

2005/06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

2005/06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

2005/06 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, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9850 - 3

I. 2… II. 中… III. 民族地区 - 地方财政 - 研究报告 - 中国 - 2005 ~ 2006 IV. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 054264 号

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: 100036

北京财经印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 21.75 印张 358 000 字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9850 - 3/F · 8551

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《2005/06 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

编 委：（以姓氏笔画为序）

王心农	王国荣	艾新鲁	史生荣
冯 龙	刘尚希	刘家凯	刘德雄
曲 扎	李保春	范亚平	胡容邦
唐建华	龚金保	傅志华	葛筑英

前 言

中国财政学会民族地区财政研究专业委员会自成立以来，致力于民族地区财政理论与实践研究工作。多年来，在中国财政学会和财政部财政科学研究所领导下，各民族省区成员单位积极配合，为民族地区的财政改革发展鼓与呼，获得了许多有影响的科研成果。如《中国民族地区特殊财政支出研究》、《民族地区财政收入问题研究》等。

为了更好地促进民族地区财政事业发展，履行民族地区财政研究专业委员会作为学术团体的使命，增进本会各成员单位的凝聚力，增强全国民族地区财政研究工作的活力，推出民族地区财政研究的团体品牌，特别是能够及时、连续、系统、集中反映民族地区的实践发展与理论创新工作，中国财政学会民族地区财政研究专业委员会于2005年10月桂林会议上决定开展《中国民族地区财政报告》年度系列研究项目，编辑、出版《2005/06年度中国民族地区财政报告》（以下简称《报告》）即为该系列研究的首次尝试。

本《报告》立志以资料全面、数据真实、政策把握准确、理论研究前沿，体现项目成果的权威性。力求办成全国各民族地区财政改革与发展理论创新和实践创新成果的宣传平台，扩大社会影响，引起全社会乃至决策层对民族地区财政经济问题的关注与关怀。

本《报告》中所指民族地区，包括新疆、西藏、内蒙古、宁夏和广西5个少数民族自治区，云南、贵州、青海3个视同少数民族自治区的省，以及下辖有少数民族自治州的甘肃、四川、湖南、湖北、吉林省，共13个省区。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上述13个民族省区财政学会（财政科研所）共同完成。

本《报告》分上下两篇。

上篇为《2005/06年度中国民族地区财政报告》。“厅（局）长论坛”部

分,反映各地方政府及其财政部门领导的发展思路、理念、建议等。“财政发展报告”,主要是实录 2005/06 年度民族地区财政改革与发展的情况。“典型案例”,主要介绍和宣传地方财政在改革与发展中的创新经验和特殊情况,如财政管理创新、体制改革、缓解县乡财政困难等方面的典型案例。另外,收录“基本数据资料”,以备进一步研究与参考。

下篇为专题篇,每个年度选择不同的重大问题进行专题研究。首个专题是《民族地区基础教育投资》,从民族地区基础教育的实践出发,进行深入研究,提出政策建议供决策部门参考。该课题是本会 2005 年度的重点课题,有了阶段性的研究成果,在此基础上进一步深入系统研究。

万事开头难。但愿我们抛出一块砖,引来多块玉!

本书编委会

2006 年 12 月

目 录

上 篇

厅（局）长论坛

民族地区 2006 年经济发展情况及建议	葛忠兴(3)
树立新时期民族地区财政改革与发展的新理念	李学军(10)
按照公共财政的要求 促进内蒙古经济社会全面协调可持续 发展	王玉明(15)
全面落实科学发展观 发挥财政职能作用 促进经济社会又快 又好发展	陶 源(24)
创新广西财政工作的总体思路	苏道俨(36)
深化农村税费改革 建设社会主义新农村	曹建方(39)
支持民族发展 促进共同繁荣	王华新(44)
“十一五”时期西藏财政支持“三农”工作的基本取向思考	西藏自治区财政厅政策研究室(51)
恩施州民族财政改革与发展的实践与启示	谭文骄(56)

