

借鉴发达国家经验 走出我国分税制改革困境

池海琦 秦练才

(武汉市江岸区地方税务局 武汉 430010)

【摘要】 本文借鉴发达国家经验,从制度根源上寻找解决问题的途径,在处理好政府与市场关系的前提下创新财政体制,以三级财政为框架,明确划分政府间经济社会事务,缓解基层财政困难,开拓地方政府间财政关系研究的新视角。

【关键词】 分税制改革 财政转移支付 财政收入构成

1994年分税制改革标志着财政改革从“行政性分权”转向“经济性分权”,开始形成我国分税分级财政框架。而与此同时,财力分配上的矛盾焦点也逐步转移到省以下地方各级政府,其中县乡财政运行困难和财力困境尤为突出。基层财政困难最直接的原因是财政体制不规范,即基层财政事权和财权不相适应,它已影响到地方经济发展与社会稳定。

深化分税制改革,必须借鉴国际经验,立足中国国情,找到具有可行性的实施方案。我国人口多、地域阔,是世界上政府层级最多的国家,设有中央、省(自治区、直辖市)、地(自治州、市)、县(自治县、市)、乡(民族乡、镇)五级政府。政府层级决定财政层级,一级政府一级财政,五级政府五级财政。我国虽然有二十多种税收,但要在五级财政之间合理划分,是其他国家未曾遇到的难题。

一、发达国家分税制概况

1. 美国。美国在政权体系上分为联邦、州和地方三级,相应的,在财政级次上也划分为联邦财政、州财政和地方财政三级,各级政府均拥有各自的财政收入与支出范围。美国各级政府的事权划分由联邦宪法加以规定,各级财政支出范围便建立在事权划分的基础之上。

美国的税种划分为州税、地方税,各级政府都有自成体系的主体税种。州税以销售税、总收入税为主(占州税收收入的60%以上),辅之以个人所得税、公司所得税、消费税、遗产税以及其他税种;地方税以财产税为主(占地方税收收入的75%以上),辅之以销售税、个人所得税及其他税种。美国的税权高度分散,各级政府都独立行使隶属本级政府的税收立法权和税收管理权。例如,州和地方各级议会都与联邦议会一样可以在联邦宪法规定的范围内行使税收立法权并独立执行。这就形成了统一的联邦税收制度与有差别的州和地方税收制度的局面,联邦、州、地方税各有一套税务征管机构,同时还存在互相代征的情况。

美国中央财政收入占全国财政收入的比重较高,联邦向州和地方政府的拨款占联邦财政总支出的20%左右。转移支付的形式主要有一般性转移支付(无条件拨款)和特殊性转移支付(专项补助),其中绝大部分是专项拨款,即联邦政府规定

资金的用途。与一些国家的均等化体制不同,美国联邦转移支付的主要目的是保证各地实际达到一定的财政收入。美国几乎所有的转移支付都是通过立法的形式确定下来,联邦政府在计算具体拨款额度时,按照国会通过的法案所确定的公式,参照州和地方的人均收入、城市人口规模、税收征收状况等因素进行计算确定。

2. 德国。德国的税收权限是按照立法权集中、执行权分散的模式进行划分的,其联邦政府对关税、铁路税、航空税等联邦税收理所当然地拥有单独立法权,同时还对共享税享有优先立法权。州和地方对财产税等地方税种拥有较大权利,可以自行规定税率、减免和加成等。德国的联邦税务管理部门负责征收关税和联邦消费税,其他一些联邦税以及地方税种由州、地方税务部门负责征收。当联邦与州的税法产生矛盾时,由联邦做出最终裁决。此外,德国法律还作出规定,中央已开征的税种,地方不能再开征。

从各级政府财政收入的构成来分析,德国实行的是共享税与专享税共存、以共享税为主的模式,共享税约占税收收入的2/3。共享税中主要包括个人所得税(按征收方式分为固定所得税和非固定所得税)、工资税、公司税、增值税这几个税种。除了共享税之外,属于联邦政府的专享税种有:关税、消费税(对烟草、酒、糖、咖啡、茶叶、石油、盐等课征)、道路维护税、证券交易税、保险费、资本流转税等;划归州政府的专享税包括财产税类和行为税类,即遗产税、财产税、地产购置税、彩票税、机动车辆税、消防税;属于州以下地方政府的专享税有:土地税、企业资本和收益税、营业税、地方消费税(对饮料和渔猎征收)以及娱乐税等。

德国联邦对州的转移支付主要有:一是州际均衡支出。最初,此支出的主要目的是补偿特定州的特殊负担,后来其主要目的已经变成均衡各州之间的税收能力差异。二是补充拨款。德国联邦政府还给州提供额外的拨款。这些拨款包括,为了使相对贫困的州能够达到全国平均财政能力90%的水平,联邦政府给与的补充拨款。

此外,德国的州际转移支付独具特色,主要通过两种方式实现:①增值税共享。增值税征收上来后,由州分享的部分中,

25%按各州经济能力进行分配,75%按各州的人口进行分配,真正体现均等化的原则。②富裕的州直接向贫困的州进行资金横向转移,有效控制了州际贫富差距。

3. 日本。日本是典型的中央集权制国家,其政权结构分三级:中央政府、都道府县政府(相当于我国的省、自治区和直辖市)和市町村政府(相当于我国的县市政府)。日本的预算体系与其政权结构相适应,也分为三级,即中央预算、都道府县预算和市町村预算。都道府县预算和市町村预算统称地方预算,这两级政府的预算权限大致相同。中央、都道府县和市町村三级政府各有自己一套独立的税制和完整的税收体系。中央税与地方税的划分由国会负责。在关于地方税征税权限的划分上,日本采取了法律限制下的地方分权的做法。地方税中的主要税种及其标准税率,由国家在《地方税法》中做了统一规定或限制,并且地方可在法律允许的范围内自主选择税种和确定税率。为了使地方政府对本地区财政预算收支独立负责,法律赋予了地方政府一定的举债权。但由于地方政府地位的特殊性以及债务收入的特殊性,法律以及中央政府对地方政府的举债权进行了严格的限制。

