

## 构建和谐财政分权管理体制的对策研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月3日 吴宇晖 张在茂

**摘要：**财政分权体现了各级政府之间的经济关系。现行财政分权管理体制存在一定的弊端与不足，需要通过确立合理的原则和目标，深化和完善财政管理体制，构建和谐财政分权模式。构建和谐财政分权体制，要进一步规范政府间事权和支出范围，合理划分政府间财权，规范地方政府的非税收入，建立和完善各级政府间转移支付制度。

**关键词：**财政分权；财政体制；和谐财政；效率与公平

党的十六大把“社会更加和谐”作为中国未来发展目标之一，在十六届四中全会上明确提出“把构建和谐社会摆在重要位置”，党的十六届六中全会以高度的责任心作出“构建社会主义和谐社会若干问题的决定”，表明我们党致力于领导全国各族人民共同建设、共同享有和谐社会的决心。和谐社会需要和谐财政，优化和完善财政分权体制是构建社会主义和谐社会的重要内容。

### 一、现行财政分权管理体制的弊端与不足

近些年来，虽然中国公共财政转型已取得了很大进展，但仍存在着比较明显的弊端和不足，主要表现为以下三个方面：

(一) 财政支出结构不均衡，导致其在促进地方经济发展中的作用无法完全发挥出来。就财政的提供公共产品责任而言，由于诸多方面的原因，在无法脱离对传统生产建设财政依赖的情况下，必然导致财政支出在规模或结构上对经济建设的掣肘，无法满足纳税人对基本公共需求的满足。更值得关注的是，财政支出在转型期内由于既要兼顾原有体制框架下的支出需求，又要满足市场经济条件下的公共支出，使支出结构更趋复杂，存在着不均衡的供给情况。在现有条件下，中国财政在转型期内无法完全满足公共财政框架下的服务性支出和保障类支出，与此相对应的传统财政性支出项目在短期内所占比重仍较大，社会公共性财政支出不足和结构性短缺制约了财政体制转型的步伐，财政职能在促进地方经济发展中的作用无法完全发挥出来。

### (二) 地方政府间税收竞争拉大了区域差距

随着财政分权的进行，地方政府掌握了相当大部分的财政自主权，为获得更多的财政收入并促进本地经济的发展，地方政府往往会产生保护本地市场的冲动，并通过税收竞争等手段吸引投资。对发达地区而言，其原始的经济基础较为雄厚，对企业和投资的税收优惠较大，有利于本地企业的竞争及投资的引入，进一步促进本地经济增长。对欠发达地区而言，其财力本来就相对匮乏，为获得足够的财政收入以完成正常的财政职能，无法给予企业较多的税收优惠，面临比发达地区更加严重的财政压力。

### (三) 转移支付机制滞后，冲抵了财政分权收益预期

在财政分权的体制下，由于各地方经济基础、资源禀赋有较大差异，产生经济非均衡发展是不可避免的。为避免地区差异过大而对经济增长产生负面作用，建立一套完善的转移支付体系以平衡地区经济发展是十分必要的。1994年的财政体制改革进一步理清了中央和地方政府的关系，财权和事权得到了较为明确的划分。但与此相配套的转移支付体系并未能尽快建立并发挥应有作用，甚至转移支付本身加大了地方经济发展的不均衡程度，一方面，税收返还偏高；另一方面，一般性转移支付比例偏低。

## 二、构建和谐财政分权体制的一般性原则

(一) 和谐财政分权体制构建要以提供高质量的公共产品和服务为核心。公共财政的实质是市场经济财政，其理论核心在于弥补市场失灵，建立包括财政主体在内的公共服务和保障体系，提供高质量的公共产品和服务，维护社会公平。

(二) 和谐财政需要实现效率与公平的协调。成熟的市场经济体制必须是建立在有效率的资源配置基础上，但公平问题、特别是社会公平也需要摆在重要位置。随着科学技术的进步，人类社会已进入知识经济和信息化时代，技术进步将会对经济增长产生极大的作用。在这种社会和经济背景下的财政政策应在缩小社会贫富差距、促进社会公平方面发挥作用。财政分权体制改革要以财政政策调控和构建和谐财政体制为目标，在保证分权效率的前提下，促进社会和谐，实现财政基本职能。财政分权体制改革需要在效率优先的前提下，渐进式地突出公平的地位。

(三) 和谐财政要以增进社会福利为出发点和前提。在政府与市场关系中，当市场无法通过自发机制和手段来保证“福利和生活质量”的时候，政府就会在可持续的社会发展过程中发挥作用。政府的调控政策在一定程度上可有效弥补市场失灵，而财政效率和公平的均衡发展必将承担重要作用。随着中国经济转型进入关键时期，要在科学发展观指导下及时更新理念和思维模式，通过财政分权体制改革和财政政策的调整进一步缩小收入差距、增进社会福利，推动社会和谐稳定发展和进步。

## 三、构建和谐财政分权体制要处理好的几个关系

(一) 处理好中央与地方、地方与地方间的关系。处理好中央与地方、地方与地方间的关系，在于理解全局利益和局部利益、增长和平衡、竞争和协调三方面的关系。其一，中央与地方之间的关系其实就是经济发展中的全局和局部的关系，局部利益要服从全局利益，全局利益要兼顾局部利益。财政分权所体现的中央与地方之间关系的根本在于处理好各个层面的利益关系，充分发挥他们的积极性和动力，促进地区经济增长和社会进步。其二，中央与地方、地方与地方间还体现了增长与平衡的关系。分权会导致少数地区经济增长过快，导致地区间收入差距过大。这种由于增长的不均衡带来的差距过大问题会影响到社会安全与稳定。正确处理好增长和平衡的关系是中央和地方之间合理分权的前提和保证。其三，地方之间在分权体制框架下通过竞争获得经济增长，不断提高经济效率。中央和地方乃至地方与地方间的关系，在于下层增长前提下建立上层协调机制，以实现均衡发展的目标和全局范围的资源优化配置。

