

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 少数民族经济发展中的财政政策的研究背景	(1)
1.2 少数民族经济发展需要政府财政政策的助推	(3)
1.3 研究少数民族经济发展中财政政策具有重要的理论意义和现实意义	(5)
1.4 研究少数民族经济发展中的财政政策的内容、方法与创新	(7)
第 2 章 少数民族经济发展中的财政政策理论	(9)
2.1 财政政策与经济增长	(9)
2.2 财政政策与经济稳定	(11)
2.3 财政政策与经济增长方式转变	(13)
第 3 章 少数民族经济发展中的财政支出政策	(15)
3.1 财政支出规模分析	(15)
3.2 财政支出结构分析	(17)
3.3 财政支出与经济增长	(19)
3.4 财政支出效益评价	(21)
第 4 章 少数民族经济发展中的税收政策	(23)
4.1 民族地区税负与经济增长	(23)
4.2 民族地区税收结构与经济增长	(25)
4.3 树立科学税收发展观, 促进民族地区协调发展	(27)

源原 规范非税收入，促进少数民族地区经济发展 (员园)

第 缘章 少数民族经济发展中的财政转移支付

政策 (员园)

缘质 政府间转移支付的一般分析 (员园)

缘圆 国外政府间转移支付的实践与借鉴 (员)

缘猿 中央对民族地区政府转移支付政策 (员)

缘原 民族地区地方政府转移支付政策 (员)

第 远章 少数民族经济发展中的财政投融资政策 (员)

远质 政府投资的一般理论分析 (员)

远圆 民族地区政府投资政策研究 (员)

远猿 促进民族地区非政府投资的财政政策 (员)

第 苑章 少数民族经济社会协调发展的财政政策 (员)

苑质 民族地区技术进步与财税政策 (员)

苑圆 民族地区教育发展及财税政策 (员)

苑猿 民族地区社会保障与财税政策 (员)

苑原 民族地区可持续发展与财税政策 (员)

苑缘 民族地区反贫困及其财政政策 (员)

第 愿章 少数民族经济发展中的财政监督与风险

防范 (员)

愿质 确保少数民族经济发展中财政政策有效实施的
监督体系 (员)

愿圆 少数民族经济发展中防范财政风险的政策
建议 (员)

专题 缓解民族地区县级财政困难，促进县域经济 发展	(猿园)
调研资料一 罗城仫佬族自治县的财政运行情况	(猿园)
调研资料二 环江毛南族自治县的财政运行情况	(猿园)
附录	(猿园)
参考文献	(猿园)
后记	(猿园)

第 1 章 导 论

1.1 少数民族经济发展中的财政政策的研究背景

我国是一个由多民族组成的社会主义国家。构建社会主义和谐社会，是我们党对社会发展规律、社会主义发展规律、执政党执政规律升华的必然结果，是确保我们党长期执政和国家长治久安的迫切要求，是实现全面建设小康社会宏伟目标的重要保障，也是建设中国特色社会主义的根本保障。构建社会主义和谐社会涉及方方面面的问题，而发展是解决包括民族问题在内的所有问题之关键。把发展民族经济作为解决当代中国民族问题的核心、把发展民族经济同民族团结紧密结合、把实现各民族共同富裕作为中心课题，是构建社会主义和谐社会的重要内容。大力发展民族经济，增强民族团结，实现各民族的共同富裕和共同繁荣，是构建社会主义和谐社会的客观要求。我国有 56 个民族，少数民族有 1 亿多人口，分布在全国各地，民族自治地方占国土面积的 1/3，西部和边疆地区绝大部分是少数民族聚居区。这一基本国情决定了民族问题始终是建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题，也决定了民族工作始终是关系党和人民事业发展全局的一项重要工作。在我国革命、建设、改革的各个历史时期，党始终把民族工作作为一项重要工作来抓，坚持把马克思民族理论同中国民族问题的具体实际相结合，走出了一条适合中国国

情、具有中国特色的解决民族问题的正确道路。今天，我国各民族平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系不断巩固，民族区域自治制度不断完善，少数民族的合法权益得到有力保障，民族地区各项社会事业实现历史性进步，少数民族群众的生产方式和生活水平发生历史性飞跃。

新世纪初的前 10 年，是我国发展的重要战略机遇期，也是加快少数民族和民族地区经济社会发展、实现各民族共同繁荣发展的重要战略机遇期。实现全面建设小康社会的宏伟目标，对做好民族工作提出了新的课题和更高的要求。新世纪新阶段的民族工作，必须始终不渝地把各民族共同团结奋斗，就是要把各民族的智慧和力量凝聚到建设中国特色社会主义上来，凝聚到实现中华民族伟大复兴上来。共同繁荣发展，就是要牢固树立和全面落实科学发展观，切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务，千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展，不断提高各族群众的生活水平。

在构建社会主义和谐社会的伟大事业中，民族地区占有重要和突出的地位。

第一，只有民族地区建成了和谐社会，全国的和谐社会才有基础和保证，才能够说全国建成了和谐社会。民族地区幅员辽阔，人口众多，其中少数民族人口达上亿之多；民族地区是我国资源、能源富集的地区，是生物多样性和文化多样性的地区，又是生态环境建设的关键地区。此外，民族地区同时又多是边疆地区，既是对外开放的窗口，也是国防的战略重地。这反映了民族地区在全国的重要和突出的地位，反映了民族工作在构建社会主义和谐社会事业中的不可替代的重要作用。

第二，构建社会主义和谐社会离不开民族地区和少数民族，离不开民族工作。(员) 对任何一个统一的多民族国家来说，民族关系的和谐都是国家稳定、社会和谐的基本保证。相反，民族关

系紧张，社会和谐就失去了基础。在我国，民族关系包括汉族同少数民族的关系，各少数民族之间的关系以及各民族内部的族群之间的关系。只有做好民族工作，建立和巩固和谐的民族关系，和谐社会才有基础。（圆）从经济建设与生态环境保护的关系看，也离不开民族地区和少数民族。而在资源和生态环境方面，民族地区又是最为重要和关键的地区。只有把作为全国资源、能源宝库和生态环境战略高地的民族地区建设好，国家的经济建设才有动力，全国的生态环境才有可能改善，人与自然和谐相处的目标才有可能实现，和谐社会也才有物质基础和环境基础。

第三，社会主义和谐社会应当是各民族共同繁荣的社会。也就是说，离开了民族地区和少数民族经济及各项事业的繁荣，就谈不上社会主义和谐社会的成功。只有不断努力缩小各地区、各民族之间的发展差距，使中华民族大家庭的每个成员既能够都为国家的富强贡献力量，又能够共享国家富强、社会进步的成果，这样才会有各民族共同繁荣的局面的形成。

第四，民族地区的和谐社会，还应当是百业兴旺、各族人民安居乐业的社会。但是，发展不平衡问题、贫困问题、农村剩余劳动力转移困难问题、产业结构调整困难问题、城镇化水平低问题、非公有制经济发展滞后问题、生态环境恶化问题等都还客观存在，在一些地区还比较严重，需要着力加以解决。

第五，民族地区的和谐社会，还必须切实保护和发展优秀的民族文化。和谐社会应该包括文化和谐。一是传统文化与现代文化的和谐；二是汉族文化与少数民族文化的和谐；三是不同少数民族之间文化的和谐。

我国民族地区构建社会主义和谐社会，需要各方面同心同德、齐心协力。在努力实现这一宏伟目标的进程中，加快民族地区的经济建设和社会进步是当务之急和重中之重。民族地区应该结合本地实际，在社会主义市场经济体制的条件下，促进农业产

业化，加快城镇化进程，大力发展非公有制经济，尽快使贫困地区脱贫，走上良性发展道路。根据科学发展观的要求，在推动民族地区经济发展和社会进步的同时，必须坚持以人为本，始终把提高各族人民群众的收入和生活质量放在首位；必须坚持经济发展与资源、能源相协调，注重生态环境保护和建设，走可持续发展的道路，这是正确处理和协调民族关系以及民族内部的族群关系，在民族地区构建和谐社会的现实需要。

发展民族经济是解决民族问题的核心。中国历史上遗留下来的民族问题具有长期性、复杂性和重要性的特点，要解决民族问题需要时间，需要有事实使少数民族相信：“在政治上，中国境内各民族是真正平等的；在经济上，他们的生活会得到改善；在文化上，也会得到提高。”我国历届国家领导人都强调，要真正解决民族问题，不仅仅是帮助少数民族在政治上享有平等地位和权利，还要采取一系列有效措施使少数民族在经济上、文化上得到改善和提高，突出地把民族发展问题特别是经济发展放到了解决我国民族问题的核心地位。

发展少数民族经济是加强民族团结的物质基础，使发展民族经济与民族平等、民族团结相互促进。民族团结作为一种社会关系、社会现象，必须要有经济发展这个物质基础。只有在这种经济纽带、物质基础因素的作用下，民族间的交往联系、互助和协调才能得到加强，中华民族的向心力、凝聚力才能得到加强，中华民族团结才能得到加强。西部大开发战略实施以来所取得的成就，验证了发展民族经济与民族平等、民族团结相互促进的观点的正确性和科学性。

发展民族经济是巩固我国边防的保障。在我国长达 2.2 万公里的陆地边境线上，有 50 多个民族与 14 个不同社会制度的国家，不同民族比邻而居。从巩固国防、保证边境地区稳定的角度，特别强调发展地区经济的重要性。少数民族问题解决得不

好，国防问题就不可能解决好。通过发展西部少数民族经济，将我国的经济重心逐渐西移，则可使我国经济在未来战争中减少遭受直接打击，增强我国经济对战争的承受能力。同时，帮助少数民族发展经济，使我国西部地区经济尽快发展起来，必将大大加强与周边陆路相连国家的经济贸易往来。

发展民族经济是实现各民族共同发展繁荣和共同富裕的必由之路。各民族共同发展与繁荣，最终实现共同富裕，这是我们党制定民族政策的立足点和出发点。

6.1 少数民族经济发展需要政府 财政政策的助推

从社会因素看，民族地区社会发展之所以长期落后，最主要的原因在于高山大川、恶劣气候、交通落后、语言不同、习俗各异引起的信息封闭导致的社会封闭性，经过长期演化形成了人们自我内向的封闭意识。这就长期阻止了国家内外、民族内外和地区内外的沟通与交流，禁锢了西部民族地区人民的生产力和创造力的充分发挥。从历史因素看，民族地区经济发展的起点一般较低，在新中国成立初期不仅经济发展十分落后，社会发展也相当落后，与沿海地区发展水平相差甚远。发展起点低下，在很大程度上制约了民族地区经济发展和社会发展的进程。民族地区以社会经济体制落后、人口素质低、市场经济体制建设进程缓慢、信息不畅、观念落后等为特征，形成了特有的低水平发展路径，要成功实施可持续发展战略，必须找到并推行一种经济效益好、交易成本（转换成本）低的经济发展模式。由于民族地区的经济发展水平所限，必须借助于政府的帮助与推动，其中财政政策是最直接最有效的助推方式。

一、生态环境保护与建设需要政府政策的助推

循环经济是近年来国际上深化、推进可持续发展的一种实践模式，它强调有效利用资源、能源和保护环境，倡导经济系统内部在生产和消费过程中“输入原材料、能源及污染排放量最小化、产品重复使用化、废弃物资源化和无害化”，以最小成本获得最大的经济效益、社会效益和环境效益^①。这些因素在一定程度上使得民族地区在发展循环经济进程中处于劣势地位。

民族地区经济增长与资源承载力的矛盾十分突出。粗放型的发展模式使生态环境不堪重负。在开发利用中，明显存在环保意识淡薄，缺乏经济、社会和环境可持续发展的观念。我国民族地区大多处于干旱、半干旱的地理环境中，由于不可持续的经济畸形增长和人口快速膨胀，使本来就很脆弱的生态系统普遍面临着容量不足的压力，生态环境呈日趋恶化的势头。主要问题有：

(一) 生态环境退化。在严酷的自然条件和日益增长的人类活动的作用下，民族地区的生态环境较为脆弱，水土流失、荒漠化现象严重。目前形成的生产方式又在不断加剧生态环境的恶化。

(二) 环境污染加剧。目前，民族地区的环境污染不是在减轻，而是正在加剧。突出表现在：一是大气污染，主要来自工矿企业排放的废气和居民燃料排放的烟气。二是废水污染，主要来自化学工业、机械加工业、黑色金属冶炼加工业、有色金属矿采选业等。大量工业废水的排放，造成水质和土壤的污染。三是固体废物污染，主要是矿山尾矿、粉煤灰、锅炉渣、冶炼废渣、生活垃圾等，由于对这些固体废物的综合利用率比较低，致使对环境产生较大影响。

(三) 生态观念滞后。民族地区，传统农业通常在产业

^① 张坤主编：《循环经济理论与实践》，中国环境科学出版社 2004 年版，第 10 页。

结构中占较大比重，主要依靠简单劳动、传统技术和小片土地的结合来发展生产。技术和资本极端缺乏，人口增长较快。因人口增长而扩张的需求压力，迫使人们以传统方式利用自然资源。于是，过度放牧、毁林、水土流失等生态退化现象随之而来，从而导致生态危机。民族地区的生态危机问题是人口增长、贫困和生态退化之间的恶性循环。即使已经摆脱贫困的民族地区，人们追求较高物质消耗的强烈愿望，对推行循环经济也会产生不利影响。加强生态环境保护和建设是民族地区发展的基础。民族地区的开发要避免走以环境破坏为代价的“先发展、后治理”的老路。但民族地区由于缺乏足够的认识、技术水平低、资金缺乏等原因，使得人口、资源与环境等问题日趋严重。

民族地区的环境恶化并不是与经济发展水平相联系的一个暂时现象，可让其自然恢复。首先，如果经济发展初期环境恶化超过一定的生态阈值，环境退化就不可逆转。许多重要资源，如森林、湖泊、土壤等一旦在经济发展的起飞阶段就严重枯竭或退化，那么就会出现经济下滑不可逆的状态。其次，西部大开发战略实施后，国内外一些企业可能利用东西部经济实力上的落差，将部分污染大、能耗高的技术和企业引入西部，造成西部资源的浪费和环境污染。

西部大开发战略实施以来，西部民族地区遇到了历史上前所未有的发展机遇，同时也面临着经济发展与生态保护的两难矛盾：一方面，西部民族地区生态环境脆弱，承载能力较低，且呈恶化趋势。另一方面，西部民族地区又是中国经济上比较落后的地区，发展经济的任务十分繁重。在这种情况下，如何创新思路，寻求民族地区经济发展与生态保护之间的结合点，变“两难”为“双赢”，形成符合现代市场经济要求的经济发展模式，需要政府财政政策的帮助与推动，仅仅依靠民族地区是难以实现的。

二、基础设施建设等“硬投入”需要政府政策的助推

民族地区自然条件差，交通不便，远离城市和物质中心，漫长的运输里程和交易半径使得信息闭塞，对于以“物流”、“人流”、“信息流”、“价值流”为载体的商品经济发展是关键制约。从经济角度看，交通功能是运输，运输功能是交换，邮电通讯功能是传递，传递载体是信息，没有运输就没有交换。民族地区运输困难的制约，意味着对商品交换总量和频率的严重束缚；使起点差距极大的民族地区产业发展处于不平等竞争地位，这就意味着任何产业发展和产品价值的实现，都要比发达地区付出高昂的运输成本。问题的关键在于交通运输对商品交换的约束。

基础设施建设需要的投资较大，投资回报周期较长，在民族贫困地区，一方面资金严重缺乏，另一方面银行贷款乃至扶贫资金在寻找回报率较快、较高的投资项目；一方面许多企业尤其是乡镇企业资金周转困难，根本没有能力进行基础设施建设投资，另一方面银行又有大笔款项拆借到外地，寻找高投资回报率。越是穷的地方，越是需要脱贫启动资金；越是穷的地方，储蓄转化为投资的潜力越小、能力越低，借钱发财的本领越弱，开发增值的冲动越小。因此，基础设施薄弱，资金短缺严重制约着民族地区的脱贫致富，基础设施等硬件建设需要政府的帮助。

三、人口素质提高等“软投入”需要政府政策的助推

落后的思想观念比穷山恶水更可怕。在交通落后、信息闭塞的贫困的民族地区，仍然存在以家庭为生产和消费单位。从事着“小而全”的传统经营方式，产品的自给率高，商品率低。从而导致人们的商品观念、市场观念、时间观念、价值观念、效益观念都非常淡薄。生产力水平低下的贫困落后的民族地区，长期的粗放经营，耳濡目染的传授方式，使农民感受不到文化、科学、

技术知识在农业生产中的重大作用。在当今科学技术飞速发展的时代，故步自封的愚昧落后观念成了民族地区发展高产优质高效农业及农民脱贫致富的思想障碍。另外，地方保护主义政策妨碍了民族地区的企业进步和社会分工的发展。民族地区在由自然经济和产品经济向商品经济转换过程中，一方面需要扩大商品流通，引进竞争机制；另一方面又人为地设置重重关卡和围墙。如外地物美价廉的工业品不容易打进来，地方政府害怕冲击落后的工业和落后的企业。这种受小生产观念影响形成的地方保护主义政策，从短期看似乎可以缓解困难，但从长期看却压抑了民族地区发展市场经济的积极性，妨碍了工业、乡镇企业的进步，致使闭塞落后的状况得不到根本改变。

民族经济与民族教育之间是互相制约、互相依存的关系，主要表现在：从历史发展顺序看，民族经济的发展是民族教育发展的基础，民族教育是在经济发展的总过程中得到发展的。这主要表现在经济发展能力决定了民族教育的发展能力，民族经济的结构规模决定了民族教育的结构规模，民族经济的发展方式和水平决定着民族教育的质量。民族教育对民族地区劳动力再生产、生产力系统的完善、就业结构的状态、经济成长阶段的转变、社会生活方式的科学化和自然经济观念的改造等方面都具有深刻的影响。民族地区的教育落后已经严重限制了经济的发展，成了经济发展首先必须克服的障碍。

当前民族地区经济发展相对落后，实际上正是以教育发展和科技进步的相对落后为背景的。经济发展一方面要求教育发展和科技进步给予资源配置过程更多的支持；另一方面也面临着由于经济的缺乏发展而对教育发展和科技进步的投入不足的矛盾。正确处理发展过程中经济建设与教育科技投入的矛盾，必须加强发展环节之间的协调，促进经济发展与教育发展、科技进步之间的衔接。建立教育发展、科技进步与民族地区经济发展的动态平

衡，一方面要求随着经济的发展，增加对教育发展、科技进步的投入；另一方面也要求增强教育和科技对民族地区经济发展的针对性，既考虑到在经济长期发展过程中教育和科技因素的基础性、持久性影响，又要关照到教育和科技因素进入现实经济发展过程的适用性，通过适用性的教育和科学技术提高其在经济发展过程中的实效性，从而提高民族地区发展的经济效率。因此，目前在民族地区，只有政府根据民族地区经济发展的空间结构、产业结构、结构演进的次序和发展形式来安排教育、科技结构和教育、科技发展形式，才能建立教育勃兴、科技进步与民族地区经济发展相衔接的动态平衡。

四、民族地区经济发展存在路径依赖需要政府政策的助推

对于民族地区经济欠发达的现实，在一段相当长的时期内，人们习惯于将其归咎于“生态环境恶劣”、“经济基础薄弱”、“人口素质低”等诸如此类的原因，因而在民族地区的发展上，重点放在政策的倾斜和经济物质的扶持上。但实际上各民族经济在历史上是一种真实客观的存在，而且在各民族的发展史上，已形成了民族经济的现实特殊性。所以总体而言，在民族地区诱致性的制度变迁过程中，民族地区以及该地区的民族群体具有更多的“路径依赖”（青森堂译）色彩。而这正导致了对民族地区的扶持政策难以延续，弱化了扶持效应，对民族地区的发展所起的作用不大。由于习俗等人类不可回避的“历史存留物”在构造现在的过程中具有十分重要的意义，制度经济学家诺斯指出，路径依赖是对长期经济变化作分析理解的关键，而根据路径依赖理论，初始条件影响着制度变迁的路线及目标的选择与实现，从这个意义上说，从民族经济文化类型的角度分析和理解民族经济发展具有现实的意义。

对民族地区的发展，国家的重点也放在了政策的倾斜和经济

的扶持上，但在实践中，国家的政策却出现低效甚至失效。这种状况的结果是在经过几十年的发展后，东西部发展的差距进一步地拉大。国内学者张雄从更深刻的市场行为活动意义上，论证了过去在构造现在的过程中的重要性。^① 新中国成立以来，国家对于民族地区经济发展相当重视，给予种种扶持和优惠政策。改革开放以来，尤其是市场化改革目标的确立，加上西部大开发国家重点工作的转移，激发了各民族群众追求自身经济利益的强烈愿望。但由于习俗等人类不可回避的“历史存留物”在构造现在的过程中具有十分重要的意义，这就导致对民族地区的优惠政策难以延续，弱化了扶持效应，导致低效甚至失效。

民族经济的落脚点是民族，不管其形式如何多样，发展程度如何迥然不同，民族经济首先是民族或民族群体的经济，它无论如何都不可脱离民族这个母体，也不可能不受到民族文化的制约。正如德国社会学家马克斯·韦伯所认为的：“任何一种类型的经济，如果它要求一种与这个伦理道德相违背的民族精神，那么这种经济就不会发展；反之，如果一种经济与这种伦理道德相一致，那么它将兴盛起来。”^② 对民族地区的欠发达状态，有其生态环境的恶化、人口素质低等原因，但是如果继续单纯地从经济发展要素上分析民族地区经济，必须从宏观经济发展方面运用制度经济学路径依赖的原理考察民族经济，打开一个认识民族经济发展的新的思维空间。^③ 传统的生产方式，不仅是生态环境选择的结果，更是人文历史的沉淀，应该受到尊重。这种生产分工在少数民族的历史上不仅是一种真实的客观存在，而且在各民族的

① 张雄：《市场经济中的非理性世界》，立信会计出版社 1998 年版，第 152 页。

② 马克斯·韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，陕西师范大学出版社 1990 年版，第 152 页。

③ 戴庆中：《文化视野中的贫困和发展》，贵州人民出版社 1998 年版，第 127 页。

经济发展史上，已经形成了民族经济现实的特殊性。制度经济学认为，由于传统“锁定”功能的生效，制度变迁是具有路径依赖性的。路径依赖的基本含义是：制度变迁一旦走上了某一条基本路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化，很难甚至根本无法扭转。因此，在设计改革发展方案时，必须考虑到制度的路径问题。如果不顾原有制度的特征及其对社会发展在方向上的规定作用，就有可能使改革得不到社会的广泛认同。

五、确保民族地区竞争公平需要政府政策的助推

自 20 世纪 80 年代以来，国家在西部民族地区进行的重工业建设，没有充分注意带动当地民族经济的发展，造成了民族地区国有大中型企业与地方经济互不相连的“二元经济”。西部民族地区长期以来为东中部发达地区提供原材料等初级产品，而其价格与之所需工业产品的比价又不合理，使西部民族地区在输出原材料和输入工业产品时，利润双重流失；甚至在争夺资源、资金等方面引起了负面效应以及国有经济成分过高，产业结构不合理等问题。^① 施正一教授认为，如果说社会结构的封闭性是民族地区经济发展中的长期制约因素，那么经济运行机制的封闭性特点则是民族地区经济发展落后的直接原因。国家通过大量劳动力、资本、资源投入而兴建的原材料、采掘和初级产品加工企业，与当地农业、牧业产业联系不紧密，两方面相互脱节，形成发展经济学所讲的“二元经济结构”。处于高梯度的东部地区在产业结构调整、升级的过程中，将一些落后的生产技术、工艺和污染性行业转移到西部民族地区，也是不利于西部民族地区推进循环经

^① 施正一：《民族经济学教程》（修订本），中央民族大学出版社 2005 年版，第 161—162 页。

济发展的因素之一。^① 西部民族地区的二元经济结构往往导致一种畸形结果：一方面给国家提供大量的工业原材料、能源和部分初级产品；另一方面又迫使国家给其注入大量财政补贴。这种封闭型经济运行机制使国家资金注入和预期的经济效益总是存在逆向差距，并且长期陷入恶性循环之中。此外，在市场经济转型过程中以及在对外开放与各民族经济往来过程中，未充分注意克服许多社会性障碍，如半封闭性的民族社区、相对落后的文化教育水平等，尤其是未能正确处理好在计划经济时期制定的对西部民族地区经济“保护”政策和优惠政策的过渡等问题。

由于我国各民族间的经济和文化等发展水平上的差距，各民族发展中权利分享的水平 and 获得发展的机会也不尽相同，社会公平公正问题比较突出的是存在地区差距和贫富差距，并且这种差距有进一步扩大的趋势。促进民族地区经济社会全面进步，实现各民族的共同富裕，还要发挥政府的作用。因为促进发展与维护公正，是政府的两个重要职能。政府是公共权力机构，其生存的根据在于保障公民的权利，诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森的观点，这就是发展。另一方面，作为公民权利的维护者，政府担负着公正守护人的角色。建设公平公正的社会，促进各民族的发展，实现各民族的共同富裕和共同繁荣，是政府的重要职责。实现共同富裕，“解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展……发达地区要继续发展，并通过多交利税和技术转让等方式大力支持不发达地区”。^② 这些论述充分阐明了政府要在制度设计及政策的制定、执行上通过不同群体的利益关系，正确反映和兼顾不同群体的利益，使全体人民走上

^① 彭海珍、任荣明：《环境成本转移与西部可持续发展》，载《新华文摘》，2000年第16期。

^② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第144—145页。

共同富裕之路。因此，针对当前比较突出的地区差距和贫富差距，政府应加强宏观调控力度，通过税收、转移支付等手段处理好公平与效率的关系，缩小差距，保持社会的和谐与稳定。

民族地区经济运行的制约因素很多，封闭的格局没有根本打破，市场机制难以形成，可持续发展难以为继，竞争观念难以加强，经济效益难以提高。“硬件”建设的缺乏固然是妨碍民族贫困地区经济开发的重要因素，但解决的前提和途径在于“软件”建设，实现由封闭性自然经济向开放式商品经济转化，由传统计划向现代市场经济体制转变。

101 研究少数民族经济发展中财政政策具有重要的理论意义和现实意义

财政既属于经济范畴，也属于政治范畴。财政作为上层建筑和意识形态的重要组成部分，随着社会历史条件发生变化，财政职能和财政工作所面临的历史使命也会发生深刻的变化。作为国家职能的重要组成部分，财政必须与时代的要求相适应。财政作为政府赖以存在的经济基础，其基本职能就是为政府机器的正常和有效运转提供财力上的保障。中央最近提出，要落实好科学发展观，最重要的是把维护和实现最广大人民的根本利益体现在党领导发展的大政方针和各项部署中，落实到经济社会发展的各个方面，把推进经济建设同推进政治建设、文化建设统一起来，促进社会全面进步和人的全面发展。推动建立统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然的和谐发展、统筹国内外发展和对外开放的有效体制机制。在促进少数民族经济发展的过程中，财政作为政府宏观调控和政府全面履行职能的重要物质基础、政策手段和体制条件，肩负着落实科学发展观和全面

建设民族地区发展的历史任务，因此，研究少数民族经济发展中财政政策具有重要的理论意义和现实意义。

一、财政政策为建设“和谐社会”服务

随着我国经济转型进入关键时期，社会经济生活中长期积累着一些矛盾逐渐显现，还出现了一些新的情况和问题，比如“三农”问题、区域经济发展不平衡问题、产业结构问题、城市贫困人口问题、收入差距扩大问题、生态环境问题等等，这些因素都会严重影响到我国经济的持续发展和社会稳定。2005年12月的中央民族工作会议上，胡锦涛强调：民族问题始终是建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题。财政作为调节收入分配和保持社会稳定的重要手段，对于缓解目前社会经济生活中的矛盾、全面构建和谐社会的具有不可替代的作用。积极、主动承担中国社会经济转型的必要成本，是我国财政的一项基本职能，也符合构建公共财政框架的改革趋势。研究少数民族经济发展中的财政政策包括中央和地方民族地区如何运用政策工具调节收入分配，特别是政府对低收入阶层的帮助和救济；财政如何推动“三农”问题的逐步解决，尤其是通过制度建设，把公共财政的阳光普照到广大民族地区；如何协调区域发展差距，有效缓解少数民族地区居民的生产和生活上的困难。从总体上看，我国政府致力于这些问题的解决刻不容缓。特别值得注意的是，强调建设“和谐社会”与坚持发展经济并不矛盾，我们党提出的以经济建设为中心的基本路线不能动摇。构建和谐社会离不开民族地区和少数民族，离不开民族工作。只有民族地区建成了和谐社会，全国的和谐社会才有基础和保证，才能够说全国建成了和谐社会，和谐社会应当是各民族共同繁荣的社会。

二、财政政策推动民族地区产业结构升级和经济增长方式转变

随着经济发展水平的不断提高，加快民族地区经济增长方式转变、促进产业结构优化升级，成为我国经济发展中需要进一步重点解决的问题。经过多年的努力，我国市场经济体制进一步完善，产业结构调整和优化取得一定成效，但长期以来经济运行中结构性供给过剩、重复建设、产业趋同、资源耗费严重的问题依然存在。“九五”时期提出要重视“两个转变”，即转变经济管理体制、转变经济增长方式，并且提出了具体的目标和措施，这些情况并没有得到明显的改善。现正值“十一五”期间，要从经济管理上、经济体制上、政策上多角度去寻找原因。发展民族经济，改善民族地区人民的生活水平，是我国现阶段民族工作的主要任务。

三、财政政策促进我国民族地区尽快形成完整的产业链

随着经济全球化进程与科技进步速度的不断加快，新一轮世界产业结构调整正迅猛展开，高新技术产业化步伐进一步加快，知识型、生产型服务业成为拉动经济增长的主导产业，高新技术和服务业的发展又使传统产业得到进一步改造。在这一进程中，发达地区不断发展高技术的制造业、软件业以及高知识含量的服务业，而不断把其劳动密集、污染环境、高能耗的传统产业向不发达的民族地区转移。目前，我国民族地区产业链并不完整，新产品开发和市场流通掌握在发达地区，民族地区的生产成本低、收入少，基本上是“卖苦力”。这样下去增长方式、优化结构、提高效率等诸多问题得不到解决，而且威胁到我国的经济安全。

从研发的角度看，民族地区关键的核心技术掌握得极少，从而影响产业结构的优化升级，影响竞争力的提升。从服务业来看，民族地区还很少掌握现代服务业理论，仍然按照老的观念单纯从消费角度理解服务业，没有认识到知识型、生产型服务业的

重要性。抓住全国乃至世界产业结构调整转移的重要机遇，大力推动研究开发与科技进步，努力做强、做大，形成完整的产业链，既能够提高技术水平和扩大就业，又有助于提高产品的市场占有率，是提升民族地区综合竞争力的必然选择和客观要求。

雄厚的财政实力和正确的财政政策，对一个国家的发展繁荣和长治久安具有十分重要的意义。制定正确的财政政策，充分发挥财政在资源配置、收入分配、经济调控、监督管理方面的重要职能作用。辩证地看，强大民族地区财政与建设小康社会的相互关系，一方面，全面建设小康社会可以为民族地区财政提供更大的增收空间，有利于民族地区财政的迅速强大，优化公共支出结构；另一方面，稳固、平衡、强大的民族地区财政又有助于建设小康社会目标的全面实现，体现了国家财政资金在物质文明、精神文明和政治文明的协调发展过程中的公共政策导向作用。就是要通过完善的财政收入支出制度，深化收入分配制度改革和投资体制等手段，不仅要推进民族地区的发展，而且要逐步缩小地区差距，提高民族地区人民的生活质量，公正处理人民内部矛盾，确保社会的稳定。

1.1 研究少数民族经济发展中的财政政策的内容、方法与创新

本课题研究的主要是少数民族经济发展中的财政政策，财政政策如何促进经济发展及政策执行效果。主要是以民族地区云南、新疆、广西和内蒙古为主，选择性地研究了东部的一些地区，目的是为了和民族地区的财政政策进行比较。采取了从具体到抽象、特殊到一般的方法、定性分析和定量分析相结合、规范研究和实证分析相统一、系统分析和比较研究相结合的方法。根

据本课题的应用性和实践性较强的特点，还采用多层次、多角度的社会调查，力求对本课题研究的内容进行深入分析，使研究的水平与深度进一步提高。

本课题运用经济学中的经济增长理论和财政理论，使用计量经济学的分析工具，对少数民族地区经济发展中的财政政策进行深入的理论研究和实证分析。中心思想是：在少数民族经济发展中，财政政策是政府助推民族地区经济发展的宏观政策工具，财政政策制定得完善并不等于财政政策实施效果得完善，民族地区经济发展由于固有的性质和特点，受多种因素的影响，因此必须结合民族地区的特色，在以科学发展观全面贯彻中央财政政策的基础上，配套地方财政政策发展民族地区的经济。本课题的主要内容如下：第 1 章介绍了少数民族经济发展中的财政政策的研究背景、理论意义与现实意义及研究少数民族经济发展中的财政政策的内容、方法与创新，说明少数民族经济发展需要政府政策的助推；第 2 章通过少数民族经济发展的财政政策理论，转变民族地区的经济增长方式；第 3 章研究了少数民族经济发展的财政支出政策，包括民族地区财政支出规模分析、财政支出政策的结构分析、民族地区财政支出与经济增长的关系及财政支出的效益评价，分析了民族地区财政支出增长趋势，对民族地区财政支出结构的横向、纵向进行比较；第 4 章研究了少数民族经济发展中的税收政策，只有明确认识民族地区的税赋、税收结构与经济增长的关系，才能树立科学税收发展观，促进民族地区协调发展；第 5 章在借鉴发达国家的政府转移支付政策的基础上，研究了中央对民族地区政府转移支付政策和民族地区地方政府转移支付政策；第 6 章探讨了促进少数民族经济发展的财政投融资政策，要完善民族地区财政投融资制度，引导非政府投融资政策；第 7 章综合运用财税政策促进少数民族地区经济社会全面协调发展，包括民族地区技术进步、民族地区教育发展、民族地区劳动就

业、民族地区社会保障等；第 6 章探讨了少数民族经济发展中的财政监督与风险防范，确保国家及民族地区的各项财政政策落实到位。

本课题的创新之处在于：(员) 通过到少数民族地区进行实际调研，运用经济增长理论和财政理论对少数民族地区经济发展中的财政政策进行深入研究，考察了民族地区财政运行现状，与国内经济发达地区进行比较，提出促进少数民族经济发展的财政政策建议；(圆) 运用计量经济学的工具对民族地区财政支出规模、财政支出结构与经济增长的关系进行量化分析，与全国平均水平进行比较后，对民族地区财政支出存在问题进行深入探讨，优化民族地区财政支出结构，落实科学发展观；(猿) 通过对民族地区税赋水平及税收结构比较分析，得出财税政策要为民族地区特色的经济发展战略服务，现有的财税政策要进行必要的调整，树立科学的税收发展观促进民族地区协调发展；(源) 对我国少数民族经济发展中的财政转移支付政策进行了系统研究，不仅分析了我国中央政府对民族地区财政转移支付政策的演变及效果，并借鉴国际先进经验提出了相应的改革建议，而且还重点考察了民族地区地方政府财政转移支付制度的现状及存在的问题，结合民族地区的实际提出了可行的制度设计方案；(缘) 为了更好地发挥社会总投资对民族地区经济增长的促进作用，从更广阔的视角研究了少数民族经济发展中的政府投融资政策，既包括对政府财政投融资政策的实证分析与政策建议，也包括对促进民族地区非政府投资的财政政策取向进行深入研究，确保民族地区投资规模的稳定增加与投资结构的进一步优化；(远) 本课题专门对民族地区的科技、教育、社会保障、扶贫、生态环境等方面进行了集中考察，在与东部及全国平均发展水平比较的基础上，发现问题并提出可行的财税政策建议，促进民族地区经济社会全面协调发展。

本课题的应用价值可从中央政府和地方政府两个角度上来考

察，就中央政府而言，了解地方政府的实际及少数民族和民族地区实际，以便制定更加有利于少数民族经济发展的财政政策；就地方政府而言，地方政府可以进一步了解中央的精神和与全国进行横向对比，取长补短，有利于地方政府制定完善并切实可行的财政政策，促进民族地区及少数民族经济发展。

由于研究的范围广泛，涉及的问题较多，本课题的难度很大，仍旧需要继续深入研究。从现实看，关于民族地区政府采购政策问题、乡镇负债化解问题、民族地区基层政府政策的激励约束问题等都需要深入研究。我国尚处于经济转轨的特殊阶段，民族地区经济发展的制度创新任务就更为艰巨，需要该领域广大学者付出更大的努力。

第 四章 少数民族经济发展中的财政政策理论

政府为实现一定的宏观经济目标而调整财政收支规模和财政收支平衡的指导原则及其相应措施的财政政策，具有导向功能、协调功能、控制功能和稳定功能。经济发展水平较低的少数民族地区的经济增长、经济稳定及经济增长方式转变离不开政府财政政策的支持与推动。本章从理论角度研究财政政策与经济增长、经济稳定及经济增长方式转变的关系，有助于在民族地区制定反映客观实际的财政政策，促进少数民族经济发展。

第一节 财政政策与经济增长

一、增长理论中的财政政策

在增长理论中，有不少经济学家认为，市场并不能有效解决增长问题。阿克塞拉称之为“增长理论中的市场失灵”。^①

一、汉森的增长模型——政府支出的重要作用

1942年，汉森提出了成熟资本主义经济长期停滞理论。他接纳了凯恩斯关于投资需求不足的观点，认为伴随着资本存量的增长和技术进步的推广应用，经济的潜在生产能力不断提高。但

^① [意] 尼古拉·阿克塞拉：《经济政策原理：价值与技术》，中国人民大学出版社 1980年版，第 152页。

投资需求的增长不能够自动达到实现潜在产出、潜在产出增长率和充分就业水平，因此，从长期看，经济将趋于停滞状态。汉森主张，为促进投资消费水平的提高，实现经济增长和充分就业，必须实行持续和稳定的政府干预政策。^①

汉森首先定义了经济的潜在产出（总供给）和实际产出（总需求）两个概念。

汉森认为，一个经济的潜在产出是总资源禀赋的函数：

$$Y = f(N, L, K, E) \quad (4.1)$$

其中 Y 表示潜在总产出， N 表示自然资源水平， L 表示劳动力水平， K 表示资本水平， E 表示企业家能力和技术的综合水平。每个变量都是时间的函数。

方程 (4.1) 对时间求全微分：

$$Y \left(\frac{\partial Y}{\partial N} \frac{\dot{N}}{N} + \frac{\partial Y}{\partial L} \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\partial Y}{\partial K} \frac{\dot{K}}{K} + \frac{\partial Y}{\partial E} \frac{\dot{E}}{E} \right) = \dot{Y} \quad (4.2)$$

其中， \dot{N} 、 \dot{L} 、 \dot{K} 、 \dot{E} 和 \dot{Y} 分别是各自要素的增长率，即分别是对时间的导数。方程 (4.2) 表明，经济增长率等于各种投入要素的生产率和各自增长率的乘积之和。汉森认为，在一定条件下，方程的右端总是为正的，因而，经济的潜在总产出将总是趋向于正增长。这些条件为：第一，必须至少存在一种稳定的技术状态，保证每种投入的生产力水平也至少处于稳定状态。第二，各种资源禀赋必须持续增长，保证自然资源的开发增长率、人口和劳动力增长率、资本增长率和技术进步率都大于零。

汉森提出的实际总产出（ Y^a ）概念与凯恩斯的社会总需求概念一致，即：

^① 参见汉森《财政政策与长期增长》，载于《汉森文集》。云贵高原经济研究中心编，《汉森文集》。云贵高原经济研究中心编，《汉森文集》。

$$再_{弄}越悦垣陨垣郟 \quad (四四)$$

方程 (四四) 中的 悦表示个人和家庭的私人消费, 陨表示企业投资消费, 郟表示政府部门的公共消费。方程 (四四) 没有包括进出口, 实际上假设经济是封闭的, 或者进出口总是处于平衡状态。

汉森的消费函数与凯恩斯相同: 私人消费 (悦) 由两部分组成, 自动消费和由消费倾向决定的消费, 即:

$$悦越悦_园垣糟再_{弄}原栽, 园约糟约员 \quad (四五)$$

悦_园表示自动消费, 再_{弄}表示总收入, 栽表示总收入税, (再_{弄}原栽) 表示可支配收入, 糟表示边际消费倾向。

以 τ 表示税率, 总收入税可以表示为:

$$栽越\tau再_{弄}, 园约\tau约员 \quad (四六)$$

汉森认为, 经济的总投资水平由自动投资 (陨) 和诱导投资 (陨_园) 两部分组成。自动投资水平由资源发现和开发增长率、人口和劳动力增长率、企业创新增长率等的综合效应决定。以 砸表示这种综合效应, 它的增长定义为:

$$砸越枣晕)垣枣晕)垣枣耘 \quad (四七)$$

诱导投资水平是经济增长的函数。因此, 一个经济的总投资水平为:

$$陨越陨(砸)垣陨(再_{弄}) \quad (四八)$$

政府部门的公共支出大部分是自动的。把方程 (四四)、(四六) 和 (四八) 代入方程 (四四), 整理得出:

$$再_{弄}越\frac{员}{(泽垣糟)}\{悦_园垣陨_园垣砸垣陨垣再_{弄}\}垣郟 \quad (四九)$$

方程 (四九) 对时间求全微分, 得到实际总产出的增长率:

$$再_{弄}越\left\{\frac{员}{(泽垣糟)}\right\}\left\{\frac{\partial 陨}{\partial (砸)}\frac{\partial 砸}{\partial 枣}垣\frac{\partial 陨}{\partial (再_{弄})}\frac{\partial 再_{弄}}{\partial 枣}垣\frac{\partial 陨_园}{\partial 枣}\right\} \quad (五〇)$$

方程 (圆圆) 右端的 $\left\{ \frac{\text{员}}{\text{泽亘糟}} \right\}$, 相当于凯恩斯理论中的支出乘数。汉森认为, 从长期看, 支出乘数将趋于下降。首先, 由于经济中的不确定性增加, 又由于感到金融安全的无保证, 有一部分人会随着收入的增加提高自己的储蓄率, 所以边际储蓄倾向 泽会不断上升。其次, 由于消费的国际示范效应, 国内的边际消费倾向 糟也趋向于提高。最后, 随着人口规模的增长, 政府规模的需要不断扩大, 政府管理支出和公共品支出费用上升, 导致了税率 τ 的不断上升。

自动投资水平的变化 砸是由资源发现和开发增长率、人口和劳动力增长率、企业创新增长率等因素决定。汉森认为, 从长期看, 自然资源的发现和开发速度是递减的。因为随着开发和使用的推进, 一个国家的可耕种土地和可开发矿产资源逐渐到达了它的最大边界。不仅如此, 已经开发和正在使用的自然资源也会由于过度使用而退化、萎缩或减少。结果, 在新资源开发投资中, 企业家将采取更为谨慎态度, 导致 晕逐渐下降, 并趋于零。

汉森认为, 人口增长率具有周期性发展的特点, 这种周期性决定于一个社会的特定发展阶段。

在经济发展的低水平初始阶段, 人口模式是低出生率和高死亡率。由于低收入, 维持生存需要的食物不多, 人口出生率也就不高。高死亡率是由于营养不足和医疗设施、手段的缺乏。随着收入的增加, 人口模式进入高出生率和低死亡率阶段。人们可以养育更多的孩子, 改善营养标准, 提高医疗卫生技术水平, 因而预期寿命延长, 孩子的成活率提高。

经济进入成熟资本主义阶段后, 个人追求经济发展成就和高标准物质生活水平的愿望越来越强烈, 人口发展进入到低死亡率和低出生率阶段。汉森认为, 人类历史的这一阶段将持续很长,

在这一历史阶段中，人口和劳动力增长率 \dot{L} 将出现下降。

由于两方面因素的作用，企业和企业家创新的速度也会下降。其一，钢铁业、铁路系统、汽车、电力等工业革命有力地促进了技术进步和创新，促进了工业化和经济发展。但是，随着大工业基础设施的建成，它们满足和支持着经济增长和经济发展的需要，基础设施就不再发生更大规模的变化。只有基础设施的折旧和维修还继续刺激着创新的出现。因此，创新的规模会下降。其二，随着资本主义的发展，竞争的风险程度和创新的投资风险越来越大，于是流入创新活动的投资会减少。结果，创新的发展速度 \dot{I} 减缓。

诱导性投资是实际总产出的函数。由于上述原因的作用，一个经济在没有政府干预的条件下，其实际总产出低于潜在总产出。随着实际总产出规模 Y 的减少，以及实际总产出增长率 \dot{Y} 的下降，诱导性投资的增长 $\frac{\partial I}{\partial Y}$ 也随之下降。

汉森模型的政策含义在于，一个经济是否出现实际产出的下降，最终依赖于政府公共部门支出的增长率 \dot{G} 。如果政府支出足够大，政府支出增长率足够高，就可以抵消导致经济增长出现停滞的力量。因此，汉森强烈支持凯恩斯政府干预经济的政策主张。

汉森的理论把经济增长与公共部门支出联系在一起。他试图说明，建立在以市场为资源配置基础机制之上的发展道路，即使在最好的情况下也不能实现增长和充分就业目标。^①

① 叶静怡：《发展经济学》，北京大学出版社 1994 年版，第 104 页。

二、哈罗德—多马模型——政府干预的动态过程

萨伊定律声称供给创造自身的需求。这种观点基于市场，特别是要素市场有效运作的假定，价格迅速调整到供给与需求相等的均衡水平。凯恩斯否定了这一过程的顺畅运转，并指出在经济中，要素失业比充分就业更容易出现。但他强调的仅仅是理论的短期意义，比如，他强调了增加投资产生的收入效应，而忽视了资本存量增加产生的能力效应。哈罗德和多马正是把这种能力效应纳入他们的研究中，从而形成凯恩斯主义的中期增长理论。

为了克服凯恩斯主义分析的短期性，哈罗德和多马认为，不仅必须把投资看作是总需求组成部分，而且必须把它看作是创造生产能力的一个要素，因而是创造供给的一个要素。哈罗德把平均储蓄倾向 s 和资本产出率 z 的比率定义为有保证的增长率（即保持产品市场均衡的投资增长率），但是他指出，不一定能保证现实投资等于为了满足现实需求增加所需要的投资。

如果所有的企业预计需求以有保证的增长率增加，并适当投资以满足这一需求，那么他们的预期就会实现。可是，如果他们预计需求的增加比有保证的增长率高，那么现实增长率将比预期增长率高，就会存在超额需求；相反，如果预期是悲观的，那么现实增长率将比预期增长率低，就会存在超额供给。

哈罗德—多马模型的结论是：

第一，当期投资消费必须超过前期投资消费，或者说前期储蓄必须在本期全部转化为投资，才能使前期增加的收入得到全部实现。投资通过乘数作用引起收入增长和生产能力增长，后者又带动新的投资增量，如此循环不已，因此，经济是在一个长期的、动态的过程中增长的。

第二，按照凯恩斯的理论，由于投资者预期的资本收益递减和灵活偏好规律的存在，自由资本主义市场调节将导致投资需求

不足，因而，投资的年增长率不可能自动达到有保证的生产能力得到充分实现的水平；而且，人们愿意保持的储蓄率也不一定达到自然增长率所要求的储蓄水平，结果三种增长率达到一致的可能性很小。这种“刀刃上的均衡”导致经济处于一种不稳定状态，或者是通货膨胀，或者是失业。只有通过政府的积极干预，才能避免经济增长过程中的过于动荡。

第三，模型认为，技术进步具有哈罗德中性，资本—产出比是不变的，储蓄率成为经济增长的决定性变量，因此，一个经济增长的能力依赖于一个经济的储蓄能力。政府可以通过调节储蓄水平来实现经济的均衡增长。

哈罗德—多马模型在理论上以简单明了的方式，表述了经济增长和资本积累之间的关系，强调资本积累在经济增长中的决定性意义。这与二战后资本是经济发展主要约束条件的思想一致，因而受到发展经济学家的普遍赞誉。

不少发展经济学家强调提高储蓄率的必要性。罗斯托（~~宰援~~）和刘易斯（~~粤援~~）都把提高储蓄率当作经济由起飞进入持续增长的关键。罗斯托认为，一国要顺利实现经济起飞，投资率要在 15% 以上。刘易斯指出，经济发展理论的中心问题是要理解一个由原来的储蓄和投资占不到国民收入的 15% — 20% 的社会，变为一个自愿储蓄增加到国民收入 15% — 20% 以上的经济过程。^①

不过，哈罗德—多马模型中，有保证的增长率只有当经济在这种路径上开始运行时才能实现，其他的任何情况都会偏离这种路径。因此，经济学家们称之为“刀刃”上的增长过程。哈罗德—多马模型证明，资本主义经济中存在一种均衡增长路径，但这种路径很不稳定。在这种制度下，政府必须尽力影响相关参数，

^① 刘易斯：《二元经济论》，北京经济学院出版社 1989 年版，第 107 页。

解释传统要素投入增长率与产出增长率之间的差异，索洛最早把外生的技术进步作为第三种生产要素。他假定，随着时间的推移，技术进步改变了生产函数，因此，能够对总产出的增长高于劳动和资本增加的比例进行解释。但把技术进步作为经济外生因素的假定不是一个令人非常满意的解释，因为它暗含着经济增长率也是外生的。丹尼森等人通过对美国经济增长的实证分析证实和巩固了索洛的观点。由于该模型强调了技术进步对经济增长的决定性作用，因此也被称为“技术决定论”的经济增长理论。

该模型还常常被用于解释欠发达国家的赶超过程。假定在初始状态下，后进国家与先进国家有同样的技术水平、同样的投资率以及同样的人口增长率，那么，初始后进国家将暂时以比初始先进国家更高的增长率增长。两个国家之间的劳动力人均产出将会逐步缩小，直至两国同时到达同样的稳定状态。因此，新古典增长模型一个重要预测是：国家间将有同样的稳态，因而趋同假设成立：穷国将以比富国更高的增长率增长。

图 8-1 给出了人均产出的对数随时间的变化图，显示了经济增长的积累效应。在投资率上升之前，人均产出的对数是以一固定增长率增长的，所以其对数形式在图中表现为一条上升的直线。在投资率变化的时刻，人均产出的对数以更高的增长率增长。但这一高速增长率只在短期内存在，随着产出—技术比率达到新的稳定状态值，增长率又回复到以前的水平。

这一分析说明了两点：第一，在索洛模型中，投资率的上升会提高经济增长率，但它只能短期地存在于经济转型到新的稳定状态的过程中。也就是说，投资率的上升并不会产生长期的增长效应；第二，投资率的上升会产生水平的效应。也就是说，一个持续的投资率的上升（或下降）能够持续地提高（或降低）人均产出的水平。

该模型暗含着，政府干预不能影响长期增长率。无论怎样，

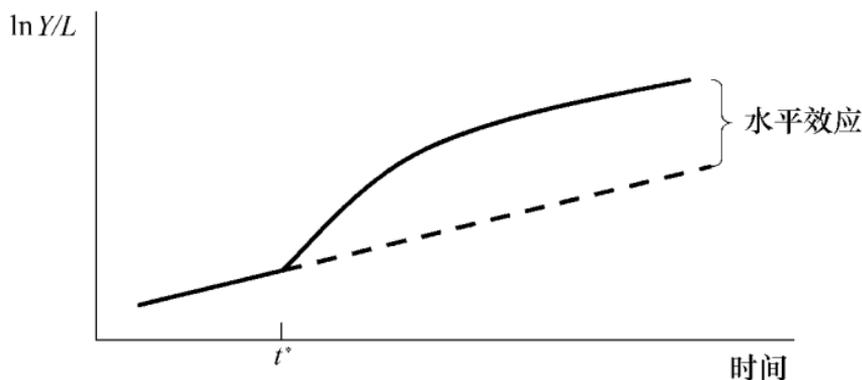


图 10-10 投资率的上升对经济增长的效应

只要储蓄率上升，经济就会显示出短暂的较高增长速度，直至达到新的平衡增长路径。在这种路径上，人均产出增长再次为零。结果经济只能达到这样一种状态，即人均资本及其他所有人均变量的水平比较高，而增长率并不受影响。因此，财政政策对增长率只具有水平效应和暂时效应，而不影响平衡增长路径的长期增长率。

四、新增长理论中的财政政策

20世纪 80年代以来，新增长理论兴起。该理论强调经济增长是经济体系内部变化(如内生技术变化)作用的产物，因此也被称为“内生增长理论”。新增长理论重视对知识外溢、人力资本投资、开发与研究、收益递增、边干边学等对经济发展的作用。

古典和新古典模型认为，财政政策只对短期经济发展有影响，对长期经济行为没有影响。当产量和就业出现短期波动时，通过改变财政支出和税收的数量与结构，财政政策能改变总需求，从而使经济达到潜在产出水平。因此，财政政策的效力往往以它减小产出波动的能力来评价。

而内生增长理论认为，一国的长期增长是由一系列内生变量

决定的。这些内生变量对政策（特别是财政政策）是敏感的，那么政府就能够影响增长率的大小。以下从不同角度论述财政政策对经济增长的作用。

（一）人力资本形成的市场失灵

卢卡斯认为，新古典增长理论不是经济发展的有效理论，因为该理论无法解释不同国家间发展水平和增长率的差异，而且该理论还预期国际贸易将导致国家间原先不同的资本—劳动比和要素价格趋于相等，这与现实不符。

卢卡斯用人力资本解释了持续的经济增长率。他证明了人力资本的增长率正比于人力资本生产过程的投入产出率，正比于社会平均的和私人的人力资本在最终产品生产中的边际产出率，反比于时间贴现率。人力资本在内生增长中起着重要作用。它既是生产过程的结果，又是技术进步的源泉。假定在技术导致规模收益不变的情况下，人力资本是可再生的，可以证明，资本本身和经济增长率都将为正。^①

索伦森（*Sorenson*）接受了人力资本模型，并对其进行了扩展，明确导出了政策含义。他假定政府征收资本所得税、劳动税以及一次总付税，并且政府对教育收费或对家庭进行补贴，二者与花费时间提高技能水平所放弃的收入成正比；而且政府提供人力资本形成所必需的学校建筑及教学等设施，索伦森用这些假定对卢卡斯的模型进行了分析。

在没有学费或教育补助的情况下，平衡增长率与原始模型中的增长率完全相同。特别是无论对资本征税，还是对劳动所得征税，都不影响平衡增长率。对资本征高税只影响利率，因而在长期内降低了生产的资本密集程度。但如果政府提高学费，对劳动

^① 该模型假设人力资本积累是内生的，且人力资本积累的成本是时间的机会成本。该模型还假设人力资本积累是内生的，且人力资本积累的成本是时间的机会成本。该模型还假设人力资本积累是内生的，且人力资本积累的成本是时间的机会成本。

所得征税就会降低平衡增长率；而如果政府对教育进行补助，对劳动所得征税会提高平衡增长率。但对资本所得征税仍然没有对增长率表现出任何影响。在社会最优状态下，对资本所得征收的最优税收并不等于零，因为政府通过提供生产性设施支持了人力资本的形成。因此，正如巴罗的公共投资直接影响生产函数的模型一样，对资本征收的最优税收并不等于零，这与新古典经济增长模型的结论相反。

此外，索伦森还证明，人力资本外部效应的大小决定了对劳动所得的征税应当是正值还是负值。这同样适用于学费或教育补助。如果人力资本的外部效应很大，且教育过程非常有效，政府应该对教育进行补助，以达到一阶最优状态。如果外部效应不大，且教育过程效率不高，政府就应对家庭收取学费。^①

格洛姆（Glorum）、拉维库马（Ravikumar）、盖勒（Gale）、齐拉（Zilla）、贝纳博（Benabou）、科齐（Cochrane）等人的研究成果强调，在人力资本形成方面存在着：市场失灵；不完全信息；文化、宗教和那些长期发挥作用的社会因素的影响；缺乏人力资本形成的必要手段。从理论上来看，可以用金融市场来弥补个人投入人力资本的不足，但金融市场是不完善的。因此，政府的干预是必要的，它通过促进人力资本的形成来提高经济增长率。而且，在许多情况下，还需要政府进行收入再分配。这就会产生双重效应：既能促进公平，又能提高经济的动态效率。

（二）公共资本的生产性

在有关经济增长的文献中，公共投资一般被界定为由中央和地方政府投资形成的固定资本。由于政府被认为不能在微观层次上直接介入企业活动领域，因而政府投资往往被限定在特定的公

^① 索伦森，见《公共投资与经济增长》，见《公共投资与经济增长》。索伦森，见《公共投资与经济增长》。索伦森，见《公共投资与经济增长》。索伦森，见《公共投资与经济增长》。索伦森，见《公共投资与经济增长》。

共服务领域中，这些资本被称为公共投资，或政府投资。在市场经济的公共财政体系中，它往往指基础设施投资形成的公共设施资本，例如高速公路、机场、供水系统、电力、煤气以及电讯业等公共部门固定资产投资形成的资本。

在研究经济增长的大多数文献中，公共投资是和私人投资合并在一起，从而作为总投资看待，其与劳动力增长和技术进步被看作是生产函数中决定产出增长的三大要素。然而如阿斯查尔（阿查尔）、巴罗、费希雷托（费希雷托）、道格拉斯·霍尔兹埃金（霍尔兹埃金）、埃苏罗肖基（埃苏罗肖基）等许多学者认识到区分公共投资与私人投资的重要意义。他们把公共投资从总投资中分离出来，单独估计公共投资增长对经济增长的影响。过去，经济学中存在着一种普遍看法，即政府支出是非生产性的。内生增长理论改变了这种看法，认为公共投资具有很强的生产性。阿罗（阿罗）和库兹（库兹）最先把公共资本存量纳入宏观经济生产函数，他们建立的生产函数形式是：

$$Y = A K^{\alpha} L^{\beta} \quad (4.1)$$

式中， K 代表私人资本存量， K_g 代表公共资本存量（这是纯共用品）， λ 代表增加劳动力的技术进步率（这是外生给定的）。公共资本存量也存在于家庭的效用函数中，因为这个变量具有双重作用。例如，教育既有对生产率的正效应，也具有直接的效用收益；又如公路，企业在其生产活动中可以利用，个人也可以利用。

巴罗也采纳了公共服务对经济中的生产机会具有正效应的思想，但不同的是巴罗把公共投资的流量而不是把公共资本的存量直接纳入宏观经济生产函数中。他的生产函数形式是：

$$Y = A K^{\alpha} L^{\beta} G^{\gamma} \quad (4.2)$$

式中， G 代表公共投资的流量， α 代表产出对公共投资的弹性。为了给公共投资融资，政府按税率 τ 对家庭的所得征

税。假定预算平衡的，则公共投资的流量由下列方程式决定：

$$Y = \tau Y + \alpha Y + \tau^\alpha Y \quad (1)$$

利用政府预算限制，增长率的决定方程式是：

$$Y = [\tau Y + \alpha Y + \tau^\alpha Y] \quad (2)$$

该方程式表明，与罗默模型一样，物质资本的边际产量在长期不会趋向于零，但不同的是，这里是公共投资对私人资本具有正效应。^①

巴罗等考虑到如下两种情况对该模型进行了扩展：政府提供具有竞争性和排他性的私有品，或具有拥挤性的公用品。结果他们发现，在第一种情况下，一次总付税优于所得税。而在第二种情况下，所得税的作用如同使用者付费，可能优于一次总付税。这是因为在一次总付税的情况下，对投资的刺激太高，其原因在于他们没有考虑到公用品的拥挤效应。^②

巴罗认为，财政政策通过两个方面对经济增长发挥作用：一方面，增加经济中的要素数量，从而增加产出；另一方面，间接提高私人供给的要素边际报酬率。

(三) 不同财政政策工具的增长效应

在支出方面，有一些财政政策工具表现出长期的效应。内生增长模型就把公共支出范畴视为经济增长的引擎。

卢卡斯提出，对教育的投资提高了人力资本的水平，从而增强了经济的基础，提高了产出水平。由于人力资本具有规模报酬递增的特点，因此教育投资的回报不会呈现递减的趋势。因此，教育投资就可以看作是长期经济增长的主要来源。

假设信贷市场是不完善的，人力资本具有外部性，私人机构

① 月期操 砸罐喇批部(员组) 别障自实劫招海建早 蚤 葬杂亮集配罐造(奥才世集必译 员则糖操, 分奥列岩桑子星墨磨替法票操(增, 灾避恩, 晕缘, 责乱, 孕死张一况组)

② 月期操 砸罐喇批部(员组) 别障自实劫招海建早 蚤 葬杂亮集配罐造(奥才世集必译 员则糖操, 分奥列岩桑子星墨磨替法票操(增, 灾避恩, 晕缘, 责乱, 孕死张一况组)

就不会有足够的动力和资金去投资教育。这时，公共投资教育能解决人力资本积累中的外部性问题。短期财政政策中对教育投资的变动，就能改变人力资本积累的进程，对长期经济增长产生影响。

克马谢尼格（德文原名：K. M. Schenker）和费希尔（德文原名：F. H. Fischer）认为，即使信贷市场是完善的，公共投资教育也仍然是必要的，因为教育是“拥挤”的。其他对经济增长有影响的政府支出还包括社会基础设施、研究和发展支出以及健康支出。

阿尔弗雷德·格雷纳（德文原名：A. F. G. G. G. G. G.）将财政政策对经济内生增长的作用途径总结为以下五个方面：线性生产技术、外部效应、生产性公共资本、人力资本投资、研究与开发。他认为在一定条件下政府公共支出对以上五个方面都有正的效应，如果增发国债扩大政府支出，主要用于公共消费和转移支付等非生产性支出，那么积极财政政策会降低经济增长率；反之，如果投向公共基础设施、教育、国防等生产性支出，那么积极财政政策会产生正的经济增长效应。^①

在财政收入方面，在要素积累和供给上，税收被认为会扭曲私人的决策。米莱斯—菲莱提（德文原名：M. S. F. F. F. F.）和罗比尼（德文原名：R. B. R. R. R. R.）认为，税收影响了私人投资和储蓄的决策，改变了资本积累进程，进而对经济增长率起作用。由于内生增长模型蕴含了外部性的存在，那么，不论在实物资本或人力资本的积累上，还是在创新进程中，税收都能使外部效应内部化，实现资源的优化配置。

在赤字方面，如果赤字支出被用于教育、卫生医疗、社会基础设施、研究和发展等领域，政府赤字就会对长期经济增长产生

^① [德] 阿尔弗雷德·格雷纳，郭庆旺、杨铁山译：《财政政策与经济增长》，经济科学出版社 1999 年版，第 猿 页。

根据联合国开发计划署 (UNDP) 的定义, 经济发展体现在总体经济规模、人均收入和增长的结构平衡方面; 社会发展指标则包括人口、教育、卫生、科技、文化、环境、基础设施和人类发展等; 人们关注最多的三个方面是贫困、失业和不平等。经济发展对社会发展的重要性是显而易见的。虽不能说它是社会发展的充分条件, 但它绝对是社会发展的必要条件。对经济不发达的民族地区更是如此, 否则就不可能具备缓解贫困、增加就业和消除不平等的能力。“发展才是硬道理”, 其中的发展首先是经济发展。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》也明确指出, “十五”计划的主题是发展, 要以经济建设为中心不动摇, 抓住机遇, 加快发展。在“以经济建设为中心”的战略思想指导下, 从一九七九年中国经济取得飞跃式发展, 国内生产总值以年均百分之九点九的高速度增长。但是, 以经济建设为中心的战略, 也意味着在经济社会发展中, 经济发展优先。实践中, 经济发展优先又被理解为经济增长优先。一九九九年我国人均 GDP 跨上了九百九十九美元的重要台阶, 成为中国经济增长的里程碑。然而这也暴露出我国区域经济发展不协调及经济和社会发展不协调的问题。这些问题已经引起中国政府的强烈关注。事实上, 经济发展不仅可造就富足社会, 也有利于促进政治和社会民主进程, 从而又有利于在此基础上促进经济的更好更快发展。世界历史经验证明, 社会发展指标记录良好的国家和地区, 在其他条件相同的情况下, 往往更具有经济发展方面的优势 (胡鞍钢、邹平, 二〇〇〇)。就经济发展和社会发展的关系来说, 经济发展是社会发展的基础, 社会发展是经济发展的目的。发展生产和从事一切经济活动, 归根到底都是为了满足人们日益增长的物质文化需求, 改善人们的生存环境和提高生活质量, 促进人的全面发展。

圆圆 财政政策与经济稳定

经济稳定包含充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的大体平衡。如果社会总供求保持了平衡，物价水平就是基本稳定的，经济增长率也是适度的，充分就业和国际收支平衡也就不难实现。而财政政策是维系总供求大体平衡的重要手段。当总需求超过总供给时，财政可以实行紧缩政策，减少支出或增加税收，或二者并举；相反，财政可以实行适度放松政策，增加支出或减少税收，或二者同时并举。针对不断变化的经济形势“相机抉择”财政政策。在财政实践中，可以通过累进税制度、失业救济金制度等制度性安排，发挥“自动”稳定作用。同时，政府通过投资、补贴和税收等多方面安排，加快农业、能源、交通运输、邮电通讯等公共设施的发展，消除经济发展中的“瓶颈”，并支持第三产业的兴起，加快产业结构的转换。有效的政府应切实保证那些非生产性的社会公共需要，为经济和社会发展提供和平安定的环境。

美国财政学家穆斯格雷夫认为，在市场经济中，充分就业和物价稳定不能自动出现，需要财政政策的指导。没有财政政策的指导，经济往往大幅度波动，或为长期的持续的失业与通货膨胀所苦。^①这就表明，财政在实现社会经济稳定方面，即促进充分就业、物价稳定、抑制经济波动等方面具有重要的作用。运用财政手段促进社会经济稳定，首要的是调节总需求与总供给的平

^① [美] 理查·粤穆斯格雷夫和皮吉·月穆斯格雷夫：《美国财政理论与实践》，中国财政经济出版社 猿 年 版，第 圆 页。

衡，就是通过有目的、有计划的集中性财政收支分配，来矫正无数微观经济主体的分散的收支活动所形成的不利结果，或者说是着眼于宏观经济的收支活动来调节无数微观经济的收支活动。

一、国家税收政策促进劳动就业

国家税收是国家参与社会分配最直接的手段，因而也是国家用于调节社会经济最常用的武器。国家通常运用税收政策调节社会经济是由于其调节的效果最为迅速、便捷。税收对社会经济有着重大的影响力，而社会经济的好与差又直接决定社会劳动就业的状况，税收对就业的影响是通过影响劳动供需实现的。

（一）税收能够增加劳动需求

一方面税收能增加劳动总需求量。劳动总需求量是指社会在一定时期内愿意并能够提供的总的工作位数，或者是所有经济部门愿意并能够雇用的劳动力的总数量。税收对劳动总需求量的影响主要体现在两个方面：一是通过促进经济发展增加就业岗位。经济发展是增加就业必不可少的条件，也是扩大劳动需求的根本所在。二是直接扩大就业需求。主要是通过对于企业多雇佣人员或者多雇佣特定对象（主要是弱势群体）进行税收优惠来实现的。而且，税收能够影响劳动需求结构。劳动需求结构主要是指因不同的工作岗位对劳动技能的不同需要而形成的需求构成。利用税收调整劳动需求结构是指在劳动总需求量一定的前提下，配合国家政策，对有利于经济发展的产业和部门给予一定的税收优惠，从而增加这些部门的就业量。

（二）税收能够调节劳动供给

一方面税收影响劳动总供给量。劳动总供给量是指社会在一定时期内愿意并能够提供的总劳动量，它取决于人口数量、劳动人口在总人口中的比重等因素。税收的影响主要体现在影响人们的行为。税收对劳动的影响，还表现为对劳动的收入效应和替代

效应。收入效应是指征税后减少了个人可支配收入，促使其为维持既定的收入和消费水平而减少或放弃闲暇，增加工作时间；替代效应是指由于征税使劳动价格下降、闲暇价格上升，促使人们以闲暇代替工作。从税种上来看，对此影响最大的是个人所得税和消费税；从税率上看，累进税率产生的影响最大。另一方面税收影响劳动供给结构。劳动的供给结构是指社会上能够提供的各种劳动的构成，主要是指劳动力的年龄结构、教育程度等等。税收对劳动供给结构的影响也主要体现在两方面：一是提高劳动力素质。一般而言，失业人群主要是素质较低的劳动者构成的。可以通过税收政策鼓励教育和对劳动者的培训来提高劳动者的素质。二是为失业者提供资助。开征社会保障税可以给工作的人免除后顾之忧，增加劳动力的合理流动，创造出更多的就业机会。

劳动就业率与社会生产力是一个相辅相成、齐头并进的反映社会文明的标志，一个失业率较高的国家，不可能是一个生产力水平较高的国家。事实上生产力水平的提高，可以促进社会就业率的提高；而社会就业率提高，才能创造较多的社会财富，从而才能为提高社会生产力水平创造物质条件。因此，实现社会的充分就业是实行现代化的基本条件，促进社会就业是各级政府工作的中心内容。促进劳动就业是社会稳定的根本保证。就业是民生之本，十六届三中全会提出要实施积极的就业政策，努力改善创业和就业环境，要把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置。我国目前民族地区生产力水平不高，居民的国民教育素质较低，这是民族地区解决劳动就业面临的巨大难题。当前民族地区劳动就业困难突出表现为：劳动供求总量矛盾和就业结构性的矛盾同时并存，城镇就业压力加大和贫困民族地区富余劳动力转移速度加快同时出现，转移中青年劳动力的民族地区本地经济建设停滞等问题。

二、就业增长与经济稳定

社会就业容量的增长与经济生长的速度不同步，已经成为我国目前的一个突出问题。以人为本的增长观表明增长的目的是满足人们的需要。就业是人们获得满足其物质和精神需要的必要手段，同时还是保存和增进社会的人力资本、给劳动者以尊严、减少社会动荡的必要方式。

由于居民收入不能随 GDP 增长而同步增长，消费需求增长缓慢，这是制约第三产业发展的根本原因，这将意味着不合理的产业结构，即第二和第三产业的发展极不协调，由此而形成一种恶性循环。1995 年以后，随着投资在经济增长中占据越来越重要的地位，第二产业的增速度加快，全国就业的 GDP 弹性迅速下降。第三产业发展的相对缓慢和规模较小，使其不能充分发挥吸纳劳动力的功能。1995 年的三次产业劳动就业比例为 39.1%、39.1% 和 21.8%，近一半的劳动力在第一产业，农村大量富余劳动力需要从第一产业转向第二和第三产业。由于第二产业尤其是工业的发展过程是技术、资金替代人力的过程，新增就业岗位有限，民族地区居民就更难就业。研究表明，大力发展第三产业是解决民族地区富余劳动力转移、缓解当前就业压力的有效途径。

众所周知，市场交易在原则上是平等与等价的，市场的竞争和效率原则也不会因人而异。但是人们自身的资源禀赋、受教育程度、技术熟练层次乃至机遇，以致人们的就业、收入、生活水平等等却又是大有差异的，这就极易造成失业、社会分配不公和明显的两极分化现象，引发社会摩擦和社会矛盾，从而对经济和社会发展带来诸多负面影响。历史的实践证明，政府运用税收和再分配手段加强了对收入分配及社会福利的调节力度，在增加就业机会、缩小各阶层的收入分配差距，以及建立健全社会保障制度的尝试都取得了明显的进展和成效。

应该注意到，劳动就业问题的产生是社会经济生活中众多相关因素共同影响的结果。因此，在我们探讨劳动就业问题的时候，必须找到影响劳动就业问题的相关因素并着力研究它们之间的联系，以综合的、全局的目光对就业问题加以审视，才能真正把握民族地区甚至全国劳动就业问题的实质，才能使解决劳动就业问题的措施取得预期的效果，才能使劳动就业问题的解决走出简单应对的“陷阱”。在对劳动就业产生影响的诸多因素中，税收政策是一个极其重要的方面。考虑到民族经济发展的特殊性，必须从两个基本角度去把握民族地区目前的劳动就业问题。其一，劳动就业问题所呈现的多重性。民族地区社会经济发展的最突出的特点是，底子薄、速度快、多层次、不平衡。因此，在经济生活中影响到劳动就业关系的，既有投资的迅猛增长引起的对生产资料和劳动力不断增加的需求，也有因社会经济发展中的有效需求不足而引发的就业问题，还有劳动力供给结构不能适应需求的结构性失业问题。所以，简单地强调任何一种因素都不能真正解决民族地区现存的劳动就业问题，反而可能造成因举措失度产生负面影响；其二，民族地区就业问题的产生具有浓重的历史及政策因素的背景。由于二元经济政策的影响，维系和强化了传统的农业生产方式。在这种生产方式下，劳动力的数量是生产发展极其重要的条件，它与当时的人口政策相呼应，加之教育费用投入匮乏，造成了超常的低层次农业劳动力供给。因此，在处理民族地区的劳动就业问题时，只能采取审慎的态度，用综合的、系统的措施，逐步、全面地加以解决。

猿 财政政策与经济增长方式转变

不同的经济学者对经济增长方式的理解不同，有的学者认为

经济增长方式是指“一个经济系统在一定的制度安排下，在所处的发展阶段上关于经济运行状况和经济增长动力结构的统称”（周振华，1990）；有的学者把经济增长方式理解为生产要素的配置和使用方式，认为“经济增长方式实质上是指生产要素的分配、投入、组合和使用方式，它决定着生产力系统的整体效能和发展状况”；相关文献常把经济增长方式的涵义划成成对的类型，如粗放型与集约型、外延型与内涵型、速度型与效益型、外延粗放型与内涵集约型、数量速度型与质量效益型等。

