

壮大财政经济促进和谐社会——兰州市财政改革开放30年回顾

<http://www.crifs.org.cn> 2009年8月14日 [兰州市财政局](#)

摘要：改革开放以来的30年，是兰州市经济、政治、文化和社会建设取得辉煌成就的30年，是全市城乡面貌发生巨大变化、人民生活水平大幅提高的30年，也是全市财政体制深刻变革、财政经济不断壮大的30年。

关键词： 财政改革;财政体制;公共财政

30年来，兰州市财政坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，解放思想，开拓创新，求真务实，扎实推进，各项工作在改革开放中取得了瞩目成绩：财政收入快速增长，保障能力显著增强，各项改革纵深推进，财政体制不断完善，财政支出管理逐步趋于精细化和科学化，“公共财政”、“民生财政”框架逐步建立，有力地保障了全市经济社会又好又快发展，加快了和谐兰州建设步伐。

一、财源建设在改革中不断壮大，财政收入快速增长，财政保障能力实现历史性跨越

1978年党的十一届三中全会以后，国家把工作重点转向社会主义现代化建设。兰州市财政按照市委、市政府的部署，坚持抓好发展这个“强市富民”第一要务，不断深化改革，扩大对外开放，在促进经济建设和社会发展协调推进的同时，使财政收入突破长期低水平徘徊的发展局面，步入前所未有的快速增长轨道。

（一）财源建设成效显著。一是注重政策导向，强化信息调度，不断加大争取外来财源力度，财政保障能力切实增强。多年来，市财政不断加大向上争取资金的力度，仅2007年共争取中央、省各类补助资金30.9亿元，其中各类转移支付补助14.43亿元，专项补助16.47亿元，并合理安排、及时拨付，有力地支持了城乡发展、生态环境、公路交通等基础设施建设。二是积极转变发展方式，深入实施“工业强市”战略，工业财源不断发展壮大。积极筹措资金，加快传统产业改造和升级步伐，重点支持兰州铝业26万吨电解铝、金川工业科技园二期等中央省属在兰企业加快发展，极大地涵养和巩固了全市的主体税源。三是加强项目建设，新的经济和财源增长点在重点培育中发展壮大。通过深入实施市委、市政府“发展抓项目”的战略，全面推进“3997”项目攻坚计划，市财政在支出压力不断增大的情况下，每年坚持安排项目前期费用1500万元，强有力地支持了以招商引资为重点的项目引进工作，三年累计实施各类重大项目320项，规模建设产业基地10个，完成总投资910多亿元。四是全力支持商贸服务业、特色旅游业和非公经济发展，财源结构不断优化。

（二）财政收入快速增长。随着改革开放的力度不断加大，兰州市的国民经济逐渐步入协调均衡发展，财政收入呈现出稳定有序、逐步增长的良好势头。1978年全市财政总收入达到43324万元，1983年为43015万元，1988年达到72020万元，到1993年上升为147321万元，较1978年增长2.4倍，年

均增长48%。1990年全市财政总收入为9.21亿元，1995年增加到18.68亿元，五年翻了一番。在“九五”期间，兰州市大力推行了“三保一挂”的预算管理责任制，现行分税制体制更加完善，到2000年全市财政收入达到27.34亿元，较1995年增长46%，五年期间财政总收入累计达到122.92亿元，较“八五”时期增加51.43亿元，增长71.95%，年平均增长速度为7.92%。2002年全市财政收入达到21.06亿元，较1978年增长3.86倍。2003年，兰州市实行新的财政管理体制，调整和完善了市对县区规定收入、共享收入划分比例，进一步规范了分税制财政管理体制，理顺了市、县区之间的财政分配关系，充分调动了各级财政的积极性。2007年全市财政收入达到46.33亿元，是1978年的10.76倍，是1994年的5.25倍，是2003年的2.27倍。这些变化充分说明改革开放30年来，兰州市的经济运行质量大幅度提升，财政收入已进入一个快速增长的新阶段。

