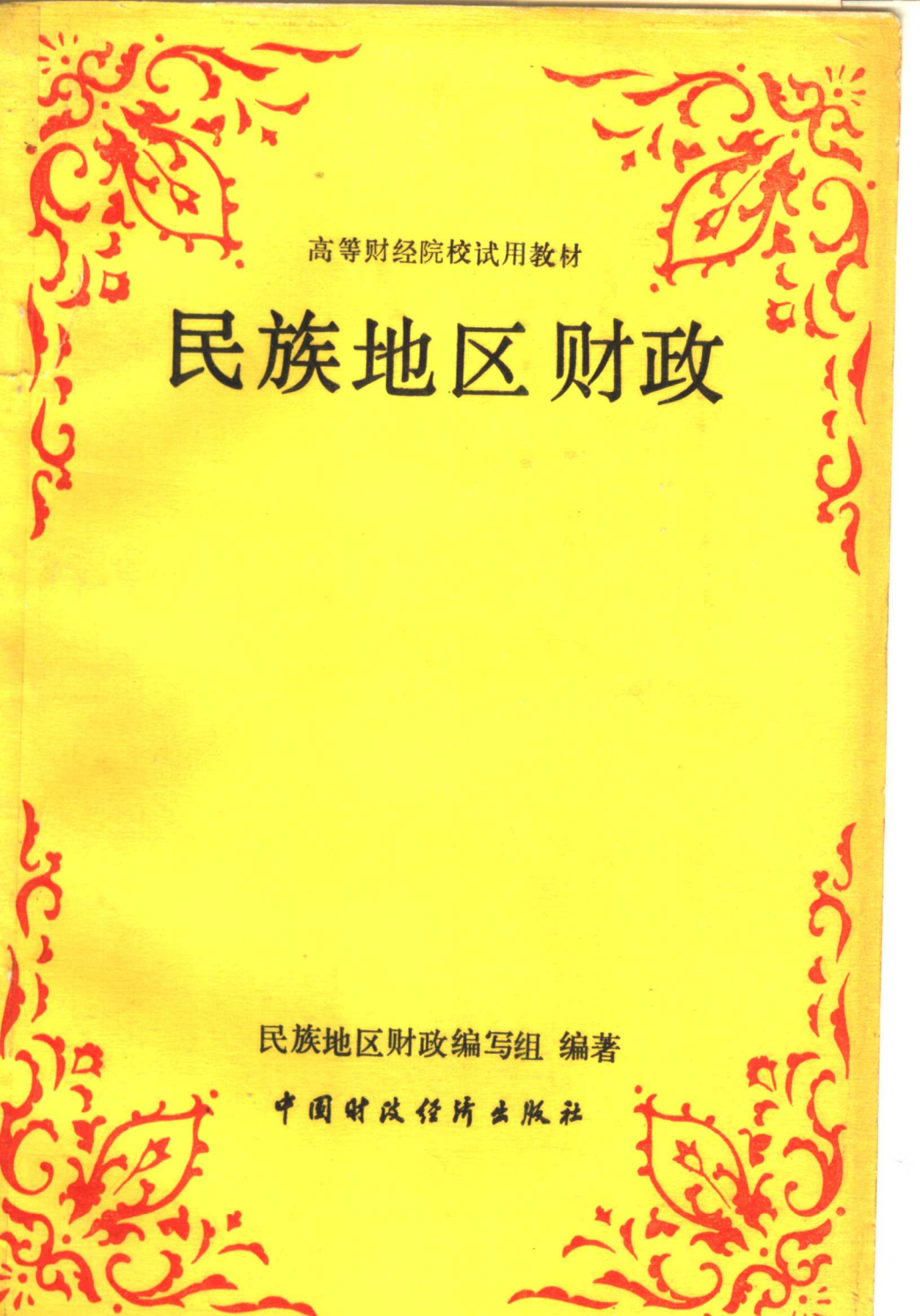




高等财经院校试用教材

民族地区财政

民族地区财政编写组 编著

中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材

民 族 地 区 财 政

民族地区财政编写组 编

中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材
民族地区财政
民族地区财政编写组 编

*

中国财政经济出版社出版
(北京东城大佛寺东街8号)
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
密云双井印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 7.125印张 168 000字
1991年4月第1版 1991年4月北京第1次印刷
印数: 1—2 000 定价: 3.25 元
ISBN 7-5005-1248-6/F·1175 (课)

推 荐 说 明

本书经我们审阅，可以作为高等财经院校教材
试用。

财政部教材编审委员会

1990.4.

