

加入 WTO 对中国中央与地方财政关系的影响

胡书东

一、中央与地方关系的现状

20 世纪 70 年代末以后,在中央与地方关系上,我们实行的是以“放权让利”式改革为特征的更为彻底的财政分权。改革首先是对地方政府的放权让利,然后才是对企业的放权让利。事实上,在相当长的一段时间里,中央政府从政策上赋予企业的自主权落实程度取决于地方政府的行为,截留的情况时有发生,与企业相比,地方政府获得的自主权更为广泛、真实。然而,1994 年我国实行分税制改革,财政体制在市场经济的背景下开始出现缓慢集权的趋势,中央政府财政收入在全国财政总收入中所占比重大幅度上升,1992 年这一比重为 28.1%,1994 年上升到 55.7%,1994 年以后仍然维持在 50%左右。同时,国家预算收入年增长率大幅度提高,年均均为 14-20%,大大高于国内生产总值的增长速度,结果财政预算收入占国内生产总值的比重也开始以较快的速度上升,1994 年为 11.2%,2000 年已经达到 15.0%(国家统计局,2001)。

根据改革开放以来的成功经验,1994 年以后财政体制的重新集权趋势引起一部分人的不同看法,认为这限制了地方政府的自主权,不利于充分发挥当地发展社会经济事业的积极性。还有一部分人根据财政联邦主义原理认为,市场经济条件下理想的财政体制应该是充分向地方分权的财政体制,国家财力应该大规模向地方政府倾斜,加强地方政府的财权。除了反对中央财政收入占全国财政收入比重大幅度上升以外,他们还主张结束中央政府对税收立法权的垄断,向地方政府大举下放税收立法权和税收管辖权。1997 年以来我国国民经济陷入通货紧缩困境,中央政府采取了稳健的货币政策和积极的财政政策。货币政策已经基本用尽,财政政策却主要限于依靠发行国债大规模扩大基础设施建设支出,财政收入方面只是取消了一批不合理收费项目,不但没有实行减税政策,相反,国家财政收入每年都以相当于国内生产总值 2 倍以上的速度快速递增。这也引起一部分人的批评,他们主张实行彻底的扩张性财政政策,在扩大财政支出的同时大规模减税。如果实行大规模减税,结果必然是财政收入占国民生产总值的比重下降。所以,这些人的潜在含义就是反对 1994 年以来我国财政两个比重的上升。那么,从加入 WTO 的要求和影响看,我国未来一段时期中央与地方关系到底应该如何定位?

二、加入 WTO 对中央与地方关系的潜在影响

WTO 最根本的原则是非歧视和国民待遇原则。将这两个原则与我国国民经济的实际运行状况以及政府的政策环境加以比较可以发现,我们的实际做法与 WTO 规则相去甚远。就经济管辖权而言,中央政府与地方政府之间并没有明确的划分。在中央政府和地方政府经济管辖权划分上,以及政府经济管辖权内容上,政府行为无章可循,具有很强的随意性,许多政策甚至找不到法律依据。这种政府和市场互动的结果必然是市场参与者对外部政策环境作用下的可能结果无法明确预期,增加经济运行成本。WTO 的非歧视和国民待遇原则除了反对贸易保护主义的主旨之外,还有一个重要的作用就是确保所在国市场外部环境能够有助于市场参与者对未来结果产生确定的预期,降低交易费用。我国目前的中央与地方关系状况显然与 WTO 原则相悖。

在中央与地方之间税收管辖权的划分上,1949 年以来,特别是改革开放以来,虽然名

义上全国大部分税收管辖权归属中央政府，地方政府没有税收立法权，但是实际上地方政府始终存在很大的单独筹集收入的权力。1994 年实行分税制改革以来，中央政府明确规定地方政府收费项目的审批权属于省级政府，省级以下政府无权出台收费项目。1998 年以来又提出建立公共财政的财政体制改革目标，在收入方面除了深化和完善分税制改革以外，预算外资金纳入财政专户管理，实行收支两条线制度，并着手研究实施“费改税”改革，希望最终实现全部财政收入纳入国家预算统一管理。这些改革措施起到了规范地方政府财政行为的作用。然而，即便如此，地方政府的预算外资金收入仍然呈逐年增加的趋势，地方政府实际的税收自主权并没有大幅度削弱。

目前，地方政府税收管辖权的一些内容和实施方式违背了 WTO 的国民待遇和非歧视原则。大量存在的地方政府收费项目，在收费对象的选取上，在收费标准的确定上，并没有对可能产生的公平和效率问题加以认真考虑，具有很大的随意性。这些收费项目一般并不具有普适性，只是针对特定对象征收的，对正常的市场机制和经济秩序往往会产生干扰破坏作用，被收费对象实际是受到了不公平待遇和歧视。因此，加入 WTO 以后，包括征收预算外收入和减免税在内的带有税收立法权性质的地方政府税收管辖权，将受到很大冲击，绝大部分会随着形势发展和财政体制改革的深入被取消，剩下的少部分带有税收立法权性质的税收管辖权，会根据 WTO 规则和财政体制改革的需要而加以规范，改变行使形式。

三、加入 WTO 与财政垂直体制改革的互动

今后几年随着政府在内的政府职能的转换和地方既得利益的调整，与市场经济相适应的集中统一的预算制度、财政集中支付制度、政府采购制度、分税制和政府转移支付制度等项建立公共财政体制所必需的重大改革，都会在其他领域的体制改革推动下迈出关键性步伐。这些改革事项对地方政府权力限制更多，不同程度地带有中央集权的色彩，中央与地方关系中中央政府显性财权会相应集中，而地方政府过去拥有的隐性财权因为加入 WTO 和改革深化逐渐消失。

