

中国民族地区 特殊财政支出研究

ZHONGGUOMINZUDIQUTESUCAIZHENGZHICHUYANJIU

主编 长江 王朝才

内蒙古人民出版社

编委会组成人员

主 编:长 江 王朝才

副主编:李文进 傅志华

编 委:刘德雄 陈志广 王心农 陈凡彦

曾 东 刘家凯 陈世杰 谢 煊

葛筑英 罗 刚 柳 荫 李 力

李登全 杨红军

序 言

王朝才

民族问题是党和国家关注的重大问题,尽快发展民族地区经济,缩小民族地区差距,实现各民族共同发展和共同繁荣,是我们党长期坚持的民族政策的核心。研究民族地区特殊性财政支出并提出相应的对策建议,正是从理论与实践的结合上去探讨促进民族地区财政经济健康发展,缩小民族地区差距,实现各民族群众对公共服务的均等化要求的重要方面。从这个意义上讲,《中国民族地区特殊财政支出研究》成果的面世,为我国的民族地区财政研究又添了新的一笔,标志着我国民族地区财政研究在内容上更加充实,在视野上有所拓展,在体系上更加完善。

《中国民族地区特殊财政支出研究》是中国财政学会民族地区财政研究专业委员会 1999—2000 年度的重点协作课题,由内蒙古财政科研所、内蒙古财政学会为牵头单位,中国财政学会民族地区财政研究专业委员会、财政部财政科研所区域财政研究室,以及五个民族自治区、云南、贵州、青海、甘肃、四川、吉林、湖北等省区财政学会共同参加共同完成的,反映了这一课题研究

广泛的地区基础和民族基础,也充分体现了这些地区对民族地区财政经济工作的重视。在中国财政学会民族地区财政研究专业委员会秘书处的协调下,在内蒙古财政厅的大力支持和关怀下,各省区间紧密配合,团结协作,顺利完成了重点课题的研究工作并结集出书,是可喜可贺的。

统观全书,在三个方面有其鲜明的特色:

一是选题角度独特新颖。回顾民族地区财政研究的历程,可以说,我们过去的许多研究成果,都是以地方财政整体作为切入点,研究面面俱到,共性与个性体现不明显,往往不能突出民族地区特点,有时流于泛泛而谈。《中国民族地区特殊财政支出研究》,选取民族地区财政中最能体现其特色的特殊支出为切入点,以此为出发点进行分析研究,我认为,这就抓住了民族地区财政最本质的特点,对于准确地了解民族地区财政状况,深入地剖析民族地区财政困难的原因,提出切实有效的对策措施,都是十分关键的。民族地区财政的特殊性,除了与欠发达地区类似的经济的发展上不去,财政汲取能力弱,支出压力大以外,更突出的是有大量内地省市所没有的支出,由此造成地方财政的种种特殊现象。民族地区特殊支出表现在经济社会的各个方面,最能体现民族特色,最具特殊性,从这一角度认识、理解、分析和评价民族地区财政乃至整个经济社会状况都有其它角度所不能代替的独特作用。本书的选题角度,对于财政科研工作者,都应当是一个有益的启示。

二是研究范围全面,视野开阔。本书在内容上可以分为四个层次:即总报告、五个自治区和五个民族地区分报告以及自治州县的典型案例。这四个层次各有侧重,研究方法和内容也各具特色。从民族地区整体到具体的自治州县,本书的研究范围涵盖了从国家财政到旗县财政所有涉及特殊财政支出的领

域。由宏观到微观,由理论到实践,全面系统地阐述了民族地区特殊支出的表现、成因、影响、对策,既为有关部门决策提供了有益的参考,也为广大财政科研工作者进一步深入研究这一课题奠定了坚实基础,提供了一个成功范例。

三是研究方法有所突破。这种突破表现在两方面:首先,这一研究立足于财政,又不拘泥于财政;也不是单纯摆困难讲问题,而是结合政治经济社会文化状况,由政治经济社会文化角度反观财政,特别是从特殊的社会文化背景来分析认识财政特殊支出问题,分析更显客观、深入。其次,在提出对策建议时,努力拓宽视野,开阔思路,着眼于宏观着手解决微观问题。从本书的大部分报告看,许多政策建议还涉及法律、金融、投资等多个领域,这也反映出研究者在具体的研究中,充分认识到财政问题,特别是特殊支出问题,不仅仅是一个财政问题,而且还是一个综合的经济社会问题,解决这些问题,也必须从综合治理的角度出发,去寻求最优的解决方案。这一研究思路的运用,对于今后进一步研究财政问题也会起到积极的推动作用。

当前,国家提出了逐步建立公共财政体系的财政改革方向。在民族地区,特殊财政支出在经济社会生活中占有举足轻重的地位,如何适应公共财政要求,既要保证各民族财政支出的特殊需要,又要体现公共支出的均等化,这些,都对民族地区财政问题的研究提出了新的更高的要求。本书的出版,将会成为研究解决这项重大任务的良好开端。

