

1978 年以来中国财政改革的回顾与展望——基于政府与不同主体财政关系的角度

<http://www.crifs.org.cn> 2009年4月15日 许光建 高照钰 赵 宇

[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。通过不断的改革与探索, 我国基本建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制框架。财政改革的过程实际上就是政府与企业之间、政府与农民、农业和农村之间、政府与城镇居民个人之间、中央政府与地方政府之间以及财政与银行之间关系的不断调整过程。在这些方面, 改革都取得了很大的进展, 但依然存在很多问题。提高预算的透明度和加强公共参与, 应该成为下一步财政改革的重点之一。

[关键词] 财政体制改革; 中央政府; 地方政府; 城镇居民; 财政与银行

在我国从1978 年开始的经济改革和对外开放进程中, 财政改革是非常重要的领域之一。毋庸置疑, 财政改革取得了显著的成就, 对于其他领域的改革也发挥了非常重要的基础性和配套性作用。但是, 与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义和谐社会、建设高效廉洁的服务型政府的客观要求相比, 财政领域存在的弊端和问题还很多, 是目前和今后改革攻坚的重要领域。本文将从政府与企业、政府与“三农”、政府与城镇居民个人、中央政府与地方政府、财政与银行的关系这五个维度, 对过去30 年的财政改革进行梳理, 力图从中凝练出一些有价值的经验或判断, 并对今后的财政改革提出若干政策性建议。

一、政府与国有企业财政关系的改革

在回顾政府与企业的财政关系改革时, 我们不妨先看一下计划经济体制下政府与企业的财务关系。在传统的计划经济体制下, 政府是资源配置的主体, 国民经济计划是资源配置的主要方式, 企业(主要是国有企业或国营企业) 不过是政府的附属物, 根本没有任何自主经营的权利和自负盈亏的义务。国营企业按照国家计划组织生产, 所获利润完全上缴政府, 所需资金由政府提供, 出现的亏损由政府给予补贴, 职工的工资、福利也由政府决定。国家财政收入的主要来源是国营企业上缴的利润和税收以及农业集体经济组织上缴的农业税收。正如吴敬琏所说的, “计划经济下的财税体制具有的最大特点, 就是公共财政与企业财务合而为一” [1] 。形象地说, 这是一种政府与企业的收益“大锅饭”制度。显而易见, 只要国营企业实施任何形式的改革, 只要能获得一定的自主经营权利和相对独立的经济利益, 就必然会触发政府与企业财务关系的相应变化。换言之, 如果政府与企业的财务关系不调整, 国营企业的改革是无法起步的。

国营企业改革与农村实行家庭联产承包责任制几乎是同时进行的, 从1978 年底开始, 我国对国营企业先后试行了企业基金办法、各种形式的利润留成办法和盈亏包干办法。据统计, 1978~1982 年的5 年间, 留给工交企业的利润达420 亿元, 数量相当可观[2] 。显然, 随着国营企业可以自主使用

的利润的增加,上缴财政必然是相应减少的。同时,由于价格体系严重扭曲,不同行业的企业获得的利润有很大的差别“苦乐不均”。即使外部条件相同,不同的企业获得的利润也不平衡,企业的利润留成水平往往是单个企业和政府通过一对一的谈判确定的。这些问题的出现,推动了国营企业“利改税”的出台,即将企业的大部分利润以企业所得税的形式上缴给国家财政。

(一)“利改税”的进程和评价

第一步“利改税”是从1983年开始的,在当年年初国务院拟定了国营企业“利改税”试行办法(草案),财政部于4月29日发布了《关于对国营企业征收所得税的暂行规定》,决定自当年6月1日起国营企业开始普遍推行“利改税”制度。“利改税”的主要内容是:凡有盈利的国营大中型企业,均按照实现利润和55%的税率缴纳所得税,税后利润一部分以递增包干上缴、固定比例上缴、缴纳调节税定额包干上缴等办法上缴国家,一部分按照国家核定的留利水平留给企业;凡有盈利的国营小型企业,按照实现利润和八级超额累进税率缴纳所得税。缴税以后,由企业自负盈亏,国家不再拨款。税后利润较多的企业,要上缴一定的承包费或者按照固定数额上缴一部分利润。该试行办法还对各种类型的国营企业缴税和上缴利润的办法做了不同的规定。到1983年底,全国实行“利改税”的国营工业交通、商业企业共有107 145户,占盈利国营企业的92.7%,这些企业1983年共实现利润633亿元,比1982年增长了11.1%。至此,国营企业“利改税”的第一步改革取得了成功,并为下一步的改革提供了经验、奠定了基础。

