



有关财政补贴县几个概念问题

龚亚麟

近年来各级财政为转变财政补贴县的面貌虽然做了大量的工作，也取得了一定的成绩，但是在理论上和实践中，对财政补贴县的概念等一些基本概念还存在着不同的认识。为推动扭转财政补贴县面貌的工作深入一步，本文谈一谈自己的看法。

一、关于财政补贴县的概念

什么叫财政补贴县？一般认为，按照现行财政体制，特别是省对地县（市）的体制，收入基数小于支出基数，实行定额补贴的县就是财政补贴县。定额补助和体制上解同时并存的县（市），定额补助大于体制上解的县（市）也应视作补贴县。这种在一省一市范围内区别于上解县（市）的作法，反映了一定时间上各县级财政收支的状况，对于指导本省市开展县财政工作有一定的意义。但是在省与省之间，由于对下的财政体制不同，在收支范围划分上的不一致，各省市之间的补贴县从数量上和本质上也不一样。从全国的情况看，各地的财政补贴县概念差距也很大。以辽宁省和黑龙江省为例，辽宁省将粮食企业的亏损基数下放到各地市县，纳入了县（市）的财政收入基数，体制基数相对减少，而黑龙江省同样也将粮食企业的亏损基数下放到地市县，但是不纳入县级财政的收入基数，而是作为一项指标，超亏由县财政负担，减亏给予分成或全部留给县里，县级财政的收入基数相应扩大，反映在县财政的收支差额上要比辽宁省少。又如辽宁省将中央四部门的产品税、增值税和营业税的30%部分下放到市县，而黑龙江省则将它们作为省级财政的固定收入。从这一点上看，辽宁省下放市县的收入范围又要比黑龙江省大。另外两省在支出基数下放的范围上也不一样，县级财政掌握的支出就不一样。全国不同省市对县财政的收支范围划分可以讲是五花八门的，因此造成统计上的困难，全国到底有多少个财政补贴县，这个数字在实践上是无法将各省的数字逐一累加的，甲省的补贴县如果以乙省的收支范围划分则可能成为一个上解县。从目前的情况看，要

求各地都按中央对省的现行体制将县财政按一个标准划分为一般县和补贴县两个大类，难度很大。但是随着财政体制改革的进一步深化，为了实现国家财政状况的根本好转，全国应该逐步制定一个统一的标准，以便正确指导扭转财政补贴县的工作。

二、关于县财政扭转财政补贴的标志

怎样才算摘掉了财政补贴县的帽子，各地在近年来的实践工作中进行了探索，大致可以分成三种类型。第一种是静态的扭补标准，如黑龙江省定的扭补标准是补贴县的财政收入达到或超过省85年体制的支出基数。显而易见，由于1985年的支出基数是个定量，财政收入逐年增加迟早会超过这个定量。财政收入尽管超过了1985年的支出基数，但是由于财政支出也在逐年增加，与85年体制的收支差额相比，有些县的收支差额反而扩大了，县财政仍旧做不到以收抵支。第二种类型的扭补标准不妨可以称为结构性的标准，如陕西省和内蒙古自治区等地以县财政组织的收入能否抵上本级财政的正常性支出作为扭补的标准，即把人员开支和必需的事业发展支出作为扭补的标准，这是一个动态指标，基本上它能反映出县财政的状况有了初步好转。第三种标准类似湖北省的做法，即当年组织的收入除了保证人员经费支出和必需的事业发展支出外，还有能力用于生产建设性支出。我认为补贴县财政状况根本好转的标准，或者说是彻底扭转补贴面貌的标准应该是本级财政收入能满足本级财政的全部支出，包括生产性支出和非生产性支出，并且能够连续做到财政收支平衡。某一年的收支平衡和多数年份的不平衡均不能叫作财政扭补县。

三、关于财政收支自给率的计算方法

作为衡量一个财政补贴县是否做到了以收抵支，摘掉了补贴县帽子的标志，财政收支自给率这个指标经常被运用，但是如何计算这一指标却有不同的看法。第一种观点认为财政收支自给率就是全部收入来源之和除以所有支出，以黑龙江省饶河县1989年的财政

