

分税及分级财政体制 设计研究

陈祖涛 施以文 著
杨灿明 陈逢书



武汉大学出版社

95
F812.2
34
2

分税及分级财政体制 设计研究

陈祖涛 施以文 著
杨灿明 陈逢书

X4152118

武汉大学出版社

(鄂)新登字 09 号

图书在版编目(CIP)数据

分税与分级财政体制设计研究/陈祖涛等著
——武汉:武汉大学出版社,1994.12
ISBN 7-307-00887-4

1. 分…

I. 陈…

Ⅱ. 财政管理体制—研究—中国

N. F812.2

武汉大学出版社出版发行

(430072 武昌 珞珈山)

湖北省荆门市日报社印刷厂印刷

1994年12月第1版 1994年12月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:9.25

字数:238千字 印数:1—2000

ISBN 7-307-00887-4/F·392 定价:9.70元

序

何 晓 明

一九九四年推出的分税制分级财政体制,是我国经济体制改革整体推进、重点突破的关键一环。它对于加快市场经济新体制建立的进程,加速我国财经体制与国际惯例接轨,有着重大的现实意义。当然,由于各种主客观方面的原因,分税制体制仍然是不尽完善的,若干问题还需要进一步探讨,许多措施还有待进一步改进。如作为分税制基础的新税制还处在不断完善的过程中,它的每一局部的调整都会影响到分税制体制,有些还要求作出相应的调整。还如实行分税制的条件下,如何建立一套科学合理的、规范化的转移支付制度,在我国还是一个急需探讨的课题。再如分税制体制推行后,中央与地方政府应相应地转移其职能,调整其收支结构,特别是对于地方政府,一方面现实的财政收入比重有所降低,另一方面在真正实行分级管理的前提下,又为地方发展经济、培植财源创造了更好的条件,关键是适时地调整产业结构、深化企业改革,不断提高经济效益,等等。

由武汉大学出版社出版,陈祖涛、施以文、杨灿明、陈逢书等四位同志撰写的《分税及分级财政体制设计研究》一书,正是对上述种种问题作了全面系统的探讨。该书充分体现出理论与实践相结合、国内与国外相联系、定性与定量相统一的特点。全书围绕分税制分级财政体制这一主体,从理论上作了深入系统的论述,为财经系统专门从事理论研究的同志和财经院校的教学工作者提供了若干可资参考的观点与内容。同时,作者又从实际出发,从各级财政部门最迫切的要求出发,提出了若干操作性强的政策建议,对财税

部门的实际工作者有较高的指导价值。此外,作者在体制基数的确定、转移支付的依据等方面展开定量分析,是一项很有意义的工作,是理顺和规范中央与地方各级财政分配关系的紧迫要求。

我相信,通过本书的出版,一定能对我国分税制分级财政体制的进一步完善产生较大的影响,也希望理论和实际工作部门能有更多的同志来关心这一重大的改革,并涌现出更多更好的成果。

1994年6月18日

绪 论

中国共产党十四届三中全会的决定,是我国 90 年代的发展纲领,也是经济改革由本世纪跨向 21 世纪的重要指南。它初步形成了社会主义市场经济的整体框架,一些重大的理论问题有了规范。《决定》就我国经济体制改革的整体推进与重点突破作了全面部署,这必将对地方财政经济的发展产生明显的影响,其中有积极的影响,也会有不利的影响。问题是,如何从各地的实际出发,采取有效措施,尽可能将不利影响转化为有利影响。我们认为分税制和财税制度的改革便是关键之一。

财税制度改革(包括实行较彻底的分税制),作为整个综合经济体制改革的一个有机组成部分,是转换我国国民经济宏观制衡机制的重要一步。从我国制定的分税制方案来看,一方面,它兼顾了中央和地方的两个积极性,初步形成了中央与地方两级财政的自我制衡机制,体现了我国宏观制衡从行政制衡向机制制衡的转变,是一个质的飞跃;另一方面,新的财税制度作为一种对传统体制的较深入的改革,以及作为一种利益格局的重整,必将对各地的财政经济带来不同程度的影响。地方原有的一些政策优势,原有的既得利益,甚至原有的某些劣势,都可能发生新的变化。

根据新的分税制方案,中央集中近 60% 的财政收入,这在短期内自然会增加地方财政的困难。但与此同时,分税制方案明确了地方税收体系的建立以及有关的立法与管理权限,相对规范了中央与地方的财政分配关系,且还要将集中的 20% 左右的财政收入返还和补助给地方,这又是地方财政的希望所在。可以这样说,分税制的方案较好地兼顾了中央与地方两个积极性,地方以短期内的部分收入“损失”,换来的是中央宏观调控能力的增强以及整个

