

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.01.011

财政缺口背景下我国财政可持续研究

——兼论房产税改革的目标

陈 舜

(中国社会科学院 财经战略研究院,北京 100028)

摘要:近年来,我国财政收入增速持续回落,而财政支出仍保持较快增长,财政收支压力开始逐步显现,这从侧面反映了财政可持续性的问题。表象之下的症结主要在于我国现行财税体制与经济新常态发展的不适应,因此尽快建立健全直接税与间接税并重的现代税收制度成为了改革的重要目标之一。从财政可持续的“发展性”和“公共性”双重要求来看,推进我国房产税改革,不应以调节居民贫富差距或建立地方财政收入来源作为单一的主要目标。而是必须同步推进,将地方财政收入来源与公共教育等财政支出挂钩,以市场化机制激励地方财政努力、优化财政收支结构,促进政府部门回归公共服务本位。

关键词:财政收支缺口;经济新常态;房产税改革;财政可持续性

中图分类号:F810.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)01-0068-05

2014年,我国一般公共财政收入同比增长8.6%,增速同比回落1.6%,为1992年以来财政收入最低速的增长。2015年上半年,我国一般公共财政收入同口径的同比增速持续回落至4.7%,而一般公共财政支出同比增速仍保持在两位数以上的高增长,财政收支矛盾正在日趋凸显。十八届三中全会在全面深化改革的系统部署中,提出财政是国家治理的基础和重要支柱,但是目前这一基础和支柱尚不牢固,尤其是在财税体制方面需要深化改革。为促进财政的可持续发展,有必要深入地探讨这一问题。

一、我国财政收支矛盾加剧的原因

一些学者通过模型数据研究表明,我国未来30年财政缺口的压力巨大,总量在30万亿元左右,财政可持续性面临较大风险。^[1]财政收支的缺口是如何产生的呢?当前我国经济发展的重要特征是正由高速增长转入新常态发展时期,故在此背景下我们从财政收入和财政支出两个层面来分析这个问题。

首先,在财政收入方面,增长在日趋乏力。改革开放以来,我国经济保持长期高速增长,具有顺周期性质的税收制度使得财政收入实现了更快的增长。但是,近年来,随着我国经济转入新常态发展,GDP增速自1990年以来首次回落至7%,财政收入增速就开始迅速下降。具体而言,一方面我国现行税收制度以间接税为主体,不具有直接税的税收“稳定器”特点,使得财政收入随着经济增速的变化而大起大落。另一方面,很多学者研究表明我国现行税收制度具有累退性,使得低收入群体承受着较高的税收负担率,造成了收入不平等的产生与扩大。^[2]而贫富差距的两级分化,是“中等收入陷阱”产生的重要成因,会导致纳税对象及其纳税能力的减少,进而使得财政收入的税源趋向枯竭,由此成为消除财政收支缺口的长期性障碍。此外,近年来,地方政府为了“GDP竞赛”,热衷于“土地财政”。土地出让金这一预算外收入成为地方财政收入的重要来源,弥补了地方财

收稿日期:2015-11-26

作者简介:陈舜(1986-),男,湖北武汉人,中国社会科学院财经战略研究院博士研究生,主要从事财税理论与制度、宏观经济与财政政策研究。

政收支的“制度性缺口”。然而,随着房地产市场告别“黄金十年”,转入相对低迷发展时期,与房地产相关的收入出现骤然下降,这也成为财政收入增速明显放缓的重要原因。有统计数据显示,2015年上半年,全国百强城市的土地出让金锐减,总金额仅为7021.7亿元,较2014年同期的10890亿元下滑了35.5%。^①

其次,在财政支出方面,需求在日益增长。随着我国经济发展水平的逐步提高,居民的公共需求同步提升。为此,基于新时期公共财政建设的要求,财政导向开始从强调优先发展经济建设转向致力于满足居民的基本公共服务需求,具体体现在支出结构逐步偏向民生领域建设,因此国家在医疗、教育、文化等领域财政支出的高速增长是刚性的。与此同时,经济尚处于结构调整和改革转型时期,为保持经济新常态发展,经济建设方面的财政支出必须保持在相当水平之上。因此,总体财政支出仍需保持较快增长,那么财政缺口将不可避免地产生和扩大。

