

加入WTO后 地方财政建设的思考

◎ 刘晓莲 孙晓峰

加入WTO后,我国经济全面融入世界经济,面临的发展机遇更加广阔。但我们也应清楚地认识到,我国各经济领域都将受到有力的冲击,承受巨大的压力,地方财政亦不例外。因此,如何积极应对加入WTO后地方财政受到的影响,有效地解决地方财政困难,加强地方财政建设,是值得我們认真思考的问题。

一、加入WTO对地方财政的影响

我国加入WTO,将使区域资源进入国际间优化配置的总渠道,充分实现资源优势互补。一方面,出口渠道大大拓宽,将会带动财源的增加,同时外资大量涌入也将增加企业税收,这对地方财政是有利的。但另一方面,加入WTO对一国或地区的影响是与该国或地区的经济发展水平、经济结构特点和市场发育程度等因素密切相关的。我国目前尚处于经济发展的初级阶段,经济结构不完善、市场发育程度较低,因此,加入WTO对我国地方所造成的冲击在短时期内可能会超过既得收益,但从长远来看,必然是得大于失的。

(一)加入WTO对地方财政收入的影响

1.地方税收的增长受制于企业产业结构。目前,我国大多数地方不仅缺乏适应现代经济要求、具有显著规模效益、能够强有力拉动经济增长的大企业、大集团,而且许多地方企业的产业结构层次低、技术装备和工艺水平落后,产品市场竞争能力差,加入WTO,不可避免地会面临生存危机,在它们破产、重组、转型、升级过程中,势必减少地方财政来自于企业的税收。而对于劳动密集型、资源型企业以及技术实力和资金实力雄厚的企业来说,入世造成的冲击相对较小,它们面临更多的是发展机遇,但这类企业大都缺乏高技术含量和高附加值,难以形成快速增长的地方税收。

2.地方农业基础财源面临入世的直接挑战。农业是地方经济发展的重要基础,也是地方财政收入又一重要来源。加入WTO后,大宗农产品市场必然受到国外商品的强烈冲击,我国的农业生产率低,粮、棉、油等大宗农产品大多具有质次价高的特点,国内市场价格往往比国外同类产品的到岸价还要高许多,而且,国家

对农产品市场的各种保护措施将逐步取消,降低了我国农产品在国际市场上的竞争能力和出口的可行性。这又必然会减少农业税以及与之相关的各项农业税费收入,给本来就十分困难的县乡财政雪上加霜。

(二)加入WTO对地方财政支出的影响

1.逐步规范地方财政支出。入世对财政支出的影响不仅在于数额的多少,更重要的是在于支出内容的规范与支出结构的调整。因为,入世意味着政府的经济行为必须符合WTO规则的要求。目前地方财政支出中包括诸多不利于市场平等竞争的财政补贴,如企业亏损补贴、农产品价格补贴、产品出口补贴等,加入WTO后都将逐步减少或取消,这将在一定程度上缓解地方财政困难。

2.不断增加地方财政支出。加入WTO,政府观念和行为必须向世贸组织的基本原则靠拢,建立公共财政的步伐要加快,相应地公共开支必然会增加。据研究,世界经合组织国家公共支出占国民生产总值的比重由20世纪初的10%提高到了40%以上,有的甚至达到50%。目前我国地方公共支出占国民生产总值的比重不到

10%。从发展趋势上看,首先,各地区为吸引外国资本投资,将格外重视公共基础设施、社会人文环境等投资环境的建设,投资环境的优化必然是以提高公共开支来保障的。第二,加入WTO后,随着企业竞争的加剧和产业的升级,工业要不断提高资本的有机构成,不断减员增效,就会出现结构性失业,再加上行政事业单位的人员分流,较低的就业水平必然要求财政增加社会保障支出。第三,为了提高农业综合素质,地方政府必须加大对农业基础设施建设的投入。同时,随着乡镇企业的结构调整和产业升级,资本的有机构成和生产率的提高,将使农村剩余劳动力大大增加,部分农民收入水平下降,会给社会增加不稳定的因素,因而,增加对农民的保障支出又是一个不可忽视的问题。

从上述分析可以看出,入世后对我国地方财政收支的影响主要体现在,增加收入的空间广阔,但增收的难度很大;支出的规范性加强,但增收的压力加大。这对目前我国地方财政建设提出了严峻的挑战。

