财政调研与决策参考（第二辑）

CAIZHENG DIAOYAN YU JUECE CANKAO

河南省财政厅政策研究室　编

河南人民出版社

CAIZHENG DIAOYAN YU JUECE CANKAO

财政调研与决策参考（第二辑）

河南省财政厅政策研究室　编

河南人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

财政调研与决策参考. 第二辑／河南省财政厅政策研究室编. —郑州：河南人民出版社，2018. 6

ISBN 978-7-215-11596-5

Ⅰ. ①财… Ⅱ. ①河… Ⅲ. ①地方财政-河南-2017-文集 Ⅳ. ①F812. 761-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 140913 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：65788070）

新华书店经销　河南瑞之光印刷股份有限公司印刷

开本　710 毫米×1000 毫米　1/16　印张　23. 5

字数　362 千字

2018 年 6 月第 1 版　2018 年 6 月第 1 次印刷

定价：108. 00 元

《财政调研与决策参考（第二辑）》编委会

主　任　王东伟

副主任　张中亮　赵学东

委　员　胡兴旺　魏志甫　周占杰　冯祖阳　李　凌
　　周　淼　王红卫

主　编　胡兴旺

副主编　魏志甫　周占杰

序 言

重视调查研究，是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好领导工作的重要传家宝。习近平总书记指出，调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查，就没有发言权，更没有决策权。调查研究不仅是一种工作方法，而且是事关党和人民事业得失成败的重大问题。2017 年，是实施“十三五”规划的重要一年，也是全面深化改革向纵深推进的关键一年。为有效发挥调查研究服务财政中心工作的作用，省财政厅政策研究室凝练“贫困县涉农资金整合成效、问题及建议”“县级财政运行存在问题及建议”等 10 个专题，在全省财政科研（政研）系统组织开展调查研究活动。各市县财政部门高度重视，积极开展调查研究，认真查找问题、深入剖析原因、研究解决问题之策，形成了一批高质量的研究成果，为做好财政改革发展各项工作提供了有价值的参考，较好地发挥了调查研究服务决策的作用。

事莫明于有效，论莫定于有证。真知灼见不会来自庙堂之上，佳策良谋不会出自高谈阔论。只有通过深入调查研究，才能接近规律、认识规律、掌握规律，才能运用规律指导实践。2018 年，面对新时代、新征程、新使命、新任务，全省财政系统要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和省委经济工作会议、全省财政工作会议精神，坚持稳中求进工作总基调，贯彻落实新发展理念，围绕省委省政府关心的大事要事，密切联系财政改革发展实际，大兴调查研究之风，发扬党的优良传统，把调查研究作为基本功来抓，真正扑下身子、沉到一线、迈开步子、走出院子，深入实际、深入基层、深入群众，查找制约财政改革发展的突出问题、事关今

需要全本请访问 www.ertongbook.com

后财政工作大局的前瞻性问题、人民群众反映强烈的热点难点问题,分析原因,研究提出推进财税体制改革和完善财政政策的对策建议,努力在新的战略起点上开创全省财政改革发展新局面,为决胜全面小康、让中原更加出彩做出应有贡献。

王东伟

2018 年 2 月

目　　录

关于加快支持扶贫攻坚的财税政策研究报告
——以沈丘县为例 …… 周口市财政局　中共沈丘县委　沈丘县人民政府 …… 1
关于财政扶贫资金情况的调研报告 …… 平顶山市财政局 16
贫困县涉农资金整合成效、问题与建议
——以卢氏县为例 …… 三门峡市财政局 25
关于加强统筹整合使用涉农资金的探索与思考
——以沈丘县为例 …… 周口市财政局　沈丘县人民政府 38
整改结合,改中有进
——固始县切实促进涉农资金整合成效落地 …… 固始县财政局 46
财政支持农业供给侧结构性改革的成效、问题及建议
——以安阳市为例 …… 安阳市财政局 52
财政支持农业供给侧改革成效、问题及建议
——以许昌市为例 …… 许昌市财政局 70
关于加快沈丘新型农业经营主体发展的实践与探索 … 周口市财政局 76
财政支持农业供给侧结构性改革的成效、问题及建议
——以济源市为例 …… 济源市财政局 87

