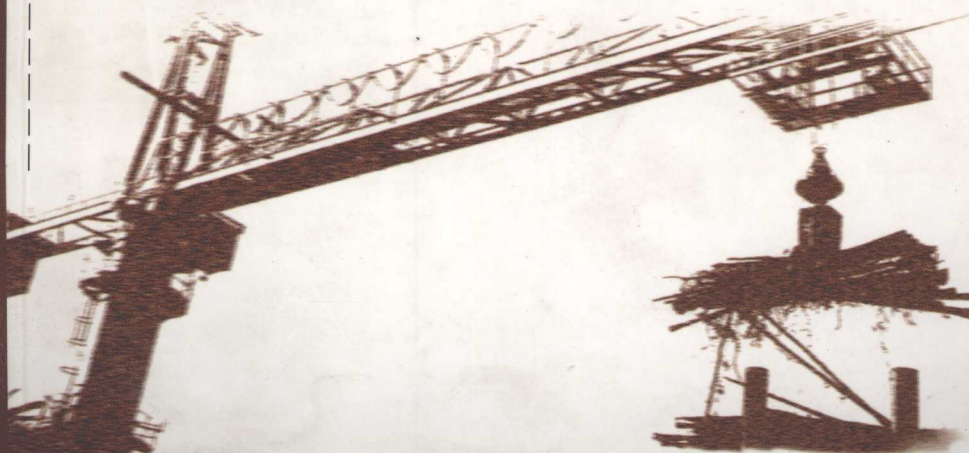


西部开发与 财政政策

苏志希 主编



中国财政经济出版社

F812.7
2

西部开发与财政政策

苏志希 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部开发与财政政策/苏志希主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.1

ISBN 7-5005-6283-7

I. 西… II. 苏… III. 西部大开发 (中国) — 财政政策 — 研究 — 中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 102134 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 18.25 印张 464 000 字

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-6283-7/F·5482

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

发挥财政职能 积极为西部大开发服务

(代序)

甘肃省财政厅厅长 苏志希

实施西部大开发战略，加快中西部地区的发展，是党中央、国务院面向新世纪做出的重大决策，这为从根本上改变甘肃落后面貌，加快甘肃经济发展，振兴甘肃财政提供了难得的历史机遇。财政部门要抓住这一有利时机，充分发挥财政职能作用，努力做到“四个保证”。即保证西部大开发具有良好的外部经济环境，保证西部大开发的资金需求，保证西部大开发的重点支出需要，保证西部大开发各项资金的合理使用。

一、充分发挥财政政策作用，促进全省财政经济持续、稳定、快速发展，保证西部大开发具有良好的外部经济环境

财政政策是经济政策的重要组成部分，市场经济下财政职能的正常发挥，主要取决于财政政策的适当运用。实施西部大开发战略，需要进一步增强财政政策的宏观调控力度，充分发挥预算、税收、补贴、国债、转移支付等财政手段和资金导向与杠杆作用，引导社会资金和信贷资金，起到“四两拨千斤”的作用，促进甘肃省经济的持续、稳定、快速发展。

1. 继续落实好国家积极财政政策。

积极的财政政策实施以来，对于扩大内需，拉动经济增长，保持经济社会发展的良好势头，起到了非常重要的作用。今后几年国家将继续实行积极的财政政策，加大特种国债发行规模，并且将资金多数投向中西部地区，财政部门要利用这一有利时机，把积极的财政政策措施落实好，不折不扣地执行好。在用好现有国债资金的基础上，继续争取中央加大对甘肃省国债资金的投入力度，搞好国债项目的筛选和推荐工作，正确把握国债资金项目投向，加强对国债资金的管理，充分发挥好资金使用效益。同时，采取有力措施，多方筹集资金，进一步落实好调整收入分配政策，提高行政事业单位职工工资和社会保障水平，拉动社会需求的有效增长。

2. 结合甘肃省实际，制定富于创造性和地方特色的财政政策。

在认真分析研究甘肃省财政经济现状和发展优势的基础上，制定切合实际、具有甘肃特色的财政政策措施，有效地吸引省外和境外投资，加快引进国内外资金步伐，促进西部大开发顺利实施。对用于甘肃省基础设施建设和教育、环保等行业的省外和境外投资项目所需土地，可减免土地出让金或减免新增建设用地有偿使用费；对在甘肃投资的省外和境外企业给予按15%税率征收企业所得税的优惠，鼓励国内外企业向甘肃投资。对有突出贡献的科研人员实行特殊的津贴政策。创造一个重视人才、留住人才、吸引人才的良好环境。实行重大课题和项目责任承包制，将财政拨款从“保吃饭、保运转”逐渐向科技项目专项转移，通过国内和境外招标方式，以项目引进高水平、高层次的专门人才参与甘肃省开发和建设。

