

●邱泰如

## 市场经济条件下的公共财政和分税制

### 一、市场经济条件下的公共财政

在社会主义市场经济条件下，深化我国财政体制改革的一个重要前提，是要合理界定公共财政范围，而这又需要正确借鉴发达市场经济国家公共财政中有价值的地方。

公共部门是指由政府出资进行经济活动的经济领域，它也就是公共财政。在资本主义发展的不同阶段，公共财政的内涵和外延是变动的。那么，公共部门的特征是什么呢？西方经济学通常把提供公共物品（与私人物品或一般物品相对应）以及某些准公共物品的部门称作公共部门。公共物品是私人不愿或无法生产而由政府提供的商品和劳务，它具有消费非排他性和非竞争性这两个显著的特征，具有效用的不可分割性和受益的不可阻止性。公共物品包括纯公共物品（如国防）和准公共物品（如教育）。公共部门必须同时具有两个条件，一是成为传导政府宏观调控意图的中介体，二是要由政府出资。前一个条件是后一个条件的依据和前提，后一个条件则是前一个条件的财力保证。只有把这两个条件结合起来，才能合理地界定公共财政的范围以及正确看待公共财政的作用。

对于公共部门或公共财政的作用，西方经济学界的看法并非固定不变。从第二次世界大战后到70年代后期，在西方国家曾流行“公共利益观”。他们认为可以依靠政府官员去选择最有利于经济的政策。要克服“市场失灵”，就要发挥公共财政的作用，使公共部门更多地参与经济管理。可是，进入70年代后期特别是80年代后，西方国家不少人提出，也存在“政府失灵”状况（如政府决策失误、工作效率低和资源配置不当等）。因此，必须限制公共部门作用的范围。另外，根据公共支出的宏观模型，西方经济学家认为必须注意公共支出的时间变化趋势。其中，马斯格雷夫和罗斯托提出，在经济发展的早期阶段，私营部门和市场较为薄弱，需要政府在各个部门较多的参与。政府投资在总投资中占有较大比重，公共部门为经济发展提供社会基础设施。在经济发展的中期，私营部门和市场的作用已在扩大，政府虽应继续进行投资，但它只是对私人投资的补充。俟经济达到成熟阶段后，公共支出会从对基础设施的支出转到增加对教育、保健和福利服务等开支。在“大众消费”阶段，有关福利再分配的政策性支出的增加会超过别的项目的公共支出的增加。从各国的现实来看，在发展中国家的公共支出中投资所占比重较大，而发达国家公共支出中用于社会保险和社会福利方面的支出占有较高的比例。

根据公共物品和公共部门的特征以及国外经验和我国国情，我们认为，在社会主义市场经济条件下，对于处在社会主义初期阶段的我国来说，公共支出在以下这些领域是必要的。其一，维持国家机器的费用以及外交和援外支出。其二，具有“社会外部影响”的部门支出中应由政府开支的部分。其三，公益性项目、基础性项目和国民经济“瓶颈”环节中重大项目投资中需由政府投入的部分。其四，重要的支农项目的投入以及扶持不发达和贫困地区的

资金。其五，国家重要物质储备以及社会保险、社会福利、社会救护中山政府支出的部分。

在我国传统的计划经济体制下，政府直接管理和生产一般物品（与公共物品相对应），国家对国有企业统负盈亏，对社会事业实行统包统办。这降低了一般物品的生产效率，束缚了社会事业发展的活力，增加了财政负担，也不利于公共物品的生产和供给。我国经济体制改革虽已取得成效，但目前我国财政对一般物品介入的现象还存在，国有企业预算软约束以及社会事业的“供给制”的影响尚未完全克服；而另一方面对急需的一些公共支出（如农业、教育、科技等重点开发项目投资）却又不足。这种状况有待改变。

与合理界定公共部门支出相适应，必须完善我国财政的复式预算。目前我国的复式预算分为经常性预算和建设性预算。为了改进和规范复式预算，我们可以考虑建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可根据需要建立社会保障预算和其他预算。建立政府公共预算和国有资产经营预算，这是为了区分和加强政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能，规范预算收支，加强财政监督和宏观调控能力，强化预算约束，提高财政资金的使用效益。因此，这种复式预算的方案可以试行，并在试行中逐步加以完善。此外，为了拓宽思路，笔者在此提出编制复式预算的另一设想。在发达市场经济国家，复式预算分为资本预算和经常预算（或消费预算）等，其投资性支出是指购置实物资产的支出，其资产的使用年限要求在一年以上（如对公共基础设施和国有企业的投资以及购置大型设备等）。为了同国际上通行的复式预算的分类相衔接，似也可考虑把我国复式预算划分为资本预算和消费预算等，投资预算包括生产性和非生产性固定资产投资。这既与我国历来把基本建设投资划为积累基金相一致，也有利于从总体上反映固定资产投资规模。当然，在资本预算中可以区分生产性和非生产性两种。另外，在编制复式预算时，可将各项预算指标分别同国民经济核算表的各个有关项目进行对照，分析财政收支的增减及其对国民经济所产生的影响，以协调财政预算与国民经济计划。