财政发展报告

新疆维吾尔自治区 2005/2006 年财政改革与发展基本情况	(61)
---------------------------------------	--------

内蒙古自治区 2005 年财政改革与发展基本情况	(70)
广西壮族自治区 2005 年财政改革与发展基本情况	(81)
西藏自治区 2005 年财政工作概况	(90)
落实科学发展观 实现宁夏财政可持续发展	(95)
云南省 2005 至 2006 年财政改革与发展基本情况	(105)
湖北省恩施州 2005 年财政改革与发展分析报告	(112)

典型 案 例

强化财政管理 深化财政改革 支持社会主义新农村建设..... 刁永海	(119)
“乡财县管乡用”和“村财民理乡代管”改革方式实施情况汇报 呼和浩特市财政局	(127)
抓住重点 突破难点 管好用好财政专项资金..... 贵港市财政局	(132)
措施落到实处 收入超过百亿..... 南宁市财政局	(137)
以农牧民安居工程为切入点 加快推进社会主义新农村建设 西藏自治区财政厅政策研究室	(141)
云南省积极推进农村综合改革..... 云南省财政学会	(148)
云南省财政积极支持民族地区全面发展..... 云南省财政学会	(152)

基 本 数 据 资 料

全国民族地区总体数据资料	(155)
民族省区财政经济发展基本数据 (新疆)	(162)
民族省区财政经济发展基本数据 (内蒙古)	(164)
民族省区财政经济发展基本数据 (广西)	(166)
民族省区财政经济发展基本数据 (云南)	(168)
民族省区财政经济发展基本数据 (湖北)	(170)
民族省区财政经济发展基本数据 (吉林)	(172)

下 篇

民族地区基础教育投资研究

1. 公共产品理论在民族地区基础教育投资上的应用	(177)
2. 中国民族地区基础教育回顾与展望	(184)
3. 中国民族地区基础教育的综合度量与解释	(193)
4. 中国民族地区基础教育投入不平衡程度分析	(203)
5. 国外基础教育的借鉴	(220)
6. 民族地区基础教育发展思路与财政支持对策	(230)
7. 民族地区基础教育实证分析和财政支持对策	(243)
参考文献	(332)
后 记	(336)

上

篇



厅（局）长论坛

民族地区 2006 年经济发展情况及建议

葛 忠 兴*

2006 年是实施“十一五”规划的开局之年。民族地区在党中央、国务院的正确领导和各族干部群众的共同努力下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，认真实施“十一五”规划，发展条件进一步改善，发展环境进一步优化，发展势头进一步趋好，经济呈现出增长速度较快，经济效益较好的态势，实现了“十一五”时期的良好开局。

一、民族地区 2006 年经济发展情况

（一）经济持续较快发展，经济运行质量不断提高

2006 年民族地区经济保持快速发展的运行态势。初步核算，民族地区生产总值突破 2 万亿元，达到 20524 亿元，比上年增长 13.5%。人均生产总值突破 1 万元，达到 10955 元。其中内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区等 5 个自治区人均生产总值超过 1 万元，内蒙古自治区达到 2 万元左右，多民族省青海也突破 1 万元。

财政收入稳步增长。2006 年民族地区地方财政一般预算收入完成 1629

* 作者系国家民委经济发展司司长。

亿元,比上年增长 21.8%。城乡居民收入实现较快增长。2006 年民族地区城镇居民可支配收入 9611 元,比上年增加 714 元。农牧民人均纯收入 2473 元,比上年增加 195 元。

(二) 农村经济保持良好发展态势,社会主义新农村建设扎实推进

2006 年,民族地区农业结构继续调整,有特色优势的农产品生产基地正逐步形成。宁夏和内蒙古河套地区、云南东部、贵州中部和东北部坝地、西藏一江两河中游河谷地、新疆南部等正逐步建设成为区域性商品粮基地,新疆的优质棉,广西、云南、新疆、内蒙古的糖料,云南、贵州的烟叶,西南地区热带亚热带水果和西北地区苹果、葡萄等优质水果,云南的花卉,云南、贵州、广西的茶叶,宁夏、内蒙古的优质马铃薯,内蒙古、宁夏、新疆、西藏的畜产品正逐步建设成为我国特色优势农产品生产基地。

