

追究”的农民负担监督机制。第一,通过改革,取消长期按人头向农民收取的村提留和乡统筹费,停止对农民的教育集资,取消屠宰税和农村“两工”,大幅度下调农业特产税税率,简化征收环节,合理调整了农业税负担政策,初步确立了以农业税、农业特产税及其附加,以及村级“一事一议”筹资筹劳为主要内容的新的农村税费制度框架。在此基础上,清理和规范了面向农民的收费行为,进一步加强了农村义务教育、农民建房、农村结婚登记和计划生育管理等方面的涉农收费管理,从根本上治理了农村“三乱”,减轻农民负担,密切了干群关系,增强了农民的纳税意识,试点地区重新出现了农民踊跃交粮纳税的场面。第二,通过加大对农民负担政策的宣传力度,使政策更加公开透明,做到“每户有个明白人”,增强了农民依法保护自己合法利益的能力。第三,改革后村级集体公益事业实行农民事、农民议、农民管的“一事一议”的管理制度,明显促进了试点地区的村务公开、财务公开工作,体现了民主决策、民主管理和民主监督的农村民主法制建设的方向。同时,在改革中注意充分发挥人大、政协和舆论宣传部门的监督作用,逐步形成了全方位的农民负担监督体系。第四,试点地区明确各级党政主要负责人是本地区农民负担监督管理的第一责任人,实行了农民负担“一票否决”制度,为防止农民负担反弹提供了制度保障。安徽省2001年农民人均政策性负担比改革前减少39元,减幅为35.6%。加上规范涉农收费,清理农村“三乱”,全省减轻农民负担总额超过100亿元。其它试点地区的减负率一般都在30%左右。

(二)促进了农村上层建筑的深刻革命,试点地区初步形成了“机构精简、职能转变、缺口上移、强化村级”的乡镇政权和村级组织正常运转经费保证机制。第一,税费改革后,由于取消乡统筹费和改革村提留征收方式,乡村两级都不同程度地存在经费缺口,促使各地通过机构精简,转变职能,减人、减事、减支来适应新形势要求。在农村税费改革试点地区,乡镇机构改革和进行村级改革的力度一般比较大。安徽省改革后全省乡镇党政内设机构由改革前平均每个乡镇5至8个减少到1至3个,进一步压缩了乡镇财政供养人员。试点地区有计划、有步骤地开展了并村工作,实行村干部交叉兼职,乡镇选派得力干部到村担任村支书、村会计,有效地精简了村组干部,乡镇财政对村给予适当补助,增加了村级资金规模,使村干部报酬、五保户供养、特困户补助有了比较稳定的资金来源;实行村用乡管,村级组织正常运转资金有了保障,村务和财务公开、民主监督也纳入了规范化管理轨道。第二,改革后乡镇政府职能和基层干部工作作风也发生了较明显转变,为农民服务意识进一步增强。同时,按照“财力向下倾斜,有缺口留给县以上”的要求,试点地区调整了县乡财政体制,对乡镇因改革出现的财力缺口,由县财政予以弥补。中央和省级财政转移支付资金全部兑现到乡镇和村,确保农村税费改革后乡镇政权和村级组织的正常运转。事实表明,农村税费改革后,乡村基层政权组织建设不仅没有削弱,反而得到了加强。

