

综 述

龙岩市位于福建省西部，通称闽西，1997年5月1日撤地设市。全市总面积1.91万平方公里，地处福建、广东、江西三省交界。全市辖一市一区五县，下设134个乡镇(街道办事处)。总人口286万人，中心城市人口23.4万人，城区面积25平方公里。

龙岩是具有光荣革命传统的老区。在土地革命时期，龙岩就是中央苏区的重要组成部分和福建省苏维埃政府所在地。著名的红四军第九次党代会——古田会议就是在龙岩的古田镇召开的，毛泽东同志在上杭县完成了他的《才溪乡调查》，1934年10月，3万闽西子弟兵从这里出发，踏上了二万五千里长征之路。这里是张鼎丞、邓子恢、杨成武、陈丕显、刘亚楼等老一辈无产阶级革命家的故乡，毛泽东、周恩来、朱德、陈毅等老一辈无产阶级革命家也都曾在这里领导过革命运动。红军主力北上抗日，闽西人民长期坚持艰苦卓绝的游击战争，被誉为“二十年红旗不倒”。1955—1965年间被授予少将以上军衔的龙岩籍将军有68人，占福建省籍将军总数的82%。仅上杭县才溪乡就有“九军十八师”。全市在册革命烈士2.41万名，占全省的一半多。

龙岩是享誉海内外的客家祖地和著名侨区。龙岩是客家人的主要祖居地和聚居地之一，全市七个县(市、区)中有五个县的居民以客家人为主。中国历史文化名城汀州城，被誉为“客家首府”，汀江河被称作“客家母亲河”；客家传统民居的代表永定土楼，以其独特的建筑风格和艺术，被誉为“世界建筑史上的奇葩”。全市海外华侨及港澳台胞20多万人，其中不少是东南亚地区政界、商界知名人士和实业家，著名侨领胡文虎就是永定县下洋镇人。

2000年11月，龙岩市承办了世界客属第16届恳亲大会，来自世界各地的客属代表3500多人聚首龙岩。

龙岩是正在崛起的旅游胜地。现有4个国家级、7个省级以及50余处富有特色、正在开发的景区景点，旅游资源独特。拥有以“古田会议旧址”为代表的“红色之旅”、以永定土楼为代表的“客家之旅”、以国家A级自然保护区梅花山华南虎园和集雄奇、秀丽、幽深为一体的丹霞地貌的国家级风景名胜连城冠豸山为代表的“绿色之旅”。

龙岩是集老边贫山于一身的地区。龙岩地处闽粤赣三省交界，全市土地大多为山地，素有“八山一水一分田”之称。由于历史上交通不便、信息闭塞等原因，使闽西经济发展水平相对滞后，经济结构不合理，人民生活水平不高，是全国18个集中连片贫困区之一，曾有长汀、武平、上杭、连城4个国定贫困县。至2000年底，全市尚未脱贫的人口仍有八万多人。

龙岩是距离东南沿海最近的矿区和林区，森林覆盖率居全省第一位，达78.6%。金属矿种有铁、锰、铜、铅、锌、稀土、钼、钨、金等28种，非金属矿种有煤、石灰石、大理石、高岭土、膨润土等30余种。其中，有11种矿藏探明储量占全省第一位。紫金山铜矿是全国近年发现的第二大铜矿。

经国务院批准，1997年5月1日，龙岩完成了撤地设市工作，标志着龙岩的经济实力和经济发展水平上升到了一个新的台阶。财政是政府履行其政治经济职能的物质保证，根据一级政权就要建立相应一级财政的原则，龙岩市一级财政相应确立。在此之前的龙岩地区

财政局除履行本级财政管理职能外，主要承担省对龙岩地区范围内的龙岩市(现新罗区)漳平市、永定县、上杭县、武平县、连城县、长汀县的收支代管工作，撤地设市后，龙岩财政作为市一级财政不仅要负责市本级各项基础设施建设、社会保障、公检法、文教行政、工交商事业等各项生产性和非生产性财政支出的供应管理、监督，而且还要全面履行对辖区内的新罗区、永定县、上杭县、武平县、长汀县、连城县的财政管理监督职能，同时代管漳平市。

“九五”时期是龙岩经济发展最快、成效最高、变化最大的时期。表现在：一是全面加大中心城市建设力度。用超前的眼光聘请国内城建规划的知名专家按高起点、高规格的要求进行设计规划，大刀阔斧地进行旧城改造和城区拓展并举的中心城市建设。仅1998-2000年，龙岩市财政局就通过多方融资，投入中心城市建设资金达10.87亿元，比1998、1999年全市地方级收入还多2亿元。1998-2000年，投入以中心城市建设为核心的公路建设资金4.92亿元，其中集资1.97亿元，银行贷款2.25亿元，争取上级补助7036万元。完成了中山公园、街心音乐广场、人民广场、青少年宫、登高公园及新主干道、环城路改造等基础设施建设的主要工作量。使龙岩中心城市的面貌焕然一新。同时，积极筹措资金，保证漳州龙岩高速公路和龙岩梅州铁路早日建成运营。“九五”期间完成了龙梅铁路(龙岩段)和漳州龙岩高速公路(龙岩段)的大部分工作量。并积极着手组织力量进行龙岩梅州铁路、龙岩漳州高速公路和连城军用机场转为军民两用机场的各项前期工作。二是国民经济迅速发展。国家级重点工程——棉花滩水电厂建成并网发电；利用国家A级自然保护区的自然条件在全国率先启动华南虎保护工程；龙岩市污水处理厂建成并投入运营。2000年12月，福建龙净集团股票在上海证券交易所顺利发行6500万股A股，募集资金4.68亿元，完成了龙岩市上市公司零的突破。经批准，龙岩市造纸实业公司原向中

行、建行、农行借款本息2.63亿元转为资本金，使该公司资产负债率从90%降至49%。

“九五”时期也是龙岩财政发展的关键时期。这一时期，全市财政总收入达107.6亿元，是“八五”时期的2.3倍，年均增长16.7%，占1950年到2000年总和的56.2%；财政支出75.6亿元，是“八五”时期的1.87倍，年均增长8.2%，占解放初期的1950年到2000年总和的50.92%。具体说：一是财政收入总量呈跳跃式发展。2000年，全市财政收入29.27亿元，是1995年的2.16倍，年均增长16.7%，年均增收3.14亿元，实现跳跃式发展。财政收入总量在全省九地市中居第5位，其中地方级财政收入由1995年的第7位上升到2000年的第6位。财政收入占国内生产总值的比重提高，2000年，全市财政收入占国内生产总值的比重为12.94%，比1995年提升了2.31个百分点，财政参与国民经济收入分配的份额得到提高，在全省九地市中仅次于厦门，高于全省平均比重2.64个百分点。1996年，在遭遇百年一遇的“8·8”洪灾的情况下，财政收入仍完成15.96亿元，是年初预算的105%，占省下达预算的107.1%，超额完成龙岩地委行署提出的“大灾之年收入任务不动摇”的目标。同时，全市消灭了财政赤字，实现了县县平衡。1997年是龙岩撤地设市的第一年，当年完成财政收入18.2亿元，比增14.3%，中央级和地方级收入均超额完成年初核定任务。其中，上杭县财政收入跨入亿元大关，成为龙岩市第五个亿元县。全市财政支出完成14.01亿元，比上年增支1.37亿元，增长10.82%，是年初预算的99.05%，节支1300万元，在撤地设市的第一年有了一个好的开端。由于继续实施适度从紧的财政政策，增支绝对数小于增收绝对数9,104万元，为全市财政收支当年平衡和累计平衡打下了坚实的基础。全市财政连续实现了第五个收支平衡年。1998年，全市财政收入跨过20亿元大关。1999年永定、漳平成为继新罗之后地方财政收入亿元县，武平财政收入过亿元。2000年，财政收入接近30亿

