

中国财政体制改革：回顾和展望

<http://www.criifs.org.cn> 2008年9月16日 杨之刚

财政体制的变迁在很大程度上可以归结为各级政府间的财政关系问题。中国经济体制改革以来，中央和地方政府的财政分配关系经历了多次重大改革，特别是1994年的财政分税体制改革，在致力于政府间财力分配格局调整的同时，着眼于政府间财政分配关系的规范化、科学化与公正化，力图建立适应社会主义市场经济要求的财政运行机制。本报告拟从政府间财政关系的角度，对1978年以来中国的财政体制改革进行概括的回顾，对其现状进行粗线条的描述，并简要涉及可能进行的进一步的改革。

本报告的第一部分回顾中国财政体制的沿革，着重中央与地方政府的财政分配制度的演变；第二部分描述中国财政体制的现状，分析当前中央与地方政府在纵向财力分配，以及地区间横向财力分布方面存在的问题；第三部分是对中国财政体制进一步改革的建议。

改革以来中国财政体制改革回顾1978年中国进行经济体制改革以来，中央和地方政府的财政分配关系经历了1980年、1985年、1988年和1994年四次重大改革。其中前三次体制改革具有一定的共性，就是实行对地方政府放权让利的财政包干体制；后一次则是适应市场经济机制的财政分税体制改革，尽管其中还存在很多缺陷。

1. 财政包干体制的沿革

(1) 1980年中国全面的经济体制改革以财政体制改革作为突破口率先进行。为了改革过去中央政府统收统支的集中财政管理体制，在中央和各省之间的财政分配关系方面，对大多数省份实行了“划分收支，分级包干”的预算管理体制，建立了财政包干体制的基础。从1982年开始逐步改为“总额分成，比例包干”的包干办法。

(2) 1985年实行“划分税种，核定收支，分级包干”的预算管理体制，以适应1984年两步利改税改革的需要。

(3) 1988年为了配合国有企业普遍推行的承包经营责任制，开始实行6种形式的财政包干，包括“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解递增包干”、“定额上解”和“定额补助”。2. 对财政包干体制评价 (1) 财政包干体制的历史作用首先，实行财政包干体制改变了计划经济体制下财政统收统支的过度集中管理模式，中央各职能部门不再下达指标，地方政府由原来被动安排财政收支转变为主动参与经济管理，体现了“统一领导、分级管理”的原则。

其次，历次的财政体制改革都是对原有体制某种程度的完善，在经济持续稳定发展方面显示出一定作用。地方政府财力的不断增强使其有能力增加对本地区的重点建设项目，以及教育、科学、

卫生等各项事业的投入，促进了地方经济建设和社会事业的发展。

再次，财政体制改革支持和配合了其他领域的体制改革。财政体制改革激发出地方政府的经济活力，带动财政收入增长，为其他改革提供了财力支持。

2. 财政包干体制的制度缺陷

包干体制注重政府间收入在所有制关系下的划分，缺乏合理依据，是政府间财政分配关系不稳定的重要原因之一。

第一，一对一讨价还价的财政包干体制缺乏必要的公开性。1980—1993年间，中央与省政府的财政分配关系同时并存多种体制形式。不同体制形式对地方财政收入的增长弹性不一致，体制形式的选择也存在机会不均等，以及信息不对称和决策不透明等因素，都导致财力分配不合理。更重要的是财政体制的决策程序采用一对一谈判方式，中央政府对地方的财政收支行为也缺乏监督和控制手段。

第二，基数核定方法不科学。基数核定指每一次体制调整都用地方政府以往的既得财力为基数。由于不同的财政体制形式对既得利益的形成作用程度存在差别，因此既得利益并非公正。同时，在税法相对统一，税收征管权力相对集中的背景下，经济发展水平差异决定着各地方政府的税基规模，因此，既得利益中含有非主观努力的成分。保既得利益的做法将这些因素固定化、合法化了。

