

的。据了解,许多乡镇对预算内、外及自筹资金建立了财政统一预算、收入统一管理、支出统一审批、帐目分户设立的管理体制。

3.拓宽理财领域,建立综合型财政。实施分税制财政体制后,各地针对利益格局的变化,加快了产业结构调整的步伐,并不断拓宽理财领域,努力挖掘新的财源。黑龙江省财政厅在积极扶持乡镇企业发展的同时,大力发展第三产业和私营企业,实行政策、技术、信息等全方位服务,为乡镇财政开拓了新的财源。同时,一些地方乡镇在做好财政收支管理的前提下,针对农村财务监督薄弱、财务管理混乱的情况,加强对村级财务的监督管理,全国各地普遍建立了对乡镇企业财务监督检查制度,帮助乡镇企业建立健全财务制度,使乡镇财政的职能和地位得到进一步加强。

三、举办“全国支援经济不发达地区发展资金十五年使用成果展示会”

1994年10月26日至30日,由财政部主办的“全国支援经济不发达地区发展资金十五年使用成果展示会”在京举行。这次展示会是一次反映财政扶贫资金使用成果的汇报,它显示了改革开放以来,老少边穷地区向贫困挑战、发展经济走富裕之路的精神,为取得社会各界进一步支持扶贫工作作了再动员。

(一)展示会成效显著。

这次展示会是新中国成立以来财政部举办的第一次集成果展览、产品展销和技贸洽谈于一体的大型展示会。在成果展览方面,通过图片、实物和模型与生动的文字说明和大量的有力数据等,反映出15年间国家财政累计支出发展资金161.4亿元,所扶持1410个县、9876个乡镇企业的累累硕果。

在产品展销方面,各省(区)推出的展销产品有446个大类,2000多个品种。这些通过发展资金扶持生产的部分产品,包括农副产品、手工艺品和工业加工品等,不少具有浓厚的民族特色和地方特色,深受广大消费者的欢迎,有些产品刚一露面就被抢购一空。5天的展示会,产品销售额就高达78.4万元。此次展销,为老少边穷地区调整产品结构,扶持优势产品的生产,开拓市场提供了信息。

在技贸洽谈方面,各省(区)代表团有备而来,根据贫困地区的需要,选出了一大批招商引资、技贸洽谈项目。展示会特意邀请200多个在京的科研单位、大专院校以及各类公司参加,与各省(区)代表团进行广泛的接触和紧张繁忙的洽谈活动,5天内共签订项目意向性协议114份,协议金额2.8亿元,取得了意想不到的成果。

(财政部地方司供稿,张键、李纯香、王明景执笔)

分税制财政体制改革

1994年,在党中央、国务院的正确领导下,经过各级财税部门的不懈努力,分税制财政体制改革如期出台,而且在实践中没有发生大的扭曲,成效显著。分税制财政体制的建立,取代了沿袭多年的各种形式的财政包干办法,在调整中央和地方分配关系、制约政府和企业行为等方面建立起较为规范的运行模式,为其他各项改革的顺利进行奠定了基础。广大财税干部顾全大局、辛勤工作,进行了大量的调查和具体测算,为落实地方税收返还基数,确定分税制体制中的各项政策界限及具体实施办法等提供了可靠依据,使分税制财政体制改革能够顺利出台并平稳运行。

一、完善分税制办法,贯彻实施新体制

(一)核定税收返还基数。分税制财政体制的各项基数,均以1993年实际数字为计算依据;涉及税制变化的流转税,按照1992年企业税收普查比例调整确定。其中:地方上划中央的收入,按地方1993年财政决算数计算;中央下划地方的收入,按中央财政1993年决算数计算;商业批发和零售营业税、信用社所得税、临时经营营业税等,按税务部门1992年报表反映的实际入库数计算。税制改革前的产品税、增值税、批发和零售营业税、工商统一税、以及原中央本级的流转税等,按普查资料进行转换,以转换后净上划中央的消费税和增值税75%部分作为1993年中央对地方的税收返还基数。具体计算如下:

1.计算中央下划收入。中央下划收入主要包括7项:(1)中央的石油、石化、电力、有色金属四个部门产品税、增值税和营业税(中央分成70%部分);(2)中央分享的名烟产品税、名酒产品税和卷烟提价征收的产品税;(3)中央分享的烟酒专项收入;(4)城镇土地使用税(中央分成50%部分);(5)耕地占用税(中央分成30%部分);(6)国有土地有偿出让收入(中央分成部分);(7)资源税。

2.计算地方上划中央工业环节消费税和增值税。原税制工业环节转入消费税和增值税的税种主要有产品税、增值税和烟酒专项收入,扣除原农林产品税转农业特产税的部分后,按1992年企业税收普查资料进行转换。

3.计算地方上划中央商业增值税。税制改革后,批发和零售营业税改为增值税,但由于商业企业税收普查面小,不能完全反映税收转移、变化的实际情况,因此,按1993年商业批发和零售营业税入库数

