

试论地方税对我国西部开发的影响

王宇¹,张乃侠²

(1. 西北大学 经管学院, 陕西 西安 710069; 2. 长安大学 经管学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 西部开发需要政府多方面的政策配套支持, 税收政策是不可缺少的重要一环。当前我国地方税建设方面的薄弱对西部的经济发展不利, 并导致了西部地区地方政府和地方税务部门的扭曲行为, 产生的后果对该地区的经济发展也是极为不利的。

关键词: 地方税; 费; 地下转移支付

中图分类号: F810.422 **文献标识码:** A

A Discussion on the Influence of the Current Local Tax System on the Development of China's Western Region

WANG Yu¹, ZHANG Nai-xia²

(1. School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, China;

2. School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

Abstract The development of China's western region needs the policy support of government, especially the support of tax policy. The weakness of current local tax system influences the development of China's western region, and distorts the behavior of the local government and the local tax authority, which will produce more disadvantageous influence for China's western region developing.

Key words local tax; fee; underground transfer payment

中央西部开发战略的实施,意在发展西部经济缩小东西部差距,实现我国经济均衡持续的发展,这一战略的实施为长期落后的西部地区提供了千载难逢的发展良机,意义重大。围绕西部开发这一宏观战略,中央政府的税收政策亦应与之配套,然而,当前的分税制由于地方税建设方面的薄弱,在某些方面非但起不到促进作用相反阻碍了西部开发的进程。本文通过对当前分税制下地方税的分析,指出当前薄弱的地方税主要对西部地区不利,并导致了西部地区地方政府和税务部门的扭曲行为,这种扭曲行为对该地区经济的发展也是极为不利的。

一、我国现行分税制及其存在问题

分税制又称“分税制财政体制”,是用划分各个税种归属和管理权的办法,适应各级政府财政需要

的一种财政管理体制,是市场经济国家普遍实行的一种制度,它是按市场经济的原则和公共财政的理论确定的,是处理中央政府和地方政府之间财政分配关系的比较规范的办法。按照现代公共经济学的理论,政府是提供公共产品的公共部门,而公共产品具有层次性,可以分为全国性公共产品和地方性公共产品,前者的收益对象为全体国民,而后者则局限于某一区域的居民。公共产品的这种层次性决定了公共产品的提供应该在中央和地方之间进行分工,中央政府提供全国性公共产品,地方政府提供地方性公共产品^[1]。而政府提供公共产品的最主要的财政来源无疑是税收,中央政府通过中央税收组织收入,地方政府通过地方税收组织收入。分税制的本质就是通过税种归属和管理权的划分来规范中央与地方分配关系,如何协调中央和地方的利益,以达到既

能满足中央财政的需要,又能调动地方的积极性,应成为衡量分税制好坏的标准。

我国现行的分税制是在1994年财税改革时确立的,与原来各种形式的财政包干体制相比,分税制的确立的确起到了规范中央与地方分配关系的作用,但是,由于当时条件的限制,1994年确立的分税制有不完善的地方,其中最大的问题之一在于地方税体系不完善,缺少具有稳定收入来源的主体税种。随着我国经济的发展,分税制已不适应现阶段经济发展的要求,特别是与西部大开发战略不相适应。

1994年税制改革出于中央加强宏观调控需要及中央财政收入流失严重的现实,在分税制的设置上,偏重于如何保障中央财政收入的稳定和上升,对地方税体系仅设计了一个框架,缺少能够保证地方财源的主体税种。这一问题在具体的税种划分上可以看得很清楚。税基大、税源集中的税种如关税、海关代征消费税、增值税、消费税、中央企业所得税划归中央。而税基小、税源分散、征管困难的如营业税、地方企业所得税、个人所得税划归地方。增值税、印花税、资源税作为共享税由中央和地方分成,且分成比例通常是中央拿大头,地方拿小头,如增值税实行中央地方“七五与二五”分成。从形式上看,共享税只有增值税、资源税、证券交易印花税,实际上企业所得税、营业税、城建税也具有明显的共享税性质,如企业所得税按照中央企业和地方企业这种行政隶属关系来划分收入,实际上违背了分税制按照税种划分收入的标准。营业税虽然名义归属地方,但中央要扣除银行、铁路和保险行业的营业税收入。因此,地方税税种数量虽然不少,包括营业税(扣除银行、铁路和保险业收入)、个人所得税、城建税、土地增值税、车船使用税、房产税、资源税(共享)、印花税(证券部分共享)、企业所得税(地方企业)、屠宰税和筵席税(下放地方)等20个税种,但真正能组织收入的税种太少。据统计,1998年我国地方预算内财政收入中,营业税、企业所得税(含外商投资企业和外国企业所得税)、个人所得税、城市维护建设税、农业税分别占地方预算内财政收入的26.9%、13.15%、6.79%、5.86%、3.53%,仅营业税比重较大,这种状况难以保证地方政府正常的财政开支。

