

## 海南省定安县财政收支状况的调查与分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月8日 苏庆岑 陈萍 黎学斌

摘要：2001 年以来，海南省定安县财政预算收入一直保持在6000 万- 7000 万元左右，但支出却连年增长，严重依赖上级调拨收入，无法摆脱财政困境。本文分析了定安县的财政概况及主要原因，提出改善定安县财政收入状况的对策建议。

关键词：财政收支；调查；分析

2001 年以来，海南省定安县地方一般预算收入一直在6000 万至7000 万元之间徘徊，财政预算支出则连年增长，财政支出严重依赖上级调拨收入，无法摆脱财政困境。原因在哪？如何摆脱困境？带着这些问题，人行定安县支行组织课题组进行了专题调研。

### 一、定安县财政概况

2006 年定安县财政预算收入36216 万元，其中一般预算收入6151 万元，同比增长11%，基金预算收入980万元，同比增长248%，一般预算调拨收入29085 万元，同比增长8%；财政预算支出32760 万元，与上年基本持平。由于地方财政收入增长缓慢，定安县财政长期处于困难状况，其困境主要表现在以下三个方面。

1. 财政收支状况没有随经济的较快发展而有效改善。2006 年定安县实现生产总值(GDP) 为185490 万元，按可比价格计算，比上年增长12.8%，比全省平均水平高0.3 个百分点，地方经济发展进入了快车道。与经济增长对比，财政预算收入也理应水涨船高。但实际情况是，2006 年财政一般预算收入6151 万元，以2001 年为基数，年均增长速度仅为0.5%。财政预算收入长期徘徊不前，绝大部分财政支出依靠上级财政拨补，财政支出上捉襟见肘、令人堪忧的困境并没有得到有效解决。公共财政投入不能满足县域各项公共事业发展的需要。

2. 财政收入缺乏稳定的高税利产业支撑。经济发展的实践证明，随着国民经济的持续健康发展，财政预算收入占GDP 的比重呈逐步上升趋势，比重越高，政府对经济社会发展的调控能力越强，经济运行的质量就越高。近年来，随着定安县GDP 的增长，财政收入在GDP中的占比却呈不断下降的趋势，而财政支出占GDP 比例一直在高位运行，这说明边际财政收入随着GDP 的扩大而递减。随着GDP 的增加边际财政收入不断减少的表面现象，其实质是对不合理的经济结构和落后的经济增长方式的必然反映，意味着定安县财政收入缺乏财源支柱产业支撑。

3. 财政负担沉重，难以发挥财政调控经济功能。定安县财政收入的构成中，工商税收收入占财政收入的57%，非税收入占29%，基金收入占14%，工商税收占财政收入比重过低说明了定安县财政收入缺乏可持续性。2006 年定安县财政供养人口比例为40：1，达8181 人，绝大部分财政支出用于政

府部门“保工资，保运转”，地方财政真正能够拓展的可用财力非常有限。财政对地方经济建设的投入基本依赖上级拨入专项资金，对通达、通畅等基本建设项目，地方财政无力安排资金配套，财政杠杆调控地方经济的功能作用弱化。

## 二、定安县财政困难的主要原因

### 1. 县域经济总量小、实力弱，财政税收来源缺乏。

2006年定安县GDP仅占全省GDP的1.76%；地方财政收入列全省第14位；财政收入占GDP比重为3.3%，大大低于发达地区水平，且仍呈下降趋势。2006年度全县年纳税50万元以上企业14家，其中纳税400万元以上的企业4家。由于定安县经济总量偏小、含税经济实体实力弱，经济增长质量未得到快速提高，税收有机构成低，没有形成财源支柱产业，地方财政来源缺乏，致使地方财政收入没有随经济的较快发展而有较大的改善，同时暴露出定安县经济发展中高税利企业较少。

2. 产业结构低级，工业基础薄弱，缺乏大项目拉动，财政税源基础不稳定。从定安县经济结构看，第一产业比重占到48%，以传统农业为主，农业产业化步伐缓慢；第三产业比重占38%，服务业整体总量小，质量低；第二产业比重仅占15%，“工业短腿”大大制约了定安县的经济发展。而且工业企业大部份为粮食加工、炮竹、服装、汽车维修等传统工业，企业规模小。2006年底，定安县工商企业注册资本在1000万以上的不足30家，投资额在亿元以上企业没有一家。按照大中型企业评定标准，定安县仅有两家中二型企业。由于全县整体工商企业规模偏小，科技含量低，加之产品附加值和市场占有率低，这样的工业企业在市场上易遭冲击，致使地方财政税收基础不稳定。

