

Research on Regional Economics  
and Financial Reform

# 区域经济与财政改革研究

张万强 赵玉红 宋帅官 等著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



Research on Regional Economics  
and Financial Reform

# 区域经济与财政改革研究

张万强 赵玉红 宋帅官 等著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

区域经济与财政改革研究 / 张万强等著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4550 - 8

I. ①区… II. ①张… III. ①区域经济发展—研究—辽宁②地方财政—财政改革—研究—辽宁  
IV. ①F127. 31②F812. 731

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 316386 号

责任编辑 姜 静

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm

印 张 19. 25

字 数 368 千字

版 次 2016 年 12 月第 1 版

印 次 2016 年 12 月第 1 次

定 价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

# 目 录

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第一篇 财政政策与宏观战略调控 .....          | 1   |
| 第一章 改革开放 30 年辽宁财政问题研究 .....    | 2   |
| 第二章 辽宁省财政经济运行分析与评价研究 .....     | 20  |
| 第三章 辽宁科技创新投入体制机制问题研究 .....     | 58  |
| 第四章 提高县级财政基本公共服务保障能力研究 .....   | 70  |
| 第二篇 财政政策与产业发展 .....            | 81  |
| 第五章 辽宁金融服务业发展战略及财政政策取向研究 ..... | 82  |
| 第六章 辽宁服务外包发展现状、问题及财政政策取向 ..... | 95  |
| 第七章 辽宁省现代服务业发展的财政对策研究 .....    | 105 |
| 第八章 支持辽宁养老服务业发展财政政策研究 .....    | 122 |
| 第九章 辽宁现代种业发展战略及财政政策取向 .....    | 135 |
| 第三篇 财政政策与改善民生、城乡统筹发展 .....     | 147 |
| 第十章 辽宁省县乡财政收入可持续发展研究 .....     | 148 |
| 第十一章 辽宁政策性农业保险发展财政政策研究 .....   | 169 |
| 第十二章 缩小城乡收入差距的财政政策研究 .....     | 182 |
| 第十三章 辽宁支持农村合作组织发展的财政政策研究 ..... | 195 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第四篇 财政政策与社会、生态和谐发展 .....         | 211 |
| 第十四章 辽宁省社会管理创新中的问题与对策研究 .....    | 212 |
| 第十五章 辽宁城镇污水垃圾处理运营机制研究 .....      | 226 |
| 第十六章 提高辽宁职业教育质量问题研究 .....        | 243 |
| 第十七章 辽宁生态功能区利益补偿机制研究 .....       | 262 |
| 第十八章 辽宁“十二运”体育设施运营长效机制问题研究 ..... | 273 |
| 第十九章 大伙房水库周边地区污染现状及财政对策研究 .....  | 289 |
| 后 记 .....                        | 301 |



Research on Regional Economics  
and Financial Reform

## 第一篇

# 财政政策与宏观战略调控

## 第一章 改革开放 30 年辽宁财政问题研究

到 2007 年,我国的改革开放事业走过了整整 30 个春秋。30 年来,改革开放以渐进的、良性的方式破除了旧体制的束缚,一系列体制变革与制度变迁为我国经济社会注入了新的生命力,激活并释放了中国社会蕴藏着的巨大潜能。作为经济体制改革的“急先锋”,财政改革在这场大潮中也发挥了不可替代的重要作用,取得了突出成就。认真梳理财政改革 30 年的历程,肯定成绩,正视问题,将对今后的财政改革乃至整个经济体制改革产生积极的影响。本书结合辽宁的改革实践,从地方财政的角度,试作分析和思考。

### 一、我国财政改革 30 年的历程回顾

改革开放以来,我国经济体制改革经历了由计划经济向市场经济过渡、建立社会主义市场经济体制和完善社会主义市场经济体制三个重要历史时期。相应地,财政改革也经历了“放权让利、分灶吃饭”“分税制财政体制改革”和“建设社会主义公共财政”三个时期。

