

འབྲུག་མིང་གི་འཛུལ་ནིང་།



执著的探索

——财政部第四批援藏干部财经文集

丁业现 主编

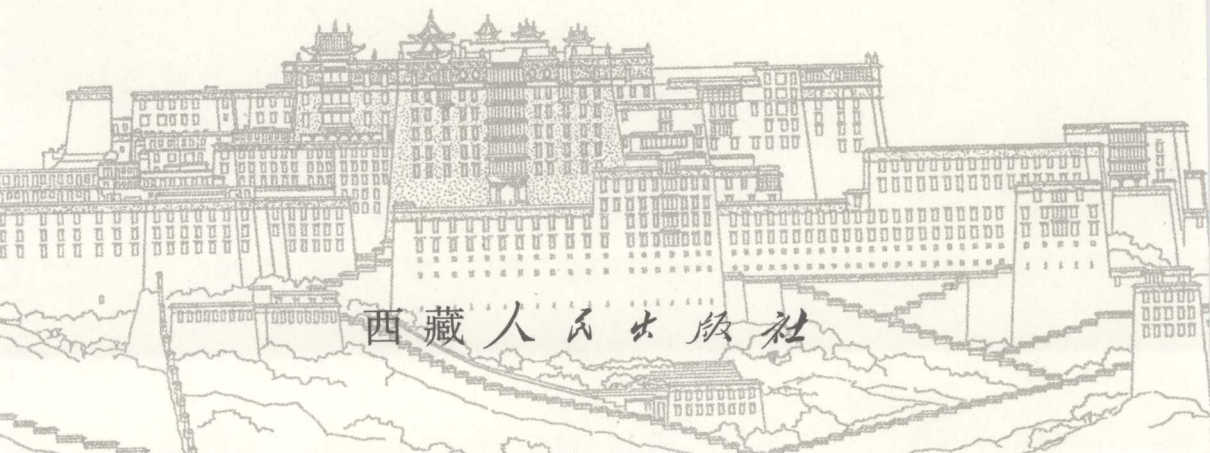
西藏人民出版社

执著的探索

——财政部第四批援藏干部财经文集

主编	丁业现		
编委	罗红英	吴雪生	次成甲措
	艾俊涛	范光才	陈凡彦
	曲扎	杨慧	白珍
	周登慧	刘世豪	刘莉
	尹分水	李团奇	金珠多吉
	陈定良	达娃桑珠	卢明秀
	傅长虹		
编辑	边巴旺堆	邵滨江	

西藏人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

执著的探索：财政部第四批援藏干部财经文集/丁业现编.—拉萨：西藏人民出版社，2007.5

ISBN 978-7-223-02186-9

I. 执… II. 丁… III. 地区经济—西藏—文集
IV. F127.75-53

中国版本图书馆CIP数据核字（2007）第056341号

执著的探索——财政部第四批援藏干部财经文集

主 编	丁业现
责任编辑	李 广
封面设计	边巴旺堆 邵滨江
出版发行	西藏人民出版社（拉萨市林廓北路23号）
印 刷	西藏财通印务有限公司印刷
开 本	787×1092 1/16
印 张	24
字 数	302千
版 次	2007年5月第1版
印 次	2007年5月第1次印刷
印 数	01—1200
书 号	ISBN 978-7-223-02186-9/F127.75-53
定 价	42.00元

版权所有 翻印必究

援藏感言

援藏三年，一生西藏情。这片神奇的土地和勤劳智慧的人民给予了我很多很多……始终怀有一种深深的感激之情、感恩之心。

——喻廷才

七月流火别京城，身担重托赴边省。
茫茫古海抒远志，烈烈壮怀写人生。
佛祖万代悯世更，高天厚土似玉盆。
白驹过隙三载去，点点星星九寰宸。

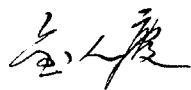
——陈柱兵

西藏是我国特殊的边疆民族地区，在今后相当长的一段时期内，仍然需要全国人民的援助和支持。

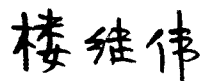
——鲁航

2005年，财政部金人庆部长和楼继伟常务副部长就西藏财政工作相继作出重要批示指示。

中央财政将进一步支持西藏，西藏财政要多向农牧民、多向基层倾斜，增加对祖国的凝聚力。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '金人庆' (Jin Renqing).

