

坚持两个平衡

积极处理需要与可能的矛盾

●彭泽霖 迟大为 戴豫原

湖南省岳阳市地方工业基础薄弱，生产力水平比较低。要使岳阳经济迎头赶上兄弟地、市经济发展水平，跻身于全国腾飞的起跑线，各行各业都需要有一个很大的发展。然而财政可能提供的资金一时很难满足需要，特别是近几年，贯彻改革、开放、搞活的方针，各项经济建设事业对资金的需求量越来越大，致使财政资金更为紧张。需要和可能的矛盾显得更为突出。面对这种情况，岳阳市财政部门的做法是以需要促可能，根据可能安排需要。既把需要限制在可能的范围内，又使可能最大限度地满足需要。几年来，他们坚持两个平衡，较好地处理了需要与可能的矛盾。

一、坚持财政收支平衡，合理安排预算收支

社会主义有计划的商品经济，要求财政收支必须保持经常的平衡。市财政局在安排1986年预算时，就明确提出了三条基本原则：第一，市、县（市）区各级财政都不准打赤字预算；第二，优先保证中央和省里提出的各项改革措施用款，不留缺口；第三，在保证正常支出的前提下，有条件的才能办其他事情。

为了保证这三条原则得以贯彻实施，市财政局首先从完善财政体制入手，强化分级管理。对县级财政确定了“递增包干上交”和“定额补贴”的体制；对

市辖区实行了“收入上交、超收分成、支出包干，一年一定”的体制。1988年初，为了更好地发挥区级财政部门的作用，他们又对市属三区建立了一级完整的财政，实行“定收定支，收支挂钩，超收分成，一定三年”的体制，从而有效地调动了各级政府理财的积极性。

其次，市对分解下达到县、区和各基层单位的收入任

务，都实行了目标管理，超收有奖，短收受罚。对于市、县、区国营工商企业，除下达收入任务外，财政部门还规定根据其超收或增收情况，用各级财政的机动财力分别给企业或主管部门以奖励。从而使财力的可能落实到坚实可靠的基础上。

第三，在安排支出预算时，首先保证必不可少的支出，特别优先满足农业、教育、科技等重点项目的需要，然后再把其它各项需要按轻重缓急及生产、消费的顺序分别排队，在财力允许的范围内安排得上的，立即安排。对一时没有财力保证的项目，暂作预备项目，一旦财政收入的增长有可能满足进一步的需要时，及时增补新的支出，让新增长的资金迅速发挥经济效益和社会效益。岳阳市所辖的平江县是老革命根据地，多年来仅靠着小水电来维持全县的工农业生产 and 居民生活用电，远远不能满足生产发展的需要。1986年6月经过省、市领导共同研究，决定在平江县建一个22万伏的变电站，与省电力网联网。建站所需的投资680万元由省、市、县三级负担。在当时市、县财力十分紧张的情况下，要拿出一大笔资金建电站确实是相当困难的。但是为了顾全这个大局，两级政府毅然把一部分已列入预算的建房和购置费安排给了电

的资金以合同形式督促企业把钱用实用好。二是“抱西瓜”与“拣芝麻”的关系。当阳的经验表明，要想财政收入较大幅度稳定地增长，不抱几个大“西瓜”，也就是说没有几个骨干财源是不行的。然而，也不能忽视“拣芝麻”。要注意财源结构的协调配套，对那些“短平快”的财源项目，也要抓住不放，多搞快上。同时，“拣芝麻”还体现了严格财经纪律，

防止“跑、冒、滴、漏”的精神。三是速度与效益的关系。作为财税部门，应该注重合理的发展速度，但更应该注重经济效益，牢固树立“效益第一”的观念。因为有效益才有“果子”，否则，速度只是不能充饥的画饼。当阳市正是因为认识到这一点，坚持了效益的观念，才使这些年的经济发展，基本上做到了速度、效益、后劲同步增长。

站建设。这一工程现已投入使用，有力地支持了平江县工农业生产，使这个县的财政收入出现了上升的好势头。

第四，切实加强日常财政收支管理。岳阳市财政局为了搞好农业税征收入库工作，从1985年起改革了征收办法，把过去以粮食部门代征为主改为粮食部门征收与乡、村政权组织征收并重。使农业税入库进度大大加快，连续三年提前超额完成农业税征收任务。为了避免单位吃财政的大锅饭的弊端，有效控制财政支出，他们制定了一系列有效措施，完善了预算包干办法。

