

县级财政高收入

为何财力还紧张

○ 赵广锋

1994年实行分税制财政管理体制以来，县级发展经济培植财源组织收入的积极性明显提高，财政收入每年都迈上一个大的台阶。从理论上讲，财政收入在一定程度上决定着可用财力，在财政收入实现高幅度增长的同时，可用财力理所当然地保持高幅增长；财力增加，财政状况毋庸置疑会得到改善。但是，在财政工作实践中，县级财政状况却未发生根本性的变化，有的地方财力仍然相当紧张，出现了严重拖欠公教人员工资、债台高筑等现象。出现这样的现状的主要原因有五方面。

(一)列收列支的财政收入在财政总收入中比例过大，财政收入的可用财力转化率低。

现行的财政收入统计口径，既包括工商税收又包括基金收入、行政性收费收入、专项收入、退库收入等。而在县级收入中基金收入、行政性收费收入、专项收入、退库收入等收入约占全县财政总收入的30%，这些收入，大部分由财政列收列支、专款专用或用于弥补执收执罚单位个人部分需要和经费支出不足，无法形成由财政自己支配的可用财力。

(二)税收秩序混乱，“高收入低

财力”的现象比较严重。

财政是政府行政的物质基础，各级政府对财政工作都是比较重视的。因此，在上级政府考核下一级年度政绩或总体政绩时，必不可少地把财政收入划入考核范围，而且绝大部分地区执行的是财政收入一票否决制。在这种情况下，各级政府都想方设法保证上级下达的财政收入目标的圆满完成，不可避免地会出现税收违纪现象，这种违纪现象造成的最终结果是高收入低财力的“泡沫现象”。

1、挖税、买税。挖税买税问题一般都发生在征管一线的乡镇。乡镇政府在本乡镇税源较为匮乏征收难度大的情况下，为保证征收任务的完成，不得不依托税务部门到外乡或者外省市去挖税。而一般情况下挖税成本都比较高，首先税务部门要给外地纳税户一定的好处，其次乡镇政府要给税务部门一定的分成，到最后，乡镇政府实际所得税款最多剩六成，而在总收入中却必须按税票面额核算体现为十成收入，无疑四成是泡沫。买税也有类于此，税务部门稽查收入既可入库到甲乡也可入库到乙乡，这对于收入完成难度较大的乡镇诱惑力是极大的，税务部门当然要以“分

成”定投向了。

2、重复入库税款。县对乡实行分税制财政管理体制，乡镇政府为保收入目标完成，把自己留成的收入再次以实际征收税款的形式入库上缴至县级，使乡镇级和全县财政收入在总财力保持不变的情况下虚增了财政收入。

3、寅吃卯粮。为保当年收入目标完成，有的县级财税部门违反规定收“过头税”，但县级怕给下年支出形成太大压力，一般不吃“过头粮”，这部分收入在当年只体现收入增加，财力不发生任何变化。

4、贷款入库。贷款入库财政收入较寅吃卯粮对财力的损害程度更大，因为贷款入库收入不仅不增加可用财力，相反为支付贷款利息会造成财力减少。

(三)财力增速小于支出需求增速，财政支出压力日益加大。

虽然财政收入增长过程中存在一定的弊端，但总体来看，县级实际财政收入及可用财力确实有较快增长。尽管如此，可用财力的增速却远远落后于支出需求的增长速度。支出需求增长过快主要表现在以下几方面。一是分配大中专毕业生和安置军队转业军人增加财政供养人口。1996年以前的大中专毕业生一般是由国家负责分配，而且大部分分至行政事业单位，使财政供养人员每年都在递增。近两年国家对转业军人安置方向有明确规定，地方政府必须服从，由此又增加了一部分财政供养人员。二是部分企业人员也进入了财政供养行列。在企业效益下滑工资发放困难的情况下，部分企业职工千方百计调入行政单位，徒增了财政供养人员；原有国有企业的离休老干部在企业无法发放工资的情况下，地方政府为保稳定不得不将这部分人划归财政供养。三是属刚性支出的个人部分支出标准不断提高。自1994年分税制财政管理体制以来，我国已多次上调财政供养人员工资，平均计算，每名财政供养人员工资都翻

了近一番。同时, 社会保障的各类支出随着经济环境的变化也由无到有、由少到多, 增加了支出压力。四是上级部门为了保证专项资金使用效益, 一般都要要求县级在使用专款时拿出必要比例的财政配套资金。县级地方政府为了争取项目发展经济只好承诺配套, 但是县财政本来就很难, 落实配套资金使财政支出“雪上加霜”。

