

●周少云 李刚

对分税制几个问题的认识

目前关于分税制的改革，已引起各级地方政府和财政经济部门的密切关注和强烈反响。那么，在我国现有的国情下，是否一定要实行分税制，如何正确理解分税制的科学涵义，我们应该建立起一个怎样的分税制模式等，都是当前在这场改革中所应解决的认识问题。

第一，分税制改革的基本动因。

分税制作为处理中央与地方财政利益分配的一种体制，早已成为世界上市场经济发达国家及一些发展中国家的普遍选择。中国当前推行分税制改革，客观讲有两个基本动因：一是社会主义市场经济的确立为我国市场取向的改革思路奠定了理论基础，使市场取向的改革思路占据主导地位。而搞市场经济，需要运用分税制这种规范体制来处理中央与地方之间的利益分配关系。从国外的实践来看，分税制是市场经济的必然要求和合乎逻辑的必然选择，而且成熟、完善的分税制财政体制，从有利于市场经济的发展，到现在已成为市场经济持续良性发展的稳定保证。那么，分税制在中国，对当前的市场经济发展究竟能起到什么样的作用？我们认为，分税制与我国市场经济的发展具有如下内在联系：（1）市场经济的发展，需要形成一个地区之间利益大致均衡的机制与环境，分税制可以通过统一税收，明确各地区相统一的税种来源，改变中央政府对地区搞不规范的利益分配及各地区利益过于悬殊的现象，致力于形成一个全国统一、公平竞争的大市场。（2）市场经济的发展，需要规范中央与地方各级政府的行为，分税制可以从利益导向上，来实现各级政府职能的转变，消除包干体制下由于利益本位导致的各级政府行为变态（如五花八门的减免优惠政策），及税收政策的紊乱变态（高税率的产品成为地方政府追逐的目标，全国产业结构严重混乱）。（3）市场经济的发展，需要强化中央与地方各级政府对社会、经济等各方面合理的必要的宏观调控作用，分税制可以通过税种在上下之间的合理划分、财权在上下之间的合理分解，来发挥各级政府的宏观调控作用。比如产品税、增值税划归中央，有利于中央政府站在全国的高度上来推进产业结构的合理调整；如土地使用税归地方，地方并拥有一定的管理权限，就可以根据本地区经济发展的实际情况，合理调整级差收益。二是现行财政包干体制已令中央最高当局到了忍无可忍的地步，已经无法容忍包干体制所带来的消极作用的继续存在。包干体制的最主要的两大弊端是：一方面在财力分配上无法保证中央财政的正常增长，极大地削弱了财政的宏观调控能力。因为包干的内在机制是向下累退，其基本着眼点是向地方财政让利，只注意财力的分散，而忽略统一制约，割裂了财政收支的集权与分权之间的有机联系，失去了财力在集中与分散之间的回旋余地，加剧了财政困难。据统计，从1988年实施大包干体制以来，中央财政从地方财政每年新增的收入中所得到的份额仅是一个零头，90%以上的新增收入为地方所得。另一方面在包干体制下税政紊乱，各地方为了扩大自己的财源，不可避免地要按本地区财政收益最大化目标配置资源，往往是争建见效快、税高利厚的项目，并保护这

些企业产品的销售，实行市场割据，这不仅造成重复建设、重复生产、结构趋同，而且妨碍了国内统一市场的形成。中国的市场经济已经不可能在这种社会环境中得到健康的发展。因此，当前中国推行分税制改革，既有改革的理论依据，又是十分迫切的现实需要。

第二，分税制的科学涵义。

分税制包括分税、分权、征收机构分设，三位一体，不可或缺。分税是前提，即将全部税种在中央与地方之间作合理的划分，明确归属。分税的结果形成三种形态，一是中央税，二是地方税，三是中央地方共享税。没有分税也就谈不上分税制。分权是要害，即在明确税种归属的基础上，将税收（主要是税收权限）在中央与地方之间作必要的调整，明确各自拥有哪些税种的立法权、调整权、减免权等。光分税不分权，只是形式上的分税制或处于浅层次的改革。所以，分权是分税的深化，更具有实质性的意义。征收机构分设是保证，即形成中央政府税务管理机构体系和地方政府税务管理机构体系，各自征收，保证各自收入来源。

第三，在理解分税制科学涵义的基础上，如何分税，如何分权，这是分税制改革最实质性的问题。

首先，分税从理论上讲，是要按照中央与地方各自职能及管理事务的范围来确定的。但目前分税最大的障碍是各自的基数，如果完全通过分税来保各自的基数，这种分税制恐怕意义不大，事实上也不可能。因此我们认为，利益基数要考虑，但分税的主要思路，是要按税种的性质、收入份量、调控力度及涉及范围等综合因素与中央地方各自管理职能挂起钩来考虑。结合国外分税制实践的经验与做法，我们认为，凡是税源广、税基稳定而又占主体地位的收入的税种，对宏观经济产生重大影响的税种及实施全国宏观调控的税种，应划归中央政府，如产品税、增值税、关税及投资方向税等。划归地方的税种，应包括：（1）凡是税源分散、对宏观经济不发生直接影响的税种；（2）涉及维护地方城市基础设施建设的税种；（3）税源的形成带有明显地方区域特征的税种，即这种税源的形成与地方政府提供的外部经营环境密切相关，税源的形成与地方原有的历史条件和地理环境、城市级差程度有着不可分割的内在联系；（4）针对地方特种经营行为而开征的调节税种。共享税种的确定，应考虑：（1）共享税源的形成与分享要有利于调动两者的积极性；（2）税源大但波动性也大的税种。税源过小不成气候也不行；（3）共享税源的形成与企业经济效益好坏直接相关联的税种。在这里，我们主张将所有的企业所得税都划为共享税源较为恰当，也可以打破行政隶属关系。

