

■经济理论与实践

“分税制”改革的回顾与展望

——在武汉大学110周年校庆“专家论坛”上的报告

项怀诚

(全国社会保障基金理事会, 北京 100045)

[作者简介] 项怀诚(1939-), 男, 江苏苏州人, 任财政部长, 党组书记; 现全国社会保障基金理事会理事长, 武汉大学兼职教授, 主要从事财政管理与财政学研究。

[摘要] 长期以来我国实行的是财政包干制, 它存在着诸多的弊端。1994年分税制改革是解决财政体制弊端, 构建社会主义市场经济体制的重要举措, 具有里程碑的意义。这次改革的内容涉及到我国税收制度的重新安排, 以及中央和地方财政制度的重新安排问题。这次改革的成功, 极大地推动了我国经济和各项事业的发展。它为进一步完善税收制度指明了方向。

[关键词] 分税制; 谋略; 机制; 完善方向

[中图分类号] F810.422 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)01-0005-07

1994年“分税制”改革是构建社会主义市场经济体制的重要举措, 具有里程碑意义。这一改革涉及到我国税收制度的重新安排, 以及中央和地方财政制度的重新安排问题。这次改革是成功的, 使我国税体制由传统计划体制转向市场经济体制, 极大地推动了我国经济和各项事业的发展。“分税制”实施至今已有10年了, 重新审视这10年的历程对于深化和完善我国的财税体制有重要意义。

一、“分税制”改革的背景

我国于1994年实行的由财政包干体制向分级分税的财政体制转变的改革, 是一次以市场经济为目标模式的财政和税收体制的改革。这次改革有其自身特定的时代背景, 是在特定的经济条件和制度环境下发生的, 具有逻辑上的客观必然性。

(一) 当时财政体制存在的问题。“分税制”之前实行的财政包干体制是我国在改革开放初期, 为解决“统收统支”的财政体制激励不足问题, 实行的是一种分权制财政体制, 从本质上看属于一种中央政府与地方政府之间的委托——代理关系的分权体制: 中央政府的财政收入是通过地方政府征收的, 其收入不仅取决于与地方政府之间协商达成的分配比例, 而且还依赖于地方政府征收财政收入的积极性。改革初期, 这种财政包干体制扩大了地方政府的财权, 调动了地方政府的积极性, 因此在一定程度上有利于经济增长。但是, 理论和实践表明, 这种体制有其固有的弊端: (1) 中央政府的边际收入递减。财政包干制的主要特点是包死基数, 超收多留, 这导致了财政收入既不能与国民经济同步增长, 又不能保证中央政府在财力分配中处于主导地位。而且, 这种体制不利于中央政府对地方政府财政收支的有效监控。结果使中央政府的收入在国家财政收入中所占的比重不断下降, 从1984年的40.51%下降到1993年

22.02%，中央政府的宏观调控能力被弱化。(2)扭曲了资源配置。财政包干体制是按照企业隶属关系划分企业所得税，在地方财政管理权限扩大的情况下，这种制度安排肯定会强化地方的利益机制，促使地方政府从本地利益出发，竞相发展见效快、利税多的项目，由此导致大量重复建设，扭曲了资源的配置效率。另一方面，财政包干体制按照属地征收原则划分流转税，地方政府为取得尽可能多的财政收入，地区封锁、限制流通，严重影响全国统一市场的形成。(3)制度变化频繁，交易费用太高。财政包干体制是中央政府与各地方政府(省级)一对一分别谈判的结果，是一种“契约关系”。这种契约关系是不稳定的，因为社会政治、经济、文化等因素在不断地变化。为了解决新问题，这种“契约关系”就必须不断地变化。这就是说，从制度上看是不符合市场经济体制要求的。只有符合市场经济体制要求的财政体制，才能真正节约交易费用，才能真正使制度朝有利于效率改进的方向有序化变迁。要从制度上保障，必须走法制化道路，必须根据市场经济体制的要求制订相应的法律体系。这种新体制不仅要激励地方政府关心当地经济发展，财力壮大，同时要关心整个国民经济的协调发展。

