

县乡财政体制两种模式分析

■ 高桂玲 王莉红

县乡财政体制无论如何划分,最为关键的是要达到两级政府财力与事权的对称,使县乡政府尤其是乡级政府能够在保持正常运转的前提下更有效地履行其职责。县乡财政体制具有多种模式,其中,统收统支加激励模式和相对规范的分税制模式,可以适应县域内各个乡镇的实际情况,合理匹配事权、财权与财力的组合,使财政体制与县域经济社会的发展状况和发展水平相适应,在激励良好乡镇经济发展、保障落后乡镇正常运转的同时,发挥财政体制的调节和激励作用,以先进带动落后,逐步缩小县域内的差距,实现县域经济社会整体快速发展。

实行两种财政体制模式的必要性

当前,我国省与市、市与县间的财政体制实行较为规范的分税制体制,但县与乡之间的财政体制关系还较为复杂,体制形式多样,多数县域长期延续各种形式的财政包干制(分级包干或总额包干),严重制约了财政职能的有效发挥和县域经济的协调发展,突出表现在以下四个方面:一是规范性差。收入划分缺乏科学合理的指导原则,格局多样且随意性大,导向机制错乱,极大影响了乡镇经济的持续发展。二是稳定性差。多数地区收支基数一年一定,变动频繁,收入计划在

成为乡级政府硬性行政任务的同时导致其管理行为短期化,存在收过头税现象,打击了乡镇企业的发展热情。三是乡级财政保障能力差。县级财政集中了乡级过多的收入,导致乡级财政难以保证基层政权机构和农村基本公益事业正常运转的支出需要,更谈不上对农村社会事业的发展和促进。四是不利于县域经济集约化发展。包干财政体制下,乡级政府被迫办企业、上项目,加剧了低水平的重复建设和盲目竞争,乡镇间封锁自闭,生产要素难以流动,造成了极大的资源浪费和环境破坏。

从县乡财政发展形势看,农村税费改革等一系列惠民政策的实施在使老百姓得到实惠的同时,也使乡级财政收入增长受到影响,乡级支出范围明显缩小,收支矛盾进一步显现。改革完善县乡财政体制模式,可以采用统收统支加激励模式和相对规范的分税制模式两种,并根据不同体制模式合理确定县乡财政支出责任,宜统则统,宜分则分,提高乡镇基本支出保障能力,缓解县乡财政困难。一种是统收统支加激励模式。基本内容包括收支统管、核定收支、超收奖励、节支留用等。该模式主要适用于经济发展水平和非农业产业聚集度低,短期内不能成为区域经济发展中心,而且缺乏主体税源,财政收入规模较小、自有财力薄弱,除满

足乡镇正常经费、社会事业基本支出需要外,可用于经济发展和城镇建设的资金较少的乡镇。另一种是相对规范的分税制模式。基本内容包括分级管理、支出定责、收入分享、责权统一等。该模式主要适用于经济发展水平和非农业产业聚集度较高、财政收入规模较大、自有财力较强,除满足乡镇正常经费开支和社会事业基本支出外,还有一定量的资金可用于经济发展、城镇建设,并且具有较强城镇化发展潜力,通过自主发展和自我积累能够成长为对周边区域具有较强吸附力和辐射带动作用的乡镇。

两种模式下县乡财政收支的划分

财政收入划分方面,对于农业依赖型地区,最重要的是实现财力与事权的对称,而财权与事权相对称的重要性则相对要低一些。因为这些地区税源单薄,即使有了财权也无法组织起与事权相匹配的财力。在事权一定的情况下,只有通过省以下的转移支付才能实现财力与事权的对称。因此,完善转移支付制度对这类地区具有重要意义。对于中间类型(处于农业依赖型与非农业依赖型之间)地区,具备一定发展潜力,应在事权与财力对称的基础上逐步实现财权与事权的对称。因此,对这类地区的转移支付与财权划分应并重。

