

□ 朱秋霞

论中国财政体制改革的目标选择

新税制实行以来中央和地方财政关系的分析*

1994年中国在财政领域内同时进行了以增值税为特征的税制改革和以分税制为特征的财税管理体制的改革。这两项重大改革的目的和影响范围,都远远超出了财政领域,而直接关系到整个经济体制的改革。仅就财政领域而言,两大改革的目标之一,是增强中央政府在财政分配中的地位。本文把这一目标称为中央财政集权目标。财税改革3年来,中央和地方的财政收入关系确实有了变化。本文试图通过对这些变化的分析,就财税改革的中央财政集权目标提出讨论。本文的基本观点是,从中国的现实国情出发,中国财税体制改革的中央集权目标不应该也不可能落实到量的方面,即中央组织或掌握的财政收入要超过地方。中央集权目标应该主要体现在质的方面,即财政制度规范方面的全国集中和统一。

一、财税改革初期中央财政收入的上升

1. 国家税务局在全国税务征收中占主导地位。

与1994年以前的税收制度相比,1994年引入的新财税体制,改革了税收的征收和上解次序。税制改革前,中央政府直接组织的税收比重较小。大部分国家税收由直属地方政府的税务部门征收,然后再按承包数上解中央,成为中央的财政收入。也就是说,税收是先进地方的金库,然后再上解中央。税制改革后,税务部门分设了直属中央政府的国家税务局和直属地方政府的地方税务局。国家税务局的分支机构一直延伸到基层,负责征收中央税和中央地方共享税,然后再将共享税中属于地方的部分和总税收增长的分成部分返还地方。由于中央税和共享税占了国家税收的大部分,所以,新的制度安排意味着,税收先进中央的金库,然后再返还地方。征税组织体系的改变使国家税务局系统在全国税务征收中占主导地位。例如,在1995年的5377.58亿元的工商税收中,国家税务局系统组织的收入为4111.89亿元,占近3/4(74.5%)(刘仲黎,1996年)。

2. 中央组织的财政收入比例大幅度提高。

* 本文的部分内容来自于本人在何梦笔(C. Herrmann-Pillath)1996年主持的研究报告“联邦制财政制度:德国的经验和中国面临的挑战”(Fiscal Federalism: The German Experience—Challenges to China)所写的一章。

中央政府直属的国税部门在征税系统中的主导地位,十分清楚地反映在中央和地方组织的财政收入占全国税收总收入比重的相反变化上。我们观察改革后的1994年与改革前的1993年的数据。根据表1列出的统计资料,1993年全国财政总收入为4349.0亿元,1994年提高到5218.1亿元。1994年比1993年增长19.98%。在1994年全国财政收入中,中央组织的财政收入为2906.5亿元,与1993年的957.5亿元相比,中央财政组织的收入增长率为203.6%,增长了2倍多。相反,1994年地方组织的财政收入为2311.6亿元,与1993年的3391.5亿元相比,增长率为负的31.84%,即通过财税改革,地方组织的收入不但没有上升,反而严重地下降了近1/3。财税制度改革在改革当年给中央财政收入带来的跳跃性增长,可以从图1中窥得一斑。

表1 中央和地方组织的财政收入:增长率和结构变化,1990—1996

| 年份 | 财政收入(亿元) | | | 增长率(%) | | | 比例(%) | |
|------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| | 合计 | 中央 | 地方 | 合计 | 中央 | 地方 | 中央 | 地方 |
| 1989 | 2664.9 | 822.5 | 1842.4 | | | | 30.86 | 69.14 |
| 1990 | 2937.1 | 992.4 | 1944.7 | 10.21 | 20.65 | 5.55 | 33.79 | 66.21 |
| 1991 | 3149.5 | 938.3 | 2211.2 | 7.23 | -5.45 | 13.70 | 29.79 | 70.21 |
| 1992 | 3483.4 | 979.5 | 2503.9 | 10.60 | 4.39 | 13.24 | 28.12 | 71.88 |
| 1993 | 4349.0 | 957.5 | 3391.5 | 24.85 | -2.25 | 35.45 | 22.02 | 77.98 |
| 1994 | 5218.1 | 2906.5 | 2311.6 | 19.98 | 203.56 | -31.84 | 55.70 | 44.30 |
| 1995 | 6242.2 | 3256.6 | 2985.6 | 19.63 | 12.05 | 29.16 | 52.17 | 47.83 |
| 1996 | 7408.0 | 3661.1 | 3746.9 | 18.68 | 12.42 | 25.50 | 49.42 | 50.58 |

