

编者按：

为了加大财政部唯一机关刊物对地方财政的宣传力度，本刊从第9期开始，开设“地方专栏”栏目。要实现江总书记提出的建立稳固、平衡、强大的国家财政的奋斗目标，任何地方、任何时候都不能丝毫放松财源建设。经济不发达的地区，财源建设的任务更重，难度更大。贵州省财政厅在省委、省政府的正确领导下，重实际，求实效，创造性地开展工作，创出了促进先进生产力发展的先进的理财文化，忠诚地为人民群众谋取了利益。他们的经验，值得其他地方借鉴。

夯实财 强大

——贵州省财

1994年以来，贵州省委、省政府从省情出发，选择财源建设作为经济工作的重点来抓，试图从举步维艰的困境中冲出条路来。实践证明，这一决策是完全正确的。1995年至2000年，全省财政收入年均增长15.38%，其中地方财政收入年均增长17.62%，均高于全国平均水平。财政收入超亿元的县由1995年10个增加到2000年的20个。财政赤字县由1994年的66个减少到2000年的14个。2000年全省财政收入达到151.62亿元，基本保证了职工标准工资的发放，成为全国欠发职工工资较少的省份之一。总结财源建设的成功经验，对于实现“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的奋斗目标，有着十分重要的现实意义。

在困境中找出路

由于自然条件、历史的原因，贵州经济发展长期滞后，财政一直处于十分艰难的境地，集中反映在以下三个方面：一是财源结构单一，抗御市场波动的能力弱。“八五”时期全省财政收入的40%左右来源于烟酒，财政收入每年增收的1/3左右也来源于烟酒提供的税利。90年代以来，由于受市场变化等因素的影响，酒的生产下滑，经济效益也不理想，财源结构的单一性带来的问题更加突出。二是财政收支矛盾尖锐。一方面全省财力增长有限；另一方面由于机构人员增加、工资调整等因素，各种刚性支出

不断猛增，形成了收入增长远远赶不上支出增长的状况，使本来就十分困难的财政收支矛盾进一步加剧，这一问题在县级尤为突出。“七五”期末全省的赤字县有19个，1994年增加到66个，1995年虽有所减少，但仍有59个，占全省86个县（市、区）的68%。三是财政发展不平衡。由于各地的自然条件差异较大，经济基础和发展水平不同，反映在财政上就是发展的不平衡性突出。1995年，财政总收入在2000万元以下的县有22个，2000—3000万元的县有21个，3000—4000万元的县有10个，亿元县只有10个。面对困境，贵州省委、省政府决定在全省范围内开展一次解放思想大讨论，探索出一条能够走出困境的路子。

政基础 地方财政

源建设的经验与体会

○ 贵州省财政厅

1994年用了半年时间展开解放思想大讨论，省委、省政府对全省财政形势特别是县级财政困难状况进行了认真的分析，认为造成财政困难的主要原因表现在：一是经济发展滞后与财政收入要求较快增长的矛盾。二是财政收入增幅趋缓与财政支出大幅度增长的矛盾。三是保证政府职能正常运转与支持经济发展的矛盾。经过大讨论也充分认识到发展经济、培植财源的有利一面：一是利用自然资源的潜力很大。自然资源丰富是贵州的一大优势，变资源优势为经济优势，可以加快贵州经济发展，也是加强财源建设的必由之路。二是作为现有支柱财源的“两烟”提高效益的潜力很大。1995年贵州省卷烟单箱提供的税利为

1069元，全国平均水平为1801元，相差732元；贵州省每担烤烟提供的税收为76.85元，全国为每担106.35元。挖掘潜力的关键是要在提高烟叶的优品率 and 卷烟的科技含量上下功夫。三是国有企业减亏增盈的潜力很大。1995年全省入库的工商税收中，国有企业占78.26%，是财政收入的主体来源。但当时国有企业亏损面增大，亏损额增加，经济效益下降，牵制了财政收入的增长，这也说明了挖掘企业财源潜力有相当大的空间。四是乡镇企业、个体私营经济、第三产业发展较快，促进财政增收的潜力很大。虽然全省财源建设在这方面仍是薄弱环节，但在六盘水市、桐梓县、毕节市乡镇企业、个体私营经济提供的税收

