

府工作的重要位置,强化政府行为。1994年,新一届县委、县政府领导班子上任伊始,对财税工作给予了高度重视。在较短时间内确定了“振兴经济以振兴财政为突破口,振兴财政以发展创税型农业为突破口,积极培育和发展兴财富民的特色产业”的振兴县级财政经济的新思路。对财政部门在工作中遇到的重大问题,县委、县政府积极帮助协调。为强化税收征管力度,协调各方面关系,变部门行为为政府行为。县政府专门成立了税收财务行政执法办公室,代表政府统一协调财、税、银等有关部门的工作。在确定项目和春种秋收等关键环节,县主要领导都亲自带队深入基层,了解情况,具体指导,有效促进了全县农村财源建设的深入实施。

(二)建立责任机制,确保项目实施。为了切实加大创税型农业项目的管理力度,从1995年开始,青冈县改变过去那种领导包战线、包条块的传统抓法,实行纵向工作目标责任制,即县委、县政府的主要领导逐个包抓一个项目,并确立了分别以县委书记、乡镇党委书记、村支部书记为第一责任者的三级责任机制。每一个项目从开始生产到实现税收,都确定了具体指标,并落实到每个人头。同时,县委、县政府还推行了能人战略。选派大批年富力强、德才兼备的干部充实到基层,加强抓创税型农业工作的组织领导力量,并对各乡镇实行了“先定标、后定人,完不成目标就换人”的用人机制。明确财税指标是考核各级领导尤其是各乡镇主要领导的第一位指标,实行一票否决制。

(三)实行重点倾斜,提供政策支撑。为鼓励和支持各乡镇、村屯、农户大力发展特色产业,近年来,县委、县政府共制定出台了12项优惠政策,并由县烟草公司、糖厂、种子公司等“龙头”企业对相应的生产大户给予奖励。同时,为充分调动乡村的积极性,县财政与乡财政实行了烤烟特产税6:4分成的办法,并明确规定,乡镇所得部分的10%可以用于乡村发展烤烟生产有功人员的奖励。这些优惠政策和奖励措施,对促进农户和各乡镇发展创税型农业起到了极大的推动作用,收到了较好的效果。

(四)发挥财政职能,主动进入角色。青冈县财政部门在发展创税型农业中充分发挥职能作用,跳出就财政抓财政的圈子,积极为全县经济发展和财源建设出谋划策。1994年初,他们通过对一些高税率农业项目进行全面调查分析,提出了发展创税型农业骨干产业的十二项建议,被县委、县政府采纳,并以此为主要依据,确定了“发展特色经济,突出创税农业,打好财政翻身仗”的工作思路。1995年,他们针对乡财政体制存在的不适应创税型农业发展的问題,及时改革了原有的乡镇财政管理体制,在全县各乡镇全面实行了“核定收支、短收自补、增支自负、超收全留、一年一定”的乡镇财政管理体制,极大地调动了各乡镇培植财源、增收节支的积极性,促进了创税型农业的加快发展。1996年,全县乡级财政收入达到了4708万元,三年翻了两番。乡镇财政收入占全县财政收入的比重已由1993年的38%上升到1996年的67%,并取得了全县18个乡镇乡乡超收的可喜成绩,其中收入最多的乡镇达到508万元。1995—1996年,全县共投入支农资金865万元,并通过发挥财政资金的导向作用,拉动金融等部门投入5920万元,引导农民投入5600万元,用于发展效益型农业。

(责任编辑 方震海)

# 关于振兴江西财政的思考

○ 曾纪发

## 一、江西财政的现状

改革开放以来,江西财政坚持服务于经济建设和社会稳定的正确方向,着力涵养财源,积极集聚财力,严格控制支出,保持财政收支平衡,取得了较大成绩。但是,受各种主客观因素的影响和制约,江西财政困难的局面并未根本好转。财政收支增长滞后经济增长;财政收支波动性较大;收支结构不够合理;财政基本功能作用发挥不够;财政收支平衡的矛盾还比较突出;财政资金使用效益也还比较低,财政发展仍面临着比较严峻的局面。

1. 江西财政收入增长滞后于国民生产总值(GNP)的增长。据统计,1980—1995年,江西财政收入由12.5亿元增加到105.2亿元,平均每年递增15.3%。江西按现价计算的GNP由111.2亿元增加到1224亿元,平均每年递增17.5%,比财政收入增幅高出2.2个百分点。“八五”时期,江西财政收入加速增长,年均递增21%,GNP也加速增长,年均递增22.7%,财政收入增长仍然低于GNP的增长。由于财政收入的增长赶不上经济的增长,财政收入占GNP的比重呈下滑趋势。全省财政收入占GNP的比重,由1980年的11.3%降至1995年的8.5%,平均每年下降0.2个百分点。下降幅度虽然不算太大,但与国家多年来强调提高“两个比重”的要求是有差距的。

