

“税利分离”的条件便是国家层次上的两权分离。我们可以这样说，国家层次上的“两权分离”必然会导致“税利分流”。我们的课题也就转变为“税利分流”的现实性根据于国家层次上“两权分离”的可能性和必要性。

国家层次上的“两种权力”是否应当分离，如何分离是一个极其复杂的理论与实践问题。在社会主义的国家形态中，两种权力可以由一个主体行使，也可以分开由不同的主体行使；同一还是分离取决于具体的历史条件。在由新民主主义革命转向社会主义革命，建立社会主义生产资料全民所有制的过程中，宜采取同一的方式。一旦建立起了社会主义公有制，并且面临着大力发展商品生产的历史性任务，国家层次上的政治权力和财产权力的分离则具有重要的意义。从理论上讲，政治权和财产权在性质、目标、运行方式和利益获取形式都是有差别的，两者融为一体，对有计划商品经济体制的形成具有阻碍作用。政治权力是国家管理社会包括对经济实施宏观控制的权力，其主要目标是防止社会经济震荡，促进社会经济有序发展，在商品经济社会里还要抗拒市场机制缺陷，维持公平竞争环境，增进社会效益；政治权力的运行方式是通过法律和行政命令强制执行，在社会结构中形成纵向分层联系，下级服从上级是其基本机制；政治权力获取物质利益的方式是以无偿和强制为特征。而财产所有权是生产资料和产品所有、占有、支配和使用关系的法律表现；全民财产所有权的主要职能是保证社会主义全民财产的完整和不断增值，它遵循商品经济的一般法则——等价交换，以追求尽可能大的盈利量为直接目标，以满足人民日益增长的物质文化生活需要为间接目标；财产权力运行方式主要通过契约和合同，在社会经济结构中形成横向联系，财产所有权也要求通过一定的物质利益加以表现，但不象政治权力的物质利益表现形式那样是强制、无偿的，而是以等价交换为特征，表现为经营者向所有者支付报酬。这两种根本不同的权力融为一体，由一个主体行使时，往往就形成政企不

分、官商不分，社会经济既无公平也无效率的状况。国家层次上的“两权分离”是发展有计划商品经济的客观要求。

## 论“经济运行和发展中的区域障碍”与财政体制改革

赵洋 贺珍金 陈华

我国城市经济体制改革，调动了中央、地方和企业的积极性，促进了我国财政经济的发展。但是，也应充分注意到改革过程中出现的某些不正常现象，其中，从中央与地方的关系上看，出现了明显的宏观调控弱化，地方政府行为短期化，市场割据等经济运行和发展中的区域障碍。这些现象的存在，严重阻扰了国民经济稳定协调发展，成为必须认真研究解决的重大理论和实践问题。本文仅从财政体制角度分析上述问题产生的原因、效应，研究解决上述问题的财政体制对策。

### 一、区域障碍产生的财政体制原因

区域障碍是多种因素复合作用的产物。行政分权以及附属于此的分级财政使各级地方政府承受着短期内区域社会经济快速发展的压力，自然而然地助长地方政府产生下列不合理行为：追求本地区产业配套（而不是资源的最优化配置）；盲目上项目，提高经济增长速度（而不是经济发展效益）；割据市场，保护地方企业，甚至是落后企业（而不是服务于统一市场的形成）等等。而计划分权和财政分权失度，国家宏观调控能力削弱，又使这些不合理行为难以控制。上述多种因素中，财政体制不

合理虽然并不是关键性因素，但在区域障碍的形成过程中也起了一定的作用，主要表现在：

1. 强化了区域性财政利益，助长了地方本位主义。“分灶吃饭”的财政体制，打破了过去统收统支、收支脱节的局面，扩大了地方的财权、财力，同时增加了地方政府组织收入、确保收支平衡的责任，驱动了地方政府的投资冲动。增加税收已经成为左右地方政府投资决策的关键性因素。可以说，“分灶吃饭”后，中央对地方如何划分收支，预算体制的细微变化，都会引起地方政府极其敏感的反应。我们认为，地方政府增加投资，发展生产，开辟财源的积极性高涨，这正是“分灶吃饭”的体制所显示出的积极效应和既定目标。但是，一旦这种行为背离了国家宏观政策，便会产生各自为政，盲目扩张，割据市场等消极作用。从这层意义上讲，“分灶吃饭”的体制也为区域障碍的产生提供了条件。

2. “分灶吃饭”的具体形式没有体现国家产业结构政策，诱使地方政府投资向高税利产业倾斜。10年来，“分灶吃饭”的体制，以“包”为核心，采取了多种具体形式，包括“划分收支、分级包干”、“总额分成”、“财政大包干”以及“划分税种、核定收支、分级包干”等。上述具体形式中，“划分税种”虽具有调节产业结构的功能，但是，1985年“划分税种、核定收支、分级包干”的体制出台时，过多考虑了地方财政的积极性和分权的优越性，把卷烟、纺织、机械、电子等高税高利行业提供的收入绝大部分留在地方。这就使得地方政府在追求税利最大化的动机下，投资严重向这些产业倾斜。任何一种新的高税率产品有限的市场需求，可能同时导致几十个、几百个甚至更多的行政区在自己的管理范围内作出同样的反应。致使“电器热”、“烟酒热”、“棉纺热”等热病屡治屡犯，甚至愈演愈烈。

