

乡镇财政发展中的问题与对策

○ 魏勋通 许奎山

作为我国财政体系中最基层的乡镇财政,目前面临着许多突出的问题,成了整个体系中最薄弱的环节。如何充分发挥乡镇财政职能及其作用,已成了当务之急。

1. 乡镇财政宏观调控能力不足。一是乡镇实力较弱,可用财力不多,财源结构单一,大部分乡镇财政收入主要来自农业,致使财政基础不稳,财政收入面临着很大的风险;二是乡镇财政支持经济发展的办法少,思路窄,只能在有限的收支上做文章,不能跳出现有的圈子搞财政;三是乡镇预算外资金管理比较混乱,在乡镇财政财力捉襟见肘的同时,乡镇所属部门、单位控制的资金规模却越来越大,私设“小金库”、滥发奖金、实物、补贴、任意挥霍浪费钱财的现象屡禁不绝。这些问题的存在,使财政的宏观调控能力大大减弱。

2. 乡镇财政体制还不完善,不能有效地调动乡镇的积极性。目前,大多数地方实行的是分税制改革后的分税包干制,使乡镇财政运行机制有了很大的改善,但还不能够完全适应市场经济的要求,缺乏必要的灵活性,特别是在现行体制下,乡镇财政的事权与财权并不十分统一,增加财政收入的办法少,但要求增加财政支出的因素却很多,使乡镇财政收支矛盾加大。

3. 乡镇财政机构还不健全,不能充

分发挥财政人员的主观能动性。虽然本着“一级政府,一级财政”的原则,在全国普遍设立了乡镇财政机构,但部分地方的乡镇财政所在机构改革中,有的合并了,有的降格了,乡镇财政当家理财能力大大削弱,特别是乡镇财政干部要围绕乡镇政府的日常工作要求“上山下乡”,有的当上了“片长”,有的挂上了“村长”、“书记”之类的头衔,而正常的财政管理工作却要当成“课外作业”来完成,没有时间和精力培育财源建设基地,如何加强财政管理。政府只管支不管收,乡镇财政管理职能淡化了,从而削弱了乡镇财政在一级政府中的应有地位,加剧了乡镇财政的困难,其负面影响是很大的。事实证明如今乡镇财政的发展状况到了非抓不可的地步。

改善乡镇财政现状,加强乡镇财政建设的具体举措,不外有以下几个方面。

1. 调整乡镇财源结构,多渠道、全方位加大财源建设力度。具体来讲,狠抓财源建设,要在调整好财源结构的基础上进行,努力实现由传统产业向高新技术产业转变、由单一产业结构向多元化产业结构转变、由单一所有制形式向多种所有制形式转变。要实现这“三个转变”,一是要调整和优化农村产业结构,加大对农业的投入,大力发展高产优质高效农业,增加科技含量,培植新

的农业经济增长点,提高农业的整体效益和贡献率,使乡镇财政有一个稳固的基础财源。二是积极支持乡镇企业的发展,加强政策、法规的引导和约束,帮助企业加强内部管理,搞好内部核算,促使企业走内涵发展的路子。鼓励企业的并购改制工作,但不能因此而乱开减免税口子,尽量降低改制成本,使企业主动地、自觉地按市场规律办事,增强企业竞争能力,全面提高乡镇企业运行质量和效益,使乡镇企业成为乡镇财政的主体财源。三是按照市场经济的要求,充分利用现有基础和条件,在市场建设等方面下功夫,鼓励个体私营业户上规模、上档次,加快第三产业和个体私营经济的发展。四是适应所有制结构变化,坚持依法办事,依法聚财、用财,妥善处理因所有制结构变化而使分配、积累关系变化的情况,使之成为增加乡镇财政收入、促进乡镇经济步入良性发展轨道的推动力。

2. 进一步深化财政、税收改革,完善乡镇财政管理体制。分税制的实施,决定了乡镇财政体制必须在分税制财政体制的框架内,按照分税制的原则、要求和目标不断完善和丰富。具体可在以下几个方面做工作:一是要按照“一级政府,一级财政”、财权与事权相统一的原则,充分调动乡镇政府生财、聚财、用财的积极性,扩大乡镇理财的自主权,做到乡财乡理,乡事乡办。将适合乡镇的税种,如农业税、农业特产税以及部分小型工商税种全部放给乡镇政府去征收、管理、使用,确保乡镇实施各项政治、经济行为所必需的开支,使分税制改革真正落实下去。二是合理划分各级财政间的利益分配,在税收返还等方面认真落实各项政策,将乡镇应得的税收返还及时足额返还到位,上级各级财政不能重新分配或截留。三是要针对出现的新问题、新情况,补充、完善税制,健全地方税收体系,开辟新的税收渠道,特别是对通过资产重组、股份制等形式,使非国有、集体经济成

(下转第29页)

