



· 乡 财 政 ·

改革乡级财政体制

摘掉“吃补贴”的帽子

编者按：目前在全国2346个县（市）中，吃上级财政补贴的有1439个，占61%。这是制约国家财政收入增长和经济发展的一大不利因素。这个问题，应当引起各级财税部门的重视。各地特别是那些吃补贴县较多的省份，要把减少和消灭吃补贴县，列为研究财政发展战略的一个重要课题，采取措施，作出规划，有计划、有步骤地予以解决。现将湖北省石首市通过改革乡（镇）财政体制，摘掉多年“吃补贴”帽子的经验刊登如下，供参考。

湖北省石首市（县级市），长期以来靠吃补贴过日子，每年省财政补贴该市约200万元。为了摆脱困境，从1984年开始，该市通过改革乡级财政体制，调动乡（镇）政府当家理财的积极性，发展乡级经济。经过三年的艰苦努力，终于在1987年摘掉了“吃补贴”的帽子。

石首市摘“吃补贴”的帽子，是被“逼上梁山”

万里。此项工程可节水、节能、节时、节地各30%，效果显著，深受群众欢迎，并得到了国家有关部门的好评。宛川县大安镇地下水贫乏，地下水位低，但该镇紧靠引黄河道——泗河。县政府决定在该镇引黄河水回灌，提高地下水位。他们投资十几万元，挖掘回灌渠道上万里，取得了明显的效益。1983年前该镇地下净水位在15米以下，现在提高到7米；过去一个灌溉周期约一个月，现在4—7天即可。

四、落实责任，严格奖罚。要管好用好发展粮食生产专项资金，必须实行严格的经济责任制。在发展粮食生产专项资金的管理使用上，山东省各级政府及各有关部门要求对每一个项目、每一笔资金都要明确经济、技术、工作指标，签订经济合同，做到责权结合，责随钱走，钱到哪里、责任就落实到哪里。例如菏泽市1987年计划种植40万亩玉米高产田，为保证这一计划的完成，市有关部门本着“以点带面，全面开花”的原则，在全市范围内普遍进行玉米高产示范活

的。1984年，省财政厅同该市签订了三年后做到“财政自给”的合同，使该市处于“背水一战”的境地。在这种情况下，石首市认真分析本地情况，积极研究对策，认识到只有乡级财政富了，市财政脱贫致富才有可靠基础。而乡级财政之所以不富不活，主要是多年来吃市财政的“大锅饭”，积极性没有发挥出来。要解决这个问题，关键在于改革乡级财政管理体制。经过反复酝酿，统一认识，1984年8月，该市借鉴农村“大包干”责任制的经验，制定了《关于乡（镇）财政体制的实施意见》，决定对乡（镇）实行“定收支，收支包干，收入上交，支出下拨，年终结算，收入超基数部分比例分成或递增包干，欠基数部分全部扣赔，一定三年不变”的财政包干体制。在落实这一体制的过程中，石首市主要抓了以下四项工作：

一是树立明确的指导思想，保上富下。在保证国家增收的大前提下，尽量让利于乡（镇），以增强乡

动。在这活动中，制定了示范标准，规定了示范的具体要求、技术指标（包括品种、套种时间、下种条件、密度、苗期、中期、后期管理的标准等）及奖惩办法。在奖惩办法里，明确了奖惩的范围、形式和标准，划分了各管理阶段的考核分数。由于措施得力，奖罚分明，调动了广大干部群众的积极性。1987年该市玉米总产突破1.5万公斤大关，创历史最好水平，单产比1986年增产近八成。恒台县唐山乡水利站，为保证水利建设项目的按质、按量完成，对下属施工组实行了“五定三奖罚”承包责任制。“五定”是：定人员、定任务、定质量、定报酬、定材料用量。“三奖罚”是：完成任务者奖，完不成任务者罚；全优工程奖，有失败工程的罚；材料节约折价归施工组，超用自负。这一措施，调动了施工人员的积极性，到1987年底，共修建防渗渠道25.7万米，超额4.7万米。

级经济的造血功能,壮大乡级财政实力。1985年到1987年,全市乡级机动财力累计达到1388.8万元,平均每个乡(镇)78.74万元,超过当初规划的167%。同时,1987年市财政总收入也增加到2024万元,超过当初规划的13%。

