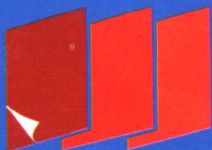


Economics



Selections

经济活页文选

理论版

▶ 我国财政政策的演进

中国财政经济出版社

2006.1
总第 135 期

《新理财》公司理财版 2005 年第 8 期(总第 36 期)要目

封面专题 思想的交锋

—— CIMA 首席执行官 Charles Tilley 与华润集团 CFO 蒋伟对话录
追求合规与绩效的平衡

—— 专访英国特许管理会计师公会 (CIMA) 首席执行官 Charles
Tilley

使平衡计分卡符合实务要求

浦江夜曲

特别策划 华彩乐章——上海国家会计学院 2005 年度 CFO 论坛摘英

经济观察 人民币国际化的进展

会计政策 会计报表若干实务问题

上市公司 重组式股改须慎行

财务与管理 现金流量理论及其管理控制体系

财会人员如何进行绩效考评

税收筹划 企业固定资产出售与修理的纳税筹划

个案解读 看“长虹”，论或有事项的正确处理

中外运敦豪平衡计分卡的启示

华山论剑 外贸结汇如何更省钱

因子分析法简析我国家族上市公司绩效

海外上市 中小企业海外上市制度的新视角

深呼吸 变通溯源

《新理财》2006 年改为月刊，每期定价 10 元，全年 120 元。订阅热线：
010-88190909、88190948；传真：010-88190947。

新理财杂志社

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 1 印张 26900 字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月涿州第 1 次印刷

定价：5.00 元

45005·0247

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《经济活页文选(理论版)》

2006 年第 1 期 (总第 135 期)

目

主题文章

我国财政政策演进的特征、成效与经验

..... 郭代模 马洪范(3)

财政政策不仅是需求管理工具,也具有调控供给的功能;不局限于宏观领域,也可以在微观领域发挥作用;不拘泥于经济层面,也可兼顾社会目标;不仅着眼于解决眼前问题,还要考虑经济的中长期发展。

录

比较研究

深化省以下分税制财政体制改革研究.....赵云旗(13)

各省为了规范省以下各级政府的分配关系,于 1995 年根据国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》精神,对省以下原有的财政体制进行了改革,先后实行了分税制财政体制。实践证明,省以下分税制财政体制对于正确处理地方各级政府之间的分配关系,促进地方财政经济的发展起到了十分重要的作用,但在实践中也出现了各种亟待解决的问题。

比较研究

日本的税务代理制度及借鉴.....李景丹(29)

在日本,税理士不但能帮助纳税人正当、主动地履行纳税义务,提高自觉纳税意识,同时还可以纠正国家征税人员由于业务能力等原因所发生的差错,控制个别征管人员的不廉政行为。

特邀顾问(按姓氏笔画排列):

王一鸣 王传纶 厉以宁 刘 怡
刘世锦 刘鸿儒 米建国 余永定
吴敬琏 陈宝森 张维迎 张曙光
盛 洪 林毅夫 胡代光 贾 康
高培勇 茅于軾 袁元伦 蔡 昉
樊 纲

主 编: 贾 杰

副主编: 郑宁军

编辑部成员: 郑宁军 洪 钢 王芝文 褚爱军

编 辑: 《经济活页文选》编辑部

出 版: 中国财政经济出版社

总发行: 新理财杂志社

编辑部地址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号新知大厦 909 室

邮 编: 100036

电 话: (010)88190909 88190910

传 真: (010)88190947

E-mail: xlc@xinlicai.com.cn

我国财政政策演进的特征、 成效与经验

——郭代模 马洪范

1992年邓小平南巡讲话以来,我国开始进入改革开放和现代化建设的新阶段。在此期间,我国政府不失时机地相继实行了适度从紧的财政政策(1993—1997)、积极的财政政策(1998—2004)和稳健的财政政策(2005年以来)14年来的财政政策实践,不仅极大地丰富了财政政策调控理论与领导艺术,而且深化了对财政政策科学性的认识。因此,准确把握这一时期财政政策演进的特征与成效、科学总结财政政策调控的经验与教训,对于在“十一五”时期更好地发挥财政政策调控职能,全面落实科学发展观的要求,促进经济社会全面协调可持续发展具有极为重要的意义。

