

正确处理中央与地方财政关系 的关键——逐步实行分税制

阎 彬

中央财政与地方财政关系的核心是财权与财力的集中和分散问题。最大限度地调动中央与地方两个积极性一直是我国财政体制改革所追求的目标，但多年来却始终没有解决好这个问题。建国以来，我国的财政体制适应不同历史时期的政治经济形势的需要，进行过多次改进和改革，总的趋势是实行集中统一领导下的分级管理，但财权、财力的集中和分散程度，仍有很大不同，有时强调统一领导和集中多些，有时强调分级管理和分散多些。集中时，中央对地方统得过死，管得过多，这时往往只有中央增收的积极性，没有地方创收的积极性；分散时，形成地方经济割据，财力分散，这时中央与地方的事权往往难以划分清楚，责权利相结合的原则难以落实，积极性的发挥在地方表现得很不均衡，形成所谓的“一统就死，一死就放，一放就乱，一乱就收”的循环往复。

一、改革以来中央与地方财政关系的回顾

党的十一届三中全会以后，为了适应总的经济体制改革的需要，改变中央对地方统收统支的财政体制，提高地方理财的积极性，从1980年开始进行侧重于放权和分级管理的“分灶吃饭”的预算管理体制改革，到目前为止先后进行了三次（1980年、1985年、1988年）。其中前两次的改革情况是：

（一）1980年，我国实行“划分收支，分级包干”的财政体制。其基本内容是：在收入方面实行分类分成的办法，即将预算收入分为固定收入、固定比例分成收入、调剂收入。具体做法是：中央企业的利润归中央，地方企业的利润归地方。工商税、关税归中央，其中工商税作为中央对地方预算的调剂收入，工商所得税、盐税、农业税、地方税归地方。在支出方面，一是经常性支出，按企业和事业单位隶属关系划分；二是专项支出，仍由中央财政以专款的形式下拨。

从1983年起，除广东、福建两省外，对其他省、市、自治区一律改为实行“总额分成，比例包干”的办法。即取消了固定收入、调剂收入，改为按地方收入总额同支出基数，求出一个分成比例，按此比例划分中央收入和地方收入，实行地方包干。

1980年的财政体制改革，打破了统收统支的局面，由过去“一灶吃饭”改变为“分灶吃饭”，因而地方财政收支的平衡，也由过去的中央“一家平衡”改变为“各家花钱，自求平衡”，调动了地方理财的积极性和责任心。但这种“分灶吃饭”的财政体制，也暴露了它的弊端：如加剧了经济生活中的地区分割封锁状态，收入划分上存在的问题影响地方的积极性，同时财权与事权不衔接，经济上的每一步改革，都会涉及到财政问题，都会同地方经济利益发生矛盾。

(二)为了适应第二步利改税的改革,从1985年起,实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。这一体制基本上仍然是“分灶吃饭”。其主要内容是:按照利改税第二步改革以后的税种设置和企业的隶属关系,将各种财政收入划分为中央固定收入、地方固定收入、中央与地方共享收入三大类。

中央与地方预算支出的划分,基本上与“划分收支,分级包干”的体制相同。

对共享收入分成的办法是:凡地方固定收入大于地方支出的,定额上交中央;凡地方固定收入小于地方支出的,从中央、地方共享收入中确定分成比例,留给地方;地方固定收入和中央、地方共享收入全部留给地方还不足以抵补支出的,由中央给予定额补助。收入的分成比例或上交、补助数额确定以后,一定五年不变。地方多收多支,少收少支,自求平衡。

与1980年财政体制比较,1985年体制的主要优点是:按税种作为划分各级财政收入的尝试,使大家对划分税种的依据以及哪种税应归中央,哪种税应归地方,有了更进一步的认识。其目的是要改变过去按企业行政隶属关系划分收入的做法。但是,1985年财政体制的改革,实行上受到现行价格体制、税收体制、中央与地方事权的划分等各种因素的限制,加上这段时期社会供需矛盾的加剧,所能进行的改革只能是调整的性质。因此,尽管是按税种划分收入,但是“总额分成”的性质没有改变,原来存在的一些问题,如按企业隶属关系划分各级财政收支同扩大企业自主权的矛盾,地方包而不干现象,收支基数确定不合理,地方割据和投资膨胀等等,都还没有基本解决。

