

地方财税体制 改革研究

史忠良 刘汉屏 钱淑萍 董福荣 著

中国财政经济出版社

2.7

江西财经大学学术文库

地方财税体制改革研究

史忠良 刘汉屏 著
钱淑萍 董福荣

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财税体制改革研究/史忠良等著.-北京:中国财政经济出版社,1998.7

(江西财经大学学术文库)

ISBN 7-5005-3869-3

I.地… II.史… III.地方财政-体制改革-中国-研究 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 15988 号

中国财政经济出版社出版

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

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

发行处电话:64033095 财经书店电话:64033436

河北涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 5.75 印张 131 000 字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月北京第 1 次印刷

印数:1—1 055 定价:13.00 元

ISBN 7-5005-3869-3/F·3537

(图书出现印装问题,本社负责调换)

序

公元676年，唐代诗人王勃去交趾探父，途经洪州（江西南昌），在都督阎伯屿的盛宴上写下了千古名篇《滕王阁序》，其中有“物华天宝，龙光射斗牛之墟。人杰地灵，徐孺下陈蕃之榻”赞誉江西的佳句。千年的历史证明，王勃之言并非客套的溢美之词，而是据实之言。从盛唐至宋，江西经济文化十分发达，唐宋八大家江西占了三家。从长江经鄱阳湖赣江，翻越大庾岭经梅关入广东，商旅不绝，十分繁荣。近年的江西，志士仁人辈出，尤其是土地革命时期，江西籍的革命烈士（有姓名记录者）达几十万人。如今，中国改革开放，又逢盛世，江西经济、文化和社会发展又临新机遇，京九铁路开通，大大改善了江西的区位条件，当初“襟三江而带五湖，控蛮荆而引瓯越”的优势重现，“雄州雾列，俊彩星驰”胜景盛况再来，江西这块交织着历史文化沉淀和革命传统的红土地，将展现新的风采。

江西财经大学是一所以经济学科为主，工、法、文学科兼有新型多科性经济类大学，始建于1958年，我国改革开放以来，学校取得突飞猛进的发展。学校在“九五”期间的目标是以“在江西有优势，在华东有特色，在全国有影响”的第一流高等财经学府的姿态进入21世纪。作为学校“九五”发展规划的一部分，我们编辑出版《江西财经大学学术文库》，以期展示检阅我校教师的科研成果，推动我校科研工作和学科建设迈上新的台阶。《学术文库》将收录我校专家学者多年潜心研究获得的学术成果，

国家社科基金项目的优秀研究报告，尤其是青年学者的力作。它们的内容涉及经济学科前沿的许多重大理论问题，其中不乏对社会主义市场经济建设实践中现实问题的研究成果。《江西财经大学学术文库》将成为我国经济科学百花园中一支奇葩。

在此，我特别要感谢中国财政经济出版社社长兼总编辑杨天锡教授和各位编辑，由于他们对经济科学学术研究的深刻理解和大力支持，我校的《学术文库》得以顺利问世。

史忠良

1997年7月16日

作者的话

为适应社会主义市场经济的要求，我国于1994年进行了分税制财政体制改革。新体制运转四年来，无论从促进社会经济发展的角度，还是从理顺各级政府间财政分配关系的角度进行考察，都应该肯定这一改革是成功的。然而，改革不可能毕其功于一役，特别是在分级财政体制下区域财政利益呈刚性的情况下，各种矛盾纷繁复杂，新旧体制转轨磨合，展示了改革的艰巨性和长期性。正是基于对这一态势的认识，我们先后承担了中华社科基金课题《地方财税体制改革跟踪研究》和江西教委人文、社会科学重点课题《江西省地方财税体制改革研究》的研究工作，分别于1995年和1996年结题，研究成果得到理论界专家 and 实际工作部门负责同志的充分肯定。

