

□ 上海市财政局赴英国、巴西考察团*

实行财政转移支付 完善分税财政体制

英国、巴西财政转移支付制度考察报告

1994年,中国实行了分税制的重大改革,初步建立起适应社会主义市场经济要求的分税财政管理体制。但是,从世界各国实践来看,规范的分税制必须要有财政转移支付制度相配套。因此,建立财政转移支付制度也就成为进一步深化、完善我国分税制的核心和关键。根据上海市政府与英国外交部国外发展署合作项目安排,上海市财政局于1994年11月30至12月17日组团赴英国、巴西考察两国财政转移支付制度。英国和巴西分属单一制和联邦制,财政转移支付制度也各具特点,对建立适合我国国情的财政转移支付制度具有重要的借鉴意义。

一、英国的财政转移支付制度

英国是一个单一制高度中央集权的国家,设英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰四个地区和大伦敦市,地区下辖郡和区。地区和郡、区都不是一级政府,地区一级只设事务办公室,是中央政府的办事机构,只能执行中央政府赋予的职责和权利,不能设置地方税。郡、区一级属于地方当局,它们的权力略大于地区,可以有权设置地方税。受这种政治体制的影响,在财政体制上也体现中央高度集权的特点。英国的财政收入占国民生产总值的比例为40%左右,中央财政掌握全国绝大部分的财政收入,地方财政支出主要依靠中央财政的转移支付。1993—1994年财政年度(1993年4月6日至1994年4月5日),全国财政收入2185亿英镑,其中,中央本级收入为1951亿英镑,占全部财政收入的89.3%;地方本级收入为234亿英镑,占全部预算收入的10.7%。同一年度,全国财政支出为2447亿英镑,其中,中央本级支出为1745亿英镑,占全部支出的71.3%;地方本级支出为702亿英镑,占全部支出的28.7%。在地方全部支出中,地方自有财力安排的支出仅占33.3%,其余66.7%均为中央财政转移支付安排。可以反映出中央财政的集中程度。

(一)英国财政收入来源归属及其财税机构设置。

英国的财政预算收入主要来源于各项税收,如果加上国民保险基金,则占95%以上,其它还有少量的收费和投资收益。中央与地方的财政收入完全按税种划分,实行严格的分税制,不设共享税,分别由与收入归属相一致的税收征收机关负责征收。具体分为四大类:

1. 直接税。由国家国内收入局负责征收,1993—1994年度,预算收入约819亿英镑,占全部预算收入的37.5%,主要税种有:(1)个人所得税。实行超额累进税制,税率由20%至

*考察团团长:上海市财政局局长周有道;团员:吴何清、许谋赛、陈开元、张立新、王君蕾、叶红

40%分为四档,实行源泉扣缴办法。1993—1994年度,占全部预算收入的25.2%。(2)公司所得税。对公司法人的利润和资产收益征收,税率分为25%、30%和35%三档。1993—1994年度,占全部预算收入的10.1%。(3)资本利得税。对资产转移时的价值高于资产获得时的价值的增加额征收,转移包括出售、交换、赠与,一般税率为30%。(4)印花税。对商事、产权变动行为所书立或使用的凭证征收的税。(5)遗产税。对死亡者的遗产和死亡前七年内赠与财产价值课征,基本税率为40%。(6)石油收入税。

2. 间接税。由国家关税和消费税局负责征收。1993—1994年度,预算收入为567亿英镑,占全部预算收入的25.9%。主要税种有:(1)增值税。对国产商品、进口商品的生产与销售及国内提供劳务而产生的增值和劳务收入征收,基本税率为17.5%,1993—1994年度,占全部预算收入的14.7%。(2)消费税。对汽油、汽车、烟草、酒类和博彩等特定的消费商品和消费行为,规定不同的税率,分别征收。1993—1994年度,占全部预算收入的10.3%。(3)关税。英国是一个市场高度开放的国家,对欧共体成员国及其许多国家实行免征关税等优惠政策。

3. 国民保险基金及其他的杂税费。国民保险基金是由中央政府的社会保障部基金收入局向有工作的公民收取,1993—1994年度,预算收入为359亿英镑,占全部预算收入的16.4%。其它还有车辆使用税、投资利息、红利收入、贸易附加税等等,收入数额不大,占全部预算收入的比重很小。英国政府不允许任何部门的收入在国家预算中列收列支,不管税费收入是由哪个部门代征,都要上缴财政部门,由财政部门综合平衡后再拨给有关部门使用。

