



◎ 刘克崧

自 1978 年起,辽宁省各级财政部门认真贯彻党的十一届三中全会以来的各项方针政策,在省委、省政府的领导下,以经济建设为中心,解放思想,转变观念,大胆开拓,勇于实践,各项财政工作取得了显著成效,财政收支规模逐步壮大,1978 年地方财政收入为 92.6 亿元,经过“六五”时期的恢复后得以全面发展,1987 年和 1993 年首次突破 100 亿元和 200 亿元大关,1997 年达 238.3 亿元。财政支出也由 1978 年的 31.3 亿元增加到 1997 年的 340.6 亿元,年均递增 13.5%,是 1978 年的 10.8 倍。

一、以思想解放为先导,实现了理财观念的转变

改革开放,特别是党的十四大以来,辽宁省各级财政部门能够顺应形势的发展变化,不断解放思想,转变理财观念,调整工作思路。一是树立了发展经济、依法理财思想,实现了由单纯财政收支的“消极平衡”向发展经济、培植财源基础上的“积极平衡”观念的转变,认真贯彻执行《预算法》,积极组织收入,严格控制支出;二是树立了综合理财思想,实现了由“封闭式”向“开放式”

观念的转变,克服了就财政论财政的传统思维定式,实行了全方位理财;三是树立了宏观管理的理财思想,实现了由“直接管理”向“间接管理”观念的转变,注重发挥财税杠杆的调控作用,合理调整各个层面的收入和分配;四是树立了效益财政的理财思想,达成了“经济发展看效益,效益提高看利税,利税提高看入库”的共识,注意研究生财、聚财、用财之道,注重提高财政支出效益。这些理财思想和观念的形成,较好地处理了各级财政、财政与企业、财政与供给单位间的关系,促进了全省财政经济和

各项事业的发展。

二、不断深化财政改革,理顺规范分配关系

全省各级财政部门坚持以改革促发展的指导方针,积极探索,锐意改革,财政工作的生机和活力明显提高。第一不断深化财政体制改革,初步建立了适应市场经济的财政体制框架。20年来,在国家的统一部署下,辽宁制定了适合省情的财政体制走过了从“统收统支——分灶吃饭——分税制”这样一条逐步探索、逐步完善的改革之路,突破了过去财权、财力高度集中,统得过多的传统格局,初步建立了自主理财、自我发展的理财机制。1992—1993年,作为全国试点省份,实行了“分税包干”的财政体制,将更多的收入潜力放到了市县。1994年国家由省实行了新税制基础上的分税制财政体制,省对市县实行了按新财税体制要求自然转换的体制。从近几年的实践看,分税制体制达到了预期的效果,省政府确保全省财政经济健康运行所需的调控财力得到增强,省财政对困难市县的转移支付有效地缓解了财政运行中的困难,市县经济发展增加财政收入的积极性得到了较好的调动。分税制后,全省财政收入大幅度增长,1994—1997年共完成地方财政收入778.3亿元,年均增加24.8亿元。全省连续5年实现当年财政收支平衡,财政赤字余额比1992年末下降了71.5%。第二改革了企事业单位的财务管理体制。改革开放以来,辽宁省各级财政部门积极参与了建立现代企业制度、优化资本结构、规范企业兼并破产、推进资本运营等工作,初步理顺了国家与企业的分配关系,扩大了企业生产经营自主权,增强了企业发展后劲;贯彻执行《事业单位财务规则》,改革了事业单位的预算管理方式,取消了全额、差额、自收自支三种预算形式,实行了核定收支、定额或定项补助的管理办法,对事业单位初步实现了统一核算、统一管理的“统收统支”新模式,为事业

单位改革、发展奠定了基础。第三财政补贴制度实现了重大改革。打破了沿袭40多年的财政补贴的“大锅饭”。居民生活中所需的肉、蛋、菜的价格已基本实现了市场化。财政价格补贴已由最高年份1989年的25.5亿元降低到1997年的14.9亿元。粮食补贴办法不断规范。在资金十分紧张,粮食购销政策发生较大变化的情况下,各级财政千方百计筹措资金,保证粮食补贴资金及时到位,全省连续5年实现当年不新欠。为增强各级政府宏观调节能力、稳定市场粮价和保护农民利益,建立了省市两级粮食储备制度和省市县粮食风险基金。1995年,在全省粮食企业实行政策性业务与商业性经营“两条线”分开运行的财务管理体制,全面实施了粮食政策性补贴目标管理,压缩控制粮食亏损补贴。1988—1997年10年间,全省各级财政累计完成粮食补贴185亿元,较好地保护了农民的利益,有力地支持了全社会的稳定。

