



走效益财政之路

○马正跃 姜光剑

财政是经济运行的“晴雨表”，经济发展的效益最终体现在财政收入上。近几年来，我们枣阳市财政局以效益财政建设为中心，强化财政职能，积极参与全市经济建设，取得了财政收入与市域经济同步发展的突出成绩。1996年实现财政收入31 092万元（含省级收入1 572万元），增收8 783万元，增长42.3%，增收绝对额名列襄樊市第一，全省第五，近4年上交财政3.37亿元，名列全省各县（市）之首。枣阳效益财政建设走的是一条改革促效益、发展生效益、管理出效益的路子。

一、构建科学合理的机制

好的经济运行机制是经济发展的动力之源。构建科学合理的财政运行机制就等于牵住了财政经济建设的“牛鼻子”。因此，在财政经济工作中，我们不断摸索新路子，建立了“三大机制”：

一是调整财政管理体制，建立导向机制。科学合理的财政体制是引导各地精心理财，提高经济运行质量和效益的

关键。分税制后，我们对财政体制进行了两次大调整。一次是在1994年，将沿袭多年的包干财政体制调整为“定收入、定支出、定额上交、定项上划、定比例结算，留有积极性”的五定一留财政管理体制。这一体制对新老体制的顺利接轨起了桥梁和纽带作用，然而随着分税制的深入，其弊端也日渐突出。为进一步理顺市乡两级财政分配关系，真正实现一级政府一级财政，充分调动乡镇发展经济、培植财源的主动性，我们在1996年初对财政体制进行了再次调整完善，实行“划分税种，核定收支，上交递增，补贴递减，完成基数保既得，超收分成按税种，短收自负扣返还，一定三年不变”的乡镇财政管理体制。新体制的实施，一方面，完全符合中央分税制财政政策；另一方面，使市财政集中更大的精力发展市直工业经济，同时把增收大头留给乡镇，使乡镇感到有甜头，有劲头，有奔头，有盼头，促进了财源建设。1996年乡镇财政收入实现8 875万元，占全市总收

入的30%，比上年增长64.2%。

二是签订财政收入责任状，建立风险机制。近几年，我市一直坚持市政府与各乡镇签订财政工作目标责任状，将财政收入、预算外资金管理作为地方主要领导政绩考核的重要经济指标，实行严格的“一票否决制”。对全面完成任务的，按市政府规定的细则予以奖励；对没能完成预期目标的乡镇，除扣有关人员50%的风险金外，另从该乡镇收入留成部分或包干经费中抵扣上交市财政。与此同时，乡镇与村组，财政局与财政所，财政所与专管员也都分别签订了类似的目标责任状，层层分解，层层落实，从而形成“千斤重担大家挑，个个身上有指标”的良好氛围，大大调动了各方面的积极性。乡镇连续四年实现了财政收入按时完成，足额完成。

三是开展财政收入晋档活动，建立激励机制。为了鼓励乡镇广辟财源渠道，增加财政收入，我市在“九五”期间开展财政收入分类晋档上台阶活动，以1995

年乡镇收入为基数实现收入级次上的晋档跨级,年底对达到晋档目标的乡镇政府及乡镇财政所分别予以奖励。同时,对超额完成市下达任务的,市政府按超额归乡收入数的10%奖给乡镇。另外,还配套了烟叶税从1996年起到1998年止,收多少留多少等5条措施。这些激励措施的出台,极大地调动了各地培植财源、增加收入的积极性。1996年,25个乡镇全部跨档,其中跨一档的有19个乡镇,跨两档的有6个乡镇,实现了跨档数量和增收绝对额双超历史,乡镇财政收入增幅位居襄樊市第一位。“年初说的话,年底不变卦”。1996年底,通过严格考核,市委、市政府共拿出190万元兑现奖励晋档的单位和个人。