按照市场经济体制国家的经验来看，财政收入符合瓦格纳定律，即财政收入占 GDP 的比重有逐步增长的趋势。但对于传统计划经济体制来说，改革首先解决政府集中过多的问题。因此，改革初期主要是“放权让利”，财政收入占 GDP 的比重有所下降。但在进入 20 世纪 90 年代以后，在经济持续增长的同时，这个比例却仍然一直呈下降趋势。1980 年财政收入占 GDP 的比重为 25.7%，1993 年已经下降到 12.56%，同时中央财政收入占全部财政收入的比重也持续下降。这表明，当时实行的财政包干体制并不符合市场经济体制的要求，必须改革。

(二)邓小平同志南巡讲话指明了改革方向。从 1979 年开始，我国走上了改革开放的道路。到 20 世纪 90 年代初，经过 10 多年的努力，我国经济建设取得了举世瞩目的成果，但在社会主义建设的基本理论方面没有突破性进展。加上当时国际形势的一些变化，人们在什么是社会主义、如何建设社会主义、社会主义的前途命运如何等重大问题上认识模糊，把“市场经济”和“资本主义”划等号的社会意识形态占统治地位，极大地阻碍了我国进一步的改革开放。在这关键的时刻，邓小平同志高瞻远瞩，于 1992 年初到武汉、上海、深圳、珠海等南方一些城市进行了一次深入的调查研究，并发表了在我国改革开放历史上具有里程碑意义的重要讲话。邓小平对社会主义与资本主义、计划经济与市场经济的关系作了非常精辟的论述，他指出：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场，计划和市场都是经济手段。”邓小平同志的南巡讲话为我国的经济体制改革指明了方向，并为我国的思想解放运动发出了动员令，破除了多年来缠绕在人们心头对于“市场经济”的姓“社”姓“资”问题，为进一步深化改革提供思想基础和理论基础。随后，在 1992 年 10 月召开的中国共产党第十四次代表大会上，江泽民总书记根据邓小平同志南巡讲话的指导思想，提出了我国经济体制改革的目标模式是社会主义市场经济体制。1993 年 11 月，中国共产党十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，将建立社会主义市场经济体制中的一些基本问题转化为政策。中国共产党领导中国人民，经过半个世纪的求索，终于找到了怎样建设社会主义的现实之路。《决定》中提出，要积极推进财税体制的改革，要“把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制”，为建立符合市场经济体制要求的财政体制确定了原则和目标。

(三)稳定的宏观经济环境是财政体制改革的重要条件。从 1992 年下半年开始，“传统计划经济”和“市场经济”并存的“双轨制”使国民经济出现过热的迹象。各地不顾全局利益，盲目追求地方经济的快速增长。突出的表现就是“三乱”、“三热”，即“乱批地，乱贷款，乱集资”，“房地产热、炒股票热、开发区热”。各地方政府违规批出土地进行开发建设；大量银行资金不顾风险进入股市或贷给房地产投机商；民间组织、公司、企业纷纷以高息集资，扰乱金融秩序；宏观经济调控失衡已相当严重。“双轨制”严重影响制度变迁的有序进行。1992 年至 1994 年，我国国内生产总值增长率连续三年超过 10%，分别为 14.2%，13.5%，12.6%；同时，通货膨胀率也迅猛增长，1993 年物价上涨 13.2%，而 1994 年达到创历史纪录的 21.7%。国民经济过热，形势严峻。没有稳定的宏观经济环境，财政体制的改革是不可能的。

1993年6月24日,中央政府出台了《中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》,《意见》明确要求在短期内整顿好金融、财政、税收、投资等决定宏观经济状况的重要领域。这就是著名的十六条措施,其中与财政有关的主要有两条,除了严格控制社会集团购买力的过快增长以外,主要精神是停止一切困难性、临时性的减免税。这在当时来说是抓住要害的,因为市场经济要求“法治”而不是“人治”。经过全国各地、各部门的共同努力,这些措施得到较快、较全面的落实,宏观经济状况逐步改善,到1996年已经取得明显成效,宏观经济状况良好。在治理宏观经济问题时,我们认识到,通过行政命令来进行宏观调控是不符合建立社会主义市场经济体制的要求的。这次宏观调控的实践表明,在原有的经济体制下,政府,尤其是中央政府对许多宏观领域的经济活动失去了控制,必须对宏观调控体制进行根本性的改革。因此,中央政府坚定了进行宏观经济体制改革的决心,财政体制改革只是其中的一个侧面,但它在实践中成了这场改革的突破口,“分税制”的实施,为建立市场经济体制奠定重要基础。

