

云南财政科学发展 实践与思考

陈秋生 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南财政科学发展实践与思考/陈秋生著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-5095-2427-5

I. ①云… II. ①陈… III. ①地方财政-研究-云南省 IV. ①F812.774

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 155299 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 郁佳

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

××印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 21.5 印张 310 000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 978-7-5095-2427-5/F·2061

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

序 言

Foreword

近几年来，云南省各级财政部门不断优化创新生财、聚财、理财的思路和机制，在大力促进经济和社会协调快速发展的同时，财政改革与发展也取得喜人的成绩。2007年，财政收支总额双双突破1000亿元大关，实现了历史性跨越，并创造了近10年来的最高增幅和分税制改革以来最好水平。2010年，云南财政总收入又将登上一个新台阶，总支出预计将突破2000亿元大关。仅用三年时间就实现翻番的新跨越。这些成绩的取得，是在新时期一系列挑战面前，云南省财政厅领导班子凝心聚力、团结带领全省财政干部队伍奋力拼搏的结果。

自2007年以来，陈秋生厅长率领云南省财政厅党组紧密联系云南实际，深入学习和贯彻落实科学发展观，积极研究和探索地方财政经济发展的规律，按照云南省法制政府、责任政府、阳光政府、效能政府四项制度建设的目标要求，切实推动地方财政预算和绩效管理的体制机制创新，坚持依法行政，不断推进阳光理财，进一步完善财政科学化、精细化管理的体系建设，充分发挥财政在公共资源配置中保重点、调结构、转方式的功能优势，扎扎实实地贯彻落实党中央、国务院、财政部和云南省委、省政府应对国际金融危机、抵御各种自然灾害，以及处突维稳等所采取的一系列政策措施。在积极争取中央政府大力支持的同时，创新财政投融资思路，通过财政资金撬动，多渠道、

多方式引导社会资本投入，推动大项目带动固定资产投资的快速增长，促进基础设施和加快产业结构调整步伐，为后续财源建设夯实基础，不断提高地方财政保障能力，积极推进基本公共服务均等化，努力探索建立支持生态文明建设的财政机制和着力加强财政专项资金的绩效管理，并在全国率先启动和实施了高级会计人才培养计划等。总体上看，云南财政工作思路清、突破大、亮点多，多次受到财政部党组、部领导和云南省委、省政府的充分肯定。

回顾总结云南的做法和经验，我们可以清楚地看到，云南财政工作取得的成效，始终是与认真贯彻落实科学发展观，积极创新科学理财方式密不可分的。陈秋生同志，作为地方财政部门的带头人，始终能够清晰地把握住地方经济社会发展的阶段性特征，正确处理好政府与市场的关系，客观理性地分析和看待云南的地方资源优势与劣势，着眼当前，谋划长远，统筹兼顾，科学合理地配置财政资源，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，在促进云南经济社会可持续发展方面作出积极贡献。现在，秋生同志在百忙中完成了《云南财政科学发展实践与思考》的著述，紧密联系云南财政改革和发展的实践，系统梳理了他担任云南省财政厅厅长以来，在深入学习实践科学发展观的积极探索与思考，为研究地方（尤其是西部地区）财政经济发展规律提供了宝贵的经验和借鉴，是一件非常有意义的工作。陈秋生同志在书中客观分析了“十一五”云南省财政改革发展的成绩和问题，重点从公共财政的视角理解和认识科学发展观，将科学发展观赋予财政的新内涵归结为“四个建设”。即建设科学财政、建设和谐财政、建设民生财政、建设服务型财政，并以“四个建设”为基础，紧密联系党中央、国务院实施新一轮西部大开发战略，把云南建设成为我国面向西南开放的重要桥头堡的战略部署，提出了进一步贯彻落实科学发展观，推动财政经济健康发展的路径，为“十二五”云南财政发展规划提供了框架和思路。

陈秋生厅长是一位阅历丰富、重视学习、勤于思考，注重实干、善于沟通协调和开拓进取的财经领导干部。更难能可贵的是，他重视

地方的财政理论和政策研究工作，重视地方财政科研人才培养和队伍建设，重视地方财科所的管理体制和工作机制创新，积极地推进地方财政科研宣传工作的可持续发展。我衷心祝愿陈秋生同志在改革实践和理论探索中不断创新，取得更丰硕的成果。