农牧民生产生活条件不断改善。农村通路、通电、通信、通广播电视、安居房、人畜饮水等问题正逐步得到解决。2006 年,国家共投入扶持人口较少民族发展资金 3.62 亿元,帮助我国 22 个人口较少民族聚居村进行基础设施建设、移民搬迁、发展特色产业、发展社会事业等。国家投入兴边富民行动资金 1.11 亿元,重点帮助解决 37 个边境县边境乡村群众生活难、住房难、吃水难、看病难、上学难、增收难等突出困难和问题。

2006 年,内蒙古筹集资金 43 亿元,全力支持社会主义新农村新牧区公路建设及养护,建设农村牧区公路 5800 公里。内蒙古农村牧区已有 40 万特困群众可以和城市居民一样,享受到政府提供的最低生活保障;云南已投入资金 3.7 亿元,改造 10.25 万户茅草房,异地搬迁 2 万人。西藏已完成 46994 户安居房建设,同时进行农牧区的水、电、路、改厕、改厨等基础设施配套建设,全区新增安全饮水人口 20 万人。新疆积极落实国家补助资金 13.8 亿元,用于农牧民“住、水、气、路、电”的建设。

(三) 能源和矿产等优势资源转换战略加大步伐,工业反哺农业能力有所提高

民族地区依托能源和矿产等资源优势,加大投资力度,促进资源优势转化为产业优势和经济优势,逐步形成若干特色资源加工基地和优势产业发展基地。如内蒙古、贵州、宁夏、新疆的煤炭生产及煤电一体化基地、西南民族地区的大型水电基地,内蒙古、宁夏、青海、新疆及广西沿海大型石油、天然气开采加工基地,内蒙古、宁夏煤化工基地,广西引进液化天然气基地,内蒙古、新疆的风能、太阳能,广西、云南的生物质能,西藏的地热发

电等可再生能源基地正逐步形成我国重要能源及化工基地。广西铝、贵州铝、云南铜铅锌,内蒙古稀土开发、研究和生产,青海柴达木、新疆罗布泊的钾肥,云南、贵州的磷复肥正逐步成为我国优势矿产资源开采及加工基地。工业反哺农业能力有所提高。

2006年1—10月,民族地区规模以上工业企业完成工业增加值5124亿元,比上年同期增长20.4%,增加值占全国的比重比上年同期提高0.6个百分点。工业经济效益保持较高水平。2006年1—10月,民族地区规模以上工业企业实现利润1344亿元,比上年同期增长46.3%,比上半年加快0.13个百分点,比全国高14.1个百分点。大部分省区工业企业总资产贡献率均比上年同期有所提高,其中,新疆1—10月比上年同期高出5.2个百分点。

(四) 固定资产投资增势有所减缓,已建成项目正积极发挥作用

2006年国家坚持“区别对待、有保有压”方针,在民族地区又新开工12项重点工程。民族地区全社会固定资产投资超过1万亿元,达到11827亿元,比上年增长26.2%。

途经渝、黔、湘三省市民族地区的渝(重庆)怀(怀化)铁路建成通车;广西百色水利枢纽工程以及林芝、攀枝花、九寨沟等一批西部机场建成并投入使用。2006年贵州“西电东送”继续支持广东、湖南、广西、云南和重庆等省区市,1—8月,贵州电网外送电量166亿千瓦时,比上年同期增长48.2%。新疆塔里木是西气东输的主气源地,已经开始为以上海为中心的华东地区、以北京为中心的华北地区共8个省市、34个大中型城市供气。2006年7月1日正式开通运营的青藏铁路,仅半年时间就已显示出对西藏经济社会发展全方位的影响。西藏旅游业发展加快,进藏旅游人数增长势头强劲。仅在2006年的下半年,西藏共接待海内外旅游者186万人次,同比增长48%;旅游外汇收入4166万美元,增长21%,国内旅游收入18亿元,增长23%,实现旅游总收入21亿元,增长40%。西藏农牧业生产资料、生活用品等商品价格也降低了,提高了农牧民群众的购买力,活跃了消费市场,使社会消费对经济增长的拉动作用明显增强。

