

□ 杨建荣

宏观调控下中央与地方关系的调整

起始于80年代初期的经济体制改革,中央政府逐步将一部分经济决策权移交给地方政府,从投资决策权下放、中央计划管理物资品种的减少到中央与地方共享的财政与税收体制,走过了一条中央政府与地方政府权力与利益调整的“此消彼长”的改革道路。中央与地方财政分配体制的改革直接刺激了地区经济的发展。然而由于中央政府的财权已在相当大的程度上转移到地方政府手中,也出现了所谓的“诸侯经济”现象。鉴于改革过程中地方政府权限的不断扩大及其“诸侯经济”带来的诸多负面影响,中央政府从90年代起就开始了中央权力再集中的尝试。此文主要探讨与分析地方政府对这种尝试的态度,中央与地方的财政分配关系调整将对中央与地方政府关系产生何种影响,以及如何通过调整优化中央与地方政府的关系。

一、地方政府反宏观调控的手段与机理分析

(一)中央政府权力再集中:新的财政与金融调控政策

中央政府从90年代起开始了中央权力再集中的尝试,开始时,中央政府曾试图通过原有的计划程序与行政手段,调整和限制地方政府的权限,而将其中的一部分权限再集中到中央手中,另一部分权限则下放到企业手中。然而,随着原有高度集中的计划体制向社会主义市场经济体制的转变,原有的计划渠道不再那么有效,计划调节的比重也大大下降。同时,地方政府也采取种种直接和间接的“对抗”手段,拒绝交出已经得到的权限,所谓的“上有政策,下有对策”便是地方政府典型的“行为准则”。根据上述新的背景和问题的出现,中央开始加强以财政和金融调控为重点的宏观调控,以遏制国民经济分散化趋势。

财政调控的目的实质是要调整中央与地方的财政分配关系,其核心内容是“分税制”,即在中央的统一领导下,实行财政的分级管理,其主要内容是:第一,按税种(或税源)划分中央与地方的财政收入。第二,不论采用哪种分税制形式,各级财政都应该有自己的主体税种,使财政收入在中央和地方之间的划分趋于合理。第三,要建立中央与地方两套独立的税收制度,分别设置机构征收。

需要指出的是,分税制本身并不反映各级财政所处的地位。中央政府强调的是突出中央财政为主导地位的分税制,即一方面在财力分配中,中央支配的财力为主要部分,以便与中央政府的职能相适应;另一方面,保持中央财政对地方财政有较强的调控能力,或者说,在新的财政调控的分税制下,地方政府并不拥有足以自我平衡的税收收入,划归地方支配的税收仅是地方相对稳定的一部分财政收入,其收支差额则通过中央财政补助或其他形式予以弥补,从而实现中央政府对地方财政的调控。这就要求从根本上改变在“诸侯经济”条件下,中央财政直接组织的收入不足以弥补其支出,不足部分靠地方上缴收入和向地方借款解决,中央受制于地方

的现状。

在提出和实施以突出中央财政主导地位的分税制为主要内容的财政宏观调控的同时,中央政府也开始加强了对金融的宏观调控。首先是实行紧的货币政策,中央银行通过现金计划和信贷计划,实行对货币发放总量的控制和对各类金融机构实行直接的贷款额度管理。也就是说仍以计划直接调控为基本手段,控制全社会货币总量和信贷规模,在适当条件下,辅之于运用准备金制度、中央银行贷款利率和公开市场业务操作。其次是实行比较严格的金融管制。包括对金融机构的设立、兼并和各机构之间的联系,规定严格的标准和条件;严格限制金融机构的业务领域,实行长短期金融分业、银行与信托分业以及银行与证券分业;限制银行参与有价证券、房地产和紧俏物资的经营交易;对存贷款利率实行一定限制,由中央政府直接控制利率的限度和波动幅度,并规定利率与其他金融资产价格的相对比率;维持一定程度的外汇管制;针对各类金融市场制定与实施严格的交易规则;颁布与实施能够切实保护存款者、投资者和借款者的法律与规章等等。

