

方强镇： 对预算外资金管理动真格

○ 阮绍荣 蔡春雷 仇正阳

江苏省大丰市方强镇在大力培植财源、加强税收征管的同时，积极探索与实践预算外资金管理新模式，走出了一条“收入进专户，上缴定基数，支出按预算”的新路子，做到了管得住、调得动、用得活。2000年预算外资金收入860万元，比上年增长39%，调入预算内平衡财政198万元，不仅实现当年财政收支平衡，而且彻底消化了老赤字，一举摘掉戴了十多年的赤字乡镇的帽子。同时，两年来，该镇先后筹措330万元间歇资金支持财源建设，集中350万元资金发展社会事业，实现了财政、经济和社会事业的共同发展。

1. 全力推进，强制入轨。方强镇从1995年下半年开始对预算外资金实行专户储存管理，经过几年的运作，取得了一定的成效，但由于管而不严，统而不完全，致使有些部门在预算外资金管理上坐收坐支、收入不及时入账、管理不规范、逃避财政监管等现象时有发生。针对这些问题，1999年，他们吸取了前几年管理的教训，全面实行“零户统管”。一是组织财政、审计、纪检、监察等部门，挨家逐户地清产核资，摸清家底，做到债权清收到位，债务分期消化，盈亏账面清晰，移交不留隐患。二是要求所有事业单位在一周内自觉地到银行撤销收支账户，存款余额全部转入财政专户，实行财政统管。对过期不撤账户视同私设小金库处理。三是会计站及时建好总出纳账、分户分类账，积极稳妥地做好移交接管工作，保证不影响单位业

务开展和资金结算，并及时准确地向单位反馈财务收支状况。通过各方面的共同努力，仅用一周时间，全镇31个行政事业单位全部撤销了银行账户，取消单位核算，单位参管率和预算外资金财政专户存储率均达到100%，财政专户储存资金达1100万元，是“零户统管”前的3.14倍，财政调控能力明显增强。

2. 分类管理，鼓励创收。为防止走入“一管就死，一放就乱”的怪圈，调动单位增收的积极性，他们根据预算外资金来源的不同，将收入划分为规费收入、服务收入和经营收入三种类型，采取因地制宜、分类指导的办法，制订科学合理的分配政策，实行“规范收费，鼓励兴业，区分类型，奖优罚劣”的措施，引导各站所自求发展。对于以审批管理为主，属行政事业收费的村建办、派出所、民政办等单位，要求依法履行职能，严格执行收费项目、收费标准，收齐收足规费，定期结票，限期缴存，纳入财政管理。对代行政府部分职能，以服务收费为主的劳动所、法律服务所、经营管理站等单位，要求更新观念，增强服务意识，拓宽服务领域，提高服务质量，变要我服务为我要服务，变等人上门服务为主动上门服务，努力增加服务收入。对以经营性收入为主的事业单位，从完善激励机制入手，促使单位更新观念，走向市场，拓展业务，自求发展，并按上缴基数和经营纯利进行奖励。凡年终完成上缴财政资金任务的，按上缴总额的5%进行奖励，凡超年度目

标利润的按超幅度，分档进行奖励。去年，镇农科站利用在农技服务方面的技术优势和服务网络，拓展经营项目，仅代购代销啤酒大麦，就为财政增加税收13.2万元，获纯利26.8万元。村建办、经管站等部门发挥自身优势，积极兴办实业，村建办组建了村镇建设开发公司，经管站成立了农副产品购销商行，水利站创办了兴水工程处、筑路队，林业站开办了加油站，水产站办起了养鸡场，蚕桑站卖起了大原木等跨行业、多渠道发展之路。既办事业又搞经营，在弥补经费不足，促进自身发展的同时，也推动了地方经济和社会事业的发展。两年来，全镇事业单位经营收入累计达2050万元，除按规定缴纳税收外，还在创收利润中上缴财政65万元。