(三)为了稳定中央与地方的财政关系,进一步调动地方的积极性,从1988年到1990年期间,在原有财政体制的基础上,对包干办法作了如下改进:全国39个省、直辖市、自治区和计划单列市,除广州、西安市外(两市仍与本省体制联系),对其余37个地区分别实行不同形式的财政包干办法:

1. “收入递增包干”办法。这种办法是:以1987年决算收入和地方应得的支出财力为基数,参照各地近几年的收入增长情况,确定地方收入递增率(环比)和留成、上交比例。在递增率以内的收入,按确定比例,实行中央与地方分成;超过递增率的部分,全部留给地方;收入达不到递增率,影响上交中央的部分,由地方用自有财力补足。实行这种办法的地区有10个:北京市、河北省、辽宁省、沈阳市、哈尔滨市、江苏省、浙江省、宁波市、河南省、重庆市。

2. “总额分成”办法。这种办法是:根据前两年的收支情况,核定收支基数,以地方支出占总收入的比重,确定地方的分成和上交中央的比例。实行这个办法的有3个地区:天津市、山西省、安徽省。

3. “总额分成加增长分成”办法。这种办法是:在上述“总额分成”办法的基础上,收入比上年增加的部分,另加增长分成比例。实行这个办法的有:大连市、青岛市、武汉市。

4. “上交额递增包干”办法。这种办法是:以1987年上交中央的收入为基数,每年按一定比例递增上交。实行这个办法的有:广东省、湖南省。

5. “定额上交”办法。这种办法是:按原来核定的收支基数,收大于支部分,确定固定的上交数额。实行这个办法的有:上海市、山东省、黑龙江省。

6. “定额补助”办法。这种办法是:按原来核定的收支基数,支大于收的部分,实行固定数额补助。实行这种办法的有16个地区:吉林省、江西省、陕西省、福建省、内蒙

古、广西、西藏、宁夏、新疆维吾尔自治区、贵州省、云南省、甘肃省、青海省、海南省。湖北省、四川省划出武汉、重庆两市后，由上交省变为补助省，其支大于收的差额，分别由两市从收入中交本省一部分，作为中央给地方的补助。

地方财政包干制已经实行两年多了，实行这种办法的优点是进一步提高了中央与地方财政分配关系的透明度，硬化了预算关系；扩大了地方财政的自主权，扭转了某些上交比例大的省份收入滑坡的趋势，促进了地方的统筹建设。

但是，地方财政包干制也存在一些弊病。由此，将转入下一个问题。

二、目前的财政分配格局所带来的问题

我认为，目前中央与地方的财政分配格局——地方财政包干制存在两个主要问题：

(一)中央与地方的财政困难同时存在。

近年财政收入增长缓慢，特别是1985年以来，这一趋势表现得愈加明显。以上年为100，1985年至1988年的我国财政收入名义增长速度分别为124.3、121.1、104.8、109.2，而扣除债务和物价指数后的财政实际增长速度分别为115.9、107.8、101.5、89.2；财政收入占国民收入的比重急剧下降，1980年前一直在30%以上，1980年为29.4%，到1988年已下降到21.9%；与此同时，财政分配入不敷出，赤字日益庞大，1980—1988年间，实际赤字总额高达1490.6亿元。这样使得财政作为政府行使其职能的经济基础和宏观经济调控的主要手段的功能大为削弱，我国财政已陷入十分困难的境地中。