三、积极支持财源建设,财源收入呈现新格局

20年来,全省各级财政部门坚持把财源建设作为财政工作的重要任务,多方筹集资金,形成了财政、信贷、民间、外资等多元的财源建设资金投入渠道,有力地支持和促进了经济发展和财源建设,财源的结构、质量和规模发生了可喜的变化,形成了多方位、多层次、多税种的收入体系。一是农业基础财源继续巩固。20年间全省各级财政预算内支农支出累计170亿元,1997年达21亿元,年均递增11.9%。近几年来,通过完善农业资金投入机制、推行项目管理、调整支出结构和实施科教兴农等措施,走出了一条工业大省有效做好财政支农工作的新路子。农业综合开发本着“一改二增”(即通过改造中低产田和适当开垦宜农荒地,达到粮食增产、农民增收)的宗旨,1988—1997十年间共投入财政资金11.2亿元,改善了农业基本条件,新增粮食综合生产能力14.9

亿公斤,增加财政收入1.89亿元。全省农业和农村经济稳定增长,粮食、水果、蔬菜、肉类、禽蛋、水果产量不断增加。二是骨干支柱财源稳定发展。多年来,省财政积极贯彻执行省委、省政府有关搞好国有企业的各项战略部署,制定了一系列鼓励企业技术进步的财税政策,不断增强企业的筹资能力,促进全省产品、产业结构的优化。20年来全省各级财政用于企业挖潜改造支出222.5亿元,年均增长23.4%。拨付科技三项费用30.7亿元,年均递增17.6%。拨付国有企业专项技术改造资金43.08亿元,支持了468个技改项目。尤其是1991—1997年间,各级财政部门通过运用财政财务政策,先后帮助企业处理历史包袱53.1亿元、处理资产损失和资金挂帐117.1亿元、增加企业国有投入194.4亿元。三是新兴后续财源初见成效。党的十一届三中全会以来,辽宁省县区财政建设纳入了各级政府的工作议程,省政府先后四次召开县级财政工作会议,制定了“七五”以来3个县区财政建设五年规划,基本理清了财源建设的工作思路,形成了城郊、沿海、山区和平原等各具特色的财源建设格局,通过拓宽筹资渠道、引入竞争发展机制等措施,增强了县域经济的生机与活力。目前,县域经济总量已占全省经济的“半壁江山”。1997年全省县区财政收入达64.8亿元,占全省地方财政收入的28.4%,财政收入亿元县区26个,县级财政收入在全国的位次由1990年的21位上升到1996年的17位。同时,非国有经济也得到较快发展。1997年全省个体私营企业已发展到119.68万户,乡镇企业实现增加值1181.4亿元,非国有经济的财政贡献率已由1992年的32%提高到1997年40%。

四、努力优化财政支出结构,保证重点投入的稳定增长

多年来,辽宁省各级财政部门始终坚持保重点、控制一般的原则,基本保

证了农业、科技、教育、工资、抚恤救济等必保支出项目的适度增长。1997 年全省财政用于科技、教育、文化等支出已达 8.05 亿元、54.69 亿元和 9.41 亿元,有力支持了“科教兴省”战略的实施,促进了社会主义精神文明建设。改革了支出预算管理方式,全省普遍建立了预算定额管理制度,打破了“基数增长”法,大部分地区实行了“零基预算”,使预算的编制、分配更加科学合理。从严控制各种非生产性支出。推行了行政经费“下管一级”的定额考核办法,加大了公用弹性经费的管理力度,形成了各具特色的会议费、小汽车、公费医疗、出国经费、公费电话和住宅取暖费的节支管理办法。

五、强化财政职能,财政理财领域不断拓宽

一是强化了预算外资金管理。90 年代初,辽宁省鞍山、抚顺等市为加强预算外资金管理进行了较成功的尝试。1996 年 1 月 1 日起开始在全省建立了预算外财力征管体系,成立了预算外资金管理机构,对预算外资金实行了统一、规范管理。1997 年又按照国务院《关于加强预算外资金管理的决定》,重新界定了预算外收入和经营服务收入的界限,调整了收入口径、管理方式和预算编报指标。先后制发了《预算外资金稽查办法》、《养路费管理办法》和《农话初装基金和农话附加费征收使用监督管理办法》,加大预算外资金稽查工作力度,强化了政府性基金的管理,巩固了预算外财力征管体系。1997 年,全省 13 个市(不含大连市)完成预算外收入 70.7 亿元,为年度预算 115.3%,增强了各级政府的宏观调控能力。二是强化了财政的社会保障职能。自 1995 年以来,辽宁省先后建立了省市县(区)三级社会保障财务管理机构,初步实现了社会保障财政管理的三个转变,即从职能划转到制度建设、从财政资金的单纯分配到积极参与改革和由记帐算帐到政策研究的转变,较好地“将两项基金”纳入了财政专户管理,支持建立城

