

换个视角研究分税体制的完善之策

■ 何振一

多年来在探索分税制体制的完善方略中,理论界多是以税种专享式分税体制为目标模式(以下简称税种专享模式)。但是,研究分析分税制改革和发展的实践,就会发现经过15年来的不断调整所形成的现行的税收共享式分税制模式(以下简称税收共享模式),更适应我国国情和现阶段实际。

税种专享模式不符合我国国情

实行分级财政体制,天然就要采用分税制方式,但并不意味着天然就要实行税种专享模式。从当今世界各国的实践来看,分税制体制模式多种多样,但实行税种专享模式者却寥寥无几。而1994年分税制改革后的实践表明,税种专享模式并不符合我国国情。

首先,我国是单一制国家,中央政府与地方政府之间的职权划分,也必须遵循中央政府的统一领导,在财政体制的构建上,必须确保国家法律的统一、中央政令的畅通,而不能政出多门,财政的分级必须在这个前提下选择分权形式,也就是说中央与地方财政分权只能是相对的,而不是绝对的。所以在实行分税制财政体制时,以

所谓财政联邦制理论为指导,选择税种专享模式与我国政体不相匹配。

其次,与我国现阶段的经济社会发展状况不相适应。我国还处于社会主义初级阶段,地区之间经济社会发展很不平衡。特别是在取消了农业税和其他一些相关费税后,一些欠发达地区的税收很少,在这种情况下,按税种专享模式完善分税制,势必造成地区间财力差距进一步拉大,富裕地区的自主财力大大超过其行使事权的需要,欠发达地区自主财力过少以致不足以维持其政府运转的基本需要,在体制上造成事权与财力的不相匹配。

再次,与主体功能区建设不相适应。主体功能区建设的实施,必然要打破现存的区域间的利益格局,不同主体功能区之间的利益难免发生矛盾。如禁止开发区创造的是一项重大的纯公共品,而开发区创造的主要是私人品,这就不可避免地带来禁止开发区与非禁止开发区之间利益上的矛盾,需要财政实施全面的宏观调控。而税种专享模式不仅不利于实现宏观调控,还会造成税收分配上的苦乐不均。

实践是检验真理的唯一标准。1994年实施分税制改革以来的实践经

验充分证明税种专享模式与我国实际不符。当初以税种专享模式起步,在体制设计上做了最大的努力把各种税改为专享税,占全部税种的90%,基本建成了税种专享式分税制体制框架。然而这一体制,虽然成功摆脱了“包”字当头的旧体制的弊端,将财政体制推上了与市场经济相适应的轨道,但在后来的实际运行中却日益显露出诸多的不适应,最突出的是地区之间自主支配的财力差距不断扩大,基层财政大面积困难。中央财政为保障困难地区必要的财力供给,不得不加大转移支付力度而导致负担沉重,只得多次调整,变税种专享式为共享式,实施比例分成办法,使共享税种从3个逐步增加到12个,调整结果按地方实际收入来计算,地方专享税种收入只占总收入的10%,财政体制实际上已经从税种专享模式转向了税收共享的新模式。这一转变不仅有力地提高了中央财政的宏观调控能力,也有力地调动了困难地方发展经济、开辟财源的积极性,恢复了财政收入正常弹性,形成了中央与地方财政收入齐增共长的大好局面。1994—2007年,中央、地方财政收入年均分别增长18.9%、19.6%。15年来

的实践充分表明,税收共享模式更与我国的国情相符,也更与社会主义市场经济相适应。

现行体制的主要缺陷

当然现行的税收共享的分税财政体制还不完善,与新时期、新要求不相适应之处主要有以下几点:

一是各级政府财政支出责任的边界划分不够清晰。财政支出责任是由各级政府的事权划分决定的,由于我国法律、法规对各级政府的事权划分只作了原则性规定,而缺少各级政府财政支出责任明细划分的依据,因此,在财政体制改革中只好沿用承认历史的分权状况,加以适当调整后确定财政支出责任,并按履行支出责任的实际支出财力量来核定各级财政支出需要量。这种办法容易造成支出责任不清,因此,在实践中上下推诿的情况时有发生,需要经过博弈来解决,形成了一种体制外的分配,失去了体制应有的约束作用。

