

健全与事权相匹配的财税体制 促进社会主义和谐社会建立

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月2日 马海涛

一、引言

社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。公共财政以实现社会主义和谐社会为目标，同时，公共财政是构建社会主义和谐社会的重要保障，公共财政体制必须与构建社会主义和谐社会的要求相一致。我国经过1994年的分税制财政体制改革以及2002年的所得税收入分享改革，初步形成了适合市场经济运行机制的公共财政体制框架，政府间财政关系也基本理顺。但财税体制中仍存在事权划分不清、财力与事权不匹配等问题，导致基层财政困难、地区间基本公共产品提供的较大差异等一系列问题的出现，这不利于和谐社会的构建。因此，如何合理划分各级政府间的事权与财权，健全财力与事权相匹配的财税体制，是当前迫切需要解决的任务，且有利于从制度上保证公共财政服务于和谐社会的构建。

二、当前财税体制中事权划分不清、财力与事权不匹配的表现

事权是指各级政府基于自身的地位和职能所享有的提供公共物品、管理公共事务的权力。财力是指各级政府所享有的组织财政收入、安排财政支出的能力。财税体制的实质是各级政府间事权、财权划分的制度安排。财力与事权相匹配，才能保证各级政府顺利地提供社会发展所需的公共物品和服务。当前我国财税体制中事权划分不清、财力与事权不匹配的表现主要有：

（一）政府事权范围与市场作用范围界定不清

我国政府事权界定存在着一定程度上的“内外不清”问题，市场与政府职能的界定不明确，政府“越位”与“缺位”并存。作为转轨中的政府，由于历史原因承担了本应由市场承担的职能，但作为发展中政府，一些必须由政府承担的基本的公共服务职能却没有履行好。政府“越位”主要表现为：政府承担了不少应该由市场去做的事情，财政尚未退出盈利性领域，继续实行企业亏损补贴和价格补贴等。政府职能“缺位”主要表现在对基础教育、基础科学、卫生保健、农业等投入不足。事权范围是赋予各级政府财力的依据，事权界定不清，财力很难与事权相匹配。

（二）事权重心偏低，财权与事权不对称

从行政级次上看，事权下移、财权上移，事权配置与各级政府行政和财政能力不适应，较低级次的政府承担的较多的事权。我国实行分税制的主要意图之一是扭转过去中央财政收入占全部财政收入比重过低的局面，这符合分级财税体制正常运行的基本要求。省以下政府层层向上集中资金，但基本事权却有所下移，特别是县、乡两级政府，履行事权所需财力与其可用财力高度不对称。按照事权划分规则，区域性公共物品应由地方相应级次的政府提供。近年我国省级政府在向上集中资

金的过程中，县、乡两级政府仍要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共物品，同时还要在一定程度上支持地方经济发展，而且县、乡两级政府所要履行的事权，大都刚性强、欠账多，所需支出基数大，无法压缩。

（三）各级政府间事权交叉重叠、责任不清

我国政府级次分五级，各级政府之间事权交叉重叠、支出责任重点不明确，缺乏比较合理、规范、可操作的具体规定和细致划分。1994年分税制改革在重点规定中央与地方收入的划分和中央对地方税收返还额的同时，对中央与地方的支出范围进行了初步划分，规定中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。但由于这种划分仍然是粗线条的，并保留着原有的基本格局，除了少数事权如外交、国防等部门主要属于中央政府外，各级政府的职责并没有明显区别，事权交叉重叠，地方政府拥有的事权几乎全是中央政府的事权延伸或细化，以致形成了同一事务各级政府“齐抓共管”的局面。

（四）各级政府之间具体事权划分中实行多重标准，相互交叉冲突，缺乏规范性

我国现阶段各级政府事权划分标准主要包括：事务的公共物品属性、行政隶属关系以及辅助性的属地原则。一般情况实行公共物品属性和行政隶属关系两个主要标准，首先按照事务的公共物品属性进行界定，全国性公共物品一般属于中央政府的事务，地方性公共物品属于地方各级政府的事务。与此同时，保留了传统计划经济时期条块分割的特点，部分公共物品的提供责任仍然按照行政隶属关系来划分。不仅如此，在根据公共物品属性和行政隶属关系划分的基础上，属地原则在各级政府的支出责任划分中也发挥了辅助性的作用。一些按照公共物品属性和行政隶属关系应当是全国性或中央政府的支出责任，根据属地原则部分地转嫁给了地方。地方政府由于承担了一些不应由地方承担的事务，致使地方政府财力紧张，中央政府不得不直接提供或以补助的方式间接参与部分应当由地方承担的事权和支出责任，由此造成了中央与地方职责错位。

