

对税务部门和重点纳税大户的考核办法。二是严格预算约束，认真贯彻《预算法》，坚持财政收支两条线。例如对税务部门的手续费和征收费用由退库逐步改为支出安排；对企业的扶持由过去的减免税形式改为根据产业政策的要求从支出安排投入；对执法单位的罚没收入，坚持按规定解缴入库，对办案必需的费用从财政支出上适当考虑。

5. 大力培植财源，保证收入增长。经济增长是财政收入稳定增长的保证。“八五”期间，在产业政策上，南京市重点扶持了电子、汽车、化工等支柱产业，市政府重点扶持国有大中型企业，体现在财政政策上主要是投入资金近40亿元。同时，积极创造良好的投资环境，吸引外资，兴办“三资”企业，使“三

资”企业成为南京市财源新的增长点。1995年，南京市70家重点企业完成的工业总产值、销售收入、利税总额分别占全市总量的50%、60%和80%左右，其中仅19户大中型国有企业入库增值税和消费税就达到25.77亿元，占全市“两税”收入的57.11%，对全市经济和财源增长起到了重要的支撑和带动作用。

回顾“八五”期间，南京市财政收入组织工作之所以能取得较好的成绩，最根本的是全市上下认真贯彻中央精神，统一思想认识，抓住了分税制财政体制改革的机遇，严格依法治税，依法理财，从而保证了财政收入在经济发展的基础上稳定增长。

(本文作者系南京市财政局局长)

改变财政扶贫思路 实行“两保两挂”政策出成效

翁礼华



在党的改革开放政策指引下，浙江省的经济有了很大的发展，各县(市)的经济实力也不断壮大，但是由于受各方面因素的影响，全省仍有17个贫困县和次贫县，其中文成、泰顺、景宁三个县为国家级贫困县，景宁畲族自治县还

是华东地区唯一的少数民族县；青田、云和、磐安、武义四个县是省级贫困县。如何扶持这些贫困县和次贫县发展经济，脱贫致富，缓解财政困难，一直是困扰省和当地的重大问题。1994年以前，省财政根据17个贫困县和次贫县的贫困程度，实行了补助每年递增5~10%不等的政策，对缓解这些县的财政困难起到一定作用。但是，由于这个补助政策没有从根本上调动县里增收节支的积极性，效果不理想，相反出现了“越穷越补，越补越穷”的局面，也出现了“会叫会跑多补助，不叫不跑少初助”的问题，无形中助长了一些贫困县和次贫县“等靠要”的思想，没有把主要精力用在增收节支上，有的县甚至争戴“贫困县”的帽子。这些县的财政困难不仅没有得到缓解，反而在物价上涨、开支标准提高等因素的影响下，显得更加困难，赤字越来越大，省财政感到负担越来越沉重，贫困县和次贫县的领导和干部职工也感到振兴财政、缓解财政困难的前途渺茫。

为了扭转这种局面，1994年省财政厅对此进行了深入的调查研究，一个县一个县地谈，与这些地方的党政领导以及财政部门探讨办法，在此基础上，认识到要改变贫困县和次贫县的面貌，一方面是要促进这些县发展经济，培植财源，另一方面是要调动这些县自身增收节支的积极性，因而，在扶贫工作思路上要作些调整，要改变过去“省里希望县里多收一点，省里可少补一点；县里想少收一点，希望省财政多补一点”的“反向思维”，树立省里和县里同心同德、共同把“蛋糕”做大的“同向思维”。省财政厅决定变革传统的财政补助方式，从1995年开始，对17个贫困县和次贫县实行“两保两挂”政策，即：“在保证完成中央两税(增值税和消费税)任务，保证实现当年财政收支平衡的前提下，把省财政补助、省财政奖励与地方收入增长挂钩，一定三年不变”，具体实施办法是以1994年体制补助和困难补助之和作为补助基数，地方收入每增长1%，省对县的补助增长0.5%，按地方收入增长数奖励5%。

“两保任务”政策实施后，取得了明显的成效。1995年17个贫困县和次贫县实现地方财政收入4.46亿元，比上年增长39.9%，比全省平均增长幅度高出16.5个百分点。上划中央“两税”完成4.04亿元，比上年增长18.6%，其中有15个县完成了“两保任务”，当年实现财政收支平衡，有的地方还消化了历年赤字。国家级贫困县文成县当年实现地方财政收入1956万元，比上年增长了112.8%，不仅实现了当年财政收支平衡，而且消化了1000多万元的历年赤字，并且表示要在1996年全部消化剩下的300万元历年财政赤字。不少县的县长扬眉吐气地说：“今年才真有点象当县长的样子。”

