

提高财税运行质量的思考

○ 马千里

1994年财税改革以来,安徽省财税面貌发生了巨大变化。连续四年财税收入快速增长,财政平衡状况一年比一年好,历年财政赤字全部消灭,财政支出规模不断扩大,建设性支出比重逐年提高,有力地促进了经济的快速发展。这同四、五年前全省大部分县连年发生赤字(到1992年累计赤字12亿多),普遍“等要靠”的境况相比,有了十分显著的变化,确实令人鼓舞。但财税运行质量不高的问题仍然存在,如不及时认真加以解决,将会影响财政经济长期稳定的发展。

一、经济增长与财税收入增长的问题

安徽省近几年财税收入的高速增长,总的来说,主要得益于经济的快速发展。1993—1996年,按现价计算,全省国内生产总值平均增长34.9%;财政收入平均增长36.9%,与经济的发展基本相适应。同时也要看到,少数地方经济并无大的发展,而财税收入却大幅度增长,甚至超过了经济发展较好的县(市)。这种情况值得重视。“未有经济无基础而可以解决财政困难的,未有经济不发展而可以使财政充裕的”。财政总量的增长和质量的提高主要来源于经济总量的增加和质量的提高。因此必须正确处理好经济和财税的关系,一方面把财税增长速度把握在有利于促进经济良性发展的“度”上,另一方面,更要加大支持经济发展的力度。按照市场经济的需求,大力发展集约型经济,培植新的经济增长点,并注重机制创新,技术创新,管理创新,从而使财税的增长有充裕的源泉和牢靠的基

础。只有这样,才能使财税收入随着经济的不断发展而相应的持续增长,实现良性循环。从当前来看,尤其要启动新的消费,大力开拓农村市场、城镇住宅市场、国际市场和服务业市场,以需求拉动生产。大力发展经济,努力增强财税收入的后劲,是衡量财税收入质量的一个根本性的基础性的标志。

二、前几年财税收入的高增长与今后几年高增长的可能性的问题

在高速增长的大好形势面前,各级领导应有冷静的头脑,辩证的思考。从目前财税收入来说,继续高速增长已受到以下几方面的制约:一是收入总量的基数逐渐加大。由于连续几年的快速增长,安徽每年财政收入总量已由前几年的50多亿增长到目前的200多亿。由于基数增大,收入总量增加,后几年的增幅将会减缓。二是政策性增收因素减少。前几年财政增收中的一些特殊因素,如农业税提价因素不复存在,非税收入和零星小税的增幅将放缓,势必影响今后几年的收入增长。三是部分企业效益状况不好。目前相当多的国有企业不景气,利润减少,亏损增加,缴税不足,欠税增多,主体税源受到影响。四是来自农村税收的份额可能下降。原因是连续几年的农业丰收,许多地方已出现“卖粮难”,而且粮食的市价明显低于订购价,这必然直接或间接地影响财税收入。五是征管潜力同国税、地税分设初期比较相对减少。尤其是地税这几年狠挖征管潜力,堵塞跑、冒、滴、漏,增幅很大,今后的余地相对要小些了。六是1994年推行新税制,

取消减免税后的增税因素已逐步到位。因此,如果用前几年财税收入的高增幅去要求今后几年同样的高增长不是现实的。务必在预算安排、计划指标和工作部署上主动予以充分考虑和适当调整。另一方面也要看到许多财政支出的刚性,上去后是很难下来的。在收入增长受到制约的情况下,更需要开源节流,以保证财政的基本需要。

三、争先进位与实事求是的问题

1993年以来,在安徽全省“大打财政翻身仗”中,各级政府和财政部门掀起了你追我赶,财政上台阶的热潮。但同时也应当看到,在赶超当中也出现了一些问题,如收入征管简化、包税、摊税现象不同程度存在,个别地方弄虚作假,虚增虚列收入等。我们在调查中也发现财政收入总量增长很大,其中非税收比重过高,可用财力增长不大。这除了一些特殊情况外,一个重要原因就是虚增收入,搞了些空转,有部分“泡沫财政”。这是“赶超”中的一个负效应。财税部门是政府部门,财税数字都是通过国家金库的。财政部门更是权威部门,其数字是各部门经济的综合反映,如果掺水分,由此而作出的分析、判断和决策,必然发生偏差,贻误工作,危害事业。所以我们在财政上台阶的热潮中,既要有争先进位的革命精神,更要有实事求是的科学态度。决不能为了争虚名、图奖励,弄虚作假。财税收入是用来当饭吃、搞建设的,来不得半点虚假。

四、收入指标与奖励政策的问题

前几年,较高的收入指标和实惠的“以奖代补”政策,对财政收入的快速增长起到了积极作用。现在财税部门尤其是地税部门普遍反映,在前几年连续高增长的基础上,在企业效益下滑的情况下,要求继续高增长,的确感到压力太大,且企业也承受不了。去年有些地方,尽管不得不收了些过头税,但是县里给地税部门的任务还未完成。财税收入的指标,既要积极,更要注意可靠,切合实际,要定在“跳起来能摘桃子”的高度上。上面的高指标往往是导致下面弄虚作假的重要原因。奖励政策也要随着情况的变化而适当调整。过去主要是奖收入增幅,奖财政总量上台阶。现在财政总量已有了一定的规模,更要注意奖质量。紧紧围绕提高财税

