

中國政府間財政關係

財政部預算管理司
IMF 財政事務局 合編

中國經濟出版社

中国政府间财政关系

财政部预算管理司 合编
IMF 财政事务局

中国经济出版社

(京) 新登字 079 号

责任编辑: 张新安

封面设计: 林 舍

中 国 政 府 间 财 政 关 系

财政部预算管理司 合编
I M F 财政事务局

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号 邮政编码: 100037)

各地新华书店经销

河北涿州东方印刷公司印刷

850×1168 毫米 32 开 7.5 印张 173 千字
1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷
印数: 1—5000 册

ISBN 7-5017-2910-7/F·2058

定价: 10.00 元

目 录

前言——中国政府间财政关系改革	(1)
财政部副部长金人庆致开幕词	(12)
第一部分 财政体制	
中国政府间财政关系中存在的问题， 分税制及今后改革的主要难点	(14)
政府间财政关系和宏观经济管理	(22)
中国少数民族地区及贫困地区的 财政政策	(47)
第二部分 预算及支出	
中国的预算政策	(57)
中国的预算法，对预算的控制，审核和管理	(70)
支出额划分比较观点	(92)
社会主义市场经济中的基础设施提供	(106)
中国的社会开支问题和对策	(119)
第三部分 税收政策和管理	
中国的市场经济与税制改革	(126)
统一企业所得税，改革国家与国有企业的 利润分配制度	(137)
税收的划分问题：基本议题	(151)
地方税制改革的探索	(167)
从国际视角看地方税收	(173)
关于自然资源税制的诸问题	(180)
第四部分 转移支付	
补助和横向均衡方法的替代选择	(189)
政府间的转移支付制度：原则和惯例	(196)
补助分配对机构和数据的要求	(200)
编后记	(231)

前 言

中国政府间财政关系改革

埃蒂沙姆·艾哈迈德 高 强 维托·坦茨

(Ehtisham Ahmad, Gao Qiang and Vito Tanzi)

中国政府间财政关系的改革对于推动目前中国的经济体制改革，促进社会主义市场经济发展有着极其重要的意义。这项改革对于保持宏观经济的稳定和增长，对于有效提供公共服务和地区间均衡将产生深远影响。为了了解和借鉴这一方面的国际经验，清楚地确定中国政府的中、短期政策选择，1993年10月在上海举行了一次国际性的理论和学术研讨会，本书中的各篇文章全面地论述了各级政府间的财政关系——当前政策选择的背景；国家预算政策以及各级政府的法律和机构作用；支出分配；税收分配与管理；以及从上一级政府获得的转移支付和补助。

此次会议由中国财政部预算司与国际货币基金组织财政事务局主办，由世界银行和上海市政府共同资助。会议日程由财政部和国际货币基金组织制定。双方机构的官员们提交了大量的稿件。世界银行的官员也提交了一些稿件供讨论。上海财政局为经办此次会议，提供了良好的会议设施，口、笔翻译，以及关于地方税改革的一篇论文，参加会议的代表有来自一些中央机关，包括财政部、国家税务总局、国家计委和国家体改委，以及一些省份的代表。

正如财政部副部长金人庆和预算管理司司长高强先生的发言所述，政府间财政关系的改革对保证中国的经济能够实现稳定和持续的增长至关重要。在这种情况下，需要同时进行多方面的改

革。本次会议探讨了一些主要的改革方面，举出其它国家的一些例子，讨论了中国存在的一些问题并提出了一些专门的建议。国际环境的现实清楚地展示了各种机构及其作用，反映了有关国家的经济与历史的背景。然而它们的共同点——尤其是预算法规，明确的预算法和预算程序的重要性，适当的支出与收入分配的重要性，以及客观确定转移支付模式的关键作用。在这些领域中的每一方面，都有许多方法可以来解决发生的那些特殊问题。显然，解决中国问题的办法必须具有中国特色并能得到中国决策者的赞同。无论怎样，很重要的一点是所选择的途径及辅助途径必须具有连续性和总体一致性。

