

少数民族贫困地区财政可持续发展的对策研究

——基于分税制财政体制视角的实践与思考

刘正君

保靖县财政局, 中国·湖南 保靖 416500

【摘要】1994年分税制改革以来,特别是随着2002年所得税分享改革、2016年“营改增”的全面推开,我国地方各级政府财政保障能力持续下降、财政运行普遍困难,财政可持续性面临巨大挑战,特别是民族贫困地区尤为突出。本文以湖南省湘西州保靖县为例,对其1968-2019年共52年的财政数据进行考察,分析了分税制改革在保靖县实施效果,指出了对保靖县财政的影响,并基于现行分税制财政体制视角,提出少数民族贫困地区财政可持续发展对策,确保民族贫困地区经济财政稳健运行和高质量发展。

【关键词】分税制; 少数民族; 贫困地区; 财政可持续性

1994年我国成功引入西方成熟市场经济国家分税制运行体制机制,在世界财税改革史上创造了一个中国奇迹。一方面,分税制财政体制克服了之前我国“统收统支”、“包干制”财政体制的系列弊端,建立健全了财政收入稳定增长机制,显著提高了财政“两个比重”,增强了中央财政宏观调控能力,调动了地方各级政府促进经济发展、培植地方财源、依法加强税收征管和组织财政收入的积极性。另一方面,随着分税制改革的不断深入,特别是2002年所得税分享改革、2016年“营改增”的全面推开等,我国地方各级政府财政保障能力持续下降、地方财政收支缺口持续扩大、地方财政确保“三保”支出难度持续加大,地方财政风险持续加剧、地方财政可持续性面临着新的挑战,特别是民族贫困地区尤为突出。主要是1994年分税制改革时只对中央与省级政府的税收收入划分做出规定,而政府间事权划分只是一个大致的原则性规定,对省以下政府间财政关系基本上没有涉及。如何优化分税制财政管理体制,尤其是深化省以下财政管理体制、调整省与市(州)县(市区)税收分享比例,进一步释放改革红利,增强少数民族贫困地区财政保障力度,促进民族贫困地区经济财政稳健运行和高质量发展。

1 分税制财政体制在保靖县实施的效果

1.1 财政收入稳定增长

保靖县公共财政收入从1968年的134.4万元增加到2019年的53082万元,年均增长12.70%,快于同期GDP增速0.99个百分点。其中,分税制改革前(以分税制改革年度1994年为临界点,将1968-1993年时间段共26年称为分税制改革前,下同),全县公共财政收入从1968年的134.4万元增加到1993年的1209万元,年均增长9.59%,快于同期GDP增速0.62个百分点;分税制改革后(以分税制改革年度1994年为临界点,将1994-2018年时间段共26年称为分税制改革后,下同),全县公共财政收入从1994年的1456万元增加到2019年的53082万元,年均增长16.16%,快于同期GDP增速2.13个百分点。可见,1994年分税制改革后,保靖县财政收入总体实现了持续稳定增长。分税制改革后全县公共财政收入年均增幅高出改革前年均增幅6.57个百分点,比1968-2019年52年间增幅快了3.46个百分点。

1.2 转移支付高位增长

保靖县公共财政转移支付收入从1968年的51.5万元增加到2019年的271205万元,年均增长18.69%,快于同期GDP增速6.98个百分点。其中,分税制改革前,全县公共财政转移支付收入从1968年的51.5万元增加到1993年的1854万元,年均增长16.10%,快于同期GDP增速7.13个百分点;分税制改革后,全县公共财政转移支付收入从1994年的2583万元增加到2019年的271205万元,年均增长21.40%,快于同期GDP增速

7.37个百分点。可见,1994年分税制改革后,保靖县转移支付收入总体实现了持续高位增长,分税制改革后全县公共财政转移支付收入年均增幅高出改革前年均增幅5.30个百分点,比1968-2019年52年间增幅快了2.71个百分点。

1.3 财政支出快速增长

保靖县公共财政支出从1968年的166.3万元增加到2019年的310802万元,年均增长16.26%,分别快于同期GDP增速、公共财政收入增幅4.55、3.56个百分点。其中,分税制改革前,全县公共财政支出从1968年的166.3万元增加到1993年的3132.6万元,年均增长13.01%,分别快于同期GDP增速、公共财政收入增幅4.04、3.42个百分点;分税制改革后,全县公共财政支出从1994年的4586万元增加到2019年的310802万元,年均增长19.20%,分别快于同期GDP增速、公共财政收入增幅5.17、3.04个百分点。财政支出规模不断扩大,既得益于自身财政收入规模的扩大,也得益于上级政府不断扩大对地方转移支付的力度。可见,1994年分税制改革后,保靖县公共财政支出总体实现了持续快速增长,分税制改革后全县公共财政支出年均增幅高出改革前年均增幅6.19个百分点,比1968-2019年52年间增幅快了2.94个百分点。

