

我国政府间财政关系现状与改革思路

中国人民大学财政金融学院 杨金亮 李蛟龙 丁康

摘要：政府间财政关系是关系到政府事权与财权能否合理匹配的基础性因素。本文在对西方财政分权理论进行梳理的基础上，回顾了我国政府间财政关系改革历程及取得的成效，结合我国当前经济社会发展形势，提出了理顺政府间财政关系的思路。

一、引言

近年来，我国政府间财政关系一直是财政理论界关注度比较高的一个话题。随着改革开放的逐步深入，当前我国政府间财政关系的研究应立足实际，在对西方分权理论研究的基础上，结合中国经济社会发展现状，制定出有利于加快经济发展方式转变、促进经济平衡发展的财政政策。

西方财政分权理论的主流学术意见对财政联邦制持正面评价，认为其有助于财政效率的改进。主要包括：

一是分权体制下分散的、小规模的地方政府在对公共偏好的信息收集和处理方面具有优势，因此更有可能做出贴近实际偏好的公共决策。Hayek(1945)明确提出小规模政府能够更精确地了解公共偏好，做出更好的决策；相反，大型政区的政府对离散、分裂的公共偏好既不敏感，也无力处理（Ostrum, Tiebout and Warren, 1961; Oates, 1972）。

二是可以创造出有效的偏好表达机制。Tiebout(1956)认为大量的小型地方政府可以征收不同的税收，提供不同的公共服务，与居民的“用脚投票”来表达的公共偏好完美配合在一起，提高了公共服务供给的效率。

三是通过构建居民的退出机制而对表现不佳的政府构成压力。Mueller(1972)认为如果没有退出机制作为威胁，意愿表达通常会失效。分权化有助于退出机制的建立，因为居民在规模较小的政府之间迁徙比在较大规模的政府间迁徙成本更低（Bailey, 1999）。

在西方分权理论中，财政联邦制的缺点也受到了一些学者的重视。在税收收入方面，税负转嫁将偏向流动性较弱的要素比如工资、土地、财产上去（Braid, 1996; Park, 1997）。支出方面，发展支出将扩大并超出最优水平，而其他公共品供给不足（Qian and Roland, 1998）。由于地方政府和工商业精英利用自身政治和经济上的优势地位以及小集团对松散群体的信息和集体行动优势，因而努力在公共政策中维持这一偏差（Schneider and Teske, 1993），也即优势。

二、我国政府间财政关系改革回顾

政府间财政关系又称财政体制，是处理各级政府间收支划分与财力调节的基本制度，对

国家宏观调控政策的贯彻落实与各级政府职能的有效履行具有重要意义。建国以来,适应各个不同时期经济社会发展的需要,政府间财政关系制度不断发展,逐步完善,大致经历了建国初期以中央集中为主线的统收统支,市场经济探索时期的包干体制以及明确社会主义市场经济体制目标后的分税制财政体制等三个阶段。其中,1994 年的分税制财政体制改革是建国以来我国政府间财政关系领域力度最大、影响最为深远的一次制度改革,奠定了目前我国政府间财政关系的基本框架。

分税制改革的主要内容:一是根据中央与地方政府的事权划分,合理确定各级政府的支出范围(见表 1);二是考虑政府间事权划分,按税种划分中央与地方收入(见表 2);三是建立增值税、消费税“两税返还”制度,保持地方政府既得利益,确保新旧体制的平稳转换;四是保留原体制补助和结算补助,引入财政转移支付概念,逐步建立健全较为规范的政府间财政转移支付体系。

表 1 中央地方支出责任划分

中央财政支出	国防、武警经费,外交和援外支出,中央级行政管理费,中央统管的基本建设投资,中央直属企业的技术改造和新产品试制费,地质勘探费,中央安排的农业支出,中央负担的国内外债务的还本付息支出,以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。
地方财政支出	地方行政管理费,公检法经费,民兵事业费,地方统筹安排的基本建设投资,地方企业的改造和新产品试制经费,农业支出,城市维护 and 建设经费,地方文化、教育、卫生等各项事业费以及其他支出。