关于平顶山市财政运行中存在的主要问题及对策建议
…… 平顶山市财政局　100
郑州市县级财政运行情况调研报告 …… 郑州市财政局　122
南阳市县财政运行存在的问题及建议 …… 南阳市财政局　141
县级财政运行存在的困难和问题 …… 商丘市财政局　152
汝州市地方财政运行情况报告 …… 汝州市财政局　162
鹤壁市财源建设分析报告 …… 鹤壁市财政局　170
开封市财税收入状况暨财源建设调研分析报告 …… 开封市财政局　178
三门峡市财源建设分析报告 …… 三门峡市财政局　187
许昌市财源建设分析报告 …… 许昌市财政局　196
长垣县新常态下培育财政收入新增长点的典型经验做法及启示
…… 长垣县财政局　206
开封市政府性债务现状问题及对策 …… 开封市财政局　212
驻马店市(县)政府性债务调研报告 …… 驻马店市财政局　218
关于教育事权和支出责任的调研报告 …… 许昌市财政局　229
永城市学前教育财政经费保障现状、问题及建议 …… 永城市财政局　241
滑县学前教育财政经费保障现状、问题及建议 …… 滑县财政局　247
开封市财政性涉企资金基金化改革调研报告 …… 开封市财政局　253
县级政府性融资担保公司现状、问题、对策
——以濮阳市为例 …… 濮阳市财政局　260
促进制造业创新发展的财税政策研究
——以沈丘县为例 …… 周口市财政局　中共沈丘县委　267
关于平顶山市经济结构及转型发展情况的调研报告 ……
…… 平顶山市财政局　278
促进周口市产业集聚区建设的财政政策研究 …… 周口市财政局　291
现代财政制度视角下县乡财政体制改革问题探讨
…… 三门峡市财政局　304
驻马店市乡镇财政财务管理情况调研报告 …… 驻马店市财政局　317

论许昌县行政区划调整对财政转移支付等情况的影响
…… 许昌市财政局 334
开封市行政事业单位国有资产管理与预算管理有效对接问题研究
——基于公共财政视角 …… 开封市财政局 344
浅析公务卡制度改革思考与建议 …… 潢川县财政局 355
贯彻落实新《预算法》情况的思考 …… 许昌市财政局 360

关于加快支持扶贫攻坚的财税政策研究报告
——以沈丘县为例

周口市财政局 中共沈丘县委 沈丘县人民政府

在短短30多年间,我国扶贫事业经过五个阶段——减贫阶段、开发式扶贫阶段、扶贫攻坚阶段、新时期扶贫攻坚第一阶段及第二阶段的发展,取得了巨大成就。以人均纯收入2300元为标准,我国农村贫困人口从1978年的7.7亿人减少到2015年的5575万人,减少了71464万人,2016年,我国农村贫困人口又减少至4335万人,比上年减少1240万人。这无论在中国历史上还是在世界减贫工作中都被称为一个了不起的成就。而这一成绩的取得与我国充分运用财税政策扶贫密切相关。

一、现行扶贫攻坚的财税政策

(一)加大财政扶贫资金支持力度

扶贫资金是财政扶贫政策实施的重要支撑。其成功的关键在于足够的资金投入。为此,2016年中央财政安排专项扶贫资金667亿元,比上年增长43.4%,全国961个县(其中贫困县792个)启动实施贫困县涉农资金整合试点,纳入整合范围的各级财政资金规模共计3200亿元,实际整合资金2300亿元,惠及建档立卡贫困人口3000多万人。2017年政府工作报告提出:要深入实施精准扶贫精准脱贫,今年再减少农村贫困人口1000万人以

上,完成易地扶贫搬迁 340 万人。中央财政专项扶贫资金增长 30% 以上。加强集中连片特困地区、革命老区开发,改善基础设施和公共服务,推动特色产业发展、劳务输出、教育和健康扶贫,实施贫困村整体提升工程,增强贫困地区和贫困群众自我发展能力。

(二)出台帮农惠民的税收优惠政策

为促进农业生产发展,提高农民生活水平,我国一方面对农业生产者销售自产农产品,农民专业合作社销售的本社成员生产的农产品,采取“公司 + 农户”经营模式从事畜禽饲养、从事蔬菜批发与零售的纳税人销售的蔬菜,从事农产品批发与零售的纳税人销售的部分鲜活肉蛋产品,均免征增值税。另一方面对与农业相关的技术培训业务、配种和疾病防治收入、农村电网维护费、饮水工程运营管理单位向农村居民提供生活用水取得的自来水销售收入亦免征增值税。直接用于农、林、牧、渔业的生产用地及从事农、林、牧、渔业项目的所得,可免缴城镇土地使用税及免征、减征企业所得税。建设直接为农业生产服务的生产设施占用林地、牧草地、农田水利用地、养殖水面以及渔业水域滩涂等其他农用地的,不征收耕地占用税。纳税人承受荒山、荒沟、荒丘、荒滩土地使用权,用于农、林、牧、渔业生产的,免征契税。为扶持小微企业发展,国务院在十二届全国人大五次会议上《政府工作报告》中提出,国家在 2017 年将扩大小微企业享受减半征收所得税优惠的范围,年应纳税所得额上限由 30 万元提高到 50 万元。

