

地方财源 建设新探

主 编\柏继民 副主编\孟宪井 常效修 刘 莎 袁培全

山东友谊出版社

7-53

《地方财源建设新探》编委会

主 编：柏继民

副主编：孟宪井 常效修 刘 莎 袁培全

编 委(按姓氏笔划为序)：

王正身	王秀夫	丛湘滋	邢厚仁
朱效明	陈义卿	迟振邦	刘 莎
刘保新	张木铎	张仁强	杨世荣
周文鑑	孟宪井	单联云	柏继民
郭利民	袁培全	常效修	葛 冀
韩正法	潘耀贵		

前 言

地方财源建设是地方各级党委、政府发展经济，保证地方财政收入稳定增长的一项重要措施。近几年来，全省各级财政部门牢固树立生产和服务观念，与有关部门密切配合，紧紧围绕当地经济发展战略，大力发展经济，培植地方财源，逐步建立起了与“大包干”体制相适应的地方财源结构，保证了地方财政收入的稳定增长，有力地促进了全省经济和各项社会事业的发展。

国务院决定，从1994年1月1日起实施财税体制改革。由于新的财税体制涉及到方方面面的利益调整，尤其是重新划分了中央与地方的收入范围，较大幅度地提高了中央财政收入占全国财政收入的比重，对地方财政经济带来了很大影响，地方财力增长势头将明显减缓，现行地方财源结构已不适应新体制的需要，这就给地方财源建设提出了新的要求。新形势下，如何围绕财税体制改革，转变思想，调整思路，正确处理全面发展经济与培植地方财源的关系，正确处理中央财源与地方财源的关系，在促进经济全面发展与中央财政收入稳定增长的前提下，大力培植地方财源，实现地方财政收入的较快增长，为各级政府实现其职能提供财力保证，是地方各级政府尤其是财政部门面临的一项十分紧迫的任务。

基于此，山东省财政厅1994年初将如何加强地方财源建设作为1994年和今后一个时期全省各级财政部门重点研究课题下达到各市地，大部分市地都组成了由局长牵头的课题组，并在广泛

开展调查研究的基础上，形成了具有较高决策参考价值的研究报告。为便于市地之间相互学习，取长补短，现将这些研究报告编印成册，供大家工作参考。

在编辑过程中，山东省财政科研所的刘莎、袁培全、周象民、陈艳艳等同志对全书进行了审改和总纂工作。

由于实行分税制后，如何加强地方财源建设是一个新课题，对这个问题的研究还刚刚起步，加上时间较紧和水平所限，书中难免存在不足之处，敬请读者批评指正。

编 者

1994年8月

目 录

关于加强我省财源建设的研究报告	
..... 山东省财政厅地方财源建设课题组 (1)	
新形势下加强地方财源建设的思路与对策	
..... 济南市财政局 (23)	
适应分税制要求 培植地方财源	
..... 青岛市财政局 (39)	
分税制下财源建设的重点选择	
..... 潍坊市财政局 (50)	
分税制形势下财源建设的调查与思考	
..... 淄博市财政局 (66)	
分税制体制下烟台市财源建设的思路与对策	
..... 烟台市财政局 (77)	
分税制体制下泰安市财源建设的思路与对策	
..... 泰安市财政局 (90)	
适应改革 加快调整 巩固发展壮大地方财源	
..... 济宁市财政局 (104)	
适应分税制改革要求 加强地方财源建设	
..... 威海市财政局 (117)	
适应财税体制改革 加强地方财源建设	
..... 枣庄市财政局 (136)	
充分发挥资源区位优势 加快建设地方财源体系	

.....	东营市财政局 (154)
分税制体制下地方财源建设的基本思路	
.....	莱芜市财政局 (167)
加强地方财源建设 确保财政收入稳定增长	
.....	日照市财政局 (181)
适应财税体制改革 加强地方财源建设	
.....	德州地区财政局 (193)
适应分税制要求 加强地方财源建设	
.....	菏泽地区财政局 (204)
适应分税制改革 加强地方财源建设	
.....	临沂地区财政局 (219)
分税制体制下财源建设的基本思路	
.....	滨州地区财政局 (231)
新体制下聊城地区财源建设的思路与对策	
.....	聊城地区财政局 (242)

