



中央财经大学财政学院、中国财政发展协同创新中心
中国财税研究报告2014



从争论到实践： 中国分税制改革20周年论文集

Symposium on China Tax-sharing System in 20 Years:
From the Debate to Practice

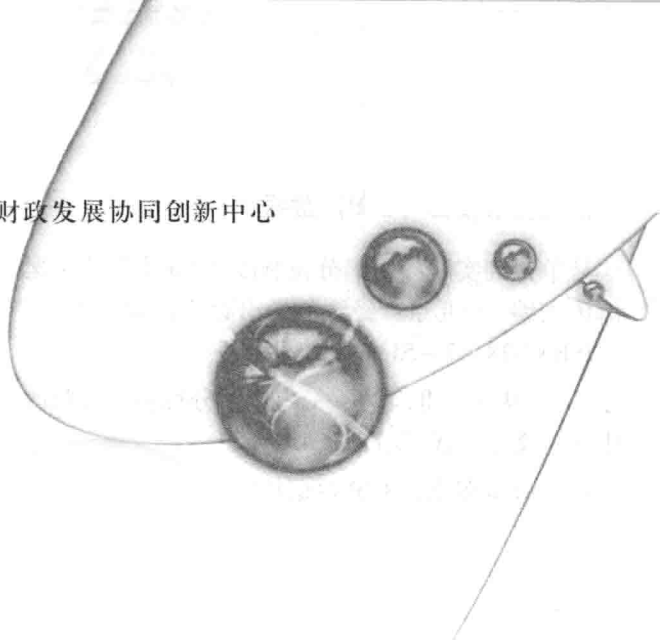
● 马海涛 主编



经济科学出版社
Economic Science Press



中央财经大学财政学院、中国财政发展协同创新中心
中国财税研究报告2014



从争论到实践： 中国分税制改革20周年论文集

Symposium on China Tax-sharing System in 20 Years:
From the Debate to Practice

● 马海涛 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

从争论到实践：中国分税制改革 20 周年论文集 / 马
海涛主编. —北京：经济科学出版社，2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4639 - 4

I. ①从… II. ①马… III. ①分税制 - 税收改革 -
中国 - 文集 IV. ①F812. 422 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 097724 号

责任编辑：凌 敏 张 力

责任校对：靳玉环

责任印制：李 鹏

从争论到实践：中国分税制改革 20 周年论文集

马海涛 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：010 - 88191343 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：lingmin@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 13 印张 320000 字

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4639 - 4 定价：46.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

从单兵突进到协同发展

(代前言)

一、2014 年：中国进入后分税制改革年代

从 1994 年到 2014 年，中国分税制改革走过了 20 个年头。

20 年来，中国经济总量跃居全球第二位，财政收入接近 13 万亿元，中国分税制改革取得了举世瞩目的重大成就；然而，20 年来，我国财政经济体制发展也积累了一些不容忽视的问题。从外部环境来看，美国开始退出量化宽松的货币政策，中国房地产、股市等资产价格下行压力加大，人民币兑美元汇率自 2005 年汇改启动以来的持续升值大有戛然而止之势。同时，中国入世十多年之后，中国社会经济实力不断增强，成为了名义上的“世界工厂”，经济规模也明显上了台阶。这一时期恰恰是西方发动经济危机不断、风雨飘摇的时期。有鉴于此，西方发动经济自忖进入新世纪以来“失大于得”。为此，他们在国际贸易格局当中有抛弃 WTO 另搞一套以遏制中国的想法。正是在这种背景下，目前全球有了一个新的发展态势，比如美国在实施一体两翼的自贸区战略，它以“北美自贸区”（North American Free Trade Agreement, NAFTA）为核心，以跨太平洋伙伴关系协议（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴协议（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）两个大的自贸区为两翼，正在努力塑造 21 世纪的贸易和投资规则。其中，TPP 政治色彩更浓，TTIP 则更关注实质的经贸领域。从内部来看，我国雾霾等环境资源问题突出、地方债务风险凸显、经济增长下行压力加大，政府在保增长、促就业、稳民生和调整经济发展模式之间腾挪的空间日益减小。

为此，我们可以得出判断，2014 年之后，中国将进入“后分税制改革时代”，中国财政过去的“单兵突进”注定将会转向政府与民间、财政与民资的协同发展，政府与社会资本合作（Public-Private-Partnership, PPP）模式就是典型代表。

审计署发布的 2013 年全国政府性债务审计结果（2013 年第 32 号审计报告）显示，截至 2013 年 6 月末，全国政府性债务为 30.27 万亿元，其中全口

