

# 对南漳县分税制运行情况的调查

○ 建华  
广才  
龙明

1994年是实施分税制财政体制改革的第一年,改革给地方财政带来了新的变化和影响,为地方财政发展带来了新的机遇。地方财政如何抓住这一改革机遇,尽快摆脱财政困境?带着这一问题,笔者对湖北省南漳县分税制运行情况进行了调查。

## 喜之所在:改革平稳着陆,工作平衡发展

实施分税制改革以来,南漳县财政部门本着“立足改革求发展,克难制胜争主动”的指导思想,大力加强财源建设,狠抓财政增收节支,千方百计盘活资金,着力强化调控功能,整个财政工作在改革中实现了平稳过渡,使这一改革的科学性、合理性、可行性充分地显示出来。

——财政改革平稳着陆。分税制改革,充分调动了县乡理财的积极性,乡镇主动为县财政分忧,自觉维护县财政的总体调控功能;完善了地方税征管体系,按照分税分征的原则,分设了县乡两套征管机构,加强了中央税和地方税征管;协调了与分税制改革相关的关系,主要是分税制与税制的衔接配套、与企业制度和会计制度的配套、财政与税务关系的协调、财政与银行关系的协调等等,为推动财政改革创造了良好的环境。

——财源建设稳步拓展。南漳县财政部门紧紧

抓住分税制改革的机遇,确立了“县直抓骨干,乡镇抓支柱,单位抓替代”的财源建设主体思路。在工业财源建设上,以巩固、发展、提高为目标,层层筛选,择优扶持,突出效益,扶持发展了纺织、酿造、造纸、化工、建材、机械等一大批县直骨干企业;在农村财源建设上,以“乡镇增实力,财政增后劲,农民奔小康”为目标,大力调整产业结构,扶持建成了以桑蚕、茶叶、药材、食用菌为主的八大商品基地,开展了乡镇企业目标利润管理;在替代财源建设上,积极鼓励行政事业单位创收办实体,大力发展第三产业,增强了行政事业单位自身实力和服务功能。财源结构进一步优化,财源基础进一步加强,财政收入明显增长。

——增收节支措施过硬。一方面,对新出台的各项税收政策进行了深入细致地宣传,建立了以纳税申报制度为主的“三位一体”的农税征管体系,财税银相互理解,积极配合,使税收入库取得了前所未有的好成绩。另一方面,坚持“量入为出、先急后缓”的原则,以保吃饭为重点,调整支出结构,基本解决了寅吃卯粮问题。进一步修改和完善了公费医疗、会议费、邮电费、差旅费、车修燃料费等专项支出管理办法,通过实施专人跟踪问效管理,严格按支出预算把关,取得了一定的成效。

——财政职能不断强化。新体制运行后,属于中央、省级的收入入库后均直接上划,与老体制比较,留用财力回旋余地明显减少。在这种情况下,不等不靠,不断强化财政职能,拓展增收领域。狠抓了综合财政预算管理,代管预算外资金1499.2万元,组织预算外收入80万元;强化了国有资产管理,建立和完善了国有资产报损、出售、转让核批制度和购置申报制度,参与股份制改造,为国家挽回直接经济损失175万元;狠抓了房改资金管理,堵塞了房改资金管理中的漏洞,归集房改资金600多万元;狠抓了检查,查出违纪金额155.3万元,处理入库金额50万元。

## 问题犹存:困难不容忽视,矛盾交织存在

分税制财政体制对强化中央宏观调控,调动中央和地方两个积极性,适应社会主义市场经济体制起到了积极作用。但是,由于新体制运行时间不长,新旧财政体制处于交替时期,不可避免地产生了一些碰撞、摩擦,给地方财政经济带来了一些压力,概括起来有四个方面的问题:

问题之一,分税制实施以后,统收的局面打破了,表现为包干制下财政收入增量部分主要归地方改变为归中央;主要税种划为共享收入,财力上划,使地方财

力结构发生了很大变化,地方财力相对减少,中央财政宏观调控能力增强。但是,统支的局面没有根本打破,地方财政仍然承担大量的支出负担,仅工资改革一项,地方实施的行政事业单位工资改革情况来看,财政就不堪重负。