对于非农业依赖型地区,最重要的是财权与事权对称。因为有充足的税源,赋予相应财权就可组织相应的财力,财力与事权对称可自然实现。因此,这类地区的财权划分更为重要。基于以上分析,统收统支加激励模式下,县级政府作为县乡财政主体,对适用该模式范围内的乡镇财政收入实行统一管理。乡镇作为县财政的预算单位,主要负责收入征收和乡镇财务管理。乡镇财政收入由国税、地税和财政部门负责按属地原则组织征收,集中上缴县金库。分税制模式下的收入划分主要着眼于县域经济发展、促进小城镇建设和乡镇政府职能转变。对辖区内与经济发展密切相关、经济调节作用强的主体税种,原则上作为县乡共享、按比例分配,主要包括增值税、营业税、企业所得税等。与城镇发展、社区服务直接相关的收入作为乡镇专享,主要包括城市维护建设税、城镇土地使用税、土地增值税、土地出让金、城镇建设配套费以及车船使用税、印花稅等。县乡分别组织的行政事业性收费、罚没收入、专项收入等,按组织收入主体划分,分别作为县级和乡镇固定收入。乡

镇收入实行属地征收、分级入库、分级管理。

支出责任划分方面,实行统收统支加激励体制模式,支出责任以县级为主,确保文教人员工资正常发放和基层政权正常运转。乡镇支出由县财政按照全县统一政策、统一标准核定支出预算,统一标准审核支出预算,统一审核拨付各项支出。在认真测算收支基数基础上,制定具体的奖惩制度,对于乡镇超收部分,奖励比例原则上不低于地方留成部分的20%;对于乡镇节支结余部分,原则上乡镇全留,以鼓励乡镇积极增收节支。如果完不成收入基数,县财政只保预算安排的基本支出项目。而实行相对规范分税制模式,支出责任以乡镇为主。除按有关规定乡镇教师工资、公共卫生、计划生育、社会保障、乡村道路建设等支出以县级财政为主外,乡镇财政自行安排经济发展(包括农业生产)、城镇建设、社区服务支出,并按规定分担乡镇教育、卫生、文化及其他事业发展支出,以及补助村级支出等。按照财力与支出责任相统一的原则,确保各级政府有相对稳定的财力来保证其职能的顺利实现。

实行两种模式存在的主要问题及解决途径

实行统收统支加激励模式的乡镇存在的主要问题,是个别乡镇抓收入的积极性不高,对县级财政的依赖性较强,从而增加了县级支出的压力。实行相对规范分税制的乡镇则主要存在以下几方面的问题:一是多数乡镇经济结构单一,财政抗风险能力弱,如果主要税种乡镇分享比例过低,会使得乡镇一般预算收入规模过小而产生资金调度困难,导致新体制激励作用不明显。二是当前税收征管机构按经济区域设置,乡镇与税收机构不对应,容易导致乡镇间收入混淆。三是当前乡镇并未设立独立金库,给收入分级核算带来极大困难。四是支出责任划分在实际操作中可能出现划分不清晰的情况,通常实行分税制的乡镇行政管理费和乡镇教师工资规定比较明确,其他支出责任划分标准难以统一,导致操作不规范,影响政策的实施效果。

针对上述问题,可以从以下几方面着手解决:一是合理界定县乡支出责任,适当下放财权,真正赋予乡镇自我发展的经济事权,解决乡镇掌控市场要素与经济发展不匹配的问题。二是适当提高主体税种乡镇分享比例,进一步调动乡镇增收积极性。三是适时设立乡级金库,并通过与税务机构协商,解决税收征管按经济区域与乡镇不匹配的问题。四是合理确定乡镇行政和事业编制,减轻县乡财政负担。五是做好经济发展布局及新农村建设规划,加速城镇化和工业化进程,资源配置向重点乡镇集中,尤其是工业或加工业发展不能遍地开花,对规划的重点乡镇应推行分税制,通过下放财权财力加大支持力度。

(作者单位:河北省财政厅)

责任编辑 李艳芝