(五) 消费市场趋于活跃,对外贸易规模不断扩大

民族地区国内贸易稳步上升。随着城镇化进程的加快,城乡居民收入水平的稳步提高,民族地区消费品市场稳中趋旺。2006年社会消费品零售总额达到6270亿元,比上年增长14.8%。

民族地区外贸进出口规模进一步扩大。2006年民族地区外贸进出口总

额超过 300 亿美元,达到 322 亿美元,比上年增长 25.1%。新疆进出口贸易总额突破 90 亿美元,广西和云南突破 60 亿美元。

(六) 重点经济区域发展加快,带动周边地区发展能力有所提高

新疆天山北坡经济区、宁夏沿黄城市带、内蒙古河套地区、云贵昆经济带、环北部湾经济区、青海东部地区及格尔木都是民族地区的重点经济区域,这些区域科技人才集中,交通便利,处于中心城市或靠近中心城市,经济发展势头强劲,经济比重在各省区持续上升,区域经济的“龙头”作用日趋明显,已成为辐射带动周边其他经济带(区)发展的“轴心”。新疆天山北坡经济区生产总值已超过新疆的一半;宁夏沿黄城市带创造的生产总值已占全区的 90%左右;环北部湾经济区广西经济区的生产总值占广西 50%左右。

(七) 内部跨区域合作迈出实质性步伐,省级间区域合作逐渐展开

随着经济的快速发展,可持续发展成为任何一个地区不可避免的问题。区域之间的经济合作成为经济持续发展的一大趋势。

2004 年 12 月,新疆作出了在不涉及乌鲁木齐、昌吉回族自治州行政区划调整的前提下,成立乌昌党委,加快推进乌昌经济一体化的重大战略部署。进一步推动了乌鲁木齐市和昌吉州优势互补、资源共享、强强联合、加快发展,增强了乌昌地区的整体经济实力。2006 年 1—9 月,乌昌地区生产总值占全区的 29.7%,地方财政一般预算收入占全区的 28.5%。乌昌经济的联合发展,既使乌鲁木齐的高新技术、人才、资金优势找到得以充分发挥的空间,又充分利用昌吉的区域空间,使两地发展空间与市场资源有效转换,促进两地区域经济快速积聚和充分共享,增强区域综合竞争力。

2006 年,广西、云南、重庆、四川、西藏、贵州等六省区市经济协调会在“联手打造水陆空交通网络”和“构建无障碍旅游区”方面形成了有实质性内容的意见,签署了共同构建统一开放市场的协议,进一步加快了六省区市优势互补的进程。

二、当前民族地区经济运行中值得关注的主要问题

上述情况表明,今年以来民族地区经济形势总的来说是好的,但经济发展过程中也存在一些突出矛盾和问题,国家出台的加快少数民族和民族地区经济社会发展的政策有的还没有真正落到实处。

(一) 中央优惠政策落实不到位,民族地区反映很强烈

2006 年,中办、国办会同有关部门组成督查组到民族地区对各地贯彻

落实中央民族工作会议精神和中发〔2005〕10号文件情况进行了督促检查。所督查省区反映中央的一些优惠政策落实不到位。如减免配套资金政策,中央许多部门在安排项目时还在要求贫困县配套,并且与其他地区比例一样,搞“一刀切”。文件要求上级财政支持民族地区保证党政机关正常运转,保证财政供养人员工资按时足额发放,保证基础教育正常经费支出,而内蒙古、新疆、青海等省区都存在拖欠干部职工工资问题。对生态建设作出贡献的民族地区要给予合理补偿,但一些原来以林业经济为主的地区,国家实行森林禁伐、限伐政策后,当地财政和群众收入减少,却没有得到相应的补偿。

