

关于分税制财政体制与基层财政困难和投资过热关系的认识与思考

<http://www.crifs.org.cn> 2008年8月4日 张通 胡静林 廖路明 刘新安 方向阳 姜冰

分税制财政体制运行至今已有十几年时间。全面、客观地总结分税制财政体制改革的运行情况，正确分析和看待理论界与实际部门一些同志比较关心的分税制财政体制与部分地方基层财政困难，以及与当前投资增长和经济发展偏快的关系问题，有利于各方面更好地统一思想和理清思路，有利于深入探究问题产生的深层原因而对症下药，有利于进一步完善分税制财政体制。

一、分税制财政体制改革取得了显著成效

分税制财政体制是确立政府间财政关系的基本模式，是市场经济国家政府间合理划分税收收入，处理政府间财政关系的一种财政体制。这种体制可以使中央财政与地方财政在收入方面逐步走向规范化、制度化。其本身并不决定中央与地方关系上是集权还是分权，也不反映各级财政最终承担的职责任务大小情况。同是分税制，可以是集权型的，也可以是分权型的，即分税制并不和单一制政体和联邦制政体有必然的联系。例如，实行单一制政体的日本和实行联邦制的美国都实行分税制财政体制。

从世界范围来看，各国分税制存在共同特点，包括：

- (1) 中央掌握主要税种课征权，一般来讲，税收收入在中央（联邦）和地方之间比例为6：4。
- (2) 确定规范的分税方法，主要有分税种和按税源分率征收，各国都通过法律形式确定各级政府的主体税种或税源，多数国家实行划分税种的方法，美国实行税源分率分征的方法。
- (3) 政府间转移支付制度：纵向和横向财政均衡机制。不同于政府间的收入比例，中央和地方政府的支出比例一般为4：6，其主要是借助纵向和横向转移支付实现各级政府事权和财力的匹配。

我国开始实行经济体制改革至1994年财政体制改革之前，一直实行不同形式的“包干制”财政体制，即所谓的“分灶吃饭”，包括：最早的“划分收支、分级包干”体制、1984年开始的“划分税种、核定收支、分级包干”体制、财政“包干”体制。作为一种现实的、过渡性的财政体制模式，包干制财政体制适应了当时政治、经济发展的需要，保证了改革开放的顺利进行和国民经济的持续、稳定发展，是特定历史条件下的产物。

较之包干制财政体制，分税制财政体制的优势在于：

- (1) 分税制条件下，政府间财政分配关系更为规范。分税制财政体制要求用法律的形式规定各级政府的主体税种或税源，容易明确各级政府的收入。而包干制的一个重要缺陷就是不规范，在包

干制下，中央政府的财政收入的一头被包死了，一些地方政府完成保肝任务后，通过自行制定各种优惠政策、减免税办法，不断将预算收入专项预算外收入，而且区域间包干制形式的不统一本身就体现了政府间财政分配关系的不规范。

(2) 分税制下，政府对经济宏观调控力较强。分税制下，通过合理划分税种，理顺财政分配关系，中央（联邦）对地方政府的施政行为可以及时矫正，同时通过财政税收政策对企业行为进行调解，实现国家的产业政策目标。而在包干制下，地方政府较大的减免税权力使得税种税率的设计图有虚名，起不到特定的调解功能，同时也导致中央政府分享收入的下降。

(3) 分税制有利于合理调节地区间利益分配。分税制下通过规范的转移支付制度可以实现地区间的财力均衡，有利于实现区域间政府基本公共服务水平的均等化；而在包干制下，由于体制形式本身的差异及客观上存在的地区经济发展水平差异，加上中央政府可用财力的不足，最终导致地区间财力的不均衡。

党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。适应新形势的需要，1994年在两步“利改税”的基础上，我国对当时的税制进行了改革，形成了以流转税和所得税为主、辅之以若干辅助税种的较完整的税制体系，规范了国家与企业的分配关系。同时改革财政“包干制”，为了避免过分触动地方既得利益，充分调动中央、地方两个积极性，采取“维持存量、调整增量”的渐进式改革路径，初步确立了具有中国特色的分税制财政体制，调整了中央和地方之间的财政分配关系。分税制体制运行十三年来成效显著。