二、支出结构在改革中不断优化，公共财政建设步伐加快，财政保障经济建设和社会发展的水平快速提升

（一）优先保证人员和公用经费。一是保证工资正常发放。1999年以来，为了切实提高干部职工的工资水平，中央几次出台提高行政事业单位的工资政策。兰州市千方百计筹措资金，积极推行工资统发制度，努力确保了干部职工工资及时足额发放。同时随着中央转移支付支持力度的加大以及全市财力情况的好转，基层工资欠发的问题也得到有效解决。二是保证机关和事业单位的正常运转。2007年全市人均公用经费为25269元，保证了政府部门各项职能的正常履行。三是基层财政对公共服务保障能力明显提高。截至2007年底，全市所有县区均摘掉了财政赤字的帽子，全市财政已由保工资、保运转的“吃饭”财政正逐步向普惠民众的公共财政转变。

（二）加大城市建设和环境保护投入。兰州市财政每年用于城市基础设施建设的资金超过60亿元，启动实施了一大批关系城市长远发展、提升城市形象与改善市民生活状况的大项目，城市开发建设和环境治理取得重大突破，城市发展水平和综合服务功能大大提升。一是按照“东扩西展、南伸北拓”的城市发展战略，2001年到2006年，共投入城市建设和维护资金27亿多元，加快安宁新城、榆中东城区和西固石化城骨架道路建设，城市路网结构全面优化，对外交通更加便捷通畅。二是大力实施绿化美化亮化净化工程，建成40公里黄河风情线等城市景观，城市面貌发生了翻天覆地的变化，城市形象和城市品位得到明显提升。三是对市政基础设施进行大规模改造建设。近年来主要实施了投资近10亿元的兰州煤气厂及其配套管网等城市公用设施建设工程，增强了城市服务功能，解决了事关市民切身利益的供水、供气、供暖等突出问题。

（三）加大对农村建设投入。一是加大财政补贴力度。全面落实了粮食直补、农业生产资料综合补贴、良种补贴、大型农机具购置补贴、测土配方施肥补贴和退耕还林等补贴资金，2003年到2007年共拨付到位补贴资金25269万元，极大地调动了农民的生产积极性。二是全力提高农业综合生产能力。2000年以来，兰州市财政进一步调整农业支出结构，到2005年全市已投入资金将近5000万元，实施了农业产业化工程和“放心食品行动”工程。三是支持农村基础设施建设。近年来，点启动实施了人畜饮水、退耕还林、农业综合开发、“六小工程”等建设工程，极大地改善了农村生产生活条件和生态环境。

（四）加大社会保障投入。一是逐步提高城市居民最低生活保障水平，实现了应保尽保。“十五”时期，城镇居民最低生活保障补助支出4.23亿元，较“九五”时期增加支出3.91亿元，增长12.35倍。从2006年1月起，又将城市居民最低生活保障标准提高了10%。2007年落实资金535万元，将47.2万城镇非职工人员和学生纳入了城镇居民基本医疗保险范围，参保率达到71.55%，并将我市

城镇居民基本医疗保险和低保人员医疗保险并轨，实行“两保”合一，提高了保障效果。二是不断提高基本养老金补助，确保老有所养。“十五”时期，财政对基本养老等社会保险基金补助5.92亿元，较“九五”时期增加支出5.13亿元，增长6.53倍。三是全面建立农村最低生活保障制度，进一步扩大社会保障覆盖面。从2006年启动实施农村低保制度，到2007年，财政安排低保补助资金达到15879万元，全市39434人农村低保对象基本生活得到保障。四是全面落实各项就业政策，积极促进就业再就业。“十五”期间，城镇居民再就业补助支出8174万元，较“九五”时期增加支出7991万元，加大了就业安置力度，拓宽了就业渠道。五是关心和改善弱势群体生活。积极筹措各种救灾救济资金，及时拨付城市低保人员各种政策性补助，并及时拨付、加强管理、专款专用，想方设法解决了企业下岗职工、城市非职工居民、贫困家庭学生、农村五保户和受灾群众等弱势群体的生产生活困难问题。