(二) 工业反哺农业的实力不强,城市支持农村的能力比较弱

2006年1—9月,民族地区规模以上工业增加值仅占全国的7.3%,仅相当于东部的11.8%、中部的46.6%。工业增加值占GDP的37.8%,比全国低6.2个百分点。民族地区由于工业发展落后,吸纳不了太多的剩余劳动力,因此大部分到东部发达省市打工,有些地区少数民族因为不通汉语,只能滞留在家里。如新疆和田地区有规模以上工业企业30个左右,工业增加值只有4亿多元,接近20个左右为亏损企业,本地企业根本吸纳不了多少剩余劳动力。

虽然民族地区的重点经济区域、中心城市等发展比较快,但自我发展能力仍较弱,仍处于自我积累阶段,其支持农村的能力比较弱。而且绝大多数民族地区的县域经济发展滞后,其带动乡村发展的能力很有限。

(三) 大中城市基础设施得到较大改善,农牧区基础设施建设仍很滞后

国家实施西部大开发以来,民族地区的国道主干线、铁路、机场、水电工程、中心城市市政公用设施、城市道路等基础设施得到较大改善,农牧区基础设施虽然也得到一定程度的改善,但与大中城市相比其建设和改善的速度仍很落后,农牧区群众的生活生产环境和条件变化不是太大。2006年,民族地区还有约2.6万个行政村饮水安全问题比较突出,6000个左右的行政村不通公路,1万多个行政村不通电话。农村卫生医疗条件差、农牧民居住条件仍然很差等。

(四) 民族地区优势资源加工增值能力不强,产业链短,中央企业难以带动当地经济社会加快发展

民族地区优势矿产资源、能源资源比较丰富,但由于本地企业规模小,地方财力有限,因此很多企业多是一些矿产资源粗加工企业,产业链短,不

能提高优势资源加工增值比重。另外,有些能源资源大多由中央企业开采和深加工,地方没有自主开采权,难以介入油气下游产品加工。而且长期以来石油天然气资源税和矿产资源补偿费长期维持在较低水平,中央企业难以通过资源开发带动当地的经济社会发展和少数民族的脱贫致富。2005年,新疆石油石化企业实现税收收入148亿元(增值税72亿元、消费税15亿元、所得税55亿元、资源税6亿元),留归地方的税收收入仅有24亿元(增值税18亿元、资源税6亿元),仅占实现税收收入的16.3%。另外,国家一些产业政策“一刀切”,限制了对尚处于起步阶段的民族地区矿产和能源资源深加工企业的发展。

三、加快民族地区经济发展的建议

2007年是深入贯彻落实科学发展观、中央民族工作会议精神、积极推进社会主义和谐社会建设的重要一年。做好明年民族地区经济工作,保持经济社会发展良好势头,对于迎接党的十七大胜利召开,意义十分重大。

(一) 抓紧制定配套政策措施,进一步加快少数民族和民族地区经济社会发展

为了落实《中共中央、国务院关于加强民族工作,加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》和《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》,以进一步加快少数民族和民族地区经济社会发展,中央和国务院应专题研究如何加快制定具体配套政策措施和实施意见的步伐,将政策措施分解到相关部门,并责成抓紧制定具体的实施意见,最后由中办、国办牵头,对中央有关部门的贯彻执行情况进行一次督促检查。

(二) 坚持以改变基础设施为重点,扎实推进社会主义新农村建设

民族地区要扎实稳步推进社会主义新农村建设,必须着重解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。要进一步加强农村基础设施建设,抓好基础产业的培育,提高农牧民素质,加强基层民主政治建设,保障农牧民基本生活。农牧区基础设施建设是扎实推进社会主义新农村建设的关键,国家和民族地区要加大投入力度,尽快帮助农牧区解决安全饮水难、用电难、行路难、上学难、住房难、看病难及听广播看电视难等问题。

(三) 着力建设一批新型工业化项目,加快推进新型工业化

围绕优势资源转换战略,大力支持民族地区建设一批重大项目。如石油天然气方面,支持新疆加快发展石油、天然气下游产品加工业,延长产业