



民 族

财 政

研 究

潘 启 运 主 编
徐 志 国

延 边 大 学 出 版 社

序 言

今年，是延边朝鲜族自治州财政学会建会十周年，又是九十年代的一个新开端。为了纪念州财政学会建会十周年，发展和繁荣民族财政理论研究，我们出版发行了《民族财政研究》一书。

我国是一个统一的多民族国家。关心和扶持少数民族地区的社会经济文化事业的发展，是我们党和国家历来的方针和政策。多年来，我们的经济建设在国家的帮助和自身的努力下，得到了突飞猛进的发展。但是，我们也应该看到，我们的经济尚属民族经济，与沿海地区及发达的内地相比还有较大的差距，而且距离有越来越大的趋势。就自身来说，由于历史的、社会的和自然的因素决定了民族地区贫穷落后的面貌不可能在短期内得到根本的转变。这些都要求我们要有一种开拓精神，不畏艰险、不怕困难，为我们民族地区的经济、文化等各项事业的发展献计献策、努力开拓。

财政是经济的综合部门。经济决定财政，财政促进经济。未有经济不发展而使财政富裕的。如何发挥财政的职能作用促进经济的发展，这是摆在我们面前的一个老问题。党的十一届三中全会以后，我国的财政科学研究开始走上了繁荣和发展之路，我们也正是在这一期间开始从事了财政科学研究工作。本书作者分别对如何制定民族地区财政发展战略，在治理整顿中如何进一步搞好民族地区财政工作问题，如何缓解民族地区财政困难，增加民族地区财政收入问题，如何加强预算外资金管理问题，以及如何理顺国家与企业的关系等问

题发表了自己的看法，繁荣了我州的财政科研事业，推动了我州财政科研的发展，并已成为汇入全国财政理论研究之江河的一股潺潺的小溪。尽管如此，由于我们的政策、理论水平有限，所述观点难免偏颇、浮浅，在此请读者及同仁指教。

编 者

1990. 10

目 录

延边财政工作发展问题研究.....	(1)
延边财政发展战略再探	(16)
延边税收事业发展问题研究	(30)

在治理整顿、深化改革中

对民族财政有关问题的思考	(48)
改革给民族财政经济带来了生机	(58)
对延边财政资金现状的分析及其对策	(63)
试析我州目前财政形势严峻的根由及对策	(72)
为必保我州今年财政收入任务完成而运筹	(79)
谈开创我州财政新局面的几个问题	(88)
关于进一步完善财政体制的探讨.....	(101)
略谈社会主义初级阶段的财政职能转变.....	(110)
关于财政职能转换问题的探讨.....	(117)
财政工作应不断促进生产发展.....	(121)
也谈财政收支平衡.....	(127)
对强化财政管理增加财政收入的几点意见.....	(134)
刍议财政参与管理“两项基金”的 必要性和可行性.....	(136)

企业实行承包后财政部门应怎样转变职能.....	(143)
-------------------------	-------

完善企业利益机制的关键·····	(151)
改革要求企业会计必须转轨变型·····	(157)
企业二期承包应着力理顺分配关系·····	(164)
减少不合理的资金占用,提高	
商业企业经济效益·····	(172)
谈在企业施行承包经营责任制中	
企业与企业主管部门之间的关系问题·····	(178)
对“工效挂钩”存在的问题及指标选择的见解·····	(185)
从企业经营成果看固定资产投资	
与职工教育经费的关系·····	(192)
总结经验,完善政策,精心组织新一轮承包·····	(196)
对企业兼并可行性的探讨·····	(202)
也谈财政信用问题·····	(208)
发展民族经济,管好用好预算外资金·····	(219)
专户存储是管理预算外资金的好办法·····	(231)
建立健全一级金库代办,完善乡镇财政管理体制·····	(235)
勇于改革,不断开拓,加快我县的乡镇财政建设·····	(244)
乡镇企业出路何在·····	(255)
谈谈如何加强乡镇资金的管理·····	(262)
建立乡镇金库有利于完善乡镇预算管理体制·····	(268)
关于乡镇教育经费预算编制方法的探讨·····	(276)
忧中有喜,喜忧参半·····	(281)
资源危机经济困难的林业企业亟待休养生息·····	(292)

