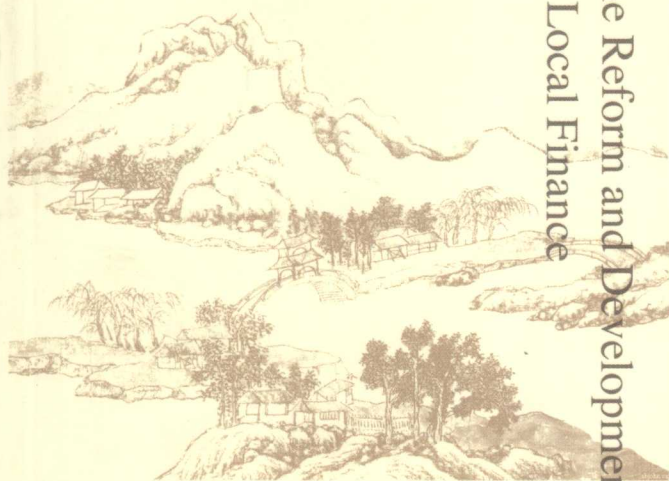


主编 王慎民

地方财政 改革与发展

The Reform and Development
of Local Finance



经济科学出版社
Economic Science Press

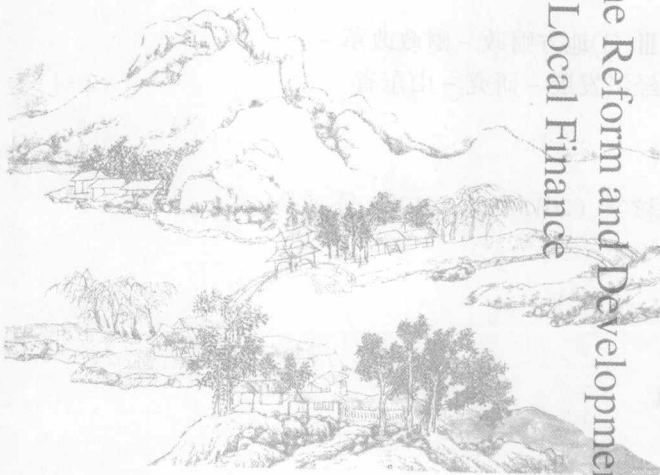
014007591

F812.752
02

主编 王慎民

地方财政 改革与发展

The Reform and Development
of Local Finance



F812.752

02



北航

C1695126

经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政改革与发展/王慎民主编. —北京: 经济科学出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3549 - 7

I. ①地… II. ①王… III. ①地方财政 - 财政改革 - 研究 - 山东省②地方财政 - 经济发展 - 研究 - 山东省
IV. ①F812. 752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 141383 号

责任编辑: 柳 敏 于 源

责任校对: 王凡娥

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

地方财政改革与发展

王慎民 主编

经济科学出版社出版、发行

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京季蜂印刷厂印装

787 × 1092 16 开 21.5 印张 320000 字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3549 - 7 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

