浅析分税制下县乡财政收入管理

中国农业银行威海市分行　姜海臣　山东科技大学　颜　彦

【摘要】本文针对当前我国县乡财政收入管理状况及特点,分析了其形成原因,提出了几点完善我国县乡财政收入管理体制的建议。

【关键词】县乡财政　收入管理体制　分税制　地方税

一、我国县乡财政收入管理现状及特点

1.县乡税制体系不完善,主体税种不突出,组织收入乏力。在当前的财政体制下,与经济发展密切相关的增值税、营业税、消费税、所得税等大多划归中央、省、市(地)三级所有,县、乡两级财政分享比例很小,并且征管权限都划归给上级税务部门。县乡税制体系不完善、主体税种不突出,严重制约了县乡财政自给能力的提高。目前,县乡财政所掌握的地方税大多是零星的、稳定性差的小税种,同经济增长的关联性较差,收入弹性较小,增收的潜力较小,从而导致县乡税收规模小、质量低下,造成县乡财政收入稳定性差、保障能力低下。我国农村实施税费改革以来,乡级财政收入锐减,目前地方税的立法权和税收管理权均集中在中央,这不利于地方政府充分发挥地域优势,因地制宜地运用税收杠杆组织收入。

2.分税方式呈现多样性。分税制的基本要求就是各级财政都有自己独立的收入来源,能够满足本级政府的最基本需要。分税制采取的是分税种和分成共享相结合的方式:在税种划分上,将一些税额少、税源分散、征收成本高的税种留给地方;在分成共享上,将和经济发展关系密切的增值税、所得税等税种进行分成,在分成比例上,保证中央占较大比例。但受经济发展水平、产业结构和现行税收制度的制约,我国目前的税收收入缺乏均衡性,大部分来自增值税,地方税所占比重较小,而经过地方各级政府划分后,基层所能得到的收入就很难保证其正常运转了。

乡镇财政体制更加不规范,大多数地区仍然使用的是财政包干体制。现行的分税制财政管理体制根据税种的特性,将其分别划归不同的财政层次,确定不同级政府之间财政收支的分配关系,但并没跳出财政包干体制的圈子,这使乡镇预算缺乏相对独立的预算收支支配权和管理权。在分税制的具体操作过程中,有两方面的问题影响了乡镇财政收入:一方面是乡镇以上各级政府都尽可能地提高本级的财政留成比例,从而削弱了乡镇财力;另一方面是对乡镇一级财政实行"超收不交、超支不补、多收多支"的办法,受多种因素影响,乡镇组织收入困难重重。

3.财力层层向上集中。实施分税制以来,中央的资金集中度得到提高,省级政府的资金集中度更是平均每年增加2%,市级政府同样在想方设法提高资金集中度。财权和事权对称的原则要求各级政府均有自己大宗稳定的、与事权相适应的财源,而县乡财政却没有自己大宗稳定的税源。上级财政在财力分配上层层"向上集中",将大税种、大税源划归到自己手中,而将征收难度大、征收成本高、税源分散的小税种"甩"给了县乡政府,造成县乡财政收入增长乏力。

二、我国县乡财政收入管理现状的主要成因

1.财政分权和行政集权的矛盾,使基层财政和上级财政在收入划分的博弈中处于不利地位。财政分权要求各级财政有自己相对独立的财源。我国的垂直行政集权使财政分权的实施效果大打折扣。由于行政体制具有自上而下的性质,上级政府拥有县乡政府负责人的人事任命权,使县乡政府在分税制改革以来几次较大规模的收入调整划分上缺乏发言权,不得不被动地执行上级命令。我国自实行分税制以来,省市财政在集中一部分县乡的增值税、消费税和所得税的基础上,又通过对共享收入和地方固定收入分成的办法进行了二次集中。从县财政和乡镇财政的关系来看,虽然县和乡镇划分了税种,但县乡政府"争饭吃"的问题较为突出,加上农村实施税费改革以来,乡镇收入锐减,最终形成乡财政无税可分的局面。在正税"吃不饱"的情况下,基层财政便寻求预算外收入(行政性收费、罚没收入和其他收入)来解决财力失衡的问题。

