

## 财政体制改革为何难以深入

<http://www.criifs.org.cn> 2009年2月11日 白景明

缺乏必要的政府行政体制改革和税制改革作配套，财政体制改革难以孤军深入。财政体制改革为何难以深入，目前被讨论得很多，似乎正日益成为社会热点。而事实上，由于财政体制是政府间财政关系的综合，其既是国家行政管理体制的组成部分，也是国家经济管理体制的组成部分，改革受多方因素制约，因而难以“孤军深入”。

回顾三十年的改革历程可以看出，四次财政体制改革都是以整体体制改革的大突破为背景的。所以，当我们在思考财政体制改革时，需要充分考虑配套条件的形成，从外部条件变化对财政体制变动的压力角度去考虑“要不要改、改到什么程度、朝什么方向改”，而不是一上来就讨论税收怎么划分。

事实上，收入划分是落实行政分权和行政管理目标的工具，而非财政体制的核心，如果总是把注意力放在收入划分上，财政体制根本改不动。

### 先要明确政府的层级设置

财政体制的基本功能就是为各级政府供给公共产品配置资金。因此，政府层级多少，是政府间支出责任划分和收入划分的一个前提条件。政府层级多的国家，其纵向财政分权程度一般要大大高过政府层级少的国家，因为设一级政府就要赋予其职能，干多干少都要参与政府收入的分配。

我国是世界上政府层级多的国家，五级政府构成了一个延伸到村的行政管理链条。应该承认，五级政府发挥了强大的管控到底部的行政功能，对政治稳定和社会稳定起到了托底作用。但实际运行中五个政府层级与分税制又显现了三大矛盾：

一是在上级领导下级的体制下，政府层级多反而事权不好划分，政府间相互拆分事权的空间反而更大，最终造成了几乎大部分事权都是多级政府共担的格局，反映在财政上就是各级财政支出责任重点不清。比如中央和省的转移支付基本上覆盖了县级财政的所有功能性支出，地方公共产品供给对中央财政的依赖度逐步提高。

二是五级政府使得按税种划分收入时不可能做到税种完整切块。西方国家设置三级政府的，基本上都能做到中央靠直接税、省靠流转税、地方靠财产税，而且税种数量一般在30个以上。我国的现状是仅有20来个税种，而且财产税体系不健全、税收结构相对离散。因此，五级政府不可能完整拥有某些主体税种，只能走以共享税为主的道路。

三是五级政府使得中央政府转移支付的针对性难以及时、准确落实。中央只得直接面对省级政

府而不能一竿子把资金直接划给基层政府，这必然使转移支付在多环节流转中大打政策意图折扣。西方实行三级政府体制的国家如美国、澳大利亚、德国等，中央政府都是给哪一级政府的补助就直接转给哪一级，而不必假手其他层级政府，这似乎是转移支付效率高于中国的重要原因。

现实中各级政府均已认识到了上述矛盾，并力图克服。比如中央政府从上世纪80年代就设立了计划单列市，其中重庆市后来又升格为直辖市，这实际上是在减并财政层级，把部分大城市的财力纳入到中央的大盘子来统筹运作，并相应赋予这些城市更多的财政管理权。

近年来省管县和乡财县管两种减并财政层级的体制改革又应运而生。乡财县管实际上已把乡政府预算当作一个部门预算来对待，县财政直接控制了乡财政的收支，其重要作用是弱化了乡级政府“违规创收”的条件。应当承认，这种改革确实有利于省内财力配置的均衡，为最终实现基本公共服务均等化创造了条件，然而也要看到，从各省改革试点的情况看，突出的问题是财政层级的减并与行政层级格局产生了矛盾：由于市级对县有行政管辖权，县必须遵从市的规划和政策，而且市有权调整县的领导班子，这样，县就处在了省和市的两面“夹击”之中，也就是说当省和市的行政意图发生矛盾时，县级政府左右为难。可见，财政省管县是半截子改革，如果不能真正减并行政层级，市对县的行政管理总要削弱省和县的联动效应。

