

贫困 地区跨世纪 财源建设研究

杨增武 著

25.2

中国财政经济出版社

贫困地区 跨世纪财源建设研究

——忻州地区 90 年代财力运行分析
和壮大财力的战略思考

杨增武 著

中国财政经济出版社

贫困地区跨世纪财源建设研究：忻州地区 90 年代财力运行分析和壮大财力的战略思考/杨增武著．--北京：中国财政经济出版社，2000.2

ISBN 7-5005-4524-X

I. 贫… II. 杨… III. 地方财政-财政管理-研究-山西-忻州地区-1990~1999 IV. F812.725.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 02967 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

联系电话：010-84035104, 64033095

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.375 印张 195 000 字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—3 500 定价：28.00 元

ISBN 7-5005-4524-x/F·4076

(图书出现印装问题,本社负责调换)

序

刘振东

财源建设是一个大课题，它以生财、聚财、用财为主线，探索如何发展经济，壮大财力，从而实现财政经济良性循环。因此，财源建设对强国、强省、强市、强县和富民都有着极其重要的意义，始终是政府进行宏观调控的一项重要内容和重大任务。

在市场经济条件下，财源建设需要有新的思路和新突破。目前我国买方市场的格局已经形成，一个地区的经济要继续保持快速发展，就必须适应市场需求，走特色经济、优势经济的发展道路，努力提高整个地方的综合竞争力，这也是财源建设的根本立足点。政府调控经济和强化财源建设的方式也需要进行转变。要从微观的过多过细的直接管理中解脱出来，适应市场经济发展的要求，尽快理顺体制和机制，为经济和财源的发展创造良好的环境。要强化宏观政策调控，坚持有所为、有所不为的原则，突出重点。要重视制订经济、社会发展的中长期规划，提出发展战略目标，引导、支持产品、产业结构调整，以提高经济运行的质量，夯实税基。要

加强市场体系培育，维护公平竞争，充分调动社会各个方面发展经济的积极性，以形成多元化的财源并使之不断壮大。要在发展经济、开拓财源的基础上，积极组织财政收入，确保稳定增长；同时要深化财政改革，调整支出结构，有保有压，更好地发挥财政职能作用。

忻州地区是山西省的一个贫困地区，财力不足的问题也就相对比较突出。财力不足，既是经济发展不足、运行质量不高的集中表现，反过来又制约经济、社会的更快更好的发展。因此，从理论、实践、政策的结合上，研究探讨贫困地区财源建设的思路和对策，是一项十分有意义的工作。杨增武同志和他的同事们在这方面作了可贵的探索，他们在深入调查研究、广泛征求专家、学者意见的基础上，形成了《贫困地区跨世纪财源建设研究》这项报告，揭示了忻州地区财力规模、财力结构的现状和存在的矛盾与问题，并结合国家宏观政策取向和当地实际，提出了当前和未来中长期财源建设的目标、思路和建议，这对于促进贫困地区财政经济发展无疑是十分有益的。我衷心地祝愿忻州地区及全省各地的干部群众，振奋精神，开拓进取，在财源建设中不断总结新经验，提出新思路，迈出新步伐，取得新的、更大的成绩。

2000年1月

目 录

引 言.....	(1)
----------	-------

第一章 90 年代是忻州地区财力快速增长和财力规模

不断扩大时期.....	(3)
(一) 1990—1998 年全区财力概况	(4)
(二) 全区社会财力运用概况	(14)
(三) 财力与经济增长的相关分析	(17)
(四) 财力与全省及其他地区的比较	(19)

第二章 90 年代忻州地区财力结构及财力运行发生了

显著变化.....	(22)
(一) 地方财政财力不断扩大	(23)
(二) 预算外财力低速不稳定增长	(25)
(三) 信贷资金实力较为雄厚	(26)
(四) 集体经济财力有所增加	(28)
(五) 居民和个人财力显著增多	(30)
(六) 个体私营经济财力日趋壮大	(32)
(七) 专项建设资金逐年增加	(34)
(八) 国有企业财力趋向萎缩	(36)
(九) 外部援助财力相对不足	(39)

- (十) 社会保险基金正成为一项新兴财力 (40)

