

□ 贾荣鄂

关于进一步理顺中央与地方财政关系的思考

为适应建立社会主义市场经济体制的要求,以划分税种为基础的分税制财政体制已于1994年在我国全面推行。分税制的推行使中央与地方财政关系朝着制度化、规范化、科学化、合理化的方面迈出了坚实的一步,是理顺中央与地方财政关系的必然选择。实际上,分税制改革方案出台之后,已经初步显示了其良好的效应,它必将对推动我国的经济改革和发展产生积极的影响。但是也应当看到,1994年实行的分税制,毕竟还刚刚起步,理论和操作上的难题还不少,许多改革内容也没有一次到位,而是采取了带有过渡性或变通性色彩的办法,甚至沿用了一些旧办法,以致分税制的改革效果难以充分地表现出来。因此,从促使中央与地方财政关系走向良性循环的角度出发,有必要进一步完善分税制,有必要对诸如科学界定事权、分割税收、改进转移支付方式等问题做进一步的研究和探索。

一、科学地界定中央与地方的事权与财权

西方国家,无论是联邦制国家,还是单一制国家,各级政府的职责范围或事权都有明确的划分。因为,分税制的实质是中央政府和地方政府之间的财力划分问题,而财力划分的依据应该是各级政府之间职责或事权的明确划分。如美国是联邦制国家,分为联邦、州和地方三级政府,与之相对应,美国的预算管理体制也分为联邦、州和地方三级预算,其中,联邦预算支出的范围主要包括国防费用、国际事务费用、科学和太空技术费用、联邦政府经费、国债的还本付息、社会安全费用、各项社会福利和救济支出、资源和能源支出以及司法部门、地区发展等方面的支出。过去,国防费用是支出的重点,现在社会福利和救济支出已上升为第一位。州和地方政府主要承担地方性财政支出,包括教育、修建公路和港口、公共福利、保健、公安、消防和债务利息等支出,其中教育支出所占比重最大,达到40%左右。

我国各级政府之间的事权也是有划分的,而且从大的方面看也是清楚的,中央政府除负责国防、外交、武警和国家重点建设外,还负担中央直属的行政事业单位的经费,中央政府借入的内外债务的还本付息。另外,中央政府还承担调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出。地方政府主要承担本地区政权机关运转所需支出,以及本地区经济和各种事业发展所需支出。但从适应社会主义市场经济发展的要求来看,还有不尽合理之处,存在的问题和矛盾仍然较多。这里有两个层次的问题,首先是在由计划经济向社会主义市场经济体制过渡中,存在一个政府职能的转换问题。所谓政府职能的转换问题也就是政府活动领域的重新确定

问题。关于政府职能,总起来可概括为两种:对内职能和对外职能,其中对内职能又包括对内经济职能和对内政治职能。在这些职能中,对外职能和对内政治职能是必不可少的。关键看经济职能如何确定,这又涉及到国家对经济管理方式的选择问题。长期以来,我们对经济活动采取的是无所不包的直接管理方式,实践证明这种管理是不成功的,因为经济活动是复杂多变的,国家不可能事无巨细地包揽起来,而且国家管理过多会损害基层经济组织的积极性和主动性,导致经济运行的低效率。随着计划经济体制向社会主义市场经济的转轨,要求政府职能有所转换,即由直接管理转为间接管理,由过去的直接分钱、分物、批项目、定指标,转向以统筹规划、掌握政策、监督服务为主,把主要精力放在实现宏观经济的总体平衡上,为经济运行创造良好的环境。可见,应当说政府职能转换的原则是清楚的,至于政府职能的范围,具体确定是比较复杂的,它涉及到政治体制的改革,涉及到政府行为的规范。不过,经济学研究的结果和世界各国经济发展的经验已经证明,在市场经济条件下,政府有一定的核心负责领域:一是只有政府部门能有效地提供社会公共物品和服务,如国防、外交等;二是政府必须帮助提供全社会物资的和信息方面的基础设施,如教育、卫生、运输网公共事业、技术开发和推广、环境保护等;三是由政府出面进行宏观管理,运用一系列政策法律手段调节个人收入分配、地区发展平衡以及促进宏观经济稳定发展。以上三条是市场化国家中政府活动范围的基本界定,我国政府职能的转换也应朝着这一方向迈进。

