

山区农业县终止乡镇财政“分税制”势在必行：贵州省余庆县探索乡镇财政管理新体制的启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年1月6日 李俊廷

1994年实行“分税制”改革之后，处在最基层的一些县、乡也相继建立与“分税制”相适应的财政管理体制，为加强农村基层政权建设、推进农村经济建设发挥了积极而重要的财政保障作用。但随着农村税费制度改革不断深入，以及农业乡镇财政逐步减收的新形势，山区农业县的“分税制”便暴露出许多体制缺陷，制约着其应有作用的发挥。在山区农业县终止乡镇财政“分税制”势在必行。笔者通过对贵州省余庆县乡镇财政管理体制运行情况的调研，作以下探讨。

一、农业县乡镇财政“分税制”出台及运行情况

乡镇财政“分税制”顺势应运而生。余庆县在“分税制”刚刚实行的1994年对乡镇财政体制没有调整，加之“撤并建”后的很多关系尚未理顺，地方财政收入比上年下降14%，当年全县10个乡镇均出现赤字，个别乡镇赤字竟达80多万元。显然，需要建立与“分税制”相适应的财政管理体制，处理县与乡镇的分配关系。余庆县在1995年建立了“分税制”的县乡财政管理体制，实行“定收定支，定额上交，超收分成，欠收自补”的体制形式。划分县、乡两级的事权和财权，建立各自的财源，凡乡镇范围内应承担的支出均属乡镇级支出。税务征收机构在各乡镇组建了国税所、地税所，逐步建立了乡镇国库，乡镇财政成为一级真正的实体，“分税制”便一杆子插到了底。

乡镇财政“分税制”调整频率较高。乡镇处在最基层，加上山区农业乡镇的税种单一，税收政策调整即使是局部或者调整幅度不大，到乡镇这级也要引起财政收入的大幅度增减，乡镇的“分税制”不得不根据税收政策变化和县乡财政实际适时进行调整。余庆县在1995—2007年的12年间，就对“分税制”进行了四次调整，平均每3年进行一次调整，最长的第三次也只有5年时间，而在这5年当中，也进行过多次“微调”，使体制得以自我完善。

乡镇“分税制”凸显优势与成效。一是乡镇财政调节杠杆作用发挥明显。在“分税制”下形成了“一级政府一级财政”，不仅有自己的财源，还有自己的税务机构、财政管理机构，调控财政能力增强，集中了大量财政资金，确保了“三农”资金及时、足额地保障到位。二是乡镇竭尽全力培植财源。乡镇不仅有县下达的国税、地税征收任务，而且要靠增长财政收入来提供辖区内的经济社会发展的财力保障。因此，乡镇都千方百计地发展经济、加强财源建设。三是乡镇财政收入增长极快。在“增收留用、短收自补”的利益驱动下，加上向基层倾斜的优惠政策，乡镇财力有了较大的增长空间并且有了明显壮大。余庆县乡镇级可安排财力从2001年的4244万元增加到2006年的10882万元，乡镇财政结余从2001年的-970万元增加到2006年的410万元。四是乡镇协税护税的长效机制形成。乡镇政府一方面要确保完成上级下达的财政征收任务，这是创造政绩的需要另一方面要靠增收确保当地经济社会发展的财力保障，这是地方发展的需要。这样，乡镇全力以赴地抓财像建设，一年四季收粮催款，组织收入入库。在这样的工作机制下，便形成了协税护税的长效机制，在组织征收

及同税务部门协作等方面取得了一些很好的经验和成效。

二、农业县乡镇“分税制”适应新形势渐显艰难

2002年，实行农村税费制度改革取消了村级“三提五统”，2004年取消了除烟叶外的其他农业特产税，2005年全面取消农业税。而这些都是山区农业县乡镇的“看家”税费，这些税费的取消导致乡镇财政减收。税源锐减、财政减收直接挑战“分税制”在农业乡镇的运行基础。乡镇财政“分税制”存在的问题和困难主要表现在：

1. 乡镇“分税制”名存实亡。山区农业县乡镇的税费主要是农业税、“三提五统”，即使较多一点的烟叶税也只在少数乡镇征收。山区农业县的二、三产业发展更是滞后其他税收也是微乎其微。在已是“无税可分”情况下，如果再进行“分税”管理，乡镇财政就成了无抓之水、无本之木，失去了“分税”基础

2. 税收征管和财源建设疲软。乡镇税收的减少，导致乡镇财政工作的重心发生转变，“找钱来办事”明显过渡到“有钱就办事”。过去乡镇干部收粮催款组织收人人库，现在却“袖手旁观”地等转移支付到了以后才安排到教育、计生、民政、公路改造等事业发展上等上级财政的各种补贴费到了以后，发放到农民手中。工作重心的转变，乡镇抓税收征管和财源建设的积极性和责任感也就日渐减弱。

