

推进分税制改革， 促进我国区域经济均衡发展

马 颖

作者 马颖，武汉大学经济学院副教授，武汉，430072

关键词 分税制 区域经济 因素法 转移支付机制

提要 我国自 1994年初实行的分税制改革，在增加中央财政收入、扩大地方政府财源、调动地方发展经济积极性等方面成效明显，但在利用财政手段缩小地区间贫富差距方面却仍然存在问题，其中突出的是仍然沿用基数法，缺乏完善的转移支付机制等，由此进一步拉大原有的东部与中西部经济发展的差距。要解决这个问题，必须深入推进分税制及配套改革，采用因素法，健全转移支付制度，建立起与分税制配套的财政体制，进而强化财政手段的区域政策效应。

我国推行分税制改革的目标之一，是合理调节地区间的财力分配，促进区域经济均衡发展。分税制改革促进区域经济均衡发展的作用，是通过作为分税制配套设置的转移支付机制以及分税制财政体制中的制度安排而体现出来的。财政转移支付机制虽然不能直接改变地区间经济发展的不平衡，但却能通过影响财力供求关系来缩小地方政府之间公共服务能力的差距，为实现区域经济均衡发展创造基础条件。财政体制促进区域经济均衡发展的作用体现在：财政体制作为一种制度安排，通过设立体制中的激励机制和约束机制，调动地方发展经济的积极性，降低财政体制的运作成本，在提高区域经济运行效率的同时，避免总体经济效率的下降，进而促成区域经济的均衡发展。

本文拟从财政体制和转移支付机制同区域经济发展相互关联的角度，就我国在进一步推进分税制改革的过程中如何促进区域经济均衡发展的的问题作一探讨。

一、从基数法向因数法过渡，强化转移支付的区域政策功能

1994年初推行的分税制改革只是初步搭起了分税制和转移支付机制的框架，尚未更多地考虑缩小地区间贫富悬殊的问题，因而进一步拉开了经济发达地区与欠发达地区之间的差距。其所以如此，是因为这次改革不仅未将原有的体制补助和结算补助加以改变，而且新设的税

收返还仍按基数法核定返还数额。几十年来,我国在各级政府财力分配上实行的是基数法。这种方法在起初采用时以当时财政预算编制情况为依据,按定员标准逐项核定各级政府的支出基数,其基本前提是要求现期状况与初始状况大体一致。在几十年里,尤其是改革开放10多年来,各种因素发生了很大变化,财政分配格局中不合理因素逐渐积累,致使现期状况同初始条件相一致的基本前提无法满足。而此次改革中选择地方财政收入增长较快的1993年为基期,确定对地方税收返还数额和原则上不动体制补助和结算补助的做法,在照顾发达地区既得利益的同时有助于减少改革的震动和阻力,却没有触动原有的财力分配格局,原包干体制下苦乐不均和发达地区普遍存在的“藏富于企”、“藏富于民”的状况得以延续。从强化区域政策职能的意义上来说,要建立我国规范的转移支付机制,就应当采取渐近方式,逐步从基数法过渡到因素法。所谓因素法,是指按有关支出标准和影响财政支出的有关因素来核定各级政府实际必需支出量的方法。因素法的理论依据是对财力的供求分析,即以税收能力为一方衡量财力的供给,以财政支出量为另一方考虑财力的需求。在我国,由于地区差别很大,影响各地财政必需支出量的因素太多,且参差不齐,从基数法过渡到因素法只能分阶段地、部分地实现。不妨在开始时选择数据可靠的少量因素,先建立有限因素的转移支付机制。在我国,由于各级政府间事权范围不明确,税种、税制、税基、税率不健全以及统计与财务数据可靠性差等原因,地方政府税收能力尚不宜作为操作因素来考虑。人口数则相反,应当成为由基数法向因素法过渡中所依据的主要因素。这是因为我国人口数据易于搜集且相对可靠。此外,加重人口数及其相关的人均支出因素(如人均GNR、人均义务教育和医疗卫生支出、人均环保、治安与社会保障支出等)在转移支付中的比重有利于提高经济欠发达省(自治区)的公共服务能力,缓解日益扩大的地区间经济发展差距的矛盾。目前应主要按人口数及少量人均支出因素(如人均GNR、义务教育、医疗、民族人口、计划生育、治安及环保)核定同最低公共服务水平相对应的必需支出量,以后再逐步引入反映省(区)间自然条件和经济发展差异的因素(如疆域面积、自然资源、社会保障、城市化程度与气候以及行政与事业人员人数等),以便确定特殊需要支出量,并用上述特殊需要因素调整与修正必需支出量,得出全国均等化的财政支出量,直至最终建立起完全以因素法为基础而操作的规范的转移支付机制。

