种、新技术，走科研、开发、生产、经营一体化的科技成果产业化之路，使主导产业科技化、多元化和高层次化。现在农村最受老百姓欢迎的是科技和信息服务，农民渴望掌握科技知识，了解市场信息，使自己用血汗换来的农产品能够卖一个公道的价钱。为此，乡财政工作的同志要主动承担农业科技传播的责任，帮助农民学好科技、用好科技，引导农民因地制宜，因产品制宜，立足科技创优，加大外引内联力度，全面提高农产品的科技含量、大力发展“两高一优”出口农产品生产和“订单农业、创汇农业”。支持农民把田种好、种精、种细，从而确保农民受益和财政增收。

环节之四：“服”，就是要甘当农民群众的“服务员”。长期以来，家庭联产承包分散经营的模式，使农民抵抗市场波动的能力和驾驭市场的能力非常薄弱。作为乡财政而言，就应改变工作作风，围着市场转，帮着农民干。既要把财政部门分配给农村经济建设和搞好农业产业化调整的配套资金管好、用好、用出成效，还要实施跟踪问效，对好的经验和作法及时加以总结和推广。同时，应根据当地农业生产状况和市场走势，多给农民传递一些可靠适用的信息，引导农民走进市场，生产适销对路的农产品，避免生产上的盲目性。具体地说，在农事活动上，要为农民尽可能多提供一些科技方面的优质服务；在农资供应和产品销售上，要帮助农民解决“买难卖难”的问题，切实做好牵线搭桥工作；在引导方式上，要抓好三点：一是产前突出信息引导，二是产中突出技术指导，三是产后突出流通疏导。真正帮助农民群众培养和造就一批农业经济的土专家，市场营销的经纪人，产业带动的示范户，活跃一方经济。这样，乡财政干部的作为才会大起来，才能成为农民群众的贴心人。

（作者单位：山西省沁水县财政局）

关于地方税收预算性增收与政策性减收问题的思考

○ 林 杰　潘贤掌

中国财政杂志社

一、地方税收面临预算性增收和政策性减收的双重压力

当前地方税收面临预算性增收的压力主要来自以下三个方面：一是提高“两个比重”的要求。各级政府在安排财政收入和税收收入计划时，都明确要求财政收入的增长幅度要高于GDP的增长幅度，税收收入的增长幅度要高于财政收入的增长幅度。反映到地方税收上，就是要求地方税收多收、增收，最好是超收。二是实行积极财政政策的要求。为了扩大内需，我国从1998年以来开始实行积极的财政政策，通过增加政府投资和增发工资等手段扩大财政支出规模，带动国内的投资和消费需求。为了控制财政赤字的规模，保证政府支出的需要，在增发国债的同时也要求税收(包括地方税收)增收。三是一些地方政府不恰当地“以支定收”的要求。目前，一些地方政府超出自身财力水平搞所谓“政绩工程”、“形象工程”，先定支出盘子，然后各方筹措资金，摊派、集资、层层追加任务，要求税务机关多收、增收。

同时，地方税收也面临着各种政策性减收的压力。为扩大内需和促进技术进步而出台的一些税收政策导致地方税收减收；为鼓励下岗职工再就业，国家税务总局出台了下岗职工从事社区居民服务业的税收优惠政策，对自谋职业的国有企业下岗职工给予税收优惠，涉及的税种营业税、个人所得税、城市维护建设税和教育费附加都是地方税费，减少了地方税收收入；为支持、鼓励灾后重建而出台的税收优惠政策导致地方税收减收；为多引进外资，对外商投资于基础设施和高新技术产业给予税收鼓励；为支持高新技术产业发展和国企改革，先后出台了一系列税收优惠政策措施，如鼓励软件产业和集成电路产业发展的税收优惠政策，促进科技成果转化的税收优惠政策，对国有企业采取加速折旧、加大新产品开发费提取、减免进口先进技术与设备的关税和进口环节税等。

