

一个值得十分重视的经济问题

——十堰市四个特困县财政问题调查

十堰市财政局

一九九九年元月

一个值得十分重视的经济问题

——十堰市四个特困县财政问题调查

十 堰 市 财 政 局

一九九九年元月

前

言

我市四个特困县的财政脱贫问题,上级政府极为关注,本级政府进行了艰苦的努力,但由于多种因素制约,特困县财政目前仍然困难重重。根据鄂财研发[1997]624号《关于开展湖北省特困县财政问题研究的通知》,十堰市市县财政部门组成调查组,对特困县财政问题进行了专题调研。此调研报告在深入分析特困县财政运行现状、存在问题及成因的基础上,提出了加速特困县财政脱贫的思路与建议。作为一家之言,本课题的完成,希望能对促进特困县财政走出困境,实现困难型向自给型、富裕型财政的历史性转变有所裨益。

市党政领导高度重视特困县财政脱贫调研工作。市委常委、常务副市长杨朝中同志对本报告予以了高度评价,并作亲自修改。要求在进一步加工修改后,由财政局印刷,“发四个特困县新一届党委、政府主要负责人及分管计划、财政的负责同志”。遵照杨市长的指示,现将该报告及相关资料汇编成册,供各级领导和关心关注特困县财政问题的同志参阅。

本课题调研得到了省财政研究所领导和专家们的支持和指导,并得到了市县财政局领导和办公室、预算科(股)同志的鼎力帮助,在此一并致以最衷心的感谢!

编 者

一九九九年元月

在我們完成了對農民抗爭問題後，我們接下來就要進行財政抗爭的鬥爭。這個問題不僅是經濟問題，而是一個極為複雜的政治問題。關係到我們是否能夠鞏固我們的力量，是否能夠保持農民抗爭的領導權。這份報告是經過我們新黨觀摩團內部討論，認真思考，引以爲鑑。在思考加工修改後，由財政局印刷，四份給新黨黨政府要人及分行刊別。已報上各黨同志，以深入研究，統一認識。勸導找尋快樂的財政抗爭對策與措施，同時也要察事求是，向上級反映情況，反映問題。新黨政府所以以此報告爲基礎，再向政府報告。

林明才 13
98/12

在我们完成了对农民扶贫攻坚任务后,我们接下来就要进行一场财政扶贫攻坚战。这个问题不仅是个经济问题,而且是一个极为重要的政治问题,关系到我们县乡基层政权的巩固,关系能否保持农民实现脱贫攻坚成果。该报告选题准确新颖,观点鲜明,内容丰富,论证充分,引人深思。在进一步加工修改后,由财政局印刷,发四个县新一届党委政府主要负责人及分管计划、财政的负责同志,以深化研究、统一认识,努力寻找尽快实现财政脱贫的对策与措施,同时各县要实事求是向上级汇报情况,反映问题。市委、市政府可以此报告为基础再研究后专题向省委、省政府报告。

杨 朝 中

1998年12月13日

一个值得十分重视的经济问题

——十堰市四个特困县财政问题调查

十堰市财政局课题组

十堰市属特困县高度密集的板块,所属五县一市有四个是特困县,特困县数占全市县(市)总数的三分之二,占全省特困县总数的三分之一。在全省 1996 年县级综合实力排位中,郧西居倒数第一,竹溪倒数第三,竹山倒数第五,房县倒数第七。在这里,农民贫困和财政贫困相伴而生,两者互相作用,互为因果,在本世纪末实现两个脱贫,任务十分艰巨,尤以财政脱贫难度更大。可以说,十堰四个特困县的脱贫问题,已成为全省扶贫攻坚的重中之重,难中之难。能否如期实现四县的脱贫,不仅关系到地方政治、经济和社会的稳定,也事关全省扶贫攻坚的大局。最近,我们对四县财政状况进行了调查,总的感受是:四县的财政经济纵向比较,取得了长足的发展;横向比较,面临着的困难和问题还十分突出,实现财政脱贫的历史跨越,尚需付出艰苦的努力。

一、四县财政经济现状

1、基本情况

郧西、竹山、竹溪、房县四县,位于鄂西北的秦巴山区,这里山高谷深,沟壑纵横,土地贫脊,交通不便,气候条件恶劣,自然灾害频繁,经济发展的先天“发育不足”和后天“营养不良”,导致了四县财政贫困。