编写说明

《民族地区财政》是本着培养民族地区高等财经专业人才，以适应民族地区财政经济发展的要求而编写的教材，也可作为中等财经专科学校有关专业教学的参考书。

本教材是在财政部科研所的组织下，由新疆财经学院、内蒙古财经学院、广西财经学校的教师和财政部科研所的同志共同编写的。绪言部分由新疆财经学院曹本营同志编写；第一章由新疆财经学院窦波同志编写；第二章由财政部科研所韩国良同志编写；第三章由新疆财经学院高骏逸和窦波同志编写；第四、六章由新疆财经学院承皓同志编写；第五章由内蒙古财经学院姚贵元同志编写；第七章由广西财经学校李剑萍同志编写；附录部分由内蒙古财经学院侯岩、王长福同志编写。新疆财经学院高骏逸同志负责该教材的总纂工作，财政部科研所吴才林同志自始至终组织该书编写并对全书作了最后修订。

本教材在编写讨论过程中得到国家民委、广西壮族自治区财政厅、广西财经学校、广东省财政科学研究所、新疆自治区财政科研所、深圳市财政局和财政部财政科学研究所、教育司的大力支持；中央财政金融学院教授姜维壮同志对本教材作了审定，并提出了具体修改意见，在此一并表示感谢！

由于作者理论水平和实践经验所限，本教材难免有疏漏和错误之处，欢迎批评指正。

民族地区财政编写组

1989年10月

绪 言

民族问题，在社会发展的几个历史阶段上，曾经是社会革命的一个重要组成部分。

马克思主义认为，民族是一个历史范畴，从它的产生、发展到消亡，是一个漫长的历史过程。任何一个民族，都是在一定的生产方式中生存和发展的，都受到社会历史发展规律的制约。

我国是一个幅员辽阔、历史悠久、统一的多民族的社会主义国家，居住着56个民族，其中人口最多的是汉族，占全国人口的93.3%，而其他民族约占全国总人口的6.7%。各少数民族人口比例虽小，但分布地区却很广，主要分布在西南和西北两大地区，约占全国总面积的62.5%。就全国而言，基本上处于“大杂居、小聚居”互相交错的居住状态。而这些聚居地区的地理条件又是复杂多样的。从气候看，跨越了寒温带、温带、暖温带、亚热带和热带五个气候区；从地形上看，有高原、盆地、沙漠和山地。这些地区森林茂密，江河纵横，资源丰富，但地处边疆，国境线长，交通不便。

我国少数民族在历史上同汉族一起，共同创造了光辉灿烂的中国文化，每一个少数民族都对祖国的发展作出过巨大的贡献。从各少数民族经济、文化、社会发展方面来说，各少数民族的发展又是极不平衡的。解放初期有些少数民族地区还处于奴隶社会，甚至有些少数民族还保留着残余的原始公社制度，生产力极为低下。

解放后，中国共产党按照马克思主义的普遍原理，结合中国的实际情况，根据各少数民族的特点和需要，采取民族区域自治的方针和政策，帮助各民族地区加速经济、文化的发展，努力促进各民族的共同繁荣。这也得到了全国人民的拥护和支持。为了支持民族区域自治制度的发展，就必须建立与它相适应，并为它服务的民族自治地方财政。在我国社会主义初级阶段建立一个具有中国特色的民族地区财政，是贯彻党的民族政策，实现民族区域自治的一项重要任务。它不仅是发展民族地区经济的一个重要手段，而且它本身就是民族权利平等的体现。

由于少数民族大多是从前资本主义社会过渡到社会主义社会，这一历史原因造成了民族地区生产力发展水平低，经济发展缓慢，反映在国民收入分配上就是剩余产品少，有些地方连温饱问题还没有解决。在这样的经济基础上进行分配就不能完全套用全国的财政政策和制度，必须有一套与经济发展水平相适应的财政政策。这客观上就要求财政理论工作者必须深入、广泛地研究民族地区财政分配的特殊性，探索它的客观规律，建立符合我国民族地区政治、经济实际情况的财政理论，为发展民族地区经济服务。

