



山东省 培植壮大财源问题研究

SHANDONGSHENG PEIZHI ZHUANGDA CAIYUAN WENTI YANJIU

尹慧敏 主编

SHANDONG



经济科学出版社
Economic Science Press



山东省 培植壮大财源问题研究

SHANDONGSHENG PEIZHI ZHUANGDA CAIYUAN WENTI YANJIU

尹慧敏 主编

SHANDONG



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 张 辉

责任校对：张长松 徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

山东省培植壮大财源问题研究/尹慧敏主编. —北京：
经济科学出版社，2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7761 - 0

I. 山… II. 尹… III. 地方财政 - 财政管理 - 研究 - 山东省 IV. F812.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 080824 号

山东省培植壮大财源问题研究

尹慧敏 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 23.75 印张 350000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7761 - 0 定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 委 会

主 编：尹慧敏

副 主 编：于国安

编 委：张玉成 王 晶 陈祥志 孙庆国
袁培全 宋文旭 钟泽圣 姜 凝
李海军 宋新生 姜 龙 张相阳
袁绍明 殷 明 李建民

编写人员：高剑锋 李学春 崔宗涛 朱厚玉
刘凯声 徐春义 宋 杰 张宏亮
王元强 张永涛 李 鹏 王 进
侯效波 陈 伟 单 哲 罗国宏
王志福 臧传荣 刘仲川

前

言

“卉茂者土必沃，鱼大者水必广”。生财、聚财、用财三财之道，生财是根本。为了进一步推进财源建设，夯实财政增收的基础，为建设经济文化强省提供财力保证，山东省委、省政府在2008年7月召开的省委工作会议上，对培植壮大财源问题作出明确部署，要求广开渠道、多管齐下、多措并举、综合施策，向发展要财源，向结构要财源，向改革要财源，向管理要财源，切实增强财政保障能力。省委工作会议之后，省委、省政府又将培植壮大财源列为十大战略课题之一，由省政府主要领导亲自挂帅，省财政厅牵头，省政府调研室、发展改革委、经贸委、国资委、国税局、地税局、统计局等单位参加，进行了深入系统的研究。

培植壮大财源是一项涉及面广、政策性、指导性、操作性都很强的系统工程。为充分发挥各地财政部门和省直课题参与单位的职能优势，集思广益，群策群力，把培植壮大财源问题研究深、研究透，山东省《关于培植壮大财源问题》课题组采取“统一组织，划分专题，分头调研，汇总撰写，集中论证”的形式，先将该课题分成若干分课题，由各部门分头调

研，并形成书面材料。同时，要求各市财政局结合当地实际，就这一课题深入开展调查研究。在此基础上，课题组从各参与单位抽调精干人员，组成专门研究班子，对培植壮大财源问题进行了深入、系统的研究，统一汇总并撰写了《关于培植壮大财源 推进富民强省新跨越的研究报告》。

为充分发挥调研成果对实际工作的指导作用，进一步交流推广各地先进经验，推动全省财源建设工作不断迈上新台阶，现将《关于培植壮大财源问题》课题总报告和各分报告汇编成册，供大家参考。

编 者

2009 年 5 月

目 录

关于培植壮大财源 推进富民强省新跨越的研究报告

..... 山东省《关于培植壮大财源问题研究》课题组	(1)
培植壮大财源的目标、思路和重点	山东省财政厅 (22)
关于培植壮大财源的指导思想 基本原则和组织领导	山东省政府调研室 (46)
关于加大结构调整力度 培植壮大财源的措施建议	山东省发展改革委 (54)
调整结构 转变方式 努力提高工业经济运行质量和效益	山东省经贸委 (65)
进一步培育壮大国有企业骨干财源的措施建议	山东省国资委 (73)
加快结构调整 培植壮大财源	
——鲁苏浙粤财源基础比较	山东省统计局 (86)
关于培植壮大税源问题的研究	山东省国税局 (93)
努力培植壮大税源 确保税收持续较快增长	山东省地税局 (116)
关于加强财源建设 提高财政保障能力的研究报告	济南市财政局 (125)
关于青岛市财源建设情况的调查报告	青岛市财政局 (142)
关于培植壮大财源问题的调研	淄博市财政局 (152)
枣庄市财源建设情况调研	枣庄市财政局 (162)
综合运用财税手段壮大市级财源	东营市财政局 (175)
关于烟台市财源建设情况的调查报告	烟台市财政局 (183)
关于培植壮大财源问题的研究	潍坊市财政局 (198)
关于培植壮大财源理顺财政体制的调查报告	济宁市财政局 (209)

