

第一章

财政体制的现状与问题

在 20 世纪 70 年代末改革开放后，我国传统的财政管理体制虽然经过几次改进并取得一定成效，但是随着社会主义市场经济的建立与发展，其存在的问题也日益明显，再次对财政管理体制进行改革已势在必行。作为市场经济条件下各级政府间财政关系的承载体，分税制的基本内涵是按照事权与财权相结合和兼顾利益关系的原则，在各级政府之间划分支出范围、收入范围，并以转移支付制度来协调政府间的收支往来关系。在多级财政协调的过程中，分税制是以法律法规形式对各级政府的事权、财权加以明确界定和划分的，从而使各级财政都在法律规范的体制框架之内行使其职责。显然，分税制所顾及的利益范围比较完整，各级政府的共同利益以及各自的切身利益均可以得到承认和体现，因而它跳出传统财政管理体制下的那种仅仅强调中央或地方某一级财权财力的限制，做到“一级政权，一级事权，一级财权，一级预算，相对独立，自求平衡”，从而达到财政管理体制的明晰化、合理化和稳定化。

第一节 1994 年以来分税制财政体制改革的政策措施

自改革开放之后，我国对财政体制实行了以“分灶吃饭”为特征的改革，尤其是在 80 年代实行了财政包干制办法，取得了一定的成效，同时也暴露出一些问题。与此同时，财政理论界和实际工作者也在探索分税制财政体制的改革问题。

1992 年财政部选择了天津、辽宁、沈阳、大连、浙江、青岛、武汉、重庆和新疆等九个地区进行了分税制财政管理体制试点，给全面推行分税制做必要的前期准备。尽管分税制试点办法中难免带有旧体制的痕迹，不够完善，在实践中暴露出很多问题，但较之先前的财政包干体制是一大进步，为分税制的全面实施进行了积极探索，并从理论和实践上做了较好的准备。

1993 年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，要求进一步深化财税体制改革，明确规定：“把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制，建立中央税收和地方税收体系。”根据这一精神，1993 年 12 月 15 日国务院发布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》（以下简称《决定》）决定从 1994 年 1 月 1 日起改革地方财政包干体制，对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制。这次财税体制改革主要是针对包干体制的弊端而提出的，是建国以来改革出力度最大、范围最广、影响最为深远的一次财税制度创新，是我国财政管理体制的一次重大调整。通过这次改革，基本上建立起了适应社会主义市场经济发展要求的财政管理体制框架。

一、分税制改革的指导思想与基本原则

从指导思想上看 此次分税制改革体现了以下四个方面的原则：

一是正确处理中央与地方的分配关系，调动中央和地方两个积极性，促进国家财政收入合理增长。既要考虑地方利益，调动地方发展经济、增收节支的积极性，又要逐步提高中央财政收入的比重，适当增加中央财力，增强中央政府的宏观调控能力。为此，在实施分税制的条件下，中央财政要从今后财政收入的增量中适当地多得一些，以保证中央财政收入的稳定增长。二是坚持统一领导与分级管理相结合的原则。在划分税种的过程中，不仅要考虑中央与地方的收入分配，也要顾及税收对经济发展和社会分配的调节作用。中央税、共享税以及地方税的立法权均要集中于中央，从而保证中央政令统一，维护全国统一市场和企业平等竞争。税收实行分级征管，中央税和共享税由中央税务机构负责征收，共享税中地方分享的部分，由中央税务机构直接划入地方金库，地方税由地方税务机构负责征收。三是合理调节各个地区之间的财力分配。既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头，又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付，扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。同时，促进地方加强对财政支出的约束。四是坚持整体设计与逐步推进相结合的原则。分税制改革既要借鉴国外经验，又要从我国的实际出发，在明确改革目标的基础上，通过渐进式改革先把分税制的基本框架建立起来，在实施中逐步完善。

二、分税制改革的具体改革措施

1994 年分税制财政管理体制改革措施主要包括以下几个方面：

（一）中央与地方的事权和支出划分

事权与支出的划分不仅是财政管理体制的重要构成要素，而且是确定财政管理体制其他内容的前提。1994 年财政管理体制改革首先根据中央与地方事权划分情况，对财政支出进行了初步界定。

中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必须的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括：国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，由中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括：地方行政管理费，公检法支出，部分武警经费，民兵事业费，地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品试制费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费，价格补贴支出以及其他支出。