在现实生活中，单纯的粗放或单纯的集约增长都是不存在的，它们都有各自的存在理由，问题是在不同的经济发展阶段和不同的经济体制下二者具有不同的经济地位，发挥着不同的作用。著名经济学家钱纳里等人曾根据 20 世纪 50—70 年代的数据，对众多发达国家和发展中国家的经济增长进行了因素分解，他们发现，全要素生产率对经济增长的贡献随人均收入水平的变化存在着系统的差异。发达国家组，全要素生产率对经济增长的贡献达到了 30%；而在发展中国家组，这一贡献率只有 10%。^① 这一方面说明，集约增长的比重是随经济增长的水平不断提高的，同时也说明，集约增长比重的提高有其客观的经济基础。但是这并不表明，处于相同发展阶段，具有同样资源条件的国家，全要素生产率对经济增长的贡献率就不存在差别。体制和政策等原因，必然影响到经济业绩，在其他条件相同的情况下，使集约增长的比重出现明显差别。学者刘溶沧等认为，可以把在相同发展阶段、相同资源条件下集约增长比重较高即全要素生产率对经济增长的贡献处于领先地位的经济增长类型称为集约型经济增长；而把集约增长比重相对较低即全要素生产率对经济增长贡献

^① [美] 钱纳里等著，吴奇等译，《工业化和经济增长比较研究》，上海三联书店 1990 年版，第 100—101 页。

较低的经济增长类型称为粗放型经济增长。因此，实现民族地区经济增长方式转变就是要把民族地区经济增长的集约化水平提高到东部同类地区的较高水平。

因素 影响民族地区经济增长方式及其转变的主要因素

一、生产力发展水平

在人类社会历史发展过程中，不同的生产力发展水平或经济发展的不同阶段，其经济增长方式的选择或存在的理由，都是以当时的生产力水平或经济增长的客观条件为基础的。在不同的经济发展阶段，诸种生产要素表现出不同的作用与特征，其组合、利用方式也因体制、制度、技术、市场化程度等方面的差异而大相径庭。因此，不能脱离经济发展阶段来讨论一种经济增长方式存在的合理性或非合理性、必然性或非必然性。一般来说，既不能跨越经济发展阶段而随意选择某种经济增长方式，也不宜撇开经济发展阶段来奢谈什么经济增长方式的优劣。正因为如此，生产力发展水平或经济发展阶段就是决定经济增长方式及其转变的一个内在因素。

二、生产要素状况

选择那种类型的经济增长方式，取决于多种因素的影响或条件制约。比如，一个地区自然资源的丰裕程度和开发利用状况，科学技术的发展水平及其在生产中的转化、利用程度，资金来源及其使用效率的高低，基础设施与经济适应性的状况等。在这些影响经济增长的诸多要素中，哪些因素能构成一个地区的经济发展优势，在什么时候能够发挥出这些比较优势，用什么方式、方法去激励、激活这些比较优势，就必须进行具体分析和认真研究。生产要素状况对经济增长方式的影响主要表现在如下三方面：

（一）生产要素的供给和数量

如果一个地区在劳动、土地、矿藏、资本等方面的条件十分优越，在长期内能做到保障供给，即有资源方面的供给比较优势，那就很容易造成经济增长主要依靠劳动、土地、资本和初级产品投入的格局。特别是对民族地区而言，这种经济增长方式就更容易形成。

（二）生产要素的质量

一般而言，要素的质量越低，粗放耕作、粗放经营、粗放型经济增长，就不仅是难以避免的，而且也是其必然的选择。只有劳动力素质达到了一定的高度，技术形成、技术装备和技术进步达到一定的水准，资本密集达到一定的程度和层次，对土地、矿产资源等的利用才可能从粗放型逐步走向集约型，从低效状态逐步步入高效状态。

（三）生产要素的组合与利用方式

这是在既定的资源供给、要素质量条件下，决定要素配置、使用效果的关键之所在。从民族地区的实际情况看，其重要性也是极为明显的。

三、体制、机制和制度因素

一个地区的体制和制度安排，显然与其经济增长方式的选择有着紧密的内在联系。可以说，有什么样的政治经济体制和相关制度，就有与之相适应的、相对应的经济增长方式。计划经济体制和市场经济体制具有极大的差异。改革开放 30 多年的实践证明，我国的经济体制及相关制度发生的重大变化已经正在对我国经济增长方式的转变产生积极而深远的影响。

（一）政府职能的转变

随着社会主义市场经济体制的确立，政府的经济角色也必须实现从政经合一、政企合一向政经（职能）分离、政企分开方

式转变。就是说，按照市场经济的要求，彻底转变政府职能，把企业的生产经营权彻底地交给企业，实行政企分开；建立适应市场经济的行政管理体系，减少对经济活动的行政干预，培育和发展社会中介组织和市场中介组织。政府的职能是以弥补市场缺陷、充分发挥市场机制作用为基本着眼点，为各种所有制企业、各类市场主体和投资主体创造公平竞争环境，为社会提供必要公共产品和公共服务，以充分体现政府的“社会性”和调控的非市场性，体现现代市场经济中政府拥有的经济职能和地位。

（二）企业制度的转变

民族地区的微观经济状况，特别是企业制度的优劣，直接关系到本地区的经济活力与发展的程度与水平。我国企业改革的实践证明，现代企业制度的建立和健全，极大地促进了国有企业的自身发展。现代企业制度的建立，企业市场竞争意识、资产流动意识的增强，企业改组、联合与兼并的推进，内部管理的改进与提高等，无疑将有利于生产要素的优化组合与有效利用，从而为企业经济增长方式的转变奠定必要的微观基础。

现代企业制度的基本特征是“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。在现代企业制度的框架下，企业就能成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体，就会焕发出其内在活力，提高其整体素质，积极参与市场竞争，注重生产效率、产品质量和增长质量，把提高经济效益和市场竞争能力、追求利润的最大化作为经营管理目标，而不会片面追求产值的增长。企业作为市场的主体，受到市场体系优胜劣汰机制形成的外部压力，企业为了生存，为了更好地发展，为了在竞争中处于有利地位，必然会努力降低成本，提高产品质量，会通过技术进步、加强管理手段来提高生产效率，从而在微观层次上实现资源配置的高效率。

8.1.1 促进民族地区经济增长方式转变的财政政策制定原则

当人们选择了政府财政制度工具来解决所面对的经济问题以后，就要通过财政制度将所有参与政治过程的人们的不同意见汇聚成为一个“契约”，并进而在这个契约的指导下，通过财政制度去对付实际的经济现实，这个“契约”就是财政政策。财政政策通过预算、税收、政府购买和转移支付，实现充分就业、稳定价格、国际收支平衡和经济稳定增长的目标。由于现代市场经济条件下的财政政策的特点，特别是有利于民族地区经济增长方式转变的财政政策的制定和调整，应遵循如下原则：

（一）以市场为基础

财政政策应有利于完善市场制度的建设，减少市场的交易成本。尤其我国民族地区市场制度的不完善与效率低下问题，是我国解决民族问题的深层次的问题。现代市场经济中的财政政策具有双重功能：一方面它有助于市场资源配置作用的有效发挥，而不是人为地改变这种作用；另一方面，政府又要通过宏观经济调控，通过财政政策的制定和实施，克服和矫治市场的固有缺陷。在这种情况下，如何处理好市场配置与政府配置、市场调节与政府调节、市场机制与政府引导控制就成了非常重要的研究课题。市场失灵为政府介入和财政政策作用的发挥提供了需要与可能，但却不能代替市场的效率与功能，这就是政府财政政策制定的着眼点。

（二）要以实现效率、公平、发展要求为重点

财政政策对提高效率的作用和影响来自于市场失灵所造成的效率干扰和效率损失。对于市场失灵造成的弊端的矫治主要是对妨碍市场竞争、影响市场效率的垄断现象的消除；对社会必要公共产品的充分提供以及对公共产品的负外部效应的克服，为企业创造平等竞争的环境等方面，政府活动与财政政策的调节，都是至关重要的，不可或缺的。与此同时，促进公平的目标就成了现

代政府和公共政策的一项重要职责。我国各地区乃至世界各国的实践表明，政府财政政策及其有效性程度将对一个地区尤其是民族地区经济社会发展目标的实现以及经济增长方式的选择有着至关重要的影响，可以说是一个具有决定性意义的政策变量。

（三）具有连续性、稳定性和动态性

完善而有效的财政政策必须保持政策的连续性、稳定性和动态性的统一。为此，在政策的设计、制定和调整方面，需要把具有“稳定性”作用的政策同相机抉择的政策有机结合起来，从而既能保持政策的规范性、连续性和稳定性，又能保持灵活性、针对性与必要的政策活力。尤其在我国的民族地区各方面的体制尚不完善，与市场经济相适应的法制建设需要一个较长的时间，宏观调控机制和政策体系的建立不是短时间能够建成的，所以，以累进所得税制和社会福利制度为中心的“自动稳定器”机制，民族地区的相机抉择的政策构架的健全和完善更是需要经历一个逐步探索的过程。

第 猿章 少数民族经济发展中的 财政支出政策

财政支出的主要功能是通过国民收入的再分配，实现调控经济和社会发展的目标。在当前构建社会主义和谐社会的总体要求下，应更加侧重向引导和优化社会资源配置、提供社会公共产品、提供人民生活基本保障等方面倾斜。尤其是在民族地区，政府利用好财政支出政策，是促进少数民族经济发展的有效措施之一。财政支出范围是由财政的内涵决定的外延边界问题，财政支出政策要以“公共财政”为导向，以“有所为有所不为”为原则来进行财政职能的调整。在民族地区也是一样，政府财政支出主要提供公共产品和公共服务，并促进公平分配，维护宏观经济和社会的稳定。本章在分析了我国财政支出规模和结构的基础上，研究了民族地区财政支出规模与结构，并探讨了民族地区财政支出与经济增长的关系，最后指出民族地区要做好财政支出效益评价需要做出很多努力。

随着经济的发展 财政支出的规模、结构等也会发展和变化。在民族地区 界定财政支出的范围的基本原则应遵循四条原则：

（一）弥补市场失效的原则

财政的逻辑起点说明架设完全竞争的市场是资源配置的最有效方式，其理论意义在于明确提出了划分政府与市场各自的活动领域，从理论上阐明政府与市场相辅相成的关系。只要是市场机制能够正常发挥作用的领域，政府就应该放手。财政的活动领域应该严格限制在市场失灵的领域，即应该根据政府失效原则界定财政支出的内容。

（二）比较效率原则

财政支出的市场失效原则表明财政的活动范围是有局限的。但是这种局限是变化和模糊的，如公共产品和私人产品的内涵是随着经济的发展不断变化的，介于两类商品之间的准公共产品的供给方式也受本地区的历史、文化和生产力发展水平的影响而不同。这就存在一个比较效率的问题。比较效率是指，当准公共产品既可以由市场提供也可以由政府提供时，应该比较二者的效率，采取效率高的供给方式。应该以此来界定财政支出的范围，以保证社会资源在整个公共部门和私人部门之间配置的高效率。

（三）制度约束原则

不同地区的财政支出范围受各自不同的政治经济制度的制约。如财政应该退出经营性领域的国有企业的亏损补贴，逐步退出一般竞争性领域，这是财政支出范围的必然调整。但是由于民族地区市场经济不完善以及市场调节本身的长期性，政府也有必要进行部分风险产业的投资，加快产业升级和经济技术进步。这就要求财政支出范围的调整要在基本原则的大方向下，按照实际情况适时地、阶段性地进行调整。

（四）相对发展原则

市场失灵与政府职能的具体内容是历史的，而不是绝对的。随着经济的发展和科学技术的进步以及管理体制和市场条件的变化，公共产品、准公共产品和私人产品的界定会发生变化，财政支出的范围也是动态变化的，因此财政支出的目标也会相应地加以调整，无论是从财政支出的规模方面还是财政支出的结构方面。

猿 财政支出规模分析

财政支出规模管理体现的是一种科学管理观，它的科学性表

现在注重规模控制有助于财政支出结构的优化和效益的提高。财政支出规模分析能够回答社会公共需要的满足程度。衡量财政活动的规模，通常可以使用两个指标：财政收入占 GDP 的比重和财政支出占 GDP 的比重。通常的情况下是后者更能体现财政政策的力度。因为，财政支出无论采取何种形式，无一例外地都表现出财政对 GDP 的实际使用和支配的规模；而财政收入只是表示了财政可能使用和支配的规模，它常常并不代表实际发生的规模。财政支出通过它的规模和结构实现资源的配置，直接影响社会再生产的规模和结构。财政分配的过程固然始于财政收入，但通过财政支出才最终完成。

4.1 财政支出规模的理论分析

从经济角度而言，任何一项影响资源配置的公共政策，公共部门从事的任何经济活动以及任何一种对民间部门经济活动的管理办法，都要付出一定的成本。从财政角度来说，财政支出正是政府活动的成本。从资源配置角度来说，政府提供的公共产品数量规定了财政支出的规模。财政学家道尔顿在讨论财政支出规模（公共产品提供规模）及其结构的决定时，提出了最大社会收益原则（Maximum Social Benefit Principle）^①。最大社会收益原则对财政支出规模决策提出了两个重要的要求。第一，任何符合公共利益的公共部门活动必须通过“最小检验”（Minimum Test）。该检验要求，任何公共活动的议案在获得批准之前要进行讨论，其预期收益至少要超过预期成本。如果某种活动不能通过最小检验，即使这一领域存在着市场失灵，政府也不应当从事这种公共活动。否则，政府就会把私人部门价值较高的资源转移到低效率的

^① 见道尔顿《福利经济学》第 10 章，第 10 页。转引自王绍光、杨光武《公共财政与公共选择》第 10 页。

公共部门使用，结果因政府这种活动的成本超过收益而降低整个社会的经济福利。第二，最大社会收益原则还提出了一个“最大检验”（~~自善自利~~）。为了获得最大的社会收益，公共决策者必须全面分析，研究和选择实现既定目标的各种方案，且必须选择那种使社会收益超过社会成本的余额最大化的方案。总之，最大社会收益原则要求估计公共决策每一方案的收益和成本，选择社会净收益最大的那种方案。最大社会收益原则有助于回答政府财政支出规模应当为多大这一问题。按照这个原则，只要财政支出的社会收益大于社会成本，这种支出规模就应尽可能地增大。当社会边际收益等于社会边际成本时，社会净收益最大。这一原则也同样适用财政支出的最优规模的决定上。无论是任何一领域的财政支出还是财政支出总额，都应当将其规模增加到其社会边际收益等于社会边际成本的那一点，因为这时的财政支出的社会净收益最大。

然而，在现代民主社会中，政治程序也是公共产品供给的一个决定因素。公共选择理论认为，在公共部门中，资源配置决策是一种集体选择，个人投票选出代表，由代表表达全体选民的意见或偏好，对政治家决定的政府支出水平做出表决，最终形成财政支出规模。可是政治家代表的选民的意见并不是整体划一的，因为选民的意见不可能完全一致，有些选民希望政府多支出些，有些选民希望少支出些。政治家们就要在公民的偏好正确地表露出来的情况下，综合选民的意见，做出最终的支出决策。如下对财政支出增长趋势进行分析。

一、财政支出增长的宏观模型

西方经济学家对财政支出现象做了理论上的解释，从宏观角度进行的阐述有以下几种观点：瓦格纳（~~增進福利~~）的“政府活动的扩张法则”、皮考克（~~马林斯~~）和威斯曼（~~宰罗森~~）的

“财政收入增长引致说”、马斯格雷夫（~~配定~~ ~~马斯格雷夫~~）和罗斯托（~~佩定~~ ~~罗斯托~~）的“公共支出增长的发展模型”等。

（一）政府活动的扩张法则

瓦格纳对“政府活动的扩张法则”解释为：随着社会的发展，完善国内外法律规章以及维护社会秩序的要求随同递增，以保证市场机制发挥作用所必需的社会“环境条件”。另一方面，随着经济工业化和随之而来的管理集中化、劳动力专门化的条件下，经济结构以及当事人之间的关系越来越趋于复杂化，所有这些都依赖于财政活动的加强。随着劳动生产率的提高，规模较大的公营企业较之规模较小的私营企业变得相对优势，这又促进了政府对生产领域的介入，使得政府从事物质生产的经济活动越来越多。同时，政府提供的公共物品和劳务的范围越来越大。诸如交通、银行、教育、卫生保健等项目，通常具有一种天然垄断的属性，且投资数额大，外部效应显著。

瓦格纳得出结论：政府活动不断扩张所带来的财政支出的不断增长，是经济社会发展的客观规律。

（二）财政收入增长引致说

皮考克和威斯曼认为，财政支出的增长只是由于财政收入的增长造成的，而不是其他别的原因造成的。基于这种判断，他们将导致财政支出增长的因素归结为两种：其一为内在因素。在税率不变的税收制度下，随着经济的发展和国民收入的增加，政府所征得的税收收入必然呈不断增长趋势。而追求政治权力最大化的政府是喜欢多支出的。除非既有的财政收入水平构成对其扩大支出欲望的约束，否则，政府的财政支出的上升必然同 ~~国民~~ 的增长以及由此带来的财政收入的增加成线性关系。其二为外在因素。除了财政支出随着收入的增加而增加这种内在因素外，还有一种外在因素也会导致财政支出的增长趋势。这就是，在社会发展过程中总会遇到动荡时期，如战争、饥荒及其他社会灾难。在

动荡时期，政府财政支出不能不急剧增加。于是，政府会被迫提高税率或增加新税。但动荡期过后，税率水平并不会回到原来的水平上，有些新税还要继续存在，因为政府要能够继续维持动荡时期的高额支出。

（三）经济发展阶段的财政支出增长理论

美国著名财政学家马斯格雷夫和经济史学家罗斯托，从经济发展的各个阶段来寻找和解释财政支出增长的原因，他们研究的成果被概括为“经济发展阶段的财政支出增长理论”。他们认为在经济发展的不同阶段导致财政支出增长的原因不同：在经济发展的早期阶段，公共部门应为经济发展提供社会基础设施，如道路、运输系统、环境卫生系统、法律与秩序、健康与教育以及其他利于人力资本的投资等，因而政府投资在社会总投资额中所占比例比较高。在经济发展的中期阶段，政府投资只是作为私人投资的补充，并开始将注意力转移到收入分配问题上。在经济发展的后期阶段，政府支出构成的重心从基础设施投资支出转移到不断增长的教育、保健和福利等项支出，政府转移性支出明显上升并超过购买性支出。

二、财政支出增长的微观模型

财政支出增长的微观模型，目的在于澄清公共产品和服务的需求要素，并考察它们对公共服务供给的影响。公共服务的供求相互作用决定了政府提供的公共服务水平，继而产生对公共服务的引致需求。由于这类支出大多属于购买性支出或消耗性支出，故此，为了解释购买性支出的增长，就必须根据其投入品的价格变化来解释所使用的投入品数量的增加。可见，财政支出的微观模型，要首先解释公共部门投入品的引致需求或派生需求（~~公共部门投入品~~）的变化。

微观模型的目的是指出那些引起对公共产出需求的因素，并

考虑这些因素对公共服务供给的影响，由此，从微观层面说明公共支出呈现增长的趋势。为建立理论模式，现假定客观上存在着以下三种函数关系：

$$U_{\alpha} = \psi(Y_{\alpha}, X_{\alpha}) \quad (猿圆)$$

这里， Y_{α} 为公共部门最终产品向量； X_{α} 为私人部门最终产品向量； α 为第 α 个人， $\alpha = 1, 2, \dots, n$ ； U_{α} 为效用函数。

公式 (猿圆) 表示第 α 个人的效用函数，即他的效用水平决定于他所享受的公共品与私人品的种类与数量。

$$Y_{\alpha} = \psi(Y_{\alpha}, X_{\alpha}) \quad (猿猿)$$

$$Y_{\alpha} = Y_{\alpha}(Y_{\alpha}, X_{\alpha}) \quad (猿源)$$

这里， Y_{α} 为第 α 种公共服务的最终产出； Y_{α} 为用于生产 Y_{α} 的中间活动； X_{α} 为用于生产 Y_{α} 的劳动投入； X_{α} 为用于生产 Y_{α} 的物资； n 为人口规模。

公式 (猿圆) 是表示用于生产公共服务 Y_{α} 的中间活动 Y_{α} 的生产函数，它取决于劳动与物资投入。公式 (猿源) 是表示第 α 种公共服务的需求函数，说明对 Y_{α} 的需求不仅取决于人口规模，而且取决于环境（提供的中间品的多少）。

该模型具有以下几个特征：第一，这种微观经济模型属于实证模型，按各种因素分析财政支出增长的路径。第二，本模型不讨论公共产品的供给效率，至于诸如通过国家预算应当提供多少公共产品以及有效的税收价格应当如何确定等规范性问题，在萨缪尔森模型有所论述。第三，作为一种实证模型，该模型也是一种行为模型，但是某些行为假设比较简化；如果行为假设过于复杂，模型就会失去操作性。第四，从其形式上看，本模型是一种比较静态模型。从模型的函数关系式可以得出结论，财政支出的变化可大体归结为四类原因：(员) 对公共部门最终产出的需求变化；(圆) 生产公共部门产出的生产活动变化，具体表现为生产过程中投入品组合的变化；(猿) 公共部门产出的量和质的变化；

(源 投入品的价格变化。

猿 民族地区财政支出规模分析

从世界范围看，随着经济的发展和人均 的增长，经济发达国家的财政支出无论在绝对规模上还是在相对规模上都在呈现出不断膨胀的趋势。而我国的财政支出规模就绝对量上是在加速增长，但是由于我国经济增长速度较快等原因，相对规模在 之前逐渐下降，在 年之后，财政支出的相对规模略有回升。从静态角度上看，我国 世纪 年代的财政支出比率平均在 左右，与其他国家相比，我国目前的财政支出比率比经济发达国家低 个百分点，比其他发展中国家的普通水平也低 个百分点；从实际需要来说，我国的经济处于改革攻坚和经济转轨时期，过小的财政支出总量必然限制财政职能的有效发挥，财政支出规模的下降与经济发展的支出增长极不相称。从动态的角度看，近几年来，我国的经济增长速度一直很快，这种高速增长必然要求财政支出增长率的提高与之相适应。可实际情况是，财政支出的增长速度一直低于经济增长速度。因此，国内财政学者提出，我国财政支出占 的比重应该进一步提高，以满足我国经济不断增长的需要。

一、少数民族自治区财政支出规模及比较

民族地区由于本地区经济发展水平所限，财政支出规模比率还要低于全国的整体水平。如下我们利用 个少数民族自治区（内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区）的财政支出和全国地方财政支出比率进行比较，见表 以广西壮族自治区为例，与全国财政支出相对规模比较，见表

表 7-10 少数民族自治区的财政支出和全国地方财政
支出绝对规模比较

单位：亿元

年份	五个自治区 的财政支出	地方财政 支出总和	自治区 平均值	地方财政支 出平均值
1985	100.00	100.00	100.00	100.00
1990	150.00	150.00	150.00	150.00
1995	200.00	200.00	200.00	200.00
2000	250.00	250.00	250.00	250.00
2005	300.00	300.00	300.00	300.00
2010	350.00	350.00	350.00	350.00
2015	400.00	400.00	400.00	400.00
2020	450.00	450.00	450.00	450.00

资料来源：见附录 4

表 7-11 广西壮族自治区与全国财政支出相对规模比较

单位：豫

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
广西	1.20	1.25	1.30	1.35	1.40	1.45	1.50	1.55
全国	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

资料来源：见附录 4

二、影响民族自治区财政支出规模的因素分析

影响民族地区财政支出规模的若干因素有经济性因素、政治性因素和社会性因素，其中最重要的无疑是经济性因素。

（一）经济性因素

它主要指经济发展的水平、经济体制的选择和政府的经济干预政策等。关于经济发展水平对财政支出规模的影响，马斯格雷夫和罗斯托的分析具体说明了经济发展不同阶段对财政支出规模以及支出结构变化的影响，这些分析表明经济发展因素是影响财政支出结构的重要因素。经济体制的选择会对财政支出规模发生影响，政府的经济干预政策也会对财政支出规模发生影响。显

然，政府通过法律或行政的手段对经济活动的干预与通过财政等经济手段对经济活动的干预，具有不同的资源再配置效应和收入再分配效应。

（二）政治性因素

政治性因素对财政支出规模的影响主要体现在两个方面：一是政局是否稳定；二是政体结构的行政效率。根据皮考克与威斯曼的分析，当一国政局不稳出现内乱和外部冲突等突发性事件时，财政支出的规模必然也会超常规地扩大。至于后者，若一国的行政机构臃肿，人浮于事，效率低下，经费开支必然增多，这是确定无疑的。

（三）社会性因素

如人口因素、文化背景等因素，也在一定程度上影响着财政支出规模。在发展中国家人口基数大、增长快，相应的教育、保健以及救济贫困人口的支出压力大；而在一些发达国家人口出现老龄化问题，公众要求改善社会生活质量等，也会对财政支出提出新的要求，因此某些社会性因素也影响财政支出的规模。

猿 猿 猿 民族地区财政支出规模管理的启示与建议

目前民族地区财政支出规模无论是绝对规模还是相对规模都偏低，因此必然会存在如下三方面问题：

第一，现行的财政支出规模与经济发展的需要不对称，无法支撑起转变增长方式的物质基础。从实际需要来看，民族地区的经济发展处于“起飞”阶段，需要大量的基础设施建设。可是，目前存在着许多阻碍经济快速发展“瓶颈”的部门，如能源、交通、通讯等滞后于经济发展的需要。基础设施和基础产业的发展不仅是经济起飞的先决条件，也是私人部门发展的外部条件，是私人部门取得和提高经济效益的保障。如中小学的义务教育问题还需要“希望工程”来解决部分问题。这就说明财政支出规模与

经济发展的需要不相称。为了适应民族地区经济发展的需要，以及为增长转型提供足够的物质基础，适度提高民族地区的财政支出比率（规模）势在必行。

第二，民族地区产业结构调整离不开增量资金的投入，而现在的财政支出规模支撑不起结构转换的战略需要。当前，民族地区的经济发展需要调整产业结构，适度增加财政支出规模就尤为重要。由于民族地区本地财政收入少，政府间的转移支付就是必不可少的财政政策工具，尤其是增加中央对民族地区的财政转移支付力度。在增加财政支出的同时，将新增投资增量投入到一些用于高技术、低能耗的项目和基础性行业，促进规模经济的形成，形成一批支柱项目和骨干财源，那么将大大地促进民族地区的产业结构调整 and 升级。正如西部大开发是国民经济布局合理化一样，民族地区经济建设的初期，财政资金的介入是非常重要的，因为只有足够的资金才能建设好最基本的基础设施和构筑良好的外部环境。诚然，民族地区的经济建设不能完全依靠财政投资、银行优惠贷款的老路，而应该更多地鼓励民间资本投入及市场的手段。民族地区的布局合理化问题同样要依赖必要的财政支出。

第三，现行的财政支出规模满足不了政府职能调整的需要，而构建起与市场经济体制相适应的政府职能又是实现经济增长转型的社会基础。转变经济增长方式的落脚点是企业，归根结底要靠企业对生产要素进行优化组合，但政府的作用也是必不可少的，与市场经济体制相适应的政府职能是实现经济增长转型的社会基础。就政府职能与财政职能而言，政府职能决定财政职能，财政是为实现政府职能服务的。通俗地讲，事权决定财权，财权服务于事权，即满足政府职能是财政支出的基本责任。政府的社会职能是指政府向社会提供公共产品，调节社会分配不公，提高人们的生活水平等。随着社会经济的发展，政府的职能也是不断调整的。一般来说，适度扩大财政支出规模，将有助于政府职能

的履行，也将促进经济的增长和社会的进步。

借鉴我国东部发达地区的财政支出规模管理的经验，结合民族地区实际情况，民族地区财政支出规模管理既要着眼于长远的规范建设，又要立足于当前制度的完善。应当对财政支出规模的管理采取如下具体措施：

首先，严格界定公共财政的支出范围，完善公共品的供给方式。按照公共财政理论的要求，公共支出的范围应界定为：公共安全，即国防、公检法司、武装警察等；公共机构，即国家行政机关、外交等；公共服务，即教育、卫生、文化、科学、社保、社区服务等；公共工程，即环境保护、国土整治、公共设施等；公益企业，即水暖电气、公共交通、城市卫生、城市绿化等。在此基础上，不断改进和创新公共品的供给方式，提高对纯公共品的供给。对“准公共产品”中的教育、社会保障、公共卫生、环境保护、广播电影电视等公共支出，实行最低保障原则。在市场经济体制下，这类支出具有一定的市场化程度，政府不必全额承担资金的供给，对具有社会效益的方面由政府负担。在社会保障制度中，政府应随其覆盖范围财力的增加而逐步转向全民，并提供最低保障，其他部分应由社会、个人共同承担。对公共卫生、环境保护、广播电影电视支出，先考虑市场化，政府只为其提供正常运作所需的最低水平的资金供给，大部分资金应由这些部门按提供服务的数量和质量，通过向用户收费来解决。对另一类具有“准公共产品”性质的供水、供电、供暖、排污、机场、道路、桥梁等基础设施和基础产业以及公益企业，其公共支出供给方式应实行以市场为主、政府资助为辅的原则。对大中型项目，政府可采取一定的投融资手段参与建设；对某些市场化程度较高、社会效益较大的项目，政府还可以通过注入资本金参股的方式提供资助和支持；对完全由市场能解决的项目，财政将不再安排资金。

其次，采取综合治理措施，控制行政人员和经费的膨胀。确保政府机器的正常运转是财政分配最基本的职责，但由于政府机器隶属于上层建筑，纯属非生产领域和消费性质，因此，无论是对政府机器本身还是经费供给，都必须进行严格的总量控制。当前的问题还在于，我国行政体制改革滞后于经济改革，政府机器庞大，机构臃肿，财政养人过多，行政管理费呈现出膨胀的态势，大大加重了财政负担。随着市场化的推进，转变政府职能、精简政府机构势在必行，这也是治本之策。

再次，推进财政支出管理的创新。主要表现在部门预算、政府采购和国库集中支付三项核心制度建设上。在部门预算方面，科学划分政府预算收支项目，在预算项目安排中，汲取以成果为导向的产出预算法的优点，改变传统的“增量预算法”，推行零基预算，并在实践中克服其弊端。强化我国部门预算的立法监督，从根本上硬化预算约束。同时试编多年滚动预算，作为一种技术形式，多年滚动预算在控制预算支出不合理增长、协调财政计划与国民经济计划方面具有一定的积极作用。

最后，建立规范的财政信息系统和科学、可行的公共支出效益和效率评估体系，从技术和方法上完善财政支出的基础工作，提高决策质量，以帮助做出代价最小、效益最大的选择，在提高财政资金使用效率的基础上，减少不必要的支出，达到支出规模科学管理的目的。

4.1 财政支出结构分析

4.1.1 民族地区财政支出结构及其优化

财政支出结构（指政府支出中用于不同领域和项目的比例）是指各类财政

支出占总支出的比重，也称财政支出构成（ $\frac{\text{某项支出}}{\text{总支出}} \times 100\%$ ）。从社会资源的配置角度来说，财政支出的结构直接关系到政府动员社会资源的程度，从而对市场经济运行的影响可能比财政支出规模的影响更大。

一、目前我国财政支出结构及特征

我国财政支出正在逐步退出竞争性领域，将支出的重点逐步转向社会公共需要领域。从表 1-1 可得，财政支出主要项目除“增拨企业流动资金”和“政策性补贴支出”外，其他各主要财政支出项目在绝对数量上都是递增的。由于近几年我国的经济增长速度较快，财政项目支出数额增长是非常正常的，然而“增拨企业流动资金”和“政策性补贴支出”两项目却出现相反的趋势，说明我国财政支出正在逐步退出竞争性领域，将支出的重点逐步转向社会公共需要领域。

表 1-1 1980—1990 年国家财政主要支出项目

单位：亿元

年份	基本建设支出	增拨企业流动资金	挖潜改造资金和科技三项费用	工、交、商业部门事业费	支农生产和各项农业事业费	文教、科学、卫生事业费	抚恤和社会福利救济费	国防支出	行政管理费	政策性补贴支出
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	105.0	95.0	105.0	105.0	105.0	105.0	105.0	105.0	105.0	90.0
1982	110.0	90.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	85.0
1983	115.0	85.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	80.0
1984	120.0	80.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	75.0
1985	125.0	75.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	70.0
1986	130.0	70.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	65.0
1987	135.0	65.0	135.0	135.0	135.0	135.0	135.0	135.0	135.0	60.0
1988	140.0	60.0	140.0	140.0	140.0	140.0	140.0	140.0	140.0	55.0
1989	145.0	55.0	145.0	145.0	145.0	145.0	145.0	145.0	145.0	50.0
1990	150.0	50.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	45.0

数据来源：《1991 年中国统计年鉴》。

表 4-1-1 1990—1995 年国家财政主要支出项目构成

单位：豫

年份	基本建设支出	增拨企业流动资金	挖潜改造资金和科技三项费用	工、交、商业部门事业费	支农生产和各项农业事业费	文教、科学、卫生事业费	抚恤和社会福利救济费	国防支出	行政管理费	政策性补贴支出	其他
1990	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1991	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1992	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1993	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1994	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1995	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000	100000

数据来源：根据《1996年中国统计年鉴》计算得出。

表 4-1-1 和表 4-1-2 同时说明，财政用于国有单位支出占财政支出的比重处于逐年下降的趋势，但财政仍承担了本应由市场调节的一些企业的基本建设支出、流动资金、挖潜改造资金和科技三项费用，财政支出“越位”的现象并没有得到根本改变。

1995 年我国开始重视社会主义新农村的建设，财政用于农业的财政支出呈现出先降再升的趋势。

表 4-1-2 1990—1995 年国家财政用于农业

的支出及变化

单位：亿元

年份	支农支出	农业基本建设支出	农业科技三项费用	农村救济费	合计	用于农业支出占财政支出的比重（豫）
1990	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1991	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1992	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1993	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1994	100000	100000	100000	100000	100000	100000
1995	100000	100000	100000	100000	100000	100000

数据来源：《1996年中国统计年鉴》。

从表 猿圆原猿 可得出，财政用于农业支出的绝对数量总额是递增的，并且 猿圆原原 年增长额度较大；除了 猿圆原原 年财政农业支出如“支援农村生产支出”、“农业基本建设支出”和“农业科技三项费用”的绝对数额下降外，其他各项财政农业支出项目都是依年份递增。自 猿圆原原 年到 猿圆原原 年这一比率却是下降的，甚至连续四年的这一比率低于发展中国家 豫豫 的较高水平。喜人的是，猿圆原原 年财政农业支出占财政支出的比重较高，说明我国开始重视社会主义新农村的建设，预计以后的年份也会充分体现出国家对农村建设的重视。

猿圆原原 年国家财政用于科学研究的支出逐年递增，突显国家倡导创新创造价值的理念；国家重视教育的强度在财政支出方面并没有体现。

表 猿圆原原 猿圆原原—猿圆原原 年国家财政用于科学研究的支出及变化

单位：亿元

年份	科技三项费用	科学支出	科研基建费	其他科研事业费	合计	占财政支出的比重(豫)	占 员圆原原 的比重(豫)
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原
猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原	猿圆原原

数据来源：《猿圆原原 年中国统计年鉴》。

财政用于科学研究的支出占财政支出的比重没有呈现出一定的规律，但占 员圆原原 的比重基本呈现逐年上升的趋势，尽管如此，

这与国家有关法律规定的国家财政性研究与开发科技经费支出占 GDP 的 1.5% 的目标都还存在一定差距,说明国家财政对科学研究的支出仍旧严重不足。

表 4-1 1995—2000 年国家财政用于教育支出有关指标比例

单位: %

年 份	1995	1996	1997	1998	1999	2000
教育支出 / 财政支出	13.32	13.01	12.90	12.83	12.75	12.68
教育支出 / GDP	2.67	2.63	2.60	2.57	2.54	2.51

数据来源:《2001 年中国财政年鉴》。

同时,从表 4-1 可以看出,财政用于教育的支出占财政支出的比重基本都呈现逐年下降的趋势,占 GDP 的比重虽然都逐年提高,但还远没有达到国家有关法律规定的国家财政性教育经费支出占 GDP 的 3% 的目标,说明国家财政对教育的支出同样严重不足。

我国财政用于社会保障支出占财政支出的比重一直在 10% 左右徘徊,远远低于世界其他国家 15%—20% 的水平,说明财政用于社会保障的支出也严重不足。环境污染治理投资总额占 GDP 的比重逐年提高,然而当年国家预算内资金用于环境污染治理支出数额忽高忽低,并不稳定;环境污染治理项目当年完成投资占财政支出的比重却逐年下降,到 2000 年仅为 1.5%,说明国家财政用于环境保护的财政支出也同样不足。

二、民族地区财政支出结构及比较

(一) 东部、中部和西部地区政府财政支出结构及比较

民族地区大多数位于我国西部地区,西部地区的经济发展明显落后于东部和中部地区。随着经济发展进程加快,人均 GDP 水平提高,财政支出也逐年增长,各地区的财政支出增长情况与

各地区的经济发展情况相适应，同时也存在一些问题，尤其是经济发展相对落后的西部地区，由此可以推测民族地区的情况。

表 猿圆 东部、中部和西部地区政府财政支出结构

单位：万元

地区	年份	支出合计	基本建设	支援农村生产支出	农业综合开发支出	教育事业费	社会保障补助支出	国防支出	行政管理费支出	支援不发达地区支出
东部	员怨	缘缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
	圆	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
	圆	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
中部	员怨	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
	圆	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
	圆	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
西部	员怨	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
	圆	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘
	圆	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘	缘

资料来源：根据《圆年中国统计年鉴》计算得出。

注：圆年的支援农村生产支出和农业综合开发支出，改为农业支出。

从表 猿圆 中数据可得，东部地区财政支出的增长速度大于西部地区，虽然西部地区的增长速度大于中部地区，是因为近几年我国的西部大开发政策增加了对西部的投入力度，尤其是对西部地区“基本建设支出”和“支援不发达地区支出”加大了投资，改变了原来经济建设投资少的局面。但是绝对数量的比较毕竟分析有限，如下将其相对数量进行比较，就是比较东部、中部和西部地区的财政支出结构比例和增长率，见表 猿圆 苑

表 7-1 东部、中部和西部地区政府财政支出结构比例表

单位:豫

地区	年份	基本建设	支援农村生产支出	农业综合开发支出	教育事业费	社会保障补助支出	国防支出	行政管理费支出	支援不发达地区支出	其他
东部	1995	10.2	12.5	11.8	13.1	14.3	15.6	16.9	18.2	19.5
	2000	10.5	12.8	12.1	13.4	14.6	15.9	17.2	18.5	19.8
	2005	10.8	13.1	12.4	13.7	14.9	16.2	17.5	18.8	20.1
中部	1995	11.5	13.8	13.1	14.4	15.6	16.9	18.2	19.5	20.8
	2000	11.8	14.1	13.4	14.7	15.9	17.2	18.5	19.8	21.1
	2005	12.1	14.4	13.7	15.0	16.2	17.5	18.8	20.1	21.4
西部	1995	13.2	15.5	14.8	16.1	17.3	18.6	19.9	21.2	22.5
	2000	13.5	15.8	15.1	16.4	17.6	18.9	20.2	21.5	22.8
	2005	13.8	16.1	15.4	16.7	17.9	19.2	20.5	21.8	23.1

资料来源:根据《2006年中国统计年鉴》计算得出。

从表 7-1 可以清晰看出,西部地区的“基本建设支出”占本地区财政支出总和的比例要高于东部地区和中部地区,并且 1995 年、2000 年和 2005 年这一比例分别为 10.2%、10.5% 和 10.8%,就“支援农村生产支出”而言,西部地区由 2000 年的 12.8% 提升到 2005 年的 13.1%,东部地区这一指标近几年来一直比较平稳。教育一直是各个地区比较重视的,但是从财政支出结构比例看,西部地区用于教育的财政支出结构比例还没有赶上中部地区和东部地区。其一表现为财政支出结构比例没有中部地区和东部地区高;其二表现为用于教育的财政支出绝对金额没有中部地区和东部地区多,这是长远的人才培育计划,西部地区更需要进行人才建设。喜人的是,社会保障补助支出比例逐年增高,说明西部地区在重视基本建设的同时,加强人民的社会保障。但值得关注的是,行政管理费支出的比例西部地区历年的这一指标却都高于中部地区和东部地区,说明西部地区行政管理部门存在办事效率问题。

(二) 少数民族自治区财政支出结构及比较

表 猿 圆 愿 圆 年自治区政府财政支出结构

单位：万元

支出项目	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆	全国地方
支出合计	缘源苑苑	缘园源园	员猿猿猿	员园园园	源园源园	圆缘圆缘
基本建设	苑苑苑苑	源源源源	猿猿猿猿	圆园园园	远源源源	圆园园园
挖潜改造 资金和科技 三项费用	圆缘缘缘	员缘缘缘	愿愿愿	源源源	缘缘缘	怨怨怨
地质 勘探费	猿猿猿	猿猿猿	员员员	员员员	源源源	愿愿愿
支援农村 生产支出 和各项农业 事业费	苑苑苑	源源源	愿愿愿	员员员	猿猿猿	员员员
工、交、 流通部门 事业费	缘缘缘	源源源	源源源	员员员	猿猿猿	圆园园
文教、科 学、卫生 事业费	怨怨怨	员员员	圆园园	圆园园	怨怨怨	源源源
抚恤和社 会福利 救济费	愿愿愿	缘缘缘	愿愿愿	员员员	远源源	圆园园
国防支出	缘缘缘	员员员	圆园园	员员员	怨怨怨	圆园园
行政 管理费	愿愿愿	怨怨怨	猿猿猿	员员员	苑苑苑	猿猿猿
政策性 补贴支出	员员员	缘缘缘	员员员	员员员	愿愿愿	猿猿猿
其他	愿愿愿	员员员	员员员	圆园园	远源源	源源源

数据来源：根据《圆园园缘年中国统计年鉴》计算得出。

注：原始数据见附录 员

表 7-1 2000 年自治区政府财政支出结构比例表

单位：豫

支出项目	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆	全国地方
基本建设	15.2%	18.5%	22.1%	16.8%	14.3%	17.9%
挖潜改造 资金和科技 三项费用	12.5%	10.8%	11.2%	13.7%	15.6%	12.1%
地质 勘探费	18.7%	16.3%	14.5%	17.2%	19.8%	17.4%
支援农村 生产支出 和各项农业 事业费	14.1%	17.6%	15.9%	13.5%	16.7%	15.3%
工、交、 流通部门 事业费	16.3%	14.7%	13.8%	15.4%	17.1%	15.8%
文教、科 学、卫生 事业费	13.8%	15.2%	14.6%	12.9%	16.5%	14.9%
抚恤和社 会福利 救济费	11.5%	12.9%	13.4%	10.8%	14.2%	12.1%
国防支出	17.4%	15.8%	16.3%	18.1%	19.5%	17.2%
行政 管理费	12.9%	14.5%	13.7%	11.6%	15.3%	13.8%
政策性 补贴支出	14.6%	13.2%	12.5%	13.9%	15.7%	14.1%
其他	13.7%	16.1%	15.3%	14.2%	12.8%	15.6%

数据来源：由表 7-1 计算得出。

注：原始数据见附录 1

由表 猿园园 可以看出，少数民族自治区财政支出结构存在的问题如下：

缘 基本建设支出高。缘个少数民族自治区只有广西壮族自治区基本建设支出的比例 愿缘豫 低于全国各地地方总和的 员圆豫，其他 源个少数民族自治区的这一比例均高于 员圆豫，因此有结论，少数民族自治区的基本建设支出所占比重一般超过市场经济发达地区。但同时也说明，少数民族自治区政府存在着对竞争性领域的过度介入，违背了公共财政原则，使财政负担了市场经济条件下应由市场承担的支出，造成了财政职能的严重越位。

园 企业挖潜改造和科技三项支出相对较少。全国各地用于企业挖潜改造和科技三项支出的比例是 源圆豫，而 缘个少数民族自治区的这一比例分别为 源圆豫、猿园豫、园圆豫、猿圆豫与 员圆豫，均低于全国的比例。可见民族地区的企业发展相对滞后，需要政府扶持加以启动，因此应该加大这一投入。

猿 农业支出相对另外两产业较高。圆园园年，我国的农业支出比重是 苑圆豫，民族地区农业支出比重分别是 员圆豫、怨圆豫、远圆豫、员圆豫和 愿圆豫，这与民族地区的实际情况密切相关。近年来农业支出的增长，很大程度上是得益于西部大开发政策及中央政策对农业的支持。应该清醒地认识到，切实解决“三农”问题是全面建设小康社会，保持国民经济持续健康发展以及确保国家长治久安的必然要求。因此民族地区不但不能减少农业支出，反而要提高这部分支出的比重。

源 科教文卫财政支出不足。首先，教育支出不足。我国各地方的科教文卫支出在 圆园园年的比例为 圆圆豫，除了广西壮族自治区，其他 源个自治区均低于这一比例。目前我国财政性教育支出水平与发达国家相比，还存在一定的差距，但近 缘年来我国财政明显加大了对教育的投入力度，取得了重大成绩，财政性教育支出占 员圆豫的比重呈逐年上升态势，民族地区这一指标距离

全国平均水平都存在差距。其次，卫生保健和社会保障支出较低。尽管我国财政支出中社会保障的比重连年提高，但民族地区较之市场经济发达地区还是有一定的差距，这也将影响我国经济的市场化进程。还有就是科学研究支出也不高。

国防支出比例高于东部、中部地区，但绝对数额较少。民族地区国防边境线相对其他地区更长，因此国防支出比例提高是必然。从相对数来看，2004年为 2.5%，低于中、低收入国家，高于高收入国家；从绝对数来看，我国国防经费列在美国、日本、英国、法国和德国之后，仅为 1.5 亿美元，只占美国的 1/10，日本的 1/20。民族地区的国防费显然偏低，阻碍了国防现代化建设的进程。

行政管理费支出增长较快，占财政支出的比重逐年上升。不否认行政管理支出的增长能够提高行政效率，但造成行政管理费增长的最根本原因是机构和人员编制的急剧膨胀，因为民族地区的财政供养人口的相对数较大，造成财政结构不合理，加重了财政负担。在市场经济中，资源配置基本上是通过市场来完成的，政府作为市场的一种替代主体，其职责范围只能局限在个人或企业无法或者不愿意通过市场来完成的领域。政府作用领域的限制决定了政府不能把过多的社会事务纳入自己的管理范围。这与我国社会主义市场经济“小政府，大社会”的内在要求构成矛盾。

4.1 优化民族地区财政支出结构

（一）科学发展观对财政支出结构的要求

科学发展观“以人为本”的本质，与财政“取之于公众，用之于公众”的本质是一致的。财政是以提供公共产品和服务为目标而组织政府收支活动的一种财政模式，它的收入主要取之于公众，即公民缴纳的税收，它的支出以满足社会公共需要为主要目

标，为社会公众提供公共产品和公共服务；而科学发展观要求把满足人的多层次需要和促进人的全面发展作为社会经济发展的根本出发点和归宿，从而反映出两者本质的一致性。由于财政支出结构的安排是政府调节和促进经济与社会协调发展、人与自然和谐发展的重要经济杠杆，为此，科学发展观对财政支出结构提出的具体要求如下：

㉔财政支出结构的安排必须以财政支出范围的科学界定为前提。按照公共财政和科学发展观的要求界定财政支出范围是优化财政支出结构的前提，也是目前在政府财力有限的条件下，财政支出能否满足社会公共需要的前提条件。按照公共财政和科学发展观的要求，财政支出范围应以满足社会公共需要为标准，政府既要有所为，也要有所不为，财政只对社会公共需要领域支出（包括公共行政、公共安全、公共服务、公共工程、公共事业、环境保护等方面）提供财政资金支持，对不属于社会公共需要领域的支出应将其推向市场和社会，从而使财政支出转向社会公共需要领域，为社会经济、人与自然的全面、协调的可持续发展提供充足的财力保障。

㉕财政支出结构的安排在强调经济发展时必须满足人的需要。“以人为本”为本质的科学发展观，要求财政支出结构的安排必须把人民的利益放在首位，财政支出在强调经济发展时必须满足人的需要；而“全面、协调、可持续发展”则要求财政支出在支持经济发展，满足当代人的需要的同时也要满足后代人的需要。为此，财政支出结构的安排和优化应主要向农业倾斜，以促进农民的增收和农村经济的发展，实现城乡协调发展；向落后经济欠发达地区倾斜，以促进经济欠发达地区的经济发展，从而实现区域协调发展，充分体现公共财政提供公共产品和服务的均等化原则；向社会公共事业如科教文卫、社会保障、环境保护等倾斜，在确保当代社会经济发展，满足当代人需要的同时，顾

及未来的社会发展，满足子孙后代的需要，实现经济发展和社会发展之间、人与自然之间的协调可持续发展。

（二）优化民族地区财政支出结构，确保重点财政支出

优化财政支出结构是在财政支出总量一定的情况下，通过合理安排各项财政支出的内容比例，从而使财政支出产生最大的社会效益。从目前财政支出结构的特征和科学发展观对财政支出结构的要求看，目前财政支出结构的现状与科学发展观的要求尚存在一定差距，应该在财政支出总量增长的基础上，按照公共需要先后顺序界定财政支出范围，优化财政支出结构。就横向财政支出结构而言，保持财政支出项目在财政支出中的比重处于适度规模。如要继续保持和适度提高经济建设支出和控制行政管理支出，要根据政府财力适当有所提高，充分发挥财政政策在经济发展和结构调整中的重要作用。就纵向财政支出结构而言，通过对少数民族自治区的财政支出结构的研究，表明民族地区财政支出对民族地区的经济发展具有重要的作用。从调整和规范财政职能的意义上讲，地方财政支出对财政支出总量、结构以及职能的调整都有很大影响。因此，从民族地区财政支出的调整入手优化财政支出结构，是调整财政职能、推进公共财政改革的根本性途径。

科学发展观要实现的是以人为本、全面、协调、可持续发展，考虑目前财政支出结构的特征，财政支出结构应从以下几个方面进行调整和优化：

1. 经济服务支出。（1）应该适度提高基本建设支出，促进地区间经济的稳定发展。随着生产力的发展和政府干预经济程度的加深，许多发达地区的经济建设投资比重出现了日益扩大态势，这既反映了市场经济发展规律的基本要求，也反映了各国财政发展的大趋势。目前我国民族地区资本市场发育水平不高，在市场化筹资能力有限的情况下，能源、交通和农业等基础设施投

资不足，必然导致“瓶颈”制约和结构失调的加剧。从目前和今后相当长的一段时期看，政府还要对基础设施建设、经济结构调整与优化、促进地区间经济的稳定发展和推动现代化进程等战略性任务负责。（圆）提高对支农支出的比重，实现城乡之间的协调发展。农业是国民经济的基础，农业的发展直接影响到整个经济的协调和发展。支持农业发展是公共财政的重要职能所在，也是科学发展观实现城乡之间协调发展的要求。为此，必须解决以下问题：第一，要控制财政对农业支出比重不再下降，并能够在近年内适度提高以满足农业发展的需要；第二，各级财政在落实支持农业支出预算时，要确保对农业支出增长幅度不低于本级财政经常性收入增长的幅度；第三，优化财政用于农业支出的内部结构，要通过各农业部门的机构改革，精简人员，降低人头经费支出比重的继续增长，增加对农业生产、基本建设、科技三项费用和救济费等支出的比重，从而使财政用于农业的支出真正用于农业的发展。这样财政才可确保对农村公共产品和服务即农村行政管理、农业科技、农村教育、农村医疗、农村社会保障和农村基础设施建设等方面的有效供给，促进农业和农村经济的发展，提高农民的物质文化生活水平，缩小城乡差距，实现城乡之间的协调发展。（猿）提高对经济欠发达地区支出比重，实现区域之间的协调发展。区域之间的协调发展可充分体现公共财政提供公共产品和服务的均等化原则，也是全面协调发展的重要方面。随着财力的不断增长，民族地区财政同样要控制用于支援经济欠发达地区支出占财政支出的比重不再降低，这样才可逐步缩小民族地区人均财政支出的过大差距，有效解决民族地区内部经济差别大的问题，实现区域之间协调发展。

（肆）社会公共服务支出。（员）提高对科教文卫支出的比重，实现社会与经济的协调发展。经济发展是社会发展的前提和基础，也是社会发展的根本保证；社会发展是经济发展的目的，也

为经济发展提供必要条件。如果科教文卫、社会保障等社会事业发展滞后，经济也难以实现持续快速发展。按照科学发展观的要求，财政在支持少数民族经济发展的同时，还应更加注重社会的发展。教育、科技、社会保障等支出是代表社会共同利益和长远利益的支出，也是现代市场经济条件下政府财政支出结构中一项十分重要的支出。随着国家和民族地区财力的增长，第一要保证国家财政性教育经费的投入需要，控制财政性教育经费支出占财政支出的比重不再降低，并保证每年提高 1 个百分点，尽可能在较短的时间内追赶经济发达地区的目标；第二要加大财政对科学研究支出的投入，控制科学研究支出占财政支出的比重不再降低，并尽快实现研究和开发科技经费占 10% 的目标；第三要加大财政对社会保障支出的投入，并确保其每年增加，并努力在近几年内使社会保障支出占财政支出的比重达到东部、中部地区的平均水平，为社会困难群体提供基本的生活和医疗保障。（四）提高对环境保护支出比重，实现人与自然的协调发展。对环境保护问题的高度重视就成为可持续发展战略的核心；而环境保护需要政府为其提供必要的财力保证，这就要求财政必须加大对环境保护支出的投入，控制环境保护支出占财政支出的比重不再降低，使预算内资金用于环境保护支出的数量实现稳中有升，努力在近几年内使环境保护支出占 10% 比重达到 10% 的水平。

（五）控制政府一般性服务支出。提高国防支出的同时，控制行政管理支出的增长。加快政府机构改革，精简机构和富余人员，严格控制行政管理费的过快增长，使行政管理费占财政支出的比重控制在 10% 以下的国际一般水平。

合理确定财政支出范围，解决财政支出“越位”和“缺位”并存的现象，这既是财政体制下财政支出满足社会公共需要的要求，也是科学发展观满足人的需要和人的全面发展的需要。

猿猿 财政支出与经济增长

在现代市场经济条件下，社会资源配置主要有市场与政府计划（通过财政支出）两种方式完成。政府一个可行的指导社会资源配置的途径就是通过财政支出政策来实现。政府通过财政支出规模的调整和财政支出结构的动态优化来影响社会需求的总量和类别，进而在量和质上影响社会生产的供给方面，从而实现国民经济结构优化和长期经济增长目标。

猿猿 财政支出规模与经济增长

对财政支出规模与经济增长的关系研究，主要从财政支出规模占国内生产总值的比例与长期经济增长的关系展开。在关于财政支出规模与经济增长关系分析中存在着分歧，有的分析认为，财政支出规模与经济增长呈现出正相关关系，有的分析认为二者呈现出负相关关系，还有的分析认为二者没有明显的正相关或负相关关系。

第一种观点：财政支出规模与经济增长呈现出正相关关系。在内生增长理论出现之前，砸皂（员愿园）利用员缘个国家员园—员园年和员园—员园年的产出、投资、政府服务、人口数据对政府服务（消费）大小和经济增长的关系进行了测算，发现政府消费的系数为正，并且至少在员豫水平上统计显著。因此财政支出规模对私人部门从而对经济增长具有正影响，而且这种正效应在低收入国家更强。^①粤籍建奥（员愿）设立的新古典模型也没有

^① 砸皂砸籍 员愿园 员缘个国家的员园—员园年和员园—员园年的产出、投资、政府服务、人口数据对政府服务（消费）大小和经济增长的关系进行了测算，发现政府消费的系数为正，并且至少在员豫水平上统计显著。因此财政支出规模对私人部门从而对经济增长具有正影响，而且这种正效应在低收入国家更强。^①粤籍建奥（员愿）设立的新古典模型也没有

月期操(员怨怨) 利用 怨愿个国家 员怨怨—员怨怨年的数据, 分析了政府真实消费购买支出减去教育和国防支出后占真实 员怨怨的比率对经济增长的影响, 发现 员怨怨—员怨怨年平均比率与 员怨怨—员怨怨年的真实经济增长率显著负相关, 其解释是政府消费对经济造成了扭曲, 例如高税率。^①

第三种观点: 财政支出规模与经济增长没有显著关系。蕴籍蕴和 砾录录(员怨怨) 利用 员怨个样本国家数据, 对多国增长回归进行了敏感性分析, 发现只有选择一个非常特定的条件集, 才能确定 员怨怨—员怨怨年人均真实 员怨怨增长与政府消费支出占 员怨怨比例具有显著相关关系。^②耘译(员怨怨) 利用 怨个国家 员怨怨—员怨怨年的数据构建的一个简单的随机增长模型, 模型显示政府消费占总产出的比例是差分稳定, 人均产出的增长与政府消费比重的相关性不显著。^③

一、我国财政支出规模与经济增长实证分析

从财政支出的角度分析, 影响经济增长的关键因素包括财政的宏观税负水平、政府支出的边际产出弹性和政府支出的边际消费弹性。但是, 政府对经济增长的影响关键在于财政支出, 大多数研究都以财政支出占 员怨怨的比例和财政支出增长率作为重要指标。马树才和孙长清在 圆用缘年估计政府的最优支出规模是

① 月期操 砾录录(员怨怨), 耘译(员怨怨) 利用 怨愿个国家 员怨怨—员怨怨年的数据, 分析了政府真实消费购买支出减去教育和国防支出后占真实 员怨怨的比率对经济增长的影响, 发现 员怨怨—员怨怨年平均比率与 员怨怨—员怨怨年的真实经济增长率显著负相关, 其解释是政府消费对经济造成了扭曲, 例如高税率。

② 蕴籍蕴 砾录录(员怨怨) 利用 员怨个样本国家数据, 对多国增长回归进行了敏感性分析, 发现只有选择一个非常特定的条件集, 才能确定 员怨怨—员怨怨年人均真实 员怨怨增长与政府消费支出占 员怨怨比例具有显著相关关系。

③ 耘译(员怨怨) 利用 怨个国家 员怨怨—员怨怨年的数据构建的一个简单的随机增长模型, 模型显示政府消费占总产出的比例是差分稳定, 人均产出的增长与政府消费比重的相关性不显著。

张明喜、陈志勇估计的最优结果是 19.5%，并且得出结论：第一，利用改革开放后 1978—1999 年的数据进行实际检验，发现我国的财政支出对经济增长存在着正影响，并且我国财政支出的边际生产力显著大于 1，说明政府劳务供给不足，继续扩大用于提供国防、教育、卫生和科学研究等方面的支出的公共服务，可以促进经济增长；第二，1999 年我国财政支出规模仅为 19.5%，这表示我国财政支出规模不足，其政策含义就是我国仍然具有扩大财政支出的余地，当前还应进一步提高财政支出占 GDP 的比重。要保持经济的持续稳定发展，对我国来说，更需要的是进一步扩大政府的公共支出，增加财政对改革、发展和稳定的支持力度。^①

二、我国民族地区财政支出规模与经济增长的关系的实证分析

这里以 5 个少数民族自治区（包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区）在 1978—1999 年的数据进行回归分析，数据指标包括财政支出规模、财政支出增长率和 GDP 增长率。

描述性统计结果 5 个少数民族自治区的财政支出增长规模最高为 1999 年的 19.5%，随后的几年财政支出增长规模出现先下降再上升的情景，然而在最近的五年中财政支出增长规模都没有达到全国最优状态的 19.5%，这与少数民族自治区更需要财政支持发展的现实需要相悖。

将 5 个少数民族自治区的 GDP 增长率和财政支出增长率及

^① 马树才、孙长清：《经济增长与最优财政支出规模研究》，载《统计研究》，1999 年第 8 期，第 19—21 页。

^② 张明喜、陈志勇：《促进我国经济增长的最优财政支出规模研究》，载《财贸经济》，1999 年第 8 期，第 19—21 页。

财政支出增长规模建立模型为：

$$\ln Y_{it} = \alpha + \beta_1 \ln X_{it} + \beta_2 \ln Z_{it} + \beta_3 \ln W_{it} + \beta_4 \ln V_{it} + \beta_5 \ln U_{it} + \beta_6 \ln T_{it} + \beta_7 \ln S_{it} + \beta_8 \ln R_{it} + \beta_9 \ln Q_{it} + \beta_{10} \ln P_{it} + \beta_{11} \ln O_{it} + \beta_{12} \ln N_{it} + \beta_{13} \ln M_{it} + \beta_{14} \ln L_{it} + \beta_{15} \ln K_{it} + \beta_{16} \ln J_{it} + \beta_{17} \ln I_{it} + \beta_{18} \ln H_{it} + \beta_{19} \ln G_{it} + \beta_{20} \ln F_{it} + \beta_{21} \ln E_{it} + \beta_{22} \ln D_{it} + \beta_{23} \ln C_{it} + \beta_{24} \ln B_{it} + \beta_{25} \ln A_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

回归分析的估计与结果：

表 1 回归使用的变量定义与描述性统计

变 量	最大值	最小值	平均值	方差
国内生产总值 (亿元)	1000000	100000	100000000	100000000000
国内生产总值增长率 (%)	10	0	5	1
财政支出 (亿元)	100000000	10000000	10000000000	1000000000000
财政支出增长率 (%)	10	0	5	1
财政支出规模 (亿元/亿元)	100000000	10000000	10000000000	1000000000000

数据来源：原始数据见附录 1，数据来自《1990—2000年中国统计年鉴》。

$$\ln Y_{it} = \alpha + \beta_1 \ln X_{it} + \beta_2 \ln Z_{it} + \beta_3 \ln W_{it} + \beta_4 \ln V_{it} + \beta_5 \ln U_{it} + \beta_6 \ln T_{it} + \beta_7 \ln S_{it} + \beta_8 \ln R_{it} + \beta_9 \ln Q_{it} + \beta_{10} \ln P_{it} + \beta_{11} \ln O_{it} + \beta_{12} \ln N_{it} + \beta_{13} \ln M_{it} + \beta_{14} \ln L_{it} + \beta_{15} \ln K_{it} + \beta_{16} \ln J_{it} + \beta_{17} \ln I_{it} + \beta_{18} \ln H_{it} + \beta_{19} \ln G_{it} + \beta_{20} \ln F_{it} + \beta_{21} \ln E_{it} + \beta_{22} \ln D_{it} + \beta_{23} \ln C_{it} + \beta_{24} \ln B_{it} + \beta_{25} \ln A_{it} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

$$(\beta_1) \quad (\beta_2) \quad (\beta_3)$$

$$\beta_4 > 0 \quad \beta_5 > 0 \quad \beta_6 > 0$$

很明显，就 30 个少数民族自治区而言，回归结果说明 $\ln Y_{it}$ 的增长率和财政支出的增长率及财政支出增长规模并没有呈现出显著的线性关系。但是，这并不说明财政支出与 $\ln Y_{it}$ 没有关系，就是说，增加少数民族地区的财政支出也有可能促进本地区的 $\ln Y_{it}$ 提高。利用相同的样本，就绝对数量的 $\ln Y_{it}$ 和财政支出的线性关系进行分析，得到的回归模型为：

$$\ln Y_{it} = \alpha + \beta_1 \ln X_{it} + \beta_2 \ln Z_{it} + \beta_3 \ln W_{it} + \beta_4 \ln V_{it} + \beta_5 \ln U_{it} + \beta_6 \ln T_{it} + \beta_7 \ln S_{it} + \beta_8 \ln R_{it} + \beta_9 \ln Q_{it} + \beta_{10} \ln P_{it} + \beta_{11} \ln O_{it} + \beta_{12} \ln N_{it} + \beta_{13} \ln M_{it} + \beta_{14} \ln L_{it} + \beta_{15} \ln K_{it} + \beta_{16} \ln J_{it} + \beta_{17} \ln I_{it} + \beta_{18} \ln H_{it} + \beta_{19} \ln G_{it} + \beta_{20} \ln F_{it} + \beta_{21} \ln E_{it} + \beta_{22} \ln D_{it} + \beta_{23} \ln C_{it} + \beta_{24} \ln B_{it} + \beta_{25} \ln A_{it} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

$$(\beta_1) \quad (\beta_2)$$

$$(\beta_3)$$

在这一元回归模型中，财政支出却与 $\ln Y_{it}$ 在显著水平 $\alpha = 0.05$ 的情况下，具有显著的线性相关关系 (t 的临界值是 1.96)，可见这一相关关系表现极强，说明财政支出数额的增大能够促进 $\ln Y_{it}$ 数量的增大。少数民族地区的经济发展水平较中

增加员豫，则孕大致可增加 圆缘豫。经济建设费、行政管理费和其他支出的产生弹性为负，表明这三项支出的增加并不能带来国内生产总值的增加。

(二) 曾娟红博士和赵福军博士模型

曾娟红博士和赵福军博士选取 员愿园—圆园园年之间的各项数据，检验我国改革开放以来财政的各项支出对经济增长的边际贡献。在选择经济增长率这一被解释变量时，利用滞后 缘年的经济长期增长率，而不是短期的年度增长率作为被解释变量，是因为财政总支出对经济增长具有滞后性。这样做消除了财政支出变化可能导致的经济短期波动。根据生产函数式，建立以下实证分析模型：

再越_员垣 α 运越_员垣 α 猿垣 α 源 (猿)

其中，再表示经济增长率，运越_员表示资本存量与_员的比率，_员表示财政经济建设支出，_员表示财政用于社会文教方面的支出，_员表示财政用于国防的支出，_员表示财政用于行政管理方面的支出。基本结论为：在内生增长经济模型中引入财政支出变量，考察当经济增长率达到最大化时，财政支出结构应当满足的条件。模型的结果表明，当经济增长率最大化时，各项财政支出所占的比重等于该项财政支出的边际生产力贡献与财政总支出的边际生产力贡献之比。当政府的财政支出结构偏离最优财政支出结构时，经济增长率就不可能达到最优化。此时，政府可以在不增加财政总支出规模的情况下，通过调节政府财政支出结构使经济更高速增长。当某一项财政支出超过其最优比重时，反而会影响经济增长。通过运用我国 员愿园—圆园园年之间的各项数据进行实证分析得出：在财政支出结构中，经济建设支出、行政管理支出与经济增长之间呈负相关关系，社会文教支出和国防支出与经济增长之间呈现出正相关关系，资本（不论是国内私人资本投资还是国外直接投资）与经济增长之间呈现出正相关关系。

我国财政支出结构存在一定不合理性，一方面，经济建设支出和行政管理支出的比重过大；另一方面，社会文教支出和国防支出的比重偏低。

二、我国民族地区财政支出结构与经济增长的关系的实证分析

选取 1990—2000 年广西壮族自治区市级政府的财政支出和 GDP 的横截面数据，市级政府包括崇左市、南宁市、来宾市、柳州市、桂林市、贺州市、梧州市、百色市、河池市、北海市、防城港市、钦州市、贵港市和玉林市共计 14 个市级政府；财政支出指标包括基本建设支出、企业挖潜改造与科技三项支出、支农生产支出、公交流通支出、文教科卫支出和行政管理支出共计 6 项指标。

表 3-1 回归使用的变量定义与描述性统计

变 量	最大值	最小值	平均值	方 差
国内生产总值 (GDP)	10000000000	1000000000	1000000000	1000000000000
基本建设支出 (Y1)	1000000000	100000000	100000000	10000000000
企业挖潜改造和科技三项支出 (Y2)	1000000000	100000000	100000000	10000000000
支农支出 (Y3)	1000000000	100000000	100000000	10000000000
公交流通支出 (Y4)	1000000000	100000000	100000000	10000000000
文教科卫支出 (Y5)	1000000000	100000000	100000000	10000000000
行政管理支出 (Y6)	1000000000	100000000	100000000	10000000000

数据来源：原始数据见附录 A。数据来自《广西 1991—2000 年财政统计资料》。

建立模型为：

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 GDP_i + \alpha_2 Y1_i + \alpha_3 Y2_i + \alpha_4 Y3_i + \alpha_5 Y4_i + \alpha_6 Y5_i + \alpha_7 Y6_i + \epsilon_i \quad (3-1)$$

回归分析的估计与结果：

造员孕越 园圆豫 垣圆豫造此说 垣圆豫造此说 原圆豫造此说
(圆圆豫) (圆圆豫) (圆圆豫) (圆圆豫)
原圆豫造此说 垣圆豫造此说 垣圆豫造此说 (猿圆豫)
(原圆豫) (圆圆豫) (圆圆豫)

回归结果表明，基本建设支出与 员孕在 圆圆豫的显著性水平下呈显著的线性关系（赋的临界值是 圆圆豫），与文教科卫支出在 圆圆豫的显著性水平下呈显著的线性关系（赋的临界值是 圆圆豫），说明基本建设支出对经济增长的作用已有显现，文教科卫支出的加大投入具有积极的作用；员孕与企业挖潜改造和科技三项支出及行政管理支出都没有呈现显著的线性相关关系，一方面说明少数民族自治区的企业发展带动经济发展的强度较弱，另一方面说明少数民族自治区的企业的科技发展与创新需要大量的投入，如今并不能满足这一需要；然而与工交流通支出却在 圆圆豫的显著性水平下呈显著的负相关关系，笔者认为少数民族地区的工业、交通及流通距离东中部地区的工业发展水平差距较大，尤其是交通与流通，由于少数民族地区的固有地理条件如山多偏远，当年用于这方面的财政支出并不能在本年内见效，预计这一支出在长期情况下将与 员孕呈现正相关关系。

国内学者石爱虎和梁新朝运用福建省的实际资料，重点考察了县级财政支出结构与经济增长之间的关系，在他的模型中分析了 员孕的总增长率和基本建设支出、财政支农支出、农林水气事业费支出、文教卫生事业费支出，结果是前三者均不显著，只有后者在 圆圆豫的显著水平下显著。^① 因此，民族地区相对其他地区加大财政支出的力度对经济增长的促进作用更加明显。笔者这里没有采用县级的数据资料，主要是因为少数民族地区县级

^① 石爱虎、梁新朝：《县级财政支出结构与县域经济增长关系的实证分析》，载《东南学术》，圆圆豫年第 猿期，第 愿—愿页。

财政特别困难，如调查的河池市环江县和罗城县，基本上属于“吃饭”财政，无力支出搞建设。

猿原 财政支出效益评价

温家宝总理于 圆园缘年 猿月 缘日在第十届全国人民代表大会第三次会议上指出：“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济发展综合评价体系。”国内已有某些省省长强调大力推行财政支出绩效评价制度。这充分说明财政支出绩效评价已引起政府和社会各界高度关注。财政支出绩效评价在国内还是一项刚刚起步的工作，是多元复杂的社会系统工程，很多问题需要探讨。财政支出绩效强调“结果导向”或说是责任和效率作为核心内容，是政府绩效管理的基础和重要组成部分。预期的管理目标体系与产生的结果、产出（简称“绩效”）作对比和联系。政府和部门负责人集体要对一定财政支出使用结果、支出过程负责，把事前监督与事后问责紧密结合。其根本宗旨是，提高政府各部门的理财水平，促进责任组织更加重视工作结果，即调控措施的实效及工作效率。突出财政支出的公共性（解决公共问题、实现公共目的、满足社会公共需要）、公平性（社会公正、人权平等）、公益性（不以营利为目标）、法治性（坚持公共管理原则、以法制为基础、规范透明管理）、引导性（强调社会资金投向的乘数效应）、统筹性、统率性的特点。

从财政支出效益与经济效益的关系看，当政府通过财政支出参与资源配置，使整个经济效益提高时，称财政支出有效益。财政支出效益又不同于单纯的经济效益。政府处于宏观调控主体的位置，必须注重社会效益，即政府财政支出还必须从社会总体利益出发来衡量其效果和收益，包括社会政治效益、社会分配效

益、思想文化效益、生态环境效益等。同时，由于财政支出项目千差万别，支出效益的表现形式也各不相同。因此，财政支出效益是一个比经济效益更广泛的范畴。

财政支出效益是多层面的，一些重点项目投资数额相对较大，但由于投资时间、运行周期较长，效益的发挥具有明显的滞后性；还有一些项目直接经济效益并不明显，但外溢效益（社会效益和生态效益）又比较明显。直接经济效益比较容易核算，但对社会效益、生态效益进行科学量化具有相当的理论难度。此外，影响财政支出效益的原因也很多，直接原因有决策是否合理，资金使用是否恰当，过程管理是否规范等，间接原因有体制、社会、人文等诸多因素；因此，如何全面、准确、公正地衡量财政支出效益，确实是构建财政支出绩效评价体系的理论难题。尤其对于民族地区的财政支出效益评价不能完全套用统一的评价标准。所以要加强对财政支出绩效评价方法论的研究。在现有的成本效益法、因素分析法、最低费用法、综合指数法、目标比较法等方法的基础上，尚需结合民族地区实际情况，引入更多统计方法和计量经济方法，以便在现有数据和经验数据的基础上，能够全面、准确地反映出民族地区财政支出的绩效，制定合理的财政支出绩效评价标准体系。

一、我国财政支出效益评价体系存在的问题

虽然我国财政支出绩效评价研究和实践取得了一定进展，但由于这项研究工作在我国处于起步阶段，还没有形成一套完整的理论体系和方法体系。从我国开展的财政支出绩效评价现状看，可以发现如下问题：

1. 财政支出绩效评价理论尚未形成，正处于理念形成阶段。财政支出绩效评价是一项十分复杂的系统工程，所涉及的范围广、内容新、运行机制复杂，建立和形成其理论体系和方法体系

将是一个长期而艰巨的过程。

构建财政支出绩效评价体系尚处于探索和试点阶段。政府有关部门、国内学者都正在着手构建相关的评价体系，但是由于缺乏统一的组织和协调，因而出现分散、杂乱以及“四不统一”问题，即评价目的、目标和原则不统一；评价主体、对象和内容不统一；评价指标、标准和方法不统一；评价程序、结果不统一。

虽然制定了一些评价制度和办法，但在实证分析研究方面还不够。很多部门和地方着眼于规范评价行为，制定了一些评价办法和指标体系，但这些实践者和研究者不是基于一套完整的评价体系，故操作性较差。国内很少见到能从体系构建、指标设计到实证研究于一体的研究成果。