二、坚持预算内外综合平衡，管好用活预算外资金

随着经济体制改革的逐步深入和企业自主权的不断扩大，预算外资金增长很快，岳阳市1987年预算外资金收入总额已经达到22 767.4万元，相当于预算内收入的79%，预算外资金在整个国民经济资金运动中已经起到举足轻重的作用。这部分资金运用得当，将会大大弥补预算内财力的不足，从而进一步缓解需要与可能的矛盾。因此，加强预算外资金的管理，提高预算外资金使用效益，是一个值得重视的问题。近几年岳阳市财政局在管好用活预算外资金工作中的做法是：

（一）完善预算外资金管理办法。1986年上半年，岳阳在学习广州“集中管理、专户储存”和上海、常州等地管理预算外资金经验的基础上，结合自己前两年管理预算外资金的经验和教训，提出了“集中与计划相结合”的管理办法。集中与计划管理办法的要点是：对全市行政事业单位的预算外资金和用预算外资金进行的基本建设投资，在“五个不变”即组织收入渠道不变，资金所有权不变、计息原则不变，开户银行不变和银行之间缴存关系不变的前提下，全面实行“专户储存、计划管理、财政审批、银行监督”的管理方式；对剧团、医院、城市规划、设计、房产管理等部门，每年都下达一个收支计划的指导性参考指标，同时核定支出标准，并对他们的财务工作进行具体的指导。对国营和县以上大集体企业的预算外资金则只实行计划管理的方式。采用这样的办法，灵活、可靠，更符合实际情况，确实使预算外资金的管理水平提高了一大步。

（二）引导和控制预算外资金的投向。预算外资金实行专户储存后，岳阳市财政部门通过预算外资金的合理分配和日常监督管理来引导其使用方向。对事业行政单位的预算外资金规定了6：2：2的分配比

例，以保证大部分资金用于发展事业。对国营企业掌握的预算外资金，则主要通过审查其财务报表，掌握其资金使用情况，采取多种形式及时给予有效地引导。比如，对实行承包经营责任制的企业在承包合同中明确地规定了技术改造指标，企业要完成这样的任务，必须要使用相当一部分自有资金，从而使这部分资金的流向趋于合理。

（三）融通预算外资金，提高资金使用效益。岳阳市财政部门在资金所有权不变和保证存储单位正常用款的前提下，利用暂时闲置的预算外资金，发展生产，搞活流通，缓解了资金紧张的矛盾。到1987年底止，岳阳市财政集中的专户储存资金累计达3 379.5万元，专储余额为664.5万元融通资金1 136.4万元，融通资金余额达348.6万元，有效地促进了生产发展。

几年来岳阳市在预算外资金管理上取得了明显的效果。第一，资金投向日趋合理了。1987年，全市预算外资金用于生产方面的支出达11 552万元，占预算外总支出的比重为53.9%，比1983年的16.7%提高了37.2个百分点；第二，通过对预算外资金进行自筹基本建设的审批，有效地控制了基本建设规模。1987年自筹基建支出为3 600万元，占总支出的16.8%，比1983年的21.6%下降4.8个百分点。

三、搞好乡镇财政建设，提高乡镇自我发展能力
目前发展农村商品经济需要投入大量的资金，但由于国家财力的限制，使这种投入远远得不到满足，需要和可能的矛盾同样也十分突出。要根本解决这一矛盾，不能只把眼睛盯在国家的直接投资上，根本的出路在于农村经济本身的发展，在于农村经济机体内部活力的增强。为此乡镇财政应充分发挥其职能作用，从单纯收收支支的事务中跳出来，拿出主要力量来支持经济发展，变“输血型”财政为“造血型”财政。

近几年来岳阳财政部门一直在探索乡镇财政改革的路子。从1984年秋全市普遍建立乡镇财政所以来，几年间，他们分别在加强乡财政资金管理和开辟财政生财之道上进行了一些改革和试验：

（一）锐意改革，加强乡财政资金管理。在乡财政建立之前，各乡镇的财政资金管理是一种分割，多家管钱的格局。乡镇行政经费由上级财政部门拨款，企业财务由乡镇企业办公室经管，文教、卫生、计划生育等事业经费一般都由县属各业务主管部门下拨。这种现象使乡镇无法形成统一财力，合理安排资金，严重地阻碍乡镇经济和各项事业的发展。1985年，随着财政体制的改革，岳阳市各级财政部门基本放下了

