



解析 機構改革

理順中央與地方關係，是推進國家治理體系和治理能力現代化的題中應有之義。

十九屆三中全會公報指：要理順中央和地方兩個積極性；要構建從中央到地方運行順暢、充滿活力、令行禁止工作體系。稅收徵管是中央與地方關係的重要組成部分之一。13日提請全國人大審議的國務院改革方案提出，要改革國稅地稅徵管體制，合併省級和省級以下國稅地稅機構，實行以國家稅務總局為主與省（區、市）人民政府雙重領導管理體制，這意味着1994年分稅制改革後國稅地稅分設管理機構的架構將成為歷史。專家指，國稅地稅合併意味着分稅制探索止步，地方稅政權上收，未來或繼續賦予省級一小部分稅政權，但也會由中央統一徵管，與此同時中央通過加大轉移支付力度，促進基本公共服務的均等化，中央與地方也將形成新格局。

■香港文匯報記者 海巖 兩會報道

近年來，國稅地稅合併的呼聲漸高，全國工商聯今年就提出合併國、地稅的提案，認為這既有利於政府減少稅務監管的投入，還可以降低企業因現行國、地稅分立體系而產生的多頭管理的成本。

分稅制後續改革困難

此外，推動合併的另一現實原因是，全面實施「營改增」試點之後，原來作為地方稅主要稅種的營業稅取消，增值稅收入雖然是中央地方「五五分成」，但主要由國稅部門徵管，國稅徵管人手緊張，地稅部門人手可能出現富裕。國稅地稅合併，可促進稅務機構人員、職能實現更優配置。

全國政協委員、中國財政科學研究院院長劉尚希指出，分稅制奠定了地方財政地位，促進地方政府間有效競爭，成為驅動中國經濟高速增長的重要引擎。但是，由於分稅制後續改革跟進不足，近幾年來地方財政運行中出現縣鄉財政困難、隱性負債、土地財政、「跑部錢進」等問題。業內一直預期需要進一步推進分稅制，但難度很大，沒有進展。

中央轉移支付料加大

而此次省級及以下國稅地稅機構合併，上海財經大學公共經濟與管理學院稅收系教授朱為群認為，這是回到了分稅制之前的體制，意味着地方政府不再具有稅收的徵收管理權。今後所有稅收都是由統一的稅務機關徵收，各級政府的收入按照現行的稅收分享制度劃歸各級政府國庫。不僅是收稅權上收，收費權也歸合併後機構，地方政府將不再直接掌握各類行政事業收費（政府性基金）、行政罰沒收入等非稅收入的來源。

朱為群認為，這將對地方財政來源、地方調控經濟等產生直接影響，也將直接改變地方和中央的關係。

長平經濟研究所執行所長王長勇也指出，從財權看，改革後中央對地方的管控會加大。過去地方政府在收費、稅收優惠、調控經濟等方面有一定的自主權，未來可能會大部分收回去。此次改革後可能會賦予省級財政一點稅政權，但中央將統一徵管。中央轉移支付可能加大，促進基本公共服務均等化。

房地產稅立法續加快

目前地方財政的一個重要來源是土地出讓金，去年全國土地出讓金首超5萬億元人民幣，由此造成的房價高企、成本上升等，成為下一步經濟發展的難題。專家分析，雖然地方稅政權被集中上收，但包括房地產稅在內的地方稅體系建設不會受影響，反而會繼續加快。

按財政部部署，配合全國人大常委會預算工作委員會推進房地產稅立法，是2018年稅制改革工作的重點內容之一。從官方態度和立法程序看，專家預計，兩會後房地產稅法起草小組將組成，並在今年完成起草，明後兩年內提交人大常委會多次審議，有望在2020年提交全國兩會審議通過，完成立法。而後各地制定實施細則，到2022年，北京、上海、深圳等部分城市就有望第一批開徵。



