

辽宁财政问题研究

辽宁省人民政府经济研究中心
辽宁省财政厅

辽宁财政问题研究

一、总论

1. 辽宁财政问题的研究——省财政经济研究中心 (1)

2. 辽宁工业经济危机的成因与对策——王成国、段君明 (39)

3. 工业经济危机的产生——相对过剩危机的成因——陈中 (48)

4. 辽宁财政危机问题的研究——王成国、段君明 (50)

5. 工业经济危机的产生——相对过剩危机的成因——陈中 (48)

6. 工业经济危机的产生——相对过剩危机的成因——陈中 (48)

7. 工业经济危机的产生——相对过剩危机的成因——陈中 (48)

8. 工业经济危机的产生——相对过剩危机的成因——陈中 (48)

二、辽宁财政问题的研究——省财政经济研究中心

1. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

2. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

3. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

4. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

5. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

6. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

7. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

8. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

9. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

10. 辽宁省人民政府经济研究中心 (1)

辽宁财政问题研究

辽宁省人民政府经济研究中心

辽 宁 省 财 政 厅

※

沈阳市群星大厦印刷厂印刷

※

开本 850×1168 1/32 220千字

1992年6月印刷

辽出临图字(1990)第390号

前言

改革开放以来，辽宁省财政工作支持改革、开放，促进国民经济和各项事业的发展，做了艰苦的努力，取得了较大成绩。但在“七五”后期，特别是1990年，随着经济滑坡，效益下降，全省财政出现了前所未有的困难。面对严峻的财政形势，为努力谋求摆脱财政困境的对策，省经济研究中心根据朱家甄副省长的指示，于1990年下半年起把辽宁财政问题作为重点课题进行研究。经过一段时间的调研，认识到对一些深层问题，需要花大气力深入调查，方能把握全貌。因此，根据省领导的要求，在1991年春节时，只交了一份简要报告。省人大王光中主任、省政府岳岐峰省长阅后都作了“深入研究”的批示，为了把辽宁财政问题研究得更深一些，并能从根本上找出解决问题的对策，省经济研究中心同省财政厅密切合作，重新组建研究财政问题的课题组，同时邀请国务院发展研究中心宏观调控部副部长陆百甫教授以及省人大常委、财政厅顾问张敏、省人大常委（当时的财政厅长）高承和、省经济研究中心副主任王洪图等同志为课题顾问。

课题组在以前研究的基础上，集中力量对省直有关经济厅局和部分市进行了深入调查，并以抚顺市作为调研重点。从辽宁财政的实际情况出发，对工业生产、县乡经济、财政补贴和行政费支出以及预算外资金管理使用等问题进行了专项调查。在调研过程中，省政府顾问王纪元同志以及有关部门的领导和专家发表了许多好的见解。最后，从辽宁财政现状入手，分析造成财政困难的原因，解决财政困难的对策以及根本解决财政困难的战略选择和思路等方面形成一个比较系统的研究报告，于1991年12月报省。

为取得国家有关部门领导和专家的指导、论证，并能对辽

宁如何解决财政困难，帮助出主意、想办法。省政府于1992年4月27日在北京与国务院发展研究中心、财政部科研所联合召开了“辽宁财政问题研讨会”，国家机关部委和司局领导同志以及专家学者参加了会议。张荣茂副省长出席并主持了会议，闻世震副省长也到会听取意见。

与会同志畅所欲言，对辽宁如何解决财政困难以及造成财政困难的根本原因作了深层分析，取得了共识。

本书就是把辽宁财政问题课题组研究的成果和国家机关领导同志、专家学者以及省内同志对辽宁财政问题的意见、建议整理汇集而成的。全书分为三个部分：

第一部分是课题的研究报告及基础调研材料；

第二部分是“辽宁财政问题研讨会”上领导和专家的发言；

第三部分是省内有关领导和专家对辽宁财政问题的意见。

第二、三部分的内容比较丰富，概括起来，有两个方面：

一方面，是对辽宁财政困难有了共识。

首先，辽宁财政问题不只是辽宁自己的问题。

与会同志一致认为：辽宁是全国的辽宁，辽宁财政困难不只是辽宁自己的问题，是涉及全国性的问题。因为辽宁是全国的装备部，辽宁现代化上不去，全国也困难。因此，辽宁经济问题、财政问题的解决具有全国意义。目前全国各地财政都有困难，但困难的程度是不同的。有些省财政不宽裕，但它藏财于企业。辽宁想藏财于企业也没有这个条件，原因是严重的结构问题，传统企业占很大比重，生产资料企业效益严重低下，使企业没有翻身的机会，所以辽宁财政困难是真正和实实在在的困难。

