

谨以此书献给改革开放30周年



UYU FAZHAN YU CAIZHENG WENTI YANJIU

区域发展 与 财政问题研究

于保华 著



经济科学出版社

区域发展与财政问题研究

于保华 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 王 娟

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

区域发展与财政问题研究 / 于保华著. —北京：经济科学出版社，
2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7396 - 4

I. 区… II. 于… III. ①区域发展 - 研究 - 中国②地方财政 -
研究 - 中国 IV. F127 F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 111634 号

区域发展与财政问题研究

于保华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

山东翰林印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 25. 75 印张 320000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7396 - 4/F · 6647 定价：48. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 一

2008 年我们迎来了改革开放三十周年。1978 年，党召开了具有重大历史意义的十一届三中全会，开启了我国改革开放历史新时期。在三十年的伟大历史进程中，我国的改革从农村到城市、从经济领域到社会等各个领域，全面展开，不断深化，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的成功转变，实现了从封闭到融入经济全球化的历史转折。改革与转轨极大地解放和发展了生产力，促进我国现代化事业取得了举世瞩目的巨大成就。山东省作为东部沿海省份，在三十年改革开放实践中，勇于探索创新，把中央的方针政策与山东省实际紧密结合，抢抓机遇，深化改革，发挥优势，扩大开放，逐步发展成为我国重要的经济大省。

《区域发展与财政问题研究》在区域经济改革与发展层面，记述并透视了国家一系列改革政策的落实过程和取得的成就，从某种意义上讲是对改革进程的写真。作者以枣庄市为点，针对不同发展阶段和改革重点，研究分析了国家改革政策出台对地方的影响，以及地方落实中央政策采取的措施，内容包括国有企业改革、民营企业发展、“三农”问题、教育卫生改革、金融业发展、财政改革和财政管理，并从乡镇、县、市级不同层次映照了全国改革进程，以小见大，留下了改革的轨迹和时代发展的烙印。这种着眼于一市，多层面、多方位的剖析，对于认识全国的改革发展具有更重要的典型意义。

作者于保华同志是一名基层调研理论工作者，多年从事政策研究工

作，长于动脑，善于从理论与实践的结合上进行探索研究，撰写的一系列调研报告都是在充分掌握第一手资料的基础上形成的，既有宏观思考又有实证分析，既有理论探讨又贴紧中心工作，时代特征鲜明，针对性和可操作性强。《区域发展与财政问题研究》一书中的许多研究成果，立题准确，抓住了不同时期发展的热点难点问题，从全局着眼把握上级政策，从局部着手立足当地实际，提出了一些很好的建设性意见和建议，起到了领导决策的参谋助手作用，体现了政府系统研究工作者求真务实和大胆谏言献策的优秀品格。

本书出版之际，保华同志让我写几句话，有感于改革开放三十周年来临，祝愿保华同志在今后的工作中，勇立于改革发展的潮头，多出成果，出好成果，无愧于这个伟大的时代，与保华同志共勉。

山东省人民政府副秘书长 调研室主任 蒿 峰

2008年6月于泉城

序 二

从1978年党的十一届三中全会提出实行改革开放，到2008年已有三十年。这是探索改革的三十年，从排斥市场的高度集中的计划经济体制逐步转向社会主义市场经济体制，让市场在资源配置中发挥基础性作用；这是快速发展的三十年，从凭票供应的“短缺经济”发展成为“中国制造”出口到世界各地的“过剩经济”；这是对外开放的三十年，从几乎与世隔绝的封闭型经济体系演变为融入全球经济的开放型经济体系。三十年间取得的巨大成就，铸就了一个魅力四射的“中国模式”，成为世界发展史上的奇观，也成为许多发展中国家争相研究的对象。世界发展中的“中国奇迹”在不断地改变世界。同样，改革开放也改变了中国自身，改变了不同区域的经济社会面貌，从整体上基本实现了小康，尽管区域差距、城乡差距仍然相当大。在改革发展的过程中，各地方也在一同进步。具有浓厚区域色彩的改革、发展在中国的大地上蓬勃兴起，形成了许多各具区域特色的改革发展之路，一起汇成了中国三十年改革开放的多彩华章。于保华同志的《区域发展与财政问题研究》一书，就是从一个区域的视角，撷取了中国改革开放大潮中的一些浪花，以一个弄潮儿的亲历感受，对之所做的描述、观察和记录。

于保华同志从事财政和政府政策研究工作二十多年，勤于思考，从理论与实践的结合上，做了许多的研究探索，形成了不少有见地的研究成果。他的这本文集，视野开阔，以枣庄市为点，以区域发展为面，针对不

