

对乡镇财政虚增收入的思考

■ 廖常勇 常玉斐

近年来我国乡镇财政收入连续以两位数的速度增长,标志着乡镇级的财政实力不断增强。但是,一些乡镇财政为了完成收入目标,采取各种手段虚增财政收入,导致乡镇政府的可用财力不足,收支缺口扩大,甚至引发政府债务风险。

一、虚增财政收入的表现形式

一是拉税、引税以及买税。将不属于本级财政收入范围的税收,通过各种渠道划到本级,以达到增加财政收入的目的。主要做法是通过直接降低税率或按开票税金的一定比例以奖励的形式返还纳税人税款或支付中间人奖金;通过成立运输物流公司专门为外地企业和个人代开运输或劳务税务发票,或在外地设立办事处,专门吸引外地车主、船主开票,将应在其他地区入库的税收拉来本地。

二是垫税。垫税最初的本意是对应收未收的税款,先由政府或财政部门代垫,待以后收回后再冲销。但最近几年,有的乡镇在没有税源的情况下,用财政资金直接垫付税款,以达到完成财政收入任务的目的。

三是空转。乡镇财政部门用自己的资金以国有资产投资收益、行政事业性收费收入等名义反复入库,以此形成财政收入空增长,从而达到完成财政收入任务的目的,其最大特点是没有法定的纳税人,财政收入与财政支出等额增长。

二、虚增财政收入所引发的弊端

近年来,乡镇虚增财政收入的现象时有发生,使财政风险加剧,给政府各项工作带来了困难,也影响了正常的经济社会生活。

一是导致乡镇可用财力不足,收支缺口扩大,财政风险加剧。例如某乡镇的财政收入从报表上看每年以25%的速度增长,但由于虚增收入比重较大,可用财力与财政支出之间的缺口越来越大,赤字额“滚雪球式”不断上升,这些赤字只有靠举债来予以弥补。有的乡镇在财政收入用于发工资都十分困难的情况下,很容易引发债务风险。

二是侵蚀税基,造成国家财政收入的流失。为了拉税、引税,有的乡镇给纳税人的回扣和拉税的费用支出高达收缴税款的30%—50%。

也就是说,纳税人仅用50—70元就完成了向国家缴纳100元税款的任务,这相当于变相降低了税率。此外,货运发票是企业重要的扣税凭证,既可以抵扣7%的增值税,也可以在所得税前扣除。每虚开出100万元税额的货运发票,用票人可以抵扣增值税186万元,可以减少企业所得税876万元(按33%的税率计算),由此带来其他税收10倍以上的流失。

三是扰乱了税收征管秩序,导致乡镇财政收入失真。征税是由专门的国家行政机关进行的一项行政活动,乡镇政府没有征税的职能。由于拉税和引税的存在,造成税源区域间的非法转移,扰乱了正常的税收征管秩序。个别乡镇的买税收入占当年地方税收收入的比重很大,导致当年财政收入出现缺乏税源支撑的一次性虚增,这部分新增“财源”实为无本之源,严重影响了地方政府和上级的决策,危及乡镇财政今后的正常运转。各乡镇到外地拉税、引税,一方面无法保证已征税款安全、及时入库,另一方面也削弱了税务部门对建筑、运输等行业营业税的监管。

四是增加了政府债务风险。为了拉税,一些乡镇先开票后收税,

而发票一经开出,税务机关就要求乡镇在规定的时间内结报税款。所以,在一些财力较弱的乡镇,采取乡镇担保的方式贷款垫交税款,待税款返还后再归还贷款,一旦税款追不回来,这些贷款就成了乡镇的政府债务。

五是暗箱操作,危害正常的经济社会生活。在一些乡镇,拉税和引税事项由一两个人具体办理,收取的税款往往游离于单位账户之外,一般是在银行设立私人存折进行管理,操作过程缺乏监督,资金安全得不到保障。

三、虚增财政收入的原因

乡镇财政收入水分过大,是乡镇经济发展滞后长期积累的各种深层次矛盾的集中反映,也是多年来相关部门片面追求高指标而导致的恶果。究其原因,主要有以下三点:

一是计划失策。财政收入计划的编制缺乏科学性是形成虚假财政收入的直接原因。长期以来,财政收入计划的编制一直采用“基数比例法”,即以上年财政收入计划实际完成数为基数,按照上级下达的增长比例来逐一确定本年度国税、地税和财政部门的收入计划。采用“基数比例法”分配财政收入计划的结果是:一方面,对经济发达的地区来讲,因其财源充足,完成任务轻而易举,为不垫高基数,采取有税不收、任意减免等手段,搞“藏富于民”;另一方面,对一些经济不发达、财源匮乏的地区来讲,单靠挖掘内部潜力无法完成财政收入计划,只能采取人为的手段来虚增财政收入。

二是行政干预。实施分税制以后,财政收入的多少直接影响到地方财政的支付能力和上级财政的税收返还比

例。因此,有的地方政府尤其是一些经济欠发达的地方政府,不顾地方经济发展和税源的实际情况,对财政收入计划层层加码,大幅度提高财政收入指标,并以此作为衡量政府绩效的一项重要指标,迫使财税部门虚增财政收入。

三是监督不力。缺乏相应的制约与监督机制是形成虚假财政收入的内在原因。各地对财政收入计划的考核往往只停留在量的指标上,而对其收入的来源、入库渠道、使用情况及收入的真实性、合法性缺乏有效的监督。特别是在“重奖”之下,一些财税部门为了完成或超额完成收入任务,获取单位或个人荣誉,多拿奖金,就会私下去违规运作,给财政收入“注水”。

四、治理虚增财政收入问题的对策

乡镇财政收入的“虚胖症”是多年积聚而成的,不能仅靠乡镇的努力,必须寻求标本兼治的思路,采取综合措施,逐步加以解决。

一是要科学编制收入计划,合理核定基数。一方面,在财政收入计划的编制上,对目前实行的“基数比例法”进行改革,积极探索和建立符合乡镇实际情况的财政收入能力评估方法,制定科学的财政收入计划。同时,财税部门工作业绩的评估重点要放在是否做到应收尽收、依法征管方面。另一方面,在基数的核定上,建议地方政府对乡镇的国税和地税基数进行重新核定,据实际调查情况,适度减少完成任务困难的乡镇收入基数,彻底改变逐年增长、层层加码的做法,使乡镇财政收入如实反映经济发展状况;通过降低基数来挤压财政收入水分,减轻乡

镇收入压力。

二是改革乡镇干部考核办法,建立健全制止违规拉税的长效机制。财政供养人员人均可用财力,特别是其“净剩余”是衡量一个乡镇经济实力的最重要指标。因此,对乡镇干部的考核,不能只看所在乡镇的财政收入规模,更应看其“净剩余”水平,将人均可用财力“净剩余”额作为考核乡镇财政收入的第一指标,为乡镇干部考核提供正确标准。乡镇要充分认识“拉税、引税”的危害性,把维护财政收入真实性作为树立和落实科学发展观、正确政绩观的重要方面来抓。

三是不断优化税收征管环境,坚持依法治税。对税收缴纳地点进行严格控制,杜绝税收的地区间非法转移,堵塞税收征管漏洞。同时,加大对乡镇,尤其是经济欠发达地区乡镇的财政转移支付力度,确保乡镇政府维持基本运转的财力之需。

四是改进税收管理办法,完善监督机制,特别是要遏制建筑、交通运输企业“虚开、代开”的行为。统一自开票纳税人和代开票纳税人的所得税税率,并在开票时进行预征、代扣,按收入征税,定期进行汇算清缴,实行多退少补,取消两者在开票时的差别,抑制“代开”行为。同时,加强对财政收入的来源、入库渠道、使用情况及收入的真实性、合法性的监督。对于自开票纳税人不按规定开具发票的,严格按照相关法律法规进行处罚;对自开票纳税人违反规定开具发票限期仍未改正的,取消其自开票纳税人资格;对虚开、代开情况严重构成犯罪的依法追究法律责任。

(作者单位:西南财经大学)

责任编辑 常嘉