

分税制改革应关注的几个问题

□ 马海涛

从1994年到2014年，我国分税制改革走过了20个年头。20年来，我国经济总量跃居全球第二位，财政收入接近13万亿元，分税制改革取得了举世瞩目的成就。但20年来我国经济发展也积累了一些不容忽视的问题，环境资源问题突出、地方债务风险凸显、经济增长下行压力加大，政府在稳增长、促就业和调整经济发展模式之间腾挪的空间日益减小，我国社会经济的“新常态”特征明显。2014年之后，我国将进入“后分税制改革时代”。节能减排、应对国际危机、反恐等国际性公共产品的出现，我国经济体量的增大，这些内外因素都要求我国财政改革的目光要“跳出一隅而关注全局”，过去的“单兵突进”注定将会转向政府与民间、财政与民资的协同发展。

分税制改革需要澄清的两个问题

(一) 关于“土地财政”问题

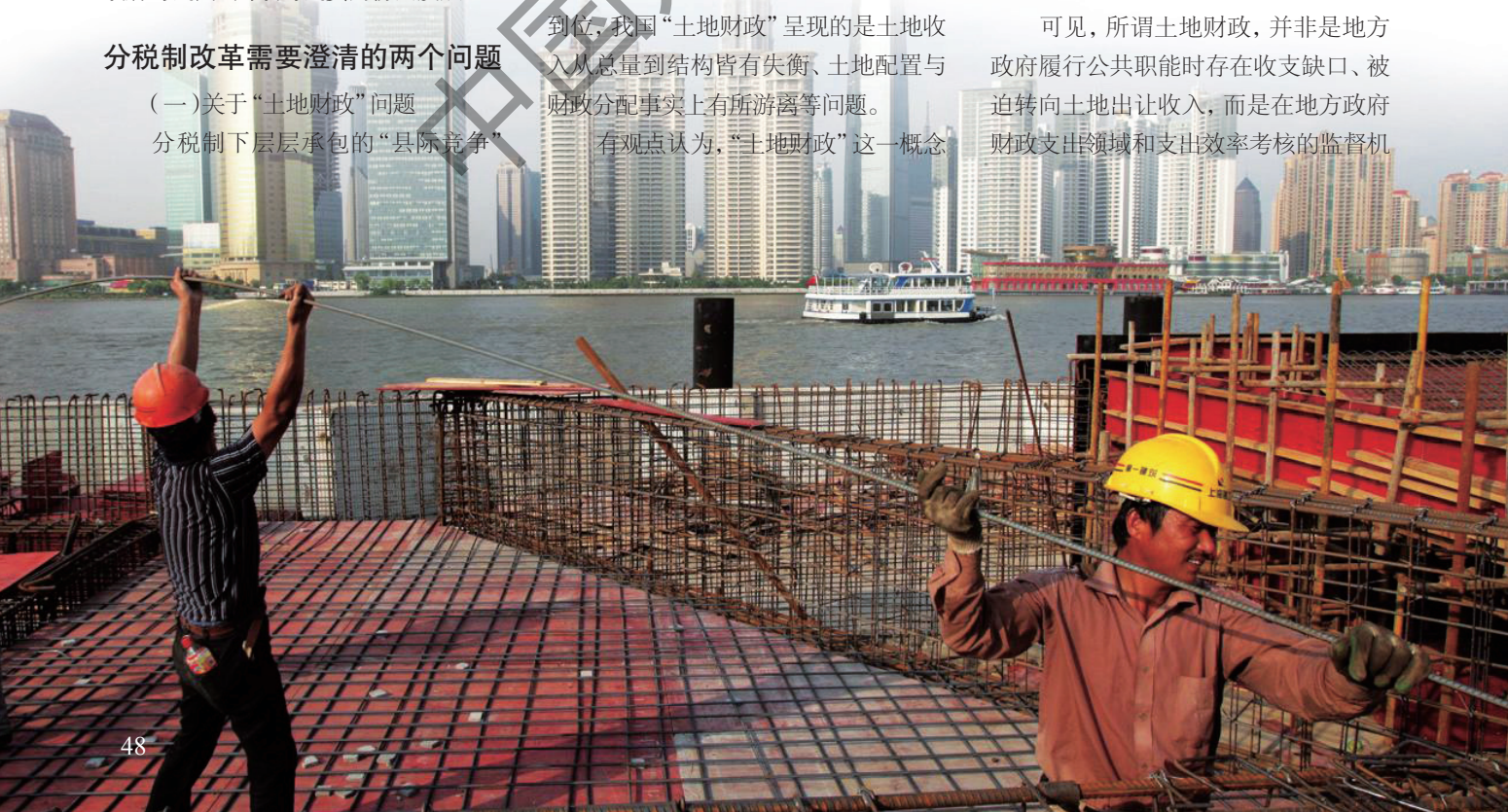
分税制下层层承包的“县际竞争”

