贵阳市优化财政收支结构研究

课题组

2004年元月17日

需要全本请访问 www.ertongbook.com

序　言

财政是国家职能的重要组成部分，具有政治、经济双重属性，是政府管理的核心内容。就经济范畴而言，财政是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。就政治范畴而言，财政是国家政治活动的经济表现，财政活动必须服从于国家的政治目的，服务于经济社会发展的需要。

党的十一届三中全会以来，为了适应党和国家工作重点转移的需要，财政改革逐步深化，财政职能不断完善，财政实力明显增强，有力地促进了国民经济和社会各项事业的发展。1994 年以分税制为主要内容的财税体制改革，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的财税体制基本框架；1998 年以来，我国财政体制逐步向公共财政体制转变，这是发展社会主义市场经济的必然要求。

党的十六大提出："完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系，发挥经济杠杆的调节作用。深化财政、税收、金融和投融资体制改革。完善预算决策和管理制度，加强财政收支的监管，强化税收征管。"党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出："财政政策要在促进经济增长、优化

结构和调节收入方面发挥重要功能，完善财政政策的有效实施方式。”这些都为进一步深化财税体制改革，健全完善适应社会主义市场经济的公共财政指明了方向。

按照社会主义市场经济的发展要求，公共财政应该主要履行以下职能：资源配置职能、收入分配职能、经济调控职能和监督管理职能。财政收支活动是履行这些职能的载体，是财政工作的核心。财政收入是政府为履行其职能的需要而筹集的一切货币资金的总和，是为社会经济发展提供财力的保障。财政支出是政府为履行其职能而花费的资金的总和，是政府对经济社会影响作用的重要体现。

财政收支结构是财政收入和支出总额中各类收入、支出的组合以及各类收入、支出在收入和支出总额中所占的比重。调整好地方财政收入结构，努力增加地方财政收入，从财力上保障和支持政府行使职能，更有效地领导组织地方经济建设和社会事业发展是财政的极为重要的任务。优化地方财政支出结构，使政府在一定财力约束下有效地履行其职能是财政工作又一项极为重要的任务。

党的十六大提出在本世纪头二十年全面建设小康社会的宏伟目标，有条件的地方可以发展得更快一些，在全面建设小康社会的基础上，率先基本实现现代化。贵阳市作为贵州省的省会城市，西部大开发的重要增长极，应该也有可能按省委、省政府的要求在全省率先实现全面建设小康社会目

标和在全省率先基本实现现代化。要实现“两个率先”，最根本的是坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力。财政工作要紧紧围绕经济建设这个中心，树立和贯彻全面、协调、可持续发展观，不断开拓进取，努力做大地方财政收支规模，不断优化收支结构，建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平稳、可持续发展的地方财政，促进“两个率先”目标的实现。

本课题研究以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照党的十六大和十六届三中全会精神，结合贵阳市实际，依据国家法规政策，抓住财政收支活动这一财政工作的核心，以努力增加财政收入为主题，以优化财政收支结构为主线，以发挥好财政职能为手段，以保证政府履行职能和满足社会公共需要为目的，提出财政发展的新思路、新措施。

本课题研究的时间跨度是从 1994 年分税制财政体制改革以来到 2010 年，重点是 2001 年至 2005 年。本课题研究的范围是财政总收入、地方财政收入、市本级财政收支、县（市、区）级财政收支、乡镇（办事处）财政收支，重点是地方、市本级、县（市、区）三级财政收支。为便于横向比较找差距，主要指标与全国、35 个重点城市、全省同期发展水平作了对比分析。对发展预期目标测算采取因素法和回归法，以因素法为主。在目标选择上尽量与建设大贵阳战略、全市经济社会发展规划、经济强县（市、区）建设规划等相

衔接，体现既积极向上，又留有余地。在发展思路上体现与时俱进的要求，按照党的十六大和十六届三中全会的精神，要有一定的前瞻性。在对策措施上，结合贵阳市实际，力求有较强的针对性和可操作性。