第三章 90年代投资增加推动了全区经济增长和财力

- 壮大 (41)
- (一) 社会总投资情况分析 (41)
- (二) 国有、集体经济固定资产投资分析 (44)

第四章 财力问题已成为忻州地区经济社会生活中各

- 种矛盾的焦点 (52)
- (一) 从财力来源看,全区财源基础薄弱且不稳定,
传统产业和行业财源呈现持续衰退的趋势 (52)
- (二) 从财力需求看,财力严重不足,与经济建设
的需求有很大差距 (60)
- (三) 从财力结构看,财力构成长期失衡,给财力
运行造成了许多问题,影响了财力使用效益 ... (61)
- (四) 从财力运用看,全区财力投入产出比偏低,
资金使用效益长期在低水平上徘徊 (64)
- (五) 从财力流动看,财力流失十分严重,并一直
难以有效制止,加剧了全区资金紧缺的矛盾 ... (65)
- (六) 从财力融通看,聚财渠道窄,筹资融资能力
低,社会资金和外援财力聚集额度小 (67)
- (七) 从财力分配看,上划上收长期偏重,体制问
题有待进一步加以理顺 (69)
- (八) 从财力管理看,资金有限,使用分散,整合
度低,政府对财力进行宏观调控的能力趋于
弱化 (70)

第五章 深入研究区情，理清财源建设的新思路…………… (74)

- (一) 用大资源观看资源 …………… (74)
- (二) 用辩证观点看优势 …………… (76)
- (三) 用比较方法看差距 …………… (78)
- (四) 用系统思想看自身 …………… (80)

第六章 立足自身发展，采取壮大财力的新措施…………… (83)

- (一) 转变理财观念，深入研究社会主义市场经济条件下生财、聚财、用财之道，确立符合市场经济规律的新型理财思想 …………… (83)
- (二) 以扩大财力为基点，制定和完善经济社会发展战略，全面提高经济管理水平 …………… (85)
- (三) 充分发挥政府管理职能，强化社会总财力的宏观调控，提高财力使用效益 …………… (87)
- (四) 调整经济结构，培植新的财源，推动经济发展和财力持续增长 …………… (91)
- (五) 继续深化改革，盘活存量资产，推进国有企业尽快走出困境 …………… (96)
- (六) 采取有效措施，拓宽财源渠道，广泛吸纳各方面资金 …………… (97)
- (七) 创新扶贫工作，壮大县域经济，扭转县级财政困难的局面 …………… (100)
- (八) 大力发展小城镇，推进城乡一体化进程，形成经济增长和财源建设新的“集聚点” …………… (103)
- (九) 大力发展科技教育事业，奠定财力可持续发展的强大基础，增强财力发展后劲 …………… (105)
- (十) 培养三支队伍，广泛发动群众，打好财源建

设的硬仗	(107)
------------	-------

第七章 争取外部扶持, 实现脱贫脱困的新目标..... (110)

(一) 争取成为脱贫脱困试验区	(112)
(二) 争取对口扶贫政策的扩张	(112)
(三) 争取生态环境的改善	(113)
(四) 争取教育、科技、人才的支持	(114)
(五) 争取产业发展的扶持	(115)
(六) 争取农田基本建设和基础设施建设的投入	(116)
(七) 争取财政政策的倾斜	(117)
(八) 争取一些其他区别政策	(117)

附 录:

关于忻州地区财政问题的研究与思考.....	(120)
1990—1998 年忻州地区财政收入情况分析	(149)
1990—1998 年忻州地区财政支出情况分析	(158)
1990—1998 年忻州地区预算外资金收支状况分析	(168)
1990—1998 年信贷资金投向、投量及效益分析	(183)
1990—1998 年忻州地区税收情况分析	(195)
国有工业经济财力问题研究.....	(216)
90 年代全区个体私营经济财力分析	(223)
1990—1998 年忻州地区固定资产投资分析	(231)