其次,在政府职能重新确定的基础上,应进一步划分中央政府和各级地方政府的职能和权,并相应地确定支出职责。在这方面,目前仍存在如下问题:一是事权划分不够明确而且交叉很多,比如,基础教育的管理权限下放得过低,主要由县、乡政府以及村负责办学,这是导致农村教师工资拖欠的原因之一。在自然灾害救济、统计、气象、抚恤、口岸建设等领域也存在着责任划分不清的问题;二是中央财力相对不足,导致中央政府将本来应该由自己负责的事务下放给地方;三是中央各部的职能中都有对全国本系统的指导和宏观调控职能,一些本来应该由地方负责的事务,也要求中央财政拿钱,从而产生了中央和地方职能与财力的矛盾。解决这些问题的根本出路是进一步明确划分各级政府的事权,并且对随意超越职责范围的行为进行监督和纠正。根据我国幅员辽阔、地区之间情况相差很大这一国情,我们认为中央不能管得过宽过细,必须赋予地方以适度的权力,让地方能享有选择本地区社会经济发展模式的可能;另一方面,我国是一个统一的社会主义国家,与那些联邦制国家有着根本的区别,这就是中央的统一领导在任何时候都必须坚持。因此,国家最基本的、重大的政策法规应由中央来决定,涉及全局性的大问题,如调节社会总供给与社会总需求的平衡,调节经济结构,加强能源、交通等重点设,消除市场机制的副作用,平衡地区差别等,只能由中央政府来决策。从这个总的原则出发,对中央政府和地方政府的职能可作如下划分。中央政府的主要职能是:领导和安排社会的经济活动,制订和实施国家经济和社会发展规划、计划、方针,制订财政、金融、外贸、外汇、投资、价格、社会保障和产业结构的政策等;协调和引导地区之间、部门之间和企业之间的各种分配关系,实现国民经济的综合平衡;组织和落实全国性的或跨省区的大流域的重大工程和基础设施的建设;承担本级的行政管理、文教卫生事业以及全国的军事建设;代表国家行使对外职能。地方政府的主要职能是:在执行中央统一方针、政策、法规的前提下,领导和组织本地区的经济活动,制定和实施本地区的经济社会发展规划,协调本地区内部的各种经济利益关系,实现本地区国民经济的综合平衡;负责本地区基础设施和重要工程的建设,充分利用本地区资源优势,发展本地区经济;担负本地区的行政管理和文教卫生事业。根据中央政府和地方政府职责的上

述划分,再来确定其财权界限显然就要容易多了。从财政支出的角度,可以分为两个方面:一是行政事业支出,基本上是按隶属关系划分,只要事权划分清楚,各级政府的支出职责也基本上清楚的。但也有可能出现相互挤占的情况,如中央出政策,地方出钱,或由于支出职责不清地方借故向中央要钱等。实际工作中,我们应尽量避免此种现象的发生。二是投资支出职责的划分,在我国这是事权划分和支出职责划分的关键。是否可考虑将全国性交通、邮电、大江大河的水利设施、能源、原材料工业建设的支出,以及高新技术为基础的重大新兴产业的投资,全国性重大基础科研事业的支出、全国性重要自然资源 and 环境保护设施的投资等,由中央财政侧重承担。而将区域性交通、邮电、农田水利、能源、原材料工业建设的支出,以及城市维护和基础建设支出,包括城市公用事业、交通、给水排水公共设施、环境保护等方面支出,由地方财政侧重承担。至于一般竞争性、赢利性的投资项目,中央和地方都应退出这一领域,主要由其它投资主体去进行投资,通过市场配置资源。这样做,符合调整产业结构的要求,也符合市场经济运行的规律,从而有利于促进国民经济的健康发展。

二、合理地划分中央与地方的税收

这次分税制改革将各项税收划分为中央税、地方税和中央地方共享税。将与维护国家权益密切相关和有利于实施宏观调控的税种划为中央税;将收入规模较大、能够稳定增长的税种划为中央与地方共享税,大部分划归中央政府;将适合地方征管的税种划为地方税。可以肯定地说,这种划分税种注重考虑了社会主义市场经济体制对财政税收体制的要求,借鉴和吸收了国外税收划分的成功经验,同时也考虑了中国国情和现有条件,如地方税体制不健全,财政承包体制下的地方利益格局,以及经济增长中的财政困难等等。这样既有利于建立、健全中央政府对经济的宏观调控体系,又能够保证地方政府在提供区域性社会服务方面充分发挥作用,正常行使职能,调动了中央和地方两个积极性。同时,实行分税制后,中央政府与地方政府分别建立起各自的税收征管机构,这将会在一定程度上加强税收征管,防止应收收入的流失。