(四) 财政支出定位不准, 包揽过多增加了支出压力。

在社会主义市场经济不断完善的今天, 大部分县区的理财思路还未转变过来, 仍然沿用计划经济下的理财手段, 财政支出严重“越位”, 培植财源时财政直接向企业投资、直接参与企业竞争, 财政供养人员范围不清, 财政包揽领域过广等等, 造成了财政资金分散, 无法集中财力办大事, 必保的领域保不好, 不该管的领域进行无效投入, 越是多方应击, 财力显得越是紧张。

(五) 财政支出管理缺乏严格监督, 资金使用效益低下。

目前部分县区仍然存在“一年预算, 预算一年”的现象, 开支随意性大, 资金使用效益低下。首先表现为外联成本过高。引资金上项目学经验是必要的, 但是必须顾及成本, 有的县乡领导或部门负责人一年国内国外没少跑, 引进合作的外资或市外资金却只有十万八万, 其实细推算一下, 和自己的外联花费差不多。二是接待费、会议费、电话费等弹性较大的经费开支占总开支规模过大, 存在铺张浪费现象。三是预算外资金管理不严, 部分预算外资金游离于财政管理之外, 形不成财力, 不能充分发挥效益。

县级财政是国家财政的基础, 解决县级财政困难实现财政状况好转是国家和地方政府都相当重视的工作。而要真正保证县级财政状况好转, 就必须有针对性、有重点、扎实有效地开展工作。

(一) 必须培植财源夯实财政实力

没有财源, 财政收入是无本之木。培植财源是解决县级财力紧张的根本举措。县级财政培植财源必须抓住三点。一是突出特色。要立足县情, 把相对其他地区有特色、有优势的产品发展起来, 形成规模, 壮大实力, 形成主体财源。二是找准方向。随着社会主义市场经济体制的建立和完善, 财政职能也发生了变化, 怎样在转轨期做好财源培植工作, 县级财政要找准方向, 从更高层次谋划财源发展之路, 从改善经济环境、为经济发展服务方面谋划好财源培植工作。三是把握关键。要把财源培植工作的最终落脚点放在增加可用财力上, 通过资金投入、政策引导、服务促动等方式延伸产品产业链条, 增加产品附加值, 提高财政贡献率。

(二) 必须强化财政监督维护正常的财经秩序

从财力紧张形成的原因中可以看出, 无论是税收秩序混乱还是预算执行不严, 都与财政监督不力有着密切联系, 因此, 加强财政监督也是解决县级财力紧张的有效途径。首先要强化财政监督职能。取消税收财务物价大检查后, 财政监督职能不仅不能削弱, 相反要进一步加强, 要健全内部职能, 保证监督工作顺利开展。其次要建立健全财税监督体系。财政部门要与人大、纪检、审计、税务及有关社会中介机构相配合, 形成涵盖面

广、监督有力的财政监督体系。三是加大财税违纪处罚力度。在国家有关财经法规出台前, 各县要根据本县财政工作中出现的问题尽快出台有关财经监督法规, 明确力度较大的违纪处罚办法, 处罚对象不仅是单位而且要针对单位负责人或主管人员, 同时, 加大财政监督法规落实力度, 真正做到执法必严、违法必究。

(三) 必须加强县级财政干部队伍建设, 不断提高整体素质

目前出现的县级财力紧张问题, 固然有体制、经济环境等外部条件和客观因素的原因, 但与县级财政干部素质不高也是密不可分的。从理财能力上看, 许多县乡财政干部在新的财政经济形势下找不到工作切入点、把握不住工作重点、找不准工作核心, 致使工作缺乏预见性、决策缺乏科学性。因此, 提高县级财政干部的业务素质是财政工作的当务之急, 必须采取有效措施使其尽快理顺新形势下的工作思路、掌握新形势下的工作新方法。从思想素质上看, 造成县级财力紧张的原因与部分县乡财税干部缺乏全局观念、私欲膨胀有着密切联系, 因此, 抓好财政干部的思想教育也较为重要, 要抓住开展“三讲”教育的契机, 彻底改造财政干部的人生观和价值观, 清除私欲, 增强做好财政工作的紧迫感和责任感。

(作者单位: 河北省围场县财政局)

