

经济转轨 时期的 地方财政问题

刘晓莲 著

辽宁人民出版社

JINGJI ZHUANGUI

SHIQI DE

DIFANG CAIZHENG WENTI

■ 刘晓莲 著



经济转轨 时期的 地方财政问题

■ 辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济转轨时期的地方财政问题/刘晓莲著. - 沈阳: 辽宁人民出版社, 1999.6

ISBN 7-205-04515-0

I. 经… II. 刘… III. 地方财政 - 中国 - 文集 IV.

F812.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 13215 号

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市和平区北一马路 108 号 邮政编码 110001)

沈阳新华印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 字数: 177 千字 印张: 8

印数: 1—4 000 册

1999 年 6 月第 1 版

1999 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 王 松

版式设计: 王珏菲

封面设计: 李国盛

责任校对: 王素芝

定价: 21.00 元



卷首语

努力进取对于每个成功者来说，是一个艰难的路程。没有耕种就没有收获，没有付出就不会有回报。付出与得到的回报和收获是一种必然关系。刘晓莲同志付出了，她努力了，因而她得到了回报，成为进取者中非常成功的一员。作为一名国家干部，而且是身处领导岗位的中层国家干部，她通过自身的努力，不断完善自我，充实自我，数年来笔耕不辍，学以致用，在财会理论研究方面取得了突出成果。

刘晓莲同志将数年来撰写的重要学术论文三十余篇结集出版，欣喜之余，略书数字以志贺。

项怀诚

1999年2月11日



序 言

党的十一届三中全会以来，在邓小平理论的正确指引下，我国经历了20年的改革开放和经济的高速发展。辽宁同全国一样进入了建设社会主义市场经济的特殊历史时期。在省委、省政府的正确领导下，辽宁财政取得了令人瞩目的辉煌成就。1998年全省财政收入（含税收返还数）达到382.8亿元，比1978年的92.6亿元增长4.1倍。财政工作实现了从单纯收支活动到为经济发展和宏观调控服务、从传统的基数理财思维方式到围绕政府年度工作目标理财、从单纯抓预算内收支管理到预算内外收支管理一起抓、从侧重经营性、竞争性投资到保证社会公共支出、从较粗放的收支管理到规范化、法制化管理的五项根本性转变。在计划经济体制向市场经济体制转换过程中，财政部门始终处于改革的前沿，地方财政工作遇到了许多新的问题，财政干部始终面临着新的挑战。

刘晓莲同志所著的《经济转轨时期的地方财政问题》一书，对此我感到由衷的高兴和欣慰。这是她在财政战线上十几年辛勤耕耘，勤奋学习，努力探索的结晶，也是她在经济体制转换过程中驾驭工作能力不断趋向成熟的标志。

这本书的最大特点是，它始终坚持理论联系实际，从辽阳的本地出发，把财政经济政策和理论与实践有机地结合起来，研究、探索、解决了地方财政经济运行、发展中的一系



列问题。这本书的多数文章在国家、省、市评比中获奖，不仅具有一定的学术价值和实用价值，也探索了一条基层财政干部理论研究和解决实际问题的有效途径。

我们即将迈入充满希望和生机的 21 世纪，财政工作任务将更加光荣而艰巨。新时期的财政问题将是整个社会和发展的重点和焦点，因此，要求财政干部不仅要从事财力上支持改革和经济发展，而且要以自身的改革配合和推动其他经济体制改革，要通过对社会资源的有效配置和调节、对国民收入的分配和再分配、对社会总供求和经济结构的调控，实现社会稳定和促进经济发展的职能作用。这就要求财政部门必须提高工作思维层次，转变财政工作观念。财政工作要有新的高度，要立足于全地区的宏观经济管理；要增加工作的广度，拓宽财政管理的覆盖面；要注重财政工作的深度，把财政工作的着眼点放在财政工作终端的实际效果。财政管理要从过去的偏重微观管理向宏观管理转变；从表面的数量管理向深层次的机制再造转变；从单纯的预算收支管理向提高全社会发展水平的高度转变。为了适应社会主义市场经济的要求，不辜负党和人民交给我们财政干部的神圣使命，为人民当好家、理好财，我认为在工作上应注重以下三点：

