

# 抓好财政扭补工作 促进县级经济发展

王 国 祥

我省财政扭补县的工作从1984年开始，到今已七年了。七年来，取得了一定成效，总结了经验，也引起了各级领导的高度重视。目前，省上将财政扭补工作列入了《国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》，并提出今后十年财政收支基本平衡，力争一半左右的财政补贴县实现扭补的奋斗目标。省上的这一决策是正确的，它将加快我省尽快改变贫困面貌的步伐，特别是对发展地县经济，增强财政自给能力，缓解财政困难，逐步实现全省财政状况的好转，振兴甘肃经济，促进国民经济持续、稳定、协调地发展具有重要意义。要改变地县财政的面貌，发展地县经济、缓解财政困难，首先必须摸清我省地县财政现状。当前我省地县财政的主要特点是：

**1、收入基数低，补贴额大，财政自给能力差。** 我省85个县（市、区）中，到1990年尚有63个县为财政补贴县，占总数的74.12%，省上每年定额补贴3.55亿元，占补贴县当年财力的20.3%，比“六五”末的补贴数增加了1.1亿元。虽然近几年地县组织的财政收入逐年增加，财政自给率有所提高，但由于工业基础薄弱，农业又相对稳定，没有充实的财源，使得财政收入的增长幅度很小，省财政的补贴数占地县财政收入的比例仍然很高。1990年县级财政收入在500万元以下的县有31个，占总数的36.47%，其中收入在200万元以下的有8个县，还有2个县收入在100万元以下，收入在200—300万元的有6个县，300—500万元的有17个县。这些县收入基数小，支出额大，自给能力差，依赖性强的。1990年省财政补助地县数占地县财政当年收入的64.12%。

**2、收不抵支，财政承受能力差。** “七五”时期，我省县级财政收入年平均递增15.2%，比全省平均水平高近1个百分点；财政支出年平均递增15.7%，比全省高出3.4个百分点。从相对额看，收入的递增比例略高于支出，但从绝对数看，收入的增长远远小于支出的增加。“七五”时期末县级财政收入13.65亿元，比“六五”末增加6.91亿元，增长1.01倍，财政支出增加11.53亿元，增长1.08倍，支大于收4.62亿元。支出增加额绝大部分是用于个人的，均需要财政负担，县级财政承受能力很差，新增

支出大于其财力，常常是一月工资分几次发放。

**3、赤字面扩大，赤字额增加，资金调度异常困难。** 由于县级财政收不抵支，收入的增长大大低于支出的增加，财政收支难以平衡，特别是63个补贴县中还有29个县是收入的增长比低于支出的增长，入不敷出，财政收支根本无法平衡，只能是年年发生赤字，且愈滚愈大。到1990年县级财政累计净赤字2.1亿元，其中有14个县连续9年发生赤字，2个县连续10年发生赤字。巨额的财政赤字，再加历年有较大的结转，使得地县财政资金调度异常困难，挤占专项资金的问题非常突出，从而严重影响了各项生产建设事业的顺利进行，造成了恶性循环。

**4、非生产性开支占总支出的比重很大，而生产性支出相对减少。** 连“吃饭”都保不住的财政，更无力顾及经济和社会事业的发展。1990年县级非生产性开支占其支出总额的80%还要强，生产性开支占总额不到20%，各项事业行政经费增加部分被人员工资吃掉了，事业发展资金下降，甚至无力顾及。由于近几年陆续出台的政策大部分是增加个人的，超过了一些县的财政承受能力，正常经费难以保证，是个连“吃饭”都保不住的财政。

总之，我省地县财政的现状是：收入基数低，虽然收入以较大幅度增长，但抵顶不了支出的增长，财政支出缺口很大，赤字增加，资金供需矛盾十分突出，财政形势相当严峻。

造成我省地县财政困难的原因是多方面的，概括起来主要有以下几点：

**1、地县经济基础薄弱。** 绝大部分县以农业为主，由于历史沿袭下来的固定资产很少，工业生产处于起步状态，再加交通不便等因素的影响，严重制约着财政收入的增长。我省经济以农业为主，特别是县级经济更是如此，大部分县没有工业，主要依靠农牧业税收收入，而我省自然条件又比较差，农业灾害频繁，粮食收购价格相对稳定，因此农牧业税收收入增长不大。即便是有些县有工业，也大多是乡镇企业，固定资产少，产值低。1990年全省地县工业固定资产原值仅占全省的不到三分之一，产值占40%。由于我省的乡镇企业是近几年才发展起来的，且都处于减免时期，因而可提供的财政收入很少。

**2、各种政策性增支因素多，财政供给人员增加，经费翻番。** 随着各项改革的不断深入，近几年来，国家陆续出台了一系列政策性增支因素，如：调整工资、增加离退休人员补助、增加副食品补贴、提高教龄、护龄津贴等等，这些都是用于个人的经费，必须予以保证。此外，各个部门都要求不断充实和加强，机构人员连年增加，经费翻番。到1990年地县财政供给人员达54万人，比1985年增加18万人，经费开支达18.1亿元，比1985年增加9.1亿元，翻了一番。在县一级的支出中，80%左右是人员经费，发展生产的钱很少。地县财政没有一点活力，特别是县级财政，实际是个“出纳”。