二、“分税制”改革的内容

关于“分税制”改革理论与政策的研究,最早始于20世纪80年代中期的“价税财联动”改革方案,但该方案最终没有被付诸实施。90年代初,经过理论界与实务部门反复讨论,1992—1993年,在一些地方曾进行过分税制改革试点,积累了一定的经验。但“分税制”改革在上述思想、理论和实践准备之外,能够迅速出台并得以顺利实施,离不开决策层的胆识和魄力,离不开目标的明确和决策的科学。“分税制”改革,采取了“渐进式”路径。所谓“渐进式”路径,是指改革的成本是小的,新旧体制的过渡是平稳的。主要措施是在保证地方“既得利益”的前提下进行“增量调整”,减少阻力,确保目标的实现。由于我国市场经济体制刚刚确立,原有的财政体制使中央财力匮乏,不能实施必要的宏观调控,在当时的情况下,我国的“分税制”选择了中央财权相对集中、财力相对分散的集权式模式。1993年12月15日,国务院发布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》,并于1994年1月1日起实行。

(一)“分税制”和“税制”同步改革。我国的税制实际上可以分为三块:工商税制、农业税制和关税税制,其中,核心的一块是工商税制。要实行“分税制”,就必须全面改革我国的工商税制。因为“分税制”要求按照事权与财权相结合的原则,按税种划分中央与地方的收入,原有税制无法做到这一点。

我国的工商税收的收入占整个税收收入的90%以上,涉及工商业、交通运输和服务业等各大行业。在工商税制中,主要存在三个问题:一是税制不够简化,税种设置不符合市场经济“税收中性”为基础的基本原则。当时,工商税的税种多达32个,税种设置和市场经济的要求也不符,如集市交易税、牲畜交易税、奖金和工资调节税等。二是作为主体税种的产品税严重扭曲市场资源配置效率。产品税要求有详细的税目税率表,但要正确认定“产品”的适用税目和税率是不容易的。比如,“新产品”的适用税目税率是需要税务机关认定的,但税目税率表的更新速度远跟不上“产品”的更新速度,因此需要根据税目税率表“比照”执行,往往不尽合理。而且,产品税存在重复课税问题,产品税实行按产品交易价格全额征税。因此,同一种最终产品,采取专业协作生产方式的企业,税负重;实行“全能式”生产方式的企业,税负轻,客观上鼓励了“大而全”、“小而全”的企业形式,不利于专业化分工,不利于效率的提高。因此,决定把“产品税”改为“增值税”。增值税只对产品交易价格的增值额征税,显然符合税收中性原则。三是原有税收制度的法律制度不健全。原有的很多税种都没有规范的法律制度作为依据,有的税种还只是暂行办法,如个人所得税,严重影响税收的严肃性和权威性。在企业所得税方面,按经济性质分设的所得税税种使得产品之间、企业之间、地区之间的公平竞争成为不可能。

针对这些问题,对原有工商税制进行了根本性的制度重新安排。新税制将原有的32个税种,该废除的废除、该合并的合并,同时开设了一些新税种,改革以后,简化为18个税种。后来,在宏观税负基本不变的前提下,实践中根据具体情况又有某些小的调整。现在看来,税种还是偏多了些。现行税收制度尽管还存在许多需要完善的地方,但基本上是和市场经济体制相适应的。税收制度的重新安排为“分

税制”改革的成功创造了重要的前提条件。“分税制”要求:一些税种归中央,一些税种归地方,另一些税种则由中央和地方共享。在划分税种的同时,分设中央和地方两套税务机构,分别征收。

