



THINK TANK SERIES OF
CHINESE ACADEMY OF FISCAL SCIENCES

中国财政科学研究院智库丛书

资源型城市可持续发展的 财政政策研究 ——以榆林市为例

Fiscal Policy for Sustainable Development of
Resource-based cities: Case of Yulin

刘尚希 傅志华 韩凤芹 等著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

资源型城市可持续发展的 财政政策研究

——以榆林市为例

刘尚希 傅志华 韩凤芹 等著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

资源型城市可持续发展的财政政策研究：以榆林市为例 / 刘尚希等著. —北京：中国财政经济出版社，2019. 7

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 9011 - 9

I. ①资… II. ①刘… III. ①地方财政 - 财政政策 - 研究 - 榆林 IV. ①F812. 741. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 099386 号

责任编辑：闫 娟

责任印制：刘春年

封面设计：陈宇琰

责任校对：胡永立

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfemg.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：010 - 88191537

中煤（北京）印务有限公司印装 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 19.75 印张 334 000 字

2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月北京第 1 次印刷

定价：75.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 9011 - 9

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报热线：010 - 88191661 QQ: 2242791300

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员	马 骏	罗文光	白景明
	傅志华	程北平	杨远根

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的

科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院

承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

前 言

进入新时代，资源型经济可持续发展有了新使命，财政作为国家治理的基础和重要支柱，也需有新作为。2017年，榆林市委市政府确定了十大战略课题，榆林市财政局承担了《财政助推榆林经济社会可持续发展对策研究》这一重大课题任务。为高质量完成课题，榆林市财政局与中国财政科学研究院组成联合课题组。2017年8月7日，中国财政科学研究院成立了课题组，由刘尚希院长、傅志华副院长担任课题组组长，抽调了中国财政科学研究院骨干科研成员参加。此后半年多时间，课题组深入榆林，赴靖边、横山、绥德、神木等县区进行实地调研，与财政局、发改委、国税局、地税局、金融办等部门进行座谈，并多次同榆林市课题主管领导和财政局进行探讨交流。经过多方努力，最终形成一个总报告和七个专题报告。本书是在联合课题组成果《财政助推榆林经济社会可持续发展对策研究》基础上加工提炼而成。

在指导思想上，本书以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧密围绕党的十八届三中全会提出的财政新定位、党的十九大提出的财税改革新论断，结合陕西省委省政府对榆林发展的新要求、榆林市委市政府提出的发展新目标以及榆林市“十三五规划”，理论结合实际开展研究。本书是一项系统性综合研究，涉及多学科知识，研究中综合运用了经济学、财政学、金融学、管理学、生态学、环境学、城市学等学科相关理论和分析方法，使得研究拥有坚强的理论支撑。

在理论创新上，本书提出解决发展中的问题必须创新思维，以新理念指导具体实践。榆林财政助推经济社会可持续发展，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，树立三大理念。一是全面统筹理念，秉持辖区财政观、主题财政观；二是财金共振理念，推动政府“直接支持”向

“间接引导”的政策方式转变；三是战略施策理念，财政要增强主动适应性和战略性，精准发力。

在研究方法上，本书坚持定性和定量相结合。在数据分析的基础上，进一步通过文献检索、问卷调查、现场访谈、实地调研分析，期望能给榆林整体发展把好脉，对其经济发展与资源环境状况有一个准确的判断和认识。为综合评价榆林市经济社会发展水平，课题组在参考世界银行世界发展指数、联合国开发计划署人类发展指数、全国及榆林市“十三五”经济社会发展主要指标的基础上，根据评价指标体系构建所应遵循的相关性、独立性、可比性、可得性原则，构建了一个包含8个二级指标、31个三级指标的综合评价指标体系。在此基础上，考察榆林市经济社会发展的财政支出效率，并通过SWOT分析法，对榆林所处的环境进行全面、系统、准确的研究分析。

