

分税制以后我国财权配置问题实证研究

李秋英¹, 王小朋²

(1. 河北工程大学 土木工程学院, 河北 邯郸 056038; 2. 河北省财政厅 科研所, 河北 石家庄 050056)

[摘要] 1994年推行的分税制是不彻底的, 财权配置缺乏协调性和统一性, 致使各级政府
在公共产品和服务提供中责权利不对称。因此, 需要调整财权配置, 以保证事权和财权的统一。

[关键词] 分税制; 事权; 财政配置

[中图分类号] F047 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2009)03-0004-03

一、当前我国各级政府之间财权配置问题分析

(一) 财政收入立法权, 尤其是税收立法权集中于中央政府, 造成地方财政收入体系存在体制上的缺失

1994年以来我国实行的分税制财政体制, 将每两级地方政府之间收入划分的权力给了上一级政府, 造成了财政收入层层集中的情况。上级政府集中将数额较大而稳定、增长速度快的税种上划给上级或者实行分成共享, 而将税收种类零散、数额很小、部分税收征收成本高, 税基不稳定且政策性影响较大的税种(如农业税、农业特产税、牧业税)划分给县乡, 加上近年来取消屠宰税、农业特产税和农业税, 县乡级财政收入不断下降, 收支矛盾更加突出。

一方面税收立法权过分集中于中央。既不利于建立科学合理的地方收入体系, 以适应复杂多样的地方实际情况, 也不利于调动地方培育财源、加强收入管理的积极性。另一方面, 地方政府没有相应的融资权。根据现有预算法规定, 地方财政是“无赤字财政”, 无权借债和发生赤字, 从而影响了地方政府根据社会管理和公共服务需要运筹财政资金的能力, 导致了公共服务供给不足。而事实上, 由于财政收入能力不同, 地方财政发生大量不规范的财政债务, 这些债务在使用上和还债上, 由于缺乏法律和制度的规范, 使用效益不同, 也加大了财政风险。在地方政府几乎包揽所有事权的前提下, 由于地方财政税收体制上的缺失, 加剧了财权事权不匹配的矛盾。以全国财政收支和河北省县级财政收入为例, 从中央与地方财政收入占全国财政收入的比重看, 中央财政收入呈现上升的趋势, 其占总收入比重从2000年的52.2%上升到2002年最高的55%, 上升了2.8个百分点, 以后有所下降, 2005年占全部财政收入的54.5%, 比2000年上升了2.3个百分点, 2000—2005年平均比重达到53.9%; 地方财政收入呈现下降的趋势, 其占总收入比重从2000年的47.8%下降到2002年最低的45%, 下降了2.8个百分点, 以后有所上升, 2005年占全部财政收入的45.5%, 比2000年下降了2.3个百分点, 2000—2005年平均比重达到46.1%。

从2000—2005年平均增长率来看, 全国财政收入增长18.51%, 中央财政收入增长19.80%, 地方财政收入增长17.13%, 地方财政收入平均增长率比全国财政收入增长率低1.38个百分点, 比中央财政收入增长率低2.67个百分点。

从2000—2005年全国财政收入、中央财政收入、地方财政收入弹性比较分析看, 全国财政收入与中央财政收入弹性系数有4个年份高于地方财政收入弹性系数, 有2个年份的财政收入弹性系数低于地方财政收入弹性系数; 从2000—2005年平均财政收入弹性系

数看, 全国财政收入和中央财政收入弹性系数高于地方财政收入弹性系数, 平均高出0.18和0.35个百分点。分析表明, 经济增长对中央财政收入的贡献度大于对地方的财政收入贡献率, 其主要原因是中央通过现行财政体制不断集中财政收入的结果。

从2003年到2005年的三年间, 县级全部财政收入年均增长37.5%, 而上划给中央的四税收入平均增长60.6%, 高于全部财政收入增长的23.1个百分点, 上级省级收入年均增长31.8%, 低于全部财政收入增长率的5.7个百分点, 县级留成收入年均增长23.1%, 低于全部财政收入增长14.4个百分点, 低于中央四税收入增长37.5个百分点。从分析中可以看出, 县乡级在收入权力方面处于被动的地位。

