



# 对民族自治地区 财政问题的思考

王 捷

各级财政部门多年来根据党的民族政策和法律规定,对少数民族地区给予了力所能及的也是巨大的财政支持,帮助少数民族地区发展社会经济文化事业。正是由于这种支持在短短三十多年里,我国各少数民族地区的面貌发生了历史性变化,取得了辉煌的成就。当前需要我们认真研究的问题是,在经济体制改革、国民经济运行机制和国家财力分配格局向发展社会主义有计划商品经济转轨过程中,如何更有效地发挥国家财政的宏观调节作用,从政策上、体制上更好地帮助商品经济不发达的少数民族地区跟上改革的步伐,用改革来推进和加速少数民族地区的发展。

## 一、当前民族自治地区财政存在的问题

“六五”期间,西部少数民族地区工农业总产值年增长速度为9.7%,低于全国11%的平均水平。人均工农业总产值与全国平均水平的差额由1980年的327元猛升为605元,五年内几乎翻了一番,同期少数民族地区工农业总产值占全国的比重也由6.5%下降到6%。经济发展滞后,造成地方财政拮据,财政资金的供需矛盾十分突出。具体表现如下:

1. 由于历史原因和自然地理等条件的限制,少数民族地区商品经济不发达,科学技术和文化教育水平低,而行政事业机关却按统一建制设置。这种情况,反映在财政上,收入(来源)少,支出(需要)大。如新疆,1985年财政收入只有8.46亿元,财政支出为28.6亿元,收支比为1:3.38。今后如财政分配格局不变,即使财政收支按同步增长,或收入高于支出的增长幅度,但由于收支基数差距过大,在一定时期内仍不能扭转入不敷出的状况。至于占全区90%的财政补贴县,收支差距则更大,如何改变补贴县面貌,更是一个需要认真进行研究,逐步加以解决的重大问题。

2. 经济体制改革,经济运行机制向有计划商品经济模式转轨,相应地改变了国家财力分配格局,国家财力在地区、部门、企业间的分配出现了很大变化。

在国民收入分配中,国家财政预算分配资金相对减少,预算外资金则迅速增加。在这种财力分配格局下,少数民族地区在国家总财力中所占的份额越来越少。如把商品经济不发达的新、蒙、藏、宁、桂五个自治区和津、京、沪、辽、粤五个经济发达的省市相比,可以明显看出这个大趋势。1985年,五个自治区的预算内收入为42.86亿元,预算外收入为35.5亿元;五省市预算内收入为430.87亿元,预算外收入为287亿元。双方之间预算内收入之比为1:10,相差9倍;预算外收入之比为1:8,相差7倍。原预算外收入都按国家统一规定提取,总量上虽有差距但基本上和经济效益高低无关。这就是说,民族自治地区随着经济发展,预算内收入和经济发达地区相比的差距在缩小,而直接与地方财力相关的预算外收入的差距在加大。从企业留利水平可以进一步说明这个问题,新疆工业企业微观经济效益低,人均留利只有392元,比全国平均留利水平低42%,比上海人均留利1603元、北京人均留利1441元相差几倍。随着改革深化,这种分配差距会持续扩大。

3. 生产资金投入多,资金回收率低,回收期长,资金投入需求长期超出产出和回收能力。少数民族地区无论从事资源开发、交通能源基础设施和城市文教建设都需要大量的资金投入,而开发初期资金回收率限于种种条件,难望有大的提高。“六五”期间新疆生产性固定资产投资80.8亿元,同期地方财政收入只增加5亿元。投入和产出之间不仅有巨大的“量差”,还有较长的“时差”。这种积累资金需要和资金积累效能之间在时间和数量两方面存在的严重的不平衡,在一定时期内(开发建设的阶段),必然转化为巨额的财政收支逆差。

4. 各项事业需求的紧迫性和人民消费水平提高的不可逆性,与经济承受能力之间存在着矛盾。少数民族地区的事业发展、机构设置和人民消费水平,是按全国的统一规定和从政治需要出发并以国力为依据确

