

# 公共财政如何促进经济集约增长

邓子基 ●

以科学发展观为指导,转变经济增长方式,就是要改传统的粗放型经济增长方式为集约型经济增长方式,以节省资金和资源的消耗,提高利用率,缓解经济发展与资源、资金不足的矛盾,提高消费品的质量与档次,满足人民群众不断增长的文化生活需求,走可持续发展之路。根据全面、协调、可持续发展的科学发展观的要求,集约型增长方式重在提高劳动生产率、经济效益和经济质量。为此,公共财政主要从以下几方面着手,促进经济增长方式向集约型转变。

## 一、推进效率优先、注重公平的税制改革

按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,积极稳妥、分步实施税制改革,研究城乡统一税制,建立更加公平、有效、科学、法制化的税制体系,为促进经济集约增长、建设和谐社会创造更加良好的税收环境。

在改革开放初期,我们强调“效率优先、兼顾公平”符合当时的客观实际。随着社会主义市场经济体制的逐步完善与和谐社会的构建,“效率优先”仍应坚持,“兼顾公平”则必须调整为“注重公平”,因为效率与公平是辩证的矛盾统一关系,收入分配差距过大和过小都会影响效率的提高。在新一轮税制改革中也应坚持这样的效率与公平统一观。

效率原则包含两个层次,一是行政效率原则,即税务工作应尽量减少自身给微观主体带来的效率损失。一方面严厉打击各种走私活动,严格杜绝偷税、漏税、骗税现象的发生,另一方面要简化税制和办税手续,增强税务机关服务意识,使税收征管走上法制化、人性化轨道。二是经济效率原则,即税收应发挥对经济、社会结构、经济体制和经济增长方式等宏观结构性问题的“奖抑效应”,按照不同领域税负

水平有增有减的原则,对有利于实现“五个统筹”的投资、消费实行低税率,而对于一些发展过热或环境污染、资源浪费严重的行业或行为加征重税,倡导健康的投资和消费观念,促进环境友好型社会建设,实现经济与社会的协调发展。

公平原则同样包括两个层次,一是社会公平原则。要求加快各项税费改革的步伐,特别是要坚决取缔农村一切不合理的收费和摊派,全部取消农业税后,仍应注重减轻农民负担以实现横向公平。更好地发挥个人所得税的“内在稳定器”功能,实行综合与分类征收相结合,提高扣税标准,加大对高收入阶层的征收力度。运用免税手段支持弱势群体的再就业,促进各阶层以能力为标准分担税负的纵向公平的实现,充分发挥税收对社会利益结构的调整功能。二是经济公平原则。要求统一内外企业所得税,推进消费型增值税试点,扩大增值税征税范围,实现中试产品免税,消除重复征税,激发民间投资特别是高科技投资热情,促进产业结构调整和技术升级,为社会公平竞争营造良好的税收环境。

## 二、深化财政支出管理体制改革

以人为本,构建社会主义和谐社会,要求加快完善公共财政支出体系,优化支出结构,为集约型的增长提供财力支持。主要是完善支持科技创新、促进经济集约增长的财政支出管理体制:

第一,财政应多渠道引导、支持科技投入。规范财政科技投入的范围及形式,并建立起严格的操作过程监管和资金使用效益评价机制;在引导社会投入方面,财政应着力加大对民间机构研究工作的支持力度,使其科研水平迅速提

高,进而逐步成为社会科技投入的主体;在财政投融资支持科技投入方面,有必要实行科技投入的低利率政策,即基本贷款利率低于较长时期市场利率,同时拓宽金融科技贷款渠道。

第二,立足国情并遵循国际惯例,强化政府采购对我国高科技领域的政策倾斜。对国内高科技产品实行购买倾斜政策,允许有一定的价格差异;要求中标的国外供应商必须转让关键技术或必须在国内建研发中心等进行贸易补偿。

第三,加大教育投入,提高教育投入效益。进一步提高财政支出中教育经费的比重,在确保现有预算口径的教育支出稳定增长的基础上,研究增设教育专项经费的新渠道。动员社会力量走多渠道筹措资金的路子,财政经费倾向于义务教育,而高等、职业教育则应合理向学生收费,同时注意适度原则,完善高校奖学金、学生贷款和减免学费等制度,健全解困机制,并优化教育支出结构,提高资金使用效益。

