



抓好财政扭补工作 促进县级经济发展

甘肃省财政厅厅长 王国祥

我省财政补贴县的扭补工作是从1984年开展的，至今已七年了。七年来，取得了一定成效，引起了各级领导的重视。目前，省已将财政扭补工作列入了《国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》，并提出了今后十年力争一半左右的财政补贴县实现扭补的奋斗目标。这一决策是非常正确的，它将加快我省尽快改变贫困面貌的步伐，对发展地县经济，增强财政自给能力，缓解财政困难，逐步实现全省财政状况的好转，具有重要意义。

要改变地县财政的面貌，发展地县经济，缓解财政困难，首先必须搞清我省财政现状。当前我省地县财政的主要特点是：1. 收入基数低，补贴额大，财政自给能力差。我省85个县（市、区）中，到1990年尚有63个县为财政补贴县，占总数的74.12%。这些县收入基数小，支出额大，自给能力差，依赖性强。1990年省财政补助地县数占地县财政当年收入的64.12%。2. 收不抵支，财政承受能力差。“七五”时期，我省县级财政收入年平均递增15.2%，比全省平均水平高近1个百分点；财政支出年平均递增15.7%，比全省高出3.4个百分点。收入的增长远远小于支出的增加。而且支出增加额绝大部分是用于个人的，均需要财政负担。县级财政承受能力很差，新增支出大于其财力，常常是一月工资分几次发放。3. 赤字面扩大，赤字额增加，资金调度异常困难。由于县级财政收不抵支，收入的增长大大

低于支出的增加，财政收支难以平衡，特别是63个补贴县财政收支根本无法平衡，只能是年年发生赤字，且愈滚愈大，到1990年县级财政累计净赤字2.1亿元。巨额的财政赤字，再加历年有较大的结转，使得地县财政资金调度异常困难，挤占专项资金的问题非常突出，从而严重影响了各项生产建设事业的顺利进行，造成了恶性循环。4. 非生产性开支占总支出的比重很大，而生产性支出相对减少，是连“吃饭”都保不住的财政。1990年县级非生产性开支占其支出总额的80%强，生产性开支占总额的不到20%。由于近几年陆续出台的政策大部分是增加人头开支的，超过了一些县的财政承受能力，正常经费难以保证，财政连“吃饭”都保不住了。

造成我省地县财政困难的原因是多方面的，概括起来主要有以下几点：1. 地县经济基础薄弱，绝大部分县以农业为主，工业生产处于起步状态，再加交通不便等因素的影响，严重制约了财政收入的增长。2. 各种政策性增支因素多，财政供给人员增加，经费翻番。随着各项改革的不断深入，近几年来，国家陆续出台了一系列政策性增支因素，如：调整工资、增加离退休人员补助、增加副食品补贴、提高教龄、护龄津贴等等，这些都是用于个人的经费，必须予以保证。此外，各个部门都要求不断充实和加强，机构人员连连增加，经费翻番。在县一级的支出中，

80%左右是人员经费，发展生产的钱很少。3. 管理人员缺乏，且素质差，投资效益不好。以扭补县为例，目前约有一半项目未能达到预期效益，这固然有市场变化等因素的影响，而管理的好坏是一个更主要的因素。大部分县对扭补问题缺乏系统的、周密的想法，缺乏科学的论证，没有能力提出和建成几个效益好的项目。有个县近几年从省有关部门争取各类资金800多万元，新建和扩建了7个企业，除1个扩建企业盈利外，其余6个企业有的利不抵息，有的一建成就面临限产和停产，有的严重亏损，无法经营。一大笔资金投入后，不仅没有给县财政带来什么效益，反而背上了沉重的包袱。这种情况在某种程度上带有一定的普遍性。由此说，县级工业开发的关键除资金和资源外，主要在于人才，这个问题不仅表现在企业管理人才，而且更重要的表现在县级经济主管部门和分管领导应懂得经济管理。

面对我省当前地县财政的现状，省委省政府已将发展地县经济，特别是搞好财政补贴县的扭补工作纳入了十年规划和“八五”计划。那么怎样才能搞好这项十分重要的工作呢？

1. 统一思想，提高认识，对扭补工作实行统一的可行性规划。按照集中资金、先易后难、分期分批的原则，对补贴县进行扶持。即将补贴县按照经济基础、资源条件、技术力量、管理水平、财政自给能力和补贴额多少分别排队，把扭补的重点放在经济基础比较好、资源条件具备、懂技术、会管理、财政自给能力较高，补贴数额较少的县，帮助它们有重点地选择那些既有社会效益和经济效益、又能突出财政增收，既能够富民又能够富县的项目，促其在短期内改变面貌，脱贫致富。根据省委、省政府制定的十年规划和“八五”计划的要求，争取“八五”时期财政补贴县扭补18个，力争到本世纪末扭补30个县左右。

