

编者按 到2003年底,分税制财政体制运行整整10个春秋,10年间,我国财政实力不断壮大,财政收入从分税制改革前的5000多亿元增加到2万多亿元,全国财政收入占GDP的比重由1993年的12.6%提高到2003年的18.6%;政府间财政关系日趋规范,中央财政的宏观调控能力大大增强,促进了社会经济持续快速健康发展。但目前分税制还存在政府间支出责任划分不清、基层财政还很困难等突出问题,需要进一步通过制度创新妥善解决。下面刊发的一组文章,对10年来分税制施行情况进行了回顾总结,并提出了进一步完善的思路。

坚持制度创新 完善分税制财政管理体制

○ 张弘力

1994年以来,我国立足国情,借鉴市场经济国家成功经验,实行了分税制财政管理体制,并随着经济运行环境的变化和多项改革的推进逐步调整和完善。10年来,分税制为规范我国政府间财政关系奠定了制度基础,增强了中央政府的宏观调控能力,有效地促进了社会经济持续快速健康协调发展。党的十六届三中全会进一步提出了推进财政管理体制改革的的要求,如何在总结现行分税制成功经验的基础上,提出下一步财政管理体制改革的思路,是当前我国财政工作面临的重要课题。

近年来分税制财政管理体制的调整完善情况

1995年以来,在分税制财政管理体制基本框架的基础上,根据情况的变化,中央采取了以下调整措施:

(一)适当调整中央与地方收入划分

1994年分税制财政管理体制改革,根据财权与事权相结合的原则,

将税种统一划分为中央税、地方税和中央与地方共享税,初步确定了中央与地方的分税框架,但是,受当时客观条件的制约,中央与地方收入划分不尽合理。而后针对运行中出现的矛盾和变化了的情况,对收入划分办法进行了一系列调整。

第一,调整证券交易印花税中央与地方分享比例。实行分税制初期,证券交易印花税中央与地方(指上海市和深圳市)各分享50%。由于证券交易印花税税源来自全国,应该用于全国性的公共支出,仅与上海、深圳两市分享,不尽公平。因此,国务院决定,自1997年1月1日起,将证券交易印花税收入分享比例调整为中央80%,地方20%。证券交易印花税率由3‰调高到5‰后,调高税率增加的收入全部作为中央收入,中央与地方证券交易印花税分享比例折算为中央88%,地方12%。2000年国务院再次决定,从当年起分三年将证券交易印花税分享比例逐步调整到中央97%、地方3%。中央由此增加的收入主要用于支持西部贫困地区发展,并

作为补充社会保障资金的一个来源。

第二,打破隶属关系,实施所得税收入分享改革。分税制改革时曾经设想,按照建立社会主义市场经济体制的要求,打破企业隶属关系,对企业所得税实行分率共享或比例共享,但是由于当时条件尚未成熟,暂维持原划分格局。随着政府机构改革的实施、企业改革的深化以及地区间经济发展格局的变化,按企业隶属关系划分所得税收入的弊端日益显现:强化了政府干预,不利于深化企业改革,不利于公平竞争;收入混库问题日益突出,不利于征收管理;不利于扭转地区间财力差距扩大的趋势。在深入调查研究和广泛征求地方意见的基础上,国务院决定,从2002年1月1日起对所得税收入改为中央与地方按统一比例分享,2002年中央与地方各分享50%,2003年以后中央分享60%、地方分享40%,并明确中央因改革所得税收入分享办法增加的收入,全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付。为了保证此项改革的顺利实施,妥善处理地区间利益分配关

系,规定跨地区经营企业集中缴纳的所得税,按分公司(子公司)所在地的企业经营收入、职工人数和资产总额三个因素在相关地区间分配。

第三,改革出口退税负担机制。市场经济国家一般将增值税作为中央收入。作为共享收入的国家,一般也先将增值税全部收归中央,扣除出口退税后再将剩余的部分按照地方分享比例转移支付给地方。分税制改革后,出口退税由中央全部负担,与增值税实行中央与地方共享的体制不符,中央负担沉重,出口欠退税较多。在目前条件下,如果比照国际经验,将增值税全部作为中央财政收入,则需要对我国分税制财政管理体制做出重大调整,不仅影响体制的稳定性,而且对地方利益影响较大。为此,国务院决定,在维持现行增值税中央与地方分享格局的同时,对出口退税机制进行改革,建立中央和地方共同负担出口退税的新机制。从2004年起,以2003年出口退税实退指标为基数,对超基数部分的应退税额,由中央和地方按75:25的比例共同负担。这一机制不仅有利于促进外贸体制改革,支持外贸发展,维护政府的形象和信誉,解决出口退税资金不足的问题,而且可以使出口退税与地方利益挂钩,强化地方政府防范和打击骗取出口退税犯罪行为的责任。