第二步“利改税”是从1984年第四季度开始的,即从税利并存逐步过渡到完全的以税代利。其主要内容是,将国营企业应当上缴国家的财政收入设为11个税种,由税利并存逐步过渡到完全的以税代利,税后利润留给企业。具体做法是:将原工商税划分为产品税、增值税、营业税和盐税,对某些采掘企业开征资源税,恢复和开征房产税、土地使用税、车船使用税和城市维护建设税四种地方税,对盈利国营企业征收企业所得税,对大型国营企业征收调节税。

通过两步“利改税”改革,初步建立了国营企业所得税制度,促使国营企业向独立的生产者和经营者迈出重要的一步,配合了国营企业的改革。但是,由于其他方面的改革没有到位,“利改税”后仍然没有实现企业的自主经营、自负盈亏和平等竞争。由于每个企业所处的行业和生产经营条件不同,按照统一的水平交纳税收确实是不公平的,因此,我国又设立了一项针对大型国企的收入调节税。但是,对每个企业确定收入调节税是很困难的。直到1994年税制改革之前,政府与国有企业的财政关系并没有真正理顺,80年代后期实行的各种不同形式的承包制实际上就是“包税制”,企业与政府之间规范的财政关系并没有因利改税而建立起来。1993年底,国务院在关于实行分税制财政管理体制的决定中指出,从1994年1月1日起,国有企业统一按国家规定的33%税率交纳所得税,取消各种包税的做法。考虑到部分企业利润上交水平较低的状况,作为过渡办法,增设27%和18%两档照顾税率,这样才真正实现了利改税的目标。

(二)“拨改贷”的进程和评价

改革前,国有企业生产和运营所需要的资金,包括固定资产投资和流动资金都是由政府提供的。因此,企业不可能有自己的独立利益和自主经营权,企业也不会有多少风险意识。改革后,通过利润留成制度,企业有了一定的独立的经济利益和经营自主权;同时,政府为了鼓励企业更好地利用资金,从1983年开始,先后对流动资金和固定资产投资实行“拨改贷”的改革,国营企业需要的流动资金不足部分逐步改由银行贷款供应。从1985年起,国家预算内基本建设投资也全部由拨款改为贷款,“拨改

贷”投资由恢复组建的中国人民建设银行依据国家基本建设计划贷放,按期付息,分年还款。这一改革结束了计划经济体制下国有企业无偿使用财政资金的模式,自此,国有企业投资中来自预算的份额逐年降低,而来自银行信贷的份额大量增加。全民所有制单位固定资产投资来自国家预算拨款的比重在1979年以前约占2/3,而在80年代中期只占1/40。“拨改贷”改革为解决政府与国有企业的资金“大锅饭”问题发挥了重要作用,但也产生了新的问题。随着经济的发展,国有企业长期依赖银行贷款融资,资产负债率居高不下,利息支出成为企业的沉重负担,部分企业出现严重的经营困难。

(三) 国有企业收益分配制度的建立

我国建立国有资本收益分配制度的设想始于1993年,当时发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》提出,国有企业要“逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上交的分配制度。”但为了支持国有企业增强资本积累,国务院又同时规定:“作为过渡措施,近期可根据具体情况,对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法。”从那时起直到2007年,绝大部分国有企业除了依法缴纳税收,没有向政府交纳国有资本收益。国有企业不向政府交纳红利是有一定的合理性的,因为国有企业改革的任务十分艰巨,不少企业经营困难,税后留利水平较低。随着国有企业改革的逐步深化,大部分中小国有企业通过改制成为股份制或民营企业,保留的国有企业大多处于垄断行业,经营效益普遍有了很大改善。同时,少数国有企业利用垄断的优势地位,获得了较高的效益,企业职工特别是高层管理者的工资、收入和福利待遇大大高于社会一般水平,成为导致居民收入分配差距过大的重要因素。因此,建立国有企业分红制度势在必行。2005年10月,世界银行发表了一份报告,阐述了在中国实行国有企业分红制度的原因和方法,在学术界引起了较大反响[3]。2007年9月《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》明确指出,建立国有资本经营预算制度,对增强政府的宏观调控能力,完善国有企业收入分配制度,推进国有经济布局和结构的战略性调整,集中解决国有企业发展中的体制性、机制性问题,具有重要意

义。《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》规定,中央本级国有资本经营预算从2008年开始实施,2008年收取实施范围内企业2007年实现的国有资本收益;2007年进行国有资本经营预算试点,收取部分企业2006年实现的国有资本收益。2008年10月28日,全国人大常委会通过了《企业国有资产法》,这是政府与国有企业财务关系改革的重大进展,对推动各方面的改革具有十分重要的意义。政府与国有企业财政关系改革的内容还有很多,包括财政补贴制度的改革、行政性收费制度的改革等。

