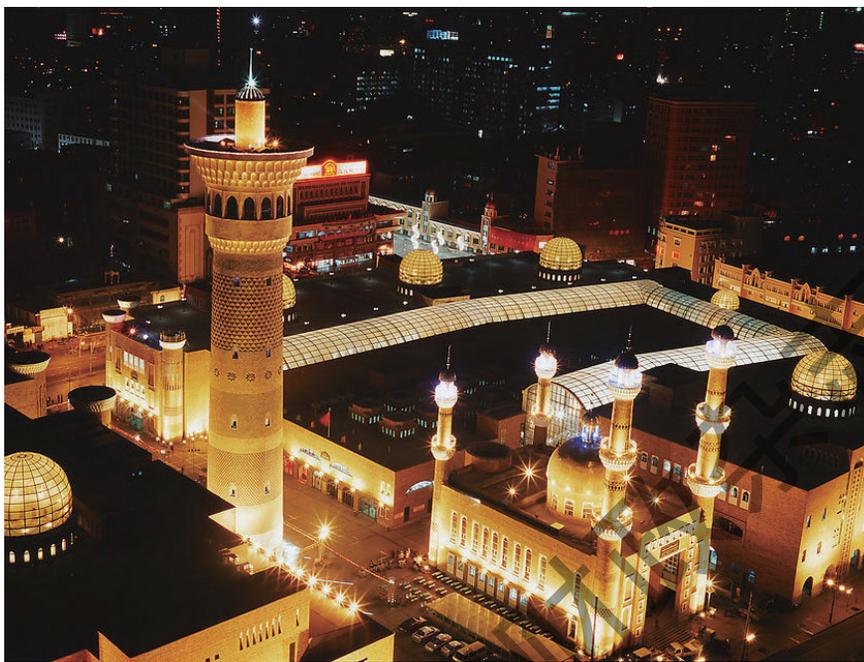


深化财政改革亟待解决的几个问题



□ 弯海川

我国自实行市场经济体制改革以来,经过一系列财政改革,国家财政实力和宏观调控能力不断增强,使宏观经济得以稳定健康发展。但同时还存在着调控机制不够完善,调控效果不够理想等问题,财政改革亟待进一步深化,财政宏观调控机制亟待进一步完善,应当在更大程度和更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

一、建设稳固强大国家财政,提供强大宏观调控财力

我国现行财税体制是在分税制改革基础上经过多次调整完善而逐步形成的,分税制财政体制改革基本上适应了

社会主义市场经济的发展要求,大幅提高了国家财政实力和中央宏观调控能力,中央通过转移支付,调控和平衡地方财力,取得了一定的成效。但同时省区之间富者愈富,穷者愈穷的问题依然突出,西部地区的财力水平与东中部地区相比,差距仍在扩大,省区间财力更加悬殊,距公共服务均等化的目标相距甚远。

增强国家宏观调控能力。我国自实行分税制以来,国家宏观调控能力不断增强,但与宏观调控的实际需求还有很大差距,中央宏观调控能力需要进一步增强。党的十八大要求加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。在实行“营改增”税制改革的同时,应当改革现行税收分成制度,取消“税收返还”办法,采取差异化的税收政

策,提高发达地区共享税的中央税收分成比例,降低欠发达地区共享税中的中央税收分成比例。从财政体制上缩小地区财力差距,为实现公共服务均等化和区域协调发展创造条件。

深入推进地方税体系构建。构建地方税体系是党的十八大明确提出的新要求,在实行“营改增”税制改革的同时,应着手构建地方税体系,建立健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制。结合税收制度的改革完善,将财产行为类有关税收作为地方税体系的重要内容,在统一税政的前提下,赋予省级政府适当税政管理权限,培育地方支柱税源。对于一般地方税税种,在中央统一立法的基础上,赋予省级人民政府税目税率调整权、减免税权,并允许省级人民政府制定实施细则或具体实施办法。应当加快资源税改革步伐,扩大房产税试点范围,同时逐步开征遗产税,从而形成稳定的、完善的地方税收体系。

二、完善宏观经济预警机制,科学实施财政政策调控

长期以来,我国相机抉择财政政策的运用起到了一定的宏观调控效果,但由于宏观经济预警能力和预警水平的局限,对宏观经济形势的判断缺乏预见性和准确性。国际上历次大的经济危机表明,经济危机爆发之前,往往是一派繁荣景象,一旦形势急转直下,便使人猝不及防。当经济形势已经明朗时,再见机行事予以调控则最佳调控时机已过;反之,当经济形势不太明朗时,则不便盲目调控,往往错过调控时机;再者,