的75%计算上划中央收入。

4.计算地方上划的工商统一税。税制改革后,对三资企业征收的工商统一税分别转入消费税、增值税和营业税。财政部根据总体情况,将工商统一税转入消费税、增值税和营业税的比例,统一确定为10%、55%和35%,原则上按此比例转换。

5.计算地方上划中央的非银行金融企业所得税。地方非银行金融企业所得税主要指国营非银行金融企业所得税、集体信用社所得税和外资银行所得税。计算这部分上划收入依据地方财政决算和税务年报。为了使各地关心这项收入的征收管理,对这项收入实行单独考核,凡1994年缴入中央金库的这部分收入达不到基数的,要相应扣减税收返还基数。

6.税收返还基数计算中的其他问题。税制改革以后,原来茶叶、原木、盐等征收的产品税,除了转到农业特产税和资源税外,还有一部分转到增值税中;临时经营营业税也有一部分改征了增值税。对上述转为增值税的收入,按统一规定计入税收返还基数。

综上所述,确定地方净上划中央的收入为1711.5亿元,即中央对地方税收返还基数。

(二)调整税收返还递增率。按照国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》,1994年以后,税收返还额在1993年基数基础上逐年递增,递增率按全国增值税和消费税(以下简称“两税”)平均增长率的1:0.3确定。即上述“两税”全国平均每增长1%,中央财政对地方的税收返还增长0.3%。按照这个办法,收入增长较慢的省、自治区、直辖市,可以根据返回系数多得一些增量,但不利于调动收入增长快的省、自治区、直辖市的积极性。为了有利于调动各地组织财政收入的积极性,1994年8月,经国务院批准,将递增率改为按本地区的增值税和消费税的增长率的1:0.3系数确定。

(三)确定收入增长目标及奖励。1994年实行分税制财政体制改革后,为了充分调动地方各级政府组织收入的积极性,确保上划中央的“两税”收入的增长,经国务院批准,中央对各省、自治区、直辖市和计划单列市分别核定了“两税”的收入增长目标。

确定“两税”收入增长目标的依据主要有两条,一是1994年上半年主要经济指标完成情况。主要包括:全国乡及乡以上工业总产值增长18.8%,社会消费品零售总额增长25.6%，“两税”收入比上年同期增长24%。二是1993年各地区“两税”收入增长情况。参考以上指标,全国“两税”收入增长目标确定为16%。这个增长率既能保证中央财政对地方的税收返还的资金需要,又可以使各地经过努力达到这个增长目标。

考核增长目标的办法是:“两税”收入达到1994年增长目标的,承认1993年税收返还基数,并按1:0.3系数增加对地方的税收返还;1994年“两税”

数额低于上年的,相应扣减税收返还基数;“两税”收入没有达到1994年增长目标、但高于上年基数的,中央承认其税收返还基数,并按1:0.3系数增加对地方的税收返还,但要按完成数低于增长目标影响中央的部分,从当年税收返还额中扣减。

为了鼓励各地超收,经国务院同意,对1994年“两税”超过增长目标的地区,对其超过部分中央给予一次性奖励,超收部分另加1:0.3系数返还地方。

(四)实行“双轨”运行的分税制财政体制。根据国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》,1994年实行分税制以后,为了维护地方既得利益,对原包干体制的分配格局暂时不做变动,过渡一段时间再逐步规范化。原包干体制确定的中央对地方的定额补助继续按规定补助。原包干体制上解按不同体制类型分别确定:

1.1993年实行递增包干的地区,1994年按原确定的递增率继续实行递增上解。

2.实行分税制试点的地区,原递增上解部分继续递增上解;原产品税、增值税、营业税、工商统一税和资源税,中央与地方原来实行“五五”分成的办法,1994年改为以1993年实际上解数为基数实行定额上解。

3.实行总额分成的地区,以1993年应上解数为基数,1994年实行递增包干办法,递增率按平均递增率4%确定。

4.实行定额上解的地区,1994年继续实行定额上解。

(五)核定资金调度比例。实行分税制财政体制改革后,消费税和增值税的75%上划中央,并按上划数作为基数每年返还地方。在预算执行中,为了避免大量资金上划、下拨,保证中央和地方财政及时用款,经财政部与人民银行协商,采取核定各地资金调度比例的方法,解决资金往返划拨的问题。核定资金调度比例的方法是:

上解地区:由于实行分税制财政体制后,原体制上解额继续保留,因此在核定资金调度比例时,对税收返还数大于原体制上解数的地区,将原体制上解抵顶税收返还后,再按抵顶后的中央应返还数占消费税和增值税75%的比例,作为该地区的资金调度比例,由地方国库按此比例从中央库每日收到的消费税和增值税75%中预抵,转入地方库;对税收返还数小于原体制上解数的上解地区,资金调度比例为0,地方将抵顶后的差额按月平均数额上解中央财政。

补助地区:资金调度比例按中央核定的税收返还数占消费税和增值税75%的比例,作为该地区的资金调度比例,由地方按此比例从中央库每日收到的消费税和增值税75%中预抵,转入地方库。原中央财政给地方的定额补助仍按原办法均衡拨付。

