



财税改革与管理 工作全书

CAI SHUI GAI GE YU GUAN LI
GONG ZUO QUAN SHU

卢仁法

主 编

人民日报出版社

财税改革与管理工怍全书

(下 卷)

主 编:卢仁法

人民日报出版社

目 录

第四篇 政府非税收人管理

实践探索与理论探讨

建立镇级国库管理制度初探·····	林桂庵	张晓明 (1307)
刍议当前国有资产管理·····	鲍向东	(1311)
县级财政推行国库集中支付面临的困难及对策·····	王 妍	(1314)
认真贯彻中央精神,奉新县粮食直补全部发放到位·····	温必勇 徐衍林	(1317)
东莞市农民养老保险制度的现状及发展对策研究·····	卢淑兰	(1319)
预算外资金管理的对策探讨·····	吕玉芹 胡玉明 周纯彬	赵建国 (1326)
浅论会计集中核算改革与国库集中支付改革·····	王春洪	(1329)
浅谈市场经济体制下行政事业单位国有资产管理模式·····	华明建 王世先	(1333)

第五篇 政府采购

第一章 政府采购概述·····	(1343)
第一节 政府采购的涵义和特征·····	(1343)
一、什么是政府采购·····	(1343)
二、政府采购的特征·····	(1345)
第二节 政府采购的目标、原则和程序·····	(1349)
一、政府采购目标·····	(1349)
二、政府采购原则·····	(1350)
三、政府采购程序·····	(1353)
第二章 政府采购方式·····	(1357)
第一节 政府采购方式的分类·····	(1357)
一、按是否具备招标性质,可将采购方式分为招标性采购和 非招标性采购·····	(1357)
二、按采购规模分类可将采购方式分为小额采购方式、 批量采购方式和大额采购方式·····	(1359)
三、采购方式按运用的手段可分为传统采购方式和现代化采购方式, 两者只是在形式上依据的媒介不同·····	(1360)
四、按组织模式可分为集中采购和分散采购·····	(1360)
五、按招标所经历的阶段,可将招标采购分为单阶段招标采购和 两阶段招标采购·····	(1360)

第二节 竞争性招标采购方式	(1361)
一、竞争性招标采购概念	(1362)
二、竞争性招标采购的特点及优缺点	(1362)
三、竞争性招标采购的适用范围	(1365)
四、竞争性招标采购程序	(1365)
第三节 竞争性谈判采购方式	(1366)
一、竞争性谈判采购方式的概念及特点	(1366)
二、竞争性谈判采购的适用条件	(1367)
三、采用竞争性谈判程序应遵循的基本原则	(1368)
四、竞争性谈判采购程序	(1368)
第四节 单一来源采购方式	(1369)
一、概念及特点	(1369)
二、单一来源采购的适用条件	(1369)
三、单一来源采购的采购程序	(1371)
第五节 询价采购方式	(1373)
一、概念及特点	(1373)
二、询价采购的适用条件	(1373)
三、询价采购的采购程序	(1374)
第六节 采购方式的发展趋势	(1374)
一、竞争性招标采购仍是主要的采购方式	(1374)
二、采购手段的发展趋势	(1375)
第三章 政府采购的管理与监督	(1378)
第一节 政府采购管理体制	(1378)
一、政府采购管理模式	(1378)
二、主管机构	(1379)
三、采购中心	(1380)
四、中介机构	(1382)
五、仲裁机构	(1384)
第二节 政府采购管理的内容	(1386)
一、政府采购预算的编制	(1386)
二、政府采购计划的制定	(1387)
三、政府采购的信息管理	(1388)
四、政府采购市场准入及审查制度	(1390)
五、政府采购合同的订立与履行	(1391)
六、政府采购项目的验收与结算	(1393)
第三节 政府采购的监督	(1395)
一、政府采购监督的含义和意义	(1395)
二、政府采购监督对象	(1395)

