

● XIANGZHENXIAOYICAIZHENG

LILUNYUSHIJIAN

● 王金昌 刘连安 主 编
● 鲍志强 戴益民 副主编
何大俊

理论与 实践

乡镇财政



湖北人民出版社

93
F812.8
20

乡镇财政

- 王金昌 刘连安 主 编
● 鲍志强 戴益民 副主编
何大俊

理论与 实践

XAK77/12

鄂新登字 01 号

乡镇效益财政理论与实践

王金昌 刘连安 主编

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址: 武汉市解放大道新育村 33 号
邮编: 430022

印刷: 中国科学院武汉分院科技印刷厂

经销: 湖北省新华书店

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张: 8.625

字数: 212 千字

插页: 5

版次: 1998 年 2 月第 1 版

印次: 1998 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1 - 3 000

定价: 12.80 元

书号: ISBN 7-216-02206-8/F·375

每科
好科
联系
点为
振兴
财政
计划
效果

周建雄书

序

乡镇居于城市之末、农村之首,是城市与农村的结合部。乡镇财政经济的发展状况,不仅左右着基层政权的巩固,而且直接影响着农村社会的稳定,同时对城市经济发展的影响也不可低估。

为了从根本上摆脱财政困境,振兴财政,1994年我省提出了效益财政的工作思路。乡镇财政地位的基础性,决定了加强乡镇效益财政建设的重要性。当前,乡镇财政管理粗放、效益低下、职能弱化的问题比较突出。加强乡镇效益财政建设,既是乡镇财政自身完善与发展的需要,也是效益财政建设不可缺少的组成部分,因而具有十分重要的现实意义与作用。《乡镇效益财政理论与实践》正是为了适应这一需要,由全省十三个财政科研联系点县市财政局财政科研工作者在调查研究的基础上,集体协作攻关而成。

全书紧密结合各地实际,融理论性、实践性与操作性为一体,比较全面、真实地就乡镇效益财政问题进行了深入的研讨,阐述了乡镇效益财政在整个效益财政中的地位与作用,并围绕市场经济条件下的乡镇财源建设提出

了不少有益的创见,如认为发展农村经济必须面向市场,建设市场农业,实现农业产业化;乡镇企业是农业产业化的龙头,实现农业产业化首先必须发展乡镇企业。针对如何发展乡镇企业,则分别从平原、城郊、沿江、贫困山区各自不同的地理环境与客观经济条件入手,论述了各自应取舍的途径与方式。如平原地区应走集约化、规模化、机械化程度较高、科技含量较大的农业产业化之路;毗邻城市的乡镇应充分发挥地缘优势,走城乡一体化,靠工业带农副业,靠商业活百业,靠乡镇企业富财政的路子;沿江乡镇则根据自身资源丰富的优势,大力发展第三产业,靠旅游业带动第三产业,靠生态效益带动高科技产业;贫困山区则应走贸工农一体化、产供销一条龙的路子,形成“公司+基地+农户”的经济发展格局,山区资源开发要着眼长远,要有“先吃亏后赚钱”的发展思路。在乡镇财政职能转换研究中,重点提出应以农业产业化为契机,开拓乡镇财源效益,培植新的财源增长点;要改变大包大揽的作法,按照市场规则,优化乡镇财政支出结构;按照“大财政”的构思,发挥资金管理的“中心”功能,主动参与乡镇区域性发展规划论证与实施全过程。此外,还就乡镇财政分税制财政体制改革与完善、依法理财、管好预算外资金、街道财政建设、财税机构与财政队伍建设等各个方面进行了研究。这种拓宽理财视野,掌握大量的新的第一手资料,让更多的财经理论工作者和实际工作者广泛地了解、支持、参与乡镇效益财政研究的方法是一种有益的尝试,也充分说明,财政科研工作已在实际工作中充分显示了它的生命力及其对实际工作的指导作用。

