

重庆市财政体制的现状、问题与对策

苏素

(重庆大学工商管理学院,重庆 400044)

摘要:本文在介绍我国现行财政体制的基础上,深入研究了重庆市现行财政体制及其运行状况,分析了重庆市现行财政体制的主要问题,并提出了相应对策。

关键词:财政体制;分税制;重庆

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2001)03-0023-03

The Current State, Problems and Countermeasures of Chongqing's Public Finance System

SU SU

(College of Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: This paper introduces the public finance system of China and the active public finance system of Chongqing. It analyzes the problem of Chongqing public finance system in its running. Beyond these, the paper puts forward the countermeasures to solve these problem.

Key words: public finance system; tax distribution system; Chongqing

财政体制一般由财政收入制度、财政支出制度和转移支付制度组成。我国实行一级政府、一级财政、一级预算的财政制度,因此存在中央、省(直辖市)、区县与乡镇四级财政,财政体制主要涉及国家财政收入在各级财政之间的分配、各级财政的事权划分以及不同地区间的财力调配等。

随着我国国家税收体制的逐步规范,税收成为财政收入的主要来源,因此,为了财政体制的规范化和法律化,我国于1994年实行了中央与地方的分税制度。分税制将主要税种划分为中央税、中央地方共享税和地方税,中央税主要是消费税,全部上缴中央财政,中央地方共享税主要是增值税,75%归中央财政,25%归地方财政,增量部分按1993年核定基数返还地方,并通过中央对地方的纵向转移支付调节不同地区间的财力差距,保证贫困地区的政府运行。在实行分税制后,财政收入向中央集中,中央财政所占财政收入由1993年的22%上升为2000年的54%,中央的调控能力明显增强。

一、重庆市财政体制的现状

重庆市1992年作为分税制试点,在中央与地方实行财政分税制的背景下,重庆市人民政府于1994年颁布的重府发(1994)174号“重庆市人民政府关于实行分税制财政管理体制的决定”,确立了重庆市对区县的分税制财政体制。重庆直辖以后,本着“分类指导、区别对待、稳定体制、平稳过渡”的原则,

对重庆市原有区、县与原万、涪、黔地区各区县实行分类财政体制(表1)。

在实行分税制以后,事权划分中,市政府主要承担市统管的基本建设投资,市属国有企业的技术改造和新产品试制费,支农支出,城市维护和建设经费,市级行政管理费、公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出,价格补贴支出以及提高全市国民经济结构、协调地区发展,实施宏观调控所必须的支出;区、市、县政府主要承担区、市、县统筹基本建设投资,国有企业的技术改造和新产品试制费、公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出,价格补贴支出以及促进区、市、县经济发展所需支出。

在实行分税制的同时,重庆市建立了市对区县的转移支付制度和专项补助制度,在确立地区财政的标准收入和标准支出的基础上,对标准收入小于标准支出的地区实行转移支付,并根据项目对区县进行专项补贴,如农田基本建设专项。

在实行分税制后,重庆市本级财力集中力增强,但总体来说,重庆市财政对区、市、县的分税制财政体制是较为宽松的。2000年,重庆市一般预算收入87亿元,其中,区、市、县级收入60亿元,市本级收入27亿元,市本级收入占重庆市一般预算收入的31%,而京津沪地区市本级财政收入占地区财政收入的50%以上,四川省本级财政收入占全省财政收入的40%以上。

• 收稿日期:2001-03-26

作者简介:苏素(1965-),女,四川富顺人,重庆大学工商管理学院副教授,硕士生导师,主要从事经济理论与技术经济研究。

表1 重庆市现行分税制财政体制表

税种	中央	地方					
		市本级与原重庆区县(市)				市本级与万涪黔	
		市本级	区	市本级	县(市)	市本级	万涪黔
增值税	75%	15%	10%		25%		25%
消费税	100%						
营业税		50%	50%	50%	50%		100%
土地增值税						50%	50%
城镇土地使用税		区县(市)级固定收入				60%	40%
耕地使用税						40%	60%
企业所得税		按企业级次分配					
城建税		近郊6区和高新、经济区为市级固定收入,远郊5区和原重庆7个县					
房产税		市本级与区县二八分成,原重庆3个县级市和渝东区县(自治县、市)					
农业四税,个人所得税		区县全留					
		市本级与原重庆13区五五分成,其余区县全留					
		区县(自治县、市)级固定收入					