一、民族地区财政的研究对象

毛泽东同志曾经指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一科学的对象。”^①

民族地区财政，自内蒙古自治区成立那天起就已经建立，迄今已有40多年的历史。民族地区财政，已初步形成了自身特有的

^① 《毛泽东选集》第284页。

内容和形式。当然，它又是伴随着民族地区的经济发展而发展的。民族地区财政同马克思主义民族学、社会主义财政学有着紧密的联系，是社会主义财政学的一个分支。要弄清民族地区财政的特殊矛盾和规律，首先要弄清民族学、社会主义财政学，把一般地方财政和民族地区财政的研究对象和它们之间的相互关系搞清楚了，民族地区财政的研究对象也就清楚了。

民族地区财政与民族学不同，民族学主要是研究民族的产生、发展和消亡的规律，研究民族的一般社会特点和民族关系，以及马克思、列宁主义对各个历史时期解决民族问题的理论，研究民族地区经济、社会发展的状况。而民族地区财政，则要结合少数民族地区的实际和财政收支的特有的矛盾，研究民族地区的财政分配关系，但要阐明民族地区财政的分配关系，又必须结合马克思列宁主义的民族学和社会主义财政学来研究，因为民族还有它自身的发生和发展特点，制约着财政分配。

民族地区财政与一般地方财政不同，就共性而言，民族地区财政和其他省、市财政一样，都必须执行国家财政的政策、方针，都必须维护国家的整体利益，同时都是通过划分收支范围来确定国家与地方之间的财政分配关系，都是通过其收支活动来发挥财政的调节、监督作用。就个性而言，由于历史的原因，民族地区的生产力水平较低，造成各民族之间的事实上的不平等。经济决定财政，民族地区财政必然会有不同于一般地方财政的特点。国家为了使这些地区尽早消除各民族之间事实上的不平等，《宪法》第一百一十七条规定：“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。”民族地区财政根据这个规定必须认真研究制定相应的财政政策和措施。因此，财政自治权是民族地区财政区别于其他地方财政的一个主要特点。所以民族地区财政，不是一般地研究地方财政，而是要结合马克思列宁主义民族学的理论和民

族地区的特点来研究，马克思、列宁主义民族学的理论必须要在民族地区财政中得到体现，否则就变成一般地方财政学了。

社会主义财政学与民族地区财政的研究对象，从总体来说，它们都是研究财政分配过程及其反映的分配关系，其现实意义在于通过财政分配的形式对财政分配中的各种矛盾关系开展广泛的研究，从而提高对财政分配规律的认识，并作为制定财政政策和制度的依据。具体到民族地区财政，它是社会主义财政的一个组成部分，在分配关系上，民族地区财政也体现社会主义国家与地方的财政分配关系，即整体和局部的关系。但由于民族自治地方经济发展极不平衡，生产力水平较低，且带有各自的民族特点、地区特点和经济特点以及各自的特殊需要，民族地区财政长期需要国家财政补贴。因此民族地区行使民族区域自治财政，它反映了各民族间人民团结友爱，相互支持，共同繁荣的新型社会主义财政关系，它将充分调动少数民族生产者建设社会主义的积极性，促进生产的发展和人民生活水平的提高。这既表明民族地区在财政分配关系上具有的特殊性，也表明民族地区在财政分配关系上所具有的双重性。综上所述，民族地区财政的研究对象可概括为：在中央统一领导下，参与社会产品分配与再分配而形成的区别于一般地方财政的收支特有矛盾及其分配关系。

二、研究民族地区财政的必要性

民族地区财政是在财政范畴的一般涵义中，又有民族区域自治的新内容。因此研究民族地区财政存在的客观必然性，以及民族自治机关财政自治权等问题，对于指导社会主义财政工作具有重要意义。

