

新时期加强乡镇财政建设的几点设想



1994年实行分税财政体制后,由于新旧矛盾交织,乡镇财政建设出现了许多新的情况和问题。一些地区为了增强县(市)财政的调控能力,保证人员经费开支,将过去由乡镇财政管理的收入和支出权限上收。个别地方在机构改革及税务部门分设中,将乡镇财政机构和人员进行了调整,削弱了乡镇财政的力量。这种现象不仅不利于乡镇财政的健康发展,而且与农村社会经济发展对乡镇财政的内在要求不相吻合。在加强农业基础地位的政策背景下,直接支持、促进、服务于农村经济的乡镇财政职能只能加强,不能削弱。当前加强乡镇财政建设,我个人认为,应做好以下几方面的工作:

1. 确定合理的乡镇财政管理体制,调动乡镇政府组织收入的积极性。财政体制是处理各级政府间财政分配关系的一项基本制度,乡镇财政管理

体制问题是乡镇财政建设的一个核心问题,乡镇财政管理体制确定的合理与否,不仅直接涉及到县乡政府的利益,而且对保证增加农业投入、稳定农民负担等都会产生影响。分税制体制的实施,为理顺乡镇财政管理体制提供了条件,在分税制财政体制正常运行,步入正轨的情况下,如何规范县乡(镇)财政体制,成为完善分税制的重要内容。处理好稳定与发展的关系,兼顾县乡政府利益,调动两个方面的积极性,是确定乡镇财政体制的一项基本原则。

2. 适应新的形势要求,积极培植财源,确保乡镇财政收入稳定增长。随着分税制的推行,乡镇财政的财源结构发生了变化,如何因地制宜,发展农林特产业以增加农业特产税收入,如何发展第三产业、建立农业生产服务体系以增加营业税收入等,成为乡镇财政巩固与

○ 高 英

发展的新课题。今后,乡镇财政的工作重点应放到支持和促进农村经济发展上来。去年底中央召开的经济工作会议,进一步强调要把农业放在经济工作的首位,加大对农业的投入,逐步把我国农业建成有强大物质基础和发展后劲的现代化农业。作为直接为农村经济发展服务的乡镇财政,在新形势下应进一步明确理财思路,把工作重点放在支持、促进和服务农村经济发展的路子上来。其一是要以市场为导向,调整产业结构,促进农业走高产、优质、高效的路子。“两高一优”农业的发展,不仅包括种植业,也应包括林、牧、副、渔及各种养殖业。支持农民搞多种经营,加快资源开发。要运用先进科学技术、合理配置生产要素,建设综合效益高的新型农业。其二是大力发展乡镇企业,促进乡镇企业上档次,上规模,上水平,不断提高经济效益。乡镇企业是农村经济的重要支柱,发展乡镇企业是繁荣农村经济,增加农民收入,促进农业现代化的必由之路。乡镇企业发展了,可以有效地支持农业发展,减轻财政负担,同时可以增加乡镇财政收入。其三是着力发展农村第三产业,搞活流通和服务,促进农村经济繁荣。

3. 建立高效合理的乡镇财税机构,保证乡镇财政工作健康发展。截至1993年底,全国已有96.7%的乡镇建立了财政所。实行分税制后,乡财政所的机构设置大体可归结为两

种类型:一是“财税分设型”,一乡三所(财政、国税、地税);二是“财税合并型”,即财政所与地税所合并或合署办公。两种形式各有利弊。由于税务机构实行垂直领导,因此,“财税分设型”有利于国家税收政策的贯彻执行,减少地方政府的干预,有利于稳定税务干部队伍,但不利于理顺财税关系,机构设置重复,加大征税成本。“财税合并型”则有利于加强税收征管力量,调动乡政府组织收入的积极性,有利于完善乡镇财政体制,协调财税运营,降低征税成本,但是也存在上下关系不顺、干部待遇不统一等问题。

乡镇一级财税机构如何设置,财税工作如何协调?根据多方面的调查,我们认为,至少应考虑两项因素,即收入组织的保证程度和课税成本。目前,我国乡镇财政收入尤其是农业四税,税源零星、分散,纳税人法制观念和纳税意识有待强化,因此,有必要借助一定的行政手段组织征收,这样做既可多收税,又可降低征税成本。实践证明,利用现有的农村基层行政组织,可以有效地配合税收的征管工作,减少税收的流失。因此,地税所的设置要根据各地的不同情况确定,有条件的可以考虑成立乡镇财税所,以利于协调财税运作,健全乡镇财政职能,增强乡镇政府对乡镇经济的调控力度。