(二)“分税制”的机制。分税制实际上就是中央与地方之间财权划分的制度安排。财政体制的变化对地方的影响很大。分税制实行以前的 40 年中,我国的财政体制很不稳定,方式繁多,且经常变化,长的不过四五年,短的仅一年。那种体制的实际结果是:造成地方政府在编制预算时出现“一年之计在于争”的局面,即地方政府要与中央政府“争”尽可能大的支出“基数”;尽可能小的收入“基数”,地方政府自身的努力程度反而成为影响地方财政状况的次要因素。“重分配、轻生产”的制度安排,必然导致“越包越瘦”的局面。最少的年份全国财政收入仅增收 100 多亿元,其中中央财政增收五六十亿元。1978 年财政收入占 GDP 的比重为 31.2%,到 1993 年下降到 11.2%,平均每年下降一个多百分点。分税制改革前,财政部曾组团到南斯拉夫考察,发现南的财政收入仅占 GDP 11%,第二年南斯拉夫就解体了。国情虽然不一样,但给我们一个启示:国家的财力和中央政府的财力对于一个国家的政治稳定有重要影响。

分税制能够稳定的原因是正确处理了其中三个重要的制约因素。

一是从国情出发合理选择分税制实行的“基期年”,即以哪一年的数据作为中央与地方之间收支划分的参照。分税制根据基期年的财政收支来核定中央从地方净上划的收入数额,并以此作为中央对地方的税收返还基数,可见,基期年的选择对中央和地方的利益影响极大。按照常规,一般采用制定改革方案上一年的决算数,因为,这是一个不可改变的恒数。在 1993 年 9 月开始广泛征求地方意见时,地方同时要求以 1993 年即当年的收入数为基数。对此,当时争论很大,最后中央决定以 1993 年为基期年。1993 年 9 月各地方已经知道了分税制的“机制”,但到年底还有多少财政收入,还有很多不确定因素,这就是说新体制的实行是建立在“不确定”的基础之上的。由于基期年的收入高对地方有利,因此 1993 年地方财政收入的增长是历史罕见的。1993 年 10 月地方收入比上年同期增长 56.7%,11 月为 53.4%,12 月为 36.8%,全年增长 24.2%,增收 866 亿元,按照分税制的制度设计,增收部分就成了地方的收入。当时我是财政部的常务副部长,非常担心中央财政收入有所增长的目标能否实现的问题。但中央从大局出发,考虑体制转换的平稳过渡,毅然下决心以 1993 年为基期年。后来的事实表明,这一颇有胆识的选择是完全正确的。

二是确定共享税的分成比例。分税制改革的一条重要原则是保留原体制的“利益”,通过“增量”的重新分配再逐步调整,减少改革的阻力。按照这一原则确定了共享税的分成比例,如增值税,中央得 75%,地方得 25%;资源税按资源品种进行划分,大部分归地方所有。从地区公平竞争的角度看,中央与地方的“共享”比例应该全国统一。中央当时指示的原则有两条,一是增量分配时中央要得大头;二是共享税的增长要调动两个积极性。在设计中考虑到我国的实际情况,1994 年以后实行的“增量共享”办法,采取中央对地方的税收返还额在 1993 年的基数上逐年递增的办法,递增率按各地增值税和消费税增长率的 1:0.3 的系数确定。这就是说,增值税和消费税每增长 1%,中央对地方的税收返还额增长 0.3%。按照这个比例,中央在税收增量分配中总是占多数。数学上很容易计算出来,在共享税中,中央可得 52.5%,地方可得 47.5%。

三是确定中央与地方之间的转移支付。为了改革的平稳过渡,基本上保留了原体制的地方上解和中央补助办法。原实行递增上解、定额上解的地方,仍按原规定执行;原实行总额分成和原分税制试点地区,以 1993 年的上解数为基数,从 1994 年起以 4%的递增率递增上解。1995 年起,实行递增上解的地方一律改为以 1994 年的实际上解数为定额进行定额上解。中央对地方的转移支付则采用按影响因素计算的“标准收支法”,分别计算各地的标准收入、标准支出,不足部分由中央补助。目的是建立起有中国特色的、规范的、相对比较透明的中央对地方的转移支付制度。

