

中国财政改革30年：历史与逻辑的勾画

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月26日 刘尚希 邢 丽

[摘要] 作为中国经济体制改革的重要组成部分，财政改革已经走过了30年的历程。这个历程形成了“让利——放权——分权——非对称性分权”这样一个改革路径，体现出鲜明的渐进性特征和很强的中国特色。展望今后的财政改革，在经济市场化基本完成的条件下，其在社会公平正义方面的作用将更为凸现，构建“民生财政”将是下一步财政改革的具体目标。

[关键词] 财政改革 让利 分权 非对称性分权

自1978年实行改革开放以来，中国从传统的计划经济逐步转向市场经济，已经走过了30年的历程。作为经济改革的“排头兵”，财政改革一直都扮演着十分重要的角色，为中国整个改革的稳步推进“铺路搭桥”。纵观30年的财政改革历程，基本上是按照“让利——放权——分权——非对称性分权”这样一个脉络而展开的。本文将按照这个脉络，对中国财政改革的30年历程进行分析，揭示其深层次的逻辑关系，并展望财政改革的新趋势，以期对新阶段的财政改革深化提供参考。

一、让利：财政改革的起点

党的十一届三中全会明确提出把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，揭开了中国改革开放的序幕。改革伊始，解放思想的大讨论，承认了物质利益原则，从而首先进行了以“让利”为特征的财政改革，以期通过物质利益来激发各方面的积极性，形成新的发展经济的动力机制。对农民的让利措施主要是，大幅度提高农副产品价格，同时分田到户，实行联产承包责任，“交了国家的，留下集体的，剩下全是自己的”，这极大地调动了农民的积极性，粮食产量快速增长，人均粮食产量由1978年的319公斤增加到1980年327公斤，1985年则达到361公斤。^① 几年的功夫，中国人的吃饭问题就基本解决了。

对企业实行利润留成和企业基金制度，增加了企业自主支配的财力，企业职工的工资、奖金大大增加，工人的积极性也大大地调动起来了，工业产量不断上升，工业品短缺的状况很快得到了缓解。对地方实行“分灶吃饭”和大包干体制，地方各级政府自主支配的财力也大大增加，由此调动了地方政府发展经济的积极性，国家经济形势全面好转。对政府各个部门的预算管理，也实行了各种形式的包干制，部门经费包干，结余留用，由此调动了各部门理财的积极性，促进了预算资金使用效益的提高。纵向和横向的全方位的让利，打破了长期以来实行的财政统收统支体制，各地方、部门、单位、企业和个人都有了看得见的物质利益，建立在对自身利益关心基础上的动力机制逐渐形成，中国经济发展的动力渐渐地被更替了，国民经济焕发出了新的活力和生机。

一系列的“让利”措施最终都反映在财政上。1979年财政支出增长14.2%，而财政收入只增长了

1.2%，当年出现了135.41亿元的巨额赤字，占当年GDP的3.33%。1980年赤字缩减为68.9亿元，占当年GDP的1.51%；①之后的财政赤字虽然有所下降，但财政的“两个比重”（财政收入占GDP比重和中央财政收入占全国财政收入比重）一路下滑，一直延续到20世纪90年代中期。

二、放权：财政改革的探索

高度集中的计划经济体制，离不开财政上的两个集中：财力的集中和财权的集中。如果说，让利打破了财力的集中，调动各方面的积极性有了必要条件，那么，放权则打破了财权的集中，调动各方面的积极性有了充分条件。让利，使各地方、部门、企业和个人有了新的动力；放权，则使各地方、部门、企业和个人解除了集权带来的束缚，有了发挥主动性和创造性的空间。让利与放权，使各方面积极性的发挥得以变成现实。

在财政改革的实践中，一开始是以让利为主，同时让利中包含着放权，这一直到20世纪80年代中期；之后，以放权为主，同时放权中也包含着进一步的让利。如果说，让利仅仅是对原有体制的一种调整，为改革赢得共识和支持，那么，放权则已经蕴含着改革的探索。

从“以计划经济为主，充分重视市场调节的辅助作用”，到“计划经济为主，市场调节为辅”、“社会主义计划经济是公有制基础上的有计划的商品经济”、再到“国家调节市场，市场调节企业”，最后又回到“计划经济与市场调节相结合”的改革思路，为财政的放权型改革提供了理论资源和政治支持。1988年建立的地方财政大包干体制使财政放权达到了一个新的高度。由于当时对市场的定位并不清晰，各项改革很难找到一个标杆，都处于探索之中。

