

遵循一个原则 解决三个问题

——完善现行财政体制的几点思考

■ 刘尚希

党的十七大报告提出了“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”，这至少有两层含义：一是表明现行体制还不完善，事权的履行缺乏足够的财力支撑，例如基层财政困难就充分地证明了这一点。二是为完善财政体制指明了方向，那就是要实现各级政府的财力与其事权相匹配，也就是要遵循“财力与事权相匹配”的原则。

现行财政体制的不完善，或者说存在种种缺陷，恰恰是由于长期以来没有认识到这条原则，而是错误地套用了“财权与事权相匹配”这个看似放之四海而皆准的教条而导致的。按照“财力与事权相匹配”的要求，进一步完善现行财政体制，需要以改革的方式逐步地解决以下三个方面的问题：

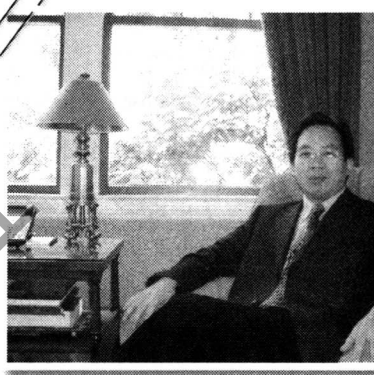
一、减少财政体制要素及其组合的不确定性

财政体制涉及方方面面，但归结起来，主要是三要素：事权、财权、财力，各种不同类型的体制都是这三要素不同的组合而形成的。所谓事权，简单地说是指一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责。财权是指一级政府为满足一定的支出需求而筹集财政收入的权力（要注意的是，这是指单一制下的财权，与联邦制下的财权有质的不同），包括税权和费权，形成自筹的财力。在我国分税制财政体制下，财权主要与税种划分相关。财力则是指一级政府可支配的财政收入，包括自筹的和上级转移的。一般而言，事权、财权、财力三要素达到匹配，才能使一级政府运转正常。但在不同的情况下，其匹配方式是不同的。相对于事权，财权和财力都是手段，是为履行特定事权服务的。但这两个手段之间无必然的连带关系，是彼此独立的，财权与财力之间无匹配关系。一般地讲，只要财力、或者财权与事权相匹配即可，不要求三要素一一对称。

但在现行体制中，事权、财权与财力这体制三要素对于各级政府来说，具有双重不确定性：其一是各个体制要素不确定，即有什么样的事权、多大财权和多少财力都不确定；

其二是体制三要素在各级政府中如何组合不确定。表面看来，各级政府都有一定的事权、财权和财力，但在时间维度上是不断变化的，无法预期。而无论是哪一个体制要素变化，最终的结果都会体现在减收或者增支两个方面。例如调整工资，全国性的政策一出台，哪怕是迈出一小步，但对基层财政来说多是沉重的负担。全国约有4000万财政供养人口，而其中约有74%是由县域财政来负担的。对已经纳入城市体系的县级市和区来说，其负担能力相对较强，而对尚处于农村状态的县而言，几乎无负担能力。加之上级政府各个部门经常出台各种各样的“达标”任务，使下级政府的事权总是处于不断扩增的状态，基层财政的支出压力也随之不断增大。尽管有些政策的出台配套了相应的转移支付措施，如工资性转移支付、农村税费改革转移支付等等，但并非足额，基层财政总是要承担一定的比例。这使得一些基层政府财政受到减收和增支的双重挤压而陷入困境。

照理说，事权变化，财权或财力要相应调整。或者相反，财权和财力变化了，事权应相应调整。可在现实生活中，事权多掌握在各个职能主管部门，财权和财力主要集中在财政部门，在部门林立且其权力运作约束不严、部门间缺乏协调的情况下，事权、财权和财力三个体制要素在改革中要实现动态的匹配是非常困难的，现实的情况是经常处于不匹配的状态。由于各个体制要素及其组合极其不确定，纵向财政不平衡就成为一种常态。而且这种不确定性程度，随着政府层级的降低而递增，在县级的不确定性程度要远远大于省一级。这就是说，层级越低，辖域越小，事权、财权与财力及其组合的不确定性程度就越大，到了基层，也就达到了最大。如县域财政，既要受中央政策和改革措施的制约，也要受省一级、市一级政策和改革措施的影响，多重影响叠加到