薄弱的地方税体系在西部地区更为严重。首先西部地区由于经济发展落后,第三产业不发达,以第三产业为征税对象的营业税税基自然小于东部沿海地区。其次,西部地区落后的经济导致居民收入普遍较低,个人所得税的税基也小于东部地区,再加上个

人所得税本身就是一个难于征管的税种,在当前我国对居民收入监控乏力的情况下,个人所得税对地方财政的贡献是有限的,偷漏税现象也较为严重。再次,屠宰税、筵席税这样的小税种从征管效率来看,更是得不偿失。同时,税收立法权、税法解释权、税种开征、停征权、税目、税率调整权、减税免税权、及税收收入支配权等税收管理权限高度集中于中央,地方政府无权根据本地情况进行调整。现行的分税制存在的地方税体系薄弱及税收管理权高度集中,造成地方政府财力得不到保证,很多地方财政入不敷出或维持在低水平的收支平衡上,吃饭财政尚成问题,更遑论经济建设资金,影响了地方经济,特别是西部地区经济的发展。

二、薄弱的地方税导致西部地区地方政府行为的扭曲

地方政府提供地方性公共产品的来源是税收,当地方政府的税收来源受到限制时,不仅会影响地方政府对地方性公共产品的提供,从而对该地区的经济发展造成公共设施上的瓶颈,而且会因此扭曲地方政府的行为,促使其以其他非规范的方式筹集资金,进一步影响地方经济的发展。这种现象在地方税体系更为薄弱的西部地区尤其如此。

地方政府以各种名目收费迅速膨胀,费税比例失调,费大于税的现象比比皆是。“苛捐杂费,民怨沸腾”不仅仅是普通老百姓的感受,也引起了上层领导的重视,整顿、规范名目繁多的地方收费也已开始实施。应该说,地方政府出现以这种极其不规范的非税收入来取得资金的现象,其原因是多方面的,其中不乏政府机构的膨胀导致的行政性开支增加,公民缺乏对政府行为的有效监督机制而导致政府行政权力的滥用,等等。但不能忽视的一个重要原因就是地方税无法满足地方政府组织财政收入的需要,而中央对地方的转移支付远远不能到位的情况下,税收的高度集中又限制了地方政府通过调整地方税体系来获得收入,地方政府只有将目光转向非税收入。因此我们可以说,地方政府的这种以费代税的行为是现时不完善分税制条件下的无奈选择。但是有一点可以肯定,这种扭曲的政府行为对地方经济的发展有百害而无一利。

收费是政府凭借其政府权力而收取的,与税收相比,收费在开征、征收标准、管理、使用上都具有任意性,这是由其与生俱来的不规范性所决定的。导致了以下损害经济的后果。第一,损害税本,侵蚀税基,