三、对“分税制”的评价

分税制财政体制初步确立了符合社会主义市场经济体制要求的基本框架,成效显著。

(一)“两个比重”迅速提高。分税制实施的当年,财政收入就得到大幅提高,达到4349亿元,比上年增长24.8%,其中各月比去年同期分别增长8%、9.6%、23.5%、33.7%、36.1%、39.9%、16.7%、3.2%、15.1%、15.2%、24.9%、24.6%。从1993年开始到2002年,财政收入每年增长额先后上了1000亿元、1500亿元、2000亿元、2500亿元、3000亿元五个台阶,步入了中国财政收入稳定增长轨道。财政收入占GDP比重不断提高,1994年为11.2%,1995年为10.7%,1996年为10.9%,1997年为11.6%,1998年为12.6%,1999年为13.9%,2000年为15%,2001年为17.1%,2002年为18.5%。中央财政收入占全部财政收入的比重也有较大提高,2002年达到了54.93%。中央财政收入比重反映了财政集中的程度,随着中央财政收入占财政收入比重的提高,中央在处理宏观经济问题时掌握了主动权。

(二)地方积极性得到发挥。与财政收入的高速增长相对应,地方财力也保持了较高的增长态势。收入总量从1994年的2311.6亿元增加到2002年的8523.9亿元,大体上翻了两番。分税制财政体制改革后,地方财力增长速度大大提高,有力地保障了地方经济发展,人民生活水平有了大幅度提高。中央财力扩大后,集中力量解决各地亟需解决的问题,得到地方政府的高度赞赏,中央与地方的关系更协调了。例如,1999年开始的对行政事业单位调高工资问题,开始时除沿海7省市外,对其他省(区)由中央财政分别给予20%—80%不同程度的转移支付。2002年,已改变为除沿海七省市和辽宁、山东的四个市(补助40%)之外,中西部地区增加工资的财政增支部分全部由中央财政负担。在社会保障方面,2001年中央财政为“城镇居民最低生活保障线”提供了23亿元资金,2002年为46亿元,2003年预算已达到92亿元,每年按翻番的速度增长,解决了2400多万人的吃饭问题,对社会稳定起了重要的支撑作用。在文化教育方面,1999年—2003年中央财政的教育支出占中央财政本级支出的比重每年增长1个百分点,目前,教育经费占GDP的比重已经突破3%。同时,中央政府的科技投入也大幅增加,为科教兴国的国策提供了财力保障。

(三)分税制存在的问题。“分税制”财政体制改革从根本上说是成功的,但也存在缺陷,需要充实和完善。原因是多方面的,既有历史遗留的因素,也有发展中需要解决的新问题。从改革的背景看,我国正处于计划经济向市场经济的转轨时期,各项改革都是“摸着石头过河”,只能在实践中不断完善。分税制改革,一开始也是很不够彻底的,离目标模式的要求有较大距离。为了改革的平稳,分税制在利益调整方面的力度不可能太大。从当时的设计方案看,存在四个问题需要今后逐步解决。它们是:(1)中央政府与地方政府的事权划分不够清楚,收支范围的划分不合理。深层次的原因是:我国的经济体制改革尚未到位,现代企业制度尚未建立,政企关系没有真正理顺;政府职能的转换也没有到位。(2)企业所得税仍按企业被管辖的行政隶属关系在政府之间划分收入,不是真正的“分税制”。(3)在地方政府的收入中,“共享税”收入所占的比重太高,占60%左右,不利于地方之间的公平竞争。(4)财政转移支付制度尚需进一步健全,尤其是政府专项投资,在效率、公平和稳定之间的关系没有协调好。所有这些,都需要长期的探索实践。