二、培植坚实雄厚的财源

发展才是硬道理,发展才能出效益。针对分税制给枣阳财政带来的挑战与机遇,我们从强化财政职能,提供优质服务入手,从三个方面挖掘增收潜力,大力培植财源,驱动了全市经济车轮滚滚向前。

1.工业财源实行“三个转向”。一是在财源结构上,由单一型转向多元型,走扩展骨干企业之路。过去,我市财政是个典型的“烟财政”,分税制前,烟厂提供税收一直在70%左右,税源结构单一;分税制后,在稳定这一支柱财源,为国家多做贡献的同时,我们按照国家产业政策,从地方实际出发,先后投入1200万元,对市化学工业总公司等11家企业进行重点扶持,促其上规模、出精品、创名牌。1996年,这些新培植起来的骨干企业提供财政收入达800万元。二是在经济增长方式上,由粗放型转向效益型,走内涵扩大再生产之路。为支持市直工业开展技术改造,我们采取“三位一体,分行竞揽”的方式,对技改项目建设资金采取财政、银行、企业三家按比例共抬的办法,加大技改投入。1995、1996两年对我市3.5万吨啤酒、万吨酒精、8000立方米刨花板及46万平方米麻地毯等“四大配套”工程项目,财政共投入了1230万元,粘合吸引银行、企业投入3600万元,四个项目逐渐配套完善,提高了生产

能力,年增加税利1200万元。三是在资源配置上,由死资产转向活财富,走提高资本营运效益之路。合理配置生产要素是搞活国有经济的关键。我们在做好资产评估、产权界定、企业财务管理等基础工作的同时,积极参与全市小企业改革,通过划股出售、破产重组、租赁经营、债务转移等形式,使资产流动起来。近两年,国有资产由劣势企业向优势企业流动达1.73亿元,大大提高了国有资本营运效益。

2.农业财源实行“三大工程”。一是支农办点工程。1994年,我们在财政系统开展“1155”支农办点活动,即办100个乡镇企业点,100个多种经营点,500个私营大户点,50个村级财源建设点。市乡财政干部人人办点,积极为联系点筹措资金、传授技术、提供信息、加强管理,联系点产值比上年增长30%,提供税收增长30%,农民人均增收300元。1997年我们又在总结办点成功经验的基础上,加大服务力度,突破原有支农方式,开展了财政支农双向承诺服务活动。截至8月底,财政部门已与418个单位、个人签订双向承诺服务协议,兑现承诺条款860项,兑现承诺资金2000多万元,实现产值17.4亿元,入库税金1020万元,分别比上年增长31.5%和32.3%。二是争创“特产大镇”工程。我们结合市委、市政府提出的建特产大市的目标,积极支持各乡镇创“特产大镇”活动,引导各乡镇依据优势,因地制宜,突出一业,重点发展。1996年,全市实现多种经营产值14.6亿元,入库特产税1464万元。三是支持农业产业化建设工程。在发展大基地上,先后投资1800万元,营建啤酒大麦、黄红麻等工业材料基地10个,建成30万亩水果、8万头黄牛出栏等多种经营特色基地7个;在培植大龙头上,投资400万元,扶持组建了水果、茶叶等10多个大型企业集团;在建设大市场上,先后扶持建立了5个综合贸易市场和30多个乡镇集贸市场,加快了流通,促进了发展。1996年,全市来自农业产业化的产值80亿元,创财政收

入2.5亿元,占全市财政收入的81%。

3.替代财源把握“三个方面”。我们坚持以市场经济为导向,以服务社会为目的,在全市相继开展了商业服务、包装印刷等一系列替代财源建设。1996年,全市行政事业单位共兴办经济实体达116个,从业人员达580人,弥补事业费520万元。一是分流人员,缓解财政压力。一方面将有一定稳定性收入和自立能力的单位从财政供养范围内划出;另一方面,鼓励单位兴办实体,分流人员,减轻财政负担。二是以点带面,扶持单位创收。我们挑选市教育建筑公司和南城广播站两个单位进行创收试点,带动和促进其他单位抓创收。目前,全市行政事业单位通过办实体创收项目由480种增加到近千种,纯收入过30万元的单位达15个。三是加强管理,增强发展后劲。我们对各创收单位的费用开支,核定支出定额,严禁花光、用光、分光。对结余资金,拿出60%,建立事业发展基金,增强单位“造血”功能,走自我滚动发展之路。

