

建立横向地区间收入分配机制的设想

■ 王劲松

在经济生活中,有些问题很值得人们注意。如中海油公司在渤海湾山东省龙口市附近的海上钻井平台,其生活用品供应、淡水补给、原油上岸等都在山东,但其增值税却在天津缴纳,地方25%部分由天津分享。西气东输管道运输企业所辖输气管道横贯东西,由新疆直到上海,但只在上海缴纳营业税。这种状况直接导致企业和居民分享公共服务效益与分担公共服务成本的不对应。而处理横向地区间收入分配关系的基本原则正是公共服务效益分享与成本分担的对应,否则会扭曲各地区公共服务的均衡状态,造成效用损失。完善地区间收入分配关系需要从税制改革、建立地区间税收收入分配机制等入手。

横向地区间收入分配关系不顺 影响经济发展方式转变

横向地区间收入分配关系的处理可从三个层次着手,一是在税制设计和税收征管过程中,使负担税收者成为用这部分税收提供公共服务的受益者;二是如果在税制设计中由于各种原因,难以做到公共服务效益分享与成本分担的对应,那么在税收上缴政府后,应当设计一种税收收入的地区间分配机制,将税收收入在相关地区间公平分配;三是如果上述两者均不能达到,那么就应当通过上级政府

对下转移支付来解决横向地区间公共服务效益分享与成本分担的不对应问题。当前我国横向地区间收入分配关系中在上述三个层次都存在公共服务效益分享与成本分担不对应的问题。

——在税制设计和税收征管层次。从企业增值税的角度分析,由于其征收环节较多,商品或劳务流转的各个环节都应缴税,因此,表面看来即便是跨地区的经营活动,其增值税也是在各地区间分配,似乎不存在地区间公共服务效益分享与成本分担的不对应问题。但是,对跨地区经营的企业来讲,增值税缴税环节、缴税地点的确定涉及不同地区增值税收入归属。同时,企业内部转移价格的确定也会使不同地区间增值税收入分配关系发生变化。如大型电网企业,其机构所在地与电力生产地、电力销售地往往不一致,其增值税缴纳环节的确定、核算机制对地区间增值税的分配影响较大。从出口货物退增值税来看,目前中央与地方按92.5:7.5的比例共同负担,产品出口地或者说出口退税负担地,与增值税实现地的差异也使出口集中的地区负担沉重。更重要的是,现行增值税实行价内税,对增加值征税,使得真正负担税收者所在地方政府与分享增值税的地方政府严重脱离。如一个农业大县,通过实施农业产业化形成了本地特色农产品,当地居民收入增加,各种消费也

随之增加,使得本辖区内公民负担的政府流转税大幅增加。但当地居民在消费行为中负担的增值税份额却通过税收征管环节转移到商品生产地所在的地方政府,造成农业大县的地方政府不能分享税收份额。结果当地居民收入增加,地方政府税收却不能同时增加,出现“富百姓、穷政府”的现象。

——在税收收入地区间分配层次。随着市场经济的不断发展,企业跨地区经营越来越普遍。但企业缴纳企业所得税、营业税等都是在确定的某一个地方,而不是在相关的多个地区同时缴纳企业所得税或营业税等某一种税。这样一来,对于生产经营跨地区的企业来说,多个地方政府为其提供公共服务,但其缴税却只能在一地。于是地方政府要求凡是来当地经营的企业必须注册为独立法人,如麦当劳、肯德基、可口可乐等都是如此。而在某个地方经营,却不能为其贡献税收,也会给企业经营带来影响。如海洋石油采掘过程中产生的污染,影响当地渔民收入,需要当地政府予以调解,但地方政府因为没有利益关系,对企业的要求往往置之不理或不积极负责。而管道运输企业途经的地方政府对于当地偷油者的偷盗行为打击力度也往往低于企业的期望。因此,应当将跨地区经营企业缴纳的企业所得税、营业税在相关的地区间分配。2008年1月实施新的企业所得税法

后,国家制定了跨省市总分机构企业所得税分配办法,在一定程度上解决了跨地区经营企业缴纳所得税地区间分配问题。2008年7月,国家对于跨省区水电项目的税收分配也出台了指导意见,提出了跨省区水电项目发电环节产生的增值税、企业所得税以及随增值税附征的城市维护建设税和教育费附加收入的地区间分配办法。但还没有建立跨地区经营企业缴纳营业税的地区间分配机制。