区、乡、镇行政经费，乡镇企业的财务管理也全部由企业办公室交给了财政所。1986年，事业经费又全部实现了切块包干。这样，就使乡镇范围内行政及企事业单位的财务全部统归财政所管理。紧接着，他们又相应建立了一系列配套管理制度，如乡镇企业财务管理制度，事业经费切块资金的共同审批、使用、拨款、监督制度，乡镇机关公用经费的开支标准及审批制度等等。这一系列的改革，使事权和财权紧密结合起来了，财政所的地位在乡镇中发生了根本的变化。财政的职能作用得到了更好的发挥，不仅堵塞了资金使用的漏洞，提高了资金的使用效益，促进了农村商品经济和各项事业的发展，也使乡财政的管理工作水平获得了很大的提高。

(二) 积极扶持乡镇企业，不断开辟生财之道。近年来，岳阳市乡镇财政所在市、县财政部门指导下，开始直接帮助乡镇企业加强管理。一是针对乡镇企业对工业生产管理不熟悉的实际情况，从管理上帮。

各乡镇财政所都配备了企业财务专管员，帮助企业加强经营管理，搞好成本核算；二是针对部分乡镇企业上交收入任务太重，企业难于发展的情况，从政策上帮。他们明确规定了乡镇企业上交利润一般不能超过纯利润的30%，企业上交利润中必须有20%用于发展生产；三是针对乡镇企业发展初期经济力量薄弱的情况，从资金上帮。乡镇财政每年从农业税附加、企业上交利润和税收分成中，分别按比例提取部分资金作为周转金用来支持企业生产。1987年，全市乡镇财政投放各种周转金达4654万元，其中，乡镇自筹资金为1037.5万元，扶持了501个新建或改造项目，使乡镇企业新增产值5197.5万元，新增利润630.1万元，新增税金166.8万元。

由于注意狠抓了乡财政建设，乡镇经济力量开始逐步增强。1987年全市乡财政总收入完成6838.2万元，比上年增长9.6%。



玉田县财政局的四条措施——改、帮、早、控

1988年初以来，河北省玉田县财政局坚持以深化改革、开源节流为中心，在财政工作中突出抓了四个字，即：改、帮、早、控。

在财政管理体制上，抓了一个“改”字。1988年初，为了进一步调动乡镇政府当家理财的积极性，玉田县对全县所有乡镇实行了“划分收支、收支挂钩、增长分成、超收有奖、结余留用、超支不补”的财政管理体制，并实行了按收入进度拨付经费和超收部分按月及时返还的办法。这一办法实行后，乡镇一级财政工作发生了很大转变，变过去花钱向上伸手为眼睛向下，自己开辟财源组织收入。1988年1—10月份全县来自乡级的财政收入为1809.2万元，比上年同期增长6.8%。

在深化企业改革中，抓了一个“帮”字。在企业实行承包经营后，县财政局并不是“合同一签，大功告成”，而是搞好跟踪服务。他们先后派出265人次，深入到21户预算内承包企业，帮助企业理顺内部与外部的各种经济关系，落实和完善各项改革措施；帮助企业建立健全内部经济核算体系，逐步完善企业内部分配机制，使企业焕发了生机。1988年1—10月份全

县企业收入完成277万元，占全年任务的105.4%，比上年同期增长19.9%。

在组织财政收入方面，抓了一个“早”字。县财政局密切配合税务部门强化税法宣传和征收手段，把该收的税收及时足额地收上来，同时，大力组织对农业税的征收，在“早”字上做文章，不论是基础数字的核算还是征收任务的落实，他们都从早做起。由于工作抓得紧，功夫下得深，去年的农业税征收进度创历史最好水平。从7月份开征，仅四个月的时间，就完成了农业税征收任务。

在财政支出方面，抓了一个“控”字。县财政局在年初安排预算时，贯彻“三保三压”的方针，在财力紧张的情况下，合理安排必要性支出，严格控制补偿性支出，大力压缩改善性支出，根据预算定额和单位人数、以及工作性质、工作量等因素，将支出指标核定到各单位，并按12个月进行分解，按时间进度拨款。这样，既保证了各项事业和建设的发展，又控制了财政支出，还调动了各单位节约开支、清廉为政的积极性。

(李春会 宗绍致)