

我国县级政府税收收入的结构、规模及影响分析

□ 樊 勇

我国共有县级行政组织(包括地级市辖区)2862个,为超过80%的全国人口提供公共产品与服务。税收收入作为县级政府收入中最稳定的来源,它的组成及变化直接影响县级政府履行职能的能力。

一、县级政府税收的结构与规模

按1993年发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,省级政府对省以下财政管理体制有决策权,因而1994年后各省对县财政管理体制呈现出多样性,省以下税收收入的划分也不尽相同。从各地通行做法看,中央下划的税种及新开征的税收大部分地区实行省与市县共享,其他原有的地方税收基本上仍按原收入级次划分,个别地区调整了营业税的划分办法,大部分地区将增值税留存部分留给市县,小部分地区省与市县共享。

1. 收入的规模

根据已公布的地方财政统计年鉴数据,全国县本级税收收入从1993年的1224.12亿元增长至2006年的7109.19亿元,增长4.8倍,平均年增长率15.35%,大大高于1988—1993年包干体制下的增长水平,也大大高于同期经济增长水平。全国县级税收收入规模的快速增长,除了经济发展等因素,还得益于1994年开始实行的分税制改革。按照分税制改革的原则,除将税收划分为中央收入和地方收入外,从

1994年开始,各省把地方税收划分成省固定收入、市县固定收入、省与市县共享收入,省、市县政府之间的财政分配得到了相应的调整,地方政府间的分配关系逐步规范,从而调动了各级地方政府(包括县级政府)拓展财源、组织收入的积极性,促进了财政收入的持续、快速增长。

2. 收入的结构

从收入的结构看,县级税收收入第一大税种是营业税,其它依次是:增值税、所得税(个人所得税和企业所得税合计)、农业税。这是由1994年设计的以商品劳务税(增值税与营业税)为主体税种的税制结构所决定的。其中,商品劳务税占税收收入的比例保持在1/3以上,最高的2006年为45%。由于2002年开始将个人所得税和企业所得税纳入中央分享税种,使得县级所得税收入的比重从2001年的28.33%,下降至13%左右,但依旧是县级税收收入的第二大税种。2006年取消农业税。

从增长的速度看,增长最快的是营业税,1994—2006年年均增长率为20.28%,高于同期全国税收收入增长率18.26%,高于同期全国地方税收收入增长率20.11%,高于全国县本级税收收入增长率的15.35%,是县级税收收入增长的最主要因素之一。同期增值税的年均增长率为18.69%,也高于县级税收收入增长率,是县级税收收入增长的因素之一。其他税种的增长

率低于县级税收收入增长率。

从增长的稳定性来看(以增长率标准偏差来衡量),营业税增长最稳定,主要是因为营业税是地方税的最主要税种,而且省市与县关于营业税的分成比例最稳定。其次是增值税,但稳定性要差于营业税,其它如所得税、农业税,由于税制改革、中央与地方分享机制的变化等因素,稳定性较差。考虑各个税种的稳定性,除了税制本身外,税收管辖权也是一个重要的影响因素,与增值税相比,营业税的征收管理权属于地方政府,因此,地方政府对营业税征收管理的能动性更强。

3. 收入的经济弹性

税收收入的经济弹性是指税收收入变化率与区域生产总值变化率之比。当弹性小于1时称为缺乏弹性,表明税收收入的增长速度慢于区域经济增长速度;当弹性等于1时称为单一弹性,表明税收收入与经济同步增长;当弹性大于1时称为富有弹性,表明税收收入增长快于经济增长。

我国县级政府主体税种——商品劳务税和所得税均富有弹性。其中,商品劳务税年均税收弹性为1.51,最高是2005年的1.78,2004年以后保持在1.5以上。由于个人所得税采用超额累进税率,所得税的弹性较商品劳务税更好,年均税收弹性为3.27。但从个别年份比较来看,2001年起中央将个人所得税和企业所得税列为共享税收,相应地,省与县也调整了对所得税的分