改革之初,我国面临的重大任务就是要通过重新调整资源配置方式,在不同层面分别调动起城乡居民、企业和各级地方政府发展经济的积极性,从体制上为整个经济重新注入活力。这就在客观上要求彻底改变政府大一统格局,重新理顺分配秩序,调整财权财力高度集中的传统模式,形成有效的激励约束机制,合理划定政府与市场作用边界以及明确中央与地方政府间的关系。为有效激发活力,实现上述目标,国家在财政上实施了以“让利放权”为核心内容的一系列举措。在处理国家与国有企业关系上,通过利润留成、企业基金制度和两步“利改税”等措施,增加了企业自主支配的财力,推动了企业市场主体地位的形成;在处理政府间关系上,通过“分灶吃饭”和不同时段多种类型的“财政包干”体制,充分调动起地方政府发展经济和自主理财的积极性;在发挥财政职能作用上,“生产建设”财政特征开始逐渐淡化,较好地配合了政府角色的转变,为市场机制的孕育和勃兴创造了必要的条件与空间。这一阶段的改革,很好地实现了预期目标,使整个经济释放出空前巨大的活力,劳动生产效率显著提高,国民生产总值快速增长。但与此同时,探索性改革所固有的缺陷也诱发了一系列的问题,如“财政包干”体制直接导致了地方保护主义的泛滥,各地市场封锁、重复建设愈演愈烈;过度的“放权

让利”极大地削弱了中央的宏观调控能力,政府财力难以解决经济社会深刻变革引发的种种矛盾困难;等等。

1992年,邓小平南方重要讲话后,党的十四大报告明确提出建立社会主义市场经济的改革目标,从而彻底破除了意识形态上的障碍和束缚,中国经济体制改革又向前迈进了一大步。与此同时,财政领域的改革也取得了重大突破。针对“放权让利”引致的“两个比重”偏低等问题,我国实施了意义深远的分税制财政体制改革,对中央与地方政府收入按税种进行了清晰的划分,对支出范围进行了界定,建立了中央对地方的税收返还和转移支付制度,并通过国地税分设强化了对税收的征管,从而较好地规范了政府间财政分配关系。与此相配套,我国税制改革也同步推进,建立了以流转税和所得税为主体的更加规范的复合制税收体系,并在简化税制的同时,赋予了地方一定的税权,使财政收入良性增长机制得以有效构建。上述财税制度改革,有效扭转了“两个比重”不断下滑的局面(财政收入占GDP比重由1993年的12.3%提高到2007年的20.6%,中央财政收入占全国的比重由22%提高到54.1%),增强了中央政府的宏观调控能力,化解了“财政包干”体制诱发的各种问题,遏制了“诸侯经济”割据纷争的混乱局面,为市场经济有序运行奠定了重要的制度性基础。但这一阶段的财政改革仍属于财政制度对经济体制转轨的一种被动性适应,对于未来财政改革的远景目标模式,在理论与实践层面还没有形成共识。这也导致了改革的不彻底,并造成了后来区域差距进一步扩大、财政“缺位越位”现象严重和基层财政普遍困难等不良后果。

1998年底,全国财政工作会议正式提出了建立公共财政基本框架的思路及相关原则。其后,十六届三中全会明确提出要进一步健全公共财政体制,并将其作为完善社会主义市场经济体制的一项重要任务。可以说,公共财政目标的确立,为我国经济体制改革添上了浓墨重彩的一笔。以公共性、公平性、公益性和法治性为基本特征的公共财政理念的确立,使我国财政改革方向更加明晰,政府与市场、政府与民众的关系定位更加科学准确,各项改革举措得以通盘考虑、有序推开。围绕公共财政建设,我国先后启动了农村税费改革,推进了以“收支两条线”、部门预算、国库集中支付、政府采购等为主要内容的预算管理制度改革,深化了以出口退税、增值税转型、“两税合一”、取消农业税等为主要举措的税制改革,进一步调整了财政支出的结构,从而有力地促进了“公共服务型”政府职能定位与转换,并为当前和今后一个时期经济、政治、社会各个领域改革的全面深化提供了极其重要的物质基础和制度保障。

从全国来看,伴随着改革开放,财政事业经历了由小到大、由弱到强的实践过程,在倾力支持经济体制改革的同时,积极推进自身改革,充分发挥职能作用,积极运用财税手段,支持经济发展,为社会事业全面发展提供了有力保障,取得了突出成就。