目前取得的科研成果，难以投入实际应用。现有的评价体系和评价指标对实践的指导性差，因此需要国家与地方政府、高等院校、研究部门等联合起来，共同推动财政支出绩效评价的研究，并积极指导这项全新的系统工程。

二、民族地区做好财政支出效益评价应注意的问题

针对这些问题，为了做好财政支出绩效评价体系的构建工作，民族地区需要做更多的理论和实践准备，思考与财政支出绩效相关的问题。

完善考核标准，科学评价绩效。科学发展观指导下的正确政绩观与衡量政绩标准取决于三个因素：一是人民群众；二是社会实践；三是历史。这三个因素是相互统一的整体，尤其在民族地区，历史因素不可忽视。因此，完善考核标准，科学评价绩效，应从以下方面入手：首先，考虑全面性——要求指标考虑多元化、多层次性。按照党的十六届三中全会提出“五个统筹”、“五个坚持”来设计指标。经济、社会、人文、环境生态指标并

重，不能偏离均衡点。其次，考虑科学性——定性分析与定量分析相结合，有效的传统方法与现代考评新技术新手段相结合，组织评价与人性考核相结合。正确处理近期效益与远期效益关系，体现阶段差异、区域差异、岗位差异。自然科学与人文社会科学相结合，人文社会科学与工程技术相结合。横向比较法、预定目标与实施效果比较法、最低成本法相结合，单位自评与组织评价，综合评价与中期相结合。第三，考虑民主性——坚持群众路线，采用民主、公开方式，最大限度扩大人民群众知情权、评价权、监督权，完善政绩评议、公示、审核、监督、听证制。第四，建立专家库和专业人才咨询制度，发挥“外脑”群体权威作用。对复杂、重大问题，广泛听取专家群体意见，解决信息不对称带来考核评价问题。最后，政绩评价标准与干部考核制度、奖惩制度相配套使用。

完善信息披露和统计制度，建设好信息平台。信息公开才能解决信息不对称带来的“道德风险”、“逆向选择”、“代理成本过高”等问题。全面推行政务公开，广泛听取社会各方面的意见和建议，自觉接受社会各方面的监督。只有信息充分地公开和共享，才能更好地使社会、公民、政府之间的交流、沟通和合作，才能构建社会监督机制，政务越公开越不能腐败，才能释放和动员社会参与公共事务的能量和热情，才能把公民的知情权、发言权、参与权的民主诉求落到实处，才能遏制因信息失衡而导致欺诈、违规、违法行为。建设好政务网、会计网、政府采购网信息平台是具有战略意义的基础工程。让人大代表、政协委员、各阶层人士都能看懂“预算”计划与执行，切实解决信息不对称问题是政府不容忽视的重要基础工作和经济职责。避免政府搞“数字政绩”和“政绩工程”。

完善决策机制制度，提高组织决策水平。财政支出合理与否取决于决策的质量，“决策失误是最大失误”，“向决策要效

益”被实践完全证实。提高财政支出的决策、执行、监督互相制约约束力度，激励机制与风险约束机制相对称，严格按制度、程序、原则、规范标准、科学方法办事，注意调查研究，提高组织的群体素质和工作责任心，建设学习型、创新型、专家型的财政队伍，是治本之策和根本保证。决策责任追究制度、错误纠正制度、引咎辞职制度、风险预警测评制度、监督检查内控审计制度等一系列的制度和落实，让制度管人管事，是严把“决策关”的重要举措。

要积极推行价值工程管理，提高项目的质量效益和投资回报率。价值工程是控制成本、改善功能、提高效益的有效方法。控制最低的总成本（即寿命周期成本），可靠地实现项目或服务的必要功能，最大限度地提升项目或服务的价值。价值工程具有把技术与经济紧密交叉，价值导向理念和功能成本有机结合的特点，是从源头上有效遏制腐败的利器。应用到财政支出绩效评价，可提高评价质量和科学性。不少民族地区投资回报率偏低已影响当地投资环境和竞争力，是不可回避的深层矛盾。

要健全监督机制，提高绩效监督质量，从源头上预防腐败。通过合理调整权力结构，实现有效权力制约，即行政自由裁量权控制。把监督贯穿于事前、事中和事后。纪检监察、审计、财政、建设等部门形成合力共建监督机制。按照党的十六届三中全会提出的“完善预算编制、执行的制衡机制加强审计监督”，加大领导干部经济责任审计工作力度，在真实合法性审计基础上，加强效益审计、决策审计、专项审计，把审计扩展到县镇。财政部门由权力型、管理型，向责任型、服务型转变，做公众放心的“理财人”。

与评价指标的制定一样，合理的标准值体系的建立也存在相当的困难。为保证评价结果的可比性，评价标准要兼有纵向比较和横向比较的内容，要实现这个目标，必须以建立完整的信息库

做支撑，以储存不同时期、不同地区、不同财政支出的数据资料。而目前我国基本没有建立起一套适合绩效评价的信息库，这也给民族地区开展财政支出绩效评价工作增加了难度，即使针对一项财政支出项目的绩效评价也是存在某些困难，例如就政府最关注的财政用于教育支出项目而言，评价指标分为不同层次，多达几十个，划分更详细则多达上百个，这里仅以民族地区教育事业财政支出评价指标体系为例说明如下：

民族地区教育事业财政支出评价指标由反映教育事业改革与发展、教育事业资金运营过程的监督和执行结果、教育资源配置状况以及各类学校的数量和质量等基本指标、专用指标和评议指标三个层次共 10 项指标构成。具体指标如下：

一、基本指标

基本指标是评价教育事业财政支出效益的核心指标，由政策性指标、结构性指标、收入指标、资产管理指标等内容的 10 项计量指标构成，用以形成教育事业财政支出效益评价的初步结论。

(一) 政策性指标包括：1. 教育支出增长率；2. 财政投入乘数（教育经费收入 ÷ 财政性教育经费拨款）；3. 3 年教育经费平均增长率；4. 生均经费增长率；5. 生均公用经费增长率。

(二) 结构性指标包括：1. 教育支出占财政支出的比重；2. 教师人员经费占教育支出比重；3. 公用经费占教育事业经费比率。

(三) 收入指标包括：1. 事业收入占总收入比率；2. 事业收入增长率；3. 经费自给率；4. 生均教周转金当年回报率。

(四) 资产管理指标包括：1. 固定资产利用率；2. 固定资产收益率；3. 平均每所学校固定资产总额；4. 平均每所学校教学设备总额。

二、专用指标

专用指标用以对基本指标形成的初步评价结果进行修正，具体由 10 项计量指标构成，进一步对教育事业改革与发展的效益情况进行评价，以产生较为全面、准确的财政支出效益基本评价结果。

(一) 经济效益指标包括：1. 平均每所学校总收入；2. 万元财政投入培养学生数；3. 教师人均科研经费；4. 教师科研成果获奖数（获奖人数/千人）；5. 科研成果转化率；6. 危房改造率；7. 危房改造覆盖率；8. 改造后的危房率；9. 新增校舍比率。

(二) 社会效益指标包括：1. 大专以上文化人口比率；2. 初中以上文化人口比率；3. 教职工与学生的比率；4. 专任教师占教职工的比率；5. 师资队伍培训率；6. 三年毕业生一次就业率；7. 生均图书资料册数；8. 生均房屋面积；9. 学龄人口在校率；10. 毛入学率 [(初中 + 小学在校学生人数) / 适龄少年人口总数]；11. 小学净入学率；12. 高等教育办学水平合格率；13. 专任教师学历合格率；14. 辍学率；15. 残疾儿童、少年入学率；16. 城镇儿童入园率。

三、评议指标

评议指标是用于对基本指标和专用指标（项目指标）形成的评价结果进行定性分析验证，以进一步修正定量评价结果，使财政支出效益评价结论更加全面、准确。

显然，民族地区要做好财政支出绩效评价要付出更多的努力，并且这将是一项长期的复杂的系统工程。

第 9 章 少数民族经济发展 中的税收政策

按照财政收入形式通常把财政收入划分为税收和其他收入（非税收入）两大类，这样划分突出了税收是财政收入中的主体收入。政府通过宏观调控税收政策促进少数民族地区经济发展。本章在比较全国平均水平的税负和税收结构的基础上，对民族地区税负、税收结构及与经济增长的关系进行了深入的研究，提出了支持民族地区经济增长点选择的税收政策建议，最后对民族地区规范非税收入进行了探讨。

9.1 民族地区税负与经济增长

税收是政府实施宏观调控的重要政策工具之一，也是各级政府主要的财政收入来源。各级政府通过税收筹集财政资金的同时，也通过税收手段对经济进行调控。税收应本着公平和效率的原则，促进民族地区经济发展和经济增长方式的转变。

一方面税收应以公平为本。公平合理是税收的基本原则和税制建设的目标。早在 18 世纪，古典经济学家的创始人亚当·斯密在他著名的《国民财富的性质和原因的研究》一书中就将公平原则列为税收四原则之首。我国古代学者在有关税收的论著中，也无不反复强调税收公平的极端重要性。从古至今，横贯东西方国家税收的实践表明，税收公平与否往往是检验税制和税收政策好坏的标准。当然绝对公平是不存在的，但在西方国家由于税负不

公而引致社会矛盾乃至政权更迭的事例却屡屡可见，所以民族地区政府应把公平原则作为设计税制所追求的目标之一。一般理解税收公平包括普遍征税和平等征税两个方面。所谓普遍征税，通常是指征税遍及税收管辖权之内的所有法人和自然人，换言之，所有有纳税能力的人都应毫无例外地纳税。当然，征税的普遍性也不是绝对的，国家出于政治、经济、国际交往等方面的考虑，给予某些民族地区特殊的纳税人以免税照顾，并不违背这一原则，相反只能被认为是这一原则的灵活运用。所谓平等征税，通常指国家征税的比例或数额与纳税人的负担能力相称。具体有两个方面的含义：一是“横向公平”，二是“纵向公平”。简言之，就是所得多者多征，所得少者少征，无所得者不征。税收公平不仅是一个财政问题，而且是一个社会问题 and 经济问题。因而对税收公平的判断还必须从社会经济角度来考察。

另一方面征税必须考虑效率的要求。征税不应仅是公平的，而且应是有效率的。这里的效率包括两层含义：一是指征税过程本身有效率，即较少的征收费、便利的征收方法等；二是指征税对经济运转效率的影响，宗旨是征税必须有利于促进经济效率的提高，也就是有效地发挥税收的经济调节功能问题。税收作为一种重要的再分配工具，可以在促进资源配置合理化、刺激经济增长等方面发挥作用，但也可能扭曲资源配置格局，阻碍经济发展。

税收的公平与效率是密切相关的，从总体上讲，税收的公平与效率是互相促进、互为条件的统一体。只有同时兼顾公平与效率两个方面的税制才是最好的税制。促进民族地区经济发展的税收政策主要表现在两个方面：一是政府通过制定各种税收政策促进民族地区经济协调发展，就是利用税收政策的实施使生产要素在民族地区合理配置；二是民族地区经济的发展对税收收入产生一定的影响，从而反作用于该地区的经济发展。

源原 民族地区的税收负担水平分析

税收对国民经济产生重大影响，而税收与经济的关系主要体现在税收负担水平。税收负担水平是指税收额与征税对象的比例，根据不同的衡量口径通常有宏观税负水平和微观税负水平两种。

一、我国宏观税负水平现状分析

宏观税负水平是指一国的总体税负，大口径衡量是指政府收入（包括财政收入和各种规费收入）占 源原 的比率。我国处于经济转型时期，除税收外，各种形式的收费、预算外资金、制度外资金还占有相当的比重，而且这些资金实际处于政府财政的控制之外，并没有形成政府的可支配财力。因此，政府收入占 源原 比重的大口径宏观税负，可全面反映政府从微观经济主体获取收入的状况，说明国民经济的负担水平及企业的负担水平。小口径衡量是指通常用一定时期内国家税收收入总额占 源原 值的比重来反映，有人也称之为宏观税率或税收比率，而税收收入占 源原 比重的小口径宏观税负，则可真正说明政府的财政能力的强弱。

宏观税负水平的高低反映出政府在国民经济总量中集中程度的大小，反映了政府的社会经济职能和财政职能的强弱，故对社会经济发展有很大的影响。表 源原 给出 怨缘—圆原 年我国财政收入状况，从表中可以看出，各项税收、教育费附加及其他收入逐年增加，尤其是近几年绝对数额增长速度很快。

表 源原 怨缘—圆原 年我国财政收入状况

年份	收入合计	各项税收	企业亏损 补贴	教育费附 加收入	其他收入
怨缘	源原	源原	源原	源原	源原
怨远	源原	源原	源原	源原	源原

续表

年份	收入合计	各项税收	企业亏损 补贴	教育费附 加收入	其他收入
1987	102.4	10.2	1.5	1.5	1.5
1988	105.5	10.5	1.5	1.5	1.5
1989	108.6	10.8	1.5	1.5	1.5
1990	111.7	11.1	1.5	1.5	1.5
1991	114.8	11.4	1.5	1.5	1.5
1992	117.9	11.7	1.5	1.5	1.5
1993	121.0	12.0	1.5	1.5	1.5
1994	124.1	12.3	1.5	1.5	1.5

注：财政收入中不包括国内外债务收入。

（一）我国不同口径衡量的宏观税负水平比较

从近 10 年的统计数据来看，大口径衡量的宏观税负水平（财政收入占 GDP 的比重）逐年增高，由 1987 年的 10.2% 增加到 1994 年的 12.3%，说明宏观税负增大。小口径衡量的宏观税负水平（税收收入占 GDP 的比重）逐年增高，由 1987 年的 10.2% 增加到 1994 年的 12.0%，说明税收收入逐渐成为财政收入的主要组成部分。

如下表 4-1 所示：

表 4-1 1987—1994 年我国宏观税负水平比较

年份	GDP	财政收入 (亿元)	财政收 入增长 速度 (豫)	财政收 入占 GDP 的比重 (豫)	税收 收入 (亿元)	税收收 入增长 速度 (豫)	税收收入 占 GDP 的比重 (豫)
1987	102.4	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
1988	105.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5
1989	108.6	10.8	10.8	10.8	10.8	10.8	10.8
1990	111.7	11.1	11.1	11.1	11.1	11.1	11.1
1991	114.8	11.4	11.4	11.4	11.4	11.4	11.4
1992	117.9	11.7	11.7	11.7	11.7	11.7	11.7
1993	121.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0
1994	124.1	12.3	12.3	12.3	12.0	12.0	12.0

续表

年份	地区	财政收入 (亿元)	财政收入增 长速度 (豫)	财政收入占 GDP的 比重 (豫)	税收收 入 (亿元)	税收收 入增 长速 度 (豫)	税收收入 占GDP的 比重 (豫)
1997	宁夏回族自治区	102.4	15.2	11.5	68.5	12.1	11.5
1998	宁夏回族自治区	115.2	12.5	11.8	75.2	11.5	11.8
1999	宁夏回族自治区	128.5	11.5	12.1	82.1	11.2	12.1
2000	宁夏回族自治区	142.1	10.5	12.5	89.5	10.8	12.5
2001	宁夏回族自治区	156.8	10.3	12.8	97.2	10.5	12.8
2002	宁夏回族自治区	172.5	10.0	13.1	105.8	10.2	13.1
2003	宁夏回族自治区	189.2	9.7	13.5	115.2	9.8	13.5
2004	宁夏回族自治区	207.1	9.4	13.9	125.5	9.5	13.9

注：1997年财政收入 102.4亿元，税收收入 68.5亿元。

资料来源：《2004年中国统计年鉴》。

有学者对部分年份的数据作过详细的测算，各种形式的收费、预算外资金、制度外资金难以控制和计量，并且其收入范围变化较大，如 2002年预算外收入占 GDP 的 11.5%，各类收费、罚款占 GDP 的 1.5%，并且预算外收入的增长幅度均大于 GDP 的增长速度，比重不断上升。

然而，近年来随着经济的发展，我国的税收收入占 GDP 的比重逐渐增高且增长速度比较平稳，基本建立了持续、稳定增长的税收机制。税收收入呈现高速增长，年均保持在 10% 以上的增长幅度。2002年和 2003年全国的税收收入先后突破 1万亿元和 2万亿元，2004年突破了 3万亿元。

(二) 现有税负状况对经济、社会发展的影响

在总体税收收入规模不断增加的情况下，政府其他收入规模

未见减少,同样快速增长,使得我国财政收入占 GDP 比重逐年增加。

按照世界银行对 160 个国家的税收负担比较研究,中国的税收负担仅低于法国和比利时,排在第三位,属于税负较重的国家。虽然发达国家大口径宏观税负水平较高,但这其中包括高水平的国家和个人医疗、养老保险基金。而我国的社会医疗、养老保险还处于初级阶段,综合而言,我国的实际税负水平已经达到甚至超过发达国家水平,而远高于同等水平的发展中国家。

二、民族地区宏观税负水平

(一) 民族地区的宏观税负水平现状

表 4-1 2005 年 5 个少数民族自治区宏观税负水平比较

单位:亿元 续

	地方合计	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆	平均
GDP	1000000	100000	100000	100000	100000	100000	100000
财政收入	100000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
税收收入	100000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
财政收入/GDP	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
税收收入/GDP	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%

资料来源:《2006 年中国统计年鉴》。

从 2005 年的统计资料来看,5 个少数民族自治区的宏观税负水平差异非常大,税负水平最低的是西藏自治区,这也与西藏自身的特点和国家的政策有关;宁夏回族自治区的税负最重,实际上宁夏地区整体经济发展水平远不及新疆和广西地区;但总体上看,5 个少数民族自治区的税收收入占 GDP 的比重都低于全国各地方的平均水平。统计结果明显地说明,少数民族自治区的经

济发展水平较低；其次是民族地区的非税收入较高；还有就是由于民族地区经济发展条件所限，税收收入没有应收尽收。

（二）民族地区税负水平分析

民族地区特殊的产业结构与现行税制和税收政策的相互作用，是导致民族地区现有税负水平的决定因素。

区域间宏观税负发展不平衡和民族地区产业结构影响民族地区税负水平

税制改革以来，我国东部、中部、西部地区的税收发展出现较大的差异。东部地区平均税收增长率和宏观税负水平高于中部、西部地区，但西部地区的税收增长率、宏观税负水平高于中部地区。民族地区大多数位于我国的西部地区，因此这种不平衡的税负对民族地区经济协调发展战略提出挑战。

从产业结构看，地区的产业结构和地区产业结构对税负水平有显著的影响。据 2004 年的统计分析，广西壮族自治区的三产业构成比例为 40.1:38.5:21.4，而全国的这一比例为 13.9:52.2:33.9。虽然强调民族地区产业结构调整要得到升级，但是第一产业比重分别比全国、东部地区、中部地区高；第二产业比重远低于全国的水平。在现行税收制度中，第二产业主要是税负较重的增值税，第三产业实行较轻的营业税，客观上造成一些主要税种的税收负担在各个地区之间很难平衡。尤其在第二产业，民族地区采掘工业、原材料工业比重上升较大，而东部地区资金技术密集较低的加工工业比重下降。民族地区采掘工业、原材料工业等传统型产业比重大，上游产业多，资源依赖性强，特别是煤炭采选、各种矿产品采选的采掘工业、电力、金属冶炼及压延加工，化学原料及化工原料、石油加工及炼焦、非金属矿物制品（水泥制造）的原材料工业，由于其产品的主要物质构成即“原材料”，基本上是未经加工或只经简单加工的自然矿产资源，产品加工增值幅度小，按照增值税的政策规定，不能进行增值税

的进项抵扣或抵扣额较低，客观上造成民族地区税负水平不合理。

四、税收政策的影响

税收政策的影响主要体现在税收优惠政策的影响上。税收优惠是国家为了实现一定的经济目标，对某些纳税人或特定经济事项给予鼓励和照顾所作的一种特殊规定。国家为了扶持某些特定的地区、行业、企业和产品的发展，或者对某些有实际困难的纳税人给予照顾，总是会在税法中做出一些特殊规定，比如免除纳税人应缴纳的全部或者部分税款，或者按照其缴纳税款的一定比例给予返还等，以减轻纳税人的税收负担。但是并非所有的税收优惠政策对经济的发展都有促进作用，过多过繁、不规范、不科学的税收优惠政策将会抑制经济的发展。长期实践说明，我国区域性税收优惠政策存在的问题，即首先从开放东部沿海开始，中央给予了一系列的税收优惠政策，支持东部的发展；接着开发西部，税收政策又向西部倾斜等，这些针对区域来制定的优惠政策，促进了不同区域的梯级发展进程，然而，区域性税收优惠也有其弊端，如因优厚待遇问题使人才、资本等过度流向特区，造成区域性经济发展不均衡，不符合市场经济条件下各企业间公平竞争原则；为了享受多层次税收优惠，外资企业、中小企业主要向东南沿海集中，中西部资源配置流向东部发达地区，中部、西部就业机会相对减少，贫困化加剧，客观上形成对中西部地区发展的制约；地方性优惠过多、过滥，执行期限太短，缺乏统一和规范，客观上容易造成漏洞，滋生各种形式的骗、偷、逃、漏、欠税行为，甚至会出现互相攀比税收优惠、越权减免税行为。大量税收优惠的存在，使得名义税率与实际税负相差甚大，税法的严肃性受到削弱。

近年来由于西部大开发政策对民族地区实行了一些优惠政策，但由于民族地区税源少，财政困难，税收优惠又没有与税收

任务挂钩，即使是现行的税收优惠也得不到有效落实。因此，相比之下，东部地区的税收优惠仍然较大，结果是享受优惠政策多的东部地区税收负担与民族地区的税收负担存在较大差异。国家为了鼓励高科技企业的发展，给予其许多税收优惠政策，由于民族地区高科技企业发展滞后，数量有限，应该享受的税收优惠也很难落实到位。

现行财政体制对民族地区税收负担的影响

人均国民生产总值的水平决定着税收收入的规模，但是在多大程度上能够转化为现实的税收收入，则取决于政府的支出需要。分税制的财政体制虽然调动了地方组织收入的积极性，但由于税权划分、税收分割、转移支付还没有完全到位，未能很好地解决中央和地方之间的利益分割问题，造成地方政府的税收行为不规范。民族地区受税源结构的影响，难以保证税收收入与财政支出同步增长，为了解决本级财政的实际困难，只能采取非理性的理财行为，不仅仅要做到应收尽收。因此相对而言，民族地区税收负担较大。

比较容易发现，民族地区税收征管的影响也比较大。现实生活中税收负担水平决定于税基、税率和实际征收率三个因素，然而理论和具体的实践有差异。就是说，即使未采取任何扩大税基或提高税率的做法，随着实际征收率的提高，也会使实际税负水平相应上升。但是，在实际工作中由于各个地区税收征收管理程度不同，造成各个地区的实际征收率不同，因而税收负担也不同。如在我国营业税税目税率规定中有弹性税率，在多个地方税种中，都由地方政府自行确定税基的条款和规定。由于东部、西部地区的财力状况不同，西部地区为了满足地方政府财政支出的需要，在选择和确定法定税率、税基时，持谨慎的态度，这样就形成了法定税率和税基的不同，因而造成税负的不同。

源图 民族地区税收负担与经济增长的关系

一、民族地区税收负担与经济增长的实证分析

拉弗曲线解释了宏观税负水平与经济增长的关系。供给学派认为,从政府税收来看,决定税收收入总额的因素,不只是税率的高低,还要看税基(国民收入)的大小。提高税率不一定会使税收收入增加,有时反而会减少税收收入。因为,税率过高,税收负担加重,经济活动主体的活动受到限制,削弱工作和投资的积极性,会造成生产下降趋势。拉弗曲线的经济含义至少有以下三个方面:第一,高税率不一定能取得高收入,而高收入也不一定要实行高税率。因为,高税率会挫伤生产者和经营者的积极性,削弱经济行为主体的活力,导致生产停滞或下降。第二,取得同样多的税收收入,可以采取两种不同的税率。低税负刺激了工作意愿和投资意愿,从而促进经济增长;随着经济的增长,税基扩大,税收收入自然增加。第三,税率、税收收入和经济增长之间存在着相互依存、相互制约的关系,从理论上说应当存在一种兼顾税收收入与经济增长的最优税率。因此,保持适度的宏观税负水平是促进经济增长的一个条件。

这里利用 缘个少数民族自治区 员愿-圆原年的宏观税负水平(财政收入占 员缘的比率)和 员缘增长率作回归模型,分析民族地区税收负担与经济增长的关系(员缘表示 员缘增长率;圆表示宏观税负水平)。原始数据见附录 源

建立模型如下: $\text{员缘} > \alpha \cdot \text{圆}$

回归结果如下: $\text{员缘} > \text{员缘} \cdot \text{圆} + \text{圆}$
(员缘)(员缘)

模型结果表明宏观税负与经济增长率并没有呈现出显著的线性相关性。一方面说明民族地区的宏观税负对经济增长的贡献并

没有表现出来，更加说明民族地区并不需要课以重负加速经济增长；另一方面也说明民族地区的税收规模有限，并没有发挥其促进经济增长的作用。

一般而言，在不考虑财政支出增长效应的情况下，税收收入的连年超常增长是不利于经济增长的。因为，一般来说，企业所得税的增收会降低企业盈利水平，抑制民间投资；个人所得税的增收会降低劳动收益率，抑制劳动供给；增值税和营业税的增收会抑制民间消费，这不利于我国解决经济发展中供给大于需求的问题。各地区宏观税负水平对经济增长的影响是不同的，税收增长对不发达地区的经济增长产生的不利影响高于发达地区。国内学者研究结果显示，东部地区整体税负水平没有对经济增长造成明显的抑制效应，但是税收增长速度高于经济增长速度对发达地区的经济增长也带来不利影响。中部地区整体税负水平抑制了经济增长。西部地区现有的税负水平和税收增长都产生了抑制经济增长的效应。东部地区的宏观税率和税收增长率都高于中部、西部地区，可是该地区的宏观税率和税收增长率对经济增长的抑制效应为什么却低于中西部地区？其主要原因有三个方面：第一，税收对经济增长的抑制作用不是绝对的，而且也不一定是主要因素；影响经济增长的主要因素可能是制度、人才、技术、市场等，东部地区在这些方面都有绝对的优势。第二，与一个相对不发达的经济体比较，发达的经济体承受税收负担增加冲击的能力较强。第三，尽管发达地区税负较高，但是其为促进经济发展的财政支出所筹措的资金也多，增收与增支的净经济增长效应可能是正的。

在我国区域经济发展中，东部地区平均税收增长率和宏观税负水平高于中部、西部地区，但东部地区平均经济增长率和人均GDP水平远远高于中部、西部地区。一方面，可能因为东部地区的宏观税率还未达到拉弗曲线税收总量的上限临界，收入水平的

增加往往带来税收的增加；另一方面，可能因为中西部地区经济发展的成熟度较之东部地区低，经济增长和宏观税负之间的影响机制还未充分显现。

二、调整宏观税负水平，促进民族地区经济协调发展

从民族地区宏观税负水平发展的现状来看，民族地区经济发展不能走以前区域发展战略的老路。为了促进中西部民族地区经济增长，缩小地区间经济发展差距，贯彻西部大开发战略，实现区域经济协调发展，应进一步降低民族地区税收负担水平，保持适度的税收增长速度。从税收政策角度讲，最根本的就是提高民族地区经济增长的税收贡献度。可以从以下的思路寻找对策：

（一）建立民族地区经济增长与宏观税负之间的良性互动

一方面，由前面结果可得民族地区的经济增长对宏观税负反应不敏感，主要是因为民族地区的经济增长大多还处在粗放的积累期，税收成本较之其他诸如技术、人才、制度、市场等基础成本要低，从而降低了经济增长对税收成本的反应程度。只有在税收之外的其他基础成本都通过市场化机制降低到一定程度，经济的增长才会对宏观税负产生较为灵敏的反应。另一方面，民族地区宏观税负对经济增长反应不灵敏，主要是因为目前的税制结构和征管模式不适应民族地区跨越式发展的要求。实行以流转税为主体的税收制度，税负难以充分转嫁，特别是对投资和消费行为都没有完全市场化的民族地区，经济效率损失就更大，因此必须改革目前的税制结构。同时要改革税收管理方式，增强税收计划与经济发展的相关性，从以往单纯追求税收收入总量增长，转变为注重税收效率，实现税收与经济的协调发展。另外税务管理工作要向加强税源监控、提高征管工作质量、保证应收尽收方向转变。同时，也使税收增长能真实地反映经济发展的速度和质量、规模和结构，减少税收对微观经济行为的过度扭曲，营造公平的

税收政策环境，促进中西部地区经济的市场化发展。

（二）增强民族地区承受税收负担冲击的能力

首先要有抵御税收负担冲击的合理的牢固的经济结构、产业结构，避免经济结构的单一化和空洞化，力争在尽可能多的范围和层次建立起自己的经济链条，这样可以扩大税收来源以减少或转移税收负担所带来的冲击。其次，要建立自中央至地方的各级政府抵抗税收风险的防御和救济体制，具体包括预算体制、转移支付体制、财政支出体制等，这样增强中西部地区承受税收负担冲击的能力就有了一定的制度保障，也能够体现税收的公平原则。

（三）民族地区要增强财政管理效率

目前某些民族地区政府职能不清，存在职能错位、越位和缺位、政企不分、包揽过多的问题，表现为政府机构过于庞大，吃皇粮的人员过多，支出浪费严重。行政管理支出占财政支出的比重过大。这个问题不解决，使税收任务一再加码就会破坏整个经济基础，从根本上扼杀税源。因此，政府机构的精简和效能的提高以及财政支出的节省，可为减税提供相应的空间。

民族地区要增强处理税收与财政支出关系的理财能力必须在发展的初期付出一定的代价。由于我国民族地区经济发展存在很大的不平衡性，与之相联系的经济结构调整、产业结构转移、扩大对外开放、经济逐渐融入全球化、市场化和城市化等差异深刻地影响民族地区的经济发展。总之，民族地区和经济发达地区经济结构和质量的差异使得它们的经济增长对税收增长的贡献程度差异很大。

10.1 民族地区税收结构与经济增长

一、我国税收结构现状

目前,经济发达国家基本上都是以直接税为主,并以所得税(包括社会保险税)为主体税种;而在发展中国家则以间接税为主。发达国家与发展中国家的税制结构差异说明,一国的税制结构是由经济发展水平决定的,在某种程度上也表明了不同发展水平的国家,利用不同的税制结构解决不同的问题。1999年我国的税收结构如下表 10.1 所示。

表 10.1 1999年中央、地方税收结构 单位:亿元

项 目	国家税收收入	中 央	地 方
各项税收	10173.0	5102.0	5071.0
消费税	1500.0	1500.0	
增值税	3200.0	2000.0	1200.0
营业税	1800.0	1500.0	300.0
进口产品消费税、增值税	1000.0	1000.0	
资源税	100.0		100.0
城市维护建设税	200.0	100.0	100.0
企业所得税	1500.0	1000.0	500.0
个人所得税	1000.0	500.0	500.0
城镇土地使用税	500.0		500.0
其他各税	100.0		100.0
关税	500.0	500.0	
船舶吨税	50.0	50.0	
农业税	100.0		100.0
契税	100.0		100.0
耕地占用税	50.0		50.0
外贸企业出口退税	1000.0	1000.0	
证券交易印花税	500.0	500.0	
车辆购置税	100.0	100.0	

资料来源:1999年《中国统计年鉴》。

续表

	地方合计	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆
牧业税	源远	猿猿				源远
耕地占用税	猿猿猿猿	猿猿猿猿	猿猿猿猿	猿	猿猿	猿猿猿
契税	猿猿猿猿	猿猿猿猿	猿猿猿猿		猿猿猿猿	猿猿猿猿

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》。

从表 4-1 中可以看出，在少数民族地区营业税为第一大税种，超过了增值税而与全国情况不同，增值税位居第二，可见在少数民族地区相对发展的是第三产业而不是第二产业。企业所得税和个人所得税的数量差不多，这更加证明了少数民族地区的第二产业较弱。少数民族地区的第三个特点就是资源税和城市维护建设税较多，这也符合本地区资源优势的特点。在 5 个少数民族自治区的税收结构中，明显的是西藏自治区的各项税收较少，是因为国家对西藏的支持力度较大，经济发展相对更不发达。

民族地区间接税有助于促进经济增长，实践也证明民族地区的间接税（营业税）是主体税种。

首先，间接税能够筹集较为充裕的税收收入，为政府增加有利于经济增长的支出提供必要的支出来源。（1）间接税的课税范围和税基较广。间接税既可以对全部商品和劳务征税，同时也可以对某些特定消费品征税。尤其在民族地区，由于生产力水平较低，人均收入也很低，税收要满足政府的财政需要，以营业额和消费额作为课税对象是适当的。因为只要经营和消费行为增加，增值税和营业税就会增加。（2）征收管理较容易。间接税一方面采用从价定律或从量定额征收，比所得税采用累进税率征收要简单得多；另一方面，间接税是对为数较少的厂商征收，比所得税和财产税的纳税人要少得多，便于管理且征收费用较少。

其次，间接税有利于储蓄和投资。（1）私人储蓄和投资的增减取决于收益率的高低，所得税由于降低了他们的收益率从而抑

制了储蓄和投资行为，而间接税因对储蓄和投资的收益不征税，因而不影响私人的储蓄行为和投资行为。（圆）间接税对应税商品和劳务征税之后，因税负在一定程度上发生转嫁，课税商品和劳务的价格相对上涨，使消费者抑制消费，减少了消费支出，在某种程度上间接地鼓励了储蓄。

因此，间接税是民族地区促进经济增长的有力手段。

三、民族地区税收政策的调整

最适课税理论的观点主要体现在直接税与间接税的搭配理论、最适商品课税理论和最适所得税理论上。第一，直接税与间接税应当是相互补充的而非相互替代。许多经济学家从不同角度分析了直接税（所得税）和间接税（商品税）的优劣，虽然莫衷一是，但一般认为所得税是一种良税，而差别商品税在资源配置效率方面也是所得税所不能取代的。所以，最适课税理论首先承认无论是商品税还是所得税都有其存在的必然性。第二，税制模式的选择取决于政府的政策目标。在所得税和商品税并存的复合税制情况下，是以所得税还是以商品税作为主要税种影响到税制的总体功能。一般而言，所得税适用实现分配公平目标，商品税适用实现经济效率目标。如果政府的政策目标以分配公平为主，就应选择以所得税为主体税种的税制模式；如果政府的政策目标以经济效率为主，就应选择以商品税为主体税种的税制模式。所以，一国的税收制度最终实行何种税制模式，要取决于公平与效率目标间的权衡。第三，逆弹性命题。这是指在最适商品课税体系中，当各种商品的需求相互独立时，对各种商品课征的各自的税率必须与该商品自身的价格弹性成反比例。这种逆弹性命题也称为拉姆斯法则。逆弹性命题的含义表明，一种商品的需求弹性越大，征税的潜在扭曲效应也就越大。因此，最适商品课税要求对弹性相对小的商品课以相对高的税率；对弹性相对大的商品课

以相对低的税率。如果对无弹性或低弹性商品（如食品）采用税率征税，会使总体超额负担最小化，是一种最适税率。第四，最适商品课税要求开征扭曲性税收。这是因为政府在大多数情况下不能获得完全的信息，而且征税能力受到限制，因此，按拉姆斯法则课征商品税不能保证生产高效率，还必须课征其他扭曲性税收。同时，要使商品税具有再分配功能，也必须征收扭曲性商品税。就现实的一般情况而言，要使商品税具有再分配功能，需要如下两个前提条件：（员）要有差别税率；（圆）对必需品适用低税率或免税，对奢侈品适用高税率。第五，所得税的边际税率不能过高。在政府目标是使社会福利函数最大化的前提下，社会完全可以采用较低累进程度的所得税来实现收入再分配，过高的边际税率不仅会导致效率损失，而且对公平分配目标的实现也无益。第六，最适所得税率应当呈倒“哉”型。从社会公平与效率的总体角度来看，中等收入者的边际效率可适当高些，而低收入者和高收入者应适用相对较低的税率，拥有最高所得的个人适用的边际税率甚至应当为零。这一结论是基于这样的判断：在同样的效率损失情况下，政府通过提高中等收入者的边际税率，从较为富裕者那里取得更多的收入，而通过降低最高和最低收入者的边际效率，增加这一群体的福利（效用），从而既能实现帕累托改进，又能促进收入分配公平。

根据最适课税理论的主要内容调整民族地区的税收政策如下：

（一）增值税

民族地区企业在现行增值税制度下高征低扣矛盾突出，存在税收负担较重的问题，建议在民族地区进行增值税转型，将现行的增值税由“生产型”转为“消费型”，以促进民族地区企业加大生产设备更新改造的力度，适时进行生产设备的更新换代，对民族地区资源进行科学地开发和利用，调动企业改进设备技术，

更新固定资产，培育企业自我创新的技术进步机制。对进入国家产业政策鼓励投资的产业和项目，如农产品加工、生物制药、矿产资源利用科技改造和新型电子产业等，税收政策上应给予明确支持。建议提高企业收购初级产品和收购矿产品的折扣率，保护民族地区企业的既得利益，并解决增值税和营业税的重复征收问题。

四、企业所得税和出口退税

在民族地区招商引资人力成本较高，以企业所得税优惠为主要手段的西部大开发税收政策，不足以构造民族地区的招商引资优势。市场经济是效益经济，由于比较利益的存在，各种社会资源将朝着有利于发挥最佳利益的方向配置。民族地区的优势是自然资源，资源开发又是投入高、效益低、内部很不经济的项目，要吸纳国内、国外的大量资金进行开发建设，以所得税优惠为主要手段的西部开发税收优惠政策必须落实到位。从招商引资的角度，优惠形式不能单一，要与当前东部地区税收优惠政策大体相当，必须构成招商引资的区位优势。民族地区要实现“后发”，更需要国家解决民族地区实现税收优惠政策的财源。

《中华人民共和国民族区域自治法》第三章第三十一条规定：“民族自治地方依照国家规定，可以开展对外经济贸易活动，经国务院批准，可以开辟对外贸易口岸。与外国接壤的民族自治地方经国务院批准，开展边境贸易。民族自治地方在对外经济贸易活动中，享有国家的优惠政策。”民族地区的边境贸易主要以边民互市贸易和小额贸易为主。目前，边境开放度较低，边贸发展水平也较低。国家对边境贸易实行的税收优惠政策是海关对进口货物减半征收进口环节增值税和对边贸企业出口实行退税政策。把边贸企业减半征收政策落到实处；保证出口商品正常办理出口退税，使得边境贸易真正能享受到国家边贸税收优惠政策的实惠。同时，国家要保持边贸税收优惠政策稳定性，才能更有效发

挥兴边富民的效应。

资源税

民族地区是我国自然资源最富集的地区，是东部乃至全国经济发展的主要资源依托地。民族地区的资源开发产业主要是初级品加工业，附加值低，而且资源税征收范围窄，税率低，加上资源品价格的长期扭曲，民族地区并没有从这种开发中得到财政实惠，甚至是越开发越穷。如“西电东送”、“西气东输”项目，电、气生产环节价格与用电销售环节价格倒挂，使民族地区的电、气资源优势难以转变为经济优势和地方财政优势。为保护民族地区资源的经济利益，应适当提高资源税税率，扩大资源税的征收范围及改变征税方式。对不可再生性、非替代性、稀缺性资源课以重税，实行从价定率征收的方法，达到资源保护的目的。为配合民族地区实现生态工程，应逐步扩大资源税征税范围，将森林、草原、名贵中草药等资源均纳入征税范围，防止出现资源破坏问题。

环境保护税

《民族区域自治法》第三章第四十五条规定：民族自治地方的自治机关保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害，实现人口、资源和环境的协调发展。走破坏后再治理的路子代价更大，环境保护税固然是市场经济条件下保护资源和生态环境的有效经济手段。生态环境保护和建设是民族地区经济建设的重要方面，民族地区产业结构的调整应与优化生态环境建设相辅相成，应根据民族地区实际，将生态环境恢复费改为环境保护税，并扩大征收范围。对国际贸易和发达地区存在污染转移行为征收环境保护税。

源 树 立 科 学 税 收 发 展 观 ， 促 进 民 族 地 区 协 调 发 展

构建和谐社会是全社会的重大系统工程，需要各部门的共同努力。税务机关应把税收放在社会大环境中去思考，努力构建税务机关内部和外部的共同和谐。和谐社会是可持续发展的社会，要求税收必须发挥宏观调控作用。可持续发展要求经济发展要以保护自然为基础，与资源和环境的承载能力相协调兼顾眼前利益和长远利益，不能以牺牲后代人的利益为代价获取暂时的发展，税收为可持续发展做贡献，实际上也是为构建和谐社会贡献力量。因此，税收要落实科学发展观，就是要发挥对宏观经济的调控作用，运用税收的杠杆，有效地抑制那种超越资源、能源支撑条件的投资过热，促进资源的合理开发配置和运用，鼓励对生态、环境的保护和建设，提高经济运行的质量和效益，从而达到人与自然的高度和谐，经济增长与生态环境的统筹，社会的经济、政治、文化与教育的全面进步。和谐社会是有序的社会，要求税收必须建立完备的法制，规范的税收秩序。良好的税收秩序是和谐社会内容的重要组成部分，也是对税收工作的基本要求，税收秩序混乱，必然影响到社会的政治安定环境和有条不紊的社会经济秩序、生活秩序，其关键是要建立和完善税收法制。

由于民族地区的税收水平代表着该地区的经济发展所能集中的财力和物力，提高地区的税收水平，有利于当地的经济的发展。完善民族地区税制，发展民族地区经济，培植民族地区财源，是摆脱民族地区财政入不敷出困境的根本途径。客观评析民族地区税制运行状况，完善民族地区税制，对促进民族地区经济社会的全面发展具有十分重要的现实意义。

源 民族地区税制运行状况评析

一、民族地区现行税制的特点及存在问题

(一) 经济发展水平滞后，税源基础薄弱

目前，民族地区经济发展水平相对较低，税源基础薄弱。财政收入主要来自于第一产业和第三产业。国家对民族地区的农林牧业扶持力度较小，这必然影响民族地区的财政收入。尽管近年来国家加大了对农林牧业的法定投资，但大都直接用于农林牧业基础设施方面的投资，并多采用有偿方式，又增加了民族地区财政的还款负担。同时大部分民族地区地方工业起步较晚，设备陈旧、技术装备和管理水平落后，产业链短，只能提供原料或半成品等上游产品，工业附加值低，工业生产布局明显不合理，市场竞争力弱，至今仍未形成支柱产业。由于民族地区第三产业规模偏小，且质量不高，整体水平低下，开放程度有限，对财政的贡献不多。

(二) 缺乏有增长潜力的主体税种

自 1994 年实行与市场经济相适应的分税制财政管理体制以来，中央与地方分税制的基本框架已经建立起来，但地方各级政府缺乏有增长潜力的主体税种。中央税收几大主体税种已到位，体系基本完善，而地方税收体系构建却相对滞后，远未到位。民族地区名义上开征的税种多，实际上绝大部分税种税源分散，税基偏小，收入隐蔽，流动性大，难于控管，征收成本高，尚无涉及面广、调节力度强、征管简化、收入规模较大且起主导作用的税种，导致民族地区地方税收收入总量较小，占地方财政收入或 GDP 的比重偏低。在少数民族地区中，为加快西藏经济发展，2005 年 12 月召开的第四次西藏工作座谈会赋予西藏比全国其他省、直辖市、自治区更多的税收自主权。

(三) 优惠政策难以落实到位

国家曾经对少数民族地区给予财政补贴、税收上的减免权、贷款、投资上的优先权等优惠政策，促进了少数民族地区经济的发展。但是，随着社会主义市场经济体制的建立，分税制财政体制的实施，少数民族地区的倾斜政策和优惠政策大多受到了冲击，有的已被取消，有的因体制变化难以落实。上级专项资金绝大多数用于农村的扶贫，对民族工业基本上投入很少，使民族财政陷入困境。

（四）地方税收管辖权过于狭窄

从目前实际运行情况看，地方税的税收立法权和管理权过分集中于中央，并对本来归属民族地区有发展潜力、较易管理的税种，采取分成等办法扩大收入，造成民族地区地方税收入的不稳定，挫伤了地方发展经济的积极性。在中央财政困难，对地方转移支付资金有限的情况下，没有地方立法权的地方政府失去了开征地方税这一规范的理财方式，迫于财政的压力，只好求助于各种基金、赞助、摊派等不规范的筹资方式。此外，地方税管理权限过分集中于中央不利于地方政府根据自己的经济税源实际而开征相应的地方税，不利于地方政府因地制宜地处理好当地的税收与经济问题。民族地区由于受主客观因素的制约，长期以来经济结构不尽合理，导致了税源结构的不合理。

二、借鉴西方最优税收理论，完善民族地区税收制度的对策

（一）西方最优税收理论的借鉴

最优税收理论的进展为国内学者提供如下的政策借鉴：

需要重新认识所得税的公平功能，并且重新探讨累进性所得税制的合理性。传统的观点认为：在改善收入分配公平方面，所得税具有商品税不可比拟的优越性；甚至于在实现效率方面，所得税也较商品税为优。只是由于所得税在管理上的复杂性，才导致商品税的广泛采用。在西方发达国家，主体税种主要

是所得税，然而米尔利斯基于其理论模型所做的数值分析表明，所得税在改善收入不平等方面的功能并不像人们设想得那么好。因此在我国经济较不发达的民族地区要根据本地实际借鉴西方的最优所得税理论，要把效率问题纳入税制设计的范畴中。

㊦税制改革应综合考虑效率与公平两大目标。最优税收理论的重要贡献之一是把效率与公平问题纳入经济分析框架之中。在效率与公平之间的确难免会发生冲突，但是，效率与公平目标之间也并非总是互不相容的，比如米尔利斯的最优所得税模型就展示了这一点。税制改革有必要，也有可能通过对各种税收的具体组合，达到兼顾效率与公平的目的。

㊧完全竞争经济是最优税收理论标准模型的主要假设条件之一，这种假设条件适合于市场机制发挥较为充分的西方发达国家，却可能不适合差异很大的发展中国家。对发展中国家来说，其主要目标应当是扫清影响经济发展的障碍，动员各种资源提高经济增长率，这与发达国家的改善收入分配、平衡公平和效率的目标之间存在区别。因此，在借鉴最优税收理论进行税制设计时，在公平和效率的选择方面要与西方国家有所差别。

㊨如果要在实践中实行最优税收理论所推导的各种规则，可能需要对财税制度进行大幅度的改革，但这不太现实。基于这一考虑，许多国家选择的是渐进式的政策改革，即逐渐增减某些税种和调整某些税率。另外一个富有启示性意义的结论是，改革过程中可能会产生暂时性的无效率。这表明，政策改革之路可能不会一帆风顺。

（二）完善民族地区税收制度的对策

㊩要针对民族地区实际，具有超前意识。合理恰当地运用中央赋予民族地区的税收特权，为保护民族地区脆弱的生态环境，适时开征环境保护税，以矫正市场失灵，促进环保事业的发展，增强民族地区经济可持续发展的后劲。现行增值税未能把第

三产业纳入征税范围，在税制结构和管理方面存在不少缺陷，人为切断了增值税的征管链条，重复征税问题仍一定程度存在。

④统一税率、公平税负，给各类经济实体创造一个平等竞争的税收环境。统一税率、公平税负就是统一企业所得税税率，不分区内、区外，凡是在民族地区交纳税收的企业（包括经济实体）一律执行统一的企业所得税税率，这样既有利于吸引投资，又有利于平衡税收负担；既有利于促进民族地区经济开发，又有利于为企业营造一个平等的竞争环境。

⑤增强税制的弹性。民族地区现行税制是在短缺经济、需求管理思路下形成的，缺乏必要的弹性，不能适应宏观经济的周期变化。由于宏观经济运行态势要发生变化，民族地区税收应从减免税、有关税目选择、出口退税方面有所适应，以保持税收收入的稳定增长和对经济的有效调控。

⑥完善税收优惠政策。首先要灵活运用优惠方式；其次要科学选择优惠税种；第三要灵活设计税收优惠期限；最后要选择有利于吸引人才的税收优惠政策。

⑦强化税收征管。完善的税制还需征管水平现代化的配合才能发挥作用，民族地区目前的税收征管与发达省区相比，无论在硬件还是软件方面都有一定差距。今后，在硬件的改善上应积极争取国家投资；软件方面，比如税务人员素质提高上，应通过举办学习班、派出去进修、定向培养等手段，尽快缩小与发达省份的差距，建立起一套征收、管理、稽查三位一体的税收征管系统，保证民族地区税收征管再上一个台阶。

⑧支持民族地区经济增长点选择的税收政策

随着改革开放的不断深入，我国税收工作也取得了较好的成绩。然而，总结过去的实践经验，我们在今后的税收工作中需要始终坚持以科学的发展观来统领全局，在社会经济全面协调持续

发展的同时，实现税收的科学发展。

一、民族地区要树立科学的税收发展观

税收发展观是关于税收发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和基本观念，它直接影响着税收发展的方向和战略，对整个社会经济也会产生重大的连带效应。要树立税收的科学发展观，就是要求税收的发展必须符合税收发展的必然规律，符合社会经济的运行轨道和客观要求。坚持科学的税收发展观，包括以下三个方面的内容：

（一）确立科学的收入增长观

税收的首要职能是为国家组织财政收入，保证整个国家社会经济的有效运转。民族地区税收的征收并不是无序的，税收必须遵循一定的税收基本规律。一般情况下税收收入要围绕经济税源变化，并通过政策和征管的作用而上下波动。首先，民族地区经济税源是税收的实现基础，经济决定税收，经济的总量、结构、速度和质量直接影响着税收；其次，税收是经济的直接反映和税源的实现形式，税收反作用经济；再次，税收是通过政策的确定和征管的作用实现的，二者在税收与经济的关系中起着重要的辅助作用；最后，税收与经济的增长总体上应该是一致的，但在具体时期又可能是不一致的，它受政策和征管等因素的影响和制约。就是说税收收入的增长不能长期背离客观规律。如果税收增长长期超过经济增长，又会加重纳税人的税收负担，从而制约其生产和消费的增长，不利于社会经济的发展。这就要求民族地区政府应尽可能地依照税收基本规律去寻求税收增长与经济增长的平衡点，以实现税收的科学增长。民族地区必须从税收制度和政策着手，通过运作和调整，使税收增长逐步趋于平衡和合理，使之建立在经济发展的基础之上，而不能受财政支出的制约，更不能受行政意志的影响。

（二）确立科学的税制改革观

税收制度和政策是整个税收的基础，就是要依法办事、依率计征，实际上就是依照税收制度和政策的设定，通过税收管理去实现其要求。因此，民族地区要树立科学的税收发展观，必须确立科学的税制改革观。因为，税收制度和政策既要体现其相对稳定性，又要适应社会经济的发展要求，不断有所调整。税制改革首先要体现法制性。因为税收是凭借国家权力取得的，无论是在立法层次上还是在涉法范围上都必须具有严肃的法制性。即在相当长的时期内，必须要求建立立法层次较高、涉及范围较全的税收体系，包括中央税、地方税和共享税，也包括程序法和实体法。否则，就不能有效体现税收的纳税公平和管理的科学，进而会破坏经济运行秩序。其次要体现相对稳定性。固定性是税收的基本特征之一，这就要求在税制的建立和政策的制定上必须充分体现其相对的稳定性，而不能朝令夕改，随意征免，极不严肃地处理各种税收问题。只有相对稳定，才可能较好地规范征纳关系和征纳行为，体现其公平和合理。最后要体现效率性。公平与效率是税收的两大基本要求，我们一方面在建立税制和制定政策时，必须充分考虑到税收的纳税效率、征税效率和社会效率等各种要求，通过各种约定去努力实现其效率最大化。另一方面，也必须根据社会经济的发展要求，充分发挥好税收的积极调控作用，去适时而又有序地进行必要的调整和改革。

目前，民族地区的税收制度和政策都存在着一一定的问题，特别是税收体系不完善、立法层次不完备、税种设置不科学、政策制定不严谨等问题随处可见。比如地方税制建立严重滞后、增值税税种设立超前、内外税制长期不统一、个别税种设置过于草率、税收优惠过于零乱等等。这些，都不利于更有效地发挥税收的职能作用，不利于更好地促进社会经济的健康发展。

（三）确立科学的税收管理观

税收管理是实现税收职能作用的关键环节。科学而有效的税收管理，能够充分保证税收机制的有序运行和税收政策的具体落实，最终转化为组织收入和调控经济的良好结果。税收管理是一个宏大的系统工程。首先要切实树立税收管理的服务意识。以人为本是现代管理的基本理念，也是实现科学发展的基本要求。为此，首先必须下大气力采取多种有效途径，不断提高税务干部队伍的政治和业务素质；必须不断强化各种激励机制，奖优罚劣；必须从勤廉高效、务实创新的要求出发，不断强化每个税务干部的责任意识、廉洁意识、效率意识和创新意识。其次要切实树立税收管理系统的科学理念。科技加系统管理是现代管理方式，民族地区需要从思维到方式上不断创新，即在税务部门内部工作机制上要逐步建立科学的管理方式，包括税务机构的设置、税务人员的配置、工作岗位的设置、岗位职责的设置等诸环节，都要使其充分体现精简、效用和法治的基本要求；在税收管理手段上，积极创造条件，努力实现人机结合及以电子信息化为核心的现代科技管理，最大限度地解放人力，不断拓展管理空间和效果；在税收的征收管理上，全面创新管理模式，有效实现征、管、查的各自精细管理和相互精确对接，努力提高综合管理效率和质量。

目前，民族自治地方的税收管辖权限过小，与民族区域自治法赋予民族自治地方的自治权很不相称。我国实行高度统一的税收管理体制，除了经济特区、特别行政区等特殊经济区域外，民族地区仅享有有限的地方税减免权，其他税收管理权与非民族地区并无差别。在法律上，民族地区也是一个经济特区，因此，要让现实中的民族地区真正享有特殊经济区的税收管理权限。

二、支持民族地区经济增长点选择的税收政策

民族地区经济发展对自然资源的依存度始终是比较高的，但从现实来看，民族地区的自然资源优势并没有给本地区带来明显

的财政和经济优势。其主要原因在于：首先作为民族地区重要收入来源的资源税仅仅是现行税制结构中的辅助税种；其次是民族地区的产业结构以生产和输出初级资源产品为主，产品附加值较低；最后是与资源相关的税收收入不合理。因此，合理利用资源，开发资源，落实支持民族地区经济增长点选择的税收政策，变资源优势为经济优势和财政优势是当前重要的课题。

（一）特色农业与税收政策

发展民族地区的特色经济，发挥优势产业的着力点仍旧是农业。要想使民族地区的人民脱贫致富，首要的举措是调整农业产业结构，调整农业产品结构，大力发展具有比较优势的特色农业。如今农业税已经取消，确实给农民带来一些实惠。但是现行的农民负担仍然很重，有必要对农民上交的各种费用进行规范。同时在现行工商税制对农业支持的税收优惠的基础上，进一步加大对农业倾斜的税收政策。给予投资者优惠的政策，以及增强农民抵御外来冲击的竞争力。

（二）矿产资源开发与税收政策

民族地区矿产资源的开发应以满足自身经济社会发展需求为重点，努力围绕促进当地工业化和城镇化进程及区域协调发展来进行。民族地区的资源开发要注意避免走过去的老路追求数量增长，要转变为主要依靠科技进步，提高资源利用率，提高资源开发经济效益、环境效益、社会效益。我国现行对资源课税的税种除城镇土地使用税、耕地占用税和土地增值税外，主要为资源税。然而我国资源价格长期偏低的状态表明，征收资源税不仅资源的绝对地租部分补偿不充分，而且它对社会成本和可持续发展方面的反应也不充分。为实现资源优势的转化支持民族地区经济发展，可适当调整现行资源税税负与征税范围；在资源开采型企业中实行增值税转型；充分利用好现行税收管理体制赋予民族地区的资源税管辖权；适当调整纳税地点和纳税办法。事实上，具

有一定规模的企业通常为跨区域投资者拥有，或企业跨区域设立。为避免税收收入从落后地区转移到发达地区，可以对民族地区的情况进行特殊规定。

（三）旅游资源开发与税收政策

民族地区具有得天独厚的旅游资源，从长远来看，民族地区的旅游业极具发展成为本地区主导产业之一的潜能。民族地区发展旅游业要有总体发展目标和发展原则，走生态旅游的可持续发展的道路。为鼓励民族地区开发特色旅游资源项目，可实行税收鼓励政策。对投资民族地区旅游资源的企业、开发旅游景点的投资、旅游经营的收入等都可以酌情实行一定的税收优惠政策。在市场经济条件下，只有以市场为主体，鼓励社会各界积极投资旅游业的开发建设，才能推动旅游业的发展。

规范非税收入，促进少数民族地区经济发展

政府非税收入是指除税收以外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务或准公共需要的财政资金，是政府财政收入的重要组成部分，是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式，它与税收收入一起构成了财政收入。非税收入分为预算内的非税收入和预算外的非税收入两类。前者包括国有企业上缴利润、国家能源交通重点建设基金收入和国家预算调节基金收入、各种专项收入（如教育费附加）、基本建设贷款归还收入、事业收入、公产收入、罚没收入、行政性收费收入等。后者包括国务院或财政部、国家计委批准设立的行政事业性收费和基金，由省级人民政府或省级财政、计划部门批准设立的行政事业性收费和基金。这一部分非税收入占全部非

税收收入的比重较大，且名目繁多。尤其是省级政府及有关部门的收费和基金项目较多。另外，存在一种游离于财政之外的政府各部门的收费、集资和摊派。这一部分收入既没有纳入到预算管理，同时又分布在政府各部门中，具体的收费与集资、摊派的项目和数额不能确定。据有关资料显示，政府级次越低，收费和集资、摊派的项目越多。

一、我国地方非税收入现状分析

目前，我国地方税收收入占财政收入的比重从 1979 年至 1999 年情况来看，基本是在 30% 左右，从具体数据中可以看出，税收收入占财政收入的比重在逐渐下降。尽管这一比重下降幅度较小，仍旧可以得出非税收入占财政收入的比重在逐渐上升，由 1979 年的 28.3% 上升到 1999 年的 36.1%。见表 10-1 如下：

表 10-1 地方税收收入、非税收入及其比例

单位：亿元

项目	财政收入	税收收入	非税收入	税收收入百分比	非税收入百分比
1979	1000.00	283.00	717.00	28.3%	71.7%
1980	1100.00	300.00	800.00	27.3%	72.7%
1985	1300.00	350.00	950.00	26.9%	73.1%
1990	1500.00	380.00	1120.00	25.3%	74.7%
1995	1800.00	420.00	1380.00	23.3%	76.7%
1998	2000.00	450.00	1550.00	22.5%	77.5%
1999	2200.00	450.00	1750.00	20.5%	79.5%

资料来源：《1999 年中国财政统计年鉴》和《1999 年中国统计年鉴》。

注：原始数据见附录 苑

在预算外的非税收入中，行政事业性收费占有最高的比重；

续表

	地方合计	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆
非税收入	员缘缘缘	缘缘缘缘	苑苑苑苑	员员员员	苑苑苑苑	猿猿猿猿
税收收入百分比	愿愿愿愿	苑苑苑苑	远远远远	苑苑苑苑	愿愿愿愿	苑苑苑苑
非税收入百分比	员员员员	员员员员	猿猿猿猿	员员员员	员员员员	员员员员

资料来源：《员源缘年中国财政统计年鉴》和《员源缘年中国统计年鉴》。

注：原始数据见附录 远

从 员源缘年全国的各省（自治区、直辖市）的非税收入情况表来看，经济相对发达的省份非税收入比重相对较低，西部各省普遍较高，经济相对落后的民族地区就更高些。员源缘年广西壮族自治区非税收入占财政收入的比重为 员缘缘缘，名列全国各省第一；西藏自治区位居第二；内蒙古自治区位居第六。到了 员源缘年，这一比重继续升高，广西壮族自治区、西藏自治区和内蒙古自治区仍旧位居前位。由此分析，在非税收入中，预算外收入也是相对较高的。

财政部 员源缘年 苑月发布《关于加强政府非税收入管理的通知》，明确了非税收入的概念和内涵，自此，“预算外资金”的提法消失。但是，由于非税收入管理上存在的一些问题，致使大量的政府非税收入的比重较大，再加上非税收入的管理不严，存在着大量游离于财政之外的政府各部门的收费和集资、摊派，乱收费、乱摊派现象严重。因此要规范非税收入的管理成为当前政府部门重要的任务之一。

三、加强民族地区非税收入的管理

虽然政府的预算外的非税收入（行政事业性收费）能够扩充政府财力，保证政府发展地方经济和用于提高居民生活水平的服务领域。但由于这种收费的种种特征，各政府部门在具有收费权

后，缺少约束机制，往往有增加收费的趋势。从总体上来看，收费规模较大；从具体内容上来看，往往种类繁多，收费主体多元化，同一个部门收取多种费用，多个部门对同一对象收取多种费用也是常有之事。这种乱收费的背后，主要是财政分配体制不健全、政府支出刚性增加、地方税收体系不完善、缺少监督等更深层次的问题，如果这些问题不能妥善解决，难以从源头上根除乱收费现象。

近年来，财政部加强了对非税收入的管理，规范了财政收入分配秩序，主要从以下几个方面加强非税收入的管理：

首先，推行收支两条线管理，明确各政府机构职能，明确其征收管理权限。

对于各级政府部门收到的非税收入应逐步纳入到财政税务部门管理中来，然后按照规定的目的、用途再划归各部门使用，切断各个政府职能部门的行政、执法与收费供给之间的直接联系，将收费使用权和收费所有权相分离。通过明确各政府机构、职能部门各自的职能，避免各个部门工作职能交叉，多头管理，从源头上减少重复收费、收不明费等乱收费现象。把政府收费、基金、附加等非税收入的审批立项权由原来的财政、物价部门共管转给财政部门，物价部门负责管理市场的经营性收费。

其次，加强非税收入管理的制度建设，完善非税收入管理系统。

加强审批制度，推行行政许可制度和收费听证制度，从严审批管理收费基金，合理控制收费基金规模。为了规范非税收入的管理，可以参照对税收收入的管理，将非税收入纳入到计算机管理中来。通过开发建立非税收入管理系统，将所有非税收入的项目、标准、征缴、票据、资金等全方位实时管理和监控的信息化、规范化，实现网络化管理。既强化了政府管理职能、规范收费项目、提高了管理水平和管理效率，同时也为政府部门预算管

理、国库集中支付等管理在财政领域的全范围实施奠定了基础。

第三，加强政府非税收入的票据管理，健全财政监督机制。

实现非税收入的网络化管理，应对政府非税收入票据种类进行统一，改进票据管理办法，建立以票证合一的“非税收入一般缴款书”为主体、专用票据为辅助的非税收入票据体系。同时，各级财政部门要统一印制、发放、核销行政事业性收费票据、政府性基金票据、罚没收入票据、捐赠票据、非税收入一般缴款书等政府非税收入票据，从而预防和治理乱收费，从制度上规范部门和单位收费行为。将非税收入尽量纳入预算管理，同时注意防止预算内资金向预算外资金转变。

第四，加强法制建设，完善税收法律。

各种非税收入应该有法律法规规定，没有法律规定而收费是非法收费，应给予制止。由于税收收入与收费收入有一定的差别，如果收费收入中存在着税收性质的项目，应将其纳入到税收立法中来，即实行“费改税”。

第 缘章 少数民族经济发展中的财政转移支付政策

政府间财政转移支付制度是中央及地方政府为缩小地区间差距，并为各地区公民提供平等服务的一项国际通用财政制度。这既是维护国家统一、民族平等的必然要求，也是保证各地区均衡发展的重要举措，其核心目的就是平衡不发达地区的财政，支持该地区经济、文教和社会福利事业的发展。我国民族地区既是经济发展相对落后地区，同时也是关系到民族团结与国家安全的重要地区。随着西部大开发战略的实施，这些地区已经越来越依赖于中央政府的财政转移支付制度。本章拟对我国促进少数民族经济发展的财政转移支付政策进行深入研究，并结合我国实际情况借鉴国际先进经验提出有关制度与政策的改革建议。

缘缘 政府间转移支付的一般分析

缘缘缘 政府间转移支付的本质、目标及原则

一、政府间转移支付的本质

严格地讲，凡财政资金在各级政府之间的无偿转移都可称为政府间转移支付，而各级政府之间既可以是上下级政府之间，也可以是同级政府之间，因此政府间转移支付应该由纵向转移支付和横向转移支付两部分构成。纵向转移支付又有广义与狭义之分。从广义理解，它既包括上级政府对下级政府的补助或拨款，

也包括下级政府对上级政府的财政上缴；从狭义理解，政府间转移支付一般特指中央政府对地方政府或者上级政府对下级政府的财力补助。由于狭义概念不论是在理论研究还是在实际工作中都得到更多的重视，因此本章也多以狭义概念为主。另外，从世界范围看，实行政府间转移支付制度的国家大都以纵向转移支付为主，除德国等个别国家之外，横向转移支付运用的并不广泛，我国虽然也存在一些发达地区对落后地区的资金援助，但至今未能以规范的政府间转移支付制度形式发挥其作用。

政府间转移支付属于财政分配的范畴，是在政府间初次财政分配基础上对政府间利益格局所进行的再调整。政府间初次财政分配所导致的财政纵向不平衡和横向不平衡，是各国政府间转移支付制度存在的根本原因。

首先，政府间纵向财政不平衡产生于上下级政府之间财政收入能力与其支出责任的不相匹配。在分级财政体制下，各级政府间事权划分与收入划分各有不同的原则。一方面，根据受益范围的不同，公共产品有全国性公共产品、地方性公共产品和跨区域公共产品之分。对于地方性公共产品而言，由于地方政府显然要比中央政府具有信息优势与成本优势，因此由地方政府提供将更符合效率原则。结果，除少部分涉及国家主权、安全、收入再分配、宏观经济稳定等全国性公共产品的事权划归给中央政府外，其余绝大部分都属于地方性受益的公共产品，因而从总体上看，地方政府比中央政府承担了更多的支出责任。另一方面，各国政府在税收收入的划分上遵循的是公平、效率、便利等原则。各国政府为保证中央政府的宏观调控能力，巩固其政治和行政权威，维护税收的统一性和公平性，一般都把税源较大的、需要跨地区组织征收或具有一定调节性的税种，划归为中央税或共享税；对于税源零散、地域性明显或征收难度较大的税种一般划归为地方税。这样划分的结果必然是中央政府集中了较大比例的税收收

入，而地方政府在整个政府收入中只分得较少的份额。综合起来看，中央政府拥有相对较多的财力来源和较少的支出负担；而地方政府则拥有相对较多的支出负担和较少的财力来源。这种中央政府与地方政府之间支出责任和收入能力的不匹配将无法保证政府各项职能的顺利实现，因此中央政府自然就会通过转移支付来补充地方的财力，为地方政府行使法定职责提供资金保证。仅从地方政府范围而言，上下级政府间这类纵向财政不平衡也同样容易发生，因此地方政府也必须建立财政转移支付制度。

横向财政不平衡产生于同级地方政府之间在收入能力和支出水平上的不相匹配。从财政收入方面看，由于地区间的自然资源、经济结构、城市化水平、人口素质等各方面的不同，使各地区经济发展水平及人均收入水平存在较大差异，必然形成地区间税基规模及政府收入水平上的差异。从财政支出方面看，各地区之间由于地理环境、行政管理规模、社会经济结构和人口分布状况等方面的差别，因而在财政支出需求上也各不相同。即使各地区提供相同的公共服务时，单位成本也可能相差悬殊，从而使有些地区的财政支出需要相对较高。地区间收入能力差别和支出需要差别必然会导致不同地区在同样的税收努力下提供公共服务能力的差别，一般越是经济发达的地区，越容易出现财政盈余；越是经济落后的地区，则越容易出现财政拮据。特别是在贫困地区，如果没有上级政府的转移支付，其政府机构都难以正常运转，就更谈不上提供公共服务、满足公共需要了。可见，横向财政不平衡通常是由地方政府不可控因素引起的，而享受最低水平的公共服务又是公民的基本权利，因此中央政府必然会通过转移支付来缓解地区间财政能力的差异。

总之，尽管从形式上看，政府间转移支付是中央政府对地方政府或者上级政府对下级政府所进行的无偿性财政资金转移，是中央政府或上级政府对各自财权的让渡，但其实质反映的是中央

或上级政府为履行其职能以及为确保地方或下级政府履行自身职能，根据财权与事权相统一的原则，在政府间初次财政分配的基础上必须进行的再分配过程。可以说，只有建立了政府间转移支付制度，一个国家的分级财政体制才算完整，它作为分级财政体制的重要组成部分，已经与政府间事权划分和政府间税权划分一样，具有同等重要的地位。

二、转移支付的目标

既然政府间财政不平衡是各国建立政府间转移支付制度的直接原因，那么缩小或者完全消除这种不平衡自然就成为政府间转移支付的首要目标，但这还不能算是终极目标。事实上，中央或上级政府的一切财政收支活动都是为其职能服务的，如果通过财政转移支付仅实现了政府间的财政平衡，而各级政府的行为结果却偏离了中央或上级政府的职能要求，那么这样的财政转移支付就未能起到应有的作用。因此说，政府间财政转移支付的最终目标应该是各级政府法定职能的实现，具体由以下五个子目标构成：

（一）弥补地方或下级政府财政收支差额

这是政府间财政转移支付最直接也是最重要的目标，也是确保其他子目标实现的前提条件。在分级财政体制下，由于政府间财政纵向不平衡和横向不平衡的广泛存在，中央及上级政府就必须通过转移支付实现政府间财力再分配，在准确核定标准财政收入与标准财政支出的基础上，将经济发达地区的财政收入恰当地转移给经济欠发达地区，为财政收不抵支的地方政府直接提供额外的收入来源，从而维持这些地区内各级政府行政机构的正常运转及社会的稳定。

（二）实现各地区公共服务水平的均等化

政府间转移支付属于财政分配的范畴，那么就必须体现公平

原则，亦即各地方政府所提供的公共产品与服务水平不能差距过大，要实现各地区公共服务水平的均等化。当然，这种均等化并不否定地区间财政经济发展的差距，不是要将财政资金在各地区之间进行平均分配，而是在考虑各地的收入能力和支出需要的基础上，使各地在公共服务能力方面的差距达到社会能够广泛认同的程度，或者使各地方政府在提供最基本的公共服务能力方面达到均等化，以确保政府最低公共服务标准的实现。

（三）确保地方财政支出与中央政府的目标协调一致

中央政府与地方政府职能范围的不同决定了各自财政支出的特征不同。中央政府的开支注重全局性和长期性的社会经济目标，而地方政府支出可能更加关心局部性和短期性目标。中央政府宏观经济调控目标的实现在很大程度上离不开地方政府支持和配合，要求各地方政府的财政支出政策与中央政府的目标协调一致。为此，中央政府就可以通过特殊的转移支付，使地方政府的部分财政支出符合中央政府意图，同时也不阻止地方政府按自己意图进行的其他财政支出，既保证了地方与中央政府的协调统一，又保护了地方政府的自主权。

（四）确保具有外部性公共产品的有效提供

对于特定地方政府而言，具有外部性的公共产品即是那些跨区域公共产品，其受益者不仅限于本地居民，还包括相邻地区的居民。地方政府出于效率考虑，一般更倾向于提供那些仅有益于辖区居民的服务与产品，因而就会使那些具有重大社会效益的跨区域公共产品出现严重的供给不足，同时使某些本地性的公共产品供给过度。因此，中央政府可以通过财政转移支付对地方政府给予特定的支出补助，以鼓励其增加对具有外部性公共产品的提供，实现公共资源有效配置的目标。

（五）对地方实施紧急救助

相对地方政府而言，中央政府的财力总是强大的。在面对突

发的重大自然灾害以及因种种原因产生特殊的社会矛盾，地方政府往往缺乏足够的资金应对自然及社会风险，而中央政府就可以通过财政转移支付对需要救助的地方政府给予及时、足额的特殊补助，帮助地方政府顺利渡过难关。

三、转移支付的原则

公平与效率是一切财政分配活动必须遵循的基本原则。在政府间转移支付这一特殊财政分配领域，公平与效率兼顾又可具体化为以下几方面：

（一）财政均衡化原则

财政均衡化是社会公平原则的内在要求。中央政府既有义务也有能力缩小而不是完全消除政府间财政不平衡，缩小程度的控制应以地区间政府提供公共服务的财政能力均衡化为标准。如果地区间政府提供公共服务的财政能力仍然悬殊，那么说明转移支付制度尚需进一步完善，以加强再分配的力度。可见，财政均衡化原则是政府间转移支付制度所要遵循的首要原则。

（二）税收努力与支出控制相协调原则

地方政府所获得的转移支付数额应该与其支出需要正相关，与其自有收入负相关，换句话说就是财政收支缺口越大的地方政府，所获得的转移支付数额就应该越多。但这样的结论必须以各地方政府具有同等税收努力程度和合理控制支出为前提。因为如果地方政府的所有收支缺口都能自动地被中央弥补，那么这种转移支付就会抑制地方政府提高税收收入和加强支出管理的积极性。因此，政府间转移支付制度的设计应该是既有助于地方政府努力征税，又有助于实现合理的支出水平，即遵循税收努力与支出控制相协调原则。

（三）透明、稳定和规范的原则

由于政府间转移支付制度毕竟涉及各级政府的财权利益关

系，很容易引发政府之间的矛盾，加大制度运转的成本，因此，为确保政府间转移支付制度目标的顺利实现，其制度设计必须遵循透明、稳定和规范的原则。其中，制度的公开透明便于有关机构及社会公众的监督；制度稳定便于地方政府稳定预期并科学决策；制度规范则便于操作，避免人为因素干扰，以确保转移支付额的客观和公平。

5.1 转移支付的类型及测算方法

一、转移支付的类型与效应

从世界范围看，各国采用的政府间转移支付类型很多，但通常以上级政府在进行转移支付时是否指定资金用途为标准，分为无条件转移支付或称一般性补助和有条件转移支付或称专项补助两大类。

