

逐步建立适合社会主义市场经济的 开发区预算管理体制

——沿海开放城市经济技术开发区预算管理、财政体制研讨会综述

○赖伟文

自1984年中央和国务院决定在沿海城市兴办经济技术开发区到现在,已经历9个年头,各开发区已建立起相对完善的投资环境,逐步显示出越来越强的对外资的吸引力,已从建设初期的大量投入阶段进入具有一定规模的产出阶段。同时,开发区充分显示了其改革开放的示范作用,在利用外资、引进先进技术和管理经验,开拓对外贸易渠道方面发挥了窗口和桥梁作用。为我国形成全方位开放的新格局奠定了良好的基础。

在前不久召开的沿海城市技术开发区预算管理、财政体制研讨会上,代表们回顾了9年来开发区经济发展情况,一致认为,开发区经济的高速发展,是与国家给予的优惠财政体制分不开的,它为开发区各项建设事业提供了大量的资金,是开发区经济建设迅速发展的前提条件之一。从设立开发区一开始,财政部门就积极支持,认真落实中央给予的财税优惠政策。这为促进开发区建设的起步发展提供了财力保证。1991年财政部又决定,1991—1993年,开发区财政收入继续实行全留政策。1985年,开发区预算内财政收入只有0.85亿元,若扣除海关代征收入,当年收入为0.12亿元。1992年已达11.51亿元,按同口径计算,比1985年增加

11.39亿元,增长95倍,平均每年递增91.9%。1985—1992年累计财政收入42.3亿元,其中新增财政收入为33.95亿元,这是国家财政对开发区的投入。按目前已开发面积计算,平均每平方公里财政投入4700万元。财政在开发区建设发展中的作用是显而易见的。优惠的财政体制有力地支撑了开发区的财政收支平衡,为开发区建设筹集了大量资金。

今后几年,有的开发区面临大发展,需要投入大量资金;有的开发区刚刚起步,基础设施尚需资金投入;有的开发区负债经营,还贷任务重。所有这些,集中到一点,就是开发区的巩固和发展,将面临资金不足的困难。据这次会上统计,开发区截至1992年年末贷款余额45.84亿元,财政负责偿还部分20.9亿元,每年仅归还银行利息就近2亿元。许多开发区每年比上年增加的财政收入仅够归还银行利息,还债压力很大。对此,与会代表提出采取以下途径解决开发区资金紧张问题:一是积极向银行部门及国内其他金融机构争取开发性贷款;二是利用外资成片开发或与外资联合开发等方式吸引基础设施建设资金;三是组织开发基金或发行债券;四是加强土地开发收入的管理,采取“边投入、边开发、边出让、边回收、再投入”的滚动开发办



(1)加快税制改革的步伐,建立并逐步完善中央、地方税两套体系及征管机构,赋予地方相应的税收立法权;(2)理顺国家与企业的分配关系,推行税利分流、税后还贷、税后分利,彻底解

除企业的行政隶属关系;(3)改革投资体制。

4. 价格、金融领域的配套改革和健全法制也是“分税制”得以正常运行的重要外部条件。

法,以地生财,以地换取基础设施建设投入;五是加快开发区内国有企业股份制改革进程,广泛吸收社会闲散资金;六是强化财政职能,培植财源,加强对企业财务的管理,避免税收的流失,确保财政收入逐年稳定增长。同时,厉行节约,严格控制不必要的支出,挤出更多的资金用于投资环境的建设。

开发区财政在我国地方财政管理体系中,具有其特殊性,这是由开发区经济运行更接近于市场化所决定的。它不仅拥有与老市区财政部门一样应有的财政职能,更具有建设资金筹措任务重,管理多元化,综合调控能力强的特点。因此,就如何加强财政管理问题,代表们进行了充分讨论。会上各开发区介绍了各自财政管理形式,大家对大连开发区的管理形式给予了充分的肯定。大连开发区财政实行财力集中管理的模式,不仅将开发区管委会控制的财力全部纳入财政管理的范围,而且将所有资金(即财政预算内收入,财政预算外收入,债务收入及运筹外汇收入)都纳入财政收支预算中,既管理财政投入基础设施建设的资金,还作为开发区投资包干审查委员会的牵头部门审查工程预、决算;既管理国有资产的产权产籍、财产评估,还负责管委会的产权管理工作;既管理纯贸易外汇,也管理非贸易外汇等。这种实行“综合财政”管理模式,突出特点就是增加了财政调控资金的回旋余地,在较短的时间里筹集较多的资金,进行大规模的基础设施建设,更能发挥财政管理职能,统筹考虑财政收支状况,集中财力办事。

经过讨论,代表们达成共识:开发区是改革开放的新事物,没有现成的经验和模式可以照搬,区内多种经济成份并存,外商投资企业又占了较大的比重,既要抓好工业生产建设,发展经济,又要负担相当多的其他社会功能:既是所在市的一个组成部分,又不同于一般的市属区。这些经济、社会背景,决定了开发区财政不论采取什么管理模式,财政部门都要主动工作,协调沟通,立足于改革,树立市场经济宏观调控观念,打破收支就财政论财政的小财政观念,寓

经营、效益观念于财政管理之中,在实践中逐步形成符合自己特点的管理体制,确立财政在开发区资金管理中的主导地位。

针对开发区财政预算管理中的几个问题,代表们提出了以下建议:

