

财政改革 热点问题探索

—— 2003 年浙江省财政课题研究成果汇编

浙江省财政学会 编

CAIZHENG GAIGE
REDIAN WENTI TANSUO



财政改革热点问题探索

——2003 年浙江省财政课题研究成果汇编

浙江省财政学会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革热点问题探索: 2003 年浙江省财政课题研究成果汇编/
浙江省财政学会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7380-4

I. 财… II. 浙… III. ①地方财政-经济体制改革-浙江省-文集②地方财政-经济发展-浙江省-文集 IV. F812.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 057664 号

财政改革热点问题探索

——2003 年浙江省财政课题研究成果汇编

浙江省财政学会 编

中国财政经济出版社出版发行

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 30 印张 771 000 字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月涿州第 1 次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 7-5005-7380-4 / F·6448

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

邓小平同志指出：改革是中国的惟一出路。改革的实践离不开改革的理论指导，作为国民经济综合部门的财政改革同样离不开科学理论的指导。调查研究是实现理论创新和推进财政工作的有效形式，也是财政学会的工作重点。2003年初，浙江省财政学会根据财政经济工作的重点，提出了18个参考课题，布置落实到有关市、县（市）财税学会进行研究。到2003年年底，共收到各有关单位上报的课题成果145个。

2003年的课题研究，有以下特点：

一是各单位把课题研究列入工作议程。对课题研究的重视，表现在不再把课题研究仅仅看作财税学会的工作，而且是行政工作的组成部分，如杭州、金华、衢州、台州、丽水等地，财政局领导亲自担任课题组长，亲自参加课题研究的讨论、审稿、修改等工作，为课题研究创造必要的条件。

二是课题成果数量多，质量较好。省财政学会对每年的课题研究除了做好面上的发动，完成一定的课题数量外，主要抓好课题研究的质量，发挥课题研究成果的作用。2003年，各单位共完成课题成果145篇，比2002年增加了22篇，是完成课题成果最多的一年。同时，课题成果的质量也较高，有些课题成果既有质的分析，也有量的分析，还有独到的见解，如杭州市财会学会完成的“杭州市国有资产营运机构管理模式研究”，宁波市财税学会完成的“新形势下财税支持地方经济发展对策研究”等。

三是课题成果有较强的实用性。许多单位完成的课题成果能理

论联系实际,对实际工作有一定的指导作用,如台州市财税学会完成的“我市就业与再就业的现状和对策”,丽水市财税学会完成的“加强国有资产管理 推进丽水中心城市建设”,余杭区财税学会完成的“对地方国库资金进行运作的探讨”等,对决策有一定的参考价值。

四是开展了协作课题研究的尝试。浙东沿海的象山、宁海、奉化、定海财税学会围绕“发展海洋经济,培植海洋财源”这一主题,进行了协作研究,完成了“有关海洋经济方面”的研究成果8篇。

五是课题研究成果得到地方党政领导的重视。课题研究不是为研究而研究,主要是为中心工作服务的,为领导决策提供参考,目的是为了更好地做好财税工作。有些课题成果还得到了地方党政领导的重视,产生了较好的社会影响。

对这些课题,浙江省财政学会于2004年3月组织由有关领导和专家组成的评委会,进行了认真评选。剔除了不符合浙江省财政学会课题要求的3篇,产生一等奖5篇,二等奖48篇,三等奖89篇。

为了活跃学术气氛,倡导调查研究之风,根据浙财学[2004]1号《关于印发〈浙江省财政学会2003年工作回顾和2004年工作计划〉的通知》精神和各市县财税学会的要求,浙江省财政学会将各市、县(市、区)完成并获奖的大部分课题成果汇编成册。参加2003年度课题成果评选的领导和专家有黄旭明、方仁祥、童本立、沈继宁、王美涵、钟晓敏、钟楚生、吴云法、朱柏铭、余丽生等,参加编审的有吴云法、余丽生、朱伊宁、冯健、陈优芳等,全书由吴云法、余丽生负责总纂,并经黄旭明厅长、方仁祥副厅长审定。本书的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持,在此谨表谢意。

