

充分发挥财政 在深入推进西部大开发中的作用

■ 赵大全

深入推进西部大开发战略,加快西部地区发展,是党中央、国务院高瞻远瞩、总揽全局,在我国经济社会发展的关键时期作出的重大战略决策。财政作为国民收入分配的枢纽和中心环节,在调节地区差距和协调区域发展方面具有十分重要的作用。因此,必须加快财税体制改革、优化财政政策设计,为深入推进西部大开发战略提供体制和机制保障。

一、推进省以下财政体制改革,增强西部地区体制保障的能力

加快完善省以下财政管理体制是进一步巩固和扩大分税制改革成果的必然要求。由于西部地区是少数民族聚集区,民族自治地方的自治机关拥有管理地方财政的自治权,因此,在全国范围内推行的省直管县改革并没有包括少数民族地区。从现实情况来看,西部地区市县经济发展落后,财源稀少,即使实行分税制财政体制,一些自治州和自治县也无税可收,最终可能使分税制流于形式。对西部省(市、自治区)以下各级政府要采取灵活的财政体制,不能简单采取一刀切的办法。目前,切实可行的办法是因地制宜地采取包括分税制在内的多种形式的财政体制,适合包干制的地区实行包干制,使省(市、自治区)财政承担起组织市县、自治州和自

治县所需财力的责任;对于经济发展较快、经济基础较好的地方,实行分税制管理体制,在厘清省(市、自治区)与市县、自治州和自治县事权的基础上,合理划分各级政府的财力;同时,省(市、自治区)财政在转移支付上向基层政府倾斜,保障市县、自治州和自治县的财力需要。

二、完善转移支付制度,增强西部地区公共服务的能力

转移支付制度是分税制财政体制的重要组成部分,在均衡地区间财力水平,促进区域协调发展方面具有不可替代的作用。西部是我国发展较为落后地区,更加需要转移支付制度所提供的政策支持和资金保障。因此,为保证新一轮西部大开发战略的顺利实施,必须果断决策,下大力气完善政府间转移支付制度。

一是加快转移支付立法进程。目前,我国财政转移支付的立法层次低,欠缺专门立法予以规范。例如,缺少关于财政转移支付程序的规定,导致转移支付对象、支付方式、支付时间都带有明显的随意性;对违法行为的认定和处罚不清,导致现实中违法行为责任落空。因此,要通过立法合理界定各级政府的事权,用法律手段约束转移支付资金分配,明确转移支付目标、原则,调

整和规范转移支付形式。同时,依法加强转移支付监督管理,实现转移支付的法治化。

二是加大一般性转移支付力度。现行财力性转移支付主要包括一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、年终结算财力补助等。除一般性转移支付外,其他财力性转移支付都是过渡性措施,在一定程度上造成了财力性转移支付的混乱和不规范。因此,应将各类财力性转移支付整合为统一的一般性转移支付,并按照因素法,采用全面的转移支付计算公式,确定中央对各个地方的转移支付数额。在确定标准财政收入时,应当全面衡量地方财政的收入能力,将预算没有反映到的财力考虑进去;在确定标准财政支出时,不仅要考虑人员经费和公用经费等,更要将总人口、可居住面积、地理环境状况等反映在内。此外,应逐步取消税收返还,将其并入一般性转移支付。

三是科学设定专项转移支付标准。通常来看,列入专项转移支付的项目,应是具有外溢性、突发性、特殊性、非固定性等特征的项目,如跨地区的大江大河治理,防护林带建设,突发性的自然灾害和疫情救治,特困县的脱贫救济,中央委托地方的项目等。根据上述特征,像义务教育、公共卫生、社会保

障和一般性的扶贫等支出都不应列入专项转移支付的范畴。

三、完善财政投资政策, 增强西部地区发展经济的能力

财政投资的方向、领域和重点选择, 对快速高效地增强区域经济的基础地位, 转变经济增长方式具有重要作用。没有基本投资的实现, 就没有区域生产力的布局和发展, 其他经济环境变量的增加和改善也就难以实现。为加快西部地区开发的步伐, 应进一步加大对西部地区财政投资的力度, 进一步提高中央财政投资在西部地区的比重, 力争在“十二五”期间将国家财政投资的重点转移到西部地区, 使西部地区人均占有中央财政投资额超过东部发达地区。在水利、交通、能源等基础设施和重要原材料方面, 在有特色的高新技术及军转民技术产业化项目等方面, 应优先在西部地区进行投资布局。财政资金投入可实行政府直接投资, 即安排财政预算内资金, 直接投资兴建或参与兴建属于战略性产业的骨干企业建设等, 以推动西部地区战略性产业迅速成长。

