

自治区通过制定规划、调整体制、提前拨补定额补贴、增加专项资金和项目投入等措施,加大了对旗县经济的扶持力度。自治区每年都要拿出5 000至7 000万元以上的资金用于扶持旗县发展农牧业、乡镇企业等,增强旗县发展能力,实现旗县财政收入自给。从1996年开始,自治区和盟市两级财政每年筹集5 000万元资金扶持贫困地区嘎查、村发展集体经济。到1998年,全区财政收入超亿元的旗县(区)达到25个,财政收入超千万元的乡镇达到20个,财政收入超百万元的乡镇达到811个。

强化农业基础地位,加大对农业的投入。自治区财政始终把支持农牧业做为一项重要工作,在自治区财力十分紧张的情况下,保证了支农资金稳定增长。特别是从1991年之后,平均每年投入7亿多元。这些资金的投入为改变自治区农村牧区生产条件,促进农村牧区经济发展起到了非常重要的作用。

### 三、贯彻党的民族政策,促进各民族共同发展、共同繁荣

多年来,自治区对民族自治旗、乡和少数民族聚居区给予财力上的特殊照顾。在财政体制上对区内3

个民族自治旗,14个民族自治区,36个牧业旗和23个半农半牧旗除享受其他地区的统一补助外,又给予了特殊照顾。为改善农牧民的生产和生活,长期对畜牧业实行轻税政策;对50个民族贸易旗县实行减税让利政策;对生产和供应牧民特需的生活用品实行财政补贴。在发展民族教育事业方面,自治区也采取了特殊的规定,如边境地区的中小学不收学费;80个边境苏木学校实行寄宿制为主、助学金为主、全部公办的制度。此外,在民族文艺、民族医疗方面也给予相应的特殊照顾。据不完全统计,全区每年大约有30多项这方面的开支,数额达到2亿多元以上。这些支出对促进少数民族地区经济和事业的发展,加强民族团结和稳定发挥了积极的作用。

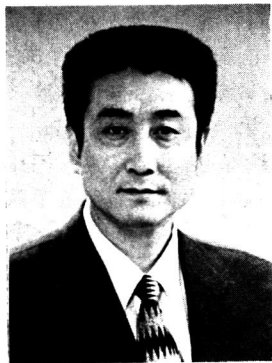
改革开放的20年,是自治区财政解放思想、开拓进取的20年,是自治区财政战胜种种困难、团结拼搏、各项工作取得优异成绩的20年。20年来,自治区财政实力明显增强,收入结构日趋完善,建立了一套比较科学合理的、具有民族自治地方特色的财政收支结构体系,有力地促进了自治区各项经济和社会事业的全面发展。

(本文作者系内蒙古自治区财政厅厅长)

## 改革开放促发展 财政岁岁谱新篇

——辽宁财政二十年改革与发展回眸

刘克茵



党的十一届三中全会以来,辽宁省各级财政部门认真贯彻执行中央的各项方针政策,在省委、省政府的领导下,以经济建设为中心,解放思想,转变观念,大胆开拓,勇于实践,各项财政工作取得了显著成效,1979~1998年的20年间,全省国内生产总值由

1979年的34.6亿元增加到1998年的390.3亿元,增长了10.28倍,年均增长13.6%。

### 一、不断深化财政改革,逐步理顺分配关系

全省各级财政部门坚持以改革促发展的方针,积极探索,锐意改革,财政工作的生机和活力明显提高。第一,不断深化财政体制改革,初步建立了适应市场经济的财政体制框架。20年来,在国家的统一部署下,辽宁走过了从“统收统支——分灶吃饭——分税制”这样一条逐步探索、逐步完善的改革之路,突破了过去财权、财力高度集中,统得过多、统得过死的传统格局,初步建立了自主理财、自我发展的财政机制。1978~1980年,在国家统收统支的财政体制框架下,省对市县实行了“分灶吃饭”的体制,下放了部分收支权限。对喀左、阜新两个民族自治县实行部分优惠政策,调动了市县的理财积极性。1981~

1979年的244.9亿元增加到1998年的3 805.62亿元,增长了14.54倍,年均增长15.3%。地区财政收入由1981年的149.4亿元增加到1998年的779亿元,年均增长12%;地方财政收入也由1979年的92.6亿元增加到1998年的264.6亿元。地方财政支出由

