

财政理论与实践

山东省财政科研 2003 年成果选

◎于国安 主编



经济科学出版社

财政理论与实践

——山东省财政科研 2003 年成果选

主编 于国安

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政理论与实践：山东省财政科研 2003 年成果选 /
主编于国安. —北京：经济科学出版社，2004. 9
ISBN 7 - 5058 - 4437 - 7

I. 财... II. 于... III. 财政学 - 研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 101121 号

目 录

山东省省以下财政体制改革研究 /	山东省财政科学研究所 (1)
农村义务教育投入机制研究	
——农村义务教育课题总报告 /	(21)
潍坊市农村义务教育投入研究 /	潍坊市财政局 (36)
农村义务教育投入机制研究 /	威海市财政局 (44)
聊城市农村义务教育的现状和对策 /	聊城市财政局 (53)
关于农村义务教育投入的思考 /	济南市财政局 (63)
完善省以下地方财政体制的研究与探索 /	枣庄市财政局 (75)
完善省以下财政体制问题研究	
——以烟台市为例 /	烟台市财政局 (109)
关于完善省以下财政体制问题的研究 /	淄博市财政局 (153)
完善省以下财政体制问题研究	
——以东营市为例 /	东营市财政局 (174)
农村税费改革的成效、问题和建议	
——农村税费改革课题总报告 /	(182)
深化农村税费改革要切实解决好乡村运转问题	
——日照市农村税费改革情况调查 /	日照市财政局 (195)
深化农村税费改革必须高度重视农村义务教育发展	
——对泰安市农村义务教育发展情况的调查与思考 /	泰安市财政局 (203)

深化农村税费改革必须强化配套政策措施		
——济宁市农村税费改革情况调查	/	济宁市财政局 (215)
深化农村税费改革必须及时化解乡村债务	/	菏泽市财政局 (223)
促进区域经济发展的财政政策研究		
——区域经济发展课题总报告	/	(232)
德州市区域经济发展与财政政策研究	/	德州市财政局 (247)
接受周边城市辐射加快莱芜区域经济发展的		
财政政策研究	/	莱芜市财政局 (259)
滨州市区域经济发展的财政政策研究	/	滨州市财政局 (271)
临沂市区域经济发展的财政政策研究	/	临沂市财政局 (285)
政府支出改革中的难点问题研究	/	山东省财政科学研究所 (295)
后记		(311)

山东省省以下财政体制改革研究

山东省财政科学研究所

省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分，是中央对地方财政体制的贯彻和延伸，它对于调动地方各级增收节支的积极性，促进地区经济的协调发展，具有重要意义。1994 年分税制改革实施后，山东省省以下财政体制根据分税制的要求进行了调整。从 10 年来的运行情况看，它调动了地方各级发展经济、增收节支的积极性，促进了地方财政收入的快速增长。但新体制运行中也存在一些问题，如省级调控能力下降、地区差别拉大、基层财政困难等。研究分税制改革以来省以下财政体制的运行情况，分析财政收支结构及其在各级政府和地区间的分配变化情况，找出体制运行中存在的问题，对于进一步完善省以下财政体制具有重要意义。

一、1994 年以来山东省省以下财政体制改革的基本情况

（一）收支范围的划分

1. 收入范围的划分。1994 年前中央对山东省实行收支大包干的体制，省财政根据各市经济发展水平和财政收支情况，对市实行定额上交比例递增、总额分成或定额补助等多种体制形式。1994 年分税制改革后，在中央对地方实行分税制的基础上，省对各市地也实行了分税制财政体制。省级收入主要包括三部分：一是石油、石化、电力、有色金属等中央四大部门所属企业交纳增值税的

25%部分；二是四大部门所属企、事业单位及银行（含省级非银行金融企业）营业税；三是省级企业上交的所得税、上缴利润、亏损补贴。此外，省级财政还参与部分城镇土地使用税、印花税、资源税的少量分成，其余各项地方收入归各市。市对县及县对乡收入的划分方式虽有不同，但大多是按隶属关系划分，除划归中央和省的收入外，原属哪一级的收入仍归哪一级。

2002年在中央对地方所得税分享改革的基础上，为进一步增强省级调控能力，山东省又实行了营业税分享改革。所得税和营业税分享改革的主要内容：高速公路经营企业及部分大型电力企业缴纳的企业所得税、储蓄利息所得个人所得税归地方分享的部分属省级收入，其他一般企业所得税和个人所得税地方分享部分由省与市共享。企业所得税2002年省级分享10%，市级分享40%，2003年省级分享8%，市分享32%。省级暂不参与个人所得税分享。营业税除省高速公路经营企业营业税属省级收入外，其他营业税由省市分享，分享比例为省级20%，市80%。

