

■ 主编 © 邹小钢



新时期财税工作 创新

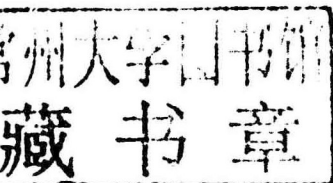
XIN SHI QI CAI SHUI GONG ZUO
CHUANG XIN



新时期财税工作创新

(下卷)

主 编 邹小钢



经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期财税工作创新 / 邹小钢主编. --北京:经济日报出版社,
2014.8

ISBN 978-7-80257-674-2

I. ①新… II. ①邹… III. ①财税-创新管理-研究-中国 IV. ①F812
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 163939 号

新时期财税工作创新

主 编	邹小钢
责任编辑	陈 悦
责任校对	施 琳
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号(邮政编码:100054)
电 话	010-63567684 63516959(发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	武汉贝思印务设计有限公司
开 本	787mm × 1092mm 16 开
字 数	1 800 千字
印 张	71
版 次	2014 年 8 月第一版
印 次	2014 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-674-2
定 价	598.00 元(上、中、下卷)

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

目 录

第五篇 乡镇财政与国有资产管理

第一章 乡镇财政改革与发展	1167
第一节 乡镇财政体制的演变	1167
第二节 “乡财县管”体制改革探索	1171
第三节 乡镇财政运行分析	1175
第四节 乡镇债务管理	1179
第二章 财政支农与扶贫	1183
第一节 财政扶贫资金的运行	1183
第二节 财政支农工作的完善	1187
第三节 救灾资金管理	1192
第三章 国有资产管理	1195
第一节 国有资产的产权登记及清产核算	1195
第二节 国有资产投资管理	1200
第三节 国有资产经营	1202
第四节 国有资产收益管理	1208
第四章 农业综合开发	1212
第一节 农业综合开发政策	1212
第二节 农业综合开发项目建设标准	1216
第三节 农业综合开发项目的管理	1219
第四节 农业综合开发项目资金管理	1222
第五节 美国的田纳西州开发与韩国的新村运动	1226
附 探索·实践	
双联驻基层 一生乡下情	
——驻和政县三谷村双联工作纪实	武晓岗 刘炳义 1233
积极推进农业综合开发改革创新推进农业可持续发展	
——河北省农业综合开发转思路促发展调研报告	庞俊永 李劭杰 1237

