

抚顺

财政改革 十年

鲁 昕 李 靖 主编

辽宁人民出版社

抚顺财政改革十年

鲁昕	李靖	主 编
陈智	崔颖	副主编

前 言

当前,随着我国经济体制改革的不断深入,在建设有中国特色的社会主义现代化进程中,如何提高企业经济效益,如何为国家敛财聚财,这是摆在我们财政科研人员面前的一项紧迫而重要的任务。10年来,在这方面我们进行了大胆的卓有成效的探索,无论是在理论上还是在实践上都取得了比较明显的成效,为抚顺市财政连续10年实现“四无”(无欠缴、无欠补、无欠拨、无赤字)做出了积极的贡献。多年的实践使我们认识到,财政科研工作¹是财政工作的重要组成部分,也是国民经济的一个组成部分。特别是在改革开放的形势下,许多财政工作的创新做法,需要得到理论上的验证和说明,许多财政出台的政策规定也需要有理论上的注释和依据。财政工作需要财政科研,财政科研更需要扎根于财政日常工作的沃土。如果脱离于财政工作实际,财政科研就会成为无本之木;如果偏离财政的中心与现实工作,财政科研就会迷失方向,成为没有目标取向的彷徨者。

今年恰逢抚顺市财政科学研究所建所10周年之际,我们汇集了10年来在国家、省、市社会科学评奖中获得三等奖以上的并且有一定理论深度和实际操作价值的43篇优秀论文,编辑成书,以展示10年来财政科研所的光辉历程。该论文集所收集的论文能够紧密围绕经济建设这个中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,从不同方面,不同角度论述了新形势下社会主义财政的职能作用,以及如何增强宏观调控能力,摆脱财政困难,如何深化财政改革和财政改革过程中出现的热点、难点和疑点问题,并且提出了许多很有建树的对策和措施。从一个不同的侧面比较集中地反映了我国

10 多年来改革开放财政经济运行的轨迹。在理论上具有先导作用,在实际工作上具有指导作用,具有一定的学术价值和现实意义。本书内容丰富,观点明确,论述透彻,论据充分,文字流畅,适用于广大财经工作者研究、参考、学习之用。

因时间仓促,加上我们水平有限,书中难免有不妥之处,恳请广大读者批评、指正。

编 者

一九九二年十一月九日

目 录

前 言	(1)
总结经验提高认识在治理整顿中开拓前进	朱 军(1)
财政改革的回顾与进一步深化改革的思路	朱 军(9)
教育·经济·财政	鲁 昕(22)
端正财政业务指导思想的十个问题	田欣毅(45)
把财政部门办成经营管理部门的探讨	张树勋(56)
抚顺市发展农业经济的潜力与财政对策	郭 峰(64)
联审互查是预算会计培训的一种重要形式	赵兴荣(72)
改革开放十年的抚顺财政	张树和 陈 智(76)
对紧缩财政真正过几年紧日子的若干思考	史有旭(84)
做好县区财政预算执行工作纵谈	周学良(94)
发展县乡经济是改变县财政定额补贴的 出路所在	王祖培(101)
建立乡镇财政势在必行	王成维(109)
城市土地实行有偿使用势在必行	朱 军(114)
国际国内经济环境分析及调整抚顺 产业结构的几点建议	鲁 昕(127)
论社会保障学的研究对象、社会属性及两种 社会制度下社会保障的本质差别	李乃江(161)
从抚顺市工业企业经济效益持续稳定 增长看改革思路的选择	鲁 昕(173)
企业行为的改变与经济利益结构的 重新构造	鲁 昕(190)
保持社会总需求同总供给基本平衡的	

