

税费改革与县乡财政的制度创新

○ 吕万大

农村税费改革,是继土地改革和家庭承包经营之后的中国农村第三次革命。必然导致财政制度特别是县乡财政制度的重大创新。应当引起各级政府和财政部门的高度重视,深入细致地进行研究和探索。

一、税费改革本身就是一项重大的财政制度创新实践

税费改革是以清理、整顿各种收费尤其是农村各种收费和预算外、制度外资金为基础,使政府的税收、规费、使用费和与政府职能无关的商业性收费分流归位的综合性改革,无疑是财政改革特别是农村财政改革的继续和深化,其本身就是一项重大的财政制度创新实践。由于这种制度创新是事关全局的改革,必然对财政特别是县乡财政的发展与振兴产生巨大而深远的影响,必然导致财政制度特别是县乡财政制度的全面创新。只要分析一下农村税费改革对财政收入的巨大的增收和减收效应,便可以说明问题。

开展税费改革试点的安徽、湖南等地的实践已经表明,税费改革有利于强壮税收,大幅度增加财政收入。这是因为:其一,税费改革将一部分具有税收性质的收费项目改为税收,由相应的税种取而代之。随着新税种的设立,税收收入必将相应增加,财政收入也会随之增加。如,将涉及交

通和车辆的收费项目改为燃油税后,由该项税收收入形成的财政收入至少可以增加 1000 亿元。同时不合理的收费和乱收费项目一并被取消,交通运输企业和个人的负担也会大大减轻,其投资和消费的能力必将极大地增强。其二,税费改革将部分具有税收性质而又不宜开征新税的收费项目并入现有相关税种,同时适当扩大税基,提高税率,此举可以使财政收入特别是乡镇财政收入大幅度增长。其三,税费改革对那些既不能以开征新税取代,又不能并入现有税种的预算外行政事业性收费项目,则全部予以取消,这从表面上看似与税收无关,然而它可以从多方面增加税收,对大幅度增加财政收入具有乘数效应。据调查,主要由“三乱”引起的企业不合理负担,占企业实现利润大致在 60% 以上,有些地方与实现利润相当,个别地方甚至超出几倍。至于由乱收费引起的农民税外负担,则更为严重,早已成为各方面关注的重大问题。据江苏省对丹阳等 5 个县(市)的 150 个农户的调查显示,1997 年人均负担金额为 142.68 元,比 1990 年增长 2.1 倍;占当年家庭经营纯收入的比重,由 1990 年的 5.5% 上升到 7.3%,增加 1.8 个百分点;在人均负担总数中,税与费所占比重分别为 22% 和 78%。通过税费改革,可以大大减轻企业负担,增加企业利润,从而增加企业所得税收

入;可以减轻企业交税压力,从而减少偷税漏税现象;可以改善投资环境,有助于新兴企业更多更快地地生成,从而有利于新生税源即财源的增多;可以消除国民经济最大的紧缩因素,有利于启动经济,扩大内需,增加投资,从而增加财政收入。

与此同时,税费改革也具有明显的减收效应。我国的财政收入仅指按照国家财政预算组织的收入。而财政性收入不仅包括预算收入,而且包括预算外资金收入和体制外资金收入,即通常所说的收费收入。税费改革在促进财政收入大幅度增加的同时,也使得财政性收入大幅度减少。而财政性收入远远大于财政收入,这其中改为税收和并入税收的部分只占很少比例,大部分则被取消。这就大大减少了地方政府特别是乡镇政府的地方性收入,无疑会加剧县乡财政的困难,给基层政权的正常运转带来一定的影响,特别是农村教育资金缺口很大,乡村负债难以偿还。

由于税费改革对财政收入增减的影响巨大,因而,对现行财政制度特别是县乡财政制度相应地进行全面创新势在必行。

二、适应税费改革,推进县乡财政制度的全面创新

税费改革的重大意义在于,理顺

政府与社会的收入分配关系，理顺政府内部的收入分配关系，恢复财政收入的本来涵义，从源头上实现政府收入回归财政，这是规范财政秩序，理顺分配关系，治理腐败的根本举措。必然要求理财观念、理财思路和财政管理机制适应这种改革，进行全面创新。

