

对我国城市财政体制改革的再思考

● 蔡明麟 周少云

党的十一届三中全会以来，我国开始走上了振兴富强的道路。国家财政不仅积极支持经济改革和对外开放，同时在自身改革方面也迈出了重要步伐。联系城市财政体制来看，经过多次的改革，财力有所增加，财政管理权限也有所扩大，统收统支局面初步被打破，但与城市经济体制改革所要达到的目标仍有较大的距离。当前，城市财政体制改革如何深化？还需要作进一步的思考。我们需要科学地设计能够付诸实施的总体改革框架，塑造与社会主义有计划商品经济相适应的城市财政体制，以促进城市社会、经济的发展。

一、现行城市财政体制的利弊

当前，我国现行城市财政体制的主要格局是包干模式，它比过去统收统支及总额分成体制有了进步。主要表现在：（1）通过包干机制，明确中央与地方各自利益的透明度，增强地方理财意识，积极拓植财源，努力提高经济效益。（2）有利于制止和扭转城市财政收入滑坡的趋势，消除“藏富于企业”的片面做法。（3）对强化城市预算，挖掘资金潜力，用好用活自身的建设资金，具有一定的积极作用。（4）对促进地方城市基础设施的建设，改变城市生活与生产脱节的现象，缓和欠帐过多矛盾，有不可忽略的现实意义。

但是，财政包干模式也有它的局限性，尤其是随着改革的深入，它的副作用越来越明显，它同有计划商品经济的运行机制相悖

逆。这是因为：

首先，城市财政承包制会驱使资源配置的非优化，国家整体经济效益难以实现。承包驱使城市财政追求自身财政收入极大化为目标，这在相当程度上增强其内在动力；而承包所要追求的经济效益往往是断层效益，并不是整体效益。因为争取城市自身财政收入的极大化，必然会导致大力发展本地利高产品的生产（一般是加工产业），同时为了保护本地区的利益，会出现限制向兄弟地区、城市供应资源的情况，甚至不顾生产条件和效益，扩大加工产业，从而造成原料生产与加工生产的比例进一步失调。重复建设、盲目生产的现象在地区之间屡见不鲜，造成先进地区生产能力放空，落后地区生产效益低下，最终使社会资源达不到优化配置，宏观经济效益遭受严重损害。

其次，城市财政承包制会影响经济的宏观调节手段，中央难以有效地实施必要的统一调控。发展社会主义有计划的商品经济，既要有充满活力的微观经济和形成一定生产水平的城市经济，更要有能够正常运行的中央宏观调控，使国民经济协调、合理而富有高效益的发展。但在财政包干体制下，由于中央与地方城市财力的分配已经在事先定死，这样中央要出台一项经济调节措施，凡涉及地方利益的，往往会引起或暗或明地方对策的干扰；如果一定要实施，最终仍然会在上缴中央财政基数上做文章，扭曲分配关系，其结果等于没有调节。

再次，城市财政承包制有碍于城市的发

育和完善，使统一的社会主义商品流通市场难以建立。建立完善的宏观调控体系和统一市场体系，是最终形成有计划商品经济运行机制的关键。然而，城市实行财政包干，客观上就极大地助长和强化地方政府对本城市经济的发展主宰作用，城市之内的任何经济活动和对外交往，都要以本城市的利益为转移，不然任何资源交换和商品流通，都会受到地方政府的干预，市场调节的原来意义严重地被扭曲。同时，为了实现本城市利益目标，地方政府常常利用手中拥有的经济管理权，优惠本地区产品生产，从而使企业与企业之间不置于同一起跑线上展开公平竞争。

第四，城市财政承包制会造成地区之间财力分配的新的不合理格局，难以平衡各地地区、城市的协调发展。财政承包的基数确定，往往与城市经济效益的高低、好坏相背离，具有较大的偶然性，包含着许多历史上遗留下来的不合理因素，不利于重新协调和均衡地方之间的利益，甚至影响到制约其他配套改革。如价格体系的改革，本意是为建立统一的市场调节创造条件，使各行各业的产品生产获得大致相等的利润。但在承包制的条件下，价格改革却成为城市、地区之间利益转移的机制，平均利润率的作用不但得不到发挥，相反，城市、地区之间利益倾斜表现得更为突出。这样地区之间的经济关系会遭到新的失衡，加上财力的不合理转移又会造成更多的经济摩擦和不规则的经济行为。

