

遠東文库·WTO财经论坛

贾康 阎坤著

上海遠東出版社



中国财政：

On China Fiscality

转轨与变革



中国财政： 转轨与变革

中国财政:转轨与变革

著 者/ 贾 康 阎 坤

责任编辑/ 匡志宏

装帧设计/ 戚亮轩

责任出版/ 晏恒全

责任校对/ 吴明泉

出 版/ 上海远东出版社

(200233) 中国上海市冠生园路 393 号

发 行/ 新华书店 上海发行所

上海远东出版社

排 版/ 上海希望电脑排印中心

印 刷/ 商务印刷馆上海印刷股份有限公司

装 订/ 上海张行装订厂

版 次/ 2000 年 8 月第 1 版

印 次/ 2000 年 8 月第 1 次印刷

开 本/ 850 × 1168 1/32

字 数/ 248 千字

印 张/ 9.25

插 页/ 4

印 数/ 1 - 3100

ISBN 7 - 80661 - 042 - 1

F·9 定价: 15.00 元

目录

CONTENTS

绪 论

1

财政和财政体制(3)/以往财政体制的演变和“分灶吃饭”后的主要问题(4)/我国财政体制改革的方向(9)/1994年改革提供了转折点(12)

1

13

经济转轨中财政体制改革的启动与随后的财政困境

我国渐进式经济改革的财政突破口(13)/财政突破口后面的财政困境(17)/财政困境基本原因的分析(24)/困境中财政收支失平的效应分析(41)

FC06/28-25

2

47

过渡性的财政制度:财政包干制

1994 年以前我国财政制度变革的轨迹
(47) / 财政包干制下的地方政府行为分析
(三大悖论) (60) / 我国经济发展“大起大
落”的制度性原因 (67)

3

78

财政预算外、制度外资金的急剧膨胀**——过渡性制度的孪生体**

财政预算内、外政府资金规模变化及分析
(78) / 政府收入多元化及预算外、制度外资
金膨胀的原因分析 (99) / 如何评价预算外、
制度外资金对政府职能和经济发展的影响
(102) / 前瞻性的对策思路探讨 (104)

4

109

建立现代税收制度的努力

改革开放前我国税制的简要回顾 (109) / 经
济开放和体制改革呼唤现代税收制度
(112) / 复合税制框架的逐步形成 (121) /
转轨过渡中税制的主要问题 (124)

CONTENTS

5

129

重建财政——1994年财政分税制 和税收制度改革

财政分税制的一般理论 (129) / 分税制的国际经验 (132) / 建立以分税制为基础的分级财政: 财政制度走向规范之路 (148)

6

156

经济转轨过程中财政政策研究

财政政策的一般理论 (156) / 经济转轨过程中运用财政政策的制约因素 (173) / 关于经济转轨时期财政政策的思考 (177) / 经济转轨中实施积极财政政策的一个案例 (191)

7

209

我国财政制度进一步改革的要点 与构想

现行体制存在的突出问题 (210) / 完善分税制的必要环境 (215) / 规范化制度构想 (223) / 综合配套, 进一步深化改革 (229)

8

236

两个重要问题的研究

建立财政政策投融资体系，强化财政宏观调控功能（236）/关于推进我国政府采购制度改革（252）

附 录 日本财政投融资基本情况资料 272

后 记 290

CONTENTS

绪 论

建国以来财政体制的频繁变动是与国家整体的经济管理体制和经济、政治形势的变化紧密联系在一起。财权在放与收、集中与分散之间屡经周折。

自 1976 年结束史无前例的“文化革命”十年浩劫,丧失了一大段宝贵发展时光的中国人,就以更为急迫的心情探寻国家、民族的出路和未来。经过以“真理标准”讨论为代表的激烈的思想路线交锋,终以 1978 年末党的十一届三中全会为标志,打开了中国改革开放新纪元的大门,使我们这个近百年来灾难深重、贫穷积弱、饱经忧患的五千年文明古国,抓住了 20 世纪的最后机遇,大步走上现代化的征程。

十一届三中全会以来的 20 年,中国的变化为整个世界所瞩目,也非常值得我们自己回顾和总结。在占世界人口近四分之一的大国中,展开如此深刻的全方位变革,其大方向的理清,具体路径的探讨和摸索,无不关乎国家、民族的前途与命运,难度之高可想而知;路径探索中经常出现的山重水复、扑朔迷离和迂回曲折状况,更是不可避免的现象。但是走到 20 年后的今天,仍在不断探

索中前行的我们,完全可以自豪地援引列宁的名言——重要的是,坚冰已经打破,航线已经开通,道路已经指明!