(二) 财权的不断上移造成地方政府支出对中央政府的财政依存度保持比较高的比重

以全国和河北省为例, 从地方财政支出依存度看, 其呈现上升的趋势, 从2000年的45%增加到2004年的50.54%, 上升了5.54个百分点, 2005年出现下降, 达到45.65%, 但仍比2000年高0.65个百分点。从全国各省、市、自治区平均财政依存度看, 其呈现先升后降的趋势, 先是从2001年的54.37%增加到2004年的57.76%, 增加了3.39个百分点, 2005年出现下降, 达到53.03%, 比下降了4.73个百分点。但总的来说, 其平均财政依存度仍然超过了50%, 地方财政支出对中央依赖程度依然比较高。

从河北省各级财政支出依存度看, 县乡级财政支出依存度很高, 2005年对2004年上升了0.13个百分点, 达到了66.47%。从2005年河北省136个县(市)财政支出依存度看, 经济比较发达的唐山市县(市)级财政收入依存度达到39.13%, 经济落后的衡水市县(市)级财政支出依存度达到65.53%, 比唐山市高出26.4个百分点, 其他各市县(市)级财政依存度也在50%左右, 不但财政依存度比较高, 而且具有很大不平衡性。

(三) 财政收入调节权, 尤其是调节权集中于中央政府, 地方政府自主调节预算收入的能力比较弱

我国的税收立法权和税收调整权集中在中央政府。在中央政府和省级政府之间实行分税制后, 各级政府也在对本级和下一级政府的财权进行了划分和调整, 转向分税制财政体制, 目前分税制财政体制已经推行到了财政比较充裕的乡一级政府。在新的预算体制下, 各级政府都对本级和下级政府的税收分享作了明确的规定, 各级政府都成为上级政府制定的税收分享规则的被动接受者, 对本级财政的预算内收入, 特别是税收收入基本上没有调节能力, 造成地方政府激励机制的缺乏。以全国各省(市、自治区)、河北省各市、河

[收稿日期] 2009-05-15

[基金项目] 河北省软科学课题(编号: 064572195D)阶段性成果。

[作者简介] 李秋英(1965-), 女, 河北邯郸人, 教授, 研究方向: 金融管理。

北省部分县(市)为例加以说明。

2003—2005年全国各省(市、自治区)看,税收返还占上划中央四税的比重呈现不断下降的趋势。从平均比重看,2003年比重为43.32%,2004年下降为40.76%,比2003年下降了2.56个百分点;2005年下降为32.7%,比2004年下降8.06个百分点。

从河北省各市看,税收返还占上划中央四税的比重也呈现不断下降的趋势。各市平均比重从2003年的39.95%下降到2005年的20.93%,下降了19.02个百分点。

从河北省选取的30个县看,其税收返还占上划中央四税的比重也呈现下降的趋势,其平均比重从2003年的68.75%下降到2005年的32.48%,下降了36.27个百分点。

从上面分析可以看出,无论从国家范围看,还是河北省看,税收返还占中央四税的比重都呈现不断下降的趋势,表明中央政府在财权配置方面具有绝对调节能力。

(四)收入分配权集中于上一级政府,造成财政收入与可用财力之间缺乏相关性和稳定性

以2005年河北省136个县全部财政收入和可用财力增长速度比较为例进行说明。河北省11个市中,除了沧州市,其他10个市全部财政收入增长速度高于可用财力增速;从11个市(县)级总体看,有9个市(县)级的全部财政收入增速低于总县级可用财力增速;从136个县(市),有80个县(市)全部财政收入增速高于可用财力增速,占县(市)总数的58.82%;有56个县(市)全部财政收入增速低于可用财力增速,占县(市)总数的41.18%。全部财政收入增速低于财力增速反映出全部财政收入的增长与可用财力的增长之间存在较大差距,可用财力增长落后于财政收入的增长,收入增量大部分通过体制被上级政府拿走了。从上面分析中可知,河北省几乎所有的市和超过一半的县(市)收入增量中大部分上缴,收入分配中处于劣势。

