



# 中国政府间财政关系国际研讨会外国专家观点综述

今年10月25日至28日,财政部、国际货币基金组织和世界银行在上海共同举办了中国政府间财政关系国际研讨会。财政部副部长金人庆到会致词。参加这次研讨会的国际代表有,国际货币基金组织和世界银行的官员、专家及其驻华代表处的官员,还有来自澳大利亚、加拿大等国的专家学者;国内代表有,国务院有关经济综合部门的负责同志、财政部有关司局的代表,部分省、市财政厅局的负责同志、部分财政科研、教育单位的专家、学者等。国内外专家学者汇聚一堂,共同研究探讨中国政府间的财政关系。现就外国专家谈论的有关预算管理、政府间财政收支划分、税收划分、转移支付等方面的观点、建议摘录如下:

## 关于预算政策

世界银行专家沙希德·尤素夫和伯特·霍夫曼先生就中国的预算政策问题发表了看法。他们认为:预算政策连同计划机制曾是中国各级政府在建设社会主义经济中采用的最强有力的手段。随着权力逐渐下放和市场体制的普及,预算政策的权力正在发生变化。他们认为,财政分权制、扩大企业自主权以及非国家经济的兴起,缩小了预算的筹措和调拨作用。中国预算收入比重有大幅度下降,从1978年占国民生产总值的31.3%。下降到1991年的16.8%。“如在现阶段进一步缩小预算的范围,这将是不利的,因为正如几项全国调研情况所强调的,资本支出特别是基础设施的资本支出,通过预算提供的资金在消除薄弱环节、鼓励生产活动的投资、吸引外资等方面起着至关重要的作用。”

尤素夫认为,财政分权制带来三个方面的问题:一是政府的预算支出不能满足改革和各项事业发展的需要,致使财政连年出现赤字,造成通货膨胀压力;二是税收收入严重流失,税收收入占国民生产总值的比重下降,严重影响财政收入的稳步增长;三是预算外资金的急剧增长影响到预算政策的实施,削弱了财政对宏观经济的调控能力。

霍夫曼和尤素夫先生提出了他们的政策建议:(一)预算改革和政府间关系的变化应与扩大税收基础、创建地方税收基础、创建合理化征税制度和创建中央政府的宏观经济管理新机构同时并进。改革越全面越好。只有在所有各方都得益的情况下,财政改革才能

取得成功。(二)从长远的观点看,预算应统一而明确地反映政府活动。非政府活动应从政府预算和财政帐目中剔除出去。预算投资支出的重点应放在政府功能上。预算外基金应尽可能成为预算的不可分割部分。社会保险应列入预算。金融系统的准财政活动在预算上要有透明度。银行的政策性借贷应予削减,应尽可能地通过预算来加以处理。(三)政府要为其活动寻求持久的财源,就必须扩大税收基础。要统一企业所得税和取消税前支付债款的规定。要加速在全国范围内实行增值税。应分配给各级政府一个实质性税收基础,用来为政府负有全责的功能筹措资金。(四)中国预算的分类和编制办法必须进行调整。建议采用国际标准的预算分类和编制办法。除了把支出权分配给有关部门、单位和各级政府的功能性、行政性分类外,预算的编制应容许用经济观点来对政府计划作经济分析。(五)中国的财政统计也应遵守国际惯例。

## 关于预算法

国际货币基金组织专家埃蒂沙姆·艾哈迈德、毛里斯·肯尼迪、英格里德·克莱琳就预算法问题发表了看法。他们认为:预算应该被看作是宏观经济管理的手段,是保证政府资源有效分配的机制。预算法可以在以下几个方面大大影响宏观经济管理,如行政和立法部门之间及各级政府之间分享权力的方式,对用预算外资金资助的活动的限制,对借支或赤字的限制等。

艾哈迈德说,不同的国家有不同的预算法,哪些内容列入或不列入预算法,取决于政府的意志;预算法可以是单一的,也可以由相关的法律组成预算法体系。很多国家都是用宪法来规定有关预算法的问题。宪法具有最高法律效力,它只规定一些预算的基本原则,一旦确定下来很难改变。预算法律体系,除宪法外,还包括根本预算法、年度拨款法、特别拨款法、财政条例以及财政部长发布的行政命令。

艾哈迈德、肯尼迪、克莱琳等认为:“作为一个控制机制,预算法的中心特征是具有具体规定如何授权使用公共资金的办法。预算法应该规定除非有拨款,否则就不能动用任何钱款。这种规定是保证控制所有钱款并限制建立不受预算法管辖的资金或任何滥用资金的可能性的基础。”

他们认为:预算法应该明确国库的作用。国库的功能包括实施预算、控制预算、管理现金和资产及负债、为政府进行的所有业务活动进行结算等。国库可以把现金管理同结算功能合并起来,在国库内而不是在银行体系内保持政府业务的结算,这样可以加速获得财政信息并提高信息质量,从而有利于政府决策。

