

财政制度变迁——中国经济改革基础推动力

<http://www.crifs.org.cn> 2008年8月18日 田毅

“上世纪80年代中后期，南方几省发生过‘蚕茧大战’，当时类似的争夺战很多，这背后其实是地方利益，特别是财政体制的原因。”2008年8月15日，曾任江苏省副省长、江苏省人大常委会副主任的凌启鸿先生在接受《第一财经日报》专访时，这样描述经济现象与财政体制的深层关系。

今年初的“两会”上，温家宝总理特别强调“一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义的程度”。经济学家熊彼特也曾经说，研究财政历史能让人们“洞悉社会存在和社会变化的规律，洞悉国家命运的推动力量。”财政，确实是中国经济改革重要推动力之一。我们这里不妨选择四个横断面来看。

财政承包制缘起

上世纪70年代末之前，我国中央与地方财政都是在一个大锅里吃饭，中央统收统支，是什么导致了上世纪80年代实行分灶吃饭的财政承包制呢？

偶然的因素来自财政赤字的快速增长，因为1978年决定大量引进国外设备，一年内，预算由结余10亿元变为赤字206亿元，财政和货币压力突增。

而必然的因素可以说来自一个“活”字。1978年开始的农产品提价极大地调动了农民的积极性，不过这也意味着含税较低产品价格相对提高，含税较高产品价格相对下落，意味着财政收入增长乏力。也是从1978年开始，企业扩权改革将企业利润由全部上交改为利润留成，地方必然要得到部分财政自主权。曾经参与四川企业扩权试点的四川社会科学院原副院长林凌就向本报记者表示，财政分灶制是“扩大企业自主权所引发的最大的一场改革”。

另一方面，计划经济的长期执行让地方政府最知其中甘苦，在思想大解放的潮流下，他们不断争取。在1978年全国计划会议上，各省区市就上交了一份书面意见，希望中央下放更多的计划、财政、物资等权力。原山东省计划委员会主任杨波先生在接受本报采访时回忆道，在1979年中央工作会议上他发言说：“中央出题目要地方出钱的事项越来越多，我们大致算了一下，只是省一级要花的钱，一年没有三亿元就不好过，而现在省级机动财力，包括预备费在内只有一亿六七千万元，实在不好安排。”

自家灶台

在1980年“分灶吃饭”后，1985年和1988年中国的两次财政改革都强化了财政大包干体制，在分权刺激地方财政经济发展积极性的同时，大部分企业隶属于行政的现实难免让各级地方政府“画

地为牢”，一应俱全，只关注自家“灶台”。

“因为保住了这些企业，就保住了地方收入的70%以上。”本报记者调研的一市财政局当时在文件里这样写道。

于是，行政区域内各类国有企业迅猛增长，它们向本地政府提供的预算外资金有的超过2/3。而生产资料毕竟不是哪个省区市都能生产的，加上价格双轨制，如“蚕茧大战”一般的各省区市生产资料争夺就在所难免了。

例如人们对羊毛衫越来越喜好让北方很多地方上演了“羊毛大战”，为了供给本省企业阻止羊毛外流，有两省在边界处各自设立了众多收购站，当时媒体描述是“虎视眈眈、围追堵截”。

虽然不少人批评这种“诸侯经济”，但关注自家灶台的财政体制确实大大提高了财政总额。不过地方财政的开支也越来越大，除了上级下放的企业、教育和水利等事务，仅是弥补城市职工的肉、粮油价格补贴就让地方政府叫苦了。于是，我们发现大概从1984年、1985年开始，各省区市开始要求县级“财政自给”，并分类制定任务，它深深地影响着基层，特别是农村的发展。

同时，上世纪80年代中期的“拨改贷”、“利改税”都促进着企业作为独立市场主体地位的发展，而上世纪80年代两次宏观经济过热后，国家投资紧缩，银行资金吃紧，传统的财政投资体制被冲破了，股份制、证券债券和一些新兴非银行金融机构（如城市信用社）开始登上历史舞台。