(五)财力配置部门化,造成财政部门的预算职能呈现被肢解的趋势

财政部门虽然名义上是“核心预算机构”,但是许多资金的分配权都不在它的控制范围内。改革以来,各个预算部门都逐步发展成为追求部门利益最大化的组织,而且,各个部门在本部门专业知识和信息方面具有很大优势,而财政部门则处于劣势地位,信息出现不对称。信息的不对称刺激各个部门将信息和知识方面的优势转化为追求部门利益最大化的手段。对于各个部门来说,部门利益最大化的最重要的表现就是掌握更多的、能自主支配的资金。在省级层面,除了财政部门,通常各个部门都会掌握一定数量财政资金的分配权,中央下达的专项转移支付资金,部门也具有很大分配权。这些资金的使用程序就是部门申请一下,财政部门只是简单的、原则的审核一下。因此说,在省级预算中,有多个“核心预算机构”,财政部门在很大程度上只是名义上的“核心预算机构”。多个“核心预算机构”并存意味着没有任何一个部门能够对所有财政资金进行控制和监督。另外,人大对部门资金的监督也处于缺位的状态。另外,由于目前我国财政困难情况下,各级政府都默许各个部门自己筹集资金,形成部门的小金库,导致预算外和制度外财政膨胀。预算外财政的膨胀使得各个部门都拥有了可以自主支配的资金。在这种情况下,支出权力就更加分散。

(六)中央和省专项资金配套困难,造成地方预算的完整性受到冲击

配套资金指中央和省在进行专项资金转移支付时,要求地方、市、县必须有相应的配套资金,并且达到一定的比例,否则不予以拨付。从可用财力角度看,这部分专项资金是不属于可用财力的,因为其用途具有专用性,地方不能改变其用途。但配套资金却占市、县

可用财力,如果专项资金过大,则要求配套资金也会加大,这对财力比较困难的市、县来说是很难承受的。因此,一些财力比较困难的市、县只好采用拆东墙补西墙,挪用其他财政资金。另外,对所有市、县来讲,在年初编制预算计划时,该留哪些配套资金?留多少?这些都对预算编制来说是一个难题。因此说“一刀切”地要求配套资金对困难市、县来说是不切实际的,对预算编制的完整性也是一个冲击。

以河北省为例,假设配套资金为专项资金的50%,配套资金占全省可用财力的8.51%,占全省一般预算收入的13.26%;从县级看,配套资金占县级可用财力的7.29%,占县级一般预算收入的13.77%。从分析可以看出,配套资金占了全省和县级可用财力和一般预算收入比较大一个比重,尤其是对困难的县(市)。

(七)某些财政支出责任具有定性或定量指标,但定的过高,不切实际,地方财力不能达到。

国家规定某些支出责任的定性或定量指标,原本是想保证某些事业的投入的足额,并且长久。但由于定的过高,造成地方财力,尤其是困难省、市、县的负担过重,根本不能达到要求。

以河北省为例,2005年一般预算收入占GDP的比重为5.11%,可用财力占GDP的比重为7.95%,按照法定要求,教育经费应占GDP的比重为4%,即将一般预算收入的78.27%、可用财力的50.31%投入到教育中,这显然是不可能的。2005年河北省教育支出为170.5374亿元,占一般预算收入的33.07%,占可用财力的21.24%,占GDP的1.69%,显然与实际要求有较大的差距。再以经济发达、财政收入比较高的上海为例,如果教育支出按要求达到GDP的4%,则要求将一般预算收入的28.83%、占可用财力的22.21%用于教育支出,而上海2005年实际教育支出占GDP的比重为2%,占一般预算收入的12.91%,占可用财力的11.10%,与要求也有较大的差距。另外,由于大量的预算资金被预先指定了用途,财政部门不能根据实际需要灵活调整,以便于在各支出项目之间统筹安排,最大限度地发挥财政资金的使用效益,由此对预算的科学合理的计划和安排造成了冲击。更主要的是,由于各种定性定量指标过多,而且每一项法定支出都要求财政部门必须遵守执行,以至于财政部门在预算规划和调度过程中,处于被动的境地。以河北省为例,表面上地方财政收入逐年增长,但实际上可调度的资金很有限,如大部分非税收入(约占一般预算收入的25%左右)掌握在各个部门手里,要完成落实定性和定量指标要求,其他项目安排就没了资金来源,作为负责编制和执行政府预算的基层财政部门,就只好扮演“巧妇难为无米之炊”的角色了。