关于加强我省财源建设的研究报告

山东省财政厅地方财源建设课题组

所谓财源，确切地说就是国民收入，即社会总产品（ $C+V+M$ ）中的 $V+M$ 部分。从财政意义上讲，财源就是财政收入的源泉。由于财政收入主要来自于劳动者为社会劳动所创造的那部分价值，即社会纯收入（社会总产品中的 M 部分），因此，财源建设的实质就是发展经济。而地方财源建设又是与财政体制联系在一起的，它是根据财政体制划分的中央与地方的收入范围，在发展地方经济的过程中，有计划、有重点地发展那些既能保证中央财政收入稳定增长，又有助于增加地方财政收入的产业、行业和企业。在统收统支的体制下，不存在所谓的“地方”财源，实行“分灶吃饭”的财政体制以后，才出现了这个问题。而且随着财政体制的不断改革，中央和地方收入范围划分的不断明确，地方财源建设也就显得越来越重要。这次分税制改革，对中央和地方的收入范围做了较大的调整，从而对地方财源建设提出了新的要求。因此，地方财源建设无论是在理论上，还是在实践上，都亟需我们作出进一步的研究和探索。本报告旨在通过研究地方财源建设与地方经济发展和地方财政之间的内在关系，剖析我省财源建设的现状，探索分税制财政体制下加强地方财源建设、增加地方财政收入与全面发展地方经济的最佳结合点，确立今后一个时期地方财源建设的目标和新思路。

一、加强地方财源建设的必要性

经济决定财政，只有经济发展了，国民收入才能增加，财源才能茂盛，才能为增加财政收入打下坚实的基础。从这个意义上讲，加强地方财源建设与发展地方经济，是有机的统一。但由于实行分税制以后，明确划分了中央和地方各自的收入范围，与地方经济发展关系密切的流转税，大部分被划为中央财政收入，与过去相比，地方财政收入与地方经济发展的关联度有所下降。在这种情况下，加强地方财源建设，对于保证地方财政收入的稳定增长，保证各级政府职能的实现，促进地方经济和各项社会事业的发展，具有重大的现实意义。

（一）有利于保证地方财政收入的稳定增长

过去在大包干的财政体制下，财政收入增量的绝大部分留在了地方，地方经济的发展与财政收入的增长基本上是一致的。实行分税制以后，财政收入主要组成部分的增值税 75% 部分和消费税成为中央固定收入，虽然中央为保地方既得利益，将 1993 年定为基期年，对地方实行税收返还，并对返还的增长采取 1 : 0.3 的方式，但毫无疑问，今后地方财政收入的增长势头将明显减弱。据测算，与大包干体制相比，我省财政收入增量的 50% 以上将对中央财政做出贡献。因而，今后地方财政收入的增长，不能再象过去那样紧紧依靠流转环节的税收，而应当根据分税制改革重新划分的中央与地方的收入范围，在增加地方固定收入方面多做点文章。

这次改革，适当扩大了地方固定收入的范围，地方固定收入占地方财政收入的比重有了大幅度的提高，它对地方财政收入增长的促进作用也越来越明显。因此，地方各级政府在保证地方经济协调发展的前提下，有重点地支持那些有助于增加地方固定收入的产业、行业和企业的发展，从资金上、技术上对其实行倾斜

政策，这对于不断扩大地方固定财源，保证地方财政收入的稳定增长，将起到十分重要的作用。

（二）有利于保证地方政府职能的实现

地方财政是地方各级政府实现其职能的物质基础，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，无论是政府的职能，还是中央政府与地方政府的职权范围，都将进行明确的界定和划分，与之相适应，财政也将向真正的分级财政过渡。地方财政必须做到自收自支，自求平衡，有多少钱办多少事。这种变化了的新情况，不仅使得国家机器的正常运转和各项社会事业的不断发展，需要大量的财力作保证，而且地方经济的发展与地方财政状况的好坏越来越密切。地方财政日子好过了，财力充裕了，在保证日常经费开支的前提下，就可以挤出一部分财力支持生产的发展，或者说搞一些基础设施的投资，优化投资环境，为吸引外来投资创造一个良好的环境，推动当地经济的发展；相反，如果财政困难，财力紧张，财政不仅无力支持生产的发展，而且为了保证日常的经费开支，往往会增加企业负担，阻碍经济的发展。