但是,在中央政府与地方政府的税收划分方面仍延续了过去的一些不够规范的做法,比如企业所得税仍按企业隶属关系划分,中央企业的所有所得税划归中央财政,地方企业的所有所得税划归地方财政,这一办法显然是对中央与地方利益的一种兼顾,也是对企业隶属关系现状的一种考虑,带有明显的旧体制痕迹。因此,以事权划分理论和税制改革后的税种结构为依据,我们认为,对如何更加合理地在中央和地方间划分税收这一问题也需要作进一步的研究。

首先,要尽可能减少共享税税种,并调整共享税范围。现行分税制方案虽然只设了增值税、资源税和证券交易税三种共享税,但是实际上在中央固定收入和地方固定收入中,仍有一部分税和收入具有共享性质,如企业所得税、营业税、城市维护建设税和企业上交利润,都是根据不同规定分属于中央财政和地方财政所有。从目前来看,完全取消这种带有共享性质的税和收入的划分办法,可能会给财政带来一些困难和问题,但从长远来看,实行彻底和规范的分税制,必须取消这种非规范性的做法。当前可以考虑将企业所得税作为共享税,并把土地增值税并入增值税。将企业所得税划作中央地方共享税是基于以下考虑:在社会主义市场经济体制条件下,各级政府的职能将发生转变,政府职责不清、政企不分的问题将受到治理。与企业的市场主体地位的逐步确立和现代企业制度的建立相配合,政府将凭借其行使的社会管理职能和国有资产管理职能来参与国有企业收益的分配。在这种情况下,按企业隶属关系划分企业所得税的做法就显得十分落后,它不利于割断各级政府同企业之间的脐带关系。有鉴于此,有必要将企业

所得税划为中央地方共享税,并由国家税务局统一征收,然后按比例分解到中央财政与地方财政,与此同时打破按所有制分配利润的做法,将企业所得利润按比例分享原则在中央政府和地方政府之间分配,以避免各级政府对所属企业的行政干预加剧,影响宏观调控的效果。

其次,要扩大地方税种,将资源税和证券交易税划归地方管理。资源税的征收与资源的开发利用存在密切联系,有必要把资源税列入地方税,专款用于资源的开发。国有土地有偿使用收入可以并入资源税中。从发展前景看,我国证券交易税的范围会逐步扩大。进入90年代,以上海、深圳为龙头,以大中城市为群体的证券流通市场体系已经初步形成。证券发行规模逐年扩大,流通市场十分活跃,1994年,我国就发行国债1020亿元,金融债券1000亿元,企业债券45亿元,股票约20亿元。1994年仅上海证券交易所证券交易总额就突破了2万亿元。因此,从目前情况看有必要设立一个单独税种征收,并在证券交易税税法的制定及解释、税率、纳税环节、征收办法实行全国统一的前提下,将该税的征收管理交由地方,既有利于充分调动地方的积极性,也有利于证券市场的稳定,有利于证券市场的健康发展。

再次,调整中央税范围,除将具有共享税性质的营业税、资源税和证券交易税纳入地方税外,还应考虑把个人所得税和固定资产投资方向调节税收回中央。从世界范围来看,许多国家均将个人所得税划归中央政府。究其原因,不外乎有两个:一是个人所得税一般属于主体税,自然应该归中央掌管,二是个人所得税涉及收入再分配政策和地区间投资等重大问题,须由中央政府加以控制。我国现阶段,由于个人所得税税源不大,税额不多,难以发挥西方国家个人所得税的那种调节功能,加上个人所得税的税源分散、征管难度和征税成本较大。因此,目前将个人所得税划归地方财政由地方税务机关管理有其合理的一面,它有助于降低征税成本,提高征管效率。但是,从长远的观点来看,根据个人所得税的固有特征,可以认为,当这一税种的影响逐渐增大时,它很可能成为中央财政的一项专享收入,因此,中央政府一定要加强对个人所得税种的管理,并视条件成熟程度,适时将其划归中央财政收入。至于将固定资产投资方向调节税划归中央财政收入,不仅有利于加强中央政府对固定资产投资的管理,也有利于中央政府把这种收入集中起来,列入财政建设性预算,用于重点建设和贯彻产业发展的调整政策。