湘西纪行.....	(301)
-----------	-------

加强市场研究,搞好商品生产.....	(311)
--------------------	-------

市场预测是现代企业立于不败的保证.....	(319)
-----------------------	-------

浅议利税缴库不利的原因.....	(327)
------------------	-------

实行专项资金追踪反馈责任制是	
----------------	--

提高资金使用效益的好方法.....	(330)
-------------------	-------

加强经费管理,压缩经费超支.....	(335)
--------------------	-------

公费医疗制度亟待改革.....	(340)
-----------------	-------

浅析我国通货膨胀的根源及对策.....	(344)
---------------------	-------

从流动资金来源渠道看其存在的弊病.....	(350)
-----------------------	-------

谈谈如何发展我州的出版事业.....	(358)
--------------------	-------

也议粮食问题.....	(365)
-------------	-------

谈谈经济技术协作与经济效益的关系问题.....	(374)
-------------------------	-------

谈谈我州国民财产积累有关的几个问题.....	(380)
------------------------	-------

扼制“搭车”涨价之良策.....	(387)
------------------	-------

投资要从计划环节上促进效益的提高.....	(395)
-----------------------	-------

加强非工资性支出管理是治理整顿的需要.....	(400)
-------------------------	-------

延边财政工作发展问题研究

闵光道 徐志国

延边的财政属于民族财政的一部分。建国以后，随着国民经济的全面发展，全州的财政状况也越来越好。从1979年开始财政收入总额逐年增长，连年收支平衡，略有结余，从而有力地促进了延边的经济和各项事业的发展。1980年延边财政收入首次突破亿元大关，1985年突破2亿元大关，到1988年全州财政收入达到4.1亿元，突破了4亿元大关。1980年的财政收入，比1952年增长近40倍；1988年的财政收入又比1980年增长4倍以上。财政收入的太幅度增长为改善人民群众生活和发展各项事业创造了条件。1980年财政支出1.2亿元，比1952年增长13.8倍；1988年财政支出完成4.7亿元，比1980年又增长近4倍。

一、财政体制

财政管理体制，是确定中央和地方、国家和部门、企业和事业单位之间财力分配和管理权责的一项根本制度。我州的财政管理体制的发展主要可分为三个阶段。

(一) 1945年——1952年时期。1945年，正值人民解放战争时期，全国的财政还没有正式建立和统一。我地区为了

迅速发展国民经济，保证战争的供给，合理调整各方面的负担，废除了日伪统治时期的苛捐杂税，实行了新的税种。同时，为了克服财政上的困难，本着自力更生、开源节流的方针，实行了供给制的财政制度，收入全部上缴省，支出全部下拨。国家机关和事业单位一面工作一面生产，解决开支问题，做到了自给自足、支援前线，同时也增加了财政收入。

解放后，体制上仍然实行了战争时期的供给制。坚持了集中领导、分散经营、以农业为主、生产自给的方针。与此同时，又进一步强调了节约支出、整顿收入、统一财政收支的管理，发布了统一全省财政的决定，延边地区的财政工作由分散管理走向统一管理，实行高度集中的统收统支的财政管理体制。这一体制基本适应了当时形势的需要。

(二) 1952年—1979年时期。即延边建州后至十一届三中全会以前的体制。州财政从省财政中独立出来，由报帐单位改为一级预算单位，独立管理和支配全州的财政收支。从此，延边财政实现了经济上的独立自主。