后 记.....	(257)
----------	-------

引 言

国有百政，财为之母。经济建设需要相应的财力来支持，改革和发展需要一定的财力做保证，社会的稳定和正常运行也需要相当的财力来维系。在市场经济蓬勃发展的今天，财力问题日显重要。在整个经济社会发展的人力、物力、财力（亦称劳动力、物质资源和资金）三大要素中，财力居于调节者甚至是支配者的重要位置，财力的投入启动劳动力和物质资源的投入，财力的投向引导和牵拉着劳动力和物质资源的流向，财力的投入结构甚至决定着经济结构和产业结构的形成和变动，影响着经济社会的可持续发展。经济的增长、事业的发展以及社会的稳定和进步，无一不与财力的供给程度、满足水平以及财力的具体配置情况密切相关。概言之，财力问题关系到经济发展和社会稳定运行的大局。

忻州地区是全国 18 个集中连片贫困地区之一，全区 14 个县市就有 10 个是贫困县；全区总面积 2.55 万平方公里，位居山西省第一；全区人口 291 万人，其中农业人口 238 万，占人口总数的 81.7%；全区 89.5% 的地域为丘陵山区，贫困问题相当突出。忻州地区是山西省委、省政府确定的“扶贫攻坚特区”，也是一个典型的财政穷区和财力匮乏地区。财力严重不足，财政十分困难，已严重影响到经济发展和改革，影响到政府工作正常运转和职能的发挥，影响到社会稳定，成为全区经济、政治及社会各方

面矛盾的焦点。显然，对忻州这样的贫困地区来讲，财政问题已不仅是个经济问题，而且是个严肃的政治问题。那么，要解决财政困难的问题，就不能就财政论财政，而应从根本上、源头上加以解决。

基于此，本书提出了贫困地区财源建设这个十分迫切而又重大的课题。这是一个需要我们着力破解的、切中经济社会发展中诸多问题关键和要害的难题。本书下面将对忻州地区 1990—1998 年的财力运行状况进行描述和分析，在此基础上，把财力问题放在全区经济社会发展的大背景下，进行系统分析，并提出忻州地区财源建设的一些战略思考。希望能够起到抛砖引玉的作用。

第一章 90年代是忻州地区财力快速增长和财力规模不断扩大时期

财力，作为与人力、物力相对而言的一个概念，它是指一个区域一定时期内拥有的可以用于经济社会发展的货币资金的总和。社会总财力，是指行政区划所辖区域一定时期内拥有的可用于经济社会发展的货币资金的总和；自有财力是指一个行政管理区域一定时期内生产的产品通过分配和再分配形成的货币资金的总和；财政财力是指该级财政部门在一定时期内掌握、管理和支配的货币资金总和。

为便于分析研究，根据忻州地区财力运行情况，我们对各项财力的项目构成进行了解，具体是：（1）社会总财力 11 个项目，包括财政预算财力、财政预算外财力、实际净增信贷资金、集体经济当年财力、居民和个人当年财力、专项建设资金、社会保险基金、国家财政补贴、国家直接投资、国家专项投资基金、利用外资总额等；（2）自有财力 7 个项目，包括地方财政收入、地方财政预算外收入、实际净增信贷资金、集体经济当年财力、居民和个人当年财力、专项建设资金、社会保险基金等；（3）财政财力 3 个项目，包括地方财政收入、预算外收入、专项建设资金等。同时，我们还根据需要对有关项目指标进行了再分解和细化，并设置在不同的栏目中。如财政收入指标，就分解划分为财政预算收入、地方财政收入等项。

(一) 1990—1998 年全区财力概况

90 年代, 伴随着社会主义市场经济体制的逐步建立和改革开放的不断深入, 全区经济进入了一个加速发展的阶段, 全区财力相应也进入一个高速增长时期, 财力规模随之不断扩大 (见表 1)。

1. 全区社会总财力规模。1990—1998 年全区社会总财力由 200679 万元增加到 1137413 万元, 增长 4.67 倍, 年平均增长

表 1

忻州地区经济社会发展

项 目 年 份	财 政 预算财力		财政预算 外 财 力		信 贷 资金总额		集体经济 财力总额		居 民 和 个 人 财力总额	
	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %
甲	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1990	25992		21976		51156		11386		43254	
1991	27512	5.85	23767	8.15	55169	7.84	16199	42.27	52735	21.92
1992	30547	11.03	22343	-5.99	66149	19.90	26436	63.20	70346	33.40
1993	40183	31.54	12206	-45.37	79875	20.75	16917	-36.01	79490	13.00
1994	49798	23.03	15018	23.04	98159	22.89	104736	519.12	130632	64.34
1995	58819	18.12	22345	48.79	108048	10.07	34756	-66.82	158795	21.56
“八五” 累计	206859		95679		407400		199044		491998	
1996	71875	22.20	43398	94.22	124040	14.80	24201	-30.37	164230	3.42
1997	74378	3.48	44153	1.74	142497	14.88	26763	10.59	142705	-13.11
1998	81997	10.24	29203	-33.86	126621	-11.14	26995	0.87	162374	13.78
1996—1998 累计	228250		116754		393158		77959		469309	
1990—1998 累计	461101		234409		851714		288389		1004561	