运行质量的政策取向和求真务实的导向,重新修订奖励考核指标。在前几年的工作中,少数地方为了得到省里的奖励或扶持资金,弄虚作假,高报指标。对这方面的问题要深入研究,对症下药,切实防止误导。在奖励的同时,还要切实强化监督约束机制。

五、应纳税额与实缴税金的问题

近几年来,安徽省税收征管逐步加强,措施较硬,力度较大,把许多应征未征的税都征上来了。但是否百分之百都征足了呢?回答是否定的。从全省税源普查的数据看,1994年全省税收实缴数为108.57亿元,占应缴税金的比重为74.16%;1995年实缴数141.86亿元,占应缴数为79.84%。从企业所得税看,1995年实缴数为28.67亿元,入库率只有47.28%,还有一半以上未征上来。那么,为什么有关方面反映仍比较强烈呢?一是过去一些小税种、小税源没有认真管起来、征上来,现在一下紧起来,要缴税,不适应、不习惯;二是一些企业过去长期靠减免税过日子,现在减免税取消了,要依法缴税,思想难转弯,财力也难跟上。同时我们也应当清楚看到,应纳税额与实缴税金常常是有差距的。从道理和税法来说,应征的税都要足额征齐,这是毫无疑问的。但事实上难以完全做到,尤其处在转轨时期,不少企业经营困难,资金短缺,资产负债率高,甚至濒临破产倒闭,缴不起和缴不足税款的情况也是屡见不鲜的。从报表上看,还有不少欠税,其实有相当一部分是“死欠”。依法征税,狠抓清欠,不断提高入库税款占应纳税款的比例,是提高财税收入质量的一个重要标志。

六、偷欠税与过头税的问题

随着近几年征管力度的加大,毋庸讳言,也确实出现了一些“过头税”的现象。从上述税源普查的数据看,全省1994—1995年还有20%以上的税收没有征起来,分别达到37.8亿元和35.8亿元。当然这里有偷的和欠的,也还包括减免的。同这个巨额数字比起来,过头税的比例显然是很小的。从纵向比,过头税的现象比过去多了。从横向看,安徽也比江、浙多。从财税工作的总体看,这是支流,但从被征过头税的企业和个人来说,由于多半发生

在县和县以下一些小企业和一些个体工商户、个体农户中,对其生产经营的影响可能是致命的,同时还会严重影响党群、干群关系,切不可小看。从依法治税的角度看,现在的主要问题是:人民纳税意识薄弱,法人偷欠税普遍,社会上靠偷税致富的还大有人在。因此,既要采取切实措施防止和克服征过头税,更要下大决心加强税法宣传,增强纳税意识,严厉打击偷、抗税,认真清理欠税,把偷欠税减少到最低程度。这是提高财税质量中一个长期而又艰巨的任务。

七、抓收入征管的分类指导的问题

近几年新的财税体制调动了抓收入的积极性,加之财政需求的拉动,挖掘了征管潜力,增加了财税收入。从征管的角度看,增收的潜力比过去小了,但也不是已普遍挖尽,收入到顶了,在地区间、税种间、行业间发展是不平衡的。因此,在从宏观上把握住和调整好征管的力度,堵塞冒滴漏,努力增加收入的同时,要深入本地实际,分税种、分行业进行具体分析,并在此基础上加以分类指导。从初步了解到的情况看,税收的潜力,一般是国税大于地税,城市大于农村,主体税种大于小税;偷税是私营、个体大于集体,集体大于国营;欠税是企业大于个体,大企业大于中、小企业,国税大于地税。当然,也不能一概而论。总之,要深入实际,具体情况具体分析。

八、抓收入与管支出的问题

近几年,尽管对收入抓得很紧,总量上得很快。但是,也应看到继续高增受到制约、刚性支出项目不断增加,供需矛盾仍十分突出。因此,进一步深化改革,强化支出管理,压缩财政支出,调整和优化支出结构,提高支出效益尤为显得重要。要以“社会公共需要”标准,合理界定财政供给范围,压缩供给人员,削减供给项目,进一步完善零基预算和绩效预算。要逐步退出“竞争性”领域的投资,适度增加基础设施、基础产业等生产关键性支出。同时,要积极提倡勤俭节约,大力反对奢侈浪费,完善管理制度,严格控制消费性支出,特别要控制住“人、车、会、话、医”(关键是“人”)的支出的过快增长。

(作者单位:安徽省国税局)

我国财政 管理出现 四个积极 变化

○ 廖路明

在传统的计划经济体制下,由于经济关系没有理顺,财政管理在很大程度上只能靠提要求、下指标来推动工作。因此,其方式、手段均带有浓厚的行政色彩。近几年来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,我国的财政管理开始逐步向制度化、科学化轨道迈进,出现了积极的变化。具体来说,主要体现在四个方面:

首先是财政管理基本实现法制化。改革开放以来,我国财经立法的步伐明显加快。据不完全统计,自1978年以来的近20年,我国新制定的涉及财政和税收的法律、条例就达20多项,其中经人大常委会讨论通过的有6项,至于其他有关具体政策规定则就更多。初步建立了一个适应社会主义市场经济体制的财政法规体系。例如,在处理国家与