三、政府采购监督约束机制的主要内容	(1396)
四、政府采购监督方式	(1398)
五、监督的环节和过程	(1398)
第四章 进一步完善我国政府采购制度	(1400)
第一节 我国政府采购制度改革的总体发展状况	(1400)
一、我国政府采购的改革历程	(1400)
二、我国政府采购的进展情况	(1401)
第二节 当前我国政府采购的成效与问题	(1403)
一、我国政府采购的主要成效	(1403)
二、当前我国政府采购存在的主要问题	(1404)
第三节 我国政府采购立法的背景及基本框架精神	(1405)
一、立法背景及历程	(1405)
二、《政府采购法》颁布的重大意义	(1406)
三、《政府采购法》的基本框架及精神	(1407)
第四节 政府采购制度改革面临的形势分析	(1409)
一、加入 WTO 后,我国加快推行和完善政府采购制度的任务更加紧迫	(1409)
二、政府采购法的颁布和实施对政府采购工作提出了更高要求	(1410)
三、社会各界对政府采购的期望越来越高	(1410)
四、进一步深化政府采购制度改革也面临着一些新问题	(1410)
第五节 中长期政府采购的改革设想和政策思路	(1410)
一、全面贯彻落实《政府采购法》,进一步完善政府采购制度	(1411)
二、拓宽政府采购制度功能,发挥宏观调控作用	(1411)
三、掌握国际规则,争取谈判主动	(1412)
四、积极推进其他财政改革,为政府采购工作创造条件	(1412)
第六节 我国近期政府采购工作目标	(1412)
一、积极做好贯彻实施《政府采购法》的各项准备工作	(1412)
二、依法理顺政府采购管理体制	(1412)
三、要进一步完善监督体系	(1413)
四、政府采购资金规模及财政直接拨付规模要有大的突破	(1413)
五、要制定政府采购实现政策目标的措施	(1413)
六、要加强对市、县级的政府采购工作的指导	(1414)
七、要启动应对 WTO 有关政府采购谈判的准备工作	(1414)
八、要正确处理好几个关系	(1414)
九、要树立几个观念	(1414)
附录:中华人民共和国政府采购法	(1416)
实践探索与理论探讨	
浅议政府采购在偏远民族地区的发展	陈 玲 (1426)
实施“阳光交易” 加大防“腐”力度	

——会理县政府采购改革试点纪实	彭国恕 (1428)
加强协调配合 做好政府采购监督管理工作	罗颖集 韩 盛 (1430)
依法加强对政府采购工作的管理与监督	陈 镭 (1435)
浅谈政府采购法贯彻实施中的问题与对策	冯后吉 (1437)
规范政府采购行为 加强政府采购监管	赵锡锋 杨万洪 (1440)

第六篇 税收征收管理

第一章 税收征管制度	(1447)
第一节 税收征管制度概述	(1447)
一、税收征管制度的概念	(1447)
二、税收征管制度的主要内容	(1447)
第二节 税务登记制度	(1447)
一、开业登记	(1448)
二、变更登记	(1449)
三、注销登记	(1450)
第三节 账簿、凭证管理制度	(1451)
一、账簿、凭证管理的适用范围	(1451)
二、账簿、凭证管理的内容	(1452)
第四节 发票管理制度	(1453)
一、发票的分类及其管理体制	(1453)
二、发票的印制	(1455)
三、发票的领购	(1455)
四、发票的使用	(1455)
第五节 纳税申报制度	(1456)
一、纳税申报的范围	(1456)
二、纳税申报的内容	(1457)
三、纳税申报的期限	(1457)
四、纳税申报方式	(1458)
第二章 税收征收管理法概述	(1459)
第一节 税收征收管理法制的演变	(1459)
一、税收征收管理法制的演变	(1459)
二、立法背景	(1459)
三、原征管法的内容和特点	(1460)
第二节 原征管法执行情况	(1462)
一、原征管法实施的情况	(1462)
二、原征管法实施的基本成效	(1463)
三、原征管法实施中的主要问题	(1464)