1. 从实践角度看，分税制财政体制改革有力地推动了财政发展，壮大了国家财政实力和综合经济实力。财政发展、财政收入的增长主要取决于经济发展和收入组织机制及征管力度。在经济较快发展的基础上，1994年进行的财税改革及此后采取的一系列完善措施，有力抑制了改革前随意减免税的现象，调动了地方政府依法加强收入征管、组织收入的积极性，改变了改革前中央与地方财政“一对一”谈判、“讨价还价”的财政管理模式，进一步规范了政府间分配关系，建立了财政收入稳定增长机制，有力地推动了财政发展。改革10多年来全国财政年增收额先后跨越1000亿元、2000亿元、3000亿元、4000亿元、5000亿元的新台阶，全国财政收入从1993年的4348.95亿元增长到2006年的38760.20亿元，年均增加2647.01亿元，年均增长18.33%，是建国以来财政收入增加最多、增速最快的时期。与改革前财政每年增收200-300亿元的水平，形成了鲜明对比，并且中央财政和地方财政都保持了快速发展，实现了“双赢”。中央财政本级收入和地方财政本级收入分别由1994年的2906.50亿元和2311.60亿元，增加到2006年的20456.62亿元和18303.58亿元，年均增加1462.51亿元和1322.67亿元，年均分别增长17.66%和18.82%，在中央和地方财政本级收入协调稳步提高的基础上，地方财政本级收入的增长速度还略高于中央财政本级收入的增长速度。财政蛋糕越来越大，标志着在我国综合经济实力的进一步提升的同时，财政体制的匹配度和其收入汲取能力明显提升，为全面建设小康社会和加快构建社会主义和谐社会提供了比较雄厚的物质基础和财力保障（见表1、表2略）。

2. 从各级政府间关系和历史经验教训角度看，分税制财政体制改革提高了中央政府的宏观调控能力，有力地维护了中央权威，保障了国家的长治久安。财政既是一个经济范畴，又是一个政治范畴，事关治国安邦，强国富民。胡锦涛总书记指出：财政是政府履行职能的物质基础，是国家安全和社会稳定的重要保障。温家宝总理指出：财政是国家政权的重要基础。有政才有财，有财才能强政。我国是一个人口和民族众多、自然禀赋差异悬殊、幅员辽阔、地区发展差距较大的发展中大国，

又处在经济社会加速转型、各种矛盾相对较多的关键时期。只有确保政治稳定，才能实现经济繁荣。实施分税制财政体制，确立中央在与地方财政关系上的主导地位，特别是中央财政通过实施分税制财政体制适度集中财力，改变了改革前中央财政收入（包括中央本级收入和地方上解收入）占全国财政收入比重逐步下降的趋势、财力过于分散的状况和中央支出依靠地方上解的被动局面，对增强中央政府的宏观调控能力，统筹地区协调发展，集中财力办关系国计民生的大事，维护中央权威和国家长治久安发挥了重要作用，是重要的财政体制保障和制度安排（见表3略）。

前苏联由治到乱和俄罗斯由乱到治的史实也给我们提供了深刻启示。1926年苏联形成了由联盟预算、加盟共和国预算和地方预算组成的三级预算体制。1957年对高度集中的财政体制进行改革，减少联邦预算比重，扩大加盟共和国预算权限和财政基础，虽提高了各加盟共和国在发展经济和组织财政收入方面的积极性，但这一改革同时也为“地方主义”泛滥提供了财政基础，走向了另一个极端。至80年代中期，财权过分分散，中央收入匮乏，致使中央政府对全国经济、政治失去经济控制力，很多加盟共和国开始出现严重的分裂倾向。1991年苏联实行“利改税”，在联盟向加盟共和国妥协的基础上，形成了联盟预算收入分配的“倒挂机制”，即企业税收先全部上缴加盟共和国，然后加盟共和国再根据联盟需要，按照商定比例向联盟上缴收入，这样联盟收入全靠加盟共和国的再缴纳形成，联盟财政完全依附于加盟共和国财政。这种体制安排削弱了联盟即中央政府的调控能力，成为苏联最终解体的重要经济原因之一。俄联邦建立初期，地方政府的管辖范围和权限不断扩大，并且有归自己支配的地方税体系。即便这样，地方政府越权截留中央税收的现象仍十分严重，仅1993年一年就有30多个截留联邦税款，有的甚至将该地区90%的税款截留。针对这一现象，俄罗斯联邦政府为重树中央权威，进行了多次改革和调整，主要措施包括：明确中央和地方的事权财权，实行分税制财政体制；根据中央与地方经济发展的状况，以调节收入的方式适时调整地区的税收留成；收回并不断强化中央政府的税收立法权，地方拥有一定的税收管理权限；通过转移支付和财政援助来平衡地方预算等。这些措施有力地维护和促进了俄罗斯的稳定和发展。尽管国情不同，但正反两方面的教训和经验值得汲取。