资料来源:中国统计年鉴1997,第247页。

图1 中央和地方组织的财政收入的增长率, 1990—1996

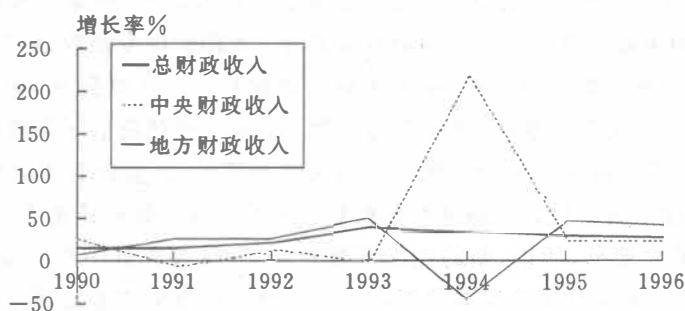


图1内引人注目的还有地方组织的财政收入在税制改革的前一年即1993年的显著增长。造成这种情况的原因是,1994年的改革方案是在1993年确定的。根据当时的改革方案,以1993年基数作为1994年中央返还地方的基数,因此,各地突击征税,造成1993年年底的税收大幅度增长。正如刘仲藜指出的那样,“中央确定1994年实行分税制财政体制,以1993年为基期年核定中央财政对地方税收返还数额,调动了地方组织财政收入的积极性。各地在严格收入

征管,堵塞跑、冒、滴、漏方面,采取了不少措施,第四季度的财政收入大幅度增长。但是,也有一些地区为扩大中央返还基数,采取不正当的手段,弄虚作假,寅吃卯粮,收‘过头税’”(刘仲黎,1995)。由于1993年的增幅不正常,当然也夸大了1994年地方组织的财政收入的下降程度。如果我们用1994年地方组织的财政收入与1992年的对应数字相比较,则1994年的下降率仅为7.68%。

中央组织的财政收入上升、地方组织的财政收入下降的结果,使中央财政组织的财政收入占总财政收入的比重由1993年的22.02%上升为55.7%,上升率超过了1.5倍。同时,地方组织的财政收入所占比重由1993年的77.98%下降为44.30%,下降率达2/5以上。中央比重的升幅与地方比重的降幅皆为33.68%。

二、财税改革两年后中央财政收入的重新下降

1. 地方组织的财政收入大幅度上升。

1994年中央组织的财政收入的份额大幅度增长以后,1995年中央份额增长放慢。1995年全国财政总收入为6242.2亿元,比1994年增长19.63%,略低于1994年对1993年的年增长率。1995年中央组织的财政收入3256.6亿元,比上年增长12.05%,增长率不可谓不高。但地方同期组织了财政收入2985.58亿元,比上年增长29.16%。这一高增长率为历年所少见,并达到了当年中央增长率的2.5倍左右。中央和地方的增长率的差别,使中央组织的财政收入占财政总收入的比重有所下降,地方财政收入所占比重有所上升,两者之比为52.17%:47.83%。

尽管对于中央和地方来说,本级组织的财政收入不完全等同于实际可以支配的财政收入,但是新税制加强了地方组织的收入与地方实际可支配财政收入之间的联系。地方组织的财政收入是属于地方的财政收入,在上交数额和返还比例一定的情况下,地方组织的财政收入越多,地方可以支配的财政收入也越多。中央组织的财政收入是属于中央的财政收入,除了中央对地方的税收返还外,中央组织的财政收入越多,可支配的财政收入也就越多。因此,新税制从制度上促进了各级政府征税的积极性。