在实战实用上，本书力图“接地气”，提出切实政策建议。榆林财政助推经济社会可持续发展，必须紧紧扭住“成长性资源型城市”这个牛鼻子，“远谋近做”，找准短板，狠抓落实，为实现市委市政府的既定目标积极作为。具体而言：加强财源建设，做大财政蛋糕，为财政支撑经济社会发展提供坚实的财力基础；加强财政投融资管理，创新财政金融共振机制，切实解决追赶超越战略的资金问题；发挥财政分配职能，深化零基预算改革，增强市级财政统筹调控能力；调整优化支出结构，集中有效财力，精准支持重点核心关键领域；加强绩效预算管理，探索中长期财政规划，提高财政资金使用效率。

本书由中国财政科学研究院刘尚希院长和傅志华副院长负责设计，教科文研究中心主任韩凤芹研究员组织实施。本书初稿分工：韩凤芹研究员、赵福军研究员撰写第一章，付阳博士撰写第二章，周孝助理研究员撰写第三章，罗琨撰写第四章，中国人民银行金融研究所博士后赵伟撰写第五章，鲍曙光和王胜华撰写第六章，闫晓茗撰写第七章，翟盼盼撰写第八章和调查问卷分析报告，史卫研究员撰写第九章，申学锋研究员撰写第十章，许文研究员撰写第十一和第十二章，谭天骄、康玺等参与了数据资料整理工作。韩凤芹研究员对初稿进行了系统修改和总纂，刘尚希研究员、傅志华研究员对本书进行了认真审定。

课题研究得到了榆林市委市政府各部门的大力支持。榆林市成立了由时任市委常委、副市长张海峰，市人大常委会副主任麻宝玉亲自挂帅，市财政局卢林局长、王文斌副局长、贾鹏虎副局长领导，市财政局朱继芳副调研员负责具体执行的课题研究小组。市财政局金融科麻永锋科长全程参与了课题研究，市国税局党组成员乔力总经济师、市财政局企财处常启彬处长、市国税局所得税科加永刚科长、市地税局税源科安波科长、市人大教科文卫工委办公室张玲主任，对课题调研提供了富有建设性的意见和建议。

特别感谢中共中央政策研究室李欣欣副秘书长、国务院研究室张泰司长、中央财经大学马海涛副校长、陕西省财政厅科研所所长武永义和副所长熊圩清，参与了课题的评审，对课题报告给予了高度肯定，并提出了宝贵意见。中国国际工程咨询有限公司研究中心副主任武威研究员和贾森高级工程师，为课题研究提供了相关材料并参与了课题讨论。在此一并致谢。

著者

2019年4月

目 录

第一章 新时代财政助推榆林经济社会发展需要新理念	1
第一节 榆林财政面临的新形势、新使命	1
第二节 发挥财政助推作用需要树立五大新理念	3
第二章 对榆林经济社会发展的基本认识与判断	11
第一节 榆林市经济社会发展基础分析	11
第二节 榆林经济社会发展阶段判断：资源型城市转型攻坚期	17
第三节 从横向比较看，榆林转型发展任务艰巨	23
第三章 榆林发展面临的历史机遇、挑战及优劣势分析	27
第一节 榆林市发展机遇	27
第二节 榆林市发展面临挑战	38
第三节 榆林市发展优势	49
第四节 榆林市发展劣势	55
第四章 榆林市财政运行情况分析	69
第一节 榆林市财政运行基本态势	69
第二节 财政现实能力判断	112
第五章 财政如何支持金融服务榆林经济社会发展	116
第一节 榆林市金融发展面临的形势和背景	116