目 录

财 源 建 设

促进县域经济发展的财政政策探析

张 利 3

立足黄蓝 转型跨越 全力推进生态文明典范城市建设

李俊峰 徐冰消 10

烟台市蓝色经济发展投融资政策研究

张明玉 15

关于加强财源建设的调研报告

王 凌 21

关于莱芜市税收收入结构的调研报告

纪 军 武军锋 27

临沂市县域财源建设情况调查报告

庄会兴 李 勇 34

贯彻十八大精神 推进烟台主体功能区建设

滕 琳 42

全面落实科学发展观 切实加大地方财源建设力度

王新戈 49

转方式调结构

创新财政政策机制 促进地方文化产业加快发展

卜德兰 59

关于财政支持经济结构调整的思考

王 力 77

促进东营文化产业发展的财政政策研究

盖士珍 卢祥滨 徐冰消 吴行远 82

积极实践探索财政支持转方式调结构的路径

青岛市财政学会 93

优化财政政策选择 促进低碳经济发展

李玉林 99

关于潍坊市总部经济发展的调研报告

杨德强 105

推动中小企业发展新模式探讨

孙 彤 115

关于浦东、苏州、无锡园区与产业发展的考察报告

孙 超 121

促进地方金融产业发展的财政政策研究

马松伟 126

关于促进威海市会展业发展的思考与探索

王明德 135

积极推进产业结构调整 实现经济税收良性协调持续发展

史成慧 141

关于加快沂蒙优质农产品基地品牌建设的调研报告

窦桂桥 148

关于临沂市财政文化投入的调研报告

赵 捷 159

关于滨州市产业集群发展的调研报告

崔文梅 郝立强 165

保障和改善民生

关于加快健全城乡基本公共服务体系的研究

周 安 173

关于政府购买公共服务的研究与思考

李文基 183

支持农村养老服务体系发展的财税政策分析

周铁伦 191

促进城乡居民社会养老保险事业发展的财政保障机制研究

刘宝革 200

财政支持学前教育的现状及思考

周美明 柳聪明 207

政府购买公共服务工作实践与对策建议

主笑宜 213

发挥财政政策资金作用 促进新型城镇化建设

初航正 223

公共财政视角下城乡基本公共服务均等化的路径选择

张莉莉 229

促进农村金融服务与公共服务融合发展

李丰伟 238

关于加快推进城镇化建设的研究

于怡臣 242

财 政 管 理

坚持推进“四个结合” 努力提升财政保障水平

田民利 253

全面贯彻十八大精神 努力推动财政可持续发展

李诚实 259

认真贯彻十八大精神 扎实做好各项财政工作

胡怀新 264

正本清源 深化改革 建立规范的国库集中支付运行机制

张明生 王彦业 268

对构建财力与事权相匹配的财政体制的几点认识

牛洪春 275

以十八大精神为指引 加强和完善财政管理

楚喜斌 王世光 单秀丽 281

以绩效管理为主线 切实提高财政管理水平

单 军 289

关于财政评审风险的探讨及思考

万里莹 294

新形势下财政体制改革的基本原则与总体思路

崔运政 张海静 303

浅谈公共财政建设应当注意的几个问题

华建平 311

以十八大精神为指导 努力开创淄博财政改革发展新局面

淄博市财政局 316

创新机制体制推动管理改革 切实提高财政资金使用绩效

逢希滨 323

新时期地方财政目标选择的思考

高立松 329

后 记 336

财 源 建 设

促进县域经济发展的财政政策探析

张 利

“郡县治，天下安。”县域经济是城市经济与农村经济的结合部，是城镇化提升和发展的重要基础。济南市县域经济主体包括章丘市、平阴县、济阳县、商河县、历城区、长清区等“三县一市两区”。近年来，济南市委、市政府高度重视县域经济发展，坚持统筹城乡发展方略，先后提出并实施了新农村建设“十大行动”、统筹城乡发展“七大工程”以及“三年突破平阴”、“帮扶商河”、“推动长清加快融入中心城区发展”等重大举措，县域经济在全市发展中的战略地位和基础作用不断强化。

一、现行扶持县域经济发展的财政政策

目前，扶持县域经济发展的财政政策主要集中于县级基本财力保障、财政体制机制完善、产业引导资金投入等方面，2012年补助县（市）区资金总量达32亿元，有效促进了县级财力壮大和县域经济发展。

（一）健全县级基本财力保障机制，增强困难县区财力

将平阴、长清、济阳、商河纳入县级基本财力保障范围，通过完善转移支付制度，帮助困难县区提高财政保障能力，并对自有可用财力不能满足基本支出需求的乡镇，纳入市基本财力保障机制范围，帮助其弥补基本支出缺口，缩小县区间工资差距，保障基层正常运转，促进民生

政策支出落实。同时,健全激励机制,奖补结合,在落实财源建设激励政策的基础上,对纳入保障范围县区税收增长市分享部分,全部返还;并建立长效机制,动态保障,根据相关政策变化和县区收入情况,及时调整财力保障标准和补助数额,坚持有进有出。

(二) 调整完善财政管理机制,调动县域发展积极性

从2013年1月1日起,济南市实行新的财政管理体制,除市级管理的非税收入外,其他地方公共财政收入全部作为县(市)区级收入,全面体现区域内实现的地方公共财政收入。属于县级的收入包括增值税25%部分、营业税80%部分、企业所得税32%部分、个人所得税25%部分、房产税、车船税、城镇土地使用税、城市建设维护税、契税、土地增值税、印花税、资源税、耕地占用税、教育费附加和县(市)区级管理的其他非税收入。对因收入规模变化对财力的影响,通过体制补助或专项上解等方式合理调整。新机制实施,对壮大县域公共财政收入、激发县域发展积极性具有重要作用。