3. 从国际比较角度看，分税制财政体制改革促进了社会主义市场经济体制建设，促进了我国财政向公共财政转型。经济决定财政，经济运行形态决定财政运行模式。在人类社会发展的不同历史阶段和不同的经济运行方式下，财政活动的内容和方式也呈现出不同的特征，表现为不同的运行模式。在自然经济条件下，实行的主要是具有封建君主“家天下”特征的“家计财政”；在计划经济条件下，实行的主要是具有大包大揽、向生产建设领域过多延伸的生产建设型财政。公共财政是与市场经济相适应的财政运行模式，主要是弥补市场失灵，解决公共问题，满足公共需要，具有公共性、公平性、公益性和规范性等特征。我国建立和发展社会主义市场经济，就必须建立和完善公共财政体制。作为与市场经济发展相适应的公共财政体制和社会主义市场经济体制的重要内容和组成部分，分税制财政体制改革适应了我国社会主义市场经济发展的需要。从国际上看，分税制财政体制也是市场经济国家的通行做法，并有悠久历史。实行分税制的国家既包括美国、英国、德国等为代表的发达国家，也包括印度在内的发展中国家，其财政收入大多在三级政府间划分，而且中央政府在财政分权中占主导地位，中央收入比重一般大于50%，保持在60%左右（见表4略）。我国建立和完善分税制财政体制，适应了与国际接轨的需要。1994年分税制改革后，中央财政收入比重上升较快，2006年为52.8%，基本体现了国际一般趋势。需要说明的是，如扣除按既定政策应返还地方的收入，中央财政收入比重为42.6%；如将政府性基金和预算外等政府性收入计算在内，中央财政收入比重约为36%，实际上还低于国际平均50%—60%的水平，与我国人口众多、地区间经济社会发展差异较大、民族构成较为复杂等国情不尽适应，还有进一步提高的需要和空间。

无论从实践和理论角度分析，还是从国际通行做法和历史经验教训看，1994年财税改革是新中国成立后的一次具有全面性、创造性和前瞻性的财税改革，形成了适应社会主义市场经济发展需要的税收制度和财政体制的基本框架，明确了我国税制和财政体制的改革方向，是中国税收制度和财政体制改革的一个重要里程碑。尤其是分税制财政体制改革，其意义和作用重大，成效显著，是党中央、国务院立足改革、稳定大局做出的重大战略决策。分税制财政体制改革的方向和思路是完全正确的，必须坚定不移地向前推进。

二、分税制财政体制改革有利于缓解中西部地区财政困难，也有利于弱化地方投资增长和经济发展冲动

分税制财政体制改革与部分地方主要是中西部地区基层财政困难，尤其是与地方投资增长和经济发展关系问题，理论界和实际部门的一些同志比较关注。有一种观点认为：近些年来的投资增长过快和经济偏热，投资与消费比例关系失调，与分税制财政体制有密切关系。现行分税制财政体制使“财权上收、事权下放”，加剧了地方财政困难，迫使地方加快投资增长和经济发展。有人甚至认为：现行分税制的制度安排使地方政府具有强大的推动投资快速增长的内在动力，政府作为“经济人”的特征越发明显，政府主导经济的职能日益强化，这是十多年来投资持续高速增长的根本原因。对此，我们也做了一些分析。

1. 分税制财政体制有利于缓解地方特别是中西部地区财政困难。分税制财政体制特别是与之配套的转移支付制度，是均衡地区财力分配、提高困难地区财政保障水平、实现地区基本公共服务均等化的最重要的财政制度安排和措施。分税制财政体制与地方加快投资增长和经济发展以缓解财政困难的目标是一致的。前者通过制度安排确保中央有相应的财力通过转移支付的形式，来调节地区间财力差距和缓解中西部财政困难；后者则通过经济发展来充实地方自身财力，可以说二者在提高地方财政保障水平、缓解中西部地区财政困难方面异曲同工。地方特别是中西部地区政府加快投资增长和经济发展的财政动因与分税制财政体制的改革初衷并不矛盾。

