

呼唤振兴与共同发展

主编 依玛希

潘启运

徐志国



延边人民出版社

目 录

时代赋予我们的责任(代序言)·····	(1)
在第七届全国少数民族自治州财政理论研讨会上 的讲话·····	(6)
财政困难分析与对策研究·····	(11)
浅议民族财政的几个关系问题·····	(19)
民族自治州财政也应适当集中财力·····	(23)
民族地区的经济现状及发展对策·····	(28)
加强结构财源建设的宏观财政对策·····	(35)
用马克思政治经济学观点来探讨贫困地区财政摆 脱困境的途径·····	(41)
民族地区财政经济改革和发展走出“怪圈”的思路·····	(45)
谈《民族区域自治法》与民族财政管理体制·····	(52)
对增加不发达民族地区财政收入的思考·····	(58)
谈民族地区旅游业与财政经济的关系·····	(62)
民族地区财政经济发展之我见·····	(65)
替代财源建设问题初探·····	(69)
提高民族地区财政自给能力的思考·····	(77)
谈发展民族地区财政的重要性与可行性·····	(83)
发展经济开源节流努力增加我州后续财力·····	(89)
试谈如何做好民族地区预算内工业企业的扭亏增	

盈工作·····	(92)
设法清理“三角债”缓解民族地区财政资金紧张	
状况·····	(99)
开拓我州后续财源的思路·····	(109)
呼盟财政状况分析与对策思考·····	(117)
“经济落后资源丰富”地区发展经济的途径·····	(122)
谈谈摆脱民族地区财政困境的办法·····	(125)
提高经济效益增强民族地区经济实力·····	(127)
提高经济效益摆脱财政困境·····	(133)
集中使用财力发展民族地区经济·····	(139)
对台江、雷山、丹寨县财政现状及发展问题的调查·····	(146)
对伊宁县财政自给进程中出现的新情况的调查·····	(157)
对公费医疗经费超支问题的调查·····	(166)
谈少数民族地区税收政策制定的依据及设想·····	(169)
对民族地区实行“税利分流”的几点看法·····	(176)
关于民族地区推行“税利分流、税后还贷、税后	
承包”的看法·····	(180)
刍议省属自治州的农牧业税收政策·····	(183)
谈谈“税利分流”的有关问题·····	(188)
关于牧区的税负问题·····	(191)
对承包制与“税利分流”问题的探讨·····	(196)
谈谈民族地区农税征管的现状和对策·····	(202)
论民族地区贫困县财政的几个问题·····	(209)
民族地区县级财政研究·····	(217)
谈谈民族地区县级财政振兴之路·····	(224)

民族地区县级财政问题探讨·····	(229)
祁连县是怎样改变补贴面貌的·····	(231)
对利川亿元市建设的难点和对策思考·····	(237)
谈德昌财政困境与摆脱对策·····	(244)
因地制宜发展我县经济·····	(250)
小议民族地区县级财政复式预算体系的基本思路·····	(255)
民族地区县级财政问题研究·····	(257)
发展博州县级经济提高财政自给能力·····	(263)
对缓解民族地区县级财政困难问题的探索·····	(266)
偏远民族山区县级财政的窘迫与发展前途·····	(270)
采取配套措施振兴民族县级财政·····	(274)
对西昌市财源建设的思考·····	(277)
对改善我区县级财政的几点看法·····	(284)
振兴县级经济解决财政困难·····	(288)
加强乡财政建设增强乡镇活力·····	(295)
对完善乡级财政管理的几点建议·····	(300)
建立乡镇金库完善乡镇实体财政体制·····	(303)
论民族地区财政发展战略·····	(307)
对文山州财政发展战略的探讨·····	(313)
对甘孜州财政发展战略的简单思考·····	(318)
谈谈克孜勒苏州财政经济的发展设想·····	(321)
《八五》财源开发和后续财源发展战略问题探讨·····	(324)
浅谈木垒县财政现状及发展战略·····	(330)
甘南州财政“七五”回顾与“八五”展望·····	(334)