二、加强地方财政建设的对策分析

面对挑战,笔者认为,解决地方财政困难应主要从两方面入手:一方面,要以提高经济效益为宗旨,通过实现国民经济的持续、快速、健康发展来逐步实现财政状况的根本好转;另一方面,财政应在WTO原则允许范围内,以加强地方工农业发展为根本,运用多种方式对工农业实行必要的保护。当前应着重做好以下几项工作:

(一)尽快构建地方公共财政

1. 转变财政职能,调整支出范围。加入WTO要求尽快调整政府与市场的关系,使政府行为适应国内国际市场发展,遵循市场规则,从一般竞争性生产领域退出,致力于为经济发展创造良好的外部环境,保证市场的公平与公正。要按照公共财政的要求,调整支出结构,加大对国家政权

建设的支持力度,保证科技、教育、社保、农业、生态建设等重点领域和项目的支出增长的需要,逐步规范财政资金供给范围,对营利性、经营性的事业单位要推向市场,停止财政供给。财政支持企业发展主要体现在:制定科学、合理的财政税收政策,为企业创造公平竞争的条件;加强基础设施建设,为企业发展创造良好的投资环境。

2. 完善分税制财政体制,规范转移支付制度。按照发展社会主义市场经济的要求,在坚持现行分税制的基础上,进一步合理确定政府事权,并在各级政府间进行清晰划分,并相应地划分税种,确保各级政府的财权与事权相一致。2002年起,国家已出台对所得税中央与地方分享政策,各级地方财政要以此为契机,进一步完善省以下分税制财政体制,同时清理整顿各种不规范的补助办法,代之以规范的转移支付制度。

(二)加速地方财源建设

1. 稳定壮大农业基础财源。一是要引导农民调整农业产业结构,在继续保证国计民生农产品产量的同时,把发展的重点放在因地制宜扶持地方性特色农业,扶持能适应现代生活结构与质量变化要求的农业,扶持高技术含量和高附加值的农业。这样一方面为居民消费结构升级和农民脱贫致富提供有力支撑,另一方面可大幅度增加归属地方的农业特产税收入,有效地改善地方财政状况。二是推进农业增长方式的转变,引导农民提高科技意识和科技水平,从而降低成本,提高效益。将“质量第一”的观念引入农业,增强农产品的竞争力。三是延伸和完善农业链条,加速农业产业化进程,紧紧围绕农业产业化这个核心,转变单一的农业经营形式,大力发展农产品多渠道、多环节的商品化经营和深加工,并注重培植龙头企业,逐步形成种养加、产供销、农工贸一体化的生产经营体系,实现“农产品增值——农民增收——财政增税”的良性循环。

2. 巩固提高地方主体财源。鉴于地方经济中大企业较少、中小企业较多且分散的状况,要加大财政对地方

中小企业的支持,一方面要以产权为纽带,培育和组建跨地区、跨所有制、跨行业乃至跨国经营的大型企业集团,以迎接国外大型企业的挑战;另一方面要加快企业技改,抓好管理,提高产品质量,增强产品的竞争力,重点是要重视新产品的开发,通过以新取胜的竞争战略,抢占市场营销的先机。目前的关键是要打好“时间差”,充分利用入世后的过渡期,调整政策,促进国有企业脱困,促进国有经济上一个台阶。同时,还应大力发展非国有经济,使之成为地方财政增收的重要支点。

(三)完善地方财政收支体系的建

1. 强化收入征管。一是完善地方税收体系建设,确立、巩固地方税主体税种,这既符合依法治税的要求,也符合WTO的基本要求。二是调整税收优惠政策。统一内外资企业所得税,实施税收同等国民待遇原则。税收优惠不再局限于涉外税收优惠体系,而是扩展到整个税收体系之中,实行产业优惠为主、地区优惠为辅的政策。三是清理地方预算外、制度外收入,使其纳入统一预算管理,尤其是要制止各地方乱收费、随意增加企业和百姓负担的行为,清费立税,既有利于增强地方政府对经济的调控能力,也有利于缓解入世对地方财政的冲击。

2. 改革支出管理体制。一是强化预算约束,逐步推行零基预算,强化一些难点支出如人员经费、车辆购置使用费、会议费等的管理。二是实行政府采购,树立成本——效益观念,注重对财政资金使用效益的评估。目前《政府采购法》已经颁布,各地一定要严格按照《政府采购法》的有关规定,规范政府采购行为,提高财政资金使用效益。三是稳步推进国库集中支付制度。国库集中支付制度是WTO成员国关于财政支出管理方面的通行做法,有利于减少拨款环节、提高资金使用率、增加资金透明度。实行国库集中支付对地方财政而言,具有特别重要的意义。

(作者单位:东北财经大学)