1996 年以来国家财政预算收入的快速增长，主要是建立公共财政体制的改革结果，并非意味着我们实行了与扩张性财政支出政策相冲突的紧缩性财政收入政策，各税种的税率水平并没有提高，法定税基也没有扩大。分税制改革以后，因为调动了中央与地方的积极性，它们都对收入归自己支配的税种加强了征收管理，偷漏税等现象显著减少，使得实际税基比分税制改革前扩大。如果考虑到宏观调控的需要实行减税，我们应该选择若干税率较高、影响面比较大的税种进行规范的减税处理，即通过税法的统一变动调整国家法定税率和税基。其实，作为我国主体税种的增值税、营业税和消费税，三税加总，2000 年占全国工商税收收入的 70.23%，就名义税负而言，三税目前的法定税率水平也并不算高。税率水平偏高的主体税种只有企业所得税，目前标准税率为 33%。但是由于企业效益、减免税和税务稽核的原因，2000 年国有企业和集体企业所得税收入只占工商税收收入的 9.64%，非公有制企业在所得税收入中影响不大(国家统计局，2001)。加入 WTO 以后，企业所得税必将合并统一，税率降低应该是顺理成章的事情，但是企业所得税收入很有可能因为执行国民待遇和内外企业公平税负的原则不减反升。

加入 WTO 和建立公共财政体制对中央与地方关系造成的这种影响，与建立社会主义市场经济体制和我国未来发展的要求相一致，对中央集权趋势的担心是多余的。1994 年以后出现的中央集权趋势，实际上意味着“放权让利”改革方式的终结，以及全面建立和完善社会主义市场经济体制改革的开始，加入 WTO 只是这一过程的一部分，并使这一过程变得更为迫切。当初我们选择放权让利式的改革道路，只是希望通过赋予地方政府和微观经营单位越来越多的自主权调动它们的积极性、主动性和创造性，加快经济发展。但是，1992 年正式确

立建立社会主义市场经济为体制改革的目标以后，这种放权让利式改革就走到了历史的尽头。现在政府加快改革和发展，需要做的是全面建立和完善社会主义市场经济体制。在这种体制下，宏观经济调控职能要求由中央政府统一行使，地方政府只是起配合作用，同时已经不再需要地方政府直接参与当地的经济事务，相反，形势的发展已经开始要求建立和完善全国统一的大市场，要求地方政府尽快转换职能。

四、财政分权程度并非一定是越高越好

公共经济学中的财政联邦主义并非就一定主张分权程度越高越好，早期的财政联邦主义理论是有这种倾向。随着该理论的成熟，人们已经认识到这种主张的错误，开始提倡“最优财政联邦主义” (optimal fiscal federalism)，认为改善中央与地方关系并非就等同于尽可能向地方政府分权，而是如何设计政府部门的垂直结构，以便提高它的效率。中央政府有其明确的责任，重要的是在各级政府之间恰当地划分行政责任和工具，财政联邦主义并不存在固定的规则或公式，世界各地的垂直财政结构和管理各不相同，没有普遍适用于各国的“最优模式”。而且，无论什么样的财政联邦主义理论都不主张地方政府享有任意干涉当地经济运行和直接在竞争性领域投资的权力，恰恰相反，向地方政府分权被视为控制公共部门增长、改进公共服务提供的机制，提高预算选择对“地方”需求和偏好的敏感性(Tiebout, 1956)。这种分权与我国的放权让利式改革风马牛不相及。胡书东(2001)的研究表明，新中国成立以来真正对国民经济绩效有促进作用的是以国有经济为代表的公共经济管理体制的分权，一般的财政分权对国民经济绩效没有明确的因果关系(胡书东, 2001)。从各国的实践看，财政联邦主义的表现很令人回味。20世纪绝大多数工业化国家财政体制实际是变得更为中央集权了。可见，各国财政实践也没有对财政分权问题给出简洁明快的答案。

关于财政分权与集权的适宜度，客观上并不存在政府活动或产出的最低标准，也不存在中央政府收入占政府总收入比重的最低标准，不能说政府支出或收入占国内生产总值20%政府对社会的控制力和提供公共品的能力就一定比25%小，也不能说中央政府收入占政府总收入50%就比45%更为集权。在同等财力水平下，政府机构和官员的工作效率越高，政府产出就会越大，中央政府的权威和控制力也有更广泛的来源。而且，政府支出或收入占国内生产总值的份额并不是度量政府活动水平或能力的惟一或最好标准，中央政府收入占政府总收入的比重也不是衡量中央集权程度的惟一或最好标准。政府规模和政府管理体制上的集权与分权的适宜度根本上取决于社会经济发展的需要。

我国经过改革开放20余年的快速经济增长以后，正处于进一步推动经济快速发展的关键时刻，在我们完成大部分体制转轨任务，放弃了计划经济以后，政府管理体制适当向中央集权，继续维持一个强有力的中央政府对于今后实现国民经济的持续、快速、健康发展是必不可少的基本制度前提。中国100多年的经验教训，日本、俄国和东亚地区的成功经验，都清楚地昭示了这一点(罗兹曼, 1995, 中译本; 布莱克等, 1984, 中译本)。

参考文献:

- 布莱克等(1984):《日本和俄国的现代化》,商务印书馆。
国家统计局(2001):《中国统计年鉴(2001)》,第246、257页,中国统计出版社。
胡书东(2001):《经济发展中的中央与地方关系》,第七章,上海人民出版社和上海三联书店。
罗兹曼主编(1995):《中国的现代化》,江苏人民出版社。
Tiebout, Charles(1956):“A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy*, October 1956, 64(5), pp.416-424.

【胡书东:北京大学中国经济研究中心 100871】