制度是我国自1994年以来经济高速增长的根本动力之一。当前地方政府在发展经济中过度依赖土地出让金收入，由此产生的“土地财政”现象已经成为威胁地方财政体制稳定的一大隐患。当然，“以地生财”作为一种改革的尝试，确实取得了一定的成就，但也带来了高房价泡沫和地方债风险等多方面的问题。自2003年以来，随着中央对地方政府土地出让行为的管控力度加强，使得土地批租权对地方政府产生激励的作用机制由“实体经济发展型”转向“土地财政依赖型”。土地征用、开发和出让及其带动的建筑业和房地产业的兴盛成为城市扩张的核心内容，而这些也构成了地方政府财政收入的最重要支柱。政府依靠土地优化资源配置，把土地作为调控经济和形成政府收入的手段，本身并无问题，但由于相关的制度供给不足、约束和管理不到位，我国“土地财政”呈现的是土地收入从总量到结构皆有失衡、土地配置与财政分配事实上有所游移等问题。

有观点认为，“土地财政”这一概念

具有非常大的迷惑性和欺骗性。将“土地”和地方政府“财政”直接联系起来，给人的感觉是土地出让收入用于履行地方政府公共财政职能。除了《土地管理法》对土地出让收入的使用范围做出明确规定外，近年来国家要求土地出让净收益用于水利建设和廉租房的支出要分别达到10%。但事实上，在没有纳入预算内管理、支出预算监督缺位和地方政府可以操作土地一级开发成本的情况下，对土地收入用途的约束基本失效，土地出让金被套取、挤占和弥补公用经费已经成为常态。即使是土地收入支出的大头——基建投资（高速公路、轨道交通等），尽管名义上属于政府公共支出的范畴，但近年来各地热衷于大搞基建项目投资，往往是借“公共支出”之名而行做大GDP和税基、寻租基建项目“招投标”和材料采购利益之实。

可见，所谓土地财政，并非是地方政府履行公共职能时存在收支缺口、被迫转向土地出让收入，而是在地方政府财政支出领域和支出效率考核的监督机



制缺失的情况下,由于GDP政绩考核和自身利益的驱动,倒逼地方政府四处寻求可支配收入。由于土地出让具有成本低、价值大、能撬动银行贷款、启动项目投资、拉动固定资产投资和促进GDP短期增长等特点而成为最佳选择。如果不建立人大和社会各界对于地方政府财政支出预算编制和执行的监督考核机制并不严格执行,如果不改变GDP增长的政绩考核机制,即使调整中央地方财政分权,或者开征房地产税和发行地方政府债券,也无法遏制地方政府追求土地出让收益的狂热,所谓的“土地财政”也就无法破除。

(二) 地方政府债务问题

与“土地财政”密不可分的另一个问题则是地方政府债务。在国家法律法规对地方政府举债融资有许多硬性规定的情况下,地方政府债务仍迅速膨胀,且举债融资不规范、融资成本高,地方政府债务收支游离于政府预算之外,偿债能力差、风险高。

