

地方财政问题研究

D IFANG CAIZHENG 王春山 主编
WENTIYANJIU

河南人民出版社

地方财政问题研究

D IFANG CAIZHENG 王春山 主编
WENTIYANJIU

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政问题研究/王春山主编. —郑州:河南人民出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 215 - 07069 - 1

I. ①地… II. ①王… III. ①地方财政—研究—中国
IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 207492 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 15.25

字数 340 千字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

定价:36.00 元

序

财政谓理财之政,是一个经济范畴,又是一个政治范畴,事关治国安邦、强国富民。亚当·斯密在《国富论》中称财政为“庶政之母”。宋代大文豪苏辙说过:“财者,为国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之。”在当代,财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监督手段,为推动我国经济发展和进步发挥着重要作用。

当前,世界局势风云起伏,国内形势稳定发展。经过三十多年的改革开放,郑州经济社会发展已经进入到一个重大战略机遇期。郑州财政广大干部职工勤奋工作,积极探索生财、聚财、理财、用财之道,为郑州的经济发展、社会进步提供了强有力的财力支持,财政收支又跨新台阶。2007年全市财政总收入为546.9亿元,一般预算收入完成219.5亿元,增长24.7%;一般预算支出完成240.7亿元,增长28.3%。2008年总收入为680.1亿元,一般预算收入完成260.4亿元,增长18.6%;一般预算支出完成289.5亿元,增长22.2%,在全国省会城市中排在第7位。这些成绩的取得,是全市财政系统广大干部职工勤奋努力的结果,也是对公共财政理论和实践问题大胆探索,用理论指导实践的结果。

2007年以来,郑州财政在原有改革的基础上,继续深化部门预算、国库收付、政府采购、投资评审以及“收支两条线”等改革。围绕这些改革,广大财政干部职工走向田间地头,深入厂矿企业,置身基层一线,了解情况,探讨对策,通过分析梳理,形成了一批有价值的理论成果。

把这些成果结集出版,不仅能够让我们从中受益,更重要的是能激励我们在未来的岁月里把财政理论与实践结合得更好,把郑州财政工作推向新高度。众所周知,“开源节流”是财政收与支的另一表述。作为财政人,如何依法理财,有效用财,不仅是我们的职责所在,更是财政工作的永恒课题。因而,对财政理论进行不断地学习和探索,就显得十分必要和迫切。面对不断变化的新情况,面对不断出现的新问题,面对财政改革发展的繁重任务,我们广大财政人要敢于担当,勇于创新,善于总结,坚持统筹兼顾的“全国一盘棋”原则,财权与事责的“全面对称”原则和财政支出的“公共服务”原则,把中央确定的应对世界金融危机的“保增长、扩内需、调结构、惠民生”的各项政策措施所需资金落到实处,做一个让党和人民放心的理财人。

站在新的历史起点上,我们领略着昨天的成功,掂量着今天的分量,憧憬着明天的灿烂。全市财政系统广大干部职工,要以时不我待、只争朝夕的紧迫感,以不辱使命、不负重托的责任感,发扬我们财政人团结拼搏的进取精神,锐意争先的创新精神,忠于职守的敬业精神,以科学的态度,发展的眼光,主动的意识,开放的姿态,思考财政工作中的一些前瞻性、全面性问题,以实践带动理论创新,以理论指导推动财政事业发展,为把郑州建设成现代化、国际化、信息化和生态型、创新型城市做出我们应有的贡献。

2009年恰逢中华人民共和国60周年华诞,谨以此书向伟大的祖国献礼,我们坚信,祖国的明天一定会更加美好。



2009年9月

目 录

序	1
建六项长效机制保财政持续增收	1
深化部门预算改革的对策建议	13
促进经济发展方式转变的财政调控机制研究	24
浅谈新时期纠风和预防腐败工作	63
对农村义务教育经费保障机制情况的调查	68
创设校园文化环境培养适用型人才	75
健全公共财政体制完善政法经费保障机制	81
新时期财政干部选拔任用工作研究	93
郑州城乡居民基本养老保险试点工作调研报告	101
发挥公共财政职能作用推进经济社会事业发展	108
优化财政收入结构问题研究	123
解决拖欠完善收支两条线管理	137
化解乡村债务问题研究	147
政府投资项目“代建制”管理模式初探	166
郑州市彩票公益金管理使用情况调研报告	173
促使郑州财政收入与经济增长良性互动的探讨	178
企业所得税“两法合并”影响财政收入问题研究	189

