

治理整顿中的财政秩序研究

主编 柴文

湖北人民出版社

13551135

F812.2
17
3

治理整顿中的 财政秩序研究

主编 柴文

湖北人民出版社



B 12043

治理整顿中的财政秩序研究

主编 荣文

湖北人民出版社出版发行

黄冈县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8.5印张 1插页 21.1万字

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

印数：1—5000

ISBN7-216-00613-5

F·94 定价：4.00元

顾问：辛则民

主编：柴 文

编委：（以姓氏笔画为序）：

丁振国	马绪龙	叶杏芳	向 伟	刘圣波
刘国根	陈旭潜	陈祖涛	严建华	吴旭芬
汪汉阳	邹贤启	周顺明	林传望	林毓卿
荀辉生	徐广开	钱胜利	黄学书	曹世军
曾海水	傅 兵	解学文	裴钧昌	

序

1983年,中共十三届三中全会针对当时经济工作面临的困难,提出了治理经济环境,整顿经济秩序,全面深化改革的方针。1989年,中共十三届五中全会又作出了《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》,指出:“继续坚定不移地贯彻执行治理整顿和深化改革的方针,是克服当前经济困难,实现国民经济持续、稳定、协调发展的根本途径。”财政部门作为国民经济重要的宏观调控部门,如何搞好自身的治理整顿,建立起适应社会主义有计划商品经济发展的新的运行机制,更好地为国民经济的治理整顿、为稳定政治、稳定经济、稳定社会服务,是摆在所有财政工作者面前的一个重要课题。

1989年春,省财政厅办公室组织各地、市、州、县(市)办公室的同志,围绕如何搞好治理整顿、建立社会主义财政新秩序这一主题,进行了认真的调查研究,这是一件很有意义的事情。他们运用理论与实际相结合的方法,深入实际,进行了较为广泛的调查研究,撰写了一批调研论文。这些文章涉及财政分配、财政管理、财源建设、财政监督、财政职能、财政宏观调控能力、财政法制建设以及公费医疗改革、完善企业承包制、控制消费基金等方面的问题。论文选题较为丰富,观点比较鲜明,通过对问题多角度、深层次的剖析、研究,提出了一些解决问题的思路,对我

省当前的财政工作具有一定的参考价值，体现了从实践中来，到实践中去的良好学风。这本文论集的出版，不仅会有助于办公室更好地为各级领导提供更多的信息，当好领导参谋，提高工作质量，也有助于我省各级财政部门更好地贯彻执行党的路线、方针、政策，推动财政理论研究同实际工作的结合，改进我们的工作作风，把全省财政工作推向前进。

事物总是不断地运动、发展、变化，不断地向人们提出新的课题，财政经济工作的发展变化也不例外。要使我们的思想适应新的形势，使财政工作更好地促进社会主义经济建设和各项事业的蓬勃发展，我们就应当不断地学习马克思列宁主义的基本原理，坚持以马列主义、毛泽东思想的基本理论指导我们的财政工作；就应当深入到轰轰烈烈的经济建设实践中去，紧紧地把握住时代发展的脉搏；不断向实践学习，吸收新的营养，以充实我们的思想，拓宽我们的视野，深化我们的研究，发展我们的研究成果。我殷切希望全省财政系统办公室的同志认真总结经验，不断进取，不断提高工作效率，把办公室工作做得更出色；同时，我希望全省财政部门的所有干部职工，经常深入实际，勤于分析问题，执著探索新形势下的科学理财之道，为搞好治理整顿，建立良好的财政秩序，推进湖北经济建设和社会事业的发展作出积极的贡献。

在《治理整顿中的财政秩序研究》一书编辑出版之际，聊叙数语，以为序。

陈水文

1990年4月4日

目 录

财 政 秩 序

治理整顿中的财政政策选择·····	向 伟 李 勇 谭显荣 (1)
在治理整顿中摆脱财政困难 在深化改革中强化财 政调控·····	王 华 (10)
关于整顿财政秩序的思考·····	李峻德 邓建文 (19)
关于“治理整顿,深化改革”的财政思考·····	张方秋 马绪龙 (23)
试论社会主义财政秩序的基本特征·····	曾海水 (28)
浅议建立社会主义财政新秩序的途径·····	唐启璇 (38)
浅议社会主义初级阶段的财政秩序·····	王泽清 (42)
整顿财政秩序有关问题的思考·····	郝洪庆 陈祖涛 刘福生 (47)
治理整顿中的财政选择·····	贺 平 张旭中 (55)
在治理整顿中不断理顺财政工作秩序·····	
·····	赵邦宏 吴昌原 杨 力 (60)
民主理财是建立财政新秩序的重要内容·····	杨 力 林健卿 (65)
从远安县优化干部组合看理顺财政工作秩序 问题·····	杨先炎 娄耀辉 (70)
浅谈深化财政改革 建立财政秩序·····	黄学书 (74)

