

# 西藏实现跨越式发展的财政政策研究

毛阳海 等著



西藏人民出版社

西藏民族学院科研课题成果(2003年6月—2005年10月)

# 西藏实现跨越式发展的 财政政策研究

毛阳海 等著

西藏人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

西藏实现跨越式发展的财政政策研究/毛阳海等著.  
拉萨:西藏人民出版社,2007.6  
ISBN 978-7-223-02178-4

I.西… II.毛… III.财政政策-研究-西藏 IV.  
F812.775

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 045802 号

## 西藏实现跨越式发展的财政政策研究

---

编 著 毛阳海等  
责任编辑 杨芳萍  
封面设计 丹增朗杰  
出版发行 西藏人民出版社(拉萨市林廓北路 20 号)  
印 刷 西藏新华印刷厂  
开 本 850×1168 1/32  
印 张 8.375  
字 数 200 千  
版 次 2007 年 6 月第 1 版  
印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷  
印 数 01-1,000  
书 号 ISBN978-7-223-02178-4  
定 价 20.00 元

---

版权所有 翻印必究

## 前 言

呈现在读者面前的这本小册子是西藏民族学院课题“西藏实现跨越式发展的财政政策研究”的最终成果。该课题于2003年7月立项,2005年2月完成初稿,成果的主体部分是课题负责人于2003年12月—2004年12月在中国社会科学院经济研究所作“西部之光”访问学者期间完成的。2005年3月—5月,学校科研处聘请专家匿名审稿,专家们提出了许多很好的意见,主编(著)又进行了为期5个月的修改,最终通过了学校的结项,同意资助出版。写作和修改中的苦闷、孤寂、充实、快乐,个中滋味只有作者自己最清楚,虽然这一成果还有许多不尽人意之处,但它毕竟凝结了我的许多同事、朋友和我自己两年多的心血。如今能够呈现在读者面前,总算可以慰藉作者们疲惫而期待的心灵了。我自己只有一种减负后的轻松感,如此而已。

这一课题成果在立意上没有刻意追求学理创新,而是想在经济理论尤其是财政理论应用于现实的特定区域的经济建设和社会发展方面,总结出一些规律性的东西,提出一些有利于落后地区发展的建议。虽然本成果针对的区域是西藏地区,而且是着眼于本区域实现跨越式发展对财政政策要求的研究。但不等于说,我们的研究只局限于西藏地区、财政问题和未来研究,为了对比的需要,在空间上还必须涉及兄弟省区市尤其是西部地区,在时间上必须跨越过去、现在和将来,在学科上必须涉及区域经济学、产业经济学、发展经济学、制度经济学、财政学、金融学、统计学等众多领域。我们的研究有我们自己的特色。

西藏经济从总量上而言在全国范围内是微不足道的,但它的运营环境和过程、资源配置模式、体制结构和经济结构、成本、效率

等,却有着与众不同的特殊性。它作为一种理论研究土壤,决非贫瘠荒芜之地,加之还有该地区的政治、环境等高昂的“附加值”的存在,因而,西藏经济的质的意义远远大于其量的意义。

以西藏经济为对象的研究如同西藏经济本身一样,仍显得相当的稚嫩和脆弱。主要的研究成果集中在经济史、宏观经济运行、区域经济、产业经济等方面,对经济政策、工具、方法的研究似乎相当不够。笔者注意到一些近年来开始研究西藏经济和藏区经济的主流经济学家对于现今西藏经济研究的评论,批评的成分居多,大致是指责深度调查和实证研究不够。笔者认为这种批评是有一定道理的。改进路径大致有二:一是研究者降低研究的重心,由宏观走向中观、微观领域;二是改进研究方法,增加调查研究和计量分析的分量,并提高其质量。

本课题试图对西藏经济问题作一些中观研究,也试图增加数量描述的成分,于是就有了西藏财政政策与经济关系的研究。我们的研究建立在《西藏自治区志·财政志》的基础上,本课题的负责人和4位成员都是该志书的作者,课题负责人更是参与了从调查到撰写、修改的全部工作。课题成员在参与财政志的资料征集、整理、编纂、修改的过程中,积累了丰富的资料和写作经验,为本课题的实施打下了坚实的基础,这是本课题得以在较短时期内、花费较少费用完成的重要原因。另一方面,课题负责人在国家社科院经济所访问学习一年,为本课题的实施赢得了很多有利条件,是本课题得以顺利完成的又一个重要原因。这两个因素也增加了本课题的资料性和客观性成分,有利于提升课题成果的质量。然而,我们的研究还是遇到了许多的困难,一是经费的拮据,区区数千元要完成一本专著,其难度是显而易见的;二是资料的短缺,尽管课题负责人曾两度进藏收集资料,由于西藏的财政研究非常薄弱,可以借鉴和利用的资料很少;三是时间的仓促,由于进藏调查以及断断续续补充资料和整理资料的时间较长,故写作阶段只用了1年左右,

