

试析后农业税时代县级财政的困境与出路

柳劲松

(中南民族大学公共管理学院 武汉 430074)

【摘要】我国实行免除农业税的税制改革以后,对地方县级财政收入产生了一定的影响。在这种新的形势下,县级财政应采取何种对策?本文以湖北省恩施自治州宣恩县为例,分析了县级财政面临困境的原因,提出了解决县级财政存在问题的若干政策建议。

【关键词】后农业税时代 县级财政 财政收入

我国农业税税制的深化改革,对县级财政收入产生了一定的影响。县级政府财政能力不足已成为制约地方政府公共服务供给的主要因素。本文以湖北省恩施自治州宣恩县为例,分析县级财政存在的问题并提出相应的解决对策。

一、县级财政面临困境的成因

1. 县级财政收入增长缓慢凸现税源增长点的匮乏。宣恩县地处鄂西南边陲,税源增长点匮乏,县财政一直难以改善。据该县统计,农村税费改革的2002~2007年,全县一般预算收入依次为4 981万元、5 177万元、5 032万元、4 990万元、5 028万元、5 270万元,始终在5 000万元左右徘徊。这期间受税费改

革和取消农业特产税的影响,导致一般预算收入增长乏力。分析其内在原因,主要是税源增长点的匮乏,全县只靠烟叶税收一力独撑,2007年一般预算收入仅增长1%。

2. 县级财政保障能力与财政自给能力呈逆向发展。农村税费改革开始的2002年,宣恩县一般预算支出为16 827万元,剔除专项补助支出后为13 059万元,一般预算收入为4 981万元,财政自给能力为38.1%;到2007年,宣恩县一般预算支出为39 944万元,剔除专项补助支出后为29 106万元,增长了122.9%,一般预算收入为5 270万元,财政自给能力为18.1%。这表明:在财政保障能力大幅度提高的情况下宣恩县的财政

家样本公司的增长幅度并不突出,连平均水平都未达到。即使剔除当年确认的股权激励成本的影响,这12家样本公司的业绩也只是勉强达到了平均水平。所以,从业绩上还难以看出股权激励对于上市公司有什么实质性影响。

2. 从股份支付会计准则角度分析影响业绩的原因——部分公司股权激励成本巨大。由表2可知,在12家样本公司中,由于股权激励计划实施时间不同,仅有7家公司2007年发生了股权激励成本,其中中兴通讯股权激励成本占净利润的近50%,海南海药的高昂股权激励成本导致该公司当年出现了巨额亏损。海南海药股权激励成本的确定经历了一个曲折的过程:在最初的业绩预亏公告中,初步测算当期应确认的成本费用为7 220万元,导致2007年出现约5 000万元亏损;后来,公司修正了业绩预亏公告,延长了费用的分摊期,从而减少了当期的股权激励费用,因而也减少了亏损。股份支付会计准则的实施对相关上市公司的业绩带来了明显影响,因为股份支付会计准则颁布之前,股票期权一般不作为费用加以确认,也不列入会计报表,所以存在着很大的会计处理优势,而股份支付会计准则的实施使这一优势不再存在,很多把股权激励视为实质性利好的上市公司开始重新审视这一问题。

三、结论

自从比尔·盖茨率先使用股票期权奖励公司高管以来,不少国家的企业界都极为推崇股权激励。股权激励一直被视为

将经营管理者利益与企业股东的利益更紧密地捆绑在一起的“金手铐”。在我国,虽然很多上市公司提出了股权激励计划并加以实施,但是从实施的效果上还难以看出股权激励对于上市公司的业绩有实质性的影响。个中原因主要是一些公司规定的业绩考核标准比较容易实现,且很多激励方案是以没有扣除非经常性损益的净利润为标准,常常出现被操纵的情况,很多公司高管通过调整若干年度的损益来保证自己能够取得股票期权。这种损公肥私行为使得广大投资者对股权激励计划不得不产生怨恨,如伊利股份、海南海药等公司将“利益献高管,损失留给投资者”就是其中的典型案例。

股权激励像一把双刃剑:正确使用它,可以有效地发挥企业管理者的积极性,促使管理层从整体上同股东利益保持高度一致;滥用或者歪曲它,则会令企业蒙受重大损失,最终使股权激励成为公司管理层谋求个人私利的工具。特别是股份支付会计准则实施之后,股权激励如若使用不当,其形成的巨额成本会使其“步履维艰”。

主要参考文献

1. 财政部会计司编写组.企业会计准则讲解2006.北京:人民出版社,2007
2. 财政部.企业会计准则2006.北京:经济科学出版社,2006
3. 魏玮.股权激励 想说爱你不容易.中国证券报,2008-04-30

自给能力却呈逆向发展,降低了20个百分点。

3. 县级财政负债不断攀升,偿债压力日益加剧。截至2007年底,宣恩县总债务达40 924.76万元。其中:政策性债务8 439.76万元、外债转贷债务1 129万元、经济发展担保债务31 356万元。当年新增债务4 880万元,当年减少债务1 759万元,两项相抵,2007年比2006年净增债务3 121万元。该县政策性债务(如乡镇债务、教育债务)逾期率达到100%;经济发展担保债务31 356万元,逾期率19%。上述债务中属于公益性债务16 464.76万元,到2006年底逾期8 266.76万元,逾期率51%,2007年底逾期债务达到8 401万元,较2006年增加134.24万元。随着债务逾期额不断增加,宣恩县的偿债压力日益加剧。

