

县级财力分散的症结及对策

侯玉华

目前，县级财力严重分散，财政收入占国民收入的比重逐年下降，县财政渐入困境，基本上成了吃饭财政，无力进行必要的重点建设和产业投入。造成县级财力分散的症结是多方面的，有经济上的原因，也有财政管理体制方面的原因。从笔者对河北省迁西县财力状况的调查结果看，县级财力分散的原因主要有以下几个方面：

一、给企业减税让利过多。近几年来，在搞活企业的同时，由于不适当地采取减税让利政策，使企业留利逐年增加，而上交财政收入相对减少。特别是自1987年实行了承包经营责任制后，企业实现的利润逐年大幅度增加，而企业上交财政的利润却没有相应增加。据统计，1987—1990年四年间，迁西县25家国营工商企业累计实现利润2726.04万元，上交财政594.12万元，仅占企业实现利润的21.79%。与此同时，不适当的减免税也使部分财源白白流失。1985—1990年六年间，该县税务部门共为企业和个体工商户减免税1170.36万元，占同期全县税收总额的10.13%。

二、税收征管中存在跑、冒、滴、漏。由于纳税人的纳税观念淡薄，加之税收征管软化，偷税漏税和抗税现象仍比较严重，特别是在零散税收和个人收入调节税的征收上存在死角死面，导致了部分税源的流失。仅以个人收入调节税为例，1990年迁西县仅征收29.4万元，据有关部门估计，只占应征总额的20%左右。此外，以种种借口拖欠税款的纳税户较多，数额较大，到1990年底，全县欠税总额达760多万元，严重影响了财政收入的增长和预算的平衡。

三、县乡财力分配关系失衡。县对乡收入基数确定得普遍偏低，而且在超基数分档分成比例的确定上也明显有利于乡镇，从而使县乡财力分配向乡镇倾斜。据统计，1987—1990年间，迁西县乡镇财政平均每年超收260多万元，其中乡镇分成150万元左右，县财政分成110万元左右。在一定程度上为这部分资金的不合理转化提供了机会与可能。

四、紧缩财政的力度不够。据对迁西县财政总决算资料的分析表明，1980—1990年该县财政支出的增长速度连续十一年居高不下，究其原因，除了政策性增支因素外，与我们紧缩财政的力度不够有直接关系，突出表现为文山削而不降、会海填而不平、机构和人员经费不断增加等。以行政事业单位的增人为例，该县1990年比1984年机构改革时增加了2605人，如按每人每年平均开支人头费及公用经费2500元计算，1990年比1984年增加开支651.25万元，这对财政支出无疑形成了巨大压力。

五、预算外资金增长过猛，管理失控。据估计，迁西县每年的预算外资金收入达4000万元以上，已超过预算内收入，而且这部分资金仍在迅速增长，超过预算内收入增长的速度。在预算外资金大量增加的同时，由于有关部门对预算外资金的管理和监督工作没有相应跟上，导致了预算外资金使用上的盲目性和严重浪费。有些部门和单位乱上计划外项目，盲目建设，不仅造成严重的浪费，而且加剧了生产结构的失调；有些专项资金被挪作它用，发放奖金和搞福利等；更有甚者，个别单位竟不顾党纪国法，私设“小钱柜”，任意挥霍、私分等。这是导致固定资产投资规模和消费基金

膨胀的直接诱因。

从上述问题中可以清楚地看到，财力分散造成了资金的严重浪费，削弱了县财政的宏观调控功能，制约着全县经济的发展。因此，及时采取切实可行的措施，在坚持适当分权、微观搞活的同时适当集中财力，已是当务之急，当前应主要从以下几个方面考虑：

一、理顺国家与企业的分配关系，确保财政收入稳步增长。推行承包制以后，国家与企业的分配关系发生了重大变化，形成了利益分配事实上的本末倒置，有违初衷。因而必须从完善企业承包责任制入手，强化收入分配约束机制，确保财政收入与企业盈利水平同步增长。

1. 科学合理地确定承包基数。在研究下一轮承包方案时，要按着既要有利于进一步增强企业活力和发展后劲，又要有利于保证财政收入稳步增长的原则，在充分考虑上一轮承包效益、市场动态变化和同行业平均资金利润率等方面因素的基础上，重新合理确定承包基数，尽可能避免前一轮承包中由于企业从自身利益出发低估生产潜力和压低承包基数的倾向，在此基础上采取一厂一策、区别对待的方法，依照不同行业平均的资金利润上交率来确定国营工商企业上交利润基数，但上交比例应在50%以上，超基数利润上交财政的部分不应低于50%，这样才能逐步提高财政收入在企业实现利润中的比重。

2. 改变对企业继续减税让利的作法，取消税前还贷，严格把好减免税关，同时切实解决企业负盈不负亏的问题。

3. 适当收取国有资产占用费。在继续推行承包责任制的基础上，配合企业产权制度改革，对企业财产进行界定，并对企业使用的国有资产收取一定比例（1%—2%）的使用费，利用率高的少收，利用率低的多找。这样既可以提高国有资产的利用水平，又可为县财政增加一笔可观的收入。

二、加强税收征管，减少税款流失。税收是财政收入的主要来源。目前，税收上的跑、冒、滴、漏比较严重，特别是零散税收和个人收入调节税征收中的问题尤为突出，因此，必

须采取措施加强税收征管：1. 要采取多种形式广泛深入地宣传税法，提高纳税人对税收的认识和依法纳税的自觉性。2. 建立健全各种征税手段，大力加强对集体个体经营者和私营经济的依法征税工作，对超越权限减税免税的，要坚决予以纠正；对偷税漏税的，要严格查补入库；对以各种理由抗税的，要予以严惩。3. 要严格依法征收个人收入调节税，尤其是企业负责人的承包奖励收入，以及聘请的工程技术人员的高薪收入，这不仅能够增加财政收入，而且有助于解决分配不公的问题。4. 要积极清理旧的拖欠税款，对有偿付能力的，要强制收缴入库；对确有实际困难的，也要制订出积极的还款计划和措施，力争把拖欠的税款尽快地收上来。

三、调整县乡分成比例，监督乡镇用好分成资金。建立乡镇财政，实行财政包干，是财政管理体制改革的—个值得肯定的方面。从这种意义上讲，核定包干基数应该留有余地，让乡镇财政“养精蓄锐”。但在目前县级财政比较困难，而乡镇又多为聚财有道、理财无方的情况下，一方面要适当调高包干基数，经济基础好的多调，反之则少调或者不调。同时，对超收分档分成的比例也要作一些必要的微调，调整幅度以县财政所得不少于50%为宜。这样既有助于缩小乡镇之间的差距，又可使县财政增加部分收入。另一方面要制订切实可行的管理办法，约束乡镇分成资金的投向和安排次序，帮助乡镇管好用好这笔财力。首先应把大部分资金用于扶持乡镇企业发展生产，然后安排一定的比例用于乡镇的公益、福利事业、弥补行政经费不足和其它机动支出等。可由财政部门根据实际情况确定出具体安排比例，以约束乡镇的支出行为。

四、继续贯彻紧缩财政的方针，严格控制财政支出不合理增长。要进一步调整紧缩的力度，切实解决支出刚性问题，以减轻财政压力。一是要坚决维护包干指标的严肃性，无特殊情况，一般不予追加经费指标；二是对行政事业单位人员经费严格按编制安排，超编人员

正确认识全民所有制亏损企业破产的社会经济效应

徐生杰

近年来，全民所有制企业亏损的状况日趋加剧，给国家财政带来了沉重的负担。造成全民企业亏损的原因固然有多方面，但其中一个不容忽视的重要原因，就是全民企业的破产机制不完善，其根源在于对全民企业破产的社会经济效应缺乏正确的认识。对此，笔者谈一点看法。

《中华人民共和国企业破产法（试行）》（以下简称《破产法》，已于1986年12月2日经第六届全国人民代表大会常务委员第十八次会议正式通过试行。但因人们在心理上还存有种种顾虑，《破产法》的法制观念和有关政策还没有成为国家机关有关职能部门的执法行为，破产机制尚不完善，因此，《破产法》并未得到贯彻实施。其实，任何事物都具有两重性，全民企业破产也是如此，在我们看到因破产造成国有资产局部损失的同时，更要看到，通

过破产给宏观经济带来的积极作用。这就要求我们对全民亏损企业破产带来的社会经济效应进行辩证地分析。

1. 全民亏损企业破产可以保护债权人与债务人的合法权益，维护经济秩序的稳定。全民企业在生产经营过程中发生的债务关系，一般是以一定的契约形式予以确认的，国家以法律

一律不拨公用经费，同时要下大气力精简机构，裁减冗员，控制行政事业单位人员的过快增长，以节减不必要的人员经费；三是扩大事业单位经费自给范围，促使有条件的单位向自收自支过渡；四是对有经常性收入的行政事业单位，核定其抵支收入，减少财政拨款；五是从严控制社会集团购买力，严禁以偷梁换柱的方式购买专控商品，一经发现，从严查处；六是精简会议，降低会议标准，节约开支。

五、强化预算外资金管理，严格监督使用投向。1. 调整预算外资金规模。将现行的一些预算外收入项目和部门掌握的专项资金，如教育费附加、各种罚没款收入、退休养老金等逐步转向预算内进行管理，缩小其规模。2. 扩大专户储存范围。将财政代管面从单纯的行政事业单位扩大到国营工商企业，以及实行企业经营的事业单位，缩小计划管理的范围，这样将有80%左右的预算外资金转入财政管理的轨道。3. 合理确定企业留利分配比例，严格控制消费基金增长。总的原则应是，基数内用于发展生产的不得低于50%，用于职工福利和奖励的不得高于50%；对超基数留利应主要用于发展生产，一般不得低于70%，奖励和职工福利基金不得高于30%。4. 严格收费管理，清理“三乱”，取缔非法收费项目，特别是要加强对乡镇罚没收入的管理。5. 每年按一定比例上解部分预算外资金，集中起来使用，以保证重点建设的需要。6. 健全和完善预算外资金管理制度。要对现行的县、乡预算外资金管理方法进行必要的补充和完善，并健全对预算外单位财务收支情况审计监督制度以追踪问效制度，以强化财政的监督约束机制，使预算外资金的管理使用进一步规范、制度化、科学化。