为全省农业生产插上科技翅膀

——湖北省农业综合开发省级集中科技推广项目回眸

.....胡 琴 何 飞 龚明文 1240

锐意改革 开拓创新 推进财政支农工作再上新台阶宁亚宁 1245

七分地上奔小康

——在和政县三谷村开展双联行动的探索与实践武晓岗 1250

聚财聚力 创新举措 全力打好边疆少数民族地区扶贫攻坚战宁亚宁 1255

关于如何进一步深化乡镇财政管理体制的探讨胡跃文 刘丽君 1259

浅议农业综合开发现状及措施办法梁文凌 李芝利 1262

实践党的群众路线教育的有效载体

——农村“一事一议”财政奖补工作张 瀚 1267

加快中心场镇发展 夯实县域底部基础

——自贡市中心场镇建设情况调研报告四川省自贡市财政局 1269

政府采购应加强对供应商的管理焦建庆 1277

强化部门决算应用 提高财政科学化管理水平湖北省天门市财政局 1280

加大财政扶持力度 支持新型农业经营主体快速发展许志云 1286

培育新型农业生产经营主体 发展现代高原特色农业

.....云南省怒江州财政局 怒江州农业局 1291

立足优势彰显特色 整合资金加大投入 全力打造十大高原特色农业产业

.....李建文 1297

乡镇财政标准化管理改革探索张保利 1301

践行党风廉政建设 抓好资金管理 夯实责任落实邢广林 石永升 1304

完善制度 规范管理 出色完成各项财政财务管理工作胡克夫 1307

纳税人需求视野下基层纳税服务现状调查及应对措施熊 莲 1313

欠发达地区实行“乡财县管”改革的思考与建议赵长宝 1320

连云港市港口城区在国家“一带一路” 发展战略中的定位及对策

.....张寿年 杨建忠 李 楠 1329

践行群众路线 建设“美丽乡村”谭余庆 孙传军 1334

关于木兰县乡镇财政资金监管情况的调研焦伟明 1337

强化农村集体“三资”管理的有效探索

——宁远县农村集体“三资”管理试点工作取得实效姜德善 1340

村镇银行对县域经济的影响和作用

——对平江县汇丰村镇银行运行情况的调查与分析余祖应 陈向京 1342

打造美丽乡村 构建幸福彬县

——关于彬县美丽乡村建设情况的报告车建文 1348

周至县乡镇财政管理体制改革探索刘 静 1353

财政帮扶惠民生 “一事一议”为便民、惠民撑起半边天胡显平 刘佳鑫 1356

关于新形势下乡镇财政建设有关问题的调研报告李建忠 1358

发挥乡镇财政监管职能 提高财政资金使用效益陶亮高 1362

龙南县强农惠农富农资金监管调研报告	曾广耀	1365
浅谈加强乡镇财政资金监管工作	陈贤敏 邬家强 吕维华 陈永华	1368
慈利乡镇奔小康 财政体制作保障		
——慈利在全省率先出台支持乡镇全面推进小康建设财政体制		
.....	朱立钊 朱雪晖 冯琳 冯胡一娇	1373
浅议银行信贷对房地产业发展的影响	彭志军	1377
县乡财政监督存在的问题及相关对策	罗晖	1379
汝城县广筹资金推进新型城镇化建设	何动林	1382
高唐县国税局依托“纳税人之家” 全面加强办税服务厅实体化建设		
.....	吕涛 曲素萍 马洪强	1385
对村级公益事业“一事一议”财政奖补工作的思考	程剑虹 林少光	1388
百姓得实惠 政府得民心 保险得发展		
——平江县农业保险工作情况调查	刘湘平 李洵	1391
村账乡代管——破解村级财务难题的最佳解招		
——对湖南慈利县实施村账乡代管运行情况的调查		
.....	朱立钊 汪席金 冯琳 冯胡一娇	1396
创新征管体制 提高征管效率		
——玉山县财政局关于房地产税费一体化征收工作情况介绍	童庆权	1401
关于加强县级土地收储工作的探讨	曾中荣 吴业华	1405
六个强化 七个落实 四大成效		
——京山县村级公益事业建设“一事一议”财政奖补侧记	程业敏	1408
基层财政专项资金运行管理中存在的问题	武超雄 李桂琴	1412
强力推进综合治税 努力促进财政收入增长	安志卿 苏庆申	1414
晋宁县国税局凭借区域优势理财治税惠民生	梁群 王振明	1417
立足落后地区实际 铸就坚强国税团队		
.....	湖南省城步苗族自治县国家税务局	1421
完善制度机制 狠抓评审质量 切实提高财政资金使用效益		
.....	刘双印 曹东英	1426
正安农村经济发展情况报告	李相江	1429
会计管理的现状、动态和趋势	高建华	1433
实行一体化管理 与时俱进开展财政监督工作	柯志宙 陈文平 舒瑾	1436

第六篇 税务稽查

第一章 纳税申报常规稽查	1441
第一节 增值税纳税申报稽查	1441
第二节 消费税纳税稽查	1443
第三节 企业所得税申报稽查	1446

第四节 个人所得税纳税申报稽查	1449
第二章 减免税常规稽查	1453
第一节 减免税的申报与审批稽查	1453
第二节 增值税减免稽查	1456
第三节 消费税减免稽查	1459
第四节 企业所得税及个人所得税减免稽查	1460
第三章 企业所得税专项稽查	1463
第一节 企业所得税稽查的对象及规定	1463
第二节 工业企业所得税的稽查	1465
第三节 商品流通企业所得税稽查	1474
第四节 施工企业所得税的稽查	1477
第四章 增值税综合稽查	1479
第一节 销项税额稽查	1479
第二节 进项税额稽查	1482
第三节 出口货物退(免)税稽查	1486
第五章 其他税种综合稽查	1490
第一节 消费税所得税综合稽查与营改增稽查	1490
第二节 个人所得税综合稽查	1496
第三节 资源税与城镇土地使用税综合稽查	1499
第四节 房产税与印花税稽查	1501
第五节 城建税、土地增值税及车船税稽查	1503
第六节 契税综合稽查	1506
第六章 税收管理信息化建设	1509
第一节 税收征管信息系统	1509
第二节 税收的信息化管理和标准化	1512
第三节 金税工程	1517
第四节 电子商务与税收	1520

