

安仁：

新的财税管理机制

助推县乡财政走出困境

◎ 向罗生 李旭春

湖南省安仁县是一个传统农业县，2002年地方财政收入只有8561万元，地方税收占一般收入的比重仅为47.31%，财政收支矛盾突出，运转艰难，包袱沉重。为改变这一财政状况，2003年全县实施了乡镇财政体制改革和财税征管体制改革。经过半年运行，取得了显著成效。提高了财税部门财源建设和税收征管的积极性，1—6月全县财政总收入5184万元，与去年同比增长14.77%。财政开始步入良性发展轨道。

近几年来，特别是农村税费改革以后，安仁县农民负担虽然有了较大幅度的减轻，但财政工作却面临诸多困难。1993年，安仁县的税收收入为2365万元，到1997年达到3745万元，其间四年时间，在当时收入基数偏低的情况下，增长了1400多万元，增幅超过50%，这也是我县财政形势最好的时期；但1997年后，税收增长趋缓，到2001年全县的税收收入仅有4145万元，这四年只增加了400万元。2002年，农村税费改革后，全县县乡两级减收3497万元，财政支出压力重重，财政到了收入难增长、支出难保障的窘境。我们认为，出现这些情况，主要是旧的乡镇财税体制有以下弊端：一是县乡事权划分不清，支出责任不明。没有按照财权事权原则划分县乡收入范围，划分税种，没有明确哪些税属于县级税收，哪些税属于乡镇级税

收；支出方面没有明确界定县乡负担范围，财权与事权不统一。二是乡镇缺乏培植财源的积极性。原县乡财税体制主要是“基数加增长”模式，乡镇看不到发展经济、培植财源的好处，乡镇政府挖潜增收、勤俭理财的积极性受到影响。三是体制内缺乏科学、规范的转移支付制度。县对乡镇转移支付是通过“专项补助”形式进行的。而补助量的多少没有严格以事权为依据，拨款存在随意性。四是税收征管体制不顺。税务部门作为征收主体，乡镇作为培植税源主体职责错位，乡镇在税收征管上花的人力、物力、财力太多。五是乡镇负债过多，运转困难。全县各乡镇平均负债380万元，农村税费改革以后，取消乡统筹，运转十分困难。2002年9月份，县委、县政府提出，必须想办法改变这种状况。在充分调研的基础上，先后形成了财政体制和财税征管体制改革方案。经过反复讨论酝酿，由县党政联席会议最终确定并实施。

县乡两级分税分权，统一财权与事权。其主要内容是：划分税种、明确级次、核定基数、收支挂钩、递增上解(或递减补贴)、超收全留、短收抵拨。在具体实施中：一是划清收入范围及基数。将收入按照地域、隶属关系和税种划分为县级收入、乡镇级收入、县乡共享分成收入三部分。划分县级的有11大类，乡镇级

15大类，县乡共享的有6大类；确定收入基数，2003年的收入基数主要是按1999—2001年实际收入完成数，分别剔除农业税、农业特产税、耕地占用税、屠宰税、企业和个人所得税、其他收入后，三年平均数乘以三年平均增长率核定，并根据各乡镇2002年完成情况进行微调。2004年、2005年收入基数的确定按2003年逐年递增5%(新增农业税除外)。二是划清支出范围及标准。农业事业费、水利事业费等14项支出由乡镇负担，乡镇包干支出以外的正常支出由县级负担。支出基数根据量入为出原则，按照零基预算的办法结合农村税费改革的要求予以确定。三是在收支范围与基数确定的基础上，按照“核定基数，收支挂钩，递增上解(或递减补贴)，超收全留，短收抵拨，暂定三年”的原则，签订目标管理责任状，严格执行财税工作一票否决制，对财政工作抓得不力，收入任务不能完成，正常支出不能保障，年终出现赤字的，实行一票否决。

明确税收征管主体，构建税收征管网络。为从制度上保障分税制落到实处，我们又进行了财税征管体制改革。基本原则是：职能归位，责权明确，重心下移，加强征管，联合征收，综合执法，降低成本，提高效率。此项改革在构建税收征管网络上迈出了三步：一是成立乡镇财