表 2 中央地方一般预算收入划分

中央固定收入	关税,海关代征消费税和增值税,消费税,铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司等集中交纳的收入(包括营业税、利润和城市维护建设税),未纳入共享范围的中央企业所得税、中央企业上交的利润等。
中央与地方共享收入	增值税中央分享 75%,地方分享 25%;纳入共享范围的企业所得税和个人所得税中央分享 60%,地方分享 40%;资源税按不同的资源品种划分,海洋石油资源税为中央收入,其余资源税为地方收入;证券交易印花税中央分享 97%,地方(上海、深圳)分享 3%。
地方固定收入	营业税(不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的营业税),地方企业上交利润,城镇土地使用税,城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的部分),房产税,车船使用税,印花税,耕地占用税,契税,遗产和赠予税,烟叶税,土地增值税,国有土地有偿使用收入等。

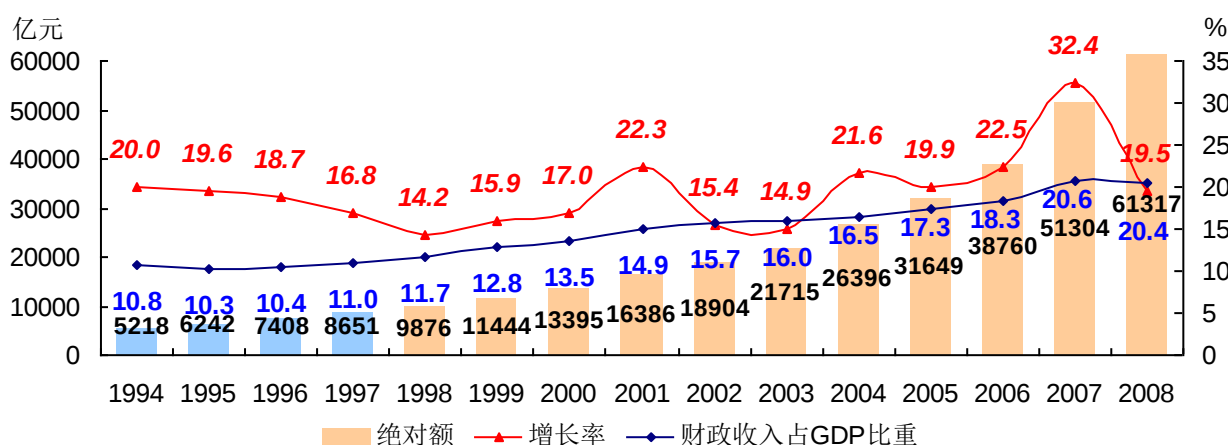
分税制改革后,立足经济社会形势的发展变化,着眼于规范、完善财政体制,并充分考虑外部各方面约束条件,不断推进财政体制改革。除了根据需要适时调整金融保险营业税以及证券交易印花税中央地方分享比例外,重点就所得税收入划分与出口退税负担机制进行了完善。

三、政府间财政关系改革成效及评价

回顾多年来政府间财政关系的演变历程,特别是分税制改革以来的体制运行情况,政府间财政关系改革取得了明显成效。

首先,国家财政实力逐年壮大。税收收入划分既考虑了税种属性,又兼顾了中央集中财力的需要和地方承受能力,较好地处理了中央地方的分配关系,调动了各级政府组织收入的积极性,加上税制逐步完善、经济持续强劲增长以及经济结构不断优化,财政收入连年大幅增加,财政实力显著增强。从 1994 年分税制改革以来,财政收入节节攀升(见表 3),1999 年迈上万亿元台阶,2003 年、2005 年相继突破 2 万亿元和 3 万亿元大关,2008 年达到 6.13 万亿元,占 GDP 的比重也稳步从 1993 年的 12.6% 提高到 2008 年的 20.4%。据估计,现在一周的收入过千亿元,相当于 1980 年全年收入(1160 亿元);一个月是五千亿元,相当于 1994 年全年收入(5218 亿元)。