四县辖 95 个乡镇,2067 个村,总人口 182.2 万人,其中:农业人口 159.9 万人,占总人口的 87.5%,面积 14395 平方公里,其中:耕地 154.7 万亩,占总面积的 7.17%,山地和丘陵 1835.4 万亩,占总面积的 85%,其它面积 169.2 万亩,占总面积的 7.83%,人口密度每平方公里 127 人(见表一)。

四县基本情况统计表(一)

县名	乡镇 (个)	村 (个)	总人口 (万人)	农业人口 (万人)	面积 (万亩)	耕地 (万亩)	人口密度 (人/平方公里)
鄢西	25	519	50.9	43.8	526.4	55.5	145
竹山	25	501	45.4	40.3	537.8	53.6	127
竹溪	20	415	36.2	31.5	329.6	40.7	165
房县	25	632	50.3	44.3	765.5	48.9	99
合计	95	2067	182.8	159.9	2159.3	154.7	127

1997年,四县GDP总值35.4亿元,人均1907元,占全省人均5899元的32.33%;农民人均纯收入1438元,只及全省人均2102元的68.41%;1997年底,四县还有未脱贫人口34万人,占全省贫困人口128万人的26.6%。1997年,四县财政收入16397万元,人均90元,仅相当全省人均428元的1/5强;财政支出31351万元,人均支出171元,不及全省人均381元的一半;当年财政赤字563.1万元,挂帐3544万元,累计赤字17953.4万元,各种挂帐14584.8万元,全部赤字32538.2万元,相当于四县当年财政收入的1.99倍。

2、财政收支结构及变动趋势

(1)财政收入结构及趋势

1978—1997年的二十年间,四县财政收入由1539万元增长到16357万元,年均递增13.2%,比全省同期高1.52个百分点。由于经济基础和政策体制的双重影响,财政收入在不同时段的增长速度又大不相同:

A. 1978—1986年的缓慢增长阶段。这一时期,尽管经历了“统收统支”财政体制向“分灶吃饭”包干制的过渡,但由于四县的地方工业才开始起步,经济基础极其薄弱,因而经历了漫长的八年时间,四县财政收入总额方由1539万元增长到2013万元,年均增长不足60万元,每县年增不足15万元,年均递增3.4%,与全省同期7.9%的增幅相比,四县低4.5个百分点。

B. 1986—1992 年的高速增长阶段。这期间,国家的财政金融政策相对宽松,省厅通过提前预拨补贴款办法,帮助特困县发展的一批工业生产项目,在 86 年以后陆续投产见效,引发了经济的大发展和财政收入的快速增长。四县财政收入由 86 年的 2013 万元增长到 92 年的 7182 万元,年均递增 23.6%,比全省同期 8.5% 的增幅高 15.1 个百分点。

C. 1992—1997 年的平稳增长阶段。随着市场经济的全面推进,一些深层次矛盾逐步显现出来,国民经济开始进行一系列重大的调整,四县的工业在经历过短暂的黄金时期之后,因市场的急剧变化和资金投入严重不足,而陷于困难的境地。同时,分税制的实施,中央又集中了特困县的一部分财力,而上级补助增长不多。因此,四县经济发展速度放慢,财政收入增幅减缓,呈现出平稳增长的态势。这五年,财政收入年均递增 17.9%,比 86—92 年的增幅下降 5.7 个百分点,比全省同期 22.19% 的增幅低 4.2 个百分点(见表二)。

四县财政收入增幅比较表(二)

单位:万元

单 位	78 年	86 年	86 比 78 年递增 %	92 年	92 比 86 年递增 %	97 年	97 比 92 年递增 %	97 比 78 年递增 %
四 县	1539	2013	3.4	7182	23.6	16357	17.9	13.20
全 省	313700	575800	7.9	941400	8.5	2558000	22.1	11.68
四县比全省			-4.5		15.1		-4.2	1.52

在财政收入规模扩张的同时,财政收入结构也出现了大的变化。1980 年,四县的财政收入来自第一产业的占 54.4%,第二产业的占 30.1%,第三产业占 15.5%;至 1990 年,这三大产业提供的收入比重分别达 28.2%、47.7%和 24.1%;1997 年更进一步调整为 23.8%、41.9%和 34.3%。从级次结构看,1994 年,四县财政收入 9920 万元,其中:中央收入 3829 万元,占 38.6%,本级收入 6091 万元,占 61.4%,在本级收入中,乡镇财政收入 3326 万元,占本级收入的 54.6%;1997 年,四