财 政 管 理

- 理顺国家与企业分配关系的思考……………陈绪亮(80)
- 在治理整顿中加强预算外资金管理……………钱胜利(84)
- 解决财政调控手段软化问题的设想……………易新照(89)
- 强化财政手段 转变财政职能……………张雪华 方林舟(96)
- 漕河镇财政所加强监督管理的调查……………高 幸(101)
- 关于控制消费基金过快增长的财政思考……………戴维寺(105)
- 关于改进文教行政资金分配办法的思考……………严建平(109)
- 在治理整顿中进一步完善乡财政管理体制……………王怀斌(116)
- 理顺粮食价格 减轻财政负担……………蒋良运 傅 兵(120)
- 预算外资金的现状及强化管理的对策……………徐世润(126)
- 也谈改革公费医疗管理制度……………何国柱(130)
- 强化财政监督管理 为治理整顿服务……………刘国根(133)

财 源 建 设

- 嘉鱼县农村财源稳步增长的调查与思考……………
……………裴钧昌 鲁恩旺(138)
- 蒲圻市财源建设思路……………宋波清(145)
- 从烟草经营现状看地区分割和财源流失……………陈旭潜(149)
- 调整结构 发挥优势 努力建立效益型财政新格局……………
……………宋联远 戴圣至(156)

区 域 财 政

- 城区财政在治理整顿期间面临的问题及对策……………谭先哲(163)

县级财政面临的困境及对策	黄楚文 占鸣叔 (168)
整顿财政秩序 消除财政困难	徐广开 刘昌贵 (175)
以治理整顿为契机 强化县市级财政职能	郭道平 (183)
贫困地区财政拮据的成因及治理对策	周 颀 (188)
在治理整顿中巩固财政自给成果	熊经奎 (195)
县级财政的困难与对策	舒振发 (198)

财政法制建设

关于健全财政法制, 强化财政监督的思考	林传望 周汉桥 (202)
加强法制建设 整顿财政秩序	宋功昕 (207)
整顿财政秩序必须健全财政法制	聂忠义 (215)
治理整顿中依法治财之管见	半 明 (222)
浅谈预算管理中的法制建设问题	罗少斌 (229)
论廉政建设中的财政行为	黄赤夫 (234)

企业承包

企业承包存在的问题及其对策	荀辉生 熊群奎 (238)
企业承包制的现状、完善与发展研究	宁敦煌 (244)

农村财政

农业税征管秩序的探讨	周中平 (251)
促进农业发展的财政对策	程敬恒 高天然 (257)
发展外向型农业的财政对策	天门市财政局调研组 (262)
后记	(265)

治理整顿中的财政政策选择

治理整顿作为一项复杂的经济调整工程，关键在于实现总供求均衡和经济结构的调整，全面提高经济效益，建立社会主义商品经济的新秩序。在生产滑坡、效益下降、市场疲软、财政收入增长缓慢的严峻形势下，增强财政实力，发挥财政的宏观调控作用，建立财政新秩序是实现“整治”目标的内在要求。

一、当前财政面临的问题

中共十三届三中全会以来，财政围绕治理整顿、深化改革、实行紧缩的财政政策，采取了一系列行之有效的措施，取得了一定成效。但由于比例失调、财力分散和财政职能弱化，财政状况日趋紧张，财政宏观调控面临一系列新情况、新问题，主要表现在以下几个方面：

（一）财源后劲不足，调控基础不稳。财源宽深、茂盛，财政宏观调控才能有稳固的基础。目前，武汉市的财源后劲不足，一是效益不高，使得财政调控的基础比较脆弱。武汉市的经济主要还是靠增加投入、扩大规模而维持的速度型经济。1979～1988年十年间，独立核算工业固定资产原值年增长10.4%，工业总产

值年均增长10.9%，而劳动生产率年均仅增长6.4%；市属预算内工业总产值比上年下降1.4%，实现利税仅比上年增长0.63%，可比产品成本回升20.06%。工业净产值率已由1978年的32.5%降为1988年的30.6%。二是财源老化。武汉市现有财力只能将技改维持在小规模、低水平上；财源更新能力弱，传统工业技改欠帐过多，1970~1980年的技术装备仅占10%，60%的设备役龄超过20年以上；有20%的设备属带病运转；其中机械工业固定资产净值率仅占48.3%（全国为62%）。三是财源结构不合理。1988年工业总产值中，重工业占53.6%，轻工业占46.4%；全市劳动密集型产品占45%，技术密集型产品仅占12.5%；呈现名优新产品少、深加工精加工产品少、出口创汇产品少的“三少”局面。由此，武汉市在经济调整中受到的冲击较其他省市要大得多。

