# 试论民族地区财政制度的完善

来源：网络 作者：玄霄绝艳 更新时间：2025-01-21

*\" 内容提要：民族地区的财政在财政范围、财政权限和财政职能上的特殊性决定了民族地区财政管理的特殊性。财税体制改革对民族地区产生了一些不利的影响，为进一步完善对民族地区的财政政策，需调整中央政府与地方政府的事权与财权，逐步建立合理的转移支付制...*

\" 内容提要：民族地区的财政在财政范围、财政权限和财政职能上的特殊性决定了民族地区财政管理的特殊性。财税体制改革对民族地区产生了一些不利的影响，为进一步完善对民族地区的财政政策，需调整中央政府与地方政府的事权与财权，逐步建立合理的转移支付制度，逐步采用因素法核定收支基数。

关键词：财政制度；民族地区；小康

一、民族地区经济发展概况

（二）教育、卫生等公共服务事业发展严重滞后

以教育为例，截至2025 年底的统计数字，西部地区372 个未实现“两基”②的县（市） 中，少数民族聚居县占83 %.云南有7 个人口较少民族的人均受教育年限不到3 年，文盲率为15. 4 %.

（三） 生态环境脆弱，自然灾害频繁

民族地区大多位于边远山区、草原和荒漠地带。脆弱的生态和有限的环境容量，因人类活动日益遭受破坏，自然灾害更加频繁，反过来危及人们的生存基础。1949 年- 1979 年，新疆和田地区被沙漠吞噬的土地达46 万亩。该地区的策勒县县城曾三次为风沙所迫而迁移。

（四） 贫困人口多，生产生活条件差

二、民族地区财政的特殊性

（一） 财政范围特殊

财政作为政府从事的一种社会集中性的经济活动，是为了满足一定范围内的社会共同需要。民族地区财政范围的特殊性具体表现在民族构成、地理空间、收支活动等诸方面。

11 民族构成范围特殊。我国民族地区财政

服务的利益主体是少数民族。在中国这个统一的多民族的大家庭里，除汉族以外，还有55 个少数民族。由于历史、地理、文化等诸多原因，少数民族的社会经济和文化有其特殊性。从生产方式来看，少数民族经济基本上属于工业化之前的生产经营方式。从民族文化素质看，解放前，许多少数民族没有自己的文字，一些民族地区的少数民族甚至还在刻木记事、结绳计数。从社会经济形态看， 解放前还有相当的少数民族保持着封建农奴制度。这些分别处于前资本主义不同社会经济形态的少数民族，他们走向社会主义是跨越了一个或几个社会经济形态，这与汉族相比，显然并非量的差异，而是质的差异。

21 地理空间范围特殊。我国民族地区财政作用的地理空间是内陆边疆。从自然地理来看，我国少数民族聚居的地方，总体上说自然条件比较差，不仅地处边缘地带，而且其地貌基本上是以高原、高山和山间盆地、沙漠、戈壁等为主。大部分地区属于所谓的“边际土地”，即降雨量少且不可靠，气温低、山坡陡峭等因素严重地限制自然生物生长的地方。少数民族地区分布的特殊范围决定了民族地区财政作用范围的特殊。

31 收支范围特殊。我国民族地区的财政收支范围总体上呈现出收入少、支出多的特点。收入少的原因主要来自于以下方面：一是发展基础薄弱，先天条件差。旧中国，民族地区的生产力尤为落后，没有商品经济的系统优化为其提供必要的人才、资金、管理及经营方面的经验，尤其是企业这种直接组织商品经济活动和财政收入的细胞在整个民族地区几乎是一片空白。二是“嵌入式”企业未能充分发挥出其主动性和活力。在民族地区大、中型企业中，有相当一部分是在1960 —1970年代的计划经济体制下“植入”的，把东部沿海城市的大工厂连人员带设备整体地“植入”了民族地区。这些企业往往既缺乏“创业冲动”的压力与动力，又与地方经济关联度低，形成了“飞地式”产业，对其所在的城镇经济的积聚效应及其周围农牧业经济的辐射效应都比较弱。三是地方加工工业实力弱，形不成规模经济和规模效益。民族地区加工业中的绝大部分企业存在设备简陋、工艺落后、管理松懈等现象。生产规模和能力的弱小致使资源的就地转化和增值能力不强。四是工业生产比重小，对其他产业具有的联动作用弱，使其他产业难以得到相应的发展机会，结果造成了城镇经济中产业部门较少且不能配套，致使一些县域经济过分依赖农牧业生产，工业不但无力支持农牧业的发展，有时反而要靠农牧业为之“输血”。五是市场竞争不平等。民族地区不仅各类市场发育程度低且不平衡，没有形成为地区间经济交流提供一个发达畅通的渠道，而且市场主体弱小，多数企业不能独立自主地立足于市场。区际贸易由于缺少稳定且活跃的市场主体而显得松散和疲软。

