

开源节流话财税

调研征文优秀论文集



中共枝城市委政研室
枝城市财政局
枝城市国税局
枝城市地税局

合编

开源节流话财税

调研征文优秀论文集

中共枝城市委政研室
枝城市财政局
枝城市国税局
枝城市地税局

合编

开源节流话财税

枝城市委政研室

枝城市财政局

枝城市国税局

枝城市地税局

合编

印刷：枝城市财政印刷厂

※

787×1092 毫米 1/32 字数：150 千字

印数：1—500

准印证：〔1998〕鄂宜图内字第 40 号

1998 年 8 月印刷

《开源节流话财税》编委会

顾 问：谭春玉 别必雄 刘仁新
 黄 春 郭世森
主 任：李进新
副 主 任：蔡秀顺 陈劲松 冯维全
 曹宗兰 杨宁传 黄宗英
编 委：潘明章 张宜柱 袁丹民
 江进华 曹辉树 毛宗庭
 杜少华

主 编：冯维全
责任编辑：潘明章

目 录

序	刘仁新(1)
---------	--------

财 政 篇

振兴枝城市财政的对策思考	谭春玉(4)
关于财税改革的成效、问题及建议	蔡秀顺 曹辉树(9)
建立地方综合财政预算的思路及对策	蔡秀顺 彭晋亮 曹辉树(15)
实行综合财政预算管理 促进经济社会事业发展	胡维清(23)
推进农业产业化 开辟地方新财源	陈凤福 谭玉明(26)
推进农业产业化的财政政策初探	陈玉琼(28)
现金管理上目前存在的问题及改进办法	彭世坤 陈传新 郑亚芹(32)
加强预算外资金管理的难点与对策研究	冯 云(35)
山区乡镇财源建设应着眼于产供销一体化 走合作经营之路	周发明 杨存太(39)
完善乡镇财政管理体制的思考	周发全(42)
国有工业企业财务管理现状及建议	李芝林(46)
开源节流是乡镇效益财源建设的有效途径	周从海 赵中华 辛丙炎(50)
加强乡镇财政队伍建设的几点建议	刘绍进(54)
财政周转金的管理使用效益之我见	周雄 吴顺兵 张永明(56)
加强农税基地建设 壮大乡镇财政实力	王仁元 谢辉剑(58)
完善综合财政预算 建立两个“中心”运行模式	陈 勇(60)

开源节流话财税

- 关于医疗保险制度改革思考.....枝城市公费医疗办公室(64)
开源节流之管见.....田科法(68)

国 税 篇

- 发挥国税职能作用 建设枝城工业强市.....别必雄(71)
构建大稽查体系 实施全方位监督.....曹宗南(76)
浅析征管改革与依法治税的关系.....李晓白(81)
试论建立和完善申报纳税制度.....毛宗庭(87)
费改税可行性与实施对策研究.....刘爱平(92)
商业企业增值税中的“四差”问题亟待解决.....杨世冠(97)
现行税收政策对产业结构的影响及发展思路分析.....徐庭波(101)
浅谈县(市)以下国税部门企业所得税管理.....陈清河(106)
纳税申报服务厅功能与职责研究.....江诗清(110)
浅谈农村税收征管改革.....宋芹凤(115)
关于国税队伍思想政治建设的思考.....吴祥红(120)

地 税 篇

- 对地方税收增长的经济思考.....杨宁传(125)
枝城市加强地税征管建设的实践与思考.....杜少华(130)
交通运输税收代征情况的调查与思考.....范九江(136)
农业特产税征收难点与对策研究.....裴学中(139)
关于当前征管改革运作模式的实践与思考.....李敬之(143)
生猪屠宰税改革现状分析与对策研究.....徐绍山(148)
后记.....(153)

序

○刘仁新

财税工作是各级党委政府的一项重要工作，是一切经济工作的出发点和归宿点。在全市上下用新一轮思想大解放推进新一轮经济大发展的关键时刻，市委政研室联合财税三家，选择“开源节流话财税”这一重大课题，展开调研，举办征文，将优秀论文汇编成册，其意义现实而深远，可喜可贺！它既是一次全市范围的财税大调研，也是一次全市财税调研成果的大展示。

