

贾康自选集

(中卷)

——理论创新 制度变革 政策优化

贾康自选集

(中卷)

——理论创新 制度变革 政策优化



 人民出版社

第三篇

体制变革研究

关于中国分税分级财政体制安排的基本思路

财政的扁平化改革和政府间事权划分

正确把握大思路 配套推进分税制

完善省以下财政体制改革的中长期思考

关于中国地方财政现实问题的认识

如何认识中国财政体制的分权问题

中国财税体制改革的战略取向（2010—2020）

“十二五”时期中国的公共财政制度改革

建立健全有利于科学发展的财税体制机制

国库管理体制改革及国库现金管理研究

关于发展中国地方政府公债融资的研究

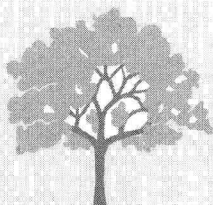
关于政府采购制度改革对财政监督的强化与克服既得利益的障碍

国有资产管理二题

如何实现国有商业银行改革与国有企业改革的良性互动

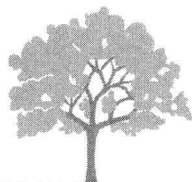
公务用车改革的探索

支持事业单位改革的财政政策





关于中国分税分级财政体制安排的基本思路



1994年中国的财税配套改革，突破了按照行政隶属关系组织财政收入的老框子和“分灶吃饭”包干体制，初步搭建了中央政府与以省级为代表的“地方政府”之间以“分税制”为基础的分级财政体制框架。这是与建立社会主义市场经济新体制相适应、具有里程碑意义的改革举措。但是由于种种制约条件，1994年建立的新体制，带有浓重的过渡色彩，并且在其后十年的演进过程中，虽然于某些方面有所改善，但总体而言，省以下分税分级体制的建设几乎没有实质性的进展。在此期间，财权重心上移、事权重心下移等情况，使县、乡两级政府和财政运行的困难凸显，引出了基层（县乡两级）欠发工资严重、负债严重等为各方关注的问题。

我们认为，在经济基本面总体向好、综合国力不断提升的背景下来分析看待中国基层财政的困难及解困问题，应认识到，上述困难主要是体制缺陷和财力分配关系不顺的反映，其解困，归根到底是一个现代化转轨过程中如何深化分税分级财政体制为导向的改革、处理好财政制度安排的问题。制度安排得好，运行的问题将一通百通。

深化财政改革是一项复杂的制度创新系统工程，必须标本兼治、贯彻“治本为上”的指导方针，为各级财政的可持续发展和规范运行

创造一个稳定、有效，兼具激励和自律机制的制度环境。在当前整体市场经济体系正在确立的条件下，地方财政改革不应再寻求建立过渡性制度模式，而应大力推进实质意义的分税分级财政建设。改革的重点并不是简单地缓解财政收支矛盾，而是要为收支规模的正常扩张和收支平衡构造长期有效的条件。

我们认为，深化中国分税分级财政改革的大思路，应是从 1994 年财税配套改革的基本制度成果出发，按照建立公共财政框架的方向，在适度简化政府层级的前提下按照“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则构造完整的多级财政，同时改进和完善中央自上而下的财力转移支付制度。

一、关于减少政府层级和财政层级

中国目前有五级政府，是世界上主要国家中政府层级最多的国家，从国际经验看，政府层级越多的国家，税种也越多，这样有利于收入划分。但在任何一个国家，税种数量都不可能过多，因为，税种过多易使社会整体税负超过国家经济承受能力，进而扰乱市场经济运行并约束社会进步、损害社会效率和公平。在世界税制改革大潮中，降低税负和简化税制是主流趋势。也就是说，无论政府层级多少，一个国家的税负水平、税种多少以及税制结构的设置不能违背科学性。中国现行税种 28 个，无论与其他国家相比，还是从经济承受能力考虑，这个数字都不算少。但要把 28 个税种在五级政府之间划分，则是极为困难的事，是世界上其他国家未曾遇到的难题。

考察一下世界上实行市场经济的国家，尚找不出一个五级构架的政府，比较突出的情况是：世界各国大多采取三级政府构架。如联邦制的美国、加拿大、澳大利亚、德国，和单一制的日本、法国、荷