表3 1994-2008年全国财政收入增长情况

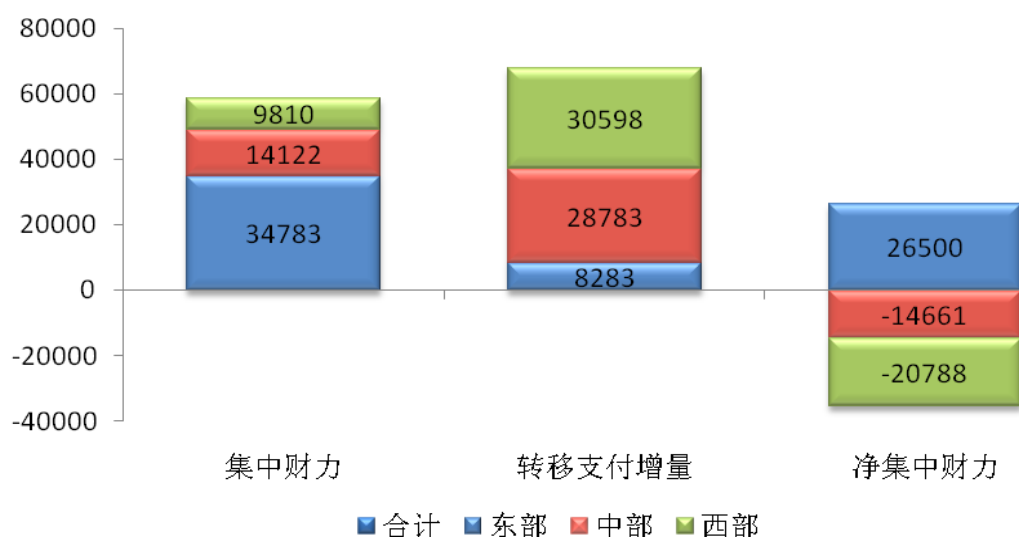


注:数据来源于国家统计局网站、财政部网站,其中2008年为预算执行数(下同)。

其次,中央宏观调控能力显著增强。分税制改革扭转了中央财政收入占比下滑势头,中央财政收入占全部财政收入的比重由 1993 年的 22% 提高到 2008 年的 54.8%,调控能力大幅增强。同时,通过分税制的实施及所得税收入分享的改革,中央从地方集中财力逐年增加。中央集中的财力全部用于增加对地方主要是中西部地区的转移支付,扣除转移支付增量后,