（一）对地方放权：各种形式的财政包干制

1980年、1985年和1988年的三次财政体制调整和改革，是财政放权不断加大的一个过程。1980年2月实行的“划分收支、分级包干”的财政管理体制，主要是把收入分成固定收入、固定比例分成收入和调剂收入，实行分类分成，财政支出主要按照企业和事业单位的隶属关系进行划分，地方财政在划定的收支范围内多收可以多支，少收则少支，自求平衡。这次改革在体制设计上由全国“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”，财力分配由过去的“条条”为主改为以“块块”为主。两步利改税后，我国自1985年起财政体制也相应调整为“划分税种、核定收支、分级包干”，是“分灶吃饭”体制在新税制下的继续，主要是把过去的划分收入改为划分税种，在其他方面也相应做了一些调整，但并没有突破“分灶吃饭”体制的总体框架。

1988年，开始推行财政大包干。包干制进一步加大了对地方政府的激励，在发展经济和财政平衡方面尤其明显。包干制是对1980年“分灶吃饭”财政体制的延续和强化，是农业大包干延伸到企业改革之中后的再一次延伸。很自然，这次改革不可能消除原财政体制的弊端，相反，由于包干制把中央财政收入的增量给“包死”了，增量大部分留给了地方政府，导致中央财政收入在全国财政收入中的比重不断下降。

各种财政包干体制是对高度集中体制的彻底否定，扩大了地方政府在组织收入和安排支出方面的自主权，强化了地方的利益主体意识，同时也使地方政府在计划经济下被束缚的主动性和积极性得到释放，促进了国民经济和各项社会事业的发展。但“放权”的制度设计并没有一个清晰的界限。哪些“权”要下放，放到什么程度，并没有一个准确的界定，基本上是“边改边看”。由于各

种分级包干制先天不足，且体制频繁变动，使政府间分配难以预期，助长了地方政府的短期行为。这种包干体制过分注重对财政收入增长的激励，对财政的横向均衡关注不够，地区间财力差距出现了不合理扩大。同时分配秩序混乱、国有资产流失、腐败滋生蔓延等负面影响也同时显现。

（二）对企业放权：扩大企业经营自主权

把中央权力下放到地方属于一种行政性分权，并没有触动传统经济体制的实质。正如1984年10月《中共中央关于经济体制改革的决定》所指出的，1956年以后的时期，“其间多次实行权力下放，但都只限于调整中央和地方，条条和块块的管理权限，没有触及赋予企业自主权这个要害问题，也就不能跳出原有的框框。”

我国经济学界于20世纪70年代末80年代初提出了把增加企业活力作为经济体制改革中心环节的改革思想，这以著名经济学家蒋一苇的“企业本位论”为代表。其中心思想，就是承认企业是现代经济的基本单位，企业必须是一个能动的有机体，企业应当具有独立的经济利益，从而以一个商品生产者的身份出现，成为商品生产的基本单位，向国家和社会承担相应的义务，同时也获得应有的权利。“企业本位论”跳出了公共部门内部的行政性放权，是一种新的改革思路，为国家与企业之间的分权——把原来依附于国家行政机构的生产单位改造成独立自主、自负盈亏、相互竞争的企业——准备了初步的理论条件。

“企业本位论”的思想在随后的改革实践中得以体现，扩大或确立企业自主权一直成为改革的热点问题。在实行利润留成制度之后，为了清楚界定国家与企业间的分配关系，为企业自主经营、自负盈亏创造条件，充分调动企业和职工的积极性，我国于1983、1984年实行的两步“利改税”，明确了企业由上缴利润改为上缴税金，利改税过程中采取了一系列减税让利和税前还贷措施，增加了企业的自主财力。通过对国有企业征收所得税，以法律的形式确定国家和企业的分配关系，为实现政企分开、两权分离，培育新的市场主体，建立现代企业制度等一系列改革奠定了基础。1987年开始推行的企业经营承包制，是在利改税后出现企业负担加重，税制激励作用减弱，企业活力缩减的情况下进行的。承包经营责任制也是国家对企业放权的一种新探索。通过在一定期限内将企业的经营权由政府主管部门转让给经营者，并把企业的生产经营成果同企业及职工的收益挂钩，既保证了国家财政收入，又扩大了企业的财力、财权和经营自主权，调动了企业和职工的积极性。但是承包经营责任制没有真正实现“政企分开”和打破“大锅饭”，“赚了归自己，亏了归国家”的“风险大锅饭”局面并没有发生实质性的变化，政府承担着无限的责任和风险。