服务经济发展 培植壮大财源	泰安市财政局 (222)
关于培植壮大财源的调查分析与建议	威海市财政局 (243)
新形势下地方财源建设的实践与思考	日照市财政局 (259)
关于莱芜市财源建设情况的调查和建议	莱芜市财政局 (267)
关于培植壮大财源问题的研究报告	临沂市财政局 (279)
德州市财源建设研究	德州市财政局 (288)
培植壮大财源 促进经济又好又快发展	聊城市财政局 (300)
关于培植壮大财源的调研报告	滨州市财政局 (309)
关于菏泽市财源状况的调查与思考	菏泽市财政局 (322)

附录:

青岛市人民政府办公厅关于进一步加强财源建设的意见	(332)
中共烟台市委 烟台市人民政府关于 2009 年全市财源 建设工作的意见	(338)
枣庄市人民政府关于加强财源建设的意见	(349)
泰安市人民政府关于加强十一五期间市级财源建设的意见	(360)
临沂市人民政府办公室关于加强财源建设的意见 (试行)	(367)

关于培植壮大财源 推进富民强省新跨越的研究报告

► 山东省《关于培植壮大财源问题研究》课题组 ◀

根据省委统一部署，为搞好培植壮大财源问题研究，课题组成员单位在省政府主要负责同志的直接领导下，先后召开了部分大中小企业负责人、市财政局长、县市区党政领导、省直有关部门人员和专家学者座谈会，并通过多种渠道获取了国家有关部委和部分省市的数据资料。在此基础上，我们深入开展调查研究，广泛征求意见建议，凝聚各方力量，发挥集体智慧，形成了本研究报告。总的认为，山东省培植壮大财源成效显著，但也存在一些薄弱环节，同时又具备良好的基础和条件，在新的历史时期培植壮大财源，必须以科学发展观为指导，抓住国家扩大内需的有利时机，树立新理念、谋划新思路、制定新措施，努力推进经济文化强省建设和富民强省新跨越。



→ 山东省培植壮大财源的主要成效和问题

长期以来，特别是分税制改革后，全省各级党委、政府始终把培植壮大财源作为富民兴鲁的长远大计，紧紧围绕财政增收抓发展，不断完善政策措施，加大工作力度，取得显著成效。一是财政经济实力明显增强。2007年，全省生产总值达到25966亿元，是1994年的6.75倍，居

全国第2位；人均GDP达到3657美元，基本达到中等发达国家平均水平。全省财政总收入达到3033.6亿元（包括地方财政收入和上缴中央税收），是1994年的10.97倍，其中地方财政收入1675.4亿元，是1994年的12.4倍。地方财政支出2261.9亿元，是1994年的10.3倍，财政保障能力大幅度提高。二是财源结构进一步优化。全省三次产业比例由1994年的20.2:49.2:30.6，调整为2007年的9.7:56.9:33.4。经济外向度由1994年的21.6%提高到2007年的34.6%，非公有制经济比重由2000年的31.6%提高到54.1%，对外开放程度和经济发展活力不断增强。三是县域财源建设成效显著。2007年，全省县域经济总量达到21883亿元，占全省生产总值的84.3%；县级财政收入达到1011.3亿元，占全省地方财政收入的60.4%，比1994年提高4.03个百分点，比全国平均水平高19.5个百分点。除长岛、庆云两县外，其他县（市、区）地方财政收入全部过亿元，其中有37个超过10亿元。

