

陕西省以下财政体制的变迁与改革

<http://www.crifs.org.cn> 2009年5月25日 武永义 汪宏伟 熊圩清

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。改革开放以来，我国的财政体制经历了多次调整，随着社会主义市场经济体制的建立，原有体制的弊端日益显现，以放权让利为特征的“划分收支、分级包干”体制推行到1993年时，中央财政收入占全国财政收入的比重已经下降至不足30%，为了增强中央宏观调控能力，进一步理顺中央和地方财政分配关系，国家从1994年开始实施了分税制财政管理体制。与此相适应，陕西对省以下财政管理体制进行了多次改革和调整，也先后经历了包干财政管理体制和分税制财政管理体制。1995年陕西省以下分税制财政管理体制的建立，特别是2004年以来的不断调整和完善，不仅规范了各级政府间的收入划分，促进了陕西经济又好又快发展和财政收入的大幅度增长，而且有力地促进了陕西公共服务的均等化。

一、陕西省以下财政体制的变迁

1978年党的十一届三中全会后，我国开始了全面的、大规模的经济体制改革，以此为起点，我国进入了由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的新阶段。财政体制作为整个经济体制改革的突破口，进行了一系列的改革，先后进行了“划分收支、分级包干”体制和分税制财政体制等改革。

（一）“划分收支，分级包干”体制

1978—1992年，是我国经济体制改革的起步和探索阶段。这一阶段主要是针对计划经济体制中集中过多、统得过死等问题，围绕放权让利进行的。自1980年起，开始实行“划分收支，分级包干”体制，也称之为“分灶吃饭”体制，并在1985年和1988年进行了两次调整。与此相适应，陕西也于1980年实行了包干财政管理体制。1985年，随着经济体制改革的深入，为了适应国有企业第二步利改税和工商税制改革，进一步明确各级财政的权力和责任，充分调动其增收节支的积极性，根据中央对地方财政管理体制改革的要求，陕西在省以下实行了“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制。1988年，为了更好地处理省以下各级政府间的财政关系，进一步调动其发展经济和组织收入的积极性，进而解决部分地区收入下滑问题，根据国务院关于地方实行财政包干体制的精神，陕西在省以下实行了“包干”财政管理体制。“划分收支、分级包干”财政体制，是在财政分配领域进行的一项重大改革，实际上是一种过渡时期的财政制度安排，它突破了计划经济体制下统收统支、高度集中的财政管理体制，体现了地方政府的财政主体地位，调动了地方政府关心本级财政、当家理财的积极性，也适应了经济体制改革的需要，促进了地方经济发展和财政收入的较快增长。

这一体制具有以下基本特征：一是按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分地方各级财政的收支范围，使地方各级财政初步成为责、权、利相结合的分配主体，多收可以多支，自主支配，自求平衡。二是扩大了地方财政的收支范围，支出方面不仅包括经常性支出，而且包括建设性支出。三是增强了规范性和稳定性，财政管理体制开始由过去一年一变，改为一定几年不变，为体制效益的发挥创造了条件。

（二）分税制财政管理体制

按照建立与社会主义市场经济发展相适应的公共财政体制的要求，从1994年开始，我国实行分税制财政管理体制。同年，陕西在积极实行中央对地方分税制的同时，在省与地市之间维持老体制一年，以实现财政管理体制的平稳过渡。1995年，为了落实国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》，理顺省以下各级政府间的财政分配关系，调动其发展经济、增收节支的积极性，陕西在省以下实行了分税制财政体制。2002年，按照中央要求，陕西进行了所得税分享改革。2003年以来，为了进一步理顺省以下各级政府间的收入分配关系，缓解县乡财政困难，陕西调整和完善了省以下分税制财政体制，并探索了“省管县”和“乡财乡用县监管”财政体制。与此同时，在建立、完善一般性转移支付的基础上，还建立和完善了激励性转移支付，先后实行了“两保两挂”收入上台阶激励奖励办法，“三奖一补”办法，以及“三奖三管六保障”激励约束考核办法等。这些措施的实施，增加了县级尤其是贫困县的财力，调动了县级发展经济、强化财政管理的积极性，从而使全省县乡财政困难得到了有效的缓解。