(三) 规范产业引导资金使用,促进县域实体经济发展

为适应经济发展需要,济南市在财政预算中安排了一定额度的产业引导资金,对加快实体经济发展、促进企业技术进步、加快县域经济发展和培植新兴财源等发挥了积极作用。2013年,市本级在财政预算设立各类产业引导资金19项,预算安排财政扶持资金8亿元,其中相当大部分资金都对促进县域自主创新、财源建设、园区发展具有重要意义。调整、整合现有产业引导资金,改变过去财政资金全部通过无偿拨款方式扶持企业发展的单一投入方式,利用投资、风险补偿、财政贴息等多种投入方式吸引社会资本,发挥财政资金“四两拨千斤”的效应,支持实体经济快速发展。

除此之外,市级财政还在税收增量返还、土地出让收益返还、项目建设、争取省级区域协调发展资金等方面对县(市)区进行了扶持,也取得了显著成效,县域综合实力进一步提高。2012年,济南市县域完成生产总值1998.9亿元,占全市的比重45.4%。先后实施新农村建设“十大行动”和统筹城乡发展“七大工程”,财政涉农投入年均增长

速度在 20% 以上, 2012 年农民人均纯收入达到 11 760 元。城乡居民社会养老保险实现全覆盖, 新型农村合作医疗参合率达到 100%, 基本实现村村通公路、客车、自来水、有线电视、互联网。县域公共财政预算收入 94.1 亿元, 占全市收入的 24.7%。章丘市和历城区被列入全省 30 个经济强县, 济阳县成为国家级生态示范区, 平阴县入选山东省跨越发展十强, 商河县被评为全省最佳投资城市。

二、县域经济发展存在的主要问题

济南市县域经济发展取得了一定成效, 但整体实力不强、发展质量不优、财力发展不平衡等问题仍然比较突出, 与青岛、烟台、潍坊等市相比, 差距更为明显, 面临的形势和挑战非常严峻。

(一) 县域经济整体发展水平较低

县域总体实力偏低, 在全国百强县中, 青岛所辖 5 个县级市全部位列全国百强, 烟台所属 8 个县(市)有 4 个, 潍坊所辖 8 个县(市)有 4 个, 而济南市只有章丘市位列全国百强。2012 年全省地方公共财政预算收入过 30 亿元的县(市)区 31 个, 过 40 亿元的 19 个, 过 50 亿元的 10 个, 过 60 亿元的 3 个, 而济南市“三县一市两区”中只有章丘市收入过 30 亿元, 三个县区收入在 10 亿元以下。县域经济“强县不强、弱县太弱”的现象非常突出, 县域经济基础薄弱, 对全市经济总量的支撑作用不强。

(二) 县域工业经济薄弱

县域工业企业数量偏少、成长不足、总量薄弱、增长缓慢, 是济南与工业先进城市相比落后的主要原因。除章丘外, 规模以上企业数量历城、济阳不足两百家, 商河、长清、平阴百余家。根据所属口径测算, 2012 年, 六个县(市)区合计完成规模以上工业增加值只占全市总量的 39.6%, 长清、平阴、济阳、商河各县区总量还比不上济钢一家企业。

（三）财政收入质量不高

2012年，县域财政收入的平均税收比重为69.56%，比全市低6.47个百分点；县域增值税、营业税、企业所得税、个人所得税等主体税种收入占全市比重19.2%。2011年，三县一市制造业税收仅占其税收总量的35.61%，而建筑业和房地产业税收占41.67%，其中，济阳、商河高达65.19%、59.11%。税源结构不合理反映出县域产业结构和发展质量存在较大隐患。

（四）县域发展不平衡

2011年，6个县（市）区生产总值最高的历城区676亿元，最低的商河县113亿元，两者相差4.98倍；规模以上工业利税总额最高的章丘市92.2亿元，最低的商河县7.4亿元，两者相差11.46倍；2012年，地方公共财政预算收入最高的章丘市35.87亿元，最低的商河县5.3亿元，两者相差6.8倍。县域经济发展不平衡使各县（市）区在基础设施建设、社会事业发展等方面拉开了更大的差距。

