

知难而进 迈向辉煌

——黑龙江财政二十年改革与发展回顾

李 树 义



改革开放 20 年，黑龙江财政改革与发展走过了一条不寻常的道路，实施了五项重大改革，取得了四个方面的显著效果，发生了四个深刻变化。

一、实施了五项重大改革

(一) 不断深化完善财政管理体制。1979 年以前，黑龙江省财政一直是统收统支的管理体制。自 1980 年起，实行了“划分收支，分级包干”的财政管理体制。1985 年，又实行了“划分税种，核定收支，分级包干”的财政管理体制，及多种递增、递减、进档达标、脱贫脱补等配套措施，为各地在不同基础和不同起跑线上前进创造了有利条件。1994 年，根据国务院决定实行了分税制财政管理体制。在保持中央分税制改革基本框架不变的情况下，为调动市县积极性，省里把与市县经济发展关系较为密切，易于市县征管的农业特产税、耕地占用税、印花税、城镇土地使用税等下划给市县，把营业税作为共享收入实行 5:5 分成，更加明晰了分税思路、框架和原则。同时，在核定市县分税制财政体制税收返还基数时，给市县一定的照顾。纵观 20 年的财政体制改革历程，黑龙江财政管理体制由过去财权、财力高度集中，统得过死、统得过多的计划经济格局，逐步走上了自主理财、自我发展的适应市场经济发展和省情的新格局。

(二) 进一步理顺国家与企业的分配关系。从 1979 年开始，省里对财政与国营企业的利润分配进行了五次重大改革。先后实行了企业基金、利润留成、两步利改税、税利分流和各种形式的承包责任制等，并相应采取了一些减税让利措施，帮助企业发展生产。1991 年，在各行各业全面实行了不同形式的承包和包干办法。工业企业大面积推行工资总额同实现利税、上缴利税等主要经济效益指标挂钩的办法，承包面达 84.3%；商业企业实行了对大中型企业以承包为主，对中小型企业以租赁为主的经营方式；粮

食企业实行了粮食购、销、调与财务包干相结合的办法；农垦企业实行了亏损补贴定额包干办法；外贸企业实行了出口、供货双轨制承包及奖励办法。从 1994 年开始，又统一了企业所得税，取消了国有大中型企业调节税和“两金”（能源交通重点建设基金和预算调节基金），按《企业财务通则》和《企业会计准则》的要求，逐步建立了国有资产按资分利，按股分红和资本金补充制度。全省企业的财务管理向规范化、科学化的方向迈进了一大步，使国家与企业的分配关系更加明晰和趋于合理。

(三) 加强县乡财政建设。一是大力开展振兴县级财政经济“达标脱补”工作。为认真贯彻落实省委富省必富基层的战略方针，在“七五”时期开展的“包县扶贫”工作的基础之上，“八五”时期在全省全面实施了振兴县级财政经济达标脱补“551221”工程（即建成 5 个财政收入亿元县，5 个 8 千万元县，12 个 5 千万元县，使 21 个补贴县脱补）。“八五”期末，财政收入（全口径，下同）亿元县已达 14 个，8 千万元县 8 个，5 千万元县 24 个，18 个补贴县脱补。1996 年，为认真贯彻落实省委七届五次全会做出的“到本世纪末补贴县全部脱补”的决定，又在全省实施了“九五”时期 23 个财政补贴县脱补规划。二是建立健全乡镇一级财政。1985 年，在全省范围内开始乡镇财政建设，使过去的省、市（地）、县三级财政变为四级财政。经过 12 年的努力，全省乡镇财政蓬勃发展，到 1998 年，全省各级财政部门已全部建立了乡镇财政管理机构，乡镇国库已由 1988 年的 51 个发展到 1 114 个，占全省 1 163 个乡镇财政所的 95.7%。1988~1998 年，全省各级财政累计投放扶持乡镇企业周转金达 6.7 亿元，乡镇经济实力进一步壮大。到 1998 年，全省乡镇财政净结余 7 777 万元。三是开展农村财源建设。1990 年以“一县一品”为起点，在全省范围内开始启动了农村财源建设，几年来经过不断发展完善，形成了土地资本经营、农科教一体化、农村产业化和效益型农业四个农村财源建设的模式，九年来共投入 3.6 亿元，年形成稳定的县、乡两级财源 1.5 亿元。

