

近几年来,在我县工商税收中,营业税呈均衡增长趋势,1993年达到1465万元,占总收入的22%。分税制实施后,因部分改征增值税,今年营业税将减少近500万元。第三产业以纳营业税为主,且全归地方财政。因此,地方财政要增加财政收入,培育稳固的财源,必须把发展第三产业作为地方财源建设的一大重点来抓,使其处于优先发展的位置。要以产业化、社会化为方向,调动一切积极因素,依靠全社会的力量兴办第三产业,逐步实现第三产业绝大多数企业和单位由福利型向经营型转变,重点发展信息咨询业、技术服务业、社区服务业和房地产业,逐步提高第三产业在国民经济中的比重,增加地方财政收入。

### 优化地方财源结构必须强化财政职能

要实现地方财源结构的优化,地方政府必须运用财政预算、财政投资、财政补贴等经济手段,强化财政职能作用,促进产业结构调整和经济稳定协调发展,从而达到地方财源结构优化的目的。

(一)优化支出结构,培育地方财源。《预算法》的颁布,标志着财政预算走向了法制化的轨道,为地方财政强化预算约束力,优化支出结构奠定了基础。因此,地方财政要借分税制改革的机遇,全面推行“零基预算”改革;要抓住机构改革的机遇,大力精简行政机构和行政管理人员,实行定员定额管理,削减行政管理费,同时,要狠抓事业单位创收,严格执行“收支两条线”;要借价格改革和企业改革的机遇,压缩财政补贴,逐步递减企业行政主管部门的行政经费。以此优化支出结构,挤出资金用于培育地方财源,最终达到地方财源结构的不断优化。

(二)运用财政信用杠杆,扶持地方财源。新的财税体制实施后,地方建设资金相对减少,资金的供求矛盾更趋突出。因此,地方政府更要使财政成为社会财力的总调节器,大力推行综合财政预算,以统筹运用预算外资金、盘活财政周转金等措施来拓展财政信用领域,发挥财政对社会资金的导向作用,促进经济结构的合理化

和资金的增值。另外,财政信用资金还可通过财政补贴和向企业参股等手段来间接调控区域性的信贷结构,大力扶持税利大户和新产业的开发,以此来优化财源结构,培育新的财源支柱。

(三)完善补贴机制,强化“造血”功能。长期以来,国家实行补贴政策对保持社会稳定,促进国家经济协调发挥起到了积极作用。分税制后,财政补贴将继续存在,但地方政府必须改革现有的财政补贴模式,将“输血型”补贴转化为“造血型”补贴。一方面要通过价格政策和企业改革,提高企业经济效益,来缩减补贴,将减少的补贴转化为企业发展基金。另一方面要改革和完善补贴办法,通过建立补贴分流机制,将减少的一部分财政补贴资金,用来扶持重点项目和“瓶颈”产业的发展。

## 建立财政供给人员档案 加强人员经费管理

○刘海银 郝兰平

如何发挥财政职能,控制定编定员,使行政机构更加精简高效,这是一个值得研究探讨的课题,山西省襄垣县从1991年开始,从建立财政供养人员档案方面入手,加强了财政部门在“简编消肿”中的作用,取得了较好的成效。

### 一、建档之前的人员、经费状况

1. 财政供给人员增长过快。近年来,由于市场疲软,工商企业出现了经营上的暂时困难,因此企业人员不安心企业工作,国家统配人员不愿到企业工作,纷纷想办法找关系通过多种渠道进入行政事业单位,财政

供给人员不断增加。襄垣县1980年底行政事业单位136个,财政供给人员7104人,到1990年底行政事业单位增加到160个,财政供给人员增加到8762人,10年间机构增加了24个,人员增加了1658人。这就使本来就捉襟见肘的财政更加不堪负重。

