关于县财政的“吃饭”问题

张俊芳

去年我们到湖北省通山、阳新、天门三个县进行了调查，深深感到目前县财政困难的重要原因，是“吃饭”的负担越来越重。解决县级财政困难的关键，不仅在于发展经济，增加财政收入，而且在于尽可能地控制“吃饭”开支，减轻县财政的负担。

一、当前县财政的“吃饭”问题

湖北省自1983年开始，对财政补贴县采取了提前拨付定额补贴款的改革措施，给补贴县的经济发展以有力的支持，使补贴县的财政收入迅速上升。但是从总的情况看，不论是补贴县还是收入上解县，近年来财政收入虽有所上升，但支出增长更快，其中，行政管理费增长最快。1980—1986年，吃财政补贴的通山县财政收入平均每年递增17.3%，财政支出平均每年递增19.6%，行政管理费平均每年递增27%。阳新县财政收入平均每年递增12.5%，财政支出平均每年递增14.2%，行政管理费平均每年递增20.8%。经济基础很好的天门县财政收入平均每年递增8.4%，财政支出平均每年递增12.3%，行政管理费平均每年递增

以完成承包任务，就会同财政部门闹调整基数及其增长比例，讨价还价的问题有待解决。

第三，国营企业所得税的非规范化的问题有待解决。现行承包经营责任制的做法，都是国家与企业实行在所得税前承包。这种在所得税前承包的做法，势必导致国营企业所得税的非规范化。国营企业所得税非规范化，会使国营企业、集体企业和其他经济成份经营者的税负失平，有悖于所得税制改革的目的，不利于国家正确行使引导和调节宏观经济的职能。同时，还会诱发集体企业、个体经济要求搞在所得税前承包。

三、对完善承包经营责任制的探讨

与会同志在提出现行承包经营责任制存在着几个有待解决的问题的同时，也对完善承包经营责任制的问题，进行了探讨。与会同志认为，根据政企职责分开，所有权与经营管理权分离的原则，完善承包经营责任制应走税利分流，税后利润承包的路子。其理论根据是，国家对国营企业的关系是以双重身份出现的。第一，国家做为政权机关身份，负有发展经济、文化和社会福利事业的职责。因此，国家同企业的分配关系，应当是向国营企业征税，作为政府的收入，用以满足人民的共同需要。同时，应利用所得税杠杆使各种所有制企业公平税负，促进竞争。第二，国家作为全民所有制企业的所有者代表的身份，应当参与国营企业交纳所得税后的利润分红。为此，与会者认为应结合所得税制改革适当降低所得税率，取消国营企业调节税，实行所得税后还贷的办法，做到所得税调节体系规范化，硬化所得税的约束，让企业在平等条件下合理竞争，优胜劣汰。在走税利分流的路子的同时，为了保证国家能有效地行使国营企业所有者代表的职能，使所有者代表的身份与政权机关真正分开，有必要设置全民所有制资产管理局，具体管理全民所有制资产。鉴于财政部门一直是全民所有制资产的管理部门，具有管理人员素质、资料占有优势等特点，全民所有制资产管理局应设在各级财政部门。该机构应按照两权分离的要求，对国营企业实行多种形式的承包经营责任制，以所有者代表的身份，参与所得税后利润分红，获得相应收益，并监督全民所有制资产不断增加。

与会同志认为，走税利分流，税后承包的路子完善承包经营责任制，可以解决前面提到的一些有待解决的问题，有希望从根本上处理好国家与全民所有制企业的关系，有助于转变国营企业的经营机制，使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者。

（时放）

中国财政杂志社

14.5%。就是说，不仅穷县承受不了，富县也承受不了。

在县级财政支出中，生产性支出比重很小，非生产性的“人吃马喂”比重则非常大，不仅贫困县如此，经济较发达的县也不例外。1986年，通山县非生产性支出占总支出的比重为92.6%，阳新县为91.7%，天门县则高达94.7%。若扣除城市维护费和价格补贴支出，行政管理费和各项事业费占总支出的比重，通山县为83.3%，阳新县为80%，天门县为80.8%。在这三个县财政支出中，用于个人支出的部分约占70%，逐年增加的财政收入基本上被人头费占了，不仅无力发展地方的经济，而且地方交通、水、电等公共事业也很难发展。县财政的“吃饭”问题已成为县级财政的沉重负担，并制约着地方其他事业的发展，因此必须引起重视。

