



在治理整顿和深化改革中 增强财政支持经济建设的功能

姜其温

我国治理整顿和深化改革的工作已经取得了比较明显的成效，国民经济正在向着好的方向发展。但是，多年积累下来的产业结构失调、经济体制和运行机制不合理、经济效益差等深层次的问题还远远没有解决，又出现了市场销售疲软、工业增长速度回落过猛、停产半停产企业增加等新的矛盾和问题。为了克服当前经济上的困难，争取国民经济继续向着好的方向发展，财政部门应当充分发挥职能作用，帮助企业加强财务管理，搞好资金调度，调整经济结构，提高经济效益。为此，必须发展、深化财政支持经济建设的功能。

一、支持经济建设是社会主义财政固有的职能

人民民主专政的社会主义国家政权，具有两个方面的基本职能：一是抵御外来的侵略，镇压国内敌对分子的破坏；二是组织发展经济和科学文化社会事业。作为国家政权重要组成部分的社会主义财政，天然地具有支持社会主义经济建设的职能。社会主义国家财政参与经济建设的职能主要有三个方面：一是资金分配上的保障功能，二是财税政策上的调控功能，三是财务管理上的监督功能。新中国成立以后，各级财政充分发挥职能作用，为经济建设事业做出了很大贡献，我国工业化的基础——一系列大中型骨干企业，主要是靠国家财政投资建设起来的。近几年来，财政支持经济建设的功能有所减弱。财政收入占国民收入的比重大幅度下降，国家财政连年赤字，财力分散，财政支出中用于吃饭的比重逐年上升，用于生

产建设的支出逐年下降，地方财政已经逐步变成“吃饭财政”。江苏省财政支出中用于生产建设的比重已从1980年的52.9%，降为1989年的18.1%。前几年有人说什么“财政退出建设领域，只管吃饭就行了”。这种观点是错误的，是对社会主义财政职能的歪曲。陈云同志早就指出：“一要吃饭，二要建设”，为我们合理安排财政资金提出了明确的指导思想。财政支出要保证吃饭的需要，这是理所当然的，但是，在任何时候都不能忽略支持经济建设。

首先，财政对于实现国民经济综合平衡，具有重要的作用。我国社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济，必须自觉地注意综合平衡，协调重大比例关系，以保持国民经济长期持续、稳定、协调发展。由于现行经济体制和运行机制不合理，许多全民所有制企业缺乏自我约束机制。在资本主义社会，资本家向银行贷款搞建设，项目投产后的利润率必须高于银行贷款利率，否则资本家是不敢贷款的。但是我国有些国营企业对此却并不担心，因为有税前还贷和以税还贷为后盾，即使企业发生亏损，也有国家财政弥补，银行和企业都不承担风险。因此，资金投向不合理、经济结构失调、经济效益低下，这些都已经成为经济生活中迫切需要解决的问题。财政部门必须尽快改变被动承担还贷和补贴的状况，积极发挥财政税收政策的宏观调控功能，以期正确引导资金流向，协调重大比例关系，提高经济效益，促进国民经济持续、稳定、协调发展。

其次，财政对于实现宏观经济效益，具有

重要的作用。社会主义经济，既要重视微观效益，更要重视宏观效益。对一些宏观效益好而微观效益差的建设项目，长远效益好而眼前效益差的项目，必须依靠财政投入。例如，农业是国民经济的基础，改善农业生产条件的投入，社会效益是明显的，但是投入的资金却无法直接收回，这就需要国家财政给予适当拨款。又比如，一些有机构成高、投资大、建设时间长的基础工业和基础设施项目，也只有靠财政投入。此外，财政上还可以运用低息或无息贷款以及贴息贷款等手段，帮助一些行业、企业渡过暂时困难，取得新的发展，做出新的贡献。所有这些，都迫切要求各级财政拥有必要的财力，以发挥财政促进实现经济建设宏观效益的功能。

第三，财政对于经济活动具有直接的监督作用。马克思主义的经济理论告诉我们：经济愈发展，生产的社会化规模愈高，作为经济活动综合反映和控制的财务会计工作愈重要。但是近几年，企业的财务会计工作大大削弱了，不讲核算、不计成本的现象相当普遍而严重。由于成本不实、财务不实，企业经营中的许多问题不能及时暴露出来，一旦暴露出来，问题就到了比较严重的程度。为了及时准确反映企业经济活动情况，以利提高经济效益，财政部门必须坚决贯彻执行《会计法》，根据《会计法》的规定，切实加强对企业财务会计的管理工作，充分发挥财政的监督功能。

当前我国经济上存在的许多深层次的问题，与财政支持经济建设的功能减弱密切相关。削弱财政支持经济建设的功能，后果是严重的，发展、深化财政支持经济建设的功能，实为当务之急。我们一定要急国家之所急，高度重视这个问题，千方百计增强财政支持经济建设的功能。

