

# 第一章 世纪之交的地方财政

目前 我国正处于两个世纪之交、两种体制过渡、两种经济增长方式转换的重要历史时期。新的时期，地方财政面临着新的形势，肩负着艰巨的任务。认清形势，明确任务，理顺思路，是地方财政跨世纪改革与发展的重要前提。

## 一、地方财政跨世纪改革与发展面临的形势

世纪之交，地方财政面临着与以往截然不同的形势，可谓挑战与机遇并存，困难与希望同在。正确认识和把握地方财政改革与发展面临的形势，对于做好跨世纪财政工作至关重要。

### （一）地方财政跨世纪改革与发展面临的挑战。

从国际形势看：

——经济区域化和世界经济一体化进程加快。当今世界，经济区域化和全球经济一体化加速发展，各国和各地区经济的互补、合作及产业转移趋势愈益强化，国际间经济相互依存，相互渗透，联系越来越紧密。任何

国家或地区都不可能置身其外去规避风险和寻求自身经济的发展。这既扩大了我們利用国际资源和国际市场的空间，同时也使国际、国内市场竞争日益加剧。河北省各产业面临越来越大的外来压力和竞争，财源基础的不稳定性增大。激烈的国际经济竞争形势逼人。

——知识经济初见端倪。70年代中后期以来，一种根本区别于传统农业、工业经济的新经济形态——知识经济逐步孕育和发展起来，近年来进一步呈现出加速发展趋势，知识经济时代已经扑面而来。随着这一新的经济时代的来临，国民经济信息化迅速发展，计算机和全球互连网络日益普及，产品和服务越来越知识化、数字化，生产工艺越来越智能化，市场和贸易越来越电子化，经济竞争由表层的资源、劳动力、资本，转入深层次的知识、人才、信息等全方位的整体竞争，知识、科技先导型产业成为经济活动中最具活力的经济形式……知识经济愈来愈深刻地影响和改变着我们的经济生活，知识和信息资源的生产、分配、运用（消费）成为决定一个国家和地区现代经济竞争能力的决定性因素。这些，对于河北省传统工业化中期发展阶段经济整体素质不高、经济结构初级化、经济增长方式粗放、经济运行体制和运行机制还比较落后的现实将是严峻的考验。这不但直接关系地方财源建设，对地方财政本身来讲，也有一个能否适应其所带来的新要求的问题。顺应时代潮流，尽快调整工作思路、工作重点和工作的方式方法，应对知识经济的

挑战，是地方财政必须认真研究解决的一个重大课题。

——加入世界贸易组织即将成为现实。加入世界贸易组织(WTO)，更紧密地融入世界经济当中去，谋求未来经济发展的主动，是顺应世界经济一体化、实现我国经济向更高层次发展的大趋势。经过多年艰辛努力，目前我国加入世界贸易组织谈判已进入了关键性阶段，加入WTO已为期不远。一旦加入WTO固然会增强我国的国际贸易地位，提高在国际贸易中的发言权和主动权，受益于国际多边贸易体制，但同时也会造成短时间内的不适应甚至是负面影响。突出表现在，WTO以自由贸易为基准，要求我国对外贸体制进行相应改革，主要包括开放国内市场、进一步降低关税水平、减少进口管理中的行政性干预等，以换取其他成员国的关税减让和贸易优惠，这将直接影响到进口环节的关税收入。更为严重的是加入WTO，虽增加了我国及河北省产品进入国际市场的机会，但国外产品将大量涌入，对国内、省内市场形成巨大冲击，我们的产业、企业、产品面临较之目前严峻得多的市场竞争，会恶化一些弱质产业、企业的生存环境。虽然在一定时期内可以通过“对幼稚工业保护”和其他非关税限制等手段对部分产业实施保护，但无论采取何种方式和手段，我们对市场的保护程度和范围都会相对减弱，而且有规定的保护期。在残酷的市场竞争面前，必然会有相当部分产业、企业生产经营陷入困境，部分弱质产业、企业甚至会被挤垮，也会使下岗