由于编者水平有限,本书如有不妥和不完善之处,敬请读者批评指正。

浙江省财政学会秘书处

2004年4月

目 录

国有资产营运机构管理模式研究·····	杭州市财政局课题组(1)
新形势下财税支持地方经济发展对策研究	
·····	宁波市财政局 浙江万里学院联合课题组(23)
防范城市化进程中政府债务风险的对策思考	
·····	上虞市财政局课题组(35)
加强国有资产经营管理 推进丽水中心城市建	
·····	丽水市财税学会课题组(43)
坚定不移深化改革 构建公共财政新框架	
·····	衢州市财税学会课题组(53)
加强财政支出管理 加快公共财政建设	
·····	青田县财政局课题组(62)
关于公共财政理论指导下的财政支出结构调整的若干探讨	
·····	台州市财政局课题组(68)
财税部门如何应对出口退税改革·····	温州市财政局课题组(75)
规范省以下财政转移支付制度探讨·····	文成县财政局课题组(80)
完善省以下欠发达地区财政体制的思考	
·····	丽水市财政局课题组(90)
会计集中核算向国库集中收付转型研究	
·····	乐清市财政局课题组(99)
国库集中收付制度改革的实践与思考	
·····	义乌市财政局课题组(108)
对地方国库资金进行运作的探讨	

- 杭州市余杭区财政局课题组(115)
- 深化收支两条线管理改革研究..... 嘉兴市财政局课题组(119)
- 从预算外收入到非税收入征管体系的探索
- 温州市财政局课题组(130)
- 加强政府债务管理 积极防范财政风险
- 杭州市余杭区财政局课题组(140)
- 防范和化解地方财政风险的思考..... 温岭市财政局课题组(148)
- 完善社会保障体系建设的财政对策的研究
- 杭州市财政局课题组(154)
- 实施城镇医疗保险若干问题的研究..... 建德市财政局课题组(163)
- 城乡居民最低生活保障工作的实践与思考
- 丽水市莲都区财政局课题组(176)
- 对失地农民社会保障问题的若干思考
- 台州市黄岩区财政局课题组(182)
- 我市就业与再就业工作的现状和对策
- 台州市财政局课题组(188)
- 浅析我市再就业工作中的三个问题..... 东阳市财政局课题组(197)
- 构筑“以县为主”教育财政管理体制的探讨
- 龙游县财政局课题组(202)
- 台州高校发展的财政思考..... 台州市财政局课题组(211)
- 教育投融资体制改革的新尝试..... 衢州市财政局课题组(217)
- 完善乡镇财政管理问题的研究
- 杭州市西湖区财政局课题组(224)
- 农村税费改革后乡镇财政问题探讨..... 诸暨市财政局课题组(236)
- 农村税费改革后乡镇财政管理问题探讨
- 缙云县财政局课题组(243)
- 农村税费改革后乡镇财政体制研究..... 江山市财政局课题组(250)
- 构建农村税费改革后乡镇财政体制的实践与思考
- 衢州市衢江区财政学会课题组(259)