西藏是城乡差距最大的地区，西藏政策要多支持农牧民，要开拓思路，支持农牧民走脱贫的路子。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '楼继伟' (Lou Jiewei).

序

序

1994年中央第三次西藏工作座谈会，从战略全局的高度明确了“一个中心，两件大事，三个确保”的新时期西藏工作指导方针，作出了“分片负责、对口支援、定期轮换”支援西藏的重大战略决策。在中央关怀、全国支援和西藏各族人民的共同努力下，西藏经济发展，社会稳定，民族团结，边防巩固，人民安居乐业。目前，西藏正处于历史上发展和稳定的最好时期，正在从加快发展走向跨越式发展，从基本稳定走向长治久安。

财政是我们党执政兴国的物质基础，是政府行政的财力保障，是促进经济社会发展、保持社会和谐稳定的重要政策工具。在西藏这样一个特殊的边疆民族地区，财政更是担负着促进西藏经济社会全面、协调、可持续发展的重任。多年来，财政部党组始终坚持从讲政治、顾大局的高度，服从和服务于中央关于西藏工作的大政方针，认真贯彻落实中央第三次西藏工作座谈会以来确定的支持西藏发展和稳定的财税政策，切实把党中央、国务院对西藏的关心、关怀体现在具体的财政工作中。中央财政对西藏的财政体制、补助机制和扶持政策不断完善，支持力度逐年加大。1994年至2006年，中央财政共补助西藏财力900多亿元。同期，西藏生产总值保持两位数增长，高于全国平均水平；地方财政收入由1993年的1.56亿元增加到2006年的14.56亿元，增长9.3倍；2006年农牧民人均纯收入达到2435元，同比增长17.2%，连续四年保持两位数增长。取得这样的成绩，是党中央、国务院高度重视、亲切关怀和全国人民无私支援的结果，是中央财政和国家各部委、对口支援省（市）、中央重要骨干企业对西藏的特殊支

执著的探索

财政部第四批援藏干部财经文集

持和巨额资金投入的结果，也是西藏各族干部群众艰苦奋斗、不懈努力的结果。

财政部党组在从财政政策、财政资金上对西藏给予特殊优惠和扶持的同时，认真贯彻落实中央关于对口支援西藏的重大战略决策，精心组织、轮流选派优秀干部到西藏工作，为加快促进西藏财政干部队伍建设和理财能力建设起到了重要的作用。一批又一批财政部援藏干部不畏艰苦，默默无闻，求真务实，扎实工作，一方面积极向财政部党组反映西藏经济社会发展特别是西藏财政工作面临的困难和问题，为进一步得到中央财政的关心和支持发挥了重要作用；另一方面，他们以西藏为家，认真研究思考问题，努力探索西藏财经工作的规律和特点，形成了一批研究成果，为推动西藏理财观念的转变和理财思路的创新起到了积极的作用。

在第四批援藏即将期满之际，自治区财政厅将喻廷才同志等三位第四批财政部援藏干部在藏期间撰写的财经论文和调研报告汇集成册，编辑出版，并请我为这本文集作序，我对他们取得的丰硕成果感到由衷的高兴。笔墨耕耘，共襄善举。编辑出版这样一本援藏干部文集，确实很有意义。我相信，他们孜孜不倦探索研究的成果，必将为西藏经济社会又好又快地发展发挥积极作用，也希望我区财政战线上的各级领导干部以他们为榜样，大兴学风之风，坚持理论联系实际，不断推动我区财政工作迈上新的台阶。