本书作者从发现问题、研究问题、解决问题的立场出发,对乡镇财政发展过程中存在的各种问题进行了大量的调查研究,并能够客观、如实、公正地剖析问题、揭示矛盾,并提出了一些可行的对策措施,从而使本书呈现如下特色:一是系统性。作者站在乡镇经济发展全局的高度,对乡镇经济和社会发展进行了系统综合的研究,比较全面地分析了乡镇财政经济发展现状、特色及障碍因素,在此基础上,正确把握其内在特点,提出了加快乡镇财政改革措施办法和财政经济的发展构想、发展思路、发展模式、发展途径等。二是实践性。作者力求对乡镇财政活动中的实践经验进行概括和论证,并上升到一定理论高度,在此基础上形成的对策建议,针对性和可操作性强,对实践具有较强的指导意义。三是探索性。作者以农业、农村和农民这一广阔的时空为背景,将乡镇财政投置其中,从而走出了“就财政论财政”的狭小圈子,为乡镇经济发展寻找“高位嫁接点”,在发展市场农业的大潮中充分发挥乡镇财政的职能和导向作用,并大胆预言市场农业崭露头角、瓜熟蒂落之时,就是乡镇财政羽翼渐丰、大显身手之日。

我认为,作为一种成功的尝试与探索,本书的结集出版,无疑是一件令人欣慰的事,它将提供给读者一些新的启示,这显然是有积极意义的。特别是这些作者大都是长年战斗在基础财政科研第一线的年轻人,他们默默耕耘、无私奉献,其精神是难能可贵的。当然,书中也还存在着某些值得斟酌、商榷之处,如某些观点有失偏颇,某些部分的结构较为松散等,但毕竟瑕不掩瑜。我深信,只要本着求真务实的态度,在实践中孜孜以求,在研究中锐意进取,那么本书的作者一定会在不久的将来收获更为

丰厚的财政科研成果。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。

“莫道天涯海角远，但肯挥鞭到有时”。让我们共勉。

是为序。

陈寿安

1997年10月于武汉

目 录

序 篇

- 再创新辉煌 奔向新世纪..... (3)
- 加速成果转化 实现由普及到提高的跨越
——湖北省财政科研联系点活动十年回顾与展望..... (9)
- 乡镇效益财政研究纲要 (20)

职 能 篇

- 健全乡镇财政职能的再思考 (31)
- 乡镇财政运行现状分析及对策思考 (37)
- 分税制下乡镇三项资金管理中出现的问题及对策 (43)
- 新形势下乡镇效益财政建设中的难点问题与对策 (48)
- 建设民族乡镇效益财政初探 (55)
- 关于建立效益型乡镇财税征管机构的思考 (64)
- 乡镇财政周转金回收障碍及其排除对策 (72)

乡镇财源建设中财政投资方向及投资效益初探	(75)
略论农村财源增长方式的转变	(82)

体 制 篇

适应分税制改革要求 完善乡镇财政体制	(91)
理顺体制 健全职能	
——乡镇效益财政建设的对策研究	(97)
分税制后乡镇财政怎么办	
——谈乡镇财政体制改革和运行机制再造	(105)
现行乡级财政体制存在的问题和完善第三轮财政体制 的构想	(112)
乡镇财政体制改革的实践与探索	
——对恩施市乡镇财政体制改革的回顾与思考	(117)
房县乡镇金库建设工作的实践与思考	(124)
一镇两库的实践探索	(128)
汉口城区街道财政体制的探索与思考	(132)
南漳县乡镇综合财政预算管理体制初探	(144)

发 展 篇

贫困山区乡镇效益财政研究	(151)
沿江区域乡镇财源发展问题研究	(161)
建设市场高效农业 壮大丘陵乡镇财政	
——试论农业产业化建设及财政对策	(175)
乡镇效益型财源建设与中部地区乡镇经济发展	(190)
乡镇企业发展与财政收入增长不同步的成因及对策	(201)
财政系统自身财源建设的探索与实践	(209)

建立街道财政 促进经济发展·····	(218)
--------------------	-------

绩 效 篇

有心栽花花满园

——恩施市盛家坝乡效益财政建设纪略·····	(227)
------------------------	-------

咬定青山不放松

——宜城市刘猴镇财政所参办农业股份制公司纪略·····	(231)
-----------------------------	-------

抓文明创建 促财政发展

——仙桃市通海口财政所创建文明单位纪略·····	(235)
--------------------------	-------

坚持十年创建 实现两个同步

——大悟县城关镇效益财政十年建设纪略·····	(241)
-------------------------	-------

以人为本托“金梦”

