

求,成立了五人综合协调小组。局级领导、党支部委员、各股股长都已明确重点帮扶对象,全县十三个乡镇的财政所也都明确了自己的重点扶持项目。

(二) 积极发展财政信用。生产要发展、事业要发展,资金不足是主要矛盾。为解决这一矛盾,兴山县采取进一步盘活用好财政周转金的办法,重点支持符合产业政策的调整,用于临时资金周转和技术改造,支持重点项目建设,为培植后备财源服务。同时,他们还加强财政预算内建设资金和财政周转金的投放、使用和回收环节的管理,建立健全追踪反馈责任制和集中统一的重点项目投资体系,把出自各部门的各项资金捆在一起,形成“拳头”,以支持财源建设。另外,他们还把资金、技术、人才、信息、劳务以及相关的各种服务有机地结合起来,形成有效的综合性投入,来保证财源建设的稳定高效。

(三) 实行财源建设“推移策略”。在建设布局上,以县重点财源带动乡镇企业的发展,以乡镇重点项目带动村及村以下企业,以村及村以下企业重点带动农民共同富裕。在建设方式上,以县乡(镇)联办、乡(镇)村联办、村组联办为主,增加财源。这种“推移策略”旨在涵养财源,藏富于民,最终将导致梯级财源的形成,并为县级财源奠定坚实的基础。目前县委、县政府已将各乡镇的财政收入任务分解下去了,到1993年,兴山县的乡镇财政收入将有一个乡镇跨入500万元、两个乡镇跨入300万元、一个乡镇跨入250万元、五个乡镇跨入100万元以上的行列,其余四个小乡可以做到自足有余。

(四) 进一步理顺国家与企业的分配关系。兴山县财政局认为,培养一棵“摇钱树”不容易,管理好一棵“摇钱树”更难,财政部门不能只抓分配,不抓生产,也不能只培养财源,不监督管理。他们打算在新一轮承包期开始时,合理调整承包基数,进一步理顺国家同企业的分配关系,并逐步推行“税后还贷”和“税后承包”办法,以增强财政税收杠杆的宏

观调控能力。

(五) 采取自上而下的配套措施。一是在把握水电开发时,注重总体设计、重点倾斜,对明知资金缺口较大、效益不好的小型电站,不硬着头皮上;二是对农林特产品的发展,采取以基地建设为主,连片治理,集体经营;三是立足于开发资源,节约资源,鼓励系列开发,深度加工,创名优、上等级。

## 总结经验

### 开拓理财领域

——对承德县“七五”期间  
财政收支的分析

张 双

承德县地处河北省东北部山区,面积4000余平方公里,辖27个乡镇,人口48万。“七五”期间,承德县经济建设取得了长足的发展,人民生活得到明显改善。财政也有较大增长,保证了全县正常开支并支持改革的需要,实现了收支平衡,略有结余,为了总结经验,以便今后更好地开拓理财领域,这里对承德县财政收支做些具体分析。

#### 一、财政收入分析

承德县财政收入1985年为1839.7万元,1989年为3025.6万元,增长64.5%,年递增13.2%,这个速度不算慢(高于同期国家财政收入的增长速度),但与同期社会总产值年递增26.2%,国民收入年递增25%相比,差距是明显的,主要原因是财政收入占国民收入的

比重下降，从1986年的12.5%降到1989年的8.2%。

1. 财政从农业取得的收入有限。承德县是农业县，农业在全县经济中具有举足轻重的地位，农业总产值1985年为13 184万元，占工农业总产值的56.9%，1989年为25 170万元，仍占46.6%，四年增长90.9%，年递增17.5%。而农业税收在增加了农林特产税和耕地占用税两个税种后，才从1985年的119.7万元，增加到1989年的191万元，增长59.6%，年递增12.4%。农业税收增长速度低于农业总产值增长速度，占农业净产值的比重始终仅为1%左右。

2. 工商税收增长幅度低于同期生产增长速度，这几年承德县工商税收在当年财政收入中占80%以上，最高达87%。一般讲工商税收的增长高于财政收入的增长，但该县二者持平，1985年到1989年，工商税收从1505.4万元增加到2501.4万元，平均每年递增13.5%。其中，产品税和增值税平均每年递增9.7%，不仅低于工业产值的增长速度，而且低于工商税收的增长速度，究其原因，一是产品税改增值税，降低了税负，部分税金转为利润，而企业实行承包，财政得不到，二是根据产业政策和实际情况对企业减免税收，三是征收管理上有漏洞，造成税金流失，因此影响了整个收入的增长。

3. 企业所得额征收的收入增长缓慢，企业实际负担率不断下降，而亏损却不断增加，1985年国营企业实现利润463万元，1989年达1 042万元，平均每年递增22.5%，而同期国营企业所得税和上缴利润的年递增率分别为8.6%和7.7%，远低于实现利润的增长。造成这种上交利税与生产发展、实现利润不同步的原因有：经济效益不高，企业还是速度型而不是效益型；企业承包后，存在“包盈不包亏”的现象，超基数和因涨价等客观因素多得部分财政得不到；为保企业的后劲，允许在税前还贷并提“两金”等减税让利措施。同时，企业亏损补贴大幅度增加，1985年国营企业亏损补贴15.8万元，1989年上升为84.3万元，平均每年递增52%，日益成为财政的沉重负担。

## 二、财政支出分析

承德县财政支出(包括上级专款补助)1985年1884.7万元，1989年为3258.9万元，增长72.9%，年递增14.7%。这几年承德县的财政支出有以下几个特点：