（五）加大各项社会事业投入。把教育放在优先发展位置，认真落实农村以及城市困难家庭学生“两免一补”资金，进行百所标准化初中建设和城乡中小学危房改造工程，全市特别是农村地区办学条件大大改善。2006年以来，兰州共投入约2.42亿元建立完善农村义务教育经费保障新机制，累计对农村义务教育阶段的1451559人次学生实行免学杂费提供教科书、对149709人次家庭困难寄宿生提供生活补助。大力支持科技事业发展，特别是2000年以来，市级共投入科技三项经费1.2亿元，重点支持了科研课题研究、科技成果转化和科技成果应用，实施“五大科技行动计划”和“六大国家专项”计划，科技创新体系建设、科技产业化水平不断提高，兰州市2005年成为全国科技进步先进城市。促进文化体育事业发展。2000年到2007年全市财政累计投入63441万元，先后建设了“文化兰州”十大工程，文化体育基础设施得到加强，群众性体育活动不断开展，竞技体育成绩突出，实现了广播电视村村通。加强公共卫生体系建设，不断提高医疗卫生服务能力，推进医疗卫生体制改革，有力地保障了全市人民的身体健康和安全。从2003年积极开展新型农村合作医疗试点，到2007年全市基本实现了新型农村合作医疗政策的全覆盖，参合农民达到109万人，参合率达到88%。从大的时间段来看，全市教育、科学、文化、卫生事业费支出快速增长，占全市财政总支出的比重不断提高。“八五”期间，该类支出达到10.47亿元，占全市财政总支出的比重为23.49%，较“七五”时期比重提高2.5个百分点，比“七五”时期增加支出5.33亿元，增长一倍多，五年年均增长速度为15.89%。“九五”时期，该类支出达到22.22亿元，占全市财政总支出的四分之一，比“八五”时期所占比重提高1.51个百分点，较“八五”增加支出11.75亿元，增长1.12倍，五年年均增长14.61%。

三、财政体制在改革中不断完善，公共财政框架初步建立，推动了经济体制的根本性转变

（一）不断完善收入管理体制，财政收入稳步增长的财政管理体制逐步形成。改革开放以来，为适应经济社会发展的需要，兰州市对财政、税收制度进行了多次重大变革。1978年至1979年，省对兰州市实行“增收分成、收支挂钩”的财政体制，总的收支指标、增收分成比例和收支挂钩由省核定，市对县区也实行同样的增收分成体制。1980年兰州市实行“划分收支，分级包干”的财政体制。1982年至1984年，改为“总额分成”体制。历经1983年、1984年两步利改税后，1985年起实行了“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制。1988年省对兰州市实行上解额递增包干的新体制。1994年，根据国家分税制财政体制改革精神和省政府关于实行分税制财政管理体制的决定，兰州市对县区实行分税制财政体制，并实施了税收体制配套改革。到1995年底，各县区也分别制定了对乡镇的分税制财政管理体制和税收管理体制。通过多次大的调整和完善，兰州市已建立了较为规范的分税制财政体制，市和县区级都有稳定的税收收入来源，建立了稳定的财政收入增长体制，实现了财政的可持续发展。

(二) 扎实推进农村税费改革，农民负担大大减轻。2000年，红古区作为全省5个试点县区之一开始农村税费改革试点，农业税税率降低到5%征收，全区农民因此减负55万元。2002年起，兰州市全面推行农村税费改革试点，除红古区外，其他县区农业税税率一律降为7%，全市农民减负2140万元。2004年，进一步深化农村税费改革，近郊四区全部免征农业税，红古区农业税率降为4%，其他县区降为6%，全部取消了牧业税，全市农民减负876万元。

