

The Impact of Fiscal and Taxation System Reform on the Development of Highway Construction and Maintenance

Junxi Yang

Alxa League Transportation Development Center, Alxa, Inner Mongolia, 750300, China

Abstract

The principles of responsibility allocation and expenditure obligation matching proposed in the process of fiscal and tax system reform have had a profound impact on the management system of road investment fundraising. There is a lack of coordination between the division of responsibilities and the allocation of costs within the current framework of road management. It is necessary to address this issue through a deep reform of road management mechanisms, based on a clear definition of road responsibilities. Although it is necessary and reasonable to clarify the path responsibilities of the central government, the necessary environmental conditions for realizing and implementing this path responsibility may not have been achieved yet. Therefore, we should first strengthen and determine the responsibilities of local road administration, and optimize a road management system that conforms to the principle of sharing responsibilities and matching financial burdens.

Keywords

fiscal and tax system; road rights and interests; central and local rights and interests; road management structure

财税体制改革对公路建设与养护事业发展的影响

杨君喜

阿拉善盟交通运输事业发展中心, 中国·内蒙古阿拉善 750300

摘要

在财政税收制度变革过程中提出的职责分配及开支义务匹配的原则对于道路投资筹集的管理体系产生了深远的影响。当前道路管理的框架内存在着职责划分与费用承担的不协调问题,需要在清晰界定道路职责的基础之上,借助深度化的道路管理机制改革来解决问题。虽然明晰中央政府的路径职责是必要的且合理的,然而现在可能还没有达到实现并执行这一路径职责所必需的环境条件。因此,我们应该先在强化和确定地方路政职责的基础上,优化出一条符合职责分担与经费负担匹配原则的道路管理系统。

关键词

财政税收制度; 道路权益; 中央权益与地方权益; 道路管理结构

1 引言

中央政治局会议强调,深化财税体制改革的目标是确立统一完整、法治规范、公开透明、高效运行的现代财政制度,以促进资源配置优化、市场统一、社会公平,实现国家长治久安的可持续发展。

2 财税体制改革的重点任务

会议精神同时提出,财税体制改革应当重点从3个方面推进:首先,需要改善预算管理制度,加强预算约束,规范政府行为,实现有效监督,促进全面规范、公开透明的现代预算制度尽快建立。其次,我们需要进一步推动税收体系

的改革,以优化税务结构、提升税务功能、维护宏观税收稳定性、促进依法征税。这样可以创建出有利于科学进步、社会公正和市场统一的税收制度框架,并充分利用税收在筹集财政资金、调整分配和推动结构优化方面的重要职责。最后,要重新配置中央与地方之间的财务关联,以确保中央及地方的收益结构大致不变为基础,优化并明确中央与地方的收益分配,公正地确定各级政府的事务职责和开支义务,推动权力与责任、执行任务与支付费用的一致性,构建出符合事务职责和开支义务匹配的原则体系。根据以上理念,我们也可以从这三个主要任务中深度探讨财税体制改革对公路业的影响^[1]。

3 对公路行业影响的调整,需要考虑到中央与地方政府间的财政关系

在本轮改革过程中,清晰界定职责和开支义务是对当前状况的一种调整。我们根据社会经济的发展需求来确定各

【作者简介】杨君喜(1976-),男,中国甘肃武威人,本科,高级经济师,从事财政金融领域的基本理论和实践技能研究。

个级别的政府应承担的责任范围及开支额度，然后在维持中央和地方的收支结构大致稳定的基础上重新分配收益，以便保证各层级的政府能够负担起其相应的工作任务所需资金。因此，职责和开支义务的定义将会影响到财政资源配置的基础框架。在新架构之下，所有级别的地方政府都需要遵循“按需取用”或者“能力所限”的原则，实现各种费用的均衡支付。

第一，业内对中央事权的界定有一定的参考意义，面对财政税务体系的变革，交通运输领域也在探讨如何合理分配公路事务的责任。当前阶段，学者的主要观点是基于《公路法》中的级别管理原则来理解公路职责划分的，并以此作为基础，结合道路技术的特质，全面深入地研究与讨论。根据当前的法律规定和公路业发展状况，行业内可供借鉴的权力划分共识是，国家高速公路属于中央管理，普通国道属于中央与地方共享的权利，其他道路则属于地方管理。

