

越南财政分权改革研究

<http://www.crifs.org.cn> 2007年11月21日 “转轨时期中越财政比较”课题组

[[基金项目] 本论文是广西哲学社会科学“十五”规划课题, 课题组负责人: 蒙丽珍, 课题组成员: 古炳玮, 罗胜, 农锦华, 陆士伟, 秦强; 执笔人: 秦强。

[摘要] 越南在“革新开放”后一直在探索一条适应市场经济的财政分配体制。根据财政联邦主义原理, 越南的财政分配体制改革主要围绕着划分和协调中央与地方间的事权和财权, 完善财政转移支付体系等问题展开。与中国相似, 越南的预算分配体制也经历了从“集权”到“分权”, 再由“分权”走向“集权”的过程。

[关键词] 预算; 越南; 财政体制

大多数经济体制转型国家和发展中国家在经济改革过程中都经历了财政分权过程, 作为转型国家的越南也在实行革新开放政策后对其财政体制进行了分权化改革。越南的经济发展大体可以划分为两个阶段: 1975 - 1986 年的社会主义计划经济阶段; 1987 年至今由计划向市场过渡的革新开放阶段。在第一阶段, 越南实行中央集权的计划经济体制, 分别经历了两个“社会经济发展五年计划”, 经济发展主要以重工业和农业为主。这期间的预算分配体制充分体现了计划性特征, 国家大部分税收和支出由中央政府统筹安排。实行革新开放政策后, 计划体制逐渐瓦解, 预算管理逐渐走向分权。直至1996 年《预算法》颁布, 分级分税制的预算分配体系逐渐建立起来。

一、越南财政分配体制的变迁

(一) 1996 年《预算法》颁布前的财政分配体制

越南在1986 年开始推行指向市场化的“经济革新”后, 分别在1989 年和1990 年颁布了168/HDBT号决定和186/HDBT 号决定。其中, 168/HDBT 号决定是越南预算分权改革进程中最重要文件之一, 它明确规定了中央和省两级政府的支出责任和税权划分, 国民委员会(National Assembly)负责制定全国主要事务的计划, 再交由部长委员会负责执行, 地方政府的支出责任将按照其税收能力来进行划分, 同时调整了中央政府与各省政府间共享税的分配方式, 其分配比例将根据省级政府的税收能力与支出责任来决定。此外, 当地方出现收大于支时, 剩余部分应转移给中央。在这一分配体制下, 地方政府拥有了越来越多的财权, 一改过去“穷地方, 富中央”的状况。

可以说, 在《预算法》出台前越南的财政分权制度已经较清晰的划分了中央和省级政府间的责任和权力。这阶段分权化改革最初的工作集中在划分支出责任上, 随后逐步转向对税权的划分, 伴随着这两项工作的开展, 转移支付制度也逐渐建立起来。然而, 分权目标并未能够完全实现, 由于越南的财政分权法律框架层次较低, 主要是由政府制定, 这极大地限制了政府各部门职能的履行。

（二）1996 年的改革

越南国民委员会于1996年3月20日通过了首部《预算法》，它是预算和财政管理领域首部法律性文件，对进一步规范政府间的收支关系起到重要作用，其主要内容有：确定了四级预算体制，明确了财政收支平衡原则，在一般情况下，中央政府所取得的财政收入（包括税收和收费收入）应超过经常性支出，若发生预算赤字，其数额应低于投资性支出。并且，各级政府都不能够以弥补财政赤字为目的发行债券；明确划分了各级政府及国家权力部门在预算管理中所拥有的权利和应承担的责任；明确了中央与省级政府间财权和事权的划分，确立了中央在国家预算分配体系中的主体地位。四级政府按财政分权原则履行职能，中央政府负责全国性公共事务，地方政府承担地方性公共事务责任，税收分为中央税、地方税和共享税，关税、消费税及部分企业利润税（电力、邮政和通信等企业）归中央政府，其他企业利润税和营业税为中央和省级政府的共享税，地方政府拥有特权使用税、土地转让税等具有地域局限性的税收。