这些原因导致民族地区财政的恶性循环，即物质生产部门所创造的国民收入少，从而提供给财政的收入规模和数额较小；政府由于缺乏必要的财政收入作为经济社会全面发展的资金收入，使基础设施和公共设施难以改善，从而又无力吸收外部资金的流入；投资的严重不足使生产规模和财政收入规模难以扩大。民族地区财政支出较大的原因主要在于：一是民族地区经济文化落后，交通运输不发达，用于发展经济文化和改善基础设施方面的投资大。二是国家对民族地区在人员编制、开支标准等方面有一些特殊照顾。三是各民族在不同的社会历史发展过程及不同的自然环境中形成了各自的民族特点和风俗习惯，反映在生产和生活上，便对某些商品有着特殊的需要和爱好，政府的相关部门需要通过财政以特殊的方式来满足少数民族这种特殊需要等等。

（二） 财政权限特殊

财政权限是财政收支范围方面的权限和规定，主要涉及中央与地方以及地方各级政府之间的权利、责任、义务关系，是政府预算管理体制所处理的主要内容。少数民族地区由于经济文化诸多方面的特殊性，国家也相应赋予了特殊的财政权限。为了促进民族自治地方政治、经济、文化、教育事业的发展，国家在财力上给民族自治地方以很大支持。中央财政对民族自治地方的财力支持主要表现在两个方面：一是从预算管理制度上体现了对民族地区的特殊照顾；二是根据具体情况增拨专款给予补助。

11 预算管理制度方面：一是每年安排一笔自治地方机动金，用以解决民族自治地方生产、生活、文教、卫生等方面的特殊需要。国家每年在计算自治区、自治州、自治县收入分成比例或补助数额时，按照上年的经常支出（不包括基本建设拨款和流动资金） 决算数，另加5 % 的机动金。二是民族自治地方的预备费高于一般地区。中央预算每年安排一笔少数民族地区补助费，以解决民族地区一些特殊开支，专款专用。三是民族自治地方在执行年度预算过程中，对其收入的超收和结余可以自行安排支出。但用于增加人员编制的费用，自治区要报国务院批准，自治州、自治县要报上一级国家行政机关批准。四是国家预算差额补助，即民族自治区财政支出大于财政收入的数额由中央财政给予补助。

21 专项拨款方面：中央每年对民族地区和边境地区安排基本建设专款和边境事业补助费，用于边防公路、桥梁、电讯建设，以及边境地区发展工农业生产，解决人畜饮水、商业网点修整、交通道路维修、文教事业补助和边防哨所、检\" 查站的费用补助。

中央预算内设立支援不发达地区的发展资金，专门用于支援少数民族地区和经济不发达地区的经济、文化、教育、卫生等事业发展，其中绝大部分用于少数民族地区。

（三） 财政职能特殊

财政所具有的能够服务于特定政府目标的内在职能是财政职能。财政在民族地区不但具有资源配置职能、收入分配职能，还具有社会经济稳定的职能，即财政通过财政政策的制定、实施与调整，使整个社会保持较高的就业率，以至于达到充分就业，实现物价稳定，经济稳定长以及国际收支平衡等政策目标的功能。这一职能在民族地区的特殊作用是加强民族团结，保卫和巩固祖国边疆的安全与稳定。我国的陆地边疆地区基本上是少数民族聚居的地区。因此，这里既是沟通友好邻邦的通道，又是我国国防的前哨。民族关系如何，历来是我国政治是否稳定、边防是否巩固和经济建设是否顺利发展的重要因素。财政通过拨付国防建设经费以及实施“扶贫”计划等措施，稳定和改善了边疆群众的生产和生活，加强了民族团结，保证和巩固了国家的安全和稳定。

