



# 贯彻治理整顿方针

## 摆脱我市财政困境

南京市财政会计学会

十一届三中全会以来，南京市沿着“放权让利”的思路对财政体制进行了一系列改革，这些改革一方面搞活了经济，发展了生产，另一方面也付出了巨大代价，这些代价使近几年南京市财政陷入困境。一是财政收入占国民收入的比重逐年下降，已从1978年的42.17%下降到1988年的18.09%。二是财政收入适度增长而财政支出增长速度居高不下。改革十年来，财政收入的增长一直基本保持在9%的水平上，但财政支出平均增幅却为20%左右。三是市级财政调控能力减弱。1989年市对区级财政实行递增包干体制，由于市区财政支出范围划分不尽合理，造成了市级支出负担过重，调控能力减弱。1989年全市包干收入共增加分成7543万元，其中市本级只有1591万元，区级分成5952万元，而粮食、煤气、民用煤等财政补贴全由市级负担，使市本级连吃饭都发愁，无力进行必要的城市设施建设和产业投入。这些困难削弱了市财政的宏观调控能力，不同程度地制约了城市经济的发展。因此，根据十三届五中全会精神，采取切实可行的治理整顿措施，摆脱南京市财政面临的困难，已是当务之急。

我们在研究分析产生问题结症的基础上，认为应分两步进行治理整顿。

### 第一步：1989年至1990年，整顿财政秩序，逐步理顺财政关系。

首先，实施三压、三停、三保的财政倾斜政策。

压非生产性建设；停一切楼堂馆所项目；保符合国家产业政策要求的，地方经济必不可少的基建项目，但应集中财力，加速建设，尽快发挥效益。

压集团消费，严格控制行政事业单位追求办公现代化；停置除更新以外的小轿车和高档集团消费品；保国家机关行政事业单位的工资性支出，以及事关市民基本生活消费品的价格补贴资金。

压一般加工业（少减或不减免税）；停无原材料来源，产品无销售市场，无资金周转的加工业（停减免税）；保国家与地方经济发展的能源、原材料、交通、农业等方面的资金，并实施扶持政策。

其次，要强化“六治”。

治低，要尽快改变财政收入占国民收入的比重偏低的状态。在现行条件下，通过各种查漏补漏措施，力争1990年达到18.6—18.8%。

治软。整顿财政调控手段软化的状况。一是对一些过时的、陈旧的财务制度、法规要及时清理，该废除的废除，该调整的调整。二是对合理不合法，合法不合理的规章制度，要根据现行经济运行的实际情况及时给予补充、完善，使其合理也合法。三是对其他部门以改革名义越权制定的有关财政政策制度应立即废止，由财政部门调查后重新制定。四是强化法制，对违反财政法纪的要严肃处理。

治散。财力分散大大削弱了财政调控能力，要集中财权，凡列入预算的各项收入不得化整为零，原交各部门的专款专用资金应由财

政集中，化零为整，统筹管理，适时调变，形成资金的整体调控优势。

治乱。对社会各部门、各行业乱创收现象要坚决清理整顿。对合理合法正当的创收要加强财务管理，所创收入应按财政开支标准使用；取缔不经财政、物价部门批准的乱收费行为。

治多。财政补贴过多，已成为财政的巨大包袱，特别是价格补贴尤为突出。应按照“控制总额、缩小范围”的原则，该放的要放开，如豆制品，鲜蛋价格要尽快放开；对粮、肉、煤气等实行计划限额补贴，超计划按议价供应；对亏损补贴企业实行政策性减亏有奖、超亏自补的消灭经营性亏损的强硬政策。

治高。财政支出居高不下，必须加以严格控制，要实行定编、定岗、定员、定经费的原则，节约归己，超支自补。

## **第二步：1991年至1992年，财政管理上水平、财政收入上规模。**

我国城市经济体制改革的初期设想，是形成以长江为轴心，东西南北中（即东—南京，西—重庆，南—广州，北—沈阳，中—武汉），各有一市率先启动，并以自己的经济辐射力去带动周围地区的经济发展。南京是一个新批准的计划单列城市，要承担率先启动的重任，财政管理必须具有大城市所必备的管理水平，财政收入规模要与经济辐射的需要相适应。为此，必须做到以下几点：

（一）适度提高财政收入占国民收入的比重。根据南京的经济状况和现有的财源可能，这个比重只能逐步提高。按国民收入每年递增10%推算，1991年为134.4亿元，1992年为147.8亿元，若1990年财政收入占国民收入比能达到18.6—18.8%的水平，这两年将此比重提高到19.5%与20.5%左右，两年的财政收入可为26.2亿元和30亿元，财政收入每年的增幅为14—15%左右。

（二）硬化预算约束机制，实行财政收支的积极平衡。不论在什么时期，作为对国家经

济有举足轻重影响的计划单列市的财政，决不能以搞财政赤字来加重中央财政的负担，而要实行财政收支积极平衡，为国家财政分担困难，这是历史赋予计划单列城市财政的艰巨任务。为此，在预算方案制定前，要进行科学地预测，以保证预算方案的正确性；预算制定时，一定要按照量入为出，量力而行，略有结余的原则，对各项财政支出，按时间先后、项目的轻重缓急进行先后排列；预算一经通过就必须按预算办事，该收的要收足收好，吃饭的资金一定要保，列入预算的农业、能源、原材料、交通等投资不仅不能少，而且要在略有结余中要拿出一部分增加这方面的投资。