二是确定比较科学合理的包干基数。他们认为,乡级财政包干基数定得过高或过低,都不利于调动其生财、聚财的积极性,也就失去了这种财政体制的意义。为此,石首市对各乡(镇)的现状和历史进行了调查研究,据此进行客观评估和反复匡算,最后确定以1984年金库实现数作为包干基数。三年实践证明,这个基数是比较合理的。

三是区别情况,实行不同的包干办法。石首市根据各乡(镇)经济状况差别较大的实际情况,把全市17个乡(镇)按经济实力划分为四个类区,分别实行不同的包干办法。第一类是工商业基础好,财政收入增长快的乡(镇),实行年递增7%的包干办法;第二类是行政体制几经折腾的老市辖镇或有一定基础但经济实力不雄厚的乡,实行年递增5%的包干办法;第三类是各业待举的新建镇,实行超基数对半分办法;第四类是边远和经济薄弱的乡,实行超基数“四六”(市四乡六)分成办法。这种从实际出发,区别对待的政策,有利于调动各个类区的积极性。

四是坚决维护财政包干体制的严肃性。包干体制确定后,市政府委托市财政局分别与各乡(镇)签订合同,使其具有法律效力。在执行中基本上做到了兑现合同“不留缝”,对分成高的“不眼红”,对受罚者“不怜悯”。如财政包干体制实行的第一年,17个财政所有16个分成得利,最多的得利25.6万元,年终市财政局如数兑现,分文不留。有一个乡歉收1.2万元,尽管乡长、书记上门求情,市财政局也照章扣罚,分文不免。头一“炮”打响了,人们严格执行合同的观念大大增强了。这就进一步调动了各乡(镇)的积极性,保证了财政包干体制的圆满实施。

新的财政体制调动了乡(镇)政府当家理财的积极性,乡(镇)领导由过去单纯抓生产转向生产、财政一起抓。各乡(镇)生产迅速发展,财政收入大幅度增加。如绣林镇,过去在旧体制的束缚下,“部门管钱不用钱,镇政府用钱不管钱”。实行递增包干财政体制后,镇领导感到“有责、有利、有权、有底、有劲”,都积极抓财政工作。该镇三年来财政总收入年平均递增25.3%,一年一个新水平。三年来,石首市17个乡(镇)从自有资金中共拿出319.8万元,兴办企业156个,年增产值1670万元,税利130万元。如调

关镇,1986年初用镇办工业提留的26万元投资办日化厂,一年就收回投资;1987年又投资80万元办油化厂,当年11月建成投产,预计1988年产值可达1000万元,创税利140万元。又如,新厂镇利用工业基础较强的优势,加快发展镇办工业,1987年全镇工业总产值比上年增长84.1%,财政收入增长74%。目前,各乡(镇)基本实现了生产发展,收入增加的良性循环。1985至1987年,全市17个乡(镇)财政收入年平均增长达15.7%,三年平均每个乡(镇)获得财政分成收入20.4万元;全市财政总收入年平均增长18.5%。

(本刊通讯员)

书 讯

《财税改革十年》即将出版

为了总结党的十一届三中全会以来十年财税改革的经验,推动财税改革的不断深入发展,财政部财税改革办公室组织编写了《财税改革十年》一书。该书由李朋同志任主编,国务委员兼财政部部长王丙乾为该书作了序。

《财税改革十年》一书以翔实的资料记述了十年财税改革的历史进程。全书按财政、税收方面的各项业务,分别就改革的历史背景、改革的主要内容和措施、改革的效果和经验,逐一论述,以史料为主,史论结合,寓经验于改革之中。全书共分三部分:(一)十年财政、税收体制改革综述(第一章);(二)工交财务、商贸财务、农业财务、税收、预算、基本建设资金财务、文教行政财务、国家债务管理、综合财政工作、财政支持其他改革、财政法制建设等改革(第二~十二章);(三)中期财税改革的展望(第十三章)。全书约35万字。

《财税改革十年》是财政、税务、建行系统干部、财经院校师生、经济工作者、从事改革工作和其他关心财政、税收改革工作同志有益的阅读资料。

该书由中国财政经济出版社出版发行,预计今年年底出版。每册定价为4.80元,另加邮购费0.48元。需要订购的单位和个人,请于1988年11月20日前将书款汇至中国财经出版社发行处,地址:北京东城大佛寺东街8号。邮局汇款时,务请在邮汇通知“附言”栏写明书名和册数。中国财经出版社开户行:北京市工商银行东四分理处;帐号:461198—41。

(财政部财税改革办公室)