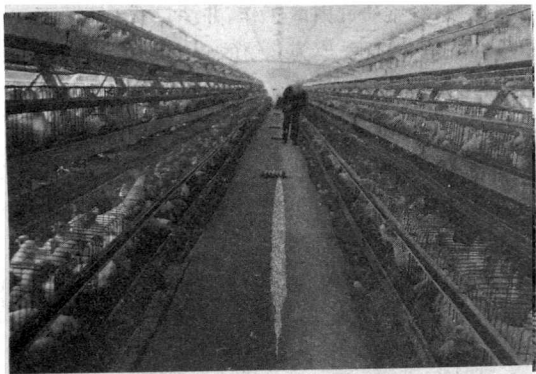




乡镇分税制改革的实践与体会

○ 田英基 潘光进 张志军 王积旭

一、实行乡镇分税制的原因和依据

胶南市是隶属青岛的县级市,全市有24个乡镇,86万人口,面积1935平方公里,海岸线150公里,是全国综合经济实力“百强县”之一。自1983年建立乡镇财政以来,尝试过多种财政管理体制,如“统收统支”、“收入上交、支出下拨、超收分成、减收分担”和“定收定支、收支挂钩、增长分成、减收分担”等。但由于这些体制均未跳出财政包干体制的圈子,因此,随着时间的推移和形势的发展,其本身所固有的矛盾和问题日益显露出来,直接影响着财政本身和整个经济的发展。这些矛盾和问题是:

1. 收入基数一年一定,增长分成比例偏低,导致“鞭打快牛”,难以调动乡镇增收的积极性。同时还加重了乡镇怕再调整体制吃亏的心理负担。结果,使乡镇在收入上采取了相应的消极措施,对一些容易收的收入尽量“藏富于企业”;对一些难收的收入则乐得“放弃于民”。

2. 支出基数一年一定,形不成财政支出的风险机

制,断不了乡镇机构人员膨胀的财路。原有体制下,乡镇只负担一部分公费医疗经费和办公经费,其他支出由市财政按照实有人数和开支标准按年核定,按时下拨,年内新发生的政策性增支因素也由市财政负担,基本上形成了“钱随人走”的局面,乡镇领导对人员编制的关心大大超过了对人员经费的关心,使吃“财政饭”的人员增长较快。1991年前的几年间,乡镇吃“财政饭”的人员平均每年增加288人。

3. 固定收入较少,不利于乡镇因地制宜地培植财源。在原体制下,乡镇通过发展经济而增加的收入,不能明显地表现为自身财力的增加,因而不利于把经济工作的中心转到提高经济效益的轨道上来,不利于发挥当地优势,建设“效益财政”。

4. 市级财政包揽过多,造成工作被动。在原体制下,市级财政包揽了乡镇的绝大部分支出,使市级支出受到了较大冲击,许多该办的事情因资金不足而不能办。同时,市财政还要承担大量的繁重的收入上交、支出下拨的日常事务,陷入了收收支支的小圈子,腾不出时间和精力研究大问题,解决大矛盾,财政改革的步子迈不大。

1992年初,中央对青岛、青岛对胶南实施分税制,为胶南解决乡镇财政的上述体制问题提供了机遇,加之近几年来,胶南市乡镇经济发展较快,财政收入取之有源,实行分税制有税可分,具备了实行“分税制”的经济基础。1991年24个乡镇的工农业总产值已达到42.07亿元,财政收入达到3103万元。同时,乡镇经济和各项事业的迅速发展,客观上要求乡镇政府的事权与财权进一步有机结合,要求财政体制上一个新层次。还有经过近十年的努力,胶南已形成了比较完整的乡镇一级财政管理体系,规章制度比较健全,人员素质较高,使乡镇分税制的实施有了组织保证。这些情况表明,在胶南市乡镇实行分税制试点的基本条件已经具备,并且上下同时试点也便于管理和操作。1992年起,全市24个乡镇都开展了分税制试点工作。

二、乡镇“分税制”改革的基本内容

胶南市实行的乡镇分税制改革,依据国家分税制试点办法和青岛市对胶南市实行的分税制办法,并结合乡镇财政经济的发展状况,按照实事求是、保持稳定、促进发展的原则,对市与乡镇财政的利益关系进行了重新确定。其主要内容是:

1. 按税种划分财政收入范围。将各种收入划分为乡镇财政固定收入和市与乡镇财政共享收入。固定收入包括农业税、隶属乡镇的企业各项税收、个体税收和

其他收入。共享收入包括镇、村企业的产品税、增值税、营业税和工商统一税,分享比例为50%。

2. 按事权划分财政支出范围。按行政事业单位的隶属关系,将财政支出划分为乡镇财政支出及不列乡镇支出基数的专项支出。乡镇财政支出包括乡镇筹集的农业发展专项资金支出及乡镇行政事业单位经费支出。由市财政掌握的专项支出包括农业发展专项资金支出,上级支持的特大自然灾害救济费、特大抗旱及防汛补助费及其他专项事业费。

