

中央地方将重新分税 财政体制酝酿新局

事件回放

为解决县乡一级财政窘境,学界一直在探讨如何对现行的分税制进行调整;近日有消息称,新分税制调整方案已逐渐形成。

被称为中国经济体制改革“最难啃的硬骨头”的财税体制改革,在今年呈现出加速迹象。日前,一份由国家发改委宏观经济研究院经济研究所牵头,涉及中央与地方财政分配体制改革的课题方案正在形成。

专家专栏

分税制改革应弥补现存缺陷

► 魏也

被称为中国经济体制改革“最难啃的硬骨头”的财税体制改革,在今年呈现出加速迹象。现行的分税制财政管理体制是1994年改革的结果。这次财税改革解决了中央的财政窘境,增强了中央财政的转移支付能力,但也导致了一系列问题。

其一,中央财政与地方财政在分税上“共享”,像国企所得税,按照隶属关系划分收入,而不是按照税种进行分税。西方国家对分税的界定主要是按照税种进行划分,以有效地处理中央政府和地方政府之间的事权和财权关系。它根据税种实现“三分”:即分权、分税、分管,过多的共享导致税源的重叠,及地、国税部分征管权力的重叠,不仅造成行政资源的浪费,也导致征收效率的低下。

其二,分税制改革主要解决了省级财政与中央财政的关系,而未很好地解决省与省级以下各级财政的关系问题。目前世界上主要的市场经济强国,像美、英、德、日等等,基本上都是三级政府体制,实行三级财政,而我国是五级行政体制,对应着五级财政。在省

级以下还有三级财政,如果这个问题不能妥善处理,基层财政的困局就难以解决,相应的事权也无法落实。

其三,财权与事权的划分不匹配,地方事权较重而财权较小,中央反之。而且,伴随着分税制改革和教育产业化、医疗和住房的市场化,中央财政在公共产品领域的投入呈现出明显的收缩趋势。而地方因财政不足对保障领域投入的削减,及为了弥补财政缺口进行的各种乱收费、乱罚款、乱摊派行为,常常引发不必要的社会矛盾。

分税制改革之时,许多官员及研究者深信,即使存在上述问题,通过财政转移支付也能很好地加以调整,以平衡各级政府的财政能力、弥补地方政府缺口、提供均等化的公共产品,优化各地区资源配置,但事实上根本无法达到这种效果。我国现行的转移支付形式共有四种,一是过渡期财政转移支付,二是税收返还,三是专项补助,四是原体制补助和上解。其中,税收返还占据了最大份额,而税收返还额的确定采用的是基数法,是以承认各地区政

府既得利益为特征的,其结果是富者更富、穷者更穷。而且,转移过程中的“损耗”也非常严重。

那么,分税制改革应该如何改?首先应该强调一个原则,即事权与财权的对称。1994年的分税制改革,解决了中央财政不足的困境,但也矫枉过正,导致地方财力不足。相关数据充分证明这一点:2006年,中央与地方财政收入的比重为52.8%;47.2%,而中央与地方财政支出的比重则为24.7%;75.3%。地方财政支出的缺口一部分靠地方政府自行解决,一部分靠中央对地方的转移支付来解决。前者是导致许多企业尤其中小企业税费负担沉重的根源之一,后者则受限于制度缺陷。因此,新的分税制改革应该使财权向地方财政倾斜,或者,由中央承担一部分现在归属于地方政府的事权,以实现财权与事权的对称。

分税制改革,还应该考虑变五级财政为三级财政的问题。由于现行的分税制未能很好地解决省与省级以下财政的分配问题,导致中央财政充足,省级财政平稳,到市级财政就开始紧张,地市一级政府就把县乡财政税收“统管”,从而使县乡一级的财政力量被大大削弱,许多

公共产品到县、乡一级就无法正常提供。

目前,已经披露的有关分税制调整的方案大致有两种,一种方案是把增值税全部归中央,然后再对所得税等税种进行调整;另一种方案是把企业所得税全部归中央,增值税增加地方留成。这两种改革方案都有很大缺陷,最大的问题是进一步增强中央财政而削减地方财政,导致地方政府财权与事权的进一步背离,容易导致地方政府因资金缺口而进一步忽略公共产品的提供,并增强其实施乱收费的动力。

更合适的做法是把剔除个人所得税部分的所得税全部归地方,而适当增大中央财政的增值税占比。因为增值税全部归属于中央,地方政府发展经济的积极性将受到严重挫伤,而税源管理难度大的所得税归地方,不仅可以解决目前地方政府收入来源不稳定、无力承担事权的矛盾,也能解决目前企业尤其国有企业因统一由总部缴税而导致的各地方征管中出现的种种矛盾。同时,个人所得税由中央财政统管,也符合目前劳动力自由流动的现实要求。

(作者系经济学博士)

