

当前财政工作应着力

解决的几个问题

○黄可华

随着社会主义市场经济体制的不断完善,财税改革的进一步深入,旧体制遗留下来的许多问题已经得到或正在得到解决,财政工作逐步向规范化、法制化和科学化迈进。但不能否

认,当前财政工作仍存在一些突出的矛盾和问题,需要引起各方面的足够重视,采取切实有效的措施加以解决。

一、财政收入方面应着力解决当前存在大量欠税的问题。

实行分税制和税制改革以后,随意减免国家税收的少了,但却出现了大量拖欠国家税款的问题。据山东省国税局1994年9月对36户重点企业统计,仅“两税”欠税率就高达41.28%。而同期山东企业银行存款比上年增长235亿元,增长63.86%。因此,欠税的增加并不完全是企业缺乏资金。造成企业欠税的原因,既有征管手段落后、管理不严的问题,也有纳税人依法纳税意识淡薄,故意拖欠税款的问题。特别需要指出的是,最近两年有些部门规定允许某些行业、企业实行“缓税”,使之拖欠国家税款合法化,一期缓一期,实际上也是一种变相的减免税。在堵住直接减免口子的同时,“缓税”的口子越开越大,长此发展下去,不仅影响财政资金的调度和财政收入的增长,而且破坏了税法的统一性和严肃性,影响企业之间的公平竞争,不利于社会主义市场经济体制的尽快建立。

要彻底解决以上问题,一是要在改进税收征管制度和征管手段上下功夫。建立健全纳税资料库和税源分级控管分析制度,实行征、管、查相互分离、相互制约,多管齐下,保证把实现的税收及时足额收交入库,切实防止欠税大量增长。二是清理欠税决心要大、措施要硬。拖欠税款的实质是企业无偿占用了国家资金,但如果等到年底协调银行帮助企业松动流动资金、再交税,不仅会赚来一个用银行贷款交税的坏名声,好心办坏事,而且也不符合中央抑制通货

围的口径规范,逐月填报,数字要真实准确,各级财政部门的领导要认真把好数字的准确关,不虚报,不漏报,据实填报。(6)要妥善处理好上下级财政的分配关系。在上下级财政的分配关系上,要不挤不让,下级不应挤占上级与左邻右舍的利益,该上解的要及时上解,该上划的收入

要及时足额上划,局部要服从全局;上级也不应占用下级的利益,该调的资金要调足、调到位,全局照顾局部。拖欠体制上解收入的,要严格执行滞纳金制度。(7)积极清理欠税大户,并适当增加留利过多企业对财政的上解任务。

(责任编辑 江正银)

膨胀的要求,必须从年初开始就要把组织收入工作抓紧抓实。拖欠不交的,要严格执行加收滞纳金制度,不能心慈手软。今年山东省委、省政府提出,要争取上半年把过去的欠税全部清交入库,并把欠税的多少做为考核税务部门政绩的一个重要依据。三是建议中央今后不要再开新的“缓税”口子,对过去已经实行这一政策的要逐步取消。地方各级都要严格执行新税法、新条例,不能搞变通、变相减免。

二、支出方面要着力解决重点支出安排难的问题。

实行分税制财政体制后,收入增量的大头要上交中央财政。但目前中央财政尚未见到好转,赤字有增无减,而地方财政困难加剧,矛盾已经显现出来。特别是县级财政,不仅保“吃饭”难,保事业发展、特别是重点事业发展更难。山东财政状况在全国是比较好的省份之一,但仍有个别欠发达的县欠发工资,有3个县尚未执行新工资制度。从全省预算安排看,资金供需矛盾相当尖锐。今年全省新增财力满打满算只有15亿元,扣除有专项用途的财力后,可统筹安排支出的财力只有12亿元,而人头经费就需增加9亿元,仅省直各部门要求增加的支出初步统计就达30多亿元,收支的缺口显而易见。特别是重点支出的安排,遇到了很大的困难。一方面,财力增长有限,各方面的事业都要发展,要求追加支出的呼声很高;另一方面,对农业、科技、教育等重点事业发展的经费必须高于正常性财政收入的增长幅度,都是一些法规条文硬性规定的,达不到各方面都有意见。今年省级财政尽了最大努力,才基本上达到了规定的比例要求,但对市地、县财政来讲,尽管省财政从新、老体制上给予很大照顾,但要达到规定的比例和要求仍是相当难的,有些县是根本不可能的。而且由于这几项支出的基数比较高,今后会越来越来高,安排支出要高于收入增长的难度也会越来越大。