规范管理提升住宿餐饮业会计信息质量·····	197
建立科学的后勤保障体系·····	210
加强政府采购项目验收工作的思考·····	217
以科学理财观指导外债管理工作·····	225
关于治理“小金库”的调研报告·····	232
着力提高“两个比重”进一步优化收入结构·····	240
郑州中小企业民营企业发展状况调查·····	248
郑州市服务业发展现状及对策·····	257
加大搬迁扶贫投入推进革命老区发展·····	266
财政票据管理问题研究·····	275
郑州市污水处理费收缴管理情况调查·····	283
搞好县级“金财工程”建设的对策建议·····	289
关于政府采购投标保证金管理的思考·····	298
免征农业税后农村工作新问题研究·····	304
财政党建工作情况及建议·····	312
行政事业单位国有资产管理有关问题及对策·····	318
关于政府投资项目试行代建制管理模式的思考·····	327
浅议老干部工作在财政事业中的地位与作用·····	335
郑州市国库集中支付改革情况调查·····	338
浅论注册会计师行业发展的制约因素·····	345
中小企业融资脱困的若干思路·····	351
财政干部教育培训问题研究·····	357
关于巩义市县乡财政状况的调研报告·····	362
加快城市建设推动经济发展·····	376
区级会计集中核算工作调研报告·····	390
城中村建设改造财政政策研究·····	398
管城回族区政府采购工作调研报告·····	405
城建资金筹措保障问题研究·····	414
村级经费管理存在的问题及建议·····	421

国库集中支付和“乡财县管”系统整合研究	428
惠济区旅游业发展财政政策研究	432
对家电下乡试点工作的调查与思考	440
新密经济跨越式发展浅议	446
规范企业内部审计的思考	456
从会计核算角度探讨工业企业成本控制	461
关于加强财政内部管理问题的思考	468
行政事业单位内部控制浅谈	471
 后记	 479

建六项长效机制 保财政持续增收

财政,是经济发展的“晴雨表”,构建和谐社会的“推进器”。近年来,郑州市各级财政部门在省财政厅和市委、市政府的正确领导下,认真落实十七大会议精神,牢固树立和落实科学发展观,坚持走从经济到财政的路子,进一步发展经济,培植财源,做大做优经济“蛋糕”,严格依法治税,强化非税收入管理,财政收入继续保持较快增长,促进了郑州市经济社会健康发展。实践表明,要实现财政收入的持续稳定增长,不仅需要经济增长因素,关键是要建立和完善财政增收长效机制。

一、近年来郑州市财政收入状况

2003年-2007年,郑州市地方财政收入累计完成818.36亿元,年均增长32.45%,郑州市一般预算收入在全国27个省会城市的位次由2001年的第12位上升到2007年的第7位;郑州市地方财政支出累计完成877.71亿元,年均增长29.65%。其中:2004年,郑州市地方财政收支突破100亿大关;2005年,郑州市地方财政收支突破150亿大关;2006年,郑州市地方财政收支突破200亿大关;2007年,郑州市地方财政收支突破270亿大关。

2003-2007年郑州市财政收支情况表

单位:亿元

年份	地方财政收入		地方财政支出	
	累计	比上年增长(%)	累计	比上年增长(%)
2003年	72.5	27.7	90.4	19.3

续表

年份	地方财政收入		地方财政支出	
	累计	比上年增长(%)	累计	比上年增长(%)
2004 年	114.8	32.65	118.6	31.37
2005 年	151.03	30.7	154.02	29.8
2006 年	202.39	34.01	215.4	28.81
2007 年	277.64	37.18	299.29	38.95
累计	818.36		877.71	