径中央政府性债务合计 12.38 万亿元，全口径地方政府性债务合计 17.89 万亿元。这一债务规模占到 2013 年全国国内生产总值 568845 万亿元的 53.21%。特别是在《中华人民共和国预算法》明确禁止地方发债的背景下，地方融资平台等隐性债务“野蛮生长”，成为威胁我国国民经济长期健康增长的重要隐患。同时，社会上也经常出现关于“国进民退”的抱怨。2008 年 4 万亿元投资在透支政府公共财力、累积财政风险之后，我国宏观经济调控和未来经济增长模式亟需从过去政府财政的“单兵突进”过渡到多种经济成分的协同发展，“PPP 模式”就是在这种背景下应运而生的。

在 2014 年政府工作报告中，李克强总理强调要推广运用 PPP 模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等的投资和运营，促进我国新型城镇化的可持续发展，从而切实加强地方政府性债务管理，有效防控地方财政风险。所谓 PPP 模式，也称“公私合营模式”，指政府与社会资本为提供公共产品和公共服务而建立的“全过程”合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险共担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品的质量和供给效率。通过引入社会资本，既为民间资本拓展了投资渠道，又减轻了政府财政投入的压力，提高了公共产品的提供效率，是一举多得之举。从这个意义上讲，党的十八届三中全会所倡导的“积极发展混合所有制经济”从发展思路上也一脉相承、一以贯之的。

二、推动中国财政学科的协同创新发展

中央财经大学财政学科是国家级重点学科、北京市重点学科，财政学专业是教育部及北京市特色专业建设点，拥有博士、硕士学位授予权，应用经济学博士后流动站。财政学院下设三系五所，分别是财政学系、财政管理系、资产评估系，资产评估研究所、财政税收研究所、中国财政史研究所、政府预算管理研究所及中财—鹏元地方投融资研究所。学院拥有包括留学生在内的在校学生 600 余人。60 多年来，财政学院为我国社会主义现代化建设事业培养了大量的中高级经济管理专门人才，他们分布在财政、税务、国有资产管理等经济管理部门，各类企业、事业单位，以及大专院校、科研部门等。近年来，学院的毕业生就业率和社会评价也一直保持在国内同类学科专业的前列。

2012 年 8 月 30 日，“中国财政发展协同创新中心”在中央财经大学揭牌成立。中心由中央财经大学牵头，以上海财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、江西财经大学、山东财经大学等原财政部直属的六所财经类高校以及三家国家会计学院为基础，联合财政部、国家税务总局、社科院等所属科研机构，以及国际著名财税科研机构。旨在汇聚多方资源，按照“国家

急需、世界一流”的要求，围绕中国公共财政体制发展与改革领域的重大理论和现实问题，充分发挥财税学科优势，积极整合校内外、国内外学术资源，有效聚集创新要素，构建协同创新的新模式与新机制，形成有利于协同创新的文化氛围，实现财经类高校财政创新能力的显著与持续提升，推动我国财政学科的融合发展。

这本论文集就是我校财政学科协同创新的重要成果之一。在本书中，我们对分税制改革 20 周年做了专题研究，研究的内容涵盖了财政体制、政府预算、税制改革、土地财政、财政投融资等多个主题，研究的时间从古代跨越到了今天。当然，本书只是我们财政研究中的阶段性成果，受制于水平、资料等多方面的原因，本书难免存在这样或那样的不足和问题，敬请方家不吝赐教（barede@163.com）！

本书为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国税制改革风险问题研究”（项目编号：11JJD790037）阶段性成果，同时获得了中财一鹏元财政投融资研究所、中央财经大学青年创新团队等的资助。

2014 年新中国成立 65 周年，也是中央财经大学建校 65 周年。我们谨以此书向共和国和母校历经一个甲子有余的华诞献礼，向为推动中央财经大学财政学科发展而矢志不渝的前辈们和同仁们致敬！

马海涛

中央财经大学财政学院院长

中央财经大学中国财政发展协同创新中心执行主任

2014 年 3 月 15 日

目 录

我国分税制完善与现代财政制度的构建	马海涛	1
税制改革中结构性减税政策的分析	马海涛 王 威	13
政府预算管理体制构建与预算硬约束	李 燕	22
增值税简易征收模式对我国银行效率的影响分析	姜爱华 李雪婷	31
分税制改革对地方 GDP 和财政收入影响的测度 ——基于东部地区省际视角	曾康华 宋柳玉 王晶晶	39
我国财政投融资体制改革与政府职能转变问题研究	温来成	60
土地财政视角下的分税制改革研究	李 贞 王田华	69
我国古代的政体变化与财政体制变迁	王文素 梁长来	76
从争论到实践：民国时期的分税制改革评析	马金华	96
走出财力和事权匹配的话语困境：大数据时代下社会公共安全管理 的财政投融资	王 鼎	105
预防接种异常反应补偿机制的国际经验及启示	王 俊 陈 莹 阎 川	115
建立现代财政制度，充分发挥科学的财税体制的优化资源配置作用	白彦锋 宋彦喏	128
1994 年分税制改革政府间转移支付制度研究文献综述	肖 鹏	136

