

以奖代补 扶优扶强

——安徽省财源建设情况的调查

○ 李文平

安徽省财源建设始于1984年,截止到目前为止,大体上经历了两个发展阶段。

第一阶段为1984年至1991年,主要围绕在一定期限内摘补贴县帽子,进行财源建设。每年由省财政安排2000万元,以提前预拨补助款的方式借给补贴县搞财源建设项目,三年后开始归还。1987年以后,由于中央对地方借款,省财力紧张,省财政不再安排财源建设资金,主要靠各业务处室的周转金扶持一些财源项目。这一阶段共扶持了30个县,由于经验不足,在财源扶持目标、对象以及

扶持的力度等方面都存在着局限,特别是受当时“总额分成”体制制约,效果不太理想,绝大多数县到期没有摘掉补贴县帽子。

第二阶段为1992年至今。随着第一阶段财源建设工作的逐渐萎缩,安徽省财政收支矛盾日益尖锐,1987—1992年连续六年出现财政赤字,1992年累计赤字已达12亿元,相当于当年可用财力的1/4以上。为增加财政收入,缓解财政收支矛盾,安徽省委、省政府决定,从1992年开始新一轮财源扶持工作。具体内容是:从1992年起,由省财政每年安

排1—2亿元的周转金,每年扶持十几个县,扶持资金三年后开始归还,用两三年左右时间还清。要求被扶持县财政收入每年比上年增长15%以上。完成与省签定的收入增长目标的县,由省财政给予奖励,未完成目标的要给予罚款。从1992年到1996年,省财政共安排扶持资金8.46亿元,对66个县和3个直辖市进行扶持,并从1995年起选择已经完成扶持的6个县进行第二轮扶持。这一阶段的财源建设认真总结了第一阶段的经验教训,在财源建设的目标、方法、投向等方面都有较大的改进,取得了显著的效

缴税收据,年终根据收据总数进行汇算,一次性扣缴。纳税人对一年总收入进行结算,按此数额实行“预缴税款”。这种做法不仅可以降低个人所得税征管成本,又可以促使纳税人进行纳税申报,为实行综合税制提供征管保证。

第二,采取各种积极措施,加强对个人主要收支的有效监控。既要建立起法人企业对个人支付的明细帐户制度,又要建立起有利于税务机关掌握居民个人收入变动情况的各种配套制度,如实名存款帐户制度和存量财产实名制度等等。今后凡是在金融机构开户,无论单位、个人都要实行实名制,并应加快推广使用信用卡和个人支票制度。当前,要强制督促个体工商户健全帐务,对帐务健全的纳税人按税法规定的税率征收,对未按规定建立帐务的,实行定率、定额计征办法时,采取就高不就低的原则,促使个体工商户健全帐务、会计核算制度。

第三,建立个人所得税的专项稽查制度。实行税收稽查经常化,是确保自行申报制度成功的关键。要有计划地、有重点地、定期与不定期相结合地进行个人所得税稽查。当前个人所得税稽查的对象主要是:证券交易、房地产经营公司、大型商场等重点行业中的高利获得者,三资、外资企业中的中外方高薪管理人员,私营企业、私营医院、私人学校的高收入者以及文化市场的从业人员等高收入者。对于违反税法规定偷税逃税的,要依法处以罚款,情节严重的要绳之以法,迫使和引导纳税人规范纳税行为。

第四,搞好社会各方面协同配合,综合治理偷税、抗税。打击偷税、抗税既要求各级政府、各部门的通力合作,也需要全社会各方面的积极配合。要广泛开展个人所得税法的宣传,努力提高公民纳税意识。

(责任编辑 王尚明)

果。一是财政收入连续几年保持了超高速增长,收入规模迅速扩大,1996年全省财政收入(含上划中央两税)完成193.14亿元,比1992年的55.14亿元增长3.5倍,年均递增36.8%。财政收入在全国位次由1992年的第20位提高到1995年的第16位。二是财政困难状况有了明显改善,长期较低的人均支出水平有了一定的提高。同时支出结构也得到了改善,1995年生产建设性支出占总支出比重达22.45%,比1992年提高2个百分点。三是全省已经形成了一种大张旗鼓开展财源建设的气氛,各地积极组织财政收入,互相比学赶超。

安徽省这些年的财源建设,表现出以下几个方面的突出特点,这些特点也正是安徽省财源建设取得显著成效的原因。

一、体制推动效应

第一阶段财源建设时期,中央财政对安徽省实行的是“总额分成”财政体制,上解中央财政比例为22.5%。省里认为,安徽本来就是一个财政困难省份,财政收入还要上交,思想上不通,上下普遍存在着多收多吃亏的思想。“等、靠、要”的意识比较强,在财源建设方面过多强调“放水养鱼”,在扶持方式和途径上主要采取减免税、从收入中退库的办法。