三、提升县域经济发展能力的政策建议

大力实施县域经济整体提升战略，力争到2015年，实现县域国民生产总值、地方财政收入、规模以上工业增加值、固定资产投资“四个翻番”，县域经济占全市经济总量的比重有大的提高，成为推动济南市经济又好又快发展的强力引擎。

（一）做大园区经济和产业集群，推进新型工业化

1. 做大园区经济规模。充分发挥好园区经济发展专项引导资金的作用，支持每个园区重点培育1~2个主导产业，进一步完善园区基础设施，实施工业园区升级改造工程，加大园区道路、供水、供电等“九通一平”基础设施建设力度。同时，研究探索市场化建设模式，积极发挥财政资金的带动作用，引导民营资本参与园区建设。在搞好省级以上开发区建设的同时，安排一定比例园区专项资金，引导支持重点镇建设

发展工业聚集区,结合小城镇规划建设,探索镇园一体化发展路子。

2. 培育特色产业集群。采取以奖代补形式引导各县(市)区培育产业集群。筛选一批有特色、市场占有率高、核心竞争力强的领军企业,制定专项扶持政策,对企业新上技改扩建项目、建设园中园引进协作配套企业,参照招商引资政策给予更大力度扶持,做大做强领军企业,做优做多配套企业,做特做专产业集群,大力发展“板块经济”。

3. 创新招商工作机制。完善招商引资优惠政策,创新招商引资方式方法,突出企业招商,力促现有企业特别是大企业增资扩股、以商引商、以外引外。充分发挥科技金融的作用,落实鼓励企业上市、促进股权投资和新落地金融机构发展的扶持政策,吸引更多的社会资本和金融资本参与支持县域实体经济发展。

(二) 落实南部绿色发展和北跨战略,推进新型生态化

1. 推进南部山区生态经济区发展。整合政府资金投入,吸引社会资金参与,建立南部山区生态补偿和产业发展支持机制。开展生态型城镇体系建设,支持旅游资源整合和品牌营销,着力规划建设水平高、影响大的旅游综合体项目。以发展生态休闲农业为方向,完善扶持政策,积极打造区域性优质农产品生产和流通基地。

2. 加快实施北跨战略。加快建设石济客专黄河公铁特大桥等跨河设施,完善北跨交通体系。规划建设黄河北产业拓展区,积极发展环境友好型生态工业,完善商贸、物流、生活居住等配套功能,打造产业发展新平台。推进济北开发区、商河经济开发区及城区产业园建设发展,打造全市重要的新兴工业基地。

3. 进一步加大对远郊县帮扶力度。统筹制定扶持欠发达县发展的政策措施,继续帮扶商河加快发展,实施三年突破平阴计划,加快济阳北跨产业区建设,在资金扶持、项目安排、用地指标、人才培养等方面向欠发达县倾斜,促进欠发达县尽快实现跨越赶超。

4. 加快小城镇建设。用好小城镇发展专项资金,优先推动国家重点镇、省级中心镇及部分特色小镇建设,聚集人口、产业、资源,打造一批具有济南特色的明星镇。当前,重点是抓住全省开展“百镇建设示范行动”的机遇,择优选出2~3个城镇进行试点,规划建设人口规模在

10 万人左右的新兴小城市。

（三）发展品牌农业产业化经营，推进农业现代化

1. 实施特色农产品品牌带动工程。加快农业科技创新和技术推广，落实强农惠农富农政策，将支农重点转到农业科技、技术推广及农业基础性、公益性和服务性领域上来，大力培育平阴玫瑰、章丘大葱等特色产业，做强品牌，做大做强，以效益为导向发展现代农业。

2. 深化农业产业化经营。支持培育龙头企业、农民专业合作社、种养大户等现代农业市场经营主体，提高农业专业化、标准化、规模化、集约化水平。加强农产品质量检验检测，改善农业设施装备条件，努力建设适应现代农业发展需求的农业科技创新与成果转化体系。加大农业综合开发力度，加强以水利为重点的农业基础设施建设，建设旱能浇、涝能排的高标准农田。

