

# 新疆财政改革的进程与经验

李广舜

**摘要** 新疆财政改革要与新疆的客观实际紧密结合;新疆财政改革必须走“渐进式”道路;坚持国家支持与自力更生相结合;财政改革要与经济体制改革进程相适应;财政改革必须妥善处理好“六个关系”。

**关键词** 新疆 财政体制 财政管理 改革 基本经验

60年来,新疆财政在贯彻落实党的民族政策、改革开放和开发大西北的伟大事业中发挥着重要作用,取得了巨大成绩。认真总结新中国成立60年来新疆财政推动新疆经济发展和维护社会安定的基本经验,对于进一步深化财税体制改革,构建和谐社会,具有重要的现实意义和历史意义。

## 一、60年来新疆财政改革的进程

### (一)新疆财政管理体制进程。

#### 1 高度集中的统收统支的财政管理体制。

新中国成立至1980年,新疆和全国一样,实行高度集中的统收统支的财政管理体制。这种体制在特定的历史时期曾经发挥过重要作用。但随着时间的推移,特别是国家政治、经济形势发展,这种体制逐渐演变为吃“大锅饭”的体制,对经济社会的发展的负面影响也逐渐显现出来。

在这个时期,财政收入机制是一种特殊的收入体制,主要表现为:以低价统购农副产品和低工资制为条件,为国家财政集中超常水平的财政收入;国营企业利润几乎全部上缴;国有企业固定资产折旧也由财政集中;国有、集体经济税收收入居于次要地位,税收收入只占财政收入的不足半数。

在传统的计划经济体制下,财政支出也呈现其特殊性。主要表现在:经济建设支出占财政支出的比重很高;财政支出包揽各项社会事业支出。

#### 2 划分收支、分级包干→划分税种、核定收支、分级包干→试行“分税制”财政管理体制。

1980年至1993年的14年间,中央对新疆实行的财政管理体制大致经历了三个时期:划分收支、分级包干(1980年~1984年);划分税种、核定收支、分级包干(1985年~1991年);试行“分税制”财政

管理体制(1992年~1993年)。

1980年,国家实行“分灶吃饭”财政体制后,国家对自治区除保留了原来少数民族地区的照顾外,还给予新疆财政每年定额补助递增10%的照顾。同时,国家每年专项分配给新疆4500万左右的支援经济不发达地区发展资金专款,且规模逐步扩大,目前已达到1.4亿元。

1986年起,新疆在全区范围内实行“划分税种,核定收支,分级包干”的新型财政管理体制。1988年,完全取消了补贴每年递增10%的办法,将新疆定额补贴固定为每年15.29亿元,一直维持到1991年底。

1992年,经过多方努力,新疆被中央确定为全国8个实行“分税制”财政管理体制试点地区之一。

#### 3 全面实行分税制财政管理体制。

1994年我国全面实行分税制,并于1995年开始实施过渡期转移支付制度。与全国同步,新疆从1994年起在全疆范围内实行分税制财政管理体制。此后,自治区各地、州、市县陆续确定了各自的分税制财政管理体制。

分税制财政管理体制的建立,一方面大幅度地提高了中央财力,同时,另一方面也为新疆的经济社会发展奠定了物质基础。2007年,自治区财政收入达640.3亿元,较1994年的54.3亿元增长10.8倍,年均递增20.9%。同期自治区财政支出达874.6亿元,较1994年的71.1亿元增长11.3倍,年均递增21.3%。

#### 4 自治区对下财税体制改革。

从2002年1月1日起,国务院决定实施所得税分享改革,中央和地方所得税分享比例为5:5,2003年以后调整为6:4。新疆根据当时的区情,

决定将企业所得税地方分享部分留归自治区本级,个人所得税自治区分享 16%,其余留归各地、州、市县。

2005年,新疆重新确定了自治区本级与各地、州、市县的固定收入、分享收入,实现了财政税收大幅下放。同时,调整了乌鲁木齐市、克拉玛依市、石河子市三个上解市的上解办法。

#### 5 出口退税机制改革。

为促进外贸体制改革,中央决定从 2004年起在全国实施出口退税机制改革。当时中央核定新疆出口退税基数为 6 22亿元,超出基数部分,中央与地方按 75%:25%的比例负担。为减轻经济欠发达地区财政负担,2005年 8月,国务院又规定超基数部分中央与地方按 92.5%:7.5%的比例负担。2005年,全区外贸出口实际退税为 9 34亿元,超基数部分的增量退税额为 3 12亿元,自治区财政负担达 2340万元。