通过调研分析，我们也清醒地看到，与一些先进省市相比，山东省除了涉农产业、采掘业和石油加工业等税收略占优势外，其他方面都有差距。从总体上看，山东省财源结构层次还不够高，新兴高效财源发展不够快，培植壮大财源面临着一些突出矛盾和问题。主要表现在以下三个方面。

（一）经济对财政的贡献率不高

2007年，山东省地方财政收入占GDP的比重为6.47%，比全国平均水平低2.98个百分点，比广东低2.51个百分点，比江苏低2.24个百分点，居全国第25位。之所以出现这种情况，主要是山东省产业结构层次偏低，财源结构不够合理。第一产业基本是无税产业。山东省农业相对发达，2007年实现增加值2509亿元，居全国第1位，占全省GDP的比重为9.7%，比广东高4.2个百分点，比江苏高2.6个百分点，但农村税费改革后，农业已不再直接提供税收。第二产业创税能力偏低。工业是山东省的主导产业，2007年实现增加值13413亿元，居全国第2位，占全省GDP的比重为51.7%，比全国平均水平高8.7个百分点，而工业提供的地方税收为560.6亿元，比广东少100.5亿元，比江苏少129.4亿元，

主要是山东省工业内部传统产业比重较大,产品附加值偏低;无税低税行业比重较高,创税能力较弱。如2007年山东省纱和布的产量居全国首位,但服装产量仅为江苏的70%,提供税收仅相当于江苏的34%。据统计,2007年全省41个缴纳增值税的行业中,有26个行业的税收贡献率低于全国平均水平。又如,2007年全省采掘业及规模以上农副食品加工业等实现增加值3387亿元,占全省工业增加值的25.3%,比广东高19.8个百分点,比江苏高19.2个百分点,但在这些行业中,目前国家对黄金实行免税政策,对煤炭和涉农物资实行低税率政策,加上山东省不参与分享胜利油田、齐鲁石化等企业所得税,导致这些行业的发展成果没有完全体现到地方财政增收上。第三产业税收贡献相对较少。2007年,山东省第三产业实现增加值8680亿元,占全省GDP的比重为33.4%,比全国平均水平低6.7个百分点,比广东低9.9个百分点,比江苏低4个百分点。在现行财税体制下,服务业提供的营业税全部归地方,由于山东省第三产业比重低,直接制约了地方财政收入增长。2007年山东省服务业提供地方税收513亿元,比广东少886.5亿元,比江苏少347.5亿元,比浙江少261亿元。综合以上因素,按照现行税制及分行业增加值测算,山东省约有22%的增加值基本不提供税收,比广东高8个百分点,比江苏高7个百分点,这是山东省地方财政收入占GDP比重偏低的重要原因,也是财源结构不合理的突出表现,如表1所示。

表1 2007年鲁苏浙粤四省分行业提供地方税收情况

单位:亿元

行 业	山东	江苏	浙江	广东
合计	1177	1722	1415	2254
第一产业	0.56	0.11	0.64	1.77
第二产业	663	862	641	853
其中:工业	561	690	506	661
建筑业	102	172	135	192
第三产业	513	860	774	1400
其中:房地产业	145	308	250	391
金融业	90	121	133	276
批发和零售业	76	126	119	178