近几年来，我省各级财政都十分困难，实行分税制以后，中央为加强宏观调控，较大幅度地提高了中央财政收入占全国财政收入的比重，地方财政困难进一步加剧，财政资金的供求矛盾更加突出。对政府来说，农业是基础，要增加政府对农业的投入；科技教育是先导，要大力发展科技教育事业，也需要增加资金投入；社会要稳定，同样需要增加公检法方面的支出；等等，但财政资金的供应是有限度的。资金供求矛盾的解决，除了节减开支以外，其根本途径在于通过发展生产，培植财源，增加财政收入。

（三）有利于产业结构的调整

长期以来，产业结构不合理的问题一直困扰着我国经济的发展。虽然国家通过调整投资结构和工作上多次强调进行产业结构调整，但不合理的状况始终没有得到根本扭转，不少年份甚至越

调越“歪”，这其中既有经济过热、基本建设战线过长因素的影响，有宏观决策方面的失误，有政府短期行为的作用，也不排除大包干体制下地方利益的驱动。这次分税制改革，将流转环节的税收大部分划为中央固定收入，有助于避免地方政府盲目上新项目，铺新摊子；将农林特产税划为地方固定收入，并适当扩大了征收范围，有利于调动地方各级政府大力发展农业的积极性；将商品批发、零售以外的第三产业的营业税划为地方固定收入，有利于促进地方各级政府大力发展第三产业，解决第三产业发展滞后的状况；将地方企业所得税划为地方固定收入，有利于促使地方各级政府在经济建设过程中，真正树立起以效益为中心的指导思想；等等。从这个意义上讲，分税制改革本身，就是一个产业结构调整的过程。毫无疑问，今后地方各级政府在发展经济、培植财源的过程中，将适当对这些产业、行业实行倾斜政策，而这些方面恰恰又符合国家的产业政策。可以说，地方财源建设的过程同样也是产业结构调整的过程。

（四）有利于强化地方财政的建设性职能

我国社会主义财政是生产建设型财政，在计划经济条件下，国家基本建设资金的来源主要是靠财政供应。但是由于在改革过程中，过分地强调依靠放权让利来推动改革的进程和经济的发展，结果使财政的分配职能被肢解，资金严重分散，财政的建设性职能日趋削弱，国家财政陷入了相当困难的境地，中央财政不得不大量举债搞建设。据不完全统计，仅1991～1993年的3年间，国家就分别向国内外借款达1894.24亿元，用于国家重点建设。而地方财政则更是“吃饭”财政，有些地方甚至连“吃饭”都保不住。面对这种状况，有人提出，吃饭靠财政，建设靠银行，财政应退出生产领域，而各级财政部门则似乎显得束手无策，路子越走越窄，日子越来越难过。

我们认为，无论是在过去计划经济或者有计划的商品经济条

件下，还是在社会主义市场经济条件下，财政都不应退出生产建设领域。在发展社会主义市场经济的过程中，强调市场在资源配置中起基础性作用，政府不应过多地干预市场，但市场不是万能的，也有它作用不到的地方。比如在投资领域，那些投资大、建设周期长、经济效益低的基础产业，通过市场来调节将难以解决，这就需要政府出资来兴办。全国性的重点项目需要中央财政承担，地区性的项目则要由地方财政承担。另外，对一个地区来说，那些能够带动本地区经济发展的主导产业和高新技术产业也需要地方政府加以引导和扶持，以此来推动地方经济的发展。通过加强地方财源建设，一方面，发展地方经济，增强地方经济实力，不断扩大地方财源基础，增加地方财政收入；另一方面，财政收入的增加，又为财政支持生产建设提供了前提。可以说，加强地方财源建设，是逐步实现我省财政、经济良性循环的一项重要战略措施。

