

业等的开发。同时,要扩大开放,大力发展技术起点高,管理办法新的“三资”企业,并以此作为监利县工业的技术、管理和产品销售的窗口,形成全县工业发展的“领头雁”企业,为财政注入新的活力,培植三级财源。

(三)完善财政管理体制,重塑分配格局。财政包干体制的完善,在近期内应采取“基本稳定,适当调整”的方针,改变基数核定法,应把各地区的人口、土地、自然条件、经济发展水平等客观因素,作为核定地方财政支出基数的依据,建立起一套科学的计算方法。要合理界定包干后农业大县县级财政的权利和义务,并根据农业大县的特点,明确划分给它们一部分财政收入稳固的税种,使其通过对这些税源的培植取得逐年增加的财政收入。对还不能自给的农业大县,要实行保护政策,上级财政在给予补贴的同时,还要扶持一定的生产发展资金,增加其造血功能。

(四)严格控制支出,减少财政补贴。控制财政支出,压缩财政资金需求,是确保预算收支平衡的重要方面。要大力开展“双增双节”,在广太干部职工中牢固树立起过紧日子和勤俭办一切事业的思想。对行政事业经费支出,要采取“核定基数,比重包干”的办法,支出与收入增长挂钩,与人员编制挂钩,调动各单位增收节支的积极性。要搞好预算监督,改革公费医疗、退休基金制度,缓解财政支出压力。随着各方面经济条件的变化,财政补贴应逐渐压缩,做到该减少的减少,该取消的取消。对生活用煤补贴、职工工种用粮补贴等,采取负担分流的办法,把由财政负担补贴的一部分适当地分流给企事业单位负担;对政策性亏损补贴,应实行核定定额,总额控制,超亏不补,减亏留用的办法;对经营性亏损一律不予弥补。

(五)牢固树立依法治财的思想,坚决制止和纠正有法不依、违法违纪的行为。强化财政预算的严肃性,硬化预算约束,各级财政部门不得搞赤字预算。强化征管手段,整顿税收秩序,任何地方和部门不得越权减免税收,坚决制止和打击偷税抗税行为。尤其对当前财政部门反映

强烈,管理失控的罚没收入,要坚决按上级有关政策执行,把该收的收上来,严格制止截留、坐支等现象发生。加强对企业的财务监督,硬化约束机制,杜绝企业侵占和截留财政收入。

深化改革 促进乡镇财政建设

桃源县财政局 文政清

我县乡镇财政,自1984年组建到现在已经7年了,基本上经历了起步、运转、上轨三个阶段。这7年来,乡镇财政在运用经济手段,调控农村经济,支持产业结构调整方面;在筹集乡镇资金,实现财政收支平衡,加强农村基层政权建设方面;在培养、造就财政和经济管理人才方面,都发挥了积极作用,做出了应有的贡献,受到社会各方面的普遍关注和支持。但是,由于新旧两种体制并存以及经济秩序不够稳定,处于农村生产力水平较低状态下的乡镇财政发展受滞,举步艰难。当前乡镇财政面临的主要困难有以下几个方面:

一、管理体制不完善,影响了乡镇党政的理财积极性。乡镇财政体制涉及到责、权、利的划分,关系到经济利益的分配和政权、事权、财权的统一,完善乡镇财政体制是搞活乡镇财政、加强基层政权建设的关键。经过改革,我县乡镇财政已经形成了一个“定收定支,收入上交,超收分成,支出下拨,超支不补,节余留用,一年一定”的“收支两条线”管理体制。这一体制比过去“统收统支”的报帐制前进了一大步。但随着经济体制改革的不断深入,它的弊端也越来越暴露出来。第一、这种“收支两条线”的体制仍然没有完全改变乡镇财政的“大锅饭”性质,对乡镇理财没有压力。“超支不补,节余留用”虽然增强