第二节 榆林地区金融体系功能缺失的原因分析 122

第三节 探索榆林地区财政与金融协调配合的机制 125

第四节 财政与金融协调配合的目标设定和路径选择 132

第五节 重点任务 135

第六节 支持保障 142

第七节 案例 144

第六章 财政支持榆林经济社会发展的效果评价与分析 149

第一节 促进榆林市经济社会发展的现行财政政策 149

第二节 榆林市经济社会发展水平和财政支出效率分析 161

第三节 财政推进经济社会发展效果未达预期的原因分析 176

第七章 资源型城市经济转型的国际经验及借鉴 191

第一节 国外典型资源型城市转型情况 191

第二节 国外资源型城市转型主要经验 197

第三节 对我国的启示借鉴 202

第八章 财政助推资源型城市转型升级发展的国内经验及借鉴 207

第一节 我国资源型城市转型发展的主要做法和经验 207

第二节 各地区财政金融助推经济社会发展的做法 231

第三节 对榆林市的启示 237

第九章 财政助推榆林经济社会发展的战略定位与总体思路 240

第一节 总体发展战略及定位 240

第二节 财政助推榆林市经济社会发展的总体思路 245

第三节 财政助推榆林市经济社会发展的发力方式 248

第四节 财政助推经济社会发展的重点与布局 249

第十章 财政助推榆林经济社会发展的政策建议 252

第一节 加强财源建设，做大财政蛋糕，为财政支撑经济社会发展

提供坚实的财力基础	252
第二节 强化财政投融资管理，创新财政金融共振机制，解决追赶 超越战略的资金问题	257
第三节 支持产业结构调整，精准扶持重点领域，培育经济增长 新动能	263
第四节 调整优化支出结构，有保有压，补齐民生短板	266
第五节 发挥财政分配职能，深化零基预算改革，增强市级财政 统筹调控能力	270
第六节 推进绩效预算管理，探索中长期财政规划，提高财政资金 使用效率	272
第十一章 完善榆林市地方税体系的政策建议	274
第一节 榆林市税收收入及其地方税情况	274
第二节 榆林市存在的主要税收政策问题	279
第三节 完善榆林市地方税体系的政策建议	282
第十二章 进一步优化煤炭资源税税率的政策建议	286
第一节 现行煤炭资源税税率存在的主要问题	286
第二节 煤炭资源税税率不完善的可能影响	290
第三节 煤炭资源税从价计征改革对榆林市的影响分析	292
第四节 完善和优化煤炭资源税制度的建议	295

第一章 新时代财政助推榆林经济社会发展需要新理念

习近平总书记在党的十九大报告中指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入新时代，这是我国发展新的历史方位。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，财政紧运行可能成为常态。财政作为国家治理的基础和重要支柱，既要主动适应经济社会发展，为经济社会发展服务，又要实施主动战略，主动转型和改革，推动经济、社会、生态环境等可持续发展。具体到榆林，助推经济、社会和生态环境等可持续发展，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，树立和践行新发展理念。

第一节 榆林财政面临的新形势、新使命

思想引导行动，理论推动实践。实现财政助推榆林经济社会可持续发展必须在理论研究上下足功夫，明确方向、统一认识、凝聚力量，具体而言就是要分析好榆林财政面临的新形势，把握好榆林财政的新定位，落实好榆林财政工作的新使命。

一、榆林财政的新形势：机遇与挑战

因时而动，因势而变。榆林市经济社会可持续发展处于新的形势之中，深刻分析和认识当前榆林经济社会发展的机遇和挑战，才能把握财政工作的助推方向。

一是新时代宏伟蓝图 of 榆林经济社会发展提供根本遵循。党的十九大胜利召开，绘就了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图，明确了“两个一百年”奋斗目标和“三步走”战略部署，这是榆

林财政助推经济社会可持续发展的根本的遵循。

二是央省对榆林经济社会发展提出了更高要求。国务院正式批复呼包鄂榆城市群发展规划，将榆林列为国家现代煤化工示范区；陕西省委、省政府明确提出榆林要“建设世界一流高端能源化工基地、陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市和黄土高原生态文明示范区”三大目标，“为陕西追赶超越作更大支撑，为加快陕西经济社会发展作更大贡献”两个更大要求，省政府专门出台支持榆林高质量发展的意见，对落实“三大目标”和“两个更大”给予支持。