一是地方财政具有了实质性的意义和内涵。改革开放之前,由于我国建立了高度集中的计划经济体制,与之相适应的是“统收统支”的财政体制。在这种制度下,地方财政并不作为一级独立主体存在,并未拥有相应的权利,地方财政只是中央财政的附属机构。改革开放以来,为了调动地方政府的积极性,在放权让利的同时,在财政体制方面由原来的单一的中央财政转向“财政包干,分灶吃饭”的财政体制,从此,地方财政提升为一级独立主体,此后预算法正式规定“一级政府一级预算”,地方财政制度框架由此建立。特别是通过分税制财政体制改革,与我国社会主义市场经济体制相适应的财政体制得以建立,中央与地方政府间财政关系更加趋于稳定,地方财政在分级分税财政体制框架下作为与市场经济相适应的一级财政实体也被赋予了实质性的意义和内涵:为了弥补市场经济缺陷,需要赋予地方更多的事权和财权,使其能够提供更加有效的辖区内公共产品,以解决中央财政效率损失和信息不对称的问题;同时,赋予地方财政实权,扩大地方政府自主财力,能够有效提高地方政府发展经济、提供公共产品的积极性。

二是财政实力不断壮大,政府宏观调控能力增强。改革开放以来,地方政府理财规模达到了前所未有的历史水平。随着我国经济规模的不断增长,财政收入稳定增长机制形成,收入渠道日益多元,财政收入持续快速增长。2007 年底,全国地方财政收入达 23565.04 亿元,按现价计算,比 1978 年增长了 24.6 倍,年均增长 11.7%。与财政收入增长相对应的是,财政保障能力也显著增强,2007 年全国地方财政支出达 38120.36 亿元,是 1978 年的 64.6 倍,年均增长 15.5%。地方财政实力的不断壮大,提高了地方政府的宏观调控能力,有力地支持了经济社会各领域事业的发展,保证了一系列事关国计民生重点建设项目的资金需要,促进了一系列改革政策的实施。

三是财政运行被纳入一个较规范的体制框架。改革开放以来,在经历了“让利”“放权”“分权”“分税”一系列改革之后,目前我国财政分配关系已基本理顺,较好地适应并满足了市场经济发展和作为发展中大国宏观调控的实际需要。通过适度的集权与分权,地区间利益分配格局得以改善,政府事权、财权与财力实现了统一,取得了财政运行机制上的重大突破。尤其是分税制财政体制,代替了原来各个地区不同的包干方式,成为全国统一的财政体制,实现了体制的简化和规范:按税种划分收入,使中央与地方之间的利益界限趋于明确化,减少了相互挤占,也免除了原来财政体制下分成的随意性和不固定性;分税制下政府间的收支范围、权限和责任明确,减少了原体制下责任不清、权限不明、相互推诿的现象;分税制改革建立的转移支付制度,运用明确的制度规定,既避免了“鞭打快牛”现象的出现,也照顾了落后地区的利益,实现了公平与效率的统一。财政体制的规范化、制度化、长期化,使得上下级政府之间一对一的反复博弈和讨价还价减少,运行效率相对提高,为地方财政更好地发挥职能作用打下了良好的基础。

四是管理的效率和规范性进一步提升。改革开放 30 年来,我国地方财政管理现代化有了长足的发展。这不仅体现在财政系统人员综合素质的提高,更体现在科学管理制度的建立以及先进管理手段的应用上。比如政府采购制度改革,通过建立政府采购管理机构和集中采购“管采分离”机制,采购范围及规模不断扩大,财政资金使用效益显著提高。部门预算编制改革,实现了从形式、程序、方法到内容的变革,逐步建立了基础信息数据库、项目支出数据库和公用经费定额体系,预算编制内容日趋细化,资金规模不断扩大,提高了预算管理的透明度及法制化、规范化、科学化水平。国库收付制度改革范围不断扩大、预算级次逐步增加、操作流程不断规范。

五是职能作用得到更有效的界定和发挥。改革开放以来,地方财政逐渐从微观主体的经营活动中脱离出来,积极转变财政扶持方式,支持企业技术改造和科技创新、建立现代企业制度,有效促进了经济结构战略性调整。通过促进自主经营、自负盈亏市场主体的培育和现代企业制度的建立,确保了目前社会主义市场经济体系的建立和完善。在厘清政府与市场关系的基础上,地方财政充分发挥公共财政职能作用,加大社会公益及民生事业工作力度,弥补市场失灵,从而有效地发挥了财政职能作用,实现了从生产建设型财政向公共财政的重大转变,为群众“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”提供了较好的保障。

