

# 分税制改革的评价与展望

■ 闫 坤

2008年,我国财税改革伴同经济体制改革已经走过30个春秋。1994年实行的分税制改革是财税改革的重要组成部分,为经济体制改革的各项配套改革提供了前提条件和物质基础,积累了较多成功经验。同时,由于受经济体制改革“渐近式”路径的制约,分税制改革也存在着不彻底性。当前,经济体制改革已步入关键阶段,我国正积极贯彻落实科学发展观、推动和谐社会建设,在这样的关键时期,总结得失经验并展望未来分税制改革的意义重大。

1994年的分税制改革主要包括三方面内容:一是划分中央与地方的事权和支出范围;二是划分中央与地方收入;三是确立中央财政对地方税收返还和转移支付制度。从总的情况看分税制改革是成功的,不仅将国际通行的财政分权在规范化和透明化方面向前推进了一步,而且对市场经济

下有效处理我国中央与地方的税收分配关系、加强宏观调控、调动中央与地方两个积极性发挥了积极效应。从宏观的角度分析,我国分税制改革的成功经验主要在于为社会主义市场经济体制奠定了重要基础,为建立和完善转移支付制度提供了基本条件。但是,我国目前的分税制仍然处于在基本框架下的不断深化与完善中,与规范、彻底的分税制还有较大差距。

## (一) 事权、财权划分不清

事权与财权相结合、以事权为基础划分各级财政的收支范围以及管理权限,使事权划分与支出范围相一致并和财力相适应,这是建立完善、规范、责权明晰的分级财政体制的核心。事权与财权不清是我国财政体制多年来一直存在的主要缺陷,也是分税制改革所要解决的首要问题。但在1994年的分税制改革中,由于种种因素的制约,并没有解决这个一直困扰

我国财政体制改革的主要问题,而把改革的重点放在了划分收入上。由于中央与地方之间的事权划分与旧体制基本相同,各级政府的职能范围边界不明,使得划分各级政府的财权、财责、财力缺乏科学的依据,这样更加大了中央与地方财力不清、事权与财权不相适应的程度,从根本上说,也就不可能较为彻底地理顺中央与地方之间的财政分配关系。

## (二) 采用基数法确定地方财政收支基数

采用基数法确定地方财政收支基数,实际上意味着将实行财政包干体制以来形成的各地区财政负担不合理和财力分配不公平的状况相对“固定化”,既不利于调动各方面的积极性,又有碍中央财政收入比重的提高。在实际操作中,受扩大地方既得财力的驱动,一些地方常常采取“税收进、财政出”等做法,有的甚至弄虚作假,虚

耕地占用税完成137.41亿元,同比增长51.9%,增速提高了83.6个百分点(去年同期是下降31.7%)。

城镇土地使用税的税基,是纳税人占用的土地面积。土地增值税的税基,是房地产增值收益总额。耕地占用税的税基是被实际占用的耕地面积。城镇土地使用税成倍增长的主要原因,是新修订的《城镇土地使用税暂行条例》将法定税额提高2倍,虽然《条例》规定从2007年1月1日起开始

实施,但由于各地出台具体实施办法的时间各不相同,包括上海、广东在内的大部分地方都是在2007年下半年才开始实施,一些地方2007年上半年暂缓征收城镇土地使用税。因此,2007年上半年该税的基数比较小,造成2008年上半年该税同比增速大幅度提高。土地增值税增速回落的主要原因,是由于去年上半年房地产市场交易异常活跃,二手房交易增长幅度过高,税收基数比较高,而今年上半

年房地产交易活跃程度明显下降,二手房交易也陷入低迷。因此,与去年同期相比,土地增值税增幅有明显回落。耕地占用税快速增长的主要原因是政策因素。新修订的《耕地占用税暂行条例》,是从2008年1月1日起开始施行的。新的税额标准的上下限都提高了4倍左右。

(财政部税政司供稿)

责任编辑 方震海

增收入,人为扩大地方既得财力基数。

另一方面,以1993年为基数的税收返还方式,由于“保存量,调增量”,加之省以下财政体制不规范,使得横向调节力度不够,不利于缩小业已存在的地区差距。主要表现在沿海与内地省份财政收入基数差距使两类地区经济差距拉大;税收返还与全国平均增长返还挂钩的本意难以实现。由于分税制遵循增量累进原则,因此即使在一个地区增值税、消费税增长速度与全国平均增长速度相等的情况下,对地方税收返还比例也是递减的。这样一来,1993年的基数影响将是长远的,发达地区与落后地区的差距会随着各年返还额的变动而越拉越大。落后地区只有在发达地区有较高的增长速度、上解中央财政较多的情况下,中央财政通过转移支付手段支援内地,才有可能缩小与发达地区的差距。但对任何一个地区来讲,本地区增长速度快于全国平均增长速度时,其返还比例递减将更为迅速。这样,在地方利益的驱动下,发达地区有可能达到一定增长速度后,放松征收管理,而落后地区也同样存在即使基数较低也不愿意增长过快的状况,从而不利于节约支出和提高财政资金使用效率。