兰，都采用三级架构。中国宪法明确规定中国政府为五级政府，很显然，这种五级政府与 28 个税种的对比状态，使得中国不可能像国外那样主要是完整地按税种划分税收收入，只能走加大共享税的道路。再如，硬要完整地按税种划分收入，税种收入的高度不均衡势必引起政府间收入分配的不均衡；由于各地经济发展不均衡形成的税种依赖差异，完整地按税种划分收入，也势必引起各地方税收收入的高度不均衡。同时，我们也必须看到，一味扩大共享税部分，又会反过来影响分税分级财政基本框架的稳定。近年来，中国共享税的部分一增再增，把企业所得税和个人所得税也改为共享税后，数得着的几个大税种已全部共享，这在过渡状态下是一种策略性的选择，但从长远发展的战略角度看，还是应当创造条件尽可能把共享税分解、融合于国税和地方税之中。

总之，如想比较完整地按税种划分政府间的收入，政府层级过多与可配置的主体税种缺乏的矛盾，就凸显出来了。各级政府如都要求有自己稳定的税基，都按照分税分级的框架来形成财力分配，首先在基层看不到出路，乡镇一级没有大宗稳定收入来源来形成分税体制。特别是停征农业特产税和农业税之后，更是如此。从政府间收入划分的国际经验来看，三级政府财源支柱的概况是：不少国家的个人所得税和工薪税归联邦（或中央）政府；销售税和企业所得税归州（或省）政府，也有一些经济发达但面积较小的国家州（或省）政府以个人所得税和企业所得税为主（如丹麦和瑞典）；而财产税是基层政府最主要的收入来源。这种政府层次设置和这种收入划分办法，既符合各税种的收入能力和特点，又符合分税分级财政的内在要求。换言之，三级政府架构使分税制在收入划分方面得到了制度安排保障。考虑到 1994 年以来省以下四级分税“无解”的难题和市场经济的国际经验，我们有必要考虑减少政府的层级，把乡镇级政府变成县级政府的派出机构。这样一来，乡一级的人大主席团、政协联络组、政法委书记和其他七站八所等机构，也都可以大大简化，将政府的转变职能、精简

机构、降低行政成本和转变作风结合起来，与财政改革配套，做到系统地合理化。虽然前些年我们曾做过建设乡财政的努力，但从实践情况看，乡级金库的建立在大部分地区不具备可行性，乡财政一直很不完备。而且，发展趋势是近年税务、金融、工商等管理系统已按经济区域而非按照行政区划在基层设所，财政系统如仍坚持按乡、镇行政区划建立乡财政机构，已丧失了基本的配套环境。占乡级支出大半的乡镇教师工资由县级统一发放后，乡财政的内容就更“虚”了，确实已称不上一级财政。在上述这种把乡镇政府变为派出机构的简化之后，进而还可以考虑把地市级政府虚化。原来地区行政公署就是规定为省级的派出机构，近年地市合并后，已经实化了，很多市级政府是由地区行署转化而来的。但也有浙江等地，省和县之间的体制联系是很实的，而市是一种“过渡”的形式，浙江的市和县都在一个财力分配层级上对省政府“说话”，直接搭建财力分配的体制框架。如果能把政府层级缩减到实的三级，加两个半级（有必要设的地和基层的乡镇作为派出机构层级），这一架构就非常接近市场经济国家的通常情况了，在这种架构下，实行分税分级体制和解决现在省以下各级政府之间理不清的体制难题，就有望得到一个相对容易处理的方案。

从中国的历史看，自秦朝行郡县制两千余年以来，不论朝代如何兴替、政府体系如何变化，县级政府始终是最稳定的一个层级，另外省级亦是相当稳定的层级，中央之下有了这两级实的，挂上一级或两级派出机构，当可解决好既减少层次，又维护政府体系有效运转的任务。当然，实际的推行必须审时度势，允许试验，让各地作因地制宜的探索，不强求一律。不少地方可以先推行“乡镇合并”减少其数量，某些发达地区的乡镇，可能不是变派出机构的问题而是升为区级政府的问题（如在广东东莞），在市县“行政不同级”的情况下，可先行“财政同级”方案。总之，现在的改革往往牵一发动全身，处处要求通盘考虑，我们为改变过渡色彩浓重、缺陷逐渐显露的财政体制，越来越需要政府体制全局的优化设计。