可以看出，自1979年以来，中国一直以让利、放权作为调整和改革的主线，企业生产经营的积极性起来了，生产效率也随之提高，同时，地方政府发展经济的积极性也极大地调动起来。在这一系列让利、放权措施实行的同时，国家财政收入增长速度日渐放缓，1978年国家财政收入占国内生产总值的比重为31.1%，1993年该比例则下降至12.3%，财政赤字不断增加。而中央财政更是日渐拮据，由1984年占整个财政收入的40.5%下降至1993年的22%，^①中央政府曾一度需要向地方借钱过日子。中央财政的脆弱对整个国家的稳定是极其不利的，这为后来的分税制财政体制改革埋下了伏笔。

三、分权：建立新的财政运行机制

如果说放权主要是原有集中体制框架内的“松绑”和外在激励，那么，分权则是试图对新体制

框架的构建，使政府与市场之间、各级政府之间形成一种新的责权利关系，产生内在的激励。放权侧重于分享，而分权侧重于界定。1992年年初，邓小平同志视察南方，发表了重要讲话，提出了加快改革开放，发展社会主义市场经济的一系列设想。同年10月，党的十四次代表大会提出了建立社会主义市场经济体制。对“市场经济”的肯定，以及与“社会主义”具有相容性的理论阐述，使我国的经济体制改革和社会经济发展进入了一个新的历史时期。

社会主义市场经济的提出，彻底解决了改革开放以来长期对市场经济认识的意识形态障碍，为改革摆脱“放权—收权”的循环提供了理论前提。市场在资源配置中的基础性作用开始被认识，政府与市场之间的关系开始浮现出来，并在理论上日益清晰。这为“分权式改革”提供了理论前提。

（一）针对国有企业的分权改革：建立现代企业制度

随着各项改革的渐进深入，反思利改税、企业承包制存在的种种弊端，人们认识到政府的社会管理者职能和国有资产所有者职能要求有相应的不同实现形式和参与分配方式，前者为税，后者为资产收益，是不能混淆的。因此，“税利分流”的观念开始被接受。即继承利改税的积极成果，降低企业所得税税率，并取消调节税，实行不同形式的税后承包，并改所得税前还贷为税后还贷，逐步与市场经济规则接轨，从而把企业改革引导到产权明晰化、竞争规范化的方向上来。其后的企业股份制改造，以及国有资产管理方面的一系列制度建设，1992年起实行复式预算制度和1993年的财务会计制度改革的改革探索，为现代企业制度的建立，以及确立政府与市场的关系奠定了基础。

（二）分税制财政体制：分权改革的尝试

推行分税制财政体制是我国建国以来规模最大、范围最广、内容最多的一次财政变革。这是在经过多年的理论研究和实践探索，并借鉴市场经济国家做法的基础上，结合我国的实践而进行的一次分权改革尝试。这此改革以明确划分中央和地方的利益边界、规范政府间的财政分配关系为宗旨，其主要内容是“三分一返”，即在划分事权的基础上，划分中央与地方的财政支出范围；按税种划分收入，明确中央与地方的收入范围；分设中央和地方两套税务机构；建立中央对地方的税收返还制度；建立过渡期转移支付制度。这种分税制既保证了中央集中适当财政收入，又有利于激励地方政府加强税收征管的积极性。分税制财政体制改革突破了“让利、放权”的传统改革思路，向构建市场经济条件下的财政运行机制迈出了关键的一步。

实施后的分税制取得了良好的运行效果。由于政府间的财政关系趋向稳定，调动了中央与地方两个积极性，“两个比重”逐年上升，中央财政实力增强。分税制改革按照税种明确划分中央与地方的税种，并分设国税与地税两套税收征管机构，在调动各级政府理财积极性的同时，各地税收征管也得到加强，随意减免税的状况有所好转，税收流失有所控制，财政收入保持稳定增长的态势。新体制建立后，各地开始根据不同产业对财政的贡献度，逐步把投资重点转向有利于地方财政增收的相关产业，各地追求“小而全”、“大而全”和发展“高税”产业的现象得到遏制，区域之间的封锁和割据也大大缓解，经济结构得到调整和优化。