我国财政困难，首先表现为中央财政困难，中央财政支出在全国财政支出中的比重，1987年仅为42.1%，比1981年下降了12个百分点。这样低的比重，显然难以胜任稳定经济和宏观调控的重任。并且，中央财政的赤字包袱也相当沉重，国家财政连年出现赤字主要是由中央财政大幅度赤字造成的。例如，1979—1986年中央财政赤字总额累计达到539亿元，较同期国家财政赤字还多49亿元，由此可见，中央财政已经到了毫无伸缩、难以为继的地步。

实际上，中央财政困难，地方财政也相当拮据。在全国2000多个县中，1988年有一半以上的县出现赤字，有些县级财政除了发工资以外，再没有钱干别的事情，成为纯粹的“吃饭财政”。因此，缺乏自我发展能力，有的甚至“吃饭”也难于保证。即使经济发达的省、市，地方财政也相当困难。1979—1988年的10年间，一些经济发达的省、市的财政收入占国民收入的比重呈直线下降趋势，并且降幅都很大。如广东下降49.2%，上海下降57.7%，江苏下降58%，都高于同期国家财政下降49.1%的水平。上海地方财政收入的绝对值，近年甚至出现连年减少，持续滑坡的势头。

第二，我国地方财政支出中有相当份额是由补助和定向拨款构成的，即地方财政支出中有一部分是地方代理中央财政职能的支出，并不是地方自身能够独立支配的。例如，江苏省徐州市，1987年地方财政支出4.9亿元，其中各种补助款1.6亿元，中央财政借款0.28亿元，合计占当年财政支出的38.4%。

将以上两种因素考虑在内的综合分析表明，中央财政入不敷出，地方财政日子也不好过，这就是目前我们面临的严峻现实。仅仅强调中央财政的困难，而忽视或否认地方财政形势的严峻，并不利于财政困难的彻底根治和今后中央与地方财政关系的进一步调整。

(二)中央与地方的利益摩擦日益加深。

现行财政包干制的一个体制性缺陷，就是缺乏以法律形式保护和稳定中央与地方财政的

分配关系,财力划分的数量界限缺乏客观的科学依据,主观随意性大,争基数、吵比例,讨价还价,相互侵权的现象普遍存在,并成为中央与地方财政矛盾的焦点。在这种背景下,中央“抽调资金”与地方“明挖暗藏”的现象频繁发生,不是集中精力去培养财源,增加财政收入,而是中央向地方锅里讨饭吃,地方到中央锅里要饭吃,使双方间的利益摩擦和戒备心理日益加深。这不利于充分调动各级财政增收节支的积极性,促进国民经济和财政收入的稳定增长,反而在很大程度上造成财政收入的严重流失。这恐怕就是导致我国财政收入陷入困境的深层原因和体制背景。

为了缓解财政困难,近年来中央采取多种措施频频从地方财政“抽调”资金,从1981年起,国家每年发行国库券,并向地方借款。1983年对企业、地方等单位的预算外资金征收能源交通重点建设基金,同年10月起对各地区、部门的自筹基本建设投资开征建筑税,并先后将部分关系国计民生、企业收入高且稳定的骨干企业收归中央统一管理。1987年中央财政向地方借款,随即又将借款打入基数,并发行电力债券。1988年开征新税种和扩大债券的发行,并取消对8个少数民族省区财政的定额补助递增。1989年又采取多种措施,力图提高“两个比重”。并且中央还陆续出台了一些“中央请客,地方拿钱”的增收减支措施。这种在包干期内的频繁调整变动,在一定程度上造成包干体制不稳定,严重挫伤地方积极性和影响地方经济发展。

随着中央“借款”的频繁发生,地方政府也在采取相应对策,根据本地区局部利益调整其与企业的利益关系,使中央的利益被淡化、侵蚀,而地方政府和企业的利益在相互默契中得到加强。地方对付中央最有效的一招就是变预算内收入为预算外收入。近年来,地方预算外收入增加较快,一般都超过预算内收入,成为地方的主要财力。此外,有的地方预算弄虚作假,愚弄上级,还有的把税收的着眼点放在列为地方固定财政收入的税种征收上,忽视或放松列为中央固定财政收入的税种征收,造成中央收入的流失。