“一国两制”下的地方财政体制则需单独处理。

二、关于一级事权

“一级事权”就是要解决政府职能合理设置的问题。这是合理设计政府财权和安排政府支出的大前提，因为财权要与事权有所呼应，支出则是履行政府职能、贯彻事权的手段。这里首先要解决的问题是如何合理界定中央、地方政府职能。从总体上说，地方政府的基本职能就是提供地方公共品，在市场经济条件下，特别是在社会资本积累规模已经持续扩张的条件下，中国的各级地方政府确实应该把职能收缩到提供地方公共产品上来。中央一级和省以下各级政府事权应如何划分，难点在于投资权的问题。其他的事权相对好办，比如气象预报工作部门，既向全国提供了服务，又向地方提供了服务，中央和地方在气象预报系统上，形成配合关系，财力分配如何处理，技术上相对容易。中国几十年最扯不清的事权，就是企业投资权，特别是在兴办一般竞争性投资项目方面。在1994年的体制里，这方面是“知难而退”的，体制文件里的措辞实际上是说各级政府都可以举办投资项目，没有明确一般竞争性领域政府怎样退出。我们认为，从方向上说，地方政府应该退出一般竞争性领域，使其投资收缩在公共工程、基础设施、公益性投资项目上，有别于经营性的投资；而中央对于一些大型、长周期、跨地区、对于优化生产力布局和增加国民经济发展后劲有突出意义、带有战略性质的投资项目，虽项目自身有一定竞争性也要参与（如京九、三峡、宝钢这样的大项目）。当然应该是有限参与，中央政府不宜简单沿用传统体制下把资金百分之百地拨过去的方式，而是采取控股、参股以及其他的经济手段，牵头或积极推动、引导社会资金把项目做起来。这样中国几十年政府间事权上的纠葛，可以得

到理清，在政府职责按照市场经济客观规律的要求、结合中国的国情得到理清以后，公共财政中的财权就能顺理成章搭好框架。在合理界定政府职能框架分工的基础之上，进而可逐步形成详细的事权明细单，并分清哪些事权由哪级政府独立承担，哪些事权由哪几级政府共同承担以及如何共同承担。

三、关于一级财权

“一级财权”最根本的问题是分税制里的税基问题，各级政府都应该有自己大宗、稳定、与事权相呼应的税源。一般看来，那些与保证中央集中财力和维护全国统一市场正常高效运行、实现全局性经济调节关系密切的税种，应划为中央税；那些有利于发挥地方信息优势和征管优势、宜于由地方调节掌握的更切合基层职能、更具多样性的税种，应划为地方税。现在省以下政府的大宗收入是营业税，而从前景来看，应该发展不动产税，逐步形成省级以营业税为财源支柱、县级以财产税为财源支柱的格局。

粗线条地说，中央政府应掌握的税种除关税外，在前景上不应排除对个人所得税的专享，或将个人所得税逐步调整为主要归中央掌握其收入的税种，配套条件之一是社会保障“统筹”的级次要提升为全社会，即实现全国统筹并取消户籍制度，使最关键的生产要素——劳动力（人力资本）可以无壁垒、无社保顾虑地在全国统一市场自由流动，而个人所得税也成为一种中央政府掌握的宏观反周期景气调节的“稳定器”。除增值税分成和返还外，营业税是当前各省最主要的税收收入。营业税收入的多寡取决于各省的第三产业，一个省的第三产业越发达，其来源于各种服务业经营的营业税就越多。第三产业的发展水平往往与一省的商品经济发展程度成正比，所以，以营业税为省级

财政主体税种正好符合促动地方政府发展地方经济的政策导向。在税制建设中,营业税征税范围正逐渐向增值税转移,如果在税制结构设计中,营业税一定要消失的话,省级地方主体税种可以另觅它税。从一些国外经验看,随着各国经济的发展,所得税越来越多地成为各国州(或省)级政府的主要收入来源(独享的或分享的情况都存在)。经济体制转轨以来,中国各类企业都得到了发展,尤其是极具生命力的私人企业得到了前所未有的发展和壮大,并日益成为税收收入的重要承担者,所以,我们可以考虑将企业所得税作为省级财政的主体税种。以企业所得税为省级财政的主体税种有两个有利方面,一是可以促进地方政府加强所得税的征收管理,改变现在企业所得税偷漏税款严重的现象;二是可以促进地方政府注重改善辖区内的生产经营环境,吸引更多的企业入驻,并为企业生产经营提供更好的服务和更多公共基础设施,这有利于地方政府切实转变职能。