首先，中央财政通过分税制集中的收入并没有用于中央本级，而是全部用于补助中西部地区。中央财政支出包括中央本级支出与补助地方支出两部分，只有中央本级支出反映的才是中央政府自身实际花钱的数额。分税制财政体制改革后，中央财政收入占全国财政收入的比重由1993年的22.0%，提高到1994年的55.7%，此后一直稳中有降，2006年为52.8%（见表3）。但集中的收入（其中，60%左右来自东部地区，40%左右来自中西部地区）并没有用于中央政府自身。据统计，中央财政本级支出占全国财政支出的比重，即中央政府自身实际花钱的份额，改革前的1993年为28.3%，2006年只有24.7%，并没有提高，反而稳中有降。主要原因是中央财政从地方主要是东部地区集中的财力，全部用于对地方特别是中西部地区的税收返还和转移支付等补助支出（见表5）。中央财政对地方财政的补助支出由1994年的2389亿元，增加到2006年的13501亿元，年均增长15.53%。其中，中央财政对地方转移支付（包括专项转移支付和财力性转移支付）由1994年的461亿元，增加到2006年的9144亿元，年均增长28%（见附表6），且约90%用于中西部地区（东部地区只占10%左右），以“抽肥补瘦”、“劫富济贫”，缓解中西部地区财政困难，均衡地区财力分配，促进地区间基本公共服务均等化。

其次，分税制财政体制调整地区间财力差距作用显著。据统计，扣除转移支付增量后，1994年到2006年分税制财政体制改革13年来，中央从东部地区净集中16204亿元，对中、西部地区净补助7456亿元和10415亿元，合计17871亿元，东部地区做出了重大贡献。特别是中央财力性转移支付的

稳定增长，大大提升了中西部地区的财力水平。2006年，如果将东部地区按总人口计算的人均地方一般预算收入作为100（约等于人均一般预算支出），中西部地区仅为32。在中央通过转移支付实施地区间收入再分配后，中、西部地区人均一般预算支出分别上升到55、63，与东部地区差距明显缩小。

最后，部分县乡财政困难状况得到明显缓解。导致部分县乡财政困难的原因很多，比如县乡经济发展缓慢，基础薄弱；县乡机构人员膨胀等，也需要各方面共同努力缓解。分税制改革以来，为了从财政上加快缓解部分县乡财政困难的状况，中央财政在不断加大转移支付力度的同时，从2005年起，按照激励约束并重的原则，创新工作机制，实施了“三奖一补”政策（是指对财政困难县政府增加本级税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励，对县乡政府精简机构和人员给予奖励，对产粮大县按照粮食商品量、粮食产量、粮食播种面积等因素和各自权重计算给予奖励，对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助的政策），当年安排奖补资金150亿元，2006年增加到235亿元，2007年又进一步增加到335亿元。这一政策的实施有力地调动了各级政府共同努力的积极性和主动性，县乡财政困难状况得到了明显缓解。据统计，2005年底，全国县乡财政中能发工资运转并有财力安排社会事业发展支出的达2669个，占总数的92.6%，能确保工资发放及公用经费的169个，占总数5.9%，二者合计占98.5%；只能保工资发放的41个，占总数的1.4%，不能保工资发放的2个，占总数的0.1%，二者合计仅占1.5%（见附表7略）。预计随着转移支付力度持续加大和奖补政策连续实施，县乡财政困难状况将进一步改善。

不难看出，转移支付是中央政府和中央财政宏观调控的重要手段和重要体现。如果不实行分税制财政体制特别是与之相适应的财政转移支付制度，财政经济发展过程中的“马太效应”将越加明显，东部地区财政将越来越“富”，中西部地区财政将相对更加困难，东、中、西部地区财力差距将更大，地区间发展不平衡将进一步加剧。相应地不考虑转移支付等补助支出所发挥的调控作用，把中央本级支出等同于中央财政支出（包括中央本级支出和补助地方支出）把中央本级收入占全国财政收入的比重与中央本级支出占全国财政支出的比重，以及把地方本级收入占全国财政收入的比重与地方本级支出占全国财政支出的比重进行简单对比，从而认为两个比例不匹配、财权上移、事权下放、中央财政集中过多的观点，存在一定的误解。