(二) 建立和完善政府间转移支付制度

分税制改革以来,为了均衡地区间财力差距,促进公共服务均等化,中央财政在集中财力的基础上,不断加大转移支付规模,逐步建立和完善了财力性转移支付和专项转移支付体系。

在财力性转移支付方面,采取了以下措施:

第一,建立和完善一般性转移支付制度。作为分税制财政管理体制改革的配套措施,从1995年起中央对财力薄弱地区实施一般性转移支付。按

照规范和公正的原则,根据客观因素计算确定各地区的标准财政收入和标准财政支出,以各地标准财政收支的差额作为分配依据。财政越困难的地区,补助程度越高。近年来,一般性转移支付分配办法不断完善,资金规模逐年扩大。2003年预计达到370多亿元。由于所得税收入分享改革建立了一般性转移支付总量增长机制,今后,随着所得税收入的不增长,一般性转移支付规模会逐年加大。此外,为配合西部大开发战略,支持民族地区发展,国务院决定,从2000年起实施民族地区转移支付。据统计,2000-2003年中央财政共安排民族地区转移支付资金152亿元。

第二,配合积极财政政策,适时出台工资性转移支付。1998年以来,为了应对亚洲金融危机,缓解国内有效需求不足的矛盾,确保国民经济持续增长,党中央、国务院决定实施积极财政政策。在加大政府投资的同时,出台了提高中低收入者收入水平的一系列政策,从1999-2003年,四次增加机关事业单位职工工资和离退休人员离退休费,出台发放一次性年终奖金和实施艰苦边远地区津贴政策。考虑到地区之间财政状况相差较大,各地对增加支出的承受能力不一,中央决定,实施这些政策增加的

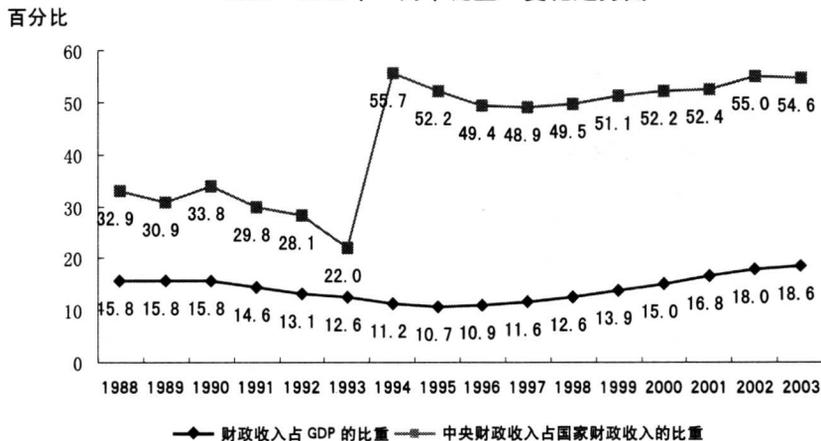
支出,北京、上海、江苏、浙江、广东、福建等沿海经济发达地区由当地政府自行解决,财政困难的老工业基地和中西部地区由中央财政给予适当补助。1999-2003年中央财政共安排地方工资性转移支付资金2677亿元。工资性转移支付采用客观、公正、规范的分配办法,既促进了积极财政政策的实施,又体现了均等化原则。

第三,配合农村税费改革,实施农村税费改革转移支付。为推动农村税费改革顺利实施,中央财政对地方财政的减收给予了适当补助,全部按照统一规范、公正、合理、公开透明的原则进行分配,重点向农业大省、粮食主产区以及民族地区和财政困难地区倾斜。据统计,2001-2003年中央财政共安排农村税费改革转移支付资金630亿元。