此外,还有一个不可忽视的重要因素是财政努力程度,即衡量政府在收入和支出方面的努力程度,体现为政府实际财政收支与潜在财政收支之间的差异。今年以来,地方政府消极怠工的现象有所显现,部分财政资金未能有效利用。为此,2015年6月份召开的国务院常务会议提出推进统筹财政资金使用等多项举措,李克强总理在会上重申“决不允许财政资金长年趴在账上呼呼大睡!”。^②分析其原因,一方面源于年初以来反腐工作的持续推进,另一方面则在于中央对地方政府债务限制之后地方政府财权空间的进一步缩减,根本上反映了地方政府的激励相容机制尚未完全有效建立。

透过财政收支矛盾加剧这一表象,可以看到我国现行财税体制与经济新常态发展的诸多不适应。更深层次地说,在我国社会主义初级发展阶段,财税体制更加强调“发展性”,意在“先做大蛋糕”。然而,随着我国经济发展到当前阶段,现行财税体制的“公共性”不足问题开始日趋显现,并且影响到“蛋糕的进一步做大”。财政作为国家治理的基础和重要支柱,应该同时解决好“发展性”和“公共性”问题,党的十八大报告中明确提出了“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平”的改革方向。当前经济新常态发展之下,我国要实现财政可持续发展,并跨越中等收入陷阱,就必须

坚持效率与公平双轮并行的现代国家发展目标。这一目标的实现需要完善并充分实现财政的职能,而财政职能的实现需要建立并充分发挥现代税收制度的作用。

二、我国房产税改革亟待加快推进

国家财政收支的预期实现与否,依赖于财税体制与经济适应的相互适应。如果财政收入预算的执行结果长期与预算文本相距甚远,就应当考虑大规模改良税制结构以调整税源、均衡税负。^③因此,要解决我国财政收支矛盾日益加剧的问题,根本上还应从财税体制改革入手。全方位推进财税体制改革以支持新时期的公共财政建设已是社会共识,并且改革的首要任务是尽快建立健全直接税与间接税并重的现代税收制度。一般而言,间接税以流转税为主体,直接税以所得税和财产税为主体。目前,以“营改增”为代表的间接税改革进展相对较为顺利,而以房产税为代表的直接税改革亟需加快推进。梳理国内学者在此方面的研究,主要从四个方面阐述了尽快推进房产税改革的必要性。

1. 为了合理搭配直接税和间接税的比例,从税制结构演变发展的规律来看,我国亟需尽快推进房产税改革以提升直接税比重。直接税和间接税具有不同的优劣势,能够实现优势互补,例如直接税更有利于调节居民贫富差距,间接税则更有利于筹集财政收入,但直接税的税感较为强烈、征管成本较高,间接税则具有累退性等缺点。理论层面上看,合理搭配直接税和间接税的比例是非常有必要的。在实践层面,有学者研究了不同经济发展水平国家的税制结构演变规律,发现经济发展水平越高的国家通常直接税比重越高。基于此,随着我国经济发展水平逐步提升,我国税制改革的方向应是逐步提高直接税的比重,相应降低间接税的比重,^{④⑤}进而提出当前有必要尽快推进房产税等直接税改革。此外,还有学者提出,仅仅依靠提高直接税比重无法实现优化再分配的目标,间接税也能够再分配中发挥作用,^⑥故我国直接税与间接税比例的调整不宜简单地通过两者存量之间的此消彼长方式去实现,而应当从总体税负调整的角度出发,通过增量的安排加以实现。^⑦