第三，注重既得利益导致财政包干体制缺乏横向公平性。保证既得利益一直是贯穿财政体制改革的主线，使政府间财政分配关系始终围绕财力的切割、财权的集散而展开，较少考虑横向财政分配关系，没有完整的横向财政调节机制，调节地区间不平等和实现公共服务均等化的功能没有成为体制设计的政策目标。

第四，财力分散，中央政府缺乏必要的宏观调节能力。财政包干体制包死了上交中央的数额，导致中央财政在新增收入中的份额逐步下降，宏观调控能力弱化。同时财政包干体制还对产业政策产生逆向调节，地方政府受利益驱动支持高税率产业发展，导致长线更长、短线瓶颈制约更明显、地区间产业结构趋同。

3. 分税制财政体制改革

（1）分税体制的改革目标

略提高中央财政收入占全国财政收入的比重成为分税财政体制改革的首要目标。实现政府间财政分配关系的规范化是分税体制改革的另一个重要目标。通过调节地区间分配格局，促进地区经济和社会均衡发展，实现基本公共服务水平均等化，实现横向财政公平是政府的重要施政目标，也是分税体制的预想目标之一，但这一目标未能实现。

（2）1994年分税体制改革的主要内容

首先是中央与地方政府的收入划分。结合1994年的税制改革，中央与地方的收入划分作了较大调整：将同经济发展直接相关的主要税种划为中央税，或中央和地方共享税，将适合地方征管的税

种划为地方税。

其次，在政府支出方面，由于政府间事权划分没有新的实质性变化，因此，1994年的分税制财政体制改革，维持原有的中央和地方的支出划分格局。

第三，建立税收返还制度。为保证旧体制的地方既得利益格局，中央对地方净上划收入以1993年为基数给予地方政府税收返还；在此之后，税收返还在1993年的基数上逐年递增。

如果1994年以后地方净上划收入达不到1993年的基数，则相应扣减税收返还。

第四，保留原体制的上解与补助办法，并在1995年建立了过渡期转移支付制度。

（3）分税体制改革的成效评价

与以往历次财政体制改革不同，1994年的财政分税体制改革，是建国以来调整利益格局最为明显、影响最为深远的一次。

首先，分税体制改革使政府间财政分配关系相对规范化。分税体制改变了原来的财政包干下多种体制形式并存的格局，使得中央和省级政府间的财政分配关系相对规范化。

其次，中央政府财政收入比重明显提高。新体制对各级政府组织财政收入的激励作用较为明显。全国财政收入增长较快，特别是中央收入比重，以及中央在新增收入中所得份额都有明显提高，形成了较为合理的纵向财力分配机制。

再次，形成了普遍补助格局，初步建立了过渡期转移支付办法，为建立较为规范的横向财力均衡制度打下了基础。

中国财政体制的现状和问题

1. 政府角色的转变政府的财政收支反映了政府职能的履行，公开的政府需要透明的财政。经济快速发展中，在政府行为和管理观念转变的同时，必须建立透明的，高效率的税收体制，预算制度和财政政策体系。

2. 现行财政体制中的支出结构中国目前预算内支出总量占GDP 的比重，仍然低于发达国家在经济快速增长的60和70年代的总体水平。更为重要的是，1980年以来的历次财政改革，都是针对政府收入的划分，而政府支出结构没有实质性的改变。改革后各项政府支出的比重虽然产生了一定的变化，如经济建设费和国防费比重有所下降，行政事业费和社会文教费比重上升（见表1），但仍只是数量的变化，而没有发生质的改变。

这种非市场经济型的政府支出框架，是改革以来追求经济增长速度，忽视社会公平和环境保护的总体经济思维方式在财政部门的具体体现。有限的政府应该做什么，更重要的是不应该做什么，仍然是模糊的。整个90年代政府预算内支出的总量规模按当年价格增长了4倍以上，但各项支出仍然处于短缺状态。原因是政府支出中包括了一些应该由市场做，并且市场也可以做好的事项。在资金有限的情况下，那些应该完全由政府承担，或主要由政府承担的责任，反而资金投入不足，被称为政府支出中的越位和缺位。特别是在政府重点公共支出上，存在总量不足、结构不合理和管理级次