已占财政收入的1/3。全省各地如果在这方面挖掘潜力，县级财政的困难会逐步缓解，全省的整体财力会明显增强。五是加快优势资源的开发，发展绿色农业增收的潜力也很大。全省资源的开发利用比较低，特别是优势资源的原料精细加工业滞后，加工增值的潜力很大。同时贵州的气候和地理特点，适宜于林、牧、药、果的生长，很多农副产品投资周期短，可以当年见效，因此，一些基础设施比较差、发展工业有困难的贫困县，应把培植财源的重点放在发展特色农业上。大讨论得出一个结论：我省财政的困难，说到底还是经济发展问题。要走出困境，必须摒弃以往“等、靠、要”的消极思想，走财源建设发展之路。

为了探索财政发展之路，1995年7月，省委、省政府召开了全省财源建设研讨会。在研讨中认识到财源建设要强化市场观念、效益观念、全局观念、长远观念，正确处理速度与效益、局部与全局、当前与长远、整体推进与突出重点等关系，把增加收入与涵养税源结合起来，把上面的扶持与下面的开源节流结合起来，把面上的平衡和集中财力办大事结合起来，逐步调整和优化经济结构，使经济发展布局 and 结构调整有利于财政增收，要着力扶持能够增加财政收入的产业、产品和企业的发展，逐步形成群体财源和梯级财源，建设具有本地特色的财源结构。同时认识到在社会主义市场经济条件下进行财源建设，要取得好的成效，就必须遵循市场规律，发挥市场机制的作用，突出市场在资源配置中的基础性地位，要按照“有所为有所不为”的原则，着重为财源建设营造好舆论环境、政策环境、服务环境，搞好基础设施建设，盘活国有资产存量，对有市场、有效益的企业和产品，在拓宽融资、筹资渠道上给予必要的支持和帮助，以提高效益，增加财源。研讨会最终使各级达成了

“财政工作要从源头抓起”的共识，提出了“打好财源建设基础，突出增收节支中心，建立奖快促慢激励机制”的财政工作思路，决心从单纯的收支中跳出来，狠抓财源建设，做大财政收入这块“蛋糕”。

有了坚实的思想、理论准备，1996年初，《中共贵州省委、贵州省人民政府关于加快经济发展进一步做好财政工作的意见》（简称“省发2号文件”）及其一系列具体政策和措施相继出台。“省发2号文件”明确提出了要将财政工作纳入各级党委、政府的重要议事日程，使各级党委、政府空前加大了对财源建设和财政管理的重视和支持力度。这是贵州省财政经济工作中的一件大事，如巨石投水，在黔中大地掀起阵阵波澜。财源建设的大幕正式拉开。

在探索中求发展

几年的财源建设实践，初步形成了财源建设的新局面，也积累了一些对今后发展有益的经验 and 体会。

——财政工作重心从“分蛋糕”向“做大蛋糕”转变。各级领导牢固树立了“财政工作要从源头抓起”的指导思想，在经济发展中突出财源建设，进一步转变了理财观念，增强了生财、聚财的意识，把注意力放在

发展经济，扩展财源，增加收入上来。为调动地县抓好财源建设的积极性，改变了过去由省级财政直接审批项目的做法，把扶持资金切块到县，由县政府负责对项目进行审批，财政部门负责资金的投放、回收及效益的管理监督。在赋予权利的同时，也给了相应的责任；同时也尽可能提供发展的条件，促使县级自己想做大且能够做大自己的“蛋糕”。省财政还积极支持有关部门把“蛋糕”做大，支持经贸委、乡企局、旅游局等部门举办或参加全国性的经贸洽谈会、产品推介会，宣传贵州、促销贵州产品，为全省进一步扩大开放起到良好的推动作用。

——抓财源建设从主要依靠行政手段向依靠经济手段转变。过去抓财源建设主要依靠行政手段。随着社会主义市场经济体制框架的建立，行政命令的办法已越来越不适用。从1996年起，我们把激励机制引入财源建设，首先对县级采取了“扶持县级经济上台阶”、“以奖代补”、“两保一挂”等三项措施。1999年又实施了“建设经济强县”。这些措施强化了奖快促慢的激励机制，把压力和动力有机地结合起来，既对困难县给予必要的帮助，为其发展经济、壮大财源提供有利条件，又给经济基础和财政状况好的县（市）加快发展增添了动

