

用,培植开发型财源。县级应在认真清理农业税课税面积的同时,在统一规划的前提下,搞好“五荒”使用权的拍卖,对“五荒”资源进行二次开发、深度开发,充分发挥“五荒”的综合效益。并可设立“五荒”开发基金,重点用于社会效益和经济效益比较显著的开发项目,从而促进农林牧副渔大农业的稳步协调发展。

(五)通过体系化建设,培植区域型财源。要坚持走区域化布局、一体化经营、社会化服务、企业化管理的发展路子。通过市场牵动、龙头企业带动、基地农户联动,逐步形成种养加、产供销、内外贸、农科教一体化生产经营体系,加快农村市场经济转化步伐。另外,充分利用围城沿路的区位优势,集中开发建设一些工业小区,综合利用中心城市的水、电、路、资金、信息等有利条件,尽快发挥区域的经济集聚效应。

(责任编辑 江正银)



完善乡镇财政体制促效益

对宜昌县乡级财政建设的调查

◎何宇章 代圣成 赵耀九

湖北省宜昌县位于湖北省西南部,县境环绕宜昌市城区和葛洲坝水电枢纽工程,正在兴建的三峡工程和宜昌三峡国际机场也分别处于该县境内。全县辖 20 个乡镇,58 万人。1985 年全县财政收入 2 677 万元,其中,乡财政收入 890 万元。1986 年该县全面建立乡级财政以来,坚持以效益为中心,不断完善乡财政体制和乡级国库运行机制,加强乡级财源建设走出了一条财政体制启动、乡级国库推动、财源建设带动的效益型乡级财政建设之路。乡级财政收入 1994 年达到 5 718 万元,今年上半年完成 3 511 万元,比上年同期增长 60.2%,比 1986 年全县的财政收入还多 10%。1994 年乡均财政收入和留用的预算内财力分别高于全省乡镇平均水平的 66.3%和 87%,乡级财政收入总额位于全市 9 个县(市)之首。宜昌县是怎样建设乡级财政效益机制的呢?

不断完善体制 启动乡级财政体制效益

财政体制规定着县、乡之间的财政分配关系,体制效益在乡级财政整体效益中占据十分重要的地位。因此,不断改进和完善财政体制,使之充满活力,一直是该县乡级财政管理工作的着重点。

该县乡级财政自建立起到目前止,共经历了 3 轮体制,4 次调整。

第一轮(1986—1988 年),

实行定收、定支、定比例分成。即核定收入和支出,收入超基数部分,每个乡镇都按30%的比例分成,达不到基数的,县里只保其正常经费。

第二轮(1989—1991年),区别不同乡镇的经济发展水平,实行“总额分成”等5种形式的乡镇财政体制。

第三轮(1992—1995年),区别不同乡镇的经济发展水平和财政收支规模,实行总额分成、收入超基数比例分成、定额上交、定额补贴四种形式的体制。第三轮体制执行到第3年,国家出台了分税制财政体制。于是遇到了有关部门要求把占乡级财政支出44%的教育事业费收归县级,国税机构按经济区划设置等问题。在巨大的压力和困难面前,该县在深入调查研究、分析测算、进行利益比较等工作的基础上,上下达成了乡级财政必须坚定不移办下去的共识,并决定对现行体制进行微调,实行分税制与老体制双轨并行到1995年底的办法,即把在分税制条件下无法运作的超基数比例分成体制改为递增包干上交体制,其余三种形式体制继续执行。其中,实行总额分成的乡镇,参与分成的收入总额相应改为地方级收入与上级税收返还之和。

在乡级财政体制的设计和调整过程中,他们牢牢抓住四个重点,正确把握六条原则。四个重点即构成财政体制的收支基数、财力调节、体制形式、执行期限四个关键环节。收入基

数核定,力求公平合理。确定体制形式,力求灵活多样,因地制宜,避免“一刀切”。在财力的调节方式和内容上,努力做到县级财力能承受,乡级财政有奔头。在执行期限上,努力保护乡镇积极性,不搞一年一定,鞭打快牛。六条原则是:(1)效益优先原则。财政体制的调整和政策设计均以调动乡级政府的积极性,促进乡镇经济的增长为出发点和归宿。(2)统一领导、分级管理的原则。乡级财政在县级党政的统一领导下,享有机动财力支配、预算资金调度、预算安排和执行等多项自主权。(3)责、权、利结合原则。即乡级政府的事权、所管理财政收支的职责与随着经济的发展不断扩大可支配的财力三者有机地结合起来。(4)从实际出发,因地制宜原则。依据乡镇不同的自然条件、经济基础,有区别地实行多种形式的财政体制,不搞“一刀切”。(5)适应变化,不断调整,逐步完善的原则。(6)相对稳定的原则。既适应形势的发展变化,不断地变革和完善,又在一定时期内保持相对稳定,便于乡镇从长计议,消除乡镇搞好财源建设的后顾之忧。