目前一些省开始寻求局部性的简并行政层级，比如河北所搞的扩权县，还有如河南、江苏、广东等省搞的“计划单列县”。应该承认，这种体制创新的确有成效。但呈现出的根本性问题有三点：一是中国的行政管理体制法规并没有明确赋予省级政府在政府层级设置上的完整决策权；二是同一省内县级行政单位的行政级别不均等极易造成因区域长官级别和权力的不均等而人为造成区域经济发展的不均等；三是局部性减并行政层级事实上极易人为造成横向财政发展不均衡。

局部性改革长期化弊多利少，因而需要寻求新的政府层级设置与财政体制的对接模式，而且要在全国普遍推开。否则，若在政府层级体制不明确的背景下即对财政体制大动干戈，之后随着政府层级设置的改变，还要反过来再动财政体制，由此造成体制性政府资金浪费和政府公共产品供给管理的大波动。

在政府层级设置改革方面，我们面临着三个选择：一是全国范围内减少政府层级；二是部分省先减少政府层级；三是干脆不动。如果选择第一个方案，那么，政府部门设置和财政收支划分全部都要动；选择第二种，中央对地方的收支划分就要分类对待；选择第三种，那么，就可在基本公共服务均等化的框架下完善收支划分。显然，改革财政体制理应从未来制度变迁的角度去考虑问题，与其仓促出台改革获取短期利益，不如待政府层级设置改革方案明确后再通盘设计。

### 理顺政府间事权划分

政府事权划分是对各级政府承担多少公共产品供给职责的界定，只有事权划分合理化之后，政府间支出责任划分才可能合理化，这成为财政体制的前提性约束因素。因此，当我们在思考改革财政体制时，应先分析政府间事权划分处在何种状态，认清事权结构、事权重点和事权范围的变动过程与变动走势。

近年来我国的体制改革不断深化、执政理念分步转变、经济发展格局持续演变，公共产品供给战略发生了转变，向既定的事权划分提出了强烈的挑战，要求细化政府间事权。这对财政体制的改革有着直接的约束作用。

具体来说有两个核心问题：

### 一是事权重点尚需理清

改革开放三十年，中国经济高速增长，经济规模位居世界第四，财政实力不断壮大，财政收入突破5万亿元，这确实超出三十年前的预期。与此同时，中国经济实现了货币化、国际化和市场化，然而资源短缺不断加剧、环境污染急需整治、收入分配平衡难度加大、物价上涨周期化。

这些变化对中国政府的事权设计提出了诸多新的要求。突出的有四点：一是构建覆盖城乡各阶层的社会保障体系；二是补偿高能耗、高污染的经济增长带来的社会利益损失；三是调节效率增长带来的财富差距；四是应对开放型经济固有的周期性波动可能带来的公众利益损伤。

对此，政府早已高度重视并倾力解决，但在具体执行过程中又暴露出另一方面问题，即我们试图在几年内把一揽子计划全部落实完毕，各类公共服务产品供给呈现出齐头并进高速增长格局，各级政府的社会发展规划令人兴奋，省一级政府都列出了大小十几项民生工程。社会发展的大跃进时代来到了，但事权的阶段性重点是什么却难以辨清。反映在财政上，就是民众关注的支出共同跳跃式增长，2008年1-5月，科技、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、农业分别增长42.9%、41.2%、37.4%、98.6%、46.9%。在功能性支出结构中，支出最多的项目占比不超过15%。

从感情上说，这些举措值得肯定，但客观地去评价，一个国家在实施公共产品供给战略时必须要有重点，全方位齐头并进不可能持久。

事实是，我国在重点不清的条件下推进公共产品供给“大跃进”已经感到精疲力尽，体现在财政上就是各级政府间支出责任相互推诿，下级政府要求上级政府大幅度增加转移支付，上级政府运用行政手段把支出责任下放给下级政府（比如央企改制的职工安置、省向市县下放困难企业）；上级的专项转移支付要求下级配套，下级政府办事全力向上级申请专项。结果是中央政府在连年财政收入高增长的背景下依然赤字，基层政府的财政自主率呈下降趋势，为此总是力争增加非税收入自主办事，因而卖地、罚款、收费现象普遍突出。显然，如果是在这种条件下大动财政体制，根本不可能搞清楚各级政府究竟应该有多少财力才能匹配事权，中央政府究竟把转移支付重点向哪些领域调整、各级政府究竟主要重新划分什么支出责任。