在省对市体制调整的基础上，市对县、县对乡体制也进行了调整，一般是企业所得税、个人所得税、营业税市以下分享部分原属哪一级的，仍属哪一级。个别市在改革中也进一步集中了财力，如泰安市县级一般企业所得税，市级也参与了分成，2002年市级集中10%，2003年集中8%。营业税市级集中20%。聊城市的一般企业所得税，市级集中7%，个人所得税集中10%，营业税集中15%，增值税集中5%。东营、威海、德州、菏泽等市将中央、省列跨地区经营、集中或统一缴库企业的所得税作为市级收入，县区不参与分成。

2. 各级政府支出范围的划分。1994年分税制改革及2002年所得税、营业税分享改革主要侧重于收入的划分，支出范围基本未做调整。各级政府主要承担本地区政权机关运转所需支出以及支持本地区经济、事业发展所需支出。从地方各级政府的范围看，基本一样，各级既有利于一般公共服务的支出，也有用于经济建设的支

出，只是在支出比例上有一些差别。

3. 税收返还及原体制上解或补助的确定。1994 年分税制改革后，各级税收返还基本比照中央对省的返还模式。新体制确定后，新老体制并行，老体制中确定为体制上解的市继续上交，体制补贴的仍然给予补贴，全省 16 个市中（青岛市因计划单列除外）有 9 个市为定额上解、比例递增，上解递增比例为 7.5%；7 个市吃补贴，补贴额不递减。1995 年，省财政对体制上解地区适当降低了上交递增比例，由 7.5% 降为 5%，增加了上解市的财力，对 20 多个财政困难县，增加了补贴基数。

所得税上解或返还基数按照中央对地方的办法处理，营业税比照所得税的办法处理。

（二）过渡期转移支付制度

1996 年中央建立了过渡期转移支付制度，山东省虽没有被列入中央过渡期转移支付的对象，但省财政为解决省内部分地区的财政收支不平衡问题，从 1996 年起也建立了对下的一般转移支付制度。计算公式参照中央过渡期转移支付办法，标准收入与标准支出测算普遍采用多元回归方法计算。转移支付的范围限于财政困难县，主要用途为补工资、保重点，如教育支出按总人口和在校生计算，低于全省平均水平的县和农业经济比重大、贡献大的县给予一定补助。2002 年山东省省级一般性转移支付补助 11.3 亿元。各市对县虽也进行转移支付，但数额较小，总额仅几亿元。农村税费改革后，省对市的农村税费改革转移支付补助为 21.77 亿元，其中中小学教师工资转移支付补助 6.44 亿元。

（三）乡镇国库及税务机构设置

2002 年全省共有乡镇 1 684 个，共设国税所 682 个，一般一个国税所负责两三个乡镇的税收征管。地税机构实行省级垂直管理，全省共设有地税所 1 036 个，一乡一所的只有 466 个乡镇。

至 2002 年底全省有 486 个乡镇建立了乡镇国库。有些地区如我们调查的宁阳、东平、博山等，虽然建立了乡镇国库，但由于税收征管体制等原因，其工商税仍由县级统一入库（东平县农业税也入县级库），再通过结算方式，划归乡镇，或直接用于由县级代发的乡镇教师工资。

二、分税制改革以来山东省预算内财力分配的变化情况

（一）从财力在各级政府之间的分配情况看，省级调控能力明显下降

1994 年以来，省、地、县、乡四级财政收入的比例维持在 13:30:34:23 左右，四级地方财政支出比例则保持在 18:26:36:20 左右，虽然有一些细微的增减变化，但没有形成一种增加或减少的趋势。2002 年所得税、营业税分享改革后，省级收入比重提高到 15.69%。

尽管从总量上看各级政府之间的分配比例变化不大，但从各级政府财政收支的构成分析，省级的调控能力明显下降，主要体现在两方面：

1. 省级收入质量下降。从省级收入来看，税收收入占省本级财政收入的比重由 1994 年的 96.98% 下降到 2001 年的 81.47%，下降了 15.51 个百分点，下降幅度大大高于全省平均下降 8.71 个百分点的幅度，而地、县、乡三级分别仅下降 6.70 个、7.80 个和 7.19 个百分点。省本级收入中主体税种增值税、营业税所占比重由 1994 年的 68.51% 下降到 2001 年的 46.80%，下降 21.71 个百分点，也高于全省平均下降 16.44 个百分点的幅度。而非税收入占省级财政收入的比重，则由 1994 年的 3.02% 上升到 2001 年的 18.53%，上升 15.51 个百分点，大大高于全省平均上升 8.71 个百分点的幅度。