从上述分析中,至少可以得出以下两点结论:一是中央财政集中资金的比重不能再降低,但也不可能提高很多。除地方财政十分困难以及利益刚性的制约,客观上限制中央财政集中资金比重的大幅度提高外,还有一个因素值得注意,就是地方政府也在采取多种措施大力提高地方财政收入占国民收入的比重。各级财政纷纷将集中资金的负担,最终落在企业身上,而对企业的竭泽而渔,无异于杀鸡取卵,最终将给各级财政带来减收的恶果。在集中财政资金时,尤其要防止旧体制的复归,防止企业重新沦为财政的附属物。二是按现行体制若想长期维持中央与地方的财政关系,恐怕难以为继。仅仅从分配角度作利益关系调整,而不是彻底改革财政体制,合理规范各级财政的职能,并不能从根本上理顺中央与地方之间的财政关系。

三、理顺中央与地方财政关系的最终目标

根据以上分析,鉴于目前中央与地方财政分配格局——财政包干制的弊端,我认为,理顺中央与地方财政关系的最终目标是实行分税制,建立中央与地方相对独立的分级财政。

所谓分税制,就是在现代商品经济条件下,处理中央与地方财政关系的一种体制形式。它主要指税种归属在中央与地方之间有着明确的划分,有各自不同的重点,以及有彼此独立的税收管理权限和税收管理组织体系,以保证双方都能获得比较稳定的税源。分税制的实行标志着中央与地方财政关系被纳入到规范化、法制化的轨道。分税制的实质主要是指根据各级

政府事权确定其相应财权的预算管理体制，分税制的精髓在于运用商品经济原则处理中央与地方之间收支权限的划分，它不以企业行政隶属关系为基础，而是基本上按税源划分中央与地方之间的财政收入，把中央与地方的预算严格分开，实行自收自支，自求平衡，真正做到“一级政权，一级事权，一级财政，一级预算”。这才能够彻底斩断中央与地方利益摩擦的体制根源，从而较好地调动各级政府发展经济、培养财源、当家理财的积极性，促进国民经济和财政收入的稳定、持续增长。

(一)事权的划分是实施分级财政的前提。

从狭义上理解，事权关系并不是财政体制的内容。但是，事权的范围和规模与财政支出的范围和规模密不可分，从而事权的划分与财权的划分也紧密地联系在一起。因此，从广义上说，财政关系是事权与财权关系的统一体。事权是财政关系的核心，行使事权是取得财权的依据，财权是行使事权的动力和物质基础。总之，正确合理的划分事权是设计财政体制的前提，事权关系的紊乱必然导致收支关系的混乱和不断调整体制。可以说，事权的划分是分级财政的前提。目前实行分税制的各国一般都有关于各级政府事权与财权划分的法律上的明确规定。

要将事权在中央与地方之间进行分配，首先必须了解政府在干预经济社会生活方面有哪些事权（即职能），以及这些事权在中央和地方之间进行分配的必要性。政府的经济社会事权即国家管理经济社会公共事务的事权，包括两个方面：一是对外的，包括保卫国家利益安全、对外签订协议和条约等；二是对内的，如法律政策的制订与颁布，币制、度量衡制的统一与改革，海关关税的保护与征收，社会经济活动的组织与管理，科教文卫事业的建设和发展，公共福利事业的兴办，社会秩序的维护等等。由于时间的限制，事物的惯性，正反馈机制，中央政府不可能及时有效地行使上述全部事权，而必须由地方政府行使相当部分的事权。

在事权的划分上，我认为应该遵循以下三条原则：一是中央政府的直接干预，不仅必要，而且客观上是地方政府无法替代的；二是让地方直接干预更多的经济社会事务；三是中央与地方共管的事务也应明确各自职责，以免产生权限不清、互相推诿的弊端。根据上述基本原则，中央与地方事权划分的大致结构如下：

