

陈秋生 主编



中国财政经济出版社

云南财政研究报告

YUN NAN

CAI ZHENG YAN JIU

BAO GAO

2006—2007

2006—2007

陈秋生 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. 2006—2007/陈秋生主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.12
ISBN 978-7-5095-0373-7

I. 云… II. 陈… III. 地方财政-研究报告-云南省-2006—2007 IV. F812.774

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 182178 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 43.25 印张 1 068 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 98.00 元

ISBN 978-7-5095-0373-7/F·0306

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《云南财政研究报告》(2006—2007)

编 委 会

主 任 陈秋生

副主任 肖晓鹏 刘建华 胡芩菩 龙光伟 张云松
计毅彪 杨正良 许志荣 赵新黔 杨利邦

委 员 闫友谊 谷少良 孙国棋 王卫昆 李兆兴
任建洋 袁国书 强清泉 吴 曙 唐新民
罗 敏 邓耘波 程 彪 赵学源 余广德
赵晓静 杨 昆 刘鸿芳 郭 鸣 冯蓝天
胡海彦 张 波 赵 军 方向前 罗自光
李春林 李保春 康琳佳 陈 钢 耿 平
岁克明 郑云康 徐启贵 张 吕 董兆平

主 编 陈秋生

副主编 李保春 张 吕

序 言

近年来,财政部门以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻落实科学发展观,不断改进财政政策,深化财税体制改革,优化财政支出结构,支持民生和社会发展,有力推动了经济发展方式的转变和社会主义市场经济体制的不断完善。党的十七大报告对进一步深化财税体制,继续完善宏观调控体系作出重要部署。财政部谢旭人部长指出,财政是国民经济综合管理部门,对于经济社会发展战略目标的实现,承担着重要职责。今后一个时期,按照党中央、国务院对财政工作的要求,要综合运用财政政策工具,着力结构调整,加强和改善宏观调控;优化财政支出结构,着力解决改善民生问题;积极推进财税改革,完善公共财政体系,着力构建有利于科学发展、社会和谐的财税体制;完善预算管理制度,着力推进财政科学化、精细化管理,提高财政资金使用效率,促进经济社会又好又快发展,为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面做贡献。

按照党中央的方政策和财政部门的工作要求,结合云南实际的研究成果,《云南财政研究报告(2006—2007)》现付印出版。2006年,云南财政工作成绩喜人,全省财政总收入完成887亿元,比上年增收120.5亿元,增长16.0%,其中,地方一般预算收入完成380亿元,比上年增收67.3亿元,增长21.5%;地方一般预算支出完成893.6亿元,比上年增支127.3亿元,增长16.6%。2007年,云南财政收支预计双双突破千亿元大关。在财政收支实现历史跨越的同时,云南财政科研工作也取得新的进步:一是财政科研进一步推进决策的民主化和科学化。随着改革发展的深入,新情况新问题不断涌现,财政决策所需的信息量增大,影响决策的变量增多,决策的时效性增强。云南的同志们通过开展课题研究,努力做到决策前充分听取各方面的意见建议,掌握全面系统真实的决策依据;决策中,提出多种方案,分析比较,择优选取;决策后,跟踪决策的实施,不断修订完善。二是对财政科研、调研的认识进一步深化。云南财政厅党组和各级领导充分认识到,工作越忙、任务越重,问题越复杂、矛盾越突出,越要深入基层、联系实际,大兴调查研究之风。这是掌握工作实情、理清工作思路、实现科学决策、解决矛盾和问题的一把钥匙,也是衡量财政干部工作作



风是否扎实、工作方法是否科学、理财能力是否提升的重要标志。三是厅领导高度重视和各部门积极参与。厅领导和厅属各单位主要负责人以影响本部门改革发展的重大问题为抓手,亲自确定课题项目,亲自带队开展调查研究,亲自组织课题研讨与论证,亲自参与撰写课题报告,通过有针对性的课题研究,使财政科研工作成为提高认识、统一思想的过程,成为开阔视野、增长知识和才干的过程,成为建设学习型机关,加强财政文化建设的过程。通过开展课题研究,锻炼和培养一支既有较高理论水平,又有丰富实践经验的财政干部队伍,为云南财政可持续发展奠定了良好的基础。四是更有力地支持了中心工作和重要决策。总体来看,云南财政的课题研究水平正年复一年稳步提升,一批质量高、针对性和可操作性强的研究报告,得到各级领导的重视和认可,进入领导的决策视野,并为形成省委、省政府以及省财政厅的规范性文件做出了独到贡献,财政科研成果因而转化为现实生产力。