财政支持畜牧业发展问题的初探·····	(341)
加强农业基础地位的财政对策·····	(348)
谈农林特产基地建设问题·····	(353)
对深化公费医疗改革的几点设想·····	(358)
就我县公费医疗管理办法谈点体会·····	(363)
对目前粮食巨额亏损补贴的反思·····	(367)
对贫困地区粮食财务管理体制存在问题的分析·····	(377)
谈谈寻找富市与富民结合点问题·····	(381)
浅议少数民族地区教育投资问题·····	(390)
浅议民族地区国营企业资产负债问题·····	(395)
对发展我州农垦经济的看法·····	(401)
实行区域经济联合实现各民族共同繁荣·····	(406)
对繁荣试验区经济的再认识·····	(411)
民族地区项目投资应引用科学方法·····	(415)
对民族地区完善承包制的思考·····	(419)
对流动资金紧缺原因及解决对策的思索·····	(422)

时代赋予我们的责任

(代序言)

依玛希

近十年来，我国社会经济发展速度之快，成绩之显著，令世界所瞩目。改革与开放政策的实行，给我国社会经济发展带来了新的活力，开创了国民经济高速增长的新纪元。科学技术在飞速向前发展，新兴技术领域正在各地兴起，传统产业的变革和新产业群的不断涌现，日益显著地影响着我国经济发展的方向和格局。深圳、珠海等经济特区的建设成就，向世界显示了中国的经济实力，是中华民族跻身于世界经济之强林的坚定信心的证明和体现。从1979年—1988年十年间，我国社会总产值平均每年增长10.3%，国民收入平均每年增长8.7%，分别比1979年以前27年的平均增长速度提高2.38%和2.72%，取得了前所未有的大发展。

然而，正像世界上所有取得快速发展的国家和地区一样，我国社会经济的高速发展在带来繁荣的同时，也带来了一系列的问题。全国三十个少数民族自治州等边远民族地区经济发展的速度，相对于全国的平均速度和东部地区的速度而言越来越落后的现象，通常称之为的“马太效应”则是当前最突出的焦点，成为我国社会经济继续向前发展所无法回避的政治、经济、社会等多方面的综合性问题，并已日益引起国内外各界人士的极大关注。

全国少数民族地区的土地面积占全国国土面积的70%以上。

以三十个自治州为例,国土面积在二百万平方公里以上,人口约为4633万人,在这块广阔的土地上,资源极其富饶,在我国国民经济发展中占有重要地位。少数民族地区贫困是相对中国较发达的东部沿海开放地区而言的。在这里它不仅是一个区域性的经济地理概念,而且是我们研究和探讨中国不发达地区(包括少数民族自治州在内的)经济社会发展的进程中,逐步明确和发现的一个经济范畴,具有特定的经济学涵义。因此我们必须清醒地看到,民族地区在1979年——1988年这十年期间虽然有前所未有的财政经济的增长,是在多年来的低发展速度、低发展基数和起步较晚的基础上的增长,即带有补偿性的增长。而这一期间,东部沿海地区在发展较快、基数较高和起步较早的基础上,又得益于率先改革开放的好处,得以更快速度的增长,早已存在的民族地区与发达地区之间的差距急剧扩大,使民族地区由于承受的巨大压力而面临更加严峻的现实。

从民族地区与全国及东部发达地区差距扩大的动态看①1979——1988年民族地区与全国的差距扩大总量表现在:工农业总产值为2.81倍,国民收入为2.5倍,财政收入为1.53倍;民族地区与东部发达地区的差距扩大总量表现为:工农业总产值3.64倍,国民收入3.04倍,财政收入为0.68倍。②1979——1988年民族地区与全国人均差距扩大量表现为:工农业总产值为1.85倍,国民收入为1.71倍,财政收入为0.76倍;民族地区与东部发达地区的人均差距扩大量表现为:工农业总产值3.34倍,国民收入为2.63倍,财政收入为0.45倍。③1979——1988年民族地区与全国及东部发达地区的差距净增额的年平均增长率,工农业总产值分别为11.43%和11.65%;国民收入分别为11.33%和11.49%;财政收入分别为10.97%和10.53%。④在以上三项财政经济指标中,除财

