■ 大视野

财政政策既是经济政策，也是社会政策，具有双重属性及功能作用。2012年在“积极的财政政策”的宏观政策基调下，财政政策有望成为推动经济结构转型的制度杠杆，其中地方税系改革、结构性减税、财政收支促进发展方式转型等方面将大有所为。

推进地方税体系建设是改革大方向

□国家信息中心预测部 张茉楠

2012年是解决中国地方债务的关键一年。地方债务风险已经由“远虑”变成“近忧”。10.7万亿地方债给中国经济敲响了警钟，地方债务的根本性化解、土地财政掣肘房地产宏观调控、中央地方两级财源分配失衡，都已经到了财税体制改革的十字路口，推进地方税体系建立将是新一轮改革的大方向。

数据显示，2011年和2012年两年债务到期将占10万亿元地方债务的43%左右，总额约4.6万亿元。2012年地方政府可能出现非常大的融资缺口，因为大部分地方债是以地方融资平台和抵押贷款形式存在的，大都投向大型项目和基础设施，这些项目周期长、见效慢，地方财政2012年很可能出现较大困难。最新数据显示，由于中央房地产调控的坚定推进，2011年全国130个城市土地出让金总额为18634.4亿元，同比减少13%，许多城市的土地财政收入降幅非常明显，如何既要化解地方债务融资风险，又要解决摆脱土地财政依赖问题，并解决事权和财权匹配严重失衡的问题，是摆在地方政府面前的最大难题。

CFP图片

事实上，中国地方财政失衡问题由来已久，由于中央和地方财权与事权的非对称性和不平衡发展，地方政府长期面对资金缺口是地方债务问题的根源。1994年分税制改革搭建了市场经济条件下中央与地方财政分配关系的基本制度框架，是中国经济体制改革的重要一步。通过此次分税制改革增强中央政府可调控财力和财政转移支付能力，中央财政税收体系得到了加强。

然而，由于地方政府要承担大量的公共事务支出，财权与事权的不匹配以及地方税缺乏主体税种、税收渠道狭窄，必然导致财政捉襟见肘。为了平衡支出，地方政府不得不寻找另外财源以弥补收支失衡，因此土地财政和债务性融资成为地方财政的普遍模式。尽管中国现行的《预算法》等有关法律严格禁止地方财政出现赤字和地方政府举债，但事实上各级地方政府大都不顾自身偿债能力扩大赤字，举债度日或负债运行，且这些债务大多处于隐性状态。

因此，化解一系列风险的根本在于健全地方税体系为目的的财税体制改革。地方税收是地方财政收入的主要来源，努力提高地方税收占税收总收入的比重，扩大地方政府理财空间和调控能力，扩大地方财政来源才是化解风险的根本之策。

在地方税制建设和中央、地方政府间税权的划分上，国外已有较成熟的经验。美国尽管债务风险也比较严重，但美国财税体制设计依然有许多可以借鉴之处。首先，美国是三级财政划分制度。在美国联邦制的政治架构下，政府体系是一个由联邦政府、州政府及州以下的诸多层次和数量的地方政府组成的三级政府体系。美国联邦政府与州政府、地方政府之间均没有行政隶属关系，实行自主治理，各级政府都有明确的事权和财权，实行以分别立法、财源共享、自上而下的政府间转移支付制度为特征的分税制。

其次，依据公共服务划分财政支出。美国按照公共物品的功能性、层次性等特征分别由联邦政府、州政府或地方政府提供。联邦政府的支出项目包括国防、人力资源、物质资源、净利息、其他用途和未分配冲减性收入等六大项。州和地方政府财政支出主要包括教育、公路建设、公共福利、卫生保健、公共基础设施等，提供公共物品和公共服务的分工十分明确。

最后就是在分工基础上的“财源共享”的分税制体系。美国联邦政府开征的税种包括个人所得税、社会保障税、公司所得税、遗产与赠与税、消费税和关税。州政府开征的税种包括销售税、个人所得税、公司所得税、消费税、财产税、遗产与赠与税、资源税和社会保障税。地方政府开征的税种包括财产税、销售税、消费税、个人所得税、公司所得税和社会保障税。各级政府之间税收收入所占比重根据各自的经济发展情况有所不同。联邦政府的税收收入以个人所得税和社会保障税等所得税为主，州政府的税收收入以销售税为主，地方政府的税收收入则以财产税为主，这给地方政府比较稳定的征税空间。

