

# 论地方保护主义的财政动因及治理对策

黄肖广

1994年财政体制改革后,对新财政体制的改革效应,尤其是新财政体制在限制和根除地方保护主义方面的作用,众多学者进行了卓有成效的研究和评价,其中不乏真知灼见,但也有些不切实际的模糊认识。一些人认为旧财政体制采用了“按企事业单位隶属关系划分中央与地方之间的收支范围办法,把企业的收入状况与地方财政利益拴得死死的,这样,地方出于增加财政收入考虑,就不可避免地要按本地方财政收入最大化目标配置归自己支配的资源,并且为保护地方资源和企业的销售利益,又会实行市场封锁等等,这不仅造成重复建设,结构趋同,而且极大地妨碍了国内统一市场的形成。……也造成地方对企业经营的过多干预,不利于政企分开改革,妨碍企业机制转换。用分税制代替包干制后,这些弊端有的可以完全消除,有的虽然不能完全消除也会极大地弱化。……因为分税制的一个重要特点,就是按税种划分中央和地方的财政收入范围,把现存各税划分为中央税、地方税和中央与地方共享税三部分,……地方面对企业,无论是否隶属于自己,都一样能从中取得应得的收入,从而搞重复建设,搞旨在维护隶属于自己企业利益的地区经济封锁等等,也就失去了实际意义”。<sup>①</sup>上述看法笔者不能认同。我认为,旧财政体制按企业隶属关系划分中央财政与地方财政收入范围的做法不是产生地方保护主义的根本原因,现行的分税制尚不能消除或大大限制地方保护主义行为。其原因主要如下:

第一,纵观历史,按企业隶属关系划分中央财政与地方财政收入范围的做法始于建国初期,当时并没有产生十分严重的地方保护主义,其原因是当时地方尚未获得分级财政管理权,地方财政支出指标由财政部会同中央各主管部门协商确定并戴帽下达,地方没有自主安排权,自然无积极性关注地方财政收入的多少。1980年中央对地方实行“划分收支、分级包干”分灶吃饭的财政体制,赋予地方自主安排地方财政支出的权力,正是因为这一点,才大大激发地方政府当家理财的积极性,在当时不合理的价格体系引导下,地方政府纷纷把财力投向那些价高利大的产业,一时间重复投资、盲目建设的现象非常严重。另外,在政企不分、企业经济效益普遍不佳的情况下,为了求得本地财政收入最大化,行政干预、封锁市场往往比其他手段更方便、有效。时至今日,社会主义市场经济体系在逐步确立,价格体系日趋合理,按企业单位隶属关系划分中央财政与地方财政收入范围的做法并未完全消除(1994年实行分税制后,企业所得税和企业上缴利润仍按隶属关系确定其归属),但重复投资、盲目建设现象却大为缓解,而且许多地方纷纷根据本地资源状况,合理配置资源,调整产业结构。如上海对纺织业的调整就是一例。

第二,按企业隶属关系划分中央财政与地方财政收入范围的真实含义为:中央企事业单位

的企业收入、事业收入上缴中央预算；地方企事业单位的企业收入、事业收入上缴地方预算。按这一含义确指的企业收入是指国有企业上缴利润、国有企业所得税（在1994年前包括国有企业调节税），并不包括工商税收，它在地方财政收入中的地位微乎其微。1990年，我国30个省、市、自治区的企业收入（指地方国有企业所得税、调节税、上缴利润、能源交通重点建设基金、预算调节基金、农牧业税和耕地占用税）共计398.74亿元，而同期的企业亏损补贴就达381.26亿元，两者相抵后仅余17.48亿元，这点收入根本不足以应付同期发生的2133.05亿元的地方财政支出。地方财政主要依靠与中央共享的工商税收来弥补支出，1990年我国30个省、市、自治区的工商税收收入为1795.6亿元，占同期地方财政收入总额1972.35亿元的91%。<sup>②</sup>这说明以流转税为主体税种的我国税制决定了地方财政收入的主要来源是与中央共享的工商税收，为增加本地财政收入，地方政府不仅要保护本地企业，同样也要保护本地的中央企业。按企业隶属关系划分中央财政与地方财政收入范围，拴死了地方政府与地方企业的财政联系一说，其理由并不充分。