“分税制”只是建立了市场化的财政体制框架,具有明显的过渡特征。作为分税制的基础,税制也要不断完善。例如,10年前,企业所得税制的改革统一了国内企业所得税,保留了原“三资企业”的所得税,形成了既按照企业的隶属关系,又分为国内、国外企业两套税收制度的局面。从当时的现实情况看,这是必要的,有利于改革开放。但是,现在我国已经加入了WTO,政府对企业的管理也在逐步取消“按身份”管理的制度,因此再按行政隶属关系在政府之间划分所得税就很成问题了,需要进一步改革。对于个人所得税,当时税源不大,并且从鼓励地方积极性的角度看,与地方利益挂钩有利于税源控制,有利于该税种地位的上升。但目前来看,个人所得税的重要性越来越突出,税制的进一步完善和税种在中央

和地方之间的重新划分就非常迫切了。2002 年,财政部针对所得税制的问题,进行了制度调整,提出了“所得税共享”的办法,由中央与地方五五分成,2003 年开始实行四六分成。共享的基数是以 2002 年 1—9 月的当年同期数的基数,加上以前三年的 10—12 月同期平均数的基数的和。调整后中央多集中的资金,全部用于西部发展。改革的当年中央从东部地区大约集中了 126 亿元用于西部建设和开发,这符合邓小平同志“先发展起来的地区带动后发展起来的地区,先富带动后富”的思想,也有力地配合了中央宏观政策的实施。

四、“分税制”改革展望

十六届三中全会作出了新的决定:《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。这一决定是新一届政府的指导方针,其中明确提出,要“完善财税体制”,“分步实施税收制度改革”,“推进财政管理体制变革”。这为进一步完善分税制指明了方向。

(一)税制改革展望。分税制是适应市场经济的财政体制,它以合理的税制为基础。我国 1994 年税制改革建立了以增值税和所得税为主体税种的税收体系。但是,近 10 年的实践表明,目前的税制体系仍存在着一些问题和不尽完善之处。建立适合我国国情的税制体系,应坚持责、权、利相结合的原则:一方面,要维护中央财政的主体地位,对于中央税和全国性的地方税,其立法权仍应集中在中央,以保证全国范围内税收政策的总体统一,消除地方之间的恶性税收竞争。另一方面,在分税制下,地方政府承担着提供区域性公共品的职责,在地方经济社会发展中发挥着重要的作用。地方财政应该拥有赖以取得举足轻重的、稳定的收入的主体税种,以保证有足够的和相对稳定的收入来源。因此,在保证中央统一立法和加强监管的前提下,可以适当下放部分税收征收和调节的权力,以利于地方政府根据本地经济情况,挖掘税收潜力,改善财政状况,建立起真正的地方财政。

(二)政府职能改革展望。事权与财权相结合、以事权为基础划分各级政府的收支范围以及管理权限,这是建立完善、规范、责权明晰的分级财政体制的核心。事权与财权不清是我国财政体制多年来一直存在的主要缺陷,也是这次分税制改革所要解决的首要问题。“分税制”改革对这个问题进行了初步的规范,但从实践情况来看,运行效果尚有不尽人意之处。这主要存在三个层次的问题。第一层次的问题是:如何处理政府与市场的关系,即政府职能的界定问题。按照公共财政理论的观点,政府只能是在有效弥补市场失灵的领域内有所作为。但我国作为一个发展中的社会主义大国,是照搬西方公共财政理论的观点,还是从特殊的国情出发而有所差别呢?如果应有所差别,又应该在哪些方面有所差别呢?第二个层次的问题是:如何界定中央政府和地方政府之间职能的划分问题。分税制要求明确界定各级政府的职能,规范的理论观点认为应按照公共产品收益范围的层次性确定各级政府的职能。我国目前仍是一个中央集权程度较高的国家,中央政府对地方各级政府仍有相当大的影响力,实际生活中各公共产品的收益范围常会有重复或交叉。因此,准确、合理界定各级政府的职能仍需要探索。第三个层次的问题是:省以下各地方政府之间职能的界定。目前我国省以下有四级地方政府,政府层级过多,给地方各级政府职能的界定带来一些矛盾和冲突,如最基层的县、乡政府,其职能常有交叉重复之处,造成效率的损失。政府职能不清,支出不明,各种越位、缺位、错位现象普遍存在,严重影响分税制作用的发挥。

