

来体现,应建立一定的社会补偿机制,以使项目建成后正常运行。

2、项目决策实行“权责结合制”,决策失误要追究当事人的经济、行政、法律责任。当我们在调查中间及不正常项目形成今天这种局面,责任在谁时,很多人反映,该项目时间太久,经历的人和事太多,找不到是谁的责任;有的反映,是计划体制的产物等等,按此说法,在社会主义市场经济条件下,就不会再有不正常工程了?从实际情况来看,绝非如此,关键是要有“责任”,并且这种“责任”要用经济、行政和法律手段加以落实。

3、工程概算投资要打足,根据经济发展和物价上涨指数,以动态方法予以确定,同时,应把建设期间内的贷款利息足额考虑进去。项目概算一经确定,应具有法律效应。除特殊情况经有权机关批准以外,任何单位和部门都不得批准调整。

4、实行项目建设中途否决制或转换制。对一些地质情况比较复杂的工程,在开工建设过程中出现了新的未预测因素时,在对未预测因素进行论证分析,特别是进行经济分析之后,应采取果断措施:投资大,效益差的项目应停止继续建设,并尽快进行工程转换;对投资有所加大,但仍有效益的项目,应重新调整概算,尽快落实资金。决不能认为项目一经确定,又有了一定的前期投入,硬着头皮,克服困难也要上,这样做,其结果只能是既浪费了大量有限资金,又造成严重的隐患——企业长期严重亏损,使企业和国家都背上沉重的包袱。

5、中央和地方合建的项目,必须理顺投资关系,相互协调,为项目建设创造必要的条件。

6、对建设项目大型设备的进口,由国家成立政府采购中心,由政府采购中心对大型设备或批量材料进行招标和引进。

(作者单位:财政部基建司)

人均财力高 财政仍困难

——湘西州财政状况浅析

欧家太 杜红春

人均财力是衡量一个地方财政状况和财政能力的重要指标。如果一个地方人均财力较高,那么财政的困难相对应该要小。但是,长期以来湘西州一直呈现人均财力较高而财政困难为甚的状况。这种反差的成因何在、出路何在呢?

现状

湘西州地处湖南省西北部,辖吉首、泸溪、凤凰、古丈、花垣、保靖、永顺、龙山8个县市。1997年末总人口253.83万人,其中少数民族人口占70.11%,属典型的民族贫困地区。多年来,在中央和省的大力支持下,湘西州经济得到迅速发展,综合实力明显增强。从“七五”到“八五”十年间,工农业总产值由17.74亿元增长到69.79亿元,年均递增14.68%;国内生产总值由9.95亿元增长到47.68亿元,年均递增19.96%;财政总收入由11552万元增至72579万元,年均递增22.65%;财

政支出规模由21396万元增至83573万元,年均递增16.35%。“八五”之后湘西州财政又有新的发展。湘西州人均财力呈逐年增长的态势,1990年为3935元,1997年达9240元,年均增加758元。1997年州人均财力列全省14个地州市的第5位。尽管如此,湘西州财政所面临的形势却比全省其它地区更为严峻。

一、财政赤字逐年加大。湘西州财政从1988年开始出现赤字1067万元,之后财政累计赤字逐年增大,到1997年全州累计赤字已达到16732万元。累计赤字增加的主要原因是财政收入的先天不足。以保靖、古丈两县为例,1997年两县财政总收入分别完成2395万元、1401万元,而两县财政累计赤字已分别达到4044万元、2675万元,当年收入不够填补赤字窟窿。据统计,泸溪、花垣、保靖、古丈、永顺五个困难县1997年实际可用财力与人员正常经费

比尚有缺口 5 146 万元。其中:保靖可用财力 3 413 万元,工资及基本运转经费 5 063 万元,硬缺口 1 650 万元;古丈县可用财力 2 198 万元,工资及基本运转经费 3 443 万元,硬缺口 1 245 万元,以至收支差距愈拉愈大,赤字越累越多。

