

四、改革个人收入调节税征管办法,创造条件开征个人所得税。征收个人收入调节税,对缓解分配不公的矛盾有重要作用。当前,我国个人收入调节税征收严重不足,许多高收入的人逃税相当普遍,重要原因之一是征管办法有漏洞。建议对流动性大的高收入者,改为按次就地征收,由付款单位代征代扣。随着经济的发展,我国职工的个人收入将进一步提高,个人所得税是一个潜在的税源,我们应当及早研究,积极创造全面开征的条件。

五、加强税收立法,增强人们的纳税意识。我国税收法制不够健全,税收的刚性不强,公民的纳税意识比较淡薄,偷漏税现象比较严重,这种状况必须尽快扭转。应尽快制定税收基本法,作为各个税种的母法,以确立税收的法律地位。税收基本法应当着重解决以下几个问题:第一,依法纳税是公民的义务,一切企业、事业单位和个人都要把依法纳税作为第一支出,必须确保。第二,确立税法的严肃性。税法是国家的重要法律,各级政府对维护税法的统一性和严肃性负有重大责任,任何单位和个人都不能越权开减免税的口子,否则要追究责任。第三,确立税收执法机关的权威性。国家要授予税收执法机关一定的权力,这些权力包括:在处理偷漏税违章案件时,有权查封和拍卖偷逃税货物,冻结银行帐户,强制交税,等等。

六、规范政府行为。在目前情况下,各级政府既以国家管理者的身份向企业征税,又以企业代表的身份要求国家给企业以减免税。这样一身二任,难以严格按照税法办事,有些财政困难的市、县政府,为了保证必要的行政经费需要,往往该减免的不予减免;有些财政比较宽裕的市、县政府,为了增强企业活力,往往越权扩大减免税,使税收弱化。各级政府应逐步转换职能,主要从帮助企业转换内部机制、实现科技进步、搞好结构调整、改善经营管理等方面入手,增强企业活力,加快发展步伐;同时,积极推行社会保险制度,为关停企业解除后顾之忧,维持社会的安定。这是坚持依法治税,强化税收管理的必要条件。

乡镇财政在振兴乡镇经济中起着至关重要的作用。无论是农业的发展,还是乡镇企业和农村各项事业的兴办,都离不开乡镇财政的支持和参与。当前贯彻党的十三届八中全会关于进一步加强农业和农村工作的决定,大力发展农业和乡镇企业,建立农业社会化服务体系,都要求把乡镇财政建设好,以提供发展乡镇经济的财力保证。那么如何才能把我国乡镇财政建设好呢?方略和措施很多,其中重要的一条,就是要结合我国乡镇财政建设的实际,研究和

制定好我国乡镇财政发展的战略。

一、我国乡镇财政建设的现状

党的十一届三中全会以来,在党中央、国务院的亲切关怀和指导下,经过各级党政领导,各级财税部门和各有关部门的共同努力,我国乡镇财政建设由试点到全面铺开,获得了迅速的发展。

(一)乡镇财政的格局基本形成。截至1990年底,全国5.48万个乡镇建立了乡镇财政所,占乡镇总数的95%以上。配备乡镇财政干部23万人,占全国财政系统干部、职工总人数的56.6%。随着乡镇财政的建立,乡镇财政统收统支的局面已被打破,60%以上的乡镇实行了“收支挂钩、递增包干”的“分灶吃饭”体制,有5933个乡镇财政所建立了乡镇国库,使乡镇财政能够及时调度和运用本级财政资金,提高了资金使用效益。

(二)乡镇财政收支初具规模。据1990年全国乡镇财政决算反映,1990年全国乡镇财政组织收入485亿元,比1986年增长1.1倍,平均

每年递增 20%，大大高于全国财政收入年平均增长 8.6% 的幅度。其中预算内收入 361 亿元，预算外收入 31 亿元，乡镇自筹资金收入 92 亿元，分别比 1986 年增长了 36%、181% 和 241%。全国乡财政预算内收入已占县级财政收入的 43%，约占全国地方财政收入的 12%。全国有 10 869 个乡镇预算内收入超过了 100 万元，其中 100 万元至 500 万元的有 9 680 个乡镇，500 万元至 1 000 万元的有 954 个乡镇，1 000 万元以上的有 235 个，最高的已达到 6 844 万元。