2. 分税制财政体制在促进经济发展的同时，有利于弱化地方政府投资冲动。如果把分税制财政体制与财政包干制进行对比分析，可以更清晰地说明问题。实行包干制财政体制，地方在完成“包干”任务后，加快经济发展带来的财政增收部分主要留给地方。在政府职能转变不到位的情况下，这种财政体制安排使地方政府更热衷于兴办税高利大的盈利性产业和项目，导致“小酒厂、小烟厂”等盲目建设、低水平重复建设严重，从而不利于控制投资。与包干制财政体制相比，分税制财政体制不仅基本打破了中央和地方政府按企业行政隶属关系划分收入的做法，主体税种改按比例分享，而且地方政府从主体税种中所分享的财政收入比例大幅减少，地方政府的财政缺口主要是通过转移支付来弥补。从两大主体税种来看，1993年以前，除石油、石化少数行业中央按比例分享外，增值税几乎全部是地方收入。1994年改革后增值税的75%作为中央收入，25%作为地方收入，连同税收返还还在内，地方实际分享的增值税比例已经由1994年的45.3%下降到2006年的30%左右。如果考虑出口退税负担机制改革因素，这一比例还要下降。2002年所得税收入分享改革后，所得税的大头即60%属于中央，地方分享40%（个别行业除外）。由于地方分享的税收收入还需要在省、市、县甚至乡四级地方政府间划分，各级地方政府分享的收入比例相对更低。按照“经济人”假设理论，分税制财政体制将主体税种改按比例划分中央和地方收入，并且增量部分“中央拿大头、地方拿小头”

的制度安排，不仅大大弱化了政府与企业的行政隶属关系，有利于政府职能转变，而且还明显减少了地方经济发展与财政增收的关联程度，有利于抑制地方政府盲目扩大经济总量的投资冲动。分税制不是增强而是反过来有利于减弱地方政府增加投资和发展经济的财政动力。此外，1994年财税改革后，我国主要实行生产型增值税（转型改革尚在试点中），即企业外购固定资产所含税款不予抵扣，客观上也起到了控制投资的作用。需要说明的是，经济发展是财政收入的主要来源，完全割裂开地方经济发展与财政增收的关系是不现实的，也不利于调动地方促进经济发展的积极性。

3. 地方政府增加投资、发展经济的目的和方式与分税制财政体制无直接联系，仅与过渡性处理办法存在次要联系。从地方政府发展经济的目的看，发展是硬道理，是执政兴国的第一要务，“为官一任、造福一方”，地方政府具有促进投资增长和经济发展的当然职责。特别是由于政府职能转变不到位，在以GDP为核心的干部考核任用指标体系引导下，地方政府对增加投资和发展经济具有强烈的动机和强大的动力，与什么样的财政体制和财政困难状况并无必然的直接的因果关系，即使财政比较富裕的东部地区也要增加投资和发展经济，并且还是我国投资增长和经济发展的主导力量。从地方政府发展经济的方式看，在市场经济条件下，市场对资源配置起基础性作用，政府主要在市场“失灵”的领域发挥调节性作用。政府促进经济发展，要遵循市场经济规律，需要处理好政府和市场的关系，使企业、个人等市场主体成为投资增长、经济发展的主要动力，成为经济建设的主体。政府要相应地从过去生产建设型政府向公共服务型政府转变，在方式上重在加强宏观调控和创造良好的市场环境，而不能再像计划经济时期那样直接投资、上项目、办企业。这也是改革开放以来我国财政预算内投资占全社会投资比重下降（目前约为5%左右），并主要用于公益性基础设施建设的重要原因。如果说在市场经济条件下，政府行为导致投资和经济过热，从深层来看，反映更多的是加快政府职能转变的重要性和紧迫性。相应地财政作为政府促进经济发展的重要宏观调控手段，主要针对通货紧缩、总量基本均衡和通货膨胀等经济运行的不同状态，相机实施扩张、中性和紧缩性等不同的财政调控政策，且财政政策不是一成不变的，具有“随机性”的动态调整特征。地方政府促进经济发展重在落实好中央加强和改善宏观调控的包括财税政策在内的各项政策措施，而不是盲目投资、上项目，更不能直接参与经营性、盈利性的经济活动。

分税制财政体制要处理的是政府间财政分配关系，旨在规范政府间的财力分配，并在一段时间内要保持一定的稳定性，具有相对的静态不变特征，原则上不会因为经济运行的不同状态实行不同的财政体制，本身不直接与市场主体和经济发展状况发生关系，对企业、个人的行为也不产生直接影响，即使有影响也是间接的。此外，从国内外的经济发展实践看，如果说分税制财政体制是导致投资增长过快和经济偏热的根本原因，我们既不能解释分税制改革前后我国经济发展既出现通胀、又出现通缩的现象，也不能解释国外所有实行分税制财政体制国家的经济发展现象。