第三节 修订原征管法的必要性	(1465)
第四节 征管法修订的原则	(1466)
第五节 征管法修订工作的进程	(1467)
第六节 征管法修订过程中的思想转变	(1468)
一、从尽量少改、能不改就不改到全面修改	(1468)
二、从强调纳税人的义务和责任到注重保护纳税人权益	(1468)
三、从强调税务机关的行政权和执法措施到着重规范税务机关的 执法行为	(1469)
四、从单纯税务普理的观点到重视税收与经济发展和社会进步的关系	(1469)
第七节 新征管法的主要内容	(1469)
一、强化征管基础,加强税源监控	(1470)
二、完善税务机关执法手段	(1471)
三、增强对涉税违法行为的防范措施,加大打击偷逃骗欠税的力度	(1473)
四、保护纳税人合法权益和纳税人依法享有权利的内容和条款	(1475)
五、规范和明确税务机关行政行为的条款	(1476)
第三章 税款征收	(1479)
第一节 税款征收的原则、方式和完税凭证	(1479)
一、税款征收的原则	(1479)
二、税款征收的方式	(1479)
三、完税凭证	(1480)
第二节 税款征收措施	(1481)
一、主管税务机关核定应纳税额	(1481)
二、责令缴纳	(1481)
三、课征滞纳金	(1481)
四、延期缴税	(1482)
五、税款的退补	(1482)
六、责令提供纳税担保	(1483)
七、税收保全	(1483)
八、税收强制执行	(1485)
九、阻止出境	(1486)
第三节 关联企业的认定和税款征收依据	(1486)
一、关联企业的认定	(1486)
二、关联企业计税依据的调整方法	(1487)
三、关联企业转让定价税收调整操作规范	(1488)
第四节 代理征收应注意的问题	(1488)
实践探索与理论探讨	
你我同行	
——内蒙古自治区国税局服务地方经济建设纪事	

..... 陈尚平 张静红 任 征 (1490)	
现行耕地占用税的制度缺陷与完善建议.....	徐立进 (1493)
健全组织促发展 依法征收创新篇.....	胡立春 付言勇 (1496)
优化税收服务的实践与思考.....	朱四新 王荃令 (1499)
“五型”模式	
——宜宾县国税局实现大跨越纪实	吴忠原 (1502)
邢伟局长的税收经.....	高咏志 (1505)
勤奋创佳绩 敬业铸品牌	
——阿坝县国家税务局征收股的先进事迹介绍	安云山 (1507)
仪陇地税硕果累累.....	蒋智明 (1511)
加强个体税收征管 推进地税事业健康发展.....	胡兴华 彭万明 (1512)
玉笥山下税花红	
——记江西省峡江县国税局党组书记、局长彭理钱同志	
..... 邱尼卡 彭红友 (1514)	
加强个体税收征管 促进辽阳经济发展	
——关于我市个体地方税收工作的调查	
..... 白景乔 徐鹏一 邹英时 栗 欣 (1518)	
“两权”监督必须为税收征管保驾护航.....	余泰江 (1527)
构建靓丽窗口 优化纳税服务.....	吴光亮 常巨川 陈国志 (1530)
加强民族地区个人所得税征管工作的思考.....	杨 强 (1535)
税收征管中漏征漏管户的透视与整改.....	郭守先 (1539)
三级联动 严格管理 充分发挥协税护税网络作用.....	王言思 陈广欣 (1544)
对症下药治顽疾 切中肯綮强征管	
——应县地税局加强个体税收征管经验介绍	王治宪 贺仁月 (1548)
抓大 控中 不漏小.....	孔 强 (1551)
浅析新时期的国际避税及对策	翟建昌 吴振杰 (1553)
加快五大板块建设 构筑现代化征管体系.....	王 琦 (1557)
突出重点抓规范 创新管理求质效.....	程章华 (1561)
营造环境 强化征管 优化服务促进县域经济快速发展	
..... 蒙旺春 李子富 (1564)	
海北州建筑安装税收征管中存在的问题及对策.....	王振德 (1567)
规范会计信息 提高税收征管质量.....	张振兴 (1572)
加强征管 夯实基础 提高基层税收征管水平	
——古浪县国税局税收征管基础工作调研	汤希成 (1577)
倾情奏响青春华彩乐章	
——记孟州市国税局计划征收科	钱业良 (1582)
情系农村 扎根基层 青春在奉献中飞扬.....	贾俊涛 (1586)
狠抓基础管理 切实加强税收征管工作.....	刘成民 (1595)

