

2004

曹建方 主编

云南财政研究报告

YUN NAN

CAI ZHENG YAN JIU

BAO GAO

中国财政经济出版社

2004

曹建方 主编

云南财政研究报告

YUN NAN

CAI ZHENG YAN JIU

BAO GAO

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南财政研究报告. 2004/曹建方主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.12
ISBN 7-5005-9540-9

I. 云… II. 曹… III. 地方财政-研究报告-云南省-2004 IV. F812.774
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 146535 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

787×1092 毫米 16 开 23.5 印张 576 000 字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 7-5005-9540-9/F·8283

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《云南财政研究报告 (2004)》

编 委 会

主 任 曹建方

副主任 肖晓鹏 杨守修 刘建华 龙光伟 任晓珍

许志荣 刘 捷 谭金蓉 龙文学 赵新黔

杨利邦

委 员 计毅彪 胡海彦 孙国棋 王卫昆 李兆兴

吴 曙 朱庆芬 董 岗 程 彪 余广德

杨正良 刘鸿芳 赵 军 方向前 李保春

康琳佳 陈 钢 张 吕 董兆平

主 编 曹建方

副主编 李保春 张 吕

序 言

财政者，“以政控财，以财行政”之谓也。在当今经济社会活动中，财政分配的影响可谓无处不在，理财资政时刻在发挥其调节、保障等重要功能。作为“庶政之母”，财政通过组织收入、安排支出，为国家政权活动提供基本的物质基础，体现政府职能与政策导向，对经济社会运行起着十分关键的作用。

改革开放以来，云南财政工作取得了辉煌的业绩。尤其是近两年来，全省财政收入年均增量连续超过 100 亿元，支出也同步增长，扭转了世纪交替前后的收入低速增长局面，为各级政权的稳健运行和各项社会事业的发展提供了有力保障，为全省经济的持续较快发展做出了突出贡献。预计到 2007 年，云南全省的财政收支将双双突破 1000 亿元大关。这些业绩，凝聚了云南 4000 多万各族干部群众的辛勤劳动，更是广大财政系统干部职工奋力拼搏、开拓创新、扎实工作的结果。各级财政部门利用经济持续稳定增长的有利时机，积极培植财源，强化税收征管，充分挖掘各方面增收的潜力，并积极争取中央的政策和资金支持……由此“源为之活”；大胆创新理财思路，改进和加强财政管理，调整优化支出结构，切实转变支持经济增长的方式方法，努力提高财政资金的使用效益，确保支出重点……使得“流为之畅”。

探索创新是我们在转轨时代不断前进的客观需要和不竭动力。在财政工作中，很多问题需要不断进行深入研究，不断开拓创新。为此，省财政厅恢复和加强了财政科研所，统一组织开展理财资政的研究和相关处室的同志一同积极努力，对建立公共财政框架、完善财政体制、促进财政增收、加强非税收入管理、推行政府采购制度改革、解决乡村债务问题等问题，进行了较为深入的研究。《云南财政研究报告（2004）》反映了 2004 年度的相应成果，这些研究成果多数已在工作中得到应用，做到了理论与实际相结合，研究为现实生活和中心工作服务，这样的研究，值得大力倡导。

我深信，云南财政系统的同志继续发扬探索创新精神，结合制度和管理改革进一步做好各项工作，定将为云南建设全面小康社会、加快构建和谐云南做出更大的贡献。



2006 年 12 月

目 录

云南财政改革和发展中面临的困难、问题及对策研究·····	厅办公室课题组(1)
云南省非税收入管理研究·····	厅综合处课题组(15)
云南财政增收可持续性研究·····	厅综合处课题组(37)
加强国有土地有偿使用收入管理研究·····	厅综合处课题组(63)
关于对在滇电力企业全面征收水资源费政策研究·····	厅法制税政处课题组(87)
关于完善省以下财政管理体制的调研报告·····	厅预算处课题组(93)
会计核算与财政国库集中收付制度对接问题探讨·····	厅国库处课题组(105)
加快云南农业产业化经营发展的财政对策研究·····	厅农业处课题组(127)
云南省财政扶贫开发政策研究·····	厅农业处课题组(141)
转轨经济运行中的制度选择:两种会计监管制度的比较研究·····	厅会计处课题组(151)
加强现金管理 预防腐败问题发生·····	厅金融处课题组(167)
构建公共财政监督体系与保障机制·····	厅监督检查处课题组(177)
云南省财政系统人才现状调查及教育培训规划设想·····	厅人事教育处课题组(189)
云南省政府采购现状及对策研究·····	厅采购管理处课题组(205)
云南省政府采购协议供货制度的实践研究·····	厅采购管理处课题组(215)
加强和改进财政部门思想政治工作研究·····	厅机关党委课题组(225)
全面推进“云岭先锋”工程的思考·····	厅机关党委课题组(237)
财政管理源头治理的实践研究·····	驻财政厅纪检课题组(247)
新形势下财政部门纪检监察工作创新研究·····	驻财政厅纪检课题组(259)
县域经济发展的财政政策研究·····	厅科研所课题组(271)
云南省县乡“金财工程”实施研究·····	厅信息中心课题组(287)
积极推进电子政府采购管理系统建设·····	省政府采购中心课题组(311)
政府采购合同执行与监督问题研究·····	省政府采购中心课题组(321)

