

推动财政体制改革 建立新型城市财政

杨金峰

城市作为一国人口主要聚居地和经济增长的极点，在国民经济布局中具有重要的地位。城市要保持活力，需要城市财政通过合理的渠道汲取必要的收入，对城市公共服务提供强有力的支持，为生产要素的流动及资源合理配置提供充分的条件。城市财政在整个财政体制中的重要地位将随着我国城镇化的加速而逐步显现。

分税制确立以来，我国的财政制度逐步规范化，但对于城市财政尚没有专门的规定。城市财政自主性程度高低可以用城市财政自给度来表示，据统计，2000年以来城市财政自给度基本在70%以上，这表明大部分城市支出可以由城市收入满足，但是波动比较大，呈现出明显的周期性特点，也反映出来一些问题。其一，无论是人均还是总量，城市财政收支同步增长，2000—2012年，城市财政收入（及支出）的年均增长率在23%左右，人均增长率在19%左右，2003年以后，财政收入增长率波动幅度较大，财政支出的增长率则保持了比较平稳的变化。赤字水平有不断扩大趋势，但在合理范围内。从2005年起财政支出额度增速加快，这除了得益于经济的高速发展外，财政支出占GDP比重的提高也是重要原因，这从侧面表明在城市化进程加速阶段，城市财政对经济的调控能力在增强。其二，我国城市人均财政收支存在较大的地区差异，而且十多年来，绝对差距并没有明显缩小，但

东部与中部的相对差距有了明显改进，2001年东部支出是中部的2.7倍，2012年缩小为1.7倍，而东西部的相对差距一直保持着2.7倍。从财政收入来看，东部城市的人均财政收入水平是西部的两倍多。人均财政支出差距小于人均财政收入差距，部分原因是转移支付，但是这种差距还比较显著。人均财政收支的差异实际上也表明了不同地区城市汲取收入能力和提供公共服务能力的差距，同时也可以看出转移支付的均衡性有待继续提高。其三，从财政支出占GDP的比重来看，2012年东西部差距开始拉大，东部的财政支出占比低于西部约4个百分点。这在某种程度上表明，政府的作用在不发达地区更加重要，后者的市场化程度不足。

针对当前城市财政存在的问题，在新常态下，应该切实推动财政制度改革，建立新型的城市财政体制，激发城市发展活力。

（一）明确城市事权和支出责任。鉴于各地资源禀赋与地理区位的差异，法律对各级政府的事权划分过于原则化，其表现就是不明晰：不同级别政府间的事权重叠交叉、事权与财权不匹配、事权与支出责任分离，造成了“小马拉大车”的现象，城市财政越来越多地依赖上级政府的转移支付，不仅导致稀缺财政资源利用效率低下，还加剧了中央政府对经济的干预，导致权力寻租频发。对此，建立新型城市财政体制首先要明

确城市的事权，该交给地方的就交给地方，但不能随便下放事权，中央及上级政府还应保留涉及本级宏观层面的事权以避免出现城市间的恶性竞争、重复建设或监管真空。同时响应深化改革、简政放权的政策精神，应当更多地将政府的事前审批权变为事中和事后监督，同时增加公众参与度，强化市场在资源配置中的决定作用，顺应经济发展规律。在明确事权的基础上，按照支出责任与事权相匹配的原则划分支出责任，提高城市的支出自主权，强化支出的绩效管理问责、信息公开制度，让城市财政更好为城市居民提供优质的公共服务。

（二）建立以消费税为主、房产税为辅的城市财政收入体系。“营改增”之后，地方的主体税种处于缺失状态。由于市级政府承担了大部分的城市建设等职责，按照事权与财权相统一的原则，城市政府部门应当拥有税源稳定、税基较大的收入来源。消费税征收简便、税源集中，是地方主体税种的良好替代品。当前消费税的应税产品多为奢侈品与高污染产品，生活必需品并不包括在内，这是其作为地方税种的不便之处。因此应扩大税基，将生活必需品也包括进来，按照消费地征收并给予生产地一定的分成比例，这样可以使地方政府更多关注本地消费状况，有利于扩大内需，还可以为城市政府提供充足的税源。由于消费税的规模远逊于营业税，因而有必要寻求其他税种。国际经验表

明,房产税等财产税是地方或城市的主要税种,具有税源易于区分、征收对象稳定的特点。开征房产税并将其划归市级政府有显而易见的好处:其一,地方政府因地制宜地确定税率,能够部分影响房价,打击投机需求,更好地配合城市化进程。其二,房产的增值来自于基础设施的改善、公共服务提供以及人口的集聚,这远非房产所有者一己之力所达成,因而其享受了房产溢价,也应当缴纳税收,进而能起到缩小收入差距的作用。其三,地方政府承担的科教文卫支出由房产税收入覆盖,可以达到取之于民、用之于民的目的。当然还存在一定的问题需要解决,比如:建立全国统一的房屋信息系统、确定合理的房产税比例、构建房屋价值动态评估方法、明确对增量还是存量征收等等,这有待于在实践中不断总结经验,目前人大已经开始推进房产税的立法工作,未来将有望成为地方主体税种。可以预见,如果消费税划归地方,房产税也成为地方的支柱税种之一,形成消费税为主、房产税为辅的收入格局,会避免地方政府过分依赖土地出让收入的现象,必将极大地激发地方政府的活力、促进城市化健康发展。