——长阳县龙舟坪镇财政所文明创建活动纪略·····	(249)
---------------------------	-------

立足本职树新风 求真务实创业绩

——房县军店镇财政所创建文明单位纪略·····	(253)
-------------------------	-------

驻厂促产 广拓财源

——随州市“12581”财源建设纪略·····	(257)
-------------------------	-------

永远的山路

——武穴市太平乡财政所农税专管员向华锋事迹纪略 ·····	(260)
----------------------------------	-------

后记·····	(265)
---------	-------

序 篇

100

100

再创新辉煌 奔向新世纪

● 童道友

湖北省财政科研联系点自 1987 年创办以来,已历经 10 年,10 年在人类历史长河中,只是“弹指一挥间”。然而我省财政科研联系点所走过的历程,将在我省财政科研工作,乃至全省财政工作史上打下深深的烙印:《联系点论文集》,汇集了 118 篇优秀研究成果;《成果目录展》记录了近 500 篇在省级以上刊物发表的论文作品;举行了 50 多次理论研讨会、100 多次调研员通讯员培训班,共 5000 多人次参加;一大批科研成果在实践中运用。这些辉煌的成果足以说明财政科研不仅是各级财政领导的参谋部、智囊团,更是一所大学校,财政干部是学生,调查研究是老师,财政改革与实践是课堂,研究成果则是一份份优秀答卷。我省财政工作连打三年翻身仗。1995 年终于实现当年财政收支平衡,财政收入由 1992 年的 94 亿元一跃到 180 亿元。其间所经历的体制改革、收支结构优化、财源建设思路调整、企业财务会计核算体系重构、预算外资金控管、综合财政调控、周转金管理办法的完善,直至效益财政建设等各个环节,无不凝结着财政科研工作者的心血与汗水、聪明与智慧。而 13 个县市财政局财政科研联系点又是全省财政科研工

作的带头人,在我省财政科研各个不同的历史发展阶段,都发挥着表率与模范作用。县市联系点率先成立科研机构,选调优秀干部担任科研工作;组织发动全局干部参与调研,使群众性的调研活动蔚然成风;围绕各个时期的中心工作,一年一个主题。如完善企业承包、摆脱县市财政困境、强化县市财政职能、完善分税制、乡镇效益财政研究等,都取得了丰硕成果。并自觉运用科研成果指导财政改革与实践,有力推动了全局各项工作。

自1996年实施“九五”计划以来,我国经济发展步入了一个新的历史时期,长期困扰经济发展的通货膨胀得到有效控制,经济继续保持较快的增长速度,宏观经济环境得到进一步改善。我省国民经济同样保持了较好的发展势头,农业战胜了罕见的自然灾害,粮食可望有所增长,农民收入继续增加;工业生产增长较快,产销衔接和经济效益逐步向好的方向转化;投资增加,市场繁荣,物价涨幅大幅回落;财政与金融形势平稳。但也存在一些不可忽视的深层次问题,影响制约着经济健康发展。从全国看,经济结构性矛盾愈益突出,“大而全、小而全”和低水平重复建设问题严重,农业基础薄弱的状况没有根本改变,特别是部分国有企业生产经营比较困难,经济效益不好。

从我省工业经济运行状况看,也不容乐观。1996年占工业规模半壁江山的国有大中型企业,完成工业总产值543.59亿,仅比上年同期增长0.8%,全省列入考核的7874户工业企业,1月至8月实现利润6.23亿元,比上年同期下降70.3%,直到6月,才结束了盈不抵亏的状况,但累计亏损额较上年同期上升50%以上,省委省政府年初提出的经济效益高于全国的奋斗目标难以实现。我省经济增长所依靠的投资、消费、出口三大支撑,目前都显得力量不足。投资受到国家从紧的财政货币政策制约,资金紧张,固定资产投资将由前几年的总量扩张转向结构调整,经济高增长,投入高回报的机遇越来越少;外贸因出口退税率的调低,换汇成本上