一般性补助是一种上级政府对下级政府不附带任何条件、下级政府可自主决定资金具体用途的补助形式。对于地方政府而言，所获得的一般性补助和其他的自筹收入除了资金来源不同之外，并无其他不同，地方政府完全根据本地情况及支出需要灵活安排资金投向，不受中央政府的限制和干预。一般性补助的效应表现为接受补助地区地方公共产品消费和私人产品消费的同时增加，这是因为一般性补助不指定用途，在地方政府利用补助增加公共产品提供的同时，必然也会发生地方政府以补助替代本地居民一部分税收的现象，因此会导致地方公共产品消费的增加额小于补助额，同时居民因少缴税而增加部分私人产品的消费。由此可见，一般性补助的作用应主要在于弥补地方财力不足，解决政府间财政不平衡问题，但其缺点是会在一定程度上降低地方政府税收努力程度，不能保证地方政府将补助资金全部用于公共产品上，因而不利于上级政府特定目标的实现。

专项补助是指上级政府对下级政府事先规定了资金用途的补助形式。根据是否要求下级政府给予相应的资金配套，专项补助又分为配套补助和非配套补助。配套补助要求下级政府提供一定比例或数额的配套资金，而且不论是补助资金还是配套资金必须全部用于指定的公共项目，其效应与一般性补助相似，也会表现为接受补助地区地方公共产品消费和私人产品消费的同时增加，因为同样会发生补助对地方税收的替代，进而增加私人产品消费，但不同的是公共产品消费的增加额远大于私人产品消费的增加额。非配套补助则是上级政府对下级政府规定了资金用途，但不要求地方政府提供配套资金。此时，地方政府虽然会按规定将补助资金全部用于指定公共项目，但同时也会出于效用最大化考虑减少自身对受助项目的支出，最终导致地方公共产品消费和私人产品消费的同时增加，其效应将与无条件转移支付相类似。显然，要想发挥专项补助特有的调控作用，配套补助的效果更好。从总体上看，专项补助的优点在于赋予中央政府最大的资金分配权与灵活性，即中央政府为贯彻执行宏观经济稳定政策，可以根据需要决定将补助资金直接投资于那些需要投资的项目和地区，并对地方政府的财政支出安排起到一定的引导和示范作用。其缺点是不利于地方政府对补助额的预期，使地方政府难以事先制定财政资金的长期使用及投资计划；同时在一定程度上丧失了自主决策权，特别是配套补助，还容易加剧落后地区财政的不平衡，从而与补助的初衷相悖。但综合来看，专项补助同样具有增加地方政府财政收入的作用，而且也有助于提高财政资金的使用效率。因此，它仍属于中央政府在不替代地方政府决策和不改变地方政府相对独立性的前提下，有效引导地方政府支出、激励地方政府积极参与、促进中央与地方通力合作的一种最有效手段。

由于不同补助形式的特征及效应不同，中央政府与地方政府在选择补助形式时也会有不同的偏好。一般地，中央政府主要依

据调控目标不同来选择补助形式，如果仅仅是为了弥补地方财政缺口，而不是要影响地方政府财政收支决策，就可以选择一般性补助方式；如果是为了对公共资源进行重新配置，则就可以选择专项补助方式；如果接受补助的地方政府具有一定的财政能力，则可以采用配套补助；而对于财政拮据的地区，采用非配套补助可能更恰当。就地方政府的财力与权益而言，对各种补助方式的偏好依次是一般性补助、非配套补助和配套补助。

二、转移支付的测定方法

政府间转移支付的透明、稳定和规范原则，决定了大多数国家都以公式形式，采用因素分析法测算与核定转移支付的数额。因素分析法就是对影响某一地区财政收入能力和财政支出需求的各种变量加以综合测算和分析，并以此为依据确定对该地区转移支付数额的一种方法。由于影响因素众多，而且其中又有许多缺乏系统的数据资料，因此在实践中，各国采用的转移支付测算方法由简到繁主要有以下四种：

（一）以人均收入为确定标准

转移支付的任何计算公式都是基于“财政支出需要”或者“财政收入能力”的，而最简单地衡量这两方面的指标就是人均收入。主要理由是：人均收入水平较高的地区，往往能在财政收入与支出之间形成一个较好的平衡；而人均收入水平较低的地区，则很难实现财政收支的平衡。这样，中央政府对于资金的分配就可以按照各地人均收入相对于全国平均收入水平的比例来进行。若该地区收入相对高于全国平均水平，则应获得较少的转移支付；若该地区收入低于全国平均水平，则应获得较多的转移支付。当然，这种测算方法也有缺点，就是用人均收入来衡量地区的财政支出需要和财政收入能力显得过于粗略，从而会造成转移支付的分配出现偏差。但其计算简便、数据容易获取等优点也十

分明显，因此实践中也被一些国家所采用。

(二) 以财政支出需要为确定标准

根据这种测算方法，各地区获得的转移支付数额主要是通过充分考虑各自的财政支出需要来确定，而不考虑他们各自财政收入能力的影响。其主旨在于追求地方政府间在提供公共服务、满足社会需要方面的均等化。这里的财政支出需要系指理论支出或称标准支出，而不是实际财政支出数值，因为实际值难以真实反映各地区未来的财政支出需要。地区所获转移支付数额的计算分四个步骤：一是确定地方政府的主要支出项目；二是确定这些支出项目的影响权数；三是分别测算地方标准支出和全国的平均水平；四是根据地方与全国平均水平的比例关系，确定各地区的转移支付数额。此方法的缺点是未考虑到各地方政府之间在财政收入能力方面的差别，因此不可能实现真正的均衡，应用较少。

(三) 以财政收入能力为确定标准

这种测算方法与第二种刚好相反，它完全以地方政府的财政收入能力为出发点和基础，对各自的财政支出需要根本未考虑。其主旨在于为地方政府实现公共服务水平的均等化而提供均等化的财力保证。同样，这里的财政收入能力也是指理论收入或称标准收入，转移支付数额的计算也分四个步骤：一是选择影响各地区财政收入能力的主要因素；二是确定这些因素对收入能力的影响权数；三是分别测算地方标准收入和全国的平均水平；四是根据地方与全国平均水平的比例关系，确定各地区的转移支付数额。该方法的优点是能够刺激地方政府尽可能地加强税收征管，使其实际征得的税收收入与标准收入相一致。其缺点是未能与财政支出需要结合起来考虑，有失公平，因此应用较少。

(四) 以财政支出需要与财政收入能力的差额为确定标准

显然，这是考虑最全面也最合理的测算方法，是对前两种方法的综合。其主旨在于实现政府间财政的真正均等化，既包括提

供公共服务能力的均等化，也包括满足社会公共需要程度的均等化，因此应用非常广泛。各国为更好地实现转移支付目标，也为计算简便，一般按下述公式计算各地区所获得的转移支付数额：

$$\text{转移支付额} = \frac{\text{越地区财政支出需求} - \text{原地区财政收入能力}}{\text{越地区人口} - \text{伊标准人均支出} - \text{伊修正系数}} \times \frac{\text{越地区人口} - \text{伊标准人均收入} - \text{伊修正系数}}{\text{越全国财政支出} - \text{辵国总人口} \times \text{标准人均支出} - \text{越全国财政收入} - \text{辵国总人口} \times \text{标准人均收入}}$$

公式中计算财政支出需求的修正系数和财政收入能力的修正系数是不同的，因为各自有其不同的决定因素。计算财政支出需求的修正系数一般要考虑的因素有：自然因素，包括海拔、气候、区域面积、地理位置等，它们将直接影响政府提供公共产品与服务的成本，如高寒地区、偏远地区和山区的地方政府要想提供与其他地区同样质量的公共服务，必须支付更高的费用；经济因素，包括经济发展水平、收入水平、市场发育程度等，它们决定了本地政府财政职能的大小，从而也就决定了财政支出需求水平；社会发展因素，包括地区人口总量、人口年龄及种族结构、交通通讯等社会基础设施、医疗卫生设施、文化事业发展等，显然这些因素将影响到地区的财政支出需求水平。

计算财政收入能力的修正系数，一般主要考虑的因素是：经济因素，包括耕地数量及其他经济资源占有状况、工农业基础、社会总产值等，它们直接决定各地区税基的大小，因此是影响财政收入能力的关键性因素；征税效率因素，主要是税务人员努力程度、交通状况、征税手段等，它们直接决定税收的征收率；其他因素，如享受税收优惠的情况、居民纳税意识等，也是计算财政收入能力必须要考虑的因素。

缘圆 国外政府间转移支付的实践与借鉴

缘圆员 美、日、德等国财政转移支付制度的主要内容

一、美国财政转移支付制度

美国是一个典型的联邦制国家，其政府体系由联邦、州和地区（包括市、县、镇、学区和特区）三级政府组成。联邦政府对州和地区政府的转移支付项目覆盖国内公共支出的大部分领域，共有猿园多项，占财政支出的比重始终保持在圆豫左右。美国政府间转移支付分为有条件转移支付和一般性转移支付两种形式。

（一）有条件补助

美国联邦政府对州和地方政府财政转移支付一般是通过有条件补助形式进行的，目的在于实现联邦政府的特定目标。有条件补助又根据具体拨款方式不同分为分类补助和切块补助两种，并以分类补助为主。

缘圆分类补助就是规定分类用途的补助，主要适用于社会服务领域，如社区开发、健康研究、娱乐等。分类补助又根据确定标准不同分为项目补助和公式补助两种，前者由联邦政府根据自己的意愿确定补助对象和标准，后者联邦政府根据法定的公式确定补助对象和标准，各地方政府都可以得到相应数量的公式补助。在联邦政府的分类补助中，项目补助占圆豫左右，公式补助占员豫左右。但由于在执行中，分类补助项目越来越多，且内容重复，资金使用效率不高，联邦政府从员怨苑年开始对一些分类补助项目进行了合并，以控制转移支付的规模和提高分类补助的实施效果。

缘圆切块补助也称整块补助，是联邦政府支付给符合条件的

政府职能部门，并由该部门在广泛的职能领域自主决定资金的使用。从本质上看，切块补助集有条件补助与无条件补助特征为一体，既规定了资金的使用范围，同时也给予下级政府很大的资金使用决策权。美国的切块补助制度是在 1952 年为了和当时推出的健康法案相衔接而首次实行的，由 1 项用于健康领域的有条件补助合并而成，后来在 20 世纪 60 年代早期盛行起来，许多专项补助被合并为几项切块补助。不过，即便在这一时期，分类补助仍然是联邦政府对州和地方政府财政转移支付的主体形式。

（二）总额收入分享补助

美国的总额收入分享补助制度由尼克松总统于 1971 年提出，并于 1975 年正式生效，是联邦政府为消除各州和地方政府行政管理能力和公共服务水平差异所进行的无条件拨款，目前已成为联邦政府平衡各级政府税收能力和支出需求的重要手段。根据该项制度，每个州都可以获得按以下两个公式中对本州有利的公式所计算的补助金：一个公式是由众议院设定的，主要依据各州的人口、人均收入、城镇人口、税收能力、个人所得税等因素来确定；另一个公式是由参议院设定的，主要依据各州的人口、人均收入和税收能力等因素来确定。前者有利于人口较多、城镇比重较大的富裕地区；后者有利于比较贫穷的地区。由于依照这两个公式计算出的补助额可能高于应转移支付数额，所以联邦政府还要按一定比例扣减超出部分。在总额收入分享补助中，联邦政府对州政府的补助占到 55%，对地区政府的补助和通过州政府对地区政府的间接补助占 45%。

从总体上看，美国联邦政府的转移支付越来越以有条件补助为主，特别是进入 20 世纪 80 年代以来，有条件补助的比重已超过 80%，而一般性补助的比重却逐步下降。之所以如此，是因为联邦政府的主导思想是，下级政府的差异性不在于税收能力的差异，而主要在于政府提供公共服务水平的差异，因此，只有通

过规定用途的有条件补助，才能逐步扩大对下级政府财政支出及公共职能的干预。特别是近些年来，美国需要解决的首要问题不是地区间的差异问题，而是其特有的地区内的都市问题，如都市内失业率、贫困率、犯罪率和单亲家庭的比例居高不下等，要解决这些问题，有条件补助要比无条件补助更为有效，可以保证各地政府提供一定质量和水准的服务。可见，实现政府间财政的纵向公平只是美国财政转移支付一个次要的职能，更为重要的是通过有条件补助对各地区的公共健康、收入保障、教育和就业培训、交通、社区经济发展等方面给予支持。

二、日本财政转移支付制度

日本政府同样有三个层次，即中央政府、都道府县政府和市町村政府。日本是一个单一制国家，都道府县和市町村两级政府在日本宪法中被称为“地方自治团体”，实行中央集中领导下的地方自治体制。日本政府的财力高度集中于中央政府，每年中央政府征收全国财政收入的 60% 左右，而支出仅为全国总财政支出的 40% 左右。可见，中央政府将其财政收入的一半左右用于对地方政府的转移支付，地方政府对中央政府的依赖性较强。

日本财政转移支付主要有地方交付税、国库补助金和地方让与税等三种类型，其中地方交付税与国库补助金是最主要的，占到中央向地方转移支付的 80% 以上。

（一）地方交付税

地方交付税是日本中央政府为平衡各地区的财政能力，保证地方政府公共服务水平达到一定标准而对其税收收入的不足部分所进行的一般性补助。地方交付税又以普通交付税为主体，占到 80%，另有 20% 为特别交付税。特别交付税是为满足普通交付税没有涉及的特殊财政需要而设置的，仅起补充性作用。地方交付税的资金来源主要涉及 6 个税种，其比例都是固定的：个人所得

税 猿, 法人所得税 猿, 酒税 猿, 消费税 猿, 香烟税 猿。作为地方交付税制度的中心内容, 普通交付税是根据各地方政府的标准财政需要和标准财政收入的差额来进行分配的, 一般仅支付给标准财政需要大于标准财政收入的地方政府, 而标准财政收入大于标准财政需求的地方政府不能享受。具体的测算方法如下:

标准财政需要等于地方政府用于警察与消防、公共市政工程、教育、福利与劳动服务、工业与经济发展和政府行政管理等六项公共服务的支出需要之和。而每一项公共服务的标准财政需要的计算公式为:

标准财政需要 = 衡量单位 \times 标准单位成本 \times 修正系数

其中, 衡量单位一般指该项服务受益对象的数量, 如需要提供教育服务的学生人数、需要警察保护的居民人口、公路的长度和土地面积等; 标准单位成本指每个衡量单位所需的标准经费开支, 一般根据一个假定的标准规模地方政府的情况来估算; 修正系数为考虑各地区地理、社会、经济和体制等情况后所确定的成本差异系数, 如果该系数大于 1, 表明该地的单位成本高于全国标准; 如小于 1, 则表明该地的单位成本低于全国标准。

标准财政收入的计算以各地方政府的地方税预测收入为基础, 具体公式为:

标准财政收入 = 地方让与税 \div 标准地方税收入 \times 标准地方税收入 (猿)

公式中, 猿适用于都道府县, 猿适用于市町村, 地方让与税将在下文介绍, 而标准地方税收入等于该地地方税税基按中央政府确定的标准税率计算所得的税收收入。该公式的合理性表现为: 一是鼓励地方政府增加其税收努力, 因为地方税税率的提高并不改变标准税率, 从而也不会减少该地应得的地方交付税; 二是鼓励地方政府增加地方税税基, 因为地方税税基按 猿或

被计入，可以使地方政府能够从地方税税基的增加中获得益处；三是考虑到中央政府用统一公式计算地方基本支出需求往往不能反映一些地方政府的特殊支出需求，因此必须留出一部分财源给地方以满足这些需求。

（二）国库补助金

国库补助金是中央政府为实现特定目标，对地方政府的特定项目所进行的补助，目前在地方政府收入中所占比重接近 10%。国库补助金是典型的专项补助，地方政府必须按照中央政府的规定使用这些资金，否则，中央政府会要求他们退还所有或部分拨款。国库补助金又可以按照补助性质不同分为三类：一是国库负担金，即中央对与地方共同承担的事务按事先确定的负担份额给予地方政府的补助；二是国库委托金，即中央对委托地方政府承办的本属于中央的事务所支付的全部费用；三是国库补助金，这里专指中央对地方兴办的事项有必要进行奖励和资助而给予的补助。

中央政府利用国库补助金对地方支出进行控制的基本目的是保证全国各地公共服务的水平和质量标准化，因此主要用于支持教育、社会福利、公共工程、交通、社区发展等项目，其中约 70% 的拨款用于包括公路、桥梁、港口、河岸等公共工程的补助，约 30% 用于义务教育的补助。以 1995 年财政年度为例，在地方财政预算的国库补助金总额中，义务教育补贴费、公共项目费补助和地方道路修整临时交付金分别占 40%、30% 和 30%。国库补助金中的绝大部分是配套补助，而且不同的项目补助比例也不同。一般地，对于过度增加地方财政负担或是中央政府有意重点发展的项目，中央补助的比例就比较高；对于本身就属于地方政府职能的项目，中央补助的比例就较低。国库补助金在地区间的分配大部分是由中央主管部门自主决定，只有少部分是按公式决定。对补助数额的确定都是以每种项目的标准成本而非实际

成本为依据，以避免富裕地区政府比落后地区政府得到更多的补助。

（三）地方让与税

地方让与税实际上是一种为了征管方便由中央政府代征的地方税，主要是为了充实地方修建公路、港口、机场等基础设施的财源。包括的税种有地方道路税、天然气税、航空燃料税、汽车重量税、特别吨位税五种，1999年又新增所得税。此类转移支付的数量不大，仅占地方财政收入的 1% 左右。中央政府拨付地方让与税的数额是根据各地区辖域内的人口和职工人数来确定，同时也规定这些让与税的具体用途。例如地方道路税、汽车重量税、特别吨位税等，专门用于道路建设和维护，航空燃料税主要用于防止航空噪音及机场环境改善。

据 1999 年财政年度统计，在日本地方财政收入中，地方税收占 30%，地方交付税占 45%，国库补助金占 15%，地方让与税占 10%，其他收入占 1%（刘佐，1999）。

三、德国财政转移支付制度

德国是一个联邦制国家，实行联邦、州和地区（市或县）三级管理体制，其政府间转移支付制度由税收分享、州际均等化转移支付和补充拨款三部分组成。

（一）税收分享

税收分享是德国政府间进行税收分配的主要形式，几乎所有的主体税种都由联邦和州政府共享，包括个人所得税、公司所得税和增值税。税种不同，各级政府之间的分享比例也不同。联邦、州和地区三级政府之间分享比例的具体情况是：个人所得税为 50%、50% 和 10%；公司所得税为 30%、30% 和 40%；增值税为 30%、30% 和 40%。可见，税收分享主要适用于联邦和州政府之间财力的划分，地区级政府从税收分享制度中获得的财政资金

较少，仅有员缘的个人所得税收入。据统计，在州政府的财政收入中，共享税收入已超过 远缘。

尽管地方政府从税收分享制度中获得了大量的财政资金，但其中除了增值税以外的其他共享税，都是按税收来源进行分配的，因此仅有纵向财政平衡的作用，没有均等化效果。只有增值税分享才真正具有一定的财政均等化作用，根据相关制度规定，全国增值税总额的 源缘分配给州政府，其中的 苑缘是按全国统一的人均税额乘以各州人口来分配，其余 圆缘分配给人均税额低于全国平均水平的州，目标是使各州的税收能力达到全国平均水平的 怨缘。可见，增值税分享制度既发挥了纵向财政平衡作用，也发挥了横向财政平衡作用。

（二）州际均等化转移支付

州际均等化转移支付是德国独具特色的转移支付方式。其最大的特点就是在没有中央政府干预的情况下，由财政能力较强的州向财政能力较弱的州进行补助，属于典型的横向转移支付。

州际均等化转移支付制度的具体操作办法是：先由较富裕的州向“均等化基金”贡献财政收入，然后该基金按规则向较为落后的州进行拨款。其主要目的是要达到各州税收能力的平衡，同时对那些有“特殊负担”（如难民、港口维护等）的地区提供补助。目前，州际均等化转移支付的计算包括以下三个环节：

员各州财政能力指数测算。各州财政能力指数等于各州的税收能力扣减其特殊负担。其中，各州的税收能力为以下三者之和：一是各州税收收入；二是共享税中州和地方政府所得部分；三是地方政府的财产和贸易税的一半。而特殊负担，即地方的特别支出需要，其中最主要的项目是各州的港口维护费和边境建设费用。

圆财政平衡指数测算。各州的财政平衡指数反映其各自对财力的需求标准，包括州本级需求和州内地方的需求两部分。公

式为：

财政平衡指数 = $\frac{\text{全国人均税收额} \times \text{州人口数} \times \text{州权数}}{\text{地方人口数} \times \text{州权数}}$

其中：州人口权数对于州级城市为 1，其他为 0.5；地方人口权数根据人口数由少到多介于 0.5 与 1 之间。

转移支付数额的确定。以上两个指数的测算为州际均等化转移支付提供了依据。具体补助标准是：财政能力指数小于财政平衡指数 0.9 的州，0.9 以下的差额可全部得到弥补；财政能力指数介于财政平衡指数 0.9—1.0 之间的，按 0.9 的比例弥补；财政能力指数达到财政平衡指数 1.0—1.1 的，要缴出超额的 0.1；达到 1.1—1.2，要缴出超额的 0.2；达到 1.2 以上，则要缴出超额的 0.3。

事实证明，这种旨在实现各州政府财政均等化的转移支付制度的确发挥了作用。有数据显示，经过州际均等化转移支付分配后，德国最富的州，如黑森州的财政能力指数与财政平衡指数之比由 1.2 降到 1.0，而最穷的州则从 0.8 上升至 0.9。^①

（三）补充拨款

除上述转移支付之外，德国联邦政府还根据各州的实际情况及实现特定目标进行一些专项补充拨款，主要有：（1）对贫困州予以拨款补助，以满足其发展的一般财政需要；（2）对规模较小的州及港口的特别补助；（3）与州政府共同对地方事权范围的一些重要支出，如能源供应、自来水、医院等建设给予必要的支持；（4）对委托给州的项目和州本身某些负担较重的项目给予补助；（5）对联邦与州的共同事权项目进行补助，主要用于大学建设、农业结构调整和海岸保护、地区政策、教育

^① 杜放：《政府间财政转移支付制度理论与实践》，经济科学出版社 2005 年版，第 152 页。

规划和科研等领域。

缘起 国外转移支付制度的启示与经验借鉴

综上所述，尽管各国政府间转移支付制度存在一些差异，但仍具有许多共同的特征，对我国建立与完善政府间转移支付制度具有重要的借鉴与启示意义。

第一，政府间转移支付必须以法律为依据。各国政府间转移支付制度都是以明确的法律为依据的，其原则、标准、资金用途等均以法律形式加以规范，不能轻易改动，为确保转移支付制度的规范化及连续性提供了法律保障。例如在美国，~~美国~~多个转移支付项目几乎都是以法律形式确定下来的，并以此作为政府间进行转移支付的基本依据；日本的《地方财政法》也对各类转移支付的补助标准及测算方法进行了明确的规定，还专门出台《地方交付税法》来规范地方交付税的分配；德国的《基本法》明确要求在全国范围内必须保证大体相同的生活条件，各州都应为公民提供水平相同的公共服务；加拿大的宪法及一些专门的拨款法案也成为其政府间转移支付制度的基本依据。我国要想建立规范的政府间转移支付制度，也必须从健全有关法律法规为突破点。

第二，政府应根据需要及时调整转移支付的目标及方式。如前文所述，各国转移支付制度的目标是多元而非单一的，在特定经济条件下，这些目标的轻重缓急排序会有不同。随着国家社会经济的发展 and 宏观调控政策的变化，政府转移支付制度的目标必然会进行调整，由此也必然会导致转移支付方式及资金使用方向等发生相应的变化。当国家经济发展水平较低，政府间横向财政不平衡非常严重，甚至已影响到贫困地区政府的正常运转时，弥补各级政府财政资金缺口就成为首要目标，相应地，补助方式也应应以一般性补助为主；当经济发展已超越这个阶段，那么实现各地区公共服务水平的均等化以及实现中央政府其他调控意图等目

标就变得更加重要，专项补助的比重也会日益提高，一般性补助的比重将不断下降。例如美国联邦政府转移支付的资金投向一直在不断调整，20世纪 70年代以城镇公共设施为主，80年代中期以支持贫困地区为主，90年代初期则以促进大都市地区发展为主。与此同时，专项补助的比重也不断提高，资金主要投向公共服务事业和基础设施。例如美国 1995年对教育、社会保障和公共建筑及公共交通设施等方面的专项补助占到补助总额的 51%，而日本 1994年中央政府在义务教育和公共设施两方面的专项补助占到补助总额的 70%。^① 我国目前显然处于经济发展水平较低、政府间横向财政不平衡非常严重的阶段，因此一般性补助应成为转移支付的主体。

第三，中央政府转移支付的规模较大。从各国情况看，中央政府转移支付的规模较大，在整个转移支付制度中的地位与作用较高。一方面表现为各国的中央政府一般都集中较大的财力，以作为对各地方进行转移支付的基础；另一方面表现为中央财政转移支付已成为各地方政府重要的收入来源。例如，目前国际上各国中央财政收入占全国财政收入的比重，大多在 30%—40%之间，约为 35%，而中央本级财政支出占全国财政支出的比重，大多在 30%—40%之间，约为 35%，因此约有 50%的国家财力用于转移支付。再从中央补助占地方财政收入的比重来看，据统计，比较发达的 20个联邦制国家平均达到 40%，而 20个单一制国家的比重更高，平均达到 50%。另外，各国转移支付的绝对数也在不断增加，以美国为例，中央转移支付数额从 1960年的 150

^① 杜放：《政府间财政转移支付制度理论与实践》，经济科学出版社 2004年版，第 161页、第 162页。

亿美元已增加到 1995 年的 1300 亿美元。^① 可见，我国中央政府财政转移支付的地位与作用应进一步增强。

第四，中央对基层进行转移支付没有统一的运作模式。由于各国政治及财政管理体制的不同，中央对基层财政进行转移支付也采用不同的运作模式。从各国实践看，共有三种模式：一是日本模式，也称直接补助模式，即拥有绝对立法权的中央政府直接对不同级别的地方政府进行拨款，无须通过中间层次的政府转拨，这种模式多为中央集权制国家所采用；二是德国模式，也称间接补助模式，即中央政府对拥有较大立法权的州政府进行补助，然后由各州政府自主决定对基层财政的补助，这种模式多为联邦制国家所采用；三是美国模式，也称混合模式，即中央政府对基层财政既进行直接补助又进行间接补助，这是实行分级财政管理体制国家普遍采用的模式。随着我国分税制财政管理体制的不断完善，中央对基层的转移支付自然也应采用直接补助与间接补助相结合的混合模式。

第五，转移支付数额的确定均有统一的公式或客观标准。虽然各国对转移支付数额的确定方法不同，但共同之处是各国对均等化拨款的确定均根据公开而统一的公式来计算，并且公式中各项指标均以客观因素确定，如产值、人口、土地面积、平均税率等。即使对于专项补助，虽然没有统一适用的计算公式，但一般也是以客观标准为依据。这样，转移支付制度的透明度自然就会提高，从而减少了各级政府的主观随意性，防止腐败的发生。同时，地方政府也可以对计算公式和客观标准提出修改意见，以不断实现转移支付制度的规范化。确定转移支付的计算公式与客观标准同样应成为我国完善该项制度的主要环节。

^① 杜放：《政府间财政转移支付制度理论与实践》，经济科学出版社 1995 年版，第 102 页。

第六，转移支付制度存在某些问题在所难免。从各国的情况看出，转移支付制度在运行过程中都不可避免地会遇到一些问题，如转移支付数额一年一定，会使地方政府的预算安排相对被动一些；富裕地区与贫困地区对转移支付规模的看法难以统一，前者抱怨规模太大，助长了贫困地区的依赖思想，后者认为扩大规模才更有利于社会公平；计算复杂且需要搜集大量的数据，基础性工作量大；转移支付总规模增易减难，容易造成中央财政负担，从而降低中央政府的调控职能；地方政府为争取中央补助而相互攀比、讨价还价，增大了制度运转成本，等等。可见，各国转移支付制度都不可能十全十美，或多或少都存在一定的缺陷，需要在实践中不断加以完善。有鉴于此，我国转移支付制度的设计应着眼于实现主要的目标和遵循主要的原则，对于暂时无法避免又不影响大局的某些问题，可以留待以后逐步解决。

缘 缘 中央对民族地区政府转移支付政策

缘 缘 中央对民族地区政府转移支付的现状分析

一、中央对民族地区政府转移支付政策的演变

经济是决定财政的基础。民族地区经济发展长期处于落后状态也就决定其财政长期处于收不抵支的困境中。据统计，自新中国成立以来，少数民族自治地方的财政收支除 缘 缘 年出现 缘 缘 亿元的盈意外，其余年份全部为赤字，特别是从 缘 缘 年实行新税制以来，赤字规模由 缘 缘 年的 猿 猿 亿元迅速扩大为 缘 缘 年的 缘 缘 亿元。^① 我国政府为维护民族团结和国家统一大业，

^① 《中国财政年鉴 缘 缘 》，中国财政杂志社 缘 缘 年版，第 猿 缘 页。

不仅通过宪法明确规定“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权”，而且中央也不断加大对民族地区的财政转移支付力度。在不同时期，中央对民族地区的转移支付政策也随之发生变化。

（一）新中国成立以来至改革开放之前

在这段时期，我国实行的是中央集权的财政管理体制，期间虽也经历了一些调整，但基本上还是以“统收统支”为主要特征，对民族地区的特殊政策最终以 1957 年国务院颁发的《关于改进民族自治地方财政管理的规定（草案）》为依据。它确立了民族自治地方政府在具有比一般地区政府更大的财政自治权基础上，又进一步扩大了财政权限，增加了其机动财力。虽然转移支付概念是近些年才广泛使用的，但上述法规已明确了中央政府对民族地区进行财政支持的特殊政策，具体内容有四个：一是民族自治地方的预备费计算比率高于一般地区，其中自治区为支出总额的 15%，而一般省市为 10%，自治州为 12%，自治县为 13%，也均比一般地区高；二是每年按上年的正常支出决算数给民族自治地方另加 10% 的机动金；三是增加一笔民族自治地方补助费，作为民族自治地方特殊性开支的专款；四是收入超收全部归民族自治地方使用，而一般地区的收入超收，中央要参与分成。

（二）改革开放以来至 1994 年分税制实施之前

随着 20 世纪 80 年代末我国经济体制改革大幕的拉开，财政管理体制也相应地进行了重大改革，从 1985 年开始实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制。从此，以中央集权为主的财政管理体制就被地方分权的财政管理体制所替代，地方政府真正拥有了自己的财权，而且这种政策虽然在以后十几年内不断进行调整，但基本框架没有改变，一直到 1993 年底。这个时期中央对地方政府的财政资金转移有三种类型：一是定额补助，也称体制补助，是按照 1993 年财政收支的重新划分，对自身财力少于

核定支出基数的地方政府给予的补助，补助额固定不变；二是专项补助，大体又分为中央财政掌握的专项资金和救灾专款两部分，均由中央政府根据各地实际情况和支出需要来确定拨款数额及使用方向；三是结算补助，是中央财政在包干体制核定收支基数后，对于因财政体制变动、企事业单位隶属关系变化以及中央新出台政策等因素引起的中央与地方财力转移，不便于随时调整包干基数，只能采用年终单独结算、中央给予结算补助的办法处理。

这种“划分收支、分级包干”的新体制同样适用于民族地区，也使民族地区政府拥有了更大的财政自主权。同时，新体制也将原有体制所给予民族自治地方的特殊财政政策大体保留下来，并进行了局部的调整。一方面的调整是中央对民族自治地方的补助数额由“一年一定”改为“一定五年不变”，并且规定五年内地方财政收入增长的部分全部留给地方；另一方面的调整是为了照顾民族自治地方发展生产建设和文化教育事业的需要，中央对民族自治地方的补助数额每年递增 4%。但遗憾的是，1985 年取消了每年递增 4% 的规定。

（三）实行分税制以来至西部大开发之前

随着 1994 年我国推行以分税制为特征的财政管理体制，中央转移支付制度也进行了改革，其显著变化就是增加了税收返还制度和过渡期转移支付制度两大部分内容。

1. 税收返还制度

税收返还制度是中央在实行分税制后，为确保地方政府不因一部分收入上划中央而影响基本支出需要所实施的一项对地方政府进行资金转移的制度。根据制度要求，中央对地方的税收返还数额均以 1993 年为基期年进行核定。具体计算公式如下：

1994 年税收返还数 = 1993 年核定净上划中央收入

伊 (1994 年全国增值税和消费税增长率 - 伊) 伊

以后年度税收返还数 越上年税收返还数

伊(员)当年全国增值税和消费税增长率 伊(圆)

其中, 员(圆)年核定净上划中央收入等于消费税加上 苑(圆)的增值税减去中央下划收入。员(圆)年, 核定的中央政府净上划收入全额返还给地方, 以保证地方既得财力不改变。员(圆)年以后, 中央对地方的税收返还, 按环比方式逐年递增, 递增比例按增值税和消费税增长率的 员(圆)系数确定, 即全国增值税和消费税每增长 员(圆), 税收返还将增长 员(圆)。如果地方上划中央收入达不到核定的基数, 则中央按实际数返还。根据环比办法, 这又成为新的税收返还基数。

圆(圆)过渡期转移支付制度^①

我国过渡期转移支付制度是在 员(圆)年开始实行的, 国务院审定通过的《过渡期转移支付办法》是实行这项制度的主要依据。过渡期转移支付, 就是在不触动地方既得利益的前提下, 由中央财政从每年收入增量中适当安排一部分资金, 按照相对规范的办法, 用于对欠发达地区的一般性财政补助, 并向民族地区适度倾斜。各地过渡期转移支付额主要由客观因素财政转移支付额和政策性财政转移支付额构成。

(员) 客观因素财政转移支付额主要参照各地财政标准收入、财政标准支出和客观因素财政转移支付系数计算确定。“财政标准支出 原财政标准收入”为负数的省份, 不计算客观因素财政转移支付额。而客观因素财政转移支付系数, 则根据中央财政当年可用客观因素财政转移支付的资金总量确定。显然客观因素财政转移支付属于典型的均等化转移支付。

(圆) 政策性财政转移支付, 即中央政府为体现对民族地区的

^① 杜放:《政府间财政转移支付制度理论与实践》, 经济科学出版社 圆(圆)年版, 第 员(圆)~员(圆)页。

倾斜政策，更好地贯彻《民族区域自治法》，帮助民族地区解决财政困难，对民族省区和非民族省区的民族自治州所给予的政策性转移支付。对民族省区的政策性财政转移支付根据财政标准收入、财政标准支出和政策性财政转移支付系数计算确定，对非民族省区的民族自治州，其政策性财政转移支付按其收支差额和园园原的系数确定，并由中央补助给省，由省统筹安排。

其他财政补助

主要有体制补助、结算补助、专项补助和其他补助等。体制补助是指中央财政对部分省区的定额补助。这项补助在 1994 年以前就存在，中央为维持原有分配格局暂时不变，以减小实施新税制的阻力，就将其保留下来，当然同时也将部分省区的体制上解一并保留下来。专项补助是指中央财政对地方社会事业和经济建设事业项目有选择地给予拨款。该项补助不包含在地方财政体制规定的正常支出范围内，是由中央财政进行统一管理，根据特定目的增拨给地方财政的专项预算资金。专项补助既有原体制保留部分，也有实行分税制后中央新增加的一些特殊补助。结算补助是指在每个财政年度终了后，中央财政与地方财政对上一年在财政体制之外发生的某些事项进行的结算。其他补助是指中央部门还掌握一些专项基金，其中相当一部分也用于支持地方基础设施建设和社会事业发展。

总之，新税制不损害地方既得利益，原体制的分配格局在短期内不会改变，中央与民族地区的利益分配格局也因此得以延续，如少数民族扶贫资金、支援经济不发达地区发展资金和民族机动金等有关专项拨款都将继续执行。

（四）西部大开发以后

我国自 1999 年后实施西部大开发战略以来，中央对西部及民族地区的转移支付力度明显加强。据统计，西部大开发五年间，中央财政对西部民族地区安排的财政转移支付及专项补助资

金累计达 缘园园多亿元。在这一时期，中央财政转移支付制度主要有两方面的变革。

员圆园园年过渡期转移支付制度改为一般性转移支付制度

虽然我国在 员怨怨年又重新修订了《过渡期财政转移支付办法》，以确保该项制度的进一步完善，然而，随着经济改革与发展的不断深入，地区间财政不平衡问题越来越突出，从而要求中央不断扩大转移支付的资金规模。在这种形势下，我国从 圆园园年开始进行了所得税分享制度改革，改变原来企业所得税按企业隶属关系分别划归中央和地方、个人所得税归地方的征收管理办法，中央与地方按比例实行增量分成。分成比例为：圆园园年中央、地方各 缘园豫；圆园园年中央、地方分别为 远园豫和 源园豫；圆园园年以后根据实际收入情况而定。基本原则是中央通过所得税改革从富裕的东部省份获得的税收增量，全部用于对中西部地区的财政转移支付，而且是无条件的。与此相适应，自 圆园园年起，过渡期转移支付制度就为规模更大也更规范的一般性转移支付制度所取代。根据《圆园园年一般性转移支付办法》，各地区标准财政收入与标准财政支出的测算更加明确与规范，而且明确在核定转移支付系数时，对老少边穷地区要根据其财政困难程度适当提高系数。同时也强调各地区也要增加一般性转移支付资金规模，加大对财政困难县、乡的支持力度。

圆中央对西部民族地区新增加多种专项补助

中央政府为确保西部大开发战略的顺利实施，结合西部地区经济与社会发展的实际，对西部地区进行了大量的专项补助。主要有：圆园园年中央为保护生态环境实施的天然林保护工程和退耕还林（草）工程专项补助 员圆园亿元，其中绝大部分分配到西部民族地区；工资性专项补助，即为了保证西部地区机关事业单位职工工资按时足额发放，中央财政根据 员怨怨年和 圆园园年出台的调整工资政策，按一定比例对西部地区给予的专项补助，并且

自 圆园园年 起在西部 员个省区的 缘个县（市、区）实施艰苦边远地区津贴制度，特别是对西藏特殊津贴标准进行了较大幅度的调整，所需资金全部由中央财政负担；支持西部地区“两个确保”工作专项补助，圆园园年补助金额为 员元圆亿元，其中基本养老保险基金补助为 员元圆亿元，下岗职工基本生活保障补助为 猿元猿亿元，城市居民最低生活保障补助为 苑元苑亿元。圆园园年、圆园园年、圆园园年农村税费改革专项补助分别为 圆元缘亿元、猿元缘亿元和 缘元缘亿元，大部分用于弥补西部地区农村税费改革后出现的财政缺口。中央政府的上述专项补助为西部地区经济的可持续发展及社会稳定发挥了举足轻重的作用。

二、中央对民族地区政府转移支付的效应及问题分析

（一）中央对民族地区政府转移支付的效应分析

从总体上看，中央对民族地区政府转移支付取得了预期的效果，不仅有助于这些地区提高经济发展水平，使得长期落后的面貌有了较大改善，而且也有助于地方政府为社会提供更多更好的公共产品与公共服务，从而提高当地居民的生活水平和社会福利水平。具体表现为两方面：

圆中央转移支付已经成为民族地区财政资金来源的主渠道

自 员元源年分税制改革开始，各地方政府获得的本级财政收入都无法满足其财政支出的需要，都依赖于包括税收返还在内的中央财政转移支付，才能实现地方财政收支的平衡。而西部民族地区由于受经济发展水平及地理、气候、民族、社会等因素的制约，本级财政收入与财政支出的缺口更大，因此对中央财政转移支付的依赖程度更高。仅以 圆园园年数据为例，经初步计算，^① 内蒙古等 缘个民族自治区和云南、贵州、青海共 愿省区获得的中央

^① 根据《中国财政年鉴（圆园园）》有关数据计算。

净补助合计为 152.8 亿元，而同年本级财政支出合计为 101.8 亿元，中央净补助占地方本级财政支出的比重已达 150%，而从全国地方平均来看，该项指标仅为 100%。因此说明，中央财政转移支付规模已经超过地方本级财政收入，成为民族地区财政资金的主要来源渠道，为民族地区政府履行其各项经济社会职能提供了最重要的资金保证。

中央转移支付缩小了民族地区与其他地区财力的差距

衡量政府财力强弱的指标有很多，其中，人均财政收支水平的说服力最强，也是最常用的指标。在此，我们选用人均地方财政收入和人均地方财政支出两个指标来分别衡量中央转移支付前后民族地区财力的变化。如下表：

表 1 1994 年民族地区人均地方财政收支状况表

单位：元

省份	人均地方 财政收入	人均地方财政收入 与全国平均水平之比	人均地方 财政支出	人均地方财政支出与 全国平均水平之比
内蒙古	1200	100%	1500	150%
广西	1000	100%	1200	120%
宁夏	1200	100%	1500	150%
新疆	1000	100%	1200	120%
西藏	1000	100%	1200	120%
云南	1000	100%	1200	120%
贵州	1000	100%	1200	120%
青海	1000	100%	1200	120%
全国	1000		1000	

注：本表数据不包括债务收支。

资料来源：根据《中国财政年鉴（1995）》、《中国统计年鉴（1995）》有关资料整理。

从上表中数据看出，中央转移支付之前，各民族地区的人均财政收入仅相当于全国平均水平的 1/3 左右，经过中央转移支付之后，各民族地区的人均财政支出已提高到全国平均水平的 1/2 左右，其中有 10 个地区已高于 1/2，说明已接近甚至超过全国平均水平。可见，中央转移支付对于缩小民族地区与其他地区财力差距、确保民族地区政府拥有最基本的行政能力以及为本地居民提供规模与质量接近于全国平均水平的公共服务等方面，确实发挥了举足轻重的作用。

（二）中央对民族地区政府转移支付存在的问题分析

然而，与民族地区社会经济发展所需要的巨额资金相比，现行政府转移支付制度无论是在资金规模、资金结构还是在资金管理方面都存在一定的缺陷，使该项制度本该具有的再分配作用有所减弱，降低了财政资金的使用效率。主要的问题有以下几个：

1. 税收返还具有扩大各地区财力差距的效应

在我国中央对地方政府的财政转移支付总量中，税收返还占有重要地位，有人估计大致占 1/3 左右。我国自 1994 年实行分税制改革推出税收返还制度以来，一直没有大的改动。各地区得到的税收返还数额直接取决于三个因素：一是 1993 年地方净上划中央的收入数额；二是地方完成及超额完成增值税和消费税的情况；三是全国增值税和消费税的平均增长率。这种制度安排必然导致经济越发达的地区得到的税收返还数额越多，而经济落后的民族地区得到的税收返还数额则增长较慢。主要原因在于：一方面分税制实施之前的财政包干体制取消了原来中央对民族地区补助年递增 15% 的规定，加剧了民族地区的财政困难，同时基数法的实行也使 1994 年各地增收的积极性很高，造成经济落后的民族地区基数较低，收入增量的大部分上缴中央；另一方面民族地区长期以来受自然、历史以及国家政策的影响，经济增长乃至税收增长的幅度及总量远远低于全国平均水平，因而限制了税

收返还数额的增长。可见，税收返还具有扩大民族地区与其他地区财力差距的效应。另外，民族地区只有在中央财力有大幅度增长之后，才能获得更多的转移支付数额，但由于现行分税制会使得发达地区增加的收入大部分要上缴中央，因而导致这些地区税收努力程度下降，并普遍出现“藏富于民、藏富于企业”的现象。即使表面差距缩小，但实际和潜在差距仍然很大。

（四）以“因素法”确定的转移支付比重过低

中央财政转移支付中不仅税收返还采取的是全国“一刀切”的基数法，而且除过渡期转移支付是按照均等化计算属于采用因素法进行确定外，其余包括体制补助、专项补助、结算补助等，基本上都是采用基数法进行分配，从而使得具有均等化意义的一般性转移支付比重过低。例如 1995—1999 年，中央税收返还和专项补助占转移支付总额的 60% 以上，而过渡期转移支付包括对民族地区的转移支付占转移支付总额的比重仅分别为 10%、12%、15%、18% 和 20%。一方面，基数法的广泛运用，意味着各地区获得的转移支付数额只能增加，不能减少，维护了原有包干体制的分配格局，从而使分税制实施之前就已存在的地区间财力不平衡在逐年滚动的过程中不断积累和扩大；另一方面，因素法应用范围狭窄，显然不利于中央政府通过转移支付缩小各地区财力差距，在实现各地区财政均等化和公共服务均等化的目标方面，难以达到令人满意的效果。正因为规范的转移支付比重过低，中央对民族地区的转移支付未得到应有的增长。例如 1999 年，15 个民族地区获得的中央净补助为 150 亿元，而全国地方获得的中央净补助为 300 亿元，前者仅为后者的 50%，也就是说全国 15 个省区、而且都是相对落后的省区只得到了 50% 的中央转移支付，显然与中央转移支付制度的初衷相背离。

（五）转移支付形式繁多，管理分散

在我国中央政府对地方的补助支出中，属于专项补助性质的

支出种类达百种以上，几乎涉及财政支出的所有范围，重点不突出，难以体现中央对地方财政支出的引导和调控作用。不仅如此，还存在转移支付资金管理权分散的问题，掌握这些补助金分配权的单位既有财政部的专业司局，也有中央各部委；资金来源既有预算拨款，也有预算外资金，不利于资金的统筹安排和合理使用，也容易导致各地争项目、争资金现象愈演愈烈。另外，中央对西部民族地区的转移支付还存在“一刀切”和临时性特点，一方面，对于部分专项补助，中央统一要求地方筹措配套资金，而地方政府为了争取到资金，即使在财力有限的情况下，也要想方设法甚至通过借债强行配套，加重了地方政府的财政负担；另一方面，中央对民族地区的部分专项补助是因某些特殊问题的需要而设立的，如支持对水土条件及沙尘暴的监测、实施天然林保护工程、实施退耕还林还草工程和支持农村税费改革等，明显具有临时性和不确定性的特点。

3. 分配透明度不高，缺乏有效监督

虽然中央明确提出自 2005 年后对转移支付数额的计算逐步向“因素法”过渡，但由于我国一直以来采用的是基数法，缺乏采用“因素法”所需要的数据和经验，因此从目前来看，其应用范围和效果都较为有限，总体来说效果不佳。再加上我国有关政府间转移支付方面的法律法规体系的建设仍然比较落后，使得转移支付工作常常无法可依，转移支付的地区选择和数额确定等方面随意性较强，透明度较低，更增加了地方政府及社会各界进行有效监督的难度。可以说，我国目前尚未针对转移支付资金的分配与使用建立起一套行之有效的监督、审计系统，执行部门和监督部门的协调还不够通畅，监督部门对地方政府是否做到资金专款专用等信息无法及时掌握，对违反资金使用规定的地方政府处罚不严，也缺乏明确的处罚依据。

缘起 完善中央对民族地区政府转移支付的配套改革及政策建议

一、中央对民族地区政府转移支付应坚持的原则

中央制定对民族地区的财政转移支付政策除了遵循转移支付一般原则外，还必须遵循一些特殊原则，归纳起来有以下两个：

（一）逐步缩小而非消除地区差距的原则

首先，民族地区与其他地区财力的差距是其经济社会发展这一客观现实的反映。它虽然受自然、历史等客观因素和中央宏观政策的影响，但也与地方政府职能不清、整体素质低、缺乏紧迫感与创新意识等因素密不可分。因此对于地区间财力差距，应由中央负责的只能是客观因素和中央宏观政策导致的差距部分，而对于地方政府在组织与发展地方经济能力较低而导致的差距，则不应由中央负责。也就是说，只要民族地区政府整体素质与其他地区存在差距，那么财力方面就应该存在一定程度的差距。

其次，以完全消除财力差距为目标的转移支付制度很难长期维持。如果中央政府无视地方政府增加税收和控制支出的努力程度，而一味强调帮助民族地区，一味强调实现财政横向公平，其实这种所谓的公平不是真正意义的公平，相反会以巨大的效率损失为代价，转移支付制度因此也会失去长期的资金保障。一方面，经济发达地区政府会降低其增收节支的积极性，甚至会产成为欠发达地区的动机；另一方面，欠发达地区政府没有任何危机感，对中央长期而无条件的支持容易产生依赖，结果这些地区将陷于长期贫困之中。

最后，逐步缩小地区财力差距符合公平与效率原则。民族地区与其他地区财力差距的逐步缩小就意味着中央政府对民族地区进行了重点扶持，特别是在保障地方政府基本公共服务能力方面

应该尽量做到差别越来越小，直到没有差别，并且要与本地区实际相吻合。在其他方面的地区补助上，差距缩小的程度应视中央政府财力状况而定。从全国范围来看，这样的转移支付制度是基本公平的，保证各地区享受到均等的公共服务水平，同时也是有效率的，因为它不会对任何地区产生负效应，确保经济按原有效率水平运行。

（二）规范、透明原则

从表面上看，中央对地方政府的转移支付制度只是上下级政府之间的财政资金转移，但实际上涉及了全国各地区的利益，其中任何一个环节不公平，都会影响整个系统的运行效果，特别是对民族地区的转移支付通常需要长时期的巨额资金投入，如果制度设计不明确、不合理，很容易因过多危及经济发达地区的利益而引发其不满情绪，增加他们与中央政府讨价还价的机会和行政成本，使转移支付制度受到干扰。因此中央对民族地区政府转移支付制度必须坚持既规范又透明的原则。规范是根本，透明是规范的内在要求和必然结果，同时透明也促进规范，两者缺一不可。规范和透明原则要求中央政府应在全国范围内明确其将长期大力支持民族地区的态度和目标；明确对民族地区政府转移支付的计算公式及调整方法；明确民族地区政府使用转移支付资金的权利、义务；明确对民族地区政府转移支付制度的监督主体与处罚办法等。只有遵循规范和透明的原则，才有助于杜绝资金分配的主观因素影响，有助于有关部门与社会各界的监督和评价，确保资金投向真正需要的地区和行业。

二、中央对民族地区政府转移支付制度改革的政策建议

（一）在税收返还、体制补助等制度中实行对民族地区的差别待遇

如前所述，现行分税制所确定的税收返还及体制补助等不仅

具有扩大地区财力差距的效应，而且在整个政府转移支付中所占的比重也最大，因此要想扭转民族地区在分税制中所处的不利地位，就必须首先对这些制度进行改革，因为如果不能停止制造差距，再多的转移支付也难以收到预期效果。当然，最彻底的改革就是以因素法替代现行的基数法，但短期内还不现实，因为它毕竟涉及各个地区利益的再分配。在这种情况下，中央最可行的办法就是以《中华人民共和国宪法》和《民族区域自治法》为依据，以西部大开发战略为契机，在现行税收返还、体制补助等制度中对民族地区实行特殊的优惠政策。这不仅是党和国家民族政策的最好体现，而且分税制的目标就是合理调节地区之间的财力，特别是扶持欠发达地区以实现共同富裕，也为中央实现对民族地区转移支付政策的各项目标提供良好的基础条件。具体的优惠办法包括适当提高民族地区税收返还的比例，或适当放宽民族地区获得其他补助的条件等。

（二）增加对民族地区转移支付的总体规模

一方面，改革开放以来，特别是近几年来，我国中央政府的财政收入规模增长迅速，为中央增加对民族地区转移支付的规模奠定了物质基础；另一方面，民族地区与其他地区财力的差距逐步拉大也是客观事实，即使这一趋势已被遏制，要想进一步缩小差距，也同样需要不断增加对民族地区转移支付的规模。因此，国家应通过一般性转移支付、专项转移支付、民族优惠政策转移支付等方式，充分考虑民族地区公共服务支出成本差异，逐步加大对民族地区转移支付的力度，不仅要增加绝对规模，而且要逐步改变目前在全国范围“撒胡椒面”式的分配体制，提高对民族地区转移支付的比重。中央通过转移支付，要重点保证这些地区国家机关正常运转、财政供养人员工资按时足额发放和基础教育正常经费支出。另外，对于中央政府出台的税收减免政策造成民族地区财政减收部分，在测算转移支付时应作为因素给予照顾。

需引起注意的是，由于中央给予非民族省区的民族自治州的政策性转移支付是交由省统筹分配的，因此，中央必须明确要求省政府应严格按照规定分配使用这笔资金，确保国家对民族自治地方的转移支付、税收返还等优惠政策落实到自治县；对于分布在非民族省区及民族自治州的自治县，中央也应明确规定所在省区比照中央的做法加强转移支付的力度。此外，在目前地区之间对口支援的基础上，逐步发展和完善横向转移支付制度，以使经济发达地区对民族地区在资金、技术、人才等方面的支持规范化、制度化。

（三）进一步优化转移支付的结构

这是提高转移支付整体效果的必要前提。首先，要逐步降低基数法转移支付的比重，提高因素法转移支付的比重。虽然我国目前还不具备广泛采用因素法的条件，但完全可以对正在适用基数法的各项转移支付进行筛选，对已基本具备条件、波及效应较小的项目，可以尽快转变为按因素法确定补助数额；对中央新增加的专项补助项目，应从一开始就全部采用因素法进行分配；还应该研究确定结算补助与体制补助的客观因素和计算公式，从整体上提高转移支付的规范性和透明度。其次，加大均等化转移支付的规模与比重。虽然民族地区财政困难及各项事业发展落后同时存在，但前者已严重到影响地方政府正常运转的程度，这也是导致这些地区各项事业发展落后的主要原因。因此中央政府首要的任务是增加旨在解决民族地区财政困难的一般性补助的规模与比重，为民族地区政府履行其各项职能提供物质保证。最后，降低配套专项补助的比重。对于财政资金本已紧张的民族地区而言，中央过多的资金配套要求不但容易导致地方在工资和专项资金上相互挪用，而且容易发生因地方承诺的配套资金不能及时到位而造成项目无法完成，甚至有的地区因拿不出配套资金干脆就得不到专项补助。因此建议中央对民族地区的专项补助以非配套

补助为主，如粮食风险基金、扶贫资金、贫困地区义务教育专项补助、农业综合开发资金等，不再要求地方资金配套。在这方面，国家农业开发办于 1999 年已率先调整了地方财政配套政策，要求根据地区实际，合理确定各地区地方财政配套比例，在总体调低配套比例的前提下，突出解决贫困县财政配套压力，取消国家扶贫工作重点县和财政困难县的配套任务，进一步降低农业生产区和西部地区的地方财政配套比例。当然如果是针对那些地方政府能获得较大经济效益的基础设施项目所进行的专项补助，中央应坚持地方提供一定的配套资金。^①

(四) 加强中央转移支付的法律法规建设，并加强监督管理
为实现转移支付的规范化、公平化、透明化，必须强化转移支付的各项管理，使其走向法制化是我国的必然选择。一是尽快研究制定一部《转移支付法》，以立法形式将我国中央转移支付的原则、目标、模式和计算方法等进行明确规定，其中也要对中央政府在民族地区经济社会发展过程中的职能加以明确，从而确保中央对民族地区进行的各项转移支付有法可依。二是在已出台的《预算法》、《税收征管法》、《环境保护法》的基础上，进一步完善有关条款，将各级政府的职能纳入法制化轨道。

同时，要加强对转移支付资金的管理与监督，以提高资金的使用效益。具体措施有三方面：一是尽快组织编制转移支付的专门预算、决算，建立完整的转移支付预、决算司法程序，并做好与一般财政预算、决算的衔接工作；二是中央各个负责对民族地区进行转移支付的部门、机构之间应相互协调，信息共享，避免资金投入过于分散，注重取得转移支付的规模效益；三是要重视向享受转移支付的地县派驻财政稽查特派员，对转移支付资金的发放和使用全过程进行有效监督，特别是对专项补助，要建立专

^① 《中国财经报》，1999 年 5 月 10 日，第 7 版。

门账户，专款专用，对项目的经济效益和社会效益进行及时、客观的评价，做到奖惩分明，最大限度地减少资金挪用与浪费的漏洞，确保中央对民族地区政府转移支付目标的实现。

5.1 民族地区地方政府转移支付政策

5.1.1 民族地区地方政府转移支付目标模式

目前，我国地方政府的财政转移支付主要是指省级政府对下辖区县级政府进行的财政资金转移，其他层次的财政资金转移所占比重很小，也很不规范，因此本部分仅讨论省级政府财政转移支付制度。

与发达地区相比，西部民族省区内各区县发展不平衡的状况尤为突出，贫困县比重大，而且基本属于全国最落后的地区，省级政府实现本地区各区县均衡发展的责任自然就很大。另一方面，各西部民族省区从中央财政获得的转移支付也越来越多，再加上地方政府因本地区经济不断发展而增加的财政收入，省级政府支配使用的资金将日益庞大，成为这些地区建立与实施地方财政转移支付制度的资金保障。因此，民族地区尤其需要重视地方财政转移支付制度与政策的研究，既保证中央转移支付资金能够得到有效利用，又充分发挥省级政府在本地区经济社会发展过程中的积极作用。

地方政府转移支付制度同样是地方财政管理体制的重要组成部分，其存在的理由也是由分税制导致的各级地方政府间财政不平衡所决定的，基本目标就是为了消除这种不平衡，确保各地区享受均等化的公共服务水平。考虑到民族地区的特殊性，现提出民族地区地方转移支付制度的目标模式，具体由以下三个子目标组成：

子目标 员: 确保省内各区政府机构的正常运转

在现行分税制体制下,我国地方政府财政管理体制还存在许多不规范之处,各级地方政府的事权划分不清,财权与事权又不统一,造成越是行政级别低的政府,其事权越大,财权越小,财政资金缺口就越大;相反,越是行政级别高的政府,财政资金就越相对充裕。各级地方政府的这种财政纵向不平衡在民族地区尤为严重,县级政府财政状况普遍较差,赤字面广且赤字率居高不下,许多地方如果没有上级政府的支持,连政府人员工资都不能按时如数发放,更难以顾及各项公共事业支出,这种状况如任其发展必然会威胁到社会稳定。因此,在现行分税制没有太大调整、地方税制度尚未健全的条件下,必须也只能依靠建立完善的地方转移支付制度去实现省级政府与区县级政府财力的纵向平衡,从而确保各区政府机构的正常运转,这是近期内民族地区地方转移支付制度要确保实现的首要目标。

子目标 圆: 确保省内各区县享受均等化的公共服务水平

在确保实现上述子目标的前提下,地方转移支付制度的另一子目标就是实现省内各区政府提供公共服务水平的均等化,这是由财政分配必须符合社会公平原则所决定的。各民族地区省区地域广阔,所属区县之间在地理、自然、经济、文化等方面差异较大,决定了不同区县在提供同等水平公共服务时所需的成本差异较大,因此,地方转移支付制度的目标不仅要确保省内各区政府机构的正常运转,而且要在确定转移支付数额时充分考虑到地区差异,确保省内各区县享受均等化的公共服务水平,以体现真正意义上的社会公平。当然,这种均等化不是要将财政资金在各地区之间进行平均分配,而是在考虑各地区的收入能力和支出需要的基础上,使各地在提供最基本的公共服务能力方面达到均等化,以确保政府最低公共服务标准的实现。

子目标 猿: 确保跨区域公共产品的有效提供

对于某一区县政府而言，有些地方性公共产品同样具有跨区域公共产品特点，其受益者不仅限于本地居民，还包括相邻地区的居民。该区县政府出于效率考虑，一般更倾向于提供那些本地性公共产品与服务，因而容易导致具有重大社会效益的跨区域公共产品供不应求。可见，省区内跨区域公共产品的有效提供只能在省政府干预和支持下完成，因而也成为地方财政转移支付制度的重要目标之一。省级政府通过财政转移支付对地方政府给予特定的支出补助，以鼓励其增加对具有外部性公共产品的提供，从而以较少的资金获得较大的社会效益。

当然，以上这一目标模式是从长期的角度提出的，在民族地区省级转移支付的总体规模还十分有限的条件下，短期内不可能全部实现，只能根据社会经济发展的需要，按轻重缓急分步实现上述目标。即首先需要解决的就是县级以下政府的正常运转，也即吃饭问题，彻底改变基层政府收不抵支的财政处境，初步实现各级地方财政的纵向平衡。在此基础上要力求做到各县级政府能为本地区提供最基本的公共产品与服务，即实现各县级政府财政的横向平衡。这里的最基本公共服务水平可以先定得低一些，以后可以随着财力的增加而逐渐提高。与此同时，省政府还要根据自身财力状况和各地发展的需要，选择一些重点跨区域项目进行支持，以解决外溢性公共产品的有效提供问题，促进整个区域经济与社会的协调发展。因此，概括起来，现阶段民族地区地方政府转移支付的目标模式应该为以一般均衡拨款为基础、以专项拨款为补充的纵向转移支付模式。

5.1 规范民族地区地方政府转移支付方案研究

一、民族地区地方政府转移支付制度的成效与问题

自 1985 年以来，各民族地区同其他省区一样，比照中央对

地方的《过渡期转移支付办法》，结合本地实际情况，相继建立了省对下转移支付制度，这些制度在促进社会公平与地区间公共服务均等化方面发挥了重要作用。以云南省为例：省对下转移支付制度运行 15 年来，全省地县财政赤字已由 1995 年的 150 亿元下降到 2010 年的 100 亿元；省内 16 个县无论贫富，均已消除了欠发工资现象；州市本级和县级财力分别由 1995 年的 30 亿元和 20 亿元增加到 2010 年的 150 亿元和 100 亿元；州市间财力差异度由 1995 年的 1.5 倍下降到 2010 年的 1.2 倍^①

各省区地方转移支付制度虽然取得一定成效，但同时也存在一些问题，主要表现为两方面：

第一，转移支付的规模较小。虽然各省级政府在出台地方转移支付制度后不断扩大用于转移支付的资金来源，但总规模仍然十分有限。例如，云南在 2010 年用于一般性转移支付的资金总量为 100 亿元，仅为本级财政收入的十分之一。显然，这是制约地方转移支付制度其他目标顺利实现的主要因素。

第二，转移支付制度不规范。由于地方转移支付制度是在整个分税制框架下比照中央转移支付制度建立的，其存在不规范之处也在所难免，其中，税收返还和体制补助等因本身的不公平已影响到地方政府增加财政收入的积极性。转移支付项目越来越多，而且资金分配也不尽规范，下级财政获得转移支付的多少，在一定程度上取决于其讨价还价的能力及与上级领导的关系。地方的一般性转移支付虽然是按照《中央对地方过渡期转移支付办法》所确立的原则与方法执行，一些地区也尝试采用数学模型确定各县应得的转移支付数额，但是在影响因素的选择、公式设计、数据选取和具体测算上还存在诸多问题。另外还有一些地区尚未出台以公式为基础的转移支付办法，仍然沿用过去财政包干

^① 《中国财经报》，2010 年 10 月 15 日，第 1 版。

体制的做法。这种不规范的地方转移支付制度必然造成资金分配既有失公平，又与效率相脱节，容易使基层政府产生依赖心理和推卸自身的责任。

二、规范民族地区地方政府转移支付方案的政策建议

由于导致目前民族地区地方转移支付制度不规范的因素很多，既有本地区内的，也有全局性的，而且这些因素也不可能在短期内全部消除。因此建立规范的地方转移支付制度只能是一个渐进的过程，更是一个涉及范围广泛的系统工程，需要做好以下几方面工作：

（一）推进地方财政管理体制改革，将地方政府财权适度下移

逐步推进以分税制为基础的地方财政管理体制改革，调整各级地方政府税收返还与上解比例，是合理划分各级地方政府财权的重要组成部分，也是建立规范的地方转移支付制度的基础前提。许多地区已经进行了这方面的制度创新。例如新疆自 1995 年起为缓解县乡财政困难，对地方财政体制进行调整，将财权适度下移。具体做法是：城镇土地使用税不再是共享税，收入全归各地；各地个人所得税和上市公司所得税作为中央与各地共享税，自治区本级不再分享；资源税仍为自治区与各地共享税。^①再如，云南省财政为了调动县乡发展经济和增加收入的积极性，从 1995 年起取消了农业税、印花税等部分单项结算上解，收入全部留给县级财政；对昆明、玉溪所辖 1 个少数民族自治县，以 1994 年为基数，地方收入超基数部分全部留给县级财政；州市财政要根据当地经济、财政发展状况，将房产税、城镇土地使用税、土地增值税、契税、耕地占用税等收入主要留给县级财政或

^① 《中国财经报》，1995 年 10 月 10 日，第 1 版。

提高县级分享比例；对人均可用超过所辖县（市、区） 1.5 倍的州市本级，其超过部分全部用于对所辖县（市、区）的一般性转移支付。^① 这种以财权适度下移为基本特征的地方财政体制改革将缓解各级地方政府之间财政资金初次分配的纵向不平衡，从而为地方转移支付制度的规范与实施扫清了制度障碍。

（二）逐步扩大省级转移支付的资金规模

各民族地区用于省级转移支付的资金规模一方面取决于中央政府的转移支付，同时也取决于本级政府的资金安排，其前提是地方政府必须拥有足够的财政收入。为此，各地方政府可以通过多种渠道加大省政府统一管理财政资金的范围，主要有：加大对预算外资金的统筹力度；逐步扩大“收支两条线管理”范围；加强对土地和国有资产运营等，为加大对基层政府的转移支付力度提供财力保证。云南省从 1993 年开始，将中央对云南的一般性转移支付资金、所得税分享改革省集中的财力以及经济较发达的昆明、玉溪、曲靖三市体制上解的增量部分，全部用于省对下一般性转移支付。另外，从 1993 年 10 月 1 日开始实施的《云南省民族乡工作条例》也规定：要加大对民族自治地方转移支付的力度，帮助其确保机关工作人员工资、机关正常运转及基本公共服务经费的支出；帮助其加快经济发展和社会进步；各级政府应当按照国务院规定在本级财政预算中设立民族机动金，并根据财政收入增长情况逐步提高其比重，任何单位不得扣减、截留、挪用民族机动金和民族专项资金。同时规定上级财政应当将民族自治地方上划中央增值税增量的返还部分，全额用于民族自治地方。

（三）优化地方转移支付的结构

民族地区地方转移支付的目标模式决定其制度只能是一种以

^① 《西部时报》，1993 年 10 月 13 日，第 1 版。

一般性转移支付为主，以有条件转移支付为补充的复合形态。这就要求省级政府同时做好两方面工作：其一，不断增加一般性转移支付的规模，提高其在整个地方转移支付中的比重。各省可以用于一般性转移支付的资金有中央政府的一般性转移支付的资金、省级通过所得税分享改革集中的财力和体制上解市的上解增量部分等，同时也要在机制上督促财力较高的州市增加对县的财力补助。为了使资金分配更科学合理，还可以将一般性转移支付进一步分为均等化转移支付和政策性转移支付两部分，前者主要用于解决县级财力不足问题，后者主要用于解决均等化转移支付难以体现的和当年财政运行中出现的特殊问题。例如云南省就进行了这样的划分，各自的比例分别为 怨缘和 缘缘。其二，清理有条件转移支付项目，严格控制其增长规模。各民族地区要对名目繁多的专项补助进行统一清理与整合，取消直接用于竞争性领域的专项补助，整合投向相同、零星分散的专项补助并归并到体制补助中，要让尽可能多的资金从专项补助转向一般性补助，而专项补助则主要用于提供特定公共产品与服务，以实现省政府的中观调控目标。虽然从资金使用效率角度看，专项补助应采用配套拨款的形式发放，但对于贫困地区应给予适当照顾，即配套资金的比例可以适当降低甚至完全取消。例如云南就明确规定，上级国家机关在民族自治地方安排的基础设施、社会事业等公益性项目，需要民族自治地方承担配套资金的，应当降低配套资金的比例；财政不能自给的，应当予以免除。另外各民族省区每年新增的专项补助应重点向财政困难的民族自治县倾斜。

（四）逐步向“因素法”转移支付过渡

各地区采用基数法确定对下级政府的转移支付数额是特定时期政府间财政关系的特殊安排。随着我国经济的发展和财政体制的不断完善，放弃基数法，采用国际上通用的因素法将是必然的选择。目前，各民族地区面临的主要问题仍然是设计和完善一般

性转移支付的测算方法，其中最主要的就是对标准财政收入和标准财政支出的测算。

1. 标准财政收入的测算。即对各地县的理论财政收入能力进行计算，其方法是尽可能以各税种的税基作为依据，以改变目前按决算数计算的方法。对税基的计算分为两种情况：一种是有统计数据的税基，只需按税种不同分别测算；另一种是缺乏统计数据的税基，只能暂时以 GDP 作为广义的税基来测算，具体的计算公式如下：

$$Y_i = \sum_{j=1}^n T_{ij} \cdot R_j \cdot G_i \cdot A$$

其中： Y_i 为某地县政府的理论财政收入能力；

T_{ij} 为该地区某税种的税基；

R_j 为某税种的全省平均有效税率，等于省内各地县的税收实际征收数分别除以全省同一税种的税基；

G_i 为该地县的国内生产总值；

A 为全省平均财政收入率，等于全省各地县实际财政收入占 GDP 比重的加权平均值。

2. 标准财政支出的测算。即对各地县的理论财政支出需求进行测算，其方法是从考虑各县级政府提供公共服务基本能力入手，选择出与公共支出相关度较强的因素进行回归分析。根据国际惯例，考虑的因素主要有四类：一是人口因素，包括人口数量、密度、年龄及民族结构、贫困人口比例等；二是自然因素，包括气候、海拔、面积等；三是经济因素，包括人均 GDP 、工业产值、农业产值等；四是城市化程度因素，如城镇人口比重等，它不仅影响当地工资及物价水平，也关系到对治安、消防、交通、环保等公共支出需要。

显然，在运用因素回归法测算标准财政支出时，需要以全面而系统的统计数据为基础，鉴于我国在这方面的局限性，可以先采用较为简单的办法，即只选取一些社会效益明显、支出比重较

大的项目，如行政管理、基础设施、农业、义务教育等分别进行测算，然后乘以一个调整系数。待条件逐渐成熟后，再对各项财政支出需求指标进行全面评估。目前各民族省区应尽快改变各地县根据财力状况自行确定公共支出水平的状况，建立全省统一的地县政府基本支出标准体系，并以最低基本支出需求标准作为测算转移支付的依据。

转移支付数额的确定。各地县的标准财政支出需求与标准财政收入能力的差额，就是各自的补助需求额，它们的总和即为全省补助总需求额。一个地区应得到的转移支付数额取决于两个因素：一个是该地区的补助金分配系数，它等于该地区的补助需求额占全省补助总需求额的比例；另一个是省级均等性转移支付总额。两者的乘积即为该地区应获得的均等性转移支付数额。而对于标准财政支出需求小于标准财政收入能力的地区，在目前省级财政资金较为紧缺的情况下，应明确规定其向省级财政上解资金的比例。

同样，对某些专项补助也可以尝试采用因素法。由于我国对专项补助的应用非常广泛，甚至一些正常的政府经费支出，如公务员工资等也涉及专项拨款。如果暂时不能将这部分专项补助合并到均等性转移支付中，那么就有必要采用客观因素法进行规范化分配与管理，以促进政府资金分配的公平和使用效率的提高。

（五）加强对转移支付的管理与监督

具体措施有：（员）各民族省区应研究制定对本级财政转移支付的预算管理条例。只有通过编制专门的预算与决算，将省级转移支付纳入预算管理体制，才能真正全面反映地方政府转移支付的整体情况，增强制度的计划性和连续性，同时也便于社会各界的监督。（圆）根据转移支付的特点不同，选择不同的监督方式。如对一般性转移支付，因上级政府不规定其具体用途，因此只需以《预算法》为依据，由同级人代会和上级财政部门对其预算与

决算进行审查和监督；而对于专项补助，要仔细审查项目的可行性报告、补助数额及资金拨付使用情况。要求建立专门账户，专款专用，实施严格的项目验收制度。（獠 建立科学规范的绩效考评体系。各省实行绩效考核和激励机制与转移支付分配系数挂钩，是保证资金安排的合理性和使用有效性的必要的配套措施。云南省在这方面取得了一定的经验，其具体做法是：首先，根据各县人均可用财力等指标将全省 猿个县划分为四类，在补助政策和管理方面予以区别对待，分类指导。其次，实行省对县的一般性转移支付与激励系数挂钩。当年财政出现新增赤字，以及当年在对上级补助使用有重大违规违纪行为的，可酌情调低激励系数，直至为零。三是对州市财政均衡财力的业绩进行奖惩。将全省 缘的均等性转移支付资金作为奖励资金，州市所辖区县财力系数连续两年扩大的，州市财政将不再享受激励性转移支付；州市财政采用各种形式集中县级财力的，所集中的部分，按一类、二类县 远，三类、四类县 愿的比例，在年终结算时单项上解省财政；州市本级人均可用财力连续两年超过所辖县人均可用财力平均水平 圆以上的部分，年终结算时单项上解省财政源。① 这些奖惩制度主要目的就是鼓励州市财政加大对下转移支付力度，确保地方转移支付制度达到预期目标。

① 《中国财经报》，圆年 月 日，第 版。

第 远章 少数民族经济发展中的 财政投融资政策

经济理论与实践早已经证明，社会总投资规模的增长是拉动各国及各地区经济快速增长的最重要、最活跃的要素。社会总投资通常由政府投资和非政府投资（也称民间投资）构成，前者直接取决于政府的财政投融资政策，后者会受政府有关民间投资政策的间接引导，可见都与政府的财政政策密切相关。我国民族地区的经济增长一直以来都与本地区投资水平的提高呈高度相关性，但这些地区由于经济发展落后、市场空间有限、运输成本较高等因素的制约，对民间投资的吸引力较小，因此更需要政府因地制宜采取恰当的财政投融资政策，以促进其资本的形成和社会总投资规模的不断增长。