表 1 1994 年、2001 年山东省各级财政收入构成对比表 单位: %

项 目	合计		省级		地级		县级		乡级	
	1994 年	2001 年	1994 年	2001 年	1994 年	2001 年	1994 年	2001 年	1994 年	2001 年
收入合计	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
税收类	93.91	85.20	96.98	81.47	94.42	87.72	88.10	80.31	99.37	92.18
其中: 增营税	50.11	33.67	68.51	46.80	52.26	35.04	46.71	31.15	41.04	27.89
非税收入类	6.09	14.80	3.02	18.53	5.58	12.28	11.90	19.69	0.63	7.82

2. 省级支出中行政事业费类支出比重上升。省本级支出中行政事业费类支出占省级支出的比重从 1994 年的 48.9% 提高到 2001 年的 59.46%，提高了 10.56 个百分点，而同期全省平均下降 1.86 个百分点。同期经济建设费类支出占省本级支出的比重，由 42.34% 下降到 36.6%，下降 5.74 个百分点，而全省平均上升 1.27 个百分点。

表 2 1994 年、2001 年各级支出构成对比表 单位: %

项 目	年份	合计	省级	地级	县级	乡级
经济建设费类	1994	25.46	42.34	34.83	22.55	5.26
	2001	26.73	36.60	30.51	25.45	14.35
行政事业费类	1994	63.68	48.90	45.80	66.67	93.27
	2001	61.82	59.46	52.94	60.50	78.98
其他及专项类	1994	10.86	8.76	19.37	10.78	1.47
	2001	11.45	3.94	16.55	14.05	6.66

注: 经济建设费类包括: 基本建设支出、企业挖潜改造资金、地质勘探费、科技三项费用、流动资金、支援农村生产支出、农业综合开发支出、城市维护、政策性补贴支出、支援不发达地区支出、海域开发建设和场地使用费支出。除专项支出及其他支出以外的支出统计为行政事业费类。

（二）从财力在各地区之间分配情况看，东西差距进一步扩大

为便于分析对比，我们将全省 16 个市（由于青岛财政计划单列，在分析地区差别时未将青岛列入，各市平均或合计数也不包括青岛）划分为三组，具体分组情况如下：东部地区包括济南、威海、东营、淄博和烟台市；中部地区包括潍坊、济宁、泰安、枣庄、日照和莱芜市；西部地区包括临沂、德州、聊城、滨州和菏泽市。

1. 财政收入在各市之间的分配变化情况。从表 3 看，西部地区 2001 年地方财政收入比 1994 年增长 4.26 倍，高于全省平均增长 3.36 倍和东部地区增长 3.28 倍的速度。由于西部地区财政收入的快速增长，其人均地方财政收入由 1994 年的 55.10 元，提高到 2001 年的 277.55 元，增长 4.04 倍，也高于东部地区增长 3.11 倍的速度，人均收入差距缩小。从地方财政收入的构成看，西部地区增值税、营业税增长 1.75 倍，低于全省平均 1.79 倍和东部地区 2.02 倍的增长速度。这说明西部地区地方财政收入的快速增长，主要依靠地方小税和非税收入拉动，东西部地区之间收入质量差距拉大。中部地区无论是地方财政收入还是增值税、营业税的增长都落后于全省平均水平，甚至落后于西部地区。

2. 财政支出在各市之间的分配变化情况。从表 4 中看出，2001 年全省各市财政支出总量比 1994 年增长 2.27 倍，增长速度最快的济南市增长了 3.36 倍，而增长最慢的菏泽市仅增长 1.5 倍。从人均财政支出看，1994 年最低的菏泽市为 120.24 元，最高的东营市为 346.28 元，后者为前者的 2.88 倍。到 2001 年，最低的菏泽市为 284.73，最高的威海市为 1 376.86 元，后者为前者的 4.84 倍，差距逐步拉大。