3. 充分发挥财政政策和资金的导向作用，支持国有企业改革和发展

实现国企三年脱困目标，已经进入关键时期。财政部门要抓住当前经济恢复性增长的有利时机，积极探索财政支持企业改革的新

路子，以建立国有资产出资人制度和推进国有经济结构调整为目标，开展授权经营试点、国有股持股变现试点和股票期权激励机制试点，建立健全适合甘肃特色的国有企业财政管理机制。在支持企业发展方面，加大企业技改投入，进一步引导信贷资金和社会资金向企业技术改造方面倾斜，支持企业进行技术改造。支持企业之间横向联合和兼并，促进产业结构升级和企业技术创新，尽快形成一批具有较强市场竞争力的陇货精品。积极办好中小企业担保公司，促进中小企业的发展壮大。

二、多方筹措资金，扩大资金运筹总量，保证西部大开发的资金需求

实施西部大开发，需要充足的资金投入。为了加大对西部大开发资金的投入总量，要在努力做好自身工作、不断发展和壮大自身财政实力的基础上，根据国家财力状况，提出合理的建议，争取国家对甘肃省西部大开发的财力支持。积极吸引外资，建立投资来源多渠道，投资主体多元化的西部开发投资体制，努力扩大资金运筹总量。

1. 加快财源建设步伐，发展和壮大财政实力。

实施西部大开发，对财源建设提出了新的要求。财政部门应因地制宜、发挥优势，把财源建设和实施西部大开发战略、深化企业改革、调整经济结构、改善生态环境、促进农业综合生产能力的提高结合起来，把财源建设的重点转移到促进经济结构调整和区域经济发展上来，逐步形成工业、农业与第三产业协调推进、公有制与非公有制共同发展的多层次、多渠道的新型财源建设体系。进一步拓宽财源建设投入渠道，把财政扶持、信贷资金和社会资金投入有机结合起来，实行政府引导、财政牵头、多方投资、全面开发的新机制，形成更多的财源增长点，促进财政收入持续、稳定增长。

2. 加大现行体制下财政收入的征收管理力度，确保财政收入

的稳定增长。

进一步完善“三保一挂”责任制，提高各级政府增收节支的积极性。继续认真贯彻“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的十六字方针，依率计征，积极推行税收违法票据举报奖励措施，完善零散税收委托代征办法，大力清理压缩欠税，依法查处各种偷税、骗税和逃税行为，打击各种涉税犯罪行为，维护税法权威。对越权减免和通过各种手段变通税法的行为，要坚决禁止。同时，支持税收征管制度和征管手段改革，进一步完善“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征管，重点稽查”的征管模式，努力降低税收成本，提高税收效率，促进各项财政收入应收尽收。

3. 建立多元化的资金筹措渠道，积极吸引社会各类资金。

充分发挥财政资金的杠杆和导向作用，积极采取贴息、参股、垫息等手段，引导信贷资金和社会资金的投向规模；争取设立民间投资基金，聚集民间闲散资金，扩大全省经济建设资金总量。在研究分析甘肃省财政赤字及债务负担等有关情况的基础上，争取适量发行地方政府债券，以促进甘肃省投资总量的快速增长。通过出售国有企业产权等方式，盘活存量国有资产，吸引和带动社会资金的有效投入。积极支持甘肃省股份制企业股票上市流通，扩大企业直接融资规模。在努力争取增加彩票发行量的同时，提高彩票收入的地方留成比例，扩大其使用范围。同时，继续争取中央财政给予更多的资金扶持，积极争取国际金融组织、外国政府的中长期贷款和无偿援助，进一步扩大甘肃省经济建设中的外资规模。

三、优化支出结构，集中财力办大事，保证实施西部大开发的重点支出

从总体上讲，调整和优化支出结构，建立公共财政基本框架，必须有利于促进社会主义市场经济发展，有利于满足社会公共需

要，使财政支出预算的范围、结构和方法与政府职能的范围和方向相适应，与我国国情、省情、县情以及生产力水平相适应。按照市场经济条件下建立公共财政基本框架和实施西部大开发战略的要求，今后一个时期，应当在以下几个方面加强和改进财政支出管理。