县财政收入 16357 万元,其中:中央收入 5108 万元,占 31.2%,本级收入 11249 万元,占 68.8%,在本级收入中,乡镇财政收入 7163 万元,占本级收入的 63.7%。97 年与 94 年比较,中央收入占总收入的比例下降了 7.4 个百分点,地方收入占总收入的比例和乡镇财政收入占地方财政收入的比例分别上升了 7.4 和 9.1 个百分点。在诸税种中,农业税收增长最快,由 78 年的 268.9 万元增长到 97 年的 4104 万元,年均递增 15.4%,占财政收入的比重由 17.47%上升到 25.09%,提高了 7.62 个百分点;工商税收的增长速度为 13%,低于农业税收,在财政收入中的比重下降了 2.51 个百分点,但仍牢牢占据着财政收入中的主体地位。(见表三)

四县财政收入结构表(三)

单位:万元

年 份	财政收入	其 中			
		农牧业税	占财政收入比重	工商税	占收入比重
1978 年	1539	268.94	17.47%	922.3	59.93%
1997 年	16357	4104	25.09%	9393	57.42%
年均增长	13.2%	15.4%	7.62%	13.0%	-2.51%

(2) 财政支出结构及趋势

1978—1997 年,四县财政支出由 4458 万元增长到 31351 万元,年均递增 11.1%,比全省递增速度 11.68%低 0.58 个百分点。因事业发展和国家政策调整带来支出范围、支出标准的变化,财政支出增幅在各个时段也有很大的不同。

1978—1983 年,财政支出由 4458 万元增长到 5750 万元,五年增支绝对额 1292 万元,年均递增 5.2%;1983—1991 年,国家出台了调整机关事业单位人员工资、增加公检法等部门补贴津贴、增加计划生育、支农等支出政策,四县财政支出由 5750 万元增长到 13690 万元,年均递增 11.5%;1991—1995 年,随着中央、省工改等 25 项增支政策的

出台,四县财政支出急剧增长,由 13690 万元增长到 30119 万元,年均递增 21.8%。这四年支出的增长大大超过了收入的承受能力,留下了巨额赤字,严重影响了财政的正常运转。1995—1997 年,在入不敷出、财政运转日益困难的情况下,四县千方百计地压减各项支出,抑制了支出增长,财政支出由 30119 万元增长到 31351 万元,年均递增率仅 2%。

从支出大类看,公检法支出增长速度最高,为 25.2%,文教事业费支出的增长速度为 12.6%,行政管理费的增长速度为 11.2%。在 97 年的财政支出中,文教事业费支出占 37.86%,行政管理费支出占 18.86%,农林水气支出占 5.33%,公检法支出占 5.13%(见表四)。

四县财政支出结构表(四)

单位:万元

年份	财政支出	其 中					
		文教	行政	公检法	农林水气	小计	占支出比重%
1978	4458	1245	710		679	2634	59.08
1979	4504	1453	639		456	2548	56.57
1980	5074	1722	991	35	514.1	3262.1	64.29
1981	4589	1851	782.9	56.1	545.6	3235.1	70.50
1982	5333	2095	868.2	95.6	451.8	3510.1	65.83
1983	5750	2030	922.9	154.2	346.6	3453.7	60.06
1984	6710	2360	1239.8	245.2	333.4	4178.4	62.27
1985	7539	2822	1036.7	167.3	567.5	4593.5	60.93
1986	9509	3112	1666.7	301.1	636	5716	60.11
1987	9412	3244	1670.2	266.8	556.9	5737.9	60.96
1988	11194	3757	1791.6	394.6	639.3	6582.5	58.8
1989	11858	3980	1940.3	478	598.6	6996.9	59.01
1990	12839	4468	2273.2	490.2	781	8012.4	62.41
1991	13690	4633	2274.6	512.5	562	7982.1	58.31
1992	16435	5676	2681	648.1	994	9999.1	60.84
1993	18666	6587	3627	749.7	1280	12243.1	65.59
1994	27249	11522	5582	1178	1567	19849	72.84
1995	30119	11734	5088	1310	1693	19825	66.04
1996	30984	12447	5264	1518	1750	20979	52.66

