

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。一个方面：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

期沈阳市年平均递增13%，哈尔滨市年平均递增14%，重庆市年平均递增15%。在增加的收入中，由于财政体制确定了扶持、照顾的政策，市分成的财力比计划单列以前大大增加，所以计划单列市的财政支出增长幅度也很高。1986年至1989年，地方财政支出平均每年递增12%，同期沈阳市年平均递增13%，哈尔滨市年平均递增13%，重庆市年平均递增17%。中央财政对计划单列市的各种补助款逐年增加，也是计划单列市财力和支出增长较快的一个重要原因。1989年中央对上述三市的财政补助为11.4亿元，比1986年的9.68亿元增长了18%。

(三)与中央和各地区的联系加强了，信息灵通了。计划单列以后，市直接参加全国和中央各部委召开的会议，对中央方针、政策的了解及时了，透明度高了。通过与中央各部门和各省的交流，加强了联系，互通了信息，可以及时得到各方面的指导和帮助。

二、目前存在的主要问题

计划单列市的优势是十分明显的。但也应当看到，目前在计划单列市的管理上，横向、纵向的关系方面，都存在一些亟待解决的问题。主要有：

(一)计划单列市的管理体系还不够完善，管理工作中的矛盾较多。中心城市实行计划单列以后，在经济、财政管理方面，与所在省究竟是什么样的体制关系，目前不够明确、统一。比如，对计划单列的含义的理解，目前一种认识是：计划单列仅仅表现为在计划数字方面单独进行反映，因此计划单列市仍应作为省辖市，接受所在省的全面领导。另一种认识是：实行计划单列的目的，在于发挥中心城市的作用，因此，在经济、财政管理方面，计划单列市享有与所在省同等的权限，实质上是一种类似于直辖市的管理关系，只是在行政关系上隶属于所在省。由于存在上述两种不同的认识，在实际工作中，经常出现难以解决的矛盾。如所在省出于对全省经济发展战略的考虑，要求计划单列市与其他省辖市一样，执行全省统一的经济政策和管理办法；而计划单列市则认为，既为计划单列市，则与省辖市不同，既享受省级经济管理权限，则不需完全执行所在省的统一经济政策和管理办法。特别是当涉及到省、市之间的经济利益时，矛盾更加突出。这种矛盾，依靠行政命令或上级调解、裁决，往往难以彻底解决。

再如，在计划单列市的预算、决算的编制方面，中央按照全国统一的制度，对计划单列市有一套编制要求，所在省根据本省具体情况，对省辖市和计划单列市另有一套编制要求。预算执行中，所在省根据预

算执行情况，有时对全省预算要进行调整，也会涉及到计划单列市的预算变动。在这些方面，一些计划单列市与所在省之间，有时也出现矛盾。

(二)财政体制形式多种多样，很不统一。14个计划单列市基本分为五种类型：1.财政体制已同所在省彻底分开，在中央单立户头，金库也已经分设的，有沈阳、大连、宁波等3个市。2.财政体制虽已同所在省分开，但确定收入由中央、所在省和计划单列市三家分享，即收入一部分上交中央，一部分上交所在省，一部分自己留用。采用这种形式的有哈尔滨、青岛、武汉、重庆等4个市。3.财政体制已同所在省分开，但收入仍全部上交所在省的，有西安市。4.财政体制仍由所在省确定，管理办法仍按省规定执行的，有广州市。5.目前尚未最后确定体制管理办法的有深圳、厦门、成都、南京、长春等5个市。财政体制的多种形式是由预算管理的多种类型决定的。由于目前对计划单列市的预算管理办法主要是由省与计划单列市协商，然后报中央审批确定，所以各省市具体情况不同、协商结果不同，就产生了多种不同的预算管理办法和财政体制形式。

由于各地区经济、财政状况不同，财政体制可以有不同的形式，目前中央财政对省级财政也有几种不同的体制形式。但体制形式过多，就会影响统一政策和统一制度的执行。例如，预算管理方面经常发生的企、事业单位划转事项，在沈阳、大连等市与所在省之间，按划转数年终进行结算就可以了；但如发生在哈尔滨、青岛等市与所在省之间，由于市的收入变化同时影响到所在省和中央，所以需要由市、省与中央共同协商处理，往往由于对各自经济利益的不同考虑，影响企、事业单位正常、及时地办理预算划转。

