

加大财税改革力度 推进财税改革向纵深发展



○梁尚敏

一、财税改革进入攻坚阶段

我国建立社会主义市场经济体制,正经历着转轨、发育和改革的过程,不突破若干难点,不打几场硬仗,很难真正转换机制、建立新的体制和健全法制。就财税改革而言,实行以市场取向为主的改革,经过十四年的探索,迈的步子和取得的成效不小,但面临的困难和深层隐患也令人担忧。

一是中央和地方财政双双陷入困境。有些县连“吃饭财政”也难以维持,工资发放、公费医疗难以保证,中央财政宏观调控乏力,财政赤字有增无减。要解决这个问题只有从根本上改革分配体制,久拖只会付出加倍的代价。二是能源、交通运输紧张,原材料紧张,资金紧张,基础产业、基础设施滞后,而财政手中无钱,又无力扭转产业结构的不合理的局面。三是税负不公、收入流失严重,导致分配秩序混乱,分配渠道失控,利益分配关系扭曲。四是国有企业产权改革裹足不前,国有资产管理 and 经营之间未理顺关系,资产的保值和增值受阻。五是非国有经济对财政的上缴过少。非国有经济发展很快,已占国民生产总值的一半以上,但来自这部分的财政收入仅占财政收入的三分之一。因而,财税改革必须突破难点,对症下药地去治本和打一场攻坚战,不然,就无法阔步前进。

应该说,财税改革攻坚的时机和条件已经基本成熟。首先是多种形式的财政包干制、过渡性的分税制试点,为正确处理中央和地方的财税关系,积累了丰富的经验,并日益取得共识,即:国家这么大,经济发展又极不平衡,出路只有一条,必须实行规范化的分级财政。其次,为

适应市场经济发展并与国际惯例接轨的要求,我国已经实行了统一的《企业财务通则》和《企业会计准则》(简称《两则》),明确了产权关系,建立了资本金制度,扩大了企业理财自主权等,从而为正确处理国家与企业的财税关系,准备了重要条件。再次,转换大中型企业经营机制,落实企业自主权,已经取得了明显的进展。当前,企业不仅拥有自主筹资、投资权,而且可以自主决定税后利润分配、自主调度企业资金,这为企业实现自主经营、自负盈亏创造了条件。最后,财政的宏观调控,中央和地方的分级调控一直在积极地探索前进,尽管目前财政实力不足,遇到的困难不小,只要不断深化改革,就会改变调控被动的局面。

总之,应当充分利用有利条件,预计可能发生的阻力,采取加大改革力度、主攻若干制高点的办法,实行对改革难点的攻坚。如果在条件成熟后,举棋不定,止步不前,改革就会失去战机,而陷入进退两难的境地。

二、转变财政职能首当其冲

随着政府职能转向规划、协调、监督、服务的改革不断深入,政府作为社会管理者,国有资产所有者、宏观经济调控者的职能进一步分开,现有财政职能错位(如直接管理企业生产经营财务活动)、越位(如财政管了不少应由市场、企业、个人去管的事,过多地统包各种竞争性生产投资和事业发展投入)、缺位(如忽视社会保障基金体系的建立、房地产开发收入的管理)的情况显得日益突出。因此,转变财政职能成为当务之急。

怎样转变财政职能?关键是重新界定财政

职能的范围。界定的依据,一是市场机制的要求,二是政府职能的需要,离开这两点,都会偏离调整的方向。界定的目标是增强财政宏观调控的实力,尤其是增强中央财政的调控实力。与此同时,还必须正确处理中央与地方、国家与企业、集体与个人的利益分配关系,形成合理的利益分配格局,为企业转换经营机制,成为市场主体,创造必不可少的外部条件。界定的尺度,是政府实现其职能的公共需要,包括公共经费和公共投资需要。从界定的方法,就是针对财政职能错位、越位、缺位的现实,采取强化财政宏观调控、强化国有资产管理、强化财政投融资体系、强化社会保障制度的措施,实行弱化对企业经营活动的干预、弱化政府投资主体行为、弱化财政补贴负担、弱化对部分事业发展统包过多的办法,使财政职能范围基本上适应市场经济发展的客观需要。界定后,财政的职能范围将只限于政权运转的公共经费需要、一部分社会公益事业需要(包括义务教育、防疫保健、基础科研、社会保障、生态环境等)和基础产业和基础设施的公共投资需要(资金来源还可放开基础产业投资市场,通过证券市场多渠道筹资),将原有的一般生产性经营投资交由企业自主决策进行,部分事业单位转为第三产业开发,缩减财政承担的职能范围。这样,通过建立税收、国债为主的公共收入体系,保障财政的公共支出体系的需要,就能使财政职能范围大体上保持协调和稳定,作到职责与能力对称,权力与责任对称。

三、推进彻底的分税制刻不容缓

我国财政体制改革,朝着规范的、彻底的分税制体制过渡是一项既定目标。只有实行彻底的分税制体制,调整中央和地方的事权、财权,财政困难才能逐步缓解,宏观调控方能有望加强。为此,需要进行下列的选择:

第一、建立适应社会主义市场经济发展要求的分税制分级财政体制,最重要的是根据政府职能、财政职能范围的合理调整,明确划分中央和地方的事权和财权,这是处理中央和地方

财政分配关系的前提。总的原则是确保中央有足够的财政宏观调控实力,有利于调动地方各级增强财政自给能力的主动性,同时使整个分配体制实现规范化、法制化和保持相对稳定。

第二、实行分税制财政体制,中心是中央和地方按税源、税种各收各的税,改变以往捆在一起、互相挖挤的老办法。可行的出路是中央和地方之间不设共享税,或者只设极少量的共享税,(当然,为了顺利地向新体制过渡,也可以先设几种共享税,随后再行逐步缩减,以免震动过大)。对于主要税种的收入划归中央支配,地方采取完善地方税体系的方式,不断增强地方财政的实力。通过中央、地方分别征税,赋予地方以相应的税收设置、税收征管的改革权限,建立起中央和地方既统一又分而治之的财政体制。

第三、鉴于全国生产力布局、地方经济发展的不平衡性,为支持不发达地区发展,保障各地区缩小收入水平的差距,吸取国外加强宏观调控的经验,逐步做到主要税种的收入集中于中央,中央与地方之间收入分配形成六、四开格局。而国家要办的许多事权则可交给地方,加大地方的责任,中央与地方之间的支出安排形成四、六开格局。然后通过自上而下的中央向地方采取财政转移支付制度,按规范的标准进行收入返还或体制补助,实现地区间的公平分配、资源优化配置的制导,使宏观财政调控落在实处。

第四、过渡到实行完全的分税制,必须加快税制改革的步伐,建立起起税基广、税负公平、优惠减免少、征管有效地新税制。这是确保财政收入增长、调节经济运行的十分关键的一着,同时也是实施分税制的必不可少的条件。一是统一企业所得税,包括内资、外资企业所得税统一,以规范国家与企业的分配关系,促进企业经营机制的转换,实现公平有效的竞争。二是改革流转税制,形成增值税、产品税、营业税三税并存,多层次调节(即用增值税在商品生产和流通领域进行普遍调节,通过产品税对某些特定消费品进行特殊调节)的税制格局,推进资源的优化配置。三是完善个人所得税制,将原有的个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商业户所得

打破旧框框 探求新思路

——财政体制改革座谈会综述

○项中新

最近,财政部召集了九个“分税制”试点地区及具有代表性的六省市的财政厅(局)长和有关同志,就财政体制改革问题进行了座谈。中心议题是总结现行财政体制及“分税制”财政体制试点的运行情况,分析利弊得失,理出一个适应社会主义市场经济运行机制要求的财政体制改革思路,并设计出具有可操作性的“分税制”财政体制方案。刘仲藜部长、项怀诚副部长等亲自到会与代表们进行了座谈。

“分税制”试点:成绩不容否定,问题应予正视

“分税制”试点地区普遍认为,试点中的“分税制”较之于“递增包干”、“总额分成”体制是一大进步。具体表现在:1.“分税制”试点办法调动了地方政府增收节支的积极性,有利于提高财政收入占国民收入的比重。如青岛市财政收入一改以往年递增2—3%的局面,1992年财政收入比1991年增长10%,出现了几年来的第一次当年财政收支平衡。2.“分税制”促进了其他相关领域的配套改革。“分税制”将各类企业的政策性亏损补贴由共享改为全部由地方负担,推动了价格改革。天津市1992年实行“分税制”后在价格改革上的动作较大,先后放开了肉、蛋、自来水、民用煤(气)和公共汽车客票等多种商品及服务收费的价格,是改革开放以来价格改革力度最大的一年。3.“分税制”有利于促进地方政府致力于提高企业经济效益。

代表们认为,试点中的“分税制”办法还不够完善,存在一些问题,有待进一步改进。

1. 事权划分不明确,财权、事权不统一。重庆市代表指出,工资、价格等领域的改革滞后使得试点体制仍带有较浓重的“包干”色彩,难免出现“上挤下挖”的现象;浙江代表认为,政府职能转变没有完成,事权划分不清楚,实行“分税制”的前提不充分。

税合并,制定统一的个人所得税法,采用超额累进税率,调节社会成员的收入水平,促进社会公平分配。四是建立地方税体系,如对营业税划为地方税,对资源、土地、财产等扩充征税范围,并使之成为规模可观的地方税。这样,税制结构和税率调整相结合,税收征管与合理分权相结合,才能使税制改革和分税制财政体制相互推进。

第五、在全面推行分税制财政体制改革中,复式预算管理改革也应有新的突破。如果说原来试验推行经常性预算、建设性预算(国家预算分解为两式预算)是对单一国家预算的改革,那

么,根据国有企业资本金制度、分税制财政、财政长期投融资体系、社会保障基金体系的建立,复式预算还可进一步扩展为三式预算(经常性公共收支和公益性公共投资预算、国有资产经营预算、财政投融资预算)。这样做的好处是中央和地方各自实行多式复式预算,增强了财政的透明度,区分了公益性投资、经营性投资的监督管理,解决了将预算外资金纳入规范化管理等许多难题,这对于巩固分税制财政体制,调整国家与国有企业的分配机制,加强财政的宏观调控都将是利大于弊。