二、我省财源现状分析

我省是一个经济大省，又是一个资源大省，丰富的自然资源，优越的地理位置，比较发达的基础产业，为我省的经济的发展提供了良好的条件。改革开放以来，我省各级党委、政府以经济建设为中心，以深化改革为动力，以加快开放为契机，加快了经济发展的步伐，全省经济有了长足的进展。各级政府和财政部门牢固树立生产的观点，把财源建设寓于支持经济和各项社会事业发展的过程中，财源建设的视野不断拓宽，全民经济、集体经济、私营经济和外商投资等财源全面开发，第一、二、三产业财源一起培植，财源建设迈出了坚实的步伐，取得了很大的成绩。一是财源基础不断扩大。1993年，全省国内生产总值达到2702.49亿元，比1985年增长1.5倍，年均递增12.12%。从农业的情况来看，多年来，各级党委、政府不断深化农村经济改革，加大对农业的投

入，农业生产焕发出勃勃生机，不仅粮食总产量跃上了一个新台阶，而且整个农村经济实现了由单一经营向综合经营方向的转变。1993年，全省粮食总产达到410亿公斤，农林牧副渔各业全面发展。全省第一产业增加值达596.63亿元，比1985年增长0.35倍，年均递增3.81%。从第二产业的情况看，经过多年来的建设，我省的工业面貌发生了根本性变化，工业结构不断优化，基本上形成了以能源、化工、冶金、机械、电子、纺织、轻工、建材等为支柱行业、门类较为齐全的工业体系。1993年，全省第二产业增加值达到1428.94亿元，比1985年增长2.50倍，年均递增16.96%。第三产业的发展步伐逐步加快，交通运输、邮电通讯条件显著改善，城乡市场日趋繁荣，对外经济贸易有较大发展，旅游业更加活跃，金融保险业进一步发展，科教文卫事业发展迅速。1993年，全省第三产业增加值达到676.92亿元，比1985年增加1.61倍，年均递增12.72%。在经济发展、财源扩大的基础上，财政收入有了较大幅度的增长。1993年全省财政收入达到194.4亿元，比1985年的62.5亿元增长2.11倍，年均递增15.24%。二是财源结构趋于合理。改革开放以来，我省的经济结构发生了深刻的变化，在第一、二产业和公有制经济稳步发展的基础上，第三产业和非公有制经济有了较快的发展。随着经济结构的变化，我省财源结构也不断趋于合理，从财源的产业构成看，在国内生产总值中，第一、二、三产业所占的比重由1985年的36.5 : 45.3 : 18.2发展为1993年的22.1 : 52.9 : 25，来自第一、二、三产业的财政收入占全部财政收入的比重，由1985年的4.5 : 73.95 : 21.55变为1993年的4.18 : 62.28 : 33.57。从财源的所有制构成看，随着集体和个体、私营及外商投资经济的蓬勃发展，财源的所有制结构已从过去单一的公有制财源结构，发展为多种经济成分并存的财源结构。1993年，全民所有制工业实现产值占全部工业总产值的比重为28.12%，比1985年下降30.04个百分点；

集体所有制工业占 25.17%，比 1985 年下降 4.93 个百分点；其他非公有制工业占 46.71%，比 1985 年上升 34.97 个百分点。与之相适应，来自全民所有制经济的财政收入有较大幅度的下降，来自非公有制经济的财政收入大幅度上升。1993 年，我省财政收入中，国有企业上交财政收入占 63.92%，比 1985 年下降了 7.21 个百分点；集体企业占 24.23%，比 1985 年上升 2.03 个百分点；其他经济成分的企业占 12.48%，比 1985 年上升了 5.18 个百分点。这说明财源结构的变化与经济结构的变化基本上是吻合的。

总的来看，经过这些年来的建设，我省财源在不断扩大的基础上，结构得到了初步的调整，但就目前情况看，我省财源还存在着不少缺陷，今后财源建设面临的困难和问题还很多。

（一）财源的产业结构调整缓慢

改革开放以来，按照国家的产业政策，省委、省政府结合我省实际，加大了产业结构调整的力度，取得了一定的成效。但就目前情况看，调整的步伐还不够快，主要是第三产业发展缓慢，与全省的经济发展相比，明显滞后。1993 年，全省第三产业增加值占国内生产总值的比重为 25%，不仅低广东省（32.26%），而且低于全国（27.7%）的平均水平。与广东省相比，1993 年，广东省第三产业增加值比我省多 400 亿元左右，其中交通运输业高出我省 40%，邮电通讯业为我省的 4 倍，商业饮食业高出我省近 1 倍，金融保险业高出我省 50%，技术服务业为我省的 5 倍，居民服务业为我省的 3.3 倍。我省第三产业发展落后的状况，不仅影响了全省经济的快速发展，而且在现行分税制条件下，直接影响到全省财源发展的后劲。

