

## 完善分税制财政体制的几个问题

<http://www.criifs.org.cn> 2009年1月5日 王振宇

1994年我国开始实行的分税制财政体制，15年的改革实践充分证明，这一体制取得了巨大成功。受改革初期起始条件的限制，作为一种过渡性的制度安排，分税制也因种种缺陷备受各界争议。党的十七大明确提出了财政体制改革思路，各方研究力量都在开出“药方”，启动新一轮财政体制改革已是箭在弦上。鉴于财政体制问题的核

心地位，十分有必要进行系统考量、科学设计、统筹兼顾，妥善处理好与之相关的诸方面利益关系。

### 一、妥善处理好“集权”与“分权”的关系

集权和分权是矛盾的两个方面，过分强调集权则势必牺牲分权，过分强调分权则势必牺牲集权。建国以来，我国财政体制变迁大体上经历了集权模式—行政性分权模式—经济性分权模式的轨迹，具体对应着1949年—1979年、1980年—1993年、1994年以来等不同历史阶段。相当长时期内，就是这样一种简单循环：“一收就死，一放就乱”，不断陷入“条块”矛盾之中。财政“两个比重”通常是衡量集权和分权程度的重要指标。“第一个比重”反映出政府在国民收入初次分配中的汲取能力，“第二个比重”体现中央与地方财政分配关系。改革开放以来，“两个比重”呈现出“高一低—高”的“V”字型演化过程。以1995年和1993年为分界线，之前是由“高”到“低”的变化，体现出国家对企业、中央对地方的“双”让利倾向，之后是由“低”到“高”的变化，体现出国家与中央的“再”收权。一个时期以来，有关财政“两个比重”的争论一直不休。一种观点，目前我国的宏观税负和中央财政集中度不高，认为还有提升的空间和必要；另一种观点，则得出了相反的判断和建议。一个国家，是集权还是分权，与该国的政权组织形式、政府职权范围、经济发展水平、地域面积大小、国内外政治和社会环境等因素密切相关，而且适度集权与分权的数量比例关系的确定难以确定。20世纪90年代，国家以“20%”和“60%”作为“两个比重”的调控线，经过十余年的努力，到2006年达到了18.5%和52.8%。表面上，的确不高，尚有提升的空间。实质上，存在着计算口径的差异，即“第一个比重”中的财政收入是预算内的范畴，现实情况是大量的预算外、制度外收入客观存在，考虑这些因素这一比重大约在30%左右，超过了发展中国家所能承受上限25%近6—7个百分点(王美涵，2007)；同样，如果考虑债务因素，“第二个比重”水平则为60%左右，其余多达4级或4.5级地方政府分享收入40%左右，随着省市再集中，到县乡层面财政初次收入分配少的可怜。基于上述分析，可以看出我国财政的集中度、集权度与国情存在着一定程度的不适宜性。从适度水平来考察，“两个比重”是一把“双刃剑”，“过高”则会产生“挤出”效应，加重社会经济负担，降低地方政府的努力程度，进而制约经济社会发展；“过低”则难以满足社会公共需要，同时背离了市场经济条件下追求社会公共福利最大化原则。所以，适度降低“两个比重”，积极探寻集权与分权的平衡点，是构建和谐财政关系的重要内容。

