

## 分税制改革需要继续深化

<http://www.crifs.org.cn> 2006年3月20日 贾康

在中国渐进改革中，采取种种过渡措施，以“分类指导”方式逐步完成省以下分税分级财政体制的构建，是一种必然的选择，但分类指导中，决不当把种种条件约束之下不得已的过渡安排，放大到否定分税制最基本的一体化制度框架的层面。

省以下财政体制尚未真正进入分税制轨道分税制为基础的分级财政，是市场经济新体制所要求的财政体制配套，需要在统一市场构建中，逐步使之上下左右贯通运行，过渡措施不应凝固为实现中长期目标的障碍。

搞市场经济，为什么财政体制必须要搞分税制？简而言之，财政体制如要适应市场经济的客观要求来“两位一体”地处理好政府与企业、中央与地方两大基本经济关系，除了分税制之外，别无他途。

从一定意义上说，分税制对于整体改革更具前提意义。首先是凭借分税制正确处理政府与企业的关系，即以分税制来革除按照企业行政隶属关系组织财政收入的旧体制症结，将企业置于不分

大小、不论行政级别、依法纳税、公平竞争的地位，“真正让企业站在公平竞争的一条起跑线上”。同时，分税制跳出了包干制下中央、地方“讨价还价”（“一定×年不变”）的“体制周期”，可以形成稳定、规范的中央地方间、政府各层级间的财力分配关系和地方政府长期行为。在分税制体制框架下，各级政府的事权（合理界定各级政府适应市场经济而既不“越位”也不缺位”的职能边界）——财权（在各财政层级上匹配与各级政府事权相呼应的税基，以及在统一税政格局中适当安排各地的税种选择权、税率调整权、收费权等）——财力的配置，可望得到一种与市场经济逻辑贯通、顺理成章的安排。比如，中央政府为履行宏观调控职能，应当掌握有利于维护统一市场正常高效运行、流动性强、不宜分隔、具有宏观经济反周期“稳定器”功能的税种（个人所得税），以及有利于贯彻产业政策的税种（消费税）等；地方政府为履行提供区域性公共产品和优化辖区投资环境的职能，应当掌握流动性弱、具有信息优势和征管优势、并能和自身职能形成良性循环的税种（不动产税等）。所以，绝不应认为财权的合理配置不重要，似乎可以跳过财权配置直接寻求“事权与财力的一致”，因为财权（广义税基）的配置，是配合各级政府事权方面在统一市场中的合理分工、进而总体形成政府体系与市场之间合理分工，使政府能够稳定、规范地“以政控财、以财行政”的重要制度安排，是不可回避和不可忽视的。当然，即使较好地做到了事权与财权的呼应和匹配，也绝不等于做到了“事权与财力的一致”，因为同样的税基，在发达和欠发达地区的丰裕程度很可能大不相同。在体制设计中，必须在尽可能合理配置财

权之后，再配之以合理、有力的自上而下的转移支付，以求近似地达到使欠发达地区的政府，

其财力也能与事权大体相一致的结果。但是，不能用财权设置之后转移支付的重要性，来否定“财权设置”的重要性，因为它是使转移支付能够长效、良性运转的前置环节，是分税分级财政制度安排中不可缺少的重要组成部分。其实，欠发达地区在一定历史阶段上，不论怎样的税基配置，都不可能做到自身财力完全支撑事权，但这不是表明财权的配置不重要，而是表明仅有财权配置还不够。

但是，1994年以后，省以下体制在分税制方向上却几乎没有取得实质性的进展，“过渡性”有凝固之势，过渡中的一些负面因素在积累和放大，各种制约因素，迫使中央与地方在税种划分总体

框架上，“共享税”越搞越多；在地方的四个层级之间，则实际上搞成了一地一策、各不相同、五花八门、复杂易变的共享和分成，越靠近基层，越倾向于采用“讨价还价”的各种包干制和分成制。不仅在欠发达地区，即使在发达地区，县、乡层级上也没有能够真正搞分税制。总体而言，直到目前，我国省以下财政体制并没有真正进入分税制轨道。所以，问题的关键和当务之急，是应努力解决如何过渡的问题，避免现行非规范状态的凝固化，抑制其负面作用的放大。

基层财政困难加剧系五级财政与分税制不相容性所致过渡不顺，矛盾积累，引致县乡财政困难突显；地方四级财政框架，与分税制在省以下的贯彻落实之间，存在不相容性质。

1994年财税配套改革之后，由于省以下体制的过渡不顺利，过渡状态中原有矛盾与新的矛盾交织、积累，引致财权的重心上移而事权的重心下移。在综合国力不断提升、全国财政收入强劲增

长、地方财政总收入也不断提高的情况下，中央和地方层级高端（省、市）在全部财力中所占比重上升，而县乡财政困难却突显出来，欠发达地区的反映最为强烈。本来，使各级政府增强事权与财权的呼应与匹配，并通过自上而下的转移支付使欠发达地区也大体达到事权与可用财力的一致，正是分税制财政体制的“精神实质”和优点所在，为什么在现实生活中却没能体现出来？