1952年至1957年，实行的是“划定收支、比例分成、结余留用”的一级管理体制。但对省下放企业和各项税收则采取项目比例分成。

1958年是我国对财政管理体制实行重大改革的一年。改革的主要内容是明确划定地方财政的收支范围，适当扩大地方财政管理权限，体制上实行了“收支下放、计划包干、地方调剂、总额分成、结余留用”的财政管理体制。

1959年至1963年，财政体制实行了一年一定的办法。从此以后，除个别年度外，基本上实行了总额分成的办法。为了进一步加强财政管理，充分调动各民族地区的理财积极性

和解决民族地区的财政困难。国务院于1963年对民族自治地方的财政管理体制作了几项照顾性规定：①从1964年开始设置了预备费，按照支出总额的4%计算，主要用于解决原来预算安排的不足和新发生的支出；②按照上年度支出决算数，设置了5%的机动金；③国家预算每年安排一笔少数民族地区补助费，作为民族地区一些特殊开支专款。这一体制的实施，对解决民族地区的财政困难起到了很大作用。1976年中央财政部分又设置了“边境建设事业费”，作为对少数民族地区的照顾。这项照顾一直持续到现在。

（三）1979年至今即党的十一届三中全会以来的财政管理体制。经过20余年的实践，旧的体制已不适应经济发展的需要，不利于调动各级政府当家理财的积极性。从1980年起，国家对各省市试行了“收支挂钩、总额分成、比例包干、三年不变”的办法。吉林省对延边实行了“划分收支、总额计算、比例上解（或定额补助）、一定五年”的财政体制，较好地调动了各级政府当家理财的积极性。从1985年起，省对延边实行了第二个五年包干新体制，实行“划分税种、核定收支、分级包干、一定五年”的办法。这一体制是在第一个五年包干体制的基础上完善的。

党的十一届三中全会以来的新时期是改革不断深化的时期，从而也是使体制不断完善的时期。这一时期结合经济体制改革，支持了农村联产承包责任制，给企业松绑，并在第三步利改税的基础上，对国营工商企业全面实行了目标管理经营承包责任制；对粮食企业实行了减亏留用、增亏自负的大包干办法；对林业企业实行了利润包干上缴办法；对行政事业单位实行了经费全额大包干办法。这些都有力地调动了

各级政府当家理财的积极性，提高了经济效益，为保证财政连年收支平衡、略有结余打下了基础。

二、财政收支

（一）财政收入

财政收入状况，经历了几个起伏时期。1945年解放后，为了改善国民经济的现状，保证解放战争的供给，政府合理地调整了城乡负担，废除了日伪统治时期的苛捐杂税，施行了新的货物税、营业税、所得税和地方税等税种，构成了当时财政收支的主要来源。同时，征收公粮，作为财政收入的另一来源。

“一五”时期，全州财政收入共完成6768万元，年平均收入为1360万元，平均每年递增18.2%。这个时期各方面的比例关系比较协调，经济发展较快，财政收入的增长也比较稳定。

“二五”时期，“高指标”、“浮夸风”带来了财政收入的虚假，使财政收入的增长呈“抛物线”形态。1958年财政工作提出了“以虚带实、虚先行、实紧跟、虚实并”的口号，为财政收入“放卫星”提供了理论依据。1960年财政收入的虚假上升到了顶点，给以后的财政工作带来了很大的困难。进入国民经济调整时期以后，根据“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，以及党中央、国务院关于财政、银行“两个六条”的决定，纠正了“大跃进”中财政工作出现的问题，使财政经济状况有所好转，财政收入有所稳步增长，增长速度又恢复到了“一五”时期的发展水平。

“三五”和“四五”时期，由于受“文化大革命”的干扰和破坏，全州的财政收入又每况愈下。全州国营工业企业连年亏损，亏损总额达数百万元，从很大程度上减少了财政收入，拖了经济建设的后腿。

