



深化改革

为建立分税制预算管理体制创造条件

蔡 贻

目前实行的财政包干体制,对于促使地方政府关心财政收支、调动地方组织收入的积极性起了重要作用。但在实践中也暴露了一些问题。主要是这种体制加剧了原来已经存在的地区经济封锁、重复建设、社会经济效益低下的矛盾;在中央财政收入占国家财政收入比例过低的基础上实行财政包干,把中央财政包死了,不利于国家进行宏观调控。因此必须进一步深化现行预算管理体制的改革,改革的方向是实行分税制的预算管理体制。其目的是解决原体制遗留下来的问题和在改革中新出现的矛盾,使中央和地方权、责、利能够合理划分和有机结合,以利于既能调动地方组织收入的积极性,又能充分发挥中央财政的宏观调控能力。

我们设想分税制预算管理体制的基本内容是:合理划分中央与地方各级政府的事权,根据事权与财权相统一的原则,明确各级政府的支出范围;在此基础上按税种划分中央与地方的财政收入,明确各级政府的税收管理权限,使中央和地方各级政府预算都有稳定的收入来源,自收自支、自求平衡。划分事权是划分各级政府财权的基础;划分税种是为了明确各级政府的财力,自收自支、自求平衡是明确各级政府理财的责任,以此来建立稳定的财政运

行机制。

建立分税制预算管理体制是一项复杂的系统工程,需具备一定的客观条件。从我国目前实际状况看,有些条件还不具备,或不完全具备。在这种情况下,解决问题的唯一途径就是深化改革,创造条件。最主要的条件有三:即确定各级政府的事权;完善税制,划分税种;完善预算管理方式。

一、明确各级政府事权范围,奠定划分财力的依据

事权划分实际上就是从国家职能出发,明确划分中央与地方政府的具体职责。

政府基本职能包括行政管理职能和经济管理职能。按照宪法的规定,中央政府要统一领导全国各级政府的行政管理工作和经济管理工作。但在具体执行中,由中央直接办理和由地方政府直接办理的事情是可以适当划分的。从目前情况看,各级政府行政管理权限的划分是较为清楚的:国防、外交、援外以及中央政府所属国家机关的行政工作均属中央政府的事权范围;地方政府所属国家机关的行政工作属地方政府的事权;基本上遵循了中央政府负责全国性的行政事宜,地方政府负责区域性行政事宜的原则。但在事业管理和经济管理职能上,特别是在经济管理权限上,划分不够清楚。经济管理权限划分模糊是造成财力分配和支出范围不清的主要原因,争基数、吵比例、专项拨款过多是经济管理权限不清在预算体制上的集中表现。

从我国的基本国情出发,经济和事业管理职能在中央政府与地方政府之间的划分可以设想为:

(一)中央政府领导全国的经济建设,具有宏观经济的决策权,应该拥有关系国计民生重大经济建设项目的投资权,即:承担全国性或跨地区的能源、交通、通信、重要原材料等基础产业建设投资;地质勘探,全国性的农、林、水利、气象事业的发展和大河流域的开发治理;全国性重点文教、科学、卫生事业的发展;支援扶助落后贫困地区的发展;承担特大自然灾害的救济援助。

(二)地方政府要负责组织宏观经济政策在本地区的实施,在宏观政策范围内,具有中观经济的决策权,应该拥有地区性经济建设投资权,即:承担地区性的能源、交通、通信、原材料基础产业建设投资;负责地方的基础设施建设、公用事业的发展;地区性农、林、水利、气象事业的发展;地区性文教、科学、卫生事业的发展;承担地方一般性自然灾害救济。

二、适应分税的需要,建立合理稳定的税制

经过十年改革,我国的税制由原来基本上以流转税为主的单一税制,转换成以流转税和所得税为主体、多种税相互配合的复税制体系。在国家财政收入中,各项税收所占比重已达到约90%。故而,把分税作为各级政府财力的基础,是完全可行的。

但目前税制还存在一些问题,主要有四个方面:一是税制结构不够合理,包括整体税制结构、流转税和所得税制结构都有许多不够合理之处;二是税制不统一,内资企业之间不统一,外资企业又分立税种;三是税收负担不够合理,既不能完全体现产业政策,也存在着高税率、多减免、低负担的现象;四是征收管理制度不完善,影响了财政收入的稳定性。有鉴于此,对现行税制必须从以下几方面加以完善。一是完善流转税制和所得税制。按照公平税负、鼓励竞争和体现产业政策的原则,改进流转税制结构,即在商品生产和流通环节普遍征收增值税。对特定商品征收产品税(或消费税),对非商品经营收入继续征收营业税。改进所得税制,把不同经济成份的所得税制统一起来。二是建立并完善地方税收体系,增加必要的税种,适当减并一些税种,使地方税制规范化,在收入划分后,各级地方政府都要有相对稳定的财源。三是合理调整税收负担,改进和完善征收管理办法,保证各级政府的财政收入稳步增长。

从分税制的要求上看,税种归属的划分可设想为:

(一)中央税:把属于宏观调控需要和级差地租性质的税种划归中央,包括关税、进口调节税、消费税、资源税、盐税、烧油特别税、建筑税、奖金税、能交基金等税种。

(二)地方税:把适合地方征收的税种划归地方,包括城建税、房产税、车船使用税、筵席税、农业税、牧畜交易税、集市交易税、屠宰税、契税、教育附加等税种。

(三)共享税:把随着经济增长相应增加的税种由中央和地方共享,以利于调动中央和地方的积极性,包括流转税和所得税(包括个人所得税)等税种。

(四)投资收益:按谁投资谁收益的原则划分,不再按企业的财务隶属关系划分收入归属。

三、完善预算管理方式,实行一级政府、一级预算,自收自支、自求平衡

从我国目前情况看,完善预算管理方式应从以下几方面入手:

(一)健全分级管理体系。根据宪法规定,我国国家机构分为中央、省(自治区、直辖市)、县、乡

(镇)四级,预算管理体制应与之相对应,目前完善的重点是乡级财政。

(二)改进预算编制方法,实行分级复式预算。

(三)制定预算法,将各级政府的财政收支管理权限、税种划分的原则、共享税的分享比例、以及预决算的编制和审批程序、预算的追加等,均通过立法规定,并强调执行预算的严肃性。

(四)建立相应的预算收支管理机构。

(1)分设国税局和地方税局,按照税种划分的范围,由国税局负责中央税的征管,由地方税局负责地方税的征管,共享税按统一税政、分享收入的原则,由国税局统一征收,确保各级财政收入足额入库。

(2)随着分级管理、收入划分的确定,税收的立法、执法和监督检查工作合理分离,相应成立各级政府的立法、执法检查的专门机构;

(3)完善乡级财政机构,使之逐步成为独立管理预算收支的职能机构。

预算管理体制改革的 点滴回顾和设想

史绍斌 许宏才

十年来,我国预算管理体制走过了一条较为成功的改革道路,取得了一定的经验,但也存在一些问题。改革是一个不断完善的过程,随着我国政治体制和经济体制改革的不断深化,预算管理体制还需要进一步探索,进一步改革,在吸取十年改革经验的基础上,走出一条较为适合我国国情的预算管理体制新路子。

一、十年预算管理体制改革的点滴回顾

党的十一届三中全会以后,为了更好地贯彻执行国民经济“调整、改革、整顿、提高”的方针,根据中央的要求,我国预算管理体制从1980年开始进行了重大的改革,打破了多年来高度集中的统收统支的局