县域财政，其不确定性也就大大增加了。

二、矫正扭曲的省以下分税制

应该说，1994年推行分税制改革是一大进步，改变了地方财政包干制带来的区域封锁和市场分割，有利于全国统一市场体系的发育和形成。这主要是改变了按照企业行政隶属关系来划分各级财政收支范围，从而有助于全国经济的一体化。但在实践中我们把“财权与事权相匹配”变成分税制的基本原则，并套到每一个政府层级。这是强调各级财政自治的一种理念，从而扭曲了分税制，实质上仍回到了过去的“自求平衡”，各级政府各过各的日子。其实，即使在西方国家，省以下各级政府都没有做到“自求平衡”，都离不开转移支付。由于理论上的误导，在1994年开始的分税制改革过程中，强调省以下层要“财权与事权相匹配”，要求每一级政府都有自己的财源、财权，认为只有这样分税制才是完整的。后来县域财政的普遍困难，与此有极大的关系。

其道理十分简单。因为“财权与事权相匹配”的原则与我国区域发展条件存在巨大差异和差距的现实相悖。对于那些以农业为财源基础的县域来说，即使赋予其一定的财权，也不过是“画饼充饥”，税源单薄，无法组织到与事权相匹配的财力。尤其是对那些发展条件不好，或者不具备发展条件的地方，更是如此。在这种原则下，只能是两种结局：要么造成许多县有财权而无财力，当地财政无法正常运转，甚至发不出工资；要么是为了财力而进行掠夺性开发和破坏性发展，导致生态、环境不断恶化。在现实中，这两种结局同时都出现了。

现在全国都在学“浙江经验”，推行省直管县。其实，浙江的真正经验不是省直管县，而是从一开始，就从本省实际出发，省以下财政体制没有照搬分税制。现在，不少省份已经开始意识到了这个问题，改变了以前机械地套用分税制的做法，采用了更适合本地实际的省以下体制。现实修正了理论，准确地说，是修正了误导实践的理论，但在实践中要全面矫正扭曲的分税制带来的后果，则还需时日。

进一步考虑到主体功能区建设规划，省以下财政体制改革更需要加快推进。也就是要尽快改变“财权与事权相匹配”的观念，按照“财力与事权相匹配”的原则来推进省以下财政体制改革。

三、明晰和强化省级政府的辖区财政责任

这与前一个问题有密切的关联。按照“财权与事权相匹

配”的思维逻辑，每一级政府就都要有自己的财源、税源、财权，以与其事权相匹配。这使每一级政府都把焦点对准了本级财政，而不是辖区或“辖域”财政，导致各级政府的辖区财政责任缺失，尤其是省级政府。

这种重视本级财政，而轻视辖区财政的格局，使较低层级的政府财政处于十分不利的地位。上级政府出于本级财政利益的考虑，自然会把较大税种、有增长潜力的税种划归本级政府，而把小税种或增长潜力不大的税种划归下一级政府。这样一来，基层政府剩下的就只有“骨头”了。

财权上移，这本身不是错，尤其是区域发展差距较为悬殊的情况下，更是有必要，也只有这样才能平衡各地的公共服务水平。但有一个前提条件：上级政府重视辖区财政，也就是一级政府必须对所辖区域的财政负有纵向平衡和横向平衡的责任。例如，省级政府对于省、市、县、乡之间的纵向财政平衡和各个地市州之间的横向财政平衡负有明确的责任；到市一级也应是如此。只有在这个前提条件下，财权上移的同时，财力才会下移。可目前省以下财政体制问题恰恰是省市的辖区财政责任缺失。

照理说，一级政府应当是既强调本级财政，又重视辖区财政，也就是既要本级财政平衡，也要实现辖区内的纵向和横向财政平衡，二者不可偏废。尤其是在当上下级财政利益出现矛盾而又缺乏第三者来裁判的情况下，这种“双重财政平衡”责任就更加重要。但我们的分税制理论却忽视了这一点，分税制推行存在着误区，用传统的“分灶吃饭”思维生吞了西方市场经济国家的分税制，结果变成了一个扭曲的而不是中国化了的分税制。可以这样说，如果省市政府的辖区财政责任依旧缺失，即使是减少政府层级也将是无效的。只要是依旧只看重本级财政，以本级财政为中心，哪怕是简化到只有两级政府，基层政府的财政困难将是“涛声依旧”。即使在中央政府的督促下，一时得以缓解，在辖区财政责任机制没有建立起来以前，也会再次反弹成为社会关注的公共性问题。

在中国这样一个发展中大国，仅仅依靠中央政府来行使纵向和横向财政平衡的责任是远远不够的。长期由中央政府直接去解决县乡财政困难，其后果不只是行政效率的低下，而是会导致进一步的集权和公共治理的复归。因此，省一级的重要性是不言而喻的，应当在法律上赋予其明晰的辖区财政平衡责任。

（作者为财政部财政科学研究所副所长）

责任编辑 方震海