

# 实行分税制后地方财源建设战略再选择的基本思路



○程凤朝 高志立

## 一、财源建设战略再选择问题的提出

分税制财政管理体制的实施,标志着以“包”为特征的分配体制的结束,自此,中央与地方以及地方各级之间的分配关系跨入一个崭新的阶段。

已出台的分税制改革方案,根据中央和地方的事权,按税种划分了中央收入和地方收入。这一改革对地方财源建设的影响是重大而深远的。主要表现在,一方面,由于主要的重点税种和大额税种已划作中央固定收入,使原来作为财源建设战略重点的工商企业,特别是大中型企业,已不再是地方财政收入的主要来源;使过去那些税高利薄的企业失去财源意义上的“摇钱树”地位;同时,也使一些依赖以税还贷的新办企业或待完成项目有可能成为地方财政的包袱。另一方面,由于涉农税种、零散税种划作地方固定收入,使原来那些在地方财源建设战略中不被重视的产业和项目,成为地方财政收入的重要来源,甚至是主导财源。

上述变化表明,这次分税制改革不仅是一次财力再分配,也是经济结构、收入结构的一次再调整。因此,地方财源建设战略也有必要进行一次再选择。

## 二、分税制条件下地方财源建设的基本取向

实行分税制后利益格局的变化,客观上要求地方建立科学合理的经济结构,重新规划、培

植新的财源。新形势下财源建设的实质是按照市场需求更快、更强、更有效地发展经济。根据整个财源格局的变化和经济发展趋势,应从以下几个方面把握地方财源建设内涵。

1. 产业结构取向——三产并重,突出两头。即在继续巩固和发展第二产业这一传统财源的同时,突出抓好涉农财源和第三产业财源。

按新的财政体制规定,农业方面的税收全部是地方收入。尽管近几年农业投入产出水平有所提高,但内部结构不合理,比较效益低的问题仍很突出。因此,在地方财源建设战略中应把推进发展效益型农业作为重点,加大培植农业特产税和农村其它税源的力度。以河北省为例,就应充分发挥我省农业资源优势,大力发展一县一品(如赵州雪花梨,深州蜜桃,宣化葡萄,唐山、沧州对虾,河北鸭梨,京东板栗,兴隆红果,坝上口蘑,祁州药材,等等),大力发展附加值高的种植业、养殖业,使之成为各地,特别是县乡培植和发展新财政经济生长点的主攻方向。

分税制把营业税作为地方固定收入,相应突出了第三产业在地方财源中的地位和作用。第三产业是经济发展的重点,也是地方财政的重要财源。同时,第三产业的发展水平是经济发展水平一个重要标志,也是今后影响地方财政收入的一个重要因素。因此,在地方财源建设战略中,应把发展第三产业放在重要地位。大力发展交通运输、邮政通讯、饮食服务、信息咨询、房产建筑、仓储等行业,培育生产资料、生活资料、劳动、技术、房地产、产权转让、信息、文化、期

货、证券等市场,刺激物资流、资金流、技术流、信息流,使第三产业逐步成为地方的支柱财源。

2. 所有制性质取向——多元并举,侧重乡镇企业和混合经济。改革开放前财政收入主要来自公有制经济中的国有企业。改革开放以来,所有制结构发生了重大变化,经济成份逐步呈多元化的趋势。在国有经济保持主导地位的同时,乡镇企业异军突起,在有的地区已成为半壁江山,其他经济成份如三资企业、股份制企业、私营企业、个体经济等发展也很快,实行分税制后,地方财政收入中,来自非国有经济的比重将是逐步上升的趋势。地方财源建设战略应突出体现这一必然的趋势,即在搞活国有经济巩固发展原有的财源基础的同时,大力发展乡镇企业、私营企业和三资企业,使之成为新的财政经济生长点。

3. 经济质量取向——兼顾速度与效益,以效益为中心。分税制把地方所得税这一块留给地方,在一定意义上讲,在于促使地方努力提高企业效益。这是地方财政收入增长与否的关节点。长期以来,各地区经济发展侧重的是量的扩张,这在经济发展的起步阶段,由于底子薄、基础差,带有一定的必然性,但在经济发展到一定阶段之后,特别是在工业化的基础已建立起来之后,这种速度战略所包含的深层次问题就日益暴露出来,并越来越成为阻碍经济发展的重要因素。尽管各级都采取了不少提高经济效益的办法和措施,但效果不太明显,始终未能从根本上解决问题。其主要原因就是当时实行的是财政包干体制,在这种体制下,速度可以出效益,当然这种效益带有一定的片面性。比如发展小酒厂,从企业来说是亏损的,但财政收的多,即使补亏也还有“效益”。实行分税制的财政体制后,这种情况发生了根本性的变化,亏的部分留给了地方和企业,收的部分主要给了国家,短时间企业还可以挺住,时间长了就非垮不可,速度不仅不能出效益,而且还有可能出“包袱”。为此,应把对地方财政的回报率作为财源建设战略的一个基本依据,重点放在以下几个方面:一是把促进发展利大税小或税利双高的企业,作

为建立地方新型财源基础的一个重要出发点来认真谋划。对所有拟上项目,都要按照上述依据进行分类排队,确定支持的重点和顺序。二是促进企业技术改造作为重点,支持开发科技含量高、附加值大和市场竞争力的新产品,增强财源后劲。三是把上质量树名牌作为财源建设的一个新战略,支持产品上质量、创市场、树名牌。

