

财随事走 彻底分税

——北京市实施分税制财政体制改革

○ 本刊记者

随着经济实力的不断增长和各项建设事业的总体规模日益扩大,尽快提高城乡综合管理水平,大力推进城市管理重心下移和事权财权的统一势在必行。于是适应这一必然趋势的“财随事走”也就成为顺应形势发展的必然之举。有鉴于此,北京市从2000年1月1日起实行财政体制改革,市与区县将实行完全彻底的分税制财政体制。

一、收入彻底分税。企业在“入库级次”上的市属和区属界限将被打破,各区县辖区内的所有企业(中央企业除外)都是区域的经济和财政收入来源。具体划分是,将税种按属地原则和同经济发展相关的程度,划分为市级税、区县税和市与区县共享税。其中,将营业税、增值税地方部分、企业所得税、城镇土地使用税、土地增值税、城市维护建设税、教育费附加收入划为市与区县共享税,占全市财政收入的75%;市与区县各享受50%。这些税种具有同全市经济发展相关程度高、增收潜力大的特点,符合利益共享、风险共担的机制原则,适应全市经济“你中有我、我中有你”发展的总趋势。将印花税、资源税、房产税、车船使用和牌照税、屠宰税、农业税、农业特产税、耕地占用税划为区县税,占全市财政收入的11%。这些税种具有与区县经济活动密切程度高、便于区县征管的特点。将个人所得税、契税、固定资产投资方向调节税(2000年暂停征收)划为市级税,占全市财政收入的14%。这些税种作为非流转环节的税收,它们与企业经营活动相关性不大,受国家税收政策影响极不稳定,如放之于区县或作为共享,都会给经济总量和税收总量较小的区县带来波动。

对非税收入和基金收入继续沿用分级管理的办法。

二、保证基本需求。基本需求包括人员经费、公用经费和基本的发展事业经费。以往的财政体制变革都是在以既得利益为基础上的“小修小补”,起不到均衡区县公共服务水平的作用,造成政府职能实现程度的差距。这次财政体制改革用规范的核定办法,确定了基本需求,对财力水平低于基本需求标准的区县给予补足,对财力水平高于基本需求标准的区县不予扣减,确立了一个既能满足区县基本公共服务水平,又能激励经济发展的财力基数。

三、事权财权下移。市级事权原则定为保障市级政权机关正常的运转,实施经济建设和调控目标,以及市级直接管理的各项事业的发展。区县事权原则定为保障区县政权机关的正常运转,以及支持区域经济建设和区县各项事业的发展。根据推动城市管理重心下移的要求和市与区县两级政府事权的原则划分,将原由市级承担的用于区县的农业、教育、社会保障等方面的部分财权,以及市政设施、环卫、园林绿化等市政管理方面的部分财权进行调整下移。同时,根据区县财力状况,为基本需求不足的区县补足财力,在规范市与区县事权和财权的基础上,确定出两级财政的支出范围。

四、完善激励调节机制。为了调动区县增收的积极性,降低改革风险,确保改革成功,方案明确提出了激励调节措施。激励机制是一个奖惩机制,根据区县财政收入的完成情况,对上交区县的上缴额和返还区县的返还额实行奖惩,从而调动两类区县增收的积极性。

调节机制是一个保险机制,是在18个区县间内部建立的一个收入调节稳定器,取之于区县用之于区县,目的是降低某个区县由于非正常因素而产生的属地内税收陡增陡减给区县财政平衡造成的波动,规避风险。

五、建立规范的转移支付制度。通过调节机制得到的财力和市财政每年定额投入的转移支付资金,根据区县收入努力程度、人均财力以及公共支出水平等因素,全部以转移支付的方式用于区县。在方案的实施过程中,特别考虑到了制约远郊区经济发展的特殊因素,如山区面积和比重、交通和公路状况、区县收入结构以及水库保护制约发展空间等,对远郊区县的财力进行适当的调整,保证全市各区县社会公共服务水平的全面提高。

总的来看,北京市财政体制改革方案的内容充分考虑了经济发展较快速区的利益和增收的积极性,将与经济发展关联度大的税种都与区县挂钩,并对经济欠发达区县增加了财力基数,保证实施公共服务的基本需求。同时对市级事权根据管理重心下移的原则做了部分调整,强化了规范了市政府对全市经济规划和经济调控的职责;统一、明晰了区县城市管理和区域经济的职责。这次财政体制改革,市级财政安排了部分财力,主要用于弥补欠发达区县基本需求的不足、下放财权和实行转移支付等几个方面,这样的安排为区县向社会公众提供公共服务奠定了物质基础。财政体制改革方案将为北京市经济发展提供一个既公平又有效率的财政机制,为全市经济更好更快地发展创造条件。