



The Studies on New Round of
Fiscal and Taxation System Reform

新一轮财政税收体制改革 思路

陈东琪 宋立 / 等著



The Studies on New Round of
Fiscal and Taxation System Reform

新一轮财政税收体制改革 思路

陈东琪 宋立 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press



图书在版编目 (CIP) 数据

新一轮财政税收体制改革思路 / 陈东琪等著. —北京:
经济科学出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8428 - 1

I. 新… II. 陈… III. ①财政管理体制—经济体制
改革—研究—中国②税收制度—经济体制改革—研究—
中国 IV. F812. 2 F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 128776 号

新一轮财政税收体制改革思路

陈东琪 宋立 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 15 印张 290000 字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8428 - 1 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



前 言

2008年是我国改革开放三十周年。在这样的历史阶段，需要全面认识三十年改革开放的历史进程，总结改革开放所取得的宝贵实践经验，以健全有中国特色社会主义市场经济体制为总体目标，研究提出深化相关领域体制改革的总体思路。2007年10月召开的中国共产党第十七次全国代表大会对改革开放三十年的伟大历史进程进行了全面总结，提出了深入贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的奋斗目标。为深入贯彻落实党的十七大精神，并为相关政策决策做好研究准备，国家发展和改革委员会宏观经济研究院于2007年12月制定了“深入贯彻落实十七大精神专项课题研究计划”，“新一轮财政税收体制改革思路”是其中的一个专项课题，由国家发展和改革委员会经济研究所承担。

课题在对1994年以来财政税收体制改革主要措施与基本成就进行分析的基础上，论述了改革开放与发展新形势对深化财政税收体制改革的基本要求，提出了进一步深化财政税收体制改革的思路、目标；提出新一轮财政税收体制改革与战略调整要分“两步走”的改革步骤，并论述了近期深化财政税收体制改革的重点与实施路径。课题分别对财政职能定位与各级财政职能分工、各级政府支出责任划分、各级政府收入划分与分税制、转移支付制度、预算制度等若干重要问题进行了专题深入研究。课题研究报告形成了以下主要观点：

(1) 在正确处理政府与市场、中央与地方两个关系基础上，科学界定现阶段财政职能定位和各级财政职能分工；提出“各



项财政职能重心设置和各级财政职能重点”以及“各项公共服务支出责任重心和各级政府支出责任重点”的分析框架；提出在“中央—省—基层政府”框架内，中央政府重点履行维护政权、经济发展和社会协调职能，省级政府重点履行公共服务和经济发展职能，基层政府原则上不再履行经济发展职能，重点履行维护政权和公共服务职能。

(2) 提出我国的分权改革是在单一制框架内的结构性有限分权的主张，认为下一步改革不再是提高分权程度，而是完善分权体制机制，实现从财力性分权向机制性分权过渡，并在一些领域适度进行再集权调整。

(3) 按照“收入体制完善、支出体制攻坚、预算体制突破”的基本要求、“先收支体制配套改革、后预算体制改革”顺序和“两步走”战略推动新一轮（第二轮）财政税收体制的综合改革，并设计了围绕科学发展观推进改革的若干路径。

(4) 根据我国经济社会长期发展需要，我国政府宏观收入规模中长期将保持基本稳定；宽口径财政赤字规模中长期维持在不超过 GDP 的 5%（折合现行窄口径一般预算财政赤字 2% ~ 3%）。

(5) 在财政收入划分体制改革方面，提出“善税、规费、明租、缴利”的改革思路：按照“公平税收负担，调节收入分配”的总体思路，合理搭配税种，建设以“公平”为导向的新型税收制度，以个人所得税改革为重点，推动所得税制改革；以增值税、消费税改革为重点，推进流转税制改革；以房产税、遗产赠与税为重点，实施财产税制改革；并重点研究了非税收入领域，提出将国有资源性收益进行租、税分离，设立资源开采和补偿税的建议。

(6) 按照“两步走”安排，近期在合理调整事权分配的基础上，对现行政府间收入划分进行相应调整；将增值税划为特别共享税，以其收入作为中央对地方转移支付的稳定资金；赋予地方适当的税权，实现事权与税权相对应；长期应将企业所



得税和与增值税合并的营业税逐步划为中央税；根据事权划分需要，赋予地方一定举债权。

(7) 对政府支出结构进行“有增有减”、“有保有压”的调整与改革：强化转移性支出，适度压缩消耗性支出；强化不可控制性支出，适度压缩可控制性支出；进一步处理好发展与稳定的关系，做好创造性支出与预防性支出、特殊利益支出与一般利益支出之间的协调及配套。

(8) 通过规定一般性转移支付的特定资金来源，形成一般性转移支付与专项转移支付并重的结构；整合专项转移支付，引入整块拨款的专项转移支付形式；建立专门用于矫正辖区间外溢效应、中央委托地方事务的补偿性专项转移支付；规范省以下一般性转移支付制度等。

(9) 统筹中央预算与地方预算，从考虑国家财政整体健全性角度，强调国家财政预算概念；逐步建立与经济景气周期相适应、与中长期规划相衔接相协调的中长期国家预算框架。

(10) 针对简化政府层级建立三级政府及相应三级财政的流行观点，提出财政层级与行政层级适当分离，在五级政府层级不变或四级政府框架下，建立“中央—省—基层”的三级或四级弹性的、多样化的财政层级。

本书是在此项课题研究成果的基础上形成的。此项课题研究由陈东琪、宋立担任课题组长，负责课题研究框架、内容设计、基本思路统一和全书统稿等。陈东琪负责课题总体把握。宋立执笔主报告（书稿第一章），并共同执笔专题报告二（书稿第三章）。刘国艳负责课题组织协调，执笔专题报告四（书稿第五章），共同执笔专题报告三（书稿第四章）、调研报告。王蕴执笔专题报告一（书稿第二章）、观点综述，共同执笔政策建议。王元执笔专题报告五（书稿第六章），共同执笔调研报告、政策建议。许生共同执笔专题报告二（书稿第三章）和专题报告三（书稿第四章）。马蔡琛和王晓雪共同执笔专题报告六（书稿第七章）。



本课题研究得到了林兆木研究员、白和金研究员、王永治研究员、刘福垣研究员、王一鸣研究员、马晓河研究员、刘树杰研究员、常修泽研究员、张汉亚研究员、俞建国研究员、胡春力研究员、张燕生研究员、罗云毅研究员、孙学工研究员、韩文秀司长、肖炎舜司长、徐晓波处长、刘成处长、张昌彩处长、李军杰博士等的指导和帮助。宏观经济研究院科研部和经济研究所办公室相关领导和同志给予了我们大力支持。在此谨向这些专家和领导表示衷心感谢！同时向高效出版本书的经济科学出版社表示谢忱！

“新一轮财政税收体制改革思路”课题组

2008年12月



目 录

第一章 深化财政税收体制改革的总体思路、主要任务与改革重点	1
第一节 1994 年以来财政税收体制改革成就与存在的主要问题.....	2
第二节 进一步深化财政税收体制改革的必要性及科学发展观对深化财政税收体制改革的基本要求.....	7
第三节 进一步深化财政税收体制改革的总体思路与主要任务	13
第四节 明确划分各级政府支出责任,加大基本公共服务支出	20
第五节 改革完善税收体系与分税制,形成有利于科学发展的财政收入体系及其分配体制	26
第六节 以主体功能区转移支付为重点,建立统一透明规范的转移支付体系	32
第七节 调整完善省以下财政管理体制,增加基层政府公共服务能力	34
第八节 深化预算管理体制,强化预算管理与监督	36
第二章 财政职能定位及财政职能调整优化的思路	41
第一节 财政职能的理论分析与中国财政职能定位	42
第二节 多级行政层次框架下各级政府之间的财政职能分工	53
第三节 我国财政职能调整优化的思路和重点	61
附件 财政层级与行政层级究竟多少更有效——一个简要综述	66



第三章 各级政府支出责任划分改革与支出结构优化调整	70
第一节 科学确定政府支出规模	72
第二节 合理调整政府支出结构	75
第三节 明确划分政府支出责任	84
附件1 政府支出规模的测算方法	104
附件2 我国政府支出规模及其趋势预测	108
第四章 政府收入及税收制度改革	112
第一节 我国政府收入规模及其趋势预测	113
第二节 进一步深化我国税收制度改革	114
第三节 非税收入现状、问题及改革思路	122
第四节 近期政府收入制度的改革路径	136
附件1 我国政府收入规模及其趋势预测	139
附件2 非税收入与预算外收入、税收收入的区别	141
第五章 各级政府间收入划分与分税制改革	144
第一节 政府间收入划分的理论分析	145
第二节 我国政府间收入划分的现状和存在的问题	148
第三节 合理划分政府间收入与完善分税制的改革 思路与建议	159
附件1 分税制实施后,我国各级政府间收入分配关系概况	166
附件2 分税制调整后,对中央与地方收入能力影响的测算	168
第六章 改革完善统一规范透明的财政转移支付制度	172
第一节 转移支付制度相关基本理论	173
第二节 现行转移支付制度存在的主要问题及改革思路	177
第三节 改革完善转移支付制度的总体思路与基本设想	186
第七章 改革预算制度,强化预算管理和监督	194
第一节 中国政府预算管理制度发展历程与改革趋势	195
第二节 多元预算体系的构建:基于复式预算的考察	199
第三节 政府预算编制、执行、监督分离制衡机制的 流程再造	204



* 目 录 *

3

第四节	建立与长远战略及景气周期适应的中长期预算框架·····	208
附件 1	我国预算管理制度变迁长期滞后的原因分析·····	216
附件 2	何为“复式预算”·····	216
附件 3	典型国家复式预算制度简介·····	217
附件 4	典型国家预算管理体制制衡机制·····	220
附件 5	欧美发达国家编制多年期预算的起因·····	225
附件 6	部分国家中长期预算的编制程序·····	226



第一章

深化财政税收体制改革的总体思路、 主要任务与改革重点

内容提要 进一步深化财政税收体制改革的主要任务：一是深化预算体制改革，强化预算管理和监督；二是优化支出结构、明确划分各级政府的支出责任，健全“事权及支出责任与财力相匹配、与财权相适应”的体制；三是改革完善税收体系、调整完善分税制体制，形成有利于科学发展的税收体系和统筹中央与地方及地方各级政府间财政收入分配关系的财政体制；四是加快形成统一、规范、透明的转移支付制度，提高一般性转移支付的比例；五是调整财政层级，完善省以下财政体制，解决县乡财政困难，增强基层政府提供基本公共服务的能力。进一步深化财政税收体制改革，要以支出责任与财力相匹配、与财权相适应改革和预算管理体制改革为重点，依据“收入体制完善、支出体制攻坚、预算体制突破”的总体思路和“先收支体制配套改革、后预算体制改革”的顺序，按照“两步走”战略推动新一轮财政税收体制综合配套改革。第一步以事权与支出责任划分改革为切入点，推动支出体制与收入体制联动改革，健全各级政府事权及“支出责任与财力相匹配、与财权相适应”的新体制；第二步以预算体制改革为重点，全面推动财政税收体制健全与完善。深化财政税收体制改革，要围绕科学发展观具体实施：要围绕统筹中央和地方关系，推动支出责任划分改革、进一步完善分税制财政体制，改革完善省以下财政管理体制；要围绕转变经济发展方式、结构优化升级和创新型国家建设，完善税收体系和税收优惠制度；要围绕创新型国家建设、统筹城乡发展、新农村建设与和谐社会建设，明确划分各级政府支出责任，调整优化财政支出结构、加大公共服务领域投入；要围绕主体功能区划分、区域统筹协调发展和基本公共服务均等化，进一步完善转移支付制度。



第一节

1994 年以来财政税收体制改革 成就与存在的主要问题

一、1994 年以来财政税收体制改革主要措施与基本成就

1994 年以来财政税收体制改革主要围绕税收体系与收入分配体制、支出管理和预算管理体制等三个领域依次展开,形成了三条相继推进、交替进行的改革轨迹。1994 年以分税制改革为标志,启动税收体系和各级政府收入分配体制改革,以提高“两个比重”为目标,着力推进税收体系转型和各级政府之间收入分配体制改革,而后历经多次调整与完善,逐步奠定了中央和地方之间的收入分配基本格局。1995 年以来开展加强支出管理、深化支出改革,财政体制改革重点从理顺财政收入分配关系逐渐转移到加强支出管理方面,前期主要致力于加强和改进支出管理,后期则集中在调整支出结构方面。2000 年以来推进预算管理体制,相继全面实施部门预算管理、试行国有资本经营预算,拉开了财政体制改革攻坚阶段的序幕。总体来看,1994 年以来的改革是以收入体制为重点、主要在财政税收系统内部进行的纯粹财政税收体制改革。

1. 税制转型与分税制财政收入分配体制改革

(1) 建立增值税和所得税并重的“双主体”复合税制,初步理顺了政府与企业之间收入分配关系,形成了财政收入稳定增长机制。相继完成增值税、所得税改革,建立了以增值税为主的新流转税体系,实行了从带有计划经济特征的产品税制向适应市场经济体制要求的新型流转税制的转变,形成了间接税与直接税并重的“双主体”复合税制。初步理顺了政府与企业的收入分配关系,扭转了财政收入持续下降局面,形成了财政收入稳定增长机制,财政收入占国内生产总值的比例稳定上升,为各级政府有效履行职能提供了有力的长期保障。

(2) 初步建立了比较规范的分税制体制,规范中央与地方的财政收入分配关系,形成了中央财政收入的稳定增长机制。经过 1994 年分税制改革和 2000 年、2002 年所得税分享调整,在中央和省级之间建立了比较规范的



分税制财政收入分配体制，初步规范了中央和地方政府之间财政收支尤其是收入分配关系，改变了中央财政能力下降的被动局面，形成了中央财政收入稳定增长格局，增强了中央政府进行宏观调控、统筹全国发展的能力。

(3) 改革完善转移支付制度，逐步加大中央财政对地方尤其是不发达地区的财力补助，促进了纵向和横向财政均衡。先后建立了税收返还及包括一般性转移支付、民族地区转移支付、工资调整转移支付和农村税费改革转移支付等财力性转移支付，逐步调整和规范了专项转移支付，中央对地方转移支付力度逐步加大，在一定程度上缓解了不发达地区财力紧张和基层财政困难问题，纵向和横向财政不均衡状况有所缓解。

2. 财政支出管理改革与财政支出结构调整

(1) 推进包括政府采购、国库集中支付等一系列支出管理改革，进一步强化财政绩效管理。1995年以来，在顺利进行分税制改革的同时，陆续推出了一系列建立健全财政支出管理、强化财政绩效的改革措施。包括以集中采购为特征的政府采购制度、政府收支分类改革以及财政绩效评估等改革措施，财政管理效率逐步提高。

(2) 按照公共财政和落实科学发展观、建设服务型政府要求，调整优化支出结构，重经济发展、轻公共服务倾向有了一定改变。1998年以来，随着公共财政目标的提出，逐步调整财政支出结构。2003年以来，结合落实科学发展观，建设“服务型政府”目标，进一步加大了公共服务、社会发展和科技创新等方面的财政支出，尤其是加大了对义务教育、公共卫生、最低生活保障等方面的财政投入，初步改变了公共服务投入不足和社会事业发展相对滞后等问题。

(3) 推进农村税费改革，加大公共财政对农村的投入。2000年以来，相继推出农村税费改革和以推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革，加大了对农村义务教育的财政投入，投资建立农村新型合作医疗保险制度，将农村公共服务支出纳入了公共财政的覆盖范围。

3. 预算管理 with 预算体制改革

(1) 改革预算管理体制，加强预算监督管理。先后推行了部门预算制度、国库集中收付（单一账户）制度以及旨在消除公权扭曲利益动因的“收支两条线”制度，有效地提高了预算管理的规范性，提高了预算管理效率。

(2) 试行国有资本经营预算，扩大预算管理范围。从2007年开始试



行国有资本经营预算，建立和实施国有资本经营预算制度，统筹用好国有资本收益，既是深化国有企业收入分配制度改革的重要探索，也是扩大预算覆盖范围、加强预算管理的重要内容，对深化国有企业改革、财政管理体制改革、增强政府宏观调控能力具有重要意义。

二、现行财政税收体制存在的主要问题

1994年以来初步建立了符合社会主义市场经济体制要求的财政税收体制基本框架，但也不能不看到，由于改革从解决原有体制存在的突出问题入手，而不是从市场经济的一般规律和经济体制改革的总体目标要求全面着力构建新的体制，这就不可避免地带有体制转轨过渡时期的特征。一是致力于提高“两个比重”、增强国家在经济体制急剧变化时期的宏观调控能力等短期目标，主要聚焦于财政收入体制改革，对于支出体制尤其是各级政府的支出责任和预算体制虽然有所涉及，但改革不够全面深入；二是主要考虑提高中央财政收入比例和中央政府的宏观调控能力，对市场经济体制下财政功能定位、各级财政的职能分工以及财政税收体制改革的目标模式等重大问题认识不够深入，从而对各级财政的健全性、国家财政整体健全性和可持续性缺乏全盘考虑和统筹协调，改革缺乏系统性和前瞻性。随着时间推移，改革不到位引发的一些矛盾和问题开始暴露出来，同时，随着改革开放深入，在新形势下也面临或产生了一些新的矛盾和问题。

1. 已完成改革及由此建立起来的财政税收体制存在一定局限性

(1) 政府收入体系改革不到位，税收体系结构存在一定的缺陷，资源和国有资产收入等非税收入没有纳入规范管理。

——宏观财政税收负担水平偏高，结构不合理，既不利于实现公平，也有碍于提高效率。虽然2007年税收占国内生产总值比例只有18%，财政收入占国内生产总值比例为20%，但加上预算外收入、基金收入和社会保障收入^①等，全部财政性收入（政府收入）占国内生产总值比例大约为31%左右。明显高于发展中国家一般水平，接近发达国家平均水平下限。^②且

^① 据权威专家估计，目前非税收入占国内生产总值的7%，社会保障缴费约占国内生产总值的7%~8%。

^② 有关资料显示，发展中国家税收占国内生产总值平均比例为21%，其中单一制国家为24%，联邦制国家为18%；转轨国家税收占国内生产总值平均比例为47%；工业化国家税收占国内生产总值平均比例为39%，其中，单一制国家为44%，联邦制国家为34%。由于发达国家非税收入一般比较少，税收占国内生产总值平均比例基本上反映了国民总体的财政负担。



不同产业、地区、企业和人群税负结构不合理，尤其是工薪收入税负偏重、财产性收入税负过轻，出现了一定程度的逆调节作用，既不利于公平，也不利于效率。

——税收体系结构不合理，主体税种存在设计缺陷。一是税制结构不健全，一些能够调节社会分配功能的重要税种基本缺失，难以有效发挥税收制度的分配调节功能。二是过分倚重调节社会流通环节的税制结构总体上不利于税制的优化和社会的长远发展，增值税类型设置不合理，对技术进步和自主创新存在一定的不利影响。三是所得税对收入分配的调节功能差，不利于社会的长期稳定。四是财产税类税种不健全，对改善社会贫富分化作用有限。五是资源与环境相关税收改革滞后，国家所有的资源租金没有全部纳入政府收入范围，既不利于资源节约型、环境友好型社会建设，也不利于收入分配和社会公平。六是国有资本经营收入没有作为利润收入纳入国家财政收入，既不利于国家所有者权益，也不利于公平竞争环境。

(2) 各级政府收入分配呈现向上集中倾向，中央与地方收入划分存在缺陷，省以下收入分配体制改革有待进一步研究深化。

——提高中央财政收入占全国财政收入的比例具有一定合理性和必要性，但在支出责任没有及时调整的情况下，财力向上级财政的过度集中导致了财政纵向不均衡和各级政府支出责任与收入能力不适应。虽然中央收入占国家财政收入的比例仍然低于发展中国家和发达国家的平均水平，但财政收入向高层级政府集中的趋势比较明显。由于上级政府在财税分权方案设计中拥有动议权和决定权，在做大本级财政、减少本级负担的内在冲动下，出现了明显的本级优先的本位主义倾向，导致资金层层集中而事权层层下放。

——分税制体制安排中，中央与地方收入划分不尽合理，既不利于宏观调控，也不利于地方财政收入稳定增长。理论上和各国实践中一般作为中央税的增值税、企业所得税划为中央与地方共享税，不但不利于中央宏观调控，也不利于生产要素在全国统一市场的自由流动和区域均衡发展。而应该属于地方税的营业税、城市维护建设税带有共享税性质，导致地方财政缺乏独立的主体税种，不利于地方财政收入稳定增长。

——省以下分税制改革不彻底，有待进一步改革完善。虽然中央与省之间建立了比较规范的分税制体制，但省以下究竟实行什么样的体制，则需要进一步研究探索。目前省与市县之间收入分配体制不健全，基层政府



尤其是县乡两级政府缺乏履行其提供公共服务职能相配套的和稳定的财政收入来源。

2. 各级政府之间事权^①及支出责任改革相对滞后、转移支付制度不规范, 各级政府的财权、财力与事权及支出责任不适应, 地方政府收支缺口比较大、财政困难问题突出, 区域财力不均衡状态比较明显

(1) 各级政府财力、财权与事权及支出责任不适应。1994 年改革对中央和地方政府的事权与支出责任并没有进行大的调整, 各级政府事权的划分过于原则, 事权交叉重叠, 支出责任重点不明确、相互交叉冲突、缺乏规范性, 中央与地方各级政府之间职能错位。尤其是基本公共服务事权重心设置偏低, 财权和财力集中而事权逐步下移, 地方政府特别是县乡政府事权过重、支出责任与收入能力不匹配, 导致基本公共服务提供不足、县乡财政困难。支出压力诱发或强化了盲目扩张, 加大了资源环境的代价以及对宏观调控的不利影响。

(2) 转移支付制度不完善、结构不合理, 资金分配不够科学、透明、规范。“打补丁”式改革使得转移支付制度带有明显过渡特征, 弥补纵向、横向财政失衡的均等化功能薄弱, 对地方应有的补偿性拨款缺失或不足。税收返还^②和体制补助比例大, 不仅不利于横向均等化, 并导致一定的“马太效应”, 与基层收入分布不均衡等相叠加, 在一定程度上加大了区域不平衡。一般性转移支付规模偏小, 专项转移支付规模过大, 省以下转移支付制度建设滞后、纵向财政失衡比较突出, 现行转移支付体系尚不能适应主体功能区要求, 且转移支付资金分配和管理不规范、不透明, 主观随意性很大, 负面作用大, 使用效率低。

3. 预算体制改革不到位, 覆盖范围狭窄、缺乏有效的监督制衡机制

相对于收入体制和支出管理体制改革, 尤其是税收体系和财政收入分配体制改革, 预算管理体制^③改革明显滞后, 许多问题特别是预算体制方面的根本性、实质性问题尚未涉及。

(1) 现行财政预算没有覆盖所有的政府财政收支活动, 庞大的具有

^① 我国讨论政府与市场的关系时, 通常使用比较规范的政府职能的概念。而在讨论政府与政府之间职能分工时, 由于主要涉及比较具体的事项, 习惯上较多使用事权概念。但严格来讲, 事权并非规范的学术概念。政府公共服务职能可以细分为决策、执行或管理、筹资与支出以及监督四个方面。从责权对应的角度来看, 既涉及决策权(含承诺权)、执行权、筹资权(财权或收入权力)以及监督权问题, 也涉及决策责任、执行与管理责任、支出责任以及监督责任等内容。

^② 税收返还虽然因为没有再分配职能而不属于真正意义上的转移支付, 但在目前的财政科目中列入转移支付, 并计入转移支付总额统计。



财政性质的资金收支尚未纳入政府预算体系和财政监管范围。国有资源的租金性收入和国有资产的经营性收入没有完全纳入财政管理。公共财政预算、社保预算、资本预算等方面资金使用相互交叉、相互混用、相互挪用的现象十分普遍，加大了财政运行的集中性风险。

(2) 预算管理体制不完善。现有预算为年度预算，没有中长期预算或周期预算，不仅具有比较明显的顺周期作用，不利于宏观调控，且与国家长期发展规划衔接不紧密，不利于长期发展战略实施。现行预算编制方法的科学性和准确性不足，预算执行过程中随意调整、不按预算支出的现象时有发生，弱化了财政预算的规范性和严肃性。

(3) 财政预算缺乏必要的内在制约机制，也缺乏有效的外部监督机制。预算编制、执行集于同一部门，立法机构对预算的外部监督——预算审核和审批流于形式。

第二节

进一步深化财政税收体制改革的必要性及科学发展观对深化财政税收体制改革的基本要求

一、进一步改革现行财政税收体制的必要性与紧迫性

1. 现行财政税收体制重物质生产、轻公共服务，不深化财政税收体制改革，就难以真正落实以人为本，难以实现经济社会统筹发展、社会全面进步与和谐社会建设

一是现行财政体制功能定位还具有一定程度的建设财政特点，公共财政体制不完善，严重影响公共服务的数量、质量和水平，不利于以人为本的贯彻落实、经济社会的协调发展及社会的全面进步。落实科学发展观，建设服务型政府，必须进一步深化财政税收体制改革，加快转变财政职能，调整优化财政支出结构，加大公共服务投入力度，改变基础教育、社会保障、福利、医疗卫生等经费紧张局面，促进基本公共服务均等化。二是预算制度不健全、支出结构不合理，经济建设支出挤压社会事业支出，不利于统筹经济社会发展、促进社会全面进步。三是税收体制不健全，既不利于以人为本，也不利于和谐社会建设。