2.基层财政、税务机构的分设,税务局系统的垂直领导,使县乡财政在组织税收入库中处于被动地位。我国实行"财税分家"的分税制财政管理体制,国家税务局系统和省级以下地方税务局系统的垂直领导,使县乡财政部门在组织税收入库中处于被动地位,税务部门管收不管支、财政部门管支不管收。虽然这是一种收支制衡方式,但同时也产生了两个矛盾:一是国税、地税机构分设造成中央税、共享税、地方税的征收成本高、协调难度大、征管范围交叉,降低了管理效率,影响了税收征管的效率和质量。二是财政、地税部门的关系没有理顺。在人事和业务管理上,税务部门的"垂直管理、条条领导"和县乡财政部门的"块块管理"入库产生了不少矛盾,地方财政支出不能和相应的税收入库完全同步,造成县乡财政支出处于相当被动的地位。当基层政府需要增加财政收入以获取更多财力时,只能寄希望于通过给予税务机关一定的物质利益等来达到目的,从而出现了形式多样的"买税卖税"现象。而乡镇级财政、税务机构不协调的现象更明显,组织收入的

难度更大。

3.税务管理层级过多,难以准确划分税种。我国《宪法》规定,地方政府层级分为三级,即省(自治区、直辖市)、县(自治县)、乡(民族乡、镇),相应地地方税务管理层级也划分为省(自治区、直辖市)、县(自治县)、乡三级。现行的地方行政层级加上地区一级普遍分为四级,从而地方税务机构普遍形成市管县(税务机构)的模式,那么把我国现有的二十多个税种划分到多级政府中的难度就可想而知。我国不可能像其他国家那样主要是按照税种划分收入,如果完全按照税种进行划分,由于各地经济发展不平衡、税基宽窄不一,势必造成各级政府之间、不同地区同级政府之间收入分配的高度不均衡。

三、完善我国县乡财政收入管理体制的几点建议

1.构建以财产税为主体、其他税种为补充的县乡税制体系。确定县乡主体税种,要考虑以下几个问题:①与地方经济发展息息相关,体现经济发展和税收增长的内在联系。②要体现便于征管、征收费用最低的原则。通过赋予基层政府应有的主体税源,既有利于培植地方税源、使本地经济发展和税收增长挂钩,又能使经济发展的成果体现在组织财政收入上,从而提高县乡政府发展经济的积极性和主动性。

针对现在省级政府以营业税为税源支柱,县级政府应当以财产税为税源支柱,不动产税是最适合由基层地方政府征收的税种。不动产税可形成非常稳定的税源,只要地方政府一心一意优化投资环境,当地的不动产就会不断升值,3~5年重新评估一次税基,地方政府的财源就会随着投资环境的改善而不断扩大,地方政府职能的重点及其财源的培养便正好适应政府职能和财政职能调整的要求。逐渐把不动产税调整为统一的房地产税来征收,同时考虑不同地段的因素,并每隔几年重新评估一次税基。这样,不动产税就会逐渐随市场经济发展而成为地方政府的一个支柱性税源。基层政府易于掌握本地居民的财产状况,但财产税征管困难,征管成本高,所以加快建立我国的财产登记制度和房地产评估体系尤为必要。

