

大专户存储范围,发展财政信用。1992年行政事业单位预算外资金专户存储额达2500万元,比上年增加1200万元,增长92%。通过调剂使用这些资金,支持了经济建设,提高了资金使用效益。

四、强化收支管理,努力增收节支。如为组织好农林特产税,县财政部门深入11个乡22个村,对果园进行现场调查,根据实际情况,制定了新的税收征管方案,并把税收任务层层落实。去年的农林特产税截至12月15日,就征收了848.9万元,为年预算的2.09倍。他们加强税收财务监督检查工作,严肃财经纪律,防止收入流失,1992年查处的入库违纪金额就有420.8万元,比上年增加143万元。昌平县财政部门在抓好收入的同时,通过控制机构和人员编制、压缩会议经费、差旅费、设备购置和修缮费等,努力压缩行政经费支出。他们还在财会人员中开展献千元活动,鼓励财会人员献计献策,增收节支,1992年上半年有856名财会人员参加了献千元活动,提出合理化建议286条,实现增收节支、增产节约254万元。

县级财政赤字 成因分析

○庄善忠

县级财政赤字的成因是多层次、多方面的,它既与改革过程中新旧体制转换和分配领域里的各种关系还未完全理顺有关,也是经济发展水平和事业发展需求不一致的结果。其具体原因主要可归纳为以下四个方面:

一、思想认识出现偏差

多年来,尽管经济建设以经济效益为中心的口号

一提再提,但并未成为一些党政领导及主管部门领导抓经济建设的指导思想,上级对下级、政府对企业的考核往往重产值指标,轻效益指标,而谈效益指标,又避开财政指标,使效益指标与财政指标分离。加上近几年,由于受某些历史的特定因素的影响,国家在编制预算时,打了一部分赤字;而同期国家经济又呈好转之势,社会安定,人民安居乐业,生活水平有了较大提高,使一些人形成了“赤字无害”认识,片面认为赤字可以多安排支出,多办实事,多上项目。结果上一任领导搞少量赤字,下任领导就搞更多的赤字,甚至个别同志错误地认为,不搞赤字没有补贴,多收入要多上缴,因而吃亏。有的县本来当年收支可以争取平衡的,但东张西望,左顾右盼也搞一点赤字,觉得这样才能避免“吃亏”。还有个别县地方主义思想作怪,不是依靠自身努力克服困难,而是想尽办法,找出短收增支的理由,人为造成赤字,向上级争取补助。

此外,一些部门对财政困难状况认识不足,艰苦奋斗、勤俭节约之风淡化,在事业发展上不切实际地与发达地区横比,与上级部门对接,使支出热降不下来。

二、财政支出增长过快

近几年来,由于新增支出因素过多,财政支出迅速增长,大大超过财政承受能力。在增加支出中,一部分是多年积累下来的问题,属于还帐性质,例如提高教师、干部、职工的工资待遇问题。据统计,1991年末行政事业单位的一名职工的基本工资比工资改革前的1983年翻一番还多。另一部分是各种补贴,且这种补贴只能增加,不能减少,补贴项目也越来越多。第三部分是属物价上涨的影响,各种开支标准不断提高,有的是年年增加。例如邮电费、会议费、差旅费、办公费和公费医疗经费等。第四部分是机构不断增设,人员大量增加,人头经费大幅度上升。例如1983年机构改革时,县级财政局平均二十多人,1984年一分为三:财政局、税务局、审计局,目前三个局的总人数平均近200人。不到十年时间,人员增加近十倍。随着经济和事业的发展,一部分机构和人员的增加是必要的,但有的机构分工过细,层次重叠,许多单位人浮于事,效率低下,造成浪费。第五部分是上级“请客”,下级给钱。国家每年都要新开一些减收增支的口子,有的上级部门还强调本部门工作的重要,以办项目等为借口,钓下面的“鱼”,有的项目要求各级财政都要配套,缺一不可,使县级财力实难应付,支出日益膨胀。

三、政策体制滞后实践

在推行经济体制改革过程中,中央甚至省市都相继出台了許多新的财政政策,财政体制也有所变动,客

观地看,这些都在一定程度上或在一个时期促进和加速了各地经济与社会的发展,有的现在仍在发挥着作用。但随着改革的不断深入和经济环境的变化,它们在实际运行中一些不完善的地方逐渐显现出来,但又没有及时加以修正,这就不可避免地产生了一些消极因素。