从分组情况看，2001 年东部地区财政支出比 1994 年增长 2.70 倍，而西部地区仅增长 2.07 倍。东部地区人口仅占全省的 24.6%

表 3 1994 年、2001 年各市财政收入情况对比表

单位: 万元

地 区	地方财政收入			其中: 增值税、营业税			人均地方财政收入 (元)		
	1994 年	2001 年	增长 (%)	1994 年	2001 年	增长 (%)	1994 年	2001 年	增长 (%)
各市合计	926 273	4 034 284	335.54	414 866	1 158 734	179.30	116.16	485.25	317.74
济南市	128 044	596 061	365.51	69 172	229 243	231.41	238.44	1 047.57	339.34
威海市	56 011	300 116	435.82	22 387	67 449	201.29	231.45	1 213.75	424.41
东营市	41 322	178 727	332.52	13 430	48 978	264.69	255.07	1 029.63	303.66
淄博市	94 554	313 326	231.37	36 324	99 802	174.75	241.83	763.30	215.64
烟台市	113 259	466 063	311.50	57 813	155 010	168.12	179.21	721.42	302.56
东部地区合计	433 190	1 854 293	328.06	199 126	600 482	201.56	220.57	906.14	310.83
潍坊市	119 473	408 091	241.58	50 041	114 621	129.05	146.23	482.42	229.89
济宁市	72 683	340 622	368.64	33 250	101 110	204.09	96.14	429.02	346.24
泰安市	52 134	230 197	341.55	21 613	50 874	135.39	98.93	423.72	328.32
枣庄市	36 746	130 898	256.22	17 665	32 869	86.07	108.08	363.29	236.14
日照市	23 709	97 027	309.24	9 642	30 423	215.53	88.80	350.01	294.17
莱芜市	12 908	50 836	293.83	7 323	18 737	155.87	108.47	411.24	279.12
中部地区合计	317 653	1 257 671	295.93	139 534	348 634	149.86	112.40	427.15	280.02
临沂市	56 233	278 456	395.18	27 440	66 025	140.62	58.39	277.00	374.37
德州市	32 387	210 804	550.89	13 311	37 571	182.26	62.77	390.11	521.54
聊城市	26 380	174 112	560.02	13 390	41 065	206.68	48.58	312.19	542.61
滨州市	26 705	140 509	426.15	9 520	38 014	299.31	75.87	387.05	410.17
菏泽市	33 725	118 439	251.19	12 545	26 943	114.77	41.64	138.24	232.03
西部地区合计	175 430	922 320	425.75	76 206	209 618	175.07	55.10	277.55	403.74

表 4 1994 年、2001 年各市财政支出情况对比表 单位: 万元

地 区	地方财政支出			人均地方财政支出 (元)		
	1994 年	2001 年	增长 (%)	1994 年	2001 年	增长 (%)
各市合计	1 564 037	5 111 155	226.79	196.14	614.78	213.44
济南市	152 019	703 720	362.92	283.09	1 236.77	336.88
威海市	82 795	340 447	311.19	342.13	1 376.86	302.44
东营市	56 098	210 464	275.17	346.28	1 212.46	250.13
淄博市	122 303	337 786	176.19	312.80	822.89	163.08
烟台市	161 220	534 224	231.36	255.09	826.93	224.16
东部合计	574 435	2 126 641	270.21	292.48	1 039.23	255.31
潍坊市	164 639	468 251	184.41	201.52	553.53	174.68
济宁市	140 741	429 490	205.16	186.17	540.95	190.58
泰安市	98 250	294 003	199.24	186.43	541.16	190.27
枣庄市	70 564	218 991	210.34	207.54	607.77	192.84
日照市	40 698	127 824	214.08	152.43	461.11	202.51
莱芜市	25 656	68 878	168.47	215.60	557.19	158.44
中部合计	540 548	1 607 437	197.37	191.28	545.95	185.42
临沂市	139 701	398 034	184.92	145.07	395.96	172.94
德州市	76 569	274 424	258.40	148.39	507.84	242.24
聊城市	74 646	263 585	253.11	137.47	472.62	243.80
滨州市	60 743	197 087	224.46	172.57	542.89	214.60
菏泽市	97 395	243 947	150.47	120.24	284.73	136.80
西部合计	449 054	1 377 077	206.66	141.03	414.39	193.82

