

【学术短论】

完善地方政府分税制财政体制的对策选择

王淑梅

(沈阳大学 国际商学院, 辽宁 沈阳 110044)

【关键词】财政体制; 分税制; 转移支付制度

【摘要】分税制是根据公共财政理论确定的一种分级预算的财政管理体制。作为一种新的制度创新, 不断的历经制度层面、技术层面的调整, 进一步规范了政府间的财政分配关系, 调动了地方政府增收节支的积极性。然而现实中却面临着一些亟待解决的问题, 主要是基层(县乡)政府财力匮乏以及地区间财力的非对称性问题, 应进一步明晰政府的职责, 适当赋予地方政府独立的税收立法权, 建立科学规范的转移支付制度。

【中图分类号】F810.42 【文献标识码】A 【文章编号】1001-6198(2004)03-0174-03

从国情出发, 借鉴市场经济国家的分级预算体制的成功经验, 我国于 1994 年实行了“分税制”改革。其后, 相继进行了 1995 年的财政转移支付制度改革; 2002 年的所得税收入分享改革以及省以下财政管理体制的框架构建。可以说, 我国基本形成了一个符合市场经济要求、反映我国国情的财政管理体制。这也是自分税制实施以来政府间财政分配方面一次最大的制度创新。它不仅有利于当前国有企业的改革和现代企业制度的建立, 也有利于建立各级政府财力的稳定增长机制, 实现经济的全面协调发展。

一、现行分税制财政体制的基本评价

分税制财政体制经过多年的实践检验, 总体上取得了积极的显著的成效。一是保证了财政收入的稳定增长。1994 年至

2002 年我国财政收入增加了 3.6 倍, 财政收入占 GDP 的比重也从 1994 年的 11.2% 上升到 2002 年的 18.5%。增强了财政的宏观调控和资源配置的能力。二是调动了地方政府组织收入的积极性, 提高了征税的努力程度。地方政府财政收入从 1994 年的 2312 亿元增加到 2001 年的 7803 亿元, 增加了 2.37 倍。三是政府转移支付力度不断加大。1994 年中央对地方的转移支付为 2386 亿元, 到 2002 年中央对地方的转移支付达到 7362 亿元, 增加了 3.09 倍。从转移支付结构来看, 逐渐增加了对困难地区的转移支付补助。因此, 基本上维持了地方的既得利益。

在我们分析分税制财政体制积极效应的同时, 必须看到由于改革的渐进性, 分税制财政体制出现的不规范问题, 如县乡财政陷入困境和地区间财力差距出现拉大的趋势。尽管全国省以下的分税制财政体制

【收稿日期】2004-03-10

【作者简介】王淑梅(1965-), 女, 辽宁庄河人, 副教授, 院长, 主要从事财税体制研究。

在不断完善,但就目前的现状看,县乡财政收入总量小、自给率低、补贴面大,可支配的财力比重与财政供养人口比例失调。据统计,全国 2470 个县级财政单位,40% 以上是赤字,欠发文教人员工资呈普遍化趋势。有的乡镇政府靠借债度日,政府运转艰难,这一事实仍现实地摆在我们面前,需要我们深入地研究并加以合理地解决。在经济发展水平差距较大的市、县、乡间,财力差距明显化。如有的资源型城市,财源萎缩,经济转型任务重,本级支出压力大。新的财政体制实施后,它们还要承担对县乡的转移支付任务,这只能使地区间财力差距更为扩大化。

二、县乡财力困难和地区间财力差距问题的成因分析

从财政体制角度分析,笔者认为,造成县乡财力困难和地区间财力差距拉大的最深层原因有三。

1. 财权与事权不对等

近几年的情况显示,在逐步提高中央财政收入占全国财政收入比重的大背景下,省以下的财政体制安排也带有财力向上集中的倾向,而一些基本事权却有所下移。县乡政府要承担农村义务教育、农村社会保障、医疗卫生及区域经济发展等职责。一方面,所履行的事权由于刚性支出多,无法压缩;另一方面,农村工业化、城市化的进程又需要完善基础设施建设,县乡财政的困难是显而易见的。当前,虽然层层加大了对基层财政的转移支付,但基层困难的程度仍没有较大改观。县乡是我国的行政主体,县域经济是国民经济的基本元素,如果县域经济发展了,广大农民的基本问题就会得到解决。