合理划分中央与地方的税收以后,还应按“中央立法为主,地方立法为辅,中央、地方分税分级管理”的原则,合理划分中央与地方的税收管理权限。具体讲:①凡是作为中央固定收入的税种,其税收立法权、税种的开征停征权、税目及税率的调整权,应归属全国人民代表大会或人大常委会,税法的解释权、减税免税权可以下放到国务院、财政部或国家税务局。地方各级国家税务局只能按税法条款执行,地方政府不得干预,并有义务保护中央的财政收入;②中央与地方共享的税种,其税收立法权、税种的开征停征权、税目的增减及税率的调整权、减税免税权应归全国人大或其常委会与各省级人大常委会协商确定,以兼顾中央与地方的利益,税法的解释权应下放给财政部或国家税务局;③划归地方的税种,其税收管理权应实施分类分级管理。首先,对地方税体系中的主体税种和在全国普遍开征的税种,其税收的立法权、税种开征与停征权、税目的增减和税率的调整权应由全国人大常委会与各省人大常委会协商确定,但在制定税目、税率时,应保护一定的弹性幅度,地方有权根据本地区的实际情况,确定相应的纳税对象及税负,并有一定的减税免税权力。其次,对于地方税体系中一些小税种或区域性很强的税种,其税收的管理权限应完全归属地方,由省级人民代表大会或人大常委会立法规定,报全国人大常委会、国务院、财政部、国家税务总局备案,但中央不予干预。上述设想,可以较好地处理中央与地方适度分权问题,有利于按照市场经济要求,充分发挥地方税的功能和作用。

三、建立规范化的政府间转移支付制度

转移支付制度,是当今世界各国普遍采用的,用来与分税制体制配套、规范中央政府与地方政府之间财政关系、实行收入分配政策、调节地区财力平衡、调控经济运行、协调社会发展的重要手段,也是保证国家稳定和统一的重要法宝。从国际经验来看,任何国家客观上都需要维护中央政府的权威,限制地方政府势力的过度扩张,以保证政令畅通、政局安定、经济协调稳定发展。经济上通过中央政府集中相对较多的财权、财力,使地方政府的行政财力有赖于中央政府的支持,这是一个极为有效的法宝。

在目前我国的分税制改革中,也实行了类似于转移支付的税收返还办法,即在实行分税制之始,为了保持现有的地方利益格局,中央对地方的返还数额采用基数法确定,以1993年的实际收入为基数,核定由于实行分税制而发生的中央从地方净上划数额(消费税加75%的增值税减中央下划收入),将中央净上划收入全部返还给地方,并以此作为以后中央对地方返还的基数。从1994年开始,以1993年返还数额为基数逐步递增,增加率按照全国增值税和消费税的增长率的1:0.3系数确定。这无疑较传统经济体制下曾经存在着的各级政府间的上缴下拨关系是一种进步。但这些办法主要是在原财政包干体制基础上形成的,尚不规范,分配也不尽合理,应按照中央与地方的事权划分,逐步建立规范化、法制化的转移支付制度。当然,规范化的转移支付制度内容十分丰富,既要保证一般性公共需要,更需帮助老工业基地加快技术改造,同时还要考虑协调地区发展的差距,难度很大,需要较长时间的探索才可能逐步完善,但当前关键是尽快起步,根据各种转移支付的难易,选择易于实施的办法尽早起步,分批分步地逐渐达到建立规范的转移支付制度。

首先,要明确转移支付制度的目标。在我国现时条件下,我们认为,政府间转移支付的目标应该有两个,一是调剂地区间的财政收入水平差异,以促进公平;二是提高地方政府提供某种公共产品的能力,以保证效率。中国各个地区(尤其是东西部)之间经济发展水平的差异是相当明显的。在注重发挥市场作用、促进区域经济发展的同时,若忽视了中央政府的预算调剂作用,则会从财政角度牵制欠发达地区的发展,并且使地区间居民享用公共产品水平的差距拉大。但值得注意的是,调剂地区间财政收入的水平并不等于实现平均化,并不意味着拉平地区间人均财政收入的差异,而是为保证发达地区政府能够拥有相应的财力,向其居民提供基本的区域性公共产品和服务。另外,需要始终注意,在实施地区间财政调剂的过程当中,需要提高效率意识,力争以尽可能小的成本向欠发达地区提供财政支持。也就是说,转移支付对公平目标的追求必须有合理限度,要确保发达地区的财政状况在一定程度上仍优于欠发达地区的财政状况,从而鼓励各类地区都积极致力于发展经济、培植财源和依法加强收入征管,防止挫伤发达地区的积极性,避免落后地区安于现状,坐享其成。