决算数为例，财政总收入为2546万元（其中：定额补助336万元，上级专项补助1189万元）财政支出合计为3061万元，则该县的自给率为83.2%，这样计算的理由是立足于从本县范围内发生的所有收入和支出来衡量财政状况。另一种计算方法是将收入合计扣除上级专项拨款，支出合计扣掉上级专项支出和上年结转的支出。这种计算方法将上年结转的县级财政的正常性支出也扣除了，缩小了县财政实际应达到的支出范围，人为地提高了自给率。因此，我认为应该以县财政的本级收入（包括上级定额补助）和县财政的本级支出（不含上级专项拨款支出和专项上解支出）来计算，仍以上述所应用的饶河县1989年财政收支数来计算，1989年县财政本级收入为1103万元，本级支出1678万元，财政自给率为65.7%。理由是上级专项拨款支出和专项上解上级财政支出都不是本级财政的财力所安排的本级支出。专项拨款数量的大小在各省市之间由于支出下放的范围不一，因而数量上差异很大，在一个地区内，由于种种原因上级财政的专项拨款在不同年度数量上差异很大，不能作为县级财政正常性的收入来源和支出内容。

四、关于财政补贴县类型的划分。

将财政补贴县科学地划分为几种类型，在工作中针对不同层次的补贴县采取不同的办法，在财政管理体制形式，安排扶贫项目，提供扶持资金和政策优惠上各有侧重，达到分阶段，分步骤，有计划地减少财政补贴县的数量，减少财政补贴额很有意义。目前，在工作中通常以补贴县的财政收入大小来划分档次，如收入在5000万元以上的，3000万元至5000万元的，3000万元以下的等；也有以定额补助额的大小来划分的，如定额补助在1000万元以上的，500万元至1000万元和500万元以下的；也有同时考虑收入与定额补助额大小的，如收入在5000万元以上，同时定额补助在1000万元以上的等等，各种档次的划分上各地都根据实际需要而定。此外，也有人利用人均财政支出指标来划分补贴县的类型，如人均支出3000元以下的，3000元至5000元的，5000元以上的等。总的来看，上述几种划分办法都是比较直观地单纯从收入或者单从支出水平来划分补贴县的类型。我认为，这些办法还不能全面地从本质上反映财政补贴县的不同层次的困难程度。由于每个县的行政区划大小不一，人口多少不一，收入结构与支出结构不一，收入较多，定额补贴少的县，财政收支平衡的难度往往比财政收入少，定额补贴额大的县更大；财政收入和定额补助额接近的县由于财政负担开支的人员多少

不一，行政区划大小不一，管理难易不一，财政支出上刚性支出的比重也不一样，因而财政困难的程度不同，摘掉补贴县的难易程度就不同。将补贴县划分为几种类型的依据应该从县级财政的收支两个方面综合考虑；即从财政自给率出发，以本级财政收入能满足本级财政支出的程度将补贴县划分为几种类型，比如有一定的经济基础，能够做到收支平衡，略有结余的为第一类；财政状况比较紧张，仅能维持“吃饭”开支没有发展生产能力的为第二类；经济基础脆弱，财政自给水平很低，入不敷出，每年都出现一定数额赤字的县为第三种类型。

关于完善承包制的 两个问题

河北省财政厅 张浩

目前相当数量的企业第一轮承包经营已经到期，为了搞好第二轮承包，进一步完善企业承包经营责任制，本文从核实资产和建立承包风险机制方面谈点认识。

一、核实资产

核实资产是实行承包经营责任制的一项很重要的基础工作。但在实际工作中资产核实往往被忽视，这是目前承包制的一大缺陷，亟需解决。企业承包主要靠的是占用国有资产，利用国有资产进行经营活动；确定承包基数、资产的保值和增值、资金利润率等考核指标的依据也是企业占用的国有资产。企业占用资产的多少，对承包结果影响很大。现在企业承包基础都是以帐面资产为依据，既不科学又不严谨。由于种种原因，企业帐面资产严重不实，除物价上涨使帐面资产与重置成本发生很大差异等因素外，还普遍存在大量的帐外资产。因此用企业的帐面资产不是企业占用的全部资产。仅就帐外资产而言，据我们典型调查所知，企业各类帐外资产不包括占用的土地资源和无形资产，为帐内资产的30%左右，有的高达50%以上。