2 从争论到实践：中国分税制改革20周年论文集

现行分税制体制下加强我国债务管理的思考

——基于美国政府债务预算管理实践

..... 王淑杰 152

分税制体制改革进程中如何有效保障国家税务机关经费

..... 李 佳 157

“营改增”后基层税源建设问题研究

..... 任 强 贾兰霞 162

我国住宅房产税税率设计的理论与实证研究

..... 李 升 李傲颜 李 昊 173

分税制财政收支运行的实证研究

..... 李 升 王 冬 184

我国分税制完善与现代财政制度的构建

马海涛*

【摘要】1994年分税制改革是奠定我国社会主义市场经济基石的决定性改革。本文在回顾分税制改革二十年历程的基础上，对现行分税制所存在的问题进行分析，对分税制改革后所出现的“土地财政”现象和地方政府债务问题做出澄清，并指出我国分税制改革需着重处理好的“四大关系”：分税制与基本公共服务均等化、财政体制改革与主体功能区建设、财政体制改革与城镇化建设、“营改增”与财政体制改革，最后对完善和深化分税制改革提出了：厘清政府与市场的关系，合理界定两者边界；明晰中央政府与地方政府事权和事责；调整政府间收入划分，构建地方税制；完善省以下财政体制；硬化预算约束，防范地方政府债务风险的五条措施建议。

【关键词】分税制；财政体制；回顾；展望

一、引言

财税体制是经济体制和政治体制改革的交汇点。1992年着手设计、1993年准备、1994年实施^①的税制改革和分税制改革是我国市场经济奠定性的改革。

经过分税制改革，“两个比重”基本稳定，中央宏观调控能力逐步增强，地方政府财政理财和财政改革的积极性显著提高，财政支出结构不断优化，在推动基本公共服务均等化、促进经济发展、抑制通货膨胀、平抑经济波动等方面发挥了重要作用。但是，分税制改革20年的实践证明，受制于客观条件，分税制改革后出现的许多新问题亟须解决。最根本的问题在于，中央与地方之间事权与支出责任存在不匹配、不清晰、不合理和不规范等方面。

本文在简明梳理我国分税制改革基本历程和取得的成就的基础上，对分税制改革后凸显的新问题进行了分析，并提出了完善和深化分税制改革的措施建议。

二、分税制改革的动因

纵观改革开放以来的我国财税体制改革历程，1994年的分税制改革可以作为一道分

* 马海涛，中央财经大学财政学院院长、教授，中国财政发展协同创新中心执行主任。

① 楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社2013年版。

界线将其划分为两个阶段：第一个阶段是1978~1994年，党的十一届三中全会确定了我国改革开放的总方针以后，通过财政体制改革放权让利和全面承包支持了经济的快速发展。但与此同时，财政，尤其是中央财政却愈益窘迫，“两个比重”急剧下降，财政难以平衡而陷入“打补丁”和中央财政需向地方借款弥补资金缺口的尴尬境地；第二个阶段是1994年至今，以“统一税制”为总基调的税制改革和以“事权和财权相结合”为指导原则的分税制财政体制改革，增强了财政总体实力和中央财政的宏观调控能力，强化了市场配置资源的作用和地方财政的预算约束。

总体看来，推动1994年分税制改革的因素主要有以下四个方面：

第一，对此前原有财政体制的解释。分税制改革之前的“分灶吃饭”、财政“大包干”等改革打破了之前财政统收统支、“吃大锅饭”的局面，但其弊端也十分明显，体制年年变动、中央地方年年谈判。财政体制的不稳定一方面助长了地方政府的短期行为，强化了“地方保护主义”和“诸侯割据”；另一方面导致了“两个比重”的急剧下降，中央缺少横向公平的财力，地区间财力差距不合理扩大。

第二，破解之前的“财政困境”。在分税制改革之前，政府放权让利和全面承包的改革举措促进了经济的快速发展，但财政，尤其是中央财政处境却日益窘迫，“两个比重”急剧下滑、财政难以平衡。经济建设和财政补贴政策使得财政支出不减反增，财政赤字不断累积，中央财政甚至到了不得不向地方政府借款的地步。中央政府财力的锐减，带来宏观经济管理能力大幅削弱，整个经济和社会的发展不稳定性增加。

