

深化分税制改革的几点建议

■ 张惠敏

1994年以来的分税制财政管理体制改革的为缓解我国当时的财政困难作出了历史性的贡献,财政收入迅速增长。但在实施过程中分税制财政体制也有一些不完善的地方。

一是某些事权划分和支出责任不明确。主要表现在:政府与市场的关系还没有理顺,政府职能转变还不到位,有待于根据市场经济的发展作进一步的调整;事权划分缺乏明确的法律界定,中央与地方某些具体事务的职责权限没有明确划分,基本沿用旧体制下的传统做法;事权与财权不尽统一,中央与地方之间存在事权与财权不合理的交叉,既有中央事务地方负担支出的现象,又有地方事务中央安排支出的情况,中央政府在为委托性事务或共同负担事务提供资金方面,还没有形成规范、统一的办法。

二是收入划分地区受益状况苦乐不均。主要表现在:增值税、消费税和营业税等流转税构成了中央和地方财政收入的主要来源,但地区间经济发展水平和产业结构差异以及国有大中型企业的困难,导致老工业基地等第二产业规模大的地区比第三产业较发达地区财政收入增长相对慢一些,加之不同税种的征管力度不一,使中央主体收入的增值税与消费税增长幅度没有达到预期的水平,其比重呈下降趋势。

三是转移支付制度不够规范。主要表现在:中央对地方专项补助的分配与财政分级管理的原则不适应,相当一部分专款用于地方事权范围的支出,未能体现中央的宏观调控作用;中央有关部门掌握的某些补助的地方资金还没有统一纳入转移支付范围,与财政统筹运作脱节。

四是省以下分税制财政体制不够完善。主要表现在:收入划分的分享形式过多,如按企业隶属关系、纳税主体的所有制形式(或行业性质)和企业的重要性确定收入的分配办法,以及对一些税基较小、收入不大的税种按一定比例实行省级与县市级分享,没有充分体现分税制财政体制对收入划分的要求;税收返还增量分配差异较大,有的地方基本比照中央对省的做法,有的是根据县市的财力情况区别对待,个别地方将税收返还增量全部集中在省本级;国家规定各地财政在核定资金调度比例时必须逐级

核定到县级,但仍有一些地区采用预算拨款办法调度税收返还资金,在一定程度上影响了县级财政正常的资金需要。

鉴于以上存在问题,深化分税制改革应从以下几方面着手:

一要明晰各级政府事权。一是转变政府职能,明确政府与市场的职能。将那些政府部门不该管、管不了或管不好的微观经济活动及其相关事务,那些本来可由市场机制去解决的问题逐步从财政的供给范围中剥离出去,并以此为依据重新界定财政支出的范围。二是合理划分各级政府的事权,然后根据财权与事权相统一的原则,确定各级政府的支出。可考虑根据地方经济发展的需求和地方政府运用税收调控经济的能力,使地方经济随着税收收入的增长而持续增长。可以区别不同的税种,在明确中央与地方税权的基础上逐步适当下放地方特征明显的一些地方税的税权,最终把中央与地方政府的分配关系纳入法制化的轨道。

二要完善税制,合理划分收入。在收入划分上,除了要考虑到中央政府的宏观调控外,还应考虑满足地方政府行使职能的需要,更重要的是要有利于全国统一市场的形成,有利于生产要素的合理流动和资源的合理配置。因此,应在完善现行税制的基础上重新合理划分收入,实现增值税由生产型向消费型的转变,调整消费税的征收范围。完善地方税收体系,调整完善个人所得税,适时开征环境保护税、遗产税、赠与税、社会保障税、城乡维护建设税等。与此同时,还要稳妥推进税费改革,规范税费关系,实现政府收入机制的规范化;依靠培植税源,加强征管,提高征收效率,实现收入的稳定增加。

三要实行以纵向转移支付为主、纵横交错的转移支付制度,加大向落后地区的资金转移力度,推进各地区协调发展。在现阶段建立地区间的横向转移支付尤为必要和现实。要根据转移支付的公平与效率兼顾的原则,从制度层面上,设计一种各地应有的财政收入和合理的支出水平的办法并使其公式化,规定资金(包括技术)由发达地区