2.改革和完善县乡税种。

(1)完善现有税种。①设立城镇房地产税,改革房地产税,将房产税、城镇土地使用税、城市房地产税合并,将土地管理方面的相关收费纳入其中, 开征新的城镇房地产税,适用于所有地区,对内外统一征收。对房地产这类难以流动的资产课税,最适合由地方政府征管,县乡政府可以对财产价值做出较为准确的审核、评估,并保持一致性和连贯性。②将现行的车船使用税和车船使用牌照税合并为新的车船使用税,对内外统一征收。③将现行的印花税、契税合并为新的印花税,并相应扩大其征税范围,提高对房屋、土地等不动产的产权权属书据的征税税率,强化征收管理。④改变城市维护建设税"三税附加"的从属地位,使之成为独立的税种。可以将计税依据改为销售额和营业额,由地方政府确定本地区的适用税率,并将其名称改为城乡维护建设税。扩大征收范围,将市政设施配套费、城市公用事业附加等纳入其中。

(2)开征新税种。①开征遗产税和赠与税。为了扩大地方税收规模,解决社会财富分配不公问题,树立自食其力的良好社会风气,鼓励人们向公益事业捐赠,应尽快开征遗产税和赠与税。②开征区域性的环境保护税。将现行的各种排污费、超标准排污费等环境污染收费改为征收规范化的环境保护税。采用负担较重的税率,征税对象为环境污染行为和污染物。

(3)停征已过时的税种。对那些税基窄、征收成本高、税源分散、税收规模小和与经济发展关联度不高的已经过时的小税种,要坚决予以停征,如耕地占用税、土地增值税等。

3.建立"中央税务机构——省级税务机构——市(县)级税务机构"三级管理级次。在现有的行政管理体制下,通过"弱市虚乡"的方法减少税务管理层次,构筑"两头大,中间小"(中央税务机构和基层税务机构大,省级税务机构小)的哑铃型管理模式。

(1)进一步加强地方国税和地税机构的协作与配合。合理划分地方国税、地税税收行政管理权,加强地方国税、地税机构的协作,建立统一领导、各具特色的国税、地税征管机构。在税收管理权方面, 应通过立法确定国税和地税机构明确的权限范围,使国税和地税机构在税收管辖权方面相互协调,严格按照税法规定对纳税人实行统一管理,分清国税、地税机构各自的职责。在税收稽查、检查权方面,国税、地税机构在对纳税人稽查时,不得相互推诿和越权,要严格按照法定程序,在其法定职责范围之内对纳税人进行税收稽查。有必要建立以下三项制度:一是联合办公制度。定期研究和处理对共同纳税人的征管问题;充分利用计算机网络,实现两部门的信息资源的共享,建立健全信息传递交流制度。二是对共同纳税人检查相互联系的制度。对重大案件的稽查可以统一进行,即实行同步稽查。三是共同的税法宣传组织工作。维护税法的统一性,提高宣传、教育的声势和力度,使公民对税法有整体和共同的认识。

(2)理顺地税与地方财政部门之间的关系。实行财政、地税合署办公的组织机构安排。实行地税和财政的合署办公制度, 加强地税机构在组织地方收入和财政机关安排支出方面的协调。这种组织机构具有精简、高效的特点,有利于降低基层政府的征税成本、提高征管效率,并有利于坚持省管县财政体制。

把省以下地税系统的"垂直领导"变为主要由地方政府"块块领导"的方式。一是要在法律上赋予地税机构相应的征税权。"财税分家"是世界各国实现权力制衡的一种必然的制度安排,地税机构既要用好税收征管权,又要完成政府确定的税收收入任务,并使两者达到均衡并相互制约。二是要加强地方政府对地税机构的领导。地税机构在人事任命、机构设置、经费使用、人员编制等方面的权力划归当地政府,同时接受上级地税机构的业务指导,从而改变目前地方政府组织收入和支出职能相分离的局面,增强地方组织财政收入和发展地方经济以及根据收入安排支出的灵活性,配合财政级次的减少,真正实现"一级政府,一级财政"的目标。

主要参考文献

①牛丽.完善现行地方税制的研究.税务研究,2005;2

②李一花."财政自立"与"财政立宪"研究.当代财经,2005;9

③樊丽明等.中国地方财政运行分析.北京:经济科学出版社,2001