

关于优化政府间财政关系：三级政府财政架构下的分析

<http://www.crifs.org.cn> 2009年11月9日 刘海英 田发 廖楚晖

一、政府体制变迁下的三级政府财政架构

中国政府体制层级经过一系列演变，形成目前的五级政府体制。可以发现，它与传统的计划经济体制是相适应的。从中央一直到乡，政权向整个社会自上而下地笼罩下去，这便于中央政府政令畅通，减少协调成本，增加对全社会的控制力。而随着市场经济改革的深入，现行政府体制显现出来的突出问题就是管理层次偏多，行政区域单元大小悬殊，旧的以农村为主要对象的行政区划建制不再适应现代市场经济的要求。层次过多，既增加管理成本，也影响办事效率。据此，改革政府体制、减少政府层级已势在必行。本文提出构建中央—省—市（县）三级政府来优化政府体制层级，主要是依托于两项重大的政府体制变革来完成。

第一项改革是取消“市管县”体制，推行“省管县”体制。从改革实践来看，2002年以来，浙江、湖北、河南、山东、福建等省份先后根据本省的具体情况，将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县，在财政体制等方面实行了“省直管县”。田这些“强县扩权”举措，在实践上直指上世纪80年代兴起继而约定俗成的“市管县”体制。其核心意义在于，通过在行政层面上确认和扩大经济强县的经济和社会管理权及财政管理权，带动县域经济突破“市管县”所形成的体制性障碍，为“市管县”体制转变为“省管县”体制创造了条件。

第二项改革是推进乡镇体制变革。乡镇体制改革的路径选择是将乡镇一级政府取消，变为县级政府的派出机构。当然，这一做法是乡镇体制改革的近期选择，最为贴近我国农村当前实际、而乡镇自治又具有明显的长期制度优势的乃是乡镇体制改革的必然归宿。

结合政府层级结构的变化趋势，我国的政府级次可由原来的五级（中央、省、市、县、乡/镇）精简为三级（中央、省、市/县）。在政府级次优化后，按照“一级政府、一级财政”的原则，相应形成中央、省、市/县三级财政架构。这样，财政体制级次改革与政府体制层级变革达到协调一致。这三级政府财政构成我国财政体制划分的基本层次。

二、优化政府间财政关系的构想在中央、省、市/县三级政府财政架构形成后，关于政府间财政关系的事权配里、财权安排及其相应地转移支付都要以新的基本层级为羞础来重新构建。

（一）优化政府间事权配。

应在转变政府职能、理顺政府与市场关系之后，按三级政府财政来优化政府间的事权划分，并以法律形式加以规范。总的原则是，属于全国性共同事务，应由中央政府决策、承担和管理；属于地方性共同事务，应由地方政府在中央政府统一政令许可范围内自行决策和承担，划归地方政府管

理。

从事权划分的纵向配里上着，中央财政负责国家安全、国防、内政、外交、宏观调控、地区财力平衡、全国性及跨地区的基础设施建设与环境保护重点项目、大型国有企业兴建与控股监管、协调地区间经济和社会事业发展及其中中央政府机关职能运转、中央直接管理的事业发展等支出项目，以保证国家法制、政令和市场的统一。省级财政主要负责区域性的经济结构调整、环境改善、中观目标的调控、本级机关的职能：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、县财政具体负责各自辖区范围内的经济、行政管理和公用事业发展等具体支出事宜。主要包括：本级政府行政事业费、公检法经费、地方统缚安排的基建投资、企业技改和科研投入、城市维护建设经费、支农经费和社保经费等事业支出。②