元,上杭县地方财政收入上亿元,全市实现第八个财政平衡年。在消化“八五”期间累计赤字的基础上,还实现滚存结余586万元。全市财政开始步入良性循环的轨道(如下表)二是财政实力不断

年份	1996	1997	1998	1999	2000
财政收入国内生产总值比重	10.69	10.71	10.79	11.44	12.94
地方财政收入占比重	5.13	4.94	4.60	4.91	5.12

增强。2000年,全市体制财力由1995年的9.9亿元上升到14.28亿元,增加了4.38亿元,年均增加8764万元,是1995年的1.44倍,其中,市本级体制财力5.18亿元,是1995年的2.37倍,增加了3亿元,年均增加6,000万元,市本级财政实力显著增强。全市人均体制财力由1995年的1.15万元增加到2000年的1.38万元,人均增加2300元,其中,市本级人均体制财力4.85万元,是1995年的1.65倍,增加了1.91万元。2000年,财政收入超千万元的乡镇18个,比1995年增加13个,两千万以上的乡(镇)2个,即永定县坎市镇和新罗区西陂镇。2000年全市税性收费占财政收入的比重由1995年的92.91%提高到93.64%;一、二、三产业提供财政收入的比重从1995年的7.9%、77.9%、14.2%发展到4.85%、78.05%、17.1%,三产贡献率提高了2.9个百分点,营业税、个人所得税、房产税等发展潜力大的税种在地方财政收入中的比重稳步提高。

为了找到符合闽西实际切实可行的地方财源建设的路子,动员全市人民为闽西财源建设献计献策,早在90年代初,龙岩市财政局就请了厦门大学和福州大学管理学院的专家、教授来龙岩进行讲学、调研,通过“闽西财政发展战略课题组”的形式,拉开了适合闽西区域财政发展研究的序幕,接着与《闽西日报》社联合举办了“广辟财源大家谈”征文活动,提出了适合闽西财政发展的“一体两翼”的战略构想,即以重点财源龙岩市(现新罗区)为主体,漳平、永定为两翼,结合亿元县建设和低收入乡

镇上台阶活动,推动闽西财政的整体发展。根据世纪之交财源建设的新特点,1999年,龙岩市财政局又与龙岩市地方税务局、《闽西日报》社联合举办了“地方财源建设纵横谈”征文活动,这次活动得到了市、县领导的大力支持,市政府袁荣祥市长、吴德厚常务副市长以及各县(市、区)领导都亲自撰文参加讨论,提出了许多很有针对性的财源建设思路。2000年,龙岩市财政局再与《闽西日报》社、龙岩市审计局联合举办“强化管理,提高财政支出效益”征文活动,上至市县党政领导,下至基层财税审计干部都踊跃参与。在此基础上,由中国财经出版社正式出版了《财源建设纵横谈》和《支出改革纵横谈》文集。由于在财源建设上立足闽西实际,走群众路线,少走了弯路,使“九五”期间龙岩的经济实力大大加强。2000年,全市实现国内生产总值226.7亿元,比1996年的150亿元增加76.7亿元,年均增长10.88%,是1996年的1.5倍,1980年的32.4倍。财政收入实现了超常规跳跃式发展,其中1999年和2000年财政收入分别增长21.4%和23.1%。

“九五”期间,龙岩财政管理工作不断完善。一是着重解决财政越位和缺位问题。1997年,龙岩市财政局按统一部署,收回了原由中国建设银行代管的基本建设资金管理、监督和对工程预算审核的职能,并于第二年组建了基本建设工程预决算审核所,使财政长期缺位的对基本建设投资资金的管理监督基本归位,仅1999年审核的11个基建项目,就核减投资4,820.12万元,核减率达22.16%。2000年,完成了原隶属于财政局的市内各会计师事务所、资产评估事务所的脱钩改制工作,使财经类中介机构不再成为政府机关的附属。二是规范管理,堵塞漏洞。为节约行政经费支出,确保地方扭赤任务的完成,1996年起,龙岩实行政经费“下管一级”。在预算安排上,地区财政把扭赤配套资金列入预算,也要求各县(市)把扭赤任务打入盘子。1997年,组建了龙岩市收费管理中心,对行政事业性收费实行“单位开票,银行代收,财政统管”的“票款分

离”办法。1998年,为配合住房制度改革,龙岩市财政局制定出台了《个人住房公积金贷款暂行规定》配合房改办做好1993年预售房的衔接工作,全面清理售房预交款,落实到个人。当年补助集资建房单位11个,拨补资金562万元。市直单位归集住房公积金4,900万元,并实现了与受托银行的公积金账户联网。1999年,为探索提高财政支出效益的新路子,制定出台了政府采购的一系列办法和措施,并在市直财政拨款单位进行了试点。当年通过竞价招标方式,集中采购物品588万元,比采购预算节约42万元,平均节约率7.13%。同年,经龙岩市政府批准,确定龙钢有限责任公司、瑞德水电股份有限公司、金鑫粉末冶金股份有限公司和龙岩医药采购供应有限公司等四家改制企业为委派财务总监试点企业。2000年,龙岩市财政局制定出台了《龙岩市财政局关于加强预算管理的通知》和《关于改革市级支出预算编制方法的意见》,实行综合零基预算和编审分离,早编、细编预算。同年7月1日,成立了龙岩市直机关会计核算中心,对市直88个行政事业单位,采取“一中心”、“一账户”、“五集中”的模式纳入会计核算中心统一核算,工资亦由国库统一发放,10月1日,将国库统付工资的范围扩大至龙岩师范、龙岩一中学校。

“九五”期间,龙岩还十分重视财政文化建设。一是坚持办好《闽西财会》。该刊自1981年创刊来,刊物的质量和知名度不断提高。到2000年底,发行量已达5,000册,范围从本市扩大到全省各地市,市财政局并与全国100多个学术团体、大专院校和60多个财会专业杂志社建立了长期互换资料的合作关系,开辟了领导专家论坛、理论探索、争鸣与探索、比较与借鉴、工作研究、中青年论坛、研究生园地、珠心算园地、百花园等比较固定的栏目。作为地市级刊物,无论是刊物的质量、规模,还是刊物的知名度和影响力等,在全国也是少见的。二是深入实际,繁荣财政文化。1996年,龙岩地区财政局组织的文艺节目《众人划桨操大船》

参加红土地文艺汇演获一等奖。1998年,龙岩市财政局组织拍摄了反映基层财政工作题材的电视剧《女所长》,在央视和福建台、龙岩台播放,该剧获龙岩市首届文化艺术节一等奖。2000年为配合宣传《会计法》、《预算法》、《农税征管法》等,龙岩市财政局与文化局联合举办了“财苑情”大型文艺晚会。三是注重调查研究,编辑出版论著。1996年为庆祝《闽西财会》创刊十五周年,编辑出版了《财会理论与实践》,由厦门大学出版社出版。1997年,编辑出版了《闽西财政史》,该书由原全国人大常委会副委员长、财政部长王丙乾题写书名,厦门大学邓子基教授作序,填补了国内地市级财政史的空白。1999年,编辑出版了《财源建设纵横谈》,2000年又编辑出版了《支出改革纵横谈》和《地方财政改革与探索》等论著。“九五”期间,龙岩市财政局承担的调研课题还分别获得省重点课题调研成果优秀奖和市重点课题调研成果二等奖各一次。

“九五”期间,龙岩市的财政经济虽然有很大的发展,但也还存在一些突出问题。一是经济总量小。由于历史原因,龙岩交通不便,通讯落后,建市时间短,起点低,基础差,经济总量与沿海地区相比,显得相对落后。GDP占全省的比重由1985年的7.39%降至1997年的5.67%;在全省九地市的排位由1985年的第7位降至1998年的第8位;财政收入占全省的比重由1985年的8.4%降至1998年的7.2%。二是结构不合理。从所有制结构看,国有企业提供的收入仍然占绝对优势。来自国有经济的财政收入,1984年为91.1%,1994年和1998年仍达76%和73.1%。从分级收入来看,收入上划比例居全省最高,比全省平均水平高出20个百分点左右,而且增收的大头集中在中央和省两级。“九五”期间,地方财政收入占财政总收入的比重从1996年的48.5%连年下降至2000年的39.5%,足足降低了9个百分点。地方财政收入的增幅也一直低于总收入和中央级收入的增幅。1998年全市财政总收入完成20.39亿元,增收2.15亿元,比增

