

完善辽宁公共财政体系建设的政策建议

□邢文妍 佟克胜

近年来,辽宁积极推进财税体制改革,创新财政管理机制,取得了阶段性成果。2012年辽宁公共财政预算收入突破3000亿元的大关,实现3106.4亿

元,较2010年的2004.8亿元,增长了54.9%;财政收入占GDP的比重由2010年的10.8%增长到2012年的12.5%,再上升到2013年上半年的14.4%,创出了分税制改革以来的新高点。但是在政府间财政分配体系、地方税体系建设以及

公共支出管理等方面还存在较多问题,亟待完善。

一、辽宁公共财政体系存在的主要问题

(一)政府间财力与事权不匹配,转

的覆盖面,提高企业和个人参与企业年金计划的积极性,可以在企业年金发展初期给予较高的税收优惠比例;而随着企业年金制度逐渐发展成熟,可根据需要适时调低税收优惠的比例,减少政府干预,让市场机制更多地发挥对企业年金的调节作用。

(四)制定统一的税收优惠政策,防止政策相互抵触

实践证明,一个统一的社会经济政策更有利于在实践中发挥作用。由于政府在企业年金制度中的角色缺位,导致我国到目前为止尚没有形成统一的企业年金税收政策。地方间不同的税收优惠比例和税收优惠政策给企业年金计划的跨区域运作带来了诸多困难。这是我国在发展企业年金计划,实施税收优惠政策时必须认真解决的问题。

首先,应明确中央和地方各级政府在企业年金制度中的权力与角色定位,防止出现地方政策与中央政策相互抵

触的情况。其次,为实现企业年金税收政策的统一,可以税法的形式明确规定我国税收优惠的模式、适用条件、适用范围、优惠比例、优惠的最高限额、给付标准和给付方式等,在制度上实现统一。针对我国目前各地方税收优惠政策,特别是税收优惠比例存在较大差异的情况,可以设置一定时间作为过渡期,以确保税收优惠政策的统一能够有条不紊地进行。

(五)扩大企业年金计划的覆盖面,禁止优惠高薪雇员

由于企业年金计划比基本养老保险更偏重于效率,因此,如果不对其进行相应的规范,企业年金计划在实施过程中往往会更多地倾向于优惠高薪雇员。为避免以上“逆向选择”的产生,政府应通过完善税收法规进行必要的约束和引导。明确规定企业年金的税收优惠政策应在无歧视原则下推广和实施,不应优待高薪雇员。同时,为保证企业年金成

为职工的普遍福利,还应对其覆盖面给予明确的规定,使普通职工成为整个计划的主要参与和受益人。

(六)完善对税收优惠政策实施行为的监督,防止违规行为的发生

国家通过税收支出的方式对企业年金实施税收优惠政策,不仅有利于提高职工退休后的生活水平,而且还有利于员工对企业归属感和忠诚度的培养;不仅有利于减轻企业建立年金计划的负担,而且还能够减轻政府基本养老保险的压力。可见,职工、企业和政府都是年金计划税收政策的受益者。为确保国家税收政策目标的实现,更好地促进企业年金的发展,我国应进一步明确相关职能部门的分工,加紧对年金制度的规范,不断完善对税收优惠政策实施行为的监督,防止偷税、漏税和一些违规操作行为的发生。□

(作者单位:上海工程技术大学)

责任编辑 李杰

移支付不够规范。1994年实行分税制改革后,中央财政收入比重偏高,但事权责任却更多地由地方财政承担。对辽宁来说,近年来财政收入增长乏力,而财政支出却刚性攀升,收支缺口逐年扩大。从绝对值来看,2010年财政收支的缺口为1189.6亿元,2011年扩大为1262.7亿元,2012年再扩大到1452.2亿元,财政收支矛盾加剧。辽宁省以下各级政府之间财力划分比例、事权责任以及规范等问题也没有清晰界定,县乡财政仍然存在一定困难。2007年我国进行了政府收支分类改革,但省以下财政并未随着此次改革明确划分事权和财力,造成了地方财政过分依赖上级拨款的现状。而且辽宁县乡财政本身肩负着基层的财力分配,县乡财政供养的人数多,财政支出的范围广,随着民生支出等政策性财政支出的快速增长,财政支出压力进一步加大,例如,“三农”支出除中央的资金支持外还需要地方政府填补配套资金,加大了县乡财政压力。另外,政府间转移支付不够规范,没有形成稳定长效的机制。指定用途的专项转移支付占比偏多,存在较多弊端。