分税制财政管理体制的建立和完善，促进了陕西经济的快速发展。2003-2006年，全省经济增长均在10%以上。1995年，全省GDP为1 000.03亿元，到2007年跃过5 000亿元大关，达到5 330亿元。在此基础上，财政收支实现了跨越式增长，有力地支持了各项改革，保证了公共支出的基本需要。1995年以来，全省财政总收入迅速增长，2007年达到893.02亿元。2007年全省财政总收入是2001年的4倍，是1995年的9.4倍，2003-2007年全省财政总收入年均增长28.56%。全省财政支出也大幅度增加，2007年达到1 053.97亿元。2007年全省财政支出是2002年的2.6倍多，是1995年的9倍多。随着财政支出规模的不断扩大，财政支出结构也得到不断优化，在支持国有企业改革等重大经济社会改革的同时，不断向困难群体、农村、基层、社会事业倾斜，公共财政保障能力不断增强，重点支出得到有效保障，特别是“三农”、教育、卫生、社会保障、科技、环保、政法、经济建设等重点支出保持了较高的增幅，对促进全省经济社会又好又快发展起到了积极作用。

同时，还实现了财力向基层的适度倾斜，初步缓解了县乡的财政困难。全省县（区）人均财力由2002年的1.07万元，增加到2007年的3.06万元。困难县最低财力保障水平由2005年的人均1.2万元提高到2007年的2万元。2004年，全省首次做到了收支平衡，当年结余1.57亿元。2005-2007年，在做到当年收支平衡的情况下，累计赤字由2003年的19.8亿元减少到2007年的4.59亿元，当年有财政赤字的县也由2003年的49个减少到2007年的7个。

二、陕西当前财政体制运行存在的问题及其影响

实行分税制财政体制以来，陕西各级财政的收入得到了快速增长，但在运行中也逐渐显露出了许多矛盾和问题。当前，由于各级政府事权界限不清、权责不明、转移支付制度亟待规范等因素的影响，使该体制带有明显的阶段性和过渡性特征。

（一）省以下各级政府之间的财力与事权不对称

政府间事权划分是政府间财力分配的基本依据，由事权划分决定的支出责任划分是财政体制的基本要素，也是确定财政体制的逻辑起点。只有明确各级政府事权，才能确定其支出需要。只有确定其支出需要，才能在政府之间合理划分税种并建立相应的转移支付，进而实现各级政府财力与事权的相匹配。目前的财政体制对于省、市、县分别有哪些财权，应对哪些事权负责，并没有做出明确规定，各级政府之间“扯皮”现象很多。在体制运行的过程中，这些问题对于地方财政运转所带来的不良影响日渐突出。一方面，受利益的驱动，上级政府不断加大对财政资金的中力度；另一方面，一些基本事权却有所下移，县、乡两级政府仍一直要提供义务教育、区域内基础设施建设、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方性公共物品，还要在一定程度上支持地方经济发展，而且县、乡两级政府所要履行的事权，大多刚性强、欠账多，所需支出基数大、增长也快，无法压缩，出现了财力划分与事权划分背离的格局。

陕西在1995—1996年省以下分税制改革中，在各级政府之间划分了事权，但是，这次事权划分实质上是对原计划经济体制下形成的各级政府支出责任的再确认，并未按公共产品受益范围和提供效率进行事权的重新界定。比如，在西方发达国家，社会保障、基础教育、医疗是每个国民都应均等享受的最基本公共产品，社会保障几乎全都由中央政府提供，基础教育、医疗以中央和省级政府提供为主。而在1995—1996年省以下分税制改革中，这三种公共产品还按计划经济下的供给方式，大部分留给了县乡，中央、省市仅给予一定的补助。2004年调整和完善省以下分税制财政体制，虽然形成了全省各级政府统一的独享税和共享税，并完善了转移支付制度，但省以下各级政府之间的财权、事权划分仍然没有完全到位。在省以下各级政府之间的事权划分没有完全到位的情况下，无论财力划分得多么“合理”、多么“清楚”，都很难实现县乡政府财力与事权相匹配，从而使县乡财政困难难以从根本上得到解决。