税联合征管办公室。把乡镇地税、国税、农税分局(财政所)在乡镇的税收征管职能合并,成立乡镇财税联合征管办公室,办公室主任由乡镇常务副乡镇长担任。进一步明确县国税、地税、农税部门的工作职责,对乡镇联合征管办公室的职能设置、工作制度及工作责任进行规定,明确了联合征管办主任、税收征管员等岗位的职责,从根本上解决了多年来税收征管主体不明,职责不清的问题。二是组建了专业化税收征管队伍。乡镇联合征管办公室人员除三个税收部门至少派1名专管员外,每个乡镇还从乡镇政府中选调4—7名政策法律熟、工作能力强、作风硬的乡镇干部,在接受培训和委托税收征管职能后,作为乡镇税收专管员使用,另外,所有村干部都聘为农税协税员。全县建立了由县税务部门征管员167名、乡镇税收专管员89名、村协税员1003名组成的税收征管队伍。三是构建了税收征管及协税护税“两个网络”。全县形成了“税务部门→征收分局(所)→乡镇联合征管办公室→税收征管员和乡镇专管员→村协税员”的税收征管网络,并通过组织签订六级责任状,形成了税收征管责任链。同时,在县乡之间建立财税征管计算机网络,提高征管效率。

改革征管模式,规范税收执法行为。一是健全了征管机制,调动了税收征管部门和乡镇的征管积极性。在人员到位、机构建立后,采取“统一核定任务,联合征收管理,层层负担责任,分开负担成本”的方式运作,即税收任务统一由乡镇联合征管办公室核定,乡镇的所有税收由一个班子征收,一个目标分别签订不同层次的责任状,实行一级对一级负责,层层抓落实。国税、地税、农税三个部门的征收经费,由县财政分别按其税收收入库额的2.5%、9%、6%予以安排。乡镇的征收成本

过去由乡镇负担改为地税、国税、农税三家征收机关及乡镇财政共同负担。同时,把国税、地税、农税、乡镇每月征收经费的拨付与其完成进度挂钩。二是明确了征管底数,真正做到了应收尽收。为了做到税收底子清,征管对象明,21个乡镇都建立健全了“以户建卡,以村建账,以乡镇建档,公开定税,定征分离”的税源控管体系,并实行了微机动态管理。三是改革了征收与管理方式,实行由上门征收、稽查征收和委托征收向纳税大厅集中征收、送税上门征收方式转变。目前,全县21个乡镇全部建立了纳税大厅,建立税收征收台账,各种税收收入每日按级次、分税种进行登记,并由联合办公室主任、征管员、专管员三方签字后,填制收入日报表,有效杜绝了乡镇与乡镇、乡镇与税务部门之间相互卖税、买税、挖税的不良现象,提高了税收征管质量。四是实行税收政策公示,增强税收工作透明度。为从制度上杜绝随意减免征收、降低或提高税率、征过头税、搞税收摊派等现象,安仁县从政策入手,提高税收工作透明度。主要是:实行税收定征分离,纳税人纳多少税由乡镇联合征管办公室按政策和税法核定,且定税与征税分离;税赋公开,做到同一规模的纳税人税赋基本一致;执法公开,税收征管工作人员一律持证上岗,亮证执法,接受群众监督。

乡镇职能归位,加大财源培植力度。“两项改革”实施以后,安仁县要求乡镇政府把培植财源作为财税工作的第一职责。乡镇一改过去一年四季抓征管的状况,职能归位,加大了财源培植力度。县委、县政府将2003年确立为“招商引资年”、“产业项目建设年”,并下达了全县招商引资任务,规定了发展产业项目内容、措施及奖惩办法。全县21个乡镇及县直单位都有招商引资

的硬指标、发展产业项目的铁任务。全县上下形成了以项目论绩效、以项目论成败的工作氛围。由于乡镇的主要精力从征管转变到财源建设上来,2003年全县的招商引资迈出较大步伐,项目建设进度加快。1至6月,全县实际利用外资180万美元,与2002年同比增长125%;实际利用内资1.75亿元,与2002年同比增长238%;全县97个分配招商引资任务的部门和单位已有42家单位引进了项目,到位了资金。年初安排的44个重点建设项目,已经启动24个,占54.5%,完成投资6013万元,占42%。小水电开发、矿业开发、有色金属冶炼业和食用菌产业渐成规模,来势看好。

实施“两项改革”后,财政运行质量和工作机制发生明显变化。总的来说,是“三个提高,三个减少,三个增加”。

“三个提高”即:一是县乡事权的明晰程度明显提高,调动了乡镇挖潜增收、勤俭理财的积极性;二是县乡培植财源的积极性明显提高,提供了新的税源增长点;三个税收质量明显提高,上半年税收收入在财政总收入中的比重比上年同期增加了3.1个百分点。

“三个减少”即:一是乡镇与税务部门扯皮的事明显减少,乡镇与征收部门各司其责;二是县级领导、乡镇干部用于收税的人数和精力明显减少;三是因税收而引发的矛盾纠纷及征收成本明显减少,上半年乡镇减少税收征收成本50余万元。

“三个增加”即:一是财源建设项目明显增加,上半年新建财源项目60多个;二是税务部门和干部的工作积极性和责任心明显增加;三是县乡两级的可用财力明显增加。

(作者单位:湖南省安仁县人民政府)