2. 地方组织的财政收入再次超过中央。

1996年全国组织的财政收入为7408.0亿元,其中中央组织的财政收入为3661.1亿元,地方组织的财政收入为3746.9亿元。全国的增长率为18.68%,中央组织的财政收入的增长率为12.42%,与1995年基本持平。地方组织的财政收入的增长率为25.50%。由于地方的增长率远远快于中央的增长率,是后者的1倍多,因此,在1996年全国组织的财政收入中,地方再次达到与中央平分秋色的水平。中央与地方的比率为49.42%:50.58%,地方比中央又一次高1.16%。

三、数据变化所显示的制度结构

新税制实行以来,中央和地方组织的财政收入的年度增长率的变化,以及因此而带来的中央和地方组织的财政收入占总财政收入比重的变化,显示了新税制实施前后中央和地方对弈的过程。早在1993年,地方为了能在未来的新体制中,从中央对地方的返还中得到更大的份额,当时便突击组织地方性财政收入,使它们组织的财政收入比1992年增长了35.45%。由于1993年的特别高的增长率,1994年新税制引入以后,当年地方组织的财政收入大幅度下降。

1994年是中国财政制度创新的转折点。新制度正常运行后的1995年和1996年,地方组织的财政收入的年增长率都是中央的两倍以上,由于增长率的差别,新制度实行以后仅仅两年的时间,地方的份额在1996年再次达到和超过中央。这些数据变化证明的第一点,即是地方政府在组织财政收入方面具有的能力或者说是潜力。

根据新税制的设计,在中央和地方的税种划分中,中央处于更有利的地位。最重要的税种增值税的75%,消费税和关税等税种的全部,都属于中央税收的范围。这种制度设计的目的,就是要提高中央财政收入在全国财政收入中的比重。尽管如此,由于新制度同时规定了财政上交基数和返还比例不变,消除了地方对“鞭打快牛”的顾虑,提高了地方的征税积极性。从上面的数据分析,可以看出地方政府在新税制下为提高自己财政份额所作出的努力。如果现行政策不改变,双方的增长率也基本不变,那么地方组织的财政收入的比重在未来还会进一步提高。因此,数据变化可以证明的第二点,是新税制有利于调动地方组织财政收入的积极性,或者说有利于挖掘地方动员财政资源的潜力。

长期以来,在中央政府和地方政府对财政资源的竞争中,中央总是利用自己“规定规则的权力”,多次改变分配比例和分配方式,使分配结果有利于自己。而地方也总是利用其“执行规则的权力”,使得规则执行的结果对自己有利。新税制对此有所突破。它建立的国家税务局专门征收国税,将“执行规则的权力”收归己有。同时,将中央税收的完成与县、区既得财力挂钩,促使地方保证中央税征收的完成并且有一定的增长率(魏乃明,1995)。因此,从理论上,似乎有理由预期中央政府能够保持税收上的数量优势,在财政分配中取得主导地位,而不再需要频频改变规则,从而中国以1994年的新税制为标志,建立起一个相对稳定的国家财政体制。可是,从短短3年的新税制实践来看,这样的预期还很难实现。