（三）税收制度改革：趋向中性化的税收体系

税制改革和财政体制改革是紧密相连的。中国的税制改革也经历了一段很长的探索之路。改革开放之初，中国税制经过“文化大革命”的冲击，已经支离破碎。只对国有企业征收一道工商税，对集体企业只征工商税和工商所得税，简化到不能再简化的地步。改革开放后，进行了局部性的恢

复性调整，两步利改税基本上恢复了原有的税种，但又很快被全面的承包制所取代。“一户一率”的协商办税方式使企业的负担水平在相当程度上取决于企业的谈判能力，造成企业负担不公，也违背了市场经济的公平竞争原则。随着世界经济一体化，外资的大量涌入以及将加入WTO的新形势，要求我国必须建立同国际接轨又符合中国实际的税收制度。与财政体制改革相配套，1994年我国实行全面的工商税制改革。税制改革是遵循“统一税法，公平税负，简化税制，合理分权，理顺分配关系，建立符合社会主义市场经济要求的税收体系”的指导思想，这次改革形成了以流转税和所得税为主体，辅之以若干辅助税种的较规范的、完整的复合制税收体系。在流转税方面，以生产型增值税为核心，消费税和营业税为补充的结构框架既体现了税收的“中性原则”，又有相应的调节措施；在所得税方面，统一内资企业所得税，税率由55%下降到33%，并增设两档照顾税率。不再实行企业承包制，取消“能源交通建设基金”和“预算调节基金”。⁴建立了统一的个人所得税，体现了公平税负、合理调节、高收入者多征、中低收入者少征或不征的原则。

此外，对诸多的辅助税种进行了撤并和调整，并开征了一些新税种。初步形成了多税种配合发挥作用，适应市场经济取向的，有利于规范政府和企业之间分配关系的复合税制。与此同时，赋予地方适当的税收，简化了税制，有利于经济发展，保证了充裕的税源，形成了良好的收入增长机制。税制改革后，实现了“两个比重”的回升和持续增长。中央财政有了更大的主动权，中央政府平衡区域差距的能力得到加强。

（四）财政支出结构改革

我国财政支出结构是从建国初期的大财政、供给制发展而来的，是建立在传统计划经济体制上的，其最大特征是财政支出范围过宽，政府包揽过多，几乎覆盖到整个社会生产与消费的各个方面，一些本应由市场解决的问题被纳入财政分配范畴，支出结构滞后于整个经济分配格局的变化。随着政府职能的逐步转变和市场在资源配置中基础性作用的增强，对财政支出结构的调整也逐步展开。在合理控制财政支出总量的同时，优化财政支出结构。将那些不属于政府承担的事务逐步推向市场，与财政供给脱钩，财政支出优先保证重点事业发展的需要。财政逐步退出竞争性投资领域，通过压缩一般性项目投资，增加对农业、能源、交通等基础产业和基础设施投资，在财政政策上支持国家支柱产业和高新技术产业发展，并增加对教育、科技等方面的投入，政府与市场的分工逐渐地在财政支出结构上显现出来。

（五）公共财政框架的构建

在经历了一系列“放权”、“分权”的财政改革探索之后，1998年，政府正式提出了“公共财政”，并以此确立为今后财政改革的方向和目标。构建公共财政，这意味着两个基本面的重新定位：一是政府与市场关系的重新定位；二是政府与民众关系的重新定位。

界定政府与市场的边界，首先不是谁多管、谁少管的问题，而是二者逻辑关系的重新审视：从传统体制下的“政府第一，市场第二”，即在资源配置中政府能做的政府先做，政府实在做不来的交给市场来补充，变为“市场第一，政府第二”，即市场配置资源发挥基础性作用，市场能做的交给市场，市场做不好和不能做的由政府补充。在这种新的逻辑关系中，政府活动的范围被界定在公共领域，政府的职责被界定为防范和化解公共风险。只有这样，才能既不延滞市场化进程，也使政府有精力办好其职责范围内的事情，形成政府与市场分工合作的新格局。