加强税收工作配合 堵塞漏征漏管·····	王永秋 (1601)
盈江地税按区域化设置税收征管机构的探索·····	何学胜 (1604)
转变思想观念 简化办税流程 全面提升纳税服务水平 ·····	裴怀斌 马志强 (1609)
规范和强化个体税收征管的对策·····	黄春生 (1613)
浅谈提高税收征管能力措施·····	赵 明 张邵东 (1616)
对武冈市国税局推行“一级管理”模式的再思考·····	李柏平 (1621)
夯实征管基础 优化纳税服务 不断提升个体税收征管质量 ·····	袁剑鹏 谢博能 (1624)
优化征管资源配置 提高纳税服务水平 ——平坝县国税局推行“简化办税程序,规范征管流程”的调查 ·····	黄汉东 孙 园 (1628)
把创新落实到管理中 将诚信融入到服务里 ——记全国三八红旗集体房山国税局第九税务所 ·····	宋建军 (1631)
奉献之歌 ——记黄山市黟县国家税务局征收分局副局长董重庆 ·····	房国胜 刘家发 余键峰 姚立新 (1635)
与时俱进 开拓创新 实现赛罕区地税事业的跨跃式发展·····	董丽英 (1640)
新形势下做好民族地区地税征管工作的思考·····	张吉祥 (1642)
建立纳税评估工作机制 努力提高征收管理质量·····	吴少鹏 (1645)
浅议基层税收征管中的问题与对策·····	韩 成 (1649)
凤凰试声:唱响以“服务”为主旋律的奉献之歌 ·····	滕明海 (1652)
浅析规范个体私营经济的税收征管·····	凌志兵 姚旭光 (1655)
绚丽的文明之花 ——记全国税务系统先进集体临澧国税局 ·····	刘祖惠 (1660)
鼎新革故探新路 建安税收上台阶·····	李振华 (1663)
艰苦创业求发展 开拓创新写新篇 ——通海县地方税务局十年发展历程 ·····	董从禄 (1666)
依靠现代科技手段 实现税源精细管理·····	赵 东 (1673)
与时俱进的大兴安岭地方税务局 ——大兴安岭地税系统组建 10 周年成就综述 ·····	矫森田 (1677)
立足自身实际 重组业务流程 全面提高税收管理和服务水平·····	季建国 (1680)
关于推行“同城异地办税”管理服务模式的探索与实践·····	张文昶 王 彤 (1685)
立足实际 深化管理 全面推动国税工作上台阶·····	孙殿省 (1689)
科学配置资源 优化征管流程 发挥管理和服务的最佳效能·····	闻其和 (1695)
建执法服务型机关 创税收征纳新环境·····	陈广存 于 涛 宫 怡 (1700)
立足本职把准收入主调 开拓创新奏响地税凯歌 ——山东省东明县地税局“三四五六”组织收入工作法纪实 ·····	李红伟 (1702)

健全“三前一后”辅导机制 提高企业依法诚信纳税能力…………… 宋国明 (1705)

第七篇 税务稽查与依法治税

第一章 税务稽查概述 ……………	(1713)
第一节 税务稽查的概念 ……………	(1713)
一、税务稽查的概念及其内涵和外延……………	(1713)
二、税务稽查的形成和发展……………	(1714)
三、税务稽查的特征……………	(1716)
第二节 税务稽查的意义及原则 ……………	(1717)
一、税务稽查的意义……………	(1717)
二、税务稽查的原则……………	(1719)
第三节 税务稽查的内容及形式 ……………	(1722)
一、税务稽查的内容……………	(1722)
二、税务稽查的形式……………	(1723)
第四节 税务稽查的职能、权限及要求 ……………	(1724)
一、税务稽查的职能……………	(1724)
二、税务稽查的权限……………	(1726)
三、税务稽查的要求……………	(1730)
第五节 税务稽查的方法及技能 ……………	(1731)
一、税务稽查的方法……………	(1731)
二、税务稽查的技能……………	(1739)
第二章 税务稽查工作规程 ……………	(1755)
第一节 税务稽查的基本程序 ……………	(1755)
一、稽查选案……………	(1755)
二、稽查实施……………	(1755)
三、稽查审理……………	(1756)
四、处理决定执行……………	(1756)
第二节 税务稽查管辖 ……………	(1757)
一、概念……………	(1757)
二、原则……………	(1757)
三、分类……………	(1758)
第三节 税务稽查对象的确定 ……………	(1759)
一、稽查对象的确定方法……………	(1759)
二、税务稽查的立案及其标准……………	(1762)
第四节 税务稽查实施 ……………	(1762)
一、税务稽查实施前的准备工作……………	(1762)
二、税务稽查的具体实施……………	(1763)