### (三)转移支付制度有待改进完善

我国现行财政转移支付形式有税收返还、体制补助、结算补助和专项补助等。其中,前三种形式属于无条件财政转移支付,专项补助属于有条件财政转移支付。我国目前采取的主要形式为税收返还,即无条件财政转移支付形式,占转移支付总额的比重超过1/3。从实际运行情况来看,这种形式对弥补地方一般性财力不足、实现纵向财政平衡发挥了重要作用,但其自身存在的局限性主要带来了两方面问题。首先,政策引导能力不强,不利于国家实施宏观调控。由于无条件财政转移

支付对资金的使用中央政府没有明确规定,其使用权掌握在地方政府手中,中央政府无法利用它来实施国家产业政策和调节地方政府支出行为。其次,不利于发挥地方政府的积极性。在这种形式下,地方政府基本上处于简单的收入接受者地位,对地方政府提供公共物品和服务缺乏激励机制。

由于分税制是市场经济体制的配套制度,现行的分税制还存在这样那样的不足,特别是贯彻科学发展观和推进和谐社会建设对分税制改革提出了具体要求。因此,现行分税制的完善还存在着较大空间。

### (一)建立适应多级分税制需要的税制体系

符合市场经济要求的健全稳定的税制体系是分税制改革的前提。我国1994年税制改革建立了以增值税为主体税种的流转税系和以企业所得税为主体税种的所得税系,为我国分税制的初步实施奠定了基础。但从税种数量看(我国目前有24个)与彻底的分税制还有差距,这关键在于地方税收体系的建设问题。我国目前的地方税体系很不健全,缺乏主体税种,收入规模过小,税源缺乏增长机制,有的还日益萎缩,不能随经济发展而增加。为了能够真正发挥分税制的作用,必须使地方税税源成为一个能够增长的变量,形成内在的增长机制。

对于具体税种的归属问题,总的划分依据是根据不同税种的特征、税源大小以及对经济的调节作用等因素,确定不同税种分别作为中央收入和地方收入。凡是关系到国民经济全局、有利于发挥中央政府职能和便于加强中央对宏观经济调控作用的税种划归中央,作为中央财政收入;与地方关系密切、税源分散、需要发挥地方积极性组织征收的税种划归地方,作为地方政府收入;与整个经济发展直

接相关的税种划为中央和地方共享收入,使中央和地方在财政利益上有一个“联结点”,这对经济的发展是有利的。

### (二)合理划分事权、财权,合理分配财力

在当前各级政府的事权划分上,我们面临一种矛盾状态,即一方面各级政府的事权边界由于政府的职能、作用范围在短期内难以明晰化,而处于混沌不清的状态;另一方面,又要在各级政府事权边界不清晰的状态下进行分税制改革。在这种情况下,如何使各级政府事权划分从无序走向有序,从不规范走向规范,为财力、财权、财责在各级政府之间的科学划分奠定坚实的基础,就成为至关重要的问题。

我认为,解决这一问题的思路应该是,按照渐进式改革的方式,本着事权划分与政府职能转变、市场机制建立以及政治体制改革相一致的原则,先易后难,逐步划清。一是“划分内外”,即划分政府与企业和个人间的事权,明确哪些事权归政府,哪些事权归企业和个人。界定的标准是社会共同事务,即凡是市场能够有效提供的事务,事权归企业和个人;市场不能或不完全提供或协调、只有政府出面组织才能实施的事务,事权归政府。二是“明确上下”,即明确中央政府与地方政府之间的事权,确定哪些事权归中央政府,哪些事权归地方政府。界定的标准是,属于全国性共同事务的事权应由中央政府决策、承担和管理;属于地方性共同事务的事权应由地方政府在中央统一政策许可范围内自行决策和承担,划归地方政府管理。三是“理顺地方各级”,即理顺地方各级政府间的关系,明确事权在省、市(地)、县(市)、乡(镇)政府间的划分。界定的标准是受益和规模,即政府活动或公共工程的规模庞大、难度大、技术要求高、受益对象是市、

