



市县财政

平衡有难度 关键在工作

——黑龙江省黑河地区县县财政平衡的调查

曲伟 冯健民 唐岱君 施焯

近几年,受经济形势和经济效益的制约,财政资金的供需矛盾日趋尖锐,平衡预算的难度越来越大,许多地方的财政,由结余变为赤字。然而,黑龙江省黑河地区——这个地处祖国北部边疆、交通闭塞、地广人稀、基础薄弱的边远穷困地区,却发生了奇迹般的变化,财政状况正在从坏到好,财政赤字从有到无。黑河地区所辖7个市县,“七五”期间,全区财政收入由6000万元增加到1.91亿元,平均每年递增24.1%;财政自给水平由63%提高到86%;由有财政赤字1116万元变为有结余222万元,成为全省第一个不仅1990年当年无赤字,而且消化了历年赤字挂帐,做到县县财政平衡的先进地区。黑河地区财政为何能够脱颖而出,由赤字变为平衡,从困境走上坦途?带着这个问题我们到那里进行调查。调查结果表明,最重要的是他们从指导思想到实际工作都较好地解决了五个问题。

一、立足于发挥地理位置优势,走“通贸兴边”、开放生财之路。从1987年起,随着改革开放的深入,黑河人找到了发展经济、搞活财政、振兴黑河的突破口。他们经过大量调查研究和咨询论证,制定了“内改外联、综合开发、建港通贸、兴边富民”的发展战略,紧紧抓住当地地理位置的劣势为优势、“建港通贸”这一牵动全区经济发展的关键环节,实施重点突破。

黑河地区行政公署所在地的黑河市与苏联的布拉戈维申斯克市(以下简称布市)只有一江之隔,中苏两国边境地区经济有很强的互补性,开展边境贸易不仅有着优越的地理条件,而且有着广阔的发展前景。1987年,黑河与布市共同确定了“互通有无、互惠互利、以货易货、不动外汇、年终平衡、互不拖欠”的边境贸易原则,开始了通贸兴边的第一步。1988年,省委、省政府决定在黑河建立“通贸兴边”试验区,并给予了一定的管理权限和优惠政策,扩大了“通贸

兴边”的规模。近四年间,黑河地区对苏边境年贸易总额由8万瑞士法郎增加到8671万瑞士法郎,累计达到1.9亿瑞士法郎;黑河地区从发展对苏边贸中获取的年利税已达到1760万元,累计达到5462万元;扣除留给企业自我发展部分外,提供财政收入累计达到2400万元。

在“通贸兴边”战略中,发展旅游业也是重要一环。1989年9月,黑河与布市正式开通了“一日游”活动。边贸和旅游事业的发展,为黑河经济的振兴、财政状况的好转注入了生机与活力,产生了巨大的整体效应。一是全国各地在黑河建立的办事处、代办处、联络处已有94家,为加快黑河建设步伐创造了条件;二是接待各类来访团组2900多个,宾馆、饭店由亏变盈,收入日增;三是引进资金2.3亿多元,除大大加强了黑河口岸的基础设施建设外,还开发600个新品种,每年新增产值1.6亿元,利税2200万元;四是“一日游”刺激了商业销售,1990年在全省社会商品零售额仅比上年增长2.4%的情况下,黑河市比上年增长9.2%,仅此一项就使商业多获利税上百万元。“通贸兴边”、开放生财之路目前尚在发展时期,必将越走越宽广。

二、立足于发挥本地资源优势,走发展工业、以工生财之路。黑河地区自然资源丰富,特别是矿产、旅游资源得天独厚,但由于历史上的原因,黑河地区工业基础十分薄弱,1986年全区地方预算内工业产值仅9423万元。提供利税也仅占全区财政收入的18%,体现了小工业、穷财政的典型格局。为了打破守着“金饭碗”吃补贴饭的被动局面,他们突破了三大难点:一是突破能源交通落后的难点。为了适应“通贸兴边”、“南联北开”经济发展的需要,针对全区交通不便、通讯落后、能源建设薄弱、严重制约经济发展的状况,在国家的大力支持下,开通了运输能力300万吨的北黑(即北安市至黑河市)铁路;扩建了年吞吐