## 二、辽宁改革开放以来取得的财政成就

### (一) 努力做大财政“蛋糕”,保障能力明显增强

#### 1. 财政收入实现跨越式增长

2007 年,全省地区财政收入 2950.7 亿元,是 1978 年的 27.3 倍;地方财政总收入 1854.6 亿元,是 1978 年的 19.3 倍;地方财政一般预算收入 1082.7 亿元,是 1994 年的 7.1 倍;可用财力 1396.6 亿元,是 1994 年的 6.4 倍。1978 年至 1993 年,全省经济恢复时期,地方财政收入年均仅增长 6.7%;1994 年至 2002 年,随着多种所有制经济快速发展,全省地方一般预算收入年均增长 12.7%;2003 年至 2007 年,老工业基地振兴战略的全面落实,彻底改变了收入增长乏力状况,年均增长 22.1%,形成了收入稳定快速增长机制。

#### 2. 收入渠道多元化格局基本形成

改革开放初期,全省财政收入长期以“国字号”为主,缺乏活力与新的增长点。随着国有企业股份制改造,多种经济成分加快发展,彻底改变了收入来源主要依靠国有经济的单一格局,形成了多元态势。1978 年,国有企业的税收占 95% 以上,到 2007 年已降到 19.1%,而股份制企业、民营企业等其他经济成分税收占 81.9%。从税收的产业结构看,第三产业税收大幅攀升,1978 年,来自第二产业的税收占税收总额的 90%,到 2007 年,三次产业的税收分别占 0.1%、58.9% 和

41%，基本形成了第二、第三产业“平分秋色”的税收架构。

### 3. 财政支出结构明显优化

全省地方财政支出由1978年的31.1亿元，增加到2007年的1764.3亿元，年均增长15%，其中2007年比2002年增加1073.4亿元，年均增长20.6%，为全省经济社会发展提供了强力保障。随着政府职能的转变，财政支出逐步从一般竞争性领域退出，实现了从生产建设型财政向公共财政的重大转变。1978年，全省财政建设类支出占地方财政支出的比重为65.2%，2007年为36.7%，下降了28.5个百分点。农业、科技、教育三项法定支出得到较好保障。民生财政特征日益凸显，2003年至2007年，累计用于民生支出1260亿元，年均增长31%，其中2007年450亿元，比上年增长49.5%，为群众“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”提供了有效保障。

## （二）持续深化财政改革，财政运行日趋科学规范

### 1. 财政体制不断完善

一是财政包干体制充分调动了地方各级政府的发展积极性。1980年至1992年进行了四次财政体制改革，实行多种形式财政包干体制，改变了财权高度集中的状况，有效调动了地方各级政府发展经济、组织收入的积极性。特别是辽宁省在海城市实行“零包干收入全留”的财政体制，为全国创造了宝贵的“海城经验”。二是分税制财政体制规范了政府间财政分配关系。1994年以来，辽宁省对下实行以按税种和行业企业隶属关系划分地方政府间分配关系的分税制财政体制，建立了税收返还和过渡期转移支付制度，发挥了对经济运行的调节作用，促进了发展方式的转变，缩小了地区间财力差异。全省地方一般预算收入由1994年的153亿元增加到2002年的399.7亿元，年均增长12.7%，高于财政包干体制期间年均增速6个百分点。2002年，全部消化了1994年以前累计赤字22.6亿元。三是省以下分税制财政体制进一步完善。2003年以来，省对市实行（除大连市外）按税种划分收入的新分税制财政体制。为统筹城乡发展，对县实行省参与分享的增值税等五个税种定比增量返还政策，并扩大至涉农区，加大了对市县财力性补助力度，实现了地区间经济协调发展。2003—2007年，市本级财政一般预算收入年均增长22.6%，县区级增长28.6%，均创历史新高。

### 2. 预算管理制度改革不断深化

一是预算编制改革积极推进。1992年、1994年实施了复式预算和零基预算改革。2000年启动了部门预算编制改革，实现了从形式、程序、方法到内容的变革，逐步建立了基础信息数据库、项目支出数据库和公用经费定额体系，预算编制内容日趋细化，资金规模不断扩大，提高了预算管理的透明度及法制化、规范化、科学化水平。到2007年，省、市、县三级财政全面编制了部门综合预算。同时，开展了政府收支分类改革，为提高预算编制精细化程度奠定了扎实基础。二是国库