这些作品中，既有振兴枝城财政的对策研究，也有解决当前财税问题的现实建议；既有对财税工作的理论探讨，也有对财税实践的经验总结；既有对培植地方财源的透彻分析，也有对改进财税征管、稽查工作的深入研究。既具有一定的理论性，更具有很强的针对性、实践性和指导性。它的出现将对我市的财税工作起到极大的推动作用。

开源节流话财税

“没有调查研究就没有发言权”，“没有调查研究就没有决策权”。调查研究是我们党的优良传统和作风，是我们提高决策水平和推动工作落实的一项重要措施。随着社会主义市场经济的建立，我们的发展遇到了许多新情况、新问题，一些深层次的矛盾和问题日益显现，需要我们不断地去认识，去研究，去回答，去解决；需要我们不断地通过调查研究理清发展思路，制定发展措施，总结发展经验，推出发展典型。唯有如此，我们才能跟得上时代的步伐。

我希望，通过这次活动能够推动全市上下进一步兴起调查研究之风，同时也希望有更多的调研成果在枝城的大地得以涌现。

（作者系中共枝城市委副书记、市人大常委会主任）

财 政 篇

振兴枝城市财政的对策思考

谭 春 玉

近几年来,枝城市经济持续快速发展,财政收入大幅度增长。但是在突破了亿元大关以后,财税工作举步维艰,财政收入低速增长和财政支出居高不下的矛盾日益突出。据调查,主要原因有五:一是经济不景气,企业效益下滑,加之前几年的满负荷收税,使主体财源锐减;二是税源转移和政策性调整减收,两项共计减收 1400 多万元;三是税治环境较差,偷漏税现象较为严重;四是税收征管工作力度不够,部分税费流失;五是预算外资金管理不到位,存在费挤税现象。如何使枝城市财税工作步入良性发展的轨道?笔者认为,应主要采取以下五个方面的对策:

一、转变经济增长方式,大力加强财源建设

经济发展是财力壮大和财政振兴的基础。振兴枝城财政的前提和关键在于发展经济,大力加强财源建设。第一,在工作指导思想上高度重视财源建设。要转变经济增长方式,提高经济发展质量,树立“经济发展看效益,效益提高看税利,税利增加看入库”的思想,从根本上扭转过去经济发展“高速度、低效益、重生产、轻财税”的格局。要把抓经济、壮财源、增收入,作为考核各级党政领导政绩的一项最重要的指标,凡财税工作业绩平平的,不能评先授奖,不得提拔重用。第二,在调整产业结构中大力加强财源建设。要随着全市产业结构的调整,调整财源建设结构,把财源建设的重点放在投入少、见效快、收益高并能更多地增加财政收入的产业和企业上。一是要壮大支柱财源。工业是城市经济的支柱。当前,必须以党的十五大精神为指针,进一步解放思想,在“抓大放小”上取得突破性进展,整体盘活全市工业经济。要大力推进大公司、大

集团战略,抓紧楚星化工、解放实业、三峡动力、水泥集团等大公司、大集团的组建及规范运作,培育和壮大建材、化工、机电三大支柱产业。同时,要实施精品名牌战略,抓好产品结构调整,以市场为导向,开发科技含量高,附加值高和市场占有率高的产品,力争在“九五”期末建成一批利税过 500 万元、过 1000 万元的利税大户。二是着力培育基础财源。农业是市域经济的基础。要大力推进农业产业化建设,尽快建成水果、畜牧、茶业三大支柱产业及龙头企业,提高农村经济的规模效益和比较效益,拓展农村税源。三是要大力开拓新兴财源。要充分发挥我市背靠鄂西、承接江汉平原的区位优势,加大市场建设和招商引资力度,加快第三产业发展步伐,加速建设商贸大市,要在“三给”政策的基础上,创造更加宽松的环境和条件,大力发展个体私营等非公有制经济,使第三产业和非公有制经济成为我市财源建设中最有潜力与活力的增长点。第三,在投入政策上大力支持财源建设。今后,项目开发资金、各级支农资金、财政周转金的使用,应突出效益原则,重点扶持“三高”产品和利税大户。目前要特别注重提高财政周转金的营运效益,切实抓好预决算、回收、建制和监督四个营运环节,使全市过亿元的财政周转金真正盘活用好,发挥效益。