分税制为何提前出台

其实也可以说分税制是出台“迟了”，1986年就有分税制设想，不过条件不成熟，只有几个省自1992年开始试点。据国务院研究室从明先生撰文披露，中央确定的实行年份大概是1996年，直到1993年上半年，中央都是如此考虑的，因为在财政困难赤字日增时，分税制可能会变成“分赤字”。

不过，一系列严峻的情况加速了这项重大改革的出台。

1993年3、4两月，全国零售物价指数比上年同期都增长了10%以上，现实的通货膨胀压力出现，而此时地方政府投资冲动很强，大部分地方支出中央无法约束。中央财政方面，1992年赤字1000亿元，大部分向银行挂账，当时财政部部长向分管银行的副总理朱镕基借钱，未果。朱镕基说：“你这个财政部长真是囊中羞涩呀！”

而之前中央甚至几次向地方政府借款，中央以不到全国财政收入四成的力量支撑着约一半的财政支出。1993年一季度，整个财政比上年同期下降了2%，而支出却大大增加，宏观调控职能缺乏保障。

两个比重（财政收入占国内生产总值比重和中央财政收入占财政总收入比重）严重下降的背后，是财政承包制的巨大弊端。

在包干制下，除了国家税务总局外的其他所有税务机关都为地方政府职能部门，地方政府都命令税务机关尽可能地向地方纳税人减免、返还甚至“税收承包”特别是流转税，而流转税是财政收入的主要来源，应为强制征收，承包后收入就没保证了，后来在财政部门的极力反对下，制止了这

样的承包，但基层仍然不绝。中央政府收入多少甚至部分取决于地方政府的“自愿”上交，各地欠税越来越多。

分税制中改革最大的就是推行增值税为主体的新流转税，因为不改革上述旧流转税体制，不但无法保证财政收入，更会阻碍市场的形成。这时，社会主义市场经济体制的提出已经迫切要求全方位地进行制度建设了。

“分税制从根本上规范了之前多种形式的财政包干制，提高了中央财政收入比重，增加了宏观调控能力，促进了产业优化，规范了各级政府关系，是社会主义市场经济体制的一块重要基石。”浙江省财税系统一位原负责人曾对本报记者这样总结说。

应对“流动”

1994年分税制从收入入手，之后几年，又开启了预算外资金规范管理、所得税分享、农村税费改革、转移支付制度完善等多项改革，财政政策也从上世纪90年代后期开始的积极财政政策转变为2004年后稳健的财政政策。而我们不妨从“流动”这个角度观察财税体制的完善，国家税务总局原副局长许善达谈到的“税收与税源背离”的情况就是“流动”的例子之一。

如果把中国改革开放30年的变迁用“流动”二字来概括，那么劳动力、资本、财力和技术等更多地向经济发达的东部或城市集中是基本状况，同时在财政转移支付等制度并不健全，城乡和地区间财力均等性不高的时候，农村和中西部承担着过多的发展的成本。而税收亦在流动之中。

税收与税源背离有多种情况，如以能源原材料工业为主的产业结构决定了山西省地方税收收入比重下降，导致税收与税源背离，还有一些地方税种增收潜力挖掘不足，如2006年1~6月各省车船使用税大增时山西却在下降。

“我们的制度里缺了一个要素，就是收入应该归谁。过去，在这个问题上采取一个比较简单的方法，公司纳税人在什么地方就把税交给谁。”许善达对本报记者说。

计划经济下，流动的企业很少，几乎都为—地政府所有，而随着市场广度和深度的提高，流动明显加强，各地分支机构增多，企业注册地变换也加快，这样的流动就给财税体制提出了新的问题，而不论省与省之间还是县与县之间，其实都存在这样的制度性和非制度性税收流动与背离问题，这些问题都已经引起高度重视并加以解决。

对于宏观经济形势的变化，财政政策的作用日益显示出来。在目前通货膨胀压力较大，财政收入增加较快的情况下，如何及时通过转移支付缩小区域不平衡，如何通过完善卫生、教育等公共服务补贴居民而提高内需，如何减少财政直接或间接经济投资，通过增值税形式等改革降低企业税负，增强其竞争力，推进经济体制继续深化改革等课题，已经迫切地摆在了人们面前。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430