年 份	财政支出	其 中					
		文教	行政	公检法	农林水气	小计	占支出比重%
1997	31351	11868	5287	1607	1671	20433	65.17
年均递增	11.1%	12.6%	11.2%	25.2%	4.9%	11.4%	

从支出结构看,1978年,个人部分支出1401.5万元,占财政总支出的31.44%,公用经费1198.6万元,占财政支出的26.89%,生产性支出1386.8万元,占财政支出的31.11%;1997年,个人部分支出22845万元,占财政支出的72.87%,公用经费2446万元,占7.8%,生产性支出3838万元,占12.24%;97年与78年比较,个人支出占财政支出的比例上升了41.43个百分点,公用经费和生产性支出在财政支出中的比重分别下降了19.09和18.87个百分点。

按总人口计算,97年人均财政支出171元,比78年增长144元,按财政供养人员计算,人均财政支出5897元,比78年增加3964元。

3、财政平衡情况

四个特困县从79年开始出现赤字,当年赤字20.4万元,到1986年,赤字总额为260.12万元,对财政运行尚没有构成太大的威胁。86年以后,随着各项增支政策的出台,特别是94年的工改,使财政赤字大量增加,到97年底,累计赤字达到32538.2万元,其中:上报决算滚存赤字17953.4万元,帐外挂帐14584.8万元(见表五)。赤字占压上级借调资金9743万元,占压周转金7509万元,占压专项资金9572万元,欠发工资2321万元,向银行等单位借款5337.2万元(见表六)。

四县财政赤字表(五)

单位:万元

年份	总赤字	(1)决算批复赤字			(2)累计帐外挂帐
		滚存赤字	其 中		
			上年累计	当年赤字	
1978					
1979	20.4	20.4		20.4	
1980	13.4	13.4	20.4	—7	
1981	26.7	26.7	13.4	13.3	
1982	18.4	18.4	26.7	—8.3	
1983	49.08	49.08	18.4	30.68	
1984	405.4	405.4	49.08	356.32	
1985	355.58	355.58	405.4	—49.82	
1986	260.12	260.12	355.58	—95.46	
1987	686.58	686.58	260.12	426.46	
1988	1252.67	1252.67	686.58	566.09	
1989	2465.5	2465.5	1252.67	1203.83	
1990	3181.6	3181.6	2456.5	725.1	
1991	3032.3	3032.3	3181.6	—149.3	
1992	3439.1	3040.1	3032.3	8.1	399
1993	5310.9	4608.9	3040.1	1568.8	702
1994	14060.2	12313.2	4608.9	7704.3	1747
1995	22934	15890.1	12313.2	3576.9	7043.9
1996	28431.1	17390.3	15890.1	1500.2	11040.8
1997	32538.2	17953.4	17390.3	563.1	14584.8

1997 年底四县财政赤字占压资金情况表(六)

单位:万元

单位	赤字总额	赤 字 占 压 资 金				
		上级借调资金	周转金	专项资金	欠发工资	向银行等单位借款
合计	32538	9743	7509	9572	2321	5337
郧西	8839	3336	1696	3436	371	
竹山	8137	2116	2408			3613
竹溪	6354	2722	972	3273	900	431
房县	9208	1569	2433	2863	1050	1293

二、特困县财政经济发展的成绩

单看块头,特困县的财政经济实在不足以与贫困“圈”外的地方同日而语,但论发展,今日的特困县又远非昔日之可比。在上级政府、各个部门及社会各界的鼎力支持下,特困县人民备偿艰辛,顽强奋斗,为实现农民和财政脱贫的历史任务,进行了不懈的努力,在社会经济和各项事业的发展上,取得了长足的进步。

(一)经济保持了较快增长,总体实力大大增强。

在改革开放的推动下,四个特困县坚持以经济建设为中心,国民经济呈现出持续、快速、稳定发展的态势。1980年四县国内生产总值30764万元,“六五”末为62172万元,“七五”末为106786万元,“八五”末为264584万元,1997年达到351413万元,年均递增率为14.8%;工农业总产值由80年的33311万元增长到97年的400339万元,年均递增14.8%;粮食产量由1980年的48.97万吨增加到1997年的66.8万吨,净增17.83万吨,人均占有粮食增加69公斤;农民人平纯收入由1980年的69.3元增加到1997年的1438元,贫困人口由1990年的126.5万人下降到1997年的34万人,净减少92.5万人。