三、税务稽查实施的终结	(1766)
第五节 税务稽查审理	(1768)
一、税务稽查审理的原则	(1768)
二、税务稽查审理的内容	(1769)
三、税务稽查审理的终结	(1771)
第六节 税务稽查执行	(1773)
一、文书送达	(1773)
二、处理决定的强制执行	(1773)
三、缴库	(1775)
第七节 税务稽查成果巩固	(1775)
一、税款款项的结算	(1775)
二、辅导企业调账	(1775)
三、促进经营,加强征管	(1782)
第八节 涉外税务审计规程	(1783)
一、税务审计工作流程	(1783)
二、审计程序	(1786)
三、基本技术	(1786)
四、基本要求	(1787)
第三章 税务稽查文书和档案的管理	(1791)
第一节 税务稽查文书	(1791)
一、税务稽查文书的概念和特点	(1791)
二、规范税务稽查文书的意义	(1792)
三、税务稽查文书的分类	(1792)
四、主要税务稽查文书使用的注意事项	(1792)
第二节 税务稽查档案的管理	(1795)
一、概念、特点和作用	(1795)
二、税务稽查档案的分类	(1796)
三、税务稽查档案的整理	(1796)
四、税务稽查档案的保管	(1797)
第四章 依法治税是税收事业发展的必由之路	(1799)
第一节 新时期推进依法治税工作的重要性和紧迫性	(1799)
一、依法治税是社会主义市场经济发展的客观要求	(1799)
二、依法治税是建立公共财政的必然要求	(1799)
三、依法治税是税收原则的应有之义	(1800)
四、依法治税是做好税收工作的基本前提	(1800)
第二节 依法治税的发展历程、目前状况及存在的问题	(1800)
一、依法治税的发展过程	(1801)
二、依法治税的目前状况	(1802)

三、依法治税存在的问题	(1803)
第三节 全力推进依法治税	(1804)
一、正确确立依法治税的理念	(1804)
二、完善税收法律体系是依法治税的基础环节	(1808)
三、提高队伍素质是治本之策	(1808)
四、加强制度建设是关键环节	(1809)
五、依法治税重在治权	(1809)
第五章 税务行政复议	(1814)
第一节 税务行政复议的特点和原则	(1814)
一、我国税务行政复议的特点	(1814)
二、我国税务行政复议的原则	(1814)
三、税务行政复议的作用	(1815)
第二节 复议的受案范围与管辖	(1815)
一、复议的受案范围	(1815)
二、复议管辖	(1816)
第三节 复议参加人及各方的权利与义务	(1817)
一、复议参加人	(1818)
二、复议申请人的权利与义务	(1818)
三、被申请人的权利与义务	(1819)
四、复议的第三人	(1819)
五、复议代理人	(1820)
第四节 复议的程序与法律责任	(1820)
一、复议的程序	(1820)
二、复议的法律责任	(1823)
第六章 税务行政诉讼	(1825)
第一节 税务行政诉讼的特点和原则	(1825)
一、税务行政的概念	(1825)
二、税务行政诉讼的特点	(1825)
三、税务行政诉讼的原则	(1825)
第二节 诉讼的受案范围与管辖	(1826)
一、税务行政诉讼受案范围	(1826)
二、税务行政诉讼管辖	(1826)
第三节 诉讼参加人及各方的权利与义务	(1827)
一、原告	(1827)
二、被告	(1827)
三、第三人	(1828)
四、诉讼代理人	(1828)
第四节 诉讼的内容与程序	(1829)

一、起诉	(1829)
二、审理与判决	(1829)
三、上诉与申诉	(1829)
四、执行与赔偿	(1830)
五、审判监督	(1830)

