加入 WTO 对地方财政的影响及对策

○ 徐宏光

加入 WTO 后，地方财政作为地方收入分配的总枢纽，自身必然会受到直接或间接的影响，既有促进地方财政增收的因素，也有制约地方财政发展的不利因素，因此必须充分发挥地方财政宏观调控功能，及时调整政策，趋利避害，积极促进国民经济的持续稳定发展。“入世”在即，财政部门应争取主动权，积极研究对策，以便做好今后的财政工作。

一、“入世”对地方财政影响的表现

1. 表现在收入上。加 WTO，将在相当大程度上拆除掉原来横隔在中国市场和国际市场间的各种关税和非关税壁垒，这必然促进经济资源在更大范围内的流动。一方面，我国的产品将可以自由进入其他国家市场，出口渠道将大大拓宽；另一方面，我们也要向其他国家的产品和资本开放自己的市场，从而加剧市场竞争。这些都必将给地方的经济规模和经济结构带来全面影响。在一定的税制下，财源规模和结构的变化必然导致财政收入的增减变化。中国加入 WTO，对地方财政收入既有有利的一面，也有不利的一面。

从有利方面说，增加地方财政收入的因素主要有三个：一是出口的增长将

带动财源的增加。加入 WTO，有利于提高地方劳动、资源密集产业在国际市场上的竞争力，提供更多的出口机遇，出口规模会相应扩大，国家也会充分利用退税手段刺激出口，也有利于出口规模的扩大。这些都将成为地方财源建设新的增长点。二是外资的涌入将直接增加企业税收。加入 WTO 后，对国外投资的种种限制将逐步取消，进口关税的进一步调低和非关税壁垒的拆除，企业投资成本将大为降低，国外资本的投资必然会增加。这将加快资金的开发利用，增加经济总量，从而促使地方财政收入增长。根据上海、广东等地的经验，外商投资企业大规模增加，往往会使得当地工资水平得到较大幅度的提高。这给属于地方财政收入的个人所得税的增长开辟了广阔的空间。四是收入的结构将会有大的调整。加入 WTO 对不同产业部门发展的影响具有显著的差别，“入世”后那些面临机遇、产出增长快的部门，其税收会相应增加；而那些受到冲击较大、产出增长下降的行业，其税收将随之减少。这样就加速了产业集聚，也有利加快现代企业制度的建立，从而使财源取得更快的增长。

从不利方面讲，加入 WTO 将在某些方面减少地方财政收入：如破产企业

的增加将减少企业税收。加入 WTO 后，一些技术一般，素质不高，规模不大，新产品开发能力不强的企业将受到极大的冲击，将不可避免面对生存危机。这些企业大多隶属于地方政府，它们的破产、倒闭将减少地方财政来自这些企业的收入。

2. 表现在支出上。加入 WTO，不仅企业的观念和和行为要转变，政府的观念和和行为也必须向世贸组织的基本原则靠拢。政府必须给予所有企业以平等的“国民待遇”。随着地方政府职能的转变，地方财政也必须按照公共财政的要求调整支出范围与结构。一是各种补贴支出将减少。目前，财政支出中包括许多针对国有企业的补贴，如企业亏损补贴、企业挖潜改造资金等等，这些补贴将减少。对产品出口的补贴也必须取消。二是公共开支将增加。为改善投资环境，地方财政用于公共设施建设，用于公、检、法建设等方面的支出将会有较大增长。此外，财政的社会保障预算将面临增支的压力，加入 WTO 将使部分产业及其相当一部分企业受到程度不同的冲击，失业人数趋于增加，最低生活保障及再就业费用随之增加，这一新增支出因素无疑将会加重财政负担。

二、财政部门应采取的对策

“入世”，对于我国经济发展来说既是机遇又是挑战。尤其是地方民族工业经济基础不够强大，“入世”后有些产业在短期内将受到较大的冲击。作为政府调控经济的主要部门之一，财政一方面要站在发展地方经济的高度，积极为吸引外资创造条件；另一方面，财政要在世贸组织原则允许的范围内，立足于从根本上加强民族工业的实力，对民族工业的发展实行必要的保护。

1. 加快税制改革步伐，尽快统一内外税制。实行统一的税收国民待遇，是WTO规则的基本要求，也是我国税制改革的目标。一是统一内外资企业所得税，取消外资企业有关优惠政策，统一税率、统一税基、统一税收减免政策，使内外资企业建立在平等的竞争基础之上。二是要按照统一税法和公平税负的要求，建议尽快对内外资企业实行统一的车船税、房产税和土地税。现在我国只对内资企业征收城市维护建设税、耕地占用税、教育附加费，而外资企业则不交纳，这一税收优惠政策有悖于税收的公平原则。