1991年,在国家“分灶吃饭”财政体制框架下,实行财政包干体制。1992年以后实行了以分税制为特征的财政体制。从近几年的实践看,分税制财政体制达到了预期的效果,全省财政收入大幅度增长。1994~1998年共完成地方财政收入1 042.6亿元,年均增加30.6亿元。全省连续6年实现当年财政收支平衡,财政赤字余额由1992年末的24.94亿元减少到1998年的4.01亿元,下降了83.9%。第二,改革企事业单位的财务管理体制。辽宁省各级财政部门认真贯彻落实国家颁布的《国有企业成本管理条例》、《国有企业固定资产折旧试行条例》、《企业财务通则》、《企业会计准则》和分行业财务会计制度以及《国有企业转换经营机制条例》,积极参与建立现代企业制度、优化资本结构、规范企业兼并破产、推进资本运营等工作,初步理顺了国家与企业的分配关系,扩大了企业生产经营自主权,增强了企业发展后劲;贯彻执行《事业单位财务规则》,实行了核定收支、定额或定项补助的管理办法,对事业单位初步实现了统一核算、统一管理的新模式,为事业单位改革、发展奠定了基础。第三,改革财政补贴制度,在使财政价格补贴由最高年1989年的25.5亿元降低到1998年的14.9亿元的同时,确保了粮食补贴资金及时到位。建立了省市两级粮食储备制度和省市县粮食风险基金,增强各级政府宏观调控能力。1989~1998年10年间,全省各级财政累计完成粮食补贴185亿元,较好地保护了农民的利益,有力地支持了全社会的稳定。

## 二、积极支持财源建设,财政收入呈现新格局

20年来,全省各级财政部门坚持把财源建设作为财政工作的重要任务,多方筹集资金,形成了财政、信贷、民间、外资多元的财源建设资金渠道,有力地支持和促进了经济发展,使财源的结构、质量和规模发生了可喜的变化,形成了多方位、多层次、多税种的收入体系。一是农业基础财源继续巩固。20年间全省各级财政预算内支农支出累计187.9亿元,1998年达25.4亿元,年均递增11.9%。近几年来,通过不断加大农业投入,完善农业资金积累投入机制、资金运行机制和优化支出结构措施,重点支持了农业基础设施建设、农业产业化、科技兴农以及种植业调整等工作,走出了一条工业大省有效做好财政支农工作的新路子。农业综合开发本着“一改两增”(通过改造中低产田和适当开垦宜农荒地,达到粮食增产、农民增收)的宗旨,1988~1998年共投入财政资金11.2亿元,改善了农业生产基本条件。全省农业和农村经济稳定增长,新增粮食综合生产能力14.9亿公斤,增加财政收入1.89亿元。粮食、水果、蔬菜、肉类、禽蛋均实现自给有余。二是骨干支

柱财源稳定发展。多年来,省财政积极贯彻执行省委、省政府有关搞好国有企业的各项战略部署,制定了一系列鼓励企业技术进步的财税政策,不断增强企业的筹资能力,促进全省产品、产业结构的优化。20年来全省各级财政用于企业挖潜改造支出达240.3亿元,年均增长11.5%;拨付科技三项费用36.3亿元,年均递增11.6%;拨付国有企业专项技术改造资金43.08亿元,支持了468个技改项目。尤其是1991~1998年间,各级财政部门通过运用财政财务政策,先后一次性处理企业历史包袱53.1亿元、处理资产损失和资金挂账117.1亿元、增加企业国有投入200.7亿元。三是新兴后续财源建设初见成效。党的十一届三中全会以来,辽宁省县区财政建设纳入了各级政府的工作议程。通过拓宽筹资渠道、引入竞争机制等措施,增强了县域经济的生机与活力。1998年全省县区财政收入达72.1亿元,占全省地方财政收入的27%。财政收入亿元县区31个,县级财政收入在全国的位次由1990年的第21位上升到1998年的17位。

## 三、努力优化支出结构,保证重点支出的稳定增长

多年来,辽宁省各级财政部门始终坚持保证重点、控制一般的原则,基本保证了科技、教育、工资、抚恤救济等支出项目的稳定增长。1998年全省财政用于科技、教育、文化等支出,分别达到9.72亿元、48.94亿元和9.62亿元,有力地支持了“科教兴省”战略的实施,促进了社会主义精神文明建设。与此同时,全省普遍建立了预算定额管理制度,广泛推行了“零基预算”,使预算的编制、分配更加科学合理。对各种非生产性支出,推行了行政经费“下管一级”的定额考核办法,加大了公用弹性经费的管理力度,形成了各具特色的会议费、小汽车、公费医疗、出国经费、公费电话和住宅取暖费的节支管理体系。1998年,各级财政部门大力推行政府采购制度,规范了政府采购行为。省直和沈阳、鞍山、阜新、辽阳、铁岭等市试行了包括机动车辆、医疗设备、锅炉、电梯等14类商品在内的政府竞价采购活动,采购金额7 515万元,节约资金1 208万元,节支率13.7%。