是为序。

2001年5月18日

(王朝才博士系财政部财政科学研究所副所长、中国财政学会民族地区财政研究专业委员会常务副主任,研究员,博士生导师。)

祝贺与希望

长 江

“民族地区特殊财政支出研究”，是1999—2000年全国民族地区财政重点协作课题。在中国财政学会民族地区财政专业委员会的指导及各省区同志们的努力和配合下顺利完成并出版专著，是件令人高兴的事情，我对此表示祝贺！

民族地区财政是国家财政的重要组成部分，财政支出，特别是不同于一般省市的特殊性支出的多少及资金使用政策的好坏，对民族地区的经济发展和人民生活水平的提高有着至关重要的意义。民族地区财政特殊支出，是落实党的民族政策的重要方面，也是促进经济社会发展和体现各民族平等关系的重要的晴雨表。研究这一问题并提出切实可行的政策建议，对民族地区的经济社会发展，有着迫切的现实意义。作为一名财政工作者，我更深切地感到这一课题研究抓得及时，抓得得力。在不长的时间里，通过大家的共同努力，圆满完成课题，并以2001年第9期《研究报告》上报中央和国务院有关部门，这种扎实的工作作风是十分难能可贵的。

2000年8月,本课题在我们内蒙古呼盟海拉尔市召开第二次碰头会,我有幸参加和主持了这次会议,十一个省区的财政科研所的同志参加了会议。财政部科研所王朝才副所长和区域室的傅志华、刘德雄二位主任参加并指导了会议。在介绍各省区研究进展情况的基础上,王朝才副所长就存在问题和今后的修改提出了明确的指导性意见,使大家受益不小。同时,王所长还给呼盟人大、政协及盟委、行署的领导同志作了关于公共财政问题的学术报告,受到大家的一致好评。这次会议的召开,对于促进民族地区特殊支出研究的深入和提高,并进一步修改好总报告和各省区分报告起到了积极的作用。正是这种上下结合、理论与实践的有机结合,才使课题顺利完成。

这一课题的研究,对我们是有许多启发的。首先,民族地区财政仍有许多重大问题需要认真加以研究和探索。诸如,民族区域自治法修改以后,如何进一步完善民族地区分税制财政体制;如何完善民族地区税收体系;如何从立法上完善转移支付制度等。这是一个大领域,需要研究的问题很多,需要方方面面给以支持和重视;第二,上下结合,协作搞课题是一个好方式,好办法,值得提倡。今后我们内蒙古财政科研工作,也要上下结合,发挥群体优势,共同为领导决策献计献策;第三,练好基本功,加强理论学习。在当前,尤其要学好江泽民同志“三个代表”的重要思想,提高认识,指导工作,把财政科研工作搞得更好。

希望今后看到更多更好的民族地区财政问题的研究报告!

2001年5月9日

(长江同志系内蒙古财政厅副厅长)

目 录

序言.....	王朝才(1)
祝贺与希望.....	长 江(4)

总 报 告

我国是一个多民族的国家,民族问题一直是党和国家关心的重大问题。缩小民族间社会经济发展差距,最终达到共同富裕,是我党一贯的民族政策。民族地区是国家财政的重要组成部分,是适应民族区域自治这一基本国策而建立起来的财政制度。民族地区财政具有自己的特点和规律,这种特色集中表现在特殊财政支出上。研究特殊财政支出现象,提出解决民族地区特殊财政支出的对策措施,对于促进民族地区和整个国家的发展繁荣,具有重要意义。