附 录

重视财政科研 创新理财思路·····	(337)
加强科研宣传 指导工作实践·····	(339)
云南财政科研工作备忘录·····	(341)
加强财政科研 服务中心工作·····	(343)



厅科研所恢复后工作步入正轨.....	(349)
厅机关 2004 年度科研课题项目计划目录	(351)
关于印发《云南省财政厅科研所 2004 年工作总结及 2005 年工作要点》的通知	(353)
2004 年省财政厅科研所大事记	(360)
关于印发《云南省珠算协会 2004 年工作总结及 2005 年工作要点》的通知	(361)
后 记.....	(367)

云南财政改革和发展中面临的困难、问题及对策研究

厅办公室课题组

课题组组长：曹建方

课题组副组长：任晓珍 董勤发

课题负责人：计毅彪

课题组成员：王卫昆 杨正良 李保春 贺大坤 杜一敏

许薇 易卫东 管昕 郭影 王远勤

陈鹏 谭文

课题执笔：计毅彪 杜一敏 易卫东 谭文

课题报告摘编

编者按：总结近年来我省财政发展的成功经验，围绕实现省委、省政府提出的到 2007 年财政收支突破 1000 亿元大关的新目标和新任务，省财政厅办公室组成课题组，从三个方面对云南财政改革和发展面临的困难、问题及对策进行了深入研究。

报告指出：我省财政在改革和发展中面临的困难和问题，一是尽管全省财政收支规模在不断扩大、增速在不断加快，但与发达省区的差距仍然在不断拉大；二是从财政收入结构来看，还存在财源结构不平衡、

地区间财政收入分布不平衡和增长的内部构成不平衡等三大矛盾；三是随着我省各项社会事业的发展对财政资金需求的迅猛增长，财政资金的供需矛盾日趋尖锐；四是政府债务负担沉重，财政潜在风险不断增大；五是出于县域经济发展不平衡、财政供养人员增长过快以及省以下财政体制不完善等原因，部分县乡财政困难，财政保障能力弱、保障水平低，发展资金匮乏。

报告提出：解决我省财政改革与发展中面临的困难和问题，一是要坚持以科学的发展观统领财政改革和发展的全局，要正确处理好财政与经济发展等四个方面的关系；二是要努力采取各种有效措施，切实缓解县乡财政困难；三是要不断加强和改进我省财政发展中的薄弱环节，积极促进云南经济社会的和谐发展；四是要切实防范和化解政府债务风险；五是要强化财政收支管理，不断提高依法理财水平。同时，要加强财政监管和建立支出绩效评价体系来规范支出行为；六是要继续深化部门预算改革，大力强化“收支两条线”管理，不断推进国库制度改革，进一步健全和完善预算管理制度；七是要积极争取中央财政对云南的帮助和支持。

自1998年以来，受宏观政策及经济发展低迷的影响，云南财政收入增长经过近4年的低位徘徊，2002年实现了恢复性增长，2003年巩固了恢复性增长成果，2004年则实现了快速增长，财政收支迈上新的台阶，财政保障能力不断增强，财政改革不断深入，公共财政职能逐步健全，财政管理更加完善。但是，在看到财政经济发展形势良好的同时，我们必须清醒地看到，财政经济运行中还存在着许多不容忽视的问题，如何总结近年来云南财政发展的经验，并对改革和发展中可能存在的困难和问题做一个科学的、前瞻性的分析研究，以利于更好地抓住机遇，求得更大发展，努力实现省委、省政府提出的到2007年财政收支突破1000亿元大关的新目标和新任务，这是本课题研究的立足点和出发点。

一、2004年云南财政改革与发展回顾

2004年，在克服了严重自然灾害和煤电油运紧张带来的困难的情况下，云南经济呈现出快速增长的新局面。经济增长实现了速度和质量的较好统一。全省生产总值达到2959.48亿元，增长11.5%，增幅为1996年以来最高；人均生产总值提前一年实现800美元的阶段性目标；固定资产投资健康增长，全社会固定资产投资1331亿元，增长30.3%，是近十年来规模最大、增幅最高的一年；农业和农村经济快速增长，全年粮食总产量达到301.9亿斤，创历史新高，全年农业增加值增长5.6%，农产品加工业产值增幅超过15%；工业经济速度

