

2007/08年度

中国民族地区 财政报告

ZHONGGUO MINZU DIQU CAIZHENG BAOGAO

中国财政学会
民族地区财政研究专业委员会◎编著



中国财政经济出版社

2007/08年度

中国民族地区 财政报告

2007/08年度中国民族地区财政报告

中国财政经济出版社

北京市西城区德胜门内大街2号



中国财政经济出版社

2007/08年度

中国民族地区财政报告

中国财政学会民族地区财政研究专业委员会 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2007/08 年度中国民族地区财政报告/中国财政学会, 民族地区财政研究专业委员会编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009.5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1550 - 1

I. 2… II. ①中… ②民… III. 民族地区—地方财政—研究报告—中国—2007~2008 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 058324 号

责任编辑: 张振中 赵 磊

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 26.25 印张 434 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1550 - 1/F·1343

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《2007/08 年度中国民族地区财政报告》

编 委 会

顾 问：马骏廷 刘铭达 陶 源 李学军
范游恺 丁业现

主 任：刘尚希

副主任：傅志华 刘德雄 王心农

编 委：（以姓氏笔画为序）

王心农	史生荣	冯 龙	刘尚希
刘家凯	刘德雄	李兴文	李保春
范亚平	陈凡彦	胡容邦	姜爱玲
唐建华	龚金保	傅志华	葛筑英

前 言

我国是一个多民族的大家庭。改革开放 30 年来,我国民族地区经济与社会发展取得了巨大成就。今年又逢共和国成立 60 周年,为了总结民族地区发展的成就与经验,进而促进民族地区财政事业的良性发展,中国财政学会民族地区财政研究专业委员会继出版《2005/06 年度中国民族地区财政报告》之后,再次组织编写了《2007/08 年度中国民族地区财政报告》(以下简称《报告》)。

本《报告》由中国财政学会民族地区财政研究专业委员会秘书处与研究会的团体会员单位——各民族省区财政学会(财政科研所)共同完成。由于种种原因,部分省区财政学会未能按要求提供全部材料,个别省区财政学会未提供材料。

本《报告》分为上下两篇。上篇由“民族地区财政 30 年”、“厅(局)长、专家论坛”、“财政发展报告”、“典型案例”、“附录”共五部分组成,与《2005/06 年度中国民族地区财政报告》相比,本《报告》有了新变化:第一,增加了“民族地区财政 30 年”,主要回顾民族地区财政改革 30 年取得的丰硕成果以及其对民族地区经济的发展所起的重要作用。第二,将《2005/06 年度中国民族地区财政报告》中“厅(局)长论坛”改为“厅(局)长、专家论坛”,增强了本《报告》的理论研究深度。将专家论坛与厅(局)长论坛内容合二为一,也充分体现了本《报告》理论与实践相结合的指导思想。第三,在“财政发展报告”中补充了《2006/07 年度民族地区财政发展基本情况》。第四,将原来《2005/06 年度中国民族地区财政报告》中“基本数据资料”改为“附录”,以便于读者查阅。

下篇为专题篇,其主题是“民族地区财政体制与转移支付问题研究”。本《报告》在对民族地区调研的基础上,对民族地区财政体制及转移支付问

题进行了深入研究，试图从中找出当前民族地区财政体制及转移支付中存在的问题，并提出了今后民族地区转移支付制度的改进建议，对政府部门决策有一定参考价值。

本书编委会

2009 年 3 月

目 录

上 篇

民族地区财政 30 年

我国民族地区财政体制与政策变迁的回顾与分析·····	刘德雄(3)
我国民族地区财政管理体制改革的 basic 经验及改革 思路·····	马海涛 马应超(27)

厅 (局) 长、专家论坛

内蒙古自治区生态建设后续产业发展研究 ·····	内蒙古自治区财政科学研究所(42)
构建广西区域经济合作新格局的财政思考·····	苏道俨(59)
突出特色 发挥优势 努力实现民族地区财政跨越式发展·····	王和山(68)
解放思想 改革创新 努力探索区域融合发展的新模式·····	李学军(76)
学习贯彻落实科学发展观 丰富和完善财政工作思路·····	弯海川(84)
加强沟通 谋划发展 开创财政与企业良性互动的新局面·····	曹建方(89)
深入学习贯彻党的十七大精神 努力开创云南财政工作 新局面·····	陈秋生(95)
围绕建设社会主义新农村 开创财政支农工作新局面·····	肖晓鹏(107)