(三)支持精准扶贫的财税政策

在财政方面,一是支持教育扶贫,对建档立卡贫困人口落实现有教育扶贫政策,实现贫困家庭子女就学资助全覆盖。二是加强农村劳动力技能培训,加大补贴支持力度,使他们的就业能力明显增强。三是加快危房改造和移民搬迁,切实解决群众的困难和问题。四是以财政专项扶贫资金的 60% 以上用于产业扶贫,其中 70% 以上用于建档立卡扶贫对象的生产发展。五是加大资金保障力度和支出进度。根据《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》(国办发〔2016〕22 号)精神,纳入整合范围的各项中央财政涉农资金(含提前下达资金),要及时将

需要全本请访问 www.ertongbook.com

资金分解下达到县,其中分配给贫困县的资金增幅不得低于该项资金平均增幅,资金一律采取“切块下达”,不得指定具体项目或提出与脱贫攻坚无关的任务要求。河南省目前纳入统筹整合范围的中央财政及省配套资金主要有 20 类 61 项。根据《河南省开展统筹整合使用财政涉农资金试点实施方案》,纳入贫困县统筹整合范围的省级财政安排的涉农资金主要有 13 类。

在税收方面,一是切实落实安置残疾人就业、促进个体户和小微企业发展、非营利组织取得扶贫捐赠收入等方面的减免税政策。二是对从事种植业、养殖业、林业、牧业、水产业生产创业的给予增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税和企业所得税方面不同程度的税收优惠。三是对金融机构农户小额贷款的利息收入、涉农贷款和中小企业贷款计提的贷款损失准备金亦给予相应的所得税政策优惠。四是自 2017 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日,对年应纳税所得额 50 万元以下的小型微利企业,减半计算应纳税所得额并按 20% 优惠税率缴纳企业所得税。

二、沈丘县情及脱贫攻坚工作情况

沈丘县位于河南省东南部,与安徽省界首市、临泉县接壤。全县辖 22 个乡镇(办事处),578 个行政村(社区),总人口 140.47 万人,其中农村人口 122.35 万人,县域总面积 1080 平方公里,耕地 114 万亩。

2002 年,沈丘县被列入国家级扶贫开发工作重点县,2011 年,又被列入国家大别山片区特困地区重点县,是全省统筹整合涉农资金工作试点县,也是省委、省政府确定今年要脱贫摘帽的四个县之一。2016 年,全县地方生产总值完成 235.2 亿元,同比增长 8.8%,增速居全市第一位;公共财政预算收入完成 12.1 亿元,增长 8.6%,总量居全省第 32 位,连续四年居全市第一位;国税、地税分别组织地方级收入 2.3 亿元、6.6 亿元,税收比重达到 72.2%。2017 年前三季度,全县地方公共财政预算收入累计完成 74447 万元,同比增长 21.2%,增收 13016 万元。其中国税部门累计完成 19326 万元,同比增长 29.4%,增收 4386 万元;地税部门累计完成 34435 万元,同比增长

13.8%,增收4181万元;财政部门累计完成20686万元,同比增长27.4%,增收4449万元,为沈丘县脱贫摘帽提供了财力基础。

今年以来,沈丘县深入贯彻落实习近平总书记扶贫开发战略思想,以脱贫攻坚统领全县经济社会发展全局,围绕2017年年底脱贫摘帽目标任务,按照"三个零差错""三个明显提高"工作要求,扎实推进精准扶贫、精准脱贫各项举措,大力发展产业扶贫和村级集体经济,认真落实各项扶贫政策,努力提高"三率三度",取得一定成效。经过档卡规范化建设和动态调整,目前全县已脱贫19766户82130人,还有未脱贫11677户43006人。