实践探索与理论探讨

大兴求真务实之风 推动国税事业新发展	方吉杰 (1832)
找准发展的突破口 坚持科学发展观 推进阳江国税事业全面发展	谢汝修 (1836)
严征细管夯基础 优质服务创特色	谭 兴 吴莉红 (1840)
强化岗责考核 夯实征管基础	谢商积 (1843)
积极稳妥推进执法过错责任追究制度建设	余 炼 (1848)
谈谈税务部门如何发挥税收职能作用及利用税收政策	
扶持发展壮大民营经济	陈永明 林乐欢 (1852)
浅谈内蒙古自治区地税局五项举措对促进地税事业	
实现跨越式发展的重大意义	彭羽正 (1856)
顺时应势 务求创新 努力实现地税事业的跨越式发展	李有森 (1863)
税务稽查应与时俱进 不断完善稽查综合效能	高志强 (1866)
税收执法责任制 依法治税的利器	聂鹏昭 查凯华 (1869)
稳步推进规范化建设 争创湘桥地税“六个一流”	杨凤翔 洪英洲 (1874)
普法与学法为先 服务与执法并重	
——天长市国税局在依法治税工作中的几点做法	王新豪 (1878)
以“三个代表”重要思想为指导 全面加强党风廉政建设	张学忠 (1882)
纳税人在申请行政复议时应负有举证责任	张忠华 (1885)
施行一级稽查体制 提高稽查工作质量	秦友清 成守民 (1886)
转变观念抓服务 文明创建结硕果	赵 嘉 (1889)
强化创建 打造文明标兵	刘长有 (1894)
解放思想谋发展 与时俱进建小康	尹守雪 (1899)
税收优惠促就业 依法管理不可少	孟德存 (1901)
海晏地区税源分析与预测	王诗平 刘 和 (1903)
实行大组稽查流水作业 充分发挥稽查工作职能	李继堂 刘维富 (1905)
风清气正航程远	
——山东省莒县国税局工作纪实	王文军 (1909)
更新理念 规范行为 强化责任 全面提高基层税务执法水平	张 静 (1912)
诚信乃纳税人事业之基	李安栋 (1915)
依法诚信纳税 共建小康社会	
——辽阳国税、地税白塔分局联手举办税法咨询宣传活动	
.....	杜瑞连 祁 莹 (1917)
明确重点 分析难点 思考对策	

- 浅谈税务部门的反腐败斗争 刘长奇 (1918)
- 中江县国税局狠抓“精品分局”工作 陈先文 周乐仁 罗先通 (1922)
- 务实创新领头雁 从严治队铸铁军
- 江西省峡江县国税局队伍建设纪实 邱尼卡 邹永红 (1924)
- 实行执法责任制和执法过错追究制 推进依法治税 孙宏伟 康幸福 (1928)
- 税务官员道德素质养成三部曲 徐恪礼 (1931)
- 因地制宜努力创新 推进地税系统综治工作 彭志华 (1933)
- 浅谈税务管理信息化对执法责任制的影响和作用 练华坚 (1938)
- 实施执法责任制和错案追究制
- 莱阳市地税局行风评议名列前茅 杨利剑 (1941)
- 夯基固本促转型 执法服务两相宜
- 石泉地税稽查局 2003 年稽查工作经验材料 蔡少俊 储小平 (1943)
- 积极推行政务公开 规范税收执法行为 冯瑞斌 刘 峰 (1946)
- 坚持内外综合治理 不断规范个体税收秩序 沈世禄 狄玉波 (1950)
- 狠抓源头 注重防范 李沛亮 白文全 (1954)
- 以“六西格玛”管理法推进精细化服务型税务建设 汪树强 陆 亚 (1957)
- 关于出口货物退(免)税制度的几点思考 任 建 (1965)

建立镇级国库管理制度初探

林桂庵* 张晓明**

我国财政改革的发展目标,就是逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。1997年以来,我国财政预算管理模式的改革按照公共财政的理财思路,大力推进部门预算、国库集中收付和政府采购等管理制度改革,逐步建立社会主义市场经济体制条件下的公共财政基本框架。其重点在于形成公共财政的管理机制,关键环节是要改革现行的财政国库管理制度。

现阶段的财政国库管理制度是计划经济体制下形成的,其资金的缴库和拨付方式是以征收机关和预算单位分散、多重设置资金帐户为基础进行分散收付,导致财政资金活动透明度不高,不利于对其实施有效管理和全面监督。资金拨付需要经过多道程序才能到项目建设单位,财政资金在途时间长、闲置资金量大,造成资金沉淀,使用效率不高,损失浪费严重,而且由于缺乏监督,支出随意性很大,不按规定项目办理,容易出现截留、挤占、挪用甚至腐败现象发生;并且信息反馈迟缓,难以实现科学管理。