2. 确定合理的扭补方式。根据各县和项目的实际情况，继续采取提前预拨补贴款和财政借款的方式。扭补年限视具体情况分3至5年。扭补县和项目一经确定，即签订《扭补责

任书》，促其在规定的期限内实现扭补。

3. 多渠道筹集资金，在资金上予以扶持。我省财政收入主要来源于工业，由于地县经济基础差，农业又相对稳定，收入较少，再加近几年企业经济效益下滑，严重影响财政收入的增长，正常的人员经费都难以保证，因而在财政扭补上不可能有更多的投入，只有采取多渠道筹集资金，才能实施扭补规划。一是省财政在每年预算安排时，尽可能地挤出一些资金用于扭补。同时省专项安排的挖潜改造资金中的扭补资金，应逐步理顺渠道，主要用于在建项目的收尾，不再开新的项目，项目完成后财政收回统一管理。二是从支援不发达地区发展资金和支援农业生产资金的有偿部分中借用一定数额的资金。三是利用部分财政预算外专户储存的间歇资金。四是向银行申请贷款。总之，除向中央争取部分支持外，地方各级各部门掌握的资金应尽量对扭补县给予倾斜照顾。按期实现扭补后收回的财政资金和减少的财政补贴，不再平衡预算，建立财政扭补基金，原则上从哪里收回的再用到哪里，继续用于补贴县。

4. 充分评估，搞好立项。扶持的扭补县确定后，对于扭补项目要实地考察，充分论证，项目选择要准，要保重点，不能遍地开花。在总结过去立项前论证不够，立项中调查不够，项目确定中，对资金的使用和财政效益的发挥预测不够的基础上，在确立扭补项目时，要坚持以下几条：（1）要选择资源条件好，有本地资源或有固定的原料来源（指有固定的大中型企业辐射的来料加工产品）的项目。（2）适销对路，有广阔市场前景的产品项目，要超前开发。同时要以销定产，促产促销，使其能为企业创造财富。（3）项目要具备技术起点高、企业有专门的技术人才、领导懂得经营管理、产品有竞争能力等条件。（4）工程投资要精打细算，注意节约，数字核算要准，投资打足，不留缺口，资金要供应及时，集中使用，能按期建成投产，不搞“半拉子”工程。

（5）投资效益的论证要实事求是，要选择投资少、见效快的项目，不能为了上项目，争资

金，而过高估计效益，以免投产后被动。

5. 重视扭补工作，形成党政部门齐抓共管的局面。各地县，特别是县级各部门要把这项工作抓紧抓好，党政各部门齐抓共管。作为一个县，扭补和立项班子应是强有力的班子，是一个党政部门密切配合、团结合作、懂技术、会管理、抓效益、能改变面貌的班子。特别是领导决策人，既要知道从微观出发，更要懂得宏观的重要；既要注重社会效益，更要注重财政效益，从根本上实现财政扭补。

6. 在一手抓培植财源，增加收入的同时，另一手要严格控制支出，特别是控制人员经费的增长。如前所述，县一级收入的80%以上被人员经费吃掉，甚至还有一部分县一年的收入不够发工资。其中一个主要原因就是各种机构纷纷成立，层层效仿，上下对口，人员骤增，造成经费翻番。鉴于这种情况，县一级不能照搬照套上级的机构设置，不搞大而全，小而全。建议：将全省85个县（市区），特别是财政补贴县，按人口和实际需要程度划分，人口在80万人以上的县，可比照省、地一级设置机构；人口在50—80万人的县，根据各自的实际需要设置机构，不一定要与上级各部门对口；人口在20—50万人的县，可视工作性质设置机构，并严格控制人员编制，不要层层对口；人口在20万人以下的县可成立一个综合部门，下设几个主要办公室，负责对上的工作。这样，既可以提高办事效率，减少许多不必要的麻烦，同时又节约了人力、物力和财力，减少的开支可以用于增加对生产的投入，扩大再生产，增强财政自给能力。当然，机构问题是一个比较复杂的问题，一方面随着各项改革的不断深入，各个部门都需要加强；而另一方面，由于财政收入的增长较少，可提供的财力有限，资金供需矛盾十分突出。这就要求各级政府要下狠心，花大气力，各部门要通力配合，精简机构，压缩支出。只有这样，才能控制住人员经费急剧增长的势头，使财政补贴县实现扭补，走上脱贫致富的轨道。

“蓄水池”效应

——巴县建立基金式财政的调查

申崇坤 徐伟

四川省巴县在改革财政资金管理体制中，逐步建立健全基金式财政，探索出了一条解决资金供求矛盾的有效路子。基金式财政就象一个“蓄水池”，把预算内、外和分散在部门、企业的零星资金集聚起来，注入全县经济的发展。

勇于探索 坚持改革

早在1984年，巴县就开始了财政资金管理体制的改革，财政投资由拨款改为贷款。财政拨改贷后，新的矛盾日益显露出来：一是县财政掌握的资金严重不足，不能满足经济发展的需要；二是各部门、各单位的自有资金大大增加，其中相当部分资金尚未发挥应有作用；三是零星分散的预算外资金缺乏监督，少数单位出现乱收费、乱使用、乱消费等管理混乱的现象。

为了解决上述资金供需矛盾和资金管理的新问题，巴县于1985年开始着手建立基金式财政，吸收预算内外的资金，建立各行业发展的专项资金。到1989年底，全县先后建立起农业、粮食、乡镇企业、生猪、蔬菜、抗旱、林业、科技、植保、蚕桑、国营工业技改、集体工业技改、扶贫、农副产品风险、普及九年制义务教育共15项发展基金。到1990年6月底，这些基金总额达到3503万元。同时，县财政局为了强化对预算外资金的管理，于1987年成立预算外资金管理股，对县行政事业单位的预算外资金采取专户储存、集中管理的办法，充分发挥资金的使用效益。目前，全县对县局级行政事业单位预算外资金的管理面达75%，代管资金额达1300万元。