11.8%。其中,中央级收入完成11.52亿元,增收2.03亿元,比增21.4%,地方级收入完成8.87亿元,比增0.12亿元,增幅仅为1.4%,而且市本级还减收113万元,减少0.4个百分点。龙岩市财政收入结构的另一特点表现为典型的“烟财政”,市本级财政尤其如此。实施分税制的第一年即1994年,市(原地区)本级两税收入4.29亿元,占本级总收入的67.5%;1997年地改市后,市本级两税收入7.17亿元,占市本级总收入的80.29%,其中卷烟“两税”5.13亿元,占本级总收入的57.43%。1998年,市本级两税收入达9.26亿元,比1993年的基数2.07亿元增长216%,全市上划中央的收入达57%,比全省平均数33%高出24个百分点,而市本级上划比例则高达77%。扣除卷烟“两税”后,市本级的其他各项收入不到总收入的30%。三是地方财政债务负担沉重,县乡财政尤其困难。龙岩市辖五县一市一区中,有四个

是国家级贫困县,只能勉强维持“吃饭”。除市本级外,各县(市、区)几年都有未兑现的政策性增支,截至1999年底,各县(市、区)未兑现的政策性增资达3.36亿元。截至1999年上半年,全市财政直接债务和由政府财政出面担保的各类内债达22.25亿元,外债7431.4万美元。地方财政的债务负担已经临近或突破公认的债务警戒线。四是地方优势没有得到充分发挥,经济运行质量低,导致地方财政收入增长乏力。龙岩有丰富的森林、矿产、旅游等资源,“闽西八大干”早已闻名于世,加上随着龙岩卷烟厂的规模和效益的不断升级,本可拉动龙岩广大农村和农业产业化向前跨进一大步,但由于种种原因,并没有如愿以偿。从工业来说,主导产业优势不明显,而且大多为粗放式资源型企业,规模小,效益低,没有竞争力,经不起市场冲击,因而直接导致整个经济运行质量偏低和地方财政收入增长后劲不足。

第一章 财政管理体制

1993 年以来，我国在财政体制改革方面进行了不断的探索，实行过多次改革。党中央、国务院在 1993 年 5 月着手研究社会主义市场经济体制改革方案时，将财政体制与税收体制一起，纳入了国家经济体制改革的总体方案，拉开了分税制财政体制改革的序幕。龙岩市财政体系，同全省全国财政体系一道进入了新一轮的大变革时期。

第一节 省对地市县分税制财政体制

“九五”期间福建省对地市县财政管理体制依然维持 1994 年省对地市县财政管理体制的实施办法，只在收支基数上作了些微调整。按照抓住机遇，深化改革，建立适应社会主义市场经济体制的财政分配关系；在合理划分事权基础上划分收支，逐步增强中央和省级宏观调控能力，促进全省经济持续、快速、健康发展的指导思想和以下几条基本原则，对财政收入划分、财政支出划分以及收支基数的确定做了明确规定。一是按照中央分税制改革的总框架，省对地、市、县也实行分税制的财政管理体制，并力求简便易行。二是正确处理省与地、市县的分配关系，既要有利于调动各级政府增收节支、当家理财的积极性，促进财政经济发展，又要适应逐步建立省级调控体系的需要。三是根据福建省经济发展不平衡的实际，实行区别对待，分类指导。四是坚持统一领导，分级管理。体制的核定和调整权集中在省，在此前提下，地市管理权限不变。

一、财政收入的划分

（一）省级财政的固定收入

省级财政的固定收入包括：固定资产投资方向调节税；金融保险营业税；省属企业（包括省属股份制企业 and 与外商合资企业）所得税；省供销社和省乡镇企业局直属企业所得税；省与外商合资企业的所得税；1998 年 1 月 1 日以后投产的省投资的以及省与外商合资、省与省外合资的企业增值税（不包括中央分成部分）营业税、所得税、利润，省税务局直属征收分局管征的企业增值税（扣除中央部分）、营业税、所得税、利润；省属单位国有土地使用权有偿使用收入；省级基建贷款归还收入；其他收入；债务收入；证券交易税按中央规定执行；上划中央的增值税、消费税增长返回收入。

（二）省固定分成收入

省固定分成收入包括：土地增值税 40%；资源税 15%；城镇土地使用税 20%；耕地占用税 20%；所有城市（包括省辖市和县级市）的增值税（不含已列入省固定收入的划分）10%；营业税（不含已列入中央、省固定收入的部分）30%；所得税（包括国有、集体、乡镇、三资、股份制企业和个人所得税，不含已列入中央、省固定收入部分）30%，今后凡新设市均按此范围划分收入。

（三）地、市、县财政固定收入

地、市、县财政固定收入包括：扣除已划分为中央、省固定收入和分成收入后的增值税、营业税、地服企业所得税、个人所得税、资源税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税和国有土地使用权有偿使用收入；其他印花稅、城市维护建设稅、房產稅、車船使用稅、屠

宰税；农牧业税；农业特产税；契税；遗产税和赠与税；地市县企业上交利润；地市县级预算内自筹基建贷款归还收入；债务收入；其他收入。

(四) 排污费收入、罚没收入、能源交通建设基金、预算调节基金

排污费收入、罚没收入、能源交通建设基金、预算调节基金按中央、省有关规定执行，单独结算。

二、财政支出的划分

(一) 省级财政支出

省级财政支出：主要是承担省级机关运转所需的正常经费和调剂地区间的经济发展、实施全省宏观调控所需的支出以及省直接管理的事业发展支出。主要包括：省财政预算内基建支出、企业挖潜改造资金、简易建筑费、科技三项费用、支农支出；省级的行政事业费支出；省级负担的价格补贴支出、债务及其他支出。

(二) 地市县财政支出

地市县财政支出地、市、县机关运转所需支出以及本地区经济事业发展所需支出。主要包括：地、市、县级预算内自筹基本建设支出、企业挖潜改造资金、简易建筑费、科技三项费用、支农支出、行政事业费、城市维护和建设经费；价格补贴支出；债务支出及其他支出。地、市掌握的专款仍由地、市对所属县(市)专项下达。

三、财政收支基数

福建省的分税制财政管理体制的收入基数是以 1993 年决算收入数为基础，扣除非正常的一次性因素后，按照上述收入划分范围和体制上下划因素计算核定的。支出基数是按照 1993 年决算收入数，扣除原体制应缴补的基数，加上以个别地(市)县财力的适当调剂以及新体制支出上下划因素计算出各地(市)、县应得财力，作为支出基数。按上述核定的收支基数，收入大于支出的，定额上缴；支出大于收入的，定额补助。同时，对于原财政管理体制地、市集中了的一部分县(市)的财力增量，

省将根据实际情况重新核定。

四、税收返还基数的确定和收入增量的分配

省对下的税收返还基数是根据 1993 年中央和省从地县净上划的数额加减调整因素后核定的，1994 年以后都照此执行。中央对省的税收返还增量全部留在省级，以增强省级的宏观调控能力。

第二节 地市对县(市、区)的财政体制

一、撤地设市前的地对县(市)的分税体制

(一) 地本级与县(市)的事权和支出划分

地区财政主要承担地级政权机关运转所需经费，以及协调全地区经济发展等方面的政策性支出和地市区本级管理的经济、事业发展支出。具体包括：地区本级自筹的基本建设投资、企业挖潜改造资金、科技三项费用、支援农村生产支出，农林水气象事业费，工交商等部门事业费、文化、教育、卫生、科学等事业费、行政管理费，公检法支出，抚恤和社会福利救济事业费、城市维护费、价格补助支出、其他支出等。