中央統一徵管稅收，促進基本公共服務的均等化。圖為財政部外觀。資料圖片

國地稅合併 央地新格局

專家：地方稅政權上收中央 促基本公共服務均等化



國務院改革方案提出合併省級和省級以下國稅地稅機構。資料圖片



國稅地稅合併意味分稅制探索止步，地方稅政權上收。圖為山東滕州市國稅局工作人員為納稅人講解增值稅稅控檔案錄入程序。資料圖片

事權調整開局 有待立法約束

早在國地稅合併前，央地財權事權的調整已經開局。財政部長肖捷在全國兩會期間表示，今年將重點推進教育、醫療衛生、交通運輸、環境保護等領域的財政事權和支出責任劃分改革方案。

基本公共服務 責任分擔

今年兩會前，國務院辦公廳印發《基本公共服務領域中央與地方共同財政事權和支出責任劃分改革方案》，將義務教育、基本就業服務等八大類18個基本公共服務事項，首先納入中央與地方共同財政事權範圍，由中央與地方共同承擔支出責任。改革方案打破了原有簡單按照東中西地理概念分配財力的模式，將各省份和計劃單列市分為五檔，中央對中等職業教育國家助學金、計劃生育扶助保障等7個基本公共服務領域事項的支出責任實行

分擔分擔（見表）。

中央本級支出 佔比調至40%

全國政協常委、全國社會保障基金理事會理事長樓繼偉在兩會期間指出，受傳統計劃體制影響，各級政府職能的配置天然缺乏清晰分工的理念，導致政府間責權邊界模糊，共同事務氾濫，行政效率偏低，特別是中央事權的履行實體不到位。從數據看，中央與地方財政收支關係上，收入上地方佔據半壁江山，而支出上地方佔比高達85%，正是財權與事權不匹配的體現。樓繼偉認為，中央本級支出佔全國支出的比重要由目前的15%，逐步調整到30%以上，甚至40%，實現中央事權中央直接實體化管理，與世界主要經濟體趨同。

在樓繼偉看來，事權與支出責任劃分多年來是理順政府間關係的焦點和難點問題，「目前中國政府間

事權劃分的法律基礎薄弱，憲法授權國務院規定中央和省級政府的職權劃分，多是把職權劃分以文件形式進行界定，討價還價、互相博弈、上收下放頻繁，缺乏必要的法律權威和約束力。」

憲法明確事權 與財力相匹配

因此，中央和地方事權劃分應規範化、法律化，有必要完善法律框架，在憲法中明確事權劃分的原則，對中央事權、地方事權、共同事權和委託事權等形態作出原則規定。在明確政府間事權劃分基礎上，界定各級政府的支出責任，劃分財政收入，再通過轉移支付等手段，調節上下級財力餘缺，補足地方政府履行事權存在的財力缺口，實現事權與支出責任相適應、財力與事權相匹配，是確保政府間財政體制有效運轉的理性選擇。

微觀點 央地關係調整是個涉及國家治理的大命題，它不只是財權與事權再分配，還有更多政治考量。上一次大調整始於分稅制，分稅制對中央和地方收入進行劃分，但改革之初承諾的「合理劃分中央與地方事權」進展緩慢，這導致了後來備受詬病的「中央和地方財權和事權不匹配」的抱怨，並繼而為後來的發展埋下「地雷」。比如，日益凸顯的土地財政、地方融資平台火爆等現象，都是地方通過預算外收入的騰挪來解決支出困境的招數，根源正是央地財權事權不匹配。現實中還有很多突出矛盾，深挖原因也指向央地關係。比如，食品安全事件頻發、跨流域污染治理不力。在國外，跨流域大江大河的治理、跨地區的污染、食品安全等一般都由中央管理，而中國主要由省級政府負責，可是地方政府往往將精力大多放在促進經濟增長上，嚴監管動力不足。中國還是唯一的養老保險由地方管理的國家，養老保險涉及勞動力在全國流動，地方圖於利益，自然要阻隔流出，這正是全國統籌多年不得推進的原因。