第三，建立社会主义市场经济体制的现实需要。要建立社会主义市场经济体制，必须从根本上解决我国宏观经济稳定能力不足和资源配置效率低下的问题，这就需要给我国社会主义市场经济的发展提供一个相适应的体制性框架。在1994年经济体制改革中，财税体制改革居于中心地位，建立与社会主义市场经济发展相适应的财税体制的核心就是统一税制和实行中央与地方分税制。在统一税制的基础上，遵循“事权与财权相结合”的原则，科学划分中央与地方的财政支出范围、税种收入，建立税收返还和转移支付制度，对中央与地方之间的财力分配进一步改革。

第四，东欧剧变的国际影响。从其国外因素来分析，政治体制上的独断专行、贪污腐化和经济体制上的改革停滞、经济失控是东欧剧变的主要因素。东欧剧变也使我国政府意识到，如不加强对地方政治和经济的控制，地方保护主义、贪腐问题及社会动乱将难以控制，社会稳定难以维持。

三、分税制改革取得的成就及凸显的新问题

1994年分税制改革是世界财税改革的奇迹，是中国式分权改革，财政体制由行政性分权转向经济性分权。它大大强化了中央政府的宏观调控能力，充分调动了地方政府财政理财和财政改革的积极性，推动了统一市场的形成，构筑了我国市场经济体制的基础。

第一，“两个比重”稳中有升，形成了中央财政收入稳步增长机制，中央宏观调控能力不断增强。

1994年实施的分税制改革及其不断完善，充分调动了中央和地方积极性，较好地

处理了中央与地方、国家与企业及个人的分配关系，建立了财政收入，尤其是中央财政收入稳定增长的机制。分税制改革将关税等体现国家利益、消费税等宏观调控能力较强的税种划为中央税，将增值税等与经济发展直接相关的主要税种划为共享税，将营业税等适合地方征管的税种划为地方税，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，初步形成了符合市场经济要求和我国国情的政府间财政关系框架。

如表 1、图 1 所示，经过分税制改革，扭转了之前体制下“两个比重”急剧下滑的趋势，改变了先前中央依赖地方的被动局面，转移支付角色对换，给中央财政主导资源分配提供了制度性保障。从我国成功应对亚洲金融风暴、国际金融危机等宏观经济波动以及国内各项自然灾害等实例中可以看出，分税制改革后的中央宏观调控能力得到显著提高。

表 1 1991 ~ 2011 年我国 GDP、财政收入及“两个比重” 单位：亿元

年份	GDP	财政收入	财政收入/ GDP (%)	中央财政收入	中央财政收入/ 财政收入 (%)	地方财政收入
1991	21781.5	3149.48	14.46	938.25	29.79	2211.23
1992	26923.5	3483.37	12.94	979.51	28.12	2503.86
1993	35333.9	4348.95	12.31	957.51	22.02	3391.44
1994	48197.9	5218.10	10.83	2906.50	55.70	2311.60
1995	60793.7	6242.20	10.27	3256.62	52.17	2985.58
1996	71176.6	7408.00	10.41	3661.10	49.42	3746.90
1997	78973.0	8651.10	10.95	4226.90	48.86	4424.20
1998	84402.3	9875.95	11.70	4892.00	49.53	4983.95
1999	89677.1	11444.08	12.76	5849.21	51.11	5594.87
2000	99214.6	13395.23	13.50	6989.17	52.18	6406.06
2001	109655.2	16386.04	14.94	8582.74	52.38	7803.30
2002	120332.7	18903.64	15.71	10388.64	54.96	8515.00
2003	135822.8	21715.25	15.99	11865.27	54.64	9849.98
2004	159878.3	26396.47	16.51	14503.10	54.94	11893.37
2005	184937.4	31649.29	17.11	16548.53	52.29	15100.76
2006	216314.4	38760.20	17.92	20456.62	52.78	18303.58
2007	265810.3	51321.78	19.31	27749.16	54.07	23572.62
2008	314045.4	61330.35	19.53	32680.56	53.29	28649.79
2009	340902.80	68518.30	20.10	35915.71	52.42	32602.59
2010	401512.8	83101.51	20.70	42488.47	51.13	40613.04
2011	473104.0	103740.00	21.93	51306.00	49.46	52434.00