陈云同志指出:“我们应该用百分之九十以上的时间去弄清情况,用不到百分之十的时间来决定政策。这样决定的政策,才有基础。”无疑,云南省财政部门的同志们正是以课题研究的形式践行这一科学方法的。在此,对云南财政部门的同志们保持和发扬优良作风和传统表示由衷的钦佩,并衷心祝愿云南财政科研、宣传工作再上新台阶。

常康

2007年12月

目 录

云南财政“十一五”发展规划	云南省财政厅(1)
关于提高厅机关政务运转效率的研究和探索	厅办公室课题组(15)
云南缓解县乡财政困难跟踪研究	厅办公室课题组(37)
加强厅机关后勤保障综合能力建设的思考	厅办公室课题组(51)
云南省财政系统“五五”普法规划研究	厅法制税政处课题组(59)
关于溪洛渡、向家坝水电站税收征管及利益分配问题研究	厅法制税政处课题组(69)
加快云南林业产业发展的财政政策研究	厅农业处课题组(77)
云南省利用国际金融组织贷款研究	厅涉外处课题组(89)
构建与完善财政部门内部控制机制	厅监督检查处课题组(97)
新形势下财政监督方式的探索与研究	厅监督检查处课题组(109)
云南省农业综合开发“十一五”规划研究	省农业综合开发办公室课题组(127)
云南省农业综合开发资金绩效考核及评价体系研究	省农业综合开发办公室课题组(139)
云南省农业综合开发项目库建设研究	省农业综合开发办公室课题组(161)
机关岗位职责及履职考核研究	厅人事教育处课题组(185)
云南省财政系统“十一五”干部教育培训规划	厅人事教育处课题组(201)
政府采购供应商投诉处理研究	厅政府采购处课题组(211)
政府采购货物和服务招标采购三种评标方法的比较研究	厅政府采购处课题组(223)
云南省财政支出绩效评价“十一五”规划	厅绩效评价处课题组(233)
云南省财政项目支出绩效评价指标体系研究	厅绩效评价处课题组(247)
财政机关党员先进性长效机制建设研究	厅机关党委课题组(257)
关于治理“小金库”问题研究	驻财政厅纪检课题组(267)
财政系统离退休干部党支部建设工作的现状与思考	厅老干办课题组(281)
深入推进农村综合改革若干问题的研究	省综改办课题组(291)
非税收入规范化管理研究(财政部全国协作课题·云南分报告)	厅科研所课题组(313)
省直管县财政体制管理方式改革研究(财政部全国协作课题·云南分报告)	厅科研所课题组(337)
云南省金财工程建设内容研究	厅信息中心课题组(361)
云南省财政信息化基础设施建设研究	厅信息中心课题组(373)



政府采购评标过程中若干问题研究·····	省政府采购中心课题组(387)
提高政府集中采购执行力与可持续发展探讨·····	省政府采购中心课题组(399)
云南省政府投资基本建设项目绩效评价多目标树图模型研究(概要)	
·····	厅评审中心课题组(411)
云南省国有大中型企业 2006 年度财务报告审计情况分析报告 ·····	省注协课题组(421)
会计师事务所规模化 and 规范化发展研究·····	省注协课题组(437)
云南资产评估行业发展研究·····	省评协课题组(457)

附 录

统筹协调 科学发展 开创“十一五”云南财政工作新局面·····	曹建方(471)
提高认识 加强领导 积极推进政府收支分类改革·····	曹建方(481)
深入学习贯彻十七大精神 全面推进财政改革与发展·····	陈秋生(489)
认清形势 明确重点 全面完成 2007 年的财政工作目标任务 ·····	陈秋生(495)
一个树种 一个基因 就是一个产业——云南省干热河谷	
典型脆弱生态区综合治理与思考·····	肖晓鹏 陈锐平(505)
浅论地方政府债务管理·····	刘建华(513)
做好财政企业工作 促进全省经济又好又快发展·····	胡荃荃(520)
云南财政收支增长的政策建议·····	任晓珍 苏建宏 谭 文(527)
采取有效措施 贯彻落实决定 加快少数民族和民族地区	
经济社会事业发展·····	张云松(533)
当前转移支付制度在调节地区差距中的效率分析	
——以云南省为例·····	计毅彪 杜一敏 谭 文(539)
节约型社会需要重视行政成本·····	杨正良(549)
“一折通”的实践与探索 ·····	杨利邦(554)
回顾与展望·····	王卫昆(559)
支持新农村建设的财政政策思考·····	吴 曙(567)
社会保障:持久扶贫阶段的基础制度保证·····	唐新民(572)
发展云南生物质能源产业的思考·····	罗 敏(579)
论农业组织化中的政府作用·····	赵晓静(585)
浅议政府非税收入管理改革·····	冯蓝天(590)
和谐社会建设中的财政职能·····	胡海彦(594)
县乡财政困难的体制分析及制度创新·····	李保春 张 吕(600)
云南省政府投资管理体制改革研究·····	苏建宏(604)
提高思想认识是保证评审质量的根本·····	耿 平(617)
制度变迁中中国宏观经济的 IS-LM 模型分析 ·····	龙小海 叶子荣 张 吕(622)
加快曲靖“三村四化”建设的财税政策思考·····	陆应权(633)
论财政政策转型条件下地方财政政策的取向·····	杨光军(640)
呈贡县域经济发展探析·····	张桂仙(643)



