



您的位置：首页 - 文章选登

按照三级架构化解分税制症结(贾康：1月9日)

文章作者：贾康

为分税制在省以下实施创造配套条件

市场经济的发展，已越来越清晰地把握实施进一步的配套改革以理顺省以下财税体制的迫切性，摆在我们面前，也把应当抓住的主导因素提示给了我们。在采取一些调动基层积极性、挖掘潜力以增收和精简机构、缓解基层财政困难的可行措施之外，从中长期看，我们特别需要把握“治本为上”的要领，积极、稳妥、系统地改造省以下财税体制安排。其中有所作为的要点，正如不久前党的十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出的，“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”，并要“巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务”。

“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，其内在逻辑是使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。我们如在“地市级”和“乡镇级”这两层级的财政改革上“修成正果”，则有望进一步贯彻落实五中全会“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”，变为三级架构下的柳暗花明、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、一级产权、一级举债权”的原则，塑造与市场经济相吻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。

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”的简单硬性推行，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，目前不宜照搬“乡财县管”的办法；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。

但我认为，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。所谓“纵向分两段，横向分两块”是指认为分税制只适宜于中央和省级之间，而省以下不宜提倡都搞分税制，主张区分发达地区和落后地区，后者不搞分税制。

从纵向说，省以下体制的方向不应是“不宜提倡都搞分税制”，而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滞留于非分税制的困局，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的大宗、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，如以“发达地区和落后地区”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，也很难具备实际工作中合理的可操作性，一旦想依靠某些指标作为实行不同体制的依据，实际上就很容易陷于“讨价还价”的陷阱和发生较严重的扭曲变形。

一个可类比的例子是：试想如接受不少欠发达地区的同志提出的“增值税中央地方分享比率应一地一率”的建议，那么分税制基本框架可能就此出现“突破口”而一步步演变为支离破碎之状，重回中央与地方间五花八门的“分成”与“包干”。那将要付出多高的，而且无休无止的谈判成本？如何防止“会哭的孩子有奶吃”、“跑步(部)前(钱)进的吃偏饭”的弊病再次严重起来？

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。

总之，因地制宜、分类指导就其原则本身，永远是成立的，就其表述而言，永远是正确的，但就财政体制改革而言，这一表述应主要是指处理好渐进改革中的过渡问题，是分税制推进中的“策略”和“操作”层面的要领。而从“基本框架”和“战略大方向”层面来说，还是要首先把握好市场经济新体制所要求的总体目标模式，使策略的掌握，服从于、服务于战略取向，逐步打造一种合理、规范、稳定、长效、内部贯通的制度安排，逐步接近社会主义市场经济所要求的长远目标。

文章出处：《上海证券报》

IFB
中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB
外商投资中心

IFB
基金研究与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307

版权所有：中国社会科学院金融研究所