4. 地方税收。由各郡和区财政局下属的税务部门负责征收,作为郡和区一级财政的地方财政收入。1993—1994年度,预算收入为234亿英镑,占全部预算收入的10.7%。主要税种有:(1)市政税。对居民住宅的房产价值及居住的人口课征,按价值分地区划分为八级档次,每个档次的税额,由各地方议会根据地方政府开支情况以及从其它渠道可获得收入的差额来确定。(2)营业房产税。地方政府对非住宅的房产按出租租金或折合成租金征收营业房产税。该税收入全额上交中央,再由中央根据各地方补助数额返还。

英国的财政、税务机构的设置为:中央一级的财政部长是政府内阁成员,财政部长分管财政部、会计部和税务总监。财政部的职责是制定财政政策、制定税法、税收政策和减免税规定。安排财政收支预算;会计部的职责是负责国库的收支,是总帐房;税务总监分管国内收入局和关税、消费税局;两个税务局负责国家税收的征收工作。地区一级只有财政局,没有税务局,主要的职责是从中央取得收入,安排地区范围内的财政预算支出及其支出的审计和监督管理。郡、区一级也只设财政局,郡一级财政局内设税务部门,负责郡本级及各区的地方税、营业房产税的征收;区一级地方税、营业房产税的征收率由各区自定,由郡征收后返回各区,区一级财政局内没有税务部门。郡、区财政局的职责是从地区取得收入,征收地方税,安排本郡、区预算支出与投资,及支出的审计和监督管理。

(二)英国财政转移支付制度。

转移支付是市场经济比较发达国家处理中央与地方政府财政关系的普遍作法和基本方式。这一制度是由于中央与地方财政之间的收支纵向不平衡,各地区财政之间的收支横向不平衡而产生和发展的。所谓财政纵向不平衡,是指不同级次政府之间各自的收入与承担的事权所需要的支出不相等,一般表现为中央(联邦)政府收支相抵有余,而地方政府却收不抵支。所谓财政横向不平衡,是指各级地方政府之间存在着财政收入与支出方面的不均衡,有些地方收支有余,而有些地方却收不抵支。这都需要运用转移支付来解决。财政转移支付有狭义和广义之分:狭义的转移支付指上级政府的财政收入转作下级政府的收入来源支付本级支出;广义的转

移支付不仅包括上级政府对下级政府的收入转移,也包括下级政府的收入向上级转移。通常我们所说的转移支付是狭义的概念。转移支付制度经过多年的发展已形成了一套比较成熟的制度方法,主要包括转移支付作用目标、收入来源、数量规模、支付标准,承办机构等。英国已经形成了比较成熟的转移支付制度。

1、英国财政转移支付的作用及目标。

英国转移支付的主要目标是实现财政支出纵向和横向的平衡,同时对地方政府的收支实施统一管理,保证中央政府的集权。英国中央政府在考虑各地支出需要或收入能力的基础时,只使各地在基本的公共服务能力达到均等。均等的范围内仅限于“公共商品”,如教育、卫生服务、警察、消防、公路维修等经常性开支部分,同时也包括住房建设、医院建设和道路建设等部分资本性支出项目。

但均等的范围不包括直接援助工业的资本性支出,目的是为了使英国不同地区的居民都享有同等的就业、就学、就医、交通服务、供水等方面的机会和服务水平,创造一个统一的市场。

英国的财力大部分集中在中央政府,从地方自有财力中安排的支出只有三分之一左右,大部分靠中央政府的转移支付支出来安排。所以各地每年的收入、支出预决算都必须经中央政府批准,地方无权自定。中央政府在审批地方收、支计划时,不仅对各地的支出进行限制,对各地的地方税收收入也进行控制。按英法律规定,地方税的立法是由中央政府决定,具体征收率由地方决定,但中央政府对地方的征收率在每年审批预算时实行控制,不允许地方为增加支出而过度增加地方税的征收比例,所以各地地方税的征收率已趋于平均。