(三)促进了农村义务教育投入问题的根本解决,初步形成了“政府办学、经费保障、因地制宜、加强管理”的农村义务教育投入机制。第一,这次农村税费改革取消了农村

教育附加和集资,明确了农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的政府办学体制。县级政府对农村义务教育负有主要责任,省、地(市)、乡等地方各级政府承担相应责任,中央政府给予必要的支持。第二,明确了以政府投入为主的经费保障渠道。试点地区明确将农村义务教育经费支出纳入地方财政预算管理,在安排地方财政预算和中央财政转移支付资金时,重点保证教育经费开支,并及时将资金拨付到位;将农村中小学教师工资上收到县级财政管理,确保国家统一规定的工资标准及时足额发放,中央财政从农村税费改革转移支付资金中专项安排50亿元用于补助发放农村教师工资,实行教师工资发放责任制和责任追究制,对发生新欠工资的县,实行一票否决。同时,积极鼓励社会各界对农村义务教育的投入,鼓励多种形式办学。第三,因地制宜地开展了农村教育管理体制和农村教育布局调整工作,重点是精简优化教师队伍,提高教学质量,适应教育面向现代化的需要。第四,加强农村中小学收费和财务管理,杂费收入用于维持学校正常运转。加强对校舍、教学设备等国有资产的管理,落实校长负责制,保证学校公用经费正常开支需要。试点地区以财政投入为主渠道、“保工资、保运转、保安全”为内容的农村义务教育经费投入机制正在形成。但是,也应清醒地看到改革中还面临不少困难和矛盾。比如:由于机构改革等配套改革普遍滞后,改革后负担向种地农民转移,形成新的负担不平衡;农村水费等生产性费用过高,影响税费改革的成效和农民生产积极性;如何妥善处理巨额乡村债务,以及治理基层报刊摊派等问题,都需要在改革试点过程中进行积极探索,妥善解决。

(国务院农村税费改革工作小组办公室供稿,  
胡忠勇执笔)

## 部门预算改革

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立,政府的职能和活动范围已经发生重大变化。这种变化客观上要求政府的预算管理体系也做出相应的调整,为此,党中央、国务院决定,从2000预算年度开始进行中央部门预算改革。

### 一、对财政部内设机构、职责进行合理调整

2000年6月,财政部部内机构按照部门预算改革的要求进行了调整,旨在建立预算编制、执行相分离的预算管理新机制。调整后的预算司,主要负责拟定编制部门预算的指导思想、原则和措施,制定部门经费支出标准和定额,审查并提出中央部门预算草案,汇总上报国务院和全国人大的预算,组织批复部门预算;新设置的国库司负责办理具体预算执行工作,统一管理预算资金账户,办理集中支付,编制总决算;另外设立若干部门司,按照现行中央部门机构设置情况,划分每个司负责的部门范围,将过去一个司分管若干部门的同一种经费的做法改为同一部门的所有经费都由一个部门主管司归口管理。在财政部内部机构职责进行调整的同

时,很多中央部门也对内部机构职责进行了调整,将不同业务司局管理不同功能经费改为由财务司局统一归口管理。

## 二、扩大报送全国人大试编部门预算的范围

2000 预算年度,所有中央一级预算单位都试编了部门预算。但只选择教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部 4 个单位的部门预算上报全国人大。按照全国人大预算工作委员会的要求,2001 预算年度上报全国人大试编部门预算的单位扩大到国务院所属的 26 个组成部门,同时进一步规范和细化了报送的内容。向全国人大报送的预算,要求既能反映 26 个部门的预算全貌,又能反映出各部门的不同特点和具体情况。在明确列示财政预算支出项目的同时,按照综合预算的口径,还要全面反映部门用预算外资金、政府性基金和单位自有收入安排的支出项目情况。

## 三、进行基本支出预算和项目支出预算试点工作

2001 年,财政部出台《中央部门基本支出预算管理暂行办法》和《中央部门项目支出预算管理暂行办法》,将部门预算支出分为基本支出和专项支出。对人员和日常公用经费等经常性支出实行定员定额管理,对专项支出则采取项目库管理方式。

(一) 基本支出预算。2001 年,财政部在清产核资和对 93 个中央部门的行政费开支进行调查分析的基础上,结合国家行政机关行使职能的实际需要和国家财力的可能,进行了中央部门经常性支出定额标准的制定工作。首先,将国务院所属部门分为综合部门、经济管理部门、事业主管部门、公检法司部门和一般政务部门 5 类,测算确定 5 类部门的基准定额。然后,在基准定额基本不变的前提下,根据各部门履行职能的不同需要,对有关支出项目进行适当调整,制定出符合各部门支出实际情况和客观需要,比较准确、公正、实用的分单位定额。同时,选定国家发展计划委员会等 10 个部门作为编制 2001 年行政费预算定额试点部门,并对试点部门 2001 年行政费经常性支出预算按定额办法核定。

