



抓好改革和管理 振兴地方财政

○ 丁秀军

1994年实施分税制财政体制改革以来,山东省莱西市注重发展经济,培植财源,增加收入,节减支出,财政状况逐步有所好转。到1996年末,全市老口径财政总收入完成16410万元,年均递增29.7%,其中地方财政收入首次突破亿元大关,达到了10108万元,年均递增33.7%。但由于市、乡(镇)财政的调控能力弱化,乡(镇)之间的发展差距日益拉大。有相当一部分乡(镇)可支配财力较小,基础设施、农业、科技、教育等重点投入难以保障,连工资发放也十分困难,程度不同地影响了政府职能的实现。因此,振兴地方财政,已是摆在我们面前的一项重要任务。当前,市(县)乡(镇)财政困难的原因是多方面的,因此振兴财政必须采取综合治理措施,循序渐进,分步实施。其近期目标应该是“统一财权,保证必须,甩掉包

袱,平衡收支”;长远目标则是“经济发展,财源充裕,保障有余,调控有力”。

一、坚持事权与财权相统一的原则,不断改革和完善市(县)乡(镇)财税体制

1994年的财税体制改革,调整了中央与地方之间的财政分配关系,初步建立了与社会主义市场经济相适应的新财税体制的基本框架。但新财税体制并未解决好提高财政收入占国内生产总值比重的问題,与之相对应的市(县)、乡(镇)财政支出责任也未得到相应的调整。市(县)、乡(镇)财政要为境内居民提供教育(主要是九年制义务教育)、卫生、公共安全和社会福利等基本的公共服务,要为支持农业生产而提供农业基础设施建设、农业技术推广应用等服务,还要为城市化建设提供信息、

资金和较高水平的基础设施和其他体系的公共服务。而目前市(县)乡(镇)财政所得的财力与其所承担的责任远远不相适应,市(县)乡(镇)财政分得的收入资源根本无力承担其所应负的支出责任,财权与事权严重脱节。为此,应逐步解决好提高财政收入占国内生产总值的比重问题,并实现财权与事权的统一。一是要继续深化税制改革,适当扩大税基,调整税率,理顺税收减免政策,提高所得税的主体地位,适当赋予地方对地方税征收管理及部分政策的调整权,尽快建立起地方税收体系。二是应在正确界定政府职能的基础上,进一步明确各级政府的事权范围,并根据事权与财权相统一的原则确定其财权。三是应正确处理好上下级财政的关系,逐步建立起一套较为规范的转移支付制度。根据当前市(县)乡(镇)财

政困难的现状,应通过采取“自上而下”的转移支付制度,来保证财政困难地区维持政府职能正常运作的基本开支需求,并以一定的资金力量来扶持其发展生产,开辟财源,逐步提高其收入自给能力。四是积极探索“费改税”改革的新路子,将乡(镇)统筹资金纳入乡(镇)财政预算内统一管理,开征农村公益事业建设税,作为乡(镇)财政固定收入。五是应切实解决好上级对下级转嫁支出负担的问题。对由地方承办的计划生育、卫生、文化、科技等事业支出,上级应取消其硬性规定支出比重或定额的做法。总之,要通过财税体制的不断完善,逐步理顺财权与事权的关系,不断提高市(县)乡(镇)财政向社会提供各项服务的能力,从根本上缓解其收支矛盾。

二、发展经济,广辟财源,努力培植新的收入增长点

经济繁荣,财源茂盛,是振兴财政的基础与目的。振兴地方财政,必须按照“两个根本性转变”的要求,通过发展经济来开辟财源,增加收入,把“蛋糕”做大。要在稳固发展农业基础财源和壮大工业支柱财源的基础上,努力开发新兴财源,大力发展第三产业、个体私营经济、乡镇企业,努力培植新的财源增长点。从莱西的实际出发,要坚持“市直抓骨干、乡镇上台阶”的财源建设思路,进一步抓好市(县)、乡(镇)两级的财源建设。在市属企业中,要依托支柱产业和重点项目的新建扩建,努力壮大工业支柱财源。通过采取建立企业技术改造专项基金等措施,从政策上、资金上、管理上对骨干项目和龙头企业进行重点扶持;制定实施扶持企业发展的各项优惠政策,鼓励企业进行技术改造,推进技术进步,扩大生产规模;认真推行“两则”和“两制”,引导企业加强内部管理,节约费用开支,降低生产成本,提高经济效益。在各乡镇中,要继续深入开展乡镇财政收入上台阶活动,及时落实好各项鼓励措施和奖励政策。积