二、财政欠账逐年增多。湘西州由于经济总量小,对企业返还大,因而财政实际可用财力有限,财政负担较重。从 1992 年开始出现不能按时发放工资的情况,但一般到年底都得以兑现。从 1996 年开始,由于财政困难加大,全州月月拖欠工资,到年底仍拖欠工资 1 085 万元。到 1997 年,这种现象进一步加剧,全州 8 个县市 68 911 名吃皇粮人口曾有 7 个县 55 788 人被拖欠工资,拖欠面达 80.96%;拖欠月份最长的达 4 个月,拖欠程度最高的 7 月份全州欠发工资达 5 204 万元。大部分县机关基本运转经费难以安排到位,欠拨专款现象较为严重。以年末拖欠专款数为例,1993 年为 2 340 万元,1994 年 4 620 万元,1995 年 4 803 万元,1996 年 6 902 万元,1997 年剧增至 11 364 万元。保靖、古丈、泸溪、永顺等几个困难县因长期拖欠邮电费、水电费、汽油费、医药费和接待费,而饱受断音(关闭电话线路)、停电、停水、停油、看病不能报销之苦,严重影响机构的正常运转。

三、资金调度日趋紧张。湘西州的资金调度困难,主要是本身组织的收入不足以保证工资的发放和机关运转的必要开支。如保靖、古丈两县 1997 年可用财力分别为 3 143 万元、2 198 万元,而仅发放工资就分别需要 4 253 万元、2 713 万元,是名符其实的揭不开锅财政。以烟酒为支柱的畸形财源结构,决定了湘西州的财政收入多年来都呈现着“上小下大”(上半年财政收入少,下半年收入多)的特点,很难达到全省的平均进度,于是 7 月份成为欠发工资的高峰期。在收入不能均衡入库的同时,省对州资金调度又逐步收缩,致使全州资金调度紧张状况加剧。而省对

州超调资金又被财政赤字占用 16 732 万元、提前拨补等财源建设占用 11 037 万元,资金收不回、转不动,严重影响财政的正常运转。

成因

造成湘西州人均财力较高而财政仍然困难的原因是多方面的,概括起来,主要有以下四点:

一、财政对企业返还多,实际可用财力少。过去,湘西州企业偏重粗放型经营,忽视内涵发展,致使企业管理乏力、效益极差。1997 年,该州 84 家国有企业有 62 家亏损,亏损面达 73.81%,亏损额达 13 877 万元,较上年上升 35.98%;293 家国合企业有 210 家亏损,亏损面达 71.67%,亏损额 5 900 万元。由于企业管理水平低、亏损大,为保证上划“两税”任务的完成以及税收返还不受影响,湘西州财政采取税收返还的形式弥补企业的亏损,以维持企业的运转。从 1993 年至 1997 年,已分别给企业返还 14 034 万元、18 351 万元、16 724 万元、19 586 万元、8 920 万元,分别占当年可用财力的 27.07%、30.81%、23.25%、25.21%、12.36%,其中给 5 户烟酒企业的返还分别占当年返还额的 86.77%、84.57%、86.62%、92.58%、95.99%。可见,近五年来,每年有 1/4 的财力返给了企业,其中又有 80% 以上的份额返给了烟酒企业,给企业返还的比例大,使财政可用财力大为减少。剔除企业返还因素,按财政供养人口计算,1997 年湘西州人均财力 8 098 元,仅列全省 14 个地州市的第 9 位。

二、县市财力分布不均,州级调控余地小。从全州情况看,1997 年工资占财力的比重为 52.56%,财政具有保障现有工资支出需要的能力,但问题的关键是县级财政收入差距大。1997 年,全州县级财政总收入 50 927 万元,其中:龙山、吉首、凤凰、永顺四个有烟厂的县、市收入总额 39 602 万元,占县级财政总收入的 77.76%,其他四个县泸溪、保靖、古丈、花垣共组织收入 11 325 万元,仅占县级财政总收入的 22.24%。