地方财政科研规律初探·····	李保春(650)
热点与思考·····	(655)
科学发展创佳绩 财政事业谱新篇·····	张 吕 李建明(655)
欢欣鼓舞庆佳绩 任重道远展鸿图·····	计毅彪 杜一敏(656)
构筑公共财政的理财基础·····	王卫昆(657)
完善社保体系 促进社会和谐·····	唐新民(659)
落实支农惠民政策的重大举措·····	吴 曙(660)
积极做好财政经济建设工作 努力构建和谐云南·····	强清泉(661)
以机关党建工作新成效 迎接党的十七大胜利召开·····	赵 军(662)
努力营造学法用法良好氛围 不断提高财政干部依法理财能力·····	孙国棋(663)
让阳光更灿烂 让教育更公平·····	袁国书(664)
32 亿元给我们带来的喜悦 ·····	李兆兴(666)
深入学习党的十七大精神 积极构建民生财政·····	赵 军 曹内忠(667)
加强党的执政能力建设 努力构建平安和谐云南·····	任建洋(668)
厅机关 2006 年度科研课题研究项目计划 ·····	(670)
厅机关 2007 年度科研课题研究项目计划 ·····	(672)
省财政厅科研所 2006 年工作总结及 2007 年工作要点 ·····	(674)
后 记·····	(681)

云南财政“十一五”发展规划

云南财政“十一五”发展规划

云南省财政厅

“十一五”时期是实现全面建设小康社会目标的关键时期,也是云南加快发展的重要战略机遇期。为贯彻落实科学发展观,充分发挥财政的宏观调控职能,加强财政统筹发展的能力,推动全省经济又快又好发展和构建和谐社会,根据中央和省关于“十一五”经济社会发展的精神和思路,制定云南财政“十一五”发展规划。

一、“十五”时期财政改革与发展回顾

“十五”时期,云南财政工作在财政部的指导和省委、省政府的领导下,改革与发展取得显著成效。财政收支创历史最好水平,收支任务提前完成,财政实力明显增强,财政“十五”计划的五大目标基本实现,公共财政体制框架初步建立,财政宏观调控作用得到较好发挥,为全省经济和社会事业发展作出了重要贡献。

(一) 财政收入连创新高,财政实力不断增强

财政收入快速增长。“十五”时期,财政收入增幅高于 GDP 增长。财政总收入由 2000 年的 433.2 亿元增加到 2005 年的 766.4 亿元,年均增长 12.1%,五年累计完成财政收入 2918.7 亿元,比“九五”增长 49.5%。其中,2003 年、2004 年、2005 年分别登上 500 亿元、600 亿元、700 亿元三个大的台阶。地方财政一般预算收入由 2000 年的 180.75 亿元增加到 2005 年的 312.6 亿元,年均增长 11.6%,提前两年完成“十五”计划 253 亿元的目标。

收入结构得到优化。主体税种收入稳步增长,非税收入对财政增长贡献不断加大。2000 年至 2005 年,增值税年均增长 12.4%,营业税年均增长 13.5%,企业所得税年均增长 10.5%,个人所得税年均增长 8.7%。全省纳入预算的非税收入占地方财政一般预算收入的比重由 2000 年的 14.5% 提高到 2004 年的 20.5%,达 54 亿元,非税收入增长成为财政增收亮点。

增收渠道不断拓宽。财政增收措施得到认真落实,增收的潜力被有效挖掘,税收和非税收入运作规范,强化管理的机制初步形成。



长效机制逐步建立。省对下财政增长考核奖励机制逐步完善。出台《云南省地县财政“收入上台阶”考核奖励办法》，充分调动各级政府发展经济、增加财政收入和确保财政平衡的积极性，全省赤字县由1995年的107个减少到2004年的13个。出台《加快县域经济发展财政扶持措施和试点县财政包干考核奖励办法》、《省财政厅关于支持县域经济发展的具体实施办法》及支持企业发展的扶持政策措施，有力地支持了全省经济发展。