四、完善区域税收优惠政策, 增强西部地区吸引资金的能力

一是加大税收优惠力度, 增强西部地区融资吸引力。加大税收鼓励投资西部基础设施建设的力度, 扩大享受所得税优惠企业的范围, 适当将未列入《产业结构调整指导目录》的一些西部地区优势产业、支柱产业纳入优惠范围, 使优惠政策真正惠及西部地区更多的企业。实行吸引人才的个人所得税优惠政策, 如对吸引人才的补贴收入予以免税, 对技术成果转让、技术服务所得实行减税政策, 对特许权使用费所得减按10%的税率征税等, 创造宽

松的税收环境, 鼓励科技人才向西部地区流动。

二是实现税收优惠方式多元化, 切实发挥税收促进西部企业发展的作用。目前西部大开发税收优惠政策主要是税率式优惠, 即对企业所得税实行免征或低税率优惠, 这种优惠方式只对有利润的企业起作用。因此, 在优惠政策的税种设计上, 应从目前以所得税为主, 转向所得税、货物和劳务税并重; 在优惠政策的方式选择上, 应从单纯的税收减免向税收扣除、加速折旧、递延纳税、税收抵免等多种形态发展。对符合国家产业政策、但经济效益不好而不能享受所得税优惠政策的企业, 可按照现行税收管理权限, 在一定时期内给予增值税、消费税和营业税等减免优惠; 对一些需要特殊支持的事项或者企业, 可采用税收扣除、加速折旧、递延纳税、税收抵免等形式。

三是赋予西部地方政府一定的税收立法权。在西部地区试点, 赋予省级政府一定的税收立法和税收管理权限。在不违背国家基本财政税收法律精神的条件下, 由地方结合各自的情况制定地方性税收法规, 因地制宜地对有关税制要素进行相应的调整, 以优化政府收入结构, 规范地方政府行为, 形成较为完整、系统的西部大开发税收政策体系。

五、建立生态补偿机制, 增强西部地区生态恢复的能力

一是加大生态补偿力度。西部地区是我国重要的生态保护区和资源供给区, 生态补偿机制与资源补偿机制不健全, 严重制约着西部地区经济腾飞。根据开发者付费、受益者补偿、破坏者赔偿的原则, 应从国家、区域、产业三个层面, 通过转移支付、项目支持等措施, 对在野生动植物保护和自然保护区建设等生态环境保护方面作出贡献的西

部地区, 给予合理补偿。应积极探索开征生态补偿税, 根据跨区域生态补偿的实际情况, 合理确定中央与地方的分享比例, 将中央的生态补偿税收入全部用于对限制开发和禁止开发地区的转移支付。

二是提高资源税调节作用。当前, 资源税虽然遵循“普遍征收”的原则, 但仍然只有7种应税矿产品和盐, 资源税制实质上是矿产资源税制, 其范围仅限于采掘业。由于对水资源、森林资源、海洋资源等自然资源尚未开征资源税, 资源税普遍调节的作用未能发挥出来。此外, 从量定额计征方式使资源税丧失了对资源级差收入的“自动调节”功能, 割断了资源税与应税产品价格的联系, 使资源税对应税产品价格变动完全丧失了“弹性”。因此, 应扩大征税范围, 将资源税的征收对象扩大到矿藏资源和非矿藏资源, 将土地资源、水资源、森林资源、草原资源、海洋资源等列入征税范围。同时, 对煤炭、原油、天然气等资源由从量征收改为从价征收, 对其他资源适当提高税额, 对非再生性、部分存量已处于临界水平、进一步消耗会严重影响其存量或再生能力已经受到明显损害的资源课以重税。

三是探索资源交易等市场化的补偿模式。取消煤炭、灌溉用水等生产资料的价格补贴, 开放生产要素市场, 使生产要素的价格真正反映其稀缺程度。在矿山开采方面, 推广新疆经验, 以拍卖方式出让煤矿采矿权; 在水资源开发方面, 推广宁夏和内蒙古水资源交易模式, 即上游灌溉区通过节水改造将多余的水卖给下游的水电站使用。探索“发达地区”和“欠发达地区”、一个流域间的“上游区域”和“下游区域”之间的资源有偿使用机制, 形成直接的一对一交易、公共补偿、限额交易市场。^⑦

(作者单位: 财政部财政科学研究所)

责任编辑 廖奎