财政体制改革关键是重新界定财政分配关系

► 谷成

中国的财税体制改革是一块“硬骨头”。党的十七大报告明确提出,要“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”,这实际上为深化财税体制改革指出了方向。

目前,国家发改委和财政部的研究机构正在制定各有侧重的中国财税体制改革方案,将很快提交相关部门。但是,这两个方案的核心思维均是“强干弱枝”,主要是对增值税或所得税两大税种上收的设想。

1978年我国开始了市场取向的经济体制改革,财政分权是由计划经济向市场经济转型的一个重要方面。从政府间财政关系的演变轨迹上看,中央与地方的财政体制大体上经历了“统收统支”、“分级包干”和“分税制”三个阶段。1994年分税制的出台将过去中央与地方以合同为基础的收入分享办法转变为更加规范的以税制划分为基础的收入分配方式,初步确立了符合市场经济要求的政府间财政体制框架。实践表明,分税制对中央预算的集中效应是十分明显的,中央政府收入在财政总收入中占比由之前的20%左右提高到50%以上,极大提升了中央的财政汲取能力。

不过,分税制改革仅明确了中央政府与省级政府的收入分配关系,没有确立统一的省以下政府间财政体制,而是由各省根据自身情况自行决定。由于改革始终贯穿着“资金向上流动,事权向下流动”的宗旨,所以省、市、县、乡镇的财政状况从上至下一级比一级差,县级政府的事权越来越重,一些本应由中央和省级政府投入的医疗保障支出、兴修水利支出、公路建设支出等都由县级财政承担。此外,收入比重下降和支出比重增加的逆向

变化给地方财政支出带来巨大的压力,导致地方各级财政日益困难。

讨论“十一五”规划时,政府和学界普遍认为中国经济体制转轨的核心应当转向行政管理体制的改革,即政府从经济建设、吃饭养人、行政管理型,转向公共服务和社会管理型。财税体制是行政管理体制的重要组成部分,由于财政体制改革,其支出涉及预算民主化、公共服务化、人大审查和监督,其收入关系到对政府权力约束、统一国家财政和国库、理顺中央与地方的关系等等,既是经济体制改革深入的深入,又是政治体制改革的推进。因此,新一轮财政体制改革是未来中国改革的头等大事和重中之重。

面对如此盘根错节的财政体制,改革的利刃究竟从哪里切入?最要紧的是尽快对各级政府财政分配关系予以重新界定。

经过多次的改革与调整,我国的中央与地方关系不断得到改善,但是目前仍存在着事务混乱、职责不清、上下错位、机构从上到下复制等问题。具体表现在:一是中央和地方事务支出相互推诿。二是一级政权一级税收不明确。财政向上集中,公共服务、社会管理的义务和责任却逐级下放,当地方财政收入难以满足支出需要,地方政府又无法通过征税提供必要的公共产品和服务时,只能采用非正式机制解决自身预算问题。不纳入财政预算管理的预算外收入和没有纳入预算外管理的非预算收入不在中央的预算控制范围内,成为地方政府弥补财政收支差额的两种最为常用的方法,这不仅将削弱中央政府的宏观调控能力,也为地方官员的腐败敞开大

门。三是中央对地方转移支付的不科学、不透明。目前的情况是,税收返还和结算补助不符合均等化目标,老体制上解或补助和专项补助分配方法不合理,具有明显均等化效应的转移支付数量稀少,中央对地方的转移支付在管理上具有不规范性、随意性,这些离实现各地基本公共服务水平的均等化以及中央政府宏观调控目标的强化都存在很大的差距。四是中央和地方的关系没有法定化。

解决上述矛盾的理想方案,应当是使自下而上建立的地方政府能力与自上而下的分权策略协调一致。因此,有效的分权政策首先必须明确中央政府的目标,然后依此建立能够取得理想结果的激励机制。具体而言,中国的财政分权应当从以下三个方面加以完善。

根据公共产品的层次性、政府职能分工以及政府间事务和支出责任划分的原则,中央和地方政府间的支出责任划分应当遵循四个原则:首先,体现国家整体利益的公共支出项目、全国性公共产品和必须在全国范围内统筹安排的事物,应由中央政府负责,经费由中央政府提供;其次,由本地居民享有的地方公共产品应当由地方政府负责提供;再次,跨区域外部性的公共项目和工程,中央政府应在一定程度上参与;最后,调节地区间和居民间的收入分配,在很大程度上是中央政府的职责,如社会保障、社会福利项目等,应在全国范围内实行统一的标准。

在固定各级政府的税收方面,要立足现行管理重心下移的基本趋势。财政分配结构要逐步形成两头大、中间小的分配格局,巩固和维护中央财政收入的比重,扩大和提高县、乡财政收入比重,调控和压缩省、市的财政收入比