首先，要加强财政经济理论的学习和研究，大兴调查研究之风。恩格斯指出：“站在理论的高峰上，才能高瞻远瞩，在工作中才能掌握好方向和取得主动。”忽视理论学习和科学研究，工作就难免出现片面性和盲目性，甚至可能迷失方向。财政工作者，特别是领导干部，必须跳出就财政论财政的框子，少些应酬，勤于学习，用更多的精力去研究和把握事关经济和社会发展全局的问题，把财政理论研究和具体的财政工作放在整个经济的大背景下，做到心中有数。深入实



际，调查研究是我们党的优良传统和一贯坚持的工作作风，也是我们转变作风、改进工作的前提。随着改革的不断深入，财政工作面临的环境变了，内容新了，任务重了，难度大了，很多新的工作方法和知识需要我们到实践中去学习和掌握。财政干部要拿出大部分时间搞调查研究，掌握第一手材料，拿出我们精辟独到的见解，制定切合实际的财政经济政策，去积极推动正在进行的伟大变革。

其次，调查研究要紧紧围绕经济建设这个中心，紧扣深化改革这条主线。我们党确定了以经济建设为中心，坚持党的基本路线，坚持改革开放的大政方针。调查研究要紧紧围绕这个中心，站在经济体制改革的前沿，纵观经济发展的全局，从大环境大背景出发，妥善处理改革力度、发展速度和群众承受能力的关系。预算财力安排要与政府的经济和社会发展目标相一致，财政政策的落实当前要以拉动经济增长为中心。要紧密结合本地区实际，把调研重点放在找问题、找办法上来，解决事关改革、发展、稳定大局的难点和群众关注的热点上来，真正起到促进经济和社会发展的作用。

第三，调查研究要坚持实事求是的原则。坚持一切从实际出发，实事求是调研工作的基本原则。要敢于突破，摸实情、讲实话，有喜报喜，有忧报忧，不隐瞒真相，不空谈理论。力戒浮夸、力戒走形式、力戒应付差事。

同时，各级财政部门要认真抓好讲学习、讲政治、讲正气的“三讲”教育。这是党中央为深入贯彻党的十五大精神、全面推进建设有中国特色社会主义伟大事业的一项重大决策，是在新形势下加强领导班子思想政治建设、提高领导班子干部素质的一项重要举措，是兴起学习邓小平理论新高潮的实际步骤，是跨入新世纪、迎接新任务、接受新考验的



真正需要。各级财政部门要结合本部门的工作实际，以“三讲”教育为主要内容，抓班子、带队伍、打硬仗。财政干部应当认真学好“三讲”，保持清醒的政治头脑，把握正确的政治方向，牢记党的宗旨，保持革命本色，更好地为人民服务。

我相信《经济转轨时期的地方财政问题》这本书对全省的财政工作者会有所启迪，希望全省财政干部提倡这种学风和工作态度。如果这种学风和工作态度蔚然成风，辽宁财政经济面临的困难将会一个一个地得到解决，辽宁财政经济的振兴将大有希望。

刘克刚

1999年3月8日



目 录

卷首语·····	(1)
序言·····	(1)
同经济发展共辉煌的辽阳财政·····	(1)
加强财务管理 促进教育事业的发展 ·····	(12)
加强勤工俭学财务管理 广开发展教育事业的经费来源 ·····	(20)
加速城市中小学校舍改造 提高城建资金的使用效益 ·····	(25)
提高财政收入比重 增强宏观调控能力是财政走出困境的重要途径 ·····	(30)
以清理“三角债”为契机 推进产业结构的调整 ·····	(37)
辽阳市公费医疗制度仍须深化改革 ·····	(45)
辽阳市证券市场亟待完善与发展 ·····	(53)
更新理财观念 促进体制转换 ·····	(59)
改革事业财务管理体制的探讨 ·····	(66)
辩证分析财政赤字 科学运用周期平衡 ·····	(69)
强化财政监督 确保财税改革顺利进行 ·····	(74)
重组市场经济体制下的财政支出结构 ·····	(80)
依法治税工作现存问题及其对策 ·····	(88)
加强领导班子建设 努力做好新时期财政工作 ·····	(93)



