

## 德国模式与我国“中部崛起”财政政策选择

<http://www.criifs.org.cn> 2009年1月19日 赵国旭

中部六省地处祖国内陆腹地，起着承东启西、接南进北的枢纽作用，在全国地域分工中扮演着十分重要的角色。促进中部地区崛起，是党中央、国务院继作出鼓励东部地区率先发展、实施西部大开发、振兴东北等区域发展战略后，从我国现代化建设全局出发做出的又一重大决策，是落实促进区域协调发展总体战略的重大任务。财政政策历来是各国政府调控经济的重要手段，因此制定合理的财政政策对促进我国中部地区崛起，协调区域经济发展都将起到不可忽视的作用。本文以德国在两德统一后推动东德地区经济和社会发展的财政政策作为重要的参考范式，通过对德国平衡型财政政策的分析，为我国支持“中部崛起”的财政政策选择提供思路和借鉴。

### 一、德国平衡型财政政策的主要内容

德国实行的是一种以纵向平衡为主的转移支付制度。在德国，三级政府（联邦与州、州与市镇）之间的财政分配包括税收分配关系和上级政府对下级政府的拨款。税收分配关系是由其财政体制决定的。德国实行的也是分税制财政体制，联邦与州之间、州与市镇之间根据事权划分需求按税种划分收入。上级政府对下级政府的拨款也分为专项拨款和一般拨款。独立于上述纵向分配之外，德国还有一种财政分配制度，即横向分配制度。德国的横向分配制度包括两个层次：一是德国16个州级财政单位之间的分配；二是州内各个市镇之间的分配。这两种横向分配又称为平衡型财政政策，它是理解德国财政制度的核心概念。所谓财政平衡，就是通过财政手段，保证各地区居民能够具有享受相同生活条件的权利，主要是能够享受相同水平的公共产品。德国州级财政平衡的具体实行分为三个步骤，相应的包括三个方面的内容：

#### （一）增值税收入的预先平衡

增值税是联邦和州的共享税，1998年后市镇也参与增值税的分配。州所分享份额的3/4先按各个州的居民人口分配，其余1/4用于各州的财政平衡，即增值税的预先平衡。增值税的预先平衡通常被视为92%人均税收水平的平衡，即人均税收低于全国平均水平的92%的州，可以从这些属于所有州级政府的增值税（即州分享数额的1/4）里取得一部分收入，这部分分享数值一般是他们的人均税收与92%人均税收水平的差额。

#### （二）财力水平平衡

它是在增值税预先平衡基础上，根据各州财政支出和财政能力所作的平衡，其基本依据是增值税预先平衡以后产生的州财政收入（包括市镇收入的50%）。具体而言，州际财政平衡资金的分配包括相互衔接的四个环节：一是计算各州的财力基数，即各州包括增值税预先平衡的人均财政收入；二是计算财政平衡基数，即一个州要达到联邦平均的人均财政支出水平所需要的财力。对于人口密

集的州级市，人均财政支出的需要比较高。为此，德国提出了一个校正系数，通过使用它，州级市人均财政支出需求便比一般的州高出35%；三是把财力基数（代表财力供给）与财政平衡基数（代表财力需求）相比较，并按一定档次标准定出接受平衡基金的州及应得数额、自求平衡的州和付出平衡基金的州及支付数额。如果一个州财力基数大于它的平衡基数，就必须向财政平衡的“大锅”里缴款，相反，如果一个州财力基数小于它的平衡基数，就可以从财政平衡的“大锅”里得到补助。但是，这种平衡不是绝对的平均，在一个州的财力不足以抵补它支出的情况下，通过州级平衡，至多也只能满足它支出需要的95%；四是在联邦财政部主持下，由联邦和应付出平衡基金的富州按计算结果向接受援助的穷州划拨平衡资金。1997年，德国用于财力水平平衡的资金总额为119.40亿马克。净付出的州为北莱茵、巴伐利亚、巴登—符腾堡、黑森等6个西部老州。接受补助的州除所有东部新州外，还有西部的下萨克森、莱茵兰—普法尔茨、萨尔和不来梅州。总之，财力水平平衡是德国财政平衡制度的核心环节。

### （三）联邦财政补充补助

它是联邦政府在财力水平平衡后对仍低于平均财政能力的贫困州的进一步补助拨款。联邦补充补助分为差额补助、其他补充补助和投资补助。其中联邦差额补助是在对州级平衡以后，各州之间仍然存在的差别进行补助，补助的限额是差别的90%，通过联邦补充补助之后，各个州财政支出需要的99.5%得到了保证。其他补充补助和投资补助则特别偏重于基础设施较差的地区。因此，联邦补充补助事实上是在财力水平平衡基础上，再次平衡地区差异。虽然联邦对州的补助通常作为财政纵向转移支付看待，但由于这种补充补助的目的是平衡各州之间的财力，因此，它成为德国财政体系中州级横向平衡的一个重要层次。

