

日本财政分权实践对化解我国县乡财政困难的启示

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月26日 倪志良 王红涛

摘要：第二次世界大战结束后，根据“夏普三原则”，日本对三级政府间的职责范围进行了重新划分。在财权划分上，日本实行分税制的财政体制，各级政府间的财权划分以税源划分为基础，由法律规定，按税种划分国税和地税。日本地方住民税的设置充分体现了第二代财政分权理论的激励相容机制，具有完善法律依据且规模巨大的日本地方交付税对平衡地区间财力、确保地区间公共服务水平均等化。论文基于日本的财政分权实践经验，就化解我国县乡财政困难提出了政策建议。

关键词：财政分权；地方交付税；县乡财政

一、日本中央、都道府县及市町村的财政分权

（一）事权与支出责任的划分

日本现行的财政分权体制源于1949年的“夏普劝告”，第二次世界大战结束后，美国军队根据“波茨坦公告”进驻日本，对日本进行“非军事化”和“民主化”改革。实际上，当年美国占领军在日本推行财政分权是作为推进“民主改革”、“破坏日本军国主义社会经济基础”的重要一环而进行的。美国认为日本产生军国主义的根源在于其以皇权为核心的中央集权和社会管制较多的政治结构，通过民主改革和地方分权改革可以彻底铲除其军国主义赖以生存的土壤。根据“夏普三原则”，日本对中央、都道府县及市町村三级体制间的职责范围进行了重新划分：社会保障、国防、外交和公安由中央负责；消防、港湾、城市规划和住宅等由地方负责，其中都道府县政府负责港湾等，市町村政府负责消防、城市规划、公共卫生、住宅等与居民日常生活密切相关的事务。而公路、河流、教育、社会福利、劳动、卫生、工商、农林行政等大多数行政事务则由中央与地方共同负责。从最终支出情况来看，战后以来，日本中央财政支出占1 / 3 左右，地方财政支出占2 / 3 左右。2004年中央一般预算支出中，扣除中央对地方的转移支付和国债还本付息费后排在前三位的分别是社会保障关系费、国土保全及开发费和教育文化费，其中社会保障关系费占44%，包括社会保险、生活保障、社会福利、住房对策、失业对策、保健卫生等方面支出，国土保全及开发费(包括灾害对策费)占14.7%，教育文化费占12.1%，包括义务教育中央负担费、国立学校经费、科学振兴费等。在地方普通预算支出中，2002年排在前三位的分别是：教育费占18.6%，包括中、小学教育、社会教育、保健体育等方面的支出，土木费占18.6%，用于区域产业、生活基础设施(如道路、河流、港湾、海岸、机场等)建设、运营，以及城市规划事业、公共住宅建设事业等方面的支出，民生费占18.6%，包括儿童、老人、残疾人服务的各种福利设施的建设、运营及生活保障等社会福利方面的支出。

（二）财权划分

在财权划分上，日本实行分税制的财政体制，各级政府间的财权划分以税源划分为基础，由法律规定，按税种划分国税和地税。国税主要税目包括：个人所得税、法人税、遗产税、赠与税、登陆免許税、消费税、酒税、香烟税、香烟特别税、挥发油税、地方道路税(地方让与税)、石油煤汽油、飞机燃料税、石油税、关税、专卖收益、有价证券交易税、注册牌照税、印花税、交易所税、汽车重量税、吨位税、特别吨位税(地方让与税)、电力开发促进税等。从所得、消费和资源三大税基划分，2003 财政年度，所得税、消费税和资源税分别占日本国税的53.0%，41.3%，5.7%。在日本2006 年的预算案中，所得税、消费税和资源税分别占国税总额的56.6%，38.3%，5.1%。①地方税在都道府县与市町村也有明确的划分，其中属于都道府县的主要税种有：都道府县居民税、公司营业税、不动产购置税、道府县卷烟消费税、娱乐设施利用税、饮食服务等消费税、汽车税、矿区税、狩猎执照税、固定资产税、汽车购置税、轻油交易税等等。属于市町村的主要税种有：市町村居民税、固定资产税、轻型机动车税、市町村卷烟消费税、电和煤气税、矿产税、木材交易税、特有土地保有税、温泉浴税、营业场所税、都市规划税等等。2003 年，在国税和地方税总额中，所得税、消费税和资源税分别占49.7%，33.1%，17.2%。在日本2006年的预算案中，所得税、消费税和资源税分别占税收(国税和地税) 总额的53.8%，31.0%，15.2%。②

