



# “分税制”的几个基本问题

史绍绂

“分税制”一词，已提出很久了。这既是一个理论问题，也是一个实际问题。究竟“分税制”的具体含义是什么？与它相关的一些纵横交错关系是什么？这些问题不搞清楚，“分税制”的财政体制改革，只能是空谈。这里，笔者想就“分税制”的几个基本问题，做一点粗浅的探讨，以期抛砖引玉。

一、什么叫“分税制”。“分税制”是同收入“总额分成”制相对而言的。收入总额分成的基本点是，国家划归地方的预算收入，包括其中的主要税收，都按照地方预算收入中的分成收入总额，实行中央与地方比例分成，即中央按分成上解比例拿一块，地方按分成留成比例拿一块。这样，多数税种成为中央与地方的“共享税”。“分税制”的基本点是，国家预算收入中的各项税收，尽量按税种划分为中央或地方的固定收入。即以固定税种为主的“分税制”，不是以“共享税”为主的收入分成制。

二、分税与“分税制”是什么关系。大家知道，财政管理体制的核心是划分各级财政的预算收支范围，即划分财权与事权。预算收入中的各项税收当然是要实行分级划分的。从这个意义上说，我国自从1953年开始实行统一领导，分级管理的财政管理体制以来，尽管分税的税种范围不同，但从来都是分税的。如关税一直划为中央预算固定收入；屠宰税等地方零散税收，多数年份划为地方预算固定收入；国营企业所得税（“利改税”前为上缴利润）一直是按企业的隶属关系分税的等等。可以认为，现行财政包干体制已有的分税办法，是“分税制”的基础和起点，“分税制”是对现行财政包干体制分税办法的深化改革。

三、“分税制”的方案要通盘设计。从字面上理解，“分税制”一词只讲了国家预算收入中的各项税收的划分范围和方法，还不含能源交通重点建设基金、预算调节基金、上缴利润等非税收入的划分范围和方法，更没有国家预算支出的划分范围和方法。但

是，从内容上讲，“分税制”是财政管理体制改革的方向。因此，我们在实际工作中研究设计“分税制”的财政管理体制模式时，就应当对全部预算收支的划分范围和方法进行通盘的设计，而不能只搞分税的设计，不搞非税收入划分的设计，不搞预算支出划分的设计。否则所设计的“分税制”，就不能成其为完整的财政管理体制，而且实践上也是行不通的。

四、“分税制”后，还要不要收支挂钩包干。前面讲到，作为完整的财政管理体制含义的“分税制”，不可能划分了预算收入，而不划分预算支出，当然是要收支挂钩的，这是毫无疑问的。问题在于，收支挂钩之后，预算执行结果，收入超收了或短收了怎么办？支出超支了或结余了怎么办？年终决算收支不平衡了怎么办？都要有一个财政管理体制结算的原则规定。我们认为，实行“分税制”收支挂钩之后，还应当实行包干。即多收了，可以多支，少收了就要少支，自求平衡。因此，“分税制”作为一个完整的财政管理体制含义来说，最好叫做“分税包干制”，这样表述比较完整准确些。因为“包干”一词，具有了划分收支，收支挂钩，自求平衡的含义。

五、“分税制”与分别征税的区别与联系。“分税制”是财政管理体制的设计方法，分别征税是实行“分税制”后，税收征收管理体制的选择。大体上有两种意见，一是分设中央、地方两套税收征收系统，中央税与地方税分别征收；二是维持现行的一套税收征收系统，中央税与地方税统一征收。两种办法的利弊得失，如何决策，也是研究设计“分税制”的一个重要课题。

六、“分税制”设计方案所要解决的主要矛盾在哪里。任何财政管理体制的出发点和归宿，都是要发挥中央和地方两个积极性。按照这个目标要求，设计“分税制”可能面临的主要矛盾有三个。一是比较稳定增长的税收同比较不稳定增长的税收，在中央与地方之间如何划分的矛盾，也就是我们通常讲的“发

