

## 改进省以下财政体制的中长期考虑与建议

<http://www.criifs.org.cn> 2005年5月17日 贾康 阎坤

**内 容 提 要：**省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分和中央对地方财政体制的贯彻和延伸。改进省以下财政体制，缓解基层财政困难，具有明显的重要意义和迫切性。本报告认为，在中央对地方财政体制尚不可能一下作出大改革的情况下，将近期目标定位在缓解基层财政困难和调动地方各级合理发展经济、精简机构、增收节支的积极性上，是适宜的选择。从中长期目标看，则需对整个分税制财政体制进行系统化的调整与规范，逐步划清政府事权，减少财政层级，完善地方税体系，改进转移支付制度安排，并推动配套改革。

省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分，是中央对地方财政体制的贯彻和延伸。我国省以下财政体制的框架，本是出自1994年实行分税制的要求，但目前过渡色彩很浓重，合理化程度和规范性都不高。从十年来的运行情况看，现行体制在提高“两个比重”，增强中央政府宏观调控能力，调动各级政府理财的积极性等方面发挥了积极的作用，但省以下的现状是各地不一，稳定性差，包含地方各级间许许多多复杂而易变的“共享”与“讨价还价”；靠近基层的一端，往往干脆实行旧式“包干”办法；企业所得税分享改革后，仍有些地方层级间继续按企业行政隶属关系划分各自收入。财政运行中也出现一些新问题，突出表现为在全国财政总收入高速增长的同时，基层财政困难加剧，农村义务教育、农村公共卫生体系建设等方面的缺陷和问题，成为各方关注的焦点。党的十六届三中全会强调要在科学发展观指导下实现经济、社会的协调发展和“五个统筹”。如何调整、改进省以下财政体制，缓解基层财政困难，实现中央提出的“统筹城乡发展、统筹区域发展”的目标，成为迫切需要解决的问题。我们认为，在目前中央对地方财政体制尚不可能一下作出大的改革的情况下，将近期目标定位在缓解基层财政困难和调动基层合理发展经济、精简机构、增收节支的积极性上，积极推行“以奖代补”的试验，是适当的选择。但从中长期目标来看，需对整个分税制财政体制进行系统化的调整、改进和规范。

### 一、在公共财政框架下明确地方职能、逐步划清政府间事权

形成目前地方财政困难的原因很多，但政府职能定位不够明确、不够合理，各级次之间事权划分不清晰，是其中的一个重要原因，加之近年省以下体制内事权重心下移而财权重心上移，使两权更加缺乏呼应，基层感到困难加重。今后深化改革中，需要进一步强调正确处理地方政府与市场之间的关系，根据市场经济条件下政府与市场分工的基本原则确定中长期地方政府职能调整的方向。应按照有所为、有所不为的原则，将省以下地方财政的主要职能转移到保证地方政府区域性公共职能发挥、为辖区提供公共产品及公共服务上来。在总体的事权划分上，涉及国家安全、国防、内政、外交、宏观调控、地区财力平衡、全国性及跨地区的基础设施建设与环境保护重点项目、大型国有企业兴建与控股监管、协调区间经济和社会事业发展及其中中央政府机关职能运转、中央直接管理的事业发展等支出项目，应由中央财政负责，以保证国家法制、政令和市场的统一和宏观调控

的有效性。省级财政主要负责区域性的经济结构调整、环境改善、中观目标的调控、省本级机关的职能运转和省直管事业的发展等地方性支出项目，以完善中观调控，承上启下增强行政活力与效能。市、县政府具体负责各自辖区范围内的社会治安、行政管理和公用事业发展等具体支出事宜，其主要包括：本级政府行政事业费、公检法经费、地方统筹安排的基建投资、公用事业技改和科研投入、城市维护建设经费、支农经费和社保经费等事业支出，改善公共设施，营造市县域发展环境。

