

# 把 财 政 工 作 推 向 新 阶 段 分 税 制

○  
纪玉英

实行分税制财政体制,突破了长期以来在财政领域分配关系上固守的、以包干为主要形式的旧体制,初步建立了适应社会主义市场经济需要和目前国际上公认的、比较科学的财政新体制,更大限度地调动了各级政府和财政增收节支的积极性,把财政工作推向了一个新的历史阶段。在辽宁,由于省委、省政府对贯彻落实中央关于财税改革的决定十分重视,从一开始就提出了服从国家全局,兼顾地方利益,抓住机遇,以财税改革促进经济发展,以经济发展保社会稳定,在确保新旧体制平稳过渡的同时,逐步建立起新的财税运行机制和地方财政体制的框架,尽快适应社会主义市场经济体制的要求。省财政部门在新的压力和挑战面前,要求全省各级财政把贯彻实施分税制体制做为头等大事来抓,变压力为动力,抓住机遇迎接挑战,通过改革使辽宁的财政工作再上一个新台阶。经过一年多的努力,辽宁财政工作确实发生了很大的变化。

## 一、活跃了理财思想,拓宽了理财领域,财政工作出现了生机和活力

改革开放以来,为适应经济体制改革的需要,财政体制曾做过多次调整,虽然突破了“统收统支”的旧格局,但仍未脱离旧体制的基本框架,在中央与地方的分配关系方面,始终存在不规范、不合理、不严密的问题,以致一方面财权不够集中,执法不够严肃,减免税等使财政收入流失严重,财力过于分散;另一方面地方仍有依赖思想,总指望中央财政对地方多给予补助、照顾和支持,自我发展、自求平衡的意识不强,增收节支的积极性没有充分调动起来,理财思想受到局限,理财路子越走越窄,以致财政收入软化、财政支出硬化、财税管理松化、财政宏观调控弱化的问题在较长的时间里很难解决。支出不断膨胀,财力日趋匮乏,财政困难逐渐加剧,财政赤字连年增加,财政处于十分被动的局面,不仅满足不了日益发展的经济事业对财政的需要,也难以适应建立社会主义市场经济新体制对财政的要求。

现在看来,实行分税制财政体制是我国财政的最佳选择。它比较有效地克服了旧体制中的一些弊端,并向世界发达国家比较科学的、成功的财政管理体制靠拢,更有效地调整动了地方政府和财政理财的积极性,进一步强化了财政职能,更充分地发挥了财政在国民收入分配中的作用,加强了财政的宏观调控能力,使财政体制更加合理化、规范化、制度化,适应了建立社会主义市场经济体制的总体要求。

在试行新体制的初期,我们曾设想通过分税制体制改革,多争得一些地方利益,使地方财政困难得以缓解,把日子逐步过得宽松一些,尤其是对于辽宁这样一个老工业基地,工业改造、结构调整更是需要大量的资金,而财政现在是心有余而力不足。在分税制体制基本定型之后,我们感到事与愿违。虽然中央保证了地方财政的既得利益,但把地方收入的主体和今后增量的大部分划归了中央收入,地方财力受到削弱,原来的上解省变成了税收返还省,资金调度的困难也加大了。当然,这是从局部利益出发考虑的。当中央正式下达分税制体制之后,我们也从中看到了对地方财政的有利因素,并把它作为振兴辽宁财政的契机和动力,迫使我们面对现实去考虑如何解决辽宁的财政问题。我们按照新体制的指导思想和原则,转变观念,解放思想,决心跳出原来理财的老框子、老模式、寻找和开拓理财的新思想和新路子。

在这种情况下,地方各级党政领导更加重视财税工作,研究如何克服财政困难、怎样过好自己财政日子的多了,关心财税工作、支持财税工作的人多了。观念转变了,思想活跃了,研究振兴财政、增收节支、克服财政困难更加实际了。正是在体制改革的推动下,辽宁各地更加认识到稳定基础财源、发展新的财源增长点、严肃法制、集中财力、压缩支出、自求平衡的重要性:把支持搞好国有大中型企业的目标放在帮助企业提高经济效益、增加上缴利税收入上,而不再是减税让利;把发展乡镇企业、区街企业,集体、私营经济作为新的财源增长点大力予以扶持,以增加财政收入;狠抓县财政建设和创亿元县