了其“节支”的责任,但由于只有“收入上交,支出下拨”,却没有“收支挂钩,短收分担”,因而乡镇还没有真正承担起收支平衡的责任,收多收少与其经济利益关系不大,即“多收不能多用,少收支出照给”。第二、“超收分成”是一种“鞭打快牛”的作法,不利于充分调动乡镇生财、聚财的积极性。这种超收的基数是由县级有关部门根据上年的收入多少和当年新增财源来核定的。超收越多,基数越高;基数越高,超收越难;越收越难,分成越低,这就在很大程度上挫伤了乡镇发展经济、培植财源、组织收入的积极性。第三、现行体制给乡镇财权少,不利于经济建设和各项事业的发展。实行“收入上交,支出下拨”,实际上其预算自主权仍然在县级,乡镇只不过起到了一个执行县级财政收支计划的出纳作用,不利于乡镇根据自己的经济建设和各项事业的发展情况,分别轻重缓急来进行预决算和统筹安排,达不到平衡协调发展的目的。

二、经济基础很脆弱,形不成完整的一级财政。财政的基础是经济。建立相对独立的一级财政,必须以职能健全的一级政权和相对稳定的经济基础为前提。我县有9个区,59个乡镇。有的乡镇由于规模较小,人口只有几千,不利于资源的合理配置和产业结构的调整,不利于商品经济的发展。乡镇经济基础比较差,财政承受能力就比较弱。在发展乡镇经济和各项社会文教福利事业中,很难发挥财政筹集、分配、调节资金的职能优势。有的乡镇由于财源衰竭,靠借债维持其行使职能的经费需要,使乡镇财政长期处于无以为继的地步。

三、资金管理不归口,影响财力的筹集、分配与使用。我县1984年建立乡镇财政以后,经过几年的努力,大部分乡镇均已做到资金统管,克服了以前资金分散、多头管理的混乱局面。但是,有的乡镇由于对乡镇财政资金的界定不清,不是按资金的属性进行归口管理,而是时而由财政所管,时而由经管站管,经常地改过来变过去,形成了变化不定状态。结果导致了管理分散,开支混乱的现象,造成了资金的分散、浪费。

四、管理机制不配套,阻滞了乡镇财政的完

善和发展。一是财税机构不配套,条块分割,责权脱节。财政所按乡镇设置,实行分级管理,划分了一定的收入范围,建立了预算管理体制,但其中的工商税收入由税务所负责征收,而税务所按区设置,一个所管几个乡镇,而且税收任务由上级税务部门下达,乡镇人民政府对工商税收入没有预算的自主权,给乡镇财政工作带来很大困难。二是乡镇一级没有建立国库,影响了乡镇财政体制的完善和配套,使乡镇财政形成“有财无库”收支脱节的“半边财政”,使财政资金缺乏安全性和时效性,不利于调动乡镇人民政府当家理财的积极性。

要想使乡镇财政走出困境,根本出路在于深化改革,通过改革为乡镇财政的继续发展创造条件,拓宽道路。

一、因地制宜,分级包干,完善乡镇财政管理体制。根据我县行政区划不一,经济基础不同的情况,大体可以实行三种不同的财政管理体制:一种是对经济基础好,财政收入比较稳定的乡镇实行“核定收支,下划基数,收支挂钩,定额上交,递增包干,一定三年”的体制”,递增比例的确定,既要有利于发挥乡镇的积极性,又要有利于发挥县级的积极性;二种是对经济基础一般的乡镇实行“核定收支基数,划分收支范围,增收四六分成,短收二八分担,一定三年不变”的体制,增收部分县财政分成60%,乡财政分成40%,短收部分县财政分担80%,乡镇分担20%,乡镇分担部分可从支出基数中扣除;三种是经济基础差,支大于收的乡镇,实行“核定收支,定额补贴,比例减补,超收全留,限期脱补”的体制,每年减补比例可按限期平均递减。实行上述包干体制就可以使乡镇把政权、财权、事权统一起来,乡镇政府既有承担平衡财政的压力,又有预算自主的活力,发挥当家理财的积极性。

上述三种体制,是就我县目前行政区划的现状而设计的。要彻底改变我县乡镇财政步履艰难、发展受滞的现状,必须简政放权,撤区并乡,只有这样乡镇财政才能完全改变由于行政区划小,经济基础差,财少力薄,和职能受阻的被动局面。

二、协调基层财税关系,全面发挥乡镇财税职能。建议乡镇财税机构合并,实行上分下不分的机构管理体制,以克服两套机构、乡镇财政收支脱节的状况。作为过渡方式,税务所管辖的乡镇恢复或设置2—3人组成的税务组,内部承认其为一级核算单位,以便与乡镇财政配套管理。对少数边远穷困地区,可以每乡固定税收专管员,其行政上按财政干部管理,业务由税务所领导。这样便于协调财税关系,形成一股合力,同抓共管乡镇财政收入,更充分地发挥财税的经济杠杆作用,为经济建设服务。