3. 稳定和完善农村基本经营制度。深化农村经营体制、土地管理制度、农村集体产权制度等方面改革，激活农业农村要素资源，切实保障农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，维护农民的合法权益。深入推进农村综合改革，加大村级公益事业一事一议奖补力度，扎实推动乡村垫缴税费债务化解，健全村级组织运转经费保障机制。

（四）健全政策体系，推进县域经济加快发展

1. 完善财政引导政策。进一步完善县级基本财力保障机制，提高对财政困难县区一般性转移支付比重和规模，激励县域增强自我发展能力。2013 年，按照中央和省里县级基本财力保障机制改革的要求，在资金分配上，从以消化财力缺口为主转为以绩效奖励为主，不断完善政策办法，结合县级税收占比、支出绩效考核、财政供养人员控制、消化财力缺口等情况，逐步对县（市）区进行奖励。完善财政困难县税收增量返还激励办法，激励财政困难县培植税源、增加税收。制定和完善产业园区激励政策，对省以上和市里认定的产业园区内企业实现的市级税收，增量返还所在县区，用于产业园区基础设施建设、扶持企业发展。

2. 进一步调整完善财政管理机制。全力支持县（市）区开展收入工作，市财政要在收入考核调度方面加大工作力度，建立县（市）区财政收入、税收比重完成情况通报和考核制度，实行县级税收上台阶和税收比重奖励。各县（市）区加强与两税部门协调配合，制定完善培植税源、强化征管的具体措施，查找税收征管的薄弱环节，确保实现收入规模和质量双提升。

3. 落实结构性减税政策。全面落实增值税转型政策，支持企业加大技术改造投入。落实国家有关新能源先征后返、即征即退、减半征收等税收优惠政策，促进新能源产业尽快发展壮大，对节能服务公司采用合同能源管理方式实施的节能改造项目给予资金补助或奖励。对符合条件的融资性担保公司，要认真落实好免征营业税、准备金提取和代偿损失税前扣除等财税优惠政策，提高和改善融资性担保公司的服务能力。

4. 创新县域金融服务。切实发挥银行融资的主渠道功能，引导国有商业银行、股份制银行适应形势，加快建立村镇银行、小额贷款公司等金融机构。推进各县（市）区金融超市建设，为银企对接搭建常态化的平台。建立财政促进金融支持县域经济发展的考评奖励机制，支持县区设立国有独资的担保机构和投资公司，切实发挥好“过桥资金”对中小企业的帮扶作用。充分依托市创业投资引导基金，鼓励各县（市）区设立创业投资引导基金，吸引民间资本参与，成立创业投资公司，为科技型、成长型、初创型企业提供资金支持。努力改善金融生态环境，加快建立社会征信制度，增强全社会的信用观念，完善信用体系建设，有效防范信用上的不良行为。

作者单位：济南市财政局

立足黄蓝 转型跨越 全力推进生态文明典范城市建设

李俊峰 徐冰消

党的十八大是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的会议，对夺取全面建成小康社会的新胜利，实现中华民族的伟大复兴，具有重大现实意义和深远历史意义。当前和今后一个时期，东营市财政将把深入学习宣传和全面贯彻落实党的十八大精神作为首要政治任务，坚持学以致用、用以促学，更好地发挥财政职能作用，为全面实现党的十八大确定的目标任务贡献力量。

一、全市财政工作取得显著成效

党的十七大以来，在科学发展观的统领下，东营市财政整体实力明显增强、理财观念明显转变、管理水平明显提升，在促进经济增长、保障民生改善、推动改革开放、统筹城乡区域发展等方面取得显著成效。

1. 财政收入实现新跨越，资金保障更加有力。近年来，财政部门始终把组织收入工作牢牢抓在手里，加强收入征管调度，完善税收政策，扩大非税收入管理范围，促进财政增收，努力为经济社会发展提供财力保障。财政实力不断壮大，收入规模实现跨越式增长，2011年，全市财政收入继跨越百亿元大关后再次实现快速增长，实现地方财政收入135.27亿元，比“十五”末增收96.72亿元，翻了近两番，年均增长23.27%。按财政供养人口计算，人均财力达21.68万元，居全省前列。

2. 大力推进重点项目建设，发展基础更加坚实。东营市各级财政