

加快建立适应分税制 要求的地方财政新格局

○江苏省通州市财政局局长 纪进

通州市东临黄海,南依长江,三面环绕南通市区,与上海隔江相望,同苏北平原一脉相连。全境面积1640平方公里,人口146万,辖19个建制镇30个乡和一个渔港管理委员会。原南通县一直是人口大县和财政大县,1985年完成财政收入12158万元,比1978年翻了一番多,成为苏北第一个财政收入超亿元的县(市);1992年突破两亿元;1993年1月经国务院批准撤销南通县,设立通州市,财政收入又上新台阶,完成25866万元,比1992年增长26.2%,并实现了当年财政收支平衡。

近几年来,通州经济快速发展最显著的特点,就是乡镇企业,“三资”企业发展迅猛,很快成为通州经济的支柱和财政收入的主要来源,乡镇财政收入,1988年首次突破亿元关,1993年达18106万元,占全部财政收入的70%。

我市的财政工作所取得的成绩,是深化改革,经济发展,增收节支,强化管理的成果,也是全体财政干部在困难与矛盾交织并存状况下努力拼搏的成果。当前改革的不断深入,尤其是新的财税体制出台,给通州市财政经济发展带来了一定有利条件的同时,在新老体制交替过程中,也使通州市面临很多困难和矛盾。一是实行分税制后,作为地方财政重要来源的地方固定收入,税源分散,征收复杂;二是在新老体制交替过程中,中央采取新老体制“双轨并行”,产生“两个增量”上交,即按老体制每年6.1%递增包干上交,今后年度固定收入和共享收入超过1993年实绩中,中央集中大头,三是中央逐步降低地方财政收入占整个财政收入的比重,给地方平衡带来影响,不断出台的新增支项目,支出由地方负担,对通州这样的人口大市来说,影响更大;四是实行税利分流,税后还贷,在一定程度上增加了企业负担,影响到生产的发展和效益的提高。

然而,前进道路上的困难与希望同在,矛盾与机遇并存。只有加快改革,开源节流,建立适应分税制要求的地方财政新格局,才能开创财政工作的新局面。

就分税制财政新体制,从长远看,对增强宏观调控、调整经济结构、规范经济行为、提高经济效益是有利的,为通州开辟财政工作新局面打下了良好基础。从目前看,在新老体制交替过程中会遇到许多困难和矛盾,财政工作将在一个较为复杂的环境中展开。但只要我们认清形势,统一思想,增进共识,正确分析财税体制改革后对地方经济的影响,调动一切积极因素,因势利导,循序渐进,采取相应措施,引导结构调整,促进经济发展,重视提高效益,培植后续财源,就能变困难为机遇,化压力为动力,形成有地方特色的梯级财源体系,营造适应分税制要求的地方财政新格局,实现新老体制顺利交替,并在交替过程中确保地方财力稳定增长。

建立适应分税制要求的地方财政新格局,必须立足深化改革,发展经济加大地方财政调控力度。按照改革的目标和要求,根据通州市实际,应加快作好四方面的工作:一是进一步完善乡镇财政包干体制。总结通州市实行乡镇财政包干6年来的成功经验,结合分税制新体制,对乡镇财政采取“核定收支、双量包干、超收分成、短收赔补”的包干体制,做到既与现行乡镇财政包干体制相衔接,保持连续性和稳定性,又与新的分税制要求相吻合,保持地方各级财力的稳定增长,并进一步完善乡镇金库管理。二是重点抓好预算外资金管理。加强行政事业单位的预算外资金监控,强化收费票据管理,规范收入范围,适当集中调度,正确引导流向,并实行预决算制度。三是推进国有企业税利分流、税后还贷、税后分利改革,搞好新老贷款划界和归还办法的过渡。加快转换国有企业经营机制和调整企业组织结构、

产品结构的步伐。帮助企业深化内部改革,指导企业推行股份制。按照《企业财务通则》和《企业会计准则》的要求,建立完善内部财务会计制度,规范会计核算,搞好利润分配。四是拓展财政信用功能。1994年,通州市财政局建立了财政信用资金管理机构,专司财政信用资金管理职能。继续通过向上争取、左右融通、向内挖潜、清理陈欠等途径,扩大资金渠道和规模,增加财政周转金的总量。同时进一步完善投放管理办法,实现安全、效益的目标。