为了总结提炼研究的成果，为我国下一步的财政体制改革贡献绵薄之力，我们撰写了《地方财税体制改革研究》这本小册子，作为我们紧密结合实际为改革服务的尝试，同时也作为一份薄礼，敬献给那些勇于参加这场改革的人们！

一九九七年十月

目 录

上篇 理论与现实的考察

第一章 中国财税体制改革·····	(1)
第一节 中国税制改革回顾·····	(1)
第二节 分税制改革的指导思想和具体内容·····	(6)
第三节 分税制财政管理体制的具体内容·····	(11)
第四节 分税制下新的财政格局·····	(15)
第二章 现行地方财税体制·····	(28)
第一节 地方财税体制沿革·····	(28)
第二节 现行地方财税体制的特点和类型·····	(31)
第三节 现行地方财税体制利弊分析·····	(33)
第三章 地方财税体制改革的基本理论·····	(42)
第一节 中央与地方的关系·····	(42)
第二节 省情和省力·····	(45)
第三节 经济与财政·····	(47)
第四节 经济体制与经济机制·····	(52)
第四章 地方财税体制比较研究·····	(55)
第一节 国外地方财税体制概述·····	(55)
第二节 地方财税体制的国际性经验·····	(63)

下篇 改革与未来的思考

第五章 深化地方财税体制改革·····	(65)
---------------------	--------

第一节	改革的指导思想与原则·····	(65)
第二节	总体目标模式设计·····	(68)
第三节	过渡模式的选择·····	(73)
第四节	总体目标模式的进程推进·····	(81)
第六章	事权与支出的划分·····	(87)
第一节	事权划分的原则·····	(87)
第二节	中央政府事权的界定·····	(91)
第三节	地方各级政府事权的界定·····	(93)
第四节	支出划分的原则·····	(95)
第五节	支出划分设计·····	(96)
第七章	收入的划分·····	(102)
第一节	收入划分的原则·····	(102)
第二节	中央政府收入范围·····	(104)
第三节	地方各级政府收入划分·····	(106)
第四节	地方税体系建设与完善·····	(108)
第八章	省以下转移支付制度设计·····	(113)
第一节	转移支付制度概述·····	(113)
第二节	转移支付制度模型·····	(117)
第三节	总目标与配套转移支付制度·····	(123)
第四节	省以下转移支付制度阶段推进·····	(126)
第五节	省以下转移支付制度设计·····	(128)
第九章	地方财税体制方案构想·····	(145)
第一节	省(市、区)级财税体制·····	(146)
第二节	地(市)级财税体制·····	(150)
第三节	县级财税体制·····	(151)
第十章	改革地方财税体制的配套措施·····	(156)
第一节	整体经济改革·····	(156)

第二节	国有企业改革·····	(159)
第三节	税制改革·····	(162)
第四节	预算体制改革和金库制度改革·····	(169)
第五节	国债制度改革·····	(171)

上篇 理论与现实的考察

第一章 中国财税体制改革

新中国成立以来，尤其是改革开放以来，我国财税体制进行了一系列改革，总的来说，基本上适应了各个时期政治经济形势发展的需要，促进了国民经济的发展，取得了一定的成绩。但是，随着社会主义市场经济体制改革的深入，迫切需要建立与社会主义市场经济体制相适应的新财税体制。鉴于此，我国于1994年对财税体制进行了重大改革，初步形成一套具有中国特色的社会主义财税管理体制。

第一节 中国税制改革回顾

一、计划经济条件下中国的税制建设与改革

税收是国家为了实现其职能，凭借政治权力，按照法定标准，强制、固定、无偿地取得财政收入的一种分配关系。税收制度不仅是政府组织财政收入的基本手段，而且在优化资源配置、贯彻产业政策、实现公平分配、促进经济增长等方面具有重要作用，是政府进行宏观调控的有力工具和保障社会经济秩序不可缺少的法律规范。因此，税收制度的变动与改革，对于整个国民经济的发展具有举足轻重的影响。