这恰恰是没有真正进入分税制轨道而使实际执行的“包干制”、“分成制”等体制的负面作用累积和放大之过。不按划分税基模式而依照讨价还价的包干与分成模式处理省以下四个层级的体制关系，地方高端层级上提财权、下压事权的空间大，转移支付做不实。客观地说，中央财力比重提高是必要的；省级财力比重提高也并非全无道理，但应考察其后对县乡转移支付是否加强；“市管县”地区市级财力比重提高则有可能带有所谓“市卡县”、“市刮县”因素，但似也不宜一概简单地作完全否定。关键问题是体制自身未能理顺，财权上提后转移支付却跟不上力度，使最困难的状况出现在县乡基层。当然，这与中央层级转移支付力度虽在努力提高、但仍远远不够也有关，但如果省以下体制不构建好，面对这么大的国家、如此悬殊的地区差异，光靠中央转移支付是力不从心的，不可能形成长效机制。应当强调，省以下分税制难入轨道而使县乡财政困难加剧，是由于五级财政框架与分税分级财政逐渐到位之间的不相容性日渐明朗和突出所致。“山重水复疑无路，柳暗花明又一村。”如果我们借鉴国际上主要市场经济大国大都实行三级框架的成功经验，并结合我国国情寻求在渐进改革中以“扁平化”为导向逐步实质性落实省以下的分税制，则前行路径就有可能豁然开朗。减少财政层级，推进分税制落实积极推行“扁平化”改革试验，进而为分税制在省以下的贯彻创造配套条件。

“省管县”和“乡财县管”等改革试验，基本导向是力求实现省以下财政层级的减少即扁平化，其内在逻辑是进而引致政府层级的减少和扁平化。改革中，市、县行政不同级而财政同级，不

会发生实质性的法律障碍；“乡财县管”后何时考虑变乡镇为县级政府派出机构，也可与法律的修订配套联动。我们47 《中国改革》CHINA REFORM 2006年第2期一级产权、一级举债权”的原则，塑造与市场经济相合的分税分级财政体制，

是使基层财政真正解困的治本之路。今后一段时间，我们应当抓住“扁平化”改革这个始发环节，并积极推动相关制度创新，为分税制在省以下的贯彻落实创造条件。最重要的是强化“因素法”和“横向”转移支付合理区别对待，渐进走向总体的规范化制度安排。

我国各地情况千差万别，“省管县”和“乡财县管”的改革，都不宜“一刀切”地简单硬性推行，而应强调因地制宜、分类指导。管理半径过大的省份，省管县需要更多的行政区划变革配套因素；发达地区工商业已很繁荣的乡镇，如在“地市级”和“乡镇级”这两个层级的财政改革上“修成正果”，则有望进一步推进到贯彻落实五中全会“减少行政层级”的要求，实现中央、省、市县三级架构，即乡镇政权组织变为县级政府的派出机构；地级能不设的不设，如需设立则作为省级政府的派出机构。这可以使省以下的分税制，由原来五级架构下的“无解”，变为三级架构下的豁然开朗，从而有力促使事权的划分清晰化、合理化和构建与事权相匹配的分级财税体制，明显降低行政体系的运行成本，更好地促进县域经济发展，再配之以中央、省两级自上而下转移支付制度的加强与完善，必将有效地、决定性地缓解基层财政困难，形成有利于欠发达地区进入“长治久安”的机制。

按照三级架构和“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、目前不宜照搬“乡财县管”办法；边远、地广人稀区域的体制问题，有待专门研究而必须与内地区别对待；等等。

但所有这些分类指导、区别对待，是不宜归之于“纵向分两段、横向分两块”的思路的。

从纵向说，省以下体制的方向应是创造条件，在配套改革、制度创新中力求逐步脱离十余年来实际上的非分税制困局，争取实质性地贯彻分税制。其要点除了推进“扁平化”改革之外，还包括逐渐构建各级、特别是市县级的税基，使各级政府都能在合理事权定位上，依托制度安排取得相对而言大宗、稳定的收入来源。对现行的“共享税”，也应积极创造条件分解到国税、省税、基层地方税三个方向上去（但在多种制约因素下，可以在较长时期内维持增值税的“共享税”地位）。市县级的财源支柱，可考虑顺应工业化、城镇化、市场化的大趋势，通过物业税（房地产税）来逐步塑造。十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费”的要求，和现已启动的物业税初期试点，都预示这个制度创新空间正在打开。

从横向说，以“落后地区和发达地区”或“农业依赖型县乡和非农业依赖型县乡”为划分，选择性地走分税制与非分税制的不同路径，既不符合培育统一市场要求消除“块块”制度壁垒和十

六届三中全会“创造条件逐步实现城乡税制统一”的取向，实际上还很容易陷于“讨价还价”的陷阱和发生较严重的扭曲变形。

从横向与纵向的协调来说，最重要的是积极发展和强化自上而下的“因素法”转移支付，同时也包括发展适当的“横向转移支付”（在我国这早已经以“对口支援”等方式存在），来动态地调

控地区间差异，扶助欠发达地区。

▲ 合理构建与事权相匹配的分级财税体制，降低行政体系的运行成本，是税制改革的治本之路。

文章来源：《中国改革》 （责任编辑： x1）