（二）非国有经济的财源素质差

改革开放以来，我省非国有经济（这里主要指集体、个体、私营经济，下同）迅猛发展。据统计，1985～1993 年非国有经济实现的工业产值以平均每年 34.72% 的速度递增，大大高于国有经

济年均 14.96% 的递增幅度。1993 年,集体和个体私营经济实现的产值占总产值的比重达到 71.88%,而其提供的财政收入只占全部财政收入的 36.71%,与其经济发展的速度很不相称。在这方面我省与广东、浙江、江苏等省份有很大差距。这其中除了非国有经济税负较低和税源流失外,一个重要的原因就是片面追求产值,经济效益低,财源素质差。1993 年,我省工业总产值为 6110 亿元,仅次于江苏,而高于广东,主要是村及村以下高于广东 1600 多亿元,而乡及乡以上却低于广东 300 多亿元。

(三) 外向型财源发展缓慢

10 多年来,我省的外向型经济有了较快的发展,但从总体上看,目前的发展状况与我省经济基础比较雄厚、地处东部沿海的优越条件仍不相称。一方面,出口创汇产品少,目前仅占 15%,并且产品的附加值低,成本高。在这方面,我省大大落后于广东,广东出口产品占整个产品销售的 60% 以上,并且产品的附加值高,成本低,市场竞争能力强。1992、1993 年,广东进出口总额分别达到 296 亿美元和 419 亿美元,分别为我省的 5.3 倍和 5.7 倍,其中出口为 184 亿美元和 249 亿美元,分别为我省的 3.9 倍和 4.2 倍。另一方面,与其他沿海省份相比,在利用外资上也有一定的差距。近几年来,我省加快了利用外资的步伐,1993 年,我省实际利用外资 22.6 亿美元,比上年增长了 64.1%,而广东为 85 亿美元,是我省的 3.8 倍。近几年来,在国内资金十分紧张的情况下,许多沿海省份抓住机遇,调整政策,最大限度地创造宽松的环境,大力吸引外资,不仅加快了地方经济的发展,而且培植了财源,增加了财政收入。

(四) 财源的区域布局不合理,东强西弱

由于历史和自然条件等因素的影响,我省东西部地区之间经济发展很不平衡,胶东半岛和胶济沿线地区经济比较发达,而鲁西北和鲁西南地区比较落后,与之相适应,东部地区财源比较充

裕，而西部地区财源十分薄弱。10多年来，随着“东部开放、西部开发、东西结合、共同发展”等战略的逐步实施，西部地区的经济得到了较快发展。围绕这一发展战略，省财政实施了“抓两头、带中间”的财政发展战略，在资金比较紧张的情况下，挤出相当一部分财力，一方面，帮助西部补贴县发展经济，改变落后面貌，增强财政自给能力；另一方面，帮助有条件的发达县、市进一步发展经济，实现财政收入过亿元，取得了显著成效。但由于西部地区经济基础较差，尤其是近年来，东部地区抓住改革开放这一机遇，加快发展，经济迈上了一个新台阶，西部地区与东部地区的差距进一步拉大。1989~1993年，德州、滨州、聊城、菏泽四地区的国内生产总值占全省的比重由19.29%降为14.54%，而济南、青岛、烟台、威海、潍坊、淄博市国内生产总值占全省的比重则由54.33%上升为68.62%。1993年，西部四区的人均国内生产总值为1774.28元，与1989年相比仅增长58.67%，年均递增12.23%；而济南等六市则达到5647.94元，与1989年相比，增长1.81倍，年均递增29.43%。东西地区经济发展的巨大差异，影响了我省财政经济整体状况的好转。