二、政府与“三农”财政关系的改革

在计划经济体制下,农民、农业和农村与国家财政的关系是非常复杂和隐蔽的。从收入方面看,农业部门或农民集体对政府的财政贡献似乎就是农业税(牧业税),20世纪70年代农业税收入在政府财政中占有相当大的比重,是财政的重要收入来源。政府实行的低价收购主要农产品的政策相当于农民向政府交纳的另一笔财政收入,斯大林把它称为“隐蔽性”农业税,这一部分收入主要通过轻工业特别是农副产品加工工业部门的税收和上缴利润表现出来。这样,农民提供的财政收入实际上由两个部分构成,一是法定的农业税收入,二是由低价收购农产品获得的收入。从支出方面看,用于农业、农民和农村的财政支出是很少的,在大多数农村,基础教育、医疗卫生等基本公共服务是由农村集体经济组织提供的,政府承担的份额很小,政府对于农民的社会保障支出几乎为零。农村的基础设施建设,主要也是由农业集体经济组织完成的。政府用于农业的支出即所谓的“支农支出”主要是农业科技方面的支出,即对于一些农业生产资料如化肥和农业机械等生产、销售的补贴。概括地说,在“三

农”领域，政府的基本政策是“多取、少予”，这种政策是我国农业长期落后、农民长期贫困的重要原因。

要推动农业领域的改革，就必须对计划经济时形成的政府与“三农”的财政关系进行调整和改革。这一改革要从两个方面进行：一是从收入方面进行，调整政府与农民的收入分配关系；二是从支出方面进行，调整政府对“三农”的投入。这两个方面的改革都取得了很大成就，但相比较而言，后者的改革相对滞后，难度也更大一些。从改革的顺序来看，在收入方面，先是70年代末到90年代初的农产品价格改革，然后是近些年开始的农业税费改革。支出方面的改革比较晚，如90年代后期才开始的农产品保护价格和农村电网改造，最近几年的种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具补贴、农村道路建设投资、农村教育和医疗投资，以及正在实施的农村社会保障计划等。这里，我们只简要地回顾农村税费改革。

1978年以前，农业税收一直是我国财政的主要收入来源，农业税是由农业集体经济组织即人民公社或生产队缴纳的，政府与农民的关系表现为政府与农业集体经济组织的关系。从1979年开始，家庭农业经营制度即“家庭联产承包责任制”逐步实行，农户成为独立的农业生产者或经营者，每一农户都要直接负担农业税，并向乡镇政府和村集体交纳各种行政性收费，具体包括：（1）农业税、农业特产税及其教育附加税；（2）向村委会交纳三种“提留费”，即公积金、公益金和管理费；（3）向乡镇政府交纳五种“统筹费”；（4）为乡村道路建设、防汛、植树造林等提供一定时间的义务劳动投入。在这种制度下，农民不仅要为政府提供税收，还要为乡镇和村提供各种费用或基金，通称为收费。实际上，农民交纳的这些费用相当于税收，是提供农村公共产品服务的主要资金来源。

这种制度安排在20世纪80年代是非常合理的，农民在获得承包土地时的普遍想法就是“交够国家的，留足集体的，剩下的都是自己的”。在农业生产发展正常、农产品价格逐步提高、农民收入稳定增长的条件下，农民对农业税费负担可能感觉不重，但在农产品价格不能稳定提高、乡镇企业效益下降、农民收入增长缓慢的情况下，农民负担就趋于加重。

从90年代中期开始，农民的税费负担越来越重，涉及农民负担的恶性案件不断增加，干群矛盾加剧，群体性事件增多，影响了农村稳定。针对农民负担问题，政府三令五申，硬性规定农民的“三提五统”负担不得超过农民家庭上年人均纯收入的5%，但这些政策措施收效甚微。2000年，政府下决心改革农村税费制度。当年3月，农村税费改革率先在安徽全省展开试点，自2001、2002年起逐步在全国大部分地区推行，2003年国务院将这项改革扩大到全国各省。2004年3月15日，温家宝总理在十届全国人大二次会议上所做的政府工作报告中郑重提出：“从今年起，要逐步降低农业税税率，平均每年要降低一个百分点以上，五年内取消农业税。”7月21日，国务院发出关于做好2004年深化农村税费改革试点工作的通知，对取消农业税试点工作进行了全面部署。按照五年内取消农业税的总体部署，2004年，黑龙江、吉林两省进行了免征农业税改革试点。2005年12月29日，十届全国人大常委会第十九次会议通过了关于废止1958年制定的《中华人民共和国农业税条例》的决定，使得在我国征收了2600多年的农业税得以废除。