附 探索·实践

打击发票违法犯罪活动的实践与思考

.....仇应广 谢建君 熊向辉 文 敏	1525
关于深化税务稽查执法服务的分析与建议	李卫权 侯永辉 1528
税收征管改革中税务稽查定位问题的探讨	王财兴 班 烨 1532
数据监控分析平台建设的实践与思考	王朝玉 1538
深化管理方式改革 提高稽查执法质效	席七万 1543
重拳出击 标本兼治 全力打击制售“网络发票”新型违法犯罪	余振荣 1546
打造江西地税稽查铁军的思考	黄同佐 1549
构建协查预警指标体系 探索建立协查预警机制	汪 元 吴 波 罗越峰 徐 聪 1555

实施稽查能级管理 创新工作激励机制

——江苏省淮安地税局稽查局实施能级管理经验介绍	徐向东	1560
完善税务行政审核审批管理的思考	刘明全	1562
安徽省煤炭行业发展现状和税收情况调查报告	张 枫 徐少节	1565
加强第三方涉税信息监控的思考	田建伟 符志华	1568
实现“以税控证” 不断提升吉首房地产行业综合治税水平	田光玉 李宗国	1571
完善税收政策 加快促进经济发展方式转变	金东海	1576
按图索骥 就地取“财” ——江西省丰城市地税局以地控税 以税节地工作主要做法	江西省宜春市地方税务局 江西省丰城市地方税务局	1582
以科学的案源管理为抓手 全面提升稽查工作质效	朱华峰 李志祥	1585
内江市中区财政局会计信息质量检查经验浅析	苏 农 吴 军	1588
地税部门践行群众路线初探	邱旭辉 程海峰	1591
科学管理塑理念 精准定位建机制	李 辉 李学慧 孙书昌	1594
千余篇新闻报道见证18年税收情结 ——记东洲区地税局高铁石个人先进事迹	辽宁省抚顺市东洲区地方税务局	1596
打造倡廉文化 护航廉洁地税 ——洪山区地税局倡廉文化建设纪实	王生武 何院情	1598
对发挥基层税务学会职能的几点思考	宋卫红	1602
提升执行力 传递正能量	罗安梅 王兴平	1605
对企业股权转让的税收管理	付齐云 王晓文	1608
走基层 访民情 解民忧 润民心 践行群众观 ——督导调研群众路线教育实践活动的心得体会	吴伯铃	1611
加强增值税一般纳税人管理的思考	张贵文 吴俊芹	1614
厦门市火炬国税局2014年国际税收工作思路	蔡 峰	1618
艰苦拼搏二十载 为国聚财结硕果 ——东洲地税连年打好“增收牌”	霍 军 高铁石	1621
依据纳税人需求建立特色化纳税服务体系	杨茂明 李 辉	1624
提高思想认识 加强组织领导 扎实做好党的群众路线教育实践活动	贺 欣 王盛群	1628
落实“四查四必查” 提高打击发票违法犯罪工作成效	仇志新 周 海 张 冲	1632
牟平国税推出“十大服务 二十项措施” 开展便民办税大行动	刘小俭	1635
探析税源专业化管理 完善税收管理员制度	马忠善 陈 丽	1639
关于进一步规范和加强公物拍卖工作的思考	王丽君	1644
打造地税廉政桥头堡 把住廉洁从税第一关	黄先富 孙凤英 卓利红	1649
关于实行阳光税务稽查管理的实践与探索	黄 河 林 中 孙中平	1653