（五）区域财源结构趋同，财源整体效益不高

多年来，我省各级党委和政府而努力发展地方经济、壮大本地区财源基础方面下了很大的气力，许多地区结合当地实际，发挥资源优势，新上了大量的农副产品加工和一般加工项目，推动了当地经济的发展。但是由于各地过分地强调“短、平、快”，加之某些资源条件差异不大，以及大包干体制下地方利益的驱动，盲目上马建设了一些当时获利快、提供财政收入较多的同类项目，如小酒厂、小棉纺厂等，结果一方面导致了地区的资源优势难以发挥，难以形成具有区域特色的结构财源；另一方面，又造成了大量的人力、物力和财力的浪费。从全省的情况看，多年来，我们在能源、交通、原材料的建设上，探索了一条好路子，取得了明

显的成效，而加工工业的建设和改造，投入分散，档次较低，尚未形成主导产业和主导优势，特别是那些对结构升级带动作用大、关联度强的主导产业和新兴产业，形不成规模，而且产品的质量、档次低，市场竞争能力不强，经济效益差。工业整体素质不高，决定了我省的整体财源素质差。

（六）国有经济财源萎缩、老化

国有经济一直在我国国民经济中占据主导地位，也是财政收入的主要来源。十多年来，国有经济实现的产值占国内生产总值的比重，提供的财政收入占全部财政收入的比重，都有了较大幅度的下降。这种状况的形成，一方面与集体经济、个体私营经济和外商投资经济的迅猛发展相比，国有经济发展相对缓慢有关，另一方面，相当一部分国有企业设备老化，技术落后，负担沉重，经济效益低，也是一个不容忽视的因素。目前，我省企业技术装备水平比较低，全省只有不到 10% 的技术装备达到国际先进水平，60% 以上仍然为一般和落后水平，整个技术装备低于全国平均水平。相当一部分国有企业产品老化，有的处于被淘汰的边缘。这从根本上制约了企业的经济效益。另外，社会负担沉重，管理体制不顺，也影响了企业的活力，这些问题的存在严重制约了我省国有企业的发展，使国有经济的财源逐步趋于萎缩和老化。

（七）投资效益低，影响了财源发展的后劲

多年来，在我省经济建设的过程中，投资效益不高的问题，一直比较突出。有的地方存在急于求成的思想，盲目上新项目，基本建设战线铺得过长；有些地方分配建设资金采取“撒胡椒面”的办法，各种小项目遍地开花，使有限的财力过于分散，不仅影响了规模效益，而且这些小项目生命力也不强；还有的建设项目缺乏科学的论证和可行性研究，致使项目不能如期投产和达产。近几年来，我省全民所有制固定资产投资交付使用率呈现下降的趋势，1989 年为 92.1%，1991 年为 89.1%，1993 年为 74%。据调

查，济宁市有一个县，1988年以来，先后新上和扩大规模9个项目，累计投入近亿元。其中银行投入6000多万元，财政周转金投入3000多万元，目前发挥效益的项目仅4个，其他项目均告失败，资金难以按期收回，给该县的经济的发展造成了严重影响。固定资产投资效益低，在很大程度上影响了我省财源的发展后劲。

（八）地方支持财源建设的手段弱化

财政和金融是地方支持经济发展的两个主要手段，过去地方可以根据本地区实际，在一定权限范围内在税收上给予宽松的政策。近几年来，我省经济发展较快，与充分利用这一政策是分不开的。同时，尽管财政资金比较紧张，但机动的余地还有一些，财政每年都能挤出一部分财力支持经济建设。财税体制改革以后，一方面对生产和流通具有调节作用的税种，如增值税、消费税由国税局直接征收管理，地方无权减免，并取消以税还贷、税前还贷和困难性减免；另一方面，地方的固定收入加分享收入还不足以吃饭，需要中央返还补助，财力的大头和主动权在中央。而且，金融体制改革以后，各专业银行向商业银行过渡，在银行资金的供应上对地方的影响也很大。就是说，今后，地方政府支持经济发展既缺乏手段，又缺乏财力。

三、今后一个时期我省财源建设的指导思想和战略目标

上述问题的存在，已经影响了我省财政收入的稳步增长，影响了各级政府职能的发挥和各项社会事业的发展，必须尽快加以解决。新形势下必须围绕全省经济发展战略和新体制的要求，进一步加强我省财源建设，重新确立财源建设的指导思想、战略目标和财源建设的重点。

（一）指导思想

1. 以经济效益为中心的指导思想。以经济效益为中心是我国经济建设过程中必须坚持的重要原则，同样也是财源建设的指导