由此可见，城市财政承包制只是我国财政体制改革进程中的一种过渡形式，并非改革的最终目标模式。

二、进一步改革城市财政体制的原则

众所周知，在改革的初期，城市财政体制改革是在坚持以下几条原则的前提下进行的：一是坚持“统一领导、分级管理”的原则；二是坚持“不挤不让”的原则；三是坚

持按“支出基数”确定分成比例与包干基数的原则。但是，随着城市经济体制改革的日益深化和有计划商品经济的蓬勃发展，如果仍然沿用上述几条原则来进行现阶段的改革，不仅难以达到预期的目标，而且还会产生离向作用。首先，“统一领导、分级管理”的原则过于抽象，“统一领导”统到什么程度，“分级管理”分到何等地步，没有明确的规定，容易形成较大的偏差。其次，“不挤不让”的原则与发展有计划商品经济具有很大的背离性，如果让这个原则长期沿用，那么，城市财政体制改革只能在不触动利益调整的状态下进行，显然不会得到实质性的进展。再次，按“支出基数”确定分成比例与包干数额的原则，带有很大的偶然性和不合理性。所以，在深化城市财政体制改革的进程中，应当根据有计划商品经济的发展要求，积极寻求与研究适合城市经济与城市建设要求的城市财政体制改革的基本原则，并以此作为设计和重塑城市财政体制目标模式的衡量准绳。我们认为应遵循以下基本原则：

(1) 坚持激励机制与效益相统一的原则。要正确处理好中央与地方的财政利益关系，扭转地方政府习惯于吃中央财政“大锅饭”的现象，亟需把激励机制与效益相结合，使城市财政发挥有效的作用。实践证明，现行体制并没有很好地做到激励机制与效益相统一。如有的城市资源配置合理，劳动生产率和国民收入都处于领先地位，经济效益相对较好，但其财政承包基数却很高，甚至还欠帐累累。有的城市资源配置很不合理，经济效益和资金利用率都不理想，但由于留成比例高或中央财政补贴，却能得到相当大的实惠。显然，这种激励机制与效益分离的结果，是不可能根治财政分配上吃“大锅饭”积弊的。因此，深化财政体制改革，就是要在体制上形成激励机制与城市经济效益相结合的效应，以鼓励先进，督促后进。

(2) 坚持竞争机制与平等相统一的原则。商品经济的充分发展,使城市与城市之间展开经济竞争,这对于加快地区经济的发展,提高社会劳动生产率,推动商品生产的社会化等,都具有更重要的意义。而能否处理好中央与各地方之间的财政利益关系,并在设计与制定财政体制时,使其具有利益均等效应的作用,就成了城市之间能否正常开展竞争的关键。这是因为,一个城市的财政,集中反映了该城市的经济利益,如果中央拿得过大,就会影响该城市的生产发展和社会基础设施建设的后劲,削弱其竞争能力。所以,合理科学地构造城市财政体制,使各地方的利益大致相等,对于推动城市之间的经济竞争,有着不可忽略的重要作用。

(3) 坚持兼顾机制与合理相统一的原则。从我国经济制度的本质和中央财政所处的宏观地位看,客观上需要遵循兼顾的原则来促进各地区经济及社会事业的平衡发展,特别是需要从财力上兼顾各地区、各城市的一些特殊需要。但是,长期以来,我国财政体制恰恰是过分强调兼顾的一面,而忽视了合理的一面,结果适得其反。如给经济发达的城市压上很重的财政收入任务,尔后又将中央集中的很大一部分财力用于不发达城市、区域的投入,其结果既严重影响了先进城市的企业技术改造和社会基础设施的建设,又由于不发达城市区域的基础薄弱,使许多投资不能产生预期的效益,形成很大的浪费。因此,在重塑城市财政体制的过程中,必须把兼顾机制与合理紧密结合起来。

(4) 坚持利益机制与权责相统一的原则。在我国财政体制多次变动更迭的过程中,由于没有较好地把握利益机制与权责有机地结合好,致使分配上的平均主义弊端屡治不愈。在统收统支高度集中型的财政体制下,管理权限基本上集中在中央,地方留成财力与其经济效益相分离,这难以从强化责任的角度来约束城市理财和用财的行为。在

总额分成或分级包干的财政体制上,一方面表明财政体制开始走出统收统支型的格局。另一方面由于总额分成的分享比例与分级包干的包干基数,都是单纯与利益关系相联系的一种调节形式,并没有明确与地方利益分享相对应的权责关系,利益与权责相脱节,使城市财政收入计划的实现、资金使用效益的提高得不到硬化的责任约束。所以,应该从根本上解决利益机制与权责相脱节的弊病,明确各自管理的权限与责任,保持利益与权责的一致。