二、不断改善税治环境,切实加强征管工作

切实改善税治环境,强化税收征管工作,是做好财税工作的关键所在。第一,要加大税法宣传力度。要大力宣传税收政策法规,宣传依法纳税的先进典型。要采取得力措施,对偷、漏、骗、抗税等违反税法的行为,通过新闻公开曝光,依法严惩。在全社会营造依法纳税,纳税光荣的社会氛围,全面增强纳税人的自觉纳税意识。要教育党政干部,特别是各级主要党政领导干部依法治税,不得在税收减免上随意“开口子”,真正维护税法的权威性。第二,要加强财税干部队伍建设。要加强财税干部的法制教育和业务学习,不断提高其政治思想素质和业务素质,反腐倡廉,杜绝收“关系税”、“人情税”、“条件税”等执法违法行为,塑造良好的财税队伍形象。第三,要不断改进税征方式。要适应客观情况的不断变

财政篇

化,对租赁、承包、挂靠企业的经销户,直接由税务部门管理其纳税。对加入企业集团的法人企业直接向税务机关缴纳税款,避免截留、偷漏税款。第四,加大税收征管和稽查的力度。在税源转移、税源减少的情况下,必须加强征管和稽查工作,挖掘新税源,把该收的坚决收上来。当前,特别要加强对纳税额在20万元以上大户的重点征收。加强对建安税、农业特产税、生猪屠宰税、车辆营业税等重点税种的征收。同时,加强对小规模纳税人、双定户的稽查力度。进一步强化行业管理,抓好部门与部门,部门与地方之间的协调配合,健全代征网络,保证有关代征任务的落实。要加大清收欠税的力度,把企业欠税压到最低限度。第五,要处理好依法纳税与促产征收的关系。寓服务于征管之中,建立和谐的征纳关系。税务机关要力求在新的历史阶段找准位置,不断改进征管方式,提高征管工作的水平和效率。

三、实行综合财政预算,强化预算外资金管理

预算外资金是有关职能部门凭借国家权力按规定收取的,是国家资金的重要组成部分,严格地说是财政性资金,它的形式是国家财政资金在一定范围、一定形式下的一种资金再分配。因此,加强预算外资金管理是搞好财税工作的一个重要方面。近年来,我市预算外收入增长较快,已与预算内收入“等量齐观”,虽然逐步加强了管理,但问题仍然较多。一是思想认识尚未根本统一,有些部门和单位的阻力很大;二是预算外资金管理不到位。1996年全市专户储存只占储金额的80%,且基本是一手进一手出,还有20%的资金完全游离于财政监督之外,政府统筹金只收取了162万元,比例小得可怜;三是收费不规范;四是开支管理不严,等等。带来的直接后果,一是导致财力分散,削弱地方政府宏观调控能力;二是在使用上脱离监督,偏重于消费性支出,导致政府财力分配格局的不合理;三是受部门利益驱动,导致“权力部门化,部门利益化,利益个人化”,助长了“三乱”行为,成为滋生腐败的“温床”。从根本上解决好预算外资金管理的问题,既是讲政治、讲大局的需要,也是深化财政体制改革的内在要求。

要加强预算外资金管理,建立综合财政预算体制,首先必须在全市大力破除预算外资金部门所有制的错误观念,真正做到“三个还权”,即预算外资金所有权还权于国家,调控权还权于政府,管理权还权于财政。第二是要严格执行《枝城市预算外资金管理实施细则》、《枝城市综合财政预算管理实施办法》,全面规范预算外资金管理。要规范专户管理,坚决取消预算外资金收入过渡户,把预算外资金全额纳入财政专户,实行收支两条线,杜绝预算外资金体外循环。要规范收支管理,科学核定收支基数,强化支出管理,合理征收调节收入,调节收入目前应按10%的比例收取,今后可视情况逐步加大比例,增强政府调控能力。要规范收费管理,对全市收费项目进行全面清理,对收费项目、范围和标准进行统一规范,并规定统一使用财政部门的收费票据,以票控费,管住源头。要规范综合财政预算管理,逐步建立起统一规范的政府公共预算体系,从制度上解决财政职能被肢解、政府宏观调控能力减弱的问题。