表1 全国县级分税种税收经济弹性

年份	商品劳务税与地区生产总值		所得税与地区生产总值		农业税与地区生产总值	
	所占比重 (%)	税收弹性	所占比重 (%)	税收弹性	所占比重 (%)	税收弹性
1997	1.17	1.69			0.67	
1998	1.23	1.79	0.25		0.59	-2.55
1999	1.36	1.86	0.29	2.18	0.53	0.70
2000	1.43	1.19	0.32	2.46	0.53	3.44
2001	1.46	2.26	1.15	23.05	0.47	0.03
2002	1.63	1.33	0.52	-5.01	0.64	16.95
2003	1.70	0.57	0.43	-0.32	0.63	4.99
2004	1.55	1.68	0.47	1.53	0.43	-3.99
2005	1.78	0.92	0.51	1.36	0.04	-15.92
2006	1.76	1.76	0.51	0.94	0.00	-3.18
平均值	1.51	1.51	0.50	3.27	0.45	0.05
偏离差	0.21	0.50	0.27	8.34	0.24	8.74

注：根据全国地方财政统计年鉴数据整理

成比例，使得县级税收中的所得税经济弹性下降，但占经济地区生产总值的比重逐渐稳定在0.5左右的水平。上述分析表明，我国县域经济的税收质量较高，即经济增长对税收增长的贡献明显。在这种情况下，县级政府会更加关注区域GDP增长，因为经济增长能够获得更多的税源，从而满足财政支出的需要。(见表1)

二、县级政府税收收入存在的问题

在行政集权体制下，省或市对县一般会通过以下方式上划收入：一是省从辖区内市、县分得收入(省固定收入和与市县共享收入的省属部分)；二是推行“市管县”行政体制的市级政府，以“集中一部分收入”的名义从辖内县(市)提取收入；三是上至中央下至地市的各级政府均对下级政府保留改变收入分配、集中收入的领导权，并控制部分可支配收入的转移支付。因此，从财税分配体制上看，属于更低级地方政府的县级政府的税收收入的增长率和对财政支出的贡献率都相对较弱。

1. 县级税收收入的增长率低于全国税收收入增长率

虽然县级税收收入的规模呈现较快增长，但成长性和稳定性弱于全国税收收入。在1993年至2006年的14年里，有10年县级税收收入增长率低于全国税收收入增长率，年平均增长率低近3个百分点，偏差值高于4，而且，县级税收收入占全国税收收入的比重始终徘徊在20%左右。

1995年至2006年中央及共享税的年均增长率为17.84%，低于地方税收收入年均增长率的19.77%，而且地方税收增长率的稳定性好于中央及共享税。(见表2)在这种情况下，为什么作为地方税收一部分的县级税收收入增长会低于去昂过税收收入增长？原因是省以下分税制财政体制中存在着收入重心向省及市上移的现象，县级税收收入独立性和稳定性较差。第一，从县乡与省市财政关系看，省市级政府在中央财政集中一部分财力的基础上，对共享收入和地方固定收入进行了分成，又对县乡财力进行了集中。第二，县乡政府没有主体税种，所开征的多为征收管理难度大的小税种，如对娱乐业、餐

饮业、服务业及个人所得的征税。

2. 县级财政支出对税收收入的依存度较低

我国县级税收收入占财政支出的比例整体呈现下降趋势，比例最高的1993年为74.5%，最低的2004年为50%，也就是说县级财政支出中只有50%来自于税收收入，其它50%靠转移支付、收费等筹集。

县级税收收入占财政支出的比例较低有两个原因：一个是县级政府收入中税收占的比重较低，年平均只有51%；二是县级财政支出增长速度高于税收收入增长速度。1993—2006年县级财政支出年均增长率为19.67%，县级税收收入年均增长率15.35%。(见表3)

县级税收收入占财政收支的比例较低对地方财政运行带来了不利影响，主要表现在：一是非税收入膨胀，许多地方县乡两级收入的50%以上靠预算外收入筹集，财政体制不规范、不透明。二是县级政府债务问题突出。大量的政府债务给财政运行带来了很大的压力，一些区县的债务问题已经影响到财政资金的正常调度和运转。

三、完善县级政府税收收入制度的政策建议

1. 建立合理的分税目标模式。在分级的政府管理体制中，公共产品具有层次性和差异性，应建立与之相适应的地方财政体制。目前，应按照“一级政府、一级事权、一级财权”的原则，完善省以下分税制财政体制。并且，合理确定各级地方政府的分税目标模式，建立适合各级政府的地方税收体系，赋予地方政府相应的税权，以保证各级地方政府税收收入的稳定性，从而有效地提供地方性公共产品，减少省以下政府，尤其是县级政府的收入行为的扭曲。