注:本表不含财政部门征收的契税、耕地占用税。

（二）新兴财源发展差距较大

通过与先进省市对比分析，山东省财源差距主要集中在四个方面：一是现代服务业。山东省服务业总体发展相对滞后，尤其是现代服务业差距较为明显。2007年，全省现代服务业实现增加值3433亿元，仅相当于广东的47.4%、江苏的79.4%。当年现代服务业提供地方税收340.9亿元，比广东少656亿元，比江苏少268亿元。其中，房地产业实现地方税收145.2亿元，比广东少245.4亿元，比江苏少162.3亿元；金融保险业实现地方税收89.6亿元，比广东少186.7亿元，比江苏少31.8亿元。二是高新技术产业。山东省传统工业具有相对优势，但高新技术产业发展水平不高。2007年，全省规模以上高新技术产业实现产值14775亿元，占全省规模以上工业产值的29.2%，比全国平均水平低6个百分点。其中，电子设备等装备制造业实现产值11865亿元，仅相当于广东的58.7%、江苏的45.8%；提供地方税收76.2亿元，比广东少142.6亿元，比江苏少107.6亿元。三是外向型经济。近几年山东省外向型经济发展势头良好，但与先进省市相比仍有较大差距。2007年，全省实现外贸出口总额752.4亿美元，仅为广东的20%、江苏的37%；实际利用外资110.1亿美元，仅为广东的64.3%、江苏的50.3%。当年全省有外商及港澳台投资企业20084家，仅为广东的30.1%、江苏的51.5%；提供地方税收147亿元，比广东少458.4亿元，比江苏少224.4亿元。四是民营经济。山东省民营企业规模较小，整体实力存在较大差距。2007年，全国民营企业500强中，山东有44家，比江苏少69家，比浙江少159家。受资金、技术、人才等因素制约，山东省民营企业大多集中在附加值较低的传统行业，其中科技型中小企业比重仅为10%左右，现代服务企业还不足2%。当年全省个体、私营企业提供地方税收212.4亿元，比广东少182.3亿元，比江苏少251.4亿元，比浙江少167.7亿元。以上四个方面，在很大程度上反映出山东省新兴高效财源发展相对滞后，多元化的财源支撑体系需要进一步强化，如图1所示。

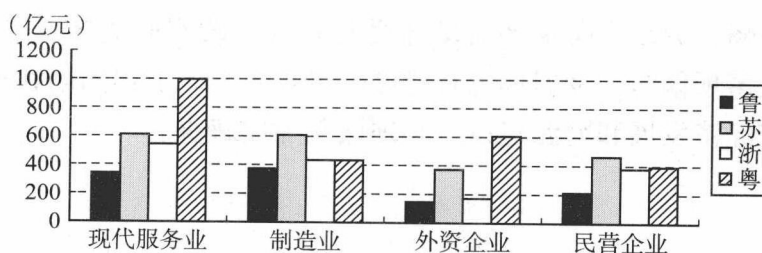


图1 2007年鲁苏浙粤四省地方税收差距情况

(三) 财源建设制约因素比较突出

主要有以下几个方面：一是思想观念尚有差距。一些地方对科学发展的认识不到位，片面追求 GDP，忽视成本效益，经济发展的质量效益不高，粗放型的管理方式尚未根本转变；社会大众的市场经济意识不够强，创业经商、创新致富的办法不多。二是科技创新能力不强。主要是人才结构性短缺的矛盾比较突出，科技研发、金融、信息、创意和经济管理方面的领军型、创新型、技能型高端专业人才不足。2007 年，全省每万人中拥有工程师 18.6 人，居全国第 12 位；研发投入占 GDP 的比重为 1.2%，居全国第 11 位。当年发明专利申请数仅相当于广东的 1/3、江苏的 1/2。三是生产要素供应趋紧。随着经济发展和工业化、城市化进程的不断加快，以及国家实行严格的耕地保护制度，土地供需矛盾日益突出。能源资源的对外依赖度越来越高，煤电油运供应紧张。地方金融体系不健全，企业特别是中小企业融资面临较大困难。2007 年末，全省金融机构贷款余额为 1.83 万亿元，居全国第 6 位；资产证券化率为 39%，远低于全国平均 140% 的水平。四是居民收入水平不高。2007 年，全省城镇在岗职工平均工资、城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入，分别为江苏的 83.5%、87.1%、76.0%，广东的 77.6%、80.6%、88.6%；当年人均居民储蓄存款余额 1.22 万元，比广东少 1.1 万元，比江苏少 0.49 万元。居民收入水平低，直接影响消费和投资，导致经济发展和财源建设的动力相对不足。五是体制机制创新不够。与南方一些省市相比，山东省市场体系发育不够健全，部分领域市场化程度较低；资源要素的价格形成机制尚未理顺，资本的投入退

出机制不畅，劳动力跨地区流动还受到制约；政府职能转变尚不到位，行政审批事项偏多，发展环境有待进一步改善等。上述问题在很大程度上制约着经济发展和财源建设，必须认真加以解决。