二〇一〇年九月

第四章 保增长 促增收	(42)
第一节 烟草产业再续辉煌	(42)
第二节 旅游二次创业成效显著	(44)
第三节 生物资源开发实现新的突破	(45)
第四节 能源基地建设加速推进	(47)
第五章 惠三农 保民生	(48)
第一节 新农村建设稳步推进	(48)
第二节 教育事业稳步发展	(57)
第三节 卫生支出保障	(67)
第四节 社会保障支出增长较快	(68)
第五节 扶贫攻坚工作成效显著	(71)
第六章 保稳定 促和谐	(73)
第一节 基层政法经费保障体制改革	(73)
第二节 边疆基层党建经费保障	(81)
第三节 藏区及少数民族地区维稳经费保障	(85)
第七章 推改革 增动力	(88)
第一节 财政预算工作的推进和改革	(88)
第二节 政府采购工作的推进和改革	(98)
第三节 经建评审工作的推进和改革	(105)
第四节 财政监管工作的推进和改革	(118)
第五节 非税收入管理改革成效显著	(125)
第六节 财政与国际金融组织合作的推进	(130)
第七节 财政管理信息化取得初步成效	(141)
第八节 会计事业成绩显著	(147)
第九节 财政科研工作取得新成绩	(150)

第三篇 云南财政科学发展的创新与跨越

第八章 提高财政科学化精细化管理水平	(159)
第一节 强化财政预算科学化精细化管理	(159)
第二节 加强政府采购管理	(176)
第三节 加快非税收入管理改革步伐	(190)
第四节 加快财政管理信息化建设	(195)
第五节 着力构建预防和治理腐败长效机制	(203)
第六节 搞好会计工作	(222)
第九章 建设和谐财政	(238)
第一节 进一步促进经济社会和谐发展	(238)
第二节 支持不同类型的主体功能区加快发展	(242)
第三节 生态效益补偿机制的财政制度安排	(256)
第四节 搭建投融资平台	(264)
第五节 做大做强具有云南特色的产业群体	(268)
第六节 发挥职能 切实推进桥头堡建设	(294)
第十章 建设民生财政 突出公共财政的“公共性”	(303)
第一节 完善体制 促进基本公共服务均等化	(303)
第二节 调节收入分配 突出公平公正	(305)
第十一章 建设服务型财政	(308)
第一节 改进工作作风	(308)
第二节 进一步推进阳光财政建设	(310)
第三节 建立机关基层党组织建设考评问责制	(313)
第四节 提高办公室工作效率	(320)
第五节 强化法制意识 提高依法行政水平	(327)
后 记	(331)

第 一 篇

1

 财政科学发展的理论探析

第一章 | 科学发展观的深刻内涵

第一节 科学发展观的理论内涵

党的十六届三中全会提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展以及五个统筹”的科学发展观，是推进全面建设小康社会的重大决策和对在社会主义市场经济和经济全球化条件下我国经济社会发展规律认识的升华，是党执政理念的一次飞跃，具有重大的现实意义和历史意义。

科学发展观的第一要义是“发展”，核心是“以人为本”，基本要求是“全面协调可持续”，根本方法是“统筹兼顾”，实质是“经济社会又好又快发展”。可以说，科学发展观的内涵极为丰富，涉及经济、政治、文化、社会的各个领域，既是重大的理论问题，也是重大的实践问题；既是解决当前经济社会发展矛盾必须遵循的基本原则，也是我国现代化建设必

须长期坚持的重大指导方针。这就要求我们用历史的、辩证的和群众实践的观点，正确把握科学发展观的基本内涵。

一、发展是科学发展观的基本内涵

树立和落实科学发展观，必须纠正一些地方和领域出现的重经济指标、轻社会进步，重物质成果、轻人的价值，重眼前利益、轻长远福祉的偏颇。但我们也必须清醒地认识到，发展是发展观的题中之义，提出全面、协调、可持续的发展观，并不意味着发展经济已退居次要位置，更不意味着经济建设不重要了。人类社会的发展规律昭示我们：经济发展虽然不是发展的全部内涵，却是发展的基本内涵、核心内涵。改革开放以来，我们坚持以经济建设为中心，强调发展是硬道理、用发展的办法解决前进中的问题、发展是党执政兴国的第一要务，这些观念经过实践的检验是完全正确的，已经深入人心。因此，科学发展观重点不是强调要不要发展的问题，而是回答如何更快更好地发展的问题。温家宝总理指出，科学发展观的实质是要实现经济社会更快更好的发展。发展观的第一要义是发展。离开发展，就无所谓发展观。坚持科学发展观，其根本着眼点是要用新的发展思路实现又好又快发展。发展是硬道理，这是我们必须始终坚持的重要战略思想。中国解决一切问题的关键在于发展。