降低了规范的财政收入水平,削弱了财政的调控能力。第二,对于纳税人来说,交费与交税都表现为财富的支出,苛捐杂费不仅损害了当地政府的形象,也影响了税收作为政府规范性收入的形象,不利于我国税法的建设和普及。第三,收费由于政出多门,因而资金管理混乱,使用效率较低,而且可能助长乱收费,以公谋私的腐败现象。第四,加重了纳税人的负担,妨碍了经济主体正常的经营活动。总之,与规范的税收相比,收费的“方便性”使地方政府产生“收费偏好”,对规范的税收却越来越缺乏兴趣,从而影响地方税的建设^[2]。在本来就落后的西部地区,政府名目繁多的收费无异于雪上加霜,经营者要么关门停业,要么迁厂他乡,即“用脚投票”。投资减少带来经济萧条,从而加重了政府组织收入的难度,收费的强度也随之增加,这进一步加剧了地区经济的落后。这种恶性循环的路径锁定是西部人走向发达的桎梏,客观上的原因不容忽视,但某些地方政府杀鸡取卵,竭泽而渔的短视行为加剧了这种恶性循环。清费立税势在必行。可预测,如果我们对收费问题的整顿没有涉及到当前分税制,特别是地方税体系不完善这一更深层次的原因,那么这种扭曲的政府行为可能根本就会屡禁不止或虽一时奏效,但随时都可能死灰复燃。

三、薄弱的地方税导致西部地区地方税务部门的扭曲行为

适应分税制按税种划分中央与地方收入的要求,1994年税改相应将原税务部门一分为二,即负责征收中央税收的国税部门和负责征收地方税收的地税部门,国税地税分家在原统一独立的税务部门内产生了不小的震动,在某些县、市,震动之大甚至影响了国税地税的正常分家。其中之原由税务人员彼此心照不宣,大部分人愿意留在国税而不愿去地税。如果我们将税务干部也作为个体的理性人来考虑,我们会发现他们的选择是理性的:西部地区落后的经济现实和地方税种薄弱的分税制,使他们理性的认识到去地方税务部门将会损害他们的福利待遇。

地方政府出于弥补地方财政缺口的需要,对税务部门下达的任务将是硬性的,而且有逐年递增的趋势,这种递增的趋势并不一定与当地的经济增长水平相一致。地方政府的收入任务最终将落实到每一个税务人员头上,并且与他们所得到的奖金和工资挂钩。我们可以预见地税部门及其下属职员处境,所谓“巧妇难为无米之炊”,地税部门在其有限的

税源范围内,要完成逐年递增的收入任务是一件艰难的工作,在这样的背景下,地方税务部门通常有两种做法来完成任务。

1. 将本地区的地方税源不遗余力的榨干榨净,使涵养税源成为一句空话。如有的地方政府“以支定收”,层层追加收入计划,而且把收入计划增加的砝码绝大部分压在地方税收,有的县市地税收入额甚至高出国税。有的地方政府对地税部门软硬兼施的施加压力,逼的税务部门为完成税收任务,采取“空转”、“摊派”、“寅吃卯粮”、“垫税”等办法,削弱了经济增长的后劲。这对地方经济来讲无疑是一种灾难,地方经济会越来越萧条,正如拉弗曲线所显示的那样。明智的政府决不会出此下策。事实上,西部地区有的地方政府已经意识到这个问题,不仅鼓励了当地经济的复兴,而且吸引了大量税负过重的地方的企业投资,两厢对比,重税地方的政府的确应该引以为鉴。

2. 地方税务部门通过“地下转移支付”将其他地方的税收收入纳为本地区所有。这种做法最初应源自税务人员私下的行为。如前所述,由于税务人员的福利与其是否完成任务密切相关,出于自身利益的考虑,千方百计完成收入任务成为他们理性的选择。当本地区的收入无法满足时,税务人员与相熟的其他地方的税务人员达成协议,用本地的税票去征他地的税款。对纳税人而言,他所缴纳的税款与以前完全一样,但这笔税款并未进入其所在地的税库,而是进入其他地区的税库,并且税款的数量因要分一笔好处费给纳税所在地的税务人员也会减少。分析这种经济行为的本质,它其实是一种非规范的转移支付或财富再分配,我们权称之为“地下转移支付”。它最初是由个人私下作出,但因对得到税款的地方有利,因而得到该地税务部门甚至政府的默许甚至鼓励。表面看来,似乎个人和政府皆大欢喜,但实际上,这种做法不仅有害于全社会,而且从长期来看,也不利于该地区经济的发展。其危害性至少有以下几个方面:其一,一般来说,这种“地下转移支付”可以从经济发展较好的地区转移至较差的地区,但也不排斥经济发展持平的两个地区,甚至是经济发展较差地区与较好地区的转移,无论哪种情况,对于被转移地方来讲都是不公平的(这种行为之所以只能是“地下”,正是因为它必须瞒着被转移地方税务部门),因为地方政府负责提供的地方公共产品其受益仅限于该地,是按照“谁受益,谁付款”的原则设置的,而地下转移支付破坏了这种公平性,导致了付款