收付制度改革不断深化,改革范围不断扩大、预算级次逐步深化、操作流程不断规范。到2007年,省市两级预算单位全部实施了改革,30个县区实现了会计集中核算向国库集中支付转轨,累计支付资金891.6亿元,创新了预算执行管理手段,硬化了预算约束,增强了财政统筹调度资金的能力。2003年至2007年,省本级75个部门、254家执收单位、13个市、35个县实施了非税收入收缴改革,有效遏制了挤占、挪用和坐支等违规违纪行为,实现了财政资金规范、安全、有效运行。三是非税收入管理不断完善。1986年,实行预算外资金专户存储,实现了管理方式的重大突破。1995年,在全国率先提出“预算外财力”概念,并实现了管理方式的根本转变。2002年,在全国首次提出了“非税收入”管理概念,2007年,省政府出台了《辽宁省非税收入管理办法》,实现了非税收入管理的突破和创新。四是政府采购制度改革深入实施。辽宁省从1998年在全国较早推行改革以来,不断加大采购力度、提高透明度,建立了政府采购管理制度体系,采购范围和规模不断扩大,财政资金使用效益显著提高。2005年,建立了政府采购管理机构和集中采购“管采分离”机制。到2007年末,全省政府采购规模增长近300倍,累计实现政府采购规模629.17亿元,节约资金72.3亿元,节支率达10.3%。五是县乡村财政财务管理方式改革顺利推进。2000年以来,先后实施了县区行政事业经费财政统管、村会计委托代理制、乡镇财政财务管理方式改革,加强了县乡村财政财务管理,有效规范了收支行为。

### (三) 倾力打造县域经济发展“引擎”,促进城乡协调发展

#### 1. 促进农业弱省向农业大省的历史性转变

一是不断加大农业投入力度。1978年至2007年,全省财政预算内支农资金投入684.7亿元,其中2007年122.3亿元,是1978年的39.8倍。重点支持农业基础设施建设、优势特色农产品向五大优势产区集中和“四个倍增”计划的实施。至2007年,全省无公害农产品、绿色食品和有机食品生产面积3543万亩。二是积极落实“四补贴”惠农政策。2003年以来,省以上财政共投入农作物良种补贴和农机具购置补贴9.07亿元,累计受益农户991万户。2004年以来,省以上财政共发放种粮农民直补和农资综合直补41亿元,受益农户622万户。2007年,全省粮食总产量1835.5万吨,比1978年增长64.3%,跨入全国13个粮食主产省行列。三是支持现代农业发展成效明显。支持建设省级现代农业园区69个,省级现代农业示范基地72个,省级农业产业化龙头企业269户,带动农户360万户。支持建成设施农业400万亩、设施渔业500多万亩、标准化畜牧饲养小区7500个。支持54个县区开展测土配方施肥3220万亩,389万农户直接受益。1988年至2007年,农业综合开发累计投入148.6亿元,改造中低产田1982万亩,新增和改善灌溉面积1649万亩。

## 2. 农村税费改革取得了显著成效

2002 年实施税费改革试点,2005 年提前一年全面取消农业税,实现了农民税费零负担,农民减负 60 多亿元,年人均减负 200 元。到 2007 年,共安排农村税费改革、国有农场税费改革和分离办社会职能等转移支付补助资金 139.4 亿元,确保了农民负担不反弹、乡镇政府和村级组织正常运转、满足农村义务教育经费正常需要。2006 年,全省实施农村综合改革试点,本溪市试点取得了阶段性成果,积极支持了集体林权制度改革。

## 3. 支持县域经济加快发展,财政政策效应凸显

1986 年以来,通过建立扶持县财政周转金、抓财政收入亿元县、减少财政补贴县,到 1998 年,全省建立扶持县财政周转金和支农周转基金达 28 亿元,累计投放周转金 90 多亿元,培植了大批县乡财源项目,对促进县域经济发展起到了一定作用。2003 年以来,针对县域经济发展缓慢、县乡财政极度困难的实际情况,辽宁省财政按照统筹兼顾、标本兼治、多管齐下、综合治理的原则,着力做好“支持县域经济加快发展”文章,落实中央“三奖一补”政策,陆续出台了省级共享税收定比增量返还、一般性转移支付、县城及其工业园区基础设施建设补助、财政贴息、担保、以奖代补等一系列财政扶持政策,形成了较完备的“保运转、重激励、促发展”的财政政策体系,建立了县乡财政收入稳定增长机制。到 2007 年,省对县乡和涉农区各类补助达 666.2 亿元,比上个五年增长 3.4 倍,年均增长 37.2%,其中财力性补助 340.5 亿元,比上个五年增长 7.1 倍,极大地促进了县域经济发展,县域生产总值 4114 亿元,比 1993 年增加 3459 亿元,年均增长 14%,其中 2003 年至 2007 年,年均增长 17.4%。2007 年,县域生产总值增加额占全省的 40.8%,逐渐成为老工业基地振兴的中坚力量,农民人均纯收入 4773 元,是 1978 年的 24.7 倍,农民生活进入由温饱向小康迈进的新阶段。