《预算法》并没能很好解决地方政府对中央政府过度依赖的状况，即使将共享税全部划归地方政府也无法充分满足其支出需要，其间，当时越南53个省中只有14个省能够达到收支平衡。于是，财政补助成为弥补地方政府财政收支缺口的主要手段。这次改革改变了过去共享税和财政补助不稳定的情况，改革前，各地共享税分配比例年年不同，财政补助也随各地政府收支状况而定。改革后实行共享税分配比例一定三至五年的稳定政策，财政补助只根据当年通货膨胀状况进行调整。

（三）1998 年的改革

为了深化财政分权改革，越南于1998年5月对《预算法》进行了修订，并在1999年起实行《增值税》和《公司所得税法》。这次修订简化了原有税制，调整了地方政府的税收分配权，其中，将原两项共享税——农业土地使用税和自然资源使用税（除石油资源税外）完全分配给地方政府。同时，为提高地方政府开拓新税源的积极性，中央政府将更多的税收权和支出责任下放给了地方政府。除了上述两个税种，地方政府还从中央政府手中获得了对国内商品和服务征收消费税的权利，如酒馆、卡拉OK、按摩、高尔夫等娱乐场所。值得注意的是，《预算法》主要是对中央和省级政府间的收、支进行划分，而没有过多提及省以下各级政府的财权和事权如何分配，仅仅在第34条中对省以下政府的收入作了简单的规定：“市、公社政府应至少分享70%的土地转让税、房屋和土地税、特许税及房屋和土地登记费收入；市、公社政府应至少分享50%的登记费收入。”

（四）2002 年的改革

1996年改革后，越南各级政府收支状况得到明显好转，税收收入超出经常性支出，并有部分用于资本性支出项目，政府债务负担率也回归至可接受范围。2002年的分权改革任务集中在调整地方各级政府间收支权责上。

二、越南现行的财政分配体制

越南现行的财政分配体制基本延续了1996年《预算法》的框架，经过1998年和2002年两次小范围的修订。

（一）预算主体的级次及其关系

越南政府分为四个级次：中央政府、省级政府、行政区政府和社区政府，共有64个省（其中有3个省于2003年成立），611个行政区和10602个公社。根据越南宪法，每级政权都有独立的预算以保证该级政权履行职能与任务。国家预算由中央预算和地方预算组成，地方预算包括：省级和中央直辖市预算（统称为省级预算）；县、郡、省辖市级预算（统称为行政区预算）；乡、坊、市镇级预算（统称为公社预算）。各级政府的预算采用垂直管理的方式，责权关系划分明确。地方政府接受上级政府的领导，同时还必须向同级人民委员会负责。本级预算不但要经由本级人民委员会审议还必须上报上级政府并批准后才能实施，此外，各级地方预算整合后编入国家预算，最终须经国家议会审议并通过。2002年对《预算法》进行修订后，越南强化了省级政府在编制和执行预算中的自主权利，如改革了过去的分级报告制度及双重负责制，省级政府负责向下级地方政府转移资金及监督其预算执行情况，而地方人民委员会拥有足够的权力去评估和制定本级预算。