2. 现行财政税收体制具有明显的选择性和倾向性，对推动区域、城乡、内外统筹与协调发展具有一定的不利影响

一是现行税制和转移支付制度存在一定的“马太效应”，对区域统筹和地区协调发展具有一定不利影响。内外资税收政策尚未完全统一，有利于外资企业比较多的沿海发达地区，不利于内陆不发达地区，在一定程度上拉大了地区之间本来就存在的差距。用于促进区域协调发展和公共服务均等化的“一般性转移支付”规模过小、比重过低。二是现行财政支出范围、城乡不同税制和转移支付安排，明显不利于“三农”以及城乡统筹协调。农村没有完全纳入财政的有效覆盖之下。国家对农村、农业和农民“三农”的转移支付力度远远低于城市。三是出口退税政策存在制度缺陷，加大了对内和对外经济之间的不协调。

3. 现行财政税收体制安排的有些方面不利于经济又好又快发展

一是现行财政税收体制的基本制度安排对经济结构调整和经济发展方式转变形成了一定体制障碍。现行的财政税收体制强化了现有的经济结构尤其是经济结构中不合理的方面和粗放式的增长方式，对经济结构优化升级和经济发展方式转变造成了一定的阻碍作用。同时，在现行财政税收体制安排下，地方财政收入能力与支出责任的不适应，增加了地方政府发展经济和增加收入的压力，在一定程度上诱发了地方政府对宏观调控持被动消极态度，对国家提出的促进经济发展方式转变和经济结构调整战略采取消极应付对策。二是在没有对宏观税负进行科学设定的情况下，财政收入平稳增长机制在实践中逐步演化为“政府收入自我扩张机制”，财政超常增长在一定程度上扭曲了国民收入分配关系以及投资与消费比例等宏观经济总量平衡关系。财政收入增长机制与各地片面理解的“以经济建设为中心”的发展观相结合，形成了二者的非良性互动格局。三是现行财政支出安排和税收优惠政策不利于自主创新和创新型国家建设。四是现行财政税收体系基本框架不利于资源节约型、环境友好型社会建设及人与自然的和谐发展。

总之，现行财政税收体制，尤其是以增值税为主的税收体系及分税制体制，不利于经济发展方式转变，不利于科学发展观的落实。不深化财政税收体制改革，不进一步界定好中央和地方的事权财权，不按照主体功能区实行不同的包括转移支付在内的经济政策，就难以实现经济发展方式转变，实现全面协调可持续发展。



二、落实科学发展观对深化财政税收体制改革的基本要求

深化财政税收体制改革，建立符合社会主义市场经济体制要求的财政体制，不仅要符合市场经济的一般规律，也要体现科学发展观的要求和约束，有利于实现科学发展与和谐社会建设。从市场经济体制的一般规律来看，需要建立和完善公共财政制度。从落实科学发展观需要来看，要体现有利于发展、有利于实现以人为本、有利于全面协调可持续、有利于统筹兼顾的要求。一方面要改革现有财政税收体制中不利于落实科学发展观的制度安排和政策激励，另一方面要建立有利于“发展”，有利于实现以人为本，有利于资源节约型和环境友好型社会建设、符合“全面协调可持续发展”要求，有利于统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，符合统筹兼顾要求的税收与财政收入体系、分税制及财政收入分配体制、财政支出结构以及优惠政策等。

1. “以人为本”要求改变财政税收体制重物质生产、轻公共服务倾向，进一步突出财政的公共服务职能

落实以人为本，需要调整现行财政体制功能定位，进一步突出财政的公共服务职能，增加公共服务的数量、提高公共服务的质量和水平，切实改变重物质生产、轻公共服务的传统倾向。

(1) 加大对基本公共服务领域的直接财政投入。要围绕服务型政府建设，进一步加强财政的公共服务职能，不断提高公共服务尤其是基本公共服务支出，减少经济建设支出挤压社会事业支出的现象。

(2) 按照公平原则改革个人所得税。要改革现行税收体系重收入、轻公平的倾向，尤其要加快个人所得税改革，在税收抵扣、免征等规定方面充分体现人文关怀，改变不符合以人为本的一些规定。

2. “全面协调可持续发展”要求调整优化财政支出结构，改革转移支付力度，加快资源、环境税收改革

(1) “全面”发展要求调整优化财政支出结构。公共财政要全面覆盖经济社会生活各个方面和各个领域，既要促进经济发展，又要促进社会发展；既要促进文化繁荣，也要促进改善民生和社会发展。

(2) “协调”发展要求建立有利于推动自主创新和经济发展方式转变的财政税收体制。



——促进自主创新、建设创新型国家。一要进一步调整优化支出结构，增加对研究开发和技术创新的支持力度。二要推进增值税转型，调动企业加大技术创新投入的积极性。三要改革不利于自主创新和创新型国家建设的税收优惠政策。

——转变经济发展方式、推动产业结构优化升级。一要科学合理地设定宏观税负水平，发挥财政分配对国民收入重大分配关系的二次调节作用。二要加大支出结构调整力度，在稳步退出一般性竞争领域生产流通环节的同时，加大对具有公共物品属性的研究开发等环节的投入，进一步加强对自主创新投入的支持力度。三要调整改革产业发展政策中财政税收支持措施，改革财政税收支持方式、加大支出力度。

(3) “可持续”发展要求深化资源环境税收改革，实行有利于“资源节约型”、“环境友好型”社会建设的财政税收体制。落实科学发展观，必须改革完善资源税收和资源租金管理，研究开征与环境相关的税收，通过税收政策促进资源节约和环境保护。

3. “统筹兼顾”要求改革税收体系、转移支付体系、调整优化财政支出结构

(1) “统筹城乡发展”、推动社会主义新农村建设要求改变对农村的实质歧视，真正将农村全面纳入公共财政的覆盖范围。要进一步深化财政税收改革、扩大公共财政覆盖范围，让公共财政阳光普照城乡各地。要进一步调整财政支出结构，加大对“三农”财政投入，加大中央财政对农村教育、医疗、社会保障和基础设施的补助力度，切实改变城乡基本公共服务差距。当前特别要继续加大对“三农”的投入力度，加大对社会主义新农村建设的财政支持。

(2) “统筹区域发展”要求改革完善分税制和转移支付制度，改变重效率、轻公平现象和事实存在的“马太效应”。改革调整现行税制和转移支付制度存在的对区域统筹和地区协调发展具有一定不利影响的政策设计。一要合理划分中央和地方的税收收入，消除分税制对区域发展的不利影响。二要逐步取消保留旧体制特征和既得利益的税收返还。三要加大对不发达地区的转移支付力度，改变配套能力决定专项转移支付的不合理倾向。四要进一步取消区域间税收优惠政策差异，把税收政策对区域发展差距的影响缩小到最低限度。

(3) “统筹经济社会发展”、建设和谐社会要求科学确定财政职能定位，调整优化财政支出结构。要在进一步发挥财政的经济发展职能与公共



服务职能的同时，积极发挥社会发展和协调职能。要进一步调整优化财政支出结构，加大对以改善民生为主的社会建设的财政投入，推动经济社会协调发展。

(4) “统筹人与自然和谐发展”要求进一步调整优化财政支出结构，改革资源环境税收制度。要在深化资源环境税收改革的同时，进一步加大对资源节约和环境保护的财政投入。调整中央和地方各级政府的支出责任划分，适当减少基层地方政府的支出责任和相应的财政压力，弱化地方政府发展冲动及对资源环境的不利影响。

(5) “统筹国内发展和对外开放”要求进一步改革税收体系，调整税收优惠政策。一要进一步统一内资企业和外资企业的各项税收制度。二要与统筹区域发展相配合，调整对外资的税收优惠政策。三要调整加剧对内和对外经济不协调的出口退税政策。

(6) “统筹中央与地方关系”要求科学界定各级财政职能分工、理顺中央与地方财政关系。要在科学界定财政职能定位、理顺政府与市场关系的基础上，合理界定各级财政职能分工、理顺中央与地方的财政关系，调整优化各级政府的事权及支出责任与财力配置、财权分配，改革完善分税制财政体制。适当增加地方的财力，同时赋予地方必要的税收权力。加快推进房地产（物业）税收改革，为地方财政设立新的主体税种，提供相对稳定的自有财政收入来源。

总之，落实科学发展观，必须在财政税收体制的各个方面进行相应的调整，建立符合以人为本、全面协调可持续和统筹兼顾要求的税收体系与财政收入体制、分税制与财政收入分配体制、转移支付制度以及科学合理的财税优惠政策、财政支出结构等。

科学发展观对深化财政税收体制的要求见表 1-1。

表 1-1 科学发展观对深化财政税收体制的要求

	总体要求	财政支出体制	税收体系与分税制	转移支付
以人为本	调整财政体制功能定位，凸显公共服务职能	加大对基本公共服务的财政投入	按照公平原则改革个人所得税	



续表

	总体要求	财政支出体制	税收体系与分税制	转移支付
全面协调可持续发展	全面发展	调整优化财政支出结构	增加对文化建设、社会建设投入	
	协调发展	提高自主创新能力、建设创新型国家	增加对研究开发和技术创新的投入	改革税收优惠政策；推进增值税转型，调动企业加大技术创新投入积极性
		转变经济发展方式、推动产业结构优化升级	稳步退出竞争领域生产流通环节；加强对自主创新投入的支持力度	科学合理地设定宏观税负水平，发挥财政对国民收入分配的调节作用；调整改革产业发展政策中财政税收支持措施，改革财政税收支持方式、加大支出力度
	可持续发展	实行有利于“资源节约型”、“环境友好型”社会建设的财政税收体制		改革完善资源税收和资源租金管理，研究开征与环境相关的税收
统筹兼顾	统筹城乡发展、推动新农村建设	将农村全面纳入公共财政的覆盖范围	加大中央财政对农村教育、医疗、社会保障和基础设施的补助力度	
	统筹区域发展	改变重效率、轻公平现象及“马太效应”		合理划分中央和地方税收分配，消除分税制对区域发展不利影响；消除区域间税收优惠政策差异 取消保留旧体制特征和既得利益的税收返还；加大对不发达地区转移支付力度，改变配套能力决定专项转移支付的不合理倾向



续表

	总体要求	财政支出体制	税收体系与分税制	转移支付
统筹兼顾	统筹经济社会发展、建设和谐社会	科学确定财政职能定位, 优化财政支出结构	加大对以改善民生为主的社会建设的财政投入	
	实现统筹人与自然和谐发展	调整财政支出结构, 改革资源环境税收制度	进一步加大对资源节约和环境保护的财政投入; 减少地方政府支出责任和财政压力, 弱化地方发展冲动及对资源环境的不利影响	深化资源环境税收改革
	实现统筹国内发展和对外开放	改革税收体系, 调整税收优惠政策		统一内外资企业税收制度; 调整外资税收优惠; 调整出口退税政策
	统筹中央与地方关系	科学界定各级财政职能分工、理顺中央与地方财政关系	调整优化各级政府的事权及支出责任与财力配置、财权分配, 改革完善分税制财政体制	适当增加地方财力, 赋予地方必要的税收权力; 地方财政设立新的主体税种, 提供相对稳定的自有财政收入来源

第三节

进一步深化财政税收体制改革的总体思路与主要任务

党的十七大报告指出, 科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针, 是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。认真贯彻落实科学发展观, 要求继续深化改革开放。报告强调要完善社会主义市场经济体制, 推进各方面体制改革创新, 加快重要领域和关键环节改革步伐, 并就深化财政税收领域体制改革提出了原则要求和主要设想。深入贯



彻落实党的十七大精神，深化财政税收体制改革，要在进一步学习研究报告的基础上，对财政税收体制改革进行全面深入系统的研究，提出具有可操作性的改革思路和具体建议。按照党的十七大精神深化财政税收体制改革，既不是对现有体制的修修补补，也不是推翻现行体制基础另起炉灶，而是在已有改革基础上进行系统集成和结构优化，推动新一轮（第二轮）财政税收体制系统集成改革与战略性结构调整。财政体制是经济体制改革与行政管理体制改革的交会点和下位体制安排，财政体制与行政管理体制甚至政治体制密切相关。1994年以来的财政税收体制改革，基本上按照先易后难顺序，在不触及行政体制的情况下推进了税收体系和财政收入分配体制、支出管理体制改革，基本上在财政税收系统内部完成，改革难度相对比较小；与行政体制等密切相关的各级政府事权调整与支出责任划分以及预算监督管理体制等难度比较大的改革相对滞后。落实科学发展观，完善社会主义市场经济体制，要求改革必须从单纯财政税收体制改革向财政体制与行政体制配套改革推进，打响财政税收体制改革攻坚战。

一、进一步深化财政税收体制改革的基本目标与主要任务

1. 深化财政税收体制改革的基本目标

推进新一轮财政税收体制战略性调整的总体目标是：按照完善社会主义市场经济体制的总体要求，以科学发展观为统领，按照以人为本、全面协调可持续和统筹协调的要求，以实现基本公共服务均等化为目标，在科学界定政府职能范围和财政层级设置的基础上，合理确定国家财政体系的功能定位和各级财政的职能分工，调整并规范中央与地方及地方各级政府之间的财政关系，明确划分各级政府的支出责任、财政收入能力和相应的财政权力，提高各级财政的健全性和国家财政体系的整体健全性及系统可持续性，建立健全符合中国国情、兼顾公共服务和经济发展的新型公共财政制度，以及相应财政支出体制、税收体系、财政收入分配体制、转移支付体系、预算体系及预算管理体制及财政管理体制等分级分权财政体制安排。

(1) 财政支出体制改革目标：在合理界定现阶段政府职能定位与各级政府职能分工以及财政层级的基础上，形成财政支出总体水平适当、财政支出结构合理，各项公共服务支出责任重心设置科学、各级财政支出责



任重点明确，中央与地方各级政府的支出比例合理的财政支出体制。

(2) 财政收入体系改革目标：建立宏观税负水平适中、税负结构公平、直接税与间接税有效配置、各级政府主体税种设计科学，税收与非税收入结构合理的财政收入体系。

(3) 财政收入分配体制改革目标：建立健全各级财政收入配置比例合理、与各级事权及支出责任相适应的财政收入分配体制和中央集权为主、适当分权的财政权力分配体系。

(4) 转移支付制度改革目标：建立健全一般性转移支付与专项转移支付并重，资金来源稳定化、资金分配公式化，规模比例稳定可预期，有利于主体功能区形成的统一、规范、透明的中央、省两级两类转移支付体系。

(5) 预算制度改革目标：建立健全以规划为重心，覆盖全部财政性收支，预算编制、执行和监督相分离，年度预算与中长期预算相结合，中长期预算与经济景气周期相适应、与中长期发展规划相衔接的新型复式预算体系。

(6) 财政管理体制改革目标：建立财政层级合理、财政纪律严格、依法行政、精简高效的财政管理体制。

表 1-2 财政税收体制安排的关键性指标

项 目	指 标	
	2010 年	2020 年
财政支出占 GDP 比例（公共服务水平）	—	35%（体制内）
财政收入占 GDP 比例（宏观税负）*	20% ~ 25%（预算内）	30% ~ 35%（体制内）
税制结构（直接税占税收比例）	30% 左右	45% 左右
转移支付结构（一般性转移支付比例）	20% 左右	50% 左右

* 从中长期看，我国宏观税负将呈现先降低后提高并稳定在适中水平的变化过程。这是由两个方面决定的：(1) 宏观税负应与经济发展水平相适应。相对于目前的经济发展水平，我国宏观税负偏高，对经济发展造成一定消极影响，因此现阶段必然要求降低宏观税负水平。从中长期看，随着经济发展水平不断提高，宏观税负水平也会稳步提高，但当经济增长能力趋于稳定时，宏观税负也将稳定在一个适中的水平上。(2) 随着财政收入体系的完善，更多预算外和体制外政府收入纳入规范化管理，会在一定程度上提高体制内政府收入比重即宏观税负水平。从收入和支出相对应的角度看，随着财政税收体制的改革完善，长期政府收入能力的增强意味着政府能够通过将更多收入转移给居民而有效发挥财政的收入再分配作用，促进宏观分配均衡。



表 1-3 我国政府间财政关系的重要关键性指标设想 单位：%

项 目	中央本级	省本级	市级	县乡级	
				县乡	镇
本级财政收入	70*	17	13	13	县确定
本级财政支出	35	35	30	30	县确定
接受转移支付	35	18	17	17	县确定
主体税种	企业所得税	个人所得税、 环境税、 燃油税等	财产税	财产税	财产税
特殊共享税	增值税（国家税务局征收，在地方财政之间再分配）				

* 包括特殊共享税——增值税。如果不包括增值税，中央财政收入比例大约 35%。

2. 进一步深化财政税收体制改革的主要任务

(1) 深化预算体制改革，扩大预算覆盖范围、扩展预算期限，预算编制与执行相对分离，强化预算管理和监督。预算体制改革是 1994 年以来财政体制改革进展最缓慢的环节，是新一轮财政税收体制改革的重点和难点，应该作为财政税收体制改革攻坚的主要任务。要在试行国有资本经营预算、扩大预算覆盖范围、健全复式预算体系的基础上，一方面着力健全预算的内部制约和外部监督机制，当前尤其要突出解决预算的内在制衡机制问题；另一方面扩展预算期限，改革完善中长期预算，实现中长期预算与宏观经济景气周期相适应，与国家中长期规划相衔接、相协调。

(2) 优化支出结构、加大公共服务支出比重，明确划分各级政府的支出责任，健全事权及支出责任与财力相匹配、与财权相适应的体制。财政支出结构不合理是我国财政体制长期以来存在的突出问题。各级政府事权与财政的支出责任是财政分级分权体制的基础安排，事权和支出责任划分不科学、不明确，分税制就缺乏科学可靠的基础。1994 年改革在没有对事权和支出责任进行明确划分的情况下，致使各级政府事权与财力不匹配，已到了非改革不可的地步。深化财政税收体制改革，要科学界定并明确划分各级财政的支出责任，为规范财政支出体制、同时调整完善各级财政收入分配体制创造必要的体制条件。同时，要进一步调整优化财政支出结构，加大公共服务尤其是基本公共服务的支出。

(3) 改革完善税收体系、调整完善分税制体制，形成有利于经济发展方式转变、创新型国家建设和资源节约型及环境友好型社会建设的税收体系，以及有利于统筹中央与地方及地方各级政府间财政关系的财政收入



分配体制。税收体系是上一轮改革比较成功的领域，但仍然存在许多问题和矛盾，要改革调整现行税收体系中不符合科学发展观要求的制度安排，尤其是增值税转型，个人所得税改革，以及资源、环境相关税收改革，形成适应新形势需要的税收体系。在此基础上，要结合各级政府支出责任划分改革，调整完善分税制体制，理顺各级政府之间的财政关系。

(4) 加快形成统一、规范、透明的转移支付制度，提高一般性转移支付的比重。转移支付体系是收入体制与支出体制的结合部和交会点，上一轮改革取得了一定的成绩，但仍然存在比较突出的问题。改革完善转移支付制度，必须进一步提高一般性转移支付比重，同时，优化专项转移支付结构，改进转移支付分配方法，提高透明度。

(5) 调整财政层级，完善省以下财政体制，解决县乡财政困难，增强基层政府提供基本公共服务的能力。县乡财政困难是现阶段财政体制不合理的突出表现，县乡财政困难既与中央与地方分税制安排及各级政府支出责任划分有关，也与省以下财政管理体制不合理有关。要在适当调整财政层级的同时，改革省对县以及县对乡镇财政管理体制。在完善省以下财政体制的同时，结合转移支付制度改革，增强基层政府提供基本公共服务的能力。

二、进一步深化财政税收体制改革的基本原则与总体思路

1. 进一步深化财政税收体制改革的基本原则

进一步深化财政税收体制改革，需要坚持以下基本原则：一要坚持集权与适度分权相结合，正确处理中央与各级地方政府之间的财政关系。二要坚持事权和支出责任与财力匹配、与财权适应原则，努力提高各级财政系统的健全性。三要坚持统筹兼顾、综合平衡原则，着力提高国家财政体系的整体健全性和系统可持续性。四要坚持总体设计与分阶段推进相结合原则，有计划、有步骤、有重点地推进财政税收体制改革。

2. 进一步深化财政税收体制改革的总体思路

进一步深化财政税收体制改革的总体思路：以支出责任与财力匹配、财权适应改革和预算管理体制改革为重点，按照“收入体制完善、支出体制攻坚、预算体制突破”的基本要求和“先收支体制配套改革、后预算体制改革”顺序，推动新一轮（第二轮）财政税收体制的综合改革与战略调整。收入体制完善和支出体制攻坚，要以各级政府的事权及支出责



任划分为突破口，以事权及支出责任与财力匹配、财权适应调整为主线，支出责任调整与分税制体制完善联动，进行系统集成性的综合配套改革。预算体制改革要按照“扩面、监督、展期”的顺序，先进行扩大预算覆盖范围改革，再进行预算编制与执行分离、健全预算监督机制改革，最后进行扩展预算期限，理顺预算与宏观经济景气周期和中长期发展规划的关系。

三、进一步深化财政税收体制改革的战略步骤与实施路径

1. 进一步深化财政税收体制改革的战略步骤

财政支出体制、税收体系和财政收入分配体制、预算体制是财政税收体制的基本构架，理想状态下的财政税收体制改革，应该按照支出、收入和预算的顺序分三步推进。1994年以来的改革，在当时的历史条件下，不得不跳过最为基础和关键的支出责任划分，直接推出税收体系和分税制体制改革，相当于完成了一步半改革步骤。新一轮改革从理论上同样有一步半需要推进。但由于支出责任划分是财政分权体制的基础和关键，也是财政收入分配体制的紧前改革工序，支出责任划分改革，必然要引发对已经完成的分税制改革进行新的适应性调整，因此，下一步改革实际上面临支出和收入各两个半步和预算体制改革一个整步，新一轮财政税收体制改革需要实行“两步走”战略。

(1) 第一步：以事权与支出责任划分改革为切入点，推动支出体制与收入体制联动改革，健全各级政府事权及支出责任与财力相匹配、与财权相适应的体制。一方面，着力消除影响科学发展观落实的财政税收因素，推进财政税收体制的适应性调整，重点解决财政、税收体制本身及严重影响科学发展观落实的突出问题。另一方面，要在理顺各级政府间事权与支出责任划分基础上，完善税收体系和支出管理体制，改革调整分税制财政收入分配体制。包括五大主要任务：一是以支出责任划分改革为切入点，推动各级政府事权与财力相匹配、与财权相适应改革。二是按照“善税、规费、明租、缴利”基本思路，完善税收体系，规范收费收入。三是改革各级政府收入划分，完善分税制财政收入分配体制。四是改革完善转移支付体系。五是扩大预算管理范围。

(2) 第二步：以预算管理和监督体制改革为重点，全面推动财政税收体制健全与功能完善。以预算体制改革为重点，同时着力健全财政税收



体制以及功能，形成比较完善的新型公共财政体制。包括四大主要任务：一是建立健全预算管理与监督机制。二是进一步扩大预算覆盖范围，扩展复式预算内容。三是改革完善中长期预算，探索国家中长期预算与中长期发展规划的衔接协调机制。四是进一步健全完善税收体系、分税制体制和转移支付制度及其功能。

2. 进一步深化财政税收体制改革的实施路径

(1) 围绕统筹中央和地方关系，推进支出责任划分、分税制财政收入分配体制以及财政管理体制改革。一是调整中央和地方各级政府的支出责任划分，适当减少基层地方政府的支出责任和相应的财政压力。二是进一步调整完善分税制，适当增加地方可支配财力，同时赋予地方必要的税收权力。三是加快推进房地产（物业）税收改革，为地方财政设立新的主体税种，为地方政府提供相对稳定的自有财政收入来源。四是推行省管县体制，改革乡镇财政体制，完善省以下财政体制安排。

(2) 围绕转变经济发展方式、结构优化升级和创新型国家建设等，推进税制体系与财政收入体制改革。一是加速推进增值税转型，为弱化地方通过上项目增加税收收入，促进地方经济健康发展，调动企业加大技术创新投入，推动技术进步创造必要的税收条件。二是推进资源、环境税收体系改革，为建设资源节约型、环境友好型社会建设创造必要的财政税收环境。三是加快个人所得税改革，实行综合申报与分类扣除相结合的个人所得税制，适当降低工薪收入的税收负担。同时，规范对财产性收入的税收管理。四是围绕创新型国家建设、统筹区域发展和国内发展与对外开放，推进税收优惠制度及相关改革。