(三) 制度建设和队伍建设逐步走上正轨。近几年来，全国统一并不断完善了乡镇财政各项管理制度。1985 年财政部颁发了《全国乡镇财政管理试行办法》，1989 年起全国统一汇编了乡镇财政决算，1991 年又由财政部修订颁发了《全国乡镇财政管理办法》。全国不少地区开展了争创“文明财政所”的活动，强化了广大乡镇财政干部的工作责任心和开拓进取的热情，促进了乡镇财政各项基础管理工作的加强。此外，全国狠抓了乡镇财政干部的培训，到 1990 年底，全国各地共培训乡镇财政干部 87 万多人次，大大提高了乡镇财政干部、职工的政治和业务素质，为进一步做好乡镇财政工作打下了基础。

(四) 为乡镇经济发展和农村各项事业建设做出了很大成绩。乡镇财政建立以后，增加的财政收入主要用于发展生产，培植、涵养财源。乡镇财政在安排财政支出时，始终把农业生产放在首位，1990 年用于发展农业生产的资金共计 37 亿元。其次是用于支持乡镇企业发展，1990 年用于扶持乡镇企业的资金共计 25 亿元，扶持了近 60 万户企业，新增税收 6 亿多元。再次是支持各项事业的发展，1990 年乡镇财政用于学校、医院和农业科技推广以及农业社会化服务体系等项事业的资金达 170 亿元，占乡镇财政总支出的 45%。

(五) 促进了基层政权建设。建立乡镇财政之前，乡镇虽有一级政权，但没有相应的财权，不能很好地发挥基层政权的职能。乡镇财政建

立以后，事权与财权统一了起来，乡镇政府可以统筹安排本乡镇的各项资金，用于支持经济和各项社会事业的发展，使乡镇政府行使政治职能和经济职能有了必要的财力保障，从而促进和加强了乡镇基层政权的建设。

(六) 我国乡镇财政地位日益提高。随着乡镇财政不断发展壮大，它义不容辞地担负起了贯彻落实党和国家在农村的财经方针、政策，完成国家在农村的各项收支重任，为平衡国家预算，加强农村各项资金管理和财务监督，促进农村各项事业发展，发挥着不可替代的重要作用，从而也促使乡镇财政自身的地位不断提高。

从以上几个方面可以清楚地看到，我国乡镇财政已经由试点、全面铺开，正步入巩固、完善、提高和发展的崭新历史阶段。

二、对我国乡镇财政发展问题的剖析

我们在看到我国乡镇财政迅速发展的同时，还必须清醒地看到它在进一步发展中所面临的困难和问题。

(一) 乡镇财政收入不平衡且不稳定。我国地域辽阔，经济发展很不平衡。这在乡镇经济发展中表现得更为明显。由于不同地域社会事业、经济发展的基础不同，以及现实投资环境，劳动力素质，行政管理运行机制等经济发展诸要素的结构形式与作用程度不尽相同，因此，在一定时期内，不同的乡镇之间存在着财政经济发展的严重不平衡。有的乡镇每年财政收入几千万元，而有的每年财政收入仅几千元，甚至还有有的乡财政收入是负数。如果以预算内财政收入 100 万元以上为发达地区，80—100 万元为次发达地区，80 万元以下为不发达地区的话，那么，现在我国乡镇财政收入状况的总体概念为：属发达地区的乡镇有 1.06 万个；次发达地区的乡镇有 2.5 万个左右；不发达地区的乡镇有 2.18 万个，预算内财政收入 10 万元以下的特困乡镇大约要占乡镇财政总数的 1/10。