其次,要选择适当的转移支付形式。转移支付形式有多种多样,但一般可归纳为一般性补助和专项补助两种。一般性补助主要是为财政困难地区的政权组织正常施政和公职人员按标准享受工资福利待遇提供财政资金保障,弥补其各项刚性财政开支来源的不足。它一般不指定用途,由地方财政自行安排使用。专项补助主要是用来进行基础设施建设,以帮助受补助地区改善区域投资环境,加强中央对区域经济结构及生产力布局的宏观调控。它是指定用途的,必须按中央指定的项目和范围使用。一般性补助可兼顾公平,专项补助会提高效率。从我国的情况看,可依据国际惯例,以这两种形式为主。当补助的目的是为了增加地方政府财政综合实力

为动机时,应选择一般性补助形式。但补助的数额,应采用因素计分法来确定,即找出对财政收支有影响的各种主要因素,如人口数量、土地面积、人均耕地、人均 GNP、少数民族、自然资源和社会发展情况等。按其影响程度的大小确定计分标准,各个地方都按这一标准计算其分数,并依此确定地方财政支出水平,并最终确定受补助的数额。这种方法虽然基础工作量较大,但比较客观公正和合理规范,有利于避免过去中央与地方讨价还价的现象,提高财政管理的科学程度。当补助的目的是为了干预和影响地方政府提供特定公共产品的活动时,应选择专项补助形式,使地方在运用补助金之前作出必要的承诺并付诸实施。这里专项补助的重点应明确,应主要用于能源、交通、通讯、环境保护等基础产业和基础设施的建设,用于学校、卫生等公益事业,用于就业培训、医疗保健等社会保障事业,体现国家产业政策的要求,不能范围太宽,撒“胡椒面”。同时,地方应有配套资金,以发挥中央的资金导向功能,从而扩大对上述基础产业、基础设施建设的总体资金投入量。当补助要求地方拿出大量的配套资金而地方又处于财政拮据的状态时,应审慎行事。此外,中央财政有必要对补助资金项目进行密切的检查和监督,要实行补助项目资金的专项使用责任制,强化资金管理。从资金使用到项目完成的每一个环节,都要落实责任者,有关管理机构要建立项目专门帐户,专款专用,不得把中央的专款补助用于平衡地方预算,要实行项目验收制度,提交资金决算报告和审计报告。

第三,要合理控制转移支付的数量规模。政府间转移支付的数量规模,应该根据中央和地方政府的事权范围、财政承受能力以及可行的补助标准等因素来加以控制,使之保持在一个适度的水平上。中央对地方转移支付的规模,既要考虑实行新体制后在中央财政的收入能力大于支出责任的情况下,中央财政可能向地方转移财力的量,也要考虑在地方支出责任大于收入能力的情况下,需要中央转移财力的量。从这个意义上讲,处理好需要与可能的关系,是决定转移支付流向和规模的重要前提。

在财力的初次分配中,中央政府集中的收入越多,那么,一般而言,政府间转移支付的绝对量和相对量就越大。比如,按照现行分税制方案设计,当提高中央财力集中度目标实现以后,在全国的财政收支总额中,中央分别占 60%和 40%,而地方则分别占 40%和 60%左右,那么,若以全国收支总额为 100%,政府间转移支付的比率将达到 20%;而以中央收入总额或地方支出总额为 100%,则转移支付比重将高达 33%。如果加上地方政府之间的进一步转移支付对量还会更高。这不仅将对各地区发展经济、培植财源的积极性产生不利影响,而且由于财政资金上划下拨在途占用时间较多,也会抵减财政资金的运用效率。在近期内各级财政都不宽裕的情况下,无疑会加剧地方的收支矛盾。所以,我们认为,应当根据我国现阶段财政收支水平总体上不太高的实际情况,通过适当调整分税制方案,增加地方税种,提高地方财政的自给率,相应降低政府间的转移支付率是应该的。这样有利于充分调动地方谋求自主发展的积极性。当然,它要以不损害中央财政宏观调控的能力为前提。

此外,转移支付内部一般性补助和专项补助间的支付量度也不是均等的,而且它们之间存在着一定的比例要求。如一般性补助转移支付量度,应以保障各级政权组织具有正常施政能力和各地区合理编制内公职人员按工资标准取得工资及保险福利为限。因为,转移支付的实质是“抽肥补瘦”,一般性补助转移支付量过大,财力平调过多,既挫伤发达地区的积极性,又会使不发达地区产生依赖性,将损害整个国家的发展动力和效率。而缩小各地区教育、医疗、文化生活和交通、通讯、能源等条件差别的专项补助性转移支付量,也要按照循序渐进的原则适度确定,范围过宽,程度太大,同样会导致发展效率的减损。