(二) 财政支出再上台阶，支出结构更趋合理

地方财政一般预算支出由2000年的414亿元增加到2005年的766亿元，年均增长13.1%，其中2003年587.3亿元、2004年663亿元，提前两年完成575亿元的计划目标。“十五”期间财政总支出3040.2亿元，比“九五”增长78.4%。

围绕加快发展，支持全省经济快速发展。“十五”期间投入经济建设、农业经济发展、企业改革与发展资金965亿元，占财政总支出的32%。安排基本建设资金438亿元，比“九五”增长38.2%，一批对全省发展具有重要意义的重点项目建成投产。支持企业改革，推进国有经济结构战略性调整。采取直接安排和政策支持两种方式投入企业资金192亿元，比“九五”增长233%。直接投入企业发展资金96.7亿元，吸引银行贷款250亿元。运用政策支持企业发展，投入资金95.2亿元，解决了部分企业改制、分离社会职能、政企脱钩等突出问题，国有企业改革三年脱困目标基本实现。安排资金10.02亿元用于发展旅游业，完善旅游服务设施，带动了全省第三产业快速发展。加大农业投入，安排农业和扶贫资金361.9亿元，比“九五”增长52.8%。安排农业综合开发资金33.6亿元，完成中低产田改造381万亩，建设优质稻基地150万亩，支持农业产业化龙头企业100多个，农业综合开发县由2000年的53个增加到82个，占全省总县数的64%。财政对农业的投入，有力地促进了农村经济发展和农民增收。

以构建和谐社

以构建和谐社会为方向，促进社会事业全面发展。重点加大对社会保障、科技教育、文体事业、公共卫生、行政政法等社会公共需要领域的投入。“十五”期间投入社会保障、教科文卫、行政政法等资金1755亿元，占全省财政总支出的58%。安排教育事业费489.2亿元，比“九五”增长61%。2003年，全省128个县基本实现“普六”目标，2004年有105个县实现“普九”目标，促进了教育事业快速发展。安排科技经费43.6亿元，比“九五”增长46.3%，科技基础设施条件明显改善，科技发展和创新能力不断提升。医疗卫生投入161.9亿元，比“九五”增长76%，进一步加快公共卫生体系建设，提高了公共卫生保障能力。筹措2.9亿元奖励资金，推行农村独生子女奖励政策，实现了我省计划生育工作的机制创新。安排抚恤和社会福利救济、离退休费等社会保障资金638.9亿元，比“九五”增长1.52倍，进一步完善了基本养老保险、基本医疗保险和失业保障制度。安排行政政法支出492.8亿元，其中：公检法司支出195亿元，禁毒经费8.1亿元，监狱劳教经费24.1亿元。积极稳妥地利用外贷资金，推动经济社会发展。新增利用国际金融组织和外国政府贷款项目10个，协议引进外贷资金13.3亿美元，用于公路、铁路等基础设施以及扶贫、教育、疾病控制、改善州县医院的医疗设施等社会发展性项目；财政转赠款项目2个，协议赠款金额611万美元，用于环保和贫困地区太阳能电站建设。争取中央优惠政策，获得减免欠款6938万元，豁免债务2.3亿元，减免利息1.15亿元。

(三) 财政改革稳步推进, 重大举措陆续出台

深化部门预算改革, 强化预算约束。省级财政从 2000 年实行部门预算编制试点到 2002 年省本级全面实行部门预算。2001 年向省人代会报送了 6 个试点部门预算, 2005 年增加到 24 个。部门预算用统一的定员定额标准核定基本支出, 对部分项目实行滚动管理, 预算管理更加规范化、法制化。

改革财政资金缴拨方式, 建立国库集中收付制度。以统一银行账户管理为基础, 以财政统发工资和政府采购资金财政直接支付为切入点, 有步骤地推进财政国库管理制度改革。建立了“财政国库集中收付制度”的框架体系。2005 年, 国库集中收付管理改革的省级试点部门增加到 50 个, 试点州市增加到 13 个, 全省已有 2.3 万个单位 101 万人的工资由财政直接支付, 统发工资金额占全省工资支出的 88%。

