县级财政赤字增多的原因与平衡对策

姚让和

一、县级财政赤字增多的原因

近几年来，我国财政收入随着生产发展和国民收入的增长而逐年增加。应当说，这是一种正常的经济现象。但在财政收入逐年增加的同时，一些县却出现财政赤字逐年上升的奇特现象。以广西壮族自治区蒙山县为例，从1984年到1987年，财政收入由364万元增加到804万元，增长1.21倍，而财政赤字也由143万元增加到237万元，增长65.7%。为什么会出现经济越发展、财政收入越多，而财政赤字越大的不正常现象呢？我认为主要原因是：

1.在指导思想上，对稳定财政与稳定经济的重要意义认识不足。一些县的领导错误地认为，中央财政可以打赤字预算，县级财政同样可以搞赤字预算。还有的认为，一些西方国家采用赤字财政的办法刺激了经济发展并取得成效，我们也可以“洋为中用”，搞赤字财政。在这种思想影响下，一些县在年初安排预算时就打了赤字，留下窟窿，而在预算执行过程中又一味追加支出。这样，财政出现赤字也就势在必然。

2.在财政收入上，一方面由于企业近几年来经济效益不够理想，影响了财政收入的稳定增长。另一方面，在国家与企业的分配关系上，国家对企业采取了过份“宽厚”的优惠政策，过多地让税让利，造成财政收入“游移”，财政与企业实际财力增长比例失衡。1980年广西全区预算内工业企业留利率为37%，1987年上升到69%（包括还贷）。蒙山县10家预算内工业企业1987年上交所得税38万元。1988年仅承包上交13万元，包括超收分成在内，上交财政最多不超过20万元。财政收入相应减少，财政资金可控力度减弱。

3.在财政支出上，存在高积累、高消费双抬头，消费基金和固定资产投资双膨胀的现象，从而使财政支出超前增长的势头一直抑制不住。具体表现在：

一是没有坚持量入为出、量力而行的原则。有的县不顾自己的财力可能，大量举债，大兴土木，大上项目，且所上项目投资巨额，自筹资金甚至超过了当年县财政收入。其结果，造成了负债搞建设的摊子越铺越长，财政入不敷出日趋加剧，窟窿越滚越大。

二是行政机构增加，人员超编过多，政府行政管理费用开支膨胀。蒙山县1987年与1981

中国财政杂志社

据上级规定的标准和财力情况，结合各项事业发展的实际需要，确定支出包干基数，一定一年，节约留用，超支不补。二是定员定额，严格控制人头费增加，非经批准擅自调入人员，财政不供给经费。三是对公费医疗，按实际人数每人每年50元包干给各单位，节约留用，超支不补。四是对行政事业单位的办公经费本着压缩的精神实行包干。会议费包干给县委、人大、政府、政协四大家，节约留用，超支不补。财政局在压缩行政经费开支的同时，还坚持保证重点，大力支持文化、教育、科学、卫生等项事业的发展。以教育为例，从1985年到1987年的3年间，县财政直接用于教育事业的资金达2 154万元，占财政收入的三分之一以上，年均递增25%，超过了国家规定的递增标准和财政支出的增长水平。

年比，行政事业机构增加近20个，人员增加1 022人，增长31.1%，年平均递增8.2%。由于行政机构膨胀，人员超编过多，致使财政非生产性支出大大增长。如蒙山县经济建设支出，1981年为79万元，1987年为70多万元。而同期行政管理费却由110万元，提高到325万元，增长1.95倍。

三是各种价格补贴和企业亏损补贴过多。蒙山县1981年对企业亏损补贴支出为1.1万元，占财政总支出的0.1%。1987年各种价格补贴支出达197.8万元，占当年财政总支出的11.1%，加上对企业亏损补贴冲抵收入的93万元，占当年总支出的比重达16.4%。

二、消除财政赤字保持财政稳定平衡的对策

1.端正认识，把消除县级财政赤字、保持财政平衡作为稳定经济的指导思想。

首先，要把平衡财政作为当前治理经济环境，整顿经济秩序的重要内容来抓。党的十一届三中全会以来，我国的经济体制改革取得了很大成绩，国民经济出现了活力，发展速度也加快了。但是，由于宏观调节机制不够完善等原因，投资规模过大、货币发行过多、消费基金增长过猛。在这种需求扩张冲动的经济环境下，财政支出亦受到感应而膨胀起来，造成了财政支出结构不合理。而这种不合理，又进一步加剧了整个经济发展“过热”。这是“经济决定财政，财政影响经济”的一个反例。为了把连续几年存在的过大的社会需求压下来，保证经济的稳定发展，中央和国务院采取断然措施，决定治理经济环境，整顿经济秩序。我们必须提高思想认识，认真吸取教训，努力消除县级财政赤字，坚持财政收支平衡，为实现我国经济稳步发展创造良好条件。

其次，要充分认识赤字财政的有害性。在我国、特别是县级财政能不能搞赤字财政的重大决策观念上必须明确。西方某些国家曾一度采取赤字财政、扩大需求的办法刺激经济，并使严重萎缩的经济获得暂时复苏。不过它是在商品和资金严重相对过剩的情况下奏效的。而目前我国，既不存在商品和资金过剩，也没有发生经济萎缩。相反，我们面临的是商品和资金严重不足，经济增长过速，需求“过热”的局面。在这种情况下，再搞扩张性的赤字财政，必然有百害而无一利。致于县级财政，我认为实行赤字财政不仅有害，而且也行不通。大家知道，国家财政出现赤字，无非是通过两个渠道弥补，一个是向银行透支；另一个是向国内外借债，而县级财政出赤字，既不能向银行透支，也不可能大举借债。所以，县级财政搞赤字政策根本行不通。