尽管中央在税种划分和共享税分配比例上占优势地位,并且有自己的国家税务局,同时还通过制度的约束,促使地方保证中央税收的完成,但尚不足以与地方政府组织财政收入的能力抗衡。这里关键的问题是增长率的差别。可以设想,如果1995年对1994年,1996年对1995年的中央和地方的增长率大致相同,那么中央和地方的比例就会维持在新税制实施年份1994年的状态不变。然而,由于这两年地方组织财政收入的增长率是中央的双倍,所以在1996年就重新出现了地方比重超过中央的格局。这对新制度是一个具有挑战性的问题。对此,中央可能的对策是:(1)任凭地方的比重超过中央,不改变分配比例,以维持新制度的法律严肃性。但这样显然又违背了财税改革的提高中央比重的目标。(2)再次借助于“规定规则的权力”,改变中央和地方的分配比例,使之有利于增加自己的份额。但这样的结果是破坏了新制度的严肃性,在新制度下,重走以前的老路:经常根据数据的变化来改变规则。实际上,中央政府目前采取的一些措施,可以归于后者。例如,从1997年开始,证券交易印花税的中央与地方的分享比例,由各为50%,改为中央80%,地方20%(刘仲藜,1997)。这也许表明,中国的财政制度还没有走出中央利用“规定规则的权力”来对抗地方“执行规定的权力”的基本结构。

四、对财政体制改革目标的思考

自从1978年经济改革开始以来,中国一直在寻找一个适合于经济改革以后的新经济体制的财政体制。新财政体制困难的焦点在于中央与地方的关系。在改革中,许多人始终没有离开的一个基本思路就是,中央应该在财政体制中占主导地位。因此,在1980年、1985年和1988年的三次财政制度改革中,制度改革的目标都同时包含有保证中央财政收入不会因为经济体

制改革而下降,具体的政策手段是放权给地方,使地方有提高财政收入的积极性,中央则在由地方扩大的财政收入的基础上,通过分成来保证自己的收入。可是每次改革实行了不长几年之后的中期结果,似乎中央都处于不利的地位。为了扭转不利的地位,中央就通过多种途径改变规则,例如改变基数,改变分成比例等,以达到维持中央财政占主导地位的目的(王绍光,1997)。1994年的新税制的目的之一,仍然是“提高中央财政在全国财政收入中的主导地位”(分税制决定,1993)。至于对“主导地位”在量上的定义,一些人认为,其理想数值是“中央财政占全国财政收入的60%”(彭志华,1995;柏冬秀,1995)。但从本文前面的分析可以看出,新税制实行以后仅仅两年,地方组织的财政收入再次超过中央。这说明中央财政收入要想达到上述数量目标是很困难的。因此,从10多年财政体制改革的实践,尤其是新税制实施后的实践出发,我们应当重新认识这种“中央财政占主导地位”的财政体制改革目标。

首先,中国传统上是一个中央集权的国家,今天维护传统的中央集权的统一国家的理念,也是完全可以理解的。可是人们长期以来,往往以中央财政收入在全国财政收入中的比重,作为理解中央集权财政制度的关键。其实这种认识是很片面的。财政制度的中央集中制,首先应当表现在质上,其次才是量的问题。中国现行财政制度作为中央集权的财政制度的最重要特征,是征税权的统一。改革以来,尤其是新税制实施以来,中国的征税权是高度统一的,税令完全“出于中央”。第一,地方政府没有规定税种、税率的权力。第二,新税制实施以后,地方也不再享有税收减免权。第三,地方财政没有欠债权。地方财政出现赤字,只能等待中央的拨款来弥补,或者采取拖欠支付的方法到来年平衡。第四,地方财政没有向人民银行借款的权利(人民银行法,1995)。以上所有权利都集中在中央政府手里。因此,中央政府在全国财政中的集权地位已经十分明确。可以说,这种地位与中央政府在全国财政收入中是否占50%以上的比重丝毫没有关系。因此,从理论上来说,没有必要以中央政府财政收入在全国财政体制中的一定的比例,作为财权集中的标志和中国财政体制改革的目标。