第二，划分情况将对公路管理体制产生决定性的影响。遵循“职责与开支义务相对应”的基本准则，当各层级政府对其事务权力做出明确界定时，这会对基础设施建设及管理的组织结构带来重大变革。总的来说，一旦中央和地方法律机关就其任务分配达成一致，省一级政府应该按照相关规则来引导并推动本地区内道路建设的行政管理工作。此外，鉴于交通部门并没有直接承担公路建造和维护的责任单位，因此对于中央和共享的管理职能，只有通过向各省区政府授权才能实现。然而，这种授予之后，这项权利能否再度往下延伸，也会间接影响到公路建设和管理的体系构造。就构建而言，随着职责分配和开支义务逐渐一致化，建造和筹集资金的责任实体也会相应地整合。过去各级地方政府层层向下的建造成果并不顾及经费来源的问题可能会有所改观，即便是上层政府把建设项目转移到下面，也需要同步考虑到相匹配的财务开销权力也要随之下降^[1]。从管理视角看，国家高速公路网络项目、主要干线道路以及乡村道路的管理维护责任会更清晰明了，与此相关的资金供给方式也会依据改革进展而作出适度调整。

第三，分类结果将会改变公路建设和维护资金的运用方式。现阶段，中国的道路建造与维护经费主要由两部分构成：车辆购置税及燃料消费税基金。然而，这些资金相对于建筑与维修所需费用仍显得不足。因为职责划分不清且支出的责任不明晰，加上中央财政需要指导地方政府的投资路径，这两种专门用途的基金需同时满足关键工程的需求并照顾到各种其他的项目。例如，尽管车辆购置税被视为中央专用的基金，但是其既用于重要国道的修建，也必须考虑乡村道路的构建，这导致了“撒盐”式的资金分配方式，从而降低了资金的使用效益。在权责分明之后，这种投资方式将会发生相应的变化。各级政府会根据自身的职责和财力进行投资，从而提升财政资金的使用效率。

4 深入推进税收体制改革

第一，车辆购置税的专用资金特性遭遇了严峻的考验。根据媒体公布的数据，在这次税收制度改革过程中，为了补偿由于营业税改革导致的地方财政收入减少的问题，一个主要措施是废除原有专门用于交通基础设施建设的车辆购置税，转而归属于地方税。车辆购买税收基金的变动将会对中国道路建设的经费供应产生全方位的影响。若撤销特定用途，无论是中央或地方的事务责任，都无法确保有专门的资金来支持道路建设项目，所有费用都需要从一般的财务预算中筹集。在这种情况下，中央财政丧失了指导地方投资的能力，地方政府会依据项目的重要性和紧急程度分配资源。此举可能导致两个结果：一是当前以中央汽车销售税作为导向的路面交通迅速增长的状态可能会发生变化，各地的交通发展状况差距更大；二是在某种程度上可以推动路面交通业从“重建轻养”的发展方式转变过来，逐渐转向“建、管、养同步”的发展策略。

第二，其他专项税是否能维持有待争取。根据楼继伟部长的讲解，税收改革的重点之一是对消费税进行改革，改革的方向是完善消费税制度，调整税收范围，优化税率结构，改善征收流程，并增强消费税的调节作用。这有可能会对燃油税的征收和使用方式产生影响。部分地区的政府未能按照规定使用成品油消费税退回款项来维护道路设施或改善交通运输状况。在本轮政策调整过程中，这笔税务收入并未被法律明确为专有用途，也不属于特定税类。若此情况发生改变，那么现有对道路保养和运输业的支持力度可能无法满足需求^[1]。

第三，长期以来，公路行业仍将面临资金短缺的困境。正如上述阐明，若我们对两项专门基金的性质进行了最大程度上的调整，那么由于缺乏稳定的钱源，未来的道路建设领域将会面临巨大的限制。

5 优化预算管理体系对公路业的作用

首先，地方政府性债务自主性渐强但将受到严格的监管，当被问及此事时，政府的回应是：不仅将继续扩展地方政府债务自主偿付试点的范围，而且还需要完成两个基本任务。一方面，推广基于责任发生的政府综合财务报告体系，也就是我们所说的“政府资产负债表”，让公众了解政府的经济状况；另一方面，完善并强化评估和惩戒机制，尝试创建针对地方政府的信用评价系统，以此激励他们珍视自身的声誉，主动约束其借款行为。作为重要借款来源的一级地方政府部门，公路产业被视为其中的一部分，其管理的道路维护所需贷款规模也在各个领域名列前茅。此外，依据我们国家的中长期期的高速公路网络计划及公路发展策略，公路建设的繁荣时期仍将继续，这也会带来一定的负债累积。采用由当地政府独立发行的债券方法可以使过去的非正规借款

活动变得更加有序,这使得地方政府得以全面了解其财产与负债状况,同时中央政府也能够透过对资产负债表的研究来理解地方政府的债务及相关的潜在风险,从而制定合适的债务水平并对之实施信誉评估以加以监控。由于监督力度的提升,公路行业的某些传统策略,例如利用新的贷款偿还旧款项的方法推动行业持续发展的方式可能会面临一定的限制。