在分析辽宁财政困难时，提出辽宁的财政困难与全国比较，既有共性的一面，也有特殊性的一面。其特殊性主要表现在，财政困难大，赤字累积居全国各省、市、自治区之首；支出刚性

强；国营大中型企业数量多，原材料类产品比重大，价格的扭曲使企业效益严重滑坡；产品结构、企业组织结构和产业结构的老化，导致整个经济结构老化。所以，辽宁财政十分困难，而且仍在走下坡路。建议中央各部门和各有关方面引起重视和尽量帮助，把这个过渡时期困难解决好。因为辽宁经济对我们国家建设是非常重要的。而且辽宁目前正处在振兴和拯救的阶段，之所以提出辽宁财政问题，不只是说需要财政再放水，让鱼活起来的问题，而是为了谋求全局性的长期稳定和发展，给辽宁一些大中型企业以喘息的机会，给一个振兴的启动。如果辽宁问题不解决，必将影响全国的改革开放进程。

其次，对造成辽宁财政困难的根本原因作了深层分析，一致认为：

（1）辽宁财政困难是经济问题，是经济运行机制中的矛盾没有解决好，因此，解决财政困难应从整个经济问题研究入手。当前辽宁财政困难的一个根本因素是价格问题，造成辽宁高进不能高出。从国家整体结构布局来看，辽宁重工业基地的格局不能改变，所以这种经济运行机制本身扭转不了，产出不能实现，是“失血症”。

（2）技术老化是致使辽宁经济发展相对落后的物质因素。因为技术的老化必然带来产品结构的老化、企业组织结构的老化和产业结构的老化。“三老”已是制约辽宁经济发展的物质基础，必然使企业创利机能减退，以及国民收入和财政收入创造能力降低。技术改造是使技术得以补偿创新的重要途径，而辽宁企业的技术改造投资在“六五”以前几乎等于零。技术补偿严重不足的情况一直持续到八十年代。在八十年代亟需对辽宁国营大中型企业进行技术改造的时候，随着国家财政体制的改革，企业的技术改造投资从1980年起，由财政拨款改为银行贷款。辽宁企业技术改

造是在艰难中起步的，而辽宁企业技术改造投资效益又不好，大量的技术改造投资没能有效地推进企业技术上水平，产品上档次，致使投入不少，创利机能增强不多，产出率不高，甚至不够支付利息，必然造成财政困难。

(3) 辽宁的生产下降或者说增长很低，与国家在宏观调控上存在一些问题有关。近两年，国家固定资产投资是不足的，而且控制又过紧了一些。全国总的有效投资不足，必然使辽宁大工业订货减少，造成生产能力不能充分利用，效益下降。再一个问题是，近几年的技术进步很大程度上靠外资，靠引进，全国对用辽宁生产的设备也少了一些，这也说明辽宁在产品性能上还不能完全满足人家技术装备不断提高的需要。

(4) 在体制上辽宁管得过死，在经营权上，在对外贸易、对外合作上管得也比较死。辽宁是重工业基地，原材料工业和重型机械工业比重大，因此，承担的指令性计划比例也大，而指令性计划部分产品又实行国家计划定价，价格压得比较低，因此，在这方面使得辽宁的经济问题和财政问题更为突出。

(5) 就财政自身而言，辽宁财政收入结构最大问题是县乡两级财政收入比例太低。从县级财政收入来看，全国占24%，而辽宁不到7%，乡级财政收入全国占16.5%，而辽宁只占7.4%。在辽宁财政支出结构方面最大的问题是价格补贴偏大，全国财政补贴占财政支出的16%，而辽宁占20%还要多一点。

另一方面，提出了许多解决辽宁财政困难的思路和建议。

与会同志一致认为，财政困难是经济问题的综合反映，财政困难的解决也需要综合治理。财政问题首先是经济问题，要从发展经济，理顺经济关系入手，有赖于深化改革，扩大开放，调整经济结构，提高经济效益，把财政问题放到比较正确和稳固的基础上来解决。但是，辽宁是全国的辽宁，辽宁问题带有全局性，