中央从东部净集中约 2.6 万亿元，对中西部地区分别净补助 1.5 万亿元和 2.1 万亿元（见表 4）。

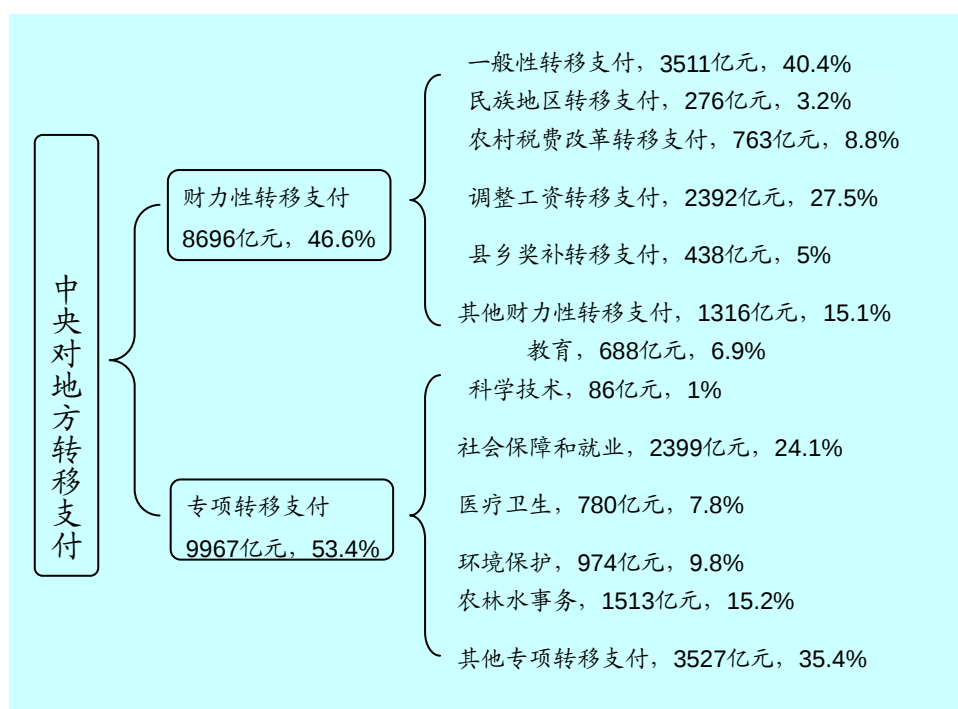
表 4 1994-2008 年中央集中财力与分配情况（亿元）



注：数据来源于国家统计局网站、财政部网站，净集中财力=集中财力-转移支付增量。

第三，转移支付制度不断完善。改变了计划经济时期通过“一对一谈判”和“讨价还价”、“一省一率”调节政府间财力分配的格局，出台了按照客观因素进行公式化分配的转移支付办法，形成了由财力性转移支付与专项转移支付构成的转移支付体系（如表5）。同时，不断改进转移支付办法，着力创新转移支付机制。中央从所得税收入分享改革中集中的收入全部用于对地方的一般性转移支付，形成了稳定增长机制；出台“三奖一补”政策，引入激励约束机制，督导地方各级政府缓解基层财政困难。随着转移支付规模的逐年加大，转移支付均衡效果初步显现。以2008年为例，若将东部地区作为100，中西部地区按总人口计算的人均一般预算收入仅为34和37。通过转移支付实施地区间收入再分配后，中西部地区的人均支出分别上升到63和81，与东部地区的差距明显缩小。

表 5 2008 年中央对地方财政转移支付体系



第四，省以下财政体制改革取得一定成效。各地按照分税制财政体制的基本原则，结合本地实际，初步明确了省以下各级政府的收入范围，基本形成了较为彻底的纵向分税框架，并不断创新财政管理方式，陆续实施了“省直管县”和“乡财县管”改革，减少了财政管理级次，提高了财政资金使用效率。另外，“三奖一补”政策实施后，形成了各级政府共同努力提高县乡财政保障能力的机制，县乡财政运行状况显著改善。2003 年，全国财力不够保工资和运转的困难县为 791 个，2007 年县乡政府“保工资、保运转”问题基本得到解决。

客观评价，分税制改革是建国以来我国政府间财政关系史上力度最大、影响最为深远的一次制度创新，改革的基本方向是正确的，也实现了既定的主要目标。但是，如果比照全面贯彻落实科学发展观与构建社会主义和谐社会的要求，现行财政体制仍存在一些需要完善的方面。主要是政府间事权与支出责任划分不够清晰、不尽合理的状况仍未改观，部分税种收入划分不尽合理，地区间财力均衡力度依然不足以及基层财政保障能力仍然较为脆弱，等等。这些方面需要适应经济社会发展的要求，继续加以完善。

四、理顺政府间财政关系的思路

当前，完善财政体制的总体思路，应以围绕党的十七大提出的健全中央和地方财力与事权相匹配的体制的基本目标，立足实际，适当借鉴国外经验，以推进政府间支出责任划分为重点，改进财力与事权匹配方式，推动科学发展，促进社会和谐。笔者认为，今后一个时期，深化政府间财政关系改革应重点做好以下工作：

一是应相对明确中央与地方的事权和支出责任。形成目前地方财政困难的原因很多，但政府职能定位不够明确、不够合理，各级次之间事权划分不清晰，是其中的一个重要原因，加上近年省以下体制内事权重心下移而财权重心上移，按照法制规范、合理有效的基本原则，逐步有序明晰中央与地方的事权与支出责任，近期应争取在义务教育、社会保障、公共卫生等基本公共服务领域取得进展。同时，要不断调整优化支出结构，建立民生领域支出的经费保障机制，确保民生领域支出具有稳定充足的资金来源。明确界定各级政府的事权和支出责任是完善财政体制的基础，但由于涉及面广，情况复杂，难度较大，需要中央财政密切配合有关部门认真研究，努力推动改革。