左右, 而其财政支出占各市财政支出的比例, 从 1994 年的 36.73% 提高到 2001 年的 41.61%; 西部地区人口占全省的 39.97%, 而其财政支出占各市财政支出的比例从 1994 年的 28.71% 下降到 26.94%。1994 年西部地区人均财政支出为 141.03 元, 东部地区为 292.48 元, 东部为西部的 2.07 倍, 到 2001 年西部地区为 414.39 元, 东部地区为 1 039.23 元, 东部为西部的 2.51 倍, 东西之间的差距呈扩大的趋势。从东中西三组的对比看, 中部地区与西部地区一样, 其财政支出的增长速度也低于全省平均水平, 其占全省财政支出的份额也呈下降趋势。只有东部地区一枝独秀。2001 年与 1994 年相比, 全省各市财政支出增加 354.71 亿元, 其中 155.22 亿元流向了东部地区, 占全部增量的 43.76%。

(三) 从地方财政收支结构变化看, 地方小税及非税收入大幅增长, 占地方财政收入的比重提高较快

1994 年以来全省地方财政支出结构基本未变, 但收入结构变化较大。2001 年全省地方财政收入比 1994 年增长 3.26 倍, 而税收类仅增长 2.86 倍, 作为主体税种的增值税、营业税仅增长 1.86 倍, 而非税收入增长了 9.35 倍。税收占地方财政收入的比重由 1994 年的 93.91% 下降到 2001 年的 85.2%, 说明地方财政收入的增长在很大程度上是靠非税收入和地方小税拉动的。

三、现行省以下财政体制存在的问题

1994 年分税制改革, 将多种类型的包干体制归并为一种体制形式, 减少了体制设计上的人为因素, 初步建立了统一、稳定的政府间财政分配制度。新体制使各级政府之间的责、权、利都有了比较明确的划分, 调动了地方各级抓经济建设、抓地方财源建设的积极性, 地方财政收入实现了快速增长。分税制财政体制的实施, 使过去按企业隶属关系划分收入的做法得到一定程度的改变。流转税的大部分归中央收入, 在一定程度上抑制了地方投资的盲目性和冲动性, 改变了地方政府片面追求产值增长以带动财政收入增长的财源建设思路, 更加注重产业结构的调整优化和经济增长方式的转变。营业税为地方固定收入, 促使地方更加关注第三产业的发展, 山东省第三产业增加值占全省国内生产总值的比重由 1994 年的 30.9% 提高到 2002 年的 36.5%。农业税收作为县乡固定收入, 调动了县乡政府发展农田水利设施建设, 调整农业种植、养殖结构的积极性。尽管新体制取得了以上成效, 但仍然存在一些亟待解决的问题。

1. 财政体制的法治化程度低。财政体制是划分各级政府事权与财权的重要制度, 财政体制的确定和调整, 关系到各级政府的财

力规模和履行职能的能力，与各地经济建设和社会发展休戚相关。因此，应将财政体制及其制定程序通过法律形式固定下来，以保证体制的科学性、合理性和稳定性。但从目前情况看，财政体制的法治化程度还比较低。一是没有相应的体制调整程序法规。这造成体制调整随意性大，不稳定。由于缺乏上下级公开、公平讨论和协调的机制，下级政府在体制调整中没有发言权，只能被动执行，造成财政体制中一些不合理因素的存在，如基层财权与事权不对应、上级出政策下级拿钱等，这抑制了地方政府的积极性。二是体制文件大多是以政府或财政部门规定的形式下发，约束力较差。体制确定后，一些主管部门都可以通过条条关系，将本属上级政府的事权推给下级政府，这是造成基层财政困难的重要原因之一。

2. 事权界定不清晰，事权财权不对应。建立分税制公共财政体制的一个重要内容是合理划分各级政府的事权。只有明确了各级政府提供公共产品和服务的范围和水平，才可以确定各级政府为保证这些职能的履行应该具备的财力规模。相应地，分税制的财权划分、转移支付制度才可以确定下来。因此，明确界定各级政府事权范围，是分税制建立的基本条件。

从山东情况看，无论是 1994 年的分税制改革还是 2002 年所得税、营业税分享改革，都是以收入的划分为主，事权的调整基本未涉及。目前事权范围的界定基本上沿续了原包干体制下对各级政府支出范围的规定，而原有的规定既不清晰也存在许多不合理的因素。

一是原来关于支出范围的划分已经不适合目前市场经济的发展和政府职能转变的要求。原有包干体制下，政府的事权集中体现在保障政府行政事业机构运转和国有经济单位的运营方面。在市场经济条件下，地方政府的主要职能是为社会各类经济主体和居民提供公共产品和服务，为市场经济发展营造公平、宽松的环境。目前地方各级政府应有的事权范围与旧体制下的事权范围已有很大区别，现行体制关于事权范围的划分与此不相适应。同时，一些新增的事