论加强预算外资金管理需要处理好的几个关系	(100)
完善国债发行市场 增强宏观调控能力	(105)
摆脱财政困境 促进两个转变	(115)
财政收入结构与经济发展战略研究	(119)
——以辽宁省辽阳市为例	
拓宽预算管理范围 强化宏观调控职能	(136)
转变观念 调整政策 理顺关系 促进“五区 一带”持续健康发展	(143)
关于加强地方财源建设的问题研究	(150)
试论领导班子实绩考核中的财政指标体系	(162)
自加压力积极实行公示制为辽阳经济发展作 贡献	(168)
加快县乡财源建设 全面振兴辽阳经济	(177)
——铁岭市、辽阳市县乡财源建设调查研究对比分析	
辽阳市财政供养人员状况的调查分析	(188)
治乱减负的一项治本措施	(196)
——辽阳市收费罚没收入征管体制改革的调查	
建立社会保障预算体系 促进社会保障事业发展	(204)
——辽阳市建立社会保障预算体系的可行性研究	
辽阳市 1990—1997 年财政支农资金运用情况的 调查	(221)
深化财政体制改革 促进全市经济发展	(236)
后记	(245)



同经济发展共辉煌 的辽阳财政

在历史的长河中，20年只是短暂的一瞬间，而改革开放的20年，却使辽阳财政发生了巨变。1978年，具有划时代意义的党的十一届三中全会，重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，实现了全党工作重点的历史性转变，为全面推进改革开放和建设有中国特色社会主义伟大事业指明了方向，开启了航程，中国的历史从此翻开了崭新的一页，辽阳的财政从此进入了飞跃的年代。

一、20年改革开放，财政成果显著

财政是社会经济的综合反映。辽阳财政20年的奋斗历程，真实地记录了辽阳改革开放和经济各项事业发展的显著成果。古城辽阳20年的旧貌新颜，也如实地记载了财政为促进改革、发展、稳定所作出的贡献。



(一) 财政改革始终站在经济体制改革的前沿

十一届三中全会以前,我国财政体制一直沿袭统收统支管理体制,严重挫伤了地方各级政府的理财积极性。十一届三中全会以后,改革春风吹遍祖国大地,经济体制改革的序幕全面拉开,我市财政部门积极投身这场改革,始终站在经济体制改革的前沿。财政体制改革作为经济体制改革的突破口,从下放财权财力入手,率先打破与高度集中的计划经济体制相适应的统收统支体制,初步理顺分配关系,逐步建立起适应社会主义市场经济要求的财税体制框架。1985年,实行“划分税种,核定收支,分级包干”的管理体制,1998年,实行递增包干上解的财政体制,都进一步调动了各级政府组织收入、管理支出的积极性,促进了农村经济,尤其是乡镇企业和各项事业的发展。特别是1994年成功地实施了新的财政体制改革。实施分税制财政体制改革,是近年来财经领域中的一件大事。1993年,市财政部门多次测算、试算新体制方案,执行中全力扩大消费税、增值税等上划税种的税收总量,经过1994年各级财税部门的精心研究、组织和操作,在确保我市原有利益不受损失的前提下,最大程度地确定了上级财政对我市的税收返还基数,通过新旧体制的平稳过渡,重新确立了分税制体制下的新的财力格局。分税制财政体制的实行,充分调动了各级财政理财积极性,市、县(区)各级财力均有较大幅度的增长,财政收入连续5年呈两位数字增长。财政体制改革的成功,从整体上壮大了我市的财政实力,为全市经济体制改革的顺利进行提供了雄厚的财力保障。

改革开放20年来,全市各级财政部门在理财机制上实现了五个方面的转变。



——由单纯收支活动转变为经济发展和宏观调控服务。随着社会主义市场经济体制改革的深入，财政工作的主要任务是调控宏观经济运行，促进经济发展，保证社会稳定，确保增长质量。辽阳财政逐步从微观经济管理事务中解脱出来，立足经济全局，集中精力抓大事。特别是在亚洲金融危机给我市财政经济带来负面影响的情况下，我市财政在充分认识和把握中央实施积极财政政策重大意义的前提下，全力争取国债转贷政策，已确定的7 000万元转贷资金今年将陆续到位，将为我市经济的有效启动发挥至关重要的作用。