### 二是各级政府间的事权划分尚需明确界定

长期以来，我国政府间的事权划分往往重视中央与省，轻视省以下政府间的事权划分。1994年实行分税制，中央与省的事权划分原则是中央管全国性公共产品供给、省级政府负责地方公共物品。操作上的界定是中央负责国防、外交、宏观调控、全国性重大基础设施建设，省级政府统管教育、地方公共安全、地方环境保护、地方道路建设等。然而现实问题是在中国这样一个行政集权度高的国家里，什么是全国性公共产品、什么是地方公共产品在操作中很难界定清楚，比较明确的全国性公共产品应是国防、外交，但在中国所有地方公共产品可能都具有全国意义，因为地方道路、建设、饮水工程、教育、公共安全等是全国规划的一部分，从这个意义上讲又带有全国性公共产品性质。这样，实际运行是中央和省往往交叉负责，中央几乎没有不投入的领域，反过来全国基础设施的建设、中央办的高校、地方政府同样拿钱。

如果中央和省之间划不清事权，省以下各级政府间的事权就更划不清。我国虽然设置了四级地方政府，但这四级政府的职能呈现出高度雷同，特别是市、县、乡，每一级的事权重点基本看得出来，发展经济、义务教育、社会保障、道路建设、社会稳定、垃圾处理、环境保护大家一起搞。当然，基层政府是公共产品的具体供给者，但问题是他们办的事哪些是自主事务、哪些是受托事务应该有所界定，这样支出责任才能划清。转看他国，某些国家的基层政府自主事权和受托事权甚至有法律界定。地方各级政府事权雷同，反过来也直接扰动了中央与省的事权划分，更使得中央的政策难以完整落实。

对此，我国各级政府已开始探索治本之策，但截至目前，相对完整、权威的方案并没有形成。应当清醒地认识到，在地方政府究竟受托事权和自主事权各自是什么还没有划清的条件下，大动财政体制时，根本不可能知道支出责任划分改革的方向、重点、形式是什么，也不可能搞清如何改革转移支付的方式和结构。

### 决定收入划分的配套改革尚未完成

调整政府间收入划分是改革财政体制的题中之义，也是人们关注的焦点。但需要指出：政府间收入划分不是孤立的，受制于多种外部制度安排，有些外部制度甚至可说是政府间收入划分的前提条件。因而在决定政府间税收划分的各类制度变迁尚未完成之时，我国现在很难对政府间收入划分进行大的改革，具体表现有三方面。

#### 首先是税制改革还需深化。

在实行分税制体制的国家，政府间争论最激烈的就是把什么税划到自己名下，税制可以说是政府间收入划分的基础条件。我国转轨期间发生的四次财政体制改革，其中1985年确定的“划分税种、核定收支、分级包干”体制是以二步“利改税”建立的税制为基础确定的；1994年推出分税制财政管理体制，前提条件是同步推出了新税制，说明财政体制改革和税制改革必须联动，并以税制改革为依据。

转观现实，近年来我国正在分步推进税制改革，按照规划，本轮税制改革涉及流转税、所得税和财产税三大税类。截至目前，企业所得税已推出了新税制，增值税转型处于试点阶段，财产税改革还未见大动作。从趋势上看，增值税转型必然在全国全面铺开，营业税制与增值税制的关系确有必要调整，资源税改革迫在眉睫，燃油税酝酿已久，房地产商品化难免催生物业税。这几项改革对税收影响非常大。特别是增值税，该税为第一大税，物业税属税基不流动的税，因而对地方财政影响重大。增值税改为消费型增值税将缩小税基，因而增值税收入增长率可能会下滑，资源税改革改为从价计征具有增收效应，物业税是针对房产保有环节课税，无论纳税人怎么界定显然都具有增收效应，燃油税是增收还是减收很难估测，这四个税对我国的政府间收入划分格局的变动影响巨大。

