	赖和慧 (北京市审计局财务处)	(232)
学校非税收入收缴管理制度改革存在的问题与建议	北京市教育委员会课题组	(238)
事业单位会计制度存在的问题及其改革研究	李 森 付丽娜 (北京人民广播电台)	(245)

完善财政授权支付改革的几点思考	
..... 侯立华 朱 燕 白 亮 张力航 (东城区财政局)	(254)
对完善西城区公务卡制度建设的思考与建议	
..... 李丽华 (西城区财政局)	(263)
新财政预算管理体制下政府会计改革问题研究	
..... 黄 雁 (丰台区财政局)	(273)
门头沟区教育会计核算中心运行情况调查报告	
..... 高振玲 周秀勇 王 焱 (门头沟区财政局)	(283)
关于门头沟区公务卡结算改革的调查报告	
..... 李占国 安 斌 刘 飏 (门头沟区财政局)	(295)
加强行政事业性收费管理问题研究	
..... 班 毅 燕 英 (北京市财政局综合处)	(303)
健全财政总预算会计核算体系的改革构想	
..... 何宏利 (北京市财政局国库处)	(312)
非税收入管理问题初探	
..... 大兴区财政局预算科	(321)
浅议财税库银横向联网模式下的国库风险防范	
..... 赵 清 吴德军 牛佳音	
(中国人民银行营业管理部国库处)	(327)
政府收支分类改革后决算分析方法研究	
..... 李继辉 桂 宏 吴 琼 张时飞	
(北京市财政局国库处)	(334)

第四部分 行政事业财务

浅谈行政事业单位集中财务管理	
..... 钟 铨 程焕玲 (北京市发展和改革委员会)	(343)
探索开发民政事业财务统计管理网络系统 深入推进财务统计科学管理	
..... 房 波 陈根立 (北京市民政局计划财务处)	(349)
我国高校财务管理模式的选择——一个研究框架	
..... 北京工业大学课题组	(356)
关于推进统一预算会计管理平台 加强财政精细化管理的思考	
..... 马祥伟 段丽娜 张久亮 (北京市财政局预算处)	(366)

第五部分 社会保障与新农村建设

- 北京市农村部分计划生育家庭奖励扶助制度评估报告
..... 乔运通 赵永建 (北京市财政局教科文处) (379)
- 关于平谷区银政支农现状及改进建议
..... 孙 杰 李向云 (平谷区财政局) (393)
- 民生财政应正确处理的几个关系
..... 张亚东 刘来吉 (密云县财政局) (400)
- 让公共财政的阳光更好地普照民生
..... 张亚东 (密云县财政局) (405)
- 促进延庆县城乡经济社会一体化发展过程中的财政政策研究
..... 宋树东 (延庆县财政局) (413)
- 情系弱势群体 完善社会救助体系建设
..... 虞艳娟 (顺义区财政局) (420)
- 构建民生财政 促进通州城乡和谐发展
..... 于雪冬 杨 建 蒋小玲 (通州区财政局预算科) (425)
- 关于燕山地区公费医疗制度运行情况的调研
..... 曹玉盛 (燕山财政分局) (431)

第六部分 监督与绩效

- 财政性结余资金监督管理体系初探
..... 于爱晶 郭 亚 (北京市财政局监督处) (439)
- 关于村级财务账、款委托乡镇实行托管模式的比较分析
..... 解宏明 (北京市财政局监督检查分局) (448)
- 关于我国推行公共部门绩效预算管理体制改革的若干问题的思考
..... 芦 文 李 欢 (北京市政府办公厅财务处) (456)
- 改进和加强市人大预算监督工作的几点建议
..... 北京市人大常委会财经办公室预算监督处 (466)
- 关于预算支出项目绩效考评工作的思考
..... 陈兴涛 陶春梅 孙文贤
(北京市教育委员会财务处 北京建筑工程学院财务处) (472)

论高校项目管理中的内部控制

- 王 迪 (首都经济贸易大学财务处) (479)
- 绩效预算、项目评审与绩效考评有机结合 促进预算管理模式的改革
- 许金玉 夏 鹏 李军耀 (崇文区财政局) (487)

第七部分 其他

北京市地方税收税源发展现状及近期趋势分析

- 北京市地税局课题组 (501)

宏观政策扶持中小企业发展研究

- 赵 清 杨朵轶 陈永波
(中国人民银行营业管理部国库处) (511)

浅析国有资产管理与预算管理相结合的长效机制

- 李国英 卢 鑫 (北京市政府机关事务管理办公室) (523)

