

促进我国基本公共服务均等化的政策建议

□梁功平 刘 方

当前,我国基本公共服务的整体水平偏低,而且基本公共服务在区域间、城乡间的差异非常明显。究其原因,最突出的是财税体制保障制度不完善。各级政府的财政支出范围不合理,各级政府之间的支出责任划分不明确,基本公共服务财政投入机制不健全,导致基本公共服务的财政投入总体水平明显偏低;纵向的政府间财力分配体制不健全,地方政府尤其是基层地方政府财政较困难,导致区域间、城乡间财政能力不均等,最终导致基本公共服务不均衡;有利于基本公共服务均等化的转移支付制度尚未真正建立,造成中西部地区特别是西部地区地方政府财力不足,对基本公共服务的财政投入太少;财政绩效评估制度尚未建立,无法有效地评价财政资金的使用效益和政府管理的效能;公共财政监督体系尚未系统性构建,无法对财政资金的运转过程及其效果实施专门监控,无法及时发现和纠正与“公共性”、“均等化”相偏差的财政资金使用行为,阻碍了基本公共服务均等化的进程。目前需要从基本公共服务供给职责划分、财力均等化建设、财政资金科学化精细化管理、以基本公共服务均等化为导向的财政监督体系建设等方面来构建合意度较高的财政分权体制,以此来寻求促进基本公共服务均等化供给的有效途径。

一、严格划分中央与地方政府基本公共服务供给职责

(一)加快建立中央与地方政府基本公共服务供给分工体制。加快确立中央与地方政府的基本公共服务供给职能。中央政府主要负责基本公共服务供给范围的划定、供给标准的制定以及供给监督评估。从基本公共服务的属性来看,中央政府应当负责提供覆盖全国范围的基本公共服务,以城乡和区域基本公共服务均等化为重点来合理配置公共资源。地方政府重点履行执行职能,主要负责基本公共服务供给的规划、组织、实施以及根据当地居民的真实需求改善基本公共服务的供给。地方政府主要负责各地区内基本公共服务的供给,应当重点关注当地居民的真实需求,强化基本公共服务的供给效率。对于中央和地方政府共同承担的供给责任,应做到责任清晰、分工明确。同时,应厘清中央与地方政府的支出责任。中央政府主要提供全国性的公共服务,如国防、外交以及大型基础设施建设支出。地方政府主要提供区域性的公共服务,如地方行政管理、公检法、民兵事业费,地方统筹安排的基本建设投资,地方企业改造和新产品试制经费,农业支出,城市维护和建设经费,地方文教卫生事业费及其他支出。

(二)合理确定各级政府的交叉类基本公共服务供给责任。目前需要对各级政府在本基本公共服务领域交叉或重叠的事权进行明确细分,即使不能直接明

确,也要尽可能地细化,尽量减少交叉和重叠,提高基本公共服务供给的效率和质量。另外,事权的划分还必须及时与社会、经济形势的变化相适应。

(三)以法律或法规形式明确规范各级政府事权。明确各级政府事权划分后,应以法律或法规形式规范各级政府的事权与支出责任,使事权划分具有权威性和强制性,从而使各级政府在支出的划分上有法可依。

二、促进以基本公共服务均等化为导向的财政能力建设

(一)完善地方税收体系。一是合理划分中央与地方政府的税权,让地方政府拥有一定的税收立法权和政策制定权。地方政府拥有在全国统一征收但对宏观经济影响较小的地方税的部分政策调整权。地方政府可以根据自己的需要及承受能力确定税负和制定适度的减免优惠政策,这类税种的税收收入归地方政府所有。对于全国不统一开征、税源零星分散、纳税环节不易掌握、征收成本大的税种,地方政府拥有全部立法权。二是建立地方税收法律体系。一方面,建立《地方税通则》,以《税收基本法》和地方法为基础,就地方政府对地方税收应有的立法权、解释权、征收权、管理权、税收调整权、减免权以及税务稽查、司法、监督管理等权限,用法律的形式加以固定化、规范化,明确地方职责,确保地方利益。另一方面,健全和完善地方税实体法,适当地赋予