3

十四年来我国财政政策演进的主要特征

我国政府宏观调控艺术 和执政能力不断提高

就财政政策实践而言,从1978年到1992年,可以说是我国不断摸索改革途径并致力于推进改革进程的阶段。1992年后,市场经济意义上的财政政策调控逐步走上历史舞台,并取得重大进展。当前,我国财政政策调控方式实现了由直接向间接的转变、调控工具由单一化向多元化的转变、调控决策及实施由被动型向主动型的转变,彰显我国政府宏观调控艺术和执政能力不断提高。

1. 财政政策调控方式由直接向间接转变。财政政策调控可分为行政性调控与市场性调控两大类。控制财政支出,如削减投资支出和压缩消费支出等,属于行政性调控范畴,直接调控色彩浓重;而调整税率、收费负担率或居民收入水平等,则属市场性调控范畴,以间接调控为主。针对1992的经济过热,我国从1993年起开始实施适度从紧的财政政策。在此轮调控初期,较多地采取直接

的行政手段,如从严审批新开工项目、严格控制消费基金过快增长,以整顿治理经济秩序。但后期更多地采取了间接调控手段,如压缩财政赤字、深化财税体制改革,以达到控制总需求的目的。1998—2002年,我国实行积极的财政政策,主要运用税率等间接调控手段,同时辅之以必要的行政手段。2003年下半年以来,我国财政政策开始由积极转向稳健,虽然也采用了一定的行政手段,但主要用于整顿土地市场、清理固定投资项目等方面,除此之外则更多地采取间接调控方式。

目前,我国社会主义市场经济体制初步建立,经济运行中既有原计划经济体制的遗留特点,如地方政府的盲目扩张冲动、一些企业的软预算约束等;又带有市场经济体制下的一些新特点,如利益主体多元化、企业行为市场化等;还带有不成熟市场经济的某些特点,如企业行为非法制化、非理性化等。因此,在实施财政政策过程中,需正确处理好直接调控与间接调控之间的关系。在形势较为严峻时,为尽快扭转局面,适当地使用一些直接的行政方式是必要的。但在形势相对平缓时,特别是宏观调控已经进行了一段时间后,则更应侧重于使用市场性的间接调控方式。

2. 财政政策调控工具由单一化向多元化转变。

4

财政政策调控工具主要有国债、支出、税收、转移支付等,但不同的工具组合却有不同的效果;财政

科学运用各种工具手段, 走多元化组合的路子

政策工具的运用方式主要有无偿拨款、政策扶持、财政贴息等,但不同的实现方式具有不同的效益;财政政策调控的作用对象主要有区域、单位、项目及个人,但不同的着力点具有不同的影响。1993—1996年间的财政宏观调控,工具较为单一,而且侧重于行政性手段。1998—2002年间,财政政策调控的工具已明显呈现出多元化特征,既使用了国债政策,又微调了收入分配政策;既调整了税收政策及税率水平,又加大了治理乱收费的力度;支出政策方面也作了必要的调整,主要是增加教育、科技、生态保护和环境建设等重点领域的支出。2003年来,面对宏观经济运行中出现的新问题,财政政策又适时适度做出调整,政策工具多元化组合日臻成熟;在总量调控上,实现增量平衡,控制财政赤字规模;在建设国债上,适当调减发行规模并调整资金投向;在支出结构上,有保有控,优化财政支出结构;在制度保障上,着眼长远,推进税制及收入分配等多项改革。

自20世纪30年代以来,人们对财政政策的认识不断深化与拓展。财政政策不仅是需求管理工具,也具有调控供给的功能;不局限于宏观领域,也可在微

观领域发挥作用；不拘泥于经济层面，也可兼顾社会目标；不仅着眼于解决眼前问题，还要考虑经济的中长期发展。显然，科学运用各种工具手段，走多元化组合的路子，可以充分发挥财政宏观调控的职能作用，也便于财政政策在稳定经济运行、推进经济增长与促进经济社会协调发展等方面发挥更大的作用。