远 政府投资的一般理论分析

远 政府投资决策的原则

政府投资一般又可以按照资金来源不同进一步划分为两大类：一类称为财政投资，即以财政预算内资金为来源的政府投资活动；另一类称为财政投融资，即由财政部门直接管理和调控，并按信用原则有偿筹集和使用资金的投资活动。从本质上看，不论是财政投资还是财政投融资，都属于政府主导的投资活动，而且整个投资过程都具有统一计划性，并且符合政府的政策意图。相反，民间投资的特征完全不同，仅体现单个投资者的意图，并

为其个人利益服务，不受政府或其他经济组织投资计划的约束。正因为政府投资与民间投资的本质特征不同，才决定其在市场经济体制中必须遵循与民间投资完全不同的原则。

一、不与民争利原则

在市场机制有效发挥作用的条件下，只要是有利可图的领域，追求投资收益与利润最大化的民间投资者就会进行投资，从而满足该领域对社会投资的需要；反之，如果是无利可图的领域，民间投资将自然不会进入。一般地，私人产品领域因其具有竞争性和排他性特征可以为投资者赢得利润，民间资本将自发地承担投资责任，政府没必要也不应该涉足。而那些具有非竞争性和非排他性的公共产品领域，虽然对社会经济发展发挥着至关重要的作用，但因无利可图而无法吸引民间投资介入，只能由政府进行投资，以满足社会公共需要。当然，如果民间资本出于直接利益或间接利益考虑愿意介入某些公共产品和准公共产品领域，政府同样也应该退出。总之，遵循不与民争利原则进行政府投资，不仅能够避免对民间投资产生挤出效应，从而最大限度地发挥市场机制在资源配置过程中的基础作用，提高资源配置的效率，而且更重要的是，将有利于政府将有限的资金投资于满足公共需要的公共产品领域，以实现公共产品的有效供给。

二、社会总效益最大化准则

政府投资作为一种公共性和政策性的投资，仅满足不与民争利原则是不够的。尽管政府投资不以获得利润作为投资决策的标准，但这并不意味着政府投资可以不计成本、不讲效率、不需要进行事前的成本效益分析。政府能够筹集到的资金毕竟是有限的，而且也有筹资成本，因此政府投资项目的选择同样存在效益高低的问题，只不过这里的效益是指社会总效益，而非单指经济

效益。其实，实现社会总效益最大化既有效率含义，也有公平含义，因为政府投资只有同时考虑到效率与公平，才能使得项目的受益者所获得的收益远大于该项目对其他人所造成的损失，从而实现社会总效益的增进。将社会总效益最大化作为政府投资决策的原则，既符合社会福利准则的要求，也是政府作为权威公共部门所必须具有的内在职能。不仅如此，对政府投资项目进行成本效益分析比民间投资的成本效益分析要困难得多，因为后者仅计算某一项目的实际成本与实际收益既可，而政府投资不仅要考虑项目的直接成本与收益，还要考虑间接成本与收益，不仅要考虑有形的成本与收益，还要考虑无形的成本与收益，其中涉及对许多根本没有价格或有价格但价格扭曲的“产品”进行重新估价的问题，可见，进行政府投资的决策分析涉及的问题更复杂，技术性要求也更高。

10.1.1 政府投资的主要领域

上述原则决定了政府投资范围仅限于满足经济社会发展中的社会公共需要领域，主要为企业和个人提供良好的外部生产、生活环境。具体如下：

一、基础产业投资

严格地说，基础产业包括基础设施和基础工业，前者作为社会共同的生产、流通条件是典型的公共产品；后者作为“上游”生产部门很容易对整个国民经济产生连锁效应，因此两者都成为政府投资的主要领域。不同的是随着经济的发展，基础设施因投资规模大、建设周期长、获利能力微弱而继续由政府进行投资；而基础工业因其获利能力逐步提高，民间投资在市场机制的作用下将逐渐活跃起来，政府投资责任将随之减少。可见，越是经济发展水平相对较低的国家，政府对基础设施和基础工业投资的规

模就越大。

二、农业及生态环境投资

在各国的经济发展过程中，农业不仅是关系到国计民生的基础部门，而且更是具有较高自然风险和市场风险的弱势产业。一方面农业难以依靠市场竞争实现资本积累；另一方面农业又需要大量的基础设施投资以抵御自然风险，因此各国政府都将农业纳入政府投资的重要范围。政府投资农业，担当起农业的“保护神”，将有利于扭转农业在市场竞争中的不利地位，保护农业生产者的利益，从而保证农业的稳定健康发展。生态环境的公共产品性质更加突出，它不仅直接影响农业生产效率和人们的生活质量，而且是决定国民经济长期可持续发展的必要前提。然而，人们在追求经济利益最大化的过程中又最容易以牺牲生态环境为代价，这就要求全社会必须重视生态环境保护，加大对生态环境投资。相对于农业投资而言，生态环境投资具有资金需求量大、周期长、受益广泛的特点，在农民资金自然流入农业生产领域的同时，政府必须承担起生态环境建设和保护的职责。

三、产业结构调整

各国经济发展的经验表明，经济的长期增长必然伴随着产业结构的调整，两者相互促进，相互制约。调整产业结构，促使其向合理化和高度化发展，不仅是经济长期发展的内在要求，而且也应该成为政府调控宏观经济的着力点。财政投融资作为市场经济条件下政府实现资源配置的一种手段，通过增量资本结构的调整来促进整个经济中存量资本结构的调整，从而引导和调节经济资源在各产业部门之间进行合理配置。政府这样做并未与其公共财政的职能发生矛盾，因为一方面国家或地区主导产业与优势产业的形成需要巨额启动资金；另一方面，容易对经济增长产生瓶

颈效应的基础产业和能够决定高度产业化、但潜在收益和风险都很高的高新技术产业等，也只能由政府进行全额投资或进行引导性投资。当然政府投资不能破坏市场机制的作用，相反还要在投资过程中积极引入市场竞争，积极吸引民间资本及外国资本进入这些特殊领域，并且要在产业发展进入成熟期后坚决退出，让利于民。可见，在市场经济条件下，政府在产业结构调整方面的投资，不完全是传统意义的政府直接投资，而是以引导性的间接投资为主。

四、社会公益性事业与公共服务领域

社会公益性事业及公共服务领域，如教育、科技、卫生、行政、司法等部门同样需要大量的固定资产投资。这些部门所提供的产品与服务大多为公共产品，而且已成为提高国民经济整体素质、促进科技进步、提高经济增长质量和效率、促进社会全面进步的重要推动力量，因此必然由政府承担主要的投资责任。

10.1 政府投资的经济增长效应

一、政府投资通过资本形成推动经济增长

投资即为资本形成的过程，而“资本形成过程的实质，是将社会现有的部分资源抽调出来增加资本品存量，以便使将来可消费产品的扩张成为可能”（纳克斯）。显然，投资不仅影响到资本品市场，而且还会影响到消费品市场，进而将对整个经济的运行产生影响。在一个高效率的经济中，资本形成率越高，未来潜在的总产出增长率就越高。对于资本形成与经济增长之间的关系，许多重要的经济理论学派都进行了充分的论证和分析。

以亚当·斯密为代表的古典经济学理论的研究认为，资本积累与经济增长率成正比，而且资本积累量的大小是决定经济增长

率高低的最重要因素。

凯恩斯经济学不仅认为投资是刺激社会总需求的动力，更指出投资对社会总需求进而对经济增长具有重要的乘数效应。但由于该学派未考虑到社会总供给的变化对均衡国民收入的影响，一般被认为是静态理论。

著名的哈罗德—多马模型认为，从动态看，经济增长率的决定因素是资本—产出率和储蓄率，而资本—产出率又被假定不变，这样储蓄率和由此决定的资本形成规模就成为决定经济增长的唯一决定因素。

索洛模型修正了上述资本—产出率固定不变的假设，并得出进一步的结论，即储蓄率的变化不具有增长效应，因为储蓄率上升会由于资本的边际产品不断降低而不改变经济的长期均衡增长率，因此只能在短期内促进增长。这对发展中国家具有重要的启发意义，一方面发展中国家可以在短期内通过增加储蓄和引进外资来实现经济增长；另一方面也不能只重视资本数量的积累，更应关注资本质量的提高，将资本积累与技术创新、技术改造、技术引进结合起来，才能实现经济长期增长。

罗斯托的经济增长阶段理论将一个不发达国家发展为发达国家的这一成长过程简化为三个阶段——起飞、中期发展和成熟阶段。在其中的“起飞”理论中，罗斯托认为，一国要顺利实现经济“起飞”，必须具备三个条件：一是投资率即资本积累率（或储蓄率）达到 10% 以上；二是建立起能带动整个国民经济发展的主导部门体系；三是必须伴随制度和意识形态上的变革。在这三个条件中，资本积累率达到 10% 以上是基本的、先决的条件。由此可见，罗斯托把资本积累率的提高看作是经济发展的重要前提条件。

著名发展经济学家刘易斯在 1955 年也提出，经济发展的中心问题就是资本形成率的提高，因为各国经济发展的中心事实是迅速的

资本积累。因此认为经济发展过程就是工业化、城市化的过程，农村人口向城市转移需以城市工业部门的扩张和对劳动力需求的扩大为前提，而工业生产的扩张需要有不断的投资来支持。

在这些理论的不不断形成与发展的过程中，资本增加与经济增长之间的密切关系也得到了各国相关数据的验证。根据世界银行 1987 年出版的《世界经济发展报告》，在 1970—1985 年这 15 年间，100 个发展中国家中，其中有 50 个国家的人均 GDP 年增长率低于 5%，平均增长率为 4.5%，平均净投资率为 15%；其他 50 个国家和地区的人均 GDP 年增长率高于 5%，平均增长率为 5.5%，平均净投资率为 16%。很明显，资本形成率与经济增长率之间成正比关系，而政府投资正是通过这种机制推动着各国的经济增长。

二、政府投资对民间投资具有重要的诱导作用

政府投资对经济增长的促进作用还可以通过对民间投资的诱导和对外资的吸引来实现。美国经济学家穆斯格雷夫根据罗斯托的经济增长阶段理论，提出了“公共支出增长模型”，认为公共支出数量及侧重点的变化是随着不同时期政府职能的变化而变化的。在经济发展的早期，由于基础设施落后制约着整个经济的发展，需要公共部门不断加大对该领域的投资，结果在这一阶段，政府投资不仅成为政府支出的主体，而且在社会总投资中也占有主导地位；在经济发展的中期阶段，私人部门获得迅速发展，资本存量也比经济发展的早期有了大规模提高，私人投资也开始活跃，政府投资在社会总投资中的比重将逐渐下降；当经济发展进入成熟阶段，人均收入水平大幅度上升，人们开始追求高质量的生活，对政府提出了更高的环境、交通、通讯、教育、卫生保健等方面的要求，政府投资规模必然会出现较高的增长。当然，公共支出的总规模及社会投资总规模也会随之增长。

由此可见，政府投资在国家经济发展的各个阶段都极为重要。政府投资除了弥补民间投资的局限性，为社会经济发展提供所必需的公共产品外，还可以通过促进企业设备更新和技术改造、支持高新技术产业发展及改善公共设施与环境等，对社会资金及外资产生积极的诱导和扩散效应，从而促进民间投资的快速增长，并带动经济增长方式由粗放型向集约型转变。

正是由于政府投资和民间投资的原则与范围不同，两者之间才能相互协调、相互补充，在经济社会发展中共同发挥作用。这就要求政府在社会投资总量一定的条件下，为实现均衡的经济增长，就必须使政府投资和民间投资保持一定比例的数量组合，使两者共同增长。也就是说，仅有政府投资或民间投资的单方面增长，而另一方面如果维持不变或减少，整个社会总产出不可能增加。当然，现实中政府投资和民间投资按一定比例增长不可能同步完成，总是有先后顺序的。如欧美发达国家的资本增长就是从民间投资增长开始的，然后是政府投资的增加；而日本发展过程中政府投资的推动作用十分明显，往往是政府资本扩大了，民间资本再随之增长。发展中国家基本上也属于后一种类型，政府投资成为各国经济增长的发动机。

远图 民族地区政府投资政策研究

远图 民族地区政府投资的实证分析

一、民族地区政府投资规模分析

我国政府一贯重视少数民族地区的基础设施建设和基础产业发展。新中国成立初期，政府即在内蒙古、新疆、宁夏等民族地区安排了一批重点建设项目，如公路、铁路、钢铁基地、水电

站、石油勘探等，同时，在 15 个民族自治区和云南、贵州、青海 15 个少数民族聚居区建设了 1500 多家大中型企业。改革开放以来，特别是随着西部大开发战略的推进，中央政府在少数民族较为集中的西部地区投资兴建了一大批重点建设项目，同时地方政府一方面对中央组织建设的部分项目投入了较大规模的配套资金；另一方面也加大了本级财政对本地区公共设施和生产建设的投资性支出，从而使得各级政府在民族地区的投资规模增长较快。由于政府投资可以直接形成各种所有制经济的固定资产，那么，民族自治地方全社会固定资产投资、国有经济固定资产投资和非国有经济固定资产投资等三项指标的变动趋势在一定程度上就可以反映民族地区政府投资规模的增长。见表 10-10。

表 10-10 民族自治地方全社会固定资产投资的所有制构成

单位：亿元

	全社会固定资产投资	国有经济固定资产投资		非国有经济固定资产投资	
		总额 (亿元)	比重 (%)	总额 (亿元)	比重 (%)
1978	151.6	149.5	98.6	120.5	79.5
1980	168.8	166.8	98.8	146.8	87.5
1985	207.5	205.5	99.0	175.5	86.1
1990	245.5	243.5	99.2	195.5	79.6
1995	305.5	303.5	99.3	235.5	77.4
2000	365.5	363.5	99.4	275.5	75.4
2005	425.5	423.5	99.5	315.5	74.4
2010	485.5	483.5	99.6	355.5	73.4
2015	545.5	543.5	99.7	395.5	72.5

资料来源：《中国民族统计年鉴 2016》第 104 页、第 105 页，并计算所得。

由上表可见，仅在 1978—2015 年这 37 年时间内，按三个不同指标衡量的民族自治地方固定资产投资增长幅度分别达到

员源豫、员原豫和 圆国豫。不仅如此，从表中的数据还可以看出，国有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重逐渐下降，到 圆国豫年仍占 缘豫，而全国平均水平据计算在 圆国豫年仅为猿猿豫，说明政府投资仍然在民族地区社会总投资中占主体地位。已有研究表明^①，投资对民族地区经济增长的贡献率超出了整体贡献率的一半，如青海省投资对经济增长的贡献率已达 远国豫，远远超出劳动力与技术进步的贡献率（分别为 圆国豫和 员国豫）。由此可以得出结论，由于民族地区受地理位置、气候环境、人口数量、交通状况以及思想观念等种种客观条件的局限，所以长期以来只能依靠政府财政投入承担社会固定资产投资的重任，这有力地拉动了这些地区经济的快速增长。以西藏为例，中央每年对西藏投资都超过 员国亿元。据初步测算，西藏经济每增长一个百分点，其中一半以上的贡献来自国家投资的项目建设，具有明显的项目带动特点。^②

二、政府投资结构分析

民族地区政府投资结构不合理主要表现为对农村投资的比重偏低和基本建设投资与企业挖潜改造投资结构不合理两方面：

（一）政府对农村投资比重偏低

随着我国投资体制改革的不断深化，政府投资与非政府投资分别在全社会固定资产形成过程中的侧重点已发生重大调整，政府投资越来越集中于社会经济发展共同需要的公共产品领域，而将竞争性产品领域让位于非政府投资。然而，由于农业生产经营活动的预期收益普遍低于工业，使得非政府投资进入农村地区的比重远远低于城镇，农村全社会固定资产投资必然还要以政府投

^① 马俊：《青海经济增长因素实证研究》，载《青海民族研究》，圆国豫年第 源期。

^② 《西部时报》，圆国豫年 远月 猿日，第 猿版。

资为主体。因此在全社会固定资产投资的城乡结构中，农村固定资产投资所占的比重可以在一定程度上反映政府对农村投资的重视程度（见表 4-10），同时表中还列出了政府财政支农支出占财政支出的比重，以提供更充分的论据。

表 4-10 民族地区及全国地方政府对农村投资情况比较表

单位：亿元

	全社会固定资产投资构成		财政支出	支农支出	支农支出占财政支出比重 (豫)
	城镇 (豫)	农村 (豫)			
全国地方	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
内蒙古	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
广西	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
贵州	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
云南	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
西藏	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
青海	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
宁夏	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2
新疆	10.2	10.2	10.2	10.2	10.2

资料来源：根据《中国统计年鉴 2007》第 100 页、第 100 页数据计算。

尽管固定资产投资具有阶段性特点，即一年中的大量支出可能会避免随后年份的类似支出，但通过分析表中数据仍然能得到基本结论。从上表看，虽然民族地区财政支农支出占财政支出的比重在 10.2%—10.2% 之间，高于全国地方 10.2% 的平均水平，但考虑到这些地区农村固定资产投资占全社会固定资产投资的比重仅在 10.2%—10.2% 之间，远低于全国地方 10.2% 的平均水平，以及政府在农村投资的主体地位、财政支出水平较低等实际情况，可以认为民族地区政府仍然比较重视对城镇公共项目投资，对农村社会经济发展所必需的公共设施投资明显不足。这也是造成民族地区长期以来二元经济结构特征明显、农村地区生产及生活设施严

重短缺的根本原因。应引起重视的是，这种状况并未随着西部大开发战略的实施而得到明显的改善；相反，一些民族地区政府不顾本地区农村人口比重高、农牧业资源丰富的现实，也纷纷仿效东部地区率先加快本地区工业化与城市化的进程，甚至建设与其他地区相似的支柱产业和发展相似的产业结构，而用于农业生产及综合开发、农村水利、交通运输等基础设施建设的资金增长幅度有限。

(二) 基本建设投资与企业挖潜改造投资结构不合理

在民族地区财政支出中，用于基本建设支出和企业挖潜改造的资金规模与比例见表 10-10 中数据。

表 10-10 1995 年全国地方及民族地区财政支出中基本建设与挖潜改造资金情况 单位：亿元

	基本建设支出	挖潜改造资金	基本建设支出与挖潜改造资金的倍数
全国地方	10000	2000	5.0
内蒙古	2000	1000	2.0
广西	1500	1000	1.5
贵州	1000	1000	1.0
云南	1500	1000	1.5
西藏	1000	1000	1.0
青海	1000	500	2.0
宁夏	1000	500	2.0
新疆	1500	1000	1.5

资料来源：《中国统计年鉴 1996》第 100 页，基本建设支出与挖潜改造资金的倍数等于基本建设支出除以挖潜改造资金。

从基本建设支出与挖潜改造资金的倍数来看，民族地区明显高于全国地方 1.5 倍的平均水平，甚至青海、新疆已分别达到 2.0 倍和 1.5 倍。这说明民族地区财政支出中原本就有限的经济建设资金更多地被投入到各种基建项目中，而真正用于企业挖潜改造的资金投入很少。民族地区财政支出中用于基本建设的相

对规模之所以居高不下，无疑与这些地区近年来贯彻执行积极财政政策和西部大开发战略密不可分。在中央安排大笔国债资金、国债转贷资金用于西部地区的交通、水利等基础设施建设的形势下，地方财政必然要安排部分配套资金或者修建一些配套设施。然而问题是有些地方政府同时也借机大兴土木，修建了大批如政府办公楼、中心广场、中心街道等“政绩工程”和“形象工程”，这些项目大多数都是由政府主导或者担保的项目，既无社会需求也无营业利润，不仅造成大量资金浪费，而且还使有些乡镇因此背上了沉重的债务包袱，更容易将政府决策风险和社会风险转嫁给金融机构。事实上，民族地区市场机制的发育本来就较为缓慢，市场配置资源的效率不高，如果没有政府的支持，企业很难筹集到足够的资金用于技术改造和创新。地方大中型骨干企业对地区经济发展具有不可替代的支撑与带动作用，对本地经济结构的战略布局和经济增长方式转换将起决定性作用。而长期以来民族地区财政的资源配置职能偏重于基本建设投入，轻视对重点企业挖潜改造的支持，显然不利于当地经济增长点的培育，是导致这些地区工业化进程缓慢，工业竞争力和市场份额不断下降的主要原因之一。

三、民族地区政府投资效益分析

政府投资效益包括经济效益和社会效益两部分，其衡量指标很多，例如经济效益指标有投资乘数、投资贡献率、国有企业经济效益等；社会效益指标有人均收入增长率、人均收入与投资比率、居民生活满意度等。下面我们选择两类指标，即分别从国有企业经济效益和政府农村投资效益两个角度，对民族地区政府投资效益进行整体的分析与评价。

（一）不同地区国有企业投资效益差异较大

通过把民族地区国有及国有控股工业企业主要经济效益指标与全国地方平均水平相比较发现，不同的民族地区国有及国有控

股工业企业经济效益差异较大（见下表）。

表 10-1 全国地方及民族地区国有及国有控股工业企业
主要经济效益指标比较

	总资产贡献率（豫）	资产负债率（豫）	流动资产周转次数（次/年）	工业成本费用利润率（豫）	亏损面（豫）
全国地方	15.8	58.5	1.8	12.5	18.5
内蒙古	12.5	55.5	1.5	10.5	20.5
广西	14.5	56.5	1.6	11.5	19.5
贵州	13.5	57.5	1.7	12.5	20.5
云南	16.5	59.5	1.9	13.5	18.5
西藏	15.5	60.5	1.8	12.5	19.5
青海	14.5	58.5	1.7	11.5	20.5
宁夏	12.5	56.5	1.6	10.5	21.5
新疆	17.5	61.5	2.0	14.5	17.5

资料来源：《中国经济统计年鉴 1995》第 105 页；亏损面 越亏损企业单位数/企业单位数。

综合来看，广西、贵州、青海、宁夏 4 个地区的国有及国有控股工业企业经济效益比较低，特别是从与政府投资关系密切的总资产贡献率指标看，均低于 15.8 这一全国平均水平。其中，经济效益水平最低的是宁夏地区，其总资产贡献率仅为平均水平的 79%，工业成本费用利润率更低至平均水平的 84%。相反，新疆、西藏、云南 3 个地区的国有及国有控股工业企业经济效益不仅高于其他民族地区，而且也高于全国地方国有企业的平均效益水平。尽管政府投资效益存在较大的地区差异，但进一步分析发现，即使是效益较高的地区，也缺乏稳固的基础，因为从企业流动资产周转次数看，西藏和云南两个地区均低于全国平均水平，尤其西藏还达不到平均周转速度的一半，而新疆又是所有地区中企业亏损面最大的地区。可见，从总体而言，民族地区国有

及国有控股工业企业效益普遍不高，地区间差异也较大。

(二) 财政支农支出效益普遍较低

从表 4-10 中可以看出，民族地区农村人均纯收入增加值均低于全国平均水平。也就是说，虽然政府支农支出占财政支出的比重较高（见表 4-9），但直接为农村居民带来的纯收入增幅却相对较小。另外，除广西外，民族地区的财政农业投入产出率均低于全国平均水平，其中青海、宁夏、西藏都未及全国平均水平的 1/2。综合上述两项指标的情况看，基本可以得出这样的结论，即民族地区财政支农资金的使用效率普遍较低，财政支农资金的投入及使用过程中还存在着较为严重的漏出与浪费现象，没有做到把资金投入到真正效益高的农业生产与综合开发项目中去，因此既未能大幅度提高农业的生产效率，也未能迅速提高农民的增收能力及农业生产的赢利能力，其经济效益与社会效益都停留在较低水平。

表 4-10 1995 年民族地区及全国地方财政
支农支出效益指标比较

	全国地方	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆
农民年 均纯收入 增加值 (元)	125.8	108.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5
农林牧 渔业产值 (亿元)	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5
财政农 业投入产 出率(豫)	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5

资料来源：根据《中国统计年鉴 1996》第 105 页、第 105 页计算；财政农业产出率 = 农林牧渔业产值 / 财政支农支出。

此外，我国政府投资的建筑项目还普遍存在严重的浪费现象，据建设部负责人透露，我国建筑能耗惊人，直接与间接消耗的能源已占全社会总能耗的三分之一。现有建筑中，有百分之六十达不到节能标准，单位面积能耗是发达国家的二至三倍。同时，还存在土地资源利用率低、水污染严重、建筑耗材高等问题。许多建筑之日即是亏损之时，或盲目求大求新，在一次性高额投资后，还有长期的高额运营维持费用。这种现象在民族地区同样存在，是政府投资效益不高的直接反映。

四、民族地区政府投资效益的影响因素分析

从本质上看，民族地区政府投资效益不高主要还是由政府投资体制不健全和管理不规范所致，具体表现为四个方面：

（一）现行投资体制中缺乏对政府作为投资主体的监督与约束

在我国，财政活动长期处于计划经济体制的中心，因而无论在理论上还是在实际操作方面，目前的财政投融资制度都还处于改革的初期阶段，管理体制模式尚未完全成型，相关的法律法规制度还不健全。由于对诸如财政投融资业务的开展、投资范围及规模、收费标准等都缺乏明确的法规依据，才使得政府作为投资主体的地位与责任不清晰，更缺乏有力的监督与约束，这是造成各级政府在财政投融资运作过程中出现无法可依、无章可循现象的根本原因。正因为如此，各级政府作为“责权利不对称组织”，就会利用独有的行政权力干扰市场竞争秩序，增大其投融资行为的随意性，也容易出现好大喜功、超前发展、过度投资的情况，如利用手中权力组织国有银行贷款、圈占大片土地、不顾市场需求搞大项目；利用审批、规划、投资和管理项目的权力寻租，控制资源，谋取自身利益等。结果，地方政府的财政投融资活动就自然出现重复建设严重、投资效益差等问题，他们容易将财政投

融资作为生财之道，选择短、平、快的项目进行投资，甚至不少地方还出现资金乱投放、被挪用和支解现象，完全背离了财政投融资的宗旨。

（二）运作机构不健全

我国现行的财政投融资体系是在财政体制和金融体制的改革过程中逐步演变而成的，运作机构不健全，而且职能也不清晰，同时又缺乏具有统一规划与管理职能的主管机构。尤其是在地方政府的管理层面上，“地方财政信用”的管理更是五花八门，有的由综合计划处（科）主管，有的则设立资金管理处，有的全部或部分归入财务开发公司或信托投资公司，而且这些机构又与预算内各职能处室之间存在业务交叉，职能不清和权责不明的现象十分突出。以宁夏银川市被称为银川市“脸面”的大楼——银川市行政中心的投资建设为例。该项目总投资达 1.9 亿元，自 1994 年 10 月开工以来，连续发生两次重大质量事故，导致该项目被整体拆除。事故发生后，有关部门对建设单位、质量监理单位以及主要负责人进行了处理，但也揭示出政府投资项目管理中存在的漏洞。政府既未承担起对经济主体的监督检查规范的职责，同时也没有健全相应的管理机构和制度。因为调查发现，对该工程负直接领导责任的银川市行政中心建设办公室除了主任一职由政府副秘书长担任外，其余包括工程部、合同预算部、材料采购部、综合部等所有人员包括技术总工均是聘用人员，而且，所有聘用人员均没有签订正式合同，无法追究他们的行政责任。^①

（三）融资渠道单一、规模较小

中央政府财政投融资的资金来源主要是财政预算内拨款、向金融机构发行的各种公债、向国际证券市场发行债券和政策性银

^① 《西部时报》，1994 年 10 月 15 日，第 1 版。

行发行的金融债券等，而数额巨大的邮政储蓄和社会保障基金，还未成为财政投融资的重要资金来源。民族地区地方政府在资金筹措时除了“等、靠、要”上级政府资金外，通过市场融资及项目融资的能力较弱。仅以国家开发银行的统计数据为例，1998年政策性新增贷款在西部、中部、东部的分配比例分别为18.6%、24.4%、57.0%，以民族地区为主的西部所占比重分别低于东部和中部18.4个和6.6个百分点；再以金融机构人民币各项贷款的分布结构为例，上述三大地区的分配比例分别为15.3%、19.4%、65.3%，西部所占比重仅为东部的23.3%。可见，不仅商业银行贷款更多地投放到东部和中部地区，而且政策性贷款的商业化倾向也越来越明显，投放到西部地区的资金比重提高缓慢。^①当然，地方政府没有发债权也是造成融资渠道单一的重要原因。此外，各地仍存在大量的预算外资金，也限制了各地财政投融资的资金范围。

（四）投资评审机制不健全

虽然各级财政部门已普遍建立了投资评审机构，但该机构的工作职能没有得到充分发挥，其超前研究、主动参与财政改革的力度不够，实践中对事后决算审查和工程监督较为重视，主要为财政基建投资项目服务，但还没有站在大财政角度，为整个财政预算支出管理服务。在评审经费管理上采用的“谁委托、谁付费”原则，不仅容易将评审机构等同于一般中介机构，而且它作为履行财政职能的部门，显然缺乏经费保障机制。投资评审的专业技术性较强，相关人员既要掌握国家投资政策法规，也要熟悉工程造价的专业知识及相关技术，目前人才匮乏已成为各级评审机构的“软肋”。投资评审机制不健全，工作不到位，致使许多

^① 何德旭、姚战琪：《发展地方债券市场促进西部经济开发》，载《财政研究》，1998年第1期。

重大建设项目的前期工作薄弱，有的开工后就发现有重大技术缺陷，有的项目完工之时即为企业亏损之日。

10.1.1 完善民族地区政府投资政策的建议

一、明确地方政府对政府投资的管理原则

这是规范各级政府投资行为的基本前提，其内容包括三个方面：首先，贯彻中央政府的宏观调控意图。有关国家整体格局和利益的政府投资决策权归中央政府，地方政府投资决策应受中央有关政策的指导和制约，反映中央投资政策的导向；对中央政府出于效率等方面考虑委托地方政府承建的项目，应确保如期完成；对于具有地区外部成本和外部收益的建设项目，地方政府应服从中央政府的协调。其次，注重发挥地方优势。地方政府在贯彻执行中央投资政策的同时，还必须结合本地实际，充分运用地方资源，促进本地区经济和社会发展。各地区经过长期的发展已逐步形成了各具特色的社会条件和经济发展模式，地方政府通过投资活动履行其资源配置职能时，必须从本地区的实际情况出发，扬长避短，合理安排投资的规模、重点和结构，为本地区提供优质公共服务和基础设施，优化投资环境，促进资源有效配置。第三，量力而行。这既指地方的自我投资能力，也包括地方投资的承受能力。前者是地方要根据本地区的财力状况决定财政投资的规模，自觉建立投资的财力约束机制，特别是对于中央要求地方进行资金配套的项目，不可无视自身资金配套能力而盲目争取项目，以免因后续资金不足而形成“半拉子工程”；后者是财政投资要与本地区自然、社会、经济发展水平相适应，因为任何一个地区对公共基础设施和固定资产投资的承受能力都是有限的，如果超过一定的负荷，如市政建设盲目追求高水平，则说明投资已经过度，势必会降低公共设施的使用效率。

二、依法规范中央政府对民族地区的投资政策

第一，以法律法规形式确定中央政府对经济落后地区的投资比例。世界各国的财政投资和公共部门投资一般都向不发达地区倾斜。例如，法国的公共投资按人均收入相当于全国平均水平来分配，主要援助不发达地区；巴黎等发达地区得不到中央投资援助；意大利中央政府投资总额的 1/3 投向相对落后的南方，国家参与制企业必须将工业投资的 1/3 和新建工业企业投资的 1/2 投向南方，以后又将这两个比例分别提高到 1/2 和 2/3；日本 1985 年公共投资占地方财政支出的比例全国平均为 10%，而北海道则达 15%。^① 虽然在我国西部大开发过程中，中央建设性投资已明显向西部地区倾斜，而且已于 1999 年 12 月底生效的《国务院实施 民族区域自治法 若干规定》也明确指出：“中央财政性建设资金、其他专项建设资金和政策性银行贷款，适当增加用于民族自治地方基础设施建设的比重”；“国家根据经济和社会发展规划以及西部大开发战略，优先在民族自治地方安排资源开发和深加工项目”，但这些规定仅为原则性的，缺乏量化标准使之具体化，因此从中长期来看仍然存在不确定性，需要规定相应的细则。

第二，依法完善分级政府投资管理体制。根据《行政审批法》和《国务院关于投资体制改革的决定》的要求，中央要进一步完善分级政府投资管理体制，以规范各级政府投资范围和行为。特别要明确划分从中央到地方各级政府对农村生产、教育、卫生等方面的投资义务，并且确保各级政府的投资责任都有足够的财力保证。

第三，完善《政府采购法》，明确中央政府对西部及民族地

^① 李忠斌：《民族经济发展新论》，民族出版社 1999 年版，第 104 页。

区实行政府采购的比例。这也是发达国家的普遍做法。例如意大利规定，政府采购总额的 1/3 要从南方购买。美国联邦政府的购买支出也规定了对不发达地区产品的优先购买政策。^① 我国中央政府也应通过完善《政府采购法》，进一步明确中央政府对民族地区投资责任。

三、转变政府职能、完善地方政府投资管理体制

为适应社会主义市场经济和公共财政的要求，各民族地区政府面对地方经济发展的重大机遇，应逐步转变职能，主要为各市场活动的主体提供服务和创造良好的发展环境，决不能包办企业投资决策，不能代替企业招商引资，不能直接干预企业生产经营活动。最近出台的《国务院关于投资体制改革的决定》对政府投资管理职能进行了明确与规范，各地方政府可以结合本地实际制定相应的实施细则，完善地方政府投资管理体制。在这方面，青海省的经验值得借鉴，该省于 2004 年出台了《关于贯彻国务院投资体制改革决定的实施意见》，按照“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则，合理界定政府投资职能，落实企业投资的自主权。具体规定有：（夙）明确规定对企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况，实行核准制和备案制。其中，政府仅对重大项目和限制类项目进行核准，其他项目不论规模大小，均由企业自主决策，政府只实行备案制。（圆）对企业使用政府补助、转贷、贴息投资建设的项目，政府只审批资金申请报告，不得以任何名义截留下放给企业的投资决策权。（猿）制定《政府投资项目公示办法》，逐步推行公示制度；由省发改委编制政府投资的中长期规划，统筹使用资金；按照项目性质、资金来源和事权划分，合理确定政府及部门之间的项目

^① 李忠斌：《民族经济发展新论》，民族出版社 2004 年版，第 153 页。

审批权；对非经营性政府投资项目加大“统建”力度，并向“代建”制过渡，通过招标等方式选择“代建”机构建设实施等。

另外，民族地区政府还要逐步将政府性投资项目纳入财政预算管理，明确财政在资金筹集、调控、平衡等管理保障方面的职能，并将政府投融资在预算中单列，从而有利于建立融资——投资——还款的良性循环；要清理本地区承担财政投融资职能的机构，对地方设立的各种信托投资公司和财政部门开办的财务开发公司进行清理，努力做到将财政有偿使用资金统一纳入财政投融资的规范运作中；处理好与政策性银行的关系，在需要政策扶持的企业与政策性银行之间搭起桥梁，以吸引更多的资金投入到低地的建设中。

四、实现国有资本有序退出

改革开放以来，规模庞大、效益不高的国有企业一直是民族地区政府投资的主要领域，政府从大量的竞争性国有企业退出是必然趋势。国资委近日决定国有企业实施政策性关闭破产的期限为 1995—2005 年，2005 年后将不再实施政策性关闭破产，并提出建议：对长期资不抵债、扭亏无望的国有大中型工业企业可按规定实施政策性破产；对国有非工业困难企业、中小困难企业主要采取依法破产解决退出问题。对产品有市场、管理能力较强，但债务负担较重的困难企业，可鼓励企业与国有金融机构按市场化方式、通过协商实行债务重组。^①这就要求民族地区政府要根据国家产业布局和地方产业政策的要求，做好本地区所属国有企业破产工作，逐步淘汰落后企业和压缩过剩生产能力，实现本地区国有资本的有序退出，进而优化国有资本的产业布局。民族地区企业破产的难点在于职工安置方面，一般需要通过破产企业的

^① 《西部时报》，1995 年 5 月 15 日，第 15 版。

财产和土地使用权的变现收入实现，而这之间往往存在“时间差”，容易造成职工不稳定。为此，建议地方政府每年从预算中拿出一定比例的资金作为破产储备金，具体方式或者采用先行垫付方式，或者通过拨款支付或借款后申请核销方式；在财产进入产权交易市场变现以后，资金要上缴财政专户，优先偿还破产储备金，实现破产储备金的滚动发展；当资金不足以支付相关费用时，则应由财政托底。

五、加大财政投资评审工作力度

财政投资评审已成为各国财政支出管理的重要内容，它既是财政部门拨付资金和批复预算、决算的可靠依据，又能促使项目建设单位及其主管部门加强项目管理和财务管理，因此各级政府应加大财政投资评审工作的力度。具体措施如下：一是不断拓展项目评审的范围和内容，逐步做到凡使用各种财政性资金的建设项目都必须经过财政投资评审机构审核；二是在加强决算环节评审的同时，应提前介入论证工作，并针对项目特点，制定效果评估指标，建立追踪问效制度，从源头上有效地控制预算支出；三是加强对重大基建项目或财政重点扶持项目全过程的跟踪评审和监督管理，争取从根本上杜绝诸如项目决算超概算、超预算和完工后建设单位拖欠不报竣工等现象出现；四是加强评审工作的计划性，制定科学严谨的评审程序，提高评审工作的及时性和权威性；五是建立财政建设性支出项目库，通过对项目综合排序和分类排序，结合地方财力和经济发展需要，按照轻重缓急安排项目，实现项目规范化管理；六是加强人才引进和培训，使投资评审人员不仅掌握国家投资政策法规，而且要熟悉工程造价的专业知识及相关技术。此外，由于中央及地方转移支付制度的存在，也需要各级财政投资管理机构之间加强合作，在人员、技术、政策、信息等方面相互配合。

六、积极开展项目融资 吸引民间资本投资于公共设施和服务

项目融资是目前各国引进国际资本和民间资本参与基础设施建设的有效途径。其中 **BOOT** 和 **BOO** 方式是发达国家较多使用的项目融资形式，我国近年来也主要在东部地区开始试用，民族地区要想通过这两种方式吸引更多社会资金，其首要工作就是借鉴东部地区的成功经验，并结合本地实际制定一套规范的操作办法，这些地区的试点工作有章可循，并在试点基础上逐步推广 **BOOT** 和 **BOO** 方式的运用。另一方面，**BOOT** 和 **BOO** 方式也存在一定的局限性，例如有些基础设施虽然从长期看，效益较好，但在刚刚建成的短时期内可能存在现金流量不足，而有些已建成的基础设施又不免存在体制、管理及信用等级不高的问题，这些都会影响到 **BOOT** 和 **BOO** 方式的试点工作。因此建议民族地区还要重视资产证券化 (**ABS**) 这一融资方式的运用。这种方式主要是以项目资产的未来收益为保证，在国际或国内资本市场上发行高档债券进行筹资，具有筹资成本低、风险分散、中间环节少等优点，而且这种形式的负债不反映在项目原始权益人的资产负债表上，因而不影响其他融资方式。另外，澳大利亚等国广泛实施的公共与私人伙伴关系 (**PPP**) 政策也具有重要的借鉴意义。**PPP** 指的是政府和私营企业基于某公共事业项目而结成的长期合作关系。通常做法是，公共部门就某项目公开招标，中标的投资、建筑和服务经营等私营企业组成一个整体，与公共部门签订合同。根据项目的性质及其社会效益，公共部门按一定比例每年向投资者支付费用，支付期可长达 **10—15** 年；中标公司负责项目的设计、融资、建设、运营和维护等所有环节或其中部分环节，并因此获得公共部门的分期付款或项目的盈利。从 **20** 世纪 **70** 年代起，许多国家纷纷采用该方法新建学校、医院、监狱、桥梁、公路等公共设施或负责其修缮、运营，它在增加非经营性投资吸引

力、降低费用开支，减轻政府资金压力等方面效果显著，而且操作相对简单，因此建议民族地区有针对性地选择项目进行试点。

4.1 促进民族地区非政府投资的财政政策

4.1.1 民族地区非政府投资存在的问题及制约因素

一、民族地区非政府投资存在的问题

我国非公有制经济的发展与各地区经济发展有着较强的相关性，越是经济发达地区，非公有制经济的发展越迅速；越是经济落后地区，非公有制经济发展越缓慢。民族地区也是如此。例如，中国县域经济综合竞争力评价中心于 2003 年 10 月公布的全国经济增长速度最快的百县（市）中，湖南湘西自治州花垣县位居全国第 10 位，成为西部地区唯一获此殊荣的县（市），主要原因就是大力发展非公经济，其产值占全县工业总产值的 80% 以上。可见，改革开放以来，我国非政府投资主要是集中在经济发展较快、预期收益较高的东部地区，对于中部及西部地区，非政府投资是伴随着这些地区经济发展水平的提高，特别是西部大开发战略的实施后才逐渐活跃起来。然而，与东部地区相比，西部民族地区在非政府投资的数量与质量方面都存在一定差距。具体表现为：

（一）整体投资规模偏低

1. 占全国非政府投资的比重低。从民族自治地方全社会固定资产投资的所有制构成来看（参见表 4-1），非公有制企业所形成的固定资产投资额不断增加，从 1985 年 1985 年的 1985 年增长了 100%，已经超过本地区国有经济固定资产的增长幅度。尽管如此，由于民族自治地方非公有制经济固定资产投资基

数较小，其在整个国家非公有制经济固定资产投资总额中所占比重也仅达到 15% 左右，说明民族地区非政府投资的绝对规模极为有限。如果单从外商直接投资（FDI）的角度看，虽然西部 12 个省市 FDI 的规模在不断扩大，但年均总规模在 1.5—2 亿美元之间，仅相当于深圳实际利用外资的 1/10。上海的 FDI 占全国的比重也仅为 15%—20%，而 1995 年这一比重还是 10% 左右，说明西部地区对外资的吸引力并未随着西部大开发战略的实施而加强，相反还有所减弱。^①

1. 占社会总投资的比重低。从表 4-1 还可以看出，民族自治地方非公有制经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重逐年提高，已由 1995 年的 15% 提高到 2004 年的 20%，但与东部及全国平均水平相比还存在较大差距。根据 2004 年相关数据计算该项指标的全国平均水平为 25%，东部地区更是高达 35% 以上。

2. 占社会总产值的比重低。从社会总产值的所有制构成来看，民族地区非公有制经济产值占全区社会总产值相对较低。例如在新疆，2004 年非公有制经济所创造的工业产值仅占工业总产值的 15%。内蒙古在 2004 年全区国内生产总值 10000 亿元，其中民营经济为 1500 亿元，占 15%。青海省非公有制经济产值占全区社会总产值的 15%。^② 据调查得知，云南省迪庆藏族自治州截止 2004 年底，非公有制经济增加值占 GDP 的比重为 15%。另据国家统计局统计，东部地区非国有经济的产值贡献率达 35%，而西部地区仅为 15%。^③

① 《西部时报》，2004 年 1 月 1 日，第 1 版。

② 《西部时报》，2004 年 10 月 1 日，第 1 版；10 月 1 日，第 1 版；11 月 1 日，第 1 版。

③ 王戈柳、陈建樾：《民族区域自治制度的发展》，民族出版社 2004 年版，第 15 页。

而非公有制经济在职人数的比重低。民族地区在职职工人员中,非公有制经济在职人数所占比重明显低于全国平均水平。以 1995 年数据为例,在 15 个民族地区中,除了内蒙古为 19.1%,超过全国 15.5% 的平均水平外,其余地区均在这一水平之下。例如广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆的比重分别为 12.5%、12.5%、12.5%、11.5%、11.5%、11.5%、11.5%。^①

(二) 非政府投资结构不合理

1. 企业规模结构不合理。民族地区非公有制企业以小企业为主体,大中型企业数量有限。例如在 1995 年全国民营企业 100 强排名中,东部地区企业数量占到总数的 85%,中部占 10%,而以民族地区为主的西部仅占 5%。^② 民族地区民营企业规模过小,生产经营活动过于分散,必然制约了企业的自主发展能力和市场竞争能力,从而难以获得规模经济效益,不利于这些地区非公有制经济整体实力的提高。

2. 产业结构不合理。民族地区非公有制经济主要集中在第三产业,第二产业的比重相对较低。以青海为例,1995 年非公有制经济在第一、第二、第三产业的分布情况如下:企业户数分别为 1.2 万户、0.8 万户、0.5 万户;从业人员分别为 1.5 万人、0.8 万人、0.5 万人;注册资金分别为 1.5 亿元、0.8 亿元、0.5 亿元。1995 年非公有制经济在第一、第二、第三产业增加值分别为 0.5 亿元、0.8 亿元、0.5 亿元;在三次产业增加值比重分别为 15%、15%、70%。

3. 外商直接投资结构不合理。虽然我国广大西部民族地区凭借其资源优势也吸引了大量的外商直接投资,但从 1995 年的产业结构看,还存在不合理之处。据统计,西部地区 1995 年在三次产业

^① 《中国统计年鉴 1996》,第 155 页、第 156 页。

^② 《西部时报》,1995 年 12 月 10 日,第 2 版。

间的构成比重分别为 25%、25%、50%，而全国这一构成比重分别为 15%、35%、50%。^① 经过比较发现，与全国其他地区相比，外资对西部地区第一和第三产业的影响相对较大，对第二产业的影响偏弱。也就是说，虽然近年来西部地区在固定资产投资方面增长速度是最快的，但在外商投资工业方面的增长速度最慢，而且外资企业也大多是利用当地资源、供当地消费的内向型企业，对当地经济具有重要带动作用的外向型企业数量很少。

二、民族地区非政府投资的制约因素

民族地区非政府投资发展缓慢是由多种因素共同作用的结果，既有客观因素，如自然地理方面的限制；也有主观因素，如企业管理者及劳动力素质的限制；更有体制因素，如政府职能定位、金融体制、财税体制等的制约，以下仅从几个主要方面进行分析。

（一）自然与经济条件落后，利益诱导机制难以形成

民族地区区位差和基础设施落后决定投资成本长期居高不下。在 15 个民族地区中，除广西外，其他地区全部深处内陆腹地，不仅缺乏国际贸易往来条件，而且也缺乏与国内沿海地区及其他地区贸易往来的传统，致使这些地区与其他地区的贸易依存度普遍偏低，进而阻碍了外部资本的输入。由于民族地区地域广阔，自然地理条件差，其交通、通信等基础设施的建设本来就需要更多的投入，但长期以来我国这方面的历史欠账较多。虽然西部大开发战略实施以来国家投入了巨额资金，但与地区经济社会发展的需要相比还有很大的缺口，至今尚未形成对外部资本具有吸引力的较为理想的物流条件，所建设的工业园区也因财力有限

^① 《中国财经报》，1999 年 8 月 25 日，第 10 版。

在设计、设施、服务等方面很难符合现代工业发展的要求，因而制约了外来投资规模的快速增长。

民族地区产业配套能力弱、市场容量有限限制了投资收益水平的提高。从历史上看，民族地区现代工业的形成开始于新中国成立后的“一五”时期和“三线”建设时期。随着国家不断加大投入，民族地区才真正进入了工业化时期。由于受历史条件的限制，这些工业基本为重化工业，而且大多与军事工业有关，轻工业极不发达。从产业特征看，制造业的发展需要许多相关产业的支撑，如原材料、零部件、元器件、互补产业等，而西部一些中心城市虽然有较好的工业基础，但大多技术装备和集约化水平低，缺乏专业分工和社会化协作，产业配套能力弱，产业组织的竞争力不强，结果没有形成具有自身特点和核心竞争力的优势产业，投资效益较差。同时，民族地区也缺乏中长期产业规划，满足于资源和初级产品的销售，没有按照产业关联度进行政策引导，因而在延长产业链条、发展深加工方面存在较大差距。另外，由于民族地区长期以来经济发展落后，收入水平低，居民的消费能力和消费习惯没有根本的改观，因而还没有足够的市场空间容纳更多的消费品。可见，民族地区无论是在资本品需求还是在消费品需求方面，都未能形成足以吸引外部资金投资本地区的财富效应，同时也制约了本地企业规模的进一步扩张。

（二）现行金融体制不利于民族地区非公有制企业融资

我国现行的以四大国有商业银行为主、以其他股份制商业银行为补充的金融体制，对民族地区非公有制经济，特别是中小企业融资具有一定的排斥作用，不利于非政府投资的形成与扩张，主要表现为：

从四大国有商业银行融资困难。四大国有商业银行的特殊性决定了其资金流向既要服从各级政府意愿和社会利益目标，同时也要符合自身经济效益要求。一方面民族地区非公有制企业

起步晚、规模小，与国有大企业的经济社会地位相比显然不占优势，因此也很难得到四大国有商业银行的青睐；另一方面，四大国有商业银行出于控制风险的考虑，不仅在逐步收缩西部地区的营业网点，而且还同时上收信贷权利，通过实现全国性资金调拨，把在西部地区吸收的资金转而投资于发达地区，这种对西部地区的“抽血”机制更加剧了其非公有制企业的资金短缺。

圆通过其他股份制商业银行融资困难。由于民族地区非公有制企业基本上以中小企业为主，大多数企业财产抵押实力不够，资信达不到银行放贷的最低标准，甚至一些企业正处于成长阶段，缺乏完整的商业信用记录，因此很难从这些股份制银行获得所需贷款。

圆队政策性银行融资困难。作为对西部产业进行政策性金融支持的主体，国家开发银行在西部投资的比重也十分有限。以圆园年数据为例，其政策性新增贷款的分配比重，西部、中部、东部分别是圆、圆、圆，而且这些投资又主要集中在城市 and 大型项目上，非公有制企业获得贷款的机会较少。

圆队资本市场融资困难。我国发展资本市场的初衷是为国有企业融资，民营企业通过上市融资的机会极少，这种状况直到目前为止也未有大的改观。我国资本市场不发达还表现在缺乏灵活有效的创业投资体系。在现代市场经济中，创业投资不仅为企业提供资金，更重要的为企业的培育和成长壮大提供良好的环境及增值服务，而我国民族地区的创业投资体系显然更加落后，无法在短期内承担起对地区中小企业融资的重任。另外债券融资在我国也仅限于超大型企业。

上述现行金融体制对非公有制企业的种种排斥，不仅极大地限制了非公有制经济的发展，而且更促使中小企业加大非正规渠道融资的力度，进一步扰乱资本市场。据报道，在我国民营企业的融资总额中，自我融资比例达圆，银行贷款仅为圆，

非金融机构为 10.5%，其他渠道为 10.5%。^①可见，我国民营企业基本以自我融资为主，而且自我融资的很大比例又来源于非正规渠道，西部民族地区更为严重。例如中央财经大学课题组对全国 31 个省份地下金融状况的调查表明，全国中小企业约 70% 的融资来自非正规金融途径，而其中西部六省这一比例高达 80%。

（三）地方政府职能定位模糊，行为不规范

我国现行分税制财政体制和政绩考核办法，将地方政府的经济利益、政治利益与当地经济发展速度紧密结合在一起，导致地方政府的经济职能定位模糊，他们既是裁判员又是运动员的双重身份，决定其行为存在许多不规范之处，严重制约着非公有制经济的发展和政府投资的增长。

各民族地方政府都存在着程度不同的“招商饥渴症”。一方面地方领导为多出政绩，急功近利，不惜坑害农民利益，损失国家及政府利益，不惜毁坏生态环境，频频出台优惠政策进行招商引资；另一方面，政府为完成“招商引资”指标甚至为得到招商引资激励制度中的“有偿提成”，违规承诺，但项目实施后又不兑现；还有的是因为领导更换而无法执行，使投资者损失惨重。

各政府部门检查过多，执法方式简单粗暴，加大了民营企业的运营成本。尽管地方政府发展非公有制经济的热情很高，但一些地方仍然沿用传统体制下检查、罚款等简单的管理方式。据对湖南湘西自治州民营企业主的调查资料显示，该州自 1990 年以来一般每年都要接受工商、税务、环保、技术监督、公安、食品卫生等部门 5—6 次的检查，有的职能部门内设机构还按各

^① 《第一财经日报》，2004 年 10 月 15 日，第 2 版。

自的工作职能开展重复检查和重复处罚。^① 还有的地方政府办事程序繁琐、效率低下，一旦项目建成，就受利益驱动将外商及民营企业视为摇钱树，向其伸出有形、无形的手，最后将投资商吓走。

地方政府的投资审批制度不规范。各级地方政府为了发展本地区经济对非公有制企业的设立大开绿灯，在投资审批方面无章可循，既没有统一领导，也缺乏彼此的协调配合，因而造成这些地区甚至在一些重要行业出现脆弱、分散的“小诸侯经济”，企业竞争处于无序状态。据报道，新疆近几年新建的钢铁企业，大多数未经省级计划部门立项批准，而是企业所在地政府部门批准的。特别是在国家从 1996 年开始对钢铁行业实施宏观调控背景下，新疆却有 15 家小钢铁企业相继投产和准备投产，使具有一定规模的钢铁企业将达到 15 家。这既不符合国家钢铁行业战略布局的要求，也脱离新疆本地钢材市场的实际。如近几年新疆每年建筑钢材需求量在 100 万吨，最多不超过 150 万吨，而新疆在建或建成的 15 家钢铁企业的产能总和已达到 200 万吨，整整超出一倍。^②

地方政府推动国有经济战略调整的进展缓慢。一是国有企业从竞争性行业退出的速度较慢，这是造成民族地区公有制经济仍保持主体地位的关键；二是在具有国家垄断性质的行业，国有企业的垄断远未打破，不同所有制主体之间还不能展开真正平等的竞争；三是各级政府、各个部门之间的利益不易协调，特别是在优质矿产资源的管理上，中央、自治区、州、县等不同层级的政府分别有不同的管辖范围，各自为政，相互钳制的现象时有

^① 王东京、赵振华等：《1996 中国经济热点调查》，中共中央党校出版社 1996 年版，第 156 页。

^② 《西部时报》，1996 年 1 月 15 日，第 5 版。

发生，从而削弱了资源优势对外部资本的吸引力。

(四) 缺乏公平竞争的市场和社会环境

虽然国务院已于 1995 年 8 月出台了《关于非公有制经济的意见》，民族地区也同其他省份一样相继出台了本地区发展非公经济的相关政策规定。应该说，从政策层面上在市场准入、国民待遇、融资等方面已为非公经济的发展扫清了障碍，但各地区在实际中真正落实这些政策的条件还未完全具备，对非公有制经济存在不同程度的歧视也在所难免。

1. 产业政策方面。国家在对产业结构调整 and 产业发展重点的投资指导方面，往往主要针对国有企业和外商投资企业，对个体私营企业的产业指导很少，不利于这些企业减少投资的盲目性和降低经营风险。此外，民营企业还缺乏所需的各种政策法规信息以及科技、经济和管理信息。

2. 税收政策方面。按现有税收政策看，投资于民族地区的企业除了可以享受西部大开发的税收优惠政策外，还可以享受民族地区特殊的优惠政策。例如，国家鼓励类产业从 1995 年 1 月 1 日至 2000 年期间的企业所得税减按 15% 征收；国家鼓励类产业及优势产业项目在投资总额内进口自用设备免征关税和进口环节增值税；新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企业在达到国家规定的条件下享受一定年限的所得税减免；公路国道、省道建设用地免征耕地占用税；民族自治区的企业经省级人民政府批准可以享受所得税减免政策等。但目前的问题是，这些政策与其他地区特别是东部地区早已实施的税收优惠政策相比，其实施的范围与力度都较为有限，因而对投资者不具有明显的吸引力。另外，与国有企业相比，民营企业投资者还要在税后利润中再缴纳个人所得税，这种双重纳税责任无疑降低了投资者的预期收益，进而抑制了私人投资。

3. 行业准入政策方面。主要在由国有企业垄断的行业，虽

然政策上已明确对外资及民营资本开放，但由于缺乏可操作性的实施细则，对民营资本在行业中的地位、介入的范围与形式、私人财产的保护等方面还存在较大的不确定性，因此，短期内民营资本既不敢贸然进入，也难以迅速发展壮大。

在社会管理与保障政策方面。民营企业从业人员在户口、子女入托入学、员工培训、职称评定等方面还受到相关管理制度的排斥；社会保障问题也没有得到应有的重视与解决。例如资料显示，在西部民营企业中，参加基本医疗保险的不到 1/3，参加基本养老保险的不到 1/4。^①

（五）观念意识落后，企业管理水平低

民族地区由于长期处于自给自足的自然经济状态，再加之地域偏远，与外界交往有限，其观念意识的形成主要受传统思想及文化的影响，“官本位”、“重义轻利”、“小富即安”、“不患寡而患不均”等自然经济观念根深蒂固，从而使民营企业发展所需要的各种人才都普遍缺乏，尤其是缺乏本地民营企业家人才。据调查资料显示，贵州铜仁的私营企业中，由外地人创办的占 80% 以上；在上规模企业中，也是外地人创办的较多。^② 这说明民族地区的确缺乏具有创新和冒险意识的企业家，“等、靠、要”及不思进取的观念仍然广泛存在。正因为如此，民族地区的民营企业大多是以家族式，或名义上是股份制而实际上仍是家族式的管理为主。尽管这种管理方式在企业发展初期能够收到明显的经济效益，但随着企业规模的扩大，将不利于营造企业内公平竞争的健康环境，不利于人才的引进，进而制约了企业决策能力及管理水平的提高。另外，民族地区人才匮乏的原因：一方面是农村人口

^① 王东京、赵振华等：《中国经济热点调查》，中共中央党校出版社 1998 年版，第 156 页。

^② 同上，第 156 页。

比重高，受教育程度低，思想观念保守；另一方面是现行政策对区域外各种人才也不具有足够的吸引力，即便是本地大学生，能够回到本地工作的比例也很低，一般不到大专中专毕业生的 1/3，从而使民族地区陷入“人才难得、人才难留”的窘境。

10.1.1 促进非政府投资的财政政策

鉴于民族地区在促进非政府投资与发展非公有制经济过程中所遇到的种种制约因素，可以认为这些地区在吸引民间资本方面的内在动力不如其他地区，必须依靠各级政府推行一种强制性的制度变革才能实现最终目标，其中应采取的财政政策主要有以下几方面：

一、明确政府在促进非公有制经济发展中的职能定位

政府首要的任务就是对其在促进非公有制经济发展中的职能进行准确的定位，避免因职能越位或缺位引起干预过度或管理失控。

第一，按照“大市场、小政府”格局重新调整政府与企业的关系。对于国有企业，要通过建立现代企业制度彻底实现政企分开和所有权与经营权分开，要明确由“国资委”全权负责国有资产的运营与重组，而政府只需依法行使其社会管理者职能；对于非公有制企业，政府的职能更是仅限于后者。也就是说，对于所有企业而言，政府的职能是相同的，主要集中在提供公共产品与服务、促进社会公平和宏观经济调控等方面。只有真正实现政府从企业领域退出，代之以市场机制发挥主导作用，才能从根本上杜绝政府对公有制经济的过度保护和对非公有制经济的排挤或纵容，实现不同企业间的公平竞争。

第二，改革政府对企业投资项目的审批制度，放宽行业准入限制。取消不合理的前置审批制度，逐步实行项目核准制度和备

案制度；取消不合理的市场准入条件，将长期处于保护、垄断地位并已形成既得利益的金融、证券、电信等领域逐步向国内外资本开放，尤其要鼓励非公有制经济采用各种方式参与基础设施和公益项目的建设与管理；鼓励私人资本参与民族地区国有企业的并购，特别是参与大中型国有企业的重组，对于非公有制经济与国企之间的参股、收购、租赁经营等行为，只要不是国家法律禁止的领域，政府不应出面干预，而应完全交由市场机制调节；放宽甚至取消在部分产业对外资参股比例的限制，特别是在矿产资源的勘探和开发方面，除对涉及国家安全的极少数战略资源有严格限制外，其余一律可以对国内外资本开放，允许进行风险勘探和开发经营，包括进行矿产资源的后续深加工；对于直接影响投资成本的物流业及供水、电力等行业，同样应通过市场开放加快民营化进程，从而打破地方垄断，降低企业运营成本。

二、税收优惠政策

税收优惠是世界各国政府常用的鼓励民间资本到欠发达地区投资的财政政策工具。我国政府为促进民族地区非政府投资的迅速扩张和非公有制经济的健康有序发展，同样需要在这些地区营造出一个宽松、公平的税收环境。具体措施有：

第一，减免税方面。除国家禁止类产业外，凡在民族地区投资新建或扩建的项目，不论内资、外资，只要是投资商在投资总额内进口的自用机器设备，就应该适当加大进口关税和进口环节增值税的减免力度，同时加大投资企业所得税的减免力度；对这些地区企业所生产的出口产品，一律免征出口税；处于边境开放区、风景旅游区、农业区和牧业区及生态保护区的企业也应享受免除进口关税和进口环节增值税，以及减免所得税等方面的优惠待遇。内蒙古制定的有关税收优惠政策，在促进非公有制经济发展、吸引非政府投资方面取得了明显的效果，其主要内容包括：

对以国家鼓励类产业项目为主营业务，且其当年主营业务收入超过企业总收入的 70% 的内资、外资企业，企业所得税率 15%；在内蒙古新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企事业，且所得收入占企事业总收入的 70% 以上，内资企业自经营日起，企业所得税免二减三；外资经营期在 5 年以上的，自获利年度起，企业所得税免二减三。^①

第二，其他税收优惠方面。国家应着手研究完善有利于非公有制经济发展的税收制度，主要有：推进地方所得税制度改革，消除对个体和私营企业重复征收所得税现象；规范增值税制度中对一般纳税人的判定标准，并适当降低小规模纳税人的税率，从而对尚处于创业阶段的中小企业给予一定的税收支持；对国家鼓励类产业的非公有制企业项目要实行与国有企业相同的税收抵扣、成本摊提、税收减免等优惠待遇；鼓励外资企业用在境内获得的利润到民族地区再投资，其所占资金超过 50% 的项目，应享受外资企业待遇；鼓励非公有制经济参与国有经济结构调整和国有企业重组，其并购或参与国有企业改制活动，应享受与国有企业改革相同的税收优惠政策。

第三，税收征管方面。要进一步明确中央与地方税收管理权限的划分，防止地方政府超越税收管理权限随意减免税，扰乱市场秩序；同时加强税收征管，打击偷逃税行为，维护税收征管秩序；规范政府性收费行为，进一步清理乱收费和变相收费，严格执行收费公示制度和收支两条线管理制度，从制度上杜绝“三乱”现象。

三、继续完善非公有制经济发展的政策，优化投资环境

第一，加强对非公有制经济发展的政策指导。各民族地区政

^① 《西部时报》，2002 年 10 月 29 日，第 1 版。

府应科学合理地制定本地区国民经济发展的短、中、长期规划与目标，增加产业发展规划和政策的透明度，真正发挥其对非公有制经济的指导性作用。注重各项政策的连续性和相互配套，避免因政策波动或相互之间的矛盾而导致非公有制经济无所适从，更不能因国家宏观调控的需要出台专门针对民营企业的歧视政策。

第二，完善投资信息发布体系，建立投资信息发布制度。政府定期编制和发布产业投资导向目录，发布投资信息和引资政策，还要建立非公有制经济投资项目库，实行网络化动态管理，并对重点项目做好跟踪服务和配套工作。公开政府予以资助和补贴的项目种类、数量、申请方式、申请条件和评审程序，对获得资助的项目实行跟踪评价制和项目审计制。

第三，加强地区软环境建设。地区软环境主要由区域行政管理体制、执法能力等方面构成，目前已成为各地区决定非公有制经济发展好坏的重要因素之一。这就要求民族地区要对已经不适应市场经济发展的行政管理体系进行改革，要按照精简、统一、效能的原则，加快政府机构调整，并加强各级政府及各政府机构之间的协调与配合，为企业和投资者提供优质高效服务，并建立行政公示制、主办部门负责制及官员问责制，改革政府官员的政绩考核制度，建立规范的考核指标体系和考核机制，加强考核的客观性、独立性与科学性。

第四，取消其他社会制度中对民营企业从业人员的差别待遇。主要表现在社会保障制度和基础教育制度两方面。其一，民族地区政府要做好推动社会保障制度的扩面工作，重视在民营企业中加大推行各种社会保险的力度，尽可能将非公有制经济从业人员全部纳入到社会保障体系之中；其二，民族地区政府要根据本地区经济社会发展的需要，对现行的基础教育制度进行改革，尤其要对外来人员的子女就学问题做出政策性规定，以消除非公有制经济从业者的后顾之忧。

第五，建立政府专门为中小企业服务的机构。在这方面，美国政府的经验值得借鉴。在美国，专门为中小企业服务的政府机构为小企业署（SBA），其人员组成 1/3 为律师，2/3 为经济学家。并在各州有分支机构。小企业署的职能有：帮助中小企业办理注册手续；帮助寻找项目及经营方式；帮助写经营计划和贷款融资；遇到自然灾害时提供特殊的救灾贷款；成立中小企业投资公司，与中小企业共同进行风险投资，收益共享。小企业署还请专家帮助中小企业主进行管理培训。政府每年将专门给中小企业的贷款下拨各社区的小银行，政府为贷款的 75% 进行担保。当中小企业贷款无抵押物时，可凭政府发放的许可证办理。后者是企业注册后，如果两年内有经营活动，有收益，就可获得。^①

四、加大财政资金支持力度

第一，政府直接投资建立开发区和工业园区。政府这样做，既符合社会主义市场经济和公共财政的要求，同时也为非公有制经济发展创造了公共环境与条件。民族地区政府应充分利用本地区的自然条件和资源优势，科学规划与建设开发区和工业园区，吸引各地民间资本及外商来投资创业。这些开发区和工业园区应有明确的区位特征和功能定位，才能促进各具特色的产业集群的形成，从而对区域经济发展发挥较强的集聚效应和扩散效应。此外，这种集中开发也可以避免重复建设，提高了财政资金的使用效率。

第二，中央政府应在落后地区实行投资补贴。这是各国促进在落后地区增加投资常用的政策。例如，英国政府对于在特别发展区、发展区和中间区投资的资本设备分别按 100%、50% 和 25% 的比例给予补贴；荷兰、丹麦规定在发展区投资的公司，可

^① 《春城晚报》，1992 年 10 月 15 日，第 10 版。

获得相当于资本开支 圆豫的津贴。由于投资补贴可能会导致资本密集型工业的发展，与各国政府创造就业机会的目标背离，有些国家还同时增加创造就业奖，或者实行劳动成本补贴。例如法国对在受援区投资的企业，按投资 圆豫补贴，并对企业创造一个就业机会补贴 圆豫法郎，受援程度最低的则相应获得 圆豫和 圆豫法郎的补贴或奖励。我国中央政府应借鉴这些经验，一方面要全面清理和修订现有不利于非公有制经济发展的财政支持政策，已实行的财政贴息、财政补助等政策，除特殊规定外，应同样适用于非公有制企业；另一方面要针对欠发达地区制定完整而明确的投资补贴政策，发挥财政资金的“四两拨千斤”作用，从而加快这些地区非公有制企业的建立与发展。

第三，完善政府采购制度，积极支持中小企业发展。一些国家为使非公有制企业在政府采购中与其他企业享受同等待遇，在有关采购制度中明确规定中小企业所占的份额。例如美国就有强制性规定，政府采购中占总额 圆豫的项目必须给中小企业，并且在政府拨款的社区建设项目也必须交给小企业。此外，在中小企业新产品研发方面，美国政府还提供专门经费，一般每个企业可申请到 圆豫万美元左右；在企业技改等方面也可得到政府资金帮助。^①

五、创建政策性金融体系，解决非公有制经济融资难问题

各国非公有制经济及中小企业发展的经验表明，要想在以商业银行为主体的金融体制中真正解决这些企业融资难问题，必须在政府财政支持下建立起完善的政策性金融体系。

第一，设立促进中小企业发展的专项资金。尽管我国已经设立了一些专门针对西部地区或民族地区经济社会发展的专项资

^① 《春城晚报》，圆豫年 苑月 圆日，第 圆版。

金，但设立促进中小企业发展的专项资金至今还未得到应有的重视，因而造成中小企业融资难问题长期得不到解决。建议国家或地方政府通过财政出资，并吸引社会其他经济组织资金，共同设立全国性或地方性促进中小企业发展的专项资金，这类专项资金不仅在满足中小企业小额资金需要方面具有突出的灵活性和及时性，而且还可以通过资金运营、完善资金管理制度等逐步扩大资金规模。

第二，建立政策性信贷激励机制。地方政府通过财政拨款设立一定的贷款奖励基金，对于凡是向中小企业增加贷款的金融机构，均可按贷款增长额进行奖励；建立信用评价机制，创建中小企业信用平台，建立信用档案，开展信用评级，提高信用度；设立中小企业贷款担保基金并扩大贷款担保规模，同时支持区县建立贷款担保机构；建立再担保机制，对区县财政贷款实行再担保机制，支持区县扩大担保规模，化解风险；引导社会资金开办担保机构，对新开办的担保机构可采取在 猿原缘年内免营业税以及返还企业所得税地方留成部分等优惠政策；财政也可以通过参股投资方式直接参与社会担保公司建立。

第 苑章 少数民族经济社会协调发展的财政政策

我国民族地区的落后是全方位的，不仅表现为经济发展水平、收入水平以及人们生活水平较低，而且表现为科技、教育、卫生、社会保障、生态环境等各项公共事业的全面落后。尽管经济发展因素对公民的福利水平起决定性作用，但经济社会全面协调发展将从根本上改变当地居民的生活质量、生存环境及提高劳动力的综合素质，因而所发挥的作用更直接，也更长久。不仅如此，经济社会全面协调发展还决定着这些地区经济发展的长期趋势，进而决定着政府新时期“落实科学发展观”和“建设和谐社会”战略目标能否顺利实现。由于公共产品与公共服务质量的提高与发展更多地依赖于各级政府的资金支持及政策支持，即便是经济发展已达到较高水平的国家与地区，政府的这种职能也只会进一步加强而不是减弱。因此，要想实现民族地区经济社会全面协调的健康发展，就必须对政府有关的财政政策进行系统研究。

苑圆 民族地区技术进步与财税政策

苑圆园 财政支出、税收激励与技术进步的实证分析

一、技术进步对经济增长的作用机制

世界上对经济增长理论做出重要贡献的经济学家，如库兹涅

茨、丹尼森、罗默等，均对经济增长的技术进步因素进行了深入研究。虽然他们各自对技术进步在经济增长中的贡献率大小有不同的看法，但都一致认为技术进步是决定经济增长的重要因素，而且越是经济发达国家，经济增长就越依赖于技术进步与创新。技术进步对经济增长的作用机制有以下三种：

（一）技术进步有助于提高社会全要素生产率

美国学者丹尼森的研究发现，现代各国的经济增长不仅取决于资本、劳动、土地等生产要素的投入量，而且也取决于这些生产要素“单位投入的产出”，即全要素生产率，相应地，由这两种不同因素所导致的经济增长也分别被称为粗放型增长和集约型增长。随着经济发展规模的不断扩大，自然资源的稀缺性以及经济与环境之间的矛盾日益显现，通过提高全要素生产率实现经济的集约型增长已越来越受到各国政府的重视。而全要素生产率的高低主要是由技术水平决定的，这是因为，新知识和新技术的大量应用，一方面会通过调整专业化分工而改进原有生产方式，使企业以内涵型扩大再生产替代外延型扩大再生产；另一方面也会促进各项制度变革，通过改进生产的组织方式，推动社会全要素生产率的不断提高。

（二）技术进步有助于促进产业结构升级

从世界各国的经济发展轨迹看，各国的经济增长与其产业结构的升级和发展有着极为密切的关系，即随着经济的不断增长，各国产业结构演变的趋势几乎都是由劳动密集型向技术密集型或知识密集型发展。可见各国要想实现经济的长期增长，就必须实现产业结构的不断升级，而技术进步正是促进产业结构升级的动力。其原因有三方面：一是技术进步孕育和加速了新产业的形成和发展。当某种新技术的应用达到一定程度后，自然会引引起若干产业部门生产效率的迅速提高，那么以该项技术为依托的新产业就会随之而形成，而且还会有广阔的成长空间。二是技术进步加

快了产业结构的调整。在市场机制作用下，技术领先的产业由于劳动生产率和平均利润率普遍高于其他产业，因此容易吸引更多、更优质的经济资源而得到较快发展，从而加快了整个社会产业结构升级的进程。三是技术进步将引发社会需求的升级换代。新技术的应用会导致社会对某些新产品及其上游产品的大量需求，社会需求结构的改变将直接促进产业结构发展。

（三）技术进步促进经济增长需要政府支持

根据内生增长理论，技术进步是由经济系统决定的内生变量，因为在物质资本积累过程中，必然包含着因研究与开发、发明、创新等活动而形成的技术进步，但这并不意味着技术进步会在市场经济中自发产生并能很好地满足社会的需要。由于技术知识存在较强的正外部效应，进行科技活动的私人收益率必然低于社会收益率，如果再没有政府的支持与干预，私人部门对生产技术知识的投资规模将远远小于社会需要，因而也决定经济增长率低于社会最优增长率。因此，科技活动不仅需要政府直接投资，更需要政府通过财税激励政策吸引社会资金由生产部门向研究部门、由生产阶段向研究阶段转移，从而才能真正获得技术进步对经济增长的拉动效应。

二、民族地区科技进步水平的整体评价

在我国，负责对全国及各地区科技进步水平进行监测工作的是中国科技部科学技术研究所。采用的监测指标体系分为三级，其中一级指标有科技进步环境、科技活动投入、科技活动产出、高新技术产业化和科技促进社会经济发展，每个一级指标包括圆-猿个二级指标；每个二级指标又包括圆-源个三级指标；最后根据这些指标计算出全国及各地区的综合科技进步水平指数。从圆-源年全国猿-猿个省、自治区和直辖市分别在各个一级指标和综合科技进步水平指数的排名来看，西部民族地区普遍处于落后位

置。见下表：

表 4-1 民族地区科技进步水平在全国各省区中的排名

	科技进 步环境	科技活 动投入	科技活 动产出	高新技术 产业化	科技促进 社会经 济发展	综合科技 进步水 平指数
内蒙古	15	16	18	19	20	18
广西	25	26	28	29	30	28
新疆	35	36	38	39	40	38
西藏	45	46	48	49	50	48
宁夏	55	56	58	59	60	58
云南	65	66	68	69	70	68
贵州	75	76	78	79	80	78
青海	85	86	88	89	90	88