调控力度更难把握，力度过大导致调控过度，力度过小则效果不佳。在没有科学、完善的预警机制条件下的相机抉择调控，极易陷入“过热——紧缩——过冷——放松——过热”的恶性循环怪圈。实践表明，几乎所有的经济危机都是由经济泡沫或经济过热导致，只要能成功防止经济泡沫，遏制经济过热，便能在很大程度上防止经济危机的发生。宏观调控最重要的不是在危机之后实施刺激政策，而是要在危机尚未形成之前，对宏观经济形势作出具有预见性的准确判断，提前确定宏观调控的方向，适时把握调控的时机和力度，把危机隐患消灭在萌芽状态。

加强和完善国民经济监测预警机制的根本目的，就在于通过对国际国内经济形势的适时跟踪分析，时刻监控宏观经济动态，科学正确地把握经济周期，对宏观经济发展趋势作出正确的预测和准确的判断，及时正确地确定宏观调控方向，果断、不失时机地实施相应的财政政策与货币政策，变被动应对为主动调控。从而增强宏观调控的预见性、及时性和有效性。

三、强化财政政策宏观导向，避免过度干预微观经济

宏观调控应当局限于宏观层面，着眼于调整 and 解决大局性、结构性和趋势性问题，而我国近年来的宏观调控则有趋于微观化倾向，主要表现在政府对市场的过度干预，财政补贴范围广、标准低、碎片化，财政补贴效果不佳。完善宏观调控体系首先应当坚持市场配置资源的基础性作用，对市场能够发挥作用的领域，政府干预应当坚决退出；经过实践检验行之有效的调控政策应予坚持和完善，从而更好地发挥政府调控经济的作用。

完善国家储备调节市场机制。其一，扩大国家粮食仓储库容。当市场粮

食供过于求，粮价低迷时，国家敞开收购粮食，以丰补歉或扩大出口。当市场粮食供不应求，粮价上涨时，国家开仓售粮平抑粮价，调节市场粮食供求关系，保持粮价基本稳定。其二，扩大国家肉食仓储库容。当市场肉食供过于求，肉价低迷时，国家敞开收购肉食，以丰补歉或扩大出口。当市场肉食供不应求，肉价上涨时，国家开仓出售平抑肉价，调节市场肉食供求关系，维持市场肉价稳定。

整合归并财政涉农补贴项目。现行涉农补贴项目繁多，发放成本较高。应将补贴项目大力归并整合，简化补贴程序，改革补贴方式，将各种涉农补贴集中合并，在粮食收购环节一次性向售粮农民直补。补贴标准应依据相关市场价格等因素确定，以保证农民种粮收益不因农资价格上涨或市场粮价下跌而受损，再加上国家对农业生产实行的相关保险政策，确保农民丰歉保收，从根本上保证国家粮食安全。

建立政府财政补贴引导机制。我国现阶段农业生产效益较低的主要原因是以农户为单位的小规模分散经营。提高农业生产效益的根本出路在于农业生产的规模化、集约化、现代化。其一，破除城乡壁垒，允许各生产要素在城乡间相互流通，允许城镇企业和居民到农村规模化生产经营；其二，鼓励农民承包地流转集中经营，允许承包土地入股分红；其三，国家财政对达到一定经营规模的农业种植、养殖户给予补贴和奖励，引导银行信贷及社会资金向农村流动，共同推进农业规模化、集约化、现代化进程。

四、改革财政转移支付制度，扩大基层政府财政权力

一是压缩专项资金规模，扩大基层政府财权。《国务院机构改革和职能转变方案》明确指出，要完善财政转移支

付制度，大幅度减少、合并中央对地方专项转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例。根据这一要求，对下“按条条”安排的专项转移支付应大幅削减，“按块块”分配的一般财力性转移支付应大幅增加。基层政府自主配置财政资金的权力应当扩大，可自主支配的财政资金应大幅提高。省级以上政府的财政管理工作重心应从资金分配、审批项目为主转向定规矩、定标准、定政策与监督检查为主，行使好平衡总预算等预算管理权。