资料来源：《中国统计年鉴》，中国统计出版社 2012 年版。

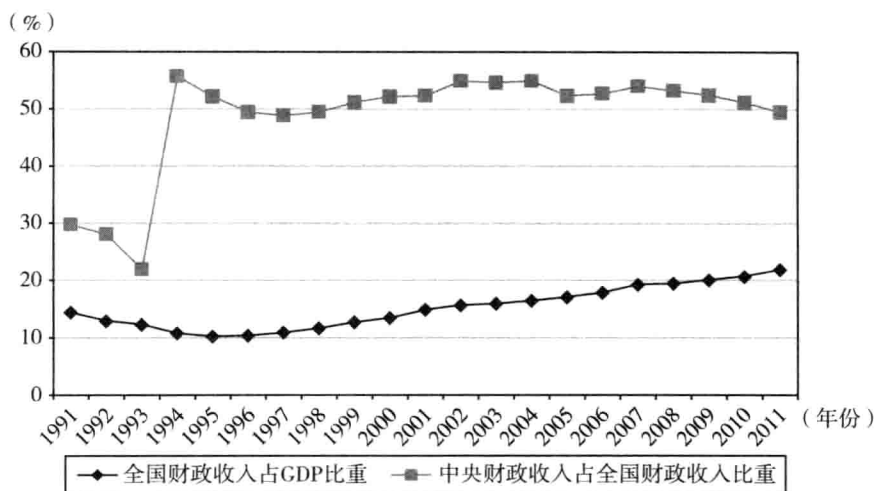


图1 1991~2011年的“两个比重”变动趋势

资料来源：《中国统计年鉴》，中国统计出版社2012年版。

第二，充分调动了地方各级政府财政理财和财政改革的积极性，初步建立起适应我国市场经济发展的现代预算管理制度。

在分税制改革的基础上，相继启动了部门预算、“收支两条线”、国库集中收付制度、政府采购制度以及绩效预算等预算管理制度改革。按照“事权与财权相结合”的原则，分税制初步理顺了政府间的责、权、利关系，在政府间以及政府与微观经济主体之间初步建立了各司其职、各负其责、各得其利的约束机制和费用分担、利益分享和归属机制，促进了地方政府财政理财观念的转变，提高了地方政府推进财政改革的积极性。

第三，推动了我国统一市场的形成。

从1987年开始，国企全面实行承包制，此后也实行了大包干的财政体制。这种制度充分地调动了地方发展经济、开辟财源的积极性，但与此同时带来的一个重大缺陷是地区之间相互封锁，地方保护主义盛行，形成了“诸侯经济”的局面。为了财政收入的快速增长，各地竞相通过行政保护发展价高税大的产业和产品，烟酒行业产能严重过剩，产业结构变得日益扭曲。显然，这与市场经济的要求是格格不入的，也与产业结构调整背道而驰。分税制改革按照税种来划分中央与地方的收入，取消包干制，打破了企业行政隶属关系的阻碍，为市场体系的发育创造了基础条件，也为产业结构的调整发挥市场机制的作用提供了可能。

第四，转移支付制度缓解了地区间财力差距扩大。

在分税制明确中央与地方财政支出范围和财政收入分配格局的基础上，建立了转移支付制度以协调地方各级政府间的关系。由于各地经济发展水平、资源禀赋及地理位置等方面悬殊，各级政府间的财力差距也较大。随着分税制改革后中央财力的增加，中央宏观调控能力的加强，中央政府通过建立并完善转移支付制度实现上下级纵向和地区间横向的财力转移，在保护发达地区发展经济积极性的同时，促进了欠发达地区的经济发展，在一定程度上缩减了地区间的财力差距和发展不平衡。

当然,就分税制改革走过的二十多年实践来看,我们取得了巨大的成就,但一些新问题也日益凸显出来。

首先,中央与地方的事权与事责不匹配、不清晰、不合理、不规范。分税制改革并没有对政府间事权和财政支出责任划分的格局做出根本性改变,沿用至今的中央与地方事权和事责的划分难以适应发展的需要。例如,外部性较强的跨区域生态环境保护与污染治理,空气、水、土壤等资源性公共产品和社会制度、标准规范等制度性公共产品的供给,此类应由中央作为责任主体;区域性基础设施建设,地方公共产品提供等应由地方作为责任主体;中央与地方在事权、事责方面存在着“缺位”、“越位”与“错位”问题,等等。事权与事责的划分不科学、不规范,一方面压制了地方政府提供公共产品的积极主动性,另一方面也消减了地方政府在地方事务上的财力。