农业税费改革是政府与农民财政关系的改革，改革不仅大大减轻了广大农民的财政负担，而且体现了城乡居民财政负担公平的原则。权威数据显示，2006年全面取消农业税后，与税费改革之前相比，可以减轻农民负担1200亿元[4]。在农产品价格基本放开并实行保护价格以及取消农业税后，农民的财政负担显著减轻，政府与农民的财政收入关系开始趋于正常。

三、政府与城镇居民个人财政关系的改革

在计划经济体制下,城镇居民个人或家庭与政府的财政关系也可以从收入和支出两个方面进行梳理。从收入方面来看,情况非常简单,个人从国有企业或事业单位、政府机关获得的工资或薪金是个人基本的或者是唯一的收入来源,一些收入较高的家庭还有一定的银行利息收入。从支出方面来看,情况较为复杂:一是由于没有个人所得税,个人或家庭不存在向政府交纳税收的问题;二是由于存在各种形式的价格补贴,居民家庭的实际支出降低了。价格补贴有一些是显性的,但多数是隐性的,包括政府定量供应的低价粮食和副食品、政府按照标准分配的租金很低甚至是免费的公有住房以及价格长期偏低的供水、供电和燃料。这些补贴有的是由国有企业或其他单位提供的,有的是由政府提供的。学生在城镇上学几乎是免费的,大学教育在90年代以前不仅是免费的,而且可以获得一定金额的助学金。在医疗方面,由于许多企业自己建有医院,政府设立的医院的收费水平也长期偏低,因而居民在这一方面的支出很少。另外,国有企业职工退休后可以获得比较稳定的养老金。因此,个人与政府的财政关系主要表现在支出方面。

改革开放以来,随着国有企业改革以及私营企业、“三资”企业等非公有经济的迅速发展,政府与居民个人之间的财政关系出现了重大变化和调整。首先,个人所得税的征收,使广大劳动者成为直接纳税人,劳动者个人直接向政府交纳税收,职工个人还需要交纳住房公积金、失业保险金、养老金等社会保障费用。其次,住房制度、社会保障制度和教育制度的改革,使城镇居民个人的支出项目和支出水平显著提高。这些变化实际上反映了居民个人与政府之间财政关系的变化。下面,我们对个人所得税制度的建立和改革进行简要的回顾和评价。

改革30年来,我国个人所得税经历了多次变革,初步建立了适应社会主义市场经济体制的个人所得税制,在组织财政收入和调节收入分配上发挥了积极作用。一般来说,我国个人所得税的改革可以划分为两个阶段。

第一阶段是从1978年至1992年个人所得税制度的初步建立。1980年9月,第五届全国人大第三次会议通过了《个人所得税法》,统一适用于中国公民和在我国取得收入的外籍人员。由于当时国内居民工资收入很低,职工人均年工资收入为762元,人均月收入仅为63.5元,所以绝大多数国内居民并不在征税范围之内。为了调节居民收入水平,缓解社会分配不公的矛盾,国务院于1986年颁布了只适用于对中国公民个人收入征税的《个人收入调节税暂行条例》。随着我国经济体制改革的不断深入,个体经济得到迅速恢复和发展,为了调节个体工商业户的收入,《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》于1986年开始实施。这样,我国对个人所得税的征税制度就形成了个人所得税、城乡个体工商户所得税和个人收入调节税三税并存的格局。

通过建立这几部重要的税收法律法规,初步形成了个人所得税体系,这对树立公众的纳税意识、调节收入分配很有裨益,也为确立流转税和所得税双主体的税制结构打下基础。个人所得税的开征,提高了直接税比重,使直接税比重过低的状况有所改善。1991年,全国所得税收入为686.5亿元,比1982年增长13.2倍;所得税收入占税收总额比重为23.0%,比1982年上升16.1个百分点;与此同时,流转税收入占税收总额比重为62.8%,比1982年下降23.0个百分点[5]。

个人所得税制度的改革也暴露出一些问题。1980年的《个人所得税法》课税范围采用的是正列举方式加概括法,即列举法规定了6个应税项目,并运用概括法规定了国务院财政部门确定征收的其他所得。但是,随着我国市场经济的不断发展,人们的收入来源已从过去单一的工资薪金转变为多

元化的个人收入来源,而这些新变化在列举法下是无法自动成为个人所得税的应税项目的,这使得税基过于狭窄,造成个人所得税的组织收入功能和调节收入分配功能无法有效发挥。另外,个人收入调节税的综合征税项目适用20%至60%的超额累进税率,个体工商业户适用7%至60%的10级超额累进税率再加征10%至40%,如此高的税率是世界少有的。可见,这个时期个人所得税制度体现的是内外有别、抑制私营经济发展的思路,与社会主义市场经济要求的税制统一、公平、简化相差甚远。