主动型财政调控已在理念 上为政策决策者所接受

3. 财政政策决策与实施由被动型向主动型转变。财政政策决策与实施时机和力度的科学把握，是保证调控取得预期成效的重要前提。调控过早不利于问题的全面、彻底显现；调控过晚则有可能使局部问题扩大化。财政政策调控必须适时适度，而且是越主动越好。1998—2002年的财政宏观调控，是一次具有里程碑意义的调控实践。1998年，在对外贸易受到严重冲击、国内物价持续走低、投资需求增长乏力以及货币政策调控成效不大的情况下，我国财政政策适时适度主动出击，政策成效直接且显著。在随后的几年间，随着国内、国际形势的调整与变化，财政政策的工具组合、实施力度也相应进行了修正。积极财政政策的成功，意味着主动型财政调控已在理念上为政策决策者所接受。

从2003年下半年开始的新一轮的财政宏观调控，针对的不是经济增长率已经超过11%的“大起”，而是为了防止经济出现“大起”以及“大起”之后的“大落”；针对的不是全面过热或总量过热，不是投资和消费需求双膨胀，而是部分行业投资的局部过热和局部的结构失衡；针对的不是严重的通货膨胀，而是刚刚开始显现的物价上升压力。总之，这次宏观调控，主动把握调控时机与力度，采取渐进调控方式，由冷静观察、温和预警到逐步加大力度，对看准了的问题采取果断有力的措施。这样做，对于过热行业来说，是及时的调控；而对于整个经济运行来说，则是见事快、动手早、未雨绸缪、防患于未然的主动调整。毋庸置疑，市场经济永远都处于波动之中，基于这种波动，财政政策调控必须审时度势相应改变。可以说，适时适度、相机决策、主动调整，是财政宏观调控的客观需要。

十四年来我国财政政策演进的自身成效

正确处理经济发展与社会发展的关系，努力实现经济社会全面、协调、可持续发展，是我国政府面临的一项重要任务。事实上，无论是凯恩斯提出的“有效需求不足和国家干预”的基本命题，还是萨缪尔森提出的“逆经济风

向”的反周期操作理论，都具有促进经济发展与社会进步的功能。与西方国家相比，我国的公共管理、宏观调控以及社会发展更离不开财政政策的支撑。1992年以来，我国财政政策相机抉择，在调控经济运行、调节利益关系、调整发展思路等方面均起过重大作用。在此过程中，财政政策自身也取得了多方面的积极成效，财政相机决策能力显著提高，财政政策“作为”空间不断扩大，财政政策实施方式的有效性逐步增强，使财政政策成为经济社会发展的强大推动力。

1. 财政相机决策能力显著提高 从理论上讲，财政政策调控通常表现为相机抉择和自动稳定两种模式。从实践上看，由于我国实行的是以流转税为主体的税制结构，所得税尤其是个人所得税以及公共财政

将积极财政政策及时转向稳健财政政策发挥着不可或缺的职能作用

基本框架尚在建立过程之中。所以，我国财政政策的自动稳定器功能还难以有效发挥作用。在这种情况下，以对宏观经济运行态势、发展战略和特定的宏观调控目标为依据，通过财政政策的相机抉择改变财政的收入和支出，是实现经济稳定和促进经济增长的重要途径。

6

1993年，针对我国宏观经济快速增长中出现的经济过热，为抑制通货膨胀，党中央、国务院审时度势，把握时机，果断决策，及时采取了适度从紧的财政政策。由于抉择得当，财政政策在20世纪90年代前期和中期熨平经济波动方面发挥了重要作用。亚洲金融危机爆发后，党中央、国务院果断决定实施积极的财政政策，其后七年间长期建设国债的持续发行（总计达9100亿元），不仅有效抵御了亚洲金融危机的冲击，每年拉动GDP增长1.5—2个百分点左右，而且还推动了经济结构调整，有力促进了国民经济持续稳定快速发展。针对2003年下半年宏观经济运行中出现的新问题，党中央、国务院见微知著、区别对待、适时适度、标本兼治地采取了一系列调控措施，这其中将积极财政政策及时转向稳健财政政策发挥着不可或缺的职能作用。