(三)充分发挥大数据的技术支撑作用,促进税收制度改革。税收的公平性一直受到人们的关注,其焦点在于税收制度的设计是否能切实起到改善收入分配、促进公平竞争的作用,因为企业及个人收入的多样化,合理避税以及故意瞒报的现象较为普遍,造成税负不均、对经济的调节作用减弱。随着计算机技术的发展,“大数据”的出现为解决这一问题提供了绝佳的机会。其一,可以通过多方数据比对,解决信息不对称问题,合理确定税负。政府通过建立税收云平台,既能够看到纳税方的实际缴税,又能够掌握不同纳税主体之间的经济往来,通过对这些碎片化的信息进行整合,能够测算不同行业、企业、个人

的实际税负,从而根据国家政策进行最优调整。其二,可以通过大数据震慑企业的瞒报行为。电子政务信息交换平台的使用、对同行业企业进项发票的比对、对企业用电量等进行长时段监测,都能够发现纳税者的不实信息,从而堵塞税收管控漏洞、及时确定新税源。其三,可以利用大数据预判经济发展,对税收工作进行前瞻指导。大数据的生命力在于预测,从海量的数据中可以总结出税收与经济发展的关系,并精准预测下一期不同行业甚至企业的运转情况。基于大数据的预测,结合政府的税收政策,可以事先调整税收结构,通过合理的税收促进产业结构升级。

(四)建立城市横向转移支付制度,以点带面,共同发展。当前,我国形成了京津冀、长三角、珠三角等多个都市圈。今年开始,还将制定法规,集中打造20个城市群。城市群中,不同城市资源禀赋不同,导致经济发展水平及财政状况存在较大差异,进一步使得不同发达程度的城市居民享受的社会保障和公共服务差别很大,容易加剧城市间的不平衡。一般而言,上级政府会给予合理的纵向转移支付来平衡各地基本公共服务差距,避免出现“贫者愈贫,富者愈富”现象。但是,我国纵向转移支付(特别是专项转移支付)存在设置分散、随意性大、寻租现象严重等弊端。解决城市发展不平衡的合理方法是建立科学规范的横向转移支付制度,如当前某些城市间的对口帮扶等举措。首先,需要充分进行调研,确定合理的划分标准。一般可以根据财政收入的多寡划分富裕城市和贫困城市,如人均税收高于全国平均税收5%则为富裕城市,低于95%则为贫困城市。其次,同一城市群内,进行“造血型”横向转移支付。在城市分工明确、协同发展的前提下,富裕城市适当支援贫困城市,并帮助其寻求城市群长远利益最大化的用款方向。当然,成熟完善的横向转移

支付制度的建立,并不能一蹴而就,在探索的过程中,“试点——推广”的方式最为可取。城市群作为社会经济关系较为紧密的政治单位,需要充分发挥各自的比较优势,积极主动寻求互补性的财政资源安排,以富裕带动落后,最终实现共同富裕的目标。

(五)加强监管,合理适度地运用地方债务工具。单纯依赖税收、规费等传统财政来源,并不能满足当前城市化快速推进的需要。而城市政府为了提供充分的、富有前瞻性的公共服务,有必要适度超前进行某些公共设施建设。这都对政府举债造成了客观的要求和推动,但《银行法》不允许地方政府向银行借贷,《担保法》不允许政府担保,政府就得通过其他渠道绕开监管进行融资,所以有政府背景的地方融资平台蓬勃兴起。不可否认,地方融资平台的出现是地方政府的一大创新,大量资金涌入基础设施建设,扭转了宏观经济下行的趋势,并迅速推动了城市环境改善,对国家经济发展、人民生活水平提高起到了积极的作用。然而这种权宜之计不是一种正常的融资方式,由于地方融资平台绕开了有效监管,造成很大的隐患,面临着经济波动风险、产业结构失衡的风险、金融风险以及财政风险。有效应对这些风险的关键在于完善地方债务制度。最重要的是,因地制宜地逐步赋予城市政府举债资格,同时强化监管,力图使建设需求资金充裕,同时融资风险可控。进而,建立严格的中长期预算管理制度,使得城市政府在进行建设时能够适度超前,避免重复性拆建。在这一过程中还应当引入市场化机制,建立对城市政府的信用评级体系,便于和未来的地方债券挂钩;改革官员晋升机制,防范城市政府出现“投资饥渴症”,打破软预算约束。■

(作者单位:北京大学光华管理学院)

责任编辑 韩璐