(3) 围绕创新型国家建设、统筹城乡发展、新农村建设与和谐社会建设，明确划分各级政府支出责任，推进财政支出结构调整优化、加大公共服务领域投入。一是加强对自主创新投入的支持力度。稳步退出一般性竞争领域的生产流通环节，同时加大对具有公共物品属性的研究开发等环节的投入，进一步加强对自主创新投入的支持力度。二是继续加大对“三农”的投入力度，加大对社会主义新农村建设的财政支持。三是加大以改善民生为重点的社会建设投入，加大对基础教育及职业教育、创业、社会保障和公共卫生的投入，加强对弱势群体的扶持力度。

(4) 围绕主体功能区划分、区域统筹协调发展和基本公共服务均等化，推进转移支付制度改革。一是建立转移支付的稳定资金来源，进一步加大中央对地方和省对县乡的转移支付力度。二是稳步提高一般性转移支



付比例，改进转移支付分配方法。三是加强和改进专项转移支付的管理，提高转移支付资金使用效率。四是完善主体功能区转移支付体系。

第四节

明确划分各级政府支出责任， 加大基本公共服务支出

财政支出体制涉及两个重大基本关系。一是政府与市场的关系，主要是界定政府的职能定位和相应的财政支出水平与结构。二是政府与政府的关系，主要是对各级政府进行职能分工，确定各级政府的支出责任划分。合理界定财政体系的功能定位是正确处理政府与市场的关系，政府与政府的关系的客观要求，是构建新型公共财政制度的起点和基础，决定着财政在国民经济中的地位和作用，影响到新型公共财政制度中各种基本制度的安排，从而关系到我国财政税收体制进一步深化改革的方向、路径和重点。

一、合理确定现阶段财政体系的功能定位

1. 维护政权、提供公共服务、促进经济发展和社会协调是我国现阶段财政职能的总体定位

政府的职能要与其能力相适应，作为政府能力比较有限的发展中国家，政府职能定位应该以提供基本公共服务为主要内容的基本和中级职能为主。^①我国同时具备发展和转轨中国家双重特点，政府职能定位具有一定特殊性。作为发展中国家，从规范经济学的角度来说，应该将政府职能定位在以基本职能和中级职能为主的状态；作为转轨中国家，由于历史

^① 世界银行1997年发展报告将政府职能范围界定为解决市场失灵和促进社会公平两个领域，将政府职能按照能力程度分解为基本职能、中级职能和高级职能三种类型。基本职能包括提供纯公共物品和保护穷人两个方面内容，提供纯公共物品包括国防、法律秩序、产权保护、宏观经济管理及公共医疗卫生等，保护穷人包括反贫苦和消除疾病等。中级职能包括：在解决市场失灵领域主要是解决外部效应（基础教育、环境保护）、规范垄断行业（公用事业管制、反垄断政策）、克服信息不对称（社会保险、金融监管、消费者保护）等；促进社会公平领域主要是提供社会保障，包括再分配性养老金、家庭补贴、职业保险等。高级职能在解决市场失灵领域主要是协调市场活动、促进市场发育，在促进社会公平领域主要是资产的再分配等。参见世界银行：《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》，中国财政经济出版社1997年版。



原因,各级政府已经在没有完全履行好基本和中级职能的情况下承担了大量的以促进经济发展为主的高级职能。因此,确定我国的政府职能不是理论上的最优选择,而是在理论和现实之间的权衡。由此决定了我国政府职能的界定需要具有一定的特殊性,必须兼顾基本、中级和高级职能,需要在更好地履行高级职能的同时弥补基本和中级职能不足,既要着力弥补市场失灵和市场缺陷,又要积极促进市场发育发展。在给定政府职能定位的基础上,我国现阶段财政职能定位必然是多重目标约束下权衡选择的结果。深入贯彻落实科学发展观比较全面地概括了较长一段时期内我国经济社会发展的多重目标,明确了财政职能定位面临的要求。确定我国现阶段财政职能定位,需要满足三个方面的要求:一是建设服务型政府,兼顾经济建设与社会发展;二是实现科学发展,推动经济长期可持续发展;三是推动基本公共服务均等化,落实以人为本,构建和谐社会。对应上述要求,我国现阶段财政体系的主要职能应该包括维护政权、公共服务、经济发展和社会协调四个方面。其中,维护政权是最基本,也是最优先的职能;发挥经济发展职能,特别注重推动经济结构调整,实现科学发展,既是发展中国家普遍的重要职能,也是科学发展观“第一要义”的必然要求;以实现基本公共服务均等化和调节收入再分配为重点的公共服务职能,是我国长期以来财政作用的薄弱环节,也是建设服务型政府的必然要求;社会协调职能,尤其是体现其与经济发展和公共服务职能的协同效应,协调城乡和区域发展等,既是统筹兼顾的要求,也是建设和谐社会的需要。

2. 经济发展职能是能力比较强的政府提供积极或高级公共服务的应有之义

政府基本职能、中级职能与高级职能的关系,落实到财政支出方面在一定意义上可以归结为公共服务支出和经济发展的关系。从理论上来说,经济发展与公共服务二者并不矛盾,而是内在统一的。经济发展的主体应该是市场,但并不意味着财政可以无所作为。相反,在市场失灵的非竞争性领域进行直接投入,在市场可以发挥作用的竞争性领域的研究开发环节提供直接投资支持、在基本建设环节提供资金引导、在基本建设和生产销售环节提供税收优惠等,均具有公共物品或准公共物品属性,是财政体系公共服务职能的应有之义。现实中如何处理公共服务与经济的关系,则需要根据不同的发展阶段和政府能力来决定。经济发展与公共服务的关系,是经济发展阶段的需要与财政能力的可能之间的均衡。虽然从我国转轨时期的特殊性、财政支出的体制惯性和“路径依赖”的作用来看,经



济建设支出在一定意义上属于现阶段带有被动性质的过渡性支出。但从赶超阶段的发展战略和未来作为大国经济的长远需要来看,经济发展等高级职能必将在未来相当长时间内处于比较重要的地位,促进市场发育和产业发展的支出将成为积极主动的战略性支出。^①因此,我国的公共财政体系应该是既有别于能力比较高的发达国家,也有别于能力比较低的一般发展中国家,应该把促进经济发展作为国家财政体系的重要职能。

二、合理确定中央与地方及地方各级财政的职能分工:^② 各项财政职能重心与各级财政职能重点

财政体制是经济体制与行政体制的交会点,作为下位体制安排,财政体制的层级既可以和行政体制的层级完全相同,也可以略有不同。无论行政层级未来如何变化,从现实可能性来看,由于省辖市与下辖县并无实质上的上下级财政关系,实际上处于财政体系的同一层级。而大部分乡和部分建制镇事实上也没有独立的财政能力。从现阶段到可以预见的未来,我国的财政收入能力分布只能支持3~4级的财政层次安排。因此,财政分权体制安排,即各项财政职能的横向分解和各级政府财政职能的纵向分工,需要也只能在中央—省—基层的3~4级财政层级进行分配。

1. 各项财政职能的重心设置

维护政权的职能总体而言要均衡设置,各级政府均有义务承担,以中央政府为主。公共服务应该成为各级政府都必须履行的职能,中央和省级政府相对基层政府承担的责任更多,尤其省级政府应该承担主要责任。经济发展职能的重心应该设置在中央政府和省级政府,省级政府应该在中央政府总体决策框架内履行区域内经济发展职能,基层政府基本不承担经济发展职能。社会协调职能的重心应该设置在中央政府,省级政府则着重解决省域内城乡、区域协调发展问题。总之,维护政权和社会协调职能重心均设置在中央政府;经济发展职能重心设置在中央政府和省级政府;公共

^① 严格来讲,我国现阶段的财政促进经济发展的相对做法还是传统体制一些做法的延续,尚不能称为真正的积极职能。要成为真正意义上的积极职能,需要改变财政支持经济发展的方式和介入的环节与领域。

^② 我国作为具有长期集中历史与传统的单一制国家,集权是现阶段财政体制的必然选择,具有一定历史必然性和现实合理性。这是财政体制改革不可动摇的基本制度前提和给定约束条件,但考虑到大国经济中区域发展不平衡的现实需要,多级政府职能合理配置的要求等因素,在单一制国家基本框架内进行适当而有限的分权安排是改革的必然选择。



服务职能重心设置在省级政府。

2. 各级财政职能的重点安排

中央政府现阶段财政职能的重点应该是维护政权、经济发展职能和社会协调职能。在省级政府履行的四项财政职能中，公共服务职能和经济发展职能应该是其职能重点。基层政府财政职能重点首先应该放在公共服务职能，同时也应重视发挥维护政权职能。

三、合理划分各级政府的事权与支出责任，加大各级政府公共服务支出

各级政府的事权尤其是支出责任划分是财政分权体制的基础，也是支出体制改革的关键。新一轮财政税收体制改革要以事权和财权的重新配置为切入点和突破口，推动各级政府事权与财力相匹配、与财权相适应改革。同时进一步健全完善支出管理制度，继续优化调整财政支出结构。要抓紧推动各级政府事权与支出责任划分改革。要按照受益原则，能力原则，管理效率原则，统筹协调、综合平衡原则和权利、责任与义务对称原则，抓紧推动各级政府事权尤其是支出责任划分，加大各级政府特别是中央和省级政府的基本公共服务支出力度。

1. 率先对现阶段存在问题比较多的事权与支出责任进行改革

配合落实科学发展观、实现“五个统筹”，建设和谐社会和服务型政府，应该率先对各级政府职责交叉或重叠，存在问题较多的教育、医疗、社会保障等基本公共服务领域的支出责任进行改革调整。应该将义务教育支出责任划分作为近期改革的突破口和首要任务。应该适当上收县乡政府现阶段承担的部分支出甚至管理责任，让省级政府在义务教育中承担更大的支出责任，同时进一步加大中央对义务教育的专项转移支付。同时，要加大中央和省级政府在公共卫生及基本医疗服务领域的支出责任。要逐步提高养老保险、失业保险和医疗保险的统筹层次，由中央政府和高层级地方政府承担主要支出责任。

(1) 义务教育领域的支出责任划分。笔者认为应该适当上收县乡政府现阶段承担的部分支出甚至管理责任，让省级政府在义务教育中承担更大的支出责任，进一步加大中央对义务教育的专项转移支付。可根据我国教育支出的项目确定各级政府的负担比例，实现各级政府对义务教育经费的分担。由于义务教育的主要支出是工资和运营等费用，借鉴日本教师工



资由中央和都道府县两级负担对半开支，学校基础设施按照属地原则由市町村负担的经验，我国教育事业费可由县级负担一定比例，其余部分由省级和中央负担。学校基础设施按照属地原则由县级负责，必要时上级政府给予一定协助。具体设想：现阶段由县级财政负担的义务教育事业费支出责任的70%上交省级财政，省级政府同时承担义务教育阶段全部教师和部分运营的管理责任。中央通过转移支付方式分担教育支出。义务教育基本建设支出继续由县级财政负担，省级财政通过转移支付给予必要的补助。调整后，中央、省级、地市和县级三级财政教育支出比例变为30:55:15的格局，与发达国家各级政府教育支出平均比例大致相同。

(2) 各级政府在医疗卫生领域的支出责任划分。公共卫生包括全国性公共物品事务，也包括地方性公共物品事务，应该作为中央和地方共同的支出责任。计划生育作为基本国策，有关消费属于强制消费的全国性公共物品（集体物品），应该也只能由中央政府承担支出责任，可以作为中央委托地方事权，地方承担管理责任。

(3) 各级政府在社会保障领域的支出责任划分。养老保险、失业保险和医疗保险与劳动力流动等密切相关，具有全国性公共物品性质，应该作为中央政府和高层级地方政府的支出责任，管理责任可以由中央和地方各级政府分担。生育保险与计划生育联系，同样具有全国性公共物品性质，应该作为中央政府的支出责任。工伤保险、社会福利、社会救济等与地方密切相关，属于地方性公共物品，应该作为地方政府的支出责任。

中央与地方各级政府支出责任划分改革目标见表1-4。

表1-4 中央与地方各级政府支出责任划分改革目标

政府层级		支出责任
中央支出责任	直接支出责任	国防费；外交和外援支出（含口岸管理、界河堤防建设）；全国性及跨省的区域性水利设施，全国性和跨省的交通设施（包括铁路、国道公路和高速公路）；地质勘探费；全国性文化活动以及保护文化遗产的支出；部委属大学经费补助，义务教育经费（中央财政分担部分）支出；公共卫生（三级医疗保健）、计划生育；基础研究、全国性的应用研究等科学技术研究与开发；全国统筹的社会保障；对消费者的价格补贴支出等
	中央委托地方事务	口岸管理、界河堤防建设；边境公路；全国性和跨省区的水利设施、交通设施管理；国家级文化遗产保护；公共卫生、计划生育等



续表

政府层级		支出责任
共同责任	以中央为主的支出责任	粮食生产、供给稳定及粮食安全相关的补贴以及对粮食主产区的其他补贴；江河防汛
	以地方为主的支出责任	武警经费、民兵事业费；森林防火
地方支出责任	省级支出责任	省本级行政管理费、省级派出机构经费，省级公检法支出；全省性或跨市县的水利设施、交通设施建设（包括地方铁路、省道公路、高速公路）支出；全省性的应用研究等科学技术研究与开发；全省性的农业生产与农业技术推广；全省地方性的文化活动以及省级历史文化遗产保护；省属大学、职业技术学校及高中教育的经费补助，义务教育经费（省级财政分担部分）支出；二级医疗保健（全省性的地方病防治，省级公立医院经费补助）；省级统筹的社会保障；以及中央委托省级地方事务的管理经费等
	市级支出责任	地级市行政管理费、公检法支出；水利设施、交通设施建设（包括公路、高速公路和机场建设）支出；公共交通、煤气、自来水等公用事业；城市基础设施维护和建设经费；应用研究等科学技术研究与开发；文化活动以及历史文化遗产保护；市属大学、职业技术学校及高中教育的经费补助，义务教育经费（市级财政分担部分）支出；初级医疗保健（地方病防治，公立医院经费补助）；市级统筹的社会保障支出；以及中央委托市级地方事务的管理经费等
	县级支出责任	县乡行政管理费、公检法支出；水利设施、交通设施建设（包括公路和高速公路）支出；公共交通、煤气、自来水等公用事业；城镇基础设施维护和建设经费；应用研究等科学技术研究与开发；文化活动以及历史文化遗产保护；县属职业技术学校及高中教育的经费补助，义务教育经费（县级财政分担部分）支出；初级医疗保健（地方病防治，公立医院及乡镇卫生院经费补助）；县级统筹的社会保障支出；以及中央委托县级地方事务的管理经费等

2. 各级政府支出责任与财政能力、财政权力进行全面系统优化调整

长期来看，要以明显不合理的事权与支出责任调整为突破口，对各级政府支出责任与财政能力、财政权力进行全面系统优化调整。尽可能对各级政府的支出责任加以明确划分。在难以明确划分并且需要不同层级政府共同承担支出责任的领域，也要尽量细化各级政府的具体责任，尽量减少交叉和重叠，以便明确责任，提高服务效率。同时，以法规或法律形式对各级政府的支出责任划分加以明确规范，可以制定专门的法律或对宪法的条款加以必要的细化，以明确界定各级政府的事权和职能分工。



第五节

改革完善税收体系与分税制，形成有利于科学发展的财政收入体系及其分配体制

按照“善税、规费、明租、缴利”的基本原则，进一步推进财政收入改革，健全完善税收体系，改革规范非税收入体系。在此基础上要进一步调整改革中央与地方的分税制，形成有利于科学发展的财政收入体系及以分税制为主体的财政收入分配体制。

一、改革完善税制体系结构，形成有利于科学发展的税收制度

以增值税转型、所得税完善、房产税及资源环境税收改革为主线，推动税收体系改革，形成有利于经济发展方式转变、创新型国家建设和资源节约型及环境友好型社会建设的科学税收体系。

1. 以增值税转型为重点，改革完善流转税制，形成有利于经济发展方式转变、产业结构升级的税收体系

增值税是当前影响落实科学发展观最明显的税种。按照科学发展观要求深化税收体系改革，首先要加快推动增值税转型。2000年以来，我国已经陆续在东北老工业基地和中部地区进行增值税转型试点，可以说，全面推进增值税转型的条件已经成熟，继续进行新的试点意义不大。需要在总结已有试点经验基础上，进一步完善改革方案，尽快完成在全国范围、在全部现行增值税纳税行业推进增值税转型。除个别行业继续保留营业税（如金融业等）外，应逐步将现行营业税并入增值税纳税范围，进一步消除营业税“重复征税”问题，以促进服务业发展，加快产业结构升级。从长远目标来看，应该将增值税税率控制在10%的水平。从生产型增值税向消费型增值税的转型，将使增值税税率下降到12%~13%。未来可视国家财力情况及改革进展，进一步降低增值税税率。

2. 加快推进资源、环境税收改革，形成有利于资源节约型、环境友好型社会建设的税收体系

改革现有资源相关税费，为提高生产者保护环境意识，在资源开采



环节统一征收“资源开采和补偿税”，并将其范围扩大到整个具有商品属性的自然资源开采中，将环境治理和生态恢复的责任由企业转移到政府，努力构建资源开采环节的生态环境补偿机制。在资源使用环节，要清理整合现行排污费、污水处理费统一征收“环境保护税”，以提高资源使用者的环境保护意识，构建生态环境补偿机制。从而构建有利于资源节约型、环境友好型社会的税收体系。

3. 以房产税为重点，推动财产税制改革，形成有利于地方政府行为规范化的新主体税种

财产税作为拟议中的基层财政的主体税种，深化财产税改革既是地方税体系完善的客观需要，也是促进社会公平、建设和谐社会的必然要求。一要改革房产税，消除累退效应。要加速完善房产税纳税范围、税率结构、减免优惠等诸项规定，突出对社会财富的调节功能，增强地方政府提供公共服务的能力。二要改革车船税，突出收入调节功能。要进一步明确车船税的财产税特点，将其计征对象调整为“基于财产”征税。对于保护环境、节约能源、改善交通的职能则主要赋予车辆购置税或者由立法开征燃油税来承担。三要立法开征遗产赠与税，抑制收入分配继续扩大。要从速立法开征遗产赠与税，辅助调节社会分配，服务于和谐社会建设。

4. 以个人所得税为重点，改革完善所得税制，形成以人为本的个人税收体系

个人所得税是当前存在问题比较多、社会各界反应比较强烈的税种，进一步改革个人所得税，既是以人为本的要求，也是实现社会公平、建设和谐社会的需要，同时，对于增加消费、启动内需，促进经济持续稳定协调发展具有重要意义。要按照建立综合申报与分类扣除相结合的混合个人所得税制深化个人所得税改革，扩大类别扣除范围，并进一步降低税率。

二、以国有资源性收入和资本性收入改革为重点，改革完善非税收入体系

非税收入是现阶段政府收入的重要组成部分，也是目前存在问题较多的领域，要以国有资源性和资本性收入为重点，推动非税收入改革。

1. 及时改革规范国家资源性收入

为更好地体现国家作为资源所有者的权益，应该改革资源税制，将其调节级差地租的功能交由招拍挂行使，通过公开的招拍挂规范探矿权、采



矿权有偿取得制度，杜绝可能存在的官商相互勾结，损害国家利益的行为；将其体现绝对地租的功能通过征收资源租的形式行使；同时开征“资源开采和补偿税”，为环境治理和生态恢复筹集资金，努力构建资源开采环节的生态环境补偿机制。此外，还要进一步扩大资源有偿使用的覆盖面，对水源、森林、山岭、草原、滩涂等具有商品属性的自然资源也通过征收资源租的方式全面建立起资源有偿使用的制度。

2. 结合试行国有资本经营预算，改革国家资本红利收入管理

在未来一段时间要全面推行国有资本经营预算，进一步健全和规范国有企业经营利润上缴制度，保护国家作为国有资本出资人的权益，并为促进产业结构调整和提升产业竞争力提供财政资金支持。

3. 稳步规范收费收入

要根据项目性质的不同，采取不同的处理方式，对现行收费进行分类改革，通过取消不符合公共财政要求的非税收入项目、转化部分具有税性特点的收费收入，进一步规范合理性的收费项目。

三、进一步调整完善分税制，形成有利于科学发展的财政收入分配体制

现行分税制财政收入分配体制，初步理顺了中央与地方的收入分配关系。但由于中央与地方分配比例不够科学合理，同时一些税种分配不当，致使现行分税制体制存在一定的制度缺陷，不利于正确处理中央与地方的关系，不利于转变经济发展方式，落实科学发展观。一方面，以增值税为主体的税收体系以及中央和地方对增值税的共享安排，诱发了地方政府的投资扩张冲动，带来了各地重复建设和地区间产业趋同、区域产业结构不合理等一系列问题。另一方面，现行按照行政隶属关系划分收入的所得税分享制度，诱发了一定程度的地方保护主义，对区域结构、所有制结构及企业组织结构的调整及经济增长方式的转变等造成了极为不利的影响，阻碍了产业结构的优化升级。因此，进一步调整完善中央与地方的分税制体制，一方面要适当增加地方政府的可支配财力，减轻财政收支压力对地方政府的不当刺激，另一方面要调整并减少共享税范围，弱化共享税种的不当设置对地方政府的负面激励。进一步改革完善分税制体制，要按照“减少共享税税种、规范税种划分”的总体思路逐步展开，要按照税种属性划分中央和地方固定收入，改变现行增值税、所得税中央和地方共享安



排下主体税种与地方财政收入之间的直接联系，从体制、机制上为规范地方政府行为、转变经济发展方式创造必要的制度条件。

1. 减少共享税，合理划分中央与地方的固定收入

增值税、所得税共享改革势在必行，但不同的改革思路具有不同的效果。如果将所得税或增值税其中之一或两者同时上收中央，虽然改变了共享税存在的问题，但由于减少了地方财政的收入比例，加大了地方财政的收支压力，有违改革的基本方向。理想的方法是增值税与所得税联动，将其中之一上收为中央固定收入，另一“下放”为地方财政收入，既可以解决共享安排存在的问题，又有利于调整中央与地方的收入分配比例。笔者认为，改革增值税和企业所得税的共享安排，可以将企业所得税作为中央财政的固定收入，同时，将增值税作为中央对地方的转移支付固定来源。即将地方财政所属的企业所得税上缴中央，同时将目前归中央财政的增值税再分配给地方财政，相当于以中央占有的增值税（占增值税总额的75%）换取地方占有的企业所得税（占企业所得税总额的40%）。

（1）所得税等作为中央财政固定税种。由于企业所得税具有流动性和顺周期的特点，无论从理论上还是大部分国家的实践来看，一般均属于中央财政固定收入。因此，下一步财政税收体制改革，应该将企业所得税从目前的中央与地方共享税改为中央财政固定税种，从制度上切断地方政府财政收入与企业收益之间的直接联系，消除地方保护主义，为企业发展壮大创造良好环境。通过相关数据测算，预计到2020年中央税占税收比重将为33%。

（2）将增值税作为中央对地方转移支付的固定资金来源。增值税作为中央与地方特殊共享税，其收入全部用于中央对地方的转移支付，这样既可以解决目前增值税对地方的不当激励问题，也可以为转移支付体系提供稳定、可预期的资金来源。^① 预计到2020年增值税（含并入的营业税）占税收收入的比例将保持在37%。

经过上述分税制的重新调整，虽然增值税作为中央与地方特殊共享税，其资金的最终所有权在地方，但从地方来看，这部分资金需要通过中央财政转移到地方，地方对这部分收入并没有自主权，这就要求新的转移支付制度应更加公平、透明，更能促进基本公共服务的均等化。

^① 如果将增值税划归中央对地方转移支付，必须同时将企业所得税划归中央税，即以中央占有的增值税（占增值税总额的75%）换取地方占有的企业所得税（占企业所得税总额的40%），才能满足中央财政支出的需要。



表 1-5

增值税、企业所得税共享调整对中央和
地方财政收入的可能影响

单位：亿元

项 目	2007 年 收入总额	2007 年 收入结构 (%)	2007 年 中央财政 收入	2007 年 地方财政 收入	拟调整内容涉及 收入变化
税收收入	49 449.29	100			
国内增值税	15 609.91	32	11 707.43	3 902.48	中央收入减少 11 707 亿元
消费税	2 206.82	4			
营业税	6 582.97	13			作为地方固定收入 不变
企业所得税	7 723.73	16	4 634.24	3 089.49	地方收入减少 3 089 亿元
个人所得税	3 184.98	6	1 910.99	1 273.99	
出口退税	-5 273.29	—	-4 877.79	-395.50	地方负担减少 395 亿元
中央转移支付	18 112.45				
调整内容	企业所得税全部划归中央收入 增值税全部作为转移支付来源			中央减少收入 9 013 亿元 地方相应增加 9 013 亿元	