（二）政府层级过多，基层政府缺乏主体税种

我国实行的是世界上独有的五级政府层次，在五级框架下实行分税制，无任何国际经验可循。十多年的实践表明，在我国把20多个税种在五个政府层级间接分税制要求切分，是“无解”的。这对于建立适应多级政府层次的财政体制带来了极大的难度。因此，现行分税制财政体制只能走共享收入的道路，1994年分税制财政体制改革将增值税、资源税和证券交易税作为共享税，从2002年起又将企业所得税和个人所得税作为共享税，这样，数得着的大的税种已经全部共享，在过渡状态下这是一种策略性选择，但从长期来看，不利于分税制财政体制基本框架的稳定。

现行分税制虽然划分了中央税、地方税和中央地方共享税，但地方税体系还没有真正建立起来。按1994年实行的新体制规定划归地方的税种虽然有20多种，但除了营业税等是较为稳定的税种外，其余大多是结构松散，缺乏税源充沛、税额较大的主体税种。目前省以下各级财政所掌握的地方税大多是比较零星、稳定性较差的小税种，这类税收因其同经济增长的相关性较弱，收入弹性较低，增收的潜力小，必然导致地方税收体系缺乏规模和质量，造成地方财政收入稳定性较差和保障程度低下。地方主体税种少与地方政府级次多、地方财源结构不均衡、地区间收入差别大等具体因素的制约，且地方政府对地方税只有征收权，没有必要的立法权和部分税政调整权，造成了现行的分税制不规范、不统一、不稳定。

（三）转移支付制度尚不规范

分税制改革所采取的“不触动地方既得利益”原则和“保存量、调增量”的渐进改革模式，在保证改革顺利推进，减少社会震荡方面发挥了积极作用，但同时也削弱了它在调整地区财力差异方面的力度。加之目前的转移支付办法还不完善，财力计算方法也不够科学，中央转移支付的范围比较窄，用于地方转移支付的财力规模小，在调整地区间财力差异方面，还难以发挥应有的作用。

1、转移支付结构不合理。一是财力性转移支付比重偏低，专项转移支付比重偏高。尽管中央财政不断调整转移支付结构，财力性转移支付所占比重逐年提高，但在增加对地方的各项财力性转移支付后，西部地区的地方政府还存在财力缺口。与此同时，中央又拿出相当多的资金进行各种专项转移支付。财力性转移支付比重不高，限制了一些自身财力不足的西部地区政府的基本公共服务能力，不利于转移支付均衡地区间财力差异作用的发挥，也不利于地区间基本公共服务均等化目标的实现。二是在财力性转移支付中，一般性转移支付所占比重较低、规模较小。现行财力性转移支付中，真正具有均等化意义的是一般性转移支付。2006年中央一般性转移支付1 530亿元，占财力性转移支付比重仅为16.7%。由于一般性转移支付的比重较低、规模较小，决定了它对缓解困难地区的财政状况，缩小地区间政府基本公共服务能力差距的作用较为有限。同时，一般性转移支付测算办法对地方特殊因素也考虑不够，造成测算的“标准收入”、“标准支出”与地方实际收支水平有较大的差距。

2、专项转移支付制度不规范。一是项目繁多，交叉重复，资金分配零星分散。专项转移支付重复设置、多头审批，资金投入零星分散，使有限的资金难以统筹安排、合理配置，造成一些地方多头申请，重复要钱。二是项目设置和审批方式不科学，转移支付项目主要考虑部门业务设置，中央主管部门直接审批到具体项目，统得过细、管得过死。这种做法，容易造成中央审批的具体项目不符合地方实际情况，或与地方急需解决的事项不一致，地方政府处于被动接受地位，无权结合实际情况对项目安排和实施区分轻重缓急，发挥统筹调控作用，造成转移支付效率低下。三是专项配套对地方财政形成较大压力，严重影响了地方预算的执行。专项转移支付配套对地方财政形成较大压力，特别是一些困难地区自身财力有限，又最需要上级转移支付支持，为了获得上级专项补助，许多地方采取临时挪用其他资金或者借债配套，甚至采取“要配套、造材料”的虚假配套来应付上级的要求。一些项目下来后实际没有配套能力，只能采取降低设计标准、减少项目内容等办法来实施，导致项目执行大打折扣或成为“半拉子”工程，专项资金无法充分发挥效益。四是专项资金下达时间晚，形成大量结余、结转，影响了使用效益。