（一）民族地区财政，是民族区域自治机构存在和发展的经济基础

民族区域自治，是党和政府为把我们这个统一的多民族国家，建设成为文明、民主的社会主义现代化强国而实行的一项基本国策。1984年颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》，是建国以来，特别是党的十一届三中全会以来民族区域自治经验的结晶。它以法律的形式规定了国家和自治地方、汉族同少数民族以及少数民族相互之间的关系。《中华人民共和国民族区域自治法》规定，民族自治地方的行政区域划分为自治区、自治州、自治县三级。这三级的自治机关是各自的人民代表大会和人民政府。客观上要求有一级政权就有相应的一级财政，以保证自治机关的职能和自治权力的实现。因为民族地区财政必须在分配财政资金的过程中，充分体现民族区域自治的政策，为民族自治地方行使自治权，因地制宜地发展经济、文化、科学事业提供财力保证，通过财政收支活动来反映民族区域自治这个政治实体的要求，以达到在政治上各民族平等，在经济上共同繁荣的目的。因此，民族地区财政是区域自治在经济上的具体体现，也是区域自治政策的产物。

（二）建立民族地区财政是民族地区经济发展的需要

在我们这样一个幅员辽阔的国家，区域间发展不平衡，将会长期存在。一般来说，在一国的发展中，有条件的地区首先发展起来带动后进地区的发展，就能促进整个国民经济的协调发展，如果经济发展不平衡情况严重，会成为经济发展中一种消极因素，这种消极因素将会扩大地区间差异，造成后进地区长期处于落后，从而又会影晌局部发达地区和整个国民经济的发展。

我国少数民族在解放前都处于三座大山的压迫下，过着牛马不如的生活。解放后，在党的民族政策的光辉指引下，走上了社会主义道路，发展了经济，人民生活、文化教育都得到逐步改善。1987年与1952年相比较，全国民族自治区的工农业总产值增

长52倍；社会商品零售总额增长28倍；公路通车里程增长11倍；铁路通车里程增长4倍；科技、卫生人员增长25倍；在校中学生增长34倍；大学生增长40倍。然而，任何事物的发展总要有个过程，民族地区社会经济由于历史的原因，不可能在短时间里从落后变为发达。从目前情况看，民族地区同我国其他地区比较，经济发展还是比较落后的，据1987年5个自治区的统计，工农业总产值按人均计算，只是全国人均水平的53.93%；民族地区的财政收支除个别地区外，都是入不敷出，赤字大，收支结构不合理，财政收入按人均计算，只相当于全国的38.9%。这集中反映了民族地区的经济落后性。要加速民族地区经济的发展，逐步缩小同全国的差距，就必须使民族地区的工农业生产增长速度加快。但要实现这个目标，需要大量的资金，目前国家不可能对民族地区在财力上帮助太多，因此，发展民族地区的经济，主要应以自力更生为主。另外，我们都知道民族地区还是一个资源丰富、尚待开发的战略地区，资源丰富，虽是民族地区发展经济的有利条件，但要使自然界赋予的优势转化为现实的经济优势，同样也需要大笔资金。这些资金除国家能给予一定的补助外，其余部分资金的筹集任务必将落在民族地区财政的肩上。因此，民族地区财政的一收一支是否合理以及国家对民族地区的补助如何使用等，都将极大地影响民族地区经济结构的变化，并制约着民族地区经济、文化事业的发展速度、方向和规模。

（三）民族地区财政是协调民族地区生产，调节利益，加强宏观控制，实现各民族经济共同繁荣的重要工具

民族地区财政不仅有筹集和供应资金的职能，而且还具有协调民族地区经济运转，实现宏观控制和调节的职能。我国少数民族地区经济落后，交通闭塞，商品经济很不发达，经济单一，产品结构不合理，以种植业为主的农业经济占的比重较大，工业生产