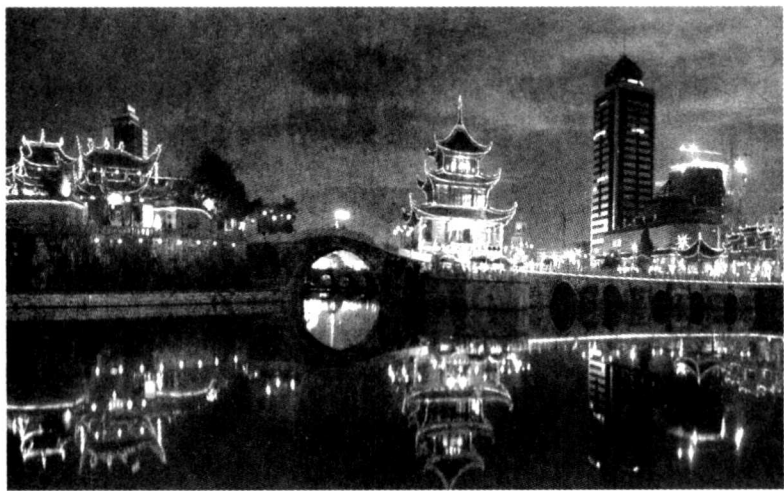
力。

如从1996年起，省、地两级财政共集中财力26.19亿元，对53个自身财力不能解决职工工资发放问题的财政特困县实行“以奖代补”政策。年初由县级政府与省财政厅签订合同，省、地两级财政根据合同规定将资金以借款形式拨付到县，年终决算时实现当年财政收支平衡并确保当年基本工资发放的县，其借款转作补助奖励给县。今年省财政厅为完善“以奖代补”办法，把“收入努力程度”纳入考核指标中，并与53个财政特困县签定了协议，共安排专项转移支付资金6.24亿元。

从1996年起在全省范围内实行的“两保一挂”办法，是省财政安排部分资金作为奖励，与地方财政收入增长挂钩，按照人均财力情况确定增长目标，各地在保证完成全年财政总收入任务和实现当年收支平衡的前提下，地方财政收入比上年增长每超过考核目标1个百分点，由省财政奖励5万元。

——从单一财源结构向多元、多级财源结构转变。一方面，促进产业的多元化发展。开发培育新的财源与巩固现有财源并重，注重发展特色产业，提高重点产业、朝阳产业的科技含量，果断淘汰落后产业。培植新兴产业时，找准产业的比较优势，扎扎实实抓重点，防止四面出击，“西瓜”没抱上，“芝麻”也没捡着。另一方面，促进所有制的多元化发展，重点是加快非国有经济的发展。到1999年底，全省规模以上非国有经济工业企业占全部规模以上工业企业的比重超过33%，在批发、零售、贸易、餐饮业网点中，非国有经济已占绝对优势，所占比重在95%以上。全省非国有经济提供的财政收入每年已超过30亿元，成为地方财政收入的重要增长点。

——财源建设由齐头并进向实施非均衡推进转变。像贵州省这样欠发达地区的财源建设，宜实行非均衡推进



贵阳市甲秀楼夜景



战略。因而在财源建设中十分注意不贪大求全，不急躁冒进，不搞重复建设，特别注意财源建设的定位，把着重点放在发展县域经济上，在县域经济中又注重抓省内的发达地区；按照“稳定省级、巩固地级、增强县级”的原则，在收入分配上对县级实行倾斜政策。我们把全省的县大致分为三类：一类是20个经济强县；二类是铁路、国道、省道沿线各县；三类是地处偏僻、交通欠发达、经济困难的县。三类地区财源建设重点各有不同：一类地区主要继续增强经济实力，提高辐射作用，实行全面的开放带动战略，发展开放型的城郊经济；二类地区努力发挥交通枢纽作用，重点发展交通、建筑安装、食品加工、餐饮服务等；三类地区进一步加大农业产业结构调整，提高农产品的商品率，同时发展有特色的种养植业和绿色产业，积极建设小商品市场和各类专业市场，搞好生态建设，增加农民收入，提高财政自给水平。1999年，20个经济强县的财政收入、地方财政收入分别比上年增长14.13%和14.37%，高于全省增幅2.45个百分点和0.72个百分点。

