



张钢军 主编

GENGYUN
YUSHOUHUO

耕耘与收获 3

——辽宁省县区财源建设工作纪实



辽宁人民出版社

耕耘与收获

——辽宁省县区财源建设工作纪实

——(第三辑)——

张钢军 主编

辽宁人民出版社

© 张钢军 2004

图书在版编目 (CIP) 数据

耕耘与收获: 辽宁省县区财源建设工作纪实/张钢军主编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2004.11

ISBN 7-205-05815-5

I. 耕... II. 张... III. 地方财政—财政管理—辽宁省—文集 IV. F812.731-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 113813 号

出版发行: 辽宁人民出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印刷: 沈阳市北陵印刷厂

幅面尺寸: 140mm × 203mm

印 张: 12

字 数: 280 千字

印 数: 1 ~ 1000

出版时间: 2004 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2004 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 王丽竹

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 蔡桂娟

定 价: 25.00 元

目 录

政策制度篇

县区财源建设应与扶持县域经济相结合 张钢军(2)

抓住振兴东北老工业基地契机 壮大县域经济

——财政厅党组成员、财源办主任张钢军同志在县区财政

局长培训班上的讲话 (5)

抓住新机遇 树立新观念 作出新成绩 努力开创

全省县乡财政建设工作新局面

——张钢军同志在全省县区财源建设系统工作座谈会上的讲话 ... (18)

认清形势 抓住机遇 提高素质 为县域财政经济

加快发展作出新贡献

——张钢军同志在全省县区财源建设系统业务骨干培训班

上的讲话 (28)

关于促进辽西北省扶贫开发工作重点县和

民族自治县经济社会发展的若干政策

意见 辽宁省财政厅(37)

辽宁省省级财政贴息资金管理暂行办法 李大森(41)



辽宁省农业产业化龙头企业贷款财政贴息资金

- 管理暂行办法.....李大森(45)
- 关于进一步加强乡镇财政管理的指
导意见.....唐亚杰(48)
- 专项支出审批暂行办法.....裴杰 吴淑云(53)
- 辽西北地区 19 县财政经济指标考评
办法.....吴淑云(56)

业务实践篇

县区行政事业经费财务统管软件“升级”实施

- 方案.....辽宁省县区财源建设办公室(60)
- 信息化技术助县区财政性资金统管改革工作
再上台阶.....吴淑云(63)
- 2003 年县区财政性资金统管改革情况
报告.....夏本立 吴淑云(65)
- 关于对辽西北五市财政支农周转金减免
的意见.....孙滢(68)
- 关于扶持民族自治县经济发展项目情况
的说明.....孙滢(69)
- 关于将各市支农周转金尾欠一并委托省建设
集团清理回收的论证意见.....刘娟(71)
- 关于 2003 年农业产业化龙头企业贷款财政贴息
项目情况汇报.....孙滢(74)

运用财政贴息职能 支持县域经济发展工作开展	
情况的汇报	孙 滢(76)
省少数民族自治县基础设施上报项目及专项	
补助整合意见	孙 滢(79)
关于 2003 年农业产业化龙头企业贷款财政贴息	
指标划拨的请示	李大森(83)
关于对义县 2002 年财政收支状况的专项	
审计报告	潘成元(86)
辽宁省县级财政建设工作情况	
汇报	唐亚杰 田大为(96)
省县区财源建设办公室工作汇报	
提纲	包宏光 陈政悦 田大巍(104)
关于省级财政支农周转金情况的汇报	夏本立(112)
全省县区财源办系统落实省财政局长会议情况	
反映	唐亚杰(119)

学习探讨篇

求实创新 提升思想政治工作内涵	张钢军(123)
抓住发展机遇 壮大县域经济	张钢军 唐亚杰(131)
乡镇财政建设基本情况及加强乡镇财政	
建设的思路	唐亚杰 杨志祥 柴占贤(146)



“十五”以来县域财政经济发展

- 情况 唐亚杰 杨志祥 郑 伟(155)
- 强化业务培训 提高工作质量
- 全省县区财源建设系统业务骨干培训班结束 唐亚杰(167)
- 加快我省县级财政建设的思考 唐亚杰 郑 伟(170)
- 县域经济发展与财源建设 唐亚杰(179)
- 关于对财政贴息的理解 孙 滢(215)
- 关于支持全省民族自治县经济和社会发展
- 的思路 孙 滢(219)
- 运用财政贴息手段支持地方经济发展的理论
- 与探讨 李大森(222)
- 财政贴息作用机制相关问题探讨 李大森(225)