尽管中美两国的政治体制和经济体制有非常大的差异，但借鉴国外有益经验，建立符合中国国情的地方税体系应该改革的大方向。一是国家已经开始推进资源税改革进程，为了加强资源税节约资源、保护环境的功能，可以参照国际经验，将改革后的资源税收入由中央财政与地方财政按照固定比例分享；二是“十二五”时期，应考虑启动环境税改革措施，由于环境治理属于地方政府管理范畴，因此这部分税收所得也主要应归属地方；三是不动产税制改革势在必行。改革的基本思路是，将原房产税、城市房地产税、土地使用税、土地增值税、土地出让金等项税费合并，转化为房地产保有阶段统一收取的房产税。最后，通过改革和完善已有税种以及开征某些新税种来填补目前地方税种的缺位，把地方税真正建立成一个集流转税、所得税、财产税和资源税等为一体，相对独立的税收体系。如果能够实现新一轮的“放权让利”，不仅给地方政府开辟了新的财源，又能与中国经济转型和结构调整结合起来，促进经济体制焕发出新的活力。

规范地方融资平台 发挥承债主体功能

□国开证券 黎维彬 沈晓冰

建立规范的地方政府债务市场，首先需要建立规范的市场主体。可以说，融资平台是相对合适的市场主体，有必要对其进行清理整顿改造转型后，发挥积极作用。

2010年底融资平台公司政府性债务余额为49710.68亿元，占地方政府性债务余额的46.38%，但风险总体可控，而且已经形成庞大的资产，尤其是在经济建设和发展中依然在发挥重要的积极作用，对地方经济影响巨大。

从融资平台的产生和发展过程来说，设立融资平台本身就为了约束地方政府负债行为，规范其融资行为。在此之前的地方政府用钱，可以说是没有什么市场方式的约束和规范，向银行借款不是按照商业和市场化方式，缺乏承债和信用主体。设立融资平台，建立了一个“市场+企业+金融=政府目标”的模式，使地方政府的融资，从主体不清责任不明走向有明确承债法人主体，从无约束走向有约束。融资平台的行为，既有政府属性，更是一个独立的法人主体的商业行为，与债权人之间形成的契约关系的约束力，强于银行与政府之间的含糊关系。在新的经济发展过程中，融资平台经过规范转型后，在新一轮经济发展和经济转型中可以发挥独特的作用。

一是中国城镇化进程并没有完结，还在进行中，基础性建设还有待进一步发展。尤其是广大中西部地区的发展还处在初步阶段，基础设施还很不发达完善，需要政府推动。即使在东部地区，基础设施也不能说已经完全适应国民经济发展的需要。

二是社会事业建设短板亟待解决。近些年来，尽管我国社会事业有了很大进步，但总体上依然滞后于经济发展，仍是现代化建设中的一块“短板”。在就业、教育、住房、医疗卫生、环境保护、社会保障等关系群众切身利益的领域，还存在不少难点和焦点问题。这些已经成为迫在眉睫的问题，需要政府重视和重点解决。

三是在新的基础产业、支柱性产业的发展上，政府的引导和支持作用必不可少。尤其是在支持创新、参与国际化等领域，需要国家引导和支持，也需要基础性的资金投入。这些基础性的投入，相当一部分需要政府来承担。解决这些问题需要大量的资金支持，单纯靠财政资金还是不够的，政府依然有在合理的范围以适当的方式进行融资的必要。

四是在现有的土地制度下，地方经济的基础性开发建设以政府可直接控制的企业为主是必要的。地方融资平台仍然是大规模、成片开发和投资管理最合适的方式选择。

五是允许四省市地方政府试点单独发债，对地方政府树立风险主体意识有帮助，也有助于地方政府熟悉债券市场的操作。但地方政府完全独立自主发债，还有很长的道路要走，要有政府全面改革等多个前提条件，地方政府完全直接自主发债条件还不成熟，对地方政府性债务的约束通过融资平台的市场化约束效率会更高，风险更容易评估和控制。

从资本、金融市场的角度看，目前和最近一两年，管好、用好地方政府融资平台，仍然是地方经济开发和基础环境建设融资的重点和关键。融资平台的进一步规范发展，对地方政府推动地方经济发展的融资仍然起着不可替代的作用。