在专项转移支付方面,一是配合中央宏观政策的实施,新增了一些专项转移支付项目。如对基础设施建设、天然林保护工程、退耕还林还草工程、贫困地区义务教育工程、社会保障制度建设、公共卫生体系建设等经济、社会事业发展项目,对地方主要是中西部地区实施专项补助。据统计,专项转移支付规模从1993年的360亿元增加到2003年的1971亿元(不含国债项目资金)。二是改进专项转

* 背景资料 *

1988-2003年“两个比重”变化趋势图



移支付资金分配办法, 加强资金监管。大多数专项转移支付资金都已采用客观因素分配, 有专门的管理办法, 不仅提高了资金使用效率, 还有利于从源头上防止腐败。

(三) 推进省以下财政管理体制的调整和完善

1994年分税制改革后, 各地按照分税制财政管理体制的要求, 改革了省以下财政管理体制, 有效地促进经济和社会的发展。但大多数地区没有根据经济发展情况的变化适时调整。为此, 2002年国务院转发了财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》。按照国务院指示精神, 各地结合所得税收入分享改革, 调整和完善了省以下财政管理体制。其中河北、山西、福建、山东、湖北、海南、辽宁、大连、天津、甘肃、浙江等地全面调整和完善了省以下体制。总的来说, 调整后的地区内财力分配不平衡状况有所缓解。

分税制取得的成效及存在的问题

1994年开始实行的分税制财政管理体制以及之后的调整与完善, 为初步建立适应我国社会主义市场经济体制要求的公共财政框架发挥了重要作用, 促进了国民经济和社会事业的持续、快速、健康、协调发展。改革的成效主要体现在三个方面:

(一) 促进财政收入高速增长, 充分调动了中央与地方“两个积极性”

1994—2003年, 我国财政收入年均增长17.4%, 其中, 中央收入增长16.1%, 地方收入增长19.3%, 实现了中央与地方的“双赢”。我国财政收入占GDP的比重由1993年的12.6%提高到2003年的18.6%。随着财政实力的增强, 社会保障、科技教育、农业、基础设施等社会公共领域的财政投入大幅度增加, 有效地保障了各项重大

经济体制改革的顺利进行。

(二) 增强了中央政府的宏观调控能力, 促进了国民经济和社会持续快速健康协调发展, 保证了国家的长治久安

分税制改革前, 中央财政收入很大程度上依赖地方上解, 改革后这种状况发生了根本变化。2003年中央财政收入占全国财政收入的比重为54.6%, 比1993年的39%提高了15.6个百分点。中央财政收入规模的壮大, 增强了中央政府的宏观调控能力, 促进了国民经济的持续稳定快速发展和国家的长治久安。

1994年以来, 中央集中的收入主要用于对地方的税收返还和转移支付, 中央财政支出占全国财政支出的比重基本维持在30%左右, 与1993年分税制前的水平持平。据统计, 2003年除税收返还和体制性补助外, 中央对地方的转移支付高达4489亿元, 是1995年的9.6倍, 年均增长32.7%。1994—2003年地方政府可支配的财力年均递增16.7%。

中央财政通过建立以转移支付为主的地区间收入再分配机制, 将绝大部分转移支付资金用于财力基础较为薄弱的中西部地区, 体现了公共服务均等化的要求。尤其是2002年所得税收入分享改革以后, 中央财政明确因改革所得税收入分享办法增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付, 对于减缓地区间财力差距的扩大趋势发挥了重要作用。

近10年来的实践已经充分证明, 分税制改革成就斐然, 但由于受政府级次过多等客观条件制约, 随着各项改革的推进, 现行财政管理体制中也暴露出了一些不容忽视的问题, 突出表现在以下两个方面。

一是政府间支出责任划分不清。我国现行法律对政府间支出责任只作了原则性划分, 不够清晰、合理。支出责任划分不清也导致中央与地方支

出责任在执行中经常发生交叉、错位。一些应当由中央承担的支出责任, 部分交给了地方, 一些应当属于地方的支出责任, 却由中央承担。各地千差万别, 支出责任划分难度大, 问题更为突出。

二是基层财政困难问题较为突出。部分基层财政尤其是中西部地区基层财政财力薄弱, 运转困难, 工资等基本支出需求满足程度低, 收支平衡较为脆弱, 局部地区县乡财政困难有所加剧。出现这些问题, 主要是经济发展不平衡、相关配套改革不到位、支出结构不尽合理等原因所致, 但省以下财政体制调整不到位, 转移支付力度不够引起的省以下纵向及横向财力差距较大无疑也是一个重要因素。