界定政府与民众的关系，同样意味着一种新的逻辑关系的建立，即财政从“国家本位”变为“民众本位”，从治与被治的关系变为委托代理的关系。这就要改变计划经济体制下政府自我授权、自动代表民众利益的逻辑思维，抛弃按照长官意志行事的观念，树立起民众是委托人、政府是受托人的新观念。公共财政就是受托人用委托人的钱去办委托人的事。公共财政就成为把对政府财政活动的知情权、限制权和监督权重新交还给社会民众的一种制度保证。

在市场经济下，政府职能重心转向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，财政职能也应随之相应转换。围绕着公共财政框架的构建，一系列的财政改革由此展开：

一是农村税费改革。农村税费改革分两个阶段进行：第一阶段是清费正税。主要包括“三取消、两调整、一改革”。第二阶段是取消农业税。在2000年对安徽全省进行农村税费改革试点的基础上，逐步扩大试点范围，2004年改革粮食流通体制，对农民实行直接补贴，全面取消了除烟叶外的农业特产税。2006年实现了在全国范围内取消农业税，这标志着几千年的“皇粮国税”终于成为历史。二是推行以深化“收支两条线”管理、部门预算和国库集中支付等为主要内容的预算管理制度改革，在规范财政支出程序、减少资金周转环节、提高资金使用效率、推动政府职能转化等方面发挥了积极的作用。三是改革财政支出结构，解决“缺位”和“越位”问题。随着财政收入较快增长和国债发行规模扩大，各项支出均有较大幅度增加；与此同时，各级财政加大调整支出结构的力度，财政用于社会性支出的比重不断提高。2006年我国就业和社会保障支出占总支出的10.78%；教育支出占11.81%；医疗卫生支出占3.26%；科技支出占3.5%；文体广播事业费支出占2.7%。^①四是深化税制改革。随着改革开放的深入，世界经济一体化的发展，我国在2001年正式加入了WTO，国内的经济和社会形势发生了深刻的变化。党的十六届三中全会明确提出了“分步实施税收制度改革”的任务，并提出了“简税制、宽税基、低税率、严征管”的改革原则。其主要内容为：“改革出口退税制度。统一各企业税收制度。增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围。完善消费税，适当扩大税基。改进个人所得税，实行综合和分类相结合的个人所得税制。实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费。在统一税法的前提下，赋予地方适当的税收管理权。创造条件逐步实现城乡税制统一。”相对于1994年的工商税制改革，新一轮的税制改革是结构性、渐进式的调整：2004年首先在东北老工业基地对8大行业进行增值税转型的试点，并准备逐步向全国推广；从2006年1月1日起，个人所得税工资、薪金所得费用扣除标准，从800元调整到1600元；^②2006年在全国范围内取消了农业税；2007年企业所得税法草案在十届全国人大五次会议上审议通过，从2008年1月1日开始新税法正式在全国实施，这标志着我国结束了实行内外有别的两套企业所得税法的历史，一个有利于企业公平竞争的税制环境正逐步建立起来；增值税转型试点范围扩大到中部六省部分城市；修订了耕地占用税和城镇土地使用税，统一了车船税；遵循加入WTO承诺，关税税率总水平由2001年的15.%降至2004年的10.4% 2007年将进一步降至9.8%等。

（六）以市场为导向的财政分权改革形成了非对称性分权的格局

1994年分税制改革之后，政府间财政关系一个突出的特点是从“对称性分权”走向“非对称性分权”。所谓非对称分权就是收入倾向集权，支出倾向分权的财政体制状态。从图1中可以看出，我国中央财政收入占整个财政收入比重呈稳步上升趋势，但中央财政支出比重却呈下降趋势，非对称性分权特征比较明显。纵观各国的政府间财政关系，无论是联邦制国家，还是单一制国家，也不论中央与地方是否设立共享税，各国的中央政府都掌握了财政收入总额的绝大部分。美国、日本、澳大利亚等一些联邦制国家，中央集中的财力超过60%。一些发展中国家如印度由联邦政府组织的税收

占税收总额比重也达到了65%—70%。在单一制的英国，其财力大部分集中在中央政府，地方自有财力安排的支出只有1/3左右，大部分支出依靠中央的转移支付。而从支出来看，由地方政府实际安排的支出数额在财政支出总额中所占的比例均超过了50%。^③这种“收入集权、支出分权”的“非对称性分权”财政体制使中央政府逐渐掌握更多的财政资源，从而强化了中央政府的政治控制能力。