第二阶段财源建设,正好赶上分税制财政体制的实施,实行新体制以后,除增值税作为中央和地方共享收入以外,其它收入全留地方财政。在利益机制的驱动下,安徽省上下抓收入的积极性空前高涨,培植财源的自觉性和主动性大大增强,理财观念发生了根本变化。在政府和企业的关系上,变过去的“以税养税”为现在的“以财养税”,该收的收上来,该扶持的通过财政支出安排。确立了“经济发展看效益,效益提高看利税,利税增加看入库”的观念。可以说,分税制体制的利益导向作用是财源建设获得极大成功的关键因素。

分税制财政体制不仅在增加财源总量,同时在调节财源结构方面,也已经显露出十分积极的作用。首先是调动了各级政府增加对第一产业投入的积极性。

在原体制下,农业四税只是各地财政收入的极小构成部分,它的好坏不影响财政收入,难以引起各级党政领导和有关部门的重视。分税制后扩大了农业特产税的内涵,并将农业四税作为地方固定收入,在利益机制驱动下,地方大力发展“两高一优”农业,将其作为新的财源增长点。现在安徽各地发展了很多优质茶、优质茧、名优特经济林果、特种水产养殖等高附加值、高商品率、高创汇率的产业和产品。其次是加强了效益观念。在发展第二产业问题上,以分税制财政体制为分水岭,财源建设思路差别较大。过去习惯对产品实行税利统算,热衷于发展税率高的行业和产品,只要是税率高、税收多的项目,即使利润比较低甚至亏损的也干。分税制后,增值税的大头和消费税上交中央,所得税全留地方。这就促使地方注重财源建设项目的效益情况。安徽省提出,对实现利润占利税总额30%以上的行业和企业,要给予重点扶持;对实现利润占利税总额20—30%的行业和企业,应适度发展;而对实现利润仅占利税总额10%以下甚至亏损的,则应限制发展。

二、党政领导的高度重视

1992年以来,省委、省政府大大加强了对财政工作特别是财源建设工作的领导。认为“安徽要想加快发展,不依靠财政手段不行,而运用财政手段不搞财源建设不行”,把实施财源建设作为促进财政经济良性循环的“牛鼻子”,确立了“围绕经济抓财政,围绕财源抓经济”的理财思路。常务副省长汪洋同志亲自带队调查了解财源建设中存在的问题,总结推广财源建设经验。省委书记卢荣景同志提出,衡量一个省的实力主要有两条,一看人民生活水平上去了没有,二看财政收入上去了没有。省政府与被扶持县(市)政府签定收入目标和平衡目标责任状,明确相应的奖惩措施,并纳入政绩考核,作为干部使用和提拔的一个重要依据。省委、省政府的重视,带动了省以下各级党委、政府对财源建设工作的重视和支持。各级政府大都成立了财源建设领导小组,由政府一把手负责,专门负责

本地区财源建设的规划、协调工作。特别是县、乡一级,财源建设已经成为政府领导的一项重要的日常工作。安徽省财政系统的同志深有感触地说,如果说这几年财源建设工作有一点成绩的话,一条主要的经验,就是财源建设工作得到了各级党委、政府领导的亲自领导和支持。

三、激励机制效应

1993年以来,安徽省开始实施“以奖代补”的财政激励政策。省政府于1993年出台了《安徽省扶持县(市)财源建设办法》、《安徽省财政奖励办法》和《安徽省乡财政收入上台阶奖励办法》,具体分为七项奖励:财政平衡奖、扶持县级财源建设奖、乡镇财政收入上台阶奖、县级财政收入上亿元奖、地市财政收入增幅奖、地市财政收入翻番奖和综合奖。这些办法都制定了严格和详细的奖惩规定,例如扶持财源建设奖规定,由省财政借给每个县财源建设资金800—1200万元,三年后开始还款,分二到三年还清,要求被扶持县财政收入年递增率应在15%以上,完成收入目标的省财政分档次给予奖励:财政收入在3000万元以下的奖励60万元;3000—5000万元的奖励80万元;5000—8000万元的奖励100万元;8000—10000万元的奖励120万元;1亿元以上的奖励200万元。如果到期未能实现考核目标,则按奖励额同等数扣罚。另外,对实现分年考核目标的县(市),当年奖励5—7万元,由县(市)政府奖励有功人员,未完成当年收入目标的,扣到期奖励总额的20%,如第二年完成当年收入目标,并补足上年收入目标缺口的,省财政将扣款返还。除省对地、市、县、乡各级都有奖励政策外,各级财政对下级也都相应制定了奖励政策。