量80万吨的黑河码头；开始了黑河市万门程控通讯工程建设；新建装机容量6万千瓦的两个电站。这些建设为黑河经济腾飞奠定了基础。二是突破资金短缺的难点。1987年以来，他们通过各种渠道，筹集资金近7000万元，投放企业。全区各县市在财力很紧的情况下，每年都安排一部分挖潜改造资金为企业“输血送氧”。三是突破乡镇企业发展缓慢的难点。立足于本地资源优势，大力发展以农副产品加工业、商业运输业、建筑业和服务业为主要内容的乡镇企业，“七五”期间，黑河地区乡镇企业产值由1.1亿元增加到2.3亿元，平均每年实现利税1800多万元。随着经济发展，“七五”末期与初期相比，黑河地区预算内工业上缴税利由1263万元增加到1605万元，使黑河地区财政收入由主要靠农业税逐步变为主要靠工业企业上缴税利。

三、立足于调动各方面组织收入的积极性，走深化改革、合力生财之路。黑河地区在大力组织财政收入中，采取多种措施调动县乡两级政府和有关部门抓财政收入的积极性，形成合力抓收入。一是把致富基层、增加县乡两级的经济实力，作为组织收入的一件大事来抓。1986年，地区对嫩江、德都两县实行了财政收入上解递增10%的包干办法，极大地调动了两县增收、创收的积极性。1990年，两县收入比改革前增长了57.4%，其中嫩江县年财政收入超过5000万元。为扶持市县经济的发展，地区财政本级几年来共拿出1000多万元，扶持市县农业发展和挖潜改造。为调动乡镇领导抓财政收入的积极性，他们进一步深化了乡镇财政改革，大力加强乡镇级金库建设，乡财政由虚变实，使过去流失的财源有人征管，过去的小税源变为大收入。1987年到1990年，全区乡镇财政收入由826万元增加到1795万元，平均每年递增30%以上。二是财税两家紧密配合，通力协作抓收入。他们在工作中互相支持，财政部门为支持税务部门作好工作，主动帮助税务部门解决实际问题；税务部门也急财政部门之所急，千方百计多做工作，应收尽收。1990年，由于工业生产滑坡和市场销售结构性疲软，德都县沾河林业局到11月末只完成全年税收计划的四分之三，短收500多万元，威胁着该县财政预算的平衡。县税务局识大体、顾大局，提出“东边不亮西边亮”，“堤内损失堤外补”，主动给各个分局加任务、压担子，大战12月份，超额完成了任务。1990年全区组织征收工商税1.53亿元，占财政收入76.5%。“七五”期间，全区税收连年超额完成任务，税收总额由5615万元增加到1.53亿元，平均每年递增22.2%，超过全省平

均增长比例11.6个百分点。

四、立足于过紧日子，走量入为出、节俭用财之路。黑河地区不仅生财、聚财有道，而且用财、节财有方。他们深知近几年全区的财政状况虽然逐步有所好转，但人均收支无论在全国、还是在全省，都还是低水平的，对此他们有着强烈的忧患意识。因此，他们一方面在培植财源上慷慨大方，舍得花钱；但另一方面，在用财上却是精打细算，一分钱掰成两瓣花。立足于过紧日子，紧中求活，把有限的资金用在刀刃上。几年来他们坚持了这样三条原则：

一是量入为出，以收定支。每年在预算安排上，他们都坚持不打赤字预算，并尽可能将新增加的财力，主要用于农业、教育、科技等重点方面的支出。在预算执行中，他们坚持摸着口袋花钱，注意财政支出流向，分析预算支出动态，对无收入保证的支出及时调整，对超越财力的支出一律剔除。1989年，黑河市预测财政收入将短收300多万元，他们及早调整了支出盘子，砍掉了建住宅楼等非生产性支出项目，保证了全年收支平衡。

二是过紧日子，压缩开支。为严格控制人员经费支出的增长，凡是市县进地直机关的，党委口由地委书记牵头组成3人小组把关；政府口由行署专员牵头组成的7人小组把关；各县市单位进人，也同样是县领导集体审定。为了节减办公经费，他们推广了嫩江县从年初核定的行政事业单位公用经费中控制10%，集中在县财政，调剂余缺的做法，控制了公用经费支出规模，有效地防止了经费超支。在压缩弹性支出上，他们把重点放在控制小汽车、现代化办公设备购置和装饰性维修上。1987年以来，全区各行政机关、事业单位，没有新购进一台小汽车。孙吴、嫩江两县的县委和县政府从领导机关做起，不图阔、不摆谱、自觉过紧日子，他们不仅没有一台进口小汽车，就连国产小汽车也严格在编制内配备。仅此一项，他们每年就节支上百万元。

三是有保有压，优化支出结构。1987年以来，黑河地区推广北安市煤炭补贴由暗补变明补的经验，累计节约不合理支出700多万元。对公费医疗经费，推行医疗单位、主管部门和单位个人综合挂钩办法，使这个高寒地区人均公费医疗支出控制在100元上下。黑河地区是高寒边远地区，津贴、取暖、差旅费均高于全省平均水平三分之一左右，但由于控制得力，连续多年没有突破省下达控制指标。为优化支出结构，他们多安排生产性支出，生产性支出由包干时22.4%上升到26.4%，仅1990年当年就多安排生产性支出

