

# 完善省以下分税制财政体制的政策建议



□徐德龙 林青青

1994年我国分税制财政体制改革以来，江苏财政运行总体平稳、稳中有进、稳中向好，财政改革发展取得了显著成效，较好地支持了全省经济转型升级和区域协调发展，有力保障了省委、省政府各项决策部署的贯彻落实。然而，现阶段江苏的财政支出与财政收入并不平衡，地方政府债务问题突出，财力尤其是基层财力难以与经济社会发展的实际相匹配。同时，“营改增”对江苏地方财政收入也造成了一定的冲击，省以下增值税的分配比例较小，使得市县入不敷出现象更为严重；房产税、资源税的改革试点加剧了原有财政体制的困难，省以下地方财税体制改革势在必行。

具体而言，目前江苏省以下地方财税体制仍存在以下几个方面的问题：一是省以下各级政府间的事权划分不够明确。1994年分税制财政体制改革以后，江苏省对省以下政府的事权和支出责任

的划分做了原则规定，主要是按行政隶属关系划分支出责任。但由于缺乏明确的法律依据，以致支出责任的划分过于原则、笼统，执行中不易操作。尤其是近年来政府机构改革，各级政府的职能职责不断调整变化，对政府间事权和支出责任影响较大，省以下政府间支出范围既有越位，又有缺位，存在不合理交叉，支出责任不明晰等。二是省以下财政收入划分不尽合理，难以适应主体功能区建设的需要。分税制改革以后，省以下各级政府始终没有形成明确的主体税种，省与市县共享税种设置过多，共享收入省分享比例仍然较高；还有部分省按企业隶属关系划分省与市县的共享收入，这种划分办法，不利于企业间的改组、改制、联合和兼并，不利于促进产业结构调整、区域经济协调发展，难以满足主体功能区建设的需要。三是省对下转移支付规模较小，且分配不够合理。受省级财力规模小影响，省对下转移支付规模较小。由于省以下转移支

付制度缺乏规范性和科学性，各地取得的转移支付收入大相径庭。四是部分县乡财政困难，区域发展不够平衡。受多方面因素影响，部分地区，尤其是苏北地区县域经济发展缓慢，难以形成稳定的收入来源，财政增收乏力，加之国家近年来出台的减收增支因素较多，省对下转移支付力度不够，县乡收支矛盾十分突出，县乡财政困难较大，区域发展极其不平衡。五是对土地财政的过度依赖，造成地方政府“届际”之间的不公平，并加大了地方财政风险。

完善我国分税制财政体制改革的大思路是按照中央、省、市县三级框架和“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则，配之以中央、省两级自上而下和地区间横向转移支付制度，建立内洽于市场经济体制的事权与财权相顺应、财力与支出责任相匹配的财政体制。与此相适应，笔者认为江苏省以下地方财税体制改革应在以下几个方面予

以完善。

(一)运用法律手段保障省、市、县各级地方政府的支出责任。江苏省以下事权的划分,可在遵循全省范围内的一般事务由省级政府负责,地方各级政府之间的事务由地方政府负责这样一个大的原则下,作如下划分:社会保障,如医疗保障、养老保障、公积金等由省级政府负责;环境保护资金如村庄环境整治资金等的安排,由省级政府统筹;跨区域基础设施,如高速公路的修建等的统筹权力设在省级政府,通过转移支付,如专项补助的方式,测算各地完成其中一部分设施所需的财力并予以补助,专款专用;其他区域性事务,如中小学教育、社区街道建设、公园治理、市政工程、垃圾回收处理、城市卫生等一般事务,应根据各自的属地,由相应市、县政府落实完成。