强化农民负担监管工作重在公开透明

■ 刘 军 袁 丽 梁春玲

随着农村综合配套改革工作的不断深入,湖北省荆门市东宝区财政局将农民负担监督管理工作的重心逐步向涉农收费监管和全面贯彻落实惠农政策并重转变,切实维护了农民利益,防止了农民负担反弹。

一是认真落实减负工作责任制。坚持党政主要领导亲自抓、负总责的领导责任制和专项治理的部门责任制,把农民负担监管工作纳入乡镇和部门年度工作综合考核内容,将工作目标任务细化到项、明确到人。

二是健全农民负担监督管理机构。及时调整充实了农民负担监督管理工作机构,并在各乡镇和相关涉农部门相应成立了农民负担监督管理工作专班,明确了具体责任。区财政划拨资金5万元作为农民负担监督管理工作专项经费,各乡镇按不低于1万元的标准列支农民负担监督管理专项工作经费。

三是完善工作激励机制。将农民负担监管工作纳入全区“三农”工作考评奖励范围,凡违反农民负担政策的乡镇和部门一律取消各类评奖资格,其主要负责人和相关责任人三年之内不得提拔重用和调动。

四是严格执行农民负担监督卡制度。2008年全区填发《农民负担及补贴政策监督卡》48500份,到户率100%。全区负担监督卡填写准确规范,做到了“基本情况、补贴金额、小计总计一目了然,签字盖章齐全”。农民卡外

无负担,“一事一议”筹资筹劳零负担,使农民利益得到了维护。

五是加强涉农价费监管。在认真审核涉农价费项目、标准的基础上,统一印制了关于涉农价费政策的通知及涉农价费政策一览表等分发到个人,做到涉农价费政策进村入户。按照价费政策的最新标准,实行动态管理,及时发布、修订涉农收费公示公告。2008年上半年,对全区农业供水、农村电价等13个部门的收费标准进行了调整,并印制了最新版的涉农价格和收费公示1000余份,在全区各乡镇178个村(居)委会进行张贴公示。专门成立了涉农收费专项治理工作专班,对涉农收费文件进行了认真清理,对林业、水利、教育、民政、计生、农机、畜牧等单位的价费执行情况进行了专项检查。

同时,采取不定期抽检和明察暗访的方式对各乡镇、各部门执行农民负担政策情况进行检查。先后对教育、国土、法律服务所、公安等系统的个别单位存在的违规收费行为进行了调查处理,清退了违规资金,严肃了减负工作纪律。此外,加强了涉农信访的排查与处理力度,建立健全了农民负担信访制度,从接待、处理、督办、反馈等各个环节进行规范,积极畅通信访渠道。

(作者单位:湖北省荆门市东宝区财政局)

责任编辑 周多多

向贫困地区转移的额度,通过横向转移来实现地区公共服务水平的均衡,以弥补单一纵向转移支付的不足。另外,改变税收返还办法,加大向落后地区的资金转移支付力度,使落后地区具备一种能够快速发展的能力,推进各地区的协调发展,进而实现综合国力的提高,达到共同富裕的目的。

四要加强财政资金管理,提高地方财政的运行质量。在分税制体制下,大部分收入集中在中央,而大部分支出下放到地方使用和管理,因而财政运行质量的提高主要在于提高地方财政的运行质量。为此,首先,地方政府要加强

对财政资金使用的管理和监督,控制支出的方向,优化支出结构。特别要明确转移支付资金的使用方向,确实将资金用于有利于落后地区的综合发展能力提高的项目上。其次,要完善上级财政部门对下级的财政监督机制,建立一整套财政支出效益的考核指标,逐步实现财政由供给型向效益型转变。再次,规范政府收入分配机制。一方面要加强收入征管,强调集中,扭转财力分散化的趋势,另一方面要规范收费,该取消的坚决取消。

(作者单位:经济科学出版社)

责任编辑 李艳芝