

本建设，平整坡地为梯田，并按平整土地费用的三分之一有偿出让，种田能手踊跃购买，当年平均亩产增加一倍，当年脱贫。如果按银行信用以赢利或不亏本的原则出让，农民是没有能力租种的，因而也就达不到扶贫的目的。

第二，在管理扶贫资金上，财政部门比“基金委”更具有灵活性。如对由于非经营性原因而陷入困境的扶贫项目，财政部门能够根据实际情况灵活处理，给予减免利息或本金的照顾，以达到实现扶贫的目标。而“基金委”为了收回资金，在这种情况下一般是扣回本金和利息，不再继续扶持这对陷入困境的扶贫项目无疑是不利的。如山西省隰县铁合金厂，是该县摘掉财政补贴帽子和脱贫致富的主要增收项目之一，1986年作为扶贫项目，由基金委拨付扶贫贷款650万元，1988年正式投产，当年缴纳税利173万元，归还本金160万元。1989年原计划上交税利500万元，但由于某些原因，当年出口受到一定限制，造成产品积压，资金周转困难。而这时适逢银根紧缩，银行不但不予贷款，还将建厂时基金委贷给贷款的利率由三厘三提高到八厘，加上滞纳金，四年内企业仅利息一项就要多付147万元，相当于建厂总投资的22%，工厂陷入困境。此类问题如按财政信用处理，予以适当减免本息，是可以帮助渡过难关的。

第三，资金的投放重点不同。“基金委”投放资金的重点放在微观经济效益、直接经济效益大的项目上；财政部门则把资金投放的重点放在能够带动千家万户解决温饱、脱贫致富的种植业、养殖业、加工业等项目。这些项目一般周期长、风险大，但是能够吸收众多贫困户的劳动力，辐射面广。如在扶持吉县脱贫的问题上，就充分体现了财政信用资金的投放重点。吉县地多人少、水土流失严重，财政部门利用扶贫资金，积极鼓励农民退耕还林，沟里种树，坡上种果，间隙地种草，树、草长成以后，再适当发展畜牧业。现在该县已经基本达到人均一亩草、两头大牲畜、千棵树、人均收入400元的目标。

山西省扶贫资金十年管理的实践经验告诉我们，扶贫资金由财政部门运用财政信用原则进行分配和管理，能够较好地体现国家的扶贫政策和财政政策。我们应当不断总结经验，兴利除弊，以充分发挥扶贫资金的作用。

乡财政分成资金的 预算管理之我见

湖北省宜昌县财政局

戴圣臣 赵重久

乡财政分成通常是指在超收分成体制下，乡镇财政收入超过包干基数所取得的分成收入。随着改革的深化，多年一贯制的超收分成体制被多种体制并存的复合体制模式所取代，乡财政分成的概念也随之赋予了新的内容，即由过去狭义的超收分成发展为按财政体制规定所取得的机动财力。

目前，大多数地方对乡财政分成资金预算管理的作法是“列支法”，即在编制预算时，把它作为县级财政的一个支出项目列入县级财政支出预算。年终决算时，由县财政总预算一笔列入“其它支出”，然后将分成资金拨付乡财政使用。这种作法结算手续简便，乡财政的好处看得清楚，在分成数额不大，用途单一，支出统管，收入分成的情况下是可行的。但是随着经济形势的发展，乡财政实力的壮大以及分成数额的增加，其弊端就明显地暴露出来了。其一，乡财政分成由县财政列支后，即游离于预算管理之外，实际成了预算外资金，对于乡财政分成款的使用情况县财政看不见，管不着，不便实施监督和控制；其二，预算的

科学性需求预算准确地反映财政资金支出的实际用途，以利对资金的使用情况进行监督和分析，而“列支法”将有多种用途、本应以多个科目编制的支出预算，人为地并到一个含糊的“其他支出”科目之中，使预算分析、监控失去了可资衡量的尺子；其三，决算的真实性要求财政支出决算如实编列，未发生的不得列入，已发生的要按照实际用途在相应的预算科目中反映，但是采用“列支法”在年终决算时，不论乡镇分成款的支出是否实现，均金额列入“其他支出”，因此，支出决算失去了客观真实性。同时，在收支挂钩体制下，乡财政分成款不仅要用于工农业生产、集镇建设，还要用于弥补人员经费和行政事业费开支。以我县为例：1989年乡镇分成263万元，决算支出278万元（含上年结余转入使用），其中用于支援农村生产支出51.7万元，用于文教卫生事业83.5万元，城市维护费8.5万元，农林水事业费7.6万元，行政及其它支出126.7万元。如果将这些资金都列入“其他支出”，必然形成分成款用途的多样性与决算列支科目的单一性的矛盾，使决算失去了真实性。

当前治理整顿的新形势，要求我们进一步加强预算监督，提高预算管理的科学水平。因此，对传统的乡财政分成资金的“列支法”进行改进是十分必要的。针对“列支法”的弊端，结合我县近几年乡财政预算管理实践，我们认为应以“预算法”代替“列支法”。所谓“预算法”，即县、乡两级财政预算分别编制，然后汇总为县总预算，乡财政分成资金连同包干财力合并安排编出乡级预算。这样，乡财政分成资金就分解到预算投向所适用的预算科目，年初就纳入了预算监督的范围。在预算执行中，县财政根据乡镇收入预算的完成进度及分成资金使用计划，将分成资金连同正常包干经费分期分批划拨各乡镇使用，并按照年初编制的预算，检查执行情况。年终决算时，按乡财政分成资金的实际支出数额和用途，将乡分成资金支出从“其他支出”科目划分到应归属的预算支出科目，编入财政决算。如有结余，

以预算结余的方式转入下年继续使用。

“预算法”较“列支法”有三大特点：一是乡财政分成资金自始至终纳入预算管理，置于预算的约束和监控之下，有利于保证国家财政资金的用之有效；二是从县、乡财政部门预算工作的实践看，使预算、执行、决算三个环节口径一致，管理更科学，有利于对预算的执行进行分析、比较、检查；三是乡财政分成支出决算与其实际用途一致，有利于保证国家财政决算的真实性。



罚没收入管理中 存在的问题及改进构想

严少斌



随着我国法制建设的不断完善，罚没收入越来越多。一方面，国民经济管理部门中执法的部门日益增多，除原有的公、检、法等政法机关和海关、工商行政管理等行政执法机关外，林业、渔业、城建、土地管理、计量、烟草专卖、药检、防疫、劳动安全、电力、水利等部门都相继开始执法，并在执法中进行罚款。另一方面，各项处罚标准都有所提高，罚没收入显著增加。因此，执法单位和财政部门管理罚没收入的工作量大大增加，工作难度愈来愈大。目前，由于地方政府及财政部门对罚没收入管理的配套改革没有及时跟上，在实际执行中出现了许多问题。

（一）“条条”不缴“块块”。财政部（86）财预字第288号文件发布的《罚没财物