三、扶贫攻坚财税政策实施情况

(一)扶贫攻坚整合上级资金情况

为贯彻落实2017年中央1号文件和国办发〔2016〕22号文件精神,在全面总结2016年整合试点的基础上,优化财政涉农资金供给机制,进一步提高资金使用效益,保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战,沈丘县把纳入整合范围的中央和省级财政涉农资金,严格限制在国办发〔2016〕22号文件规定及省扶贫办规定的中央层面20大项和省级层面16大项资金范围内,超出此范围的应及时予以调整。即根据脱贫攻坚实际需要,尽可能地将纳入整合范围的各类资金在"大类间打通","跨类别使用"。2016年7月以来,全县共整合上级财政资金102项,涉及资金额度72853.42万元,其中,2016年整合24043.2万元,2017年整合48810.22万元。截至2017年9月底,专户资金72853.42万元,支出38771.78万元,待拨资金34081.64万元。其中:2016年支出21829.9万元,占年度整合数的91%;2017年支出16941.88万元,占年度整合数的35%(见表1)。

表 1 2016—2017 年涉农扶贫资金整合、拨付统计一览表

单位:万元

项目	2016 年扶贫资金整合拨付额			2017 年扶贫资金整合拨付额		
中央级	15253.62			31721.2		
省级	2106.1			5189.03		
市级	68			423.3		
县级	6615.48			11476.69		
总金额	24043.20			48810.22		
拨付金额	21829.9(91%)	农业生产发展(6%)	1180.9	16941.88(35%)	农业生产发展(2%)	323.31
		农村基础设施建设(74%)	16118.27		农村基础设施建设(12%)	1953.72
		社会发展(15%)	3380.35		社会发展(16%)	2783.79
		其他(5%)	1150.38		其他(70%)	11881.06
待拨金额	2213.30			31868.34		

(二)脱贫攻坚财政扶贫资金执行情况

2016 年整合 24043.20 万元,用于脱贫攻坚项目的扶贫资金主要有新增债券资金用于整村推进项目 32 个,批复资金 4294.55 万元用于村庄内道路建设,截至 2017 年 9 月,按合同价和工程进度已拨付资金 3873.53 万元。2016 年专项资金用于整村推进项目 32 个,批复资金 2317 万元用于村庄内道路建设,截至 2017 年 9 月,按合同价和工程进度已拨付资金 2089.84 万元。2016 年发展种植专业合作社扶贫种植项目 26 家,批复资金 2759 万元,截至 2017 年 9 月,按农业项目实施进度已拨付资金 2391.0077 万元,带动帮扶贫困户 2759 家。2016 年产业扶贫畜牧养殖项目 17 家,批复资金 3189 万元,截至 2017 年 9 月,按农业项目实施进度已拨付资金 3146.9581 万元,带动帮扶贫困户 3189 家。光伏发电项目批复资金 6398.1 万元,截至 2017 年 9 月,按光伏发电项目实施进度已拨付资金 5406.6 万元。产业金融风险补偿金项目批复拨付资金 400 万元;凯旺电子贴息项目批复拨付资金 1398 万元;

为贫困户购买保险项目批复拨付资金357.3716万元;雨露计划农村实用技术培训项目和职业教育助学工程项目分别批复拨付资金129万元、20.1万元。城乡医保筹资减免人员项目批复拨付资金1573.185万元。贫困村有线电视及宽带费项目批复拨付资金718.2万元。凯旺电子3个村产业扶贫点项目批复资金246.1839万元,按项目实施进度已拨付资金217.1999万元;到户增收项目批复拨付资金108.5万元(见表2)。

表2　2016年扶贫资金项目使用一览表

单位:万元

项目名称	批复金额	拨付金额	待拨金额(3713.54)	
			待拨金额	质保金
2016年新增债券资金用于扶贫开发整村推进项目	4294.55	3873.53		421.02301
2016年专项扶贫开发整村推进项目	2317	2089.84		227.15469
省派第一书记专项资金扶贫项目	135	40.48	94.52	
畜牧养殖项目17家	3189	3146.9581	42.0419	
种植产业项目26家	2759	2391.0077	367.9923	
产业金融风险补偿金项目	400	400		
凯旺电子贴息项目	1398	1398		
为贫困户购买保险项目	357.3716	357.3716		
2016年度雨露计划农村实用技术培训项目	129	129		
2016年度雨露计划职业教育助学工程项目	20.1	20.1		
2017年城乡医保筹资减免人员项目	1573.185	1573.185		
贫困村两年有线电视及宽带费用	718.2	678.168	40.032	
凯旺电子产业扶贫点项目(3个村)	246.1839	217.1999		28.981604
到户增收项目	108.5	108.5		
光伏发电项目	6398.1	5406.6	671.6	319.905
合计	24043.1905	21829.9025	1216.2190	997.0643