体制与管理的不统一，除产生工作上的矛盾以外，更重要的是助长了地区之间的局部利益观念和地区经济割据状况的出现。有些地方仅着眼于自身利益，对外封锁，对内盲目投资、盲目发展，不考虑投资合理化和整体经济效益，势必影响国民经济建设布局和宏观经济调控。

三、加强计划单列市预算管理的几点设想

为了最大限度地发挥计划单列市的优势，加速中心城市的发展，计划单列市的财政预算管理工作必须加强。目前工作的重点应主要放在理顺与各方面的关系上。

(一)计划单列市的预算管理制度应当统一。在目前各种改革措施和变动因素较多的情况下，应当改变计划单列市同时与中央和所在省“双挂钩”的管理

财政补贴问题的表现及治理对策的思考

赵冲 邹晓岩

在治理整顿、深化改革中，持续增长、居高不下的财政补贴已经成为我国经济生活中令人关注的重要问题。认真研究如何控制、整顿、压缩财政补贴，对促进国家财政摆脱困境，实现财政收支平衡，对保证社会稳定，深化改革，促进国民经济走上良性循环的轨道都具有十分重要的现实意义。

一、财政补贴问题的表现

财政补贴是一个政策性强、涉及面广，与生产、生活密切相关，十分重要的经济调控手段。改革开放的十年来，财政补贴在保障社会安定团结、抑制物价、支持改革上发挥了积极的作用。但是，由于我国经济生活中多年积累的问题没有完全解决，随着经济发展和改革的深入，财政补贴中存在的问题也日益明显地暴露出来，其主要表现是：

——数额巨大，增长过猛。近十年来，我国财政补贴累计总额高达近5000亿元，1990年国家财政预算草案列入的企业亏损补贴和价格补贴两项合计1063.16亿元，相当于国家预算的三分之一。同时，财政补贴加速增长的趋势十分惊人。1984年全国企业亏损为199.9亿元，1989年为598.88亿元，五年内增长199.6%，平均每年递增24.6%，大大高于前五年平

办法，由计划单列市直接与中央或所在省挂钩，减少环节，缓和矛盾，简化手续。

(二) 计划单列，既不是直辖，也不是仅为计划数字的单列。而应是中心城市与所在省经济协调、并带动其他地区经济发展的一种新形式。因此，省与市之间的经济关系，应主要通过经济协商办法解决。计划单列市应在所在省经济发展战略的指导下，从全省大局考虑，服从全局，支持其他地区发展，积极为全省经济发展做出贡献。所在省应支持和帮助计划单列市，为其加速发展创造条件。省要求计划单列市执行的经济政策，应尽量在市预算成立之前通知市；预算

均每年递增15.8%的幅度。从地方财政看，北京市1989年财政收入71.02亿元，财政补贴45亿元，相当于该市财政收入的63.3%。财政补贴与上年相比增长38.4%，其中粮油肉蛋菜糖的补贴达30.62亿元，比上年增长56.8%。此外，全国尚有不少补贴是采取挂账处理的，还未表现出来，否则情况更为严重。目前数额巨大、增长过猛的财政补贴已经超过财政的承受能力，成为国家财政的沉重包袱，是影响财政收支平衡的重要因素。若任其发展下去，财政难以为继。

——包揽太多，效益较差。目前我国财政补贴名目繁多，从生产、流通到消费，从衣食住行到生老病死，在经济生活中随处都可以感到财政补贴的存在。由于财政补贴包揽太多，致使财政部门处于八面受围的被动局面。不少地方的财政为了支撑众多的补贴已经到了捉襟见肘的地步，严重影响了地方经济建设和事业的发展。财政补贴太多太滥，一方面弱化了补贴对经济运行的调控作用，使有限的财力用不到刀刃上，不能真正解决最急需最突出的问题；另一方面又增强了经济各部门对补贴的依赖性，大家争吃财政补贴的大锅饭，不利于激发企业自身的活力和鼓励企业竞争机制的建立，有一些补贴已起到保护落后的作用。财政补贴对人民生活包揽越多，人们对补贴的期

执行中一般不要出台新的减收增支措施；必须出台的措施，应尽量采取经济办法协调处理，避免行政命令方式。

(三) 在预算安排的建设项目方面，所在省与计划单列市都应从宏观经济角度考虑，特别是在建设布局上，从全局出发，服从全局。所在省不应将原定建设项目投资转移，或取消新的应投资项目；计划单列市也不应强调局部利益，不支持全省建设战略。

(四) 从长远看，计划单列市财政的地位、作用，以及横向、纵向的经济、财政与行政关系，应当在国家预算法规和行政法规中予以明确。