

建立健全有利于经济发展方式转变的财税体制

宋立 刘国艳 王蕴

1994年实行的分税制财政管理体制
制改革及之后陆续推出的一系列财税体制改革措施，有效地促进了财政收入稳定增长机制的形成，增强了中央财政宏观调控能力。但是，在财政“分灶吃饭”体制没有根本改观的情况下，从基本上对于经济结构调整和经济发展方式转变形成了一定的体制障碍。如果不合理划分各级政府之间的事权，不改革现行财税体制，不按照主体功能区划分实行不同的财税政策，就难以落实科学发展观。为此，必须积极推进新一轮财税体制战略性调整，形成有利于经济结构调整和经济发展方式转变的财政税收制度基础和体制条件。调整优化财政税收优惠政策体系，建立有利于调整经济结构和转变发展方式的财税政策新框架，发挥财政税收优惠政策对经济结构调整和经济发展方式转变的边际调节作用。

进行新一轮财税体制战略性调整

一是在继续适当提高中央政府收入比重的同时，着力提高中央政府的支出责任，适当减少地方政府的支出责任和财政压力，充分调动各级政府
在结构调整和发展方式转变中应有的积极性。无论是与发展中国家还是与发达国家相比，现阶段我国中央政府的财政集中度都比较低，尤其是在支出责任方面，基层政府承担了过多的

事权和支出责任，而中央政府承担的支出责任偏少，尤其是在基本公共服务方面。因此，下一步必须明确划分各级政府的事权和支出责任，尽快界定各级政府
在义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施等方面的支出责任和管理权限，适当上移基本公共服务供给重心，让中央和省在基本公共服务供给中发挥更大的作用，把基层政府的支出责任和其财政收入及服务能力有效结合起来，切实消除地方政府的财政压力对落实科学发展观、加快经济结构调整和增长发展转变的负面作用。

二是加快增值税转型，扩大增值税覆盖范围。由生产型增值税转型为消费型增值税能够降低企业税收负担，提高企业资本效率，有利于鼓励企业进行技术改造或技术研发投资，提高自主创新能力，确保经济发展方式转变。应尽快在全国范围实施增值税转型改革。现行增值税覆盖（征收）范围窄，直接导致增值税销售货物与营业税应税劳务抵扣链条的中断，直接限制了生产性服务业的发展，不利于经济结构的调整。因此，应该将增值税的征收范围逐步扩大到服务环节，鼓励社会分工的发展，提高生产要素的利用效率。同时要在合理确定宏观税负水平的基础上，逐步提高直接税收的比重，建立起直接税和间接税合理配置的税制结构。

三是改革完善资源税，及时开征

环境税。建立矿产资源有偿使用机制，全面实行矿业权有偿取得制度，改革资源税费体系，归并资源税和矿产资源补偿费，逐步改革计征方式，提高征收比率，促进节约资源和提高资源利用效率。完善资源税中央和地方分配关系。建立完善资源环境补偿机制，将环境产权纳入企业生产成本，将环境外部成本内部化，约束和限制“高消耗、高污染”的粗放型经济活动。适时开征环境税，以促进资源环境保护。

四是及时开征物业税，逐步建立以财产税收为主体税种的地方税收体系，为地方政府提供稳定的税收来源，从制度安排上减少地方政府对建设项目和房地产投资的过度依赖，以便从根本上消除由此形成的对落实科学发展观，实现宏观调控以及促进经济结构调整和经济发展方式转变的不利影响。

五是大力推进出口退税机制的结构性调整，为出口导向与进口替代模式的科学配置以及内外经济的有效均衡创造必要的财政税收环境。在完全取消高能耗、高污染和资源型产品出口退税并对其开征出口税的同时，进一步降低低附加值和低技术含量产品的出口退税率，并继续提高国家鼓励的促进出口结构升级换代的高技术含量、高附加值产品的出口退税率，以推进出口结构调整和内外结构均衡。