当前乡镇财政运行困难的原因及对策	
..... 海盐县财政局课题组	(268)
关于加快县域公共财政建设 促进城乡一体化的实践与思考	
..... 余姚市财政局课题组	(275)
加快农村劳动力转移 推进城乡统筹发展	
..... 象山县财政局课题组	(284)
改革县乡行政管理体制 切实减轻农民负担	
..... 武义县财税学会课题组	(293)
“入世”后农民增收的财政支农对策研究	
..... 慈溪市财政局课题组	(303)
影响农民增收的原因及对策分析	
..... 金华市金东区财政局课题组	(314)
放鸟出笼 引凤归巢	
——关于欠发达地区劳务输出的调研	
..... 开化县财政局课题组	(323)
应对“入世”挑战 做好财政支农工作	
..... 瑞安市财政局课题组	(333)
构建县域国有资产管理新体制的探索与思考	
..... 常山县财政局课题组	(341)
创造投资环境 启动民间投资	
..... 永康市财政局课题组	(351)
财务造假的原因及对策探讨	
..... 湖州市财政局课题组	(360)
中小企业经济担保问题分析与政策建议	
..... 金华市财政局课题组	(367)
发展海洋经济 培植海岛财源	
..... 舟山市财政局课题组	(376)
对宁海、象山县发展海水养殖促经济发展的调查	
..... 宁海县财政局课题组	(388)
深化财政改革 逐步构建地方公共财政新框架	
..... 衢州市财税学会课题组	(397)

从突发性事件看我国的基层公共财政建设

..... 绍兴市财政学会课题组(408)

衢州市财政改革的回顾与展望

..... 衢州市财政学会课题组(413)

财政收入占 GDP 比重情况与趋势分析

..... 玉环县财政学会课题组(423)

关于振兴地方财政的若干思考..... 仙居县财政局课题组(431)

加强财政支出管理的思考..... 庆元县财政局课题组(436)

优化财政支出结构 提高财政支出效率

..... 武义县财税学会课题组(443)

关于强化财政支出的技术性标准问题

..... 湖州市财政局课题组(451)

权责发生制下加强财政支出管理研究

..... 衢州市财政局课题组(455)

完善省与县市财政体制的建议和设想

..... 兰溪市财政局课题组(460)

完善省以下财政体制 增强欠发达县市财力

..... 龙泉市财政局课题组(465)

完善省以下分税制财政体制的思考..... 金华市财政局课题组(471)

部门预算改革回顾和展望..... 嘉兴市财政局课题组(479)

部门预算改革的重点与难点分析..... 丽水市财政局课题组(486)

推行部门预算的难点与对策..... 永康市财政局课题组(493)

部门预算编制改革的做法和成效

..... 台州市路桥区财政局课题组(500)

县级财政推行集中支付的探讨..... 桐乡市财政局课题组(506)

国库集中支付制度的探讨..... 临海市财政局课题组(511)

会计集中核算向国库集中收付制转型的探讨

..... 温州市财政局课题组(517)

关于向财政集中支付转型的可行性思考

.....	丽水市财政局课题组(526)
会计集中核算如何向国库集中支付制转换的思考	
.....	温州市瓯海区财政局课题组(533)
在会计集中核算制基础上推行国库集中支付制改革的探讨	
.....	温州市龙湾区财政局课题组(540)
会计集中核算向财政国库集中收付转型研究	
.....	常山县财政局课题组(547)
会计集中核算向国库集中收付制度转型的思考	
.....	文成县财政局课题组(554)
会计集中核算向国库集中支付转型研究	
.....	平阳县财政局课题组(562)
规范会计集中核算制度的思考.....	嵊州市财政局课题组(569)
县级机关资金集中管理制度的实践与思考	
.....	宁海县财政局课题组(577)
“四统一”政策中存在的不足及改进措施	
.....	海盐县财政局课题组(582)
完善政府采购制度的思考.....	宁海县财政局课题组(589)
基层政府采购管理工作初探.....	舟山市财政局课题组(595)
深化“收支两条线”管理改革研究.....	云和县财政局课题组(602)
深化“收支两条线”管理改革探讨.....	庆元县财政局课题组(608)
深化“收支两条线”管理工作的思考	
.....	温州市瓯海区财政局课题组(616)
理顺县市级财政监督检查运行机制的思考	
.....	兰溪市财政局课题组(623)
县级政府或有负债风险的对策研究.....	象山县财政局课题组(628)
健全社会保障制度 提高社会保障水平	
.....	云和县财政局课题组(638)
加强社会保障资金管理的对策措施.....	金华市财政局课题组(645)
健全农村社会保障体系 提高农村社会保障水平	

