

另外,从1998年开始实施的旨在扩大内需、进一步改善基础设施条件的积极财政政策,对中西部地区给予了较大的倾斜。几年来的运行情况表明,积极财政政策不仅推动了我国经济的持续增长;而且改善了基础设施尤其是中西部地区基础设施的状况,为加快中西部地区经济发展奠定了良好的基础。1998~2002年的五年间,通过增发国债增加对中西部的专项拨款2266亿元,占该项补助的85%;转贷1038亿元,占转贷总额的60%。随着西部大开发战略的实施,中央财政还在农业、社会保障、教育、科技、卫生、计生

育、文化、环保、扶贫等专项拨款分配方面,向西部倾斜。此外,我国还启动了“西气东输”、“西电东送”、“南水北调”等工程。

要实现地区均衡发展这一目标,需要各政府部门、各地区共同努力,推动机制创新。其中国家财政要致力于提高不发达地区基础设施、基础教育和社会保障等公共服务水平,以进一步提高劳动力素质,为劳动力要素的流动以及当地社会经济的发展提供基础条件。

(《经济日报》 2003年4月7日)

关于税式支出的几点思考

解 学 智

建立科学规范的税式支出制度已列入我国财税制度改革的总体规划,这是一项十分复杂、艰巨的工作,不仅要在理论上解决若干认识问题,还要对实际运作过程进行合理的规划和安排。

税式支出理论是财政理论的新发展

税收优惠作为对于一般性税法条款的例外规定自有税收以来就存在,但无论在理论上还是在实践中,它一直是作为纯粹的税收范畴而存在和发展的,很少有人将它与财政支出联系起来,更不要说将它同时作为财政支出范畴对待。因此,提出税式支出这一概念无疑是财政理论上的一项重大突破,具有十分重要的理论意义和实践价值。

首先,传统财政理论一直是把财政收入和财政支出作为两个不同的财政范畴、财政活动的两个不同阶段加以研究,对两者联系的分析主要体现在总量平衡上。而提出税式支出概念后,从税收优惠这一侧面把两者有机地结合起来了。根据税式支出理论,税收优惠不再仅被视为政府在税收收入方面对纳税人的一种让渡,而且作为政府财政支出的一种形式,从而在更深层次上揭示了税收优惠的实质,为财政理论的进一步发展和政府的财政管理提供了一种新的思路。

其次,在传统的财政运作模式下,对税收优惠所造成的财政收入损失没有数量分析,对税收优惠的效果缺乏科学缜密的评估,政府预算报告所提供的资料和政府实际活动是有差异的,或者说,政府预算报告是不完整的。用税式支出的观点来看待税收优惠,将量化的税收优惠纳入财政支出管理范畴,将使政府预算更加完善,从而完整地反映了政府的活动,增强了预算的透明度,并使人们清楚地认识到,政府对于经济活动的调节不仅表现为直接的财政支出,而且表现为提供税收优惠这样的间接支出。

第三,税式支出概念的提出强化了人们对于税收优惠的成本意识,更加重视税收优惠的效果,有利于提高税收优惠的效率。

第四,将税收优惠纳入财政支出范畴还引致其管理方式的转换。既然是一种支出,就需要按照支出管理的模式进行管理,需要有合理的预算,并进行严格的评估、分析和控

制,还要经过一定的法律程序,税式支出预算制度随之产生。

正是由于税式支出理论具有以上优点,因此,其一出现就引起世界各国的重视,并广泛应用于各国财政实践,而且在实践中取得较好效果。

在中国建立科学的税式支出管理制度是一项艰巨的任务

任何一种新的理论、新的发展都不可能是一帆风顺的,就是在税式支出制度比较完善的国家,也曾有动议取消税式支出预算制度。所以,在一些国家出现摇摆和怀疑,应视为正常的现象。税式支出理论的根基在于不论何种税收制度均会存在例外的税收优惠规定,而这些优惠必然会形成财政损失,所以有必要按照管理财政支出的方式加以控制,从而要建立税式支出管理制度,并最终将其纳入预算。显然,税式支出制度的建设不仅是必要的,也是必需的。美国、加拿大等国的实践证明,建立较为完善的税式支出制度也是可能的。至于在这一过程中面临的各种技术问题,只能在实践中逐步解决。毫无疑问,建立规范的税式支出制度是一项复杂的工作,统计、评估方法的确立与应用,数据的捕捉,都面临各种困难,因此,改革初期既不能求全责备,也不能因噎废食,需要逐步探索,不断完善。说到底就是先进国家进行税式支出分析所用的方法和数据,也只是相对准确、比较科学,不可能尽善尽美。

为加强对税收优惠的管理,按照税式支出理论,建立和实施税式支出管理制度,这一方向无疑是正确的。但选择什么样的模式、确定何种目标,同样是值得研究的一个问题。目前多数国家仍停留在统计、分析和反映阶段,还未实现对税式支出的全面、有效控制,没有纳入预算管理。在我们看来,这些国家还处于税式支出制度发展的过渡阶段,与完善的税式支出制度尚有一定距离。一般认为,完善的税式支出制度至少应具备三个方面的特点:一是应用的各种方法科学合理,数据资料准确;二是纳入预算管理;三是形成对税式支出的全面有效控制。其中,第一条是基础和前提,第二条是形式和手段,第三条是所要达到的目标。其道理在于,没