立法、司法、外交、国防、货币发行、重点院校和重点科技研究开发、物价指数控制、产业布局等都是中央独立承担的事务。

社会福利、保健卫生、环境保护、中小学教育、农业保护政策、基础设施建设等是由地方承担的事务。在这些事务中，相当一部分是中央对地方的委托事务项目，是中央通过地方之手完成的。中央对地方的委托事务项目，可以分为三类：一是将地方行使事权就会影响全国和其他地方利益的事务，划为中央有直接管理权限的地方事务；二是将地方没有能力独立完成的事务，划为中央负担部分义务的地方事务，对这些事项，中央有协调权限；三是有些中央事务发生在地方，由地方直接插手似乎更有效率，中央将它们委托给地方，支出部分或全部由中央承担，显然中央对这部分事项拥有几乎完全的控制权限。

中央与地方事权的分配，实际上也就确定了各自财政支出范围和规模。财政支出结构是事权划分结构的表现形式。这里有一点特别要注意，中央对地方的委托事项，由于是地方直接经手，因而体现在地方支出中，财力大部分是靠中央向地方提供的财政援助，对中央来说是作为财政支出的，并不表现为其对经济社会事务的直接干预。事权的分配应体现“小中央、

大地方”的特征。

(二)完全分税制与适度分税制。

分税制在西方国家被广泛采用,根据各国的实践,有两种类型:即完全分税制和适度分税制。具体到每个国家,可能会出现有的国家的分税制,既带有完全分税型的某些特征,又含有适度分税型的某些特征。

完全分税制是一种彻底的分税制。特点是:1.中央税和地方税是两套相互独立的税收系统。2.中央和地方有相同性质的税种共享同一税源而非同一税种共享收入。3.各级税收管理权限划分明确,中央税征管权限和收入归中央,地方一般无权过问;地方税征管权限和收入归地方,一般情况下,中央也不干预。4.中央和地方分别具有税收立法权。完全分税制,具有灵活性强的特点,有利于地方因地制宜地制定和实施税收政策,能够起到避免地方擅自截留中央财政收入的积极作用。但这种分税制,要求有相应的政治体制和较高的市场管理和适应水平,目前在世界上只有少数国家采用。

适度分税制,一般说来有以下特点:1.中央税和地方税本身是独立的。2.中央和地方不仅有相同性质的税种共享同一税源,而且就同一税种共享其收入。共享税的管理权归中央,地方税管理权归地方(立法权除外)。适度分税制既具有分税的特点和作用,又能保证中央对地方的收入调节,有利于加强宏观控制。这种分税制一般在市场条件不甚完善的国家中施行。

四、近期内正确处理中央与地方财政关系的选择

通过分析上述两类分税制的特征,我认为实行完全的分税制中国尚不具备条件自不待说,就是实行适度分税制(中长期目标),目前仍有一些难点没有得到解决。

(一)目前不宜马上实行分税制(指适度分税制,后同)的原因。

第一,分税制以高度开放的商品经济为基础,它们的税法和执法管理比较健全,税制本身具有法律意义。实行分税制的各国中,新课税收或变更现行税收必须有法律依据,课税的范围、标准、税率、课征程序都必须根据议会通过的法律,否则是非法的,特别是在中央税的征收上垂直统一,不受当地地方行政权力的干扰。在我国截至1989年12月的43种国税和两种基金中,经过全国人大及其常委会直接立法的仅有三种。在税收立法权究竟是属政府还是人大尚未具体明确的情况下,分税制所需其中之一条件即全国和地方各级人大各有税收立法的哪些权力,便成了一个问题。这些直接关系到人民代表大会制度的完善程度问题,它的解决需要共识和时间。