背景情况

中国领导人已经预见到，如果在一个与世界贸易与金融体系有越来越紧密联系的经济环境中达到均衡、稳定的增长，必须对公共部门的政策进行范围广泛的改革，包括对税收政策与税收管理的改进，同时还要有新的方法来制定和实施公共支出政策。中国领导人还认识到，进行这样的改革还必须考虑到中国面积辽阔及其多样性，因此为确保其政策能够使国家目标实现，改变政府间的财政关系将会是很要紧的一步。同时还要考虑特殊地地区与地方需求的政策。

国际货币基金组织的技术援助代表团于 1993 年 7 月访问了中国。代表团提出，中央与各省之间的财政包干会造成宏观经济上的不稳定。理想的做法是通过国家税收管理，使中央政府对收入的控制增加。由于这种做法不可避免地会影响税收的分配，只有在根据科学的数据建立一个向地方政府转移支付的机制，中央政府占总收入更大的份额的基础上才能保持稳定。

高强先生代表财政部在开幕致辞后介绍了中国目前财政改革的经验，存在的问题以及改革的政策取向。高强先生解释了目前中国财政包干造成的困难和中国政府围绕改革采取的主要措施，

以便增加收入并为建立一个合理的税收制度奠定基础。这种做法既包括了确定中央和地方税的税基，又包括了对主要收入来源的税收分享。本文后面还将提到，这种分税安排相当于建立非均等的一般性补助。第二项主要的改革，高强先生提出，是建立一个负责中央税收和主要收入资源的“国家税务局”，以便减少地方政府对这类税种可能给予的随意减免和优惠。突出的问题是在收入方面最重要的共享税即增值税，应该由国家税务局来管理。一个与此相关的问题是按照中国目前的情况，中央所属企业的企业所得税仍应交给中央，地方所属企业的企业所得税仍由地方政府管理和征收。应该注意到，企业所得税在多数国家中都是由单一的管理机构管理的。因此中国目前的办法是从中国现实情况考虑的，还是一种过渡办法。

国家民委提交的一篇论文谈到了中国不同地区之间的差别，重点讨论了对地区间均等的要求和在全国范围内提供最低标准的公共产品和服务政策的重要性。

当研讨会召开之时，全面实行计划中的财政改革尚未决定。作为本次研讨会和随后财政事务局组织的另一讲习班的结果，中国政府已经对于影响各级政府间关系的财政改革方案做了一些修改。

新税制

正如高强先生总结报告中所述，改革中最主要的目标是改革税收体制。其做法主要根据讨论协商，依法确立统一的税收。引入新的税制应该消除消极因素，创造一种“公平竞争的环境”，使投资和劳动力的市场决策不致出现偏差。开始的时候，如前所述，主要的收入资源应作为共享税。此外还有中央固定收入和地方（省级）固定收入。新体制自1994年1月1日起实行。许善达先生和马林先生的论文中对税制改革有专门的介绍。

上述税收体制与研讨会讨论的建议之间主要的区别在于税收

分配上的更大程度的倾斜，增值税成为主要的共享税，75%由中央分享，25%归地方政府。属于中央政府固定税和共享税，由国家税务总局管理。这样的安排将会增加中央政府的收入份额，使其在总收入中占有的份额由不足40%增加到大约60%左右。为了保证地方政府的支出，作为一项临时措施，中央政府同意按照1993年地方净上划中央的税收额为基数，对地方政府提供“税收返还”，使地方收入保持1993年各省的既得财力。这种临时措施将在可能情况下尽早由一种“科学的”转移支付制度取代。

预算和法律框架

市场经济的运行要求有一种与中央计划经济所不同的预算与调控机制。预算在市场经济中起着中心作用，它提供宏观经济调控的杠杆，而在原有的中央计划经济条件下，它只起着一种被动的作用，即为预先制定好的计划目标提供资金。沙希得·尤瑟夫先生和伯特·霍夫曼先生（世界银行），根据世界银行在这一领域所做的广泛细致研究，分析了中国的情况，埃蒂沙姆·艾哈迈德先生，毛里斯·肯尼迪先生，及英格丽·克莱林女士（国际货币基金组织）提出了建立和阐明预算法过程中出现的主要问题，总结了许多经济合作与发展组织成员国的经验。区分立法与执法的相对作用，政府职责范围，财政部长的地位，各级政府之间的关系，达到宏观经济调控的机制及干部素质，这些都是十分重要的。