3. 以递增上缴或补助的办法划分市与乡镇的财力。乡镇的收入基数,以1990年和1991年两年的决算收入平均数为基础,在进行必要的因素调整后加以确定。支出基数以1992年初核定的支出基数确定。乡镇财政固定收入加上共享收入分成大于乡镇财政支出基数的,实行递增上缴包干办法,递增比例为8%;乡镇固定收入加上共享收入分成小于乡镇财政支出基数的,实行递增补助包干,递增比例分别为5%或8%;递增上缴或补助比例一定三年不变。乡镇财政多收可多支,少收则要少支,自求平衡。

由于市、乡财政经济的不可比性,在乡镇一级财政推行分税制难度较大,胶南市实行的乡镇“分税制”体制同国家推行的“分税制”试点办法相比,在如下几个方面进行了调整,以保证其符合乡镇财政的实际状况:一是在财力划分上实行递增上缴包干办法与递增补助包干办法并存。由于受地理位置、资源和交通条件等多种因素的影响,胶南市东部沿海乡镇同西部山区乡镇的经济差距逐步拉大,较发达乡镇的财政收入是最落后乡镇的近30倍,对欠发达乡镇实行“递增补助包干”是根据全市乡镇的实际状况、解决经济发展平衡矛盾所采取的一项有效弥补措施。二是在收支基数核定上确定优惠乡镇的政策。收入基数以1990年和1991年实际收入平均数为基数,而支出则以1992年初核定的数额为基数,已充分考虑了增支因素的影响,从而使乡镇财力有所增加,便于乡镇解决遗留问题,轻装上阵。三是对农林特产税、黄烟产品税、城市维护建设税、固定资产投资方向调节税等税种没有列入分税制体制办法,单独进行体制找补,以增强乡镇财政支持农业、城建等各项事业发展的能力。

三、实施乡镇分税制财政体制的几点体会

乡镇分税制财政体制改革,明显地调动了四个方面的积极性。

1. 新体制进一步扩大了乡镇财权,调动了乡镇政府当家理财的积极性。改革后,各乡镇党政主要负责人

亲自抓财政,经常研究财政工作,并注意调动方方面面的积极性,使财政工作成为乡镇的一项重要的工作。过去,财政干部常常被抽调去从事驻片包村、春种秋收等与财政工作无关的事务。现在,乡镇任务再繁重,财政干部也“雷打不动”,专心致志干财政业务。不少乡镇专门制定了财政工作责任制,将农业税等收入层层分解到各管区、各行政村,对各管区、村干部进行考核奖惩;将乡镇企业利润的上缴情况与负责人个人收入相挂钩,形成了一级抓一级,层层抓收入的局面,分流了财政所的工作量,提高了抓收入的时效性。另外,各乡镇在强化预算内资金管理的同时,坚持预算内外两手抓、全面管,提高宏观调控能力,普遍推行了预算外资金财政专户储存和收支两条线管理办法,财政专户储存面和资金储存率均达到了95%以上,收到了较好的效果。

2. 新体制通过扩大乡镇固定收入范围,调动了乡镇因地制宜、发展经济、培植财源的积极性。以分税制为导向,内陆乡镇把黄烟、果品、畜牧等生产作为本地的支柱产业,从各方面予以重点倾斜,如宝山乡规定,农民每种植一亩黄烟借给资金100元,每建一个烤烟炉借给资金200元,调动了农民种植的积极性。1992年,该乡黄烟税收达到了58.5万元,占全乡财政总收入的53%。预计“八五”期末,全市种植面积达到6万亩,约提供税收1000万元,沿海乡镇充分利用沿海优势,推行“耕海牧渔”战略,建设“海上胶南”。1992年,全市水产品达到了8万吨,提供税收290多万元。为发展果品生产,各乡镇均建立了财政系统果园联系点制度,对果品种植大户进行重点扶持,并通过他们对周围果园进行技术、信息等多方面的辐射,起到了以点带面的作用,促进了全市果品生产整体水平的提高。目前,全市财政系统果园联系点已达到100个,面积7720亩,其产量和税收分别占全市的34%和40%。另外,在发展乡镇企业和第三产业方面,各乡镇也都有了新的建树。