民族地区特殊财政支出研究.....	(1)
-------------------	-----

一、民族地区特殊财政支出的主要内容

(一)民族地区大多地广人稀,财政供养人员相对较多,社会管理成本高,财政负担重

(二)自然环境差,地处高寒地区,这种负面影响直接表现在烤火期长,烤火费高,间接表现在经济建设成本高

(三)两种语言,两种文字,两套人马并行,相应增加了财政开支

(四)民族、宗教特殊因素是其它地区极少甚至是没有的

(五)尚未解决温饱的贫困人口多,扶贫任务艰巨

(六)边境线长,强边固防的建设任务重

二、民族地区特殊支出因素的存在导致民族地区财政运行非常困难

(一)民族地区公共服务水平低于全国平均水平

(二)地方财政平衡难度大,财政运行不稳定,财政风险日益加大

(三)民族地区经济发展与全国特别是东部地区的差距还在继续扩大

三、中央对民族地区财政在财力和财权上给予了大力支持 and 照顾,但对特殊因素考虑仍感不足,支持力度仍嫌不够

(一)建国以来特别是改革开放以来,中央在财力上给予了巨大支持和帮助

(二)从法律和制度上给民族地区以财权方面的保障

(三)中央财政对民族地区的特殊支出因素考虑仍然不足,体制、政策和财力支持力度仍然不够

四、解决民族地区特殊财政支出问题的对策建议

(一)健全中央对民族自治地区特殊的财政转移支付体系,确保政权运行

(二)可适当调整中央对民族地区的分税制财政体制,增

强造血功能

(三)赋予民族地区较大的财政经济自治权,使民族地区能通过制定适合于本地区实际的财政经济政策,鼓励和加速民族地区经济的发展

民族自治区分报告

我国共有五个少数民族自治区,是我国设立的省级民族自治行政区划,相对而言,这五个自治区具有较大的自治权,同时财政困难和特殊支出也呈现出较为复杂和成因多样的特点,各自治区既有共性,也有个性,但共性是其主要方面,这些共性集中代表了民族地区财政的主要特色,研究民族自治区特殊支出,是民族财政研究的一个重要方面。

内蒙古特殊财政支出研究 (21)

一、党和国家对民族地区财政给以财权和财力上的大力支持,使民族地区经济社会事业有了长足的发展

(一)财力上的巨大支持和帮助

(二)从立法和法制、法规上给民族地区财政以财权上的保障

二、内蒙古自治区财政支出的实证分析

(一)内蒙古自治区地广人稀,守疆戍边任务重,财政供养人员相对较多,社会固定成本高,财政负担重

(二)地处高寒地区,烤火期长,东西跨度大,各项开支费用高

(三)两种语言,两种文字,两套人马并行,相应增加了财政开支

(四)尚未解决温饱的贫困人口多,扶贫任务艰巨

(五)作为全国重要的畜牧业基地,由于投入不足,草原退化、沙化严重,建设草原、控制沙化的任务十分艰巨

(六)边境线长,强边固防的建设任务重

(七)发挥地方资源优势,落实国家产业政策,基础产业的建设任务非常艰巨

三、造成民族地区财政困难的成因分析

(一)经济发展上不去,导致民族地区公共服务水平低于全国平均水平,更低于广东等先进地区,处于落后状态

(二)由于财政困难的影响,地方财政平衡难度大,财政运行处于不稳定状态,财政风险正在逐步形成

(三)财政困难,生产建设资金不足,东西差距有拉大之势

四、解决民族地区财政困难的对策建议

(一)修订《民族区域自治法》,从立法的高度把党的民族政策落到实处,以法律的形式保证民族地区财政职能的实现

(二)建立规范的中央财政转移支付制度,充分考虑少数民族地区财政困难,加大转移支付力度

(三)赋予民族地区较大的经济财政自主权

新疆特殊财政支出研究 (51)**一、新疆财政特殊性支出表现****(一) 财政支出现状****(二) 新疆财政支出特点****(三) 对民族地区财政职能的基本认识****(四) 新形势下, 财政支出面临的压力****二、财政收入与支出分析****(一) 财政收入与财政支出的辩证关系****(二) 支出的实现离不开中央帮助****三、政策建议****(一) 借西部开发之势, 合理制定新疆经济和财政发展战略****(二) 制定规范的转移支付制度****(三) 改革支出管理办法****(四) 将预算内外资金纳入预算体系实行综合管理****西藏特殊财政支出研究 (90)****一、民族自治地区的共同特性****(一) 地域辽阔, 人口稀少, 人口与辖区面积比例不合理****(二) 深处内陆, 地理条件恶劣****(三) 地处边疆, 安全稳定矛盾突出****二、民族自治地区与非民族地区的财政经济差异****(一) 经济欠发达造成财力紧张****(二) 行政成本高, 事业欠账多, 造成财政支出压力大****(三) 投资不足造成基础设施条件落后****(四) 资源待开发造成经济发展后劲不足, 财源枯竭**

(五)改革、发展、稳定的综合需求造成财政供需矛盾尖锐
三、缩小民族地区与非民族地区财政经济差异的几点建议

(一)中央财政应加大对民族地区的财力援助

(二)建立和完善中央对民族地区的财政转移支付政策体系

(三)赋予民族自治地区相应的财政自治权

广西特殊财政支出研究…………… (102)

一、广西财政经济概况

二、广西财政运行中存在的问题

(一)财政收入增长后劲不足,支出压力大

(二)财政收入中非税收入所占比重大,且有逐年增大之势

(三)县级财政十分困难,收支矛盾突出,严重影响了社会事业和经济建设的发展

三、广西特殊性财政支出实证分析

(一)经济基础差,底子薄,财政收入规模小,财政收支缺口大

(二)经济结构不合理,经济运行质量不高,严重制约了财政收入有效增长

(三)特殊的地理位置,经济建设受到影响,社会发展任重而道远

(四)自然环境差,发展经济成本高,事业建设费用高

(五)少数民族的特殊支出

(六)分税制改革后,地方可用财力减少

四、解决广西特殊性财政支出问题的政策措施

- (一)发展经济,培植财源,促进财政收入快速、持续增长
- (二)建立公平、合理、规范的转移支付制度
- (三)加强财政管理,优化支出结构,提高财政资金使用效益
- (四)加强预算外资金管理,缓解财政困难