中华人民共和国成立至改革开放前，中国税收制度的形成与

变化主要经历了四个阶段：

1. 统一税政，建立社会主义的税制。1950年，国家先后颁布了《关于统一全国税政的通知》、《全国税政实施要则》和《契税暂行条例》，建立了各级税务机构，初步形成了一个统一的、多税种、多环节课征的复合税制。社会主义新税制的建立和实施，为迅速扭转解放初期的经济困难局面，制止通货膨胀，稳定物价起了重要作用。

2. 1953年的税制修正。从新税制实施到1952年，我国已顺利完成了恢复国民经济的任务。1953年，我国开始实施第一个五年计划，为保证国家有计划的大规模经济建设和对生产资料所有制的社会主义改造全面进行。依据“保证税收、简化税制”的精神，国家对建国初期建立的新税制作了若干修正，修正的主要内容是：试行商品流通税，对某些特定商品按其流转额从生产到消费实行一次征税；修订货物税和工商业税，取消了特种消费行为税。这一时期的税收为国家积累了大量建设资金，配合和促进了对资本主义工商业的社会主义改造。

3. 1958年的工商税制和农业税制改革。随着1956年社会主义改造的完成，我国经济成分的构成由多种经济成分变为单一的社会主义经济成分。为适应高度集中的经济管理模式，国家于1958年9月对原工商税制进行了重大改革，主要内容是：合并税种，把原来的商品流通税、货物税、营业税、印花税合并为工商统一税；工农业应税产品一律选择在产制和零售两个环节征税，同时简化计税价格和减少对“中间产品”的征税。形成了比较典型的周转税型的工商统一税。同时，1958年还公布了《中华人民共和国农业税条例》，统一了全国农业税制。这一阶段的改革，有其合理之处，但由于过分强调简化，因此在一定程度上削弱了税收的作用。

4. 1973年的工商税制改革。“文化大革命”对税收工作严重冲击，当时已简化的税制又被称为“繁琐哲学”，还必须大力简化，越简化越好，以利于企业的经济核算。所以，1973年实行了合并税种，对国营企业只征收单一的工商税，对集体企业征收工商税和工商所得税。简化税目、税率，并下放部分税收管理权限。1973年的税制改革，使我国在很长一段时间内只剩下11个税种，虽然适应了当时单一的经济结构，但严重削弱了税收调节经济的作用力。

二、有计划商品经济条件下的税制改革

1978年党的十一届三中全会以后，在邓小平同志倡导下，我们党开始从理论和实践的结合上探索如何建立符合中国国情的社会主义新体制。我国的税制，自1958年以来，片面追求简化，一简再简、一并再并，已不能适应新形势的需要，迫切需要进行全面改革。十一届三中全会以后，税制进行了相应的改革，主要内容是：

1. 为适应对外开放的需要，开征了3个涉外所得税，即中外合资经营企业、外国企业和个人所得税，还明确了对涉外企业征收工商统一税、车船使用牌照税，初步形成了比较完整的涉外税法。

2. 调整关税、农业税和部分工业产品工商税税率，在工业企业进行增值税试点，为合理调整能源结构，开征了烧油特别税。

3. 配合城市经济体制改革，对国营业企业实行“利改税”。1983年进行第一步利改税，主要内容是对国营企业普遍征收所得税，这在理论上和实践中都是一个很大突破，较好地处理了国家、企业和职工个人三者的利益分配关系。但由于企业税后利润

还要采取多种形式在国家与企业之间协商分配，国家与企业之间的分配关系仍未固定。同时由于税种单一，税收的调节作用没有真正发挥出来。所以在 1984 年又进行了第二步利改税，将国营企业应当上缴国家的财政收入按 11 个税种向国家缴税，也就是由“税利并存”逐步过渡到完全“以税代利”，税后利润归企业自己安排使用。这就把国家与企业的分配关系用税法的形式固定下来。与第一步“利改税”相比，第二步“利改税”无论在广度和深度上都大大前进了一步，扩大了企业的财力自主权，实际上也是工商税制的一次全面性改革。