（三）深入开展双增双节运动，积极开源节流。治理整顿必须与双增双节结合起来，要研究结合的方式，提高结合的效果。对生产企业，要把双增双节与开辟后续财源结合起来。一是双增双节要同调整产品、产业结构结合起来，努力扩大适销对路产品的生产；二是双增双节要同推进技术进步结合起来，使科技尽快转化为生产力，增强企业后劲；三是双增双节要同完善企业内部经济责任制结合起来，通过各层次各部门各环节的双增双节运动，推动企业内部经营责任制的实行；四是，双增双节要与实行亏损补贴企业的减亏责任制结合起来，努力变大亏为小亏、变小亏为不亏；五是双增双节要与增强企业职工的主人翁责任感结合起来，人人尽责、人人动手，充分挖掘人的内在潜力。对行政事业单位，要把双增双节与过紧日子结合起来。应从“节”字入手、坚持“三紧”。紧缩机构编制。改变机构重叠，人浮于事的局面；紧缩行政经费，坚持少花钱多办事，大兴节约之风。反对铺张浪费；紧缩集团消费，严格廉政纪律，国家机关行政事业单位不能脱离国情片面追求现代化。

（四）实行对预算内外资金的统筹管理。应当明确预算内外资金都是财政资金，根据城市财政管理的原则应对这两块资金实行统一管理。预算内要管好管活。按人代会通过的预算，积极组织收入，堵塞跑冒滴漏，足额组织

入库。有计划有节制地划拨各项行政支出；有计划有步骤地对农业源能、交通等行业投资；有计划有重点地扶持地方某些骨干企业、利税大户，培育后续财源。预算外则要管得住、调得动。对行政事业单位的大宗预算外资金应强行由财政实行专户存储；对企业的预算外资金则应实行计划管理，加强政策引导；对预算外企业，应纳入国家预算管理的范围，按预算内企业实行规范化管理。在此基础上财政应对这两块资金实行统筹管理与调度，一是弥补预算内收支的缺口；二是弥补事关市民基本生活消

费品的价格补贴资金的不足；三是补充必要的社会福利事业短缺资金；四是补充企业自有流动资金，补充事业单位事业发展经费。

(五) 加强财政税收监督。除日常监督以外，对每年一度的大检查被查出的违纪者，要进行严格的经济处罚。首次查出，罚没其收入；第二次则取消工资与效益挂钩政策；不得授予文明企业文明单位称号；企业达标不予升级。以堵绝大检查年年查年年犯，而且违纪金额一年比一年多的不正常现象。

## 用好“预拨定额补贴款” 经济财力得到大发展

许代乾 陈洪湖

湖北省兴山县原是一个山区穷县，1983年以前财政收不抵支，建设资金严重紧缺，无力进行本县骨干项目的建设。1983年，兴山县被国家列为全国100个农村电气化县之一的同时，湖北省财政厅也把兴山县列为第一批实行“提前预拨定额补贴，限期实现财政自给”的四个试点县之一，一次拨给437.5万元作为发展生产，增加财政收入的专项基金。这笔资金比兴山县一年的财政收入还多，对兴山县的经济发展来说，真是雪中送炭。

为了用好“预拨定额补贴款”，兴山县将这笔资金作为引子，吸引外资，并和县内其他建设资金捆在一起使用，发挥可用资金的整体功能，利用资源优势，发展重点项目，使经济和财力都得到大发展。1988年，全县工农业总产值达到1.56亿元，比1983年的7662万元增长104%；财政收入达到1360.5万元，比1983年的385万元增长253%。

兴山县的自然资源十分丰富，水能、矿产、林果、特产的优势尤为突出。县内有香溪河和凉台河两大水系，流域面积3191平方公

里，年水量20.96亿立方米，水能蕴藏量26.5万千瓦；有煤炭、硫铁、磷、银钒等37种矿产资源；有宜林宜果面积247.2万亩。因此，兴山县制定了“水电起步，矿产突破，林果特开花”的经济发展战略，充分发挥自己的优势，促进本县经济全面发展。

——水电起步。1983年兴山县被列为全国100个农村电气化试点县之一以后，在各级政府和上级主管部门以及有关单位的大力支持下，经过全县人民的共同努力，先后建成装机7500千瓦的苍坪河电站，装机6400万千瓦的九冲河电站，装机3750千瓦的石家庄电站，装机2500千瓦的将军柱电站等县、乡、村、组、户办电站43座，共71台机组，总容量达3.5万千瓦，比1983年的1.2万千瓦增长1.9倍，1988年发电量达1.43亿度，一跃成为全国年发电量过亿度的三个小水力县之首，基本完成了水电部颁发的《100个农村电气化试点县初级阶段验收条例》所规定的任务。到1988年底，全县255个村，通电250个，占98%；1344个村民小组，通电1271个，占94.6%；46237户，通电43006