3、转移支付预算编制不完整。近年来，虽然国务院和财政部多次明确要求地方政府将上级转移支付全额编入预算，但从实际情况看，由于专项转移支付年初难以确定，地方也无法预计，省、市、县三级基本上都没有将专项转移支付列入预算。年初预算编报不完整，致使预算执行结果与年初预算出入较大，未编入预算的这部分资金实际上脱离了同级人大的审查监督。同时，上级转移支付的不确定，也使地方政府难以确定本级政府的公共服务水平和投入责任，影响了地方政府年初预算收支安排，不利于社会各项事业的发展。

三、完善省以下财政体制的相关理论分析

（一）关于省以下财政体制的功能定位

按照公共财政理论，科学界定省以下财政体制的功能，是完善省以下财政体制的逻辑起点。在公共财政框架下依照事权决定财权的原则，界定各级财政体制功能的标准有二：一是公共品层次的

划分，即从公共品的受益范围入手，科学地划分全国和地方性公共品层次范围，以此界定各级政府的职责权限。二是地方政府行为目标的确认和省以下政府的职责，分别从政治目标、社会目标和经济目标方面明确各级政府财政体制功能。基于上述标准，可以得出省以下各级财政体制的功能应是通过协调集权与分权的关系，科学选择集权和分权的最佳方案，合理界定省以下各级财政支出责任和收入范围，辅助以科学规范的转移支付制度，实现本辖区范围内的财力均衡格局，以促进区域经济及各项事业持续快速的发展。

（二）完善省以下分税制财政体制的目标和原则

近期内，调整和完善省以下分税制财政体制的目标是：适应社会主义市场经济发展的需要，进一步理顺收入分配关系，规范税收征管，充分调动各级政府增收节支的积极性；完善转移支付办法，逐步缩小地区间财力差距，促进经济和各项事业快速健康发展。鉴于上述目标，完善省以下分税制财政体制可遵循的原则是：第一，财政管理体制是协调中央与地方以及地方各级政府之间国民收入分配的内在机制，随着社会经济关系日趋契约化、法律化，这就客观上要求在财政体制改革中，要确立财力与事权相匹配的原则。第二，体现公平和效率兼顾的原则，财力分配要向困难地区倾斜，适当增强财政困难县、乡的财力，同时要调动发展较快地区的积极性。第三，建立收入增长激励机制的原则。省财政在核定收支基数、税收返还基数、转移支付方案设计时要制定奖惩措施，鼓励先进、鞭策落后，保证各级建立稳定的收入增长机制，加快推进各项财政预算制度的改革。第四，建立突出重点、适当倾斜的原则，对不同经济发展水平的地区，积极探索不同的财政管理体制模式。

四、陕西省以下分税制财政体制改革的取向分析

陕西完善省以下财政体制的总体思路，是建立完善的省以下多级财政体制模式——分税制财政体制。按照这种思路，要切实转变政府职能，清晰界定省以下各级政府的事权，合理确定各级政府的支出需求，进一步规范省以下各级政府间的财政分配关系，从而在全省范围内建立合理的财力纵向分配调剂机制和实现财政横向财力调节功能。

（一）逐步划清省以下各级政府之间的事权

要建立规范的省以下分税制财政体制，必须在省以下各级政府之间科学、清晰地界定事权。只有科学、清晰地界定了省以下各级政府之间的事权，才能以此在省以下各级政府之间合理地划分税种，并建立相应的转移支付，进而实现各级政府财力与事权相匹配。要根据分税制体制的要求，在减少政府层次，明确各级事权的基础上，按照一级政府、一级财政，以政控财、依财行政的思路，在市场经济体制和公共财政框架下，明确界定政府间的事权范围和支出责任，完善省以下各级政府的财政体制。在事权划分上，省级财政主要负责区域性的经济结构调整、环境改善、本级政府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、增强行政活力。市、县财政具体负责本级政府管辖范围内的经济、行政管理和事业发展等具体支出事宜，改善公共设施，营造必备的发展环境，以提高工作效力，降低行政成本。但从实践的可行性上讲，划分陕西省以下政府之间事权可分两步走：一是近期可将基础教育、公共卫生、社会保障等全省居民都应均等享受的最基本公共产品事权，在省以下各级政府之间进行合理划分。比如，乡镇教师工资上划县级财政发放后，除中央专项教育补助外，可在省以下各级政府之间进一步划分基础教育事权，明确支出责任。因为九年制义务教育是每个公民都应平等享受的公共产品，是各级政府共有事权。这一事权在特别发达

