



· 工作研究 ·

关于城市建设 和城建资金的几个问题

李晓波 卢小娟

关于城市建设和城建资金问题，是当前各有关方面议论、探讨的重要课题之一。现根据我们的学习和体会，谈一谈对其中几个问题的认识和意见。

一、党中央、国务院对城市建设一直是重视的

全国解放以后，党中央、国务院对城市建设一直是很重视的，1951年中央财政部召开了全国城市财政会议，研究了城市财政的特点和收支范围等问题，会后，政务院公布了关于进一步整理城市地方财政的决定。决定中指出：要改变只管吃穿的供给财政为建设财政。《决定》还明确把一部分税收：如房地产税、契税、屠宰税、特种消费行为税、市营企业收入、各种附加、各种规费收入、文教社会卫生收入、公产收入、司法公安罚款及没收的收入、其它收入等一并划给市财政预算。

1962年，周恩来总理亲自主持召开了第一次城市工作会议。会后党中央、国务院发出了“关于当前城市工作若干问题的指示”，提出今后大中城市的工商业附加税、公用事业附加税和房地产税，统一划给市财政，并规定保证使用于城市的公用事业、公共设施以及房屋等的维修和保养。城市房屋的租金，要保证使用于房屋的经常维修和改建、扩建。同时规定，国家应当根据可能的条件，在统一计划安排下，逐步新建一些居民住宅。

1963年国务院又召开了第二次城市工作会议。会议对进一步加强住宅、中小学校舍和其它市政设施的维修，采取了以下措施：（1）房地产税划归市财政的决定，由1963年的66个大中城市扩大到全国所有设市的城市；（2）把公用事业大修理基金的提取率，由2.4%提高到3%；（3）公用事业附加税可以增开一些项目，个别项目附加率过低的，可以适当提高。（4）调整住宅的租金，试行机关、学校等公用房屋收租的办法；（5）城市在完成国家规定的地方预算收入任务以后，对超收的部分，除按原定收入分

成比例提成以外，再增加提成5%到10%；（6）为了解决某些城市房屋、市政设施的维修和防洪、供水、公共卫生等方面的急需，会议上安排了7200万元城市建设费用。会议还明确规定：“对于市政设施补缺配套、填平补齐的大中型项目，应当在国家年度的或者长期的基本建设计划中加以安排。同时还提出了要适当提高市政建设投资在基本建设投资中的比重，并要求今后新建扩建的企业、事业单位，在编制设计任务书的时候，就要把住宅、校舍以及生活服务和有关市政设施包括进去。”可惜的是，这些重要的正确决定，由于“文化大革命”的到来，没有能够贯彻下去。

粉碎“四人帮”以后，国务院于1978年召开了第三次城市工作会议。会议决定从1978年起，在47个大中城市试行从工商利润提取5%作为城市维护和建设资金的办法，并明确，今后在国家基本建设计划中，要专列“城市住宅”和“市政公用设施”户头，以加强管理，加快建设。为了进一步加强城市的维护和建设，扩大和稳定城市维护建设资金的来源，国务院于1985年2月，颁布了《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》，规定从国家的主要收入（产品税、增值税、营业税）中，根据城市建制的不同，分别提取5%或7%的城市维护建设税，用于城市的公用事业和公共设施的维护和建设。实行新办法之后，提取的资金由过去的32亿增加到46.9亿元，迅速地增加了城市维护和建设的资金。

二、当前用于城市维护和建设的资金来源

目前，城市维护和建设的资金来源是多方面的，主要有以下三条渠道：

（一）国家财政拨款

- 1、基本建设安排的投资
- 2、中央财政拨款的专款

①打入收支包干基数的城市专款

②未列入基数的城市专款

③临时性个别照顾资金

3、地方财政拨款

(二) 税收、附加和国家规定的收费

1、城市维护建设税

2、城市公用事业附加

3、排污费

4、水资源费

(三) 城建系统预算外收入

1、城市房管部门收入

2、园林收入

3、环境卫生收入

4、其他收入

以上三部分收入,按1985年有关决算统计,总数约有100多亿元。除上述三条渠道各项收入外,各地还通过各种集资办法筹集资金。实际用于城市维护和建设的资金来源,数额更大。因此,从当前来看,用于城市维护和建设的资金数是不少的,随着生产的不断发展和国家财政经济状况的改善,用于城建方面的资金还要逐步增加,城市建设和维护方面存在的问题会逐步的得到解决。

