

分税制改革20周年： 动因、成就及新问题

□ 中央财经大学财政学院院长 马海涛

财政体制是经济体制和政治体制改革的交汇点。1992年着手设计、1993年准备、1994年实施的税制改革和分税制改革是我国市场经济奠定性的改革。经过分税制20年改革，我国财政“两个比重”基本稳定，中央宏观调控能力逐步

增强，地方政府财政理财和财政改革的积极性显著提高，财政支出结构不断优化，在推动基本公共服务均等化、促进社会经济发展、抑制通货膨胀、平抑经济波动等方面发挥了重要作用。但是，分税制改革20年的实践证明，受制于客观条件，分税制改革后出现的许多新问题亟需解决。其中，最根本的问题在于，

中央与地方之间事权与支出责任存在不匹配、不清晰、不合理和不规范等方面。

一、分税制改革的动因

纵观改革开放以来的我国财政体制改革历程，1994年的分税制改革可以作为一道分界线将其划分为两个阶段：第一个阶段是1978—1994年。党的十一届



三中全会确定了我国改革开放的总方针以后,通过财政体制改革放权让利和全面承包支持了经济的快速增长。但与此同时,财政、尤其是中央财政却愈益窘迫,财政“两个比重”急剧下降,财政难以平衡而陷入“打补丁”和中央财政需向地方借款弥补资金缺口的尴尬境地。第二个阶段是1994年至今。以“统一税制”为总基调的税制改革和以“事权与财权相结合”为指导原则的分税制财政体制改革,增强了财政总体实力和中央财政的宏观调控能力,在一定程度上强化了市场配置资源的作用和地方财政的预算约束。

总体看来,推动1994年分税制改革的因素主要有以下四个方面:

第一,对此前原有财政体制的完善。分税制改革之前的“分灶吃饭”、财政“大包干”等改革打破了之前财政统收统支、“吃大锅饭”的局面,但其弊端也十分明显,体制年年变动、中央地方年年谈判。财政体制的不稳定一方面助长了地方政府的短期行为,强化了“地方保护主义”和“诸侯割据”;另一方面导致了财政“两个比重”的急剧下降,中央缺少横向公平的财力,地区间财力差距不合理扩大。

第二,破解之前的“财政困境”。在分税制改革之前,政府放权让利和全面承包的改革举措促进了经济的快速发展,但经济建设和财政补贴政策使得财政支出不减反增,财政赤字不断累积,中央财政甚至到了不得不向地方政府借款的地步。中央政府财力的锐减,带来宏观经济管理能力大幅削弱,整个经济和社会的发展不稳定性增加。自改革开放之后,我国宏观税负1994年前出现了逐步走低的现象。1994年仅为12.2%,远低于发展中国家22.8%和发达国家32.2%的平均水平。连年的财政赤字给政府公共物品的提供和宏观调控政策的开展带来了极大的挑战。1993年

十四届三中全会第一次提出要“逐步提高财政收入在国民生产总值中的比重,合理确定中央财政收入和地方财政收入的比例”。此后几年,党和国家相继在此问题上表达了要提高财政“两个比重”的观点。

第三,建立社会主义市场经济体制的现实需要。1992年,我国的社会主义改革到了一个由初期到中期的关键时刻。当年,中共十四大召开,明确指出经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。而要建立社会主义市场经济体制,必须从根本上解决我国宏观经济稳定能力不足和资源配置效率低下的问题,这就需要给我国社会主义市场经济的发展提供一个相适应的体制性框架。在1994年经济体制改革中,财税体制改革居于中心地位,建立与社会主义市场经济发展相适应的财税体制的核心就是统一税制和实行中央与地方分税制。在统一税制的基础上,遵循“事权与财权相结合”的原则,科学划分中央与地方的财政支出范围、税种收入,建立税收返还和转移支付制度,对中央与地方之间的财力分配进一步改革。

第四,苏东剧变的国际影响。从其国外因素来分析,政治体制上的独断专行、贪污腐化和经济体制上的改革停滞、经济失控是苏东剧变的主要因素。苏东剧变也使我国中央政府意识到,如不加强对地方政治和经济的控制,地方保护主义、贪腐问题及社会动乱将难以控制,社会稳定难以维持;而改革的出路在于继续坚持改革开放的基本方向,同时寻求在向西方发达国家先进财税制度学习基础上的我国的财税体制变革之路。