2008 年 1—7 月份,郑州市财政收入完成 246.25 亿元,为预算的 78.84%,同比增长 57.18%。其中:一般预算收入完成 169.62 亿元,为预算的 68.49%,同比增长 33.22%;政府性基金收入完成 76.62 亿元,为预算的 118.49%,同比增长 161.16%。

1—7 月份,郑州市地方财政支出完成 217.7 亿元,为预算的 60.84%,同比增长 55.58%,其中:一般预算支出完成 135 亿元,为预算的 51.75%,同比增长 22.63%;政府性基金支出完成 82.7 亿元,为预算的 85.3%,同比增长 177.12%。

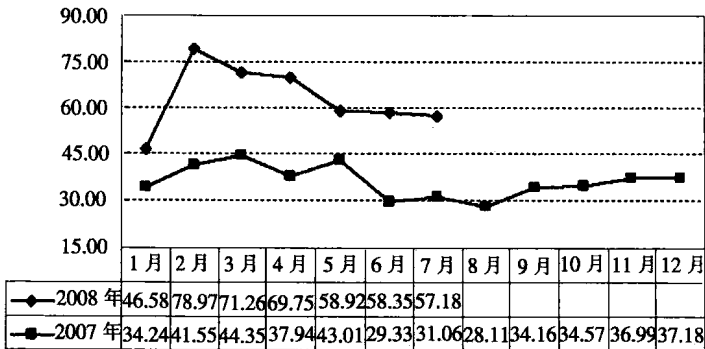
从 1—7 月份看,郑州市地方财政收入增速放缓因素主要是:

1. 重点行业税收增势趋缓或下降。1—7 月份,房地产业完成税收 26.98 亿元,增收 5.27 亿元,占税收增收额的比重为 16.09 个百分点。与 2007 年同期相比,增收额下降 5.91 亿元,占税收增收额的比重降低 24.29 个百分点。电信业完成税收 9.63 亿元,同比增长 10.18%,增收 0.89 亿元,与 2007 年同期相比,增速降低 13.31 个百分点,增收额下降 0.77 亿元。电力行业完成税收 4 亿元,同比增长 12.58%,增收 0.45 亿元,与 2007 年同期相比,增速降低 25.2 个百分点,增收额下降 0.52 亿元。

图(一)

单位:亿元

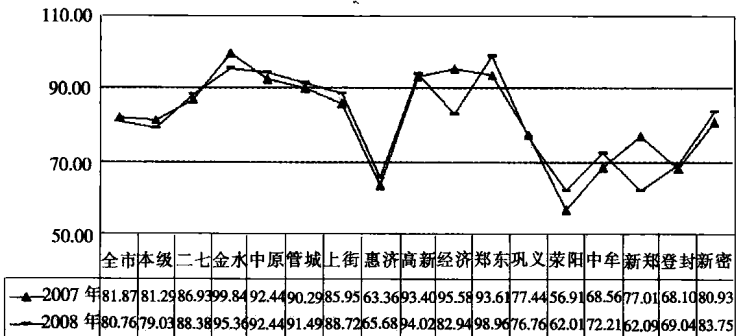
全市地方财政收入分月累计增长速度(%)



图(二)

单位:亿元

全市税收收入占一般预算收入比重(%)



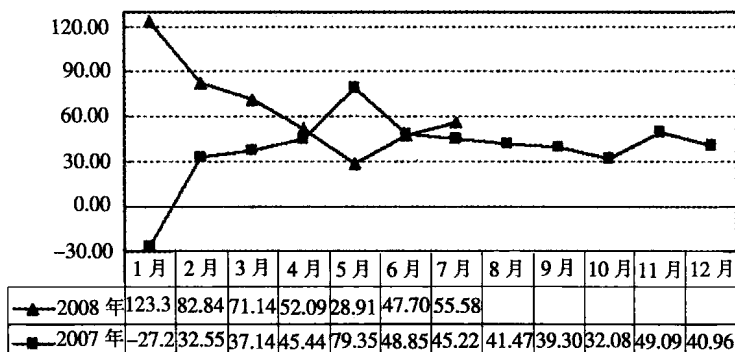
2. 税收收入占一般预算收入比重下降。1—7月份,税收收入占一般预算收入比重为80.76%,与2007年同期相比降低1.11个百分点,其中:市本级降低2.26个百分点,区级降低0.04个百分点,县(市)级降低0.46个百分点。