## 4. 县乡财政困难问题得到基本解决

一是财政实力显著增强。1978 年至 2007 年,县财政收入由 7 亿元增加到 295.5 亿元,年均增长 13.8%。2007 年,县一般预算收入 148 亿元,比 2002 年增加 104.6 亿元,年均增长 27.9%,高于全省平均水平 5.8 个百分点;县可用财力 294.7 亿元,比 2002 年增加 200.5 亿元,年均增长 25.6%。地区税收收入超 5 亿元财源大县达 21 个,其中超 10 亿元的 5 个,提前 3 年完成省政府规划目标。二是财政支出规模进一步扩大。1978 年至 2007 年,县级财政支出由 8 亿元增加到 366.1 亿元,年均增长 14.1%,2007 年比 2002 年增加 252 亿元,年均增长 26.3%。县均支出 8.3 亿元,是 2002 年的 3.2 倍。2003 年至 2007 年,消化了多年拖欠的县乡公教人员工资 22.1 亿元,确保了政权运转,促进了社会事业的进步。

#### (四) 积极支持企业改革创新,老工业基地再创辉煌

##### 1. 主动支付改革成本,为企业改组改制创造必要条件

1979年以来,围绕扩大企业经营自主权,理顺政府、企业和个人的分配关系,先后实施了利润留成制度、利改税、经营承包责任制等改革,极大地激发了企业活力,初步实现了政企分开目标。1994年以来,围绕建立现代企业制度改革目标,重点支持了国有企业减员增效、优化资本结构试点、资源枯竭矿山关闭破产、分离办社会职能等,并实施了税收优惠政策。尤其是2004年,积极落实中央老工业基地振兴战略,出台了全方位支持企业改革发展的27条财政政策,加速了国有企业改组改制和经济结构战略性调整,有效支持了老工业基地的调整改造和振兴。实施优化资本结构试点、外汇借款以税还贷政策,减轻企业负担95.3亿元。1999年以来,全省企业分离办社会职能单位470个,每年减轻企业负担8.9亿元,其中2004年以来接收中央企业分离办社会职能单位119个,每年减轻企业负担6.3亿元。1999年开始对煤炭等30户企业实行政策性破产,涉及32万人,财政累计补助95亿元,其中,2003年以来17户,涉及16.9万人,财政累计补助54亿元。2007年,全省列入省考核的大型国有工业企业、非工业企业股份制改造分别达到90%和81%,一批国有大型骨干企业实现了战略性重组,引进资金500亿元,销售收入比改制前提高37%,职工收入提高49%。

##### 2. 创新财政支持方式,为企业做大做强增添强劲动力

一是加大科技创新投入,增强企业核心竞争力。落实“科技兴省”战略,先后设立科技成果转化等十几项专项资金,形成了全方位财政科技资金投入体系。2003年以来,全省科技投入145.1亿元,重点解决企业重大关键项目技术研发,推进企业自主创新平台建设、科技成果转化。目前全省拥有重点企业工程技术中心250个,省级以上企业研发中心310个,27.9%的大中型企业拥有科研机构,累计转化科技项目5.7万项,实现销售收入3600亿元,利润540亿元。二是创新财政投入方式,积极支持企业技术改造。1978年至2007年,全省财政累计投入企业挖潜改造资金近500亿元,有效促进了产业结构调整、产品升级换代。2003年以来,创新财政支持方式,科学运用贴息等间接手段,累计安排企业技改等6项贴息专项资金44亿元,支持企业技改和县域经济发展产业项目804项,吸引银行贷款488.1亿元,拉动民间投资447.9亿元。三是有效缓解了中小企业融资难问题。全省财政共筹集中小企业担保资金17.5亿元,为4200多户中小企业提供融资担保服务,累计完成担保金额162亿元。四是落实振兴老工业基地税收优惠政策。2004年到2007年,全省增值税转型退税90.6亿元,办理出口退税497.9亿元,提高所得税税前扣除标准让利企业91亿元,为老工业基地振兴做出了突出贡献。

