

被称为中国经济体制改革“最难啃的硬骨头”的财税体制改革,已经呈现出加速迹象。

财税央冷地热显税务改革曙光

■ 陈楚楚

近日,财政部公布了2012年9月份的财政收支情况。9月份,全国财政收入8258亿元,比去年同月增加881亿元,增长11.9%。其中,中央本级收入3664亿元,同比下降2.4%;地方本级收入4594亿元,同比增长26.8%。财政收入中的税收收入6784亿元,同比增长5.8%。中央收入下降2.4%,地方收入增长26.8%,一升一降,可以看出,这一现象是过去长期非理性畸增长的理性回归。

一边是经济下滑导致的关税、所得税等中央税收大幅缩减,另一边是地方房地产交易的“土地财政”爆棚,中央与地方在财政方面渐现“冰火两重天”之势。当然,财政收入出现负增长主要是受企业利润下滑、进口环节税收下降影响,但是,更重要的是受结构性减税政策影响。9月财税数字表明事权与财权统一的重重大转变正在到来。

从1994年分税制财政体制改革以来,在事权与财权中出现了“财权上收,事权下放”,县乡(市区街道)基层财政日益困难,对中央、省、市转移支付拨款依赖程度越来越高的现象。多少学者为财政制度改革而呼吁。被称为中国经济体制改革“最难啃的硬骨头”的财税体制改革,已经呈现出加速迹象。

钱都到部委来了 致地方财政压力过大

我们知道,分税制以前,中央财政收入占全国财政收入比重为22%左右,分税制以后,变为52%左右;分税制以前,地方政府用接近80%的财政收入支撑着不到60%的财政支出责任;分税制以后,地方政府用48%的财政收入,支撑着80%左右的财政支出责任。

1993年终于出现了这个变化,中央政府不趁改革之机将大量优质税源上收,而且将很多本来应由其承担的公事务放到地方(比如义务教育);最后,这次分税制改革尽管赋予地方政府以地方税的征收权,但是税源集中或者增长潜力巨大的税种(比如增值税、企业所得税)都被列为中央税或者共享税,地方税的税基和税率也完全由中央政府确定。于是出现“中央财政很好过,省级财政也好过,市级财政过得去,县级财政真难过,乡级财政没法活”的现象。

以2011年为例,全国财政收入103740.01亿元,比2010年(下同)增长24.8%。加上预算安排从中央预算稳定调节基金调入1500亿元,使用的收入总量为105240.01亿元。全国财政支出108929.67亿元,增长21.2%。加上补充中央预算稳定调节基金2892亿元和地方财政结转下年支出1918.34亿元,支出总量为



王利博制图

113740.01亿元。全国财政收支总量相抵,差额8500亿元。

其中,土地增值税(+61.3%);企业所得税(+30.5%);进口货物增值税、消费税(+29.3%);关税(+26.2%);出口货物退增值税、消费税(+25.6%);个税(+25.2%)。唯一出现负增长的是:证券交易印花税(-19.4%)。中央与地方的税收分配改革和调整,应该增加地方政府收入,逐步降低其对卖地收入的依赖。

财税体制缺陷造成 腐败和社会动荡两大恶果

由于存在严重的体制缺陷,转移支付到了县乡这一级政府很难做到透明、规范,到底有多少转移到了最需要的县乡政府手里,恐怕只有天知道。其中相当一部分转移支付是通过专项补助进行的,至于补给谁,不补给谁,补助量的多少,缺乏严格明确的规定,也不是严格依据事权而定;既没有公开的预算,也不受人大的监督检查,完全由官员个人负责操作,这就难以避免拨款的随意性,也容易造成县乡财政收入的不稳定、不公正。无奈的基层官员们只好托人情、走关系,于是官场中“潜规则”盛行,贪污腐败案件层出不穷,所谓通过“驻京办”谋取项目经费、“跑部钱进”指的就是这一块资金。