（五）分税制收入划分不规范，地方税体系不完善。

一是税权管理过于集中，不利于地方经济加快发展。现行分税制只是将某些税种以及共享税的部分收入划归地方，其收入安排、使用权属于地方。但税收立法权、开征权、停征权、政策管理权等都统统属于中央。几乎所有地方税收的法规制定权、解释权、税目税率调整权、减免税权等均由中央掌握和颁布。地方只享有征收管理权及制定一些具体征税办法和补充措施的权限。由于税收管理权限高度集中于中央，与税种所属级次差距较大，形成统一税法与分级管理的割裂。这种高度集权的税收管理模式，致使事权、财权、税权的不统一，从一定程度削弱了地方因地制宜、合理配置本地资源、调控地方经济、组织地方收入的积极性和主动性。二是地方政府缺乏主体税种，财力越来越多地集中在上级政府尤其是中央财政。在税种划分中，中央政府将数额较大、较稳定的税种划归本级或作为共享税；而留给地方的税种小而杂、税源分散、收入零星，没有可靠的主体税种，特别是经济薄弱的西部地方政府更缺乏足够而稳定的税收来源。三是税收分享比例“一刀切”，强化了地区间的收入差距。中央与地方共享税采取收入分享制，这一方式尽管比较简单易行，但存在税收分享比例“一刀切”的缺陷，且具有累退效应，因而不能调节各地的财力状况，不利于达到缩小地区财力差别、实现资金再分配、促进全社会整体发展的目的。

（六）转移支付制度不完善

目前我国财政体系中，四种主要的政府间转移支付形式均有自身的缺陷。首先，税收返还的设计并不是根据地区经济的发展水平的差异，与行使事权所必须的财力无关，而且这种转移支付形式保护了既得利益，与建设财力与事权相匹配体制相背离的。在地区间经济发展差距巨大的条件下，税收返还办法真正受益者是经济发达地区，落后地区所得很少，随着时间的推移，不但不利于缩小地区间财力配置的差距，反而成为扩大差距的消极因素。其次，一般目的转移支付是原财政管理体制下采取的一种形式，其测算基础并不科学、合理，实现不了财力与事权的匹配。再次，过渡期转移支付尽管设计很科学，但目前其规模很小，因而起不到太大的调节作用。最后，专项拨款名目太多，很多专项拨款并不具有“专项”的目的，这种转移支付资金数额的决定也没有一定的标准，因此，地方政府得到该项资金的多少经常取决于其与中央政府的谈判能力，而非地方事权的大小。

三、健全与事权相匹配的财税体制，促进社会主义和谐社会建立

（一）健全与事权相匹配财税体制的目标是实现公共服务的均等化

我国经济社会发展过程中始终面临着地区发展不平衡、城乡发展不平衡、不同社会阶层收入差距扩大等普遍性问题。在现行的财政制度下，地方经济发展水平和地方财力是密切相关的。区域发展不平衡、城乡发展不平衡带来了各地财力的不平衡，从而导致公共服务的不均等。政府通过转移支付方式均衡地区财力的力度也未充分弥补市场因素形成的差距，全国公共服务均等化目标尚未实现。集中体现在住房条件、医疗保障、教育机会、就业机会、人均环境等方面，在农村读书难、看病难、行路难等方面尤为突出。健全与事权相匹配的财政体制，必须以公共服务均等化为目标，促进社会主义和谐社会建立。

（二）正确界定市场与政府的作用范围

在市场与政府作用范围界定上，要明确市场起基础性资源配置作用，政府的作用范围仅限于市场失灵的领域，从而政府的事权也应着力解决市场失灵问题，不能“越位”，更不能“缺位”。一方面，政府要逐步从生产领域中退出，主要集中作用于非盈利性领域，支出投向应该通过财政支出结构的优化调整和重点倾斜，引导和调控社会资源向制约经济社会协调发展的区域和领域倾斜配置。另一方面，一些应由政府解决的市场失灵问题，如医疗卫生，社会保障、基础教育等，政府应尽快补位。在清楚地界定事权之后，才能对政府财权和财力的分配有很好的把握。

（三）明确界定各级政府的事权

界定了市场与政府的作用范围只是初步界定了政府事权范围，但事权在各级政府间如何配置则是各级政府财权配置的基础。

首先，对各级政府在基本公共服务领域交叉或重叠的事权进行明确细分。为了明确各级政府的职责，保持公共服务的质量和稳定、高效提供，需要对各级政府的职责尽可能地细分，即使不能直接明确、需要不同层级政府共享的领域，也要尽量细化以便明确划分。尽量减少交叉和重叠，以便明确责任，提高服务效率和质量。当前尤其要对存在问题比较多的教育、医疗、计划生育、社会保障等基本公共服务领域的事权和支出责任进行细分。

