

# 适应财政收入结构变化 建设立体财源



○ 马保军

分税制改革以来，地方财政收入持续稳定增长，但由于收入结构发生了较大变化，导致地方可用财力的增长速度放慢，远远满足不了经济发展和各项事业的需要，财政困难状况仍较严重。对此，我们应进行深入的分析研究，进一步转变理财观念，树立立体财源建设观，促进地方财政收入持续稳定增长。

## 一、财政收入结构变化特点

1. 流转税占地方财政收入的比重逐年下降。分税制改革后，地方财政收入范围发生变化，消费税的100%和增值税的75%划为中央税，地方财政收入中来自生产流转环节的税收逐渐减少，占地方财政收入的比重逐年下降。1994—1998年聊城市来自生产流转环节的税收年均递增速度仅为8.7%，比地方财政收入增幅低29.3个百分点，比同期国内生产总值增幅低8.4个百分点。1998年流转税占地方财政收入的比重为32.1%，同口径比1994年下降了27.2个百分点。流转税的增长速度放慢，对地方财政收入的支撑作用大大减弱。

2. 税收返还补助增幅大大低于“两税”增幅。分税制改革后，“两税”上

划中央，地方财政不仅直接来自生产流转环节的税收大大减少，而且税收返还补助增长也比较缓慢，明显低于“两税”收入增幅，且占“两税”收入的比重也呈逐年下降的趋势。1994—1998年，中央对聊城市的税收返还补助年均递增2.8%，比同期“两税”收入增幅低7.3个百分点，税收返还补助占“两税”的比重也由1994年的93.5%下降到1998年的71.1%。主要是由于分税制体制规定的计算税收返还补助增量与计算增幅的口径不一致，造成上划两税增量的返还系数逐年下降。目前，聊城市上划中央“两税”增量返还系数已由1994年的1:0.29下降到1998年的1:0.23，且下降趋势还将继续。因此，一味追求速度扩张型的发展思路，已不符合中央大力推进经济增长方式转变的政策，同时也不能有效地增加地方财政收入，在当前的财源建设工作中，这种状况应尽快加以改变。

3. 效益型税收及地方小税增长强劲。

分税制改革后，“两税”上划中央，地方财政收入稳定增长的机制被打破。在这种情况下，为保证地方政府发展各项社会经济事业的资金需要，

各级财税部门积极寻找替代税源，通过严格依法治税，强化征管手段，加强了对企业所得税及一些地方小税的征管工作，推动了地方财政收入的稳定增长。1994—1998年聊城市企业所得税年均递增速度达94%，占当年地方财政收入的比重为23%，同口径比1994年提高了19.5个百分点；各地方小税年均递增速度为44.3%，占地方财政收入的比重为18.4%，同口径比1994年提高了2.7个百分点。其中：个人所得税、农业特产税的年均递增速度分别高于同期地方财政收入50.9和23.8个百分点，逐渐成为推动地方财政收入增长的重要力量。

4. 非税收入占地方财政收入的比重逐年提高。近几年，聊城市逐渐加强了对各项收费、罚没收入的规范化征管，严格实行收支两条线管理，收入迅速增长，占地方财政收入的比重逐年提高，推动了地方财政收入的快速增长。1994—1998年全市各项非税收入年均递增速度为69.1%，占地方财政收入的比重为25.2%，比1994年提高20个百分点。但是，由于这一块收入均有专项用途，可供统筹调配的余地很小，造成地方财政收入中可统筹调配的比重逐年下降。1998年全市可统筹调配的收入占地方财政收入的比重为74.8%，比1994年下降了20个百分点，导致地方可用财力的增长速度放慢，远远满足不了政策性增支的需要，财政困难状况仍较严重。

5. 第三产业、非国有经济提供的税收占地方财政收入的比重明显偏低。随着聊城市中小企业改制改革步伐进程加快，非国有经济、第三产业呈现出快速发展的良好势头，但对财政的贡献却不理想，提供的财政收入明显低于全省平均水平。1998年聊城市来自第三产业的税收占21.4%，比1994年下降了0.8个百分点，比山东省年平均水平低22.7个百分点。从经济成份看，1998年非国有经济提供的税收占32.3%，比1994年下降了2.7个百分

点,比全省平均水平低24.3个百分点。其中:同期个体私营经济提供的税收年均递增速度仅为8%,比全市财政收入年均递增速度低30.1个百分点。说明第三产业、个体私营经济的发展与对财政的贡献极不相适应,这种状况应引起各级各部门的高度重视,要认真进行分析研究,做到既要促进经济发展,又要增加地方财政收入。

