

税改应调整共享税分成比例作过渡

何进

最新出台的《广东省深化财税体制改革率先基本建立现代财政制度总体方案》,方案中提出完善省以下分税制财政体制,通过房地产税等改革,使房地产税等财产行为税成为县(市)级主体税种,增强市政府履行事权和支出责任的保障能力。随着城市化水平的不断提高,居民对公共品的需求也逐步增加,其中的需求不仅涉及数量问题,还涉及质量问题,这就需要政府增加对公共品的投入,同时还需要政府提高公共品供给效率。而要保障公共品供给水平和效率,就必须合理确定中央政府和地方政府各自的公共品供给范围及其相应的合理的政府间收入划分。

地方公共品供给水平急需提高

公共品具有“公共”性质,具有非竞争性和非排他性的特点,决定了其供给方主要是政府。按照覆盖范围划分,公共品可以分为全国性公共品和地方性公共品。全国性公共品供给主体为中央政府,地方性公共品供给主体为地方政府。

实践中,公共品有效供给涉及四个方面的均衡关系,一是区域发展与公共品供给均衡;二是城市发展与公共品供给均

衡;三是公共品供给涉及的政府支出与政府收入均衡;四是人口规模与公共品供给规模均衡。

在城市化加速的条件下,居民对地方性公共品的需求会大幅增加,其中包括对交通基础设施、基本医疗保健服务、基础教育的需求等等。如果地方性公共品供给适应不了城市化加速的需求,会产生一系列难以治愈的“城市病”,比如交通拥堵、空气污染严重、看病难、上学难等等。

历史上,美国城市化加速的一个后果是曾经由于地方公共品供给不足,出现一系列“城市病”。比如20世纪90年代初,美国大城市面临失业、无家可归、城市基础设施老化、暴力、犯罪等问题。

在中国,由于区域与城市发展不均衡,一线城市人口密度过大。据媒体报道,目前深圳人口密度高达每平方公里8000人左右,超过北京、广州和香港。而实际上,北京、广州人口密度也不小。人们感觉香港人口密度肯定超过深圳,而实际上香港人口密度为每平方公里6420人,低于深圳。由于一线城市人口密度过大,已经出现一些“城市病”亟待解决,比如交通拥堵,看病难。尽管近几年,一线城市加大了地方公共品供给规模,但地方公共品供需矛盾依然较大。在城市化加速的情况下,一线城市地方公共品供需矛盾会进一步加剧。这是一

个不容回避且亟待解决的问题。

美国在20世纪80年代新增的2300万人口中,超过90%的人口涌入大城市。美国当时城市化出现的一个重要现象是人口向大城市集聚度较大幅度超过中小城市。中国在未来城市化加速过程中,也同样会出现这种现象。因此,中国城市化加速,一方面要求大城市更大规模地增加地方公共品供给规模,另一方面也应通过增加中小城市地方公共品供给质量,提升中小城市教育和医疗水平,政府为主体的机会供给向中小城市倾斜,提高中小城市品牌价值,引导新兴产业向中小城市集聚,吸引人口向中小城市集聚。

适应经济发展大势 完善分税制

为了解决“城市病”问题,美国曾于1949年推动“城市更新”运动,这场运动的结果与初期愿望相背离的重要原因是地方政府行为出现“偏差”。中国可以吸收其中的教训,充分调动地方政府积极性,以有效供给地方公共品为主导,开展适应城市化加速背景下的新的“城市更新运动”。而“城市更新运动”需要地方政府大量资金投入,进一步完善分税制成为关键。

中国完善分税制包括多个方面,一是在区分全国性公共品和地方公共品的基础上,正确划分中央和地方供给范围;二是适应地方政府事权范围扩大的现状,建立事权与财权相符的公共收支体系;三是建立以房产税为主体的新型地方税体系。

建立以房产税为核心的地方税体系是中国完善分税制的“重头戏”,但推动以房产税改革为主导的分税制完善需要选择适当时机,否则会引发经济震荡。日本在20世纪80年代曾有这方面的教训。

中国正在推动“营业税改征增值税”,由于营业税是地方税体系的主体税种,“营业税改征增值税”过渡期结束后,地方财政收入会受到较大影响。而未来5年内中国房地产发展进入震荡期,房产税改革的结果是增加购房成本,在一定程度上会改变房地产市场的供求关系,加剧房地产市场波动,故不宜推动房产税改革。这就产生了矛盾。一方面地方政府因“营业税改征增值税”,5年过渡期结束后,如果不推动房产税改革,则地方政府收入会大幅下降,直接影响到地方公共品的供给水平;另一方面如果推动房产税改革,将房产税作为地方税的主要税种,则可能引发房地产市场大幅震荡。