偏下的问题。见专栏1.3. 政府间财政关系中的问题财政分税体制已经实行了9年，除了当时设计时即已存在的缺陷外，在运行中也不断产生一些问题，此外还有一些外部环境尚待完善，需要配套改革才能加以解决。

(1) 分税体制改革没有涉及政府间支出划分，现行的政府间支出划分格局与市场经济体制的要求还存在差距。既有中央事务要求地方政府负担或部分负担支出的现象，又有地方事务中央安排支出的情况。中央政府在为委托性事务或共同负担事务提供资金方面没有形成规范、统一的办法，拨款的确定存在随意性，对其使用效果没有监督机制，资金使用效益低下。

(2) 收入划分仍不尽合理。地区间受益状况苦乐不均，因此，在财政纵向不公平和横向不公平两方面都存在问题。见专栏2.4. 政府间转移支付制度尚需完善一方面是转移支付的构成不合理，另一方面转移支付数额的确定也存在问题，因此，地区均衡效果（财政横向不公平）不理想。见专栏3. 中国财政体制的进一步改革分税制财政体制改革只是财政改革的一个起点，它的意义在于改变了财政在整个国民经济分配中的机制，相对稳定了财政分配在GDP中的份额，同时改革了中央财政在整个财政中的地位。但是，从制度上讲，财政中的问题并没有根本解决。中国财政体制不仅需要政府在政府间财政关系方面进行规范，还要进行预算管理体制和税收制度的进一步改革，才能有效地适应市场机制的运行。

从某种意义上看，建立法制化和公开化的财政支出管理是财政管理中最核心的问题。

1. 预算管理的进一步改革中国财政管理制度是在计划经济体制的基础上建立和发展起来的，预算编制制度从未作过根本性改革。在经济体制已经逐步市场化的今天，整个政府预算的程序和方法，以及预算科目的设置，还是传统计划经济体制下的模式。这种预算很难达到预算依法执行的目的，预算不具有约束性。因此，预算制度不改革，就不可能建立起现代财政管理制度，政府职能的调整，政府管理的公开和透明也不可能实现。

预算制度改革的核心问题是改革预算编制制度。通过科学、规范、透明的预算编制程序，编制出便于管理和具有制约机制的预算，才有可能实现预算的规范管理，依法执行和加强监督。

中国2000年以前的预算与发达国家的预算模式相反，年初提交审议的预算只按功能分类提供，不反映各部门的总预算，不反映具体的预算收支项目和支出控制数，不反映所有的收支活动。政府的财政政策只能起到粗放控制支出结构的作用，对于具体的支出管理和支出效率控制很弱。实行部门预算建立现代预算制度的突破口。部门预算制度能够统一预算编制的范围，细化预算编制的内容，规范预算编制的法律审批程序，从而使政府预算做到公开、公正、透明。

从2000年预算开始，中央政府和部分地方政府开始了部门预算改革，建立起以部门预算为主导的预算编制制度。改革重点涉及到扩大预算范围，实行包括部门所有收支的综合预算；改变编报方法，实行“一个部门一本预算”；细化编制内容；规范审批程序等。

目前部门预算改革尚在进行中，还存在一些制约科学、规范地编制部门预算的问题，如缺少科学的定额标准体系；综合预算制度不健全；缺少严格的项目预算管理程序；预算收支分类方法落后；政府资产状况不清等。这些都是预算管理体制改革进一步改革的重点。

2. 进一步推进国库集中管理制度分税体制改革部分地解决了纵向财权分散问题，国库管理制度

改革的目的是要解决横向财权分散。横向财权分散表现在政府财力及其分配没有统一集中在财政部门，政府资金游离于财政统一管理之外，各部门的各种预算外资金规模巨大，导致部门权力得不到有效监督，滥用政府资金现象屡禁不止。这是长期落后的国库收付管理制度导致的直接结果。

