

分税制改革存在的问题及其对策

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月20日 阮进

1994年开始实行的分税制改革，经过10年的发展，已颇有成就，但仍然存在着一一些问题，最突出的就是导致了基层财政困难和地区间差距的日益扩大。其中转移支付制度的薄弱和不规范则是导致地区间差距拉大的因素之一。

问题之一：基层政府财政陷入困境

1、分税制使基层政府财源缩减，只能把筹资目光集中于农业。分税制改革中一项重要的制度变革，就是把一些原来由地方财政支配的收入划归中央政府所有，从而改变了地方财政收入的来源

结构。在这一制度安排下，基层政府为了自身收入的稳定，就把筹集收入的关注点由1994年以前的偏向工业，部分地转向了农业。但是，规范的农业各税数量是有限的，难以提供基层政府正常运转所需要的资金。处于财政级次最低层的乡镇财政，在巨大的支出压力下，为了弥补财政收支缺口，不得不在制度外采取非规范的筹资行为，形成了“费大于税”的局面。继之而来的农村税费改革，使得已经大大降低了的基层政府收入来源进一步枯竭，使乡镇政府机关的运作只能依靠上级的转移支付。特别是对于以农业为主的地区，取消农业税对基层财政的影响更大。

2、其它导致基层政府财政陷入困境的体制因素。一是过多的财政层次导致处于分税体制末端的基层财政收入来源有限，不稳定。省以下，特别是县乡两级处于政府级次的末端，转移支付链条过

长，在经过了多级次财政的缺少透明度的转移后，到政府级次末端已所剩无几。

二是基层政府职能转换导致政府资金缺口加大。省以下地方政府还要承担额外职责，如工资调整须由地方负担的部分等。职能范围的扩大加剧了基层政府的收支矛盾。三是机构臃肿、冗员过多也是乡镇财政紧张的重要原因。乡镇政府机构设置的审批程序没有严格规定，造成机构设置随意性大，机构和人员不断膨胀。

问题之二：区域间不平等地区差距的存在，导致基层政府收入来源的不平等；在转移支付制度不规范的条件下，基层政府收入的不平等反过来又加剧了地区间的差距。基层政府收入不平等带来的重要危害之一，是导致了教育、公共卫生、基础设施等公共产品供给的不平等。省级、地市级财政对县乡财政的转移支付力度明显不足，在中央和地方政府事权划分尚不明晰的情况下，影响了专项转移支付应有功能的充分发挥，并带来一系列的问题：一是在地方财力有限的情况下，一些困难地区存在专款被挤占挪用的现象；二是要求地方政府安排配套资金，加重了地方财政负担；三是专项转移支付的立项审批不规范，也缺乏对资金使用的监督手段。另外，改革以来业已出台的一些地区税收优惠政策，导致企业寻求逃避税收的保护伞，投资向有优惠政策的地区转移，形成了各地区

间、各级政府间横向和纵向的税收竞争。地方政府一方面积极游说中央政府出台有利于本地区的税收优惠政策，另一方面也积极运用业已出台的税收优惠政策吸引税收资源，不仅减少了总体的税收收入，也导致了地区间差距的拉大。事实证明，区域税收优惠政策对地区差距拉大的作用是明显的。

深化分税制改革的对策建议

1、减少财政级次，解决基层财政困境。1994年的分税制财政体制改革，已经为建立规范的分级财政体制奠定了基础，目前的任务是构建一个可以有效运行，并具有自律机制的基层财政体制，而不仅仅只是为了缓解当前的收支矛盾。如果能把财政体制缩减到三级，对于解决基层财政问题可能是一个相对简单的体制框架。当然，为了切实解决基层财政问题，还需要继续改革转移支付制度。可以先考虑实行乡财县管的财政体制，然后推开市县财政同级的改革。与此同时，分级财政体制中的基层政府具有了解当地居民公共产品和公共服务需求的信息优势，出于政府资金使用效率的考虑，凡是一级政府可以有效提供、有效管理的公共产品及服务，应赋予该级政府相应的职能，逐步完善多级财政体制。

1、构建地方税体系。地方政府存在的基本经济理由在于它能够有效率地提供满足本辖区居民需要的公共服务。设置地方税的意义即在于使地方政府能够具有一部分较为稳定的收入以便提供这种公共服务。因此，在分税制财政体制中，地方政府稳定的税收能力是应该首要解决的问题。关于分税制财政体制中的共享税，应该采用国际通行的税基分享、分率计征的办法，即中央政府统一确定税基，不同层次政府分率计征。这种办法可以使中央和地方收入都能随经济发展而自动稳定增长，使各级政府财政收入具有一定的可预见性。同时，也要逐步规范地方政府的非税收入。一是取消地方政府和事业单位的预算外资金，将其纳入征税范围，接受本级人民代表大会审议、批准和监督。二是对地方政府提供的公共服务进行正确定价，合理收取使用者付费，弥补其投资成本，作为正税的必要补充。

2、适当下放税权。税收立法权在中央和地方立法机构之间的合理划分，不仅有利于税收法制化建设，也有利于分税制财政体制的进一步完善。中国税收立法权的划分，应以中央立法为主，省级

立法为辅，建立两级立法相辅相承的立法格局。地方税的税收立法权可按不同税种分别处理。适当下放税收立法权限，需要有其他方面改革的配合，例如减少财政级次，实行中央、省、市县三级财政体制；同时进行不同级次政府事权的改革和界定等。

3、进一步完善转移支付制度。转移支付制度应在政府支出适度分权的前提下，促进地区公平，考虑公共服务均等化，逐步调整既得利益，实现地区间财力水平相对均衡。同时，要配合进行预算管理的法治化、透明化和公开化。简化转移支付的方式，加强监管，体现效率优先、兼顾公平

的原则，力争使转移支付的社会收益大于政府间资金上划下拨的成本。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430