近年中央決心推進這一懸置多年、未獲突破的改革議題，出台多份文件推進央地事權的改革，理順央地關係。按照目前思路，未來將加強中央事權，凡涉及國家主權、經濟總量平衡和區域協調發展、全域要素流動等領域的事權，都完整集中到中央，確保法制統一、政令統一、市場統一。而地方事權的調整，則體現地方執政思路的轉變，地方政府的更多職責是要增加當地居民的幸福感，對一方百姓負責。

■香港文匯報記者 海巖

基本公共服務事項支出責任中央分擔比例				
第一檔 80%	第二檔 60%	第三檔 50%	第四檔 30%	第五檔 10%
內蒙古、廣西、重慶	河北、山西、吉林	遼寧、福建、山東	天津、江蘇、浙江	北京、上海
四川、貴州、雲南	黑龍江、安徽、江西		廣東4省(市)和	
西藏、陝西、甘肅	河南、湖北、湖南		大連、寧波、廈門	
青海、寧夏、新疆	海南		青島、深圳	
			5計劃單列市	

注：基本公共服務包括中等職業教育國家助學金、中等職業教育免學費補助、普通高中教育國家助學金、普通高中教育免學雜費補助、城鄉居民基本醫療保險補助、基本公共衛生服務、計劃生育扶助保障7個事項。

政績考核轉向 促高質量發展

中國提出轉向高質量發展，淡化增長，摒棄「唯GDP論英雄」的理念，已經成為共識。對地方政府來說，擺在眼前的現實問題是，捨棄了GDP指揮棒，高質量發展應以哪些指標來衡量？而對於中央來說，當務之急是給地方政府重新設計一套政績體系，激勵他們按照高質量發展的要求施政。

「高質量發展一個重要的含義就是居民從經濟增長中有更強的獲得感，居民消費佔GDP的總值比較低的不能算是高質量。」全國政協委員、清華大學經濟管理學院常務副

院長白重恩建議，為激勵地方政府對消費更加重視，在地方政績考核的指標中應更加強調居民消費佔GDP的比重，以及居民可支配收入佔GDP的比重。

引導地方政府支持消費

為了讓地方政府有更強的積極性來支持消費，白重恩建議，稅收可考慮由生產地向消費地轉型。「現在增值稅、企業所得稅等都是生產地徵收，這種情況下，地方政府為了獲得更多的稅收，他就會更強地支持生產，而沒有多大的激勵來支持消費。」

此外，白重恩強調，還要加強對地方政府資產和負債的考核，促使地方政府在追求地區收入總值增加、追求本地居民消費增加更快的時候，還能夠控制風險。

全國政協委員、國務院發展研究中心原副主任劉世錦則指出，地方競爭曾是推動經濟高速增長的秘訣之一，也是重要的制度優勢。進入高質量發展階段，這一機制仍然有效，但要從過去的「速度競賽」，轉向促進產業升級、促進創新、促進「讓人們的生活更美好」的城市發展模式的競爭等。

分稅制改革旨在增強宏調能力

1994年分稅制改革，是為進一步理順中央與地方的財政分配關係，增強中央的宏觀調控能力，主要內容之一是在原有稅務機構基礎上，分設了中央和地方稅務機構。

中央稅務機構即目前的國家稅務總局系統，由國務院下屬的國家稅務總局垂直領導，機構人員編制由國家稅務總局報中央機構編制委員會審定；地方稅務機構即目前的地方稅務局，由地方人民政府和國家稅務總局雙重領導，以地方政府領導為主，人員編制由同級人民政府核定。稅收徵收管理的劃分上，中央稅和共享稅由中央稅務機構負責徵收，共享稅中地方分享的部分，由中央稅務機構直接劃入地方金庫，地方稅由地方稅務機構負責徵收。

■香港文匯報記者海巖 整理