

双翼齐飞 共同发展

——山东省招远市完善乡镇财政管理体制激励乡镇财政增收节支

● 栾奎英 滕松远 张之珍

地处胶东半岛的山东省招远市素有“金城天府”之称，年产黄金 40 多万两，是全国第一产金大市（县），在全国综合经济实力百强县排名前列。凭藉这一资源优势，全市经济发展很快，财政收入逐年增长，1999 年全市地方财政收入实现 24 217 万元。但因黄金资源集中在北部部分乡镇，形成了有金乡镇财政富的“油外淌”，无金乡镇财政穷得“叮当响”的不正常现象：财政收入高的乡镇达 1 000 多万元，收入少的仅有几十万元。为解决贫富悬殊问题，直到 1997 年初招远市财政还在实行“一轮独转”，乡镇躺在市财政身上喝“混汤面”的统收统支的管理体制，结果严重影响了乡镇财政增收节支的积极性。针对这一局面，招远市政府和财政部门痛下决心，按照分税制的要求，大胆改革旧体制，最终实现了市、乡镇财政“双翼齐飞”。

一、端掉大锅盆“小灶”，市乡两级税分清

为了进一步理顺市与乡镇的财政

分配关系，更好地发挥乡镇财政的职能作用，招远市政府在经过一年的初步探索，于 1997 年开始推行分税制财政体制，对乡镇划分收支范围，核定收支基数，收支挂钩，分税分档分成。其具体内容是：

(1) 确定乡镇地方财政支出的范围。坚持财权与事权相统一的原则，将乡镇行政事业经费和经济事业发展支出等均归乡镇财政管理，规范乡镇的支出行为。

(2) 确定乡镇财政收支基数。财政收入的基数，以上一年乡镇地方财政收入决算数为基数，适当参考乡镇税源情况和经济状况测算核定；财政支出的基数按 1997 年乡镇提报、市财政核调的支出预算确定。

(3) 确定乡镇定额上解或定额补助的基数。该基数的确定，实行以 1997 年为基数，定额上解加比例递增、定额补助加比例递减的办法，变市财政一味“供血”为乡镇自身“造血”，努力实现“收入大镇”向“经济强镇”、经济薄弱的

乡镇由“定额补助”向“自求平衡”的跨越。

(4) 为确保乡镇分税制财政管理体制的顺利实施，市政府规定，由市财政、税务、审计等部门，对各乡镇的落实情况进行定期督导，严格执行既定奖惩政策，对于未完成财政收入的乡镇，按其少收数额，扣减当年可用财力；对于虚报、混报财政收入的乡镇，如数扣减其可用财力，并视情况增加一至二倍的扣款；对于当年实现财政收支平衡、且按财政供给范围无欠发工资现象的乡镇，由市财政给予一次性奖励 5 000 元。

二、深挖乡镇财政动力源，勿需扬鞭自奋蹄

新的分税制财政体制的实施，科学、合理地处理了市、乡（镇）两级的利益与分配关系，似一支有效的“强心剂”，激励起乡（镇）政府建设本地特色经济的积极性和使命感，乡镇财源建设摆在了乡镇党委、政府工作序列的第一位。无论是产金乡镇还是南部农业型

乡镇,在财源开发建设中形成了各兴各自致富道的喜人局面,全市乡(镇)财源建设日新月异。“分税分成”政策中规定增值税25%中的30%、黄金行业所得税的50%以及地方农业税、农业特产税都属乡镇级财力,乡镇的行政事业经费和经济发展支出归乡镇财政管理,市财政不再负担,同时富强乡镇每年定额上缴加比例递增,贫穷乡镇每年定额补助加比例递减。这就促使乡镇要想“吃饭”、要想发展,就必须加快财源建设。找准项目,挖掘潜力,甩掉包袱,重点扶持,因地制宜地搞好本乡(镇)的经济建设。如黄金强镇蚕庄镇年产黄金4万多两,分税后又发挥黄金生产“龙头”作用,以“金”养工,加大技改力度,在金矿采选上和乡镇企业增加投入,年增加利息1000多万元,出口创汇300万美元,财政收入达1200万元。张星镇尽管没有黄金资源,分税制后调动起了抓“龙头”粉丝为中心的地面企业发展的积极性,财政收入三年翻了一番,达到800多万元。在农业上,优惠的财政政策引发了乡镇大搞“创税”农业的积极性。如年财政收入仅有40多万元的家乡针对本地旱薄地多的特点,考察引进了适应本地种植的甜杏仁,作为农业发展的突破口,生产的户峰杏仁打入了国际市场,不仅增加农民收入,还实现财政增收。辛庄镇立足海上优势,培育新生税源,党委政府在资金上、政策上给予海水养殖户大力扶持,形成了3000多个专业户,养殖面积达5000多亩,养殖特产税收入每年增长50多万元。