本课题研究的内容是涉及我市经济社会发展具有全局性、长期性的重大战略问题，研究工作是一个大的系统工程，研究过程中得到了市领导及专家的有力指导和市直有关部门的大力支持，研究结果凝聚了课题组成员的集体智慧。当前，我市经济社会发展正处于关键时期，财政对促进经济社会发展的职能作用十分重要，希望各级领导干部按照江泽民同志的要求，十分重视和支持财政工作，本课题研究成果可为市委、市政府决策提供有益参考。

赵宗哲

2004 年元月 10 日

需要全本请访问 www.ertongbook.com

贵阳市优化财政收支结构研究

课题组

第一章　1994 年以来贵阳市财政收支结构变化情况

1994 实行分税制财政体制以来，我市财政工作进入了体制调整后的快速发展时期。1996 年，经国务院批准，我市的行政区划进行了调整，实行了市带县的管理体制，增加了清镇市、开阳县、修文县、息烽县，财政收支规模也随之增大，人均财力相应减少。我市财政工作在财税体制和行政区划调整的情况下，紧紧抓住国家实施西部大开发战略的机遇，经历了亚洲金融危机波及、国家税收政策调整、烤烟计划调减、加快城市基础设施步伐、加大社会保障投入、建设金阳新区、实施全市经济结构和产业结构调整战略以及加强财政管理、加快财政改革、开展增收节支工作、缓解县级财政困难、实现全市财政收支平衡等多次考验，财政管理和财政改革都取得了较好的成绩，建立了社会主义公共财政的基本框架，为全市社会经济各项事业的发展做出了积极的贡献。

第一节　贵阳市财政收入总量及结构分析

一、财政收入总量增长情况及横向的比较分析

表 1：贵阳市财政收入与全国和全省比较表

指标 / 年份	贵阳市财政总收入		贵阳市一般预算收入		贵阳市市本级收入		贵阳市县区级收入		全国财政收入		全省财政收入	
	金额（万元）	比上年增长%	金额（万元）	比上年增长%	金额（万元）	比上年增长%	金额（万元）	比上年增长%	金额（亿元）	比上年增长%	金额（亿元）	比上年增长%
1994	205572		64040		35770		28270		5218.10		77.30	
1995	228736	11.27	86341	34.82	45887	28.28	40454	43.10	6242.20	19.63	87.40	13.07
1996	297655	30.13	113498	31.45	63805	39.05	46963	16.09	7407.99	18.68	103.92	18.90
1997	338940	13.87	130506	14.99	73915	15.85	56592	20.50	8651.14	16.78	116.19	11.81
1998	435254	28.42	167353	28.23	97131	31.41	70222	24.08	9875.95	14.16	136.31	17.32
1999	493785	13.45	197907	18.26	114967	18.36	82940	18.11	11444.08	15.88	133.75	-1.88
2000	550584	11.50	241483	22.02	141967	23.49	99786	20.31	13395.23	17.05	153.04	14.42
2001	619810	12.57	279687	15.82	143551	1.12	136136	36.43	16386.04	22.33	177.04	15.68
2002	699157	12.80	330789	18.27	161051	12.19	169738	24.68	18903.64	15.36	203.03	14.68