1976年粉碎林彪、江青反革命集团后，全州经济得到了恢复和发展。特别是党的十一届三中全会以后，全州的经济效益明显提高，财政状况不断好转。

全州财政收入的结构，随着经济与社会的发展，也发生了很大变化。

解放初期，全州的财政收入主要来自农民上交的农业税，农业税收占整个收入的一半左右。全州虽有几个大林业局和矿山，但由于日本侵略者的大肆掠夺，森林矿产资源遭到了大面积的破坏，因而工业凋敝，商业萧条，工商税只占整个税收的28.4%，没有国营经济上交的收入。

自治州成立后，工商企业有了突飞猛进的发展。截止1985年，全州在公路运输、卷烟、酿酒、造纸、煤炭、纺织、印刷等行业都建立起规模较大的国营企业，商业市场繁荣，工商税增长到解放初期的50.8倍，而农业税只占总收入的4.7%。到1987年，全州实现财政收入3.6亿元，为上年的137.7%。其中工商税收入3.2亿元，农牧业税收入1044万元，个体业收入1207万元，排污费收入1140万元。财政收入的大幅度增长，为发展经济打下了基础。

（二）财政支出

建国后，全州大部分财力都用于支援解放战争和进行土地改革，支出实行供给制。因此，用于经济建设和发展文教卫生事业方面的资金就很有限，只是维持当时的水平。在经

济恢复时期，经济建设和发展文教卫生事业方面的支出有大幅度的增长。特别是工业支出，1952 年比 1949 年增长 84 倍以上。在农林水利投资方面，1952 年已达到总支出的 18.9%，这项投资的增加，推动了农业生产的发展。此外，财政还拨款恢复和新建了煤炭、农具制造、机械、修配、造纸、橡胶、制革、针织、食品等 105 个地方国营企业。该年工业产值比 1949 年增长 187.3%，占农业总产值的 67.8%；粮食产量比 1949 年增长 69.4%。财政的支持，工农业生产的发展，为完成第一个五年计划打下了良好的基础。

建州以后，开始进入有计划发展国民经济阶段，全州财政也由供给型转为建设型。1953 年至 1985 年，延边财政预算用于基本建设、企业挖潜改造、增拨流动资金、支援农业等方面的支出累计为 8.2 亿元，占同期财政总支出的 35.3%；用于文教、科学、卫生等方面的支出为 7.9 亿元，占同期财政总支出的 34.6%；用于行政管理费类的支出为 3.4 亿元，占同期财政总支出的 14.6%；用于抚恤和社会救济方面的支出为 1.1 亿元，占同期财政总支出的 4.9%。

“一五”时期，全州基本建设累计投资 1884 万元，占同期财政总支出的 21.2%。其中农业投资占 18.5%，新建了技术推广站、农机站、小水文站等 67 个站，改开水田面积 1.4 万公顷，比解放前扩大了 1 倍；用于地方工交商企业方面的基本建设投资占 38.9%，在发展商品生产的前提下，也发展了各族人民生产、生活所需要的农具、砖瓦、陶瓷工业，并为适应朝鲜族风俗习惯，扩建了橡胶、针织等日用工业品生产，新建了厂房，增设了设备，提高了生产能力；用于文教卫生基本建设投资占 37.8%，新建了一批技术学校、广播电台、

日报社、有线广播等项目。1957 年全州各类在校学生数比 1952 年增长 1.2%，并实行了公费医疗。

“二五”时期，由于受“大跃进”的影响，投资过热。仅在 1958 年到 1960 年的 3 年投资额就超过了整个“一五”时期的投资额，大大超过了地方财政的承受能力。进入国民经济调整时期，全州基本建设投资为 110 万元，比“大跃进”时期下降 98.8%，占同期财政总支出的 1.2%。