（二）中央与地方的收入划分

根据事权与财权相结合的原则，按税种划分中央收入和地方收入。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划分为地方税，充实地方税税种，增加地方税收入。分设中央与地方两套税务机构，中央税务机构征中央税和中央与地方共享税，地方税务机构征收地方税。具体划分如下：

中央固定收入包括：关税，海关代征的消费税和增值税，消

费税，中央企业所得税，非银行金融企业所得税，铁道、各银行总行、保险总公司等部门集中缴纳的收入（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），中央企业上缴利润等收入。外贸企业出口退税，除 1993 年地方实际负担的 20% 部分列入地方财政上缴中央基数外，以后发生的出口退税全部由中央财政负担。

地方固定收入包括：营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税），地方企业所得税（不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税），地方企业上缴利润，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（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的部分），房产税，车船使用税，印花税，屠宰税，农牧业税，农业特产税，耕地占用税，契税，国有土地有偿使用收入等。

中央与地方共享收入包括：增值税，资源税，证券交易（印花）税。增值税中央分享 75%，地方分享 25%。资源税按不同的资源品种划分，海洋石油资源税作为中央收入，其他资源税作为地方收入。证券交易（印花）税，中央与地方各分享 50%。

1994 年后，根据分税制运行情况和宏观调控的需要，财政部对中央与地方的收入划分进行了以下调整：

(1) 从 1997 年 1 月 1 日起，将中央与地方共享收入中的证券交易（印花）税的分享比例由原来中央与地方各自 50%，调整为中央占 80% 地方占 20%，后又调整为中央占 88% 地方占 12%。自 2000 年 10 月 1 日起，证券交易（印花）税的分享比例调整为中央占 91%，地方占 9%，并将分三年把证券交易（印花）税的分享比例调整到中央占 97% 地方占 3%。

(2) 1997 年 11 月 1 日起，将金融保险业的营业税税率由 5% 提高到 8%；2001 年 1 月 1 日起，分三年把金融保险业营业税税率降低到 5%。提高税率所增加的收入归中央财政。

(3) 为了严格控制土地使用，对国有土地有偿使用收入分配做了必要调整，将其中新批转为非农建设用地的部分收入上缴中央财政。

(4) 为进一步规范中央和地方政府之间的分配关系，建立合理的分配机制，减缓地区间财力差距的扩大和支持西部大开发，逐步实现共同富裕，从 2002 年 1 月 1 日起，将现行按企业隶属关系划分中央和地方所得税收入的办法改为中央和地方按统一比例分享。除铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外，其他企业所得税和个人所得税收入由中央与地方按比例分享。2002 年所得税收入中央分享 50%，地方分享 50%；2003 年所得税收入中央分享 60%，地方分享 40%；2003 年以后年份的分享比例根据实际收入情况再行考虑。并且，以 2001 年为基期，按改革方案确定的分享范围和比例计算，地方分享的所得税收入，如果小于地方实际所得税收入，差额部分由中央作为基数返还地方；如果大于地方实际所得税收入，差额部分由地方作为基数上解中央。对于跨地区经营、集中缴库的中央企业所得税等收入，按相关因素在有关地区之间进行分配。中央财政因所得税分享改革增加的收入全部用于对地方（主要是中西部地区）的转移支付。地方所得的转移支付资金由地方政府根据本地实际，统筹安排，合理使用。首先用于保障机关事业单位职工工资发放和机构正常运转等基本需要。

（三）中央财政对地方财政税收返还数额的确定

为了保持地方既得利益格局，逐步达到改革的目标，中央财政对地方税收返还数额以 1993 年为基期年核定。按照 1993 年地方实际收入以及税制改革和中央地方收入划分情况，核定 1993

年中央从地方净上划的收入数额（消费税 + 75% 的增值税 - 中央下划收入），1993 年中央净上划收入，全额返还地方，保证地方既得利益，并以此作为以后中央对地方税收返还基数。1994 年以后税收返还额在 1993 年基数上逐年递增，递增率按本地区增值税和消费税增长率的 1:0.3 系数确定，即本地区两税每增长 1%，对地方的返还则增长 0.3%。如果 1994 年以后上划中央收入达不到 1993 年的基数，则相应扣减税收返还数额。