重要行政手段——控购浅议	李乃江(200)
抚顺市农村经济发展之管见	郭 峰(207)
多方筹集资金加速重点工程建设	王克田(216)
增加教育经费投入发展抚顺教育事业	赵兴荣(221)
我国现阶段国有资产管理的一点思考	刘晓滨(227)
技术开发是重要的生财之道	关恩国(236)
支持科技发展广泛开辟财源	范振斌(243)
承包经营责任制断想	张树和(250)
试论货币的时间价值	韩桂芬(257)
改革传统资金分配方式促进企业 扭亏增盈	周 波(267)
评价企业经济效益指标新议	杨万坤(273)
健全社会监督体系改革税收 征管办法	朱 军 张书贵(280)
利改税理论与实践的反思	刘明远(288)
浅议税前还贷的弊端及其改革设想	李 靖(296)
关于抚顺挖掘机厂试行成本降低奖 的调查	王克田(300)
运用新三论加强成本管理	关恩国(307)
成本管理面临的五个新转变	关恩国(322)
论企业成本系统耗散结构的形式	关恩国(334)
标准成本法有关基础工作标准的几个 问题的探讨	刘进学(347)
关于建立中国式标准成本会计的 探索	欧阳清 刘永泽(354)
标准成本法及其应用	方 幸(374)
关于建立以变动成本法为基础的责任	

成本核算模式的探讨	张克明(379)
也谈建立责任成本制和改革传统成本 管理模式	满立新(393)
强化承包企业财务管理的对策思考	
.....	张树和 都 秀(401)
对利润指标分析方法——“构成比率 分析法”的探讨	金连坤(410)
千方百计提高资金利用效率	杨丽波(415)

总结经验提高认识在治理整顿中开拓前进

朱 军

伴随着时代前进的步履，乘着深化改革的劲风，我们跨入了充满希望的 1989 年。过去的一年工作有哪些成绩需要肯定？有哪些经验需要总结？又有哪些教训需要吸取？我们要做出回答，以求工作有所遵循，有所创新。

去年抚顺市的财政工作，在市委、市政府领导下，在市人大监督支持下，坚持改革总揽全局，以搞活经济、平衡预算、保证改革、保证社会安定和人民生活为中心，克服了资金调度极为紧张的困难。财政收支状况良好，收入比上年增长 10.98%，支出结构亦日趋合理，有效地促进了抚顺市改革和经济社会事业的发展。

一、1988 年财政改革的回顾与反思

1988 年的财政工作，受到了高度重视。市委、市人大、市政府多次召开会议，对财政工作进行布置和安排。我们按照上级的指示精神，紧紧围绕开辟财源、组织收入、改善供给、抑制需求的思路，搞活企业、搞活财政、努力推进各项配套改革，取得了突破性进展。

1. 推进企业经营机制改革有所突破，管理加强，后劲倍增。

搞活企业一直是财政工作的重点。1988 以来，我们除了在

政策上为搞活企业创造宽松的环境之外,还侧重在完善企业经营运行机制、强化管理上下了功夫。一是认真完善经营承包责任制,引入了竞争机制和风险机制,通过实行劳动优化组合和建立健全岗位责任制,企业初步走上了面向市场、开放经营的轨道。二是协助企业进行了资产经营责任制的试点。在这方面,我们制定了资产的分帐管理办法,参与了方案的制定和资产评估工作。三是针对目前企业存在的“重包轻管”、“以包代管”的倾向和行为,我们有目的地推行了“厂内银行”结算办法,并召开了经验交流会,增强了企业的资金效益观念。同时,我们还有针对性地在市电瓷厂开展了质量成本核算的试点工作,取得了明显效果,获质量收益 220 多万元,更主要的是增强了全员的质量意识观念。通过完善企业的经营运行机制、强化管理,地方预算内工业企业生产稳步发展,实现了速度、效益、水平和后劲的同步增长,均创历史最好水平。其中,产值比上年增长 14.5%,实现利润比上年增长 39.53%,归还贷款比上年增长 101.45%,企业留利比上年增长 21.56%。