三、理财观念转变,乡镇财政实力增强

新的乡镇财政体制实施,促进乡镇政府组织财政收入的力度加大。一是引导了乡镇工作重心的转移,改变了乡镇与市“两个心眼”的作法。过去,乡镇领导重视抓发展,而不谈贡献,产值高,利润厚,就是成绩,而没有对财政贡献大小的概念;注重预算外资金的筹集工作,而不管预算内,认为工资有保障,



预算内资金多收多缴,少收少缴,对乡镇发展没有影响;重利润而轻税收,乡镇各方面的工作有了利润就是好事,但税能少交就少交,留给乡镇的越多则越好。随着分税制改革的实施,乡镇的工作重心也随之改变,衡量一个乡镇的成绩的标准是:“对市财政的贡献”,贡献越大,这个乡镇的成绩越好,反之,即使产值再高,利润再高,也无济于事;预算内资金的收缴工作也随之与乡镇的经费支出与经济发展挂起钩来,要想乡镇工作正常运转,且不断发展,必须与市政府的工作思路一致起来,绳往一处拧,劲往一处使,抓税收,抓财源建设,抓预算内资金的征管。

二是加强了增收节支观念。分税分成改革政策实行之后,充分显示了市场经济的自主性,多收多用,少收少用,在此基础上市财政再进行适当的资金调整。这一政策的实施,使得乡镇增强了增收节支观念,挖掘财源,节约开支,从而集中资金办大事,发展乡镇经济。在收入上,张星镇原把“契税”做为“弃税”,常年不收。分税制后,当年就认真排查,增加收入6万多元。青龙镇探索了一条节支新路子,就是:将部分机关人员分流至基地搞服务,或进行技术指导,或下试验田搞实验,探索新的发展路子,通过搞活经济创收来解决一部分工资、福利等问题,既减轻负担,又为农民服务。

三是乡镇财政自身实力增强,集中财力办大事、办实事的回旋余地增大。全市乡镇财政收入到1999年底已达9029万元,比1998年增长13.9%,占地方财政收入的37%。其中有三个乡镇财政收入超过1000万元,高的达1282万元。由于新的乡镇财政体制科学地奠定了乡镇财政支出范围,明确乡镇财政支出的责任,乡镇财政统得过死,包揽过多的局面得以改观,乡镇财政支出结构得到净化,按照公共财政的要求,乡镇财政监管开始从微观管理向宏观调控过渡,财政分配开始退出竞争性领域向非生产性领域过渡,从直接参与、面面俱到向政策引导过渡,财政支出的供给范围等得到了科学的界定,社会公共事业发展了,乡镇财政包袱减轻了。全市17个乡镇都成立了敬老院,孤寡老人由政府负责赡养;各乡镇都建成了集电影院、图书室、活动室于一体的文化中心大院;市乡镇建成有线电视网;100%的村开通程控电话,70%以上的村吃上自来水;乡镇都有自己的卫生院,村村有卫生室,并建立合作医疗制度,群众看病难、治病难的问题得到根本解决。全市乡镇社会公益事业得到长足发展,招远市也被评为国家级卫生城、全国体育先进县(市)、全国环保先进县(市)等光荣称号。

(作者单位:山东省招远市财政局)