经过一年的实践，感到“两保两挂”政策的好处主要表现在以下几个方面：

一、有利于贫困县和次贫县领导振奋精神，集中精力发展经济，调动其增收节支、自求平衡的积极性。过去逐年递增的补助政策，只注重于解决困难，而没有形成激励机制，使县里产生依赖思想，把眼睛盯在省里，一次次上省城，花很多精力和时间来跑补助。“两保两挂”政策，一个最大的特点就是形成了一个激励机制，即一个县要多得补助，就必须把自己的收入抓上去，完成中央“两税”，搞好收支平衡，从而改眼睛向上为眼睛向下。这些县都召开了由几套领导班子、乡镇领导参加的会议，研究制定了发展经济的重要措施，各级领导忙于跑基层、企业，千方百计培植财源，并将财政收入完成情况列入考核乡镇党委、政府以及财税干部政绩的指标中。由于“两保两挂”既有动力，又有压力，从而促使各级领导干部和职工振奋精神，集中精力把自己的经济建设和增收节支搞好。

二、有利于完善分税制财政体制。实施分税制财政体制后，这些贫困县和次贫县由分税制前的补助县变成了上缴县，由于当地财政总量有限，尽管有税收返还，但与分税制财政体制相配套的转移支付制度又一时难以到位，而且在时间上有滞后性，使得这些县的收不抵支的矛盾更加突出。“两保两挂”政策把省里对县的补助、奖励与县里的收入增长挂起钩来，改“鞭打快牛”为“锦上添花”，消除地方以往财政收入超收越多，省财政补助会相应减少而怕吃亏的顾虑，确立了省财政补助随收入增长而“水涨船高”的激励机

制，从而大大调动了地方政府抓财政收入的积极性，增强了其自我发展、自我加压的自觉性，是对分税制的完善。

三、有利于贫困县和次贫县搞好财政预算，贯彻《预算法》。按照《预算法》的要求，地方财政不能打赤字预算，但是长期以来由于贫困县和次贫县的财政收入规模小，收不抵支，且年初对上级的补助心中无数，只好打赤字预算，同时也不利于及早安排资金。“两保两挂”政策使得这些县根据当年的预计收入情况一算就能知道省里能补助多少，当年县里有多少财力，由于透明度高，各地不再为年终能得到多少补助而等靠要，换句话说就是“改年终临时补助为一年早知道，三年早计划，一算就清楚”，县里就能量入为出，做到不打赤字预算，从而有利于这些县合理安排预算和调度资金，集中财力办大事。

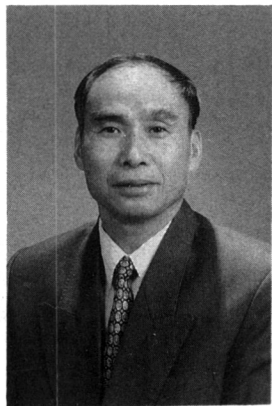
四、有利于贫困县和次贫县实行经济增长方式的转变。过去，这些县热衷于铺摊子，抓产值，满足于低水平的生产发展方式，不大讲究经济效益。实行“两保两挂”政策后，促使这些县的经济运行尽快转移到以经济效益为中心的轨道上来，调整产业、产品结构，上规模上档次，走集约化道路。

五、给财政扶贫工作提出了新的启示。过去，扶贫政策主要是“输血型”的，缺少“造血型”的、具有激励机制的财政政策。实践证明，扶贫政策绝不能采取照顾政策，而要采取激励的“自我发展、自我加压”的政策，这样才能把扶贫工作真正做好。

(本文作者系浙江省财政厅厅长)

安徽财政在改革中加快发展

匡炳文



“八五”时期，安徽财政发展历程，大体经历了两个阶段。“八五”前两年，主要受1991年特大洪涝灾害影响，加上经济基础薄弱等多方面原因，财政发展步伐缓慢。1992年，全省财政收入

只有55.14亿元，居全国第20位，人均财政收入94.8元，居全国第

29位；全省财政支出74.11亿元，居全国第17位，人均财政支出127元，居全国第30位；全省88个地市县，赤字单位62个，累计赤字12.03亿元，其中赤字县(市)54个，累计赤字6.6亿元。全省财政处于“赤字膨胀，资金紧张，吃饭难保，建设无钱”的困难境地。为了切实扭转这种局面，1993年初，省委五届九次全会提出，“全省上下都要为增加财政收入、促进财政状况好转而努力，坚定信心打一场财政翻身仗”。此后三年，全省各级财税部门紧紧围绕打财政翻身仗这条主线，解放思想，转变观念，自力更生，顽强拼搏，增收节支，培植财源，深化改革，强化管理，财政面貌发生了很大变化，财政实力逐年增强，财政状况明显好转。

——财政收支规模迅速扩大，增幅和增量创历史最高水平。1995年，全省财政总收入达147.08亿