此外，可将基础教育、卫生防疫、环境保护等涉及全体国民素质、社会公共产品、国土资源保护和环境治理方面的支出，作为中央、省和市县政府的共同职责，中央在全国范围内统一规划、统一调控、协调发展。比如，近年已将乡镇教师工资上划县财政发放之后，仍需进一步探讨适合各地不同情况的从中央到省、到基层各级政府的基础教育职责分工合理方案，因为九年制义务教育应是每个公民平等享有的权益，原则上应属各级政府的共有事权，除特别发达区域可主要由县级政府承担之外，其经费应在合理划分各自管理范围和管理责任的前提下，由各级财政适当分担。

从上述事权范围上看，财政总支出的大头应该在省以下的地方，市、县支出约占全国财政总支出的50—55%，再加上省级的15—20%，中央支出只能占全国财政总支出的25—30%（参见表1）。因此，财政转移支付势必成为财政体制的重要组成部分。

无论是借鉴国外经验，还是从国内实践中表现出的问题来看，政府间事权划分除了应明确化、具体化外，是否达到在客观因素量化基础上的法制化，至关重要。否则，财政支出管理中的“上级挤下级、下级求上级”的问题永远得不到解决。建议通过完善《预算法》、制定《财政转移支付法》等措施，逐步强化政府间事权划分和财力分配的法制化。

二、在现行行政管理体制不变的情况下，鼓励各地通过“省财政直接对县”和“乡财县管”等方式减少财政体制层级。

上世纪80年代，随着“分灶吃饭”财政体制的实施，我国开始建立乡镇财政，形成了中央、省、市、县、乡镇五级财政。如此复杂的五级财政体制，从世界各国来看是十分罕见的，它无论在国家财政运行和管理效率方面，还是在纵向和横向财政平衡的公平性方面，都已表现出不少负面效应。在许多地方，“市管县”体制要么造成与城市缺乏关联的县拖垮市财政的问题，要么形成市财政肆意挤占县财政的现象。乡财政的问题更加突出。随着经济体制改革的不断深化，乡镇的工商、税务、技术监督、公、检、法等重要经济管理和执法部门被先后按经济区划设置或上划垂直管理，加上农村中小学教师工资上划和乡镇卫生院经费的上划，已使乡镇财政处在非常尴尬的境地。随着农业税的取消，乡镇财政的主要任务只剩下政府人员工资支出，其预算编制、执行和监督方面的职能形同虚设，乡镇作为一级财政应该具备的条件和应该拥有的职能总体而言不复存在，作为一级财政的作用，基本上已名存实亡。

预算级次过多不仅造成机构重叠、人员臃肿、财政养人过多不堪重负，而且明显降低行政效率，形成“层层向上集中、层层向下截流”的局面，在改革和发展的进程中，其负面效应还有扩大之势。因此，建议在现行行政管理体制大体不变的情况下，在省以下率先启动和进一步推动“省管县”和“乡财县管”的改革试点，即在有条件的地方逐步取消市管县体制，实行省级财政直管市、县财政，市、县行政不同级但可财政同级，市级财政只管市辖区；并虚化乡财政—将乡镇预算内容归入县级财政管理，为将乡镇变为县级政府派出机构创造条件，这样，逐步形成和完善中央—省—

市县三级财政体制。这样就可以通过行政体制与财政体制的“扁平化”，来使分税分级的实质内容在省以下得到可操作性，按照分税制体制的基本原则，根据我国的财源体系、税种设置、财政功能，追求有利于发挥各级财政基本功能、有利于促进各级政府发展经济的积极性、有利于提高政府运行效率和实现公共服务均等化的目标，合理分配政府间的财力，科学设置省以下体制。从预算角度来看的“三级”基本职责分工大体如表2所示：