文明创建树形象 地税稽查展风采

——仙居县地税局稽查局创建文明单位活动纪实	王燕君 胡 群	1659
如何加强地税系统稽查党组织队伍建设	王秀娟 茹国霞	1661
浅谈地税稽查核心价值理念	朱治文 陈 敏	1663
关于对房地产行业稽查的思考	刘春喜 王新波 王志辉	1665
进一步规范税务行政处罚的思考	杨胜会 冯爱平 陈 诗	1670
单位小 漏洞大		
——邵阳县体育局李某案件剖析材料	高 伦	1675
某化工公司“合理抵扣进项税”偷税案	戴仲理 张宝金	1680
浅谈县级税务稽查存在的问题及对策	陈 祥	1682
临沭县国税局稽查查处涉税检举案件有力度	戴仲理 王 东	1686
加强案卷管理 提升稽查效能	徐卫斌 尚 丽	1689
深化改革加强监督 优化队伍提高素质 进一步规范与完善基层税务稽查工作	葛茂革	1692
税务稽查辅导式检查执法风险及防范	龚岳成	1695
关于加强学习提升素质的思考	马红涛	1699
聚焦主业主责 狠抓税费业务建设	刘兴铸 左成竹 周 璟	1701
在“带好路”中践行群众路线	王春耘	1703
扎紧廉政藩篱 叠加创新举措 在有效防控各类风险中提升安全履职能力	周怀志 吴建阳 孙 刚	1705
坚持依法稽查 强化科学管理 全面提升稽查工作质量和效率	孙国伟	1708
宜城市地税局稽查局创建人民满意基层站所树稽查形象	许汉涛 许晓玲	1713
加强税务稽查案卷档案安全管理的几点思考	尚晓明	1715
税收风险管理的实践与思考	林祝云 陈艳燕	1717
浅议地税稽查核心价值观之我见	李贻凤	1719
地方财政税收返还对税收优惠政策的影响	李 哲	1721
安福县加强债务管理的主要做法和成效	罗德才 刘云华 李卫兵	1724
重点群体创业就业税收政策有新规		
——国家税务总局2014年第34号公告解读	陆 勇 李明泰	1726
隆化县局稽查局加强干部队伍建设 实现稽查执法和稽查服务双赢局面	李宝玉 徐 雷	1730
论善意取得虚开发票的税务处理	王 宣	1732
税收强制执行适用范围及应注意的问题	彭先立	1734
高青国税助推“一家一厅一服务” 打造便民办税新格局	魏 杰 张 浩	1737
基于新形势下的税收信息化应用现状分析及思考	何 坚 宋炳银 石玉松	1740
浅析如何防范基层税务机关税收执法风险	杨胜钦 赵远波	1743

第五篇

乡镇财政与 国有资产管理

第一章 乡镇财政改革与发展

我国国家财政分为中央、省(自治区、直辖市)、省辖市、县(市)、乡(镇)五级财政,乡镇财政是我国五级财政中最基层的一级,是我国财政体系的基础环节。建立乡镇财政是乡镇政权得以存在和发展的前提条件,财力保障是乡镇政权履行其职责的决定因素。近几年来,随着我国农村经济的发展,乡镇财政收入逐步增加,财政实力不断增强,乡镇财政财务管理工作也在不断规范,有力地促进了乡镇经济和各项事业的发展。如何进一步抓好乡镇财政建设,更好地为建设社会主义新农村服务,进一步促进乡镇经济和社会事业全面发展,已成为各级政府必须研究的一个重要课题。深化乡镇财政体制改革,促进乡镇财政体系发展,是缓解乡镇财政困难、防范和化解乡镇债务风险、维护农村基层政权和社会稳定的重要手段,是深化公共财政支出改革、健全公共财政体系的重要环节,也是关系到统筹城乡经济社会发展和全面建设社会主义新农村目标能否实现的重要保障。

第一节 乡镇财政体制的演变

财政上的变化是一切变化的重要原因之一,所有的社会变化都会在财政上有所反映。乡镇政权的一切问题都与乡镇财政体制有着直接或间接的关联。乡镇财政管理体制作为国家财政管理体制的一个组成部分,与整个财政管理体制的调整、改革和农村基层政权的变化相适应,经历了曲折、复杂的发展演变过程。我国的乡镇财政已有2600多年的历史,早在秦朝时期县以下的乡政权中就设置了专人掌管赋税。其后历代封建王朝大都有类似职掌的设置。建国后,我国乡镇财政体制又经历了数次改革与转型。

一、建国前的历史演变

我国的《周礼》上曾记载:西周的乡级建制为“五闾为族,五族为党,五党为州,五州为乡”,描述了中国乡镇政权的雏形。秦汉时期的《汉书·百官公卿表》也曾记载:“大率十里一亭,亭有长。十亭一乡,乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化;嗇夫职听讼,收赋税;游徼循徼禁贼盗。”“嗇夫”从事乡村税收工作,这便是中国古代乡镇财政体制的萌芽。这种制度经过承袭和演变,一直保留到晚清时期。

清朝的戊戌变法提出“乡镇自治,本乡镇公产、公款作为自治经费”的设想,可惜未能实现。民国时期颁布的《乡镇自治实行办法》规定了乡村的收入范围,但没有建立系统的乡镇财政体系。从新民主主义革命到解放战争时期,由于乡村基层政权不断变更与发展,当时的政府仅在乡级政府设立或配备相当于财政机构的组织或相关人员履行乡镇财政的职能,如财粮专管员、助理员,有的地区设立财政股,负责筹集经费、征收公粮、推销公债、保证军事供给等工作,但也没有建立乡镇财政。