(四) 逐步优化财政支出结构。一是坚持“发展才是硬道理”的方针，有效地支持了工农业生产。

1998年,全省用于支农支出19.1亿元,用于企业挖潜改造支出25.5亿元,分别是1978年的4倍和16倍,年均递增7.4%和15.7%。二是保证重点支出和法律规定的支出项目的适度增长,1998年全省科技、教育、卫生支出分别是1978年的15倍、12.5倍和9.7倍。三是在支出管理上深化改革,进一步压缩弹性支出。从1987年开始在全省范围内推行了行政经费“下管一级、定额管理、指标控制、节奖超罚”的管理办法,从1996年开始省级行政费实行了零基预算,并对人、车、会、电话等支出项目的管理办法进行了不断的改进和完善,有效地控制了行政经费过快增长的势头。加大了对粮食、煤炭等价格补贴的改革力度,增加了财政补贴的透明度。对公费医疗支出,从1987年开始全省逐步推行了公费医疗办公室、医院和享受单位(个人)“三挂钩”的改革办法,减少了损失浪费。

(五)进一步加强财政管理。一是加强全省预算外资金的管理,不断完善《黑龙江省预算外资金管理办法》,使全省预算外资金管理日趋规范。到1998年底,全省预算外资金72.4亿元,已纳入专户储存的各行政事业单位达9774户,累计存储达62亿元。二是利用政策导向,增强了财政宏观调控能力。改革开放20年来,在支持国有大中型企业改革、吸引国内及外资扩大横向联合和对外开放、建设农业强省、促进第三产业和非国有经济发展等方面制定了一系列优惠措施,在为经济发展创造良好的财政环境上做出了不懈的努力。三是坚持预算管理的科学化和规范化。在严格按《预算法》办事的同时,加强了各项资金管理的整章建制工作,1997年又根据分税制财政体制的要求,建立了省对市县过渡期转移支付制度。

二、取得了四项显著成效

(一)全省财政收入有较大幅度增长。改革开放20年来,全省财政收入由1978年的63.3亿元(当时含大庆利润上缴39.6亿元)增加到1998年的292.2亿元(含上划中央增值税和消费税收入134.9亿元),按可比口径计算,年均递增13.4%。全省财政收入的迅速增长,为振兴黑龙江经济和推动改革开放进程,提供了可靠的财力保证。

(二)全省财政支出提前实现翻两番的目标。从1978年到1998年的20年间,全省财政支出由31.5亿元增加到259.4亿元,年均递增11.1%。对于促进工农业生产和各项事业的发展、支援其他各项改革以及改善人民生活都起到了重要作用。

(三)财政收入结构形成了多元化的格局。改革开放之前,黑龙江省财政收入主要来源于国有企业,结构比较单一,改革开放后,各种经济成份迅速形成和扩展,财政收入的结构也随之发生了显著的变化,

形成了多元化的格局。从1985年到1998年的13年间,来自集体企业的税收收入由1.63亿元增加到32.9亿元,增长19倍;来自个体经济的税收收入由7000万元增加到13.2亿元,增长17倍。

(四)县级财力不断得到增强。从1978年到1998年的20年间,全省县级财政收入由15.6亿元增加到69亿元,年均递增7.7%。大部分县级财政收入都增长两倍以上,财政补贴县的财政自给水平有较大提高,后劲明显增强。到1998年,财政收入亿元县(市)26个,占县级总数的38.2%,亿元以下、5000万元以上28个,占县级总数的41.2%。5000万元以下的14个,占县级总数的20.6%。财政补贴县已由“八五”初期的42个减少到1998年的20个。县级人均财力支出水平达到8440元。

三、发生了四个深刻变化

(一)财政职能进一步强化。改革开放以来,黑龙江省财政职能日益强化,在经济社会生活中发挥了重要作用。一是逐步实现了财政工作的转轨变型。由原来单一的收支型财政转移到了以经济建设为中心的经营管理型财政上来,财政调节分配、维持市场公平竞争和促进经济稳定增长等宏观调控职能日趋完善。二是财政管理范围明显扩大。涉外财务、财务咨询从无到有;综合财政、乡镇财政得到充实。三是财政管理逐步走向法制化轨道。一方面各项规章制度日趋完善,另一方面开始逐步自觉地接受省人大监督和审计。

(二)理财观念进一步转变。一是全省财政工作的基点由计划经济向市场经济转变;二是进一步摆正了财政与经济的关系,最大限度地发挥了财政对经济的促进作用;三是财政资金已逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域,转到满足社会公共需要方面来,逐步提高了财政对政权建设、教育文化和科学事业发展以及环境保护等公共需要方面的保障能力。