深化“收支两条线”改革, 非税收入管理改革取得实质性进展。取消行政事业性收费 197 项, 建立了行政事业性收费项目目录管理制度。推行行政事业性收费委托银行代收办法, 全省 16 个州、市的 122 个县、市、区对全部或部分单位的收费实行了收缴分离。对 26758 个行政事业单位的银行账户进行了清理, 规范了账户管理。将公安、法院、工商、环保和计划生育等执收执罚部门的预算外收入全部纳入预算管理, 实行收支脱钩, 其他部门的预算外资金管理也实现了由计划管理向部门预算管理的过渡。财政票据坚持“以票管费”、“以票治费”, 票据印制规范。积极推进非税收入管理改革, 整合非税收入管理职能, 构建与公共财政框架相适应的非税收入管理体系的各项工作已初见成效。

农村税费改革成效显著, 综合配套改革稳步推进。实施“四取消、两调整、一改革”政策, 共减轻农民负担 11.3 亿元, 人均减负 32.7 元。2004 年, 农业税税率降低 1 个百分点和取消除烤烟外的农业特产税, 进一步减轻农民和涉农企业负担 10.4 亿元。2005 年, 对 88 个国家及省级扶贫开发重点县、边境县免征农业税, 其余 41 个县的农业税税率降至 2%, 共减轻农民负担和涉农企业负担 27 亿元。2003 年至 2005 年, 累计安排各地农村税费改革转移支付补助 54.1 亿元。以乡镇机构、农村义务教育、县乡财政体制三项改革为主要内容的农村综合改革不断推进, 取得实质性突破。

政府采购制度逐步完善。政府采购范围扩大到货物、工程、服务三大类 60 多个品种。“十五”时期, 全省政府采购规模累计达 109.4 亿元, 省级和 15 个州市实现了管、采分离。

(四) 财政管理走出新路, 理财能力不断提高

省对下财政管理体制进一步规范和完善, 缓解县乡财政困难的措施办法逐步配套。压缩省本级专项资金, 加大对州市县的转移支付力度。制定了云南省财政转移支付办法及民族地区财政转移支付办法, 对财政特困地区和少数民族地区给予适当照顾, 增强了县级财政的可持续发展能力。一方面制定了缓解县乡财政困难的若干政策措施。2001 年至 2004 年, 省对州市的补助总额达 398.6 亿元, 提高了困难州市县保工资、保运转、保稳定的能力, 解决了拖欠工资的问题。另一方面制定了支持发展县域经济的有关政策。对 47 个试点县进行财政扶持和财政包干考核奖励。对 67 个国家级农业综合开发县中的 34 个国家扶贫开发重点县全部实行零配套。对国家和省扶贫开发重点县公益性建设项目实行了县级资金零配套的政策措



施。

加强专项资金管理和跟踪问效,提高财政资金使用效益有了更加完善的办法制度。制定了加强机关事业单位国有资产管理、会议经费管理、公共设施配置管理、社会事业发展资金、银行账户管理等一系列制度、措施和办法。财政投资评审制度在节约财政投资、规范财政管理等方面发挥了积极作用。对省级财政资金、专项支出、省以下财政支出和财力调节等实施绩效考评,形成更为科学的财政管理方式。

财政监督管理更加科学有效。先后取消了税收财务物价大检查和对企业的财务决算审批、对金融企业呆账核销审批等具体审批事项。强化社会中介服务行业的监督作用和规范化建设。清理整顿注册会计师行业,实行会计师事务所与政府部门的脱钩改制。财政监督管理从预算内资金为主转为预算内外资金并重,监督管理形式转变为突击性与日常性检查并重,监督管理对象从财政系统外为主转为系统内外并重。

认真履行会计管理职能,会计工作秩序更加规范。修订《云南省会计条例》,开展《会计法》执法检查,全面推行新会计准则和会计制度,强化单位内部会计控制,规范会计工作秩序,提高了会计信息质量,初步形成了经济、法律和行政手段并用的会计管理工作机制。

财政法治建设成效突出,依法行政、依法理财的能力和水平不断提高。认真执行各项法律法规制度,严格按照法律法规赋予的职责范围以及法定程序,履行财政管理职责,财政行为步入规范化和法制化轨道。

(五) 重视积累工作经验,推动财政持续发展

“十五”时期云南财政改革与发展取得了重大成就,积累了宝贵的经验,为今后财政的可持续发展奠定了坚实的基础。一是各级党政领导的重视和支持,是推进财政改革与发展的前提。二是转变思想观念,促进经济发展,做大收入“蛋糕”,是财政改革与发展的基础。三是突出工作重点、搞好统筹兼顾,是财政改革与发展的原则。四是创新理财思路、深化财政改革,是财政改革与发展的动力。五是努力求真务实、树立奉献思想,是财政改革与发展的财富。六是坚持依法理财、严格加强监管,是财政改革与发展的保障。