(一) 创新理财观念，以建立公共财政为目标，探索市场经济条件下的理财之道。现行的财政制度仍然保留着许多计划经济的传统成份，从总体上说很不适应市场经济发展的要求，县乡财政在运行过程中，普遍地存在着“越位”与“缺位”并存的问题，政府和财政干了许多应该由市场去办而且市场本身就能干的事，而市场本身无法解决又需要政府办理的事情却不去办理或无力解决。由于政府财政与市场的分工界限不清，从而影响了市场经济体制的发育、形成和完善。财政制度的创新，首要问题在于确立新的财政理念，即通过财政制度创新，规范国家与公民的关系，规范国家与企业的关系，规范政府纵向和横向之间的关系，从制度上明确政府、财政与市场之间的分工与合作，明确各级政府、财政的责任，以促进市场经济的健康发展，发挥市场在资源配置过程中的基础性作用，同时使财政具有比较充足的财力和良好的运行机制来履行其职责。建立公共财政是市场经济发展的必然要求，财政制度创新，就是要寻找恰当的形式满足公众对公共产品需求的规范、完善的制度，从制度上保证人民群众的愿望，代表绝大多数人的利益。

(二) 创新预算管理制度，进一步完善分税制财政管理体制。一是积极探索部门预算、综合预算、零基预算相结合的财政管理体系，逐步建立起在分税制基础上的分级预算，能够涵盖政府全部财政收支的综合预算，以公共财政为主体的复式预算，充分体现科学与民主的法制预算。并逐步

实行预算编制、执行、监督相分离。二是按照分税制的总体要求，根据公平、公正、规范的原则，科学核算各级地方政府的标准收入能力和标准支出需求，据以确定政府间财政资金的再分配。以提高财政经济运行质量为目的，规范和完善转移支付制度，合理分配地方财力，促进地区间的均衡发展。三是改变经费供给形式，实行政府采购制度，切实改变公共支出膨胀、低效和浪费问题，节约财政资金。四是建立统一的社会保障预算，把失业保险、养老保险、医疗保险纳入规范的社会保险体系，减少改革和制度创新带来的震荡。

(三) 创新财政监督制度，强化对政府财力的法律约束。对政府财力分配最主要的约束手段应当是法制。在税费改革的过程中，应当加强对政府财力全面的法律约束。从税收到规费和各种基金的收取，必须严格依法办事，坚持制度公开，标准公开，征收程序公开，管理办法公开，接受纳税人和被征收单位的监督。对于各种政府财力的支出安排，也应将支出范围、安排依据、审批程序，管理办法进行公开，接受各级人大监督。税费改革后，必须从法律建设着眼，逐步建立起严格的法律法规监督体系，用法律法规约束其分配行为，树立起政府财政的权威，以达到严肃财政纪律的目的。

三、推进相关改革，保证税费改革和财政制度创新取得实效

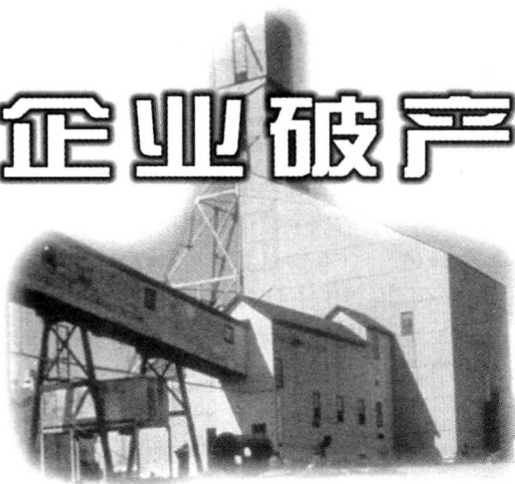
农村税费改革实质上是在进一步调整国民收入分配结构，涉及党和政府相关部门方方面面的经济利益调整。因此，只有同步推进农村各项改革，财政制度创新才能取得实实在在的效果。

(一) 推进乡村区划调整和乡镇机构改革。乡镇规模偏小，财政供养人数过多，运行成本过高，是造成财

政困难的主要原因之一。在农村税费改革的过程中，应根据各地经济发展水平，适度扩大乡镇规模，科学合理地确定各乡镇内设机构及人员编制。一般乡镇的土地面积可达50平方公里，人口可达6万人左右，以江苏省为例，如果调整到上述规模，乡镇至多可设1200个，比现有乡镇数减少40%，这无疑会大大减少财政开支，降低政府运作成本。在简政的同时，县级政府应加大放权的力度，除国家规定的条条管理的少数部门之外，县级职能部门应将人、财、物、事四权下放给乡镇管理，使乡镇政府拥有完整的职能，管理自己的事务。与此同时，结合小城镇建设，推进自然村规划调整。我国农村有9亿人口，村委会约70—80万个，村主要干部约300万人。如果按照3000人以上设村，大约可减少40%的村，村干部也相应减少，在此基础上，构筑规范的村级小财政运作机制，包括收入机制、支出监督制约机制、农村公共产品提供机制，使村委会在巩固税费改革成果、促进农村经济发展和社会进步、实现农村现代化的进程中，真正担负起不可或缺的重要角色。