三、财税体制改革对民族地区的影响

（一） 民族地区财政困难加剧

财政分税制改革调节了地区之间的财力分配，促进了国民经济布局合理化，从长远来看，是有利于民族地区发展的，而且可以调动地方增收节支的积极性。然而，由于转移支付制度不可能很快建立起来，虽然民族地区财政过去基本上是超收全留，但是财政收入的增量却减少了，加之财政增收潜力有限，收入也不稳定，致使民族地区财政困难成为一个紧迫的难题。适应新税制后，国家取消了对国有企业征收的能源、交通重点建设基金和预算外调节基金，坚守了地方赢得的“两金”收入，加上各自改革增加了很大一笔开支，许多地方经不起这“一减一增”，致使财政困难加剧。同时，财税改革增加了资金往返时间，削弱了民族地区的资金自给能力。新税制规定，凡属中央级的消费税和增值税，中央分成部分全部上划中央，基数内部分中央通过税收返还给地方，这样做势必增加了资金往返时间，无形中给社会带来了一些不安定因素。

（二） 民族地区许多企业税负增加

1994 年我国对工商税收制度进行了较大幅度的结构性调整改革，除校办企业和福利企业外，取消了减免税照顾，致使民族地区过去享受减免税照顾的企业负担加重，流动资金紧张，亏损面扩大，尤其是民族贸易和民族用品定点企业减免税照顾被取消后，多数企业经营亏损，纷纷转产、停产，影响了民族特许用品的生产和供应。另外，由于民族地区的原材料加工企业抵扣的进项税额小，产品利润又低，出现亏损的企业较多。小规模纳税人占有很大比重，其增值税按照销售额的6 %缴纳，实际税负也增加了。

（三） 转移支付制度不规范

科学完善的分税制的特点之一就是具有一个有效的财政调节制度，也就是中央通过财政转移支付形式调节各地方政府的行政能力，使各地方政府必要的行政能力所需要的财力得到保障。这样不仅可以调节地区之间财源分布不均衡的状况，同时还可以使中央财政通过财源分配控制地方政府的施政行为，从而达到贯彻国家宏观调控政策的目的。目前，我国的财政转移支付形式可归纳为一般性补助和专项补助两种。其具体内容包括：中央政府对地方政府的体制补助和地方政府对中央政府的体制上解；中央政府对地方的各类专项拨款；年终结算补助（或上解） ；中央对地方的税收返还。

但我国财税改革支出所确定的转移支付制度目前还不规范。1994 年的财税改革，选择地方财收入增长较快的1993 年为基期来核定地方级的财力，这样做可能起到某些地方“弄虚作假”的副作用。同时应看到，仅仅以某一年的实际收支水平作为基数，这既达不到均衡各地公共服务水平的目的，又容易使地方政府放松对税收的征管，不能做到应收尽收，甚至出现藏富于企业、事业、团体等收入流失的现象。同时，也不利于地方政府自觉控制支出规模，加强支出管理，提高资金的使用效率，特别是使不少地方政府产生了严重的对中央政府财政补助的依赖性。尽管此后政府的财政转移支付有所调整，但是总体情况并没有太大改变。此外，民族地区的转移支付还存在转移支付随意性大；资金下拨渠道多，管理分散；转移支付缺乏有效的约束和监督机制等问题。

四、民族地区财税体制的完善

从贯彻党和国家的民族政策角度考虑，要对少数民族地区在财政税收方面给予必要的倾斜，以促进民族地区各项事业的发展。从客观需要来看，民族地区各项行政事业支出水平比一般地区高，如同一个公文需要多种文字印发，同样一个会议要加倍拉长。同时，民族地区工作的政策性强，难度较大。根据少数民族和民族地区的特殊情况，今后在进一步完善财税体制的过程中，应注意处理好以下几方面的问题：

（一） 调整中央政府与地方政府的事权与财权

财政分配关系是财权与事权关系的统一结合体，财权与事权相应、相称是规范分税制财政管理体制的前提条件，是全市财政体系的核心，是行使事权取得财力与财权的依据，而财权又是行使事权的物质基础。由此可见，事权合理界定、明确分工是完善财政体制的首要工作。从建立市场经济体制的要求出发，政府在经济方面的事权应按照“两权分离”、“政企分开”的原则，实现政府职能转变，把政府在经济方面的事权集中在对宏观经济进行调控方面，同时承担起基础设施和基础产业的建设任务。中央政府应侧重承担全国性交通、邮电、大江大河水利设施、能源、原材料工业建设任务；以高科技为基础的重大新兴产业的建设；全国重大基础科研事业以及全国性重要自然资源和环境保护设施建设等。地方财政侧重承担地区教育、科研、城镇住宅、公用事业和公共设施建设等。