(二)地方政府行为和反宏观调控的手段

中央政府通过推行突出中央财政主导地位的分税制和紧的金融政策,重新集中权力、加强中央对地方的控制与协调能力的意图是十分明显的。但是,实行新的中央财政为主导的分税制也涉及到财政体制的一系列改革,并不能一蹴而就。从实施“分税制”角度看,使其顺利实施,第一要真正做到政企分开,规范政府行为。为此,要开拓企业改革的深度与广度,贯彻政企分开、两权分离、责权利相结合的原则,使产权明晰化,通过产权界定,切断政府及其财政与企业的行政关系和亲缘关系。此外,要面对市场经济的发展,重新考虑国家政府在社会生活中的地位、职能与作用。第二要界定中央政府与地方政府的事权,从而使各自的财权明晰化。中央地方政府的事权、财权界定,不仅要注意各自的职能,受益范围,还要考虑到公平与效益。第三,分税制要求有一个比较合理的和稳定的税收结构,而我国目前的税制尚处在改革和完善的过程中,现有的税种设置和结构不够合理,特别是地方税系尚未形成,按现行税种划分中央与地方的收入困难很多。所以,中央政府的财政宏观调控政策的实施从客观上讲就受到限制。

因此,事实上,中央政府宏观调控近年来是强化金融政策,尤其是1993年下半年以后,把宏观调控的重点放在了对金融的宏观调控上。也正因如此,地方政府的行为重点也从地区市场保护、上“短平快项目”等转到反金融宏观调控方面。应当说,宏观调控一年半以来,取得了一些明显的效果,但金融宏观调控的初衷总难以达到,宏观调控措施执行起来也往往产生变异,现在看来,其原因固然是多方面的,但地方政府的反宏观调控行为则起着极为重要的作用。如果不看到这个问题并予以认真解决,中央政府实施宏观调控的目的是难以达到的。

从国民经济运行情况分析,地方政府采用行政的、经济的手段来对付中央金融宏观调控的做法大体表现在以下十个方面:

1. 直接干预借款。有些地方完全不考虑信贷资金运行的有效性,而只是考虑最大限度的投入,于是不管贷款投向如何,直接干预贷款决策,硬逼银行参加现场办公会等,要求银行领导当场表态贷款,更有甚者,直接以红头文件下发,强迫银行贷款,或通过地方党政及要害部门领导的条子、电话,迫使银行放款。

2. 订高社会经济发展目标,倒逼中央银行。有些地方为了争取中央银行更多的信贷支持,以满足其扩张的要求,于是普遍把社会经济发展目标订得高高的,倒逼中央以提高贷款增加额的基数,把金融宏观调控的效应无形中冲销。

3. 违章进行集资。当从银行取得更多信贷支持的要求得不到满足时,有些地方政府就绕开信贷规模控制,借口筹集社会闲置资金,以高利率吸引集资或行政命令强制集资,这样银行存款相当一部分就转化为集资,地方政府也就可以名正言顺地用这笔“闲散资金”进行固定资产投资了。

4. 发行地方债券。当集资行不通时,地方政府又变出了新的花样,他们钻国家政策的空子,极力主张发行地方债券,而这种摊派式的债券是不愁发行不完的,银行存款有相当一部分进了政府的口袋。

5. 乱设非金融机构。有些地方政府不经过人民银行,擅自批准各种城市信用社、基金会、互助会开业,吸收存款,而这些机构一经设立,就往往听从地方政府的摆布,按照地方政府的意图放款,成了金融宏观调控不到的放款游击队。

6. 利用政策性贷款浑水摸鱼。在政策性金融和商业性金融还未界定清楚的情况下,地方政府拿农副产品收购资金、安定团结贷款、扶贫贷款等帽子扣到专业银行身上,扩大政策性金融规模,从而迫使中央银行放松金融宏观调控,而实际上很大一部分商业性贷款是由挤占政策性贷款而来。

7. 授意、允许企业挪用流动资金贷款。流动资金“统管”变“统包”,已成为企业经营者的“共识”,地方政府为了满足企业的投资“饥渴症”,往往授意或暗中支持企业挪用流动资金贷款从事固定资产投资,从而把流动资金的缺口留给银行,给人以一种一调控即生产困难的假象,影响金融宏观调控政策执行的坚定性。

