

促进民族地区发展的转移支付制度设计

代士林(博士)

(仲恺农业工程学院 广州 510225)

【摘要】 中央对民族地区的均衡转移目前已形成由税收返还、财力转移、一般转移以及专项转移所构成的转移支付体系。这种由历史变迁而初步形成的民族地区财政转移制度的总体结构具有复杂性,所采取的渐进方式有利于减少改革阻力,但由此形成的制度也延续了旧体制的弊端,并产生了一系列的制度缺陷,对此,本文提出加大民族地区转移支付力度,完善现行制度的构想。

【关键词】 民族地区 转移支付制度 分税制

为了均衡地区间财力的差距,中央政府在财力上向经济落后地区倾斜,这种对收入的再分配行为就是转移支付。如果没有财政均衡,就难以形成全国性统一、完整的市场,经济地理空间将会分离破碎,影响生产要素的充分流动。因此,在兼顾中央与地方两个积极性的前提下,建立一个科学、规范的政府间转移支付制度,既有助于加强中央的宏观调控能力,又有助于平衡地区间的发展水平的差异,是完善财政体制的重要内容,也是衡量分税制改革是否取得效果的关键因素。

一、现行的民族地区财政体制发展的基本进程

1. 分税制保留了原有的对少数民族地区的补助和专项

同时,销货企业可以扣除7%的进项税,那么站在企业整体的角度来看,收支双方一抵一交,相当于运费扣除了4%的税金,即 $7\%X-3\%X=4\%X$ 。若为混合销售行为,则车辆运营过程中的物耗可扣除进项税额为 $17\%Y$ 。那么,当 $4\%X=17\%Y$ 时,混合销售与兼营行为税负相当,此时 $Y \div X=23.53\%$ 。即,当运费中可扣税物耗的比率为23.53%时,是否将自营车辆单独设立运输公司对企业的总体税负没有影响,这一点被称为运费扣税平衡点。但是,当运费中可扣税物耗的比率小于23.53%时,应考虑将自营车辆单独设立运输公司,变混合销售为兼营行为,以达到节税的目的。

例:某电器设备生产企业,年销售额为25 000万元(不含税),收取的运费为500万元(其中自营汽车耗用的油料及维修费抵扣进项税额50万元),进项税额为285万元。 $50 \div 500=10\% < 23.53\%$,企业应将自营车辆单独设立运输公司以达到节税的目的。

(1)本例中,企业若与客户签订购销合同,则此销售行为属于混合销售行为,应纳税额为:

增值税销项税额=25 500×17%+500÷(1+17%)×17%=4 322.65(万元)

增值税进项税额=285+50=335(万元)

应纳增值税额=4 322.65-335=3 987.65(万元)

拨款政策。20世纪90年代后,随着国家全面进入市场经济时代以及分税制财政体制的推行实施,民族地区绝大部分财政优惠政策由于分税制财政体制的实施相继失去作用而名存实亡。这一时期由于民族地区产业竞争能力弱、企业经济效益普遍差、农牧业生产水平低、资金来源十分有限,因而不得不面对严重的财政赤字,甚至出现连基本的温饱问题财政都难以保障的被动局面。

2. 通过公式化均衡的实现方式的变化,逐步简化、并统一转移支付制度。1995年,为了配合分税制实行,中央发布了过渡时期的转移支付方案,1997年则依据标准的收支之差、

(2)如果企业将自有车辆整合,设立独立核算的运输公司负责产品运输,则:

生产企业应纳税额为:

增值税销项税额=25 000×17%=4 250(万元)

增值税进项税额=285+500×7%=320(万元)

应纳增值税额=4 250-320=3 930(万元)

运输公司应纳税额为:

应纳营业税=500×3%=15(万元)

该企业共计应缴纳的税金为=3 930+15=3 945(万元)

如果考虑城建税、教育费附加和企业所得税的话,节税力度将更大。

总之,当企业发生兼营与混合销售行为“混搭”业务时,可通过适当的税务筹划节税。但是,若一项销售行为既涉及增值税应税劳务又涉及营业税应税劳务,或一项业务活动既涉及货物销售又涉及无形资产转让或不动产销售,税法规定按兼营行为处理,此时不能转化为混合销售行为进行税务筹划。