4. 投资增长过快原因既有合理因素，也有不合理的因素。首先，我国经济发展阶段决定了目前投资增长较快的客观性。其一，从世界范围来看，东亚及太平洋地区的国家投资率水平相对较高；其二，就整个亚洲的发展过程来看，各国的投资增长率都经历了由高到低的过程。在经历了近四个半世纪的经济停滞，上世纪50年代之后的近半个世纪，亚洲处于经济复兴时期，包括中国内地、香港地区、马来西亚、新加坡、韩国、台湾地区和泰国在内的7个国家和地区，属于世界经济中最具活力的部分，数据表明，东亚比较发达的国家或地区都经历了一个投资率由高到低的过程。虽然各自的转折点不同，但普遍发生在人均GDP为7000美元以后。目前，我国正处于城镇化和工业加快发展的重要时期，从东亚经济发展的规律来看，这一阶段投资增长率较高，而且可以预期高投资率还会保持一段时间；其三，目前投资结构与实际经济发展阶段相一致。实际投资中，非生产性投资增长较快：一是对交通、水利、基础设施建设、城市公共设施建设投资的比重上升；二是随着居民收入

水平的提高、消费升级和住房制度改革，居民住宅投资增长较快；这些非生产性投资是城镇化的必然要求，不会引起经济增长的较大波动。2001-2006年中国固定资产投资405231.40亿元，比前20年固定资产投资的总和还多，一定程度上是我国目前经济发展阶段的反映；

其次，存在不合理因素使得投资增长过快。一是行政管理体制改革滞后，政府职能转变不到位，地方政府对GDP增长等政绩盲目追求，热衷于铺摊子、上项目、办企业，具有投资冲动；其二，投资成本低，包括环境成本、资源成本和人力成本，生产成本严重外部化，企业并没有完全承担其生产成本；其三，大量预算外资金主要是土地出让金管理不规范，为投资冲动提供了资金来源。据统计，2001年至2003年间，中国地方政府的土地出让收入为9100亿元，约占同期全国地方财政收入的35%；2004年全国土地出让金高达5894亿元，占同期地方财政收入的47%；2005年，在国家收紧“地根”的情况下，土地出让金总额仍有5505亿元；2006年，全国土地出让总收入为7677亿元。土地出让收入已成为地方政府的“第二财政”，为一些地方政府投资冲动提供了资金来源等。

不难看出，将部分县乡财政困难，特别是将投资和经济增长偏快，以及投资与消费失调，与分税制财政体制从“根本上”联系在一起，既无理论上的支持，也缺乏充足的实践依据，同时容易掩盖深层次问题（政府职能转变不到位、经济增长方式粗放、GDP为核心的干部考核任用体系等），影响解决问题的针对性。总之，对分税制财政体制与部分地区基层财政困难及投资增长和经济发展的关系，要进行实事求是地分析，以深入剖析问题的本质，从而得出全面、客观、准确的结论，提出针对性强和切实可行的对策。

三、分税制财政体制运行中确实还存在一些问题，必须采取针对性、操作性和约束力强的措施，加快完善步伐。任何改革都有一个从不完善到逐步完善的过程，难免存在这样和那样的问题。现行分税制财政体制还确实存在不完善之处，比较突出的：

一是政府间事权和支出责任划分不够清晰，执行中交叉错位现象较为普遍。《宪法》没有具体列举哪些行政事务归属中央，哪些归属地方，哪些既可由中央管理也可由地方管理，而是原则规定由国务院“统一领导全国各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”；《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定县级以上地方人民政府行使国民经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。上述法律都没有明确规定各级政府的支出责任划分。1994年分税制改革时，《关于实行分税制财政管理体制的决定》（国发[1993]85号）对中央与地方政府间支出责任划分也只作了原则性表述，缺乏可操作性。另外，政府间支出责任调整较为频繁，实际执行中各级政府间事权存在缺位和越位的问题，在多级次政府共同事务及上级政府委托下级政府事务方面，筹资责任不是十分明了。

二是转移支付体系有待于进一步完善。首先，转移支付结构不尽合理。专项转移支付规模较大，比重偏高，1994年到2006年，专项转移支付从361亿元增长到4412亿元，虽然2004年以来专款增速放缓，但2006年占转移支付的比重依然达到48%，不利于地方政府根据本地实际自主统筹安排财政资金。现行财力性转移支付中，直接增加地方可用财力的项目比重仍然较低，仅占财力性支付总额的40%左右。转移支付项目总体设计不尽合理，种类过于庞杂，也影响了转移支付资金的规模效益。其次，转移支付资金的有效性有待提高。由于缺乏有效约束和效益评价，目前转移支付资金的使用效率有待提高，有的地方甚至将转移支付资金用于形象工程建设，致使一些基层政府的基本支出需

