



关于城区财政建设的几个问题

叶汉生

一、城区财政建设应提到重要的议事日程

我国不仅中央直辖市和省会中心城市下设城区政权和城区财政,许多省辖中等城市也下设有城区政权和城区财政。城区财政已构成我国社会主义财政体系的一个不可或缺的环节。城区财政建立在比较发达的城市经济的基础之上,城市经济资金、技术密集,劳动生产率较高,经济效益较好,产品深加工、高增值,财源比较丰厚,财政收入一般超过支出较多,收入上交比例较高,是国家财政收入的重要来源。城区财政又是城市财政系统的基层财政,是城区基层政权行使其职能的财力保证,它与地方经济的发展和人民生活水平的提高息息相关。

然而,长期以来城区财政建设并没有受到应有的重视。从观念上看,人们往往忽视城区财政作为一级独立财政的客观存在。在许多

财政学(包括与之相关的其他学科)的教材、专著、读物和论文中,都把我国社会主义财政体系的组成归纳为中央、省(自治区、直辖市)、县(市)和乡(镇)4级财政,而把城区财政置之度外;从实践上看,从中央到地方都偏重于县级财政、乡(镇)财政建设,而忽略城区财政的财源建设、组织建设和体制建设;从理论研究看,关于城区财政的理论探讨更是凤毛麟角,并且没有把城区财政作为一个相对独立的城市财政子范畴加以剖析。我们认为城区财政建设应提到重要的议事日程。

二、正确处理城区财政与市财政的关系

城区财政建设,关键是要处理好城区财政与市财政的关系。这种关系是在组织城市经济和城市建设中整体与局部的关系。一方面,城市是一个有机的整体,道路、桥梁、公共交通、供水供电、排水排污、邮电通讯等,需要全市统筹安排;大型厂矿企业、高等教育、新闻广播、地方统筹和地方财政自筹基本建设投资等,也必须

由于递增率是按环比计算,收支增长的绝对额就会逐年扩大。经计算,五年需增加收入172亿元,压缩支出222亿元。也就是说要把五年的预算赤字从675亿元减为281亿元,减少的394亿元中,增收部分为172亿元,节支部分为222亿元。这涉及到国民收入分配各项比例的调整;涉及到经济建设、文化建设、国防建设及行政管理开支的各个方面,有无增收和削减支出的可能性,以及具体的政策措施,都需要进行专题论证,并通过下达指标的形式,列为各地区、各部门、各单位的“双增双节”目标,层层发动群众,务必争取实现。

2. 把支出增长率必须低于收入增长率作为编制和执行预算的一项基本原则。这不仅是缩小小财政收支差额的要求,而且还因为上述数字的计算没有考虑价格的上升因素,所以在编制和执行年度预算时,还要相应考虑价格的变动因素,尽可能使收入的增长率大于支出增长率,把它作为编制预算和执行预算的一项基本原则,至少在近期内要坚持这样做。例如多收100万元,最多只能追加90万元的支出,其余10万元作为抵充缩小收支差额的准备金;反之,减收100万元,则要相应削减支出100万元。如没有决心这样做,缩小小财政收支差额将是一句空话。

3. 建立预算调节的专门机构。我国的国家预算包括中央预算和地方预算,按照宪法规定,各级预算要由同级人民代表大会批准,这是常规的做法。在目前国家预算连续出现大量财政赤字,全国各级财政普遍出现困难的情况下,需要有一个专门机构对各级预算之间出现的不平衡进行调节。建议由全国人大常委会财经委员会来执行,它可根据财政部门提出的报告,作出对省、市、自治区的预算进行部分调整的建议,受到建议的省、市、自治区的人大常委会讨论通过后应交由地方人民政府执行,以保证全国预算的实现。



由市级政权统一管理。组织城市经济和城市建设,要求科学的集中统一领导,便决定了市级政权的主导地位。城市的财政和财力必须适当集中于市财政。城区政权不同于县级政权,辖区面积和独立性都较小,并不统管本区内整个政治、经济和文化工作(其中有一部分直接由市级政权承担),因而其财权和财力不能不受到相应的限制。

