



市管县体制下

如何发挥财政职能作用

杨茂云

县级经济作为我国城乡经济的一个结合部，在整个国民经济中占有重要地位。据统计，在全国二千多个县中，目前已有三分之一的县实行了市管县的新体制。实行市管县有利于发挥城市的中心作用，对促进城乡经济的协调发展，形成城乡互补的经济优势，具有很大的推动作用。实行市管县后如何发挥市管县体制下财政职能作用，是我国当前发展地区财政经济的一项大战略。这个问题解决得好，可使城乡财政经济更有效地“运作”于一个统一的发展体系之中；可实现生财、聚财、用财的优势组合，使城乡财政经济逐步调整到最佳结构状态，以收城乡财政互补之实效，为加快地区经济财政发展提供一个切切实实的良性环境。

一、逐步完善财政体制，充分发挥其分配职能

目前，有些人认为市领导县就是要求市拿多少钱、多少物去支援县，这种看法既不全面，也不现实。特别象一些最近几年才发展起来的新型城市，本身的基础就很薄弱。因此，我们只能通过逐步完善财政体制，发挥财政分配职能，达到城乡共同繁荣。首先，在市管县体制下上级政府（中央、省）赋予地方政府的政权、财权要相统一。中央、省要对带县市实行“财权相对独立，一定几年不变”的财政体制，只有在这种体制下，市级财政才能自主确定市对所属各县（市）区的财政体制、分成比例和包干年限。这样做不仅有利于充分调动市级财政按照统一部署协调区域内财力分配结构，从而形成能够逐步优化整体财源结构的财政环境，促进区域内财政经济的均衡发展。其次，在预算体制上，市级财政可以统筹兼顾，给补贴县、山区县、贫困县较多的优惠，以便增强“造血”功能。尽快实现“双脱贫”。按财政体制规定，在所带县统一由市级财政管理后，中央、省直接对市算帐，不管所带县收入完成好坏，定额上交部分不能少。从而既稳定了中央财政收入又增加了市级财政的压力。在这种情况下，市级财政不得不动调一

切积极因素，保证财政收入的增长速度高于各县的增长速度，至少要保持同各县同步增长。不然的话，日子就不好过。第三，在体制一定情况下，能调动乡（镇）财政积极性，促使农村财源“跳跃式”的超前发展。目前，我国绝大部分乡镇都建立了一级财政，这对更好地发挥财政职能作用无疑是有益的。实行市管县体制，城市财政要不断巩固和完善乡级财政。在乡财政的预算管理体制上，不能搞“一刀切”，要因地制宜区别对待，多留好处给乡，调动乡财政增收节支的积极性。这样乡财政活了，县财政才能富裕，市财政也才能充裕。

二、建立城乡一体财源格局 充分发挥其调控职能

市管县财政体制的确立，为市级财政将全市作为一个统一整体规划财源布局，实施财源战略提供了前提条件。如何建立城乡一体财源格局，充分发挥其调控职能呢？

一方面城市主体财源要带动县乡财源同步发展。城市主体财源对整个区域内财源建设能产生重大影响。城市财源建设要根据国家调整产业结构的要求，把握时机，将一批支柱财源项目扶上去，使财源项目更加趋向合理化，充分利用市带县优势，带动县、乡两个级次财源同步发展。这可以从横向联合、内引外扩、企业集团等形式来带动其发展。

另一方面县乡群体财源促进城市财源建设。县乡不仅有丰富的自然资源，而且还有其得天独厚原材料基地。县乡抓原材料基地建设，就是按照工农需求调整农业，理顺产销各种渠道，建立“工——农——商”财源格局。具体地讲：一是依托城市，促进农村商品基地建设。丰富的农林特资源及富饶矿产资源，是农村向城市反辐射的重要条件。组织好这些农副产品的加工增值，把资源优势变为商品优势，对于搞活城乡财政经济具有重要意义。在这方面，一种作法是利用原有的基地牵线搭桥，促进城乡联合，工农挂