不动产税是最适合基层地方政府掌握的税种,是非常稳定的税源,“跑得了和尚跑不了庙”,只要地方政府一心一意优化投资环境,自己地界上的不动产就会不断升值,每隔3—5年重新评估一次税基,地方政府的财源就会随着投资环境的改善不断扩大,地方政府职能的重点和它财源的培养,便非常吻合了,正好适应政府职能和财政职能调整的导向。现在,在中国税收盘子中,来源于不动产税的收入还是一个很小的部分,不超过税收总量的5%(有些都市地区如青岛已大大高于这水平,且增速甚高)。中国对外资企业征收统一房地产税,对内资企业则是房产税和地产税分开征缴,都没有充分考虑地段的因素,没有几年重新评估一次税基的规定。市场经济国家的经验我们可以借鉴,应逐渐把不动产税调整为统一的房地产税来征收,同时考虑不同地段的因素并几年重新评估一次税基。这样,不动产税就会逐渐随着市场经济发展而成为地方政府的一个支柱性的重要税源。面积和造价差不多的一处不动产,坐落于繁华闹市区或坐落于边远的郊区,在税基的体现上可以相差几倍、十几倍,甚至几十倍、上百倍。在市

市场经济条件下，地方政府应该看重的是优化投资环境，使辖区里的繁荣程度提升，房地产不断升值，同时扩大自己的税源，形成稳定的大宗的财政收入来源。这是“一级税基”原则用于基层政府层次所应该探讨的一个非常重要的方面。

一级财权的另一个题中应有之义，就是从长远发展来看，地方政府势必应该具有必要的税种选择权、税基和税率调整权，甚至有在一定条件下的设税权。1994年确定的财税体制里，只开了一个小口子，有两个税种即宴席税和屠宰税，允许地方政府选择是否开征。2000年以后，农村税费改革的方案里屠宰税已被取消，宴席税在绝大多数地区也没有开征。这种地方政府很小的选税权，显然还不能适应今后分税分级体制的要求，今后可审时度势适当扩大可选税种的范围。从国际经验看，大部分国家州（省）政府和地方政府对本级主体税种的收入都有不小的决定权，这一决定权主要体现在税率的决定权，当然联邦政府（中央）对这一权力是有一定限制的。其次体现在税基的确定权，与州（省）和地方政府对税率的确定权相比，州（省）和地方政府对地方税种税基的确定权要小得多。一般情况是州和地方政府对地方税种要么单独具有较高的税率决定权，要么对地方税种的税率和税基同时具有一定程度的决定权，地方政府只拥有地方税种的税基决定权，而没有税率决定权的情况比较少见。在进一步深化财税体制改革的过程中，中国可以借鉴国外的经验，适当扩大地方政府税收方面的选择权，首先可以考虑在一定范围内的税率调整权，然后再考虑税基调整权，当相关法律制度健全、地方政府运用税收行为规范时，可以进一步考虑下放某些地方税种税率的决定权。然后，在制度运行环境良好的情况下，也可以考虑地方政府拥有一定的设税权，让地方政府（主要指省级政府）在中央必要约束条件下，通过地方的人大立法形式来建立地方自己的税种。本文认为，在新的历史环境下，在市场经济体制下和分税制的大框架下，让地方政府拥有一定的税收以及如何设定这一税收是一个值得研究的大方向。

除各级政府掌握的税基之外，还有一个重要的事项，即应规范地形成各级政府在收费等非税收入领域的财权。需要通过税费改革，使正税、规费、使用者付费和为地方公共事务所需的一次性集资，都各行其道，分流归位，在公共财政制度中，通过规范的公共选择程序作出适当的取舍、决策和监督。