投入多、产出少，经济效益差，加之现有企业多处于原材料输出和初级产品加工的水平上，民族地区商品率低，财政积累少。民族地区发展经济必须在坚持计划调节的同时，充分发挥市场调节作用，这就要求充分利用财政杠杆作用，即通过税收、补贴、贷款、债券等各种手段，有计划地调节地方、部门、企业等的收入；调节积累与消费及其内部的比例关系；调节各经济成分对国民收入的分配额；调节投资分配的结构。通过一系列的调节，使财政分配关系适应社会生产力的发展，从而调动各方面的积极性，积极挖掘内部潜力，促进民族地区的经济协调和发展。除对财政收支活动进行协调外，还应发挥财政具有综合性部门的作用，利用价格、工资、信贷等杠杆，有计划对社会再生产诸环节共同发挥调节作用。同时也要求民族地区财政部门不断提高管理水平，促使各地区、各部门、各企业改善经营管理，加强经济核算，讲求经济效益，从而扩大财源，增加积累，更有力地促进民族地区经济的发展，实现各民族在经济上共同繁荣的目的。

三、研究民族地区财政的指导思想

（一）马克思列宁主义的民族理论和民族政策是研究民族地区财政的根本指导思想

马克思和恩格斯运用辩证唯物主义原理，在研究人类社会发
展规律的基础上，科学地揭示了民族问题的发展规律。在《德意志意识形态》、《共产党宣言》、《家庭、私有制和国家的起源》等著作中都深刻分析了民族压迫的阶级实质，并科学地论证了消灭民族压迫，实现民族平等、团结的根本出路，强调无产阶级政权应该“坚持民主集中制、坚持统一而不可分割的共和国”，并号召“全世界无产者联合起来”。马克思和恩格斯关于民族问题的科学论述，是研究民族问题发展规律的科学，是科学社会主义的组成

部分，是无产阶级政党制定民族政策的理论基础，更是我们研究民族地区财政的根本指导思想。列宁在领导俄国革命的长期斗争中，把马克思主义民族理论同俄国革命的具体实践相结合，创立了民族殖民地问题的完整的理论体系，并成功地解决了俄国的民族问题。

毛泽东同志在《中国革命和中国共产党》、《新民主主义论》、《论十大关系》、《关于正确处理人民内部矛盾问题》等许多著作中，有许多关于财政问题的深刻论述，如“发展经济、保障供给”，增产节约等财政思想，丰富和发展了马克思列宁主义的财政理论，为研究民族地区财政理论指明了方向。

民族地区财政是国家财政的重要组成部分，由于它具有民族性、自治性、开发性的特点，政策性强，涉及面广，所以民族地区财政必须以辩证唯物主义和历史唯物主义的观点和方法，从错综复杂的财政现象中，分析研究民族地区财政分配的规律，指导财政工作的实践。

（二）党的十三大提出的社会主义初级阶段理论，是制定民族地区财政方针政策的理论依据

社会主义初级阶段理论是我们党30多年来革命实践的结晶，是全党智慧的结晶，是制定各项方针、政策的理论依据。社会主义初级阶段理论，联系少数民族地区的实际，更具有现实指导意义。因为从民族特点看，56个少数民族的发展程度很不平衡，有些在解放初期还处在农奴制、奴隶制，甚至原始社会末期。经过社会改革，生产资料的占有形式根本改变了，其他方面的情况也有很大改变，但许多少数民族地区生产力水平仍然很低，社会分工和商品经济极不发达，基本上处于自然经济和半自然经济状态，生产力水平远远落后于国内的发达地区。这些特点决定了民族地区更要经过一个很长的初级阶段，才能赶上发达地区的发展

水平。

为了使党的大政方针在少数民族地区具体化，财政理论工作者必须从社会主义初级阶段的实际出发，以十三大文件提出的六个“必须”，作为我们研究民族地区财政的指导方针。这就是：第一，必须集中力量进行现代化建设，社会主义社会的根本任务是发展生产力；第二，必须坚持全面开放，社会主义是在改革中前进的社会；第三，必须坚持对外开放；第四，必须以公有制为主体，大力发展有计划的商品经济；第五，必须以坚持四项基本原则和安定团结为前提，努力建设民主政治；第六，必须以马克思列宁主义为指导，努力建设精神文明。

我们要坚决贯彻十三大文件精神，坚持四项基本原则，坚持改革、开放，以经济建设为中心，全面发展少数民族地区经济和文化，不断巩固社会主义新的民族关系，为实现各民族的共同繁荣而努力奋斗。