其次,中国的国情是大省大国。这是世界上任何一个国家不能相比较的。美国和中国的国土面积不相上下,可是人口不到中国的1/5;美国辖有50个省级行政单位,而中国内地仅有31个省级行政单位。在省的规模如此大的情况下,要实行中央集权的财政制度,只能是质的方面,尤其是税法方面的中央集权,而不可能实现量的方面“主导”(林光丰/王凤鸣,1997)。如果要实现量的“主导”,那么它需要的制度成本是相当大的,因为它要冒地方丧失动员财政资源积极性的风险。因此,从财政管理的规模来看,中国如果不实行联邦式的财政体制,那么它的中央集权的财政体制的基本特征就只能是中央政府在税法方面的集权地位,而不是中央财政收入在财政收入总量中的较高比重。中国财政体制改革多年来的实践,也许可以证明的正是,中国的中央集权的财政体制不可能实现数量上的“集权”。

最后,改革前的中国计划经济与原苏联东欧的计划经济有着根本的区别,中国计划经济的公有制基础是多级的地方公有制,原苏联型的计划经济的公有制基础是国家的全民所有制。在多级的地方公有制基础上,中国80年代开展经济改革以后,城市和乡村集体企业、个体企业和三资企业迅速发展。这些企业都与地方政府有着这样或者那样的密切联系。在税源控制方面,地方政府占有的优势也是其他国家的地方政府不可企及的。因此,从多级的地方公有制这样一个现实的特殊的制度变革的背景出发,中国的中央集权财政体制应该有中国自己的特点。这个特点就是质的统一,而不是量的集中。简单地将中国的财政指标与其它国家的财政指标相比较,并且将其它国家的指标作为中国的目标,对于中国财政制度改革的目标选择是有害无益

的。

综上所述,中国财政体制改革的目标从实践上来说不可能,从理论上来说也没有必要是中央组织的财政收入在全国总财政收入中的主导地位。明确这一点,中央政府就不要去频繁地通过改变规则来达到这个根本不可能,也不应该实现的量的目标。相反,这种频繁改变规则的做法,降低了中央政府财税法令的严肃性,从而也降低了财政制度的中央集权的质量。因此,中国财政体制改革的目标,是提高中央集权的质的方面,即财政制度的规范化和稳定化。

参考文献:

柏冬秀:“社会主义市场经济中的财税理论及体制——近几年若干重要问题的不同观点述评”,《财贸经济》1995年第10期,第53—59页。

分税制决定(国务院关于实行分税制财政管理体制的决定),1993年12月15日,《财政》1994年第2期,第18—20页。

林光丰、王凤鸣:1997,“对财政收入‘两个比重’问题的不同认识”,《当代财经》1997年第10期,第36—39页。

刘仲黎:“关于1994年国家预算执行情况和1995年中央及地方预算草案的报告”,《经济日报》1995年3月21日。

刘仲黎:“关于1995年中央和地方预算执行情况及1996年中央和地方预算草案的报告”,《经济日报》1996年3月21日。

刘仲黎:“关于1996年中央和地方预算执行情况及1997年中央和地方预算草案的报告”,《经济日报》1997年3月17日。

彭志华:“试谈实施分税制后的地方税体系的建设”,《财经研究》1995年第6期,第33—35页。

王绍光:“中国政府汲取能力下降的体制根源”,《战略与管理》1997年第4期,第1—10页。

魏乃明:“县区财政健康运转要处理好六大关系”,《财政》1995年第8期,第28—30页。

(作者单位:德国杜易斯堡大学东亚经济研究所)

《涉外企业经营管理》问世

上海财经大学博士生导师颜光华教授主编的《涉外企业经营管理》一书,已由立信会计出版社正式出版。

《涉外企业经营管理》共分11章,主要内容包括:涉外企业的性质、组织形式和管理运行机制;涉外企业的涉外经营方式;涉外企业的经营战略;涉外企业的筹资和海外投资;涉外企业的技术引进与技术开发;涉外企业的新产品开发;涉外企业的生产控制和质量管理;涉外企业的营销管理;涉外企业的人力资源管理;涉外企业的公共关系;涉外企业的经济谈判。全书共28.1万字,内容丰富,行文流畅,深入浅出,较好地为广大读者所接受。

(柏 岷)