1. 加强税收征管。开发区的财政收入基本上都来源于税收,所以,加强税收的征管工作尤其重要。在开发区的一些企业中存在着逃避税收的情况,如有些采取控制购销两权,操纵企业经营情况,高进低出,转移利润;有些外商承包企业,搞两套账目,亏损归合资企业,利润归外方;还有些企业利用产品外销,货款长期拖欠不结,巨额资金长期滞外,或者虚列境外费用增加成本等。经过分析,代表们认为,开发区企业发展势头是好的,特别是一些税利大户企业税收交纳情况良好。但是,在开发区内,企业亏损情况不容忽视,对有些企业亏损情况要进行分析。正常情况下,企业建成投产后不可能马上盈利,要有一个过程,但是有些企业的亏损是外商通过各种办法转移利润造成的,使开发区财政收入遭受损失。所以,各开发区要加强对企业的财务管理,加强税收稽核,严防跑、冒、滴、漏,保证国家税收足额、及时入库,保证财政、税收任务的完成。同时,代表们根据大连、广州、烟台、温州、宁波及威海开发区财税局介绍的经验,认为从开发区这一经济区域的特殊环境和要求出发,为了协调财税工作,减少工作中扯皮现象,提高工作效率,开发区财政、税务两家应合二为一。

2. 实行财政周转金制度,提高财政资金的使用效益。改革开放以来,财政部门转变理财观念,将一部分财政资金从过去无偿拨款改为有偿借款,建立了较完善的财政周转金制度。一些开发区财政部门也不例外,在这方面进行了尝试。大家一致认为,开发区财政部门不仅要强化宏观调控能力,而且要积极参与支持发展生产。在资金可能的情况下,财政部门应积极开展资金有偿周转使用工作,用好、用活财政间歇性资金,支持高科技项目、出口创汇项目、低投入高产出等短、平、快项目的开发,培养财源,增加财

美国的财政体制



● 财政部赴美考察团

美国是联邦制国家,由联邦、州和地方三级政府组成。与行政体制相适应,美国实行比较彻底的分级预算体制,即三级政府只编制本级独立的预算,全国没有统一的、汇总的国家收支预算。

一、美国各级政府财政收支的划分

美国联邦政府和州政府的关系,在宪法上既规定了联邦地位高于州的原则,又强调了联邦和州的分权原则。联邦政府的财政权力由一系列具体的宪法条款所规定。宪法通过特殊条款,通过司法部门对宪法中与税务有关的其他条款的应用,对各州课税权加以若干限制。地方政府的财权由州授予,同样,联邦对州课税权的限制亦适用于地方政府。联邦、州和地方三级政府在财政上体现了既有统一,又有分权;既有平等,又有先后的原则。三级政府共同使用的财权有征税权和发行公债权,三级政府对同一税源和同一纳税人都有征税权,但联邦政府优先;联邦政府有铸造货币和发行纸币权,而州和地方政府则没有。

美国联邦、州和地方政府收入总额中,联邦收入占56.4%,州占24.6%,地方占19.0%。虽然联邦、州和地方政府都有对同一税源和同一纳税人的征税权,但各有所侧重,多年来形成了各自的收入来源。

1. 联邦财政收入。美国联邦财政收入中,各种税收占95%以上,其他为规费和杂项收入。以1992年为例,

美国联邦财政收入中,各项收入(不包括债务收入)的比例为:个人所得税43.6%,公司所得税9.2%,社会保险税和捐款37.9%,消费税4.2%,遗产和赠与税1.0%,关税1.6%,其他收入2.4%。

2. 州财政收入。以加利福尼亚、得克萨斯和纽约州的财政收入情况分析,可以看出,这3个州的各个收入项目归类是不统一的。

加利福尼亚州1993年519.75亿美元财政收入中,各项收入所占的比例为:个人所得税32.5%,销售税30.6%,烟草税1.3%,酒税0.6%,财产税1.2%,保险税2.4%,公路使用税5.0%,银行与公司税9.5%,赛马税0.2%,车辆费8.9%,其他收入7.8%。

得克萨斯州1993年预算261亿美元(如包括联邦政府的补助为355亿美元),各项收入所占的比例为:销售税35.6%,汽油税7.7%,车辆销售税5.3%,营业税3.4%,原油和天然气税3.8%,烟酒税3.8%,保险税2.3%,其他收入(包括规费收入、彩票收入、遗产税、投资收益等)38.1%。与其他州不同的是,得克萨斯州没有个人所得税。

纽约州1992年财政收入379.31亿元(不包括联邦拨款),各项收入所占的比例为:个人所得税41.4%,使用税和使用费22.0%,营业税16.1%,其他税收3.0%,杂项收入17.5%。

3. 地方财政收入。地方是指市、县镇、学校区或其

政收入,减轻财政支出的压力,为开发区经济建设发展服务。

3. 适应社会主义市场经济运行的要求,转变财政管理职能。长期以来,财政管理企业财务、单位预算、各级总预算形成了一套完整的适应计划经济运行的管理方式,但是,开发区经济

建设环境的特殊性,要求财政管理采取相应的管理手段。在社会主义市场经济条件下,原有的管理方式在许多方面已不适应,为了提高财政工作效率,减少大量事务性工作,增强宏观调控能力,财政部门应抓住机遇,大胆实践,勇于改革,摸索出一条新形势下财政管理的新模式。