（三）《中华人民共和国民族区域自治法》，是正确处理民族问题和财政分配关系的基本法律

《中华人民共和国民族区域自治法》，是我们党和国家长期实行民族区域自治经验的结晶，是正确处理国家和自治地方，汉族同少数民族以及少数民族之间的关系，解决我国民族问题的基本法律。认真贯彻《中华人民共和国民族区域自治法》，对巩固祖国统一，增强民族团结，发展少数民族的经济文化事业，建设具有中国特色的社会主义，有着十分重要的意义。

民族区域自治地方要根据民族区域自治法的有关规定：凡是依照国家财政体制，属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治机关自主地安排使用；对各项支出标准、定员、定额，可以根据国家规定的原则，结合本地方的实际情况，制定补充规定；根据税法规定，对属于地方收入的某些需要，从税收上加以

照顾和鼓励的，可以实行减税、免税，但是，对于减税和免税的事情，一定要具体核实，三思而行；在国家计划指导下，可以根据本地方的财力、物力和其他具体条件，自主地安排地方基建项目。自治法的这些原则与一般财政的规定将直接关系到自治地方财力的安排、财政体制的制定和财政综合平衡的实现。国务院在批转民委“关于民族工作几个重要问题的报告”中指出：“切实贯彻《中华人民共和国民族区域自治法》是法制建设的一项重要任务，各民族自治地方应当根据各自的实际情况，制定自治条例或单行条例。中央和国务院各部门以及设在民族自治地方的所有部门和企事业单位都要切实执行自治法和党的民族政策，充分尊重自治地方的自治权，照顾自治地方的经济利益，让利放权，支持和带动民族自治地方的发展，密切联系和热情帮助少数民族地区建设社会主义的物质文明和精神文明。”为此，民族区域自治法是研究民族地区财政政策的依据。民族地区财政在组织收入、安排支出以及制定具体政策时，都应服从而不应违背它，以保证自治法的贯彻和实施，维护国家和民族的利益。

（四）马克思主义的政治经济学和社会主义财政理论是研究民族地区财政理论的基础

民族地区财政是社会主义财政学的一门分支学科，是社会主义财政学的一个重要内容。社会主义财政学是在马克思主义政治经济学所阐明的一般规律的基础上来研究国家财政特有规律的科学。因此研究民族地区财政理论还必须进一步深入地学习马克思主义的政治经济学的理论和社会主义财政理论，才能深入分析民族地区财政的实际问题。也只有用正确的理论去指导实践，才能发挥民族地区财政应有的作用。

目 录

第一章 民族地区财政的特点、地位和作用	(1)
第一节 民族地区财政的特点.....	(1)
第二节 民族地区财政的地位和作用.....	(13)
第二章 民族地区经济与财政	(23)
第一节 民族地区经济发展概述.....	(23)
第二节 发展民族地区经济, 增强财政实力.....	(31)
第三节 发挥财政职能作用, 加速民族地区经济 发展.....	(39)
第三章 民族地区财政收入	(49)
第一节 民族地区财政收入的原则.....	(49)
第二节 民族地区财政收入的经济内容和形式.....	(57)
第三节 民族地区预算外收入.....	(65)
第四章 民族地区财政支出	(70)
第一节 民族地区财政支出的意义、原则和分类.....	(70)
第二节 经济建设支出.....	(77)
第三节 科教文卫、行政及其他支出.....	(90)
第四节 民族地区预算外支出.....	(96)
第五节 民族地区财政支出效果评价.....	(100)
第五章 民族地区财政收支结构分析	(105)
第一节 民族地区财政收支的构成.....	(105)
第二节 民族地区财政收支结构的特征.....	(114)

第三节	实现民族地区财政收支结构合理化的途径···	(127)
第六章	民族地区财力的供求平衡·····	(136)
第一节	民族地区财力供求矛盾的特点及其平衡 的必要性·····	(136)
第二节	财力供求平衡的实现·····	(142)
第三节	资金与物资的平衡·····	(153)
第七章	民族地区财政管理体制·····	(160)
第一节	制定民族地区财政管理体制的原则·····	(160)
第二节	民族地区财政管理体制的历史演变·····	(168)
第三节	现行财政管理体制及其改革·····	(177)
附 录	民族地区财政发展战略·····	(187)