

经济结构调整呼唤财税体制改革

■汪昊

2009年,经历国际金融危机的中国经济,在国家采取一系列应对措施后,出现了明显的回升迹象。但同时,持续增长的基础还不稳固,经济结构多方失衡,如投资、消费和出口结构失衡,区域之间、城乡之间的贫富差距不断扩大等。经济结构失衡的原因很多,现行财税体制的不完善是一项重要的制度性因素。

我国现行财税体制是以1994年分税制财税体制为基础,并经过不断的改革调整而形成。该体制运行16年来,对于规范中央与地方财政收入关系,增强中央宏观调控能力,调动地方积极性,促进我国经济长期持续快速增长起到了重要的制度性作用。然而,其对我国经济结构的负面效应也日益显现和积聚。

一是加剧了地方投资过热。分税制改革后,地方政府税收收入主要来源于共享税分成收入。因此热衷于上马大型重工业项目,通过扩大投资来增加GDP,获得更多的增值税和企业所得税分成收入,导致重复建设严重,不利于产业做大做强,也不利于增长方式的转变和产业结构的优化。地方投资过热还表现在房地产领域。地方政府对房地产投资的热衷与当前财税体制中的土地出让金制度不尽合理也有直接关系。由于当前的财税体制规定土地出让金收入全部归地方政府所有,地方政府通过出让土地,可以一

次性取得该土地今后数十年的租金收入,致使一些地方的发展已经离不开房地产市场,离不开以房地产市场为依托的出地出让金收入。

二是加剧了地区间贫富差距。地区间财政收入的差距是地区间贫富差距的重要衡量标准。从各地的财政收入差距来看,一方面税收收入日益流向经济发达地区;另一方面,财政收入日益流向中央和省市级政府,县乡财政出现困难。这两者与现行的分税制财税体制的不完善密切相关。流转税的重要特点是纳税人和负税人不一致,消费者最终负担税款,而生产销售单位缴纳税收,因此,生产企业所在地的地方政府就可以获得更多的税收收入,而落后地区的居民虽然最终负担税款,但是地方政府却无法获得相应的税收收入。另外,分税制改革后省级和市级政府都仿效中央的做法,加强本级政府财力,而同时将事权层层下移,县级支出因此出现较大缺口。这与现行分税制对各级政府的事权划分模糊和转移支付制度的缺陷有关。

三是加剧了国内需求的不足。分税制改革重点在于划分中央与地方间的税收收入,而弱化了中央政府与地方政府支出制度的改革,这也导致了中央与地方各级政府间事权和支出责任界定不清。而在以GDP增长为核心的绩效考核体制和官员升迁制度下,地方政府很容易出现对教育、医疗、

保障性住房等公共服务性支出淡漠和长期投入不足,而对投资性支出和消费性支出热衷的结果。这又导致居民自发性保障的增长,形成了居民储蓄持续增长、消费在整个GDP中的比重持续下降的局面。

因此,我们可以看出,当前欲保持我国经济持续、快速、健康发展,关键问题在于调整和优化经济结构,而调整和优化经济结构,深化财税体制改革任重道远。

一是要进一步完善收入分配体制。改革共享税,将共享税全部转为中央税,同时完善地方税制。对此,我国可以比照同为中央集权制国家且间接税比重较高的法国,只设中央税和地方税,取消共享税。将主要的间接税(增值税)和所得税(个人所得税、企业所得税)取消共享,全额划归中央,同时建立以财产税(物业税)为主的地方税体系。将地方的注意力由直接关注投资和项目,转向改善区域内公共产品和服务,以吸引更多的投资来促进当地经济发展,并通过经济的发展带动以房地产为依托的财产税的增加。改革非税收入分配体制,如对各地的土地出让金收入考虑中央与地方分成或者与当前的物业税改革相结合,将土地出让金由一次性收取改为年租制,以减弱对地方政府的负激励,优化地方政府行为。