按财政供养人口计算,1997 年湘西州县级财政人均财力为 6 786 元,最高的凤凰县人均财力 13 746 元,而最低的古丈县人均财力仅 5 156 元,相当于凤凰县的 1/3 强。可见,湘西州并不很高的一块财力在各县市之间的分配极不均衡,县市财力悬殊。在目前分税制条件下,州财政调控乏力,难以在县市之间进行平衡和调剂,这样势必造成财力水平较低县的财政状况更加困难,财力差距愈拉愈大。

三、预算外收入规模小,财政自补能力弱。预算外资金也是国家财政资金。在当前预算内财力仅能保证工资和重点支出需要的情况下,各项社会事业的发展,相当程度上依靠预算外资金的支持;预算内安排的人头经费和公用经费的不足,也只能通过预算外资金来弥补。但湘西州由于经济规模、社会事业发展相对落后,预算外资金人均占用水平低,不仅不能缓解预算内资金紧张的矛盾,相反加剧了对预算内财力的需求。以 1997 年为例,湘西州预算外资金收入 27 418 万元,按财政供养人口计算人均 3 512 元,远远低于全省各地市 6 990 元的平均水平。如按预算内外财力算总账,则湘西州财政供养人口平均占有财政资金 12 752 元,而全省各地市平均为 15 331 元。

四、刚性支出增长快,收入增量填补难。近年来,特别是实行分税制财政体制后,上级财政对下开了不少减收增支的口子。一是逐年提高工资、津贴标准(几次普调工资、公务员制度的晋档晋级工资、行政事业单位干部职工的生活津贴等等),加上财政供养人口的增长,湘西州基本工资支出已由 1990 年的 11 206 万元,增至 1997 年的 37 920 万元;二是对各种专项要求下级财政按比例安排配套资金,对农业、教育、科学、卫生、扶贫等各项重点支出均要求按高于财政经常性收入的增长进行安排,造成财政支出的迅速增长。仍以 1997 年为例,湘西州当年财力安排的财政支出达到 86 321 万元,比 1996 年增加 11 265

万元,增长 15.01%。1990 年至 1997 年,湘西州仅工资及上述 5 项支出年均增支达 6 902 万元,而同期财政收入年均增量仅 6 495 万元,显然收入的增长远远难以填补支出增长的缺口。

出路

湘西州要走出人均财力较高而财政仍然困难的怪圈,至少要从以下四个方面去努力:

一、抓财源,提高财政自给水平。在原来包干型财政体制下,由于地方加强财源建设增加的收入全部留归地方,因此湘西州选择高税率的烟酒加工业,以期在短时间内实现财政收入的快速增长。但随着分税制财政体制的建立,作为财政收入支柱的烟酒工业所提供的消费税全部和增值税的大头划归中央,工业已不再是对地方财政投资回报最大的产业,相反一旦发生亏损,则包袱全在地方,湘西州凤凰、永顺两烟厂的关停和乾州烟厂的转产,充分说明了这一点。所以,在分税制财政体制下,地方必须调整财源结构。根据湘西州的实际,财源结构的调整思路要实现由过去侧重发展“两税”项目转到侧重发展地税项目,由过去侧重发展国有经济转到侧重发展民营经济,由过去侧重发展中小企业转到侧重发展企业集团。据此,湘西州财源建设的着力点应主要放在以下三个方面:一是加强农业基础设施建设,突出抓好粮食生产和以烟叶为主的种植业、以桉柑为主的林果业、以养猪为主的养殖业及农业产业化建设,提高农业税收在财政收入中的比重;二是主攻工业主体财源,抓紧建立烟草、食品、轻纺、化工、冶金五大支柱工业体系,培植一批骨干企业和企业集团,保住上划中央两税及税收返还基数;三是发展民营经济新兴财源,对全州所有国有中、小企业及乡镇企业通过改革、改制,盘活现有企业,通过改善环境、招商引资、建立专业市场、实施城市带动、大户带动战略,拓展个体私营经济,促进民营经济大发展。