表 2：

1994 年—2002 年贵阳市财政总收入增长示意图

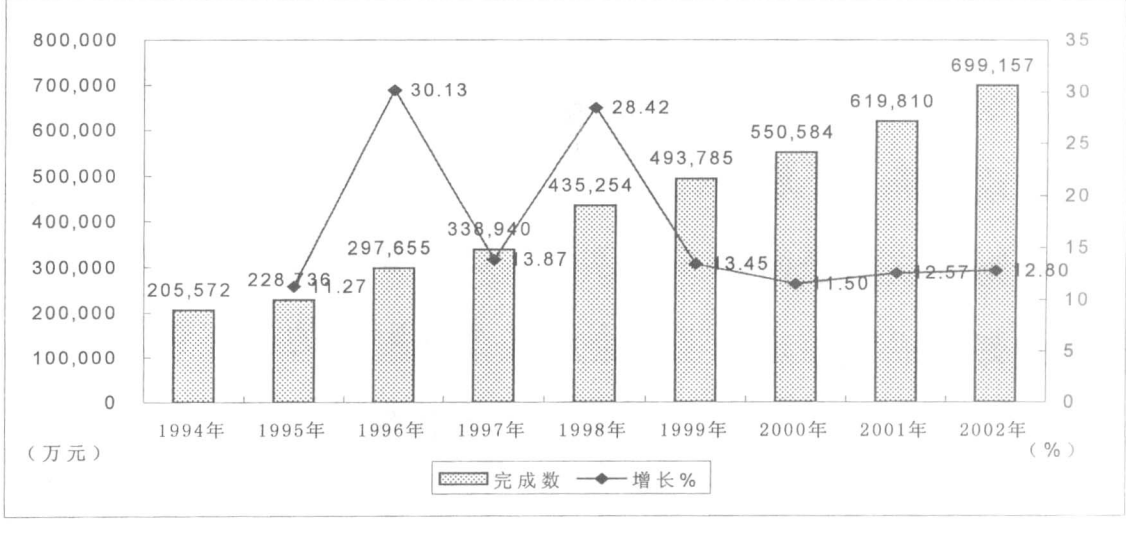


表 3:

1994－2002 年贵阳市本级财政总收入增长情况示意图



表 4:

1994－2002 年贵阳市区县级财政总收入增长情况示意图

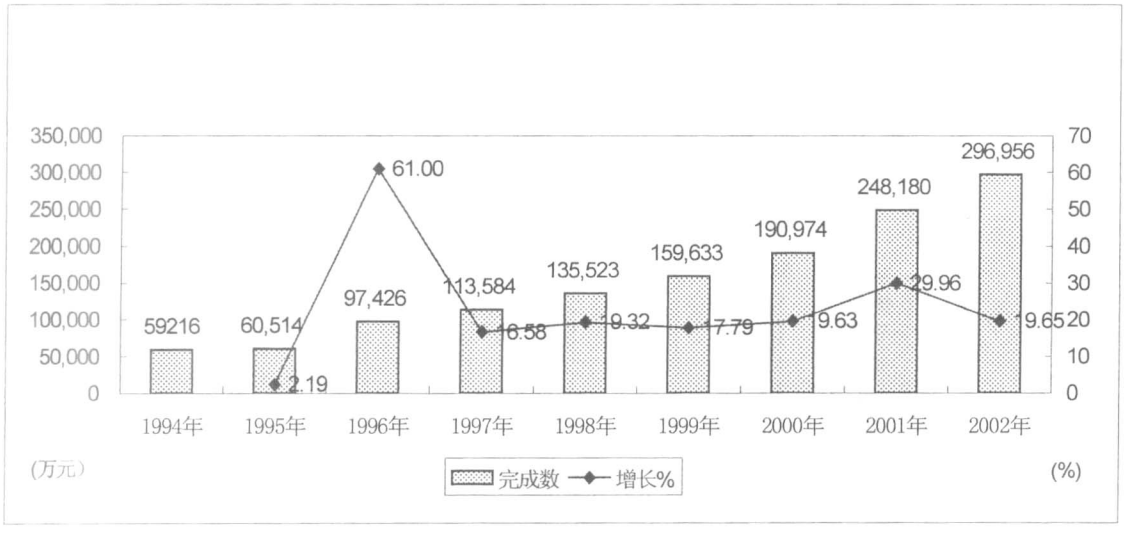


表 5:

1994－2002 年贵阳市地方财政收入增长情况示意图

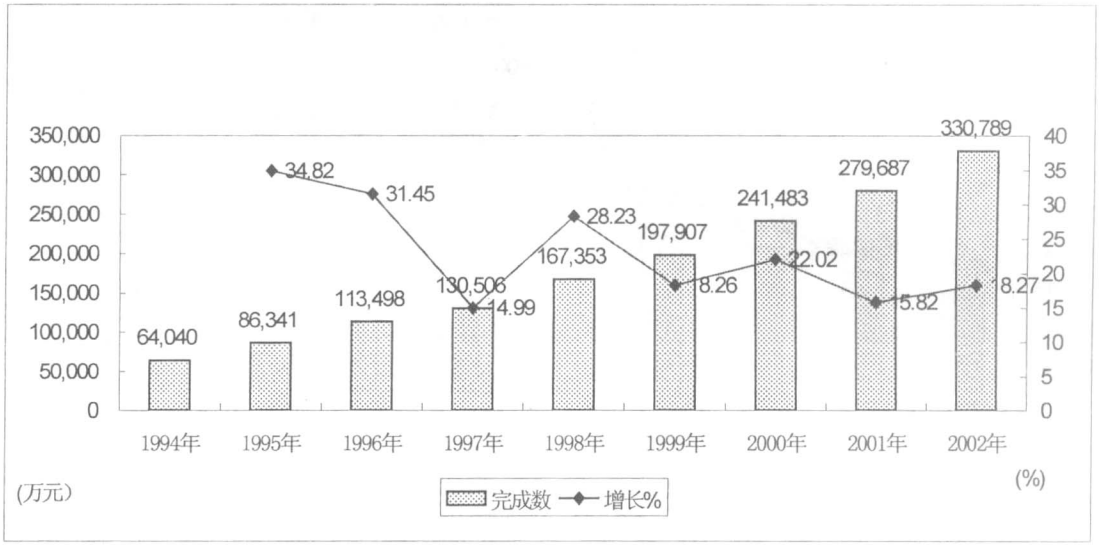


表 6:

1994－2002 年贵阳市本级地方财政收入增长情况示意图

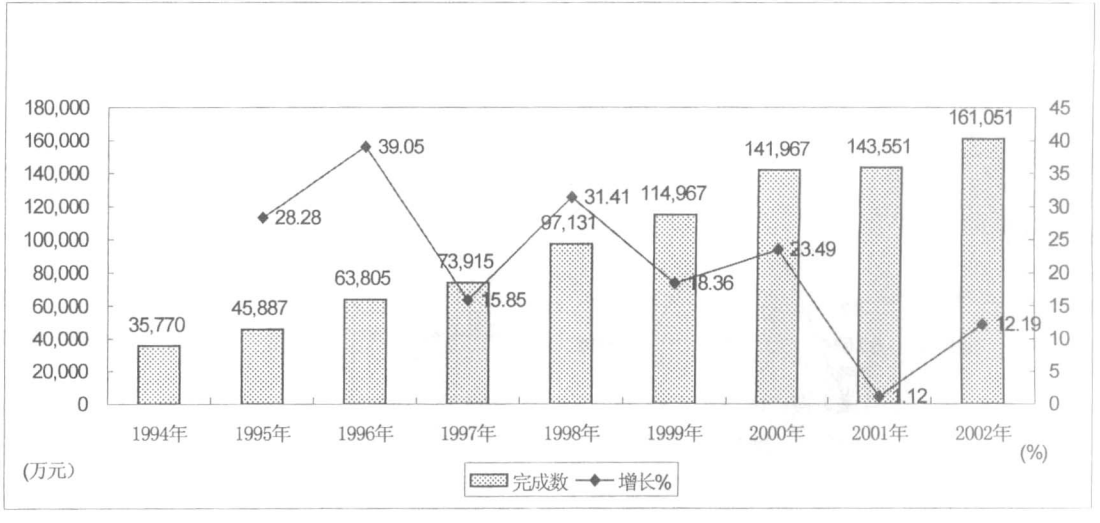
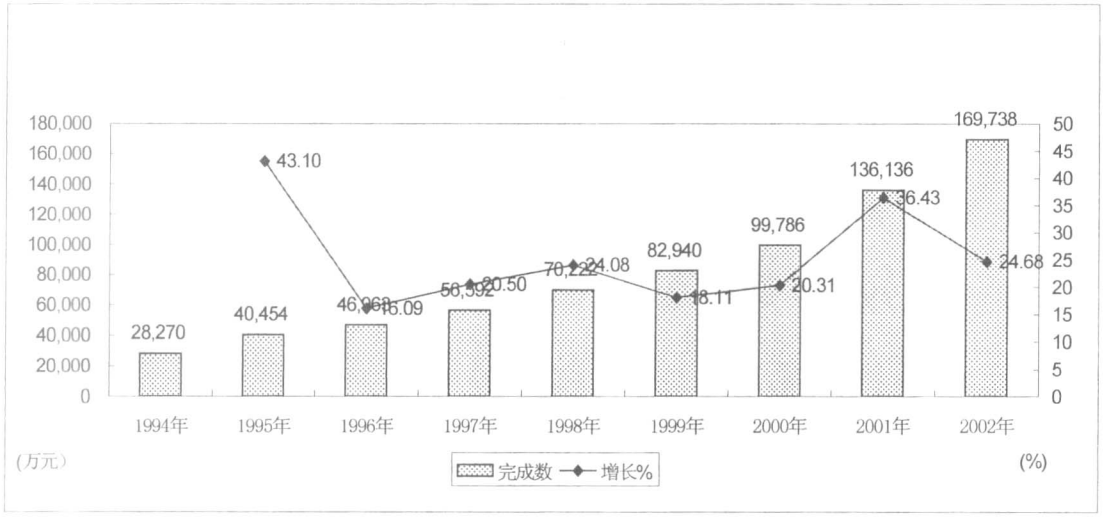