二、分税制改革取得的成就

1994年分税制改革作为中国式分权改革,标志着我国财政体制由行政性分权转向经济性分权,大大强化了中央

政府的宏观调控能力,充分调动了地方政府财政理财和财政改革的积极性,推动了统一市场的形成,构筑了我国市场经济体制的基础。

第一,财政“两个比重”稳中有升,形成了中央财政收入稳步增长机制,中央宏观调控能力不断增强。1994年实施的分税制改革及其不断完善,充分调动了中央和地方的积极性,较好地处理了中央与地方、国家与企业及个人的分配关系,建立了财政收入尤其是中央财政收入稳定增长的机制。分税制改革将关税等体现国家利益、消费税等宏观调控能力较强的税种划为中央税,将增值税等与经济发展直接相关的主要税种划为共享税,将营业税等适合地方征管的税种划为地方税,既考虑了税种属性,又兼顾了中央集中财力的需要和地方承受能力,初步形成了符合市场经济要求和我国国情的政府间财政关系框架。经过分税制改革,扭转了之前体制下财政“两个比重”急剧下滑的趋势,改变了先前中央依赖地方的被动局面,转移支付角色对换,给中央财政主导资源分配提供了制度性保障。从近年来我国成功应对亚洲金融风暴、国际金融危机等宏观经济波动以及国内各项自然灾害等实例中可以看出,分税制改革后的中央宏观调控能力得到显著提高。

第二,充分调动了地方各级政府财政理财和财政改革的积极性,初步建立起适应我国市场经济发展的现代预算管理制度。在分税制改革的基础上,相继启动了部门预算、“收支两条线”、国库集中收付制度、政府采购制度以及绩效预算等预算管理制度改革。按照“事权与财权相结合”的原则,分税制初步理顺了政府间的责、权、利关系,在政府间以及政府与微观经济主体之间初步建立了各司其职、各负其责、各得其利的约束机制和费用分担、利益分享和归属机制,促进了地方政府财政理财观念的

转变，提高了地方政府推进财政改革的积极性。

第三，推动了我国统一市场的形成。从1987年开始，国企全面实行承包制，此后也实行了大包干的财政体制。这种制度虽然比较充分地调动了地方发展经济、开辟财源的积极性，但与此同时带来的一个重大缺陷是地区之间相互封锁，地方保护主义盛行，从而形成了“诸侯经济”的局面。为了财政收入的快速增长，各地竞相通过行政保护发展价高税大的产业和产品，如烟酒、光伏、钢铁等行业产能严重过剩，产业结构变得日益扭曲。显然，这与市场经济的要求是格格不入的，也与产业结构调整背道而驰。分税制改革按照税种来划分中央与地方的收入，取消包干制，打破了企业行政隶属关系的阻碍，为市场体系的发育创造了基础条件，也为产业结构的调整发挥市场机制的作用提供了可能。

第四，转移支付制度缓解了地区间财力差距的扩大。在分税制明确中央与地方财政支出范围和财政收入分配格局的基础上，建立了转移支付制度以协调地方各级政府间的关系。由于各地经济发展水平、资源禀赋及地理位置等方面悬殊，各级政府间的财力差距也较大。随着分税制改革后中央财力的增加，中央宏观调控能力的加强，中央政府通过建立并完善转移支付制度实现上下级纵向和地区间横向的财力转移，在保护发达地区发展经济积极性的同时，促进了欠发达地区的经济发展，在一定程度上缩减了地区间的财力差距和发展不平衡。

三、分税制改革凸显的新问题

就分税制改革走过的二十年实践来看，取得了巨大成就的同时一些新问题也日益凸显出来。

第一，中央与地方的事权与支出责任不匹配、不清晰、不合理、不规范。

1994年分税制改革以来一直奉行“财权与事权相匹配”的原则，即从中央到地方，让每一级政府通过拥有“财权”去履行自己的事权（也就是各级政府的职责）。在十七大报告中，财税体制改革问题使用了“财力与事权相匹配”的提法，十八届三中全会进一步提出了“建立事权和支出责任相适应的制度”。从“财力”到“支出责任”这一提法的改变，说明党对财政问题进一步强调了在事权落实过程中责任的重要性。也就是说，各级政府部门在落实事权时，要更好地以财力为保障。这一提法的改变将保证各级政府在执行过程中，事情会做得更好，执行力会更高。

在现代市场经济和分税制财政体制运行过程中，要使每一级政府都拥有相对稳定的财权，并与其事权相匹配，至少需要如下条件：一是各级政府之间的事权能够划分清晰，分担性的事权少，而且相对稳定；二是每一级政府通过自己拥有的财权可以获得相应的财力，也就是每一级政府都有足够的财源和税源；三是有足够的税种在各级政府之间分配，共享税收。只有同时满足上述条件时，按照“财权与事权相匹配”原则设计的财政体制才能持续运行下去。由于历史发展等多方面的原因，不少西方国家各级政府之间尽管有共担事权，但划分相对清楚，很大原因在于其分级选举、向下负责；各级政府都是相对独立的权利主体，甚至联邦政府与地方政府之间都是“平起平坐”的“兄弟关系”而非“父子关系”，因此在很大程度上能够做到“亲兄弟明算账”。即使偶有纠纷，亦可以通过法院仲裁来厘清，甚至法院的判例还成为了日后制度的“试验场”和“孵化器”。