定的。如果说少数民族自治地区有什么特殊的话,那就是:多民族共事,机构更大些,人员更多些;语言文字需翻译,会议更长些,文件更多些;边疆地区条件艰苦,工资标准更高些。这种状况,既不以当地的经济发展为基准,也不受当地经济承受能力的制约。因此,上层建筑方面的需要和财源的基础、消费需求和积累能力之间的矛盾,在少数民族地区经济发展滞后的状况未彻底改变前,是会长期存在的。按现行财政管理体制,发展事业和提高人民生活主要靠地方经济发展和财政增收来解决,开始把事业发展和人民生活水平的提高与地方经济承受能力挂钩。这虽是方向,但因政治、经济改革不配套,仅靠财政包干尚不能解决这个问题。从预算管理方面来讲,下达一个文件、作一个批示、开一个会议,就可以增设机构、增加人员、提高标准,需立即兑现;而提高经济效益、增加财政收入方面尽管不断下达文件,经常开会研究,提几十条、上百条措施,投入几亿、几十亿资金却很难兑现,或者说不能及时兑现,只能是“预期效益”。预算收支行为的这种状况,使财政资金供需矛盾必然突出,“捉襟见肘”的局面也难以扭转。

5. 宪法和民族区域自治法规定的有关条款和各项经济改革措施,都能给少数民族地区的发展带来活力和生机。但贯彻法律规定需要相应的财力保证,推行改革搞活企业,放宽政策给企业提供相对平等的竞争条件,也需一定的财力支持。少数民族地区在贯彻法律、落实政策、推进改革过程中,也有一些实际问题。一是中央出政策,地方出钱的“自费改革”搞不起;二是为搞活企业调整国家和企业分配关系,给企业让税让利让不起。经济发达地区给企业让税让利,因是收入按比例上解地区,只负担一部分,上解比例越大,地方财政负担越小。民族自治地区百分之百要由地方财政负担,由于地方财力有限,不仅不能根据当地企业的实际困难,采取更灵活的措施,在税利上给企业多留一点,就连国家统一规定的有关减税让利措施,以及提高折旧率、增加大修理基金等有利于企业发展的政策,在落实时也得“从严掌握”。这种办法当然不可取,但因“等米下锅”,也就很难顾及了。

上面列举的是当前少数民族自治地区财政工作面临的一些问题。为什么少数民族自治地区拥有丰富的自然资源,又有30多年来国家财力、物力、人力多方面的帮助,工农业也都得到很大发展,而财政上还要吃国家补贴,而且补贴数额还越来越大呢?这正是需要我们认真思考的问题。

## 二、问题产生的原因和应采取的对策

少数民族地区社会经济发展滞后,虽然归根到底是历史发展长期形成的后果,但目前少数民族地区社会经济发展与先进地区的差距有进一步扩大的趋向。这样,我们就必须从现行政策和体制中去寻原因找对策了。当前的问题在于经济体制改革过程中,国家对商品经济不发达的少数民族地区的经济发展和体制改革缺乏有效的政策调节,同时民族自治地区本身限于条件也未能在全国统一方针政策下,结合自身的特点和需要找出有效的措施,这样少数民族地区就形成了经济发展和体制改革双滞后的局面。

从总体上讲,少数民族地区是在自然经济的基础上,按产品经济的原则建立起现有的工业体系的。因此,在向社会主义有计划商品经济转轨过程中必然受到多方制约。其中突出的难点是受“地区经济效益级差”负效应的强烈影响问题。企业生产经营的微观经济效益低,不能在相对同等的条件下与内地竞争。商品经济讲等价交换,按质论价,少数民族地区企业为克服低劣的生产和经营条件而付出的超过“社会必要劳动量”的尽管是更艰苦更繁重并且确实是生产所必需的那一部分劳动,在市场上是不会得到承认的。这就形成了“地区经济效益级差”。它是因经济发展阶段不同所带来的生产技术设备水平、协作条件、基础设施、生产环境的差别,因社会经济自然条件和地理位置引起的生产、运输、市场条件的差别,以及因扭曲的价格体系形成工农业产品、原材料和产成品之间的不合理比价和地区差价等多种因素造成的。“地区经济效益级差”的负效应对西藏、新疆、内蒙牧区和少数民族聚居的边远山区等地区的社会经济发展,具有全面影响,要搞活这些地区的经济,促进其发展,增加收入,急需从财政经济政策和体制上,采取有力措施,进行宏观调节,消除“地区经济效益级差”给少数民族地区经济带来的负效应影响,为少数民族地区企业设计出一个相对同等的竞争条件,帮助这些地方企业顺利转轨,使其在有计划商品经济的大道上向前飞奔。具体地说:

1. 在经济体制改革中,切实落实宪法总纲第四条“国家根据各少数民族的特点和需要,帮助各少数民族地区加速经济和文化发展”的规定,在资金上给予支持,从政策上进行有力调节。切实落实民族区域自治法关于经济建设和财政自主权的各项规定,落实民族自治地区计划、财政、投资、税收、金融、商贸、经济技术合作、口岸建设与管理等权限。加强、完善民族自治地方经济管理部门的职能,使之从被动的机械执行状态转入主动的自主能动状态。对少数民族自治