三是榆林市委、市政府在更大时空和更大视野下对榆林经济社会发展进行了全新思考与谋划。榆林市委、市政府对把榆林建设成为资源型城市中迈向现代化的领航城市，建成富强民主文明和谐美丽的现代化国际城市进行了战略部署，提出了榆林“三步走”战略；邀请国内外一流机构围绕榆林十个重大战略问题重点研究，深化对榆林市情的认识，为切实推进榆林转型发展提供智力支撑；制定和实施榆林全市阶段性重大事项推进方案，着力推进重大建设项目、民生建设、城市建设、农业农村工作、全面深化改革等多方面 27 项阶段性重大事项，补齐发展短板，积蓄发展后劲。但同时，榆林作为富集型资源型城市的典型代表，其面临的转型难题十分复杂，转型任务十分艰巨。这些问题集中表现为：资源行业比重过高，经济结构锁定，南北发展失衡，生态灾害日趋严重，创新环境较差，交通物流等基础设施建设滞后，现代金融和信用体系严重滞后，特别是资源依赖造成的挤出效应制约了新兴产业、民营中小企业的发展。

此外，榆林市经济社会发展对国际政治经济变动和新技术革命依然敏感。高新技术发展、“一带一路”倡议等为世界经济发展提供新的动力，但贸易保护主义、地缘政治风险等不确定因素增多，世界经济仍处于缓慢复苏阶段，能源资源需求依然偏弱。

纵观现阶段国际国内新形势，榆林市经济社会发展有诸多历史机遇，处于大有可为的历史时期，但也面临一系列内外部的挑战。榆林财政工作要分析好、认识好这些新形势，既要助力榆林市全力抢抓机遇，又要支撑榆林市沉着应对挑战；既要配合榆林各部门落实决策部署，又要主动担当引领经济社会发展方向；既要保持财政改革的战略定力，在榆林长期发展中提质增效，又要以时不我待的改革意识，服务好榆林经济社会转型发展。

二、榆林财政的新使命：服务与引领

主动担当，积极作为。在新时代，榆林财政面临着榆林经济社会发展机遇

与挑战并存的新形势，承担着发挥在榆林经济社会发展中起基础和重要支柱作用的新定位，这就催生了榆林财政的新使命，对榆林财政工作提出了新要求。

首先，在思想观念上，榆林财政要破“旧”立“新”。在榆林经济社会可持续发展中，必须要重新认识财政定位及功能作用，打破财政就是收收支支和“财政即出纳”的传统思维，让财政真正成为政府之财政，而非财政部门之财政，要提高站位，在榆林经济社会发展的全局中谋划实施财政政策、深化财税改革，通过践行新发展理念和财政理念，实现以“财”辅“政”。

其次，在运行保障上，榆林财政要做好服务工作。榆林财政要履行好职责，为助推经济社会可持续发展做好保障服务。服务好政府部门的职能履行，主要体现在为榆林市各政府部门落实和推进转型发展的举措提供财政资金支持；服务好市场的高效运行主要体现在为榆林市的大、中、小、微等各类市场经济主体提供良好的财税营商环境，保障市场对资源的配置起决定性作用；服务好社会的和谐稳定主要体现在为治理和改善榆林市生态环境，打好脱贫攻坚战，补齐民生短板，以人民为中心，实现高质量的发展。

最后，在转型改革上，榆林财政要发挥好引领作用。实现榆林经济社会可持续发展的重要着力点是深化改革、转型发展。在这个过程中，榆林财政要从“收支管用”的从属地位转移到参与宏观经济决策和调控的位置上来，创新调控思路 and 方式，实现对经济社会发展的引领；要变“被动买单”为“主动请客”，变管理为服务，变“撒胡椒面”为精准发力，变直接投入为间接引导，变单独发力为组合发力，使财政深入到榆林转型发展的各个方面；要着眼于榆林经济社会发展的生态环境、公共服务、基本民生、高新产业、创新驱动、人才保障等短板，加大支持力度，提高支持效率，积蓄可持续发展的后劲；要协调好财政金融政策实施，财政杠杆与其他杠杆相互配合，探索建立多主体、多渠道、多形式的投融资机制，打造能够助推和引领榆林转型发展的新财政。

第二节 发挥财政助推作用需要树立五大新理念

一、树立财政在地方治理中基础性作用的理念

从不同视角认识财政，其内涵也有较大的差异。从经济学角度认识财政职能和作用，财政职能界定为资源配置、收入分配和经济发展三大职能；从社会