日本中央对地方的财政转移支付方式分两类：一类是中央不指定用途的地方交付税，另一类是中央限定用途的国库支出金。目前地方交付税总额为所得税、法人税和酒税收入的32%、消费税收入的29.5%以及烟税收入的25%。二战后日本具有完善法律依据且规模巨大的日本地方交付税(相当于中国的一般性转移支付)对平衡地区间财力、确保地区间公共服务水平均等化发挥了重要作用。

二、中国财政分权改革与县乡财政普遍困难

(一) 中国财政分权改革的成效

1994年，中国对财政和税收体制进行了全面而重大的改革，在不增加企业和个人总体税收负担的前提下，实施以增值税为核心的流转税制，统一了内资企业所得税，改革了个人所得税，撤并和开征了一些地方税，税种由原来的37个并为23个。出乎当时所有人的预料，改革取得很大成功，比预期的好得多。1994年实行分税制财政体制以来，国家首先将主体税种中增值税的75%、消费税的100%上划为中央级收入，2002年又将增长较快的企业所得税和个人所得税的60%上划作为中央级收入，使得中央财政收入占全国财政收入的比重从1993年的22%提高到2005年的54.5%。财政收入占GDP比重、中央财政收入占全国财政收入比重大幅提高意味着1994年分税制改革初衷已经实现，“双低问题”基本解决。由此，中央财政的调控能力得以强化，为实施国家重大发展战略所需要的资源配置调整提供了便利，比如：西部大开发、加大“三农”投入等。

(二) 中国财政分权改革积累的问题

必须看到，与发达市场经济国家相比，中国现行财税体制还存在很多问题：1、县乡财政普遍出现困难。2、中央与地方在财力分配上和责任承担上讨价还价成为常态，财政对教育等领域的投入严重不足。3、实行内外资两套企业所得税制，在一定程度上抑制了内资企业的发展；现行个人所得税调节个人收入差距的力度不够；以费代税问题不容忽视；实行生产型增值税抑制了企业投资的积极性。4、财政资金吃紧、信贷资金闲置背景下，地方政府将公共产品的融资策略转向相对闲置的银行信贷资金，其中最为突出的是县乡财政困难问题。发达国家财政分权实践显示：国家各级政府间存在利益博弈，法律缺失情况下级次低的政府在博弈中常常处于弱势地位，级次高的政府很容易分享

更多的财政收入，承担更少的支出责任。当前在我国，中央、省（直辖市、自治区）、市、县和乡五级政府中，财政盈缺状况与政府级次的排序完全一致：中央财政帐户处于超盈余状态（近三年年底结余资金均高于6000亿元），省级财政也皆有盈余，市级财政基本持平，而县乡两级财政却普遍困难。此前的相关调研使我们深刻感受到县乡财政困难范围之广，程度之重。不但西部地区的县乡财政困难严重（宁夏贺兰县、彭阳县、内蒙古的敖汗旗等），中、东部地区的县乡财政困难也相当普遍（河南省新安县、安徽省凤阳县，辽宁省黑山县、福建省明溪县等），最难以理解的是作为全国百强县的山东省荣成市（县级市），财政困难也很突出，乡镇债务竟然高达4亿多元。