1. 进一步界定支出范围，逐步解决财政职能“缺位”与“越位”问题。

财政要按照建立社会主义市场经济的要求，一方面解决那种在传统计划经济体制下形成的财政包揽面过大，财政支出几乎覆盖到整个社会生产消费领域，一些本应由市场调节而被纳入财政分配范畴的“越位”问题；另一方面解决好财政职能不到位，致使国民收入分配非规范化，调控能力被削弱，应由财政供应的事业却得不到应有的资金保障的“缺位”问题。大力压减不属于政府职能范围的支出，增加与政府职能相适应的公共支出，通过调整和规范财政支出范围，使财政支出与政府的职能范围和市场经济发展相适应。

2. 优化支出结构，保证重点支出。

调整和优化支出结构的基本原则是坚持有保有压，“有所为，有所不为”，“一要吃饭，二要建设”。财政资金要逐步退出由市场配置资源的一般经营性和竞争性领域，提高政权建设、科技、教育、农业、社会保障、环境保护、基础设施等涉及国计民生公共需要方向的保障能力，集中财力解决改革、发展、稳定中的主要问题。特别是要保证实施西部大开发的重点支出需要。一是积极支持基础设施建设，加快甘肃省公路、铁路、机场、天然气管道、电网、通信、广播电视以及城市改造、小城镇建设步伐。二是理顺国家、地方政府和农民的利益关系，加大生态环境保护和建设资金的投入。认真落实中央“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施，积极支持天然林保护工程，及时拨付退耕还林补

助费用。三是切实推进产业结构调整步伐。积极支持农业产业结构调整,努力增加农民收入;支持有发展前景、效益好的重点企业优先安排国家财政债券技改项目和财政贴息资金,用高新技术改造石油化工、有色冶金、机械电子等传统产业;加大对旅游基础设施的投入,支持旅游资源的开发和保护;要采取优惠倾斜政策,大力扶持第三产业的发展,努力培育新的经济增长点。四是增加科技教育和人才培养的投入。落实“科教兴省”战略,加快普及9年制义务教育和扫除文盲进程,积极支持发展高等、职业、成人教育,对其收费项目和标准,给予适当倾斜;要继续在资金和政策上加大对高新技术产业的扶持力度,促进高新技术产业化和规模化经营,加快科技成果的转化和应用。

3. 严格控制财政供养人口过快增长,压减不合理财政支出。

要抓住地方机构改革的有利时机,做好定编定岗工作,坚决控制行政经费不合理增长,尤其是人员经费过快增长的势头。加快事业单位财政支出改革的步伐。总的原则是对事业单位按其服务性质进行分类,属于公益性的,财政保障其资金供给;属于准公益性的,财政可采取资助形式;属于经营性的,应当与财政供给脱钩,尽快推向市场。要研究制定鼓励事业单位走向市场的政策,调动单位走向市场的积极性。按照事业发展规划,调整事业布局 and 结构,改变事业单位资金供给方式,变养人为办事,变按人头拨付经费为按项目拨付经费,逐步减少人员经费和公用经费的比重,提高直接用于事业经费发展的经费比重,减轻财政支出压力。

四、依法理财,强化监督,保证西部大开发各项资金的合理使用

财政部门要按照依法治省、依法行政的要求,紧紧围绕西部大开发这一中心任务,强化财政管理和监督,管好用好西部大开发专项资金,保证西部大开发的顺利实施。

1. 完善西部大开发专项资金使用管理政策。

完善专项资金管理制度，清理历年制定的财税优惠政策和财政专项结转。取消已到期和与西部大开发重点关联度不高的优惠政策，未到期的，也要规定时间，限期取消。清理取消没有财力保障和预定任务已完成的各项结转，杜绝不合理结转项目挤占当年专项资金的现象，提高专项资金到位率。清理取消初设意图改变或已完成任务的专项资金，各类专项资金的使用方向要调整到支持西部大开发上来，实行统一管理。与西部大开发重点支出相关的专项资金，必须与中央资金统筹安排使用。集中部分城市建设维护费、排污费、国有土地有偿使用等专款作为西部大开发专项配套资金。

2. 加强西部大开发专项资金的监督管理。

各级财政预算安排的西部开发建设资金，可实行预算单列，并设立“西部开发资金专户”，将所有与之相关的专项资金统一纳入专户管理，封闭运行，确保资金及时、足额到位。实行西部开发专项资金使用领导负责制，建立效益跟踪反馈制度和建设项目财务监管员制度，加强对建设项目预决算的审核监督，认真开展对重点设施建设项目资金的专项检查，及时发现和纠正资金使用中存在的各类违纪问题，确保资金使用的安全、完整、有效。坚决查处各类挤占、挪用西部开发专项资金的行为和主要责任人员。

