4. 加强县乡政府债务管理，化解债务风险。全面清理县乡政府的债权和债务，明确性质，界定责任，分类处置。逐年消化旧债，严格控制新债，不得超越财力可能举债搞建设。要按照市管县、县管乡的行政管理体制，对县乡政府债务管理实行下管一级，凡是政府举债的项目都要经过上一级政府和财政部门批准。要建立债务消化监督和报告制度，上级财政要对下级政府债务进行监控，并作为财政工作考核的一项重要内容。

5. 精简机构和人员，提高工作效率。加强机构和人员编制管理，压缩财政供养范围。严格控制新增机构、编制和财政供养人员，对超编单位的超编人员不得安排人员经费和公用经费；加快事业单位机构改革步伐，将有条件的事业单位推向市场；要清理县乡财政供养人员，加大人员分流力度，实施“减员增效”，努力降低行政成本。

6. 加大财政管理力度，提高财政资金使用效率。在财政资金非常紧张的情况下，应转换“以支定收”观念，实行“以收定支”，确保重点支出，大力压缩非必要性支出。要实行综合预算、零基预算等预算编制方法，加快推进部门预算、采购预算，试编债务预算等预算编制改革。在县乡实行财政性资金统管，推进村会计委托代理制。整合非税收入、政府经营性和非经营性资产、政府债权、政府资源性资产等，解决财力资源分散问题，集中财力保障县乡基本支出需求。

(作者单位：湖南财经高等专科学校)

多管齐下解决 白酒税收流失问题

周维成
孙光奇
陈仲明
曹志杰

酒是特殊消费品。世界上多数国家对酒均采取“寓管于征”的特殊管理体制，主要是过程管制和征收高税。我国是世界白酒生产和销售第一大国，白酒也是我国少数几个高税产品之一。但实际上，白酒的税收贡献与其地位远远不相称。上世纪80年代初，全国烟草和以白酒为主的酒行业向国家提供的税收基本相同，而2004年，酒类产品的税收只是烟草行业的13.5%。为什么会有如此大的差距？原因固然有很多，但白酒税收的严重流失恐怕是主要的。业内人士把酒行业税收格局概括为“大酒厂避税，中型酒厂欠税，小酒厂逃税或根本不缴税”。至于税收年流失数额，有专家测算为700多亿元，较多的人则认为在200至300亿元。

税收流失的主要原因

1. 现行管理体制对白酒行业监管乏力。一是无法可依，政策未成合力。目前，我国尚无全国性的规范酒行业的法律法规，也未设立专门机构实施监管。酒的管理职能由质检、工商、税务、卫生、海关、环保、发改委等七个部门分别行使，各部门从生产许可、注册登记、征税、卫生、打私、环评、行业规划等各自不同角度出发对酒实施管理，但缺乏有效的沟通与协调，整体政策效应远未发挥出来。二是产销过程脱离政府监控。酒的经营过程分为生产、批发、零售、运输四大环节。每个环节虽然均有相应的政府机构负责管理，但因缺乏有效的沟通渠道，产销过程脱离监控，哪个部门都难以完全准确地掌握生产厂家数量、产量、销量、销售渠道，因此，对其足额纳税的有效监管也就无从谈起。

2. 现行税收政策不够完善。一

是对白酒行业关联交易的避税行为缺乏明确的界定和便于操作的措施规定。税收征管法及实施细则规定,对企业间存在的关联交易行为,征收机关可以按规定进行价格调整。而实际上,白酒企业大都采用产品由关联企业包销的形式,没有市场价格或“第三方”价格可以参照,现行的政策法规也没有规定白酒生产合理的利润率,消费税条例中计算白酒产品组成计税价格的利润率仅为10%,远远低于实际利润率。而且,现行法规也未规定与其直接关联的销售公司的合理利润率。总之,对白酒生产企业关联交易价格的调整,在调整的幅度和标准上,税收征管部门没有法定的适当依据。二是征管力量不足,对小酒厂鞭长莫及。国家规定对小酒厂一律实行查实征收,在《税收征管法》中无“查实征收”的说法,一般理解为按照实际销售额或销量征收税款。但小酒厂、小作坊多数属个体性质或承包性质,生产规模较小,经营方式灵活,主管税务机关在实际工作中根本无法准确核实其实际销量或销售额,监管难以到位,导致小酒厂税收的大量流失。三是从量征收消费税对中低档酒生产企业影响较大。2001年6月开始实行的现行税收政策,在按比例税率征税的同时,又从量征税,较大幅度地增加了中低档白酒生产企业的税负。这些企业生产的基本上是中低档酒,由于价格低廉,扣除销售商的生产成本和经营费用,再减去增值税、从价消费税和从量消费税,企业很难再找到利润的空间。带来的后果一般是企业长期欠税、偷税,以求资金周转的方便。