2.在发展经济、提高效益的基础上确保财政收入增长。保持经济的稳定发展和进一步提高经济效益，是实现财政收入稳定增长的基本条件。在当前投资膨胀、经济增长过速的情况下，经济发展应从外延扩张为主转向内涵提高为主。财政部门要帮助企业建立健全内部经营机制，加强经营管理，努力提高经济效益。对已实行承包的企业要坚决按合同办事，并加强监督管理，不准乱挤成本，乱摊费用，虚报亏损，截留利润，确保财政收入不被他移。

3.压缩支出，抑制需求，紧缩赤字，实现收支平衡。首先，要坚持量力而行的原则，抑制基建需求。目前，一些贫困地区，为了尽快改变落后面貌、促进生产发展，不顾财力可能，不考虑投资效果，一味地上项目、铺摊子，大搞基本建设。其实，这种“借债发财”的办法是很不可取的。因为它不仅造成财政支出超负荷，影响到资金的正常调度，而且还会把本来就十分脆弱的经济引进死胡同。

其次，要真正做到“拆庙搬佛”。精简机构，缩减人员喊了多年，但实际上政府机构越简越庞大，行政人员越减越多，财政非生产性支出越压越增长。看来光喊口号不行，应当通过立法或其他强制措施来进行控制。比如，机构和人员增减与县长负责制挂钩；人员调动实行“先到财政办口粮，再到编委落户口”的办法，对超编单位财政不拨给经费，等等。“庙”不拆，“佛”不搬、“香火”不绝，控制行政管理费用、压缩财政支出只能是一句空话。

中国财政杂志社

企业财务

优化承包经营机制　确保国家财政收入

汪兴益

随着我国经济体制改革的深入进行，许多地方预算内国营工业企业相继实行了承包经营责任制，这对调动企业、职工搞好生产经营的积极性，增强企业竞争意识，充分挖掘企业内在潜力，优化企业各种生产要素的组合，搞活企业，发展社会生产力，提高社会经济效益等都起到了重要的作用。据有关资料统计，目前全国已有3万余户地方预算内国营工业企业实行了承包经营责任制，这些企业1988年的几项经济指标与1987年相比较：产值增长14%，销售收入增长26.4%，实现利润增长21.3%，增长幅度均高于全国平均增长幅度。承包后的效果是十分明显的。然而，在地方预算内国营工业企业实行承包经营责任制的过程中，也暴露出一个值得高度重视、必须抓紧解决的现实问题，即生产发展了，企业逐渐搞活了，而国家所得却减少了。1988年全国地方预算内国营工业承包企业上交国家利润（含所得税和调节税）与1987年相比不仅没有增加，反而下降了9.5%。这一逆反现象的出现，说明在通过承包产生的经济效益，增加的国民收入的分配上，存在着不可忽视的不合理的弊端。因此，在下决心巩固、完善和优化企业承包经营机制的基础和前提下，必须下决心采取有效措施，正确处理国家、集体、个人三者利益，确保国家应得的财政收入。

1988年全国地方预算内国营工业承包企业上交国家的利润比上年减少的因素是多方面的和复杂的，但概括起来，主要有以下四个：

一是企业承包基数和目标不够合理。1988年全国地方预算内工业承包企业承包的上交利润目标，不仅没有比上年增加，反而下降了6.3%。出现这种状况的原因，是有关方面未完全摆正国家、集体、个人三者利益的位置，片面强调多给企业留些活力，在签订承包合同时，对减利因素一味强求由国家承担，对明显可靠的增利因素又显然打得不足。这种做法的结果，势必导致承包目标偏低。由于此种原因，1988年全国地方预算内工业承包企业从超承包目标中多得好处25亿元。

二是企业完不成承包目标时，没有严格按合同规定用自有资金补交其差额。据统计，1988年全国完不成承包目标的地方预算内国营工业承包企业约占承包企业的10%，对完不成目标企业的处理，一般是挂帐，调减承包任务，一次性减免等，真正用企业自有资金补交或补足的甚少。

三是对承包企业税前归还各种借款控制不严。由于中央财政与地方财政实行"分灶吃饭"的管理体制，各地区一般都不想让企业将超承包目标的利润多上交

再次，要逐步改革各种补贴办法，减少财政补贴支出。补贴涉及到物价和工资等问题，情况比较复杂。财政性补贴不可能一下取消，但也不能无限地推行，否则财政就无法承受，并进而影响到经济的稳定。因此，应当采取分步实施有计划改革的办法。当前首先应加强补贴管理，清理补贴范围，控制补贴规模，限制并逐步取消一般工业生产原料和非生活必需品的补贴。对企业亏损补贴，也要区别对待。对经营性亏损企业，一律不予补贴；对政策性亏损企业实行"定额补亏，超亏不补"；对粮食企业实行平、议两条线分开经营，政策性亏损与经营性亏损分开对待的办法，等等。总之，要力争把各种补贴支出降到最低限，以减轻财政支出的压力，为实现财政收支平衡创造条件。

中国财政杂志社