自2001年开始的财政国库管理制度改革，目的是建立一种高效率的财政资金运行机制，以保证预算收支严格按预算执行的，避免挪用财政资金的机会。这是规范政府收支行为，从源头上防范腐败的根本性措施。

按照现代国库管理制度的基本要求，这一改革主要包括三个方面：建立国库单一账户体系，将所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理；规范收入收缴程序，所有财政收入直接缴入国库或财政专户；规范支出支付程序，财政资金统一通过国库单一账户体系支付到商品和劳务供应者或用款单位。

这一改革使中国国库资金收付方式向国际惯例前进了一大步。但改革试点仅在为数不多的中央部门展开，没有覆盖全国。同时，改革所需的各种配套措施还不能完全到位。

3. 尽快完善转移支付制度为解决地区间存在差异，且不平衡差距不断扩大的趋势，实行行之有效的政府间转移支付制度是十分必要的。为使转移支付制度能够有效地发挥横向均衡作用，必须对现行转移支付制度作较大调整。

(1) 进一步改革的目标是建立促进地区公平的转移支付制度。首先要强调公共服务均等化，以保证各地区基本公共服务提供能力的大体一致，淡化并逐步调整地方政府的既得利益。

其次在收入划分上适度集权，在政府支出上适度分权。在明确政府与市场作用的范围，界定各级政府的事权的基础上，遵循信息和成本优先的原则，明确划分各级政府的支出责任。

凡是地方政府能有效提供的公共服务，即作为地方政府的事权，中央只承担地方政府难以有效行使或不宜由地方政府行使的事务。对于共同事务，明确规定各级政府应承担或分担的比例。

再次，在支出责任界定清楚的前提下，合理配置各级政府的财力，以保证其政府职能的顺利履行。收入的划分应考虑总体经济和社会的需要，和征收成本的效率。

同时注重省对以下政府的转移政府制度的完善，逐步缩小辖区内地区间财力差距，确保从根本上缩小全国地区间差距。

(2) 调整现行转移支付的结构，加大均等化转移支付的数量，发挥其缩小地区间差距的作用力度。

首先是统一（或称简化）转移支付的基本形式。将现行的多种转移支付统一为两种，均等化转移支付和专项转移支付。中国现行转移支付制度形式过于繁杂，不够规范，且存在资金双向流动，既有自上而下的各项补助，又有自下而上的各种上解。通过简化转移支付形式，中央政府可以减少税收的增量返还，特别是对富裕地区的税收增量返还，增加对贫困地区的补贴数额，规范均等化转移支付的制度体系。

其次，压缩专项拨款规模，精简当前的繁杂的专项拨款项目，建立专项拨款项目的严格的项目准入机制，减少专项拨款项目设立的随意性和盲目性。规范资金分配的原则和程序，加强监管，提高乡专项资金使用效益。

再次，扩大均等化转移支付的规模，使转移支付资金真正能发挥均等地区公共服务水平的作用，提高宏观调控能力，加大地区间财力均衡的力度。

(3) 完善均等化转移支付的计算公式均等化转移支付采用统一标准进行测算，做到公正、公开、公平。尽快改变现行的基数法，通过规范收支评估，分项目测算各地区标准化支出需要，同时考虑各地区收入能力，据此决定一般性转移支付数额。地方政府财政收入水平不仅包括地方税收入，也包括地方应从共享税中获得的收入。用现有数据可以估算地方税基，测算部分税种的理论收入，将其与实际收入的差距定为该地区税收努力程度，同时分析税收支出、征管和财务制度等因素。标准支出需要的测算先选择对成本影响较大的重要因素，分教育、卫生、社会福利、公检法、城市建设维护、行政管理等大项，估算各地的标准化支出。

与地区间差距扩大问题并存的是地方政府，特别是县乡财政困难的问题。转移支付制度改革应该与解决地方财政困难的问题结合起来。在均等化转移支付尚未全面引入因素法的情况下，要将地方政府的基本行政经费、教育经费和公共卫生经费作为基本因素引入均等化转移支付，以保证地方政府职能的顺利履行。

文章来源：节选中华会计网校 （责任编辑： H1h）