

论进一步完善分税制财政体制

作者：陕西理工学院 王娜

[摘要]我国自1994年开始实施分税制财政体制以来,对市场经济下有效处理中央与地方的税收分配关系、加强宏观调控、调动中央与地方积极性,发挥了积极效应。但由于种种原因,新体制中保留了旧体制的一些不合理成分。随着我国经济的发展和社会的进步,经济形式迫切要求改进和完善分税制财政体制,更好地体现分税制的原则。首先,建立适应多级分税制需要的税制体系;其次,合理划分事权、财权;第三、规范转移支付制度。

[关键词]分税制;中央政府;地方政府;事权;转移体制

以明晰事权与财权、加强中央政府的宏观调控能力为目的的分税制财政体制改革,已经实施十几年了。实践证明,这次改革取得了明显成效。以基数划分中央与地方收入比重方法,既继承了中央政府与地方政府改革前的收入分配格局,也体现了经济发展对增强中央财政能力的作用,进一步增强了财政体制的透明度,调动了中央和地方两极政府的积极性。但是,由于采用基数法难免会把财政包干体制的一些弊端延续到分税制中来,它与分税制财政体制改革的最终目的是不相容的,只能是权宜之计。所以,随着我国经济的发展和社会的进步,必须淡化“基数”在分税制财政体制中的作用。事实上,当前的经济形式已经迫切要求进一步深化和完善分税制财政体制的改革。

一、当前分税制财政体制存在的主要问题

1、当前分税制财政体制遗留了许多旧体制的痕迹

企业所得税仍按企业隶属关系分别划归中央和地方;分税制财政体制采用基数法确定地方财政收支基数。

2、事权、财权划分不清

事权与财权相结合,以事权为基础划分各级财政的收支范围以及管理权限,这是建立完善、规范、责权明晰的分级财政体制的核心。事权与财权不清是我国财政体制多年来一直存在的主要缺陷,也是这次分税体制改革所要解决的首要问题。

3、转移支付模式不当,转移支付力度不足

我国现行财政转移支付形式有税收返还、体制补助、结算补助和专项补助等。其中,前三种形式主义属于无条件财政转移支付,专项补助属于有条件财政转移支付。我国目前采取的方要形式为税收返还,即无条件财政转移支付形式。从实际运行情况来看,这种形式弥补地方一般性财务不足、实现纵向财政平衡发挥了重要作用。

4、从我国现行分税制对税收收入的划分来看,主要存在三个方面的问题:一是共享税比重过大;二是把与整个经济发展密切联系的所得税改为共享税,打破行政隶属关系,由中央和地方同源课税,分率计征。三是地方税主体税种问题。

二、深化分税制财政体制改革的政策取向

1、建立适应多级分税制需要的税制体系

(1)分税制是市场经济的产物,没有一个符合市场经济要求的健全稳定的税制体系,要想以税种来划分中央和地方财政收入,进而达到规范中央和地方财政分配关系的目的是没有现实基础的,也是不可能的。为了能够真正发挥分税制的作用,必须使地方税税源成为一个能够增长的变量,形成内在的增长机制。

(2)对于具体税种的归属问题,总的划分依据是根据不同税种的特征、税源大小以及对经济的调节作用等因素,确定不同税种分别作为中央收入和地方收入。

2、合理划分事权、财权

如前所述,在当前各级政府的事权划分上,我们面临一种矛盾状态。即一方面各级政府的事权边界由于政府的职能、作用范围在短期内难以明晰化,而处于混沌不清的状态;另一方面,又要在各级政府事权边界不清晰的状态下进行分税制改革。在这种情况下,如何使各级政府事权划分从无序走向有序,从不规范走向规范,为财力、财权、财责在各级政府之间的科学划分奠定坚实的基础,就成为至关重要的问题。

