

# 深化省以下 分税制财政体制 改革的对策

范游恺 主编



12

内蒙古人民出版社

**协作研究课题组长单位：**

内蒙古财政厅科研所、预算处

**协作研究课题组成员单位：**

财政部财政科学研究所

区域研究室

内蒙古财政厅科研所、预算处

财政学校

四川省财政厅科研所

辽宁省财政厅科研所

湖北省财政厅科研所

江西省财政厅科研所

**协作研究课题组组长：范游恺**

**协作研究课题组副组长：**

王朝才、李文进、高岭

**协作研究课题组成员：**

范游恺、王朝才、刘保军、

李文进、高岭、韩树清、

郭锡林、胡容邦、李达成、

陈秦安、段侍光

**总报告执笔人：李文进、刘德雄、戴红**

**总报告总纂：李文进**

---

---

# 前 言

夏进松

1994年推行的分税制财政体制改革，是我国财政发展史上意义非常重大的改革。这项改革涉及范围广，操作难度大，需要较长时间逐步推行。经过各级财税部门四年多的艰苦努力，分税制财政体制的框架已经在中央到县乡的各级财政中基本确立起来，实现了新旧财政体制的平稳过渡，分税制体制内在的良好效应正日益显现出来。通过实行分税制，进一步规范了中央与地方政府间的分配关系，调动了中央和地方两个积极性，促进财政收入的大幅度增长，增强了中央政府的宏观调控能力。

从改革的实践看，这一过程可以分为两个层次，即中央对省的体制改革和省以下体制改革，改革采取了从中央到地方逐步推行的办法。在中央对省财政体制渐趋规范的同时，省以下的体制改革日益成为改革的焦点。省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分，是中央对省财政体制的贯彻和延伸。随着省以下分税制财政体制在改革推进的过程中逐步建立和完善，地方各级财政活动力明显增强，收入增长显著，财政管理得到进一步改善和加强。体制改革收效明显，但体制运行中也逐渐显露出了许多不可回避的深层次的矛盾和问题。诸如，政府间事权划分尚不十分明晰；区域经济、财政发展的差距没有明

---

显缩小,反而有拉大的趋势,地方财政收支的矛盾仍十分突出;转移支付制度有待于进一步规范等等。从一般意义上讲,如果地方各级政府之间的分配关系不合理,那么包括中央在内的各级政府间的分配关系最终也难以合理化。因此,如何解决这些带有普遍性的问题,改进和完善省以下分税制财政体制,一直是中央和地方各级财政关注的重点和难点。近年来,各地都在积极地探索改进分税制财政体制的办法和措施,《深化省以下财政体制改革》一书,正是在这方面进行了有益的尝试。

本书是《深化省以下分税制财政体制改革的对策研究》课题调研成果的集中反映。全书由总报告和分报告两部分组成。总报告站在全局的高度,客观地评价了省以下分税制财政体制改革的成果,侧重分析了省以下财政体制面临的主要问题和困难,从宏观的角度就全局性的问题提出了有重要参考价值的建议。分报告从不同类型地区的现状出发,围绕地方特点,结合改革实践,提出的对策建议都是实践经验的总结,其中很多措施除对本地区有很强的针对性和可操作性外,对其他地区的体制改革也有可以借鉴之处,这也是本书理论性与实用性相统一特点的体现。令人欣慰的是,本课题的研究成果已通过了自治区科委组织的专家鉴定,得到了专家的一致好评,给所有科研工作者以极大的鼓舞。

改革与发展是当代中国的主题,分税制财政体制改革是我国经济改革的重要组成部分。我衷心希望本书的出版,能起到抛砖引玉之效,为财政体制改革尽一分力量,并热切期待有关各方齐心协力,为完善分税制财政体制,为振兴财政,提出更多更好的建议和措施。