二、建国后的发展演变

建国以后,随着新中国经济建设的全面展开,建立乡镇财政的现实需求日益迫切。在国家财政体制的不断变化和逐步完善中,乡镇财政几经周折终于得以建立。总体而言,我国财政体制的演变可以分为以下几个阶段。

1. “统收统支”型管理体制阶段(1953~1957年)

这一阶段可以细分为完全统收统支和统一领导分级管理两种体制形式。新中国成立之初,国家财政遭遇严重困难,长期的战乱使国民经济遭到破坏,商品严重短缺,通货膨胀。同时解放战争还在部分地区进行,财政支出压力很大。新生的人民政权面临着政治、经济、军事、外交等各方面的纷繁事务。在这样的历史背景下,财政工作只能采取高度集中的办法,实行完全的统收统支。1950年,政务院颁布了《关于统一国家财政经济工作的决定》。这个决定的基本内容主要包括:统一全国财政收支管理、统一全国物资管理、统一全国现金管理。

统一财政收支的重点在于统一财政收入,财政收入主要是公粮和税收。公粮的征收、支出和调度统一于中央。征收公粮的税则、税率统一由中央人民政府政务院规定,全部粮食均由中央人民政府统一调度使用,各省、市、县、区人民政府,若没有得到国家粮食局的支付命令,不得支配公粮。城市征收的货物税、工商税、盐税、关税等一切收入,均由中央人民政府财政部统一调度使用。税则、税目、税率均由财政部报请政务院决定执行,非经批准,各级人民政府不得自行增减和变动。“统一支出”主要是为了保证军队和各级人民政府的开支,保障恢复国民经济必要的开支。

我国于1953年开始进行大规模的经济建设。为调动地方的积极性,开始实行“划分收支,分级管理”的适度分权型财政管理体制。鉴于当时大行政区的撤消和县级政权的完善,财政管理级次改为中央、省(直辖市)、县(市)三级。财政收入划分为中央与地方固定收入、固定比例留解(分成)收入和中央调剂收入三类。财政支出按企业、事业行政单位的隶属关系分别列入各级财政预算;地方支出先用其固定收入和固定比例分成收入抵补,不足部分由中央调剂收入解决,以支定收,一年一变,超收、结余留用,这种体制一直延续到1957年。在此期间,随着农村经济和各项事业的发展,农村的公共需求和基层政权担负的公共事务明显增加,农村的财政收支相应增长。为加强农村基层财政管理,建立乡镇一级财政成为客观需要。因此,许多地区相继建立了乡镇一级财政。这一时期的乡镇财政体制基本属于“统收统支”型,除个别零星收入项目划归乡镇政府抵顶部分支出外,绝大部分财政收支都实行“收支两条线”管理。在当时适度分权型财政体制的总体框架下对乡级财政实行“统收统支”管理,其主要原因在于农村经济不发达,以及地区间经济发展不平衡。此外,乡级财政初创时期农村基层政权缺乏财政管理工作经验,财权下放不宜过大。从总体上讲,这一时期的乡镇财政管理体制对于加强农村基层财政管理,促进乡镇财政收入和支出任务的完成,保证农村基层政权职能的实现,促进农村经济及各项事业的发展发挥了积极作用。

2. “公社财政”型管理体制阶段(1958~1982年)

在1958年开展的“人民公社化”运动中,我国的乡镇政权与人民公社合为一体,实行“政社合一”的管理体制,乡镇财政也相应演化为“公社财政”。当时,为调动地方的积

极性,我国对包括财政管理体制在内的整个经济管理体制进行了重大改革,中央对地方实行了“以收定支,五年不变”的财政管理体制,扩大了地方的管理权限。在此形势下,1958年12月中共中央、国务院联合公布了《关于适应人民公社化的形势,改进农村财政贸易管理体制的决定》。该决定规定:“农村财政贸易体制应当根据统一领导、分级管理的方针,实行机构下放、计划统一、财政包干的办法,也就是实行‘两放、三统、一包’的办法。”所谓“两放”指下放人员、下放国有资产给人民公社管理使用;“三统”是指由国家统一政策、统一计划、统一流动资金管理;“一包”是指人民公社对国家包上缴财政任务,把国家在农村中的农业税、工商业税、下放企业事业的收入、地方附加和其他收入统一计算,扣除原来由国家开支的行政费和事业费,如乡干部、学校教职员、技术推广员等人员的工资,农业、林业、教育、卫生等事业的经费,由公社按收支差额上交。对于包干,既可以按照一定的数额包干,也可以按照公社收入的一定比例包干。这种“财政包干”的管理体制混淆了全民所有制与集体所有制的界限,也混淆了政府财政与公社(集体经济组织)财务的界限。