二

→ 山东省培植壮大财源具备良好基础和条件

当前，国际金融市场动荡多变，全球经济增速明显放缓，国内经济运行不确定因素明显增多，经济发展困难和压力较大。但从总体上看，经济发展的基本面和长期趋势没有改变，山东省培植壮大财源既面临前所未有的挑战，也面临前所未有的机遇，更具备良好的基础和条件。只要抢抓机遇、完善措施，就一定能在财源建设上取得新突破、开创新局面。

（一）从经济社会发展情况看，山东省培植壮大财源具备较好基础

首先，在各方面的共同努力下，山东省经济已连续多年保持两位数增长，综合实力明显增强，人民生活水平不断提高，城乡区域发展统筹推进，各项社会事业繁荣进步，和谐稳定局面巩固发展。尤其是近年来投资力度不断加大，2003～2007年全社会固定资产投资累计达4.52万亿元，很多项目正在逐步发挥效益，为培植壮大财源奠定了良好基础。其次，国家为应对金融危机、促进经济发展，出台了一系列扩大内需保增长的政策，山东作为农业大省、资源大省、制造业大省，将从中获得较多实惠。比如，中央增加基础设施、社会民生、自主创新、节能环保和产业结构调整等重点领域的投入，将为山东省经济平稳较快增长提供强劲动力；落实十七届三中全会精神，加大农业投入、完善土地流转制度等政策措施，将使农业和农村经济焕发新的生机与活力；实施增值税转型、提高出口退税率等，将有力地促进企业扩大投资、消费和出口。再其次，近年来省委、省政府先后提出“建设大而强、富而美的社会主

义新山东”，以及“建设经济文化强省，实现富民强省新跨越”的宏伟目标，制定了胶东半岛制造业基地、省会城市群经济圈、“一体两翼”和海洋经济发展战略，在构建现代产业体系、推动区域经济协调发展等方面，作出了一系列决策部署，发展思路更加清晰，发展环境更加优越。全省正在开展以“科学发展、富民强省”为主题的深入学习实践科学发展观活动，着力解决不符合科学发展观的突出问题，构建有利于科学发展的体制机制，这将极大地推动全省科学发展、奔康致富，为培植壮大财源提供强劲动力。

（二）与其他省市相比，山东省培植壮大财源拥有较多优势

相对而言，山东省不仅区域位置好、文化底蕴厚，而且在资源能源、产业基础等方面具有比较优势。一是农业优势突出。作为农业大省，山东省农业增加值、主要农产品产量、农产品出口量均居全国首位。同时，全省农业专业合作经济组织已达2.1万家，规模以上农业龙头企业6122户，其中销售收入过亿元的龙头企业1341家，也都居全国第1位。农业稳则全局稳，农业强则全局活。农业的繁荣和发展，为培植壮大财源提供了基础和保障。二是工业体系完备。经过多年发展，山东省目前已形成完善的工业体系，积累了规模庞大的国有资产。2007年，仅地方国有工业资产就达7143亿元，居全国第1位。制造业和大企业优势突出。2007年制造业实现增加值1.13万亿元，居全国第3位。全国工业500强中，山东省有91家，总量居全国第2位，“大象经济”的特征明显，抗风险能力较强。三是资源比较丰富。山东省目前已发现矿产资源140多种，占全国矿产品种类的70%以上，黄金、石油、煤炭等重要矿产资源产量均居全国前列。全省尚有未利用土地2477万亩，其中黄河三角洲811万亩，具有巨大的开发价值。山东省海岸线长3100多公里，占全国的1/6，统筹发展陆海经济，将为培植壮大财源提供广阔空间。四是基础设施完善。山东省交通发达、港口密集，是全国基础设施最完善的地区之一。全省80%的县（市、区）通达高速公路，90%以上的开发区、工业园分布在高速公路沿线，拥有年吞吐能力近6