---

# 目 录

|                                                    |      |
|----------------------------------------------------|------|
| 深化省以下分税制财政体制改革的对策·····                             | (1)  |
| 导 言·····                                           | (1)  |
| 一、五年来省以下分税制财政体制改革                                  |      |
| (一) 分税制为财政收入的增长注入了活力 ·····                         | (2)  |
| (二) 分税制进一步规范了中央和地方的分配关系 ·····                      | (3)  |
| (三) 分税制促进了地方经济增长方式的转变 ·····                        | (4)  |
| (四) 分税制使地方税收征管进一步加强 ·····                          | (6)  |
| 二、省以下分税制财政体制改革的主要内容和特点                             |      |
| (一) 改革遵循的原则 ·····                                  | (7)  |
| (二) 地方收支的划分 ·····                                  | (8)  |
| (三) 税种归属的划分·····                                   | (14) |
| (四) 税收增量返还比例的确定·····                               | (17) |
| (五) 关于转移支付·····                                    | (17) |
| 三、省以下地方财政体制面临的主要问题和困难                              |      |
| (一) 分税制并没有从根本上改善地方财政困难·····                        | (20) |
| (二) 政府间事权划分不清, 财权事权不统一的矛盾<br>依然没有解决·····           | (27) |
| (三) 区域经济、财政发展差距没有明显缩小, 特别<br>是民族地区与发达地区差距又有扩大····· | (31) |
| (四) 新体制下, 对民族地区的特殊因素和特殊困难<br>考虑不够, 基层财政更是困难·····   | (35) |
| (五) 尚未建立一套科学、规范的转移支付制度·····                        | (38) |
| (六) 地方税收体系急待配套和完善·····                             | (39) |

#### 四、深化省以下分税制体制改革，需要中央考虑和解决的有关问题的对策建议

- (一) 健全省以下分税制财政体制，须正确认识其长期性和复杂性，需要采取一些根本性措施…………… (42)
- (二) 近期应采取的政策措施及具体建议…………… (46)
  - 1. 完善转移支付办法，加大转移支付力度…………… (46)
  - 2. 上划两税在不同类型地区要有所区别…………… (47)
  - 3. 统一财权，提高财政宏观调控能力…………… (50)
  - 4. 全面理顺财政——税务、国税——地税间的关系，完善税收征管体制…………… (51)
  - 5. 建立地方税体系问题…………… (51)
  - 6. 关于地方税主要税种在省以下各级的具体划分的建议…………… (53)

分税制下民族地区财政体制改革问题研究…………… (55)

建立和完善省以下分税制财政体制跟踪研究报告…………… (84)

辽宁省完善省以下分税制财政体制有关问题的研究…………… (93)

关于完善湖北省分税制财政体制的研究…………… (120)

壮大湖北省省级财政研究…………… (136)

分税制下江西地方财政体制运行现状及进一步

完善的对策…………… (159)

---

# 深化省以下分税制财政体制 改革的对策

## 导 言

实施分税制财政体制改革是我国经济改革中的一件大事，是整个财税体制改革的中心环节。省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分，是中央对省财政体制的贯彻和延伸。一方面，省以下财政体制具有分税制财政体制的普遍性；另一方面，更具有省以下的各种特殊性，需要因时因地制宜，更多体现其特殊性。因此，对省以下分税制财政体制的研究，离不开对中央对省分税制的大背景。同时，财政体制的变迁又与国民经济发展水平、地区间经济结构、国家财政状况、经济体制改革进程以及政治体制、行政体制等非经济因素密切相关。所以，只有将本课题的研究置于这些宏观背景之下，才能客观地认识问题，有效地解决问题。本报告的看法是，近年来省以下的分税制财政体制，在取得了一系列成绩的同时，还存在着诸多困难和矛盾，深化改革的障碍还很多，健全省以下分税制财政体制，须正确认识其长期性和复杂性。但通过各级政府的共同努力，采取适当的政策措施，存在的困难和矛盾会逐步解决。

## 一、五年来分税制财政体制改革

从1994年开始,我国参照国际通行做法并结合自己的具体情况,实施了分税制财政管理体制。这是我国改革开放以来,在财税管理体制上的一次触动整体分配利益的深刻改革,是在社会主义市场经济条件下规范财政体制的重要步骤。这项改革的主要措施是:在中央与地方政府间合理划分税种,分别建立中央与地方税体系;分设国税与地税两套税务机构,分级征管税收;中央对地方进行税收返还,确保地方既得利益。1995年财政部出台了过渡期转移支付制度,对经济发展滞后、财政困难的地区按因素法实行转移支付,尽管力度有限,但起到了引导的作用。1996年,经国务院批准又出台了中央财政对地方财政的《过渡期财政转移支付办法》。这是为建立同社会主义市场经济体制相适应的财政管理体制,在改革中迈出的相互关联和极其重要的又一步。经过三年多的实际运行,分税制体制的优越性已逐步显现出来,主要体现在以下几个方面:

### (一) 分税制为财政收入的增长注入了活力

1994年全国财政收入比上年增长19.2%,1995年又比上年增长18.6%,1997年全国财政收入又比上年增长1300多亿元,增长17.7%,其中:中央收入增长15.2%,地方收入增长20.2%,均高于同期国民经济的增长幅度。同时,财政收入中主体税种的增长由强势转为平稳。1997