（二）各级政府事权划分

越南按照财政联邦主义对事权进行划分，其中，中央政府主要负责一些全国性的事物，如国防与安全、维持社会经济发展、调节社会分配等，其具体支出项目包括九个部分：投资性支出，主要用于基础设施建设、补充国库储备资金、国家发展计划投资、对国有企业的投资以及其他经权力机关批准的支出；经常性支出，包括教科文卫支出、国防安全、非商业性活动、行政支出（包括中央各部委行政经费和越南共产党经费）、政策性价格补贴、社会保险基金支出等；利息支出；对外援助支出；中央预算贷款；中央向省及直辖市支付的建设项目补贴；补足国库账户支出；向下转移支付；结转下年支出等。地方政府负责地方性公共品的供给，如维护地方社会经济稳定的稳定、维持地方安全和社会秩序、提供地方性公共基础设施等。具体支出项目包括：地方性投资支出，主要用于调节本地区经济结构，支持省级国有企业、事业和社会团体，地方发展建设投资；经常性支出，包括地方性的科教文卫支出、支持地方公益团体和公益事业支出、维护地方安全和社会秩序支出、地方行政支出（包括地方政府各职能部门、各合法政党及社会团体等单位）、促进地方社会发展及维持地方经济稳定的支出等；补足省级国库账户；向下转移支付等，其中投资性支出、维持稳定支出及国库账户补充属于省级政府的支出责任，省以下各级政府只承担其他项目支出。

此外，《预算法》（2002年）第25条中规定，由省级人民委员会（provincial - level People's Councils）负责制定省以下各级政府的支出责任，这在一定程度上赋予了省级政府更大的预算分配权。

（三）各级政府间财权的划分

税收分权制度沿袭了过去的行政分级体制，采用按税种来划分政府间税收收入方式的同时，还采纳了共享税的税收分配方式。所有税种被划分为中央固定税、地方固定税和共享税，但税收立法权完全由中央掌握，地方税的税基和税率由中央决定，国内税收的征管由国家税务局（General Department of Taxation）负责，而关税由海关负责征收。中央政府固定收入包括：关税、对进口商品征收的增值税及消费税、对具有完整会计账目公司征收的公司所得税、原油税，政府租赁收益和资本收益税、捐助收入、收费收入、历年财政盈余等其他财政收入。

地方政府固定收入包括：房屋和土地税、资源税（除石油税）、特许税、土地转让税、农业土地使用税、土地使用费、地租、水资源使用费、国有房屋及住房的销售或租赁收入、登记费、博彩收益、政府租赁收益及资本收益、收费收入、公共土地收益等。中央和省级政府的共享税收入包括增

值税(除对进口商品征收的增值税);其他公司所得税;高收入者所得税;对国内商品和服务课征的消费税;汽油费收入。其中,消费税和石油费收入是2002年对《预算法》进行修订后新列入共享税的项目。各共享税在同一省份实行统一的分配比例,而不同省份的分享比例却各有不同,根据各省的支出需要与收入能力套入公式后计算确定,该比例一经确定将稳定地保持至少三年。2003年,越南最穷的56个省(91.8%)取得了100%的共享税,剩余5个省在1996至2000年分别为:HMC—15%、Hanoi—23%、Van Toa—27%、Dinh Siung—16%、Dong Nai—33%;2001—2004年为:HMC—24%、Hanoi—30%、VanToa—48%、Dinh Siung—52%、Dong Nai—53%。《预算法》将一些税基大、有增长潜力的税种化为中央固定税或共享税,严重影响了地方政府的税收汲取能力。1997—1999年间地方税收增速出现严重下降,由1997年的8.5%下降到1999年的-3.5%,而同期的支出压力却逐年加大,其后果是地方政府普遍出现“收不抵支”的状况。据统计,1996年以后,越南61个省中有56个省无法实现财政平衡,只能依赖于中央政府的转移支付。这其中,有25个省、市从中央政府获得的转移支付收入占其财政支出总额的70%至94%,其余各省的比例状况分别为:16个省达到50%至69%,10个省达到30%,5个省为20%。直到2002年,越南将特殊消费税与石油费列为共享税后才有效的改变了这一局面,(如表1)地方财政收入增长率逐渐超过国家财政收入的增长率,2004年享受100%共享税的省份下降到49个,2005年有15个省实现了财政平衡。