2. 为了遏制居民贫富差距的持续扩大,我国亟需开征房产税以调节收入分配。由于我国税收制度以间接税为主,整体上表现为累退性的特征,因此

对居民收入分配的税收调控功能较弱。从税收归宿的角度来看,低收入者承担的税负与其收入的比重要大于高收入者。因此,有学者指出房产税等直接税改革可以优化我国税制的发展建设,从总体上减少中低收入者的“税收痛苦”。^[8]从衡量居民贫富差距的基尼系数来看,我国官方公布的指标值已经超过了国际公认的警戒线,并且核算中未包括房产在内的财产性收入。民间研究机构基于微观调查数据计算所得的基尼系数更是远高于官方公布的指标值,因此可以说我国居民贫富差距问题已经较为严重,有必要尽快采取有力措施加以遏制。因此,一些学者认为应尽快推进房产税改革,进而建立健全设计合理的财产税体系,以促进税收制度在收入分配职能上的有效发挥。^[9]

3. 地方财政收支的“制度性缺口”影响财政的可持续性,亟需建立健全房产税等财产税体系作为地方财政收入的来源。有学者研究表明,2009—2013年我国地方财政收支缺口呈逐年扩大的态势,^[10]财政收支存在明显的“制度性缺口”。这种“制度性缺口”源于现行不完善的财税体制没有合理地安排好各级财政关系,地方政府缺乏稳定、自主的税收来源。目前,地方财政支出很大程度上依赖于中央的财政转移支付,但具有“讨价还价”性质的财政转移支付亟待提升效率,并且会降低地方政府的财政努力程度。除此之外的“制度性缺口”,地方政府主要依靠土地出让金等非税收入加以解决。然而,地方政府收入尤其是非税收入增长因缺乏制度保障而波动性较大,如果“制度性缺口”成为常态,势必会影响到财政的可持续性。^[11]从其他主要发达国家的税收制度建设实践来看,房产税等财产税通常都是地方政府的主要收入来源。因为房产税等财产税具有征税对象区域性和征税来源稳定性等特点,与地方税主体税种的选择标准有很高的契合度。因此,一些学者从构建财产税体系成为我国地方财政收入主要来源的角度,提出应尽快推进房产税改革。^[12]

4. 房价作为社会普遍高度关注的民生问题,部分学者也寄希望于通过推进房产税改革来实现调控房价的目标。近年来,房价过快上涨引发泡沫经济的担忧,学者们也大多认为其对实体经济会产生不利影响,造成居民贫富差距扩大,进而影响社会稳定发展。为此,有学者通过建立一般均衡模型测算了我国房产税改革对房价变化所可能产生的影

响,认为房产税改革在长期可以有效降低房价,并且能够平抑房价变化所导致的宏观经济波动。^[13]有学者通过研究其他国家房产税与房价的变动关系,发现房产税确实能对房价产生显著负向作用。但同时,过去30年来经合组织23个国家的房产税率均值为2.61%,表明地方政府难以通过大幅度提高房产税率来达到降低房价的目的,即房产税对房价的抑制作用具有局限性,其主要用于解决地方财政收支问题,而非抑制房价上涨。^[14]

通过以上分析可以看到,学者们对于尽快推进房产税等财产税改革存在普遍共识,但对于其必要性阐述不尽相同。然而,学者们关注焦点的不同实际上意味着对改革目标有着不同的期望。实际上,确立改革目标的关键是要与实现财政可持续的要求相对应。当前,主要分歧在于究竟是以调节居民贫富差距为主,还是以筹集地方财政收入为主?不同的改革目标对应着不同的改革路径,因此我们有必要进一步加以理清。

三、我国房产税改革目标必须兼顾“发展性”和“公共性”

财政可持续的实现在于“发展性”与“公共性”的辩证统一,“发展性”在于要能够筹集可持续的收入以支撑国民经济长期稳定地发展,“公共性”在于自身发展符合财政本质性要求以满足社会的公共需要。对于房产税改革目标,有学者认为如果房产税的主要功能是调节房地产市场以及居民贫富差距,那就应该划归为中央税种。然而,实际上房产税是地方税种的理想选择,因此房产税的功能应该以筹集收入为主,而不宜以调节为主。^[15]但是,也有学者研究借鉴国际经验,并基于我国民主法治建设和税收征管体系尚不完善的特殊国情,认为房产税不足以作为我国地方财政收入的主要来源。而且政府也很难凭借房产税来有效调节房价,因此调节贫富差距应该作为房产税制度设计的最重要目标。^[16]以上两种观点可以说是非此即彼,但是当前财政可持续所面临的,既有财政收支缺口下的“发展性”问题,也有贫富差距扩大下的“公共性”问题,厚此薄彼的做法都不足以彻底解决问题,因而房产税的改革目标必须兼顾“发展性”和“公共性”。