## 二、妥善处理好“存量”与“增量”的关系

为确保分税制的顺利实施，1994年选择了一条保地方既得利益的增量改革之路，即“基数+增长”的模式。这种渐进式改革，作为过渡性举措，在到达临界点之后必然丧失了帕累托改进的余地，不可能在不损害某一部分利益的前提下，增进其他部分或整体的利益。这种缺乏制度创新、机制建构的改革，表面上看得以顺利推进，甚至取得了巨大成功，但过多“基数+增长”改革措施的采用，也在深层次回避了改革的关键环节和主要矛盾，引发一系列矛盾和问题。就“基数”而言，下一级政府上一年度财政收入“基数”成为“硬杠子”，必须千方百计完成，否则就要扣减体制性财力，影响“既得”利益。分税制改革初期，由于下一级政府存有一定数量的“机动”财力（“家底”），“基数”问题尚处“隐性”。但随着时间推移，“基数”也在滚“雪球”，一年比一年大，随之“显性”化。1995年，中央对地方的“两税”（消费税+增值税）返还为1867亿元，到2006年“三税”（消费税+增值税+所得税）返还增加到3930亿元，占中央对地方转移支付总量近三分之一（28.9%）。巨额的税收返还同时代表着地方财政收入“基数”的同步增加。一般而言，更下一级政府完成上年“基数”，一个渠道是依靠发展经济，另一个渠道就是弄虚作假（拉税、买税、寅吃卯粮、“先征后返”）。近些年来，随着公共财政理念的提出，政府公共服务领域和范围发生了变化，财政支出在“瓦格纳法则”作用下逐年攀升。对地方而言，确保稳定、改革与发展的支出压力更大。也就是说，地方政府特别是基层政府和欠发达地区，基本上陷入了“基数+增长”的体制“陷阱”，一方面不择手段地为完成收入“基数”而战，另一方面为满足不断扩大的支出需要而拼命“增长”，从中分享微不足道的增量财力。研究表明，税收收入同经济增长呈强正相关关系。受技术、资本、人力资本、资源禀赋和市场供需等要素的影响，要确保一个地区持续、稳定、健康、快速增长是经济学的“歌德巴赫猜想”。这样，经济增长“有限性”与财政收入增长需求“无限性”之间就存在着矛盾。财政体制“基数”问题这种“捆绑”效应的存在，就使得地方政府必须不遗余力地发展经济，目前尚存的比较优势只有不惜提供低廉的土地、过度开采资源、牺牲生态环境、让渡税收（“先征后返”）——步入了一种无奈的“次优”选择。由于这一运行机制的普遍存在，也就难以从根本上遏制地方政府发展经济“冲动”问题。基于上述分析，财政体制设计上的“基数+增长”的激励效应，正随着时间的推移而弱化，并逐渐演变为“负”激励，产生“负”效应，也是造成我国当前经济过“热”的重要“诱因”。所以，在新一轮财政体制调整过程中，必须弱化“存量”的束缚，分类确定不同地区的“存量”比例，逐步克服制度设计上的“缺陷”。

## 三、妥善处理好“诸侯”与“王爷”的关系

1994年的分税制改革，重在解决中央与地方财政关系“失衡”上下功夫。经过多次财权调整，较好解决了自1980年代以来地方财力过大的问题，削弱了“诸侯”经济实力，提高了中央政府财政支付能力。这一制度创新，为创造中国经济“奇迹”、促进经济转轨和结构调整过程中一系列矛盾和问题的化解、统筹区域经济协调发展等发挥了重大作用。但分税制只解决了财政关系问题的一个方面。学者张曙光曾撰文指出：“政府竞争既包括地区政府间的横向竞争和纵向竞争，也包括部门政府间的横向竞争和纵向竞争。地方政府间的竞争形成了‘诸侯经济’，部门政府间的竞争形成了‘王爷经济’，如果说地区间竞争还具有某些生产和创利作用，那么，部门间竞争则带有更多的垄断特征和分利性质”。立足于财政视角，分税制在注重解决“诸侯”问题的同时，却忽略了对“王爷”权力的限制，肢解了政府财权的统一性。收入上，大量的预算外、制度外收入、国有垄断集团税后利润等游离于政府预算之外，以“部门”利益的方式“自主”运行。部分学者研究显示，其收入规模约为财政预算内的30%-40%。支出上，则出现了比例化、泛法化的倾向，“各路大臣都分钱”

(邴志刚, 2006), “公共财政”形同“部门财政”。2005年, 中央财政专项转移支付达239项, 其金额占转移支付总金额的64%(成思危, 2005)。有的中央专项金额小至十万八万, 而且带着“龙套”一直“落实”到基层。有些专项资金, 实质上是“财权部门化”的体现, 即各部门作为“第二财政”在参与国民收入的“二次分配”, 过多地体现为部门利益, 极易产生“寻租”行为, 加之需要地方政府层层“配套”, 成为中央各部门“条条”干预地方政府“块块”的重要载体。近些年, 审计署所刮起的“审计风暴”, 更显示出违规违纪金额越来越大的非正常变动态势。笔者并非财政“部门利益者”, 但“财权部门化、部门利益化、利益法制化”等问题的泛滥, 的确加重了纳税人的经济负担, 浪费了财政资源, 降低了分税制体制改革功效。所以, 在新一轮财政体制调整过程中, 一定要从维护国家财政经济安全的高度入手, 通过完善各项财政法规制度、深化政府预算改革、整合政府财力资源和实行“金财工程”等措施, 确保政府财政权的完整、统一, 从根本上遏制“王爷经济”现象。

除妥善处理好上述几对关系外, 还有妥善处理好“政府”与“市场”的关系、“事权”与“财权”的关系以及“人治”与“法治”的关系。总之, 财政作为国民经济的综合反映, 既是一个经济范畴, 又是一个政治范畴和社会范畴。妥善处理好财政体制改革过程中的各种利益关系, 对确保改革的顺利推进意义十分重大。

文章来源: 节选《学习时报》2008-8-16

(责任编辑: Hlh)