我们作为单一制国家，是否应该实行这种非对称性分权呢？根据我们国家现阶段的状况，我们有很多经济和社会方面的矛盾需要解决，面临很多的公共风险，中央政府不掌握相当的财力，若是中央向地方借钱过日子，对整个国家的统一和稳定都是不利的。非对称性分权在现阶段有存在的合理性。我国从1994年分税制财政体制改革以来，中央财政收入在整个财政收入的比重稳步上升，分税制运行第一年，中央直接组织收入占全国财政收入的比重为55.7%，比1992年高出27.6个百分点。虽然1994—1996年间由于经济发展中的一些新问题使中央收入增长速度有所下降，但从1998年起，中央财政收入占整个财政收入的比重一直在50%以上。这使中央政府能从容应对各种公共风险和公共危机，如1997年亚洲金融危机的冲击、2003年“非典”的肆虐、以及公平缺失引发的社会矛盾等等。财政能够更多地转向支持三农、公共医疗、就业、社会保障和环境保护等民生领域，这无疑得益于中央财政收入的稳步增长。同时，在非对称分权改革的过程中，出现了基层财政普遍困难的局面。县乡政府负债成为普遍现象，其风险压力日益明显，在一些贫困县更加突出。反思现行分税制财政体制存在的种种弊端，主要还是因为在对我国的经济发展水平和区域差异和差距认识不足的情况下，以“同质化”为假设，照搬一般的原理来考虑，受“财权与事权匹配”这个教条的束缚，将分税制扩大化所致。总体看，非对称性分权的财政体制符合我国当前的国情。

四、和谐：财政改革的趋向

党的十六届四中全会提出构建和谐社会的战略任务和奋斗目标，其中蕴含着当代中国社会价值取向的转变。这意味着中国的发展进入了一个新阶段，站在一个新的历史起点。在今后相当长的一个历史时期内，中国的各项改革及政策都必须围绕这个任务和目标，作为政府手段的财政自然亦不例外。财政改革与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设都有密切的关系，财政改革的目标是通过完善公共财政体系，促进这四个方面的协调与和谐，防止“一条腿长，一条腿短”的现象。民主理财、民主财政本身就是民主政治的重要组成部分；公共文化体系的建设和社会事业的发展都依赖于财政支撑。财政不仅仅是促进经济发展的手段，也是推进政治、文化与社会建设的重要工具。在经历了以经济增长为中心的“建设财政”，逐步走向“公共财政”，再到时下聚焦于民生问题的“民生财政”的改革历程后，财政改革在新形势下将面临新的任务：一是进一步改革政府间财政关系；二是保护公共产权，逐步实现公共生产要素的公平分配；三是改革公共服务提供机制，实现基本消费的平等化；四是提高财政运行透明度，加强财政制度的基础设施建设；五是进一步完善现行税制。

（一）改革政府间财政关系

政府间关系涉及方方面面，但归结起来，主要是三要素：事权、财权、财力。各种不同类型的体制都是这三要素不同的组合而形成的。一般而言，事权、财权、财力三要素达到对称，才能使一级政府运转正常。但在不同的情况下，其对称方式是不同的。相对于事权，财权与财力都是手段，是为履行特定事权服务的。

1994年的分税制改革主要就财权和财力这两个体制要素作了新的组合，即通过划分税种重新界定财权，通过转移支付制度重新配置财力，而事权则未做正式调整。这给后来的体制运行埋下了隐患。财权是基本锁定的，10多年来财权的调整变化不大，可视为一个不变量，而事权、财力则成为两大变量，事权可以非正式地调整，财力亦可以非正式地配置，可以说，省以下各级政府的事权、财力是不确定的。事权、财力的演变轨迹取决于各级政府间博弈的程度、方式和手段。县乡财政困难即是这种博弈的一种结果。因此，要从根本上解决县乡财政困难，必须减少事权、财权、财力的不确定性，针对不同经济发展水平，对体制三要素实行不同组合，仅仅强调“财权与事权匹配”是远远不够的。考虑到我国现阶段的经济水平和发展水平和区域差异和差距，分税制主要在中央与省一级之间实行，而省以下财政体制不宜一刀切地提倡搞分税制，可由各省根据本地的实际情况来设计省以下的体制。省以下体制不论如何设计，关键是要达到财力与事权的对称，使各级政府能够有效地履行其职责。省以下体制应可以考虑各主体功能区规划的要求，兼容分税、分成、分享等多种方式，从而形成分税制财政体制大框架下的双层模式。这就要针对各地实际情况，重新匹配事权、财权和财力的组合，以使财政体制与我国区域发展的状况相吻合，并有助于遏止这种差距进一步扩大。如对一些经济发展完全依赖农业的地区，由于这些地区税源单薄，即使有了财权，也无法组织起与事权相匹配的财力。在事权一定的情况下，只有通过省以下的转移支付制度，才能实现事权与财力的对称。因此，对这类地区，转移支付制度的完善具有最为重要的意义。