二是整合归并专项资金，提高资金使用效益。长期以来，我国专项转移支付存在的突出问题是项目杂、碎片化、效率低，专项转移支付资金亟待整合。一要整合部门内部的专项转移支付资金。对那些部门内部资金安排零星分散、使用方向类同、支持对象相近的专项转移支付项目进行归并；对那些连年结转、不符合当地实际情况、效益低下的项目应及时调整和取消。二要整合跨部门的专项转移支付资金。对于部门之间重复交叉、方向类同的专项转移支付项目，应当按照统一规划、分口安排、集中投入、各记其功的方式进行整合，统筹用于支持相关经济社会事业发展。三要整合重大事项专项转移支付资金。以保障党委政府确定的阶段性重大事项的落实为目标，以现有资金安排为龙头，将相关领域的专项转移支付资金整合使用，集中财力办大事。

三是改革专项资金配套，减轻地方配套压力。为更好地贯彻落实国家统筹区域发展战略，缩小边疆民族地区经济社会发展差距，应当根据边疆民族地区财政经济能力现实状况，改革专项资金配套制度。鉴于目前边疆民族地区各级政府财力薄弱、普遍无力配套的现实状况，应当对边疆民族地区实行国家项目投资“免配套”政策，解除边疆民族地区各级政府在项目资金配套上的沉重压

力,为贫困落后地区争取建设资金项目化解资金配套难题。

四是加大民族地区转移支付规模,助推民族地区跨越发展。“民族地区转移支付”是中央为照顾民族地区发展单独设立的一项转移支付。这项特殊的转移支付促进了少数民族地区经济社会发展,改善了民族地区人民的生产条件,促进了民族团结和边疆的稳固。但是从总体看,“民族地区转移支付”总量较少,远不能满足民族地区经济社会发展需要。因此,国家应适度增加民族地区转移支付规模,以满足边疆民族地区发展需要。

五、推进个人所得税改革,逐步缩小居民收入差距

改革开放以来,人民群众收入水平得到了极大提高,生活质量得到了极大改善,改革成就举世瞩目,然而,收入差距不断扩大,贫富分化日益严重,也成为影响现阶段经济发展和社会稳定的

重要因素之一。因此,缩小收入差距刻不容缓,收入分配制度亟待改革和完善。

加快推进个人所得税改革。要建立综合与分类相结合的个人所得税制,调整个人所得税税率。遵从“量能纳税”原则,简化税率,优化结构。将现行的7级累进税率简化为5级,可考虑对超过费用扣除标准1倍、2倍、3倍、10倍、20倍的部分分别按5%、10%、20%、30%、50%的累进税率征税,达到调节收入的目的。

加快推进消费税改革。一是合理调整消费税征收范围和税率。将那些严重污染环境、过度消耗资源的产品纳入征税范围;将高档娱乐消费和高档奢侈消费品纳入征收范围;将那些居民基本生活用品和其他不适合继续征收消费税的产品调整出征税范围。二是合理调整消费税税率。对已经演变成日常生活必需品的产品应降低税率,非生活必需品应提高税率。三是将消费税从主要在生产环节征收改为在零售环节征收。

加快推进纳税人识别号制度。建立

纳税人识别号制度是发达国家广为采用的制度。随着网络信息技术的发展,我国已经具备了建立纳税人识别号制度的基本条件,国务院在批转《关于深化收入分配制度改革的若干意见》中已经明确提出了“建立健全个人收入双向申报制度和全国统一的纳税人识别号制度”的要求。因此,我们应当借鉴国外先进经验,结合我国国情,加快建立纳税人识别号制度步伐。将纳税人识别号作为个人终身惟一纳税编号,办理银行账户、登记就业、收支结算等必须提供个人税号。同时确定现金交易使用限额,对超过法定限额的收支一律通过银行账户结算,对个人应税收入按法定税率直接扣缴征税。尤其要重点加强对高收入者的纳税监控,并对高收入阶层多元化的收入制定更详细、更严格的纳税办法,依法做到应收尽收。

(作者为新疆维吾尔自治区政协副主席、财政厅厅长)

责任编辑 刘永恒

[图片新闻]



“中国平台经济学第一届国际学术会议与产业论坛”召开

10月19日至20日,中国平台经济学第一届国际学术会议与产业论坛在北京大学举行。本次论坛以“推动平台经济学理论探索,繁荣平台经济学学术争鸣,引领平台经济学未来发展”为主题,围绕如何在经济实践中探索平台经济学的理论研究成果,更好地为产业界服务以及如何搭建平台等一系列问题,展开了热烈的讨论。

(本刊记者 摄影报道)