云南财政改革和发展中面临的困难、问题及对策研究

和效益实现双增长,全年工业增加值完成1053.36亿元,增长13.9%,规模以上工业实现利润增长60%,工业经济效益综合指数提高30个百分点;第三产业稳步发展,全年第三产业增加值增长10.7%;进出口贸易和对外经济合作快速发展,全年完成进出口总额37.5亿美元,增长40.4%,创历史最好水平;城镇建设成效显著,全省城镇化水平提高1.5个百分点。教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业有新的发展。在全省经济快速发展的良好形势下,全省财政取得了较快发展,更加有力地支持了经济和社会事业的发展,实现了经济与财政的良性互动。

(一) 财政收支实现历史性突破,财政实力显著增强

2004年,全省财政总收入实现666.3亿元,比上年增收112亿元,增长20.2%,这是继分税制改革10年来,全省财政总收入增幅首次突破20%。财政总收入占全国财政收入的比重由1978年的1%上升到2004年的2.53%。全省地方一般预算收入完成263.3亿元,增收34.3亿元,增长15%,创1997年后的最好水平。全省财政一般预算支出完成661.8亿元,增加74.8亿元,增长12.7%。全省财政收入实现较快增长,走出了多年来收入增幅低位徘徊的局面,进入了较快发展的轨道。

(二) 收入渠道拓宽,增收基础更加扎实

一是经济的发展巩固了财政增收基础。2004年,全省经济运行质量和效益明显提高,重点产业发展势头良好,其中烟草系统实现利税412亿元,比上年增长8.1%,为财政增收奠定了坚实的基础。二是挖掘增收潜力,向经济发展要收入、向资源开发要收入。实现资源优势向经济优势转化,进而转化为财政优势。省政府适时出台了加强国有土地有偿使用收入管理、国有资本收益管理、全面征收水资源费、提高磷矿石资源税征收标准、对探矿权和采矿权实行有偿使用等增收措施。通过将全省国有土地出让收入和分配实行集中管理,纳入财政监管范围,堵塞了收入漏洞,增强了支出的透明度,提高了政府“以地生财、以财建镇”的能力;通过行使国有资本所有者的合法权益,依法收缴国有资本经营利润、转让收入等,为国有企业改革与发展开辟新的资金来源;通过全面征收水资源费和提高磷矿石资源税征收标准等政策措施,将资源优势转化为经济优势,拓宽了财政增收渠道。通过采取上述多项措施,财政增收基础更加牢固,初步构建起了立足资源、突出优势、多极发展、良性循环的财政收入结构,为加快全省经济社会发展提供了有力支持,也为财政的可持续发展奠定了良好基础。三是着眼长远发展,培植县级财源。为从根本上解决县域经济和财政发展缓慢问题,省委、省政府出台了加快发展县域经济的政策措施。省级财政及时制定了相关的财政扶持措施、试点县财政包干考核奖励办法,以及支持县域经济发展的具体实施办法等配套政策,通过资本化、市场化、产业化的办法,促进全省47个试点县的农业产业化、新型工业化和城镇化发展,打牢财政增收基础,提高县级财政自我发展能力,以点带面,促进全省财政稳定持续发展。

(三) 公共财政职能逐步健全

按照五个统筹的要求,全省财政支出安排体现了向公共服务倾斜、向基层和农村倾斜、



向困难群众生产生活倾斜,向经济和社会发展重点倾斜。一是增加了省对下转移支付。省财政通过调整支出结构,压缩本级专项资金,加大了对州市县财政的一般性转移支付补助力度,省对州市县一般性转移支付总额比上年增长51.5%,提高了困难较大的州市县保工资、保运转、保稳定的能力,各地标准内的工资、津贴基本做到足额发放。二是转变财政对经济发展的支持方式。通过采取财政贴息、实施“银政合作”等,引导社会资金支持基础设施、基础产业和加快城镇化建设进程,缓解了“吃饭”与“建设”的资金矛盾,带动了全社会固定资产投资,保持了投资对经济增长的拉动作用。按照“新账不欠、老账要还”的要求,切实落实出口退税负担机制改革措施,当年出口退(免)税11.5亿元,并清退了2003年以前的陈欠退(免)税9.6亿元,缓解了出口企业资金紧张的压力,增强了企业竞争力,调动了企业出口的积极性。三是保证了各项重点支出。省财政在可用财力减少、省级专款压缩20%的情况下,优先保证了对农业、科学、教育、计划生育等支出的增长,增加了对文化、卫生、社会保障等公共事业的投入,扶贫、救灾资金及时足额安排到位,积极帮助贫困地区和灾区群众解决生产生活困难。通过实施粮食直补、农村人口独生子女奖励、农村公共卫生体系建设等政策,使公共财政更多地体现到农村。

