

### 冯兴元:中央和地方财政关系的症结与应变(2010-08-31)

作者: 发布时间: 2010-8-31 14:44:04

**【摘要】**中央和地方之间的竞争本质长期存在。无论是改革开放前,还是改革开放后,中央和地方的关系总体上没有跳出“一放即乱,一收即死”的“治乱循环”。有必要从财政角度剖析改革开放以来中央和地方的关系问题,并提出相应的对策。

#### 1994年前的中央与地方财政博弈

我国在80年代初开始推行政权和财政分权,统收统支体制解体,地方相对独立的利益凸显,行政和财政自主权扩大,地方政府之间的竞争也随之加剧。地方政府之间围绕资源、投资和市场的竞争,虽然带来了一些地方保护和环境污染之类的副作用,但大大促进了地方经济的发展,也总体上促进了国民经济的发展。这里,我国各地实行的财政包干制发挥了重要的助推作用,这是因为地方政府的财政收入是有保证的,而且与地方经济发展挂钩。80年代初到90年代初,我国财政包干制大行其道,各地的体制多样性令人瞠目。这类似于农村家庭联产承包制。在农村家庭联产承包制下,农民适用“交足国家的,留够集体的,剩下都是自己的”这一契约安排。与此相呼应,在财政包干制下,可以说地方政府适用“交足中央的,剩下都是自己的”这一契约安排。

在财政包干制框架内,由于地方政府负责征税,当时的收入管理不规范,地方政府有着瞒报税收收入或者减少预算内收入的征收、努力扩大征收预算外收入甚至制度外收入的激励和可能性。地方政府为了吸引外来投资,还会对之减少征收税费、增加补贴的利益驱动。地方政府对大量本地企业实行包税制,有时还要求本地企业参与提供基础设施来换取减少对其征税,这更是扩大了地方政府博弈可选对策。结果一是全国预算内收入占GDP的比重日益下降,从1980年的25.5%下滑到1993年的12.3%;二是中央预算内收入占全国预算内收入的比重也每况愈下。虽然中央预算内收入占比从1980年的24.5%上升到1984年的40.5%(估计与“利改税”有关),但从1985年的38.4%下降到1993年的22%低谷。上述发展趋势并不是说中央政府在改变财政收入分配体制方面没有主导权,任由地方政府摆布。事情恰恰相反:1994年前中央每隔几年就要改变对省财政管理体制,寻求提高地方收入上缴基数,增加分成比例。但是,地方政府则是采取讨价还价和上述收入征收和补贴支出方面的变通方式展开博弈。因此,实际上中央的主导权仍然受到严重掣肘,而非未加约束。

#### 1994年分税制财政管理体制与中央地方财政关系变局

我国财政部1990年提出分税制财政管理体制改革方案,并于1992年在天津市、辽宁省、沈阳市、大连市、浙江省等9个地方进行分税制试点。1994年国务院主导了分税制财政管理体制改革。改革通过对地方政府采取“赎买”政策进行:承诺保证地方政府既得利益,通过税收返还保证地方政府原有的收入基数,但在收入增量上中央拿大头,地方拿小头,而地方所获增量收入占总收入增量的比例实际上逐年减少(而且由于计算公式表述复杂,当地政府并没有察觉到这种不利走势)。这场改革扭转了原来中央政府在财政收入分配上的较被动局面,基本上实现了其预订目标。当时的预定改革目标是“两个提高”,即提高财政收入在国民生产总值中的比重,提高中央财政收入占财政总收入的比重。一般财政收入占GDP的比重从1995年的最低10.3%稳步上升至2009年的22.6%,而且中央一般财政收入占一般财政总收入的比重从1993年的22%上升至1994年的55.7%,其后在多数年份一直保持在50%以上。财政改革的主要着眼点是增强中央政府的宏观调控能力,明确中央和地方的财力分配关系,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税,分设中央和地方税务局,由此建立中央和地方之间的分税制财政管理体制。这也是分税制财政管理体制的名称由来。

根据国务院的要求,各省要根据决定制定对所属市、县的财政管理体制。因此,各级地方政府基本上参照上级政府的做法,与下级政府划分收入,主要采取分税制、分成制或其两者的混合体制,部分仍为包干制,少数为统收统支体制。其中分税制、分成制,或者两者的混合体制,无论如何都或多或少留有包干制这种旧体制成分。当时各级地方政府基本上参照中央对地方体制的做法,从地方集中税收收入。这样一种自上而下推行的分税制财政管理体制,为上级政府集中下级政府的财政收入提供了制度化的路径。也就是说,这种财权向上集中的思维不仅在中央政府层面,而且在省、市、县层面都形成了从下级政府集中资金的思维逻辑。由此导致提供公共产品与服务的事权不断下移,而财权不断上收,县乡级政府的财权和事权日益背离,很大程度上加剧了其财政困难。