融资平台风险和信用评价能够操作，有现成的评级标准，具备对其进行信用评级的基本条件，已经形成一套比较成熟的融资制度，尤其是通过债券市场、银行间市场进行融资已经十分规范成熟。而政府风险和信用评级还没有现实可行的标准。

融资平台信息披露可以比政府更加细致完整，基本上不会涉及国家秘密等问题，能够以纯粹商业化和市场化的标准来约束、要求融资平台，但无法以同样的标准和要求来约束、要求地方政府。完全以社会企业来承担地方政府现有的一些经济功能，将基础设施投资交由纯粹的社会商业机构，不符合基础设施投资的目的和资产属性。这种投资的长周期、低利润、公益性为主的特征，难以交由社会企业完成。

因此，融资平台依然是相对透明、规范的可以为资本市场认同的融资主体。在现阶段甚至相当长未来的时期，融资平台仍旧是地方政府可利用的合适的融资主体方式。

结构性减税应与税制改革相结合

□中国人民大学 马涛

从2012年1月1日起，国家将在部分地区和行业开展深化增值税制度改革试点，逐步将目前征收营业税的行业改为征收增值税。改革先在上海市交通运输业和部分现代服务业等开展试点，条件成熟时可选择部分行业在全国范围展开试点。增值税扩围不仅是税制改革的“重头戏”，也是结构性减税的重要措施。刚刚结束不久的中央经济工作会议明确提出，要完善结构性减税政策，这意味着“结构性减税”将成为明年宏观调控的重点。

在我国减税不是一个简单的总量问题，而是一个结构性问题。1994年分税制改革后确立了流转税和所得税“双主体”的税制结构模式，但实际运行中，流转税收入在税收收入总额中所占比重高达约70%，所得税的比重仅占20%左右。“双主体”税制实际上是“跛足税制”。在中国现行的税制结构下，可归入流转税的税种主要有三个：增值税、消费税和营业税。其中，增值税收入占比最大，2010年是全部税收收入的39.5%；消费税和营业税的收入占比，则分别为9.9%和14.4%。考虑到减税的效果，减税应重点考虑这几个主要税种。增值税扩围全面推开后，增值税收入所占份额会升至50%以上，结构性减税的主要对象，显然应当锁定于增值税。

增值税扩围试点方案已经公布，营业税终归要被增值税“吃掉”，这一趋势不可逆转。目前，中国的工业和商业企业征收增值税，服务业征收营业税，两者不交叉。营业税的三大征税对象为服务业、不动产以及无形资产。营业税是按企业的销售额或营业额全额征税，但像金融、保险、信托理财、物流等服务行业中间环节特别多，每一道环节都征营业税，造成重复征税，导致服务企业税负太高。并且，增值税和营业税两个税种并存，之间大部分不能相互抵扣，也造成税负偏高。

从产业发展和经济结构调整的角度来看，增值税扩围解决了货物和劳务税制中的重复征税问题，将积极推动第三产业加快发展。

但是，增值税扩围面临的利益调整很多，涉及到重新确定服务业扩围后的增值税率、扩围后原实行增值税行业的税率、扩围后中央与地方的收入分配比例等，尤其会对地方税收收入造成一定冲击。

增值税是中央和地方的共享税，而营业税属于地方税，增值税由国税统一征收，税收收入中75%为中央财政收入，25%为地方收入。营业税转为增值税后，地方税收势必减少。虽然上海试点部分的营业税改征增值税后仍归地方收入，但从理论上说，由于一部分服务业没有重复征税的问题，地税收入还是会减少。据估算，试点工作开始后，上海包括交通运输行业在内的部分现代服务行业的综合税率，将大体降低一半。上海政府税收也将因此减少大约100亿元，从长期来看，随着增值税试点领域的拓展，每年减少的税收会达到数百亿元。在全国地方税收收入中，营业税占比达到三成，如果增值税扩围全面铺开，势必会加重地方财政收支平衡的压力。

在目前分税制财政体制尚不完善的情况下，地方政府财权和事权不统一问题已经相当突出，存在“收费财政”和“生地财政”等不规范现象。为了防止营业税比重下降对地方税收收入和地方财政的影响，需要科学划分扩围后的中央与地方共享增值税和地方全额收入增值税的比例和范围，同时加快以房产税为主体的财产税体系改革，使财产税成为地方主体税种，以弥补地方政府收入并打造与地方政府职能合理化内在契合的支柱财源。