(四) 财税改革稳步推进

按照公共财政的基本要求和建立社会主义市场经济体制的总体目标,财税改革取得了新的突破。一是农村税费改革取得阶段性成果。在第一步农村税费改革试点任务圆满完成的基础上,全省取消除烟叶外的农业特产税、降低农业税税率一个百分点的政策全部落实到位。全省农民负担大幅减轻,人均减负37元^①,基本做到了村村减负、户户受益。2004年,省级共下达农村税费改革转移支付资金19.1亿元,为各地实现“三个确保”提供了财力保障。二是部门预算改革实现了新突破。省级财政建立了预算单位基础数据库,科学、规范核定预算单位基本支出。项目支出预算试行分类滚动管理,逐步实现先有项目、后有预算的管理办法。部门预算编制做到了基本支出做实,项目支出重效益。三是“收支脱钩”改革取得实质性进展。对全省交警、工商、地税等省垂直管理部门全面实行“收支脱钩”,所需经费按部门预算的有关规定核定安排,基本解决了长期以来预算外资金管理中的“谁收钱,谁使用”的问题。四是财政国库管理制度改革试点深入推进。国库集中收付管理制度改革试点面进一步扩大,省级试点部门由6个增加到17个,试点州市由3个增加到9个,一些州市也选择单位和县区进行了试点。全省纳入统发工资的人数达92万人,统发工资135亿元,统发面上升到71%。五是积极探索省级财政专款管理新模式。积极改革省级财政专款管理办法,选择宜良、峨山和彝良等三个县,通过综合核定基数,实施了将省级专款切块到县的改革试点,增强县级统筹安排资金的预见性和解决突出问题的能力,促进地方政府事权与财权的统一。

(五) 坚持依法理财,财政管理不断规范

一是推进了依法行政。认真组织学习《行政许可法》和有关财经法规,进一步增强了财政干部职工依法行政的意识;及时清理财政行政许可事项,规范了行政审批行为;二是加强

^① 即为第一步农村税费改革、取消除烟叶外的农业特产税以及降低农业税税率一个百分点后的总减负额。



基础管理,硬化了预算约束。采取人员编制、经费双向控制措施,有效地控制了人员经费的过快增长;从严控制车辆购置,把好购车经费关;加强预算执行情况分析,均衡年度财政支出,农业等支出进度较往年明显加快;严格控制预算追加,重点解决经济社会发展中的突出问题;政府集中采购管理逐步规范;财政投资评审、票据管理继续得到加强。三是强化了财政监督。对2003年度和2004年上半年全省财政安排的各类专项资金共计422.1亿元进行了重点检查;在全省范围内开展了会计信息质量检查与会计师事务所执业质量检查、干部拖欠公款检查清理、公款购买个人商业保险清理清退等工作,对发现的问题及时进行了纠正和处理;省级开展了预算基础数据核查和单位银行开户情况清理检查,为准确编制基本支出预算以及盘活存量资金创造了条件。四是规范了会计管理。认真宣传和贯彻落实新修订的《云南省会计条例》,有重点地开展《会计法》执法检查,规范了会计行为,维护了市场经济秩序;积极推进新会计准则和五个新会计制度的实施;加强业务培训,进一步提高了全省会计人员的整体素质;强化单位内部会计控制和管理,继续开展会计基础工作规范化建设;加强注册会计师行业管理,规范行业准入、经营和退出的行政管理机制,进一步改善了注册会计师的执业质量和执业环境。

二、我省财政在改革和发展中面临的困难和问题

近年来,我省财政在改革中不断发展壮大,取得了显著成绩。但在财政改革和发展过程中,还存在一些困难和问题。主要表现在以下几个方面:

(一) 全省财政收支规模不断扩大、增长速度加快,但仍落后于发达省区

一是收入增长速度仍低于全国平均水平。1998—2001年,全省财政收入从410.35亿元增加到432.61亿元,年均增长率仅为1.8%,处于一个低速增长时期,而这一时期,全国平均增幅却高达18.4%,云南与发达省区的差距进一步拉大;2002—2004年,经过努力,全省财政收入由501.22亿上升到666.3亿元,年均增长15.4%,实现了恢复性增长,但仍低于全国18.6%的平均增幅。2004年,全省财政收入从纵向看实现了较快的增长,重驶快车道,但增长速度仍位于全国后列,排在全国第24位,在西部12个省区中排在第9位。二是我省地方财政一般预算收入占全国的比重逐年下降。1993年实行分税制时,我省地方财政一般预算收入占全国地方财政收入的比重为6.0%,1998年为3.4%,2002年为2.4%,2004年为2.2%,呈现出下降趋势。三是地方财政一般预算收入绝对数在全国各省区的位置后移,分别是:1993年第5位,1998年13位,2002年为15位,2004年位居全国16位;且与发达省市的差距越来越大,与西部部分省的优势缩小。以浙江省和贵州省为例,1993年,浙江省一般预算收入为166.7亿元,我省为204.9亿元,到2004年,浙江省为805.9亿元,我省则为263.3亿元,两省间的收入差距越来越大。1993年,贵州省一般预算收入为56.5亿元,我省为204.9亿元,到2004年,贵州省为149.0亿元,我省则为263.3亿元,两省间的收入差距越来越小。四是虽然人均财政收支增加,但在全国各省区的排序也在后移。人均财政收



人排序 2002 年为 13 位, 2003 年为 16 位。人均财政支出排序 2002 年为 14 位, 2003 年为 15 位。

(二) 从云南财政收入的结构来看, 存在着三个不平衡

一是财源结构不平衡。长期以来, 我省财政收入的增长严重依赖于烟草业的发展, 形成了典型的“烟财政”。全省财政收入的 70% 和增量的 80% 直接或间接地来自于烟草产业。近几年来, 尽管随着我省产业结构的不断调整, 生物资源开发创新、水电矿产等产业发展加快, 特别是旅游业实现了较快增长, “烟财政”的格局正在逐步发生变化, 但是, 由于客观原因, 这些产业的发展反映到财政增收上还有一个过程, 我省来自“两烟”的财政收入在整个财政收入中仍占较高比重, 财源单一的状况尚未得到根本改观。比如, 2000 年至 2002 年的三年间, “两烟”提供的财政收入占全省财政收入总额的 60% 左右。2004 年, “两烟”提供的财政收入占全省财政收入总额仍然高达 48%。财源结构的单一性, 使我省财政抗风险能力较弱。

二是地区间的财政收入分布不平衡。经济发展对内生财力起着决定性作用, 由于我省经济具有明显的非均衡发展特征, 州市间经济发展水平的悬殊就成为了州市间财力差异过大的直接因素。1994 年, 我省各地区间的财力差异度为 0.64^①, 分税制改革后, 经过几次体制上的调整, 各地区财力不平衡的状况得到了有效改善, 2002 年, 各地区间的财力差异度已经降为 0.29, 但这个差异仍然偏高。从财力的横向分布来看, 我省的财政收入主要集中在滇中经济比较发达的地方。2003 年, 昆明、玉溪等 7 个有烟厂的州市地方财政一般预算收入占到全省地方财政收入的 65.3%, 其他 9 个非烟区的州市仅占 13.7%。全省 129 个县市中, 地方一般预算收入最高的官渡区与最少的福贡县两者相差 168 倍。从财力的纵向分布来看, 2003 年, 省本级财政供养人员人均可用财力为 67810 元, 地市本级为 74161 元, 县级为 20502 元, 整个财力在各层次政府之间的分布呈现出明显的“上重下轻”现象。我省财政收入在纵向和横向之间的分布不均衡, 直接反映出较大范围的县乡财政困难。

三是财政收入增长的内部构成不平衡。2004 年, 在我省财政收入增长的构成中, 税收收入增长 13.5%, 非税收入增长 21.1%, 非税收入的比重逐年上升, 已成为了财政增收的一大亮点。随着非税收入的不断增长, 非税收入在整个财政收入中所占的比例在不断提高。2002 年, 在我省的地方财政收入中, 非税收入所占的比重为 16.9%, 2004 年这一比重已经上升到 21.8%。由于现行非税收入管理中存在的部门色彩较重, 近几年来, 尽管进行了“收支两条线”改革, 加大了非税收入的征管, 使各项政府非税收入及时足额缴入国库或预算外资金专户。但是, 纳入预算管理的政府非税收入占整个非税收入的比例依然偏低。非税收入虽然被赶进了财政的笼子, 但并没有全部做到预算管理, 实现与税收收入的统筹安排。非税收入的快速增长并未完全形成可用财力的快速增长。