(二) 推进县乡事业单位改革和教育布局调整。多年来，事业单位膨胀速度惊人。加之教育布局不合理，教师队伍过于庞大，使得乡镇财政不堪重负。据江苏省东台市调查，到1997年底，这个县级市的事业单位包括农村中小学已达1286个，在职人员18596人，其中由财政负担的15638人，占84.1%，占财政供给人数的81.2%。1997年财政拨付事业经费达1.55亿元，占全部财政支出的61%，可用财力大部分用于事业单位开支。不仅财政难以承受，还影响了事业的发展。因此，在农村税费改革的过程中，应把事业单位的改革和教育布局的调整摆上重要议程，可以采取“撤并、剥离、转变、创新”的办法实施改革。所谓“撤并”，即实行布局调整，优化资源配置。对布局分散、规模偏

企业破产的税收对策



○ 董占涛 孙蕊

随着经济改革的不断深入，市场经济的不断发展，企业破产在我国已不再是一种新生事物，一大批由于经营管理不善而资不抵债、陷入困境的企业纷纷加入了破产的行列。面对企业的破产，税务机关在破产过程中又将扮演什么角色？如何既规范破产，又保证税收，已成为各级税务机关面临和关注的问题。

税务机关收缴欠税为何难？

1. 税务人员难以成为清算成员。

最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国企业破产法(试行)〉若干问题的意见》第五十条指出，成立清算组以

前，人民法院商同同级人民政府从企业上级主管部门、政府财政、工商行政管理、计委、审计、税务、物价、劳动、人事等部门和专业人员中用公函指定清算组成员。而在日常实际操作过程中，清算组成员中往往没有税务人员，这就导致在清算过程中，税务人员无法直接介入，很可能查不出该企业在经营期间是否偷欠税款。同时，也可能导致企业应缴税金的计算、清偿和应税业务的处理，与税收政策、法律相违背，这一方面的税款流失，长期成为漏洞。

2. 债权申报期限的规定，不利于税务机关依法清税。根据《民事诉讼法》、《破产法》的规定，债权人应在收

到通知后一个月内，未收到通知的债权人应在自公告之日起3个月内，向人民法院申报债权，逾期未申报债权的，视为放弃债权。而实际操作过程中，由于税务机关日常征管任务比较重、征管面比较大，当一个企业进入破产程序后，如果税务机关未接到法院通知，往往难以在公告上得知该企业已进入破产程序，从而不能在法定期限内向法院申报该企业所欠税款。事实上在日常操作过程中，法院很少在裁定宣告企业进入破产还债程序后，主动通知企业的主管税务机关，往往企业已经破产了税务机关还根本不知道，致使破产企业所欠的税款成为死欠。

3. 破产企业收缴欠税难度大。破产

小、资产利用率低事业单位，进行重新调整；对位置靠近、职能相同、性质相似、重复设置的事业单位，根据不同情况，予以撤并或撤销；对设置过于零散、规模过小、功能萎缩的事业单位，予以撤销或合并。所谓“剥离”，即实行政事、事企分开，把事业单位推向市场。对条件具备能够走向市场的事业单位，将其承担的行政职能一步到位予以剥离，实行政事分开，使其自主经营，自求发展；对事业单位兴办的各类实体和后勤服务机构进行剥离，实行政企分开，使其

成为自主经营、自负盈亏的法人实体。所谓“转变”，即实行新的供给制度，改变财政统包的供给形式。区别不同情况，分别实行核定收支、经费总额包干、差额补助包干、工资总额增长与财政补助递减挂钩、企业化管理等不同的管理办法，压降财政支出。所谓“创新”，即改革人事制度、劳动用工制度、内部分配制度、产权制度、会计管理制度，激活事业单位运行机制。

(三) 推进农村产业结构调整。农村税费改革的核心在于振兴财政，而振兴财政的关键又在于发展农村经

济，培植和壮大财源。税费改革后，农民的负担减轻了，财政管理有序了，各级财政部门应当把工作的重点放在发展经济上，立足本地资源和条件，大力支持“两高一优”农业的发展，加快产业化进程。坚持以市场为导向，以为农民服务为宗旨，大力支持调整和优化农业产业结构，支持乡镇企业发展，提高农业比较效益，促进农业基础税源的稳定增长，增加税收总量。

(作者单位：江苏省盐城市财政局)