实行中央—省—市县三级体制，不仅有利于夯实财政体制的低端基础，把县级财政和市辖区的财政建成我国功能齐全、职能完善的基层财政；同时有利于在减少政府层级、收敛政府间摩擦因素的同时显著减少行政成本，从根本上解决政府职能过宽和机构叠床架屋、财政养人过多的问题。这样，既可以促使政府摆脱大量的微观管理，把与市场经济发展相悖的职责剥离出去，解决政府目前存在的职能转换不到位、事权划分不清和办事效率不高的问题；还可以避免因政府层级过多而形成层层集中模式，增强省级财政对市县级财政的指导和协调功能，从而为规范省以下各级政府间的分配关系，建立架构合理、职能规范、运行高效的分税分级财政体制奠定基础。

### 三、逐步完善地方税收体系，调整各级政府间的财力划分

改进省以下财政体制要把税制改革放在重要位置，本着“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，逐步健全、完善地方税体系，不断提高征管水平。一是取消面向农业独立设置的农税制度，逐步实行城乡税制一体化。在切实减轻农民负担和简化税制的前提下，可探讨对农业流转收入开征增值税；对城乡、内外统一开征土地使用税，并对农业用地实行优惠税率，保证农民对承包土地的经营使用权；对农户开征个人所得税，在起征点的设计上实行成本扣除政策，从而体现政府对农民的公平和优惠。二是在税收政策上与国际惯例接轨，统一内外资企业的所得税，对各种国别和各种所有制性质的企业实行国民待遇，在税收上一视同仁、政策优惠上透明规范，从而为各类企业公平竞争提供良好的环境。三是取消屠宰税、宴席税、固定资产投资方向调节税等过时税种，在简化税制的基础上减少行政成本。四是将房产税和城镇房地产等合并为物业税（不动产税），并创造条件开征社会保障税、环保税、教育税和遗产及赠与税。在税制改革的进程中逐步健全地方税体系。

要合理划分各级政府之间的收入范围及征管权限。中长期看可将目前中央和省级财政集中的部分专项收入按不同的性质和责任分别下划到县级，分别设置省税和市县税，将税基较广、收入稳定、流动性不大的税种作为市县级政府的主体税种，改变目前县级没有主体税种和共享税过多的局面。

可考虑在改革之后，中央财政的固定收入包括：增值税、消费税、所得税、社会保障税、关税和证券交易税等涉及国民经济稳定、统一市场运行、调节收入分配以及流动性较强和分布不均的税种；其收入总量应控制在全国收入比重的55%—60%之间。省级财政的固定收入包括：营业税、环保税等涉及社会结构调整和环境改善方面的税种；其收入总量应控制在全国收入比重的15%—20%之间。市县财政的固定收入包括：不动产税、城市维护建设税、车船使用税、印花税、土地增值税、遗产及赠与税、教育税和契税等流动性较低、信息要求较细、适宜由基层掌握的税种，以及其他国税、省税以外的较小税种；其收入总量应保持在全国收入比重的25%—30%之间。个人所得税和资源税等成长性税种和保护性税种可作为各级政府的共享收入，具体分享比例由中央财政根据各级政府间的财力状况合理划分。在近中期，增值税可继续作为中央、地方共享税以维持大格局的稳定。

（以上初步设想参见表3）

在财力分配上，要大力向基层政府倾斜，降低上解比例，取消困难县的上缴任务，共享税的返还部分要尽可能多留给县级财政，使基层财政能在涵养财源的基础上休养生息、正常运转，从而真正担当起基层财政的职能。

#### 四、加大转移支付力度，调整转移支付结构

建立科学、规范的财政转移支付制度，不仅是分税制财政体制的题中应有之义，同时也是公共财政框架下调节地区差异、加速经济社会发展、全面建设小康社会的客观要求。规范和健全、完善转移支付制度，提高基层财政的公共服务水平，必须在改革、创新的基础上，重点加大以“因素法”为主要方式与手段的均等化转移支付的力度，尽快构建与分税制体制相适应的财政转移支付制度体系。