（四）原体制中央补助、地方上解及有关结算事项的处理

为顺利推进分税制改革，1994 年实行分税制以后，原体制的分配格局暂时不变，过渡一段时间再逐步规范化。原体制中央对地方的补助继续按规定补助。原体制地方上解仍按不同体制类型执行：实行递增上解的地区，按原规定继续递增上解；实行定额上解的地区，按原规定的上解额，继续定额上解；实行总额分成的地区和全分税制试点地区，暂按递增上解办法，即按 1993 年实际上解数，并核定一个递增率，每年递增上解。为了进一步规范分税制体制，1995 年对上述办法进行了调整、改进。从 1995 年起，凡实行递增上解的地区，一律取消递增上解，改为按各地区 1994 年的实际上解额实行定额上解。原来中央拨给地方的各项专款，该下拨的继续下拨。地方承担的 20% 出口退税以及其他年度的上解和补助项目相抵后，确定一个数额，作为一般上解或补助处理，以后年度按此定额结算。

实行分税制财政管理体制后，中央和地方都要按照新的口径编报财政预算。由于中央对地方的税收返还支出数额较大，为避免资金的往返划拨，保证地方财政正常用款，将中央税收返还数和地方的原上解数抵扣，按抵扣后的净额占当年预计中央消费税和增值税收入数的比重，核定一个“资金调度比例”，由金库按此比例划拨消费税和中央分享的增值税给地方。

（五）建立了过渡期转移支付制度

分税制平稳运行后，迫切需要实施规范的转移支付制度，以便调节各级政府之间的纵向以及同级政府不同地区间的横向财政不平衡，这不仅是完善分税制财政管理体制的需要，而且也是地方财政正常运行的现实需要。但是，我国在分税制建立之初，中央财政可用于财政转移支付的财力有限，要调整各地的既得利益也很困难。同时，在财政转移支付制度的设计方面，还面临着统计数据不完整、测算方法不完备等一些技术性问题。因此，转移支付制度的规范化建设只能采取“总体设计、分步实施”的战略。在此背景下，1995年财政部出台了过渡期转移支付办法，之后，每年都在上年基础上根据执行情况和各方面的意见，不断改进，不断完善。

过渡期转移支付额由一般性转移支付额和民族优惠政策转移支付额构成。一般性转移支付额主要参照各地标准财政收入和标准财政支出差额以及一般性转移支付系数计算确定。其中，标准财政收入根据各税种的不同情况，分别采用“标准税基 \times 标准税率”和“收入基数 \times （1+相关因素增长率）”等办法计算确定；标准财政支出主要按人员经费（不包括卫生和城建系统）、公用经费（不包括卫生和城建系统）、卫生事业费、城市维护建设费、社会保障费、抚恤和社会救济费、支援农业生产支出和农业综合开发支出分类，分别采用不同方法计算确定。民族优惠政策转移支付主要根据民族地区标准财政收入差额以及民族优惠政策转移支付系数计算确定。

三、分税制改革的配套措施

由于分税制本身在制度和利益关系上所具有的复杂性，所以，分税制改革是不可能孤立地进行的，而必须与其他方面的

改革相互配合、相互衔接，这样才有助于收到比较好的效果。

与 1994 年分税制改革相互配套的措施主要包括如下几个方面：

第一，同步进行了税收制度的改革。可以说，分税制是以新税收制度为重要依托的。实行分税制之前的税收制度，是在 1984 年第二步利改税及工商税全面改革的基础上，经过不断修正后逐步建立起来的，它在发挥了一定的历史作用的同时，也存在着相当多的问题，这表现在：（1）税收在正确处理各个利益主体的分配关系方面难以发挥有效的调节作用；（2）税收调控的范围和程度难以适应生产要素全面进入市场的要求；（3）税收负担不够公平，不利于企业在市场中进行平等竞争；（4）税制在一定程度上偏于烦琐；（5）中央与地方税收管理权限划分不够合理。针对这一系列的问题，建立符合市场经济要求的税收体系，便成为税收制度改革的重要的指导思想。从总体上看，此次税制改革主要体现了五个方面的原则：一是公平税负，促进平等竞争；二是体现国家的产业政策，促进经济结构的有效调整，促进国民经济整体效益的提高和持续发展；三是发挥税收在调节个人收入差异和地区间经济水平差异的作用，促进经济的协调发展，实现共同富裕；四是取消与经济形势发展不相适应的税种，合并重复设置的税种，重视参照国际惯例，实现税制的简化、规范和高效；五是有利于加强中央财政的宏观调控能力，合理地分税和确定税率。通过税制改革，逐步提高税收收入占 GDP 的比重，提高中央财政收入占整个财政收入的比重。