英国财政的转移支付不考虑各地区经济发展的水平、政府发展经济的积极性和财政收入情况,这种财政分配虽利于平衡地区之间收支,但不利于调动地方积极性。

2、英国财政转移支付的形式和程序。

(1)转移支付的形式。英国中央财政对地区、郡、区的转移支付可分为专项补助和地方补助两种。专项补助要求地方政府用于专门项目,如城市公共设施、社会治安、环境保护等,苏格兰地区专项补助约占全部支付支出的10%;地方补助是指地方收支差额补助,是根据中央核定的地方总支出和地方税收收入的差额进行补助,地方收支差额补助是英国财政转移支付的主要形式。地方收支差额补助的核定公式为:

收入支出转移额=标准支出评估值-营业房产税-市政税

标准支出评估值=事业考核项目×单位成本±地区费用调整

事业考核项目:根据英国法律规定,各级政府应承担的事权一般有教育、个人社会服务、警察、消防、公路养护、其他服务和建设项目还贷。英国政府规定地方建设项目的资金,经批准可以通过借款来解决,借款的还本付息可在财政转移支付中予以考虑。

地区费用调整:旨在确认地区间的人工成本和其它费用差异。因为各地由于人口密度、素质、地理环境条件等不同,造成各地人工成本不一,费用要求不一,英格兰地区在1%抽样调查基础上,建立英格兰各地的成本调整指标,各地区也都有不同的费用调整方法,以求得支出标准的合理。

(2)转移支付的程序。第一,补助转移支付程序。按不同的事权确定支出标准,中央政府把支出补助逐级下划。地区支出来源主要由两大部分组成,即来自于中央政府对地区的转移支付,以及地区本身按中央政府的规定征收市政税和营业房产税。中央政府的转移支付,通过两个方面转移下去,从块上主要是通过政府间的拨款,从条线上主要是通过专业委员会(如铁路、医疗)进行转移支付。地区根据郡和区的不同事权按不同的因素直接进行转移支付。第二,专

项转移支付程序。中央政府的专项转移支付虽然数量不多,但起到宏观调控的作用,体现国家的政策导向。例如苏格兰的格拉斯哥市,是个老工业城市,人口较多,原有100多万,住宅很拥挤。中央政府为缓解人口矛盾,决定建三个卫星新城镇来疏散人口,开发公司成立后,政府提供长期低息借款给开发公司,公司建造大量住宅、娱乐生活设施、道路交通设施、企业等。开发公司不以盈利为目的,把建好的企业出售给私人,住宅出售给居民,把交通设施转让给区政府当局,把出售所得款归还中央政府本息。三个卫星城镇的建成,将使目前格拉斯哥市的人口降低到70万。

3、财政转移支付的承办机构。英国在处理政府之间财政转移支付时,不是上下级政府直接打交道,而由中介机构起协调、分配作用。中央与地区之间由环境部协调,地区与郡、区之间由地方当局协会协调。

环境部为处理中央与地方财政关系的具体执行部门,具有特殊的地位和作用。环境部的设立,使财政部无须同各地方财政部门打交道,而只须同环境部一家算帐,因而,能够摆脱许多日常事务性的工作,避免长期陷入同地方无休止的谈判和扯皮之中,而将主要精力和人力放在宏观经济调控,放在财政与货币政策的研究与运用上。环境部的基本职责是,负责编审地方财政收支计划,测算、拟定地方年度预算指标,检查监督地方预算的执行等,征求、听取地方意见上报财政部,并同财政部共同拟定对地方补助支出的总盘子。每年,中央对地方的补助,大部分由财政部统一核拨给环境部,再由环境部核拨给各地方,小部分通过教育、工贸、交通等部门分配给地方政府。环境部作为中央部门,也不直接同地方政府打交道,而是同5个地方工作委员会发生关系。这5个委员会都是由地方自愿结合组成的政治团体,它们负责集中所属各地方的意见,定期同环境部召开协商会议,代表地方的利益同中央谈判,以求得统一,并把中央的政策、意见和各种数量指标传递给各地方政府。

