

对天津市试行分税制财政体制的反思

○ 巫建国 闫孝砚

一、试行分税制,财政经济发展初见生机

1992年,天津市等9个地区率先试行了分税制财政体制。从收入上看,这个体制把各种收入统一划分为中央固定收入,地方固定收入,中央与地方共享收入三部分。中央固定收入包括关税和海关代征的产品税、增值税、工商统一税、烧油特别税及中央部门所属的中外合作企业所得税;地方固定收入包括农牧业税、城建税、地方国营企业所得税、个人所得税等;而“产增营”三大税、工商统一税和资源税为共享税,中央与地方“五五”分成。从支出上看,则依事权承担支出,具体划分为中央财政支出,地方财政支出和中央专项支出三部分,中央财政支出包括中央统管的基建支出、挖潜改造、国防、外交、公检法等支出,地方财政支出包括地方统筹的基建投资、价格补贴及支农资金。除此以外,以1989年为基础,凡地方财政固定收入加上分享收入大于基础部分,按5%的递增比例包干上解,反之,中央则给与定额补贴。

从总体上看,试行“分税制”将天津市财政推向了一个新的历史阶段!

首先,从财政发展的现状看,呈现出如下特征:(1)试行分税制后有力地激发了地方加快经济发展的动力,自觉地去开源节流,发展经济,致使财政收入首次突破60亿大关,财政收入比上年增长4%。(2)企业所得税划归地方后,各级政府自觉地注重花钱买机制,适度降低企业税负,比如1992年企业所得税总量由上年的6.2亿降为4.9亿,相应企业亏损补贴也由16.3亿压缩到11.3亿,力求逐步扭转以往那种抽肥补瘦的分

配机制。(3)根据市场需求自觉调整收支结构,稳步提高生产性支出,技改投资由6000万元提高到1.6亿元。(4)财政收入由片面依靠国营大中型企业向兼顾“三资企业”、私营企业和个体经济发展,后三者的收入已占整个财政收入的9%。(5)财政抵御风险的能力显著提高。(6)建立起自求平衡,自求发展的市与区县两级财政体制,变统负平衡为自负平衡。

其次,从财政改革的基本趋势分析,正在发生如下变化:财政体制开始朝着从宏观上对经济实施“统筹兼顾”的调节的方向发展,坚持按市场规律的客观要求构筑财政分配关系,兼顾“公平与效率”双重目标,自我约束力显著提高,并开始探索市场经营性财政管理方式与手段。诸如,以“两则”为基础全面推行“利税分流”,实行“放开价格一压缩补贴”,调整财力结构、侧重发展第三产业,培植地方财源等等。

其三,试行分税制在规范财政分配关系上取得一定的突破。实践证明,试行分税制可以初步改变现行不规范的财政体制,利用法律形式规范财政分配比例、分配渠道乃至分配范围,逐步将财政分配纳入市场经济的轨道,尊重价值规律,促进平等竞争,使其具有“法制性强,自我约束性强,科学性强”等特征,能够较好地稳定中央与地方的财政分配关系,更有利于贯彻和落实国家的产业政策,制定中长期发展规划,全面促进生产要素的优化组合,而且也从分配关系上为建立法制化的市场经济创造了条件。

其四,分税制在优化财政运行机制上发挥了积极作用。“分税制”规范了收支范围,理顺了各级财政间的分配关系,有效地提高了财政的聚财功能,并且从宏观上核定了中央与地方间的财政分配比例,随其发展会显著提高中央财政的宏观调控地位。

二、深化分税制改革的基本设想

深化财政改革,全面推行分税制,已成为党中央既定的战略方针,它的实施对培育市场经济体系将发挥积极的作用。

1. 深化分税制改革的基本指导思想。深化分税制改革的根本目标就是要培育市场经济机制,而市场经济则需要培育法制社会与建立优胜劣汰机制。因此,要建立健全分税制必须强调三点,即“法制性、规范化与分权”。由此出发,财政体制改革的基本指导思想,应是“责权利”依法对称,收支自理,规范分配形式。

“责权利”依法对称。是说从宏观上利用法律形式确定中央与地方的责权范围,彻底铲除中央与地方之间利益摩擦的体制基础。首先是利用宪法或预算法规

范责权范围,把有利全局发展、关系全国利益、发展规模大耗资额高的诸项事业划归中央,如国防、铁路、电力等,而将仅对区域发展有利、便于因地制宜的事业留给地方政府,如城建、救济、教育等。其次要依据权责划分利益,遵循“责权与利益相协调”的原则划分税源隶属关系,划分国有企业隶属关系,最根本的是划分税收的立法权、开征权与减免权,真正实现一级政权,一级事权,财权与事权对称。