（二）财力过于分散，调控实力不强。十年来，特别是前些年的改革，主要是以放权让利为驱动机制，导致利益分配格局向企业和个人倾斜，不规范的承包制又加剧了这一倾斜走势；加上产权界定模糊、各分配主体之间制衡不均匀，约束机制不健全，从而形成了财力过于分散的局面。一是财政收入占国民收入比重过低。武汉市地方财政收入占国民收入的比重由1972年（最高年份）的44.6%，下降到1988年的29.1%。1983~1988年，武汉市可供分配的国民收入中，集体所得的比重由21.4%上升到25.4%，个人所得比重由32.7%上升到34.9%，国家所得比重则相应下降。二是消费基金增衡过快。1988年武汉市消费基金总量占国民收入总量的55.9%，若加上社会福利等非生产性积累，消费总量已占国民收入的65.2%。1979~1988年消费基金年均增长16.4%，快于同期国民收入年均增长15.1%的水平。三是预算外资金增长过猛。1983~1988年，预算外资金年均增长20%，而同期财政收入年均仅增长9.36%。在整个预算外资金中，难于控制分散在企业的约占67%，而且专户储存阻力大，“转帐调户”普遍，导致其中非

生产性支出比例高达73%。

（三）财政收支紧张，调控弹性不够。“小财政”越来越小，却要支撑“大政府”和过热的经济，严重影响了国民经济的计划性和经济结构的调整，导致财政的宏观调控弹性小。一是财政增收难度大。企业经济效益不理想，加之企业拖欠和占压税款过大，制约了财政收入的有效增长和及时解库。1989年，武汉市财政收入比上年增长6%，主要是因为物价上涨增加了营业税收入和加强了对个体户税收的征管，企业的平均效益是下降的，除掉物价因素，财政收入实际是下降的。二是支出刚性过强。目前财政补贴已不下30种，数额不断增加，1988年由市财政负担的价格补贴额达6.17亿元，1989年，由财政负担的各项补贴11亿元，比上年增长47%；若加上企业在成本、费用中列支的各项补贴，1989年用于职工居民生活方面的补贴达20亿元，比上年增长29%。财政支出反弹力强，1989年，虽比年度预算压缩5%，但除去工资普调经费和新增价格补贴外，仍比上年增长9%。支出结构偏向人员经费，约占支出的80%，而且总量不断增大，财政难以支持重点建设。在财政收支紧张的情况下，缺乏必要的财力，导致调控乏力。三是财政包揽过多。财政改革遵循“小财政”思路，而国家则按照“大政府”来行使职能，许多应由社会和个人承担的事项均由财政包揽，使得财政难以摆脱“大出纳”的地位，难以支撑庞大的开支。同时还存在多头或多层开减收增支口子的问题，更削弱了财政宏观调控弹性。

（四）缺乏配套措施、调控手段不硬。前些年，由于受急功近利倾向的影响，导致改革措施不配套，尤其是作为各项改革措施坚强后盾的国家财政，受到各种不规范因素的挤压而陷于被动；加上关系尚未完全理照，管理也不够到位，使得宏观调控手段不硬。一是片面强调利益机制的导向作用，以对企业、个人让利取代了管理体系的完善。前几年，宏观调节机制、约束机制、

基本的市场关系和市场秩序都没有建立起来，使得投资增量向加工工业、乡镇企业和小企业倾斜，国民收入分配向企业和个人倾斜。同时，刺激了基建和消费基金失控、结构失衡，以及秩序混乱、分配不公。财政在这一过程中，不仅财力被削弱，而且宏观调控地位和作用也被削弱了。二是财政财务监督职能没有到位，财政作为资产所有者和行政管理者行使的财务监督职能在“两权分离”、还权于企业的过程中被弱化，许多扰乱流通秩序的公司逃避了财政监督，对集体企业、乡镇企业和私营企业更是放松了财务监督，财政在某些范围或一定程度上处于“无权、无力、无法、无序”的境地，使得分配秩序混乱并冲击市场运行。三是税收征管软化。偷、漏、欠、抗税时有发生，财政收入流失严重。纳税户存在“查出来是你的，查不出来是我的”的对抗心理。同时存在征管上的“以补代罚”、“以罚代刑”问题，使得个体户偷漏税的现象比较普遍，有些地方的偷漏面达80%，偷漏额占纳税额的40%。四是信贷资金配套不够。武汉市贷款增量由1986年的30.5亿元降到1988年的20.76亿元，更主要的是多头贷款而又忽视了流动资金补充，使得企业流动资金普遍紧张，“三角债”盛行，流动资金陷入“贷不来、收不进、付不出、转不动”的境地，导致全市有三分之一的重点产品因资金短缺而减产。