其次,税权配置不合理。税权配置^①是分税制财政体制的核心内容,也是地方税体系存在和发展的基石。

就税权的横向配置而言,其一,税收立法实行的依然是以行政法规为主、正式立法为辅的立法体制。税收立法公开化、透明度差,领导主观意识浓厚、缺乏民意和监督,致使公民的税法遵从度降低。其二,税权在地区间的横向划分不科学、不合理。在我国现行税制中,消费税除了珠宝首饰税目外都在生产、委托加工等源泉环节征收。这不仅导致了税负在地区间分配的不均衡,加剧了地区间财力差距的扩大,也在一定程度上导致了重复投资、投资过热等现象,扭曲了我国的产业结构。

就税权的纵向配置而言,第一,税权配置过于集中于中央。我国在税收立法权方面一直坚持税权集中、税法统一,1994年的分税制只是将某些地方税种和共享税的收入安排、使用权划归地方,其相应的税收立法权,包括税率调整权和减免税权等仍归中央所有。第二,中央与地方之间税权配置随意性大,中央与地方之间税权配置及税收划分大部分依据收入而非依据税收特点,在分税制的实施过程中,中央可以根据财政形势的需要,通过实行新的政策来调整中央和地方的财政分配关系,税收划分办法更是经常随着税收结构及税收收入的变化而进行动态调整。^②第三,地方税权配置未体现明显的层次性。在适当分权的地方税体系中,各级地方政府应具备相应的主体税种,以使各级地方政府具有相对稳定的收入来源。分税制改革只是对中央和地方之间的税权配置进行了划分,而对省以下的税权配置没有细分。当前地方税权配置、特别是税种分配方面未体现分层,四级地方政府税种体系基本一致,未按照各级地方财政自身的特点设计相应的主体税种。

最后,转移支付制度不科学、不完善。如表2所示,2008~2012年随着中央财政收入的增加,中央财政支出中用于税收返还和转移支付的比重持续上升。转移支付制度作为分税制改革后完善政府间财政关系的重要组成部分,在弥补地方财力不足、平衡地区间财力差距及实现基本公共服务均等化方面发挥了巨大作用。但受制于政府间事权、事责划分

^① 本文认为,对政府而言,税权是一种资源,需要考虑其配置效率,而不仅仅是在不同级次政府之间进行简单的划分,因此,这里倾向于使用“税权配置”一词;本文中所研究的税权配置包括税权在中央与地方政府之间的纵向配置和税权在地方各级政府之间的横向配置。

^② 例如,从1997年1月起,印花税种的证券交易印花税由原来的中央和地方各占50%,先调整为中央占80%和地方占20%,后又调整为中央占88%和地方占12%,后又改为中央占94%和地方占6%。

不清晰、不明确的影响，转移支付制度目标取向不够明确，一般性转移支付与专项转移支付比重严重失调。转移支付制度的缺陷难以顺应中央财政支出的目标，资金规模效益低，并在一定程度上加重了地方政府财政负担。

表2 2008~2012年中央财政支出、中央本级支出及税收返还和转移支付

单位：亿元

年 份		2008	2009	2010	2011	2012
中央财政收入		32612	35896	42488.47	51306	56133
中央财政支出	支出总额	36320	43901	48323	56414	64148
	中央本级支出	13374	15280	15973	16514	18765
	占支出总额比重（%）	36.82	34.81	33.05	29.27	29.25
	税收返还和转移支付	22946	28621	32350	39900	45383
	占支出总额比重（%）	63.18	65.19	66.95	70.73	70.75

资料来源：中华人民共和国财政部公布数据《财政收支情况（2008-2012）》整理而得。

四、分税制改革需要澄清的两个问题

分税制下层层承包的“县际竞争”制度是中国自1994年以来经济高速增长的根本动力。^①当前地方政府在发展经济中过度依赖土地出让金收入，由此产生的“土地财政”现象已经成为威胁地方财政体制稳定的一大隐患。

本文认为，“土地财政”是指地方政府依靠“经营土地”所获得的财政收入，主要包括两个部分：一是与土地有关的政府的非税收入，如土地租金、土地出让金、新增建设用地有偿使用费等。这也是政府经营土地所获得的财政收入的主要部分。二是与土地有关的税收，如耕地占用税、房地产和建筑业等的营业税、土地增值税等。