二、“十一五”时期财政改革与发展的形势

(一) “十一五”时期的宏观经济形势

党中央提出并全面贯彻落实科学发展观,为实现财政又快又好发展指明了方向。和平、发展、合作成为当今时代潮流,经济全球化趋势深入发展,科技进步日新月异,生产要素流动和产业转移加快,产业结构的不断调整,为我省加快发展和利用国际、国内两个市场、两种资源提供了良好的国际发展环境和机遇有利于云南利用外部发展因素来推动结构调整和加快经济发展,进而促进云南财源的建设。特别是与我省经济联系紧密的亚洲一些国家和地区经济发展较快,在这种形势下,中国—东盟自由贸易区的全面启动,为云南提供了一个迅速

扩大对外开放和合作发展的有利契机,这将大大促进云南与东盟国家开展贸易和投资活动,为云南经济加快发展注入活力,带动边疆落后地区经济的发展。同时,由于连续实施正确的宏观调控政策,国内需求持续增长并进入一个新的快速增长期,经济发展的体制环境明显改善,政府投资和民间投资将保持较快增长,国有企业改革的深化和多种所有制经济的共同发展,对外开放将在较广泛的领域和较高的层次上进一步扩大,国家西部大开发战略的不断推进等,为我省经济快速发展提供了难得的机遇。目前全省基础设施不断完善,高新技术产业项目逐渐发挥效益,科技教育基础明显增强,需求供给基础趋好,消费结构逐步开放,投资结构进一步优化,主要工业行业保持较快增长,为我省“十一五”时期经济和社会持续发展创造了良好条件。但也应看到,虽然中国经济正处于新一轮上升期,但总趋势还是“冷热”并存,投资率偏高,资源消耗较大,消费增长缓慢,经济发展中仍然存在着与长期性、体制性因素相关的结构失衡问题。经济发展将会受到制成品市场有效需求不足和资源性产品短缺以及科技、人才“瓶颈”等的共同约束。社会投资增长的内在机制不健全,保持出口较快速增长的难度增大,农民收入增长依然缓慢,就业和再就业形势严峻,社会保障体系建设压力加大,收入分配中矛盾较多,国有企业改革中的深层次问题有待进一步解决,经济发展中隐伏着财政风险、金融风险和社会风险。这些问题和矛盾对云南经济和财政发展带来了各种挑战。另外,世界经济发展不平衡状况加剧,许多不稳定因素依然存在。如石油价格攀升、美元贬值、通胀抬头、局部地区政局动荡等,从大的环境上将对我省“十一五”经济和社会发展带来各种不确定的因素。

(二)“十一五”时期财政面临的机遇和挑战

“十一五”时期,全省经济发展仍将保持稳步增长,促进和调控经济发展重大政策措施的聚集效应逐渐显现,产业结构调整的不断加快,重大基础设施项目和重点产业项目的投入建设和建成,工业化、城镇化和市场化进程的加快,综合经济实力和可持续发展能力逐步增强,电力、煤炭、磷化工、有色金属、旅游等产业继续发展,烟草产业经济效益持续保持,特别是“十五”末烟草产业利税超过历史最好水平,为财政增收奠定了良好基础。同时,随着社会主义市场经济的转变,财税管理改革不断深化,财税支持经济发展的方式更加适应社会经济发展的要求,财政对社会公共需要的保障能力将进一步提高。但在面临诸多发展机遇的同时,云南财政发展仍面临着许多困难和矛盾。

财政增收难度日益加大与支出规模不断增长的矛盾。“十五”时期,由于经济结构不尽合理,加快经济发展的后劲不足,影响到财政收入持续较快的增长。同时分税制体制下我省特殊的财源结构制约了地方财政收入增长,加之受农村税费改革、国家西部大开发税收优惠政策等因素的影响,财政增收难度加大。而同时,随着全省经济社会的发展,财政支出规模不断扩大,加快经济发展所需资金投入较大,预算支出增长持续超过收入增长。2001年至2005年,全省地方一般预算支出年均增长13.1%,同期财政收入年均增长11.6%。五年间,地方一般预算收入和财政支出差额达1837亿元,形成了对中央财政的高度依赖。同时,财政支出支持经济发展与维持机构运转之间的矛盾。全省财政供养人口较多,供养范围较大。2004年,全省财政供养人口147.76万人,占总人口的3.34%,居全国第18位。保工资和机构运转支出达到总支出的85.5%。保工资发放、保机构正常运转成为全省各级财政面临的



