

活力与困难同在

——分税制改革对乡镇财政运行的影响

○ 何成军

(一) 生机与活力

乡镇财政作为国家财政体系中的重要组成部分,分税制财政体制的改革对其运行产生了深刻影响,显示出发展的生机与活力。

1. 乡镇财政组织财政收入的能力明显增强从纵向比较上看,实行分税制财政体制以前的1991—1993年间,全国的乡镇财政预算内收入的绝对值,1993年比1990年增加了286.49亿元,增长了79.3%,年均增长21.48%。实行分税制财政体制以后的1994—1996年,全国的乡镇财政预算内收入(为便于对比,按全口径数字计算),1996年比1993年增加了706.15亿元,增长了108.99%,年均增长27.85%。

从横向比较上看,乡镇财政自建立以来,预算内收入增长幅度一直高于全国财政收入、地方财政收入和县级财政收入的增长幅度。分税制财政体制实施以后,乡镇财政仍然保持了高幅度的增长态势。1994、1995、1996三年的乡镇财政预算内收入(按可比口径计算)分别比上年增长37.9%、23.7%和22.5%,高于同期全国财政收入、地方财政收入和县级财政收入的增长幅度。这说明,从1994年开始实行分税制财政体制后,虽然上级财政相应集中了乡镇一级财政的财力,使乡镇财政预算内收入的基数降低,但随着我国农业和农村经济的稳步发展,乡镇预算内财力仍然

保持较高速度增长,乡镇财政组织收入的能力显著增强。

2. 乡镇财政的自给能力稳步提高在体制既定且比较稳定的前提下,财政收支对比能反映一级财政的自给能力或贡献能力。收支对比等于1,说明能基本满足自给;大于1说明除了满足自给外,还有一定的贡献能力;小于1则说明需要上级补助。从“八五”前3年的实际情况看,中央财政和省级财政的收支比率基本上维持在0.9—1之间,县级财政维持在0.7—0.8之间;乡镇财政则始终保持在1.4的水平上,表现出其强大的生命力。1994年开始实行分税制财政体制后,中央财政为了增强宏观调控能力,较大幅度地提高了中央财政收入占全国财政收入的比重,使中央财政能力明显增强,其收支比率提高到1.6的水平上,省级财政和县级财政分别下降到0.6左右和0.5以下的水平上,乡镇财政下降到0.88水平上。但从1995和1996两年的收支数字上看,乡镇财政的收支比率已经接近和超过1,这表明乡镇财政的自给能力在经受了新体制带来的冲击后,正在稳步增强。

3. 乡镇财政收入占地方和县级财政收入的比重有所增长分税制改革前,乡镇财政收入占地方财政收入和县乡两级财政收入的平均比重分别为18.7%和44.6%;分税制财政体制实施后,乡镇财政收入占地方和县乡两级财政

收入的平均比重分别为21.5%和48%。这充分说明,作为五级财政中最基层的一级财政——乡镇财政对地方财政的影响绝不是无足轻重的。对省级财政来说,它已构成其顺利运行的稳固基础;对县级财政来说,它已成为左右县级财政状况的决定性力量。

通过以上分析,不难看出,从总体上讲,乡镇财政一直保持着发展的活力,乡镇一级财政在国家财政体系中的地位变得越来越重要。

(二) 困难与问题。

由于这次以分税制为主要内容的财税体制改革,对乡镇一级财政而言,在贯彻和落实过程中有个时滞效应,加之财政税体制改革在内容上带有过渡的性质,与财税体制改革相关方面改革并没有相应跟上等方面原因,所以,这次财税体制改革在给乡镇财政带来生机和活力的同时,也使乡镇财政在发展过程中面临一些困难和问题。主要表现在:

1. 收入范围缩小,实际财力增长趋缓从乡镇财政看,按照分税制财政体制的原则和内容要求,虽然原财力存量部分基本保住了,但增量的大部分被中央拿走了,而剩余的小部分财力,有的又被省、地、县级财政层层集中,就是中央财政返还给应属于乡镇财政存量部分的财力,在一些地方也被上级财政截留了一部分。所以,无论从存量上讲还是

从增量上讲,实施分税制财政体制以后乡镇财政的实际财力的增长急速减缓。如1994年全国的乡镇财政收入按全口径计算已经实现了893.7亿元,其中增量收入是245.9亿元,而按分税制体制后新口径计算,则预算内收入只有496.5亿元,新老体制使收入相差近400亿元,上划中央财力占全口径财政收入的44.4%(中央财政对原存量部分还要返还),这对只有十几年发展历程的乡镇财政来说,影响是非常大的。

2. 体制落实滞后,事权与财权分离分税制财政体制已经实施3年,但分税制在乡镇一级的改革和完善工作则显得滞后。到1996年为止,从数量上看,全国实行分税制财政体制的乡镇已达到25763个,占全国乡镇财政单位总数的比例为58%;但从体制的内容上看,则已经实行了分税制体制的乡镇中有相当部分的乡镇是名义上分税制体制,实则是老的包干体制甚至是收入上缴、支出下拨的统收统支体制在运行。特别是在沿海农村经济发展比较快的省份,分税制财政体制在乡镇的贯彻落实时滞更为突出。分税制体制在乡镇落实不到位或不完善,带来了三大矛盾:

(1) 责、权、利矛盾。老的体制或形式上的分税制财政体制,没有把财税管理的权、利统一到各个乡镇,形成财权在上,事权在下,财权制约事权,事权拖累财权,上下交叉影响,县乡均处于艰难运行境地。

(2) 动力与压力矛盾。“收入上缴”,表明乡镇收的大都是县里的,所以乡镇缺乏组织和管理收入的动力;“支出下拨”,由于县级核定的支出基数与乡镇实际需求之间普遍存在较大缺口,甚至连乡镇工资都没有拨足。缺乏财政自主权的乡镇政权和乡镇财政在强大的支出压力下,必然产生寻求在财政制度外筹集收入以弥补预算内资金不足的强大动力。近年来出现的“乱收费”、“乱集资”、“乱摊派”现象就是最为突出的表现。

(3) 贫富不均矛盾。无论是实施老

的体制还是已经实施了分税制体制的乡镇,据了解有相当部分的乡镇都存在着收入基数确定不合理的问题,加之各个乡镇因地域、自然环境和经济发展水平之差异,这样就使富乡越来越富,穷乡越来越穷,县级财政又没有能力通过转移支付等办法弥补穷乡财力不足,“马太效应”十分明显。

3. 财税管理机构不顺,损伤乡镇发展经济积极性财税管理体制改革的,国税与地税机构分设,且人、财、物由上统管,不仅在国税系统存在一农村分局(所)负责多个乡镇的税收征管任务,就是地税系统在一些地方也存在这种情况(如甘肃省有的地方就是一个地税所管理11个乡的地税征管任务)。由此造成乡镇一级政权没有健全的财税功能,税收管理秩序较为混乱。

这些困难与问题,尽管是乡镇财政发展中和前进中的问题,但不正视和下力量解决,长期下去,不仅将损伤这一级财政的生机与活力,更为重要的是它将影响县级财政和地方财政的健康运行与发展,影响农村经济发展和基层政权建设。

(三)措施和建议

1. 按照分税制财政管理体制的原则要求,贯彻和完善县对乡镇的财政体制建设。中共中央、国务院在1983年决定建立乡镇财政时就明确提出:乡一级财政要“明确收入来源和开支范围”的要求。分税制财政体制实施的实质,就是要做到“各收各的税”、“各吃各的饭”、“各管各的事”,建立分税分级财政。乡镇财政作为整体财政中的一个不可缺少的组成部分,也应贯彻分税制改革原则,推进县对乡镇的财政体制改革和完善工作,使国家实行分税制改革的政策意图落实到基层,以利于更有效地发挥财政职能,充分调动乡镇政府当家理财、发展生产、培植财源的积极性。为使乡镇财政体制做到科学、规范、稳定,发挥积极作用,应科学划分政府间

职能范围。同时,还应努力推进作为体制基础的乡镇国库建设。

2. 逐步理顺乡镇财税管理体制和城市税收征管环境与特点相比,农村税收征管环境和特点是:农村纳税区域广阔,税额分散,交通不便;农村经济发展水平比较低,单位纳税额度比较小;农村纳税人纳税意识相对比较淡薄;政府行为在农村税收征管过程中具有重要作用;农村现代科技税收征管条件手段(如微机)还很落后。在农村税收征管环境短期内不能得到根本改变的情况下,应本着实事求是、因地制宜、有利于开展工作的原则和精神,在乡镇实行财政与地税合一成立“乡镇财税所”的机构模式,行政上隶属于当地政府,业务上受上级主管部门指导。以协调财税关系,降低税收征管成本,保证分税制财政体制在乡镇的真正落实,充分发挥乡镇政府的理财职能,发展经济,壮大乡镇实力。

3. 统管乡镇预算外资金,建立综合财政预算。乡镇预算外资金是国家财政性质资金,不是部门和单位自有资金。财政部门是政府财力的分配管理部门。财权的分散就意味着政权的分散。乡镇财政部门应该按照国务院和财政部的有关法规和政策文件要求,改革收费管理办法,规范农村分配秩序,统一管理乡镇各项预算外收支,实行综合预算分配。上级财政部门应给予支持和指导。同时,乡镇应积极探索“费改税”的形式和途径。

4. 进一步建立健全监督制约机制。加强预算管理和约束。乡镇财政部门要按照《预算法》规定的法律程序,编报预算、决算和执行、调整预算。严格预算约束,强化收支管理。乡镇预算执行情况和财政决算要接受同级人大、上级财政机关、审计机关监督。乡镇人代会要定期审查乡镇的执行情况,加强对乡镇预算外资金、财务收支和国有资产,管理情况的检查、监督。

(作者单位:财政部地方司)