解决辽宁经济问题和财政困难，需要辽宁和中央共同努力。具体思路和建议是：

1、适当调整辽宁经济发展战略（包括国家对辽宁经济发展的战略要求），转变观念，增强商品经济、市场调节和竞争意识，加快改革步伐。

2、必须从经济发展中找出路，要深化改革，首先必须使经济工作，特别是工业上一个新台阶，要改造辽宁的传统工业，开发新品种，提高质量，没有生存条件的企业就不必改造。要发展高新技术产业，发展速度要快一点。还要千方百计搞活流通，扩大销售网络。其次，把企业搞活是解决财源问题的基础。搞活企业，最根本的是转变企业经营机制，把企业推向市场，按市场机制的要求组织生产，要增加企业收入来解决亏损问题。第一步设法把企业收入或企业亏损达到全国平均水平，这样每年可增加7—8亿元的收入。第三，发展县乡经济是解决县乡财源的关键，要提高县乡两级财政收入的比重。辽宁发展县乡工业必须充分利用当地资源和当地条件，并与发展高新技术结合起来，与市场需求结合起来，不能再走过去发展乡镇工业的老路，否则无法占领市场。广东和江苏的经验是可以借鉴的，他们就是走的乡镇工业现代化的道路。至于发展县乡经济的政策，可参考山东省清宁县的做法，他们所采取的办法是税保财政，利保经济，即利润保证经济的发展。第四，要把第三产业搞上去。凡是发达的国家第三产业都比较发达，而且门类特别多，就业量也特别大，市场也特别广。发达国家第一、二产业就业一个人，需要第三产业二——三个人扶持。第五，辽东半岛是既有资源，又有技术的黄金三角地带，不亚于广东，也不亚于上海。辽宁应加快吸收外资。目前美国经济不景气，台湾资金要找投放地点，南朝鲜也是如此，辽宁应利用这个时机，大胆借钱生钱，在利用外资上要有所

突破。

3、加快辽宁对外开放的步伐。适当调整我国对南朝鲜的政策，辽宁应与山东一样作为对南北朝鲜、日本、独联体开放的重点地区，把辽宁推向世界市场。因为辽宁基础条件较好，又有历史的关系，这样对辽宁的经济发展肯定会起巨大的作用。

4、要量入为出，节约开支。辽宁提出解决财政困难要过紧日子，要勤俭办一切事业，这个方针是对的，要坚持下去，要采取改革措施来加强管理。辽宁一定要设法调整指令性价格，如果不调整指令性价格，就得给企业补贴，而补贴将导致企业丧失竞争意识，养成懒汉思想。要逐步调整价格补贴，如果按照全国价格补贴平均水平，大体辽宁平均每年可节省财政支出5—6亿。

5、实行分税制问题。目前的分税制不是很成熟的。对辽宁实行分税制应该打破中央和地方政府对企业的隶属关系，企业在哪里，其所得税就交在哪里，也就是以所在地的所有企业为基点，不能以现在地方企业为基点，应按税种来划分，不能用其它方法。建议实行分税制时应考虑到辽宁部属企业多，能否搞彻底一些，不要总在地方财政收入那块里分，就是要彻底打破企业隶属关系，真正按税种来分。只有这样，中央和地方才能对所有的企业，特别是辽宁，对中央部属的大企业，才能有积极性。在分税制方面，所得税和流转税这两个主要税，应该是中央和地方按比例共享的。其余的属于宏观调控的税种由中央控制，许多适合地方征收的分散税种，作为地方专项税。按照这个方向来搞是比较合适的，这样辽宁发展的可能性会更大。

6、中央对辽宁应给予扶持。（1）国家应调整对辽宁的政策，把辽宁作为国家在九十年代对老工业基地扶植、复壮的对象或叫重点改造的省份来对待。通过改革，在财力分配上，国家可否对辽宁采取“让一步，进两步”的政策，使之同今后多做贡献

挂起钩来。(2)为体现国家对老工业基地技术改造的重视和扶持,中央财政、银行要给辽宁一定的优惠政策,帮助辽宁启动起来。(3)中央财政应增加对辽宁国营企业技术改造的投入,建议在分税制的实际方案中,可否考虑在一定时期(5年)内,辽宁在中央与地方共享收入的比例中适当提高10个百分点,并指定将分成比例提高部分的地方财政收入增加额,用于国营企业的技术改造。(4)为了便于辽宁筹集技术改造所需的巨额资金,建议国家允许辽宁限额发行占其财政收入一定比例的地方债券。或者一年发行10—20亿元的建设公债,解决省里财政困难,并准其建立地方发行银行。

财政问题是国民经济运行中各种矛盾的综合反映。因此,问题复杂,牵涉面广,工作量大,还有许多问题需要进一步深入研究,特别是深化改革的今天,更是如此。所以,本书汇集整理的内容只能作为如何认识辽宁财政问题和如何解决辽宁财政困难的阶段性研究成果,供全省各级财政经济部门的领导同志参考。希望在此基础上,进一步深入研究探索,使辽宁财政工作在改革开放的新形势下,向更高的层次迈进!