3. 工业园区产业集群效应不明显，对全县财政贡献力偏小。近年来，虽然定安县委、县政府注重发展工业，邀请了专家论证和制定了定安塔岭工业园区的发展规划，同时制订了一系列的招商引资工作服务措施及招商引资优惠政策。至2006年塔岭工业园区内有企业38家，其中农副产品加工企业15家，医药企业有18家，其他企业5家，总投资额10亿元。但是受多种因素制约，工业园区内资金、劳动力、土地及信息等资源要素无法整合，对经济增长带动力不够，工业园区内企业对财政贡献力偏小。

4. 乡镇经济发展滞后，对地方财政贡献不足。定安县下辖10个乡镇，2006年度乡镇生产总值仅占全县GDP的22%。目前乡镇企业几乎空白，农业经营主体基本上是农户，生产组织松散，规模小，经济实力脆弱，抵御风险能力差。从调查情况看，定安县农业尚未形成产业化，农产品的商品化程度低于70%。乡镇财政收入（不含定城镇）合计占比不足全县的1/6，城乡发展二元化凸现。5. 现行财税管理体制制约地方可支配财政收入的有效增长。1994年以分税制为中心的财政体制改革，分成比例一直向中央倾斜，扭转了全国财政收入占国内生产总值比重和中央财政收入占全国财政收入比重过低的不利局面，但同时出现了地方财政收入与地方可用财力不能保持同步增长的问题，特别是取消农业税和农业特产税后，对以农业为基础的欠发达地区表现尤为明显。如定安县2002年和2003年农业税收均占当年地方财政收入总额24%，2006年全部免收农业税和农业特产税，加上体制性上解3018万元，这对经济发展落后、自身财力和保障能力较差的定安县，造成一定的财政负担，严重制约了地方经济的发展。

6. 财政、金融投入不足，对经济拉动力偏弱。一方面财政投入不足是制约定安经济发展的政策性因素。因财政困难，2006年财政投入经济发展资金仅为1444万元，其中1100万元用于塔岭工业

园区企业扶持与奖励资金,只有344 万元用于城市维护, 没有资金承担城市基础设施建设。另一方面金融管制过严是制约经济发展的机制性因素。定安县2006 年银行金融机构各项存款余额17.9亿元, 贷款余额仅5 亿元, 大量的上存资金, 出现了“银行难贷款, 企业贷款难”的“两难”矛盾。地方中小企业基本上得不到银行贷款支持, 除了企业内部经营原因外, 银行贷款“门坎高”也是一个重要因素。因信贷投入趋缓, 信贷结构失衡, 使工商企业资金流转、生产经营均受资金不足“瓶颈”制约, 导致企业发展后劲不足, 影响了地方经济的快速发展。

### 三、改善定安县财政收入的对策建议

1. 以工业化为核心增强定安县域经济综合实力。工业化进程是一个地区走向繁荣富强的必经之路。定安县政府必须走新型工业化的道路, 转变经济增长方式, 优化经济结构, 按“大企业进入, 大项目带动”的发展战略, 切实转换政府服务职能, 努力创造和谐的投资环境, 利用本地优势资源, 通过真抓实干, 尽快引入能切实提升全县经济总量的一批特色的工业企业, 有效拉长“工业短腿”, 提高财政收入占GDP 比重, 拓展税收来源, 夯实税收基础, 增加财政收入, 实现经济、财政收入跨越性发展。

2. 以有效的财政优惠政策增强塔岭工业园区企业的纳税能力。按照新型工业化的发展思路, 规范与规划塔岭工业园区, 把工业园区建成定安县工业化的载体。一是重新制订财政税收的优惠政策, 对真正在园区内生产经营的企业, 按实际纳税额排名进行奖励。二是做大做强工业园区, 集聚培育支柱产业。利用塔岭工业园的区位优势, 优先发展高科技医药产业, 重点引导发展中药制药、生物制药、基因制药工程、医药精细化工等生态药业领域, 按创新能力、环保、高利税的要求引进医药企业, 努力把工业园区建设成海口医药工业基地的重要补充和延伸。要综合利用全县农业资源优势, 在园区内着重发展槟榔、橡胶、胡椒为原料的热带作物深加工, 利用无规定疫病区的优势, 发展以牛、羊、鸡、鸭等原料的肉联加工业, 发展冷藏保鲜业和农产品交易物流, 加快现代农产品加工产业的集聚。三是做强骨干企业。充分利用现有产业资源, 通过财政、税收、金融等政策支持、扶持企业发展壮大, 鼓励企业争创品牌, 力争培育出产值、税收上规模的企业。