——财政投入方式从直接投入向间接投入转变。进行财源建设需要一定的资金投入，我省为了解决财源建设资金需要与可能之间的矛盾，充分发挥好有限的财政资金的引子和启动作用，通过贷款贴息等方式，吸引银行资金、个人资金、外资以及其他社会资金用于财源建设。政府不再向国有企业投入资本金，省级财政的技改资金也变直接投入为贴息方式。另外，充分发挥财政投资的配套作用，把财源建设与扶贫开发、农业综合开发等有机结合起来。按照“渠道不乱、性质不变、综合配套、各记其功”的原则，使来自各个渠道的资金能够更多地投入到财源建设中去，加大了前进的动力。

——依托国有大企业、借助外力加快地方经济发展，培植地方财源。

把区域内国有大中型企业看成重要的资源，依托其加快发展地方经济，使财源建设路子越走越宽。比如金沙县利用金沙电厂“龙头带动”作用，促进原煤开采、交通运输、建筑建材、餐饮服务等行业的大发展；白云区与贵州铝厂实行“厂地联动”；安顺市“依托军工发展地方”等等。另外，通过借用外力来增强发展自己的动力。如安顺的“南风”，镇宁的“钨盐”，贵阳的“海信”，遵义的“海尔”，贵定的“绿色食品”、息烽的“西洋复合肥”等等，都是依托外力来发展自己，不仅使原有存量起死回生，而且极易培植成为地方重要的支柱财源。

——预算内、外资金齐抓统管，捆绑使用到财源建设上。在财源建设上，我省转变了过去主要注重运用预算内资金支持经济发展的做法，根据预算外资金数量比较大，资金来源渠道多的特点，在加强对预算外资金管理，实行收支两条线，逐步建立综合财政预算制度的同时，将预算外资金汇集进来，捆绑使用到财源建设中。明确预算外资金的使用方向，要求各有关部门和单位要把预算外收入在许可的范围内尽可能多地投入财源建设。

——开源与节流并重，把节支作为财源建设的有机组成部分。我省的财源建设不光注重开源，研究如何更

多、更快的生财、聚财；同时把节流也看得很重要，牢固树立节约支出也是生财的理财思想，加强对支出的管理，使支出结构不断优化，支出重点更加突出。一是全省上下树立起长期艰苦奋斗，过紧日子的思想，节省出资金用在财源建设的刀刃上。二是在支出上精打细算，从严控制人、车、会、话支出，始终保持和发扬勤俭办事的优良传统和作风。如为控编减员，省财政提出各地、市、县每年的人员增长不能超过3%，超过部分财政不负责经费。三是以加强固定资产投资管理为重点，坚决堵住基建项目中跑冒滴漏的口子。从项目前期论证、市场预测、投资评估到各项筹备工作，包括前期资金投入、机构设置、人员配置等都尽可能减少管理费用开支。新上项目实行公开招标、投标的公平竞争，杜绝了“领导工程”、“关系工程”。加强对施工单位、项目建设全过程的审计工作。

在发展中求壮大

经过几年的财源建设实践，全省各级都尝到了甜头，财源建设正逐步从最初的单纯为摆脱财政困难上升到为建设稳固、平衡、强大的国家财政作贡献的高度。贵州财政正在向开源有活力、生财有动力、节支有压力的方

向迈进。

——财政收入大幅度稳步增长。1995—2000年，全省财政收入分别突破70亿元、90亿元、100亿元、120亿元、130亿元和150亿元大关，年均增幅超过15%。全省县级财政也向当年实现收支平衡方向发展。

——财政收入占GDP比重逐步提高。1996—2000年，全省财政收入占GDP的比重分别为13.0%、13.5%、14.6%、15.3%、15.4%，比全国平均水平分别高1—2个百分点。