3. 强化财政监督，规范财经秩序。

加强财政收入的监督，主要是对税收征收、划解、入库、退库等环节的监督检查。改变过去重收入轻支出，重分配轻监督的思想观念，实行财政工作的全过程、全方位监督，加强对重大预算支出的申报、使用和财政专项资金使用情况的全过程监督，尤其是加强对项目选定、招标采购、配套资金的落实和还贷准备金的建立等方面的监督。积极在财政拨款的行政、事业单位试行会计委派制，完善企业会计、社会中介机构、审计和财政监督相结合的监督体系。

加快治理“三乱”步伐，切实减轻企业和农民负担，努力创造良好的社会投资环境。积极稳妥地推进农村税费改革步伐，从体制上有效地根治各种乱收费行为，理顺各级政府的分配关系，有效地维护投资者的合法权益，提高全社会的投资信心和热情，为实施西部大开发创造良好的外部投资环境。

2002年10月

前 言

实施西部大开发，是党中央高瞻远瞩、总揽全局、面向新世纪的重大战略决策。实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，关系经济发展、社会稳定、民族团结、边疆巩固，关系我国社会主义现代化建设、地区协调发展、最终实现共同富裕，是实现我国经济社会发展第三步战略目标的重大举措。实施西部大开发，是根据毛泽东同志《论十大关系》重要理论和邓小平同志“两个大局”重要思想提出的一项造福子孙后代、利在振兴中华的战略任务，确系百年大计，千秋功业，具有十分重大而深远的经济和政治意义。

实施西部大开发，是一项宏大的系统工程和艰巨复杂的历史任务，既要有紧迫感，又要有长期艰苦奋斗的思想准备，需要好几代人坚持不懈地努力。西部大开发要把发展作为主题，把结构调整作为主线，把改革开放和科技进步作为动力，把提高人民生活水平作为根本出发点。要坚持从实际出发，按客观规律办事；积极进取，量力而行；立足当前，着眼长远；统筹规划，科学论证；突出重点，分步实施；稳中求进，注重实效；防止一哄而起，反对铺张浪费；不能急于求成，也不搞“大呼隆”。要尽快转变观念，加大改革开放力度，贯彻科教兴国和可持续发展战略，既要坚持运用计划手段，又要注重发挥市场手段，把发挥市场机制作用同搞好宏观调控工作结合起来；不仅西部地区、而且东部、中部地区以至全社会都要积极行动起来；把西部地区广大干部群众发扬自力更生精神同

各方面支持结合起来，共同搞好西部大开发。

实施西部大开发战略具有长期性和艰巨性。这主要表现在：一方面，我国西部地区自然条件恶劣。这里大部分土地为高山、丘陵和戈壁沙漠，非耕地面积占整个西部土地的 95.8%。西北地区干旱缺水，西南地区土地承载力不足。长期掠夺式无序开发，导致相当一部分地区植被破坏、土壤沙化、水土流失严重和生态环境恶化。因此，抓紧实施退耕还林还草、治理水土流失等生态建设，是西部地区今后至少 10 年内需要下功夫完成的一项重大任务。西部地区虽然自然资源很丰富，有经济价值的矿产储量很大，已探明储量的矿产多达 130 种，但有些矿产的开采有相当的难度，许多资源还面临着市场过剩的挑战。另一方面，西部地区虽然经过几十年的建设和发展，已初步奠定了工业化的基础，但技术陈旧，管理落后，设备老化，经济实力还比较弱。西部国土面积占全国的 57%，人口占全国的 23%，而目前的经济总量仅占全国的 1/10 多一点。西部地区人均 GDP 约 3300 元左右，仅相当于全国平均水平的 70%，相当于东部发达地区的 30% 左右。^① 目前西部与东部的发展差距仍在加速扩大。即使全国大力支援，立即着手大力开发西部，缩小发展差距，实现协调发展，也需要几十年的不懈努力。

关于西部问题的核心实质和全面实施西部大开发战略的关键，社会各界多有研究和论述，或将此联系到我国发展战略的先后次序与重点调整；或将此联系到战略阶段的转换递进与更上台阶；或将此联系到扩大内需、促进增长、协调关系、稳定全局等具有战略意义的见解。但从更广阔的范围考察，实事求是地深入分析，西部问题的核心实质是摆脱落后现状，实现协调发展，体现平等公平，最

