

乡镇『分灶吃饭』财政体制改革的几个问题

张声涛

自1994年实施分税制以来的实践证明,乡镇财政实行“分灶吃饭”体制,是较为彻底的一种改革模式。它有利于克服吃财政“大锅饭”的弊端,调动乡镇抓发展、抓收入的积极性,转变乡镇政府理财观念和开辟新财源的思路。

但作为新生事物,尚要有一个逐步完善的过程。因此,笔者认为,要想不断巩固和发展这一体制,必须因地制宜地引入“标准化收支”概念,建立地区间财力相对均衡机制,做好以下四方面的工作。

一、采用划分税种的方式,界定标准收入基数

科学界定收入范围和基数,是乡镇“分灶吃饭”财政体制实施的基本前提。用前三年平均值或某个年份实现收入为基数测算未来一定时期的收入,采取“递增上交包干”和“递减补助包干”、“超收全留、超支不补”等方式,一定三年,是过去该体制实施的主要做法。然而,随着社会主义市场经济的发展,乡镇财政收入来源呈现多元化。既有稳定性收入又存在弹性收入。在界定收入基数时,应认真加以区分。否则,在一个乡镇区域内,易造成收入的不稳定性。尤其以工商税收为主体的乡镇就显得更为突出。主要原因是企业特别是乡镇企业的发展对国家产业政策、市场规律、外部环境等因素的依附性较强,这些因素稍有变化,就会影响税收的可靠性。不仅难以解决原包干体制下苦乐不均问题,甚至还有可能因“基数法”循环影响,抑制财政良性发展。因此,有必要根据分税制后税种结构,结合当地实际,通过划分税种的方式来界定乡镇的标准收入范围,把比较稳定的农业税、农业特产税(因农特产品的特殊规律,有大小年之分,可按偶数年平均测算此项税收)、契税、车船使用税、服务行业营业税、共享税地方分享收入和其它专项收入等作为标准化收入。对于企业所得税,可根据不同类型、不同级别的企业,设定一个所得税比例或系数进入标准化收入,并据此实行增量分成、减量补充予以调节,或者与固定资产投资方向调节税、耕地占用税、土地出让金、个人所得税等风险性收入一并划为县乡共享收入,以免造成乡镇收入起落过大,并且也有利于促进

乡镇政府在抓好标准收入的同时,努力培植和发掘新财源,增加财政收入。

二、按照“因素法”的要求,合理确定财政转移支付

制定对乡镇财政转移支付办法,是乡镇“分灶吃饭”财政体制发展的重要内容。通过财政转移支付来协调县、乡之间财力分配,可以缓解该体制运行中的突出矛盾,促进共同发展。对乡镇的财政转移支付,应根据不同乡镇的公共服务水平和能力,以规范的标准支出为依据条件。因为,除按人员编制、政府工作运转等经常性服务支出可以定量测算外,乡镇之间还存在区域优劣的差异。优势区域地区的大宗公共服务设施项目较完备,其改造和再建设亦编入上级国民经济发展规划,支出由上级财政承担,本级财政或少量承担或不需承担。而基础较弱、接受辐射功能差的老、少、边区乡镇,一些制约经济发展的必须改善的公共服务设施,一时难以编入上级规划付诸实施,并且在本身服务能力较弱的条件下,对这些地区提出的服务水平要求却又较高,以教育为例,根据《教育法》和有关规定的要求,小学生应就近上学,在学生单程上学超过一定里程的自然村就得设置小学或教学点,比如一个仅6000多人的边远乡镇,由于人口居住分散,就要配备有20个教学点。由此必然加大边远地区乡镇财政支出量,形成公共服务支出的不均等。所以,比较合理的支付办法应该是在综合考虑乡镇间不等因素的基础上,将公共财政预算从财政支出中分离出来,采取因素加权计分方式测算支出水平,制定统一适用和规范的转移分配标准或实施专项转移支付。通过财政的均衡转移,保吃饭、保工作运转,进而创造条件逐步改变老、少、边区乡镇面貌,缩小地区差别。