2. 完善主体税种的税收划分。在现行主体税种的划分模式下, 县级政府税收收入的经济弹性较高, 因此, 为避免经济波动对收入带来的不稳定性, 以及地方政府对经济的过度干预, 应进一步优化主体税种的划分方式。一是将企业所得税分享的范围确定为中央政府和省级政府, 并逐步减少省级政府分享的比例。二是改变个人所得税的分享方式, 较高档累进税率以上的部分划分为中央税, 以调节地区间

居民收入分配差距; 较低档的划分给县级政府, 以支持地方政府提供地方公共产品。三是将增值税确定为中央政府和省级政府之间的分享税种, 并逐步降低县级政府增值税的分享比例。四是在增值税扩围改革还没有完全推进和县级政府主体税种尚未培育完成的情况下, 逐步提高县级政府营业税的分享比例。五是將消费税逐步改为中央和地方共享税, 使县级政府能够按照受益原则, 从本地居民的消费中获益。

3. 培育县级政府主体税种。县级政府主体税种缺失是目前我国地方财政收入制度的一个核心问题。财产税不仅具有作为县级政府主体税种的理论支撑, 而且, 实践上也具备成为县级政府主体税种的可能性, 因此, 应逐步完善财产税制度, 构建以此为基础的地方税体系。培育和发展财产税, 首先应完善基础条件, 如建立健全财产登记制度, 赋予地方财产税的税政管理权, 建立财产评估制度等。其次, 全面整合地方税体系, 在稳步推进房产税改革的基础上, 同步开征遗产税和赠予税等相关税种。

4. 规范对县级政府的转移支付制度。我国区域之间发展不平衡和财力不平衡问题将长期存在, 这就要求建立地方财政平衡机制。从国际上的情况来看, 美国是税收分权最为彻底的国家, 州和郡(市、镇)地方税收收入只占本级财政支出的45%左右, 其缺口靠联邦政府的转移支付以及地方政府的债券收入弥补。对县级政府的转移支付制度也应成为我国县级政府税收收入制度的必要补充。一是以基本公共服务水平均等化为目标, 规范和扩大一般性转移支付, 科学测算各个县级政府的税收能力与支出需求, 合理确立一般性转移支付规模。二是规范对县级政府的专项转移支付, 加紧清理现行分散在各个预算支出科目中的专项性补助, 完善专项转移支付的资金管理。三是制定转移支付法律, 以法律形式确立转移支付的目标、基本原则、形式、资金来源、核算标准、分配方法、支付规模、程序、管理分配机构及转移支付的监督和法律責任等, 将对县级政府的财政转移支付纳入法制化轨道。

(作者单位: 清华大学、中央财经大学)

责任编辑 张蕊

表2 中央与地方税增长率

年份	中央及共享税收入 (亿元)	增长比例 (%)	地方税收入 (亿元)	增长比例 (%)
1995	4376.9		1596.8	
1996	4956.6	13.24	2094	31.14
1997	5628.2	13.55	2597.3	24.04
1998	6142.2	9.13	2950.8	13.61
1999	7002.9	14.01	3312.1	12.24
2000	8932.1	27.55	3733.7	12.73
2001	10194.3	14.13	4716.3	26.32
2002	11324.3	11.08	5308.7	12.56
2003	13688.2	20.87	6303.6	18.74
2004	17854.3	30.44	7863.7	24.75
2005	21334.5	19.49	9531.3	21.21
2006	26188.0	22.75	11448.3	20.11
平均值		17.84		19.77
偏差值		6.92		6.44

注: 根据全国地方财政统计年鉴及国家税务总局网站公布数据整理

表3 全国县级税收收入与财政支出增长率

年份	县级税收收入 (亿元)	税收收入增长 比例 (%)	财政支出(亿 元)	财政支出增长 比例 (%)
1993	1224.12		1328.72	
1994	957.54	(21.78)	1643.48	23.69
1995	1182.18	23.46	1913.52	16.43
1996	1483.14	25.46	2312.83	20.87
1997	1689.63	13.92	2577.44	11.44
1998	1908.52	12.96	2890.35	12.14
1999	2335.52	22.37	3573.21	23.63
2000	2566.08	9.87	4050.95	13.37
2001	3041.33	18.52	5101.06	25.92
2002	3164.40	4.05	6137.43	20.32
2003	3733.64	17.99	7200.32	17.32
2004	4375.87	17.20	8742.63	21.42
2005	5974.73	36.54	11292.57	29.17
2006	7109.19	18.99	13555.81	20.04
平均值		15.35		19.67
偏离值		8.26		5.37

注: 根据全国地方财政统计年鉴数据整理