建立适应分税制要求的地方财政新格局,重在培育地方后续财源。一方面根据通州实际,按照市委市政府要求,在财政资金安排上,进一步增加对农业的投入,1994年预算内外安排1200万元,比上年增长20%。帮助和扶持农民发展种、养、加、产、销、出一条龙和贸、工、农一体化的立体经营。在支持工业发展上,通州市财政要积极主动参与对企业产品、技术、组织、行业结构等战略性调整,创造适应地方财源建设发展的新环境,积极帮助企业进行股份制改造,搞好资产评估和产权界定。大力发展“三资”企业,尤其是在引进外资、利用外资方面为企业当好参谋。坚持国家、集体、个人一起上的方针,动员全社会力量大办第三产业。并帮助它们完善财务管理制度,规范经营行为。加强国有资产管理 and 营运,重点抓好清产核资、产权界定、资产评估、清理债权债务、核定企业法人财产价值量等工作,不断优化资产配置,确保国有资产保值增值。此外,把转变财政职能的立足点放在对企业的“支帮促”上。1994年,通州市财政局、各财政所定下计划,要做到每基层单位联系点的个数比上年增加1—2个,盈利企业效益比上年提高20%,亏损企业扭亏为盈,不仅在资金上扶持,还要在财务管理、项目开发、结构调整、信息提供上支持与帮助,并把“支帮促”工作目标、职责任务落实到人,实行奖惩挂钩。

在整个财政收入完成预算任务的前提下,努力使地方财政固定收入增幅大于总体收入增幅。这是建立地方财政新格局,实现收支基本平衡的基础。为此,1994年,要广泛开展税法宣传,采取全方位立体式的宣传辅导,开动各种舆论工具,开展系列讲座,设立咨询站和咨询电话,与电台报社开辟“财税园地”,使新税制的宣传家喻户晓,深入人心,增强纳税人自觉、依法纳税意识。并切实加强工商各税、农业四税及其他各项收入的征管,配合税务部门,开展税源调查,规范企业税前列支项目,严格控制减免税,坚持依法治税,防止税源流失。并抓好各项基金的征收。

要加快建立适应分税制的地方财政新格局,开源

节流,控制地支出,实现当年财政收支平衡很重要。坚持“量入为出,量财办事”的原则编制支出预算,保证人员经费和正常办公办案经费的需要,同时继续增加对农业、教育、科技、卫生、计划生育等事业的投入。进一步完善控制公用经费支出、公费医疗费支出及社会集团购买力支出的管理措施。通过精简机构,转变职能,创办实业,努力增收,多口分流,多方负担,分类推进,逐步过渡的办法,鼓励有条件的部门和事业单位与财政脱钩,改革现行财政经费的分配体制:一是保留户头,经费脱钩。对有下属企业和经济实体,预算外收入较多或收取所属企业管理费的经济主管部门,在继续保留财政拨款关系的前提下,其正常经费自行解决,与财政彻底脱钩。二是核定基数,逐年递减。对预算外收入稳定增长的行政事业单位和差额拨款的事业单位,核定支出基数,今后逐年按一定比例递减安排指标,争取三年全部脱钩。三是定额拨款,超支自理。对有较稳定收入的全额拨款的行政事业单位,采用定额拨款办法,新增支出一律通过创办实体、增加服务收入,自行调剂解决。四是编制包干,节编奖励。对党政群机关和无预算外收入的全额拨款的事业单位,按通州市编委核定的1993年底在编实有人数作为财政核拨经费的基数,除国家统配的大中专毕业生和军转干部外,超编进入,财政不予核拨经费。凡是分流人员,节约使用编制的,每节编1人,财政给予一定的奖励,用于干部职工集体福利支出。

加强财政干部队伍建设,提高整体管理水平,也是建立适应分税制要求的地方财政新格局的一个重要的方面。为此,我们把加强政治思想和职业道德教育,作为财政干部强化服务,转变职能的一件大事来抓。按照发展社会主义市场经济的要求,改变传统体制下财政工作的思维方式和工作方法,组织学习《邓小平文选》第三卷和《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》及各项财政专业知识,不断加强廉政建设和职业道德建设。在巩固开展争创“达标、先进、文明财政所”和“创一流、争第一”活动的基础上,今年开展“创业兴通州,奉献在岗位”、“十佳财政干部”等一系列活动。培养政治坚定,政策精通,业务熟练,作风扎实的财政干部,开创财政工作的新局面。