第二,比较科学和合理的分税制必须以统一和完善的税制为基础。我国的税收制度还处在变动之中,某些该建立的税种还没有建立,已有的一些税种还要健全和调整,有些税种还需要合并,特别是对有些税收负担政策还需要重新研究。在没有相对固定的税种为基础的情况下,分税制是难以被确立下来的。况且,分税制各国一般以弹性较大的所得税为财政收入的主体税种,所得税率统一,完全实行税收的法律主义原则。目前我国以固定比例课征的流转税为主体税种,流转税中又以产品税为主,存在着重复征税的现象,而且有相当一部分产品税和增值税的税率是在价格不合理的情况下为缓解价格矛盾而制定的,并未体现国家的产业政策。所得税率是按照企业的所有制形式即国营、集体、个体工商户、合资、合作和独资等设立的,各种经济成份之间税负不公平,特别是国营企业的所得税率偏高。涉外税制中执

行的流转税还是1958年设立的工商统一税，车船使用牌照税和城市房地产税等特别税是1951年政务院制定的条例。现行的税种结构和税率现状是不可能在此近期内有效实行分税制的。

第三，目前我国各省、市、自治区的经济发展水平差距悬殊状况还没有明显改变，财政收入的差距高达几倍，甚至几十倍，有的地区财源充裕，有的地区财源贫乏，因此各地区之间财政自理能力相差甚远。全国除台湾、港澳地区外，30个省、市、自治区中，有13个省、自治区无力自理，另外，还有17个省，虽然财政能够自理，但也需要把全部收入留下才能满足其基本需要。在这种情况下，如果按照划一的税种分税，必然出现多者吃不下，少者吃不饱，“苦乐不均”过于突出。因此，实行分税制时，按较统一的支出标准划分收支很难确定。

第四，西方国家实行分税制是建立在生产资料私有制基础上的，国家（无论是中央还是地方）财政收入的主要来源是税收，而我国实行的是生产资料公有制，按照现代国家和商品经济的原则，国家必然行使公共事务管理和国有资产管理者双重职能，国家财政分配也必然是双重形式即税收和利润。应该说，税收和利润是属性和职能不同的两个分配范畴。如果实行分税制，税收在中央与地方之间有了明确的划分，那么利润这一块是否也要在中央与地方之间有一划分，如何划分，这也是实行分税制时需要解决的一大问题。

因此，我们在考虑分税制问题时，只看到它积极的一面及它的发展前景是远远不够的，必须要充分认识到它的难点，才能对症下药，提出切实的实施办法和设计较优的过渡措施。

（二）关于实行分税制的几种目标模式。

目前，理论界与实际工作部门的同志对分税制的目标模式正在进行认真的探讨，主要有以下几种思路：一是实行完全的分税制。二是主张实行分产分税制。主要指在中央与地方实行分税制的同时，对国有资产产权也进行相应分割。三是主张实施有弹性的分税制。这种模式的特征，就是不设共享税，而是建立有弹性的待定税。待定税从全国看是待定的，但就某一地区讲，这一税种不是属于中央税就是属于地方税，两者必居其一。四是主张实行分税包干制。所谓分税包干制有两层含义：一方面在全国大部分地区实行分税制的同时，部分地区仍实行财政包干制；另一方面在实行分税制的省区，在基本实行分税制的办法中，也保留财政包干制的某些成份。五是主张实行分税分成制。其特征是既保留分成制的某些长处，又要发挥分税制的优点，将两种体制有机地结合起来。六是主张实行有差别的分税制。就是根据各地区经济发展水平的差异，分税形式多样化，既有全国统一的办法，又有各地的区别对待；既有按税制划分，也有按税源分享，对少数地区还可设立财政补助金制度或上交予以调节。

（三）设计良好的向分税制过渡的办法。

我国财政管理体制向分税制为基础的新的财政管理体制方向推进是必由之路，是改革我国财力分配体制的长远之计。但是，要真正达到较规范的分级财政管理体制，还要有一个过程，需要有一个过渡阶段。在这一段时间内，实行一种与总体改革目标相衔接的、顺向发展的过渡办法，在现行的几种目标模式的讨论中，我比较倾向于分税分成制，这种办法既要按分税制目标推进，又要照顾现有体制下的地方利益和企业利益。按照这样的要求，可以考虑划分三种类型：