四、关于一级预算和支出管理

“一级预算”，应成为适应社会主义市场经济“间接调控为主”要求的规范化的政府收支管理形式，地方各级预算应符合公共财政框架的基本原则，体现其涵盖与反映政府资金的完整性、透明度和规范管理的制度安排，成为具有公开性、事前通过规范程序确定、以制度来保证其严格执行、并接受全程监督的政府收支计划。应当坚决推进统一预算的进程和发展具有现代意义的全套预算管理制度。必须认识到，地方各级财政预算的统一，是政府行为规范化的前提条件。1997年之后，中国对预算外资金的调整和管理逐步强化，成效显著，在基本实现预算内、预算外、“制度外”三块资金“三而二”后，预算内、外资金如何归并为“二而一”，也正在向水到渠成的状态靠近。今后，通过深化财政体制改革和预算管理改革，应把全部政府收入统统纳入预算管理，以规范的公共收入形式明确政府可分配资金规模，按照政府事权要求和合理规范编制、审定支出计划，并全程监督预算运行。现在，中国已经加入世贸组织，对不合理的行政审批和管制手段将加快取消，乘此东风，理应在部门预算形式下，着力寻求进一步把收费和基金规范地纳入预算内，借助于单一账户体系、“金财工程”、“金税工程”等现代化的政府资源管理系统和信息处理技术，像管税一样管理起来，并大力推进支出管理的改革，加强绩效考评和多重监督。

如果公共财政框架下的预算支出管理初具形态了，即可考虑在加强科学化信息监控的同时，对地方逐步适度下放支出标准确定上的决策权，使人员工资和公务费标准等在各地有“因地制宜”的必要弹性。支出决策和支出经费使用中大量非规范的“潜规则”，应当向公共管理“善治”状态的“阳光规则”靠拢和归位。

与此同时，中央和省级自上而下的“因素法”转移支付，需要大力地、不断地加强和完善，有效发挥公共财政所要求的调节地区间差异的作用。与此相应，非因素法的转移支付所占比重将逐渐萎缩，待条件成熟时，可争取完全转为因素法的财力分配。这方面的问题在后边还要专门讨论。

五、关于一级产权

“国有资产”现在仍是一个很笼统的概念。过去国有资产管理在无法形成人格化代表的情况下，产生了产权的虚置和悬空，说起来谁都对国有资产有责任，出了问题谁都可以不负责任。全民的财产，原则上人人有份，但这一份怎么体现，怎样保值增值，得不到有效的贯彻，国有资产的损失、流失，大家都无可奈何。解决这样一个深刻的问题，必须配合国有经济战略性重组，探索如何建立国有资产管理体制，使这个体系把明确产权的原则落实到各级政府。庞大的国有资产到底归属哪级政府，要在一级政府后面有一级产权，形成有效的保值增值管理体制，这在中国现在还刚刚破题。20世纪80年代后期，中国组建了国有资产管理局，要求把保值增值作为单一目标来追求，其他政策性的目标都交给别的行政部门，而在运作中，实际是该它管的事情到不了位，还产生了很多新的矛盾、牵制和扯皮。其主要根源在于，实质上，国有资产管理体制中仍是将国有产权和公共行政权合二

为一。如何将国有产权和公共行政权分开？如何将行政管理权和资产管理权分开？如何将资产所有权和法人所有权分开？在具体的体系构建里面，还要解决一个中间层次的问题。国有资产管理部門可以将国有资产采取委托、承包等方式，转交给中间层次机构（中介机构）使用，这些中介机构再将国有资产按市场运行规则投资到具有高收益的企业或项目上去。这样可使“人格化”的资产管理机构与具体的企业经营真正分开，这也因为“人格化”的资产管理机构不可能也不应该“一竿子插到底”去管微观企业国有资产的经营。在此基础上，资产管理机构可以主要做资本运营即价值形态的保值增值运作，致力于国有资产的保值和增值目标的实现。20世纪90年代末，中央级的国有资产管理局曾一度取消，大多数地方国管局也相应取消，但上海、深圳等地在国有资产管理方面继续进行了具有自己独特性的探索，其建立的国有资产管理委员会或投资控股公司，目的仍是要解决国有资产人格化代表的问题和按市场经济规律要求对相关权力分解的问题。党的十六大明确提出了中央、地方分别行使出资人职责健全国有资产管理体制的思路，定位于专司资产管理之职的国资委又分级组建挂牌。虽然今后各级国有资产管理體系如何搭建和合理运作，需要进一步探讨，但无疑必须纳入深化省以下体制改革的通盘考虑。