1.4 居民收入差距缩小

保靖县农村居民人均可支配收入从1984年的298元增加到2019年的10563元,年均增长10.73%,其中,分税制改革前,全县农村居民人均可支配收入从1984年的298元增加到1993年的529元,年均增长6.58%;分税制改革后,全县农村居民人均可支配收入从1994年的708元增加到2019年的10563元,年均增长11.42%,是分税制改革前年均增速的1.74倍。其中2006-2019年保靖县城乡居民人均可支配收入从6815元、1868元,分别增加到24000元、10563元,分别增长10.17%、14.26%。城乡居民人均可支配收入之比从2006年的3.65下降到2012年的3.21、2013年的2.64、甚至到2019年时的2.27,13年来下降了1.38。可见,1994年分税制改革后,保靖县充分发挥转移支付保障和改善民生作用,不断满足人民美好生活需要、增强人民获得感和幸福感,实现了农村居民人均可支配收入快速增长,城乡居民收入差距持续缩小。

1.5 经济社会全面发展

保靖县地区生产总值、社会固定资产投资和社会消费品零售总额从1968年的2479万元、36万元、805万元,分别增加到2019年的701658万元、390709万元、161700万元,分别年均增长11.71%、19.99%、10.96%。其中,分税制改革前,全县地区生产总值、社会固定资产投资和社会消费品零售总额从1968年的2479万元、36万元、805万元,分别增加

到1993年的21244万元、3546万元、9582万元,分别年均增长8.97%、20.15%、10.41%;分税制改革后,全县地区生产总值、社会固定资产投资和社会消费品零售总额从1994年的26323万元、6811万元、11064万元,分别增加到2019年的701658万元、390709万元、161700万元,分别年均增长14.03%、17.58%、11.32%。可见,1994年分税制改革后,保靖县地区生产总值、社会固定资产投资和社会消费品零售总额年均增幅,分别高出改革前的年均增幅5.06%、-2.57%、0.91个百分点,分别比1968-2019年52年间增幅快了2.32%、-2.41%、0.36个百分点。

2 分税制财政体制对保靖县财政的影响

2.1 财政收支缺口持续扩大

保靖县公共财政收支缺口从1968年的31.9万元扩大到2019年的278476万元,年均增速19.90%,52年扩大了8729.66倍,其缺口占地方财政收入比重从23.74%提高到861.46%,提高了837.72个百分点。其中:分税制改革前从1968年的31.9万元扩大到1993年的1924万元,年均增速18.63%,26年扩大了60.31倍,其缺口占地方财政收入比重从23.74%提高到159.11%,提高了135.37个百分点,年均提高5.21个百分点;分税制改革后从1994年的3625万元扩大到2019年的278476万元,年均增速19.83%,26年扩大了76.82倍,其缺口占地方财政收入比重从377.21%提高到861.46%,提高了484.25个百分点,年均提高18.63个百分点;分税制改革当年公共财政收支缺口3625万元,较1993年的1924万元扩大了1.88倍,其缺口占地方财政收入比重为377.21%,较1993年的159.11%提高了218.10个百分点。可见,1994年分税制改革前,保靖县公共财政收支缺口较小、其缺口占地方财政收入比重也较低,分税制改革后保靖县公共财政收支缺口扩大速度较快、其缺口占地方财政收入比重也在快速提高。

2.2 财政自给率在持续下降

保靖县财政自给率从1968年的80.82%下降至2019年的10.40%,下降了70.42个百分点。其中:分税制改革前从1968年的80.82%下降至1993年的38.59%,下降了42.23个百分点,26年平均财政自给率高达44.92%,但比湘西州的54.99%、湖南省的111.09%、全国的97.74%,分别低出10.07%、66.17%、52.82个百分点;分税制改革后从1994年的20.96%下降至2019年的10.40%,下降了10.56个百分点,26年平均财政自给率仅为16.14%,比湘西州的22.17%、湖南省的46.66%、全国的90.34%,分别低出6.03%、30.52%、74.20个百分点;分税制改革当年财政自给率为20.96%,较1993年的38.59%下降了17.63个百分点。可见,1994年分税制改革前,保靖县财政自给率较高,分税制改革后保靖县财政自给率持续走低,地方公共财政支出中近84%部分特别是2019年有近90%部分是靠上级政府转移支付。