## 二、树立立体化的财源建设观

1. 以经济效益为中心,实现经济发展,财政增收。根据分税制后地方财政来自生产流转环节的税收逐渐减少的情况,应努力提高企业的经济效益,实现低投入,高产出,增加地方财政收入。以工业企业为例,地方财政仅能得到25%左右的税收,并且随着税收返还补助增量系数的下降,地方财政所得部分还将进一步减少。一旦企业效益滑坡,由此减少的上交中央部分要由其他企业的增收部分来弥补。同时,地方财政还要承担企业下岗职工和困难企业职工的基本生活补助,相应增加地方财政负担。相反,企业效益好,地方财政除可得到一部分流转税外,实现的所得税也上缴地方财政,随着个人收入的增加,还可交纳一部分个人所得税。因此,当前地方财源建设的重点应转移到提高企业经济效益上来,进一步增强“经济发展看效益,效益大小看贡献,贡献大小看上交”的财源观,实现经济发展,财政增收。

2. 大力发展第三产业和个体私营经济,努力培植新兴骨干财源。分税制后,第三产业和个体私营经济提供的税收已经成为地方财政收入的重要来源。因此,我们应把发展第三产业和个体私营经济作为地方财源建设的重点,切实把发展个体私营经济和第三产业摆上战略位置,从加强领导,制定扶持政策,搞好服务等方面,促进第三产业和个体私营经济尽快上规模、上档次,提高对财政的贡献率,促进

各种经济形式、经济组织对社会经济发展的贡献反映到财政增收上来。

3. 努力发展高效创税农业,强化基础财源。近几年,聊城各地在农业产业结构调整,增加农民收入等方面取得了显著成效,农业特产税增长也比较快。但是,就其综合效益和对财政的贡献来讲,仍存在较大差距。因此,各级应把农业和农村经济作为地方财源建设的重要产业领域,大力发展高产、优质、高效创税农业,实现由产量型农业向质量效益型农业、由农业大市向农业强市的跨越,促进农村经济发展与财政增收协调发展。一是调整、优化农村产业结构。按照发展市场农业和高效农业的方向,走提高单产、稳定总产、腾出耕地大面积发展高效作物的路子,大力发展名、优、新、特产品,积极扶持具有地方特色、高品位的优质名牌产品,通过发展示范园区,建设一批高水平的产业基地,逐步形成主导产业集群,提高农业产业结构的档次和水平。二是大力推进农业产业化经营。应把发展农业产业化经营同发展乡镇企业结合起来,重点培植一批以农副产品深加工为主的大型龙头企业,带动当地特色产品、新兴产业的发展,把龙头企业与产业基地、农户紧密连接起来,实现多层次、多形式、多元化的联合,建立起利益共享、风险共担的运行机制,真正形成贸工农一体化,产加销一条龙的产业化经营链条,提高农业的整体效益。三是多渠道、深层次拓展流通渠道。按照产业布局和农村经济特点,合理规划、高起点、大规模地加快发展各类专业批发市场,形成功能互补、各具特色的市场网络,拓宽农产品的销售渠道。

4. 加强综合财政预算管理,挖掘替代财源。近几年,行政性收费、罚没收入等其他非税收入连年高速增长,占地方财政收入的比重逐年提高。这些收入均属列收列支项目,或是专项收入。管好用好这块资金,提高资金

使用效益,对于保障地方政府资金需要,实现地方财政收支平衡,具有重要意义。财政部门要结合各执收部门的性质、职能,逐个项目进行分析研究,严格按照规定用途、规定标准执行。同时,要将预算外资金纳入财政统筹管理,搞好综合财政预算管理,控制和引导好预算外资金的流向和流量,集中财力办大事,切实缓解地方财政困难,建立起综合财政平衡的运行机制。

5. 建立科学的税收征管机制,为财政收入的稳定增长提供有力的保证。随着市场经济发展的逐步深入,税收征管的对象、范围和时空都发生了很大变化,社会化趋势明显。各级财税部门要积极适应形势的发展变化,尽快转变征管思路、征管方式和征管手段。一是拓宽征管思路,努力扩大征管范围。税收征管如果仅靠一两个行业、一两个税种,路子必然会越走越窄。我们要在着力抓好主体税种增收的同时,确立以小补大、以外补内、以私补公的税收征管思路。二是征管方式上,要综合运用行政的、经济的、法律的等各种手段,多管齐下。如:生猪屠宰税的征收要与生猪定点宰屠相结合;车船税的征收要与清理整顿机动车辆相结合;堵塞税源漏洞要与清理无照经营、假合资经营等工作相结合。三是征管手段上,要从直接征管为主向间接和直接并重转变。当前要适当扩大委托、代理征收的范围,积极争取有关部门的支持,发挥基层行政组织的作用,广泛建立协税、护税网络。四是要建立立体化、全方位的税收征管体系。从税收征管的基础工作入手,建立税源基础台账,坚持一般征收与重点征收相结合,正常征收与稽查征收相结合,直接征管与委托代征代管相结合,充分利用现代化的征管手段,形成系统的、全方位的税收征管体系。

(作者单位:山东省聊城市财政局)