资料来源：根据《中国财政年鉴 2008》（中国财政杂志社 2009 年版）计算得出。

(3) 营业税、^① 城市维护建设税作为地方财政固定税种。从理论上来说，营业税和城市维护建设税属于地方税种，正在研究拟议中的新型房产税（物业税）同样属于地方税种，且房产税等财产税应该成为地方政府的主体税种。下一步改革应该将营业税、城市维护建设税从现行事实的共享税改为地方固定税种。为此，要加快完善地方税制。首先可通过完善城市维护建设税、房产税、教育税等，使地方自有收入能力有所增强；此后，可考虑出台燃油税、环境税、资源开采和补偿税等新税种，以进一步增强地方的自有收入能力。预计到 2020 年地方税占税收收入比重将达到 30%。

(4) 增值税共享改革应与新型房产税（物业税）改革同步配套推进。总体来看，增值税和企业所得税共享调整，有利于增加地方财政可支配收入。但由于增值税收入主要来自发达地区，而转移支付则主要面向不发达地区，因此，增值税全部由国家税务局征收，并作为中央对地方的转移支付固定来源，短期内对发达地区地方财政必将造成一定的影响。长期来

^① 长期来看，可以将营业税合并入增值税，一并作为中央对地方转移支付固定资金来源。但营业税并入增值税全部作为中央对地方的转移支付资金来源，必须在地方税制进一步完善，陆续开征新税种，并逐步替代营业税成为地方税的主体税种的情况下才能实施。



看，随着新型房产税等新税种的开征，发达地区地方财政收入将呈现稳步增长态势，完全可以弥补增值税调整对地方财政收入减收的影响。因此，笔者建议，增值税共享改革应该与新型房产税（物业税）改革同步进行。

表 1-6 中央与地方税收划分的调整情况

	现行分税制安排	近期调整目标	中长期调整目标
中央税	关税 消费税 进口产品增值税和消费税 车辆购置税 船舶吨税	增加： ——企业所得税 ——证券交易印花税 ——外贸企业出口退税	增加： ——资源租金收入 ——遗产赠与税
中央与地方共享税	资源税（海洋石油资源税归中央） 个人所得税（中央 60%、地方 40%） 证券交易印花税（中央 97%、地方 3%） 外贸企业出口退税（中央 97.5%、地方 2.5%）	一般共享税： 减少： ——企业所得税 ——证券交易印花税 ——外贸企业出口退税	减少： ——资源税 增加： ——燃油税
	企业所得税（中央 60%、地方 40%） 增值税（中央 75%、地方 25%）	特殊共享税： 增值税（用于中央对地方的转移支付资金来源）	增加： ——并入增值税的营业税
地方税	营业税 城市维护建设税 房产税 城市房地产税 土地增值税 耕地占用税 车船税 契税 印花税 烟叶税	完善： ——新型城市维护建设税 ——新型房地产税 增加： ——教育税	减少： ——营业税 增加： ——环境保护税 ——资源开采补偿税

2. 实行以中央集权为主、适度分权的财权分配模式

(1) 严格规范地方政府收费权。要合理划分地方政府的收费权，将各种收费逐步纳入到预算中。^① 我国现阶段地方政府由于财政预算内资金

^① 收费作为税收的必要补充，在西方国家的地方政府财政收入中也占有相当大的比重。



不足，存在着对收费的依赖，在一些地方甚至存在较为严重的“乱收费”现象，不仅严重影响政府形象，加大了企业活动的交易成本，同时，也严重影响和谐社会建设。进一步深化财政税收体制改革，必须在适当扩大地方政府税收分享比例的同时，严格规范地方政府的收费权。

(2) 适当下放部分地方税税权。长期来看，应该按照“中央立法为主，地方立法为辅，中央、地方分税分级管理”的原则划分税收管理权限，先扩大地方财政的税收征管权、再逐步完善立法权。税基应该由中央统一规定，事关全局性的税种的立法权、开征停征决定权、税目税率调整权等集中在中央。可赋予地方政府必要的税收立法权和在一定范围内税种、税率的选择权。即赋予地方政府地方税种的开征、停征、调整税率和减免税权，以及在中央统一指导下，对具有区域性特点的税源开征新税种的权力。

(3) 赋予地方一定限度的举债权。从理论上讲，在分级分权的财政管理框架下，地方政府应该拥有发债的权力。2009年中央政府代发地方债，是向地方自主发债的过渡。未来应赋予地方自主发债权，但为有效控制地方的发债规模，应由中央控制债务的审批权，实行举债权与债务审批权的适当分离，并严格限定债务收入只能用于基础设施建设等资本性支出，不能用于弥补经常性支出的不足，以实现财政风险的有效控制。

第六节

以主体功能区转移支付为重点，建立 统一透明规范的转移支付体系

按照党的十七大提出的“加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”目标要求，构建结构合理、功能完善、制度统一、分配科学、管理规范、信息透明的转移支付制度。

一、优化转移支付制度结构

1. 提高一般性转移支付比重，形成一般性转移支付与专项转移支付并重的转移支付体系

整合简化转移支付类型和项目，加快收缩税收返还规模，提高一般性



转移支付比重，强化转移支付促进公共服务均等化的能力，最终形成一般性转移支付与专项转移支付大体相当、功能明确、互不交叉的转移支付框架。

2. 规范省以下转移支付制度，建立中央对省、省对市县两级转移支付体系

在完善中央对省转移支付制度的同时，参照中央对省转移支付制度，建立规范的省对市县转移支付制度框架。特别要明确省级政府弥补省以下纵向和横向财政失衡的职责，建立目标明确、责任清晰的省以下一般性转移支付制度。

二、将主体功能区作为深化转移支付制度改革的重点

1. 建立以转移支付为主的主体功能区财政税收体制及政策体系

对于优化和重点开发区这类以开发为主的主体功能区，要实行促进自主创新、优化调整经济结构、促进经济增长、转变增长方式、实现又好又快的可持续发展的引导性和鼓励性财政税收体制与政策，主要政策手段是税收领域的调整。对于限制和禁止开发区这类以保护为主的主体功能区，要实行突出支持生态环境建设，实现生态环境可持续发展，保障基本公共服务均等化的财政税收体制与政策，转移支付是主要的政策手段。

2. 充分发挥两级两类转移支付的作用，加大对限制和禁止开发区转移支付力度

中央和省级分工负责，一般性转移支付和专项转移支付共同作用，满足限制和禁止开发区基本公共服务均等化和生态保护的双重需要。适当提高限制和禁止开发区的一般性转移支付系数，弥补其财政收支缺口；以专项转移支付弥补因辖区间外溢效应和中央委托事务产生的地方财政支出需求，加大生态环境保护专项建设资金投入，推动主体功能区功能的完善。

三、改革转移支付资金筹集与分配方法

1. 稳定转移支付的资金来源

在事权与支出责任划分改革、税种调整与分税制改革基础上，明确全部增值税收入作为中央对地方转移支付的资金来源，在中央征收取得这部分收入后，全部用于中央对地方转移支付，其中 50% ~ 55% 用于一般性



转移支付，以确保一般性转移支付与专项转移支付并重的基本结构，其余45%~50%与少量其他可用收入作为专项转移支付。

2. 形成科学分配、规范管理、有效监督、公开透明的转移支付体系

建立相对独立的管理机构，集中专业人才，研究探索科学的转移支付分配原则和方法，协调、整合零散转移支付项目，提高管理规范程度。建立转移支付的绩效评价制度，强化激励约束机制。提高转移支付的透明度，促进地方财政预算管理的稳定和规范，形成较为有效的社会监督，降低转移支付资金漏损，促进地方政府合规使用资金，提高资金使用效率。

第七节

调整完善省以下财政管理体制， 增加基层政府公共服务能力

按照党的十七大提出的“完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”的精神，要以减少财政层级为重点，通过改革省、市对县以及县对乡镇财政管理体制，深化省以下财政收支划分和转移支付体制改革，加强地方公共债务管理制度建设等方面，努力提高基层政府公共服务的供给能力。

一、合理确定财政层级

财政是直接为政府活动提供融资服务和资金支持的，一般情况下，对应于一级政府可以设置一级财政。但财政层级并不一定要与政府层级完全对应，在有些情况下，财政层级可能少于政府层级。受现阶段收入划分等因素限制，五级政府体制面临一定的财政压力。调整政府或财政层级成为现阶段改革需要严肃对待的一个重要问题。^① 由于行政层级调整并非单纯的经济问题，而财政层级则属于比较单纯的经济问题，因此可以率先讨论财政层级调整问题。现阶段财政层级调整的主要对象是地级市财政与县级财政的关系和乡镇财政体制，由于市县在财政方面不存在实质的上下级关

^① 改革开放以来，我国行政管理体制从原来的四级政府、五级机构过渡到全世界仅有的五级政府设置，应该说在经济发展以及交通和通信手段比较落后的情况下，比较好地适应了我国人口众多、幅员辽阔背景下的行政管理的客观需要以及改革开放以来经济社会发展的新要求。



系，乡镇财政大部分缺乏独立存在能力，因此，地方财政体系可按照省和县两个实质层级来安排支出责任。

二、建立新型省、市对县财政管理体制

省以下财政管理体制是现阶段整个财政管理体制的薄弱环节，是影响科学发展观落实的主要问题，深化财政税收体制改革，必须在省以下财政管理体制方面有所突破。省以下财政管理体制的重点是市县财政关系。经济比较发达、县级数量比较少的省份，可以实行市县财政平级、省直管县体制。省域幅员比较大、人口众多、经济发展一般的省份，可以部分保留市管县体制，要在精简合并省辖市的基础上，实行市管理、省监督的对县财政管理体制。

三、深化省以下财政收支划分体制改革

目前省以下财政收支划分多种多样，由于各省情况差别比较大，没有也不可能进行统一安排。可以在实现省管县或类似制度安排的基础上，深化省以下财政收入分配体制。由于各省情况千差万别，省以下财政收支划分改革不宜简单划一，需要各省根据具体情况，因地制宜。经济比较发达的地区，可以在省县财政之间实行比较规范的分税制安排，经济不发达地区则可以实行分成制或其他体制安排，但无论推进分税制还是实行分成制，都应均衡分配财力，避免财力向省级集中，赋予县级适当财力，以便解决县乡财政困难，增强基层政府的公共服务能力。

四、完善省以下转移支付制度，加大省对县乡的转移支付力度

省对县乡的转移支付是转移支付体系的重要组成部分。部分省区近年来在建立省对县市转移支付制度方面进行了初步探索，需要进一步总结完善。逐步推进建立省以下各级政府的财政转移支付体制，可建立均衡型与激励型相结合的转移支付体制和机制，即省级政府对市县级政府的一般性转移支付总额采取上不封顶、下不保底政策，市县级政府获得省级政府的一般性转移支付总额划分为两部分进行兑付：一部分为稳定增长的转移支



付额，只要市县域经济发展和财政收入增长水平能够维持上年水平，就可得到省级政府给予的达到平均水平的财政转移支付额度，以确保市县财力稳步增长；另一部分则为激励性的一般性转移支付，与综合收入增长率直接挂钩，综合财政收入增长率越高的市县，所得到省级政府的激励性转移支付额就越多。在确保省域内各市县得到的一般性转移支付额基本均衡的同时，鼓励各市县在加快经济发展、增加财政收入的激励机制中获得省级政府更多的转移支付资金支持，实现公平和效率的相对统一。

五、因地制宜、建立多样化的乡镇财政管理体制

乡镇级财政是最基层的地方财政单位，改革乡镇财政管理体制，要因地制宜，区分经济发达程度实行不同的对策，经济比较发达地区的乡镇财政可以继续存在，县乡财政之间可以实行相对规范的分税制体制或分成制体制；经济不发达地区的乡镇财政实行“乡财县管乡用体制”，或取消乡镇预算，将乡镇财政部门化，作为一个部门纳入县级部门预算进行管理。

六、建立地方公共债务管理制度

长期来看，可以借鉴国外经验，赋予地方政府必要的债务融资权力，并创造必要的正常融资渠道。同时，要建立严格的地方债务管理制度和规范的地方公共机构债券融资制度。作为单一制国家，由于中央财政对地方财政债务承担事实上的最终偿债人责任，因此，地方债务融资应该得到中央政府的审批。

第八节

深化预算管理体制，强化预算管理与监督

预算体制是现阶段财政税收体制改革相对滞后的领域，进一步深化财政税收体制改革，必须重点推进预算体制改革。由于预算体制不仅属于经济体制内容，也在一定程度上与行政体制相关，改革涉及面比较广，难度比较大。加之预算体制属于财政体制的内部体制安排，对落实科学发展观的影响相对比较小，预算体制改革的紧迫性没有收支体制那样紧迫。深化



预算体制改革，可以根据轻重缓急，分不同问题渐次展开。短期内主要围绕国有资本经营预算，扩大预算覆盖范围。同时，推进预算内外并轨，逐步将预算外资金纳入预算管理。长期来看，需要重点推进预算制衡与监督机制改革和预算期限扩展改革。

一、构建预算编制、执行、监督分离制衡机制

预算管理分权与制衡机制是预算管理体制改革的重点和整个财政税收体制改革的攻坚环节。深化财政税收体制改革，要构建不仅包括政府预算部门、使用预算资金的各部门、立法监督机构和审计部门，还包括新闻媒体与广大纳税人在内的“共同治理”预算管理框架。

1. 建立预算编制、执行和监督分离的新预算管理体制

(1) 预算编制系统——成立专门的预算编制机构。借鉴国际经验，可以建立国家预算编制委员会或国家预算办公室专门负责国家及中央本级预算的编制工作。具体操作方面，可以将现行财政部及其他部委有部分预算职能的部门统一起来，组建国务院直属的新型的专业预算编制机构——预算管理局，通过法律授予其集中、明确、有效的预算编制权限，为预算编制提供组织和法律保证。

(2) 预算执行系统——财政管理部门。财政税务部门不再从事预算的编制工作，而是具体负责预算和公共支出等国库业务的具体执行工作，并将相应的财政金融宏观调整职能集中于财政部门。

(3) 预算监督系统。预算监督机构的构成可以采用“一体两翼”的模式，形成以人大机构为核心，财政部内部监督局和审计部门为主体的职责细化的内外双层监督体系。

2. 健全预算审查机构

统一、健全、高效的预算编制组织机构是编好预算的基础，可以分别在三个环节建立专门预算审查机构。一是在各级人大成立专门委员会。作为预算审批机关的常设办事机构，专职负责对政府预算管理的指导，审核、平衡和初步确定政府预算草案。二是各级政府成立预算顾问委员会。该委员会由政府各部门主要官员和财经专家组成，根据国民经济和社会事业发展计划，对财政部门上报的政府预算建议计划研究提出意见和建议，供政府领导决策参考。三是在预算管理局内部，成立专职预算审查机构，实现预算管理局内部编制与审查的分权与制衡。



二、完善与宏观经济景气周期相适应、与国家中长期规划相协调的中长期预算框架

中长期预算是以结果为导向的预算制度，其实质是在长期预测的总额控制内，根据未来社会经济发展的优先方向，在预算资金管理者间或直接在各项预算规划间分配预算资金，完成公共支出管理从“管理支出”向“管理结果”模式的过渡。编制中长期预算能弥补年度预算的不足，促使政府部门更好地规划支出。编制中长期预算框架是保证公共财政可持续发展的需要，有助于实现财政稳定。中长期预算增强了政府对政策规范性和预算可靠性的意识，有助于明确必要的财政政策措施，防止额外预算需求，从而指导当年的预算，实现财政平衡。深化财政税收体制改革，必须进一步完善中长期预算管理，实现中长期预算与宏观经济景气周期和国家中长期发展规划的协调。

1. 实施与宏观经济景气周期相适应的长期国家预算

单一制框架内的分级分权财政体制要求在统筹中央财政和地方财政基础上，从国家财政整体健全性的角度统筹安排全国财政资源，即国家财政预算。深化预算制度改革，需要尽快建立起与经济景气周期相适应的长期国家预算框架。在财政状况较好的情况下及早建立起财政预算应该与经济周期相适应的指导观念，并逐步将这一观念落实到具体的预算编制中。

(1) 由相对独立的国家预算编制机构负责规划编制。国家预算编制机构专门负责统筹中央和地方财政预算，考虑各级财政的健全性，组织协调并逐步形成国家财政预算。

(2) 长期预算要建立在经济发展长期趋势的预测基础上。预算编制部门要对长期经济社会发展以及财政收支可能的发展趋势进行预测和分析，并建立起定期更新的制度，及时反映经济发展变化和更准确地进行长期预测。

(3) 与经济周期相适应的长期国家预算需要由国家预算审查部门审批。长期国家预算审批通过后，应该作为国民经济中长期规划和中期财政预算制订和编制的基础。

2. 建立与国家中长期规划相衔接的中期预算制度

(1) 以中长期规划为基本依据，实现内容上与中长期规划的有效衔接。以五年为预算期，实现期限上与中长期规划的总体一致，但其中对重



大规划项目和法定支出项目的预测分析时间可适当延长。

(2) 采取逐年滚动的编制方法，并在收支内容结构上与年度预算趋于一致，将中长期规划、年度预算相互联系。一方面，参照规划完成情况、年度预算执行情况，更新中期预算，以结束的财政年度作为新的基准，调整预算安排；另一方面，以更新的中期预算作为指导、评估下年规划完成进展及年度预算执行情况的基准。

(3) 法律约束方面。借鉴国际经验，明确中长期预算的法律地位，通过《预算法》等有关法规明确多年期财政计划的法律地位及其对年度预算编制和调整的约束效力，使年度预算收支安排与其紧密结合。将其与年度预决算一起，作为必须向人民代表大会提交和经人民代表大会讨论审议的报告文件。

参考文献

1. 贝夫·达尔比：《税收选择：联邦制下的税收分配问题》，载于沙安文、沈春丽主编的《财政联邦制与财政管理——中外专家论政府间财政体制》，中信出版社 2005 年版。
2. 财政部预算司：《中国省以下财政体制 2006》，中国财政经济出版社 2007 年版。
3. 谷成：《财政分权下政府间税收划分的再思考》，载于《财贸经济》2008 年第 4 期。
4. 国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组：《深化财政税收体制改革的若干问题研究》，2006 年研究报告。
5. 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2007 年版。
6. 刘克崧：《中国经济改革与发展的思考》，中国财政经济出版社 2008 年版。
7. 楼继伟：《中国三十年财税改革的回顾与展望》，引自财经网“改革忆事”
<http://www.caijing.com.cn/reform>，2008 年。
8. 世界银行：《1997 年世界发展报告——变革世界中的政府》，中国财政经济出版社 1997 年版。
9. 世界银行：《2004 年世界发展报告——让服务惠及穷人》，中国财政经济出版社 2004 年版。
10. 宋立、刘树杰：《各级政府公共服务事权财权配置》，中国计划出版社 2005 年版。
11. 国家发展和改革委员会县乡财政问题研究课题组：《澳大利亚各级政府间事权财权划分的基本经验及其对中国下一步改革的主要启示》，2005 年研究报告。



12. 国家发展和改革委员会县乡财政问题研究课题组：《巴西财政体制改革的经验教训及对我国财政改革的启示》，2006年研究报告。

13. 许生：《经济增长、贫富分化与财税改革——中国特色社会主义公共财政制度改革与设计》，中国市场出版社2008年版。

14. 杨之刚：《中国分税制财政体制：问题成因和改革建议》，载于沙安文、沈春丽主编的《财政联邦制与财政管理——中外专家论政府间财政体制》，中信出版社2005年版。



第二章

财政职能定位及财政职能调整优化的思路

内容提要 明确界定财政职能是深化财政税收体制改革，构建适应中国特色社会主义市场经济要求的新型公共财政制度的起点和基础。完善单一制框架内的结构性分权体制，由财力性分权向机制性分权过渡，调整中央与地方的关系就要求合理、清晰地确定各级政府之间的财政职能分工。建设服务型政府，实现科学发展和建设和谐社会都对现阶段中国现阶段的财政职能定位提出了侧重点不同的要求，以满足这些要求为导向，中国现阶段财政职能主要包括维护政权、公共服务、经济发展和社会协调。结合未来财政层级改革方向，在中央—省级—基层政府框架内明确各级政府之间的财政职能分工：（1）中央政府重点履行维护政权、经济发展和社会协调职能；（2）省级政府重点履行公共服务和经济发展职能；（3）基层政府原则上不再履行经济发展职能，重点履行维护政权和公共服务职能。按照财政职能定位和各级政府之间的财政职能分工，现阶段中国财政职能调整优化的思路应为：首先，以建设服务型政府为目标，加快政府职能转变；其次，明确政府财政职能定位，明确各项财政职能重心设置和各级政府财政职能重点，并以法律法规形式固定下来；最后，调整各级政府间相关权力与责任的纵向分工，保证财政职能的履行。从改革推进路径看，财政职能近期调整优化的重点应为：经济发展职能的重心上移到中央政府，上收基层政府的经济发展职能；加强各级政府的公共服务职能，将职能重心上移到省级政府，进一步加强省级政府的决策、监督与支出、管理责任，强化基层政府的执行与管理责任；按照形成主体功能区的要求，加强中央和省级政府的社会协调职能。



深化财政税收体制改革是要按照有中国特色社会主义市场经济的基本要求构建和完善新型公共财政制度，是对我国现行财政体制的进一步修改和完善。其中需要解决的一个最基本问题就是如何正确界定社会主义市场经济框架下的财政职能，即财政职能定位问题。财政职能定位是构建新型公共财政制度的起点和基础，决定着财政在国民经济中的地位和作用，影响到新型公共财政制度中各种基本制度的安排，从而关系到我国财政税收体制进一步深化改革的方向、路径和重点。明确财政职能定位基础上应该在多级行政层次框架内进行各级政府之间的财政职能分工，并以此作为调整政府间财政收支关系、具体财政收支活动的基础。

第一节

财政职能的理论分析与中国财政职能定位

一、财政职能一般理论分析

(一) 政府职能定位决定财政职能定位

政府职能是国家职能的具体表现，是形成财政职能的前提；财政最基本的作用是为政府职能的履行配置必要的资源，政府职能定位必然决定财政职能定位。按照理论分析和实践经验（见表2-1）：（1）对一般市场经济国家，政府职能范围可界定为弥补市场失灵和促进社会公平两个领域，按照能力程度政府职能可以划分为基本职能、中级职能和高级职能三种类型。基本政府职能主要集中于提供纯粹公共产品和保护弱势群体，具体包括国防、外交、宏观经济管理、法治、公共卫生，以及扶贫。中级政府职能的重点是解决外部效应、规范垄断行业、克服信息不对称和提供社会保障等领域。高级政府职能则在协调市场活动并促进市场发育和再分配两个方面发挥更积极的作用。（2）经济转型国家不仅存在市场失灵和促进社会公平问题，而且还存在市场不完善的问题，需要政府在一定程度上替代市场发挥作用，因此经济转型国家的政府职能范围应该界定为替代市场、弥补市场失灵和促进社会公平三个领域。相对于同一经济发展水平的市场经济国家，经济转型国家政府职能范围更宽。同样按照基本、中级和



高级分类，经济转型国家政府发挥替代市场的作用分别体现为向特定产业企业提供补贴、价格管制；以国企形式控制自然垄断、公用事业和金融；政府直接从事竞争性经济活动。

表 2-1 不同类型政府职能的重点

	替代市场	弥补市场失灵			促进社会公平
基本职能	对特定产业和企业补贴、价格管制	提供纯粹公共产品：国防、外交、司法、治安、宏观经济管理、公共卫生			保护弱势群体：扶贫和保护
中级职能	以国企形式控制自然垄断、公用事业和金融等特殊行业	解决外部效应：基础教育、环境保护	规范垄断行业：公用事业管制、反垄断政策	克服信息不对称：金融法规、消费者保护	提供社会保障：社会保险、社会救济
高级职能	政府直接从事竞争性经济活动	协调私人活动促进市场发展，集中各项举措			再分配：资产再分配

资料来源：根据世界银行《1997 年世界发展报告——变革世界中的政府》（中国财政经济出版社 1997 年版）第 27 页相关内容进行了修改。

但是，政府职能并不等同于财政职能。政府上述职能有些是通过提供物品的方式来体现，有些是通过提供服务的方式来体现，而有些则是需要通过制定法律、法规和政策来体现，前两类职能的执行过程需要特别、额外的财政支出，而后一类职能可以在政府日常经费中解决，所以财政职能对应的主要是通过提供物品和服务方式来体现的政府职能。不同类型的政府职能，决定着不同的财政职能定位；随着一国市场经济体制发展水平的变化，政府职能是不断变化的，财政职能也应该是动态变化的。

（二）市场经济条件下财政职能的理论分析

财政职能一直是财政理论分析的重点。伴随市场经济体制的发展，西方财政理论经历了重商主义、古典主义和凯恩斯主义等不同发展阶段，形成了现代财政理论有关财政职能的比较完整的分析，并对现代市场经济国家财政职能的形成提供了理论依据：（1）财政职能必须有利于财政实施国家宏观经济调控；（2）财政必须履行公共义务；（3）财政要能够促进市场体系的发展与完善。