24.2%，9年间社会总财力累计实现4750167万元。分年份看，1991—1993年分别增长22.44%、16.6%和16.09%；1994年增长73.33%，是9年间增幅最高的一年；以1994年为拐点，以后每年增幅趋缓，但仍保持平均20%以上的增幅，其中1998年增幅达42.64%。

分项目看，1990—1998年财政预算财力由25992万元增加到81997万元，增长2.15倍，年均增长15.44%，累计实现461101万

总财力分析表

(单位：万元、%)

专 项 建设资金		社 会 保险基金		国家财政 专项补贴		国 家 直接投资		国家专项 投资基金		利用外资 总 额		总 计	
绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
20603		2449		6309		7604		9950				30679	
31581	53.28	3053	24.66	7785	23.40	12655	66.43	12761	28.25	2490		245707	22.44
40278	27.54	3227	5.70	7768	-0.22	7012	-44.59	11980	-6.12	415	-83.33	286501	16.60
69296	72.04	3605	11.71	8506	9.50	7915	12.88	10830	-9.60	3776.5	810.90	332599.5	16.09
130447	88.25	5652	56.78	18387	116.17	6253	-21.00	13972	29.01	3444.5	-8.79	576498.5	73.33
117173	-10.18	7252	28.31	24255	31.91	140	-97.76	12809	-8.32	4233	22.89	548625	-4.83
388775		22789		66701		33975		62352		14359		1989931	
142760	21.84	10214	40.84	25143	3.66	576	311.43	14885	16.21	3403	-19.61	624725	13.87
304413	113.23	12421	21.61	24651	-1.96	3070.4	433.06	22285	49.71	83	-97.56	797419.4	27.64
632100	107.65	13294	7.03	22857	-7.28	18707	509.27	21945	-1.53	1319.7	1490.00	1137413	42.64
1979273		39929		72651		22353.4		59115		4806.7		2559557	
1488651		61167		145661		63932.4		131417		19164.7		4750167	

元；财政预算外财力由 21976 万元增加到 29203 万元，增长 32.89%，年均增长 3.62%，累计实现 234409 万元；信贷资金净增额由 51156 万元增加到 126621 万元，增长 1.48 倍，年均增长 11.99%，累计实现 851714 万元；集体经济财力由 11386 万元增加到 26995 万元，增长 1.37 倍，年均增长 11.39%，累计实现 288398 万元；居民和个人财力由 43254 万元，增加到 162374 万元，增长 2.75 倍，年均增长 17.98%，累计实现 1004561 万元；专项建设资金由 20603 万元增加到 632100 万元，增长 29.68 倍，年均增长 53.4%，累计实现 1488651 万元；社会保障基金由 2449 万元增加到 13294 万元，增长 4.43 倍，年均增长 23.54%，累计实现 61167 万元；国家财政专项补贴由 6309 万元增加到 22857 万元，增长 2.62 倍，年均增长 17.45%，累计实现 145661 万元；国家直接投资由 7604 万元增加到 18707 万元，增长 1.46 倍，年均增长 11.9%，累计实现 63932 万元；国家专项投资由 9950 万元增加到 21945 万元，增长 1.2 倍，年均增长 10.4%，累计实现 131417 万元；利用外资 9 年累计为 19164.7 万元。

分比重看，各项指标占社会总财力的比重，财政预算财力年平均为 9.71%，财政预算外财力为 4.93%，信贷资金为 17.93%，集体经济财力为 6.07%，居民和个人财力为 21.15%，专项建设资金为 31.34%，社会保险基金为 1.29%，国家财政专补为 3.07%，国家直接投资为 1.35%，国家专项投资为 2.77%，利用外资为 0.4%（见表 2）。