## （五）全方位支持对外开放，“五点一线”战略谱写新篇章

### 1. 形成完善的支持对外开放财政政策体系

1988年，实施了亏损补贴实施办法、利润分配办法、外贸企业财务分析制度等一整套财政财务制度办法，基本理顺了外贸企业下放后的复杂关系，为外贸企业步入正常经营轨道、实现自负盈亏创造了条件。1998年以来，通过所得税返还、贴息、设立专项资金等财政扶持政策，积极调动外贸出口企业积极性，加快了外贸增长方式的转变。1978年至2007年，全省外贸进出口总额4181.6亿美元，其中，2007年达594.7亿美元，是1978年的38倍；机电和高新技术产品出口占比达47.9%，出口结构明显改善。实施振兴战略以来，充分运用东北老工业基地外贸发展基金、对外经济技术合作专项资金等，鼓励企业实施“走出去”战略，进一步拓宽了经济发展国际空间。积极支持招商引资，设立利用外资目标考核奖励资金，鼓励各市提高实际利用外资水平和质量。1978年至2007年，全省累计实际利用外资527.7亿美元，其中2007年实际利用外资91亿美元，居全国第5位，达到历史最好水平。

### 2. 大力支持“五点一线”沿海经济带建设

2005年以来，省财政积极支持省委省政府确定的“五点一线”沿海经济带开发开放战略，制定产业项目贴息、税收增量返还、“无费区”、专项资金支持、招商引资奖励、融资担保服务等一系列支持政策。2007年，仅产业项目贴息政策，省财政就筹集3亿元专项资金，支持产业项目59个，吸引贷款35亿元；给予税收增量返还5764万元，支持沿海重点发展区域的基础设施建设和主导产业发展，有力促进了全省对外开放水平的迅速提升。

## （六）率先进行试点探索，社会保障体系日臻完善

### 1. “两个确保”目标全面实现，为国企改革扫除障碍

1998年以来，按照加快推进国企改革，实行下岗分流、减员增效要求，省财政积极落实相关政策，建立企业、社会 and 财政“三三制”资金筹措机制，千方百计筹措资金，在一次性解决企业离退休人员养老金历史拖欠问题基础上，实行企业养老保险基金全额缴拨、“收支两条线”，有效杜绝了新的拖欠。到2000年末，全省64.8万名下岗职工的基本生活得到保障，确保了267万名离退休人员养老金按时足额发放，实现了中央确定的目标，为辽宁国有企业改革脱困和国有经济战略性调整创造了条件。

### 2. 社保试点任务圆满完成，社保体系框架初步建立

2001年，辽宁省在全国率先实施了完善城镇社会保障体系试点，经过不懈努力，到2003年全省财政筹集养老、失业、下岗、并轨、低保和就业“六项”社保资金357.1亿元，占全部社保资金的42%，确保了社保试点任务顺利完成。一是实现

了全省 178.8 万国企下岗职工向失业保险并轨,人均补偿 8722 元,享受财政补助人数达 149.3 万,促进了国企改革,建立了市场导向的就业机制。二是调整完善了企业职工基本养老保险制度,率先在全国实现养老保险基金由“现收现付制”向“部分积累制”转变,做实个人账户基金 88.8 亿元。三是城镇居民最低生活保障实现了应保尽保,城镇职工基本医疗保险覆盖面进一步扩大,多层次医疗保障体系初步形成。四是建立了新的社保资金筹集、分配、管理和核算机制,政府的社会保障资金支付能力明显增强。经过努力,一个独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系框架初步建立。

### 3. 巩固社保试点成果,“稳定器”作用有效发挥

在巩固社保试点成果、逐步提高保障标准的情况下,全省财政建立专项补助资金,适时对养老、失业保险基金缺口予以补助,保障了社会保险基金稳定运行。2003 年至 2007 年,五项社会保险基金收入 2192.3 亿元,年均增长 18.4%,其中财政补助 521 亿元。2007 年,全省领取养老金的企业离退休人员 381.9 万人,财政补助 137.2 亿元,累计做实养老保险个人账户基金 375.8 亿元。2005 年以来,连续三年调整企业养老金标准,企业退休人员基本养老金月人均提高 240 元,达到 879 元。全省平稳度过社保试点期间集中“并轨”形成的失业保险支出高峰,参加失业保险人数增加到 621 万人,领取失业保险金人数回落至 23.3 万人,建立了失业保险与就业联动的工作机制。积极支持城镇职工基本医疗保险、工伤保险和女工生育保险制度建设,参保人数大幅增加。上述措施,为维护全省经济社会发展稳定发挥了巨大作用。