县(市)财政主要承担本县(市)政权机关运转所需经费以及本级经济、事业发展所需支出。包括本县(市)自筹的基本建设投资、企业的挖潜改造资金，科技三项费用，支持农村生产支出，城市维护建设费，地方农林水利、工业、交通、商业等部门事业费、文化、教育、卫生、科学等事业费、行政管理费、抚恤社会救济费，公检法支出，价格补贴支出以及其他支出。

(二) 地区财政与县(市)财政收入的划分

按照属地原则或企业隶属关系，把省划作地市的固定收入和共享收入，直接作为地区或县(市)收入。地区与县(市)之间不设共享收入。

地区财政的固定收入：扣除已划分为中央、省固定收入和分成收入后的地属企业各项税收、利润、其他收入。

县（市）财政的固定收入：除已划为中央、省、地固定收入和分成收入后的增值税、营业税、县属企业所得税、个人所得税、资源税、土地增值税、耕地占用税；印花税、城乡维护建设税、房产税、车船使用税、屠宰税、农业税、农林特产税、契税、遗产和赠与税、城镇土地使用税、国有土地有偿出让收入、排污费收入、罚没收入、县属企业上交利润、县级预算内自筹基建贷款归还收入、其他收入。

（三）地区对县市的财力集中政策

在分税制的基础上，地区从财政状况较好的龙岩市、永定县、漳平市的财政增收中集中了一部分财力。具体办法为：龙岩市收入比核定的收入基数增长部分，地区分成 20%，龙岩市分成 80%；永定县、漳平市收入比核定的收入基数增长部分，地区分成 10%，县（市）分成 90%。对长汀、上杭、武平、连城收入比核定的收入基数增长部分，实行增收全留。

二、撤地设市后的市对县（市、区）财政管理体制

撤地设市后，市对县（市、区）财政体制主要是对市、区两级收支范围进行重新调整，市政府相应制定下达了龙政[1997]综 103号《撤地设后市对区财政预算管理体制的通知》，市对除新罗区以外的其他县（市）的财政管理体制维持不变。原地区行署属于省政府派出机构，中央、省、地属企业的税收按属地原则就地入库在原龙岩本级，撤地设市后确定市对区财政体制是按照隶属关系划分，把原地属以上企业收归市级，同时考虑了新罗区的特殊照顾。

（一）市对区财政管理体制的指导思想

市对区财政管理体制的指导思想是：根据撤地设市后市区发展的总体要求以及市区职能的变化，建立起适应市、区经济发展的财政分配关系，在合理划分事权的基础上划分收支，既有利于增强市级的宏观调控能力，又有

利于区级经济的发展；既考虑到区级经济发展的资金需要，又考虑到市级财力的可能，从而促进全市经济持续、快速、健康发展。按照这个指导思想，市对区实行“市区一体、划分收支、核定基数、定额缴补、增收分成”的财政预算管理体制改革。

（二）市对区财政管理体制的基本原则

根据上述指导思想，市对区财政管理体制的基本原则是：（1）坚持统一领导，分级管理的原则。（2）在执行省对地、市、县财政预算管理体制改革的前提下，市对区的体制力求简便明了，便于操作。（3）正确处理市、区的财政分配关系，既有利于调动市、区政府增收节支、当家理财的积极性，又有利于促进市、区经济社会共同发展。（4）按照财权与事权相一致的原则，合理划分收支范围。

（三）市、区的事权及支出划分

市财政主要承担市级机关运转所需支出以及经济事业发展所需支出，具体包括：基建支出、企业挖潜改造、简建费、科技三项费用、城市维护费、支农支出、各项行政事业费、公检法支出、价格补贴支出、其他支出等。

区财政主要承担区、乡（镇）机关运转所需支出以及经济事业发展所需支出，包括：基建支出、企业挖潜改造、简建费、科技三项费用、城市维护费、支农支出、各项行政事业费、公检法支出、价格补贴支出、其他支出等。

（四）市、区财政收入范围的划分

扣除已划为中央、省固定收入和分成收入后的收入，市、区两级作如下划分：

1. 按隶属关系划分的收入，包括增值税、营业税、个人所得税、企业所得税、遗产税、印花税、资源税、城建税、车船使用税、房产税、屠宰税、城镇土地使用税、税款滞纳金罚款收入、农业税、特产税、耕地占用税、契税、利润、专款收入（教育费附加收入、征收排污费收入）、基本建设贷款归还收入、其他收入、罚没及行政性收费收入等。

市级收入范围：（1）中央、省、市在龙岩的企业、事业单位及其下属单位（包括承包、租赁

的各类企业);(2)与中央、省、市属企事业单位联办的联营企业、股份制企业;(3)市级以上(含市级)引进的在龙岩独资、合资、合作的涉外企业;(4)外地驻岩企事业单位及其下属单位。

区级收入范围:(1)区属在龙岩的企业、事业单位(含街区、乡镇、村办)及其下属单位(包括承包、租赁的各类企业);(2)区级以下(含区级)的企事业单位同外地联办的联营企业、股份制企业;(3)区级以下(含区级)引进的在龙岩独资、合资、合作的涉外企业;(4)个体工商户、集贸市场、私营和民营企业。

2.按区域范围划分的收入,在东城、南城、中城、西城四个街道办事处和西陂、曹溪、东肖三个镇的土地增值税、国有土地使用权有偿使用收入归市级,在上述范围之外的土地增值税、国有土地使用权有偿使用收入归区级。

3.排污费收入、罚没收入按中央、省有关规定执行,单独结算。

(五)市对区财政收支缴补基数核定办法

收入基数:按照上述收入范围划分,以1996年决算收入数为基础,扣除非正常的一次性因素、上划省级收入以及上划中央级收入后计算确定。

支出基数:在上述收入范围划分的基础上,按照1996年地方级决算收入数,扣除非正常的一次性因素和体制应上交数,加上分税制体制应返还补助数,计算出新罗区的应得财力,并适当考虑新罗区的其他特殊因素后,作为区级的支出基数。

定额缴补基数的确定:上述收支基数相抵后,收大于支定额上缴,反之由市对区定额补助。

(六)增收分成办法

1.个体工商户、集贸市场、私营或民营企业的各项收入以1996年为基数,超基数部分市、区三七分成,年终单独结算。

2.从1997年开始,区级收入以龙政[1997]综103号核定的收入基数为基础,超基数部分实行市、区二八分成。

(七)新体制对新罗区的照顾

按隶属关系划分后,新罗区应得财力13150万元,考虑到新罗区的一些特殊情况,市级照顾增加区级财力1850万元,其中教育1038万元,粮食344万元,副食品52万元,其他416万元。另外,为支持新罗区起步阶段的经济建设和社会事业发展,从1997年开始在体制外补助新罗区1800万元,一定三年,2000年到期后,经市委常委会研究决定,市人代会批准从2000年开始体制外补助新罗区800万元,一定两年。

第三节县(市、区)对乡镇的财政管理体制

一、县(市、区)本级与乡镇的事权和支出划分

各县(市、区)本级与乡镇的事权和支出的划分项目基本一致,县(市、区)本级财政主要承担县本级国家机关经费和县(市、区)直接管理的事业费支出。具体包括:县本级统筹的基本建设投资,县本级企业的挖潜改造资金,县本级商业企业的简易建筑费,县本级科技三项费用,支援农村生产支出,县直文化、教育、卫生、公费医疗、广播电视、计生、体育、科学技术等部门的事业费,县本级负担的农、林、水和工、交、商部门事业费,县本级党派、团体、行政事业费,公、检、法经费,抚恤和救济支出,城市维护支出,其他支出。