**3、管理人员缺乏，且素质差，投资效益不好。** “七五”时期，全省共投入地方工业的资金58.3亿元，新增产值21.9亿元，新增利税4.7亿元，新增产值只占投入资金的37.56%，投资效益差，其中地县的投入产出情况就更差了。以扭补县为例，目前约有一半项目未能达到预期效益。这固然有市场变化等因素的影响，而管理的好坏是一个更主要的因素。大部分县对扭补问题缺乏系统的、周密的思考，缺乏科学的论证，没有能力提出和建成几个效益好的项目。如：有个县近几年从省上有关部门争取各类资金800多万元，新建和扩建了7个企业，除1个扩建企业盈利外，其余6个企业有的利不抵息，有的一建成就面临限产和停产，有的严重亏损，无法经营。一大笔资金投入后，不仅没有给县财政带来什么效益，反而背上了沉重的包袱。这种情况在某种程度上带有一定的普遍性。由此说，县级工业开发的关键除资金和资源外，主要在于人才，这个问题不仅表现在企业管理人才，而且更重要的表现在县级经济主管部门和分管领导应懂得经济管理。

面对当前我省地县财政的现状，省委、省政府已将发展地县经济，特别是发展地县工业生产，搞好财政补贴县的扭补工作纳入我省十年规划和“八五”计划之内。那么怎样才能搞好这项十分重要的工作呢？现提出以下意见与大家共商。

**1、统一思想，提高认识，对扭补工作实行统一的可行性规划。** 按照集中资金、先易后难、分期分批的原则，对补贴县进行扶持。即将补贴县按照经济基础、资源条件、技术力量、管理水平、财政自给能力和补贴额多少分别排队，把扭补的重点放在经济基础比较好、资源条件具备、懂技术、会管理、财政自给能力较高、补贴数额较少的县，帮助它们有重点地选择那些既有社会效益和经济效益，又能突出财政增收；既能够富民又能够富县的财政支柱型翻身项目，促其在短期内改变面貌，脱贫致富。根据省委、省政府制定的十年规划和“八五”计划的要求，争取“八五”时期财政补贴县扭补18个，力争本世纪末扭补30个县左右。

**2、根据各县和项目的实际情况，继续采取提前预拨补贴款和财政借款的方式。** 扭补年限视具体情况分3—5年。扭补县和项目一经确定，即签订《扭补责任书》，促其在规定的期限内实现扭补。

**3、多渠道筹集资金，在资金上予以扶持。** 我省财政收入主要来源于工业，由于地县经济基础差，农业又相对稳定，收入较少。再加近几年企业经济效益下滑，严重影响财政收入的增长，正常的人员经费都难以保证，因而在财政扭补上不可能有更多的投入，只有采取多渠道筹集资金，才能实施扭补规划。一是省财政在每年预算安排时，尽可能地挤出一些资金用于扭补。同时省专项安排的挖潜改造资金中的扭补资金，应逐步理顺渠道，主要用于在建项目的收尾，不再开新的项目，项目完成后财政收回统一管理；二是从支援不发达地区发展资金和支援农业生产资金的有偿部分中借用一定数额的资金；三是利用部分财政预算外专户储存的间歇资金；四是向银行申请贷款。总之，除向中央争取部分支持外，地方各级各部门掌握的资金应尽量对扭补县给予倾斜照顾。按期实现扭补后收回的财政资金和减少的财政补贴，不再平衡预算，建立财政扭补基金，原则上从哪里收回的再用到哪里，继续用于补贴县。

**4、充分评估，搞好立项。** 扶持的扭补县确定后，对于扭补项目要实地考察，充分论证，项目选择要准，要有重点，不能遍地开花。要选择投资少、见效快、稍一扶持即能扭补的项目。我们在总结过去立项前论证不够，立项中调查不够，项目确定中，对资金的使用和财政效益的发挥预测不够的基础上，在确立扭补项目时，要坚持以下几条：(1) 资源条件。要选择资源条件好，有本地资源或有固定的原料来源（指在固定的大中型企业辐射的来料加工产品）的项目。(2) 产品销路。要超前开发，具有广阔的市场前景，产品要适销对路，以销定产，促产促销，能为企业创造财富。(3) 技术能力。项目要技术起点高，企业有专门的技术人才，领导要懂得经营管理，产品有竞争能力。(4) 工程概算。工程投资要精打细算，注意节约，数字核算要准，投资打足，不留缺口，资金要供应及时，集中使用，能按期建成投产，不搞“半拉子”工程。(5) 效益论证。投资效益的论证要从“低”，实事求是，不能为了上项目，争资金，而过高估计效益，以免投产后被动。省上主管部门要对扭补项目进行巡回检查，实行监督。