五个亿元县市成功的背后

田均耕
肖建军

1000万元左右。去年全区财政支出，按可比口径计算增长12.9%，而投放于支农的支出增长48.1%；企业挖潜改造支出增长21.4%；公检法司支出增长17.8%。

五、立足于不搞“寅吃卯粮”，走强化管理、确保平衡之路。黑河地区财政所以由赤字变为平衡，还在于各级领导牢固地树立了平衡思想、全局观念，千方百计强化管理，合力保平衡。一是从地委、行署到市县的主要领导，都始终把财政工作摆到重要议事日程。行署专员亲自担任实施财政预算“保盘子工程”领导小组组长，每年都坚持深入基层3至5次，到第一线去指挥财政保盘子工作。1990年全区工业生产严峻，地委、行署的主要领导，亲自带领各部门的负责人深入企业，现场办公一个多月，为企业解决难题。当全区出现占压和拖欠税款的问题时，地、县主要领导出面召集有关部门领导进行协调，仅几个月的时间，就清理收缴占压、拖欠税款436万元。孙吴县县长在年初编制预算盘子时，亲自到财政部门听取意见，提出建议；在落实中，亲自和各主管部门的领导面对面地落实指标，签订责任状，被群众誉为财政的好当家。二是地区财政部门有一个坚持平衡、敢于碰硬的领导班子。1987年，在全区的财政工作会议上，行署提出了狠抓收入、压缩支出，确保全区财政当年收支平衡、略有节余的总体目标。针对当时有些地方产生的畏难情绪和平衡吃亏错误思想，地区财政局领导班子统一思想，顶住压力，局领导分工到平衡难度大的县（市）去检查督促，帮助出主意想办法。这一年，全区各县靠过紧日子，实现了多年来的第一次财政收支平衡。三是实行让利县（市）、致富基层的政策，树立了地区管县的权威。黑河地区本级财力薄弱，主要来源靠补贴和上缴收入，能量十分有限。但他们在对所属各县（市）财政包干时，却五年让利1000万元左右；在地区本级预算安排上，每年都挤出一块财力支持县市企业挖潜改造和农业生产，解决一些燃眉之急；在预算管理上，注重“一碗水”端平，坚持按政策办事。1988年到1990年，他们在减收增支因素较多的情况下，用政策鼓励平衡、鞭策赤字，不仅连续做到当年财政平衡，而且每年消化三、四百万元历史陈欠赤字。



1990年，浏阳县、长沙县、醴陵市、益阳市、凤凰县在湖南省首批实现了财政收入过亿元的目标。今年元月份，又实现了“开门红”。财政收入与上年同期比较，这五个县市都又有较大幅度的增长。

在我国经济形势严峻，不少地方财政收入出现短收的情况下，上述五个县市财政收入能大幅度上升，在湖南省实现了“亿元县市”零的突破，绝不是朝夕之功。这是五县市多年振兴经济的成果在财政收入上的客观反映，是广大干部群众长期艰苦努力的硕果。

一、坚持从实际出发，发挥本地优势，加强基础财源建设。经济是财政的基础。为了保证财政收入有较大幅度的稳定增长，这五个县市都能从本地优势出发，建立比较巩固的基础财源。长沙县临近省会，有着明显的地理位置优势，但却受没有单独县城的制约，于是，他们着

力发展乡镇企业。去年，由县政府牵头，组织500多人对1036个乡镇企业进行调查诊断，分类排队，分别采取措施，重点扶持一批，稳定保住一批，调整完善一批，关停并转一批。全年投放各种贷款、周转金202223万元，帮助乡镇企业解决资金困难。其中，有选择、有重点地扶持50家税收大户，半年增加利税近300万元。该县来自乡镇企业的税收占全县税收的56.6%。浏阳、醴陵的烟花鞭炮和瓷器历史悠久、扬名中外。他们充分利用这一优势，建立鞭炮烟花和瓷器科研开发、产供销一体化网络，大力发展拳头产品，同时带动与之配套的化工、造纸、印刷、包装等行业的发展，将产品优势转化为经济优势，建立稳定的财源支柱。浏阳县来自鞭炮烟花的税收占总收入的25%；醴陵市来自陶瓷和鞭炮烟花两大行业的税收占全市工商税收的46.53%。益阳市注意发挥企业行业齐、门类多、基础较好的优势，去年从有关部门抽调大批干部，