乡镇级财政主要承担本乡镇党政、人大机关运转和本乡镇各项事业发展经费支出。具体包括:本乡镇自筹的基本建设,乡镇挖潜改造资金,科技三项费用,支援农村生产支出,乡镇农村水利、农业、林业、畜牧、农机、文化、教育、卫生、广播、计划生育、科学等事业费,行政管理费,城镇建设维护支出,价格补贴支出,公检法支出,村主干补助,其他支出。

二、县(市、区)与乡镇的收入划分

在全市 7 个县(市、区)中,由于各个县(市、区)之间的经济发展水平差距较大,财源结构不同,因而在县(市、区)与乡镇之间收入的具体划分上,存在着较大的差别。但从总体上看,县(市、区)与乡镇收入的划分,基本上是按税种或税源进行的,其划分基本上按照上级税制的要求以及收入的属地和隶属关系,从本县的财政经济实际出发,对上级财政划为县(市、区)的收入按税种、税目、税源进行重新分税,在收入的具体划分上,均选择部分工商税种,主要是增值税地方分享部分、营业税、个人所得税、土地增值税等,实行县(市、区)与乡镇共享,同时对农业四税实行县(市、区)与乡镇共享,共享比例一般是乡镇占大头,县(市、区)占小头。其他工商税收按属地原则和收入隶属关系分别划为县(市、区)和乡镇固定收入。以 2000 年为例,各县(市、区)收入划分办法可分为两种类型:(1)市对县(市、区)的收入划分型,实行该办法的主要是上杭县。县本级与乡镇收入的划分,按属地原则和企事业单位的隶属关系,把收入分别划为县本级收入和乡镇收入,县对乡镇不再重新分税。(2)重新分税型,长汀、永定、武平、连城、新罗、漳平均是这种类型。

新罗区财政收入包括:(1)区本级企业、事业单位及其下属单位(含区本级企事业单位同外地联办的联营企业、股份制企业,区本级引进的独资、合资、合作的涉外企业)增值税、营业税、个人所得税、企业所得税、遗产税、印花税、资源税、城建税、车船使用税、房产税、屠宰税、城镇土地使用税、利润、税款滞纳金罚款收入;区级预算内自筹基建贷款归还收入、债务收入、其他收入。(2)扣除已划为省、市财政固定收入和分成收入后的土地增值税、国有土地使用权有偿出让收入、耕地占用税、契税、城市教育附加收入、排污费收入、行政性收费收入。(3)四个街道范围内的城建税。(4)区农税局农税稽查队直接稽查的农业特产税。(5)乡镇及乡镇以下企业增值税的 7.5%,营业税的

40%,各项所得税的 40%,资源税的 35%,城建税的 80%。乡镇财政收入:除已上划中央、省、市、区财政固定收入和分成收入后的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城建税、印花税、房产税、车船使用税、屠宰税、城镇土地使用税、农业税、农业特产税、其他收入。单独结算的收入:烤烟特产税按实际入库数扣除奖励款后的净额实行区、乡四六分成,即区得 40%,乡得 60%。

长汀县乡镇收入范围:营业税(扣除县以上项目建安营业税、邮电营业税、县公路收费站、公路稽征所代征代缴的营业税),资源税,个人所得税(扣除公路稽征所、县以上项目建安个人所得税)城建税,房产税,车船使用税,屠宰税,印花税,土地使用税,土地增值税,税款滞纳金罚款,集体企业所得税,农业税,农业特产税,契税(不含县级直接管征的农业特产税、契税)。

永定县县级财政固定收入:扣除已划为中央、省、地固定收入和分成收入后的增值税、邮电营业税、建筑安装营业税、县公路稽征所收费站代征代缴的交通运输营业税,矿务局、煤炭公司系统、县煤管办、杏坑中转站、地矿局代征代缴的资源税,县煤管办、县公路稽征所和杏坑中转站代征代缴的个人所得税,县属国有股份制、三资企业所得税、上缴利润,国有土地有偿出让的收入,县级基建贷款归还收入,专项收入,其他收入,债务收入,县财政农税直接管征的农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税。乡镇收入:营业税(扣除县以上项目建安营业税、邮电营业税、县公路收费站、公路稽征所代征代缴的营业税),资源税(扣除矿务局、煤炭公司、煤管办、杏坑中转站、地矿局代征代缴的资源税),个人所得税(扣除县煤管办、公路稽征所、杏坑中转站、县以上项目建安个人所得税)城建税、房产税、车船使用税、屠宰税、印花税、土地使用税、土地增值税、税款滞纳金罚款、集体企业所得税、农业税、农业特产税、契税(不含县级直接管征的农业税、农业特产税、契税)。

上杭县乡(镇)收入范围含乡(镇)属企事业单位、个体私企业的工商税收(除中央收入和县属厂、矿、企事业单位税收收入)和农业税收。具体包括,增值税(地方留成 25%部分)、营业税、个人所得税、城建税、房产税、车船使用及牌照税、屠宰税、印花税、企业(集体)所得税、农业税、农业行产税(含烤烟、松脂、原木等)其他收入。

武平县县级财政收入:县属重点建设工程缴交的各种地方税收,国有企业所得税、耕地占用税、契税,县属国有资产经营收益、行政性收费收入、罚没收入、土地有偿使用收入、专项收入,其他收入。乡镇财政收入:增值税 25%部分。地方工商税收(扣除县属重点建设工程缴交的各种地方税及国有企业所得税),农业税,农业特产税。其中:按扶持非公有制经济发展优惠政策执行的税收先征后返部分。

漳平市乡镇财政收入:市属以下乡镇企业、私营企业、个体工商户及个人缴纳的增值税的 25%,营业税的 20%,企业所得税的 20%,个人所得税的 20%,资源税的 45%,城建税的 100%,土地增值税的 30%,印花税的 100%,城镇土地使用税的 100%,房产税的 100%,车船使用税的 100%,屠宰税的 100%,农业税的 100%,不含烤烟的农业特产税的 80%(源于乡村所有,90年代初期作为荒山租赁给国有林业部门造林的林场的原木特产税中生产环节部分归乡镇收入,收购环节归市级收入)。市乡联营企业缴纳的税收,乡镇按其出资比例列入计算分成范围,乡镇与中央、省、龙岩市属企业设立的联营企业缴纳的税收列入乡镇计算分成范围,分成比例同上。三资企业退税以及企业政策性退税列入乡镇收入范围。单独结算收入:烤烟特产税按漳政[1999]综 308号文件有关规定计算,罚没收入的 70%,耕地占用税的 80%,契税的 80%(上述两税菁城、桂林除外),土地有偿转让收入的 80%。

连城县县级财政固定收入:在乡(镇)范围征收的增值税的 15%,营业税的 50%,个人所

得税的 50%,固定资产投资方向调节税的 50%,耕地占用税的 70%,契税 100%,烤烟、松脂特产税的 100%,国有林木、毛竹特产税的 100%,城市维护费的 95%,国有企业、县办三资企业、县办股份制企业、县属集体企业、县属单位行政事业性和服务性收费上交税款的 100%(含木材公司及下属单位代扣代缴的竹、木经营所得税),乡(镇)财政固定收入在乡(镇)范围内征收的增值税的 10%,营业税的 50%,个人所得税的 50%,城镇土地使用税的 80%,资源税的 85%,屠宰税、车船使用税、房产税、印花税的 100%,土地增值税的 60%,集体林木、毛竹特产税的 100%,农业税、其他农业特产税的 100%。

三、收支基数的核定

由于经济发展水平各异,各县(市、区)在确定乡镇收支基数时也采取了不同的办法,以 2000 年为例,各县(市、区)对乡(镇)收支基数的核定办法说明如下:

新罗区收入基数:以 1999 年决算收入数为基础,按照收入划分范围计算核定。支出基数:按照 1999 年决算收入数,计算出原体制各乡镇、街道 1999 年既得财力,加上对乡镇政策性增支补助财力,减去离休干部上划经费,得出各乡镇应得财力,作为支出基数。