三、强化规范的管理

近几年,我们充分发挥财政的杠杆职能作用,不断加大财政管理力度,为地方经济建设注入了活力。实际工作中,我们注重“三个强化”:

1.强化综合财政预算管理。近年来,我们以规范财政分配秩序,实现“三个还权”为目标,建立了“五大体系”,即大员上阵的组织保证体系,内外结合的综合平衡体系,强化职责的目标考核体系,严格约束的多层监督体系,集中财力的政府调控体系,取得了良好的社会效益和经济效益。1996年,全市专户管理预算外资金1.8亿元,抵顶支出和征收政府调节基金2390万元,循环调剂用于支工支农资金4000多万元,对全市经济发展和社会稳定发挥了重要作用。

2.强化财政预算支出管理。在大力组织财政收入的同时,我们把适度从紧的财政政策贯穿于财政工作的始末,采取了“四控”的办法,遏制人、车、会、电话等重点支出的过快增长。两年来,共节减

行政经费 1 200 多万元。一控人员。结合机构改革,全面清理人员编制,规范了财政供给范围,严控工资性支出增长。去年,共审掉不符合条件的新增人员 180 多人,减少预算支出 320 万元。二控车辆。采取“批前调查,批时审查,批后建卡”的措施,做到严把申请关,堵住源头;严把审批关,控制势头;严把监督关,刹住风头。1996 年,共压缩行政事业单位社控购置达 112 万元。三控会议费。对由财政负担的会议费实行“总额控制,限额包干,分类管理,跟踪监督”的办法,凡超过开支标准和范围的,财政一律不予报销,全市 1996 年会议费支出下降 18%。四控电话。对机关公用电话费实行定额包干、超支不补的办法,对公费安装的住宅电话实行“定对象安装,经费包干,结算归己,超支自付”的办法,抑制了公用电话费的过快增长。按照这个办法,1996 年,我市仅政府机关大院就节减电话费 13.6 万元。

3. 强化财政周转金管理。为发挥财政周转金服务经济建设的整体效益,我们规范周转金管理,发挥了周转金的“酵母”作用。1996 年,共投放各级各类财政周转金 3 000 多万元,并且当年投放,当年见效,当年回收。在投放过程中,实行风险抵押制,严把投放关。对经办方实行主管部门预算担保,促其完善项目考察,评估论证。对受益方,实行风险抵押,根据借款数额的多少,按比例一次性预交风险金,存入财政专户。实行跟踪问效制,严把管理关。周转金发放后,进行经常性检查,防止周转金改变用途方向,避免沉淀。实行目标责任制,严把回收关。根据谁投放谁回收的原则,严格按照合同规定到期回收。对逾期不能完成任务的单位,次年不再投放,逾期不还的一律从财政包干经费或其他专项资金中扣抵。自 1994 年以来,我们投放的周转金回收实现了当年投放当年结零,历年拖欠比例结零,归还省、市财政结零,乡镇对市财政结零。

(作者单位:湖北省枣阳市财政局)



浅谈如何完善乡镇财政管理体制

○ 黄根连 黄东发

乡镇财政与地县财政由于所依赖的经济基础和行政管理体制不同,因而其财政管理体制模式不能照搬照套。乡镇财政管理体制应根据实际情况,因地制宜,结合分税制要求,以充分调动乡镇理财积极性为前提,以理顺县乡财政分配关系为内容,以增强活力、自求平衡、自我壮大为目标,按“保证吃饭、兼顾建设”的原则,对乡镇收入水平与支出需求进行技术测算和重新评价,合理划分乡镇主体税种,从而完善乡镇财政管理体制。