重。因此,在划分税种时,应使各税种的功能、特性与各级政府的职能特点相对应。具体应把握如下原则:一是税种的功能与各级政府的职能相一致。比如,具有稳定经济政策、公平收入分配以及其他宏观调控的税种应划归中央,对宏观经济不产生直接影响的税种划归地方。二是维护全国统一市场,为此,应将税源具有地域性和具有非流动性的税种划为地方税。三是提高税收征管效率。

在转移支付方面,完善以公式为基础的转移支付体系,使之产生正确的激励效应。中央对地方的转移支付,一是要解决地区间发展不平衡的问题,二是要保持中央政府的权威性和保持国家的统一,三是要体现效率和公开透明。在中国自上而下的分权框架下,地方政府在很大程度上被视为中央政府的代理人而不是独立的行为人,其财政收入也必然会更多地依赖中央政府的转移支付。良好的转移支付制度应当满足透明、客观、公正和稳定的要求,理想的政府间转移支付形式应当在数量上具有可预见性,且不会因受益人的行为而发生转移。因此,规范我国目前的转移支付制度,一要将现行的混合型转移支付制度整合成两种形式,即一般性转移支付和有条件的转移支付,其中一般性转移支付主要用于平衡地方财政预算,既要满足地方履行政府职能的基本开支需要,还要保证地方政府最低公共服务水准的全国均等化;二是以标准收支和公式作为转移支付的基础;三是建立地方一般性转移支付;四是加快政府间转移支付的法制化建设。

(作者系东北财经大学副教授、经济学博士)

热点评说

转移支付:最理想的财政平衡术

► 王红茹

有学者认为,要解决地方财力相对不足的现实,应采取“中央少拿一点、直接留给地方多一点”的分税制调整方案。

这种方法对经济比较发达、税源比较多的东部地区而言比较有效;而对经济相对落后的中西部地区,中央通过转移支付的方式来充实地方财力,将更有利于实现公共服务的均等化。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出,深化预算制度改革,强化预算管理,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入,完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。

这是中央第一次明确提出“中央和地方财力与事权相匹配”的概念。

地方其实是一个整体,政府关心的是财政收入是应该给经济相对落后的、自身财源和财力不太发达的地方,实现公共服务均等化,还是让发达地方多留一些财力,来刺激和激励当地的发展?

当前应当通过完善转移支付体制,更加关注缓解区域之间财力不均衡,实现公共服务均等化的问题。如果认同目前中央与地方收支的基本格局是合理的,那么中央与地方分税制的调整似乎更应该从税制改革的角度使不同税种在中央与地方之间的划分更为合理。

分税制改革后,中央财政收入占财政总收入的比重大幅度提高,2006年,中央与地方财政收入的比重为52.8%;47.2%,而中央与地方财政支出的比例则为24.7%;75.3%。也就是说,2006年,地方本级财政收入与地方财政支出的缺口大约为财政总收入的28%左右,这部分缺口主要是通过中央对地方的转移支付解决的。

在这样的收支格局下,地方财政支出占支出总额的比重并不低,只不过地方财政支出中,有大约1/3的资金需要依靠中央的补助,而且是经济落后的地区中央补助占地方财政支出的比重越高。

中央对地方的转移支付有两种基本形式,即财力性转移支付和专项转移支付,前者通常会增加地方可用财力,而后者往往与特定支出项目相联系,属于专款专用,地方政府不能将资金挪作他用。所以,增加地方可用财力有两种基本思路:一是“中央少拿一点,地方多留一点”;二是在保持中央和地方基本收支框架不变的情况下,中央通过增加财力性转移支付的方式来充实地方财力。

(作者为媒体评论员)

声音

税收体制改革难度很大

财政体制改革始终存在一些棘手问题。财政体制改革非常复杂,也很敏感,其复杂性不在于技术本身,而在于各个方面难以达到一致的认同。目前,税收所涉及的各个部门和地区的想法差距仍比较大。

——财政部财政科学研究所所长贾康

税收是宏观调控的“排头兵”

税收制度本身的改革从一开始到现在,始终冲在整个经济体制改革的最前沿,成为名副其实的“排头兵”。不管是对外开放还是对内搞活,不管是对沿海开放城市实行特殊的税收优惠政策,还是引进外资,税收改革总是率先突破,而且成效最为显著。尤其是在对经济调控方面,税收制度本身起到了重要的、不可忽视的作用。国家宏观调控的两大政策工具中,财政政策在一定时期内,要比货币政策对国家来讲应用得更为灵活,对企业来讲感受得更为直接。

——财政部财政科学研究所研究生部客座教授、博士生导师史耀斌

应该对增值税进行调整

目前,增值税收入占财政收入的比重很高,将增值税划为中央税对地方财政收入的影响较大。未来随着增值税比重的相对下降,在条件成熟的时候,可以考虑把增值税划为中央税,削弱地方工业发展与地方财政收入的关系;同时应采取调整其他税种的分享比例,完善地方税体系等配套措施缓解这一改革对地方财政收入的冲击。

——中国社科院财政与贸易经济研究所副研究员张斌