艰巨任务。

加快经济发展与促进社会事业全面发展对财政投入需求的矛盾。由于我省经济基础薄弱,基础设施建设需求较大,社会发展落后,与东部发达省区的差距逐年增大。要改变我省的落后状况,加快发展,缩小差距,需要财政加大对经济建设的支持。同时,要解决社会发展不协调的矛盾和推进和谐社会的建设,必须加大对教育、公共卫生、社会保障、就业等各项社会事业的投入和支持力度,使财政面临着较大的压力。

促进各地区协调发展与支持部分地区优先发展的矛盾。云南省地区间经济发展和财力差异十分明显,全省七个烟草主产区财力占全省各地总财力的70%,其余9个州市可用财力仅占全省各地总财力的30%。在现行财政管理体制下,如何处理好加大对贫困地区的转移支付力度,与实施非均衡发展战略,支持部分基础较好的地区优先发展的关系,是云南财政工作必须面对的重要课题。

经济增长与财政运行风险的矛盾。云南省经济增长主要依靠投资拉动,国有投资比重过大且投资带动效应差。一些地方为支持经济社会发展,往往通过政府主导,盲目扩大投资,形成了以政府信用为主要形式的债务负担,金融风险、债务风险有可能转化为财政风险,导致财政运行面临许多潜在风险。

三、“十一五”时期财政发展思路和奋斗目标

(一) 财政改革与发展的总体思路

贯彻落实科学发展观,围绕全面建设小康社会的宏伟目标,突出又快又好发展这个主题,努力构建和谐社会,充分运用财税政策杠杆,发挥财政职能,支持全省经济加快发展,打牢财政增收的经济基础,实现财政、经济和社会的良性互动和科学发展;以人为本,统筹兼顾,进一步完善公共财政体系,规范各级财政关系,调整优化支出结构,保证重点支出需要,促进稳定发展和社会和谐;深化财税改革,强化财政监管,增收节支,提高资金使用效益,促进全省经济社会持续快速协调健康发展。

(二) “十一五”财政发展的主要任务目标

主要任务是:

1. 推动经济发展,做大财政蛋糕。积极发挥财政职能,千方百计推动地方经济发展,不断壮大地方财政实力,建立稳定持续较快增长的财政收入机制。
2. 促进社会协调,搞好统筹兼顾。落实科学发展观,运用财税政策手段,保证重点,统筹兼顾,促进全省经济、社会、区域协调发展。
3. 深化财政改革,强化财政管理。进一步深化财政管理体制,合理界定财政的负责范围,按照财力和公共服务均等化原则,完善转移支付制度,建立事权与财权匹配的公共财政体制。强化财政的管理与监督职能,不断提高财政资金效益。

 云南财政“十一五”发展规划

主要目标是:

1. 地方一般预算收入目标:“十一五”时期,全省完成地方一般预算收入 2020 亿元,年均增长 8.9%。比“十五”时期增加 817 亿元,增长 67.9%。其中:前两年增长 10%,后三年增长 8%,总体增长速度略高于 GDP 增长水平。到 2010 年达到 477 亿元,比 2005 年增加 164 亿元,增长 53%。

2. 地方一般预算支出目标:“十一五”时期,全省实现地方一般预算支出 5020 亿元,年均增长 8.9%,比“十五”时期增加 1980 亿元,增长 65%。其中:前两年增长 10%,后三年增长 8%。到 2010 年达到 1168 亿元,比 2005 年增加 402 亿元,增长 53%。

四、“十一五”财政发展的主要措施

“十一五”时期,全省财政系统将紧紧围绕省委、省政府的发展思路 and 战略部署,以全面推进公共财政建设为指针,落实科学发展观,切实处理好改革、发展与稳定,规模、速度与效益,公平、效率与协调,吃饭、建设与社会发展等方面关系,切实抓好各项财政政策措施的落实。

(一) 坚持发展第一要务,推动经济持续增长

坚定不移地支持重点产业加快发展和新兴产业的培育,增强全省的整体经济实力,实现经济发展与财政增收的良性互动。从建立稳固的财政经济基础着手,围绕烟草、生物资源开发创新、旅游、电力、矿产五大支柱产业和烟草配套、能源、医药、冶金、信息、建材、化工、机械、农特产品加工、造纸等十大重点产业的发展,努力促进以卷烟加工为主的烟草产业群,以生物制药、食品、农特产加工、林纸、生物化工等产业为主体的生物资源开发创新产业群,具有高加工度特征的机械、新材料、电子及信息产品、光机电一体化等制造业为主的产业群,以电力、冶金及其加工、化工为主的重化工业产业群,旅游文化产业群等支柱产业群的建立和发展。从现有的基础条件和资源优势、竞争优势出发,积极培育新兴产业,进一步壮大优势产业,以优势产业带动相关产业发展,形成多元化的群体财源格局,打牢财源基础,建立稳固、平衡、坚实的云南财政。