“文革”开始后，全州的基本建设完全处于无政府状态，处处可见计划外工程和“半截子”工程，惊人的损失浪费使延边的经济建设遭到严重破坏。“五五”时期全州预算内投资为 594 万元，占同期财政总支出的 1.3%，其中农业基建投资占整个基建投资的 0.8%，地方工业为 24.3%，文教卫生为 20.6%，行政为 44.1%。这一时期，增设了社队造林和林木保护费支出。该时期地方机动财力用于支援农业方面的资金占全州机动财力总额的 51.9%。从 1977 年起，国家每年专项拨给我州边境建设补助费，对于改善边境地区的面貌起到了很大作用。

党的十一届三中全会以后，全州的经济工作取得了突飞猛进的发展。财政收入用于经济建设和文教卫生的支出占整个支出的比重逐年提高。1982 年，州财政拨款新建了延边博物馆、延边图书馆、延边艺术剧场，1984 年又投资新建了延吉市东方剧场及能容纳 5000 人的体育馆，大大丰富了各族人民的文化生活。

1987 年的全州财政总支出已达 4.36 亿元，是 1980 年的 3.7 倍。其中，用于基本建设支出 350 万元，企业挖潜改造支出 1250 万元，科技三项费用支出 247 万元，支援农村生产支

出 2446 万元，城市维护费支出 2294 万元，文教卫生事业费支出 10308 万元，行政管理费支出 3689 万元，价格补贴支出 7641 万元。

延边朝鲜族自治州成立以来，不仅预算内收入成倍增长，预算外收入更是异军突起。1982 年到 1984 年预算外收入按每年平均 11.9% 的速度递增，1984 年达到 1.4 亿元。到 1987 年预算外资金已达到 5.3 亿元，比 1984 年增长 3.8 倍。目前全州的预算外收入已作为预算内收入的重要补充，在各项经济建设中发挥着重要的作用。此外，1987 年还采取从外地拆借资金、发放地方债券、发放小额贷款等办法，筹措了近 7000 万元资金，重点扶持了延边炼油厂、延边氯碱厂、延吉电解铝厂、延边汽车厂汽车底盘生产线、延边公路客车厂等 5 个重点项目，推动了工业生产的持续发展，为延边培养了后续财源，并为进一步扩大支出创造了条件。

三、延边财政发展展望

延边是一个不发达地区。有两县被列为全省不发达县，全州财政收入仅占全省财政收入的 9% 左右。经济决定财政，财政反作用于经济。要想使今后的财政收入进一步大幅度增长，必须使全州的经济建设事业有长足的发展。

（一）全州财政发展战略目标

财政发展战略，是社会经济发展战略的有机组成部分，其地位是十分重要的。经济发展的快慢，取决于每年新创造的国民收入中能够用于再生产投资的多少和效益的高低。国家财政资金积累的速度和规模，直接制约着对生产的投资规模。

制定少数民族地区的财政发展战略，必须按照社会主义基本经济规律的需要，充分考虑民族地区的经济特点、现实经济状况，从现有的实力出发，立足本地的能力，发挥自己的优势。

现在，对财政收入的目标有几种设想：第一种，按照产值、税利、财政收入增长三同步来计算，1980—1995年财政收入的计划增长比例应为9.7%，1995年全州财政收入可达到4.24亿元；第二种，按1980年到1986年财政收入实际平均每年递增16.5%比例计算，到1995年财政收入可达到10.4亿元；第三种，如果按照1980年到1985年财政收入平均每年递增14.8%计算，到1995年财政收入可达8.4亿元。

以上几种设想中，第一种指标定得显然偏低。其理由是：①第一个五年包干期间我州工农业生产总产值增长速度同全国和全省比都偏低。“六五”期间我国工农业总产值平均每年递增11%，我省同期每年递增11.2%，分别比我州高1.3%和1.5%。②从我州第一个五年包干期间财政收入较低、递增比例较小的情况看，财政收入仍然达到了平均每年递增11.4%，比9.7%高出1.7%，基本同全国和全省“六五”期间的11.9%和11.3%持平。③全州1980年到1987年用了7年的时间使工农业总产值翻了一番，而同期内财政收入却增长了3.4倍，可见财政收入的增长速度还优于工农业总产值的增长速度。尤其是1987年以来，我州又千方百计地多方面筹措资金，上了延边炼油厂、延边氯碱厂、延吉电解铝厂等重点项目，这些项目不久即可见效益，待还贷完成后，必将对增加延边财政收入起到重要作用。