市最低生活保障线制度和实施“再就业工程”。1997 年全省已有 12 个市实行了城市最低生活保障线制度,共投入财政资金 5 700 万元。全省“再就业工程”和帮困、解困资金 2.8 亿元。1997 年全省财政用于抚恤和社会福利支出达 7.95 亿元,是 1980 年 0.73 亿元的 10.9 倍。三是强化了基本建设财政财务管理职能。收回了基本建设、施工和房地产企业的财政管理职能,基本理顺了与计委、建行等部门的关系。建立健全了建设工程预决算审查制度,通过组建“建设工程预决算审查中心”、委托中介机构和财政直接审查等方式,对建设工程预决算开展审查,初步实现了财政管理贯穿于基建工作的全过程。1997 年,全省完成审查基本建设项目 566 个,审查额 43 亿元,审减额 6.73 亿元,核减率 16%。四是强化了财政的政府债务管理职能。建立了政府债务监控核算指标体系,逐步将政府债务纳入了财政的日常管理。从制度建设入手,加强世行贷款的管理力度,建立了世行贷款的清欠约束机制。近 5 年来累计贷款 4 亿美元,对改善辽宁的基础设施、学习和吸收国外的管理经验起到了积极的作用。五是强化了财政的税政管理职能。适应分税制财税管理体制要求,实行了由省财政主管地方税政管理工作,增强了财税政策的宏观调控能力。几年来,贯彻落实了中央出台的大量的税收政策,清理了地方越权减免税行为,制定了一批有利于增加地方税收的政策,对辽宁省企业的技术改造、新产品开发、上市公司融资等给予了税收政策上的支持。

六、坚持依法理财,财政法制、财政监督工作不断加强

一是加强了财政法制建设。多年来,我省各级财政部门认真贯彻执行国家有关各项财税、财务法规制度,研究起草了大量规章草案和规范性文件,先后颁布了《辽宁省罚没财务管理办法》等 10 余件重要法规和规章,形成了比

较完备的地方财政法规体系。开展了以《会计法》、“两则”、新税制、《注册会计师法》、《预算法》为主要内容的法制宣传、普及活动,增强了财政干部的法律意识,提高了依法理财、依法行政的自觉性。二是强化了财政监督。按照国家的总体部署,1985 年以来,连续 13 年组织开展了税收财务物价大检查,共查出违纪金额 109.12 亿元,已入库 89.34 亿元。近 5 年来,通过对私设“小金库”、预算外资金和扶贫救灾资金等 70 余项专项检查,累计查出违纪金额 50 多万元,为平衡财政预算、整顿财经纪律、反腐倡廉起到了积极作用。三是加强了会计管理工作。广泛深入地开展了《会计法》宣传和在职会计人员的培训,增强了单位领导、企业法人的会计法律意识,提高了会计从业人员遵守会计法律的自觉性。按照国务院的统一部署,开展了整顿会计工作秩序和会计基础工作规范化活动,实行了会计证管理制度,建立了全省会计人员基本信息数据库,较好地强化了会计监督,提高了财政人员的职业道德水平。四是强化了财会中介机构的监督作用。实现了注册会计师和注册审计师协会的联合,壮大了注册会计师力量。1997 年,全省会计师、审计师事务所已发展到 338 家,注册会计师 3 500 人,从业人员 7 388 人。执业范围已从初期的单纯对外商投资企业的查帐发展到对各类所有制和不同组织结构的单位提供多种形式的中介服务。

20 年来,辽宁财政经济所取得的较好成绩,来源于改革开放的原动力,是全省国民经济的真实写照,也是全省广大财税工作者解放思想、转变观念、大胆开拓、勇于实践的结果。但是,对辽宁财政来说,新一轮改革和发展的任务更重。我们一定要以党的十五大精神为指针,进一步解放思想,积极探索,充分发挥财政职能作用,努力为辽宁财政经济的全面振兴做出应有的贡献。

(作者为辽宁省省长助理兼财政厅厅长)