做好财政企业工作 促进全省经济又好又快发展…………… 胡苓荃(117)

财政发展报告

2006/07 年度民族地区财政发展基本情况	(126)
新疆维吾尔自治区 2007/08 年度财政改革与发展基本情况	(135)
西藏自治区 2007 年财政工作回顾	(143)
西藏自治区 2008 年财政发展报告	(150)
云南省 2006 年财政改革与发展基本情况	(158)
云南省 2007 年财政改革与发展基本情况	(165)
甘肃省民族地区 2007 年财政发展报告	(172)
吉林省延边朝鲜族自治州 2007 年财政改革与发展情况分析	(190)
湖北省恩施州 2007 年财政改革与发展分析报告	(196)

典型案例

云南缓解县乡财政困难跟踪研究……………	云南省财政厅(207)
内蒙古自治区基本公共服务均衡制度研究 ……………	内蒙古自治区财政科学研究所(223)
湖北省完善财政支持民族地区新农村建设政策研究……………	王华新(252)
保障能力明显增强 管理更加科学——改革开放 30 年阿坝 财政发展之路……………	阿坝州财政局(265)
民族地区新增财力应更多用于民生……………	刘家凯(277)

附 录

民族省区财政经济发展基本数据 (云南)	(282)
民族省区财政经济发展基本数据 (新疆)	(285)
民族省区财政经济发展基本数据 (广西)	(288)
民族省区财政经济发展基本数据 (湖北)	(290)

下 篇

民族地区财政体制与转移支付问题研究

第一章 民族地区财政的特殊性	(296)
第二章 民族地区财政体制的演变	(307)
第三章 分税制改革对民族地区财政的影响	(310)
第四章 2000 年以来民族地区财政状况实证分析	(334)
第五章 民族地区财政转移支付状况实证分析	(343)
第六章 解决民族地区财政困难政策建议	(350)
附件一: 广西壮族自治区财政体制与转移支付情况调查报告	(362)
附件二: 甘肃省临夏回族自治州财政体制与转移支付情况调查 报告	(376)
附件三: 浙江省景宁畲族自治县财政体制与转移支付情况调查 报告	(388)
后 记	(408)

上
篇

民族地区财政 30 年

我国民族地区财政体制与政策变迁的回顾与分析

刘 德 雄*

我国民族地区财政体制与政策，主要是随国家财政体制、财政政策的变动而变动；同时，党和国家的民族制度与政策，又是民族地区财政体制与政策变动的前提条件与依据原则。因此，本文首先要梳理的就是国家对少数民族、民族地区的基本制度与政策。

一、国家支持帮助少数民族与民族地区发展的法律制度建设过程

（一）法律制度建设

新中国成立后，我国民族工作的主要任务是确立新中国的基本民族政策，在政治上实现民族平等的权利，打破旧中国长期推行的民族压迫政策造成的民族隔阂，改善民族关系。为此，中国共产党领导全国各族人民通过政治协商会议制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》），其中第六章就是专门针对民族问题和民族工作所作的相关政策性规定。这部具有临时宪法性质的《共同纲领》，独创性地规定在全国实施民族区域自治制度。

1952 年 8 月，中央人民政府批准《中华人民共和国民族区域自治实施

* 作者系财政部财政科学研究所区域财政研究室副主任。

纲要》，对各民族自治区在国家中的地位，各民族自治区的领导关系和隶属关系，各民族自治区的职权，建立自治区的条件、自治区域界线划分、自治区的行政地位和人员组成，自治机关的自治权利，自治区内的民族关系等做了规定。国务院颁布了《关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》，中央各有关部委也制定了发展少数民族经济、文化、教育、卫生事业的政策。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，进一步明确民族区域自治制度的基本内容，规定民族区域自治的性质和在国家中的地位，以及实行民族区域自治的基本原则，从而确定了民族区域自治作为基本政治制度的地位。1982年11月，五届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》，在1954年宪法的基础上，扩大了民族自治机关的自治权利，民族自治地方的自治机关在国家指导下，自主安排和管理地方性的经济建设事业，自主管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业；保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化；国家和上级人民政府帮助各少数民族发展经济、文化事业。1984年5月，依据宪法，六届全国人大二次会议通过《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》），进一步在处理民族自治地方与国家的关系，以及自治机关的自治权利方面，做了更为明确的规定。