从上述几方面可以看出，90 年代全区社会总财力规模不断扩大，增长速度加快，但项目之间、年度之间是不均衡的。特别是国家和上级的补贴、投资及利用外资额度小且波动性较大，反映出忻州地区外部援助财力的严重不足，且呈现出不稳性和不确

定性。

表 2 忻州地区经济社会发展总财力分析表 (单位: %)

项目 年 份	财政 预算 财力	财政 预算 外财 力	信贷 资金 总额	集体 经济 财力 总额	居 民 和 个 人 财 力 总 额	专 项 建 设 资 金	社 会 保 障 基 金	国 家 财 政 专 项 补 贴	国 家 直 接 投 资	国 家 专 项 投 资 基 金	利 用 外 资 总 额
甲	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1990	12.95	10.95	25.49	5.67	21.55	10.27	1.22	3.14	3.79	4.96	0
1991	11.20	9.67	22.45	6.59	21.46	12.85	1.24	3.17	5.15	5.19	1.01
1992	10.66	7.80	23.09	9.23	24.55	14.06	1.13	2.71	2.45	4.18	0.14
1993	12.08	3.67	24.02	5.09	23.90	20.83	1.08	2.56	2.38	3.26	1.14
1994	8.64	2.61	17.03	18.17	22.66	22.63	0.98	3.19	1.08	2.42	0.60
1995	10.72	4.07	19.69	6.34	28.94	21.36	1.32	4.42	0.03	2.33	0.77
“八五” 累计	10.40	4.81	20.47	10.00	24.72	19.54	1.15	3.35	1.71	3.13	0.72
1996	11.51	6.95	19.86	3.87	26.29	22.85	1.63	4.02	0.09	2.38	0.54
1997	9.33	5.54	17.87	3.36	17.90	38.17	1.56	3.09	0.39	2.79	0.01
1998	7.21	2.57	11.13	2.37	14.28	55.57	1.17	2.01	1.64	1.93	0.12
1996—1998 累计	8.92	4.56	15.36	3.05	18.34	42.17	1.40	2.84	0.87	2.31	0.19
1990—1998 累计	9.71	4.93	17.93	6.07	21.15	31.34	1.29	3.07	1.35	2.77	0.40

备注: 总财力为 100。

2. 全区自有财力规模。自有财力是衡量全区财力水平的一项主要指标。1990—1998 年全区自有财力由 171833 万元增加到 1042810 万元, 增长 5.07 倍, 年均增长 25.28%, 累计实现

4227342 万元。分年度看, 1991、1992 和 1993 年分别增长 19.58%、22.85% 和 16.51%; 1994 年增长 73.01%, 为 90 年代增幅最高年份; 1995 年后增幅猛跌, 出现负增长 5.41%; 1996 年增幅回升到 14.25%, 1997 年和 1998 年增幅进一步上升到 31.05% 和 45%。全区自有财力年度间增长不平衡, 主要是由于专项建设资金增加不均衡促动的结果。分项目看, 自有财力中除预算外收入波动幅度较大外, 其他指标均呈现正常增长 (见表 3)。

表 3

忻州地区经济社会发展

项 目 年 份	地方财政 收 入		地方财政 预 算 外 收 入		实际净增 信贷资金		集体经济 当年资金	
	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %	绝对额	± %
甲	1	2	3	4	5	6	7	8
1990	21009		21976		51156		11386	
1991	22972	9.34	23767	8.15	55169	7.84	16199	42.27
1992	23640	2.91	22343	-5.99	66149	19.90	26436	63.20
1993	32711	38.37	12206	-45.37	79875	20.75	16917	-36.01
1994	24186	-26.06	15018	23.04	98159	22.89	104736	519.12
1995	32957	36.26	22345	48.79	108048	10.07	34756	-66.82
“八五” 累计	136466		95679		407400		199044	
1996	41050	24.57	40000	94.22	124040	14.00	24201	-30.37
1997	47700	10.19	44153	1.74	142497	14.88	26763	10.59
1998	52223	9.48	29203	-33.86	126621	11.14	26995	0.87
1996—1998 累计	140976		116754		393158		77959	
1990—1998 累计	298451		234409		851714		288389	