3. 硬化预算，从紧把关。为了彻底改变部门收支无预算，使用无计划的现象，他们从1999年开始，组织编制部门预算外资金收支预算，根据单位人员编制、工资标准、支出定额、事业规模和经营状况，分别核定各部门收支基数，并纳入镇财政综合预算，报政府批准后执行。通行部门预算的编制，规范了部门的收支行为，变事后监管为事前控制，变随意操作为制度约束，达到了收入年初定盘子，支出全程有控制的目的。主要对纳入管理的单位实行双向稽核，严把三关。一是严把收入关。单位送交专户存款时，同时报送收入票据记账联，实行票款同行，由票据专管员审核无误后，在票据上加盖收入缴户核准

章，未经审核的收入票据一律不准入账。同时按月对收入进度实施考核，确保收入按时足额缴入专户。二是严把支出关。每月初，各单位根据预算计划向预算外资金管理办公室申请拨付当月的支出资金。月底，所有支出发票经单位负责人批报后送财政所审核，凡符合规定的票据，加盖预算外资金支出审核章，不符合支出的票据一律退回，不准结报。对于专项支出严格按审批权限和报批程序逐级审批。两年来，累计核查各类不合法、不规范票据 200 余张，追缴税收 16000 余元，核退应由个人负担的支出 4600 余元。三是严把审计关。在抓零户统管单位收支票据审核管理的同时，由镇纪委牵头每半年对单位预算外收入组织一次审计，重点审计检查财务制度执行情况，成本费用开支情况，虚报或少报盈利情况，转移上缴财政款项情况。两年来，共查处违纪违法资金 9.3 万元，全部收缴入库，并按规定进行处罚。

4、盘活资金，促进发展。经济是基础，发展是硬道理。加强预算外资金管理不能仅仅局限于调平预算平衡财政，更重要的是发挥其导向作用，推动地方经济建设和社会事业的发展。丰文集团是该镇重点骨干财源企业，2000 年，镇财政筹措资金 50 万元支持该集团开发九年制义务教育小学学具袋(盒)项目，仅此一项就增加 80 多个就业岗位，增加利税 100 多万元。此外，他们还积极利用专户间歇资金，支持单位搞活经营，增强“造血功能”。去年，镇农技站通过财政融通资金 20 万元，从山东购进优质低价棉种，让利减轻农民负担约 3 万元，同时单位获利 2 万多元。镇财政先后用于幼教中心、广电中心、文化中心、计生服务中心、中小学教学楼、医院病房楼等社会事业建设项目资金 350 万元，充分发挥了财政资金的最大经济效益和社会效益。

(作者单位：江苏省大丰市人民政府办公室)

试论税收执法监督机制的建立与完善

○ 武海燕 冯绍伍

随着税制改革的不断深化和税收法制建设的日益加强，税收执法状况正逐步成为影响依法治税的一个重要因素。因此，适时采取有效措施，加强税收执法监督，便成为当前推进税收法治进程的一项艰巨而紧迫的任务。

一、税收执法监督的一般分析

1. 税收执法监督的现实意义。税收执法是指税务机关依据国家的税收法律、法规和规章，对有关税收事项进行的具体组织管理活动。税收执法状况直接从两个方面影响着依法治税水平。一是税收执法主体的权力运用是否在法定范围内进行。国家赋予税务机关税收执法权的目的在于有效实施税收管理，但税收主体在具体运用这种权力时，出于种种目的，有可能使权力偏离正常轨道，使权力成为谋取个人私利的工具。现实中形形色色的税收腐败就有力说明了这一点。税收腐败，显然违背了依法治税的理念。二是税收执法主体的具体执法行为是否彻底体现了税收立法精神。依法治税要求依照税收法律来管理税收，全面实现税收的依法征收管理，即在完善的税法基础上保证税法的严格执行和普遍遵守。税收执法主体缘于禀赋、知识、能力、经验的差异，在没有利用权力谋取私利的情况下，也会出现因对税法理解的不同而形成执法行为不能准确体现税法立法宗旨的情况。这种情况的大量存在，必然制约依法治税水平的提高。要避免上述两种情况的出现，一方面需要加强政治思想和职业道德教育，提高税收执法主体的政治思想素质，形成良好的职业操守，通过这种有力的自我约束机制，让其自觉抵抗税收权力诱惑，自觉加强业务修养，提高税收执法水平；另一方面则需要必要的制度创新和制度安排，构筑严密