## (七)不断加大财政投入力度,社会公共事业蓬勃发展

### 1. 有力推动教育事业改革发展

1978 年至 2007 年,全省财政教育支出 1425.2 亿元,年均递增 16.2%。其中 2003 年以来实现 848 亿元,比上个五年增加 500.2 亿元,年均递增 21.6%。一是支持义务教育普及与改革发展。1980 年至 2000 年,各级财政中小学教育支出 312 亿元,支持改善办学条件、实施布局调整、提高经费保障水平,确保了全省提前两年完成普及义务教育目标。2003 年以来,投入专项资金 60 多亿元,重点支持建设近 500 所农村九年一贯制学校、改造农村中小学 D 级危房 323 万平方米,大幅提高公用经费标准,提前一年实施农村义务教育经费保障机制改革。此外,2003 年以来,投入资金 32.3 亿元,改扩建农村高中 111 所,农村高中招生年均增长 14.4%,促进了教育质量全面提升。二是支持职业教育发展。1978 年到 2000 年,全省财政职业教育支出 23.6 亿元,支持新建中专学校 156 所、重点职业学校 165 所。2003 年至 2007 年,职业教育支出 70.3 亿元,支持 131 个中高职院校实训基地和示范性专业建设、中职布局调整、县级职教中心建设及中职“双师型”教师培训等,确保了职业教育快速发展。三是支持高等教育可持续发展。1978 年

至2007年,全省财政高等教育支出221.9亿元,年均增长18.4%,其中2003年到2007年,年均增长25%,比同期一般预算支出和教育支出增速分别高2.6个和1.5个百分点。到2000年,全省增设高校21所,4所高校通过“211工程”验收,推动了高校管理体制改革的布局调整。2003年以来,根据自身财力逐步提高省属高校生均拨款水平,支持高校新校园建设、重点学科和重点实验室建设,加强国际交流与合作,帮助缓解还贷压力,促进了高等教育可持续发展。

## 2. 有效促进科学文化等事业发展

一是支持科学事业进步。1978年至2007年,全省财政科学支出63.3亿元,年均递增20.3%,2007年为8.7亿元,是1978年的217倍。实施财政科技拨款制度改革,支持科研机构调整结构、“转企改制”,加强公益与农业科研院所建设、引进和培养高科技人才,提高了科研水平。支持科技富民强县及科普惠农兴村计划,促进了农民科技致富和县域经济发展。二是促进文化事业繁荣。1978年至2007年,全省财政文化支出79.3亿元,2007年为14.6亿元,是1978年的54倍。支持全省文化艺术创作演出剧目3000多部,其中《苍原》《父亲》等4部作品连续4年荣获国家舞台艺术精品奖,图书馆、博物馆及文物保护等文博事业快速发展。支持广播电视“村村通”、文化信息资源共享、电影“2131”工程及乡镇文化中心建设,丰富了农村文化生活。创新投入方式,支持文化体制改革,促进了文化事业市场化、产业化发展。三是支持体育事业发展。1978年至2007年,全省财政体育支出43.9亿元,2007年为6.6亿元,是1978年的66倍,支持了体育设施建设、群众体育和竞技体育蓬勃发展。引入经济补偿制度,激活运动员进出管理和竞争机制,优化了运动员队伍。

## 3. 大力支持改善生态环境

随着财政改革的深化,环保部门自身建设经费全部纳入部门预算,同时排污费全部用于污染防治,1980年至2007年,全省共征收排污费84.7亿元,推动了企业污染治理和技术进步。1978年至2007年,全省环保投入1161亿元,其中2007年财政投入28.1亿元,同比增长33%,重点支持了辽河流域水污染防治、渤海碧海行动计划、清洁生产、节能减排、绿化造林、退耕还林还草、天然林公益林保护、东部重点区域生态补偿、农村能源生态建设、耕地和矿山综合治理及城市环境基础设施建设等,提高了生态环境质量,进一步推动了“生态省”建设。

## (八)着力解决民生问题,促进和谐社会建设

### 1. 促进就业再就业成果显著

逐年加大就业再就业资金投入力度,2003年至2007年全省累计筹集就业再就业扶持资金110.8亿元,帮助下岗失业人员实现再就业570.4万人次,年均增长37.7%。通过重点支持自主创业、培育和购买公益性岗位、为“4050”人员提供养老和医疗保险补贴,很好地解决了下岗失业人员就业再就业问题。2004至