（三）对策思考

1、增加县乡实际可支配财力，做强县域经济。持续、普遍的县乡财政困难说明，县乡级政府分担的支出责任大于其收入规模，这是很自然的逻辑结论，也是很容易观察到的事实。70%多的县级财政困难说明了我国县级财政实际可支配财力与其所要履行的事权严重不对等的问题。以山西省为例，2002 年对增值税、企业所得税、个人所得税、营业税、资源税、土地使用税等6个税种的地方留成部分，实行省与市35:65分享。市级财政在核定县级财政体制时又从自身需要出发，或多或少地集中了县区级部分税种的收入。这样一来，中央、省、市、县乡级财政分享增值税的比例分别为75%、8.75%、8%、8.25%；所得税的分享比例分别为60%、14%、12%、14%。这两个份量最重、最具活力、增长最快的税种被上级财政集中了大头，从而导致县乡级财政收入增长越快，留归当地的收入和财力的比例下降越快，极大地影响了县乡政府组织收入的积极性。^④由此可见，改革现行财税体制已经成为化解县乡财政困难不可逾越的一道鸿沟。有关决策层应该正视政府间存在利益博弈、县乡政府在博弈中处于劣势这一现实，结合国家的政治体制改革、行政区划改革（弱化市一级财政）、户籍制度改革，在增加地方税种、提高共享税中县乡财政的分享比例和加大对县乡政府的转移支付力度等方面选择适宜的政策组合。理顺各级政府间的财政分配关系，使每一级政府所拥有的财权与事权相对称、支出与责任相统一，实现政府间事权划分原则的法制化。加大中央、省级财政在义务教育、农村基础设施建设和社会保障等方面的事权责任和财力承担份额，使县乡级政府只承担本级财力所能履行的职责。在主体税种分享比例短期内不能做较大调整的情况下，中央和省级财政必须进一步加大对县乡财政的转移支付力度，切实增加县乡的实际可支配财力。

2、加强对地方的财政监督，减少财政供养人口，避免公共资金的滥用。我国县乡财政普遍困难很大程度上是政府行为不规范导致的，比如：大搞达标升级活动、超标准配置小汽车、建设各种标志性工程、不计成本争取国际金融组织和外国政府贷款、举债搞城市建设等，“形象工程”和“政绩工程”缺少制约机制。财政困难的另外一个重要原因是财政供养人口比例过高，这里我们引用其它研究文献中的两个例证。其一是辽宁省财政厅厅长邴志刚在“关于解决县乡财政困难问题的思考”一文中透露：辽宁全省44个县，截至2003年底，财政供养人口为62万人，财政供养系数为3.0。^⑤另一个例证是山西省财政厅厅长郑建国在“缓解县乡财政困难的若干思考”中透露：截止2003年底，全省财政供养人员总计为13915万人，占全省总人口数的4.23%，高于全国平均水平1个百分点。其中，县区级财政供养人员102.26万人，县均8593人，一些县总人口与财政供养人员之比在20:1以下，最低的甚至达到12:1。^⑥可谓“生之者寡、食之者众”。因此，在增加县乡实际可支配财力的同时，应该加强对县乡财政资金监督与审查，完善监督体系和监督机制，防范公共资金滥用，使公共资金更多投入到民生领域（教育、医疗、社会保障、生活基础设施等）。

3、加大乡村公共产品投入，促进城乡公共服务均等化。在我国，中央、省（直辖市、自治区）、市、县和乡五级政府中，财政盈缺状况与政府级次的排序完全一致，通过观察我们还发现另

外一个一致：城市的行政级别与其公共设施的完善程度一致：城市的行政级别越高，公共基础设施越完善，公共服务越发达。此前实地调研发现县乡财政的长期困难严重影响乡村公共产品和公共服务供给。很多农村地区公益事业发展迟缓，道路崎岖不平，水利设施年久失修，上、下水设施落后，饮用水污染严重，缺少优质教育和医疗条件，文化设施匮乏。尤其是取消农业税以后，一些县乡财政困难有加剧的迹象。经国家税务总局的测算，由于取消农业税使基层政府减收约1600 亿到1800 亿元(包括以农业税为载体的各种附加和收费)，而2006年中央和省级财政安排的相应转移支付为1030 亿元，由此导致一些县乡的总体财力低于农业税取消前的水平，从而使得本来就已经普遍困难的县乡财政状况可能进一步恶化。此前的调研也初步证实了这种判断，山东省荣成市(县级市)2005年因取消农业税减少的收入是2.67亿，而当年从上级财政得到的转移支付为1.2 个亿。取消农业税后很多县为了压缩开支，大规模合并农村学校，刚刚7、8 岁的孩子到10 公里以外的地方住宿读书，在学校各方面管理严重落后的情况下，给孩子的成长可能带来一系列负面影响。