调查研究篇

关于朝阳经济发展情况的调查

- 省政府赴朝阳调研组(231)
- 关于葫芦岛、阜新两市调研情况的汇报
- 张钢军 包宏光 姚践 邱炳权 陆丙营 田 丰(241)
- 抚顺及铁岭市县域经济发展情况的调研报告... 夏本立(256)
- 关于喀左县财政情况的调查 贺荣俭 唐亚杰(266)
- 关于建昌县财政情况的调查
- 贺荣俭 唐亚杰 柴占贤(274)

关于建昌县财政收支状况专项审计调查	
的报告	池景山 柴占贤(282)
关于对朝阳市乡财政情况的调查报告	唐亚杰(291)
赴安徽省考察学习乡镇财政管理方式改革	
的报告	杨光明 吴秀梅 吴淑云(297)
关于浙江省农业产业化龙头企业财政贴息工作	
开展情况的调研	孙 滢(303)
关于浙江省分税制财政政策体制的调研	
报告	潘成元(307)
关于对岫岩县 2002 年财政收支状况的专项审计	
调查报告	潘成元(317)
关于浙江、江苏、广东三省民营经济发展情况	
的考察报告	李大森(325)

工作总结篇

述职报告	张钢军(335)
秘书处 2003 年工作总结	
包宏光 陈政悦 田大巍	(344)
资产经营处 2003 年工作总结	李大森 孙 滢(352)
县区财源建设指导处工作总结	唐亚杰(357)
财务审计处 2003 年工作总结	张世彤(364)

政策制度篇



县区财源建设应与 扶持县域经济相结合

目前,我省县级财政收支矛盾比较突出。如果抱着传统的就财政抓财政的做法不放,这种状况短期内不会有根本转变。因为,一是省级财政压力较大,既要集中财力解决城市社保问题,又要顾及县乡拖欠文教人员工资问题,还要兼顾全省的发展问题;二是我国目前已初步实现工业化,根据经济发达国家的发展经验,这个阶段,农业已不可能再为国家提供更多的资本积累,而是需要对农业进行反哺;三是在我国加入世贸组织后,面对发达国家巨额补贴的农产品的强劲竞争,我们的农业产业更加显得弱势,更需要国家的保护和扶持。在这种情况下,我们必须把县级财源建设的重点由表面上的增加财政收入,转到扶植县域经济,夯实县级财源的基础上。

今后的县区财源建设工作将肩负新的双重使命:一方面要培植财源,增加县级财政收入,保持县乡政权的正常运转,解决部分县(市)拖欠文教人员工资问题;另一方面要兼顾农民收入的增加。这就要求今后的县区财源建设工作要有新的思路:即把县区财源建设工作与扶持县域经济发展相结合;与支持县区建立适应市场经济的公共财政框架相结合;与支持农村小城镇和非农经济建设相结合;与安排农村富余劳动力、解放农民减少农民相结合。在财源建设的方式方法和内容上

要适应市场经济和公共财政框架的新要求。

要明确财源建设的主体是企业,而不是政府,更不是代表政府行使财权的各级财政部门。政府及财政部门应当以服务者、资源管理者或信息提供者的身份服务于企业,而不能像过去那样大包大揽搞财源建设。

财源建设要完全以市场为导向,以经济效益、财政效益和农民增收为中心,大力支持农村产业结构调整,大力发展农村第二产业和第三产业,提升第一产业,把发展农村第二产业作为财源建设的重点。一是以我省各个县区不同的地缘特色、资源特色为依据,采取分类指导、分类服务的方式,对东部山区型、辽西缺水型、沿海型、平原型等县(市)分门别类进行扶持和指导。二是彻底打破所有制界限,重点扶持县区非公有制经济发展。三是着力扶持农村旅游业、观光农业、生态农业、绿色农业、庭院农业等农村新经济增长点。四是重点扶持道路、水利、电力等农村基础设施项目和退耕还林、退耕还草项目。五是重点扶持以市场为依托和农产品加工为依托的农村小城镇建设和工业园区建设,充分发挥劳动力资源优势,扶持劳动密集型产业的发展。鼓励引导农村富余劳动力向非农产业和城镇转移。

根据目前我省县域经济发展投入不足,农民贷款难、乡镇企业和农业产业化龙头企业以及个体私营企业融资难,吸引外部投资能力较弱的实际情况,建议尽快建立省、市级财源建设资金或基金,采取补助、贴息、以奖代补、担保等不同形式反哺农业、农村经济和农民。专门扶持农业产业化经营、农产品加工、农产品流通、小城镇建设、农村基础设施建设和生态保护建设等。通过财政资金的导向作用,吸纳引导其他社会资金流向农村经济发展,充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。虽然目前各级财政都比较困难,但省市两级完全有条件挤