(六)实行减免税返还办法。实行税制改革后,

所有企业都要依法纳税,但考虑到有的省、自治区、直辖市政府已经对一些项目和企业作了减免税的决定,为了使这些企业有一个过渡期,在制止和取缔越权减免税的同时,经国务院确定,对1993年6月30日以前,经省政府批准实施的、未到期的地方减免税项目或减免税企业,重新报财政部和国家税务总局审查、确认后,从1994年起,实行先征税后退还的办法。这部分税收中属中央收入部分,由中央财政统一返还给省、自治区、直辖市政府,连同地方收入部分,由省、自治区、直辖市政府按政策规定统筹返还给企业,用于发展生产。这项政策执行到1995年。

这项政策的范围是指国务院批准的投入产出总承包和省级以上人民政府正式文件批准的未到期的减免税。凡以税还贷,越权减免,临时性、一次性困难减免,省政府授权地、市、县制定的减免税,以及已经实行即征即退办法的国家重点企业、校办企业、福利企业、外商投资企业的减免税,都不能列入返还范围。

(七)沿海开放城市开发区新增收入全部留用。为了进一步促进14个沿海经济技术开发区的发展,经国务院决定,实行分税制后,国务院批准的14个沿海开放城市的经济技术开发区,1994年至1995年,继续实行新增财政收入全留的优惠政策。此项政策到期后,不再延续。同时享受这一政策的还有武汉、芜湖、重庆、杭州、沈阳、长春、哈尔滨、北京、乌鲁木齐9个城市设立的经济技术开发区以及宁波市大榭岛土地成片开发区。开发区上缴中央的新增收入,由两部分组成,一是随原体制上解的部分,二是实行分税制后,中央集中的增量。对原体制上解的返还,以1993年实际返还数为基数,加原体制递增率计算确定。对分税制增量上缴的返还,计算出全部增量以后,要做两项扣除:第一,由于在计算中央对地方的税收返还时,已将开发区的全部收入包括在内,并按1:0.3系数递增返还,所以要将递增返还部分扣除;第二,对拿到超目标奖励的地区,在兑现奖励政策时,已将开发区新增“两税”超目标部分,加1:0.3系数计算了递增返还,因此在计算开发区新增收入返还时,也要作扣除。

(八)改革原体制中央与地方结算办法。实行分税制财政体制后,中央财政与地方财政之间的收入范围发生了较大的变化,本着提高工作效率,简化结算手续的原则,从1994年起,对中央与地方之间的财政结算办法进行适当的调整。将原先的46项结算项目简化为15项。主要内容包括:

1.取消原结算项目22项。这些项目或是已执行到期,或是由于实行分税制财政体制后,已进了税收返还基数,故相应取消。如“卷烟产品税增长分成”的结算,实行分税制财政体制后,该项结算数已计入税收返还基数,因此予以取消。

2.对原有21个项目实行定额(或定额加递增)结算。这些项目多年来数额相对固定,为了提高结算工作效率,合并为一个项目。如“地方向中央做贡献的结算”、“外贸出口退税专项上解的结算”等。

3.继续保留和新增结算项目共14项。继续保留的项目包括:“能源交通重点建设基金分成的结算”、“国家预算调节基金分成的结算”等;新增项目包括:“考核1994年‘两税’增长目标完成情况的结算”、“1994年中央返还省政府批准的减免税的结算”、“1994年开发区新增收入返还的结算”等。

二、分税制财政体制改革取得初步成效

(一)促进地方财政收入的增长。分税制财政体制明确了收支范围,实现了两套税务机构的分设,进一步理顺了中央与地方的分配关系,促进了分级财政的建立,调动了各地增收的积极性。1994年不仅上划中央的增值税和消费税收入大幅增长,而且地方本级收入的增幅也较大,两者合计大约增收900亿元,接近1993年水平,大大高于平常年份收入增长水平。这就为各项改革的顺利进行提供了一个宽松的经济环境。

(二)促进各地区转变理财观念。分税制财政体制规范了中央和地方之间的分配关系,促使各地区转变原有的理财观念,积极挖掘内部潜力。如安徽省提出要克服“眼睛向上,等、靠、要”的思想,确立“自力更生,发展经济,增收节支,自求平衡”的思想,变“以税养税”为“以财养税”等。

(三)促进产业结构的调整。在原有体制下,各地区为本地区的利益所驱动,盲目发展小烟厂、小酒厂等高税率企业,制约了国家宏观产业结构的调整。建立分税制财政体制后,这些企业的税收大部分要划归中央,从而淡化了地方与此类企业的关系,这就有利于国家利用税收杠杆调整产业结构。1994年,分税制财政体制实施后,相当一部分地区开始停止对此类企业的扶持,将精力和财力集中用于建设有利于长期发展的新财源。

(财政部地方司供稿,张健执笔)

综合财政

一、加强对财经形势的分析预测工作和重大财经问题的研究

在这方面主要做了以下几项工作:一是重视对财政经济资料的搜集、整理和汇编。写出有关财政经济形势的月度、季度和年度分析报告,如“对当前经济形势的几点看法”、“关于当前经济形势和财政改革情