

# 依法理财的困惑与思考

李冰

## 困惑之一：增支呼声高 收支平衡难

岁末年初，摆到县财政局长案头的，除了各种要求增加预算的报告外，就是上级各种硬性规定支出标准的文件。有道是“上面千条线，下面一针穿”，由于增支呼声高，财政局长不仅做预算难，执行预算更难。按照《预算法》“量入为出、收支平衡”的规定，遇到收入大幅下滑，应调整预算收支规模及结构，但实际操作中调减支出却不是一件容易的事。先看调减人员经费，现在的工资等人员经费支出都是刚性支出，有法可依，更不要说公职人员会消极怠工和上级的“一票否决”了。再就调减公用经费吧，在体制不变的情况下，要“车子不跑、会议不开”，同样是不现实的，而要改变现行体制又岂是一朝一暮所能企及。那就调减

专项经费吧，不说为官一任总要搞点建设、谋些政绩，单说“三农”、社保、卫生、教育、科技等社会事业的投入，这法那法都定死了增长比例，人大及相关部门盯得紧着呢。而且“潮起容易，潮落难”，只有想方设法挤增加收入这一独木桥了。但独木桥也不好走，一谈到提高征收任务，各征收部门就大吐苦水，摆出一大堆的灾害性和政策性减收因素。而且如此一来，岂不是背离了《预算法》“量入为出”的传统财政观，而践行了“以支定收”、“量出为入”的财政观？那就要修改《预算法》了？

思考：在如何确定公共支出的问题上，笔者认为，应按照公共效应最大化的原则有所为，有所不为，克服原有支出中“越位”和“缺位”并存的现象，而且要改变现有预算报告只汇报大科

目不汇报明细项目的现状，让公众尤其是纳税人加深对财政支出的关注程度，强力推行财务公开，推动政府收支的规范和公共财政的建立。

## 困惑之二：法与权情理交织 财政收入组织协调难

按照《预算法》和新出台的《财政违法行为处罚条例》有关规定，财政机关可以依法依规督促征管机关应收尽收，甚至采取处罚措施。但在现实工作中，可操作性有待加强。以湖南省永兴县为例，2003年完成GDP 36亿元，同比增长12.8%，位居郴州市第二，但同期县财政收入占GDP的比重只有6.8%，排全市第八，分别低于全国（18.6%）、全省（10.4%）、全市（9.0%）11.8、3.6、3.2个百分点。在财政收入占GDP的横向对比中，反映

筒机构，科学配置，提高效率，从职能重心、工作方法、领导方式和行政手段等方面切实转变政府职能。通过构建高效型的县乡政府，实现农村基层社会和谐行政秩序。

第三，实现政府职能与财政职能转变的有效衔接。我国“一级政府、一级财政”的配置模式，使得各级政府职能的实现高度依赖同级财政支出。近年来，我国经济保持了良好的发展态势，有条件逐步建立统一的、覆盖城乡的公共财政体制，在构筑公共财政框架过程中县乡财政可以大有作为，加

强基层财政职能也势在必行。中央提出“让公共财政的阳光普照农村”，其实质就是将“三农”发展中属于政府职责的事务逐步纳入各级财政支出范围，明晰和加强县乡财政职能是其中的重要政策内涵。当前我国农业和农村发展中还存在许多矛盾和问题，农业基础仍较薄弱，农民增收困难。党中央国务院要求各级政府必须站在全局的高度，按照统筹城乡经济社会协调发展的要求，把解决“三农”问题放在突出位置予以大力支持，由过去的农村支持城市、农业支持工业向城市反哺农

村、工业反哺农业转变。这种政府职能在观念上的转变必然带来财政职能的转型，为了适应这一转变县乡财政需要在定位上通过主动的调整强化自身职能。具体而言，配合中央财政“三减免三补贴”等支农、惠农政策，逐步建立稳固的农业基础和农民收入持续增加的长效机制；逐步建立和完善农村义务教育经费保障机制和农村基本医疗服务体系，进而提高农民的基本公共福利水平。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

出永兴县还存在大量潜在税收或者说是税收流失较为严重。究其原因，一是税务机关执法不严造成税收流失。税务机关由中央、省级垂直管理，为保证税法在全国的统一实施提供了保障，但这个体制的设计也存在弊端，其中之一就是基层党委、政府的积极性未得到应有的重视。这在一定程度上导致了对税务机关的管理存在上级管不严，而当地党委、政府又管不到的现象。面对人权、财权、事权都相对独立的税务机关，在税收任务上与县委、县政府讨价还价，只对上级税务机关分配指标负责，擅自减、缓、免征应征预算收入，甚至引发乡镇之间相互引税等弊病，财政部门除了磨嘴皮，似乎难有其他有效的督促措施。二是地方出台的涉税文件造成税费流失。近年来，内陆县为推动招商引资，对外来工程投资项目税费实行财政统一征收，再按先税后费的办法进行分割的优惠政策早已屡见不鲜，其实质是税费包干，其结果是损害地方税基，牺牲地方财政利益。但财政作为政府的组成部门，要想对政府以税费为代价换取“投资环境”的做法说“不”，岂不是太岁头上动土，甚至还会被扣上一顶破坏经济环境的大帽子。