纪玉英 刘明朗

一九九二年六月

目 录

前言

第一部分 研究报告

- 关于辽宁省财政问题的研究报告…省政府经济研究中心 (3)
- 辽宁工业经济效益的现状与对策……………成刚 段君明 (30)
- 关于如何改变辽宁县一级财政困难状况的研究…信中范 (48)
- 辽宁财政补贴问题亟待解决……………李大成 王家昌等 (58)
- 关于辽宁预算外资金及管理情况的调查
……………王家昌 李大成等 (68)
- 抚顺市预算外资金管理的基本成效、问题和今后设想
……………朱 军 (87)

第二部分 “辽宁财政问题研讨会”发言

- 张荣茂副省长在“辽宁财政问题研讨会”上的讲话
…………… (99)
- 解决辽宁财政问题的根本出路在于深化改革促进经济上
新台阶……………吕 东 (103)
- 理顺关系 提高效益 增加收入……………田一农 (110)
- 解放思想 拓宽财路……………孙尚清 (113)
- 从生产着眼 把“蛋糕”做大……………张佑才 (116)
- 建立适应有计划商品经济运行的财政体制……………傅丰祥 (118)
- 掌握和运用经济规律解决辽宁财政经济问题……………许 毅 (124)
- 要深入研究辽宁财政问题……………宁学平 (128)

辽宁经济发展应追求整体效益·····	李福玉 (130)
辽宁财政困难必须采取综合治理·····	冯汉湘 (134)
解决辽宁问题是谋求全局发展的一个重要步骤·····	李伯溪 (136)
要深刻认识辽宁财政困难问题的特殊性·····	陆百甫 (139)
辽宁的体制改革应推进得快一些·····	娄继伟 (143)
对辽宁财政问题应做科学的分析·····	崔玉良 (146)
理顺关系 搞好分税制试点·····	刘心一 (151)
技术老化 思想老化与财政困难·····	米建国 (154)

第三部分 省内有关领导、专家意见

统一认识 提高效益 努力使财政摆脱困境·····	王纪元 (163)
解决辽宁财政困难的几点意见·····	张 敏 (167)
从调整结构入手 解决辽宁财政问题·····	赵新良 (171)
辽宁财政现状及解决困难的意见·····	高承和 (176)
解决辽宁财政困难的根本途径是加速改革·····	耿庆文 (182)
对制约我省财政摆脱困境的深层次矛盾的认识·····	戴明义 (189)
搞好县级财政是摆脱困境的一条重要途径·····	贾汝华 (196)
增强和完善地方财政宏观调控的思考·····	柏志祥 (199)

第一部分

关于辽宁省财政问题的研究报告

研究报告

从党的十一届三中全会以来，我省财政工作为发展国民经
济和社会事业，增加财政收入，改善人民生活，取得了一定的成绩。1985年全省地方财政收入123.99亿元，比1984年增加48.04亿元，增长51.7%。但是，财政经济体制的改革，“七五”后期，特别是1989年随着经济滑坡，效益下降，全省财政出现了前所未有的困难。如不从根本上解决，必将影响今后我省经济、改革、开放社会的顺利发展。为使辽宁财政尽早走出困境，我们着重研究了全省财政严峻的现状、特点，造成困难的原因和对策，以及根本解决这个财政问题的战略部署。现将主要问题，

一、财政的现状和特点

目前，辽宁省财政陷入严重困境，财源萎缩，收入减少，财政调控乏力，支出不断膨胀，连年赤字，辽宁财政的严峻局面，不仅影响辽宁的进一步发展，对全国也将产生不利影响。

（一）辽宁财政在全国的地位

辽宁财政在全国的地位是由辽宁经济在全国的地位所决定的。辽宁是全国的工业大省，在全面现代化建设中占有举足轻重的地位，辽宁财政是全国财政收入的重要源泉。1963—1988年间辽宁地区财政累计收入3181亿元，占同期全国财政收入的

策 一 賠 代

冊 突 財 告

关于辽宁省财政问题的研究报告

省政府经济研究中心

从党的十一届三中全会以来,我省财政工作为保证国民经济和社会发展,保证改革开放的顺利进行,做了艰苦的努力,取得了一定的成绩。1990年全省地方财政收入129.28亿元,比1985年增加44.04亿元,增长51.7%。但是,财政受经济形势的制约,