## 二、要完善分税制

分税制是当今发达市场经济国家用以处理中央财政同地方财政分配关系的一种较为通行的财政管理体制。我国实行分税制的主要目的是：逐步建立起适应社会主义市场经济要求的财税运行机制，克服地方财政包干体制的缺陷，实现规范的中央和地方财政分配制度，使中央和地方都有较为稳定的财政收入，增强中央财政宏观调控能力，并调动中央和地方当家理财、增收节支的积极性；改变按企业行政隶属关系划分各级财政收入的做法，促进政企分开，确立企业的市场主体地位；充分发挥税收的经济杠杆作用，优化产业结构，促进社会主义统一市场的形成和发育。我国已开始实行分税制，它必须逐步加以完善。以下着重强调两个问题：

（一）在合理划分中央政府和地方政府事权和财权的基础上，合理确定中央财政和地方财政的收入比例，建立中央和地方两级税收体系，正确确定中央和地方的税收管理权限。

第一，合理划分中央政府和地方政府的事权和相应的财政支出范围。从计划经济体制过渡到社会主义市场经济体制，迫切要求转变政府职能。要合理划分中央政府与地方政府的事权，其原则应是：有利于促进社会主义市场经济的发展，考虑公共物品的投资规模、受益范围和特点，适应中央政府和地方政府对公共事务和经济事务的调控能力，顾及效率与公平的关系。根据事权和财权相统一的原则，属于那一级政府的事权，就由相应一级政府负责支

出。这里要提及的是巴斯特布尔提出的三个原则：1、受益原则。政府提供的服务的受益对象是全国民众或地方居民，其支出分别应划为中央财政支出或地方财政支出。2、行动原则。凡政府公共服务的实施在行动上必须实行统一规划的领域或财政活动，其支出应属于中央财政支出；凡政府的公共活动在实施过程中应做到因地制宜的，就由地方财政负责支出。3、技术原则。如果政府活动或公共工程规模庞大，需要高度技术才能完成的，就由中央财政负担支出。这三个原则，对于我们划分中央财政和地方财政的支出范围不无启迪。我国中央财政支出范围宜为：国家安全、外交以及中央机关正常运转所需经费；调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所需支出；关系国计民生的全国性的重点基础设施和国民经济“瓶颈”环节中全国性的重点项目的投资的一部分；由中央直接管理的事业性发展项目支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需经费，以及靠个人、企业或社会所不能或不应承担的地区经济、文化、科技、教育和卫生等事业发展和公用设施所需支出。

第二，合理确定中央财政和地方财政的收入分配比例。目前在国家财力分配上，存在集中型（如法国和英国）、分散型（如联邦制国家）和适度分散型（如日本）三种类型。但在绝大多数国家中，中央财政都占财政总收入的大头。另一方面，地方也必须有自己相对稳定的财政收入，以基本上能满足地方正常的公共支出需要，减少地方财政对中央财政的依赖性，并使省级财政有协调本地区经济发展的财力。以日本为例，其行使各级政权所需的经费，原则上来源于本级财政固定收入，以避免或减少各级政府间在经费负担上的讨价还价。反观我国，到1993年中央财政收入只占国内财政收入的37%，造成中央财力不贍。实行分税制后，要把中央财政收入所占比例逐步提高到60%左右。

第三，必须合理划分为中央税、地方税、中央与地方共享税，建立中央和地方两级税收体系。从世界上看，税种的划分有不完全的形式（设有共享税）和完全的形式（不设共享税）。我国划分中央税、地方税和共享税的原则应是：要考虑各税种的税源大小、特点、开征目的以及各地类别，在保证中央财政收入占大头的前提下，兼顾各级财政利益，形成中央和地方两级税收体系，发挥税收的经济杠杆作用，实现征税的效率与公平的原则，有利于宏观调控、微观搞活和统一市场的形成，促进国民经济持续、高速、健康地发展。其中，宜将维护国家权益和实施宏观调控所必需的，以及影响面广的税种，划为中央税；将需要地方征管、与地方经济和社会事业发展关系密切的，以及有利于稳定和扩大地方建设事业的资金来源的税种，划为地方税种；将同经济发展直接相关、数额较大，以及有赖于上下级政府积极组织收入的主要税种划为共享税。目前我国对中央税、地方税和共享税已作了划分，今后应根据财政和经济的发展状况，对试行方案合理地加以调整。其中，从“效率原则”和“适应原则”出发，西方一些财政学者主张把所得税划为中央税。但在某些国家（如美国），中央和地方都征收所得税。目前我国中央企业所得税和地方企业所得税分别划为中央税和地方税，这不利于打破企业行政隶属关系和实行政企分开，因而应予改进。考虑到所得税税基较大，且为了调动中央和地方发展经济的积极性，宜由中央财政或地方财政分别按不同税率征收同一企业所得税，或把企业所得税作为共享税。