1958年确定的中央对地方的财政管理体制仅实施了一年,从1959年起又改为“总额分成,一年一变”的财政体制,加强了中央集权的程度。这种体制一直延续到1970年。在此期间,中共中央、国务院于1962年发布了《关于严格控制财政管理的规定》,并于该年9月发布了《关于农村人民公社工作条例》,确定了人民公社实行“三级所有,队为基础”的基本模式,取消了国家对公社“两放、三统、一包”的做法,将“财政包干”改为“统收统支”的管理体制,在一定程度上区分开了政府财政收支与公社财务收支的界限。此后,虽然中央对地方的财政管理体制几经变化,但这种“统收统支”型公社财政管理体制直至1982年也未发生大的变化。这种公社财政体制是建立在“政社合一”基础上的,存在着财政与财务难以分清、财政监督作用发挥不力等缺陷,体制也不够完整和规范。

3. “收支挂钩”型财政管理体制阶段(1983~1993年)

十一届三中全会以后,随着家庭承包制的实施,农村经济迅速发展,农村基层政权担负的公共事务不断增加。在新的形势下,中共中央、国务院于1983年10月下发了《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》,决定将农村政权机构与集体经济组织彻底分离。《通知》指出:“随着乡政府的建立,应当建立乡一级财政和相应的预决算制度,明确收入来源和开支范围”,从而为乡镇财政及其管理体制的规范与完善奠定了基础。全国各地从1984年开始着手进行组建乡镇财政的试点工作。财政部在总结试点经验的基础上,于1985年4月颁发了《乡(镇)财政管理试行办法》,规定各地可根据具体情况分别采用“定收定支,收支挂钩,总额分成,一年一定”、“定收定支,收入上交,超收分成(或增长分成),支出下拨,超支不补,结余留用,一年一定”、“定收定支,收支包干,定额上解(或定额补助),一定几年”等三种乡镇财政管理体制。上述三种财政管理体制均属“收支挂钩”型体制。这种类型的体制对正确处理县、乡财政间分配关系,调动乡镇政府当家理财的积极性,促进农村经济及各项事业发展起到了良好的推动作用。但乡镇财政的发展在各地是不平衡的,在此期间有部分地区特别是经济落后的乡镇,仍采用“统收统支”型财政管理体制。

4. 市场经济下的分税制阶段(1994年以后)

随着我国经济的发展,原有财政体制的弊端日益显现,越来越不能适应市场经济体

制的要求。在市场经济内在要求的推动下,1994年,中共十四届三中全会最终确定建立以分税制为基础的新财政体制目标。新的体制从界定中央与地方的事权入手,将全部税收划分为中央税、地方税和共享税,然后根据事权与财权相结合的原则,划分中央和地方收入。其主要内容如下:

(1)根据中央和地方政府的事权,划分各级财政的支出范围。中央财政主要负担国家安全、外交和中央机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要负担本地区政权机关运转以及本地区经济、事业发展所需的支出。

(2)根据财政与事权相结合的原则,合理划分中央与地方收入。按照税制改革后的税种设置,将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税;将适宜地方征管的税种划为地方税,并充实地方税税种;将与经济发展直接相联系的主要税种划为中央与地方共享税。在划分税种的同时,分设中央税务机构与地方税务机构,实行分别征税。中央税种和共享税种由国税局负责征收,其中共享税收入按比例分给地方;地方税种由地税局征收。

(3)中央财政对地方税收返还数额进行确定。为了保持地方既得利益,中央财政对地方税收返还数额以1993年为基期年核定。按照1993年中央从地方上净划的收入数额(即消费税和75%增值税之和减去中央下划地方收入),全额返还地方,保证地方的既得财力,并以此作为中央财政对地方的税收返还基数。1994年以后,税收返还额在1993年基数上逐年递增,递增率按全国增值税和消费税的平均增长率1:0.3系数确定。