地区办事处在对郡、区核定收支预算时,也不直接与地方当局发生关系,而是与地方当局协会打交道。地方当局协会是由郡和区地方当局自愿成立的。地方当局协会的职能有三个方面:第一,财政问题,测算数据,提出对各地方当局的财政转移支付意见;第二,一般性的政策问题,教育、规划、税收等,凡是涉及到地方当局的各种政策变动都要经过地方当局协会讨论;第三,就业工资问题,对整个苏格兰地区300万就业人员提供指导,保证工资、薪金收入,每年与工会谈判下一年度教师、警察、行政官员、公务员、秘书、工人的工资,告诉有关部门执行。

(三)美国财政转移支付制度的特点。

1、中央政府与地方政府的事权划分比较明确。中央预算支出主要担负国防、外交、高等教育、社会保障、国民健康和医疗、中央政府债务还本付息以及对地方的转移支付。郡、区地方当局主要负责中小学教育、地方治安、消防、公路维护、住房建筑、预防灾害、地区规划、对个人提供的社会服务和少量投资。不同地区之间,郡与区地方当局事权划分有所不同。在苏格兰地区,郡负责教育、道路、治安、消防、社会活动、上下水供应等,区负责住房、街道清洁、图书馆、博物馆、娱乐等。

2、财政收支预算管理有明确的审批程序和严格的计划管理。英国国家预算收支的审批程序是:由各部、各地区提出分部门的支出预算方案,地方预算收支计划由环境部协调后提出,财政部汇总平衡后报政府内阁讨论,内阁经过讨论,提出意见后,反馈给财政部及各部,经调整后报内阁,内阁讨论通过后交财政部,由财政部报国家议会下议院,经下议院讨论通过后,下达到各部门执行。在具体执行中,一般都不能突破计划指标,如发生特殊情况,只能在1.5%的预备费中开支,地方政府的支出如果要超出计划指标,只能依靠提高地方税来平衡。

3、依靠完整的数据参数,转移支付努力做到各地区间的公平分配,达到公共服务水平的均等化。中央对地方实行转移支付时必须核定地方税收入。地方税收入的核定不是根据地方的实际收入数,而是根据地方税的税基测算可以征收的地方税来确定。因地方税征收主要是房产的价值,中央与地方都有完整的房产资料,所以中央能准确地掌握各地方的应征收地方税数额。苏格兰地区征收的地方税因营业房产税要全额上缴中央再返还,实际只有市政税,占全部支出的比例很小,只有13%。为了使中央对地方的转移支付能够在不同地区、不同地方当局之间的公平合理的分配,达到全国公共服务水平的均等化,英国采取了典型的因素分配方法,其基本的指导思想是,要求按照各大都市、地方、郡、县等各级政府所承担的不同职能,较准确地计算出各级政府履行这些职能所需要的资金。首先要有完整、详细、准确的数据资料。其次,根据不同的支出项目分别设计出计算公式(数学模型),分配公式中的参数设计时尽可能体现出各地经济情况和条件的差别。最后,计算公式基本形成后,中央代表和地方代表要共同讨论,对公式进行评价,以求得对公式的统一认识。

4、财政收支和支出单位开支情况公开,有高度的透明度,接受专业审计和公民、纳税人的监督检查。在英国,无论是中央财政收支,还是地区、地方当局的财政收支报告,都要根据议会的要求作出,经过政府内部负责审计的会计委员会或者外部的审计机构进行审计,并向社会公开。公开的形式,中央财政收支报告编印成册,在商店里公开出售,任何人都可以在商店里购买到;地方财政收支报告,每年印在纳税通知书后面寄给每一个纳税人。公众对收支报告有疑问的或不清楚的地方可以直接与审计人员对话,审计人员必须及时答复。同时,公众也可以直接查阅政府的开支,及政府官员的工资支出等情况。公共服务公司和支出单位也同样受到社会和公众的监督,这些单位的支出使用情况必须受审计部门的审计并向使用者公开,使用者随时可向服务机构了解情况,提出意见。

5、强调公共服务部门服务效率标准指标,提高支出的服务质量。财政部对各支出单位不仅根据经济发展的需要和各支出部门所负的责任,按照明确的开支标准测算各部门的行政经费开支,而且对各部门提出服务的标准、质量,提出具体的提高效率的要求。