——由传统的基数理财思维方式转变为围绕政府年度重点工作目标理财。在经济发展的重要时期和改革处于攻坚阶段的新形势下，我市财政摒弃旧的理财思维方式，破除基数观念，特别是管吃管添、大包大揽的观念，打破原有基数格局，在制定预算政策和安排预算支出时，都紧紧围绕政府的年度重点工作目标，预算编制和执行都集中体现政府工作的重点。

——由单纯抓预算内收支管理转变为预算内、外收支管理一起抓。根据收入结构已经发生变化的实际情况，我市财政树立大财政的思维观念，从预算内、外两个方面抓好收入和支出的管理。我市的预算外收入征管体制改革走在了全省的前列，收费、罚没收入征管体制改革的成功，也为我市财政提供了大量的可用财力。

——由负责经营性、竞争性投资转变为主要负责社会公共需要方面的支出。我市财政越来越体现政府在市场经济体制下的活动范围和方向，财政资金正在逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域，逐步转到满足社会公共需要方面上来，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。

——由随意性的收支管理转变为规范化、法制化的收支管理。我市财政围绕依法理财，规范管理工作采取了一系列办法措施，全面落实了《预算法》、《会计法》和《辽宁省预算外资金管理条例》，最大限度地减少支出管理上的随意性，依法严格税收征管，实现了收支管理的规范化和法制化。

（二）经济发展最终成为财政实力增强的基础

改革开放 20 年来，我市财政紧紧围绕逐步提高财政收入占国内生产总值的比重，重点保证政府性财力的稳定增长，努力增加对生产及建设性资金的投入，在国民经济持续、稳定、健康发展的基础上，财政实力明显增强，财政收入规模大幅度扩张。1978 年我市财政收入仅为 9 848 万元，1997 年达到 114 297 万元（含税收返还数），增长了 10.6 倍。特别是 1994 年财税体制改革以来，财政收入实现了较大幅度的增长，1994—1997 年，财政收入年均递增 17.8%。随着我市地方财力的不断增强，财政对国家政权建设以及经济建设的保障能力不断提高。1978 年财政支出仅为 5 902 万元，1997 年达到 112 829 万元，增长了 18 倍。各级财政部门积极优化财力资源配置，勤俭办事，保证重点，注重实效，科学发挥财政的再分配职能，以保证政府行使基本职能为前提，以促进经济发展培植财源为关键，加大了各方面的投入力度。仅从 1994—1997 年，对企业技术改造和新产品开发投入 25 372 万元，农业投入 28 690 万元，科技事业投入 3 799 万元，文化教育卫生投入 83 652 万元，城市建设投入 31 008 万元。这些资金的大量投入，为支持改革，促进发展，保障稳定作出了巨大贡献。

特别令人欢欣鼓舞的是，在乡镇经济强劲发展的形势



下, 我市出现了三个亿元县区。1993 年, 辽阳、灯塔两县提前两年实现省政府下达的财政发展规划指标, 突破亿元大关, 双双进入亿元县行列, 弓长岭区也在 1995 年实现了亿元区的目标。

二、20 年财政发展, 提供深刻启示

回顾 20 年财政的风雨历程, 财政工作虽有曲折、艰难和教训, 但更多的是成功的喜悦、欢欣和经验。1998 年刚刚过去, 仅从这一年的工作中, 我们就有四点体会:

(一) 组织收入是财政工作的首要任务。1998 年, 国民经济运行中诸多深层次矛盾不断显现, 财政征收工作遇到了前所未有的困难。为确保完成全年财政收入任务, 一是加大了领导力度。市委、市政府领导几次到县(市)区现场办公, 专题研究财政工作, 明确提出, 全党工作要以经济建设为中心, 经济建设要以提高经济效益为中心, 各级政府工作要以提高财政收入为重点, 并将财政收入目标完成情况作为领导班子实绩考核的重要内容。二是加大了税收征管力度。全面推行“以票管税”, 建立“集中征收、重点稽查、综合监控”的税收征管新模式, 基本实现足额均衡入库。三是加大了清欠力度。通过采取直接扣款抵税、以扣代拨、停止审批项目等有力措施, 清理了历史陈欠税款 6 613 万元。四是加大了对非税收入的征管力度。对纳入预算管理的行政性收费和罚没收入全额上交金库, 严格预算外资金“收支两条线”管理, 加大沉淀比例。1998 年, 非税收入已达 14 010 万元, 占一般性预算收入的 17%。