县、乡范围居民的，则事权归市(地)、县(市)、乡(镇)，由市、县、乡政府负责支出。在层次分明的基础上，需要进一步明确界定和划分政府的事权和财权，先划清各级政府所担负的政治、社会以及公共事务的事权边界，然后再逐步划清各级政府所负责的经济事务边界，最后过渡到完善、规范的事权与财权相结合的分税制。

此外，完善事权和财权的划分还应考虑市场化进程，即根据市场化的进程，确认哪些事情市场已经做了，政府在哪些事情上要多管一些。例如，文化教育、体育、卫生、科学技术研究等活动具备了部分市场化条件，财政就可对这些部门实行差额预算管理，或采取企业化管理，提高经营效益，减轻国家财政负担。只有这样，财政才有可能真正增收节支，把资金投向政府应该涉足的领域，提高财政资金的使用效益。

### (三) 规范转移支付制度

从有利于中央政府宏观调控，有利于发挥地方政府积极性和有利于提高财政资金使用效率的目的出发，我国财政转移支付形式应该从目前的收入分配型向宏观调控型转变。宏观调控型财政转移支付与收入分配型的主要区别在于，前者不再把收入分配作为财政转移支付的主要目标，而更多地考虑对地方政府行为的引导和促进经济发展的作用；在注重公平目标的同时，更加注重经济效率目标的实现。具体做法应该是构建以有条件形式为主的财政转移支付形式。首先，缩小目前无条件财政转移支付的范围，主要用它来平衡地方预算，满足地方履行政府职能的基本开支需要。其次，扩大有条件财政转移支付的范围，特别是配合型财政转移支付的建立。一是明确专项拨款补助的重点和专门用途，体现产业政策要求。二是地方政府必

须按照中央专项拨款补助的具体作用匹配资金，发挥中央政府资金导向功能，促进地方政府扩大对上述资金的投入量，提高财政资金的使用效率。

与此同时，要健全科学规范的转移支付制度。首先，转移支付规模要适度，并保持一定的弹性。转移支付规模要考虑中央财政的承受能力、地方行政事业的需求以及转移支付在额度、形式、结构方面保持弹性，随着社会主义市场经济的发展和市场体系的健全，逐渐提高中央政府的调控能力。其次，转移支付要规范。逐步变现行的基数法为因素法，设计出一套科学的计算公式，作为转移支付制度的拨付依据，以提高透明度，防止主观性和随意性。所谓因素法，就是找出影响地方财政收支的各种因素，确定地方“标准支出”与“理论收入”作为体制基数。它包括两方面内容：一是支出基数因素法，即找出对地方财政支出影响的各种主要因素，如人口数量、土地面积、人均耕地、人均国民收入、民族成分、自然资源和社会发展情况，按其影响程度的大小确定计分标准，各个地方都按这一标准计算其分数，并据此确定财政支出基数。二是收入基数因素法，即根据税基、法定税率等项因素，计算各地方的“理论收入”。这种确定地方财政收支基数的因素法，具有基本统一的客观标准，比较合理、规范，但实行起来技术要求高，操作难度大，因而必须总体设计，分步实施，逐步推进。

### (四) 县乡财政体制的重新构建

首先要实化中央、省、县三级财政，虚化市与乡二级财政。按照因地制宜的原则，通过推动“省直管县”和“乡财县管”等项改革推进省以下

分税制改革，实现县乡财政体制的重新构建。其次，重新界定县乡政府职能。从维护基层政权稳定这一前提出发，行政管理、司法管理、公安管理这三大块事权原则上应大部分划归县级政府，小部分划归乡镇政府，即县级直属行政、司法、公安机关经费全部由县级财政管理，派出机关(驻各乡镇派出所等)经费大部分(如人头经费等)由县级财政管理，小部分(如非人头经费等)由乡镇财政管理。另外，义务教育、基础卫生、基础科学、基础文化、抚恤救济等主要划归县级政府，乡镇政府主要负责协办责任。因此，义务教育费、卫生事业费、科学事业费、文化事业费、民政事业费等，其人头经费原则上由县级财政管理，非人头经费则由县级与乡镇财政按比例分摊管理。至于城乡基础设施建设、交通建设、水利基础等事权，原则上按受益范围确定管理对象，其中跨乡镇项目事权主要划归县市管理，乡镇范围内项目经费主要由乡镇财政管理。再次，为建立省以下分税制的财政管理体制，还需要辅之以土地使用权流转、人口流动以及完善的农村社会保障制度，建立县乡民主理财机制，实现地方财政民主治理，实现县乡财政融资多元化等等。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥

