

分税制研讨会观点综述

●董勤发

9月下旬,由上海财经大学与上海企业改革的“排头兵”二纺机联合组建的上海现代经济研究所举行了一次关于分税制问题的研讨会。在沪的一些经济研究部门和高等院校的专家、教授以及财税实务部门的负责人参加了这次研讨会。现将与会者在研讨会交流的观点与提出的问题作一简要的综述。

一、关于分税制改革的必要性

与会者普遍认为,分税制改革主要来自于两个方面的要求:一是为了克服现行财政包干制的弊病;二是为了适应社会主义市场经济新体制与建立国内统一大市场的要求。有人认为,现行财政包干制是一种不稳定、不规范、不透明与不公平的财政体制,其最大弊病在于地方割据,并严重影响着国家产业结构的调整,也不利于国内统一大市场的形成。同时,它还使中央财政收入相对下降,导致中央财政赤字的扩大,进而危及国家基础设施和重点项目的投资。另外,它也在相当程度上与公平的要求背道而驰,进一步扩大了贫富省份之间的差距,不利于在全国范围内实现共同富裕的目标。有人指出,现行的财政包干制造成了过份的分权。相对于原来统收统支的财政集权体制而言,财政包干制固然是一种增进资源配置效率的财政分权,但是,财政分权过多,就会使各省变成划地为牢、各自为政的自治领地,从而产生阻碍资源有效配置的另一效率损失。与会者还指出,建立社会主义市场经济体制的目的之一是要在全国范围内实现资源的有效配置,这就要求在全国范围内建立统一大市场,要求

政府间财政体制不应成为阻碍这种资源有效配置的障碍,分税制就是适应这种客观要求的新财政体制。

也有的与会者认为,目前实行分税制的必要性并不突出,其理由是:(1)十多年改革所取得的成就是放权让利的结果,而目前分税制改革则要把财权、财力再次集中到中央,这可能对地方的发展带来不利;(2)在技术上尚不可行,因为从改革到现在,税源、税种都一直在变,没有相对稳定、规范的税制,因此,从目前条件来看,分税制改革的时机未到,恐怕尚需等待若干年;(3)目前中央与地方之间的事权还未划清,财权与财力的划分是难以做到科学、合理的,而且收入与支出权限都处在转变之中;(4)在现有条件下实施分税制的结果,很可能出现“争不过老子,打儿子”的情况,致使省、市以下政府财源的紧张以及企业税负的加重,从而不利于地区经济的发展。

二、关于如何理解分税制的问题

在如何理解分税制问题上,与会者的观点仁者见仁,智者见智。大多数人认为,分税制应该是整个分级财政体制,它不仅仅是分税而是分制。但是,在分税制的提法上,则表现出不同的观点:有的人认为,分税制应该是以分税为核心的分级财政体制;有的人则认为,分税制是以分税为基础的分级财政管理体制;还有的人则干脆认为,分税制的提法本身就有问题,因为与其说分税还不如说分权,它既然指的是整个分级财政体制,

那么首先具有决定意义的是支出权限的划分，然后才是税收的划分。用分级财政制度或分级预算制度来命名这一改革的内容，可能更符合实际。

有的与会者则独具匠心，把分税制理解为分税、分权与机构分立的“三位一体”，并指出分税是前提，分权是要害，而机构分立是保证，强调分税制要根据这三个含义分别实施。

三、关于分税制的模式问题

在会上，有人把分税制模式分为彻底的与不彻底的两种。其彻底与不彻底的分界线取决于人们不同的理解：一种理解，是看共享税范围的大小，大的是彻底的，小的则是不彻底的或适度的；另一种理解，则看中央对地方补助金的多少，多的是彻底的，少的则是不彻底的；第三种理解，则看财力、财权与事权的划分情况，看这三权划分程度的高低，高的是彻底的，低的是不彻底的。

也有人提出，分税制模式的选择主要体现在对共享税的处理上，认为中央税与地方税应保持稳定，不同的分税制模式主要表现在共享税份额的大小上。还有人则强调，在分税制模式的选择上，要注意形式与内容的统一。

四、关于分税制条件下财政分权的性质问题

与会同志还就分税制条件下的财政分权是行政性分权还是经济性分权这一问题展开了讨论。有人认为，两权分离、政企分开是分税制的前提，如果缺乏这个前提，那么任何形式的财政分权从根本上来说都只能是一种行政性分权。但是，分税制条件下的财政分权应该是一种经济性分权。目前，国内企业产权制度的改革决定着今后分税制条件下财政分权的最终性质，只有在国有企业产权制度的改革确保了政企完全分开的条件下，财政分权才能成为一种真正的经济性分权。

五、关于借鉴分税制的国际惯例问题

与会者认为，我国当前所要进行的分税制改革的目的是建立与社会主义市场经济体制相适应的政府间财政关系制度，因此，这一改革要尽可能遵循现代市场经济国家在处理这一问题上的国际惯例，借鉴分税制的国际经验。

有人认为，借鉴国际经验，主要有这样几个方面：第一，无论国家大小，无论是联邦制国家还是单一制国家，无论是发达国家还是发展中国家，国际经验表明，中央政府必须有效地控制国民经济中最重要的税收收入来源，这不仅表现在税收的立法与政策上，而且表现在税务行政管理与征收上；第二，各级政府的财源必须足以使其承担起它的支出责任；第三，要保证中央政府有效地进行宏观调控的能力；第四，政府间财政关系制度的设计必须有利于全国范围内统一大市场的形成，以促进资源的有效配置；第五，中央在考虑到地方财政自主权与激发地方积极性的同时还必须能够有效地向贫穷地区提供转移，以缩小地区间在收入分配上的差距，也就是说，中央必须有一定的收入超过其支出需要的财政盈余；第六，在支出方面，由于接近受益者会有助于支出效率的提高，所以客观上需要有一个相当程度的财政分权；第七，中央与地方在支出责任上的重叠必须减少到最小限度；第八，要实行一种以透明而公平的方式从中央向地方转移资源的补助金制度，而且在这一制度的实施过程中要能鼓励地方尽最大努力去增加财政收入，并贯彻中央政府的宏观调控政策。

另外，与会者还就实行分税制对上海财政经济和对区县财政的影响、实施分税制过程中税收立法权的具体划分、地方政府对实施分税制的心态及其可能对策、分税制改革与既得利益的矛盾、以及分税制实施后处理地区间不平衡方式的变化等问题交流了各自的看法。