3. 税收征管与财政体制脱节。乡镇国税、地税和财政三套机构，在“分税”初期的作用是明显的，理顺了县乡两级政府、乡镇政府与纳税单位、财政与税务机构之间的关系。但在税收减少的情况下，税务机构为节约征收成本，对一乡一所的机构设作了调整，一个基层税务所要管辖三四个乡镇的税收。这样，乡镇税务机构只对上级税务部门负责，乡镇政府及其财政部门对税收部门的协调能力日渐减弱，再也形成不了应有的协调机制和工作合力。

4. 征收环节容易滋生不良现象。税源少的乡镇为了完成上级政府下达的收人任务，对征收环节的工作超常规地进行奖励，从而加大了税收成本，增大了财政收入“水分”。特别是一些乡镇政府为了不被上级政府对其财政工作“一票否决”，而从其他乡镇偷抢税收，或以“工作经费”“购买”税收。

5. “分税制”管理措施乏力。过去乡镇“分税制”的“划分税种、超收留用、欠收自补”等体制优势，在税收减少的新形势下发挥不出“分税”应有的优势和作用。在“分税”的范畴内不管制定怎样的财政管理体制，其管理措施产生的作用都不会大，反而会因财政管理不到位，引发一些财政管理、财政支出、财政考核等方面的问题，制约当地经济社会发展。

三、顺应断形势终止乡镇“分税制”势在必行

余庆县在2007年初终止了原“划分税种、短收减支、超收分成”的财政管理体制，国税、地税部门在乡镇的征收格局没有改变，但取消了县对乡镇财政收人的考核，取消了收人与支出挂钩从而淡化了分税概念。从余庆县财政体制调整和改革的实践看，终止乡镇“分税制”势在必行，而出台新体制代替“分税制”也必须慎重推进。

1. 将乡镇收入纳入县级收入. 对财政收入方面的体制从原来的“划分税种、核定基数、短收减

支、超收留用”调整为“收入上缴”。不管乡镇税多税少，不再对乡镇下达税收任务，国税、地税及财政所在乡镇征收的税收、非税收入全部作为县级收入，国税、地税部门征收的税收不再区分乡镇。同时，取消对乡镇税收工作的考核，乡镇的财政收入或多或少不作为评估乡镇政绩的依据和标准。

2. 县级财政承担乡级支出。乡级收入收归县级之后，乡镇所有支出也相应由县级按照部门预算的原则统一核定后给予财力转移支付补助。余庆县对乡级公用支出、项目支出的定额标准进行了合理核定，镇直机关事业单位年人均定额标准不低于3500元，村级公用经费定额标准每村年均不低于12000元。同时，按照小乡镇每年20万元、大乡镇每年25万元安排专项性转移支付补助。乡镇虽然取消了收入任务，但原有的支出定额、标准及乡镇间平衡都没有太大的改变，基层干部有更多的时间和精力发展地方经济和社会事业。

3. 采取措施加强财源建设。乡镇税收任务取消后，其对财源建设、税收工作的积极性肯定会减弱，这是终止“分税制”出现的棘手难题。要立足当地实际，因地制宜地采取有效措施加以解决。如余庆县把乡镇辖区内的个人建房装修税、部分车船使用税、畜牧行业税等零星税收委托给乡镇代行组织征收，并将征收额度的补助给乡镇用于补充业务支出和基础设施建设。再如对招商引资或争取项目投入而新增地方财政收入的乡镇给予一次性奖励等。

4. 切实防范乡镇断增债务。按照“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理新模式实施“乡财县管”改革，规范乡镇支出，杜绝乡镇新增债务。“乡财县管”坚持利益分配格局不变、预算管理权限不变、资金管理和财务审批权限不变，确保乡镇的财政支出不影响乡镇经济社会发展。余庆县2007年推行“乡财县管”后，杜绝了乡镇举债支出的现象发生，不到三个月就同比节约支出55万元，赤字乡镇也消化赤字包袱145万元。

5. 纵向要衔接，横向要平衡。终止乡镇“分税制”是在县以上财政部门仍执行“分税制”情况下进行的，乡镇财政管理体制更替不要“重新洗牌”，要有一些过渡性的政策和时间，要把原体制遗留的问题处理好。余庆县在对待乡镇赤字方面采取“以奖代补”及共同消化赤字的办法帮助乡镇消化财政赤字。对县级以上安排的乡镇项目建设配套经费由县级全额承担，避免发生新的乡镇债务。同时，结余乡镇动用历年结余182万元。新体制在核定乡镇公用及项目支出差距上由以前的150余万元缩小到40余万元。

文章来源：农村财政与财务 （责任编辑： x1）