新形势下加强文化事业建设费使用管理的调研报告

- 谭巨龙 周 齐 (北京市委宣传部) (530)

行政事业单位软件资产管理研究

- 北京市财政局财务处 (536)

北京市信息化推进专项资金管理研究

- 樊子慧 (北京市财政局教科文处) (547)

立足区县功能定位 顺义财政实现跨越式发展

- 李 曼 (顺义区财政局) (561)

资产管理与预算管理结合的途径和方法

- 于雪冬 杨 健 张云生 (通州区财政局预算科) (569)

昌平区落实区县功能定位的财税政策研究

- 刘 华 (昌平区财政局) (578)

石景山区产业结构调整进程中财政面临的问题及对策

- 刘亚泉 田 勇 何继东 (石景山区财政局) (588)

2005~2008年北京地区房地产业税收变动原因分析

- 陈永波 (中国人民银行营业管理部) (595)

第一部分 预算管理

关于完善和规范政府间财政转移支付制度的思考

王 丹 陈淑燕（西城区财政局）

【摘 要】政府间财政转移支付制度是均衡财力分配的重要手段，直接影响着我国转轨时期的宏观经济运行。科学规范的转移支付制度是规范化分税制财政体制改革的一项配套措施，可以起到积极、有效地作用。本文通过介绍发达市场经济国家财政转移支付的做法，分析目前我国现阶段财政转移支付制度存在的问题，并结合北京市市区财政体制的实际运行情况，对如何逐步规范和完善我国的财政转移支付制度进行探讨，为我国财政转移支付制度改革的方向提供一些思路和建议。

【正 文】

一、财政转移支付制度的概况

（一）基本概念

政府间的财政转移支付（fiscal transfer），即一个国家的各级政府之间在既定的事权、支出范围和收入划分框架下财政资金的相互转移，包括上级财政对下级财政的拨款，下级财政对上级财政的上解，共享税的分配以及不同地区间的财政资金转移。政府间财政转移支付制度是解决中央与地方财政纵向不平衡和地区间财政横向不平衡的矛盾、规范中央与地方财政关系的有效途径。

（二）转移支付的目标与目的

转移支付的最终目标就是使统一市场下的社会成员，不论是在什么地方，都能享受大体相等的基本公共服务。在这一目标下，转移支付以公平、公正、全面履行分级政府职能为根本目的，具体包括以下

方面。

1. 实现各级政府财力与事权的匹配

在财力与事权分配不平衡的情况下，一般是上级政府拥有较多的财权、财力和较少的事权，下级政府拥有较少的财权、财力和较多的事权。为了保证各级政府顺利、有效地履行自己的职责，上级政府必须通过转移支付制度将一部分财力转移至下级政府部门。这一目的可称为纵向均等化目的。

2. 实现各级政府间的财政平衡，促进地区间的均衡发展

一国或一地区都存在社会经济发展不平衡的问题，但是中央或上级政府不能任由各地差距扩大，必须通过转移支付方式从发达地区汲取财力帮助落后地区逐步摆脱贫困落后的状态，使落后地区的公民能享受到本国政府基本的公共基础设施和服务。这一目的可称为横向均等化目的。

3. 实现特殊目的

一是对各地政府行为的外溢性进行补偿，另一种是解决突发事件。

（三）转移支付的类型

1. 一般性转移支付（无条件转移支付）

主要是对地方的财力补助，这些补助在给予地方政府时并不附加任何使用上的要求，不指定用途，地方可自主安排支出。它有效地实现了中央财力向地方的转移，解决了中央与地方财力分配纵向不平衡问题，弥补了地方财政缺口，是促进公平、实现各地区均衡发展，缩小差异的主要转移支付形式。

2. 特殊目的转移支付（有条件转移支付）

主要服务于中央的特定政策目标，地方政府应当按照中央政府规定的用途使用资金，包括中央对地方实行的工资、社会保障、环保等方面的转移支付，具有调整国家产业结构、优化资源配置、提高公共福利、补偿灾害损失的作用。这种补助只是针对某项特定的支出，因而其适用性也是与该项特定支出相关的。有条件的转移支付能增强中央政府支出政策的力度，而且能在一定程度上干预地方政府的自主权。

