

□ 李 刚

## 中国分税制的未来走向与模式的构建

1994年中国分税制改革,为建立适应社会主义市场经济体制的财税运行新机制奠定了初步框架,使我国终于成为世界上实行分税制的大多数国家之一。但是,与其他较为成熟的分税制国家相比,我国的分税制还缺乏鲜明的风格和特征。这一方面是因为分税制刚刚起步,还带有明显的旧体制的痕迹;另一方面,也是主要方面,是因为分税制改革从一开始就没有一个明确的目标模式。前者可以随着时间的推移和改革的深化逐步消失,后者若不及时解决,将会影响到我国分税制走向成熟与完善的进程。因此,未来中国分税制究竟走向一个什么样的模式以及如何构建分税制的目标模式,将是下一步我国财税改革深化的一个重大课题。

### 一、国际上分税制的基本模式

#### 1. 美国模式:财权分散,财力相对集中

财权分散,即这是一种明确的分权式的分税制模式,联邦、州、地方三级政府各司其职,各有自己的税收来源,各为自己的税收立法,当然州与地方税法不得与联邦税法相抵触。财力相对集中,是指在三级政府的财政分配格局中,联邦一级收入占较大比重。自70年代以来,美国税收收入的划分基本保持在中央占6成、地方占4成的六四开水平上。

#### 2. 法国模式:财权集中,财力集中

这是一种财权、财力双集中的分税制模式,不仅税收管理权限集中于中央一级,从税收立法到具体的税收条例、法令均由财政部统一制定,地方政府只能按国家的税收政策与法令执行,而且在税收收入划分上,中央一般占到总收入的75%左右,呈强七三开的分配格局。

#### 3. 日本模式:财权适度分散,财力有效集中

日本在财政体制上的集权或分权程度趋于中性,也就是介于美国模式与法国模式之间。在日本,地方政府根据自治原则,有权决定征收何种地方税,但是为了防止因税收分权导致地区间的税收失衡,中央政府设立了“课税否决制度”,即允许地方政府在地方税法列举的税种范围内自行决定开征地方税,但若地方政府的征税计划超出了这个范围,其新开征税种须经自治大臣批准。所谓财力有效集中,是指中央和地方在收入分配上保持2/3与1/3之比,而在支出格局上保持1/3与2/3之比,财力的这种转移通过形式多样的税收调整制度得以实现,旨在加强中央的宏观调控能力。

### 二、中国分税制的未来走向可能类似美国

虽然中国与美国的政体不同,中国是一个单一制的国家,美国是一个联邦制的国家,但是中国分税制的未来走向可能类似美国。这是因为:①当一个国家选择其财政体制的具体模式时,必然要受到其政体的影响与制约,这种影响与制约可能具有一定的主导性,但它并不是唯

一起决定作用的,除了政体之外,能够最终起决定作用的,还有一国的自然条件、客观国情以及建立在此基础上的经济发展意志。<sup>②</sup>中国经过了数十年的经济建设实践,决定走社会主义市场经济的道路,凡是符合社会主义市场经济发展要求的模式,就是唯一正确的模式。这一指导思想决定了我们在借鉴国外市场经济发达国家的成功经验时,将两国市场经济发展所依赖的、自然的、客观的、内在的根本条件是否一致作为第一考虑的因素。<sup>③</sup>在世界范围内考察国土面积、资源情况、地域差距等自然指标,中国与美国是最为相近的两个国家。说中国分税制的未来走向可能类似美国,仅仅是一个主观的判断,并不意味着中国的分税制改革要沿着美国模式来进行。在很大程度上这个结论只是给我们一个理念,即如果要给中国的分税制定一个归属的话,可能会更接近于美国模式,但这并不排斥我们在改革、完善分税制的过程中,将会较多地借鉴其他模式的经验与精华,譬如日本模式中运用得非常广泛、有效的税收调整制度。

### 三、中国可能走向财力相对集中、财权适度下放、分类规范的分税制模式

1994年的分税制改革方案是一个不彻底的分税制方案,也是一个利益矛盾冲突的妥协方案,中央政府继续在改革中充当“让利者”的角色,致使改革一年多来,中央财力不仅没有相对集中,而且还在继续下降。问题的症结在于,改革只为在形式上尽快摆脱包干制的折磨,而没有把构筑新的财政运行机制作为改革的高于一切的首要任务。分税制与整个财政运行机制有着密不可分的联系,选择分税制的目标模式要有利于新的财政运行机制的形成、规范与完善。