——财政的宏观调控作用不断增强。在中央财政的支持下，一是保证了职工标准工资发放和政权机构正常运转的资金需要，确保了社会的稳定。仅“九五”期间，省财政专门安排用于贫困县工资发放的补助资金就超过了19亿元。二是大力支持各项改革和扶贫攻坚计划的实施。认真落实支持国企改革和发展的各项财税政策并增加对企业技术改造和创新的投入；建立社会保障制度，落实国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金、养老保险资金和城镇居民最低生活保障资金；对工资、住房制度以及粮食流通体制改革提供有力支持；在中央财政的支持下，全省财政先后投入扶贫资金80多亿元，重点用于改善农村生产生活条件和贫困人口的温饱问题，使全省农村贫困人口由1996年末的629万人减少到2000年末的313万人。三是大力促进了农业和科教事业的发展。对农业和科教的投入逐年增加，均达到或超过法定的增长幅度。四是加快了基础设施建设，落实开放带动战略。各级财政在尽力保“吃饭”的同时，贯彻落实积极的财政政策，合理安排资金，加大对基础设施建设的投入力度，支持交通、邮电通讯及城镇建设和电网改造，先后建成了贵黄、贵遵、贵新高等级公路和龙洞堡机场等一批重点工程项目，为改善贵州的投资环境，带动全省经济发展作出了积极的贡献。

几年来我省财源建设虽然取得了显著成效，但从整体上看，财源结构单一且不够稳定的状况还没有得到根本改变，容易受政策等外部因素变化的影响，而且发展也很不平衡；后续财源成长仍不够快，制约着整体财力的增强；财政收入总体水平仍较低，制约着财政宏观调控作用的发挥，难以满足全省经济发展和改革的需要；财政支出结构不尽合理，财政包揽过多的问题依然突出。看来要建立稳固、平衡、强大的财政还任重道远，财源建设还将有很长的路要走。立足当前，着眼未来，我们认为，下一步财源建设必须贯穿结构调整这条主线，结合西部大开发战略的实施，着力推进产业结构的调整，加快产业升级的步伐。调整的方向，应是巩固加强第一产业，调整提高第二产业，大力发展第三产业。

第一产业生财要在科技上下功夫。在竞争激烈的市场经济条件下发展经济，进行财源建设，必须改变过去那种粗放经营的发展模式，深化改革，加快体制和机制创新，大力推进科技进步和技术创新，积极引进、消化和采用最新技术成果，支持现代化农业实验园区建设，用先进科学技术把贵州独特的农业、矿产资源转化为能够提供滚滚财源的经济资源。

第二产业要加快改革，充分利用

高新技术、信息产业成果。要加快国有企业改革步伐，推行现代企业制度；要加快建立和完善社会保障制度；要建立统一开放、竞争有序的市场体系，加快培育发展各类市场特别是资本、劳动力、技术等要素市场。实施以企业为主体的技术创新工程，集中力量建设一批工程技术中心和重点实验室，运用先进的科技成果和先进的管理手段、方法来推动经济发展，走集约经营的发展路子。

第三产业要充分发挥市场机制的作用，加强和规范管理，使其规模和层次不断提高。重点是要加快发展旅游和服务等产业。要配套抓好旅游景点设施建设、旅游公路建设和相关服务设施，积极开发新的服务项目，开展形式多样的旅游推介活动，提高文化品位。在服务业方面，着重发展以经济适用住房为重点的房地产业、提供便民服务的社区服务业以及电信、教育、卫生等产业。积极发展金融保险和各种中介服务组织，重视发展农村服务业，努力推广新兴的销售和服务方式，改组、改造传统服务业。

贵州省资源种类丰富，组合态势好，这是我们发展壮大的一大优势。我们要充分利用多种类型的土地资源、气候资源与生物资源，发展特色农业和绿色产业，特别是以生物资源为依托的生物制药业和食品加工业；充分利用储量巨大的煤炭资源与水能资源，发展煤电并举、水火互济的能源工业，把贵州建设成为南方重要的能源基地，在实施“西电东送”中发挥重要作用；充分利用矿产、能源与劳动力资源的有机结合，发展原材料及加工业；充分利用优美的自然风光、浓郁的民族风情、多彩的人文景观与宜人的气候，发展独具特色的旅游业，建成自然风光与民族文化相得益彰的旅游大省。全方位打好支柱产业和优势产业的组合拳，把贵州财源建设提升到一个新的高度，为富民兴黔再创佳绩，再立新功。



苗家儿女