通过两步利改税的改革和工商税制的全面改革，我国税收制度已经基本上从单一税制转换到多税种、多环节、多层次发挥作用的复税制。由原来以流转税为主体的税制转换到以流转税和所得税并重的双主体税制结构，对社会再生产各个环节都发挥着重要调节作用。但随着改革的不断深化，上述税制又暴露出一些与经济发展不相适应的问题，需要进一步改革，不断加以完善。

三、市场经济条件下分税制改革的必要性

1992 年 10 月召开的中国共产党第十四次全国代表大会明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。为了建立和完善社会主义市场经济体制，必须转变政府职能，建立健全宏观调控体系，进一步改革税制。

如前所说，改革开放以来，我国的税制改革取得了重大进步，已经建成一个包括 35 个税种在内的多税种、多环节、多层次，流转税与所得税并重的复税制体系。但是，这种税制改革没有完全突破计划经济的框架，从社会主义市场经济发展对税收制度“公平、效率、中性、简化”的要求来看，原有税制已越来越不适应改革和发展的需要，主要表现在以下几个方面：

1. 税负不公，不利于企业在市场上平等竞争。比如，企业所得税具有“普遍、公平、连续、可靠、弹性大”的特点，广为世界各国采用，而在原有税制下，我国的企业所得税是按企业所有制性质分别设置税种。不同所有制企业的税基、税率不同，优惠各异，地区之间的政策也差别很大，尤其是国营企业所得税税负偏重，致使各类企业难以展开公平竞争。

2. 国家财力分散，宏观调控能力减弱。一是财政收入占国民收入的比重下降；二是中央财政占全国财政收入的比重下降。这种下降，不可避免地加剧了日趋困难的国家财政，使国家财政赤字逐年增加，严重地制约经济建设的资金需要和国家对宏观经济的调控力度。

3. 税收法制体系不健全，没有形成税收立法、司法和执法的相互独立、相互制约的机制，难以保证市场活动有序运行。比如，一些重要的税法还没有及时制定，基本分配政策尚未规范化和制度化。对财政法执行的情况监督检查不力，有法不依、执法不严、违法不究的现象相当普遍，税收越权擅自减免的情况更是屡见不鲜。这不仅造成了国家财政收入的大量流失，也不利于市场活动有序运行和建立正常的经济秩序。

4. 税收调控的程度和范围不能适应生产要素全面进入市场的要求。主要表现在税制的总体结构和布局不合理，特别是在生产要素全面进入市场后，成为一些人的投机对象，炒买炒卖，获取暴利，甚至造成市场秩序的紊乱。许多经济活动，如买卖房地产、投资股票和证券、转让无形资产、遗产和赠与等方面，都需要有相应的税收法规。

5. 地方税收收入规模过小，中央与地方税收管理权限划分不够合理，不利于中央和地方彻底实行分税制。由于地方税收收入少，增长弹性小，满足不了地方正常开支的需要，为了有利于地

方经济的发展，有的税种，如牲畜交易税等已无征收的必要应该取消，另一方面，有些税则应考虑划为地方税。

上述问题是在新旧体制转轨时期由于多方面因素造成的，显然，必须从发展市场经济的需要出发，进一步深化税制改革。

第二节 分税制改革的指导思想和具体内容

一、分税制的概念

分税制在中央和地方以及地方各级政府之间划分各自事权的基础上，按税种划分收入和支出范围、管理权限，实行收支挂钩和分级管理，自求平衡的财政管理体制，它包括分税、分权、分征和分管等内容。

