

# 分税制重塑 从顶层构建相匹配的事权财权

## 事权

## 财权

■ 时飞

自1994年推行分税制改革以来,中央地方基于事权权重和税收结构的重要性而确立的分税制结构就此固定下来。迄今20年过去,伴随着经济增长、财政民主和法治化的预期的日益增长、公共支出体系的多元化发展以及其中的结构性矛盾的日益凸显,围绕着中国当下的财政收支体系的合理性与否的争议开始浮现。国务院发展研究中心近日推出的383改革方案,更是吊足了人们的胃口,有关分税制改革的预期又已出现。

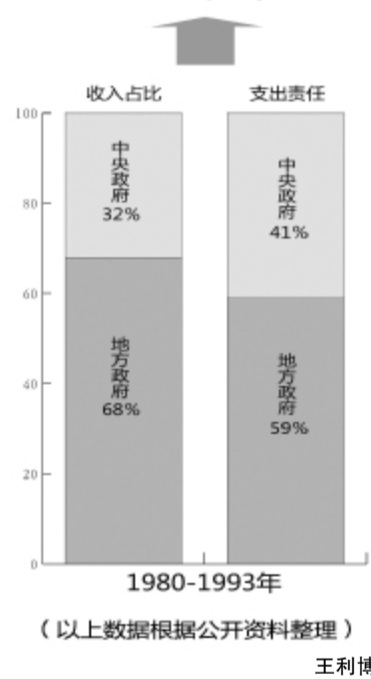
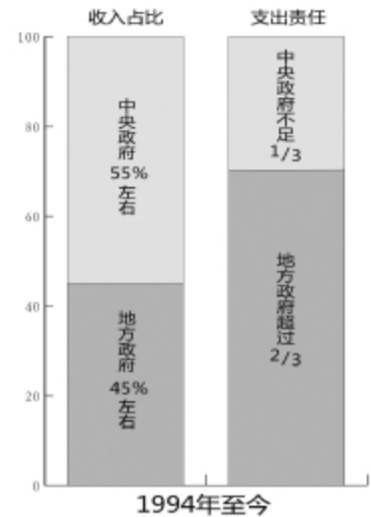
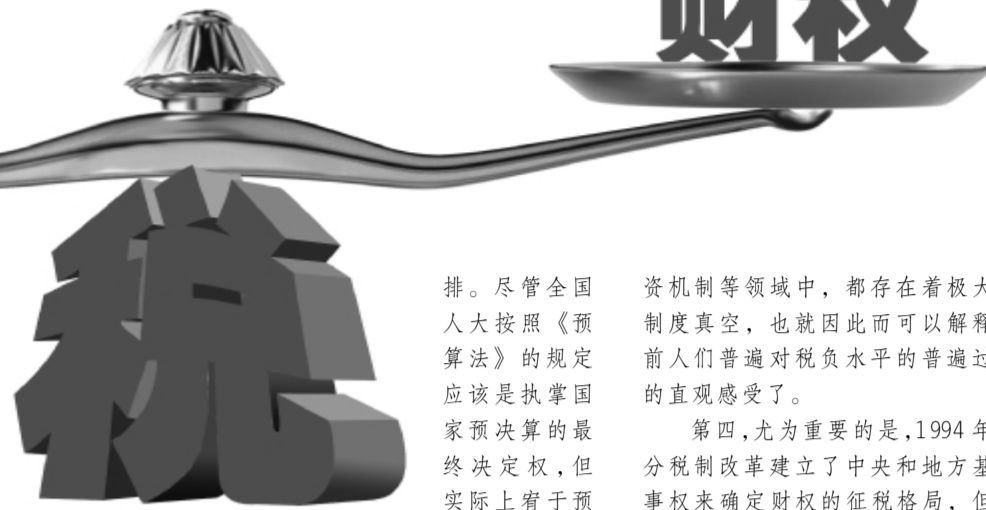
财税制度乃是国家从社会大众汲取财力以维系现代国家正常运转的制度安排,其与民生、民主政治安排存在着极为复杂的关联。当代中国之所以对财税制度改革报以如此之高的期望,恰恰源于当前财税体制存在的严重问题。举其要端,当前中国财税体制存在着以下两个方面亟待进一步调整的根本性问题。

