

(二) 调动了乡镇政府当家理财的积极性。建立基层国库后,收支挂钩使乡镇有了真正的财权和自主权,也调动了乡镇政府理财的积极性。过去,某些乡镇领导常为企业免税、减税说情,现在却在狠抓收入、控制支出上下了很大功夫。沐城、华冲、耿圩三个试点乡镇,1988年收入包干基数为271.9万元,年终实际完成306.15万元,增收了34.25万元。

(三) 减少财政上划下拨的资金往返环节,提高资金的利用率。过去,乡镇用钱要等县里拨款,从发生资金短缺到收到拨款一般要15天左右,影响了资金的及时供给,致使一些经费,如教师工资和抚恤救济费不能按时发放,群众意见较大。乡镇国库的建立,不仅解决了上述矛盾,而且使乡镇有了利用间隙资金,支持乡镇企业,发展商品生产,提高经济效益的便利条件。

(四) 保证了国家预算资金的完整和安全。过去乡镇财政征收的农业税、耕地占用税、农林特产税等都存入农行的营业所,由于没有国库,也没有严格的规章制度,对存款资金无约束力,乡镇政府资金紧缺时,便随意动用税款。乡镇基层金库建立后,按国库条例任何单位或个人无权擅自动用、挪用国库资金的规定,银行部门可以给予制约,这就从制度上保证了国家资金的完整和安全。

(五) 有利于组织财政收入和实行财政监督。过去,乡镇财政平时收入全部上解,支出由县财政下拨,年终再与县支库统一办理结算。这样,乡镇财政没有自主权,很难进行调节控制和实行监督,不仅造成收入上的漏洞,而且影响乡镇财政自身的收支平衡。乡镇国库的建立,完善了乡镇财政职能,促进了会计业务水平的提高,有利于实行财政监督。同时,乡镇国库建立后,还协调了财政、税务、金融部门的关系,各部门之间互相协作、互相制约、互相监督。

我县在建立乡镇国库的过程中取得了一些成绩,也发现了一些急待解决的问题。

(一) 有些主管部门报表不及时,份数不足,使财政、税务、国库各部门之间无法协调统一,难以及时汇总报省。现在看来,报表应由财政部门统一汇总,基层国库的业务应由人民银行指定专业银行办理,并制定统一的规章制度。

(二) 财政所、税务所与办理国库业务的营业所之间不能协调配合,报表上报县财政的时间不一致,数字不准确,给县财政进行汇总和上报带来困难。这表明,每月的报表三家应统一会办,以确保数字的准确和上报的及时。

(三) 退库权限要明确。目前退库权限没有下放到基层金库,所以,一些经税务机关批准的减、免税仍然由县金库办理退库,而乡镇国库,则以当月收入冲减退库额。这样不符合一级金库财务管理规定。因此,退库权也应下放到基层国库。

(四) 工商税入库上下级次不清楚,互相串目。县国库无法综合入帐和汇总上报。应统一划分,按系统进行管理。

当前乡财政 建设中 有待解决的 两个问题

蒋大鸣

我国乡镇一级财政自建立以来,不仅在组织乡镇预算内收入和安排预算内支出方面做出了贡献,而且在管理和监督乡镇预算外资金和自筹资金的收支中也起到了一定的作用。乡镇财政已经成为县财政的重要基础,成为国家财政的一个重要组成部分。从当前情况看,乡镇财政还须继续完善,只有把乡镇财政建设成完整的一级财政实体,才能适应深化农村经济改革的需要。目前乡镇财政建设有待解决以下两个问题。

第一,扩大乡镇财政的资金管理权限和管理范围,使乡镇财政成为真正的一级财政实体。

现在,相当多的乡镇财政还没有形成完整的一级财政实体,主要表现在资金管理权限小,管理范围太窄,乡镇财政自身财力太少。有些地区乡镇财政能够管理的资金,只有预算内资金和一小部分自有资金。大量的预算外资金和其他资金,尚未纳入乡镇财政统一管理 and 引导的轨道。许多资金通过乡镇的各类公司或其他经济组织,自由地流进流出,不受财经制度和财经纪律的约束,从而造成一些漏洞。比如许多乡镇