(二)产业结构有了较大调整,经济质量明显提高。

1980年以前,四个特困县的地方工业基本上是“空白”。1984年以后,借省财政提前预拨补贴款和银行信贷较为宽松的机遇,四县依托地方资源优势,大力发展了水电、汽配、矿产、林特产品加工等工业生产项目,使整个工业生产从无到有、由小到大,成为国民经济的重要力量。与此同时,大力推进农业内部结构的调整,立足于兴山富民,积极发展多种经营,兴建了400万亩黄姜、烟叶、龙须草、茶叶、蘑芋、木耳、香菇等骨干多种经营基地,年新增多种经营产值20666万元。总体的发展和结构的调整,形成了国民经济各部门齐头并进、多业并茂的局面,经济运行质量发生了深刻变化,农业与工业的比例由80年的84.8:15.2调整为97年的48.4:51.6,农业人口占总人口的比例由94.6%下降到

88%，多种经营产值占农业总产值的比重，由30%提高到71.7%。

(三) 财政收入保持了高速增长，自给率逐步提高。

经济的发展，为四县财政收入的增长提供了可能，而维持财政正常运转的需求压力，又迫使其必须加强征管，做到应收尽收。正是这二者的结合，促进了四县财政收入的高速增长。1997年与1978年相比，四县财政收入年均递增率为13.2%，财政自给率由27.51%，提高到54.01%，提高了26.5个百分点。

(四) 为全省的财政平衡承担了压力、作出了贡献。

自八十年代中期以来，各种政策性增支，特别是1993年的工改等政策性增支，导致了财政支出的急剧增加。1997年与1984年相比，四县本级正常支出由5244万元，增至26916万元，净增额达21672万元，而上级补助仅由2776万元增至6500万元（其中省体制补助5500万元，市级配套补助1000万元），增加3724万元。上级补助占四县本级正常支出的比重由84年的52.94%下降至24.15%（见表七）。

1984—1997年省对四个特困县体制补助情况表(七)

单位：万元

年 度	合 计	郧 西	房 县	竹 山	竹 溪
1984	2776	760	721	701	594
1985	3247	855	866	813	713
1986	3408	897	909	853	749
1987	3580	942	955	896	787
1988	3222	851	848	808	715
1989	2132	471	488	458	715
1990	2862	775	776	738	573
1991	2644	699	704	668	573
1992	3915	997	1060	978	880
1993	3585	945	965	888	787
1994	3354	889	940	889	636
1995	3626	990	977	957	702
1996	5500	1566	1413	1412	1109
1997	5500	1566	1413	1412	1109

在支出增加过猛、上级补贴相应减少的情况下,特困县财政以其有限的收入增量承担着巨大的财政支出,依靠收入盘子打满和支出一压再压,凭借东奔西走、左拼右借,艰难地维系着政府的运转和社会的稳定,为全省的财政平衡承担了压力,作出了贡献。

特困县财政经济的发展,首先得益于上级帮扶。在1984年至1997年间,省财政对四个特困县给予体制补助、困难补助和增资补助49351万元,平均每年3525万元,对缓解特困县的收支矛盾、维护社会的安定发挥了重要作用。此外省、市扶持、投放了大量的专项资金和周转金,帮助特困县开发了资源,培育了新的经济增长点,改善了基础设施。在省市两级一系列激励政策的作用下,特困县的财政经济方才得到大的发展,尤以省财政80年代中期的提前使用补贴款、90年代初的目标财源建设、近年来的扶贫攻坚等政策手段,使特困县在发展上受益甚多。市政府也出台了《关于加快特困县财政脱贫的意见》,在挤出财力用于四县的配套补助的同时,制订了以奖代补政策,推进了乡镇目标财源建设。离开了上级的帮助,特困县的财政经济是不可能达到目前的水平的。