(二)地方税体系有待完善,主体税种不突出。一是地方税体系不尽完善,使得财政收入增长乏力。从财政收入来看,“十一五”时期,辽宁公共财政预算收入年均增速达到24.3%,2012年下滑到17.5%,2013年上半年仅为5.7%。从税收收入上看,税收收入占财政收入比重较低,财政收入结构不够合理。近年来辽宁税收收入占财政收入的比重约为75%,而2012年全国这一比重为86%,深圳的比重为90%,从国际上看,多数国家税收收入占财政收入的比重都超过了90%。二是地方税收收入规模相对较小,目前主体税种仅有营业税。2012年,辽宁各项税收收入合计4646.47亿元,但地方税收收入仅为2317.2亿元,占总税收收入的49.9%,其中营业税收入

606.49亿元,占地方税收收入的比重为26.2%,耕地占用税225.2亿元,占9.7%,城镇土地使用税221.92亿元,契税217.5亿元,土地增值税190.4亿元,资源税109.3亿元。由此可见,除营业税外,其他地方税种收入数额小,占比低。随着“营改增”全面实施,原有的营业税税目将逐步纳入增值税的征收范围,意味着辽宁最主要的地方税种将不复存在,将在一定程度上影响辽宁财政收入的持续增长。

(三)公共支出管理不够完善,预算管理仍需加强。辽宁预算管理的基础工作仍然薄弱,预算编制和执行的规范化科学化程度仍需提升,预算的完整性、透明性离社会公众的期望还有一定的差距。另外,预算绩效评价体系尚不够完善,预算绩效评估目前还未能覆盖全部财政支出,绩效评估的范围、方法和内容有待进一步改进。

二、深化财税体制改革,完善辽宁公共财政体系

(一)优化政府间财政分配关系,有效发挥政府职能。一是优化政府间财政分配关系,适度加强中央和省级政府事权和支出责任。在现行分税制财政体制保持基本稳定的前提下,合理划分各级政府的财权和事权,适度加强中央和省级政府的事权和支出责任,以从根本上解决土地财政、融资平台等突出问题。二是深化省以下分税制改革。对于辽宁省来说,要推进省直管县、乡财县管等改革措施,减少财政级次,提高资金使用效率,增强县乡财政实力。例如:调整优化土地出让金收入分配,促进集约利用土地资源等。三是完善转移支付制度。继续调整优化转移支付结构,进一步提高一般性转移支付比重,通过转移支付手段调节省内不同地区之间的财力分配。另外,要严格控制新增专项转移支付项目,对现有专项转移支付项目进

行全面梳理和整合,以此缓解县乡财政困境,提高基层政府提高公共服务的能力,实现城乡协调发展。

(二)促进经济发展,增加地方财政收入。目前,地方没有开征税收的权限,只能按照国家关于税制改革的统一部署来完善地方税体系,要继续实施和优化结构性减税政策,促进经济发展,培育税源。加强税收的征收管理,严格控制减免税,坚决制止和纠正各市县越权减免税和擅自出台先后返政策等变相减免税行为,特别是要加强对区域税收优惠的规范管理,维护税收政策的公平性和权威性。近年来,辽宁省非税收入增长较快,所占比例也较大,规范非税收入的收缴管理迫在眉睫。要尽快建立统一的非税收入收缴管理体系,将所有执收单位和所有非税收入项目全部纳入非税收入收缴改革范围。

(三)强化公共财政支出管理,提高财政绩效。强化公共财政支出管理,就是要优化财政支出结构,推动预算管理改革,健全财政支出绩效评价制度,不断提高财政资金使用绩效。一是要全面推进“全口径”预算的编制,使预算编制更加规范化科学化,在原有预算基础上编制综合预算,全面反映政府的各项收支情况和管理活动。二是加强对预算的监督,提高财政管理绩效。逐步推进预算公开化,完善人大、政协和社会公众的监督检查功能。三是健全财政支出绩效评价制度,提高财政资金效率。按照“积极试点、分步实施”的原则,深化预算绩效评估制度,争取将所有公共支出纳入绩效评估范围,并将评估结果作为分配下一年度的预算资金的重要参考依据,激励各部门有效使用财政资金,并建立相应的问责机制。

(作者单位:辽宁省社会科学院
辽宁省财政厅)

责任编辑 张蕊