^① 此处的西部地区，是指西南西北两大区域，未含广西、内蒙古两区。本书中的西部地区，一是西南西北十省区市，二是指西部地区十二省区市。由于所引用的资料不同，故二者并存，请读者予以留心。

终达到共同富裕。简言之就是发展问题。西部要摆脱贫困、赶上东部、实现社会主义现代化，还需要经过长期奋斗，因而既要保持较高的经济增长速度，又要保持经济发展的后劲；既要实现快速发展，又要实现可持续发展。就是说，西部必须有超常发展，必须有重大结构性战略调整，必须有国家的“第一推动力”，有计划地打基础培后劲能够强劲起步，必须获得善于抓住机遇，在市场中参与竞争，与东部协调发展的能力。这是中国实现第三步战略目标、实现中华民族复兴不可避免的基本制约和战略抉择。全面实施西部大开发战略的关键，就是通过国家适度计划引导、有效率的市场运作、有利益驱动的积极参与，使西部得以实现超常发展，完成重大结构性战略调整，获得在市场中参与竞争、与东部协调发展、实现共同富裕的能力。

实施西部大开发，是一项综合性的国家区域发展政策。即国家根据区域发展差异，制定出一系列旨在促进资源优化配置、控制区域间差距进一步扩大、协调区域间发展关系、达到全国各族人民生活水平共同提高的政策。这主要包括增加资金投入、改善投资环境、扩大内外开放、吸引人才从业、发展科技教育等政策。财政是国家的一项重要职能，是国家政权活动的一个重要方面。财政部门是国家的一个综合部门，其职能涉及经济社会发展的方方面面。财政政策，是国家实施发展计划和进行宏观调控的一个主要手段。西部大开发，财政政策必然要配套，必然要综合运用预算、税收、国债、补贴、转移支付等财政政策工具，实施发展计划、调控经济运行，加强财政宏观调控功能，发挥其在资源配置、收入分配、调控经济、监督管理上的重要职能作用，以保证西部大开发战略的全面实施，促进我国区域经济的协调运行、国民经济的健康发展和社会的全面进步。

实施西部大开发战略，为国家财政确立了新的目标，提出了新的任务和要求，也为西部地区财政振兴带来了难得的历史机遇。财

政发展战略和政策,既是西部大开发战略和政策的重要组成部分,也是促进西部大开发的重要保障,因而西部大开发中的财政政策问题应该引起我们的高度重视。形势和任务迫切要求我们财政部门加强调查研究,为制定和实施好财政政策献计献策。我们及时提出了《西部开发与财政政策》课题,得到了财政部、甘肃省财政厅和中国财政经济出版社的重视和支持,并分别被列入有关计划中。

《西部开发与财政政策》课题,以毛泽东同志“十大关系”重要理论、邓小平同志“两个大局”重要论断、江泽民同志“三个代表”重要思想、党的十五届五中全会《“十五”计划建议》、党中央关于西部大开发战略决策和国务院《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》为指导,从认真学习领会西部大开发战略的理论基础和时代特征,从西部地区实际情况和大开发的新思路、新举措入手,广泛深入地研究了西部大开发财政政策的内涵、主线、目标和创新;西部大开发财政政策的体系、关系、管理和效应,以及外国区域开发财政政策借鉴等主要的政策性问题,力求较全面系统地阐明西部大开发财政政策思路,能够有所开拓、有所创新、有所奉献。

参加本课题研究的有甘肃省财政厅、甘肃省财政科学研究所、甘肃省社会科学院和兰州商学院等单位的专家和学者。具体分工是:萧绍良、司俊课题设计;萧绍良前言、第一、二、三、六章;李翔第四章;李兴文第五章;司俊第七、八、十、十一、十八章;王国荣第十二章;刘小梅第八章;李有定、赵锋、张金辉第九章;焦岩第十三章;哈明晖第十四章;李小敏第十五章;石磊第十六、十七、二十章,李有定第十九章。全书由王国荣、萧绍良、司俊修改、总纂,苏志希审定。

实施西部大开发战略,引起国内外的广泛关注和有识之士从各个角度的大量研究。本课题研究过程中参阅了国内外大量区域开发及其财政政策研究成果和资料,并获得了财政部、中国财政经济出

版社、西部各省、市、区和甘肃省财政部门各级领导和同志的关心、支持和帮助，在此一并表示衷心的感谢！

由于我们的理论知识、工作经验、研究能力和写作水平有限，书中如有不尽人意、疏漏和不妥之处，诚望读者和专家批评指正。

作 者

2002 年 10 月

导 引 篇