支持产业结构优化升级和企业增强自主创新能力,走新型工业化道路。以产业结构升级调整和大规模的技术改造为导向,合理配置财政资源,在继续加强基础设施建设和基础产业发展的同时,通过财政资金的引导,加大对产业结构调整和技术改造投入,提高企业自主创新发展能力。同时,制定支持企业自主创新的财税、金融和政府采购政策,支持和引导企业引进、消化、吸收高新技术,进一步调动企业技术进步和科技创新的积极性,并根据财力增加科技创新的扶持力度,加快对电力、冶金、化工、机电、食品、烟草等传统产业的升级改造和优化发展,提高产业技术水平和产品科技含量。重视创造并保护知识产权,提升知识和技术对经济增长的贡献力,支持发展高新技术产业,着力培育生物科技与医药、光机电一体化、电子信息、新材料、环保等产业。通过财政政策和资金引导,节约资源减污降耗,高效



高质,清洁发展,走集约化和内涵扩大再生产道路。重点支持国有企业技术改造和资源整合,通过分离办社会、主辅分离、辅业改制、“债转股”等措施,减轻企业负担,增强企业竞争能力和发展活力。通过产业结构调整,促进经济增长方式转变和循环经济发展,保护生态环境,走新型工业化道路,促进经济发展与人口、资源、环境相协调,实现可持续发展。

采取切实有效措施支持县域经济发展,培植地方财源。以富民强县为目标,采取非均衡发展战略,抓两头带中间,重点支持基础条件和发展势头较好的县优先发展,加快发展,以带动全省县域经济发展。同时,积极扶持发展能力较弱的贫困县,促进贫困落后县域经济的发展。运用各种财政金融政策手段,为县域各类市场主体的自我发展和自我创新营造规范公平的外部环境。改变运用财政周转金支持财源建设的做法,综合运用国债、税收、财政贴息、资金支持等多种政策和手段,积极推进县域经济产业开发、企业创业,培育和发展县域经济的各类市场主体。引导信贷资金和其他社会资本以及民间资本发展县域经济,做大做强符合国家产业发展方向的县域骨干企业。充分发挥地方优势,围绕优势定产业,立足产业选项目,依靠项目带产业,努力培育新的经济增长点。同时,加大对非公经济的支持力度,切实为个私企业解决融资难问题,促进个私经济进入规模扩张与滚动发展的良性循环。以47个县域经济试点县为推动,依托各县的发展优势,围绕农民增收,财政增长,增强云南县域经济的发展活力,帮助支持各县建立具有优势和特色的支柱产业。

继续推进财政投资体制创新,有效拉动经济增长。按照公共财政和市场经济的要求,整合政府投资资源,建立政府引导性投资、财政贴息、财政补贴、政府性债务资金等多种手段并存的财政投资体制。减少和限制政府直接投资的资金和范围,集中力量,发挥政府投资的宏观调控作用,使政府投资主要用于基础设施、公共项目和风险投资项目。建立政府财政资金投入、退出的良性机制,推行资本化运作方式,强化政府资金的资本经营功能。改善和提高政府投资调控全社会资源配置的效益,发挥政府投资的导向作用,引导社会投资,放大政府资金的带动功能。建立财政投融资体系,发挥融资中介机构的作用,强化直接融资,扩大融资范围。

转变财政支持经济发展的方式,建立更加有效的经济发展支撑体系。为企业发展创造良好的政策和资金支持环境,贯彻落实国家和省的各项税收及资金扶持政策,体现国家产业政策的导向作用,着眼于决策的科学化、资金的多元化和管理的规范化,更加有效地运用财政扶持资金。对经营性、竞争性领域的投入,尽可能采用市场的运作方式,一般不再直接投资,主要以贴息、担保、风险投资、补助、奖励等间接投资为主,以此带动银行资金和社会资本参与产业结构调整和技术创新,努力发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,拓宽投资渠道,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,尽可能地吸引外资、民间和社会资本投入到城建、环保、基础设施和经济发展项目中。建立和完善云南投融资体系,筹集建设发展资金,支持基础设施、农业、高新技术产业、企业技术改造。支持国有企业改革,以增量盘活骨干企业的存量,通过嫁接改造和资产融资,做强企业。规范市场秩序,改进服务质量,提高服务水平,为经济发展创造良好的外部环境。积极促进大湄公河次区域、“9+2”的具体合作,抓住建设中国与东盟自由贸易区的机遇,支持企业“引进来”、“走出去”,利用好两个市场、两种资源,促进云南经济加快发展。