4. 财权与事权划分不对等,削弱了县级财政能力。一些省市按照财力集中的原则,采取“财力上移,事权下放”的做法,从而加剧了县级财政财权与事权的不对称性。而各地按照中央对省的体制模式,在省内建立的转移支付制度缺乏正常运行的保障机制,一些对下级的正常拨付常常因资金短缺而难以保障,从而制约了基层政府的财力。这主要体现在以下方面:一是省以下的转移支付资金总量有限,无法从根本上解决基层财政运行困难的问题。二是转移支付形式以税收返还、专项拨款为主,不利于调节地区间财力差异。三是各省通过因素法测算分配用于平衡财力的资金规模还非常有限,无法在贫困地区、富裕地区间实现财力均衡。

5. 政策性支出导致地方支出负担过重。上级政策要求地方配套的支出过多过重,使原本并不宽裕的县级财政雪上加霜。如在农业方面,《农技推广法》规定“各级政府在财政预算内应保障农业技术推广资金,并逐年增加”;《水利建设资金筹集使用管理办法》规定“从年度新增收入中剔除列收列支,提取10%作为水利建设资金”等项目,这些事项均要求地方政府按规定比例进行配套。据不完全统计,宣恩县自2001年以来,每年按政策要求配套的财政支出均在5 000万元以上,相当于该县全年的预算收入,而该县的财力还很难实现配套。

二、县级财政解困的出路

1. 调整产业结构,拓展地方财政收入来源。以宣恩县为例,2007年该县第一、二、三产业提供的财政收入分别为1 385万元、3 266万元、4 651万元,结构比分别为14.9%、35.1%、50%。第一产业提供的财政收入主要是烟叶税,第一产业税收贡献率为1.9%;第二、三产业总值为102 765万元、提供财政收入7 917万元,第二、三产业税收贡献率为7.7%。第一产业由于农业税制改革的改革,其结构总量的变化对财政收入的影响力相对较小,而工商各项税收主要来源于第二、三产业,它们对财政收入的影响较大。随着第三产业的发展,它已逐渐成为税收收入的主要来源。因此,宣恩县要解决县级财政困难,必须抢抓机遇、加快发展,壮大以烟、畜、茶、果、药、菜为主的农业基础财源;同时加快结构调整,壮大工业财源;并大力推进第三产业的发展,这是优化县级财政收入结构的根本途径。

2. 科学界定县级财政的事权范围。宜将农村义务教育、公共卫生、社会保障这些大额支出事项的支出重心转到中央、省级财政,同时调整政策性地方财政支出配套比例,合理划分

财权与事权。长期以来,我国县级财政主要承担了对农村义务教育、公共卫生、社会保障这些本应由中央、省级财政负担的支出责任。这些事项支出基数大、刚性强、增长快,给县级财政造成了沉重的压力,按照财政合理分权的“利益归属”原则及受益原则,同时考虑到农村义务教育、公共卫生、社会保障这些事项对于国家发展和社会进步的重要战略意义,应参照市场经济国家比较有效的做法,由中央、省级财政对这些重要事项承担起主要的支出责任。事实上,中央、省级财政在分税制改革后都大大增强了各自的财政实力,也有能力承担起这些事项的支出责任。因此笔者建议,可以采取中央、省级政府对这些事项承担主要的财政支出责任、县级政府承担部分支出责任并负责具体管理实施的体制安排。

3. 建立并完善转移支付制度。这主要包括:①改革转移支付制度方式、规范专项拨款、逐步取消税收返还和体制补助(上解),进一步加大平衡转移支付资金力度。1994年以来建立起来的地方转移支付制度,总体来看运行效果是好的,在某种程度上缩小了地区间的财力差距,但并没有从根本上解决基层财政困难问题,必须逐步完善它,进一步增加平衡转移支付资金规模,确立平衡转移支付在地方政府间转移支付中的主体地位。②调整地方既得利益,进一步调整不合理转移支付资金分配格局,调整既得利益的资金用于平衡转移支付,有助于增强宏观调控力度,可缓解基层财政困难。③完善基础教育、公共卫生等专项性转移支付制度,解决在基础教育和公共卫生上的社会公共服务不平等。④多渠道筹措资金,建立平衡转移支付基金,解决县级财政困难问题。⑤适当提高地方财政分享已形成和正在培植的财源(如农村水电企业缴纳的税费)的分成比例,从而提高地方政府发展乡镇企业的积极性,让地方财政扩大生存和发展的空间。

4. 建立基层政府债务的管理制度和偿债基金制度。建立基层政府债务的管理制度应包括如下几方面:①建立“借、用、还”与“权责利”相统一的债务管理体制;②建立举债评审制度,对举债规模、项目、成本、偿债渠道等进行评审论证,避免盲目性和随意性;③建立偿债责任制和责任追究制度,对债务的使用偿还要签订责任状,明确权利、义务、责任,对盲目举债、搞低水平重复建设,造成损失浪费,或因工作失职,造成无法按期还本付息的,要追究直接责任人的责任。同时要将债务的借、用、还纳入领导干部任期经济责任审计的范围,作为评价、考核、任用干部的一项指标。另外,还应考虑由上级财政设立偿债基金,地方财政以适当比例配套,尽快化解县级政府债务,以减少或者免除上级财政周转金债务,降低地方财政的支出压力,防范和化解债务风险。

【注】本文系国家社会科学基金项目“民族地区乡镇服务型政府建设研究”(项目编号:08BMZ005)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 贾康,白景明.县乡财政解困与财政体制创新.经济研究,2002;2
2. 刘建平,何建军,刘文高.农业税取消后农村公共产品供给能力下降的现象及对策分析.中国行政管理,2006;5