张庆黎

2006年5月10日

目 录

目 录

财政管理篇.....1

西藏公共财政建设面临的挑战与对策.....喻廷才

西藏地方财政收入质量分析及优化建议.....鲁 航

解决西藏财政供养人口问题的财政及相关政策研究.....鲁 航

构建和谐社会篇.....97

健全公共财政体系是构建社会主义和谐社会的重要任务.....喻廷才

建立健全社会保障体系是构建社会主义和谐社会的基础.....喻廷才

新农村建设篇.....123

西藏城乡统筹发展面临的问题与对策.....喻廷才

充分发挥财政职能 推进社会主义新农村建设.....喻廷才

财政挑重担 建设新农村.....喻廷才

大力发展县域经济 建设社会主义新农村.....喻廷才

经济建设篇.....165

西藏县域经济发展财税政策研究.....丁业现 喻廷才 曲扎等

正确处理国防建设与地方经济建设的关系.....喻廷才

西藏资源开发利用及相关政策取向研究.....陈柱兵 肖奇志

我国中小企业专业化发展与产业集群建设.....陈柱兵

社会保障篇

223

- 建立建全社会保障制度 推进西藏城乡统筹发展…………喻廷才 张哲
对涉农商业保险试点工作的几点看法…………喻廷才
以加强党的执政能力建设为中心 做好新形势下财政社保工作…………
…………喻廷才
总结经验 锐意进取 不断开创我区财政社保工作新局面…………喻廷才
统一思想 提高认识 扎实推进财政社保工作…………喻廷才

调研报告篇

289

- 关于财政社会保障及相关涉农问题的调研报告……喻廷才 尹分水等
2006年财政社保和劳动保障工作调研报告…………
…………喻廷才 祁维国 尹分水等
部分地县财政情况调研报告…………喻廷才 尹分水 孙强等
关于赴山南农牧区调研的情况报告…………喻廷才

公文管理篇

333

- 找准问题 加强学习 全面提高公文质量…………喻廷才
正确使用文种 规范办理程序 进一步提高公文质量…………喻廷才
练好基本功 强化责任意识 进一步提高办文质量…………喻廷才

援藏情怀篇

359

- 情系高原 牢记使命 开创援藏工作新局面…………喻廷才

后记

371



财 政 管 理 篇

财政为“庶政之母”，是国家政权活动的重要方面，也是推动经济发展和社会进步的重要手段。古贤云：“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之。”由此说明，生财有道、聚财有方、理财有法、用财有效的极端重要性。故而求其道、穷其方、立其法、谋其效，是当家理财者不渝追求的目标和刻不容缓的责任。

西藏公共财政建设面临的挑战与对策

喻廷才

公共财政是以市场经济为基础，满足社会公共需要的一种财政类型。由于各国国情不同，区情各异，公共财政在各国、各地区的实践亦有所不同。1998年全国财政会议首次明确提出建设公共财政体制以来，特别是进入“十五”以来，西藏各级财政始终致力于健全适应市场经济、符合西藏区情的公共财政体系。到目前，西藏已初步建立了公共财政基本框架。

一、西藏公共财政建设的特点

西藏位于祖国的西南边陲，边境线长4000多公里，全区总面积120多万平方公里，约占国土面积的1/8，位居全国第二位。2004年全区常住人口273.68万人，其中藏族250万人，约占总人口的92%，人口密度为每平方公里2.28人。境内平均海拔4000米以上，素有“世界屋脊”之称。在中央的关心和大力支持下，西藏经过40多年的努力，经济建设取得了突飞猛进的发展。但是由于自然、历史、政治、文化等方面的原因，无论是经济总量，还是地方财政收入，与内地省区的差距仍比较大。从总体上看，西藏是全国最主要的集中连片的贫困地区，是全国城镇化率最低的地区，全国城乡居民收入差距最大的地区，也是全国自然灾害最为频发的地区之一。正因如此，西藏同时也是全国主要靠中央财政补助的地区。西藏的基本区情，决定了西藏公共财政除具有公共

财政的一般共性外，还有着其特殊性。

1. 公共财政弥补市场缺陷的任务十分繁重

西藏的市场经济发育程度低，市场做不到和市场做不好的问题依然突出，政府财政保障的范围很宽。一般而言，在市场经济条件下，市场与政府分工十分明确。企业作为自主经营、自负盈亏的市场主体，在市场经济条件下优胜劣汰。而在西藏，由于市场发育程度低，一方面企业还离不开政府，本应由企业自身解决的问题，有时需要政府来解决。如，国有企业职工的房改问题，由于西藏国有企业效益普遍差，加之企业职工特别是老职工成份复杂，多数是20世纪60年代初，响应党的号召来西藏支边搞建设的。企业拿不出钱搞房改，要靠政府帮助解决。另一方面，西藏国有企业规模小，成本高，无法与内地同类企业竞争，需要政府通过补贴、担保、税式支出等途径帮助企业提升竞争能力。如果不能妥善解决这些问题，在西藏很容易造成社会问题。

