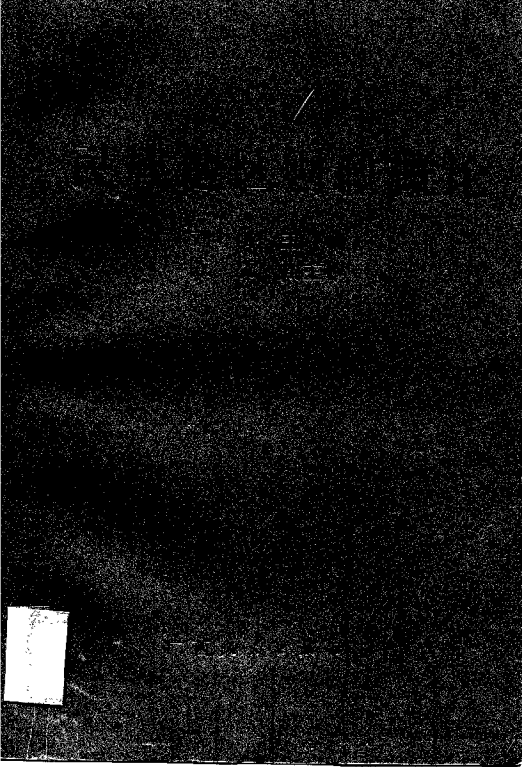




# 民族地区财政概论

刘鸣山 主编 陈 辰 副主编



广西人民出版社出版、发行

(南宁市河堤路14号)

广西民族印刷厂印刷

\*

开本 850×1168 1/32 8.25 印张 插页 7 199千字

1989年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印 数: 1—3000 册

ISBN 7-219-01259-4/F·71 定价: 3.50元

探求民族地区财政理  
论为民族地区现代化经  
济建设贡献力量

戎子和



一九八九年

民族地區財政理論和實踐的  
研究、總結，為進一步促進民族  
地區經濟和社會發展、豐富社  
會主義財政理論作貢獻。

陳如龍

加強民族地區財政研究，  
探索生財、聚財、用財之道，為  
發展生產、振興民族地區經  
濟服務。

田一農  
一九九〇年九月

# 序

韦纯束

五

《民族地区财政概论》一书出版了。这是广西“七五”社会科学重点研究课题之一。在广西长期从事财政经济实际工作和理论研究工作的几位同志撰写了这本书，作为向中华人民共和国成立40周年的献礼，这是一件很有意义的事。

民族地区财政是社会主义国家财政的重要组成部分，新中国成立以来，国家对民族地区实行了适应民族地区情况的财政管理体制，促进了民族地区经济和文化的发展，但是把民族地区财政作为一门独立的学科来研究，则是党的十一届三中全会以后开展起来的。近十年来，我国先后召开了5次民族地区财政理论讨论会，一些从事理论研究、教学和从事实际工作的同志，在中央和地方报刊上发表了有关这方面的文章，积极开展关于民族地区财政的讨论，取得了丰硕成果。本书作者运用马克思主义理论，紧密结合民族地区实际，在详细占有材料的基础上，对民族地区财政的概念、特点，讲求生财、聚财和用财之道，搞好综合平衡、深化财政改革，完善财政体制、制定财政发展战略等一系列问题进行了比较系统的研究，提出了不少颇有见地的新观点，是目前我国民族地区财政理论研究的第一本专著。我相信，这本书的出版，对繁荣我国民族地区财政理论研究，指导民族地区财

政工作实践，都是有益的，特别是对广西财政理论建设和财政工作水平的提高，一定会有积极的作用。

党的十三大报告中指出：“我国是个多民族的国家，维护祖国统一，坚持民族平等、民族团结和促进各民族的共同繁荣，是关系到国家命运的重大问题”。新中国成立以来，在党的民族政策的光照耀下，经过各族人民的共同努力，民族地区的面貌有了很大变化。民族地区作为祖国重要的不可分割的一部分，对全国的经济建设和国防建设也作出了应有的贡献，但是，由于历史的原因，民族地区的经济发展与全国平均发展水平比较，还有较大差距，要缩短这个差距，实现各民族的共同繁荣，就必须加速民族地区经济和文化发展，而加速民族地区经济和文化发展，就要有一定的财力作后盾。因此，深入研究民族地区财政理论和政策，探索新的理财之道，是摆在我国财政经济理论工作者和实际工作者面前的一项重要任务。我希望广大社会科学工作者，特别是从事财政理论研究和从事财政实际工作的同志，一定要以社会主义初级阶段的理论为指导，坚持“一个中心，两个基本点”，坚持理论联系实际和“百花齐放，百家争鸣”的方针，把民族地区财政理论研究向前大大推进一步，把民族地区财政工作搞得更好，为加速民族地区经济和文化事业的发展，作出更大的贡献。