三、统一财政资金管理,强化乡镇财政的分配职能。乡镇财政资金包括预算内、预算外、乡镇自筹(含统筹资金),统称三项资金。统管三项资金是拓宽乡镇财政理财领域,强化乡镇政权的需要。长期以来,乡镇财政管理的重点是放在国家预算内外的收支上,对乡镇自筹资金(含统筹资金)管理比较薄弱,产生这一问题的主要原因,是对乡镇自筹资金能不能由乡镇财政管存有争议。我们认为乡镇自筹资金包括统筹资金,虽然是集资性质的,但事实上却是乡镇政府凭借政权强制地、无偿地从农民或企事业单位取得的,与财政收入的取得形式没有本质的差异;从支出内容上看,基本上是属于财政应该包括的社会性公共支出的范围,是预算内资金不足的补充。因此,乡镇自筹资金(含统筹资金)应根据国家的宏观指导纳入乡镇预算分配,其目的是为了把各方面的财力动员起来,以保证乡镇政府行使职能的需要,更好地发挥财政资金效益,促进乡镇经济建设和各项事业的繁荣和发展。

四、发展经济培植财源,不断扩大自筹收入规模。实践证明,搞活乡镇财政的根本途径在于发展乡镇经济,广辟财源门路,不断扩大乡镇预算内自筹收入规模。从我国目前财政经济现状来看,国家财政拨款给乡镇一级的资金十分有限,乡镇进行经济建设的资金60%以上来自乡镇自筹。这就要求各乡镇要充分发挥财政部门的职能作用,积极巩固和开辟财源,认真组织收入,使乡镇财政真正成为乡镇政权的经济支柱。

五、坚持以法治税管财,强化财政监督管理。加强财政监督管理,是保证财政预算正确实施的有力措施。乡镇财政要深入到乡镇行政、企业、事业单位的财务改革中去,开拓新的生财领域;要加强管理监督,治理经济环境,整顿经济秩序;要根据国家关于财政财务管理的有关规定,在全乡镇范围内建立统一的“预决算管理制度”、“岗位责任制度”、“乡镇预算外资金、自筹资金管理办法”等规章制度,来规范乡镇财政的活动,以保证乡镇财政能最大限度地把财力用到发展本乡镇经济建设和各项事业上去。



拓宽收入路 紧把支出关

去年,谷城县为实现全县财政收支平衡,进一步强化了增收节支措施。截至1991年12月10日,完成财政收入2570.6万元,占年度任务的97%,比上年同期增加243.7万元,增长10.4%,财政支出增幅低于收入增幅5.3个百分点。

在增收方面,实行五项制度。一是成立征收领导小组,由县长、分管财贸的副县长任正、副组长,各乡镇也成立征收领导小组,把组织财政收入当作一件大事来抓。二是落实收入目标,层层分解,实行目标征管责任制,并将奖金与完成收入任务挂起钩来,奖优罚劣,每月一兑现。三是抓重点税利大户,实行蹲点包厂责任制。对影响财政收入的重点企业和重点项目,财政局长和工交、商贸股长进驻蹲点,督促收入及时入库;对一般企业、单位,增派一名专管员,加强财务管理,力争堵塞收入漏洞。四是全面开展“三查”工作,实行重点检查责任制。对重点检查对象,一查到底。五是大力开展清资挖潜活动,实行合同指标责任制,努力盘活资金。

在节支方面,采取五条措施。一是对全县行政事业单位公务费、业务费、小车费、会议费、公费医疗实行包干责任制,按年初确定的承包指标严格结算,除政策性增支追加指标外,超支一律不予追加,自行消化。二是严格控制人员编制,凡未经县委批准的超编人员,财政一律不追加经费,自行负担。三是暂时停止第四季度控购审批。四是年前不追加新的购置费和房修费,临时增支项目,年初不予列支。五是加强廉政建设,严禁用公款大吃大喝,请客送礼,对违反规定的人员给予行政处分。

(余迎庆)