资料来源：根据《1995年全国及各地区科技进步统计监测结果》整理。
中国科学技术部（北京：科学出版社，1996）。

经过对上述排名表的分析，可以发现民族地区科技进步水平呈现以下几个特征：

第一，综合科技进步水平指数落后与个别指标表现优异并存。从综合科技进步水平指数看，除了内蒙古等 18 个地区排在 15 名左右外，其余 20 个民族地区位据了全国最后五位。另外，根据中国科技研究所将所有地区划分为六大类的结果，上述 20 个民族地区除西藏外均属于第五类，即综合科技进步水平指数超过监测指标的 15% 且低于 30% 的地区；而西藏是全国唯一的六类地区，其综合科技进步水平指数低于监测指标的 15%。可见，从全国来看，民族地区的整体科技水平是最低的。但与此同时，每个地区又都有个别指标的排名较为靠前，例如新疆在科技进步环境和科技活动产出两项指标上都分别列第 35 位；西藏在高新技术产业化指标上也列第 45 位，等等。实际上，综合科技进步水平指数

落后与个别指标表现优异并存的现象说明，这些个别指标对综合科技进步水平指数没有起到决定性作用，同时也说明各民族地区还存在一些对综合排名影响较大、但排位比较靠后的关键指标。当然，民族地区在个别指标上取得的成绩是与中央及其他地区的长期支持分不开的。以西藏为例，自 1985 年至 1995 年，科技部共安排支持西藏各类科技项目 156 个，落实资金 2685 万元；其他各省市科技部门共安排援藏项目 152 个，落实资金 1604 万元；1995 年这两个数据将分别达到 1500 万元和 1600 万元，共 3100 个项目。^①

第二，各地区科技活动投入的排名明显靠后。从表 2-10 可以看出，各民族地区有一个共同之处，即它们在科技活动投入指标上均排位靠后，表现最好的宁夏和青海也仅分别排第 18 位和第 19 位。这不仅仅说明民族地区对科技活动的投入明显偏低，更说明科技活动投入是影响这些地区综合科技进步水平的关键因素，这也是由科学技术活动具有投资大、见效慢、风险高的特征所决定的。

再从财政科技拨款和 科研经费支出两方面分析，同样可以发现民族地区在科技投入上与其他地区及全国平均水平之间存在较大的差距（见表 2-11）。

一方面，从财政科技拨款占财政支出的比重看，民族地区平均比重仅为 1.0%，远低于 1.5% 的全局平均水平，各地区的表现除广西情况较好以外，其他地区均在全局平均水平之下。如果考虑到民族地区财政支出规模本来就相对较低的因素，可以认为各级地方政府在财政资金分配上没有对科技活动给予足够的重视。另一方面，从 科研经费支出占 财政支出的比重看，民族地区平均比重仅为 0.5%，与 1.0% 的全局平均水平之间的差距更大，

^① 《西部时报》，1996 年 1 月 10 日，第 5 版。

仅为后者的三分之一,而且各地区均在全国平均水平之下。由于我国 2000 年经费支出越来越以企业支出为主,例如在 2000 年我国 2000 年经费支出中,企业支出已占到 30%,因此民族地区 2000 年经费支出占 GDP 的比重过低,在一定程度上反映出这些地区的企业普遍缺乏科技先行意识,对研究与开发活动重视不够。更为严重的是,如果企业 2000 年经费支出长期得不到提高,必然导致科技成果将更多地以论文、著作、专利证书等形式存在,造成科研活动与市场价值相脱节,直接影响高新技术产业的形成及科技进步对经济增长的贡献率。

表 4-10 民族地区与全国地方科技投入

相对规模比较 (2000 年)

单位:豫

	内蒙古	广西	新疆	西藏	宁夏	云南	贵州	青海	全国地方
财政科技拨款 占财政支出的比 重	0.0003	0.0004	0.0003	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0003
2000 年经费支出 占 GDP 的比重	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004

资料来源:根据《中国统计年鉴(2001)》、《中国科技统计数据(2000)》计算。

第三,科技促进社会经济发展指标排名较低。从表 4-10 可以看出,民族地区在科技促进社会经济发展指标的排名,除了内蒙古和新疆分别列第 1 位和第 2 位以外,其余均排位靠后。由于科技促进社会经济发展指标由经济增长方式转变、环境改善及社会生活信息化等二级指标构成,因此,民族地区在该项指标上的排名较低,正说明这些地区的经济增长基本是通过增加资源投入、扩充新建项目、扩大生产规模等外延化方式实现的。这种以粗放型经营为主的生长方式必然会带来高投入、高消耗、低产出、低效益的问题,从而导致经济增长与资源生态环境之间的矛

盾愈加突出。科技促进社会经济发展指标排名较低同时，也反映出民族地区的科技进步对当地居民生活质量的影响有限。不论是从居民家用电器及电话拥有量，还是从互联网普及率方面，民族地区都与其他地区存在较大差距。

三、现行税收政策对科技进步的阻碍

在现代经济社会中，技术进步对企业发展及经济增长的作用越来越重要，技术进步和创新活动因此也越来越依赖于企业家行为，企业自然应成为推动技术进步的主体。然而这并不说明政府行为或政策对技术进步的作用可以忽略；相反，政府出台的各项政策，特别是税收政策，都会对企业技术进步的进程产生较大影响。正是由于我国目前的税收制度仍存在不合理、不完善之处，科技税收政策在促进民族地区企业技术进步方面的激励作用才没有充分发挥，甚至有些还起着一定的抑制作用，具体表现在：

（一）税收优惠政策的形式单一。我国目前实施税收优惠政策的主要手段就是税收直接减免，而对国外已普遍使用的加速折旧、投资抵免、延期支付等措施则较少采用。这种旨在增加税后收益的优惠政策自然将优惠对象局限于那些有盈利的创新企业，而对于没有收益的企业，即使研发投入再多，也难以从中获得好处，其结果必然是企业只关心科学技术的应用及获得短期收益，而不注重对具有培育自主创新能力的研发活动进行投入。事实上，国际经验已证明，在所有优惠措施中，投资税收抵免政策对于企业技术创新的激励作用最大，但政府因此损失的即期收入也最大。我国目前未采用这种方式，主要受制于财政收支状况，但随着近年来税收收入的快速增长，相信其可行性会逐渐加大。

（二）税收优惠政策对象针对性不强。现行税收优惠政策区域性特征十分突出，例如在开发区及经济特区内外的企业享受科技税收优惠政策的差异较大。这种区域性税收优惠政策未能对高

新技术企业发展给予明确的产业激励，相反会促使企业将注意力放在想方设法进入开发区而不是真正的科技创新上。另外，现行税收优惠政策主要是以企业而不是以具体的科研开发活动及项目为对象，其结果要么是一部分高新技术企业的非技术性投入也享受了优惠待遇，形成税收优惠泛滥；要么是一部分传统产业的创新行为无法享受到税收优惠，造成政策缺位。

(三) 固定资产折旧率偏低。按照现行政策要求，我国工业企业固定资产的平均折旧率为 10%，折旧年限长达 10 年。而发达国家如日本折旧年限视不同的情况分为 5 年、7 年、10 年，一般为 7 年。在世界技术发展每隔三五年就更新一次的形势下，我国企业仍采用这样的折旧率将很难追赶世界技术发展的步伐。

(四) 增值税转型尚未完成。虽然我国已在东北三省开始了生产型增值税向消费型增值税的转型试点工作，但近期内包括西部地区在内的绝大多数地区仍将继续实行生产型增值税。这将在两个方面对企业技术进步产生消极影响：一是购进固定资产所含税款不得抵扣，造成重复征税，而高科技成果大多蕴涵于固定资产中，从而使得企业通过提高资本有机构成推进技术进步的税负加重了；二是无形资产和技术开发过程中的智力投入不能享受抵扣，在一定程度上抑制了企业对研发活动经费的投资。

(五) 进口税收政策的激励作用有限。我国进口税收政策涉及进口税、增值税、消费税等多个税种。目前进口税收政策一直局限于对企业进口整机设备给予税收减免，而对于企业进行核心技术研发活动所需要的重要原材料和关键零部件的进口，则未实行任何形式的税收优惠，显然不利于企业对具有自主知识产权的产品与装备的研制，不利于企业自主创新能力的提高。

(六) 缺乏吸引科技人才的税收优惠政策。一是企业现行职工教育费提取比例较低，这对于技术要求高、知识更新快的高新技术企业而言，很难满足企业吸引科技人才和培训员工的需要。二

是个人所得税对科研人员的激励作用不明确，对科研人员从事研发工作及进行科技成果转让取得的收益未给予应有的税收优惠。

四、财政科技资金管理体制不健全

在民族地区财政科技投入及企业研发投入本已不足的情况下，科研经费管理问题就成为制约这些地区科研水平提高和技术进步进程的另一关键因素。然而，对投入到民族地区的财政科技资金，目前仍存在管理体制不健全问题，主要有：

（一）财政科技投入主体较为分散

我国对民族地区进行财政科技投入的主体很多，仅在中央政府，就由科技部和国家发改委两部门分别掌握科技预算经费的分配权，并且这些部门内部，经费分配权又分散在不同的司局；在地方政府，掌握财政科技预算经费分配权的主体就更多了。在这种情况下，各民族地区出现分散投资、重复投资和资金浪费等现象也就在所难免，直接制约了科研能力的提高和技术进步的进程。以新疆乌鲁木齐市为例，该市在 圆园园年以前每年科技费用为猿园园万元，都是以“撒胡椒面”的方式进行分配的，为加快科技成果转化，自 圆园园年起，决定将每年猿园园万元的科技费用集中用于一些能较快转化为生产力的应用性项目。但实际结果是连续三年近一半的经费无人认领，无法落地。^①从表面上看，这是由于相当一部分政府职能部门申请资金，只是为了让下属事业单位能够生存下去，上报的项目不成熟，难以通过；根本原因还是由长期科研经费分配主体分散而造成全市科研资源和人才资源布局分散，使各单位独立承担课题能力比较薄弱。

（二）政府对国有企业技术改造资金的拨款方式不合理

虽然政府具有支持大型国有企业技术改造的职能，但并不说

^① 《西部时报》，圆园园年源月员日，第猿版。

明一定要采取财政直接拨款的方式。这样做不仅因财政资金有限而限制了政府该项职能的行使范围，而且更使得接受拨款企业处于技术改造与创新的被动地位，再加上资金专款专用的限制，政策的效果非常有限。

（三）缺乏对科研经费的效益评价机制

在我国科技管理体制中，由于长期以来只重视对科研经费的分配，只关心科技投入，不关心资金使用情况，也没有建立资金使用过程管理制度，有的地方即使有，贯彻落实也是“走走形式”而已，资金浪费严重。可见，各级政府始终没有真正建立起对科研经费的效益评价机制，使之成为科技管理体制中最薄弱的环节。

3.1.1 技术进步：政府转变经济增长方式的重要战略决策

在我国“十一五”规划中，提升自主创新能力作为调整产业结构、转变经济增长方式的支撑点被摆到重要地位，而自主创新能力的形成，很大程度上就是依赖企业技术进步的进程。由于技术进步是推动经济发展的公共基础，因此，各国政府一般都对此主动采取一系列财税激励政策，这是政府转变经济增长方式的重要战略决策。我国西部民族地区的技术进步与创新更需要从中央到地方各级政府的重视和支持，但这并不等于国家财政要包揽一切；相反，应建立起全社会、多渠道、多层次的科技投入体系，这就要求政府不仅要增加财政在科技领域的投入，而且还要努力营造自主创新的气氛，激励企业增加科研与技术创新投入，以及吸引更多的社会资金投入。

一、加大各级政府财政科技投入及其管理的力度

第一，确保各级财政科技投入的稳步增加。西部民族地区经济发展水平、市场发育程度及科技水平的现状，决定了从中央到

地方各级政府财政在这些地区的科技投入中将长时期处于主导地位，因此只有确保各级财政科技投入的稳步增加，才能不断推动这些地区的技术创新活动，进而实现我国到 2010 年科技进步贡献率达 35% 的目标。这就要求应通过立法明确各级政府财政科技投入的责任和义务，明确划分中央及地方财政在西部民族地区科技投入总量中的份额。政府已明确提出在“十一五”期间，中央财政科技投入的增幅将明显高于财政经常性收入增幅，在这一总量中，中央应进一步明确要加大对西部民族地区的投入比例，从而增大中央政府的投资责任。同时，地方政府应明确提出，在本级政府预算中，科技投入的增长率与同时期的财政经常性收入增长率、财政支出增长率以及 GDP 增长率相挂钩，这样，既有助于实现财政科技投入的制度性增长，同时也便于社会监督。例如云南省预计到 2010 年，社会科技投入占全省 GDP 的比重将达 1.5%，科技经费支出占全省 GDP 的比重将达到 1.2%，全省财政科技拨款占财政支出的比重将稳定在 1.5% 以上，企业科技经费占全社会科技经费支出的比重将达到 1.5%。

第二，明确财政科技投入的准确定位。根据公共财政职能界定，科技开发活动中的基础研究、原始性创新、世界前沿性的共性技术创新属于公共产品范围，应由政府财政提供资金保证，而开发应用性研究主要应由企业和个人承担。考虑到民族地区企业科技开发能力普遍较低，政府也应该承担部分科技推广和开发的费用，主要用于加快开发对经济增长有重大带动作用的高新技术，以及能够推动传统产业升级的共性技术、关键技术和配套技术等。当然，政府在这方面的财政支持应尽量符合“先补后补”的补贴与反补贴措施协议。按照协议规定，国家对基础性研究的资助不在限制之列，政府对技术创新的支持应定位于研发阶段，主要采取财政拨款和贷款贴息的手段；同时逐步退出对技术成果的产业化、工程化、商品化等那些应用性和竞争性较强的属于企业行为

的技术创新领域；对应用性科研院所进行拨款时，应要求其必须与企业合作才能获得政府资助，以加速科技成果向生产领域的转换。

第三，重视财政支持企业技术改造项目的选择。要立足于现有企业基础，重视盘活用好存量资产，防止盲目铺新摊子。要重点选择在全国及地区具有战略地位的大型国有企业进行技术改造投资，特别是支持它们不断提高自身的研发和试验能力，以逐步实现重要行业关键技术从引进为主转向自主开发为主，集中资金大力支持传统产业突破发展过程中的技术“瓶颈”。“十一五”规划已明确提出将增强自主创新能力作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变增长方式的中心环节；而大型国有企业无疑应成为增强自主创新能力的的主力军，将更多的资金用于提高企业原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力上。

第四，加强财政科技经费的管理。要改变科技经费多头管理的状态，将经费集中到科技主管部门统一管理，避免综合经济管理部门和科技管理部门在资金管理上出现分割和重复投资；建立对科研课题及其经费的申报、评审、立项、执行和结果全过程的监督制度，提高工作的透明度；建立财政科技经费的绩效评价体系，实现以结果为导向的追踪问效机制；逐步推进科技经费运行的中介化，采取专家咨询决策、立项评估、中期评估、招投标等办法，提高资金使用效率；同时通过课题招标、重大科研项目补助等，鼓励企业开展科技创新，使企业逐步成为科技研究与开发、进而成为推动技术进步的主体。

二、完善促进企业技术进步的税收政策

税收优惠政策对企业技术进步的作用是决定财税政策促进企业研发的首选。

税收优惠政策对企业技术进步的作用主要是通过减少企业成本与增加收益率来实现的，这些政策优惠既可以针对企业的研发与试验活动，也可以针对企业技术创新的成果及其转让活动。促进民族地区企业技术进步的税收政策应包括：

（一）商品税优惠政策

一是在我国增值税转型的试点阶段，中央应考虑尽快允许西部地区实行消费型增值税，特别是对西部高新技术企业应首先实行消费型增值税。这样做，对国家整体利益而言是成本较低但收益较大的正确选择，因为西部民族地区高新技术产业发展水平较低，一旦得到必要的税收激励，很可能出现快速增长从而带动这些地区乃至全国经济总量的增长，为提高我国科技进步贡献率发挥重要作用。另外，对高科技新产品也可实行减免增值税政策。

二是要允许对企业的研究开发费、技术转让费等按产品实际摊销数额，从销售收入中据实扣除，不计征增值税，或进行完全的进项抵扣。

三是完善进口税收政策，优惠对象要从进口整机设备，逐渐转变到鼓励国内企业研制具有自主知识产权的产品和装备所需要进口的重要原材料和关键零部件上，优惠方式为减免进口环节增值税、消费税及关税等。

（二）所得税优惠政策

一是加大企业开发投入的所得税税前抵扣力度。扩大企业研究与开发费用扣除的适用范围也是国际上通行的做法。我国应逐步加大企业开发投入的所得税税前抵扣力度，允许符合高新技术条件的各种企业，不论赢利与否，可实行据实税前列支，在此基础上，再实行以研究与开发费用的 ~~员~~ 抵扣当年的应税所得额，未扣除的部分，可结转下年，最多结转 ~~缘~~ 年。当然，对享受这一优惠政策的企业在研发费用的投入上应有一定要求，例如规定每年投入要比前 ~~猿~~ 年或 ~~缘~~ 年的平均值增加 ~~员~~ 以上，以鼓励企

业对科技投入的长期稳定增长。

二是实行有利于技术进步的加速折旧政策。应明确规定企业用于研究开发活动的新设备、新仪器可实行双倍余额递减法或年度总和法等加速折旧，具体做法是，如果用于研发的仪器设备单位价值在 100 万元以下的，则允许企业一次或分次摊入管理费用；单位价值在 100 万元以上的，则允许企业采取缩短折旧年限或加速折旧的办法。同时，可考虑对技术先进的环保设备、国产软件的购置和风险资本的投资实行“期初扣除”的折旧方式，允许在投资当年就扣除 50%。

三是适时提高高新技术企业计税工资的标准。从全国收入水平的现状看，高新技术企业员工工资普遍偏高。但我国税法规定的计税工资标准过低，实际上造成这些企业虚增应纳税所得额，增加了企业税收负担。因此，应允许高新技术企业工资据实列支。

四是继续实行企业所得税减免政策。在严格认定的基础上，力争对高新技术开发区内外的新办高新技术企业，自获利年度起，两年内免征企业所得税，两年后减按 15% 征收企业所得税。

五是在个人所得税方面采取有利于技术创新人员的激励机制。为鼓励科技人员开展各种形式的技术活动，充分发挥科技人员在技术进步中的主体作用，应该改革现行个人所得税制度，适当减轻科技人员税收负担也是可行的，例如对科技人员的技术转让、技术专利使用费、版权费收入等给予适当减免税待遇；对科研人员从事研究与开发活动取得特殊成绩所获得的奖金津贴减免税等等。

三、促进高新技术企业发展及鼓励研发活动的财政支持政策

(一) 政府投资组建科技创新载体

政府投资组建高新技术企业“孵化器”，为高新技术企业的

培育与发展创造外部条件，是政府在促进地区高新技术企业发展方面投资效益较高的财政政策措施，特别是民族地区财政资金有限，更应将其作为财政投资项目的首选。高新技术企业“孵化器”不同于我国各地大量存在的高科技园区及高新技术产业开发区，它是由政府出资组建，通过提供风险资金、低租金办公场所、行政管理协助、金融和法律服务与咨询等方式，支持高新技术企业的创办、成长和发展。政府应根据事先制定的标准与规则有选择地对高新技术企业进行孵化，以严格控制风险企业的成长过程，避免形成资源的浪费。例如内蒙古就着手建设京蒙高科企业孵化器，主要解决内蒙古企业引进人才难、利用信息难、转化成果难的问题。此外，内蒙古还建立了虚拟科学研究院和内蒙古科技城，虚拟科学研究院主要解决科技力量分散、公关能力不足、合作创新不畅问题；内蒙古科技城主要为科研院所发挥自身优势，利用优惠政策进行科技创新提供良好舞台。这些政府投资组建科技创新载体促进了内蒙古高新技术产业快速发展，~~图园~~源年实现高新技术产业增加值 ~~达图园~~亿元，占全区工业增加值的 ~~达图~~。^①

（二）安排财政专项资金，用于对科技活动的支持

一是财政贴息，即政府以财政贴息的方式鼓励商业银行和其他金融机构对高新技术企业或技术改造项目给予贷款支持；二是财政补贴，即在利用高新技术改造提升传统产业方面，明确对风险投资机构、科技中介机构以及高新技术成果转化项目、申请专利等企业经营行为给予财政补贴；三是财政奖励，即各级政府为鼓励科技创新活动，设立科学技术奖，奖励在本地区科技创新中做出突出贡献的个人和组织。例如内蒙古就制定了有关的奖励政策，规定各单位将职务技术成果转让给他人实施的，应从技术转

^① 《西部时报》，~~图园~~年 怨月 圆日，第 员 版。

让所取得的净收入中提取不低于 10% 的比例，用于对科技人员的一次性奖励；自行转化或与他人合作实施转化的，应当在项目投产后连续 3 年内，主要贡献者所得奖励额不低于奖励总额的一半；国有及国有控股企业可从新增净资产中划出一定比例，奖励优秀经营者。^① 四是政府采购，即各级政府应制定实施促进企业自主创新的政府采购政策，对自主创新产品，应建立政府首购和订购制度以及本国货物认定制度等。

四、完善风险投资机制

风险投资公司是专门向高新技术企业投入研究开发资金，并可以从事一定融资业务的金融机构，高新技术企业，特别是中小企业的技术创新及高科技成果的产业化，更是离不开风险投资公司及创新基金的健康发展。政府出资支持风险投资公司或基金的发展，积极拓展了中小企业的融资渠道，完善了社会风险投资机制。

（一）政府对风险投资公司或基金的财政资金支持

政府对风险投资公司或基金的财政资金支持主要有两个途径：一是各级政府通过科技拨款，形成风险投资基金，或者以政府财政拨款为主，联合其他企业和个人的出资，共同形成风险投资基金；二是政府设立科技贷款担保基金，由它为高新技术企业向银行贷款提供担保，上海、广东等都对此进行了有益的探索，对当地高新技术企业融资起到一定的积极作用。

（二）对风险投资公司的运营实行减免税政策

政府对风险投资公司可以实行以下减免税政策：对法人投资于风险投资公司所获得的利润免征或减半征收企业所得税；对个人投资于风险投资公司的所得额免征或减征个人所得税；对风险

^① 《西部时报》，2003 年 10 月 29 日，第 1 版。

投资公司的风险投资收入，可考虑免征营业税，并实行长期的所得税优惠政策；鼓励风险投资公司采取有限合伙的形式，以减轻因重复征税而导致的税收负担；对风险投资公司通过高新技术企业的股权转让而实现的收入，只征印花税，免征其他税收；允许把风险投资的损失直接用于抵减其他投资的资本利得；对风险投资者实行再投资抵免，等等。^①

（三）放宽中小企业费用列支标准

这项措施的目的即为鼓励中小企业积极开展技术创新活动。主要是允许企业特别是有发展前景的中小企业，按其销售收入一定比例提取科技开发基金，并规定基金必须在一定时期内用于研究开发、技术更新和技术培训等方面，对逾期不用或挪作他用的，应补缴税款并加罚滞纳金。

● 民族地区教育发展与财税政策

● 民族地区教育发展与政府教育投入的实证分析

根据公共产品理论，教育所具有的准公共产品性质决定其不仅可以为受教育者带来直接的经济效益，而且还会对社会经济发展起到积极的推动作用。在这方面，人力资本理论的研究结果已得到各国广泛的认同，可以概括为以下几点：第一，教育可以提高个人的劳动生产率和收入水平。这种效应主要是通过提高个人的文化知识、工作技能、适应能力及促使劳动者不断采用新技术等途径实现的。第二，教育是人力资本投资的最重要内容。人力资本可以通过多种途径形成，如教育、医疗保健、移民和信息获

^① 孙开、彭健：《支持风险投资发展的财政策略思考》，载《财政研究》，2000年第2期。

取等，但教育投资无疑是最为重要的人力资本投资，将为劳动者带来长期的未来收益回报。第三，教育是经济增长的重要源泉。这是人力资本理论的核心内容。在现代经济中，由教育所形成的人力资本正在越来越多地替代其他生产要素，教育已成为经济增长的重要动力与源泉，正如经济学家舒尔茨指出：“人类未来不是由空间、能源和耕地所决定，而是要由人类的知识发展来决定。”^① 第四，教育具有综合的和多方面的效益，从而间接促进经济增长。教育具有超越受教育者本人的其他多方面效益，有代际效益，即增加受教育者子女的收益；雇主效益，即增加雇主的利润；社会效益，如缓解收入分配不公平、减少失业和犯罪等，这些效益将对经济增长发挥间接促进作用。

正是基于上述人力资本理论，各国政府都将发展教育事业视为其最重要的职能之一，教育投资已成为政府财政投资中最重要的组成部分。不仅如此，接受教育，特别是接受初等教育也早已成为各国公民的一项基本权利。

从全国范围来看，我国民族地区教育事业的发展长期以来都处于较为落后的状态，表现为：小学入学率和中学升学率低，辍学率高；学校危房率高，办学条件差；教师队伍严重缺乏，教师合格率低；缺乏基本的教学设备与用具等。教育发展的落后状况不仅导致了这些地区文盲、半文盲率始终居全国之首，如内蒙古全区文盲半文盲率为全国的 1.5 倍。^② 1999 年底，西藏青壮年文盲率为 15%。^③ 而且也严重制约了地区经济与社会的全面发展。从总体上来说，造成民族地区教育发展落后的因素是多方面的，既有经济发展缓慢及居民收入水平低的影响，也有恶劣的自然地理

^① 西奥多·辛·舒尔茨：《论人力资本投资》，北京经济学院出版社 1999 年版，第 100 页。

^② 《西部时报》，1999 年 1 月 10 日，第 10 版。

环境影响，更有对教育重要性缺乏认识的传统观念影响。当然，最根本的原因还是源自各级政府长期以来对教育发展没有给予足够的重视。

一、地方政府的教育管理误区

民族地区政府在本地区各级教育的发展与管理过程中，长期以来未能处理好以下几种关系：一是发展教育与发展经济的关系。由于发展教育不像搞经济建设项目那样会有立竿见影的效益，这在经济指标决定干部政绩的客观环境下必然导致各地方政府都把经济发展放在首要位置，而对经济发展起长期基础作用的教育事业自然就被放在次要的位置。二是义务教育与非义务教育的关系。一些地方政府仅片面强调公民接受教育的法定义务，却忽视政府在推进义务教育过程中的责任，日益严重的学校乱收费现象直到最近才有所收敛。教育乱收费问题长期存在导致的必然结果就是，有的学生因交不起费而失学，也有的学生家长以故意不让孩子上学来要挟学校减免收费，使民族地区中小学生的辍学率始终难以降低。三是地方为主与中央支持的关系。改革开放以来，我国基础教育体制的突出特点就是“地方负责、分级管理”，当然，中央政府对经济落后、财政拮据的广大西部贫困地区的教育发展也给予了一定的财政支持，但由于一些地方政府长期形成的等、靠、要思想仍然严重，再加上县级财政大多为“吃饭财政”的客观现实，导致地方政府在各个方面都会形成对中央政府的依赖，因而在本地区的教育发展中也处于消极被动的境地。

二、政府教育投资的总量不足

教育投资是教育发展的基本前提，民族地区教育经费不足是导致其教育发展滞缓的最根本原因。其实，民族地区由于居住环

境分散和交通不便的影响,在学校建设布局方面困难很大,再加上有些学生不懂汉语,需要采取双语教学,因此这些地区的办学成本相对较高。但另一方面,不论是中央政府还是地方政府,不论是社会团体还是公民个人,对民族地区的教育投资规模都明显偏低。见表 4-1:

表 4-1 1995 年民族地区与全国地方教育经费投入构成比较

单位:豫

	财政性教育经费	学费和杂费	其他教育经费	财政性教育经费占财政支出比重
全国地方	25.3%	15.1%	10.2%	15.1%
内蒙古	28.5%	15.4%	10.5%	15.4%
广西	25.6%	15.2%	10.3%	15.2%
贵州	28.7%	15.3%	10.4%	15.3%
云南	25.8%	15.5%	10.6%	15.5%
西藏	28.9%	15.6%	10.7%	15.6%
青海	26.0%	15.7%	10.8%	15.7%
宁夏	29.1%	15.8%	10.9%	15.8%
新疆	26.2%	15.9%	11.0%	15.9%

资料来源:根据《中国统计年鉴 1996》第 256 页数据计算。

通过对上表中的数据进行分析,可以看出民族地区在教育经费投入上所具有的几个特点:

1. 财政性教育经费投入不高。尽管从教育经费投入的构成来看,民族地区财政性教育经费比重普遍高于 15.1% 这一全国平均水平,但从财政性教育经费占财政支出比重来看,除新疆基本持平外,其他地区均在全国平均水平之下,这在民族地区财政支出规模原本相对较小的前提条件下,充分说明各级政府对民族地区财政性教育经费投入的绝对水平其实并不高。

学费和杂费仅占教育经费的很小比重。从全国平均来看，学费和杂费已占到教育经费的 15.5%，而民族地区除广西外，其他远未达到这一水平，其原因既有这些地区贫困人口多、学杂费征收困难的因素，也与国家在这些地区减免学杂费范围较广有关。从长期来看，中央对民族地区的教育发展将越来越重视，减免学杂费的力度会越来越大，因此该比重还会继续降低。

社会投入的教育经费规模较小。从全国看，社会团体和公民个人办学、社会集资捐资办学等已成为教育经费的重要来源，其占教育经费总规模的比重已超过学费和杂费所占的比重。而民族地区社会投入的教育经费比重，不仅除新疆外均低于全国平均水平，而且也低于本地区学费和杂费所占的比重。

三、政府教育投资结构不合理

义务教育和非义务教育投资失衡。从全国范围来看，不论是国家财政性教育经费支出还是教育经费总支出，一直以来都是侧重于对非义务教育的高等教育进行投资。据调查资料显示^①，1995年，在全国教育经费支出中，占在校生人数绝对比重的义务教育经费仅占 15.5%；在国家财政预算内教育经费支出中，义务教育经费也仅占 15.5%。但与此同时，政府财政却负担了高等教育 70% 以上的经费；例如在 1995年，大学生人均国家拨付经费近 2000元，而小学生人均国家拨付经费只有 500元，到 1999年也才达到 600元，初中生仅为 400元。由于民族地区初、中、高等教育机构齐全，且教育投资总规模有限，上述失衡现象同样会存在。另外，国家近年来推行的示范性高中政策，也使原本教育经费紧张的民族地区加大了对示范性高中的投入，从

^① 王东京、赵振华等：《1999年中国经济热点调查》，中共中央党校出版社 1999年。

而对义务教育经费产生一定的限制甚至挤占效应。

政府对义务教育的投资结构失衡（见表 苑原原。一是表现为城乡结构失衡。表 苑原原中的数据显示，从全国范围来看，我国农村小学和初中的生均公用经费分别为 苑苑元和 猿苑元，分别低于 苑苑元和 源苑元的全国平均水平；农村小学和初中的生均预算内事业费分别为 愿苑元和 愿苑元，分别低于 怨苑元和 员苑元的全国平均水平。这些数据说明，尽管我国长期存在的经济二元结构已经造成城乡学校基础设施的巨大差异，但各级政府仍将有限的义务教育经费侧重于投向城市学校，而民族地区因财政收支规模有限更是如此。二是表现为地区结构失衡。从表 苑原原可见，仅从小学和初中的生均预算内教育事业费考察，东部、中部和西部地区的政府教育支出差距较大，西部地区仅为东部地区的缘缘左右，当然中部地区更低。东西部教育投资差距的存在决定了目前西部地区义务教育条件的全面落后。例如，截止 苑源源年，学校设备配置的东西部差距：小学为 员苑员，初中为 苑苑员；小学和初中的中级以上教师比例的东西部差距为 苑个百分点。

表 苑源源 苑源源年我国城乡与地区之间

义务教育经费比较

单位：元

教育阶段	城乡差别		地区差别（生均教育事业费）		
	生均公用经费	生均预算内事业费	东 部	中 部	西 部
小学平均	苑苑	怨苑	员苑元	愿苑	怨苑
其中：农村	苑苑	愿苑			
初中平均	源苑	员苑	苑苑元	员苑	员苑
其中：农村	猿苑	愿苑			

数据来源：城乡差别来自《苑源源年全国教育经费统计简明分析材料》，地区差别根据《苑源源年中国教育经费统计年鉴》计算（《财政研究》，苑源源年 怨期，第 苑页）。

四、农村教育财政保障机制尚未形成

从员年开始，随着我国分级财政体制的建立，对农村基础教育大多采取“三级办学、两级管理”的模式，即县办高中、乡办初中、村办小学并由县、乡两级政府统一管理。由于这一模式将各地区教育投入与本地区经济及财政状况挂钩，从而导致各地区教育投入上的巨大差异，因此在 年前后，逐渐形成了我国农村义务教育“在国务院领导下，由地方负责，分级管理，以县为主”的财政管理体制。这种“以县为主”的新体制虽然在一定程度上缓解了农村义务教育因乡镇财政紧张而出现的经费短缺问题，保证了教师工资按时足额发放，但并未从根本上建立起农村教育经费投入的长效机制。其理由是：

新体制只是明确了县级政府对本级义务教育的管理权，即事权，但没有明确各级政府应对义务教育承担的投资责任，政府间财权分担的模糊使得农村义务教育经费缺乏制度保障。

民族地区县级财政收支矛盾较为突出，财力匮乏，政府负债多，赤字率高，绝大多数属于吃饭财政。而新体制中规定县级政府承担的教育投资范围广泛，包括工资发放、危房改造、公用经费、清偿债务、仪器资料等，这对于贫困县而言，根本无法自行解决，只能依靠上级财政的转移支付及补贴。例如，贵州望谟县 年财政收入为 万元，而教师一年的工资支出就要 万元；宁夏兴义市 年财政收入为 亿元，教师一年的工资支出为 亿多元，学校各种维护费 亿元，能够用的资金只有 亿元，其中用于教育的已有 亿多元，很难再增加教育投入。^① 而对于财力较好的地区，由于缺乏对义务教育投入的硬性约束，也容易产生依赖上级补助并同时将本级预算调减的

^① 《西部时报》， 年 月 日，第 版。

“上增下减”效应。

但中央的转移支付不足以解决民族地区农村义务教育经费紧张问题。中央自 1985 年起启动了“贫困地区义务教育工程”和“义务教育危房改造工程”，但这两项投入仅占全国义务教育总支出的 1%^①；中央及省政府因中央调整教师工资政策而增加的工资性转移支付，以及因取消农村教育附加、教育集资而增加的农村税费改革转移支付，均是对地方政策性减收增支的弥补，难以从根本上缓解县级政府发展农村义务教育的财政困境。正由于农村教育财政保障机制尚未形成，民族地区实现“两基”的标准才始终没能提高，而且也相当脆弱。据统计，截止 1999 年底，全国自治地方 232 个县级行政区划单位中，只有 22 个县（旗）市、区实现了“两基”目标，占总数的 9.5%。仅贵州就有 14 个县未实现“两基”，基本实现“两基”的有 10 个县，但水平低，不稳定，巩固提高的任务很艰巨。再如广西某中学 1998—1999 年度初中在校生 1500 人，“普及九年义务教育”达标要求辍学率不能超过 1%，但调查时发现仅初二、初三两个年级就有 150 人辍学，辍学率已达 10%。有的地方农村辍学率已高达 15%。^②

4.1 促进民族地区教育发展的财税政策

一、加大中央政府对民族地区教育投资的力度

第一，应明确中央政府对民族地区教育投资的责任。西部大开发战略的实施表明，中央政府已开始重视地区间的均衡发展，而教育的均衡发展是实现这一目标的最根本途径。在目前民族地区财力难以大幅增长的情况下，中央政府有义务采取各种措施缩

^① 王东京、赵振华等：《1999 中国经济热点调查》，中共中央党校出版社 1999 年版。

^② 《西部时报》，1999 年 1 月 1 日，第 1 版。

小乃至消除地区间教育发展水平的巨大差距，为民族地区教育事业的发展承担更大的责任。特别是在义务教育阶段，虽然我国《义务教育法（草案）》规定，中央和地方各级政府要根据职责共同负担义务教育经费，但鉴于民族地区的现有财力水平，中央政府应该在公民享受基本义务教育方面承担完全的责任，这是由义务教育的本质属性，即全民性、普及性和平等性决定的，也是实现社会公平原则的基本要求。事实上，近年来中央政府已加强了对民族地区教育投资的职能，在教育经费分配上已注重向农村义务教育及西部民族地区倾斜。

第二，确保西部地区农村免费义务教育政策的落实。中央已决定要在“十一五”期间全面实现农村免费义务教育。具体是：从 2006 年至 2007 年，我国将根据“明确各级职责、中央地方共担、加大财政收入、提高保障水平、分步组织实施”的原则，按照“两年实现、三年巩固”的目标，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，按比例负担的农村义务教育经费保障机制，并且在 2006 年西部地区 12 个省份率先实施。为确保这项政策在西部地区的落实，中央已决定全部承担农村学生免学杂费资金和贫困家庭学生免教科书资金，对补助寄宿学生生活费资金，则要求地方政府承担。同时，中央财政还要增加农村义务教育阶段中小学的公用经费补助资金，提高公用经费保障水平。其实，教育部从 2003 年起对农村贫困家庭学生的义务教育就实施了“两免一补”政策，如果说当时还存在中央和地方各自承担经费比例的确定问题，那么现在西部地区农村免费义务教育政策则完全明确了中央的“两免”责任，将大大减轻地方政府的财政压力。

第三，中央政府还要确保贫困地区“义务教育工程”制度化和规范化。中央政府自 2003 年开始组织实施的贫困地区“义务教育工程”已经使国家大部分贫困县的小学和初中在危房改造、

教学仪器设备及图书资料配备、教师和校长培训等方面有了明显改善，对加快贫困地区基础教育发展、缓解地区教育不平衡矛盾起到重要作用。考虑到大多数西部民族地区经济与教育落后的长期性，中央政府应改变目前这种以扶贫形式集中财力，在一段时间内扶持贫困地区基础教育的做法，而是要以转移支付的形式对这些地区基础教育进行经常性的补助，使之逐步制度化和规范化。这就要求中央政府建立“贫困地区基础教育经常性补助专款”，然后按照公开公正的标准直接分配、拨付给贫困地区的贫困县，专门用于这些地区建设校舍、改善教学条件、教师培训等，从而使西部民族地区基础教育得到中央政府的长期支持。

第四，中央政府应增大其负担农村义务教育阶段教师工资的责任。目前“以县为主”的教育管理模式还需要进一步完善，特别是对于贫困地区，其农村义务教育管理应过渡到“事权管理以县为主，财政投入以中央及省政府为主”的模式，其中，最重要的就是中央政府应完全承担起贫困地区农村义务教育阶段教师工资的发放责任。由于人员经费主要根据教师配备活动学生人数确定，相对稳定，增长有限，且易于核定，因此，由中央或高层地方政府负担义务教育阶段教师工资是国际上义务教育发展比较成功的国家，如日本、英国、俄罗斯、法国等国家的普遍做法。考虑到我国经济发展的实际水平，将农村和城市教师工资发放区别对待，特别是将贫困地区农村教师的工资纳入中央支付的范围，将城市教师工资纳入地方支付的范围是合情合理的，应该成为我国义务教育经费保障机制的组成部分。

二、加强地方政府对教育的财政投入力度和结构调整

第一，进一步完善地方财政教育投入体制，加大省政府对教育的财政投入力度。民族地区省级政府一方面要确保中央财政各项教育投入真正落到实处；另一方面也要考虑到中央财政资金有

限及地区内各市县财富和收入分配差距悬殊所导致的教育水平差异较大的实际，应在本地区各级教育事业的发展中承担起更多的责任，并在财政支出上不断提高其教育投资的比重，努力实现《教育法》规定的“三个增长”。与中央政府相比，省级政府对本地区情况更加了解，因此其教育投资的效率也更高。同时省级政府又比县级政府的调控范围广，能在辖区内缩小地区差别、城乡差别，促进教育公平和社会经济协调发展。这就要求重新划分省、市、县等各级政府的教育事权和教育投资责任，并根据各市县的财力状况确定各级地方政府对教育投入的合理分担机制。对于民族地区中的贫困县，应实行以省市级政府为投入主体、县级政府只起辅助作用的地方财政投入体制；而对于少部分经济条件较好的地区，可实行省、市、县共同负担的地方财政投入体制，如果条件允许，也可以实行以县为主体的地方财政投入体制。各级地方政府应按照保证教育事业快速、持续发展的需要，确保教育投入每年的递增幅度至少不低于同级财政支出的增长幅度，从而保证地方财政对教育的投入比例不断提高。省级政府通过转移支付制度对贫困县政府教育投资的长期支持还应侧重于农村地区教育的投入，为此，可以运用“存量不变、增量调整”的思路，即在确保教育财政投入原有渠道增长的前提下，用新增总量的一定百分比用于农村教育投入，从而保证农村教育经费的增长速度快于城镇教育经费的增长速度。

第二，合理调整民族地区初、中、高三级教育的投资结构。政府应逐渐提高在初、中两级教育的投资比重，降低对高等教育投资的比重，同时应不断探索个人与政府共同承担高等教育费用的新模式。发展经济学的研究成果表明，在发展中国家，尤其是教育十分落后的国家，对小学、初中的教育投资要比对高等教育投资更有效率；与此相反，在发达国家，教育投资收益率的高低排序是大学、中学和小学，因此他们主张发展中国家应重点普及

基础教育。这一结论同样适用于我国不发达地区教育投资战略的选择。另外，民族地区劳动力转移就业的经验表明，越是学历高的劳动力，就越容易转移到发达地区；相反，滞留在本地的劳动力要么仅有初等学历，要么无学历，他们的素质技能直接制约了个人的发展及地区经济的发展。因此，增加基础教育投资，特别是高质量地普及初等教育，应该成为民族地区目前及中长期的教育发展策略。为此，地方政府不仅要在财政预算安排上保证初等教育支出的稳定增长，而且还要保证投资增长速度快于对高等教育投资的增长速度，并将之纳入预算管理，也同时纳入行政干部的考核体系中，以逐步实现财政对初、中、高三级教育投资结构的合理化，弥补长期以来对基础教育的投资欠账。

第三，加强职业技术教育投资。教育部发出的《关于加快发展中等职业教育的意见》指出，中等职业教育是我国高中阶段教育的重要组成部分，但实际发展非常缓慢，是整个教育的薄弱环节。同时提出近期发展目标是到 2000 年要达到中等职业教育和普通高中教育规模大体相当；重点推进西部地区和农村中等职业教育的发展。目前西部民族地区职业技术教育发展与 2000 年的目标还差很远，要想改变这种落后现状，一方面需要为扩建、改建、新建一批中等职业学校和建设实训基地而投入大量资金；另一方面，民族地区地方政府用于教育投资的财政资金规模有限，因此需要国家从财政上实行专项补助制度，以解决这些地区职业技术教育经费严重不足、师资短缺的问题，特别是对于农村职业教育的发展，中央财政应提高补助的力度。此外，还必须采取新的办学模式和办学理念，例如利用普通中学举办中等职业教育班；采取联合、连锁、集团化等办学模式等。在教育观念上要提高其立足点和出发点，要与市场需求紧密结合，开展形式多样、内容丰富的职业培训。例如云南省峨山彝族自治县职业高级中学、玉溪农业职业技术学院等，以市场定专业，并通过企业合作办学，实

行“订单培养”等，共同设计人才培养规格，共同开发专业课教材，共同组织教学，提高专业对口就业率；实行弹性学制和学分制，使家庭困难又想读书的孩子有更灵活的方式学习和就业等，产生了良好的社会及经济效益。^①

三、积极吸引社会资金投资于教育事业

在政府投资为主的基础上，积极吸引社会资金投资于教育事业，是世界各国普遍推行的教育投资模式。如 员缘年各国民间教育投资占全部教育经费的比重分别为：德国 圆圆豫、日本 圆圆豫、美国 圆缘豫、印度 员圆豫、法国 员圆豫。^② 相比之下，在我国民族地区全部教育经费中，社会团体和公民个人办学、集资办学及捐资助学经费所占比重平均仅为 员圆豫。但从另一方面看，这也说明这些地区发展民办教育具有更加广阔的空间。由于吸引社会资金长期投资于教育的因素除公益因素之外，经济利益因素也是必不可少的，因此政府要想为社会及个人投资及发展教育创造有利的环境，必须采取各种优惠政策加大对社会力量办学的支持力度。

从财政政策方面来讲，首先对各种形式的社会捐赠办学、特别是开办基础教育学校，要积极支持和配合，不仅要在审批、土地使用及师资任用等方面给予优先考虑和全方位服务，而且在必要时，可以根据招生人数、升学率等给予财政补贴。其次，政府要设立“西部贫困教育基金”、“西部基础教育基金”以及“贫困地区民办教育补偿专款”，从而为筹集社会教育资金以及为发展民办基础教育提供制度上和资金上的保障。第三，政府的税收政策也要进行必要的调整，一方面对企业和社会团体等机构及个人

^① 《春城晚报》，圆缘年 苑月 圆日，第 圆版。

^② 程方平：《中国教育问题报告》，中国社会科学出版社 圆缘年版，第 员圆页。

向各种学校及教育基金的捐赠不受最高限额限制，均允许据实于税前列支，予以抵扣；另一方面，对于各种民办学校，其营业收入免征营业税，其利润也要免征或减征所得税。第四，引导社会资金以股份合作等方式对一部分非义务教育的公办学校实行民办助或转制成民营企业；鼓励东部地区资金及科技人才参与西部地区远程教育体系的建设，实现这些地区教育的跨越式发展。第五，在广大贫困地区设立奖学金、助学金，并进一步完善教育贷款贴息制度，保证这些地区学生在高中、大学阶段顺利完成学业。

四、建立效益评价机制，提高教育资金的使用效率

各级政府不仅要提高对教育的投资力度，更要加强对教育资金的管理，以使有限资金发挥出更大的使用效率。一是建立严格、透明的监督机制。财政部门要会同其他有关部门对教育资金的投入与使用进行定期的检查、监督；将投资与入学率、升学率、辍学率等效益指标挂钩，即进行成本效益评估与分析。当然，这种成本效益评估也要与学校是否乱收费相挂钩，因为乱收费将容易造成教育成本“堤内损失堤外补”，进而在一定程度上掩盖财政资金使用效率低下的事实。还要建立实施义务教育的目标责任制，对违规行为要追究责任。二是改革财政教育事业的拨款方式。目前我国仍有许多地区对义务教育学校是按照教师人头进行拨款，这种拨款机制显然不利于学校加强成本控制和调动教师的工作积极性。考虑到民族地区因自然环境限制生源分布不均衡的特点，建议各地区首先要整合区内教育资源，实现学校合理布局，或者开办寄宿制学校，然后在此基础上，财政拨款的方式逐步采取按学生人均教育事业费标准进行，并对寄宿制学校学生应给予一定的生活补助。财政拨款方式的这种转变将促使学校将工作重心转到教学质量和办学水平的不断提高上，进而实现教

育资源的合理配置。三是改革非义务教育阶段的收费制度。对非义务教育阶段的适当收费既是必要的，也是可行的，完全符合与市场经济相适应的公共财政理论。但由于不同地区收入水平和办学条件差异很大，目前对非义务教育阶段的收费审批权统一由省政府控制、实行“一刀切”式收费标准的做法难以体现这种差异，应进行改革。具体建议是省政府仍保留上述收费审批权，但不再确定统一的收费标准；而是在全面考虑教育供求关系、居民承受能力、教育的个人收益率等因素基础上，确定全省区的基准收费标准或财政和个人分别承担教育成本的基准比例。同时，允许各地州市以此为依据，在一定范围内上浮或下调本地区的收费标准，从而使学生缴费与当地收入及办学成本相适应。需要注意的是，高中教育虽然也属于基础教育，但毕竟不同于义务教育，其收费标准的确定必然会越来越加大市场机制的运作成分，因此从长期看，财政拨款的比重会随之下降。当然，新的收费制度必须包括对特困户子女教育收费进行适当减免，给予住读的初、高中学生生活补助等内容。

圆苑 民族地区社会保障与财税政策

圆苑 社会保障与政府收支的实证分析

社会保障制度是一项以国家或政府为责任主体，以满足公民基本生活需要为目标，以相关法规为实施依据的实现经济分配和人权保障的社会契约与制度。由于该项制度能够在发挥市场经济效率的同时，尽可能地降低市场经济为公民带来的风险，因此成为现代市场经济社会中必不可少的“减震器”和“安全网”。不仅如此，社会保障制度作为一种社会成员互助互济的制度，既重视同代横向的互助互济，又重视代际间纵向的互助互济，是维护

社会道德传统和建设和谐社会的必要保障。

我国民族地区经济与社会发展的相对落后，一方面蕴藏着较大的社会风险，另一方面也限制了商业保险的有效供给与需求。因此，同全国其他地区相比，民族地区将更加迫切需要由政府组织建立社会保障制度。然而，实际情况却是民族地区社会保障事业的发展同样处于全国最落后的状态，相关制度存在诸多不完善之处，其中既有全国各地共有的问题，也有本地区特有的问题，具体如下：

一、财政对社会保障事业的投入不足

近年来，民族地区与全国其他地区一样，社会保障支出是政府各项财政支出中增长速度最快的项目，从社会保障支出的绝对规模与相对规模来看，民族地区还存在很大差距。具体数据见表 4-1。

表 4-1 2000—2004 年民族地区及全国社会保障支出规模比较

	内蒙古	广西	新疆	云南	西藏	青海	全国
抚恤和社会福利救济费(亿元)	20.8	18.5	20.5	18.5	18.5	18.5	18.5
社会保障补助支出(亿元)	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5
行政事业单位离退休经费(亿元)	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5
社会保障支出合计(亿元)	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5
财政支出(亿元)	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5
社会保障支出占财政支出比重(豫)	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5
行政事业单位离退休经费占社会保障支出比重(豫)	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5

资料来源：根据《中国财政年鉴 2005 年》计算。

从上表可以看出，西部民族地区财政社会保障支出占财政支出比重除广西和西藏偏低外，其余均高于 员圆豫的全国平均水平，青海甚至达到 圆圆豫。通过对社会保障支出的结构分析发现，西部民族地区的行政事业单位离退休经费占社会保障支出的比重全部高于 猿猿豫的全国平均水平，而且平均高出 圆个百分点。这说明，虽然从表面上看，西部民族地区财政用于社会保障支出的比重不低，但是其中很大一部分是保障行政事业单位离退休人员的经费开支，各地方政府对于除了行政事业单位离退休人员之外的社会成员生活及福利情况缺乏足够的重视和资金支持，其社会保障职能还存在明显的缺位。

二、社会保障制度的覆盖面有限

我国经济社会的二元结构特征在社会保障制度中同样存在，特别是在城镇化水平普遍较低的西部民族地区，社会保障制度的二元结构特征更加突出。我国虽然从 员怨缘年开始在部分地区农村进行了养老保险试点，圆园园年开始又进行了新型农村合作医疗制度试点，但在西部民族地区，由于农民收入水平低，有的连生计都很困难，所以加入保险的积极性一直不高。结果，这些地区农村的社会保障仍沿用过去的以“五保”供养和灾民临时救济为主的传统社会救济制度，而且制度的实施范围窄、覆盖面小、标准低，难以保障救济对象的基本生活。即使是在养老保险制度和新型农村合作医疗制度的试点地区，也由于缴费率及保障水平等与农民预期存在偏差而限制了覆盖面的扩展。例如国家统计局有关人士在 圆员世纪论坛上指出，目前全国农村合作医疗的覆盖率只有 员圆豫左右，而城市达到 源圆豫。参加农村养老保险的多为乡镇企业职工和乡村干部等，怨圆豫的农村老年人口没有被包括在内。可见，从总体上看，民族地区广大农牧民基本上游离于社会保障制度之外，养老难、看病难问题十分突出。

在城镇地区，同样也存在社会保障制度覆盖范围有限的问题。一方面，社会保险所要求的各险种之间发展不均衡，各地区对养老、医疗、失业等“三险”比较重视，覆盖范围较广，对工伤、生育等险种没有进行严格要求，从而使城镇居民的社会风险只是部分地得到保障；另一方面，从纳入社会保险的单位构成看，国有企业及集体企业的覆盖率较高，而外资企业、民营企业、乡镇企业及个体经营者参加社会保险的比例较低。如有数据显示，全国养老保险的覆盖率，国有企业为 95%^①，集体企业为 90%^②，其他类型企业仅为 60%^③；再如，城镇职工基本医疗保险制度覆盖率仅为 50% 左右^④。另外，对于劳动强度大、收入尚没有保障的大批农民工而言，许多人连正规劳动合同都不签，就更谈不上加入社会保险制度了。如广西统计局农村调查队调查结果显示，90% 农民工没有与用工单位签订劳动合同；农民工可按月发工资的仅占 30%，三个月一发的占 50%，半年或以上才得到工资的占 20%^⑤。他们目前已经成为城镇中既无土地保障又无社会保障的特殊群体。

三、社会保障资金收缴困难

从国际范围看，我国社会保障制度规定的企业平均缴费率偏高，如养老保险条例规定，企业的平均缴费率为 20%，高出世界平均水平 5 个百分点，高出国际警戒线 10 个百分点^⑥。这样高

① 骆勤：《论我国养老保险制度变迁中的政府职责》，载《财政研究》，2003 年第 1 期。

② 王惠平：《建立和完善我国社保资金财政监督机制研究》，载《财政研究》，2003 年，第 1 期。

③ 《西部时报》，2003 年 9 月 10 日，第 1 版。

④ 骆勤：《论我国养老保险制度变迁中的政府职责》，载《财政研究》，2003 年第 1 期。

的缴费率无疑会大幅增加企业的经营成本，从而降低企业的竞争力，使企业普遍存在逃避缴费和拖欠养老及其他保险费的动机。同时，由于长期以来我国社会保障资金是以费而非税的形式征缴的，而且直到 1999 年才正式发布《社会保险费征缴条例》，因此企业社会保障资金的征缴工作长期以来缺乏强制约束力，征缴率难以提高。尤其在西部民族地区，面临经营困难的企业多，下岗职工多，失业人员多，费源少，社会保障资金的征收形势更加严峻，收支缺口较大。另外，这些地区现行征收体制也不利于社会保障资金的征收，因为目前全国大部分地区的社会保障基金的征收主体都是地税部门，他们在企业经营困难时总是优先保证完成税收任务，其次才是社会保障费的征收，因此很难做到应收尽收。

四、社保基金管理不规范

一是社保基金统筹层次不高。我国社保基金的统筹层次最高在省级政府，而西部民族地区更多的是实行地、市级统筹，还有一部分是实行县级统筹，使原本历史欠账多、总规模有限的社保基金出现分割管理和运作的局面。其后果一方面会造成省内各地区之间社保基金缴费率和保障水平的参差不齐，有违社会公平准则；另一方面也大大损失了社保基金的规模效益，使社保基金抵御风险的能力明显减弱。二是对社保基金的财政监督不够。西部民族地区仍有一部分省市的社保基金没有完全缴入财政专户，以实行收支两条线管理，社保基金被挤占挪用的现象时有发生；我国社保制度法律层次偏低，处罚条款较粗，使财政监督的处理处罚缺乏有力的法律依据，导致财政监管难、执法难、处理难；财政部门对有关社保基金的信息掌握不完全，对长期虚报冒领社保资金的行为既无法发现又难以严肃处理。

促进民族地区社会保障事业发展的财税政策

一、调整财政支出结构，提高财政社会保障支出的比重

国务院 2004 年下发的《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》规定：各地要切实调整财政支出结构，提高财政预算中社会保障性支出的比重；各级财政预算安排的社会保障资金，要及时足额拨付，并比上年有所增加，财政超收的部分除用于法定支出外，应主要用于充实社保基金；逐步将社会保障支出占财政支出的比重提高到 15%—20%（国发〔2004〕18 号）。根据该文件提出的要求，绝大部分西部民族地区显然还需要进一步调整本地区的财政支出结构，以加大对社会保障的投入力度。建议从四方面入手：一是通过制定严格的费用开支标准和定额，降低行政事业费开支，将因此而节省的预算资金全部用于社保支出；二是从专项资金，如土地出让金、行政事业收费等调入部分资金，用于社保支出；三是通过扩大政府采购范围，强化财政支出管理，所节约的资金全部用于社保支出；四是财政部门根据政府确定的资金比例直接从各部门、单位的预算外资金专户划入社会保障资金专户，用于补充社保资金不足。需要注意的是，西部民族地区在增加社保支出规模与比重时，要考虑到自身行政事业离退休经费比重过高的特殊性，切实将增拨的社保资金用于对城镇下岗、失业、生活困难人员的补助和社会救济及福利事业的发展，从而使社会保障制度在更广泛的范围内发挥“稳定器”和“安全网”作用。

二、加强保费征缴，建立稳定的社保资金来源渠道

（一）进一步加强对保费的征缴及监督工作

一是发挥税务部门的主导作用，做到税费并重。各级税务部门为确保完成征缴计划，应实行征收责任制，分解征收任务，签订责任状，坚持“税费并重”的原则，对保费达到一定数额的大户，要实行税务人员专管制。二是依靠区县政府，发挥街道、社区协保网络作用。在每个街道、社区设立协保员，协助征收社会保险费，跟踪接续保险关系，以减少费源流失。三是财政部门应会同劳动与社会保障、税务、统计等部门，对社会保险参保户数、参保人数、缴费工资基数进行逐项稽核和重点清查，追缴少报、漏报保费，加强对企业补缴保费工作的指导与服务。

（二）建议国家尽快以社会保障税替代现行的社会保障费

目前世界上已建立社会保障制度的 150 多个国家和地区中的绝大多数都开征了社会保障税。这种以税收形式筹集社保资金的方式，既可以发挥税收“刚性”的特点，保证资金有稳定可靠的来源；同时也有利于均衡企业负担，为企业创造公平的竞争环境。与此相反，现阶段我国仍有人主张继续采用征缴保费的形式，其理由是，这种方式有利于实行社保制度的社会共建和政府分级管理，有利于对保障对象的选择以及国家不承担直接责任等。其实，这些理由并不充分。从本质上来看，社会保障是政府必须履行的社会职能之一，即便是采用缴费形式，国家也是该项制度的最终风险责任人；同时公平、统一、普遍等原则正是市场经济的内在要求。因此，研究制定并尽快出台社会保障税的工作应抓紧进行。

（三）拓宽其他社保资金的来源渠道

一是变现部分国有资产用于补充社会保障资金，不仅包括上市后有国有股减持，也包括转让部分濒临亏损的国有企业资产，还可以从国有资产收益中提取一定比例的资金；二是将消费税、利息税、个人所得税以及将要开征的财产税、遗产税等具有收入再分配功能且增长潜力较大的税种收入，按一定比例划为社会保障

资金，并纳入专户管理；三是借鉴社会福利彩票和体育彩票的经验，利用彩票发行收入筹措社保资金；四是通过对捐赠者今后的养老比照商业寿险给予优惠待遇，鼓励个人对社保资金的捐赠；加强社会保障基金的多元化运营，实现基金的保值增值。

三、完善社保制度，建立多层次、覆盖广泛的社会安全网

我国民族地区社保制度的完善应坚持广覆盖、低标准、低起点原则。其中广覆盖是社保制度的内在要求，而低标准和低起点是由民族地区经济发展及人们收入的实际水平决定的。而且，民族地区社保制度的完善在很大程度上是与全国同步进行的，但也需要结合本地实际采取一部分特殊的措施，归纳起来有以下几方面：

（一）完善城镇各项社会保险制度

1. 完善养老保险制度。我国“统账结合”的养老保险制度运行中，由于个人账户空账问题是历史原因造成的，在短时间内难以填补资金缺口，只能是逐步做实个人养老金账户，因此也成为各级政府在养老保险制度方面所面临的长期任务；不断改进养老金支付办法，使养老金发放同经济发展及当地生活水平相适应，以实现不同企业、不同时期退休的人员待遇公平合理；应研究制定行政事业单位基本养老保险制度的改革方案，使之与企业职工养老保险制度有机衔接，这将有利于劳动力自由流动。

2. 健全失业保险制度。一方面，各地都制定了国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨的方案，并积极推动方案的执行。在并轨过程中，各地都会出现两类人员不能顺利领取失业保险金：一是协议期已满但暂时难以解除劳动关系的下岗职工；另一是难以解除劳动关系的新裁员。为保障他们的基本生活，财政部门应配合有关部门进行一些新的探索，如由企业自筹资金或由政府筹集部分资金，比照低保标准，发放基本生活费并代缴社会保险费，或者按规定纳入城市居民最低生活保障等。另一方面

要将失业保险与促进再就业结合起来，失业保险金的发放既要保证失业人员的基本生活需要，又具有激励失业人员努力寻找新工作、积极再就业的效应，防止滋生懒惰。同时，可以将一部分保险金用于职业介绍和职业培训、对失业人员从事公益性工作的工资补贴，以及对他们自主就业的贷款担保或贴息等。

纒推进医疗保险制度改革。一是根据城镇职工收入及医疗服务价格水平的变动趋势，合理确定个人承担医疗费用的比例，真正落实应由财政负担的各项资金，并加强医疗保险基金的管理；二是建立社会医疗救助和多层次医疗保障体系，如规范公务员医疗补助办法、大额医疗费用互助制度及企业补充医疗保险制度等；三是财政应支持医疗单位管理制度创新和医药流通体制改革，明确改革进程中医疗成本的补偿原则和财政补助办法。

纒完善城市最低生活保障制度。加大财政的投入力度，将符合条件的城市困难居民全部纳入最低生活保障范围，力争早日实现应保尽保目标；规范收入审核和待遇申领程序，适时调整保障标准，做到公平公正公开；探索除货币发放以外的其他保障方式，建立临时救助制度，妥善解决低保对象在就医、上学及住房等方面的实际困难。

纒健全社会救济、福利和优抚制度。各地区要根据中央相关文件的要求进一步规范本地区财政救灾资金的申请、核拨和使用管理，公开救济补助费的测算标准和发放程序，积极探索其他新型救助形式，如发放代金券或实物等，并简化分发手续，避免分发过程中有关部门变相收费，从制度上杜绝救济金被贪污挪用的行为；财政部门要积极支持社会福利事业、特别是残疾人事业的发展，既要改变现有慈善机构太少且管理行政化的倾向，同时也要通过税收优惠鼓励民间慈善机构的建立与发展，充分发挥慈善机构所具有的“第三次分配”功能；调整优抚政策，适当提高抚恤补助和生活补助标准，要以据实分配办法代替过去的基数分

配法，同时还要会同有关部门及时移交政府安置的军队离退人员各项生活待遇。

①推进农民工社会保险制度。同城镇职工相比，农民工的优势就在于劳动成本低，但如果要求企业为其缴纳所有的保险，这一优势将难以维持。因此，农民工的社会保险应该按照轻重缓急逐步建立，而不应要求同时建立。由于目前农民工出了工伤没人管的现象比较普遍，因此，各地方政府首先应根据《工伤管理条例》及时推动工伤保险覆盖到农民工。同时，由于农民工现有收入水平仅能负担小病，但不能负担大病，而且医疗保险的缴费率也比较低，因此对农民工建立针对大病的医疗保险也是比较迫切和可行的。在此基础上，再推进农民工的养老保险制度，目前这方面的主要问题是现行制度设计未考虑到农民工流动性大的特点，应加以改进以赢得农民工的信任。

（二）完善农村社会保障制度

②继续扩大新型农村合作医疗制度试点范围。截至 2005 年底，全国共 28 个县（市区）开展了新型农村合作医疗制度试点。根据国务院有关文件，政府承诺对参加者每人补助 40 元，中央、地方财政各 20 元，农民自己负担 20 元。显然该制度对于解决广大农牧民看病难和因病致贫、返贫等问题具有重要作用。为了在西部民族地区顺利推行新型农村合作医疗制度，建议地方财政部门采取的措施有：一是要减免特困农民家庭个人负担费用。如广西在 2005 年已开展新型农村合作医疗试点的三个县，五保户个人交纳部分由民政部门负担，特困农民家庭个人只交 20 元，民政部门负担 20 元或全负担，同时对未试点地区，他们生大病时可向民政部门申请救助。二是要调整地方政府层级职责分工。对于地方财政负担部分，各级地方财政分摊比例是：省 20%、地级市和县级各 10%。贫困县财力有限，有些地方只能选择财政状况较好的县试点，加剧社会不公平。事实上，在新型

农村合作医疗制度实施的过程中，县级财政的投入将远远超过省地两级财政的投入，因为县级政府既要安排配套支出，又要承担宣传组织费用和运转管理费用，导致许多县不得不将部分费用转嫁给卫生机构，最终再转嫁给农民。因此建议在贫困地区，县级财政应只承担管理费和零散支出，大额支出应由上级负担。三是改变筹资顺序。建议将现在先个人、再地方、后中央的筹资顺序进行调整，逐步转向先地方财政资金到位，后中央补助金到位，最后向农民收费，让农民感觉真实可靠。另外补助规模的确定应淡化付费原则，特别是贫困县，应按实际农村居民人数而不是参与人数给予补助。^①

圆完善农村养老保险制度。民族地区实施农村养老保险应遵循以下原则：^②一是循序渐进，从有条件的地方先行实施；二是城市与小城镇、农村保障水平有别；三是养老保险与家庭养老和土地保障相结合；四是国家、集体和个人三方共担责任，政府要提供政策扶持，如利息补偿、免税等，适度的财政介入，政府对农民的各种补助金可转为抵缴部分保险费等；五是低标准起步；六是强制性及权利与义务对等性。

猿促进农村特困救助制度向农村最低生活保障制度转换。目前各民族地区农村贫困人口主要有两类：一是无工作能力、无生活保障的老幼病残人口；二是生活在“贫困线”或最低生活标准以下的个人和家庭。农村最低生活保障制度就是要为这些人解决温饱问题以确保其基本生存权的有效制度。事实上，近年来各民族地区政府已投入大量资金用于规范农村特困救助制度并扩大其覆盖范围，这就意味着向农村最低生活保障制度的逐渐转换。

^① 贾康 张立承：《新型农村合作医疗——再问钱从哪里来》，《中国财经报》
圆园园年 圆月 猿日。

^② 张丽宾：《我国农村社会保障问题研究》，载《财政研究》，圆园园年 第 源期。

例如贵州至 2004 年 9 月底，共有 100 万农村特困群众获得了定期救助，全省 10 个省市初步建立了农村特困救助制度，各级地方财政承担了资金筹集任务，分担比例是省地县财政按 1:1:1 的比例分级筹集。^①再如云南已从 2004 年第四季度开始，在全省开展农村特困户最低生活保障制度试点。

四、加强财政对社保基金的管理监督机制

（一）加强省级统筹与调控

根据我国中央与地方事权划分的原则，省级政府应该承担本地区社会保障的职责与义务，也就是说，地方政府应立足于自身努力，负责社保资金的筹集、支付标准的确定及社会化发放等社会保障事务。当然对于相对贫困的西部民族地区而言，因资金缺口较大，除了地方财政预算安排外，还需要中央政府通过专项转移支付给予支持。因此对社保基金实行省级统筹与调控，既是政府职能的落实与体现，也是实现资金规模效益、保障基金运行安全的必要前提。这就要求各省级财政部门必须做到：规范各市县的统筹项目支出；在统一政策、费基、征缴率的前提下，进行省级调剂金管理；对于完成征缴任务后仍有资金缺口的，应明确由省市两级负担。

（二）实行社保资金财政专户管理

建立省以下社会保障经办机构垂直管理体制，即社会保障事务管理局或管理中心，统一管理目前分别由劳动与社会保障部门和民政部门管理的社会保障事务；由该管理中心在省或市财政部门设立社保资金专户，将征收的社保费、财政补助金及通过其他渠道筹集的社保资金全部纳入专户管理，同时，该专户只向社保资金管理中心拨付发放各种社会保险费开支，不得挪作他用，确

^① 《中国财经报》，2004 年 9 月 1 日，第 1 版。

保专款专用；财政部门还要研究制定社保资金财政专户管理的相关财务制度，规范会计核算及报表体系，开发会计核算软件，为社保资金财政专户管理提供制度保障。

（三）实行社保支出的计划管理并逐步向预算管理过渡

为有效控制社保资金的使用，各地区应实行社保支出的计划管理，即由管理中心按月上报支出计划，对超计划或增支数额较大的情况，提供增支明细，并说明理由；财政部门按照规定对支出计划加强审核与分析，核清人数、金额的增减因素，及时发现并纠正擅自提高标准、冒领保险金等问题。同时，各地区应按照“收支平衡、专款专用”的原则，尝试社会保障预算的编制，从而逐步实现对社保资金预算管理与监督机制。社会保障预算的建立，一方面将社会保障收支与政府公共预算收支分开，避免社保资金与一般财政资金相互挤占，促使各项社保资金自求平衡，突出政府的社会保障政策和支持力度；另一方面也建立起财政对社保资金的监管机制，是财政实施对社保资金运行全过程监管的最有力工具。社会保障预算最终将成为我国国家预算的重要组成部分。

（四）积极组织对社保政策落实及资金运行大检查

对各地区社保政策的落实及资金运行情况，财政部门应发挥其监督检查职能，积极组织各相关部门开展各项大检查，并注重专项检查与综合检查相结合、定期检查与临时检查相结合、事前检查与事后检查相结合、财政检查与社会监督相结合。检查内容既包括缴费基数，如参保户数、参保人数及缴费工资基数等，也包括支出范围、项目和计发标准。检查过程中既要充分发挥财政监察专员熟悉当地情况的优势，进行事前调查和初审把关，又要注意发挥审计、监察等部门的作用，从而形成监督检查的社会合力，以保障社保资金运行安全。

（五）改革对农民补助的资金划拨办法，使农民直接受益

宁夏的经验值得借鉴，宁夏财政厅与民政厅为贯彻中央“将对农民的各项补助资金实现直补”的精神，研究了实施方案，规定从 2003 年 7 月 1 日起，农村各类社会救助、优抚资金不再层层下拨，由民政部门于上季末最后一日前，按原程序将审批后的低保（救助、抚恤、优待、五保供养）资金支出计划及花名册送达同级财政审批，并在本季首月 10 个工作日内，通过银行将补助资金直接划拨到补助对象的“一卡通”账户，保证了补助资金的安全到位，使全区 150 万户困难群众直接受益。^①

7.1 民族地区可持续发展与财税政策

7.1.1 民族地区实施可持续发展战略的重要性分析

从国际上看，“可持续发展”的概念是在 1987 年正式提出的，我国政府提出实施可持续发展战略是在 1992 年，世界上绝大多数国家已经用可持续发展观替代了过去的传统发展观。我国经济发展及其与资源环境关系的经验表明，广大西部民族地区贯彻实施可持续发展战略的重要性尤为突出，主要表现为以下几方面：

一、民族地区经济发展与资源环境具有较强的相关度

首先，民族地区传统农牧业、矿产品采掘及粗加工业通常在国民经济中占较大比重，而加工产业及第三产业不发达，这种产业结构特征决定其经济发展自然会伴随大量土地、水、森林、草场等自然资源的开发利用。同时这些地区市场发育不充分，价格的扭曲阻碍着资源的有效配置和合理流动，再加之因人口素质较

^① 《西部时报》，2003 年 7 月 10 日，第 1 版。

低而导致的公共意识和环境意识较差，结果必然会出现过度放牧、毁林、水土流失、环境污染、资源滥用与浪费等较为严重的生态退化现象。

其次，东部和西部在双方优势互补的合作过程中，容易出现高消耗、高污染问题。一是东部企业利用西部地区招商引资急切的心理，向西部地区转移高污染、高能耗项目；二是对西部地区电力、能源进行“大跃进”式开发，在环境、资源以及当地可持续发展等方面产生诸多“后遗症”；三是合作“吃偏食”现象严重，东部和西部在农业、科技、文化、基础设施等方面的合作项目明显偏少。

再次，西部企业受竞争能力所限，难以积累足够的资金进行生产技术改造，导致工业结构仍以高投入、高消耗、高污染和低效率的能源和原材料工业为主，结果高产值导致高污染。据报道，1995年，西部地区GDP和工业增加值分别占全国的15%和18%，但其排放的工业废气、二氧化硫已分别占到全国的18%和20%，万元产值排放的污染物要比东部高出1.5倍。内蒙古是西部大开发的最大受益省区之一，1995年增长速度在1995年居全国第一，1996年居西部十二省区第一，但同时也付出了资源消耗和污染扩大的代价，例如在1996年全区万元GDP能耗比全国平均水平高出15%，能源利用率低于全国平均水平的10%。再如新疆，平均煤炭回采率仅为10%，远低于我国《煤炭工业技术规范》中25%的规定。

总之，民族地区在经济快速增长的同时，也因资源与环境破坏而承受了巨大的经济损失。据报道，仅在1995年，西部12个省区除重庆、内蒙古、广西外的其他9个省区因生态破坏而造成的直接经济损失已占到当地GDP的15%。再如，云南自1995年以来，因自然生态环境灾害，已导致100多人死亡，直接经济损失达100亿元，生态退化和生态环境灾害已严重制约了云南的经济发展。此外，西部地区的水土流失面积同样惊人，截止到

圆园缘年 远月，西部地区水土流失面积已占全国水土流失面积的苑豫，每年新增荒漠化土地面积 怨园豫都在西部。由于生态植被大面积遭到破坏，有 员园园多万人吃水长期困难。^①