减税要在提高普通居民收入和消费能力上下工夫，而增加就业是提高居民收入的最直接、最有效途径。从财税的角度可以从以下方面增加就业。一方面，应进一步延长下岗失业人员再就业有关税收政策的适用期，同时将政策对象扩大到农民工，另外要对大学毕业生自主创业提供直接或间接的税收减免，比如可以对为大学生创业提供贷款的金融机构减免营业税；另一方面，可以通过扶持中小企业来间接达到增加就业的目的，进一步降低增值税在我国税收总收入中的比重，将与居民生活息息相关的必需品更多地适用13%的低税率。

总体来看，结构性减税对经济最重要的作用是结构调整。对于税收手段的运用，不应仅仅限于减税，还应该考虑通过税制改革来完善税制，形成良好的税收环境，通过建立长期税制改革的稳定机制，使得税制改革有利于促进经济结构的改善和增长方式的转变。未来税制改革的一个大致方向是，减少间接税，增加直接税，多体现二次分配公平性的杠杆功能，让收入分配改革在税改中“破题”。结构性减税和税制改革相结合，促进以拉动国内消费为导向的财政政策的实施，将公共支出的重点从“硬件”转向“软件”上来，将财政投资的重点从增加资本存量转向拉动民间消费的项目上来。

更好“保增长” 需提高财政支出效率

□华西证券研究所 沙伟斌

近日，李克强副总理在全国财政工作会议上表示2012年将“坚持把握好稳中求进的工作总基调，实施积极的财政政策，不仅在总量上，要保持适度的财政赤字和国债规模，中央财政支出增幅预计还会超过今年，而且在结构上，财政支出要更加突出重点”。这意味着在2012年实施积极的财政政策不仅是实现“保增长”、而且是实现“调结构”经济目标的重要手段。

对于政府为何在明年经济工作中给予积极财政政策如此重视，笔者认为原因在于当前复杂的国际国内经济形势，而能否有效地实现政府所制定的“稳中求进”经济目标不仅要求扩大财政支出规模，更需要提高财政支出效率。

就此次积极财政政策的背景来看，“保增长”很可能将成为下一阶段我国经济所面临的主要问题，而实现这一经济目标的各种途径由于受到房地产调控政策持续和外部需求促增长模式已不再具有可持续性等因素掣肘，财政支出便成为政府短期内可以依靠的关键政策工具。

先从外部需求来看，一方面中国出口需求在2012年可能会受到欧美经济危机影响而出现增速下滑；另一方面政府已经意识到原有的“重出口、轻内需”发展模式和与之相对应的将国民财富以外汇储备形式储藏起来的经济方式，不仅会面临着美国通过美元贬值转嫁其国内债务危机的严重威胁，而且会造成内部需求长期无法得到合理满足的后果。因此扩大进口将成为中国未来经济发展的新趋势。未来进出口需求的增减变化，意味着外部需求对中国经济（即总需求）的拉动作用将趋下降。

再从内部需求来看，由于政府对国内房地产市场的严厉调控未来仍将持续，在当前政府所采用的“限购”、“限贷”等调控措施下，一方面未来改善和投机性购房需求受到压制；另一方面刚性自住购房需求则因房价收入比仍然过高、房价存在下跌预期而无法有效释放，因此房地产市场在2012年仍将处于低迷状态。由于住房需求是当前中国居民消费中最重要的组成部分，同时因其产业链长，所以对私人投资也具有重要影响，因此房地产市场低迷将会对内部需求中的居民消费和私人投资构成明显不利影响，进而在2012年对中国经济的拉动作用有限。