现有关于“土地财政”成因的研究主要有两种观点：第一，“分税制”改革引起的地方政府财力缺口和财政激励机制错位（周飞舟，2006，2010；张丽华等，2010；卢洪友等，2011）；第二，区域竞争背景下以GDP和地方财政收入为主要指标的地方官员政绩考核机制（曹广中等，2007；陶然等，2009；梁若冰等，2011；刘佳等，2012）。然而，自2003年以来，随着中央对地方政府土地出让行为的管控力度加强，改变了地方政府短期内通过增值税收入和土地出让金收入取得财政租值的相对难易程度，从而使得土地批租权对地方政府产生激励的作用机制由“实体经济发展型”转向“土地财政依赖型”。^②土地征用、开发和出让及其带动的建筑业和房地产业的兴盛成为城市扩张的核心内容，而这也构成了地方政府财政收入的最重要支柱。政府依靠土地优化资源配置，把土地作为调控

① 张五常：《中国的经济制度》，中信出版社2009年版。

② 白彦锋、刘畅：《中央政府土地政策及其对地方政府土地出让行为的影响——对‘土地财政’现象成因的一个假说》，载于《财贸经济》2013年第7期。

经济和形成政府收入的手段,本身并无问题,但由于相关的有效制度供给不足、约束和管理不到位,我国“土地财政”呈现的是土地收入从总量到结构皆有失衡、土地配置与财政分配事实上有所游离等问题。

与“土地财政”密不可分的一个问题则是地方政府债务。在国家法律法规对地方政府举债融资有许多硬性规定的情况下,地方政府债务迅速膨胀,举债融资不规范,融资成本高;地方政府债务收支游离政府预算之外;偿债能力差、风险高。分税制改革改变了中央与地方的收支分配格局,地方财力存在困难,但这并非是地方政府债务井喷的主要原因,东部沿海等经济发达地区地方政府债务总量远高于中西部欠发达地区就是一个很好的佐证。地方政府债务由财政部代发的“曲线放行”,容易恶化地区发展的不平衡现象,更为严重的是加剧地方政府对中央政府的“道德风险”。

五、分税制改革需着重处理的“四大关系”

1994年的分税制改革奠定了适应我国市场经济发展的政府间财政管理体制框架,就分税制改革的外延而言,进一步推进和完善分税制改革还需着重处理好以下四个重要关系:

(一) 分税制与基本公共服务均等化

基本公共服务均等化,指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务,其核心是机会均等,而不是简单的平均化和无差异化。^①均等化并不是强调所有居民都享有完全一致的基本公共服务,而是承认地区、城乡、人群间存在一定的差别。当前分税制财政体制存在的主要问题是地区间公共服务水平存在明显差距,基本公共服务均等化程度不高,其原因是中央与地方财力与事权不匹配。分税制后相关改革的不到位,财力层层上移、事权级级下放,中央政府与地方政府的职责存在“越位”、“缺位”与“错位”,拥有集中财力的中央主管部门决策权过大、过细,通过专项转移支付要求地方财政配套资金规模大大超过地方财政财力。

(二) 财政体制改革与主体功能区建设

“实现主体功能区定位要调整完善财政政策,以实现基本公共服务均等化为目标,完善中央和省以下财政转移支付制度,重点增加对限制开发和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务。”^②由此可见,中央政府已经把财税政策看作是推动我国主体功能区协调发展的一个重要政策工具和杠杆。针对推动我国主体功能区协调发展的财税政策,学界专家各抒己见。部分专家通过分析中国现行财政转移支付制度的现状和不足提出了完善财政转移支付制度的具体建议;也有专家提出推进形成主体功能区的财政政策要以公共服务均等化为核心目标、以完善资

① 《国家基本公共服务体系“十二五”规划(2012)》。

② 《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》。

源环境政策体系为辅助目标去设计财税政策工具框架体系；还有专家提出了区别优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域的财政政策中长期目标设想。^①

如同一枚硬币的正反面，区域经济的协调发展和地区经济差距是我国乃至世界各国经济发展中普遍存在的矛盾。推动我国主体功能区建设，财政体制的改革必须稳步推进，主体功能区财税政策包涵着政府的政策导向和战略意图，能从指导资源宏观配置、产业空间布局的实施、区域经济格局的形成等多方面发挥作用，矫正经济活动中企业和个人的不合理行为，以提高整个社会的效益水平，同时又要维护不同区域间必要的公平性。

（三）财政体制改革与城镇化建设

经济学家斯蒂格利茨曾预言：中国的城镇化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题。中国自 20 世纪 90 年代中后期以来，城镇化进入高速发展期，投资、产业在城镇的集中、城镇化基础设施的发展等，直接带动了中国经济的高速增长，也带动了人类历史上罕见的大规模人口向城镇的流动。