分税制财政管理体制改革中“分税制”之名给人的理解为一种制度化的财政分权。不过,正如从上述中央收入份额的变化可见,其实际结果是财力的上收和集中。分税制财政管理体制仍然属于半拉子工程。它强调了中央和地方的收入划分,忽视了各级政府支出责任与财政收入即财力的对称。2003年《国务院有关分税制财政管理体制的决定》只是明确了中央和各省之间财权或者说税收收入的分享办法,并笼统规定了两者的支出责任,但并没有界定中央和地方财权划分。这里中央和地方各自的收入(固定收入和共享收入中的份额之和)与其支出责任并不挂钩,没有对应关系。鉴于事权和支出责任明确相关,这也说明中央和地方政府的事权和财权不匹配。省以下各级政府的财政管理体制也由上级政府主导,同样存在类似的收入与支出责任、事权和财权不匹配问题。其实我国对各级地方政府的事权不是没有法律规定,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》就对各级地方政府的事权做了大而全的规定。其核心内容为各级地方政府承担其本级的事务和责任,而且下级政府必须执行上级国家行政机关的决定和命令,办理上级政府交办的其他事项。这样一来,与其说这样一种“大一统”的规定是一种事权划分安排,毋宁说是一种责任转嫁机制。它导致上一级政府很容易把很多事权和支出责任推给下一级政府。后来的发展也确实表明,上级政府一度把教育等很多基本公共服务事权与支出责任转嫁给了县乡级政府。

可以说,当时的分税制财政管理体制虽然是一种原有体制基础上的创新,但并不是严格意义上的“分税制”。我们的分税制财政管



理体制只是依据政策文件，没有正式法律，容易被中央行政部门根据需要改变。真正的分税制是税种分开，地方政府有地方政府的主体税种，中央政府有中央政府的主体税种，地方立法机构有地方税种的立法权。但我国只是一个财政收入方面的集权过程，它导致的一种现象是从财政支出上看，中国是最分权的国家，但从财政收入分配和税收立法权上看又是非常集权的国家之一。这样分税的结果，导致地方政府一般预算严重依赖转移支付，中央收入多，自己支出的收入并不多，大量收入通过转移支付转由地方政府支出。地方政府2009年转移支付占地方政府总的支出额是47%，也就是说，地方政府每支出100块钱里，有47块钱是中央政府转移支付的。

### 财政体制的症结

我国中央与地方的财政关系仍然处于失衡状态。总体上中央政府有着出台收入划分新方案的主导权，而地方政府穷于应付。随着近年来收入管理技术和制度的日益完善(比如引入国库集中收付制度，土地出让收入纳入预算内管理等)，富裕地区地方政府的博弈空间日益减少，较贫困地区的地方政府获得巨额的转移支付，对中央财政的依赖度越来越高。

当前中国的财政体制主要存在六大问题。一是税费立法权高度集权。我国税收的立法权高度集中在中央，收费的立法权高度集中在中央、省和一些较大的市，而且最终需要中央点头，不能充分调动地方涵养税源的积极性。而且税收的立法权往往集中在政府手中，以“决定”、“通知”、“条例”来制定和执行，全国人大和地方人大的作用有限，而且后者目前本身的人员结构也有问题。《预算法》甚至把财政管理体制的决定权一次性下放给了国务院，相当于一个公司的财权，从董事会移交给总经理。

二是我国在法律上并非分权国家，中央和地方迄今为止的所有财政安排和事权调整都是中央和地方谈判妥协的结果。中央政府由于拥有政治和行政上的权威地位，往往对事权和财权划分方案有主要的动议权和决定权，因此事权和财权划分缺乏内在的稳定性和法律保障。事实上上级政府能够比较随心所欲地调整事权和财权分配，从而可将事权层层下放，财权逐步上收。地方政府则是通过讨价还价、叫苦、申请项目、收取预算外收入、制度外收入、土地出让以及负债等形式来部分维护财权。

三是现行地方税制体系不完善，地方税制结构不合理，缺乏地方主体税种。单个地方税种的收入规模占整个税收收入的比重都较小，导致地方自己的财源小且不稳，对预算外和制度外资金、土地财政和负债依赖程度较高。实际上，我国中央和地方政府间的收入划分方案中，共享税部分规模过大。单单国内增值税、企业所得税、个人所得税和证券交易印花税合计占税收收入总额的份额就达41%。共享税占比越大，“分税制”就越是名不副实。

四是在财政支出上，效率还很低。各级政府总体上重视收入，而忽视支出效率，还没有建立透明的、有规则约束的公共财政预算体制，导致纳税人和在立法、司法和行政部门之外作为第四权力部门的媒体不能有效监督政府的财政支出，纳税人交的税也与其享受的公共服务不相匹配。

五是征税管理成本过高。我国分国税和地税两套征税班子。这不仅增加了征收成本，也影响到纳税人的遵从成本，因为后者要面对两套班子，而不是一套班子，而且这两套班子之间还经常争夺税源。

