

●千大蓉

分税制改革对县级财政的影响浅析

中央决定从1994年起在全国全面推行分税制，这项重大改革举措，涉及中央和地方的利益分配关系，对地方经济的发展会产生较大的影响。县级经济是我国地方经济的重要环节，分税制改革的推行，无疑也会对我国县级财政经济的发展带来影响。本文试就分税制改革的背景、分税制改革对我国县级财政经济的影响以及县级财政工作的对策作一简单的分析。

一、分税制改革的背景

我国财政体制的改革，主要经过了1980~1984年的划分收支、分级包干，1985~1987年的划分税种、核定收支、分级包干，1988年以后的收入递增包干等三个阶段。应该承认，改革开放以来实行的“分灶吃饭”财政包干体制，对调动地方积极性，促进我国经济发展起了重要作用。但它存在着以下几方面的缺点：一是制约中央财政不能与经济发展同步增长，严重阻碍了中央财政调控宏观经济及其他职能作用的正常发挥；二是滋长了地方本位主义、诸侯经济、重复建设，阻碍了全国统一市场的形成和发展；三是分灶吃饭的依据（各地方的财政收支基数）不科学，形成地区分配不均，拉大了地区经济发展的差距。因此，实行分税制改革是我国建立市场经济体制的必然要求，建立和发展市场经济要求改革的步伐适时加快，分税制的改革势在必行。

用分税制取代我国现行的中央财政和地方财政“分灶吃饭”的财政管理体制，是使财政体制适应社会主义市场经济要求的一次根本性改革；是解决新旧财政体制摩擦，加强宏观经济调控，保证经济协调稳定发展，摆脱当前中央财政经济困境的正确决策。

二、分税制改革对县级财政经济的影响

由于我国幅员辽阔，地区之间的经济发展水平呈现出较大的不平衡性，县级经济的发展水平更加参差不齐。一般而言，实行分税制改革对县级财政经济的影响是利弊共存，有利的影响表现在以下几个方面：

1. 分税制改革将逐步减少政府行为在企业经营中的作用，使企业加快走向市场化的道路。分税制完全打破了现行包干财政体制的格局，不论是哪一类型企业，其上缴的财政收入均按税种划分，而且主体税种都由国税局征收，这就解除了企业和政府目前存在的依附关系，也就基本上使地方政府丧失了对企业的干预能力，把企业逐步推向了自主经营、自我积累和自我发展的市场化轨道。

2. 分税制改革将进一步明确政府与企业之间的分配关系。在现行分灶吃饭的财政包干体制下，预算内企业不仅没有上缴财政收入反而由财政补贴的情况时有发生，其原因就在于企业与政府之间的分配关系不规范，企业与政府之间讨价还价和变通承包的结果。因此，企业利润的分配只能是与分税制改革相配套的税利分流体制。

3. 分税制改革将进一步理顺县级财政税务关系。财政包干体制下的县级财税关系基本上是协调的。但确实也有诸多不顺之处，突出表现为税收计划与财政预算的不协调。在包干财政体制下，税收计划属条条管理，而财政预算属块块管理，在条块关系不顺的时候，税收计划往往与财政预算不一致。经常出现税收超收而财政短收的局面，进而出现了税务机关要求减免、退税，财政机关要求积极收缴入库的矛盾状况。此外，目前的中央和地方各级税收收入都由一个税务机关征收也造成财政与税务部门在某些税收统计口径上的不一致，不能及时准确地为县级财政决策提供有效依据。

分税制改革将解决这些矛盾和问题。一是税务机构改革后分为国税局和地税局，地税局由条条管理为主变为块块管理为主，县级财政预算的法律效力将真正得到体现。二是地方税务局专收地方税，与财政预算中的税收计划完全一致，有利于及时准确提供县级财政预算执行信息，帮助县级政府正确决策。三是分税制后主体税种变为中央财政固定收入并由国税局征收，地方政府无权进行减免，有利于未来市场经济体制下地区间经济发展中的公平竞争。

从建立社会主义市场经济体制的高度看，分税制改革无论对中央政府还是各级地方政府，无论对全国的经济还是县级经济的增长，都是利大于弊的。但是，从局部看或从目前看，由于旧体制作用的滞后性，分税制改革对县级财政经济也有一些不利的影响，突出表现在以下方面：