(三) 财政资金的供需矛盾突出, 资金使用效益不高

随着经济社会的快速发展, 各项财政支出迅猛增长, 财政资金的供需矛盾日趋突出。一

^① 财力差异度 = 所选各单位财力标准差 / 所选各单位财力平均数。

是机构运转和人员工资等行政经费支出增长过快,加大了财政支出压力。从改革开放之初的1978年到2003年,行政管理费(含公检法司)从16067万元增长到939599万元,增长了57.4倍,年均增长22.1%。二是经济快速发展和人们生活水平迅速提高,增加了对基础设施、文化教育以及医疗保健等公共产品的需求数量,而且也提高了对其质量的要求。从1978年到2003年,全省的GDP由69.05亿元(当年价格)增长到2458.8亿元,增长了34.6倍,年均增长13.8%;全省人均年消费性支出由1978年的303.12元增长到2003年的6023.56元,增长了18.8倍,年均增长7.5%。我省经济和社会的快速发展,在很大程度上提高了对财政的保障要求,而我省地方一般预算收入从1978年的11.76亿元增长到2003年的228.9亿元,只增长了18.4倍,年均增长7.3%,远远低于行政管理费等基本支出的增长速度,也低于经济和消费的增长速度。财政收入增长速度与财政支出增长速度不相匹配的矛盾日益突出。

另外,我省经济和社会在发展中面临的一些客观因素也进一步加剧了财政资金的供需矛盾。一是经济发展对财政的依赖性较大。在其他许多省区,由市场或社会承担的一些经济建设任务,在云南则仍需要财政予以支持,导致了财政负担范围过大。二是我省的财政支出对中央的依赖较大。自1994年分税制改革以来,我省的财政支出对中央的依赖程度都在50%以上(除了1997年为47.65%)。财政支出对中央的过度依赖,在一定程度上限制了我省的公共支出的自主能力。三是财政资金紧张与支出的效益不高的矛盾同在。目前,我省的财政支出中还存在严重的浪费现象,财政资金使用效益不高的问题尚未得到根本解决。

(四) 政府债务负担沉重,财政潜在风险加大

一是债务规模大、情况复杂。经过多年累积,我省形成了较大规模的债务,并且债务情况复杂,其中既有公益性债务,也有经营性债务,甚至还有行政性债务;既有利用国际金融组织与外国政府贷款形成的外债,也有中央专项借款、国债转贷借款、政府信用贷款、公路建设贷款等国内债务;既有政府直接举借的显性债务,也有政府担保的或有隐性债务。二是地方政府(财政)的偿债压力大。我省外债已进入还本高峰期,国债转贷资金等也进入还款期,财政偿债压力加大。一些县乡的政府债务已大大超过其财政收入,有的甚至是财政收入的几倍,远远超出了其可承受的范围。三是缺乏统一的债务监管和预警、偿债机制。债务(尤其是内债)管理体制分散,权责不清,借债、举债没有整体规划,多头融资,随意性较大;偿债没有统筹计划,缺乏统一管理;没有建立相应的偿债准备金,造成被动扣款而影响预算执行。四是各级政府部门偿债意识和风险意识不强。有的地方对债务的总体规模和还款期限、责任不清,有的只管借钱、不管还债,甚至还存在逃债、赖债的侥幸心理;一些部门和地方不考虑财政的承受能力和借债效益,盲目举债求发展,脱离实际上项目。

(五) 县乡财政困难问题突出

改革开放以来,我省县乡财政收入逐步增长,但由于县域经济发展不平衡、财政供养人员增长过快、省以下财政体制不完善等原因,部分县乡财政较为困难,财政保障能力较弱,保障水平较低,发展资金匮乏,债务负担较重,已成为财政经济运行中比较突出的问题。主要表现在:



一是县乡财政困难面广,对省级财政的依赖程度过高。2003年,全省财政供养人员人均可用财力为31799元。同期,全国各省区财政供养人员人均可用财力为34732元,中部地区平均为23799元,西部地区平均为26524元。云南省的财政供养人员人均可用财力略低于全国平均水平,大大高于中部和西部省区的平均水平。但云南财力纵向、横向分布不尽合理,出现了大面积的县乡财政困难。从分级财政供养人员人均可用财力水平看,2003年,省级为67810元,州市本级为74161元,县级却只有20502元。从横向来,全省129个县中,财政供养人员人均可用财力在3万元以上的只有7个;2万元至3万元的36个;补贴后仍不足2万元的县(区、市)多达86个。从各项开支标准及实际需要看,补贴后财政供养人员人均财力不足2万元的县是财政比较困难的县。县级财政困难,造成了县级财政对上级财政的依赖度不断提高,省级财政对下的财力性转移支付补助资金已经由2002年的57.8亿元增加到2004年的108.7亿元,年均增幅高达44%。尽管如此,但到2004年年底,全省仍有91个县存在财力缺口,占全省总县数的70.5%。