（四）我国现行财政转移支付制度的特征分析和成效

1994 年分税制改革以来，我国逐步建立起包含均等化转移支付、

政策性转移支付和专项转移支付在内的转移支付体系。其中：①均等化转移支付，主要是为各地方政府提供基本公共服务能力的均等化，如一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金。②政策性转移支付，主要是为落实各项改革政策，如农村税费改革转移支付、调整工资转移支付。以上两类可以统称为财力性转移支付。③专项转移支付，旨在实现特定政策目标，带有专款专用性质，包括一般预算专项拨款、国债补助等。这三种类型的转移支付各有侧重、相互协调、互为补充，促进了基本公共服务均等化。

随着中央财力的增强，中央对地方转移支付数额不断增加，支付规模不断扩大。同时，转移支付结构日益优化，测算方式逐步规范，财力性转移支付占中央对地方转移支付总额的比重逐渐提高，转移支付更多地倾向于中西部财政困难省市。从整体看来，我国现行的财政转移支付制度对于缩小地区财力差距，促进基本公共服务均等化，平衡地区财力水平，统筹区域协调发展，缓解财政困难，保障社会经济稳定等方面发挥了良好的作用。

二、西方国家财政转移支付的做法

目前在世界范围内，一些发达市场经济国家的转移支付制度比较科学、规范，值得我们学习和借鉴。下面以德国的转移支付制度为例，探讨其对完善我国财政转移支付制度的借鉴意义。

（一）德国的财政转移支付制度概况

德国是一个联邦制国家，政府分为联邦、州和地方（市或县）三级，各级政府的职责和支出范围由宪法明确规定，在财政管理上具有独立性。从1949年起联邦德国实行州共享税为主体的分税制财政体制，其中央与地方财政关系有两个明显的特征：一是对各种重要问题都有统一的立法，有一个统一的税制；二是为贯彻平等、公平的市场经济准则，保证三级政府在经济上均衡发展，在公共服务方面，宪法强调所有的公民都应享有大致相同的生存条件，而不是最低限度的公共服务水平。

德国的转移支付包括两个方面：纵向平衡和横向平衡。纵向平衡（纵向转移支付）的主要形式是共享税，通过共享比例的定期适当调整，协调联邦与州的财政关系。同时也对部分财力特别薄弱的州予以一定的资助，以及用专项拨款参与州项目的共同筹资。州际间的横向

平衡（横向转移支付）则是为了使那些人均税收收入达不到联邦平均水平的州获得一定的补偿，即财力强的州拿出部分财政收入“捐给”财力弱的州。其资金来源有两种：一种是扣除了划归各州销售税的25%后，把余下的75%按各州居民人数直接分配给各州，另一种是财力强的州按横向平衡机制将部分税金直接划给财力弱的州。具体操作办法是：由联邦和州财政部门分别测算出“全国居民平均税收额”和“本州居民平均税收额”，某州的“居民平均税收额”如果超过“全国居民平均税收额”的2%以上，就属于富裕的，如果不足95%，就列为贫困州。按规定，富裕州有义务向联邦政府上交一部分财政收入，贫困州有权取得来自富裕州的联邦拨款。

（二）德国转移支付平衡制度的启示

1. 转移支付制度的法制化

德国是典型的社会市场经济法治国家。在德国，各级政府之间的事权都是由宪法明确规定的，据此而划分的财政收入和财政支出范围也由法律形式确定下来。为了保证各地公共服务水平基本一致，德国专门制定了《财政平衡法》，要求各级政府的财政平衡采取纵向平衡和横向平衡两种方式调节财政收入的再次分配。作为德国财政转移支付领域的基本法，《财政平衡法》对涉及财政转移支付的各个领域做出了明确规定，充分体现了财政转移支付法定主义的精神。另一方面，虽然政府间转移支付制度的基本原则由法律形式确定，不能轻易改动，但对具体的计算公式或补助标准，财政部或专门的工作委员会有权根据实际情况作出修改，这体现了法制性和灵活性的很好结合。转移支付制度的法制化，对于我国建立科学、公平的转移支付制度至关重要。

2. 规范化的横向转移支付

从世界各国的财政实践看，通过规范化的横向转移支付制度来解决同级政府间财力平衡问题的只有德国。在以实现纵向平衡为主的前提下，德国实施了独具特色的横向财政转移辅助性方法，通过财政收入在各州之间以及各市镇之间横向转移，提高贫困州或市镇的财政收入，缩小贫困地区与富裕地区之间的财政收入差距，从而在一定程度上起到地区间财力平衡的作用。德国这种州际财政平衡基金模式的横向转移支付制度，无疑为我国探索横向转移支付提供了一条很好的思路。