宏观经济环境的改善,是自主权的明晰和分配关系的理顺。在这一条件下,无论是中央财政还是地方财政,都要坚持“看菜吃饭”的理财原则。各负财政收支平衡的责任,从而形成了各级财政的自我制衡机制,从体制上消除自我膨胀机制产生的根源。今后,地方财政经济的发展将更主要的依靠地方政府及其职能部门的主动性、进取性和创造性,内在的冲动和外约束同时得到了增强。可以说,这正是社会主义市场经济改革的目的所在。

既然分税制财政体制给地方财政既带来了外在的压力,又带来了内在的动力,那么地方财政部门就要从这两方面着眼,首先是统一思想,适应财税体制的新变化。在这里,关键是思想观念的变革,要用新观念、新思路、新方法理解新体制,解决新问题,确定新的工作思路。要充分认识到分税制是参考市场经济发达国家的经验,结合我国社会主义市场经济的特点,实现向国际惯例并轨而实行的一项重要改革,其目的是要加强中央宏观调控,建立和完善社会主义市场经济中新财政运行机制,促使国民经济纳入快速健康发展的轨道。对此,地方财政必须及时把握契机,树立超前意识,超前安排,增加财政收入,保证分税制体制顺利进行的新路子。

第一,重点抓好地方经济发展所必须的基础设施建设,为地方经济的发展提供良好的外部环境。分税制财政体制是建立在政府职能基本明确,各级政府事权划分清楚的基础上的,从地方政府来看,其事权范围主要是事关地方的局部性的公共设施、基础设施的建设,地方性的行政、科学、卫生、教育及社会保障的建设及管理以及各种地方公益性、福利性的投资项目等;从地方税种的设置来看,也是将有利于鼓励和引导地方政府加强地方基础设施等建设的税种划为地方税,如土地使用税、资源税、城市维护建设税等。在市场经济条件下,开放开发与加强横向经济联合是必然的趋势,而经济环境的好坏则是决定其成败与否的一个重要因素,其中基础设施的建设就是一项重要的内容。只有地方的经济环境得到改善,地方的经济才可能快速发展,地方的财政才可能从根本上得到充

实,实现地方财政的良性循环。从当前的现实看,基础设施不足几乎是制约各地经济发展的通病。因此,地方财政在当前应迅速改变工作重心,重点抓好地方能源、交通、通讯、基础材料等方面的建设,为地方的开放开发提供良好的条件。

第二,下大力气搞活企业,尤其是搞活国有大中型企业。分税制把大中型企业的主要税种增值税划为共享税。这样,地方财力今后受这一税种的影响势必增大,而且,为了更好地保护地方的积极性,中央决定暂将所得税实行按隶属关系划分,虽然这还不是一种规范的分税方法,但有利于分税制的分步推行,是一种必要的过渡。此外,还有许多小宗收入的税种也要在企业征收,地方还可以在保证中央财力稳定增长的前提下,使中央增加对地方的返还额。因此,地方要想大幅度增收,必须下决心关心国有大中型企业的经济效益,真正搞活国有大中型企业。必须强调指出的是,地方政府搞活国有大中型企业,决不能照搬过去采用行政手段,直接干预企业生产经营的错误做法,而是围绕当前现代企业制度的建立,帮助企业贯彻落实《全民所有制工业企业法》和《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,把企业的各项权利和责任不折不扣落到实处。同时,通过统筹规划,制定政策,组织协调等为企业提供各类形式的服务,通过强化审计和监督对企业进行间接调控,以适应市场经济的手段去搞活企业。

第三,努力建设地方财源,发展地方各项经济。实行分税制以后,中央集中近 60% 的财力,地方只集中 40% 多的财力,却要负担近 60% 的支出。尽管有中央财政的收入返还和补助,但具体到每个地区,中央的收入返还和补助具有不确定性,故地方财政除了要努力抓好存量中的收入外,还要努力开辟新的财源。新财源的开辟除了可以直接增加地方财政的收入外,还可以通过促使中央财政收入增加而获得更多的收入返还。