表1 越南地方财政收支状况 单位:十亿越盾

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
全国财政收入	65,352	70,612	78,489	90,749	103,773	121,716	141,930	149,320
地方财政收入	19,264	20,280	19,571	22,269	25,463	30,545	38,683	44,743
占总收入比重	29.5%	28.7%	24.9%	24.5%	24.5%	25.1%	27.3%	30.0%
全国财政收入增长率	4.8%	8%	11.2%	15.6%	14.4%	17.3%	16.6%	5.2%
地方财政收入增长率	8.5%	5.3%	-3.5%	13.8%	14.3%	20.0%	26.6%	15.7%
全国财政总支出	78,057	81,995	95,972	108,961	129,773	148,208	177,150	187,670
地方财政支出	28,039	31,808	39,040	45,082	56,043	64,573	66,354	67,184
占总支出的比重	35.9%	38.8%	40.7%	41.4%	43.2%	43.6%	37.4%	35.8%
预算总支出增长率	10.7%	5.0%	17.0%	13.5%	19.1%	14.2%	19.5%	5.9%
地方预算支出增长率	19.1%	13.4%	22.7%	15.5%	24.3%	15.2%	2.6%	1.5%
财政转移支付	9,964	12,290	20,510	26,601	23,553	35,278	38,040	35,048
增长率	35.4%	23.3%	66.9%	29.7%	-11.5%	49.8%	7.8%	-7.9%

转移支付占地方支出比重35. 5 % 38. 6 % 52. 5 % 59. 0 % 42. 0 % 54. 6 % 57. 4 % 52. 2

%

数据来源: Martinez - Vazquez : Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam (2005 , p14) 。

(四) 政府间的转移支付制度

财政转移支付制度是协调政府间预算平衡的一项重要制度, 中央政府通过资金的调配来调节地区间财力的不均衡状况, 促进地区间的协调发展。越南《预算法》中规定地方预算应该保持平衡, 并只有省级政府能够在国内市场举债^①。然而, 由于《预算法》对政府的举债行为限制比较严格, 规定其借债收入除了用于平衡省政府预算外, 其余都应用于资本性支出, 且省级政府的举债行为必须纳入其五年规划中, 并须经由省人民委员会审议通过。

从表1 中我们不难发现, 越南地方财政收支是不平衡的, 其中地方财政支出占全国财政支出的比重达到40 %左右, 而财政收入的比例仅有30 %左右的水平, 显然不能满足支出的需要。转移支付成为弥补这一缺口的重要手段, 同时也是地方政府的重要收入来源之一, 约占其财政支出总额的50 % , 2001 - 2003 年分别达到54. 6 %、57. 4 %和52. 2 %。从2006 年各省的财政收入构成来看, 多数省份对上级转移支付有较强的依赖性(如表2 、表3) , 在抽取的36 个省份中, 仅有3 个省转移支付收入占其财政收入的比例小于20 % , 20 % - 50 %的有13 个省, 50 %以上的省份共有20 个。

表2 2006 年越南部分省转移支付状况 单位: 百万越盾

省份	本级财政收入	上级转移支付	转移支付比例	省份	本级财政收入	上级转移支付	比例
An Giang	2 , 360 , 969	515 , 279	21. 82 %	Ca Mau	1 , 499 , 722	496 , 722	33. 12 %
Bac Kan	914 , 309	819 , 789	89. 66 %	Dak Nong	1 , 151 , 018	917 , 539	79. 72 %
Bac Ninh	1 , 363 , 713	314 , 413	23. 06 %	Bac lieu	1 , 045 , 509	372 , 609	35. 64 %
Binh Thuan	2 , 179 , 772	655 , 062	30. 05 %	Binh Duong	2 , 159 , 781	89 , 834	4. 16 %
Dak Lak	2 , 376 , 593	1 , 199 , 054	50. 45 %	Cao Bang	41 , 247 , 514	1 , 108 , 771	88. 88 %
Vinh Phuc	3 , 154 , 652	103 , 817	3. 3 %	Dien Bien	1 , 010 , 014	886 , 794	87. 80 %
Thai Binh	1 , 650 , 000	937 , 696	56. 83 %	Dong Thap	1 , 988 , 841	655 , 941	32. 98 %
Gia Lai	1 , 942 , 141	984 , 103	50. 67 %	Ha Nam	1 , 027 , 570	630 , 105	61. 32 %
Hai Duong	2 , 332 , 227	495 , 837	21. 26 %	Hau Giang	1 , 058 , 218	699 , 173	66. 07 %
Hung Yen	1 , 145 , 182	489 , 602	42. 75 %	Kon Tum	1 , 250 , 116	926 , 056	74. 08 %
Lai Chau	1 , 073 , 470	993 , 830	92. 58 %	Lam Dong	2 , 313 , 673	830 , 303	35. 89 %