外因是变化的条件,内因是变化的根据。除了上级帮扶的政策效应外,特困县的发展,更主要的取决于广大干部群众苦战脱贫的成功实践。特困县的人民长期为贫穷所困。严峻的现实使他们认识到,居贫不能安贫,苦熬不如苦干,苦熬无尽头,苦干才有出路,畏难守旧安贫,势必永远贫困,遗患后人。在困苦的条件下,四县的广大干部群众以难能可贵的进取态度和奉献精神,勒紧裤带,迎难而上,自救自强,苦熬苦干,保持了良好的精神风貌,为财政、农民双脱贫付出了超常努力。公用经费不足,他们精打细算,厉行节约,把每一分钱用到最关键的地方。为摆脱贫困,他们咬定发展不放松,适应分税制后地方财政运行的需要,从本地实际出发,加快山水资源开发力度,大力推进农业产业化,积极

发展以林特为主的多种经营生产,实现财源建设重心由工业向农业,由城镇向农村的转移,走出了各具特色的财源建设路子,保持了良好的势头。可以说特困县干部职工的拼搏、创新精神,是其财政经济发展最根本的内在动力。

三、特困县财政面临的主要困难及原因

(一)主要困难

1、收入增长量赶不上支出增长量,收支平衡难。

近十余年来,四个特困县本级财政收入增长幅度高于支出增长幅度,但由于收入块头小,增长绝对额甚少,远远抵不上支出绝对额的增长,故而收支缺口非但未能缩小,反而在不断拉大。1984年,四县本级收入1331万元,支出6710万元,当年缺口704万元;到1997年,四县收入16357万元,支出31351万元,虽经多方压缩,当年收支缺口仍达4758万元。由于收支缺口的不断增大,四县财政连年出现巨额赤字。

2、历史包袱重,消化赤字难。

1997年底,四个特困县上报决算滚存赤字17953.4万元,这还只是省批复赤字的认帐部分,加上每年为压缩赤字而采取的“空调入”等帐外赤字14584.8万元,实际赤字高达32538.2万元。这些赤字大部分都是近年来的政策性增支形成的,其中仅1994—1997四年间的实际赤字便高达18478万元,占全部赤字的56.79%。巨额的赤字,占压了原本匮乏的财政周转金,挤占了有限的专项资金,成为一个填不满的黑洞。

3、经费安排不足,机关运转难。

1997年,四县财政预算的各项平均标准为:公费医疗人年100.5元,“四大家”和政法机关公用经费人年190元,一般行政单位公用经费人平141元,全额事业单位人年131元,车燃费4000元/辆。人年公费医疗不够看一次病,行政事业单位人年公用经费不够出一次差,车燃费

不够一次大修理(见表八)。

1997 年四县财政预算指标统计表(八)

单位	公费医疗 (人平)	行政公用 经费(人年)	四大家公 用经费(人年)	政法公用 经费(人年)	全额事业 公用经费(人年)	车燃费 元/辆
郧西	82	115	160	160	75	4000
竹山	110	150	200	200	150	4000
竹溪	100	150	200	200	150	4000
房县	110	150	200	200	150	4000

由于财力有限,财政预算的公用经费安排太低,导致各单位经常停水、停电、停车、停话、停邮,差不能出、会不能开、案不能办,严重影响了政府机关的正常运转和各项事业的发展。

4、资金调度紧,工资兑现难。

特困县本级财政收入总量有限,在本级收入中,农特二税又占有相当大的比重,农业生产季节性决定了其税收入库的不均衡性,加上赤字占压了大量资金,造成特困县资金调度紧、工资兑现难。自1994年以来,特困县干部工资和民政定救对象生活费滞发通常在3个月以上。由于工作条件很差,工资很低(人平3983元),又经常迟发,造成干部队伍不稳,人才大量外流。据不完全统计,仅1990年以来,四县共流出知识分子1277人,其中大多为中青年骨干,1993年,郧西县一中一次性出走中高级教师19人,致使学校教学一度中断。

5、生产投入少,财源后劲不足,经济发展难。

特困县财政“吃饭”难保的严峻现实,决定了其支持经济发展的职能严重削弱,财政对经济建设的投入日趋减少。加之商业银行的运作,使特困县争取银行贷款的难度加大,金融部门对特困县的投入亦呈下降趋势。财政、银行投资的减少,导致了特困县财源建设投资规模的减少,财源后劲不足。如房县1997年,财政、银行、计划、扶贫和企业自筹等渠道累计投入财源建设资金11280万元,比1993年减少2873.2万