(二) 调整支出结构是优化财力资源配置的有效手段。为保证支出预算政策与政府重点工作目标相一致, 体现政府



在市场经济体制下的活动范围和方向，按照“一保吃饭、二要建设”的原则，严格支出管理，除保证工资等刚性支出外，确保了农业、教育、科技、粮食补贴、下岗职工再就业等社会保障资金和重点项目建设资金的及时到位。在预算执行中，按省政府要求，公用经费在年初预算安排的基础上压缩 10%，减少会议费、招待费 100 万元，压缩基建支出 500 万元，减少公汽补贴 150 万元，严格审批出国经费，清理了违反规定公款购买移动电话和报销电话费用的行为。同时，在市直行政单位试行租车办法，对部分政府性资金支出实行政府统一采购，共节约资金 113 万元。

（三）参与改革促进发展是财政振兴的惟一途径。改革是经济发展的动力，经济发展是增加财力的基础，支持参与改革是财源建设之本。一是积极推进国有企业深化改革。直接参与了 15 户企业的资产清查、评估与处置，盘活存量资产 3.5 亿元，将其中 8 户企业出售价款 2 389 万元，全部用于职工养老保险等社会保障支出。财政筹措资金 1 100 万元用于再就业工程，保证 12 900 名下岗职工进入托管中心，领到基本生活费。二是深化粮食流通体制改革。认真落实省、市政府 1998 年粮食补贴及消化粮食财务历史挂账责任制，积极筹措资金，及时足额拨补给粮食企业，帮助粮食企业扭亏增盈，确保“敞开收购、顺价销售、封闭运行”三项原则的全面落实。三是参与公费医疗制度改革。从去年 4 月 1 日起，实施了个人账户与统筹资金相结合的公费医疗管理办法，有效地遏制了公费医疗费用支出增长过猛的势头，为过渡到医疗保险打下了坚实基础。四是实施了收费、罚没收入征管体制改革。对涉及 50 个系统 249 个执收执罚单位的 555 个收费和罚没项目，全部实行直接征收管理办法，使预算外



资金真正成为地方政府调控经济的重要财力基础。

(四) 依法监督是整顿规范财经秩序的关键环节。按照市场经济秩序的要求,建立了日常监督与专项检查相结合,财政监督、社会监督和自我监督相结合的财政监督体系。一是针对个别县(市)区挖市级税源和互抢税源的问题,成立了由工商、财政、税务、审计、银行等部门组成的联合调查组,进行全面检查,明确了市(县)区税收征管范围,规范了收入预算级次。二是实现财政监督由突击性向经常化的转变,从内涵到外延两个方面拓宽了财政监督的职责范围,对集体、私营、三资、股份、联合等重点企业进行逐户检查,共查出应入库违纪金额1 000万元,已入库700万元。三是重点对公检法及工商行政管理系统行政性收费和罚没收入,进行专项检查,巩固治理“四乱一难”成果,切实减轻企业负担。

三、振兴辽阳财政,敢于迎接挑战

对实现跨世纪的战略任务,把有中国特色的社会主义推向新世纪,目前财政体制和财政状况还难以适应,特别是在全球经济一体化,国内市场国际化,国内、国际经济环境出现诸多变化的情况下,财政改革和发展仍面临许多新课题,任务是相当艰巨的。重重困难,严峻挑战,只能增加财政干部的理智与顽强。

我市今后财政工作的指导思想是:认真贯彻党的十五大、十五届三中全会和市委八届九次全会精神,围绕中心工作理财,落实好国家拉动经济增长的各项政策,大力推进各项改革和经济结构调整;加强税收征管,完善财税体制,改革收费制度,强化财政管理,稳步提高财政收入占国民生产