一、建立乡镇国库是形势发展的要求

目前,随着乡镇企业发展迅速,镇级经济初具规模,建立乡镇国库是其财政收支规模不断壮大的客观要求。根据《国家金库条例》“一级财政设立一级国库”的原则,在条件成熟的乡镇建立和完善乡镇国库,是完善乡镇政权建设,改革乡镇财政管理体制,强化基层政权的服务职能,调动其当家理财的积极性的有力举措,也是改革开放的大势所趋。

1. 建立乡镇国库是对“分税制”的进一步完善。1994年国家实施的财税体制改革,明确划分了中央税收和地方税收,合理调整了中央与地方的财力,较好地理顺了中央与地方的财权与事权的划分。但与“分税制”改革配套的国库体制改革,却仅仅延伸到县级,未能深入到乡镇。一方面,“分税制”在税种的划分与税收征管上一竿子插到底;另一方面,国库建设却中途而止。乡镇国库建设的滞后性,为分税制的顺利实施带来了新问题,突出表现在:乡镇各级收入混乱,延压现象严重,在乡镇的中央级收入零星分散,有的甚至以各种渠道,转化为地方收入,难以保证中央与地方各级收入及时入库。为了更好地完善“分税制”财政管理体制,必须建立和进一步完善乡镇国库。

2. 建立乡镇国库有利于“财权”与“事权”相统一。目前,未建立国库的乡镇实行的仍

* 作者系广东省丰顺县财政局局长
** 作者单位:广东省丰顺县财政局秘书股

是“收入上缴,支出下拨”的财政体制,一级政府没有一级真正的实体财政,严重制约着乡镇财政职能的发挥,使乡镇的事权与财权完全分离,影响了地方政府理财的积极性。如果乡镇国库能建立起来,“一级政府,一级财政”就成了现实。这样,乡镇政府对其收入、支出看得见,摸得着,当年的预算收支结余及缺口有多少,自己心里清清楚楚,既增强了乡镇政府的宏观调控能力,又调动了理财的积极性,真正做到有权以尽其责,有责以善其权,权责密不可分。

3. 建立乡镇国库有利于规范预算执行程序,提高资金使用效益。未建立国库的乡镇,由于实行收支两条线的财政体制,大量资金处在“上缴下拨”的环节中,大大降低了财政资金的时效性和利用率。目前,大多数乡镇财政资金在县乡之间运行时间为十至十五天,边远乡镇多到一个月。如果建立了乡镇国库,乡镇征收的各种税费可以就地入库,就地报解,留用资金就地使用,有利于财政资金的合理调度、灵活使用和统筹安排,促进乡镇企业和各项事业的健康发展。

4. 建立乡镇国库,是加强财政资金监管的需要。未建立国库时,乡镇财政收入全部上缴,支出由县财政下拨,年终再与县财政统一办理结算,这样,乡镇财政没有自主权,很难进行调节控制和实行监督,不仅造成收入的漏洞,而且影响乡镇财政的自身平衡。建立乡镇国库后,便于监督乡镇征收机关所收的预算收入是否按规定全部缴入国库,便于监督乡镇财政款的开户和财政库款的拨划,有利于保证财政资金安全完整,从而有效遏制公款私存、截留税款、改变资金用途、混级混库等违纪行为,加强对预算外资金的管理。

二、建库方式的分析选择

建立乡镇国库管理模式主要有以下三种:

1. 金融机构代办。根据《乡镇国库管理暂行办法》“乡镇国库原则上设在当地的专业银行办事处或营业所”。它具有较实际的可操作性:即乡镇国库设在当地的商业银行办事处或营业所,业务上受县支库垂直领导,实际上是委托农行的基层营业所代理业务。目前所建的乡镇国库多是采取这种模式。

这种模式的优点是符合现行有关法律、法规之规定,在很大程度上节约了财力,有利于充分发挥国库的监督职能。

2. 乡镇财政与金融部门联合建库。这种模式由于县对乡镇财政管理体制的差异,又可分为两种不同类型:第一种是采取财政出人员,银行设置机构,财政人员按国库业务的操作规程,在人民银行和代理行的指导下从事工作;第二种是按乡镇收入级次划分,中央级和中央与地方共享收入(即国库所收入部分)由金融机构代办,地方收入(即地税所收入部分)由乡镇财政自办。