Lang Son 1 , 341 , 051 997 , 104 74. 35 % Long An 1 , 736 , 760 402 , 070 23. 15 %
 Ninh Binh 1 , 372 , 692 823 , 264 59. 97 % Ninh Thuan 934 , 786 629 , 786 67. 37 %
 Quang Binh 1 , 497 , 052 929 , 152 62. 07 % Quang Nam 2 , 319 , 587 1 , 360 , 712 58. 66 %
 Quang Tri 1 , 313 , 422 369 , 677 28. 15 % Soc Trang 1 , 332 , 186 668 , 006 50. 14 %
 Son La 1 , 714 , 378 1 , 421 , 148 82. 90 % Dong Nai 3 , 404 , 387 51 , 625 1. 52 %
 Thai Nguyen 1 , 600 , 778 905 , 101 58. 54 % Tien Giang 1 , 617 , 352 335 , 882 20. 78 %
 Tra Vinh 1 , 103 , 225 676 , 868 61. 35 % Vinh Long 1 , 280 , 995 361 , 669 28. 23 %

数据来源:越南财政部网站。

表3 部分省转移支付依赖程度

转移支付占财政收入的比例	20 %以下	20 % - 50 %	50 % - 70 %	70 %以上	总数
省份个数	3	13	12	8	36

越南政府间的转移支付包括均等化的转移支付和有条件的转移支付。均等化转移支付的目的是弥补地方政府的支出不足状况,以确保它拥有足够的财力执行促进社会和经济发展的任务。转移支付的金额将根据《预算法》中所规定的“公式”来确定,对其影响较大的因素是地方政府的收入和支出、人口规模、自然环境、社会经济发展状况等,偏远地区及山区也得到中央政府的特别照顾,该方案一经确定就将执行三年,可以视为地方财政较稳定的收入来源,这有利于地方政府预算的编制和安排。然而截止到2004年,越南尚未建立起省级与下级地方政府间的转移支付制度。有条件的转移支付主要是用于支持地方政府的特定发展计划,贫困地区是这一转移支付计划的最大受益者,此外,该计划还用于弥补地方政府因意外事件造成的额外支出缺口,如自然灾害。

经历了十年的财政分权改革,越南在中央与省级政府间初步建立起一套财政分权体制和转移支付体系。由于受地理、历史、人文、经济等因素的影响,各地区的经济发展存在较大的差异,国家在预算分配上不宜采取“一刀切”的做法,这为越南推行财政分权改革提供了客观条件,省级政府获得了管理地区事务的事权。然而,中央政府在下放事权的同时并没有给予相应的财权作为保障,绝大多数地方政府处于赤字状态,主要依靠共享税和转移支付来维持财政平衡,这两项收入的总额在地方财政收入中占有相当大的比重。规范化的共享税和转移支付体系尽管能够有效的弥补地方财力缺口,为地方提供均等化公共品提供资金保障,并能够有效的保证中央政令的执行,但对于地方政府来说,缺乏足够的自主权必然会影响其工作的积极性和创造性,这有可能会对缩小地区间差异的目标带来不利的影响。