改革开放 30 多年来，我们党的路线方针政策之所以得到人民群众的拥护，我们之所以经得起国际国内各种风浪的考验，我国的国际地位和影响力之所以不断提高，归根到底是由于我国经济持续快速发展，各项社会事业取得很大进步，综合国力显著增强。今后不断提高人民生活水平，解决经济和社会生活中的各种矛盾，维护社会稳定，实现全面建设小康社会和现代化建设第三步战略目标，要靠发展；增强国防实力，维护国家安全，要靠发展；履行维护世界和平与促进共同发展的责任，在风云变幻的国际局势中立于不败之地，也要靠发展。现在世界各国都在发展，形势逼人，如果我们不加快发展，就会落后，甚至会处于被动挨打的地位。因此，我们必须聚精会神搞建设，一心一意谋发展。

本世纪头 20 年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。从国际情况来看，和平与发展仍然是当今时代的主题，争取较长时期的和平国际环境以及良好周边环境是可以实现的；世界科技进步日新月异，经济全球化深入发展，国际生产要素重组和产业转移加快，我们有可能利用有利的时机和条件加快发展。从国内情况来看，实现加快发展的有利条件也很多。我们必须十分珍惜和切实用好这一重要战略机遇期。这里的关键在于，发展必须有新思路，必须把握和运用现代化建设规律。只有以科学发展观为指导，辩证地认识和处理与发展相联系的各方面重大关系，发展才能有新思路，改革才能有新突破，开放才能有新局面，也才能紧紧抓住和充分利用好战略机遇期，顺利实现既定的战略目标。否则，现代化建设就难以顺利推进，甚至会走弯路。

既不能以经济发展代替社会发展，也不能因为强调发展的全面性而否定经济发展在社会发展中的基础地位，更不能否定经济建设这个党的工作中心。我们必须在坚持经济建设这个中心的基础上，来统筹各方面，促进全面发展。之所以要这样，从根本上说，是由我国社会主义初级阶段的基本国情决定的。我国人口多，人均资源占有量少，同发达国家相比，还处于相对落后状态。发展的问题，首先是一个改变落后、赶上先进的问题。据专家测算，如果美国年增长率为 3%，中国年增长率为 8%，那么中国需要 68 年才能实现人均 GDP 与美国相当；如果美国增长率为 4%，中国增长率为 7%，那么中国需要 118 年才能赶上美国。在整个社会主义初级阶段，物质财富的增长，始终是发展最核心、最基本的内容，没有物质的快速增长，其他各方面协调发展的社会目标就很难实现。

二、以人为本是科学发展观的核心内容

以人为本的发展观是与以物为本的发展观相对立的。所谓以物为本的发展观，是以追求物质利益为根本目的而把人作为物来对待的发展观。这种发展观是资本主义社会的主导发展观。马克思、恩格斯以唯物史观为指导，分析将一切都物化和商品化了的资本主义社会，

“使人与人之间除了赤裸裸的利害关系，除了冷酷无情的‘现金交易’，就再也没有任何别的联系了”。马克思、恩格斯还分析了资本主义的本质不是为了满足人的需要，而是追求剩余价值，人只是追求物的手段，人的劳动是和机器一样可以用货币交换的商品，于是，“货币不仅是致富欲望的一个对象，而且是致富欲望的唯一对象。这种欲望实质上就是万恶的求金欲”。马克思、恩格斯不仅指出了商品拜物教、货币拜物教是资本主义社会发展的必然趋势，而且还分析了在资本发展过程中人的异化，以及人格的资本化和资本的人格化。同时，以物为本的发展观也是资本主义市场经济的主导取向。建立在资本主义私有制基础上的市场经济，使“人的社会关系转化为物的社会关系”，对人的依赖转化为对物的依赖，意味着在把人从群体本位的人身依赖和等级从属的束缚中解放出来的同时，又把入置于金钱、财富等物的支配下，使人变成了“经济人”甚至物的奴隶。

“经济人”把追求经济利益最大化看作经济活动的唯一目的，把物质满足、物质占有作为人生的最大目标，这样，“经济人”在经济活动中的道德观和价值观必定是以自我为中心的个人主义、享乐主义，必定排除经济生活之外的道德生活和情感生活。马克思明确指出，这种“经济人”也是人的异化表现。它不仅造成了对自然资源的无限开发和疯狂掠夺，导致环境污染和生态破坏而威胁到人的生存与发展，而且造成资本主义社会的道德和精神失落，导致资源争夺和侵略战争而频频发生社会危机与民族冲突。