他们还主张预算法应该宣布财政部长是国库名义上的保管者,并要求他保卫、管理国库并对之负责。因此,预算法应授予财政部长有权去安排国库钱款的银行业务;有权根据拨款法的规定控制开支和在赤字允许范围内使用信贷。

他们还认为,由国库保持所有的政府账目,并把这些业务来往并入国库在中国人民银行开的帐户中,这将会把未使用的现金结存水平降到最低限度,并且可以由国库决定最有效地使用这些结存。虽然国库的主要银行帐户仍然是在中国人民银行,但政府(通过财政部长)和中国人民银行的的关系将改变成客户同银行家的关系。中国人民银行对存款付市场利率,但对提供的服务则要政府支付费用。

### 支出划分

艾哈迈德先生说,划分收支,不同的国家有不同的作法,这些国际经验不起模式的作用,而是提供了划分的指导原则。核心的是科学地确定划分标准。划分开支责任,是解决政府间财政关系的第一步。

国际货币基金组织专家埃蒂沙姆·阿马德先生认为,关于事权、支出的划分大体有三种情况:第一种是所谓国家公共利益,如宏观经济稳定、资金重新分配和国防等责任,需要中央集中承担和管理,而且必须要有政策,如果下放分散管理,那将是没有效率的。第二种是所谓地方公共利益,如地方办的服务事业,对这类下放管理是可行的,有利于提高分配效率和管理效率。第三种是混合公共利益,对这类事情,下放管理有好处,但是某种程度的中央政策协调也是需要的。他强调,宏观经济稳定必须是中央政府的责任,虽然拨款和分配的目标是更有争议的。但是如果没有对全面支出水平的控制是很难达到稳定的。在中国也是如此,全面的支出控制和责任是经济稳定的重要因素。可以从目前存在的机构和作法出发决定可取的改革领域。

阿马德还认为,控制全面支出水平是宏观经济战略取得成功的重要因素。这种控制并不是依中央政府对各种支出种类的实际管理而定,而是在于采取同宏观经济目标相一致的适当政策和为控制提供恰当动力的资金投放机制。的确,中央集中管理某些支出项目的

国家同那些下放管理权力的国家一样容易失去宏观经济控制。但是,下放管理权而又没有明确的政策,资金投放机制不严密,那就几乎肯定要丧失宏观经济控制,这也是事实。

国际货币基金组织专家胡朱流先生指出,中国当今社会开支(主要指教育、医疗卫生等方面的开支——笔者注)划分中存在许多亟待解决的问题:(一)缺乏明确的、稳定的开支分配;(二)企业负担许多应由政府负担的社会开支,(三)现行财政体制造成的各地区之间和各家庭之间享受社会服务的不公平现象,(四)社会开支被挤出的危险,即地方政府把有限的财力更多地用于当地的产业投资而影响了教育和卫生保健的发展。他说,中国至今没能制定出能明确解释各级政府承担责任开支的法律。现存的开支划分方法非常模糊,出于政治权宜之计考虑,经常以一种特别的方式在各级政府之间转移。在财政困难时期,中央政府可能将自己的开支责任转移给省级政府(如价格补贴和国有企业补贴),而省级政府可能利用它们更广泛的责任范围要求获得更大比例的收入。并认为,“如果没有先就开支划分达成协议,中国政府就很难改革中央与省级政府之间的税款分配规则和税收分享机制。”

胡朱流先生建议:(一)中国政府应继续把教育和卫生保健定为公共筹资的最优先领域,同时进一步退出应该留给市场的直接经济活动。(二)在新型政府间财政体制中,中央政府对教育和卫生保健的立法和监督负有主要责任,制定总体政策和指导准则,确立国家教育和卫生保健标准。(三)省级以下政府应在基本公共教育和公共卫生保健的管理和资金供应方面发挥主要作用。(四)中央政府应继续负责管理全国性大学,为之提供资金,并支持对公共卫生至关重要的基本医疗研究计划。

外国专家们还就基础设施、社会保障支出等发表了看法。

世界银行专家伯特·霍夫曼、理查德·纽法默说,从概念上说,基础设施提供的责任应由受益的那一级政府来承担。这意味着中央政府应关心全国的基础设施(全国性的铁路、公路、水路等)及全面协调,而省政府应该关心当地的同样项目,市和较低级的政府应对市、乡和村的基础设施负责。但是,基础设施的受益地区却很少明确界定,对超地区发挥效益的基础设施,如国道、港口、电网等,其责任可以划分给更高级政府。他们还主张,为解决投资不足问题,可以通过资本市场机制、利益机制由国有企业、地方政府分担筹资和投资。

