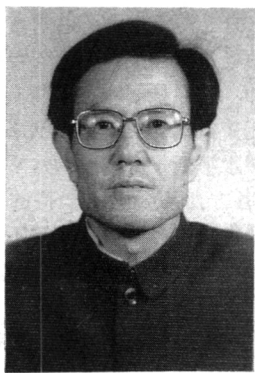


坚持改革 立足发展 适应新的财政运行机制

贾国明



“八五”时期是青海省财政发展最快的时期。5年来,全省财政工作在省委、省政府的领导下,紧紧围绕省委确定的“改革开放、治穷致富、开发资源、振兴青海”的经济发展战略,坚持“深化财税改革,加快财源建设,强化税收征

管,优化支出结构,支持和促进经济发展和社会稳定”的工作思路,积极探索社会主义市场经济条件下做好财政工作的新路子,不断适应改革、发展和新的财政运行机制的要求,取得了长足进步。“八五”期间,全省共组织财政收入(按同口径计算)58.2亿元,比“七五”时期增长111.6%,年均增长16.2%;财政支出完成113.6亿元,比“七五”时期增长60%,年均增长9.86%。财政收入和财政支出连续几年同步增长,推动了全省国民经济及社会各项事业的快速发展。

一、适应体制变化,积极培植财源,提高全省财政自给水平

长期以来,由于经济基础薄弱,青海省财政收入基点较低,支出中的2/3靠中央财政补贴。从1988年开始,中央财政停止了对少数民族省区定额补助递增10%的照顾,并调减了青海省的补贴基数8300万元。这一体制上的重大变动,使青海省财政由主要依靠中央补助向主要依靠自己增收节支转变,占总财力1/3强的地方收入的增长,不仅要支撑全省100%正常支出的增长,还要支撑中央出台政策性支出的增支需要,使青海省财政开始走上一条极为艰难的道路,财政困难状况日益加剧。面对这一变化,全省各级财政部门努力转变观念,不断克服长期形成的“等、靠、要”的思想,把财政发展根植于整个经济发展之中,将培植财源、壮大财力作为财政工作的中心任务来抓,取得了突出成绩。

(一)坚持培养利税大户,发展骨干财源。“八五”以来,青海省各级财政部门努力把扶持和发展自己的财政支柱企业作为培植财源的重点来抓,对重点企

业、重点技改项目实行资金和政策倾斜,在全省财政十分拮据的情况下,不仅将财政现有支持生产的资金集中用于对重点企业和重点技改项目的投入,而且还坚持通过税收返还来支持一些骨干企业进行技术改造。“八五”期间,通过税收返还,省财政共拿出资金5.24亿元,支持企业生产和技术改造,为增强企业后劲,做出了巨大的努力,收到了明显成效。这些骨干企业所提供的税收都有大幅度增长,1993年青海省财政收入比1992年增收3.21亿元,其中:西宁钢厂、省电力局、省石油局、青海铝厂4户企业共增收1.63亿元,占总增收额的50.9%;1994年全省财政收入比1993年又增收3.21亿元,其中上述4户企业共增收2.63亿元,占总增收额的81.6%,为青海财政渡过难关,做出了较大贡献。

(二)支持县级经济发展,提高财政自给水平。县级财政是全省财政的基础。青海财政困难的重要原因之一是县级财政规模小,发展速度慢,收支平衡难度大。为了彻底扭转青海财政的被动局面,各级财政部门十分重视县级财源建设,把县级经济发展摆在工作的重要位置,牢固树立依托优势资源,加快财源建设,变资源为财源的思想,在增强县级财政自给能力和经济发展能力方面做了大量富有成效的工作。省财政厅专门成立了“青海省有偿使用资金管理委员会”,确立了集中使用资金、支持财源建设、集体讨论通过的原则,将分散掌握的财政周转金集中到资金局,统一管理、统一开户、统一调度、统一核算。“八五”期间,省财政共安排周转金2亿多元,重点支持各地特别是县级进行资源开发。省财政每年还从预算内安排1000万元资金,用于扶持在短期内有条件实现财政自给的县。在资金使用过程中,注意把有限的财力投向那些有强烈发展愿望,改革开放观念强,工作踏实,发展经济思路清晰,投资见效最快最好的地区。重点扶持果洛州班玛县,玉树州称多县开发黄金资源,海北州祁连县开发石棉资源,海东地区互助县发展青稞酒生产和民和县发展乡镇企业等,促进了县级财政稳定发展,其中祁连县、班玛县已实现了财政自给,其他各县的财政自给率也有了较大提高。

“八五”期间,各级财政部门由于抓住了财源建设这根主线,全省财力有了明显增强,财政收入占总支出的比重有了较大幅度提高。1995年,全省共组织财政收入17.08亿元,比1990年增长了135.9%,年均增长18.7%;财政支出达到28.8亿元,比1990年增长了68.4%,年均增长11.0%。全省组织的财政