- 永康市财政局课题组(652)
- 当前农民社会养老保险问题的探讨
- 浦江县财政局课题组(661)
- 强化失地农民社会保障刻不容缓..... 义乌市财政局课题组(665)
- 推行新型农村合作医疗制度的实践与思考
- 开化县财政局课题组(668)
- 公共财政框架下加强镇级财政支出管理的思考
- 杭州市拱墅区财政局课题组(677)
- 农村税费改革后乡镇财政面临的新情况及应对措施
- 磐安县财政局课题组(686)
- 关于农村税费改革后乡镇财政如何解困的探讨
- 温州市龙湾区财政局课题组(693)
- 农村税费改革后的乡镇财政体制研究
- 洞头县财政局课题组(699)
- 农村税费改革后乡镇财政体制研究
- 舟山市定海区财税学会课题组(707)
- 农村税费改革后的欠发达地区乡镇财政体制探析
- 松阳县财政局课题组(717)
- 进一步完善乡镇财政管理体制的对策措施
- 乐清市财政局课题组(725)
- 乡镇财政管理体制改革的实践和思考
- 平湖市财税学会课题组(735)
- 乡镇政府债务的成因及对策探讨..... 温州市财政局课题组(741)
- 如何防范和化解乡镇财政的风险
- 金华市婺城区财政局课题组(747)
- 乡镇债务的成因分析及对策研究
- 衢州市柯城区财政局课题组(751)
- 加强乡镇财政组织建设 确保农村税费改革顺利进行
- 三门县财政局课题组(756)

深化农村税费改革的思考·····	龙游县财政局课题组(761)
农村村级财务存在的问题、原因及对策 ·····	浦江县财政局课题组(771)
“入世”后欠发达地区财政支农方式探讨 ·····	丽水市财政局课题组(779)
发挥公共财政杠杆作用 加快标准农田建设步伐 ·····	东阳市财政局课题组(784)
当前县(市)级财政信息化建设的思考 ·····	上虞市财政局课题组(789)
发展城市文化的财政思考·····	台州市财政局课题组(795)
树立城市经营理念 促进城市化建设 ·····	丽水市财政局课题组(807)
促进缙云县城市化建设的思考·····	缙云县财政局课题组(815)
关于加强土地出让金管理的思考·····	平湖市财税学会课题组(823)
提高会计信息质量 促进地方经济发展 ·····	桐乡市财税学会课题组(828)
加强民营企业财务管理的研究·····	临安市财政局课题组(837)
浅议民营企业的财务管理·····	江山市财政局课题组(845)
重点工程基建财务管理存在问题及对策探讨 ·····	临海市财政局课题组(852)
市(地)级国有资产管理体制改革研究 ·····	衢州市财政局课题组(857)
浅谈国有资产营运机构的投资策略·····	瑞安市财政局课题组(869)
探析建立健全国有资产保值增值机制 ·····	杭州市余杭区财政局课题组(876)
积极财政政策的实践与思考·····	宁波市财政局课题组(883)
加大财政支持力度 促进欠发达地区经济发展 ·····	舟山市财政局课题组(890)
财政支持欠发达地区发展的思考·····	长兴县财政局课题组(902)

财政支持发展农村经济的探讨

..... 金华市财政局课题组(908)

支持工业园区提升的财税政策研究

..... 金华市开发区财政局课题组(915)

山区发展龙头企业的财税对策..... 磐安县财政局课题组(920)

关于海洋经济发展战略的财政思考

..... 舟山市定海区财税学会课题组(927)

实施海洋开发战略 稳定渔业持续发展

..... 象山县财政局课题组(934)

调整海洋渔业经济结构 挖掘海洋渔业资源潜力

..... 奉化市财政局课题组(941)