第一,在支出领域,我国财政无论在中央财政支出方面还是地方财政支出方面,都侧重于经济建设领域,而对社会福利领域的投入明显过少。在我国,由于经济建设的全方位启动是近30年的事情,经济历史欠账过多,以至于在百废待兴的整体语境中,偏向于将公共财政的绝大多数投放到这一领域,似乎也就成为不得不为的事情。而与此同时,伴随着社会福利概念的兴起及其制度化安排的需求的勃兴,全民福利制度的碎片化现象也亟须国家总体福利的加大投入。经济基础设施领域的漫长回报和社会福利投入的短期兑现之间的直观落差,使得公共财政支出所表征的国民幸福指数与经济发展的高速增长率的巨大

反差日益明显。

第二,在税收方面,总体宏观税负承担过重和税收结构设置的不合理现象日益严重。我国存在着全口径税收设计的问题。税收之外的非税负担比例明显偏高,弱化了税收制度中原有的调节社会贫富差距的初衷。与此同时,不合理的税收结构和不科学的税负负担比例,加剧了社会总体的税收痛苦感受。在税收结构不能做出合理调整,税负负担不能做出有效下调的情况下,社会总体的创新机制和自我改善机制也就因此而受到抑制。长此以往,经济发展的前景也将受到压制。

第三,财税制度运行的非法治化问题尤其突出。我国迄今为止在公共财政预算、决算领域都未能建立起有效的预决算法治安



排。尽管全国人大按照《预算法》的规定应该是执掌国家预算的最终决定权,但实际上有于预算本身的高度专业化和全国人大代表机制的职业分化的落差,这一重要权力并未得到良好的执行。在公共财政体系缺乏有效的法律约束机制情况下,征税事由的提出便显得极为缺乏合理性预设;而与此相关的一个问题就是预算机制欠缺科学性、透明性、程序性方面的约束,进而导致在执法层面上的形同虚设。法治化约束的阙如意味着无论是在税基的设置、税种的确定、征收的程序和标准、国库管理方面,还是在作为税收前置的政府债务的融

资机制等领域中,都存在着极大的制度真空,也就因此可以解释当前人们普遍对税负水平的普遍过重的直观感受了。

第四,尤为重要的是,1994年的分税制改革建立了中央和地方基于事权来确定财权的征税格局,但在“上面一块铁,下面一根针”的政治事权分配结构中,重要的税收来源全都控制在中央手中,而地方只能是在一些边缘性的领域行使征税;但在另一方面,则是严重的中央和地方事权严重失衡的现象。“中央请客、地方买单”的现象层出不穷,本就财力衰微的地方政府不得不在正式的税收基准之外另辟财源,导致非税收入性政府收入大幅增加。地方政府举债完成纵向权力安排体系下的大量事务,也导致了中央向地方政府转移支付往往不能落到实处,加大了地方政府违法的激励和风险,也引发了地方民众对地方政府在承担社会福利职能领域的不满并向中央政府延伸的可能性,进而导致对中央政府的合法性权威的质疑。

在这个总体背景下,我们可以看到在财政收支所呈现的问题根源:不合理的制度设计所导致的种种问题。换言之,当代中国财政收支体制的改革,乃是牵一发而动全身的全盘设计问题,它要求我们必须注意到需要总体性地调整国家在经济发展中的基本角色,即从经济建设的实际承担者转为公共福利的助推者;理清税收的基本法理逻辑,切实减税免税;完善税收制度的法治化、科学化运作逻辑;重构中央地方的权力构造,建构与事权相一致的财权体系。

纵深

## 倒逼财税改革 营改增2年步入“深水区”

■ 本报记者 张龙

自2012年初在上海进行“营改增”试点至今,已经接近两年时间。11月7日,国家税务总局公布全国“营改增”试点情况。今年1—9月份全国“营改增”试点累计入库增值税871.06亿元,累计带来增值税减税836.06亿元。其中,原增值税纳税人减税470.72亿元,试点纳税人减税365.34亿元。据官方测算,全部试点地区2013年企业将减轻负担约1200亿元。