主要参考文献

1. 全国注册税务师执业资格考试教材编写组.税法(I).北京:中国税务出版社,2010

2. 财政部注册会计师考试委员会办公室.税法.北京:经济科学出版社,2010

自给程度分档核定转移支付系数,1995~1997年基本上实行了民族地区的政策性转移与一般省区的客观转移相区别的分配公式。2003年后中央简化并统一了转移支付制度,在统一公式下通过转移系数的变化来体现对民族地区的倾斜政策。这种逐步简化、并统一的演变过程避免了民族政策性转移和客观因素转移之间的脱节,有利于促进民族地区增加财政收入,但同时也使得民族地区转移安排应该具有的特殊性在制度上进行了模糊化处理。

3. 中央逐步加大了对中西部地区的转移力度,突出了向民族地区的转移。1994~2000年间,中央对地方的财政转移具有非均衡性,加大了地区之间的差异。2000年后中央加大了对中西部地区转移支付的力度,2002年起所得税分享后,中央新增收入全部用于一般性转移,均等转移数额较2001年翻了一倍多,且成为1995年的13.5倍;中央对民族地区的转移规模相对较大,五个民族自治区得到的一般性转移支付占到中央一般性转移支付总额的20%以上。

从中央对民族地区的财政体制调整运行的过程来看,中央对民族地区财政是逐步施加压力,虽达到了促使民族地区大力发展经济的目的,但由于实行“统收统支”的体制时间过长,造成民族地区经济发展起步晚,长期处于落后。而在近十多年内,又采取限期自给,逐步减少优惠政策和补助的办法,使得民族地区在短期内难以承受,造成民族地区当前财政十分困难。

二、现行转移支付制度的主要问题

1. 体制补助、专项补助和税收返还等转移支付体系加剧民族地区的财政失衡。1995年以来,分税制财政体制框架已基本确定,并初步形成了由体制补助、专项补助和税收返还等构成的转移支付体系。但是,现行转移支付制度还存在着较为明显的“基数法”色彩,不够规范、不尽合理,亟待完善。新体制下所采取的税收返还制度,是在保证地方既得利益的基础上进行的,以来源地为返还基础,中央对地方上缴的税收按基期年如数返还,并逐年递增。这种对所有地区无差别的基数税收返还,不仅没有解决由于历史原因所造成的财力分配不均和公共服务水平差距的问题,反而在新体制下肯定了这一差距,结果是蛋糕越大,分配越不均,出现强者恒强,弱者越弱的马太效应,这将严重阻碍民族地区财政横向失衡问题。

2. 转移支付的结构不合理,均衡转移规模不足、力度小。我国转移支付的总规模大,但均衡转移的规模过小。1990~1993年间,转移支付占全国财政支出的比重均不超过20%,占中央财政支出比重的40%以下。1995年转移支付规模已达到中央收入的55%,达到地方收入的60%以上。相比许多发达国家而言,这个规模绝对不小。

我国转移支付均衡能力差的主要原因在于转移支出体系的结构不合理。从获益的实际情况来看,现行的转移支付基本上是“大锅饭”的形式,享受转移支付补助的范围逐年扩大。2002年除上海、广东等8个地区外,其他地区都享受到转移支付的好处。这样进行全面援助的方式分散了财力、削弱了对民族地区援助的力度。

3. 一般目的的转移支付与专项转移支付的分工和协作不够。我国的一般转移支付不能完全体现财力均等化的目标。税收返还采用基数法进行分配,保证了地方既得利益,体现了对收入能力较强地区的倾斜原则,这种维护较富裕地区的既得利益的方式,与缩小地区间差距的主旨背道而驰。定额补助的额度仍是按一个地区一年的实际收支来核定。包干期内,地方政府能否获得补助完全取决于基期的收支平衡点。这样政府所关心的只是收支差额而非财政均衡。中央政府的各种专项补助资金分配随意性大、透明度低、缺乏监控。专项转移支付的各种配套制度亟须完善、管理亟须规范。

4. 财权与事权不统一,加剧了民族地区的财政失衡。中央与地方事权划分是建立财政转移支付制度的基本前提之一。目前,在实权划分方面最大的问题并不在于事权不清,而在于对已经明确的事权未能相应安排支出。自1994年实施分税制改革以来,地方财权大幅度下降,中央财权大幅度提高,但中央与地方的事权划分变化幅度较小。