不断规范乡级国库运行机制 提高乡级财政管理效益

该县1991年以前一直是“收入在下面,钱匣子在上面”的半边乡财政,乡级财政的整体效益因此受到制约。1992年在试点的基础上,全县20个乡

镇全面建立了乡级国库。在乡级国库的建设和管理中,他们特别注重“三个坚持”,构造高效运转的模式。

首先,坚持效益原则,实行委托农行营业所(信用社)经理模式。这种模式有四点好处:一是不增加人员,二是农行(社)对资金划转、会计核算等业务熟悉,三是农行(社)内部有一套较严密的核算管理制度,四是便于预算资金及时正确划转。

其次,坚持规范管理,不断健全制度。1992年以来,在实践中先后建立了《乡级国库管理办法》、《乡级国库会计核算制度》、《乡级国库收入报解制度》、《乡级国库会计核算评比制度》、《乡级国库收入决算制度》等。这些制度出台后,他们一方面经常性组织巡回检查,督促落实到位,一方面收集执行中的情况和问题,适时调整和完善,使制度建立在切实可行的基础之上。

第三,坚持改革,不断完善乡级国库职能。分税制财政体制出台后,税务机构分设为两家,该县国税机构按经济区域设置9个所。分税制和国税机构设置与行政区划分离的现实,使新生的乡级国库受到严峻考验。改乡级国库过去只核算本级收入为核算中央、省、县、乡四级预算收入势在必行。因为县以上收入虽不是乡本级的,但与乡镇体制挂钩,并与之有着密切的考核关系;核算四级收入又便于乡镇财税部门组

组织收入对帐,进行财政体制结算;也有利于乡级国库对乡镇区域的国家预算收入实施全方位监控和乡级财政体制的正常运转。具体操作办法是建立“四分一体”运作模式。即:“分征”,国税所按乡镇设置征收站,各征收站严格按照行政区划分别征收,地税所则按行政区划组织征收;“分缴”,国税征收站将征收的税款,区分税源属地,按税源所在地的乡镇归属分别就地缴入乡级国库;“分帐”,乡级国库按照分税制财政体制的规定,分别四个预算级次设立帐目,分开核算其收纳、报解情况;“分解”,乡级国库把国税征收站组织的收入,地税与财政部门组织的收入分别制表,分别划解县国库并使报表与资金同步运行,国税征收站入库税款的国库报表抄送一份给国税所用于对帐。“四分”以分税制乡级财政体制为核心结成一体。“四分一体”模式克服了国税机构设置与行政区划分离所带来的核算收入的困难,使县乡两级财政能够及时、准确、全面地掌握乡级收入进度,从而保证了分税制乡级财政体制的顺利运行。

不断活化激励机制 带动乡级财源建设

为最大限度地激发乡级财政带动乡镇经济发展,宜昌县以活化激励机制为突破口,推出了体制激励、责任目标激励、精神激励三种行之有效的方

1)体制激励。一是在体制执行有效期内,乡镇不论超多少,县财政均按体制规定予以兑现。二是当体制呈现活力不足表现时,辅以临时政策,调动积极性。第一轮体制的最后一年即1988年,因体制分成比例较低,适逢下一年又要调整体制,一部分乡镇产生了压收入的想法,于是该县及时出台了在体制分成之外,当年比上年超收部分另给一定比例分成的办法。结果当年财政收入比上年增长18%,超过前两年平均增长16%的水平。

2)责任目标激励。1992年,宜昌县出台了以“1351”工程为重点的乡级财源建设目标和责任制度。主要内容是四定。一定阶段性财政收入目标,计划1993年和1995年全县乡级财政收入分别达到4000万元、5000万元,目标分解到各乡镇;二定项目,各乡镇围绕目标发展和改造工、农、商财源重点项目85个;三定奖惩,对提前、按期达到目标的给予奖励,对不能按期实现目标的,则予以惩罚;四定责任制,责任制以合同书的形式,自愿签订。当年有14个乡镇签订了合同。1994年乡级收入超过1995年计划目标14%。签订合同的14个乡镇收入完成4236万元,比1990年增长2377万元,增长78%。

3)精神激励。凡财源建设措施不力、收入增长缓慢的乡镇财政所,不得评为先进和文明单位。对财源建设成效显著

的单位,予以表扬和奖励。

乡级效益财政建设 促进了四个高速增长

乡级财政体制的不断完善,乡级国库的日臻规范,财源建设的持续发展,促进了乡级财政整体效益的充分展示,实现了国民经济、财政收入、乡级财政实力、县财政宏观调控能力四个效益的同步增长。

(一)带动了全县国民经济的超常规发展。全县工农业总产值、工业总产值、国民生产总值,1986—1994年平均每年分别增长27.8%、42.6%、21.5%。

(二)促进了财政收入的快速增长。1986—1994年全县、乡级财政收入年平均增长分别为22.3%和22.7%,财政收入过百万元的乡镇由1986年的3个,增加到1994年的17个。乡均财政收入1994年达286万元,比全市乡镇收入平均水平高52%。

(三)乡级财政实力发展壮大。该县乡级财政支配的总财力,由1987年的1007万元,增加到1994年的4839万元,年平均增长25.1%。乡级财政管理的财政预算内支出1994年达5418万元,乡均271万元,高于全市平均水平36%。

(四)乡级财政对县财政的净贡献连年增加,县财政宏观调控能力增强。按财政体制计算,20个乡镇对县财政的净贡献额由1986年的127万元,增加到1994年的1113万元,年均增长31%。