二、调整财权配置的整体思路

(一)财权配置模式的选择

发达国家的四种基本模式,都与其政治体制和财税制度密切相关。如美国作为联邦制国家,其财权也是分散的。各州和地方政府都拥有独立的收入权,不但有稳定的收入来源,而且有开征税、可收取费、借款的权力。再如法国是一个单一制国家,其财权也是集中的,中央集中了大部分收入,税收收入权集中在中央,地方政府有一定的机动调整权,如开征某些捐税、制定某些地方税税率。另外,一些发达国家,如德国、日本也都采取了与本国政治制度或财税制度有关的集权和分权模式。但这些国家的财权,尤其是税权,都有两个共同点:一是地方政府都有自己的主体税种,且比较稳定;二是地方政府都有一定的收入权力,除了收费权外,还有制定地方税税率、开征某些捐税等权力。对比国外的财权配置模式,在结合我国的政治体制来和经济发展阶段看,我国宜采用集权与分权相结合的财权配置模式。这种模式包括三个方面的内容:一是根据财权划分的原则,划分中央和地方各级政府的收入,

主要是税收收入,保证各级政府拥有独立的主体税种和稳定的收入。二是地方各级政府拥有一定的收入权力,包括制定地方税征收权、调整地方税税率、收费权、减免税等。从而增强地方调节收入的能力和财政自主能力。三是建立科学、规范的政府间财政转移支付制度。其目的是保证各级政府有较均衡或较均等的财政能力以提供全国范围内较均等的基本公共服务。

(二)根据财权划分的原则,划分中央和地方各级政府的收入

由于税收收入是各级政府的收入主要来源,因此,是划分各级政府的收入主要是讨论划分不同税种在中央政府和地方政府、地方各级政府之间合理、科学划分的问题,以保证各级政府具有稳定的收入。划分税种的原则:一是效率原则。即哪一级政府更多地掌握税基的信息,哪一级征收更有效率,就由哪一级政府负责征收。二是完整性原则。完整的财权包括三个方面的内容:①税权:本级政府能够自主筹措资金的能力,即财政自给能力;②预算权:本级政府自主安排和使用财政资金的权力;③举债权:本级政府弥补财力不足而发行公债的权力。三是与事权相匹配的原则。是指各级政府为实现既定的事权目标,有权按照参与原则自主决定用税收或其他方式筹措足够的款项。就是说,保证事权和财权统一,①必须赋予各级政府税收、预算权和举债权。②筹措的财政资金要能满足本级基本事权需要。四是赋予地方各级政府主体税种,保证地方政府具有稳定的收入来源。根据税种的划分原则,可将税种划分为中央税、地方税、中央与地方共享税。将具有再分配性质、对宏观经济稳定具有重要影响、不同地区税基不同以及对流动生产要素征收的税划分为中央税。将收入相对稳定且受经济影响小、以定居为基础以及对不能流动的生产要素征收的税划分为地方税。将既涉及全国利益又涉及地方利益的税种划分为中央与地方共享税。