问题之二,中央和省适当集中了一部分财力后,由于补助、上解、返还和税款入库等资金结算业务没理顺,资金调度艰难,导致了专款拨不出,工资发不出。

问题之三,实行分税制的目的就是提高中央和地方两个积极性,保证财政收入的完整性,杜绝一切减免、免、让因素。可是,中央为减少新税制运行中的摩擦,出台了一些减免税政策,据统计,全县有16项,净减收771万元。加之在执行过程中,有的以发展生产为借口,以牺牲税收为代价,擅自减免税收;有的搞以费抵税、税前还贷或拖欠税款等等,财政压力进一步加大。

问题之四,在分设两个税务机构工作中面临许多问题。如在征收上,由于改革步子迈得不快,致使税收组织不力,有的乡镇国税所与地税所分设时,承担的任务与年初计划相差一大截;在纳税上,由于机构分设,征管工作出现了较长时间的“断层”和“空档”现象,税收跑、冒、滴、漏现象比较普遍。

另外,老体制遗留的财政赤字在不断加大,到目前,该县财政赤字已达到1400万元。

### 突围方略:深化财政改革,立足增收节支

在当前建立和发展社会主义市场经济过程中,地方财政应该怎样适应分税制财政体制改革,尽快摆脱财政困境呢?我们认为,地方财政本身要破除“等、靠、要”的传统观念,着眼于自身的努力来解决自己的困难。

对策之一,明确发展方向,培植新的经济增长点,加快地方财源建设。

1. 把发展农业特产品作为财政投入的重点,加快农村产业结构调整,把多种经营搞上去,并致力改变这些项目的粗放经营和零星分散的问题。要大力推行“公司+农户”,“工厂+基地+农户”的组织形式,促进农林特产品的生产和加工,要通过发放支农周转金、实行农村股份合作制、建立农林特产发展基金等多种形式,增加对特产资源开发的投入。要建立生产、管理、销售一条龙服务体系,让特产品走向大市场,成为农民奔小康,财政增后劲的“主力军”。

2. 提高支柱、骨干企业的经济效益。当前主要是转换经营机制,加快技术改造,调整产品结构,由速度型向效益型转变,通过扭亏增盈工作,关、停、并、转一些

亏损无望的企业,逐步使资金、技术、人才等生产要素向优势产业或行业集中,增强企业的生存和发展能力。

3. 把发展第三产业作为财源建设的又一个重点。加快有利于商品流通的基础设施建设,如加快农副产品交易批发市场的建设,加快旅游资源的开发,等等;积极发展咨询服务业,培植和完善劳务市场、房地产市场、信息文化市场,逐步提高第三产业提供税收占财政收入比重。

对策之二,拓展增收领域,强化依法治税,理顺征管秩序。

1. 坚持依法治税,堵塞跑冒滴漏。分税制后,要加强税收征管力量,提高征管水平,建立健全各种形式的协税、护税网络,加强税收政策、法规宣传,提高全民纳税意识。要杜绝随意减免税收的行为,从严打击偷税、抗税的“钉子户”。要运用预算约束机制,加强对“执收、执罚”单位的罚没收入管理,杜绝肢解、坐支、滥用的现象。

2. 拓展增收领域。要开征遗产与赠予税等新的地方税收,将土地转让等隐性收入纳入财政预算管理。同时,财政部门要以国有资产所有者的身份,通过参股分红和按资分利等形式,参与企业分配。

3. 推进综合财政预算。各级财政部门要拓展理财视野,统筹使用各项社会财力,采取有效措施,将行政事业单位的预算外资金、一些专项资金以及各项自筹资金纳入预算内统一管理;加强住房资金管理。

对策之三,以精兵简政为突破口,配之以有效的支出控管机制,确保预算平衡。

1. 大力推进机构改革,要严格按照国家规定的标准,根据各县市的总人口确定行政机构和人员编制,大刀阔斧地归并和削减现有机构,并本着效率第一的原则进行定员。要积极支持和组织创办经济实体,为人员分流开辟就业渠道。财政部门要严格按编制核拨人员经费。

2. 要树立过紧日子的思想,发扬艰苦奋斗、勤俭节约的光荣传统。要下大气力压缩人、车、会的开支,从严控制社会集团购买力和非生产性建设项目支出。要支持建立和完善社会保障体系,改革公费医疗、养老、失业救济、抚恤等福利性支出的管理,减轻财政负担。要以《预算法》为坚强后盾,规范支出行为,严肃预算纪律。

(责任编辑 王尚明)