1. 县级财力增长将有暂时的困难，依附性更强了。分税制改革后，一些原有的稳定增长的收入将集中到中央，风险性收入、零散性收入将实行共享或列为地方的固定收入。从目前我国税制结构看，流转税作为主体税种，是比较稳定、数额较大、征收容易的税种，中央全部或大部分拿走，有利于保证中央集中收入和稳定增长。一些零散、征收难度大、数额小的税种留给地方，县级财力将十分有限，而且增长也很困难，今后只能依附于上级政府“过日子”。

2. 一些县级经济将背着沉重的包袱进入新体制，县级财政运行将会更加艰难。实行分税制后，我国一些基础差的县级财力所剩无几，经常性开支大部分得靠上级补助来维持，资金调度将会更加紧张，旧体制遗留的包袱会因财力不足无力逐步解决，县级财政的运行将会更加艰难。

3. 发展县级经济，培植财源的积极性将会受到一定影响。改革开放后的财政包干体制在一定程度上调动了发展生产开辟财源的积极性。一些县为了增强财政后劲，节衣缩食，压缩非生产性开支，挤出资金扶持县乡企业发展。尤其是改革开放以后我国乡镇企业的迅猛发展很大程度上得益于财税包干体制下的减免政策，乡镇企业的发展反过来又保证了县级财政收入的稳定增长。分税制改革后虽然中央也考虑到地方发展经济的积极性，但县财力增长毕竟受到限制，也难以再挤出更多的资金扶持县乡企业发展。

4. 扶持企业发展增加的税收上缴中央财政，企业还贷能力将减弱，沉重的债务负担难以承受。近几年一些县乡经济发展较快，县财政收入稳定地大幅度增长，主要得益于对县乡企业投入的增加。这些投入都是有偿的。为了减轻企业债务负担，各地对新建的乡镇企业一般都采取减税让利还贷政策。分税制改革后，地方无权减免属于中央固定收入的税种，企业靠税后利润和折旧基金等还贷的能力显然将会减弱。

三、分税制改革后县级财政工作的对策

如上所述，分税制改革将给县级财政带来一定影响，但也将给县级财政的建设与发展带来机遇。应当把握机遇，适时调整思路，努力促进地方财政经济工作早日走上适应市场经济发展的新轨道。

1. 积极做好财政收支工作，力争收支平衡。一是下大力气解决企业欠税问题，这是完成和超额完成年度财政收入的关键。二是加强税收管理，严格控制减免税收。三是加强财政支出管理，严格控制社会集团购买力。

2. 适时调整地方财政与企业的关系。分税制改革给地方财政如何开辟新财源提出了新的课题。笔者认为在开辟新财源问题上地方财政应适时调整投资方向和投资结构。财政信用资金的投向应由现在的对工业企业基本建设和挖潜改造为主转变为对工业企业的高新技术改造和农业、第三产业投资为主。财政对企业的支持主要是通过制定和执行宏观调控政策来协调和促进县域产业结构和产品结构的调整，促进县域经济不断发展，财政实力不断壮大。在对企业的财务管理与监督上要逐步减少直接管理和监督的方式，建立起由会计师事务所等代理机构审查企业，财政审查会计师事务所的社会服务和监督体制。

3. 完善财政预算管理制度，强化预算约束，充分发挥财政资金的使用效益。分税制改革后，县级财政首先应加快实施复式预算，对经常性预算实行硬约束，严格以收定支，不得随意追加，在此基础上集中财力促进建设性预算。应细化预算编制内容，学习和借鉴西方国家的预算编制经验，把财政收入预算编到各企业和单位，财政支出预算编到各具体项目。除人代会批准外，任何部门、单位和个人都无权变动收支预算，以充分体现县级财政预算的法律效力。

4. 抓住机遇，调整机构，理顺财政和税务关系。拟建中的县级税务局应与财政局合并为财税局，人员从现有财政局和税务局各出一部分。合并后的县级财税局将使税收计划与财政预算一致，包干财政体制中存在的财税矛盾将得以协调，县级政府的财税关系得以理顺。

5. 加速建立和完善预算外资金管理体系。在分税制改革后新的收入分配格局下，仅靠预算内提供的财力将远远不能满足改革开放和经济加速发展对财政资金的需要。县级财政要在扩大资金渠道，综合运用社会财力上继续进行大胆改革和探索。可以进一步加强预算外资金管理，扩大预算外收入来源和预算外专户存储范围；完善财政信用资金管理制度，扩大财政信用资金投放总量；成立专门机构加强行政事业性收费管理，开辟新的财源和融资渠道。