2. 江西财政用于经济建设性支出的比重下降过多、过快。据统计,1980—1995年,江西财政支出由16亿元增加到109.4亿元,平均每年递增13.7%,快于财政收入增长1.6个百分点。不仅如此,更突出的问题是财政支出结构不合理。1980—1995年,江西财政用于经济建设性支出平均每年只增长7.5%,大大低于财政总支出年均增长速度。财政用于经济建设性支出的比重由1980年的41.2%降至1995年的18.5%,15年间下降22.7个百分点,平均每年下滑1.5个百分点,下降幅度明显过多过快。江西财政正日益成为“吃饭财政”。县级财政支出用于经济建设的比重则更低,有的连“吃饭财政”都难以为继。

3. 江西财政人均收支水平偏低,在全国的位次落后。到“八五”期末,江西人均地方财政收入122.6元,只及全国人均收入199.8元的61.3%;江西人均地方财政支出229元,只及全国人均支出339.6元的67.3%。江西财政人均收支水平偏低,在全国的位次也很落后。按地方财政收入规模排第20位,按人均收入排第24位;按地方财政支出规模排第20位,按人均支出排第26位。

4. 江西财政收支平衡基础尚不稳固。江西财政收支平

衡工作是抓得紧的。在支出增加较多的情况下,连续5年保持了县县财政当年收支平衡,并在平衡的基础上,基本保证了各级行政事业单位工资的发放,促进了各项事业的发展。但是,为了做到地方财政收支当年平衡,地方各级财政年终滚存结余、结转下年度支出和财政净结余份额逐年减少,省级财政还出现较大的赤字,许多县市财政年终财政净结余为零数。江西财政收支平衡的矛盾还很突出,平衡的基础还不稳固。

## 二、振兴江西财政的战略目标及对策

振兴江西财政的战略目标是:按照省委、省政府关于抓住京九铁路贯通和沿江开放开发的历史性机遇,以京九沿线为主干,浙赣沿线为两翼,拓展生产力布局,形成大开放格局和“加强农业、主攻工业、繁荣第三产业”的兴赣战略部署,大力促进经济发展,着力涵养地方财源,切实加强征收管理,努力增收节支,实现江西财政收入增长“三个略高于”,即财政收入增长略高于GNP增长、财政收入增长略高于全国平均增长速度和财政收入增长略高于财政支出的增长,完成江西财政功能的“六个重振”,即重振江西财政分配功能、经济调控功能、经济监督功能、社会稳定功能、经济建设功能和国有资产管理功能。到本世纪末,力争地方财政收支总规模在全国的位次前移,人均财政收支水平达到中等省市水准,财政收支完全平衡,并消化以前年度县级财政赤字挂帐和地方粮食亏损挂帐。初步建立起适应江西经济发展要求的财税管理体制,实现江西财政的初步振兴。到2010年,建立起一个与社会主义市场经济发展相适应的规范有序、功能健全、运作高效的新型地方财税体制和运行机制,从根本上改善全省财政状况,实现江西财政的中兴和全面振兴。

全面振兴江西财政,是一项复杂的系统工程。它不仅需要科学地制定战略目标,而且必须严谨地筛选战略对策,有重点地、分阶段地展开实施。同时,还应当根据战略发展中变化的情况,不断修订、补充和完善战略对策,以确保振兴江西财政战略目标的实现。

1. 积极促进经济发展,着力涵养地方财源。经济发展是财力壮大和财政振兴的基础,也是振兴财政的重要目的。财政部门要坚持以经济建设为中心,坚持改革开放,运用财政政策和预算内外的综合财力,积极推动地方经济增长方式的转变,努力涵养和壮大地方财源,把财政增收的基点放在经济发展和效益提高上。一是要大力强化地方财政支农、促农、护农的功能作用,建立健全有江西特色的农业投资机制,稳定粮食生产,推进“三高”农业,加速农业产业化进程。提

高农业综合生产能力,实现“山上再造”的发展目标,以巩固和充实地方基础财源。二是要根据国家产业政策,准确筛选江西跨世纪的支柱产业,重点扶持和优先发展汽车制造业、医药、机械、电子和石油化学工业;着力支持企业技术改造,促进产业结构调整和产品升级换代;继续减轻企业社会负担,搞好搞活国有大中型企业,放开放活国有小型企业,全面提高经济效益,以涵养和壮大地方支柱财源。三是要积极推进第三产业发展,继续支持交通运输邮电业的快速发展,支持在流通领域尽快组建一批具有相当规模和竞争力的商业企业集团;支持江西旅游业的拓展,重点打好“京九牌”、“庐山牌”、“宋城牌”;促进金融保险业、仓储业、房地产业、信息业和咨询服务业的发展,提高来自第三产业的财政份额,以开辟和拓展地方新兴财源。四是要在坚持公有制为主体的前提下,积极支持非国有经济的发展,尤其要坚持促进乡镇企业大发展大提高不动摇。县乡财源建设要以发展乡镇企业为重点,加大有效投入,保证增长质量,提高乡镇企业的财政贡献率和上交税收占税收总量的比重,以培植和扩大地方补充财源和群体财源。