(1) 解决这一问题的思路应该是,按照渐进式改革的方式,本着事权划分与政府职能转变、企业机制改造、市场机制建立以及政治体制改革相一致的原则,先易后难,逐步划清。

(2) 进一步明确界定和划分政府的事权和财权。具体讲,先划清各级政府所担负的政治、社会以及公共事务的事权边界,然后再逐步划清各级政府所负责的经济事务边界,最后过渡到完善、规范的事权与财权相结合的分税制。

3、规范转移支付制度

(1) 规范转移支付模式。国际转移支付的模式有两种,一种是单一纵向转移支付制度,即单一的自上而下垂直的转移支付,另一种是纵向为主、纵横交错的转移支付制度。两种模式各有利弊,从今后发展的角度看,我国应采取纵向为主、纵横交错的转移支付制度。但现阶段,鉴于我国一直采用单一纵向转移支付形式,且目前转移支付应着重解决纵向非均衡问题,因此可以在此基础上使之法律化、弹性化,增加透明度,减少随意性,逐步健全单一纵向转移支付制度。

(2) 规范我国的转移支付形式。从有利于中央政府宏观调控,有利于发挥地区政府积极性和有利于提高财政资金使用效率的目的出发,我国财政转移支付形势应该从目前的收入分配型向宏观调控型转变。具体做法应该是构建以有条件形式为主的财政转移支付形式。首先,缩小目前无条件财政转移支付的范围,主要用它来平衡地方预算,满足地方履行地方政府职能的基本开支需要。其次,扩大有条件财政转移支付的范围,特别是配合型财政转移支付的建立。

(3) 健全、规范转移支付制度。①转移支付规模要适度,并保持一定的弹性。转移支付规模一定要考虑中央财政的承受能力,二要考虑地方行政事业的需要。在转移支付中,近期应以定额补助为主要形式。②转移支付要规范。逐步变现行的基数法为因素法,设计出一套科学的计算公式,作为转移支付制度的拨付依据,以提高透明度,防止主观性和随意性。这种确定地方财政收支基数的因素法,具有基本统一的客观标准,比较合理、规范,但实行起来技术要求高,操作难度大,因而必须总体设计,分步实施,逐步推进。③上级政府对下级政府的转移支付。可分为三类:一是平衡补助,也称体制补助,一般不规定具体用途。二是专项补助。主要用于公路、铁路、海运、港口、航空、邮政、电讯、大型农田水利设施、农业开发项目、重要的能源原材料项目、教育、科研、文化设施的建设补助。三是特别补助。主要是针对地方发生重大自然灾害和其他重大的非常事件而进行的补助等。④财政转移支付的层次。鉴于目前的条件,我国的财政转移支付制度暂分为三个层次:第一层次是中央与省政府间的转移支付制度;第二层次是省与市(地)级政府间的转移支付制度;第三层次是市(地)与县(市)级政府间的转移支付制度。随着财政体制改革的深入,最终达到各级政府均有比较规范的转移支付制度。除特殊情况外,上级政府不可越过本级政府对下级政府进行直接补助,如确实需要,必须通过本级政府进行间接补助。

以上阐述了深化改革分税制财政体制需要进一步研究的问题。全面推进分税制,是理顺政府间财政关系进程中可喜而重要的一步。分税制财政体制的实施,更好的发挥了国家的财政职能,增强了中央的宏观调控能力,促进了社会主义市场经济体制的建立和国民经济的持续、快速、健康的发展。因此,分税制财政体制改革值得进一步的探索和研究。

[参考文献]

[1]吴俊培.现代财政学[M].北京:中国财经出版社,2001,2.

- [2]刘京焕.财政学原理[M].北京:中国财经出版社,2001,6.
- [3]安体富.财政与金融[M].湖南;武汉大学出版社,2002,9.
- [4]封进.经济研究[J].2004年二期《对我国财政政策的探讨》
- [5]周阳士.经济体制改革[J].对我国财政政策导向的思考,2004.2.