

证乡镇政府用于农村公益事业建设的资金需要。(4)在收入的取得和支出的管理上进行了统一而严格的规范,改过去的“重收轻支轻管”为现在的“收支管并重”。(5)不涉及现行的农业税制,维护了农村税收体系的统一性和完整性;同时也不涉及现行的粮食购销体制。因此改革难度比较小,改革可行性大大增加。所以,这是一种制度创新,是从根本上改革农村现行不合理的公益事业收费制度,从而使政府和农民之间的分配关系逐步走上了规范化、法制化的轨道,符合建立社会主义市场经济体制的客观要求和发展方向。

#### (四)要做好相关的配套改革工作

1. 乡镇政府财政分配与农村集体经济组织财务分配要分开,真正地实行“政企分开”、“政社分离”。随着农村经济体制改革的深化和乡镇企业改制工作的全面展开,乡镇政府履行政府职能的支出只能由其财力分配部门——财政部门来提供。因此,乡镇财政的职能和作用就变得越来越突出,重视和加强乡镇财政建设就变得非常重要和迫切。

2. 划分县乡政府职责,建立和完善事权与财权结合的县乡财政体制。通过建立和完善县乡财政体制,杜绝上级政府和部门要求乡镇政府搞一些超过财力所限的各种“达标升级”等使农民苦不堪言、乡镇政府又无可奈何的行为和活动。同时,在具备条件的乡镇都应建立乡级金库。

3. 加快地方税体系建设。加快地方税体系建设,可以为农村进行税费改革提供法律上的依据和效力,使“费改税”这一好的制度创新得以顺利健康发展。

4. 重视和加强对村级财务的指导与监督工作。进行“费改税”后,财政部门要加强对村级财务的指导 and 监督工作,帮助建章建制,组织村级财务人员培训等。为规范农村公共分配关系提供一个规范的基础环境。

(作者单位:财政部地方司)

## 关于地方财政改革的几个问题

○ 梁华萍

深化财政改革,振兴地方财政,虽然涉及到经济、政治、社会等许多方面的因素,是一个巨大的系统工程,但是与地方财政直接相关的,主要有以下几个方面的问题。

### 一、挖掘收入潜力

《预算法》规定,地方财政不能留赤字,必须自求平衡。而地方政府对财力的需求却不断增长,这是一对尖锐的矛盾。解决这一矛盾,首先就要求地方财政收入的增长必须充分挖掘收入的潜力。

我认为当前地方要在继续搞好国有企业,提高农业发展水平的同时,应特别注意挖掘以下三方面的增收潜力:一是非国有经济,这些年来对它实行了一系列优惠政策,使之得到了迅速发展,而国有经济却负重运行,支撑着国家财政。1995年工业总产值中,国有工业占30.9%,集体占42.8%,个体和其它类型占26.3%,而在财政收入中国有经济收入占65.7%,集体占18%,个体和其他占16%(1994年数据)。这是不公平的,现在应该轮到非国有经济多作贡献了;二是个人,当前国民收入分配

严重向个人倾斜,特别是个人的工资外收入大量增长,且分配不公。1978年在GDP的最终分配中,国家所得占31.6%,企业所得占17.9%,个人所得占50.5%。到1994年国家所得仅占10.9%,企业所得占19.5%,个人所得占69.6%。在这种情况下,很有必要加大对个人收入的调节力度,整个税收中直接税的比重应扩大。从世界各国发展经验看,随着经济发展,个人所得税的比重是提高的,并且成为所得税的主体税种;三是预算外资金,即化预算外为预算内,增加地方财政可统筹使用的财力。在上述三个方面中,从非国有经济和个人增加财政收入有一个过程,如涉及到税制的改革、纳税人纳税意识的增强、税收征管水平的提高等。因此我认为,当前在加强对非国有经济和个人的税收征管,减少流失,建立和完善地方税体系的同时,要把挖掘收入潜力的主要着力点放在预算外资金上。

### 二、优化支出结构

这些年来财政日趋困难,除了收入增长缓慢外,另一个重要原因就是支出规模下不来,结构不合理。在计划经济

向市场经济转化的过程中,优化支出结构是一项非常紧迫的任务。

我们不但要研究财政该管什么,还要研究财政不该管什么,要转变观念,适应计划经济转向市场经济的要求。目前预算科目只有增加,没有减少,是很不正常的,这样下去,国家财政会更加困难。从道理上讲,财政是为政府实现其职能服务的,有什么样的政府职能,就会有怎样的财政支出结构,这是一种对应关系。那么,随着计划经济转向市场经济,政府的职能也应当转换,相应地财政支出结构就要作新的调整。在市场经济条件下,政府应进入以下领域或加大对这些领域投入的力度:一是基础设施、基础产业和先导性产业;二是完善社会保障制度,减轻企业负担;三是基础教育、基础科技;四是农业固定资产和农业科研,等等。这些领域或只有社会效益、很少经济效益;或投资多、周期长、见效慢;或投资的风险太大,超出企业或个人所能承受的范围。但它们又是社会经济发展所必不可少的,政府必须担此重任。