六是专项转移支付名目过多，不透明。转移支出有个好处是可以控制地方政府，坏处是效率容易走低。转移支付分两种，一种是一般性转移支付，另一种是专项转移支付。一般性转移支付往往是比较透明，根据公式计算的，比如义务教育、公共卫生等方面的资金缺口，中央政府可以根据人头标准就很容易算出。专项转移支付是与许多中央部门掌握的专项资金相联系的，其使用不透明，容易受到各地政府和企业的“跑部钱进”的影响。而我国恰恰是一般性转移支付比较少，大量都是专项转移支付。最近有了较多的调整，如果均不计税返还，2009年一般性转移支付占全部中央转移支付(去除税收返还额后为23678亿元)的比重已达47.8%，专项转移支付达52.2%。这里专项转移支付在管理上更是具有不规范性 and 随意性，所以这么多年来存在上述一直被诟病的“跑部钱进”现象。在专项转移支付里，现在的操作往往是成问题的。如果是2000万的项目，地方政府一般要上报成5000万或者更多，这是因为现在很多项目都是要求地方配套资金的，一些偏远地方政府就很麻烦，没有多少财政收入，拿不出一定比例的配套资金。考虑到中央会基于地方的讨价还价，砍掉一部分预算，再加上要考虑打点费，也就是“寻租成本”，便在事先翻倍地报。

### 应加快推进财政管理体制改革

上述错综复杂的中央和地方财政关系表明，我国需要加快推进财政管理体制改革。这里需要回答的问题首先涉及中央政府和地方政府究竟如何真正明确划分财权和事权。

在成熟的竞争性较强的联邦制国家，比如美国，首先界定市场和政府的边界，然后按照辅助性原则来界定各级政府的事权，再按照各级政府自己的事权，来确定支出责任和支出需要，最终由此决定收入需要。而收入权的来源就是事权、支出权、支出需要，所有这些权力都是辖区内的公民赋予的，是在宪政框架内安排的。所谓辅助性原则指的是，凡是个人和市场能够处置的事务，留由其自身去处置；政府的事权留由最低必要层次的政府去履行，上级政府提供辅助性的支持。而且，上级政府接手或者插手之前，还要考虑自身是否确实能够更好地解决问题。实际上，各级辖区都是在法治框架内以自治管理方式提供本级公共产品与服务。本级辖区财力不足或者公共产品与服务本身有着一些外溢性等因素时，上级政府才有可能插手或者接手，包括转移支付。但是，转移支付额是有限度的，不能扭曲各地方辖区的治理积极性，损害一些发达辖区的税收努力。

在税制结构本身的改革上，地方政府必须要有自己稳定的财源，有着地方自己的主体税种。比如依美国的经验，三级政府财源支柱的概况是：个人所得税和工薪税(类似社会保障税)归联邦(中央)；销售税和公司所得税归州(相当于我国省级)；房产税主要归地方(基层政府)。那么，我国在税权归属上该如何划分呢？我国是世界上政府层级最多的国家之一，有五个政府层级，包括中央、省、市、县、乡五级。如果按照各级政府法治框架内以辖区自治管理方式提供本级公共产品与服务，那么政府级次是几级这一问题无关紧要，而各级政府有其征税权至关重要。比如中央政府通过立法只确定中央一级自身收入的增值税税率，同时确定各级地方政府可加征的地方增值税率范围，各地具体加征的地方增值税率(所谓加征率)由各地自行确定，这样既允许一定范围的辖区间税收竞争，又保持总体税制框架的完整性，各级地方政府均有法律上规定的独立税源，即便名称都叫增值税。其他共享税种的改造也是一样的。此外，房产税即物业税的引入也是必要的，它属于地方税，可以成为地方的主体税种之一。但是房产税的加征，必须以减少财产环节的其他征税和收费以及其他环节的征税收费为条件。因为我国的宏观税负负担率非常高，各种政府财政性收入占GDP的比重2007年达到41.7%，2009年则膨胀为52.9%。这里的政府财政性收入包括政府的一般预算收入，基金收入，预算外收入，社保收入，土地出让金收入，制度外收入，新债收入，还包括通货膨胀率，它属于通货膨胀税的税率。我国正在试点房产税。房产税也是让地方纳税人增强纳税人意识、落实纳税人权利和义务的重要手段，它应该首先体现纳税人支付的税价，以换取政府的公共产品与服务。但是它不应该首先是政府进行房地产市场宏观调控的政策工具。

我国的财政管理体制是需要行政体制改革的配套的。按照现有的较为严格的收入管理技术和制度，国税和地税两套税收征管班子完全可以合二为一地负责税收征管。此外，根据上述的分析，各级地方政府应拥有法定征税权，在法治框架内通过辖区自治管理的方式自主提供本级公共产品与服务，而上级政府仍然提供辅助性的支持作用。这种治道变革实际上不仅意味着行政管理体制的变革，而且也是政府体制的变革。这也有助于我国构建一套辖制中央与地方财政关系的稳定的规则框架。

资料来源：《人民论坛》2010年7月

转载请经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护