中央、省、市/县三级财政共有的职责范围包括基础教育、公共卫生、环境保护等涉及全体国民素质、国计民生、国土资源保护和环境治理方面的支出，中央需在全国范围内统一规划、统一调控、协调发展。比如，在基础教育领域，从国际经验来看，一般是由基层地方政府承担份导管理责任，支出责任由各级政府共同承担，其中中央或较高级地方政府往往负有更大的投入责任。而在我国，“以县为主”的基础教育提供体制没有对服务的具体提供和支出两种责任进行划分，致使县乡两级政府不得不承担起大部分基础教育支出。伴随着县乡政府的财政困难，基础教育投入很难达到实际需要的水平，尤其是农村义务教育，几乎到了难以为继的地步。基础教育并不严格地具备地方性公共物品的特征，它存在一定程度的外部性，应属各级政府的共有事权，由各级财政共同分担。

根据三级政府间事权配里格局，财政总支出的主体在省以下的地方，市县财政支出占全国财政总支出的比重约为55—60%，省级财政支出占全国财政总支出的比重约为20%，中央财政支出占全国财政总支出的比重约仅占25—30%。

(二) 优化政府间对权安排。

按照本文设计的三级政府财政架构，在各级财政间合理配里主体税种，并需进行相应的税制改革。

1. 中央税种的优化。

归属于中央财政的税系应以关税、消费税为主体税种，并辅之以证券交易税、资源税等，其收入人总最约占全国财政收入的55—60%。关税是国家处理国内贸易与对外贸易之间的关系、调节贸易进出口规模和结构的税种，它关系到对外贸易中的国家主权，理所当然归属于中央税。完善关税制度的努力目标是使关税从原来的“高税率、多减免、窄税差、低征收”转变为“低税率、少优惠、宽税基、实征收”。消费税作为选择性商品税，着重体现公平兼顾效率。它已经不符合当前形势的需要，应进行结构性调整，包括调整征税范围、采用价外税、将部分消费品纳税环节移至批发零售环节等。证券交易税税源来自全国各地，但缴纳地点却基本集中在设有证券交易所的上海和深圳两地，因而将其划作中央与地方共享税的做法有失公平。由于证券交易税的税源具有全国性的特点，税基流动性大，且实际分享该税的地区财力较宽裕，调整后不会对相关地区财政运行产生多大影响，应将其由共享税改为中央税。资源税除了海洋石油资源税外，其他资源税收入都归属于地方。从资源税分布的地区间非均衡上看，应该将该税由共享税改为中央税，这有利于矿产资源的可持续性利用。

2. 共享税种的合理选择。

按照彻底的分税制要求，共享税应尽可能地少。而我国幅员广阔，地区经济发达程度和产业税源结构差别巨大，如果共享税没有一定的数量和规模，则难以实现地区间财力的合理分配。所以，短期内需要保留适当数量的共享税。可考虑将增值税、企业所得税、个人所得税、社会保险税等暂时作为各级财政的共享税，待条件成熟后，应逐步将其分解到中央税与地方税系中。

从理论上讲，增值税作为中央与地方共享税是不妥的，其收入应当完全归属于中央财政。而我国的增值税是第一大税种，在政府税收收入所占比例为1/3—1/2左右，在地方政府的税收收入中所占比例约为1/5。在地方税税源不充足的情况下，将增值税完全划给中央政府，会使地方政府的税收收入过少，影响到地方政府组织收入的积极性及提供公共服务的能力。因此，从财政需要角度考虑，目前仍需将增值税作为共享税，但可对分享比例作适当的调整。增值税制改革的重心在于进一步加大增值税转型力度、扩大征税范围至服务业等。

企业所得税从2002年起作为共享税，从我国现实看是比较合适的。企业所得税在税制结构中具有重要的地位，对地方政府而言，是仅次于营业税、增值税的第三大税种。在这种情况下，它的税种功能只能让位于其收入功能。根据公平内外资企业税负的要求，统一内外资企业所得税，既符合勾稽原则的要求，也与和谐社会追求的公平要求相一致。个人所得税具有强烈的收入再分配、经济稳定的内在功能，且有很好的税源增长潜力，适合于作为共享税。其改革的方向是适当调整费用扣除标准，规范和拓宽税基，优化税率结构，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。