二、发挥财政功能，支持企业提高经济效益

当前我国经济工作中的突出问题之一，是经济效益不高。因此，党中央、国务院反复强调要注重提高经济效益。经过一年多来的治理

整顿，我国的经济形势正在向好的方向转变。但是，经济效益仍在下滑，严重地威胁着财政收入任务的完成。财政部门必须充分发挥支持经济建设的功能，为提高经济效益服务。当前，应当着重做好以下几方面的工作：

1. 支持工业经济结构的调整。一是支持产业结构的调整。主要是支持能源、原材料和交通运输等基础产业和基础设施的建设，限制生产能力过大、重复建设的一般加工工业的发展，使产业结构趋于合理。二是支持产品结构的调整。主要是支持建设和市场急需的高档产品、高附加值产品、高出口创汇产品和名优特新产品的生产，限制质次价高、能源原材料消耗大、市场滞销和国家明令禁止、限制生产的产品，使产品结构适应国内外市场的需求。三是支持企业组织结构的调整。主要是通过横向经济联合、企业兼并和拍卖等措施，支持竞争能力强、产品信誉好、技术水平高、管理上等级的大中型企业，鼓励企业资产存量的合理流动，发展规模经济，使企业组织结构适应社会化大生产的客观要求。四是支持区域经济结构的调整。即促进各地根据实际情况，发挥自身优势，发展有地区特色的产业和产品，限制产品雷同、结构重复、没有地区特色的长线产品的生产，使区域经济结构各具特色，互为补充，实现经济的协调发展。

财政部门要利用接触面广、信息灵通、懂核算的有利条件，从调查研究、参与决策、积极扶持等方面做好工作。一方面通过财政信用和发放小贷资金给予支持，另一方面按照国家的政策规定给予支持。这些政策包括：（1）提足技术开发费。实行承包经营责任制的国营工业企业可以从销售收入中提取1%，专项用于新产品、新技术开发。江苏省1989年应提取5亿多元，实际只提取1.2亿元。我们应督促企业从长远利益着想，力争按规定提足，管好用好。（2）提足折旧基金。企业实行承包经营后，有一些企业只顾眼前利益，少提折旧、少摊费用，这是不对的。我们要督促企业尽量按规定提足。（3）引导企业将税后留利多用

于生产发展。

2. 支持科学技术发展, 促进企业技术进步。第一, 支持和鼓励新兴产业和高技术产业的发展, 推广应用新技术、新材料、新工艺, 带动整个科技水平的提高, 将经济的发展建立在科技进步的基础之上。第二, 支持和鼓励新产品开发, 实现产品的升级换代, 提高产品在国内外市场上的竞争能力。第三, 支持引进技术的消化吸收, 以及继续发展和创新, 逐步提高国产化水平, 使之更好地为经济建设服务。第四, 支持群众性的技术革新和技术革命。

3. 支持发展外向型经济, 增加出口创汇。江苏省的经济以加工工业为主, 原材料、能源要从省外、国外取得, 生产的产品大部分市场在省外和国外。这种经济结构决定了江苏要走外向型经济的路子, 不仅要在国内市场上有竞争能力, 而且要打入国际市场。财政部门要支持出口创汇产品的开发、研制、生产、收购和出口, 特别要支持出口新产品的生产和技术改造, 使之在国际市场上有较强的竞争能力。要鼓励企业利用外资, 用好现有的优惠政策, 大力发展中外合资、合作经营和“三来一补”等利用外资的形式。

4. 帮助企业解决紧迫问题, 渡过难关。目前, 企业面临着很多困难, 生产低速增长, 产品积压严重, 经济效益大幅度下降。财政部门要发挥职能作用, 帮助企业克服困难。一是帮助停产半停产企业尽快恢复生产。对产品有销路, 由于资金暂时紧张而被迫停产半停产的企业, 适当给予资金上的支持; 对产品无销路的, 要帮助其开发新产品, 以适应市场需求。二要帮助亏损企业扭亏增盈。对计划内亏损的企业继续实行亏损包干、超亏不补、减亏分成或全留的办法; 对因资金紧张而造成的亏损, 财政上要在资金上给予扶持; 对计划内亏损企业, 近期内能扭亏的, 根据财力的可能, 可将今明两年的亏损指标作为扭亏措施费提前拨给企业, 促其尽快扭亏。三是对长期亏损、没有发展前途的企业, 要取消财政税收方面的优惠待遇, 促进其兼并。四是帮助企业开拓市场,

积极推销库存产品。鼓励国营商业企业发挥主渠道和“蓄水池”作用, 积极收购, 销售产品。五是继续帮助企业加强企业管理, 眼睛向内, 挖掘内部潜力。

三、发展、深化财政支持经济建设功能的途径

1. 调整财政支出结构, 适当增加用于生产建设的支出。当然, 现在各级财政都很困难, 不可能拿出很多钱用于生产建设。但是, 只要我们做好工作, 合理调整支出结构, 压缩一部分非生产性支出, 还是有潜力可挖的。1989年, 江苏省财政支出规模已达100多亿元, 如果能挤出1%就是1亿多元。可以解决生产建设方面的不少问题。例如, 江苏省武进县财政局每年都在支出预算中安排一定数量的挖革改资金, 通过逐步积累, 已达1亿多元, 有力地支持了企业的生产发展和技术改造。又如, 过去江苏省一些市县没有安排科技三项费用支出, 在省委、省政府“科技兴省”的有关规定下达后, 1989年各市和70%以上的县都挤出一定的财力, 安排用于科技三项费用, 仅县级就安排了1400多万元, 比上年增长1.9倍。