表 7:

1994－2002 年贵阳市区县级地方财政收入增长情况示意图



从财政总收入的情况（见表 2、表 3、表 4）来看，1994—1999 年财政总收入增长比例的波动较大，其中 1996 年和 1998 年两年财政总收入的增长幅度均超过 20%，其他年份的财政总收入增长幅度都在 12%到 14%之间。特别是 2000 年以后，我市的财政总收入增幅一直稳定在 13%左右的一个范围内，进入了一个稳定增长的时期。

市本级的财政总收入的增长幅度从 1999 年以后一直低于区县级财政总收入的增长幅度，一方面是由于市里采取了多种方式扶持区县经济的发展，在政策上、体制上给予了较多的支持；另一方面是由于卷烟消费税率下调，且近几年来市本级的消费税收入一直呈下滑趋势，由于贵阳市的消费税收入主要是市本级的收入，因此消费税收入的下滑影响了市

本级财政总收入的增长幅度。区县级财政总收入方面，在1998年开始的省、市建设经济强县政策的扶持下，从1999年以后，区县级经济得到了长足发展，随着区县基础设施建设的完善和受到扶持企业的经济效益逐步体现，区县级财政收入增长非常迅猛，基层财政实力得到了增强。

贵阳市1994年财政总收入205572万元，在当时全国35个重点城市中排列第23位。财政总收入占全省财政总收入26.60%。2002年财政总收入699157万元，在全国35个重点城市中排列第18位，排位上升5位。财政总收入占全省财政总收入34.44%，比重上升7.84个百分点。1994年至2002年财政总收入年均递增16.53%，同期全国财政总收入年均递增17.46%，全省年均递增12.83%，贵阳市财政总收入的平均增长速度低于全国水平0.93个百分点，高于全省平均水平3.7个百分点。这说明我市地方经济发展较快，财政总收入的增长速度略低于全国，但高于全省的平均水平，这也是我市作为省会城市所应该达到的规模和速度，也说明我市制定的经济发展赶超战略已取得了初步成效。

从地方财政收入情况（见表5）来看，1994年以来，全市地方财政收入的平均增长幅度高于财政总收入的增长幅度6.25个百分点，主要是由于非公有制经济和第三产业的发展及人民生活的改善使得地方财政收入增长幅度较大，几个主要税种中营业税一直保持了地方收入的主体税种地位，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