2. 搞活县区财政有所突破,县区财政收入大幅度增长。

县区财政是市财政的重要组成部分,县区财政搞得如何,直接影响地区财政状况。特别是县财政长年靠国家补贴过日子,入不敷出、捉襟见肘,从财政影响经济的角度看,制约了县乡经济的发展,人民的生活水平也受到了不同程度的影响。从增强县区经济发展后劲,搞活县区财政,减少或取消国家财政补贴,调动县区财政部门增收节支的积极性着眼,我们遵循分级决策、分级包干、分级平衡的思路,依据省财政对市财政年递增包干 5% 的新财政体制,调整和完善了市对县区的财政体制。即对顺城区实行“划分收支、核定基数、递增上解 5%”的体制,对其余县区实行“核定收支、定额补助、增长全留、超支不补、综合包干”的体

制。其收入上解省财政部分，由市财政承担。这一新体制的实行，极大地调动了县区财政部门开辟财源、组织收入的积极性。据决算资料反映，三县四区财政收入全年完成 10713 万元，比上年增长 49.96%，比年计划超收 2564 万元，为年计划的 131.46%。同时，我们还在发挥东部山区的自然资源优势，发展农村商品经济，增强县财政后劲上做了大量的工作；以搞活县财政资金的运用为龙头，集调查研究、项目评估论证、协调产、供、销为一身，增强县乡经济的“造血”功能。去年，我们共投入搞活县财政资金 1050 万元，支持了 51 个新建和改造项目，极大地促进了农村商品经济的发展，三县财政收入比上年增加 1749 万元，增幅为 81.4%，向到 1990 年县财政摘掉补贴帽子的目标又迈进了一步。

3. 抑制需求、改善供给有所突破，保证了教育、农业投入和价格补贴支出。

过去的一年，在我国的经济生活中留下了深刻的一页。经济体制改革释放出了巨大的能量，国力明显增强，国民生产总值和国民收入都比上年有较大幅度地增长。但也出现了不尽人意的问題，物价指数上升过猛，通货膨胀率过高，社会总需求远远大于社会总供给。体现在财政上，其状况也不甚理想，资金紧缺、资金调度紧张。为了改变这种状况，使财政走出困境，我们除了在发展生产、增加社会有效供给、组织收入上大作文章外，还在抑制需求、改善供给、控制支出上大下功夫。一是行使财政职能对一些计划外的基建项目进行了釜底抽薪，缓建和停建了一批在建项目。二是完善了行政事业单位的“归口、砍块、包干、放权”的资金管理体制。年初一次包死，不遇特殊情况，不再追加，使财政部门不仅从“分小钱”的境地中摆脱出来，也打消了用钱单位的依赖思想。三是多次明确机关和事业单位不买小汽车，仅

此一项就减少支出 40 万元。在抑制需求、压缩支出的同时，我们还从支持和促进社会事业发展着眼，增加和改善了供给。一是为增强教育发展后劲，改善办学条件，调动广大教职员工的积极性，体现两个增长，我们重点增加了教育投入，全年教育经费支出比上年增长 28%。二是为了增强农业发展后劲，兴修水利，改造中低产田和支持乡镇企业发展，农业投入也比上年大大增加，与上年同期相比增长 21%。三是为了繁荣市场，提高人民生活水平，财政用于价格补贴方面的支出达 21910 万元，比上年增长 39.1%。