(4)原体制中央补助、地方上交有关结算事项的处理。为顺利推行分税制改革,自1994年实行分税制以后,原体制的分配格局暂时不变,过渡一段时间再逐步规范化。原体制中央对地方的补助继续按规定补助。

总体而言,分税制改革是适应我国市场经济发展需要的。它的确立和发展理顺了中央和地方的关系,增强了地方的积极性和中央的宏观调控能力,激发了企业的活力与潜力,提高了我国经济在国际上的竞争能力和抵御风险的能力,使国民经济保持了较快的发展。

5. 近年县级财政体制改革与发展

(1)“三奖一补”:中央对县乡财政的体制调整。自2005年以来,中央财政专门安排资金实施“三奖一补”政策,力图通过这一政策逐步缓解县乡财政的困难。“三奖一补”政策一方面加强了财政体系内部各个财政层级之间的内在联系,特别是高端财政和基层财政之间的信息沟通;另一方面,通过“以奖代补”政策在转移支付制度中建立激励约束机制,在基层财政解困过程中形成中央、省、市、县、乡五级财政的良性互动,充分调动基层财政优化公共支出结构、提高公共支出效率的积极性,避免上级财政转移支付资金分配和使用上的“寻租行为”和“道德风险”。

(2)“省直管县”:省以下财政管理体制创新。“省直管县”财政体制是相对于“市管县”财政体制而言的。建国初期,我国省以下财政体制主要实行的是“省管县”这一体制。20世纪80、90年代,随着分税制财政体制的确立、“地改市”的实行,“市管县”成为地方财政管理体制的主流模式。近年来,全国部分省市又从解决县乡财政困难的角度出发,重新探索回归“省管县”的财政体制,试图通过财政体制的扁平化进而带动行政体制的扁平化,形成分级分税在省以下的实质性贯彻。“省管县”财政体制的核心是财政体制由省

直接结算到县,各项财政拨款补助也由省直接分配下达到县,地级市和县之间是并行关系,没有直接的财政业务关系。从各地试点的情况来看,“省直管县”财政体制使县域经济实力明显增强,降低了行政运行的成本,缓解了县乡财政的困难。

(3)“乡财县管”:基层财政内部的体制调整。“乡财县管”是为了配合农村税费制度改革而推出的在基层财政内部的一项改革举措。主要的内容包括:一是预算共编,县级财政部门提出乡镇预算安排的指导意见并报同级政府批准;二是账户统设,取消乡镇财政的总预算会计,由县财政会计核算中心代理其业务;三是收入统管,乡镇财政的预算内外收入全部纳入县财政管理;四是集中收付,乡镇财政的各项收入统一上缴国库,县财政会计核算中心统一安排乡镇资金的拨付顺序。此外,改革中基本坚持“三权”不变,即乡镇预算管理权不变;乡镇财政资金的所有权和使用权不变,仍然归乡镇财政;财务审批权不变,仍由乡镇政府审批。“乡财县管”的改革,规范了乡镇财政的收支行为,强化了依法组织收入、合理安排支出,严格控制了乡镇财政供养人员的不合理膨胀,防范和化解了乡镇债务风险,维护了农村基层政权的稳定。

第二节 “乡财县管”体制改革探索

“乡财县管”是乡财县管乡用的简称,是对乡镇财政管理方式进行的一次重大改革。所谓“乡财县管”,实际上就是坚持以乡镇为独立预算主体,实行“账户统设、预算统编、票据统管、采购统办、集中收付”的财政管理方式,由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支,同时调整乡镇财政所管理体制和职能。其基本原则是:预算管理权不变,乡镇在县财政部门的指导下,编制本级预算、决算草案和本级预算的调整文字,组织本级预算的执行;乡镇资金所有权和使用权不变;财务审批权不变,属于乡镇财权和事权范围内的支出仍由乡镇按规定程序审批;乡镇债权债务关系不变,乡镇原有的各项债权和债务仍由各乡镇享有和承担。

一、“乡财县管”财政体制的主要内容

“乡财县管”是在坚持财权和事权相统一,预算管理权、资金使用权和财务审批权不变的前提下,以乡镇独立核算为主体,实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理方式。