2. 用好财政周转金、小贷基金等资金, 解决企业生产中的一些突出问题。各级财政部门都掌握了一部分周转金和小贷基金, 要充分发挥这些资金的作用, 支持经济结构的调整。不仅应当支持企业的小改小革和填平补齐项目, 而且要根据国家产业政策, 集中力量, 支持一些对本地区经济发展有重要意义的较大的项目。在保证正常支出所需资金的基础上, 合理调度一些财政间隙资金, 用于企业短期的流动资金周转。对这些间隙资金, 要看准项目, 做到放得出收得回。江苏省无锡市财政局合理调度资金, 支持经济结构的调整, 采取突出重点, 兼顾一般的方针, 在1987年至1989年的三年中, 利用小贷资金支持了216个项目, 总金额达1亿多元, 已有121个重点产品上马, 预计年新增产值15.8亿元, 年创税利1.78亿元。

3. 适当集中一部分预算外资金。在这方面, 江苏省各级财政部门有不少好的做法, 外

省市更有一些宝贵经验可以借鉴。江苏省镇江市财政局将各部门的一些预算外资金，大部分集中（专户存储）在财政部门。他们把电力集资地方留成部分、劳保统筹基金、地方留成外汇调剂收入、城市建设资金、绿化费统筹和保证金、教育费附加和企业主管部门集中的留利等，都集中在财政部门，1989年利用这些资金发放短期周转贷款9 000多万元，用于支持企业的发展，取得了较好的效果。江苏省盐城市财政局建立了工业发展基金，将财政预算内安排的挖革改资金、调剂外汇差价收入、电力集资地方留成部分、企业折旧基金的30%和企业主管部门收取的管理费的50%等资金集中起来，

用于发展地方工业。上海市财政局的企财部门建立了工业技术进步基金，新产品、新技术开发推广基金，新兴技术和新兴工业创业和引进技术消化吸收基金。这些做法，有力地增强了财政支持经济建设的功能，成为支持调整经济结构的重要资金来源，对促进经济持续、稳定、协调发展，起到了积极的推动作用。

4. 各级税务部门要积极开展促产增收活动，从信息、智力、管理、政策、资金五个方面帮助企业促产增收。不少市县税务部门除充分利用税收的杠杆作用以外，还从提取的集市贸易税收分成中，尽可能挤出一部分建立促产增收基金。这些做法，收到了较好的效果。

加强计划单列城市预算管理 发挥中心城市经济、财政优势

—— 星 峰 ——

1984年起，经国务院批准，陆续有重庆、武汉、沈阳、大连、哈尔滨、广州、西安、宁波、青岛、深圳、厦门、长春、南京、成都等14个中心城市，在国家各项经济计划中实行单列。财政计划作为经济计划的主要内容之一，也同时实行了单列。这是城市管理体制的一项重大改革，对于加快中心城市建设，以中心城市带动周围地区的经济发展，具有重要的意义。

一、财政计划单列的意义和作用

几年来，计划单列城市在国家政策支持和宏观经济指导下，在计划单列市所在省（以下简称所在省）和周围地区的扶持和帮助下，经济建设和各项事业发展取得了长足的进步。财政形势也同经济形势一样，迅速向好的方向发展。不少计划单列城市财力显著增加，初步摆脱了多年赤字的困扰，并在支持经济建设方面，起着重要的作用。实践证明，财政计划实行单列，对于中心城市的经济、财政发展，有明显的作

用。1. 实行计划单列以后，财政体制由中央确定，执行全国统一的制度和管理办法，财政收支范围、管理范围都比以前宽了。中央对计划单列市按对省的管理办法执行，赋予省级管理权限，如对地方固定收入和个别企业的税收减免，可以根据全国规定的原则，自主制定实施细则，办理税收减免。2. 实行计划单列以后，市级财政在所属省内相对独立，制定计划、执行预算以及年终决算不再受全省财政预算执行情况的影响，可以自主地制定财政年度计划和中长期计划，省级财政预算执行中的问题一般也不会影响到计划单列市财政。3. 资金调度灵活了。计划单列市财政与所属省财政“分家”以后，一般都设立了独立的国库机构。财政收支直接在市库办理划分、解缴、下拨，上级财政拨付的专项资金，也直接在市库划解，资金调度及时、灵活了，缓解了资金供需紧张的矛盾。

（二）财政收支增长很快，财力明显增加。由于中央和省对计划单列市在政策和资金方面的支持，计划单列市的财政收入和财政支出增长速度很快。1986年至1989年，地方财政收入平均每年递增12%，而同

（一）扩大了管理权限，调动了各级政府和财政部门理财的积极性。管理权限的扩大，主要有以下三