2001年九届全国人大常委会对《民族区域自治法》进行了修改。这次的修改主要集中在经济体制和上级国家机关对民族自治地方的支持和帮助方面。主要内容有：

第一，关于财政体制和对民族自治地方的财政支持。也就是依据分税制体制，将原案的相关规定修改为：“民族自治地方实行全国统一的财政体制。民族自治地方按照国家财政体制，通过国家规范的财政转移支付制度，享受上级财政的照顾。”同时规定，“随着国民经济的发展和财政收入的增长，上级财政逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度。通过财政转移支付，增加对民族自治地方的资金投入，用于加快民族自治地方的经济发展和社会进步，逐步缩小与发达地区的差距。”

第二，关于投资、金融方面的支持。这方面的规定是前所未有的，包括“在国家统一规划指导下，以市场需求为导向，优先在民族自治地方合理安排资源开发项目和基础设施项目。国家应当在投资项目资金中适当增加投资比重和政策性贷款。”还特别强调了加强民族地区扶贫工作，帮助民族地区贫困人口尽快实现温饱，摆脱贫困状况，逐步实现小康。

第三，关于教育文化方面的支持。进一步强调了加大对民族自治地方教育发展的扶持力度和一系列其他具体措施。

第四，关于经济发达地区和民族自治地方的对口支援。强调上级国家机关应组织发达地区与民族自治地方在互惠互利原则下的多种形式的经济合作。

第五，关于少数民族干部配备。规定民族自治地方的自治机关录用工作人员时，对实行区域自治的民族和其他少数民族人员应给予适当照顾。2005年，基于近20年实践的新形势、新要求，国务院颁布了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。

修改后的《民族区域自治法》进一步完善和发展了民族区域自治制度，对于我国社会的现代化发展，对于西部大开发战略，对于我国民族关系的更加和谐、对于各少数民族的繁荣以及全面建设小康社会都具有举足轻重的意义。

我国的民族区域自治，具有中国特色。一是把解决民族问题的原则性与从实际出发的灵活性结合起来。在民族平等的原则下，一个民族可以在其聚居的几个地方分别建立自治地方，也可以由几个聚居的民族联合建立自治地方。为尽可能使有条件的少数民族都享受自治权利，在县级地方国家政权以外，又建立民族乡作为补充。这就形成多类型、多层次的民族区域自治格局。二是把民族自治与区域自治结合起来。实行自治的民族，在其自治区域内，既行使管理与其地位相适应的地方、国家事务，又享有当家作主、管理本民族内部事务的权利。自治地方的政权机关，既是民族自治地方的自治机关，又是一级地方政权。自治权与行政权的结合，形成实实在在的民族区域自治。三是将政治因素与经济因素结合起来。划定民族自治区域，以实行自治民族的聚居区为基础，根据当地的民族组成和民族关系、经济发展条件，并参酌历史情况，使其有利于加强自治地方内各民族间的团结合作和经济上的互济互补。这样做的结果，就最大限度地使少数民族享受到管理本民族、本地区事务的自治权利，有利于少数民族参加到国家政治生活中来，促进少数民族和民族地区经济、政治、文化和社会事业的发展，有利于维护国家统一，增进民族团结。民族区域自治制度，是当代中国政治制度重要的组成部分，是中国共产党领导的中国特色社会主义的重要组成部分，坚持和完善民族区域自治制度，才能确保民族团结、巩固国家统一。

（二）民族工作机构建设与政策措施

建国后依据《共同纲领》的相关规定，中央与地方的民族工作机关相继成立，并积极开展民族工作。但在“文革”中被撤销。

1978年在五届全国人大一次会议上，通过了恢复国家民族事务委员会的决定。重建国家民委及相关民族工作机构，是粉碎“四人帮”后我国民族工作面临的首要任务，也是拨乱反正、全面恢复和落实党的各项民族政策的具体体现。党和国家为恢复和发展民族工作采取了一系列具体措施，从而使中国的民族政策在政治、经济、文化、教育领域逐步得以恢复和发展。1978年5月，国务院下发了《关于国家民族事务委员会工作任务和机构设置的通知》，同时恢复了“文革”期间被撤销的自治地方，新成立了2个自治州、19个自治县。1979年5月，恢复运作后的国家民委召开了第一次委员（扩大）会议，此次会议确定了新时期我国民族工作的任务，同时，也确立了党的民族工作的总方针，即坚定不移地关心、帮助各少数民族的政治、经济和文化的全面发展，沿着社会主义道路不断前进，逐步消除事实上的不平等。