职工增多，不但财政收入的增长受影响，而且会使地方财政承担的社会保障任务越来越重，社会保障方面的支出压力越来越大。

——世界金融动荡的影响。由东南亚金融危机引发的全球金融动荡，对世界各国经济特别是危机发生国家和地区带来很大影响。我国虽然由于金融市场尚未完全开放等体制原因及采取强有力的应对举措，抵御住了金融动荡的直接冲击，但负面影响也很大，并呈现出逐步显露的趋势。最直接、最明显的影响是外贸出口。由于金融危机发生国家和地区的汇率下降、货币贬值、产品市场竞争能力增强且经济紧缩，使得我国外贸出口普遍大幅下降。日、韩和东南亚地区在河北省外贸出口中占重要地位（约占全省出口额的一半），而此次金融动荡又以东亚、东南亚地区为最，河北省外贸出口形势更为严峻。据年初分析，1998年河北省对亚洲的出口将减少50%左右，全部外贸出口减少近25%、约10亿美元影响财政收入约为5亿元人民币。金融动荡的另一直接影响是利用外资。全球金融动荡，影响到许多国家和地区的对外投资能力，加之国际金融机构筹措上千亿美元援助金融危机发生国家和地区，对我国及河北省直接和间接利用外资都带来极大的影响。1997年河北省新批外商投资企业合同利用外资总额同比下降了20.7%，1998年仍呈下滑趋势。同时，金融动荡对我国及河北省企业生产经营也带来极大不利影响。金融动荡所导致的外贸出

口的下降，使得我国及河北省出口型企业生产经营下滑，一些对外依赖性很强的企业更由于生产严重受挫而出现倒闭现象；产品出口减少部分在国内市场寻求出路又进一步加剧市场竞争，进而使其他企业也受到连带影响。这种形势所导致的财政后果，不但使地方财政收入增幅明显降低，而且使地方财政用于弥合危机影响以及社会保障的支出大为增加，收支矛盾更趋尖锐。

从国内形势看：

——经济体制转轨的“阵痛”不可避免。目前，我国正处于两种体制转轨时期，改革进入攻坚阶段。体制转轨所带来的利益归并、调整，管理方式的变革、更新等，对地方财政是严峻的挑战。一系列攻坚性的经济体制改革举措，无一例外地涉及到财政，需要财政强力参与推动；金融体制改革使银行资金财政化问题得到解决，所退出的领域需要财政予以填补；住房制度改革、医疗制度改革等需要财政从财力上给予支持；粮食购销体制改革中敞开收购和消化大批粮食挂账，需要财政承担沉重的支出压力；等等。其中，尤以企业改制对财政的影响为最，主要反映在：为鼓励企业加快改革步伐，从中央到地方，各级纷纷出台了一系列为企业卸负轻装的政策，如税收返还、优惠减免等，对财政收入带来冲击；企业转制过程中的效益下降，也影响了财政收入；随着下岗职工的增加，财政支出的社会保障支出剧增。地方财政面临着过渡时期减收增支的巨大压力。

——买方市场逐步形成。改革开放以来，特别是近几年，随着经济的持续快速发展和改革的进一步推进，我国商品供求关系发生了明显变化，宏观经济环境出现了由卖方市场向买方市场的重大转折。目前我国市场上绝大多数商品处于供求平衡或供大于求的状态。有关资料显示，1997年下半年，613种主要商品中，供不应求商品只占1.6%，供求基本平衡商品占66.6%，供大于求商品占31.8%。随着买方市场的初步形成，供给已不再是制约经济发展的主要矛盾，有效需求不足成为经济快速发展的主要障碍，也是企业开工不足、产品积压、就业问题突出的直接原因。一方面，经济发展速度的下降减缓了财政收入的增长；另一方面，企业经营困难又增大了地方财政用于再就业及社会救济等支出压力。

——区域经济发展不平衡日趋严重。由于自然资源、经济结构、生产力水平等方面的差异，我国和河北省不同地区发展存在相当大的差距。而且由于种种原因，改革开放以来这种差距更呈现出进一步扩大的趋势。平衡地区间发展差距，主要靠政府宏观调控。地方财政作为地方政府宏观调控的主要手段，肩负重要职责。根据地方具体情况，逐步探索规范分配活动和强化政策导向，包括完善转移支付制度、规范体制运作等，在促进发达地区经济发展的同时，努力加快贫困地区发展，推进全省不同地区间经济协调发展，是地方财政的一项艰巨任务。