修改只用了大约半年,加之研究者都是兼职教师或教学管理人员,时间确实是不宽裕;四是部分编者专业水平的欠缺,课题组部分成员不是财政专业科班出身,也较少从事财政工作实践,对一些财政制度和政策的理解可能或多或少存在一些偏差,给统稿和修改带来了很大的难度。因此,尽管作者们在相当敬业地从事本书的写作,但本书的内容体系可能还有不少缺陷,内容的深度也可能是不够的,谬误和瑕疵肯定不少。

西藏实现跨越式发展和全面建设小康社会的道路是一条缺少借鉴经验的新路,其目标体系、可行性、路径选择等许多问题都需要深入研究。本课题研究的是西藏实现跨越式发展和全面建设小康社会与财政政策的关系及其对财政政策的要求,包括的主要内容是:西藏实现跨越式发展和全面建设小康社会的目标体系、现实性和主要路径;与实现这一目标相适应的财政收入政策,包括税收收入政策和非税收入政策,中央治藏财政政策;与实现这一目标相适应的财政支出政策,包括产业财政政策、财政支农政策、体制结构调整财政政策、科教兴藏财政政策和社会保障财政政策;财政改革与政策创新。其中,财政改革与政策创新还不够全面和深入,主要是安排了财政转移支付政策研究、政府采购政策研究、社会保障财政政策研究三个专题和在第二章有一个综合论述。将来可以进一步深入研究的是国库集中支付制度、零基预算、公共财政政策等。我们研究的主旨是:力图介绍清楚西藏财政政策的变迁、现状和未来走向,揭示财政对于西藏实现跨越式发展和构建平安西藏、和谐西藏、小康西藏的支持导向作用。

本书的主线和框架是围绕财政收入、支出、监督管理三个方面展开的,并且一直没有离开财政政策与跨越式发展的关系这个主题。因此,我们对于财政政策的创新给予了高度关注,其中又包括两个方面:一是为了保持经济社会跨越式发展所需要的增长速度,财政支持力度和结构的调整问题;二是为了适应经济转型的需要,

财政制度和政策的创新或转型问题。本书采用的主要研究方法是调查研究法、统计描述法,包括赴西藏实地调查,进行比较、动态、结构分析等。我们知道,如能进行相关、回归、推断分析,会使结论更有说服力。

受经费、时间、资料、研究者水平等诸多因素的影响,我们的设想并没有全部实现。比如对于财政与社会经济关系的相关与回归分析,对于财政改革的跟踪研究,对于财源建设的深入调查,对于聚财、理财问题的深度研究等,在本课题中体现得还很不够。我们寄希望于将来与自治区财政部门合作进一步开展深入调查和跟踪研究,使上述研究主线和思路能进一步延伸下去,形成一些更有价值的成果。

本书的编著分工是:毛阳海(第一章、第二章),魏小文(第三章),朱文莉(第四章),毛阳海、路云(第五章),毛阳海、焦忠武、索朗欧珠(第六章),陈爱东(第七章),毛阳海、陈爱东、杨西平(第八章),周莉蓉(第九章),苟凌滨(第十章),李爱琴(第十一章),秦国华(第十二章),李爱琴、刘强(第十三章)。

本书的编著者中,有8名副教授,2名博士,年龄介于33~45岁之间,是一个有较强实力的、朝气蓬勃的研究团队,为课题的结项和本书的顺利完成打下了坚实基础。

本书能够顺利完成,除了编著者们的努力外,与一些师友们的支持是分不开的。首先,课题负责人毛阳海在国家社科院经济所作访问学者期间,有较多的时间从事阅读和写作,并得到了老师韩朝华研究员的指导和微观经济研究室的其他师友们在思维上的启迪;该所人事处、办公室、图书馆、科研处、网络中心的一些朋友,也给本人的学习和研究提供了多方面的帮助。这是本课题能够如期顺利完成的重要原因。我们也要向自治区组织部和学院的领导同志,学院组织部和教务处的领导同志致以谢意,因为是他们共同帮助课题负责人实现了进京学习的愿望。其次,如果没有财政志的