8. 搞地方封锁,使资金划地为牢。地方政府出于本地区的利益,往往要求银行资金划地为牢,同业拆借时只允许拆进,不允许拆出,从而使资金的流动性减弱,影响了金融宏观调控的力度。

9. 盲目设立“开发区”及三资企业等,套取银行配套流动资金贷款。近几年,地方政府急功近利,大量设立各类开发区及三资企业,形成了“开发区热”及“三资企业热”。而这必然要求银行拿出配套资金,银行面对金融宏观调控和所谓合理的“配套贷款”,往往就陷入两难境地。

10. 允许公款私存和财政信用。地方政府面对金融宏观调控,首先想到的就是尽量少让资金纳入银行信用轨道,于是对公款私存也就听之任之。而当临时贷款规模不足时,又把财政资金信用化,变相扩大规模。

(三) 地方政府反宏观调控的机理分析

在地方政府采用了上述反金融宏观调控的手段后,其反调控也会沿着一定的传导机制,与金融宏观调控逆向运动,从而使调控与反调控产生抵效应,最终造成整个金融宏观调控一定程度上的失败。也就是说,通过地方本位主义的扩张,使得银行及金融市场出现行为地方化的倾向,而共同倒逼中央银行修改宏观调控政策。具体来讲,银行行为地方化表现为:

1. 违反利率政策。近年来,各金融机构为迎合地方政府的要求,增加本地资金供应,解决燃眉之急,展开了一轮又一轮的利率大战,而且屡禁不止,使存款随利率的变动在各地之间往返流动。同样,相当一部分信贷资金在高利率的诱惑下偏离正常运行轨道,成为金融宏观调控的阻力。

2. 超规模放款。一些地方金融机构为解除贷款总规模对自己的约束,往往通过多种渠道绕过信贷规模大量发放笼子外贷款,他们对“按季监控,按月考核”的信贷规模监控办法,有时先斩后奏,造成既成事实,迫使中央银行追加规模。

3. 违章拆借资金。当地方政府投资胃口越来越大,造成信贷资金供求矛盾不断加深时,一些银行只好用拆借资金来填补资金缺口。拆借时,无视有关拆借资金期限、利率、用途等方面的规定,违章进行操作,搞假拆借、假委托等,并且把违章拆借的资金用于炒房地产、办开发区、进行规模外贷款。这样,金融宏观调控的力度减弱。

4. 阻碍结算渠道,违反结算纪律。为了地方的利益,一些银行不顾结算纪律,采用相互压单、压票、占用汇差的手法,使银行结算渠道不能保持畅通,从而使社会信用资金周转缓慢,加大金融宏观调控的难度。

这些行为,最终构成了反金融宏观调控的强烈效应:中央银行因为担心各金融机构“通过预期安排的债权索回而偿付债务的循环流程遭受挫折”,而不得不追加没有物资保证的货币投放,金融宏观调控的作用也就相应减弱。

二、中央与地方政府经济关系的再调整

(一)进一步理顺中央与地方的财政分配关系

正确处理中央与地方的经济关系,是建立社会主义市场经济体制中一项事关全局的重大任务,也是规范地方行政行为,促进全国国民经济和各地区经济持续、稳定发展的重要保证。1994年出台的财税、金融、外汇、外贸、投资、价格和流通体制等重大改革措施,对中央与地方的经济关系作出了较大调整。其中一个基本的方面是中央与地方财政分配关系的调整,调整的主要思路是财权适当集中在中央、事权以地方为主。

根据上述思路,中央与地方的财政分配关系正在和将要进行以下调整:

1. 调整和完善财政包干办法,增强中央财政的宏观调控能力。调整的指导思想是适当增加中央的财力和调控能力。调整的主要方法,一是下放一部分事权,使财权、财力与事权相一致;二是从规范分配格局入手,采取收入集中与资金返还相结合。提高中央财政收入比例,将产品税、增值税划归中央。但是收入的集中,不应该伴随支出控制权的再度集中。要实行财政收入与资金使用权相对分离。在处理中央与地方的财政分配关系上,我们往往苦于既要避免高度集中又要避免过于分散的两难选择之中,体现在实践上的就是忽而中央高度集权,收支统管,使地方无权、无力、无积极性;忽而财力过于分散,财力下放的同时,往往责任没有下放,权、责没有很好结合、很不协调,使上级财政缺乏调控能力。而究其原因就在于收入权与支出权没有相对分离。一讲集中,收支的所有权、使用权全部上交;一讲放权,收支的所有权、使用权全部下放。为了避免这一矛盾,必须注意在收入集中于中央的同时,运用补助制把财政收入的所有权、管理权与财政支出的使用权相对分离,采取多种补助形式,有选择地改变资金使用权。用一般补助方式去平衡地方收支,用特殊补助方式去体现政策举措。这样使得上级财政握有主动权,又使下级财政有稳定的财政资金来源和资金使用权,从而有益于新机制的形成。

2. 改变按隶属关系划分收支的传统做法。市场经济下政府职能范围的转换,使财政分配逐渐趋向“公共财政”。随着企业经营机制的转换,企业主体地位将逐步确立,国家将主要依靠税收手段,参与企业的收入分配。企业不论大小,所有权归属,都必须在统一的财税体制下,按市场经济原则求生存和发展,从而割断各级政府与企业的脐带关系,有助于市场经济主体的形成和发展,减少不合理的行政干预。

3. 改变基数核定方法。实行包干办法,核定基数是基础。现行核定基数是采用基数法,其弊端较多,应改用更为科学的核定办法。一般认为,应采用因素核定法,即根据各地区的人口、

土地、自然条件、经济发展水平和民族地区等客观因素,作为核定地方财政支出基数的依据,建立起一套科学的计算方法。由于这种计算方法的客观标准是统一的,易于作到公平合理,能够较好地解决目前存在的“争基数”,“吵比例”和“苦乐不均”、“鞭打快牛”等问题。采用科学的方法核定基数,不仅对完善包干制是重要的,而且对实行分税制也是必要的。

4. 健全地方税系。设计地方税系思路,应破除只将零星、分散、税源小的税种划给地方的传统做法。考虑到分级财政的趋势、税源培养、征收成本、征管效应、地方政府中观调控杠杆诸因素,建立健全合理的地方税系。地方税体系中要有主体税,且税权要一定程度地下放。因为营业税主要来自第三产业,征收面广,税源分散,宜于地方征管,所以应将营业税划给地方,以充实和加强地方税系。要完善房地产税,设置遗产税。改变制定税收政策的权力与税收征管权力的分离状况;改变地方政府名义上无权制定税法,而在实际执行税收政策过程中,对税率、税基有相当控制权的现状。

5. 规范国民收入分配格局,解决好市场经济下预算外资金的归属问题。调整预算外资金,使服务于政府活动的部分组成统一的财政资金。财政作为政府分配的唯一代表,应通过法律形式与程序予以确认。各级财政应统管各级政府为实现各自任务所需要的财力,以利于宏观经济调控,增强政府分配的统一性与集中度。这样就要将预算内资金和预算外资金中与实现各级政府职能任务密切相关的部分统一起来,即将地方财政和行政事业单位掌握的预算外资金,与预算内资金合并,形成统一的政府活动资金。按照政企分开的要求,将企业掌握的预算外资金明确其归属,该划入财政统管的,要纳入预算;该留给企业的,要还权给企业。我们必须认识到在现行体制下,企业拥有的预算外资金,是滋生地方政府各种摊派的“温床”。企业往往只是拥有名义上的财力,实际上财力被名目繁多的摊派所吞食。因此对各种以政府名义的集资、摊派,应由各级财政部门出面清理,取消不合理的集资、摊派。对其合理的部分,要用财政收支形式(最好采用地方税的形式)固定下来,走上规范化,纳入财政统一管理。