长汀县收入基数:(1)工商税收、农业特产税(不含烤烟特产税)、契税,以 1995 年、1996 年、1997 年三年实际入库数按乡镇类别平均增长(环比)一类乡镇 15%、二类乡镇 18%计算。(2)农业税、耕地占用税以每年县下达的任务数为准,不列基数。(3)烤烟特产税按 1995-1998 年四年实际完成的烤烟收购平均担数,每年环比递增 4%并按当年烤烟计税价格及税率,计算各乡(镇)的烤烟特产税基数。支出基数:按 1998 年底各乡镇的定员定编和规定的定额标准计算核定。体制运行期间增人经费,县财政一律负担增人经费的 30%,政策性增资部分由乡镇负担,教育系统政策性增资,由县财政负担 50%,乡(镇)负担

50%。

永定县收入基数:(1)工商税收以 1995、1996、1997 年乡(镇)实际收入的三年平均数增长 15%。(2)农业特产税、契税: 烤烟特产税按 1998 年县政府下达的收购总量 11 万担,根据各乡镇耕地面积占 40% 前三年实际完成的烤烟收购量平均数占 60% 予以核定烤烟特产税基数。其他农业特产税、契税按 1995-1997 年乡镇实际收入的三年平均数增长 15%。③农业税、耕地占用税以每年县下达的任务数为准。支出基数:按 1998 年初各乡镇的定员和规定的定额标准计算核定。教育系统的增人和政策性出台增支,一类乡镇由县负担 65% 二类乡镇由县负担 70% 三类乡镇由县负担 75%。

上杭县收入基数:(1)农业税按当年下达任务数(正税)计算;(2)原木特产税按 1999 年的收入基数确定;(3)其他各项收入在 1999 年收入基数的基础上,按年均递增 10% 核定基数。支出基数:以 1998 年 12 月份工资在册实有人数计算全年预算,确定支出基数。古田、才溪、明强、龙田四所完中高中增支部分由县级负担,初中增支部分由所在乡镇负担。古田、才溪、明强 3 所完中按全校每年实际增支部分由县、乡(镇)各负担 50%,年终上解县财。龙田中学增资按高中教师所占的比重核定高中教师增资额,由县财年终给予补助。

武平县乡镇收入基数:(1)工商税收以 1999 年税务部门下达的计划数(扣除屠宰税)为基数,一定三年不变。(2)农业税以当年任务数为基数。(3)松脂特产税按前三年的实际平均收购数量和当年实际计税价格及税率计算的税额为基数,其中收购数量一定三年不变。(4)烤烟特产税以当年烟草部门下达的收购计划,按统一口径测算当年应收额为基数。(5)竹木特产税以当年县下达的生产计划按统一口径测算当年应收额为基数。(6)其他特产税以 1996-1998 年三年平均完成数(扣除食用菌)为基数,一定三年不变。乡镇支出基数:(1)教育部门以当年一月份在册人数按定额核

定支出预算为基数。(2)除教育部门以外的其他行政事业单位以 1999 年 1 月份在册人数按定额核定的支出预算为基础一定三年不变,加上乡(镇)上年超收分成或短收数核定。乡镇上年超收分成数若上年结算结果为乡欠县的按超收分成的 70% 核定,上年结算结果为县欠乡的按 100% 核定。乡(镇)上年短收部分,按超收分成的相同比例扣减支出基数。

漳平市收入基数:(1)工商税收以对各乡(镇、街道)1999 年收入数重新调查,加以核实的基础上核定(一定三年)。(2)农业税以当年任务数为基数(一年一定)。(3)其他特产税(扣除烤烟,加上松脂收购环节特产税)以 1999 年决算数计算。支出基数:(1)教育部门以 1999 年底在册人数按定额核定支出预算为基数(一年一定)。(2)除教育部门外的其他行政事业单位以 1999 年 12 月在册人数按定额核定的支出预算为支出基数。

连城县收入基数:除木材特产税、增值税按各年度木材生产计划测算下达外,其他地方财政收入(不含农业税、烤烟及松脂特产税)按收入范围内各乡(镇)1999 年决算数额确定。支出基数的核定:教育支出按 1999 年底核定给乡(镇)的支出基数加上今年 5 月份出台工改增资额减去乡(镇)幼教核减的支出后核定其他各类支出按 1999 年底核定给乡(镇)的支出基数核定。

四、增收分成办法

龙岩市各县(市、区)为增强县级财政调控能力,保证工资发放以及社会发展必需的重点支出,均在乡镇增收中集中一定比例的财力,增收分成主要用于解决各乡镇正常增支弥补历年财政赤字和下一年度安排预算支出。分成办法均是根据各乡镇实际,实行分类分成,也有个别县(市、区)对农业四税等税种实行增收分成。仍以 2000 年为例,说明如下:

新罗区

西陂、曹溪、红坊、适中、铁山、岩山、东城、南城、西城、中城收入比核定的收入基数增长

部分，区分成 30%，乡镇分成 70%；龙门、小池、雁石收入比核定的收入基数增长部分，区分成 20% 乡镇分成 80% 江山、苏坂、东肖、大池、白沙、万安实行增收全留。

长汀县

一类乡镇 汀州、濯田、古城、红山、河田、四都、新桥、馆前、南山、大同、童坊收入超基数部分，乡镇财政分成 80%；二类乡镇 宣成、羊牯、三洲、庵杰、铁长、策武、涂坊收入超基数部分，全部留给乡镇财政；耕地占用税按实际入库数乡镇固定分成 20% 农业税按任务数实行全奖全赔；烤烟特产税基数内按县 55% 乡镇 45% 分成（含返还村、烟农部分）超基数部分按县 30%、乡镇 70% 分成。

永定县

一类乡镇 坎市、培丰、抚市、龙潭、凤城、下洋收入超基数部分，乡镇财政分成 80%；二类乡镇 虎岗、高陂、古竹、湖坑、大溪、岐岭、湖雷、城郊、仙师、洪山收入超基数部分，乡镇财政分成 90%；三类乡镇 陈东、湖山、合溪、堂堡、西溪、金沙、峰市、高头收入超基数部分，乡镇财政全留；耕地占用税按实际入库数乡镇分成 20%。

上杭县

临江镇、临城镇、古田镇，超收部分实行县、乡五五分成 湖洋、中都、下都、庐丰、兰溪、稔田、太拔、溪口、白砂、蛟洋、步云、南阳、才溪、官庄、旧县 超收部分实行县、乡（镇）三七分成；通贤、茶地、泮境、珊瑚，超收部分实行县、乡二八分成。

武平县

工商税收、竹木特产税、其他特产税、松脂特产税比基数增长部分，平川、城厢按县乡五五分成 东留、中山、岩前、象洞、十方、中堡、永平、桃溪按县乡四六分成 万发、民主、下坝、中赤、武东、大禾、湘店按县乡三七分成 农业税、屠宰税、烤烟特产税实行单独结算兑现。其中：农业税超收乡镇全留，短收乡镇全赔；屠宰税按实际入库数（扣除提退手续费）按县乡三七分成；烤烟特产税完成基数 80%~100%

（含 80%）的乡镇按基数（完成基数的）分成 20%，超基数部分按县乡四六分成；未完成基数的，按实际数分成。

连城县

收入比核定基数增长部分，各乡（镇）100% 留成；农业税以每年县下达任务数为基数单独结算 超收全奖 减收扣支 松脂特产税实行定额分成办法 按乡（镇）实际完成收购量每吨分成 50 元；烤烟特产税实行比例分成办法，按县政府有关文件规定执行。