基础性资料,没有自治区财政厅朋友们的支持,本课题也难以完成。因此,我们对直接领导财政志编写工作的自治区财政厅原副厅长郭丹、现任副厅长罗红英、自治区发改委副主任张永年等领导同志,财政志主编朱鸣皋教授,财政志负责人张作生先生,财政厅农财处原副处长、现任阿里地区行署副专员的廖贻东,财政厅办公室主任陈凡彦、国库处处长肖厚国,财政厅的年轻专家周勇、边巴旺堆同志,《西藏财政研究》执行编辑肖奇志等好朋友曾经给予过的资料和思路支持,深表感念。西藏民族学院副院长乔根锁教授、王学海教授以及科研处丁小莉副处长和周爱玲老师对本课题的实施非常关心,同时也给予了大力支持,他们为本课题的实施和出版创造了条件和宽松的环境。我所带的研究生谢长进、许书梅、邢娜、陈朴、任凯也帮助做过一些资料整理和校对工作。我那年近八旬的父母、体弱的妻子和已读中学的儿子,也为我外出学习和专心写作提供了精神上的支持,因此,本课题成果也有他们的一份功劳。对上述所有参与者或给予过帮助的人们,本人一并表示衷心的感谢!

本人还要特别感谢对口支援本院的高等教育出版社的资助,感谢西藏人民出版社的部分编辑人员尤其是出版发行部主任益西同志为本书编辑出版所付出的辛勤劳动!

我们以一颗真诚的心和应有的科学精神付出了劳动和智慧,但是由于时间偏紧、经费短缺和我们的水平有限,呈现在读者面前的这本小册子可能还不太完善和精美,其中的瑕疵和谬误在所难免,热诚欢迎读者诸君批评指正。

毛阳海

2004年12月18日写于中国社会  
科学院经济所微观经济室

2006年7月1日修改于古都咸阳渭水之滨



## 《西藏实现跨越式发展的财政政策研究》

编(著)委会

顾问:朱玲(中国社会科学院经济研究所副所长、研究员、博士生导师)

石俊华(西藏民族学院院长、副教授)

韩朝华(中国社会科学院经济研究所微观经济室主任、研究员、硕士生导师)

朱鸣皋(西藏民族学院经济系副教授,《西藏自治区志·财政志》主编)

主编(著):毛阳海(西藏民族学院财经学院副院长、副教授、硕士生导师)

副主编(著):李爱琴(西藏民族学院财经学院副教授)

朱文莉(陕西科技大学副教授、管理学博士)

魏小文(西藏民族学院财经学院财金教研室主任、讲师)

编(著)委:毛阳海 朱文莉 朱国清 李爱琴 魏小文 周莉蓉  
苟凌滨 秦国华 陈爱东 路云 杨西平 焦忠武  
张献岭 刘强 索朗欧珠

# 目 录

第一章 西藏实现跨越式发展的现实性和基本路径·····	(1)
第一节 西藏跨越式发展目标的内涵及其现实性·····	(1)
第二节 全面建设小康社会是西藏实现跨越式发展的 重要阶段·····	(7)
第三节 全面建设小康社会和实现跨越式发展需解决的 几个关键问题·····	(11)
第二章 实现跨越式发展战略对财政政策的要求·····	(15)
第一节 财政对于西藏实现跨越式发展的特殊支撑作用 ·····	(15)
第二节 西藏财政政策在适应跨越式发展方面存在的 主要问题·····	(25)
第三节 实现本地区跨越式发展对财政政策的要求·····	(33)
第三章 财政收入政策研究·····	(44)
第一节 西藏财政收入政策的变迁简述·····	(44)
第二节 西藏财政收入政策的特点和存在的主要问题·····	(54)
第三节 适应跨越式发展要求 实现财政收入政策的 创新·····	(58)
第四章 中央治藏基本财政政策研究·····	(62)
第一节 中央治藏基本财政政策的形成·····	(62)

第二节	中央治藏基本财政政策的执行 .....	(64)
第三节	中央治藏基本财政政策实施效应 .....	(68)
第四节	新时期中央治藏基本财政政策目标与走势 .....	(69)
<b>第五章</b>	<b>西藏的产业结构调整与财政政策取向 .....</b>	<b>(72)</b>
第一节	西藏产业结构的演进与现状 .....	(73)
第二节	西藏现行产业结构的成因分析 .....	(83)
第三节	产业结构调整中的财政政策取向问题 .....	(89)
<b>第六章</b>	<b>西藏财政支农政策的变迁与优化 .....</b>	<b>(106)</b>
第一节	财政对农牧业的经常性支持政策 .....	(107)
第二节	农业综合开发财政政策 .....	(111)
第三节	财政扶贫政策 .....	(114)
第四节	现行财政支农政策简要述评 .....	(117)
第五节	对西藏优化财政支农政策的建议 .....	(122)
<b>第七章</b>	<b>西藏建设社会主义新农村的财政政策 .....</b>	<b>(127)</b>
第一节	建设社会主义新农村的意义及财政政策保障 的重要性 .....	(127)
第二节	西藏建设新农村的政策重点——反贫困制度 安排 .....	(129)
第三节	西藏新农村建设的指导思想和政策措施 .....	(134)
<b>第八章</b>	<b>国有资产监管改革与国有经济发展 .....</b>	<b>(139)</b>
第一节	西藏国有经济布局的现状及国有企业、国有资产 运营的特征 .....	(141)
第二节	西藏加强和改善国有资产监管的重要意义 .....	(150)