实际上,房产税的征收可以做到兼顾“发展性”和“公共性”。以美国为例,房产税主要用来为所在

学区提供教育经费来源,其税率和使用完全通过公共选择机制加以确定,成为美国基础公共教育支出最大的来源,而学区之间的差距平衡主要通过上层政府的有效统筹加以实现。这样的税制设计符合“受益原则”,体现了“取之于民、用之于民”的税收本质,即房产作为一种排他性的资源,居民在某区域购置房产并缴纳房产税款,税款由地方政府主要用于本区域的公共设施和公共服务改善,如此居民缴纳的税款数量就能与享受的公共服务相对应。而我国正缺少这样的税收机制设计,以“学区房”热现象为例,这一现象源自于我国基础教育资源的财政投入不足和居民财富差距的持续扩大,而部分居民家庭却凭借购买“学区房”获得了全体纳税人付费的优质义务教育资源,^[17]解决这一不合理现象的有效办法就在于推进房产税改革并明确制度使其专项用于地方政府公共教育支出,从而建立起地方公共财政支出与财政收入相匹配的长效机制,从根本上解决政府财政收支矛盾的问题。此外,在推进我国房产税改革的过程中,还需要考虑到地方政府的主观能动性因素。要采取配套改革措施,使地方政府的收入激励与支出责任更好地匹配和对应起来,完善地方政府的激励相容机制,促成符合地方政府利益目标的房产税改革。

因此,在地方税体系的构建过程中,通过完善的机制设计,房产税改革的目标可以实现兼顾“发展性”和“公共性”,进而真正地有助于解决当前我国财政可持续所面临的双重现实问题。在此目标之下,对改革路径提出以下三点建议:

1. 尽快推进房产税等财产税改革,建立健全地方政府税收体系。税收可以理解为政府部门提供公共产品的价值补偿,因而在机制设计上,税收的权限和收入与公共产品提供相对应更加符合发展规律。在当前地方政府承担着较多事权、而财权明显不足的情况下,必须尽快推进房产税改革以作为地方税体系建设的重要内容。有学者在分析了现有地方税种包括资源税、城建税以及房产税等征收情况后,指出以上税种在短期内均不足以为地方财政提供较大收入。^[18]但是可以预见地是,在房产税改革之后,财产税在地方财政收入中的比重会逐步上升,并在长期发展过程中成为地方政府稳定的收入来源,从而根本上解决地方财政的“制度性缺口”问题。

2. 地方政府因地制宜地设定房产税税率等要素,并将房产税收入大比例地专项用于公共教育支出。在将房产税的税收权限和收入划归地方政府后,可逐步借鉴美国房产税征收的经验,让地方政府因地制宜地自行设计房产税的课税对象、税率、税基等要素,更好地达成地方政府的激励相容,提高税收征管的执行效率。而对于房产税收入的使用,必须加以规范和约束,不能使其成为第二个“土地财政”,应通过制度设计将其大比例地专项用于公共教育支出。长期以来,我国基础公共教育的事权主要都下移给了地方政府,但地方政府缺少专门的教育财政收入来源。在以经济建设为激励目标之下,地方政府大多在基础公共教育方面支出乏力,造成基础教育资源的部分不足和分布不均。将房产税收入与公共教育支出紧密相连,使居民缴纳的房产税直接用于当地的基础教育资源建设,以实现收益与成本的统一,可以整体提高纳税人对于房产税的认可程度。再加上我国人口自由流动等其他“用脚投票机制”的逐步完善,可以逐步形成“地方政府税收更高——辖区公共产品和服务提供更全更好——辖区税收来源更加充足”的良性循环,从而根本上改善地方政府提供公共产品的效率。