二、实行纵横交错的转移支付,协调宏观调控与区域政策的关系

发达国家大都实行单一的垂直转移支付,在税收能力与支出需要相对分离的财力分配格局下,通过中央(联邦)政府控制相对集中的财力,达到地方政府在财力上有赖于中央(联邦)支持的程度,由此加强对地方的控制,使之有利于推行中央(联邦)的经济政策。唯有德国施行纵横并举的财政平衡,这是同该国一贯注重协调宏观调控与区域政策的传统分不开的。德国的财政平衡既被用来稳定经济,反周期地用于刺激总需求以减缓经济衰退,又被在区域政策含义上加以使用。财政平衡虽然不能直接改变地区间经济发展不平衡,但却能优化区域和产业结构,保证各州无论穷富均能达到基本一致的公共服务水平,进而为缩小经济发展差距创造条件。对于中国这样一个幅员辽阔、各地发展差异悬殊的发展中大国来说,更适宜采用纵横交错而不是单一纵向的转移支付。我国目前只有纵向的转移支付形式,包括用于地方政府弥补财政赤字的体制补助。每个财政年度终了中央与地方结算时由中央给予地方的

财政结算补助、中央提供给地方作为抗御自然灾害、抗旱防汛的特殊补助和作为支援老、少、边不发达地区发展基金的专项补助以及前面提到的税收返还。虽然目前的税收返还中包含有调整不同地区横向财政关系的因素，但远非规范的横向转移支付。建立规范的转移支付机制应从纵向与横向两方面着手。从理论上讲，一个省（区）的转移支付总额应当是该省（区）税收能力与实际必需支出之间的差额，该差额分别由纵向与横向转移支付来弥补，而税收能力是指按税种、税率、税源和税基测算的税收总额，不是指实际征税总额。就纵向而言，随着中央财力的增大，体制补助应逐步向一般性转移支付过渡，担负起平抑经济波动的使命；结算补助和特殊补助可保留原形态，专项补助应侧重于优化区域经济结构，扶持农业、能源、水利、环保、交通等基础产业和基础设施，并鼓励地方在跨地区或全国性基础产业或设施建设中注入配套资金；在向因素法的过渡中逐步取消现在意义上的税收返还，设立福利性转移支付，使之集中在医疗、教育、就业、少数民族等社会福利和保障领域。在我国地区发展差距拉大的情况下，设立规范的横向转移支付机制很有必要。设立这一机制可分两步走：第一步按财政必需支出量和均等化财政支出量分别算出全国最低公共服务水准和平均公共服务水准。对于那些尚未达到最低公共服务水准的省（区），由中央财政通过纵向转移支付预先补足，使之具备提供最低公共服务水平的必要财力。这里的最低公共服务水准类似于财政上的最低贫困线。不达到该水准，贫困省（区）的居民无法享受到政府提供的最起码的公共服务。我国应当制定有关法律或专门的立法条款，对最低公共服务水准和省（区）间人均财政支出差额制定明确的、刚性的、可供长期操作的规则。第二步是当新的税制体系大体形成且各地税收能力指标具备可操作性时，及时实施横向转移支付。首先，确定同平均公共服务水准平齐的全国平均税收能力水准，低于该水准的为接受横向转移支付的省（区），高于该水准的为提供横向转移支付的省（区）。其次，由高于平均税收能力水准的省（区）向低于平均税收能力水准的省（区）划拨转移支付额。这当中应考虑在平均税收能力水准之上的提供转移支付的省（区）按不同档次区分横向转移支付率的问题。档次越高，提供比率也应越高。最后，应考虑操作层次问题。可尝试让横向转移支付先在省（区）一级推行，以后在条件成熟时向市、县一级推开。从技术上讲，全面推行直至市、县一级的横向转移支付有很多困难，尤其是在各级财政事权不明晰，税制改革尚未完成的情况下难度更大，但仍然存在着可行性。例如，可摸索先在沿海经济发达省份相对富裕的市、县同邻近相对贫困的市、县之间进行横向转移支付的试点，取得经验后再向全国推广。需要特别指出的是，我国是个拥有 12 亿人口的农业大国，作为人口主体的 9 亿农民散居于乡村，其中约有 8000 万人口仍处于绝对贫困线以下，约占全国农村人口的 10%，分布在老、少、边地区。这部分贫困人口除了领到扶贫救济金之外，很难享受到政府提供的全面的最低公共服务。换言之，这些人的贫困问题单纯靠转移支付无法解决，而要靠包括转移支付、扶贫开发计划、优惠开发贷款、以工代赈、希望工程等在内的广义的区域发展政策统筹解决。当然，建立我国纵横双向的转移支付机制还需处理好均等与效率的关系。要防止“鞭打快牛”和克服“劫富济贫”的平均主义倾向。无论是纵向还是横向转移支付，都要确保接受方拥有能提供最低水平的公共服务能力的财力为目标。当条件成熟时，还应考虑在全国范围内实现公共服务能力均等化目标。但同时要防止单纯地把转移支付用于弥补财政赤字或滋生依赖心理。在完善转移支付机制的过程中应注意形成效率因素和激励机制，促使发达或欠发达省（区）合理控制支出规模，鼓励效率与财政支出同步增长，