其次，以法规或法律形式明确规范各级政府事权。在对各级政府的事权划分进行明确细化的基础上，应以法律或法规形式对各级政府的事权与支出责任加以明确和规范。近期可以考虑以国务院行政法规形式对各级政府的职责进行具体而详细的划分，长远来看，可以制定专门的法律或对宪法的条款加以必要的规定，以明确界定各级政府的事权和职能分工。

再次，地方各级政府事权与支出责任安排重心适当上移。要适当减少县乡级政府的事权和支出责任，赋予省级政府与其财力适应的公共服务事权和支出责任。将公共服务的支出重心适当向省和中央上移，让省级政府在提供公共服务中发挥更大的作用。实践证明，“省管县”模式以及“乡财县管”模式值得推广。

最后，要对现阶段各级政府事权划分标准进行统一。在公共财政框架下，应基本按照公共产品的属性来划分各级政府的事权。全国性公共物品如国防等一般属于中央政府的事务，地方性公共物品属于地方各级政府的事务，区域性的公共产品应由中央和地方政府共同承担责任。

（四）规范分税制，使财力与事权相匹配

首先，要确保地方政府享有相对独立的税权。规范的分税制应该按照事权决定财权、财权决定税权的原则，先划分中央与地方之间的事权，然后按照中央与地方之间划分的具体事权，划分中央与地方之间的财权，再按照中央与地方之间划分的具体财权，划分中央与地方之间的税权。这里所指的税权，包括立法权、政策调整权和征收管理权。应通过完善分税制的财政管理体制，赋予各省、自治区、直辖市人大、政府必要的税收方面的立法权和政策调整权，对全国普遍开征但经济影响较小的税种，立法权在中央，税收政策解释权应在地方，如城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税、契税、耕地占用税等。收入规模小、未在全国普遍开征的税种，立法权和税收政策解释权均应在地方，如屠宰税、筵席税等。

其次，选择地方税主体税种。地方税主体税种税基应较广，收入稳定且规模较大，且具有非流动性，税负不能转嫁，本地的税负才能真正落实到本地居民身上，才能把地方公共物品的成本和收益较好地联系起来。地方税主体税种的选择主要有：一是营业税，一般而言，经济发展水平越高，第三产业的发展动力越大，与此密切相关的营业税也有较大的增长空间。同时，营业税与地方经济紧密联系，有固定而充分的税源，具有良好的经济调节功能。二是房地产税，将房地产税、土地使用税合并为房地产税后，房地产税由于计税依据、税率、课税范围等发生变化，数量将会有显著增加。同时，随着经济的发展和市场机制的不断完善，作为财产税类主体税种的房地产税的收入将迅速增加。三是城市维护建设税，改革后的城市维护建设税由于计税依据的改变和课税范围的扩大，其数量在地方财政收入中占较高比重，可作为地方税主体税种之一。

最后，适当增加新的地方税种。当前我国遗产税、社会保障税等尚未开征，影响了税收对经济的调节力度和广度。另外，目前相当一部分收费本身就具有税收的性质，例如资源费、排污费等，因此，将一些具有税收性质的收费和基金纳入到税收分配范畴中。通过“税费归位”来理顺地方政府的分配秩序，无论从理论上还是在实践中都是完全必要而且紧迫的，实行“费改税”，将极大地提高地方税的收入规模。

（五）完善转移支付制度

转移支付是规范财政分配的重要办法，它是通过数量经济学、通过综合考核一个地方的应有收

入和应有支出，从而比较客观地确定一个地方的上交和补助额。规范化的转移支付制度是以各级政府基本公共服务能力均衡化目标，在合理划分政府间财权和事权的基础上，采取科学的方法，核定各级政府的“标准收入能力”和“标准支出要求”，据以确定均衡拨款和上缴，同时辅之以必要的专项拨款。我国当前要进一步加强中央政府的宏观调控能力，平衡各地方的经济发展差异，进一步规范和完善我国现行的转移支付制度，具体措施包括：明确转移支付补助体系的目标；提高转移支付补助的规模；取消税收返还制度；简化转移支付类别，统一转移支付补助标准；改革专项转移支付补助办法；建立横向转移支付制度等。

主要参考文献：

[1]楼继伟：《完善公共财政框架 促进和谐社会建设》，《人民日报》，2006-04-26 第11版。

[2]余家学：《建立健全与事权相匹配的地方税收制度》，《四川经济管理学院学报》，2006年第3期。

[3]宋立：《各级政府事权及支出责任划分存在的问题与深化改革的思路及措施》，《经济与管理研究》，2007年第4期。

[4]何振一：《健全财力与事权相匹配的财税体制研究》，《山西财政税务专科学校学报》，2007年4月。

文章来源：财政部网站 （责任编辑： H1h）