4. 转变职能、拓展效应有所突破，开始了向经营管理型财政过渡。

受传统思想观念的束缚和影响，财政部门一直恪守收、支、平、管职责，不越雷池一步。改革开放以来，这种传统的思想观念受到强烈冲击，财政在职能的分解和运用上有了可喜的进步。在总结几年来财政改革和进取经验的基础上，去年以来我们以转变财政职能，拓展效应为中心，开始了向经营管理型财政过渡。一是扩大了财政信用使用领域，不以盈利为目的，着力提高资金使用效益。二是根据抚顺市工业企业设备利用率不高，大量设备闲置未用的实际，我们开办了设备融资租赁业务。其中融资租赁 44 笔，代租 39 笔，融资额为 433.2 万元，代租成交额为 178.7 万元，促进了企业经济效益的提高。三是开办了国库券买卖业务。全年累计买入国库券 964.1 万元，累计卖出 121.6 万元，既方便了群众，又打击了不法交易，较好地发挥了财政证券公司的主渠道作用。四是通过成立会计服务公司，较好地实现了财会职能的社会服务一体化，为政府机关转变职能，开展社会服务提供了良好的思路。五是通过成立农业投资公司，将资金投入、产出、周转、管理一体化，较大面积地尝试了财政资金有偿使用的

可行性,提高了资金使用效益。

5. 整顿财政秩序有所突破,初步走上了依法治财的轨道。

去年以来,在强化财政的运行上,我们不仅注重了经济手段和行政手段的运用,而且还强调了法律手段的运用。通过颁布制度、规定和清理、检查执行情况,使财政工作初步走上了依法治财的轨道。一是切实把税收、财务、物价大检查作为治理环境、整顿秩序的一项重要内容来抓,共查出违纪金额 3598 万元,已入库金额 2590 万元,入库率为 91.2%,既增加了收入,又制止了违纪现象。二是清理了财政政策。为了搞活企业,丰富市场,增强经济发展后劲,几年来我们制定了上百条政策。这些政策的实施,对振兴抚顺经济起到了不可低估的作用。但有些政策与治理整顿的要求相比,还有一定的出入或差距。对此,我们进行了清理,提出了完善和改进意见。三是颁布制度和规定与执法检查配套进行。从管好用好预算外资金,引导其流向和流量出发,我们制定了预算外资金管理实施细则、预算外资金总会计制度等条例和规定,同时,我们还进行了《会计法》实施情况大检查,严肃了财经纪律。

另外,在进行财政配套改革,加强机关的自身建设等方面,我们也做了大量的工作,取得了新的进展。但是与上级要求比,从政治体制和经济体制改革的深度和广度看,还有一定差距,有待于在今年的工作中加以解决。

二、加强治理整顿,继续深化改革

今年是贯彻三中全会精神,治理环境、整顿秩序的重要一年,也是实现“七五”计划的关键一年。财政工作做得如何,与国民经济发展关系极大。由于国家实行紧缩的财政政策,再加上一

些减收增支因素的影响,预计财政的形势是非常严峻的。对此,我们要有充分的思想准备。要通过治理经济环境,整顿经济秩序,全面深化改革,把三中全会确立的路线、方针和政策落实到具体的工作中去。为此,确立今年财政工作的指导思想是:以社会主义初级阶段理论为指导,认真贯彻三中全会精神,紧缩财政、抑制需求、调整结构、改善供给,努力建立财政新秩序,确保财政收支任务的完成。

今年的财政工作要创四个新水平:

1. 深化企业改革,加强管理,提高经济效益要创新水平。

提高企业经济效益,既是治理经济环境的需要,也是解决财政困难的根本出路。因此,我们首先要进一步完善承包经营责任制,不仅盈利企业要承包,亏损企业也要承包。今年新搞承包的,或者承包到期,重新签订承包合同的,承包基数和递增比例都要定得合理,不能总靠减税让利过日子;要进一步完善企业内部经营责任制,按合同办事,不能包盈不包亏,企业没有完成承包目标的,自己必须少留,用自有资金补足,确保上交任务。亏损企业要建立扭亏责任制,层层落实扭亏任务,超亏坚决不补。我们要帮助企业加强财会工作和成本管理,开展同行业、同产品的成本和材料消耗评比,学先进,找差距,努力降低成本,提高经济效益。要贯彻“发展经济、保障供给”的方针,把有限的财力用于支持企业降低消耗、提高质量、增产适销对路产品、增加有效供给上,实现增产增收。