在流转税方面，与国际惯例接轨，建立了一个以新的规范化的增值税为核心，与消费税、营业税互相协调配套的流转税制。这一税类统一适用于内资企业和外商投资企业，因而构成了流转税改革的主体部分。对商品的生产、批发、零售和进口全面征收增值税，并对少数特殊商品在征收增值税的基础上再征一道消费税。对不实行增值税的劳务和第三产业，课征营业税。

关于企业所得税的改革，首先合并了内资企业所得税，一切国有、集体、私营、联营和股份制等内资企业，无论所有制性质如何，一律实行统一的企业所得税，并积极地为统一内外资企业所得税创造条件。其次，企业所得税采用比例税率，税率定为33%，该比率与国际平均水平基本接近，与外商投资企业和外国企业所得税的税率一致，同时取消调节税和征收“两金”（能源交通重点建设基金和国家预算调节基金）的办法，取消承包所得税的做法。再次，取消所得税的税前还贷办法，建立新的规范化的企业还贷制度。

在个人所得税改革方面，将原个人收入调节税、个人所得税和个体工商户所得税三税合一，建立统一的个人所得税制度，重新调整征税范围，主要对高收入者征收，对中低收入者少征或者不征，以缓解社会分配不公的矛盾。

从其他税制改革情况看，扩大了资源税的征收范围，开征土地增值税、证券交易税等，取消了筵席税、奖金税和集市交易税等。

第二，进行了税收征收管理体制的改革。对税收实行分级征管，中央税和共享税由国家税务机构负责征收，共享税中地方分享的部分，由国家税务机构直接划入地方金库，地方税则由地方税务机构负责征收。在完善征、管、查模式的基础上，围绕实现纳税人“自核自缴”这一核心，提高征管效率，建立、健全各项规范化的征收管理制度。

第三，建立与分税制相适应的国库体系。根据分税制财政管理体制的要求，原则上一级政府设一级财政，同时，相应要有一级金库。在执行国家统一政策的前提下，中央金库与地方金库分别向中央财政和地方财政负责。

第四，改革预算编制的办法，硬化预算约束。实行分税制之后，中央财政对地方的税收返还列中央预算支出，地方相应列收

入；地方财政对中央的上解列地方预算支出，中央相应列收入。中央与地方财政之间都不得挤占收入。改变中央代编地方预算的做法，每年由国务院提前向地方提出编制预算的要求。地方编制预算后，报财政部汇总成国家预算。

第二节 分税制改革的成效

从保证新的财政管理体制顺利施行的目标出发，1994年的分税制改革采取了中央不卸包袱，保地方既得利益和中央财政取之有度等渐进的、比较温和的改革方式，从而避免了由于大幅度调整利益格局而对社会经济带来大规模的震荡，使中国顺利地由原来的财政包干制过渡到中央地方分税制，做了我们许多年想做而不能做的重大制度创新。从实践上看，现行财政管理体制的基本导向是与社会主义市场经济体制的内在要求相适应的，并且在近年来的运行过程中已显示出较为良好的效果。

分级财政管理体制的总体框架基本确立

中国分税制改革以原包干制为基础，按照“存量不动，增量调整，逐步提高中央的宏观调控能力，建立合理的财政分配机制”的原则设计，采取了“三分一返一转移”的形式，即划分收入、划分支出、分设税务机构，实行税收返还和转移支付制度。

(1) 按税种划分收入，将体现国家权益、具有宏观调控功能的税种划为中央税；将与经济发展直接相关的主要税种划为中央地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税。初步形成收入大头在中央的分配格局。

(2) 依据现行事权划分中央与地方的支出范围。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展，实施宏观调控及中央直接管理的事业发展等所需支出；地方财政主要承担本地区政权机关运转，经济与事业发展所需支出。

(3) 分设中央、地方两套税务机构，实行分征分管。中央税和共享税由中央税务机构征收，地方税由地方税务机构征收。分设国税和地税征收机构改变了“委托—代理”的征收关系，两套税务机构开始发挥效能，对分税制财政管理体制的正常运转和加强税收管理都起到了保障作用。

(4) 税收返还以 1993 年为基数，将原属地方支柱财源的“两税”按实施分税制后地方净上划中央的数额（即增值税 75% + 消费税 - 中央下划收入），全额返还地方，保证地方既得利益，并以此作为税收返还基数。为调动地方协助组织中央收入的积极性，按各地区当年上划中央两税的平均增长率的 1:0.3 的系数，给予增量返还。