三、启示与借鉴

同为经济转型国家的中国和越南在财政分权改革过程中所面临的问题有很多相似之处,如财权与

事权的重新分配、地方政府间财力不均衡、政府间的财政转移支付、地方财力保障等问题。

（一）支出划分不够明确

按照财政联邦主义,影响政府间支出责任划分的主要因素是公共品的受益范围及其供给效率。一般来说,全国性的公共产品、具有收入分配功能和调节宏观经济稳定功能的公共品由中央政府提供,剩余的公共品由各级地方政府共同供给。西方发达国家一般在宪法或法律中明确规定中央政府所承担的责任,地方政府及其他公共部门的责任不会过多地在全国性的法律中进行规定,给予地方更多的自主权。中、越两国对支出的划分都体现在法律或法规中,然而这些划分比较粗略,如越南《预算法》第31条中规定:“中央政府负责教育、培训、医疗保险⋯⋯其他由中央职能部门承担的非生产性活动”,第33条中规定:“省级政府负责教育、培训、医疗保险⋯⋯其他由地方承担的非生产性活动”。可以看到,中央与省级政府在教育、培训及其他非生产性领域上存在职责重叠,究竟这些责任如何在各级政府间进行分配,《预算法》中并没有明确的说明和解释,这给实际工作带来一定的困难。

（二）税权分配向上集中

中、越两国都存在地方财力不足的情况,这也是转轨制国家所共有的问题之一,主要原因在于地方缺乏支柱税种。在现行的《预算法》下,中、越两国在税权分配都体现出向上集中的特点。

1. 中央和省级政府间的税权划分

中、越两国都设置了中央和地方的固定税种及中央和方的共享税种,税收立法权主要集中于中央政府,地方政府的税收立法权十分有限,如中国地方政府仅限于拥有少量税种的选择和具体税收法规的补充和完善权。在这种体制下,地方政府税收汲取能力相对较差,“地方税”为其公共支出的融资比重较低(越南约60%,中国约50%),对收费和上级转移支付依赖度偏高,如中国1994 - 2004年中央对地方转移支付占地方财政支出总额的比重从12.7%提高到29.3%。然而,现阶段尚不完善的财政转移支付制度还不能完全满足弥补地方财力缺口需要,制约了地方政府职能的履行。

2. 省以下各级政府间税权划分

两国对省以下各级政府间税权的划分仍缺乏详细的划分标准,如越南仅仅在《预算法》第34条中作了简单的规定:“市、公社政府应至少分享70%的土地转让税、房屋和土地税、特许税及房屋和土地登记费收入;市、公社政府应至少分享50%的登记费收入。”两国在下一阶段的财政分权改革过程中都有必要给予地方政府以一定的税收自治权,增强其财政自主能力以更好地为地方经济建设服务。

越南在共享税分配上的做法值得借鉴,其分配方式比较灵活,分配比例根据各地的财政支出规模与财政收入能力而定,财力状况较好的省份获得的共享税比例相对较小,而财力状况较差的省则能够得到较多的共享税,这显然有利于地方财力均等化目标的实现。

（三）转移支付体系仍不完善

地区财政状况与其经济基础有紧密的联系,中、越两国都存在着较严重的地区差异问题,省际财

力也体现出不均衡的状况。如越南2002年,经济较发达的HCM市人均财政收入达到211.3万越盾,经济最落后的Ha Nam地区人均财政收入仅为43.9万越盾,相差近5倍。政府有责任为公民提供均等化的公共品,在地区间财力客观存在巨大差距的情况下,转移支付应成为平衡地方财力的主要手段。然而,两国受原有体制的影响较深,仍沿袭了过去财政分配的做法,均等化财政转移支付所占比例偏小,不利于平衡地区间财力的差距。

[参考文献]

[1] Martinez - Vazquez :Making Fiscal Decentralization Workin Vietnam , International Studies Program(2005) .

[2] Pham Lan Huong : Fiscal Decentralisation from Central toSub - National Government in Vietnam , Seventh AnnualGlobal Development Conference (2006) .

文章来源: 广西财经学院学报 (责任编辑: xl)