三、立足于发展,自求巩固的财政平衡

自求财政平衡,实现地方财政经济

的良性循环,是乡镇“分灶吃饭”财政体制改革的根本目的。解决目前地方财政平衡矛盾的重点,应该是放在财源建设、节约财政支出上,努力开源节流,这就要求在改革的思路上立足长远,坚持“发展才是硬道理”的思想,通过把握好乡镇标准收入能力和标准支出需求,建立起有利于鼓励增收、激发赶超的先后发展后平衡的机制,鼓励超收多得。不能以乡镇实际收入和实际支出的多少来定性转移分配,不能因为努力增加收入和节支而“鞭打快牛”。这样才有利于充分调动乡镇政府增收节支积极性,有利于努力征收,防止“藏富于民、藏富于企业”的不合理现象,减少财政资金的流失。更为重要的是能够有效防止乡镇领导班子的短期行为,增强“以经济建设为中心”的意识和“为官一任、造福一方”的责任感,积极培植财源,促进地区经济持续健康发展,真正实现财政经济的良性循环和巩固的财政平衡。

四、改革现行财税机构,健全乡镇财政体系

健全乡镇财政体系,是乡镇“分灶吃饭”财政体制健康运行的必然要求。《预算法》明确规定,一级政府、一级财政,乡镇财政是我国财政体系的最基层的一级,是不可缺少的组成部分。特别是乡镇财政“分灶吃饭”后,使乡镇政府的财政变为相对独立的实体财政,预算约束行为日益强化,客观要求改革现行财税机构,建立与之配套的乡镇财政体系。改变当前的税收管辖范畴和乡镇人代会法定收入与税务部门下达的任务脱节,政府财政预算软化且难以平衡的不合理现象,改革过去按经济区域设立地税所的格局。要以一级政府为核心,建立独立的征税系统和财税机构。同时将属于地方固定收入的税种划入财税所统一征管,从机制上解决征管环节中的问题,降低税收成本。在基层一级政府形成理财、管财、抓财合力,实现事权、政权、财权的统一。

(作者单位:安徽省宁国市庄村乡)

地方税体系有待完善

○ 李国健 魏光明

1994年的财税体制改革,对中央和地方政府间的利益分配格局进行了重大调整,初步建立起了地方税体系的基本框架。三年多来的运行实践证明,这一体系虽然发挥了积极的功效,但还远远不能适应“分税制”财政体制的要求,需要进一步健全和完善。

一、现行地方税体系存在的问题

(一)中央税和地方税的划分不规范。一是地方税种结构不合理。“分税制”改革时,国家为了保证中央收入,把收入较多且稳定的消费税、关税及海关代征的增值税、消费税划分为中央税,增值税、资源税、证券交易税作为共享税,把其他大部分税源零星分散、收入不稳、征管难度大、征收成本高的小税种划给了地方,使地方税税源零星分散,缺乏弹性,收入乏力。二是中央税和地方税的划分标准不一。现行财政体制在中央税和地方税的划分上,有的按税种划分,有的按行政隶属关系划分,还有的根据收入的需要划分,这种划分带来的弊端是:第一,在实际操作中容易发生混税、混库现象;第二,导致各级政府只关心自己所属企业的发展,不利于政企分开和现代化企业制度的建立;第三,容易造成地区封锁、盲目发展、重复建设等现象的发生,不利于社会主义市场经济的建立和发展。

(二)地方税收入规模小,易引发地方财政分配的不规范。从地方税的收入情况看,现行地方税虽然税种较多,但每一个税种所取得的收入额却十分

有限,不利于调动地方组织收入的积极性。同时,由于地方税收入规模过小,难以满足地方支出需要,容易引发地方财政分配的不规范行为。特别是在地方财力缺乏、又无权开征新税的情况下,为了平衡地方预算,满足基本支出需求,地方政府会在正常的税收之外,开征一些收费和集资项目。

(三)现行税收管理权限的划分与分税制财政体制的要求不适应。我国目前的税收管理体制,是1977年国务院批转财政部《关于税收管理体制的规定》中确定的。根据这一管理体制,1994年划给地方作为固定收入的16个税种中,除屠宰税和筵席税外,其他税种都维持了原有高度集中的管理格局。这种高度集权型的税收管理体制,在很大程度上忽视了我国经济发展不平衡的基本情况,忽视了地方政府根据本地区特点发展地方经济、培育地方财源的要求,从而限制了地方积极性的发挥。

(四)税制改革不到位,影响了地方税体系的健全和完善。一是税收政策不统一、内外税制差别较大。在现行地方税种中,企业所得税、房产税、土地使用税、车船使用税等都只是适用于内资企业,对外资企业不适用。内外资企业两套税制,造成税政不统一,税负不公平,严重影响了企业之间的公平竞争,违背了市场经济中的“平等”规则,也不符合国民待遇原则。二是地方税税改的进展迟缓,不利于发挥新税制的整体效应,延缓了整个税制改革的进程,影