第二阶段是1993至今的个人所得税改革。为了适应经济形势的发展要求,1993年10月31日,第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议对《个人所得税法》进行了第一次修正,将1986年和1987年国务院颁布的《个人收入调节税暂行条例》、《中华人民共和国城乡个体工商业户所得税暂行条例》与1980年制定的《个人所得税法》合并为《中华人民共和国个人所得税法》,重新调整纳税项目、免税项目,重新规定费用扣除标准和税率,并从1994年1月1日起实行。此后,为了适应不同时期的经济发展需要,法律进行了多次微调,包括开征和停征利息税、提高工薪所得费用扣除标准(从最初的每月800元提高到目前的2000元)等。

总的来看,1993年税制改革合并后的个人所得税制,将个人所得税税基拓宽到11类,通过统一税法、降低税率、拓宽税基,使个人所得税进一步规范、简便和公平,实现了我国个人所得税双轨制向内外统一税制的转变。从1994年开始,我国个人所得税收入出现“井喷式”增长,由1994年的72.7亿元增加到2007年的3185亿元,14年间增长了43.81倍,成为增长最快的税种之一;占税收收入的比重由1994年的1.42%提高到2007年的7.36%,增长了418.31%^[6]。随着个人所得税占比的不断扩大,个人所得税的地位和作用日益增强,成为继增值税、企业所得税、营业税后的第四大税种。

目前,个人所得税在实施中还存在问题。一是采用分项计征的方法未能充分贯彻“等量贡献获得等量报酬”这一公平原则。据国家税务总局统计,我国个人所得税的来源近九成为工薪阶层、个体工商户所缴税款。根据所得项目分类按月、按次征收个人所得税,难以体现公平原则,相同收入额的纳税人会因他们取得收入项目的不同或项目相同但收入次数不同而承担不同的税负;不同收入的纳税人则会因为他们取得收入项目的不同而采用不同的扣除额、税率和优惠政策,这些因素导致了高收入者税负轻、低收入者税负重问题的出现。二是与国际上通行的制度相比,我国还没有实现以家庭为单位进行计算和征收,这不利于体现税收调节不同家庭收入差距的目标。

四、中央政府与地方政府之间财政关系的改革

在计划经济体制下,中央政府是资源配置的主体,地方政府在经济决策方面的权利十分有限,我国一直实行的是“统收统支”的财政体制。尽管在20世纪50年代进行过一些改革探索,试图通过某种财政关系的调整来调动地方政府在经济发展上的积极性,发挥中央和地方的积极作用,但在高度集权的计划经济体制下,这种改革的探索是没有什么实质性意义的。

自1978年开始进行企业改革、农业改革之后,各地的经济发展差距不断扩大,为了加快经济发展,需要更有力地调动地方政府的积极性,在财政制度安排上给地方政府更多的自主权和经济利益。由此,我国采取了各种形式,划分中央和地方的财权和事权,经历了一个从“分灶吃饭”到“分税制”的演进过程,这一过程充分体现了中央政府与地方政府之间责、权、利的变化。

(一) 对地方放权:各种形式的财政包干制

自1980年起,在中央财政与地方财政之间的分配关系方面,大部分地区实行“划分收支,分级包干”体制,也称为“分灶吃饭”体制。这一制度在1985年和1988年进行了两次调整,使得财政放权程度不断提高,地方政府在财政中得到的份额逐步增大。1980年2月,国务院颁布了《关于实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定》,按行政隶属关系,明确划分了中央和地方财政收支范围,地方以收定支,自求平衡,包干使用。这次改革在体制设计上是由全国“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。一是在收入方面,实行分类分成,即将财政收入分为中央与地方固定收入、中央与地方固定比例分成收入、中央与地方调剂收入三部分。二是在支出方面,按企业、事业的隶属关系以及支出性质,划分为中央支出、地方支出和中央专案拨款三部分。三是在收入指标的确定方面,按照划分的收支范围,以1979年收入预计数字为基础计算,地方收入大于支出的,多余部分按比例上缴中央,不足者以调剂收入弥补,调剂之后仍不能补足者,由中央按差额给予定额补助。

在对大部分省份实行上述办法的同时,我国积极探索其他形式的“分灶吃饭”体制,如对北京、天津和上海三个直辖市仍实行“总额分成,一年一定”的体制,对广东、福建两省实行“划分收支,定额上缴或定额补助”的体制,对江苏省继续试行固定比例包干的办法,对内蒙古、新疆、西藏、宁夏和广西五个民族自治区以及云南、青海和贵州三个少数民族比较多的省份仍实行“分灶吃饭”体制,但保留原来对民族自治区的特殊照顾,并把地方收入增长的部分全部留给地方,中央对民族自治区的补助数额每年递增10%。