马斯格雷夫（Richard A. Musgrave, 1959）将现代市场经济国家的财政职能界定为三大职能——资源配置、收入分配和稳定经济，获得普遍认可，在一定程度上确定了现代市场经济国家财政职能的基本核心内容。（1）财政履行资源配置职能首先是由于市场机制提供公共产品是无效或



低效的，需要由政府承担起提供公共产品的责任；其次由于某些产品或服务所可能带来的外部效应（正或负）是市场机制无法纠正或抵消的，这也需要政府采取适当的财政手段实现外部效应内部化。（2）财政履行收入分配职能主要是由于市场机制框架内缺乏以公平分配为目标的再分配机制来调节收入分配差距扩大，因此必须依靠市场以外的力量——财政来调节收入再分配，最直接手段包括税收转移、累进所得税、消费税和补贴等。（3）财政履行稳定经济职能则是由于单靠市场机制的自发调节作用，经济不可能自动平稳发展，必然要求政府发挥平衡社会总供求、推动经济持续发展的积极作用，其中财政的作用尤为重要。基于财政三项基本职能，在多级政府框架内，各级政府财政职能的分工可以概括为：（1）稳定经济职能和收入再分配职能是中央政府的基本和主要责任，这主要因为地方政府缺乏稳定宏观经济的动机和手段，要素自由流动使地方政府以征税方式进行收入再分配可能引起无效人口流动；（2）资源配置职能按照公共产品的受益范围在中央与地方政府之间进行分工，并尽可能由低层级政府来提供地方公共产品以发挥地方政府的信息优势。

财政“三职能论”确定了现代市场经济国家政府的基本财政职能，并原则性规定了各级政府财政职能分工。事实上，一方面，随着经济社会发展，在基本财政职能框架内，各国政府的具体财政职能存在一定差异性，同时呈现出财政职能的日益多样化。另一方面，各级政府财政职能的原则性分工需要根据实际进行一定修正：（1）资源配置职能并不能完全按照公共产品的受益范围在中央与地方政府之间彻底分工，特别在许多发展中国家，突出的问题是如何满足对基本公共产品的需求，因而一些基本公共产品的提供责任需要由中央与地方政府共担。（2）收入再分配职能并非完全由中央政府承担，要素不能完全自由流动的限制客观上要求地方政府承担一部分收入再分配职能，尤其是在向低收入阶层提供基本生活保障和遏制区域内收入分配差距扩大方面发挥积极作用。（3）稳定经济职能并未将地方政府完全排除在外，尤其是区域面积较大的国家，地方之间的差异性使地方财政在逆经济周期政策操作上可以发挥更多作用。

二、中国现阶段财政职能定位

（一）中国现阶段财政职能定位面临的要求

经济体制转型是我国长期的制度背景。从经济体制转换看，由于市场



和政府资源配置中的基础地位将发生根本性变化，市场功能的主导作用和政府经济职能的转换，使财政职能必须不断适应这种基础性变革；同时，财政还要承担起推动体制顺利转型和大国发展的任务。因此，我国现阶段财政职能定位必然是多重目标约束下权衡选择的结果。深入贯彻落实科学发展观比较全面地概括了较长一段时期内我国经济社会发展的多重目标，明确了财政职能定位面临的要求。具体看，我国现阶段财政职能定位面临三方面的要求：

1. 实现科学发展要求财政职能应推动经济长期可持续发展

科学发展观的第一要义是发展。实现科学发展，推动经济长期可持续发展要求财政必须注重发挥总量调控与结构调整的职能。

——财政推动经济发展的职能应进行结构性调整，以促进市场机制作用和发挥财政的战略性、基础性作用为原则，在经济发展的不同领域进行“有进有退、有强有弱”的结构性调整。经济发展领域可以分为竞争性领域、基础性领域和战略性领域，在不同领域中财政发挥的作用应该是不同的：（1）竞争性领域特别是一般性竞争领域，应该是企业、个人等市场主体在市场机制调节下发挥积极作用的重要领域，经济转型过程中，在市场不完善和市场机制缺失的情况下，财政可以直接介入或发挥引导作用；而在市场机制逐渐健全和完善的情况下，财政应该逐步退出并让位于市场机制的自发作用，以适当方式发挥引导作用。（2）经济发展的基础性领域大多是市场机制不能有效发挥作用或企业和个人等市场主体不愿意承担的，而这些又往往与社会建设中的基本公共服务密切相关，与社会发展的长期利益相关，需要财政直接参与并发挥积极推动作用和基础性作用。（3）经济发展的战略性领域往往与国家发展的战略定位、国家安全和经济社会发展的长期需要紧密相连。我国目前处于一个非常重要的战略机遇期，大国发展的战略定位将决定未来一段时期我国经济社会发展的主要任务，国家发展战略目标的实现要求必须由财政主导，发挥战略性作用。因此，财政推动经济发展的职能原则上应尽快从竞争性领域中退出，提高基础性领域财政投入的效率，保证战略性领域财政投入的战略性作用。

——财政推动经济发展的作用方式应进行调整，以着力解决经济发展中存在的结构性矛盾。在市场机制逐渐健全和完善，经济总量和社会资金总量规模庞大并将继续保持较大增幅的条件下，财政推动经济建设的作用方式应由总量投入型逐步转变为结构调整型：由大规模、广范围的财政资金直接投入转变为重点领域和重点环节相结合，财政资金直接投入和引导



社会资金广泛参与的多种形式相结合的新型作用方式（见表2-2）。财政应综合运用税收、补贴、资本支出等方式，对在国民经济中进行投资和生产经营的成本、收益结构进行调整，通过市场机制对庞大的社会资本进行结构化的激励和引导，实现资源合理配置。

表 2-2 财政推动经济发展的作用方式

	竞争性领域	基础性领域	战略性领域
研究开发环节	直接投入、资金引导、税收优惠、补贴	直接投入、资金引导、补贴	直接投入
基础设施建设环节	资金引导、税收优惠	直接投入、资金引导、补贴	直接投入
生产、运营（运行）环节	税收优惠	资金引导、税收优惠、补贴、政府采购	直接投入、资金引导、政府采购

现阶段我国经济发展中存在若干制约经济长期可持续发展的结构性矛盾，包括：（1）技术进步对经济增长推动不足，国民经济总体科研投入强度相对较低，财政资金对科研资助相对不足且结构尚未优化。（2）拉动经济增长的总需求结构不均衡，主要依靠投资和出口，消费对经济增长的拉动作用相对较弱。（3）三次产业结构分布不合理，高端服务业在国民经济中的比重有待进一步提高，高端制造业和制造业的高端环节有待进一步加强。（4）经济增长与自然环境不协调、能源资源投入强度大，形成制约经济、社会可持续发展的瓶颈。（5）城乡、地区之间经济发展失衡。农村发展滞后于城市，中、西部地区发展滞后于东部。这些结构性矛盾与经济发展阶段、体制转型进程、财政税收制度安排等直接相关，客观上要求政府发挥化解矛盾的积极作用，财政应综合运用各种方式着力解决这些结构性矛盾。

2. 建设服务型政府要求财政职能应兼顾经济建设与公共服务

政府职能定位决定财政职能定位。一般地看，由计划经济向市场经济体制转型必然要求政府从计划型、全能型政府向公共型、服务型政府转变。建设服务型政府是贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的必然要求，同时也是建设社会主义市场经济体制对政府职能转变的必然要求。

——经济建设与公共服务二者是内在统一的。长期以来，在政府职能定位和财政职能定位上一直存在“建设与服务”的争论。如果从建设与服务是相互对立的角度看，建设服务型政府就必然要求削减经济建设的财



政投入而加大公共服务的财政投入,是一种“此消彼长”的改革思路。但辩证地看,建设与服务并不是相互对立的,而是内在统一的。从较广的范畴看,政府是提供服务的主体,政府提供的服务应该以社会需要而不是个别需要为导向。社会需要必然包含多重内容,这就决定了政府提供的服务也应该是多方面的;不同的社会需要之间是相互联系、相互影响的,因而政府提供的多方面服务之间也不是相互对立的。作为一个发展中的人口大国,发展经济是我国社会需要的一个重要方面,因此经济建设必然是政府提供服务的一个重要方面,经济建设为其他社会需要的满足提供了重要的物质基础。经济建设与公共服务密切相关。一般地讲,经济建设为公共服务提供了直接条件和基础;具体地看,非竞争性领域的经济建设投资本身就是公共服务的一部分,是公共服务的应有之义,因此建设与服务二者是内在统一的,服务型政府要求财政投资从竞争性领域逐步退出。

——建设服务型政府要兼顾经济发展职能和公共服务职能。我国现阶段的社会需要,已由经济建设的单一主导结构发展为经济建设与社会发展并重的结构,由此决定了建设服务型政府的政府职能改革方向,也决定了财政要兼顾经济发展职能与公共服务职能。一方面,我国在相当长一段时期内必须坚持以财政职能的发挥来推动经济发展。经济体制转型的战略任务、赶超阶段的发展战略和大国经济的长远需要等都决定了经济发展仍将是一项重要的财政职能,促进市场发育和产业发展将成为财政积极主动的战略性支出。另一方面,在新型公共财政制度内,财政必须对公共服务提供充分的资源以实现:(1)为社会公众提供基本公共服务,满足基本生产、生活需要;(2)使社会公众普遍分享经济增长产生的利益,实现共同富裕;(3)消除因收入、财富分配两极分化造成的社会不公平和可能的阶层对抗;(4)消除因收入、财富分配两极分化产生的对经济持续增长的阻碍。

3. 构建和谐社会的财政职能应推动基本公共服务均等化

基本公共服务均等化是落实以人为本原则,构建和谐社会的必然要求。必须通过基本公共服务均等化过程,实现社会公平正义,使低收入阶层获得基本生产、生活保障,公众普遍分享经济发展成果,缩小收入分配差距。

目前我国财政在公共服务领域存在缺位。财政投入总量不足,基本公共服务体系尚不健全,公共服务资源城乡、地区分布不均衡,提供公共服务的质量和效率较低。以教育和医疗为例,义务教育尽管已经实现基本覆



盖，但财力保障总体不足，并且在城乡和地区之间分布非常不均衡。目前存在财政对医疗保障投入不足，医保体系覆盖面窄，城乡医保体制和保障水平差别明显，财政医保资金统筹层次过低等问题。财政在公共服务领域的缺位，很大程度是由目前我国的财政职能定位和各级政府财政职能分工所决定的，公共服务职能过多下放给基层政府，而财力逐级上收，造成财力与履行服务职能的要求不匹配，在转移支付制度不健全的情况下，最终使公共服务的质量和效率较低。因此，推动基本公共服务均等化，落实以人为本，构建和谐社会，要求财政发挥积极作用。

推动基本公共服务均等化有助于解决经济社会发展中面临的许多问题。目前财政在提供公共服务方面的缺位造成居民针对教育、养老、医疗、住房等长期开支需要而进行的自我保障性储蓄比重较大，很大程度上抑制了消费，同时显著扩大了流入房地产投资、证券市场等领域的资金规模，造成投资过热，催生经济泡沫。另外，由于收入分配差距拉大，造成社会中等收入阶层相对萎缩，对社会整体的平均消费倾向形成抑制。全面建设小康社会的奋斗目标要求形成合理有序的收入分配格局，同时基本消除绝对贫困情况，使中等收入者占社会多数，其意义不仅在于实现社会公正，实现发展成果共享，更在于通过提供基本服务和基本保障，改善收入分配来提高消费倾向，扩大消费，消除转变经济发展方式的障碍。

（二）中国现阶段财政职能定位

实现科学发展，建设服务型政府和构建和谐社会都对现阶段的中国财政职能定位提出了侧重点不同的要求，以满足这些要求为导向，财政职能应当重新定位。概括起来，中国现阶段财政职能主要包括四项，即维护政权、公共服务、经济发展和社会协调，各项职能的内涵应与贯彻落实科学发展观，建设有中国特色社会主义的需要相吻合。

1. 维护政权

维护政权是财政最基本、最初级的职能，主要是提供纯粹公共产品，维护国家机器的正常运转，保障社会正常秩序，具体包括国防、外交、司法、社会稳定和基本的社会管理。维护政权是任何经济体制下财政都应当履行的职能，也是各个国家具有基本相同内涵的一项财政职能，体现了“以财行政”的本质含义。维护政权为经济社会发展提供了最基本的制度保障环境。



2. 公共服务

按照公共服务的层次划分,现阶段我国财政的公共服务职能包括两个方面,即基本公共服务职能和社会化服务职能。基本公共服务职能是指基于公平正义和以人为本的准则,由财政向社会公众普遍提供最基本的生存条件和生活保障。社会化服务职能则是指基于效率和社会发展现实的考虑,由企业和社会中介组织在财政协助下提供公共服务,管理社会公共事务。

——基本公共服务均等化。基本公共服务职能首先要保障基本公共服务的提供,包括义务教育、医疗卫生、社会保险、社会福利和社会救助、基本住房保障。当前财政基本服务职能的首要重点是实现基本公共服务均等化,使公众普遍分享经济发展成果。由于历史的原因,目前财政在提供基本公共服务方面存在缺位,必须通过加大财政投入加以克服:一方面要增加财政投入基本公共服务的总量;另一方面要在承认区域差异基础上实现基本公共服务均等化,保证统一的最低公共服务标准在全国范围内得以实现,鼓励地方政府“量力而行”提供最低标准之上的基本公共服务。

——收入、财富再分配。基本公共服务职能的第二个重点是要在兼顾效率与公平,更加注重公平的原则下调节收入、财富再分配,遏制收入、财富分配两极分化的趋势,消除可能引发社会冲突的潜在经济根源。必须在实现基本公共服务均等化的同时调整优化税收手段,完善对所得课税和财产课税的税收体系,发挥税收对收入、财富再分配的调节作用,实现收入、财富的合理再分配。基本公共服务均等化和相对公平的收入再分配有助于提高居民消费倾向,扩大社会总消费,改善经济增长需求动力结构,这意味着财政基本服务职能的发挥有助于财政经济发展职能的实现。同时,财政经济发展职能的有效发挥也有助于削弱收入、财富分配的两极化。

——社会化服务。财政的社会化服务职能与我国公共服务社会化的发展趋势相联系。在社会服务需求日益膨胀、结构复杂化的情况下,政府缺乏足够的效率和充分的资源来满足社会需求,势必要求政府将大量公共服务职能委托由企业和社会中介组织实施,即为公共服务社会化。我国财政公共服务职能的特殊性就在于,一方面要大力发展基本公共服务,实现基本公共服务均等化;另一方面又面临公共服务社会化的压力,要以适当的方式寻求公共服务提供效率与满足社会需求之间的平衡。财政社会化服务



职能体现为政府以组织者、管理者、协调者和资助者身份间接向社会公众提供公共服务。

3. 经济发展

现阶段我国财政的经济发展职能主要包括两个层次：第一个层次是经济稳定职能，即熨平经济波动，保持宏观经济稳定；第二个层次是经济结构调整职能，着力解决目前经济发展中存在的结构性矛盾，推动经济长期可持续发展。应该说，财政的经济发展职能是现代市场经济国家财政职能的共性内容。而对于中国这样的发展中、转型中国家，由于市场机制不健全、不完善，客观上需要更加注重发挥财政的经济结构调整职能，发挥政府弥补市场失灵和替代市场的重要作用，以推动经济长期持续发展。

——经济稳定。财政的经济稳定职能是指运用财政政策熨平经济波动，为经济社会发展提供稳定的宏观经济环境。通过财政自动稳定器和相机抉择政策调节经济运行中的社会总供给和总需求，实现社会供求关系平衡，防止由于社会总供求失衡而导致宏观经济大起大落。宏观经济调控包括总量调控和结构调控，财政政策侧重结构调控，而货币政策侧重总量调控，因此，财政经济稳定职能还需注意协调发挥财政政策与货币政策的调节作用，完善宏观调控体系。

——经济结构调整。财政经济结构调整职能的履行实际上就构成了现代市场经济体制框架内的产业政策。产业政策包括部门产业政策、横向产业政策和产业集群政策。部门产业政策是财政以直接介入方式扶持特定产业发展，如财政补贴、税收减免、直接投入、优惠贷款、政府采购等。横向产业政策即研发政策，注重创造环境和支持研发，建立公平竞争的法规环境，通过财政直接投入、税收优惠等方式鼓励研发和成果转化，促进技术升级，加强基础研究，扩大市场准入。产业集群政策即中观产业政策，主要是促进产业在区域内纵向和横向分工体系的形成与完善，财政在其中所发挥的作用比较有限。依据我国经济发展中面临的主要矛盾，我国现阶段产业政策应逐步由传统部门产业政策向侧重创造环境和支持研发的横向产业政策转变。财政的经济结构调整职能重点应该是完善市场机制作用；支持研发，增强自主创新能力；推动经济发展方式转变和产业优化升级；促进经济与自然、环境协调发展。

第一，增强自主创新能力。根据研究开发和技术创新的影响不同，财政支持研发和技术升级的作用方式也有所差别。竞争性领域的一些技术研



发，由于企业自身实力不足，目前仍然需要财政以直接投入、资金引导、税收优惠、补贴（含贴息）等方式给予积极支持，以帮助企业尽快形成自主创新能力；基础性和战略性领域中，财政应以直接投入方式支持研究突破制约经济社会发展的关键技术，支持社会公益性技术研究和对社会发展具有战略意义的技术研究，同时财政也可通过建立研究基金的方式引导更多社会资本投入到一些创新性技术研发中去。

第二，推动经济发展方式转变和产业结构优化升级。财政应该从一般竞争性领域的直接投资中退出，可选择采用税收优惠、贴息贷款、政府采购等方式来支持企业和个人等市场主体按照市场竞争原则进行生产经营。财政应以直接资金投入、资金引导、政府采购等方式支持基础性、战略性新兴产业的发展，如振兴装备制造业、提升高新技术产业（新材料、航空航天、生物、信息等产业）。以税收体系的调整优化和财政资金的引导性作用为重点推动经济发展方式转变，协调三次产业结构和推动产业结构优化升级。配合财政的基本公共服务职能对收入、财富再分配的调节，鼓励国内消费，转变需求结构，发挥国内消费对经济增长的拉动作用。

第三，促进经济增长与自然、环境协调发展。财政促进经济增长与自然、环境协调发展的职能可以采取鼓励和抑制两种作用方式。通过健全资源环境税收体系和排污许可收费、排污权市场交易等手段，显著增加能源、资源投入成本和环境污染成本，从而抑制高投入、高能耗和高污染的经济活动；通过税收优惠、财政补贴等方式鼓励企业积极开发、广泛使用节能降耗减排技术，引导社会资本进入经济增长效率较高和资源消耗较低的产业部门，促进社会资源的有效再配置。

4. 社会协调

经济社会长期可持续发展应该是统筹协调发展。当前我国经济社会发展中存在的城乡之间、区域之间发展不协调已经对经济社会长期可持续发展形成了障碍，客观上要求财政重视发挥协调城乡发展、地区发展的作用，而且相对于政府其他作用手段，财政在统筹协调发展方面具有优势，如转移支付。为凸显这一职能的重要性，强调我国现阶段财政要具有社会协调职能。相应地，社会协调职能主要体现为两个方面：城乡协调和区域协调。

——城乡协调。财政推动城乡协调发展的作用重点是全面缩小城乡发展差距，既包括经济发展差距，也包括社会发展差距。加强财政对农村各项基础设施建设的直接投入力度，特别是农业基础设施的建设和维护；配



合基本公共服务均等化的实现，推进城乡社保一体化，加大财政对农村地区的转移支付；加大财政对推动农业优化调整的技术研发的直接支持力度，并发挥对社会资本投入的引导作用。

——区域协调。现阶段应该在优化国土开发的框架内发挥财政推动区域协调发展的作用，重点是在实现基本公共服务均等化基础上引导生产要素跨区域合理流动。继续实施财政推动东、中、西部协调发展的总体战略，综合运用税收、补贴、转移支付、直接支出等方式；按照形成主体功能区的要求，配合公共服务、经济发展职能，对不同类型功能区调整财政职能的侧重点，实现国土优化开发；在推动经济圈和经济带形成方面，财政应以发挥引导性作用为主，侧重于发挥市场机制对生产要素的跨区域配置作用。

（三）现阶段财政职能的重点和顺序

综合前文分析，中国现阶段财政职能定位于四项主要职能，即维护政权、公共服务、经济发展和社会协调。单就各项财政职能本身而言，并不存在哪项职能更重要、更优先的重要性和优先性方面的差别；同时由于每项职能都有针对性的职能目标，突出强调了财政作用的某一方面，因此财政的整体作用效果取决于各项职能的协同效应。但是，经济社会发展的不同时期，政府面临的主要任务不同，财政作为政府实现其职能和战略意图的重要手段，其职能应该有不同的侧重，从而与不同时期经济社会发展目标相适应。因此，从这个角度讲，不同时期财政职能的侧重点是不同的。现阶段我国面临的主要任务就是深入贯彻落实科学发展观，全面建设小康社会。财政职能的侧重点应该适应这一任务要求。因此，现阶段财政职能的重点和顺序体现为：

——首先，继续稳定发挥维护政权的职能，这是财政最基本、最初级的职能；

——其次，重视发挥经济发展职能，特别注重推动经济结构调整，实现科学发展；

——再次，注重发挥公共服务职能，特别考虑到该职能是我国长期以来财政作用的薄弱环节，应以实现基本公共服务均等化和调节收入再分配为重点；

——最后，发挥社会协调职能，体现其与经济发展和公共服务职能的协同效应，协调城乡和区域发展。



第二节

多级行政层次框架下各级政府之间的财政职能分工

一、集权与分权——中央与地方的关系

集权与分权的关系一直是财政分权理论讨论的核心问题。^① 集权与分权的关系是中国财政体制改革和新型公共财政制度建设面临的一个重大理论和实践问题。中国三十年的财政体制改革基本沿着分权化的方向推进，并且一直在寻求合适的集权与分权之间的平衡：1978～1993年的财政体制改革完全按照分权的方向推进，形成了以划分收支为基础的分级包干和自求平衡的协议关系，即“分灶吃饭”；1994年之后的分税制财政改革虽然在税收收入划分方面具有一定集中的成分，但分权改革的基本方向并未发生实质性变化，初步建立了分级分权财政体制。对集权与分权关系的认识实际上体现为对财政分权性质的认识。

集权模式在中国有悠久的传统和强大的惯性，也具有一定的合理性和必然性，短期内难以改变。这决定了中国的财政分权应该是单一制体制下的经济分权，不可能采取西方联邦制体制下的行政分权和经济分权相结合的财政分权模式。中国的财政分权基本属于财力性分权——财权集中、财力分散、事权划分不清晰，对机制安排、财政立法等财政权力安排方面涉

^① 传统财政分权理论按照“信息不对称—分权—地方政府信息优势—辖区间竞争可以改善政府质量”的框架，主张税收和财政支出责任在各级政府间合理划分，并主要体现为由中央向地方政府分权。新一代财政分权理论则在弥补传统财政分权理论局限性的基础上，以“分权—经济增长—社会效率—是否存在最优分权程度”为研究框架进一步深入探讨了分权与集权的关系以及财政分权的效率（正面与负面）。20世纪80年代以来世界范围内形成财政分权的趋势，而其中主要表现为财政支出责任的分权，即支出分权（作者曾对16个联邦制国家和单一制国家1970～2001年的财政分权程度进行了横向与纵向比较，从收入分权、支出分权和基本社会服务分权等三个方面衡量了各国财政分权程度，研究表明：就收入和支出两个方面看，各国收入分权程度都小于支出分权程度，且支出分权程度在发展中国家呈现比较明显的提高趋势；基本社会服务分权方面，联邦制和单一制国家在教育 and 卫生领域分权程度都比较高，地方政府承担越来越多的支出责任。）

各国形成的是支出分权高于收入分权的非对称性分权。20世纪90年代以来，发达国家（联邦制和单一制）的财政分权程度有所下降，甚至出现一定集权趋势，这在一定程度上表明，虽然理论上难以确定一个最优分权程度，但在一段时期内实际上存在一个适当的分权程度，需要通过调整分权结构和适当集权来完善财政分权体制。



及比较少，地方政府缺乏必要的财政权力。中国目前的财政分权体制并非由宪法或法律预先规定，而是历经长期改革逐步形成的非正式的、事实的分权制度，中央和地方迄今为止所有财政安排和事权调整都是各级政府长期谈判、反复博弈的结果。并且在中国的行政体制中自上而下的行政控制力决定了在财政关系中，上级政府可以较轻易地改变分权制度安排，上级政府“本级优先”的内在冲动导致资金层层向上集中而事权层层下放。在内在不稳定的财政分权安排下，中央政府为了保持对地方政府的有效控制和全国稳定，必然集中财权而向地方进行财力分权。在中央与地方事权划分不清晰的情况下，中央与地方之间的财力划分导致了基层财政困难、地方政府机会主义行为和政府错位等问题。

