



中国人民大学研究报告系列

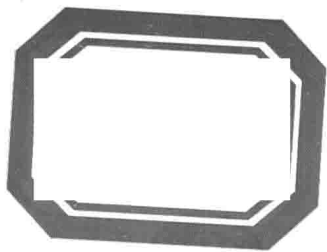
中国分税制

问题与改革

CHINA'S TAX SHARING SYSTEM:
PROBLEMS AND REFORMS

郭庆旺 吕冰洋 等 著

 中国人民大学出版社



中国人民大学研究报告系列

中国分税制

问题与改革

CHINA'S TAX SHARING SYSTEM:
PROBLEMS AND REFORMS

郭庆旺 吕冰洋 等 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国分税制：问题与改革/郭庆旺等著. —北京：中国人民大学出版社，2014. 10
ISBN 978-7-300-19964-1

I. ①中… II. ①郭… III. ①分税制-研究-中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 214976 号

中国人民大学研究报告系列

中国分税制：问题与改革

郭庆旺 吕冰洋等 著

Zhongguo Fenshuizhi: Wenti yu Gaige

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14.75 插页 1

字 数 259 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 10 月第 1 版

印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先，内容原创，关注时事，咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三者合称为“四大报告”。此外还有一些散在的不同学科的专题研究报告，也连续多年在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

前言

36年前，中华大地掀起了一场波澜壮阔的经济体制改革，从计划经济走向有计划商品经济。在这场大变革中，以“简政放权、减税让利”为核心的财税体制改革成为城市经济体制改革的突破口，实现了政企分离（公有制企业成为独立的商品生产经营者，市场机制逐渐形成），调动了地方积极性（地方政府充分发挥作用，促进经济发展）。

20年前，一场惊心动魄的财税体制改革，旨在“建立符合社会主义市场经济要求的税制体系”和“理顺中央与地方分配关系”，结束了“税收万能”意识下的税种丛生的税制改革和“大干快上”理念下的地区分割的“诸侯经济”局面，扭转了财政收入占GDP比重、中央财政收入占国家财政收入比重（即所谓的“两个比重”）持续下降的趋势。

2013年11月，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”

如何处理好政府和市场的关系？如何保障市场起决定性作用和更好发挥政府作用？这显然涉及政府职能的科学定位与有效行使——政府应该干什么、应该怎么干。而财税体制作作为各级地方政府间的事权支出责任与收入划分的一种制度安排，无疑关系到新时期政府职能行使的无偏性和有效性。特别是《决定》强调指出，“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”因此，总结已运行20年分税制的经验教训，展望新时期社会经济发展战略，构建“科学的财税体制”是摆在我们面前的一项亟待破解的重大课题。

中国人民大学财政金融学院的财政系和财税研究所部分教师，先后召开了十余

次的内部小型研讨会，就“科学的财税体制”和“现代财政制度”的内涵、本质要求、实现路径等关键问题，展开热烈讨论。我们本着主要观点达成共识、具体分析求同存异的指导思想，群策群力，分工负责，历经8个多月，形成了《中国分税制：问题与改革》这部著作。

本书所体现出来的主要观点和改革建议如下：

第一，1994年分税制改革是一次具有里程碑意义的财税体制改革。1994年分税制改革，不仅废除了财政承包制，规范了政府间财政关系，扭转了“两个比重”持续下降趋势，更为重要的是，极大地激发了地方政府发展经济的积极性，并推动了社会主义市场经济制度的逐步建立和发展。

第二，在新的历史转折点上，构建“科学的财税体制”迫在眉睫。在适当降低经济增长速度、实现包容性增长和创新驱动发展的新时期，要“更好发挥中央和地方两个积极性”，特别是要改变地方政府激励约束机制扭曲状况，就必须构建“科学的财税体制”。

第三，借鉴财政联邦制的合理成分，打造财政郡县制财税体制。1994年分税制的制度设计在很大程度上体现了财政联邦制原理，与我国的国情不太适合。如何在地方政府“对上负责”的同时，使其更加关切地方民众利益？“科学的财税体制”应向我国传统的郡县制有一定程度的回归。