## 前 言

中华人民共和国是一个统一的多民族的社会主义国家，除汉族外有55个少数民族，民族自治地方占全国土地总面积的62.9%，人口占全国总人口的13%。我国民族地区土地辽阔，资源十分丰富，加速民族地区的开发建设，实现各民族的共同繁荣，是我国社会主义初级阶段的一项重大任务。

民族地区财政在中国的实践，已有30多年的历史，但把它作为社会主义国家财政的一门独立学科来研究，是从80年代初，也就是中国共产党十一届三中全会以后才兴起的。最初是在广西、内蒙古等民族地区工作的少数几个人开始研究，后来逐渐为理论界和实际工作部门所重视，参与这一研究的人越来越多，不仅有理论工作者和教学工作者，而且还有民族地区的许多党政领导同志和实际工作部门的同志，形成了一支具有一定实力和水平的研究队伍。近十年来，在中国财政学会民族地区财政研究会牵头领导小组和财政部财政科学研究所的组织推动以及各民族省、区的共同努力下，前后召开了5次全国性的民族地区财政理论讨论会，1984年和1986年组织了对内蒙古、广西两个民族自治区财政经济情况的调查，写出了10余万字的调查研究报告，编辑出版了4本《民族地区财政问题研究》论文集，共收入文章近百万字，取得十分可喜的成果。这一切不仅为指导民族地区财政的实践，开创民族地区财政工作新局面作出了有益的贡献，而且为创立具有中国特色的民族地区财政理论体系，做了极其宝贵的开拓性工作。但



也勿庸讳言，近十年来民族地区财政的研究，主要侧重于解决现实问题方面，对民族地区财政基本理论的研究还比较薄弱，对新中国成立以来民族地区财政的实践作理论的概括也做得不够，这都有待于我国理论工作者和实际工作者的共同努力，把这一研究向更高层次继续推向前进。

近年来，一些热心于民族地区财政理论研究的同志曾几次酝酿要撰写一本民族地区财政学，这当然是一件很有意义而且也是应当做的事，但由于种种原因，至今未能着手进行。现在我们写的这本《民族地区财政概论》，就是试图往这个方向努力的一次尝试，或者说是为创建民族地区财政学做一些力所能及的探索性工作，这或许也是有益的吧。

我们酝酿写这本书是从1986年开始的，用了大约将近一年的时间进行搜集资料和拟定写作大纲，真正动笔是在1987年以后，1988年上半年完成第一稿。是年7月参加本书撰写的刘鸣山、陈辰、黎灼仁、叶锦棠、汪振民、叶学明6位高级经济师集中在一起，对第一稿进行了逐章的详细讨论，然后再由各章的执笔人进行修改、补充，至年底基本定稿，前后经历了2年多的时间。本书采取务虚与务实相结合的方法，既有民族地区财政基本理论的探索，又有民族地区财政实践的研究，力图为建立具有中国特色的民族地区财政理论体系，勾画出一个初步的轮廓。

对于“民族地区财政”这一概念，目前在理论界尚有不同的意见，有的主张用“民族财政”，也有的主张用“民族自治地方财政”，我们是主张用“民族地区财政”这一概念的。这是因为：第一，民族地区财政是社会主义国家财政的一个分支，它不同于国家财政，而是在社会主义国家的统一领导下的区域性财政，即地区财政；第二，民族是一个人们群体的概念，他们必定聚居或杂居于一定的地区，我们国家实行的民族区域自治制度，就是指我们国家境内的少数民族在国家的统一领导下，在他们聚居或杂

居的地区实行民族区域自治，是民族自治和区域自治的统一；第三，我们国家不仅有实行民族区域自治的地区，还有一些少数民族聚居或杂居较多而未实行区域自治的地区，而这些地区按照国家的规定也享有民族地区的许多优惠政策，如云南、贵州、青海三省等。用“民族地区”这一概念，具有更广的含义，就是既包括实行民族区域自治的地区，也包含了那些未实行民族区域自治但享有民族地区许多优惠政策的地区，这就比较符合我国的实际。