关于对经济的全面宏观管理，有必要强调政府对各级地方政府债务的有效控制，包括使用一些间接方法，例如欠款和借据，将未记入帐户的债务打入预算外资金，以及建立一些“虚拟”机构进行借贷并完成政府的工作任务。如果要使预算发挥市场经济条件下的功能，很关键的一步是适当分配收入与支出。实际上，直截了当的做法是将中国的预算按国际上通行的做法重新分类，同国际货币基金组织提出的政府财政统计惯例相一致。

支出安排

支出安排的责任是确定不同形式的政府间财政关系的第一步。在一个已知情况下，可能与之相关的集权化或分权化的程度问题引起了广泛的争论。然而，许多论文都是依据于一些经济模型，这些经济模型又决定于生产要素的流动性，特别是劳动力因素，以及资本因素，对中国可能没有借鉴作用。高强先生的论文显示，目前中国的经验来自于各级政府间支出范围“包干”的安排。这种做法似乎已经失去了它的作用。因此对中国环境条件的研究可能会牵涉到与其他国家使用不同的示例。但是我们还是能够从国际经验中吸取一些重要的教训，并且在评价这个经验时还要区分政策、管理和筹资的责任。埃蒂沙姆·艾哈迈德探讨了以上问题，在支出分配的问题上总结了国际经验，指出了这方面经验的多样性，并提出了一些可能对中国问题有影响的原则问题。

后面的一些论文专门探讨了中国支出分配的不同方面。一个主要的问题牵扯到大项或“整批”投资的责任。伯特·霍夫曼先生与理查德·纽法默先生（世界银行）提出了一些原则意见，并且对在中国情况下如何使用投资提出了建议。在社会支出方面有一些不同的考虑，医疗考虑与教育不同，或是与提供住房不同。国际货币基金组织的胡祖流先生评价了政府干预的范围和私营部门参与的范围。他还考察了社会性支出应由哪一级政府负责的问题，并强调部门间的关系可能是十分重要的。他还讨论了使用效益原则来指导支出分配的困难。

埃蒂沙姆·艾哈迈德考察了社会保障改革的问题。一个主要的问题是，随着税收体制的改革，应该有一个相应的工资缴款用于社会保障目的。因此，象上海这类地区不应因其占就业人口相对比例较高的老龄人集中，超过了平均数而受罚。讨论的主要问题是使养老金和失业保险风险达到一种高层次统筹。不仅要减少各地区的“税收竞争”，还要保证要求国家支持的主要保险的提供

各地能够一致。对提供社会服务还有些各种各样的意见，这些社会服务可以继续有效地由地方政府提供，目前中国正是这样做的。地区间的比较应根据横向均衡情况处理。如国家民委论文中所述，目前的转移支付是以 80 年代中期人均收入水平比较而定。如果想正确体现横向均衡的话，转移支付体制应多考虑价格变化的因素。这个问题在会上晚些时候又被提起。

税收政策和管理

此次研讨会上，有人提出以不同比例分享税收会重新引入税收征收和税收受益政府间的“讨价还价”，而这正是新的体制寻求消除的。有关控制税率、税基及管理的税收分配与收入分配之间的划分可以形成一个不扭曲的税收分配与管理体制，由收入分享和转移支付手段加以补充。国家税务总局的许善达先生和马林先生在研讨会后写的论文仅就 1994 年 1 月 1 日起引入的税制，描述了个修改过的安排。如前所述，一个显著的特点是建立了一个国家税务局，负责征收所有的中央税和增值税，以及新的省级税收管理。原则上，新的安排会限制地方政府减完中央税的可能性，过去这种做法曾经影响了中央政府控制税基及有效税率。