近年来县财政“吃饭”支出增加的原因有三：

1.“吃饭”的机构增加过多。以通山县为例，1979年县政府共有机构20个，到1986年已增至54个；若加上县直机关和区乡机关，1979年共有机构67个，到1986年已增至134个。在增设的机构中，大部分是中央设立了地方要与之对应的，也有个别的是地方各级自行设立的，许多机构是由过去的一个机构分离出来的、机构分立虽然对某个方面的工作有所加强，但是从总体来看，一些应有的工作效率反而被各机构之间的扯皮摩擦所抵消。一位县长说：“我的工作有一半是解决各机构之间的扯皮。中央若能想办法解决机构过多的问题，一来可以节约经费，二来县长也可以集中精力办一些有益的事情。”“吃饭”的机构增加过多，已成为县财政所面临的普遍问题。

2.“吃饭”的人员增加过猛。在机构增加的同时，人员也迅速增加。如阳新县1979年行政事业单位有5 596人，1986年增至9 116人，增长62.9%；天门县1979年行政事业单位有8 928人，1986年增至13 909人，增长55.8%。特别是行政机关的人员增加更猛，例如，通山县1979年为621人，1986年增至1 195人，增长92.4%；阳新县1979年为1 727人，1986年增至3 350人，增长94%；天门县1979年为2 181人，1986年增至3 012人，增长38.1%。天门县仅1986年就安排大中专毕业生100多人，城镇转业复员军人400多人。人员的增加，已成为县财政的沉重负担。

3.“吃饭”的标准提高过快。在机构人员增加的同时，各项支出标准也在提高。县财政支出中，除了人员基本工资比原来提高外，还增加了粮价补贴、生活费补贴、水电费补贴、洗理费、书报费、取暖费、降温费、奖金和区乡干部岗位津贴。公费医疗虽然人均标准30元，但实际执行结果三个县都已超过100元。除了用于个人支出的部分大大增加外，公务费、业务费、修缮费和购置费也在不断提高。近年来，交通监理、工商局、税务局、食品卫生、林业检疫等许多部门相继着装。据地方的同志统计，目前共有18种制服。人们称之为“有法必衣”。一位县财政局长说：“如果没有这么多单位着装，国家财政的日子不知好过多少！”

目前，既然“吃饭”是县财政的主要内容，所以，无论是“吃饭”的单位多，“吃饭”的人多，或“吃饭”的标准高，都会给县财政带来困难，而这些困难又是远非县财政自身所能解决的。如机构的设置绝大部分来自上面，有了机构自然要有相应的人员和相应的设备购置，支出标准不是中央规定，就是省里规定，县一级几乎没有什么权力。县财政支出在相当大的程度上是不可控的。由于县级财政支出大部分是“人吃马喂”，因而可压缩的部分很小，增收虽然能增支，但增收是有限的，从整个预算体系来看，处于低层次的县级财政收支弹性很小。“分灶吃饭”的财政体制，要求各级的支出由各级拿钱，县财政的微弱弹性收入难以应付各方面的刚性支出，这是当前县财政困难的重要原因。

县财政困难，对县级经济发展不利，对整个国家的财政状况不利。解决县财政困难的关键，在于从各方面入手解决“吃饭”负担过重的问题。

二、对解决县财政“吃饭”问题的建议

减轻“吃饭”问题对县财政的压力，除了发展经济，增加财政收入以外，还应解决以下问题。

1.精简机构。国务院多次提出要削减行政支出，而削减行政支出的关键，在于精简机构，很难指望在机构不断增加的同时，能够压缩行政经费。不但，在当前国家财政困难的情况下，不论从中央财政还是从地方财政考虑，都不宜继续增设行政机构。而且为了真正实现削减行政经费，提高工作效率，对现有的行政机构还应适当合并。此外，有些在上级看来非设不可的机构，应给县级一定权力，视当地情况而定，可设也可不设，上级不应以扣经费的手段强迫下级非设不可。