从构建新型公共财政制度出发，坚持分权化改革方向对于中国这样的单一制大国是必要的，下一步财政体制改革仍然需要坚持分权化基本方向，但重点不再是提高分权程度，而是以调整分权结构和规范分权安排为重点推进由财力性分权向机制性分权过渡，完善财政分权体制。

二、单一制框架内结构性分权安排下调整集权与分权的关系

中国下一步财政体制改革的方向是完善单一制框架内的结构性分权体制，实现从财力性分权向机制性分权过渡，中央与地方的关系——集权与分权应该在这个框架内进行调整。结构性机制性分权是指对财政体制的各方面即财权、财力、支出责任进行清晰地划分并以机制上的安排予以规范化。结构性机制性分权改革将改革的重点拉回到财政分权的基本点——政府财政职能的调整与改革，它是指导政府财政收支活动的基本原则。对经济转型国家而言，在向市场经济体制转型的同时必须进行财政分权改革，由于转型过程中体制环境的不确定性，客观上决定了不可能在改革之初对政府财政职能进行一步到位的改革，^① 因此各国的财政分权在不同方面表现出分权的成本，^② 在改革的一定阶段，进行财政职能改革的“补课”对

^① 虽然采用“休克疗法”的前苏东国家在经济转型之初制定了比较明确的体制改革目标和方案，但在实际改革过程中几乎没有哪一个国家能够完全按照计划顺利进行相关制度安排，经济转型过程实际上就是一个不断调整和目标不断明确的过程。而这一点对于采用“渐进转轨”的中国等亚洲转轨国家而言，则更为明显。

^② 经济转型国家不完整的财政分权表现出不同的分权成本，如中国的分权成本集中体现为收入差距扩大、地方市场分割和公共产品公平缺失；俄罗斯的分权成本集中体现为政府财政职能丧失、经济增长停滞、地方政府行为混乱；印度的分权成本则集中表现为财政纪律混乱、全国性巨额财政赤字、财政安全问题严重等。



于建立完善的财政分权体制是必要的。中国由财力性分权向机制性分权过渡的基点和重点就是按照合理的财政职能定位调整优化目前政府的财政职能，并在这个框架内进行具体的政府间财政收支权力划分改革。

（一）第一步：以政府职能改革为前提明确财政职能定位

政府职能改革是综合考虑经济发展阶段、大国发展战略目标和体制转型任务等因素合理界定政府与市场的作用范围以及作用方式，解决政府“越位”和“缺位”问题。政府职能定位决定财政职能定位，建立新型公共财政体制的目标最终还要落实到政府财政职能定位上。中国政府职能改革长期滞后于经济体制改革，直接导致了财政职能定位的不明确和不合理，影响了财政活动的效率，对经济社会协调发展造成了负面影响。客观地看，由于对经济体制转型目标认识不清楚导致政府职能改革滞后和财政职能定位不合理是经济转型中难以避免的。而从经济转型整个过程看，中国目前正处于转型的中后期，经过前期改革实践的积累，对体制转型目标逐渐形成清楚的认识，明确建设“服务型政府”的改革方向，从而确定财政职能定位。

（二）第二步：在多级行政层次框架内合理、清晰地界定各级政府的财政职能

多级政府框架决定了中央与地方在财政职能上必然有一定分工，一定领域的中央集权与一定领域的地方分权相结合、相协调，有助于提高财政活动效率和维护政府行政权力。以往由于中国政府财政职能定位不明确，各级政府财政职能分工也是不明确和不清晰的，造成了从中央到地方的政府“缺位”与“越位”，各级财政之间没有形成有效的协调互补结构，始终达不到一个相对平衡的状态。因此，在多级行政层次框架内，合理、清晰地界定各级政府的财政职能对于调整集权与分权关系，实现机制性分权是非常必要和关键的。

（三）第三步：以法律形式将政府财政职能定位和各级政府财政职能分工制度化

如前文所述，中国现行财政分权体制缺乏法律保障，增加了财政分权的不确定性，也为不规范的财政活动提供了空间。相比其他国家以宪法或法律来划分政府间财政关系，中国更多地是以行政渠道来划分政府间财政关系。行政渠道具有灵活性、主观性（随着行政人事变化而变化）和可



谈判性，使中央和地方的财政活动都带有比较明显的短视特点，不利于形成比较稳定和长期的制度安排。公共财政体制是法制的财政体制，按照建立新型公共财政体制的目标要求，以某种法律形式（如宪法、财政法、预算法等）将政府财政职能定位和各级财政职能分工固定下来并制度化，是实现机制性分权的根本保障。

三、各级政府之间的财政职能分工

各级政府之间的财政职能分工实际上是从理论上对合适的政府间财政关系进行论证，这也是调整中央政府与地方政府的集权与分权关系的基础。在分析各级政府财政职能分工之前，必须理清对未来中国财政层级改革的认识。中国目前的五级财政已经成为完善财政分权体制的一个体制性障碍。简化财政层级已经成为改革的共识，虽然对将五级财政简化为四级还是三级尚未完全形成一致的观点（可参考本章附件）。在三到四级财政的改革框架内，^① 乡不作为独立的财政层级，镇则要区别不同情况，经济发展比较快、财力收入来源比较稳定的镇级财政可以保留，或可参照目前计划单列市的情况管理镇级财政。虽然我国长期实行的都是行政层级和财政层级相统一的制度，但为了尽快推进改革和保证改革顺利实施，过渡时期行政层级和财政层级可以不完全对应。由于行政层级改革问题比较复杂，这里暂不涉及。本书基本上按照中央政府—省级政府—基层政府（1~2级）的架构来分析各级政府财政职能分工。

（一）各级政府财政职能分工原则

在多级政府框架内，不同层级政府职能的层次性和差异性决定了各级财政职能也有层次性和差异性。为更好地发挥财政职能，需要按照以下原则明确各级政府财政职能分工。

（1）受益原则。财政职能的实施直接使全国范围内的经济社会活动

^① 课题组（2006，2007）对中国东、中、西部四个代表性省份的省、市、县、乡（镇）级财政体制及相关问题进行了调研。从调研情况看，市、县级财政实际上处于一个并列的财政层级上，乡镇财政大部分缺乏独立存在能力。需要讨论的是：（1）在管辖范围较大的省，虽然从财政角度看，市对县没有进行实质性管理，但从行政管理角度看，市级政府作为一个中间行政层级，市对县的管理还是必要的。（2）乡镇作为一个行政管理层级，在管辖范围比较大的情况下，对村级政府管理方面还是能够起到比较重要的作用的。但是这方面的问题已经超出了财政问题的范畴，超出了笔者的知识范围，不是本章讨论的重点。在改革过渡期内，财政层级与行政层级的不对应是可以操作的。



受益的，应该由中央政府承担；财政职能的实施仅使某个区域受益的，则应该由地方政府承担，如果地方政府由于财力有限而不能正常履行时，则可以由中央政府给予一定的纵向转移支付支持。

(2) 效率原则。对于难以严格区分财政职能实施的受益范围，各级政府都有可能履行的财政职能，应该按照职能履行的效率原则，考虑职能履行的成本—收益关系、是否会影响市场机制正常作用、是否会扭曲正常的经济社会活动等，由履行效率相对更高的一级政府来承担。

(3) 能力原则。财政职能的履行必然要求政府具备一定的政策工具和财政资源。对于中央和地方可能存在一定交叉的财政职能，应该按照能力原则，选择由地方承担或中央承担。

(4) 协同原则。虽然抽象地讲政府财政职能可以划分为几项主要财政职能，但财政整体作用的有效发挥则依赖于各项职能的协同作用。财政职能在各级政府间划分得过于分散不利于财政整体作用的发挥。按照协同作用的原则，在多级政府框架内财政职能的划分应该相对集中。

(二) 各项财政职能的重心设置

各级政府财政职能的分工应该是一个纵横交错的结构，即纵向看，按照一定的原则确定各项财政职能的重心应该设置在哪一层级政府；横向看，不同层级政府应该突出本级财政重点履行的财政职能。根据已经确定的中国现阶段四项主要财政职能，首先明确各项财政职能的重心设置。

(1) 维护政权职能总体均衡设置，重心设置在中央，即各级政府都应履行维护政权职能，但以中央政府为主。维护政权职能主要提供的是纯公共产品并且受益范围具有显著的全国性，理论上就应该由中央政府来履行；特别考虑到我国作为单一制国家，政治集权和自上而下行政管理体制的特点，各级政府都应该有维护政权的职能，但以中央政府为主，总体要均衡设置。具体看，国防应该以中央为主，各级政府都要参与；社会稳定，各级政府都要参与，且考虑到社会稳定具有较强的地方性，地方政府尤其基层政府更接近居民，应该发挥相对主要的作用；外交应由中央政府来承担；基本社会管理要求各级政府参与；立法和司法，应以中央政府为主，地方政府承担地方性立法和司法。

(2) 公共服务职能重心设置在省级政府，各级政府都应履行公共服务职能，中央和省级政府相对基层政府承担更多责任。按照公共服务层次，本书将财政的公共服务职能细分为基本公共服务均等化，收入、财富



再分配，社会化服务三部分。总体看，公共服务职能应该按照受益范围原则在中央、省级和基层政府之间进行划分。第一，基本公共服务均等化应该是有差别的均等化。应由中央政府制定全国统一的基本公共服务最低标准，并由中央财政承担最低标准基本公共服务的支出责任；省级政府可以在最低标准之上，依财力情况和需求特点提高基本服务标准，并由省级财政负担额外的基本服务支出；基层政府应当只履行基本服务的执行和管理责任。第二，收入、财富再分配职能理论上应该由中央政府来履行，前提是要素可以跨区自由流动。但在我国目前的市场经济体制下要素是不能完全自由跨区流动的，因此决定了地方政府可以发挥一定收入、财富再分配作用。收入、财富再分配的主要手段是完善对所得课税和财产课税的税制，总体看，这一职能的重心应该设置在中央政府，省级和基层政府可以拥有一定的税种或税率选择权，从而也可以发挥对收入、财富再分配的调节作用。第三，社会化服务。由于公共服务社会化与公众对公共服务需求的动态发展有关，同时公民社会对公共服务社会化有一定的主导作用，为推进公共服务社会化，政府必须能够灵活迅速地响应公众对公共服务的要求，应该主要由地方政府履行该职能。

(3) 经济发展职能重心设置在中央和省级政府，省级政府在中央政府总体决策框架内履行区域内经济发展职能，基层政府基本不承担经济发展职能。经济发展职能包括经济稳定和经济结构调整两个方面。经济稳定职能主要是宏观经济管理，调控社会总供求，也即传统意义上的宏观调控，应该由中央政府来履行。现阶段财政经济结构调整职能的重点是增强自主创新能力、推动经济发展方式转变和产业结构优化升级以及促进经济、自然和环境协调发展。按照职能实施的受益范围原则、职能履行效率原则和能力原则，经济结构调整职能应该由高层级政府来履行。财政履行经济结构调整职能即构成产业政策。产业政策应该由中央政府承担决策和监督责任，由中央政府统一执行和管理。为保护地方政府发展经济的积极性，省级政府应该在落实科学发展观的政策框架内，通过履行经济结构调整职能着重推动辖区内的经济发展方式转变、产业结构优化升级和经济与环境协调发展等方面。而基层政府应该只是上级政策的执行机构，特别要退出一般竞争性领域，避免基层政府由于过于重视经济发展而忽视提供公共服务。

(4) 社会协调职能重心设置在中央政府，省级政府着重解决省域内城乡、区域协调发展问题。社会协调职能包括城乡协调和区域协调。从受



益范围看，社会协调职能的受益范围应该是全国性的，因此理应由中央政府来履行。而且从协同作用原则看，社会协调职能的履行需要其他职能，如经济发展和公共服务等协调作用，因此由中央政府来履行社会协调职能可以较好地发挥不同职能之间的协同作用。并且相对省级政府和基层政府，中央政府具有较强的能力以保障社会协调职能的履行。同时，考虑到我国是单一制国家，省级政府管辖范围较广，省域内的城乡差距和区域差距问题也比较突出，省域内城乡、区域协调发展的直接受益者也是该省。因此，省级政府也应该履行一部分社会协调职能。按照财政层级未来改革方向，基层财政基本上并不涉及城乡、区域协调发展问题。

综合上述分析，中国现阶段四项主要财政职能在多级政府框架内的重心设置可以简单表示在表 2-3 中，横向看，各项财政职能的重心设置为：维护政权和社会协调职能的重心均设置在中央政府；经济发展职能的重心设置在中央政府和省级政府；公共服务职能的重心设置在省级政府。

表 2-3 各项财政职能的重心设置与各级政府财政职能重点

财政职能	中央政府	省级政府	基层政府
维护政权	√√√	√√	√√
公共服务	√√	√√√	√√
经济发展	√√√	√√√	√
社会协调	√√√	√√	√

注：表中以“√”表示各级政府承担各项财政职能的情况。横向看，对于某项财政职能，“√”的数量越多则表示该项职能应该由某级政府承担的比重越大，显示出每项财政职能的重心设置情况；纵向看，对于某级政府来说，“√”数量越多则表示对该级政府而言某项财政职能的履行应该相对优先于其他职能。

（三）各级政府财政职能的重点

根据对各项财政职能重心设置的分析，可以看出实际上对于各级政府（中央、省级和基层政府）而言，都要或轻或重地履行^①四项主要财政职能。但对于每一级政府（或财政），由于财力有限，为了保障职能履行效

^① 各级政府或轻或重地履行财政职能有两个方面含义：（1）如果将每项财政职能的履行具体化为财政支出活动和一定规模的财政支出，则轻、重的区别体现为不同层级政府实际承担的支出在总财政支出中的比重不同；（2）从权力划分角度看，财政职能实际包括决策、执行与管理、监督、融资与支出等方面的权力和责任，则不同层级政府在履行某项财政职能方面的轻、重差别则主要体现为具体权力方面的差别，是否拥有大部分权力，是否仅仅作为具体执行者。



率，不可能给予四项职能同等重要的地位，必然要突出本级财政重点履行的财政职能，实际上也就确定了各级政府的财政支出结构、重点和相应的财力规模。

(1) 中央政府财政职能重点：维护政权、经济发展和社会协调。理论上讲，对中央政府而言，各项财政职能都应该是其重点职能；但从实际看，由于财力有限以及不同时期国家经济社会发展面临的主要任务不同，中央政府履行的财政职能也应该有一个逻辑顺序。因此，依据我国经济社会发展现阶段面临的主要任务对财政职能的客观要求，中央政府现阶段财政职能的重点应该是维护政权、经济发展职能和社会协调职能。需要指出的是，中央政府的经济发展职能的作用方式和作用范围应该有所调整：财政履行经济发展职能应该更侧重发挥引导作用和存量财政资金收益的再配置；中央财政原则上应退出一般竞争性领域，特别是从竞争性领域的直接投资退出，侧重于基础性、战略性领域。考虑到目前公共服务是财政职能中比较薄弱的环节，急需加强和改善，^① 中央政府主要承担公共服务的决策和监督责任以及全国性公共服务的支出责任，因此中央政府要兼顾公共服务职能，以增加中央财政转移支付为主要方式。

(2) 省级政府财政职能重点：公共服务和经济发展。在中央—省级—基层政府框架内，作为中间层级政府，省级政府一方面是中央政府与基层政府之间的协调机构，另一方面还是基层政府的上级管理机构。对应中央政府财政职能重点，省级政府应重点履行公共服务和经济发展职能。现阶段我国要实现的基本公共服务均等化在中央制定全国统一最低标准基础上为省级政府提高辖区内公共服务水平提供了很大的空间；辖区内较高的公共服务水平可以吸引更多的辖区外资源进入，为本辖区经济社会发展提供一个良好的环境。因此，省级财政应该重视公共服务职能。为实现经济长期可持续发展，省级政府经济发展职能的履行对于推动地方经济结构调整具有重要作用，也有助于中央总体决策的有效履行。

(3) 基层政府财政职能重点：维护政权和公共服务。根据中央政府和省级政府财政职能重点安排，基层政府应重视发挥维护政权和公共服务职能。基层政府公共服务职能的重点是提供基本社会管理，保证基层社会

^① 在保证中央政府重点职能的基础上，现阶段强调中央政府加强公共服务职能主要因为：公共服务是中央政府职能的薄弱环节，离正常职能水平还有相当差距，因此，加强公共服务职能的目标是使其达到一个正常的职能水平。



稳定。基层政府公共服务职能的重点是承担提供地方性公共产品和服务，以及中央和省级政府委托提供的公共产品和服务的执行与管理责任。这是因为，基层政府更接近于服务对象，能够更充分和准确地了解服务对象的偏好及需求；更便于基层政府承担执行与具体管理责任。

综上所述，中央、省级和基层政府财政职能的重点可以表示在表 2-3 中，纵向看，各级政府财政职能重点为：中央政府财政职能的重点是维护政权、经济发展和社会协调；省级政府财政职能的重点是公共服务和经济发展；基层政府财政职能的重点是公共服务和维护政权。

第三节

我国财政职能调整优化的思路和重点

一、我国财政职能定位与分工存在的问题

(一) 财政职能定位不合理，财政支出呈现一定程度顺序颠倒，对经济社会协调发展造成一定不利影响

目前我国财政职能“越位”和“缺位”同时存在：一方面财政承担了不少应该由市场去做的事情，尚未退出一般竞争性领域；另一方面传统计划经济时期政府没有管理或改革开放以来新出现的领域财政投入不足，如社会保障、环境保护、基础教育、公共卫生、农业以及小城镇建设等，导致公共服务供给不足。现阶段我国政府职能具有明显的初级、中级、高级职能并存的转轨或过渡特征和“赶超”模式特点，表现在财政职能方面就是过于强调财政促进经济发展和资源配置的职能，而忽视了财政提供公共产品（服务）和社会协调发展的职能。从财政支出具体项目看，除县乡之外，中央、省、地市三级政府财政支出的首要项目都是基本建设支出。在片面政绩观和不健全的干部考核评价体系的共同作用下，地方政府有将财政职能推向高级的倾向，而由于财政能力有限，财政职能向经济建设方面的过度倾斜不可避免地影响到其他方面职能的履行，导致财政支出出现一定程度顺序颠倒，地方政府公共职能明显收缩，对经济社会协调发展造成一定不利影响。



(二) 各级政府财政职能分工不明确, 财政职能存在一定交叉重叠、财政职能重点不突出

目前我国未对各级政府财政职能分工作出比较明确、细致的规定, 能够参考的仅是 1994 年分税制改革对中央与地方财政支出范围的原则性划分,^① 中央政府的财政职能主要是提供基本的全国性公共产品、经济调节、协调地区发展等; 地方政府财政职能主要是提供地方性公共产品、发展经济、协调社会发展等。但事实上除了一些基本的全国性公共产品外(如国防、外交、司法), 各级政府的财政职能并没有明显区别。客观上看, 由于中国各辖区特别是省级辖区之间在劳动力和金融市场等方面存在的严重分割, 地方政府尤其是省级政府可以履行更多的财政职能。地方政府财政职能的范围已经超越了主要提供地方性公共产品的职能范围, 在调节收入分配和经济发展方面都要求有所作为, 形成了中央与地方在某些财政职能上的交叉重叠。从具体支出项目看, 形成了同一事务各级政府“齐抓共管”的局面; 各级政府职能上的分工主要体现在同一事务的具体划分和相应支出比例大小。各级政府财政职能重点不突出, 中央政府财政职能以高级职能为主, 省级和地市级政府都以高级和中级职能为主, 只有县乡级政府以中级职能为主, 没有形成有效的各级政府协调互补的职能结构。

(三) 财政职能重心设置不科学、不合理, 影响了财政职能的履行效率

从职能履行效率原则看, 任何一项财政职能都不应该在各级政府之间做相对平均地划分, 因为相对平均地划分无法完全实现权力、责任与义务对称, 事实上也难以保证职能的有效履行。财政职能的履行可以细分为决策、执行或管理、融资与支出以及监督四个方面。多级政府框架内, 中央政府与地方政府所拥有的资源和具备的管理优势是不一样的; 同时, 每一项财政职能所要求的资源和管理能力也是不同的。因此, 每一项财政职能都面临一个重心设置问题, 即应该由哪一级政府对该项职能承担主要责任。我国目前存在着财政职能重心设置不科学、不合理的问题, 一方面突

^① 规定中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费, 调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及中央直接管理的事业发展支出; 地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。



出表现为某些职能的重心设置过低,如公共服务职能尤其是基本公共服务方面,中央和省级政府将过多职责(特别是支出责任)下压给基层政府(主要是县级政府),而基层政府由于缺乏必要的资源和管理能力实际上难以有效履行职能,造成基本公共服务质量较低;另一方面还突出表现在某些职能重心设置不够突出,如经济建设,在目前的行政管理体制和政绩考核体系下,各级政府都积极承担本级经济建设职责,在中央统一政策下往往有各种各样的地方性政策,以发展地方经济和维护地方利益为出发点,虽然获得了较快经济增长速度但也带来了经济与环境发展不协调,城乡、区域发展差距扩大等问题。各级政府间比较分散的经济建设职能在一定程度上导致了地方政府的逆向选择,影响了经济结构调整政策在全国范围内的整体推进,影响了中央统一政策的执行力度和执行效果。

二、我国财政职能调整优化的思路和重点

(一) 我国财政职能调整优化的思路

在经济社会发展新阶段,过去仅强调以经济建设为中心的财政职能定位导致公共服务和社会协调弱化,直接影响经济社会全面协调可持续发展目标的实现,必须调整优化财政职能。在科学发展观指导下,财政职能必须兼顾经济发展和公共服务;按照循序渐进原则,现阶段应强化公共服务职能,实现基本公共服务均等化,下一步则应加强社会协调职能,实现区域和城乡协调发展。

1. 按照构建新型公共财政制度的目标要求,以建设服务型政府为目标,加快政府职能转变,明确财政职能定位

政府职能定位决定财政职能定位。财政职能调整优化的基本前提是政府职能转变,政府加快转变为服务型政府。建设服务型政府是构建新型公共财政制度的客观要求。建设服务型政府要求合理界定政府与市场的边界,合理确定政府作用方式和作用范围。按照我国目前的发展阶段需要与财政能力,建设服务型政府要求兼顾经济发展与公共服务,既要适当收缩过大的经济建设支出规模,以化解经济发展中的结构性矛盾为重点;又要认识到经济建设与公共服务之间的内在统一关系,从保障公共服务的角度适当调整建设支出结构,坚决退出一般竞争性领域,重视发挥财政对基础性和战略性领域的支持引导作用。加快政府职能转变就要加快行政管理体



制改革，有序推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为。

2. 明确各项财政职能重心设置和各级政府财政职能重点，并以法律法规形式将其制度化

按照建设服务型政府的要求，明确财政职能定位。我国现阶段财政职能定位于四项主要职能：维护政权、公共服务、经济发展和社会协调。按照各项财政职能的重心设置安排和各级政府财政职能重点对各级政府现行财政职能进行有增有减、有强有弱的结构性调整，并以合适的法律法规形式将政府财政职能定位和各级政府财政职能分工固定下来，如可以考虑以《政府间财政关系法》的形式规定财政职能定位与分工，并以此作为调整和规范政府间财政收支活动、预算和转移支付等方面制度安排的原则性基础。

3. 调整各级政府间相关权力与责任的纵向分工，保证财政职能的履行

从责权对应的角度看，财政职能的履行既涉及决策权、执行权、融资权以及监督权问题，也涉及决策责任、执行与管理责任、支出责任以及监督责任等内容。各级政府财政职能分工不仅包括就某项财政职能在各级政府间进行非此即彼的整体划分，而且也包括对该财政职能所涉及的决策、执行、支出和监督等方面的权力与责任进行分工，并在各级政府间共担及分享权利与责任。因此，各级政府间相关权力与责任的纵向合理分工就成为财政职能履行的必要条件。维护政权、经济发展、公共服务和社会协调各项职能的决策权都应该作为高层级政府的权力，其中中央政府主要承担维护政权、经济发展和社会协调的决策权；省级政府主要承担公共服务和区域内经济发展的决策权；执行和管理责任更多由地方政府承担，特别是基层政府主要承担执行方面的责任。监督权与决策权相一致，谁决策，谁监督；为了确保财政职能的顺利履行，决策者应该作为最后支出者，以转移支付作为保障条件。

（二）我国财政职能近期调整优化的重点

1. 适当上收基层政府的经济发展职能，将经济发展职能的重心上移到中央政府和省级政府

以化解当前经济发展中面临的结构性矛盾为重点，转变经济发展方式和推动产业结构优化升级，近期应以调整优化经济发展职能为重点。适当



上收基层政府承担的经济发展职能，原则上不再承担一般性经济建设职责；经济发展职能的重心上移到中央政府和省级政府，并进一步强化中央政府的经济发展职能；在全国统一政策框架内，省级政府承担相应的局部经济结构调整职责，基本维持省级财政目前的经济发展职能。以各级政府经济发展职能的调整为基础，相应调整各级政府的财政收支结构和具体财政收支活动。并且同时调整中央和省级经济发展职能的作用方式，综合运用税收、补贴、直接投入、政府采购等各种方式，发挥财政资金的引导和基础性支持作用。