从地方财政本身看：

——财政收入稳定增长的基础尚不稳固，增收难度加大。改革开放以来，经济的高速发展，带动了财政收入的快速增长，尤其是分税制改革的实施，极大地促进了地方财政收入增长。但是随着分税制改革对收入增长拉动效应的减缓及经济增长速度、物价的下降，财政收入进入平稳增长时期。同时，总体上看，由于长期计划经济增长模式弊端的滞后影响，收入稳定增长的基础还不很稳固。其主要问题：一是经济结构不合理。具体表现为产业结构层次低，技术装备和工艺水平落后，产品市场竞争能力差，产品供给结构不适应市场需求结构的变化，适应现代经济要求、具有显著规模效益、能强有力拉动经济增长的大企业、大集团还很少，所有制结构的调整相对滞后，非国有经济发展慢，等等，经济增长后劲不足。二是财源结构不合理。一些地方财源结构单一，财政过分依赖少数几个行业甚至是几个企业，使地方财政收入增长面临很大的风险，一旦骨干企业不景气，地方财政就很容易陷入困难境地。三是经济效益不佳。1996年，第一产业中，河北省小麦、水果、禽蛋、牲畜存栏、肉类等产量分居全国第3、2、5、5位，而增加值却居第8位。第二产业中，经济效益不高问题同样存在。1993年至1997年，全省国有企业实现利润年均下降幅度在20%以上。1997年，全省地方国有工业企业补贴后亏损企业525户，亏损面33.1%，亏损额14.32亿元均

较上年又有增加。第三产业经济效益差的问题更突出，其中又以国有流通企业最为突出：1996年，外贸企业亏损额4.18亿元，排全国第5位，累计亏损达20.44亿元；交通运输企业亏损1.36亿元，比上年增亏16.32倍，实现利税在全国排第30位，商业企业净亏损1.01亿元，亏损之多，排全国第2位。虽然在目前“间接税为主，直接税为辅”的税制结构模式下，财政收入增长主要依赖于经济增长速度所提供的流转税，但经济增长的质量和效益从根本上影响着财政收入的增长；经济效益下滑，会导致经济增长无活力，财政收入源泉枯萎；同时，企业经济效益不佳，在地方企业所得税均归地方的分税制条件下，对地方财政的影响也是相当大的。

——支出压力加大，收支矛盾尖锐。目前改革攻坚阶段的新形势、新情况对地方财政提出了新任务、新要求。扭转国民经济增速持续下滑趋势，确保国民经济适度快速增长，要求实施积极的财政政策，增加农林水利和铁路、公路、环保等基础设施建设以及重点建设投资；推进城镇住房制度改革、政府机构改革、国有企业改革、实施职工下岗分流和再就业工程、建立城市居民最低生活保障制度、实施科教兴冀战略、按保护价收购农民余粮、建立粮食风险基金以及以纺织企业减员压锭为突破口的产业结构调整等都需要财政重点支持和保证；扭转县级财政经济困难状况，推进“两项工程”的后续建设，也要求地方财政全力支持。但河北省却财力拮据，财政

困难：一方面，地方财政收入的增长滞后于经济增长，财政收入占 GDP 的比重由 1991 年的 9.26% 下降至 1997 年的 7.70%；另一方面，财政供养人员多，人均支出水平低，1996 年河北省财政支出总量居全国第 9 位，按财政供养人员计算的人均支出则排第 19 位，按总人口计算的人均支出更低居第 21 位；财政支出结构也不合理，过高的行政经费、人头费等经常性支出压力过大。地方财政聚财有限性与用财无限性之间的矛盾日益突出。