二、对地方税收预算性增收和

政策性减收问题的基本认识

1.对地方税收预算性增收的基本认识。目前地方税收持续高速增长的局面已经难以为继，增长的幅度已很有限。这是因为：(1)通过加强税收征管和“扫浮财”方式的税收增长的潜力不大了。(2)地方税收连续几年的高速增长形成了较高的基数，在高基数上再实现高速增长是不现实的。这几年税收的增长速度已经在逐年下滑。(3)现行的税制结构决定了我国税收收入(包括地方税收收入)的弹性不大。我国现行税制是以流转税为主体、所得税为辅助的，且除了个人所得税外实行的都是比例税率，而个人所得税累进程度和征收状况对税收收入弹性增长的贡献不大。若不考虑征管因素而纯粹就税制本身而言，我国税收收入的弹性是小于或等于1的，也就是说，我国税收收入能与GDP保持同步增长已经是很不错了。考虑到上述几方面的情况，对地方税收预算性增收的要求和期望值不能过高。当前已经有一些税务机关在当地政府或上级税务机关的施压下，为了完成税收任务而“寅吃卯粮”或向银行借款缴税，不利于地方经济的健康发展。

2.对地方税收政策性减收的基本认识。1999年以来的税收政策调整和出台的一些税收优惠政策是为了扩大内需的需要，是深化国有企业改革的需要，是为了社会经济全面健康发展的需要，这尽管导致了地方税收暂时的减收，但却是为了以后更好地增收。因此，在算因税收政策调整而导致地方税收减收这笔账时，“不仅要算经济账，同时要算政治账、社会账，不仅要算眼前账，还要算长远账。”所以，中央出台的这些减收政策是必要的，要不折不扣地加以贯彻和落实，落实到基层，落实到纳税人，提高纳税人投资和消费的积极性。同时，通过加强征管、堵塞漏洞和清缴欠税等手段来化解政策性减收带来的收入缺口形成的压力。

三、摆脱地方税收工作困境的出路

1.端正地方政府的理财思路。要科学、合理地确定税收收入的水平，在目前的财政税收制度下，税收收入的增长不宜超过经济增长的水平。要控制财政支出的规模，优化财政支出的结构。不切实际的“以支定收”会减少纳税人投资和消费的积极性，会导致社会资源配置的效率损失，不利于地方经济的发展。

2.以征管质量考核全面代替指令性的税收收入任务考核，并与地方政府共同商讨、确定基于GDP增长水平上的指导性税收收入计划。同时，全面建立起税收执法责任制，确保依法治税，应收尽收。一个地区能够收多少税，客观上取决于该地区的经济发展水平和税源的状况，但与税务部门的主观努力程度也有很大的关系。现行自上而下的、基数加增长数的指令性税收收入计划既不能客观地反映经济发展的水平和税源的状况，也不能体现出税务部门的主观努力程度。一些税源充裕、收入任务较松的地区搞“蓄水池”，藏富于企业；相反，一些税源不足、收入任务吃紧的地区则“挖地三尺”，“寅吃卯粮”。要改变这种状况，首先由税务部门与当地地方政府和上级税务部门一起，立足当地的经济发展水平和税源状况确定税收收入的指导性计划，与GDP挂钩时要按第一、二、三产业来具体测算，做到量能收税。其次，全面推行征管质量考核，以征管质量的高低来评判税务部门加强税收征管的努力程度。上级税务部门和当地地方政府通过征管质量考核掌握当地税务部门收税的努力程度和税收收入的水平。这样既可以防止税务部门搞“蓄水池”，又可避免收“过头税”。第三，全面推行税收执法责任制，对那些征管质量不高、税收执法水平不高、没有依法治税的干部进行责任追究。

3.加快税费改革和地方税改革的步伐，建立和完善地方税收体系。靠增加纳税人的负担来解决地方税收双重压力的做法是不可取的，也会抵消积极财政政策的效果。由于我国“两个比重”偏低而纳税人负担不低的根源在于我国政府有大量游离于预算之外的各种收费和摊派资金。因此，为了既做到地方税收的增收又不增加纳税人负担，只有加快清费立税和地方税改革步伐，建立地方税收体系，从而提高地方税收的收入，使地方税收随经济发展而同步增长。目前应加快农村税费改革，以及积极稳妥地推进社会保障、城建、教育和环保等方面的税费改革。

(作者单位：厦门大学财金系、福建省地税局)

中国财政杂志社