宁夏特殊财政支出研究…………… (114)

一、宁夏财政特殊支出因素的实证分析

- (一)南部山区脱贫致富使宁夏各级财政不堪重负
- (二)生态环境脆弱,影响经济和社会的可持续发展
- (三)基础设施落后,成为经济发展的瓶颈,影响了投资环境和对外开放水平
- (四)机构运行成本居高不下,财政支出中用于“吃饭”比重较大,地方财政调控经济能力弱化
- (五)丰富的自然资源由于开发难度大、开发能力差不能转变为经济优势
- (六)为贯彻执行党的民族宗教政策,做好民族工作,需要对少数民族地区给予大力扶持
- (七)落后的科学技术、文化教育事业需要财政投入大量资金,才能弥补与先进地区的差距

二、宁夏特殊财政支出因素的特点

- (一)地方财政收入少限制了地方财政支出规模,进而影响地方财政特殊支出
- (二)保障国家机关正常运转的行政管理费总支出比重大幅度上升
- (三)科教文卫投入相对不足

(四)对农业投入严重不足

(五)公共设施支出缺口大,欠帐多

三、解决宁夏财政特殊支出问题的基本途径

(一)中央适当放宽民族地方财税政策,以利地方涵养税源,壮大财政增收潜力

(二)中央加大转移支付力度,建立中央对民族自治地区特殊的财政转移支付体系

(三)地方财政加大对基础设施和公共领域的投资力度,为民族地区顺利实施西部大开发战略开辟道路

(四)地方财政部门调整财政支出结构,正常履行财政职能

民族地区分报告

民族地区通常指相当于地区级行政区划,少数民族相对集中聚居地区。这些地区都位于某一省内,同汉族地区的经济交流和交往相对方便,经济和人文环境也与民族自治区有一定的差异。在这些地区,财政经济有自己的特色,发展地方经济,解决特殊支出的思路与对策也有所侧重,本部分对这些地区进行了专门研究。

贵州民族地区特殊财政支出研究..... (133)**一、贵州财政特殊性支出因素的表现**

(一)农业投入成本高

(二)交通设施投入大、成本高

(三)教育、卫生防疫、行政管理成本高

(四)基础设施服务能力受山地限制,作用难以充分发挥

二、贵州财政支出与收入分析

(一)公共支出严重不足,无力为居民提供良好的基本服务

(二)基础设施支出严重不足,公共设施欠账太多,政府公共服务不到位

(三)对农业支出严重不足

(四)财政收入努力过度问题严重

三、解决贵州财政特殊支出问题的政策建议

(一)增加对贵州均衡化转移支付拨款额度,提高贵州省各级政府的行政能力和公共服务能力

(二)增加对贵州的资本性投入,并将其纳入转移支付政策范围

(三)将扶贫纳入转移支付范围

(四)设置教育、公共卫生专项转移支付制度。

甘肃民族地区特殊财政支出研究..... (145)**一、特殊支出因素要和民族地区的特点相对应**

(一)甘肃省民族地区的特点

(二)特殊因素是造成甘肃民族地区贫困的重要原因

(三)甘肃省民族地区经济全面发展取得的成就是在一定

程度上解决特殊支出因素的结果

二、实施西部大开发战略必须解决民族地区特殊支出因素

(一)甘肃省民族地区财政存在着自身难以克服的困难和问题

(二)对民族地区特殊支出因素考虑不够是造成民族地区财政困难的主要原因

三、甘肃省民族地区特殊支出因素中亟待解决的突出问题

(一)将民族地区特殊支出提高到政治高度来认识

(二)在保护生态环境、退耕还林还草、草原建设、水土保持上要给予大力支持

(三)对民族地区基层政权建设予以特殊支持

(四)对甘肃民族地区基础设施建设予以特殊支持

(五)对甘肃民族地区教育予以特殊支持

四、确保民族地区特殊支出因素落实的政策建议

(一)对民族地区上划中央“两税”全额返还

(二)加大对民族地区转移支付的力度

(三)建立长江和黄河中上游生态保护基金

(四)建议中央比照对西藏和沿海经济特区的政策,制定一些切合民族地区实际的优惠政策,并建立民族经济发展基金

(五)帮助消化民族地区财政赤字和实行财政借款问题

(六)建议将民族自治州与民族自治省(区)同等对待

(七)关于需要落实的几个具体问题