(二) 项目支出预算。主要是对行政事业单位经费中的大型修缮、大型购置费,教育、科学、卫生、文体广播等事业性专项支出以及基建、挖潜改造、科技三项费、支援农村生产建设性支出等项目性支出,采取规范的项目管理方式进行预算的审核和编制工作。从项目立项论证、申请到项目审查等各个环节,统一进行规范化和标准化管理。通过项目综合排序和分类排序的方法建立项目库,并根据国家财力可能和事业发展需要择优安排项目,逐步实现项目的滚动管理。2001 年,对 10 个试点部门试编了项目预算。

## 四、提前预算编制时间,修订部门预算报表,完善编报系统软件

2001 年部门预算编制工作较 2000 年提前了约 1 个月。给中央各部门留出了更宽裕的预算编制时间,从而使预算编制的质量有了明显提高。为全面反映部门或单位预算收支和政府采购情况,2001 年部门预算报表体系也作了适当调整。即在 2000 年部门预算报表体系基础上,增加了“收入预算

总表”(按科目)、“国有企业计划亏损补贴预算表”和“政府采购预算表”,撤销了“财政拨款支出预算总表”(按科目)。同时,增加了预算报表之间的钩稽关系。与此相适应,部门预算编报系统软件也进行了修改完善。增加审核公式,提高了部门预算报表数据的准确性。

通过两年的改革实践,中央部门预算改革取得了积极的成效。与此同时,在财政部的积极推动和中央部门预算改革的示范作用下,地方各级部门预算改革也取得明显进展。到 2001 年底,全国 36 个省、自治区、直辖市和计划单列市本级财政、80% 以上的地(市)本级财政以及 40% 的县(市)本级财政已经全面实行部门预算。

(财政部预算司供稿,罗云执笔)

# 所得税收入分享改革

1994 年的财税改革,统一了内资企业的所得税。但企业所得税收入在各级政府之间的分配,仍继续沿用了改革前的传统做法。实践证明,这种按企业隶属关系划分企业所得税归属的做法,强化了企业对政府的行政依附和政府对企业经营活动的干预,既不利于企业开展公平竞争,也影响产权的合理流动和重组。特别是随着国有企业改革的不断深化和企业投资主体向多元化方向发展,以及合资、合作、联营和相互参股等企业运营形式的日渐增多,企业的隶属关系越来越难以准确确定,企业所得税收入的归属操作日趋复杂,很容易造成企业所得税交库混乱的情况。为此必须对现行所得税分享制度进行改革。为进一步规范中央和地方政府之间的分配关系,建立合理的分配机制,减缓地区间财力差距的扩大和支持西部大开发,逐步实现共同富裕,中央经济工作会议决定,从 2002 年 1 月 1 日起,按照保证地方既得利益、循序渐进和力求统一规范的原则,将现行按企业隶属关系划分中央和地方所得税收入的办法改为中央和地方按统一比例分享。《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》,还对改革方案的指导思想、基本原则和主要内容作了明确的规定。

## 一、改革的指导思想和基本原则

(一) 指导思想。遵循邓小平同志关于沿海地区和内地发展“两个大局”的战略构想和江泽民同志“三个代表”的重要思想,根据社会主义市场经济发展的客观要求,并借鉴国际通行做法和经验,在保持分税制财政体制基本稳定的前提下,进一步规范中央与地方的财政分配关系,为企业改革发展和公平竞争创造良好环境,促进地区之间协调发展和经济结构合理调整,维护社会稳定,逐步实现共同富裕。

(二) 基本原则。第一,中央因改革所得税收入分享办法增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付。第二,保证地方既得利益,不影响地方财政的平稳运行。第三,改革循序渐进,分享比例分年逐步到位。第四,所得税分享范围和比例全国统一,保持财政体制规范和便于税收征管。