二、对我国的启示

1. 保持较大的共享税规模是我国政府间税收划分的必然选择。1994年分税制改革以来,我国共享税的规模在不断扩大。共享税收入占全国税收的比重已由1994年的55%上升到2003年的70%以上,共享税种数量也由1994年的3个扩大到12个。从国际经验看,世界上绝大多数采用分税制体制的国家都对大型税基采取中央和地方共享的方式,因而形成较大规模的共享税体系。从我国现实看,不让地方参与大型税基的分享,而期待通过建立地方专享税种来实现地方稳定的税收收入,目前来看也是不现实的;从改革角度看,保持较大规模的共享税与分税制改革目标并不矛盾。

2. 建立以地方附加税为主体的共享税体制是我国政府间税收分权改革的内在要求。我国现行共享税采用的基本上是比例分享体制。尽管德国的集权型比例分享体制与我国的比例分享制比较接近,但德国的共享税体制明显带有州际“大锅饭”的特征,在其国内也饱受争议和批评,因此并不是我国借鉴的对象。从我国分税制改革的目标要求来讲,美日等国的地方附加税体制更值得借鉴。与比例分享制相比,附加税体制不仅赋予地方参与大型税基分配的机会,避免因税源不足而过度依赖中央的转移支付,更重要的是地方可以获得更多的税收自主权,如税率选择权、减免税权等,且不会对中央的税收产生冲击。

3. 注重地方税权的控制与协调是我国成功运用地方附加税体制的关键因素。第一,对地方附加税征税权的控制。我国应选择适度分权型的附加税体制,可以借鉴日本经验,对于所得税规定地方附加征税的最高税率和标准税率,防止地方不良税收竞争;对于增值税,规定全国统一的附加税率,体现其征管上的特殊要求,提高征管效率。第二,对地方附加税管辖权的协调。随着人员和资本在地区间流动性的增强,我国国内不同地区之间税收管辖权的矛盾也日益凸显。从理论上讲,

流转税既可按产地原则确定管辖权,又可按目的地原则确定管辖权。产地原则的优点是有利于调动地方招商引资、培育财源的积极性,征管也较为便利,缺点是不利于缩小地区财政差距。而目的地原则正相反。从国外税收协调实践看,美国、加拿大等国极为重视州际税收协调,其对州际所得税采用实现地原则划分州(省)际税收管辖权和采用公式分配办法划分,这种在各州之间分割所得税税基的做法对我国省际税收协调具有一定借鉴意义。

三、关于我国分税制改革的设想与建议

鉴于财政体制改革是一个渐进的过程,以及考虑到原有体制的惯性、转轨时期各方面矛盾纵横交错的现实与公共产品的一些具体特点,近期来看不可能对现有的政府职能范围以及各级政府的分工关系进行大的根本性改革和调整,目前可先从以下几方面进行微调:①市场在资源配置中起基础性作用,而政府则重在弥补市场不足,应在提供公共产品和服务方面发挥重要作用。②重视政府间事权和财政支出责任的科学划分,并将这种划分纳入法制化轨道。③在税权分配中中央政府居于主导地位,地方政府也享有一定的税收立法权。④各级政府间的税收划分要有严密、健全的法律保障,中央政府与地方政府均能获得较为稳定的收入来源。

财政体制改革不能局限于事权、财权及转移支付制度的简单调整,必须考虑政府层级职能配置的合理性问题。我国是五级政府架构,按照“一级政府一级财政”原则,对应形成五级财政体制。倘若维持现有过多的政府级次去规范各级财政关系,要求各级有自己稳定的税基,能够按照分税分级框架来形成财力分配,则基层财政没有出路。因此,需要我们打破“一级政府一级财政”的传统思维定式,从减少政府财政层级入手,将五级财政精简为三级财政,为实行彻底的分税制创造条件,从而规范地方政府间的财政关系。将政府财政层级缩到三级(中央、省、县/市),需要推行“省管县”财政体制和“乡财县管”财政体制这两项重大改革;同时,需要推行与三级财政管理体制相适应的三级行政管理体制改革。

值得注意的是,“一级政府一级财政”的结构是比较稳定的,因为这样可以保持各级政府财力上的相对独立性,较好地发挥激励约束作用,提高各级政府的积极性和管理水平。我国财政管理体制选择先简化财政层级,打破“一级政府一级财政”的思维定式,使财政层级与政府层级出现一定程度上的不对应。但从长远看,两者应该是对应起来的。将财政级次从五级简化为三级后,乡级政府随着职责的大量减少,应逐步撤销,变为县级政府的派出机构,而市级政府应按照“市县分置”原则,只管城市自身一块,县级政府改为由省级政府直接负责,市与县成为平级政府。这样,政府层次也将由五级简化为三级(中央、省、市/县),同三级财政相对应。

主要参考文献

1. 杨之刚,张斌.中国基层财政体制改革中的政府级次问题.财贸经济,2006;3
2. 张新光.论中国政府层级改革与农村行政管理体制新架构.当代财经,2006;3