

贾 康：中国财政体制的改革

<http://www.criifs.org.cn> 2006年1月24日 贾 康

财税体制改革的总体框架

财政是一种以政控财以财行政的分配体系，我国这样一个财政分配体系大致的演变轨迹是：在建国之前，我们的革命根据地就有财政，是适应战时要求的供给型财政。在建国之后“一五”时期转入生产建设型财政。改革开放以后，在80年代，中央书记处提出财政转型的问题，当时提出应转为经营管理型财政，希望财政能够摆脱传统体制下简单给计划部门做出纳的角色，而正面的发挥自己的分配功能，做好统筹协调的管理。在80年代这样有积极用意的要求在工作里面如何处理好并没有得到比较现实的解决方案，到了九十年代提出了振兴财政，是针对着财政方面积累的大量矛盾和问题，以及财政年年赤字的困难。一直到1998年在整个财政转型的方面，树立了一个明确的目标，就是要建立公共财政框架，这是和市场经济新体制相配套的财政转型的基本导向和大思路。

财政在传统体制下于60年代之后相对稳定地形成“总额分成一年一定”的体制安排。改革开放以后，在推动农村区域的联产承包责任制的改革，和在沿海特区进行政策倾斜的实验同时，自上而下宏观层面的改革，就是实行财政体制的“分灶吃饭”。当时国民经济不可能采取停车检修、大爆炸式的改革办法，只能从分配角度实行分权。通过摸着石头过河的探索，分灶吃饭在运行十几年后，各种形式的地方包干制已不能适应中国改革开放进一步的要求，替代的思路就是在1994年实行财税配套改革，走上分税制为基础的分级财政轨道。中国税制是在改革开放之后，从改革开放前的过分简化，发展到多层次复合税制。

1994年的“分税制”改革有里程碑式的意义。其后的突出问题是省以下分税制如何实质性贯彻落实。省以下的“地方”有四级，不仅欠发达地区，即使发达地区，也很难形成四级税基相对清晰的制度安排。一般都演变成一地一率、讨价还价、复杂易变、五花八门的分成制和包干制，越到基层越倾向于以包干制办法处理体制问题。在1994年以后，省以下分税分级不能到位的情况下，县乡两级财政困难越来越引起各方面关注。基层财政的困难是中国经济社会转轨过程中，制度有效供给不足，在理财系统里面特定环节上的集中反映。分税制本应增强事权财权的呼应性，处理好政府与企业，中央和地方两大基本关系，但是由于省以下没有取得分税制的实质性进展，造成事权重心下移，基层任何一件事情做不到位都可能“一票否决”其政绩，而财权重心是上移的，中央要提高比重有它的道理，省和市两层地方高端也提高手中财权。自然而然，县乡两级所掌握的财力在整个财力中的份额越来越降低，这样出现了事权和财权更不相适应的困难。就事论事的缓解财政困难、治标的办法前几年一直在采用，但是更重要是寻求一个治本之路。一个基本的想法就是要顺应市场经济进一步的完善，在中国把财政层级扁平化，省以下四个层级通过乡财县管和省管县的改革试验，实行扁平化与实质性分税。这样从原来没有出路可能转为柳暗花明、豁然开朗。近年扁平化实验地方上有很多令人鼓舞的进展。比如安徽农村税费改革是最早起动的省份，推行乡财县管，实

实际不再把乡镇作为财政的实体层级建设，而把乡镇财政看成县管的预算单位。另外省管县，浙江有多年这方面的经验。比如湖北的改革思路，被称为湖北新政。湖北乡财县管、省管县两个层面同时推行，现在除了武汉郊区和恩施自治州特殊，其他都按两个层级来搭建财政体制，探索省以下财政体制的改革。

在财政改革总体思路上可以提出三个层次的创新。第一，解决制度创新的问题，也包括财政的体制，包括税制进一步完善；第二，在管理创新方面，1998年以来特别推行几项改革，如以部门预算切入的综合预算改革，从各个部门的角度把自己所有的财力，不论预算内还是预算外，税收收入还是非税收收入，一览无遗编在一个财政预算里面，可以提高科学决策的依据，也利于发展公众监督的机制，把政府所运用的财力，这种公众资源纳入规范管理的轨道。有了综合预算的保证，政府财力完整透明，进而要推行国库单一账户集中收付制度，它也是为配合公共财政建设，对整个政府财力在配置和运行中间实行全程监督，提高资金使用的效率。另外，推行政府集中采购的改革——集中采购最典型的形式就是招标投标，它可以在官员和厂商之间、厂商和厂商之间、官员和官员之间形成一种制约监督关系。原来分散采购吃回扣这种公开的秘密，在政府集中采购改革到位的情况下，基本上可以排除。政府的资金在政府支出方面使用效率会得到明显的提高，而且政府系统内的腐败因素会得到极大的抑制。政府调控的水平也会得到提高。