2. 地方政府缺乏主体税种

我国政府管理结构的层次,决定了中

央与地方之间、同一省区内的上级政府与下级政府之间的复杂关系,且各级政府经济发展条件各异,这给财政体制的改革带来了一定的难度。所以现行财政体制只能走加大共享收入的道路。从将增值税、资源税、证券交易税作为共享税,到 2002 年将企业所得税、个人所得税列为共享税,使具有大宗收入来源的税种基本上已经全部共享。这种策略性的选择,短期内操作能够缓解表面上的矛盾,但从长期来看,不仅不利于分税制财政体制的稳定,而且还会产生更深层次的矛盾。我国省以下的财政体制各具特点,有的选择分享的办法,有的选择包干的办法。这些办法依然带有“讨价还价”的色彩,与分税制财政体制的要求尚有距离。总之,地方缺乏主体税种是造成地方财力不足的主要因素。

3. 现行的财政转移支付制度欠缺规范

现行的分税制财政体制同时并存存量调节和增量调节两条转移支付系统。存量调节就是为维护既得利益而设置的双向转移支付,即自上而下的税收返还、体制补助、自下而上的地方上缴等方法。规范的转移支付制度,应该消除以“基数法”为依据的维护既得利益的转移支付,实施根据因素按公式分配。现实中真正按客观因素分配,实施均衡拨款的力度很小。省对市县的转移支付不规范,种类过多,规模与数量较小,随意性强,造成了地区间财政能力的差距化。

三、完善地方政府间财政体制的对策

根据基层政府财力总量比较小的现状,完善地方政府间的财政体制需要整体考虑,不断地进行制度创新,使各级政府更好地履行在经济发展中的职能。

1. 进一步明确各级政府的职责

在市场经济条件下,政府要按照“不越位、不缺位”的原则界定财政的职责范围。根据政府的职能转换,对满足社会需要而必须提供的公共服务,政府就要积极介入,加大财政的支持力度,不能“缺位”。相反,对“越位”的职责,如企业亏损补贴等就要逐渐退出所承担的职责。与此同时,政府间“公共事务”的决策权和事权的划分,可以适当地将地方具有比较优势的项目划给地方决策,使地方更好地独立行使职责,为分税制的进一步完善奠定基础。

2. 适当下放税收立法权,合理配置税种

公共财政理论认为,从效率和公平判断,稳定职责应放在中央一级,配置职责应放在地方一级。其基本经济理由是地方政府最能了解本辖区居民的需要,从而能够更好地提供满足其需要的公共服务。地方政府的这一角色,要求拥有独立的财权,大宗、稳定的税源,以保障地方公共服务自主权的实现。税收立法权的适当下放,可只在中央和省之间分割。重点放松管制的应是对地方辖区内产生影响的税种,这些税种应由地方决定开、停征以及税目、税率的调整,并报全国人大及常务委员会备案,也可在不损害中央经济利益的基础上,对本区

域开征新税,如环保税、社会保障税、不动产税等,使省级以下政府都有自己的主体税种,从而建立收入随经济发展稳定增长的机制。

3. 规范财政转移支付制度

当前仍要立足于纵向转移的完善。一般转移支付是转移支付的主体形式,要加大一般转移的规模和力度,采用公式化方式分配,增强测算的科学性,体现分配的公平性。专项转移支付主要应由省级掌握,一部分专项拨款可根据中央财力确定;另一部分专项拨款可按照公式法测算出各地的补助金额,补助的范围应相对集中于义务教育、社会保障、环境保护等项目。对于县乡两级政府而言,面对 8 亿农民的农村,中央与省级政府可建立直接对县乡政府的转移支付制度,具体形式可选择封顶的配套补助与一次性补助相结合的方式。

地方政府财政体制的完善是一种利益关系的调整,除了要充分考虑经济发展水平、社会各项事业发展、财政收支状况外,还需要一些措施的相互配合。应以法律的形式明确政府间的财政关系,加强财政监管,稳步推进财政收入的良性循环。

【责任编辑:张桂芳】