3. 主体税种对一般预算收入增长贡献度下降。1—7月份,主体税种增收19.16亿元,占一般预算收入增收额比重为45.31%,同比降低34.7个百分点,对一般预算收入贡献度下降。

图(三)

单位:亿元

全市财政支出分月累计增长速度(%)



从总体情况来看,2008年1—7月份,郑州市财政预算执行情况较好,财政收入增幅较高,财政支出基本正常。但预算执行中存在的主要问题也不容忽视,在认真分析把握当前财政收支形势的基础上,进一步加大财政支持经济发展的力度,抓好各项税收政策落实,继续做好财政收支工作的调查研究,采取积极有效措施,努力把不利因素降到最低,确保郑州市财政工作持续健康稳定发展。

二、财政收入持续增长面临的形势

1. 不利因素

当前,由于美国次贷危机引发的世界金融危机愈演愈烈,世界各主要国家都在采取措施联手救市,世界货币基金组织和世界银行都分别下调了今明两年经济增长预期。种种迹象表明,美国等发达国家将进入经济衰退,对全球经济和国内经济的影响不可低估,郑州市经济社会发展也面临一些新的矛盾和困难。

一是经济增长小幅回落问题。从本轮经济周期看,1998—2002年,郑州市生产总值的增速一直徘徊在10%左右;2003—2007年,郑州市生产总值平均增速为15.6%,分别高出全国、全省平均水平4.9个、2.2个百分点。2008年上半年,郑州市生产总值同比增长14.1%,分

别高出全国、全省平均水平 3.7 个、0.4 个百分点,但增速小幅回落,分别低于 2006 年、2007 年同期 1.8 个和 1.6 个百分点。这种回落态势与全国和全省的经济走势基本一致,是国家宏观调控政策继续发挥作用的结果,但防止回落幅度过大仍是需要高度关注的问题。

二是汇率和资本市场变化问题。美国次贷危机发生后,世界经济增长放缓,越南面临金融危机,我们则面对的是银根紧缩,企业融资困难;人民币对美元汇率发生变化,直接冲击股票市场,经济回落,通货膨胀抬头,给郑州市的投资和出口都带来不利影响。

三是能源短缺和资源环境约束问题。受国际石油、农产品等价格持续攀升以及国内投资需求增长过快等因素的影响,郑州市煤炭、电力和成品油供应出现了不同程度的紧张。郑州市能源消耗量在 10 万吨标煤以上行业中,建筑材料、铝、化工等行业生产分别增长 31.6%、17.3%、20%,进一步加剧了能源和原材料的供需矛盾。由于国家对建设用地特别是工业用地实行更加严格的控制,土地供应日趋紧张。一些新建项目尤其是电力企业未严格执行“三同时”制度,或未经环保审批违规建成投产,郑州市环保形势更加严峻。

四是企业亏损面扩大和亏损额增加问题。郑州市规模以上工业企业亏损 238 家,亏损面 10.6%;亏损额 9.8 亿元,增长 106.8%;应收账款净额 212.9 亿元,增长 12.2%;产成品占用资金 88.9 亿元,增长 17.4%。出现上述问题,有宏观层面的原因,也有企业自身的原因,要具体情况具体分析,帮助企业克服困难,努力实现扭亏或减亏。

五是房地产市场低迷问题。受国家宏观调控和居民观望心理的影响,商品房销售呈疲弱态势,2008 年上半年郑州市商品房销售面积 224.1 万平方米,同比下降 45.3%;商品房销售额 91.9 亿元,下降 33.3%。受房地产销售不景气的影响,郑州市房地产业增加值下降 17.4%。

2. 有利因素

客观分析郑州市当前面临的严峻和复杂形势,目的是为了保持清醒头脑,增强忧患意识。同时,我们也要看到郑州市经济持续快速发展

的基本面并没有改变。

一是从成长阶段看,郑州市已进入加速成长阶段。2007年,郑州市人均生产总值达到4500美元,根据发展经济学理论,人均生产总值达到3000美元是一个重要的发展临界点,意味着经济发展开始进入加速成长阶段。