地方政府钱不够花,就卖土地。许多城市财政主要依靠出卖土地筹集收入。由于出现了巨大的财政缺口,地方财政只得自行“创收”,“土地改革”之类现象便应运而生,导致整个国家财政秩序混乱。地方政府没那么多钱,却要办那么多事,那么地方政府首先是寻求中央的转移支付,“跑部钱进”,中央有政策变化马上跑到北京,要项目要钱,再就是贷款

搞建设,以“准地方债”的方式达到筹集资金的目的。这种大发“土地财政”财,靠土地出让金维持政府的正常运转,恰恰是这些导致了官民矛盾的出现。

坚持事权与财权统一的 改革方向

如今的税制改革步调已与很多经济领域的改革步调保持了基本一致,进入视野的税制改革呈现出的是必须改的迫切性和牵一发而动全身的复杂性。应该加强和改善财政宏观调控,深化财税体制改革,强化财政科学化精细化管理,狠抓增收节支。我们寄希望于一种新型的、与事权相匹配的分级财税体制产生,再辅之以中央、省两级自上而下转移支付制度的完善,必须有效地缓解基层财政困难。不仅“土地财政”、房地产虚高等种种弊端会消失,还可以形成一种使我国“长治久安”的财政体制。

胡锦涛在十七大报告中提出,要按照调动中央和地方两个积极性的原则,健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制。国务院总理温家宝10月17日主持召开国务院常务会议,部署四季度经济工作时表示,坚持实施积极的财政政策,落实好结构性减税政策,强化预算支出管理,防止年底突击花钱。针对经济运行中出现的新情况新问题,加快财政支出进度,在既定的预算范围内保障重点支出。

财政是国家各级政权“以政控财,以财行政”的分配体系,可以说,事权和财权的呼应性,是保证财税体制安排能够正常运转的内在要求。在上层,税制改革步调已与很多经济领域的改革步调保持了基本一致。改革

财政转移支付制度,加大一般性转移支付力度,规范专项转移支付,提高地方政府提供基本公共服务能力,加快建立县级基本财力保障机制,增强基层政府提供基本公共服务能力。要健全预算制度体系,逐步形成由公共预算、国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保障预算组成的有机衔接、完整的政府预算制度体系,提高预算编制的科学性和准确性。我们看到,这一切,正在铺开。

中央财政出现负增长,将限制进一步财政放松政策的实施,对“稳增长”不利;当地方财政由于土地财政的补充逐渐充裕,或许将为地方先期出台的各项投资计划提供资本金,让计划投资项目尽快落到实处,这将对第四季度经济企稳起到支撑作用。我们希望,不能从眼前或者局部出发,要从根本上考虑,向中央和地方财力与事权相匹配的财政体制走,不要后退。

财政部称,地方财政收入增长是受近几个月以来房地产市场交易量增加带动的相关税收增加以及国有资源有偿使用收入等征管加强的影响。我们希望,把种种偶然转化为必然。构建财权与事权相顺应、财力与事权相匹配的财税体制,是“十二五”时期公共财政体制改革的关键,是推进基本公共服务均等化的体制保障,也是完善市场经济体制的应有之义和重大事项。改革的主要内容:合理调整政府间财政收入划分;以房地产税、资源税等充实地方税体系;完善纵向财政转移支付制度和改进横向转移支付制度;完善预算总控制制度等。

被称为中国经济体制改革“最难啃的硬骨头”的财税体制改革,似乎已经呈现出加速迹象。我们为这条来之不易的财税消息而高兴,也为这种局面能否保持下去而担心。我们希望地方财政增长一天一天热起来。

税务部门如此大规模的扩招公务员,其原因何在,意义为何?这场大规模的扩招,理应为提升税收人员素质,进一步推动依法治税和税务改革的契机。

税务扩招 应成税务改革契机

■ 孟书强

在轰轰烈烈地持续了10天之后,2013年国家公务员报名日前截止。

不过,坊间关于公考的讨论并未停止,反而不断趋热,其中最为引人注目的一个话题就是,税务部门招录人数大幅增长。2013年国家公务员考试招考简章显示,税务部门这次共招录8069人,5490个职位,人数相比去年增长1896人,涨幅达31%。