六、关于一级举债权

地方财政体制建设回避不开的一个问题是一级政府怎样解决“一级举债权”的问题。中国《预算法》规定地方政府不许发债，但地方通过各种变通的形式，实际上早已在发债。1998年积极财政政策实行以后，每年1000亿元以上规模的国债中有不少是由中央转借给地方政府使用的，地方承担还本付息的职责，实际也就是地方债。现实

生活中，大量基层政府的借债采用了五花八门的形式，甚至有相当大的一部分是高利贷。

从经济关系本身来说，地方政府作为一级政权，有一级财政收支，在接受中央政府协调制约的前提下，也应该有一级举债权。但是，在中国市场发育很不充分、信用关系还相当不规范的情况下，要附加更多制约条件。从今后的发展方向来看，一级举债权的确立，似应不是太遥远的事情。在前面几年实行积极财政政策的框架下，再进一步规范，就没有必要沿用中央政府代地方政府举债的形式，可把它逐渐处理成规范的地方政府借债（首先可在省级明确起来），同时接受宏观层面的必要约束。从国际经验来看，澳大利亚有高水平的转移支付均等化制度，也有一个全联邦的债务规模协调委员会，发挥对州以下政府举债的约束功能。这些对我们有借鉴与启示意义。事实上，转轨时期为了促进本地经济和事业的发展，各地通过多种形式筹资构成了巨大债务，基层的债务总和是天文数字，并且极不规范，处于混沌紊乱状态，蕴含着很大的财政风险，偷偷摸摸干事，反而把事越做越大，并且难以监督。很显然，不正视地方债“泛滥”的实际情况而固守“地方不得举债”的条文，已类似“鸵鸟政策”。应引取大禹治水“堵不如疏”的古老智慧，创造条件来开前门、堵后门、修围墙，把地方举债问题放在桌面上，定出规则，通过地方层级上规范的公共选择机制来决策，中央政府可以对此进行明确监督和约束。这样才能较为透明、有效地防范由地方债务累积的公共风险。

七、关于支持地方财政良性运行的政府间转移支付制度

政府间转移支付制度是财政体制中起着承上启下作用的中间环

节，转移支付规模和结构的具体状况，不仅体现着财权划分和事权划分的相互衔接，而且是上级政府政策意图的贯彻方式。1994年，中国建立的新财政体制包含着改变中央财权弱化格局的导向和制度安排，本质上就是要通过财权财力划分使中央政府具备利用财政资金进行再分配来实现中央宏观调控意图的能力。具体表现之一是，在较规范的分税分级财政体制框架下更多地依赖转移支付来重塑中央与地方的财政关系。

实行分税制之后，中国形成了多种转移支付形式，转移支付规模不断扩大，制度体系规范化程度逐渐提高。然而应当看到，尽管近些年财政支出规模快速扩张（2002年达22011亿元），不少省、自治区的地方财政困难仍然与日俱增，全国相当一部分县、乡两级政府的经常性支出甚至难以为继。其中原因很复杂，但转移支付制度现状与客观要求之间的矛盾应当说是主要原因之一。具体来讲，这种矛盾主要体现在如下三方面：

第一，“双轨运行”中因素法转移支付的份额增长较慢，实际上总体转移支付模式不清晰，调节地区差距的功能较薄弱。从国际经验和理论分析两个角度看，一个国家的转移支付模式应该很明确，要么是集权型，下级政府的资金主要来自于上级转移支付；要么是分权型，上级政府只给予下级有限的补助。这两种类型的实行要以不同的行政管理体制、财权划分、事权划分、税制结构等因素为依据，以相对充分地体现一个国家或地区的财政管理特征和国家意志。中国现阶段实际情况是“双轨运行”中的混合型转移支付。现在的多种转移支付形式中，过渡期转移支付等属于以因素法为依据测算出来的均等化转移支付，在总转移支付额中所占比例仍然极低；其他在新旧体制并存中维持原有既得利益格局的转移支付占绝大份额，而项目补助则更富随机性特征。长远发展的方向应当是把转移支付规模扩大到集权化模式的程度和以因素法为主导的境界，使既得利益部分的比重逐渐萎缩，并适当减少项目补助规模。但这些年，因素法比重的提高相当