2. 在加强各级政府的公共服务职能的基础上，将公共服务职能重心上移到省级政府，进一步加强省级政府的决策、监督、支出、执行与管理责任，强化基层政府的执行与管理责任

公共服务是目前我国财政职能的薄弱环节，近期应在重点加强各级政府的公共服务职能的基础上，将公共服务职能重心上移到省级政府。明确中央政府的决策和监督责任；强化省级政府的决策、监督与支出责任，适当增加管理责任；加强基层政府的执行与管理责任。特别在基本公共服务均等化方面，由中央政府负责制定全国性统一最低标准并承担相应支出责任；由省级政府负责在全国性最低标准之上按照财力和需求提供额外的基本公共服务，并承担相应支出责任；基层政府则主要承担中央和省级政府决策的基本公共服务的管理和执行责任。在收入、财富再分配调节方面，在给予省级政府一定的税种或税率选择权的前提下，中央和省级政府应该承担主要职责，基层政府则主要承担管理和执行责任。

3. 按照形成主体功能区的要求，加强中央和省级政府的社会协调职能

按照形成主体功能区的要求，近期应加强中央和省级政府的社会协调职能，推动城乡协调和区域协调发展，并与经济发展职能和公共服务职能协同发挥作用。按照四类功能区的发展定位，中央政府负责制定统一的区域协调发展规划，在实现基本公共服务均等化的基础上，引导生产要素跨区域合理流动，中央应着重增加对禁止和限制开发区的转移支付。省级政府重点解决辖区内的城乡协调发展问题，逐步建立规范的省以下转移支付制度，按照全国主体功能区的划分，相应进行局部经济结构调整。



附件

财政层级与行政层级究竟多少更有效

——一个简要综述

中国目前是五级政府，是世界上主要国家中政府层级最多的国家，而世界各国大多采取三级政府架构。五级政府的财政层次过多，本身就是事权划分混乱的原因之一，也是目前基层财政困难的主要体制性原因。研究者普遍认为，按照财政分权体制的客观要求，中国必须进行减少政府层级和财政层级的改革。

中国长期实行的制度都是行政管理层次和财政层次相统一，有一级政府就有一级财权。在保持这一原则不变的情况下，有研究者提出按照“一级政府、一级职能、一级财政、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”构造完整的多级财政（贾康、白景明，2002）。按照这一指导原则，将中国目前的五级政府框架与联邦制国家的三级政府框架相比较，主张把政府级次缩减为三级加两个半级，即中央、省、县三级政府加地、乡两级派出机构；相应形成三个基本财政层级，中央财政、省级财政和市县财政，市县财政同级，其中市级财政承担城市地区公共事务管理，县级财政承担集镇和农村地区公共事务管理。市辖区和县辖乡镇，一般认为不宜作为事权划分的基本级次。这一基本财政层级的建立必须依赖于另外两项改革的推行：强县扩权、省直管县和乡财县管。可在省以下率先启动和进一步推动“省直管县”和“乡财县管”的改革试点，逐步形成和完善中央—省—市县三级财政体制（阎坤，2004）。

关于乡镇政府的定位，有研究者提出了不同的观点。杨之刚、张斌（2006）认为，减少政府财政级次，推进“省直管县”和“乡财县管”改革，为最终构建中央、省、市县三级政府体制奠定基础的总体改革方向是值得肯定的；但是，按照满足地方辖区居民公共需求偏好的标准和公共管理理论来分析，乡镇政府仍然有存在的必要，而且应该鼓励和允许多种模式的地方财政体制并存发展，避免自上而下“一刀切”式的改革。倪



红日(2007)认为考虑到在县级政府所辖面积较大,乡镇政府虚化可能导致地方行政管理和公共服务脱离基层的情况下,建议增加目前省级政府个数,缩小省辖区面积,省以下地方政府设置一级实体政府,将目前的县级市、县和乡镇两级以乡镇为基础进行重组,形成基层政府,形成中央、省和基层政府三级架构;同时如果出于专门重大公共事务管理的需要,可在中央与省、省与基层政府之间设置专门派出机构,但并不具有一级实体政府的行政和财政权力。基层政府所辖区域和人口不宜过大过多。根据美国 8.7 万个基层地方政府的经验,我国基层政府的个数至少应该在 5 万个以上。

虽然目前主流观点是将中国的五级政府和财政层级缩减为三级或三级加两个半级,但也有研究者提出四级政府架构的设想。张永生(2008)认为政府层级改革,不能简单地照搬一些发达国家三级政府的架构,而要考虑管理效率的问题。中国是一个拥有 13 亿人口的大国,增加省级(直辖市)行政区划数目,同时在省级(直辖市)行政区划内采用发达国家三级政府的架构,似较为可行。

也有研究者(朱秋霞,2005)指出,虽然我国长期实行的都是有一级政府就有一级财权,即财政和行政层次是统一的,但事实上,在世界许多国家,财政层次和行政层次不是完全对应的。一般的情况是行政层次往往多于财政层次。行政层次的设置是出于管理的需要,财政层次的设立就需要考虑到地方公共产品供给的规模效益和对地方政府的财政激励机制问题。如德国的行政管理和财政层次是分离的,在州和市镇之间有区、县和县级市三个层次,但是作为财政层次就是州和市镇。县不是独立的财政单位,但是它是一级行政单位,负责管理一定的事务,主要是区划方面的任务。因此,建议在省市之间保留市的行政层次,取消其财政层次,取消省市的重叠管理,就可理顺行政管理和财政管理的关系。

应该说,减少政府层级和财政层级是中国完善财政分权体制改革中一个非常重要的环节,但同时也是困难较多、推进难度较大的一个环节。减少政府层级的行政管理扁平化改革必然带来行政管理跨度的相应变化,就会直接引发行政区划的调整。中国广阔的面积和庞大的人口规模是世界上独一无二的,由此给政府层级和财政层级改革带来的挑战也是前所未有的。如何既兼顾到行政管理效率又兼顾到提供公共产品和服务的效率,这应该成为政府层级和财政层级改革的一个核心目标。



参考文献

1. 郭代模、杨舜娥：《论社会主义市场经济下的财政职能》，载于《财政研究》2007年第4期。
2. 吕炜：《转轨过程中的财政职能界定与实现：基于体制的评价与改革》，载于《世界经济》2006年第11期。
3. 王朝才：《我国财政职能的历史沿革及其评价》，载于《财政研究》2005年第12期。
4. 朱旭初：《政府职能与公共财政职能》，载于《财政研究》2000年第7期。
5. 许毅：《重新认识社会主义国家职能和财政职能，发展完善“国家分配论”》，载于《财政研究》1998年第1期。
6. 贾康：《财政职能及平衡原理的再认识》，载于《财政研究》1998年第7期。
7. 李松森：《论社会主义市场经济条件下的财政职能》，载于《财政研究》1997年第5期。
8. 叶汉生：《财政职能理论辨析》，载于《财政研究》1998年第1期。
9. 苏明：《政府职能与财政支出政策》，载于《财政研究》1999年第12期。
10. 郭庆旺、赵志耘：《“公共财政论”的再质疑》，载于《财政研究》1998年第10期。
11. 李茂生：《现代市场经济社会的财政职能》，载于《财贸经济》2005年第11期。
12. 杨全社、武彦民：《资源流动性与经济转型时期的中国地方财政职能》，载于《中央财经大学学报》2005年第4期。
13. 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，载于《经济研究》2007年第1期。
14. 中国社会科学院财政与贸易经济研究所：《中国财政政策报告2006/2007——为中国公共财政建设勾画“路线图”》，中国财政经济出版社2007年版。
15. 白景明：《客观认识我国的中央政府财权集中度》，载于《财贸经济》2007年第8期。
16. 倪红日：《对中国政府间财政关系现状的基本判断和发展趋势分析》，载于《经济社会体制比较》2007年第1期。
17. 周业安、章泉：《市场化、财政分权和中国经济增长》，载于《中国人民大学学报》2008年第1期。
18. 杨其静、聂辉华：《保护市场的联邦主义及其批判》，载于《经济研究》2008年第3期。
19. 世界银行：《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》，中国财政经济出版社1997年版。



20. 理查德·A·马斯格雷夫、佩吉·B·马斯格雷夫著，邓子基、邓力平译校：《财政理论与实践》，中国财政经济出版社 2003 年版。
21. World Bank (2000), World Development Report 1999/2000.
22. Charles M. Tiebout, 1961, "An Economic Theory of Fiscal Decentralization", <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>.
23. Vito Tanzi, 1997, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", IMF Working Paper WP 97/114.
24. Wallace E. Oates, 1968, "The Theory of Public Finance in a Federal System", *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 1, No. 1, pp. 37 - 54.
25. Wallace E. Oates, 1999, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120 - 1149.
26. Wallace E. Oates, 2005, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349 - 373.
27. Prud'homme, R., 1995, "The Dangers of Fiscal Decentralization", *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, no. 2, pp. 201 - 220.
28. Sewell, D. O., 1996, "The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects", *The World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 1, pp. 143 - 150.



第三章

各级政府支出责任划分改革 与支出结构优化调整

内容提要 我国现行财政体制改革并不彻底，尤其是在政府支出规模确定、政府支出结构调整以及政府支出责任划分等方面仍然存在诸多问题，严重制约改革开放的深化和经济体制的转型，需要尽快进行实质性变革。本章从政府支出规模、政府支出结构、政府支出责任划分三个方面深入研究我国现行政府支出制度，并提出了改革我国政府支出制度的思路和建议。关于科学确定我国政府支出规模的主要观点包括：（1）我国政府的职能范围，不仅要弥补市场不足，更要体现社会主义制度的价值观；（2）科学确定我国政府支出规模，必须遵循财税经济发展的一般规律，以政府职能范围为出发点，并将其作为衡量支出规模适度与否的判断标准；（3）合理确定我国政府收支规模，需要“量出为入”和“量入为出”两大原则的有机统一；（4）我国政府支出规模中长期应保持在占 GDP 40% 左右的水平。合理调整政府支出结构的建议包括：调整国防支出与行政管理支出，使之与有关经济指标保持适当的比例关系；把握性质与特点，科学调整文教科卫政府支出规模与结构；强化政府支出责任，进一步加大社会保障力度；增强收入分配调节功能，加大对基础设施和基础产业的政府支持力度。明确划分政府支出责任的改革任务包括：其一，合理确定财政层级：改革市管县体制，探索新的省直管县体制；乡镇分流，探索乡镇财政新体制。其二，实事求是地制定基本公共服务支出标准。其三，优化各级政府财政支出的优先顺序。其四，适当上移基本公共服务支出责任重心，建立各级政府责任共享与支出分担机制。其五，合理设定各级政府财政支出结构比例，将中央、省、市县（含乡）各级政府在国家财政支出结构中的比例调整为 35：35：30。根据轻重缓急，分阶段推进改革：近期要在目前存在问题比较多的领域率先进行改革；长期要按照健全完善社会主义市场经济体制的要求，以明显不合理的体制调整为突破口，对各级政府的支出责任与财政能力、财政权力进行全面系统优化调整，建立支出责任与财政能力相匹配、与财政权力相适应的新型财政体制。



财政体制改革安排的核心问题涉及两个关系：政府与市场关系，以及政府与政府（中央与地方及地方各级政府）之间的关系。政府与市场的关系，从理论上来说其实质是确定政府与市场在资源配置体系中的分工，主要任务是界定政府的职能范围即政府的作用界限，在财政方面即确定政府支出规模水平以及相应的支出结构安排。政府与政府的关系，从理论上来说实质是把抽象的、整体的政府职能分配到具体的各级政府，即在明确界定政府总体职能以及科学确定政府层级的基础上，对各级政府进行职能分工。各级政府之间的职能划分，不再是笼统或抽象的概念，而要深入到公共服务的决策、筹资、执行和监督等具体事项，以及相应的责任与权力划分层面。^①在财政方面主要是各级政府之间的支出责任以及相应的收入权力划分问题。因此，研究财政支出体制，应该主要包括财政支出的总体水平与基本构成，以及各级政府支出责任的划分等方面内容。

1994年以来的财政体制及相关配套改革，着眼于提高“两个比重”，重点推进收入体制改革。虽然在政府支出管理方面曾进行过一些零星的改革，但基本并未涉及政府支出规模、政府支出结构以及政府支出责任的调整与改革。随着市场经济体制改革的深入发展，我国政府支出体制已经严重制约改革开放的深化和经济体制的转型，需要尽快进行适应新形势发展需要的实质性变革。在不断推进的社会主义市场经济体制下，由于尚未对我国政府的职能范围、政府支出的规模进行明确界定，政府支出结构也尚未作出适应性调整，致使我国政府支出在根本上缺乏法律化、制度化、规范化的制度机制，造成财政大幅超收，而一些关系国计民生的公共服务支出严重不足并存的局面；由于支出责任划分改革相对滞后，致使各级政府的事权、支出责任与财政能力不匹配、与财政权力不适应，导致了国家财政体系的整体健全性差、基层财政困难等问题。按照党的十七大精神，健全中央与地方事权与财力相匹配、事权与财权相适应的体制，必须科学确定政府支出规模，合理调整政府支出结构，对各级政府的事权和支出责任划分进行改革。

^① 我国讨论政府与市场的关系时，通常使用比较规范的政府职能的概念。而在讨论政府与政府之间职能分工时，由于主要涉及比较具体的事项，习惯上较多使用事权概念。但严格来讲，事权并非规范的学术概念。



第一节

科学确定政府支出规模

确定政府支出规模，首先必须明确“政府支出”的含义。而准确把握“政府支出”的含义，关键在于如何看待“政府”这一与“个人”和“某国政府区别于其他国家的特定政府”相对应的“组织”形式。

“政府”作为与“个人”相对应的“组织”形式，政府的活动被视为一种区别于“个人行为”的“公共活动”。在目前流行的经济学理论里，将主要研究政府收支行为的财政学称为“公共财政学”，划入经济学的研究范畴。政府支出指的是政府为履行其职能而支出的一切费用的总和。它是公共财政活动的一个重要方面，其数额的大小不仅反映着政府介入经济社会生活的规模和深度，也反映着公共财政在经济社会生活中的地位。

“政府”作为与“某国政府区别于其他国家的特定政府”相对应的“组织”形式，按照经典马克思主义理论和中国特色社会主义市场经济理论，政府的活动还是一种一国政府区别于另一国政府的“政治经济活动”，它也属于政治经济学的研究范畴。由于世界各国所实行的社会制度不同，文化、历史、自然环境不同，加之发展战略和发展阶段可能不同，各国政府履行其职能的范围也会有所区别，不可能完全一致。

依据政府履行职能的范围确定的政府支出规模，在不同的国家之间存在着重要区别。政府履行职能的范围既有可能是弥补市场不足，也有可能是弥补非市场的不足，还有可能是非经济角度考虑的纯粹的社会道德层面的追求。我国政府的职能范围，不仅要弥补市场不足，更要体现社会主义制度的价值观。科学确定我国政府的支出规模，必须在充分遵循财税经济发展一般规律的基础上，以我国政府的职能范围作为出发点，并将其作为衡量支出规模适度与否的判断标准。

一、政府支出规模的衡量指标

衡量政府支出规模的指标一般有两种，一种是绝对指标，另一种是相对指标。绝对指标是指某国政府在某一年度内为了履行其职能所花费的货币总量，是政府在预算层面上为安排政府支出所使用的数量化指标。相对指标是指某国政府将其某一年度的政府支出数额与其他指标进行对比所形



成的百分数比值指标，它有利于研究和体会政府支出的规模大小。由于政府支出规模一般与一国的经济规模大小具有一定关系，所以，这种测算政府支出规模相对指标的对比对象现在大多采用本国相应年度的国内生产总值，即 GDP 的数额。

政府支出规模的绝对指标是一个非常直观但却并不为绝大多数人所能体会和把握的数量指标。对于政府财政支出的绝对规模，人们难以从绝对数量上判断该支出规模是否适当。

政府支出数额占 GDP 数额的百分数则是根据一件事物的规模来测定另一件事物规模的比率，是一种能简单地测定政府在经济中的重要性的方法。但是，单独以占 GDP 的比重来测定政府支出的规模也并不能完全说明问题。首先，政府支出大约相当于国内生产总值的 X%，并不意味着政府生产了 X% 的 GDP。其次，相当大的政府支出可能是转移支出，政府并不控制这些经济资源的使用。不同国家转移支出的内涵也可能大不相同。比如美国 1999 年的转移支出大约是 16 000 亿美元，^① 占当年政府总支出的 61%，这些转移支出的实际控制权绝大多数仍然保存在私人部门手中。我国的转移支付占政府总支出的比例由 1994 年的 14% 逐年上升到 2005 年的 35%。^② 但是这些转移支付的实际控制权绝大多数直接留在了各级政府手中。再次，根据政府介入经济的程度不同，政府支出具有不同的类别结构，而且各种类别之间并不具有完全可比性。最后，国家制度不同，发展战略不同，政府的职能范围也可能具有重要区别，政府支出占 GDP 的比重在不同国家之间的简单比较也并不必然具有科学性。

因此，政府支出占 GDP 的比重对于测定政府介入经济的程度和科学衡量政府支出规模并不充分，但它为科学确定政府支出规模提供了一种有益的考察思路。科学衡量政府支出规模还需要紧密结合政府的职能需要，实事求是地进行确定。

二、政府支出规模的确定原则

公共部门的收支决策通过预算的编制过程来完成。关于政府支出规模的确定，国际上一般遵循两种基本原则：一种是“以支定收”或者“量

^① 尼尔·布鲁斯著，隋晓译，崔军校译：《公共财政与美国经济》，中国财政经济出版社 2005 年版，第 6 页。

^② 参见许生：《经济增长、贫富分化与财税改革——中国特色社会主义公共财政制度改革与设计》，中国市场出版社 2008 年版，第 92 页。



出为入”的原则，指的是根据政府支出的规模安排政府收入的规模；另一种是“以收定支”或者“量入为出”的原则，指的是根据政府收入的规模安排政府支出的规模。

贯彻“以支定收”或者“量出为入”的原则，首先要明确界定政府的职责及其功能定位，然后根据政府功能范围确立相应的政府支出责任，并据此设计税制和组织政府收入。执行这一原则的重要前提是，政府职责明确、固定，社会福利化水平较高，预算监督制约程序严格，社会民主程度较高。“以收定支”或者“量入为出”原则的产生，一般与政府职能广泛或者具有不确定性、预算监督不强、社会民主程度不高有关，它基本上属于处于发展阶段的中央集权制国家的政府所采用的政府收支原则。两种原则之间的根本区别与不同国家的社会制度及其政治体制具有一定关系。

统计资料表明，政府支出规模无论是从绝对指标还是从相对指标来看，在各国都呈现出上升的趋势。对于政府支出增长现象的理论解释，主要有四种：^①一是瓦格纳（Adolph Wagner）的“政府活动扩张法则”，他倾向于从社会经济发展要求政府履行越来越多的职能的角度作出解释；二是皮考克（Peacock）和魏斯曼（Wiseman）的“公共收入增长引致说”，他们倾向于从公共收入随经济发展社会动荡而增长，并导致政府支出相应增长的角度作出解释；三是马斯格雷夫（Musgrave）和罗斯托（Rostow）的“公共支出增长的发展模型”，他们倾向于从经济发展的不同阶段要求政府支出结构作出相应变化的角度作出解释；四是鲍莫尔（William Baumol）的“非均衡增长模型”，他则倾向于从公共部门劳动生产率偏低必然导致其规模偏大的角度作出解释。汇总这些理论解释，既有政治决策层面的影响，也有经济增长层面的影响；既有各国发展阶段的影响，也有行政效率方面的影响。但是，从本质上讲，政府收支规模的大小实质上要受到政治决策的根本影响。

合理确定我国政府收支规模，改革我国财政税收政策体系，需要“量出为入”和“量入为出”两大财政收支原则的有机统一。“量出为入”原则要求进一步转变政府职能，调整“事权”结构，规范政府责任范围，实施“有进有退”的政府职能改革。依据公共产品理论，将政府支出责任划分为可清晰计算的政府支出和难以清晰计算的政府支出两大部分，从而对前者严格预算，对后者加强控制。“量入为出”原则要求进一步加强收入预测，健全完善税制，堵塞税收漏洞，确保应收尽收，保持财

^① 王传纶、高培勇：《当代西方财政经济理论》，商务印书馆2002年版，第126~130页。



政收入适度快速增长。同时，加强财政支出管理，配合政府职能转变，大力调整支出结构，加大对公共卫生、社会保障、义务教育、均等化公共服务、农村基础设施建设、调节收入分配等公共领域的财政投入，紧紧抓住我国经济发展、财政大幅超收的大好时机，健全机制，加快改革，加速实现我国财政制度向公共财政体系转变。

三、我国政府支出规模及其趋势预测

本报告对政府支出规模的界定范围是：政府履行现行职能所实际花费的所有支出总和，包括我国政府支出统计中的一般预算支出、基金预算支出、债务预算支出、预算外支出和事实上存在的体制外支出，是与政府规模所对应的总支出概念。在实际估计和预测中，对体制外支出采用学界所普遍认同的大约占体制内支出 $1/4 \sim 1/3$ 的规模进行相应测算。按照这种观点，我国的政府支出占 GDP 的比例 2007 年大约处于 31% 的水平。

根据 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型对我国政府支出规模的预测结果，^① 市场经济体制下我国的政府支出规模到 2010 年有望超过 GDP 的 32.57%，2015 年将接近 GDP 的 35%，到 2020 年时可达到 GDP 的 37%。需要注意的是，以上预测结果是在我国政府现行职能范围的基础上作出的，只能代表现行政府支出规模可能的发展趋势。考虑到我国社会主义市场经济体制的社会主义特性，我国政府在发展社会主义的过程中所履行的特殊职能需要，比如有效解决“三农”问题、社会主义公有制的实现及分配问题、增进社会福利与社会公平问题等增加支出的因素，政府支出规模有进一步扩大的必要性。所以，我国政府支出规模有可能会提前达到占 GDP 的 37% 的水平，中长期政府支出规模应该维持在 40% 左右的水平。

第二节

合理调整政府支出结构

政府支出分别由不同的支出项目所构成。合理确定政府支出结构，必须充分了解和掌握各类政府支出的性质，根据各类、各项支出的性质及其管理特点的不同，分别调整各自的地位与比例。

^① 见本章附件 2：我国政府支出规模及其趋势预测。



一、按照政府支出的不同类别合理调整支出结构

理论上讲，人们可以根据政府支出的不同性质、不同目的、可控能力以及受益范围等对政府支出作出各种不同的分类：按照性质分类，政府支出可分为消耗性支出和转移性支出；按照目的性分类，政府支出可分为预防性支出和创造性支出；按照对其控制能力分类，可分为可控支出和不可控支出；按照受益范围来分类，政府支出又可分为一般利益支出和特殊利益支出。类别不同，各自的地位与比例也应该有所区别。

1. 根据经济和社会发展的具体情况，适当控制和压缩消耗性政府支出，进一步强化转移性政府支出

消耗性支出直接表现为政府购买物品或劳务的活动，包括购买进行日常政务活动所需的或用于国家投资所需的物品或劳务的支出。前者如政府各部门的行政管理费，后者如政府各部门的投资拨款。消耗性支出反映了公共部门占用社会经济资源的要求，从而排除了私人部门运用这些经济资源的可能性。在西方国家，该类支出是国内生产总值的组成部分。在消耗性支出中，政府成为市场上物品和劳务的直接购买者，这类支出对于生产、就业以及社会总需求有着直接的影响，但对国民收入分配的影响却是间接的。在政府支出总额中，若消耗性支出的比重较大，说明直接通过财政所配置的社会资源的规模较大。因此，消耗性支出占较大比重的公共支出结构履行资源配置的职能较强。

转移性支出直接表现为资金的无偿、单方面转移，包括政府部门用于养老金、补贴、债务利息、失业救济金等方面的支出。该类支出并不反映政府部门占用社会经济资源的要求，它只是在社会成员之间进行资源的再分配。转移性支出对于国民收入的再分配具有直接影响，但对于生产、就业以及社会总需求的影响是间接的。在政府支出总额中，若转移性支出的比重较大，说明政府财政活动对国民收入分配的直接影响较大。因此，转移性支出占较大比重的公共支出结构履行调节收入分配的职能较强。

2. 科学处理稳定和发展的关系，协调配置预防性支出和创造性支出的比例和规模

预防性支出用于维护社会秩序和保卫国家安全，以免受到国内外敌对力量的破坏和侵犯，保障人民生命财产安全与生活稳定。该类支出包括国防、警察、法庭、监狱和政府行政部门的支出。创造性支出用于改善人民