采取有力措施, 推进制度创新, 进一步完善分税制财政管理体制

针对以上问题, 按照党的十六届三中全会提出的“五个统筹”的要求, 当前推进财政管理体制, 进一步完善分税制财政管理体制应当从以下两方面着手:

一是进一步明确各级政府的支出责任。政府间事权和支出责任的合理有效划分是规范政府间财政关系、完善分税制的基础。要按照中央统一领导、充分发挥地方主动性积极性的原则, 明确中央和地方对经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面的管理责任。属于全国性和跨省(自治区、直辖市)的事务, 由中央管理, 以保证国家法制统一、政令统一和市场统一。属于面向本行政区域的地方性事务, 由地方管理, 以提高工作效率、降低管理成本、增强行政活力。属于中央和地方共同管理的事务, 要区别不同情况, 明确各自的管理范围, 分清主次责任。按照上述总体原则, 省以下各级政府的支出责任也要

进行合理划分。

二是合理调整完善省以下体制，切实缓解县乡财政困难。县乡财政担负着提供基本公共服务的繁重任务。县乡财政困难不解决，既不利于基础教育等基本公共服务的有效提供，影响国家的可持续发展，也不利于从根本上减轻农民负担，影响国家的长治久安。缓解县乡财政困难的根本途径在于大力发展县域经济，壮大财政实力。省级和地市级政府应当切实担负起应尽的责任，通过省以下体制调整、加大省以下财力性转移支付规模、完善转移支付制度，增强县乡财力，提高基层财政满足基本支出需求的能力。同时，中央财政要及时了解地方财政运行情况和存在的问题，监控地方财政运行，帮助地方政府化解矛盾。另外，要在财政管理级次上进行大胆创新。按照精简高效、大市场、小政府、城乡一体化的原则，简化财政管理级次。有条件的地方可以实施省管县的财政管理体制；目前不具备条件实行省管县财政管理体制的地区，应研究将省对下的转移支付测算到县，并采取必要措施加以保障，确保县级财政正常运转。教师工资等支出上划县级管理后，经济欠发达、财政收入规模较小的乡镇，可试行“乡财县管乡用”的办法。

政府间财政关系的制度安排是一国经济及非经济因素共同作用的产物，反映了一国收入再分配和宏观经济管理等目标之间的平衡及行政管理效率，随着时间的推移和情况的变化，需要适时调整。从长远看，我国政府间财政关系的完善，既需要立足经济市场化和全球化的趋势，又不能脱离我国国情；既需要考虑财政经济状况，又离不开政府职能的进一步转变、政府与市场的合理分工、行政管理体制的深化改革等外部环境。随着我国各项改革的不断推进，经济生活中长期积累的矛盾会不断显现，许多问题将陆续反映到政府间财政关系上来，政府间财政关系还将面临新的挑战。因此，我们必须紧跟改革和发展趋势，及时发现问题，提出对策。只有进一步解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，才能使政府间财政关系更趋规范，日臻完善。

（作者为财政部预算司司长）



支持了以下原则：一是遵循“效率优先、兼顾公平”的要求，正确处理省与市的财政分配关系，确保各级既得利益，既保证省级必要的财力，又充分调动各地增收节支的积极性。二是保持政策的连续性。省与市税种的划分，除上划中央的收入外，基本维持原来格局，做到省、市都有主体税种，各级都有相对稳定的收入来源。三是在财力分配上既保各地既得利益，又尽可能保证各地应得增量。对中央给予基数内的税收返还，都如数返还给市地，省里不截留；对税收增量返还部分，也全部返还市县。四是坚持整体设计和逐步推进相结合。体制办法力

财政体制是规范各级政府间财政分配关系、实施政府资源配置的根本性制度。深入总结分析我省10年来省以下财政体制运行经验和教训，研究制定进一步改革的措施，具有重要的现实意义。

省以下财政体制现状及运行特点

近年来，结合社会经济发展要求，我省对省以下财政体制不断进行调整完善，分税制财政体制总体运行平稳，在求规范、促发展、增收入、保贡献等方面取得了明显成效。

1. 省、市两级初步形成了统一规范的收入分配关系。按照中央分税制改革要求，结合山东实际，1994年在确定省对下分税制体制时坚