

乡镇财政何以举步维艰?



○ 谢绪超

自全面进行农村税费改革后，由于农村税费征收主体的明确，从根本上解决了农村乱收费、乱集资、乱罚款的问题，使农民负担得到了实实在在的减轻；但从另一方面看，乡镇财政多年积累的问题由此浮出水面，使乡镇财政到了难以运转的地步。为了全面了解这一问题，并提出相应对策，最近，我们对湖北省襄樊市部分乡镇财政困难情况进行了调查。

乡镇财政有五难

襄樊属中西部欠发达地区，经济发展以传统的农业为主，工业基础薄弱，乡镇财政一直很困难。农村税费改革后，其主要财力来源的农业税收逐年递减，同时斩断了部分乡镇和权力部门可能向农民额外收费的“黑手”，使多年形成的乡镇财政极度困难的问题浮出水面。调查发现，当前乡镇财政困难主要表现在5个方面：

一是基本工资难保证。宜城市郑集镇是2000年乡镇整合时由原李当、濮河和郑集三镇合并而成的农业大镇，总人口84637人，其中农业人口78841人。2003年，全镇实现一般地方预算收入968.52万元，比税费改革前的2001年减收192.29万元。其中由于工商业急剧萎缩及取消屠宰税等原因，地方工商税收（增值税、营业税、屠宰税和其它）由2001年的422.11万元，锐减到2003年的

34.27万元；非税收入则由2001年的230万元减为零。收入减少，支出却难减，在这样极大的收支反差下，到5月底止，政府和财政所办公几乎没有任何经费来源，电话、水电费仍欠着……据估计，像郑集一样没有工商业基础的乡镇，约占全市75—80%，除教师工资实行县级统发、设在乡镇但已收回县有关部门直接管理的机构人员工资有保障外，其余的乡镇干部近半年未领过工资了。

二是乡镇政权难运转。农村税费改革后，应立即着手进行乡镇减人、减事、减支等配套改革，但由于乡镇极度困难，这一改革仅在试点层面上进行。就是已试点分流、减人的乡镇，也由于无资金支持这一改革，不但对愿意下岗分流乡镇干部不能给予适当的经济补偿，甚至连最低工资水平都难保证，影响了乡镇干部工作情绪和工作积极性。在不少乡镇，除党政主要领导有政治纪律约束和上级的经常督促能坚守岗位外，其他干部则是各寻心思、等待观望。

三是基础教育难维持。由于中央加大了教师工资转移支付力度，同时全面实行了教育工资县级统发制度，从一定程度上稳定了人心，正常教学工作得到保障。但教育经费供给仍在乡镇财政体制算账之列，乡镇财政自身难保，除中央、省财政每年给予专项补助搞危房改造等支

持资金外，县乡根本无力对农村中小学危房、学校办公条件的改善给予支持。南漳农业大镇九集镇涌泉初级中学设计规模只能容纳住宿生1000人，但该校现有住宿生1400人，急需增设一幢学生宿舍楼，校方苦于资金的困扰，宿舍楼计划一直没有着落，部分学生夜间不得不将课桌并拢后当床铺。

四是事业发展难协调。税费改革后，实行了减人、减事和减支的过硬措施，原由财政补助的乡镇事业单位如农技站、文化站、计生站以及乡镇卫生院等，除少数有一定财力的乡镇对这些事业单位给予适当补助外，其余陆续推向市场自谋出路。由于缺乏必要的财力支持，乡镇各项事业发展已受到严重影响，甚至是名存实亡。由于财政无钱给予适当补助，农技人员无法正常开展工作，农业科技的推广运用成了一句空话，服务载体半死不活，农民盼技术、要服务的愿望成为泡影。

五是沉重债务难化解。牛首是2000年由原襄阳县整体划转到樊城区的一个农业大镇，全镇共有各种债务近1.29亿元，其中农村基金会债务6000万元，办企业、“普九”债务等向农民集资或借款4000多万元等。而该镇2000—2003年四年年均可用财力仅为1323.4万元，这就是说，假设该镇每年不支用一分钱，镇财政应负担的债务（不含应当支付