第三，财政包干体制并没有激发地方政府组织财政收入的积极性。上述一点已经说明地方财政收入的大头来自与中央共享的工商税收。在经济持续高速增长、国有企业经济效益普遍逐年下降的情况下，工商税收以其收入稳定增长的特征在地方财政收入中占据重要地位，地方政府都不甘心与中央分享，往往通过隐瞒收入、人为降低财政收入增长速度的做法来藏富于企业，减少上缴中央财政收入，并通过集资、摊派等手段把这块收入再收上来。这样，共享收入（指工商税收）的增长部分实际上就变成地方的独享收入。有人将地方政府的集资、摊派称之为“非规范公共收入”，并测定这部分收入约占地方预算收入总额的30%。<sup>③</sup>1988年中央对地方实行各种形式的财政包干制，并期望通过财政收入递增包干、上缴额递增包干等形式来提高地方政府组织财政增收的积极性，但收效不大。一些分成留用比例较低的富裕地区还创造了按财政收入计划数组织收入入库，只求完成任务，不求增收的做法，造成中央财政收入的大量流失。1993年底中央公布了1994年分税制方案，地方为了扩大1994年中央对地方的税收返还基数，在年底前突击组织财政收入，当年地方财政收入增幅惊人。据统计1993年1~10月，全国共完成财政收入计划80.7%，比上年同期增长15.5%，<sup>④</sup>平均每月完成收入计划8.07%，按这个速度发展下去，1993年的财政收入刚好完成任务。但是实际上，1993年全年完成财政收入计划113.1%，比上年同期增长23.2%，<sup>⑤</sup>可见1993年11~12月完成全年财政收入计划的32.4%，平均每月完成收入计划16.2%，是前10月平均数的一倍。这最初有弄虚作假之嫌，财政部的官员也公开表述了这一看法。但是应该看到，1994年财政收入继续大幅增长，财政收入数比1993年增长19.2%，<sup>⑥</sup>这充分说明地方财政确有增长潜力，尽管这是中央用抬高财政收入计划数、取消税收减免、加强财务大检查、强化税收征管等手段取得的。同时，我们也应该看到，在中央加强财政收入征管措施的同时，地方并没有放弃地方保护主义的惯用做法，1995年地方税收收入完成情况良好，而中央二税（增值税、消费税）收入完成情况却不理想，就是一个证明。<sup>⑦</sup>

第四，1994年分税制财政体制改革，调整了财政资金在中央与地方之间的分配格局，一改过去财政包干制下中央靠地方财政上缴平衡收支的局面，大大加强了中央财政的主导地位，中央财政收入占国家财政收入的比重由过去的40%上升为60%，大宗税源划归中央，零星分散的小税源归地方，地方财政缺乏主体税种，没有实行分级财政管理的财政实力，同时中央还能直接通过转移支付制度来调整财政资金在各地区的比例。但是，上述财政分配格局的调整，是在政府职能转换和企业经营机制转换相对滞后的条件下进行的，它必然引起已拥有分级财政

管理权的地方政府的强烈反应。首先,对中央争上解留用比例、争补助、争投资项目,这种情况在1995年上半年已经出现,而且各地都有各地的理由;<sup>⑥</sup>其次,对基层企业、农村继续集资、摊派,地方“非规范公共收入”占地方财政收入的比重逐年上升。<sup>⑦</sup>总之,分税制后地方保护主义又以新形式或老脸孔顽强地表现出来了。

第五,财政管理体制是确定中央与地方、国家与企事业单位之间有关财力财权划分问题的一项重要制度,实质上它主要是处理财政资金在各地区的分配问题。我国现有的财政资金分配的不公平格局决定了各地区在财政资金上的矛盾,地方保护主义是这种矛盾的外在表现,不消除这种矛盾,地方保护主义就难以消除。1994年分税制财政体制确定的中央对地方财政的转移支付制度,包括中央对地方税收返还和专项补助二项内容。其中,中央对地方税收返还是根据1993年各省、市、自治区的既得利益来决定返还基数,这意味着中央对地方税收返还并没有改变原有的财政资金在各地区的不公平分配格局;至于说到中央对地方的专项补助,这要根据中央的宏观经济调控政策来决定,但各地方都清楚,缩小地区差距是中央既定的政策,最近中央又再三强调了这一政策。显而易见,中央专项补助将更多地投向中西部地区,财政资金在各地区不公平分配格局将会继续存在下去,并有扩大之势,由此引起的地区矛盾和地方保护主义可能会更突出、更严重。

综上所述,笔者认为地方保护主义是在以市场取向的渐进改革过程中,由于下放地方分级财政管理权相对超前,建立科学、规范、公平的财政资金在各地方政府间的转移支付制度、完善市场体系、转换政府职能、转变企业经营机制等项改革相对滞后所造成的地方政府不规范的财政分配行为。不加快完善上述相对滞后的各项改革,地方保护主义就不可能消除。在建立社会主义市场经济体系的今天,实行企业经营机制转变和政府职能转换,是目前经济体制改革的重点内容,就财政体制而言,在实施了1994年分税制财政体制后,应考虑配合二个转换进一步拓展下列改革:

(一)建立科学、规范、公平的中央财政对地方财政的转移支付制度,科学界定财政支出的确定因素,以标准财政支出为基点,规范财政资金在各地区的分配比例。目前,我国各地区财政资金分配差异较大,具体表现为从西到东,人均财政支出由高到低、逐步减少,而人均财政收入,则呈相反状态。此外,人均国民生产总值除东部地区明显偏高外,中西部地区之间的差距不明显,如新疆的人均国民生产总值明显高出中西部地区,接近东部地区。从财政支出结构上看,不仅地区之间,而且各地区内省、市、自治区之间的差距也很大。同处东部地区的北京和江苏、浙江,人均财政支出相差数百元;同是自治区的西藏和广西,人均财政支出也相差数百元。如果说对西部地区的财政支援是为了迅速发展当地经济、救济贫困,则实际上除北京、西藏等个别地区外,各地区人均抚恤、社会福利救济费支出,数量不多、差异不大;人均经济建设支出的数额与差异也小于人均行政事业费支出的数额和差异。上述情况说明:第一,国家对西部地区的财政支援大量地消耗在行政事业经费上,这只能增加西部地区消费性财政购买力,而不能增加其生产能力。第二,各地区财政资金的分配差异与各地区人口、经济发展水平、区域面积、自然资源和提供的公共服务水平无内在联系。一般来讲,财政开支的行政事业经费应为社会提供与当地经济发展水平相适应的公共产品,经济越发达,对公共产品的需求越大;反之,则小。我国财政资金的分配格局违背上述规律。当然需要说明的是,东部一些地区相对较

小的人均财政支出(如:江苏、浙江)并不能说明这些地方实际提供的公共服务水平就低,大量的“非规范公共收入”游离在预算外,把这块收入加进去,这些地区的实际人均财政支出水平并不低。只是地方政府不愿把“非规范公共收入”纳入预算内,以免中央分成。反之,西部地区相对较高的人均财政支出,并不能说明这些地区实际拥有的公共服务水平就高,频频见诸于报端的“希望工程”报道说明这些地区的公共服务水平很低。几十年只进不出的人事、干部制度,使我国政府公职人员队伍日益庞大,大量的财政资金消耗在人头费上,不进行行政管理体制和人事制度改革,这种状况就很难改变。第三,目前我国财政资金在各地区的分配格局设计,着重考虑缩小地区经济发展差距、维护民族团结,但是在市场经济体系下,以牺牲部分地区的经济利益来满足另一部分地区经济发展需求的做法,不仅违背市场经济规律,而且也隐含着激化地区矛盾、加剧地方保护主义的可能。

西方发达国家为了规范财政资金在各地区的分配比例,往往按人口、经济发展水平、地域面积、自然资源和应提供的公共服务水平等因素综合评定全国统一的标准财政支出,地方根据本地实际情况,依据标准财政支出来确定本地区财政支出规模。这一经验值得我们借鉴,考虑到我国的实际情况,应该统一全国的行政经费和公益性事业经费的支出标准,各地区在这一标准指导下,结合本地区实际情况(如工作条件的艰苦或优越)增加或减少实际支出标准,并确定地方财政支出规模。至于中央对不发达地区经济建设的财政援助,在目前我国价格体系逐步理顺的条件下,应更多地让位于地区间、企业间基于地区经济资源优势、按照等价交换原则而开展的经济联合和经济协作,这样的支援才是公平有效的。

(二)改革目前的复式预算结构,变经常性预算、建设性预算为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算、财政投融资预算和基金预算。这样做主要基于下列考虑:

第一,从财务上区分政府对国有企业的双重身份。笔者认为实现政府职能和企业经营机制的转变,首先要分离政府对国有企业的双重身份。对国有企业而言,政府既是社会管理者又财产所有者。社会管理者要求实现经济稳定增长、充分就业、社会公平等宏观经济目标;国有资产所有者要求国有资产保值和增值。集二种身份于一身,使国家政府职责不明,为实现二个目标而采用的手段往往会产生相互抵消的效应。现在成立了国有资产管理局,行使国有资产所有权,政府对国有企业的双重身份在政府各职能部门之间得到了明确的界定,由此在财政预算上也必须相应区分这类界定。政府公共预算是体现国家以社会管理者身份取得的收入用于维持政府活动、保障国家安全、稳定社会秩序和发展各项公益事业的预算。其收入主要是各类税收;其支出主要包括:国家公益性文化、教育、科学、国防、行政部门的支出。国有资产经营预算是体现国家以国有资产所有者身份取得的收入用于国有资产经营的预算。其收入主要包括:国有企业上缴利润、股份制企业中国家股分得的股息和红利、基本建设贷款归还收入等;其支出主要有:国家企业挖潜改造资金、国有企业亏损补贴等等。这样就从根本上改变了长期以来体现国家双重身份的财政收支混淆在一张预算收支表中的现象,避免了用国有企业上缴利润开支公共财政支出,用公共财政收入弥补国有企业亏损的现象,有利于不同所有制性质的企业在一起跑线上开展公平竞争。