其次，关于分权问题，总的思路是按分税方案定，即中央税种的立法权及一系列其它管理权限，全部归中央，地方无权涉及；共享税种的立法权及税率、税目等调整权都归中央政府，以保证共享税种在全国的统一性，地方拥有共享税种的减免权，但减免幅度最高只能到共享分成比例。地方税体系中的立法权及一系列管理权限，比较复杂，要按照既有利于调动地方政府职能，又有利于全国统一市场及商品流通跨地区发展的要求，来看待地方分享财权。我们认为，地方税立法应划分三个层次：一是在地方税体系中较大的税种，对地方经济交往有影响的税种立法应归中央，形成全国统一性，收入归地方，具体管理由地方执行；二是一些中等份量的税种，对地方经济交往有影响但不是很大的，也应由中央立法，但税率上可以搞一些弹性幅度，由地方自行选择税负政策；三是对一些小税种或具有地方特色的税种，对商品流通不产生直接影响的，则完全由地方政府立法制定。

第四，中国当前推行分税制改革，可望形成良好的机制。

(一)分税制对于确保增量的合理分配,具有决定性的意义。在明确中央与地方各自税种的基础上,可以使中央财政摆脱目前增长无后劲的困境,今后收入的增加完全依靠各自自身的努力,一般说不会再出现包干体制下增量分配向地方倾斜的现象。只要分税合理,增量分配也就自然而然的合理。

(二)分税制改革了中央与地方长期在收入成果上进行分配的局面,而是在税源形成及实现中就将两者利益分开。因此,这就有可能从根本上改变中央与地方长期存在的利益互挤的关系。在我国以往的财政体制变动中,无论实行哪一种体制,中央与地方都是在已经取得的财政收入成果上进行再分配。这种做法,为地方藏富于企业、搞地方摊派、挖中央收入提供了方便。同样,它也为中央搞负担转嫁提供了机会。所以,中央与地方在财政收入成果上进行再分配的做法,是产生两者利益互挤关系的根源。

(三)分税制可以在统一税政的基础上,突破企业行政隶属关系,有效地改变政府对企业搞系统之分的弊端,一视同仁地为企业进行服务与管理,为企业之间展开公平竞争及促进统一市场的形成,创造良好的外部环境。目前存在的企业系统之分及不平等的政策优惠,根源之一是企业行政隶属关系及各级政府利益按行政隶属关系划分。

(四)分税制实施以后,对于规范各级政府投资行为及投资方向,具有至关重要的意义。从地方政府来看,今后的投资方向肯定要与自身税种来源的税基密切相关,如营业税归地方,地方肯定会致力于第三产业的投资与发展;土地使用税及土地交易税归地方,地方肯定会致力于城市基础设施的投入,从而使地价上升,级差显著,地方的收入也必然大,地区间的产业结构混乱及投资趋同现象可望消除。

(五)分税制实施可以从体制上、法制上规范中央与地方之间的利益分配关系,因而能够逐步减少和淡化人治因素。

第五,我国应该建立起一个怎样的分税制体制模式。

从国外的实践看,分税制是市场经济发达国家的普遍选择,但不同的国家分税制体制模式却是不尽相同的。从我国的国情出发,建立起“适度分权、共享为主、辅助分类财政补贴的分税制”模式,极有可能是最佳的选择。适度分权是市场经济发达的大国家包括发展中的大国家所普遍采取的,这不是一种偶然的选折,而是由国家大小的国情所决定的。实践证明,适度分权最有利于我国的现状,集权可以说是此路不通。突出共享税为主体的分税制,与改革中出现的总额分成、包干体制有一定的联系,它既可以消除这些体制弊端的基本面,又有兼顾平衡利益的灵活性,容易为各方面接受。同时,由于把共享税的比重提得比较高,还可以把今后税制进一步改革所引起的利益波动,放在共享范围内合理消化,不容易出现较大的上下利益震荡。辅助分类的财政补贴,也是世界上搞分税制国家的一个显著特征。我们主张,在共享税分税比例上,中央应对地方实行效率优先的原则,即贡献大,分享比例大;在财政补贴上,中央则从公平兼顾的原则出发,支持贫困地区发展,从而在分税制体制上充分体现效率与公平相统一的精神。

建立起这种分税制模式,其优越性表现在:(1)具有现实的衔接性;(2)具有承受经济利益改革所形成利益转让波动的兼容性;(3)具有向成熟、完善的分税制过渡的可行性和主动性。所以,实行这一分税制模式,能较好地做到既强化中央政府的权威性、宏观调控性,又较好地维护地方利益及促使地方政府管理职能的发挥,使效率优先原则与公平兼顾原则基本统一,这是我们要分步实现的改革模式。