#### 6 农村税费改革。

为减轻农民负担,2003年新疆推行了第一步农村税费改革试点。当时确定全区统一执行 4%的农业税率,附加为正税的 20%。2004年进行第二步改革试点,全面取消除烟叶以外的农业特产税,农业税率再降一个百分点。2005年全面免征农业税。通过这次改革,农民负担明显减轻,截至 2005年,全区农牧民税费负担减轻 17.3亿元。

#### 7 乌昌财政体制。

为促进乌鲁木齐市和昌吉州强强联合发挥区域核心带动辐射作用,自治区进一步调整对乌鲁木齐市的财政上解办法。决定从 2005年 1月 1日至 2007年 12月 31日,乌鲁木齐市对自治区财政的体制上解暂停执行“定额环比递增”办法,实行“定额上解,一定三年不变”的新办法。这一政策从 2008年起再延续三年。2008年,乌昌地区本级统一编制预算,乌昌财政国库正式运行,标志着乌昌财政新体制进入实质性运行阶段。

### (二)新疆财政管理改革。

按照中央的部署和要求,新疆财政管理改革一步步扎实推进,取得了阶段性的改革成果,使新疆的理财制度体系更加科学、规范、高效,推动着新疆财政管理工作不断向高水平迈进。

#### 1 部门预算改革。

新疆 2001年开始推行部门预算改革,并于 2004年全面推开。这项改革一改过去采用“基数法”编制预算的传统做法,实现了一个部门一本预算的新的编制方法。2005年,全疆 15个地、州、市本级全面采用部门预算编制方法,县市部门预算的改革覆盖面达到 50%以上。2006年,全区各级财政

部门全部实行部门预算编制,实现了部门预算的全覆盖。

#### 2 国库集中支付改革。

新疆国库集中支付改革始于 2001年,2003年至 2004年,自治区本级和各地县部门相继成立国库集中支付中心。至 2007年底,18个地州市中除新成立的阿拉尔市、五家渠市外,其他 16个地州全部启动该项改革,包括所有纳入部门预算的 129个部门、1230个基层预算单位。

这项改革在全国财政系统是比较超前的。改革后做到了:一是财政预算资金全面纳入集中支付改革;二是实现了预算指标控制用款计划、用款计划控制资金支付的系统自动审核过程;三是全国首创实现了国库集中支付系统与非税系统的对接。

#### 3 政府采购制度。

新疆财政部门于 1999年 7月设立政府采购中心。2001年 6月,增设了政府采购管理办公室。同时,为配合政府采购的科学管理,新疆自主研发了“新疆政府采购网络信息管理系统”,为公开、公平、公正地实施政府采购制度提供了保证。2004年,制定了一系列政策法规,从而使政府采购工作的管理逐步走向法制化、科学化和规范化。

通过采取以上措施,大大增强了政府采购的约束力,防止了一些部门规避政府采购的行为,使政府采购的范围和规模有序地扩大。同时,有效地降低了政府采购中腐败行为的产生,为使国家财政资金的合理使用作出了应有的贡献。

#### 4 收支两条线管理。

1994年,新疆将治安管理收入等 69项行政性收费纳入预算管理。1998年,在自治区本级行政事业单位试行预算内外资金捆绑式支出预算。2004年,分批将 312项行政性收费纳入预算管理。2005年至 2007年,各单位预算内外资金收支在预算中得到了全面反映,从而有力地推动了“收支两条线”改革。在此基础上,新疆在全区范围内建立起以计算机网络为依托的“单位开票、银行代收、财政统管”的非税收入管理体制。近年来,通过收缴管理网络系统收缴的资金,从 2002年的 1.77亿元增加到 2007年的 210亿元,实施改革的单位达到 7540个,非税收入管理取得重大成果。

(三)优化财政支出结构,建立保障民生的长效机制。

社会主义市场经济的建立,要求财政必须尽快从过去长期坚持的“经济建设财政”向公共财政模式转变,而公共财政的实质就是“民生财政”。这就要求必须立足于我国基本国情,按照“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则,稳步推进民

