

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

政体制改革实践

○ 杨平林

济健康发展起到了积极作用。

取消原体制核定各乡镇支出基数的做法,准确界定市乡两级财政收入范围,在此基础上确定乡镇地方本级收入,作为固定财力留成,市本级不参与分成,让利给乡镇。按照属地原则和资金来源、纳税主体隶属关系,每月由财政、国税、地税三家共同核定乡镇财政收入完成数及其税种,乡镇完成的财政总收入剔除中央收入(增值税75%、消费税100%、所得税50%)、省级收入后的余额为地方本级收入。

改变原体制下对乡镇划分三类地区并分别实行不同超收分成比例的办法,统一分成比例,以防“鞭打快牛”,体现公平原则。原体制将全市乡镇按照经济发展水平分成三类地区,经济基础好、发展快的乡镇超收分成比例为30%,一般的乡镇为40%,经济发展较为落后的乡镇为50%,经济增长快的乡镇没有得到实惠。同时由于新一轮支出基数的核定一般是按上一轮体制执行期的最后一年可用财力来测算,因分成比例不同导致的财力差异发生滚动效应,始终影响着下一轮体制执行期的财力。因此,新体制在取消支出基数,统一中央、省级收入分成比例的情况下,彻底打破了既得利益,避开了历史因素影响。

提高乡镇对中央收入和省级收入的分成比例,促进乡镇兴办企业、培植新的经济增长点。分税制财政体制的实施,尤其是所得税分享改革后,地方财力增长受到影响,必然导致乡镇侧重于发展建筑、交通运输、饮食、娱乐等第三产业,而忽视二产的发展。为实现“工业兴市”的

战略目标,增强整体经济实力,新体制加大了乡镇参与中央收入和省级收入的超收分成力度,实行“收入基数滚动,增量部分分成”,乡镇参与中央收入分成比例从5.6%提高到20%,参与省级收入分成比例从20%提高到40%。

充分考虑乡镇和城区街道办事处在财源结构、支出范围、政府功能上存在的差异性,对两者实行不同的财政体制。一方面,乡镇作为一级政府,其支出范围较广泛,包括行政、文教、科技、卫生、支农等方面支出,而街道办事处支出仅限于本单位工资发放、日常办公经费、兴办社区服务等方面,支出面较窄。另一方面,乡镇财政收入主要来源于自身经济发展,而街道办事处财政收入则依赖于城区个私经济税收,依托市域经济发展带动。鉴于上述情况,对四个街道办事处实行的是“定收定支,收支挂钩;超收分成,欠收抵支,支出包干”的管理办法。收入基数固定,不实行环比递增,收入增量20%总额分成。支出基数的核定打足人员经费、运转经费,兴办各项事业则要靠积极组织收入,实现最大限度超收。

固定市乡两级分配关系,实行“定额上解”,给乡镇吃一颗“定心丸”,算一个“明白账”。在综合分析1998—2000年各乡镇收入结构、可用财力、支出缺口的基础上,结合经济发展水平和税源现状,通过科学合理地测算,核定16个乡镇定额上解总额530万元,仅占2002年乡镇地方收入(剔除农业税)的10%和可用财力的5.7%。上解水平确定后长期固定不变,乡镇实现的地方收入,剔

除定额上解后即是其基本财力,多收多得,少收少得,使乡财政能准确测算可用财力,合理安排收支预算,增强了上下级财政结算的透明度。

建立市对乡定向转移支付制度。农村税改后,除正常农业税费,乡镇不再向农民伸手要钱以维持运转。新体制实施后,经济基础薄弱、财政收入尤其是地方收入增长缓慢的困难乡镇,可用财力规模小,无法保证工资发放、乡村两级基本运转等刚性支出需要。为此,健全了市对乡转移支付制度,市财政每年在安排预算时,要切出一块财力,专门解决困难乡镇支出缺口,财政收入的超收部分也需优先考虑乡镇的经费困难。

改革原体制重“收”轻“支”的弊端,对乡财政支出作出明确规定。要求乡镇(办)在可用财力基础上,合理安排收支预算,加强支出管理,硬化预算约束,保证工资及时足额发放、政权机关运转和社会稳定、安全保障等重点支出需要。

新的乡镇财政体制运行后取得明显的成效,表现在:一是促进了乡镇经济由农业向工商业转型,在乡镇财政收入增长的同时,收入质量有了显著改善。新体制的实施,对乡镇抓招商引资、发展工业及第三产业、建设小城镇起到了积极的引导作用。2002年,剔除农业税,全市乡级财政完成收入7135.3万元,比税改前增长9.2%,其中工商税收5092.2万元,比税改前增长13.9%。工商税收占总收入的比重达到71.4%,比税改前上升了三个百分点,增值税、营业税、城建税分别增长8.9%、22.3%、29%。二是乡镇可用财力实现了较快增长。2002年,乡镇本级财力比税改前增长14%,加上税改补助、新增农业税及其他转移支付,可用财力达9560万元,基本上保证了工资发放,乡村正常运转和重点必保支出,为切实贯彻中央税改政策,防止农民负担反弹创造了条件。

(作者单位:江西省樟树市财政局)