“七五”后期,特别是1990年随着经济滑坡,效益下降,全省财政出现了前所未有的困难。如不从根本上解决,必将制约今后我省经济、改革,乃至社会的发展。为使辽宁财政尽早走出困境,我们着重研究了全省财政严峻的现状、特点,造成困难的原因和解决的对策建议以及根本解决辽宁财政问题的战略选择。现报告如下:

一、财政的现状和特点

目前,辽宁省财政陷入严重困境,财源萎缩,收入减少,财政调控乏力,支出不断膨胀,连年赤字,辽宁财政的严峻局面,不仅制约辽宁的进一步发展,对全国也将发生不利影响。

(一) 辽宁财政在全国的地位

辽宁财政在全国的地位是由辽宁经济在全国的地位所决定的。辽宁是全国的重工业基地,在全国现代化建设中占有举足轻重的地位,辽宁财政是全国财政收入的重要源泉。1953—1989年间辽宁地区财政累计收入3131亿元,占同期全国财政收入的

9.5%。地方财政收入2070.1亿元，占全国财政收入的6.3%。相对全国其他各省市，次于上海，高于广东、山东、江苏等省居全国第二位。

纵观辽宁财政发展的历史可以看出，辽宁地区财政收入占全国的比重呈峰型，“四五”达到峰顶，“四五”以后是逐渐减慢的，由此导致占全国的比重不断下降。从地方财政收入看，由“四五”时期占全国的9.7%，到“七五”时期下降为4.5%，固然地方财政有体制变化的因素。但地区财政收入也由“四五”时期占全国的10.6%，下降到“七五”时期占7.8%。虽然辽宁财政收入居全国第二位，但与第一位的上海相比差距很大，上海占全国的11.8%，而辽宁仅占6.3%，比上海低5.5个百分点，与第三、四位的江苏、山东相差不多，江苏占4.8%，山东占4.5%。如果从近期（“七五”前四年）看，与江苏、广东几乎持平，江苏占全国4.4%，广东占4.1%，辽宁占4.5%。

（二）辽宁财政的现状分析

近几年辽宁省经济增长幅度逐年滑坡，经济效益不断下降，财政呈现“四化”，即收入萎缩化、支出膨胀化、财力分散化、赤字扩大化。

1、财政收入萎缩化

“七五”期间，辽宁地方财政收入共计585.26亿元，平均每年收入117亿元，五年平均每年递增8.6%。扣除上缴中央256.6亿元后，地方按体制分得财力329亿元，平均每年65.8亿元。加上“七五”期间中央财政给予辽宁的专项拨款和补助共计149.8亿元，平均每年拨补26.9亿元。地方财政分得的财力和中央拨款加在一起，“七五”期间辽宁地方可分配使用的财力为478.79亿元。

近年来由于经济效益下降，企业亏损增加，实现利税下降。

1990年全省地方预算内工业企业实现利润仅5亿元，比上年减少35亿元，下降87.4%，这是从来没有过的财源严重枯竭的现象。

“七五”期间，我省地方财政收入增长的轨迹同经济增长的轨迹呈相反的方向运行，财政收入的增长明显低于经济增长。从1986年到1990年，全省国民收入逐年加快，而同期地方财政收入增长率却逐年降低。特别是1990年，按现价计算，国民收入虽比上年增长近2%，而地方财政收入却比上年降低3%，与前4年增长7—16%的增长速度成明显的反差。由于财政收入来源逐年减少，使地方财政收入占国民收入的比重越来越低，1985年为20%，1990年下降为16.5%，下降3.5个百分点。这样低的比例，一方面造成财政困难，难以满足各方面的需要；另一方面必然会制约财政对社会再生产过程和国民经济的宏观调整，反映了政府的财政调控能力的进一步降低。尤其是省一级政府的宏观调控能力更低。地方财政收入在全国财政收入中的份额进一步下降。1990年辽宁地方财政收入占全国的比重由1978年的7.8%、1985年的4.3%，进一步降到4.0%；地方财政收入在地区财政收入中的份额也进一步下降。1990年地方财政收入占地区财政收入的份额只有62.4%，比“六五”期末的1985年下降11.1个百分点。因而影响可支配使用的财力比上年减少9亿元，下降7.7%，致使财政状况已到了难以为继的地步。

2、财政支出膨胀化

近几年财政支出逐年扩大，增长幅度居高不下。尽管采取各种措施压缩基建等支出，但各种价格补贴和行政事业费却难以控制，使财政支出向一头倾斜。“七五”期间，财政支出累计为487.6亿元，年平均增长16.5%。支出增长高于收入增长速度的一倍。而且支出结构严重不合理，行政费用呈刚性支出，逐年增大，财政实际成为“吃饭”财政。在“七五”期间，我省地方财