地区可以由县级政府承担，但在其他地区则应由各级政府共同承担。二是从中长期看，应在正确处理地方政府与市场关系的基础上，将省以下地方财政职能转变到保证地方政府区域性公共职能发挥以及为辖区提供公共产品、公共服务上来。在此基础上，再进一步科学、清晰地界定省以下各级政府之间事权，并以制度、法规形式确定下来，以此消除上级政府随意变更下级政府事权的制度、法律空间。

（二）合理划分税收及其管理权限

在各级财政之间划分税种是分级财政体制一项重要内容。要在规范财力与事权、完善税源关系的基础上，尽可能地增加固定收入，减少共享收入，扩大直接税征收范围，逐步建立税源结构合理、税收规模适度、运转机制健全的地方税体系。目前的一项重要任务是尽快解决中央税税种单一、功能不全，地方税种杂乱、搭配不当，没有主体税种，两大税系界限不清，税种归属不规范等问题，形成税种结构合理、收入规模适度、运行机构健全、科学规范的中央与地方税收体系。在税收权限划分上，应坚持责、权、利相结合的原则，对于中央税和全国性的地方税，其立法权均应集中在中央，应保持中央税收政策的主导性和全国的一致性。在划分基准上，应打破按企业经济成份、隶属关系、行业性质、企业规模划分收入的作法，尽可能按税种属性和属地原则划分各级收入。对一些地方税，地方应有一定的立法权，可根据本地具体情况，决定其开征或停征，并且拥有相应的税目、税率调整权；对某些地方性极强的零星税种，也可以由省级政府立法，并由地方确定开征或停征。在政府间财力配置上，省级财政应占较大的比重，以保持一定程度的调控能力。要将那些有利于基层征管、税基较广、收入稳定、流动性不大的税种作为县级政府的主体税种。

（三）逐步建立规范化的财政转移支付制度

建立科学、规范的财政转移支付制度，不仅是完善分税制财政体制，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。在逐步划清省以下各级政府之间事权的同时，还应进一步加大转移支付改革力度，以便不断缩小县级之间财力差异，进而实现全省范围内公共产品供给的均等化。一是进一步完善转移支付办法，规范县区财力、支出标准、财政供养人员的计算方法，科学测算对县区的转移支付补助。要逐步扩大转移支付的保障范围，将一些关系国计民生的重点支纳入转移支付支出测算范围，体现公共财政职能。市级财政也要加大对所属困难县区的财力性转移支付力度，切实缓解县乡财政困难。各级财政部门要加强对转移支付资金的使用监管和绩效考评，不断提高转移支付资金的使用效益。二是建立和完善政策性和激励性转移支付制度。要进一步优化转移支付结构，整合专项转移支付资金，集中财力，重点解决农村义务教育、社会保障、农村医疗卫生等经济社会发展中的突出问题，全面贯彻落实中央和省委、省政府的各项工作要求，实现地区间经济社会协调发展。要加大激励性转移支付力度，建立省、市、县联动，激励与约束并举，公平与效率并重的奖、补、罚考核机制，充分调动市县政府增收节支、保障重点、强化管理、提高效率的积极性，增强自我发展能力，促进经济社会全面协调发展。

（四）完善“省管县”财政体制

在现行行政管理体制不变的情况下，可通过“省管县”体制减少财政体制层级。实行“省管县”体制，不仅有利于把县（区）财政建成我国功能齐全、职能完善的基层财政；同时有利于减少行政成本，解决政府职能过宽和机构重叠、财政供养人员过多的问题。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。

陕西继续按“六到县”、“五不变”的原则，积极探索“省管县”财政体制改革。在现行行政隶属关系不变、确保各级政府既得利益的基础上，改变原来市管县的财政管理模式，对财政体制的确定、各项转移支付和专项补助资金的分配下达、财政结算、财政资金调度、工作安排部署等，由省级财政直接对县级财政。按照积极稳妥、循序渐进的原则，在总结经验的基础上，逐步扩大，不断完善和规范。

文章来源：西部财会 （责任编辑： x1）