二是从增长周期看,郑州市仍处于本轮经济周期的上升期。郑州市的新一轮经济增长周期始于2003年,已连续4年保持了15%以上的增速。与以往经济增长周期不同,本轮经济增长是由城市建设大提速、工业结构大调整、服务产业大升级等多种力量共同作用的结果,具有显著的内生性和互动性。只要我们把握机遇、正确应对,保持本轮经济增长的上升势头,实现更长时间、更高水平、更好质量的发展是完全可能的。

三是从项目建设看,郑州市积累了一批带动力强的大项目。始于2006年的跨越式发展三年行动计划,显著的特点是以结构调整为主线,以重大发展项目为抓手,这些项目将陆续进入全面建设期和产能释放期,将为郑州市经济的持续快速发展提供有力支撑。

四是从承接“两个转移”看,郑州市面临良好机遇。经济全球化和区域经济一体化深入推进,国外产业向国内转移、东部地区产业向中西部地区转移步伐明显加快,郑州市拥有独特的区位、交通和产业优势,在产业梯度转移中,郑州市完全有可能成为产业转移、转型的重要承接地。

五是政策性增收因素作用开始显现。2007年下半年实行的车船使用税、城镇土地使用税政策调整,增收效应进一步显现。另外,从2008年开始,耕地占用税将提高4倍,资源税亦做大幅度调整,将在一定程度上促进财政收入增长。

三、建立和完善财政增收长效机制

按照学习实践科学发展观的要求,做大做优财政蛋糕始终是财政工作的首要职责,建立财政增收长效机制要坚持“好字优先,好中求

快”,正确处理收入规模与结构和收入增长质量与速度的关系,实现财政又好又快发展。在具体工作中牢固树立从经济到财政的观念,把培育壮大财源作为组织收入的关键和着力点,把依法依规征管作为组织收入的手段和保障,努力实现财政收入的优质高效增长,关键是“围绕六个着力,实现六大突破”,建立和完善财政增收长效机制。

1. 着力促进经济发展方式转变,在夯实财源基础上实现新突破

把建立公共财政体系与支持经济发展结合起来,既要摒弃传统体制下直接投资办企业的老路,又要克服公共财政对经济发展无所作为的错误认识,自觉把财政发展放到经济发展大局中去考虑和谋划,进一步拓宽视野,把促进财政收入稳定增长、优化收入结构的着力点放在培植财源、税源上来,主动加强对经济运行形势和市委、市政府经济发展战略的研究,分析经济发展优势和制约经济发展的薄弱环节,主动入局谋篇,找准主体财源、支柱财源、基础财源和潜在财源,夯实财政收入长期稳定增长的基础。

一是加大财政投入力度,支持工业经济发展。加大工业结构调整、高新技术产业化贴息、技术改造等投入力度,加大对汽车、铝及铝加工、食品等优势产业支持,培育新材料、生物技术、电子信息等新的支柱产业,促进工业企业增收增效、重点技改项目实施和市委市政府确定的跨越式发展八项重点工程和22个重大发展项目,以重大项目的快速推进带动经济社会的全面发展。

二是加快新型工业化进程。坚持工业主导地位不动摇,深入开展“工业结构调整提速年”活动,加快龙头项目重点突破,加快规模企业集群发展,加快新兴产业裂变扩张。加大工业结构调整、高新技术产业化贴息、技术改造等投入力度,以重大项目的快速推进带动经济社会的全面发展。进一步加快产业园区建设,发挥产业园区聚集效应,突出特色,发展壮大县域经济。

三是大力发展现代服务业,改造提升传统服务业。大力发展楼宇经济、总部经济,加快发展会展业、物流业、金融业、创意产业、信息咨询、中介服务、服务外包等新兴服务业,提升产业层次,优化城区产业布

局,不断提升城市工业的质量和水平。培育大型商贸流通企业集团,打造一批主业突出、核心竞争力强的大型商贸龙头企业。支持发展连锁超市、专卖店、仓储式商场等新型商业业态和邮购、电视购物、网上购物等无店铺销售形式。通过优化产业结构,转变经济发展方式,夯实财政基础,实现经济财政良性循环。