2. 财政供给人员底子不清,支出难以控制。长期以来,财政部门尽管也采取了不少措施,加强人员经费的管理,诸如:严格定编定员,凡超编单位一律不准进入,实行经费与编制双包干,增人不增资,减人不减资等,但从实际效果看,是费劲不小,收效甚微,甚至连财政供养人员的底子也难以搞清,从而不得不一边为财政困难而叫苦,一边又把不该负担的费用负担起来。

3. 虚报冒领,人为扩大开支漏洞。一些单位出于小团体利益考虑,采取种种“对策”,虚报冒领人员经费,如有的单位年初报预算时采取各种形式扩大预算支出额,多报预算开支人数,多报工资总额;有的单位在人员工作变动后长期不办理工资转移手续,只报增人数不报减人数;有的单位甚至将下属财政负担的人员也造表上册,以图增加财政包干经费指标。

## 二、建立财政供给人员档案的三个主要环节

1. 界定建档范围。核实编制,实行定员管理是界定建档范围的基础。襄垣县财政局会同组织、人事部门对全县行政事业单位编制及实有人员进行核对的基础上,把建档范围确定为:“工资目”开支人员、离退休人员、差补单位人员、优抚对象、财政供养的遗属、计划内临时工六类对象,涉及县乡两级财政一级预算单位65个,二级预算单位95个。

2. 统一建档内容。建档的重点内容是开支标准,只有内容统一,才易于管理,易于操作,经反复实践,建档内容统一为三大项:(1)基本情况,包括姓名、性别、年龄、职务、文化程度、参加工作时间、从事教(护)龄工作时间;(2)工资情况,包括基础职务工资、工龄津贴(教、护龄津贴)、供给形式等;(3)工作和工资变动情况。

3. 规范建档程序。主要步骤为:(1)核查摸底,实行财政局长、所长分级负责制,组织人事部门积极配合的办法,对所有建档范围的人员对照编制报表,进行逐单位、逐人、逐项的核查填写人员档案。(2)按人设卡、分类立卷、分级建档。全县统一印制档案卡片,按预算科目归类,以单位装订立卷。县财政建立总档案,县直各主管局和乡财政建立分档案,专人保管,专柜存放。(3)健全制度,定期核对,如有人员工资等项目变动,由单位持组织、人事部门有关批件到财政办理增补、撤销、调换卡片事宜或填报变更事项,财政与组织、人事部门

定期进行相互核对。

## 三、建立财政供给人员档案,有利于财政职能的发挥

首先搞清了人员底子,确定了开支标准。在建档中襄垣县财政部门通过设立“工资目”人员、离退休人员、差补人员、定补人员和遗属补助五种卡片,按科目立卷、以单位汇总,共立160卷,设置各种卡片8762张,不仅彻底摸清了全县各类财政供给人员底子,而且各单位的人员、费用标准都有了明确的基数,同时还查出行政事业单位超编336人,其中调离行政单位而未转工资手续的115人,假冒人员61人,纠正了工资、工龄、教(护)龄津贴等错误427项,每年减少财政支出30多万元。

其次,控制了人员的滥进乱调,加强了定员管理。一是对调入行政事业单位人员严格实行四盖章,双签字制度,即对因工作需要,确需扩大人员编制的进入单位提出书面申请,由组织、人事编委、财政共同审核,书记、县长共同签字,最后财政建档卡核拨经费。二是对因换届选举正常调动的干部职工,首先强调在行政事业单位和同类性质的单位之间调整,对因工作需要确需进入财政拨款单位的领导干部,由县委组织部、县编委提供任命文件和编制手续,建档设卡,核拨经费。三是对调出行政事业单位的人员,随时撤消档案卡片,核减经费数额,或进出相抵。由于以财政供养人员档案为基础,严格采取了定编、定员、定经费的三定措施,从而有效地控制了机构人员膨胀的势头。自1991年6月建档后,除国家分配的大中专毕业生、军转干部安置和明文规定的外,基本上杜绝了行政事业单位随意增人的现象。1993年与建档前的1990年同期相比,进入财政拨款单位的人员减少48人,减少财政支出14.5万元。