即经济越发达地区,其财政支出标准应相应提高,这有利于充分调动各省(区)的积极性和主动性。此外,在横向转移支付中,为防止从发达省份平调过多,可考虑加进某个因子对发达省份的特殊需要支出量中某些支出因素进行调整,以防止出现平均主义的“大锅饭”倾向。

三、建立分税制财政体制,促进区域经济均衡发展

分税制财政体制的基本原则是:财政收支分级管理和中央财力适度集中的有机结合以及政府间纵向与横向财政关系的法制化和规范化。在这种体制下,政府间财税分配关系在事权明晰的前提下通过税收划分和转移支付机制加以协调,不存在单纯地注意中央或地方某一方面利益的问题。财政体制作作为一种制度安排,其对地区经济均衡发展的影响,取决于这种制度安排把各地区促进发展的努力同地区利益联系起来的程度,以及尽可能使协调区域经济均衡发展所需成本下降的程度。具体而言,主要是通过这一制度安排中的激励机制和约束机制来实现的。在我国,围绕财政体制问题,长期以来“集权与分权”、“条条与块块”的争论和交替之所以无休无止,其根本原因就在于没有从制度上建立有效的激励和约束机制。在传统计划经济集权式财政体制下,财权基本集中于中央,对地方实行“统收统支”,即地方财政收入大部或全部上缴,地方财政支出由中央统一安排。在这种体制下,中央与地方财政难以划分开来,地方政府实际上成了中央财政的“出纳员”,地方政府增加收入和追求本地利益的积极性因缺乏激励机制而无从发挥,地方经济发展受到抑制。另一方面,在对地方形成强有力的约束机制的同时,缺乏对中央政府的约束机制。一旦决策失误,便会酿成全局性、持久性的问题,致使整个国家付出总体经济效率下降的代价。自1980年起实行的财政包干制对于统收统支制无疑是一大进步。寓于财政包干制中的“边际增量分成”激励机制调动了地方政府发展本地经济的积极性。全国几十个省市、几千个县的地方政府以经济主体身份登上改革与发展的大舞台,成了这一时期推动我国经济发展的主要角色。但是,财政包干制也暴露出一些严重弊端:第一,由于地方政府财政收入基数与增长比例事先固定,经济增长快的省份上缴中央财政比例大,这些省份组织税收积极性不高,有意对本地区企业实行减免税,采取藏富于企业的政策,同时,这些省份还同中央进行一对一博弈以力争降低或减免税收上缴额和提高支出基数,由此拉大了省(区)之间经济发展和收入分配的差距。第二,在财政包干制下,中央与省(区)之间的承包协议一经签署5年不变。这一做法使中央财政收入不能随国家财力增长而同步增长,当中央想调整财政包干协议时又遇到地方尤其是经济发达省份的极力反对,致使中央财政负担日益加重,宏观调控能力被严重削弱。在宏观调控手段不完善特别是在宏观政策与区域政策之间缺乏协调机制的情况下,中央政府无法适时调整政策,只好等问题严重到整个社会难以承受时,再采用“一刀切”式的包括行政措施在内的强制手段对经济生活进行干预,因而往往引起经济大起大落。这种情况在1988年的经济调整和1993年对经济秩序整顿中重复出现,造成宏观经济和区域经济效率的双重损失。第三,财政包干制没有根除旧体制中的“投资饥渴症”。财政包干使地方政府有较大自主权并有相应的财力作后盾。在计划控制体系松动的条件下,地方政府与企业联合行动,争上加工工业投资项目,导致盲目引进和重复投资,在劣化产业结构和地区经济结构的同时,引起经济过热,引发通货膨胀。另一方面,地方政府在经济利益尤其是财政利益驱动下,或是人为地阻止本地资源向