极争取并认真组织实施好国家粮食自给工程和农业综合开发项目,保证配套资金的及时到位,以进一步改善农业生产条件;积极支持创税农业项目的发展,进一步提高农业的创税能力;支持乡镇发展第三产业、乡村企业、个体私营经济和多种经营,尽快建立起各自稳定可靠的骨干财源体系;搞好欠发达乡镇的扶贫开发,逐步增加困难乡镇的可用财力。

三、统一财权,健全职能,增强财政的宏观调控能力

预算外资金的长期分散使用管理,严重削弱了财政分配的主导地位,影响了财政宏观调控职能作用的发挥。因此,进一步加强预算外资金管理,已成为健全财政职能,强化财政管理的一个重要方面。一是要在健全机构、充实力量的基础上,建立科学规范的预算外资金预决算制度。参照现行预算内资金的管理模式,将所有由单位管理的预算外资金全部纳入财政统一管理,由财政部门按照统一标准核定下达年度收支计划,并认真监督组织实施。单位实现的收入应及时足额上交财政专户,其支出由财政部门按进度控制拨款,年终统一编报决算,以实现对预算外资金收支全过程的监控管理。二是要彻底打破“两权不变”的观念,对各部门、各单位的预算外资金,按照单位的不同性质,分别由政府实行全额统筹、部分统筹和专户储存等不同的管理形式,从而强化财政在预算外资金管理中的作用。三是要实行预算内外统筹的管理办法,将单位的预算内外资金实行统一核算,统筹安排使用,以堵塞单位在支出上的漏洞。四是要加强监督检查。建立预算外资金日常稽查制度,定期对单位预算外资金的收入缴款、支出使用情况进行监督检查,及时查处预算外资金收支活动中的违法违纪案件,以保证预算外资金管理制度的顺利实施。

四、强化征管,确保财政收入稳定增长

当前,税收征管中的“跑、冒、滴、

漏”现象依然存在,造成了财政收入的流失。因此,要采取得力措施,强化征收管理,保证财政收入的有效、稳定增长。一是要加强财税工作的协调配合,严格执行税收政策,从严控制税收减免。通过开展多种形式的税法宣传,增强依法治税、依法纳税的自觉性,坚持依法、依率、及时足额组织收入入库。二是要加强农业四税、罚没收入、国有土地有偿出让收入和外商投资企业场地使用费收入等地方收入项目的征管工作,做到应收尽收,切实杜绝收入流失。三是要整顿税收征管秩序,严厉打击偷税、骗税、抗税行为,切实解决好税款拖欠问题,确保各项收入及时足额清缴入库。

五、优化支出结构,加强财政监督,提高资金的使用效益

目前财政支出结构不尽合理,财政还承担着一些不应承担的支出。因此,要不断优化支出结构,努力提高财政资金的使用效益。一是要规范财政资金的供给范围,把有限的财政资金主要用于必须由政府举办的公益事业和基础设施建设上。二是要继续坚持适度从紧的财政政策。在预算编制中,全面推行零基预算,合理调整支出结构,严格执行编制经费包干,优先保证人员工资的发放和农业、教育、科技等重点支出的适度增长。同时,要改革大额财政支出的管理办法,采取有效措施,遏制一般性支出和非生产性支出的过快增长。三是要认真贯彻落实《事业单位财务规则》,进一步改革事业单位预算管理形式,建立新型的事业单位财务管理体系,进一步规范事业单位的支出管理。四是严格财政执法,严肃财经纪律。要突出强化预算、税收、财会三方面的管理,增强财经法纪的约束力度,切实解决预算约束软化,税收秩序混乱,财会纪律松弛的问题,以促进财政经济健康发展。

(作者单位:山东省莱西市财政局)