四、调整财政支出结构,控制压缩财政开支

第一,要调整财政支出结构,提高财政资金的使用效益。要严格界定财政支出的范围,改变一切都由财政包下来的传统作法,把不应由财政负担的部分剥离出去,保障财政支出的增长与收入的增长相适应。今后财政支出的重点,要在保“吃饭”的前提下,增加对农业、交通等基础产业的投入,确保教育、科技、卫生事业发展的需要,进一步改善经济发展环境。同时,保证行政经费的适度安排,维护国家机器的正常运转。第二,巩固机构改革成果,从严控制财政供养人员。要严格执行机构改革“三定”方案,从严编制管理,严格控制行政机关和事业单位的人员。财政应严格按编委会核定的人头安排资金,实行超编人员不追加经费,减人不减经费,通过控编控人的措施,逐步减轻财政压力。今后对大中专毕业生及军转干部的分配,进一步完善和扩大公开招考、择优录用的办法,以防止新的人员膨胀。同时,还要进一步转变政府职能,划出一部分全额拨款单位向差额拨款单位向自收自支单位过渡,进一步减轻财政

财政篇

负担。第三，坚决制止奢侈浪费，大兴勤俭节约之风。要深入持久地开展艰苦奋斗的教育，继续贯彻执行中央〔1997〕13号文件提出的“八严”规定和市委、政府提出的“四不准”规定。在近段还要采取“两停止”、“四压缩”的硬措施，即停止行政事业单位小费、接待费、电话费和水电费。同时，对大哥大等通讯工具要认真清理，对不符合规定的一律封存。

五、改革完善财政体制，增强市级财政活力

1994年以来，全国普遍推行了以划分中央与地方财权为特征的分税制和新税制。但这种新财税体制的规范运行还需一段时间，目前实行的是新老体制并行的办法，财事权划分不彻底、不明晰，科学的转移支付制度尚未建立，财力的分配仍靠旧体制“包干和讨价还价”的手段实现，税制未完全统一，税负畸轻畸重的现象仍然存在。就我市而言，1985年省确定枝城市为超基数递增10%上交，核定上交基数为276万元，另加上中央借款128万元打入上交基数，收入项目实行单项决算上交。从此，上交基数越滚越大，已由1985年276万元增加到1996年的3001万元，占当年财政收入的28.9%。枝城市的财政长期以来超负荷运行。到1996年底，全市财政赤字已达250万元。不断递增的上交基数，对于我们只有38万人口的山区县市而言，确定不堪重负。我们只有积极向上级领导和财政部门如实反映财政现状，积极争取到合理确定我市财政收入留解的比例，真正从上交体制上理顺，才能逐步缓解市级财政困难。

在理顺市上交体制的同时，还应对近几年实行的递增上交包干的乡镇财政体制认真调查分析，按照财权与事权统一的原则，进一步完善新一轮乡镇财政体制。要合理调整上交（补贴）基数的比例，解决好乡镇之间畸轻畸重的问题，充分调动乡镇兴财、聚财、理财的积极性。只有乡镇的财政搞活了，才能为增强全市财政的实力与活力奠定坚实的基础。

（作者系枝城市委书记）

关于财税改革的成效、问题及建议

蔡秀顺 曹辉树

成 效

1994年实施的财税体制改革,是我国财政史上一场划时代的变革,也是新中国财政建设的一个重要的里程碑。经过三年的磨合运行,财税改革以其鲜明特色显示出她旺盛的生命力。其主要特点:

1、中央财力明显增强。以分税制为主要内容的财税体制改革,是中央为适应我国社会主义市场经济发展要求而采取的一项重大决策。这次改革通过分税,对规范中央和地方的分配关系,增强中央宏观调控能力产生了积极的作用,中央财政收入占整个财政收入的比重逐年下降的势头得到了遏制,中央财政困难的局面得到扭转。

2、财政体制日益完善。1994年以来,中央对省级财政体制已经明确,湖北省在服从中央财政体制改革的同时,也逐步完善了省以下财税体制改革,结合湖北实际,分别制定了地市州财政管理体制和县(市)一级财政管理体制,改过去省对县(市)直接管理为地市州对县(市)管理,对省原出台的财政政策也进行了调整,1996年取消了原体制递增上交10%比例(有的县市为5%、8%),财源建设上交也同时取消,减轻了县(市)财政的压力。同时,县(市)对乡镇财政体制继续完善,极大地调动了乡级政府当家理财的积极性。