1984年,随着第二步“利改税”的完成,国家财政收入由利税并重转向以税为主。根据“利改税”以后分配关系上出现的一系列新变化,国务院决定从1985年起,各省、自治区、直辖市实行“划分税种,核定收支,分级包干”的管理体制,即把过去的划分收入改为划分税种,在其他方面也相应地做了一些调整,但没有突破“分灶吃饭”体制的总体框架。

实行“划分税种,核定收支,分级包干”财政体制后,地方政府的财力不断增长,有力地促进了地方的经济发展。但是,中央财政收入占全国财政收入的比重连续下降、中央财政赤字增加等新问题也不可避免地出现了。对此,1988年7月28日,国务院发布了《关于地方实行财政包干办法的决定》,要求对全国37个省、自治区、直辖市和计划单列市分别实行“收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解递增包干、定额上解、定额补助”等不同形式的包干办法。包干制这一办法从1988年一直执行到1993年,是对1980年“分灶吃饭”财政体制的延续和强化。由于包干制将中央财政收入的增长“包死”了,增量大部分留给地方政府,导致中央财政收入在全国财政收入中的比重不断下降,中央财政收入占全国财政收入总额中的比重(不含债务收入)从80年代中期的35%左右降到90年代初期的20%多。由于各种分级包干制过分注重对财政收入增长的激励,而对财政的横向均衡关注不够,使得地区间财力差距出现了不合理扩大。另外,分配办法的经常变动,也使政府间分配关系难以预期,这在一定程度上助长了地方政府的短期行为。

(二) 规范中央与地方的财政关系:分税制改革1993年12月,国务院发布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》(以下简称《决定》),自1994年1月1日起改革地方财政包干体制,对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制。

分税制的几项目标都是针对财政包干制带来的问题而设计的,其中最主要的有三方面的内容:一是中央与地方的预算收入采用相对固定的分税种划分收入的办法,将税种划分为中央税、地方税和共享税三大类;二是分设中央、地方两套税务机构,实行分别征税;三是实行税收返还和转移支付制度。

通过分税制改革,中央和地方政府的财政关系发生了深刻变化,其主要标志是中央政府收入和支出在全国财政总收入中的比重逐步提高,本级收入的比重从1993年的22%提高到2007年的54.1%(如加上地方的上解收入则占到55.7%),本级支出占全国财政总支出的比重从1993年的28.26%下降到2007年的23.1%(如加上对地方的税收返还和转移支付支出则占到59.6%,详见相关年份国家预算报告),这说明中央政府对地方政府的财政分配和调控能力大大加强了。

现行的分税制财政体制仍然存在着一些突出的问题。

第一,事权划分不清。1994年的分税制财政管理体制改革是在当时中央与地方事权划分基础上实行的,在分税制改革方案中,对中央政府和地方政府的事权划分基本上未做新的调整,而是继续沿用原有的模式,中央政府与地方政府之间在事权和支出范围的划分上尚存在许多不规范之处。

第二,省以下地方分税制度尚不规范。比如,由于新旧体制并存,政府间事权划分和相应的支出划分并没有大的变动,基本维持原体制下的格局,少数地方仍然延续原“总额分成”、“增长分成”或“递增上解”体制。分税制造成的收入上收的效应在各级政府间层层传递,形成所谓的财权“层层上收”效应。与中央与地方的共享税范围比较,省以下政府间共享税的范围大大拓宽了,省级和市级政府在中央集中一部分财力的基础上,又对共享收入和地方固定收入进行了分成,即对县乡财力再次进行了集中。第三,地方税体系不健全。实行分税制以来,地方税收体系中存在的主体税种不突出、税制结构不合理等问题一直未能得到很好的解决,地方税主体税种规模过小,难以满足地方政府支出的需要。现行分税制中划归地方的税种虽然不少,但大多数是税源分散、征收成本高、收入弹性低的税种,这就加大了地方财政对中央返还收入和上级补助的依赖程度。

总的来看,中央与地方财政关系的改革进展是非常显著的,基本建立了有利于调动各级政府经济发展积极性的框架,符合我国不同地区社会生产力发展很不平衡、经济发展水平差距较大的国情。但是,一些问题依然存在,主要表现在中央与地方以及不同层次的地方政府之间的事权划分没有一个严格的界限和标准,这使得财权的划分缺乏坚实的基础。

五、财政与银行关系的改革

在原有的计划经济体制下,我国的金融体系是完全由国有、国营银行构成的,银行在经济生活中,特别是在资源配置过程中发挥的作用是比较有限的。银行只是为国有企业提供满足交易结算需要的流动资金,而企业固定资产投资所需的资金是由政府财政部门统一拨款的。国家的经济计划机构决定着生产和投资活动,还要为银行的贷款活动制定详细的计划。因此,计划经济体制中的银行只是一种会计核算机构,或者说承担着会计的职能,运用财务工具为计划经济提供会计服务。可以说,银行只是维持计划经济运行的一种工具,是国家财政的“出纳”,“大财政,小银行”就是一种比较形象的说法。更为重要的是,当财政收支不平衡而出现赤字时,可以通过增加货币发行直接予以弥补,“财政、银行不分家”也是一种比较形象的说法。随着改革开放的不断深入,财政与银行的关系发生了重要变化。