(二)明确省、市、县各级地方政府的财力,并依据地方经济实际设立相应主体税种。首先,试点相关税种,从源头扩大各级财政的财力。随着“营改增”范围的扩大,作为地方主体税种之一的营业税将逐渐消亡,目前中央把“营改增”多出原“增值税”上缴部分全额返还地方,但这终究不能很好地解决地方财政收入稳定的问题。为此,建议江苏先行先试,开征如下税种:一是试点开征一般消费税。即面对所有消费对象开征的一项税收。一般消费税的开征不是为了提高商品的价格水平,抑制消费,而是为了更好地利用统筹的财政资金完善消费环境。一般消费税可以选择较低的税率,如2%—3%。对于个人消费者而言,价格的提升有限,但对于整个江苏省而言,则是一笔可观的财政收入,可以列入省级财政的收入范围,用于筹集促进全省居民收入增长、改善民生状况和促进消费所需的财政投入。二是试点社会保障费改税。可考虑在江苏申请试点社会保障费改税。通过税收的方式规

范社会保障资金的筹集,同时运用法律的框架来扩大社会保障的覆盖范围。通过有效的社会保障资金筹集及分配机制,改现有的现收现付型为基金收付型,使得社会保障资金能够满足社会保障支出的需要,并能有效提高社会保障资金的使用效益。由于社会保障的统筹层次要逐步提高,所以现阶段建议把即将开征的社会保障税作为省级层面的主要收入之一。三是试点开征保有环节房产税。国外发达国家的先进经验表明,房产税是地方政府尤其是基层政府的主要收入来源。在保有环节开征房产税,一方面有利于房地产市场的稳定与健康发展;另一方面,保有环节的房产税也将成为市、县政府最重要的收入之一。房地产的地域性特征决定了对房地产的课税不会有太多的管辖矛盾,且收入来源稳定,假以时日,房地产税会成为市县政府主体税种,能够有效弥补市县财政收入的不足。四是进一步完善资源税,试点环境保护费改税。环境保护税可设置为共享税,由省级统筹,并以转移支付方式支付给需要补偿的市县,以共同维护生态环境。五是增加增值税在省市县的分成比例。营业税改增值税后,市县财政收入下滑幅度较大,尤其是对苏南这样第三产业发展较好的地区影响较大。为了更好地鼓励第三产业发展,从而促进地方经济的发展,如何对现行的增值税进行分成就值得考虑。在省里有了自身的主体税种后,建议把增值税集中的大部分返还市县,以增加市县的财政收入。其次,编制完备的预算,未雨绸缪统筹各级财政收支。可以考虑编制全口径预算,把所有的税收、行政收费、国有资本经营收入、债务收入、中央对地方的转移支付收入、省对下的转移支付收入、市县之间的转移支付收入等都编入当年度的预算。借助完备的预算编制,统筹财政资金的安排使用,可以更好地提高财政资金的使用绩效。

再次,试行地方政府债券发行,促进各级政府平衡财政。江苏已经开始试行地方债券,由中央代为发行。发达地区尤其是苏州、无锡等城市,尽管债务规模较大,但债务风险仍在可控范围。通过规范地方政府债券的发行,把隐性负债化暗为明。各地可根据自身财政经济实力确定债券发行的规模、利率、还款期限、用途等,利用债券工具来促进各级政府自身的平衡。建议允许市县政府申报自身的现有债务及预期债务,每隔一段时间对债务进行审计,把债务列入绩效考核指标,促进省市县财政的健康发展。

(三)完善转移支付制度,根据市县各级政府的功能定位及经济实力,界定转移支付金额及形式。就省对下而言,应通过各地的人口、环境、经济发展情况等相关指标,测算当地的标准财政收入、标准财政支出,并根据标准财政收入与标准财政支出的缺口以一般转移支付的方式给予补助。减少专项转移支付的品目和类别,减少专项转移支付要求地方的配套,让地方能腾出更多的精力来处理自己需要、对地方经济有好处的项目。充分考虑市县主体功能区的定位和各市自身经济发展的实际情况,对不同的地区给予不同的补助,计算各自的标准收入和标准支出时应乘以相应的系数,如苏南高些,苏北低些,以便能够更好地根据自身实际情况为市县经济的发展添砖加瓦。

(四)改革土地制度,破除“土地财政”束缚,降低省市县地方财政风险。建议把一次性支付的土地出让金改为征收土地占有税,由土地占有使用者每年按一定比例支付土地占有税,既可以减少政府拍卖土地的冲动,也可以节约土地使用,还可以增强市县的财政实力。

(作者单位:南京工业大学江苏省财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