——地方财政管理转机建制的任务艰巨。财政管理贯穿财政工作全过程，对各项财政工作有序、高效开展有着重要意义。但目前看，河北省财政管理还比较粗放，管理规章制度也不够健全，还没有建立起科学、规范的财政管理、运行机制，与市场经济的要求还有相当大的差距。收入管理上，越权减免税、偷漏欠骗抗税、截留财政收入等问题依然存在，依法、依率计征不够；预算管理上，预算编制时间晚、内容粗，权威性、约束性差，执行中追加调整频繁；预算外资金管理不规范，预算内转预算外，部门、单位隐瞒、藏匿、转移预算外收入，坐收坐支、乱收乱用严重存在，预算内外资金统筹运用不够；支出管理方面，财政供给范围不尽合理，支出结构不够优化，非生产性支出尤其是人、车、会、话等重点支出比重过大；生产性支出使用分散、效益不高；财务会计管理存有漏洞，会计秩序不尽规范；国有资产管理职能不集中，国有资产流失现象仍时有发生；财政干部

队伍还不能完全适应新形势下的工作需要，政治、业务素质有待进一步提高，等等。实现地方财政工作跨世纪发展，必须下大力气抓好财政管理的转机建制，实现财政管理由粗放、随意向科学、规范转变。

——地方财政发展中的潜在风险不容忽视。改革开放以来，河北省财政事业取得了长足发展。但随着改革的逐步深化，一些历年积累的深层次矛盾和问题逐渐显露出来，成为地方财政跨世纪改革与发展的潜在风险因素，突出表现在县级财政困难、政府外债偿还压力大、商贸流通企业财务挂账和累积财政赤字（挂账）多。县级财政多年来都是财政建设的一个薄弱环节，虽然通过小康县建设、共富工程、县级财政“双创双扭”及“两项工程”等强有力措施，但是，到 1997 年仍有 14 个县未实现财政自立，其中地处深山和坝上地区的 5 个县自立难度更大。近十余年来，政府外债在促进河北省经济发展中发挥了巨大作用，但近两年陆续进入还款高峰。据初步测算，1998 年到 2000 年三年内需偿还金额达 20 多亿元。而由于许多贷款单位和贷款项目没有还款能力，为维护河北省信誉，财政不得不予以垫付，1997 年全省各级财政已垫付资金 3.7 亿元，对预算资金调度造成严重冲击。商贸流通企业亏损挂账一直是老大难问题。目前，河北省国有商粮贸企业财务挂账近 100 亿元，成为财政的巨大潜在包袱，而新近推出的粮食购销体制改革，按粮食收购保护价制度要求，每年全省财政需增支出数亿

元，成为地方财政新的压力。到 1997 年底，全省账面赤字 3 个多亿，账面暂付款 4 个多亿，合计超过 7 个亿，而包括欠发工资、应付未付等在内的潜在赤字还有十几个亿。这些，都是地方财政未来发展中的巨大风险。

综上所述，无论是从国际国内形势，还是从地方财政自身的发展看，地方财政改革与发展都面临着巨大挑战。对此，我们必须有足够的认识，并坚定信心，沉着应对，争取主动。

## （二）地方财政经济跨世纪改革与发展面临的机遇。

1 改革的机遇。经济决定财政，经济体制的改革与发展决定着财政的改革与发展。经过 20 年“摸着石头过河”的改革探索，我们终于找到了“社会主义市场经济”这块发展的基石。党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标；党的十五大，进一步明确了社会主义市场经济的一些重大理论问题，取得了社会主义市场经济体制理论上的新突破。经过几年实践，目前社会主义市场经济体制框架已初步建立，我国经济体制改革进入了整体推进、重点突破的新阶段：以公有制为主体、多种所有制共同发展的格局基本形成并进一步展开；国民经济的市场化程度明显提高，市场对资源配置的基础作用明显增强；财政、金融、外贸、外汇以及投资体制改革进一步深化，适应市场经济发展需要的宏观调控体系框架初步形成；以建立现代企业制度为标志的国有企业改革迈出新步伐，通过“抓大放小”，许多国有

小企业通过多种形式放开放活，同时涌现出一批实力雄厚的大企业和企业集团。所有这些，给国民经济注入了新的生机和活力，有力地促进了国民经济持续快速健康发展，也为地方财政跨世纪改革与发展奠定了坚实的体制基础。