然而，矛盾就在于如此重要的税改现在既没有明确的时间表，也没见完整的方案。如果是在这种条件下考虑大动政府间收入划分，那么，不管是选择中央高集中率模式还是低集中率模式，我们都没有把握怎样切分增值税、资源税、物业税、燃油税才最符合改革意图，假如营业税的部分纳税行业又改为增值税纳税人、土地课税与房产保有课税又要通盘考虑、资源税和环保税制必须两相综合配套，那么情况就更为复杂了。此外，我国理应进一步理顺税费关系，究竟哪些费改为税，也是未知数。

所以，只是当税制改革基本完成之后，才有条件考虑是否大动政府间收入划分。极而言之，假如我们下决心现在就大动政府间收入划分，也应该同步深化税制改革，而不必再拖延时间。

其次是政府预算收入不完整问题尚未解决。

政府预算收入的界定是政府间收入划分的起点，只是当这一界定明确之后，才有可能决定把哪些预算收入纳入到政府间收入划分的体系之内。

1994年实行分税制划定政府间收入时，分配对象只包括各类税收，没有考虑其他类别政府收入。收入划分上的局限性实际上形成了政府收入的两类分配方式，即：税收由多级政府共同分配；非税收入主要由各级政府独享。由此政府收入的管理方式也形成了预算管理和非预算管理两大类。在此背景条件下，分税制之后，地方政府非税收入不断膨胀，政府各部门也力争非税收入逐步增加，事权财权化倾向强烈，社会保障基金和国有资产经营收益始终未能全部纳入预算管理是较为突出的表现。2000年之后，随着预算改革的深化，纳入一般预算管理和基金预算管理的非税收入逐步增加，国有资产经营预算也初步建立，部分非税收入也纳入政府间分配框架（如土地出让金、彩票公益金），但社保基金预算仍未建立、相当一部分非税收入还属于部门财力，而且理应改为税的费并未改。

如果我们现在大动财政体制，调整政府间收入划分，仍旧在税收上做文章，回旋余地并不大，体制上的深层次问题得不到解决。显然，要大动财政体制，必须先解决预算完整性问题，否则，只能是半截子革命甚至无法落实。这绝不是危言耸听，而是对现实的客观评价。

如以社会保障基金为例，社会保障是我国政府的一项重要事权，而且已经形成了上万亿元的年收入额。现在社会保障体系运转的突出问题是政府间的社会保障责任划分与实际情况不相吻合。目前劳动力流动（农民工进城、科技和经营人才流动）规模数亿，但社会保障基本上以省、市统筹为主，劳动力跨省市流动后省际和市际间的各项社保收费与保障标准不统一、管理分割直接造成了流动人口的社会福利损失。对此，可行的办法是提高管理层次，由中央或省独立承担养老保障、医疗保障事权。很多西方国家就是这么做的，成效显著，但如果这样做，那么，社会保障收入就必须纳入预算管理，建立社会保障预算，并基于此划分政府间社会保障支出责任和相应的收入边界。

这也就是说，大动财政体制，调整政府间收入划分格局，与事权相对应的专项收入不纳入预算是无法展开的，如此多的政府非税收入实际上是在侵蚀税基，人为压缩了收入划分空间，从而使政府通过财政体制调控经济和发展的统一政策难以有效落实。

三是财政与货币供给之间关系有待完善

政府直接掌控货币发行是中国经济管理的一大特色。这在客观上形成了政府办事用钱可从国有银行和财政两方面筹措资金的机制，进一步说，中国各级政府的预算运行中是强制性收入预算和市场性国有银行预算的综合。为什么在法律明确规定地方政府不得发债的情况下，地方政府负债却是规模惊人呢？问题就在于政府可以“诱导性”动用银行资金，能够以国有企业的形式出面融资办事。所以，金融资源区域分布的不平衡事实上也是区域财政不平衡的一个表现，各地政府热衷于建立区域性银行，有使地方企业融资便利的动因，也有增强政府融资能力的动因。发达地区财政状况、办事能力与落后地区的差别本质上就在于税源和政府动用金融资源能力上的双重优势。从纵向上看，中央政府与地方政府的差别也就在于这种双重能力上的差别。