会上许善达先生和马林先生介绍了所建议的税制改革背后的一些设想，之后被国务院批准。他们解释，主导思想是需要建立“统一税法，公平税负，简化税制，合理划分职责权力，理顺中央与地方政府的税收关系，建立起一个适应社会主义市场经济的税收体制。”这篇论文概述了改革企业所得税的建议，包括适用于国有企业、私有企业和其他类似企业的统一税法，并引进一些措施，使利息、折旧等费用的处理更加接近国际惯例。该论文还解释了所得税和增值税的标准化措施和一些合理化设想，以及对增值税做出补充的消费税。他们还讨论了可能建立的新税或补充税，主要面对自然资源、城市建设、财产、证券，可能的社会保险征税，以及重新调整合并、简化和可能取消的一些小税种，

其中有一些是地方税种（例如：宴席税和牲畜交易税），这类税不普遍，管理很麻烦，而且收入量不大。最后两位作者提出应多考虑属于地方政府的税收，认为它关系到地方政府的财政活动。

财政部的史耀斌先生的论文集中讨论了企业税制改革的背景和缘由。他的论文对国税局的论文给予了很高的评价，并且对于原有的利润分成体制的复杂性和困难性提出了宝贵的补充意见。

国家税务总局这篇重要论文强调说明了国家税务局的重要性，以及建立国家税务局系统过程中潜在的困难。这篇论文中提出企业所得税的分配不应以企业的所有权作为依据来划分——这种分配通常重复了其管理职能，并且随着所有制形式开始多样化，会使管理上困难增加。然而，1994年1月1日起实施的税收分配保留了按所有制类型划分企业所得税的做法——反映出如不这样做会造成地方政府所得税基相对较弱。维托·坦齐先生建议，应该定期考察税收改革和税收分配，在今后阶段可以再度提起这个问题的讨论。

在维托·坦齐自己的论文中写道，作为国际货币基金组织财政事务局局长，他有双重任务。首先，他研究了税收分配方面的国际经验，将理论概念熔进政策焦点和管理现实中。一种意识到稳定政策重要性的切合实际的方法，结合着统一管理的需求，已经导致许多国家将一些主要税种确定税率及管理责任推到了中央政府一级。当一些税种，如销售税和个人所得税有可能在中央以下一级运作时，唯一广泛适用于地方政府一级的税是财产税。

维托·坦齐先生对中国政府提出的税收政策改革表示了积极的支持，但他也提出了对有关特殊措施设计方面的关心的问题。他特别建议建立单一的企业所得税率而不是两种。还有一种出现的问题是，所得税的设计，包括对生活津贴的相对较高的减除，可能会限制这个很重要的税种的收益率。他还警告说，营业税及一些类似税种不应该侵蚀到增值税的税基，该税基对于将来的税收

征收至关重要。

研讨会代表们继而把注意力转到了地方政府税收的重要内容上。意大利都灵大学的乔治奥·布罗希奥对在国际环境中的地方税收提出了综合看法。他的论文显示出，尽管确定和管理地方税固有的困难仍存在，工业化国家中地方收入份额近年来已经提高。提高收入的一个因素是地方营业税的出现，特别是在德国和法国，它补充了传统的财产税。他强调指出，地方税收若想获得成功应严格遵守效益原则——将税收负担与所提供的地方服务——应该尽可能在最宽的税基上征收，以尽可能减少对地方经济的扭曲。

上海市税务局的郁子冲先生回顾了中国现行的税制及可能的改革方向。他的独到见解与布罗希奥教授的评价十分相似。他特别评价了目前税制的分散性特点，使得该体制更难以管理。他认为税基应根据效益原则，与管辖权相一致，但不必是全面管辖（因为他建议有一些多样化是理想的）税收分配，如交给地方的地方营业税，利息所得税及自然资源税等。他认为有必要分开中央与地方政府的税权——给地方政府更大的自由进入某些领域，不归中央政府使用，确定其自己的税率并确定相关的税基。在此条件下，他建议最好把个人所得税作为中央和地方政府分享的收入。他赞成分开的中央及地方的税收管理，并提倡发展自我评估和预提税制。