年全国增值税、消费税和营业税分别比上年增长 11%、10% 和 28.2%，与经济增长基本吻合。主体税种增长平稳，说明前两年财税改革形成的不利因素在逐步得到消化，新体制已逐步进入稳定运行期间。

地方财政收入增长更为明显。如辽宁省，地方财政收入连续三年大幅度增长。由 1994 年 153.7 亿元，达到 1995 年的 184.4 亿元，1996 年的 210.1 亿元，年均纯增 28 亿元，平均每年递增 16.9%。省、市财政也实现了基本收支平衡。其它省市也是同样的增长态势。

## （二）分税制进一步规范了中央和地方的分配关系

分税制财政体制改革，首先从财政活动的起点上为建立分级财政提供了基础，也表明在规范中央与地方政府分配关系上有重要突破；其次，通过将维护国家权益和实施宏观调控所必须的主体税种，划为中央固定收入或中央拿大头的共享收入，为中央实施宏观调控创造了前提条件。中央财政收入占全国财政收入的比重，由 1993 年的 22% 提高到 1994 年的 55.7%，1995 年达到 54%，中央财政的宏观调控能力明显加强。全国财政收入与国民经济增长的差距逐步缩小，1996 年实现了同步增长，中央财政收入摆脱了长期徘徊的局面。见下表：

三个增长率对比表

单位：%

|             | 全国 GDP<br>增长率 | 全国财政<br>收入增长率 | 中央财政<br>收入增长率 |
|-------------|---------------|---------------|---------------|
| 1991~1993 年 | 23.1          | 14.0          | -1.2          |
| 1994~1996 年 | 25.6          | 19.4          | 8.6           |
| 1996 年      | 17.3          | 18.7          | 12.4          |

可以说,现在中央具备了运用财政政策进行宏观调控的必要财力。对于边疆民族地区来说,分税制的实行则至少给这些地区提供了获得中央更大的财政支持,从而加速地方经济发展,逐步缩小与沿海、内地发达地区差距的现实可能性。

### (三) 分税制促进了地方经济增长方式的转变

与经济外延型增长关联度较强的增值税大部分由中央分享,消费税全部划作中央收入后,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。企业所得税划归地方后,直接促进了地方政府对企业效益的关注,从而有助于地方经济增长方式由粗放型向集约型的转变。以第三产业为主要税源的营业税作为地方主体税种,有利于促进地方政府对产业结构的调整。全国地方国民经济的产业结构,1993年是20.0:47.6:32.4,1996年调整为20.3:46.6:33.1,以制造业为主的第二产业下降了1个百分点,而第一产业和第三产业分别上升了0.3和0.7个百分点,这说明了分税制财政体制及税制改革对产业结构的调整发挥了积极作用。在经济发展和产业结构改善的同时,财政收入能力也在提高。按新体制口径计算,地方财政收入占GDP的比重由1993年的4.4%提高为1994年的5.1%和1996年的5.5%。其积极效应从省际比较来看,则是东部省份好于中部省份,中部省份又好于西部省份。见下表:

分税制的实施,促使地方各级政府和财政部门更新理财观念,促使各级政府把壮大财政实力的着眼点转到

转变经济增长方式，提高国民经济运行的质量和效益上  
**产业结构和财政收入占 GDP 比重表**      单位：%

|      | 产业结构               |                    | 地方财政收入占 GDP 比重 |        |
|------|--------------------|--------------------|----------------|--------|
|      | 1993 年             | 1996 年             | 1993 年         | 1996 年 |
| 全国地方 | 20.0 : 47.6 : 32.4 | 20.3 : 46.6 : 33.1 | 4.4            | 5.5    |
| 辽宁   | 13.0 : 51.7 : 35.3 | 15.0 : 48.7 : 36.3 | 4.4            | 6.7    |
| 江西   | 31.2 : 39.1 : 29.7 | 29.0 : 38.8 : 32.2 | 4.3            | 5.1    |
| 四川   | 27.2 : 42.6 : 30.2 | 27.9 : 42.1 : 30.0 | 4.8            | 5.0    |

注：1993 年财政收入指剔除上划两税基数后的收入数。

来。在发展经济过程中兼顾速度和效益，把我国经济发展尽快地转到以提高经济效益为中心的轨道上，这是改革开放以来中央一直强调的重要的经济发展战略思想。1994 年出台实施的分税制改革，把直接依托于经济外延增长的增值税作为共享税，按 75% 的比例划作中央收入；把对部分行业征收的消费税全部划为中央税；将各种类型的地方企业所得税上缴利润划作地方固定收入，这样一方面给地方谋求加快经济发展保持了一定的财政利益激励，对地方注重、督促和帮助企业提高经济效益给予了明确的、有效的财政利益诱导；另一方面，在总体上又对地方偏重速度型发展施以一定限制，一抑一扬，目标是把地方经济的重点引导到同一个方向，即狠抓提高经济质量和企业效益，在此基础上谋求经济的尽快增长。建立和坚持这一财政体制调节机制，为中央多年来倡导的以提