五、县（市、区）对乡（镇）实行收支两条线的财政管理办法

我市乡镇仅新罗区曹溪镇有设立乡镇金库 在设立乡镇金库前 县（市、区）均对乡镇实行收支两条线的管理办法，即乡镇的财政收入直接缴入县（市、区）金库 县（市、区）财政根据（县、市、区）对乡镇分税制划分的原则 按乡镇的收入进度和支出进度给乡镇拨付支出款。

第四节 分税制财政体制运行情况与存在的问题

作为一项难度大、涉及范围广的重要经济体制改革，分税制财政体制改革取得了巨大成功。从几年来的运行实践看，分税制财政体制在全市范围内已基本建立，新旧财政体制实现了平稳过渡，没有造成对宏观经济的冲击和消极影响，国民经济继续保持了稳定的增长势头。从财政领域看，各项财政工作顺利进行，财政收入连年大幅度增长，财政支出管理得到有效加强，新形势下的财源建设工作蓬勃开展，财政职能得以强化。同时，现行财政管理体制在运行中也还存在一些有待克服和解决的问题。

一、运行情况

（一）增强了各级党委、政府的财政意识，各级理财观念发生了根本性转变

从实质上看，分税制改革是对各级政府利

益的一次调整，直接影响政府的宏观调控的能力。因此“九五”期间龙岩市各级党政领导对财政改革和财政工作非常重视，在体制改革过程中亲自过问、亲自部署、研究对策。同时，各级各部门的理财思路和观念发生了很大转变，更加注重提高经济运行的质量与效益。目前，以财源建设来引导、监督、规范经济运行，已经成为全市各级党政领导的自觉行动。过去那种靠上项目、增产值来增加财政收入的粗放型经营方式，得到了一定遏制。另外，财税管理也得到了进一步规范。同时，依法治税、依法理财的观念有了明显增强，财税管理正在向规范化的方向发展。

(二) 调动了地方财政抓收入的积极性，促进了地方财政收入的大幅度增长

分税制改革既给地方增加了压力，同时也带来了动力。由于分税制改革在保证地方既得利益的前提下，重新规定并缩小了地方财政收入的范围，这就给地方财政实现收支平衡增加了压力和动力。龙岩市各级抓住财税改革的历史机遇，科学合理地确定财政体制，适时转变理财观念，拓宽理财思路，强化税收征管，使全市财政收入连续五年保持了大幅度增长。1996—2000年，全市财政总收入增幅分别为17.8%、14.3%、11.8%、16.5%、23.2%，实现了财政收入与国民经济同步增长。2000年，全市财政总收入、地方财政收入分别达到29.3亿元、11.6亿元。财政收入的迅速增加，为财政供给能力的增强提供了条件。在近几年工资性支出大幅度增长的情况下，财政不仅较好地保证了1997年、1998年、1999年的工资改革，保证了重点事业发展的资金需要，而且还通过加强预算管理，精心运筹，集中财力办了一些各级党委、政府十分关心，社会各界反映强烈，多年想办因财力有限而办不了的大事、实事。与此同时，各级自求平衡的积极性也大大提高。

(三) 促进了资源的优化配置和产业结构的合理调整，初步形成了比较合理的财源体系。分税制财政体制，对优化产业结构和资源

配置的导向作用非常明显，比如：分税制主要按税种来划分各级财政收入，取消了地方政府的税收减免权，淡化了企业与政府之间的依赖关系，打破了传统体制下“条块分割”地控制企业的框架，有利于市场竞争秩序的形成。同时，将流转税的大头划归中央，有利于克服盲目建设、重复建设和单纯追求速度、产值的问题；将增值税作为共享税，有利于调动中央与地方共同发展经济的积极性；将地方企业所得税划为地方收入，有利于地方政府关心企业的技术改造，走内涵扩大再生产的路子；将营业税划为地方收入，有利于调动地方发展第三产业的积极性；将农业税留给地方，有利于地方政府增加对农业的投入和提高农业效益。近几年，我市各级各部门顺应改革的要求，及时调整和更新发展思路，千方百计寻找新的经济增长点，促进了经济结构的调整和优化。农业、第三产业和非国有经济对财政的贡献率有了一定的提高。

(四) 实现了财政支出的合理增长，支出结构得到进一步改善

实行分税制以后，地方各级政府为了实现财政平衡，在努力增加财政收入的同时，更加注重对支出的管理和控制。龙岩市各级财政始终坚持量入为出、量财办事的原则，从严控制一般性支出，集中财力办大事，既保持了支出总量的合理增长，又实现了支出结构的优化调整。1996—2000年，全市财政支出增幅分别为17.9%、10%、4.69%、13.5%、9.8%，财政支出过快增长的势头得到有效抑制。从支出结构看，生产建设性支出不断增加，科技、公检法等重点支出得到较好保证。

二、存在的问题

(一) 卷烟“两税”收入占全市财政总收入比例畸重，地方增量财力极其有限

分税制改革以来，上划中央卷烟“两税”（消费税、增值税的75%）占全市财政收入的比重很大且逐年大幅度提高，到2000年已占38.5%。其中：占市本级财政收入高达

62.4%，是典型的“烟财政”。反映在地方级收入占全市财政总收入比重上，从 1995 年的 46.2% 下降到 1999 年的 42.8%，2000 年更是跌至 39.51%，远远低于全省地方级收入占财政总收入 63.33% 的水平。从财政增收看，自 1994 年分税制改革以来至 2000 年，龙岩市财政收入累计比 1993 年增收 68.4 亿元。按体制算账，中央得到 27.3 亿元，占 40%，省得到 13.4 亿元，占 20%，龙岩市只得 27.7 亿元，占 40%。其中：2000 年比 1993 年增收 20 亿元，中央、省、市分别得到财力 9.6 亿元、3.9 亿元、6.5 亿元，分别占增收的 48%、19.5% 和 32.5%。2000 年，龙岩市财政收入 292 718 万元，比上年增长 55 021 万元，增长 23.2%。其中：中央级收入 177 066 万元，比上年增长 41 081 万元，增长 30.2%。按体制算账，龙岩市体制财力 142 792 万元，比上年增长 7 282 万元，增长 5.6%，扣减专项财力后仅增加 5 095 万元，增长 4.3%。人均财力仅增加 141 元/人·年，地方可用财力增长非常有限。

（二）县级财政十分困难 工资发放问题成为各方面关注的焦点

县级财政在分税制改革以前，基本上就是“吃饭财政”尤其是几个困难县工资发放一直都比较困难，财政对经济和社会事业发展的支持作用很小。近几年大幅度提高工资标准，虽然县级地方财政收入增长较快，但由于吃财政饭的人员有增无减，致使县级财政收支矛盾十分突出。在这种情况下，基层各级政府及财政部门疲于应付，大部分精力用于保工资发放

上，对农业、教育、科技等重点事业发展投入不足，影响其发展后劲。

（三）乡镇财政体制不规范 乡镇财政的基础地位不稳固

目前乡镇财政存在的问题，既有过去遗留下来的，也有实行分税制以后出现的。主要包括：一是有些地方上收了乡镇财政的收支权限，造成乡镇财政收入底盘缩小，财力增量减少，吃补贴面扩大，挫伤了乡镇政府当家理财的积极性。二是乡镇财税关系不顺。目前，乡镇财税机构分设，税务机构实行垂直领导，乡镇政府管支不管收，统筹平衡能力减弱，工作协调难度加大，乡镇政府缺乏必要的税收管理权和平衡预算的主动权。三是县对乡（镇）财政管理体制的有效期限相对较短。1996—2000 年间，连城、长汀对财政管理体制进行了四次调整，其他县（市、区）也都进行 2~3 次调整，调整过于频繁，必然造成县、乡两级政府的财政分配关系不稳定，容易诱发乡镇政府的短期行为，会对乡镇组织收入的积极性产生抑制作用，不利于乡镇政府对本地区的社会经济发展进行长期统筹安排。