2. 转变财政职能，为经济发展创造良好的外部环境。建立公共财政，按照市场经济的要求调整财政支出范围，是今后财政改革和发展的大方向。财政要尽快从一般竞争性领域中退出来，要从重点支持国有企业转向支持各种所有制企业的共同发展，从致力于搞好某几个企业转向为整个经济的发展创造良好外部环境上来。

3. 加快收费制度改革，改善经济发展的软环境。目前我国的各种收费大多缺乏法律依据，透明度低，随意性强，且容易造成不同地区企业间负担不公，影响公平竞争。这是世贸组织的“非歧视性原则”和“透明度原则”所不容许的。所以，我们应尽快对各种收费进行清理。确需保留的收费项目，要尽快通过立法程序，纳入预算内管理；具有税收性质的收费项目，要通过“费改税”纳入预算内管理；对那些不合理的收费

项目要立即取消。要通过整顿收费，进一步规范分配秩序，为经济发展创造一个良好的软环境。

4. 加快国有企业改革，转换企业经营机制。加入WTO以后，国有企业将完全在商业基础上运行，外资企业与国有企业享受同样的国民待遇。所以必须加快国有企业改革的步伐，积极支持国有经济进行企业组织结构调整，着力培养资本、技术、人才高度集约化的大公司成长。对于一些有发展前途的企业，要通过债权转股权、股份制改革、剥离“企业办社会”负担等措施，转换企业经营机制，增强其自我发展能力，使其真正成为自主经营、自负盈亏的法人实体。对于一些亏损严重，确无前途的企业要采取租赁、拍卖、破产等方法进行处理。

5. 加大对个体私营经济的支持力度。改革开放以来我国的经济发展的历史表明，个体私营经济是国民经济中最具活力的成分。加入WTO后，个体私营经济将成为我国民族工业的重要支撑力量。因此，发展个体私营经济有着更大的紧迫性。当前，一是要帮助个体私营企业解决融资难的问题，二是在严格准入的前提下，向符合条件的个体私营经济放开金融、保险等行业。

6. 支持高新技术产业发展，增强经济发展后劲。加入WTO后，地方不少产业及国有企业将会受到很大冲击，特别是地方高新技术产业起点较低，起步晚、相关企业规模偏小，尚未形成高新技术产业化，其技术水平与资金实力很难与国内外大企业竞争。所以必须采取多方面措施，加大对科技进步与发展的支持力度。财政部门要充分利用政策的导向作用，促使企业建立技术创新机制，通过筹集科技研究开发资金和科技成果转化基金等方式，积极增加技术开发经费，有计划、有重点地推进企业科技进步。要建立完善“四两拨千斤”的理财机制，制订科技贷款贴息政策，充分运用好财政有限的资金，以小投入启动

大投入，拉动银行和民间资金投入高科技产业。要多渠道筹措资金，建立高新技术贷款担保风险基金，为高新技术产业发展承担一定的贷款风险，促进高新技术产业的发展。

7. 健全政府采购制度，支持民族工业发展。尽管为保证公平竞争，世贸组织对政府采购作了一些规定，但从目前看政府采购仍然是各国保护本国工业的一个重要手段。其具体做法，早期主要是通过立法强行规定政府采购必须购买本国货物，目前则主要通过行政决定或封闭式招标等做法进行政府采购。所以尽快完善包括大型基础设施采购招标等在内的政府采购制度，将是加入世贸组织后保护民族经济的一个重要手段。

8. 加快社会保障体系建设。现行的社会保障制度统一性、规范性不够，社会保障体系基础比较薄弱，社会保障整体水平还较低。具体反映在以下几个问题上：一是行政事业单位与企业不统一。企业职工基本养老保险已多数实行社会统筹，而行政事业单位干部职工仍实行传统的离退休制度。二是保险覆盖面还较低。应纳入养老、失业保险制度的城镇企业及其职工还有相当一部分未纳入统筹体系，社会保障的社会化程度低。三是种类不统一。失业保险和国有企业下岗职工基本生活保障不统一，增大了管理的难度。另外，加入世贸组织后，随着国外先进管理技术等涌入，产业格局的调整，失业人员将会增加。因此，要尽快建立统一规范、既符合国际惯例又适合地方实际的社会保障制度体系。同时，地方财政要加大对社会保障的支出力度，确保城镇居民最低生活保障、国有企业失业职工最低生活费等支出需要，维护社会稳定。此外，要积极鼓励社会组织或慈善机构等从事社会福利事业，建立一个规范有序的社会保障体系网络。

(作者单位：浙江省临海市财政局)