

我所经历的财政体制改革

■ 卫良汉

2007年6月28日,随着《西安市人民政府关于理顺和完善与区县财政体制问题的通知》的发布实施,西安市涉外企业按预算级次划分收入的做法被改变。至此,西安市辖区内市与区县之间全面建立了包括内外资企业在内的按属地原则划分财政收入的税收征管体制,分税制财政体制进一步完善。这是值得西安财政人为之骄傲的一件事,因为实现这个目标整整用了7年时间。

2001年1月我从市财政局办公室调至预算处,直至2007年11月底,一千就是6年多时间,这使得我有幸参与了西安市完善分税制财政体制的全过程。记得刚到预算处的时候,1994年分税制财政体制改革时确定的市与区县财政体制已运行7年多了,由于种种原因一直未作大的调整,在市与区县之间继续沿用按企业预算级次和隶属关系划分收入征管和分配的做法。而在此期间,西安的改革开放步伐日益加快,企业投资主体日益多元化,组织形式日益多样化,市场经济体制逐步建立。财政体制与市场经济体制不相适应的问题已逐步显现,各级之间争抢税源和收入的问题愈演愈烈,企业税收多头征管的问题也越来越突出,不仅扰乱了收入征管秩序,更危及着投资环境的改善。如何通过改革革除这些弊端,当时并没有成功的经验可供借鉴。如果全面改革,由于条件不成

熟,不仅工作量很大,而且还有可能影响区县组织收入的积极性,进而影响改革开放和经济发展。因此,局党组审时度势,慎重决策并报经市政府批准,采取了以实现税收属地征管和建立财权与事权相适应的财力分配体制为总体目标,结合实际,选择增值税先行试点,取得经验后分步推行的办法。这样,就有了2001年增值税属地征管改革和市与城六区增值税分配体制调整,以及2003年地方税收属地征管改革和市与城六区地方税收分配体制调整。这两次体制改革和调整是大胆的创新,使得西安市在全省率先实现了内资企业属地化征管,建立了市区财政收入征管联动机制。2007年,在全国人民代表大会通过企业所得税“两法”合并方案后,又及时启动涉外企业属地征管改革,对涉外企业所得税分配体制进行了调整。经过这三次改革和调整,西安市辖区县内除个别特殊行业外的所有内外资企业都实行了新的财政分配体制和属地征管体制。除了这条主线,在此期间,还按照中央与省完善分税制财政体制的总体部署,于2002年落实了中央与地方所得税分享体制改革,2004年落实了省对市财政体制调整和出口退税机制改革,2005年落实了省级下划企业属地征管改革。

如今,再回头看这7年的调整和改革,我心中感慨万千。财政体制改

革是一项基础性制度改革,涉及到各级政府的利益格局调整,搞不好不仅会挫伤各级政府发展的积极性,而且会影响政府职能的发挥。大家深知这项改革对全市经济和社会发展的重大意义,如履薄冰,自始至终未敢有丝毫懈怠,通过大量艰苦细致的资料收集、分析思考和反复测算,才完成了预定工作任务。回顾这一历程,既充满艰辛和曲折,也充满激情和挑战。

资料收集——庞大的系统工程

2003年的体制调整,由于市本级收入下划区县的数额很大,涉及下划管户的数量也很多,我们仅收集资料和核对资料前后就用了近半年时间。包括收集纳税管户的资料,将原市地税一、二分局所征管的管户前三年的所有纳税资料分税种、分区县进行统计、汇总,将国、地税部门交叉管户资料分税种、分区县进行统计;收集各级财政收入统计资料,并分部门、分税种进行统计;收集外地财政体制调整的资料,吸收借鉴其中的经验和教训等等。资料收集完成后,还要进行反复核对,如有出入,就认真查找原因,直到数字全部准确为止。记得2003年的资料收集,管户下划资料与财政决算对不上,地税二分局全体同志整整两个星期通宵加班加点“连轴转”,才将资料核对准确。正是有了各级财

政和国、地税部门上百名同志的大力支持和配合,才确保了资料收集系统的正常运转和所需资料的准确无误。

方案测算——难以述说的艰辛

财政体制的改革和调整,涉及财力分配格局的调整,资料分析和方案测算非常重要。记得2003年体制调整时,我们于5月进驻曲江宾馆,当时正直“非典”疫情期间,诺大的一个宾馆,只住了我们几个人。大家都知道来这里的任务,从一开始就投入了紧张的分析测算,一住就是两个多月,几乎没有人回过家,晚上熬通宵成了家常便饭。我们一共形成了40多套备选方案,而最终确定的方案只能是其中的一两套。也就是说,95%的测算实际上最后都成了“无用功”,但正是有了这些落选方案,才显出被选方案的珍贵和可行。实际上许多财政工作都是这样,大家都是在自己的岗位上默默奉献,做着“绿叶”,最终看到的只是些许“红花”。

方案出台——看起来很简单

7年内6次体制调整,其结果都很简单,就连难度最大的2003年体制调整方案也只不过是几页纸。即便如此,等到方案出台时,每个参与者都会感到轻松,因为这是经过半年乃至一年努力的成果。在看似简单的方案里,集中体现了体制调整的原则和指导思想,体现了体制调整的基本思路,体现了西安市经济社会的最新发展情况。比如在确定共享收入方面,当时的思路是尽可能多地实现收入共享,因为共享后有利于调动区县积极性,市级也可以通过共享收入分成得到应有的财力。在2003年的体制调整方案中,适应电信行业、金融保险行业、城

市公交行业在城区统一经营的实际,从便于企业纳税和收入划分考虑,将这些行业所缴纳的地方税收全部留作市本级固定收入,这样就规避了这块收入在各区之间难以划分的问题。再如2007年,针对烟草专卖行业统一经营的实际,我们将郊七区县烟草分公司上划到市本级,同样也减少了收入划转所带来的麻烦,方便了企业的经营。由此可见,方案所体现的不仅仅是财力格局的调整,更体现了促进经济发展的初衷。

方案落实——又一次优化

体制调整就是确定“蛋糕”的切法,一种“切法”要得到每个区县的认同是一件很艰难的事情,往往需要做大量的解释说明工作,既要从全市考虑,也要顾及各个区县的实际情况,绝不是一件靠一纸行政命令就可以解决的事情。在2003年的体制调整中,原本设想市区共享收入按7:3确定,结果部分区意见很大,考虑到各区的阐述也都有一定道理,综合权衡利弊,市

里采纳了各区的建议,调整了方案,市、区分成比例最终确定在65:35。再如2004年省政府在调整省对各市财政体制时,省市共享收入分成比例原定为25:75,同样,经过市里的争取,最终分成比例被定格在3:7。落实方案的过程尽管充满艰辛,但这是取得区县理解和支持以及优化方案的重要一步。

一分耕耘,一分收获。如今企业纳税是按属地原则确定的,在哪个辖区,就在那儿纳税,清清楚楚,再也不用为注册地的选择而绞尽脑汁。各级政府也不再为争抢税源而分心,可以一心一意地抓经济、促发展,发展的成果也能够充分体现在本区县的收入增长上。通过这些年财政体制的不断调整和完善,极大地调动了各级政府抓经济、促发展、组织收入的积极性,保证了市财政收入连年快速增长,财政实力不断增强,公共财政的基础越来越扎实。

(作者单位:陕西省西安市财政局)

责任编辑 常嘉