二、民族地区资源环境具有较高的战略地位

西部民族地区是中国“资源与能源的战略基地”，其中许多都在全国范围内占有举足轻重的地位。（员）自然资源储量丰富。根据国家统计局发布的数据，占国土面积近 远豫的民族自治地方所拥有的草原面积、森林蓄积量、水资源蕴藏量占全国的比重分别为 苑豫、缘园豫和 远豫。（圆）能源储量丰富。据报道，在已探明的矿产储量中，西部 员园省市区的煤、陆地石油、天然气分别占全国总量的 远豫、猿园豫、园豫，是中国能源供应的主要后备基地和接续地。（猿）矿产品储量丰富。已探明的镍、铬、锌、铅、铜等金属矿产品储量，西部 员园省市区分别占全国的 愿豫、苑豫、源园豫、源园豫和 源园豫；铁矿储量占全国的 源园豫；储量占全国的 怨园豫以上的有色矿产资源就有钾盐、石棉、钛、天然碱、碘和汞六种；云母、砷硝、岩盐等非金属矿产品的储量，也都占全国的 苑园豫 原园豫。^②

另外，西部民族地区大多处于大江大河的上游，是我国生态建设比较效益最高的区域之一，其生态环境的优劣，将直接影响中下游地区乃至全国的生态安全和经济安全。

三、实施可持续发展战略将有利于民族地区摆脱贫困

在各国经济发展的过程中，贫困与环境破坏往往形成恶性循环的态势。一方面，贫困必然导致环境破坏，因为大部分贫困人

① 《西部时报》，圆园缘年 圆月 源日，第 源版；远月 苑日，第 猿版。

② 《光明日报》，圆园缘年 缘月 员日，第 猿版。

口都生活在农村，其生活倾向于直接取用没有明确归属和定价的自然资源，其生产也因技术与生产方式落后而形成对环境的压力。另一方面，环境的恶化又使贫困人口的生存条件进一步恶化，使贫困问题不仅不能得到妥善解决，而且还会愈加严重。因此，民族地区要想解决贫困问题，就必须进行环境保护，可持续发展战略是民族地区摆脱贫困的必由之路。实施可持续发展战略有助于民族地区摆脱贫困的主要理由有：一是政府的环境政策所促成的经济活动，如植树造林、江河治理、“三废”处理等，通常都是劳动密集型的，可以为当地居民，特别是贫困人口提供大量的就业机会；二是环保投资也能改善居民的健康状况，提高他们的劳动生产率，从而使贫困人口成为环境保护的最大受益者；三是环境改善将对经济发展产生长期促进作用，进而引致当地教育、卫生等条件的改善，直接增加居民社会福利水平。

101 促进我国民族地区可持续发展的财税政策

一、确定民族地区实施可持续发展战略的基本原则

正由于民族地区资源环境问题具有较高的战略性地位，我国从中央到地方各级政府对民族地区贯彻实施可持续发展战略都极为重视。为更好地协调各级政府的有关政策，必须明确一些基本原则，才能发挥其对政府政策的引导作用。民族地区实施可持续发展战略应坚持以下两大基本原则：

第一，经济发展优先原则。尽管广大西部民族地区的环境与发展的关系极为密切，在实施可持续发展战略的过程中应首先坚持经济发展战略优先的原则。我国“十一五”规划再次强调“坚持发展是硬道理”，“坚持以经济建设为中心，坚持用发展与改革的办法解决前进中的问题”，就是对该项原则的明确。也就是说，如果经济不能发展，而是长期停留在贫困与不发达状态，就不可

能改变这些地区目前对自然资源的过度使用和生态破坏的窘境。相反，只有经济得到快速发展，才有助于积累足够的资金、技术和管理经验，从而才能提高环境治理和保护的能力。可见，环境不可能在贫困的条件下得到改善，发展本身应是摆脱贫困的必要前提。

第二，效益原则。经济发展优先并不等于追求增长速度，而是以效益型增长为目标，这是民族地区实施可持续发展战略所必须遵循的另一大原则。效益型增长不仅指经济效益，而是指包括环境效益在内的综合效益。环境效益意味着要以适度的环境损失换取较快的经济增长，进而换取较高的环境治理能力。这就要求民族地区应尽可能合理利用好本地资源，尽可能减少环境损失，以避免难以逆转的环境恶化。当然，经济效益与环境效益是相互统一、相互促进的，将共同决定一个国家和地区经济发展的可持续性。

二、建立稳定的财政补偿机制

我国政府在实施西部大开发的五年中，先后投入 1000 亿元用于西部地区的生态补偿，大力实施退耕还林还草工作。截至 2000 年底，西部地区累计完成陡坡耕地退耕还林 1.6 亿亩，荒山荒地造林 1.6 亿亩。这对改进当地生态与环境质量，促进经济可持续发展发挥了重要作用。从我国民族地区可持续发展的长期性、重要性及紧迫性来看，仅有这些政策显然是不够的，还需要从制度上建立稳定的财政补偿机制。

首先，调整与优化各级财政支出结构，建立政府环保投入稳定增长机制。依照国际惯例，当治理环境污染的投资占国内生产总值的比例达到 1%—1.5% 时，就可以抑制环境进一步恶化的趋势；当该比例达到 1.5%—2% 时，环境质量将可以得到有效改善（世界银行，1999）。而我国自改革开放以来，政府环保投资

占国内生产总值的比例始终低于 员豫的水平，只是近年来刚刚超过 员豫，这也是我国环境污染问题日益严重的主要原因之一。因此，中央及地方政府应按照公共财政的要求，提高环保投入占 员豫的比重。当务之急是确定各级财政的环保支出占财政支出的法定比例，并且明确规定环保投资增长速度应略高于国民经济增长率，把环保投入占 员豫的比重列入国家经济和社会发展目标。同时要进 行财政预算支出科目改革、把环境保护作为财政支出科目的一大类单列，并下 设环境监测、污染治理、环境规划及各类资源保护等子科目。

其次，完善中央财政对民族地区生态环境建设的补助制度。事实上，由于民族地区生态环境建设的重要性及地方财力有限，中央政府始终处于资金投入的核心地位。《民族区域自治法》也明确规定：“上级国家机关应当把民族自治地方的重大生态平衡、环境保护的综合治理工程项目纳入国民经济和社会发展计划，统一部署。”目前中央对西部及民族地区生态环境建设的补助主要是以工程建设资金的形式拨付的，但问题是对这些工程的后期管护进行的资金投入微乎其微，因而不利于生态效益的持续发挥。因此，建议中央政府适当调整补助制度，既重视对大规模生态工程如天然林保护、退耕还林还草等专项补助，也重视对工程的管护进行长期而稳定的资金投入。同时，中央还需充分调动地方参与生态环境建设与环境治理的积极性，要从制度上明确补助对象的责权利，提高资金使用效率。这就要求中央政府在严格界定各种自然资源所有权、经营权以及转让权的基础上，明确所有者与经营者代表身份，这将有利于所有者将资源作为一种资产来对待，不仅避免资金在领取和使用过程中的欺骗与浪费行为，而且还有利于所有者自主投资的不断追加，以获得长期的资源开发与经营收益。

最后，建立稳定的生态补偿机制。生态补偿机制是指自然资

源使用人或生态受益人在合法利用自然资源过程中，对自然资源所有权人或对生态保护付出代价者支付相应费用的固定做法，其目的在于支持和鼓励生态脆弱地区更多承担保护生态而非经济发展的责任。通过建立生态补偿机制实现对生态环境的保护与建设是许多国家政府的普遍做法。如果西部民族地区致力于生态保护，为中下游地区乃至全国经济发展提供良好的环境保障，势必会以牺牲本地经济发展速度及税收收入为代价，理应获得一定的赔偿。《民族区域自治法》也规定：“民族自治地方为国家的生态平衡、环境保护做出贡献的，国家给予一定的利益补偿。”然而，这种赔偿不应采取临时救济和补助的形式，相反，为解决这些地区长期的生存与发展问题，国家必须依照“开发者付费、受益者补偿、破坏者赔偿”的原则，从国家、地区、产业等层面建立起稳定的生态补偿机制。目前，各级政府所需要研究的问题是西部民族地区提供了哪些生态服务，价值如何评估，如何分配补偿，应该实行怎样的补偿政策等。其实，对于某些资源开发已经有了相关规定，如《矿产资源法》第十条第二款规定：“中央与省、直辖市矿产资源补偿费的分成比例为 30%；中央与自治区矿产资源补偿费的分成比例为 20%”但这只是在中央与自治区之间的划分比例，不涉及其他民族自治地方，而且专指矿产资源，也未规定补偿费分成的前提是否是资源输出，而《民族区域自治法》的规定特指对输出资源给予补偿。从长期看，随着经济发展及竞争的加剧，民族地区必然会逐渐增建资源加工型而非资源输出型企业，其直接输出的是加工性产品而非自然资源，对此是否也应给予相应补偿？对此类问题，建议尽快研究制定法规细则，明确补偿所适用的输出资源类型以及补偿原则。另外，根据 2004 年 1 月 1 日起施行的《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》的要求，国家征收的矿产资源补偿费在安排使用时，要加大对民族自治地方的投入，并优先考虑原产地的民族自

治地方，也为民族地区获得生态补偿提供了制度基础和一定的资金保障。

三、建立有利于环境保护的税收政策体系

我国目前除了资源税是具有一定生态补偿性质的税种外，还没有以环境保护为宗旨的其他独立税种，对资源综合利用的税收优惠仅表现在部分税种中的减免税条款。为促进资源综合利用，不断完善环境保护，我国在“十一五”期间的税制改革将继续贯彻可持续发展战略，需要进行的税制改革如下：

（一）资源税政策

我国现行资源税是在 1993 年修订的，将征收范围由部分矿产品开采企业扩大到所有的矿山企业，也不管企业赢利与否，而且被划定为地方税，因此使得资源税原有的调节级差收入的功能随之减弱，开始与目前对矿产品征收的矿产资源补偿费性质趋同。另外，资源税的计税依据和征收标准也不合理，计税依据是销售量或自用量，而不是开采量，这在客观上鼓励了企业对资源的滥采滥用，造成资源的浪费；而征收标准是根据 1986 年矿山的储藏条件与开采条件制定的，1993 年后这些条件已发生很大变化，征收标准显然也需要调整。因此，资源税改革首先要考虑将矿区使用费合并进来，并由税务部门统一征收，同时要进税收制度的调整，将开采量作为计税依据，并在重新划分资源等级的基础上调整征收标准。云南已经在这方面进行了有益的尝试。例如 2003 年云南对磷矿石资源税的计税依据由现行的企业产品销量或自用数量改为按划分给企业的资源可采储量征收；提高了磷矿石资源税征收标准，将征收标准与回采率和环境修复情况挂钩，回采率越低，征税标准越高，从而加强了对探矿权和开采权

的有偿使用管理^①。在充分考虑资源有效利用的基础上，研究将资源税由从量计征，改为从价计征，并合理确定国家有偿出让矿业权收益中中央与地方的分成比例，特别是对于西部民族地区，中央可适当降低分成比例。应提高煤炭等产品的资源税，以利于西部地区将资源优势转化为经济优势。其次，民族地区政府还要加强对其他具有资源税性质的税种，如耕地占用税、土地增值税、土地使用税等的征管，这些税种本身都属于地方税，因此地方政府应充分利用税法赋予的税收管理权，加强税收征管，避免偷漏税，以发挥其促进资源合理利用的积极作用。再次，我国应逐步扩大资源税的适用范围，逐步扩大到对土地资源、森林资源、水资源、草原资源等征税，并考虑将各类资源的管理费、保护费等资源性收费并入资源税。最后，制定对土地和矿产资源开发使用费的优惠政策，以鼓励和引导资源的合理而有序的开发。

（二）其他税收政策

我国虽然从企业所得税、增值税等角度对环保角度也采用一些税收优惠政策，但随着经济发展与环境的矛盾越来越突出，有必要在此基础上继续加大政策的实施力度。一是选择绿色外贸导向型产品给予税收优惠，鼓励拥有国外环境标志的外商与国内企业合作。二是对国内不能生产的污染治理设备、环境监测和仪器以及环境无害化技术等进口产品，减征进口关税。三是对企业发展循环经济给予税收优惠及加速折旧待遇。发展循环经济是建设资源节约型社会、环境友好型社会和实现可持续发展的重要途径，对企业发展循环经济给予税收优惠及加速折旧待遇，是那些重视生态环境保护的国家的成功经验。例如美国对公共事业建设和公共投资项目给予免税；而企业单一的污染控制设施难以享受该待遇。德国对排除或减少环境危害的产品，免销售税，只缴所

^① 《西部时报》，2004年11月10日，第17版。

得税；环保设施可在购置或建造的财政年度内，折旧 100% ，以后按年 10% 折旧；日本对各类不同的环保设施，在原折旧率上，再增加 10% 原值的特别折旧率；对公害防治设施减免固定资产税，根据设施不同，减免税率分别为原税金的 100% 、 70% ；新加坡对用水再循环设备的投资，可以用其他产品的所得税予以补偿。

四、建立有利于环境保护的排污收费制度

我国排污收费制度是从 1978 年开始实施，后于 1996 年修改的一项比较成熟的环境管理制度，在促使企业加强环保设备投资和政府扩大环境治理与保护支出方面发挥着重要作用。但目前的排污收费制度仍然存在一些问题：^① 一是收费范围有限，除了对污水实行既征排污费又征超标排污费的双收费制度外，其余均实行单项超标排污费制度，这将使得污染者只要不超标就可以无偿使用环境资源，造成环境使用的低效率；二是收费标准较低，仅达到污染治理设备运转成本的 10% ，某些项目甚至还不到 10% ，致使许多企业宁愿交排污费也不愿主动治理；三是排污费使用、管理不当，即大部分排污费都是无偿使用，有偿使用的比例仅为 $10\% \sim 30\%$ ，而且即使有偿使用部分，还可以申请贷款豁免，显然不符合“污染者付费原则”，将造成新的不公平；四是地方政府为片面追求经济增长和税收收入，擅自免收企业排污费，甘当企业保护伞。因此，排污收费制度改革的方向：一是进一步扩大收费覆盖面，并提高收费标准，使一切污染者和环境资源使用者都支付相应的社会成本；二是严格环保执法检查并辅之以罚款，确保企业治污设施的达标与完善；三是把环保设施运营费用同企业的其他生产成本分离并将其环境保护投资的范畴，以专款专用

^① 吴鸣：《公共政策的经济学分析》，湖南人民出版社 1996 年版，第 108 页。

的方式进行管理；四是制定优惠政策，例如德国对能削减 10% 以上的污染物的污水处理厂，三年内免交排污费；五是适时推进“排污费”向“污染税”的改革，这也是市场经济国家的通行做法，再考虑到我国排污费被截留挪用现象时有发生及征收成本过高等因素，以“污染税”，如水污染税、二氧化硫税、噪音税等替代现行的各种排污费在我国已成必然趋势。

五、积极引导民间资本投资环保领域

面对民族地区贯彻实施可持续发展战略的巨大资金缺口，仅依靠中央或地方政府的财政投资是远不能满足需要的，必须积极引导民间资本投资环保产业。

首先，对于一些经营性的环保公用设施，如收费的污水处理厂、垃圾处理厂等，由于具有比较稳定的现金流，只要收费标准和价格合理，就会使投资者获得合理的投资回报，因此政府完全没有必要大包大揽，只需建立一个稳定的政策环境，具体包括两方面：一是政府应借鉴国外经验对有关行业实行准入制，对资源开采企业规模、回采率、环保等指标进行严格要求，抬高办矿准入门槛，将不达标的小企业淘汰出去；同时促使污染企业保证有足够的环保投入，对高能耗、高物耗设备和产品实行强制淘汰制度；二是政府要针对环境服务行业制定相应的财税和价格优惠政策，对这类企业投资实行财政贴息政策，使经营过程及经营所得享受优惠的税收待遇，同时也允许其根据“保本微利”原则自行确定收费价格，以吸引民间资本投资于环保产业。

其次，将具备企业化经营条件的环保公用单位进行公司制改造，同时通过增资入股、发行公司债券、股票上市等方式引入民间资本。

政府还可以直接对企业的环保投资进行财政补贴或奖励，例如美国从 1976 年开始对设置资源回收系统的企业提供财政补贴，

根据不同情况，补贴量为 员豫—怨豫；德国对兴建环保设施的企业，补贴投资费用的 员豫，对节能设施所耗费用，按其 圆豫补贴；日本为鼓励企业开发和应用环保新技术，设置环境奖金等。我国应该对部分行业，如废旧物质回收、废旧汽车轮胎回收使用等给予奖励或补贴。^①

六、完善关于高耗能产业发展的政策体系

我国在人均能源储备量偏低和生产过程能耗过高的双重压力下，必须尽快转变经济增长方式，大力发展资源节约型、质量效益型和科技先导型企业，从而在全国形成有利于节约能源的生产模式和生产力布局。正是在中央已明确的这一科学发展观指导下，我国政府相继采取了对高耗能产业具有一定抑制作用的政策。例如在 圆园园源年下半年数次提高电价；在 圆园园缘年取消了硅铁、铝锭等高耗能产品的出口退税，并对部分产品加征了不同程度的出口关税等。这些政策的积极作用是不言而喻的，但是如果考虑到长期以来高耗能产业是西部民族地区具有比较优势的产业，对当地的资源开发利用、劳动就业、财政税收、外贸出口都十分重要，那么上述政策就需要进一步完善。具体地：一是按照建设节约型社会的要求，建立合理的能源价格形成机制和价格结构。在坚持市场定价的基础上，对于具有垄断特征的能源产品，要通过税收政策、环保折价、价格管制等措施，形成各种能源产品之间的合理比价关系，以推动能源供给结构和需求结构的调整，促进高耗能企业提高资源利用率。二是创新高耗能产业的发展机制。鉴于西部民族地区高耗能产业的特殊地位，中央不应采取“一刀切”的政策，相反，应鼓励地方政府积极创新本地区高

^① 李忠斌：《民族经济发展新论》，民族出版社 圆园园源年版，第 圆园员—圆园圆页。

能耗产业的发展机制。例如允许推动产业园区化生产，以降低投资成本，奠定节约能源及其他资源的投资基础，实现上下游企业良性循环发展。三是建议中央考虑对西部民族地区重点出口的高能耗产品给予适当的出口关税减免，并与该生产企业进行生产技术改造的决策相结合，既实现帮助企业走出困境的短期目标，又有利于促进企业转变生产方式，实现建设节约型社会的长期目标。

七、完善各级政府的环保基金政策体系

（一）完善国家环保基金

我国的国家环保基金应该设计成兼具政府性基金、纯公益性基金和商业性基金优势为一体的混合型基金，基金来源包括集中的排污收费、财政拨款、国际援助等。基金的投资方向主要是由国家统一协调治理的跨区域、跨流域的污染防治项目，突发性污染事件的处理，以及因历史原因找不到确切事主的污染治理等。资金的使用方式可根据项目性质，采取资助、低息贷款、利息补偿等。

（二）完善地方环保基金政策

一是加强地方环保基金的预算管理，确保基金专款专用到污染控制和环保机构能力建设上，并根据成本效益原则决定项目的选择。二是按照国际惯例，对公司型环保基金的运作真正实现市场化，避免因行政干预导致资金使用效率下降。三是扩大基金来源渠道，采取多种形式融资，逐步增加基金规模。四是修订《污染源专项基金有偿使用暂行办法》，对有偿使用的环保基金，取消贷款豁免政策，应通过贴息、低息或无息贷款来提供环保基金。五是丰富基金运作方式，基金收入除了利息收入外，还可以通过稳健的债券投资获得一部分收入，以提高其抗风险能力。

（三）建立环保产业投资基金

这是吸引企业单位和个人资本投资环保产业的有效方法。可以借鉴荷兰的“绿色投资基金”政策，政府除投入少量资金加以

引导外，更多地采用经济手段鼓励个人投入绿色基金，鼓励企业投入绿色项目，鼓励银行吸纳和使用绿色基金，使环保投入形成一个由政府引导、银行操作、企业和个人共同参与的投资体系。

101 民族地区反贫困及其财政政策

101.1 民族地区反贫困政策的效果分析及模式演变

一、民族地区反贫困政策的效果分析

各国经济社会发展的经验表明，贫困问题是广泛存在的世界性难题，它虽然会随着各国经济的增长而有所缓解，但决不会自动消失，而是必须要依靠政府实施反贫困政策才能得到有效的治理，因此说，反贫困早已成为各国政府的重要职能之一。

我国政府从真正意义上开展有计划、有组织的大规模扶贫工作开始于 20 世纪 80 年代。经过 20 多年的努力，全国贫困人口的总数急剧减少，已由 1982 年的 2.5 亿减少为 2000 年的 1.2 亿，基本解决了两亿多贫困人口的温饱问题。实际上，我国绝大部分民族地区也就是贫困地区，是由这些地区经济与社会发展的基础和起点低、自然环境恶劣、远离经济中心、交通与信息不畅、劳动力素质低等多种因素造成的，因此，政府在实施反贫困政策过程中对民族地区贫困问题尤为重视，并且有针对性地采取了一些特殊扶贫政策。主要有：（1）扶贫资金和物资的分配向民族地区倾斜。长期以来，中央政府在扶贫资金和物资的分配上都重点向少数民族地区和少数民族贫困县倾斜，同时部分省区也从扶贫资金中专门拨出一部分资金用于扶持民族贫困县。据统计，1982 年至 1995 年，国家向 10 个民族贫困县投入的扶贫资金占中央扶贫资金总额的 15%。（2）对民族地区安排专项扶贫资金。

例如，从 员984年到 2005年，中央政府每年拨出 圆亿元专款用于甘肃和宁夏少数民族比较集中的“三西”（定西、河西和西海固）干旱地区的农业建设；从 员985年起，国家还专门设立了“少数民族地区温饱基金”，重点扶持全国 员76个民族贫困县等。（猿积极开展同国际组织在民族地区扶贫开发的合作。员985年以来，世界银行在中国实施了三期扶贫项目，贷款规模总计 2.7亿美元，覆盖了广西、内蒙古、宁夏及其他省区的 源6个民族贫困县。（源组织东部省、市同民族地区开展扶贫协作。员985年，中央政府决定组织 怨个沿海发达省、直辖市和 源个计划单列市对口帮助西部 员6个贫困省、自治区，仅三年来实施合作项目就达 2000多个，投资近 200亿元。①

经过上述扶贫政策的实施，民族地区的生产、生活条件得到较大改善，贫困人口及贫困率都得以显著下降。但这并不说明民族地区的贫困问题已得到根本解决，相反，在全国现有贫困地区与人口中，少数民族贫困地区与人口所占的比重仍然很高。例如，在我国 缘6个国家扶贫开发工作重点县中，有 267个为民族自治县，占总数的 源6.6%。另据报道，到 2004年底，还有 员600万少数民族人口未解决温饱问题，占全国贫困人口的 源.6%，20个人口较少的民族中，还有 员60左右未解决温饱。经济总量除内蒙古排在全国中游外，其他民族省区均排在后 愿位。即便在内蒙古，其农村牧区仍然有 员600万极端贫困人口，怨60万低收入贫困人口，发生率分别为 苑.5%和 2.5%，比全国平均水平高 源.5%和 员.5%个百分点。② 可见，解决民族地区与人口的贫困问题仍然是我国政府反贫困的重点。

① 张跃平：《制度与西部地区经济发展》，民族出版社 2005年版，第 260—261页。

② 《西部时报》，2005年 缘月 猿日，第 猿版；源月 5日，第 源版。

二、我国政府对民族地区反贫困政策的演变

我国政府的反贫困政策是随着经济形势变化及反贫困政策的效果而不断调整的，从政策取向上看，反贫困政策共出现过三种模式，因而决定了我国政府对民族地区的扶贫政策同样也经历了三次重大调整。

（一）社会救济式扶贫模式

这是我国政府自新中国成立以来一直到 20 世纪 80 年代中期以前所采用的模式。新中国成立后，由于我国在城镇逐步建立起各种社会福利制度，使绝对贫困问题在城镇已基本消除，而在广大农村，绝对贫困人口数量极为庞大，因此，社会救济式扶贫的主要对象就是农村及农民。国家通过制定专门的“扶贫计划”和民政救济系统的渠道，拨出专款，对那些“吃粮靠供应，生产靠贷款，生活靠救济”的困难户无偿提供生活资料，以解决他们的基本生存问题。这也就是通常所说的“输血式”的扶贫模式。虽然该模式在一定程度上缓解了一些地区和人口的贫困状况，保证了他们的基本生活需要，但其负效应也日益显现。一方面，救济式扶贫仅解决了贫困人口的生活问题，而对贫困地区的开发以及形成自我发展能力方面无法起到真正的作用；另一方面，也容易助长贫困地区的“等、靠、要”思想，很难调动贫困人口改变自身状况的积极性。可见，救济式扶贫无法帮助贫困地区走上经济发展之路，无法根治贫穷问题，同时也使中央及地方财政负担不仅长期存在，而且还会不断加重。

（二）区域开发式扶贫模式

针对救济式扶贫存在的问题，我国从 1985 年开始调整扶贫政策，将扶贫模式转变为区域开发式扶贫模式，即立足贫困地区本地资源，面向市场需要，在国家必要的资金、物资、技术支持下，启动贫困地区的内在活力，进行开发性生产建设。1985 年

全国人大首次将扶持老、少、边、穷地区摆脱经济文化落后的状况列入国家“七五”计划、成立国家首个正式扶贫机构——国务院贫困地区经济开发领导小组、**员怨猿年**政府推出《八七扶贫攻坚计划（**员怨怨原原圆年**）》等，都标志着区域开发式扶贫模式的正式采用。该模式强调区域经济发展为核心，以当地资源开发为依托带动扶贫工作，努力使贫困地区形成自我积累、自我发展的能力，因此被称为“造血式”扶贫模式。其积极作用体现在推动了贫困地区的整体经济发展和人均收入水平的提高，也增加了当地政府的财政收入，从而提高了贫困人口生活水平及享受公共产品与服务的水平，在很大程度上缓解了农村区域性贫困问题。

但是，由于区域开发式扶贫一般都以县为单位，并且地方政府总是倾向于将扶贫资金投向那些能增加财政收入的项目上，因此使得扶贫资金在使用上瞄准性较差，再加上政府这些项目的失败率较高，使得真正的贫困地区和人群的生活状况并未得到同步改善，贫困问题仍然十分严峻。

（三）扶贫到户的个体开发式扶贫模式

这是 **员怨怨年** 以来我国采用的扶贫模式。经过区域开发式扶贫政策的实施，我国贫困人口确实已大幅减少，剩余的贫困人口主要集中在边远山区或信息闭塞的孤立区，居住分散，生活封闭，县域经济增长的辐射作用有限。这种县域经济增长与贫困人口特别是特困人口并存的现实，要求政府必须提高扶贫政策的瞄准率，要明确以贫困户个体作为扶贫的对象，因此形成了扶贫到户的个体开发式扶贫模式。**员怨怨年 员月 圆日**《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，明确了这种“扶贫到户”、“扶贫到人”的新模式。它把扶贫对象从侧重于一个区域转到侧重于一家一户，把扶贫目标从“以富县为主”转到“以富民为主”，把扶贫手段从依靠大项目的带动和重点工程的辐射转到以户为扶贫开发单元，根据个体差异有针对性地选择扶贫

方式与扶贫项目。

三、政府对民族地区反贫困政策的战略调整

从上述扶贫模式的特点看，不论区域开发式扶贫还是个体开发式扶贫，都属于通过经济增长缓解贫困的开发式扶贫，政策效果一度非常明显，但是随着社会主义市场经济机制的逐步确立及经济增长方式的转变，这种开发式扶贫的弊端也逐渐显露出来。由于我国经济增长将越来越依赖于资本和知识密集型而不是劳动密集型产业，因而经济增长本身对穷人就业及收入的直接带动作用越来越弱，区域经济增长模式也越来越脱离农村的经济增长，这说明开发式扶贫战略适宜的社会条件已经发生改变。一方面，开发式扶贫政策与贫困人口的资金需求相比，中央及地方财政的扶贫资金微不足道，特别是民族地区大多靠上级财政补贴过日子，难以满足贫困者生存与发展的资金需要，同时由于政府在教育、卫生等领域投入不足及改革不到位，即使已经脱贫的人口，也很容易因病、因教而再次返贫；另一方面财政扶贫资金是按照贫困人口数量、地方财力、农民人均收入等“因素法”进行分配，而且多为无偿使用，没有绩效考核，导致地方提供虚假数据以争取资金；又不重视使用，而且资金层层划拨，容易被截留挪用。财政扶贫资金瞄准差，特别是贴息贷款偏离目标群体最严重，据估计，约有 1/3 的贴息贷款贷给了非贫困人口。因此，新的开发扶贫战略必须改变单纯开发的现状，要以贫困地区的社会发展为中心，真正将贫困地区的经济开发与人们生活水平的提高相结合，追求扶贫工作的经济效益、社会效益与生态效益相统一。

国务院审议通过的《扶持人口较少民族发展规划（2004—2010）》就充分反映了政府对民族地区扶贫战略的调整。由于人口较少民族的脱贫与发展对于进一步增强民族团结，维护边疆稳定，实现全面建设小康社会的目标，都具有重要战略意义，因此

该规划提出的目标是，坚持国家帮助、发达地区支援、民族地区自力更生相结合，通过缘年左右的努力，使圆个个人口较少民族聚居的共远个行政村基础设施得到明显改善，群众生产生活存在的突出问题得到有效解决，基本解决现有贫困人口的温饱问题，经济社会发展基本达到中等或以上水平。同时，还确定了“国家扶持、省负总责、县抓落实、整村推进”的实施原则。为落实这一规划，财政部在圆年缘年增加少数民族发展资金苑园园万，使得用于人口较少民族的总资金达到员圆亿，连续缘年将达到远个亿。同时，国家发改委计划每年出资圆个亿，连续缘年将投入员圆亿元支持这些地区的基础设施建设。未来缘年中央将投入员圆亿元资金支持人口较少民族的发展，为这些地区实现经济社会全面发展这一新的扶贫战略提供了资金保障。

苑园 民族地区财政扶贫政策的选择

一、确保各级财政扶贫资金规模的稳定增长

对贫困地区和人口的高度关注，是中央财政的重要职能，是实现效率与公平兼顾的必然要求与手段，因此，中央财政已成为各国贫困地区与人口摆脱贫困的主要资金来源，我国亦如此。目前中央财政的扶贫资金主要有以工代赈资金、支援不发达地区发展资金、“三西”地区农业建设专项资金、老少边穷地区教育专款、民族地区教育专款与温饱工程资金等。中央财政无偿投入的这些资金对改善少数民族贫困地区基础性生产、生活条件、促进其教育事业发展、进而推动社会进步，起着决定性的作用。在中央已决定对人口较少民族增加巨额资金投入的同时，上述各专项扶贫资金的投入也应继续维持，并且还应该根据贫困地区的实际情况适当增设专项扶贫资金，从而才能保证中央投向贫困民族地区的资金总规模持续增加，这是民族地区改变落后面貌、实现经

济社会全面发展的基本前提。

民族地区省级政府同样应承担起协调本省区内各地区均衡发展的职能,要确保财政用于支持不发达地区发展的资金规模稳步增长。一方面中央扶贫政策需要省政府实施,省政府必须确保中央扶贫资金真正投向贫困地区;另一方面,越是少数民族省区,“二元经济”的特征就越明显,省级政府实现地区间协调发展的职能也就越重要。从实际情况看,少数民族省区的该项支出的绝对规模与相对规模都偏低。以 1995 年数据为例,五个少数民族自治区地方财政用于支援不发达地区支出占地方财政支出的比重平均为 10.8%,而从全国平均水平看,该项指标为 15.2%,这显然与民族地区贫困面积广、贫困人口多的现实不相适应。当然,这也同样说明民族地区财政用于支援不发达地区的支出还有增加的空间,至少应尽快达到全国平均水平。即便如此,民族地区财政扶贫资金也会因为财政支出总规模偏低而难以达到预期规模,因此就更要处理好财政收支拮据与提高扶贫资金比重的矛盾。在我国改革过程中,政府的改革从来都是最困难的,政府权力的自我膨胀没有受到太多约束,导致在各级政府的财政支出项目中,最容易膨胀的就是行政管理费用支出和直接投资经济建设支出,这种现象在民族地区尤为严重,更要引起地方政府的重视。需要做好两方面工作:一是要按照公共财政要求调整地方政府的职能,地方财政资金的分配不要再进入竞争性领域,而是要更多地投入到市场失灵的领域,而贫困问题的长期存在就是市场机制在公平方面的失灵,政府应从资金上加强投入;二是要深化政府机构改革,提高政府工作效率,严控各项行政费用开支的增长幅度,只有减少财政资金不必要的浪费,才能为政府不断增加扶贫投入提供资金保证。

二、明确限定扶贫资金的投向

第一,加强贫困地区的基础设施建设,改善其农牧业生产条

件。一直以来，政府对贫困地区基础设施建设的重点主要是生活性基础设施，如饮用水设施和通电等方面，在目前这些问题已基本解决的情况下，建议加强生产性基础设施的建设。主要有中低产田改造、农田水利基础设施建设、农产品仓储设施等，从根本上改变贫困地区农业靠天吃饭的局面；支持种草种树、防沙治沙、保护植被、防止水土流失，以改造局部地区的生态环境；大力支持贫困地区兴修道路桥梁，以打通贫困地区和外界特别是和市场的联系；开发利用沼气、太阳能等可再生资源，减少对自然资源的破坏。

第二，帮助贫困地区发展教育事业。单纯的资金与物质扶贫无法让贫困人口从根本上摆脱贫困，只有改善教育条件，提高教育水平，才能让他们具备自我谋生的能力，因此教育扶贫已成为政府扶贫工作的重点。对民族地区而言，目前最需要政府扶持的就是基础教育和劳动力就业培训。一方面，从1989年以来，国家就组织实施了“国家贫困地区义务教育工程”，1993年又推出针对贫困地区的“两免一补”政策，1999年初明确提出将在西部地区农村实现免费义务教育的目标。这些都表明中央政府已将发展教育，特别是基础教育放在扶贫开发的首要位置。另一方面，对农村劳动力的基本技能培训也同样重要。事实上，“收入分配公平程度的提高过程，就是经济地位低下的群体提高其在全社会相对经济地位的过程”。而经济地位低下的群体，他们所具有的能够用来获取财富的唯一办法就是他们的劳动力，要让他们享受到经济增长的好处，就必须给予其充分的就业机会。对此，如果仅限于增加农业就业机会，则难免会走入误区，因为即使提高了农业生产率，在农业收入弹性和价格弹性偏低的大环境下，“谷贱伤农”也在所难免。因此最好办法就是减少农村劳动力，让更多的农民转移到城镇就业。而目前制约各地农民工进城的因素除了户籍、社保等制度不完善外，更重要的就是劳动力自身素

质低、流动的盲目性和无序性等因素，为此，地方政府就必须增加对农村劳动力的培训投入，并组织劳动力进行有序流动。内蒙古政府的做法值得借鉴，内蒙古政府自 2006 年以来实施农村牧区劳动力转移培训“阳光工程”，区分贫困旗县和非贫困旗县两部分实施。中央财政投入 1 亿元，自治区自筹 1 亿元，共建立 100 个具有场所和师资力量的培训基地，并按每人 1000 元进行补贴，以培训券的形式直接发放到农牧民手中。这一政策的实施效果非常显著，仅一年多的时间就已培训 10 万人，其中 8 万人转移出去，转移就业率达 80% 以上。^①

第三，加大科技扶贫力度，支持龙头企业及特色农业的发展。对于实现区域经济增长及区域经济社会发展而言，龙头企业和特色农业的带动作用是不可替代的。在全国及世界市场日趋一体化的环境下，工业龙头企业的形成与成长壮大越来越依赖于科学技术因素的作用，那么，在地理、人才、管理等方面都不占优势的贫困地区尤其应重视科技进步的应用。同时，少数民族贫困地区由于特殊的地理及自然条件，形成了一些具有地缘特色和一定市场竞争力的特色农业，它们将直接关系到农村贫困人口收入的增加和脱贫，因此要加大贫困地区特色农产品的科技开发和投入力度，其重点在于增加农业科研三项事业费，以专项补助或贴息的方式扶持产业化龙头企业及特色农业的发展。在发展特色农业、选择农业开发扶贫项目时，尤其要注意以市场为导向，并依靠科技进步，对具有资源优势和市场需求的农产品生产，按照产业化发展方向，连片规划建设，以形成有特色的区域性主导产业。

第四，积极推动生态移民。据资料显示，我国仍有 1000 多万人口居住在自然资源极度匮乏、生产和生活条件极差的不适合人居住的环境中，其中绝大部分为民族地区。从效率上看，这部

^① 《西部时报》，2006 年 5 月 10 日，第 10 版。

分贫困人口摆脱贫困的最佳途径就是生态移民。通过生态移民,一般来说可以当年解决这些贫困人口的温饱问题,同时也减轻迁出地区的生态压力,有利于生态环境的恢复与保护。由于生态移民牵涉到土地占用、移民就业、子女教育等诸多问题,因此,基本上属于政府行为,需要中央政府进行大量的投入,才能不断扩大生态移民的规模。另外,生态移民也是成本最大的扶贫措施,这就要求有关地方政府有计划、有组织地实施,迁出地区政府应本着整村搬迁、分别安置、集中解决贫困人口温饱问题的原则,而迁入地区必须是旗县所在地城镇或者已经批准的建制镇,而且是水、电、路等基础设施较好,学校、医疗、通信等条件完备的地区,这样才能确保扶贫目标的实现。

三、加强扶贫资金的管理使用

在我国扶贫资金的分配使用管理过程中,由于扶贫点多面广,项目分散,致使扶贫资金的使用效果并不理想,甚至有些地区的扶贫贷款不仅没有产生效益,反而成了当地政府与居民沉重的负担。同时,各地区还存在对扶贫资金监督不到位的问题,资金被截留、贪污、挪用的现象时有发生。例如审计署在 1995 年对新疆 10 个地区 10 个国定贫困县审计后发现,新疆扶贫开发专项资金管理使用上存在两大问题:一是项目启动不及时,资金滞留严重;二是跟踪问效不落实,造成扶贫开发项目产权、效益不到户。可见,财政部门必须在扶贫资金的管理使用过程中发挥监督职能,并协助其他部门将国家、省、州政府及社会各界投入的扶贫资金集中使用。具体讲:

一是改革中央财政扶贫资金管理体制,将中央各类扶贫资金进行捆绑,由国务院扶贫办统一规划瞄准,再由各个部门分头执行。这就要求各地区以民政部为主导的农村低保工作和由教育、卫生、水利、交通等部门主导的涉及扶贫的农村发展工作必须与

扶贫办所执行的中央扶贫开发工作相结合，要确保今后的扶贫资金尽量集中投向重点村。二是各省逐步下放资金项目的审批权，并由试点贫困村自主管理资金，切实推广已被证明有效的整村推进计划，真正做到资金捆绑、村级规划、农户实施。三是积极开展参与式扶贫，在扶贫项目的选择和决定上，最大限度地淡化行政色彩，增强其技术含量和专业水平，要吸收贫困人口的代表参加，尊重他们的意见和选择，以加强扶贫项目的针对性和目标的锁定性，确保扶贫开发项目的产权与效益真正落实到户。四是加强对扶贫资金的监督，关键是建立有关的监督机制。例如新疆喀什地区实行的“三关、三制、三查”制度，对于提高扶贫资金使用效率起到一定的促进作用。三关即指投向关，即按照扶贫资金的使用范围和用途筛选项目；申报审批关，即围绕年度扶贫计划与重点，做好项目评估、论证、会审和申报工作；使用关，即不能违规违纪使用。三制是公示制，即对项目及资金使用情况，在项目实施乡村张榜公布；报账制，即做好项目概算，对资金使用实行如实报账；定期审计制，即规范财务账目报表，主动接受审计。三查是自查，即各县市扶贫办每年对项目建设进展、效益及资金使用情况自查，年底前上报自查专项报告；互查，即各地扶贫办组织开展交叉检查；外部检查，即加强与审计、监察等部门合作，定期检查和查处。

四、加强区域合作及国际合作

鉴于我国民族地区贫困问题的严重性和长期性，政府仅靠财政扶贫拨款远不能满足这一需要，还必须以有限的扶贫资金作为引导资金，吸引、捆绑更多的非政府资金，才能最终实现反贫困的目标。首先要积极吸引和利用东部资金开发扶贫。从以往的经验看，贫困地区要想吸引东部企业到本地区办厂，政府必须放弃一定的税收等方面的利益，同时也不能避免所设企业以资源开发

和初级加工为主以及企业利润向东部转移的趋势，显然这种政府推动型的东西部合作使得贫困地区的成本相对较高。为解决这一问题，有专家建议由中央及西部地区政府共同设立贫困地区产业和就业基金，通过基金投入和补贴方式引导和推动东西合作扶贫^①。具体做法是对进入贫困地区的东部企业，只要在产业开发上符合西部开发和国家开发政策，吸引当地劳动力就业达到一定比例，就可享受产业和就业基金的补助。这是政府促进东西部合作扶贫开发的新思路，既发挥市场机制的调节作用，又克服了原来政府推动型模式的弊端。此外，继续加大东西部对口扶贫和干部交流的力度，加强扶贫项目绩效的评价，及时调整实施方案；继续开展“幸福工程”、“光彩事业”、“春蕾计划”等，发展多种社会参与扶贫的形式。

其次，做好国际合作开发扶贫项目的配合与支持工作。从圆源年开始，已陆续有数十个国家及国际组织和非政府组织在我国实施了扶贫开发项目，取得显著成效。实践证明，国际合作开发扶贫项目的意义不仅限于扶贫资金规模和扶贫效果上，更重要的是有助于通过借鉴国际社会的扶贫经验，推动我国扶贫体制的改革和扶贫政策的调整，从而提高我国扶贫的整体水平。因此，民族地区政府尤其要重视与国际社会的交流与合作，积极争取国际组织及发达国家的无偿援助和扶贫优惠贷款，并积极做好配合与组织工作，以确保项目取得预期效果。为确保项目的顺利实施，中央政府应根据贫困地区财政状况，适当增加一定比例的配套资金，对于地区财政确有困难且又有资金配套需要的项目，中央政府应实行全额的资金配套。

^① 王洛林、魏后凯：《中国西部大开发政策》，经济管理出版社圆源年版，第圆页。

第 愿章 少数民族经济发展中的财政 监督与风险防范

财政监督与风险防范都是关乎各国财政运行及财政政策实施的重要环节。一方面，财政监督是财政固有的一项内在基本职能，更是保障财政其他职能实现、维护财经秩序、贯彻落实各项财政政策的必要手段。促进少数民族经济与社会事业发展的各项财政政策同样需要在有效的财政监督下才能取得预期效果。另一方面，不适当的财政政策或财政监督不力等因素都可能导致政府出现一定的财政收支困难，进而产生政府负债，尤其是财力较为匮乏的民族地区，更容易而且已经形成了数额庞大的政府债务。这些债务如果不能得到及时化解，将会引发财政危机，甚至会危害社会稳定。

愿 确保少数民族经济发展中财政 政策有效实施的监督体系

愿 民族地区财政监督体系的现状考察

财政监督是财政管理工作的重要组成部分。严格地讲，财政监督就是为实现财政管理目标而建立的一种约束财政主体行为的机制，它有狭义和广义之分。狭义财政监督即是财政部门依据相关法律、法规，对财政资金的运动过程及其效果所进行的监督管理行为，也称内部监督，其目的在于确保财政预算的编制和执行，监督财政资金的分配和使用效率。可以说，凡是有财政收支

与财政管理业务的领域，就必然有这种内部财政监督。本章也采用狭义财政监督概念。广义财政监督是指除了内部财政监督，还包括财政部门以外其他监督主体，如立法机关、审计机关、司法机关和社会团体等对财政资金的运动过程及其效果所进行的监督。显然，外部监督是社会对财政部门的监督，属于监督财政的范畴，其目的同样是确保财政资金的分配和使用效率，因此是财政监督的重要补充。财政内部监督与外部监督的根本区别在于，前者贯穿于整个财政经济活动的全过程，包括对财政资金使用的事前、事中和事后监督；而后者只偏重于事后监督。

财政部门既是财政资金的分配者又是监督者，这种双重身份要求财政监督的首要任务就是要做好内部监督工作，同时还应承担一定的社会监督职能。从财政监督的本质要求看，其监督范围至少包括三个层次：一是财政性资金收支活动的全过程；二是执行财政财务制度的所有单位和个人；三是结合经济运行情况对财政运行质量进行检查和分析。可见，财政监督也包括对中介机构，如会计师事务所、审计师事务所、资产评估事务所等的监督以及对国有资产的监督等。

财政监督的理论依据主要有以下三个方面：

一是政府机构具有追求部门预算最大化的内在动机。虽然政府组织属于公共部门，但工作人员同样满足经济人假设，他们的目标不是公共利益，也不是机构效率，而是其个人效用的最大化。在有条件发生腐败和寻租行为的情况下，薪水、津贴、职务、权限、声誉、产出和管理的复杂程度等，都是决定个人效用水平的因素，而这些因素又在很大程度上取决于本机构的预算规模，因此政府机构都具有追求部门预算最大化的内在动机，需要通过强化财政监督加以制衡。

二是公共产权具有不可分割性、非排他性和外部性等特征。这些特征决定了公共产权在管理与运行过程中往往存在诸如“公

地悲剧”、“搭便车”、“内部人控制”等问题，很容易因权益被侵蚀而得不到应有的保护，因此需要加强对公共产权的内部、外部监督。

三是财政部门在预算编制和执行中有较大的自主性。财政部门是预算编制与执行的决策者，特别是在外部监督相对薄弱的国家与地区，其权威性与自主性更加突出，容易在追求自身利益最大化动机的驱动下做出偏离甚至违背公共利益的支出决策，因此需要严格监督。

总之，只有建立一套健全的政府公共权力控制、约束、监督系统，运用严密和完善的财政内部、外部监督机制，才能将公共决策中因追求个人或局部利益造成的损失和危害降到最低限度，并确保公共资源的合理配置和各项财政政策的贯彻落实，进而实现财政资金使用效率的最大化。

在民族地区财政管理活动中，由于地方财政监督体系不完善，监督机制还不能发挥应有的作用，以致财政资金使用中经常发生违法违规现象，财政资金的使用效率不高。现阶段民族地区地方财政监督体系不完善主要表现在以下四个方面：

一是地方财政监督工作尚未得到应有的重视。虽然近年来各民族地区政府都根据国家有关法律法规相继出台了本地区的“财政监督条例”，但并不等于说这些地区的财政监督工作已经很完善和规范，相反，由于国家有关财政监督的法规出台较晚，以及各地区“财政监督条例”也刚刚制定，使得各地区还未来得及对财政监督的范围及重点进行全面的调整，指导思想上也并没有形成多层次、全方位、全程化的监督意识。过去在财政管理工作中存在的重分配、轻监督，重收入监督、轻支出监督的现象仍然很普遍，那种只把财政监督看作一种增收节支的临时措施和整顿经济秩序的特殊手段的观念尚未发生根本转改。目前，财政监督还没有渗透到财政资金运行的全过程当中，特别是在取消全国性物价

大检查制度后，许多地方对财政监督的范围未给予及时的明确，监督范围模糊不清，造成各地实际监督范围狭窄，大部分都还集中在财政内审、行政事业单位财务收支以及财政收入质量等事后监督上，对各部门、单位财政预算的编制、执行等环节的监督很薄弱，对与地方经济发展有密切联系的财政专项资金、建设工程项目、国企资产重组以及政府采购、转移支付等的监督检查，还没有给予足够的重视。

二是财政监督与其他经济监督的关系未理顺。我国整个经济监督体系由财政监督、税务监督、审计监督和经济鉴证类中介机构监督等构成，财政监督是经济监督体系的重要组成部分。由于这些经济监督的基本任务都是维护国家的财经法规，贯彻国家各项政策和规范国家财经纪律，因此要求各监督主体之间必须进行必要的协调与合作。然而，在我国现阶段，这些监督主体的监督范围划分基本上是根据部门属性和部门要求来确定，并且也都以预算收支、财务收支、资金周转以及其他经济运行质量作为监督的对象，因而很容易导致各种经济监督的功能出现交叉与混同，也容易因各种监督不能有效衔接而形成监督缺位。在实际工作中，各经济监督主体在检查计划上不能互相衔接，检查信息不能共享，检查结论上不能互相利用，没有形成有效的监督合力，使得多头检查、重复检查的现象时有发生，造成不必要的人力、财力和时间的浪费。

三是财政监督工作独立性较差。实践中，各地区的财政监督主要通过两种机制完成：一种是财政资金运行过程中涉及各单位、各业务部门的内部监督和各部门之间的制衡机制；另一种是财政部门通过内部设置的专门监督机构所形成的监督机制。在部门利益以及其他各种复杂因素的作用下，仅依靠各部门的自我约束机制显然不够，而各部门之间的制衡机制往往由于对各自业务及有关信息的了解不充分，以及各部门共同利益的驱使，也只会

在一定程度上发挥作用。而对于专门财政监督机构而言，其监督工作要想达到客观、公正的要求，必须以不受外界干扰和具有相对独立性为前提。但由于各地财政监督机构隶属于本级政府的财政部门，与被监督部门存在着千丝万缕的联系，其监督工作必然会受到各种利益关系的牵制和制约，特别是在目前我国各地方政府决策中“长官意志”、“部门利益”依然发挥较强作用的环境下，一些地方政府或部门在预算编制或调整时往往不愿受到监督，甚至故意使监督部门无从掌握信息，还有的对于已经查出的违法违纪案件执法不严，只对事不对人，结果大大削弱了财政监督的威力，在一定程度上纵容了违法违纪者。

四是地方财政监督队伍建设存在不足。近年来，民族地区各级政府及财政部门越来越重视财政监督工作。从机构设置方面看，虽然各民族地区地市级以上政府的财政部门都成立了监督检查专职机构，也相应配备了专职检查人员，但问题是仍有近一半的县市级政府的财政机关至今未按规定设置财政监督机构。在人员配备方面，即使是已经建立财政监督机构的县市，其监督检查人员也多为兼职，缺乏专职人员的现象非常普遍，各财政机关经常是临时性抽调其他部门人员参与监督检查工作。民族地区现有监督人员的素质也良莠不齐，很大一部分或者不了解财政监督的程序、技巧及方式方法，或者缺乏监督检查的经验积累，因此很难适应日益繁重的财政监督工作，这是导致各地区财政监督效力不够、许多领域出现监督“真空”的主要原因之一。此外，民族地区财政监督工作的信息化建设也十分落后。虽然财政部已明确提出要在“金财工程”中建设财政监督管理分系统、加强专员办系统信息化建设的要求，但在政府财力和人员素质都较为有限的西部民族地区，这方面的差距尤为突出，不仅表现为硬件数量与质量的不足，而且还表现为各种办公软件开发与应用的滞后，直接制约了这些地区财政监督水平与效率。

民族地区完善财政监督体系的重点与配套措施

一、财政监督的职能定位与工作重点

为尽早建立公共财政体制，提高财政工作效率，中央及各级地方政府近年来进行了多项重大财政管理制度的创新，如实施部门预算、国库集中支付、政府采购、乡镇财政改革，并且逐步取得成效；另一方面，民族地区财政体制改革的进程也不同程度地受到诸如地区整体财力有限、区内利益格局调整困难等因素的制约，如果各地区不重视财政监督，不注意处理矛盾，不严肃纠正各种违规违纪行为，各项改革措施在实施过程中就难以收到实效。因此地方财政监督无疑应该支持和服务于全国及地方财政改革工作的大局，应着重体现财政监督的主动性、整体性、源头性和管理性等特征，从而发挥其为财政体制改革“保驾护航”的功能。各地财政监督的职能需要进行四方面的调整：一是在监督重心上，由事后监督为主向立足源头的全过程监督转变；二是在监督内容上，由微观、具体事务型监督向宏观、整体型监督转变，由重在检查型监督向重在管理型监督转变；三是在监督机制上，要由主要依靠行政手段、被动服务式的监督向依法、主动服务式的监督转变；四是在监督方式上，要实现从单一专项检查向专项检查与日常监督相结合、事前事后监督相结合、内外监督相结合的方式转变。只有建立起适应社会主义市场经济要求的地方财政监督新体系，才能在地方公共财政体系的总体框架中突显财政监督职能，更好地服务于财政管理与改革的全过程。

鉴于目前民族地区财政监督机构专职人员少、整体素质不高的现实条件，不可能要求财政监督工作面面俱到。为切实提高地方财政监督的效率，建议各民族地区选择以下几方面作为当前工作的重点：

（一）围绕财政管理与财政改革，加强专项检查

各地区财政部门应密切跟踪全国及地方财政管理与财政改革的新动向，针对财政收支活动的重点、热点和难点，及时开展专项监督检查工作，以确保各项财政制度的不断创新与稳步推进。在财政收入方面，地方监督机构要重点加强对税务、国库等部门违规减免税收、坐支截流财政收入、地方收入混库等方面的监督检查，确保财政收入的完整与安全。在财政支出方面，要选择与财政支出管理制度改革和宏观调控密切相关的重大支出项目，如政府采购、社会保障、工资发放、国债、扶贫等财政支出，进行专项检查，对滞留、挤占挪用、虚报冒领财政资金行为要严厉查处。同时还要认真办理领导批办和群众举报案件的检查与处罚工作。各地区在进行专项检查时，还要尽量采用上下联动方式，通过开展地区内统一的专项检查，提高财政监督的效率和权威性。

（二）加强与完善财政日常监督

财政日常监督应该贯穿财政活动的整个领域，即实现全方位、多层次、多环节的监督，工作重点包括：一是不仅要对预算收入与预算支出进行日常监督，更要对在政府性收入中占有较大比重的预算外资金收支进行监督，以做到及时发现并纠正各项非税收入管理中存在的问题，确保政府非税收入的安全与完整；二是应逐步将国库集中支付资金试点监管工作纳入财政日常监督范围，对于国库集中支付试点资金的审核拨付工作，由专员办通过建立资金逐级审核工作制度、审核台账制度、档案管理制度等进行严格的审核；三是还应积极参与财政改革的前期调研工作，强化财政的事前监督，以提高财政改革的成功率，减少盲目性；四是对于各级政府的重大投资项目派驻财政稽查员，以代表政府监督、管理资金运用的全过程，对于贫困区县派驻财政督察员，开展支出监控，确保工资发放等。

（三）强化财政系统内部监督

主要包括三方面：一是各地方财政部门要加强对内部各业务机构的监督检查，成立由财政部门主要负责人任组长的内部监督检查领导小组，研究部署内部监督检查的工作计划与重点；以预算编制、执行和资金运行情况、处室内部管理制度的建立与落实情况及工作计划完成情况等作为内部监督检查的主要内容；制定内部监督检查实施办法，从制度上保证内部监督检查工作的开展；将内部监督检查工作作为年度考核的内容和局机关目标考核内容。二是加强对下级财政部门的监督检查，做到既重视对贫困县的财政监督检查，也要全面启动对全省各市县的监督检查；既重视对财政收支情况和资金使用单位的检查，也要重视对预算管理和财政系统内部机构的检查。三是要研究探索内部监督检查的方式方法，将以往直接、全面检查的方式改变为全面自查和重点抽查相结合的方式，不断提升财政监督的科学性和客观性，促进内部监督的制度化和规范化。

（四）强化会计监督检查、会计监督是财政监督的重要组成部分，整顿和规范会计秩序是财政部门参与市场经济秩序整顿的重要手段。一是加强对行政事业单位的财务监督。通过会计人员管理体制变革，推行会计委派制和代理记账制，保证会计人员的相对独立性。二是要有针对性地选择社会普遍关注的行业或单位进行会计信息质量检查，并且坚持全省上下联动、统一行动、统一规划、分级负责、就地处理的原则，对各种违规行为加大打击力度，全面整顿会计秩序。三是要加大对注册会计师行业执业质量的监督检查和行政处罚力度。由于财政部在 2004 年 6 月已决定收回对注册会计师行业的监管职能，并出台了一系列监管条例，那么，各省级财政部门就必须参照财政部的做法，真正承担起依法监管注册会计师行业质量的职能。各省级财政部门要按照有关规定，严格市场准入和行政监管，定期组织和委托市县财政部门对该行业的执业质量进行监督检查，并通过建立过错责任检

查追究制度强化监管工作的效果。三是各地区要结合财政资金的运动规律和特点，充分发挥财政账户控制功能，也即行政事业单位的银行账户的审批权归财政部门，使用权归各单位，大额资金的拨付抄送监督部门备案，以便后者的随时监控。

二、建立健全地方财政监督体系的其他配套措施

（一）提高财政监督机构的地位，增强其工作的独立性和权威性

由于财政监督要渗透到财政管理系统的各个部门，如果没有较高的法律或行政地位，很难保证其监督行为不受到干扰。因此，只有提高财政监督机构在财政部门内部的地位，才能保持财政监督机构在形式及工作中的独立性。财政监督机构不仅是专门负责财政监督的组织，而且在一定意义上还应该是享有独立法律资格的行政主体，与财政监督对象之间不发生财政分配关系，专门履行监督检查职能。财政监督机构的这种相对超脱、相对独立的地位，是保证监督活动客观和公正的必要条件。因此，财政监督机构应作为上级财政部门的派出机构，行政级别应高于被监督的财政部门，这也是发达国家的经验之一。例如在瑞典，财政监督体系由向政府负责的国家审计办公室、向议会负责的议会审计办公室和财政稽查机构共同组成；而瑞士的联邦财政监督法规定，联邦审计局在组织上是财政部的一个行政机构，但它是国家最高财政监督部门。在我国现阶段还未正式出台《财政监督法》，并且还未依法赋予财政监督机构相对较高的法律地位的情况下，各地方监督机构只能在各自职权范围内，尽可能地依法独立开展监督工作，通过健全相关制度，排除被监督部门及人员的干扰。

（二）细化地方预算编制

虽然全国性的细化预算编制的改革还未全面展开，但各地方政府为切实发挥各级人大对本级财政预算的审核、监督职能，在

编制地方预算时，可以在全国性统一预算科目下进一步细化地方预算科目，尽量做到每个基层预算单位的每项支出都能在预算中有所反映。只有这样，人大对财政预算的审核才能更具体、更精确，便于对具体项目提出调整意见，从而推进人大的审核、监督由程序性向实质性转变，有利于从源头上强化对财政预算的监督。为细化预算编制，各地区必须适当提前每年开始编制年度预算的时间，如提前猿个月，延长预算编制的周期，同时，还要扩大预算编制的范围，要将包括预算内资金、预算外资金在内的所有政府性资金统一纳入预算管理，以利于社会各界对政府理财活动的监督和审议。

（三）积极理顺内外关系，构建完善的监督体系

要进一步理顺财政监督与其他经济监督的关系。要明确政府各部门职责权限，加强部门之间协调配合，做到相互沟通、信息共享，特别要划清审计监督与财政监督的职责范围。一方面，要加强财政监督的事前、事中检查，把监督寓于管理之中，逐步缩小事后检查的覆盖面，以突出财政监督的管理特征；另一方面，审计部门也要加强对包括财政部门在内的各部门、国家重点工程投资的事后监督，减少对企业的监督检查。这样才能将财政监督的及时性与审计监督的全局性、独立性结合起来，共同为提高财政管理水平发挥作用。此外，还要研究建立财政、审计、证券监管、金融监管等部门的工作联席会议制度，加强监督检查工作及行政执法等方面的协调配合，实行资料共享，避免重复检查和监督缺位。

要进一步理顺财政部门开展对外监督检查的工作关系。虽然财政部门内部各业务机构都具有财政监督职能，但在对外开展监督检查工作时，财政监督专职机构应处于牵头和主导地位，负有组织、实施和管理的综合职能。各业务部门主要侧重事前和事中监督，而专职机构则在此基础上实施专项检查，使财政对外

监督形成合力。

猿进一步加强与纪检、监察、公安、司法等部门的配合。只有与公、检、法部门密切配合，才能真正建立健全联合办案制度、监督案件移送制度与处理结果反馈制度，把查处案件与查处责任人、行政处罚与刑事处罚、内部处理与公开曝光相结合，做到查罚并重。

(四) 提高财政监督机构的整体素质

圆要加快财政监督的信息化建设。各地区应以“金财工程”为契机，广泛建立财政监督信息化管理的技术平台。在此基础上，逐步建立有关基础资料的信息系统、财政预算执行和资金分配使用的监测系统和财政监督综合信息系统等，增进财政监督工作的科学性、规范性和及时性。建立财政监督的信息交流，财政监督的信息交流既包括省级财政部门将掌握的最新财政监督信息和各地先进经验及时传达下去，也包括督促下级财政部门做好财政监督的信息交流工作，尤其要重视建立和充实典型案例库，将那些手段隐蔽、性质严重的违法违纪案加进案例库，发挥典型案例在财政监督管理中的预警作用和业务参考作用。

圆要加强各地方财政监督机构和队伍建设。各省级财政部门应参照财政部及其他省份的做法，不仅成立专门的财政监督检查机构，而且还要设置事业编制的专职检查队伍，如各市区的市财政监督机构要配备猿-苑人，市县（区）级财政监督机构要配备猿-缘人，强化对市、县财政部门的监督指导。同时要注重对监督检查人员的职业道德建设和专业知识培训，使其不断更新财税、会计、审计及其相关专业知识与操作技巧，掌握先进的侦察取证方法，提高查处复杂案件的能力。通过建立财政监督综合考核制度，对下级的专项检查、内部检查、制度建设、机构和人员配备等进行综合考核评比，以促进财政监督工作效率的提高。

圆缘 少数民族经济发展中防范 财政风险的政策建议

圆缘员 民族地区的财政风险及其形成

地方财政风险即为在种种不确定的因素影响下，地方财政资金遭受损失或财政支出出现困难进而危及地方政权正常运转及其职能行使的可能性。由于政府在财政资金遭受损失或财政支出出现困难时，必然会发生显性或隐性财政赤字，进而会引发各种各样的政府负债，因此财政风险与政府负债密不可分，没有负债也就不会有风险，因此财政风险也称为政府债务风险。财政风险最主要的特征，就是其隐蔽性很强。这是因为，由于体制等各种因素的影响，财政监督缺位现象还比较多，财政部门尚无法及时准确地掌握公共风险的动态，因此也就不能及时采取对应措施加以化解，当某方面的公共风险或多种风险累积到一定程度后，政府想运用财政手段来化解，但风险累积已超出财政承受能力，这时才会显现为财政风险。可见财政风险在累积阶段往往容易被假象所掩盖，具有很强的隐蔽性。

虽然我国《预算法》明确规定地方政府不能借债，但事实上几乎每个省市政府都积累了一定的债务，民族地区由于经济发展水平有限和各项体制改革进程缓慢等因素的影响，地方政府的债务水平更是普遍高于其他地区，而且债务种类繁多，既有显性负债又有隐性负债，既有直接负债也有或有负债。民族地区地方债务的主要种类及其形成机制如下：

一、县乡级政府的借款

民族地区县乡级财政普遍比较困难，国家及省级贫困县的比

例高，即使是非贫困县，大部分也需要在上级财政补助之后才能维持基本运转。特别是农业税减免以后，乡镇几乎没有资金来源，民族地区县乡级财政收支矛盾日益突出，除了维持较低水平的刚性支出外，再无力提供更多的公共产品以及提高公共服务水平。另一方面，县乡级政府为完成上级政府下达的经济和社会事业发展的任务以及出于传统政绩观的考虑，只能采取负债的形式筹集资金，因而长期以来积累了大量的基层政府债务。债务形式有银行贷款、企业债务、民间集资、白条、工程款挂账和欠发工资等。虽然目前还没有完整的数据反映这些地方政府债务的总体规模，但从个别地区的情况看，形势并不乐观。据报道，贵州省望谟县在 2005 年为全县 12 个乡镇、1 个办事处下达的税收任务仅为 100 万元，但目前县乡两级直接负债已高达 1.5 亿元。^①从民族地区县乡级政府负债的用途来看，主要有政府部门办公用房建设、学校“普六”与“普九”达标建设、城镇基础设施建设、农田水利基本建设等。仅以教育负债为例，据对贵州、甘肃、宁夏三省区 10 多个基层政府调查，无一例外都有教育负债，有的是为按期完成“普九”达标任务，在地方财政资金不足的情况下，采取“负债办教育、借款建学校”的办法所形成的，有的是国家组织实施的教育工程需要地方配套资金或配套建设相关基础设施所形成的。例如贵州省黔南布依族苗族自治州到 2005 年年底，“普九”、“两基”欠债高达 1.5 亿元，10 个县市中，欠债上千万元的有 5 个县。^②由此可以说明，民族地区县乡级政府负债很大程度上是基层政府为上级政府组织的达标升级活动及其决策失误而进行借债“埋单”，其根源就在于各级政府关系未理顺，事权与财权责任划分不清晰，县乡级政府的职能没有足够的财权

① 《西部时报》，2005 年 6 月 10 日，第 10 版。

② 《西部时报》，2005 年 8 月 10 日，第 10 版。

保证。

二、国债转贷债务

自国家实行积极财政政策和西部大开发战略以来，西部民族地区得到了巨额的长期建设国债资金，其中一部分是中央政府的直接投资并负担的直接债务，还有很大一部分是中央政府通过金融机构向地方政府提供的国债转贷资金。这些国债转贷资金的性质实际上是政策性贷款或是政府担保贷款，其债务的清偿责任最终会落在地方财政头上。另外，地方政府用于对中央政府投资建设项目进行配套的资金部分，大多也是通过投资公司等经济实体融资而来，显然也属于有偿性资金。据调查，地方政府负债的绝大部分都是通过政府设立各类投资融资公司筹措的。这些贷款到期后，地方政府偿债资金的重要来源之一应是投资后形成的项目收益，但从目前各地方政府债务资金的使用效益看并不乐观，对于投向地方交通、能源、农业等基础设施和基础产业的项目来说，虽然从长期看具有显著的经济和社会效益，可以改善当地投资环境，促进地方经济发展；但从短期看，这类项目难以很快提供直接效益，再加之地方政府对国债转贷资金的使用管理混乱，因此依靠项目自身难以形成偿债能力。与此同时，地方政府还将一部分资金投向一些竞争性的加工项目，这类投资的预期效益也会由于对项目评估重视不够，或对债务融资权益重视不够以及经营管理水平有限等因素的影响而存在更大的不确定性。另外，几乎所有的地方政府在争取国债转贷资金时一般都不考虑自身未来的财力及偿还能力，不少地方政府存在中央以后会豁免债务的预期，这也是导致地方政府国债转贷债务风险的重要原因。

三、外债

民族地区利用的外债主要有外国政府贷款和国际金融组织贷

款，其中外国政府贷款的最终还款责任人都是财政部，不会转化为地方政府的财政负担。而国际金融组织贷款是由财政部转贷给地方政府并由地方政府负责管理和还贷，因此是地方政府的直接债务。由于国际金融组织贷款的利率低，还款期长，条件比较优惠，各地方政府都在积极争取这类贷款，再加之国家西部大开发战略的不断推进，广大西部民族地区使用的国际金融组织贷款越来越多。但外债也是具有偿还刚性的主权债，一旦项目单位还款发生困难，地方政府就必须动用财政资金予以垫付。从民族地区对这类贷款的使用情况看，各地区不同程度地存在着资金管理松散、监督不力、项目的社会效益和经济效益较低等问题，随着项目资金还贷期的逐渐接近，所需的巨额清偿资金将难以依靠项目自身落实，因而为地方财政造成的压力日益加大。事实上，目前已有地区发生了外债拖欠或由财政代替还债的现象。

四、政府担保风险

虽然我国 1995 年颁布实施的《担保法》明确规定，地方政府及有关部门无权对经济合同提供担保，也不应作为投资人向金融机构贷款，但由于各地方政府特别是民族地区政企不分现象较为严重，企业又缺乏合法的融资渠道，地方政府为解决经济发展与企业改革的实际资金需要，要求地方财政为企业贷款提供违规担保的事例非常普遍，其中既有对内贷款担保，也有对外贷款担保。政府担保债务的特点是借、用、还各主体不统一，使资金在借入、担保、使用、偿还等环节缺乏有效的约束机制，而且又是以政府为最终偿债人，那么，贷款企业就很容易将偿债责任推给地方财政。尤其是民族地区县乡两级政府部门，因其发展地方经济、增加财政收入心切，盲目提供贷款担保的现象相当严重，同时也增大了地方政府债务风险。这是政府关系尚未调整到位、政企分离没有真正实现的必然结果。

五、财政赤字与历史挂账不堪重负

近年来，随着政府社会职能的加强及其在中央与地方政府之间的重新定位，地方政府财政经常性支出项目越来越呈刚性，如工资性支出、三条保障线的建立、优抚标准的提高和筹措粮食风险基金以及消化粮食财务挂账的政策性增支压力越来越大。同时，在现行税收征管体制下，许多地方政府仍以下达指标的计划手段征收财政收入，这对于实际税源本来就有限的民族地区来说，财政入不敷出的矛盾将更加突出。由于地方财政没有弥补赤字的合法有效手段，只好采取一些变通的“技术性处理”措施。例如，有的地区将许多应支未支或已支未报的支出数额长期积累；有的是采用单位、部门垫支的办法；有的采用财政欠款支出的挂账形式；有的通过虚增财政收入转化为企业银行贷款予以平衡等。这样，虽然各地区从账面上看财政赤字规模可能不大，但考虑到财政大量的欠账、挂账等隐性赤字，地方财政的潜在风险不可小视。

总之，各民族地区负担的政府债务规模是非常可观的。更令人担忧的是，各地方政府在面对日益增加的债务，有一部分是积极主动地想办法化解，但更多的是表现出无奈和无能为力，坐等上级伸出援助之手，甚至还有的是“债多不愁”的心态，对地方债务的急剧膨胀已经处于麻木状态，尤其是对过去历届政府留下的旧债，存在着“新官不理旧账”的倾向，从而使得累积的风险不断加大，主要有：政府欠地方银行机构大量贷款，影响商业银行的正常运转，容易形成地方银行的不良资产；地方债务长期存在势必成为政府的沉重负担，造成地方政府财政运行困难，甚至有的地方政府在诉讼案中败诉，账户被法院封存，就强行从“专项经费账户”中划拨资金，从而影响政府其他职能的实现；该付不付、拖欠资金、借款不还，严重损害地方政府形象与信誉等。

民族地区政府除了以上显性债务之外，也同其他地区一样存在一定的隐性债务，主要有以下几类：

一是地方性国有企事业单位亏损、欠债和损失挂账。民族地区存在的地方性国有企事业单位比例较高，而且往往都是具有经济社会双重目标，甚至社会目标大于经济目标的企业。这些企业如果由于政策性或其他方面的原因而出现亏损、资产损失挂账、债务额太大，进而陷入经营困境，地方政府一定会给予必要的财力支持，因此其亏损、欠债和损失挂账就成为地方政府的隐性债务，而且这种债务风险会随着经济体制改革的深化而不断加大。例如仅国有粮食企业亏损挂账一项，就成为许多西部农业大省地方政府的沉重债务负担。

二是地方金融机构的呆坏账。各民族地区存在多种形式的金融机构，如城市信用社、信托投资公司、农村合作基金会等等。由于管理体制未理顺，地方政府将地方金融机构视为自身的“钱袋”，要求其支持地方经济发展而向企业发放低效或无效贷款，再加上这些金融机构内部管理不完善，注册资本金不能及时到位，资本充足率低，致使一些地方金融机构抵御风险的能力减弱，有些已资不抵债。如果地方金融风险严重到影响了地方经济社会稳定的程度，各地方政府必将成为最终责任人，因此地方金融机构呆坏账也是地方政府的隐性债务。

三是社会保障基金缺口。我国社会保障基金的运作模式虽然已确定为社会统筹和个人账户相结合的部分积累制，但由于长期以来实行的是国家和企业包揽的现收现付制，在向部分积累制转换过程中，多数地区个人账户都是“空账”运行，社会保障基金缺口惊人。例如 2004 年，内蒙古社保资金缺口达到 90 亿元左右。虽然这部分债务不应全由财政负担，但由于基金收缴时间和数额有很大的不确定性，因此随着人口老龄化高峰的来临，财政的潜在风险也很大。

愿愿愿 民族地区财政风险的防范与化解

综上所述，民族地区地方政府债务规模大，形式多样，其形成既有经济体制转轨尚未到位、财政体制改革不够彻底的因素，也有地方政府债务管理制度不完善的原因。因此从中央到地方要想真正做好民族地区财政风险的防范与化解工作，最根本的途径还是继续推进公共财政体制的建立与完善，按照公共财政的要求转变政府职能，并进一步理顺中央与地方政府的事权与财权的划分，这是减轻各级政府特别是地方政府财政支出压力和债务融资压力最有效的手段，当然也是各级政府的长期任务。从近期看，为做好地方债务风险的防范与化解工作，建议各民族地区政府采取以下措施：

一、全面彻底地清理并妥善处置地方政府历史债务

不论是旧债的清理还是新债的偿还，都以债务的统一管理为基本前提，因此首先要加强政府债务归口管理，明确财政部门的主体地位。财政部门是政府债务的直接担保者和承贷者，对政府债务的借、用、还等全过程都负有无法推卸的责任，而且债务规模及效益与各级财政收支息息相关，因此应强化财政在地方政府融资管理中的主体地位，并且建议在财政部门内部建立债务管理机构，加强统一管理地方债务的力度，全面负责贷款的申请、资金的划拨、贷款的偿还等债务管理工作，以改变目前由于分散管理所产生的控制难、统计难、偿还难等弊端。

在此基础上，各地区要制定债务清理整顿计划，逐步偿还地方政府历史债务。各地区应由财政部门牵头，会同审计、银行、发改委等部门组成债务清理联合调查委员会，对本地政府已形成的债务进行全面的调查登记，摸清债务的总体规模、种类、债务资金的使用及偿还状况等，为各级地方政府乃至中央政府最终共

同解决地方债务问题提供可靠依据。各地方政府要按照债务偿还期限不同对现有的债务进行认真审核和监督,不仅要根据财力增长及支出的情况制定债务偿还计划,并按照计划做好偿债资金的准备工作,而且也要根据债务形成的原因不同采用不同的偿还方式。如对地方政府担保贷款的企业债务,可以采用协议转让、公开拍卖、招商引资等方式盘活或直接变现还债;对于现有债务,实行债转股、资产抵偿、债务重组等方式,实施债务转换工程等。此外,要建立相应的考核责任制,将控制与化解债务风险的责任量化到地区、部门乃至个人,对没有按计划偿还债务者追究责任。