我国乡镇财政收入不仅不平衡，而且还很不稳定。我国乡镇财政收入，除了农业税以外，其主要来源是特定区域内的乡镇集体企业及其它经济性质的企业和个体工商户依据税法规定

向国家缴纳的工商税收。在我国现行经济条件下,乡村企业的生产经营主要受市场调节影响,企业的经营成果表现为时而得利,时而失利的波动性,乡镇财政收入很容易大起大落。

(二)乡镇资金管理运行机制不完善。不少地区乡镇预算外资金和自筹资金尚不能归口乡镇财政管理,宏观上由于缺乏法律依据以及在管理上思想认识不统一,怕露富等原因,导致资金散落在各个部门和单位,仍处于“自由运转”状态。这些年来,乡镇出现了多头管钱的现象,资金分散,形不成拳头,不利于乡镇政府统一安排资金。

(三)不少乡镇财政收支难以平衡,有相当一部分乡镇陷于“吃饭财政”的困境之中。近几年来由于摊子铺得大,支出上得猛,乡镇新增支出的增长快于新增收入的增长,加之各项财政专项资金的配套大量压到基层,使得不少乡镇的预算发生赤字,收不抵支的乡镇逐年增多,预计这种增多的势头近期内还难以遏止。

(四)部门关系亟待协调。财税机构设置不配套,条块分割,责权脱节。财政所按行政区设置,实行分级管理,每个乡镇财政都有一定的收入范围,建立了预算管理体制,但其中的工商税收收入由税务所负责征收,税收任务由上级税务部门下达,不与乡镇财政的体制挂钩,也不承担任何责任。

三、我国乡镇财政发展的战略目标

根据我国乡镇财政发展的现实,结合实现我国国民经济和社会发展十年规划和八五计划对我国乡镇财政建设的要求,我们认为,我国乡镇财政进一步发展的总体目标和方向应为:进一步理顺关系,积极创造乡镇财政工作的良好的外部环境,以促进农村工作和乡镇经济进一步发展为目标,扩大、培植财源,促进乡镇财政收入持续、稳定、快速发展,实现我国乡镇财政的巩固、完善、提高和发展,把我国乡镇财政真正建设成一级完整的财政。其分阶段目标为:

(一)中短期发展目标(1991—1995)

1. 我国乡镇财政总的收入规模。要在1991年的基础上,以年平均16%的增长速度发展,

到“八五”末实现乡镇财政收入翻一番的目标。到1995年底,全国将有500个乡镇财政收入超过1000万元,1/3的乡镇财政收入超过100万元。

2. 向生产建设型财政方向发展。要积极为农业和乡镇企业服务,从扶持资金和加强管理等方面帮助其调整产品和产业结构,提高效益,开辟、培植和涵养财源,从根本上增加乡镇财力。要尽快建立乡镇财政积累机制,提高“造血”功能,增强乡镇财政的调控功能,增强乡镇财政的发展后劲。发达地区乡镇和次发达地区乡镇要尽快建立乡镇财政发展生产基金。

3. 向综合管理型财政方向发展。乡镇财政要逐步统管乡镇的全部财力,乡镇预算外资金、自筹资金都要统一纳入乡镇预算管理,实行乡镇政府当家,乡镇财政管家;向乡镇人代会负责,接受乡镇人代会监督的制度。

4. 向提高整体功能方向发展。随着乡镇经济的发展,赋予乡镇财政的职能也越来越多,从而内部机构也越来越健全。在发达地区的乡镇财政所可逐步分设预算管理组、农税征管组和财务管理组。进一步完善所长领导下的岗位目标责任制,定员定岗,职责分明,奖罚分明。人员素质不断提高,乡镇国库全面推开。

在次发达地区的乡镇财政所,要逐步解决办公用房,设立专业岗位,如总预算会计岗位、乡镇企业财务专管员岗位、农业税征收员岗位等,按岗位定责。加强乡镇财政干部职工的培训,逐步提高乡镇财政干部职工的政治业务素质。在有条件的地方也可以进行乡镇国库试点。

不发达地区的乡镇,基础薄弱,交通不便,人员素质低,应当逐步创造条件,加强乡镇财政建设。

(二)远期目标(到2000年)