地方政府地方税实体法的税收立法权。三是改革地方税种,优化地方税制。首先,改革和完善个人所得税制。规范完善个人所得税征收机制,具体包括:对工资薪金所得项目多种计征方式进行统一和规范,取消各种特殊计征方式;统一规范工资薪金、劳务报酬、稿酬等劳动所得项目的税前扣除标准和办法;将税前扣除分为经营(工作)费用和生计费用两部分,分别制定扣除标准,取消不同所得项目生计费用的重复扣除。考虑统一工资薪金所得项目与劳务报酬、稿酬等项目的税率水平和计征方法,平衡各类劳动所得的税负。从适当减轻税负、增加居民财产性收入以及与法人投资者税收政策相协调的角度,对个人股东从法人企业取得的股息、红利一律减按10%的税率征收个人所得税;对符合一定条件的个人投资者取得的股息、红利免征个人所得税。中国公民和外籍人员的扣除标准应逐步统一,以体现个人所得税制的公平性。其次,将城市维护建设税完善为独立的税种,扩大城市维护建设税的收入规模。其征收对象和计税依据改为:凡是有经营收入和营业收入的单位和个人就其获得的销售收入、营业收入和其他收入按三档地区差别比例税率缴纳城市维护建设税。第三,进一步完善资源税。扩大资源税的课税范围,将必须加以保护开发和利用的具有重大生态环境价值的资源,如土地、海洋、水、森林、草原、滩涂等,纳入资源税征收范围,从而有效地抑制资源的消耗和浪费。完善计税方法,促进资源的合理充分利用。对于国家需要重点保护或限制开采的能源资源改为按储量计征,以促进资源开采率、回采率的提高。实行差别资源定税,稀缺程度越高,税率应越高。结合资源产品价格调整和收费制度改革,适时取消不适当的减免税政策,并提高资源税税率,以此调节资源开采企业的资源级差收入。第四,完

善现行房产税。目前应对居民居住用房课征房产税,并实行差别征税。对居民的住房,应采取扣除人均住房面积后征收房产税的办法。对低收入人群自住房给予适当的税收减免优惠。对于居民家庭的第二套住房以及异地住房,提高其在购买、出租、出售环节的税负。

(二)建立以基本公共服务供给均等化为导向的转移支付制度。一是加快转移支付制度的法制化建设。用法律的形式明确转移支付的目标、原则、范围、形式、标准等内容,将转移支付制度纳入法律轨道。二是试行纵向转移为主、横向转移为辅的转移支付模式。在我国,东部地区与中西部地区经济发展水平、地方政府财政实力差距较大,又由于中央政府的财政能力有限,仅依靠纵向转移支付很难缩小地方政府间的财力差距以及实现基本公共服务均等化供给。目前,实行横向转移支付模式也有一定的基础。我国东部发达地区的经济实力已接近一些发达国家的水平,有能力对欠发达地区进行转移支付。采取横向转移支付模式既有利于平衡协调各地区的经济发展水平和财政能力的差距,又能够为实现基本公共服务均等化供给奠定财力基础。三是完善转移支付形式。逐步缩小税收返还和体制补助占转移支付总额中的比重,并最终取消。调整一般性转移支付,提高均衡性转移支付的比重。目前,应着手整合专项转移支付和其他一般性转移支付的内容,尽量把它们统一为均衡性转移支付,逐步扩大均衡性转移支付的规模,以此增强地方政府提供基本公共服务的能力。整合、控制、规范专项转移支付,区分不同情况取消、整合现有的专项转移支付项目;明确专项转移支付准入条件和标准,新增项目需要经过科学论证和一定的审批程序;控制专项转移支付规模;充分考虑地方政府的财政能力,规范专项转移支付资金配套办法;加强对专项

转移支付项目资金分配、项目执行过程的监督、管理和绩效评价。

三、加强财政资金的科学管理和规范使用

进一步推进我国财政分权实践,把有限的财政资金用于满足居民的公共需求,促进基本公共服务均等化供给,应按照公共财政体制的内在要求,进一步规范财政部门预算编制,深化国库集中收付制度、政府采购制度改革,形成一套科学、完整、规范、安全的财政资金分配、使用和管理机制,有效提高财政资金的使用效益,全面推进财政管理的科学化、精细化和民主化。

四、构建以基本公共服务均等化为导向的财政监督体系

财政分权化改革以后,地方政府财政自主性的增强加大了上级政府监管的难度。为了确保地方政府支出符合当地居民的偏好,更有效地供给公共服务,必须加强对地方政府的监督。在强化各级政府基本公共服务供给责任、形成科学化的基本公共服务供给分工体制的同时,还需要构建以基本公共服务均等化为导向的财政监督体系。完善事前监督,建立有效的监督机制来规范地方基层政府的决策行为,明确监督主体、监督内容、监督对象、监督程序和监督方式。完善事中监督,加强对各级政府提供基本公共服务过程的监管。目前,要把基本公共服务供给效率作为考核各级政府工作绩效的重要指标,强化预算约束,全面发挥政府主管部门、专业机构的监管作用,形成行业自律、传媒和公众、专家监督相互配合的全方位基本公共服务供给监管体系。完善事后监督,规范问责和惩罚制度。

(作者单位:财政部人事教育司
国家发改委经济研究所)

责任编辑 韩 璐