（一）要在确保中央财政财力分配主导地位 and 调控能力有效发挥的基础上，强化中央财政的再分配功能，把规范和完善财政转移支付制度作为财政体制改革的重要内容。

从现行财政转移支付的规模看，中央财政用于转移支付的资金约占全国财政支出的30%、中央财政支出的50%，这样的规模与现行体制及中央财力基本适应。其中主要的问题是转移支付的制度不规范，均等化程度低。因此，必须大力改进转移支付制度、方法、手段，争取较快增加“因素法”转移支付的数量和覆盖范围，使保既得利益的“税收返还”等比重下降到相当小的份量之后，便可以取消增值税返还、基数返还、体制补助和地区间的不平等政策，有效纠正历史上遗留的不合理因素，并主要根据政府财力和地区间财力的不平衡程度，合理确定转移支付的结构、资金比例和计算方法（公式）。

在转移支付的结构安排上，一是要根据地区间人口、经济、财力和支出标准等综合因素，科学测算“标准支出”和“标准收入”，确定标准支出的范围和计量方式，根据客观因素，设置一般均等化转移支付项目和指标；二是要根据国家产业政策、经济目标和阶段性任务，设置专项转移支付项目和指标；三是要根据区域间经济、财力的不平衡程度和省以下政府的公共服务水平，设置横向均等化转移支付项目和指标。这样可主要基于客观因素，从体制上扼制地区间差距拉大的趋势，有效实现全国地区间财力横向均衡的调节目标。

在各项转移支付资金的比例和计算方式上，用于一般均等化转移支付的比重以保持在转移支付资金总量的50%以上为宜，专项转移支付及横向均等化转移支付两项资金之和不高于50%。同时必须采用科学的计算方法和规范化的分配手段，使转移支付的资金和项目与各级政府的预算相衔接，把转移支付财力纳入整个预算体制和财政体制通盘考虑，在全国构筑一个主体明确、层次分明、纵横交织的财政转移支付体系，提高均等化转移支付的规模和比例、增加转移支付科学性和透明度，使财政转移支付制度真正贯彻均等化的导向和意图。

（二）要在提高转移支付总量和增加转移支付规模的基础上，加大中央财政对中西部地区转移支付的力度和省级财政对县级财政转移支付的力度。

在因素的选择和权重的设定上，应充分考虑中西部地区及其县级财政的困难问题，对多年来受工农产品价格剪刀差不利影响及为我国工业化发展作过巨大贡献的农业地区和中西部地区，给予体制性倾斜支持，逐步实现在同等努力程度下，全国不同地区间公共服务水平大体均等，促进不同区

域间经济社会的协调发展。

省级财政在分配中央拨给地方的转移支付资金时，不仅要更多地让利于基层，而且要做到辖区内公平、公正、公开透明，把解决县级财政的困难问题作为稳定基层政权和完善财政体制的战略任务，力争在较短的时间内有效缓解县级财政困境。

## 五、配套改革

改进和完善省以下财政体制，涉及多个方面，特别是行政管理体制调整、机构改革、中央对地方的财政体制调整等。因此，需要在相关方面推动配套改革。

（一）创造条件从行政体制上减少政府级次。一级政府一级财政的结构是分税制最基本的体制要素，这样可以保持各级政府在财力上的相对独立性，较好发挥激励约束的作用提高各地方政府的积极性和水平。前已论及，从我国目前省以下财政体制看，五级政府、五级财政造成基层财政困难、主体税种缺乏、难以进一步推进分税制改革等问题，需要首先简化财政管理级次。这样做会使财政级次与政府级次出现一定时期、一定程度上的不对应，但从长远看是应该最终对应起来的。简化财政级次之后，乡级政府随着事权的大量减少，一般应转为县级政府的派出机构，而市级政府由于其事权与财权同县级政府趋于一致，也需要改变原来的上下级关系，成为平级政府。同时，要做好精简政府人员工作，使财政供养人口同扁平化后的政府级次相适应，减轻财政负担。