都有“小金库”，其收支不纳入乡镇财政预算管理范围，使用混乱，浪费很大。这样，乡镇财政对资金管理的范围很小，财权有限，不能发挥其监督作用。我认为，国家应以立法方式，明确规定乡镇财政统一管理和引导乡镇范围内的所有资金，不允许多头管理。这里所说的统一管理和引导，不是说把所有资金都平调到财政所来吃“大锅饭”，而是指乡镇财政所根据国家的财经制度、法令，帮助乡镇企事业单位建立健全财务规章制度，加强会计核算和会计监督，把应该由财政所统筹掌握的资金纳入乡镇财政预算的自筹资金类加以管理，统一安排使用。对于由乡镇企事业单位自行掌握使用的资金，乡镇财政所应按有关财经制度的规定监督和引导其使用，不准胡乱开支，防止贪污、浪费，使乡镇的所有资金都能真正用于发展经济和乡镇的文化、教育、卫生等各项事业。当前我国消费膨胀势头很猛，全国数万个乡镇，特别是经济发达地区的乡镇已经形成很大的消费“漏斗”，国家应当充分利用乡镇财政的调节、监督职能，把不容忽视的乡镇财力统筹管理起来，紧缩乡镇这个消费“漏斗”。同时，只有乡镇财政对乡镇财力管理的权限和范围扩大了，才能使乡镇财政具有实力，乡镇政府才会把乡镇财政真正看作是自己当家理财，筹划经济发展的参谋部，才能协调一致为本乡镇的经济发展和各项事业建设统筹安排财力。

第二，健全乡镇财政机制。

当前，健全乡镇财政机制必须解决好两个问题：

一是必须尽快设立乡镇一级金库。由于我国的国库制度是委托国库制，在农村委托县以上人民银行代理金库，而乡镇没有人民银行的下伸机构，只有工商银行、农业银行的营业所以及由农行归口管理的信用

社。目前国家规定乡镇一级不设金库。从实际情况来看，乡镇一级不设金库，给乡镇财政所的资金上交和下拨带来许多麻烦。财政收入必须通过两行的营业所上解县金库，财政支出必须经县行汇至乡镇营业所的乡镇财政所户头。这样，资金在途时间过长，特别是交通不便的地区。解决这个问题的办法就是在工商银行或农业银行的乡镇营业所设立金库，金库业务由县人民银行支行金库领导，原行政隶属关系不变。设立乡镇一级金库，可以使乡镇财政机制进一步完善，可以加强对财政资金的管理和监督，及时上解预算内收入，及时收纳乡镇自筹收入和及时拨付财政支出。

二是必须尽快解决基层税务所与乡镇财政所工作协调问题，现在乡镇一级的税收工作与乡镇财政所的工作是分离的。税务所是按经济区划设置的，一个税务所要管好几个乡镇，税务所工作人员对各乡镇税源和税款漏收情况的了解，往往不如乡镇财政所工作人员了解得深入、真切。还有的基层税务所在年终以前，只要完成了全年税收任务，就停止征收工作，只对县税务局下达的征收任务指标负责，不对国家负责，本来一些应该收上来的税款却放着不收，白白地让它流失掉。乡镇财政所也无法干预。目前解决这个问题的办法，可实行每个乡镇都由税务所安排一名税收专管员（小乡镇也可二、三个乡镇配备一名）到乡镇进行协调。这名税收专管员，受税务所和财政所双重领导，以税务所领导为主，在财政所的具体指导和配合下，抓乡镇的税收工作，并定期（按月、按季度）向乡镇财政所和税务所报告税收征收进度，分析征管中的问题，由财政所配合，加强征管工作，使乡镇税收工作与乡镇财政工作统一协调起来，共同保证国家财政收入的取得。