20年改革开放的基本方向,是将国家置于现代市场经济和国际合作与竞争的大环境中,通过生产关系的积极调整和资源配置的市场导向,解放生产力;其基本路径便是实行“两个转变”,即经济管理体制模式由传统的社会主义计划经济向新的社会主义市场经济转变和经济增长模式由明显带有落后农业国特征或痕迹的粗放型向与发达工业化水准相一致的集约型转变。“两个转变”的总体战略目标是在21世纪中叶使中国进入中等发达国家行列,实现现代化;其实质内容就是通过生产关系、管理模式与运行模式的积极调整变革,极大地解放生产力,实现对发达国家的“赶超”,服务于最大限度提高人民群众物质文化生活水平、共同富裕的社会主义宗旨。一切来自现实生活的启示都向我们表明:如不作这样的转变,中国将无法解决“球籍”问题(毛泽东在生前曾以此来形象地归纳中华民族“生存或死亡”的命题),中国的亿万老百姓,仍是难以实现“过上好日子”的代偿憧憬,无数志士仁人梦寐以求的“振兴中华”理想,也要继续归于壮志难酬的痛楚期待。

这种关系着国家民族兴衰存亡的“两个转变”,在始发阶段上更具决定性的内容,首先是经济体制模式的转变,即如何通过改革解除对生产力潜能的体制束缚,强有力地推动经济发展,全面启动中国的工业化和现代化。20年风雨兼程,在这方面我们已经得到了比较丰富、弥足珍贵的一些经验,本书将力求本着这些经验,集中回顾20年体制转变中的一个具体组成部分——财政制度的变革,对之作出一些必要的理性分析,讨论与之相关的一系列政策问题,并作一些扼要的展望。

在分章节展开之前,这里需要先对财政和财政体制作一最简要的理论定义,并粗线条地勾画中国经济转轨中财政体制改革最

基本的来龙去脉。

一、财政和财政体制

财政是以国家(各级政府)为主体,在总揽全局的情况下对于社会总产品中的一部分所实行的集中分配。现今世界上的财政分配,基本上都采取价值形式。财政收支与管理,是财政分配的现象形态,政府系统借助这些理财形式和手段,达到履行其各种职能的目的。简要地说,人们平常所言的财政,就是以政府收支为具体表现的国家各级政府的理财、分配及相关管理。财政是为政府实现其经济、政治和社会的多种目标与管理职能服务的。

财政管理制度(或称财政体制)是政府与企业、事业单位之间以及各级政府之间财政分配关系上相对稳定的形式,它由一系列有关财政分配、财务活动的法律、法令、规章、条例等制度性的典章所规定,由这些制度、规定的施行而发挥作用,规范与调节财政领域中各个主体或当事人的行为。

我国传统概念的财政体制包括预算管理体制、(国营)企业财务管理体制、行政事业财务管理体制、税收体制和基本建设投资体制等内容。其中企业、事业财务体制是基础,预算体制是主导和代表(如“分灶吃饭”财政体制,即是以“分灶吃饭”预算体制为代表的财政体制),税收体制、投资体制等则分别规定收入、支出方面的有关体制问题。

财政体制反映、规定和制约着国家(政府)与企业、中央与地方两大基本经济关系,也反映、规定和制约着政府理财的职能范围、管理重点和行为方式,是财政发挥其调控作用的框架和依托。