二是要逐步建立县乡基本财力保障制度，逐步增强基层政府提供公共服务的能力。县乡财政收入占全国财政总收入的 22%，却供养了占全国 70% 的人口，财力与事权不对称的问题十分突出。当前，要在进一步完善“三奖一补”激励约束机制的同时，逐步建立县乡基本财力保障制度，为基层政府履行职能提供必要的财力支撑。具体来说，中央和省级政府应共同研究制定保障县乡政府人员经费、公用经费，以及民生支出等的最低标准；按照分级管理的原则，省级政府承担保障县乡基本财力需求的责任，中央财政进一步加大支持力度，县级政府要科学合理地安排政府预算，实现“保工资、保运转、保民生”。要适时建立地方政府公债制度，做到地方政府举债公开化、程序合法化、规模合理化。

三是要加快形成统一规范透明的财政转移支付制度。转移支付是均衡各级政府之间财力差距、确保政府正常履行职能、促进社会公平和地区协调发展的重要宏观调控手段。我国财政转移支付制度是伴随着经济体制转轨而逐步建立起来的，当前改革完善的切入点应是对转移支付体系进行总体定位，凡是中央委托事务所需的支出，由中央通过专项转移支付足额安排；凡属地方事权的支出，原则上通过均衡性转移支付解决，扩大地方政府支出统筹权限，增强地方政府支出责任；凡是中央地方共同事务，明确中央地方各自所承担的支出比例；凡是符合中央政策导向的地方事务，中央财政也可以通过专项转移支付加以引导，但数额不宜过大。在此基础上，清理专项转移支付，抬高专款设立门槛，进而提高一般性转移支付比重。另外，应围绕主体功能区建设，通过明显提高转移支付补助比例的方式，增强生态功能区域政府公共服务保障能力，逐步取消不规范的“税收返还”、体制补助和按“基数法”测算支付规模的不合理做法，规范转移支付运作流程。

四是要进一步完善省以下财政体制。省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分，是中央对省级财政体制的延伸。当前，省以下财政体制的框架过渡色彩很浓，合理化程度和规范性都不高。进一步改进省及以下财政体制，缓解基层财政困难，具有现实性和迫切性。当前应该主要从划清政府间事权、减少财政层级、完善地方税收体系、调整转移支付结构四个方面，调整和改革省以下财政体制，从财政体制安排上缓解基层财政困难，使地方政府财政由“吃饭财政”、“建设财政”向“服务财政”和“公共财政”的角色定位转变，切实转变政府职能；与此同时，辅之以积极削减县乡债务、适时发行地方公债、调整税收征管机构等配套措施，以期最终在公共财政的框架内，构建中国特色的省以下财政体制安排，促进“统

筹发展”和“和谐发展”的长远目标的实现。

五是要加强财政监督，推进相关领域改革。要进一步提高预算管理的规范性和透明度，加强对专项转移支付资金使用监管，确保特定政策目标的实现；同时，要引导地方政府将中央对地方一般性转移支付用于教育、农业、社保等基本公共服务领域，推进公共服务均等化进程。此外，相关部门应进一步完善干部考核体系，牢固树立科学的发展观与政绩观，转变政府职能，提高收入质量，避免重复建设，使地方政府财政经济走上可持续发展的道路。

参考文献：

1. 张通等：《改革完善省以下财政体制的思考和建议》，2006 年财政部网站 <http://www.mof.gov.cn>
2. 《中共中央国务院关于地方政府机构改革的意见》，中发[2008]12 号。
3. 闫坤、张鹏：《当前我国宏观经济形势与财政政策探讨》，《税务研究》2009 年第 2 期。
4. 安福仁：《强县强国与财政体制创新》，《东北财经大学学报》2009 年第 5 期。