参加本书撰写同志的分工是：前言、第三、第八章，陈辰；第一、第四、第十三章，黎灼仁；第二、第七、第十四章，叶锦棠；第五、第六、第十六章，汪振民；第九、第十、第十一、第十五章，叶学明；第十二章，秦尚元、杨庆文。陈辰负责全书初稿的修改和总纂，刘鸣山审阅了全书并作最后定稿。本书各章之间某些内容有一些交叉和重复，但为了保持每章的相对独立性，在进行总纂时仍予保留。

我国财政界老前辈、原中国财政学会会长戎子和同志，财政部顾问、中国财政学会副会长陈如龙同志，财政部顾问、中国财政学会副会长田一农同志，为本书作了题词；广西壮族自治区人民政府主席韦纯束同志对本书的出版十分关怀，并亲自写序，在此谨致诚挚的谢意！

广西财政科学研究所的杨璧怀、黄晓虹、黎基钦、潘志金、梁智、蒋卫华、梁孙金等同志和广西壮族自治区财政厅办公室龚耀采同志，为本书的撰写和出版做了许多具体的工作，也在此表示感谢！

民族地区财政学科正处于开创阶段，完善这门学科的体系和内容，尚需我国广大理论工作者和实际工作者的共同努力，本书不妥和不完善之处在所难免，希望读者批评指正。

作 者

1989年1月10日

# 目 录

## 前 言

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 第一章 民族地区财政是一门崭新的财政学科.....    | (1)  |
| 第一节 民族地区财政研究的兴起.....         | (1)  |
| 第二节 民族地区财政的研究对象和任务.....      | (3)  |
| 第三节 研究民族地区财政的意义.....         | (5)  |
| 第四节 研究民族地区财政的指导思想.....       | (13) |
| 第二章 民族地区财政的概念.....           | (15) |
| 第一节 民族地区财政概念的几种不同观点.....     | (16) |
| 第二节 对民族地区财政概念的认识.....        | (18) |
| 第三节 民族地区财政的基本特征.....         | (25) |
| 第三章 民族地区财政的产生和发展.....        | (27) |
| 第一节 民族地区财政是社会主义的必然产物.....    | (27) |
| 第二节 民族地区财政的产生和发展.....        | (36) |
| 第四章 民族地区财政的现状和特征.....        | (43) |
| 第一节 民族地区财政的现状.....           | (43) |
| 第二节 民族地区财政的特点.....           | (49) |
| 第五章 民族地区财政分配与经济社会发展.....     | (56) |
| 第一节 合理组织财政分配,促进民族地区经济发展..... | (56) |
| 第二节 民族地区财政分配中的几个共性问题.....    | (60) |
| 第三节 民族地区财政分配中的几个主要关系.....    | (63) |
| 第六章 国家财政支援与民族地区的自力更生.....    | (71) |

|      |                          |       |
|------|--------------------------|-------|
| 第一节  | 正确认识国家财政支援与民族地区自力更生的关系   | (71)  |
| 第二节  | 国家财政支援是实现各民族共同繁荣的客观要求    | (72)  |
| 第三节  | 当前需要研究解决的几个问题            | (78)  |
| 第四节  | 进一步改善国家对民族地区的财政支援        | (81)  |
| 第七章  | 民族地区的财政自治权               | (86)  |
| 第一节  | 财政自治权在民族区域自治中的地位         | (86)  |
| 第二节  | 确定财政自治权的依据               | (88)  |
| 第三节  | 财政自治权的内容                 | (91)  |
| 第四节  | 正确行使财政自治权                | (97)  |
| 第八章  | 民族地区财政管理体制               | (100) |
| 第一节  | 民族地区财政管理体制的历史发展          | (101) |
| 第二节  | 制定民族地区财政管理体制应遵循的原则       | (112) |
| 第三节  | 进一步改革和完善民族地区财政管理体制的选择和思考 | (117) |
| 第九章  | 民族地区的生财之道                | (125) |
| 第一节  | 生财的重要性                   | (125) |
| 第二节  | 民族地区生财的有利条件              | (128) |
| 第三节  | 民族地区生财的途径                | (132) |
| 第十章  | 民族地区的资金聚集                | (140) |
| 第一节  | 聚集资金是振兴民族地区的关键           | (140) |
| 第二节  | 聚集资金的概念必须转变              | (143) |
| 第三节  | 民族地区聚集资金的政策原则            | (144) |
| 第四节  | 民族地区聚集资金的主要途径            | (147) |
| 第十一章 | 民族地区的资金运用                | (153) |
| 第一节  | 民族地区资金运用要处理好的几个关系        | (153) |
| 第二节  | 民族地区资金使用的重点              | (156) |