饮食、娱乐、旅游及房地产行业的发展使营业税收入的增长有了可靠的保障。个人所得税在近几年是地方财政收入中增长最快的税种，1999 年以来，连续几年都是以 50%以上的幅度增长，成为地方财政收入的主要来源之一。一方面是由于税务部门加强了对税收的征管，另一方面是经济的发展使得个人收入增加较快，加上存款利息所得税的开征，使个人所得税收入也相应有了较快增长。1994 年，贵阳市地方财政收入 64040 万元，在当年全国 35 个重点城市中排列第 30 位，地方财政收入占全省地方财政收入的 20.49%。2002 年，贵阳市地方财政收入为 330789 万元，在全国 35 个重点城市中排列第 21 位，排位上升 9 位，地方财政收入占全省地方财政收入的 30.55%，所占比重上升 10.06 个百分点。1994 年至 2002 年贵阳市地方财政收入年均递增 22.78%，同期全国地方财政收入年均递增 17.70%，全省平均年递增 16.81%，贵阳市地方财政收入平均增长速度高于全国水平 5.08 个百分点，高于全省平均水平 5.97 个百分点。2002 年地方财政收入占当年财政总收入的比重为 47.31%，所占比重比 1994 年上升 16.16 个百分点。这说明在我市所创税收中，我市实得财政收入的比重正在逐年增长，这也是我市地方经济快速发展和经济结构、税源结构调整的结果及财政体制逐步完善的体现。

地方财政收入中，市本级财政收入要慢于区县级财政收

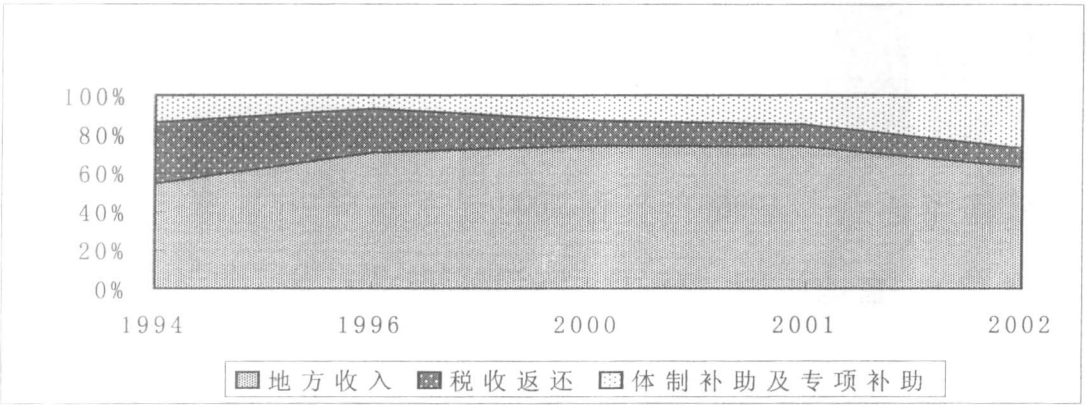
入的增长，除了上面已经提到的区县级财政增长较快的原因外，市本级在财政体制上的调整也是原因之一。2001 年市本级将原由市级统收统支的各区城市维护建设税改由各区自行安排，当年减少市级地方财政收入、增加区级地方财政收入近 7000 万元，同时还有支持财源建设和建设经济强县的各项措施以及其他的体制调整因素，因此市级地方财政收入增长的幅度相应就低于区县级地方财政收入的增长幅度。

从市本级收入（见表 6）来看，1994 年市本级收入 35770 万元，为全市地方财政收入的 55.86%，2002 年市本级收入 161051 万元，为全市地方财政收入的 48.69%，比 1994 年下降了 7.17 个百分点。1994 年至 2002 年市本级收入平均年递增 20.69%，高于全国地方财政收入平均增幅 2.99 个百分点，高于全省地方财政收入平均增幅 3.88 个百分点。这说明我市经济发展水平较快，市本级财政收入增长幅度较高，市本级有能力对全市财政平衡发展进行调控。同时由于各项调控措施的实施，市本级财政的机动财力正在逐渐萎缩，今后的调控手段将会逐步减少，调控力度将逐步减弱。尽管市本级财政收入在前几年比全国和全省的平均增长速度都要快一些，但增长空间在逐步缩小，而且已经呈现了市本级落后于区县级的趋势。