解决这个矛盾的途径是,调整共享税的分成比例作为过渡,待中国房地产稳定之后,再全面推动房产税改革,建立以房产税为核心的地方税体系。

按照现行相关制度,中央与地方分成比例为:增值税收入75%归中央,25%归地方;除去个别项目之外,企业所得税60%归中央,40%归地方;除去个别项目之外,个人所得税60%归中央,40%归地方。在过渡期,建议中央与地方分成比例调整为,增值税收入65%归中央,35%归地方;企业所得税55%归中央,45%归地方;个人所得税55%归中央,45%归地方。通过临时性调整分享税的分成比例,可以提高地方政府税收收入份额,弥补“营业税改征增值税”以及延缓房产税改革产生的收入缺口,提高地方政府有效供给地方公共品的能力。

焦点评论

解决“空城”问题需推进公共产品投融资改革

李宇嘉

近年来,各大中城市普遍出现了程度不一的“空城”现象,即便是一线和二线城市,部分区域也存在“空城”现象,如广州南沙新区、天津滨海新区、郑州郑东新区等。“空城”甚至是“鬼城”现象,不能单纯从供应过剩的角度看。若到这些城市的老城区看一看,我们就会发现,老百姓住房的老化和功能缺失问题很严重,城市功能分区不合理,人口扩张给城市带来很大压力。但是,老城区区划调整和更新改造的难度很大,牵一发而动全身,地上地下都得动,安置到回迁的周期很长,拆迁成本而政府投入能力不足,还涉及居民古宅及城市历史建筑的保护、冗长且不确定的谈判周期。

同时,不像我国,发达国家并没有出现如此快速的城市化,如此大规模的人口流入,如此快速的产业结构调整,其旧城改造往往采取渐进推进、成熟一块改造一块的市场化自发路径。因此,我国以建设城市新区的形式,来应对快速城市化过程中对空间的巨大需求有一定必然性。但是,尽管我国各大城市都建设了新区,但其供应效率却很低,最突出的就是“空城”现象。很多人将这一问题归咎于政府追求GDP绩效、追求美化城市的观感效应,而不注重与有效需求的衔接。

事实上,上述说法不无道理,但并不全对。在城市人口快速扩张以后,为了获得更为宽敞、噪音更少、空气更新鲜的居住环境,发达国家也出现了逆城市化的现象,即城市人口选择生活在城市外围而在城市中心工作,并通过快速的轨道交通、高速公路将工作和居住连通起来。客观看,我国各大城市新区在规划布局、建筑设计、环保绿化、垃圾处理等方面也比老城区要合理很多。另外,从住房来看,居住在老城区的居民对于改善居住条件的愿望也很强烈,也希望政府能够建设新区。

关键的问题是,目前各城市的新区在公共产品和服务的供应上存在“短板”,严重滞后于城市新区建设的速度,新区楼房建设的速度。若选择西方“职住分离”的城市规划(就业基本集中在老城区、居住集中在新城区),不仅需要高效连接老城区与新区的交通运输系统,而且需要将教育、医疗、购物休闲等公共产品和服务重新在新城区低成本地布置。但是,由于公共产品和服务的投资成本大,供给上中央和地方责任也划分不清,再加上对地方财政收支监督不到位,在GDP政绩考核下,新区公共产品和服务就出现了供给不足、质量不高、不符合需求等问题。

从城市化、人口流动、居民住房需求和产业结构调整的一般规律看,我国大中城市存在着建设新区的必要性,关键的问题是如何同步做好公共产品和服务的供给。这里面涉及两个问题,一是“由谁供应”的问题,二是“供应得好不好”的问题。过去,一直认为地方政府在供给公共产品和服务上责无旁贷,事实上,由于政府不掌握市场千变万化的需求,由政府来供应往往会出现无效供应的现象,也不排除政府“经济人”本性驱动下的偷工减料、贪腐等问题,这就是为

什么我们经常发现,尽管政府在新区也不遗余力地建设了很多公共服务设施,但空置率很高,例如很多城市新区的保障房闲置、医疗设施、商业娱乐设施出现空置或利用率低的问题。

更为重要的是,公共服务产品和服务投资规模大、建设周期长、投资回收期长(往往会跨越几届政府任期),微利或者亏损也是很常见的现象。过去,地方政府一般通过将土地注入投融资平台,再以土地抵押的形式向银行贷款,即“土地+银行贷款”的形式来建设。这种模式不仅加剧银行信贷风险、地方政府债务风险,而且加剧土地财政风险,而投资的低效率造成投资收益可能无法抵补投入,反过来又恶化这些风险。