其次,决策地方公路投资的机制将发生重大变革。根据改革计划,未来的地方政府借款重点在于:第一,需要合法地构建主要依赖于政府债券的地方政府借贷融资系统,并消除融资平台公司的政府贷款功能,对地方政府的借款行为设定明确的限制范围与使用目的;第二,对于地方政府的负债实施额度管控,将其分为一般债务及特定债务两类,并全部纳入预算管理体系中,同时受制于人大的监管;第三,需明晰政府与企业之间的责任界线,所有应该由政府承担的债务必须被纳入预算管理范围内,而那些不该由政府负担的责任则须清晰划分。依据上述措施,未来的道路建设投资决定方式将会发生重大变革。一方面,对于公路类的资金筹措机构来说,其借款能力会遭到约束;另一方面,除了需要被纳入预决算体系外,还需面对人大审查和监管。这就表示过去依赖贷款推动道路建设的做法会被同级人民代表会议所监控,无论是在项目投资选择上或是负债计划中,都已不再属于该行业的自主责任,而成为各级地方政府的责任。

最后,公路发展筹融资机制将面临改变。随着改革的进展,各级财政将确保普通公路的资金供应:普通公路的融资机制已经得到国务院的明确要求。根据国务院办公厅转发的《发展改革委财政部交通运输部关于进一步完善投资政策促进普通公路持续健康发展的若干意见的通知》(国办发22号),要确保充足的资金用于普通公路的养护设施。具体措施包括提高中央投资在普通干线公路上的支出比重,地方政府要增加其他财政性资金用于普通公路发展,以及通过多种途径增加对普通公路的投资,逐步建立高速公路和普通公路的整体发展机制等。尽管这些要求尚未具体实施,但预示着未来普通公路的融资模式。随着财税体制改革的推进,特别是事权和支出责任的明确化,上述规定将逐步受到关注,相应的资金渠道将得到落实,同时也可能会影响对高速公路的投资规模。高速公路的建设资金来源将存在不确定性:根据中共第十八次全国代表大会第三次会议发表的文件——“中央委员会有关深入开展全方位深层次综合性的重要决策”,我们了解到经济发展模式的关键在于让市场的功能主导着物资分配并且更好地利用好行政机构的作用;同时

还强调了使用特殊许可的方法来促进公用事业的市场运作方式的发展。此外,“国务院办公厅发布的通知—关于对地方部门采购的社会支持的服务提供者的建议”(编号为:gwfd0214)中进一步阐述可以鼓励各层级的地方机关通过委任制、特别授权管理或策略联盟等方法去获取公众提供的服务项目。因此我们可以看出这些措施都旨在吸引更多的民间资本进入基础建设行业。在交通运输领域中,为保证道路公共利益,我们对民间资本持有谨慎态度。根据《收费公路管理条例释义》阐述:“基础设施与公用事业依然是道路的主要特性,发展由政府偿还贷款的收费道路适应了中国的特殊经济状况和社会环境,因此,将来也应该继续推行主要依靠政府拨款的收费道路的发展策略。”然而,随着中央政策的影响及可能导致对一般道路增加支出会削弱高速路收费道口、政府筹资机构的借款功能等问题出现后,高速路的投资模式是否能持续进步,尚有待观察。

6 可能对未来公路行业发展产生的影响判断

通过对上述各项的概括,我们可以大致推断财税体制改革对未来公路行业发展产生了如下影响:明确的公路建设管理职责划分和决策机制将会出现,道路工程及维护的责任分配会变得更为明确,相应地,其所需资源也会与其责任相匹配;各地方政府的路况管理体系或许需要重新审视;交通运输专款的特殊性质或有变迁的可能,从而使得建造和维护经费的需求有可能来自普通财政收入;公共负债被纳入监控范围,预算是会影响道路建筑和保养决定制定的关键因素。

7 结语

基于当前掌握到的财政税收制度变革信息和对于行业的初步理解,我们在此预测了未来的道路交通领域可能出现的趋势。然而,鉴于中国经济和社会发展的多样性和各地区的差异化发展状况,我们的预判能否准确还有待实际操作的持续检验。

参考文献

- [1] 孙建政,刘艳萍.关于深化公路养护体制改革的探讨[J].绿色环保建材,2019(12):107.
- [2] 杨立珍.公路建设和养护发展趋势的统计分析[J].黑龙江科学,2021,8(5):162-163.
- [3] 姚红云,成冰,王玉刚,等.公路养护管理问题及对策研究[J].公路,2020,60(8):201-205.