这种模式的优点是符合因地制宜的原则,适应性强。

3. 乡镇财政自办国库。这种模式即由人民银行单独授权,改“委托金库制”为“独立金库制”。乡镇财政部门自己设立国库,国库主任由财政所所长兼任,国库业务由专人办理,组织库款入库。财政所在专业银行的分支机构开设存款户,乡镇财政收支按财政体制进行收纳、报解、支拨,县乡两级通过各金融机构(包括农村信用社)发生往来清算关系。

这种模式的优点是克服了财政税务、银行机构不健全等外部环境所带来的不利因素,

收入规模较小的乡镇或地理位置偏僻的乡镇也可建立国库。有利于将各级财政收入及时进行划分、报解,乡财政收支显得更加直接。

通过比较上述三种方式,根据乡镇实际情况,选择由财政独立承办的方式在当前形势下比较适用。因为经过数十年的培养,乡镇一级已有一批合格的财政工作人员,国库业务由乡镇总预算会计兼职或由业务强、素质高的专门人员负责办理是完全可能的。同时财政自办国库,既可解决人员超编问题,又可减少财政经费支出;信息反馈也较为及时,财政所随时可掌握财政收支情况,为领导决策提供依据。

三、完善乡镇财政自办国库的配套措施

1. 外部环境:①建议通过立法形式赋予财政办理国库的权限,明确我国的国库体制和各级国库工作机构的设置原则,确立乡镇国库在国库资金管理中的权利和义务,制定一套可行、有效、便于操作的乡镇国库管理办法。在《国库会计核算操作规程》中,增加一些乡镇国库的核算条款,并赋予国库工作人员一定的稽核、监督权限,以推动乡镇国库在标准化、制度化、规范化的轨道上正常运行。②加快乡镇经济发展步伐,壮大乡镇经济基础。实行“分税制”后,作为最基层的乡镇一级要按市场经济要求,抓住发展机遇,优化资源配置,开发新的经济增长点,大力发展乡镇企业,走农业产业化之路,找准财政与经济的结合点——财源建设,培植乡镇固定收入来源,壮大乡镇财政实力,积极为乡镇国库建设创造条件。

2. 内部措施:①国库独立开户,直接结算。各乡镇国库可直接在市县级单独开户,直接传递结算单据,同时各乡镇国库也可在当地金融机构开设委托专户,用汇票和信汇自带等方式加速资金运转。②设计与之相适应的结算程序。由于乡镇国库业务的量小,次数多,结算起点低,乡镇国库可以将业务汇总后再传递、结算。可根据情况采用五天或十天一结算的方式。在月、季、年结帐时间上可适当提前一点。同时,乡镇税收的消费税、增值税等共享税的上划部分,由于金额小,可以在市县级国库中用负号抵扣代划,以减少乡镇国库的结算复杂程序,提高准确度。③逐步推行国库业务电算化,缓解乡镇国库人员不足与业务量日渐增大的矛盾;推行财政、税务、国库及相关金融机构的电子计算机联网制度,提高工作效率。

四、建立镇级国库应注意的问题

由于财政国库管理制度改革是一场管理方式的“革命”,需要很高的信息技术支撑。对乡镇而言,人才、技术、资金以及观念的转变,是我们面临的最大困难。目前,大部分乡镇相关网络和软件组织建设几乎处于空白状态,机构设置也正在筹备之中,给国库集中收付改革带来较大的困难和阻力。因此,在改革工作中必须注意抓好以下几个方面:

1. 必须紧紧依靠当地党委、政府的领导和支持。这项改革作为财政管理体制的创新,涉及面广,必然会暴露出基层财政管理体制一些多年积累的深层次矛盾问题。要把国库管理制度改革推向新阶段,必须把这项根本性的改革放在重要位置,通过卓有成效的工作去争取党委、政府重视和支持,这是顺利推进改革的根本保证。

2. 强化宣传发动,营造良好的改革氛围。为使预算单位正确认识、理解并支持参与