2. 财政支出刚性强，行政成本高，经费保障标准要求高

在2005年的185亿元财政支出中，人员经费支出（含人员工资、公用经费等）占57%，建设与事业发展经费支出占43%。就行政运行成本来说，基本上是内地的两倍还高。

3. 财政供养人员增长快

近几年来，内地省区都在精减行政机构，控制财政供养人员的增长，而在西藏完全不同，一是县、乡（镇）基层由于条件艰苦，一直缺编；二是西藏恶劣的气候条件，国家给了西藏特殊的退休政策，行政事业单位男、女职工退休年龄比内地均提前5岁，按规定不到退休年龄的职工工作满30年也可办理退休；三是近几年中央针对西藏特殊情况，新增部分公安、政法部门的编制；四是截止2005年西藏区内大中专毕业生一直采取计划包分配的方式。因此，连续几年，西藏每年平均净增财政供养人员约6000人。

4. 西藏特殊支出多

西藏边境线长4000多公里，维护祖国领土完整的任务十分繁重；达赖分裂集团分裂祖国的野心不死，西藏反分裂斗争的任务十分艰巨；西藏是以藏民族为主的少数民族地区，藏传佛教及其宗教文化有长期深刻的影响，宗教设施和寺庙文物的维修与保护等特殊支出要政府财政承担。

二、公共财政建设在西藏的实践及其面临的挑战

随着中央财政补助的增加，目前，西藏覆盖农牧区在内的公共财政体制框架初步建立。公共财政收入体系、支出体系、宏观调控体系基本形成。

从履行公共财政的职能看，一是基本保证国家机构正常运转的财力需要；二是基本保证了“三农”支出的财力需要；三是保证了社会科学、教育、文化、卫生等事业发展的财力需要；四是基本保证了为社会再生产提供共同的外部条件的基础设施、公用设施等建设支出财力需要。

从履行调节社会经济的职责看，一是通过有计划地组织调节政府公共预算的平衡关系，调节市场供需总量的平衡，保持了市场的稳定；二是运用财政补贴、财政贴息和税收等财政分配杠杆，制约和弥补了市场对资源配置的不足，促进了西藏经济的发展；三是通过调整财税政策、加大对个人的转移支付力度，为农牧民在内的所有社会成员提供了基本的生活保障，保持了西藏社会生活的稳定。

从履行规范秩序和参与决策的职责看，一方面由于西藏财政规章制度逐步建立健全，对规范和管理经济活动，维护市场公平、合法竞争的正常秩序起到了积极、独特的作用；另一方面，

形成了通过财政预算、财政政策、收入分配等政策的调整、预测，参与政府决策的机制。

“十五”期间，西藏公共财政的覆盖面逐步扩大，保障水平逐步提高。

（一）公共财政在西藏的实践

1. 公共财政开始向农牧区覆盖

一是紧紧围绕突出改善农牧区生产生活条件这个重点，坚持财政政策和资金向农牧区倾斜。“十五”期间，自治区财政累计安排涉农支出53.1亿元，比“九五”时期增长1倍多，每年安排用于农牧业方面的支出占当年财政经常性支出预算的1/4左右，2005年达到了15.83亿元，其中农牧民直接受益的财政补贴资金达到了每人每年平均400元左右。二是安排专项资金重点支持了农牧特色产业、农畜产品加工业的发展，增加农牧民收入。三是增加农牧区义务教育的投入，2005年农牧民子女义务教育“三包”标准从2000年年人均700元，提高到了1000元，“两免一补”政策得到了全面落实。四是农牧区广播电视“村村通”和“西新工程”顺利实施，广播电视人口覆盖率达到85%以上。五是农牧区初级卫生网初步建立，传染病、地方病得到有效防治。六是农牧区社会保障制度初步建立，农牧民免费医疗制度进一步完善，标准从原来的年人均40元提高到了2005年的80元。实施了农牧民特困群众生活救助、医疗救助制度和“五保户”供养制度，其中农牧区“五保户”供养标准从年人均588元提高到了2005年的1300元，确保了农牧区“五保户”基本生活需要。