建了农村协税护税小组 526 个,聘任农村不脱产协税员 3 998 名,有效地壮大了农村税收征管力量,使零星分散的农村税收得到了集中征收。

四、建立农村税收交纳申报制度

纳税申报是纳税人履行纳税义务的法定手段。南江县在农村税收征管改革中,对纳税申报做到了“五个明确”,即明确申报范围、明确申报地点、明确申报内容、明确申报方式、明确申报时限,使纳税人自觉主动申报。税务机关根据实际税源的多少,政策性减免等因素进行核定后,再填发纳税通知书到纳税人,做到据实征收,对税源实行有效地内控外管,使农村税收征管实现了“五个转变”:变税务人员的“管户制”为“管事制”,变纳税方式的“催缴式”为“申报式”,变征收方法的“分散型”为“集中型”,变税务执法的“重征收”为“大稽查”,变征管环境的“随意性”为“全监控”,营造了一个良好的税收环境,使农村税收征管进一步法制化、规范化。

五、恢复和完善农业征解会计制度

乡(镇)按财政部统一规定的征解会计科目,建立农业征解会计总账,对农业资金进行科学的反映和核算。乡(镇)税务征收单位分税种以纳税人建立明细征收台账,准确及时地反映每个纳税人的税款缴纳与滞欠情况。同时,规范和完善农村税收结算办法,分清税务、财政与农村合作基金会的职责,制定了地方税收票据管理办法,做到一税一票、专票专用、杜绝了“白条”收税、收税不开票和截留挪用税款等不法行为,确保了农村税收及时足额入库。

六、组建农村税收稽查队伍

税务稽查是税收征管的重要环节,又是促进税收征管、堵漏截流、依法治税的重要手段。南江县按照征管、稽查两分离的原则,制定和完善了农村税收稽查制度,采取合理设岗、一人多岗的

办法,抽调人员,以区(镇)为单位组成税务稽查小组,负责本辖区地方税收执法检查,使地方税收征收有人管理,遵纪守法有人查处,加大了地方税收执法力度,提高了地方税收征管水平。

七、建立办税服务厅室

优化办税服务,文明、公开、高效办税是新形势下强化税收征管的客观要求。南江县建立了集纳税申报、税务咨询、税款征收、发票配售一体化的办税服务厅(室)65 个,设立文明示范窗口 12 个,坚持“五公开一监督”制度,即税收

(上接第 37 页)

份迅速增大的情况,有针对性地对企业、个人财产及其所得实行征税,以充分发挥税收调节收入和分配、增加财政收入的目的。

3. 优化财政支出结构,坚持依法理财。要严格按照《预算法》的有关规定,硬化预算约束。坚持量入为出、收支平衡的原则,规范乡镇财政供给范围和支出行为,在保证正常的人员经费和开展业务的基本维持费的前提下,集中财力,加大对公益性基础设施、社会保障、农业、教育、科技等方面的投入,促进乡镇经济和社会事业全面发展。要继续坚持适度从紧的财政政策,通过精简机构、压缩人员等办法,严格控制支出。加强对所有财政性资金的管理,行使财政部门当家理财的权利,把该管的管好、管住,不该管的统统交由市场去自行调节。

4. 规范乡镇预算外资金管理,壮大乡镇财政实力。预算外资金管理历来是财政资金管理的一个难点,而如何管好、用好预算外资金是乡镇政府能否集中财力办大事,增强宏观调控能力的一个关键因素。为了使预算外资金发挥其应有的作用,真正纳入财政管理是根本。一是改革乡镇预算外资金管理体制,还所有权于政府、管理

政策公开、岗位职责公开、办税程序公开、纳税定额公开、违章处理公开,自觉接受群众监督,全面推行承诺服务,规范办税文明用语,挂牌上岗,实行双向监督,文明公开办税。

通过以上改革,不仅规范了征管行为,促进了依法治税,而且切实启动了农村经济的发展活力,充分调动了干部群众促产增收的积极性和紧迫感,较好地实现了农民增益、企业增效、税务增收、财政增长的良性循环,多轮驱动了县域经济持续快速发展。

(作者单位:四川省南江县地税局)

权于财政。二是正确划分乡镇预算外资金管理范围,按照分级管理的原则,根据预算外资金各自不同的性质、特点、收取方式,将资金分为县级收入、县乡共享分成收入及乡级收入三大类,由乡镇集中收取、上缴,并实行财政专户管理和收支两条线管理。这样,既分清了县乡两级的权责利关系,又调动了乡镇政府管理预算外资金的积极性,达到管理好预算外资金的目的。三是控住源头,把好票据领用关。要将行政、事业性收费票据下放到乡镇财政部门管理,建立、完善票据领用、稽核、上缴销毁制度,将票据管理与预算外资金管理有机地结合起来,规范收费行为,控制收费标准和收费范围。

5. 巩固乡镇财政做为一级实体财政的地位,保证财政工作的顺利开展。要加快乡级国库的建设步伐,规范财政收支活动,提高资金周转速度,监督资金运行,增强财政调控能力。不断完善乡镇财政机构,在人员的数量和质量上予以保证,提高财政在乡镇工作中的重要地位。同时要解决好财政干部的政治及生活待遇,解除他们的后顾之忧,使之全身心投入到财政管理工作中去。

(作者单位:山东蓬莱市财政局)