3、税收征管力度加大。实行分税制后,以增值税为主体的主要税种被中央集中,面对新的情况,地方财税部门坚持大税小税一起抓,在抓好中央税,保地方既得利益的同时,下决心狠抓了地方小额税的征收管理。

财政篇

5、税源结构不断优化。实行分税制后,各地不断转变理财观念,加速财源建设,把着眼点放在调整和优化产业结构上,因地制宜地培植地方财源。

问 题

实行分税制的财政体制,中央相对集中财力是维护国家长治久安的需要。对此,我们坚决拥护和支持。但也应该看到,在中央财政的调控能力得以强化的同时,地方财政的调控能力却远未达到令人满意的程度,也就是说,当前财税体制运行中还有着一些突出的矛盾和问题,主要表现在:

1、财税体制双轨运行,地方财力严重削弱。首先,实行分税制财政体制后,中央、省在集中财力的同时,对地方的转移支付仍维护了原有的利益分配格局,未从根本上解决原体制不合理的问题。以枝城市为例,1985年省确定我市为超基数递增10%上交(1993年调减为5%),核定上交基数276万元,加上中央借款128万元打入上交基数,以及部分收入项目实行单项决算上交,这以后,老体制上交基数越滚越大,新税制后中央、省集中的部分越来越多,两项相加已由1985年的276万元增加到1996年的2874万元,上交占当年财政收入的比重由1985年的17.1%提高到29%,由于上交比重过高,数额过大,导致可用财力不足,使枝城市财政一下子沦为贡献型赤字县。在各地的强烈要求下,省财政虽然对各县(市)从1996年开始取消原体制比例递增上交和财源建设上交部分,但原体制形成的基数部分仍要继续上交,如果这种体制继续运行,将给本来就困难的县(市)财政收支平衡带来更大的难度。其次,现行分税制采取保地方既得利益的做法,未能对地区间横向分配关系作更为合理的调整,影响着公平与效率,地区间的贫富悬殊仍在继续扩大。现行分税制采取“增量调整”的办法,从设计分税制方案本身而言,对原收支基数不合理的矛盾没有妥善处理好,使地区间的贫

富悬殊仍在继续拉大,存在着不公平,不合理,苦乐不均的现象,未能体现平等竞争的原则。

2、中央出台税收减免政策,严重影响地方财政收支规模。税制改革后,中央对减免税政策进行了调整,乡镇企业税前还贷的政策被取消,靠国家贷款新建的乡镇企业陷入困境,步履维艰,对民政福利企业、校办企业先征后退,对三线企业先征后返,对出口退税企业增值税由退中央库改为不免抵交,把中央负担转嫁地方承担,不仅影响了地方财政收入,而且减少了地方可用财力,仅枝城市因此每年减少财力约 600 万元。

3、中央对省体制早已明确,省对县(市)体制不规范,财权与事权不统一。根据分税制方案,中央集中了 75% 的增值税和 100% 的消费税,中央财政以省级为单位进行了税收返还,并要求省以下各级财政要依次对下级财政进行税收返还。但从我省实际运行情况看,“省对下”制定的财政体制力度不大,对老体制没有触动,原体制不合理状况依然存在。与此同时,省地(市)在确定体制时,往往对本级利益考虑过多,使县乡财政处于相当被动境地,这是县乡财政困难加剧的重要原因。另外,体制补助及专项补助的确定带有较强的主观性和随意性,往往受各地争取的力度、上级了解程度的影响,极不规范,税收返还也往往受上级财力状况的影响,上级财政资金充裕可按时返还,资金紧张时就不能按时返还,使转移支付资金到位不及时。同时在资金转移支付过程中,层层给县(市)的资金不能完全到位。

4、现行分税制集权过度,致使地方财政缺乏主体税种,制约着财力的适度增长,影响着县(市)财政收支平衡。税制改革后,建立了以增值税为主体的流转税制度,按新税制测算,县(市)增值税已占工商各税的 70% 左右。县(市)由于缺乏主体税种,地方财力的增长既不稳定,也不能满足正常财政支出增长的需要,收支矛盾非常尖锐。

5、财政支出政出多门,影响财政分配职能。首先,“上级开口子,下面拿票子”问题日益突出。现行分税制对财政支出延用基数法,除原已