资料来源:重庆市财政局

二、重庆市分税制财政体制的主要问题

重庆市在实行分税制财政体制后,分税制的优势主要表现在以下方面:(1)与中央分税制同步实行分税制财政体制,体制总体较为规范,操作较为简便;(2)中央分税制的优越性能够在重庆市对区县分税制财政体制中得以体现,使市与区县财政收入能够得到同步增长。(3)市级财力集中以后,加大了对贫困地区的扶持力度,市对区县的财政转移支付补助由1996年的7385万元增加到2000年的18610万元,年增长率26%,市对区县的专项补助由1996年的70844万元增加到2000年的317948万元,年增长率46%,对促进区县的稳定和发展起到了积极的作用。

但是,重庆市的总体财政状况不容乐观。2000年,重庆市累计财政结余21630万元,累计财政赤字78658万元,品迭财政赤字56980万元,其中,市本级累计财政赤字35350万元。巨额财政赤字的主要原因,除了总体经济形势的下滑、刚性支出政策导致刚性支出增长迅速以外,财政体制及操作问题也对此有影响。

总之,重庆市现行财政体制存在以下主要问题:

第一,“分类指导”的财政体制缺乏充分的合理性与规范性。一方面“分类指导”的财政体制导致区县的财政体制的不规范、不统一。从重庆市实行分类财政体制的沿革来看,源于重庆市行政区划的调整。原重庆市在1994年实行分税制财政体制时,对辖区内的区和市县采用分别一致的体制,即各区的财政体制一致,各县的财政体制一致。在对原万涪黔地区代管及直辖以后,为了实现原万涪黔地区的平稳过渡,在财政体制上体现对三峡库区及边远贫穷地区的倾斜,继续沿用了四川省对原万涪黔地区的财政体制。这种分类指导的财政体制在当时的历史条件下是正确合理的,也对原万涪黔地区的平稳过渡

起到了积极的促进与推动作用,但随着时间的推移和地区间经济发展水平的变化,原重庆的区县财政与原万涪黔地区财政的不平等关系凸显,逐步显示出相当的不合理性,使原重庆区县、特别是边远贫穷区县产生了很明显的公平感,一定程度上对原重庆区县发展经济、开拓的财源的积极性产生了负面影响。

另一方面,从现行财政体制表可以看出,原万涪黔地区享受的体制最为优越,其次是原重庆的县,而原重庆的区财政体制最严格。但是,各区县经济发展、财政实力并不与其享受的财政体制完全一致。原万涪黔地区的各区县之间区位条件、经济实力、财政能力差异相当大,有近主城区、经济水平和财政状况比较优越的区县,也有远离主城区、经济发展十分落后、财政濒于崩溃边缘的极度贫困地区;而原重庆的区县中,也存在经济发展水平的显著差别。特别突出的是原重庆因矿设区远离主城区的万盛区,无法享受主城区各区乃至近郊各县在公用设施、经济辐射、经济流通、招商引资、商贸活动等方面的好处,基础设施投资远大于市郊县,并且由于矿务局生产大幅度下降形成了经济、财政、就业、社会稳定等方面的沉重负担,同时却在财政体制上与主城区相同,远不如近郊县,更不用说与经济发展水平良好的原万涪黔的一些区县的财政体制比较了,其不合理性显而易见。

第二,与分税制配套的共享税(主要是增值税和营业税)的属地化纳税问题没有完全落实,使财权与事权分离,挫伤了税源所在地政府支持企业的积极性。按照分税制原则,共享税应该属地化原则征收,并由税源所在地财政与市本级财政分享,企业所得税按企业级次分配,市级企业所得税属市财政收入,区县企业所得税属区县财政收入。但在实施过程中,共享税部分的非属地化征收现象较为严重。主要有两种情况:直属企业的增值税(营业税)部分,比如,100万美元以上的涉外企业的增

值税,由市直属征收,挫伤了区县对三资企业引资的积极性;又如,珞璜电站建设中,江津地方做出了巨大贡献,至今还存在移民遗留问题,但增值税中只能享受增量部分的分成,由于近年电力需求增长不明显,能够得到的增量分成十分有限,这是明显的付出与获得的不平衡;非属地化征收的第二种情形是分支机构的增值税在总机构属地征收,对分支机构提供政府服务的区县不能得到财政收入,得到分支机构财政收入的区县没有提供政府服务,这种制度导致区县对非本区县的总公司在区县设立分支机构不热心,也使得企业的跨区域扩展存在一定阻力。