1992年之前，我国曾对治理经济过热进行过多次宏观调控，往往都是在经济高速运行到难以为继之时，才进行相应调整，经济难免大起大落，付出的代价也相当大。1992年后的财政政策实践证明，根据经济形势的发展变化和宏观调控的特定任务，适时地相应调整财政政策，是财政政策调控的灵魂和关键。以对宏观经济走势的准确判断为前提，加强经济预测分析工作；根据财政收入与支出等各项具体政策的特征，选择合适的政策组合；同时，兼顾与其他宏观调控政策的协调配合，可以为经济社会持续、协调、稳定发展做出应有贡献。

在促进生产力发展过程中 实现人的全面发展

2. 财政政策的“作为”空间不断扩大。财政政策基于财政分配活动可以发挥资源配置、收入分配、宏观调控与监督管理等职能作用,通过促进经济增长、促进经济结构优化升级、调整收入分配、推动社会事业发展、维护国家政权正常运行等,深入经济、政治、文化及社会发展多方面并产生重要影响。然而,在不同国家或一个国家的不同时期,财政政策的历史使命不会完全相同,财政政策的物质基础也不尽相同,其作为空间必然存在诸多差异。

在1993—1996年间的宏观调控中,政府把财政政策调控重点放在经济增长速度、社会供求总量、通货膨胀、财经秩序、财政制度改革等五个方面,总量调控与制度变革成为这次财政宏观调控的突出特点。1998—2002年,财政政策调控涉及基础设施建设、税收政策、收入分配、收费管理、国民经济结构战略性调整以及社会薄弱环节发展等领域,既重总量控制,又重结构优化,财政政策的作为空间得到很大拓展。2003年下半年以来,政府着手对局部过热与过冷并存的现象进行治理,财政政策作为政府实施宏观调控的主要手段之一,既要防通货膨胀,又要防通货紧缩;既要治理局部投资过度,又要缓解部分领域的投资不足;既要控制地方政府主导型投资,又要保护民间自主投资的增长。这就意味着财政政策的“作为”空间又得到进一步扩大与拓展。

“作为”空间是财政政策的生命线。随着宏观经济形势、经济管理制度的进一步发展变化,财政政策的作为空间也必然会进行相应的调整。以科学的发展观为指导,在贯彻“五个统筹”精神的过程中,财政政策的作为空间仍将进一步扩大与拓展。财政政策要在促进经济增长的同时,着力推动经济结构优化和经济运行质量的提高;在促进生产力发展过程中实现人的全面发展;促进经济、政治、文化、社会多方面的协调发展;维持人与自然的和谐发展;在支持经济可持续发展的同时保证财政自身的可持续发展。

3. 财政政策实施方式的有效性逐步增强。财政政策效应必须经过实施阶段才能成为现实,实施方式的合理选择是影响财政政策有效性的重要因素。1992年以来,我国财政政策实施方式得到了有效的改善,财政资金从非规范向规范化转变,公共产品供给由政府直接生产为主转为组织协调为主,财政资金的供给由无偿拨款扩展到财政贴息、担保融资、政策扶持等方式,财政政策实施方式的有效性呈逐步增强趋势。

财政政策实施方式 得到了有效的改善

1993—1996年间,我国政府对各项减免税政策进行全面清理,禁止财政向

人民银行透支或借支, 财政资金管理的规范化程度得到极大提升。1998—2002年间, 我国政府在拿出部分国债作为财政贴息资金, 支持重点行业、重点企业的技术改造, 促进企业技术进步和产业结构升级, 同时, 非常注重引导社会资金加入国家产业政策和技术政策要求予以倾斜的建设项目中, 以较少的财政资金牵引、衔接较大的民间财力, 有力促进了我国经济增长及其健康发展。

目前, 为提高农民种粮的积极性, 我国政府对农民种粮实行直接补贴、加大对农民购置良种和大型农机具的补贴力度, 发挥出巨大效益; 为调动基层政府着力化解财政困难, 中央财政实行“三奖一补”政策, 比单纯地实行财政转移支付更有效。诸如此类具体但又非常重要的问题, 充分反映出我国财政政策实施方式的有效性已得到逐步增强, 科学合理的实施方式将财政政策的应有效力充分发挥出来。总之, 将主观能动性 with 客观可能性结合起来, 将制度、市场、技术等多方面的力量凝聚起来, 可以更加有效地促进财政政策的实施, 取得更好的调控效果。