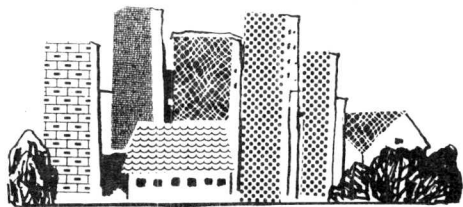
钩。另一种作法是根据城市工业企业需要开发基地生产。二是促进乡镇企业横向经济联系。实行以市带县的体制,填平分割城乡的“沟壑”,不仅要看到促进农村发展工业基地向城市反辐射,而且还要看到依靠城市的辐射功能,促进乡镇企业发展的广阔前景。在促进乡镇企业发展中,充分发挥财政职能作用,从资金上扶,从信息上促,从工作上帮。依靠城市企业的辐射功能,把市、县、区、乡、村放在一盘棋上,把设备、产品、技术扩散给乡镇企业,以大助小、以强带弱,发展多层次、多形式的联合。这样,以城市当“龙头”农村作“龙尾”土洋结合,城乡并举,把大小企业都搞活。

三、加强市对各县财政管理、监督

不断加强市管县体制下市对各县财政的管理监督,对于维护市级财政作为区域经济调控中心,防止本位主义和条块分割有着十分重要意义。如何加强市对各县财政管理、监督职能呢?

一是要加强市对县(市)区的预算管理监督。各县(市)区预决算的编审和经常性的预算执行情况分析是市级财政监督重要内容之一。市级财政要及时监督各县(市)区财政收入是否能足额入库,各项财源建设以及资金的管理、使用是否符合经济发展规律,各种到期财政周转金是否如期回收,在财政支出中有无将预算外支出挤入预算内行为。通过上述监督,能发现问题,及时处理纠正,以符合资金运动规律。

二是要加强市对各县(市)区财政法规执行情况的监督。在实行市管县财政体制下,市级财政对县(市)级财政具有义不容辞的执法监督责任。因此,市级财政要积极配合税收、财务、物价大检查,审计部门对各县(市)区财政进行监督,重点检查其是否按规定程序拨款项,有无拨付人情款、关系款等情况,以便提高执法水平。



实行税利分流试点的成效、问题及对策

戴新民

税利分流作为国家与企业分配关系的改革方向,已被越来越多的人所认识,党中央和国务院领导同志对此也是肯定的。本文拟通过分析税利分流试点的成效,存在的问题,提出完善税利分流办法的意见。

一、实行税利分流试点的成效

自1988年国家批准重庆市进行税利分流试点以来,到1990年底,全国已有24个省市(含计划单列市)进行了税利分流的试点。几年来的试点实践表明:虽然目前的税利分流办法还不完善,但税利分流改革在理顺关系、转变机制等方面已初见成效。

(一)税利分流能兼顾国家与企业的利益,使分配关系趋于合理。回顾我国城市经济体制改革后国家与企业分配关系的变革历程,我们可以看到,迄今只有税利分流办法能使国家与企业的利益都得到比较合理的兼顾。以西南某市为例,在全面推行利改税办法的1985年,该市企业上交、留利、还贷占可分配利润的比重依次为45%、34%、21%;在大面积推行承包制的1987年,这三者的比重依次为17%、51%、32%;而在实行税利分流办法的1988年至1990年,三者的比重分别为30%、40%、30%。显然,在兼顾国家与企业的利益上,税利分流办法要明显优于利改税和承包制办法,能使国家与企业分配关系逐步趋于合理。

(二)税利分流有利于形成投资约束机制。改税前还贷为税后还贷,是税利分流改革的重要内容之一。税后还贷使投资主体发生转移,投资责任更加明确,有助于消除企业盲目争投资、争项目的弊端,促使企业更加注重新上项目的建设周期和经济效益。同时,税后还贷也促使银行更加注重发放贷款的可行性