艾哈迈德先生认为,中国现行社会保险制度的一个严重缺陷是,企业中的老龄或残疾人保险负担主要落在企业身上,特别是一些老企业问题更为突出。这与市场经济的运行机制不相吻合。他主张,应由高层(即国家)汇聚养老金和失业保险风险,这样可以减少老企业负担,而且能保证为需要国家支助的重大意外事故统一提供资金。他还主张,养老金交款比率应建立在量入为出的基础上,保证适度的储备和及时支付。

## 税收划分

国际货币基金组织财政事务司司长维托·坦齐先生首先就税基这一概念作了解释,所谓税基就是依据征纳税收的各种经济行为。他认为,向地方分配税基必须考虑以下几点:第一,关于有特定目标(比如实现收入再分配、稳定经济)的税基,这些税基越是重要,把它们让予地方就越是利。第二,一个税基越具有移动性(从这一管辖区移到另一管辖区),将其保持在国家层次上的设想就越能成立。第三,对某一特定税种而言,税收管理中规模经济越重要,将其留给国家政府的理由越充足。第四,对保持全国性平衡状况需要越大,将此税留给国家政府管理的设想越有理。

他主张:(一)进出口税应由国家政府课征。这样做可以减少由于各地制定不同的外贸税率而造成国家内部税收出现重大扭曲的可能性。(二)土地和房产税一般应由地方征收。(三)对销售税必须区别单阶段销售税(消费税和零售税)和多阶段销售税(营业税和增值税),然后确定征收归属。其中消费税和零售税一般应归地方课征,但必须有一个前提,即各地特别是临近地区的税率差别不大。增值税由国家征收为最佳。(四)个人所得税。这种税可以按个人总收入(如利息、红利和工资等之和)征收,也可进行单项征收。按单项征收的所得税可以由地方管理。按个人总收入征收所得税,由于纳税人居住地方税收机构很可能不会掌握纳税人从其他地区获得收入的情况,因此发生逃税,故而此税留给国家政府征收为好,因为国家政府掌握有关信息的条件相对要好。如果地方也要征此税,就必须同国家政府作出分享信息的安排。(五)企业所得税。对于小企业的所得税可由地方征收。而对大公司的所得税,则应由国家政府征收。这是因为大公司的分支机构可扩展到不同辖区,甚至有国际贸易,它们很可能把利润由高税区转到低税区。(六)社会保障税由国家征收比较有利。(七)资源税也应由国家征收。由地方征收就会扭曲这个税种。(但也有专家认为,自然资源是理想的地方性税基,因为这一税基不可能转移。)

都灵大学经济学教授布罗西奥先生说,R·马斯格雷夫运用公平和效率标准判定了几条原则:①事关经济稳定的税种,②再分配潜力较大的税种,③各辖区分布极不均衡的税基,④对可动因素和货物征税,这些应由中央管理。对不可动因素和货物征税,对各级政府都能妥善管理的税收,这些应由地方政府管理。

艾哈迈德先生指出:中国政府间财政关系改革的关键特征是建立一个独立的“国家税务局”。这个机构建立的可行性、可能的时间框架以及这个局的官员能够脱离“地方的”压力和影响,这些都是改革面临的重大问题。

## 转移支付

国际货币基金组织专家乔恩·克雷格先生认为,“公平”问题是任何政府间关系体制继续运行的中心。对“公平”的判断产生于对财政体制内的纵向和横向平衡的评估。横向平衡是指各地区之间的平衡,这与相互间财政能量有差异是相关联的;财政体制的纵向平衡是就上下级政府关系而言的,这与各级政府所得的税收和所负担的支出是否匹配相关联的。他认为,从原则上看,解决横向不平衡可以通过由财政能量大的“富有”地区向贫困地区支付钱款;解决纵向不平衡可以通过由中央政府和地方政府分享多种税和专项拨款机制来实现。

世界银行专家安瓦·沙先生说,一个国家确定税收、支出和管理机构的方法以及政府间资金转移的结构方式,对于有效、公平地提供服务具有极其重要的意义。他认为拨款机构为实现每一个特定的目标,都需要设计一个具体方案。如:①要解决支出需要超过税收而带来的经费不足,就需要非配对资金转移,如改革税赋责任,并建立税收分享或税基分摊机制。(税收分享是指中央和地方政府按比例分享某种税实征税款;税基分摊是指中央和地方政府对同一经济行为分别按不同的税率各自征收,这种办法在工业国很普遍。——笔者注)②为解决各地区之间净财政得益的差异及财政横向不平衡,需要提供一般的非配对均衡资金转移。③为补偿利益外溢(指甲地兴办的项目而产生的利益有一部分被其他地区所得——笔者注),需要确定不定额配对资金转移,配对率应取决于利益外溢的比率。④为确保整个国家的服务达到最起码的水准,需要进行有条件的非配对资金转移。⑤为鼓励对那些在全国而非在当地属重点的领域投入公共开支,需要提供有条件的不定额配对资金转移。

(本刊记者)