建设地方财源,首先要站在宏观经济的角度,考虑地方财源建设重心。选择重心就是选择优势,实行分税制以后,从体制上和

政策上使地方基本上站在同一起跑线上竞争,各地必须找准优势,确定重心,发展地方财源。其一是考虑宏观政策优势,因为无论税制怎样划分,那些与国计民生息息相关的以及高级化的产业仍然是国家保证的重点,可以争取到国家的重点支持与政策优惠。尽管税收不直接反映到地方财政收入上来,但地方的经济实力增强了,发展后劲自然也会增强;其二是考虑产业优势。就地方财政而言,认准产业优势十分重要,因为支柱产业群带的形成往往会带来地区经济的迅速起飞;其三是考虑区位优势。这就是利用客观形成的自然条件为财源建设服务。如湖北的武汉市,地处全国中心,肩挑重庆、上海两头,无论是南北对接,还是东西推进,都是至关重要的支点。这一明显的区位优势对武汉市实行全面的对外开放,增强本地经济实力有至关重要的作用。

建设地方财源,重在开拓效益型财源。地方政府要致力于提高经济效益,既要提高现有经济存量的效益,更要提高增量的经济效益。在分税制体制下,提高地方财源建设的效益,至少要抓住三个重点:一是牢固树立效益意识。地方政府的政绩考核指标应主要反映在效益上,效益要与政绩以及奖金、工资、福利等挂钩;二是提高规模效益,建立效益型财源基地,形成集团型的财源体系,实行规模开发,规模管理;三是建立效益监督机制,对地方财源建设实行效益目标考核,建立财源建设风险保证金,确保财源建设效益。

建设地方财源,目前各地可以加速发展第三产业。在我国发展第三产业是很有潜力的,市场经济发达的国家,第三产业占 GNT 比重都比较大,发达国家一般占 60%~70%,香港占 70%,我国大城市一般只占到 30%~40%,中等城市只占到 20%~30%。因此,要大力发展第三产业。另一方面,实行分税制体制以后,营业税将成为地方税的一个很重要的税种,其潜力是很大的。分税制对地方财政的影响,在很大程度上也是针对营业税而言的。各级地方政府要在营业税上大作文章,一个重要举措就是大力发展第三产业。第三产业发达与否在很大程度上决定了地方财政收入的多少。营业

税主要来自第三产业,而第三产业的发展又会同时带动经济发展的其他方面,如个人收入的增长问题、遗产与赠与问题、城市土地使用问题、交通工具增加问题等等,这都将带来整个地方收入的增长。加之第三产业投资少,受资源约束小,把第三产业作为地方财源重点不失为明智之举。因此,各地要在现有商品流通市场的基础上发展旅游业、外贸、仓储业;鼓励组建地方房地产开发集团。大力发展咨询服务业和经济信息业;培育和完善技术市场、劳务市场、房地产市场、产权转让市场、信息文化市场,逐步提高第三产业占国民生产总值和财政收入的比重。

第四,更新观念,增强地方财政对本地区经济的综合调控能力。市场经济赋与财政以宏观调控的职能,财政要加强宏观调控的根本原因在于市场经济的缺陷,调控的目的就在于弥补这一缺陷,使社会经济持续、稳定地发展。不仅要有中央财政的宏观调控,地方财政也有调控本地区经济运营的职能。这是因为国家大,幅员辽阔,中央财政难以对基层的经济情况作出迅速而又准确的判断,二是因为各地情况千差万别,中央财政难于用统一的政策和手段去调控,必须依靠地方有针对性地运用各种手段去调控地方经济的运行。为了充分保证地方财政对本地经济发挥有效的调节作用,下一步的分税制改革还应赋与地方政府以地方税的开征、停征权;税目的增减权和减征、免征权,以及赋与地方相应的发展财政信用的权力,尤其是各种融资信用。

地方财政在行使调控经济职能时,不能削弱中央财政的宏观调控功能,更不能取代中央财政的宏观调控。要确保中央财政在调控中的主体地位。同时,地方财政部门要同本地银行、外贸、工商等部门密切协作,齐抓共管。

第五,加强地方税制建设。包括设置完善的地税税种体系,建立独立的地方税收管理机构,赋与地方相应的地方税管理权限。加强地方税制建设,是地方政府转换职能的客观要求,是地方政府行政分权以及建立真正意义的分级财政的基础,也是地方财政发

挥调控区域经济运行作用的物质条件。从近年的情况来看,我国还未有建立起真正意义上的地方税制,表现在:①地方税种的税源小、涉及面广、征管难度大,所占工商税收比重小,不能适应地方财政收入的需要;②地方政府对地方税的征管权限过小,只能制定具体的征税办法,缺乏相对独立的开征、停征某些税种的权力以及有关税率的调整权力等;③地方政府没有相应的地主税征管机构,征管力量薄弱。这次的税制改革,使上述问题得到了明显的改善,但仍然有一个过程。加强地方税制的建设,首先要建立健全地方税体系,包括扩大税种,改革和完善现有税种,尽快开征社会保险税、遗产和赠与税等;其次相应扩大地方政府的税收管理权限,逐步赋予地方对地方税的开征权、税率调整权、税目的增减权等;最后是建立并完善独立的地方税征管机构,独立行使地方税的征收管理权。