政收入外，民族的工农业总产值、国民收入占全国及东部发达地区的比重也呈下降趋势。

我国少数民族地区地域辽阔，约占全国总面积的70%，向来就以资源的富饶而著称，是我国社会主义现代化建设的资源宝库。然而，由于种种历史的、社会的、自然的和现实的原因，长期以来构成了富饶与贫困交织的图景。时至今日，从天山脚下的千里牧场到椰林如画的傣家乡寨，从俊俏的苗岭到奔腾的红河江畔，大量的落后的生产技术仍被广泛采用，当国内外旅游的人们用猎奇的眼光在这里寻找着往昔田园诗般的“仙境”时，恰恰反映了这里经济、社会发展的停滞与落后。民族地区的贫困令世人感到震惊，这种发展滞后除了令人感到震惊与担忧之外，还促使我们去努力思索和探讨适应我国国情的经济社会发展的区域理论和区域政策。显然，处于社会主义初级阶段不发达状态的民族地区，理应有其区别于东部发达地区的区域经济发展理论和政策，这正是我们所致力研究和探讨的主要内容。

中国自古以来就是一个统一的多民族的大国，社会主义制度的建立，使中华民族的团结和统一达到了空前的盛况，这种团结和统一的力量仍然是我们加速社会主义建设的政治基础。世界新技术革命的兴起，给我国的经济建设带来了冲击和严峻的挑战，改革开放加速了经济建设的步伐，形成了国内社会经济发展的新格局；资金、技术、劳动力、市场等生产要素，迅速向东流动和归集，从而使东部的经济发展速度加快，而民族地区则由于各种生产要素的相对短缺，经济发展速度已大大落后于东部，这种“马太效应”的格局虽然有其合理性的一面，但这种合理性也只能具有一定的历史阶段性。因为，我国是一个由55个民族组成的统一的大家庭，国家经济的发展离不开民族地区的发展，民族地区不仅是东部发达地区能源和原材料供应的基地，而且还是东部发

达地区工业产品的重要消费市场，因此没有民族地区的加速发展，就不会有东部和全国社会经济更完整的大发展。更重要的是发展民族地区经济不仅仅是一个经济问题，更重要的是政治稳定，安定大局的问题。

当前，民族地区的财政经济存在着一系列的问题。诸如由于生产力发展水平低，经济落后，财政长期入不敷出，财政运行机制不畅，导致资金运行机制不合理。其主要表现在一方面是资金严重短缺，另一方面资金大量外流，具体呈现出“财政明补，信贷外流”的扭曲现象和矛盾；资金投向不合理，使用效益差等。上述问题严重制约着民族地区的社会经济发展，这种现实日益成为我们共同关心的根本性的问题，如何依据民族区域自治法赋予的自治权，抓住本质，寻找解脱困境的突破口，是我们深思的迫切需要解决的首要问题，需要我们提供大量的第一手资料，以超前研究探讨为主，摆出观点，提出建议，为领导和决策机关提供有价值的资料，及早地进行呼吁和向中央反映目前所面临的实际问题。民族地区社会经济的客观现实决定了我们进行的理论研究必须要立足于现实，并把为现实服务做为第一宗旨，以解决当前财政经济中所存在的共同性问题，扭转当前的被动局面为基本主导思想。

随着我国经济体制和政治体制改革的逐步深入，特别是“八五”计划和十年规划的实施，我国的社会、经济条件都有了新的发展和变化。在这个新的历史时期，民族地区和全国一样，其社会经济发展模式也必然有大的改革和调整，同样，全国各少数民族自治州财政经济也必然有许多问题值得进一步研究和探讨，从“州情”出发，立足实际，为适应我国国民经济的发展和各民族自治州经济开发建设的需要广泛开展理论与实践的研究，对实践加以总结，对理论加深探讨，确立科学的研究方法，是我们的共