国有资产营运机构管理模式研究

杭州市财政局课题组

深化国有资产经营与管理体制改革，是党的十六大报告提出的经济体制改革的一项重要任务，党的十六届三中全会进一步从资本层面对国有资产经营与管理进行了论述，提出要大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，完善国有资本有进有退、合理流动的机制，建立健全现代产权制度，这为今后的国有资产管理体制改革明确了方向和目标。本课题通过对地方国有资本功能定位的分析，揭示了目前杭州市国有资产营运机构管理体制存在的问题，提出了授权经营与委托代理相结合的新国有资产营运机构管理模式和相应的新国有资产营运机构管理体制框架，并对新模式运行所需要的体制保证和存在问题进行了分析，提出了针对性的解决方案。

一、杭州市国有资产营运机构的现状和存在问题

（一）杭州市国有资产营运机构现状

从20世纪90年代中期开始，杭州市在国有资产管理、监督、营运体制改革方面进行了积极探索，基本形成了“杭州市国有资产管理委员会及其办公室（市国资局）、市级国有资产营运机构（国有资产经营公司、控股公司、授权企业集团公司）、国有及国有控股、参股企业”三个层次的国有资产管理体制。第一层次的市国资委，是在市委、市政府领导下对全市国有资产进行决策和协调的领

导机构，作为市国有资产所有权的总代表，具有负责全市国有资产管理的重大决策、资本收益、选择国有资产营运机构经营者、考核国有资产营运机构经营者年薪收入以及国有资产保值增值状况的功能。国资局（现为市国资办）作为市国资委的日常办事机构，是市政府专职负责国有资产管理的职能机构。第二层次的市级国有资产营运公司，是由市政府授权经营国有资产的营运机构，担负着国有资产保值增值的任务。国有资产营运机构在“三层次模式”中承担着极其重要的角色，是政企分离的落实者。同时，市政府对于国有资产的经营运作、形态转换和各项目标的实现，都有赖于这一经营层次的有效运作。国有资产营运机构基本上按《公司法》的有关规定，以国有独资公司形式建立，其内部权利制衡的特点是不设立股东会，只设董事会和监事会，董事会成员基本由市国资委任免，董事会聘任总经理。第三层次的国有及国有控股、参股企业，按产权关系分别隶属于各家市级国有资产营运公司，拥有法人财产权，具体承担国有资产保值增值责任。杭州市的三层次国有资产管理模式，第一层次旨在实现市政府的社会经济管理职能与国有资产所有者代表职能的分离，第二层次旨在实现国有资产监管与营运职能的分离，第三层次旨在实现国有资本出资人所有权与企业法人财产权的分离。三层次模式体现了在市场条件下，政府管好所有权、放开经营权、行使宏观调控权的改革要求。

近几年来，在市属国有企业基本完成改制任务的背景下，杭州市国有资产管理体制的改革重点主要放在了第二层次的国有资产营运机构，改革目标是着重推进市国有资产营运机构的建设，明确国有资产投资主体，落实国有资产经营责任。从1995年授权杭州汽轮动力集团公司经营国有资产和组建杭州丝绸控股集团开始，先后对8家企业集团公司进行国有资产授权经营，并组建8家控股集团。在2001年和2002年，随着国有企业改革任务的基本完成，杭州市对工业系统的国有资产营运机构进行了较大规模的调整重组和完善。撤销了工业系统6家控股集团公司和2家行政性局

(公司), 组建为 1 家工业资产经营公司和 6 家授权经营企业集团的国有资产营运格局。同时加快非工业类国有资产营运机构的组建工作, 在商贸系统重组了商业资产经营公司, 将粮食、物资等系统的国有资产重组到商业资产经营公司, 跨部门组建了旅游集团公司, 在文化领域组建了杭州日报报业集团和杭州广电集团两大传媒集团, 在 2003 年先后组建了城建资产经营公司、交通资产经营公司、运河综合保护开发集团公司、文化发展投资有限公司等营运机构。目前杭州市已初步形成 16 家营运机构, 授权经营 150 多亿元国有资产的资产营运格局, 国有资产营运体系正在逐步完善。