2. 紧缩财政,调整支出结构,实行有效供给要创新水平。

国家已明确,今年要实行紧缩的财政政策。我理解,第一要抑制过大的社会需求,力求供需总量的大体平衡;第二要优化财政支出结构,进行结构性调整,实行有保有压,以增加社会有效供给。从缓解社会总需求与总供给的矛盾出发,从建立稳固的财

政出发,财政必须实行紧缩。要树立连续几年过紧日子的思想。财政预算应当坚持量入为出,收支平衡,决不能搞赤字财政。同时,资金需求总量不仅要紧缩,还要优化分配关系,调整支出结构。今年,财政增加的收入主要用于价格、工资改革所需要的支出和必要的农业、教育、科技、价格补贴支出。其它各项支出只能维持上年水平。要强调严格预算约束,财政预算经法律程序批准以后,各项收入要努力完成,各项支出不得随意突破,这是实行紧缩财政,保证社会有效供给的重要保证。

3. 治理整顿,加强财政监督管理,依法治财要创新水平。

财政部门,除了继续抓好税收、财务、物价大检查,完善企业承包经营责任制等工作以外,要着重整顿财政、财务和预算管理秩序。要强化税收管理权限,严禁越权减免税收,要整顿财务收支和成本开支范围,对于乱摊乱挤成本的,擅自提高专项基金提取比例的,滥发奖金、补贴和实物的,都要及时检查纠正。要整顿和严格预算管理,对于化预算内为预算外,私设“小金库”和帐外财产,编造假决算、骗取国家资金的,都要进行清理检查,严肃处理。要进一步严格对社会集团购买力的控制和管理,专控商品购买指标必须控制在国家下达的任务内,不得突破。

4. 转变职能,增强财政宏观调控作用要创新水平。

财政部门在完成必要的日常收支事务的同时,应当把主要精力放在参与宏观经济决策,制定财政发展战略,掌握财政分配政策,组织社会财力平衡,综合运用财政、税收等经济杠杆方面,发挥财政对宏观经济的调控作用,考虑到今后几年财政困难较大,我们要在努力保持和发展现有财源的同时,认真研究如何开辟新的财源和后续财源的问题。要根据形势发展,研究和完善财政、税收、财务改革规范化问题。要调整分配政策,有步骤地解决财力过于分散、社会分配不公,以及国家预算被分割的问题。

要结合价格、工资改革,收缩补贴范围,整顿各类补贴,有的要取消,有的要降低标准,以解决国家包的过多的问题。要尽早改变税前还贷的办法,建立起企业投资的自我约束机制。同时,要健全财税法规,加强财政监督,坚决制止和纠正有法不依和违法乱纪的行为,增强执法的严肃性,提高财政调控的权威性。

(抚顺市社会科学优秀论文奖)

财政改革的回顾及 进一步深化改革的思路

朱 军

党的十一届三中全会,拉开了我国经济体制改革的序幕。作为参与社会总产品或国民收入分配和再分配的财政部门,为适应整个经济体制改革的要求,以分配为突破口,率先进行了改革。抚顺市也和全国一样,财政改革首当其冲,且步步深入。几年来,通过国家与企业、企业内部和财政宏观调控手段三个层次的配套改革,财政收入稳步增长,支出结构日趋合理,财政状况逐步得到改善,为促进抚顺市经济和各项社会事业的发展做出了一定的贡献。但随着经济体制改革的不断深入和政治体制改革的展开,新情况、新问题的不断出现,迫切需要在认真总结几年来改革经验的基础上,进一步解放思想,更新观念,立足现实,深化改革,走出一条经济宽松、财政丰裕、后劲充足的良性循环的路子来。

一、财政改革的反思

如上所说,作为国民经济的综合部门,财政的改革是率先进行的。我们也按照改革的总体部署进行了多层次、多方位的改革。几年来,改革的思路和做法是:

1. 改革预算管理体制。