2. 财政调控经济的能力得到进一步加强

一是“十五”期间，重点支持了117个重点工程和布达拉宫广场改造等一批基础设施项目建设。二是安排产业发展资金、企业技改资金、中小企业担保资金、外经贸发展资金和科技三项费等

财政专项资金8亿多元，重点支持了外贸出口企业、优势矿产业、旅游业等特色经济和优势产业发展。三是综合运用各种财税政策杠杆，适时、适度调控国民经济，促进了我区国民经济连续几年保持两位数的增长。

3.大力支持社会各项事业发展

“十五”期间累计投入教育、科技、文化、卫生等方面资金达116.9亿元，是“九五”时期的2.3倍。其中，教育投入69.4亿元，比“九五”增长159.12%，这是在西藏历史上从来没有过的；科技支出3.4亿元，比“九五”增长105.2%，科技成果转化、实用科技和应用技术推广取得了明显进步；文化、广播影视事业的投入达到了16.20亿元，比“九五”增长75.8%，村级文化站建设工作全面启动，布达拉宫、扎什伦布寺、大昭寺等一批国家级重点文物得到及时修缮和有效保护，广播电视覆盖率大大提高；公共卫生事业投入达到了28亿元，比“九五”增长109.31%，疾病预防控制体系、公共医疗卫生体系进一步健全，防病救治能力得到加强；生态建设和环境保护累计安排投入24亿元，实施退耕（牧）还林（草）和天然林保护工程，开展草场网围栏建设，在促进草场承包责任制实施的同时，推动了草原生态保护，大力支持太阳能等替代清洁能源的开发利用，加大对珠峰、纳木措等自然保护区的投入，促进了生态环境保护和可持续发展。

4.社会保障能力进一步提高

“十五”期间，用于社会保障的支出累计达到16.8亿元，是“九五”时期的7.37倍。城镇职工基本养老、失业、工伤、医疗保险和城镇居民最低生活保障线、医疗救助制度运行良好；农牧区社会保障制度建设开始起步。

5.坚持稳定压倒一切，政法部门经费保障机制逐步完善

“十五”期间，财政累计投入社会稳定支出33.54亿元，比

“九五”时期增长155.64%。按全国的要求，公、检、法、司等政法机关的公用经费，给予了财政重点保障；同时加大投入改善了政法部门基础设施条件和办案条件；加大了解决社会热点、难点问题和处置突发事件的资金投入，有力地维护了正常的社会秩序，妥善解决了人民内部矛盾，保持了社会局势的长期稳定。

上述情况表明，西藏公共财政框架初步建立。但是与公共财政的总体目标要求相比，无论其覆盖范围，还是保障水平而言，尚处于低层次、低水平阶段。

（二）西藏公共财政面临的挑战

从构建公共财政收入体系看，公共收入体系应由三部分组成：税收、制度化的政府收费和公债。按照预算法和国家的有关规定，地方财政收入主要是税收、制度化的政府收费两部分。这两部分，前者是公共财政最主要、最基本的收入来源。因为税收是政府借助于明确的法律依据取得的收入，具有其权威性和强制性，只有它才是作为政治权力行使者的政府在财政上的充分体现，也才能保证政府正常和顺利地为社会提供公共产品。后者是公共财政收入辅助来源，但其来源不稳定。西藏由于经济规模小，地方财政预算收入尤其是税收收入极为有限。2005年全区生产总值250.60亿元，人均生产总值9098元，只是全国平均数的60%左右。一般预算收入12.03亿元，其中各项税收入8.14亿元，非税收入3.89亿元。地方财政一般预算收入占GDP的比重为5.7%，比全国平均水平低十几个百分点。总的看，存在三个方面的问题：一是税收收入规模极为有限；二是规费收入占地方一般预算收入的比重偏大；三是经济发展质量不高，财政收入占GDP的比重明显偏低。

从构建公共财政支出体系看，经过多年的努力，西藏公共财政支出已涉及农牧区在内的各个领域。但是由于地方财政收入极