工作,制定规划和措施,在政策和资金上给予扶持,以尽快增加财力,使补贴县早日实现收支平衡,摘掉补贴帽子,以减轻上级财政负担;进一步强化了对预算外资金的管理,对分散在部门或单位属于国家的财政资金和各种收费,实行收支两条线或专户存储,纳入预算集中管理起来;提高了法制观念,坚持依法理财、依法治税,制止和纠正了比较混乱的越权减免税等财政收入流失现象,严肃了财经纪律,深入开展财税大检查 and 财务审计工作,严肃查处违纪问题,力争做到应收尽收;下大力气调整支出结构和布局,调整支出定额,改变安排预算支出一贯使用的“基数递增法”,实行“零基预算”制度等等。所有这些都是体制改革带来的成果,使财政工作出现了生机和活力。

## 二、财政收入大幅度增加,实现了整顿财政秩序、强化财政管理、集中财力的目的

中央决定,核定分税制体制基数要保地方既得利益,特别是要以1993年各地实际收支为准核定基数。这一政策最大限度地调动了地方各级政府和财政把收支基数打实的积极性和迫切性。因此,各地都自觉地对本地区的财政收支进行了一次比较彻底的整顿,收到了比“整顿财政秩序”六条规定还大的效应。财政收入软化、财政管理偏松的问题得以改变,比较真实地反映了财源、财力状况和财税政策对国民经济运行所产生的积极作用和影响。就辽宁来说,在严肃认真地制止和纠正越权减免、减税让利、承包税利、以税还贷、假“三资”、假校办、假残办、大大小小未经国家批准的“开发区”以及形形色色的偷漏逃避税等财政收入流失的基础上,1993—1994年辽宁省财政收入连续两年以较大的幅度增长,保证完成了中央“两税”收入增长目标,地方财力也有所增加,征收管理和收入水平都上了一个新台阶。

## 三、当前财政的困难是在解决了一些重大财政问题之后出现的前进中的困难

在分税制体制改革之前的几年内,辽宁省

财政几乎到了难以为继的地步。由于财力不足,使许多应该办的事情办不了,就是国家政策规定的一些正常支出也难以兑现,有些经济体制改革的配套措施难以推行,不仅留下了许多潜在的财政“欠帐”,而且还连年发生财政赤字。这是过去包干体制解决不了的实质性的、普遍性的财政困难。在分税制体制的推动下,由于财政收入大幅度增加,使过去一些比较尖锐的财政矛盾得以缓解。当前财政的困难与以前的困难相比发生了质的变化:一是控制了财政赤字,这两年辽宁省都做到当年收支平衡,没再发生赤字,有的市县还相应消化了一些以前年度的累计赤字。二是解决了粮食企业亏损欠退挂帐连年增加这个沉重的财政包袱,这两年当年没再发生新欠退,并相应地建立了粮食风险基金。三是推进了经济体制的配套改革,其中最重要的是实行工资制度改革,调整了公务员工资;提高了粮食收购价格,增加了农民收入;推进了住房制度改革,相应增加了职工住房补贴;推进国有企业现代制度改革,降低所得税税率,免征国有企业“两金”减轻企业负担等等。四是支持了经济事业的发展,增加了对农业的投入,巩固和提高了农业在国民经济中的基础地位;增加了对教育、科技的投入,大力发展教育事业和加快实现“科技兴辽”的战略部署;增加了对公检法部门的投入,以维护社会安定;增加了对重点基本建设和城市基础设施建设的投入,以加快经济发展和改善城市环境;特别是1994年辽宁省遭受严重自然灾害,增加了抗灾救灾的投入等等。所有这些,如果没有分税制体制改革带来的财政收入增加,不仅很难办到,而且财政“欠帐”和包袱将会大大增加。

分税制体制已开始体现出它的优越性和生命力。但由于它涉及面很广,牵扯到的问题很多,又是一项新生事物,没有更多经验,特别是我国的经济体制改革还在不断地深化和完善,因此,分税制体制本身也需要有一个适应阶段和不断改进和完善的过程。经过一年多的实践,我认为有以下几个问题需要进一步考虑和研究:

(一)按现行体制的税种划分,地方税收的税基很窄,收入的弹性不大,增收的潜力很小,特别是没有主体税种作为地方财政的支柱,很难形成和建立地方比较稳固的税收体系,而且地方税种的立法权和调整权在中央,地方税收还会因为中央调整政策而受到影响。农业税和特产税还要受自然条件和自然灾害的影响。因此,地方财力从根本上说是薄弱的、不稳定的。我认为:一方面应当考虑适当提高共享收入对地方的分享比例和增长部分的分成比例,以使地方财力有比较可靠的保障;同时对财政收入的归属与财政权力的归属应当统一,中央应当给省级地方人大和政府在一定范围内的地方税种立法权和调整权,使省级政府可以根据本地区的经济、社会 and 财力状况,实施宏观调控和政策导向,开征或停征地方税种,调整税率,征免税收,以达到调节本地区财政经济的目的。

(二)分税制财政体制的重要标志之一是财权与事权相统一,明确分清各级政府之间的财权与事权范围。在体制改革进程中,我们感到对财权的划分比较清楚透彻,而对事权的划分相对比较模糊,不够清晰,对地方财力和困难考虑得不够,没能充分体现财权与事权、财力与职责的统一。仍然存在着中央制定政策,地方增加支出或减少收入的现象。就目前情况看,这个问题虽然难以很快解决,但是应当纳入日程,尽快研究改进和完善,以便地方有所遵循。

(三)分税制体制改革虽然按税种划分了中央固定收入和地方固定收入,并相应分设了国税、地税机构,但在实际征管和缴库问题上还有些混淆现象,不够妥当。突出表现在:一是营业税、所得税按隶属关系缴库,体现不了“分税”的内涵。二是地方金融企业的所得税上缴中央也不尽合理,地方金融企业大多是地方政府为发展经济而投资兴办的,国家对地方金融企业实施宏观监控,强化管理是必要的,但可通过许可证或下达指令性经营指标等措施来实现,不应将其所得税划走。三是国税局与地税局的业务分工还有些不协调。我们认为,国税局应当集中精力管好主体税种,特别是生产企业的税收,把

# 税收征管模式 改革方案的思考

○ 李大明

推进税收征管改革是强化财税管理的重要内容。我国1994年税制改革总体方案中提出了“申报——代理——稽查”的税收征管新模式,笔者认为,要推行这一模式,尚有一些问题须统一认识,以利改革的顺利进行。

## 一、正确认识新模式与“征管查分离”模式的关系。

税收征管新模式不是对“征管查分离”模式的否定,而是在更深层次上进行的配套改革,使“征管查”模式的预期效应得以充分的发挥。

税收征管模式的核心内容是税收征管形式的格局问题。税收征管形式包括三个层次的内容:第一层次是基层税务机关对纳税人的分工管理形式,如:分片管理、行业管理、按经济性质

基层的、零散的税收交给地税局管理比较合适。现在把集贸市场和一些基层的零散税收由国税局征管,势必分解国税局的精力。随着工作的深入进展,这些方面的问题还会出现一些,应当权衡利弊及时调整和完善。

(四)分税制体制给部分地方企业,特别是乡镇企业留下了包袱,使企业发展受到一定影响。在实行“递增包干”财政体制期间,为巩固和发展财源,辽宁省财政在完成向中央递增上缴之后,用地方财力和银行贷款支持了一批国有企业的技术改造和扶持了一大批乡镇企业的发

展。原设想在这些技改项目和企业投产之后,在不影响向中央上缴的原则下,用新增效益偿还债务。实行分税制体制之后,堵死了偿还债务的渠道,而且贷款都已逾期,使企业背上了沉重包袱,生产经营受到很大影响,使地方财政也承受着很大压力。中央应当考虑地方业已形成的实际困难,区别不同情况,制定适当政策,经过审查核实,帮助确有实际困难的企业卸掉包袱,以利于经济发展,扩大财源。

(责任编辑 吴春龙)