

优化地方财政的自主与制衡

李健

藉优化地方与中央政府之间事、财的权、责安排，可强化地方财政，同时使国策的实施更统一直接，并藉改良考核机制与深化国企改革，完善对地方政府的引导。当议如下。

一些背景 目前有些公共服务由地方政府去做，这引致层层块块之弊，但随着通讯进步与人口流动，这些服务由中央政府承担会更好。有些税种单独划归中央或地方的理据并不明显，不如按需要央、地摊分。土地已成为地方政府的最重要收入来源，因此要有好的规范。在强化地方财政自主的同时，还得有机制防止因追求 GDP 而过度投资与举债。而国企问题中最惹人关注的可能在于地方国企。

强化地方财政自主

在支出方面，中央政府厘订全国划一的基本保障性服务（如社会保障、教育、医疗）的办法及基本服务水平，并承担这些基本服务的费用。由于这些基本服务的货币价值会因各地的价格水平而异，中央政府需具备一套适时更新的各地价格（包括租金和房价）指数。在上述基本水平之上，地方政府可以自资提升服务。

服务应随着人走，一站到位无需通过层层块块，由那一级政府提供则要看效益，视乎营运的跨地域规模效应、服务对象的跨地域流动性，和所涉及地方事务的复杂程度等。可以代理。例如税局，国际上普遍由中央政府运营，但往往代征收地方政府的附加税。房产增值税（见下）与房产税则适宜由地方上处理房地产登记、交易等的单位征收。可以多元化，让隶属不同级别政府的单位，以至于民营单位，各自运用来自无论那级政府的拨款以提供差异性的服务，例如在教育、医疗领域。

在税制方面，考虑到城镇化和我国由政府掌控土地供应^[1]，宜充份评价和优化土地使用权出让金和其他源自房地产的财政收入。就此，作为理顺房价的重要长效机制^[2]，及为了改善贫富差距，应全国实施房产增值税^[3]（可豁免一套自住房，豁免额度按家庭常居人均面积而累退，以鼓励节约用地，及避免导致「假离婚」）。房产增值税和个人与企业所得税一样，税基同样是经济活动所产生的增值，但房地产之能够随 GDP 增值主要是全社会的功劳，因此房产增值税率应起码为 50%。相应地，为了减轻

^[1] 例如在高度城市化的香港，土地也是政府拥有而将其使用权出让给社会，因而房地产是政府的重要收入来源，让香港能以低税负为其竞争力长项。除税率低之外，香港税种少，没有增值税、营业税、消费税等。

^[2] 理顺房价及缩小贫富差距的另一，并且相辅相成的长效机制，是下文提到的住房补贴货币化，让低收入居民都能买房。

中低收入居民的税负和增加消费与内需，应尽量减低工商业增值税，取消营业税，不鼓励征收消费税（针对不环保、不健康和奢侈性产品的消费税除外），以至于降低个人所得税。

个人和企业所得税及工商业增值税等都可以用同一比率央地分成；比率可按政策需要每年考虑调整。房产增值税也分成，比率要让中央政府所承担住房补贴（见下）支出的波动性得到抵消。地方政府可独得土地使用权出让金和房产税，并可自主调高或调低任何税率，自负盈亏，及自决是否征收个别税种如消费税，惟须遵守中央政府就某些税、费所设的上下限。

地方政府近年要出钱出地来执行公租房这项国策，然而，一旦落实住建部 2011 年末提出的住房保障货币化，即按个别不敷之需发放收入补贴，让低收入居民都能自行在市场上买房或租房，那末，按照上面提出中央政府承担基本社保成本的原则，相关社保补贴的费用将由中央政府负担。地方政府免了付建筑费，并可出让原本留作兴建公租房的土地。政府还得以将全部公租房存量以市价出让及出租，这与国企改革(见下)都为地方财政盘活存量；所得应都用于建设一特别适切的如农民工市民化的配套设施建设。

地方政府可以自主向市场举债，但前提是中央政府不承担责任（见下）。

对地方的制衡和引导

在地方政府获得充份财权的同时，须防止过度—即低效—的支出，以免后果转移到中央政府、下任政府，和后代居民身上。所需的制衡包括：（一）立法订明中央政府不代地方偿债，地方政府可以破产，有权发债；（二）法院和从事规管的单位，从属于中央；（三）财政高度透明，发布包含投融资平台的合并财务报表，让投资者、债权人、传媒、人大和纳税人充分发挥监督作用；（四）充分让市场资金通过参股、银行贷款及政府发债，参与公共投资，过程开放透明；（五）优化中央政府的量化规范和监督，包括在土地规划和政绩考核方面；（六）深化国企改革，达成地方上政企分开。以下补充说明。

政府投资以至于相关债务是否过多，可以凭投资的风险调整后折现值是否呈现亏损来界定。有关计算颇复杂，因为：投资可以来自不只一级一地的政府；政府往往投入了土地和各种优惠；土地估值要循市价和机会成本；应尽可能引入社会资本—好处包括印证项目的回报率；计算回报要包括对区外、和项目外或后的影响(所谓外部性)；对环境的影响应量化，可凭疾病成本和支付意愿；就各回报流所采用的折现率，须反映该回报成分的风险或不确定性有多高。上述量化分析不容易但有需要，中央政府须制订准则，并作出监督、仲裁和审计。

[3] 这里说的房产增值税，豁免自住房，可取代现时的 20%房产个人所得税。

从项目的经风险调整折现值，减去项目的投资额，便得出项目的盈亏。而 GDP 在用作考核地方政绩时应作出调整，即减去：持续性的财政赤字^[4] (如有)、按以上计算的公共投资的年化亏损^[5] (如有)，和此外可辨识为当地经济发展所衍生的环境污染和资源损耗。

城镇化对土地的需求，使土地出让金成为城镇化的基本资金来源。中央政府须统筹和监督各地的土地规划及其实施，以确保土地长远够用，供应步伐按人口增长所需以免供求失衡，与及出让过程高度透明和竞争性，杜绝土地低价流失。由于房地产周期性波动大，本年度出让土地收入应拨进基金，然后每年按财政规划拨出运用。对现时低效用地如部分工业开发区，应予盘活。

在地方国企层面，政企不分往往导致民企难竞争而国企低效高债、地方保护、利益输送、环境污染等现象，有损经济效率。就此，十八届三中全会定出了改革方向，即国家管理资本以取得最大回报，营运留给职业经理人，执行国策及经营垄断性行业则交由央企及特许经营。展望未来：地方国企可按行业整合壮大，并藉转入混合所有制，取得较清晰的市场定价，然后藉收购合并转化成为具国际竞争力的央企。地方政府遂得以体现其下国企的最大价值，同时达致政企分开。中央政府可定出地方政府不得再拥有当地商业利益的目标日期。

2014.9 修订

作者是香港资深经济学人。网址：www.barefooteconomics.net

^[4] 只要不出现持续性财政赤字 政府是有空间减税或增加开支以体现经济增长潜力或作为反周期政策的。纵使措施导致当年出现财政赤字，只要有合理依据，是可以视为财政仍处于平衡趋势，即赤字并非持续性的；但该赤字便须按計劃分年度摊销。

^[5] 包括了一些政府对国企或私营单位的财政救助，可视为投资，用上述方法评估其损益。