1. 分税，是指按税种（或税源）将全部税收划为中央与地方两套税收体系。分税有两种形式，完全形式和不完全形式。完全形式是把全部税种分为中央税和地方税两类，不完全形式是除此之外，还设置中央与地方的共享税。在按税源划分时，各级政府对同一税源按不同税率征收。我国目前实行的是不完全形式的分税制。

2. 分权，是指各级政府有独立的税收立法权、征免权和减免权。中央和地方共享税由中央立法，地方税由地方立法。

3. 分征，是指分别设置两套税务机构，分别征税。中央政府设置国家税务局，负责中央税和共享税的征收，地方政府设置地方税务局，负责地方税的征收。

4. 分管，是指中央政府和地方政府分别管理各自的税收。

中央和中央地方共享税的征管权限归中央，地方税的征管权限在地方。

分税制的实质是根据各级政府的事权划分确定相应的财权，它所调整的是中央财政与地方财政之间的利益分配关系。由于这种财政体制能够较为严格地划分各级政府的财权，且比较规范，是市场经济国家的通行做法。它是按市场经济原则和公共财政的理论确立的比较规范的一种制度（办法）。由于按照市场经济要求明确划分中央与地方收支权限，从而根本上克服了中央与地方之间利益互挤，进一步理顺了中央和地方财政关系。

分税制本身是分级财政体制的一项内容。分级财政体制是在明确界定各级政府的事权范围基础上确保各级政府正常行使其职能的财政资金管理体制。一般来说，分级财政体制是和分权型行政管理体制相呼应的。我国的分税制财政管理体制有自己的特色，其集中点就是该体制是与相对集权型的行政管理体制相配套的，而且财政支出管理权限并没有分散到其他基层政府，而是由中央大统一。这一特色的目的就是要强化中央政府对地方政府经济行为的引导，增强中央财政在财政收入初次分配结构中的地位。同时也为地方财政创造更为广阔的活动空间，使得地方财政有可能利用自己的制度变动权力去确定自己的财政政策和收支调节模式。

从具体内容上看，分税制财政管理体制与原体制主要有三点区别：（1）我国原有的包干体制包括6种包干形式，其共同点都是中央和省级财政收入数额的确定主要依照切块分配原则来进行。所以，这两级财政都没有明确的收入筹措范围。分税制是按税种划分各级财政的收入范围，所以，各自的收入弹性空间扩张有了制度依据，这为各级政府根据事权

划分规划筹措收入、使用收入奠定了基础。(2) 由于中央和地方对事权范围没作严格的界定，因此与之相应，原体制收入分配上带有强烈的“兄弟一家”色彩。对此，中央和地方实际上都感到头痛，相互算计，今天你向我借，过几天我又向你借。分税制试图理清这团乱麻，划分清楚各自的事权。这样，中央包揽了涉及全国公共物品的提供，地方也承担了提供地方公共物品的职责。(3) 原有体制基本上是中央财政依靠地方财政上解过日子，中央政府应尽的职责要靠地方政府的“支持”来履行，中央的权威被淡化。分税制则使中央财政拥有了向下转移支付的权力，而且这种看似资金分配的行为又具备了宏观调控功能。

二、我国实行分税制优点

我国实行分税制，与原财政包干体制相比较，有如下优点：

1. 促进财政收入的合理增长。由于按税种合理划分了中央和地方的收入范围，能有效调动地方发展经济培养财源积极性。特别是中央和地方分设税务机构，分别收税，严格控制减免税收，会大大减少财源的流失。

2. 提高中央财政收入的比重。通过对收入增量分配的调整，形成保证中央收入正常增长的良性机制，有利于增强中央财政的宏观调控能力。

3. 规范政府间的财政分配关系。因为分税制明确划定了中央和地方的利益界限，可避免出现中央地方之间挤占收入的现象。同时，通过建立和完善统一的规范的中央对地方的收入转移制度，可减少中央对地方拨款的随意性，促使财政分配向公平、合理、高效的方向发展。

4. 分税制改变按企业隶属关系划分收入的办法，有利