高经济效益为中心的经济发展战略的真正实施提供了强有力的利益支撑点。分税制后，地方收支矛盾比较尖锐，但压力变动力，各级政府不得不转变思路，集中精力和财力抓有利于地方经济长期发展的新财源，开辟新的经济增长点。

#### （四）分税制使地方税收征管进一步加强

新的体制调动了地方政府抓财政收入的积极性。一方面，大部分税种划为地方税后，地方税务部门加强了对小税种的征管，扩大了财源，减少了税收流失。地方主体税种营业税占地方收入的比重，由1994年的28%上升到1996年的28.6%；同期，个人所得税、城建税、房产税、土地使用税、资源税等地方小税，由1994年的16.7%上升到1996年的18.3%；其中，个人所得税由3.2%上升到5.2%。另一方面，各级政府的财政收入范围明确了、规范了，老体制的“浮财”逐渐转化为现实收入。地方财政收入增长率1991~1993年为20.4%，而1994~1996年为36%（按老口径为25%），远高于分税制前的增长率，也高于同期国民经济增长率和中央财政收入增长率。地方财政自给能力也由1994年的57.2%上升为1996年的64.8%。

## 二、省以下分税制财政体制改革的主要内容和特点

省以下财政体制是一个较为宽泛的概念，它包括省

对市和地区（盟），地（盟）对县（区、旗）及县（区、旗）对乡镇（苏木）等多层次的财政体制。同时，在分税制体制下，有的省区逐级对下，有的则直接管到县。所以，各省的体制内涵并不完全相同，在大同中存小异，各有特点。这些差异正是体现了因地制宜的特点，并不影响我们对分税制的具体分析和总体认识。

1994 年中央对地方实行分税制的改革，之后根据中央精神和地方的实际情况，省以下的体制在改革推进中逐步得以完善。

#### （一）改革所遵循的原则

这次改革的总的指导思想是明确的，即根据建立社会主义市场经济体制的要求，借鉴国外的成功作法，理顺中央和地方的分配关系。按照中央与地方政府事权划分，合理确定各级财政的支出范围，根据事权与财权相结合的原则，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税，建立中央和地方税收体系；科学核定地方收支数额，逐步实行较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化预算约束。

这次调整，中央着重强调的是：一要处理好中央与地方的财政分配关系，调动多方面的积极性；二是要加强中央财政的宏观调控能力，以增加对经济不发达地区和老工业基地的支持；三是要整体设计和逐步推进，不急于求成，先把分税制的基本框架建立起来，在实施中逐步加以完善。

在贯彻中央精神的大背景下，各省市在指导思想和

原则上进一步具体化,总的方面是处理好省与市(地、盟)、市(地、盟)与县(区、旗)、县(区、旗)与乡镇(苏木)的分配关系,从体制上调动各级发展经济和增收节支的积极性;加强省级的宏观调控能力,适当集中一部分财力,保证各级政府履行职能和支持经济不发达地区安定发展的需要;坚持统一政策和分级管理的原则,建立和健全各级预算制度,硬化预算约束,坚持财政的综合平衡。

## (二) 地方收支的划分

省对下分税制改革,大部分省市区 1996 年就参照中央对省的分税办法确定了省对下的收入划分,并根据本地的情况在收入划分上又进行了有益的尝试和探索。

在参加本课题研究的五省区中,地方收入的划分大致可以分两种情况,一种情况如内蒙古、江西等省区,基本上照搬中央财政对地方的分税模式;另一种情况是相对财力较好的地区,在中央对地方分税模式的基础上有适当的修改和探索。下面仅介绍内蒙古和湖北的情况:

1. 内蒙古的地方收支的划分。内蒙古分税制财政管理体制配套改革的指导思想是:在坚持“统一政策,分级管理”的原则下,进一步明确各级财政的权利和责任,合理划分财政收支范围,理顺自治区与盟市的分配关系,规范各级财政的分配行为,充分调动自治区和盟市发展经济、增收节支的积极性,在维护各地区既得利益的基础上,适当增加自治区级财力,增强自治区政府的宏观调控能力;适当调整地区间收入差距,缓解部分旗县的财政困