有科学、合理的方法和准确的数据,评估、分析和管理就成了无本之木,没有纳入预算管理就难以实现全面有效控制,而不能实现控制的目标,这一制度的必要性和效力就要大打折扣。在这里之所以强调要纳入预算管理,在于这一方式是现代社会政府和全体人民全面监督、管理政府财政的唯一法定有效形式,即目前只有通过预算才能实现对税式支出的全面控制。正如一位著名的税式支出学者所说,不包括税式支出的预算,不是完整的预算。

目前,我国在税式支出管理上刚刚起步,此前不能不说对税收优惠没有管理措施,但大都带有临时、专项和过渡性色彩,缺乏系统、科学的管理制度。而且,由于我国的税制仍处于变更之中,税收法治环境还不健全,税收统计、评估工作基础薄弱,因而在我国建立税式支出预算制度的困难远比发达国家大。但是,这也恰恰从反面证明在我国建立科学规范的税式支出制度的必要性和紧迫性。我国面临的现实不仅表现在税式支出规模大、种类繁多、数额不清,而且由于税收法治程度不高、管理不严,越权减免税的情况时有发生。这些问题只有通过完善税式支出制度加以解决。需要强调的是,在我国建立规范的税式支出制度,必须以纳入预算管理为最终目标,从一开始就要为此而设计和安排。当然,在建立税式支出制度的具体实施步骤上,则可以根据我们的实际情况逐步进行,总的原则是由简到繁、由浅入深、不断提高、逐步规范,具体来说,应先建立估算和统计制度,其次完善评估分析方法,最后实现预算管理和控制。

我国税式支出规模应大幅度削减

一个完整的税式支出制度包括两个方面,一是政府为实现一定社会经济目标在税收上规定的各种优惠条款,二是为管理和控制已有的税收优惠采取的各种法定措施。我国目前税收优惠过多过滥是建立税式支出制度过程中所面临的一个整体问题,必须首先解决。税收优惠过多过滥带来的弊端至少有三点:一是税收优惠过多导致普惠制,而普惠制的效力要远低于特惠制。我们知道,税收优惠是通过不同于一般税收条款的例外规定来实现政府的某种政策意图,其功能的发挥在于其特别性。如果这种特殊的例外性的政策过多的话,使得多数部门和群体都可以享受,也就变成了一般性条款,这样不仅政府的税收损失大量增加,而且政策目标难以实现,成本效益比较的结果是得不偿失。以目前的区域性税收优惠为例,虽然中央政府为实现西部大开发出台了力度较大的税收优惠政策,但由于东部地区享受的税收优惠政策未做

调整,两者相抵消,则西部投资的吸引力大为削弱。大幅度消减税收优惠,实行简洁的税制,这是一个世界潮流。刺激经济增长只能通过规范的税制改革实现,而不能靠新开各种减免税口子,这是历史和国际经验。我国在税收优惠上的问题如不及早解决,将来很可能引起更大的问题,造成积重难返。现在美国就是这种局面,各届政府都知道弊端何在,但任何实质性的改革都引致有关利益集团的反对,改革基本上是雷声大雨点小,已成“尾大不掉”之势。二是破坏了促进各类纳税人平等竞争的税收环境,强化了纳税筹划的动机,导致纳税人对税收优惠的依赖,从而为进一步改革和完善市场经济秩序制造了障碍。三是扭曲了依法治税的环境,损害了税制的合理布局 and 设置,使税制更为复杂化,为有关单位越权减免税提供了诱因和可乘之机。当前我国税制的一个突出特点是各个税种都实行了减免税,其中有相当一部分是违背税制设计原则的,如增值税是一种层层抵扣的链条式税种,本不宜实行减免税,但却实行了大量优惠措施,并有扩张之势,这显然属于不当之举。

目前中国刚刚加入 WTO,这对于我们清理过多过滥的税收优惠是一个非常有利的时机。至于削减税收优惠的方式,一种是在现行税制基础上对税收优惠进行清理和规范,但这种选择将涉及方方面面的利益,并往往被理解为增税措施,推行起来困难较大。因而,更适宜对个别税收优惠政策进行清理,不宜作为全面的措施。另外一种是通过税制改革自动消化现有的税收优惠,用新税制替代旧税制以后,使得适应原有税制的各种税收优惠的条件不复存在,从而自然而然地取消这些税收优惠。举例来说,目前我国在所得税和增值税上实行了许多税收优惠,这与现行所得税和增值税税制设计上存在的问题密切相关,而通过对所得税和增值税的改革,这两个方面的问题都可以迎刃而解。关于税制改革和清理税收优惠的关系还要强调一点,就是在今后的税制改革中应进一步强化税制简化的要求,同时要尽可能缩减税收优惠范围。这里需要转变一个观念,就是不要以为政府通过税收可以解决任何问题,不要以为税制可以照顾所有人的利益和让所有人满意。这是因为,税收公平只能是相对的,漫无边际地追求公平目标只能使税制日益复杂,税收优惠越来越多,从而税收成本提高,税收效率降低,影响市场竞争环境,导致新的、甚至更大的不公平。另外,税收只是政府调节社会经济生活的一个手段,并不是全部,一些可以用财政支出解决的问题,用税收优惠的办法反而弄巧成拙。

(《中国财经报》 2002 年 12 月 11 日)

经济结构调整与优化的财税政策研究

苏 明 杨舜娥 赵福昌

对经济结构进行战略性调整,是“十五”期间国民经济发展的主线。在经济全球化和高新技术迅猛发展的背景下,积极推进经济结构调整,对于促进我国经济持续、快速、健康发展,实现我国现代化建设的第三步目标,具有重要意

义。本文试在若干理论与现实问题分析的基础上,围绕如何运用财税政策推进结构调整和优化,提出一些看法和建议。