

基层财政收支问题分析——基于对国外经验的比较

<http://www.criifs.org.cn> 2007年6月29日 李晶 董蓓

摘要：本文主要通过对外国基层财政的支出与收入分析，借鉴国外成功的经验，对缓解我国基层财政困难提供启示与建议。

关键词：基层财政 支出收入比较

基层财政困难一直是困扰着我国经济发展的重大问题。基层政府最贴近广大民众，最能代表和反映他们的意愿和要求，为其提供合理而公平的公共产品和服务。但是基于中国独特的五级政府层级这个特点，在基层财政收入和支出上都存在着或多或少的问题。

1. 基层财政收支呈现的问题

1.1 基层财政收入相对匮乏

1994年实行的分税制有效地将中央与地方的财政收入划分清楚，并加大了中央财政收入的比重。但此次分税制涉及的地方政府是包括省级及省级以下各政府，四级内部（即省与地市、地市与所辖区县、县与乡镇）并未明确有效划分。省级及省级以下政府纷纷效仿对下级政府实施“省内部部分税制”。总观现状，基层财政体制仍保留着以往财政包干制的残余因素，基层政府并没有真正意义上的主体税种，征管的只是少许零星、分散的小税种，农业税取消后税收收入更是寥寥无几。上级政府层层集敛财权也极大地削弱了基层政府的财力，迫使基层政府不得不向公众乱收费，形成混乱的财政收入体系。

1.2 基层财政支出相对膨胀

基层政府不仅要提供义务教育、地区性基础设施建设、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方性公共产品与公共事务，同时也要供养大部分财政人口。而由于财政支出的刚性特点，使得基层政府机构臃肿人员复杂，每年需要支付一大笔款项发放工资，成为典型的“吃饭财政”。我国基层财政的工资支出主要包括行政干部、乡村教师、离退休人员、轮下岗人员等的工资支出，基层单位纳入乡镇财政支出预算的供养人数远大于在编人数，基层财政的工资支出压力很大。

2. 基层政府财政支出的比较借鉴

2.1 事权的划分范围十分明确，并通过法律形式确立。

基层政府事权划分的法制性特点有利于保障基层财政支出的有效进行，法律及宪法的强制执行避免了滥用行政职权与“寻租”行为的滋生，使财政支出有法可依。我国基层财政中的“越位”与

“缺位”现象正可通过法律手段加以杜绝，在《预算法》或相关法律中写入基层政府应有的财政事权，有效根据事权划分财权的原则分配基层政府的财权，使财政支出有合理的资金来源。

2.2 基层政府的事权与财政支出体现了民众性与服务性划分事权范围的原则，各国一般采用“受益原则”和“效率原则”，在基层政府中，基本的事权及财政支出都体现了民众性、服务性的特点。基层财政应体现其“基层”特性，即提供更多民众性、服务性的社会公共产品。在国外基层财政支出项目中，基本上将教育与社会服务等支出作为重点，充分体现了“科教兴国”与“服务型政府”的特点。鉴于此，我国基层财政中的各项支出应加强社会公共服务的投入，逐步呈现“小政府，大服务”的发展趋势。同时也顺应建立公共财政体制的要求，改变“吃饭财政”的现象，合理减少臃肿机构下的财政供养人员工资的支出，杜绝“政绩工程”的出现，提供更多基层性、民众性、公共性的产品与服务。

3. 基层政府财政收入的比较借鉴

3.1 基层税权的法律地位与自主性

国外的基层政府拥有相应的税收权限（此处主要涉及税收征管、调整和收益权限），在法律范围内具有独立、自治调节的灵活性。如美国基本上是州通过立法赋予基层政府各项权力，但地方议会可在联邦及州法律规定的范围之内指定本地的具体法规，拥有一定的自治权限。即使是实行中央集中立法制度的日本，基层政府也享有财政自主权，在税率确定和某些税种开征、停征及减免税方面具有较大的机动权。

我国应在确保基层政府事权范围的法制性特点的同时，也赋予其税权的法律地位，享受更多的税种制定权限、税率制定权限、税收征管权限、税收享用权限等，在中央的调控职能范围内，充分体现其自主性和独立性。同时也有效地确保财政支出资金来源的可靠性。

3.2 基层政府拥有主体税种，财政收入多以税收为主

大部分国家的基层政府都拥有自己的主体税种，以确保财政支出的资金来源。美国的财产税是基层政府的独占税源，并在基层财政收入中占重要地位，约为80%左右。加拿大基层政府主要征收财产税、狗税、娱乐税等。其中以财产税所占比重最大，为44%。英国基层政府自行征收的税种为市政税，该税种综合了财产税和人头税的特性，税率实行累进制，由基层政府自行确定。市町税作为日本基层政府的财政收入来源，主要分为普通税与目的税两大类共15种，基层政府的税源也十分充足。国外基层政府一般将财产税或类似特性的税种（如市政税、地产税等）作为其主体税种，并享有充分的税收收入。我国在取消了农业税之后基层政府已不再拥有主体税源，为聚集资金不得不乱收费，从而加重居民负担，造成了恶性循环。

4. 小结

在国外的基层财政收支分析中呈现出集权与分权相结合的趋势，鉴于发达国家的成功经验，作为单一制国家，我国应在中央政府积极发挥宏观调控职能下，赋予各级政府尤其是基层政府较多的自主权与独立权，而不是将其作为执行上级政府命令的工具。同时，合理改革政府级次，有效划分各级政府的事权与财权范围，通过法律强制执行，充分体现基层财政的作用，实现真正意义上的“分税制”。

参考文献:

- [1] 齐志宏. 多级财政体制研究[M]. 中国财政经济出版社, 2003. 8.
- [2] 孙开. 地方财政学[M]. 经济科学出版社, 2002. (8).
- [3] 窦家春, 崔志坤. 政府间事权划分的国际比较[J]. 市场周刊, 2005, (12).

文章来源: 金融管理 (责任编辑: XL)