应当承认，以人为本最先的确是新兴资产阶级提出的口号，但资产阶级的这一口号是相对于宗教社会以神为本而提出来的，它把人从神的奴役中解放出来，使人获得独立与自主，这是人的发展的历史性进步。但是，资本主义把人的存在与发展主要作为物的存在与发展，以市场经济规律替代社会 and 人的发展规律，使人依赖于物，把人置于商品、金钱的支配之下，实际上是以“商品神”、“科技神”替代了“上帝神”，同时是对人的全面性本质的否定，对人作为主体和目的的否定。

马克思主义认为，社会是由人构成的生产与交换关系的组织形态。

马克思指出：“人就是人的世界，就是国家、社会。这个国家、这个社会产生了宗教，一种颠倒的世界意识，因为它们就是颠倒的世界。”社会发展之所以成为人们关注的问题，人的发展之所以呈现出社会发展的根本，就在于社会的发展与人的发展是统一的整体，是相互促进、共同提高的，而这个统一体的基础就是人类的社会实践。人类在实践活动中不断创造着生存发展的条件，实践构成了人的存在与发展的方式。人自身的发展是社会发展的前提，人的发展既是衡量社会进步的标尺，也是推动社会前进的内在动力，而作为理想的社会，其各方面的发展又都为人的发展提供条件和手段，是为了满足人的需要，使人的能力不断得到挖掘、利用和发挥，从而使人的价值得以全面的实现。因此，从某种意义上说，人的发展体现为社会发展的最高尺度，不能够达到人的全面发展的社会，不是真正健全理想的社会。科学发展观贯穿了以人为本的理念，把人的全面发展作为根本的出发点和落脚点，可谓科学发展观的核心内容。

科学发展观的核心是以人为本。坚持以人为本，就是把维护人民的利益作为我们一切工作的根本出发点和落脚点。坚持以人为本，一方面回答了为什么发展的问题，另一方面回答了在发展中相信谁、依靠谁的问题。马克思说过，未来的新社会是以每个人的全面而自由地发展为基本原则的社会形式，我们从事的是建设中国特色社会主义的伟大事业，理所当然地必须坚持以人为本，一切为了人民，一切依靠人民。

具体来说，首先要满足人民的物质文化生活需要，既包括生存需要，也包括享受需要，既包括物质生活，也包括精神生活，既包括生活水平的提高，也包括生活质量和生活环境的改善。其次是要尊重和保障人权，包括公民的政治、经济和文化权利，保护公民财产和人身自由。要不断健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民的政治参与，保证公民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。第三要保障人民的发展权，包括就学、就业和发明创造等方面的权利。要树立相信人民、依靠人民的观念，创造人民平等发展，充分发挥其聪明才智的社会环境；要促进人的全面发展，不断提高人民的思想道

德、科技文化和身体健康素质；要牢固树立人才资源是第一资源的思想，尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，坚定不移地实施人才战略。

正如胡锦涛同志指出的那样，在推进经济发展的同时，要加强社会主义政治文明和精神文明建设，发展民主，加强法制，促进社会全面进步和人的全面发展。人是发展先进生产力和先进文化的主体，同时又是先进生产力和先进文化发展的最终受益者。人越全面发展，就越能为社会创造更多的物质财富和精神产品，人民的生活就越能得到有效的改善；反过来，物质文化条件越充分，生活水平越高，就越能促进人的全面发展。把发展同人的关系、发展手段同发展目的的关系辩证地统一起来，体现了科学发展观的本质，是科学发展观与其他非马克思主义发展的最本质区别。

坚持以人为本，既是经济社会发展的长远指导方针，也是实际工作中必须坚持的重要原则。从全社会范围来看，要比较充分地满足人们多方面需求和实现人的全面发展，必须有相应的物质基础和社会条件，这只能是一个不断发展和进步的过程。现在我国还处于社会主义初级阶段，无论生产力发展和物质财富的积累，还是生产关系和上层建筑的完善，满足人们的多方面需求和实现人的全面发展还不可能完全做到。要注意处理好人民群众根本利益和具体利益、长远利益和眼前利益的关系。

中央政策研究室原副主任郑新立认为，注重以人为本，也是立党为公、执政为民的本质要求。具体体现在为群众切实解决生产生活问题上，体现在以人为本的一系列政策措施中。应该看到，维护好、实现好、发展好最广大人民的根本利益，是我们一切工作的根本出发点和落脚点，也是我们做好改革发展稳定各项工作的重要保证。关心群众生产生活的工作做好了、做扎实了，我们就能凝聚成齐心协力战胜困难、推进事业发展的强大力量。我们一定要始终把群众利益放在第一位，自觉增强为人民服务的意识，从人民群众最现实、最关心、最直接的利益问题入手，通过发展经济，不断让人民群众得到实实在在的利益。要把人民群众拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、满意