二、巴西的财政转移支付制度

巴西是联邦制国家,联邦政府由22个州、4个地区、一个联邦区和4600多个市(县)组成,中央到地方分为联邦、州、市(县)三级政府,三级政府的职能分工在宪法中都有明确规定,其行政事务权和经济管理权相对独立。财政体制同政府分工相一致,在宪法中规定了各级财政的收入来源以及分配比例,各级税务机构隶属于财政部门,但有明确分工,有相对独立性和各自的管理权限。1992年联邦财政总收入为1469亿美元,占国民生产总值比重为36.36%。联邦政府的转移支付约为282亿美元,占财政总支出的21%。联邦政府1922年当年财政经常性赤字为23亿美元,主要通过在国内发行公债来弥补。

(一)巴西财政收入来源及其归属。

巴西的各级税务机构隶属于财政部门,但税务机构依照法律独立行使税收管辖权。三级政府征收的税种有56种,其中联邦政府征收的税种少,但税收比重占全国税收收入的2/3。巴西三级政府税收来源及其归属为:

1、联邦政府征收的税种。主要有:(1)所得税(包括个人、公司所得税),占联邦政府税收收入的52%;(2)工业产品税(最高税率达到60%),占联邦政府税收收入的33%;(3)金融业务税;(4)进出口税;(5)农村土地税;(6)社会保险税。

2、州政府征收的税种。主要有:(1)商品流通税,对商品在生产和流通过程中实行全额征税,各州各不相同,均在17—25%之间,占州政府收入的90%以上;(2)机动车辆税;(3)地方性附加收入。

3、市(县)政府征收的税种。主要有:(1)城市房地产税;(2)服务税(按所提供服务的劳务收入征税);(3)不动产转移税;(4)财产税。

4、直接分享收入。主要有两种:一是州政府征收的机动车辆财产税,分享比例是州与市政府各50%;二是联邦政府征收的农村土地税,分享比例是联邦与市政府各为50%。

(二)巴西各级政府的事权和支出责任划分。

与其他中等国家相比较,巴西政府部门的支出是庞大的。从收入来看,联邦政府的总收入在近几年来(1986—1993)约占国民生产总值(GNP)的比重为21%至25%之间;从支出来看,大约占国民生产总值(GNP)的比重为33%左右,扣除巨额债务利息后,近几年来(1986—1993)占国民生产总值(GNP)的比重为21—28%之间。联邦政府的收入占全国总收入的56.8%,支出占全国总支出的6.0%;州一级政府的收入占全国总收入的29.4%,支出占全国总支出的28.1%;地方一级的收入占全国总收入的4.8%,支出占全国总支出的16.0%。州一级政府财政支出中有30%来源于中央政府转移支付,而地方政府的财政支出中有70%来源于中央和州政府财政的转移支付。

1988年宪法规定联邦政府的事权有:外交、经济计划、邮电、核能、电力和水电等。但是对社会福利、环境保护、农业生产推广、住房、扶贫等支出责任没有明确分工。所以在联邦、州、地方三级政府之间,在教育、保健、城市交通、文化和社会保障等方面支出责任划分不清,使得一些纯粹是地方政府职能所要提供的服务也转移到上级政府。这种职责不清已经导致地方政府盲目扩大城市范围,使得联邦政府远远不能保证新兴城市的公共服务需求,导致城市公共服务两极分化(贫民和移民区的扩大)。

(三)巴西中央政府与各级地方政府间转移支付制度。

由于巴西地区之间的经济发展很不平衡,地方税收的收入能力也不尽相同。巴西政府之间运用收入分享转移支付体制和协商性的转移支付等手段,集中联邦财政收入的21%左右,来弥合各地区间税收分配不公平的矛盾。

1. 收入分享转移支付体制。根据法律规定的收入分享转移支付体制是联邦政府建立两个基金(FPE和FPM),用于按照各地区的需求因素来进行分配的一种转移支付制度。

财政预算法案规定FPE基金由联邦政府的工业产品税的7.5%,出口产品扶持基金的3%,地区开发基金和所得税的3%组成。FPE基金的分配是按照三个因素确定的:(1)州土地面积;(2)州人口数量;(3)州人均收入的倒数。土地面积主要是考虑各州政府所需提供公共服务费用不同;人口数量则是表示各州政府的财政需求不同;人均收入的倒数是表示各州政府的财力不同。FPE基金的分配比例是:州面积因素按5%,州人口和人均收入的倒数因素按95%分配。财政预算法案对各州的因素份额进行明确规定,有的州只能有一、二种因素份额,如圣保罗没有人均收入因素。按规定,基金的85%分配给北部、西部和中西部经济欠发达地区;15%则分配给南部和东南部经济发达地区;圣保罗州上缴所得税和工业产品税收入占全国两税合计数的40%以上,但返回的FPE基金仅占全国的1%。