同任务，由于民族地区财政是一门新兴的边缘学科，涉及经济学、财政学、民族学等多学科的知识，因此其研究方法也必然是综合的、系统的、多元化的。随着大家认识的不断提高，研究的内容上必须呈现百家争鸣，百花齐放的局面，在研究中无论是采用比较法，还是数量分析法，其科学性、准确性和实用性都将会不断提高，如何促进各民族自治州的社会经济迅速发展，改变其落后面貌，真正实现社会主义条件下各民族的共同发展与共同繁荣，是每个经济理论工作者和实际工作者以及民族工作者的重要的历史使命，是时代赋予我们的责任。

一九九一年八月二十日于伊犁

在第七届全国少数民族自治州 财政理论研讨会上的讲话

马力格吉达·卡孜木

各位领导、来宾和同志们：

第七届全国少数民族自治州财政理论研讨会，今天在我们伊犁哈萨克自治州首府伊宁市开幕了。首先让我代表伊犁哈萨克自治州人民政府和全州各族人民向大会表示热烈的祝贺！向来自全国各地的少数民族自治州财政局、财政学会的代表和应邀前来参加这次大会的领导、专家、学者以及其他方面的代表表示热烈的欢迎并致以崇高的敬意！

这次大家不辞辛苦，聚会边城，共同探讨少数民族自治州财政理论和实际工作中的问题，特别是认真总结和交流第六届全国少数民族自治州财政理论研讨会以来的新情况、新问题和新成果，交流深化民族地区财政体制改革，推动民族地区财政经济发展的经验和信息，这对进一步搞好我们各少数民族地区的财政工作，具有重要的意义，对实现十年规划和“八五”计划必将产生积极的作用。对我们来说，这次会议提供了一次向各兄弟民族自治州学习、向到会的各位代表学习的极好机会，对于促进我州财政理论研究和财政工作，乃至对加速全州经济的发展也将起到重要的作用。我相信，这次会议，在与会同志的共同努力下，一定能够达到互相学习、互相促进、共同提高的目的，一定会取得新的研究成果，必将为进一步改革和完善财政体制提供一定的理论和实

践依据，为充分发挥财政在经济发展中的宏观调控作用，促进少数民族自治州经济的发展和各民族的共同繁荣作出新的贡献。

我们伊犁哈萨克自治州是一个以哈萨克族为主的多民族的自治州，是即管县(市)又管地区的具有特殊地位的自治州。全州总面积35万平方公里，共有353万多人口，有41个民族。自治州管辖伊犁、塔城、阿勒泰三个地区共20个县和4个县级市，其中奎屯市是州直属市。在自治州境内，还有新疆生产建设兵团农业第四、七、八、九、十等5个师和著名的克拉玛依油田。自治州的战略地位比较重要，西北面与苏联交界，东北面与蒙古人民共和国接壤，边境线长2000多公里。其中，中苏边界线1300公里，中蒙边界线700公里。在中苏边界上，曾设有霍尔果斯、巴克图、吉木乃3个陆路贸易口岸和三道河子、布尔津两个水路贸易口岸。1983年11月，恢复开放了霍尔果斯口岸。1989年7月又开放了塔克什肯中蒙边境贸易口岸。

伊犁哈萨克自治州发展工农业生产的自然资源比较丰富，开发建设的潜力很大。全州可耕地约有3000万亩，现已耕种1480万亩；有天然草场3亿多亩；全州平均年降水量150—300毫米，有些山区可达800毫米以上，无霜期140—180天；地表水年总径流量352.9亿立方米，地下水动储量79.12亿立方米，水能储量1234万千瓦；森林面积2222.5万亩；全州矿产资源也很丰富，除石油外，还有煤、铁矿石、石灰石、金、铜、铬、锰、云母、水晶、铀、钨等多种矿产，另外还有各种野生动、植物资源。

建国四十多年来，特别是党的十一届三中全会以来，在党中央、国务院和自治区党委、人民政府的亲切关怀下，在全国各地、各有关方面的大力支持帮助下，全州的经济建设和各项事业都有了很大的发展，经济实力不断增强，社会面貌发生了很大变化。1990年全州地方工农业总产值达到25.7亿元，比1949年增长