### 三、地方财源建设的主要方式

按照新的地方财源建设取向,地方进行财源建设的方式要尽快转变。

——以资金的直接投入为主向以政策服务为主转变。在市场经济体制和分税制财政体制下,财政以资金直接投入或减税让利支持经济发展的方式已难以实施,主要因素来自两个方面,一是随着市场经济的发展,财源主体不再是单一的国有经济,集体经济和私营经济将占相当大的比重,财政利用资金手段支持经济发展在范围上受到限制。二是实行分税制后,有限的财政资金与经济发展的需求差距很大,使财政利用资金手段支持经济发展在力度上受到限制。因此,财政不能也不可能再把直接投入作为支持促进经济发展主要手段。在新的形势下,财政主要应通过政策注入发挥财政反作用于经济的功能。应充分运用税收杠杆和财政政策,更全面、更灵活、更有效地发挥作用,通过中介组织来实施财政对财源建设的影响,达到稳定经济、调节经济、促进经济的目的。

——从市场能够作用的领域向市场作用不到的领域转变。市场经济条件下,财政支持经济发展既要考虑经济效益,更要注重社会效益。这是财政职能所决定。因此应把注意力转到市场作用不到而对经济发展具有关键性影响的领域,如基础设施、基础产业、提高资源配置和重点项目的社会效益。

——从着力解决表面问题向着力解决深层次问题转变。过去财政支持经济,特别是国有经济发展,侧重于解决生产经营中存在的问题,如资金问题、政策问题。一些深层次的、对经济发展具有重大的影响的问题如产权问题、企业制

## 对加强国有土地有偿使用收入征管的建议

○陈 羲 游本泉

随着改革开放的深入,我国对国有土地的使用逐步变无偿为有偿,这是对土地使用方式的改革,也是对经济利益关系、社会财力分配结构的一次重大调整。财政部门应充分发挥其职能作用,加强对国有土地有偿使用收入的征管工作,切实解决目前此项工作中存在的土地私下交易、部门之间关系不顺、国家土地收益流失严重等问题。笔者认为,目前可采取以下措施:

(一)开展清查,摸清家底。国有土地有偿使用收入的征管工作,是财政部门的一项新的工作内容。要加强对该项收入的征管工作,必须从开展清查工作入手,摸清家底,弄清情况,找出存在的问题,对症下药。财政部门可会同土地管理、房产管理等部门开展对该项收入的专项清查工作,清查内容包括:一是清查土地隐形市场,主要清查部门、单位之间的土地交易活动,单位、个人从事的房地产出租活动、房地产开发公司的出售活动;二是清查征收部门的收支情况,重点清查是否按规

定收取,是否及时、足额上交财政和有无挪用坐支现象等;三是清查财政部门是否将收入纳入预算管理,是否按规定比例上交上级财政。通过上述清查,不仅可补收一部分国有土地有偿使用收入,而且可弄清本地区该项收入征管情况的现状,为进一步加强征管工作创造条件,并可为新开征的土地增值税的纳税登记工作提供基础资料。

(二)理顺关系,促进工作。由于我国的国有土地有偿使用收入的征管工作刚刚起步,尚未建立健全规范的、科学的征管制度和操作程序,加之受部门利益的驱动,出现了多家争收该项收入的情况。由于征收部门之间工作关系尚未理顺,在一定程度上影响了及时、足额地征收该项收入。为促进该项工作的顺利开展,应尽快理顺征收部门之间的工作关系,明确合乎实际、切实可行的征管制度和业务操作程序,以及如何归口管理。

(三)严肃纪律,确保入库。财政部门对征收部门要建立正常的入库制度,即按照财政部有关文件精神,由征收部门采用财政收入一般缴款书,使用“国有土地使用权有偿使用收入”款级科目,按月将收入全额解缴入库。同时应严肃纪律,对未执行正常入库制度的征收部门,应视为违纪行为,按有关财政法规予以处罚。

(四)转变方式,科学定价。目前多采用协议方式出让国有土地使用权,往往很少考虑用地性质、用地对象、地段优劣等因素,出让价格偏低。为了增加收入,防止收益流失,必须引进竞争机制,对商品用地、外商用地应转换为招标、拍卖等方式,同时要制定科学、合理的出让价格。财政部门须积极参与出让和制定价格工作,以协助有关部门维护国家权益。

(五)开展审计,加强监督。国有土地有偿使用收入作为国家财政收入的重要组成部分,已引起各级政府的高度重视,财政、审计部门应加强对其收支的检查、监督,将其纳入正常的财务管理轨道。一要定期或不定期地开展专项审计,二要将该项内容纳入一年一度的大检查范围,三要做好征收部门的财会业务指导工作。

度问题、国有资产管理问题等没有提到财源建设的应有位置。而这些问题正是造成目前国有企业活力不足、亏损严重、包袱沉重的根本原因。因此,在新的形势下,财政支持经济发展要着眼于长远、着眼于根本。应把搞活国有经济的重点放在明晰产权关系,优化资本结构,盘活资产存量,提高国有资产运营效益上来。从明晰产

权关系入手,探索国有资产管理和经营的新路子。产权关系一经明晰,在直接利益驱动和产权刚性的约束下,一种利益者之间互相促动、相互监督的机制就会随之产生,形成对国有资产保值增值的强大动力和对侵蚀企业资产行为的强大约束力,从而使国有资产保值增值得以实现。