3. 财力集散失度，削弱了中央宏观调控能力，增强了地方各利益主体的投资能力。我国社会主义财政管理体制演变的历史，实质上是一个从高度集权到逐步分权的过程，这固然使

各级地方政府，各部门和企业积极性普遍高涨，但是由于集散失度，导致财力分散，财政收入占国民收入的比重逐步下降，中央财政收入占全国财政收入的比重逐步下降。国家财力分配格局变化，大大削弱了宏观调控能力，使中央财政对调整投资格局，优化产业结构力不从心。财政用于基本建设和流动资金的投资在总支出中所占比重由1978年的46.7%下降到1989年的20.6%。预算内投资占全社会投资的比重已由1982年的23.1%下降到1987年的13.1%。

## 二、区域障碍的效应评价

区域障碍对国民经济的破坏性作用是显见的。它与社会化大生产、同社会主义有计划的商品经济之间存在着不可调和的矛盾，是地方政府积极性的扭曲表现，不利于国民经济持续、协调、稳定发展。具体表现在以下几个方面：

1. 导致产业结构失衡。从产业的平衡关系来看，由于投资结构的不合理倾斜，导致短线更短，长线更长，农业及能源、交通、原材料等工业的增长速度大大低于机械、纺织、轻工等工业的增长速度。从产业的区际协调关系来看，各地强烈要求就地加工原材料，发展高耗能资金密集型产业，凭借本地的自然资源优势，吸引人才、资金、技术，发展本地区经济，致使各经济区的产业结构出现同构化趋势，对国民经济的发展十分不利。

2. 降低了资源的使用效率。我国现阶段由于受区域性障碍阻扰，地方政府追求“小而全”、“大而全”，生产要素很难跨区域流动和集聚以提高资源配置效率，使生产同一产品的企业在不同区域内存在着巨大的经济效益差异。而且，由于地方政府对自己辖区内的企业采取保护主义措施，形成了先进企业与落后企业共存的局面，降低了资源的使用效率。

3. 规模经济效益难于实现。资源使用的非优化，必然导致经济的规模效益受阻或受损。据测算，我国至少有65%的企业生产能力没有达到规模生产的要求，造成设备的浪费，生产能力的闲置。例如，147家洗衣机定点生产厂家中达到合理规模最低标准（年产20万台）的

仅有14家。

### 三、治理区域障碍的财政体制思路

正如区域障碍并不完全是现行财政体制造成的一样，财政体制的改革，并不完全能够根除区域障碍，它只能起到一种遏制作用。只要地方政府还是一级政府，地方政府便存在着增加投资，发展区域经济的原动力。通过财政利益的调整把这种原动力引向与宏观经济利益一致的轨道上，这就是我们的预期。具体思路是：

#### 1. 财政体制改革必须贯彻产业优惠政策。

首先，要有助于区域间产业结构的优化，对沿海地区的高技术产业，内地资源地区的原材料、初级产品加工业，财政上要给予支持；对沿海地区一般加工业和内地资源地区的加工制造进行，财政税收上要给予必要的限制。在划分税收时，要体现鼓励沿海地区向高、精、尖产业发展，抑制内地资源地区产业结构同构趋势的政策。对各地区（市）之间、各县（市）之间，也应按照统一的产业布局，分别实行不同的财政政策。当然，由于我国目前价格结构不合理，从原材料到初级产品加工再到深加工所得收益呈递增规律，这个规律作用的结果是：原材料产区和初加工地区在实施上述产业战略时将付出较大的利益代价。在目前价格结构难于理顺的情况下，可以通过调整财政分配关系来平衡因发展不同产业所产生的附加价值高低的差异，即：深加工地区把因使用廉价的原材料、初级产品所得非劳动性收入上交上级财政，上级财政再相应增加对原材料产区、初级产品加

工地区的财政补贴。

其次，要有助于产业结构的调整。对于国家鼓励地方发展的能源、原材料等产业，财政税收上要给予支持；对于国家限制地方发展的产业，特别是高税率产业中的非定点、计划外企业，财政、税收要给予限制。

2. 适当集中财力，增强宏观调控能力。首先，要适当提高财政收入占国民收入的比重。一是继续对预算外资金征集“两金”，继续发行各种国债。二是从体制上理顺财政与企业的关系，对国营企业纯收入的分配应体现国家得大头的原则，要保证国家作为资产所有者的身份所获得的收益与企业实现的利润同步增长，为此，应推行税利分流，税后还贷，税后承包，以完善承包经营责任制。三是清理税收减免等优惠政策；四是杜绝滥设基金制，肢解财政的行为。

其次，适当提高中央财政收入占全国财政收入的比重。一是对现在实行“财政大包干”的省（市）改为实行分税制。二是对高税率的产业实行分税制。三是用动态的科学的方法确定收支基数，把收入基数的确定与该地国民经济发展规划结合起来。地方要提高省级财政收入的比重，以增强省级财政的调控能力。

3. 实行地方政府投资税利所得制，促进生产要素的区际流动。目前，不论企业所有权归属于谁，其实现的所得税和上交利润一般交入企业所在地国库，无疑，这是生产要素横向流动的巨大利益障碍。实行地方政府投资税利所得制可以消除这个障碍。

**编后：**本刊从这一期起开辟《改革论坛》栏目，旨在更好地为财政改革的深入发展服务。希望广大作者、通讯员为这个栏目写稿、组稿。