|             |                               |              |
|-------------|-------------------------------|--------------|
| 第三节         | 提高民族地区资金使用效益·····             | (160)        |
| 第四节         | 编好综合财政计划·····                 | (163)        |
| <b>第十二章</b> | <b>民族地区的税收·····</b>           | <b>(167)</b> |
| 第一节         | 民族地区税收制度的发展变化·····            | (167)        |
| 第二节         | 当前民族地区税收存在的几个主要问题·····        | (173)        |
| 第三节         | 改革民族地区税收制度的基本准则·····          | (176)        |
| 第四节         | 调整民族地区税收政策的思考·····            | (180)        |
| <b>第十三章</b> | <b>民族地区的县、乡(镇)财政建设·····</b>   | <b>(186)</b> |
| 第一节         | 民族地区的县财政建设·····               | (186)        |
| 第二节         | 民族地区的乡(镇)财政建设·····            | (197)        |
| <b>第十四章</b> | <b>民族地区财政、信贷、外汇、物资的综合平衡··</b> | <b>(205)</b> |
| 第一节         | “四平”与民族地区经济的发展·····           | (206)        |
| 第二节         | 民族地区“四平”的特点·····              | (209)        |
| 第三节         | 搞好民族地区“四平”的基本对策·····          | (214)        |
| <b>第十五章</b> | <b>民族地区的财政改革·····</b>         | <b>(223)</b> |
| 第一节         | 民族地区财政改革与经济体制改革的关系·····       | (224)        |
| 第二节         | 民族地区财政改革的主要进展·····            | (226)        |
| 第三节         | 民族地区财政改革的基本经验和反思·····         | (229)        |
| 第四节         | 深化民族地区财政改革的若干设想·····          | (232)        |
| <b>第十六章</b> | <b>民族地区财政发展战略·····</b>        | <b>(237)</b> |
| 第一节         | 研究民族地区财政发展战略的必要性·····         | (237)        |
| 第二节         | 民族地区财政战略目标的确定·····            | (240)        |
| 第三节         | 民族地区财政的战略重点·····              | (242)        |
| 第四节         | 民族地区财政的战略措施·····              | (246)        |

# 第一章 民族地区财政是一门 崭新的财政学科

---

## 第一节 民族地区财政研究的兴起

我国民族关系的历史源远流长，在古今各个社会都存在。民族地区有财政的历史也很悠久，但民族地区财政作为一个特定的范畴，它的出现还是新中国成立后的事情。在我国历史上，长期存在着各民族间的不平等，少数民族受到种种歧视，经济文化发展十分缓慢。民族地区的财政虽也从属于国家财政，但在整个国家财政中居于微不足道的地位，表现为一种不平等的、具有盘剥与压迫特征的社会产品分配，反映出一种“领主”与“附庸”式的分配关系。只有在社会主义制度下，才能消除民族歧视，实现各民族的平等和团结，民族地区在我国政治、经济和文化生活中处于愈来愈重要的地位。在此前提下，民族地区财政作为体现社会主义生产关系的新型财政，才得以产生和发展。

作为一种新事物，民族地区财政的发展经历了一个复杂而曲折的过程。在传统的经济模式下，长期以来，在财政上实行的是高度集中的统收统支的管理体制，民族地区在财政管理权限上与其他一般地区没有多大的区别。在实际工作中，没有把民族地区财政作为一个相对独立的范畴来对待，以致人们长期以来没能形

成一个比较完整和科学的民族地区财政的概念，因此，在80年代以前，理论界对民族地区财政的研究基本上还是空白点。把民族地区财政作为一门独立的学科来研究，是从党的十一届三中全会以后逐步开展起来的。随着改革和开放的不断深入进行，国家财政改变了以前那种“大一统”的做法，对民族地区实行了与以往不同的特殊的财政管理体制和财政政策，大大促进了民族地区财政的发展，为促进民族地区经济建设和各项事业的发展以及人民生活的不断改善，起了重要作用。在这种形势下，民族地区财政的研究得到迅速发展并正方兴未艾。1981年，在中国财政界老前辈的关怀和中国财政学会的领导下，成立了民族地区财政研究会牵头领导小组，专门组织民族地区财政的理论研究，迄今为止，已经形成了一支具有一定水平和相当实力的研究队伍，民族地区财政理论的研究也很活跃，并取得了很大的研究成果。