第四，在收入责任划分上，分税为主，分成为辅。1994年分税制改革在运行过程中逐渐演变成成分成为主的分税制，虽然极大地激发了地方政府发展经济的积极性，支撑了长达20年的高速增长，但也铸就了粗放型经济增长方式。因此，深化分税制改革的收入责任划分应以分税为主、分成为辅——中央政府主体税种包括增值税、企业所得税和消费税，省级政府主体税种是个人所得税，县级政府的主体税种是零售税。

第五，在支出责任安排上，政府间权责明晰统一，财力匹配适度。长期以来，政府间的事权与支出责任划分“剪不断，理还乱”，在很大程度上是因为没有做到“凡是能由市场形成价格的都交给市场”。如果政府只做市场失灵领域的事务，各级政府间的事权划分及其相应的支出责任也就不难明晰界定；即使政府间支出责任划分与收入划分之间无法完全匹配，地方政府难以承担其支出责任，也可通过转移支付制度来弥补财力缺口，只是转移支付规模要适度。因此，政府间支出责任安排必须与转移支付制度进行联动改革。

第六，完善转移支付制度，提高分类拨款比重。考虑到专项转移支付的弊端、地方政府的支出偏好、纵向政府间信息不对称程度较高以及基本公共服务均等化的

前言

36年前，中华大地掀起了一场波澜壮阔的经济体制改革，从计划经济走向有计划商品经济。在这场大变革中，以“简政放权、减税让利”为核心的财税体制改革成为城市经济体制改革的突破口，实现了政企分离（公有制企业成为独立的商品生产经营者，市场机制逐渐形成），调动了地方积极性（地方政府充分发挥作用，促进经济发展）。

20年前，一场惊心动魄的财税体制改革，旨在“建立符合社会主义市场经济要求的税制体系”和“理顺中央与地方分配关系”，结束了“税收万能”意识下的税种丛生的税制改革和“大干快上”理念下的地区分割的“诸侯经济”局面，扭转了财政收入占GDP比重、中央财政收入占国家财政收入比重（即所谓的“两个比重”）持续下降的趋势。

2013年11月，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”

如何处理好政府和市场的关系？如何保障市场起决定性作用和更好发挥政府作用？这显然涉及政府职能的科学定位与有效行使——政府应该干什么、应该怎么干。而财税体制作作为各级地方政府间的事权支出责任与收入划分的一种制度安排，无疑关系到新时期政府职能行使的无偏性和有效性。特别是《决定》强调指出，“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”因此，总结已运行20年分税制的经验教训，展望新时期社会经济发展战略，构建“科学的财税体制”是摆在我们面前的一项亟待破解的重大课题。

中国人民大学财政金融学院的财政系和财税研究所部分教师，先后召开了十余

必要性，用途指定较宽泛并按因素法分配资金的分类拨款，更适合我国的国情，提高分类拨款比重应成为我国转移支付制度调整的方向。

第七，省以下财政管理体制要从政治激励、行政区划和财政制度三个层面统筹规划和改革。县级政权在整个国家的长治久安中扮演着极其重要的角色，而目前县级政府存在着严重的纵向财政失衡，省直管县改革有可能加剧县级政府的职能错位和行为扭曲。为了更好地促进县级政府的职能优化以及经济社会的长期协调发展，中央应从政治激励、行政区划和财政制度三个层面统筹规划和改革，包括改革政府政绩考核体系、优化政治激励和约束、增加省级政府数量、提升县级政府的行政级别。

第八，地方平台融资与地方发债融资要统筹兼顾。地方融资平台从上世纪 90 年代中期零星建立，到 2009 年前后如雨后春笋般地繁荣发展，再到一年后政策突变为“加强管理和清理整顿”，继而到《决定》“允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道”，似乎有以地方发债融资取代地方平台融资的倾向。在我们看来，地方融资平台是我国地方政府有效筹措经济基础设施建设资金的一种制度创新，且其债务风险、财政负担不一定就比地方政府发债要大。无论是平台融资还是发债融资，地方政府举债都需要建立三大约束机制：银行对融资平台甄别的市场约束机制、官员任期债务问责制的行政约束机制以及规定债务比率和建立偿债基金的预算约束机制。

第九，改革预算制度，以“全面规范、公开透明的预算制度”约束各级政府的行为。目前各级政府的预算依然存在着预算编制不准、预算执行不严、财政监督不力、财政支出绩效评价体系不全等问题。为此，需要建立法治型预算、提高财政透明度、加强预算预测、实行多年度预算，将政府的收支权力“关在笼子”中，在法律上、制度上得到硬约束。