3. 以市场为导向调整农业结构, 推动产业化和提高农产品商品化, 提高竞争力。一是按照市场规律, 以市场运作的手段, 加快定安县农业实用技术的推广和培训, 大力实施农业标准化、产业化生产。二是根据各乡镇具体农业资源优势, 政府加强窗口指导, 加大农业内部结构调整, 积极引导乡镇发展特色农畜业, 如龙州的外贸蔬菜、新竹的白鹅、雷鸣的黑猪、岭口的槟榔等, 紧紧围绕定安地方的绿色农产品, 培育主导产品与知名品牌, 以提升产品的市场竞争力, 将定安建成海南东北部的“绿色菜篮子中心”。三是要大力扶持农业行业协会和农业龙头企业, 推动农业产业化、规模化、集约化经营, 发挥龙头企业的带动作用, 延伸农业产业链, 使农产品在生产加工、流通等环节充分发挥效益, 鼓励农民进城经商, 鼓励农产品进入市场流通, 大幅度提高农产品的商品率, 切实改变第一产业只增产值不增税收的局面。

4. 以休闲、文化建设为重点, 增强旅游的吸引力。旅游业近年来已经成为国民经济中一个重要的增长点。定安县要充分发挥南丽湖的天然优势资源, 坚持“以生态为基础, 以文化为灵魂”的旅游发展战略, 敦促开发商遵守协议, 按照规划尽快投入资金对南丽湖风景区进行开发, 完善旅游设施, 突出旅游休闲特点, 提升品牌档次, 凝结旅游吸引力; 结合文笔锋道家文化苑, 下大力挖掘、传承、发展乡土文化, 突出强调“休闲、文化”特色。以“独特、精致、生态、文化”品位大力发展旅游产业, 积极推动旅游业升级转型。同时, 要进一步包装推介“母瑞山”红色旅游, “农家乐”

旅游，以旅游为主线，促进定安第三产业上规模、上档次，带动并促进现代服务业的发展。

5. 以定城为中心加快城镇化建设，增强地方经济拉动力。城镇化建设是拉动地区经济的一个有效因素。作为定安县中心城镇，定城镇要加速整体建设。一要加强规划，加大财政资金投入，完善定城基础设施建设，解决公益设施、社会治安、居住环境等问题。二要增强、扩大龙州的外贸蔬菜交易市场和仙沟水牛交易市场，确立定城地区成为省内水牛交易中心及琼北重要蔬菜交易地，增强定城的辐射力和影响力。三要利用定城镇是全县的生产、消费中心，鼓励农民进城经商居住，尽快使城镇成为全县商品和生产要素的集散地和农村剩余劳动力的转移地，促进人员流动和商品流通周转，从而拉动经济增长，增加财政税收。

6. 以金融生态环境建设增强银行资金支持动力。一是政府部门要加快“信用立县”的步伐，创造良好的信用环境和执法环境，协助金融部门打击逃废银行债务行为，增强银行放贷信心。二是企业要狠抓经营管理，完善法人治理机制，建立健全现代企业管理制度，规范内部管理，以良好的经济效益吸引银行资金支持。三是人民银行要充分利用已经建立的“信息沟通”平台、征信管理系统、账户管理系统、大小额支付系统、国库管理系统等金融服务平台，解决政府、银行、企业之间信息不对称的问题，定期或不定期召开“政、银、企”座谈会、信贷品种推介会、银企恳谈会等，让银行与企业直接对话，沟通信息，增强信贷的有效投入。四是政策银行、国有商业银行、农村信用社应加强调研，主动参与地方经济建设，积极筛选符合贷款条件的企业或项目，培植自己的优质客户和信贷支持重点，让银行资金更好地用于地方经济建设。

文章来源：海南金融           （责任编辑：XL）