本次研讨会最后一篇论文由世界银行的两位官员曼纽彦·阿丁小姐及伯特·霍夫曼先生提交。这篇论文讨论了自然资源税的问题。作者提出由开发资源产生的“经济报酬”——用资源开采的市场价值减掉开采中所有所需成本——应交政府，为达到这一目的需要有一些具体的税收措施。论文详细分析了现有的税收选择——象资源税、各种资金流动税、资源使用费、拍卖税及生产分享安排等。作者们表示倾向于一种修改过的资金流动税，建议中国可以考虑实施这样一种税。他们还提出，由于税基非流动性

原因，自然资源税便成为地方政府税收的潜在税种。至少这个税基可以和中央政府分享，但其程度应能允许地方政府弥补与资源开发有关的地方基础建设发展的支出，以及项目完工并实施后的环境治理费用。

本次研讨会提出的问题引起了热烈的讨论。有一个问题是中国的税制改革使其与国际通行作法相差多少，以及它对经济管理和各级政府能带来的效益有多少。另一个引起争议的问题是关于资金流动税。坦齐先生指出，无论理论上有多少优点，这种税尚未试行，因而引出一个问题，即是否中国愿意把自己作为试行这种税的先锋，特别是考虑到在短期到中期可能出现的收入损失。中国代表们对在现时采用这种税的可能性持保留态度。他们普遍对将来会很复杂的自然资源税能否在地方政府一级妥善管理提出疑问。

补助和转移支付

这一阶段的研讨会一开始，由世界银行的安瓦·沙先生介绍了政府间转移支付的一些有选择的国际经验。该论文列出这种安排的四个主要目标：修正财政差距——经常被称为纵向不平衡——根据不同级政府能获得的资源情况；促进由次国家级政府实施国家最低标准的服务；修正次国家级潜在的提供服务不足，项目的好处外溢到其他管辖区；由于不同层次政府之间存在着财力差异，它会阻碍一个次国家级政府在标准水平的税收下提供可比较服务水平的能力。他还提出了一些理想的补助和转移支付的设计特点。

安瓦·沙先生对一些发展中国家做法的考察表明实际情况往往是不能达到他前面提出的目标 and 设计原则。为了帮助决策者避免错误，他提出了一个决策框架，将所要采取的措施与政策目标结合起来；不带附加条件的一般补助或税收分成来解决财政差距；附带条件的非配套性补助来解决最低公共服务标准问题；开放的

配套性能够支付解决福利外溢；不附带条件的一般补助使用均衡参数来解决财力横向不均衡的情况。

研讨会结束之后，一个由国际货币基金组织财政事务局组成的技术援助代表团，重点研究了建立一个综合的转移支付体制并实施所要求的机构及信息需要，并准备了一份报告。由埃蒂沙姆·艾哈迈德先生、约翰·克雷格先生和村甫拉科·米哈杰克先生写的这篇论文被收进本书，以便完善需要由中国领导人考虑的政策选择。该论文指出，综合性的补助机制应该既包括专用目的拨款又包括均衡目的的拨款。在有些国家中有一种独立的补助委员会，如澳大利亚。在其他一些国家中，如加拿大，这种财政均衡工作由财政部来完成。估测均衡性补助的方法可以限制在评估不同地方税收能力范围，如加拿大，使其既包括对收入能力的评估又包括支出需求之差。所选评估的方法不同，信息需求也不同。在这份技援报告中还介绍了澳大利亚、加拿大、德国、巴西及印度的案例研究。

国际货币基金组织的约翰·克雷格先生在研讨会上的论文专门讨论了政府为达到横向均等目标所使用的技术。他提出了一个用于设计转移支付的分析框架，包括政府间财政体制内纵向与横向均衡的定义。修正一种不平衡所作的政策努力可能常常对解决另一种不平衡产生影响。克雷格先生还列举了一些案例。

