

□ 张耀伦

## 试论财税改革的纵深发展

中国财税经过“八五”期间的历史性改革以后,已经基本形成适应市场经济发展需要的框架和运行模式,主要表现在:一是中央政府与地方政府及各级地方政府之间实行分税制的财政分配体制,这是国际上搞市场经济国家的普遍选择;二是实行以增值税为主、企业所得税相对统一、个人所得税内外统一,及辅助其它一系列税种的新税制,这一税制结构,也基本上符合我国社会主义市场经济取向的要求;三是财务会计实行了改革,按照“两则”的要求,实现了财务会计模式的更新,基本做到了与国际接轨运行的要求。今后“九五”期间的财税改革总体上将呈现以下几个基本特征:一是体制上完善的特征,二是政策上到位的特征,三是征管上强化的特征,四是税种上调整与充实的特征,五是会计管理上规范运作的特征。

——在体制完善方面。有五个方面要作深化改革和调整。首先分税制在税种划分上要有新的调整,目前企业所得税按行政隶属关系划分是极不合理和科学的,其弊端一是按行政隶属关系划分企业所得税来源,容易造成各级政府对企业搞亲疏之分,容易导致地方保护主义;二是这种做法会阻碍市场经济条件下企业产权的合理流动和资产重组,使不同层次的企业或不同性质的企业无法合理组合。目前,这方面的改革呼声很高。改革思路是,将企业所得税按行政隶属关系改为中央与地方的共享税或中央地方税率分征方式(即税源共享模式),这在国际上是很流行的做法。不这样搞,就难以为企业产权流动及混合经济发展铺平外部环境,也难以消除地方保护主义倾向。其次,分税制体制上规定地方和外资银行及非银行金融企业的所得税,也都归中央政府,这就显得不合理,尤其是对塑造和形成金融中心的城市来讲,就不利于地方金融企业的发展。在形成金融中心的战略过程中,也有调动两个积极性的问题。第三要加快税收管理权限高度集中体制的改革步伐,赋予地方一定的税收立法权。在过去的财税改革中,我们已经走了一条从中央对地方下放财力到向地方下放政策的转换路子。从目前实际情况看,应从单纯要政策向赋予地方一定的税收立法权的深层次上的转换,这一转换更为重要、更为深刻;地方具有一定的税收立法权,对调控地方经济因势利导发展地方优势经济及开辟税源,形成良性循环的税源替代,都是至关重要的。现在不少地方税都是税负轻、税基窄、税源却很充沛,不同地区之间的差距又很大,完全由中央来平衡,往往是顾此失彼。第四现行分税制体制在具体财力分配上过于复杂,尤其是地方上下之间的体制更为复杂,降低了体制的透明度,具体方面利益的纠缠极其繁多,稍作一些变动或想作一些合理调整,都十分困难。因此,提高体制上的透明度,规范财力分配的运作秩序,是下一步体制调整的目标之一。第五是财政转移支付机制还未真正建立起来,现在把许多在税收分成上的做法,也称之为转移支付,是不科学的,或者是把财政转移支付放在分税制体制内作第一次分配使用,也是不恰当的。真正意义上的转移支

付,是上下税种分开以后,根据第一次财力分配的实际情况,再来平衡地区之间的贫富及发展需要来实施转移支付,它的前提是要确保上级财政足够的收入和有能力实施转移支付的能力。

——在政策到位方面:我们认为一是已经出台的一些新税种应尽快到位运转,目前有些税种在有的地区实施,在有的地区还没开征;还有一些税种已经颁发条例,也没有推出运转,因此,这方面应加快步伐,再作一些周密论证、保证出台。二是企业所得税统一的税率政策,应按照国民待遇一致的原则,适时到位实施。三是一系列税收优惠政策应进一步清理和规范,今后税收优惠政策的取向,我们认为要转变到以产业政策导向、宏观经济战略目标实现为主,地区照顾为辅。此外,确实需要采取税收方式照顾支持的,也应在税法中明确写进,这是我国今后税收走向法制化和规范化的必然要求。

——在征管强化方面:重点是要抓好以下几个方面,一是抓好增值税管理、出口退税管理和个人所得税管理,中国税收征管目前和今后相当一段时间里,最激烈的是偷税与反偷税、骗税与反骗税、漏税与反漏税的斗争。这主要反映在三条线上,增值税是偷税大户、出口退税是骗税大户、个人所得税是漏税大户,抓好这三条线的税收征收管理,那么中国的税收征管体系和有中国特色的、与国际接轨相近的征管模式就基本建立起来了。二是抓好税务系统现代化装备的建设,尽快实施“金税”工程,形成银税电脑的一体化。国外专家曾对中国没有实施电脑化管理的条件下,就全面推开增值税,表示出极大的忧虑,实践证明是有一定道理的。三是抓好税务代理中介机构的培育、发展和管理的工作。具体内容是,制定税务代理的法规,明确性质、职责及运行规则等;建立税务代理行业协会管理模式,实施政企分离;大力发展税务代理业务机构,包括公有、民营、外资及合伙组建等多种性质的中介机构,鼓励竞争。全面发展税务代理,具有不可替代的作用,1.是适应市场经济发展的需要;2.可以保护纳税人的权益;3.可以制约和规范征税人员的行为;4.可以通过税务代理业务的开展,提高税法的严密性和科学性,改变现行税法粗线条的模样。四是抓好全社会公民的纳税意识的教育宣传,塑造良好的纳税环境。随着市场经济的发展及市场化程度的提高,公民纳税是非常普遍的,经营者要交纳各种税收,公民纳税也是多样化的。所以,纳税观念和意识的培养,现在看来要进入一个大张旗鼓的宣传教育的时代,要把纳税观念当作精神文明建设的一大内容来抓。

——在税种调整与充实方面:一是企业所得税要尽快实行内外资企业所得税的统一,体现国民待遇一致的原则。二是个人所得税要作大的改动,目前个人所得税由于按分类征收,对不同的收入来源采取不同的税率和扣除办法,很难体现公平税负、合理负担的原则,只是作为适应我国现状的一个过渡方式。个人所得税改革的方向,应在公民纳税意识增强,税收征管手段改进的基础上,由分类课征向综合课征转变,并具体制定扣除项目,包括家庭收入、赡养负担、年龄结构等多方面因素。三是要结合中央与地方税收管理权限划分的改革,使地方拥有一定的立法权后,不失时机地推出一些新税种,健全地方税体系,同时对原有的地方税的税负作了一些合理的调整,挖掘地方税源,充实地方政府的财力,调节社会财富的再分配。

——在会计管理规范方面:目前最为突出的是要解决会计信息失真和会计虚假行为的现象。导致会计信息失真和虚假行为的原因很多,一是体制和利益方面的原因,二是法制观念薄弱的原因,三是有关考核指标不尽科学合理。为此,强化会计管理规范运作,既要虚假行为进行整治和打击,又要从体制、法制和利益分配方面,作深化改革,形成内部约束机制同时,建立和健全对会计运行的监督体系,保证微观经济运行正常,宏观经济信息来源真实的格局。