



发挥财政调控职能 促进县域经济发展

○ 刘红民 张鹏飞

十六大报告明确提出了新世纪头二十年全面建设小康社会的奋斗目标，并从经济、政治、文化等方面勾画了宏伟蓝图，这对凝聚人心，鼓舞斗志，加快推进我国的现代化建设，有着十分重要的意义。加快向小康目标的迈进步伐，就县级而言，如何发挥财政调控职能，更好地促进县域经济跨越式发展，是值得研究探讨的重要课题。

转变资金投入方式，加大政策引导力度，靠财政资金带动，扩张县域经济总量

尽管市场经济条件下，构建公共财政要求财政投资逐步退出一般竞争性领域和经营性领域，企业的发展主要靠市场调节，但并不排除政府通过政策性手段的积极运作调整区域经济运行方向。因此，要实现县域经济尽可能优质、高效、跨越式增长，使有限财政资源最优配置，关键在于更新融资观念，转变资金的投入方式。一是通过财政贴息等财税杠杆的运用启动社会投资。目前，多数贫困县是“吃饭”财政，保工资足额及时发放尚力不从心，若拿出相当规模的资金支持企业发展既不现实，也不符合构建公共财政框架的一般要求。但利用贴息等政策启动社会投资，使企业成为投资主体不失为明智之举。沿海一些地区的成功实践已经证明，财政贴息的启动效应可达30倍以上。也就是说，100万元的财政贴息可以启动3000万元以上的社会投资。对于贫困的县级财政，一年支出3000万元用于企业投资难以实现，但安排100

万元的财政贴息支持鼓励企业进行扩张规模或技改投入并非难事。财政贴息政策可起到“四两拨千斤”的作用。二是运用“以无形换有形，以所有换所得”的产权政策，提高企业运营质量。用产权换资金、以存量换增量，鼓励非国有企业通过竞争、参股、合作、收购等方式参与国有企业改组，并引入个体私营企业经营方式，盘活存量，扩张总量，提高效益。三是实行灵活的财政政策，加强基础设施建设。虽然公共财政要求财政性资金投入向基础设施建设领域转移，但对贫困县财政来说，同样拿不出更多的资金投向基础设施建设。鼓励、提倡“经营城镇”有着积极的现实意义，推行城镇建设市场化，资金筹措多元化，资源利用商品化，基础设施社会化，城镇管理企业化。对投资规模较大、社会意义明显的社会公共产品生产，由项目法人负责借款、用款、生钱、还钱。财政变资金直接投入为大部分用来贴息，通过政策投入优化公共产品生产的支出结构，重点负责贷款贴息及监督，偿还本金的责任通过级差地租方式由公共资源经营来完成。

以实现“四个转移”为基础，不断增强财政调控能力

县级财政运行中，收入结构正逐渐发生着新的变化，非国有经济日益成为贫困县财政收入新的支撑点，第三产业对财政的贡献越来越大，预算外资金规模仍在扩张，这些给县级财政进一步拓宽聚财领域，提供了较为广阔的空间。因此，实现以下“四个转移”有着重要意义。一

是税收征管由重国有经济、轻非国有经济向国有经济、非国有经济并重转移。坚持抓大放小，既抓国有企业的利税大户，又抓非国有企业的税收小户，特别对个体私营经济，公平税负，公开税费，实现应收尽收。二是由以第二产业为主攻方向向二、三产业兼顾转移。实现贫困县经济跨越式发展的重点在于实现第二产业扩张，第三产业增效，两者兼顾意义重大。三是由被动地执行税收政策向主动研究税收政策转移。从2002年1月1日起实行的所得税分享改革，省对增值税、营业税、企业所得税和个人所得税进行同步分享改革，这对贫困县是很大的现实冲击。原因是贫困县多无中央和省直属大中型企业，属纯“上划收入县”，而企业所得税、个人所得税、营业税是支撑县级财政收入增长的主体税种，分享后增量部分比例上划，对县级财政可用财力的增长形成制约。对此，深入研究税收政策尤其显得重要，必须准确把握对策。一方面把扩张经济总量，加强财源建设的着眼点转移到扩张税收总量上来，以优质服务，优良环境，吸引外企到县域投资创业，壮大税源基础。另一方面，必须深入研究入库税种，在确保完成收入总任务的前提下，完成“四税”基数，确保对增加一般可用财力的税种及时入库，扩张收入总量，实现地方财力增长，调控能力增强。四是由重预算内轻预算外向预算内外资金统管转移。特别要加强预算外资金管理，大力推行综合财政预算管理，不断增强县级可用财力。