第六,拓宽理财思路,盘活用好资金。发展地方经济,开劈地方财源,资金问题是一大关键。要进一步拓宽理财思路,从预算内的狭小圈子里解放出来,着眼于整个社会财力的用好用活。具体途径包括:①加强预算外资金管理,合理引导预算外资金流向。财政通过有效的审查拨付工作,引导单位正确使用预算外资金,既弥补事业单位经费不足的困难,又有一定量的资金投向生产建设,满足部门经济建设的资金需要,有利于提高资金使用效益;②大力发展财政信用,积极融通资金,支持地方经济的发展,也有利于增强地方财政平衡自身收支的能力;③将各种财政性专项收入如土地出让转让收入、住房基金、城市增容费、职工退休养老金、职工待业保险基金等纳入同级财政管理,增强财政实力;④努力拓宽融资渠道,积极发展租赁业务;⑤适当筹集闲散资金,加快发展城镇建设和交通事业;⑥加大开放开发力度,积极吸收外地资金,包括国外资金。

第七,完善地方财政体制,建立地方财政之间的转移支付制度。分税制体制是对现行财力分配格局的一次较深程度的调整,触及到各级地方财政之间的利益,必然会对地方财政体制产生影响。

关于地方财政体制如何改革的问题,有人主张在省县财政之间也立即实行分税制财政体制,理由是我国大部分省的范围都相当大,整个国家的情况在各省都有程度不同的表现,因而如果在省县财政之间沿用财政包干体制,将无法从根本上消除类似于整个国家范围内出现的种种问题,如地方封锁、重复建设等,只有用分税制财政体制来规范省县之间的财政分配关系,才能从根本上消除包干制的弊端。而县乡财政之间则应实行较为灵活的财政体制,可以实行分税制,也可以实行包干制或其它类型的财政体制,而无需统一实行分税制。以上主张,我们认为不尽可行。如果考查一下目前县级财政的运行状况,就会发现,马上在省县之间实行分税制并非上策。据统计,1992年全国2400多个县中,赤字县已近三分之二,其中一些县的累计赤字已超过其一年的财力;财力保了工资及公用经费落空的县已非个例,拖欠工资已不再是落后地区特有现象。在地方税体系尚不健全的情况下,强行在省县之间推行分税制,无异于雪上加霜。比较切合实际的办法是近期内基本维持现行格局,在实行中央财政对地方财政的转移支付制度的同时,实行地方财政之间的转移支付制度。具体的政策和办法由各县自主决定。当然,在县级财力充裕的地方,可以率先实行分税制,就是将地方税在省县财政之间再作一次划分。

第八,深化地方机构改革,严格控制财政支出。目前各级政府普遍存在机构臃肿,人浮于事,职能交叉,效率低下的问题,这不仅严重制约企业经营机制的转换和新体制的建立进程,而且加重了各级财政部门的负担。应该按照政企分开、精减统一、提高效率的原则,继续进行政府机构改革,消除机构臃肿、人浮于事的现象。同时,严格控制财政支出,特别是结合廉政建设,有效制止公费旅游、公费吃喝、公费购买等现象。

最后,要补充的是,加强地方税的征管,严防偷、漏、逃、骗税乃是地方财政税务部门面临的一项艰巨而重要的任务。分税制得以实施的一个重要前提,就是要有效的、强有力的税收征管。否则便

是纸上谈兵,分税制的实施就达不到预期的目的。因此,一定要认真研究,把税收征管这一基础工作做好。

目 录

序.....	(1)
绪论.....	(1)
第一章 实行分税制财政体制的现实意义.....	(1)
一、中国财政体制的历史与现状	(1)
二、现行财政体制及其弊端	(15)
三、实行分税制财政体制的必要性	(24)
第二章 实行分税制财政体制的依据和原则	(28)
一、实行分税制财政体制的依据	(29)
二、实行分税制财政体制的指导思想	(35)
三、实行分税制财政体制的主要原则	(39)
第三章 实行分税制财政体制的总体方案	(48)
一、中央与地方的收入划分	(48)
二、中央与地方支出的划分	(66)
三、收支基数的核定	(84)
四、上解与补助数额的确定	(106)
第四章 实行分税制财政体制的配套改革.....	(122)
一、行政管理体制改革	(122)
二、税收管理体制改革	(137)
三、建立健全国库体系	(160)
四、实行复式预算制度	(165)
五、地方各级财政体制的改革	(176)
第五章 国外分税制财政体制简介.....	(203)
一、发达国家的税制及财政体制	(203)
二、发展中国家的税制及财政体制	(221)