从民族地区集中的西部地区承担的事权来看,西部地区承担的全国性公共品供给责任比东部、中部地区更大,如国防、民族团结、边疆稳定、生态保护等。计划经济时期中央政府对西部重要资源的控制通过不合理的初级产品与深加工产品价格上的“剪刀差”形成东部工业的原始积累,同时也削弱了西部地区可用财力和发展后劲。西部地区承担这些事权和责任与拥有的财力相比,显得极不对称。民族地区承担国家各项改革运行成本,必须通过转移支付使民族地方政府事权与财权均衡。

5. 缺乏转移支付的法律法规,难以保障民族和欠发达地区的合理权益。发达国家对转移支付资金的管理都有一套高层次的法律、法规,例如德国的宪法《基本法》为德国实行政府间财政转移支付制度提出了基本的法律要求,美国的主要专项拨款由国会法案确定。而我国对千亿级转移支付资金的管理,却只有一个由财政部制定的部门规章性质的《过渡期财政转移支付办法》,并且这个转移支付办法的行政色彩非常浓厚,缺乏科学确定性。转移支付的规定、办法、支付的自由性和随意性很大,结果在自由裁量权过大的条件下,寻租能力较强的富裕地区往往可获得更多的转移资金,而社会经济发展普遍欠发达的民族地区的合法权益缺乏以法律为依托的有力保障。

三、设计民族地区财政转移支付制度的构想

国家市场经济体制和财税体制应逐步与国际惯例接轨。转移支付有侧重,重点应缓解地方财政运行中的突出矛盾,体现对民族地区的适度倾斜。具体设想如下:

1. 加大中央财政对民族地区的转移支付力度。首先应取消税收返还所采用的基数法改用因素法。其次在确定转移支付补助的条件下,逐步取消税收返还、提高政策性转移支付补助、加大一般性转移支付补助。中央政府应考虑民族地区承担的国家各项改革的成本,给予适当的照顾。民族地区采用中央发布的税收优惠政策,如果造成地区财政收入减少,中央应给予相应补助。

2. 对民族地区的经济开发实施倾斜补贴政策。鼓励有能力的企业和行业发挥自身优势、结合当地资源,对民族地区进行开发,给予对当地经济发展作出贡献的企业以适当奖励,并予以财政扶持和税收优惠。荷兰、丹麦等国规定,在开发地区投资的公司可得到相当于资本开支 25%的赠款援助。德国的《联邦改善区域结构共同任务法》规定,联邦和州各出资 50%,对落后地区的开发给予补贴。我国可以借鉴国外经验,为促进民族经济发展,实施倾斜补贴政策。对在这些地区投资、创造就业机会、加速资源开发的符合条件的企业给予一定的奖励,以吸引国内外投资,提高当地的人均收入水平。

3. 探索横向转移方式,在特定的关联区域间建立补偿或支援性转移机制。纵向的转移支付侧重于现实国家的宏观调控政策目标,横向的转移支付则主要用于解决财政经济落后地区开支不足问题。我国的横向转移方式可由中央负责组织协调,由此在各地之间形成直接的转移支付。

我国应以纵向转移为主,纵横交错的转移支付模式为目标。对少数民族自治地区的财政转移支付,除按制度规定的范围、标准计算出的数额之外,应通过横向转移适当增加一部分还历史欠账的财力。为了生态保护,西部民族地区和江河流域的上游地区往往为下游的发达地区承担了巨额的环保成本,并由于人才的流动性大,民族地区还承担了大量培养人才而付出的教育成本,这一切都加大了西部与东部发达地区早已存在的差距。我国在改革开放中采取了东部地区优先发展的倾斜政策,该政策在增强国家整体经济实力的同时,也延缓了西部的发展速度。我国可考虑在规范的转移支付之外,以某种形式从沿海发达地区征收一项支援少数民族地区的专项资金。这有利于增强民族团结的意识,实现先富帮后富,走共同富裕之路的战略。此税并非一个永久性税种,征收期可暂定为 10~20 年,待各民族地区共同富裕之后,便自动退出。