其一,不适当地采取减税让利政策,无条件地实行税前还贷,使国民收入过多地向企业和个人倾斜,企业留利逐步增加,上交财政收入相对减少,打开了企业盲目扩大投资和消费的大门。特别是1987年实行企业承包经营责任制后,企业承包了国家的所得税、调节税,削弱了税收的刚性,经济效益好的企业超承包基数的利润,大部或全部留给企业;经济效益差的企业,应上交的承包利润则无力上交,结果是“包盈不包亏”,致使财政收入流失。

其二,片面搞“以指标征税”,即国家根据国民经济发展规划和预算安排,每年层层下达当年税收任务,各级只以完成指标任务作为依据,依法征税被计划任务取而代之,有些该收的收入不能足额及时地收缴入库,削弱了地方的“增收机制”。之所以出现这种情况,一方面由于下达税收的任务一般都以上年度实绩为依据,所以,征收部门一般都不愿意超额完成任务,担心给下年度征收工作带来难度。另一方面,以指标征税,迎合了地方的本位主义。比如财政收入留成比例低的地方,多收了也多分不了多少,认为还不如藏富企业,“养鸡生蛋”;收入留成比例高的地方,则怕多收了将来降低留成比例;吃财政补贴的县,担心多收了将来减少补贴。事实上,层层下达指令性收入计划,封闭了县级财政收入的“盘子”。

其三,企业隶属关系变更频繁,地方辛辛苦苦培养

的财源,正当发挥效益的时候,却被中央或省市划走,如食品、烟草、石油、医药和粮食企业,在效益好的时候上划,但当它们效益很差,发生巨额亏损时,又往往放给县财政,把亏损包袱让地方背着。这种状况影响了县级开辟财源、增产增收的积极性。

其四,现行体制不科学,具有随意性。目前实行“总额分成”或“递增包干”为主要形式的财政体制,由于以某个时期的收支额作为基数,随意性较大,一旦敲定,尽管客观实际情况变化很大,但体制也难改变,形成苦乐不均,这也导致一些地方不惜搞财政赤字,想方设法增大支出基数,转移、压缩预算内收入,以防体制调整时吃亏。

四、管理效力趋于弱化

政策体制的不完善,必然影响财政工作职能作用的全面发挥。县级财政管理效力逐渐弱化,主要表现在:1、财政预算约束力软弱。由于县级财政作为政府出纳的特点较之中央和省市级财政更为突出,使县级财政预算约束力很弱,预算的制定者、批准者、执行者既无明确的权利,也无明确的义务,更无最终承担责任可言。虽然财政年度预算草案必须交人代会批准后方可执行,但在实际执行中,随意性很大,以人代法的现象屡屡发生,从而导致了县级预算的失衡。2、财政管理范围缩小,调控能力减弱。如1979年财政与银行双重职能的建设银行由财政管辖划归银行管辖,1983年国拨流动资金由财政统筹调度归入金融部门统一管理,1984年税务从财政部门内独立出去等,使财力有限的县级财政基本无法真正做到合理调节收入分配,直接影响了县域经济的协调发展。3、财政监督手段不硬,财政收入跑冒滴漏屡堵不止,政出别门,令行不止现象普遍存在,对一些部门擅开减收增支口子无力控制。



通山县财政局兴办扶贫实体效果好

湖北省通山县是一个比较典型的山区,人均耕地不足三分,经济基础薄弱,人民生活比较困难。尽管县财政局每年拿出200多万元资金扶贫,但终因“僧多粥少”,胡椒面撒下去,收效甚微。国家每年调拨1000多

万斤粮食仍然有33%农民解决不了温饱问题。1990年县财政从以工补农资金、特产周转金、扶贫贴息贷款中集中部分资金在大畈镇的宫塘、界首两村建起了第一个扶贫实体——芦泉山柑桔场。由财政局和两村共同管理,收益由财政局、村集体、村个人共同分配。经过两年的建设,共开垦荒山造园1070亩,第二年套种西瓜、花生、黄豆等创收8万元。从1992年7月份起,该场已实现经费自给、工资自理。预计今年可产桔300万斤,产值200万元,利税100万元,两村人均可增纯收入200元。湖北省充分肯定了这一做法。现在全县共办扶贫实体17个,开发荒山5000多亩,预计年产值可达2600万元,人均增收150元。(裴钧昌 鲁思旺)