有学者指出^②，与欧美国家相比，我国的城镇化推进模式归纳为建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化七类；政府主导的城镇化推进模式充分体现了中国的制度创新和制度灵活性，但城镇化发展应当尊重基本经济规律、因地制宜，必须更加有效地发挥市场的作用，在更大程度上让多种社会力量参与其中，在土地利用方面应科学规划合理布局、提高土地利用效率，在推进方式上应创新社会力量参与机制，促进政府与民众良性互动。

我国的政府主导型的城镇化建设与财政体制的改革密不可分。地方政府“大兴土木”、“经营城市”浪潮现象源于对中央城镇化建设政策的误解，迫于地方政府追逐财力的压力，其根本在于中央与地方财政管理体制的改革不到位。

（四）“营改增”与财政体制改革

“营改增”是我国“十二五”最为重要的税收制度变革，是对分税制改革的进一步深化和完善。“营改增”作为一项重大制度变革，不但涉及国家与企业，同时涉及中央与地方、国税与地税、改革与立法、税收与价格等复杂关系，需要有相应改革措施配套，才能使改革顺利推进，取得预期效果。“营改增”不但事关政策制度变革，更为重要的是财政、税务和企业等涉税部门有效税务管理。

“营改增”绝非一般意义上的税制调整或税制改革举措，它所产生的效应，不仅可以跨越税制改革领域而延伸至宏观经济运行层面，而且可以跨越宏观经济运行层面而延伸至财税体制改革领域，并通过财税体制改革牵动包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设在内的全面改革。^③“营改增”可以避免重复征税，在促

① 李守信，在中日促进区域协调发展的财政政策研讨会上的总结发言，国家发改委网站，http://www.sdpc.gov.cn/fzgh/zhd/t20070806_152295.htm，2007年8月6日。

② 李强、陈宇琳、刘精明：《中国城镇化‘推进模式’研究》，载于《中国社会科学》2012年第7期。

③ 高培勇：《‘营改增’的故事：一个梗概》，《中国财经报》2013年8月6日。

进我国经济结构调整、推动就业和经济增长等方面发挥了一定作用。但“营改增”后中央与地方财政收入分配格局的调整、财政支出责任的划分以及地方税体系的构建则是将要面临的严峻挑战。

六、完善和深化分税制改革的建议

1994 年的税制改革和分税制改革是奠定我国市场经济基石的改革，二十年来的实践证明此项改革是富有成效的，但也是不完善的。进一步完善和深化分税制改革，应在合理界定政府与市场边界的基础上，明确中央政府与地方政府的事权和事责，调整政府间收入分配格局、构建地方税制，完善省以下财政体制，硬化预算约束，搭建地方政府债务风险防范体系。

（一）厘清政府与市场的关系，合理界定两者边界

党的十八大报告指出，“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用”。当前，我国经济和社会发展不平衡，经济发展较快，公共产品提供则滞后于经济发展，“资源性公共产品”和“制度性公共产品”危机不断上演。在发展市场经济的过程中，政府与市场的作用各是什么，两者的边界如何界定，如何纠正政府的“越位”与“缺位”是我们的改革急需解决的问题。

具体来讲，政府政策的重点应该由需求管理转向供给管理，从短期救市、维稳转向长期地提高效率和经济增长潜力，以放松管理机制、激发企业活力为目标，开展经济改革。需求管理，指政府实行调节总需求的宏观调控政策，主要包括财政政策和货币政策。当前的全球经济衰退，就是过度使用需求管理的后果。为防止我国经济陷入恶性循环，政府应该放弃刺激需求的宏观调控政策，转向供给管理。供给管理，指从总供给环节进行宏观调控，包括调节劳动力、工资、价格、产量增长等环节。传统的产业政策以政府为主导，而供给管理政策应该以企业为基础、以市场为主导。而政府要做的，就是降低市场准入门槛，降低税负及融资成本，解除各种僵硬体制的制约，从而激发企业活力，提高要素市场效率，最终实现经济结构的改革。2013 年国务院常务会议，取消和下放了多项行政审批事项^①，就是在向着改善“供给管理”的方向大踏步前进。

（二）明晰中央政府与地方政府事权和事责

中央政府与地方政府事权、事责的不匹配是分税制改革所遗留的最大问题，也是导致我国经济和社会发展出现种种矛盾的症结所在。中央政府与地方政府事权和事责的划分应遵循外部性、信息复杂性和激励相容“三原则”。^②按照上述“三原则”，诸如教育、公共卫生、司法等部分事权事责上收，集中到中央，同时发挥地方政府的积极性，将适宜地方政府的事权和事责赋予其适度自主权。

^① 中新网，<http://www.chinanews.com/gn/2013/05-06/4791479.shtml>，2013 年 5 月 6 日。

^② 楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社 2013 年版。