## 2、发展的机遇：

(1) 国民经济的持续快速健康发展，是地方财政跨世纪发展的物质基础。20年改革开放，极大地解放了社会生产力，使河北省经济发展焕发出勃勃生机和活力，出现持续快速健康发展的良好态势。1997年全省GDP达3954亿元比1978年增长5.7倍年平均增长10.5%，人均GDP于1996年提前4年实现了翻两番。全省综合经济实力显著增强，人民生活水平大幅度提高，经济社会面貌发生了历史性巨变，为地方财政跨世纪改革与发展奠定了坚实的物质基础。新时期“科教兴冀”、“两环开放带动”、“可持续发展”三大主体战略的实施和增加公共投资、扩大内需、促进经济增长的“三拉动一支撑（投资拉动、消费拉动、出口拉动和资金支撑）”宏观调控措施的落实，对经济的持续快速发展将起到积极的促进作用，从而进一步壮大地方财政改革与发展的物质基础。

(2) 理财环境的逐步改善，是地方财政跨世纪发展的有利条件。从全国看，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和一系列财税改革措施的出台，财税工作日趋

规范化，理财环境日益改善。财政体制、税收体制、国有企业利润分配制度改革，使上下级政府之间、政府与企业（单位、个人）之间的分配关系日趋规范，与市场经济发展和宏观调控相适应的新财税体制框架初步建立起来，并正在朝着日益巩固和完善的方向发展。《预算法》、《税收征管法》、《审计法》等一批财经法律法规以及“两则两制”、《国务院关于加强预算外资金管理的决定》等规章制度的颁布实施，使社会经济秩序逐步规范，财税管理中的随意性和盲目性大为减少，为地方财政跨世纪改革与发展提供了有利条件。改革开放特别是“九五”以来，全省各级财政加强改革探索，理财思想、理财观念逐步发生变化，经济财政、效益财政、平衡财政等适应市场经济要求的理财思想观念初步形成，为做好跨世纪财政工作奠定了思想基础。尤为重要的是，随着政府职能的转变和财政调控作用的加强，各级党委、政府对财政工作愈益关心和重视，各部门、单位对财政工作愈益理解和支持，为地方财政进一步发展提供了有利的外部条件。

(3) 地方财政改革与发展的成绩和经验，为自身的进一步巩固壮大提供了重要条件。改革开放 20 年，河北省财政快速发展。一是收支规模不断扩大。全省财政收入 1997 年达到 304.7 亿元，是 1978 年（45.1 亿元）的 6.8 倍，年均递增 10.6%；全省财政支出 1997 年为 277.7 亿元，是 1978 年（32.4 亿元）的 8.6 倍，年均递

增 12%。二是支出结构不断优化。各级财政除了对公教人员工资、政权机关运转以及关系社会稳定的支出予以保证外，尽力加大对经济建设和事业发展的投入，财政建设性支出占总支出比重一直在 20% 以上。各项事业费增长幅度也比较大，1997 年文教事业、科学事业、卫生事业、公检法等支出分别比上年增长 14.1%、11.7%、15.5% 和 24%，均高于财政总支出增幅。在财政收支矛盾比较尖锐的情况下，基本保证了经济和各项事业发展的资金需要。三是在与市场经济对接的改革迈出较大步伐。比照中央对省办法，逐步对下推行分税制财政体制，初步规范了省以下各级财政分配关系；积极探索按因素法规范对下一般补助性和专项转移支付分配办法；从 1996 年开始，引入招标竞价方式，在省直机关、事业单位和部分市县实行政府采购制度，节约了资金，提高了资金使用效益；从 1995 年起在省直试行零基预算管理办法，1997 年开始在省级和有条件的市县实施了地方综合财政预算管理改革，初步奠定了财政性资金统一管理的框架；从 1990 年开始，创造性地实施县级财政“八五”“双创双扭”和“九五”两项工程，谋求县级财政状况的改善和发展，取得显著成效。到 1997 年底，全省有 50 个县的财政总收入超过亿元，其中有 9 个县市超 2 亿元；有 42 个财政困难县实现了初步自立。所有这些，为地方财政跨世纪改革与发展积累了丰富经验，提供了有益借鉴，创造了有利条件。