3. 科学的财政转移支付标准

一方面，德国在分配增值税时按各州人口数来分配，确实起到了均等化的作用，并在分税的一开始就有意识地兼顾公平目标，逐步缩小税收返还的规模，最终彻底摒弃“基数法”，实行“因素法”（考虑影响地方人均财政支出和收入的各项因素来确定对某地区的财政转移支付额）。另一方面，德国政府对贫困州和需要经济发展的地区进行投资，自两德统一后，联邦政府每年向东部地区投资 66 亿马克，用于改善该地区的基础设施和经济结构；联邦政府为扶持新州的发展，还以财政和金融的方式筹集和设立了为期 5 年的“德国统一基金”1000 多亿马克。这些做法对于我国目前实施西部开发战略具有一定的借鉴意义。

由上所述，德国的财政转移支付法律制度是在特定的社会主义市场经济背景下形成的一种兼有行政分权管理和财税调节等功能的财政平衡机制，在明确划分各级的政府事权、支出范围和税收权限的基础上，通过纵向和横向的财政平衡机制实现财力布局平衡，以保证在全国范围内提供大体均衡的公共产品和服务，达到经济效率与社会公正的高度统一。我国实行的是社会主义市场经济，同样强调经济效率与社会公正的高度统一，因此，德国的经验对于规范和完善我国的财政转移支付制度具有重要的借鉴意义。

三、我国现行财政转移支付制度存在的问题

（一）财政转移支付制度普遍性问题分析

自 1994 年实行“分税制”财政体制以来，我国已初步形成了以税收返还为主要内容的转移支付制度，并起到了一定的积极作用，但是，转移支付制度本身在规范性、有效性、公平性、科学性等方面还存在着许多问题，主要包括以下方面。

1. 转移支付制度的改革缺乏法律的支撑和保证

1994 年颁布的《中华人民共和国预算法》中，对中央和地方收入体制和范围划分做了较为明确的原则性规定，但是体制具体设计的权力赋予了国务院行政机构，其法律效应十分有限。而对于支出的体制、范围以及转移支付制度没有法律规定。这反映了当时在中央和地方财政体制上认识的不统一性和制度的不确定性，也使得目前的改革缺乏法律的支撑和保证。

2. 各级政府事权和财权范围模糊

合理划分各级政府的事权与财权是政府间财政转移支付制度运行的重要依据。西方各国都对各级政府的事权和财权做了明确的法律规定，各级政府的事权由法律来界定。而我国 1994 年分税制财政体制改革恰恰是在没有对政府事权进行明确界定的情况下进行的。因此在具体事务上，中央与地方政府之间、地方各级政府之间经常会存在事权不清、交叉重叠的现象。由于财权与事权不统一，财政支出责任不清，上下级政府之间屡屡发生矛盾。

3. 转移支付的政策导向不明确，调节功能微弱

首先，从无条件转移支付看，中央政府对地方的税收返还和补助按“基数法”确定，不仅起不到调节地区间财政经济能力差距的作用，而且因“基数”中包含了旧体制的不合理因素，在逐年的滚动过程中，不合理因素还有扩大之势。其次，从专项补助看，有相当大部分的补助被用于救灾等特殊政策目标，其在宏观调控方面发挥的作用甚小。再次，对地方政府供应公共产品和服务缺乏激励机制，无法有效地促进地方公共产品和服务的供应。

4. 转移支付形式繁多，管理分散

我国转移支付制度种类繁多，补助对象涉及各行业。掌握和分配这种补助拨款的单位主要是财政部的各专业司局，缺乏统一、严密的制度，资金分配的标准或依据尚不够科学和具体，造成专款的分配过程不透明，资金零星分散，难以发挥财政资金的规模效应。

（二）省以下财政转移支付制度的问题分析

省以下财政管理体制，是地方各级政府之间财政管理权限与收支范围界定的一项基本制度，是近年来财政改革的热点问题。其中，省以下的财政转移支付制度经过几年的不断调整和完善，有效缓解了县乡财政困难，增强了县乡财政实力。但是，随着经济形势的发展变化和财政改革的不断深入，转移支付制度在运行过程中也存在一些需要改善的地方。下面，以北京市对区县财政转移支付制度为例，来分析省以下财政转移支付制度存在的问题。

1. 北京市财政转移支付制度的实际运行情况

北京市自 2000 年开始与区县实行彻底分税的财政体制，该体制主要解决了市区两级政府间收入分配问题，在收入彻底分税、保障区县基本需求的基础上，初步建立起规范的转移支付制度。2005 年，