二要大力推进支出体制改革。分

欠发达地区经济发展中 应处理好的几个关系

■ 谢和平 李明海

面对当前依然复杂的国内外经济形势,确保地方经济稳定可持续发展的关键在于正确处理前进道路上遇到的各种复杂矛盾,审时度势、因势利导、趋利避害,化解矛盾中的不利因素,使之朝着有利于经济与社会发展的方向转变。针对欠发达地区的发展实际,笔者认为,当前应主要处理好以下几个关系。

税制改革对于中央与省级政府事权和支出责任划分进行了原则上的规定,而对省以下各级政府的支出责任则没有明确的规定。因此,应该合理明确地划分各级政府的事权与支出责任。首先考虑对支出职责交叉和界定不清的重要支出项目进行改革,如教育、医疗、社会保障等基本公共服务领域。以义务教育为例,可以适当上收县乡政府承担的部分支出责任,扩大省级政府在义务教育中的支出比例。公共卫生、基本医疗服务、社会保障支出方面也加大中央和省级地方政府的支出责任。同时,支出体制改革应与收入制度改革综合考虑,根据财力与事权相匹配的原则,将削减低层级地方政府事权与税收收入归属和分享制度调整、规范地方预算外收入、清理制度外收入相结合。

三要逐步完善转移支付制度。在规范事权和财权的基础上,科学界定财政转移支付的目标。将我国财政转

一是扬长与补短的关系。欠发达地区经济与社会发展,既要扬长避短,更要扬长补短。所谓扬长避短,就是要发挥自身优势抓项目,避开当地短处谋发展。以江西省赣南地区为例,当地矿藏资源丰富,土地与劳动力价格相对低廉,地理位置与生态环境优越,因此,加快赣南地区发展应着力提升钨、稀土、氟化工等资源型

转移支付的目标定位于确保在全国范围内实现基本公共服务均等化,重点用于经济欠发达地区和能源、交通、通讯、环境保护等基础产业以及教育、科技、医疗、就业培训等公益事业和社会保障事业。与此同时,改革转移支付规模测算方法。借鉴国际经验,我国应采取以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的模式。逐步取消税收返还(包括体制性补助)这一维护地方既得利益、拉大地区间贫富差距的做法。采用因素法代替基数法,选择一些不易受控制、能反映各地收入能力和支出需要的客观因素,如人口数量、城市化程度、人均GDP、人口密度等,以此为标准确定转移支付额。并通过设置不同指标所占的权重和相互组合来实现对地方政府行政行为的影响。

四要强化对政府的预算约束。在现代民主政治与法治社会里,预算是立法机关用来控制和约束政府的最

产业的,将赣州建设成为沿海发达地区的“三个基地、一个后花园”,即产业梯度转移的承接基地、优质农副产品加工供应基地、劳务输出基地和旅游休闲的后花园,以独自的特色和自身优势在市场竞争中谋发展,而不是盲目地在现代高科技产业及重工业方面与发达地区争高低。同时,欠发达地区经济总量小,工业发展滞后,

基本和最重要的工具。立法机关通过预算“管住政府的钱袋子”,将政府的行为边界约束在法治轨道上。从我国当前现实来看,立法机关对预算的审查和监督往往停留在非专业和形式上,预算制度对各级政府,尤其是地方政府的约束十分有限。不可避免地导致长官意愿与百姓意愿的背离,不能很好地发挥财税政策的政策效果,实现公共财政的政策目标。因此,在通过财税体制改革来调整和优化经济结构的过程中,应强化对政府的预算约束。首先,促进各级政府预算逐步走向透明和公开,让纳税人能够了解和关注预算。其次,建立纳税人参与和影响预算编制的渠道和机制,并推动立法机关改革,优化人员结构,提高人员素质。最后,应以修订《预算法》为契机,积极推进预算的完整性改革。

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 张蕊