此外,按照目前我国的经济发展水平,全国将分成发达、一般和落后三类地区,并根据不同地区实行有差别的分税制。其中第一类地区,将产品税、增值税、关税,作为中央财政的固定收入,各种地方税作为地方财政的固定收入,各种所得税作为中央财政和地方财政的共享收入,其共享比例,依据核定的地方财政支出基数确定。第二和第三类地区,则将产品税和增值税作为中央财政的固定收入,其他各项税收作为地方的固定收入。按照这种做法,在目前条件下,各类地区的财政收入均不足以抵补其支出,因此,中央财政要通过相应的补助形式返还给地方财政,从而增强了中央财政的主导地位。但显而易见,这种做法也存在很强的过渡性质。

(二)中央与地方经济关系调整的进展和主要特点

1994年开始的中央与地方经济关系调整取得的最大进展是加强和改善了中央政府的宏观调控能力,为国民经济持续、快速、健康发展提供了有力的保证。

通过1994年中央与地方经济关系的调整,中央的财税调控能力和货币调控能力都得到了加强。实行分税制不仅有利于理顺中央与地方的分配关系,促进国家财政的合理增长和各级财政控制支出,而且在保证中央与地方财政收入增长的前提下,有利于逐步改善中央财政状况,适当提高中央财政收入占全国财政收入的比重,增强中央汲取资源和调控经济的能力。实行分税制后,中央财政收入占全国财政收入的比重将提高到57%左右。虽然地方上划中央的部分要返还给地方,但中央可以通过税收返还影响地方的行政行为。更为重要的是,由于财政分配机制的转变,中央财政收入的比重将随着增量的增加而继续提高,逐步增强中央财政的宏

宏观调控能力。此外,实行分税制后,由于划分税种和分设机构,中央税和中央与地方共享税由实行垂直管理的中央税务机构征管,使地方随意减免税收或侵占中央税收的行为有所减少。

在加强和改善金融宏观调控方面,由于明确了中国人民银行的职能,把金融调控权和货币政策决定权集中于中央,实行政策性业务与商业性业务分离,加强对金融市场和金融机构的监管等,使中国人民银行向真正的中央银行迈进了一大步,并初步建立起国务院领导下独立执行货币政策的有效的中央银行宏观调控体系,强化了中央的金融宏观调控能力。中央金融宏观调控能力得到加强的标志是:1995年货币发行可以控制在计划发行的1500亿元之内,信贷规模执行情况良好,基本刹住了违章拆借、非法集资等现象,金融秩序有所好转。所有这些,为国民经济持续、快速、健康发展创造了一个良好的金融环境。

1994年以来,中央和地方经济关系的调整,是在建立社会主义市场经济体制迈出重大步伐和加强中央政府的宏观调控的背景下进行的,因此,中央与地方经济关系的调整也有一些明显的特点:

一是中央与地方经济关系的调整以市场经济为取向。分税制就是一种与市场经济相联系的政府间的收入分配制度,是世界上市场经济国家通行的一种财政分配体制。用分税制取代地方财政包干制,建立中央与地方之间规范的分配关系,体现了国际上通行的市场经济原则和公共财政理论。把金融宏观调控权和货币政策决定权集中于中央,建立政策性银行,实行政策性业务与商业性业务分离等,也反映了在市场经济条件下,必须建立独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系的要求,这也是世界上市场经济国家的普遍做法。

二是中央与地方经济关系的调整表现为中央单向的主动性行为。改革开放以来到党的十四届三中全会之前这一阶段,由于新经济体制的基本框架没有确立,目标和原则不够具体、系统,不得不采取“摸着石头过河”的方式推进改革,对事关全面的重大改革举措更多地采用先在局部试验,取得经验后再推广的方式推进。在这一进程中,中央与地方经济关系的调整,不仅表现为中央主动向地方放权让利,而且表现为地方在积极进行改革时大胆地试、大胆地闯而不可避免带来的地方主动向中央争取权利,即中央与地方经济关系的调整往往表现为双向性的主动行为。党的十四届三中全会作出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》把党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的目标和原则具体化、系统化,勾画了新经济体制的基本框架,这就使得在推进改革时可以更多地采用先全面推广、再补充完善的方式,特别是财税、金融、外汇、外贸、投资、价格和流通体制等宏观管理方面的重大改革举措,更需要在精心制订改革方案的基础上全面展开,然后根据实际运行的情况加以补充完善。这种改革方式反映在中央与地方经济关系的调整中表现为中央单向性的主动行为。