生保障体系建设,建立和健全改善民生的长效机制。

1 合理界定财政支出范围,严格控制一般性开支。

首先是尽快实现政府职能的转变,合理界定政府与市场的作用边界,明确公共服务的范围。要以民生为导向优化财政支出结构,将财力大量向民生项目倾斜。在这方面新疆财政做了大量工作,并取得明显成效。例如,新疆始终重视对民族地区社会事业发展的支持,先后建立了解决农牧民“看书难”、“读报难”的“东风工程”,提高农牧民生活质量的“少生快富”工程等。在此基础上大量压缩一般性开支,特别是行政经费开支。其次是重视少数民族学校“双语”教育。截止目前,自治区已累计投入 1.42 亿元资金用于培训中小学少数民族双语教师。再次,在内地开设新疆高中班。2000 年以来,国家和新疆投入资金,在区内 8 个城市开办初中班,在内地 28 个城市开办新疆高中班。这一措施使新疆的教育水平和人才素质有了很大的提升。

2 增加公共服务领域投入。

为保障民生和改善民生,新疆近几年不断加大对“三农”、教育、文化、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障等方面的投入。一是建立了教育投入保障机制。根据教育发展的不同阶段和特点,选择不同的财政支出方式,重点保证和促进义务教育均衡发展;高中教育阶段,重点是加大普通高中和中等职业教育的财政支持力度。二是建立和完善社会保障制度和促进就业的支持机制。扩大城乡居民的社会保障覆盖面,健全促进就业的财税政策。三是建立基本医疗卫生制度保障机制。加大医疗卫生的投入力度,提高资金使用效率。财政用于医疗卫生服务的补助,从主要补助供方向主要补助需方转变。四是建立住房保障资金筹集机制。加大力度支持住房制度改革,重点加大对困难地区廉价住房保障资金的支持力度。

3 加大财政扶贫开发力度,让农村贫困群体共享改革发展成果。

新疆于 1987 年成立了自治区扶贫开发工作领导小组。1994 年~2000 年,国家和自治区共投入扶贫资金 50.6 亿元,贫困人口的人均投资达 2875 元,使全区贫困发生率由 20% 下降到 4.4%。

4 让公共财政阳光逐步普照农村。

自治区先后建立了农村最低生活保障制度,作为保障农民生活的最后一道安全网;为抗震安居房工程、提供保障,为老百姓安居生活提供保障;建立新型农村合作医疗制度,让农牧民看得起病,从而有

效制止了因病返贫现象的发生。

## 二、新疆财政改革的基本经验

(一)新疆财政改革要与新疆的客观实际紧密结合。

新疆财政的每次改革,必须在中央的大政方针指引下,紧紧结合新疆是一个经济欠发达的少数民族地区这一特点来展开,方能取得实质性的效果。由于我们国家地大物博,人口众多,各地区经济社会发展又很不平衡,所以,执行中央的方针政策不能简单地生搬硬套。实践已经一再证明,凡是充分考虑了新疆客观实际的改革,都能达到预期的效果。同时,这样做还可以减小改革阻力和降低改革成本,缓解因改革而触动的各方利益、矛盾和冲突,达到照顾各方面利益、协调各方面关系的目,实现改革的预期。

(二)新疆财政改革必须走“渐进式”道路。

财政改革是一项复杂的系统工程,没有先例可循,加之新疆的特殊区情,决定了改革总体上只能走“渐进式”道路。改革初期,新疆和全国一样并未完全放弃传统财政体制,而是从放权让利开始起步。这样可以逐步化解旧体制的矛盾和弊端,进一步深化改革的空间。进入 20 世纪 90 年代以后,随着市场经济目标模式的确立,加之各方面利益关系的调整和思想观念的解放,人们对改革的认识和适应程度进一步提高,财政体制改革适时加大力度,于 1994 年推行分税制改革及各项配套措施,实现了财政体制改革里程碑式的重大突破。当时,为了保证改革方案的出台,根据新疆的实际情况,新疆的分税制改革比全国晚了近一年的时间,并选择了“存量不动,增量调增”的“渐进式”改革道路,注意了既得利益的照顾,回避了改革过程中的一些矛盾,从而形成了较浓重的过渡色彩。改革的实践证明,结合新疆区情,走“渐进式”的改革之路,是改革取得成功的策略保证。