第三节	国有资产监督管理体制的变迁及各时期的特点	(153)
第四节	完善国有资产管理体制 搞活搞好国有经济	(159)
第九章	加快西藏非公有制经济发展的财政对策	(164)
第一节	西藏非公有制经济的发展状况	(165)
第二节	新形势下非公有制经济面临巨大的发展机遇	(170)
第三节	加快非公有制经济的财政对策	(174)
第十章	实施“科教兴藏”战略对财政政策的要求	(181)
第一节	促进教育事业发展的财政政策	(182)
第二节	发展科技事业的财政政策	(190)
第十一章	建立和完善西藏的社会保障制度	(198)
第一节	西藏建立社会保障制度的重大意义	(199)
第二节	西藏社会保障制度的变迁和现状	(201)
第三节	西藏社会保障制度及其体系面临的主要问题	(209)
第四节	建立和完善西藏社会保障制度的模式与路径	(212)
第十二章	建立和完善西藏地方的转移支付制度	(216)
第一节	地方转移支付制度的建立和改进	(217)
第二节	地方财政转移支付制度设计中的相关问题	(220)
第三节	自治区对下转移支付制度中存在的问题	(221)
第四节	完善地方转移支付制度的必要性和迫切性	(224)

第五节	完善西藏财政转移支付制度的几点建议·····	(227)
第十三章	西藏政府采购制度的变迁与创新·····	(230)
第一节	西藏政府采购制度的变迁与现状·····	(230)
第二节	西藏政府采购存在的主要问题·····	(233)
第三节	关于西藏政府采购制度创新的设想与建议·····	(235)
附录一	财政经济统计数据·····	(242)
附录二	主要参考文献·····	(251)

# 第一章 西藏实现跨越式发展的现实性和基本路径

西藏是全国较早提出跨越式发展目标,并为中央所肯定的为数不多的省区市之一。这一目标于2000年10月由西藏自治区党委(以下简称自治区党委)和人民政府首先提出,2001年5月,这一目标被写进《西藏自治区国民经济和社会发展“十五”计划和2010年远景规划》,在同年6月召开的中央第四次西藏工作座谈会上得以正式确立。2003年5月,自治区党委和人民政府根据党的十六大精神,正式提出了全面建设小康社会的目标,从而使西藏的跨越式发展目标得到了进一步的充实和细化。实现上述目标是一项长期重大战略,有许多理论问题和实践问题值得研究。本文想就实现上述目标的现实性及主要途径谈一些看法。

## 第一节 西藏跨越式发展目标的内涵及其现实性

西藏早在20世纪60年代中期,即实现了由封建农奴制度到社会主义制度的历史性跨越。政治制度的转型为经济社会的跨越式发展奠定了初步基础。自20世纪80年代末以来,经济社会发展又经历了“一个转折点、两个里程碑”的历史性变化。一个实现跨越式发展的“战略机遇期”悄然而至。自治区党委和人民政府审时度势,适时提出了实现经济社会跨越式发展的“三步走”战略目标,即:第一步,到“十五”计划期末,全区人均GDP到达西部地区前列;第二步,到2010年,全区人均GDP达到全国中等水平;第三

步,到 21 世纪中叶实现邓小平遗愿,在中国四个现代化建设中走进前列。这一目标体现了西藏富民强区的理想,符合中央政府的期望,符合“三个代表”重要思想,其重大意义无需赘述,关键是有多大的现实性。我们认为这一目标是现实可行的。其现实性主要体现在:

(一)西藏现有的经济增长速度可以支持跨越式发展目标的实现

西藏虽然是公认的后发展地区,但单就人均 GDP 在全国的排名而言,并不像人们想象的那么靠后。据统计,2000 年,西藏的人均 GDP 为 4559 元,列全国第 27 位,西部地区第 8 位(见表 1);2001 年,全区的人均 GDP 上升至西部地区第 6 名,2002 年,全区人均 GDP 已突破 6000 元,在西部地区的排名上升至第 5 位,已经逼近第一步跨越式发展目标。