针对上述问题,应该在以下方面深化改革。首先,按照效率原则确定政府与市场的关系。凡是市场可以有效发挥作用的领域,政府不应干预。对于市场失灵,政府又能够有效管理的事务,政府部门应管理到位。从我国目前的实际情况来看,我国的社会主义市场经济体制仍处于初级阶段,存在许多不完善的地方,市场机制发挥作用的领域还很不完善。与西方发达国家成熟的市场经济中的政府职能相比,我国政府管理的范围更宽、程度更深。其次,要根据公共产品收益范围的层次性作为划分各级政府职能的基础。凡是一级政府可以有效提供、有效管理的公共产品及事务,原则上就应该赋予该级政府相应的职能,上级政府也不再进行审核或批准。基层政府具有了解当地居民公共产品有效需求的信息优势,把相

应职能界定给他们是更有效率的。中央政府负责管理全国性的公共事务,负有宏观调控的主要责任,受益面和成本分摊面是全局性的,因此相应的职能是中央政府的。中央和基层之间的政府,称为中间层次的政府,是联系中央政府与基层政府之间的桥梁。中间层次的政府级次应该多少为宜的问题应该研究,级次太多必然增加交易费用,降低效率。总体来说,我国应建立两头大、中间小的政府,从人力、物力、财力上加强中央政府与基层政府的建设。财权以事权为基础,政府职能直接决定着财政职能,行使职能是政府取得财力和财权的依据。在明确界定各级政府职能的基础上,改革我国目前的“保存量,分增量”的财政分配格局,按照财权与事权相对应的原则,逐步建立规范化的政府间财政分配模式。

(三)转移支付制度改革展望。在经济发展中,地区之间不平衡的问题是无法避免的,这必然导致地方之间财力上的较大的差异。但作为一个统一的国家来说,社会公平是重要的目标,因此,需要有规范的财政转移支付制度。目前的转移支付制度尚需进一步完善。1993年实施的“分税制”保留了许多旧体制的痕迹,照顾既得利益太多,考虑资金使用效率和公共劳务均等化的目标不够。在转移支付的力度方面,很长时期内横向调节的制度安排不够,不利于“共同富裕”目标的实现,这方面改革去年走出了可喜的一步。在转移支付的方式上,虽然形成了定额补助、税收返还、专项补助和结算补助等为主要内容的制度,但不够规范、也不够科学,因为当时在设计方案时一些有重大影响的因素未予考虑,样本选择也有缺陷;而且对于无条件补助和有条件补助的界定不合理,控制方式也不到位,因此应该根据新的情况重新测算,并制订相应的转移支付办法。

我国的转移支付制度应该从目前的收入分配型转向宏观调控型。宏观调控型,不应该把调节地方之间的收入分配作为转移支付的主要目标,而应该注重对地方政府行为的调控,促使他们按经济规律办事。转移支付制度仍然应该体现效率优先、兼顾公平的原则。理论上说,政府间转移支付的规模存在一个合理的度,在这“度”内,转移支付的社会收益应该大于政府间资金上划下拨的成本。在实际操作过程中,应根据实际情况确定实际的转移支付规模。为了适应转移支付模式的转变,转移支付的方式也应简化,有条件转移支付应该是主要形式。无条件转移支付的范围要缩小,功能主要是平衡地方政府的经常预算。要把“基数法”确定转移支付的方式转向国际通行的“因素法”。按照统一的客观标准,通过科学的方式确定各地区的“标准支出”和“理论收入”,以此作为转移支付量的重要参数。

(责任编辑 邹惠卿)

Tax-Division System Reform: Yesterday & Tomorrows

XIANG Huai-cheng

(National Social Ensure Foundation, Beijing 100045, China)

Biography: XIANG Huai-cheng (1939-), male, Former Minister, the Ministry of Finance, Head, National Social Ensure Foundation, Professor, Wuhan University, majoring in financial management.

Abstract: The tax system in China had met a lot of problems and difficulties for long. But in 1994, the tax-division system reform took place, which is the important way of solving the financial problems in systems and setting up socialist market economic system, and that is of great significance. The success of this reform can greatly promote the economy and the other fields in China.

Key words: tax-division system; policy; system; ways