求难以保证。

三是省以下财政体制需进一步完善。一方面政府级次偏多，基层政府缺乏稳定增长的主体税种，县乡财政基本无税可分。另一方面，财力在省以下政府间分配不均衡。特别是一些地方省级财政集中收入偏多，没有充分发挥调节辖区间财力平衡作用。由此加剧的部分县乡财政困难，助长一些基层政府在职能转变不到位的情况下盲目招商引资和发展经济，甚至成为借口之一。这虽然不是一个分税制财政体制改革的方向性和根本性问题，而是一个改革执行不到位的技术性和操作性问题，但仍要引起高度重视。据统计，1994年以来，省级财政收入占地方财政收入的比重，由改革初期的17.1%，提高到2006年的25.5%，平均每年提高约0.6个百分点。县乡财政收入占地方财政收入的比重则由1994年的41.8%，下降到2006年的39.5%，平均每年下降约0.2个百分点，致使省、地、县人均财力差距较大（见附表8略）。

分税制财政体制涉及中央与地方及地方各级政府间的财政分配关系。完善分税制财政体制，建立财力与事权相匹配的财税体制，均衡地区间财力分配，促进基本公共服务的均等化，需各级政府共同努力。

1. 着力深化以政府职能转变为核心的行政管理体制改革。转变政府职能，加快建设公共服务型政府，进一步明确政府和市场的的作用边界，明晰界定政府职责，是划分各级政府事权和支出责任、建立财力与事权相匹配财政体制的基础和前提。建议国务院抓紧研究以政府职能转变为核心的深化行政管理体制改革方案，并将深化行政管理体制改革，作为下届政府施政的重点之一。为了更好引导地方政府的投资行为和职能转变，建议：一是加快转变地方政府直接组织招商引资等支持经济发展的方式。不提倡或严明禁止地方政府直接组织招商引资和层层下达招商引资任务的行为和做法。相应成立政府支持的民间商会等中介社团组织，由民间商会等中介社团组织具体负责组织开展招商引资等方面服务性工作，同时研究逐步建立全国统一的信息平台。国内外客商只要进入该信息系统即可掌握全部招商引资信息，从而有针对性地开展商务活动。二是加快完善政绩评价指标体系。建立以公共服务为导向的干部政绩考核指标体系和考核制度，相对减少GDP、财政收入增长等经济财政指标所占权重，增加政权建设、教育、卫生、文化、环保、公共安全等基本公共服务在干部政绩考核体系中所占权重，更好地体现科学发展观和全面构建社会主义和谐社会的要求。

2. 进一步研究明确划分各级政府间职责范围和相应的支出责任。事权和支出责任划分是完善分税制财政体制的基本要素和逻辑起点，也是事关政府行政范围、政绩考核的大事。进一步明确和适度调整现行政府间事权和财政支出责任划分，需要修改有关法律、法规和政策，涉及部门较多，情况复杂。建议由党中央、国务院组织力量专门研究，结合行政管理体制改革，提出切实可行、分步实施的调整规范方案。首先理清投资权划分，进而由粗到细形成事权明细，重点在义务教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务领域，尽快明确界定各级政府的融资责任和管理权限。

3. 进下推进扁平化改革，借此合理确定税基。进一步规范和健全地方税收体系。确立地方主体税种，巩固营业税在地方税收体系中的主体地位，研究开征物业税，完善个人所得税等，将土地出让金等收入、社保缴费收入和国有资产收入等预算外收入纳入预算管理，规范地方政府的收费行为，清费立税扩大税基，提升地方政府统筹安排收入的能力。

4. 抓紧完善中央财政转移支付稳步增长机制，并进一步规范转移支付分配办法。转移支付制度是均衡财力分配的重要手段，是地方财力与事权匹配的财力保障，也是分税制财政体制的应有之

意：一是完善中央财政转移支付稳定增长机制。中央财政根据财力增长情况，相应加大一般性转移支付规模，提高一般性转移支付比重，并主要用于中西部地区。同时，加强绩效考核和使用，确保主要用于基本公共服务领域。二是抓紧规范专项转移支付。严格控制新专款项目的设立，清理整合专项转移支付项目，防止交叉、重复的项目支出；规范专项转移支付分配，完善资金管理办法，可以考虑逐步改变按项目分配专项资金的办法，研究采取以奖代补的办法，或者逐步按专项资金所要达到的特定政策目标相关的主要因素，用公式法公平、公开、公正地测算分配专项资金等。专项转移支付有关方面反映较多，要加快规范步伐，争取尽快取得明显进展。