财政预算法案规定FPE基金是由联邦政府的工业产品税的25%(其中2.5%为出口产品扶持基金)和所得税的22.5%构成。主要是支持支出来源少的地方政府。FPM基金按两种不同因素向地方政府转移支付:(1)首都巴西利亚占10%;(2)居民人数超过156,000人与第一类

不同的大城市占 3.6%;(3)其他地区政府占 96.4%。财政预算法规定各市(区)因素份额并且各不相同,分配时只要照套各因素的份额即可。

2. 协商性的转移支付制度。协商性的转移支付是联邦政府通过与州政府协商选择必要的非项目性补助给各级政府。1988 年以前(1970—1988),协商性转移支付占有所有转移支付的比重较大。1980 年为 22%,1988 年为 42%。1988 年以后协商性的转移支付一直下降,主要原因:一是联邦政府需大量削减赤字所造成的;二是大量的协商性转移支付容易引起官员的贪污行为。为了使协商性转移支付规范化,联邦政府引进墨西哥的管理经验,中央政府在下拨协商性的转移支付款项以后,除了通过中央、州审计部门专业审计外,还通过一些社会组织(律师、牧师协会)实行社会监督,反馈资金使用情况。巴西政府的转移支付制度在没有划清地方支出责任前就从联邦政府向州和地方政府进行转移支付,造成联邦政府收入减少(1988—1990 年间减少收入 7%),而州和地方的收入增加(1988—1990 年州和地方政府增加收入分别为 14%、27%),造成联邦政府支出收缩和地方政府支出扩大。

三、英国、巴西财政转移支付制度的启示和借鉴

英国和巴西实行财政转移支付制度有较长历史,积累了不少经验。通过考察,结合我国,特别是上海分税制改革的实践,对于进一步完善上海分税制具有以下的学习和借鉴意义。

1. 随着我国分税制财政分配体制的建立,财政转移支付已成为深化财税改革的重要问题。英国资本主义发展历史较长,财政分配体制较完善,资源的分配较为公平、合理,值得我们借鉴。巴西全国面积大,经济发展不平衡,与我国情况相似,州与地方有一定自治权,财政转移支付中考虑了各地经济发展的积极性,财政收入水平,使各地的城市规划、建设等情况比较理想,也有可取之处。我国今年开始的财税改革的初步成功,为我市建立和规范转移支付打下了良好的基础。上海市区、县经济发展较平衡,面积小,差异有,但不是很大,有条件逐步展开财政的转移支付,建立规范的转移支付制度,逐步实现区县财力分配的均衡化,使不同区县的公共服务水平逐步接近,以达到全市都能提供公平的服务水平。1994 年对区县财力分配时,已考虑到用部分增长分成收入按 5 个因素进行分配,进行了转移支付的试点。这次考察回来后,在 1995 年可进一步扩大试点,在“适度集中、体现均衡、宏观调控、激励区县”的指导方针下,设计本市对区县财政的转移支付方案。

2. 实行规范的转移支付,必须明确划分财政收入。英国的地方税很少,地方税的设置与地域密切相关,与地域关系不大的企业税收全部划归中央,地方收入与中央收入界限清楚。而本省市级与区县级收入划分没有考虑地域因素,企业税收按全民、集体,市级、区县级划分。随着经济改革的深化,新办企业行政级次不明确,混合经济成分、多种所有制成份的企业越来越多,这类企业的税收收入归属问题越来越成为市与区县、区县之间争执的焦点。由于市级征收力量的不足,区县税收减免政策的竞争,市级收入会越来越,区县税收政策会越来越乱。我们建议把有关企业的税收收入,目前至少是各类企业所得税归市级收入,作为财政转移支付的资金来源。这样既可以减少市与区县、区县之间的矛盾,又可增加财政转移支付的财力。