的人不受益,受益的人不用付款的后果 其二,“地下转移支付”使转移方地区从表面上完成了税收任务,但其所提供的信息是失真的,当地方政府按照这种失真的信息决策时,只能使来年的税收任务更重,更不利于当地经济发展 其三,最为严重的是,“地下转移支付”所采用的形式是非法的,它实际不仅涉及地方间财富的分割,同时涉及个人对税收的非法侵占,税法是以法律形式固定下来的具有权威性的法律文件,税务人员作为税法的执行者,知法犯法,并受到地方税务部门的纵容和包庇。这种公然以腐败形式存在的行为不仅损害了纳税人的利益,也是对税法的公正性和严肃性的践踏,是典型的地方保护主义表现 税务部门内部的管理漏洞为“地下转移支付”提供了可能性,但究其根本,地方税的不完善是这种扭曲行为的深层原因

四、完善当前地方税体系的政策建议

通过以上分析,主观上,西部地区有的地方政府在税收与经济的作用与反作用上认识不够,传统的仅仅将税收当作敛财工具的观念亟待改变 客观上,当前不完善的地方税及由此导致的地方政府和地方税务部门的扭曲行为,已经成为阻碍西部大开发的重要因素之一。针对当前我国地方税体系存在的问题,要完善我国当前地方税体系,可从以下几个方面入手:

1. 合理划分税收管理权限,赋予地方政府必要的税收立法权、管理权是构建规范的地方税体系的前提

将涉及社会收入分配公平、具有宏观调控意义、在全国普遍征收的地方税种,如企业所得税、个人所得税、营业税等的税收立法权、税法解释权等归中央,税收征收权、税款支配权划归地方,税收减免权适度下放到省和计划单列市一级,便于地方根据各自实际贯彻实施

对于税源普遍、税基不易产生区域间移动且有

明显收益性的税种,如车船使用税、房产税、城建税等,除税收立法权归中央外,其他权限都可以下放给地方。

对税源零星分散、纳税环节不易控制、征收成本大的税种,如屠宰税、宴席税等,其税收立法权、解释权、开征停征权等全部下放到省一级

2. 积极推进“费改税”,规范地方收费,将应保留的部分地方收费转化为税收

推进“费改税”,将目前的收费、基金中具有强制性、固定性、无偿性、普遍性的征收项目转化为税收,使其成为规范的财政收入形式,由税务机关集中征管,降低征收成本。如教育费附加、文化事业建设资金、农村教育事业费附加等改为文化教育税,扩大资源税的征收范围,将矿产资源补偿费、勘察费、水资源费等纳入资源税的征收范围。对不合理的政府收费,应坚决杜绝。

3. 优化税收征管改革,建立科学高效的地方税征管体系^[3]。

2001年新的税收征管法的出台,进一步完善和加强了税收征管法律的严密性和科学性,地方税务部门应不断优化征管方法和手段,提高税务人员的素质,严格税收执法。

改革开放以来,适应我国优先发展东南沿海的改革战略,西部地区为东部的发展作出了牺牲和贡献,今天,为了保证西部地区在西部开发中的财力支出,除了以上逐步完善地方税体系建设外,规范的政府间转移支付的建立也是必要的。

参考文献:

- [1] 杨志勇.地方税体系构建的基本理论分析[J].税务研究,2000,(7).
- [2] 樊丽明,李文.试论确定我国地方税主体税种[J].税务研究,2000,(7).
- [3] 肖晓兰.地方税体系建设探讨[J].税务研究,2000,(7).