2. 合理调整税制结构,强化税收征收管理。要按照统一税法、公平税负、简化税制、合理分权的指导原则和国家统一部署,合理调整税负,优化税制结构。要全面施行增值税,合理扩大消费税征收范围,适当提高营业税税率,改进城市维护建设税,统一内外资企业所得税,建立覆盖全部个人收入的分类与综合相结合的个人所得税制,调整充实房产税和资源税,建立社会保障税,开征遗产税与赠与税和利息所得税,提高车船使用税和城镇土地使用税税额标准,合理调整农业税负担,改教育费附加为教育税,改排污费为环境保护税,取消各种区域性税率,严格控制各种税收减免等。要合理划分税收管理权限,适当赋予地方税收立法权,优化地方税种归属,进一步形成以营业税和所得税为双主体的地方税制结构。

要加快税收征管改革,建立以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收、重点稽查的征管模式;建立健全国税、地税各司其职、分工明确、责任清晰、配合密切的征管运行机制,堵塞税收漏洞,提高征管效率。要加大宣传力度,强化企业和公民的纳税、护税意识,打击各种偷税、骗税和抗税的不法行为,净化征管环境,维护征管秩序。

3. 完善地方财政体制,强化省县两级管理。要在规范现行分税制的前提下,着力完善“省以下”各级政府间的财力分配关系。目标取向是:建立科学规范、高效有序的地方财政体制。改革重点是:适当增强省级财政调控能力和强化县级财政基础地位。要按照确立中央和省两级调控的指导原则,

通过维持利益存量,调整利益增量,逐步增加省级财政可支配财力;要合理确定县级财政主体税种,稳定基层财政收入来源,切实维护县级财政应得利益,充分调动基层财政增收节支的积极性。要建立省级对县级财政的转移支付制度,适当调节地区财力差距。在规范“省以下”财政转移支付的过程中,建立各级政府支出效果评价、监督和考核体系,促使转移支付均衡效果最优化。要按照政府预算完整性和统一性原则,全面建立政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算。要积极改进财政预算资金调度办法,加速预算资金周转,保证各级预算开支及时、足额到位。

4. 优化财政支出结构,提高财政资金效益。要大力倡导“艰苦奋斗、勤俭建省,过紧日子、干大事业”的老区优良传统,按照政府职能转变和市场经济发展的要求,净化支出内容,优化支出结构。在全省范围内实施“三保二压二提高”的支出创优工程:即保公共基本需要、保社会稳定需要、保基本国策规定的重点需要;压缩行政管理费、压缩非生产建设性支出;提高经济建设支出比重,提高财政支出效益。要努力体现财政对农业、教育、文化、科技三项费用的重点倾斜政策,保证上述各项支出增长高于地方财政总支出的增长幅度。要对行政事业单位全面推行零基预算,重新核定财政供养人数和负担范围,统一经费核拨标准,使地方行政经费和一般事业费支出增长明显低于地方财政总支出的增长。要大力改革财政支出管理方式,积极发展地方财政信用,拓展投融资业务,加强财政资金营运核算,提高财政资金使用效果。各级地方财政要继续严格执行《预算法》,坚持量力而行,尽力而为,不打赤字预算,保持地方财政收支基本平衡。

5. 推进财政法制建设,保护财政资金安全。要按照依法行政、依法治税、依法理财的指导原则,大力推进财政法制建设。积极稳妥地开展地方财政、税收、财务和会计的立法、明规、建制工作,重点要放在财税内部的立章建制上,要用法律法规的形式规范各级财税的体制关系和管理行为,使地方财政运行纳入法制轨道。要建立健全财政法规实施情况的报告制度、地方性财政法规章程的备案制度和地方财政执法监督检查制度;要加强财政行政复议、应诉和国家赔偿费用管理,维护公民、法人和财政部门的合法权益。要按照“铁的纪律、铁的帐本、铁的算盘”的标准,强化财政资金监督,堵塞管理上的漏洞,确保国家财政资金的安全。要进一步加强对社会经济的监督,把宏观监督和微观监督、重点监督和日常监督、专业监督与社会监督结合起来,增强财政监控力度,提高财政监控质量,保障地方经济健康有序发展。

(责任编辑 何杰平)