第四，必须合理确定中央与地方的税收管理权限。从世界范围来看，税收管理权限包括税收的立法权、税收委托立法权、税收立法提案权、税法解释权和税收课征权，还涉及税种的开征与停征、税目的增减、税率的调整、税收减免的确定等。随着我国分税制逐步臻于完善，应进一步调整中央和地方的税收管理权限。

## （二）逐步建立规范的中央对地方的转移支付制度。

实行分税制后，在中央财政收入占国内财政收入大头的情况下，为了调控地方财政的总量和结构，使地方政府行使事权有财力保证，实现经济的协调发展和各民族地区的共同富裕，必须实行规范的中央财政对地方财政的转移支付制度。

转移支付制度在发达市场经济国家由来已久。其转移支付制度都有法律作为保障，转移支付的数额具有公开性和规范性，并能反映社会经济状况的变化（如大多数国家的转移支付数额与本国的通货膨胀率实行挂钩）。转移支付的形式概括起来有以下两类：

第一类是无条件拨款（或一般性补助）。它的特点是不规定具体用途，而由地方政府统筹使用。这种一般性补助的数额是按公式计算的，公式中包括人口、地区创收的多寡、面积、人均所得等因素。比如，法国中央财政的综合补助，专门用于维持地方预算收支平衡，由财政部根据各地具体情况（加人口、征税多寡、经济状况、资源等），运用统一的计算公式，按年拨给地方直至市镇。

我国从1994年开始实行的是不彻底的分税制。由于要承认地方既得利益，避免实行分税制伊始就引起中央与地方的财政收入比例的过大波动，且实行“因素法”的条件尚未成熟，所以，以1993年为基数年，1994年财政体制变动后，地方净上缴中央的部分全部返还给地方。以后年度采用以全国增值税和消费税每平均增长1%就返还给地方0.3%的方案。这种返还制度是不规范的转移支付制度。

必须采取核定财政收支的因素法。具体而言，就是运用定性分析和定量分析相结合的办法，列出与财政收支相关的因素（经济、社会、自然环境和民族地区等因素），运用数字方法计算出各种客观因素对财政收支的影响度，分解财政支出项目、税基和法定税率等，然后根据统一标准计算出地方财政收支的预测基数，并据以确定中央财政对地方财政的一般性的补助总额，以体现公平、差别和效益的原则。一般性补助主要用于平衡地方政府公共预算的收支，在此基础上，中央财政对老、少、边、穷地区可适当增加一些补助。

转移支付的第二类是专项补助。它由中央政府规定补助的使用方向或项目。它主要有以下方式：（1）有条件的拨款。这是由中央政府规定补助的用途的细目。它又可分为配套的拨款和非配套的拨款两种。配套的拨款是指地方政府必须自己筹集到一定比例的款项，才有资格得到中央财政的补助。例如，日本的国库负担就属于这种类型。非配套的拨款则不要求地方政府筹措一定比例的自有资金。我国也可采用有条件的拨款方式。但要考虑用于确定补助数额的因素，制定补助标准和审查程序，并防止出现这种拨款的“收入效应”和“替代效应”。（2）分类拨款。中央政府规定这种拨款的使用方向，但不具体规定其用途的细目。我国中央财政用于地方遭受特大自然灾害和其他意外重大事故的补助，就属于这种类型拨款。要制定这种拨款的标准，并杜绝该拨款被挪用。（3）合办事业。这是由中央政府和地方政府按比例出资来举办造益于全国和地方事业的。从广义上讲，这也是专项补助的一种。比如，在德国，对一些应由各级政府共同举办的事业，按照“负担分配原则”，由联邦和地方政府共同分摊费用。在我国，对惠及全国和地方的重要基础性和公益性项目以及关系国民经济全局的其他一些建设项目的兴办，应多渠道筹资，其中的一部分资金可由中央和地方财政按份额投入。借鉴国外经验，要实行业绩预算。这就是政府首先制定有关的事业计划和工程计划，并在成本效益分析的基础上确定实施方案所需支出的费用，然后来编制预算，按成本分析效益，以效益衡量业绩。