3. 增加房产税等新税种的预算透明度,加强财政增量的预算执行管理。在当前地方执政官中央委任制的政治体系框架之下,与房产税等税收制度改革相配套,顶层设计上必须建立起以更好地提供辖区居民所需公共产品与服务为核心的绩效考核指标体系。在房产税等新税种建立之初,就尽可能地使预算决策完全透明化,并引入市场化的公共选择机制,促使地方政府逐步转变财政职能,并着力加强财政增量的预算执行管理,从而确保地方财政收支活动重点突出、民主高效,更好地满足辖区居民的公共需求。

注 释:

- ① 数据来源于中原地产市场研究部。
- ② 参见中国政府网 http://www.gov.cn/zhengce/2015-10/02/content_2942168.htm。

参考文献:

- [1] 姚东旻. 中国财政可持续性研究——基于财政缺口的视角[J]. 中央财经大学学报, 2013, (5): 6-13.
- [2] 聂海峰, 岳希明. 间接税归宿对城乡居民收入分配影响研

- 究[J].经济学(季刊),2013,(1):287-312.
- [3] 叶姗.一般公共预算收入预期之实现[J].税务研究,2015,(1):78-84.
- [4] 朱志钢.论直接税与间接税的合理搭配[J].税务研究,2013,(6):46-49.
- [5] 张斌.中国税负的行业分布及效应[J].中国经济报告,2015,(5):55-57.
- [6] 李文.我国的税制结构与收入再分配[J].税务研究,2015,(7):38-42.
- [7] 刘佐.中国直接税与间接税比重变化趋势研究[J].财贸经济,2010,(7):40-43.
- [8] 贾康.中国税制改革中的直接税问题[J].华中师范大学学报,2015,(5):1-8.
- [9] 崔军.基于“调高”、“提低”目标的我国直接税体系建设[J].财贸经济,2011,(6):38-43.
- [10] 刘明慧.地方财政收入的合意性——基于结构视角的分析[J].宏观经济研究,2014,(8):10-20.
- [11] 王蕴,胡金瑛,高立.增强财政可持续性的财税制度建设[J].经济研究参考,2012,(2):51-60.
- [12] 胡洪曙.构建以财产税为主体的地方税体系研究[J].当代财经,2011,(2):27-35.
- [13] 骆永民.房产税改革与房价变动的宏观经济效应——基于DSGE模型的数值模拟分析[J].金融研究,2012,(5):1-14.
- [14] 况伟大.房产税对房价的影响:来自OECD国家的证据[J].财贸经济,2012,(5):121-129.
- [15] 刘尚希.财产税改革的逻辑[J].涉外税务,2007,(7):5-10.
- [16] 姚涛.促进财富公平分配的房产税制度创新路径研究[J].地方财政研究,2015,(2):13-17.
- [17] 陈舜,陈建伟.“学区房”溢价持续扩大的原因与对策研究——来自北京市的经验分析[J].西部论坛,2015,(5):28-36.
- [18] 杨志勇.中国地方税系构建与完善问题探讨[J].涉外税务,2013,(6):14-18.

(责任编辑:卢 君)

Research on the Fiscal Gap under the Background of China's Fiscal Sustainability ——Object Analysis of House Property Tax Reform

CHEN Shun

(National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)

Abstract: In recent years, China's fiscal revenue growth continued to fall, while the fiscal expenditure growth is still relatively rapid. The pressure of the fiscal revenue and expenditure is gradually emerging, which reflects the fiscal sustainability problems from the side. The cause of the problems lies in the fact that China's current tax system isn't fit to economic development, so establishing and improving the modern tax system has become one of the important reform objectives. Based on the double requirements of fiscal sustainability, regulating the gap between rich and poor or establishing the local fiscal revenue sources can't become the single objective of house property tax reform. We have to synchronize. Through making public education and other public expenditure linked to the local fiscal revenue, and motivating local fiscal efforts with the market mechanism, we can optimize the structure of fiscal revenue and expenditure, and promote government departments return to public service.

Key words: fiscal gap; new normal in economic; house property tax reform; fiscal sustainability