另一方面,城区是城市中的“块”,又具有相对独立性。区属国营企业、集体企业、街办企业、集市贸易,区属文教科学卫生事业、社会福利事业等要由区直接管理;区内的行政管理、社会治安、市政维护、环卫、绿化等工作要由区具体组织,特别是近年来许多城市按照“统一领导、分级管理、划片包干、综合执法”的原则,实行以市容、市政、市场管理等为主要内容的区街城市管理体制改革,城区工作已从过去单一面向区属单位转为面向辖区所有企事业单位,加重了城区政权的责任。区人民代表大会和区人民政府构成区一级政权,应具备一级事权,享受一级财权,成立一级财政,拥有相对独立的财源和相应的财力。

过去许多城市对城区实行“统收统支,收支两条线”的办法,使城区财政收支脱钩,责权利脱节,缺乏一级财政管理权限和必要的财力,不利于调动城区在建设城市和管理城市中的积极性。近年来,许多城市建立、健全区级财政,改变“统收统支、收支两条线”的管理体制,下放管理权限,实行各种形式的财政包干办法,在一定程度上增强了城区财政的活力。

三、正确处理城区财政与街道财政管理的关系

从立法的意义分析,城区财政是城市的基层财政;但从管理的角度考虑,城市财政管理的最基层还是街道。近年来,随着区街城市管理体制改革的展开,一些城市进行了建立街道财政的试点。为了保证其健康发展,必须正确处理城区财政与街道财政管理的关系。

第一、街道财政的发展方向,究竟是建立一级财政,还是实行一级财政管理?笔者认为,街道办事处不是一级国家政权,不能建立一级财政。但是为了适应城区集体经济、个体经济和集市贸易蓬勃兴起和第三产业迅速发展新形势,增强街道综合管理、综合服务的能力,调动街道生财、聚财、用财的积极性,可以实行街道一级财政管理,明确相应的责权利关系,实行一定程度的收支挂钩。它是区级财政职能向下一层次的延伸,但仍属区级财力的内部分配问题。

第二、实行街道财政管理,既要调动街道的理财积极性,又要防止区级财力的过于分散。街道财力状况的改善,要立足于强化工作责任,硬化预算约束,挖掘潜

力,加强管理,促产增收。特别在当前国家财政困难,各级财政都感吃紧的情况下,更不能再增加一个分散财力的层次。

第三、区级财政应加强对街道财政管理的指导和监督。街道财政管理干部应由区财政局派出,实行区局、街道双重领导,业务指导以区局为主。区级财政应加强对街道预算内资金、预算外资金、自筹资金的管理和监督,要求建制建帐,编报预、决算,防止财政性资金的体外循环,维护财经纪律,打好城区财政建设的基础。

提高固定资产投资 效益是当务之急

许国辉 黄子洪

党的十一届三中全会以来,中央曾多次强调要把全部经济工作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来。今年2月,国务院发出通知,把1991年定为“质量、品种、效益年”,通过这一活动,使企业逐步走上投入少、产出多、质量好、消耗低、效益高的发展道路。提高经济效益,包括扩大再生产过程的各个环节、各个领域,涉及生产、建设、流通等各个方面。本文拟结合浙江金华市实际,试就如何提高固定资产投资效益问题作一些探讨。

改革开放10多年来,浙江金华市固定资产投资效益有所改善,但是,从总体上看,是不理想的。金华市固定资产投资效益不理想的表现主要有以下几个方面:

(一)固定资产投资效果系数大幅度下降。“六五”时期金华市全民固定资产投资效果系数为1.53,即每百元固定资产投资可以增加国民收入153元,而“七五”时期前4年投资效果系数仅为0.82,比“六五”时期下降了46.4%。尽管国民收入的增减受诸多因素的影响,但固定资产投资效益的高低,无疑是个决定性的因素。

(二)固定资产投资高速增长,而实现利税则是负增长。金华市154户预算内国营工业企业,1986—1990年4年中,固定资产绝对额增加55989.2万元,年平均递增率为16.8%,而工业总产值仅增加38847.1万元,比固定资产原值增加数少1.7亿多元,年平均递增率仅为