目前,PPP(政府与社会资本合作供给公共产品和服务)可能是比较好的投资模式,这也是二战后发达国家应对公共服务需求大,而政府收入难以支撑的一种优选方案。在公共产品和服务的供给上,政府的优势在于提供前期投入资本、政策和法律风险担保、最低收益保障等;社会资本的优势在于建设方案设计、管理和运营等等。因此,在公共领域的投资收益率较低(投资周期长,政策风险大或者低于市场定价)的情况下,政府介入能够提供启动资本和最低收益保障,消除了政策和法律风险,而社会资本则知道老百姓需要什么样的公共产品,如何供给公共产品更为有效,即如何运营和管理。

更重要的是,尽管城市新区出现“空城”的现象,但从城市规划调整、城市居民改善住房需求、城市化引导人口流入的趋势看,“空城”的现象是中短期的,本质上是政府超前建设所造成的,从长期需求看是合理的。未来,随着城市化的推进、户籍制度改革、城市边界扩张被约束和限定,城市建成区的区划会越来越合理,公共产品和服务供给会越来越完善,城市公共服务的投资价值将会凸现。进入中高速增长“新常态”后,社会平均投资收益率会下降,公共服务投资的价值将相对上升,社会资本进入该领域的意愿也将会上升。

在公共服务和产品新的投融资模式下,政府前期启动资金(也是吸引社会资本进入的担保资金)非常必要。过去,这一类资金往往由融资平台以上地收入或抵押来获得,甚至是通过高成本的影子银行来获得,但未来这一做法不可持续,也不利于化解地方债务风险和银行信贷风险。新的《预算法》已经为地方政府资金来源修了明渠,那就是发行地方债务。事实上,城市公共服务设施越来越完善,这是对于地方债最好的信用背书,再加上“政府担保+社会资本投入”的投融资模式,地方发债的成本会大大降低。

而且,旨在供给公共产品和服务的地方债券发行,其体量是非常大的,这将极大地丰富债券市场的产品结构,壮大直接融资的比重,真正构建起多层次的资本市场,在降低融资成本和提高投融资效率上的前景是非常可观的;而且,这种投融资模式的创新,将盘活城市新区开发过程中所沉淀的财政资金和信贷资金,改善财政和信贷风险;另外,财政在公共领域的投资会产生挤入效应,即财政每增加1元的公共投入,会挤入多于1元的私人消费,这样也就生成了新区的需求基础,“空城”问题的解决也就水到渠成。

(作者单位:深圳市房地产研究中心)

公开石油库存数据 体现合作诚意

李北陵

在G20第九次峰会第二阶段会议讨论能源议题时,中国国家主席习近平发言宣布,根据20国集团在数据透明度方面的共识,中方将定期发布石油库存数据。

中国既不是国际能源署的成员,也未加入经济合作暨发展组织,因此没有公开数据的强制性义务。而且,中国虽然已是全球第二大原油进口国和第二大石油消费国,但在国际能源市场上未掌握定价权,数据公开利小弊大,会被国际石油价格操纵者利用来兴风作浪。

那么,为什么现在宣布将定期发布石油库存数据?笔者认为,这可以从几方面来分析。

中国决定公布石油库存数据,是为换来国际能源合作。中国作为能源消费大国,期待国际能源合作,尤其是20国集团共同建设能源合作伙伴关系,培育自由开放、竞争有序、监管有效的全球能源大市场,共同维护能源价格和市场稳定,形成消费国、生产国、过境国平等协商、共同发展的合作新格局。而要形成这样的国际合作,就必须增加石油生产与消费的数据透明度。中国宣布将公开数据透明度,既表达了建立国际合作的期待与诚意,也体现了以行动对建立这种合作的态度与支持。

中国决定公布石油库存数据,体现出通过国际合作稳定国际油价的信心。中国战略石油储备经过11年的推

进,一期4个基地虽然已悉数建成投入运行,但储备能力只有1.03亿桶;二期储备基地还在建设中,即便按照媒体披露,加上今年以来新增的8700万桶数量,中国战略原油储备最多也只有1.6亿桶左右,相当于70天左右的应急供应量,与国际上90天的储备目标相距甚远。加上中国对国际油价的影响力极小,公布石油库存就意味着风险增大。若非对国内石油储备水平稳步提升、国际合作稳定国际油价抱有信心,确信国际合作可以减少公开数据带来的弊端,中国不可能冒险公开石油库存数据。