收支自理。即财政收支应该自求平衡,减少利益交叉,尽可能提高各级财政的自给率,全面改革现有税源分配格局,提高地方税比例,建立自负盈亏的收支分配机制。

规范分配形式。也就是规范支出标准,探索支出因素法,统一财政分配中行政、法律与经济手段的适用范围,正确划分“利税费”的政策界限,进而理顺各级财政之间的分配关系。

2. 深化分税制改革的基本原则。(1)提高财政宏观调控能力。要通过实行分税制,既增强地方财政与经济的活力,也要有利于提高财政的宏观调节能力。因为随着市场经济的发展,财政分配主体开始形成多元化,各主体间的利益差别可能越来越大,“公平与效率”之间的矛盾可能会更加突出,这样就必须更加注重中央财政的宏观调控能力,正确划分利益界限,规范利益分配方式,提供平等的利益实现形式。(2)有利于贯彻中长期财政政策。要通过分税制调整财政分配比例与格局,优化分配渠道,依据市场经济的原则制定分配标准,使其能够有效地贯彻中长期财政政策,充分发挥财政调节产业结构、平衡区域差距、激发经济活力的政策效应。(3)坚持“统一领导,分级自理”。此次改革应围绕促进财政分配的“法制化、规范化”而展开,逐步建立上下自求平衡的宏观财政分配机制。(4)创造有利于地方自求发展、自我约束的财政运行机制。

3. 完善分税制财政体制的重点:

第一,以“分权”为基础,重塑中央与地方税体系。改革现行的中央税与地方税结构,主要应根据有利于加强宏观调控、增加地方活力、建立财政自我约束机制的原则,调整两者之间的税种、比例与管理权限,实行“分税,分权,分管”制。(1)分税。建立两套独立的税制体系,为了加强宏观经济调控,贯彻产业政策,统一对外开放,可把产品税、增值税、关税、中央企业所得税划归中央,把营业税在中央与地方之间分率共享,大体可定为“6:4”的比例,其余划归地方税,这样,中央与地方的宏观分配比基本可控制在“5:5”的比重。(2)分权。根据“分税制”的基本结构,除中央保留新开设种审

批权外,将地方税的所有管理权限下放给地方,从税收上实现中央与地方的分而治之。(3)分管。分别建立中央税务局和地方税务局。

第二,试行地区性支出“因素法”。根据地区人口规模,政府职能、级别,“定人、定岗、定编”,统一支出标准,试行支出因素法。实现财政支出的规范化,摒弃基数法和防范支出的随意性,严肃预算支出法。

第三,统一政策起点,鼓励公平竞争,充分发挥中央财政补助支出的再调节功能。市场经济发展的实践证明,我国长期延用的依靠政策倾斜促进经济发展的方式,既挫伤了地方发展经济的积极性,也违反了价值规律,更削弱了经济政策的严肃性。比如,区域性税收政策差,价格计划控制制度不同等等。因此,要建立市场经济公平的竞争机制,就要逐步统一各种经济政策,促进地区间的公平竞争,在此基础上,建立区域性财政补助制度,中央财政要保证有大约20%的财政收入用于平衡性支出,并依法编制“补助预算”。通过中央集中再分配,促进发达地区支援落后地区,缩小东西差别,体现“公平与效率兼顾”的原则。

第四,实施配套改革措施。主要是:(1)深化税制改革,遵循“统一税政,简化税制”的基本原则,加快统一内外流转税与所得税的步伐,建立社会保障税,精简个人收入调节税类,撤消那些名存实亡的税种,以有利于分税制建立在稳定科学的税制基础之上。(2)全面实行“税利分流”。以“两则”为基础,实行“税利分流、税后还贷、税后分利”,规范国家与企业之间的分配关系。优化企业投资机制,充分发挥财政所具有的国家与国有资产所有者的双重职能,促进财政运行机制的良性循环。(3)依据市场经济的客观要求转换财政职能。从试行分税制的实践看,财政必须扭转传统的大而全的分配职能,改变直接干预的调控职能,转而树立保障公共需求、实现国民收入“公平高效率”分配的分配职能,促进生产要素优化配置的调节职能,保证市场依法有序竞争的监督职能。利用职能转换来推动财政管理体制的系统改革,优化税制结构,规范国有资产管理机制,重塑财会管理模式,建立财政投融资体系和社会保障体系等等,即通过实行分税制,为建立具有中国特色的市场经济的财政运行机制而奠基。