（二）调整税收征管机构设置。为了克服国税、地税、财政分设带来的征收成本高、协调难度大、管户交叉、征税交叉等弊端，需要寻找适当时机，对税收征管机构进行调整。目前有两种调整思路，一是将国税和地税合并，从而降低税收征收成本和降低纳税人的遵从成本，并提高税务机构的行政协调效率。但考虑到我国税收机构分设后，税务人员已愈百万，大量分流现有人员易影响税收收入的稳定增长并有可能带来社会问题，可以先采取地税和国税分工，在条件成熟时再进行实质性的合并。比如先由现有国税部门负责稽查、现有地税部门主管征收，对国税和地税两套税务机构进行职能整合，人员适当调配。另一种思路是，将财政和地税合并，以改变目前地方政府收、支职能的割裂局面。这种合并方法可以完全避免地税和国税部门合并有可能带来的地方税收侵占中央税收问题，充分保证中央税收收入的安全，同时还可以增加地方财政统筹收支的能力，其缺点是在降低征税成本和减轻企业负担方面力度不大。无论选择哪种切入路径，从中长期看，国地税合并势在必行，特别是随“金财”、“金税”工程的发展与对接，中央税收安全性的问题将完全解决，现在就有必要重视其实施预案的研究。

（三）在一定前提条件制约之下，给予地方政府适当举债权。由于财政支出的不同性质，财政收入也往往采取不同的形式。经常性支出，一般由社会绝大部分人共同享用，是为满足社会公共需要无偿拨付的，无取得收益的可能性，而且这些支出形成的综合效益大体上对应于本期，因此满足此用途所需要的资金应该由本期受益的人们来分担。与经常性支出对应的是资本性支出，这类支出的受益不仅体现在本财政年度，也体现在以后的多个财政年度，如果由税收为这些项目筹资，将负担完全加在当期人们身上，而受益却延续到以后各代，从经济意义上讲，有不够公平之处，且易发生筹资困难缺口。而且，有些资本性支出项目，其收益只落在一部分项目使用者的身上，若以由全社会普遍负担的税收形式为这些项目融资，更是不公平的。因此，对于这类支出，可采取有借有还的政府债务形式进行融资，并通过以后年度的税收或受益者的付费分期偿还先期的投入。正是由于资本性支出形成的公共项目的这种性质，使政府有通过公债筹集收入的必要。

在高度集中的财政管理体制下，中央政府集中统一管理下级各地方政府的财政收支，地方政府的相对独立性很弱，中央政府完全可以以自己的名义发行债券并将所筹资金拨给地方政府使用。进入前些年的转轨过程后，由于地方政府存在管理机制中的欠缺，为了保证政府的信誉和金融市场的稳定，也只能由中央政府代地方政府发债。但随着分税制财政体制改革的深化，地方政府将有逐步清晰、相对独立的事权与财权，统筹本级政府收支的能力将有所增强。相应地，也应该具有一定的选择本级政府收入来源与收入结构的权利，同时承担相关的责任。因此，可以考虑在一定前提条件制约之下，谨慎进行赋予地方政府举债权的试点，至少在第一步，可试行将地方政府以“项目债”、“公司债”名义变相举债的行为，改为规范、透明的地方市政债举借行为，使其可以根据本地区支出要求与发展规划，在公共财政框架下通过规范的制度安排筹集所需资金。同时，要周密设计、严格执行地方政府举债的程序和规模，使地方政府的举债行为能够做到内部自律和外部有效监管。

#### 《完善省以下财政体制的研究》课题组

课题组长：贾康

课题组成员：孙钢 阎坤 傅志华 张立承

报告执笔人：贾康 阎坤

#### 主要参考文献：

1. 财政部科研所课题组：《改进与健全省以下分税制的探讨》，财科所《研究报告》1997年第6期。
2. 贾康、白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，《经济研究》2002年第2期。
3. 贾康等：《地方财政问题研究》，经济科学出版社2004年。
4. 贾康、傅志华、阎坤、李明：《关于省以下财政体制改革的若干认识》，《中国财经信息资料》2004年第23期。
5. 阎坤：《完善省以下财政体制改革》，《财政研究》2004年第8期。

文章来源：财科所研究报告/2005/06) (责任编辑：zfy)