同阶段和改革发展重点，研究分析了国家一系列改革开放政策对地方的影响，以及地方落实中央政策采取的各项措施。这无论从宏观上透视改革的成效，还是从区域发展看改革的进程，都有诸多可借鉴之处。该文集展示了于保华同志对财政工作和经济发展诸多深层次问题的看法，并努力探寻可行的应对之策。从其内容看，作者探讨的问题涉及多方面，既有对国有企业改革、民营企业发展、三农问题、教育卫生改革的分析，也有对财政改革、财政管理、地方金融发展的研究，并能较好地吧上级政策与地方发展实际相结合，提出的政策建议和措施，具有很强的针对性和可操作性。他的研究紧贴时代，紧贴发展，紧贴中心工作，反映出一个地方财经干部勇于直面财政经济改革中的现实矛盾和问题，用心观察，深入钻研，实为难能可贵。对于保华同志取得的这些研究成果，我感到由衷的高兴和赞赏。

通观全书，我认为有以下几个特点：一是该书是一部研究国家改革政策与区域发展变化的有益案例。书中对一些重大改革都有具体分析和研究，在某些方面可以说是对改革进程在区域层面的真实写照。二是形成的基本观点和思路以深入调查，充分掌握的第一手资料为基础，并立足于枣庄市财政经济如何又好又快地发展，既有理论探讨，又有实证分析，针对性和适用性比较强，有明显的区域特色。三是不满足于事后的分析，书中的不少调研成果都是在前瞻性研究的基础上形成的。以对全国改革的敏锐观察，结合地方财政经济发展实际，前瞻性地研究一些问题，提出了不少适合地方科学发展的建设性意见和建议。字里行间不难显现出作者的睿智、精干和不懈奋斗的精神。

可以说，该书是从乡镇、县、市不同层次和局部的改革发展映照了全国的改革开放，在一个区域的层面留下了改革的轨迹和时代发展的烙印。在纪念中国改革开放三十周年之际，回顾和总结一个地方的改革发展，也是十分必要的，对今后全国和地方改革的深化，更好地实现又好又快的发

展，皆有重要意义。就此而言，于保华同志的《区域发展与财政问题研究》一书出版，正逢其时。

是为序。

财政部财政科学研究所副所长、研究员、

博士生导师 刘尚希

2008年6月15日于北京

前 言

了解中国，就要了解中国基层；了解中国经济改革，市县级有最生动的实例。作者参加工作恰逢改革开放向纵深推进，亲历了1987年开始的国有企业第一轮、第二轮承包改革，以及建立现代企业制度的改革进程。1992年国务院在全国进行分税制财政体制改革试点时，作者率先提出实行分税制财政体制改革应区分不同经济发展地区的观点，得到山东省财政厅和财政部的肯定。全程参加了2000年~2002年的农村税费改革工作，在深入农村充分调查研究的基础上，参与制订改革方案，明察暗访，跟踪督促改革政策落实。针对城市行政中心西迁和煤炭资源型城市经济转型的发展机遇，以战略眼光，从提升区域经济发展水平和竞争力的角度，坦诚提出加快发展煤化工产业的建设性意见。《区域发展与财政问题研究》是一本汇集了探讨和研究区域财政经济改革与发展的文集。不仅记录了枣庄市改革开放20多年来的时代变迁和发展成就，而且反映了国家一系列改革政策措施出台在不同阶段对不同经济发展水平地区带来的影响。作者作为时代发展的见证人、改革的思考者和参与者，每一篇研究文章都浸透了心血和智慧，客观真实地再现了地方在不断深化改革的进程中面临的发展形势和任务。

全书按内容主题和时间顺序分三大部分，共五十六篇文章。第一部分是区域发展问题研究，汇集了经济转型、企业改革和产业布局发展方面的三十四篇文章。第二部分汇集了财政改革与发展方面的二十二篇文章，这些文章都是从作者公开发表的论文中筛选出来的，其中三篇是整理的讲稿，认为重要予以收录。第三部分是附表，从1978年推行经济改革到2007年全国国内生产总值（GDP）、财政收入、税收收入数据资料，供各

级领导和广大财经工作者研究之用。

“不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。”作者出生在枣庄，学习在枣庄，工作在枣庄，成长奋斗在枣庄，热爱家乡，共创美好的思想情感越来越浓。在纪念中国改革开放三十周年之际推出本书，一是对改革发展历史的回顾，认为当年提出的一些政策建议对指导今天的工作仍有借鉴意义，仍然具有时代性和发展的紧迫性；二是这些文章虽然不是史志，但真实记述了不同发展阶段改革的重点，留下了改革的烙印，能为今后在改革道路上孜孜探求的人们提供一点参考，对社会、对人生都具有里程碑意义；三是旨在向家乡人民、向各级组织展示一颗赤诚之心，让书中的正确观点和衷恳建议在经济社会事业中发挥实践效应。由于作者学识有限，书中观点难免不妥之处，恳请批评指正。同时，希望本书在研究区域财政经济发展和繁荣社会科学方面起到抛砖引玉的作用。