另外，要提到推行收支两条线的改革。运用公权的单位有权利收罚款、收费以及得到其他的收入，这些财力要直接进国库，不能和薪酬待遇挂钩，他们应该得到的薪酬待遇必须另外走一条线安排下来。这种收支两条线到位以后，可以在很大程度上消除公权扭曲的利益动机。如果收支挂钩，在公共部门行使公权的机构和官员、工作人员，必然被自己的物质利益驱动，背离公共利益的需求，纳税人把钱交给政府，由政府组建交通部队，本是疏导交通的，但警察为了更多得到物质利益可以上街刁难驾车者，想方设法多罚款，只有通过收支两条线制度安排才能最大限度消除这种扭曲。还有税费改革以及绩效评估，都是财政改革的事项。

第三，技术创新，如预算收支分类改革，金财及金税工程等，处理好了技术创新会倒逼管理创新，会推动制度创新，制度创新、管理创新又会进一步对技术创新提出要求。现在金财金税以及十几个部门金字号工程都是运用现代计算机处理技术，要形成公众资源配置的完整平台。在这个平台里，可以看到政府财力的全景图和结构图，可以实行政府财力运行管理全程的有效监督。这是一个渐进发展的过程，在不断推行过程中间，从远景来看，若干年有了这样一个非常有支撑力的科学决策全程监督的信息处理平台，肯定对政府资金使用效率的提高和整个体制、管理进一步的改进，发挥非常积极的作用。

在财政改革方面还需要有一系列外部配套。中国的改革走到现在，牵一发动全身，政府的理财系统和其他的方方面面有千丝万缕的联系，现在的改革如果没有配套，就流于表面文章。经过二十多年“先易后难”的改革，在中国现在已经没有多少进一步可选择的事项，现在要做的改革，一般而言都会触及既得利益。有人受益没人受损的改革前面20年基本做光了，现在推行任何一项改革都会触动既得利益，都特别需要解决好配套问题。

对“十一五”财税改革的展望

党的十六届五中全会关于“十一五”规划的建议给我们提供了非常有新意的纲领性要求。比如在财税体制方面，明确提出要建立和事权相匹配的财税体制，政府的事权就是政府职能的设定，财

政要调整到既不越位也不缺位的事权状态，从中央到省到下面各级政府应该按照市场经济总体的要求，进一步细化明确自己的事权。

在“十一五”规划建议公布之后，展望今后5年时间段的财税，首先，要在科学发展观统领之下以建设公共财政为导向，发挥好财税统筹协调的分配调节能动作用，以多种形式支持国民经济增长方式转变、新型工业化道路的形成以及和谐社会的构建。

第二，在发展的同时，通过财税改革和其他改革，力求制度创新、机制创新，克服深层矛盾，化解制度机制的制约，打开进一步解决生产力的空间，促成长治久安的局面。具体在财政方面，现在很多矛盾和制约因素不是改革本身出了问题，恰恰是改革不到位、难深化造成的，比如县乡财政的困难，有同志直观认为是分税制搞得不好，实际上是省以下分税制没有到位。县乡财政的困难实际上正是分税制不到位，种种因素造成省以下分税、分级体制在深化改革中没有实现。现在按照中央的要求，按照政权、事权、财权（税基）、财力的逻辑链条理顺事权配置的财税体制配套关系，有可能在1994年改革的基本框架基础上，进一步把中国财税体制转到和市场经济相配套的状态上，同时使省以下分税制实质性贯彻，在治本层面缓解和消除县乡财政困难。

税制方面有很多事项需要一步一步推行。一个是基于东北地区实验，把增值税转型向更多的地方推广。要争取统一国内企业税制。要逐步发展综合和分类相结合的个人所得税制度。要合理调整和改进资源税，要把握适当时机推进燃油税。在财政部安排的房产税试点基础上，积极总结经验，物业税可以给中国的市、县，低端财政层级配置好稳定的大宗税收来源。地方政府只要专心致志优化投资环境，这种不动产税会给它提供越来越丰裕的财政收入。因为不动产税，税基就是通过不动产评估确定的，而只要投资环境优化，地方政府辖区内不动产就会在升值轨道里上升，这样地方政府的事权、行为和财源建设可以内在协调好。

在制度创新前提下，要进一步积极推行财税领域的管理创新。公共财政框架是联系在一起的，总体公共财政框架的建设，需要在制度创新、管理创新、技术创新三个层面上互动，这样才能顺应市场经济体制进一步完善的要求，发挥财税这样一个重要的公共理财部门和相关政策应该发挥的作用。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

文章来源：中国发展观察 （责任编辑： zfy）