第六章 试行分税制财政体制的有益探索	(234)
一、分税制试点情况综述	(234)
二、分税制财政体制的类型	(236)
三、目前分税制财政体制改革情况	(237)
附录 实行分税制财政体制的政策规则	(259)
国务院关于实行分税制财政管理体制的决定	(259)
国务院批转国家税务总局《工商税制改革实施方案》 的通知	(266)
湖北省人民政府关于实行分税制财政管理体制的决定 ...	(275)
广东省实行分税制财政管理体制改革的实施方案	(279)

第一章 实行分税制财政体制的现实意义

一、中国财政体制的历史与现状

财政是一定经济体制下的财政。不同的经济体制的财政体制亦不尽相同,研究财政体制,必须从不同的经济体制进行研究,建立分税制财政体制是适应社会主义市场经济体制的客观需要,是一项根本性的意义深远的改革举措。

马克思主义者不能割断历史。只有深刻地了解昨天,才能真正懂得今天,也才能创造更好的明天。新中国成立四十多年以来,财政管理体制是怎样发展过来的。它的现状如何,有哪些成功的经验,有哪些失败的教训,从中受到什么启迪,得到哪些规律知识,都需要我们认真分析,研究和借鉴。四十多年以来,我国财政体制进行了多次改革,它基本上适应了各个时期政治经济形势发展的需要。下面从几个主要时期就几次重大改革分别加以论述。

(一)新中国成立初期的财政体制

新中国成立初期,国家实行了高度集中的财政体制。当时,人民政府面临一系列艰巨而繁重的任务,国家财政遇到了严重的困难。当时,国民党政府留下的残余部队和数以百万计的土匪、特务需要继续肃清,经过八年抗日战争和四年解放战争受到摧残、破坏的国民经济,亟待迅速恢复;与此同时,还要平抑物价、救济灾民和解决失业问题。然而,当时国家财政却相当困难。这是因为解放战争还未完全结束,为了解放全中国,人民解放军的队伍不能不随着解放区的扩大而扩大,军费支出急剧增加,为了使一切不愿抵抗的旧军队、旧人员不至流离失所,人民政府对他们采取了一律包下来

的政策,这在财政上也是一个极大的负量。可是,财政收入却增加很慢,满足不了急剧增长的支出需要。当时,由于战争发展迅速,新解放区的税收制度还来不及建立;农村灾荒严重,不仅不能增加财政收入,还要大量增加救灾支出;城市中的工矿企业受到战争破坏,还未恢复正常生产,不能为国家提供更多的财政收入。而且,随着解放战争的发展,解放区连成一片,解放大军却已离开了原来的根据地,向新解放区挺进,战争的供给必须由中央统一调度。但是,当时的财政收入——公粮和税收,还掌握在太行政区、省、市、县人民政府的手里,收支多少,中央政府无法掌握,这就产生了收支脱节的现象,不利于统一调度,造成财政困难。由于这些原因,国家财政出现了大量赤字,造成了通货膨胀。再加上投机资本家兴风作浪,推波助澜,致使物价急剧上涨。

在困难面前,人民政府和广大人民没有悲观失望,正如毛泽东所说:“我们的情况概括地说来就是:有困难的,有办法的,有希望的。我们财政情况是有困难的,我们必须向人民说明我们的困难所在。不要隐瞒这种困难。但是我们同时也必须向人民说明,我们确实有办法克服困难。我们既然有办法克服困难,我们的事业就是有希望的,我们的前途是光明的。”党和人民政府依靠人民群众肩负起恢复国民经济,争取财政经济状况根本好转的重任。人民政府在发行公债,制定税法,打击投机资本,掌握市场主动权之后,并经过三个多月的充分酝酿,统一了思想认识。随之于1950年3月3日发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》。这个决定的基本内容有三项,即统一全国财政收支管理,统一全国物资管理,统一全国现金管理。

统一财政收支,重点在于统一财政收入,财政收入主要是公粮和城市税收。公粮的征收、支出、调度均统一于中央。征收公粮的税收税率,统一由中央人民政府政务院规定。全部公粮均由中央人民政府统一调度使用,各省、市、县、区人民政府,没有粮食局的支付命令,不得支取公粮。城市征收的货物税、工商业税、盐税、关税