思考：建议对税务机关主要领导实行双重管理，双重身份，业务上仍以条条管理为主，其他方面以块块管理为主，确保税务机关依法应收尽收，将经济增长成果及时充分地反映到财政增收上来。对地方包干税费的做法要立即叫停，严把涉税文件关，并在地方政府的领导下，建立各征管部门、单位的联动机制，实现纳税信息共享，使税务机关的依法征税得到各行政事业单位、各社会组织、社会阶层的大力支持，形成征管合力。

### 困惑之三：财政收入年年增长 县乡日子年年难过

目前县级财政的收入有两个问题

不可忽视，其一是财政的增长速度长期高于经济的增长速度。一些地方政府为追求政绩而违背客观经济增长规律一味地鞭打快牛，结果反而伤了牛，挫伤县级财政真抓实干的积极性。其二是收入结构不合理。一个地方的财政收入不仅包括地方所有的税收和非税收入，而且也包括了上划中央“两税”和上划中央、省级“两个所得税”以及与上级财政的政策性免抵调收入。仅仅从收入总量上很难反映一个地方的财政实力。有的地方甚至出现了收入上去了，而收支矛盾老是不能缓解的问题。以永兴县的情况为例，2004年财政收入达到3.4亿元，其中上划中央“两税”和上划“两个所得税”的规模即达到1.1亿元，占财政总收入1/3强。尽管收入表面上增收了1个亿，但可用财力实际增收不足2000万元，主要原因是像永兴这样工业增速较快的县，地方财政增收的主要税种都集中在中央税收和共享税收上，致使县乡财政增收成果大部分被中央财政所享用，财政收入不合理的矛盾相当突出。这样的结果是，国税部门足不出户即可轻松完成征收任务，而地税则如一头迟暮的老牛，任你如何挥鞭抽打也无所作为。像永兴这样的县财政，不仅收入结构比较特殊，反映到支出上，除了要保障作为一级政府所需的正常支出外，还要承担外贸出口飞速发展带来的大额退税，让本不宽裕的县财政更加举步维艰。

思考：要打破现在县乡财政在收入上的“有限责任”和支出上的“无限责任”发展趋势。一是立法赋予地方政府相对独立的税收权限，使地方财政拥有自己的稳定收入来源。真正实现“一级政府、一级财政”。二是按公共财政原则确立各级政府财政支出内容，并通过立法的形式予以确定，缓解目前上下级政府间支出职责划分随意性太大、稳定性不足的矛盾，不要一有困难就往基层压，真正从体制上为缓解

县乡财政困难扫清障碍。

### 困惑之四：争取上级转移支付 依法理财反而吃亏

地方对上级转移支付的喜好程度，用“老鼠爱大米”来形容一点也不为过，因而各地对转移支付的争取都是极为重视的。但现行转移支付公式中很多指标数据都是按照有关报表确定的，至于报表是否真实客观，上级似乎鲜有查证，造成了转移支付政策有隙可钻。实际工作中，常听到某某地方因为某个数据报少了而在转移支付上吃亏的事，有的地方甚至为此还处分过相关“责任人”。目前永兴县一直按政府非税收入管理的有关规定，将行政事业单位所有财政性资金都纳入了综合财政预算，实行“收支两条线”管理，而有的地方却只将极少数罚没收入等非税收入纳入财政总收入，这样表面上该地的财政收入总量不如永兴大，人均财力水平不如永兴高，而实际情况是该地财政经济实力比永兴强多了。其结果是，上级在分配转移支付时，给该地的转移支付却比永兴多了1个亿。此外，项目资金的分配也存在弊端，往往财力好的地区舍得在项目论证及其他前期准备上花功夫，配套资金也能较快落实，争取到的项目资金往往也多，而财力贫弱的地区就只好望而兴叹了。

思考：转移支付的好“钢”，如未能在弱势地区建设的“刀刃”上，一方面削弱了转移支付的功效，另一方面使区域发展差距进一步拉大。建议继续完善一般性转移支付和项目资金分配方式，建立对地方财政的信用评价体系，必要时对各地进行一次财政经济情况普查，普查数据作为对地方转移支付的重要参考依据，使转移性资金真正达到均等化地区间公共服务能力的目标。

(作者单位：湖南省永兴县财政局)