地区,要实行与沿海和内地有差别的财政政策。随着改革中国家财力分配格局的改变,国家财政需加强宏观调控,在改革中保护、扶助少数民族自治地区经济发展。

2.在经济体制改革中,切实发挥银行信贷和金融政策在国民经济中的宏观调控作用。金融政策和利率水平,对少数民族地区的经济发展和资金的筹集与运用,有很大的制约作用。针对当前少数民族地区企业利润率普遍低于银行利息率的现实,可参考世界银行和一些发达国家开发落后地区的成功经验,对少数民族地区实行“级差利率”。现在,对民族特需商品生产和某些开发项目虽然有所照顾,但不足以左右少数民族地区经济发展的全局,须进一步改进银行对少数民族地区的金融政策,调整利息。

3.在税制改革中,如能实行由流转税向所得税过渡,并以所得税为主的税制改革,可以削弱“地区经济效益级差”对少数民族地区经济的影响。目前,在以产品税和营业税为主体的税制下,为保护和扶持民族自治地区经济发展,可实行“级差税率”,适当调减税收任务,提高企业留利水平,增强其自身发展能力。适当扩大民族自治地方政府(指自治区级)税收的减免权和一定范围的税种设置权,使税收在调节经济,促进少数民族地区经济发展中发挥杠杆作用。

4.在财政体制改革中,要坚持宪法和民族区域自治法的有关规定。落实民族自治地方的财力和财权。根据责权结合,财权和财力相统一的原则,全面落实法律所赋予的民族自治地方自治机关管理本地区财政的自主权。现行“划分税种,核定收支,分级包干”的财政管理体制,是能较好地体现民族区域自治政策的要求和有关法律规定的好形式。但针对改革中少数民族地区财政经济面临的问题,在包干基数、收支范围、管理权限的划分,国家财政补贴的办法、数额等方面,要做适当调整,使民族自治地区财政管理体制更加完善。

为加强国家对少数民族地区的财政监督,结合近年来财政对生产性投资实行“拨改贷”和设置各种生产“周转金”的改革实践经验,在民族自治地区可以试行“双轨”预算制度。把财政预算收支按经济性质划分为“经常费用预算”和“开发建设预算”,“吃饭”和“建设”资金分开管理,分别确定其支出范围和相应的资金来源。

5.民族自治地区财政管理体制的核心问题是合理地划分中央和地方以及各级财政之间的财权和财力。当前,急需进一步加强县级财政,充实县级财力。少

数民族地区县级财政基础薄弱,财力不足,很不适应发展大农业的要求。1987年,新疆86个县(市)中,有半数以上的县财政收入不到300万元,其中有4个县收入不到50万元,3个县收入不到10万元,2个县收入是负数,支大于收的补助县(市)有78个。值得注意的是,补助大户不仅多是农牧业经济比较发达的县,而且有47个县的企业收入竟然是负数。这说明单靠发展农牧业,财政不能摆脱困境,办工业如不符合商品经济要求,不讲经济效益,同样会加重财政负担。为保证农牧业生产持续发展和县级财政的稳定,应改进农业县的财政管理体制,使县财政既能保证按“定量”吃饭,又有一定财力从事建设。一是要把行政、事业支出按编制定员、定额、开支标准核实基数,定额包干,超支不补,结余留用;二是对县级财政的定额补贴采用与农牧业生产挂钩的办法,使农业县随着农牧业生产的发展相应地增加收入。此外,要设法增加县的财力。可考虑建立县级经济发展基金,其资金来源:(1)县属企业通过租赁、承包、股份制、拍卖或折股出售等取得的资金;(2)自治区和地州市级机关单位,压缩行政公用经费,支持补贴县,作为经济发展基金;(3)国家分配的经济发展和边境建设事业费,拿出40%,直接分配到县,由县统筹安排;(4)少数发展大农业有优越条件的县,可提前预拨财政补助款。各县建立的经济发展基金,要实行有偿使用原则,不搞一次性投入,保持资金不断周转,既可以用于投资,也可用于贴息。但必须实行目标责任制,即下拨资金要和增加财政收入及减少财政补贴挂钩,要确定有时限的具体目标,即到哪年可减少补贴多少,哪年可摘掉补贴县的帽子。在包干期内,增收部分归县级留用,减少补贴后上级财政也不调减补贴基数和递增比例。上述资金运用的目标责任制,应成为县和企业领导目标责任制的主要内容,也是使财政收入预算形成硬性约束的有力手段。