(一) 财政与银行关系的改革过程回顾

改革开始后,我国的银行体系进行了重大变革,对计划经济下中央银行与商业银行合二为一的单一的或“大一统”的银行逐步进行分离。20世纪80年代初,银行体系开始改革,即对原有的中国人民银行进行分离,新的中国人民银行承担中央银行的职责。1983~1984年,四家国家经营的“专业银

行”相继成立,它们是中国工商银行、中国农业银行、中国人民建设银行(后改称为中国建设银行)和中国银行。随着政府与国有企业财务关系的改革,特别是“拨改贷”的改革,各专业银行对于国有企业的生产和运行发挥着越来越重要的作用。同时,随着非国有企业的迅速发展,银行的资金来源不再完全依赖于财政和国有企业。

但是,应该看到,这些专业银行在当时还不是真正的商业银行,银行在进行信贷活动时的独立自主程度很低,必须根据政府计划部门决定的信贷计划 and 政策指令向企业(主要是国有企业)发放贷款。由于中国人民银行和各个专业银行是根据从中央到地方各级政府的行政层次和行政区域建立分支机构,并且各级分支机构的主要领导人都是由中国人民银行和各个专业银行的总行及各级地方政府共同决定的,因此,各级地方政府对各个专业银行信贷活动的干预是十分明显的。各个专业银行既要执行中国人民银行和各自总行的决策,还要在一定程度上服从地方政府的指令,专业银行实际上承担了财政体系的任务或功能。这种关系随着1994年金融体制的整体性改革而有了显著改变,1994、1995年全国人大先后制定了《中国人民银行法》和《商业银行法》。《中国人民银行法》明确规定:“中国人民银行不得对政府财政透支,不得直接认购、包销国债和其他政府债券。”

银行体系改革的另一个重大步骤是三家政策性银行的建立,即国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行,其作用是为政策性的项目提供融资服务。这些政策性银行完全为中央政府所有,直接贯彻、执行中央政府的产业政策,支持中央政府确定的重点建设项目,具有强烈的政策性。建立政策性银行,是把政策性贷款和商业性贷款分开的关键环节,也是彻底理顺财政与银行关系的基础。在这三家政策性银行建立之前,原来的四家专业银行不得不根据政府确定的产业政策和行政命令为一些不符合商业化经营原则的国有企业、乡镇企业提供大量的贷款,从而导致大量不良贷款的产生。总之,以上这些重要的改革为理顺财政与银行的关系打下了坚实的基础。

(二) 国有商业银行不良贷款的剥离和处置

在回顾财政与银行的关系时,不良贷款是一个无法回避的问题。通过对这个问题的讨论,可以使我們更好地了解财政与银行关系的变化。根据唐双宁的研究,按照四级分类法,1995年四大国有商业银行的不良资产率为21.4%,以后逐年增加,1994~2000年年均增长为3.2%。1999~2002年各年的不良资产率分别为27.6%、29.2%、25.4%和21.4%;如按照五级分类法,则2001年和2002年四大国有商业银行的不良贷款率分别为31.02%和26.1%[7]。中国银行业监督管理委员会在2004年发布的关于2003年商业银行不良贷款数据的报告中称,2003年底,全部商业银行的不良贷款总额为25377亿元人民币,不良贷款率为19.6%;2004年底,全部国有商业银行的不良贷款总额为15751亿元人民币,不良贷款率为15.57%;2006年9月底,全部商业银行的不良贷款总额为12736亿元人民币,不良贷款率为7.33%;主要商业银行的不良贷款总额为11726亿元人民币,不良贷款率为7.64%;全部国有商业银行的不良贷款总额为15751亿元人民币,不良贷款率为9.31%(详见中国银行业监督管理委员会网站)。

为了推进国有商业银行的改革,建立符合现代企业制度要求的商业银行,必须解决历史遗留的不良贷款问题。为此,我国一方面对银行注入巨额资金以充实其资本金,另一方面剥离其不良贷款,并组建资产管理公司专门处置不良贷款。1999年成立了四家资产管理公司,每一个资产管理公司都对应着一家国有商业银行。根据国务院2000年发布的《金融资产管理公司条例》,资产管理公司是收购国有银行不良贷款、管理和处置因收购国有银行不良贷款而形成的资产的国有独资非银行金融机构,其主要经营目标是最大限度地保全资产、减少损失。从1999年四家资产管理公司成立,到2006年中