难。通过地方分税制财政管理体制的建立和逐步完善,更好地发挥地方各级财政的职能作用,促进社会主义市场经济体制的建立和全区国民经济的持续、快速、健康发展。

(1) 收入的划分。根据事权与财权相结合的原则,按税制改革后的税种设置,划分地方各级财政收入。

自治区级固定收入:自治区境内各银行(含地方银行)、保险公司及非银行金融企业的营业税、城市维护建设税和教育费附加,内蒙古电力总公司集中缴纳的增值税25%部分,自治区直属企业缴纳的所得税和利润,自治区直属部门和单位兴办各类经济实体缴纳的税(费),其他收入等。

盟市财政固定收入:增值税25%部分(不含内蒙古电力总公司集中缴纳增值税及呼和浩特炼油厂、钢铁厂增值税),营业税(不含银行、保险公司及非银行金融企业营业税),盟市及盟市以下企业所得税、上缴利润、个人所得税城镇土地使用税固定资产投资方向调节税城市维护建设税(不含银行、保险公司及非银行金融企业集中缴纳部分)、房产税、车船税、印花税、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、遗产和赠予税、筵席税、土地增值税、国有土地有偿使用收入专款收入、其他收入等。

自治区与盟市财政共享收入:资源税,以1993年实际收入数为基数,对增量部分自治区与盟市各分享50%;自治区集中投资兴建的重点项目,建成投产后实现的增值税25%部分及营业税。

(2) 支出的划分。各级财政支出按自治区与盟市的事权范围划分。

自治区级负担的财政支出：自治区级行政管理费，自治区本级负担的公检法支出和直属部门或单位的各项事业费支出。自治区统管的用于重要基础设施和公益设施方面的基本建设投资，自治区直属企业的技术改造和新产品试制费、简易建筑费，自治区安排的支援农牧业生产支出，由自治区本级财政负担的债务支出。

盟市负担的财政支出：盟市、旗县行政管理费、公检法支出；盟市、旗县负担的各项事业费支出；由盟市、旗县安排的支援农牧业生产支出、抚恤和社会福利救济支出、城市维护建设支出，价格补贴支出；由盟市、旗县级财政负担的债务支出；盟市在保证各种经常性开支需要的基础上自筹的基础设施和公益设施基本建设投资；其他支出。

(3) 自治区级财政对盟市税收返还数额的确定。自治区财政对盟市税收返还数额以 1993 年为基期年核定。按照 1993 年各盟市实际收入以及分税制改革后中央、自治区与盟市收入划分情况，核定 1993 年各盟市净上划中央的收入数额（即消费税 + 增值税 75% 部分 - 中央下划收入）。1993 年净上划中央收入由自治区全额返还各盟市（扣除原体制规定自治区应得部分），保证各盟市原有的既得财力，并以此作为以后自治区对盟市税收返还基数。1994 年以后，税收返还额在 1993 年基数上逐年递增，递增率按中央对自治区的税收返还增长率的 1 : 0.3 和 1 :

0.5 系数确定。即以中央财政返还自治区的税收增量为实际增量,计算全区增值税和消费税的平均增长率,全区平均每增长 1%,自治区财政对呼和浩特、包头两市的税收返还增长 0.3%;对其他盟市的税收返还增长 0.5%。若 1994 年以后净上划中央的收入达不到 1993 年基数,则相应扣减税收返还数额。

(4) 原财政体制自治区补助、盟市上解以及有关结算事项的处理。实行分税制财政管理体制后,原体制的分配格局暂维持不变,过渡一段时间再逐步规范化。自治区对支大于收地区的定额补助、调整完善财政体制补助及收大于支地区的定额上解等继续执行。

各盟市 1993 年承担的 20% 部分出口退税以及以前年度结算的上解和补助项目(包括 1994 年议定上划或下划的项目,如军供粮补贴等)相抵后,确定一个数额,作为一般上解或一般补助处理,以后年度按此定额结算。

2. 湖北省地方财政收支的划分。湖北省按着中央对地方分税制改革的总体精神,本着平稳过渡的指导思想,联系省内实际制定了省对地市州的分税制财政体制改革方案。这个方案最明显的特征是:省对地市州既不上划税种,也不截定税收返还基数和增长比例分成,更没有在共享上作文章。并且在老体制的调整上,省对下又作了适当照顾。这样较好地处理了省、地、县三级的利益分配关系,各方面都比较满意,保证了分税制改革的顺利进行。

湖北省分税制实施有如下特点:

(1) 在税种划分上,基本维持原有格局,省里没有上