上述这些观点和改革建议虽经我们反复推敲、论证，但因水平有限，不免存在谬误，敬请批评指正。

郭庆旺
2014 年 6 月 16 日

目 录

第1章 分税制改革：规范政府间财政关系	1
1.1 分税制改革的现实动因	2
1.2 分税制改革的税制基础	6
1.3 分税制改革的路径选择	8
1.4 分税制改革的历史意义	14
1.5 小 结	17
第2章 分税制角色：新的历史转折点	18
2.1 地方政府职能扭曲与分税制角色	18
2.2 经济增长方式转变与分税制角色	25
2.3 社会分配不平等与分税制角色	30
2.4 小 结	36
第3章 分税制的制度基础：联邦制与郡县制	38
3.1 20世纪80年代以来全球范围的财政联邦制实践	38
3.2 我国分税制中的财政联邦制因素	48
3.3 财政联邦制实践在中国的困境	53
3.4 我国的郡县制传统	56
3.5 财政郡县制：可行性与框架设计	64
3.6 小 结	68
第4章 分税制的经济激励机制：弹性分成	70
4.1 “张五常之问”与分税制契约选择	70
4.2 从财政包干到分税制的契约演变	75
4.3 分税制的弹性分成契约性质	82
4.4 弹性分成契约的经济激励	88
4.5 小 结	93

第5章 政府间税收划分：分税为主	95
5.1 分税的理论基础和原则	95
5.2 地方主体税种选择的困境	100
5.3 增值税与零售税联动改革思路	105
5.4 分税设计的基本框架	111
5.5 小 结	116
第6章 政府间支出责任安排：在简政放权中优化	118
6.1 政府间支出责任安排的基本原则	118
6.2 中央与地方间的总体支出责任划分	121
6.3 中央与地方间的分类支出责任划分	126
6.4 政府间支出责任安排的改革建议	131
6.5 小 结	134
第7章 政府间转移支付：扩大分类拨款范围	136
7.1 现实国情与转移支付的安排	136
7.2 我国专项转移支付的弊端	140
7.3 扩大分类拨款范围的原因	143
7.4 分类拨款内涵及在我国的实践	149
7.5 小 结	153
第8章 省以下财政管理体制：扁平化改革	154
8.1 省以下纵向财政失衡与地方政府职能错位	154
8.2 省直管县财政体制改革与地方政府职能错位	159
8.3 激励相容的省以下财政和行政管理体制改革	163
8.4 小 结	167
第9章 地方政府债务：硬化约束	168
9.1 地方政府债务的由来	168
9.2 地方政府债务现状及问题	175
9.3 建立地方政府举债的约束机制	183
9.4 小 结	184
第10章 政府预算管理：财权入笼	185
10.1 我国预算管理制度现状	185
10.2 我国预算管理制度存在问题	191
10.3 预算管理制度改革	200
10.4 小 结	210
参考文献	211

第1章 分税制改革：规范政府间财政关系*

1994年分税制改革是新中国成立以来我国财政管理体制的一次制度创新，为科学、规范、合理地处理中央与地方财政关系奠定了良好的制度基础，对中央和地方政府行为进而对中国经济产生了极其深远的影响。这次改革按照“存量不动、增量调整，逐步提高中央的宏观调控能力，建立合理的财政分配机制”的原则设计，在财政承包制确定的地方上解和中央补助基本不变、不触动地方既得利益的情况下，结合税制改革，对财政收入增量进行了重大调整（陈共，2007；谢旭人，2008），以达到“兼顾中央和地方两个积极性，既确保增加中央财力，又不损害地方既得利益，促进国家财政收入合理增长”的总体目标。为此，1994年分税制改革确立了“理顺中央与地方分配关系、合理调节地区间财力分配、坚持统一领导与分级管理相结合、坚持整体设计与逐步推进相结合”的指导思想，在合理划分中央与地方事权方面进行了积极探索，将税种划分为中央税、地方税以及中央与地方共享税，分设了国家和地方税务局两套征收管理机构，构建起以税收返还、财力性转移支付和专项转移支付为核心内容的政府间转移支付制度。^①