显然，从我国的现实国情来看，这些条件并不完全具备。一方面，在收入、特别是税种的划分过程中，客观上存在财权和财力向中央上移的过程。这倒不

是因为中央自利，而是构建全国统一的市场环境、推进宏观调控的客观需要；而很多具体事权却是需要地方作为政府公共服务的神经末梢向社会民众提供的，这客观上就会造成地方财政的收支困难。另一方面，事权的清晰界定存在困难。一是事权执行起来内容庞杂，很难穷尽列举。各种事权在各级政府之间难以清晰地划分，往往是你中有我，我中有你，机械地把某一项事权归为某一级政府，实际上无法做到。二是很多事权需要多级政府之间协同共担。三是新增事权层出不穷。在市场化改革和工业化发展的大背景下，政府与市场的分工在不断地发生变化，政府面临着许多不确定性的事权需要政府去履行，而这些不确定性的事权很难静态地按照理想化的模式在各级政府之间做出清晰的划分，往往是需要各级政府来共同承担。

分税制改革并没有对政府间事权和财政支出责任划分的格局做出根本性改变，沿用至今的中央与地方事权与支出责任的划分难以适应发展的需要。比如，外部性较强的跨区域生态环境保护与污染治理，空气、水、土壤等资源性公共产品和社会制度、标准规范等制度性公共产品的供给应由中央作为责任主体；区域性基础设施建设、地方公共产品提供等应由地方作为责任主体；中央与地方在事权、支出责任方面存在着“缺位”、“越位”与“错位”问题等等。事权与支出责任的划分不科学、不规范，一方面压制了地方政府提供公共产品的积极主动性，另一方面也消减了地方政府在地方事务上的财力。在这种情况下，要建立“财权与事权相匹配”的财政体制难度很大。这样，党的十八届三中全会将政府间财政关系支出责任划分的重心放到了“事权”上，让支出责任、财力都跟着事权走，客观上秉承的也是“以支定收”的基本原则。

第二，税权配置不合理。笔者认为，

对政府而言, 税权是一种资源, 需要考虑其配置效率, 而不仅仅是在不同级次政府之间进行简单的划分, 因此, 税权配置是分税制财政体制的核心内容, 也是地方税体系存在和发展的基石。

就税权的横向配置而言, 其一, 税收立法实行的依然是以行政法规为主、正式立法为辅的立法体制。税收立法公开性、透明度差, 领导主观意识浓厚、缺乏民意和监督, 致使公民的税法遵从度降低。其二, 税权在地区间的横向划分不科学、不合理。在我国现行税制中, 消费税中除了珠宝首饰税目外都在生产、委托加工等源泉环节征收。这不仅导致了税负在地区间分配的不均衡, 加剧了地区间财力差距的扩大, 也在一定程度上导致了重复投资、投资过热等现象, 扭曲了我国的产业结构。

就税权的纵向配置而言, 其一, 税权配置过于集中于中央。我国在税收

立法权方面一直坚持税权集中、税法统一, 1994年的分税制只是将某些地方税种和共享税的收入安排、使用权划归地方, 其相应的税收立法权, 包括税率调整权和减免税权等仍归中央所有。其二, 中央与地方之间税权配置随意性大, 中央与地方之间税权配置及税收划分大部分依据收入而非依据税收特点, 在分税制的实施过程中, 中央可以根据财政形势的需要, 通过实行新的政策来调整中央和地方的财政分配关系, 税收划分办法更是经常随着税收结构及税收收入的变化而进行动态调整。其三, 地方税权配置未体现明显的层次性。在适当分权的地方税体系中, 各级地方政府应具备相应的主体税种, 以使各级地方政府具有相对稳定的收入来源。分税制改革只是对中央和地方之间的税权配置进行了划分, 而对省以下的税权配置没有细分。当前地方税权

配置、特别是税种分配方面未体现分层, 四级地方政府税种体系基本一致, 未按照各级地方财政自身的特点设计相应的主体税种。

第三, 转移支付制度不科学、不完善。近五年间, 随着中央财政收入的增加, 中央财政支出中用于税收返还和转移支付的比重持续上升。转移支付制度作为分税制改革后完善政府间财政关系的重要组成部分, 在弥补地方财力不足、平衡地区间财力差距及实现基本公共服务均等化方面发挥了巨大作用。但受制于政府间事权、事责划分不清晰、不明确的影响, 转移支付制度目标取向不够明确, 一般性转移支付与专项转移支付比重严重失调。转移支付制度的缺陷难以顺应中央财政支出的目标, 资金规模效益低, 并在一定程度上加重了地方政府财政负担。□

责任编辑 李杰

[图片新闻]



河北冀州：淘汰黄标车财政补贴全部发放到位

近日, 河北省冀州市2013年度淘汰黄标车财政补贴全部发放到位, 共涉及446辆淘汰黄标车, 兑付财政补贴475.6万元。冀州财政部门主动与汽车报废回收企业联系, 及时取得报废车辆的财政补贴申请表、回收证明、注销证明等相关资料, 确保淘汰黄标车的所有手续逐项对应、齐全完整; 并提前7天通过相关媒体告知车主领取补贴时间、地点及程序等。车主只需携带身份证并现场签字、留取指纹就可领取, 大大提高了发放效率。

(高亨 高伟 摄影报道)