2017 年整合 48810.22 万元。前三季度,用于 6 家企业扶贫资金 7659 万元;整村推进项目管理费批复拨付资金 105 万元。危房改造资金批复拨付 3127.08 万元;秋季雨露计划职业教育助学工程项目批复拨付资金 25.2 万元;产业金融风险补偿金项目批复拨付资金 1320 万元;育羊育牛保险共计批复拨付资金 40.302 万元;林管补助资金项目、白集尹庄大棚、少数民族发展资金分别批复拨付资金 274 万元、44.5 万元、19.8 万元;农村安全饮水项目批复资金 1040 万元,按项目实施进度已拨付资金 632.65 万元;扶贫道路工程批复资金 138.5 万元,按项目实施进度已拨付资金 96.9 万元;精准扶贫风险担保金批复拨付资金 480 万元;159 个标准化卫生室批复资金 751.17 万元,按项目实施进度已拨付资金 270.027 万元;2017 年春季贫困村和非贫困村建档立卡贫困家庭学生资助金批复拨付资金 199.6875 万元;扶贫到户小额贴息项目批复拨付资金 22.62 万元;市派第一书记工作经费批复拨付资金 24 万元;产业扶贫基地种植业保险批复拨付资金 91.04 万元;扶贫工厂批复资金 3500 万元,按项目实施进度已拨付资金 26.9 万元;今年前三季度共批复资金 22429.1864 万元,拨付资金 16941.8783 万元,待拨资金 2014.2069 万元(见表 3)。

表 3　2017 年度整合资金台账

单位:万元

项目名称	批复金额	拨付金额	待拨金额
企业扶贫资金	7659	7659	
整村推进项目管理费	105	105	
危房改造资金	3127.0842	3127.0842	
2016 年秋季雨露计划职业教育助学工程项目	25.2	25.2	
产业金融风险补偿金项目	1320	1320	
育羊、育牛保险	40.302	40.302	
林业管护补助资金项目	274	274	
白集尹庄大棚	44.5	44.5	
少数民族发展资金	19.8	17.82	1.98
农村安全饮水项目	1040	632.65	407.35

续表

项目名称	批复金额	拨付金额	待拨金额
2017 年纸店镇张胡庄至程营精准扶贫基地道路工程	138. 4974	96. 8990	41. 5984
2017 年精准扶贫风险担保金	480		
159 个标准化卫生室	751. 17	270. 027	481. 143
2017 年春季贫困村和非贫困村建档立卡贫困家庭学生资助金	199. 6875	199. 6875	
2017 年沈丘县光扶扶贫项目第二批	3567. 2847	2485. 14929	1082. 13541
2016 年度扶贫到户小额贴息项目	22. 62	22. 62	
市派第一书记工作经费	24	24	
产业扶贫基地种植业保险	91. 04	91. 04	
扶贫工厂	3500	26. 9	3473. 0979
合计	22429. 1864	16941. 8783	2014. 2069

(三)精准扶贫税收优惠政策执行情况

税收优惠政策对扶贫开发发挥了积极作用。税收优惠政策具有重要的导向作用,引导资金、技术、产业等社会资源向精准扶贫聚集,有力地推进了扶贫攻坚战略发展。一是促进了县域企业参于扶贫,有效吸纳了贫困户就业。对企业在贫困村创办小微企业,按有关政策规定分别落实城镇土地使用税、耕地占用税、契税和企业所得税等方面不同程度的税收优惠。如周口凯旺电子、大雄鹰服饰、永盛服饰等企业在全县 22 个乡镇创办建设了 38 个扶贫车间,安排贫困户就业 1500 多人,人均月工资 1500 ~ 3000 元。二是促进了新兴产业发展,提升了贫困人口自我发展能力。为加快贫困村脱贫,我县规划建设 400 个光伏发电项目,对已建成并网发电的 293 个光伏发电项目,分别落实了城镇土地使用税、耕地占用税和小微企业所得税政策税收优惠。每个电站装机 60 千瓦,每千瓦时发电政府补贴电费 0. 98 元,每个电站每年收入 7 万元左右,可稳定收益 20 ~ 25 年。在电费收入分配方面,对每个电站 7 万元光伏发电收入,除去运维成本后,实行“四六分成”,即电站所在

需要全本请访问 www.ertongbook.com