

试论当前分税制财政体制的利弊与改进方向

作者：浙江财经学院 卢品均

[关键词] 税收管理体制 ; 分税制财政体制

税收管理体制由来已久,但是对于稳定的税收管理体制,尤其是中国确立社会主义市场经济体制以来的税收管理体制的理论研究和实践运行还不够全面与深入。建国以来,我国税收管理体制进行了多次调整,随着我国政治经济形势以及财政体制的发展变化而不断的发展和完善。我国现行的税收管理体制是1994年我国全面实行的分税制财政管理体制。为了保护各省市,特别是富有省市的既得利益,中央还设计了一套税收返还制度。这次税制改革是建国以来最重要,最深刻的一次税制改革,是我国税收工作的一个重要转折点。

首先,“分税制”是一次重大的制度创新。从经济学的角度来评价,制度是一种公共性规则,具有强制性与约束性,制度创新是一个有目的、有意识的规则和契约安排。制度的设立有利于增进自身的福利而不使其他人的福利减少,或在预算约束下提高目标水平。税收管理体制是一组特定制度的组合,规范着一个国家和地区相关的税收管理活动。这次税制改革的成功在于它形成一个有效的激励机制,使博弈双方都成为体制的受益者,形成一个双赢。总的来说,分税制改革给中国带来了红利。

分税制财政体制这一激励相容的机制,真正调动了中央与地方的“两个积极性”。分税制首次规范了中央与地方收入分配范围,做到“井水不犯河水”。从1994年以来在税制、税种和税率以及收入分配比例基本不变的情况下,既促进中央财政收入增加,也促进地方财政收入增加。中央和地方财政增长都明显高于分税制改革前的情形。分税制财政体制改革前,中央有求于地方,特别是有求于那些“财大气粗”的沿海发达地区,改革后,地方有求于中央,这既包括那些不发达省份和少数民族地区,也包括那些沿海发达地区,没有中央财政的税收返还和财政援助,这些省区也是无法维持下去的。这有利于强化中央政府对地方政府行为的调节与控制,使中央财政在宏观调控中处于主动地位,从政治意义上讲,这有利于从体制与制度上保证国家的统一,税收收入持续稳定增长,税收规模迅速扩大,也使国家财力日渐雄厚。

其次,这次改革按照社会主义市场经济对税收制度的要求,对传统的税制进行了结构性调整,进一步确立了以流转税和所得税为主体、其他税种相互配合、多税种、多层次、多环节的复合税制体系,通过这次改革,使税制进一步简化,规范。

再次,改革还贯彻了“依法,公平文明,效率”的治税思想,大力推进依法治税,税收征管机制不断完善,征管手段明显增强。

总之,1994年分税制财政体制改革确立了我国财政体制的基本框架,逐步建立了较为规范的政府间财政转移支付体系,是一次体现政府间财政关系方面涉及范围最广、调整力度最强、影响最为深远的制度创新。

纵观当今世界,尽管各国的税收管理体制都有不同的具体方式,但是,分税制是建立税收管理体制的核心,是当今世界上大多数国家普遍采用的一种方式,虽然我国经过多年的实践和探索,在借鉴市场经济国家成功经验的基础上才提出适应我国的分税制财政体制这一项制度创新,它规范了政府与企业、中央和地方的分配关系,确立了各级政府在经济社会发展中的职能导向,建立了中国财政收入稳定快速增长的新机制,在我国市场经济体制的形成和经济社会的协调发展中,发挥了巨大的积极作用。1994年的分税制财政体制创新,选择了渐进式改革路径,仅仅是初步搭建了政府间财政关系的基本框架,许多关键之处留下了诸多“先天不足”。

主要问题有:

第一、税收管理权高度集中于中央。从发展历程来看，在我国，中央把各省的一部分税收权力上收到中央来的同时，各省也依样画葫芦把地市政府的财政税收收到省里，而地市一级则把县乡财政税收上收到地市，结果大大削弱了县乡一级的财政力量，随着改革的进程，中央把一部分社会发展责任放给省里，省里则往地市放，地市又往县乡放，但是责任从上往下放的时候并没有伴随着足够的财政转移支付，因此形成各级政府财政权利和公共事务的责任不对称。几次调整尽管给地方政府下放了一定的税收管理权限，但是地方未建立自己的地方税体系和征收管理机构，管理权限非常有限。

第二、中央与地方事权划分不清。分税制改革的重点是划分收入，但中央与地方事权划分不清。在事权上，使本属于中央财政事项让地方承办，而本身中央财政资金较宽裕，地方财力较紧。地方又要承担属于中央的项目，这加重了地方政府负担，乡镇政府实际取得收入无法应对必要开支。相应的农民的负担也加重了。

第三、收入划分不规范。现行分税制在收入划分上既有按税种、税目划分，又有按行业、隶属关系划分。企业所得税按隶属关系分别划归中央和地方，导致地方政府为追逐税收利益而大搞重复建设，结果各地结构趋同现象严重，严重阻碍着资产重组，制约着结构调整。