除已经试点的交通运输业和部分现代服务业外,财政部税政司司长王晓华近日表示,财政部目前正在抓紧制定铁路运输业和邮电通信业“营改增”试点方案,近期将上报国务院,争取在明年一季度把两个行业纳入“营改增”试点范围。

业内人士认为,作为十八届三中全会上财税改革内容中的重点,“营改增”表面上看是两个税种的归并,但会倒逼财税体制改革的配套,推进建立新的地方税体系,并触动政府间收入划分格局,成为深化财税体制改革的导火索。

### 小企业受益多 部分行业不满

记者从多个省市了解到,“营改增”实行以后,中小企业得到的实惠更多一些,而一些大企业则表示税负有些偏重。

浙江一家小型动漫企业负责人告诉记者:“税改之前,原来的税率是5%,现在按照3%缴纳即可,今年以来,共缴纳税款6000多元,如果按照营业税来缴税,需要10000多元,也算减负了。”

据了解,浙江省“营改增”试点范围包括交通运输业、研发和技术服务业、信息技术服务业、文化创意服务业、物流辅助服务业、有形动产租赁服务业、鉴证咨询服务等7个行业。从2012年12月1日至2013年7月底,全省共有18.55万户纳税人被纳入试点范围。1—7月,浙江省因“营改增”共减轻税负49.06亿元(不含宁波),为全部“营改增”试点纳税人应纳增值税额(45.09亿元)的108.8%。

而一些规模稍大的企业税负则有上升趋势。宁波一家做物流的企业负责人告诉记者,“营改增”后,每1000万元营业额,所缴纳的税款增加了近50%。

根据交通运输部网站提供的宁波市针对交通运输业“营改增”实施两个月后的税收统计数据,2013年1月,对比按原营业税规定计缴缴纳的营业税,交通运输企业税负增加12.4%。

8月1日“营改增”试点在全国推行后,融资租赁业则感受到了“寒意”。有媒体报道称,江苏金融租赁有限公司一位高管表示,随着“营改增”试点的全面铺开,不管新老合同,售后回租业务的本金和利息均须全额征收增值税。“全额征收”意味着,回租业务每做一单就会出现一单亏损。若按照现行的“营改增”政策推行,甚至可能出现全行业亏损。

### 地方财政减少待解

“营改增”之后,营业税作为地方的第一大税种,已经接近消失。地方政府面临着税收收入减少的尴尬情况。

公开数据显示,2011年增值税和营业税相加占全国总税收的42.5%。

北京某郊区地税局工作人员告诉记者,很明显,税收收入在下降,呈现萎缩状态。

有专家称,“营改增”之后,更重要的是确立中央和地方财政关系的新架构,短期内另立新税给地方政府增加收入不太可能。而从地方财政来看,“营改增”后要稳定地方财源,不能完全依赖于中央财政,而是需要建立一些独立的税种来增强地方财政的自主能力,比如消费税、房产税等。

国家税务总局科研所副所长靳东升近日表示,中国的分税制管理体制必须改革,十八届三中全会将会提到该问题,以解决“营改增”后对地方税收的冲击。

“分税制体制框架决定着中央和地方的关系,原来营业税是地方税收的一个主体税种,现在“营改增”以后地方的主体税种消失了,地方税制建设怎么办,地方政府的收入怎么办,这将是面临的挑战,这个问题应该尽快得到解决。”靳东升认为。

### 深化财税改革:立法提升日程

财政部党组成员、部长助理刘红薇在10月30日举行的全国人大常委会立法工作会议上表示,按照税收法定的原则,财政部将继续配合全国人大积极推进税收立法建设。“将视改革的进展情况,适时启动增值税等单行税法的立法工作,逐步将相关税收暂行条例上升为法律,提高税收立法的级次”。

按照新一届全国人大常委会的立法规划,这5年任期内,除继续审议预算法修改草案外,《增值税法》等若干单行税法将首次提交审议,《税收征收管理法》的修改草案也将首次提交审议。