在竞争性领域国有企业改制、专业主管部门改组为国有资产经营机构之后, 2003 年, 杭州市的国有资产管理体制改革又进入了新的阶段。本阶段的改革任务主要是以政府引导、企业运作为主, 加快国有资产布局、经济结构的调整和国有股权的流动, 围绕经营城市的理念, 通过打造城市经营的投融资平台, 逐步将经营重心转移到非竞争性领域的国有资产。在国有资本按产业划分的传统格局下, 现阶段通过城市国有资本的重组和整合, 做大做强城建、交通和综合三大国有资产经营平台, 以实现经营城市、促进城市经济发展、提高国有资产营运效率和增强国有经济活力的目的。通过国有资产的整合, 预计全市 60% 以上的国有经营性资产将集聚到三大平台。此举对杭州市未来的国有资产营运将产生重大影响, 其作用主要表现在三个方面, 一是有利于增强国有资产经营平台的融资能力, 在资源相对集中后, 各经营平台既有稳定的现金流可以满足大规模融资的利息偿付要求, 又有通过专业运作实现存量资产盘活变现以偿还融资本金的能力, 使得各经营平台不仅有能力承担市政府委托的公益性和准公益性项目, 也有能力启动大规模的招商引资项目, 显示了一定的持续发展能力。二是有利于吸引专业人才, 资本营运是典型的知识密集领域, 需要高素质的专业人才加盟, 各经营平台资源丰富、规模较大, 能够为一流的人才提供施展才华的广阔空间, 并能提供相应的薪酬和待遇, 因此, 对优秀专业人才具有较

强吸引力。三是有利于国有资产的营运形成规模经济，从而降低了国有资产的监管成本，提高了国有资产的营运效率。可以预见，随着杭州市三大国有资产经营平台构建完成并开始营运，建立在经营城市要求上的国有资产营运体系将逐步取代建立在行业基础上的国有资产营运体系的地位，成为杭州市国有资产营运的主体，国有资产营运机构的职责、定位和功能将发生显著变化。

（二）杭州市国有资产营运机构存在的问题

近年来，杭州市的国有资产营运体制顺应杭州市国有企业的改革进程和市政府经营城市的要求已经进行了多次调整和完善，并在理顺产权关系、完善企业法人治理结构、加强国有资产营运监管、贯彻市政府对公共产品领域投资要求和实现国有资产保值增值等方面取得了一定成绩。但从地方国有资本的功能和营运要求分析，杭州市现行的国有资产营运机构和即将构建的各国国有资产经营平台均存在着诸多宏观和微观层面的问题，这些问题在一定程度上已经影响了地方国有资本功能的发挥，造成了地方国有资本部分作用的缺失。如何妥善解决这些问题，将是下一步杭州市国有资产管理体制改革的重点和核心。

1. 如何在运行制度模式上保证出资者职责的到位而不越位。

国有资产营运机构的成立表明代表国家股东的出资人机构已经到位。然而，出资人机构到位，并不意味着出资人职责的到位。行使出资人职责要求所有者按《公司法》规定的方式行使股东权利，同时又不干预企业的经营权、管理权，以公司治理模式提高企业活力和运行效率。出资人拥有的是企业的股权，因此其管理对象并不是企业，而是企业的治理结构，国有资产营运机构作为出资人，与其他出资人（如自然人股东）一样，其意志应通过治理结构来体现。与此同时，作为出资人机构，必须坚持政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能的分开，坚持政企分离，实行所有权与经营权的分离。但在实践中，由于体制和思维惯性的问题，在运行制度模式上很难全面保证出资者职责的到位而不越位，暴露出来的问