3. 新体制通过划分税种,收支挂钩,使共享收入利益均得,风险自负,固定收入多收多得,调动了乡镇增收的积极性。在税收的减免方面,过去乡镇普遍存在减免有利、多多益善的想法,现在由于减免税直接减少乡镇可用财力,各乡镇普遍实行了目标控制,视财政平衡情况适度进行。为鼓励财税部门增收,不少乡镇实施了“财力包干”办法,年初,根据乡镇经济发展状况和支出需要,确定财力基数,以此对财税部门进行考核,年终以财力定奖惩,调动了财税部门的积极性,如过去契税、个人收入调节税等零散税收,由于涉及面广,数额较小,收入流失现象比较普遍,1992年,财税部门在全

市场经济条件下事业财务改革思考

詹静涛

党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制理论,不仅为我国的经济体制改革确立了目标,也为事业体制改革和事业财务改革指明了方向。当前,事业财务管理中存在的主要问题是,国家包办过多,财政负担沉重;过多地依靠行政手段管理,资金的使用效益不高。这种状况适应不了社会主义市场经济的要求。我国事业单位从业人员2000多万人,事业经费支出占国家财政总支出近30%,对这一部分资源能否合理配置,事关重大。如教育方面的资源配置不合理,不利于培养适用的人才;卫生方面的资源配置不合理,不利于保障劳动人民的健康;科技方面的资源配置不合理,不利于科技进步,提高生产力水平等等。为适应社会主义市场经济体制的需求,合理配置事业方面的资源,对事业财务管理办法必须进行以下几个方面的改革:

(一)规范财政职能,调整事业经费支出范围,减轻财政负担。按照马克思主义经济学说,社会总

产品分配中,除了进行生产方面的扣除外,还要扣除“同生产没有直接关系的一般管理费用”,“用来满足共同需要的部分”和“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”。这后一部分扣除就属于国家财政预算中的行政事业经费支出。其中第一项“同生产没有直接关系的一般管理费用”,主要是指各级国家机关开支的行政费用,无疑属于国家财政支出;其中第三项“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”,也应属于国家财政支出范畴。而其中第二项“用来满足共同需要的部分”,则应予以分析研究。一般认为,所谓“共同需要”,是指维护社会存在和正常发展的基本公共需要。它主要具有以下三个特点:第一,它是代表全社会共同利益的事务;第二,它是只有社会出面组织实施才便于实现的事务;第三,它是不能直接获利的事务。根据这些特点,目前国家包办的许多事业并不属于社会“共同需要”,财政的职能范围应进行调整,从非社会共同需要的领域退出或适当退缩,将这些事业推向市场。比如,文化事业中的艺术表演团体,其业务活动属劳务经营活动,其所需支出一般应通过票房收入解决;教育事业中的非义务教育阶段的学校,其业务活动超出了社会为保证国民具备基本文化素质所实施的教育,其费用应由家庭或用人单位适当负担;科研事业中的开发性科研单位,其业务活动是直接为生产服务的,属于生产的一部分,应该同生产企业一样进入市场;卫生事业中的医疗机构,其业务活动属经营服务性质,应主要依靠收取劳务费用解决自身开支;至于报社、出版社、杂志社等,完全属于生产经营性单位,应全部推向市场。国家财政从上述领域退出或退缩后,可将节省下来的资金集中用于社会“共同需要”部分,如公共图书馆、博物馆、实施义务教育的学校、从事基础研究和公益事业研究的科研单位、卫生防疫保健单位等,使这些事业能够得到更多的资金保证,获得更快的发展,从而提高国民的身体素质和文化素质,促进社会发展。

(二)转换国家与单位的关系,改革事业经费的供

市人大代表、政协委员、纳税先进户中聘请了96名财政执法义务监督员,在各村聘请了协税员,设置了举报箱,形成了多层次的护税协税网络,运用社会力量,挖掘了这部分收入潜力。1992年下放的各種地方小稅完成1350萬元,比上年增長24%。

4. 新體制使鄉鎮支出與事權相結合,調動了鄉鎮控制支出的積極性。自去年以來,各鄉鎮主動加速了機構改革的進程,通過實行“全脫鉤、半脫鉤、暫不脫鉤、差額撥付”等辦法,將一部分行政事業單位推下了海,

同時積極提供資金、技術、信息等服務,幫助單位提高自我發展能力。目前,各鄉鎮已興辦實體210個,年創收300多萬元。同時,各鄉鎮普遍加強了預算管理,對行政經費,在保人員工資、保正常辦公、保剛性支出的前提下,盡力壓縮一般性支出。對辦公經費,年初一次包死,無特殊情況不予追加。同時嚴格實行一支筆審批,從而避免了鄉鎮預算隨意性較大的問題。不少鄉鎮還從大處着眼,小處入手,對水電費、電話費實行專人管理,形成了勤儉辦一些事業的好風氣。