促进少数民族和民族地区经济的发展成为民族工作的重心。1981年，时任中共中央总书记的胡耀邦同志在接见全国少数民族参观团负责人的时候说：“搞民族工作，要首先建立生产的观点，经济的观点，要把帮助少数民族发展经济放在第一位。”基于此，国家采取了一系列的政策措施来发展少数民族经济，如加快少数民族和民族地区经济体制的改革；对内蒙古、新疆、西藏、广西、宁夏等5个自治区和云南、贵州、青海3个多民族省实行区别于一般省市的财政体制；提高国家对少数民族地区农、牧、副、土特产品的收购价格，开放集市贸易和边境贸易；组织经济发达省市对西部民族省市的对口支援；1999年，西部大开发战略的提出与实施，更是中央促进少数民族和民族地区发展的大动作。国家也采取了许多政策措施促进我国的民族区域自治制度的完善，促进少数民族和民族地区的文化、教育、卫生、体育等各项社会事业的发展，这些为我国在新历史时期民族工作巨大成就提供了政策保障。

2005年，中央民族工作会议暨全国第四次民族团结表彰大会在北京召开，这是在新世纪、新阶段以胡锦涛为总书记的新一届中央领导集体组成后的第一次中央民族工作会议。这次会议明确提出了我国现阶段民族工作的主要任务：坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观统领经济社会发展全局，围绕全面建设小康社会的宏伟目标，牢牢把握各民

族共同团结奋斗，共同繁荣发展的工作主题，全面贯彻执行党和国家的民族政策和民族法律法规，坚持和完善民族区域自治制度，巩固和发展社会主义民族关系，大力培养少数民族干部和各级各类人才，加快少数民族和民族地区经济社会的发展，为我国社会主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设全面发展作出贡献。

与此同时，中共中央、国务院颁布了《关于进一步加强民族工作，加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》，此外，国务院还通过了《扶持人口较少民族发展规划》等文件，并将实施少数民族事业“十一五”规划、兴边富民行动“十一五”规划、少数民族干部培养规划等，这些规划是在新世纪、新阶段落实我国民族政策，进一步加强民族工作，促进我国各民族繁荣发展的重要方案，在我国民族工作史上是历史性的突破。

总之，自从建国以来，尤其是十一届三中全会以来，党和国家在法律制度、政策措施、组织工作各个层面，从政治、经济、文化、社会、人才等各个领域，都对少数民族和民族地区予以力所能及的关怀与支持。

二、国家财政体制变革历程

建国后，鉴于当时资源极度匮乏、经济非常落后、秩序严重混乱的局面，不得不实行高度集中的计划经济。体现在财政上，就是统收统支。

1978年党的十一届三中全会以后，我国开始对原有计划经济体制进行全面改革。在财政管理体制上，理顺中央与地方财政关系所面临的首要问题，就是打破“大锅饭”，实行“分灶吃饭”，朝着分级财政体制的方向改革。对于财政管理体制，在20世纪80年代共进行了三次比较大的改革和调整，分别是在1980年、1985年和1988年，其共同特点是，在划分收支的基础上，分级包干，自求平衡，可以统称为分级包干体制，又称“分灶吃饭”体制。

1. 从1980~1984年，实行划分收支、分级包干体制。一是按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央和地方的收支范围。中央和地方所属企业的收入分别作为中央和地方财政的固定收入，工商税收作为中央和地方的调剂收入。二是确定地方财政的收支基数和上解、补助额。地方收入大于支出的地区，多余部分按一定比例上缴中央；支出大于收入的地区，财力不足部分，从工商税收中按一定比例留给地方。原则上5年不变，地方多收可以多支，少收则要相应压缩支出，自求平衡。三是对老少边穷地区，中央设