* 本章由贾俊雪教授执笔。

① 分税制是具体安排各级政府收入责任、划分财政收入的一种制度，主要有四种形式。（1）分税额，即先按税法统一征税，然后将税收收入总额按一定比例在中央与地方之间分割。（2）分税权，即分别设立中央税和地方税两个税收制度和税收管理体系，中央和地方均享有相应的税收立法权和调整权。（3）分税率，即按税源实行分率计征。一般采用两种方式，一是上下级政府对某一税基按各自既定比率征税，二是上级政府对某一税基按率征税的同时，代下级政府按其税率课征并将税款转给下级政府（称之为税收寄征），在税法上通常采用地方附加形式。（4）分税种，即在税权主要集中于中央的情况下，在中央与地方之间分割税种，形成中央税、地方税和共享税（郭庆旺、赵志耘，2006）。1994年分税制改革在中央与地方收入责任安排上主要采取了第二种形式（但地方政府没有税收立法权）和第四种形式，需要注意的是这次改革虽然称为“分税制改革”，但并非局限于处理中央与地方收入责任安排，而是我国财政体制的一次全面改革。

迄今，这一体制已运行了 20 年之久，总体保持了较好的制度稳定性。然而，随着我国社会主义市场经济的快速发展，要求进一步深化改革的呼声日益强烈。本章旨在对 1994 年分税制改革历程进行系统梳理，探究这次改革的动因、路径选择及其经济影响机理和面临的制度约束，揭示这次改革的历史意义和存在的问题及其根源，明确今后我国财政体制改革面临的主要挑战和核心任务。

1.1 分税制改革的现实动因

作为新中国成立以来规模最大、调整力度最强、影响最为深远的一轮财税体制改革，1994 年分税制改革的实施有着极其深刻的现实动因——持续下降的“两个比重”和难以维系的财政承包制。

1.1.1 持续下降的“两个比重”

20 世纪 80 年代中期以来，我国财政收入占 GDP 的比重与中央财政收入占整个财政收入的比重即所谓的“两个比重”出现持续下降，分别从 1984 年的 22.9% 和 40.5% 下降到 1992 年的 13.1% 和 28.1%（见图 1—1），国家财政特别是中央财政陷入严重危机，业已到了濒临“破产”的边缘，中央政府处于前所未有的弱势地位。

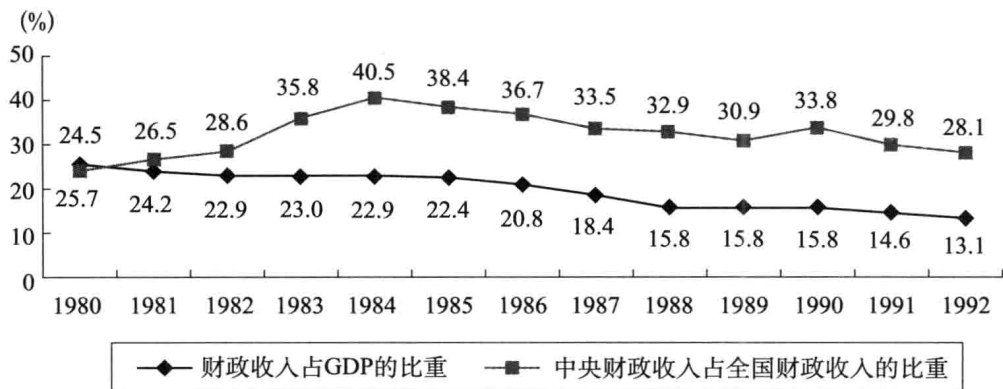


图 1—1 1980—1992 年间“两个比重”的变化

资料来源：《中国统计年鉴 1993》，北京，中国统计出版社，1993。

20 世纪 80 年代以来，中央财政收入主要依赖于地方收入上解。财政收入的持续大幅减少，使得中央政府在履行正常职能时常常捉襟见肘、力不从心，不得不经常要求地方政府提高上解比例或者是要求地方政府额外做出贡献。1981—1989 年间，中央向地方借款累积达到 422.2 亿元，借款占中央财政支出的比重平均达到 5.9%（见表 1—1）。1991 年，由于经济低迷，很多地方都出现了较为严重的财政