发展社会重点事业,需要依靠多种渠道加大投入,不能把眼睛紧紧地盯在财政上。就当前来讲,要保证重点事业发展的资金需要,除了增

加财政收入和加大预算外资金投入外,要着重解决好以下几个方面:一是对行政事业单位的供给范围进行清理,逐步把有条件的事业单位推向市场。比如,对各类剧团、设计院、报刊杂志、学会协会等有收入的单位,财政不应再安排经费和资金,让其通过创收自己发展壮大自己,把节省下来的钱用于重点事业的发展。对行政人员,主要是结合机构改革,把好“进口”,畅通“出口”,节减财政开支。山东目前吃财政饭的人数达170多万(不含民办教师),如果能减少1/3,每年就可节减财政开支30亿元。二是即使是重点,也要排排队,分清轻重缓急。现在各方面都在强调自己重要,要求增加投入,搞不好就会该保的保不了,最终势必影响整个经济的发展。今年山东在安排预算时,首先是突出了农业,增长幅度是近年来最高的一年;同时考虑了教育、科技、公检法的需要,增长幅度也是比较高的;其他方面根据财力情况作了适当安排,有的还作了压减。三是建议今后在制订法规、政策时,不要再对某项事业的投入作硬性的规定。农业、教育、科技等重点事业,牵动经济发展全局,理应加大投入。如果硬性确定一个比例,将会使这几项重点事业的发展受到限制,不如由当地政府根据财力状况和重点需要灵活掌握和安排。再者,硬性规定一个比例也不科学,特别是财税改革后,地方收入底盘缩小,而支出没作相应调整,还要求达到原来规定的收支比例是不合理的。如山东上划中央的企业在全国是最多的,地方国内生产总值的计算包括中央企业的产值在内,而收入则是地方企业的收入,这就造成分母大、分子小,很难达到规定的比例。如果按相同口径比较,山东教育投入占国内生产总值的比重在全国是比较高的省份之一。再比如,《农业法》、《教师法》等一系列法律法规的颁布实施,其中许多也都明确规定了财政投入要达到的比例,而《预算法》又规定要量入为主、量财办事,地方财政不准打赤字预算,究竟以哪个“法”为主,确实给地方政府和财政部门出了一个很大的难题。建议今后中央制定有关法规时,要从实际出发,考虑到科学性和可比性,并使法

与法之间尽量衔接一致。

三、抑制通货膨胀要着力解决消费膨胀的问题。

今年国家宏观调控的首要任务是抑制通货膨胀。就财政部门来讲,要在抑制消费膨胀上下功夫。现在消费膨胀的问题比较突出。一方面,流失的收入大部分转化为消费基金,滥发奖金、补贴较为普遍。特别是个体税收流失严重。去年,山东省个体工商户的产值达到81.5亿元,而提供的税收仅有1.3亿,仅税收财务物价大检查就查出违纪金额5203万元。另一方面,公款消费水平越来越高。有的一桌宴请就花费上万元,超标准购买豪华轿车,办公自动化一味追求高档、先进,这些都与我们的国力、财力增长水平不相适应,不仅造成了很大浪费,而且推动了物价上涨,增加了抑制通货膨胀的难度。

控制消费基金膨胀,需要方方面面的共同努力。财政要从收支两个方面管紧管严,从宏观上实行调节。收入方面,要通过健全制度、严格执法,切实堵住流失的口子。对政策规定减免或返还的税收,要实行跟踪问效,确保用于生产发展上。对个体税收,要进一步完善个人纳税申报制度,不按期申报纳税的实行重罚。对用公款超标准大吃大喝的,可在主要宾馆、饭店设立专职或兼职税务代征员,从严征收筵席税。支出方面,除了在预算安排上从紧、节减以外,对不按规定花钱、大肆挥霍浪费的,发现和查处后要严肃处理,并从财政专款和资金分配上予以制裁。要突出抓好对预算外资金的监督管理。这块资金分散在各部门管理,不能集中力量办大事,也是冲击市场、影响物价波动的重要因素。为此,山东省政府已发布了《山东省预算外资金管理办法》,今年要对行政事业单位和企业主管部门的预算外资金全面进行清理,除了应纳入预算管理的以外,其余都要纳入财政“专户储存”,计划管理,引导资金合理投向。通过增收节支,不仅可以有效地抑制消费膨胀,而且还可以把增加和节约的钱,拿出一部分建立副食品风险基金和粮食风险基金,直接用于平抑市场物价,更好地抑制通货膨胀。

四、财税改革方面要着力解决财权与事权统一的问题。

目前,财税体制的新框架已基本确立,但其中一个核心的问题并没有解决好,即财权与事权的统一问题。在划分了财权的同时,并没有随着财权的变化而相应地彻底分清事权和调整支出范围,这既是完善财税体制的难点,也是重点,是各级政府实施调控的基本前提之一,也是保证财政体制发挥作用的基础,应尽快研究解决这个问题。一是要研究统一领导、分级管理问题。在大政方针实行统一的前提下,突出分级管理,充分调动好中央和地方两个积极性。按照“一级政府、一级财政”的原则,建立各自相对独立的财政管理体系,中央不应再干预地方的预算安排,硬性规定增加某项支出,从而加大地方财政平衡的难度。至于地方如何安排预算,应按照《预算法》的规定,根据国家确定的重点和地方财力情况自主确定。二是要研究解决财权与事权相脱节的问题。哪些应由中央办、哪些应由地方办、哪些应由中央和地方合办,都应尽快划分清楚。现在许多应该属于中央事权范围内的事情,却由地方财政去办,超过了地方财力的可能。建议中央今后在项目安排上,该由谁办的事就由谁拿钱,不搞“上推下卸”,也不搞“钓鱼”项目,增加地方财政压力。三是要研究解决与财权相适应的地方立法自主权问题。实行分税制以后,在划清各级财政收支范围的基础上应该赋予地方更大的自主权,允许结合本地情况搞一部分地方性立法。地方可以在财权范围之内,制订相关的政策和办法。比如,改革以后,所得税是地方财政收入的主体税种之一,但中央却又制定了许多减免或缓征所得税的政策,对地方财政收入影响很大,也不利于严格依法治税。因此,可以考虑,将属于地方收入的税种,除事关国家宏观调控的几个大税种以外,其余一些小税种都下放给地方自己管理。这样,有利于地方结合财政状况和经济发展的实际,统盘进行考虑,灵活制定和运用政策,尽快建立起地方税收体系,更好地发挥地方税收的职能作用。

(责任编辑 江正银)