14 年来我国财政政策调控的基本经验

8

本世纪头 20 年, 是我国一个极其重要的战略机遇期。现在, “十一五”开局在即, 以科学发展观为指导把握好发展机遇, 推进增长方式转变和体制转型、实现市场化、城镇化、新型工业化中的结构变迁升级, 在努力化解矛盾的同时着力构建和谐社会的使命。财政政策作为推动经济发展和社会进步的重要工具, 肩负着不可推卸的责任。为在“十一五”和战略机遇期履行好其重要职责, 为在新的历史起点上不断开拓进取, 亟需科学总结财政政策调控的经验与教训。概括地讲, 集中体现在以下六个方面:

综合运用各种手段, 促进经济社会实现统筹协调发展

1. 必须以服务大局为根本。财政为“庶政之母”, 服务大局是财政政策决策与实施的根本所在。及时有效地治理 1993 年出现的四“热”四“紧”——“乱”(即房地产热、开发区热、集资热、股票热, 交通运输紧、能源紧、原材料紧、资金紧, 经济秩序特别是金融秩序乱), 是牵涉当时我国经济整体发展的大问题; 积极应对亚洲金融危机对中国经济的冲击和影响, 化解长期重复建设带来的结构不合理等深层次矛盾, 保持经济平稳增长与快速发展, 是上世纪 90 年代后期我国经济大局之关键; 维持经济稳定与均衡, 优化经济增长方式, 实现科学发展, 则是 2003 年以来贯穿我国经济社会发展全局的主

线。财政政策必须服务于大局,服务于发展战略需要,立意高、用意深,才能标本兼治,这也正是14年来我国财政政策三次转换总能取得显著成效的根本保障。展望未来15年,既是我国的“黄金发展期”,又是难以跨越的“矛盾凸现期”,财政政策调控既要善于抓住发展机遇,又要善于化解现实矛盾,以服务大局为根本,抓住全面小康、构建和谐、“五个统筹”的导向,努力发挥财政分配的能动作用,综合运用各种手段,促进经济社会实现统筹协调发展。

2. 必须以发展“第一要务”为中心。发展是“硬道理”,是我们党执政兴国的“第一要务”。1998年以来,按照建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制框架的总体要求,调整与优化财政支出结构,我国逐渐走上经济社会协调发展、人与自然和谐发展,统筹国内发展与对外开放之路。1998—2001年,全国财政用于“三农”发展的支出达10572亿元,其中中央财政5155亿元,仅2002年中央财政支援农村生产支出、农业综合开发支出和农林水等部门事业费总计约379亿元,是1997年的3.9倍,财政政策致力于解决“三农”问题,有力地促进了城乡协调发展;2000年以后,国家财政加大了对西部地区的资金投入和优惠政策支持力度;2004年,为支持东北老工业基地振兴,在东北地区推行增值税转型改革试点,调整资源税税额标准和企业所得税优惠。以上政策的出台与实施,都是立足于发展,始终坚持以发展“第一要务”为中心。然而,要在新时期实现快速发展,我国财政政策的决策与实施还面临着更大的挑战,我们必须深刻领会、正确把握科学发展观,灵活运用各种财政政策手段,实现全面协调的发展,保持社会稳定的发展,促进人的全面发展,推进经济、政治、文化、社会的可持续发展。总之,财政以服务“第一要务”为中心,就成为今后一段时期贯彻科学发展观的一种中坚力量,成为落实财政政策的必然内在要求。

3. 必须以促进结构优化升级、增长方式转变为重点。经济的增长不等于发展,结构优化升级、增长方式转变愈益成为我国经济社会发展中的迫切要求和引领要素。1994年,我国在全国范围内实施了分税制体制改革,为经济增长方式转变、结构优化升级提供了制度保障;随后,又实行了一系列鼓励企业技术进步的政策措施,则对调整和优化经济结构发挥了直接而重要的推动作用;2005年始,国家实施稳健的财政政策,其中调整结构具有突出的重要性,并按照科学发展观和公共财政的要求,调整国债项目资金投向结构和财政支出结构,区别对待、有保有压,着力加强农业、就业和社会保障、环