二、以往财政体制的演变和“分灶吃饭”后的主要问题

中华人民共和国建国以来的 40 余年间,财政体制经过了多次调整变化,在 90 年代实行“分税制”改革之前,比较大的变动至少有 10 次。

在建国之初的 1950 年,改变长期革命战争中财经工作分散管理的局面,实行高度集中、“统收统支”的财政管理体制。

1954 年前后,在 1951—1953 年提出分级管理,在“高度集中”已有所松动的基础上,实行收入分类分成(即将财政收入划为中央、地方的固定收入与固定比例分成收入和中央调剂收入),支出按隶属关系列预算,地方预算每年由中央核定的“划分收支、分级管理”体制。

1958 年,随下放企业下放财权,实行“以收定支,五年不变”的财政管理体制,规定地方可在五年内,按照收入情况自行安排支出。但由于经济出现问题,这一体制只执行了一年。

1961 年,以自 1959 年开始实行的“总额分成,一年一变”体制为格式,与调整时期上划企业等措施相配合,重新将财权向中央集中,扩大中央固定收入,基建支出全归中央专案拨款。这一体制在 1965 年之后,作过一些旨在“调动地方积极性”的小改进,除了在“文革”动乱的非常时期(1968 年)暂时实行“收支两条线”(即收入全部上缴,支出由中央分配)外,一直执行到 1970 年。

1971 年再次下放企业,下放财权,实行“收支包干”的财政管理体制,扩大地方财政的收支范围,按核定的绝对数包干,超收全部留归地方。

1974 年,在经济受“文革”严重破坏的情况下,“包干”体制已执行不下去,改行“收入按固定比例留成,超收另定分成比例,支出

按指标包干”的体制,简称“旱涝保收”体制。

1976年,为解决固定比例留成体制收支不挂钩,不能体现地方财政权责关系的问题,再次实行“收支挂钩,总额分成,一年一变”的财政管理体制。1978年,还在部分省市试行了“增收分成”办法。

1980年,在经济体制改革中又一次下放财权,并按照经济管理体制规定的隶属关系,明确划分中央财政和地方财政的收支范围,实行“划分收支,分级包干”的财政管理体制,简称“分灶吃饭”体制。

1985年,在第二步利改税基础上,将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种,核定收支,分级包干”,即按照税种和企业隶属关系,确定中央、地方各自的固定收入(所得税、调节税等),另有共享收入(产品税等);支出仍按隶属关系划分。

1988年,在1985年体制的基础上,对收入上解比重较大的17个省、直辖市和计划单列市,实行了“收入递增包干”和“总额分成加增长分成”等几种不同形式的包干办法,简称“地方包干”。

建国以来财政体制的频繁变动是与国家整体的经济管理体制和经济、政治形势的变化紧密联系在一起。财权在放与收、集中与分散之间屡经周折,也在很大程度上反映了持续、反复进行的对于“社会主义经济如何更有活力地发展”的探索。

在实行“分灶吃饭”之后,财政体制改革除预算管理体制方面的数度调整之外,还取得了如下系列进展:

——调整国家与企业分配关系,扩大企业留利和更新改造资金规模。经过80年代初的利润留成,1983年和1984年的两步“利改税”,1987年后实行企业承包经营责任制的探索和90年代后逐步树立“税利分流”方向,形成建立现代企业制度的大思路和国有经济战略性改组方针。在扩大企业财权之后,又将企业独立商品

生产经营者的法人主体和市场竞争主体地位逐渐引上轨道。

——改革税制。初步形成了多税种配合发挥作用的复合税制,适应市场取向改革和国民经济发展与对外开放的要求,使税收在筹集财政收入和调节经济生活方面的作用大大加强。

——改革基本建设资金管理办法。80年代曾有“拨改贷”的探索,并在一些建设项目中试行投资包干办法和对工程进行招标、投标承包的经济责任制。从1988年开始,对中央级基本建设投资实行基金制办法。90年代,终于形成了与市场经济的国际惯例接轨,与现代企业制度相吻合的企业注册资本金制度。

——改革行政事业单位管理体制与财务制度,强化支出约束机制。从1980年开始,对行政事业单位实行预算包干办法,有条件的事业单位实行企业化管理;对有收入和经济偿还能力的文教科研事业单位实行周转金制度,并建立科技成果有偿转让制度,等等。

虽然80年代以来财政改革有上述进展,但直至1994年实行分税制改革前,普遍实行的“分灶吃饭”框架内的财政包干制却始终未能消除传统体制弊病的症结,主要问题表现在:

1. 仍然束缚企业活力的发挥

各级政府“条块分割”地按照行政隶属关系控制企业,是传统体制的根本弊病所在。在改革之后实行的“分灶吃饭”财政体制中,由于是按照行政隶属关系组织各级政府的财政收入,因而这一弊病在政府财力分配中以体制因素形式得到延续,只不过在行政性分权格局中,行政隶属关系控制总的来说,从“条条为主”变为“块块为主”,由行政部门单一的指令变为指令加上企业实际很难违拗的“商量”和暗示。相应而来的是各级政府始终热衷于尽力多办“自己的企业”和对“自己的企业”过多干预与过多关照,使“放

权”难以真正放到企业——尽管国家减税让利走到了“山穷水尽”的地步,多数国有企业仍然迟迟不能搞活。搞不活的另一面是搞不死,企业经营不善,亏损严重,照样由政府搭救,基本上不存在规范的优胜劣汰、存量重组的机制,“破产法”对绝大多数国有企业形同一纸空文。也正是与行政隶属关系控制网络紧密相联,国营企业的行政级别始终是对企业行为十分重大的影响因素,厂长、经理总是作为行政系统“官本位”阶梯中某个台阶(级别)上的一员,这一身份与市场经济要求他们扮演的企业家身份在不断地发生冲突。因为这两种身份必然要接受不同的信号导向,追求不同的目标,前者为行政系统的信号和官阶升迁的目标,而后者为市场的信号和企业长远赢利的目标。结果必然是企业的所谓“双重依赖”问题,而且在前述体制环境中,国有企业厂长、经理对于上级行政主管的依赖(或跟从),必然是更为主导性的和“荣辱攸关”的。于是,企业自主经营仍步履维艰,大量的行政性直接控制和变相的行政控制以及各种老的、新的“大锅饭”难以有效消除。

2. “诸侯经济”倾向,助长了低水平重复建设和投资膨胀

“分灶吃饭”财政体制与过去的“总额分成”体制相比,固然提高了地方政府理财的积极性,但这种积极性在增加本级收入动机和扭曲的市场价格信号的指导下,必然地倾向于多办“自己的企业”,多搞那些生产高税产品和预期价高利大产品的项目。因而地方政府热衷于大上基建,兴办一般赢利性的项目,特别是加工工业项目,不惜大搞低水平的重复建厂,不顾规模经济效益和技术更新换代的要求,并且对本地生产的优质原料向其他地区实行封锁,对“自己的企业”生产的质次价高产品强行在本地安排销售和阻止其他地区的优质产品进入本地市场。例如,国家对烟、酒等产品规定高税率,本来是要达到限制其生产、消费的“寓禁于征”的政策意

图,但在这种体制下,高税率却成了地方政府多办小烟厂、小酒厂以增加本级收入的刺激因素,发生了明显的“逆调节”。遍地开花的小纺织、小轧钢、小汽车(装配)等项目也均与体制因素有关。收入上解比重较高的地区,地方政府还有明显的“藏富于企业”倾向,即对组织财政收入不积极,有意让企业多留利之后,再通过收费摊派等手段满足本级财力需要。

尽管这些低水平重复建设、地区封锁、市场分割的做法,从一个局部的角度都可以举出一系列“正当理由”,但从全局看,却构成了推动投资膨胀、加剧结构失调的因素,对构建统一市场、提高整体效益、促进企业公平竞争和国民经济协调发展产生了不利的影响,并阻碍地方政府职能从注重投资于一般赢利性企业,向注重基础设施、公共服务和发展第三产业的方面转变。

3. 中央和地方的关系仍缺乏规范性和稳定性

各级财政支配的财力在极大的程度上取决于地方上解、中央补助或共享分成的比例和基数的高低,而这些的核定又缺乏充分的客观性,难以避免种种“讨价还价”因素,各地都倾向于增加支出基数,压缩收入基数,提高分成比例。同时,预算支出虽“分级包干”,但在许多具体事项上并不能划清范围,结果“包而不干”,最后矛盾集中反映为中央财政“打破了统收,却实际并未打破统支”的困难局面,中央日子过不去,又反过来向地方财政寻求财力,“分灶”之后调整基数和让地方“作贡献”的做法屡屡发生。