权没有明确界定，不是“谁出事，谁负责”，就是逐级推给下级政府，造成事权划分的混乱。

二是事权划分不合理。事权的划分并不是严格依据受益范围确定，普遍存在上级单位将属于自己的事权交给下级执行的情况。这既造成地方政府履行职能的低效率和不积极，又造成基层政府财政困难。比较突出的例子有义务教育和计划生育，作为我国基本国策，其受益范围绝不仅限于当地，但我国却将履行这两项国策的事权层层下放，直至最基层，并且以各种法律法规的形式将其“法制化”，作为地方必保支出。此外，还有三峡搬迁工程，援疆、援藏支出，义务兵补助，复员、退伍、伤残军人的优抚，武警营房建设等支出，这些本应由中央财政承担的支出都由基层政府承担。中央将属于本级的事权下放地方，又为地方政府层层下放财权提供了依据，造成县乡财政负担沉重。由于受益范围不仅限于当地，地方政府没有积极性，投入不足，影响这些事业的发展，上级政府不得不硬性规定支出标准或比例，又形成上级出政策下级拿钱的现象。事情由当地政府办，但支出标准、验收考核等由上级负责，基层政府的事权也不完整。

三是事权与财权不对称。分税制改革以来，收入逐步向上级财政集中，而事权责任却逐步向下级财政压，改革 10 年来从未核定过支出基数，造成财权与事权不适应，且越是基层财政情况越严重。尤其是乡镇财政，其承担的事权与其财力严重不对称。从我们调查的情况看，乡镇财政的事权主要包括：党政机关的正常运转、农村义务教育、计划生育、乡村公路建设、小型农田水利与农业科技推广、民兵训练、优抚救济等，而其收入主要是农业税和地方小税，潜力较大的工商税收大部分上划。在这种收入与事权划分体制下，应该通过转移支付弥补乡镇收入的不足才能保证其职能的实现。但从山东情况看，全省统筹乡镇财政却是净上交的。1994 年山东省乡镇地方财政收入为 32.14 亿元，其中增值税 6.82 亿元，按 25% 全归乡镇计算上交中央增值税为 20.46 亿元。乡镇地方收

人加上交增值税为 52.60 亿元,当年乡镇支出为 44.02 亿元,净上交 8.58 亿元,占收入的 16.31%,这还不包括消费税及省、市、县分享的增值税。2001 年全省乡镇实现地方财政收入 122.42 亿元,其中增值税 17.03 亿元,那么上交中央增值税为 51.09 亿元,地方收入加上交中央增值税为 173.51 亿元,当年乡镇级支出为 141.37 亿元,净上交 32.14 亿元,占收入的 18.52%。与 1994 年比较,净上交比例提高了 2 个百分点。这种财权与事权的不对称,使得财力在各级政府之间的分配严重失衡,2002 年山东省各级按财政供养人口计算的人均财政支出为:省级 6.31 万元,地级 5.74 万元,县级 2.88 万元,乡级 1.53 万元,财力差距非常大。这种状况造成了基层财政的困难,也影响了农村义务教育等事业的发展。

3. 没有建立起规范的转移支付制度,地区差别拉大。收入划分与转移支付是分税制财政体制的两个主要内容,通过收入划分实现宏观调控目标,调动各级的积极性;通过转移支付保证各级政府财权与事权相适应,保证地区间公共服务的均等化。而目前的分税制体制,只注重收入的划分,而未建立与之相适应的转移支付制度。现有的税收返还、原体制上解或补助等基本是沿续原有体制下的上交或补贴基数,重在保既得利益。过渡期转移支付制度虽已建立,且按照公共服务均等化的精神,主要依据标准收入与标准支出计算,但最终结果仅仅是算出一个比例,用以分配事前确定的、数额较少的过渡期转移支付资金,与公共服务均等化的要求相差太远。地级以下基本没有建立起过渡期转移支付制度。

这种以基数法为主的转移支付,造成经济发达地区和落后地区财力差距的进一步拉大。目前来看,经济发达的程度主要取决于自然条件及宏观经济政策,如果没有宏观政策的干预,地区经济发展中的两极分化是一种普遍规律,这就需要通过财政体制来调节地区差别。而目前的体制一般是:体制上解的发达地区,上交额递增,但递增比例一般大大小于整个收入的增长比例;吃补助的欠发达地区,补贴额不变甚至是递减。这使得欠发达地区财力的增长速度始