出一部分资金或集中一部分资金用于扶持县域经济发展和财源建设,促进县域经济自我发展、自我增强的良性循环。没有大的投入,就不可能有大的产出。只有县域财政经济实力的壮大,才是解决县级财政困难的根本出路,也是缓解全省财政困难的有效途径,更是我省农村全面实现小康目标的载体和物质基础。

(张钢军)

2003年2月11日《辽宁日报》

抓住振兴东北老工业 基地契机 壮大县域经济

——财政厅党组成员、财源办主任张钢军
同志在县区财政局长培训班上的讲话

同志们：

省财政厅党组历来十分重视财政系统队伍建设工作，特别是对县区财政局长的培训工作，无论经费怎么紧缺、工作怎么繁忙，每年都坚持搞。志刚厅长到任后，更加重视财政系统干部队伍建设、素质建设和作风建设。7月份财政厅机关召开了“抓作风建设，促优质服务”动员大会，志刚厅长就转变工作作风，提高干部队伍素质，促进文明服务、优质服务等问题作了重要讲话，财政厅党组还下发了7条禁令。这些措施有力地促进了财政厅机关及全省财政系统精神文明建设，对确保财政主要业务工作按“财政三观”要求的实施有着重要意义，是财政厅党组认真落实“三个代表”重要思想，实践为民理财宗旨的具体体现。借此机会请各位县区财政局长对省厅的工作以及干部作风等方面进行监督，并进一步提出宝贵意见和建议。今年由厅教育中心和省县区财源建设办公室联合举办县区财政局长培训班，我代表厅党组，对培训班开班表示祝贺。并将我省的县域经济发展情况及县区财政建设工作给大家做一介绍。



长期以来,县域经济一直是我省经济和社会发展的薄弱环节,由于辽宁特殊的省情,形成了城市和农村比较明显的二元经济格局。特别是在计划经济体制下,县域经济和农村成为城市附属品,在这种情况下,辽宁的县域经济发展处在一种相对滞后状态。中央下发 11 号文件后,提出振兴老工业基地,为县域经济发展提供了千载难逢的历史机遇。

全面振兴老工业基地,是解决我省结构性矛盾突出,促进城乡协调,推进区域经济快速发展,全面建设小康社会的战略举措。而人口占全省 57.6%、土地面积占全省 89.3%、GDP 却占全省 32.5%、财政收入占全省 15%、财政支出占全省 16% 的县域(44 县口径)正是处于这样的结合部,它是维系城市和广大农村的纽带,可以说县域经济发展是全省经济的重要环节,它发展的好坏直接影响全省经济发展和社会的进步,我省能否提前建设小康社会目标的难点和重点在县域。特别是近年来,在省委、省政府和财政厅党组的高度重视下,我省的县区财政工作无论是改革发展以及财政管理方面都取得了突出的成绩。为此,省委九届六次全会也就围绕农业和农村经济调整,坚持“一主三化”的发展路子、增加农民收入等迫切需要解决的问题进行了部署。前不久出台的《关于促进辽西北地区省扶贫开发工作重点县和民族自治县经济与社会发展的政策意见》(辽政办发[2003]65 号)文件和邢厅长提出财政工作要牢固树立财政“三观”,即财政经济观、财政法制观、财政效益观,做大财政“蛋糕”,提高服务意识的新理念都标志着我省县域财政经济工作已经从贫困县和少数民族县入手,拉开了序幕,抓住这次难得的机遇,是我们责无旁贷的责任。

一、我省县域财政经济现状

1. 辽宁县域经济发展落后于全国水平。一是经济总量

小,比重低。据经济日报报道,到2001年末县域GDP占全国比重为56%,我省只有32.5%,低了23.5个百分点;二是百强县少,位次靠后。全国百强县中我省只有5个,分别为海城市(22位)、普兰店市(78位)、瓦房店市(85位)、庄河市(87位)、大石桥市(100位)。而浙江省有24个,山东省20个,江苏省17个,广东省15个,福建省8个。三是发展极不平衡,竞争力差。我省的百强县主要集中在辽宁的中南部,5个百强县中大连市占了3个。2001年度评选的“全国县域经济基本竞争力、基本竞争力提升速度最快的20个县(市)中,辽宁没有一个县进入前20名。2002年,浙江省经济实力较强的前17个县GDP近3000亿,占全省1/3。我省44个县GDP只有1800亿,这与辽宁沿海省份、工业大省的地位是极不相称的。