二是县乡财政收入增长低于支出增长,债务负担沉重。1994年至2003年,全省县级财政收入从43亿元增加到110亿元,年均增长11%,而同期财政支出从100亿元增加到298亿元,年均增长13.0%,形成了较大的县级财政收支差。2003年我省县级财政按照省计算的最低基本运转经费标准缺口达到了28.3亿元。这种状况带来的直接结果是部分县乡政府举债维持正常运转和举办各种公共事业,日积月累,财政风险日益加大。

三是受财源结构和政策性减收因素的影响,大多数县财政收入增长乏力。在现行分税制财政体制下,我省以“两烟”为支柱的单一财源结构,导致了财政收入的增长缺乏后劲。同时,过分依赖于“两烟”税收的财政收入增长也极易受到国家政策的影响,如1998年国家实行烤烟“双控”,我省不少县财政减收幅度就达到了50%以上。另外,国家实施西部大开发的税收优惠政策、农村税费改革取消烤烟外的农业特产税以及农业税全免等诸多减收政策的出台,都严重地影响了县级财政收入的增长,大多数县的财政收入在未来几年内难有较高增长。

我省财政在改革和发展中面临的一些困难和问题,其形成的原因极其复杂,既有经济发展方面的原因,也有财政管理体制和财政政策上的原因。归结起来主要是以下两点:1. 经济基础薄弱,发展水平低。经济是财政的基础,长期以来我省的经济基础薄弱,经济发展缓慢,经济总量不大的状况基本决定了财政蛋糕难的大小。2004年,我省的GDP总量为2959亿元,约占全国GDP总量的2.2%,而当年我省财政一般预算收入为263.3亿元,也约占全国地方财政收入的2.2%。要做大财政蛋糕,经济发展是基础和前提。脱离经济发展来谋求财政发展,宛如空中楼阁。2. 我省以两烟为主的单一财源结构状况受分税制财政管理体制影响较大。1994年中央对地方实行的分税制改革,从体制上给云南财政收入的持续增长带来了不利影响。一是实行分税制改革后,中央财政本着“保存量,取增量”的基本原则,但由于云南税源结构的特殊性(以“两烟”为财政收入支柱,消费税占的比例比增值税高),这就造成了分税制后云南所得的增量收入比例比全国平均水平低,中央从云南集中的财力过多,这就直接影响到了我省财政收入的增长。二是在分税制改革后,尽管中央采取了转移支付的方式,但是由于转移支付数额的总量较小,并且在转移支付中一般性转移支付所占的比例偏低,专项转移支付所占的比例偏高(有关资料显示,专项转移支付是一般性转移支付的

3倍),且专项转移支付往往指定项目用途,从整体上看,转移支付制度尚未能完全达到均衡地方财政收入的目的,各地区之间财政收入的不平衡的状况尚在加剧。

三、财政发展思路和对策

1993年至2003年,我国经济发展先后经历了治理通货膨胀、控制通货紧缩趋势两个重要阶段。在治理通货膨胀时期,实行了适度从紧的财政政策,同时实施了重大的财税体制改革。在通货紧缩和国内有效需求不足时期,实施了积极的财政政策。这些政策和改革措施,促进了国民经济的持续快速健康发展。针对2003年下半年以来,我国经济发展中出现的部分行业投资增长过快、物价上涨过高等问题,中央采取了一系列加强和改善宏观调控的措施,从2005年起,开始调整财政政策取向,实行稳健的财政政策和货币政策,合理调控总量,着力调整结构。财政政策从积极到稳健,不是急刹车,而是一个循序渐退的过程,追求的核心是松紧适度、优化结构和注重效益,其主要内涵是“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”,其政策取向体现在调整财政支出结构和国债项目资金投向结构上,着力加强经济社会事业发展的薄弱环节,支持体制改革和制度创新,建立有利于经济自主增长和健康发展的长效机制,转变经济增长的方式。当前,云南财政的改革与发展要在这一背景下,把贯彻中央精神与加快云南发展结合起来,与时俱进,实事求是,抓住机遇发展,创造机遇发展。