(二) 处理好集权和分权的关系。集权和分权的核心在于事权和财权的划分，因此，要确定合理

的中央与地方在政府责任和收入权力上的关系，实现各级政府“收一支”的合理匹配。在现实社会中，并不存在严格意义上的集权或分权，特别是在中国这样一个幅员辽阔、人口众多的发展中国家，中央政府也不可能包揽所有的公共产品和服务，即使在计划经济时代也存在一定程度的事权下放，所有的公共产品也不可能由哪一个地方政府独立承担。地方政府在本辖区范围内具有相对事权，而事权范围依其管辖范围而定。如果原本应由中央政府承担的事权推卸给地方政府，则地方就会由于激励不足而导致公共产品和服务的质量不高或者数量不足；如果原本应由地方政府承担的事权上收到上级政府特别是中央政府，则会造成过度集权带来的信息不对称的问题，导致资源浪费。在笔者看来，处理中央和地方的集权和分权的关系，关键在于界定政府间的职责范围，以法律的形式规范各级政府的权责利，分别承担其责任和使用其权力，在渐进化分权过程中不断提高分权效率。

### （三）处理好财政支出和收入的关系

分权化改革的目的在于更好地提高财政运营效率。财政政策凭借着收入和支出两翼来实现对经济的调控，而这两个方面既涉及到政府各层面内部规模和结构的关系，也涉及到中央和地方、地方与地方间的利益调整问题。处理好财政支出与收入的关系需要从以下几方面着手：其一，要关注政府间财政收支规模。地方为自身经济发展，充分挖掘本地区税源，以推动本地区经济增长。然而，地方财力在规模上毕竟存在着局限性，其收入规模无法满足支出需求。中央有义务在地方出现资金缺口的情况下，在合理范围内通过必要的机制进行资助。其二，要关注各级政府的支出结构。中央从全局利益出发，存在着对地方财政支出渠道和结构的指导，以避免地方财政支出结构的不合理状况，兼顾财政支出结构的重点和一般，实现资源的优化配置；地方通过意愿表达机制和信息沟通机制，向中央反馈地方公共产品和服务的市场需求，以利于经济效率的全面提高。其三，要关注财政收入结构的优化和协调。在税收的制度性约束和中央财政增加财力的前提下，地方存在着不断扩大预算外收入甚至制度外收入规模，以非税收入弥补税收收入不足的冲动，从而会弱化分权化改革的效率。中央事权的下放必然需要以一些财权的下放为前提，以保证财政分权对地方经济发展的促进作用。

## 四、构建和谐财政分权体制的策略选择

### （一）进一步规范政府间事权和支出范围

1994年财政分权体制改革虽然规定了中央与地方政府的事权和支出范围，但却没有将事权具体化，省以下地方政府的事权划分仍旧含糊不清，容易导致职责划分不明确，甚至出现相互干扰的情况。因此，需要进一步规范政府间事权范围，相应对财政支出进行结构性调整。概括地讲，各级政府要关注于本级的基本事权和重点事权，实现以点带面的策略。借鉴美国、日本、德国等发达国家的经验，在规范行政管理体制的前提下，相应下放一些事权到下一级行政部门，并相应下放财政权力，以杜绝省以下政府事权“落而不实”、“一刀切”等低效率状况，减少“给政策不给经费”情况下“体内损失体外补”等变相缓解财政压力的不规范行为，缓解由于事权下放、财权上收而导致的“倒逼机制”的发生。

（二）合理划分政府间财权，规范地方政府的非税收入。从立法权来看，参照一些国家实行彻底的分权做法，赋予省级以下政府部门适度的税收立法权，根据本地区实际情况筹集财政收入。从收入权来看，本着“精简、高效”的原则，从现有模式逐渐过渡到由一套机构同时征收两级税款，在

财政或银行部门按照税种或者分享机制分别划转到中央和地方两级收入的管理体系；同时，建立比较精干的(税务)稽查和(财政)审计机构，对纳税人的完税情况进行检查，保证税法执行和各级税收收入实现。从税收分配权来看，进一步完善分享和共享并存的机制，一方面，确保中央财政在总规模中所占比例；另一方面，适当增加地方政府收入，满足地方支出需求。

(三)建立和完善各级政府间转移支付制度。政府间财政转移支付既是财政分权体制框架下调整纵向和横向财政收支不平衡的基本手段，也是通过必要机制引导和平衡地方政府经济活动的必要手段。因此，进一步规范财政转移支付的制度形式尤显必要和迫切。其一，建立一般性转移支付制度，实行中央向地方无条件的资金转移。兼顾纵向和横向平衡标准，在纵向上突出中央的资金补助或税收返还，在横向上平衡区域之间的收入差距，以激励发达地区经济建设和对欠发达地区予以补助。其二，建立规范化的特殊转移支付制度。对于不可预期情况在纵向实行中央政府的专项拨款，在横向实行地区之间的横向援助，以降低由此所导致的收入差距扩大情况。其三，加强和完善省以下的转移支付体系建设。本着突出重点、积极稳妥以及简单规范的原则，逐步扩大转移支付体系向县(乡)一级的延伸，缩小辖区内财力差距，促进区域之间和谐健康发展和全社会福利水平的提高。

文章来源：中国论文下载中心                      (责任编辑： Hlh)