2. 县区财政一般预算收入增长乏力。从74个县区看,“九五”期间一般预算收入年增11.3%，“十五”开局的前两年分别增长22.6%、2.4%。但2001年比2000年增长22.6%是不正常的,有所得税一次性增收因素。到了2002年,仅比2001年增长2.4%,恢复到了“九五”末期水平。县区财政增长乏力的状况是令人担忧的;“九五”期间,74个县区财政收入增长分别为24.6%、12.6%、11.6%、6.2%、2.7%。到2000年,有5个县财政收入比1995年是负增长。

3. 地区间县财政状况差异较大。“九五”期间,大连市县区财政收入一枝独秀,2000年大连7个县区收入20.4亿元,占74个县区25%，“九五”期间年均增长16.1%，高于全省74个县区增幅4.8个百分点。2000年收入比1995年增加10.7亿元,占74个县区增加额的32%。2002年大连市7个县区一般预算收入26.8亿元,占74个县区的27%。而辽宁西部贫困地区朝阳市所辖的7个县区,2002年财政收入为3.8亿元,比1995年仅增加0.6亿元。阜新市所辖4个县区,



2002 年收入 1.4 亿元,比 1995 年仅增加 0.2 亿元。随着县域经济竞争日益激烈,这种经济和收入上的差距将呈进一步扩大的趋势。

4. 贫困县多,包袱沉重。一是欠发达县多。辽宁省还有 15 个省扶贫开发工作重点县,占 44 个县的 34%,如果加上经济欠发达的民族自治县,省扶贫开发工作重点县和民族自治县达 19 个,占 44 个县的 43%。并且这些县大都集中在十年九旱的辽西或辽东山区;二是补贴县多。原体制补贴县多,到 2002 年有 53 个县区为原体制补贴县,占 74 个县区的 71.6%,补贴额近 5.7 亿元;三是亿元县少。到 2002 年,74 个县区中有 35 个亿元县区,占县区的 47.3%;四是拖欠工资数额巨大。到 2002 年底,全省累计拖欠文教人员国家统一规定工资(不含 2001 年两次调资)8.4 亿元。同时县区财政包袱沉重,债务负担多,已形成潜在的财政风险。

5. 财政运行艰难,涉及基层政权建设。在一些财政困难县,尤其是困难乡镇,由于财政困难,财力拮据,欠发工资问题已成普遍现象,引发多起教师上访罢课事件;有的乡镇差旅费、医药费多年没有报销;有的乡镇不惜个人举债贷款为教师开工资。一个没有财力保障的政府,要想规范地履行职责只能是缘木求鱼,因此,增加农民负担、短期行为就成了不正常的“正常”现象。目前县乡财政困难问题已超出经济和财政问题,而是涉及政治问题,影响基层政权建设乃至整个农村的社会进步。

二、县域财政经济困难的成因分析

我省县域经济落后、县区财政困难的原因是多方面的。有历史的、现实的原因;也有主观与客观方面的原因;有经济工作指导思想、发展战略的原因,也有没有抓住机遇而失去宝贵

发展机遇的原因。主要体现在：

1. 县域财政经济发展的政策环境不宽松。一是服从服务于国家产业政策和治理整顿的需要，近年来国家出台关闭“五小企业”，给县区财政带来一定程度的影响；二是1995年农发行营业税及附加改由省农发行直接汇缴，影响县特别是产粮大县的收入；三是1999年8月起，国有粮食收储企业免征增值税，对粮食主产区财政收入带来减收；四是1999年免征销售不动产住宅营业税和契税率下调，影响县区财政收入；五是1999年下半年固定资产投资方向调节税减半征收，2000年起免征。1998年全省74个县区固定资产投资方向调节税收了3.1亿元，2000年以后存量和增量全没了；六是1999年起农业特产税税率下调以及农业税附加免征；七是2000年车辆增容费停止征收；八是2001年东部山区的天然林禁伐，影响县区财政收入；九是2001年国家将所得税作为中央与地方的共享税种，2002年以后60%的所得税划归中央财政，使县主体税种的增量大部分被中央集中；十是近年来国家取消了一些行政性收费以及工商、技术监督等部门上划管理等等。这些减收因素加起来具体到一个县区，减收的数额和对县域经济发展的影响是相当大的。

同时，支出无限增长，超过基层财政承受能力。一是法定的支出增长。财政有《预算法》，人家还有《教育法》、《科技法》、《农业法》以及计划生育条例等等都有法定的增长要求；二是增加工资，这是增加支出的大头。从1993年的工资套改、1997年香港回归调资、1999年调资、2001年两次调资，以及两年自然晋级，对于困难的县区来说根本是无力承担的。1993年以前县里涨工资，全年也就三五百万元，现在涨工资多者一年需要几千万元，如2001年两次调资，人均180元，县均得3000多万元，海城市得4200万元，县财政根本无力承担；三是社会