

●周少云

下一步财政体制改革核心：财权调整

——关于上海市财政包干体制到期后的改革思索

财政体制如何设置及如何改革，事关中央地方利益分配与经济发展的大局，格外引人注目。上海地方财政包干体制今年到期，下一步如何走，各方面都在酝酿筹划，也在议论纷纷。我们认为，搞好上海财政体制改革，关键是要抓住下一步改革的核心，走出一条适应上海大城市经济发展的理财之道。

一、正确认识财政体制包含的两个基本点——财力分配与财权划分

我们通常谈论的财政体制，主要是以处理中央与地方之间财政分配关系为内容的一种制度或调节机制，它是把中央与地方之间的财政分配关系固定化、规范化、具体化和运转操作化。财政体制作为处理中央与地方财政分配关系的一种现实的运转机制，它应该包括两个方面涵义。首先，财政体制应该明确一定时期的财力在中央与地方之间的合理配置，这种财力多少的分配形式，有收支两条线、有总额分成、有包干制等，其中总额分成或包干制等还可具体分出多种形式。其次，财政体制还应该明确一定时期的财权在中央与地方之间的合理划分，中央应拥有多大的财权，地方应拥有哪些必要的财权，这主要是根据中央政府职能与地方政府职能的性质及各自所处的地位来决定的，并受一定时期的经济运行机制的影响。一个合理科学的财政体制，应该是财力分配与财权划分的和谐统一。破坏两者之间的统一，必然会导致财政体制的扭曲，不利于中央与地方两个积极性的调动。如果财权过分集中在中央，即使财力多让一点给地方，同样会制约地方政府能动作用于地方经济的发展；反之，财权下放的比较宽，但财力分配过于向中央倾斜，也会制约地方能动开辟财源的积极性。

二、以往财政体制变动的焦点主要表现在财力分配上的调整，难以形成一个真正有效的处理中央与地方财政分配的好机制

改革开放以来，中央为了调动地方的积极性，

在财政体制上做了较大的改动。从上海来看，最大突破是改变了中央对上海地方财政统收统支的管理模式，实行了收支挂钩、总额分成的体制，财力上多收多超，地方可以得到一定的实惠，这相对于统收统支，无疑是一大进步。以后又把总额分成的体制改为上缴收入基数包干，超过165亿元的部分再实行中央地方分成。这种包干加超收分成的体制，对于原来地方在总额分成体制中比例过低的情况而言，在财力上有所改善，也在一定程度上体现了中央对上海经济发展的支持。但是，从过去多次的财政体制的变动中，我们可以清晰地看出，每一次财政体制的改革，实质上都是财力的重新分配及处理方式的调整。我们认为，这种财力分配方式及中央与地方财力多少调整，在打破原有统收统支管理模式的初期，是有较大作用的，也能为地方广泛的接受，在相当程度上鼓励了地方从事经济建设的积极性。但是，随着我国改革开放的深入发展和商品经济日益的成熟，现有的财力难以满足各方面的发展需要，地方从财力上直接对经济的投入与调节的强度，日趋薄弱。为此，如何在财力对经济发生一定作用的同时，更广泛地运用财政政策来调节经济，开辟财源，可以说是地方财政面临的最关键性问题。但是，地方政策要发挥中观调节作用，发挥培育财源、浚疏财源的功能，关键点是一地方政府应拥有必要的财政管理权限。没有相应的管理权限，就不可能有相应财政政策的出台。

目前，我国财政体制改革的总格局是，财力分配上早已打破了统收统支，中央与地方在财力上各自分灶吃饭，但在财政管理上基本维系着原有的集中制。这种体制上长期不平衡，将会带来一系列弊端：首先是制约地方财政对经济发展的调节、促进作用，地方财政既不能及时推出相关政策，调节一些经济行为，又不能把一些业已形成的财源开发出来；其次导致地方把注意力集中在中央与地方既成财力分配上的相争。既然地方不能运用其他政策手段来挖掘开辟财源，筹集新的资金，那么就只能在

现有的财力分配上多动脑筋，争取能减少一点上缴，多留一点收入；再次与宏观经济上的一系列体制改革措施不相适应，如计划管理、投资体制、价格管理等方面改革，中央都对地方下放较宽的管理权限，逐步在形成一个适应商品经济发展的中央与地方分层管理的机制，但目前在财政方面的管理权限，依旧是集中制的，如大小税种立法开征、税率调整、税目变更、减免税，以及国债发行等，地方都难以作为。这种经济管理权限的逐步下放扩大与财权上的集中制的矛盾，以后将愈来愈成为地方经济发展中一个十分突出的问题。总之，现行财政体制上失衡，使中央与地方之间不能形成一个好的财政分配机制。