(1)“预算共编”:县财政局按有关政策,结合财力实际,明确预算安排顺序和重点,提出乡镇财政预算安排的指导意见,并上报县政府批准;乡镇政府再根据县财政局的指导意见,编制本级综合财政预算草案并按程序报批,在年度预算执行中,乡镇政府提出的预算调整方案报县财政局审核;调整数额较大的,向县政府报告。审核后的预算调整方案需报乡镇人大审议批准,乡镇政府预算编制、预算执行、预算调整、决算等职能均由乡镇财政所代理。乡镇编制财政预算应按照“量入为出,收支平衡”的原则进行编制,不列赤字。

(2)“账户统设”:取消乡镇财政总预算会计,由县财政统管会计核算乡镇各项会计业务。撤消乡镇财政预算单位所有经费账户,由县财政在各乡镇金融机构统一开设财政专户分账户。分账户设“结算账户”、“工资专户”和“支出专户”三类,分别核算乡镇的各

项收入、工资性支出、公务支出。

(3)“集中收付”:乡镇财政预算内外资金全部纳入预算管理,乡镇预算外收入缴入结算账户,实行收支两条线管理。乡镇预算内资金由县财政根据乡镇年度预算和资金调度情况,按照先人员经费、专项支出,后公用经费、一般性支出的支出顺序拨付。对乡镇开支的机关事业单位在职人员和离退休人员的离退休费,由县财政统一发放,资金直接划入个人银行账户;对乡镇公用经费,由县财政按预算逐月拨付至乡镇“基本支出专户”;对专项支出,由乡镇提出申请,经县财政审核批准后拨付至乡镇“专项资金专户”。乡镇预算外资金按照先缴入“结算专户”,后拨付资金的原则进行安排。对乡镇缴入“结算专户”的预算外资金,拨付前,先由用款单位编制分月用款计划,视其资金缴存状况,经财政所审核后,将资金拨至相关账户。对乡镇预算外资金县财政不予调控。

(4)采购统办:乡镇在政府采购目录范围内的各项采购支出,由乡镇提出申请和计划,经县财政审核后,交由县政府采购办集中统一办理。

(5)“票据统管”:乡镇使用的行政事业性收费票据,由县财政派驻的统管会计管理,实行“票款同行、以票管收”,票据管理纳入统管会计年度考核目标,严禁坐收坐支和转移、隐匿各项收入。乡镇所使用的票据在非税收入管理局统一领取,各乡镇必须确定专人负责票据的领取、发放、保管及核销工作。乡镇领用的票据只限于乡镇财政供给单位和乡镇范围内的农村中小学校、卫生院使用,其他“三权”在上的单位不得在乡镇领取票据。对票据实行“缴旧领新、限量领用、专人管理、当年结清”制度,并做到票单同行,即非税收入管理局凭银行缴款单核销收费票据。

(6)实行乡镇举债县级审批制度:乡镇原有的债权债务要按债权债务的发生时间、形成原因、资金来源、约定利率、还本付息等情况,逐一清理核实,建立台帐,制定消赤减债计划并报县财政局备案。严格控制新增债务,原则上乡镇不得再有新增债务,如因特殊情况需要举债的,要实行县级审批制度,呈报分管财贸的县领导审批。

(7)信息化网络管理:全面建立乡镇财税管理信息化网络,县乡镇财政管理局设立网络服务器,乡镇财政所设立网络工作站。县乡财政依托公网,以固定IP方式组网连接,乡镇财政会计业务全部在县局服务器上保存,实现信息共享。通过信息化网络,实现财政资金网上远程申报、审批,数据网络汇总,资金运行网上监管,会计核算电算化。

二、“乡财县管”体制改革的社会意义与社会效应

(1)改革的社会意义。财政社会学能够有效地为公共政策问题提供经济、社会、政治和法律等方面的一体化综合解决途径。如果说财政创造了现代国家,那么现代国家则要从自己的角度出发去塑造财政,扩充财政的职能。在新财政社会学的研究中,财政制度被看作是政府追求更多财政收入的制度安排,财政制度变迁代表了国家财政利益诉求的变化。研究表明,在个案调查和对改革文本规则研究的基础上,从基层财政技术操作的角度对“乡财县管”展开利弊分析,探讨县乡之间的新型“委托—代理”关系,探寻“乡财县管”改革的社会意义,是财政社会学研究的一种基本取向。

通常而言,县乡之间的新型“委托—代理”关系可归纳为横向突破和纵向变革两个方面。从横向突破上看,主要聚焦于统筹城乡二元管理体制。造成基层财政困境的根本制度性原因,在于长期以来所形成的“城乡分治、一国两策”的二元管理体制,要想从根本上