于保华

2008年6月

目 录

第一部分 区域发展问题研究

一、经济转型

煤炭城市经济发展中的几个问题	3
枣庄经济转型的突破口——煤焦化 煤化工	12
关于提高煤炭、石灰石资源税征收标准的建议	18
煤制甲醇产业化发展问题研究	24

二、产业布局与发展

在转变经济增长方式中正确处理速度与效益的关系	34
用战略眼光决胜经济主战场	38
变资源优势为财源优势	40
发展是解决各种问题的本源	45
实现经济跨越式发展的若干思考	49
地方经济高速增长的原因	54
稳定繁荣东城区 加快发展西城区的建议	58
提升美化枣曹路 构建城市交通骨干框架	61

关于整合产业发展布局的若干建议	63
-----------------------	----

三、企业改制

国企改革要解决好企业发展的动力、压力和利益机制问题	69
谈新一轮承包合同的变与不变	73
搞好资产评估 促进企业改制	75
适当提高固定资产折旧 加快企业技术进步	78
改革中的企业制度与分配制度	81
水泥工业发展研究报告	87

四、民营企业发展

论民营企业发展的机遇与挑战	100
乡镇企业：在转变商品意识的夹缝中崛起	108
能否变“浙江危机”为枣庄商机	118
浙江民营企业做大做强的几点启示	126
民营经济十大产业集群发展状况与建议	131

五、“三农”

正确认识和处理农村经济发展中的几个问题	140
关于“三农”问题研究	147
从“三农”看如何统筹城乡发展	156
滕州市农业产业化发展情况调查	166
转移农民工问题调查	172
关于农民工问题	179

六、社会事业发展

建立义务教育投入保障机制问题研究	193
------------------------	-----

宿迁市乡镇卫生院改革考察报告	206
关于救助困难企业困难职工专题报告	211
关于治理车辆超限超载的做法及建议	216

第二部分 财政发展问题研究

一、财政体制

实行分税制财政体制应区分不同经济地区	223
完善地方财政体制问题探讨	229
提高“两个比重”问题浅析	236
山东省财政体制变革与发展	240
枣庄市财政体制改革简况	251

二、财政管理

论强化财政预算管理的必要性	262
从清查违控购买小汽车看加强财政监督的重要性	268
加强预算外资金管理 增强财政宏观调控职能	272
适应建立市场经济体制 大力发展注册会计师事业	275

三、市地财政

市地财政存在的问题与对策	281
关于对财政形势和企业发展问题的认识	300
发展地方财政应注意处理的几个关系	313
立足地方发展优势 改善财政困难状况	318

四、县乡财政

对县乡财政发展问题的若干思考	322
巩固 完善 开拓	333
从战略全局认识乡镇财源建设	339

五、农村税费改革

农村税费改革问题研究	344
聊城市茌平县农村税费改革考察报告	354
从农村税费改革看财政延伸管理村级资金的必要性	358

六、银行业发展

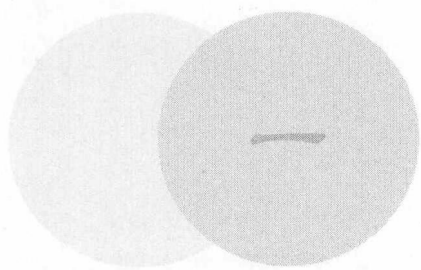
高度重视存款准备金率上调问题	365
央行连续九次上调存款准备金率及对枣庄市的影响	368
关于银行业发展状况调研报告	373

第三部分 附 表

附表一 1978 ~ 2007 年全国、省、市 GDP 情况	393
附表二 1978 ~ 2007 年全国、省、市财政收入情况	394
附表三 1978 ~ 2007 年全国、省、市税收情况	395
后记	396

第一部分

区域发展问题研究



煤炭城市经济发展中的几个问题

煤炭工业是国民经济的基础工业，煤炭产地城市发展，是煤炭工业发展的保证。煤炭作为一次性能源，随着国民经济的进一步发展，需求量将不断增加。但煤炭的大批量开采，使煤炭基地城市经济建设面临着严峻困难。本文拟通过被称为“鲁南煤城”的枣庄市，透视煤炭基地城市经济发展状况，以引起有关各方对煤炭城市发展中所遇到困难的足够重视，研究促进煤炭基地城市发展的政策和措施。

一、枣庄概况

枣庄市地处山东省最南部，辖五区一市，总面积 4550 平方公里，1988 年底，总人口 356 万人，其中非农业人口 44.4 万人，煤炭工业职工家属 19 万余人。全市含煤面积 1016.7 平方公里，占总面积的 22%，市内拥有陶枣、官桥、滕南、滕北、滕东、韩台六大煤田。负 1000 米以上煤的储量和原煤产量均占山东省的 1/5，是全国著名的优质煤炭生产基地，煤炭开采有着悠久的历史。原煤产量由 1949 年的 14.7 万吨，至 1987 年达到 1022 万吨，其中国家统配矿 674 万吨，地方煤炭 348 万吨。1980 ~ 1987