困难，迫切需要中央政府给予有效的财力支援。但1990年的中央财政收入仅为992.4亿元，面临着巨大资金缺口。财政部不得不要求广东等发达省市多做贡献，除了正常收入任务以外再额外多上解中央财政1000万元到1亿元不等，但遭到这些省份的拒绝。中央财政的弱势地位显现无遗。1992年，中央财政收入为979.5亿元，中央财政支出为1170.4亿元，中央财政资金缺口达到191亿元。在无法获取地方财政支持的情况下，财政部不得已向中央提出希望通过向中国人民银行借款来解决这些资金缺口，但未能获得中央批准。^①1993年，中国经济呈现出快速增长的势头，但财政收入依然延续着下降的态势：全国财政收入一季度同比下降了2.2%，即使是按可比口径也仅仅持平，而财政支出却大幅增长，导致财政资金缺口庞大，一些重大工程项目处于停滞状态。中央财政更是雪上加霜，需要靠借款发工资，已经处于“破产”的边缘。

表 1—1

1981—1989 年间中央向地方借款金额

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
借款额（亿元）	68.41	40.20	36.18	38.37	42.97	45.14	48.31	50.22	52.36
中央支出（亿元）	625.65	651.81	759.60	893.33	795.25	836.36	845.63	845.04	888.77
借款额占比（%）	10.9	6.2	4.8	4.3	5.4	5.4	5.7	5.9	5.9

资料来源：李萍（2010）。

全国财政特别是中央财政如此严重的困难引起了中央的高度重视。1993年7月23日，时任国务院副总理的朱镕基同志在全国财政税务工作会议上明确指出，“在现行体制下，中央财政十分困难，现在不改革，中央财政的日子就过不下去了，到不了2000年就会垮台！……一般来说，发达的市场经济国家，中央财政收入比重都在60%以上，而中央支出一般占40%，地方占60%。但是我们正好相反，收支矛盾十分突出。这种状况是与市场经济发展背道而驰的，必须调整过来！”一轮规模巨大、影响深远的财税体制改革呼之欲出。

1.1.2 难以维系的财政承包制

始于20世纪80年代的财政承包制改革被广泛认为是导致“两个比重”持续下降以至于中央财政濒临“破产”的重要体制性根源。1984年10月，中国共产党十二届三中全会做出《中共中央关于经济体制改革的决定》。为了落实这一决定，并鉴于1980年起实行的“划分收支、分级包干”的财政体制原定五年已经

^① 据时任财政部长的刘仲藜同志回忆，当时分管银行的朱镕基副总理看到国库报表时曾说：“你这个财政部长真是囊中羞涩呀！”这令多年后的刘仲藜部长记忆深刻，谈及当时仍唏嘘不已（刘仲藜，2009）。

到期，国务院决定从 1985 年起对各省、自治区、直辖市实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。具体而言，大体上可分为收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解、定额补助等形式，另外还有五五分成的分税制试点（见表 1—2）。这种状况，被形象地比喻为“一省一率”的财政体制。

表 1—2 1988 年财政体制情况

包干方式	地区
收入递增包干	实行的地区、留成比例和收入递增率： 北京市 50%和 4%；河北省 70%和 4.5%； 辽宁省（不含沈阳市和大连市）58.25%和 3.5%； 沈阳市 30.29%和 4%；哈尔滨市 45%和 5%； 江苏省 41%和 5%；浙江省（不含宁波市）61.47%和 6.5%； 宁波市 27.93%和 5.3%；河南省 80%和 5%；重庆市 33.5%和 4%
总额分成	实行的地区、留成比例： 天津市 46.5%；山西省 87.55%；安徽省 77.5%
总额分成加增长分成	实行的地区、留成比例、增长分成比例： 大连市 27.74%和 27.26%；青岛市 16%和 34%；武汉市 17%和 25%
上解额递增包干	实行的地区、上解基数、递增比例： 广东省 14.13 亿元和 9%；湖南省 8 亿元和 7%
定额上解	实行的地区、上解额： 上海市 105 亿元；山东省（不含青岛市）2.89 亿元； 黑龙江省（不含哈尔滨市）2.99 亿元
定额补助	实行的地区、补助额： 吉林省 1.25 亿元；江西省 0.45 亿元；福建省 0.5 亿元（1989 年开始执行）； 陕西省 1.2 亿元；甘肃省 1.25 亿元；海南省 1.38 亿元； 内蒙古自治区 18.42 亿元；广西壮族自治区 6.08 亿元； 贵州省 7.42 亿元；云南省 6.73 亿元；西藏自治区 8.98 亿元； 青海省 6.56 亿元；宁夏回族自治区 5.33 亿元；新疆维吾尔自治区 15.29 亿元； 湖北省（不含武汉市）按当年武汉市决算收入的 4.78%给予补助； 四川省（不含重庆市）按当年重庆市决算收入的 10.7%给予补助