分税制改革改变了中央与地方的收支配格局,地方财力存在困难,但这并非地方政府债务高企的主要原因,东部沿海等经济发达地区地方政府债务总量远高于中西部欠发达地区就是一个很好的佐证。地方政府债务由财政部代发的“曲线放行”,容易加剧地区发展的不平衡现象,更为严重的是加剧地方政府对中央政府的“道德风险”。

分税制改革需着重处理的“四大关系”

1994年的分税制改革奠定了适应我国市场经济发展的政府间财政管理体制框架,就分税制改革的外延而言,进一步推进和完善分税制改革还需着重处理好以下四个重要关系:

(一) 分税制与基本公共服务均等化

基本公共服务均等化,指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公

共服务,其核心是机会均等,而不是简单的平均化和无差异化。均等化并不是强调所有居民都享有完全一致的基本公共服务,而是承认地区、城乡、人群间存在一定的差别。当前分税制财政体制存在的主要问题是地区间公共服务水平存在明显差距,基本公共服务均等化程度不高,其原因是中央与地方财力与事权不匹配。分税制后相关改革的不到位,财力层层上移、事权逐级下放,中央政府与地方政府的职责存在“越位”、“缺位”与“错位”,拥有集中财力的中央主管部门决策权过大、过细,通过专项转移支付要求地方财政配套资金规模大大超过地方财政财力。

(二) 财政体制改革与主体功能区建设

《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》指出:“实现主体功能区定位要调整完善财政政策,以实现基本公共服务均等化为目标,完善中央和省以下财政转移支付制度,重点增加对限制开发和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务。”由此可见,中央政府已经把财税政策看作是推动我国主体功能区协调发展的一个重要政策工具和杠杆。如同一枚硬币的正反面,区域经济的协调发展和地区经济差距是我国乃至世界各国经济发展中普遍存在的矛盾。推动我国主体功能区建设,财政体制的改革必须稳步推进,主体功能区财税政策包涵着政府的政策导向和战略意图,能从指导资源宏观配置、产业空间布局的实施、区域经济格局的形成等多方面发挥作用,矫正经济活动中企业和个人的不合理行为,以提高整个社会的效益水平,同时又要维护不同区域间必要的公平性。

(三) 财政体制改革与城镇化建设

我国自上世纪90年代中后期以来,城镇化进入高速发展期,投资、产业在城镇的集中、城镇化基础设施的发展等直

接带动了经济的高速增长,也带动了人类历史上罕见的大规模人口向城镇的流动。与欧美国家相比,我国的城镇化推进模式可归纳为建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化七类。政府主导的城镇化推进模式充分体现了我国的制度创新和制度灵活性,但城镇化发展应当尊重基本经济规律、因地制宜,必须更加有效地发挥市场的作用,在更大程度上让多种社会力量参与其中,在土地利用方面应科学规划合理布局、提高土地利用效率,在推进方式上应创新社会力量参与机制,促进政府与民众良性互动。政府主导型的城镇化建设与财政体制的改革密不可分。地方政府“大兴土木”、“经营城市”浪潮现象源于对中央城镇化建设政策的误解,迫于地方政府追逐财力的压力,其根本原因在于中央与地方财政管理体制的改革不到位。

(四) “营改增”与财政体制改革

“营改增”是我国“十二五”最为重要的税收制度变革,是对分税制改革的进一步深化和完善。“营改增”作为一项重大制度变革,不但涉及国家与企业,同时涉及中央与地方、国税与地税、改革与立法、税收与价格等复杂关系,需要有相应改革措施配套,才能使改革顺利推进,取得预期效果。“营改增”绝非一般意义上的税制调整或税制改革举措,它所产生的效应,不仅可以跨越税制改革领域而延伸至宏观经济运行层面,而且可以跨越宏观经济运行层面而延伸至财税体制改革领域。“营改增”可以避免重复征税,在促进我国经济结构调整、推动就业和经济增长等方面发挥了一定作用。但“营改增”后中央与地方财政收入分配格局的调整、财政支出责任的划分以及地方税体系的构建则是将要面临的严峻挑战。☐

(作者为中央财经大学财政学院院长)

责任编辑 李燕