亿吨的现代化港口群，“四纵四横”的铁路运输网络建设已经开始实施，铁路、公路、港口将更加衔接顺畅、快捷高效，发展沿路、临港工业和物流的条件优越、潜力很大。随着中央和省扩大内需政策的实施，一批新的基础设施项目将相继建成，经济发展和财源建设的条件将进一步改善。

（三）经过多年实践探索，山东省为培植壮大财源积累了丰富经验

在工作指导上，历届省委、省政府高度重视财源建设，坚持用财源建设引导、规范、监督经济运行，强调不重视财源建设就是“糊涂官、糊涂做”，引导全社会形成了“经济发展看效益、效益大小看税收”的共识，营造了财源建设齐抓共管的良好氛围。中央提出科学发展观以后，山东省又及时提出强化财政收入“两个比重”考核，引导各级优化经济结构、提高质量效益，促进全省经济财政协调发展。在财源建设重点上，坚持骨干财源与群体财源并举，因地制宜培植优势财源。工作中紧抓大项目、大企业不放松，切实增强其对经济发展和财政增收的带动作用，培育形成了一批经济效益好、税收贡献大、发展后劲足、带动能力强的骨干财源项目。坚持从实际出发，充分发挥区位优势、资源优势、产业优势，大力培育特色群体财源，引导各地走出了富有特色的财源建设之路。在财源建设扶持方式上，始终坚持财力下移，积极推进财税制度改革，注重发挥体制机制的激励作用，充分调动各方面培植财源的积极性；坚持“抓两头、带中间”，深入实施“双30工程”，创造性地实行“五奖一补”政策，变输血为造血，用外力启动内力，增强了县域经济发展和县乡财政保障能力；坚持市场化运作，强化财政政策和资金的导向作用，形成了政府引导、社会投入、市场化运作的多元化财源建设投入机制；坚持税收与非税齐抓、增收与节支并重，严格依法征税管费，狠抓增收节支，切实把财源建设的成果反映到财政上来，等等。这些经验和做法，是进一步培植壮大财源的宝贵财富。只要因地制宜、发挥优势，未来山东省培植壮大财源就会有无限潜力和广阔前景。



→ 进一步培植壮大财源的目标和重点

在新的形势下进一步培植壮大财源，既是立足扩大内需保增长的内在要求，也是推进经济文化强省建设的重要内容。当前及今后一个时期，要以科学发展观为统领，以提高经济效益和税收贡献率为目标，正确处理扩内需、保增长、调结构与培植壮大财源的关系，进一步解放思想、更新观念、抢抓机遇，立足山东实际，发挥比较优势，大力培植高效支柱财源，巩固壮大优势特色财源，重视抓好新兴后续财源，不断优化财源结构体系，确保经济和财政收入持续稳定增长。到 2012 年，全省地方财政收入力争达到 3200 亿元，地方财政收入占生产总值的比重达到 7% 以上，税收占地方财政收入的比重达到 80% 以上，地方财政收入过 10 亿元的县（市、区）达到 60% 以上，各级财政状况明显改善，保障能力明显提高，财源后劲明显增强，为推动经济文化强省建设提供有力保障。在工作指导上，要突出抓好以下几点。

（一）抓发展，向经济增长要财源

经济决定财政。没有经济的平稳较快发展，财政就会成为无源之水、无本之木。2004 ~ 2007 年，山东省财政收入与经济增长的弹性系数为 1.32，即 GDP 每增长 1 个百分点，能拉动财政收入增长 1.32 个百分点，必须把保持经济平稳较快增长作为培植壮大财源的根本途径。当前要认真贯彻积极的财政政策和适度宽松的货币政策，在扩大内需上抓项目、促投资，在经济运行上扩市场、促消费，着力保增长、稳运行、增效益，在保证发展速度和质量的基础上增加财源。要重点抓好以下四个方面：一是抓大项目。大项目的投资规模大、带动作用强，对于拉动经济增长、培植壮大财源至关重要。要用好国家实施扩大投资的宏观经济政策，充分发挥政府投资的引导作用，带动企业、银行和社会增加投入。要本着有利于结构升级、有利于发展方式转变、有利于培植壮大财