从1981年9月至1988年8月，由中国财政学会民族地区财政研究会牵头领导小组组织的全国性民族地区财政理论讨论会已举行了5次，全国31个民族自治州也分别在1985年和1986年召开了两次民族地区财政理论讨论会，各个民族省、区还举办了许多不同形式的专题讨论会。中国财政学会民族地区财政研究会牵头领导小组和财政部财政科学研究所还组织民族地区财政问题调查组，于1984年和1986年先后对内蒙古、广西的财政经济问题进行了比较全面系统的调查研究，共写出12篇共10余万字的综合和专题的调查报告，得到中央有关部门和内蒙古、广西领导的重视和赞许。为了检阅和交流研究成果，民族地区财政研究会编辑出版了《民族地区财政问题研究》论文集1~3集，共选入论文90篇，70多万字，第四集亦即将出版，还创办了《民族地区财政研究通讯》内部刊物，至目前已编辑出版了20期。所有的这些活动，对推动民族地区财政理论研究，促进民族地区财政工作的发展，都起到了积极的作用。

在民族地区财政理论研究方面，比如，对建立民族地区财政的理论依据问题，民族地区财政的概念、性质、特点问题，民族地区财政自治权的内容问题，民族地区财政体制问题，民族地区财政发展战略问题，以及民族地区财政、信贷、外汇、物资四大平衡问题等等，都作了不少开拓性的研究，形成了一些可供进一步研究的理论观点。大家坚持和发扬理论联系实际的学风，通过多种形式的调查研究，掌握了大量的第一手资料，大体弄清各民族省、区财政的历史和现状，并遵循理论研究为党的中心、为现实工作服务的方针，根据经济体制改革和“四化”建设的要求，对民族地区财政实践中不断出现的新情况和新问题，进行了研究和探索，写出了一大批研究文章和调查报告。这些论文和调查报告，提出了许多颇有建树的意见和建议，为领导机关决策和开创民族地区财政工作新局面，作出了有益的贡献。

但也必须指出，民族地区财政研究在过去10年虽然获得了很大的发展，但还只是一个良好的开端，同其他学科的研究比较还是一个薄弱的环节，今后的任务还十分艰巨。总的来讲，我们的研究在很大程度上还局限于务实上，偏重于解决实际问题的研究，当然这是必要的，但以马克思主义、毛泽东思想为指导，对民族地区财政理论的探讨，还做得很不够，这就要求民族地区财政研究要在现在已达到的阶梯上更上一层楼，在理论研究上有所突破、有所创新、有所前进。

## 第二节 民族地区财政的研究对象和任务

民族地区财政作为一门学科，它从属于社会主义财政学。民族地区财政属地方财政范畴。民族地区财政同社会主义国家财政一样，要贯彻“取之于民，用之于民”的方针，遵照党和国家在



一定时期的路线、方针、政策，来组织民族地区的财政分配，其财政收支活动是国家财政分配活动向民族地区的具体延伸，是国家财政分配的重要组成部分。因此，研究民族地区财政与研究社会主义国家财政有着内在的联系：研究社会主义国家财政必然要包括研究民族地区财政；而研究民族地区财政，也就必然要联系研究社会主义国家财政。社会主义财政学的研究对象，是国家财政分配以及财政分配关系的规律性。作为一门从属于社会主义财政学且其理论渊源于社会主义财政学的学科，民族地区财政的研究对象，当然不能离开社会主义财政学的研究对象，也要研究社会主义国家财政的一些基本分配过程及其分配关系的规律。

然而，如果仅仅把民族地区财政研究的对象局限于一般的财政分配及其分配关系的规律，研究民族地区财政也就失去其实际意义了。作为一种特定范畴的地方财政，民族地区财政分配活动与其他一般地方财政相比，有其自身特定的形式和内容，要遵循其固有的特殊规律性。例如，民族地区经济不发达、可供分配的国民收入少，这就决定了民族地区财政分配必须采取一些特有的政策和措施，如减免照顾政策、国家扶持政策、休养生息政策等等；财政收入少，而支出的增长往往超过收入增长的幅度，这就决定了国家要给予民族地区较大的财力支援；民族地区由于政治、经济、文化的特殊原因，就决定了在财政上要有较大的自治权，而这种自治权与其他一般地方财政的分级管理权相比，无论是从质或量来看都有很大的区别，民族地区财政分配具有明显的民族性和地域性等等。因此，研究民族地区财政，不但要研究财政分配及其分配关系的一般规律性，也即民族地区财政和其他一般地方财政的共同点，而且，更重要的是要研究民族地区财政分配所具有的特殊规律性，也即它与其他一般地方财政在质上的区别。研究民族地区财政分配所固有的特殊规律性，应该是民族地区财政研究的主要对象。