二、规范地方政府举债行为,防范新发债务

首先,严格规范政府担保行为。政府担保既可服务于市场经济又容易引发财政风险,因此,必须建立对地方政府担保债务风险的防范制度,规范担保原则。要明确财政部门在本级政府担保决策中的权威性,未经同意,任何其他部门都无权担保;同时要严格控制政府担保的范围,对于超出范围的事项坚决不予担保,对违规担保要追究责任;对于确需担保的项目,地方政府可根据项目的性质与特点,建立健全分级担保、反担保、实物担保等制度;要将担保金额控制在地方政府财力可能的范围内,同时对担保项目的自有资金比例或自融资比例要有严格的规定,通过增加被担保方的违约成本降低政府担保的风险。还要建立政府的追索权制度,并对部门担保要以担保违约金额的一定比例扣减该部门的预算拨款,从而形成有效的担保制约机制。其次,实行债务投资决策责任制。各级政府在使用、管理贷款资金时,要建立严格的债务投资决策责任制,以明确项目负责人应承担的管理和偿债责任。实行投资项目决策者一贯负责制,即从项目的确定,到设计、施工、投产等全过程负责到底。对因决策失误或管理松散而

导致的项目失败和偿债困难的责任人，要追究法律责任。最后，强化预算约束。各地方政府要严格执行本级政府财政预算，各项支出不得留有缺口，不得挪用专项资金，不得违规举债，严格制止各种变相的隐性赤字。通过强化预算约束，严格地方财政支出的范围与规模，将有助于提高各级政府的偿债意识，严格控制新债务的发生，避免债务规模失控。

三、建立地方政府债务风险预警体系

地方政府债务风险预警体系的主要目标在于评价当前财政风险状况，预测未来财政运行走势，在评价和预测基础上对可能的险情发出预报，因此是防范财政风险、促进财政持续稳定的基础，也是财政工作由被动变主动的重要体现。首先，各地区要建立地方政府债务信息公开披露制度，提高债务风险的透明度。债务信息的充分披露是有效监督和控制债务风险的基本要求。它既包括下级政府向上级政府的债务信息披露，也包括政府向立法机关及社会公众的债务信息披露；既包括对政府直接债务和显性债务的信息披露，也包括对或有债务和隐性债务的信息披露。其次，建立地方债务风险预警指标体系。通过对地方债务信息进行定性分析，选取一套能够全面、及时、准确反映财政风险及变化趋势的债务风险预警指标体系，如包括地方财政自给率、财政负债率、财政还款率、债务期限结构、内外债比率等指标，对政府债务的规模、结构和安全性进行动态监测和评估。同时设定各指标的风险控制范围，据此来划分地方财政风险的信号类别，以促进地方债务与当地经济发展水平和财政承受能力相适应。最后，建立预警模型，对地方政府债务风险进行评价。通过预警模型对各项指标进行符合客观事实的数据处理，并发出预警信号，以此来评价财政风险的程度，从而有助于地方政府对债务的整体把握与控制。

四、建立地方财政偿债机制

建立地方财政偿债机制的关键就是建立地方财政偿债基金。在地方政府一旦出现债务危机，地方财政偿债基金可以专项用于偿还债务，化解财政风险。考虑到地方债务的长期性，偿债基金必须具有稳定性，因此建议通过预算安排作为其固定的资金来源，并且每年都应保持有所增长。除此以外，各地区政府还可以将财政结余资金、年内尚未动用的预备费、清理回收的一部分财政周转金以及债务投资项目收益的一定比例化转等作为其资金来源的一部分。对有经济效益和偿还能力的项目，财政部门应加强监控，督促项目单位制定并落实偿债计划，并要求其按月将偿债资金汇入财政部门专设的偿债基金专户，统一由财政部门负责还本付息，不得截留和挪用。各地区应尽早将偿债基金纳入年度财政预算，这样既有利于地方政府规避目前因年底债务支出增加而引发的地方财政预算执行风险，也有利于保证偿债基金有稳定的资金来源，降低地方政府的偿债风险。

五、建立地方公债制度

对于民族地区财政运行中存在的收支矛盾，目前有两种解决途径：其一是中央发行国债然后再转贷给地方政府。这样做的目的在于既容易控制债务规模，又满足了地方基础设施建设的需要；既起到增加投资需求的作用，又不突破“地方不许发债”的规定。但问题是这种完全由中央财政负担风险的国债转贷做法不利于地方政府债务融资约束机制的形成，不利于债务资金的有效利用和及时偿还。其二是地方政府采取种种预算外手段筹集资金，如不规范的借债、担保贷款、挪用专项资金、拖欠经费等，结果导致大量或有债务和隐性债务的产生。鉴于两种途径存在的种种弊端，建议中央政府在进一步理顺并明确各级政府权责关

系、硬化约束机制的前提下，赋予省级政府一定的发债权，允许那些已具备条件的地方发行地方政府公债，为其融资提供法律通道。其理由是：一方面市场经济条件下财政管理的客观规律表明，地方政府公债是国家公债制度的重要组成部分，举债权是分税制财政体制中地方政府应有的财权；另一方面，也可以减少长期以来地方政府普遍存在的要求中央豁免债务的预期，提高国债资金的使用效率，同时可以借助地方政府债务显性化的机制，减少或有债务与隐性债务的规模，有利于控制债务风险。

当然，地方公债的发行必须在严格的监管之下进行：（员）建立包括地方政府融资决策条例、偿还条例和决策失误责任条例在内的一系列法律规章，实现地方政府融资的法制化和规范化。要充分发挥地方人大对地方债务规模、使用方向、资金运行和偿还情况的监督和审查作用。（圆）中央要从宏观上加强对地方公债规模的监控，如要求公债余额要控制在当地 财政和财政收入的一定比例以内，公债余额要适度增长；要实现发行前的听证会制度，明确国债资金只能用于地方基础设施建设等专项事业，禁止资金的违规使用和发行权的滥用。（猿）借鉴国外经验，短期内应选在大城市进行地方公债发行试点，并限定在城市建设债券，促使地方政府清晰界定其在公共产品的投资范围；待条件成熟后再逐步扩大发债范围，长期目标应使县以上地方政府拥有发债权。

专题 缓解民族地区县级财政困难， 促进县域经济发展

县域经济在民族地区经济发展中具有举足轻重的战略地位，发展壮大县域经济是民族地区社会经济现实的现实选择，它的发展离不开国家政策的支持和引导，财税政策作为国家宏观调控的重要政策手段，应在推进县域经济发展中发挥十分重要的导向功能和作用。多年来，中央财政按照党中央、国务院的部署，为缓解县级财政困难，先后采取多种措施，特别是通过建立对地方的一般性转移支付增长机制等，逐步加大了对地方尤其是中西部省份的转移支付力度。但是，民族地区的县级财政仍旧存在困难。

一、民族地区县级财政困难存在的原因

在市场经济条件下，由于市场的自发机制作用，财富会相对地向有效率、有规模的地方集中，资源会向市场发育相对成熟的大中城市和东部地区转移。由于历史与现实的原因，经济发展相对落后的民族地区会越来越多地受到技术、资金、市场等多种因素的制约，部分县级财政困难成为市场经济体制发展进程中一种难以避免和超越的现象。造成县级财政困难的因素，既有上级政策、财税管理体制方面的因素，也有自身客观条件、经济发展水平及管理等方面的因素。我国民族地区县级财政困难的原因主要表现为如下三个方面：

（一）县级财政收入少

民族地区县级经济基础普遍薄弱，税源不足。民族地区农村产业结构单一，商品化农业规模小，应对市场冲击的能力比

较弱。财政收入构成缺乏支柱税源。由于农牧业是主体，工业基础薄弱且经营不善，加上因闭塞而形成的商品经营意识差，盲目上项目，使得大部分企业债台高筑，一方面徒增政府负担，另一方面第三产业因缺乏一、二产业的支撑，上不了规模和档次，难以形成高附加值、高税利的农产品生产、加工系列，难有充足的税源，使得财政收入增长受到限制，财政收入增长潜力有限。

收入上移。在分税制财政体制下，中央财政为达到提高“两个比重”的目标，使县乡财政成为层层集中财力的对象。存在的主要问题是，中央集中各地的增值税、消费税收入增量较多，地方得到两税增量的比重下降幅度大。

财政体制改革的影响。分税制实行以后，留给地方的都是一些小税种，这些税种税源零散，结构复杂，征管成本高，难度大，数额小。

（二）县级财政支出多

支出下移。在层层集中财政收入的同时，没有建立起兼顾公平与效率的转移支付制度，还存在层层向下转嫁负担的倾向，即将部分应由上级财政负担的财政支出全部或部分下放给地方政府，使县级财政支出不断加大。这在民族地区农村义务教育、基层政权建设、社会保障等方面均有突出表现。

财政供养人数多。民族地区县级财政供养人数多是支出增加的重要原因之一。一方面机构人员膨胀；另一方面由于民族地区特殊的地理条件，农村中小学教师队伍庞大。民族地区属经济文化落后区域，人们的社会观念和职业意识相对淡薄，在就业选择上较为保守，吃财政饭成为第一选择，从而造成了财政供养人数的大幅增加。

转型期财政工作范围调整。随着公共财政体制的建立和完善，县级财政资金的投入重点也必然转移到农村基础设施、农村教育、公共卫生、社会保障、交通通讯等建设上来。但由于民

族地区经济发展落后，县级财政面临的支出压力会越来越大。有的民族地区县级政府为了发展当地经济，不顾本地条件，超越财政承受能力，竞相出台各种招商引资优惠政策，对成本效益不认真分析，大搞“政绩工程”、“形象工程”。

债务问题是导致县级财政支出增加原因之一。如政府急欲发展经济，借贷办企业，建基地而效益不佳，欠下一堆烂账；有些县级政府为达标搞硬件建设，超财力办事；为保运转，弥补支出缺口，支付银行贷款利息等而致使新债不断发生等。

（三）县级政府管理成本高

政府管理成本又称为行政成本，是指政府行使职能所付出的经济代价。导致政府管理成本提高的原因主要是财政管理体制及政府干部管理体制不完善等。

财政管理体制不完善。主要是实行分税制后，没有尽快建立起相应的转移支付制度、收支管理制度。如税收结构与经济结构不协调，收入分配秩序混乱，财政支出比重下滑、结构不合理，财政支出规模不适应民族地区经济发展的客观要求。

干部考核选拔任用体制不完善。对干部进行考核，财政收入是硬指标，与干部的奖惩、选拔任用挂钩，在难以完成财政收入任务时，部分领导往往不惜付高息借债完成任务。现在县级领导一般都是五年换一届，部分领导上任后，存在片面追求短期出政绩、“新官不理旧账”的思想，只顾借新债、搞建设、应付考核，必然导致现任政府领导在决策时产生短视行为。

财政资金使用效率低。由于缺乏有效的管理监督机制与民主决策机制，财务管理松散、人员素质低、理财观念落后，导致预算执行的随意性大、多头审批、项目决策缺乏科学论证，造成资金的调度与使用由行政决议甚至主要领导临时决定，很难做到统筹兼顾、科学合理，致使财政资金使用效率低。

二、缓解民族地区县级财政困难的对策

县级财政困难对农业和农村经济发展带来的后果是十分严重的。首先，县级财政困难直接加重了农民的负担，减少了农民收入。其次，县级财政困难导致农村公共投入严重不足，制约了“三农”问题的根本解决。重要的是县级财政还面临着财政经济相互制约、恶性循环所导致的经济欠发达、文化欠发展、社会欠稳定的潜在风险。如果这些问题得不到解决，财政自身的脆弱性就可能引发债务危机、经济动荡，导致整个改革受阻，影响社会稳定。

党中央、国务院高度重视目前存在的部分县级财政困难问题。财政部党组把推动缓解县级财政困难作为一项重要的政治任务来抓。经过充分调查研究，反复征求意见，提出了“激励约束、综合治理”的总体思路，制定了以“三奖一补”为核心内容的一些综合政策措施。

（一）建立激励机制，实施“三奖一补”政策

解决县级财政困难，难就难在如何打破“上包保”、“下靠要”依赖等待输血的思想，探索建立一种调动各方面积极性、增强自我造血功能、具有激励作用的科学机制，促使各级政府共同朝着一个目标和方向努力。（员）对财政困难县级政府增加县级税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励，目的是充分调动地方各级政府缓解县级财政困难的积极性和主动性。（圆）对县级政府精简机构和人员给予奖励，目的是促进县级政府提高行政效率和降低行政成本。（猿）对产粮大县给予奖励，目的是确保粮食安全，调动政府抓好粮食生产的积极性。（源）对以前缓解县级财政困难工作做得好的地区给予补助，目的是体现公平。

（二）建立约束机制，强化监督管理

光有激励机制是不够的，必须同时建立约束机制。只有如此，才能确保奖补资金分配和使用的规范、安全、有效；财政确保政策目标的顺利实现。约束机制的主要内容：（员）财政等部门每年将进行专项检查，其中中央财政检查面不低于 猿豫。（圆）要求省、市和县三级财政部门要在每年的财政预算、决算报告中，分别向本级人民代表大会或常委会报告支持缓解县级财政困难的措施、成效以及获取中央奖励补助资金的使用情况。（猿）建立更加科学、规范的报表体系和管理系统，提高对基层财政运行情况的分析和监控能力。（源）对于骗取奖补政策的县级单位，不仅要扣奖补资金，还要予以除名，情节严重的将依照有关财经法追究责任者的责任。

（三）多管齐下，采取配套措施综合治理

（员）继续增加财力性转移支付规模。（圆）创新省对县、县对乡财政管理方式。（猿）不断完善县乡财政管理。

针对民族地区县级财政困难提出的对策如下：

（一）促进民族地区财政收入增加方面

发展特色经济

区域经济发展不平衡及民族地区经济发展较落后是现阶段我国经济的重要特征，由于区域间发展差异拉大，扭曲了地区间的发展关系，削弱了协调发展的能力。解决这个问题，除了国家应在产业布局和区域发展支持政策上向民族地区倾斜之外，民族地区自身也要深入挖掘自身产业发展的优势要素，大力发展特色经济，构造并不断壮大民族地区区域竞争力。实践证明，特色是区域经济生命力所在。民族地区本身就具有与众不同的自然资源优势，应努力把这些独特优势转化为独特产业，在此基础上培育和发展独特竞争力。如广西壮族自治区，具有水电、铝、锰、糖蔗、水果等资源优势，还有居于西南出海通道口及连接东盟国家的地缘优势，应大力发展以这些优势为基础的大产业，增强对外

产业竞争力。广西区内各市也各有优势，甚至各县也各有优势，应结合发展县域经济，把这些优势转到现实的项目和企业中，与社会资金、现代科技结合起来，形成商品，并做出规模，形成大产业，占领其他地区没有占领的市场。一旦特色资源与市场有机结合起来，并不断扩张，民族地区特色经济就会形成产业互补、协同发展的新格局。同时，财政应在这方面有所作为，重点是认真落实国家和当地鼓励县域经济、特色经济发展的各项财税政策，运用必要的财政资金激活各种潜在的特定优势，为其向产业转换以及产业化发展创造必要的物质条件。

四、培养税源

民族地区只有做大做强支柱财源，财政收入增长才能建立稳固基础。要做大经济增量和财政增量，就应把握好市场变化和国民经济深度发展的趋势，集中有限的财力，重点支持做大、做强一批支柱财源。在民族地区，投资增长是拉动经济增长的重要力量，也是拉动财源建设和促进财源发展的必要条件。开发财源离不开投资，要研究投资风险，做出正确的投资决策。因此，要深入研究和开拓民间资本进入重点财源项目的渠道，把扩大社会投资与降低政府风险有机结合起来，使财源建设在一种全新的投资组合下顺利推进。要改进投资策略，投资策略在相当程度上决定投资效果。搞财源建设，政府投资能力有限，必须认真研究投资策略问题，要研究以怎样的投资方式才能激活最多的投资资源，以怎样的组织形式去运营资本才会获得最高效率。如政府直接进行股本投资、财政贴息、国有独资形式及有限责任公司或股份有限公司的组织形式运作资本等，使多种投资策略获得最优投资效果。

在转变财政支持经济发展的方式中，民族地区财政部门要遵循市场经济规律，转变支持经济发展的方式，寻求最能促成社会资本与产业结合的途径和办法，综合运用预算、国债、税收、财

政贴息等多种政策手段，支持培育和发展包括民营企业在内的各类市场主体，逐步减轻国有企业的历史包袱，促进企业自我创新、自我发展；创造更加公平、开放、宽松的财税环境，不断增强经济发展的内在动力，促进经济的稳定增长。

獭强化税收征收管理

民族地区要在财政管理体制中强化税收征收管理，做到应收尽收。首先清理整顿各种不合理的税收优惠政策。民族地区一定要维护税法的统一性、权威性和严肃性，清理现行的各种税收优惠政策，对优惠期已满的税收政策要及时恢复，严肃查处擅自出台税收优惠政策和变相优惠政策的行为。同时，要严格贯彻落实西部大开发、推进工业化和城镇化建设、扶持就业和再就业等有关财税优惠政策措施，促进经济持续快速健康发展。

重要的是创新税收征管方法，提高税收征管水平。要认真做好税源调查工作；要不断完善征管模式，进一步完善“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，以集中征收、重点稽查为手段”的征管模式；加大征管改革力度，建立征管查分工合理、职责明确、精简高效的征管体系；要建立健全规范的税收征管服务制度和服务质量考核评价体系，不断优化纳税服务。

同时建立财政收入增长激励机制。建立财政收入增长激励机制对于调动民族地区各级政府的增收积极性，明确各级政府组织收入的责任，不断提高财政收入增长的质量，确保财政收入稳定增长，对实现财政经济的良性运行具有重要意义。

（二）促进民族地区财政支出减少方面

獭强化预算管理

县级财政预算管理要进行改革，首先要细化预算编制内容，提高预算编制的准确性。要尽可能准确地测算全年的预算收入，根据现行分税制财政体制，准确地计算本地区的可用财力，科学、合理地确定支出预算。增强预算的透明度和调控能力。其次

要积极推行规范化的“零基预算”，增强预算的准确性。零基预算的实施，可以使整个财政资金分布更加趋于合理，有利于提高财政资金整体使用效益，实现财政宏观调控目标。再次要编制部门预算，增强预算的完整性。编制部门预算有利于防止预算分配和执行中的不规范做法，同时，还有利于强化预算观念，提高预算管理水平和水平。第四要施行综合预算的管理思想，实现收支统管，增强预算的科学性。施行综合预算实现收支统管是新形势下加强财政管理的必然选择，是规范政府分配行为、统一政府财权、实现财政稳固和平衡的重要举措，有利于拓宽理财领域，增加可调控财力。第五要明确预算运作程序，增强预算管理的规范性。第六要硬化预算约束，增强预算的严肃性。第七要加强支出因素管理，改进项目管理办法。建立科学的预算科目分类体系；对构成单位支出的各项因素要分门别类制定出切实有效的管理措施；施行政府采购制度，加强大宗专项支出管理；加强财务管理，控制不合理开支。

圆精简机构

改革以人为中心的行政体制，缩减政府机构，规范政府行为。人事录用制度上采用“职位分类”，按岗定人。干部任免制度上，要建立绩效评估机制，综合评定干部的业绩，而不仅仅靠政绩工程。同时，对一些职能弱化、重叠设置的部门和机构要进行撤并，对一些从事经营性和竞争性行业的部门单位要使之尽快与行政脱钩，利用多种途径和有效载体分流在职机关干部职工，尽量减少财政供养人员。简化政府级次，探索财政分级管理模式。在财政管理体制改革上，一方面要逐步淡化市级财政对所属县的管理作用，积极推行省管县体制，有效控制财政供养人员和政府债务的膨胀。

猿加强监督，防范财政风险

县级政府在组织收入和安排支出的过程中，由于财政制度和

财政手段本身的缺陷及多种经济因素的不确定性的影响，造成县级财政正常支出困难，导致县级政府不能正常履行其应承担的支出责任和义务，因此，防范和化解县级财政风险，要规范政府财政行为，加强债务管理，建立债务风险预警机制。防范和化解县级财政风险的根本出路是促使风险责任明晰化，不应由政府 and 财政承担的资金风险，财政部门要坚决彻底地退出，使市场主体和财政资金受益者承担起应承担的责任。

（三）正确处理民族地区财政收与支的关系

调整产业结构

对民族地区不合理的经济结构进行有序调整，是提高经济增长质量、加快经济发展的一项战略任务。调整经济结构，做大“增量”应当把重点放在促进工业化发展上。从我国沿海先进地区和中部、西部发展较快地区来看，其发展也主要靠工业。有这样一种普遍现象：第一产业的财政贡献率很低，其作用主要体现在满足人们食品需求、支持轻工生产和稳农富农上；第三产业目前的财政贡献率也不高，其作用主要体现在扩大就业和有利于富民上；对民族地区经济持续快速发展及其经济增长起关键作用的是工业，工业对其他产业的带动辐射能力强，对财政的贡献率高，对整个国民经济的发展影响大。我国先进省市的较快发展，就是依托工业的快速发展来实现的。因此，民族地区要解决财政紧缺问题，就应调动必要的财政资源，积极支持工业发展中需要支持和激励的薄弱甚至是强势产业、强势行业和强势企业，通过做强工业来优化产业结构和提高整个经济对财政的贡献能力。

同时要从政策资金服务等方面大力支持民营经济的发展，支持民营经济采取收购、兼并、控股、租赁等多种形式参与国有集体企业改制。鼓励民营企业企业家创业，促进县及县以下中小民营企业的发展；另一方面，要调整农村经济结构，支持农业产业化发展，灵活运用财政政策，推动农村城镇化；最后，科学规划小城

镇区域布局，努力在县域经济中建立起以几个城镇为龙头的“增长极”，以带动县域经济发展。财政应认真落实国家和本地鼓励县域经济、特色经济发展的各项财税政策，运用必要的财政资金激活各种潜在的特有优势，为其向产业转换以及产业化发展创造必要的物质条件。

■建立公共财政体系，促进区域协调发展

根据公共财政理论合理确定各级政府的财权和事权，建立公共财政收支体系，强化财政的宏观经济调控职能。按照建立公共财政基本框架的要求，调整财政支出范围，优化经济发展环境。民族地区经济发展较慢，对外开放水平不高，招商引资成效不明显，在很大程度上与投资环境特别是软环境建设滞后有关。解决这个问题，要在继续改善硬环境的同时，重点优化软环境：一是简化行政审批程序。按照精简、下放、规范的要求，精简一切可以精简的审批事项，下放一切可以下放的审批权限，规范一切依法保留的审批事项，建立简便高效、公开透明、协调规范的行政审批制度；二是清理和规范收费事项。对直接面向企业和投资者的行政事业性收费进行全面清理，除国家规定的收费项目外，其他收费项目要依照有关程序予以取消，严禁向企业乱收费、乱罚款、乱摊派，违者要严肃查处；三是落实优惠政策。民族地区在对外开放、招商引资方面的政策是非常优惠的，关键是要落实；四是整顿和规范市场经济秩序，创造良好的市场环境。财政要竭尽全力使外来投资者在民族地区获得优于其他地区的公共服务和市场环境，进而激发其投资热情，促进区域经济协调发展。

调研资料一 罗城仫佬族自治县 的财政运行情况

一、罗城仫佬族自治县的自然情况

罗城位于广西北部，河池市东部，云贵高原苗岭山脉九万大山南麓，东北与融水苗族自治县相邻，总面积 1582 平方公里，其中可利用耕地面积 25 万亩。全县辖 12 个镇 12 个乡，12 个村民委员会 12 个社区，12 个村民小组，12 个自然屯，居住着仫佬族、壮族、汉族、苗族、瑶族、侗族等 12 个民族同胞，总人口 12 万人，其中仫佬族人口 12 万人，占全县总人口的 12%，占全国仫佬族人口的 12% 以上，是全国唯一的仫佬族自治县。

罗城，历史悠久。12 年前分天河、罗城两县，天河县始建于唐贞观四年（12 年），罗城县置于宋开宝五年（12 年）。12 年天河、罗城两县合并称为罗城县。12 年经国务院批准，撤销罗城县建制，在原行政区域成立罗城仫佬族自治县，于 12 年 12 月正式挂牌成立。

罗城农业资源丰富，盛产水稻、野生毛葡萄、甘蔗、烤烟、桑蚕、木薯、金玉柚、珍珠糯玉米、生姜、红香蒜薹、香菇、黑木耳等；矿产品主要有煤、锑、铅锌、铜镍、铁矿等 12 余种之多；水电资源丰富，共有大小河流 12 条，河道总长 12 公里，年均径流量为 12 亿立方米。全县围绕农民增收、财政增长目标，着重抓好种植野生毛葡萄、高产高糖蔗糖等产业结构调整，大力发展高效特色农业，特别是抓好野生毛葡萄这一最具有潜力的特色优势产业，全县农业逐步向高产、优质、高效的现代化农

业转变。以县葡萄酒厂为龙头企业，带动野生毛葡萄产业的发展，同时办好糖厂和牛肉加工。以打造“中国野生毛葡萄酒城”等资源型龙头工业为突破口，着重抓好具有市场潜力的、对全县经济具有带动作用的资源型龙头企业，带动全县土地、水电、煤炭、矿产等优势资源的开发，如以水电站为主的水电业、以矿产资源为主的矿山开采加工业及以水泥为主的建材工业；通过龙头企业的带动，大力推进农业产业化，不断扩张产业链，增加附加值，实现农民收入持续增长和财政持续增长的目标。

二、罗城仫佬族自治县 圆园园年财政预算执行情况

近 员年来，自治区制定了有关财政体制上给予民族自治县照顾的政策，使全县得到很大实惠。一是获得扶持少数民族贫困县资金 员圆亿元，有力地支持了全县的扶贫工作。二是在税收上解和税收返还比例上得到诸多照顾。资源税、土地增值税、城镇土地使用税、国有土地有偿使用收入等“四小税”，从 员源年实行分税制开始至 圆园年止，实行地方与自治区六四分享，罗城因享受民族自治县优惠政策，免上解自治区财政 源部分达 圆万元。三是获得自治区固定补助 员亿元，自治区转移支付补助 员亿元，专项补助 员亿元，其中拨给 圆周年县庆重点建设项目资金 圆万元，有效缓解了罗城财政收支矛盾突出的问题。尤其是 圆年，自治区在对全县新一轮的一般性转移支付调整时给予很大的照顾，由原来 圆年核定的 员万元调增到 圆万元。

圆年全县财政预算执行情况良好，全县共组织财政收入 缘万元，完成调整预算数的 员，比上年实绩增长 员，其中：地方财政收入 缘万元，完成调整预算数的 怨，比上年实绩增长 源；上划中央“三税” 圆万元，比上年实绩下降 圆。地方财政收入主要项目完成情况如下：（员）工商税

收入 猿猿.7万元；(圆) 农业四税收入 员.52万元；(猿) 国有企业计划亏损补贴 原.5万元；(源) 行政性收费收入 员.54万元；(缘) 罚没收入 愿.5万元；(远) 专项收入 圆.57万元；(苑) 其他收入 圆.5万元。

地方财政支出累计完成 员.584万元，比上年增支 猿.24万元，比上年增长 圆.58%。主要支出款项为：(员) 生产性支出 圆.54万元，其中：基本建设支出 员.52万元，企业挖潜改造资金支出 员.54万元，科技三项费支出 猿.5万元；(圆) 事业行政费支出 员.584万元；(猿) 政策性补贴支出 员.5万元；(源) 支援经济不发达地区支出 员.5万元；(缘) 专项支出 员.584万元；(远) 其他支出 源.57万元。

圆.584年全县财政总收入为 员.584万元，其中：地方财政收入 缘.574万元，上级补助收入 员.525万元，上年结余 猿.57万元。全县财政总支出完成 员.584万元，其中：地方财政支出 员.584万元，上解支出 缘.574万元。收支相抵，年终滚存结余 愿.57万元（主要是专款结余）；若剔除专款结余，实现财政收支平衡。

三、罗城仫佬族自治县 圆.584年财政收支结构与安排

圆.584年全县财政收入完成 愿.574万元，同比增长 怨.58%。圆.584月末全县金融机构各项存款余额 员.584亿元，比年初增长 圆.58%，其中城乡居民储蓄存款余额 愿.574亿元，增长 员.58%，金融机构各项贷款余额 源.574亿元，比年初增长 远.58%。城乡居民收入增加，全县城乡居民人均可支配收入 缘.574元，同比增长 愿.58%，农民收入继续提高，全县农民人均纯收入 员.574元，同比增长 员.58%，增幅创近几年来最高水平。全县社会消费品零售总额达到 猿.574亿元（新口径），同比增长 员.58%。

圆.584年罗城县财政收入增长的主要因素有：一是城建改造、房地产开发及宝坛电站、罗柳公路等一批重点工程上马建设，将会相应增加财政税收；二是合山矿务局与罗城矿务局联合开发罗城煤矿及有色金属矿山恢复正常生产，将会相应增加财政税收；

三是重点企业改革整顿，企业经济效益提高，将会使税收增加；四是从 圆园园原年起，罗城监狱不再执行劳教企业增值税先征后返的政策，将减少税收退库。制约财政收入增长的因素有：一是提高起征点、下岗再就业、西部大开发等税收优惠政策的实施将减少财政收入；二是根据自治区财政工作会议精神，取消农业特产税和农业税将减少财政收入。

关于财政支出的安排问题，在 圆园园原年地方财政支出预算结构中：人员经费刚性支出占 缘豫，维持党政机关正常运转的公务费、业务费支出占 缘豫，专项经费支出占 猿豫。做出这样的安排主要考虑如下因素：举办 圆园周年纪念县庆和承办河池铜鼓山歌艺术节，安排 员猿园万元做县庆项目建设支出，安排 源园万元做节日庆典活动支出；二是为了缓解偿还政府债务带来的压力，安排偿债资金 猿园万元；三是提高行政事业单位干部职工工资和增加离退休人员退休费，以及 圆园园原年机关事业单位干部职工正常晋升工资档次等，人员经费将增加 缘园万元；四是安排兑现历年挤占的专款 员园园万元；五是安排农村中小学危房改造及消化历年基建欠款 圆园园万元。

圆园园原年的增支因素多、数额大，因此在积极抓收入的同时严格控制支出口子，资金安排要一保工资、二保运转、三保稳定。

四、罗城仫佬族自治县 圆园园原年 圆月第六届人民代表大会对财政工作的总结

自治县县长徐钦恒 圆园园原年 圆月 圆日在罗城仫佬族自治县第六届人民代表大会第四次会议对财政工作的总结与回顾，主题思想是：继续加强财税工作，促进财政增长。

（一）狠抓财源建设，强化税收管理

要千方百计通过扩大开放和大力招商引资引进项目，形成新的经济增长点，培植新的财源。大力支持重点企业加快发展，巩

固和发展支柱财源，逐步建立稳定的地方财政收入增长机制，促进全县财政的稳步增长。依法强化税收征管，严厉打击各种违反税法的违法犯罪行为，切实维护税法的严肃性，确保做到应收尽收。尤其是要做好重点区域、重点行业、重点企业的收入组织工作，加大对非税收入的监缴和稽查力度，防止财政收入流失。继续实行财税收入责任制度，落实奖惩措施，确保财政增长。

（二）加强财政管理，优化财政支出

要保证法定支出和政策性重点支出，支持科技、教育、文化、公共卫生、体育等社会事业发展。严格控制财政供养人数，大力压缩一般性支出，特别是要把支出中不合理的部分减下来。严格执行预算，坚决刹住铺张浪费之风，进一步加大对财政收支的审计监督力度。

（三）适应财政体制改革新形势，稳步推进各项财政体制改革

继续深化预算改革，推进国库集中支付制度改革。完善政府采购制度，进一步规范自治县会计集中核算工作，加强财政管理和监督。要主动适应自治区对财政管理体制实行重大改革的新形势，积极做好各项相关工作，在加大财源建设力度、拓宽增收领域、增强自身“造血”功能的基础上，积极争取上级财政转移支付补助的倾斜支持。

（四）坚持艰苦奋斗，勤俭办一切事业

要清醒认识到当前全县财政所面临的困难，特别是“两节”后，财政要偿还城建所欠下的债务，财力更加紧张，这几年将是全县特别困难时期，更加需要发扬艰苦奋斗的精神，更加需要各部门齐心协力开拓财源，精打细算当家理财，勤俭办一切事业，在现有条件下竭尽全力把各项工作做好。

调研资料二 环江毛南族自治县 财政运行情况

一、环江毛南族自治县的自然情况

环江毛南族自治县是全国唯一的毛南族自治县，地处桂西北云贵高原东南麓，东邻融水、罗城两县，南接宜州、河池两市，西隔打狗河与南丹县相望，北部同贵州省荔波、从江两县毗连。全县总面积 1564 平方公里，总人口 17 万人。环江土地资源丰富，是广西土地面积第五大县，耕地面积 10.1 万公顷，森林面积 15 万公顷，还有大量的宜林宜果宜牧荒地可开发利用。县境内有国家级木论喀斯特自然保护区和自治区级久仁水源林自然保护区，是广西林业重点县、桑蚕基地县和商品粮生产基地县，1983 年被列为全国首批生态示范县之一。

环江物产丰富，目前全县已探明的矿种有煤、铅锌、铁、滑石等 10 余种，尤以铅锌藏量及煤的质量最为突出，主要工业产品有铅精矿、锌精矿、锌焙砂、双灰粉等；独特的自然条件孕育着珍贵的农副土特产品，著名的环江香猪、菜牛、九万大山冬笋、香菇、木耳、香糯、康宁窖酒等；还有白厂丝、白糖、凉席等产品。

环江毛南族自治县在 1983 年初提出的两三年内实现“三个二”工作思路（全县实现青梅、桑园种植各 2 万亩，速生丰产林种植 2 万亩，菜牛年出栏 2 万头，香猪年出栏 2 万头，年产优质高产蔗糖 2 万吨），全县加快了农业产业结构调整步伐，果断实施“七个一万”示范工程建设（即年内实现万亩高产蔗糖示

范片、万亩高产桑园示范片、万亩青梅种植示范片、万亩速生丰产林示范片、万亩水果种植示范片、万头菜牛养殖场、万头香猪养殖场)，并基本实现预期目标。地方品牌——环江香猪已顺利通过国家原产地地理标志注册认证，正式成为可以在国际贸易国成员间流通的优质畜产品。全县主要农产品产量、质量和效益基本实现同步提高，地方品牌产品逐渐在外面打响。

二、环江毛南族自治县 獭圆年财政运行情况

獭圆年全县组织的财政收入愿圆万元（包括上划中央“两税”收入和上划中央所得税收入），同比增长 员圆豫。全县财政总收入员圆万元，全县财政总支出 愿圆万元，支出大于收入 员圆万元。

獭圆年全县财政总收入具体由以下几方面构成：（员）一般预算收入源圆万元，同比增加 苑圆万元，增长 员圆豫。（圆）中央财政税收返还收入獭圆万元。（猿）上级财政各项转移支付补助收入怨圆万元。（源）上年结余收入原圆万元。（缘）调入其他资金 员圆万元。

在全县一般预算收入中，主要项目完成情況是：（员）工商税收愿圆万元，完成预算的 怨圆豫，同比减少 圆圆万元，下降愿圆豫。（圆）农业四税 员圆万元，同比增加 远圆万元，增长愿圆豫。（猿）企业所得税（地方分享 源圆部分）源圆万元，按可比口径，同比减少 猿圆万元，下降 源圆豫。（源）行政性收费收入和罚没收入 远圆万元，同比增加 圆圆万元，增长 猿圆豫。（缘）专项收入 员圆万元，同比增加 员圆万元，增长 圆圆豫。

獭圆年全县各类矿山企业尚未恢复正常生产，无法提供稳定的税收收入，因此，各项税收收入与去年同比仍呈下降趋势。全县一般预算收入较去年同比有一定增长，主要原因：一是加大农业产业结构调整力度，农业为加工业提供原材料，使农业特产

税增收 源愿万元，增长 愿圆豫；二是全年推行农村税费改革试点工作，农业税税率调整使农业税增收 员猿万元，增长 缘圆豫；三是加强对公检法司、环保、计生等部门行政性收费收入的预算管理，严格实行“收支两条线”管理办法，全县行政性收费收入同比增加 怨万元。

圆园园年全县财政总支出 员愿猿猿万元，其中一般预算支出 员缘愿万元，增长 员圆豫。上解上级支出 苑缘万元。在全县一般预算支出中，主要项目的完成情况是：（员）基本建设支出 愿愿万元，同比增长 缘原豫；（圆）企业挖潜改造支出 员缘万元，同比增长 员豫；（猿）科技三项费用 猿万元，同比增长 猿豫；（源）农业支出 远源万元，同比增长 员圆豫；（缘）城市维护费支出 愿万元，下降 缘圆豫；（远）支援不发达地区支出 员万元，同比增长 缘圆豫；（苑）教育事业费支出 源愿万元，下降 圆豫；（愿）行政事业离退休支出 圆圆万元，增长 圆豫；（怨）其他行政事业费支出 缘圆万元，增长 员圆豫；（员园）社会保障及抚恤和社会福利救济支出 员圆万元，增长 苑圆豫；（员员）专项资金支出 苑万元，增长 员圆豫；（员圆）其他支出 远猿万元。圆园园年全县财政支出增长基本正常，有力地支持了改革开放、经济建设和各项事业的发展。

三、环江毛南族自治县 圆园园年财政运行情况

圆园园年全县财政收入再次突破亿元大关，并提前完成全年收入任务。全县的财政收入 员圆缘万元，比上年增长 圆豫。其中：一般预算收入 缘猿万元，增长 员圆豫；上划中央“两税”收入 圆圆万元，增长 远圆豫；上划中央所得税收入 员圆万元，与上年持平。在一般预算收入中，主要项目完成情况是：（员）工商税收 圆猿万元，增长 员圆豫；（圆）农业三税 源愿万元，下降 员圆豫；（猿）企业所得税（地方分享 源愿万元，

与上年持平；（源）国有企业计划亏损补贴（直接冲减收入，下同）苑万元，与上年持平；（缘）国有资产经营收益苑愿万元；（远）行政性收费收入和罚没收入苑愿万元，增长员愿圆豫；（苑）专项收入员愿万元，增长远圆圆豫；（愿）其他收入缘万元，增加缘万元。

在一般预算支出中，主要完成情况是：（员）基本建设支出猿万元，下降远圆圆豫；（圆）企业挖潜改造支出员缘万元，下降员圆圆豫；（猿）科技三项费用猿万元，下降圆圆圆豫；（源）农业支出远万元，下降苑圆圆豫；（缘）城市维护费支出愿万元，增长员圆圆豫；（远）支援不发达地区支出员万元，下降猿圆圆豫；（苑）教育事业费支出缘万元，增长圆圆圆豫；（愿）行政事业离退休支出圆元万元，增长愿圆圆豫；（怨）其他行政事业费支出缘元万元，增长缘圆圆豫；（员园）社会保障及抚恤和社会福利救济支出员元万元，增长员圆圆豫；（员员）政策性补贴支出源万元；（员圆）专项资金支出圆元万元，增长圆圆圆豫；（员猿）其他支出远元万元。

圆园年全县财政支出预算执行情况总体正常，基本保证了全县经济建设和各项社会事业发展的需要。支出比上年增长远圆圆豫。增支主要因素有：一是新增财政供养人员猿人；二是全县干部职工工资调资和正常增资，两项因素直接增加工资性支出愿元万元；三是保障自治县重大决策实施、招商引资和维护社会稳定等必须增加的支出因素多；四是努力保证农业、教育、科技等法定支出的需要；五是兑现历年欠拨专款员元万元。由于圆园年实际可用财力增长不大，尽管年内依法调整了部分预算收支项目，并尽可能地压缩一般支出和弹性支出，但由于圆园年无法列预算而又必须增加支出的因素多，因此收支矛盾十分突出。

四、环江毛南族自治县 2010 年财政主要工作

2010 年是不断巩固和扩大全县改革发展成果的重要一年，为圆满完成预算任务，将切实做好如下几方面的工作：

（一）继续支持经济发展，做强做大财源基础

全县千方百计采取更加灵活有效的方式支持加快经济发展，努力做大经济总量和财政增量。一要把争取中央、自治区必要的支持作为经济工作的重要措施，敏锐、准确地把握中央财政政策、投资结构的调整和充分利用西部大开发政策，积极争取中央和自治区更多的资金支持，加快全县的经济发展。二要深入推进工业结构性调整，支持工业企业改革，采取更加有效灵活的方式，放开搞活现有的国有企业，使国有资本更加有效灵活地运营，做大全县工业增量。三要努力支持全县经济结构调整，要积极争取中央、自治区的资金支持，促进农业生产发展，增加农民收入。四是善于利用财政政策工具，引导和利用民间资金投入地方建设，加快非公有制经济发展。五要支持扩大对外开放和招商引资，统筹整合财政性资金，支持加快投资环境建设，重点支持全县重点项目。

（二）加强和完善收入征管，确保收入任务圆满完成

要继续加大组织财政收入工作力度，切实采取有效措施，积极应对各种困难，确保财政收入任务完成。一要全面贯彻执行“加强征管、堵塞漏洞、清缴欠税、惩治腐败”的税收工作方针，严格执行税收法律法规，依法治税，依率计征，努力做到应收尽收。加强国有资产经营收益、出让出售收入的管理，防止非税收入流失。二要继续清理各种税收优惠政策，坚决维护税法的严肃性、统一性和权威性，坚决制止违反规定的减税、免税和“先征后返”行为。三要继续加强财政与税务、财政与收费部门的协作，形成有力的收税收费工作机制，提高征税缴费工作的针对性

和有效性。加大对非税收入的监缴和稽查力度，严格执行收支两条线管理。四要建立和完善财政收入增长激励机制，充分调动各级部门生财聚财积极性，促进财政收入稳定增长，不断提高财政收入的增长质量。

（三）进一步优化支出结构，促进社会事业协调发展

要按照科学发展观和公共财政的要求，结合全县财力变化和公共需要变化，依法动态调整和优化支出结构，更加有效地保障经济社会发展的经费需要。一要优先保证工资正常发放、国家政权机关正常运转和政策性支出的需要，保证农业、科学、教育等法定支出按比例增长，保证自治县党委、政府确定的重点支出。二要努力加大社会保障投入。认真贯彻中央和自治区关于就业和再就业的各项扶持政策，努力做好“两个确保”和“低保”工作；落实优抚安置、救灾救济等各项社会保障政策，切实保障社会困难群体的基本生活。三要进一步创新和完善教科文财政投入政策，积极探索建立与经济增长和财力增长相适应的教科文财政投入稳定增长机制。四要严格控制各种新的开支口子，确保年度预算的正常执行。继续发扬艰苦奋斗、厉行节约的优良作风，牢固树立过“紧日子”的思想，严格控制一般性财政支出，压缩一切不必要和不合理开支。五要全面清理部门和乡镇债务，加强政府对债务管理和监督，努力防止和化解财政风险。

（四）努力加大支持“三农”力度，促进农业农村和农民增收

一要把农村税费改革引向深入，从 2006 年起全部免征农业税。为此，要突出抓好乡镇机构改革和完善农村义务教育体制等相关配套体制改革，下更大力气化解乡村债务，巩固改革成果，确保农民负担不反弹和农村义务教育及乡村基层组织正常运转。二要加大财政支持农业发展力度。积极争取中央和自治区的财政支农资金和集中地方有限财力，努力加大财政支持农业发展力

度，改善农业基础设施，推进农业产业结构调整，促进农业发展。三要加大支持农村公共事业发展力度，促进农村公共事业发展，逐步缩小城乡社会事业发展差距。四要多渠道筹措资金增加农村生活安排支出、农村医疗卫生支出，努力提高农村生活水平。

（五）继续深化财政改革，强化财政监督管理

一要认真落实自治区的部署，积极配合做好新一轮财政体制改革，积极推进乡镇财政管理方式改革试点工作。二要继续深化部门预算改革。要进一步制定完善符合全县实际的人员支出、公用支出定额标准，积极探索综合预算和零基预算的途径和方法，努力提高预算编制的科学性。三要认真贯彻落实《政府采购法》，不断规范政府采购行为。制定完善改革配套措施，建立健全政府采购管理和执行机构，采取更加灵活有效的方式，推进全县的政府采购工作。四要积极推进国库集中收付制度改革。继续完善会计集中核算制度和财政统一发放工资制度，积极推进非税收入征缴体制改革，扎实做好国库集中收付制度改革的基础工作。五要加强行政事业单位财务管理，逐步建立部门综合预算，实行财务收支管理，提高财政资金使用效益。此外，还要积极探索国有资产管理体制改革的有效方式，研究改革行政事业单位国有资产管理体制，继续支持推进社会保障制度改革。

（六）依法加强财政监督，规范理财行为

一要强化依法理财、依法行政意识，严格按预算办事，严格执行人大通过的支出预算，强化预算约束。二要认真贯彻落实《行政许可法》、《预算法》和《会计法》等有关财经法律，依法实施财政监督，依法查处各种违反财政法规的行为，严肃财经纪律，进一步整顿和规范财经秩序。三要进一步完善财政监督工作规程，强化财政监督和财政执法监督，做好财政监督工作，特别是抓好对收入入库与重大支出项目的检查力度。四要继续加强会

计基础工作，完善全县会计管理工作和会计监督检查制度，进一步整顿会计秩序，促进会计信息真实完整。

附：环江毛南族自治县人民政府关于外商投资的税收优惠政策

根据国家和自治区人民政府有关西部开发政策规定，对外商（指本县以外前来环江投资的国内外的公司、企业、其他经济组织和个人）到环江县投资办企业，可享受如下的税收优惠政策：

一、生产性外商企业，经营 5 年以上从获利年份起免二减三。从事信息产业的，可减按 15% 计征企业所得税；出口产品产值占企业上年生产总产值 70% 以上的，可减按 15% 计征企业所得税。

二、投资农业开发、农副产品深加工及出口农产品的外商投资企业，从获利年度起，免二减三的企业所得税优惠，在规定减免期限后，经批准在以后 5 年内连续减征企业所得税的 15%。

三、凡是以《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录（1996 年修订）》中规定的产业项目为主营业务的企业，以及有色金属、电力、汽车、食品、医药等重点产业的工业（加工）企业，用高新技术改造提升的机械、制糖、林产、建材、钢铁、锰业、化工、日用品 7 个传统产业的工业（加工）企业和高新技术企业、农产品加工企业、旅游资源开发企业从 1996 年 1 月 1 日起，当年主营业务收入占企业全部收入 70% 以上（含 70%，下同）的减按 15% 税率征收企业所得税。

四、凡符合减免 15% 税率征收企业所得税的企业，同时又符合减半税收条件的可在减按 15% 税率基础上减半征收企业所得税。

五、对从事资源开发综合利用，电站、公路、水厂、水利、

市场建设的免征地方所得税。从事房地产开发建设的，经批准后可免征地方所得税。

愿外资企业的产品出口，按国家退税的有关规定，及时办理免、抵、退税手续。

愿外商企业投资生产经营、生产期在 员缘年以上的分别免征 苑年房地产税或采取先征后返还的政策。属从事农业开发、林业开发、资源开发，利用能源建设和节能、交通基础设施、市政设施建设、环保、生态平衡、旅游开发、中等职业教育的，在经营期内，免征房地产税和车辆使用年照税。

愿利用荒坡、荒地、荒水开发生产农业特产品，从取得收入的当年起免征 猿-源年农业特产税（圆园零一年至今，从事农业技术开发的，从取得收入的当年起免征农业税 源-缘年）。

图 猿 缘 个民族自治区财政支出规模与增长率表

单位：亿元

年份	财政支出	财政支出 增长率	财政支出 绝对数	财政支出 增长率	财政支出占 财政收入的比重
猿园	远		猿		猿
猿员	缘	原	猿	员	圆
猿圆	远	员	猿	员	圆
猿猿	苑	员	猿	员	圆
猿源	怨	猿	源	员	圆
猿缘	员	员	缘	圆	圆
猿远	员	圆	缘	员	圆
猿苑	员	源	远	员	圆
猿愿	员	员	愿	圆	猿
猿怨	员	怨	怨	员	猿
猿园	圆	员	员	员	猿
猿员	圆	员	员	员	猿
猿圆	圆	缘	员	圆	猿
猿猿	猿	圆	员	圆	猿
猿源	猿	员	圆	圆	猿
猿缘	猿	怨	源	员	猿
猿远	缘	员	缘	圆	猿
猿苑	缘	怨	源	员	猿
猿愿	远	员	源	远	猿

续表

年份	财政支出	财政支出 增长率	财政支出	财政支出 增长率	财政支出占 财政支出的比重
2002	2002	2002	2002	2002	2002
2003	2003	2003	2003	2003	2003
2004	2004	2004	2004	2004	2004
2005	2005	2005	2005	2005	2005
2006	2006	2006	2006	2006	2006
2007	2007	2007	2007	2007	2007
2008	2008	2008	2008	2008	2008

猿猿猿—猿猿猿年 缘个民族自治区 财政支出表

单位：亿元

年份	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆
2002	2002	2002	2002	2002	2002
2003	2003	2003	2003	2003	2003
2004	2004	2004	2004	2004	2004
2005	2005	2005	2005	2005	2005
2006	2006	2006	2006	2006	2006
2007	2007	2007	2007	2007	2007
2008	2008	2008	2008	2008	2008
2009	2009	2009	2009	2009	2009
2010	2010	2010	2010	2010	2010
2011	2011	2011	2011	2011	2011
2012	2012	2012	2012	2012	2012

续表

年份	财政收入	财政收入 增长率	财政 支出	财政 支出 增长率	财政收入占 财政支出的比重
2002	120.0	10.0%	150.0	15.0%	80.0%
2003	130.0	8.3%	160.0	6.7%	81.3%
2004	140.0	7.7%	170.0	6.3%	82.4%
2005	150.0	7.1%	180.0	5.9%	83.3%
2006	160.0	6.7%	190.0	5.6%	84.2%
2007	170.0	6.3%	200.0	5.3%	85.0%
2008	180.0	5.9%	210.0	5.0%	85.7%
2009	190.0	5.6%	220.0	4.8%	86.4%
2010	200.0	5.3%	230.0	4.5%	87.0%
2011	210.0	5.0%	240.0	4.3%	87.5%
2012	220.0	4.8%	250.0	4.2%	88.0%
2013	230.0	4.5%	260.0	4.0%	88.5%
2014	240.0	4.3%	270.0	3.8%	88.9%
2015	250.0	4.2%	280.0	3.7%	89.3%
2016	260.0	4.0%	290.0	3.6%	89.7%
2017	270.0	3.8%	300.0	3.4%	90.0%

2002—2017年地方财政收入主要项目

单位：亿元

项 目	2002	2003	2004	2005	2006
合 计	120.0	130.0	140.0	150.0	160.0
各项税收	100.0	110.0	120.0	130.0	140.0

猿愿 少数民族经济发展中的财政政策

续表

项 目	猿缘远	猿缘苑	猿缘愿	猿缘怨	猿缘园
猿企业亏损补贴	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿
猿能源交通重点建设基金收入	猿缘苑				
猿基本建设贷款归还收入	猿缘愿	猿缘园			
猿土地和海域有偿使用收入	猿缘苑	猿缘源	猿缘园	猿缘缘	猿缘愿
猿国家预算调节基金收入	猿缘愿				
猿教育费附加收入	猿缘源	猿缘苑	猿缘苑	猿缘苑	猿缘苑
猿征收排污费和城市水资源费收入	猿缘怨	猿缘缘	猿缘愿	猿缘苑	猿缘苑
猿其他收入	猿缘苑	猿缘愿	猿缘缘	猿缘缘	猿缘缘
项 目	猿缘员	猿缘圆	猿缘猿	猿缘源	
合 计	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿
猿各项税收	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿
猿企业亏损补贴	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿	猿缘缘猿
猿能源交通重点建设基金收入					
猿基本建设贷款归还收入					

续表

项 目	国用员	国用圆	国用猿	国用源	
纒吐地和海拔有偿使用收入					
邇国家预算调节基金收入					
雍教育费附加收入	员源圆	员缘猿	圆缘源	圆缘源	
愿征收排污费和城市水资源费收入	猿圆	愿源	怨圆	员缘	
纒其他收入	愿圆	员缘源	员缘源	员缘源	

愿圆年 缘个少数民族自治区财政收入

单位：万元

	地方合计	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆
收入合计	员缘猿	员缘源	圆缘源	员缘源	猿源	员缘源
增值税	圆缘源	猿源	猿源	员缘	猿源	猿源
营业税	猿源	缘源	远源	源	员缘	源
企业所得税	员缘	愿源	员缘	猿	圆	远
企业所得税退税	原	原				原
个人所得税	远源	猿源	员缘	猿	员缘	猿
资源税	怨	圆	员	圆	员	缘
固定资产投资方向调节税	猿	员	员			远

续表

	地方合计	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆
城市维护建设税	猿猿猿猿猿	猿猿猿猿	猿猿猿猿	猿猿猿	猿猿猿	猿猿猿
房产税	猿猿猿猿	猿猿猿	猿猿猿		猿猿猿	猿猿猿
印花税	猿猿猿猿	猿猿猿	猿猿猿	猿猿	猿猿	猿猿
城镇土地使用税	猿猿猿	猿猿猿	猿猿猿		猿猿	猿猿
土地增值税	猿猿猿	猿猿	猿猿	猿	猿	猿
车船使用和牌照税	猿猿猿	猿猿	猿猿		猿	猿
屠宰税	猿	猿				
筵席税	猿	猿				
农业税	猿猿猿猿	猿猿猿	猿猿猿		猿猿	猿猿
农业特产税	猿猿猿	猿猿	猿猿			猿
牧业税	猿猿	猿				猿
耕地占用税	猿猿猿	猿猿	猿猿	猿	猿	猿
契税	猿猿猿	猿猿	猿猿		猿	猿
国有资产经营收益	猿猿猿	猿猿	猿猿	猿	猿	猿
国有资产计划亏损补贴	猿猿猿	猿猿	猿猿	猿	猿	
行政性收费收入	猿猿猿	猿猿	猿猿	猿	猿	猿

续表

	地方合计	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆
罚没收入	缘园源园	苑猿苑苑	员园源怨	苑园猿	员猿怨	远园源
海域场地 矿区使用 费收入	缘园五		猿猿远			
专项收入	源园猿园	员园源源	怨园猿	猿猿远	员园园	员园源源
其他收入	员猿猿猿猿	园猿怨	苑猿猿	员园猿	猿猿怨	远园园
外贸企业 出口退税	原猿猿猿	原源源	原猿猿	原源	原猿猿	原猿猿

参考文献

1. 普雷姆詹德：《公共支出管理》，中国金融出版社 1998年版。
2. 阿尔弗雷德·格雷纳 [德]：《财政政策与经济增长》，经济科学出版社 1995年版。
3. 阿罗：《社会选择与个人价值》，陈志武、崔之元译，四川人民出版社 1998年版。
4. 阿特金森和斯蒂格里茨：《公共经济学》，蔡江南、许斌和邹华明译，上海三联书店 1995年版。
5. 艾伦·希克：《当代公共支出管理方法》，经济管理出版社 1999年版。
6. 白景明：《以县级财政为突破口构造公共财政体系》，载《财政研究》，1998年第 1期。
7. 白勤亮：《从西部地区国库收支看财政政策调整》，载《农村财政与财务》，1998年第 1期。
8. 博斯金：《美国税制改革前沿》，李京文、刘树成等译，经济科学出版社 1998年。
9. 布坎南：《自由、市场与国家》，平新乔、莫扶民译，上海三联书店 1998年版。
10. 布坎南：《公共财政》，赵锡军、张成福等译，中国财政经济出版社 1995年版。
11. 布坎南：《民主过程中的财政》，唐寿宁译，上海三联书店 1998年版。
12. 财政部财政科学研究所：《美国政府绩效评价体系》，经济管

理出版社 圆园园源年版。

员 财政部财政科学研究所课题组：《财政没有大包大揽》，载《财政与税务》，圆园园源年第 苑期。

员 财政部国际司：《财政新视角——外国财政管理与改革》，经济科学出版社 圆园园猿年版。

员 蔡红英：《农村义务教育经费政府分担机制研究》，载《财政研究》，圆园园缘年第 猿期。

员 蔡自力：《以科学发展观为指导——建立促进可持续发展的财政政策体系》，载《财政研究》，圆园园缘年第 猿期。

员 曹荣庆：《论我国财政支出的结构偏离》，载《财经科学》，圆园园源年第 源期。

员 陈超：《渐进式改革中的金融约束分析》，载《经济科学》，圆园园源年第 圆期。

员 陈共：《积极财政政策及其财政风险》，中国人民大学出版社 圆园园猿年版。

员 陈共：《财政学》，中国人民大学出版社 圆园园源年版。

员 陈光焱：《构建和谐社会的财政改革基本思路》，载《中国财经政法大学学报》，圆园园缘年第 缘期。

员 陈磊、孔宪丽：《本轮经济周期波动特征与 圆园园缘年经济走势分析》，载《数量经济技术经济研究》，圆园园缘年第 苑期。

员 陈颂东：《财政支出结构的国际比较与我国财政支出结构优化》，载《财政与税务》，圆园园源年第 猿期。

员 程方平：《中国教育问题报告》，中国社会科学出版社 圆园园源年版。

员 程瑜：《试论促进我国可持续发展的税收政策选择》，载《财政研究》，圆园园源年第 源期。

员 楚尔鸣、李勇辉：《高新技术产业经济学》，中国经济出版社 圆园园缘年版。

- 園園崔向阳：《论科学发展观的几个问题》，载《经济纵横》，園園源年第 缘期。
- 園園戴自力：《对公共财政的理性思考》[耘并籍藁]，译：轱曾園，造歌園，園園源—员園。
- 園園德姆塞茨：《竞争的经济、法律和政治维度》，陈郁译，上海三联书店 员園园年版。
- 猿園董秀良、郝淑媛：《我国财政政策冲击的动态效应分析》，载《当代经济研究》，園园缘年第 怨期。
- 猿園樊庆菊：《促进中部崛起的税收政策选择》，载《税务研究》，園园缘年第 愿期。
- 猿園杜放：《政府间财政转移支付制度理论与实践》，经济科学出版社 園园园年版。
- 猿園樊丽明、李齐云等：《中国地方财政运行分析》，经济科学出版社 園园园年版。
- 猿園范方志：《中国金融抑制与经济发 展的实证分析》，载《山西财经大学学报》，園园源年第 园期。
- 猿園范里安：《微观经济学：现代观点》，费方域等译，上海三联书店 员園园年版。
- 猿園冯海波：《财政约束软化：表现、后果及其处理》，载《中央财经大学学报》，園园缘年第 苑期。
- 猿園冯正刚：《关于企业核心竞争力的思考》，载《改革与战略》，園园园年第 远期。
- 猿園付光军、马衍伟等：《退耕还林（草）与防沙治沙的税收政策研究》，载《税务研究》，園园缘年第 远期。
- 猿園付广军：《中国税收统计与计量分析》，中国市场出版社 園园缘年版。
- 源園傅道忠：《促进产业结构转型的财政政策》，载《财政与税务》，園园园年第 猿期。

- 源源高明森：《青海非公有制经济发展研究》，载《青海民族研究》，圆园园猿年第 源期。
- 源源高培勇：《西方税收——理论与政策》，中国财政经济出版社 猿圆园猿年版。
- 源源郭佩霞、胡晓春：《影响西部经济增长极形成的税制分析——兼论增长极理论在西部的适用性》，载《探索》，圆园园猿年第 源期。
- 源源郭庆旺、赵志耘等：《科教兴国的财政政策选择》，中国财政经济出版社 圆园园猿年版。
- 源源郭庆旺、赵志耘：《财政理论与政策》（第二版），经济科学出版社 圆园园猿年版。
- 源源郭庆旺、赵志耘：《财政学》，中国人民大学出版社 圆园园猿年版。
- 源源郭庆旺、赵志耘：《财政理论与政策——当前若干重大问题探讨》，经济科学出版社 猿圆园圆年版。
- 源源国家计委宏观经济研究院产业发展研究所：《兖州矿业集团公司：中国产业发展报告 猿圆园圆》，中国经济出版社 猿圆园圆年版。
- 源源国家统计局：《中国统计年鉴》，中国统计出版社 圆园园源年版。
- 缘缘国务院发展研究中心课题组：《欧盟的农业和税收政策》，载《外国税收与借鉴》，圆园园猿年第 远期。
- 缘缘何德旭、姚战琪：《发展地方债券市场促进西部经济开发》，载《财政研究》，圆园园猿年第 愿期。
- 缘缘胡大立、刘满凤：《从企业核心竞争力理论看中国民企为什么做不大》，载《经济与管理》，圆园园源年第 源期。
- 缘缘胡少维：《如何理解中性财政政策》，载《上海投资》，圆园园源年第 怨期。
- 缘缘胡孝伦：《促进中部崛起的税收优惠政策研究》，载《税务研究》，圆园园猿年第 愿期。

- 缘魏黄建红：《我国地方转移支付制度的政策分析》，载《华南金融研究》，2004年第2期。
- 缘魏黄佩华、迪帕克等：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社2004年版。
- 缘魏黄树建、魏后凯：《西部大开发与东中部地区发展》，经济管理出版社2004年版。
- 缘魏贾康、张立承，《新型农村合作医疗——再问钱从哪里来》，《中国财经报》，2004年10月10日。
- 缘魏贾康：《地方财政问题研究》，经济科学出版社2004年版。
- 远魏贾康：《中性财政政策是总量控制下的结构》，载《经济参考报》，2004年12月10日。
- 远魏姜维壮、李俊生等：《现代财政学》，中国财经出版社2004年版。
- 远魏杰克·瑞宾、托马斯·阅林奇：《国家预算与财政管理》，中国财经出版社2004年版。
- 远魏金人庆：《积极运用财政手段促进科学发展观的落实》，载《财政与税务》，2004年第11期。
- 远魏金人庆：《中国财政政策理论与实践》，中国财政经济出版社2004年版。
- 远魏莱迪亚德：《新帕雷格雷夫经济学大辞典》“市场失灵”（市场失灵），经济科学出版社2004年版。
- 远魏李桂荣、宋淑萍：《振兴东北老工业基地的税收政策支持》，载《税务与经济》，2004年第1期。
- 远魏李华：《城乡公共品供给均等化与转移支付制度的完善》，载《财政研究》，2004年第11期。
- 远魏李建民：《财政支出改革问题探讨》，载《财政研究》，2004年第11期。
- 远魏李萍、赵路等：《澳大利亚实行政府部门绩效考评的基本做

- 法》，载《财政研究》，2009年第 猿期。
- 苑李齐云：《分税财政体制研究》，经济科学出版社 2008年版。
- 苑李森：《关于市场经济条件下正确确定财政收入规模的理论分析》，载《山西财经大学学报》，2008年第 圆期。
- 苑李森：《资源宏观配置是处理财政收支关系的着眼点》，载《财金贸易》，2008年第 愿期。
- 苑李涛明、郑俊等：《贫困地区县级财政如何走出困境》，载《调研世界》，2009年第 苑期。
- 苑李忠斌：《民族经济发展新论》，民族出版社 2009年版。
- 苑梁发芾：《去年公费出国到底花了多少钱》，载《中国经济时报》，2008年 猿月 怨日，第 远版。
- 苑梁永贤：《构建和谐社会必须正确处理公平和效率的关系》，载《中共济南市委党校学报》，2008年第 猿期。
- 苑林毅夫、刘培林：《中国的经济发展战略与地区收入差距》，载《经济研究》，2008年第 猿期。
- 苑刘邦驰：《中国强大财政建设导论》，经济科学出版社 2009年版。
- 苑刘斌：《产业集聚竞争优势的经济分析》，中国发展出版社 2009年版。
- 愿刘金全、方雯：《我国积极财政政策“紧缩效应”的形成机制及其检验》，载《财经问题研究》，2009年第 苑期。
- 愿刘溶沧、赵志耘：《中国财政理论前沿 II》，社会科学文献出版社 2008年版。
- 愿刘溶沧：《促进经济增长方式转变的财政政策选择》，中国财政经济出版社 2008年版。
- 愿刘佐：《日本税收分配走向三位一体》，载《中国财经报》，2009年 5月 5日。
- 愿卢洪友：《公共品供给的政府效率解及其条件分析》，载《财

- 经问题研究》，圆园园猿年第猿期。
- 愿愿 卢铁城、张忠元：《中国西部民族经济》，四川辞书出版社圆园园陆年版。
- 愿愿 卢文鹏：《经济转型中的政府担保与财政成本》，经济科学出版社圆园园猿年版。
- 愿愿 吕伟：《市场化进程与公共财政的范围》，载《财政与税务》，圆园园源年第缘期。
- 愿愿 罗东坤：《促进石油工业健康发展的税收政策探讨》，载《税务研究》，圆园园缘年第陆期。
- 愿愿 骆勤：《论我国养老保险制度变迁中的政府职责》，载《财政研究》，圆园园源年第源期。
- 愿愿 马海涛、李剑：《我国财政对义务教育支出的现状及原因分析》，载《财政研究》，圆园园源年第源期。
- 愿愿 马俊：《青海经济增长因素实证研究》，载《青海民族研究》，圆园园缘年第源期。
- 愿愿 马树才、孙长清：《长期经济增长与中国财政支出规模优化研究》，载《统计研究》，圆园园源年第陆期。
- 愿愿 迈克尔·波特：《竞争优势》，华夏出版社员九九陆年版。
- 愿愿 梅阳：《论改革和健全社会保障预算资金筹集与运行系统》，载《财政研究》，圆园园源年第缘期。
- 愿愿 孟凡涛、孙涛：《企业核心竞争力与企业文化建设》，载《山东社会科学》，圆园园猿年第圆期。
- 愿愿 米尔顿·弗里德曼：《货币数量论研究》，中国社会科学出版社圆园园陆年版。
- 愿愿 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘守英译，上海三联书店员九九源年版。
- 愿愿 庞凤喜：《“中部崛起”战略与税收政策的作用空间》，载《税务研究》，圆园园缘年第愿期。

- 怨源平新乔：《财政理论与比较财政制度》，上海三联书店 猿缘年
版。
- 猿源齐良书：《发展经济学》，中国发展出版社 猿源年版。
- 猿源青木昌彦等：《政府在东亚经济发展中的作用》，中国经济
出版社 猿缘年版。
- 猿源冉光和、李敬等：《经济转轨时期财政政策对农民收入增长
的影响》，载《重庆大学学报》（自然科学版），猿源年第 愿
期。
- 猿源桑贾伊·普拉丹：《公共支出分析的基本方法》，中国财经出
版社 猿源年版。
- 猿源上海财经大学公共政策研究中心：《猿源年中国财政发展报
告：重建中国公共预算体系研究》，上海财经大学出版社
猿源年版。
- 猿源尚长风：《制度约束下的财政政策绩效研究》，人民出版社
猿源年版。
- 猿源世界银行：《世界税制改革的经验》，张楚楠译，中国财政
经济出版社 猿缘年版。
- 猿源首都经济贸易大学税收研究所课题组：《我国促富治贫收入
调节政策研究——兼论缩小我国贫富差距的主要手段是教
育》，载《经济与管理研究》，猿源年第 猿期。
- 猿源帅勇：《金融深化的第三条道路：金融约束》，载《经济评
论》，猿源年第 缘期。
- 猿源苏明：《中国农村基础教育财政支持政策研究》，载《经济
研究参考》，猿源年第 缘期。
- 猿源苏明：《财政理论与财政政策》，经济科学出版社 猿源年版。
- 猿源陈志希：《树立和落实科学发展观，努力开创甘肃财政工作
新局面》，载《财会研究》，猿源年第 忽期。
- 猿源孙开、彭健：《支持风险投资发展的财政策略思考》，载

《财政研究》，2004年第 2 期。

袁志：《我国区域财政政策的选择》，载《经济研究参考》，2004年第 2 期。

童本立、马国贤：《绩效预算、单一财政账户和政府采购是构建我国公共支出体系框架的三个核心制度》，载《湖北财税》（理论版），2004年第 2 期。

王朝才：《地方财政风险管理与控制研究》，经济科学出版社 2004 年版。

汪东京、赵振华等：《2004 中国经济热点调查》，中共中央党校出版社。

汪浩斌：《政府“不经济”行为及其治理对策》，载《社会科学辑刊》，2004年第 2 期。

汪宏利：《货币流量分析框架下的稳健财政政策预期效果研究》，载《数量经济技术经济研究》，2004年第 2 期。

汪惠平：《建立和完善我国社保资金财政监督机制研究》，载《财政研究》，2004年第 2 期。

汪健：《新凯恩斯主义经济学》，经济科学出版社 2004 年版。

汪靖：《地方财政风险特点及对策》，载《哈尔滨商业大学学报》，2004年第 2 期。

汪洛林、魏后凯：《中国西部大开发政策》，经济管理出版社 2004 年版。

汪戈柳、陈建樾：《民族区域自治制度的发展》，民族出版社 2004 年版。

汪志强：《税收与公司财务政策选择》，中国商务出版社 2004 年版。

汪忠、郑卫星：《我国财政政策在西部发展中的效用》，载《价格与市场》，2004年第 2 期。

温来成：《西部大开发与财政制度安排》，中国财政经济出

版社 圆园园猿年版。

员圆圆圆 吴敬琏：《我国金融市场形成的两个问题：金融抑制与经济气泡》，载《经济社会体制比较》，员圆圆圆年第 圆期。

员圆圆圆 吴鸣：《公共政策的经济学分析》，湖南人民出版社 圆园园源年版。

员圆圆圆 吴雪：《我国县级财政教育投资体制的分析及改革设想》，载《财政研究》，圆园园猿年第 源期。

员圆圆圆 吴易风等：《西方经济学》，中国人民大学出版社 员圆圆圆年版。

员圆圆圆 吴振球：《必要增长率与财政政策的理论与实证研究》，载《中国财经政法大学学报》，圆园园猿年第 圆期。

员圆圆圆 西奥多·宰·舒尔茨：《论人力资本投资》，北京经济学院出版社 员圆圆园年版。

员圆圆圆 夏杰长：《经济发展与财税政策》，中国城市出版社 圆园园圆年版。

员圆圆圆 顾怀诚：《中国财政管理》，中国财政经济出版社 圆园园圆年版。

员圆圆圆 肖捷：《中国财政发展报告》，中国财政经济出版社 圆园园猿年版。

员圆圆圆 肖兴志：《振兴东北应慎用资源税的优惠减免政策》，载《宏观经济研究》，圆园园猿年第 员期。

员圆圆圆 谢贤星：《实施特殊的财政政策促进西部大开发》，载《四川财政》，圆园园圆年第 员期。

员圆圆圆 邴丽：《关于建立中国生态补偿机制的财政政策研究》，载《财政研究》，第 员期。

员圆圆圆 徐冰：《城乡差距：世纪难题求解》，载《中国经济时报》，圆园园猿年 猿月 怨日，第 远版。

员圆圆圆 徐健：《煤炭企业在技术改造和综合利用中的纳税筹划》，载《采矿技术》，圆园园猿年第 远期。

员圆圆圆 杨翠迎：《中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路》，

《浙江大学学报》(人文社科版), 圆园园源年第猿期。

员缘缘杨丹芳:《财政支出经济分析》,上海三联书店 圆园园源年版。

员缘缘杨景胜:《南非矿业投资环境分析》,载《中国矿业》,圆园园缘年第猿期。

员缘缘杨忠海:《振兴东北老工业基地的财税金融支持政策研究》,载《学术交流》,圆园园缘年第缘期。

员缘缘叶振鹏:《适应社会主义市场经济的要求重构财政职能》,载《财政研究》,员圆圆源年第猿期。

员缘缘易丹辉:《数据分析与耘悦杂杂应用》,中国统计出版社 圆园园圆年版。

员缘缘殷孟波、魏巍:《论西部资金问题的现状与对策》,载《财经科学》,圆园园源年第远期。

员缘缘原崇信:《区域财政研究》,经济科学出版社 圆园园源年版。

员缘缘张春霖:《如何评估我国政府债务的可持续性》,载《经济研究》,圆园园伍年第圆期。

员缘缘张军:《对中国资本存量运的再估计》,载《经济研究》,圆园园源年第苑期。

员缘缘张丽宾:《我国农村社会保障问题研究》,载《财政研究》,圆园园缘年第源期。

员缘缘张松、朱军等:《电力行业税收政策现状评析》,载《税务研究》,圆园园缘年第猿期。

员缘缘张维迎:《博弈论与信息经济学》,上海三联书店 员圆圆源年版。

员缘缘张五常:《交易费用、风险规避与合理安排的选择》,载于《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店 员圆圆源年版。

员缘缘张馨:《财政公共化改革理论创新·制度变革·理念更新》,中国财政经济出版社 圆园园源年版。

员缘缘张秀英:《试析财政政策在西部开发中的作用》,载《财金

后 记

经过长期紧张的工作，课题终于告终。面对厚厚的书稿感到无比欣慰。在做课题的日子里，进一步尝到了做研究的艰辛。

本课题研究少数民族经济发展中的财政政策问题，不但具有很强的理论性，同时具有很强的实证性和应用性。在调研期间，课题组的同事们奔赴了广西、云南、新疆和内蒙古的不同县市，请教了在相关领域有建树的专家和学者，参阅了大量的资料和文献，在中央民族大学经济学院院长刘永佶教授和副院长李克强教授的支持与指导下，完成了该课题。

作为子课题“少数民族经济发展中的财政政策”的负责人，负责了整个子课题的写作思路和框架设计，最后统一修改定稿；并撰写了本书的前四章，后四章由陈颖老师撰写。

就这一研究领域而言，研究范围、体系和难度都相当大，尽管我们付出了艰辛的努力，仍有许多相关问题值得深究，希望广大专家和学者提出宝贵的建议。

张冬梅

二〇〇九年 源月