4. 拓宽理财领域,进一步加强对乡镇“三项资金”统管工

作。分税制体制改革为乡镇财政实行“三项资金”统一管理创造了条件,各地应善于抓住机遇,通过改革,理顺乡镇自筹资金管理中的诸多问题,切实加强乡镇“三项资金”特别是预算外、自筹资金的管理,形成乡镇综合财力,为乡镇政府行使政治经济和社会管理职能,提供充足的财力保证。同时要加强农村统筹资金进行“费改税”的研究。出台可行的政策措施,把“三项资金”都纳入财政管理的范围。另外,要加强村级财务管理。乡镇财政要从分析现行村级财务管理和会计核算之不足入手,努力探索出一个适合我国农村的个体经济和集体经济混合形式的村级财务管理体系和管理形式,以促进农村经济更健康地发展,为党在农村各项经济政策的实施,创造更加良好的经济环境和社会环境。

5. 要进一步巩固和完善乡镇国库的建设。乡镇国库是办理国家预算收支的基层单位,乡镇国库的建立、巩固以及管理,涉及面广,政策性强。目前全国乡镇国库建设已初具规模,并形成了以《乡镇国库管理办法(暂行)》为核心的管理制度体系,这些为乡镇国库巩固和发展奠定了一定的基础。分税制财政管理体制的实施,为乡镇国库建立和发展提出了新的要求。我们要按照《预算法》和《国库条例》关于“一级政权要有一级财政,一级财政要有一级国库”的规定,对已经建立

打北京牌 吃区位饭



河北省三河市位于北京东60公里,地处京津唐三角地带。几年来三河市充分利用临近京津的区位优势,按照“举开放旗,打北京牌,吃区位饭”的经济发展思路,抓住中央各部委机构改革,兴办三产的机遇,引进项目,引进资金;抓住北京市实行“退二进三”经济发展战略的机遇,成建制地引进国有大中型企业到三河落户,大力发展经济,地方财源不断发展壮大。该市近年来相继实现了“跨入河北十强,跻身全国百强”的奋斗目标,财政收入稳步增长,

1991年财政收入完成5601万元,比上年增长17.6%,1993年财政收入完成9033万元,比上年增长38.6%,1994年,财政收入完成10476万元,进入亿元县行列。

建设骨干财源

几年来,三河市紧紧抓住投入这个龙头不放,多层次、多元化、多渠道筹措资金,保证每年投入3亿元以上用于建设骨干财源。1992年,全市项目投入3.4亿元,1993年为4.5亿元,1994年达到5亿元。按正常的投入产出比例1:3.7计

算,因投入增加,这几年就分别净增工业产值12.6亿、16.7亿、18.5亿,每年增加财政收入450万元。为了最大限度地发挥资金效用,三河市认真筛选项目,重点投向两个方面:一是高投入项目。1993年,全市新建和技改项目130多个,其中,投入在500万元以上的大项目有24个,投入在3000万元以上的项目有3个。1994年,全市已新上13个投入在500万元以上的大项目。其中,欧式屋面瓦项目已列入国家重点扶持项目;新上热浸镀项目,总投入700万元,即将投产,产值可达14700万元,利税780万元;洵阳镇和兰州军区后勤部联合投资2200万元建设兰河轧钢厂,现已正式生产,年可创产值8000万元,完成利税1000万元。这些项目的建成和投产,对培植经济发展后劲、大力开拓财源起到了巨大的推动作用。二是高科技项目。近年新上项目大部分属于电子、食品、制药、生物工程等高科技项目,这些项目市场前景广阔,附加值高。如1992年洁神集团投资1680万元,引进国际上最先进的意大利干洗机生产线、精烫整形机的软件及日本的硬件,产品质量和产销量大为提高,1993年全公司完成工业总产值6000万元,实现利税1200万元。投资2200万元兴建的高楼等级面粉厂,引进国际上最先进的生产设备,整个工艺流程全部采用电脑控制,能生产20余种专用面粉,以此为核心组建的高楼粮油集团,今年可创产值上亿元,利税超千万元。全市还储备了新型液压机等一批高科技项目。

优化主体财源

三河市充分认识到,从根本上振兴县级财政,就必须优化现有的市乡工业结构,集中力量发展支柱产业、重点企业和拳头产品,提高规模效益。因此,我们对现有企业组织

的乡镇国库,要保证其正常运转。要适应分税制体制的需要,在认真总结经验的基础上,使乡镇国库不断巩固和完善。尚未建立乡镇国库的地区,要积极创造条件,配合有关部门,有计划地把乡镇国库逐步建立起来。

6. 进一步加强乡镇财政干部队伍建设。一方面是要解决好乡镇财政干部的编制待遇

问题,解除他们的后顾之忧,稳定目前的乡镇财政干部队伍。同时要根据改革的新形势,抓好乡镇财政干部的培训,要利用各种途径,加强培训工作,不断提高乡镇财政干部的文化、专业素质和政策理论水平,使乡镇财政干部能够适应新形势的需要。

(责任编辑 王尚明)