第二,设立社会保障预算,为国有企业走向市场提供良好的外部条件。政企分离说到底就是一个企业面向政府还是面向市场的问题。现在国有企业走向市场的呼声很高,但真正实施时却发现相当多的企业不愿也无能力面向市场,最直接的问题就是大量富余人员和破产企业的职工如何安置。因此,有必要建立社会保障体系,在财政预算中设立社会保障预算。这是体现

国家以行政手段筹集并管理社会保障收支的预算。其主要内容有:社会养老保险基金收支、社会待业保险基金收支和社会医疗保险基金收支等。

第三,设立基金预算,整顿预算外收支。预算外资金是财政统收统支条件下,中央为了照顾各地方、部门、单位的实际情况,而赋与它们自主管理、自收自支不纳入预算的财政资金。它对于调动各地方、部门、单位的积极性具有重要作用。但是在分税制的分级财政体制下,地方已拥有相当的分级财政管理权,自主支配地方预算资金,预算外资金已无存在必要,继续将这部分资金滞留在预算外,不利于统一国家财政收支,也助长了地方、部门和单位的本位主义倾向,考虑到预算外资金大部分都有专项用途,可在复式预算结构中增设基金预算,这样既可保证财政预算对这部分资金的统一规划,又照顾到这部分资金专款专用的特性。

(三)改革行政事业单位财务管理体制,取消行政事业经费包干制。改革开放以来,由于财政困难,国家多次削减行政事业经费,并对行政事业单位实行经费包干制,造成行政事业单位经费供应远不能满足实际需要,行政事业单位纷纷“创收”以弥补经费不足,在新旧体制转换过程中,巨大的租金诱惑<sup>①</sup>常使“创收”活动变为“寻租”活动,助长了权钱交易的不正之风,这不利于社会主义统一市场的形成和政府职能的转换。在建立社会主义市场经济体系的今天,我们必须认清开放是为了建立统一的社会主义大市场,搞活是为了形成富有活力、充满竞争力的企业,政府职能部门和单位不存在搞活的问题。现在为规范政府行为,应考虑对行政事业单位进行分类,分别划分为行政单位、公益性事业单位、非公益性事业单位三类。行政单位是按照精简、高效原则设立,并具有行政职能的组织机构;公益性事业单位是不具备行政管理职能、不以盈利为目的的公益性法人组织;非公益性事业单位是不具备行政管理职能、以利润最大化为目标的法人组织。财政对行政单位和公益性事业单位实行统收统支、收支二条线的财务管理体制,即这些单位在执行公务中所需经费由财政全额供应;所获收入全部上缴财政。严禁这类单位“创收”办“三产”。统收统支的范围应根据这类单位拥有的行政管理权力的大小及对市场干预能力的大小,逐步推广实施,以避免加重财政负担。对于非公益性事业单位应实行企业化管理,自收自支、自主经营、独立核算、自负盈亏、照章纳税,财政不予拨款。另外,应将非公益性事业纳入市场体系,不再由国家垄断经营,允许非国有性质的团体、个人经营非公益性事业,允许竞争。此外,目前一时难以划清公益性与非公益性的一些单位(如学校),可实行公益性和非公益性业双轨并存,公益性事务由财政供应经费,非公益性事务经费由单位自行解决。

注:

①见何振一:《1994年财税改革举措效果及问题剖析》。《经济研究》1994年第4期。

②以上数据和本文下面所提到的一些数据比较均根据《1993年中国统计年鉴》,中国统计出版社1993年版;《1950~1991年中国财政统计》,科学出版社1992年版所列数据计算求得。

③④见樊纲:《论公共收支的新规范——我国乡镇‘非规范收入’若干个案的研究与思考》。《经济研究》1995年第6期。

⑤见《经济日报》1993年12月6日。

⑥见《中国财经报》1994年3月15日。

⑦见《中国证券报》1995年3月8日。

⑧见《中国证券报》1995年12月6日。

⑨见史炜:《中国经济改革的区域差异及推进前景》。《经济研究》1995年第9期。

⑩见王安培:《租金规模的动态考察》。《经济研究》1995年第2期。