2. 着力完善科学、精细税收管理模式,在提高收入征管质量上实现新突破

把握经济发展趋势与税源结构变化的关系,综合分析经济发展、产业结构调整带来的税源变化,发现潜在税源和新的税收增长点,不断强化责任意识,深化税收征管改革,在日常工作中严格实行质量管理责任制,以质量为中心,以责任制为抓手,以利益分配和行政管理为手段,按照“明确责任、制定标准、完善机制、绩效评价、奖惩兑现”的思路,全面推行工作质量管理责任制,在收入管理上实现新的突破。

一是强化税收征管。认真做好电力、金融保险、通讯、煤炭、房地产、建筑安装业等重点税源监控。按照《关于进一步加强政府投资项目税收环节控管的通知》,加强源头控管,杜绝跑冒滴漏现象发生。同时,加大对土地使用税、土地增值税、资源税、车船使用税等税种综合分析。严格控制减免税,及时清理到期税收优惠政策,依法打击偷税、漏税、逃税行为,为税务部门依法征税营造良好环境。

二是认真做好财政部门税收组织工作。在积极支持税务部门依法征税、强化税收筹集财政收入主渠道作用、提高税收占一般预算收入比重的同时,要继续加强契税、耕地占用税征管。要落实新的耕地占用税税额标准出台后的税收征管工作,确保征管到位,应收尽收。加强与国土、房管等部门的协调沟通,逐步建立二手房计税价格评估体系,严格依法组织契税收入。对由财政部门直接组织征收的耕地占用税和契税,要依法严格征管的责任,绝不能搞“过头税”和虚收空转。

三是切实规范非税收入收缴管理。加强对执收执罚单位和代收银行的实时监控,确保在各项非税收入应收尽收的基础上,及时做好非税收入资金的汇缴工作。加大监督和稽查力度,严格规范执收执罚行为。

按照法律、法规、政策规定组织非税收入,强化公安、检察、法院、国土资源、建设、环保等部门非税收入监管,进一步加快规范城市基础设施配套费管理,堵塞跑冒滴漏,严格对行政机关资产出租出让收入实行“收支两条线”管理,防止收入流失。

3. 着力调整分税制财政体制,在充分调动各级政府组织收入积极性上实现新突破

根据市场经济发展的客观要求和形势发展需要,郑州市按照“划分税种、属地征收、市区分管、下放四税、主税分成”的办法,于2004年先后两次调整完善了市对县(市)区财政体制。对六县(市)和上街区域省内省以下收入全部下划作为县级收入,实行属地管理和征收;对市内各区也实行属地征收,增值税、营业税、企业所得税、个人所得税市与区5:5分成,原市级房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税下划作为区级固定收入。体制调整后,各级政府主动为辖区企业发展创造良好的外部环境,“不求所有,但求所在”,促进了各级政府理财观念的转变。特别是涉外税收的下放,显著提高了区级招商引资的积极性。属地征管,主税共享,小税下划,基本解决了收入混级串库问题。今后要继续关注2004年、2006年分税制财政体制调整完善后企业税收实行属地管理的运行情况,在适当时机将市级保留的部分企业下划各区管理。同时,各县(市)也要按照“属地征收、划分税种、分税分成”的办法,调整乡镇、街道办事处财政体制,逐步形成以政府事权明晰、收入彻底分税、保证基本需求、激励调节机制为核心内容的财政管理体制,优化经济发展环境,充分调动各级政府发展经济、培植财源的积极性。

4. 着力发挥现代网络技术作用,在信息化建设上实现新突破

随着社会主义市场经济的快速发展,形成了多种经济成分共存的局面,税源越来越趋于多样性、流动性、隐蔽性,出现了偷逃避税智能化的新特点,加之征管力量相对不足,征管手段比较滞后,更增加了税源控管的难度。为此,充分分析现代税收征管特点,采取各种有效措施,妥善解决信息不对称、信息分析应用不够、部门配合不力等问题,理清工作思路,实行数字化、一体化管理,创新税收征管模式。