——在上级政府对下转移支付层次。为解决部分地区收入不足以满足支出需求的问题,上级政府从经济发展相对较快地区集中一部分收入,对下实施转移支付。如我国2002年实施的所得税收入分享改革明确“中央因改革所得税收入分享办法增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付”。但是,由于上述两个层次地区间收入分配关系存在不合理问题,中央对地方一般性转移支付也存在问题。一方面,夸大了中央财政对东部经济发展较快地区的财力集中力度。中央财政确实从东部地区集中了一部分收入,但是由于东部地区企业的经营发展涉及广大中西部地区,因此,其缴纳的税收中有一部分本应按照公共服务效益分享与成本分担的原则由中央财政分配给中西部地区,也就是说,中央财政对东部地区的财力集中力度没有现在所说的这么大。另一方面,中央财政对中西部地区转移支付资金中,一部分是用于解决公共服务效益分享与成本分担不对应问题的,一部分是用于解决其财政收入不能满足支出需求的财力缺口的。如果全部将其作为解决财力缺口的均衡性拨款,则夸大了中央财政的转移支付力度。这两种不准确的认识,不利于进一步发挥中央财政调控地区间财力差异的政策作用。

建立健全横向地区间收入分配机制的设想

我国分税制财政管理体制处理的主要是中央与地方财政之间纵向的财政分配关系,对于地区间横向的财政分配关系,主要是由地方政府自主协商解决,或者由中央财政本着“一事一议”的原则解决。而处理横向地区间收入分配关系的基本原则、制度框架、办事机构等都没有明确,分配机制也不健全,这是当前我国横向地区间收入分配关系不尽合理的根本原因。笔者认为,建立健全横向地区间收入分配机制,似可从以下几个方面着手。

一方面,要明确完善地区间收入分配制度的基本原则。建立健全地区间收入分配制度的基本原则是提供公共服务与分享税收要对应。政府与市场经济主体的关系主要是公共服务的提供者和公共服务成本的负担者,因此,确定市场经济主体上缴的收入中地方政府分享部分应当由哪一个或哪些地方政府分享,其基本原则是提供公共服务与分享税收要对应。比如某家连锁经营企业总部注册在某省某市,其特许经营店既有在其他城市的,也有在其他省的。除其总部所在地省市地方政府为其经营提供了公共服务外,其他相关地区的地方政府也为其经营提供公共服务,因此,其缴纳的企业所得税、营业税、增值税等税收的地方分享部分应当在相关地方政府间合理分配,实现提供公共服务与分享税收的对应。

另一方面,要明确完善地区间收入分配制度的目标。根据上述地方政府提供公共服务与分享税收要对应的原则,完善地区间收入分配制度的目标有两个层次:一个层次为远期目标,即改革税制,将目前在各个环节征收、以增加值为税基、价内征收的增值税

改为在最终销售环节征收、以销售额为税基、价外征收的消费税。在新的税制设计下,当地居民缴纳的税收中地方分享部分全部归所在地地方政府,用于为当地居民提供公共服务。在这样的税制设计下,地方政府自然关注如何改善当地的居住环境,吸引更多的人前来就业、居住和消费,而不再去过度关注扩大投资规模、铺摊子、上项目。而且这种税制设计一定程度上也会遏制地方政府限制其他地区企业生产的产品在本地区销售等地方保护和地区封锁行为。另一个层次为近期目标,即在不改革税制的条件下,针对企业跨地区经营越来越多的情况,建立和完善税收收入的地区间分配办法,使地方政府能够完全分享当地居民负担的流转税和分享在本地经营的企业缴纳的所得税。这样,地方政府不会再要求凡是在本地经营的企业均在本地注册,以利于企业正常经营发展。同时,由于在当地注册的企业,也可能在其他地区开展经营,其上缴的税收相应地不完全由当地地方政府分享,也会弱化地方政府扩大投资规模的冲动。考虑到远期目标在目前情况下难以很快实现,建议目前应以近期目标为着眼点,可将增值税地方分享的25%部分以及现在按来源地分配的税收返还部分纳入一般性转移支付体系,按各地经济贡献、支出需求和困难程度予以分配;进一步完善2002年所得税收入改革时初步建立的跨地区经营集中缴库企业所得税地区间分配制度,并扩大适用企业范围,处理跨地区经营企业所得税地区间分配问题;研究建立跨地区经营企业营业税地区间分配制度;建立处理税收收入跨地区分配问题的专门机构。

(作者单位:财政部预算司)

责任编辑 刘慧娴