安徽省“以奖代补”的激励政策有几个突出的特点:一是坚持实事求是的态度,从有利于增加财政收入出发,奖勤罚懒,敢于重奖,这几年,光省财政每年用于奖励的支出就达4—5个亿。二是奖励项目繁多,既有对政府、部门的奖励,又有对企业和个人的奖励,形成了多层次的激励机制。三是随着财源建设的不

断深入,对各项奖励办法不断补充和完善。1996年,安徽省对1993年出台的三个奖励办法进行了适当调整,使激励机制更加规范,透明度更高。从安徽省的实践看,以奖代补的办法,确实取得了积极的效果,是财源建设取得显著成效的一个重要因素。

四、“扶优扶强”效应

扶持财源建设,首先要有投入,有了投入还要看选择什么样的扶持对象。第一阶段财源建设,安徽省选择的扶持对象主要以困难县为主,这些县经济基础和自然条件都比较差,管理水平比较低,自身造血能力弱,加上扶持资金最多只有200万元,结果扶持效益不明显。第二阶段财源建设就总结了第一阶段的教训,增加扶持资金,平均每个县1000万元,扶持对象主要选择一些条件较好、潜力较大、发展较快的县,结果被扶持县全部完成和超额完成与省签定的收入目标。扶优扶强使有限的资金发挥更好的效益,让一部分县能以较快的速度发展起来,再来带动和扶持发展较慢的县。

五、资金引导效应

财政周转金是进行财源建设的主要手段,但财政周转金数量毕竟有限,特别是财政周转金管理办法下达后,总规模受到控制,周转金数量更加有限,在财源建设中只能是起“药引子”的作用。安徽省借给每个县的财源扶持资金只有1000万元,借给第二轮扶持县和省辖市的财源扶持资金也只有2000万元和3000万元,光靠这点资金搞财源建设显然是远远不够的。各市县普遍采取了预算内安排、预算外筹集、银行配套、企业自筹、吸引外地或境外资金等办法,依托财政周转金,凝聚和引导更多的社会资金进行财源建设。如1996年第二轮扶持的4个县,省财政共借给扶持资金8000万元,而地方配套的资金就达3.22亿元。再如芜湖市,省财政借给3000万元扶持资金,银行共拿出配套资金1.2亿元。

(责任编辑 何杰平)



实施财政牵动战略 财源建设喜结硕果

——铁岭市开展县乡财源建设综述

○ 本刊记者 李颖

铁岭,辽北重要的粮食产地,世代以农业为主,工业基础薄弱,财政收入一直徘徊在辽宁省的最后几位,县乡财政更是举步维艰。面对这种情况,铁岭人没有退缩,没有等待,积极探索,将经济工作特别是农村经济工作的重心和着眼点放在了狠抓财源建设上,树立了以财政为龙头牵动经济发展的大财政思路,以提高经济效益为中心,以增加财政收入为目标,优化财源结构,培植和壮大地方财源,狠抓增收节支,使全市县乡财源建设取得了较大成绩,财政状况明显好转。1996年,全市地方财政收入实现5.3亿元,为年度预算的144.9%,比上年增长40.4%;县级地方财政收入实现3.5亿元,比上年增长44.7%;乡镇级地方财政收入实现1亿多元,比上年增长71.6%,县乡财政收入增幅在全省名列前茅。

铁岭的实践表明,在农业为主、县乡

经济比重大的地区,加强县乡财源建设是扭转财政困难局面的重要途径和根本性措施。加强县乡财源建设,有效地促进了经济增长方式的转变,壮大了县乡财政的整体实力,大大缓解了财政收支紧张的状况,有力地支持了地方经济建设与各项事业的发展。

那么,铁岭人是怎样走出了一条具有特色的富民富县发展之路呢?

一、确定财政牵动经济发展战略,积极开展县乡财源建设。面对分税制后县乡财政仍然困难的被动局面,铁岭人紧紧抓住财源建设这个牛鼻子,提出了树立大财政思想和效益型财政观念,以增加财政收入为目标,适应市场经济和分税制财政体制要求,做到科学生财、聚财、用财,保证刚性支出,支持各项事业协调发展,促进经济发展与财政增收尽早步入良性循环轨道的基本思路;明确