(三) 逐步深化部门预算改革，财政资金管理进一步加强。2004年，市级部门预算改革在完善试点办法的基础上稳步推进，试点部门、试点范围不断扩大。同时，部分县区也积极推进这项改革，实现了县区部门预算改革的重大突破。2005年，部门预算试点扩大到42个市级预算单位，占市级一级预算单位总数的41.7%。2007年，全市所有市级预算单位全面推行了部门预算，部门预算编制和执行水平进一步提高。通过细化部门预算编制改革，进一步硬化了预算约束，优化了支出结构，整合了内外财力，强化了监督管理，从制度层面上解决了财政支出供给范围“缺位”和“越位”的问题。

(四) 稳步推进国库集中支付制度改革，预算执行管理更加严格。按照建立国库单一账户体系、规范支出拨付程序的目标，积极稳妥地推进国库集中支付改革。2000年实行工资统一发放制度，对职工工资实行国库集中支付，从制度上保障了职工工资的按时足额发放。将政府采购资金纳入国库集中支付的范围，制定并实施了《兰州市政府采购资金财政直接拨付管理办法》，减少了采购资金中转环节。

(五) 大力推行政府采购制度，采购规模、范围不断扩大。认真贯彻实施《政府采购法》，不断完善政府采购制度，制定并实施了《兰州市市级政府采购管理暂行办法》，出台了《兰州市政府采购目录和限额标准》，研究制定了供应商准入标准和政府采购公开制度，规范了政府采购工作机制和程序。全市政府采购的总规模从2002年的5851.76万元增加到2007年的36520.98万元，五年增长了5.24倍，资金节约率达到11.35%。

(六) 扎实推进“收支两条线”管理改革，财政管理水平稳步提高。从1996年开始，兰州市预算外资金管理工作落实“收支两条线”的规定，先后制定出台了《兰州市预算外资金管理暂行规定》、《兰州市票款分离暂行办法》管理办法，规范了票据使用，取得了明显成效。认真清理整顿行政事业性收费，取消了24项行政事业性收费和1项政府性基金，对预算外收入实行了专户管理。2005年以来，积极探索非税收入管理模式，先后制定出台了《兰州市政府非税收入管理暂行办法》和《兰州市市级非税收入激励机制实施办法》，建立了非税收入收缴管理系统和“以票控收、网络监管、银行代收、财政统管”的新模式，加强各类非税收入项目和票据检查、清理及监管工作，促使各项非税收入及时足额缴入国库或财政专户，加速了政府非税收入征管的法制化、制度化和规范化进程。

(七) 积极支持省直管县改革，县域经济发展活力大大增强。2007年，省政府将我市永登和榆中两县纳入全省首批省直管县财政管理体制试点。根据要求，省对市的财政管理体制直接实行到试点县，市按原体制参与分成的试点县收入全部下划为县级收入；取消市对试点县行政性收费、专项收入、其他收入等非税收入的分成办法，对各项非税收入按照中央和省上相关规定，分别缴入中央、省级和县级国库或财政专户；取消市对试点县政府性基金收入分成办法，各项政府性基金收入依据中央和省上相关规定，分别就地缴入中央、省级和县级国库；试点县按原规定应上解市级财政的各项政府性基金收入留归本级。

（八）始终加强财政监督，财经秩序不断规范。30年来，市级财政认真贯彻执行《预算法》、《会计法》、《审计法》、《注册会计师法》和《政府采购法》等法律法规，加大法制培训力度，深化行政审批制度改革，依法编制预算，严格执行预算，加强会计管理，财政干部依法理财、依法行政的能力切实增强，依法行政水平明显提高。严格按照《宪法》和《预算法》的规定编制预算，及时向人大和人大常委会报告预算草案、决算草案、预算执行和超收收入安排使用情况，使财政预算做到了真实、完整、统一和准确可靠、讲究时效、对社会公开。依法开展财政监督工作，采取内部与外部、专项与经常相结合的全方位、多层次的财政资金管理监督方式，不断加强对市县乡预算执行情况检查和财政资金的专项检查，强化财政收入、支出、会计和内部监督，积极探索项目支出绩效评价和大财政投资评审向制度，财政资金使用效益不断提高。依法接受监督和审计，财政资金的使用透明度明显提高。

文章来源：财会研究 （责任编辑： x1）