三、上海财政体制何去何从的关键，在于建立一套适应商品经济发展的地方政府事权与财权相统一的管理机制

上海财政包干体制今年到期，目前又逢浦东开发开放进入实质性的启动阶段，也是上海城市全面改造和经济结构调整的最重要时期，因此，现在大家都十分关注下一步财政体制的改革。但是，从现在实际情况看，似乎一些决策部门对下一步财政体制改革的思路，仍旧停留在如何与中央在财力上算细帐，以及如何改进包干办法等方面。还有一些人认为，下一步改革的实质是105亿元的包干基数，如果不触动这一实质性问题，改革是不会有新的结果。对此，我们认为，对这一问题的认识，要科学辩证地看待。这是因为，上海向中央包干上缴105亿元的基数，负担到底重不重，这从不同的角度来评判，结论是大不一样。从习惯的产品经济思维方式来看待上海财政上缴任务，似乎是偏重，这主要有两个方面理由，一是上海过去上缴任务一向很重，改造发展很少，欠帐严重，要发展不卸掉沉重的财政上缴包袱，是难以作为的；二是目前上海工业经济效益持续滑坡，市政建设已到了刻不容缓的地步，借款搞建设的路子承担风险很大，最终还是增加上海财政自身的压力。所以，要加快发展，财政体制改革上，只有让上缴中央105亿元的基数减轻，上海财政才能有转机。但是，如果我们变换一个角度，用商品经济发展的思维来分析问题时，结论可能就会不一样。国际上有不少有识人士和国内有识人士都认为，上海是一座有待开发的金山，上海建设缺乏资金，关键是没有把自身资源开发出来。如果上海真正把土地批租、土地市场、房产市场、证券市场、金融市场等培育开发出来，一

年新增的税收收入，将是一笔很大的财富，恐怕增加10亿元乃至几十亿元的收入，是不会有困难的。目前深圳房地产业提供政府的收入占整个财政收入的30%，珠海房地产业提供政府的收入占整个财政收入的50%，上海大约占8%左右。所以，把庞大的、具有极大级差效益的城市各种资源，包括其他国有资产存量，真正开发成可以买卖流通的商品资源，这才是上海加快发展的最现实、最有力的财力基石。所以，现在有一些人士认为，真正把上海的商品经济发展起来，上海的财源不是短缺而是非常充沛的，这种见解是值得决策部门考虑的。

所以，我们认为，上海财政体制改革的关键，是要走一条全面适应商品经济发展要求的新体制道路，现在必须要把改革的着眼点从财力分配转向财权的重新调整，走一条争取较大财权自治的理财道路，通过财权的扩大，不失时机地推出各种调节政策，在对经济发生合理导向的同时，扩大财政收入。如果我们能够在及时调整其他一些税种负担，改变义务与受益相脱节，并根据第三产业的广泛兴起，开征一些新的证券交易税、房地产交易税等，那么上海财政的振兴就为期不远了。所以，下一步财政体制改革，必须要走财权调整的思路，地方政府有相应的财权管理，就可以在推动城市资源要素商品化的同时，集聚相应的财源收入。上海财政体制改革的财权调整，主要争取的管理权限，应包括以下几个方面，一是地方有权发行一定规模的经济建设公债；二是地方有权调整地方税种的税率负担；三是地方有权开征一些与地方经济发展的相关的税种及税率的确定；四是地方税种的减免权归地方管理，一些大的税种如产品税、增值税、营业税及所得税的减免权限，也应按一定的方式赋予地方一定的管理权限。

当然，要在争取中央多给上海地方拥有一定的财权同时，也需要寻找更为合适的中央与地方财力分配的形式。理想的模式是分税制，它既能明确中央与地方各自的收入来源，同时又能较好地把财权落实在各自的税种实体内，形成较为明确的财权划分。但鉴于目前条件还不能一下子全面推行分税制，为此我们建议在争取扩大地方财权的同时，将现行包干加分成的体制，改为完全意义上的包干体制，可以将现在的105亿元加上4亿元的贡献费，作为下一轮包干的基础，一定五年不变，超收不再分成，这样有利于地方把收入的帐放在明处，不断开拓财源，为搞好浦东开发和促进上海经济的迅速发展做出较大的贡献。