有媒体报道称,增值税法将列入本届人大立法规划。中国人民大学财政金融学院教授张春春告诉大智慧通讯社,作为第一大税种的增值税,立法已经水到渠成,预计在立法前,增值税涉及的中央、地方分成比例将会得到调整。

在我国现行18个主要税种中,只有3个是由法律规定的,其他的全部以国务院各类暂行条例作为征税依据。

江苏省财政部门的一份报告称,增值税立法是“营改增”成功运行的根本保证。必须把“营改增”试点扩围与立法紧密结合起来。加快增值税立法进程,可以推动“营改增”切实走上规范化、法制化、科学化轨道,为实现发展方式根本转变提供坚强支撑。

调查

## “举债”融资升温 地方债持续“走钢丝”

■ 本报记者 王莹

第二轮大规模地方债审计结果有望11月底公开。然而,在审计署尚未公布地方债官方数据前,作为地方政府融资渠道之一的城投债却进入了发行高峰,10月城投债供给出现井喷。

中央国债登记结算公司最新发布的数据显示,今年10月份,企业债发行金额合计655.80亿元,较9月份环比大增1.2倍,创下了今年4月份以来新高。

而近期,国家发改委发布通知,

### 地方债务总额或超过20万亿元

近日,一份来自清华大学的学术报告《中国地方政府债务问题研究》称,中国地方政府的债务总额目前应在19.41万亿元左右。对各种融资成本的保守估算,每年需要的利息开支接近1万亿元。

“这里的总口径包括财政部代地方政府发的、地方融资平台贷、城投债和近期才试点的地方政府自行发债。”业内人士向《中国企业报》记者表示,而地方政府通过各类“特殊目的机构(SPV)”进行融资,是否存在隐性债务、隐性债务有多少,答案仍不明晰。

而根据渣打银行的估算,地方政府债务规模可达21.9—24.4万亿元。

由于2009年下半年地方政府密

明确参与棚户区改造项目的企业,均可申请发行并使用不超过项目总投资70%的企业债券和资金,鼓励有条件的市、县政府对棚户区改造项目给予债券贴息。

这更在一定程度上点燃了地方发债的热情。

目前中国的地方债到底有多少?这个问题至今仍众说纷纭,但可以肯定的是,这绝对是一个不小的量级,而这一切,也必然意味着偿债压力的巨大。

集发行的3年期以及5年期债务在今年以及未来两年陆续开始偿债,地方政府面临偿债压力。

地方债的偿债方式多以投资回报、卖地、减持国有股、财政买单等方式,但财政收入正处于漫长的低速增长期,偿债压力不言而喻。

此外,有些项目由于收益有限,也会造成偿债压力巨大。例如,前述棚户区改造项目中,城投债发行规模多在10亿元左右,利率6%—7%左右,而据知情人透露,如果地方政府的融资平台通过发行城投债来进行棚户区改造,后期只是进行保障性住房建设,利润率只有3%到5%。利润率过低,必然造成隐含的偿债风险加大。

### 地方政府资金缺口加大靠“举债”融资

业内人士表示,近期城投债的显著回暖,主要借助国家城镇化以及鼓励企业债券融资支持棚户区改造的政策东风。而城投债再创新高出现井喷,反映了当前地方发债热情依旧旺盛。

“地方政府之所以要发债,归根结底就是钱不够花。”中国人民大学教授赵锡军称,地方政府缺钱的原因有很多,比如,一些欠发达地区没有稳定的财政来源,要发展就得开支,中央财政转移支付不能完全弥补资金缺口。

更有专家指出,在我们现有的财税体制下,地方政府也有不得不借债的苦衷。

### 财税体制改革最为关键

据了解,1994年分税制改革后,中央与地方之间较为规范的财政收入分配机制建立起来,但是中央决策地方执行的行政管理体制,形成了“上面点菜下面埋单”的局面。

即使后来中央财政通过转移支付的方式,对地方财政进行了一定返还,但无法保证地方财政可持续、良性运转,地方政府只能不断依靠举债来完成经济发展目标,从而造成了地方债务规模的不断扩大。



CNS 供图