三、城市建设资金不足的原因是欠帐过多

党中央、国务院对城市建设一直予以高度重视,当前用于城市维护和建设方面的资金也是迅速增加的,然而为什么各地还感到资金不足呢?这主要是过去的欠帐过多形成的。

我国城市建设所以欠帐过多。我们认为原因有以下几个方面:

首先,由于过去在建设方针上,过份地强调“先治坡,后治窝”,“先生产,后生活”,长期把城市基础设施视为生活设施,认为只要把工厂盖起来,把设备安装上,生产就可以上去,就算搞了建设,单一发展工业,使得城市基础建设欠帐过多。

其次是受“大跃进”和“文化大革命”的冲击。党中央、国务院对城市建设所做的正确决定,以及第一、第二次城市工作会议精神,皆因“大跃进”和“文化大革命”的冲击没有贯彻下去,致使城市的维护和建设受到重大影响,欠帐越来越多。特别是“文化大革命”的冲击,使有的城建资金来源被取消,如1961年、1964年国家分别同意沈阳、广州从企业利润中提取5%作为城市维护和建设资金来源,但在1967年就被取消了。

第三,欠帐多过,也由于过去对城市建设和城市管理没有采取现代的科学管理方法。这主要表现在城市建设缺少统一的城市总体规划和综合部署,总是头痛医头,脚痛医脚,难以见效;城市建设资金的管理过于分散,对各种资金来源未能统筹安排,集中力量,保证重点;城市建设资金的使用存在着“供给制”、“大锅饭”思想,花钱不讲求经济效益,浪费现象时有发生;城市建设资金的经营方法,只出不进,该收费的不收费,可以实行企业化经营的没有实行,资金没有周转,使城市建设失去了自我发展的能力。

以上这些,是城市建设欠帐严重的主要原因,在体制改革当中,应该认真总结过去的经验教训,制订科学的、现代化的管理办法,使城市建设更好的为经济建设、为四个现代化服务。

四、关于整顿城建资金来源和加强资金管理的问题

综上所述,由于城市建设欠帐很多,虽然最近几年国家做了很大努力,但资金供求矛盾仍较大。那么,这些矛盾应该怎样解决呢?

我们认为,首先要客观地看待当前存在的问题。当前,在改革的进程中,各方面都需要资金。城市建设方面多少年遗留下来的欠帐,不是一下子能够全部解决的。城建方面目前投入的资金已经是尽了最大努力,不可能再挤出更多的资金来,只能在现有条件和可能范围内,逐步地加以解决。那种急于求成,一蹴而就的思想是不符合客观实际的。

其次,在措施上,要整顿现有资金渠道,开前门,堵后门,使城市建设有经常、稳定、合理的资金来源,并堵塞不正当的来源,具体地说有以下几个方面:

1.要按照中央、国务院曾一再重申的原则,属于市政设施的大中型项目,包括新建和填平补齐,补缺配套项目,应在国家基本建设计划中加以安排。同时,凡新建扩建的企业,事业单位,在编制设计任务书时,就要把住宅、校舍以及有关市政设施包括进去,不能光搞骨头不搞肉。