### 三、注重发挥财政政策的导向作用

在宏观调控政策方面,现阶段我国经济运行的主要矛盾是结构性失衡,即经济结构和产业结构不合理,经济粗放式增长,市场经济体制改革尚需进一步深化,社会分配差距有拉大倾向。在这种情况下,要构建和谐、就需要“有保有压”、“有奖有抑”地调整支出结构,侧重于对经济、社会结构、经济体制和经济增长方式等宏观结构性问题进行调控。如房地产市场,要针对规模过大、房价过高、结构失衡的问题进行调整,多推出中低价位住宅产品,多注意解决中低收入人群的居住问题,改进房地产供应方式,既解决存在的突出问题,又坚定不移地促进经济发展。

在分配政策方面,由于各经济主体集约增长和可持续发展的能力不同,要求分配政策进行横向和纵向协调。首先,应结合财政支出体制改革,加大财政转移支付对国民收入(或GDP)进行再分配的调节功能。具体地说,应加大对中西部地区的一般性转移支付,增强中西部地区可持续发展能力;根据不同地区的经济发展水平和收入差距,以及影响财政收支的客观因素,核定各地区标准化收入和标准化支出,合理确定对各地区的转移支付的规模,优化转移支付结构,严格控制专项转移支付规模,提高一般性转移支付比重等。其次,利用税收政策的导向作用进行协调。一是协调区域发展。为缩小地区经济发展差距,2000年以来,国家已先后出台了促进西部大开发和支持东北老工业基地发展的税收政策。如在促进西部大开发方面,对符合规定的西部企业,在一定期限内按15%的税率征收企业所得税;对符合规定的西部企业进口自用设备,免征关税和进口环节

增值税。在支持东北老工业基地发展方面,对东北地区的企业实行提高固定资产折旧率、提高计税工资标准等所得税优惠政策。二是维护社会稳定。税务部门要切实采取有效措施,积极创造条件为城镇下岗职工、失业人员、农民工等社会群体提供更多的就业机会,使他们能够共享改革、发展成果,和谐解决潜在的非对抗性矛盾,维护社会的公平和稳定。三是营造有利于民营经济快速发展的良好税收环境。特别要注意发展鼓励民营企业技术创新以及促进和拓宽民营企业融资渠道和信用保障体系建设的税收政策,并实行统一平等的出口退税政策。

在产业政策方面,应发挥税收政策的产业导向功能,推动集约型经济增长方式的形成。一是促进高新技术产业和人力资源投资的政策,以推进技术创新,提高经济增长的技术含量。如企业所得税方面的优惠措施可以包括:实行税收信贷和延迟支付、建立科技开发准备金制度、研究开发费用扣除、直接针对技术创新的加速折旧、科技项目投资(包括风险投资)亏损结转等。在个人所得税方面对人力资源投资的激励可包括:针对风险投资运营参与者的个人所得税优惠,即按风险运营期限内的薪金平均额度纳税,制定针对风险投资创业家适用的个人所得税税率。允许风险投资者按比例计算的亏损冲抵其他所得,对高风险所得给予特别优惠等。对科技人员在技术成果转让和技术服务方面的所得,比照稿酬所得享受优惠,同时对于这些人员的工资薪金所得提高免征额。二是促进构建资源节约型、环境友好型社会。2006年4月1日起对消费税相关政策的调整就很好体现了这一精神,今后要进一步考虑将对环境污染大的物品列入消费税征税范围,此外还应研究以资源量为基础的矿产资源补偿费征收办法,适时开征燃油税,制定鼓励低油耗、小排量车辆的税收政策,调整有利于促进再生资源回收利用的税收政策,在远期还可考虑调整资源税税率,扩大资源税征收范围,并开征环境保护税等。三是促进对外出口的财税政策,利用国际与国内资源,开拓市场。我国的出口退税制度应该是中性与非中性税收政策的有机结合。这一制度设置在下限是由国民待遇原则与税收管辖权原则所决定的理想中性状态,上限则是由国际惯例原则所制约的“少征多退”程度,在上下限所框定的区间内,应以促进科技发展为目的,重视税收杠杆的非中性运用。具体而言,首先应该实现真正的全额退税,即对出口高技术产品在产供销全过程所缴纳的增值税及消费税都给予退税,推行出口高技术产品的零税率制度;其次,适当扩大出口退税范围,主要将WTO规则允许豁免的间接税即营业税、印花税、城市维护建设税、教育费附加等全部退还给企业。●

(作者为厦门大学教授 博士生导师 博士后联系导师)