**5、达产达标，充分发挥资金使用效益。** 扭补项目一经建成，投产后要尽快达产达标，不能造成建成后企业无生产能力，给财政增加包袱。扭补项目建成后，应尽快发挥资金的使用效益，建成投产后实现的利税，要适当增加财政收入，减轻财政负担，形成可靠的财源。

## 6. 重视扭补工作，形成党政部门齐抓共管的局面。

当前，省上对扭补工作给予了高度重视，把扭补工作列入十年规划，摆在十分重要的位置。各地县，特别是县级各部门更要把这项工作抓紧抓好，党政各部门齐抓共管。作为一个县，扭补和立项班子应是强硬的班子，是一个党政部门密切配合、团结合作、懂技术、会管理、抓效益、能改变面貌的班子，特别是领导决策人，既要知道从微观出发，更要懂得宏观的重要；既要注重社会效益，更要注重财政效益，从根本上实现财政扭补。

## 7. 要严格控制支出，特别是控制人员经费的增长，从根本上实现财政扭补。

财政补贴县要从根本上摘掉补贴的帽子，实现收支平衡，必须从两方面工作，一方面要大力发展地县工业，培植财源，增强经济实力，更重要的一方面是要严格控制各项支出的增长，特别是人员经费的增长，不然，支出的迅猛增长将冲击财政收入，形成更大的财政赤字。如前所述，我省收入的80%以上是用于人员经费和各项价格补贴（1990年两项开支占当年收入的83.5%，占当年支出的63.4%），在县一级情况更为突出，收入的80%以上被人员经费吃掉，甚至还有一部分县一年的收入不够发工资。其中一个主要原因就是各种机构纷纷成立，层层效仿，上下对口，人员

骤增，造成经费翻番。鉴于这种情况，建议：根据本地的经济和社会发展的实际情况，区别对待，不能照搬照套上级的机构设置；不搞大而全，小而全。具体是：将全省85个县（市区），特别是财政补贴县，按人口和实际需要程度划分，人口在80万人以上的县，可比照省、地一级设置机构；人口在50—80万人的县，根据各自的实际需要设置机构，不一定要与上级各部门对口；人口在20—50万人的县，可视工作性质设置机构，并严格控制人员编制，不要层层对口；人口在20万人以下的县可成立一个综合部门，下设几个主要办公室，负责对上的工作。这样，既可以提高办事效率，减少许多不必要的麻烦，同时又节约了人力、物力和财力，减少的开支可以用于增加对生产的投入，扩大再生产，增强财政自给能力。当然，机构问题是一个比较复杂的问题，一方面随着各项改革的不断深入，各个部门都需要加强，而另一方面，由于财政收入的增长较少，可提供的财力有限，资金供需矛盾十分突出。这就要求各级政府要下狠心，花大力气，各部门要通力配合，精简机构，压缩支出，只有这样，才能控制住人员经费急剧增长的势头，使财政补贴县从根本上实现扭补，走上脱贫致富的轨道。

（甘肃省财政厅供稿）

# 财政理论研究情况简介

孔 鹏 孙胜利 刘尚希

一年来，财政科学研究所组织财经理论研究方面，取得了重大的进展，进一步推动了财政学学科体系的创新和发展，主要研究的问题有：

## 一、关于社会主义财政职能作用的再认识问题

针对近几年来财政职能被肢解、宏观调控作用弱化的状况，如何正确认识社会主义有计划商品经济条件下财政职能作用问题，便成为一个需要进一步深入研究的重大理论与实践问题。财政科学研究所就这一问题多次召开会议进行专题研究。

（一）如何认识并发挥有计划商品经济条件下财政职能作用。有的同志认为，发展有计划的商品经济，要自觉运用价值规律和发挥市场调节的作用，就要不断缩小国家管理和计划调节的作用，特别要大力压缩国家财政分配规模和宏观调节及管理监督的能力。大多数同志认为，必须从综合管理社会财力的角度来认识有计划商品经济条件下的财政职能作用。财

政是国家实现政治职能和经济职能的重要工具，是有计划地实行社会总产品和国民收入分配，执行必要的社会扣除，形成社会再生产三大基金，合理组织和分配社会财力，制约社会总供求平衡，调节各方面经济关系和国民经济重大比例关系的经济手段。财政的职能作用同国家的政治、经济权威是紧密联系在一起的，因此，必须从理论上到实际工作中，确立财政是国家管理分配的综合部门的观念。财政是从财力分配的角度来实现国家职能的。在有计划商品经济条件下，有计划地组织社会财力分配是实现计划经济与市场调节相结合的关键。社会总供给和社会总需求平衡的有效控制，有赖于一个强有力的财政，产业结构的调整及其合理化，很大程度上取决于财政职能的强弱。此外，财政政策和货币政策是政府调控经济的两大基本手段，要提高调控的整体效应，也必须加强财政职能。因此，在改革开放步伐加快、市场作用增强的新形势下，必须健全和强化财政的宏观分配、调节和管理监督职能。国家财政要参与国民生产总值分配