12.5倍，比十一届三中全会前的1978年增长2.58倍。其中，农业总产值达到14.86亿元，比1949年增长7.4倍，比1978年增长1.9倍；工业总产值达到10.85亿元，比1949年增长72.7倍，比1978年增长3.9倍。全州农牧业和工业产品产量大幅度增长。1990年与1949年相比，粮食总产增长6.93倍，达到137.73万吨；油料总产增长18.6倍，达到14.69万吨；肉类总产增长13.04倍，达到9.83万吨。特别是从1978年以来，全州已连续实现了农牧业十三年丰收，农牧业的基础地位大大加强。工业生产在过去只有小作坊式的生产少量皮革、煤炭和酿酒的基础上，无论是能源、原材料工业，还是加工工业都有了长足的发展。目前，全州可以生产500多种品种1500多个花色的工业产品。近十年来已有74种产品在全国和自治区质量评比中榜上有名。伊犁毛纺织厂和伊犁糖厂的主要技术经济指标已经达到全国和自治区同类企业的先进水平。在生产发展的同时，全州经济发展后劲也不断增强，近十年来，全州新增固定资产30.42亿元，建成投产了各种项目2616个，投入更新改造资金4.62亿元，完成技术改造项目528个。与此同时，全州商业流通、对外贸易和横向经济联合也有很大的发展，并且给国家和自治区上调了粮食、油料、肉食、棉花、羊毛以及食糖、原盐、呢绒、白酒等一批工农业产品。在经济发展的同时，全州财政收入逐年增加，人民生活有了很大改善。1990年，全州地方财政收入达到3.87亿元，比解放初期的1700万元增长21.8倍，比1978年的9164万元增长3.2倍。而且我们州上的奎屯市已进入全国财政收入超亿元的县级市的行列。各族人民的收入有较多增加，1990年全州农牧民人均收入达到649元，职工平均工资收入达到2009元，分别比1980年增长3倍和1.72倍以上，特别是通过扶贫工作和牧民定居工作，全州一些贫困县、贫困乡和贫困户的生活有了很大改善。全州的科技、教育、文化、卫生、

体育等各项事业也有很大的发展。

我州经济建设和其他各项事业虽然取得了很大成绩，但是由于地处边远，交通不便，信息不灵，人才也比较缺乏等种种原因，我们的工作和取得的成绩离中央和自治区的要求还有一定的差距，和内地相比，特别是同沿海地区以及经济、文化比较发达的兄弟少数民族自治州相比，也有不小的差距。特别是我们全州农牧业生产以及工业生产水平还比较低，财政和资金比较困难。尤其是县级财政更为困难一些。为了进一步加快全州改革开放和开发建设的步伐，逐步缩小这些差距，根据党的十三届七中全会精神和江泽民总书记去年视察新疆和我们伊犁时的重要指示，以及自治区第四次党代表大会精神，州党委、州政府已经制定了全州的十年规划和“八五”计划，并且正在率领全州各族人民为实现这一奋斗目标而努力，我们全州的十年规划和“八五”计划的指导思想，概括起来就是“团结鼓劲，振兴伊犁”。主要的奋斗目标是，到“八五”计划末，全州工农业总产值达到38.38亿元，比1980年翻2.09番，平均每年增长8.34%。其中农业总产值达到18.25亿元，平均每年增长4.2%，工业总产值达到20.13亿元，平均每年增长13.16%；到本世纪末，工农业总产值达到54.8亿元，比1980年翻两番半以上，平均每年增长7.89%。其中，农业总产值22.72亿元，平均每年增长4.34%，工业总产值32.08亿元，平均每年增长11.45%。而且根据我们州的资源条件和已有的基础，要力争尽快把我们全州建设成为自治区比较重要的粮食、肉食和细羊毛、制糖、纺织、有色金属和能源等六大商品生产基地。在开发建设的步骤和工作的重点上，我们提出了积极搞好水土开发，切实解决加工工业所需的原料，大力发展牲畜育肥，扶持大中型企业和重点企业，加快发展边境贸易，大力发展乡镇企业等八个突破口。