三是中央与地方经济关系的调整表现为财政适当集中与事权适当下放同步进行。改革开放以来,中央与地方的经济关系处于不断的变革和调整之中,贯穿其中的一条主线是中央逐步向地方分权,而1994年中央与地方经济关系的调整却是,一方面财权适当向中央集中,另一方面事权适当下放给地方。财权适当集中的主要表现,一是中央财政收入占全国财政收入的比重大幅度提高。1994年与1992年相比,中央财政收入的比重预计要提高18.4%;二是税收管理权限的集中。不仅中央税和共享税的立法权和征管权集中于中央,就是地方税的立法权和绝大部分地方税的征管权也都由中央掌握。在财权向中央集中的同时,中央与地方的事权划分没有作相应调整,一些事权还下放给了地方。主要表现,一是加重了地方政府对基础性项目和公益性项目的投资责任,二是将部分由中央负担的事权交给地方承担,如实行“分灶吃饭”财

政体制时,农业税减免相应冲销地方财政上交基数,分税制后农业税减免完全由地方负担。再如,各级工会经费分税制由过去中央与地方共同负担改为全部由地方负担。

四是中央与地方经济关系的调整是在维持地方既得财力的基础上进行的。十多年来中央向地方的放权让利和财政包干体制的实施,逐步形成了有别于国家利益的地方既得利益。中央与地方经济关系的调整如果触动地方的既得利益,难免会受到地方的普遍抵触,使改革方案难以推行,甚至束之高阁。为保证1994年财税体制改革方案顺利出台,这次分税制改革确定了一个原则,就是保地方的既得财力。所谓地方既得财力,就是按财政体制计算,地方1993年正常收入中应当归地方所得的部分。实行分税制造成中央与地方收入增减变化的因素有三个:一是消费税全部归中央;二是增值税75%划归中央;三是原来体制中一些单独算帐的收入譬如石油、电力、石化、有色金属四个部分的流转税,原财政体制规定上缴中央30%,这次要随税种调整。实行分税制以后,根据这三个因素计算出地方实际上划中央的收入数字。这部分实际上划的划入,中央财政当年全部返还给地方,以保证地方1993年的既得财力。在分税制财政体制中,这一部分收入被称作“税收返还”。这部分税收返还就其性质而言,属于中央对地方的转移支付,但它与其他转移支付的一个不同之处是中央不指定用途,完全由地方统筹安排。由于保地方1993年既得财力,所以,虽然1994年中央财政收入比重预计可提高18.4%,但实际上这部分上划中央的收入返还给了地方,中央财政在1994年并未因实行分税制而掌握更多的财力。这样,有利于调动地方的积极性。

五是中央与地方经济关系的调整具有明显的过渡特征。由于我国正处于从计划经济向市场经济过渡的阶段,这就决定了中央与地方经济关系的调整在不少方面还不可能按照市场经济的基本要求进行,而处于原有的经济关系已经打破、新的符合市场经济基本要求的经济关系还没有确立的状况。如,作为分税制一项重要内容的中央对地方的转移支付制度,目前采用的是基数法核定税收返还的做法,这种做法不利于财力在中央与地方之间以及在省、区、市之间公平合理的分配,因此,有必要进一步完善分税制,尽快建立起以国际通行的因素法为特征的科学、规范的转移支付制度。再如,虽然中国人民银行分支行不再办理再贷款业务,但采用信贷规模控制和将信贷规模切块到各专业银行总行,再由各专业银行总行切块下达到省的做法,也不符合市场经济下金融运作的要求,继续调整的方向应是尽快实行资产负债比例管理。

(三)中央与地方经济关系调整中存在的问题及再调整

中央与地方经济关系的调整,必将涉及中央与地方政府管理权限和利益格局的变动。客观地说,近几年中央政府加强宏观调控力度以后,一方面有效地遏制了“诸侯经济”现象的进一步蔓延,但另一方面也使中央和地方的经济关系产生了一些新的矛盾和磨擦,其暴露出来的问题主要是:

一是税收管理权限过于集中。新税制出台后,无论是共享税还是地方税,税收管理权限基本上都集中在中央,没有做到合理分权。应随着中央与地方财政关系的进一步理顺和地方税收体系的逐步建立,按照适当集中、合理分权的原则,适当下放一些地方税的立法权和征管权。近期内,可以考虑将一些地域性较强、不影响全局经济发展和利益的地方税小税种的管理权限先下放给省级政府。

二是部分经济发展较快的省财政上缴负担较重。分税制财政体制规定,消费税的全部和增值税的75%上缴中央财政,这两项税收数额大(例如1994年增值税收入达到2000亿元左右)、增长快,新增税收中央拿大头,同时原财政包干体制下实行的财政递增包干上缴的办法仍

维持不变,如果达不到递增上缴比例,地方还要赔一块,这样形成财政双重增量上缴。经济发展较快的一些省市普遍希望尽快改变这种规定,按单一的分税制办法结算。当然,作为一种过渡措施,实行分税制后仍维持财政递增包干上缴的办法,是一种从现实出发的必然选择,但这种办法既加重了部分经济发展较快省市的财政负担,又不统一和不规范,应随着中央财政状况的好转尽快取消财政递增包干上缴的规定,实行统一、规范的分税制财政体制。

三是地方横向融通资金的权限不足。信贷规模由各专业银行总行切块下达到省专业银行后,由于专业分行系统内资金调度不及时,使得资金在地区间、行际间的横向融通比较困难,如山东的鲁西北地区 and 江苏的苏北地区资金较紧,鲁南地区和苏南地区存款多于信贷规模则资金相对宽松,由于省及省以下人民银行在资金调度等方面的权限不足,难以缓解这些矛盾。为解决资金横向融通比较困难的问题,1994年下半年以后,中央采取了一些措施,如允许人民银行分行在总行核定的额度内负责办理票据交换的7天内拆借业务,允许人民银行牵头的融资中心负责辖区内各金融机构的短期资金横向调剂,保证商业银行的支付,提高资金使用效益。这些措施对缓解资金横向融通的困难起到了一定的作用,但没有从根本上解决问题。

四是投资体制改革与财税体制改革和金融体制改革不配套。投资体制改革加重了地方政府承担本地区基础性项目和公益性项目的投资责任,应该说,这是符合市场经济下中央与地方的职能分工的,但财税体制改革削弱了地方的财权,金融体制改革影响了地方自筹资金的数量,使得地方政府筹集资金的权限与所承担的建设任务不相适应。国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口信贷银行三家政策性银行的组建,为中央重点建设项目的资金筹集提供了保证,而地方却没有相应的政策性金融机构保证重点建设,再加上企业债券和短期融资券的规模自1993年下半年以来一直未下达,造成中央项目地方自筹部分不落实,地方重点项目资金无保证。1994年全国高达数千亿的三角债务有1/3是由于基本建设资金不到位造成的,而这1/3的大部分又是由于地方资金不到位造成的,这种状况与地方政府缺乏相应的投融资权限密切相关。

五是实现中央有效控制所需的监督系统功能相对弱化。为实现中央对地方的有效控制,维护中央的权威,必须建立起强有力的中央监督系统,强化中央监督的功能,以防止和纠正某些地方政府的越权行政行为或搞“上有政策,下有对策”。中央监督系统功能的弱化,只能导致地方政府行政行为的扭曲,导致中央与地方经济关系的紊乱。1994年,财税、金融、投资方面的管理权限虽然集中了一部分,但中央的监督功能并没有得到明显的加强和改善。这突出地表现在中央税的征收方面。1994年地方应该上缴而未上缴的税收高达数百亿元,其中绝大部分为中央税。此外,非法集资、干预中央银行货币政策执行等情况仍时有发生。

造成上述问题的原因是多方面,其中一个带有根本性的原因是对在社会主义市场经济体制下如何协调加强中央宏观调控与地方政府直接组织经济活动间关系的经验还不足;另一个重要原因是对中央政府对宏观经济的调控权和地方政府的经济调节权还缺乏具体、明确的界定和划分;此外,对中央与地方的事权划分也缺乏科学的论证和法律上的规范。为此,应当在深化改革的进程中,对中央与地方的经济关系进行再调整。其中包括:

第一,在企业改革方面,随着企业改革的深化和现代企业制度的建立,中央与地方在国有资产管理方面的关系要得到进一步的明确。党的十四届五中全会《决定》提出,对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制。但对国家资产实行统一所有的问题,在操作上也并未得到解决。在地方政府方面,依据谁投资、谁所有、谁受益的原则,提出地方投

资形成的国有资产产权应归属地方,按照中央政府拥有终极所有权、地方政府拥有实际所有权的模式处理。也有明确主张将国有资产划分为中央政府所属国有资产和地方政府所属国有资产。在如何实行政府分级监管方面也尚有很多具体问题需要明确。例如,在分级监管的内容上,对地方投资形成的国有资产,地方政府是否享有占有权、使用权、收益权和处理权等。这将是今后一个时期中央与地方经济关系再调整的一项重大内容。

第二,在社会保障方面,为适应深化企业改革和建立现代企业制度的需要,必须加快建立包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险以及住房公积金等在内的社会保障制度的步伐。相应地,中央与地方在有关社会保障方面的职责、权限和关系等,也需要作进一步明确和调整。

第三,在财税管理方面,中央在强化税法的严肃性,防止和减少地方越权减免中央税收的同时,可能会适当下放一些地方税的征管权,主要是将一些地域性较强、不影响全局经济发展和利益的地方税小税种的管理权限下放给省级政府,同时将地方税的立法权牢牢掌握在中央。此外,中央将进一步提高转移支付制度的规范化水平和对落后地区补助的水平。而地方则会争取更多的地方税征管权甚至立法权,同时,会继续要求贯彻《预算法》和抓紧制定《预算法》实施细则,使地方能够真正自主安排预算。

第四,在金融管理方面,为了保证货币政策的统一,中央还会采取措施进一步完善金融宏观调控,继续加强对金融机构的监管。同时,为了支持地方发展经济,可能会赋予地方更多的融资权,如允许地方政府组建城市合作银行和农村合作银行并让地方政府参股,在完成国债发行任务和存款增加较多的情况下,批准发行企业短期债券和地方建设债券。此外,中央还会采取措施,进一步盘活资产,解决资金横向融通比较困难的问题。地方在实行分税制,中央与地方的财政分配关系比较明确的情况下,将会把注意力更多地转向金融方面,希望获得更多的融资权限和资金支配权限。一旦中央关于组建城乡合作银行的方案出台,地方将会积极行动起来,并期望着把城乡合作银行办成地方政府的银行,以满足地方政府融资的需要。

第五,在投资管理方面,中央在继续加强对投资规模控制的同时,可能会在国家严格控制投资总量和规范投融资渠道的情况下,适当放宽地方的投融资权限,或是开拓地方政策性融资渠道,赋予省级投资公司一定的融资权,或是给予省级政府商业性投资贷款一定的调节权。同时,中央将适当下放投资项目审批权,对不涉及全国整体布局和不需国家平衡生产建设条件的,将由地方自行决策和审批。此外,鉴于现行中大型项目和限额划分标准是70年代制定的,已不合理,中央将修改调整。而地方为了能够保持较高的经济发展速度,必然要求获得更多的筹资权限,并迫切希望成立地方政策性银行,作为地方基础性投资的主要投融资主体。一些地方还会要求中央放宽地方对外资的利用。

第六,在事权与财权的关系方面,中央将会研究事权与财权不合理交叉的问题,进一步明确应由中央财政支出的项目和应由地方财政支出的项目,对那些由中央与地方共同承担的事务,如国道建设、大江大河的治理等,将明确中央财政与地方财政各自负担的项目和出资比例。但由于中央财政状况在近期难以有大的好转,应由中央财政支出但目前由地方财政支出的项目,预计不会进行改变。而地方则会要求调整现行中央与地方的事权划分,将应由中央财政支出而目前由地方财政支出的项目交由中央承担,同时要求中央赋予地方更多的财权,以适应地方发展经济、保持社会稳定的需要。