要在“八五”基础上更上一层楼,使乡镇财政内部机制更为健全,管理体制更为完善,乡镇国库大部分建立,像县财政一样真正成为一级财政实体,在繁荣乡镇经济,巩固基层政权,开创农村和农业工作新局面中发挥更大的作用。

四、实现我国乡镇财政发展战略目标的配

套措施

(一)切实加强领导,大力改善乡镇工作的外部环境。目前,乡镇财政理财范围和筹集资金还缺乏法律依据,因此必须从调整政策入手,加以规范,为强化乡镇财政管理扫除障碍。在现行乡镇财政管理办法的基础上,应尽快制订乡镇财政管理条例,进一步明确和界定乡镇财政的管理范围。各级领导要进一步加强对于乡镇财政的领导,切实解决乡镇财政建设中的困难和问题。对于乡镇财政干部的生活待遇等实际问题,要逐步加以解决。

(二)进一步为农业和农村工作服务,广开生产门路,扩大财源。要千方百计地扶持生产发展,多渠道地筹集支援生产发展基金。大力支持乡镇企业的发展。在经济发达地区和次发达地区的乡镇,乡镇财政要给予乡镇企业以更大的支持,每年要从财政收入比上年增长部分中,留出一定比例用于发展生产。

(三)进一步加强乡镇财政收入的组织工作。鉴于现在农村零散税收流失严重,建议将农村零散小税由税务所委托乡镇财政所代征,或由财政所、税务所两家合署办公,财政所和税务所共同组成协税、护税网,等等。

(四)进一步加强乡镇企业财务管理。乡镇财政工作要逐步深入到乡镇企事业单位的财务改革中去,开拓新的生财领域。同时加强管理和监督,治理整顿好农村经济秩序,千方百计降低成本,增加财政收入。

(五)切实加强乡镇财政干部的培训。随着乡镇财政职能范围的不断扩大,需要不断加强学习,更新知识,因此各级财政部门必须把乡镇财政干部培训摆上重要议事日程,有计划地、分期分批地进行政治和业务培训。各级财政要适当地多安排一些乡镇财政培训经费。

(六)积极开展乡镇财政工作交流和理论研究,把这项工作作为一项经常性工作开展起来。通过交流和研究,不断总结经验,扩大宣传,促进全国乡镇财政工作发展,及时发现和解决乡镇建设中出现的矛盾和问题,促进并保证我国乡镇财政工作沿着健康的方向发展。

农业经济地区的 财政问题研究

陈逢书

经济体制改革促进了我国农业经济的发展。但是,农村经济和社会发展很不平衡,还存在许多问题。农业投入不足,物质技术基础脆弱,粮食主要产区出现了产粮越多,包袱越重的反常现象,因而,财政赤字较大。造成农业经济地区财政困难的原因是复杂的,主要有以下几个方面。

一是有些政策不利于农业的发展。就全国而言,由于工业起步较晚,在工业化进程中,农业承担起为工业积累资金的历史重任。国家对农产品实行低价统购政策,农业经济因此而受到很大制约,由于农业生产落后,劳动者创造的国民收入大部分转化为消费基金被其自身消费掉,发展经济的能力十分有限。

二是农业经济地区的财政负担日益加重。我国9亿农民,组织农业生产的政府机构相当庞大,而且一些临时性的机构不断增加,财政负担的人头经费和公用经费不断增加。特别是产粮区财政负担粮食补贴超过了地方财政的承受能力。如湖北荆门市粮食生产一直保持着稳定增长的好势头,可是,调销不畅,随之而来的库存积压,资金占用,财政补贴增多,每年用于粮食补贴1800多万元,占全市财政补贴支出的90%,占整个财政预算支出的20%。

三是财政调控经济的能力减弱。农业经济地区财政调控能力减弱,主要表现在:一是农业经济地区财力十分拮据,财政对经济的促进作用不大,严重影响了农村产业结构和经济结构的调整。二是财政支出难以控制,财政增支政策