二、治理整顿中的财政政策

（一）充分认识财政在宏观经济管理中的地位和作用。财政是国家作用于经济、参与社会产品和国民收入分配的工具。在治理整顿过程中，要实行对总需求的抑制、经济结构的调整、分配格局的理顺，增强国家对整个国民经济运行的宏观调控能力，就必须保证财政有足够的财力，确保财政在宏观调控中的应有地位。

随着银行信贷规模的扩大，银行在国民经济中的地位和作用不断加强，但这并不意味着可以削弱财政的职能。信贷资金的分配主要是受利益机制的驱使，这就决定了银行承担宏观调控和筹集建设资金的局限性；大中型企业、基础性、瓶颈性的产业的资金供应主渠道和宏观调控的主体仍应该是财政。多年来的实践证明，充分发挥财政的职能作用是对国民经济实施宏观调控的重要条件，是我国国民经济得以持续、稳定、协调发展的强大财力支柱。在治理整顿中，切实加强财政的经济建设职能和财政的宏观调控力度和弹性，是提高国家宏观调控能力，实现经济结构调整和总供求平衡的根本出路。一是要通过调整实行收入分配政策和采取严格的征管措施，提高财政收入占国民收入的比重。按照需要与可能结合的原则，保证财政调控经济的适度财力，使国家建设资金在社会主义商品经济中真正起到主导作用，必须将财政收入占国民收入的比重提高到30%左右，就武汉而言在35%左右为宜。同时，取消部分省市的优惠体制，在此基础上，提高中央财政收入占整个财政收入的比重。二是改变一切“由国家包揽”的做法，逐渐下放应由社会 and 居民承担的支出责任，以保证国家集中必要的财力实施宏观经济的调控。三是强化财政部门作为国家收支管理者的权威，明确财政对各项国家收支活动的管理权限和责任，加强财政对有关部门的指导，保证财政部门应有的监督、协调权威。

（二）构造财政运行机制，搞好宏观经济政策的协调、配套。前一阶段，权力经济扭曲了财政运行机制，导致了决策的随意性，政出多门，优惠政策被滥用，各种摊派、赞助和随意性的税收减免，使得利益机制的动力弱化，调控机制的功能疲软，均衡机制倾斜，恶化了财政的被动局面；财源梗塞、财力分散、效益不高、调控失灵。目前的当务之急是强化国家对企业、中央对地方的宏观调节，使宏观调控到位，避免纵向调控难以启动，横

向调控萎缩。一是要健全利益约束机制，运用财政杠杆合理规范和调节国家、集体、个人之间的分配关系，全面提高社会经济效益，使国家、集体、个人之间的利益分配、投资倾向、消费倾向处在整体约束中，自觉抑制分配短期化行为。二是健全调控机制，正确处理公平与效率、按劳分配和利益级差的关系，使企业在市场竞争中实现优胜劣汰，使城市财政在公平竞争中做到收入多、自主支配的财力也多；与此同时，通过利益机制调控产业政策、分配政策。三是健全纵横均衡机制，摒弃“赤字无害论”、“通货膨胀有益论”，形成财政总量和结构的均衡机制；同时对财税、物价、银行等方面的宏观调控政策要在整体联动中协调配合，注重宏观均衡，防止调控手段之间的摩擦、甚至抵消，避免形成调不动、控不住的“空调”局面。

（三）调整分配关系，建立合理的分配格局。在当前国民收入分配向企业和个人倾斜、社会分配不公现象日趋严重、财力分散、统支的局面又未打破的前提下，我们必须从以下几方面着手调整分配政策，增强财政机能，形成以分配机制为主体、利益机制为动力、平衡机制为纽带、调控机制为砝码的财政分配良性循环体系，以保证国民经济的持续、稳定、协调发展。一是在税利分流基础上完善承包制。提高两个比重，除取消部分省市内优惠体制外，重点应在于搞活企业，提高效益，充实财源。因此，要逐步创造条件，取消税前还贷，切断扩大企业投资需求和财政资金超前分配的源头，增强企业投资的自我约束机制和银行信贷的风险机制；在适当降低国营企业所得税税率的前提下，取消调节税，实施税利分流的办法；对税后利润实行全员风险抵押承包，切实解决包盈不包亏的问题；适当调整承包基数和上缴比例。对非国营企业则比照上述办法制定税收政策，使其税负大体相当。二是集中部分预算外资金，将其纳入预算内管理。预算外资金本来是按国家规定，不纳入国家预算管理，由各地方、部门、企业业