国工商银行股份制改造完成,国有银行剥离和转让的不良贷款为24 160 亿元人民币。从近几年四大资产管理公司处置不良贷款的情况看,只有20 %多的不良贷款可以收回,而大部分不良贷款已成为无法收回的纯粹损失,这些损失最终都要由财政承担或逐年消化。由此可以看出,在国有商业银行的改革过程中,财政发挥了重要的支持作用。

随着国有商业银行改革的逐步深化,政府与银行的财政关系也趋于规范。银行与其他国有企业一样,依法纳税,并按照占有的国有资金规模向政府上缴一定的红利。在一般情况下,银行由于经营不善形成的亏损要由银行自己承担,财政不再予以补贴。

六、今后改革的重点:强化预算的“公共”性

从以上五个方面财政关系的改革进展来看,财政改革确实取得了显著成效,政府与各经济主体的关系正在逐步理顺。但是,也应看到,财政改革不仅仅是“打破”计划经济下不合理的财政体制和财政关系,更重要的是按照市场经济的要求建立新的财政体制和财政关系。从这个角度看,计划经济下的财政关系和体制虽已不复存在,但新的财政关系和体制还远未建立起来,今后的改革任务仍十分艰巨。在财政领域改革的多项任务中,预算制度改革具有特别重要的意义。但是,在财政改革的次序设计上,预算改革至今没有摆在最优先的日程上。因此,按照建设高度民主的社会主义国家的要求和社会主义市场经济的要求积极推进预算制度的改革,是非常迫切的任务。预算改革并不是简单地实行部门预算、国库统一支付等技术性的改进,也不仅仅是政府财政部门的事情,而是深层次、全方位的变革,它主要包括四个方面的内容。

第一,理顺预算编制、审议、执行和监督的关系,强化各级人民代表大会及其常务委员会的预算审查和监督职能,对各级政府特别是政府财政部门预算的执行情况进行严格监督,并要建立严格的预算问责制度。

第二,努力提高预算的透明度,使预算成为透明的预算,保障广大人民群众享有预算信息的知情权,这是提高预算科学性和准确性的重要步骤。长期以来,我国政府的预算公开性做得很不够,对社会公开的仅仅是政府向人代会提交的提纲性政府预算草案报告,而不是预算草案本身。决算报告只是向人大常委会公开,而未向人大代表公开,更未向社会公开[8]。公开的预算报告只反映政府的政策导向,既没有分配到部门,也没有分配到具体项目,社会公众对政府预算的信息更是知之甚少。这种状况应当尽快改变。

第三,积极引导公众的参与,使预算成为更加“公共”的预算,使广大人民群众享有预算的表达权和监督权。这是提高预算科学性和准确性的最重要的步骤,也是建设财政民主的重要内容。公众参与预算可以从基层政府开始,逐步过渡到中央政府预算,在预算审查阶段和预算编制阶段都应引入和扩大公众参与。在这一方面,政府的价格听证制度可以借鉴。

第四,尽快修订《预算法》。1994 年开始实施的预算法是根据当时的历史条件和立法水平制定的,现在的情况已经发生了很大变化,预算法的许多内容已经明显不适应社会进步和经济发展的客观要求,迫切需要进行大量的修订。近几年,有关部门做了大量的前期准备工作,但由于修订涉及的问题很重要,存在的分歧很多,涉及到立法机关与行政部门在预算事务中的具体职责及相互关系的界定,因而到目前为止还没有多少进展。从建立和完善公共财政体制的需要看,应当积极推进预算法的修订工作。

[参考文献]

- [1] 吴敬琏. 当代中国经济改革[M] . 上海:上海远东出版社,2004. 312.
- [2] 周太和. 当代中国的经济体制改革[M] . 北京:中国社会科学出版社,1984. 457.
- [3] 世界银行. 国有企业分红:分多少? 分给谁[OL] . 世界银行网站,http :/ / www.worldbank.org.cn/ Chinese/ content/ SOEcnbill.pdf ,2005.
- [4] 新华网. 全国取消农业税减轻农民税费负担达1 200 多亿元[OL] . 新华网,2006 - 12 - 28.
- [5] 刘 佐. 社会主义市场经济中的中国税制改革[M] . 北京:中国税务出版社,2002.
- [6] 国家统计局. 中国统计年鉴2008[Z] . 北京:中国统计出版社,2008.
- [7] 唐双宁. 关于降低国有独资商业银行不良贷款的几个问题[J] . 中国金融,2002 , (6) .
- [8] 中国发展研究基金会. 公共预算读本[M] . 北京:中国发展出版社,2008.

文章来源: 山西财经大学学报 (责任编辑: x1)