(5) 施行“过渡期转移支付办法”。在分税制运行两年后，中央财政推行“过渡期转移支付办法”。该办法是在借鉴国外经验的基础上，充分考虑中国国情制定的。过渡期转移支付制度包括一般性转移支付和民族优惠政策转移支付两部分。根据过渡期转移支付制度，中央财政从收入增量中拿出部分资金，选择对地方财政收支影响较为直接的客观性与政策性因素，并适当考虑各地的收入努力程度，确定转移支付补助额，重点用于解决地方财政运行中的主要矛盾与突出问题，并适度向民族地区倾斜。以上措施使符合社会主义市场经济的分级财政管理体制框架初步建立起来。

二、财政收入稳定增长机制已逐步建立

现行财政管理体制初步理顺了中央与地方的分配关系，调动了各级政府理财的积极性，建立了财政收入稳定增长机制。1994年分税制改革之前，财政分配关系大都是用“包干”的方式处理，中央财政收入基本上是一个被包死的数，不能随经济的增长而增长。现行的分税制财政管理体制按税种明确划分了中央与地方之间的税源，并分设国税与地税两套税收征管机构，分征分管，增强了各级政府当家理财、自收自支、自求平衡的责任和压力，充分调动了各级政府的理财积极性，各地普遍加强了税收征管，初步改变了以往随意减免税的状况，税收流失有所控制，使财政收入保持了持续稳定的增长态势。

从相对数来看，分税制前的1990~1993年，全国财政收入平均每年增加13.2%，而分税制后的1994~2001年，全国财政收入平均每年递增18.06%，高于改革前4.86个百分点；从绝对数来看，分税制前的1990~1993年，全国财政收入平均每年增加200~300亿元，而分税制后的1994~2001年，年均新增财政收入超过1500亿元，这样持续的高速增长是以前从来没有过的。2001年全国财政收入达到16386.04亿元，比改革前的1993年4348.95亿元增加了12037.09亿元，8年增长3.77倍。随着国民经济的平稳运行和财政收入的大幅度增长，财政收入占GDP比重下降的势头得到遏制，财政收入占GDP的比重由1994年的11.6%上升到2001年的17.1%，为政府进行宏观调控提供了财力保障（参见表1-1）。

表 1-1 我国财政收入增长变化趋势

年 份	财政收入 (亿元)	财政收入增长 速度 (%)	财政收入占 GDP 的比重 (%)
1978	1132.26	29.5	31.2
1980	1159.93	1.2	25.7
1985	2004.82	22.0	22.4
1990	2937.10	10.2	15.8
1991	3149.48	7.2	14.6
1992	3483.37	10.6	13.1
1993	4348.95	24.8	12.6
1994	5218.10	20.0	11.2
1995	6242.20	19.6	10.7
1996	7407.99	18.7	10.9
1997	8651.14	16.8	11.6
1998	9875.95	14.2	12.6
1999	11444.08	15.9	13.9
2000	13395.23	17.0	15.0
2001	16386.04	22.3	17.1
2002	18914	15.4	18.5

注：国家财政收入中不包括国内外债务收入。

资料来源：2001 年之前的数据根据《中国财政年鉴》（2002）。2002 年的数据根据项怀诚在十届全国人大一次会议上所作的《关于 2002 年中央和地方预算执行情况
及 2003 年中央和地方预算草案的报告》。

三、确立了中央财政的主导地位

在 1994 年分税制改革之前，中央财政收入占国家财政收入的比重不时地在 20%~40% 之间徘徊，中央财政的主导地位受到了严重的影响。现行财政管理体制，将维护国家权益和实施宏观调控所必需的大宗、稳定充沛的税种划为中央税或中央与地方共享税，分设税务机构，并通过其他各种措施逐步扩大中央财政收入的增量，建立了保证中央财政收入稳定增长的财力初次分配机制。

自 1998 年以后，作为反映中央财力增长的相对指标——中央财政收入占全部财政收入的比重逐年提高（详见表 1-2）。中央财政收入占全国财政收入的比重由 1993 年的 22.0% 提高到 2001 年的 52.4%，提高了 30 个百分点，逐步改变了包干体制下中央财政支出依靠地方上解的局面，形成了中央财力占主导地位的分配格局。这不仅有利于中央政府强化对地方政府行为的控制与调节，还为强化中央财政的宏观调控能力和中央财政搞好对地方财政的转移支付提供了有利的条件，对保证中央支出需要、调节地区之间的财力差距都起到了积极作用。