3. 市与区县明确的事权划分和数据信息收集是建立转移支付制度的基础。英国经过几十年财政转移支付的实施,具有法律规定的事权划分和完整的数据资料,为顺利进行资金分配打下了良好的基础。事权与财权是政府实现其职能的两个重要方面,不可分割。建立市与区县规范的转移支付制度的前提必须要有明确的事权划分,事权与财权的划分要相适应,而且能够充分体现“两级政府、两级管理”的职能。同时由于各区县情况的差异,良好的(下转第 33 页)

(四)将集体土地的出让、转让引入规范化的市场轨道。

郊县集体所有的非农业用地作为建设用地进入市场是早已存在的客观事实,随着城市化进程的加快和郊区产业结构的调整,集体土地使用权的流通量已迅速扩大。目前全市利用集体土地开办的私营经济开发区已有 27 个,招商进区的私营企业达 3500 多家,利用集体非农建设用地搞房地产开发已成为上海房地产市场的一个特殊组成部分。按照原来的法律规定,土地不得买卖和以其他形式非法转让土地,郊县集体土地经过征用转为国有土地才能从事房地产开发,但近两年郊县集体土地实际上通过合作开发形式已大量投入房地产开发。同时,郊县集体土地向外批租也同市区国有土地使用权出让一样实行收益分成。这些实践都已突破了几年前制定的法律和法规有关条款的规定,亟须根据市场经济的发展,修改补充原来的法律法规。我们认为集体土地所有权在法律上应当受到尊重,集体土地同国有土地一样可以实行两权分离,所有者有权依法有期限有偿出让土地使用权,当然,土地的用途应接受政府规划的约束,土地收益应受到税费杠杆的调节。在城市化规划地区,政府应对集体土地实行预征制,但预付的地价应参照或接近正常的市场价格水平,其中只需支付 20—30% 的现金,其余可以土地债券或土地信托基金凭证支付,债券期限可定为 3—5 年,不能提前支取,但可上市流通。土地实征前可允许原所有人继续使用;在城市化规划以外的地区,政府出于公共利益的需要,可以征用集体土地,但对用于房地产或其他性质的经营性用地,则宜改征用为征购或合作开发的形式,使集体土地所有者的合法权益在经济上得到应有的体现。集体非农土地自己用于房地产开发的,土地利用必须经过规划审批许可,用地数量应向土地管理部门申报,并列入建设用地总量控制范围。集体非农建设用地用于出租经营者,租赁契约应向有关部门登记,并依法纳税。同时,政府应尽快制订集体非农建设用地租赁管理法规,使有关部门实施管理时有法可依。

(上接第 44 页)信息数据是建立转移支付的必要条件。

4. 建立规范的转移支付必须处理好各区县积极性与公平的关系。英国的转移支付主要是考虑公平,服务水平均等化,不考虑各地区经济发展的水平和政府发展生产的积极性,这在英国行得通,因为他们的主要经济成分是私有制,政府可以不管经济。这一点我们很难学习,我国是公有制经济占优势国家,发展经济是政府的首要职责,所以在我国开展财政转移支付时必须考虑各地区经济发展的水平,政府发展经济和组织收入的积极性。同时兼顾公平的原则,各区县的服务水平和个人收入不能差距太大,不能忽略发展较慢区县的公共服务水平。

5. 建立以评估收入能力和支出需求为中心的转移支付模式。英国在这方面有较先进的经验可以借鉴。我们评估收入能力首先要测算不同税种的税基,然后计算出应征的税收收入,估算出各区县的收入能力。评估支出需求,要以大量影响支出的因素和成本差异为依据,计算出各区县的支出需求。目前我们在设计市对区县转移支付办法时,不能生搬硬套国外的做法,既要考虑不同区县的地方税税基、农业生产比重、人口密度、交通条件等因素,又要体现政府对重点支出的扶持和对某些投资领域的鼓励政策。

6. 建立以纵向平衡和横向平衡相结合、收支差额拨款与专项拨款相结合的财政转移支付体系。通过纵向平衡实现市对区县财政的返回和补助,通过横向平衡把收入能力大的区县的一部分收入转移给收入能力小的区县。在安排拨款方面,要以收支差额拨款为主,专项拨款起到补充和调整的作用,逐步使本市的转移支付走向规范和合理。