1. 财政直接用于经济建设的支出比重越来越小。基本建设支出、挖潜改造支出、科技三项费、支农支出和农林水气事业费等项支出，1985年时占当年支出的25%左右，而到1989年仅占12%左右。基本建设支出和挖潜改造支出到1989年已不复存在。支农支出受专款影响时多时少，1987年曾达274.6万元，1989年又回落到189.3万元，农林水事业费虽然从1985年的85.4万元，增加到1989年的200.7万元，但并没改变经济建设性支出比重下降的格局。

2. 社会文教支出的增长较大。1985年到1989年文教卫生事业费平均每年递增20.7%，其中教育事业费年递增率达21.9%，体现了重视发展教育的政策。文教卫生事业费占当年支出比重由1985年的37%，上升到1989年的46%，几乎接近支出的一半，其中教育经费占当年支出的比重由25%上升到33%，占支出的1/3，使全县的办学条件日趋改善，基本消灭中小学危房。

3. 行政管理支出高速增长，人头费的比重逐渐上升。1985年行政管理费支出281.7万元，1989年达606.9万元，平均每年增长21.2%，公检法支出1985年为63.1万元，1989年为135.3万元，平均每年增长21%。这两项支出占当年财政支出的比重从1985年的17.3%上升到1989年的22.1%。同时，行政经费个人部分比重从1985年的50%，上升为1988年的58.3%，人均年支出由1 102元上升为2 165元，几乎翻了一番。

4. 价格补贴支出和专项支出超常增长，远远高于当年财政支出水平。价格补贴支出1985年36.2万元，1989年达113.5万元，平均每年增长33.1%。专款支出主要是环保和城市水资源支出，属于列收列支，财政调节余地很小，1986

年支出30.2万元，1989年76.8万元，平均每年增长36.5%。

### 三、几点想法

通过对承德县“七五”期间财政收支状况的初步分析，可以看出，受国家经济和财政形势的左右，县级财政虽然保持了收支平衡，但财政收入在国民收入中的比重降低，因此只能保“人吃马喂”的经费，保改革支出，而直接投入经济建设的财力严重不足，这种状况是与社会主义财政的生产建设性职能不符的。为了改变这种状况，必须集中一定的财力，使财政收入有与生产发展相适应的增长并在国民收入中占适当比重，对承德县来说，为全面发挥财政职能作用，除要继续对财政收支严格把关，完善企业承包、经费包干和乡镇财政体制改革等办法，将该收的收上来，不该支的压下去外，还要强化财政对全县经济的宏观调控能力，开拓理财领域。下面是几点不成熟的想法：

1. 大力抓提高经济效益。企业经济效益的好坏，直接影响财政收入。所以财政应积极主动地深入到企业中，一方面帮助企业加强核算管理，搞好“双增双节”；另一方面筹措资金，支持企业挖潜改造，解决生产中的困难。目前，企业第一轮承包就要到期，财政应总结经验，提出方案，完善承包制，改变企业包盈不包亏、短期行为等状况，保证企业上交利润与实现利润同步增长。“税利分流，税后还贷，税后承包”，是今后确定国家与企业分配关系的方

向，财政应与有关部门一起进行测算分析，选择有条件的企业进行试点。

2. 管好用好各项资金。要加强对预算外和自筹资金的统一管理。在不改变资金所有权的前提下，通过财政专户存储来监督并引导其合理流动。运用财政信用的形式，充分利用资金的“时间差”。要切实使用好支农“周转金”和技措“周转金”，项目选择要准，要能及时回收。

3. 完善乡镇财政，使之成为一级实体，事权与财权相结合。认真总结1989年建立的两个实体型乡镇财政的经验，适时进一步推广，争取尽快让全县各个乡镇财政充分发挥一级财政的职能作用，使县级财政的基础更稳固。

4. 广泛开展调查研究，摸清全县的财源，不仅为年度而且为中长期决策提供信息。首先是对财政收入按行业构成调查，摸清县财政的支柱行业是什么。其次是展开梯级财源的调查，摸清全县当前财源、新兴财源和潜在财源是什么。在此基础上，多方面筹集资金，区别不同情况进行财力支持：一是对当前财源要加强管理和服 务，尤其对支柱财源要重点管理，支持其稳定发展，使财政有稳固基础。二是对新兴财源要积极扶持，特别是对那些有发展条件，有市场优势的项目，要从政策和资金上支持，以期使之尽快发挥最佳效益，为财政提供收入。三是对潜在财源要进行充分论证评估，在财力许可的条件下，对有价值的项目适当支持引导，使其在中长期成为财政后续财源。

（上接第33页）

服务“五到户”，即：致富信息送到户、技术咨询想到户、技术服务帮到户、科技培训班办到户、扶贫资金贷到户的方法，帮助贫困户改变面貌，取得了比较理想的效果。苇塘村四社原有30户近百口人，因贫困及其它原因，大部分人家搬走了，最后剩下没有门路的11户，65口人，成了有名的穷社。去年4月，镇党委书记带领财政所干部等11名机关干部进驻这个社，每名干部帮助1户，采取“五到户”的扶持方法，安排了13个脱贫致富生产项目，并且帮助解决种源、产品销

路、生产资金和技术等问题。经过一年的努力这个社人均收入达到300多元，跨入全镇中等收入行列。半拉川村的社员有种草莓的习惯，但是，不懂技术，靠老经验自然生产，不但产量低，而且质量也不好。去年，财政所支持镇科技部门从黑龙江省科研部门引进优良品种，购买6万株苗种，支持160多户种植13公顷，其中贫困户30户，垫付苗种资金2000多元。有个贫困户全家八口人，只有一个劳动力，生活非常困难。去年扶持他家利用房前屋后栽了半亩地草莓，当年收入上千元，家庭生活有很大改善。