# 应加强对银行储蓄代办费的管理

对广西工商银行和农业银行储蓄代办费使用情况的调查

财政部驻广西南宁地区财政局中央企业财政驻厂员科 钟若全

近年来，随着金融体制改革改革的深入和城乡人民生活的改善，银行储蓄代办业务得到了迅速的发展。最近，我们就银行储蓄代办费的管理问题，调查了广西工商银行和农业银行两个系统1987至1988年储蓄代办费的使用情况，发现储蓄代办费的使用非常紊乱，存在一些亟待解决的问题，值得各级管理部门的重视。

一是储蓄存款代办余额的计算存在很大的随意性，从而加大了储蓄代办费的开支。按照现行规定，银行储蓄代办费是按储蓄存款代办余额（月平均余额）的2%掌握使用。但是，由于对储蓄存款代办余额的内涵和计算口径尚无统一明确的规定，因此一些银行为了能够多开支代办费，往往在计算储蓄存款代办余额上作文章，致使储蓄存款代办余额所含“水份”颇高，银行储蓄代办费的开支也随之加大，减少了国家利润，损害了国家利益。

二是各搞一套储蓄代办费的开支范围，乱挤乱占代办费。从我们调查的情况来看，挤占的方面主要

有：（一）把基建费挤进代办费开支。有的银行单位基建费挤占代办费高达80%以上。（二）把固定资产购置费挤进代办费开支。不少银行单位把购买小汽车、摩托车、录相机等固定资产购置费列入代办费开支。（三）把滥发的奖金实物挤进代办费开支。不少银行单位借揽储的名义把给本行干部职工滥发的奖金实物挤进代办费开支。（四）把五花八门揽储的奖品（有人称作“宣传品”）挤进代办费开支。如某市工商银行1988年挤进代办费的用于奖品的开支达31.2万元，占代办费支出的33%。（五）把应由其它专用基金开支的费用诸如赞助费、活动经费、罚款支出等也挤进代办费开支。

三是储蓄代办费的使用比例过高。现行规定，代办费可以按储蓄存款代办余额的2%掌握使用，实际上基层行能掌握使用的比例只有1.5~1.8%（一部分要上交上级行），然而就是按这个比例使用，实际上也还是高了。从我们调查的情况看，在储蓄存款代办余额“水份”颇高和乱挤乱占代办费的情况下，1987年和1988年全区农行系统还分别节余代办费317.06万元和146万元，区工商银行系统分别节余代办费75万元和2万元。

由于以上种种原因，必然出现储蓄代办费的增长与储蓄业务的增长极不协调的现象。从我们调查的情况来看，储蓄代办费的增长都高于储蓄业务的增长。如区农行系统1988年代办费比上年增长57%，而储蓄存款年末余额仅增长34%；区工商银行系统1988年代办费的增长高达318%，而储蓄存款年末余额仅增长58%。

针对上述存在的问题，我们认为，加强银行储蓄代办费的管理，当务之急应解决好以下几个问题：

一、统一银行储蓄存款代办余额的计算口径。我们认为，采用“人均算法”计算存款代办余额比较科学准确。其计算公式为：

面”的给谁，“死面”的给谁的问题。其关键税种是税源、税额大的产品税、增值税和营业税这三种税。二是税种、税收的集中程度的矛盾。中央集中的税种、税收过多了，一些上解地区变成了补助地区，影响地方积极性。反之，中央集中的税种、税收过少，达不到增强中央财政宏观调控能力、缓解中央财政困难的目的。三是“分税制”的规范化与多样化的矛盾。考虑全国各地财政管理体制形式规范化，有利于财政管理，分税办法以全国基本上“一刀切”为

好；考虑我国地区之间的经济发展很不平衡的现状，又以“多样化”为宜。

总之，“分税制”是一个涉及中央与地方、地方各地区之间的财权与预算分配关系的重大政策问题，也是一个十分复杂细致的设计测算系统工程。只有进行深入的实质性的理论与实践的研究探讨，经过各种设计方案的反复比较，在全国一盘棋的思想指导下，才能得出一个能够发挥中央和地方两个积极性的简便易行的分税包干制的财政管理体制方案来。