单位自收自支，自行管理的财政资金并不是真正意义上的“自有资金”。鉴于这部分资金管理失控，冲击预算内资金和国民经济秩序的情况，适当确定各部门、各企事业单位的预算外资金额度，超额部分按累进比率收缴预算内管理。同时，对企业的涨价收入也规定合理比例上缴财政。三是建立价格改革基金、产业调整基金、偿债基金以及其他专项储备金制度，缓冲改革措施对财政的冲击力，使财政变被动为主动；同时将能交基金改为重点建设税，增设投资行为税；建立个人收入申报制度，扩大开征累进个人所得税，适当调整公民的收益分配。四是下放必要的支出责任，对计划外亏损早日断奶，实行“谁家的孩子谁抱走”的原则，将其亏损落实到主管部门或总公司；逐步缩小补贴范围，改善补贴环节和办法，逐步取消各类暗补措施，代之以完善的社会保障制度，摒弃“保既得利益”的“平安”思想，社会和个人共同承担必要的支出责任；随同对各种摊派的清理，将许多应由社会承担的事项还给企业和个人；大力推进事业单位的“自收自支”化过程。在此基础上增加基础产业、优势产业、瓶颈产业的倾斜投入，逐步改变明收暗补的政策，增强支出的透明度。

（四）狠抓促产增收、建立多层次的财源结构。一是要组织力量深入企业，帮助企业加强基础管理，完善内部经营机制。从政策上、管理上、资金上帮助企业加强技术改造、技术革新和产品的更新代替；促进企业立足向内挖潜，抓住时机，变压力为动力。切实提高资金的使用效益，帮助企业减少资金占用，降低能耗、物耗，压缩两费，从节约中求增收，从降耗中求效益。要完善工效挂钩办法和综合效益考核办法，建立工资储备金制度，抑制消费基金的膨胀，让企业真正做到自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束。二是要注重财源的层次性，将各类企业进行分类，分阶段确定骨干财源，形成财源的有序性和承续性。随着技术进步、资源约束、市场变动实现骨干财源的更新替代；要注

重财源的级次性，形成财源建设梯度，与分税制相配套，同时形成各级财源的内部制衡机制，将享用与开拓、近期利益与远期利益、宏观利益与微观利益协调起来。注重财源的再生性，大力培植骨干财源、新型财源。三是实行有保有压的政策，调整产业结构。要增加对农业、能源、交通、新科技、原材料工业的投入，促进我市钢材、有色金属、化工、建材等重点骨干财源的发展；按照国家、地方的限产、增产、停产政策选择，抑制加工工业的盲目发展。采取倾斜政策，通过适当的价格、利率差、税率差等办法，并适当集中部分财政资金，以有偿使用等方式，大力支持适销对路产品、新技术产品、出口创汇产品的生产。大力压缩物耗高、质量差、效益低的长线产品的生产，促进其尽快转产。同时要大力推行企业兼并，通过以优带劣，转劣为优，实现生产要素的优化组合，改变资产的存量流动机制，以弥补资产增量的不足。

（五）抓好措施配套，建立科学的管理网络。目前，经济运行中供求矛盾尚未根本缓解，财政支出压力很大，必须牢固树立过好几年紧日子的思想，坚决实行紧缩财政，压缩资金需求，改善财政管理，调整支出结构，提高财政资金的使用效益。一是要整顿税收秩序，堵塞漏洞，避免收入流失。加强依法纳税的宣传，提高税务人员素质；对税收减免进行清理，从“救济型”减免转向“效益型”减免；加强对个体户和私营企业的税收征管，建立护税、协税网络，形成专管员、税收稽查、审计等相配合的层层监督、层层制约体系；对偷、漏税要依法严惩，防止以欠变拖，由拖变偷漏的现象。二是要完善行政经费分类包干办法，确定合理的定额标准和支出指标，签订合同，严格考核和奖惩兑现，结合廉政建设，大力压缩会议费、差旅费、接待费等项开支，严禁公款请客、公款旅游、公款送礼等；同时对重叠机构进行清理、节减开支，近两年，一律不得上楼、堂、馆、所工程。三是要控制社会集团消费。要强化“社控办”的审批职能，度