

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，较好地地将养老保险、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～

1998年,市财政收入逐年增加,1996年全部消化了1992年以前的累计赤字,财政运行步入良性循环的轨道。1998年市地方财政收入完成64.35亿元,年均增长14%。尽管随着社会经济发展的需要,财政支出规模也逐步扩大,1998年完成79.72亿元,年均增长23.9%,但仍能连续六年实现当年收支平衡。

一、财政收入大幅增长,收入结构显著变化

一是加强预算外资金和非税收入管理,非税收入占财政收入的比重提高。从1993年起,将车辆增容基金、罚没收入、土地出让金等政府性非税收入纳入预算管理或调入预算使用;1996年在全市范围内开展预算外资金清查整顿,摸清了全市预算外资金收支情况;1997年成立行政事业性收费基金稽查大队,加大监督检查力度;在此基础上,1998年制定了本市第一部预算外资金管理法规——《大连市预算外资金管理暂行办法》,对预算外资金全部纳入财政专户存储,实行“收支两条线”管理,并加大调入预算内使用的力度。1998年全市非税收入7.64亿元,占财政收入的比重为11.9%,比1992年提高5.8个百分点。二是把非国有经济作为财政收入新的增长点,加大对三资企业、集体企业、个体和私营经济的税收征管力度,非国有经济上缴税收占财政收入的比重逐年上升,1993~1996年分别为47.9%、51.8%、57.9%、59.4%。这是大连市在国有企业经济效益没有好转的情况下而财政摆脱困境的重要原因。三是一些地方税种占全部财政收入的比重增加。在不放松对增值税等主体税种征管的同时,努力挖掘地方税和零散小税种的增收潜力,1998年营业税完成19.3亿元,占财政收入比重为30%,成为市本级的主体税种;个人所得税完成6.79亿元,比1992年增长57.9倍。

二、严格财政支出管理,集中财力办大事

随着大连市财政收入的增长,紧紧围绕政府的中心工作开展工作,逐步优化支出结构,财政职能日益强化。对财政支出的申请、拨付、退付、使用、反馈等各方面都制定了规范的办事程序和责任分明、相互

制约的管理制度,有效控制了各项非生产性支出增长。在此基础上,集中有限的资金支持基础设施建设、农业、科技、教育、扶贫及再就业等重点产业和事业的发展。1993~1998年,6年中生产建设性支出累计148.8亿元,年均增长41.1%。其中1998年完成39.9亿元,是1992年的7.9倍;支援农村生产支出共完成14.78亿元,年均增长20.9%;全市用于教育支出38.1亿元,年均增长21.6%。不仅如此,大连市财政部门还始终把国有企业下岗职工基本生活保障和再就业作为关系改革、发展、稳定全局的头等大事来抓,1997年拨付专用资金6000万元;1998年市财政在面临多重压力的情况下,设立“再就业及扶贫支出”专项资金,安排预算2.2亿元。在预算执行过程中又通过压缩国家机关和事业单位经费开支、加强预算外资金管理等措施多渠道筹集资金,共拨付4.2亿元。1995年在全国率先建立“最低生活保障线”制度,到1998年4年共为9.5万人次发放保障金1083万元。

三、完善财政管理体制

1992年,作为分税制的试点之一,大连市开始实行“分税包干”财政管理体制。1994年实行分税制财政管理体制,在中央的统一部署下,结合本市实际,经过反复征求各方意见和大量测算,精心设计了大连市对区、市、县分税制财政管理体制,1995年实行(开发区“全收全留”财政体制1995年到期,1996年开始实行分税制)。1996年针对大连北部三个县级市——庄河、普兰店、瓦房店部分乡镇财政困难、拖欠工资现象时有发生的情况,科学核定乡镇财政收支基数,按分税制的要求,调整了该三市对乡镇的财政体制。与之相对应,大连市本级拿出一部分财力,建立过渡性的转移支付制度,给该三市补助,适度缓解了各区、市、县社会经济发展不平衡的矛盾。对该三市在调整财政体制后仍不能保证基本支出需求的16个贫困乡镇,在“九五”时期给予增值税全额返还的优惠待遇,增强其财政自给能力。财政管理体制的完善,极大地促进了大连财政的发展。

(本文作者系大连市财政局局长)