



改革财政预算体制

乡镇财政大发展

○ 张舜春 李洪兴 袁晓凡

1994年,湖南省资兴市对乡镇财政预算体制进行了较大力度的改革,实行了分税制乡镇财政预算管理体制。新体制运行三年,较好地调动了乡镇培植地方财源,狠抓收入征管,强化财政资金管理的积极性,同时也规范了市对贫困乡镇的扶持,体制效果良好。其主要作法可概括为两句话,遵循五项原则,改革五项制度。

资兴市对乡镇实行分税体制时,按照“适应分税制、完善财政体制,促进财源建设与财政管理,增强乡镇财政职能”的总体指导思想,遵循五项原则,即有利于财权、事权、政权相统一;有利于增强市财政宏观调控能力;有利于调动乡镇理财积极性和收入稳定增长,特别是零散税收增长;有利于调动乡镇培植地方财源积极性,促进财源结构调整;有利于乡级政权和社会事业协调稳定发展,从以下五个方面进行改革:

一改过去超收分成、收支不挂钩体制为分税制体制,实行收支挂钩。资兴市分税制体制基本内容可用四句话概括:确定事权定支出,划分税种定收入,财源建设定比例,体制一定三年。1、确定事权定支出。根据乡镇政府事权,确定乡镇财政支出范围和支出基数。乡级政府正常运转需要的人员经费和公务、业务经费由市财政按适度从紧的原则统一预算,以保证履行乡级政府职能的必要支出。根据现行乡属机构人事管理情况,第一步主要包括行政管理支出、教育支出、文化支出、卫生支出、计生支出、国土管理支出、乡财政支出、经营管理支出、农技支出、广播事业支出、水利员经费,使乡镇人员基本工资能在完成基本收入任务后有一定程度保证,以确保乡镇干部职工思想稳定。针对部分乡镇财政基础薄弱的情况,市财政把教育人员支出列入乡镇支出范围,但实行每月按进度“专款”下拨到乡财政。第二步逐步理顺关系,将在乡镇的公检法司、林业、社会抚恤与救济、工商等下属机构的支出下放到乡镇财政。2、划分税种定收入。在划分事权的基础上,根据税制改革后的税种结构划分乡级税收范围,再据此确定乡级收入基数。3、财源建设定比例。根据维护乡镇既得利益的支出需要和财源建设及结构调整需要确定各税种分成比例。(1)把市政府鼓励发展的产业和有利于地方财源建设,特别是高效农业和适宜乡镇征管、零散但潜力较大的税种划为乡级固定收入。主要有:乡镇企业、村级经济组织及其个体、私营经济缴纳的印花税,车船使用税、契税、遗产赠与税、原木原竹以外的果茶、水产等农业特产税、土地使用税、所得税、房产税和乡属其他收入。

在抓县乡工业发展的同时,县委、县政府努力抓好农业经济,实施了以增粮、重牧、兴果为主的农业结构大调整,积极推进贸工农一体化,千方百计帮助农民适应市场经济,治贫致富。为推动专业化生产和规模化经营,扶持建立了肉牛、生猪、蛋鸡、羊、苹果、仰韶杏、牛心柿和

花椒等8大商品基地,并扶持组建了仰韶畜禽集团公司、张村禽业集团公司、果品开发集团公司。这些措施的实施,有效地推动了农户与市场的对接,提高了农副产品的附加值和商品率,加快了广大农民脱贫致富的步伐,并为全县经济和财政的稳定发展奠定了坚实的基础。

目前,自强不息的渼池人又开始了新一轮财源建设高潮,一批大的财源建设项目如大型浮法玻璃生产线、大型水泥生产线、火电厂扩建、仰韶酒厂4万吨灌装生产线等将在“九五”期间陆续建成投产,并将产生更可观的经济效益。

(责任编辑 石化龙)

(2)把便于市财政集中财力进行调控的主要税种划分为市乡共享收入。主要有:屠宰税,原木原竹农业特产税,农业税,乡镇企业、供销社、木材站、个体工商户缴纳的增值税25%部分及营业税、城建税、国有土地出让金、耕地占用税、资源税。对共享收入的分成比例,根据各乡镇的事权大小、经济环境、增长潜力、综合财力状况、市政府产业政策及本级财源建设需要等因素分别确定。

二改过去所有税款全额上解为核定上解。为探索解决目前乡镇因无国库而资金上解下拨周转慢,收入状况对支出影响不直接、不灵敏的问题,资兴市将农业税、特产税这两个稳定增长又由乡财政直接征收的税种,作为预抵财政拨款的收入。由于这“两税”属季节性收入,因此,在征收淡季(一般是1—6月份),按支出基数计算的各月所需正常经费仍由市财政调度资金解决。在征收旺季(7—12月份),其征收的农业税和特产税收入在核定的预抵数额范围内用以预抵财政应下拨支出款。对这两项税收收入大于7—12月份所需拨款的乡镇,将预抵下拨款后的多余收入上缴市财政;对两项税收少于7—12月份需拨资金的,除将两项税收收入全部抵作市财政拨款外,还根据收支进度,按月下拨缺少的部分资金。实行“预抵拨款”办法后,市财政只需掌握收支进度,年终再与乡镇进行收、拨款结算,这一改革加快了两税收入入库进度,缩短了资金上解下拨的路途时间,提高了财政资金的使用效益。