（二）公共产权的改革与保护

公共产权是由宪法规定下所形成的巨额存量公共资源，即以自然资源、政府实物资产、金融资产以及无形资产构成的。我国是一个公共资源和公营经济占有很大比重的发展中国家，前者如土地、矿藏、房产、非经营性资产等；后者有存在于各个行业的国有企业和为数可观的公共金融资产。广泛存在的各种形式的公共产权客观上决定了公共产权所带来的各种公共收入（占非税收入大部分）与公共权力带来的公共收入（主要为税收收入）其实应摆在同等重要的地位，如果认为公共产权收入是“芝麻”，不值得去捡起来，那就不只是会带来公共收入的流失，更重要的是会导致公共产权虚置和严重的社会不公。在市场化的改革过程中，对公共产权保护不力，是整个经济改革中的最大问题。马克思早就说过，生产要素的分配决定生产成果的分配。公共产权得不到有效保护，这就意味着属于国有的生产要素分配是不平等的，由此产生的后果必然是生产成果的分配过分悬殊。公共生产要素在市场化过程中被行政权力所左右，不能以市场的方式进入市场，不只是带来政治上的腐败，也使要素市场长期发育迟缓而处于扭曲状态，使我国的整个市场化改革难以进一步推进。公共产权是同财政作用大小正相关的，公共产权得不到有效保护，将会彻底抵消政府从税收和支出方面去校正分配差距的努力。

（三）公共服务提供机制的改革

逐步实现基本公共服务均等化是我国构建社会主义和谐社会的一项重要内容。基本公共服务均等化目标的提出，体现的是以人为本与社会和谐的社会价值观和政策理念，是在人的基本需求层次——民生的公共服务领域实现公平。在城乡差距、地区差距、居民收入分配差距过大，社会公平面临挑战的情况下，基本公共服务均等化目标的提出标志着基本人权和民生领域的公平问题成为了构建和谐社会的公共政策的基本目标。

所谓的公共服务是指政府利用公共权力或公共资源，为促进居民基本消费的平等化，通过分担居民消费风险而进行的一系列公共行为。居民消费风险包括三种：一是可及性风险。即有钱也买不

到的风险，如洁净的水和空气、治安等。二是可获得性风险。即买不起的风险，如食品、教育、医疗、养老等，如果没钱就不能消费。三是信息不对称风险。如食品、药品的质量以及医疗、教育的质量等，由于受知识分工的限制，人们对此类消费的质量和安全性是不清楚的，往往是被动接受，等到出现了严重后果才知晓。上述三种风险直接影响到公众的消费水平和消费质量，从社会层面来看，往往导致消费的严重不平等，因此需要政府对居民的消费风险提供保障。如果政府不分担这些风险，那么消费风险引致的消费不平等将会可能导致严重的经济、社会和政治问题。政府提供公共服务的目标是分担居民消费风险，以避免公共风险的扩散。公共服务的最终目标是促进消费的平等化，也就是通过政府干预来部分切断财富、收入与消费的因果关联，阻止财富和收入的不平等效应继续向消费领域蔓延。