2.对现有的主要收入来源——城市维护建设税,除了随着生产发展而增长外,还可以根据国家财政情况和企业承受能力,逐步增加这部分收入来源。

3.对于有关附加收入和城建部门各项预算外收入,要进行整顿。首先要由市里把这部分钱纳入计划,在统一规划前提下,进行统筹安排和分散经营管理。

4.要坚决制止摊派。当前由于城建欠帐,有些部



变革财政支出格局

实现财政配套改革

何振一

一、改革支出格局是使已有财政改革配套的关键环节

党的十一届三中全会以来,财政进行了多方面的改革,取得了很大成绩,对促进四化建设,配合经济改革,建立充满生机和活力的具有中国特色的社会主义经济体制,作出了积极的贡献。但是总结几年来财政改革的经验,却使我们感到,财政改革的步子虽然既大且快,可是仍然适应不了经济改革发展的需要,常常出现一些经济改革措施受财政掣肘的现象。这是为什么呢,原因可能是多方面的,而财政改革不配套看来是重要原因之一。我们从财政运行的全局观察就会发现,这些年的财政改革在扩权让利、打破财政统收上作的文章多一些,对财政支出旧格局作相应配套改革却不够,致使财政支出仍然承担得过多。这样,就造成了财政运行

的跛腿状态,统收打破了,统支没有完全打破,不仅使财政无法彻底突破旧体制的束缚而常常掣肘经济改革,也给财政收支平衡带来较大困难,削弱了财政对经济改革的承受能力,适应不了经济改革发展的需要。这主要表现在以下几个方面:

1.在生产建设投资上仍然维持着的撒胡椒面式的普遍照顾的财政支出格局,与生产建设投资主体多元化,资金来源多渠道的新的经济形势相矛盾。因此,不同的投资主体在国民经济中所处的地位不同,来源于不同渠道的资金性质不同,这就决定了各自投资范围的不同。在有计划的商品经济下,既然除财政投资之外,其它各投资主体出于赢利的考虑,向建设周期短、见效快、利润较高的加工业企业投资是必然的,那么,财政也就不必再向一般生产事业投资,而应转向其他投资主体不愿意或无能为力的那些建设周期长、投资量大、见效慢、盈利少或暂时不盈利的生产建设事业。如果财政还维持旧的支出格局,对一般性生产建设仍进行投资,就会造成一般事业投资过多,而重点建设投资不足,从而加剧国民经济的不平衡。同时,还会限制其它投资主体投资的积极性,影响其他资金渠道的投资效果,妨碍国民经济高效益的发展。

2.财政支出仍然承担企业归还银行贷款及弥补亏损的责任,与实现企业独立经营,自负盈亏的改革目标不适应。现在所有制关系发生了新的变化,全民所有制与非全民所有制之间相互隔绝的状态被打破,出现了各种不同所有制之间相互渗透,多种所有制共处同一经济实体,国营企业所有制关系多元化的情况,如果财政继续替企业承担归还贷款和弥补亏损的责任,不仅不能适应企业实行独立经营、自负盈亏的改

门和地区,对国务院关于禁止摊派的文件贯彻执行不力,存在着有令不行,有禁不止的现象。我们认为,强行摊派资金,会给企业或单位造成很大困难,影响生产事业的正常进行,也影响国家的财政收入,对此必须坚决予以制止。当然,国家允许的合理集资还是可以的,但必须坚持以下几点:①集资是自愿的,出钱者必须是受益的;②集资必须是企业或单位真正负担得起的;③集资的资金来源,一定出自企业、单位的自有资金,不能侵占国家收入或挤占国家预算支出。④涉及个人的集资,必须要经当地人民代表大会讨论通过才能筹集。

5.有领导、有步骤地推行公共设施的有偿使用和

合理计价的原则。有偿使用、合理计价,从理论上讲,从长远看,完全是应该的,可以在国家统一领导下逐步推行。但从当前实际出发,则必须十分慎重。因为现在企业的留利虽然比过去增加了,职工货币收入也逐步提高了,但都没有达到宽裕的程度,负担过多,是吃不消的,更不可一哄而上。

最后,从现实情况来说,把握最大,潜力最大的是把现有资金管好用好,而在这方面往往被人们所忽略。我们认为,把现有资金的使用统筹规划好,集中力量用在为广大群众最迫切需要的项目上,并且把资金管好,充分发挥资金的使用效益,是可以把城市建设搞得更好的。