六是中央财政在加大对地方转移

支付力度、推进因素法分配转移支付资金的同时,不断优化转移支付结构,整合专项转移支付项目,提高一般性转移支付比例,形成稳定可预期的转移支付资金来源,逐步建立起以一般性转移支付为主的设计科学、公平合理、公开透明的中央、省两级转移支付体系,促进地区间基本公共服务均等化,推进区域协调发展。建立对转移支付的监督评价体系,确保转移支付资金用于提供基本公共服务领域,提高转移支付资金使用效益。

七是扩大预算管理范围,建立长期预算与中长期发展规划的协调机制和预算编制与执行分离的预算监督机制。深化预算管理制度改革,扩大预算管理覆盖范围,将所有政府性收入全部纳入预算管理统筹安排使用,尤其要进一步规范土地收入管理办法,将土地收入和专项基金等预算外收入统一纳入预算管理,实现预算硬约束。健全预算监督机制,建立预算编制和执行分离的预算管理制度;借鉴国际经验,建立长期预算与中长期发展规划的协调机制,把国家中长期发展规划的编制和中长期预算编制有效结合起来。探索建立国家预算与中央预算分离、地方预算与省市县本级预算分离的国家宏观预算体系和整体预算协调机制,提高各级财政的可持续性和国家财政体系的整体健全性。

调整优化财税优惠政策

一是整合现有财政支持项目,建立起重点突出、手段多样的有利于促进技术创新、产业结构升级、资源节约、环境保护的财政支持政策体系。利用财政贴息、政府采购等多种手段选择几个制约产业结构升级、技术创新等重点领域和关键领域,集中力量,加大支持力度,促进产业结构升级换代。利用财政贴息和政府采购等财政优惠政策手段加快高新技术产业发展,推

动传统产业技术改造和中小企业的技术进步,促进产业结构的优化和升级。针对中小企业(特别是非公有制中小企业)在开发和利用新技术过程中面临的资金短缺问题,通过政策性金融机构或其他金融机构以财政贴息的方式提供资金支持,推动其技术进步。为了扶持我国高新技术产业的发展和企业的技术进步,在政府采购方面,尽可能地多采购本国产品,对国内高新技术产业实行倾斜,以发挥政府采购对高新技术产业的扶持作用。

二是针对现行税收优惠“过滥”与“不足”并存的现状,一方面要全面清理各级政府现行各类“普惠制”、临时性和过渡性的税收减免和税收优惠政策,逐步建立起服务于产业政策单一目标、全国统一的税收优惠政策体系,尽量减少税收优惠政策对市场资源配置和经济运行秩序的干扰和消极影响,解决税收优惠“过滥”问题。另一方面要在税基扣除(如允许加速折旧、投资抵扣等)和税率优惠等方面,不断加大

对企业技术改造、技术进步、自主创新和高新技术产业的税收优惠力度,积极探索税收优惠政策实施操作新方式。逐步改变目前税收优惠直接采取税收减免和税率优惠的办法,更多地采取包括税基扣除、加速折旧等间接优惠方式,变事后优惠为事前优惠,提高税收优惠的实际效用。

三是优化关税结构。我国现行关税存在整机与零部件税率差别小、对外资企业进口设备免税等政策,使国内同类产品生产企业处于不平等的竞争状态。为此,应大幅提高整机进口的关税税率水平,尤其是大幅提高国内能够生产的同类产品关税税率水平,降低进口零部件的关税税率,尤其是大幅降低国内无法生产的关键零部件税率水平;实行严格的技术检查和市场准入标准,并使用反倾销等贸易救济手段,保护国内市场,为产业升级换代提供有利的国内市场空间。●

(作者单位:国家发改委经济研究所)

责任编辑 方震海

图片新闻

河北磁县：“以考促学”强素质

近年来,河北省磁县财政局结合开展创建“六型”财政机关活动,坚持把抓学习作为提高干部队伍素质的重要措施来落实。固定每周星期三下午为集中业务知识培训学习时间,每年除了全县统一举行的各种考试之外,该局还要组织财政业务知识考试,并将考试成绩与年度考核挂钩,达到“以考促学”效果。目前,该局具有专业技术职称人员已达28人,大专以上学历86人,会计专业职称22人。图为该局2007年中级财会知识考试现场。●

磁县财政局陈玉璋提供



PHOTO NEWS