国家实施稳健的财政政策,其中调整结构具有突出的重要性

境和生态建设、公共卫生、教育科技等经济社会事业发展的薄弱环节,继续支持西部大开发、老工业基地振兴和促进中部崛起,体现落实“五个统筹”和调整经济结构的要求。总之,财政工作在政策导向、着力点等方面,必须以结构优化升级与经济增长方式转变为重点,努力支持和促进经济增长方式的转变和经济运行质量的提高,才能最终实现经济、社会、政治、文化多方面的协调发展、实现人与自然的和谐发展,实现经济效益、社会效益的有机协调。

4. 必须以体制改革与制度创新为关键。改革创新是解放生产力、实现现代化的必由之路,制度层面的改革创新才能打开管理创新、技术创新的空间,使人的聪明才智与发展潜力充分发挥出来。在我国经济快速转型、体制逐步完善过程中,财政政策担负着重大的职责,一方面要实现财政政策与财政体制改革相互促进,另一方面还要为市场主体创造公平竞争的环境,并综合运用各种政策工具,支持和促进体制转型,巩固经济自主增长的长效机制。1994年,在建立社会主义市场经济新体制和实施适度从紧财政政策的背景下,我国实行了分税制财政体制改革,使国家财政自此走上以分税制为基础的分级财政的轨道;2004年之后,推进改革成为稳健财政政策的一项重要内容。在适当减少长期国债发行规模,继续安排部分国债项目投资和整合预算内基本建设投资的基础上,腾出一部分财力,进行改革创新,在东北地区试点的基础上推进增值税转型,积极准备合并内外资企业所得税并降低税率,在进一步推进农村税费改革的同时建立城乡统一税制,为市场主体和经济发展创造一个相对宽松的财税环境和制度条件。此外,还大力支持社会保障体系建设、国有企业改革、国有银行与金融机构改革以及粮食流通体制改革、完善收入分配、教育和公共卫生等多项制度建设。从本质上看,我国的经济改革是一项系统工程,需要将渐进性与协调性有机结合起来,在渐进中协调,在协调中渐进,逐步完善经济体制及制度环境。财政要自始至终积极主动地抓住改革创新这个关键,不断深化财政体制改革和预算管理改革,协调各方利益关系,化解既得利益障碍,促进改革、发展与稳定之间的良性循环,并通过财政自身改革和相关配套改革,强化理财能力与政策调控功能,最大限度地促进总体经济体制改革和制度创新。

建立稳固、强大、可持续发展的财政是我国财政改革与发展的中心目标

5. 必须以服务构建和谐社会的目标。构建和谐社会一直就是我国志士仁人的崇高理想,但是和谐社会的实现必须植根于现实的经济基础之上,否则就只能是乌托邦。1994年,我国政府明确要求合理控制和引导消费需求的增长,严禁用公款搞高消费和把公款转化为个人消费基

金,坚决制止各种滥发奖金、津贴现象,有效遏制了部门之间、群体之间的分配不均;1997—2003年间,我国政府连续四次全面提高机关事业单位人员的基本工资标准,并相应增加离退休人员离退休费,还实施了年终一次性奖金制度和艰苦边远地区津贴制度,成为我国建国以来工资增长速度最快、增幅最大的一个时期;2004年以来,按照实现五个统筹发展的基本要求,进一步完善收入分配,推进社会保障制度建设,加大对义务教育特别是农村义务教育的支持力度,加快建立和完善城乡医疗救助制度,从多个方面构建社会主义和谐社会。中国共产党把构建和谐社会作为重要任务和奋斗目标写进党的正式文件(党的十六届四中全会决议),是要实现物质文明、精神文明、政治文明建设之间和城乡之间、地区之间、群体之间、代际之间、人与自然之间等方面的统筹协调。为建设一个和谐、稳定和长治久安的社会,财政政策可以在资源配置、收入分配、宏观调控等诸多方面发挥不可或缺的作用。