税务部门如此大规模的扩招公务员,其原因何在,意义为何?这场大规模的扩招,理应为提升税收人员素质,进一步推动依法治税和税务改革的契机。

作为国家的伴生物,税收与体现国家意志的法律有着密切的联系。近年来,随着市场经济的发展,民主法制也得到了迅速发展,依法治国成为国家的基本方略,依法治税也被提上了日程。

人是生产力中最活跃的因素,做好一项工作,关键在队伍、在人才,依法治税亦是如此。作为执行国家税收政策,行使税收征管权力的主体,税务人员处在征管第一线,其数量和素质情况直接影响到依法治税的落实和成效,就此来说,“治税必先治队”。

应该说,改革开放以来,税务人员的整体素质有了大幅度的提高,税收干部队伍也是成绩斐然。80年代初期,税务系统大规模扩编时增加的税务干部主要是从社会上招聘和部队复转军人,从大中院校分配来的并不多。1993年后,税务系统全面推行公务员制度,大批受过专业训练的大中专毕业生、研究生充实到税务部门,特别是省级以上税务机关,使得税务干部,队伍的人员结构和综合素质得到了大幅改善和提升。

但是,我们也应当看到,目前税务人员队伍的总体素质仍然偏低,并且存在着与收管理要求不相适应的地方。首先,税务人员总体分布不够合理。高学历的税务人员基本上都集中在省级以上税务机关,在基层征管的税务人员文化程度并不是十分理想,这就造成基层税务人员的总体素质不高,进一步导致了一些利国利民的政策和措施难以得到有效的贯彻和落实。

其次,税务人员的专业结构不尽合理。现有税务人员的最高学历有相当一部分是通过继续教育所获得的文凭,真正从正规的高等院校毕业的人员所占比重并不高,尤其是学税收专业、法律专业、计算机专业、财会专业、外语专业等与税务系统相适应的对口人员更少,呈现出专业人才培养偏低的问题,这也在某种程度上导致误解、曲解、肢解法律法规的现象经常发生。再次,税务队伍年龄结构不够合理。税务系统在上世纪80年代大规模扩编,发展至今,逐渐出现了年龄结构老化的问题。

种种现象,催生了税务部门的不少问题。首先,就是税收执法理念的偏差。执法理念影响着执法活动的每一个环节、每一个程序。行政执法的宗旨和理念在于最大限度地保护个人自由和权利。然而,由于法治意识不强,部分税务人员把法律赋予其的职权看成了自己的特权。时下不时见诸媒体的关于人情税、关系税、过头税等一系列招致公众不满的问题的报道和此有着很大关系。

其次,对自由裁量权的滥用也不容忽视。税收执法的自由裁量权,是税务机关在执法过程中在法律规定的范围内自行决定如何适用税法权力的权力,使征纳主体能灵活机动地处理税收执法过程中出现的不同情况,以提高税务行政效率。然而,一些法制观念不强的税务人员则将其看成了获取个人利益的渠道,使得税收执法成为滋生腐败的新灾区。

改善和提升税收队伍素质已经成为推进依法治税和税务改革的一个重要方向。税收部门公务员招考的大规模扩招则为此提供了一个新的不容错过的契机。

首先,随着公务员招考政策导向的变化,省级以上部门除特殊情况外,将不再招收应届毕业生。在某种程度上,这意味着大量专业基础扎实、文化水平高的大学生、硕士生、博士应届毕业生将流向税收一线部门,这对改善基层税务人员的整体素质有着不容忽视的意义。

其次,随着公务员招考制度的不断完善,税务部门招录公务员加大了对专业素质的考核,专业性岗位的招录越来越重视对专业性的强调,这将有利于进一步提升税务部门专业人员的职业素养,改善税务人员专业素质较低的状况。