(一) 坚持以科学的发展观统领财政改革和发展全局

把财政工作放在全省经济社会发展的大局中,统筹兼顾,正确把握和处理好事关全局的四个关系,促进云南经济和社会各项事业的健康发展。

1. 处理好财政与经济发展的关系。财政的发展必须以经济发展为基础,只有经济稳步增长,财政才能实现可持续发展。古人道:“生财有大道,生之者众,食之者寡,为之者疾,用之者舒,则财恒足矣。”三财之道,生财为本。当前,要着重解决好两个问题:一是转变财政支持经济发展的方式,促进经济持续稳定增长。要遵循市场经济规律,转变财政支持经济发展的方式,善于运用经济杠杆等间接手段来管理和调控经济,采取财政贴息、加强社会保障、深化财税改革等规范化的办法,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,引导社会资金投入关系到国计民生的基础设施、基础产业以及企业技术改造和科技创新。整合政府投资资源,支持组建一批专业投资公司,创立融资平台。二是用好用活各项税收政策,支持经济社会发展。要充分发挥财政、税收的聚财职能和调控职能,一方面要严格收入征管,另一方面认真落实、用足用好各项税收优惠政策,为经济发展提供主动到位的政策服务。要继续落实好涉农优惠政策,促进农业发展、农民增收和农村稳定;要实施好鼓励高新技术产业发展、资源综合利用、促进科技创新、支持西部大开发等税收优惠政策,积极鼓励民营企业和个体私营企业发展壮大,做到既公平、公正,又把政策用在促进企业发展和实现宏观经济目标上,支持经济健康协调发展。



2. 处理好增加财政投入与提高资金使用效益的关系。解决财政收支矛盾,从根本上是要做大蛋糕,增强财政实力,但充分挖掘支出潜力,提高资金使用效益也是增强财政保障能力的一个重要方面。要做到增收和节支并重,支出与效益同步。在增加财政投入、提高财政保障能力的同时,要下大工夫降低公共行政成本,坚持完善现有行之有效的控制支出办法,建立起支出控制和约束机制。

3. 处理好统筹兼顾与突出重点的关系。全面建设小康社会,需要统筹城乡发展,统筹区域发展,统筹经济社会发展,统筹人与自然和谐发展,统筹国内发展和对外开放,在实现“五个统筹”的基础上,求得经济社会的全面协调可持续发展。在实际工作中,要按照“一要吃饭,二要建设”的原则,统筹规划,综合平衡,科学合理地运用财政资金和政策,重视解决经济社会发展中的薄弱环节,切实维护广大人民群众的根本利益,突出财政支持的重点。要继续保持财政支持“三农”政策的连续性、稳定性,加大对“三农”的支持力度,提高农业综合生产能力,促进城乡协调发展。要加大对社会事业发展的支持力度,促进经济与社会协调发展。要加大对维护社会稳定的支持力度,构建和谐社会。要加大对改革的支持力度,尤其是对深化国有企业改革、国有资产管理体制改革要给予支持,进一步激发市场主体的发展活力。

4. 处理好改革、发展与稳定的关系。正确处理好改革、发展、稳定三者的关系,是20多年来我国经济社会发展取得巨大成就的一条基本经验。我省经济总量小,经济结构不尽合理,体制性和机制性制约尚未消除,加快发展、推进改革和保持社会稳定的任务非常繁重。要坚持用改革的思路研究处理发展中的问题,把握好改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度,以改革促发展,以发展保稳定,进而促进经济社会协调快速健康发展。要充分发挥财税政策对经济的调控作用,把握好政策出台的时机、节奏和力度,既要深入推进各项改革,加快发展,也要保持社会的和谐稳定,更要考虑财政、人民群众和社会各界的承受能力,实现财政经济社会的稳步协调发展。

(二) 发展县域经济,缓解县乡财政困难

缓解县乡财政困难,促进县乡财政良性运行和可持续发展,关系到基层政权的稳定,关系到城乡、区域的协调发展,关系到全面建设小康社会宏伟目标的实现,这既是县乡广大干部群众的迫切要求,也是财政的工作目标和任务。要充分认识缓解县乡财政困难的重要性和紧迫性,增强使命感和责任感,以积极的态度,努力解决县乡财政困难。

1. 立足发展,做大蛋糕,壮大财政实力。发展是解决云南一切问题的关键,缓解县乡财政困难要在发展中找出路。支持县乡发展经济、培植财源、壮大县级财政实力,是缓解县乡财政困难的根本出发点。要积极鼓励县乡因地制宜,发展特色经济和优势产业,提高产业发展和地方财政增收的关联度,努力做大财政蛋糕,增强财政实力,并按照循环经济要求,实现资源利用和环境保护与经济增长、财政增收的协调统一。要落实好省委、省政府关于加快县域经济发展的决定,抓好47个试点县发展规划的实施,力争经过一段时期的努力,走出一条成功的发展路子,打造出一批县域经济大县、财政强县,带动其他非试点县共同发展。

2. 进一步理顺政府间财政收入分配关系,完善省以下财政管理体制。要通过完善省以