2.3 上级聚财能力持续提高

保靖县上划上解上级收入从1994年的506万元增加到2018年的24833万元、2019年的24044万元,年均增速17.45%,高出同期财税收入增速16.16%的1.29个百分点、高出县本级收入增速15.78%的1.67个百分点。其中:上划上级收入从495万元增加到2018年的21602万元、2019年的20756万元,年均增速达16.84%,快于同期县本级收入增速1.06个百分点。保靖县上划上解上级收入占财税收入比重不断提高,从1994年的34.75%提高到2018年的48.23%、2019年的45.30%,提高了10.55个百分点。其中:上划上级收入占财税收入比重从1994年的34.00%提高到2018年的41.95%、2019年的39.10%,提高了5.10个百分点;上解上级收入占比从1994年的0.76%提高到2018年的6.27%、2019年的6.19%,提高了5.43个百分

点。可见,1994年分税制改革以来,上级政府聚财能力持续加强,2019年实施的基本公共服务领域中央与地方以及省级与地市县区等共同财政事权和支出责任划分改革,对财权上聚、事权下移影响并不显著,保靖县在加快发展城镇化、工业化、解决三农、保障民生,以及数字乡村发展战略和三大攻坚战战略等方面,财力却没有相应的保证,通过国库暂付款、土地财政、举借债务等方式满足支出需要,致使公共财政收支缺口规模持续扩大。

3 民族贫困地区财政可持续发展的对策

3.1 合理划分政府间事权范围

按照事权法定原则,重新划分中央政府、省级政府和地方政府(市州、县市区、乡镇)间的事权范围,避免政府间事权与支出责任的“错位”“缺位”和“越位”问题。中央和省级政府要将湘西州的社会维稳、医疗卫生、社会保障、义务教育、三大攻坚战、乡村振兴等事关全局的事权与支出上划省级以上政府,缩紧湘西州县市财政收支缺口,缓解湘西州县市财政运行困难,确保湘西州县市财政可持续发展。

3.2 合理划分政府间支出责任

事权划分确定后,支出责任的划分就相对容易,必须做到支出责任与事权相适应。对于共同事权,划定支出责任时,要客观科学地评定各级政府财力情况,按不同事项合理划分。继续深化2019年实施的基本公共服务领域财政事权和支出责任划分改革,加快实施非基本公共服务领域的财权和支出责任划分改革。从资金筹资的角度,对照事权逐项确定筹资责任,再根据事权的委托情况,明确事权的支付责任。同时要取消湘西州县市支援新疆、西藏等地区资金,改由中央和省级财政转移支付直接帮扶等方式,提升湘西州县市可用财力空间,实现湘西州县市财政可持续发展。

3.3 合理划分政府间收入范围

事权与支出责任划分清晰后,要科学研究“集权”与“分权”的平衡点,加快推进地方税制体系建设,完善地方税制结构,增强地方税收能力。中央和省级政府要适度降低财力集中度,赋予湘西州民族地区相应的税收作为主体税种,调整共享税比例,改革共享方式,向湘西州县市下沉财力。将增值税、所得税在湘西州县市的分享比例由37.5%和28%均调整为70%,增强湘西州县市聚财能力和提升财政自给能力。让增值税、所得税成为湘西州县市的一个稳定、常态化的财政收入来源,为湘西州县市财政可持续发展提供动力源泉。

3.4 进一步完善转移支付制度

转移支付中的一般性转移支付可以刺激政府提高自己组织本级收入的积极性,解决政府之间财政收入能力与支出责任的不对称问题。中央和省级政府要对湘西州县市,实行以纵向转移支付为主、横向交错的转移支付新模式。加大对湘西州县市一般性转移支付力度,取消一般性转移支付专项化和专项转移支付地方配套资金。纵向的转移支付要侧重于实现国家的宏观调控目标,实现经济高质量发展。横向的转移支付主要用来解决湘西州县市公共开支不足、培植高质量财源,激发财政稳定增收的内生动力,确保经济财政稳健运行,实现湘西州县市财政可持续发展。

参考文献:

[1]数据来源于各级历年财政年鉴、统计年鉴、以及各级财政部门、统计部门的门户网站。

[2]催运政.健全我国事权与支出责任相适应制度的研究[M].北京:中国财政经济出版社,2018.

作者简介:

刘正君(1974—),男,湖南省保靖县人,保靖县财政局工作,主要从事财经、数论和不等式领域研究。