二战后日本完善的分权、分税和转移支付制度对日本经济成长的积极作用，具有完善法律依据且规模巨大的日本地方交付税对平衡地区间财力、确保地区间公共服务水平均等化的促进。笔者在日本访问研究期间，有个问题一直令笔者深思：日本国土狭小，总面积只有371 8 万平方公里，而且山多，地表崎岖，不适合人居住的山地和丘陵占国土面积70 %，平原和台地分别只占13 %和12 %，耕地面积有限，占国土面积的14.6 %。人口密度远远高于中国，但是我们在日本的城市，却看不到中国大城市那种拥挤。这里除了城市基础设施建设仍有差距的原因，绝对与中国公共设施和公共服务提供过于集中于城市，尤其是大城市有直接关系。由于中国的公共产品和公共服务提供不均等严重，人们喜欢往公共设施和公共服务好的城市扎堆。北京建了三环建四环，现在已经建了6环，但令人不解的是，人口增长速度总是快于公路建设速度。中国的城市，尤其是大城市在很多方面已经不亚于发达国家，但是我国的大部分农村却仍然具有典型的发展中国家的特征。公共产品和公共服务的严重不均等导致“农村缺少公共设施不宜居住，城市由于人口过于集中也不适宜居住”的“两不宜”现象。

当前我国政府间在权责划分上讨价还价常态化，在相当程度上助长了县乡政府官员过多注重上级政府官员的偏好，而忽略本地纳税人的偏好。决策部门在激励相容机制设计上应该实现突破：结合国家公务员考评制度改革，阻断官员热心于“形象工程”的激励机制，设计官员倾心于“民生工程”的激励机制：使得县乡政府追求自身利益最大化的过程，恰好吻合促进县域经济发展，优化资源配置，改善乡村公共基础设施和公共服务，改善民生的过程。

参考文献：

- [1] Musgrave R. A. The Thoery of Public Finance[M] .McGraw - Hill, New York, 1959.
- [2] Oates , Wallace. E. An Essay on Federalism[J]. Journal of Economic Literature , 1999 (Sept)
- [3] Qian Yingyi , Roland. Federalism and the SoftBudget Constraint [J] .American Economic Review,1998 (88).
- [4] Richard M. Bird , Michael. Intergovernmentaltransfers : International Lessons for Developing Countries[J] .Economic Development , 2002 , Vol. 30 No. 6.

- [5] 贾康. 地方财政问题研究[M]. 经济科学出版社, 2004.
- [6] 倪红日. 五年内取消农业税需要解决的问题及政策建议[J]. 税务研究, 2004, (6) .
- [7] 郑建国. 缓解县乡财政困难的若干思考[J]. 山西财税, 2004, (10) .
- [8] 邴志刚. 关于解决县乡财政困难问题的思考[J]. 辽宁财税, 2005, (1) .
- [9] 倪志良等. 取消农业税后县乡财政困难可能加剧的实地调研与对策思考[J]. 税务研究, 2007, (1) .
- [10] 倪志良. 中美税制比较与我国现行税制难以调节收入分配的原因[J]. 税务研究, 2006, (3) .
- [11] 倪志良. 跨代分配模型与我国财税分配职能的思考[J]. 税务研究, 2005, (2) .
- [12] 倪志良. 公共教育支出分配效应的实证研究[J]. 中央财经大学学报, 2004, (9) .

文章来源: 经济问题探索 (责任编辑: XL)