提供公共服务是政府的一项基本职责。政府财力增强才能更好地实现公共服务均等化，这也是基本公共服务均等化的物质条件和财力基础。另一方面，基本公共服务是在其特定的体制下供给的，没有合理的基本公共服务供给制度及相关机制，那么财力再多也不会有效率，只能导致资源严重浪费。实现基本公共服务均等化是财力与制度两者相结合的产物，财力必须跟上，制度也要改进。针对我国财政改革发展中的制约公共服务均等化的因素，应重点从以下几个方面进一步完善公共财政制度：首先，强化公共财政统筹安排政府财力的能力。其次，公共支出进一步向基本公共服务领域倾斜，支持建立城乡统一的公共服务制度。第三，以基本公共服务均等化为导向深化分税制财政管理体制的改革，切实缓解基层财政困难。第四，以基本公共服务均等化为导向进一步完善财政转移支付制度，优化转移支付结构。

（四）进一步提高财政透明度

政策或制度是公共性的，与社会民众的利益有密切关系，在其决定和实施过程中，应当有民众的广泛参与。这一方面有利于各项政策和制度安排体现社会民众的意愿和要求，增大政府政策和制度改革的社会认可度；另一方面，有利于集思广益，提高科学决策的水平。而要做到这一点，必须以提高透明度为前提。政府透明度的高低与一定的政治体制及其行政管理体制相关，对我国来说，提高政府运作的透明度是一个渐进的过程。就目前而言，可通过公共部门的各项改革，如通过行政体制改革、投融资体制改革、行政审批制度改革、财政体制改革、预算管理体制改革等来逐步提高政府运行的透明度。在财政领域，就政府收支状况、赤字状况和债务状况等方面可以更全面、更详细、更及时地向社会公众披露，减少信息不对称带来的误解和不信任，特别是不断提高政府各种救助承诺的透明度，能够减少道德风险，使各类潜在的被救助对象形成更明确的预期，淡化“等、靠、要”的依赖思想，从而避免风险累积和向政府转移。

（五）税制改革

税制改革已经成为当前的一种社会共识，但该如何迈步，显然取决于税改的理念。未来的税制改革应注意这样几个问题：一是税制本身无优劣之分，不要就税制本身来断其“好”与“坏”；只有把税制放到一定时期具体的税制环境中，才能评判税制的优劣。只有理性的把握税制改革过程中的现实问题，税制改革才能走向成功。二是税制改革要以公共财政为导向，一方面公共财政框架下的政府职责将为恰当的税收规模提供一个明确的标准；另一方面，公共财政决定了政府与民众的逻辑关系是“民众本位”，税制设计必须是“以人为本”，不能就税论税。三是税收的“工具价值”是有限的，只能达成有限目标。过分强调税收的调节作用，会对经济、社会运行过程产生扭曲。四是税制改革要有成本意识，不能不顾成本来推行所谓的理想税制。税收成本，包括征管成本、社会

成本和各种税收超额负担。降低税收成本，最主要的是要简化税制，这不仅能降低税收征管成本，节约资源，而且能提高社会效率，减少税收对经济、社会运行过程带来的扭曲性。五是税制的设计要先考虑征管能力的制约性，既要考虑“应该做什么”，更要考虑“能够做什么”，税制设计只有适应现实税收征管能力，才能提高税收征管效率，真正实现严征管的目标。六是能以国际惯例来决定税制改革方案的取舍，税制设计必须从我国实际出发，针对我国税制环境和税制存在的问题，制定改革方案，他国的税制无法在我国简单地复制。

目前我国的财政改革正向纵深推进，但我们应该清醒地认识到，改革、发展充满不确定性，包括改革的路径、过程和结果都是无法预知的，传统的改革路径和改革方式不一定完全适应新形势下的新要求，在防范和化解公共风险和公共危机的理念引导下，不断进行新的探索，使财政改革更好地服务于经济发展、社会发展和人自身的全面发展，通过构建民生财政的过程，更加凸现财政对社会公平正义的支撑作用。

参考文献：

- [1] 项怀诚 中国财政50年[M] 北京：中国财政经济出版社，1999
- [2] 刘尚希，杨良初，李成威 优化公共收入结构：财政增收的重要途径之一[J] 杭州师范学院学报，2005，(5)
- [3] 刘尚希 民生财政的要义：实现基本消费的平等化[J /OL] 来源：新华网
- [4] 刘尚希 基本公共服务均等化：若干问题的思考[J] 财政研究简报，2007，(15)
- [5] 高培勇 等财政体制改革攻坚[M] 北京：中国水利水电出版社，2005

文章来源：中央财经大学学报 （责任编辑： XL）