## 四、强化财政职能,不断拓宽理财领域

一是强化预算外资金管理。90年代初,鞍山、抚顺等市为加强预算外资金管理进行了有益的尝试。1996年1月1日起开始在全省建立预算外财力征管体系,对预算外资金实行了统一、规范管理。1997年按照国务院《关于加强预算外资金管理的决定》,重新界定了预算外收入和经营服务收入的界限,调整

了收入口径、管理方式和预算编报指标。先后制发了《预算外资金稽查办法》、《养路费管理办法》和《农话初装基金和农话附加费征收使用监督管理办法》，加大对预算外资金稽查工作力度。1998年，通过取消预算外资金部门收入过渡账户，实行“收支两条线”管理等措施，进一步完善了预算外财力征管体系。二是强化财政的社会保障职能。自1995年以来，先后建立了省市县（区）三级社会保障财务管理机构，较好地將养老保险、失业保险两项基金纳入了财政专户管理，支持建立城市最低生活保障线制度和实施“再就业工程”。1998年，财政部门筹集国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金12.2亿元，为全省45.5万人发放了基本生活费；全省建立了覆盖所有乡镇以上的城镇居民最低生活保障制度，对25.9万人发放了最低生活保障金1.09亿元。三是强化基本建设财政财务管理职能。基本理顺了与计委、建行等部门的关系，建立健全了建设工程预决算审查制度。1998年，全省完成审查基本建设项目1160个，审查额53.4亿元，核减率16.1%。四是强化财政的政府债务管理职能。建立了政府债务监控核算指标体系，逐步将政府债务纳入了财政的日常管理。从制度建设入手，加强世界银行贷款的管理力度，建立了世行贷款的清欠约束机制。五是强化财政的税政管理职能，增强了财税政策的宏观调控能力。几年来，清理了地方越权减免税行为，制定了一批有利于增加地方税收的政策，对全省企业的技术改造、新产品开发和

上市公司融资等给予了税收政策上的支持。

## 五、坚持依法理财，不断加强财政法制建设和财政监督

一是全省各级财政部门认真贯彻执行国家有关各项财税、财务法规制度，研究起草了大量规章草案和规范性文件，先后颁布了《辽宁省罚没财务管理办法》、《辽宁省国有企业财务监督管理办法》和《辽宁省会计管理条例》等10余件重要法规和规章，开展了以《会计法》、《企业财务通则》和《企业会计准则》、新税制、《注册会计师法》、《预算法》为主要内容的法制宣传活动，增强了财政干部的法律意识，提高了依法理财、依法行政的自觉性。二是按照国家的总体部署，从1985年起，连续13年组织开展了税收财务物价大检查，共查出违纪额109.12亿元，入库89.34亿元。近5年来，通过对私设“小金库”、预算外资金和扶贫救灾资金等70余项专项检查，累计查出违纪额50多亿元，并依据有关规定进行了严肃处理。三是加强会计管理工作。广泛深入地开展了《会计法》宣传和对在职会计人员的培训。按照国务院的统一部署，开展了整顿会计工作秩序和会计基础工作规范化活动，实行了会计证管理制度，建立了全省会计人员基本信息数据库，较好地强化了会计监督，提高了财会人员的业务技能和职业道德水平。

（本文作者系辽宁省副省长兼省财政厅厅长）

## 走向振兴的大连财政

阎承琦



20年的改革与发展，大连市财政管理体制逐步完善，财政职能不断健全，有力地支持了大连市经济迅速发展和社会各项事业全面进步。

回顾大连市财政改革与发展的历程，主要分两个阶段：第一阶段是1978~1992年，特别是大连市实行计划单

列以后，开始探索研究财政改革的新途径。如逐步调整市对区、市、县的财政管理体制，对专项资金管理

实行追踪反馈责任制，取得一些成效。但是由于受传统计划经济理财思想的影响，财政职能却越来越弱化。突出表现在：市财政收入绝大部分靠国有经济，来自非国有经济的收入虽有增长，但并没有得到充分合理体现；对行政事业性收费和各种基金等预算外资金缺乏强有力管理，大量财政性资金游离于财政管理之外，削弱了政府统筹使用预算内外资金的能力。加上各种非生产性支出每年有增无减，财政支出压力越来越大。1986~1992年财政连续7年赤字累计达4.184亿元，无力调控社会经济运行。第二阶段是1993~1998年，市政府根据社会主义市场经济对财政工作的内在要求，更新理财思路，加大政府宏观调控力度，加强财政管理，重新确立了财政在社会经济生活中应有的地位和作用，取得了显著成效。1993~