中国将公布石油库存,也表明了进一步开放的决心。数据不公开不透明,与国际市场公开公平竞争的原则相悖。中国的石油库存数据不公开,导致国际石油贸易商很难准确判断,以致在与中国贸易商做生意时处于劣势,这损害中国大国形象,不利于中国加强国际合作。从国际石油市场的经验看,库存数据对于石油交易和定价非常重要。库存数据不公开,极易引起国际市场油价大起大落,这对全球对中国都不是好事。

更重要的是,中国公开石油储备数据,也体现了中国扩大对国际油价影响的决心。国际油价缺少“中国因素”,便利中国在国际油价波动中吃够了苦头。可以预言,推出石油库存数据发布制度,能够提升我国在全球石油市场价格形成中的话语权,而且还意味着全球石油市场“中国因素”从此现身,其积极影响不可估量。

深圳海关集体受贿按岗分钱



王铎/图 孙勇/诗

肥缺从来有海关,措油故事没个完。走私走出阳关道,猫鼠握手合家欢。行贿受贿引力大,权力监督体制残。篱笆扎紧多良策,就怕兵法纸上谈。

优化价格的资源配置信号灯作用

盘和林

国务院总理李克强11月15日主持召开国务院常务会议,部署加快推进价格改革,更大程度让市场定价。价格牵动万千的消费者和企业,价格改革引起社会各界的广泛关注与热议。

市场决定价格是市场经济最为核心的共识,这一共识来自于最基本的经济学理论。供求关系变化和价格涨跌,形成市场竞争,实现优胜劣汰,促进经济运行效率的提高。

改革开放后,政府直接干预价格的范围已大幅度减少,绝大多数商品和服务的价格已经放开,据报道,目前我国95%以上的消费品,97%以上的生产资料价格都已由市场形成。但一些关系到国计民生的产品和服务市场化定价机制尚未形成,政府定价领域仍然偏多,如成品油、天然气

等资源性产品,银行利率、交通、环保、电信、医疗等。近年来,这些领域的改革虽然取得了可喜的进展,但深层次问题没有得到根本解决,该放开的没有放,该监管的没有管好,价格的扭曲导致了资源错配、结构失衡、粗放发展。

价格扭曲市场供需制约我国经济社会可持续发展。银行存贷款利率管制,导致企业“融资难、融资贵”,银行缺乏转型发展的动力。矿产和水价等能源价格没有体现资源的稀缺性和环境成本、生态价值等,如现有煤炭价格探矿权、采矿权使用费偏低,没有包括安全生产、煤矿退出等成本。水、电、油、气等资源性产品价格比价关系不合理,上下游之间价格传导不畅,如煤炭与电力价格、原油与成品油价格、工商业用电与居民用电、天然气与石油等,造成价格杠杆的逆向调节作用,既不利于优化能源结构,也不利于提高产业竞

争力。如我国目前工业电价甚至超过美国、韩国、瑞典等发达国家,美国凭借低价能源促进制造业复苏和海外资本回流,降低了我国制造业的比较优势与国际竞争力。

价格扭曲市场供需直接影响到全体民众的切身利益。如医疗服务价格的扭曲,导致医院“看病难、看病贵、开药多”等问题。在市场经济中,价格管制往往损害那些它想要帮助的人,未必能实现最佳经济福利。价格上限会引发市场短缺,价格下限会引发市场过剩。节假日高速公路免费的决策也是价格管理失当的例子,实质是政府规定了0元的价格上限,因此导致排队长、大堵车等,反而影响了公众的整体经济社会福利。正确的做法是,如果确实认为高速公路收费偏高的话,应该是平时整体降价,而节假日反而利用价格进行分流。

价格是引导资源配置的指示器,信号灯,是市场无形之手中的魔力“指挥棒”,发

挥价格的资源配置优化作用,第一,价格改革的核心是遵循市场经济规律,形成“市场决定价格”的具体机制,使价格能够真正由市场供求来决定。第二,处理好政府与市场的关系,简政放权,竞争领域的价格全部放开,公益性、公用事业领域的价格不能放开的也要完善定价方式,让市场规律更多地发挥作用。第三,完善价格监管机制,强化市场价格监管和反垄断执法。对确实需要政府定价的垄断环节如电网、天然气管网,进行有效的价格监管,增强监管机构独立性和监管能力,在竞争性领域打击价格操纵、价格欺诈等行为。第四,价格调整要充分考虑群众和企业的承受能力。特别是中低收入群体利益的影响程度及补偿问题。第五,在价格发生市场失灵时,即使政府干预,也不应放弃市场的力量,更多地使用市场手段来解决问题,比如引入竞争机制、财税补贴等。

联系我们

本版文章如无特别申明,纯属作者个人观点,不代表本报立场,也不代表作者供职机构的观点。如果您想发表评论,请打电话给0755-83501640;发电邮至 pp118@126.com。