第三,关于转移支付与专项补助的问题。1996年以来,重庆市本级财政加大了对各级区县财政的一般性转移支付与专项补助力度。从制度上说,专项补助应该用于专项工程,但由于各级区县财政总体比较困难,大部分属于吃饭财政,为了弥补一般性财政支出缺口,地方财政挪用专项补助的现象屡见不鲜,从制度上是违规操作,但就区县而言,往往是不得已而为之。从数量上看,2000年市本级对区县的专项补助是一般性转移支付的17倍,也就是说,2000年对区县转移支付和专项补贴的额度中,一般性转移支付仅占5.6%,1996年到2000年专项补助的增长率是一般性转移支付增长率的1.77倍,在专项补贴被挪用的现象极为普遍的情况下,这种构成比例与增长方式的合理性也十分值得商榷的。

第四,其他问题主要有:(1)市与区县事权划分的不明确,比如:消防、预备役的费用支出,在分税制体制的形成时是属市财政承担,1999年支出下划到区县,使财权与事权不对等;教育经费的支出问题,在中央实行大中央财政的背景下,教育经费的承担责任逐级下划,越往基层可支配财力越薄弱,教育费负担比例越重,其合理性值得探讨;(2)在对企业的抓大放小中,常见将效益好的企业划为市级企业,将效益差的企业下放区县,使区县的所得税收入受到影响,同时加重了区县不良效益企业产生的再就业等负担,从而加重财政支出;(3)关于分税制财政基数的确定问题,分税制规定的财政基数是以1993年的财政状况为基础确定的,从1994年起实行已近8年,各区县的经济发展与财政状况发生了很大变化,继续使用原有基数是不合理的,等等。

三、关于重庆市财政体制改革的建议

第一,逐步改变分类指导的财政制度,建立对各区县统一规范真正意义上的分税制财政体制,同时通过加大一般性转移支付的方式调节区县间财力差距。实行统一的财政体制,是中央对省、直辖市分税制的基本原则相统一。即不论是直辖市还是省,也不论东部沿海发达地区,还是西部贫困省区,均采用同样的分税比例。而地区间财力的不平衡问题,中央财政也是通过增大对贫困省区财政转移支付政策和专款补贴进行调节。

这种方式能真正使得分税制财政体制规范化、法律化,减少人治成分和地区间的负担不均等。

第二,在重庆市与区县的共享税(包括中央与重庆市共享税)征收中,真正实行属地征收的原则,以实现财权与事权的统一,调动区县政府为属地企业服务的积极性,从而推进区县经济的发展。

共享税的非属地化征收,并非重庆市特有。而据报道,北京市与上海市也存在类似问题,特别是分支机构增值税、营业税的非属地化征收的问题。而上海市采用了按总机构集中征收,再返还分支机构属地的方式,激发了地方政府为企业服务的积极性,为此,我市可借鉴上海的经验,可以直接按属地化原则征税入库。

第三,加大一般性转移支付力度,减小专项补助力度。转移支付制度是财政体制的重要组成部分,目的在于调节地区间财政收入的不平衡。在目前重庆市区县政府财力十分困难,甚至吃饭问题都难以解决的前提下,专项补贴的挪用在所难免。加大一般性转移支付,可以提高区县当家理财的自主性,通过区县自主的财政支出安排,实现市本级财政对区县财政补助的主要目的。

第四,关于乡镇财政的建议。目前,重庆市各区县自主决定对乡镇的财政体制,大部分依然采用的是分税制,分税的方式可能有所不同。但是,绝大部分乡镇的财政状况十分困难,特别在边远贫困区县,比如彭水县、秀山县等。乡镇财政难以为继,将直接影响乡镇政权维持。从这一点而言,可以探讨乡镇级政府建立一级财政的必要条件,特别是农村税费改革后,乡镇财政收入将大幅度降低,对根本不具备建立一级财政的乡镇,可考虑撤销乡镇财政,对维持乡镇政府运行的开支实行报帐制。

此外,在乡镇财政支出中,教育开支占相当比例。对于乡镇义务教育的费用,是由乡镇承担,还是由区县或市甚至全国性统筹,是一个值得探讨的问题。在现实中,人才一般由落后地区流向发达地区,而教育经费由地方性承担,归根到底是发达地区对贫困地区教育投入的无偿占有。由于人才流动是全国性的,教育、起码是义务教育经费从理论上说应该由中央财政全国统筹,特别在目前中央财政收入比例不断提高的前提下,教育支出问题十分值得研究。

四、结束语

总体来说,重庆市本级财力与区县财力都非常薄弱,这是形成市本级与区县间以及区县之间财政体制纷争的基本原因。区县经济的发展与财政体制之间的关系是相辅相成的,合理的财政体制将对区县经济的发展起到有力的推进作用,同时,只有区县经济的发展,才是解决财政问题的根本出路。