的利息或占用费因素)10年也难还清。

乡镇财政困难形成五因素

一是财源建设乏力。从襄樊全市情况看,在上世纪80、90年代初期大力发展起来的乡镇企业,由于其技术水平落后、粗放经营、资金严重不足等客观原因,使这些企业从一诞生起,就注定要被无情市场所淘汰。到2000年,全市乡镇企业个数已由1995年的22.03万个减少到2000年的6.8万个,其直接提供的各项税收也由1995年的19亿元减少到5.21亿元。此外,由于农民种粮增产不增收,农产品销售不畅,农业产业化企业尚在发展中,加之农业税逐年减少直至最终取消等原因,乡镇财政增收无望的现实在短期内是难以改变的。

二是供养人员过多。实行分税制财政体制后,乡镇作为最基层的实体财政有了相应的财权,这对调动乡镇当家理财的积极性确实起到很大作用,但同时也带来另外的问题,这就是行政事业机构曾一度盲目增编,进人的问题在很多乡镇失去控制。从重点调查的20个乡镇情况看,到2000年乡镇财政供养人员发展到顶峰,总数达到1.7万人,此时乡镇财政供养系数为149:1。其中:财政预算拨款开支人数为6949人,财政补助开支人数为9643人(教师为9239人)。2001年,由于县市有关部门在乡镇的机构上划、部分事业单位改为自收自支等原因,使乡镇财政供养人员呈减少趋势。从2000年—2003年四年乡镇财政支出结构情况看,尽管只保乡镇干部和教师低水平工薪(一般月收入在400—600元之间),2003年其人头经费就占乡镇总财力的74.75%。

三是财权事权错位。从财权上讲,由于绝大部分乡镇增收机制未建立,“虚收”问题比较突出,但刚性支出有增无减。在事权上,乡镇政

府是包罗万象的“当家人”,尽管在乡镇财政体制设计上没有给乡镇留有机动预算,但民兵训练、计划生育、农村办学、乡村修路等都会要求乡镇负总责,上面出政策,乡镇拿“票子”是最真实的写照。在这种事权无限大与财权无限小的情况下,乡镇财政往往是疲于应付,拆东墙补西墙保证最低水平的乡镇运转和农村基础教育投入。

四是体制因素制约。实行分税制后,在中央集中财权、省财政同样为了增强宏观经济调控能力的前提下,县级财政一般是比较勉强的“吃饭”财政,县级为了能过本级的日子,对乡镇体制的设计一般是收入按计划加增长、支出是仅按干部工资的四个“基本部分”和极少量的办公经费逐年递减的办法而确定的,这样的结果,必然是将困难甩给乡镇去“想办法”。此外,收入征管体制不顺,导致地方小税种流失严重,但“隐性”征收成本无限大,使乡镇处于十分艰难的境地。分税制后,开始是按乡镇设置地税所,这对乡镇协调收入、明确收入状况多少有些便利,之后,地税机构改革,变乡镇设置地税所为按经济区域设置地税分局,一个分局管两个或两个以上乡镇(办)地税收入。这样一来,分局为了能获取额外“超收”利益,利用其税收入库调节权,即将甲镇的收入调至乙镇,也就是说哪个乡镇在年终私下能许诺给多少地税“超收”好处,就多往哪个乡镇“超收”。在这样一个不太正常的状态下,省以下的市、县政府对本级收入协调工作难度可想而知了。

五是财政监督虚设。从调查情况看,除个别县外,乡镇财政所一般实行的是人事管理权在县(市)财政,但财务和经费预算均与乡镇“同甘共苦”,经费供应上就直接受制于乡镇政府。近几年乡镇一般没有按《预算法》规定编制过预算,更无乡

镇人大预算监督这一说。乡镇书记口说是预算,镇长签字是决算,不管什么钱都敢用,财政监督形同虚设。从县(市)财政来说,县(市)里除协助上级对某项专项资金进行监督检查外,对乡镇预算执行基本上是不管不问,放任自流。乡镇财政监督严重“缺位”,一方面使乡镇财政“虚收”和严重违纪问题得不到及时发现和制止;另一方面,由于支出监督管理上的随意性,乡镇办了不劳民伤财的事,使乡镇财政背上了沉重的债务包袱。