资料来源：李萍（2010）。

财政承包制确定了地方政府“剩余占有者”的地位，使额外增加的财政收入归地方所有，对于充分调动地方的积极性起到了重要作用。但是，随着时间的推移，这种体制的弊端日渐凸显，成为政府间财政关系不稳定的根源。在这种体制下，中央财政在财政分配中处于明显的弱势地位，财政收入得不到充分保证，使得中央不得不调高地方收入上解比例。这引发了地方不满以及对中央的不信任，因而往往采取各种变相的减免税“藏富于民”，以达到隐瞒真实财政收入、减少收入上解的目的。

的，而中央缺乏有效手段加以纠正。^① 因此，财政承包制事实上“包死”了中央，使得中央政府没有任何办法获得增量收入，出现财政困境也就是一件十分自然的事情了。为了改变财政困境，中央不得不频繁调高地方收入上解比例。这进一步加剧了地方不满，导致中央财政收入进一步减少，从而陷入中央财政收入下降→财政体制变动→地方隐瞒收入→中央财政收入下降的恶性循环。^②

当预算内收入无法满足正常的支出需要时，中央政府不得不利用收费筹措资金——1989年的国家预算调节基金正是在这一背景下推出的。与此同时，地方政府也采取各种摊派和收费的做法获取大量的预算外甚至于体制外收入以增强可支配财力。这直接导致20世纪80年代至90年代末期我国各地乱收费、乱摊派、乱集资之风盛行，严重干扰了我国正常的财政分配秩序以及经济社会的健康有序发展。另一方面，财政承包制采取按行政隶属关系划分财源和财力的做法也助长了地方保护主义，妨碍了全国统一市场的形成，导致低水平重复建设和投资膨胀，对我国经济持续平稳运行造成不利影响（周黎安，2004；郭庆旺、贾俊雪，2006；贾俊雪，2008；谢旭人，2008）。

由此可见，无论是中央还是地方对于财政承包制都存在明显不满：中央不满于收入持续下降，地方不满于体制频繁变动。而且，财政承包制对经济的负面影响也越来越突出，越来越不能适应我国社会主义市场经济发展要求。正是在这样的现实背景下，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》，正式提出分税制改革，标志着新中国成立以来涉及范围最广、调整力度最大的分税制改革正式拉开序幕。

^① 刘仲藜（2009）曾以北京和上海两个直辖市为例对这种情形进行了详细剖析。当时，北京市采取的是收入递增包干分成模式，即以1987年决算收入为基数，参照地方近几年收入增长情况，确定地方收入递增率，在收入递增率以内的收入按一定比例上解中央，超出部分全部留给地方。当时，中央与北京市约定的收入递增率为4%。为了避免中央调高上解比例以及收入递增率，北京市在约定年限内（5年）采取各种手段隐瞒财政收入达98亿元，使得财政收入增长率始终保持在4%左右。上海市当时实行的是定额上解加递增分成模式，确定的任务指标是每年财政收入达到165亿元，其中100亿元上解中央财政，在此基础上每增加1亿元，上解收入增加0.5亿元。在实行财政包干制的五年中，上海市的财政收入平均每年在165亿元左右，刚刚达到要求的下限，没有任何增长。事实上，这样的做法在各个地区非常普遍，但中央缺乏有效的手段加以纠正，只能眼睁睁看着地方上解收入的持续下降。

^② 对于这种状况，原财政部长项怀诚同志曾指出，“一个市场经济国家的财税体制应该是稳定和规范的、符合市场经济原则的、公平及透明的分配体制。而我们国家当时频繁的、轮番变换的财税体制，造成地方对中央极大的不信任以及互相猜疑，因为不知道下一步你如何改，怎么改，更不知道未来的预期。”（马国川，2009）