4. 稳步形成对民族地区有针对性的专项转移支付制度。首要的是加大对民族地区基础设施建设的投入力度。在实施西部大开发战略的同时,优先安排民族地区的公路、电力、水利、通讯等基础设施建设项目,帮助其改善基础设施条件,完善投资环境,促进经济的稳定增长。在增加外部投入的同时,要积极引导民族地区增强自我开发能力。民族地区有丰富的民族文化资源、旅游资源、特产资源及矿产资源等,这些资源一旦得到合理开发,必然能发挥出巨大的资源潜力。中央政府可通过实施 BOT 投资方式,结合贷款担保、财政贴息和专项补助等政策,给予民族地区特殊照顾,让民族地区尽快走上经济快速发展的道路。

5. 对转移支付资金的分配采取标准的公式化方式,规范转移支付制度。欧美发达国家对转移支付的计算都有一套客观标准和统一公式,公式设计比较科学合理,所有测算公式都是公开运作的,保证了实施过程中有章可循。如果中央政府也按照法律规定的公式计算对地方政府的转移支付额度,所有接受转移支付的地方政府都依据同样的公式得到中央政府的财政拨款,这样就能大大减少转移支付的随意性、盲目性,避免了地方政府与中央政府之间的讨价还价,具有高度的透明

度、公正性和可预见性。地方政府不仅知道本地能得到多少转移支付资金,而且也可以了解到其他地区得到了多少转移支付资金,这样减少了盲目的相互攀比。

按照这样的设计思路,应当在现行转移支付办法的基础上,实行按因素法确定的中央对西部转移支付制度。在标准支出的计算上,除了继续完善既有的地区差异系数外,还应当考虑人口密度、少数民族人口数、交通距离等地区性差异因素,建立一整套反映地区间支出成本差异的指标体系。在标准收入的计算上,要将个人所得税、企业所得税、城市维护建设税和房产税等收入额度较大,但尚未进行规范的标准收入计算的税种尽快纳入到标准收入的计算范围,力争标准收入的计算范围达到收入总额的 90%以上。对于不同困难程度的民族地区,在补助系数上也应当区别对待。

6. 加强财政转移支付资金的管理。转移支付的最低标准就是实现财政收支真实平衡。民族地区财政失衡的主要原因是财政支出压力过大,远远超过自身的承受能力。因此,民族地区必须进一步深入贯彻落实适度从紧的财政政策,严格控制财政支出。同时国家在制定出台各项增支政策时,要充分考虑到民族地区财政的承受能力,不能“一刀切”。对民族地区财政的各项特殊支出,国家要予以适当补助以帮助民族地区减轻支出压力;另一方面,加强对转移支付资金分配与使用的管理。在日本,中央各省厅在其职责管辖范围内,可以对各地方政府法定(或政令规定)的应该行使的事务内容和规模进行监督。如果发现某地方政府没有尽到义务,导致行政水平底下,有关省厅可以对其提出劝告。如果地方政府不遵从劝告,可请求自治大臣部分或全部扣减该地方政府的交付税,已交付的则要求地方政府返还已得补助款。对于国库金的使用过程及效果,相关部门有权进行监督,并要求各地方政府提交使用情况报告。

7. 规范对民族地区转移支付的法律法规。健全与财政转移支付制度相关的一系列法律制度,形成有效的监督约束机制。政府间财政转移支付要真正被作为一种规范性的制度建立起来的话,其必须遵从法制化的原则。从各级政府事权、财权的划分到转移支付目标、原则、形式、分配方法、监管内容,都应以法律的形式确定下来,并辅之以必要的司法和审计措施,做到制度运作的各个环节都有法可依、有法必依,保证制度运行的实效。这一点可借鉴发达国家对转移支付资金的管理,制定和完善对民族地区转移支付的规定、办法,增加资金分配的科学性和支出透明度,减少随意性。

主要参考文献

1. 民族地区特殊政策调研组. 云南民族地区特殊政策演变情况综述(上). 民族工作, 1997; 6
2. 朱秋霞. 德国财政制度. 北京: 中国财政经济出版社, 2005
3. 邱利莎. 政府间财政转移支付制度的国际比较与借鉴. 财税与会计, 2003; 5
4. 王磊. 我国政府间转移支付制度对公共服务均等化的影响. 经济体制改革, 2006; 1