社会保险税的社会性决定其应作为中央税或至少是共享税。将其作为中央收入，有利于在全国范围内实现收缴和管理全面社会化的最终目标。西方许多国家将社会保险税划作中央税种，这样可以使得全国上下能得到大致均等的社会保障。就我国现阶段来看，实现社会保险的全国性统一，似乎有些不切实际，社会保险税目前以作为共享税为宜。

3. 构建各级地方的主体税种。

省级财政形成的是以营业税为主体税种，增值税、企业所得税、个人所得税、社会保险税等共享税为重要税种的收入体系，其收入总量约占全国财政收入的20%。通过建立这些主体税种，基本上可以保证省级财政获得履行职能所需的必要财力，同时，也有助于减少层层集中财力的内在利益机制，保证基层政府的财权。

市(县)财政形成的是以财产税类为主体税种的收入体系，其收入总量约占全国财政收入的25—30%。从国际上看，财产税是一种备受推崇的地方税，构成了基层政府的主体税种。据统计，2005年我国房产税收入435.9亿元；城镇土地使用税收入137.33亿元；土地增值税收入140.02亿元；车船使用税收入38.89亿元等。从这个角度看，把财产税类列为市(县)财政主体税种既可增加该税收入，同时还可调节收入分配，这是一种个人收入结构调整型的税收增长。

在目前开征一般财产税困难较大的情况下，财产税税制的改革在于修订、改进已有的个别财产税。它包括开征房地产税(或物业税)、改造车船税、取消土地增值税、适时开征遗产税和赠与税。市(县)财政除了构建财产税作为其主体税种外，还需要重点加强城市维护建设税、环境保护税、旅游税等具有地方受益性质税种的建设。

(三) 优化政府间转移支付体系。

按照三级政府财政来建立转移支付，大体上有两个基本环节，即中央对省级、省级对市(县)。而中央对地方的转移支付是政府间转移支付体系的中心环节。省以下财政转移支付设计，应在考虑本地实际情况的基础上，尽量与中央对地方的转移支付制度设计相协调，形成省对市(县)的、以一般性转移支付与专项性转移支付为形式的规范化转移支付制度。

首先，归并现行种类繁多的一般性转移支付。现行的税收返还是为了照顾地方的既得利益，与公平原则相悖。原体制补助是由于历史原因形成的，本身就是不公平的，影响了地方组织财政收入的积极性。而只有过渡期转移支付是规范化一般性转移支付的雏形，通过逐步吸纳税收返还等一系列非规范补助金，可以最终演变为与市场经济要求相适应的一般性转移支付制度。改革的措施是取消原体制补助或上解；对增加工资补助、农村税费改革转移支付补助进行归并；对其他补助进行清理；逐年降低直至最终取消税收返还。其次，完善专项性转移支付。对于属于上级委托事项的专项转移支付资金分配数额，应根据委托事项的直接成本计算确定；无配套条件的，要按照各种保障性公共产品提供水平达到标准缺口数量和受援地区该项公共产品的单位成本计算得出；有配套条件的，不仅要测算出受援地区改善公共产品需要提供资金的总量，还要根据受援地区不同的人均财力水平确定有差别的资金配套比例。最后，用“因素法”替代“基数法”。基数法已成为现行分税办法的制度性缺陷，必须尽快抛弃，采用国际上通用的因素法。因素法的基本特点是，选取一些不易受到人为控制的、能反映各地收入能力和支出需要的客观性因素，如人口数盘、城市化程度、人均GDP、人口密度等。为了鼓励各地加强税收征管，提高地方增加收入的积极性，可考虑收入努力因素，如各地财政收入占GDP的比重。根据因素来衡t各地的财政地位，以公式化的形式确定各地的转移支付额，从而提高转移支付的科学化水平。

①宗和：《强县扩权：政府管理模式创新》。《学习月刊》2004年第10期。

②贾康、阎坤：《完善省以下财政体制改革的中长期思考》，《管理世界》2005年第8期。

③《国家税务总局网站》的有关数据。

文章来源：中国论文下载中心 (责任编辑： Hlh)