第四、税收政策不统一，税收优惠过多过滥。市场经济要求市场在资源配置中起基础性作用，其基本原则是公平竞争。现行税制没有充分体现这一原则，不同所有制之间和不同地区之间的差别性，歧视性，区域性税收政策，直接导致税负不尽公平，现行税制内资外资企业税法不统一，外资企业享受“超国民待遇”，造成纳税人的税负失衡，外资企业不需缴纳某些税，税收优惠和税率不统一。

第五、税权的划分没有以法律的形式确定。我国目前尚未出台对税收管理体制做出法律性规定的税收基本法，税收管理体制主要规定于国务院的行政法规和政策文件中，由国务院以发布行政命令的方式加以明确，而不是由国家最高权力机关立法确定，其权威性和规范性均较差，与法制原则也不相吻合。目前作为税收管理体制基本框架的法规性文件仍是 1977 年制定的《关于税收管理体制的规定》。

从 1994 年进行分税制改革以来已经过了十几年，在取得阶段性成果的同时，我们也看到了问题和矛盾，因此有必要根据实践的结果和完善社会主义市场经济体制对税收管理体制进行改革，科学的建立社会主义市场经济条件下适应我国实际的税收管理体制，对于我们正确贯彻国家的税收政策法令，充分发挥税收的作用，提高税务管理效率，调动中央和地方的积极性，具有十分重要的意义。

改进的相关建议有：

第一、加强立法、严格执法，依法治税、依法理财。我国的分税制立法应坚持“与国家经济体制相适应，与国家政治体制保持一致，与国家立法体制保持协调”的原则。探索成立财税执法监督局或改革充实中央驻各地财政专员办的力量和职能，加强对财政体制和财税政策法规的执行检查。要构建在分税制财政体制框架下的财税法律体系，以解决地方税收立法权限、国地税各自的税收征管权限以及设立税务司法机构的问题；推行支出绩效管理，强化预算约束，提高资金使用效率；加强转移支付监督，减少任意性，最终实现“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

第二、转变政府职能，在此基础上；明晰各级政府的事权，科学界定支出范围。只有确定了中央和地方事权，才能确定支出范围，以此来作为中央和地方税收收入划分的前提。显然，事权的划分是最重要的，是财权划分的基础。只有事权与财权相一致、相适应，政府履行职能才有物质保证。而事权的划分与政府的职能紧密相联。因此，完善分税制，一是转变政府职能，明确政府与市场的职能，按效率原则理顺政府与市场之间的职责关系。二是从中央与地方政府的职能划分和公共产品的受益范围这两个层面，合理划分各级政府的事权，

属于政府该办的事，如义务教育，卫生和环保等公共事务，应该按照其性质划清由哪级政府来负责。

第三、完善税制，合理划分收入。在收入的划分上，除了要考虑中央的宏观调控外，还应考虑满足地方政府行使职能的需要，更重要的是要有利于全国统一市场的形成，有利于生产要素的合理流动和资源的合理配置。因此，应在完善现行税制的基础上重新合理划分收入；实现增值税由生产型向消费型的转变，扩大税基；调整消费税的征收范围。完善地方税收体系：改革农业税，完善个人所得税，适时开征环境保护税、遗产税、赠与税、社会保障税、城乡维护建设税等。在不违背统一税法的前提下，对不需要全国统一的、地方特征特别明显的一些地方税的税权下放地方。

第四、要规范转移支付制度。完善转移支付制度是完善分税制财政体制的核心内容。建立规范的财政转移支付制度最终目标是实现全国各地的公共服务水平的均等化，经济发展影响的力度，提高使用效率。因此，实行以纵向转移支付为主、纵横交错的转移支付制度，应该调整结构，压缩规模。另外，要改变目前的税收返还办法，加大向落后地区的资金转移支付力度，使落后地区具备一种能够快速发展的能力，推进各地区的协调发展，进而实现综合国力的提高，达到共同富裕的目的。

第五、完善省以下分税制财政体制，精简机构，减少政府级次，实质性地建立三级分税制和分级财政，提高县级财政的统筹平衡能力。贯彻财权与事权配比原则，财税机构改革应统一、同步，应规范收入划分办法，要完善财政、税务、金库收入划分体系，减少人为因素、降低税收成本，合理配比各级政府财权与事权，科学测算收支基数和共享分成比例。

总之，分税制财政体制改革是财税领域最重要的、最复杂的、涉及面最广的一项工程，我们还应在实行中探索，在探索中改革，在改革中进步，以建立为适应社会主义市场经济需要的税收管理体制为目标，真正发挥税收管理体制在我国市场经济体制的形成和经济社会的协调发展巨大的积极作用。

参考文献：

[1] 刘小明.财政转移支付制度研究.中国财政经济出版社,2001.5.第一版 P45-55.

[2] 赵云旗.中国分税制财政体制研究.经济科学出版社,2005.5.第一版 P402-445.

作者简介：

卢品均（1985-）男.本科.主要研究方向公共事业管理.