显然，要大动政府间收入划分，就必须先考虑是否触动这种机制，如果不动，无论收入是否向上集中，总是不能真正全面调节纵向均衡格局。可预见的结果是，假如收入向上集中，可能会加剧地方政府负债，假如收入向下集中，则可能会使税收和负债双高增长。不管怎样，有必要树立的理念是财政体制改革和货币供给制度改革应综合谋划。

### 财政体改目标应更具体

改革财政体制必须目标明确，否则，改革效应很可能会背离行政管理体制和经济管理体制两者的改革方向，也有可能干扰市场经济的运行。1994年推出分税制财政管理体制改革，目标非常明确：一是要提高中央收入集中率进而优化国家意志的贯彻落实机制；二是要使财政体制与社会主义市场经济体制相配套。

目前我国财政体制改革的大目标是，建立财力与事权相匹配的财政体制，但具体目标尚未明确，人们提出了一些思路，但有些观点值得商榷。

有观点认为大动财政体制是为了彻底解决基层财政困难问题。笔者以为这种看法似乎不能成立。

首先，强调有财政困难就大动财政体制在理论上说不通。就一个国家或地区来说财政困难几乎是永存的，经济发达国家人均财政收入上万美元（美、日、德、英、法等），这些国家财政同样困难，突出表现是政府债台高筑、政府与公众在支出政策选择上冲突不断，但实践中这些国家并没有多次大动财政体制。从理论角度看，一个国家或地区不能一有财政困难就大动财政体制，主要原因就在于财政困难是政府职能范围的扩大、支出标准过高和收入预期与经济发展之间的矛盾使然，政府间财政关系的变动只能解决支出责任划分、收入划分、转移支付三者间制度安排上的不对称问题，这种变动对缓解财政困难来讲总归是治标之策。

其次，目前基层财政困难并不是高峰期。尽管进行了农村税费改革、取消了农业税，农村公共产品供给品种和质量都在提高，但目前全国基层政府的基本支出根本没有出现“危机”，各类项目支出不断增加，在既定政策条件下满足了公共产品供给规划的需要，地方财政总算账没有赤字。当然，在基层，财政支出与社会发展高速度的资金需求之间还有缺口，但要看到，这是高质量公共产品供给需求与财政资金供给的矛盾。而且要认识到，由于财源分布是经济运行的结果，财力分布与行政单位分布肯定高度不对称。这样，基层政府财政自收财力差距拉大完全正常，自收财力与事权不匹配当然会出现，正因为如此，才需要有上级政府的转移支付。换言之，判断基层政府财政状况，不能看它的自有财力与事权是否匹配，而是要看自有财力加转移支付与事权是否能匹配。至于财力与事权怎样才算匹配，确实是一个主观性很强的问题。在我国这样一个支出标准体系不健全的国家里，更是难以说清，因而有一定资金缺口并不能证明基层财政困难深重。

另有一种观点认为大动财政体制目的在于调整政府间收入划分。我以为这种看法似乎也不妥。首先，政府间收入划分是一个永恒的争论焦点。在实行分税制体制的国家里，地方政府总希望增加自主收入，即便是获得较多转移支付的地方政府，也希望多些自主收入，因之地方政府总试图使收入划分向自己倾斜；反过来，中央政府又希望初次分配占主动。可见，如果把收入划分调整视为大动财政体制的目标，那么，财政体制改革就是一种经常性行为了，这显然不合乎逻辑。其次，一个

国家或地区只是在收入划分纵向高度不平衡时才调整收入划分，而我国中央政府的收入集中率在55%之内，根本谈不上高度集中。

可见，当我们思考要不要大动财政体制时，必须提出可操作的针对性极强的具体目标。改革历来都是有目的、有动力的，对这些问题解释不清就提出大动财政体制当然很难具体操作。

（作者系财政部财政科学研究所副所长，教授、博士生导师）

文章来源：《瞭望》2008年第8期                      （责任编辑： Hlh）