6. 必须以建设稳固、强大、可持续发展的财政为己任。从中外历史上看,财政的不可持续都是政权更替的一个基本原因;稳固、强大、可持续的财政是经济社会可持续发展的必要前提。建立稳固、强大、可持续发展的国家财政也一直都是我国财政改革与发展的中心目标。然而,建国以来,基于我国“一穷二白”的特殊国情,经过长达近30年的奋斗,我国财政收入才于1978年首次突破1000亿元大关,又经过长达20余年的奋斗,财政收入才于1999年首次突破10000亿元大关。近年来,我国财政收入增长已经驶入快车道,财政收入从10000亿元到20000亿元,只用了4年时间,而2004年仅财政增收收入就已超过5000亿元。事实证明,在我国财政政策实施转换过程之中,我们已在财政自身发展与财政支持经济社会发展之间形成良性循环,建设稳固、强大、可持续发展的财政已经成为我国财政政策决策与实施的内在目标。但是,我们还应看到,目前我国尚处于工业化中期,人均资源占有量少,面临的挑战很严峻、任务非常繁重。要实现中华民族伟大复兴的“赶超”战略,全面建设小康社会,建设强大、稳固、平衡的国家财政,实现财政的可持续发展,仍然具有极端的重要性和强烈的现实意义,我们财政战线的研究工作者和实际工作者,都要以此为为己任,为此作贡献。

党的十六届五中全会指出,“十一五”是承前启后的重要时期,必须全面贯彻落实科学发展观,实现我国经济又快又好发展。站在新的历史起点上,我们既面临外部环境总体上有利和国内政治社会稳定、产业结构调整 and 城镇化进程加快、居民消费结构逐步升级、国民储蓄率较高等有利条件,同时也存在粗

调查研究

放型经济增长方式没有根本转变、解决“三农”问题任务相当艰巨等不少问题和挑战。财政是政府履行职能的物质基础、体制保障和政策手段。在“十一五”时期，必须创新思路，开拓进取，积极适应新形势对财政政策调控提出的新要求，以科学发展观为统领，以公共化为导向，以国际化为视野，不断拓展和充分发挥财政的重要职能作用，更好地为实现“十一五”规划和全面建设小康社会、构建和谐社会服务。

（作者单位：中国财政杂志社，财政部财政科学研究所）

深化省以下分税制财政体制 改革研究

——赵云旗

省以下分税制财政体制是我国分税制财政体制的重要组成部分，也是全面贯彻落实分税制的最终目标。1994年重点在中央与省级政府之间实施分税制财政体制，各省为了规范省以下各级政府的分配关系，于1995年根据国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》精神，对省以下原有的财政体制进行了改革，先后实行了分税制财政体制。实践表明，省以下分税制财政体制对于正确处理地方各级政府之间的分配关系，促进地方财政经济的发展起到了十分重要的作用，但在实践中也出现了各种亟待解决的问题。因此，在新的形势下深化和完善省以下分税制财政体制是我国当前推动财政发展与改革的重要任务之一。

13

目前省以下分税制运行评估

省以下分税制实施以来，从总体上看，不仅各地财政体制过渡平稳，而且积极效应逐步显现。但在深化和完善中，由于各种因素的制约，又出现了一些无法回避的难点。

1. 省以下分税制运行的特点。

(1) 新旧体制衔接顺利，运行正常，但留下了“双轨”并行的后遗症。新的财政体制划分了地方各级财政间的收支界限，规范了各级财政的分配关系，协调了

省以下分税制从自发
状态走向自觉状态

财、税、库三家的资金调度，保证了各级财政收入的稳定增长。但为了平稳过渡，保护既得利益，使省以下分税制中存留着很多旧体制。各省在体制改革中都十分慎重，首先保各级政府的既得利益，改革基本上没有触及原有的基数，

仍维持着原有的财力分配格局。所以,省以下分税制同样是“双轨并行”,过渡的色彩更加浓厚。

(2)地方财政收入总量增长较快,但财力分配呈集中趋势。分税制实行后,由于提高了地方政府增收节支积极性,地方财政收入增长之快非常明显。但是,在财政收入增长中出现了省级财政“二次”集中财力,市级财政“三次”集中财力的情况,致使市县基层财政困难进一步加剧。

(3)省以下各级政府分税制运行框架已确立,但缺乏统一性和规范性。从目前来看,在各级收入上有的按隶属关系划分,有的按分成划分,有的采取分税与隶属关系结合的方式。这种多样化与规范化是相矛盾的,有必要在规范化的前提下体现灵活性。