不满意，作为衡量工作成效的根本尺度。

三、全面、协调、可持续发展是科学发展观的基本原则

“全面发展”是科学发展观的第一条基本原则，也是首要的内容。讲发展首先就要讲全面发展。全面发展应该有三个方面的内容：一是自然经济社会复杂系统的全面发展，不是光考虑经济，要考虑到社会，也要考虑到自然能不能支撑；二是物质文明、政治文明、精神文明的全面建设；三是政府、企业、公众社会结构的调整。全面发展的观点，大家都懂，但是在实践中，一碰到实际问题，就很难坚持全面发展的观点。例如，长期以来，我们的考核指标、我们的政绩观，都没有真正体现全面发展的观点。往往一说到发展，就是简单地看经济数量的增长，“以经济建设为中心”，在实际工作中往往就变成“以 GDP 为中心”，因而在国家考核指标和官员的升迁奖罚中，“以 GDP 论英雄”，忽视教育、文化、卫生、环保等事业发展的指标，容易引发错误的发展观和政绩观。

“协调发展”是科学发展观的第二条基本原则，它是实现全面发展的立足点和着眼点，社会全面进步是通过协调发展来实现的，没有协调发展不可能全面发展。协调发展，首先就要协调好经济、政治和文化发展的关系，促进物质文明、政治文明和精神文明协调发展。从经济发展的角度上说，就是要协调好经济发展中的各种关系，实现速度与结构、质量与效益的有机统一。保持一定的经济增长速度，是推动经济发展的基础，是实现结构、质量、效益目标的重要前提。但经济增长并不等于发展，只有调整结构、提高质量、增加效益，才能保证经济的持续、快速、健康发展，这是指导经济工作、促进经济发展的十分重要的原则。有的人担心，中央提出“协调发展”会不会“压快拉慢”搞平均发展？这是不必要顾虑的。由于发展起点的不平衡，比如区域自然资源禀赋的不同，主体客观条件的差异，国家宏观政策的倾斜，市场经济发展的快慢，发展机遇的偶然性等，都会产生发展结果上的不平衡，出现有的地区发展得快一些，有的社会群体先富起来的现象。但是这种现象如果不进行有意识的调控，会自发形成“马

太效应”，好的越来越好，差的越来越差，差别越来越大。2004年，我国城乡收入差距是3.21，“基尼系数”达到0.4以上，地区间差距东中西部是10.70.4。这些数字是抽象的，但所表达的含义却是严峻的。这足以说明，我国发展中的薄弱环节已经到了严重制约着我们发展的地步了。因此，党的十六届三中全会提出要统筹发展，协调发展。但提出统筹发展、协调发展绝不等于搞平均发展。例如：中央所提出的统筹城乡发展的实质，是促进城乡二元经济结构的转变；统筹区域发展的实质，是实现地区共同发展；统筹经济社会发展的实质，是在经济发展的基础上实现社会全面进步，增进全体人民的福利；统筹人与自然和谐发展的实质，是人口适度增长，资源永续利用和保持良好的生态环境；统筹国内发展和对外开放的实质，是更好地利用国内外两种资源、两个市场，顺利实现中国经济的振兴。这五个统筹协调发展中，没有一个是要求搞“压快拉慢”式的平均发展的。因此，中央多次明确地提出了促进地区协调发展的战略布局：坚持推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区加快发展，有条件的地区要率先基本实现社会主义现代化。

“可持续发展”是科学发展观的第三条基本原则，也是实现全面发展的基础条件和重要保证。可持续发展就是要在现代化建设中，把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置，使人口增长与社会生产力的发展相适应，使经济建设与资源、环境相协调，实现良性循环。人类文明发展的历史反复证明，经济问题与资源问题、环境问题相互交织、相互影响，经济活动既受经济规律的制约，又受生态规律的制约，任何以破坏资源、环境为代价的发展，都必然受到自然的严厉报复。而且，一个时代的经济社会发展，总是以上一个时代遗留下来的资源和环境为基础，当代充足的资源和良好的环境又为下一个时代的经济社会发展提供较好的条件。

20世纪70年代，围绕着“环境危机”、“石油危机”和罗马俱乐部提出的“增长的极限”，全球曾经爆发了一场关于“停止增长还是继续发展”的争论。80年代以后，人们逐步认识到了经济增长对环境的破坏和资源的浪费，开始思考经济发展与环境保护的关系，提出了