乡镇财政脱困四策

第一,遵循公共财政原则,促进县乡经济协调发展。从改善投资环境、制定可持续发展经济政策等方面,引导社会资本投向有本地特色的农业发展项目上。中央、省级财政要通过增加投入等措施,有计划、有重点地引导和支持城镇化进程,为农业劳动力向城镇转移营造较好的基础条件;对于中央、省农业综合开发的投入、支持农村经济的其他投入、扶贫资金投入以及农业、水利、林业、农机等方面的专项资金投入,应当建立责任明确、使用有效的投入、产出管理机制,探索建立投入资金的绩效评价体系,最大限度地提高资金的使用效益。在支持重点上,要贯彻公共财政原则,财政逐步退出竞争领域,向公共建设领域倾斜,向推进农村城镇化基础设施建设项目倾斜,同时,要大力支持农业科技推广和农业社会化中介服务体系建设,提高整个农业市场竞争力,使农民增产又增收。

第二,实施分类管理战略,调整县乡财政体制。在完善省直管县财政体制、切实体谅县级财政困难的同时,县市要立足长远,对乡财政体制作适当的调整:一方面,对经济基础比较好、一般预算收入大于支出的乡镇,可以继续执行原有“核定基数、划分税种、超收按比例上缴、欠

收自负，一定三年或多年不变”的县（市）对乡镇的财政体制；另一方面，对经济基础相对薄弱、一般预算收支基本平衡或支大于收的乡镇，应当按照“取消体制、县乡一体；超收有奖、欠收扣减”的原则，取消现行乡镇财政管理体制，乡镇财政作为县市财政派出机构实行集中统一管理。为提高乡镇对地方税6个小税种征收工作的支持力度，减少地方小税种流失，在全面进行税源普查后，以某个年度或时期为基数，实行超收分成。再一方面，建议县市地税部门与其他政府部门一样，由县市政府直接管理。

第三，加大转移支付力度，规范财政财务管理。一是对农村税费改革减少的农业税任务和以后逐步减少农税征收比例直至取消的部分，建议中央和省适当考虑乡镇困难程度，通过转移支付把因此使县乡既得财力减少的部分补足到位。二是要针对当前绝大部分乡镇连正常的四项基本工资都难保证、机构难以运转的现实，对乡镇因众多原因向上级财政借款而形成的债务，应当区分不同情况，制定缓交、免交的政策。三是要结合当前部门预算、国库集中收付、政府采购和预算外资金收支两条线四项财政改革措施的全面实施，进一步规范财政、财务管理。

第四，推进乡镇配套改革，提高乡镇管理水平。为了确保农村税费改革后乡镇机构正常运转和农村基础教育正常运行，必须在乡镇减人、减事和提高管理水平上狠下功夫。在减人问题上，要按照撤一批机构，减一批人的原则，通过制定优惠政策，鼓励更多的乡镇干部辞职自谋职业，同时对到一定年龄的干部实行提前退养的办法分流。在减事问题上，要切实按照小政府、大服务的观念，以及财权、事权基本相适应的原则，对农村基础教育经费按照中央、省、县分级负担原则，集中县市统一管理，使乡镇腾出更多的精力关注农村经济发展和农村稳定工作，尽量从过去管理过多转移到管大事、提供政府优质服务工作上。在管理上，为了消除财政体制问题对县域经济发展的制约，从而建立有利于县域经济发展的大市场，打破乡镇区域界限，政府财政要引导和大力支持建立有县域农业特色的专业协会、学会等农村中介服务组织，从而实现从新技术推广到农产品经销，从科普知识培训到提高农业比较效益，进而促进县域农业实现以民营经济为主体、加快工业化、产业化和城镇化这“一主三化”目标的早日实现。

（作者单位：湖北省襄樊市财政局）

完善企业税收筹划 以价值最大化为目标

○李大明



随着我国市场经济的发展和税收法制建设的进步，企业税收筹划已成为人们关注的话题。从西方国家传入的税收筹划的理论与方法，有许多值得我们学习与借鉴，但它并不是完美无瑕的，仍需要结合我国的实际重新认识，以推进税收筹划的健康发展。西方税收筹划理论认为，税收筹划的目标是减轻企业税负，这一观点显然不符合现代企业发展目标的要求。本文从企业减轻税负手段的演变历程考察入手，分析企业税收筹划的目标定位，提出企业税收筹划的目标应是企业价值最大化。

企业减轻税负的历史考察

从人类社会产生税收之时起，税收征纳矛盾也随之产生。力图减轻自身的税负是千百年来纳税人不变的追求。从税收发展的历史进程考察可以发现，企业为了减轻自身的税负，其采用的手段经历了由低级到高级、由非法到非违法进而到合法的演变过程，以及偷税、避税、节税、税收筹划四个发展阶段。这一历史演化过程