## 二、地方财政跨世纪发展肩负的任务

(一) 建立稳固平衡财政 实现财政振兴。党的十五大明确提出，要逐步提高财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，并适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收支结构，建立稳固、平衡的国家财政。我省国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要提出，要实现财政收入稳定增长，振兴各级财政，所有财政困难县基本实现财政自立。对此，财政部门负有重要职责。建立稳固、平衡的财政，是对财政运行基本态势的要求和对财政发展目标的基本定位。财政稳固，强调的是财政运行要平稳，分配关系要稳定，财源基础要牢固；财政平衡，强调的是收支结构要合理，财政收支要平衡。为此，财政部门必须进一步深化财税改革，规范政府分配行为和各级政府间的财政分配关系；加强地方财源建设，大力培植新的财政收入增长点，确保地方财政可用财力稳定增长；适应经济结构变化和政府职能转变要求，调整优化收支结构，提高地方财政运行质量和收支平衡的水平。

(二) 有效地实施进行宏观调控。完善的市场经济，要求政府宏观调控强有力的参与。财政、金融是市场经济条件下政府宏观调控的两大基本手段。目前的现实是，地方金融机构还不健全，而且金融调控权高度集中于中央的体制格局也决定了即使地方金融机构比较完善，其

调控权也不在地方。这就决定了地方财政必须以宏观调控为己任，通过有效运用预算、支出、国有资产、财务会计、地方税收、财政体制、投融资、财政补贴、政府采购等调控手段，充分发挥其在调节区域收入分配、优化区域资源配置、促进区域经济社会事业稳定发展的作用，确保各项政府宏观调控目标的实现。

（三）支持和推进改革。改革是经济社会进步与发展的动力。目前各项改革已进入攻坚阶段，朱镕基总理提出，新一届中央政府要着力抓好“一个确保（确保 1998 年中国的经济发展速度达到 8%，通货膨胀率小于 3%，人民币不能贬值）、三个到位（用三年左右的时间使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境而建立现代企业制度、在三年的时间内彻底改革金融系统、政府机构改革到位）、五项改革（粮食流通体制改革、投融资体制改革、住房制度改革、医疗制度改革、财政税收制度改革的进一步完善）”，强力推进改革。这些无一不与财政紧密相关，进一步完善财税制度改革更是财政所要直接承担的任务。这些，不仅需要中央财政采取措施，更需要地方财政的鼎力支持。地方财政必须坚持以支持和推进改革为己任，从财政、财务政策和财政资金等方面给予重点支持和保证，确保各项改革目标如期实现。

（四）支持经济社会可持续发展。经济愈是发展，就愈需要资源和环境的保护，就越需要经济、社会之间相互协调，也就是要走中央一再强调的可持续发展道路。由

于认识不到位、措施不尽得力，改革开放以来经济快速发展一定程度上是以密集的劳动力、大量的资源消耗和严重的环境破坏为代价的。从长远意义上讲，这无异于“饮鸩止渴”。目前，越来越大的人口增长和资源、环境压力，成为经济发展中的突出问题和进一步发展的制约因素。面对这种现实，必须走可持续发展道路。经济发展中，必须高度重视控制人口增长，提高人口素质；推行清洁生产，发展环保事业；本着资源节约和综合利用并重的原则，搞好城乡环境整治和工业污染治理，加强生态保护和建设，坚决制止严重破坏环境的“十五小”企业生产等等，以增强经济发展的后续能力，实现经济与人口、资源、环境的协调发展。实现经济可持续发展 根本上要靠政府加大治理和引导力度。地方财政作为政府体系中重要的职能部门和调控杠杆，要充分发挥职能作用，积极投身可持续发展，在配合有关部门做好工作的同时，通过增加环保事业投入、对环保企业和项目予以资金支持和税收优惠等强有力措施，促进经济和社会发展的良性循环。

（五）维护社会稳定。维护社会稳定 是改革、发展顺利进行的根本保障，是事关改革、发展大局的一项政治性任务，同时，也是财政一个天然的责任。河北省环绕北京，是首都的“护城河”，尤其是在改革攻坚阶段，各种矛盾错综复杂、不稳定因素增加的情况下，保持社会稳定难度加大，地方财政这方面的任务更为艰巨。全