二是现行体制依然沿用保存量改增量的办法,与公平、公正的划分财力原则相悖。为了鼓励发达地区增加财政收入,保证分税制改革顺利实施,1994年分税制实行之初,在收入划分上实行了保存量改增量、税收返还的办法,且在后来调整分税方式时没有改变,造成财政收支在各个层级间来回划转结算的麻烦,增加了财政运行成本和财政资金周转时间,更不利的是扩大了地区间财力差距,不利于推进公共服务均等化。

三是在体制外保留了大量的自收自支的财政性资金,不仅造成国家预算不完整,不利于财政监督,更造成地区间实际拥有财力的巨大差距。

四是转移支付不规范,临时决策的转移支付、专项转移支付以及需要地

方配套的转移支付过多,加大了依靠转移支付运转的困难地区平衡财政收支的难度,也加重了中央财政的负担。据《中国财政年鉴》的历年数据显示,地方财政支出中大约有36%的支出靠中央转移支付,一些特困地区财政支出中,中央转移支付高达60%以上,使得这些地区的财政体制呈现出向统收统支体制回归的不良态势。

五是财力与事权不匹配。由于上述几个缺陷的存在,加之多年来在体制调整中,存在收入与支出调整不均衡,即收入向上级财政集中、支出责任下移的情况,加重了财力与事权不匹配的问题,特别是基层政府这种情况更为严重,制约了公共服务均等化和财政支出结构优化的推进。

完善分税制体制的思路与方略

综合分析可以看出,财力与事权不匹配是当前财政体制运行中的主要矛盾。所以,完善财政体制,应以健全财力与事权相匹配的体制为着眼点和归宿。

一是明确界定各级政府的基本事权和财政支出责任。我国正处于经济社会大发展和政府职能转变的关键时期,加之国情决定中央与地方分权只能是相对的,所以,完善分税体制不必过分追求事权的细划,可以在沿用既成事实的事权划分办法基础上,通过完善支出责任划分和所需财力的核定方式来实现完善财政体制的目标。同时,可在各级财政预算中设立特别后备基金,以改变财力与事权的不匹配状况。

二是创新税收共享模式的财力分配制度。废弃单一比例“一刀切”的分配方式,实行地区间的差别比例分成制度,以适应地区间经济发展差距悬殊带来的财力不均问题以及市场经济条件下大量存在的税源创造地与税收征

收地分离的问题。

三是创新转移支付制度。建立纵横双向转移支付制度,即不仅要实行上级对下级的纵向转移支付,还要实行地方政府间的横向转移支付,以减轻中央财政负担、减少中央财政与发达地区财力分配上的矛盾,更重要的是适应主体功能区建设的需要,加快推进公共服务均等化。同时,优化中央财政向地方转移支付的结构,加大一般转移支付力度,减少和规范专项转移支付。此外,制定转移支付法规,把转移支付用法律形式确定下来,以保障分税体制的有效实施,保障地方利益。

四是加快全额预算改革进程,将所有财政性资金全额纳入国家预算统筹安排、统一管理,以消除由于大量资金游离于财政体制规范之外导致的地区之间财力差距过大的问题。

五是在分税体制构建上,彻底废除旨在保护既得利益的税收返还制度。税收返还制就本质来说,乃是地方履行支出责任所需财力以外的附加财力,与健全财力与事权相匹配的体制要求相违背。

六是改革税收征管体制。在分税体制已从税种专享模式转变为税收共享模式后,依然保留为适应税种专享模式而配套设立的地税与国税两个征管系统已无必要,并且还会产生诸多矛盾,增加税收成本。对这一问题有两种完善方案,一是国税地税合并为一个系统,一是把地税系统改为非税收入征收管理系统。鉴于目前设置非税收入征收管理机构十分必要,后一方案更为可行,这样就不必再额外设置非税征管机构,从而达到精简机构的目的。

(作者为中国社会科学院荣誉学部委员)

责任编辑 刘慧娟