在中央政府与地方政府之间划分事权、分割财权，要考虑少数民族地区的实际情况，使之区别于一般地区，适当扩大民族地区地方政府的财权。在财权财力的科学划分上，需要考虑以下几个因素：一是维护地方各级政府正常运转的财力。分税制应注意弥补民族地区财政上的差距，确保公共服务的最低标准。二是注意维护地方的税收自主权。西方国家州地两级政府均拥有地方税的自主权，税制、税率、征管都可以根据当地的情况决定，但我国目前所实行的分税制不分东西南北，税制、税率整齐划一，采取一刀切的办法，这对拥有13 亿人口的大国来说过于简单，对老少边穷地区的发展也是不利的。这样做的结果必然是差距越拉越大。三是设法解决县级财政赤字。民族地区绝大多数县级财政赤字已严重阻碍了经济的发展。县级财政作为独立的一级财政，可以通过发行地方债券的办法来达到收支平衡。

（二） 逐步建立合理的转移支付制度

转移支付主要有两种形式：一是一般性补助，用于满足各地方政府的一般财力需要，不规定具体的用途和要求。从财政资金的流向来看，分为补助和上解两种；从补助性质来看，分为原包干体制补助（或上解） 和税收返还两块。二是专项补助，根据一定的条件和目的拨付给地方政府用于特定支出。1994 年财税改革的一个重要任务，就是要在国家财源相对集中的情况下，通过转移支付，以体制性补助或专项补助的方式对财力进行再分配，在全局上体现公平与效率的统一，实现国土利用的均衡化和各族人民的共同繁荣发展。转移支付是一项涉及面广、政策性强、影响因素复杂的系统工程，为保证其科学性和规范化，从全面推行之初就要有规范的政策标准，并相应建立转移支付预算，实施有效的监督管理。在确定转移支付标准和数量时，近期应以维持各级政府机关和事业单位正常运转为前提\" 。从长远看，转移支付的财力计算依据是按照各级政府事权划分的范围，以保证全面实现政府职能。

建立合理的转移支付制度需要以完善财政转移支付制度为核心，加大对民族地区的财政支持。应调高民族地区的转移支付返还基数，提高政策性转移支付补助系数，建立一套有利于民族地区与东部地区平衡发展的财政转移支付制度。针对民族地区公共服务水平落后的状况，国家应在资金上给予大力扶持。建议设立民族地区教育和卫生专项补助，支持民族地区教育、卫生事业的发展。对民族地区的基础设施建设继续加大投资力度，向下延伸到县、乡，使少数民族群众可以享受到经济发展的成果。

（三） 逐步采用因素法核定收支基数

所谓因素法，即找出影响地方财政收支的各种因素核定地方“标准支出”与“理论收入”作为体制基数。对地方财政有影响的因素主要是：人口数量、土地面积、人均耕地、人均GDP、少数民族、地理条件、自然资源和社会发展情况等。在核定民族地区支出基数时，以下三个重要因素需加以考虑：

一是少数民族因素。对少数民族人口较多的聚居地区在财力上给予必要倾斜，以促进民族地区各项事业的发展。二是贫困因素。我国大部分贫困县集中在少数民族地区，贫困县财源基础薄弱，自我化解财政困难的能力有限。就目前来说，贫困县普遍出现发工资难的现象，公用经费不能满足正常的需要，国家机器难以正常运转，各项方针政策难以及时、完整地得到贯彻实施。有鉴于此，在核定基数之初就要对贫困县作适当照顾。三是边境县因素。绝大多数边境县分布在少数民族地区，地处我国沿边开放的前沿。由于历史的原因，这些边境县经济开发较为缓慢，有的地区经济发展甚至处于停滞状态，基础设施欠账较多，财政运行大多较为困难。为体现我国沿边开放政策，对边境县的特殊因素应给予考虑。从国际经验来看，采用因素法核定收支比较科学合理。它有利于避免中央政府与地方政府讨价还价的现象，提高财政管理的科学化程度，也有利于增强民族地区的财政实力。

总之，财税体制改革的完善和配套，要从贯彻党和国家的民族政策角度考虑，对少数民族地区在财政税收方面给予必要的倾斜，为民族地区加快由计划经济体制向市场经济体制转轨提供强大的财源基础，以促进我国少数民族和民族地区尽快迈入全面小康社会。

参考文献：

〔2〕包头市财政科学研究所。 对民族地区财政转移支付方式的探讨〔J〕。 内蒙古财会，1999 ， （8）

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找