1. 一部分有条件的省、市、自治区或计划单列市，可以率先实行按规范化的分税制目标划分的分税种的财政体制。在一个省级范围内，不分经济关系，不按隶属关系，中央税，

包括产品税、增值税、关税、特殊产业所得税等全部上交中央，其它税种全部留给地方。税种设置与税率确定必须由中央批准，但税源要严格划分，中央与地方的预算完全分开。

2. 大部分收支差距并不太大的省、市、自治区可以实行多数税种分税、个别税种分成的分税分成财政体制。大多数税种按其性质和作用，分别划分中央税和地方税，作为中央与地方基础财源，分别专享。保留个别税种作为共享税，按一定比例由中央与地方共享。这种比例可以采取总量分成，也可以采用税率分成办法。当然，中央与各省、市、自治区分享比例最好大体有二、三档规定，不要一省一率。

3. 少部分收支差距过大的省、市、自治区，可以暂时实行划分税种基础上的定额上交或定额补助的分税辅助制财政体制。对于按税种的基本性质与作用分税后收入与支出间差距特别悬殊，靠设置分成税仍然无法平衡或者上交中央税后划归地方的税种收入仍然过多的省、市、自治区，可在税种划分的基础上实行中央定额补助或地方定额上交中央的办法。

实际上，上述三种类型，真正叫做“分税分成制”的办法就是第二种。第三种办法，在实行较规范的分税制情况下，仍然可能需要存在，只是对上交与补助的数量做必要的调整，或者部分省、市、自治区因经济收入增加，可退出辅助制，实行适度的分税制。在经济正常发展的情况下，很可能是上交数量的比重不断下降，补助数量的比重也不断下降，逐步向适度的分税制演化。

总之，实行适度的分税制，将有利于中央的财政政策、货币政策、国际收支政策和产业政策等宏观经济政策的贯彻执行，将税收纳入法制化、规范化的轨道，有利于在中央统一政策下，充分发挥地方经济技术优势，有利于地方各级政府去努力创造地区基础设施环境，吸引各方企业和经济单位，发展生产，搞活流通，繁荣地区经济，从而增加地方财政收入，充实地方财力，进一步发展地方各项建设事业。但是，在我国实行分级财政体制，近期内绝不可采取一刀切的统一模式，只有依各地区的实际情况和财政自理能力的大小，选择相应的分级办法，多种分级模式并用，方能达到分级财政改革的预期目标。

(上接第14页)法制，做到有法可依，并进而做到有法必依，执法必严，违法必究。

健全税收法制的首要任务是按照立法程序完成各项税收立法。各主要税种的“暂行条例”、“条例(草案)”要尽快加以修订，提请全国人大审议、批准，同时相应修订各税的施行细则和实施办法。其次，要加强税收法制的宣传教育。不仅要使广大税务工作者知法、守法和正确执法，而且要在全社会普及税法教育，使依法纳税、自觉纳税真正成为一种公民意识。

(四) 改革完善税收管理制度。

第一，要改进税收征管制度。稽征管理也是税制建设的一个重要方面。因为如果没有强化的征管手段，即使有合理的税收法制，也难以发挥其应有的组织收入和调节经济的作用。而要改进稽征管理，就必须建立一套科学的严密的征管体系。改变现行的“一员到户，征、管、查一人负责”的征管粗放形式，建立征收、管理、检查相分离或征管与检查相分离的征管模式，加强管理，加强监督，是探索建立科学的严密的征管体系的一条可行之路。此外，还要在总结1977年颁布的《征管条例》实施经验的基础上，研究起草《税收征管法》，更明确地规定征纳双方的权利义务，严格规范的纳税程序，以及严明、详尽的违章处理等。

第二，要改革税收管理体制。根据“税法必须统一，税权不能分散”的原则，进一步明确划分中央和地方的税收管理权限，该集中的集中，该下放的下放，充分调动中央和地方两个积极性，发挥税收杠杆分层次进行宏观调节的作用。