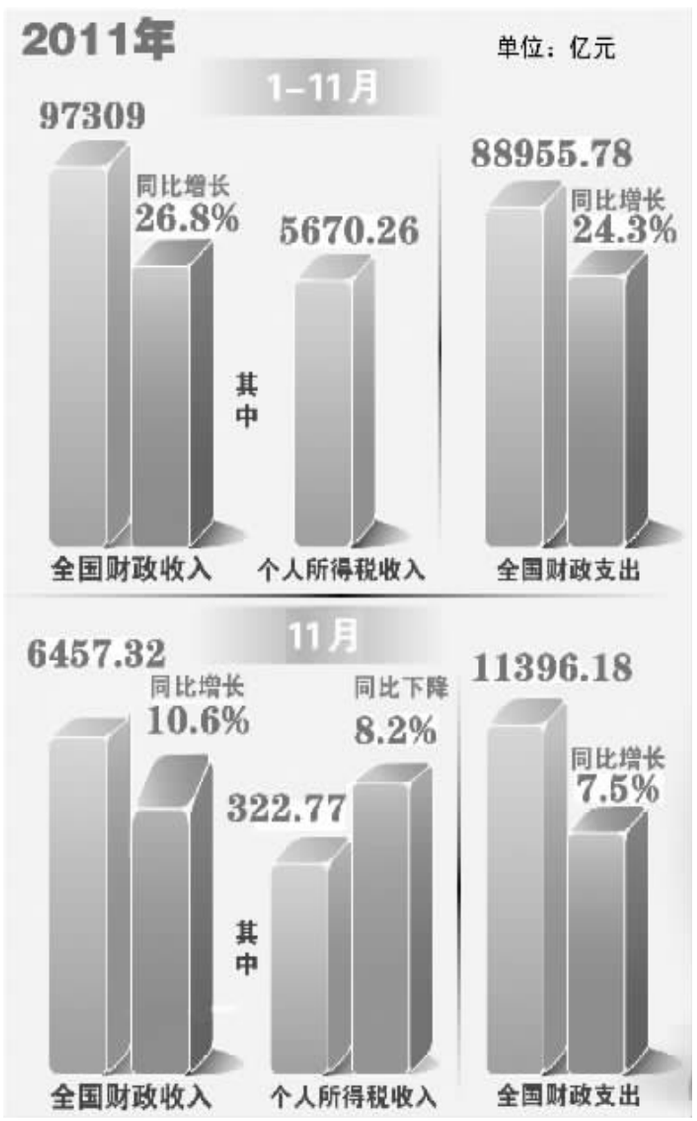
在净出口和居民消费、私人投资对中国经济拉动有限的条件下，通过积极的财政政策（即扩大政府支出）来实现经济在2012年稳定增长便成为政府短期内最为现实和必要的选择。

在利用积极财政政策“保增长”的过程中，不仅要重视扩大财政支出规模的外延方式，更要重视提高财政支出效率的内生方式。这样才能更有效地实现“保增长”目标。笔者认为，要提高财政支出效率，需要通过提高财政支出带动效应、改善财政支出方式和有效联结财政支出与未来经济结构长期发展趋势三个方面来加以实现。

第一，就提高财政支出带动效应而言，就是要提高财政支出的乘数效应和减少财政支出的挤出效应，从而使同样的财政支出规模能最大限度地带动总需求增长。根据西方经济学原理，提高财政支出的乘数效应，意味着降低居民的边际储蓄倾向。这就要求政府通过强化居民医疗、养老等社会保障工作来鼓励居民提高边际消费倾向。由于财政支出的挤出效应，主要是通过政府发债融资导致利率上升从而减少私人投资和政府增加税收减少私人消费及投资这两种渠道，所以减少财政支出的挤出效应，就意味着国家必须辅以适当宽松的货币市场环境防止利率上升，同时容忍必要的财政赤字，避免征税对私人消费及投资的打击。

第二，就改善财政支出方式而言，要减少财政支出过程的不合理性，减少乃至杜绝财政支出过程中的“跑冒滴漏”现象，从而使财政支出能真正发挥实效。目前在这一方面至少有两个环节可以进一步改善。其一是将更多的财政补贴由间接补贴设法转换为直接补贴，避免间接补贴所必然涉及的过多中间环节及其造成的“跑冒滴漏”现象。近年来以车辆购置税减免、家电以旧换新补贴等直接补贴政策的顺利开展已经充分说明转换补贴方式对于改善财政支出效果的必要性；其二是改进财政支出投放工作，减少财政支出年底陡增现象的发生，让财政支出能平稳及时足额到位。这对于避免财政支出项目的随意性、充分发挥财政支出功效、实现经济“稳中求进”将有着非常重要的作用。

第三，就有效联结财政支出与未来经济结构长期发展趋势而言，就是要将扩大财政支出短期拉动经济的目标，与优化产业结构实现经济中长期平稳发展的目标结合起来，使财政支出方向与中国经济内在产业结构演变趋势相一致，进而增强中国经济的长期增长潜力。在财政支出中应有重点地通过政府补贴、税收减免等方式对以节能环保和新能源为代表的新兴产业进行扶持，这不仅可以避免不恰当的政府补贴所引发的畸形产业结构，更可以优化未来的产业结构，将财政支出拉动经济的效果长期化。



CFP图片