2.控制行政机关人员的增加。解决县财政的“吃饭”问题，要尽可能减少“吃饭”的人，在控制行政机构的同时，要控制行政机关的人员编制，即使裁减一时难以做到，起码不应继续增加。对大中专毕业生，除了必须发展的事业部门外，应尽可能安置在生产领域。

中国财政杂志社

控制承包企业消费基金膨胀之我见

秦永兴　刘江峰

实行企业承包经营责任制以来，不少企业由于经济效益有较大幅度提高，留利随之增多，职工福利和奖励基金有较快的增长。因此，如何有效地控制消费基金迅速膨胀，是目前深化企业改革过程中一个亟需解决的问题。

一、消费基金膨胀会影响改革的深入发展

遵循社会主义按劳分配原则，在生产效率提高的前提下，适当提高职工工资和发放一定数额的生产奖，作为调动职工生产积极性的一种手段，是可行的。但是，过快地、过多地、过集中地发放奖金或增加工资，将给企业和社会带来危害，影响改革的深入发展。一是影响企业发展后劲。消费基金的膨胀，往往要占用生产发展基金，生产发展基金少了，就会导致企业发展的后劲匮乏。二是诱发物价上涨。消费基金增长过快，将增加市场商品供应的压力，尤其是当消费基金增长超过消费品生产增长时，势必加剧社会供求矛盾，影响物价稳定，导致社会动荡不安。三是削弱奖金的调节作用。企业承包后如不适当控制奖金发放，不拉开奖金档次，产生平均主义，就容易失去奖金的调节作用，同时给今后的工资制度改革，理顺工资关系增加难度。四是影响“双增双节”运动的开展。有些企业擅自提高津贴标准，或把企业留利转移为各种实物发给个人，或搞“公费过节”，或“公费旅游”，等等，这种扩大消费的行为必然阻碍“双增双节”运动的进行，影响改革的深入发展。

二、承包企业消费基金膨胀的因素

影响承包企业消费基金增长的主要因素是：（一）改革真空带来的工资管理体制中宏观控制的松弛。随着改革的不断深入，旧的工资管理体制逐步被新体制所代替。在新旧体制交替过程中，原来的宏观控制手段逐渐失灵，新体制又尚未完善，由于这方面的宏观控制出现松弛和漏洞，使一些企业有可能将大量的生产基金、积累基金转化为消费基金。（二）一元利益关系的内在冲动。生产的发展必然要引起利润的增长，利润增长又会推动资本积累，这是工业化商品生产得以发展的内在机制。建立在公有制基础上的社会主义经济体制，充分体现了劳动者整体利益的一致性。目前，在承包企业内部只有一个利益集团，即劳动者利益集团。就是说，企业的承包经营者尽管需要以劳动制度、组织纪律等手段检查和督促职工进行生产，但在利益分配上却是一致的。当国家宏观控制加强时，一元利益关系带来的提高工资的内在冲动被遏制。在改革中，由于强调增强企业活力，提高企业经济效益，企业向国家承包后这种冲动往往表现比较强烈，有些企业经营者作为本企业职工利益集团的代表，或是向企业所有者——国家提出增加收入的要求，或是钻国家改革的空子，在非工资性支出上做手

3.控制经费开支标准。行政事业单位的开支标准，受整个社会个人收入水平和物价状况的影响。随着生产领域职工个人收入的提高，社会的物价水平必然受到影响。物价水平的变化，又对非生产领域职工的支付能力形成压力，从而对财政提出了增加非生产领域职工个人收入的要求。虽然生产领域劳动者个人收入的提高，不要财政直接拿钱，但其产生的影响却要财政直接拿钱。因此，为了使财政能够负担非生产领域职工个人收入的增长，从宏观上讲，国家应考虑生产与非生产领域劳动者个人收入的适当平衡。此外，物价水平的提高，使行政事业单位的费用标准相应提高。为了确保财政对各项费用支出有足够的承受能力，物价水平应力求稳定。

4.县级财政应尽可能地挖掘内部潜力，节约支出。对会议费、公费医疗等开支，应采取有效的办法加以控制。

总之，县财政要解决“吃饭”问题。要使县财政摆脱困境，当前必须采取适当措施，使“吃饭”支出的增长与县财力相适应。否则，不仅县财政的困境难以摆脱，而且会从整体上对国家财政带来不利影响。

中国财政杂志社