(三)干部结构进一步优化。财政干部队伍素质不断提高。1998年,在全省13029名财政干部中,具有大中专以上学历的干部达1.2万人,占总数的92.8%;具有中级以上职称的干部达到2903人,占总数的22.28%。这些干部经过多年的培养教育和实践的锻炼,已经成为财政战线上的生力军,发挥着越来越重要的作用。

(四)精神文明建设进一步加强。在财政改革中,黑龙江省始终坚持两个文明一起抓的指导思想,取得了可喜成果。全省财政系统有两人被评为全国财政系统劳动模范,有3个单位被评为全国财政系统先进集体。有两个单位被评为省级文明建设先进集体,23个单位获得全省财政系统文明单位先进集体称号。与

此同时,全省财政系统普遍开展了廉政建设、职业道德教育、纠正行业不正之风工作和开展“满意在基层”活动,秉公理财、廉洁服务的思想观念更加深入

人心,有力地推动了财政工作的健康发展。

(本文作者系黑龙江省财政厅厅长)

理顺财政分配关系 促进经济协调发展

——上海市财政管理体制改革的体会

刘 红 薇



改革开放以来,随着以确立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革的不断深入,上海市积极贯彻中央精神,根据本市特点,探索建立与全市推行“两级政府,三级管理”(市区范围)、“三级政府,三级管理”(郊县范围)相适应的财政管理体制,逐步理顺各级

财政分配关系,促进了全市经济协调发展。

一、上海财政管理体制改革的概况与成效

上海市的财政管理体制改革的经历了三个阶段。第一阶段(1985~1987年),从财政统收统支向收入分成过渡。在中央对上海市实行收入总额定比例分成的同时,市政府对中心城区试行以总量分成为特征、对郊县试行以增量分成为特征的财政体制。第二阶段(1988~1993年),从收入分成向包干分成过渡。随着中央对上海市实行基数包干、超收分成办法,市政府相应对区县实行以基数包干、增量分成为特点的财政管理体制。第三阶段(1994~1998年),从包干分成向分税制财政管理体制过渡。市与区县重新划分各自的事权和收支范围,加快了全市财力适度下沉的步伐。同时,探索建立政府间纵向与横向相结合的财政转移支付制度,逐步构筑与上海“两级政府,三级管理”、“三级政府,三级管理”相适应的财政管理体制。

上海市财政管理体制改革的逐步深化,不断增强市、区县两级政府生财、聚财、用财的主观能动性,促使上海市财政运行趋于良性发展。

首先,全市地方财力进一步增强。财政管理体制改革的尤其是分税制财政管理体制的实施,优化了上海市财政分配格局,调动了各级政府增收的积极性,使

上海市整体财力在区县财力持续快速增长的拉动下迅速增强。1988~1993年全市地方财力和区县财力年均增长率分别为11.9%和22.1%,区县财力占全市地方财力的比重为31.5%;1994~1998年全市地方财力和区县财力年均增长率分别为19.2%和19.8%,区县财力占全市地方财力的比重达52.1%。

其次,上海市对中央财政的贡献进一步加大。随着上海市地方财力整体蛋糕做大,相应上缴中央财政的数额也水涨船高。1985~1987年间,上海上缴中央财政230.2亿元,年均上缴76.7亿元;1988~1993年间,上海上缴中央财政834.4亿元,年均上缴139.1亿元,约为前一阶段的1.8倍;1994~1998年间,上海上缴中央财政达1299.3亿元,年均上缴259.9亿元,约为前一阶段的1.9倍。

第三,政府公共财政职能进一步发挥。以整体财力增强为基础,市、区县两级政府在确保预算收支平衡的前提下,加大了对改善投资和生活环境的投入,城市面貌日新月异。一是财政重点支持的浦东国际机场、人民广场综合改造、内环线南北高架道路、沪宁高速公路上海段、轨道交通明珠线等重点工程的建设,以及一大批区、县级道路拓宽改造等配套工程完成,使上海城市道路交通初步形成申字型快速干道为骨架的“平面立体并举”、“浦东浦西贯穿”格局。二是上海博物馆、上海大剧院、上海图书馆、科学会堂新楼等精神文明的标志性建筑相继建成投用;全市230所基础设施薄弱的中小学校完成改造,高校事业经费和基本建设投入明显增加。三是完成了海塘防汛达标工程、西部地区防洪除涝工程,建成了一批高层次花卉、苗木生产基地,抓好了市郊“米袋子”、“菜篮子”工程。

二、上海分税制财政管理体制的特点

上海市在加快实现两个根本性转变过程中的财政矛盾,既表现为资金总量上求大于供,又体现于各级政府事权与财权的构成不匹配,为缓解财政矛盾,上