



县以下分税制体制运行中的 问题及完善措施



梅良杰

我国实行分税制以来,省、市、县参照中央对省级的做法,逐级推行了分税制财政体制,调动了各级特别是县级发展经济、培植财源的积极性。但是由于县以下经济发展不平衡和具体操作方法的差异,分税制运行中不同程度地存在着一些问题亟待解决和完善。

一、存在问题

(一)分税原则未到位,共享税种多。

1994年我国实行的分税制,明确规定将增值税、资源税和证券交易税作为中央与地方共享税。同中央与地方共享税的范围相比,省以下政府间共享税的范围大大扩展了,江苏省省、市、县间的共享税项目具体包括:资源税、印花税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、增值税、农业税和国有土地使用权有偿使用收入。这些收入项目已占到县级收入项目的40%以上。另外,对专项收入包括排污费收入、城市地下水资源费收入、文化建设事业费和矿产资源补偿费收入实行专项分成。1998年江苏沛县共享税上解1944万元,比

实施分税制前的1993年增加1784万元,增长11倍,直接减少了地方可用财力,加剧了地方财政困难。有些地方为增加可用财力,应付日益增长的财政开支,征收过头税的现象时有发生,影响了征收机关的形象和社会稳定。还有一些地方为“保护”地方利益,不是积极主动征收,而是采取“藏富于民间、藏富于企业”的方法,造成税收流失。更有甚者,为减少上解,擅自调整税种,人为地造成收入混库,财政收入结构面目全非。

(二)主体税种缺乏,税收成本过大。

分税制财政体制实施后,留归县以下大多数是比较零星、稳定性差的小税种,税源分散,征管难度大,增收潜力小,收入不稳定。由于税务部门人员少、精力有限,征管过程中实际困难多、矛盾大,对征收这些税种心有余而力不足,往往采取“抓大放小”的方式予以回避,容易造成税收流失。当地政府为将应征缴的收入征足收齐,减轻财政压力,不得不聘用大批协税员协调关系,

帮助工作,这无疑会增加费用开支,加大征收成本。再者,国税、地税部门实行垂直管理,收入任务由上级税务部门下达考核,在完成任务后,即使有税源,也常常不愿意再花精力组织征收。当地政府为多组织收入,出台了名目繁多的奖励政策,如完成任务奖、超收奖、分成奖、辛苦费等,形成“买税”现象,此种情况在乡镇尤为突出。1996年沛县乡镇实现工商税收3355万元,比1993年增长60%,而同期年报反映税务事业费(业务费)支出333万元,比1993年增长2.72倍,远远高于工商税收的增长幅度,每百元税收业务成本由1993年的4.27元上升到1996年的10.14元,增长1.4倍,同样高于工商税收的增长幅度。

(三)“两税”增量地方分成少,影响财源培植方向。

为保证地方既得利益,减少分税制财政体制实施中的阻力,中央财政按1993年“两税”上划数额作为对地方税收返还基数,按1:0.3的系数确定返还递增率。而省以下按1:0.25的系数分税,即省级财政对市县上划中央收入增

量的5%予以集中,并对增值税的25%(地方留成数)超过1993年基数的部分再分成50%。按上述规定,“两税”增量中央、省、县三级分成比例应为52.5%、16.25%、31.25%。五年的运行情况显示,县从“两税”增值中分得的比重逐年下降。1994年—1998年,沛县“两税”占财政收入的比重由1994年的58.85%,下降到1998年的50.78%,同期间“两税”增量地方分成比例分别为:31.16%、30.61%、28.73%、27.44%和26.24%,均低于省规定体制所确定的分成比例,这意味着“两税”增长的同时,地方财力并没有得到相应的增长。照此下去,随着“两税”占地方财政总收入比重的下降,县将分不到税,甚至会用基数赔补,危及既得利益。造成这种现象的主要原因一是从1995年开始中央将税收返还与“两税”增长挂钩,计算方法相应由定基法改变为环比法;二是现行分税制将流转税的主体税种作为中央地方共享税,小税种作为地方税。这就要求地方既要培植地方税源,又要巩固和培植流转税源,但培植流转税源投入大,见效慢,地方分成少,势必影响地方财源培植的方向和积极性,从而形成“两税”增长趋势减缓。