4. 国家财力分散,“两个比重”过低

由于在体制上不能保证政府财力必要的集中程度和中央地方间合理的分配关系,一方面,在各行其是的减税让利超过合理数量界限的情况下,财政收入(不包括内外债)占国内生产总值的比重

由 1979 年的 28.4% 滑落到 1993 年的 12.6%; 另一方面, 随地方分权, 中央财政收入占全国财政收入的比重由 1979 年的 46.8% 下降为 1993 年的 31.6%。就财力分配关系而言, 地方、中央各有突出的问题: 地方政府财权虽比改革前有所扩大, 但却没有从本地实际出发建立健全地方税种的权力。在我国这样一个地区差异十分显著的大国, 地方无设税权, 不利于因地制宜地筹措财力和形成地方性的稳定财源。与此同时, 就总体而言, 中央财政本级组织的收入不能满足本级支出的需要, 因而必须依靠地方财政的收入上解来平衡中央级收支, 这种情况在世界各国是极罕见的, 在很大程度上促成了中央政府调控能力的弱化和中央财政的被动局面, 宏观政策意图的贯彻难以得到充分的财力保证。

总而言之, “分灶吃饭”代表的财力分配的行政性分权, 还没能跳出传统体制把企业禁锢于“条块分割”行政隶属关系之中的基本格局, 也未找到处理中央、地方关系的比较合理、稳定、规范的形式, 因而难以适应社会主义市场经济发展的客观要求。如果仅仅停留于这种体制, 深化改革将遇到无法逾越的阻碍, 今后的财政改革必须跳出行政性分权思路, 寻求实质性推进改革的新方向。

三、我国财政体制改革的方向

从整体配套的角度考虑财政体制改革的方向, 应是使财政体制的目标模式适应社会主义市场经济的总体规定性, 具备如下几方面的体制功能:

第一, 有效地维护企业的商品生产经营者法人主体地位和企业之间开展公平竞争的外部环境, 贯彻国家宏观经济调控权、国有财产收益权和国有企业经营权实行分离的原则, 从而一方面使企业得到自主经营、发挥活力的广阔天地; 另一方面使国家掌握必要的宏观调控能力和应有的国有资产权益。

第二,正确地体现政府职能和正确地处理中央与地方间以及不同区域间的利益分配关系,建立起稳定的财权与事权统一协调的分级财政,从而使各级政府合理而有效地履行自身职责。

第三,有力地推动社会主义市场经济中财政资金的筹集、使用过程进入“生财有道,聚财有度,用财有方”的轨道,充分调动各方面的积极性和充分发挥资金的效益,从而通过初次分配和再分配,使国家财力进入“取”与“予”的良性循环,卓有成效地为国民经济的良性循环和社会各项事业的蓬勃发展服务。

符合上述要求的财政体制形式,是以分税制为基础的分级财政。

所谓分税制,其真正的含义在于作为财政收入来源的各个税种,原则上要分别划定为国税或地方税,企业均按照法律规定,既向中央政府缴纳国税,又向地方政府缴纳地方税。在这一格局中,各级政府可以主要根据以本级税收为主的收入相应安排其支出,相对独立地组织本级预算平衡,做到“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算”。同时,中央应保持必要的自上而下作转移支付的调控能力。

以分税制为基础的分级财政体制的关键内容和特点在于:一方面,它可以有效地淡化过去一向实行的各级政府对企业的“条块分割”式的行政隶属关系控制,企业将不再把税款只交给作为自己行政主管的特定一级政府(再由地方政府与中央政府分成),而是分别地把不同的税,交给不同的各级政府,从而有助于消除政府对“自己的企业”的过多干预和过多关照,促使各企业自主经营,充分地展开公平竞争;另一方面,它可以清晰地划开中央、地方间的财源和财政收入,稳定地规范各级政府间的财力分配关系,在发挥中央、地方“两个积极性”的基础上,形成各级预算各行其道的真正的分级财政。为了更具体地描述以分税制为基础的分级财政体制,