值得一提的是，在德国刚刚完成统一后的1990—1994年间，德国对东部新州实行的是不同于西部老州的州级平衡体系，西部老州沿用过去的体系，对东部新州则通过“统一基金”等给予财政援助。德国统一基金成立于1990年，在1994年以前，主要用于东部新州的财政支出。基金主要部分来自于联邦政府和老州的补助以及借贷。除此之外，欧洲复兴计划特别财产（ERP特别财产）1990年后也被用于“东部重建”。德国还于1991年开征了“附加团结税”专门用于国家统一的任务，这些过渡性平衡办法和其他财政措施保证了德国的统一和东部地区的社会稳定。此外，德国政府还在较长的时期内执行对待东部地区的税收政策优惠，在不扭曲市场的前提下，推行东部各州的企业所得税优惠政策。

## 二、德国的平衡型财政政策在我国的适用性验证

德国的平衡型财政政策模式为我们解决东中部财政能力差距，推进“中部崛起”战略提供了一种启发性思路。但在我国付诸实施，还需要充分考虑到中德之间存在的差异，对其模式的适用性进行必要的验证。

1. 从制度背景来看，中德在政体和预算管理体制上存在差异。德国是联邦制国家，这种政体特征决定了各州在一定范围内拥有自己的税收立法、征管权以及公债发行权。而在预算管理体制上，德国实行的是彻底的分税制。我国是单一共和制国家，中央拥有绝对立法权，中央基本上可以直接对各级地方政府进行补助，各级地方政府之间一般不存在横向转移支付。虽然随着改革开放，地方的自主权逐步扩大，1994年又开始实行分税制预算管理体制，但地方既无税收立法权，也无公债发行权，这种制度安排决定了欠发达地区财政对中央的转移支付更为依赖。

2. 从纵横转移支付的关系来看，德国的财政平衡主要靠从财政能力高于平均水平的“富裕州”给低于平均水平的“贫穷州”的同级转移方式实现而不涉及联邦政府的基金，因此，横向平衡与纵向平衡的关系并不密切。而在我国，地方政府缺乏公债发行权的体制安排要求转移支付首先要保证财政的纵向平衡，而当政府转移支付把首要目标放在纵向平衡上时，调节横向平衡的效应就大打折扣。分税制改革后，中央对地方的转移支付调节地区间人均收入差距的力度有限，以及不能完全按规范化的均衡拨款为依据进行转移支付，就是因为受到了纵向平衡要求的约束。当然，这种情况随着过渡时期转移支付中有条件的转移支付所占比例的增大，会逐步好转。但这种差异会直接影响到中国引进横向平衡制度。

3. 从平衡办法和步骤来看，在中国实施德国的以“平均财力水平”为依据，高于平均财力水平的往“大锅”里缴款，低于平均水平的从“大锅”里得到补助，这种平衡思路和措施好落实，但德国实施的增值税的预先平衡以及联邦政府的补充拨款在中国则难以操作。德国实行的增值税的预先平衡是以共享税为主体的分税制，这决定了在横向平衡中增值税的预先平衡很重要，因为它是财力水平平衡过程中各州财力基数的直接组成部分。我国也实行分税制，但分享办法与德国有区别，增值税的75%（和消费税）直接构成中央对地方纵向转移支付的依据（以税收返还形式）。按现行转移支付办法，它不仅无法发挥横向平衡功能，而且由于对既得利益的保护而有损横向均等化目标。至于像德国财力水平平衡后的联邦补充拨款步骤对区域间财力的再次平衡，在中国落实起来则由于转移支付实施后我国地区间财政能力差距没有明显变化的事实而更为困难。因此，中国若借鉴德国的财政平衡制度，需要在方案设计上考虑这种差异。

### 三、以德国模式为借鉴的我国“中部崛起”财政政策选择

从上述对德国平衡型财政政策的分析看，德国模式的核心包括三点，即增值税分税时的预平衡制度、政府间的转移支付制度、税收倾斜和优惠制度。根据第二部分的讨论，尽管在具体操作中存在不少困难，但上述三项政策在我国的适用性基础较好，以德国模式为借鉴的我国“中部崛起”财政政策选择方案包括：

#### （一）完善分税制，突出中部地区特点，积极开展预平衡政策的尝试

我国现行的分税制将75%的增值税和全部的消费税划归中央，把营业税划归地方，客观的政策导向是控制地方发展第二产业，支持地方发展第三产业。中部地区的一个特点就是拥有丰富的自然资源，而我国的这种分税制却抑制了中部利用丰富的自然资源加快发展资源指向性企业的积极性。营业税基本来自第三产业，中部地区由于收入水平较低，第三产业发展迟缓，导致营业税税收收入相对较低。2006年，中部六省营业税税收收入仅占全国营业税税收收入的12%左右。因此，完善我国现行的分税制，增加中部地区税收留成，合理确定地方主体税种，才能为中部崛起提供足够的财力支持。