升,出口额下降 32%,降幅居全国之首;消费受农民、城镇居民收入增长缓慢限制,市场需求不旺,难以形成新的热点。这些深层矛盾都集中反映在财政上。如何使我省经济继续保持稳定、持续、健康发展,迎头赶上周边及沿海发达省份? 1996 年底,省长蒋祝平同志在《湖北日报》发表的《奋力开拓五大市场、培植新的经济增长点》一文,我认为已提出了振兴我省经济的重大战略举措。文章阐述了开拓市场,培植新的经济增长点的深远意义与现实紧迫性,分别提出开拓我省农村市场、住宅市场、出口市场、汽车市场、船舶市场等 5 大市场的各项重大方针政策、措施办法,环环紧扣,项项具体,没有空话,读来令人振奋。只要我省各级政府,各个职能部门认真结合各自实际,创造性地贯彻落实,我省经济发展必将注入新的活力。我省财政状况也将得以根本改善。因此,全省各级财政部门都要认真学习,逐条研究,自觉地将这些措施贯穿到日常财政工作之中。比如,在搞活农村市场方面,蒋省长提出,以加快实施农村产业化经营为重点,号召工商企业,特别是有投资能力的大企业到农村兴办龙头企业,实现千家万户分散经营与大市场的顺利联结;要求加快农业科技成果的转化应用,依靠科技大幅度提高农业综合生产力水平。我们应紧紧围绕这些战略措施,研究制定鼓励到农村兴办龙头企业的优惠政策;在增加农业科技投入的同时,要特别强调加速科技成果的转化运用。又如在启动住宅市场方面,蒋省长提出关键要从政策上消除制约住房消费的各种因素,用政策推动居民的住房消费,以住房消费带动住房建设;在发展工业生产方面,提出加速我省汽车工业、船舶工业发展,这是我省两大支柱产业,关联度高,资金、技术密集,在我省国民经济发展中具有举足轻重的地位,抓住了这两大产业,就抓住了我省工业发展的“龙头”,财政作为国民经济发展的主要经济杠杆,在启动住宅市场,加速发展两大支柱产业方面,理所当然地要作出反映。要通过财政科研,拿出强有力的鼓励扶持政策。还有如何提高国有工业

经济效益,扭亏增盈,扩大国际市场,扭转外贸出口大幅下降局面等等,都与财政息息相关,迫切需要认真深入地调查研究。

财政自身也在不断改革与发展之中,特别是分税制体制的不断完善,直接关系到地方经济发展、地方财力的壮大。目前,我们所实施的分税制之所以不够彻底,主要原因在于中央与地方以及地方各级政府间的事权划分不够明确。合理划分政府间事权的重要基础是科学界定政府职能。政府职能不清,主要是政府与企业职能不清,各级政府仍然承担着一些本应由企业或社会中介组织承担的事务,而一些本应由政府承担的事务又交给了企业;上下级政府之间也有相互交叉现象。此外因国家财力过于分散,中央政府无法建立起比较规范的转移支付制度。省、县级政府也是如此,对经济欠发达地区的财力支持都显得力不从心,这也是分税制难以完善的重要因素。作为财政科研工作者,研究如何完善我省的分税制,调动省、地、县、乡各级政府理财积极性,增强地方自主理财能力,就显得十分重要与迫切。因此,我在与省科研院所同志座谈时提出两大研究课题,其中之一就是研究如何完善现行的分税制体制,包括地方税种的设置。

10 年历程匆匆走过,我们又迎来了一个新的发展时期。全省财政科研将实现财政科研由普及到提高的转变,作为科研迈向新世纪的历史任务,并把成果的转化与运用,作为这一历史性转变的重要标志。所谓科研成果的转化与运用,实质就是理论与实践的结合。理论本身就是从实践中来,如果不回到实践中去接受检验,发挥不了指导实践的作用,就将失去生命力。部门科研,尤其是省、县市级部门科研更是如此。

怎样才能准确把握理论与实践的结合点,需要科研工作者去探索,更需要决策者的明智与魄力。两者互为因果,相互作用,缺一不可。作为科研工作者首先要时刻把握时代发展大方向。即坚持正确的政治方向。这是前提,任何时候都不能有丝毫含糊。党