，实行地方经济割据；或是用不正当手段推动本地劣质产品对外倾销，实行地方保护主义。 ，财政包干制中的激励机制虽有助于调动地方积极性，但因缺乏相应的约束机制与之配套，毫无节制的激励作用触发了地方政府经济扩张的过分冲动，使之突破了宏观经济所要求的合理限度，偏离了总体经济均衡发展的轨道，其结果是同样付出了总体经济效率下降的代价，进而制约了地区经济的进一步发展。

，其实质是建立一个既有激励机制又有约束机制的财政体制，使之符合现代市场经济运作的要求

。 10多年来经济改革中，我们较多地注重激励机制，而忽略了约束机制，也就是与财政分权管理相配套的法律约束机制，即用法律来规范政府行为，用法律来调节各级政府间的财政关系。

，建立一个既有激励机制又有约束机制的分税制财政体制，归根结底是为了寻觅一条实现财政分权管理与适度集中相协调的最佳途径，根除隐藏在“ ”、“ ”

“ ，一放就乱” 。 ，自分税制改革起步两年多来，似乎又出现了某种向集权体制复归的倾向，即过于强调把分税制改革视为中央集中财力和强化宏观调控能力的主要目标。

，但更重要的是，它表明原有的“ ”、“ ”

“ ”、“ ” ，走出“ ，一放就乱” ，使我国经济生活保持正常运转。 ，应当从如下几方面着手，建立我国的分税制财政体制 ，明晰事权 。

，这是建立规范的分税制财政体制和转移支付机制的前提 1994年初开始的分税制改革把重点放在划分税收收入上，而没有明确划分事权，这就使真正意义上的分税制尚未建立起来 、 “ ”

“ ” ，但这个问题至今未解决，又是同政治体制改革滞后联系在一起。 ，使之成为经济体制总体改革中的一大难点。

，规范政府行为，重新调整政府与企业、 、

，应减少中央对地方的控制，允许地方政府在本地区事务中拥有自主权，并在一定范围内参与经济调控，而中央则应把注意力放在制定市场运行规则、 。

，应消除政府对企业经营的包揽和随意性干预，解脱企业对政府的依附关系，由预算软约束变为硬约束。

，都要求政府有相当大程度的“ ”。 ，微观层次的“ ” 。

，才能为实现由粗放型经济增长向集约型经济增长转变创造条件，在提高总体经济效率的同时，强化区域比较优势，进而实现区域经济的均衡发展、 、

，因而事权划分主要涉及与经济运行相关的调节领域。 (区)间的

事权划分问题。 、 ；对能