收入占总支出的比重 1990 年为 42.2%，到 1995 年上升为 59.3%，上升了 17.1 个百分点。青海财政逐步适应了停止补助递增的体制变化，靠自己增收，不仅基本保证了新增人员以及各种改革措施出台的增支需要，而且还对青南地区的玉树、果洛、黄南三个藏族自治州继续维持了补助递增的照顾，有力地促进了青南三州的经济、民族团结和社会稳定。

二、积极推进分税制财政管理体制改革，顺利实现了新旧财税体制的平稳过渡

“八五”期间，对财政部门来说，具有历史意义的一项工作，就是 1994 年按照中央统一部署，进行分税制财政管理体制改革，这是对财政收入分配方式和传统税收征管方式的一项重大变革。在改革中，中央采取了统一政策。这是继 1988 年财政体制变动后，给青海财政带来的又一次大的影响。分税制后，中央财政要从地方组织收入的增量中集中上划大部分，这对靠“单轮驱动”（指主要靠自己增收弥补支出增长）的青海财政无疑是“雪上加霜”。但是，青海省委、省政府及各级财税部门从全局利益出发，深刻认识到，从长远看，中央调控能力增强后，才有力量协调各地区之间的平衡发展，对包括青海省在内的少数民族地区，通过转移支付给予帮助。因此，全省上下对这次改革高度重视，提出了抓住机遇、推进改革、加快发展的工作方针，要求在改革的措施和步骤上不仅要与全国同步，而且对那些制约地方发展的重要环节，还要率先进行改革。

（一）精心准备，稳步推进分税制改革。为了使分税制改革在青海顺利推开，从 1993 年下半年开始，省和州（地、市）两级财政一起对分税制体制进行了认真测算、研究，在征求各方面意见后，1994 年初，提出了保各地既得利益，继续对青南三州等困难地区给予适当照顾的原则，在此前提下制定了省对州（地、市）的分税制财政管理体制。同时，各州（地、市）也参照上述原则，相应制定和调整了对所属县的分税制财政管理体制。由于准备充分，测算细致、周密，使分税制改革在青海如期出台，顺利推开，并一步到位。

（二）合理调整，努力适应新机制的要求。分税制实施后，由于体制调整使各级财力发生了一些变化，

也给各级财政的预算资金调度带来了一些新问题。为了使分税制平稳运行，省财政采取了以下措施：一是从体制上对困难地区的税收返还基数作了调整，并从省财政的既得财力中拿出 2300 万元，对全省特别困难的 20 个县给予适当补助。二是为保证改革期间国家出台的政策性增长工资的发放，省财政主要依靠自身财力增长和紧缩省级支出，对州（地、市）级财政进行了转移支付性质的补助，1994、1995 两年，省财政对州（地、市）级财政的工资性补助约为 3.5 亿元，保证了全省各地区新的工资性增支的需要。三是取消了西宁市收入上解年递增 3% 的办法，较好地调动了上解地区理财的积极性。四是完善了中央收入和地方收入征收入库的管理办法，并对青海省财政困难状况及影响财政支出的特殊因素进行了较为全面的分析研究，为国家转移支付制度的建立做了必要的准备工作。由于对分税制体制运行中出现的新问题及时进行分析、研究，并不断调整、完善相应的管理办法，使青海财政逐步适应了新机制的要求，保证了新体制的顺利运行。

（三）改进和加强税收征管，确保收入任务完成。分税制实施后，能否完成全年预算收入任务，特别是中央“两税”（增值税和消费税）收入任务，对能否实现新旧体制的平稳过渡至关重要。因此，各级政府及财税部门对抓收入高度重视，一是做好中央“两税”和地方收入的征管协调，在企业资金紧张的情况下，地方收入给“两税”让路，确保“两税”收入任务完成；二是不断改进和加强税收征管，大力清理欠税，严格执行税法，努力做到应收尽收；三是及时兑现政策并采取了一些奖励措施，调动了部分大中型企业缴税的积极性；四是各级财政、税务部门坚持按月分析预算执行情况，共同分析收入进度、落实收入任务、安排抓收入工作，各级领导也经常亲自带队，深入基层抓收入，从而确保并超额完成了各年度的收入预算任务。

由于全省财税部门抓住了分税制财政体制改革的机遇，通过 1993 年争基数，1994 年保基数、1995 年确保省政府下达的收入任务的完成，从财力上保证了全省经济和社会发展的需要，也使新的财税体制在青海省进入了平稳运行的轨道，为实现“九五”计划打下了良好基础。

（本文作者系青海省财政厅厅长）