5. 抓紧采取针对性强的措施，推动完善省以下财政体制。省级以下财政体制不规范是分税制财政体制不完善的一个突出表现，是导致一些地方县乡财政比较困难的一个重要原因。要把完善省以下财政体制作为当前及今后一个时期完善分税制财政体制的重点和突破口。在事权和支出责任划分难度较大、短时期内尚难取得明显进展的情况下，当务之急要采取一些针对性和可操作性强的完善措施。

一是积极推进省直管县、乡财县管等改革，进而推进综合配套改革。特别是结合经济社会发展面临的新形势，研究逐步取消地市级行政设置的可行性，精简行政层次，以利于更好地推行省直管县、乡管县等财政改革。随着政府职能的逐步转变到位，特别是交通设施的改善，以及通讯、信息等现代化办公手段的普及应用，政府行政的人力需要逐步减少，政府行政的作用空间相应扩大，仍保留现行世界上独一无二的五级政府框架设置的重要性和必要性逐步降低，可作必要的前瞻性精简研究。在确保财力向基层下移、逐步提高基层政府保障水平的同时，县乡财政要确保中央和省级转移支付真正用于基本公共服务领域，特别是要确保国家统一规定工资和津补贴及时足额发放，不得出现新的拖欠，不能搞政绩工程、形象工程。对此也要有严格的监管措施，一经发现，省、市级财政可考虑按拖欠数额相应扣减该县的转移支付，并在全省或全国范围内通报。

二是进一步推动财力向县乡等基层财政转移。建议思路如下：

思路1：专门设立激励性转移支付。中央财政从每年预算安排的财力性转移支付中拿出相当数量（比如500亿元或更多）的资金，或每年的财力性转移支付增量的大部分（以保持必要的力度和强度）用于设立激励性转移支付，在参考目前一般性转移支付分配因素的基础上，主要与省对下转移支付情况挂钩分配。可以考虑以2004—2006年各省省以下各级政府（省、市、县）纵向人均财力分布状况为基准，中央财政对于省、市级人均财力增速下降、县级人均财力增速上升的省份给与奖励；对于本省内人均财力纵向分布出现逆向变化、差距扩大的给与惩罚，减少直至取消激励性转移支付的享受资格。该方案激励目标明确，力度较大，考核指标较简单易操作，针对性较强，效果会比较直接。但是需要设计调整方案，也需要从现有的转移支付总量或增量中切块，有一定的调整难度。

思路2：进一步完善“三奖一补”政策。调整中央财政财力性转移支付结构，大幅度增加奖补资金规模，明显提高省级财力向下转移因素在奖补资金分配中所占的权重。该方案可以沿用目前已经确立的“三奖一补”政策框架，实施起来难度较小，政策易推行，根据“三奖一补”的实施经验，该方案效果也会比较明显直接。但奖补资金规模需要有明显增加，以保持足够的激励约束力度和强度；方案实施的范围需要进一步扩大，要覆盖全国各地地区，尤其是中西部财政困难地区；原“三奖一补”政策设计中包含多重政策目标，调整省级财力下移在分配奖补资金中所占权重需要统筹考虑，受到一定制约。

思路3：在部分欠发达地区行县级政府最低财力保障制度。改变现行体制“上不封顶、下不保底”的状况，从保底做起。按照至少保工资、保公用经费、保正常运转的原则，由各省合理确定辖区范围内的县级人均财力最低标准，并报财政部备查，以确保最低标准的合理性，防止人为压低。对于低于最低标准的县，由省、市级财政按一定比例给予补助，确保达到最低标准。中央财政将加强督促检查，对补助未达到最低财力保障标准的县，按其财力缺口的数额，相应扣减该省的一般性转移支付，以督促省级财政切实搞好最低财力保障。鉴于我国各地区财力差异较大，最低标准的设计可以遵循“低起点、稳增长”的思路，先把制度框架建立起来，然后根据财力等状况再逐步提高标准。该方案便于操作，效果直接，可以在较短的时间内较为全面地解决县乡财政困难问题。但需要建立相应的对县级政府的激励和约束机制，以充分调动市县级政府的积极性，防止依赖。

思路4：中央财政对地方的某些专项转移支付和少数地方的一般性转移支付直接拨付到县。中央对地方的一般性转移支付，省级财政全部测算分配到县后，由中央财政依托“金财工程”、国库集中支付等技术和手段直接拨付到县，同时告知省级财政，以便核算。该方案可以减少转移支付的中间环节，有利于防止省、市级截留、挪用中央转移支付，县乡财政直接受益。但直接拨付到县，核算和审查监督工作量较大，也可能会影响省级政府调控区域内财力差距的积极性。

（作者单位：国家财政部）

文章来源：财政部网站 （责任编辑： H1h）