实现我们全州的十年规划和“八五”计划，有很多有利条件。最主要的：一是党和国家对边疆地区、少数民族地区、贫困地区的扶持照顾以及对发展农牧业、能源、原材料工业的倾斜政策给我们带来了机遇；二是克拉玛依油田的开发和亚欧大陆桥的贯通给我们全州经济发展创造了新的条件；三是自治区以及全国各地区、各部门对我们以各个方面的进一步支持、帮助。我们决心在党中央、国务院和自治区党委、人民政府的亲切关怀和正确领导下，团结全州各族人民，抓住机遇，扬长避短，挖掘潜力，狠抓落实，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，坚定不移地走建设有中国特色的社会主义道路，为顺利圆满实现全州的十年规划和“八五”计划，为国家和自治区做出新的更大的贡献而努力。

预祝大会圆满成功。谢谢大家！

（伊犁哈萨克自治州副州长）

财政困难分析与对策研究

买合木提·沙的尔

一

当前，我区财政困难状况已经到了十分严峻的程度。整个“八五”期间，财政困难状况有可能朝着更加严峻的方向发展。因此，分析财政困难的原因，寻求克服困难的对策是十分必要的。

二

当前，我区的财政困难，主要是由财政体制性困难和支出结构性困难造成的。

（一）财政体制性困难

1985年，中央对我区开始实行“一定五年不变”的“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。我区在昌吉自治州和吐鲁番地区试点后，于1986年在全区推广。由于这一包干体制在基数的确定和财力的划分上有某些不甚合理之处，当年自治区即有7个县出现558万元的财政赤字，首次透露出财政困难的信息。

1987年，中央向地方采取借欠款政策，减少我区当年财力3.35亿元，财政支出由上年的35.12亿元减为33.69亿元，使我区出现财政支出的负增长，拉开了我区财政困难的序幕。这一年，我区的财政赤字县由上年的7个猛然增加到45个，赤字数额达2840万元，是上年的5.1倍。后经自治区财政给予财力补助，仍

有22个县(市)的1017万元的财政赤字,问题挂帐到下一年度。

1988年,“一定五年不变”的财政包干体制再次发生重大变化,在上年中央对我区借欠款(以后明确了,中央借欠款不予归还)政策出台后,中央又取消了对少数民族地区定额补助每年递增10%的政策,使我区可用财力的增加由地方财政增收和中央定额补助递增这双腿支撑的局面,变为仅靠地方财政增收的独立支撑的局面。以体制变化前的1986年为例,我区财政比上年增收3.18亿元。其中中央定额补助增加1.45亿元,占45.6%。这就是说,今后我区每年将近一半的新增财力,随体制的变化而荡然无存。由于体制的变化,在“七五”后三年共减少我区财力21亿元,相当于我区1986年地方财政收入10.2亿元的2倍以上。我区财政从此陷入举步维艰的境地。受中央取消定额补助递增办法的影响,自治区也取消了对州、县级财政定额补助递增办法,致使5年5个地、州本级和47个县(市)出现8183万元的财政赤字。后经自治区补助,还有2个地、州本级和29个县(市)的2279万元的财政赤字被迫挂帐。

1989年,全区地县财政赤字问题继续恶化,4个地、州本级和49个县(市)出现13735万元的财政赤字,经自治区财政补助后,还有2个地、州本级和42个县(市)的4801万元的财政赤字挂帐。

1990年,地、县级财政赤字问题如惊涛拍岸,越发不可收拾。6个地、州本级和60个县(市)发生赤字,赤字总额突破2亿元,高达21984万元。由于巨额赤字的发生,许多县(市)1991年的财政预算无法安排。经过自治区财政补助后,全区仍有5个地、州本级和60个县(市)的16021万元的财政赤字挂帐。特别需要指出的是,往年的地、县级财政赤字,可由自治区财政补助一部分而后而稍事缓解。但是,从今年开始,自治区多年积存的一点净结余已经蚕食殆尽。面对不断增长的滔滔赤字,仅存的235.8万元