

內地財稅體制與地方分權

將於本月召開的中共中央十八屆三中全會，將決定內地未來三到五年，甚至五到十年的經濟發展核心政策。有最高層領導人已經公開表示，這一會議將主要研究全面深化改革問題。從內地現有經濟結構和經濟改革的一般規律而言，財稅體制作為內地政治和經濟結點，理應成為改革的突破口之一。

回顧歷史，二十年前的分稅制改革，即成為當時經濟整體改革的重要支點；而時至今日，分稅制何去何從、地方分權如何推進亦成為內地整體經濟轉型的關鍵問題之一。

分稅制今夕

1994年施行的中央和地方的分稅制已經整整二十年。當年的分稅制改革的直接目標，是提高財政收入佔GDP的比重和中央財政收入佔財政總收入的比重。從現有數據而言，這兩個目標早已實現：1994年財政收入佔GDP的比重為11%，到2012年這一比重已提高到22%；1993年中央財政收入佔財政總收入的比重僅為22%，2012年已達48%。總體而言，這兩個指標都翻了一番；從單純這兩個指標而言，分稅制無疑是成功的。

當年的分稅制改革，實際徹底扭轉了自1978年開始的地方擴權。通過分稅制增加中央財政收入相對於國民經濟的比重，實現了財稅體制的中央集權。而在政府主導經濟發展的模式下，單向增加中央財政收入，實際上扭曲了中央與地方之間的互動關係。由此產生了兩個影響很大的經濟現象：一是地方政府財政收入土地化，因為土地出讓收入不屬於稅收，不受分稅制影響；二是中央國有企業大力擴張，國進民退，因為中央稅收增加，有財力進行財政支持和補貼，至少可以進行紅利減免。

分稅制缺失

分稅制演進到今天，徹底改變了當年中央財政入不敷出的局面，現在是中央財政收入連年兩位數增長，數以萬億元的財



■分稅制本身的制度局限非常明顯，就是只進行了中央和省級政府間的分稅，省級和其以下的地方政府則沒有稅收分配的制度安排。
(中新社圖片)

政資金常年閒置在銀行賬戶上，以至於決策層提出盤活存量資金。與中央資金充裕形成鮮明對比的是，當地方政府缺錢成為普遍現狀，地方隱形債務高企的風險也隨之而來：因為內地只有中央政府具有發債權，地方政府中只有幾個試點省市剛剛開始發行由中央財政部監管下的地方債券，地方多採用基礎項目開發建設公司作為融資主體，形成隱形債務。

分稅制本身的制度局限也非常明顯，就是只進行了中央和省級地方政府間的分稅，省級和其以下的地方政府則沒有稅收分配的制度安排。而地方政府在內地至少有省、地級市、縣、鄉鎮四個層級，加上中央一級，整個政府財力分配體系中共有五個層級。

現行稅制體系只有約20個稅種，實行五級分稅，在內地官僚體制下基本上是無法解決的。出路在於逐步推進地方政府扁平化，如鄉財縣管和省直管縣等，把財政的實體層次與地方政府的政治層次分離，省以下的分稅制才可能真正推行。

二十年前進行分稅制改革設計時，從政治穩定角度考慮，並未觸動政府話事權和支出責任的劃分，而是承諾分稅制改革後再行處理，因而實際沿襲至今。在分稅制地方政府財政收入比重下降之下，地方事權與支出責任之間的不匹配就愈來愈突出了。一部分本應該由中央負責的事務，

近年來事實上交給了地方。比如國際界河的保護、跨流域大江大河的治理、跨地區污染防治、跨地區經濟糾紛司法管轄等，即涉及多個省份，應該由中央管理並安排財政支出卻交給了地方。

地方分權演進

其中，一些基本的社會經濟保障制度，如養老保險、醫療保險等涉及勞動力的跨域流動，本應由中央為主管理，目前則處於極度碎片化的地方管理狀態，極大制約了內地經濟的市場化進展。更大的問題是中央和地方的職責重疊、共同管理的事項，各級財政責任不清，中央和地方通過各種形式進行博弈，社會資源極大浪費。

一個基本數據是中央集中了全國財政收入的53%左右，但是中央財政支出只佔全國的20%。因此，應該以話事權合理劃分重新確定財力配置，重構分稅制。合理確定中央事務、地方事務、中央與地方共同事務、規範省以下各級政府話事權邊界。

中央和地方話事權理順之後，首先要將現有稅種中適合地方徵收管理的重新劃分下放給地方；同時，要建立嚴格剛性的中央地方轉移支付體系。

李元莎為美國麻省大學商學院助理教授
何順文為澳門大學教授兼香港公司管治議會主席