加强管理, 进一步实现理财方式的规范化, 科学化

当前, 县级财政运行中预算管理粗放现象仍然存在, 表现为预算编制不规范不科学, 名为“零基预算”, 实则“基数法”, 缺乏客观性和公正性。支出约束弱化, 随机预算较多, 随意冲击正常的预算执行。支出结构不科学, “越位”与“缺位”并存, 重支出过程, 轻支出效益。因此, 理财方式应实现由“粗放”向“细化”转变。一是预算编制方法上严格坚持“零基预算”, 内容上推行“部门预算”, 直接编到一级甚至二级会计核算单位。实行综合财政预算, 统一计划, 统一管理, 统筹安排各单位预算内外资金。二是优化支出结构, 保重点, 压一般。重点确保教科文人员工资发放、社会保障支出和党政机关正常运转。三是深化财政支出改革, 强化支出管理。进一步推行工资发放银行化、财政集中支付、政府采购等财政管理改革措施, 节约财政支出, 提高支出效益。四是进一步规范财政支出范围。对事业单位, 按照“纯公益型”、“半公益型”和“经营型”重新界定财政供养范围。对“纯公益型”单位, 财政全额供养; 对半公益型事业单位, 实行“差额补助”办法; 对“经营型”事业单位, 通过政策引导, 逐步推向市场。

加强财政监督, 为实现有效调控提供必要保障

税收、财务、物价大检查的取消, 使县级财政监督职能呈现弱化趋势, 监督的主动性和预见性相对减弱。随着市场经济的进一步发展, 财政部门监督职能不仅不能削弱, 而且应当大力加强, 成立专门的财政监督机构, 充实力量显得非常必要。监督的重点应由“单元”向“多元”转移, 即由过去的较为单一的财政收入监督转向监督财政收支全程。监督内容涵盖财税政策、收入征缴划解、资金使用效益等多层面。监督方式, 由过去的突击检查向经常性检查转移; 由事后监督向事前、事中、事后的全程监督转移; 由重外部监督向内外监督并重转移。依法监督, 严格执行财经法规。转变作风, 理顺监督与服务的关系, 寓监督于服务之中, 为县域经济跨越式发展创造宽松和谐的环境。

(作者单位: 河北滦平县财政局)

农村税改后乡镇财



2001年, 樟树市在江西省率先进行了农村税费改革, 并取得了显著成效。全市农民人均负担由133.97元降为100.46元, 亩平负担由93.84元降为70.34元, 综合减负率达到25.01%。但在农民负担减轻的同时, 乡镇财政收支结构发生了重大变化, 出现了一些亟待解决的问题, 对现行乡镇财政体制提出了挑战。

随着农民负担的减轻, 乡镇综合财力大幅缩水。以“三取消、两调整、一项改革”为主要内容的农村税费改革旨在减轻农民负担, 根本上治理对农民的各种乱收费、乱摊派。樟树市仅取消乡统筹、屠宰税、教育集资三项显性负担, 各乡镇就减收2700万元。改革前向农民收取的其他不合理费用也不复存在, 乡镇可支配资金锐减。据测算, 税改后新增农业税与原五统筹及各种收费、集资、摊派、其他隐性负担总量相比差额在3500万元以上。

乡财政预算支出缺口增大, 收支矛盾突出, 对上级依赖程度增强。税改后, 原来由五统筹解决的乡村两级义务教育、乡村道路修建、计划生育、优抚、民兵训练等经费仍必须确保, 由乡镇财政预算予以安排, 每年实际支出约1900万元。村级组织运转支出也纳入预算管理, 全市村干部工资、村级办公费及运转经费支出总额约1600万元。税改后, 全市乡村两级财力与必保支出的硬缺口近4000万元, 扣除上级税改转移支付补助后, 缺口仍在1600万元以上, 影响到农村基层组织的正常运转, 对调整乡级财政管理体制, 加大市对乡转移支付力度提出了必然要求。

财政收入结构及其增长机制发生变化, 旧的财政体制明显滞后, 阻碍了乡财政的发展壮大。一方面, 取消三提五统及向农民收取的各种不合理税费后, 乡镇预算外收入规模大幅度萎缩, 其中一部分转变为农业税增收部分, 财政收入总量上升。另一方面, 随着屠宰税被取消和农特税据实征收, 农业税税赋水平在较长时期内保持相对稳定。乡镇财政增收主要靠招商引资和自身经济发展带来的工商税收, 来自一产的财政收入比重将逐步下降。而旧的体制实行的是“核定收支基数, 收支挂钩, 超收分成, 欠收抵支”的管理办法, 构成可用财力基础的支出基数长期固定, 加上超收分成比例过低, 地方收入只有40%, 导致收入增长与财力没有直接联系。乡级可用财力的增长远远低于财政收入的增长, 占总收入的比重不断下降, 财力增长受到体制束缚, 挫伤了乡镇培植财源、组织收入的积极性。

针对税费改革后乡镇财政面临的问题, 樟树市从2002年1月开始对乡镇财政体制进行了改革, 合理确定市乡两级财政收入范围、统一超收分成比例、提高乡镇分成比例、建立市对乡转移支付制度等。从一年来的运行情况看, 新体制对巩固税改成果, 促进农村经