三、实现城市财政体制改革的目标模式

实现我国城市财政体制改革的目标模式,就是要使城市财政的运行能够适应有计划商品经济的发展。从我国城市财政的历史演变趋势和我国初级阶段的实践出发,我们认为,由现行财政包干体制有步骤地向分级分税财政体制的转换,具有内在的、客观的要求。首先,分级分税财政体制是商品经济发展的内在要求。商品经济的发展,使中央与地方的利益相对分离与独立,客观上要求改变以往中央与地方利益不分的局面,逐步理顺和划清两者利益分配的关系,避免因中央与地方利益分配关系的扭曲而给商品经济的发展形成障碍。其次,分级分税财政体制是地区和城市经济不平衡性的本质要求。由于生产力在地区之间、城市之间的布局和发展程度的不同,致使各地区、各城市的经济发展的差异性很大,商品经济与市场交换具有明显的多层次性和地区区域性。因此,要适应初级阶段的这一经济特征,实行分级分税财政体制。这样做,有利于中央与地方各级政府发挥各自职能,运用掌握相应的财权与财税杠杆,共同管理社会经济生活。再次,分级分税财政体制能够较好地克服“总额分成”以及“包干”等体制长期存在的一些不合理的积弊,使各地方城市同处在平等财力分配的基础上,把城市经济效益的好坏

直接与地方财政收入密切结合，真正形成激励先进、制约落后的效应。

实施分级分税财政体制的大体框架：

(1) 实行分税制。分税制就是根据各级政府之间行使管理职权所需要的相应财力，从划分税种的角度来确定各自稳定的财力来源，从而形成中央与地方两个税收体系。实行分税制，需要解决三个方面的问题：第一，要在完善税种体系的基础上，将税种在中央与地方之间作合理的分布，使之形成中央税和地方税，必要时可以保留一定的中央地方共享税；第二，要在完善法制建设的基础上，确立中央税和地方税各自的立法权和相应的管理权；第三，要在完善机构设置的基础上，分别建立隶属中央管理的国税局和隶属地方管理的不地方税局。

此外，为了适应我国经济的实际情况，可以根据地区商品经济发展的不同程度，实现多元模式的分税制，即在商品经济发达地区实行彻底的分税制（不含共享税），在商品经济中等地区实行保留共享税的分税制，在商品经济落后地区实行财政补贴的分税制。

(2) 要形成自我约束、自求平衡的机制。根据集权与分权相对应的关系，各级政府的预算必须相应的独立，自求平衡。而不能象产品经济基础上的预算那样上下不分，以上统下的做法，使国家预算能够分别列出中央与地方各自的收支，避免下级预算支出出现缺口，就伸手向上级预算要补贴；上级预算出现赤字，随意地平调下级预算结余的做法，强化相互之间的制约，切实有效地切断上下级预算之间利益不分的混乱关系，保证各级预算自我正常运行，并自觉地通过自我收支调节，来实现预算的平衡。同时，为了强化自我约束、自求平衡机制的作用，还应规定，任何一级政府预算出现赤字，向上级或下级预算借款，都必须要有偿还期限，并缴付一定的利息，不得随意拖欠。

(3) 健全分级分税财政体制的法制建设。就是要把每一级政府预算的编制、执行及调整，都纳入法制的轨道，按照法律规定的程序办事，并提交同级人民代表大会审核、监督和通过，一级政府不能随意变动和突破预算计划，以增强预算计划的法律效应。

健全分级分税财政体制的法制建设，应该是：(1) 制定预算法，使各级政府的预算编制、执行及调整，做到有法可依；(2) 强化各级人民代表大会对同级政府预算的审核与监督的权力，对违反预算法规的计划编制和预算支出，有否决的权力和中止执行的权力；(3) 预算计划公开化，使各级政府预算工作接受社会民众和舆论的监督，增强制约因素，提高预算约束力。

(4) 实施复式预算管理。按照复式预算的要求来管理城市财政资金，改变目前资金收入不分性质而混在一起列支的做法，使财政收入与支出流向相对应，以保证各项预算基金的专款专用，提高财政资金的使用效益。首先，对收入资金按性质分类进行管理，其中最主要是把经常性的税收收入与非经常性的债务收入区别开来，以保证举债收入的专项使用；其次，对支出资金按性质分类进行管理，其中最主要是把消费性开支与投资性开支区别开来，以防止挤占消费性开支搞投资；再次，按照社会再生产的运行顺序来安排财政资金，把补偿性资金与积累性资金区分开来，以保证各项生产与生活设施的补偿需要，避免积累性资金侵占补偿性资金的做法。