(三)坚持国家支持与自力更生相结合。

60 年改革发展的经验告诉我们,新疆要实现改革和发展的目标,必须坚持一靠自力更生、做大财政“蛋糕”,二靠争取中央支持的基本思路。新疆是一个经济欠发达的少数民族地区,具有特殊的战略地位,稳定是压倒一切的重中之重。这种特殊的战略地位和地理位置,决定了中央加大对新疆支持具有重大的战略意义和全局意义。事实上,中央对新疆一直给予财政支持和政策扶持,且财政补助规模逐年扩大,目前已达到新疆当年财政支出的三分之二之多。可以说,没有中央的支持就没有新疆今天的大好局面。

事实证明,新疆财政改革的每一步都得到了中央的大力支持,特别是政策上的扶持。例如,每次职工增长工资,几乎都是中央既给政策,又给财政资金扶持;再如,中央允许新疆职工每年可以发第13个月的工资。所以,大量事实证明,国家支持与自力更生相结合,是新疆财政事业不断发展壮大的根本保证。

(四) 财政改革要与经济体制改革进程相适应。

经济决定财政,因此,财政改革不可能超越整个经济体制改革的进程。如1983年~1984年的改革是在改革开放的大背景下进行的,改革的目标就是适应计划经济体制向有计划的商品经济体制转轨,调节好各方面的利益关系。1993年~1994年的重大改革是在确立社会主义市场经济体制的情况下进行的。2004年的改革是在我国加入WTO和社会经济发生巨大变化,中央提出全面、协调、可持续发展的情况下进行的,是为进一步完善我国社会主义市场经济体制服务的。所以,改革不能随意而为之,而是应当符合当时的客观环境和客观条件,应当与整个经济体制改革的进程相辅相成、相互推进和相互适应。

(五) 财政改革必须妥善处理好“六个关系”。

改革实践证明,要使财政改革顺利进行,必须妥善处理好“六个关系”。

一是要妥善处理好政府与市场的关系。市场经济条件下,市场成为配置资源的主体,而政府的职能主要是弥补市场缺陷和失灵。财政改革就要求循着“市场经济—社会公共需要—政府职能—财政收入”这一路径,充分发挥市场机制作用,避免对财政的过分依赖,适度确定财政规模,有效降低宏观税收负担。

二是要妥善处理好事权与财权的关系。最佳的财政运行机制是事权与财权大致相匹配,有多少钱办多少事。无论哪级政府,“事大财小”或“事小财大”都会造成效率的损失。

三是要妥善处理好集权与分权的关系。新中国成立以来,新疆的财政体制与全国一样,大体上经历

了“集权模式——行政性分权模式——经济性分权模式”的轨迹。对于一个国家来说,是集权还是分权,与该国的政权组织形式、政府职权范围、经济发展水平、地域面积大小、文化传统、国内外政治和社会环境等因素都相关。

四是要妥善处理好存量与增量的关系。实践和研究一再证明,财政收入同经济增长呈现强正相关的关系。特别是像新疆这样一个欠发达的少数民族地区,基本上陷入了“基数+增长”的体制陷阱。一方面千方百计地为完成收入基数而战,另一方面为满足不断扩大的支出需要而不计成本地发展经济,从中分享增量。面对这一体制陷阱,就必须以科学发展观为统领,处理好存量与增量之间的关系。

五是要妥善处理好“条”与“块”的关系。实践证明,过多地体现部门利益,极易产生寻租行为。加之需要地方政府的配套,成为中央各部门(条条)干预地方政府(块块)的载体。财权部门化、部门利益化、利益法制化等问题的泛滥,加重了纳税人的经济负担,降低了财政体制改革的功效。这是在今后的改革中必须谨慎处理的现实问题。

六是要妥善处理好人治与法治的关系。以法律形式划分和确定各级政府间的事权与财权,明确各自的收入范围、建立规范的转移支付制度、划分财权和划分财政立法权,是保证财政体制科学、民主、规范、有效运行的重要保证。

参考书目:

1 新疆维吾尔自治区统计局,《新疆统计年鉴》(2008年)[Z],中国统计出版社,2009年。

2 贾康、于长革:《中国财政体制改革:简要回顾、基本经验和展望》[J],《中国财经信息资料》2009年第1期。

3 倪红日、谭敦阳:《改革开放30年来税收理论发展的历程》[J],《税务研究》2008年第10期。

4 贾康:《中国财政改革30年:简要回顾与评述》[J],《财政研究》2008年第10期。

(作者简介:新疆财经大学公共经济与管理学院教授)

[责任编辑:拾华]