三改“固定式”补助为“浮动式”补助,实行了“以奖代补”的财政补助办法。为帮助贫困乡镇尽快实现财政脱贫,增强自身生财能力,资兴市把以前对乡镇财政困难补助改“固定式”为“浮动式”的“以奖代补”的办法,以调动贫困乡镇狠抓财源建设和财政收入的积极性。具体办法是:根据乡镇贫困状况确定财政补贴基数,并与收入目标挂钩,考核时视各乡镇财政收入目标任务完成情况,按一定比例浮动补贴(奖励),对完成财政收入目标任务的乡镇,按基数补助,对超额完成财政收入目标任务的乡镇,按超额

比例上浮补助,对未完成财政收入目标任务的乡镇,按短收比例减少补助。

四改过去市里单方面下达财政工作任务为双方签订财政工作目标责任制,实行一票否决权制。为了改进和加强乡镇财政工作,实现增收节支,确保收支平衡,促进经济发展和社会稳定,以市委、市政府名义制定了“财政工作目标责任制”和“财政工作一票否决权制”办法,对完不成财政工作目标的乡镇主要领导和财政、税务所长,在评先评优、晋级提拔时实行一票否决,对完成目标任务的给予奖励,对完成奋斗目标任务的给予重奖,从而充分调动了乡镇干部和财税干部齐抓共管财税工作的积极性。

五改过去由市政府统一实行对税务部门考核为市乡两级分别考核。对税务征收机关组织的乡镇工商各税,各乡镇人民政府直接对乡镇税务征收机关进行考核,市级只考核税务部门征收的市级收入,不包含乡镇税收。乡镇给税务部门的考核,由市里制定统一内容、统一标准、统一模式的考核办法。

分税制乡镇财政预算管理体制的实行,给资兴市财政带来了五大效应:

一是收入大幅度增长。1993年全市乡镇财政各项收入只有2091万元,到1996年完成4062万元,年均增长24.8%,超过乡镇财政预算体制改革前任何一年。1993年农业特产税是212万元,到1996年达702万元,年均增长达49%。过去乡镇财政收入历来少于市财政对乡镇的拨款数,1994年在工资改革引起巨额增支的情况下,却首次实现了乡镇税收多于市财政对乡镇的拨款。全市乡镇财政从“补贴型”财政变成了“贡献型”财政。

二是小税逐步变成大税。过去,一些小税种如契税、车船税、水果水产特产税等征收一直不理想,至1993年,总收入才30.8万元。究其原因,不是这些税种税源少,而是零星分散,征管难度大,乡镇留成不多,而征管精力与成本都较大,征管的积极性不高,致使税收流失严重。实行分税制后,这些税收全部成了乡镇固定收入,极大地调动了乡镇抓这

些小税的积极性。1996年完成固定收入达267万元,年均增长105.4%。

三是乡镇财源建设的意识与重点突出了。资兴市特别注意完善体制对培植财源的引导作用,既考虑市政府的产业政策,又考虑了各乡镇的资源结构和发展条件,并与全市财源建设的发展有机地结合起来。如把原木原竹以外的其他农业特产税转作乡镇固定收入后,乡镇更加重视了这方面财源的培植。如青腰镇根据本地竹木资源多的特点,从市里借款20多万元,贷给农户搞竹林开发,使冬笋、春笋产量大增,吸引了江、浙、粤等地商贩前来采购,使当地农民很快富起来了,乡财政特产税也从1993年的8.1万元增长到1996年的35万元。坪石、厚玉等乡利用地处东江湖区的水资源优势,大搞围湖养鱼和网箱养鱼,乡镇与农户一齐上,网箱养鱼发展到1869口,还请来科研院校教授帮助开发出优质量高、价格贵、销路好的工程鲤、工程鲫。清江、黄草、旧市等乡利用本地优越的自然条件,发展了4万亩水果,水果特产税从1993年的5万元增长到1996年的83万元。

四是乡镇抓财政工作意识普遍增强。由于财政手段的综合运用,使乡镇领导干部的财政意识大大增强。过去,乡镇领导抓支出批条子的多,现在是对收支管理一起抓。全市各乡都成立了财政工作领导小组,大部分乡镇已对村、企干部实行“财政工作目标责任制”和“一票否决权制”。

五是市财政调控能力得到增强。资兴市在保证乡镇既得利益的前提下,对增收收入市财政适当集中,以保证转移支付的资金来源,扶持贫困地区经济和各项社会事业的发展。如市政府确定,连续三年对贫困乡镇的乡镇干部办公住房进行改造,修缮乡镇中小学校,加强乡镇财源建设等,1994年共需300万元。市财政由于适当集中了财力,对贫困乡镇所需资金如数转移支付,较好地促进了贫困乡镇起步发展,调动了贫困乡镇干部职工工作积极性。

(责任编辑 吴春龙)