二、压返还,增加实际可用财力。

向企业返还的作法实际是财政收入“空转”,虚增了一部分财力,即在企业税收入库体现财政收入的同时,财政又通过支出将税收返给了企业。1993 年至 1997 年,湘西州财政对企业的税收返还年均均为 15 523 万元,占年均财政可用财力的 23.3%。每年的税收返还,使该州人均财力减少 2 162 元。在分税制条件下,中央及省财政按照统一口径计算转移支付时,并不对某一地区作任何一项剔除,因而,湘西州财政收入“空转”虚增的这块财力,严重影响了省对州的转移支付补助。为此,湘西州必须在压减企业返还、增加财政实际可用财力上狠下功夫。首先,要制定压减企业返还的三年规划,1998 年全州企业返还由 1997 年的 8 920 万元压减到 5 000 万元以内;1999 年、2000 年全州企业返还进一步压减到 3 000 万元、2 000 万元以内;2000 年以后,除龙山烟厂保留少量税收返还外,对其他所有企业要全面取消税收返还。其次,要将三年压返规划逐县落实到有关企业。第三,要坚决按照三年压返规划,从严控制对企业的税收返还,从而使湘西州财政可用财力逐步变实,财政调控能力逐步变强,财政运转困难逐步缓解。

三、搞统筹,减轻财政预算内负担。目前,湘西州“财政两项改革”正在全州范围内全面推开。从实施的效果看,全州对收费使用财政统一监制的缴款凭证、资金直接委托银行代收、收入全部进入财政“笼子”已形成共识,并初步达到“更新了思想观念,理顺了管理体制,强化了财政职能”的目的。1997 年底,湘西州取消预算外收入过渡户 700 余户,上缴财政专户金额 24 827 万元,行政性收费净上缴财政 729 万元,征收政府调控资金 448 万元。今年,又有部分县市实行了预算外收入的部分统筹。现在,湘西州“财政两项改革”的主要问题是:判罚分离基本到位,但预算内外统筹力度不大。按 1997 年进入财政专户的预算外收入计算,如果统筹 10%,

则财政预算内可增加财力 2 480 万元;如果统筹 20%,则财政预算内可增加财力 4 960 万元。而实际的执行情况是:1997 年统筹的预算外收入不足 1 000 万元。可见,湘西州财政预算外统筹工作尚未真正到位,因而,财政预算内负担相对较重。要想减轻财政预算内压力,就必须切实加大预算外统筹的力度,真正做到集中一部分预算外资金用于弥补预算内不足。

四、严管理,优化财政支出结构。过去,湘西州在强化财政支出管理方面制定了一些办法,采取了很多措施。州委、州政府制定了《关于严格增收节支的决定》、《关于加强会议费、接待费管理的通知》、《关于建立工资发放保障机制的决定》等文件,并停批出国出境考察、停批小汽车购置、清理公费配置移动电话、清理公费安装住宅电话等,较好地促进了财政支出管理工作,在一定程度上使财政困难有所缓解。在实际可用财力并不高的前提下,进一步强化支出管理,优化支出结构,对于逐步摆脱财政困境具有十分重要的作用。在这方面,湘西州主要应从以下三个方面下手:一是利用资金调度的手段控制财政支出结构,支出的第一位是确保工资的发放,其次是确保扶贫、支农、教育、科学等重点支出的到位,然后才能安排其他支出;二是完善管理办法,优化财政支出结构,如:通过推行政府统一采购制度节约购置费用,推行小车定点维修制度节约维修费用,推行总额包干制度节约会议费、接待费及州委等四大家费用等;三是通过强化预算约束确保优化支出结构,主要是各级人大要利用预算审批权和预算执行监督权,强化预算约束,促使少开减收增收口子;四是通过建立定期议财和集体审批制度确保优化支出结构,严格坚持“一支笔”批钱,完善专项资金运作程序,控制超预算支出,确保预算执行规范化、制度化、科学化。

(作者单位:湖南省湘西州财政局)