

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。

### 一、乡镇预算收支基数的测定

乡镇之间由于地理位置、工业状况、产业结构、市场条件等不同,所依赖的经济基础和财政收支规模相差很大,其税收征管潜力及征收成本差异明显,客观要求必须用公平的原则理顺其分配关系,避免出现苦乐不均的现象。

理顺县乡分配关系,关键在于准确估价乡镇收支规模,使其收入来源与支出责任相匹配。如果采取“基数法”按一定的递增比例评价其收支规模,运用传统的包干体制形式,容易导致乡镇之间“贫者更贫,富者愈富”。如采取“基数法”加“因素法”划分乡镇主体税种,核定收支,也容易导致乡镇以支定收,不利于乡镇之间公平税负,严格依法征税。有效的办法就是摒弃“基数法”,采取“综合指数法”加“因素分析法”,以此确定乡镇收支规模,然后合理划分乡镇主体税种与县乡共享收入,因地制宜,制订乡镇预算管理体制。

所谓“综合指数法”,就是根据乡镇人口、面积、农村产业结构、土地资源、矿产资源、工业基础、地理环境、市场条件、税源的构成与分布特点、原有财力状况等多项因素,深入调查各税种应税收入情况,详细分析影响财政收入的各项特殊性,进行综合差异比较,预测其正常年度应达到的标准收入水平。根据其经济发展后劲的强弱和各税种占总收入不同比重,分税种确定其增减变化指数值,相加后得出综合指数之和,折算成收入增长率,以此比率为调整系数,按标准收入水平乘以收入增长率确定其收入基数,以此为基数,减去支出基数,确定其“定额上解(补助)”额度。

“因素分析法”就是根据财政支出构成内容、影响财政支出的各种因素和事业发展的需要,据实摸底调查,重新测算正常年度标准支出水平,然后根据乡镇不同收入规模,正确处理需要与可能的矛盾,合理划分乡镇固定收入、共享收入。

利用这一技术测算方法,其口径、尺度要符合实际要求,数据尽可能与实际

相接近。这一方法,既可避免某些乡镇因税收征管不严而造成收入流失,又能有效地控制支出规模,增强县级财政的调控能力。

### 二、乡镇财力的调节机制

乡镇财政体制,既要调动县乡两级积极性,也要适当给乡镇以压力,加速乡镇经济的发展。这必然需要有合理的财力调节机制。除将中央收入、省级收入单列外,一般而言,县乡收入可以只分为乡镇固定收入、县乡共享收入两大类,县级收入可以运用共享收入和总额分成、超收分成予以调节。

(一)要合理确定乡镇财政支出范围和县乡共享收入税种与分成比例。要充分考虑乡镇收入增收潜力与乡镇对支出的承受能力,按乡镇事权与财权相统一的原则,凡与事权有关的支出全部下放给乡镇。对收入稳定、征收成本较低的税种划为县乡共享收入,其分成比例按“保证吃饭、兼顾建设”的原则,与乡镇财政支出的承受能力相适应,因地制宜,确定不同的分成比例。

(二)应体现效益优先的原则,完善预算体制激励机制和责任目标激励机制。完善预算体制激励机制,就是以促使乡镇搞好财源建设为目标,在一定时期或计划期内,按不同税种分年度分段制订县乡不同的超收增收留成比例,用累进比例递增的方法激励乡镇对财源建设作出整体规划设计,从而达到优化产业结构,培植后续财源的目的。完善责任目标激励机制,就是以促使乡镇增强组织收入的力度为目标,一是对当年度完成财政收入实绩与前一年度进行综合比较,根据应达到的收入增长指数,按未完成、完成、超额完成情况,根据不同的奖惩标准进行奖惩兑现;二是根据乡镇经济基础状况,因地制宜制订乡镇财政收入上台阶目标,按其征管力度情况与实绩进行奖励。

(三)以增强财政“造血”功能和财政应变能力为目标,规划乡镇建立预算调节基金制度。根据乡镇超收增收分成后的留成数和自有机动财力按一定比例建

立预算调节基金,进而实施规范化管理,增强乡镇财政风险调节能力。

### 三、预算管理形式

乡镇财政就其财力结余状况而言,可分为收不抵支或收略等于支的“吃饭型”财政;收略大于支,小有结余,能保证吃饭,兼顾建设的“兼顾型”财政;收大于支的“建设型”或“富裕型”财政。乡镇财政预算管理体制应根据分税制要求,结合乡镇财力状况,因地制宜,确立不同的预算管理体制。

(一)“吃饭型”财政的预算体制形式。“吃饭型”财政所依赖的经济基础薄弱,财政收入水平不高,有的乡镇其收入来源和支出责任不相匹配,长期以来支大于收的包袱越背越重;有的乡镇其收入来源仅能保证“吃饭”,无力“建设”。这类乡镇的财政预算管理体制应以增强其乡镇活力为前提,兼顾乡镇之间利益分配均衡,选择有利于保护乡镇积极性,又给予一定压力的预算管理体制形式,实行“划分税种、核定收支、定额补助逐年递减、超收全留、自求平衡、一定几年”的预算管理体制。

(二)“兼顾型”财政的预算体制形式。“兼顾型”财政有较稳定的经济基础,有一定的机动财力,收略大于支,能满足部分公益事业、基础设施等资金的需要。其财政预算体制应以引导为主,采取适度从紧的办法,合理调节其支出规模,促使乡镇财政自我积累,自我壮大,实行“划分税种、核定收支、定额上交、超收分档分成、一定几年”的预算管理体制。

(三)“富裕型”财政的预算体制形式。“富裕型”财政所依赖的经济基础雄厚,有较强的经济实力,能满足大部分基本建设资金的需求,其财政预算管理体制应采取紧缩的财政措施,严格控制其支出规模,促使其厉行节约,少花钱多办事。实行“划分税种、核定收入、定额上交、逐年递增、总额分成、增收分档留成、一定几年”的预算管理体制。

(作者单位:江西省石城县财政局)