(四)财力增长不足,平衡基础脆弱。

1994—1998年,沛县财政收入保持了较高的增长速度,年平均增幅为24.53%。由于“两税”和专项收入增幅高于财政收入增幅,地方总财力年平均仅增长14.28%,其中:正常财力增长11.56%,远远低于财政收入的增长速度。而同期支出政策不断出台,人员工资和民政优抚对象补助标准逐年提高,刚性支出居高不下,财政支出年平均增长18.42%,高于总财力增幅4.14个百分点,财力缺口较大,收支平衡难度大。为确保收支平衡,完成省、市政府下达的消化老赤字任务,只好不执行或暂缓执行国家统一的调资政策,五年累计减少支出近1亿元;尽量压低公务费和业务费的安排标准,不安排或少安排专项

事业发展经费,财政支出低水平运转。尽管按照市政府的统一布置,如期消化老赤字1920万元,并实现累计结余288万元,但财政平衡的基础异常脆弱,经不起财政风险和政策变动的冲击。

(五)支出责任重大,财政不堪重负。

为实现“科教兴国”战略,国家普及九年义务教育、提高国民综合素质的任务相对集中于农村,县以下政府责任重大。而广大农村生产力发展水平和自然条件存在着较大差异,以农作物种植为主的农业县,基础薄弱,发展落后,经济实力比较差,财权与事权极不相称,履行责任没有相应的财力保证。以沛县为例,1998年底全县人口114万人,其中农业人口97万人,占全县人口的85%;年末在校中小学生24.6万人,教职员1.7万人,占全县财政负担人数的56%;预算内教育性投入13402万元,占全县经常性支出的60.8%,占全县正常财力的65%,人均占有财力7883元,高于全县平均数280元。按照已执行的工资标准,教师年工资为9876元,高出全县人均正常财力3078元,超出了地方的负担能力,拖欠教师工资的现象屡禁不止,欠发数额愈滚愈大,这不利于教师队伍的稳定和教学质量的提高,长此以往将会影响农村教育事业的发展,对“科教兴国”战略也会产生负面作用。

二、完善措施

(一)界定事权和支出范围,减少交叉或错位。按照分税制财政体制的要求,合理划分县以下政府与上级政府的事权,减少目前部分事权交叉或错位现象。对不宜由上级财政部门包揽的事务应逐级下放,允许地方根据当地财政状况,统筹安排与管理,减少过多的规定和限制,赋予地方充分的用财自主权;对于适宜上级财政的事权,上级财政要果断上收,不应采取与地方共担或采取变相让地方负担的方法,使地方有充裕的财力与精力,办好当地事业。同时,县以下财政,要科学地界定财政支

出范围,优化支出结构,提高财政资金使用效果,切实把该办的事情办好。

(二)完善分税制财政管理体制,增加地方财力。一是提高中央和省对县级财政税收返还的比例。分税制财政体制已运行了四年,各地的情况发生了较大的变化,过低的基数和不合理的税收返还计算方法,对地方越来越不利。因此,必须重新确定基数,提高返还比例,增加地方分成,激励培植“两税”财源的积极性。二是以税收作为划分政府间税收归属的标准,适当缩小省、市、县共享税的范围,降低上解或分成比例,提高地方在“存量”分配中的份额,增加地方财力,缓解县级财政困难。

(三)尽快出台县以下转移支付政策,加大转移支付力度。目前,县级财政困难,乡级更难,工资不能及时发放,拖欠现象屡见不鲜,事业发展没有相应的财力保证,严重制约着财政职能的正常发挥。因此,应充分认识县以下财政的发展状况、困难程度和特殊地位,尽快出台县以下转移支付政策,增加转移支付额度;省以下财政除将中央的政策贯彻到县级外,还应考虑县以下各种特殊因素对财政的要求,从本级集中的财力中拿出相当部分,重点向贫困县、财政困难县实行转移支付,共同帮助县以下财政解决困难,促使其走向良性发展的轨道。

(四)完善税收征管体制,理顺税收管理权限。一是县以下政府有权根据当地的实际,决定税务机构的设置和人员配备,不一定非分设国、地税机构不可,减少因机构分设、职能交叉而产生的矛盾和问题。二是县以下政府可以根据各地的经济发展状况确定税收计划,并以此作为当地税务部门的考核指标,改变目前税收任务由上级部门下达,地方被动执行的局面。规范税收行为,减少杜绝“买税”现象,降低税收成本,确保县以下分税制财政体制健康运行。

(作者单位:江苏省沛县财政局)