基于以上几点可以分析出，第一种设想是消极的，是不

切合实际的，脱离了我州的现实经济实力，也没有看到我州将来的经济潜力。第三种设想是比较有把握的，它采用了第一个五年包干期间财政收入的递增率，接受了多年的实践经验，稳妥、可靠。第二种设想是有可能实现的。因为我州有党的十一届三中全会的指引，有多年来经济建设的基础，有党的民族政策的关怀，有全州各族人民的努力，所以，只要上下齐努力，政通人和，力争在 1995 年财政收入突破 10 亿大关还是比较可行的。

1980 年到 1987 年，我们用了 7 年的时间使工农业总产值翻了一番，这 7 年间新增固定资产投资 18.9 亿元，新增工农业产值 15.7 亿元。如果按照这个水平计算，到 1995 年工农业总产值翻两番要增加产值需 30.2 亿元，因此，需要增加固定资产投资为 36.4 亿元。如果从 1985 年开始按 1980 年到 1986 年的平均递增比例 16.5% 计算，那么，到 1995 年财政收入累计可达 49.2 亿元。从历年的财政支出比例看，财政每年用于新增固定资产投资支出约占财政收入的 20% 左右，按这个比例全州只能拿出 9.5 亿元用于新增固定资产投资，除此之外，尚有 26.9 亿元的缺口，这些只能靠银行贷款、国家投资、企业自筹来加以解决。

至于以上目标数字的偏差，主要取决于财政体制的变化、价格的变化、生产的发展及地方经济效益的影响。

（二）全州财政发展战略的重点

财政植根于经济之中，要实现既定目标，应把发展放在首位，发展的手段是全方位的改革、开放。全面改革行政、经济、科技、教育等管理体制，敞开州门，外引内联，扩大对外贸易，逐步建立同苏联、日本、南朝鲜、北朝鲜及环太平

洋国家的贸易关系。搞好山林、能源、食品、化工、建材、医药、麻纺、旅游等几个方面的开发，建成专业化协作的生产系列，引进资金、技术、人才、管理。加快交通、能源、邮电等基础设施的建设，为经济建设打好基础。为此，作为财政部门要从以下几个方面努力。

1. 真正建立健全我州的民族财政管理体制。在现今财政管理体制上，自治州一级主要反映省和州，州和县、市及企业、单位之间的财政关系。自治州一级的财政管理体制如何确定，决定自治州有多少财力及能拿出多少财力支持经济建设和各项事业的发展，决定自治州经济建设和民族事业的发展速度。多年来，党和国家对民族地区的经济建设、事业发展给了很大的支持和照顾。民族地区的发展，除了党和国家的关怀以外，体制和政策是发展的重要因素。在制定自治州一级财政管理体制时，应该充分考虑自治州的情况，根据自治州发展的需要，在不违背国家发展的需要、国家财力允许的条件下，相对独立地确定。

(1) 要从少数民族地区的特点出发确定财政体制。民族地区财政管理体制是贯彻党的民族政策、搞好财力分配、促进民族自治州经济发展的重要形式。民族自治州财政体制不仅是国家财政体制的重要组成部分，更重要的是民族区域自治、财政自治的重要组成部分，这是民族财政区别于一般财政的特点。根据民族地区特点制定财政体制，这是符合中央开发边疆精神的，是符合党的民族政策的。只有这样，才能使落后的民族地区尽快筹集资金，依靠自己的力量发展经济。这也有利于民族自治州治穷致富，为国家多做贡献。

(2) 要认真贯彻少数民族区域自治法。在财政上行使自