表 1-2 中央财政收入占全部财政收入的比重

年 份	中央财政收入 (亿元)	全国财政 收入 (亿元)	比重 (%)
1978	175.77	1132.26	15.5
1980	284.45	1159.93	24.5
1985	769.63	2004.82	38.4
1990	992.42	2937.10	33.8
1991	938.25	3149.48	29.8
1992	979.51	3483.37	28.1
1993	957.51	4348.95	22.0
1994	2906.50	5218.10	55.7
1995	3256.62	6242.20	52.2
1996	3661.07	7407.99	49.4
1997	4226.92	8651.14	48.9
1998	4892.00	9875.95	49.5
1999	5849.21	11444.08	51.1
2000	6989.17	13395.23	52.2
2001	8582.74	16386.04	52.4
2002	11020	18914	58.2

注：中央、地方财政收入均为本级收入。本表数字不包括国内外债务收入。

资料来源：2001 年之前的数据根据《中国财政年鉴》（2002）。2002 年的数据根据项怀诚在十届全国人大一次会议上所作的《关于 2002 年中央和地方预算执行情况 及 2003 年中央和地方预算草案的报告》。

四、促进了资源优化配置和产业结构调整

现行的财政管理体制也在一定程度上促进了地方各级政府经济行为的合理化，促进了资源的优化配置和产业结构的调整。在财政包干制下，税收增量的大部分留给了地方，这在一定程度上刺激了地方政府发展价高利大的加工工业的积极性，从而导致经济结构趋同，地区封锁和条块分割现象愈演愈烈。实行分税制后，调整了中央和地方之间的收入分配格局。现行分税制体制将来自工业产品的增值税的大部分和消费税的全部均划归中央，这在很大程度上限制了地方盲目发展税多利大产业的倾向，从而为解决市场封锁和地方保护主义问题提供了较好的条件。过去一直难以解决的争上小酒厂、小烟厂、小棉厂等重复建设状况，也得到了有效的控制。同时，现行分税制体制把同农业有关的税种和来自第三产业的税种划归地方（如农业税、营业税等）从而激发了地方发展农林牧副渔业和第三产业的积极性，加大了这方面的资金投入。

从全国情况看，实行分税制后，地方政府的经济行为和投资行为已发生了一些积极变化，各地普遍根据分税制后的财源结构和本地区的实际情况，寻找新的经济增长点，积极培植新的财源，并纷纷将投资重点转向了农业、基础产业、服务业和地方的优势、特色产业。分税制在引导地方政府经济行为和投资行为的合理化、促进资源优化配置和产业结构合理调整等方面的作用已初步显现。

五、促进了财政资金供给范围合理调整和财政支出结构优化

现行财政管理体制初步理顺了政府间的责权关系，在政府间

初步建立了各司其职、各负其责、各得其利的约束机制和费用分担与利益共享机制。税种、税源按财政管理体制划定的标准分属中央政府或地方政府，各级财政预算的财力来源、规模约束明显增强，自收自支、自求平衡的责任明显加重。因此，现行分税制财政管理体制强化了对地方财政的预算约束，提高了地方坚持财政平衡、注重收支管理的主动性和自主性。另外，也促使各级政府尤其是财政经济能力相对较弱的地方政府的财政支出范围和重点向刚性较强的公共产品领域集中，在一定程度上促进了社会经济资源配置结构的优化和财政资源配置效益的提高，有力地促进了政府财政经济行为的转变。从宏观角度看，分税制的上述基本导向都是与市场经济体制的内在要求相适应的，政策效果已经并将继续显现出来。

六、中央对地方政府间的转移支付制度改革初见成效

中央对地方政府间转移支付制度改革方面的成效主要表现在以下几点：

（一）财政转移支付资金规模不断扩大，结构渐趋优化

1994年的分税制改革选择了采取“存量不动，增量调整”的方针，旨在通过渐进性改革，逐步加大中央财政所控制的增量，用增量部分进行以公共服务水平均衡化为目标的地区间财力再分配，逐步建立起科学、规范的财政转移支付制度。因此，实施政府间财政转移支付的渐进性改革，重要的条件是不断扩大中央财政收入的增量。从实际情况来看，自1998年以后，中央财政收入每年的增长速度都超过地方财政收入的增长速度，中央财政收入的增量明显扩大。近年来，中央财政较大幅度增加了对地方的转移支付（见表1-3），中央财政对地方财政的补助支出由