(4)省以下分税制改革从自发状态走向自觉状态,充分反映了省级政府的超前意识。由于是自发的,因而是多样化的,在规范化的市场经济体制的要求下,这种多样化的形式难以持续长久,各省又纷纷不断地加以完善,出现了自觉的状态。特别是财政部颁发的《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》使地方政府有了明确的标准和目标,促使省以下分税制越来越趋于完善。

14 地方政府级次的多少决定了税种划分的难易

3. 深化省以下分税制改革的难点。深化省以下分税制财政体制改革是一个庞大而复杂的工程,除要解决以上问题外,还有来自其他方面的制约因素,形成以下难点。

(1)税种较少与地方政府级次过多的矛盾。在现行税收制度下,地方税收体系由21个税种构成,但我国目前地方有四级政府,第一级是31个省、自治区和直辖市(不包括台湾和港、澳),第二级是331个地级行政单位,第三级是2109个县级行政单位,第四级是44741个乡镇级行政单位。从20世纪80年代开始又专门设置了16个计划单列市,相当于副省级单位。很显然,在税种项目相同的情况下,地方政府级次的多少决定了税种划分的难易。如我国地方财政收入主要是营业税、增值税(25%),大体占整个地方财政收入的一半。由于增值税、营业税的增长与基层地方政府发展经济的积极性密切相关,将其完全划归省级政府则不利于调动基层政府培植财源、强化征管的积极性;如果作为县级政府的收入,又因这两个主体税收在区域间分布不均衡引起苦乐不均,而且省级政府调控能力也会受到制约。由此可见在现行四级地方政府下税种划分的难度。

(2)收入结构不同与收入划分规范化的矛盾。我国地区间产业均衡度、产业高级度差异悬殊,地区间财源结构不同使财政收入结构不尽一致,省际比较是

如此,省内地区间也是这样。地区之间收入结构的较大差异,意味着省内地方政府间收入划分规范化较为困难。而省际间税源结构的差别又增加了在全国范围内彻底划分省以下各级政府间收入的难度^①。

(3)省以下分税制规范化与现存实际情况的矛盾。众所周知,我国1994年分税制财政体制改革是渐进式的,总体思路是增量调整,存量不动,双轨并行,逐步到位。省以下分税制财政体制改革实际上也走上了这条思路,自1995年以后的省已修改过多次,直到现在仍处在不规范的状态。一是中央与省级的分税制还没有达到完全规范化的程度,仍然存在着过渡性特征,决定了省以下分税制也很难做到规范化。二是我国区域发展不平衡,既得利益根深蒂固,能否进行规范性地改革,是各级地方政府一场严峻的考验。三是规范化的标准现在全国还没有制定出来,在方案设计上缺乏政策依据,在数额的计算中缺乏技术依据。

(4)省以下分税制财政体制改革的深化与地方政府财力的矛盾。如农村税费改革从2000年开始至今,中央财政就安排资金330多亿元。省以下分税制的深化所需要的改革成本由哪级政府来承担,不能不说是一个难点。

省以下分税制存在的问题

15

省以下分税制财政体制呈现出平稳过渡的特点,发挥了积极的效应,但由于是新旧财政体制过渡期的产物,仍存在着缺陷和问题。

1. 省以下政府间事权划分问题。

(1)省以下政府间事权界定不清,权责不明,交叉重叠现象较为严重。一是政府间事权划分缺乏明确的法律依据。二是省以下支出基本上按隶属关系进行划分,各级政府事权大体相同,造成政府间职责不明。三是政府间事权经常处于变动之中,并且支出责任层层下移,对基层财政支出格局以及收支平衡产生着一定的影响。

“上级出台政策,下级匹配资金”的项目非常多

(2)事权与财权严重错位。分税制下留给县级财政的收入能力虽然十分有限,但市县级财政承担的支出项目和内容却极为宽泛,很难按照公共财政的要求建立标准的支出结构。在实际运行中,随着各项事业的发展和支出水平的提高,市县级的事权不断增加,“上级出台政策,下级匹配资金”的项目也非常多。