另一方面,政府应当逐步退出以下领域或加大对这些领域的改革力度:一是对国有企业,要抓大放小。一些中小型的从事竞争性经营的国有企业,政府的工作重点应是存量调整而不是增量注入。有一些小型国有企业可以拍卖,转化成其它所有制形式,彻底与政府脱钩。要纠正那种把国有资产流失视作企业产权调整之必然结果的思想,以及国有资产宁肯死掉也不愿卖掉观念。政府主要应从价值形态上管理国有资产,而不能从实物形态上管理国有资产,因为相对于实物形态而言,价值形态的灵活性和可变性要大得多,政府才可能在更大的空间里对国有资产实行结构优化。二是对事业单位,要实行全额单位转差额单位、差额单位转自收支、事业化管理转企业化管理等改革。三是对行政单位,要大力改革行政体制、精减机构、转换政府职能。在西方发达国家,每当财力紧张时期,第一位

的措施就是裁减机构,提高政府部门的办事效率。我国当前财政日趋困难,而机构日益膨胀,这种负相关的发展趋势既使财政分配难以为继,又不利于政府工作效率的提高。因此,各级地方政府必须下大力气精简机构、裁减人员,以政府职能的转换和事权划分为基础,确定合理的行政机构数量和管理范围。有些机构的设置应从实际出发,不应该盲目强调上下对口。此外,要改变行政机关人员只进不出的现象,在行政领域引进竞争机制,逐步推行行政机关干部辞退制度和公务人员公开考试录用制度,并加大这方面的力度和广度,以建立起与市场经济体制相适应的行政管理体制。

### 三、理顺纵横关系

#### 1. 理顺纵向关系

第一,中央与地方的关系。包括完善税制、分税制、转移支付制度等。这方面的改革进展主要取决于中央,地方应积极配合。与此同时,中央还应保持各项政策的稳定,避免对地方乱开口子的问题。也就是说,仅有体制的稳定还不行,还要有政策的稳定,因为政策不稳定,同样会冲击体制的稳定性。此外,在市场经济和现行分税制体制下,地方不能有等、靠、要,也应充分发挥自己的主观能动性。许多事情可以自己摸索,越早越主动。温州模式、苏南模式、广东模式等,无不如此。许多改革是自下而上,再推广,农村的承包制也是如此。目前我国还处在体制转型期,既不是完全的计划,也不是完全的市场,地方政府在衔接这种不完全的计划与不完全的市场方面具有特殊重要的作用。

第二,地方各级之间的财政关系。包括完善地方的分税制、转移支付制度等,在这些方面更应体现多样化和因地制宜的原则。以转移支付制度为例,似可分三步进行:第一步,保留原基数法,进行适度微调。以中央对地方现行转移支付制度为基础,结合省情加以逐级

细化。同时,为了增强省级政府调控能力,进行适量微调,即从增量中集中一部分财力,在地市之间进行调节,以弥补现行制度的缺陷。对基数严重不合理的则应作为特殊情况解决。第二步,基数法和“因素法”合二为一。通过深入调查,筛选与财政收支相关的主要因素,拟定几个模型,进行模拟测算,把全省分为三至四个类型,实行同类型统一定额。与此同时,仍考虑传统基数法的作用,使两种方法合二为一。第三步,在上面的基础上,逐步推行彻底的因素法。

第三,地方财政与地方企事业单位的关系。对企业而言,主要是实现政企分开、政资分开,打破企业的行政隶属关系,形成适应市场经济要求的新型的财政与企业的关系。对事业单位而言,主要是改革事业单位财务管理体制、改革预算会计制度、加强对事业单位的财务监督等。

#### 2. 理顺横向关系

第一,财政和税务的关系。在中央,财政、税务相对而言还有某种隶属关系,且税务机构只有一个。而在地方,不但财政税务是分开的、是平行的,而且税务机构被一分为二,使财税之间的关系更为复杂。这就要求下较大的力气来协调财政与税务,以及国税与地税的关系,前者离不开各级政府的努力,后者则还需要中央的支持。

第二,财政和计划、银行、体改、经贸等职能部门的关系。财政振兴,与政府的许多职能部门相关联,如银行、计划、体改、经贸等,要振兴财政,离不开政府对各部门的协调与统筹,包括机构的改革、职能的调整等。

第三,本地区和其它地区的关系。要扩大开放,减少本位主义,减少重复建设和盲目建设。开放性、流动性的产权制度,才有利于市场规模的扩大,而市场规模扩大才能促进分工的发展,而分工的发展,正是社会经济发展的主要原因。

(作者单位:城市综合财政研究会)