第三,堵塞了支出漏洞,缓解了财政资金的供求矛盾。年初预算以县财政供给人员档案为基础,结合各单位的实际和历年支出水平,卡死费用支出标准,实行定额经费包干。年终追加追减预算时,严格对照财政供给人员档案变动情况,以人算帐,追加有据,追减有凭,有效地制止了虚报冒领等问题的发生,建档后三年与建档前同期相比,节约财政开支182万元,增加了教育、广播电视事业的经费,有效地支持了文教行政事业的发展。

第四,密切了各部门之间的协作关系,形成了齐抓共管的局面。财政供养人员档案的建立加强了与组织、人事、编制等部门的联系,在人员变动、工资调整、离退

休、死亡及遗属审批等方面建立起一整套完整的传递手续,形成了权力交叉,相互监督,相互制约,齐抓共管的工作关系,减少了在人员经费方面的误差,限制人员和人头经费的过快增长。几年来襄垣县不仅圆满完成了上级下达的行政、事业单位“消肿”任务,而且还积极分流机关人员,先后有5个单位188人与财政脱钩,减少支出61.4万元,在一定程度上缓解了财政困难。

## 完善契税征管 增加财政收入

○陈永祥

如何完善契税征收管理,减少税收流失,增加财政收入,在目前财政较困难的情况下有着重要意义。福建省龙海市总结几年来契税征管的经验,实行源头委托代征的办法,取得明显效果。今年1—8月共征收契税265.49万元,比去年353万元增收230.16万元,增长6.52倍。比年计划40万元增收225.49万元,增长5.63倍。

源头委托代征契税就是对新出售的商品房和旧的房屋买卖分别委托房地产开发经营单位和房地产管理部门代征契税。其主要作法是:

1. 委托房地产开发经营单位代征契税,即纳税人向房地产开发经营单位购置商品房时,由售房单位负责向购房者代征契税,财政部门付给一定的代征手续费。如发现少征或不代征者,由商品房经营单位负责交纳。对代征前已售出的商品房且未交纳契税的,组织力量清收,以利于代征工作的开展。龙海市政府发出通知,从1994年1月1日起,要求各商品房开发经营单位要负责代征契税,财政局付给3%代征手续费。同时召开全市25家商品房开发公司经理会议,由副市长布

置代征契税工作,要求他们执行市政府的文件,对1993年底前已售出的商品房,各商品房开发公司要造册限时上报财政局,由财政局组织力量进行清收。通过有关部门的密切配合和努力,今年1—8月源头委托代征税款85.27万元,比1993年35.30万元增加49.97万元,增长1.42倍;委托各商品房开发公司代征税款56.6万元,纳税208户。

2. 委托房管部门代征契税,即对旧房屋买卖由房地产管理部门代征。代征的关键在于制定房屋交易基本行情价。该市由市政府牵头,财政、房管、土地、物资等部门共同制定房屋交易基本行情价,主要是根据房屋的地段、年限、建筑结构等确定。基本行情价确定后,如果交易价低于基本行情价,就按基本行情价计税;如果交易价高于基本行情价,就按交易价计税,以实计征,这样就防止计税价格偏低和纳税人匿报交易价。今年1—8月房管部门共代征契税28.67万元,纳税211户。

3. 努力做好源头委托代征契税的业务工作。龙海市根据契税委托代征的对象较多的情况,要求代征单位配备代征员,发给代征证书,并对代征员进行业务培训和契税法学习;同时制定一套征、缴、核、查等业务程序和制度,要求房管部门把好房屋所有权证的审核关,对没有加盖龙海市人民政府契税用章的,不得将房屋所有权证发给购房者。一般程序是:购房户通过纳税、交易监证、办证后,由房管部门将编制计税清册和房屋所有权证送农税股审核,审核无误后,在契税栏填写审核日期和税额,然后盖上龙海市人民政府契税专用章,才构成完整的房屋所有权证。如果审核发现偷漏税或计税价格偏低,退回房管部门重新按规定补征税款。