3. 行业集中度不高,白酒生产者自觉纳税意识不强。酒行业的恶性竞争造成了酒类企业组织结构严重不合理,市场集中度低,如全国

最大的白酒生产企业——五粮液酒厂的产品市场份额也只不过是2.7%。好企业活不好,差企业死不了,小、散、乱、差成为酒行业主要特征,业内优胜劣汰法则难行,整个酒行业难以形成有利于税收增长的、优化合理的企业组织结构。一些白酒生产者缺乏纳税人意识,在残酷的生存竞争和无尽的逐利欲望驱使下,不是积极更新产品、开拓市场,进行诚信经营,而是热衷现金回扣、巨额广告促销,甚至不惜铤而走险,弄虚作假,偷逃国家税款。

解决流失需多管齐下

1. 完善酒行业监管机制。一是制定全国性的酒类管理法律,或由中央政府出台酒类的管理条例,以填补法规方面的“空缺”。二是国家设立专门管理机制。酒类消费税属中央税种,加之目前酒行业混乱程度严重,中央政府应设立酒行业管理机制,统一负责行业管理职能。三是完善许可证管理,提高市场准入门槛。许可证的发放要从高税产品的特殊商品属性予以综合考虑,并从产品质量、产量、竞争主体数量的控制等方面考虑许可证的发放数量、资格要求等,以利于适度竞争。

2. 完善现行消费税政策,营造健康运作的市场环境。一是取消从量消费税。支持规范守法的企业扩大中低档白酒的生产规模,加大市场开拓力度,增加经营利润,壮大企业发展后劲,鼓励研发出更多价廉物美、适销对路的新产品,使资金小、技术差、无场地、违规经营的小酒厂、黑作坊或走联合经营、诚信守法的自强之路,或被自然淘汰。二是改变单一的从价征收税率,实行累进的从价税率。比如每

500毫升(瓶)价格低于10元按15%的税率计征,10—20元按20%的税率计征,20—100元按25%的税率计征,高于100元按35%的税率计征。三是出台白酒生产及关联企业间税收管理办法。明确规定税收征管部门对白酒产品价格调整实行累进的计税价格利润率,关联企业间转移的利润、转移列支费用同属收取的价外费用计征消费税,遏制关联企业交易中转移定价、规避消费税等行为。四是出台税收优惠政策,引导调节白酒行业健康发展。对依法纳税、诚实守信的企业以适当的政策倾斜,如对新产品的开发,对降度、品质提升等行为给予税收政策上的鼓励,降低规范企业扩大市场的成本门槛,提高不规范企业进入市场的技术门槛,以提升白酒行业整体素质,广泛涵养税源而又确保公平市场环境下的优胜劣汰。

3. 酒类企业应认清形势,走集团化经营之路。大型白酒企业应强强联合,中小型企业必须放弃家庭作坊式、卖半成品的经营模式,走联营集团化之路,增强参与市场竞争的能力。创品牌、上档次应成为酒类企业长远发展战略。必须走科技发展的路子,高档次的酒应逐步分开层次,多品牌发展,以适应政策和市场的要求。

4. 加强白酒市场整顿,清除假冒伪劣产品。对白酒行业进行一次全国性的大规模检查,在此基础上加以整顿。要严肃处理无证经营者或有证经营者经营假、冒、伪、劣商品行为,严厉打击地下小酒厂、小作坊违反法规行为,规范中小企业生产经营行为,杜绝不正当竞争,净化白酒行业经营发展空间,维护市场秩序。

(作者单位:财政部驻山西省财政监察专员办事处)