表 1.1 2000 年西藏与其他西部地区及全国人均 GDP 对比表

地区	人均 GDP (元)	在全国所 处名次	在西部地区 所处名次	地区	人均 GDP (元)	在全国 所处名次	在西部地区 所处名次
全国	7078			四川	4784	25	6
新疆	7470	12	1	云南	4637	26	7
内蒙古	5872	16	2	西藏	4559	27	8
重庆	5157	19	3	陕西	4549	28	9
青海	5087	21	4	广西	4319	29	10
宁夏	4839	24	5	甘肃	3838	30	11
				贵州	2662	31	12

资料来源:《西藏统计年鉴(2001)》,中国统计出版社 2001 年出版。

笔者根据全国和西部 12 个省区市 2000 年的人均 GDP 及 2000—2001 年人均 GDP(可比价)增长速度分别测算了 2005 年和 2010 年人均 GDP 将达到的数值,以分析西藏前两步跨越式发展目标能否如期实现。详见表 2。

表 1.2 西藏与西部其他地区人均 GDP 预测表

地区	人均 GDP (元)		人均 GDP 增长 速度(%)			按 2001—2002 年 平均增长率预计 人均 GDP(元)		人均 GDP 排名	
	2001 年	2002 年	2001 年	2002 年	近 2 年平均	2005 年	2010 年	2005 年	2010 年
全国	7651	8184	6.7	7.2	6.95	9904.1	13858.6		
重庆	5654	6347	8.7	9.9	9.3	8044.5	12548.7	4	5
四川	5250	5766	8.7	10.2	9.4	7508.2	11748.0	6	6
贵州	2895	3153	7.6	7.9	7.8	3869.8	5641.5	12	12
云南	4866	5179	5.35	7.07	6.2	6265.3	8462.2	10	11
西藏	5307	6093	11.0	11.4	11.2	7751.6	13180.06	5	4
陕西	5024	5523	8.65	9.25	8.95	6983.0	10719.8	8	8
甘肃	4163	4493	8.6	8.67	8.6	5807.1	8757.97	11	10
青海	5735	6426	10.6	11.1	10.85	8514.05	14250.13	3	3
宁夏	5340	5804	8.83	8.94	8.9	7406.3	11351.0	7	7
新疆	7913	8382	6.91	6.94	6.92	10437.95	14585.1	1	2
广西	4668	5099	7.4	9.73	8.56	6512.2	9819.3	9	9
内蒙古	6463	7241	9.06	11.7	10.4	9615.6	15793.4	2	1

注:本表根据《中国统计年鉴(2003)》、《西藏统计年鉴》(2001 年至 2003 年)和西部各省市 2001 年、2002 年统计公报的有关数据计算而来;因资料所限,2001—2002 年的人均 GDP 增长速度是依据各省 GDP 指数(可比价)及人口自然增长率计算而来的;2005、2010 年的人均 GDP 是依据 2000 年人均



GDP 及近二年平均增长率计算而来的。

从上表可以看出,即使按可比价计算,西藏近二年人均 GDP 增长速度也高达 11.2%,以此推算,全区人均 GDP 到 2005 年可达到 7751.6 元,在西部的名次还是第 5 名,2010 年可达到 13180.06 元,将超过全国平均水平,达到西部第 4 名。如期实现前两步跨越式发展目标基本上没有什么问题。如果按现价计算,则到 2005、2010 年,西藏人均 GDP 可分别达到 9411.5 元、19428.89 元,在西部的名次可分别上升至第 3 名、第 1 名。当然,若考虑未来西部其他省区市有可能出现经济提速的变数,则西藏的人均 GDP 年增长率应达到 12% 以上才更有把握实现跨越式发展目标。据 2005 年的统计公报数字,西藏的人均 GDP 为 9098 元,接近现价 GDP 预测数,但由于出现了笔者担心的变数,西藏的排名只到达第 7 位,没有到达预期第 5 的位置,只能说是基本实现了第一步跨越式发展目标。如表 1.3 所示。

表 1.3 2005 年西藏与其他西部地区及全国人均 GDP 对比表

地区	人均 GDP (元)	在西部地区 所处名次	地区	人均 GDP (元)	在西部地区 所处名次
全国	13943.6		西藏	9098	7
内蒙古	16026	1	广西	8762	8
新疆	13030	2	四川	8440.1	9
重庆	10978	3	云南	7833	10
宁夏	10053.67	4	甘肃	7341	11
青海	10043	5	贵州	4957	12
陕西	9844	6			

注:1. 资料来自全国和西部各省、区、直辖市的统计公报;2. 个别省的统