（四）财政资金高度紧张

财政资金高度紧张、困难的状况，始终困扰着龙岩市各级财政运行。分税制财政体制改革后，这一问题尤显突出，各县（市、区）常常为财政资金的紧张而奔忙，在一些财政困难的县，财政资金工资性的支出都难以满足，专项支出就更为困难。

第二章 财政收入

“九五”时期是龙岩财政扶持经济建设和培植财源力度最大的时期，在此期间，全市国内生产总值以年均12.1%的速度增长，财政收入以年均16.7%的速度递增至2000年，全市财政收入实现29.27亿元，是1995年的2.16倍，财政收入总量在全省四个山区地市中名列首位，七县（市、区）中新罗、永定、漳平、上杭和武平县（市、区）财政收入超亿元，其中新罗、永定、漳平和上杭四县（市、区）地方级财政收入已步入亿元县行列。

在“九五”期间，龙岩市经济发展经历了前期“过热”现象和后期特别是亚洲金融危机后出现的有效需求不足、通货紧缩两个阶段，中央的宏观政策经历了前期实施适度从紧的财政政策和后期的积极的财政政策两个阶段。在“九五”期间，面临各年度不同的宏观经济形势，全市财税部门紧紧围绕中央的宏观调控政策，采取了一系列扎实的措施和做法，扶持经济发展，努力培植财源，加强征收管理，狠抓了财政收入。

1996年是“九五”计划的第一年，也是全市财政实行分税制财政体制后提出三年奋斗目标的第二年。一年来，全市财税部门认真贯彻党的十四届五中、六中全会精神，执行中央适度从紧的财政政策，在全市遭受百年不遇的“8·8”特大洪灾的情况下，坚定“大灾之年财政收入计划不动摇”的决心，围绕“3、1、10、8、6、6、6”新形势下闽西财政发展战略构思，逐步走上适合市情的财政发展新路子。一年来，全市财税部门以经济建设为中心，努力培植财源，大力组织收入，狠抓收入征管，在重灾之年全市财政收入仍保持稳定快速增长，全年财政收入实现15.96亿元，超额完成省财政下达的

14.9亿元的任务，也超额完成了当地党委、政府提出的15.2亿元的奋斗目标。与1995年比，增收2.41亿元，增长17.8%。从县（市）情况看，连城县跨入财政收入亿元县（市）行列，成为继龙岩市、永定县和漳平市之后的第四个亿元县（市）。全市财政收支对抵后，当年实现连续第四个财政收支平衡年，在消灭往年“老赤”1118万元的基础上还实现净结余2953万元，其中四个贫困县在省、地1:1扭赤配套的政策支持下也实现净结余，从而提前一年实现了在1995年初全市财政工作会议上提出的全市县县滚存平衡的目标。

1997年是香港回归祖国、党的十五大胜利召开的非凡一年，龙岩地区撤地设市，龙岩市财政部门继续贯彻中央适度从紧的财政政策，推进两个根本性转变，围绕市委、市府提出的“解放思想，更新观念”的要求，积极支持全市经济建设，增收拓财，大力推进新一轮创业，较好地完成了全年财税各项任务，全市完成财政收入18.24亿元，完成年预算数18.1亿元的100.8%，超额完成省厅下达的18.2亿元的收入任务，与上年比增收2.28亿元，增长14.3%，其中，上杭县财政收入突破亿元，成为全市继新罗区、永定县、漳平市和连城之后的第五个财政收入亿元县。由于国家适度从紧的财政政策得到较好落实，当年财政收支相抵后，实现当年净结余1789万元，全市实现连续第五个财政收支平衡年。

1997年面对市场结构性疲软，宏观形势给有着特殊经济结构的龙岩带来不利影响，在重点税源烤烟价格大幅下挫，以及三德水泥厂等重点项目延期投产的不利情况下，全市财税部门围绕发展经济这一主旋律，积极推进闽西

新一轮创业，加强了组织收入工作，切实强化了征管措施，加大了周转金的投放力度，努力培养财源，使全市经济和财政继续以持续、快速、健康的势头发展，全市国内生产总值 170.06 亿元 增长 13.4% 财政收入突破 18 亿元大关 增长 14.3%。

1998 年，是全面贯彻党的十五大精神，把建设有中国特色社会主义伟大事业推向 21 世纪的重要一年。这一年，是国内外环境非常严峻的一年，由于受东南亚金融危机、市场相对疲软等形势的影响，全市经济发展速度减缓，企业经济效益持续下降，亏损额居高不下，产品积压严重，产品出口受阻，产品价格持续低迷，企业资金紧张，大部分企业生产经营陷入困境。这一年，也是全市财政比较困难的一年，受宏观经济形势和特殊财源结构的影响，全年地方级财政收入占财政收入的比重下滑至 43.5%，地方级财政收入增长后劲不足，中央级财政收入增幅达 21.4% 而地方级财政收入仅增长 1.4%，财政信用危机突出。据统计，全市财政借入或担保的债务总额达 24.64 亿元 其中 逾期周转金 2.39 亿元 欠交周转金占用费 7 124 万元。面对严峻的形势，龙岩市财政局围绕市委、市府提出的“学厦门，促发展”的方针 弘扬抗洪救灾精神 迎难而上 紧紧把握国家扩大内需政策，齐心协力，扎实做好培育财源、组织收入工作，全年完成财政收入 20.4 亿元 比上年增收 2.15 亿元 增长 11.8%，全市财政还是迈出了坚实的一步，财政收入仍保持一定速度的增长，完成了年初确定的收入任务，财政总收入突破 20 亿元大关 并实现连续第六个财政收支平衡年。

1999 年，是祖国 50 周年华诞、澳门回归之年。这一年，全市财税部门认真贯彻落实中央积极财政政策，抓住国家动用财政杠杆的机遇 努力实施市委、市府提出的“市场战略、区域战略、创新战略、项目战略”四大战略和“拓展市场、调整结构、创新体制”三大重点 按照李岚清副总理提出的“加强征管 堵塞漏洞 清理欠税，惩治腐败”的 16 字方针，严格依法治

税 加强征管工作 大力组织收入 继续实施县市财政收入上亿元活动，开始创建县市地方级财政收入上亿元县（市）活动，取得较好成效，全年完成财政收入 23.77 亿元，比上年增收 3.38 亿元 增长 16.6%。其中，永定县和漳平市继新罗区之后地方级财政收入超亿元，武平县财政收入突破亿元。全市实现连续第七个财政收支平衡年。

2000 年，是跨世纪的一年，全市财税部门认真贯彻江总书记“三个代表”的重要思想和在省市级主要领导干部财税专题研讨班上的讲话精神，继续围绕市委、市府提出的“五大”战略“三大”重点 以新形势下全市财源建设的 12 条新思路为指导，充分利用继续实施积极的财政政策这一大好时机，努力促进国民经济发展 大力培植财源 整顿财税秩序 积极探索解决乡镇财政困难的新路子，一年来，虽遭受了“8·25”洪涝灾害的影响，仍完成财政收入 29.27 亿元，比上年增收 5.5 亿元 增长 23.2%。分县（市、区）看 上杭县地方级财政收入突破亿元大关，七县（市、区）中有新罗、永定、漳平和上杭四县（市、区）地方级财政收入跨入亿元县市行列。

第一节 中央级财政收入

1994 年实行分税制财政体制以来，中央和地方的财政收入按税种划分，消费税作为中央财政固定收入，增值税为中央级和地方财政共享收入。其中，增值税 75% 为中央财政收入 增值税 25% 为地方级财政收入。由于龙岩特殊的财源结构，卷烟、建材行业和煤炭等资源型行业是全市的支柱主导产业，在全市国民经济中占很大比重，也是发展较快的行业，因此，实行分税制以来中央级财政收入总量占全市财政收入的比重不断提高。

“九五”期间中央级财政收入年均增长 19.4%，高于全市同期财政收入增长速度 2.7 个百分点，高于同期地方级财政收入增长速度 6.3 个百分点。