从区县级地方财政收入（见表 7）来看，1994 年区县级地方财政收入 28270 万元，为全市地方财政收入的 44.14%

（未含1996年划入的一市三县），1996年区县级地方财政收入49693万元，为全市地方财政收入的43.78%，2002年区县级地方财政收入169738万元，为全市地方财政收入的51.31%。2002年区县级财政收入占全市比重比1994年上升7.17个百分点，比1996年上升8.91个百分点。从1994年到2002年，区县级财政收入平均年递增25.11%，比全市地方财政收入增长速度快2.33个百分点，比市级地方财政收入增长速度快4.42个百分点。这说明我市基层财政的状况已逐步好转，财政实力大大增强，财政进入了高速增长时期，为全面建设小康社会奠定了良好的财政基础，减轻了市本级财政宏观调控的压力，也为今后全市财政的持续、稳定、协调发展创造了有利条件。

表8：　　贵阳市地方财力情况示意图



从地方财力的结构（见表8）情况看，税收返还在地方财力中所占比例呈逐年减小的趋势。这主要是在分税制财政体制改革后，各地的税收返还是根据各地上划增、消两税增长比例按1：0.3的比例增长，即增、消两税上划数比上年

每增长 1%，税收返还增长 0.3%，这在客观上使税收返还的增长速度低于了财政收入的增长速度。尤其是近年来，由于市级消费税收入下滑，增、消两税上划数的增长本身就低于财政收入的增长幅度，在 1：0.3 的比例变换之后，税收返还的增长就更加低于财政收入的增长。另外，地方财力构成中，地方财政收入所占比重呈逐年上升趋势，体制补助及专项补助呈逐年上升趋势。

表 9:

贵阳市本级地方财力情况示意图

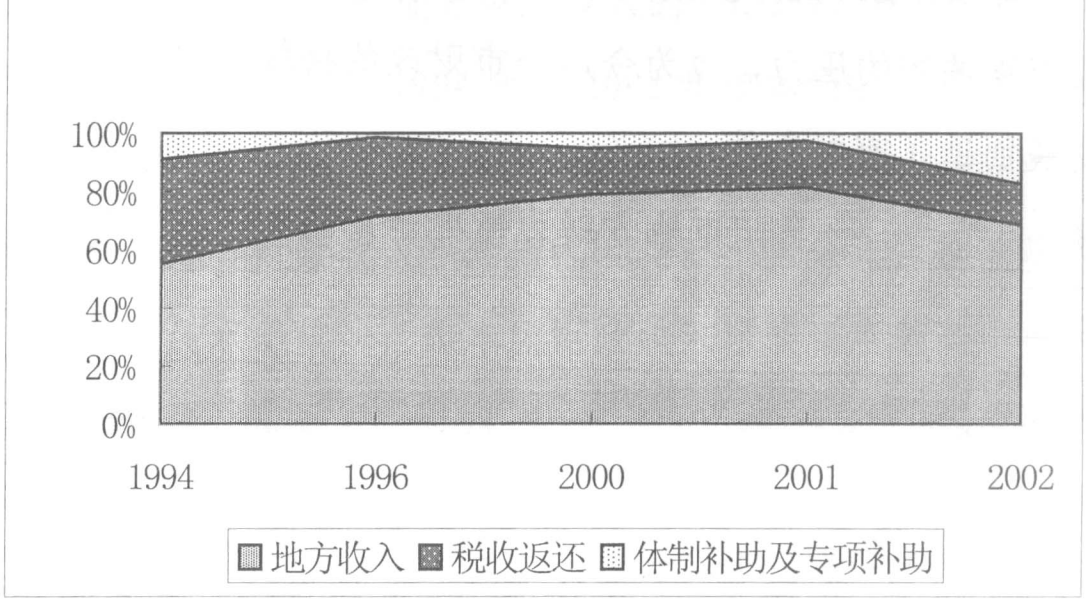
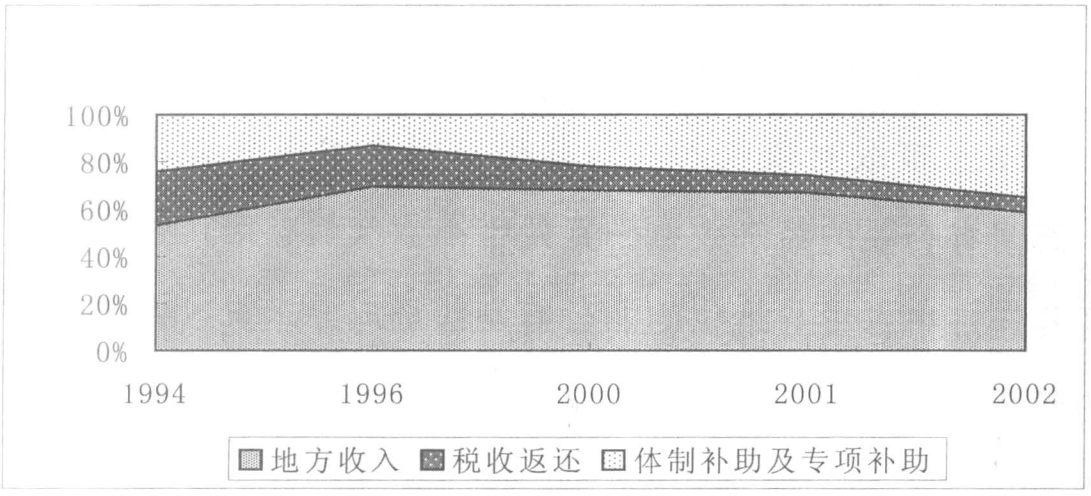