财力相对集中、财权适度下放、分类规范的分税制模式是解决我国财政运行机制问题的根本出路。

我国财政运行机制中历来没有解决的一个问题是,财政体制与财政结构的相互矛盾。一方面,我国的财政体制是中央高度集权的体制,到目前为止,地方尚没有独立的税收管理权;另一方面,地方一级政府尽管没有独立的税收管理权,但是在财政收入结构中,地方所占的比重始终是中央所不能及。这种中央有财权却弱财力,地方无财权却强财力的倒挂现象,无疑暗示着一种加强地方分权型财政的倾向的存在。如何解决这一矛盾,根本的出路在于,各持所需,各得其所。中央适度下放财权,让地方政府拥有一定的财政自主权,尤其是以地方税收立法权为核心的税收管理权,使得地方政府不必再紧紧地咬住基数不放,这样,中央也可以摆脱每次分配时受基数的束缚,按照国民经济发展的水平与中央宏观调控力度的需要,集中大部分财力,实施对地方的转移支付。同时,由于我国地区间差异比较严重,在下放财权的过程中应根据各地的经济发展水平的具体情况,区别对待,分类规范。可以按照沿海和内地、资源情况及其多寡,经济发展水平先进和落后,以及各地对依赖中央财政还是谋求自我发展的偏好不同,在财权下放的程度上形成不同层次。

### 四、模式的具体构建

#### 1. 进一步全面调整税种的配置与划分,确保中央集中大部分财力

这是构建上述分税制目标模式的基础。在这个模式中,税种配置与划分的首要标准是确保中央集中大部分财力,增强中央政府的宏观调控能力。从国际上分税制的基本模式的比较中可以看出,不管是单一制国家,还是联邦制国家,不管是美国模式还是法国模式或日本模式,中央或联邦政府一级的财力或是集中,或是相对集中,一般都占60%以上。我国的分税制模式可能类似美国,因此在税收收入的分配结构中,宜将60%左右的税收划归中央掌握,剩下的约40%

划为地方税,确保中央政府的主导地位。当然,税种的划分最终是具体的、细致的,在保证中央集中大部分财力的首要标准下,究竟哪一些税种归中央所有,哪一些税种划归地方所有,还要审视各级政府的职能目标和范围、对国家及地方经济发展的影响与作用,以及不同税种的征管效率之后再定。

### 2. 适应我国市场经济发展的分权属性,保证地方拥有相应财权

这是构建分税制目标模式的核心。鉴于分税制格局刚刚形成,近期内不宜作较大变动,税种的全面、科学的重新划分可能会有较长一段时间,如果等到税种划分全部定位,再触及中央与地方之间的经济分权,可能又显滞后。况且,税权的调整与税种的划分并不是完全相关,因此,可以在目前的税种配置格局上先行改革税权配置。初步设想,中央政府掌握大的分寸并实行地方税的三个层次管理。一是政策性较强,对全国财政、经济影响较大的地方税,由中央立法,全国统一执行;二是对宏观经济影响不大,在全国具有一定的普遍性的地方税,包括现行的多数地方税,由中央立法,地方可以选择税率执行;三是顺应地方社会经济发展而生的,具有直接调节地方收入分配作用的地方税,完全由地方立法开征。为了避免有些地方不切实际地开征地方税,导致全国不同地区的税收失衡,妨碍公平竞争,可以参照日本的分税制模式,中央保留“课税否决权”,在对地方税权实行“分类规范”时,对全国各地以综合经济发展的先进与落后为主要考虑因素,分为若干类型,分别确定地方税的税种范围,各地只能在各自的税种范围内征收地方税,若地方政府的征税计划超出这个范围,须经中央批准,当然中央亦可否决,以在扩大地方税收管理权限的同时,把地方税权的运用纳入中央的宏观调控体系。

### 3. 尽快建立相应的财政转移支付制度,为分税制目标模式画上圆满句号

建立规范化、法制化的财政转移支付制度是分税制财政体制的重要环节。不管分税制究竟采用哪一种模式,财政转移支付制度都是必不可少的;而分税制模式各有不同,其财政转移支付制度的具体形式也各有特征。构建财力相对集中、财权适度下放、分类规范的分税制的目标模式,必须建立起相应的、符合这一模式根本属性的财政转移支付制度。一方面,财力相对集中,而不是法国式的高度集中,这就决定了我国用作财政转移支付的财力规模不会很大,尤其是在分税制已经实施,而1994年中央财力却还在继续下降的严峻形势下,今后几年转移支付的财力规模可能会非常有限,而且增长缓慢。因此,这笔财政资金用得好,可以恰到好处,用得不好,会带来很大副作用,既影响财政的横向平衡,也影响纵向平衡。怎样才能算是恰到好处,我认为其标志应该是协调处理好两个重大的比例关系:一是享受转移支付地区与不享受转移支付地区的比例,二是转移支付占地方财政支出的比例,这两个比例关系处理好了,转移支付也就获得了最基本的成功。另一方面,转移支付与财权的分配结构有着密切的联系。一般地讲,财权下放程度较大的地区,其税收能力指数较高,地方的转移支付程度就较小,反之,地方的转移支付程度就较大。转移支付与财权下放程度之间的这个关系,决定了转移支付结构与财权分配结构之间有着内在的、本质的、必然的联系。我们在确定转移支付的方案时,不仅要在各地范围内测定各地的税收能力指数与支出需求指数,为转移支付提供客观依据,而且要在全国范围内,根据现有的财权分配结构来把握转移支付的总体结构,使转移支付保持总量适度、结构平衡,伴随我国的分税制改革渐入佳境。