改革结果

本次研讨会介绍了与中国国土大小及复杂性相同的国家中有关政府间财政关系的各种问题及政策选择，并参考了国际经验。我们希望这些讨论能够有助于集中改革所需的选择，并且改革步骤能在中、短期取得结果。

中国支出责任的分权很可能要保留，甚至会得到加强。与此同时，对税基中央会行使更多的控制。特别是当支出责任确定时，税收分配问题便可以卓有成效地得到运用。这个原则在本次研讨

会安排结构上得到体现。但是会上对于是否在确定税收分配与转移支付之前就对现行的支出责任进一步调整，存在异议。会议结束时，艾哈迈德先生的观点是，中国领导人建议的在税收方面进行改变对改革进程至关重要。并且没有必要拖延下去等待支出责任的进一步明确，特别是因为这一过程会花很长时间，包括国有企业改变经营机制。所以，应以目前的支出责任为基础发展转移支付体制，而且这个转移支付机制可以根据将来的支出责任进行调整。

改革中国政府间财政关系有一个突出特点是建立一个单独的“国家税务管理。”这样的服务结构，所需时间，以及进行这种服务的政府官员能否真正能够隔离于“地方”压力 and 影响是改革中最重要的问题。

中国政府间财政关系国际研讨会

开 幕 词

财政部副部长 金人庆

女士们、先生们、朋友们：

十月的上海，秋高气爽，气候宜人。“中国政府间财政关系”国际研讨会今天在这里正式开幕了。这次会议是由财政部同国际货币基金组织、世界银行联合举办的。应邀参加这次国际研讨会的代表有：国际货币基金和世界银行的官员和专家，也有这两个组织推荐的有关专家和学者，国际货币基金驻华代表处、世界银行驻华代表处的有关人员也参加了这次会议。出席这次国际研讨会中国官员、专家和学者有：财政部有关司局主要负责人、国务院有关部委的代表、有关省市财政厅局的主要负责人、大学教授、研究员。各位专家、学者汇集在一起，共同研究探讨中国政府间财政关系问题，交流这方面的国际惯例和经验，我们感到十分荣幸。在此，我谨代表中华人民共和国财政部，并以我个人的名义，对来自国内外的各位专家、学者和朋友们表示热烈的欢迎和衷心的感谢。

中国共产党第十四次全国代表大会，确定了我国建立社会主义市场经济体制的改革目标。八届一次全国人民代表大会把这一目标正式写进了“宪法”。为了适应建设社会主义市场经济的需要，我国各项经济改革正在向纵深推进，进一步深化财政体制改革已经提到党中央、国务院的议事日程。用分税制来规范中央与地方之间的财政关系，是世界上大多数国家普遍推行的比较科学、规范的一种财政体制，它有利于在市场经济条件下较好地处理中央和地方政府之间的财政关系。这也是我国近期的一项重大改革措

施之一。

财政部已经设计了一套分税制的改革方案。财政部预算管理局司长高强先生将向大家简要介绍这方面的情况。由于我们对分税制还缺乏经验，有许多问题需要进一步探讨。

这次研讨会的重点是，通过外国专家介绍国际上政府间财政关系的经验，讨论研究我国中央与地方政府的财政收入和财政支出的划分以及中央对地方的税收返还和转移支付问题。我们希望通过大胆吸收和借鉴当今世界各国的做法和经验，结合中国的实际情况，设计出符合中国国情的切实可行的分税制方案。希望各位专家、学者畅所欲言，各抒己见，充分发表自己的意见和看法，提出一些完善我国分税制的意见和建议，对于推动中国的财政体制改革，将是非常有价值的，也是十分有意义的。

女士们、先生们、朋友们，这次研讨会的顺利召开得到了上海市人民政府和上海市财政局的大力支持。在此，我谨代表全体与会代表向他们表示衷心的感谢。上海市曾是远东金融中心，世界大都市之一。浦东的迅速崛起，充分展示了我国改革开放的伟大成果和美好前景。这次会议期间，希望外国朋友抽出时间在上海走一走，看一看，以加深对中国改革开放政策及其成果的了解，增进交流和友谊。

预祝大会取得圆满成功。

谢谢大家。