根据德国的经验，完善分税制首先要完善共享税划分及分成比例，增值税作为我国主体税种，是中央与地方共享的一个税种，中央与地方按75%和25%分成。考虑到中部地区财力较弱，不利于发展地方经济，可以学习德国的地区间差别分成的方法。在保持中央与地方分成比例基本稳定的情况下，结合中部崛起战略目标和事权，重新核定一个暂行分成比例，执行大约10年左右的时间。东部地区仍按75%与25%分成，中部地区可以考虑按65%与35%分成。通过加大中部地区增值税的地方留成

比例,以加快中部地区经济发展。此外,还可以探索与中部地区与华南和华东两大经济板块间的预平衡方案设计,由于中部地区拥有华东和华南地区发展经济所需的大量资源,能够对东部地区的发展形成保障和推动,从而可以以此为基础形成地区间税收预平衡的合作,探索具有我国特色的预平衡建设方案。

## (二) 加快建立科学规范的政府间转移支付制度

在我国,目前转移支付的主要部分是税收返还,虽然近年来相对规模有所下降,但占转移支付总额的比重仍然超过1/3。而且,中央对地方的税收返还是按来源地规则设计的,在此规则下,各辖区获得税收返还的数额取决于向中央政府贡献多少税收,而不取决于各辖区的人口、人均收入、地理特征以及其他影响财政能力(标准收入)和支出需求(标准支出)的因素。因此,现行的转移支付制度能将资源转移到税基和收入的都是最大的辖区,中部地区由于税收收入远远低于东部发达地区,而得不到必须的转移支付资金,从而产生“马太”效应,穷者愈穷,极不利于中部的崛起。

为了促进中部地区的快速发展,现行转移支付制度改革应充分借鉴德国经验,进一步完善分税制财政体制,逐步取消税收返还、体制补助与上解等带有浓厚旧体制色彩的无条件转移支付形式,建立以规范统一的公式和评估方法为基础的转移支付体系。转移支付制度常常考虑的因素主要有:一是人口因素,包括人口的规模、构成等。一般而言,一个省区总人口越多,标准支出越大,从而政府为之提供的转移支付额应越多。而考虑到人口的年龄结构、性别和民族构成,可使转移支付制度更趋于科学合理;二是人均GDP和人均财政收入。它们是反映地区经济发展状况和公共服务水平的重要参数,而转移支付的目标又是确保国家公共服务最基本标准,所以该参数较低的地区需要中央给予较大的财力支持;三是土地、地理位置、气候、资源等自然因素。依此标准建立的转移支付制度才能使经济相对落后的中部地区获得相对较多的转移支付资金,增强政府提供公共服务的能力,为经济的进一步发展打下良好的基础。

## (三) 改革和完善税收优惠政策,为中部崛起提供政策支持

我国自改革开放以来,为了积累国内资本,促进经济快速发展,一直采取向东部倾斜的税收优惠政策。虽然近年来中部地区也能享受到一些优惠,但对于本身基础设施较为落后的中部地区来说,这些优惠政策在吸引资金、发展经济等方面的作用无疑大打折扣。因此,应对当前的税收优惠政策重新洗牌,取消现行以区域性优惠为主的税收优惠政策,取消对东部实行倾斜性的税收优惠政策,建立以产业优惠为主的税收优惠政策,实现由区域性和行业性税收优惠向产业导向型税收优惠的转变。根据德国模式的经验,税收优惠包括直接税收优惠(减税、免税、降低税率等)和间接税收优惠(加速折旧、投资抵免、再投资退税等)。目前我国的税收优惠政策以直接税收优惠为主,这种优惠方式主要适用于东部建设周期短、利润高、风险低的产业,因此,笔者认为,我国应采用间接税收优惠为主,直接税收优惠为辅的税收优惠政策。对于基础产业、能源交通产业等实行间接税收优惠政策,适当给与那些投资周期长、见效慢、风险低的投资项目实行直接税收优惠政策,以促进发展中部的基础性产业,强化中部地区投资硬环境,从而促进中部地区经济的迅速发展。

### 参考文献:

(1) 阮宜胜. 税收制度学[M], 北京: 中国商业出版社, 1997年.

(2) 罗伟雄, 曾智泽. 发达国家农村财税管理制度[M], 北京: 时事出版社, 2001年.

(3) 安体富. 新一轮税制改革中税收政策问题[EB/OL], www.ctax.prg.cn, 2004- 04- 28.

(4) (德) 詹·沃纳, 吴雪(译). 德国联邦州之间的财力均衡[J], 财政研究, 2004- 07.

(5) 谭融, 罗湘衡. 论德国的政府间财政关系[J], 南开学报(哲学社会版), 2007- 05.

文章来源: 地方财政研究 (责任编辑: x1)