再次,随着青年大学生、研究生这些新鲜血液的注入,也将有利于缓解税务队伍中日趋明显的老龄化结构。

当然,推进依法治税和税务改革,是一件极为复杂的系统工程,我们不能指望只是一次公务员招考就解决所有的问题。新考录的公务员也存在理论和实际结合不够等各种各样的问题。但是,这毕竟为我们提供了一次新的契机。

机会转瞬即逝。正如邓小平所说,抓住它,现在就是好机会。

宁波PX项目叫停警示企业投资理念

■ 李宁

围绕宁波镇海PX项目所引发的群体事件,终于在政府与企业顺应民意中和平落幕。

近日,宁波市政府新闻发言人通过官方渠道透露,宁波市经与项目投资方研究,做出了“坚决不上PX项目”的决定,镇海炼化扩建一体化项目前期工作也停止推进,再做科学论证。

据悉,该项目目前已累计投入资金64亿元,建成154.7万平方米,安置农户9800多户。中断已经投入巨资的项目,对于镇海炼化公司与宁波市政府来说,都是一件十分痛苦的事情。

事实上,近几年,因为PX项目,厦门、大连等地之前已经发生过群体性事件。宁波市政府与企业决策立项前应该不会不了解。虽然镇海炼化公司一再宣称PX“危害性并

不大”,然而在PX已经被妖魔化以至于谈虎色变的今天,即便PX项目真正如企业所言并无多大危害,但一旦公开说明这个项目与PX的关系,必然也会遭遇与其他地方类似的民意反弹。而镇海PX项目总投资估算约558.73亿元,占地面积约422公顷,年产1500万吨炼油、120万吨乙烯。项目建成后,镇海炼化公司有望成为国内乃至亚洲最大的综合炼油石化企业,而这对于地方经济的拉动效应自然不言而喻。对巨大利益的难以割舍,或许是企业、政府与民意沟通的最大障碍。

值得欣慰的是,面对群众日益强化与完善的环境意识,面对群众保护生存环境的愿望与要求,镇海炼化公司与宁波市政府听取民意,做出了尽管艰难却正确的决定。

地方政府顺应民意是执政为民的自然体现,对于企业来说,也应当承担起自己的社会责任。企业以效

益为先,但是盲目追求利润绝非企业的唯一目标。企业在创造利润、对股东承担法律责任的同时,还要承担对员工、消费者、社区和环境的责任。企业的社会责任要求企业必须超越把利润作为唯一目标的传统理念,强调要在生产过程中对人的价值的关注,强调对消费者、对环境、对社会的贡献。在现代环境社会问题日益严峻的情形下,企业在谋求投资者利益最大化的基础上考虑增进投资者利益以外的环境公益,已经成为义不容辞的责任与义务。主动对民众、环境、社会等承担责任,可以获得良好的品牌形象和社会的美誉,反之,则将面临社会形象与经济利益双重损失的风险。

因漠视企业社会责任而名利俱损的案例并不鲜见。2010年,紫金矿业采用以牺牲环境为代价的低成本采矿模式,将含铜酸性污水倒进汀江,导致汀江死鱼及水质变绿,这起

轰动一时的“7·3”紫金矿业污染事件致使该公司形象严重受损,直接经济损失达3000余万元。2011年,国内第三大锌生产商——中金岭南也陷入污染事件。中金岭南旗下的韶关冶炼厂发生铊泄露,导致北江中上游出现铊超标现象。事故致使韶关冶炼厂停产9个月,而中金岭南累计损失达2亿元。

前车之覆,后车之鉴。当宁波群众面临潜在的生存环境危机之时,镇海炼化公司与宁波市政府的所作所为为我们树立了榜样。

追求社会责任感和使命感不仅是时代发展的要求,也是企业谋求自身发展的要求。对环境保护的未雨绸缪,对社会责任勇于担当,才能真正体现一个企业的良心与价值。但愿更多的企业,能够真正地以人为本,切莫为了短期效益而罔顾社会责任,置人民群众的利益于不顾。