我国未来的税种涉及和分类上必须既考虑中央集中收入,又考虑给予地方稳定的税收收入能力,尤其是主体税种。在这种制度设计下,考虑中央集中收入,可以将具有分配性质、受宏观经济影响大且对宏观也具有较大调控作用以及对流动性强生产要素征收的税种化归为中央税,如增值税、关税、车辆购置税、消费税、遗产与赠与税等。同时,考虑地方具有稳定收入和主体税种,可将营业税、房产税、土地增值税、城市维护建设税等。另外,将具有双重性质的资源税、个人所得税、企业所得税作为共享收入。另外,尽快开征财产税和燃油税,将财产税划为地方税,燃油税则作为共享收入。

(三)地方各级政府拥有一定的地方税种设置、地方税率调整的权力

我国在税种设计上主要是考虑财政集权的因素,但在考虑地方收入时,必须根据实际赋予地方的自主

收入能力。发达国家的经验表明,无论是集权,还是分权,都在一定程度上赋予地方收入调节权,只是调节程度的大小不同,如联邦制的美国采取分权模式,则地方财政收入自主能力和调节能力很强。同样,联邦制的德国则采取相对集中的模式,州具有税法制定权,市级具有决定地方税率的权力。法国采取了集权的模式,但也赋予地方政府一定的收入机动权,包括制定某些地方税率、开征某些捐税的权力。因此,我国在财权方面,尤其是税权方面,也应借鉴发达国家的做法,给予地方一定的收入调整权。可以将某些税法的制定权赋予省、市级,并经过省、市级立法机构审议通过。这些税法权包括开征某些地方税的权力(如某些地方特产税、财产税等)、制定和调整某些地方税的税率、采取一定的减免税收权力。但这些权力必须经过各级立法机构审议通过,并报上一级立法机构备案。

(四)赋予地方政府一定的发债权,并以地方的一般预算收入或项目收入作为还债基础

目前,我国很多地方财政收入中包括了国债转贷收入,如2004、2005年,全国31个省、市、自治区的国债转贷收入分别为62.8480亿元、104.8125亿元,2005年比2004年增长了66.77%。另外,我国地方政府还有很大地方自有债务,这些债务包括显性债务和隐性债务。即使中央政府不允许地方政府发行债务,但实际上,地方政府都在利用各种形式举债,除了中央政府国债转贷收入外,还有各种其他显性和隐性债务,而且这些债务给地方财政带来了巨大的风险。因此,为了避免财政风险,使债务显性化,保证地方有足够的财力满足基本的事权,就必须赋予地方政府合法的举债权。当然,举借的地方政府债务必须经过本级立法机构的批准,列入政府预算,像其他财政预算资金一样,使用必须按照一定程序,并严格监督其使用过程和科学评价其绩效。为了能够调控和管理地方的借债行为,中央立法机构可以出台《地方借债法》,规定地方借债的相关事项和相关程序,内容包括:①借债的额度,可以规定达到某一指标,如占一般预算收入的比重或可用财力的比重;②所借债务的担保品,如一般预算收入;③债务人,如国际机构、国内金融机构等;④债务的使用方向,如基础设施项目、体制转轨时期欠账等;⑤债务使用过程;⑥债务的偿还;⑦债务项目的绩效评价。地方政府可根据中央立法机构制定的《地方借债法》制定具体的实施细则,并以法律法规的形式予以确定。

[参考文献]

- [1]王振东,关于深化预算管理改革若干问题的研究[Z].政府间财政关系研讨会交流材料,2006.
- [2]吕炜,政府间财政关系中的支出支出问题(上)[J].财贸经济,2005(1):36.

[责任编辑:王云江]

Empirical research on the allocation issue of China's financial authority after the implementation of the system of tax distribution

LI Qiu - ying¹, WANG Xiao - peng²

(1. College of Civil Engineering, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China;
2. Graduate School, Finance Department of Hebei, Shijiazhang 050056, China)

Abstract: the implementation of the System of Tax Distribution in 1994 is not complete, The allocation of China's financial authority lacks coordination and unity, which calls the asymmetry of responsibility, power and interests in the provision of public goods and services. Therefore, the allocation of financial authority needs to be adjusted to ensure the unity of power and financial authority.

Key words: system of tax distribution; powers; financial allocation