表 10:

贵阳市区(县、市)级地方财力情况示意图



在地方财力中，增长最快的是体制及专项补助部分，这主要得益于国家实施西部大开发战略和公共财政体制框架的逐步建立。近几年来，中央对我省、省对我市的转移支付补助都大幅度地增加，其中最明显的是社会保障方面的转移支付，从 1999 年的不足 4000 万元增加到 2002 年的 28000 万元，四年间翻了近三番。区县级体制及专项补助的增长高于市级，主要是由于为了加快县域经济的发展，市级财政也从本身的财力中拿出了一部分用于扶持区县建设经济强县和开展财源建设。

从财政收入的结构情况（见表 11）来看，市本级在全市财政总收入和地方财政收入中所占的比重都呈逐年下降的趋势，财政总收入中市本级所占比重 2002 年比 1994 年下降了 14 个百分点，在地方财政收入中市本级所占比重 2002 年

比 1994 年下降了 7 个百分点。这一结构的变化一方面说明区县级财政在分税制改革以后发展相当迅速，其财政收入的增长幅度较大，使其在全市财政收入中所占的比例增加；另一方面由于市级财政收入的来源相对偏重于国有企业的税收，而国有企业的经济效益一直处于不景气的状态，相对于在区县经济中占主导地位的非公有制经济成分来说，国有企业的经济效益和税收增长都要低得多，这也是市级财政收入

表 11:

财政收入总量及结构分析

单位：万元

	财政总收入			地方财政收入		
	全市	本级	区县级	全市	本级	区县级
1994年	205,572	146,356	59,216	64,040	35,770	28,270
1995年	228,736	168,223	60,514	86,341	45,887	40,454
增长%	11.27	14.94	2.19	34.82	28.28	43.10
1996年	297,655	197,499	97,426	113,498	63,805	46,963
增长%	30.13	17.40	61.00	31.45	39.05	16.09
1997年	338,940	225,357	113,584	130,506	73,915	56,592
增长%	13.87	14.11	16.58	14.99	15.85	20.50
1998年	435,254	299,731	135,523	167,353	97,131	70,222
增长%	28.42	33.00	19.32	28.23	31.41	24.08
1999年	493,785	334,152	159,633	197,907	114,967	82,940
增长%	13.45	11.48	17.79	18.26	18.36	18.11
2000年	550,584	359,610	190,974	241,483	141,967	99,786
增长%	11.50	7.62	19.63	22.02	23.49	20.31
2001年	619,810	371,630	248,180	279,687	143,551	136,136
增长%	12.57	3.34	29.96	15.82	1.12	36.43
2002年	699,157	402,201	296,956	330,789	161,051	169,738

比重下降的原因之一。市级财政收入比重的下降，带来的影响表现在市级财政在调控市域范围内的资源分配的能力变弱。尤其是市属各区和一市三县的经济发展本身就不是在一

需要全本请访问 www.ertongbook.com