生活，以增进社会秩序、加快经济发展，主要包括经济、文教、卫生和社会福利等有关各项支出。预防性支出和创造性支出相互影响，相互制约，共同影响社会的稳定和发展。预防性支出关乎对外的防卫和对内的稳定，创造性支出有助于提升社会的综合国力，为对外防卫提供强大的经济基础；同时，创造性支出的增加也有助于促进社会稳定，从而有助于降低对内的预防性支出需求。因此，必须科学处理稳定和发展的关系，做好预防性支出与创造性支出的协调配置。

3. 按照政府支出的法制化要求，正确处理不可控制性支出与可控制性支出之间的关系

政府可以根据经济形势的变化和财政收入的可能而对政府支出进行相应的调整与增减控制。不可控制性支出是根据现行法律、法规所必须进行的支出，不得任意停付或者逾期支付，也不得任意削减其数额。该类支出一般包括两大项：一是国家已有明文规定的个人所享受的最低收入保障和社会保障，如失业救济金、养老保障等；另一项是政府遗留义务和以前年度设置的固定支出项目，如债务利息支出、对地方政府的补助等。可控制性支出则不受法律、法规的约束，可由政府部门根据每个预算年度的支出需要分别决定或者加以增减变动，属于政府部门一定程度的自由裁量范围。不可控制性支出和可控制性支出总体上均要求政府在法律许可的范围之内，按照法制化、规范化、制度化的一系列要求，处理好固定支出和弹性支出的关系。

4. 正确履行政府支出对收入分配的调节职能，做好一般利益支出与特殊利益支出的协调与搭配

一般利益支出所提供的效益，全体社会成员均可享受，如国防支出、警察支出、司法支出、行政管理支出等。这些支出属于共同消费或者联合消费，其效益不能分别测算。特殊利益支出对社会中某些特定居民或者企业给予特殊利益，如教育支出、医药支出、企业补助支出、债务利息支出等。这些支出所提供的效益只涉及一部分社会成员，每个社会成员所获得效益的大小有可能分别测算。按照政府支出履行收入分配调节职能的要求，处理好一般利益支出与特殊利益支出之间的关系，不仅有利于和谐社会分配关系，而且也有利于促进不同阶层或者不同利益集团的利益协调。

二、按照政府支出的不同项目合理调整支出结构

按照政府支出的预算分类，政府支出可以有多种支出项目。预算支出项目的编制通常与政府部门的职能或机构设置结合起来，即有多少职能就



设置多少支出项目，有多少机构就设置多少支出项目。归纳起来，主要包括：国防支出、外交事务支出、行政管理支出、经济建设支出、社会文教支出、保护环境和自然资源支出、政府债务支出、其他支出等。项目不同，各自的地位与比例也应该有所区别。

1. 调整国防支出与行政管理支出，使之与有关经济指标保持适当的比例关系

国防支出用于国防建设、国防科技事业、各军兵种经常性开支、后备部队经常性开支、专项国防工程以及战时的作战费用等。行政管理支出用于各级国家权力机关、行政管理机关以及外事机构行使其职能所需要的经费支出。两者都是为保障政府职能的正常进行所必需的。结构调整的原则应该确立为：保证必需、厉行节约、杜绝浪费，支出规模要与有关经济指标保持适当的比例关系。

（1）改革国防提供方式，提高国防支出效率，科学确定国防支出规模，深入研究国防支出效应，使国防支出与有关经济指标保持适当的比例关系，建设符合国情的国防财政。深入研究国防公共品的提供方式，区分战时和平时等不同情况，分别采用由政府组织公共生产并进行公共提供或由私人组织生产并和政府采购制度相结合的公共提供等多种提供方式，以扬长避短，充分发挥国防支出的效能。

为了提高国防支出的效率，应广泛采用成本—收益分析法，适当调整国防建设中各军种之间、各兵种之间、传统兵器与高技术兵器之间、人员费用和技术装备费用之间、战斗部队经费和后勤保障经费之间、军事装备研制费用和军事装备生产费用之间、常备军和后备军之间等一系列比例关系，使国防资源得以适当配置。

国防支出的规模应以国防支出占财政支出和国民收入的比例来衡量，应有一个适合本国国情的度。这一比例不能太高，太高则会挤占其他财政支出项目，阻碍综合国力的提升；这一比例也不能太低，太低则会影响到保家卫国的能力，满足不了全体社会成员对安全的消费需要。

国防支出不仅具有政治、军事目的，它还会对经济产生一些特殊的外部效应，比如带动高新技术发展、拉动需求、刺激发展等，因此，国防支出有时也是一种宏观调控手段。但是，国防支出增加的比重也应以不致使公私生产结构比例失调为原则。

（2）严格控制行政管理支出，切实提高政府行政效率，深化政府行政管理体制改革，使行政管理支出与有关经济指标保持适当的比例关系。



行政管理支出包括国家各级权力机关、行政管理机关、司法机关和外事机构等政府部门履行职能所需的经费，可分为行政管理费、公检法经费、武警部队经费、对外援助经费、外交支出等几大类。行政管理支出既是必要的，也是应当适当加以控制的。行政管理支出应当与下列经济指标保持适当的比例关系：

第一，行政管理支出应当与经济增长保持适当的比例关系。行政管理支出若严重滞后于经济增长，则会影响政府行政管理职能的发挥；行政管理支出过快增长则势必会超出经济承受能力，最终导致国力下降。

第二，行政管理支出占财政总收支的比例应当保持适当的水平。行政管理支出往往是财政支出增长的动因，财政支出范围的扩张反过来也影响行政经费的增长，但是，行政管理费用的过快增长必然会产生一系列负面影响，保持行政管理支出与财政总收支的适当比例至关重要。

第三，行政管理支出与经济建设支出之间要保持适当的比例关系。

2. 把握性质与特点，科学调整文教科卫政府支出规模与结构

文教科卫政府支出用于文化、教育、科学、卫生、体育、通信、出版、广播等事业单位的经费支出，其范围广泛、内容丰富，包括文化事业费、教育事业费、科学事业费、卫生事业费、体育事业费、通信事业费、广播电视事业费、文物事业费、地震事业费、海洋事业费、计划生育事业费等。文教科卫等事业单位与企业单位具有明显不同，且具有社会消费性和非生产性的特征。文教科卫市场的缺陷为政府干预提供了理论依据。因此，应该按照文教科卫的不同性质与特点，科学调整该类政府支出的规模与结构。

(1) 政府教育支出应区别不同层次给予差别保障。从教育的消费方式来看，义务教育的资金筹集应全部由政府财政拨款解决；非义务教育应采用以市场提供为主、政府补贴为辅的筹集方式。从教育的生产方式来看，公立学校与私立学校并存，相互补充，共同发展是一种合理的选择。

(2) 政府科学研究支出应区别科学研究的性质采取不同的支持方式。从科学研究的消费方式来看，基础科学研究应由政府财政资金来支持；对于应用科学研究，政府的主要责任不是为其提供资金，而是用法律形式保障成果生产者的权益，并对专利加以保护。从科学研究的生产方式来看，政府参与科学研究的生产和必要的；但科学研究的生产和方式应不拘一格，政府应鼓励和引导包括私人部门在内的各种社会力量参与基础科学和高风险的高新技术的研究与开发。



(3) 政府医疗卫生支出应根据医疗卫生的不同属性采取不同的支持方式。从医疗卫生的消费方式来看,公共卫生事业的资金筹集应主要靠财政拨款解决;基本医疗采用个人付费、企业和政府补贴的方式,是一种最有效的经费提供方式。特需医疗的资金来源应是消费者个人付费。从医疗卫生的生产方式来看,公立与私立医疗机构并存,相互竞争,共同发展是合理的选择。

3. 强化政府支出责任,进一步加大社会保障力度

社会保障需要政府的干预。政府的社会保障政策对人们的劳动供给、储蓄、收入分配均产生重大影响。社会保障体系由社会救济、社会保险、社会福利、社会优抚四个部分组成,其中社会保险是社会保障制度的核心。

我国社会保障制度长期存在累退性。一是社会保障覆盖率长期不足:农民与城镇职工的社保收益长期存在巨大差距,城镇养老保险也尚未实现全面覆盖;二是城镇养老保险制度根据雇员所服务的雇主身份不同而实行不同的融资模式,并依据不同的融资渠道给予不同的保障待遇,强化了制度的累退性;三是基本养老金制度分割,基本失业保险金收缴不全,基本医疗保险统筹基金大幅超支,而个人账户则有相当沉淀,导致社保支出缺口完全由一般财政收入弥补,具有突出的负面收入再分配效应。

社保支出改革的重点是要强化政府支出责任,进一步加大社会保障力度。建立全面覆盖的、有限项目的适度保障制度,将保障项目限定在养老、医疗和失业保险三大传统项目上,在全国范围内实行保障统筹,尽快从现行混合型的保障运营方式转换为完全积累制的保障运营方式,实行以政府管理为主体的社保管理体制,建立独立运转的社保基金预算,全面开征社会保障税筹集社保资金。对于因实现社会保障全面覆盖而有可能出现的基金支出缺口,可考虑依照法律程序由国有资产经营税后盈余来弥补;若弥补不足,可再行考虑通过法律程序由一般财政预算来弥补。至于诸如工伤保险、残障保险、遗属保险等项目,可完全通过商业保险方式来解决;而像生育保险、残障津贴、家庭补助、遗属养育金等项目,属于社会救济、优抚安置和社会福利的范围,应考虑由政府一般性财政支出来保障,其筹资来源应为一般性的税收收入。

4. 增强政府支出的收入分配调节功能,加大对基础设施和基础产业的政府支持力度

基础设施和基础产业是国民经济的基础,大部分基础设施和部分基础产业都具有外部性和自然垄断的特点,该类设施和产业一般投资规模大、



建设周期长。基础设施不仅能够促进国民经济发展，而且还会影响收入分配，缩小贫富差距，所以基础设施应该属于政府支出支持的重点范围。基础产业中大部分产业提供的都是私人产品，但也有部分产业具有一定的特殊性而需要政府支持，比如基础工业和农业。

(1) 依据基础设施类型和区域的不同，强化政府支出对基础设施建设的支持力度。基础设施包括公共设施（电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理、管道煤气等）、公共工程（公路、大坝、灌溉及排水用的渠道工程等）、其他交通部门（城市及农村的交通、港口、内河航道、机场等）等。基础设施为整个社会的生产、消费提供“共同的生产条件”和“共同的流通条件”，其效率的提高，不仅可以促进整个国家的经济发展，而且还可以直接影响社会的收入分配。鉴于大部分基础设施属于混合公共产品，而且在排斥性、竞争性和外部性的表现上也有很大不同，因此，要根据基础设施的不同性质和性质上的不同差异，在基础设施的成本确认、成本补偿方式等方面确立不同的政府支出政策。

对道路及交通的成本补偿方法可采用收费、收税及其他方法。在收费中要考虑对拥挤道路征收拥挤费，同时要考虑道路之间的替代性。在利用税收弥补交通道路成本时要注意利用普通税和使用者的混合税收形式。

对电信等基础设施有两种经营方式：国有化或政府管制下的自然垄断和竞争。对自然垄断的基础设施要进行以价格管制为主要内容的政府管制。对可以进行竞争经营的基础设施，可考虑采用两种方式：一是分解经营业务；二是增加新的“全能一体化”的经营者。

对基础设施的筹资可以采用财政拨款、设立专用基金、利用外资、股份制方式融资、建立政策性银行、设立普通长期信用银行和个人投资等多种形式。由于政府财政支出十分有限，所以对非经营性基础设施主要应通过财政拨款，而对经营性基础设施则主要采用发行国债、向国外政府及国际金融机构低息贷款、部分预算内拨款、各种基金等有偿资金转让的形式。政府支出也可通过设立各种基金强化对基础设施建设的财政支持力度。

(2) 依据国家发展战略和基础产业政策，强化政府支出对基础产业的支持力度。基础工业和农业属于经济发展中的上游产业，其产品往往又是其他生产部门和本部门生产所必需的投入品。农业部门由于其特殊性成为政府支持的基础产业。农业可分为两大体系：一大体系是农产品生产销售体系，另一大体系是农业支撑体系。由于农产品的私人产品性质，政府



支出对农产品生产销售体系较少采用直接投资方式，更多采用补贴和资助投资的方式，不是政府财政干预的重点；而农业支撑体系中的农业基础设施（如大型水利灌溉设施、主要堤坝和防洪抗旱系统、农田土壤大规模改造等）和农业科技投资则是政府财政干预的重点。

农业、农村和农民问题（即“三农”问题）的解决在我国具有特殊的战略意义。“工业反哺农业、城市支援农村”，彻底解决“三农”问题，是我国的一项长期而又艰巨的任务，属于国家的重要发展战略，需要政府支出给予长期而又强有力的政策支持。

三、合理调整我国政府支出结构的基本思路

按照科学发展观和建设社会主义和谐社会的根本要求，在大力推进社会主义市场经济体制改革的过程中，要在进一步明确政府的职能和范围的基础上，处理好“政府”与“市场”、“市场”与“中国特色”的关系，一切从国情出发，实事求是地对我国的政府支出结构进行合理的调整。

总体思路：要按照中国特色社会主义市场经济的基本要求，牢牢把握“市场经济”和“中国特色社会主义”两大特点，规划、调整政府职能，合理搭配政府支出，对我国的政府支出结构进行“有增有减”、“有保有压”的调整与改革。

基本设想：进一步增强政府支出调节收入分配的能力，强化转移性支出，适度压缩消耗性支出；进一步增强政府支出的法制化程度，强化不可控制性支出，适度压缩可控制性支出；进一步处理好发展与稳定的关系，切实做好创造性支出与预防性支出、特殊利益支出与一般利益支出之间的协调及配套。

改革路径：

（1）需要重点强化的支出内容：统计信息事务、审计事务、海关事务、知识产权事务、食品和药品监督管理事务、质量技术监督与检验检疫事务、国土资源事务、海洋管理事务、测绘事务、地震事务、气象事务等一般公共服务支出；义务教育、职业教育、特殊教育、教师进修教育等教育支出；基础研究、应用研究、技术与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作等科技支出；文物支出；社会保障和就业支出；社会保险基金支出；医疗卫生支出；环境保护支出；城乡社



区事务支出；农林水事务支出；公路水路运输、铁路运输等交通运输支出；电力、信息产业、粮油事务、物资储备、安全生产、国有资产监管、中小企业事务、可再生能源、能源节约利用等工业商业金融等事务支出；转移性支出。

(2) 需要适度调减的支出内容：商贸事务等一般公共服务支出；现役部队支出；教育管理事务支出；广播影视、新闻出版等文化体育与传媒支出；采掘业、制造业、建筑业、旅游业、涉外发展、商业流通事务、金融业、烟草事务等工业商业金融等事务支出；返还性支出等转移性支出。

我国政府支出结构调整情况如表 3-1 所示。

表 3-1 我国政府支出结构调整表

政府支出功能类别	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目
一般公共服务	统计信息事务、审计事务、海关事务、知识产权事务、食品和药品监督管理事务、质量技术监督与检验检疫事务、国土资源事务、海洋管理事务、测绘事务、地震事务、气象事务等	商贸事务
国防		现役部队支出
教育	义务教育、职业教育、特殊教育、教师进修教育等	教育管理事务
科学技术	基础研究、应用研究、技术研究与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作、其他科学技术支出	
文化体育与传媒	文物支出	广播影视、新闻出版
社会保障和就业	财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休金、企业关闭破产补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、农村社会救济、自然灾害生活救助、红十字事业、其他社会保障和就业支出	
社会保险基金	城乡基本养老保险基金支出、失业保险基金支出、城乡基本医疗保险基金支出	



续表

政府支出功能类别	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目
医疗卫生	医疗服务、社区卫生服务、医疗保障、疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健、农村卫生、中医药、其他医疗卫生支出	
环境保护	环境监测与监察、污染防治、自然生态保护、天然林保护、退耕还林、风沙荒漠治理、退牧还草、已垦草原退耕还草、其他环境保护支出	
城乡社区事务	城乡社区管理事务、城乡社区规划与管理、城乡社区公共设施、城乡社区住宅、城乡社区环境卫生、建设市场管理与监督、政府住房基金支出、国有土地使用权出让金支出、城镇公用事业附加支出、其他城乡社区事务支出	
农林水事务	农业、林业、水利、南水北调、扶贫、农业综合开发、其他农林水事务支出	
交通运输	公路水路运输、铁路运输	
工业商业金融等事务	电力、信息产业、粮油事务、物资储备、安全生产、国有资产监管、中小企业事务、可再生能源、能源节约利用	采掘业、制造业、建筑业、旅游业、涉外发展、商业流通事务、金融业、烟草事务
转移性支出	财力性转移支付、专项转移支付、政府性基金转移支付、彩票公益金转移支付、预算外转移支出、预算单位间转移支出	返还性支出

第三节

明确划分政府支出责任

各级政府的支出责任是政府之间职能划分的重要内容。确定各级政府的支出责任，必须确定各级政府的职能划分。

一、划分支出责任是界定各级政府事权的主要内容

1. 政府职能的有效履行需要各级政府的科学分工和有效协作

政府职能既涉及属于全国性公共物品性质的事务，也涉及属于地方性



公共物品性质的事务。从理论上来说,全国性公共服务事务应该由中央政府负责,地方性公共服务事务应该由地方政府负责。但在现实中,一方面由于一些公共物品的受益范围很难在全国性或地方性之间明确划分,许多事务不可能简单地划分为中央或地方事务,另一方面由于管理和执行、服务成本等方面原因,有些全国性公共物品提供需要地方政府的参与,而有些地方性公共物品提供也需要中央政府的参与。因此,政府职能的有效履行需要在中央与地方及地方各级政府之间分解,需要各级政府之间的科学分工与有效合作,形成各级政府提供公共服务的责任共担和权力分享机制。^①

(1) 有些公共物品属性与受益范围不能简单地在全国性、地方性划分。不同的公共物品的受益范围可能有所不同,有些是全国受益的,有些是地方受益的,有些公共物品的受益范围则界乎于全国和地方之间,既有一些全国性特征,又有一些地方性或区域性特征,难以简单地划分为全国性或地方性公共物品(即中央或地方事务),因此,相关事务需要中央和地方政府共同负担。

(2) 有些全国性公共物品的提供需要中央政府设立地方分支机构具体承担或委托地方政府代理提供。全国性公共物品,如国防、外交、宏观经济管理,以及管制、社会保障、促进市场发育等外部性特征显著的公共物品,在理论上属于中央政府的职能范围,但具体执行却要涉及全国各地,中央政府难以一一直接提供,有些只能在地方设立分支机构来具体承担,或需要委托地方政府代理服务。

(3) 有些地方性公共物品体现出越来越明显的外溢特征,在一定程度上出现了全国性特征,更需要中央政府参与提供。由于交通条件改善、国内统一市场的形成、劳动力及人口的流动,一些原本认为属于地方性的公共物品体现出越来越明显的外溢特征,在一定程度上出现了全国性特征。例如基础教育,原来认为属于地方性准公共物品,但在交通、通信条件日益改善,全国统一市场逐步形成,地区经济交流与合作日益密切,劳动力跨地区流动日益频繁的背景下,尤其是劳动力的自由流动,使得基础教育的受益范围逐步向全国扩展,日益具备全国性准公共物品性质。且本来地方性公共物品比较少,因此,地方性公共物品提供同样离不开中央政府的参与。

^① 事实上,作为单一制国家,各级政府及财政之间存在事实和法律上的上下级关系,也不可能将公共服务事权在各级政府之间进行彻底的明确划分,而只能是形成各级政府之间的责任共担和权力分享格局。



(4) 有些地方性事务职能的履行需要中央政府的参与。地方性公共服务严格来讲需要地方政府独立提供,但基于公共服务均等化的考虑,需要对不同地方的服务标准进行统一或进行协调与对接。例如治安、环境保护等地方性事项,虽然原则上应该由地方政府承担,但需要中央政府制定统一的法律、法规或政策,或需要中央政府进行跨地区协调。因此,即使是纯粹地方性事务职能的履行,有些方面也需要中央政府的参与。

2. 合理确定政府之间职能安排的重心与各级政府职能重点

政府公共服务职能可以细分为决策、执行或管理、筹资责任与支出以及监督四个方面。从责权对应的角度来看,既涉及决策权(含承诺权)、执行权、筹资权(财权或收入权力)以及监督权问题,也涉及决策责任、执行与管理责任、支出责任以及监督责任等内容。因此,各级政府公共服务职能划分,不仅包括了某项公共服务在各级政府之间进行非此即彼的整体分配,也涉及某项公共服务的决策、执行、支出和监督的权力与责任的细化及其在各级政府之间就权利和责任进行共担与分享安排。其中,主要是公共服务提供机制的重心安排,并明确各级政府职责的重点。公共服务的决策与监督重心应该适当向高层级政府倾斜,支出责任重心应该适当上移,管理或执行重心要适当下移。中央政府的职能重点应该在于公共服务的决策和监督,省级政府职能重点应该是决策、监督与支出、管理并重,市县政府职能重点应该在于公共服务的执行和管理。形成中央政府的职能重点以公共服务的决策、监督以及全国性公共服务的支出责任为主,省级政府职能重点以地方性公共服务的决策、监督及筹资、管理并重,市县等基层政府职能重点以执行与管理为主的格局。

(1) 公共服务的决策与监督重心应该设置在中央和省级等高层级政府,决策者应该作为最后支出责任者或担保者。公共服务的决策,包括制订发展规划、服务标准、相关政策,以及对外承诺等,与公共服务的均等化密切相关,应该由中央政府或中央政府与省级政府共同承担。为了保证决策与执行的脱离,防止高层级政府的决策对低层级政府的执行和管理造成大的困难,应该由决策者作为最后的支出责任者或担保者,即直接承担其进行决策的公共服务的最终支出责任或补足责任,或在承担管理和执行责任的政府面临财力困难的情况下无条件提供转移支付。同时,为了防止执行和管理层级政府的道德风险,需要建立公共服务的监督机制。^① 与公

^① 立法机构、上级政府、大众传播媒体以及民众是重要的监督力量。就政府系统而言,上级政府和本级立法机构是重要的制度内监督力量。



共服务的决策一样，公共服务的监督应该由高层级政府或本级立法机构监督。中央政府应该负责全国性公共服务的决策与监督，中央和高层级地方政府共同负责具有全国统一标准的准全国性和地方性公共服务的决策与监督，高层级地方政府负责地方性公共服务的决策与监督。

(2) 支出责任是政府职能划分的难点和重点，支出责任重心要适当上移、均衡设置，将公共服务筹资责任与支出管理作为各级政府的共同责任。政府职责的履行与公共服务的提供需要支付一定的成本。一般而言，与人口和幅员相关的事务，一般成本比较高；而与企业等相关的服务，成本相对比较低。由于大部分服务与人口及幅员相关，支出需求比较大，单一层级政府尤其是低层级政府难以承担，因此，筹资和支出需要作为各级政府的共同责任，建立各级政府支出责任分担机制。地方政府虽然接近服务对象，但市县基层政府能力比较有限，支出责任不能太重。中央政府虽然财力比较雄厚，但距离服务对象比较远，不宜承担过多的管理和执行责任，可以提供直接的支出责任或转移支付责任（间接支出）。省级政府能力高于市县政府，比中央政府接近服务对象，因此，可以在支出和管理责任之间进行平衡。因此，在各级政府的支出责任划分中，市县政府可以承担与财力相适应的支出责任，省级政府可以承担比较多的直接支出责任，中央政府则以提供转移支付为主。

(3) 公共服务的管理或执行重心要适当下移、设置在中低层级政府，要强化市县等基层政府的管理责任，增加省级政府的管理责任，减少中央政府的管理责任。公共服务，尤其是与公众直接相关的服务，从接近服务对象和提高效率的角度考虑，应该由接近公众的政府，即低层级政府提供。如治安、公共卫生、基础教育、环境保护、基础设施建设等，应该由市县政府直接承担，或由中央政府或省级政府委托市县政府承担。管理责任应该主要由省级和省级以下政府承担，要进一步强化市县等基层政府的管理与执行责任，公共服务领域的管理责任，包括教育、医疗等领域应该主要由接近服务对象的市县级政府承担。高层级政府尤其是中央政府，可以拥有决策权、监督权及一定的支出责任，但不宜承担具体管理责任，要进一步减少中央政府管理具体的事务，将目前仍然由中央政府直接管理的事务下放到省级政府，适当增加省级政府管理公共服务具体事务的责任。

各级政府主要公共服务职责分工如表 3-2 所示。



表 3-2

各级政府主要公共服务职责分工

公共物品事项	公共物品属性与受益范围	决策	筹资责任及支出管理	执行与管理	监督	备注
初级即基本职能						
国防：部队	全国性公共物品	中央	中央	中央直管	中央	部队补助等上收中央
国防与治安：民兵、武警	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	中央、地方分别管理	中央、省级	
治安	地方性、全国性公共物品	中央、省级	中央、省级	中央、省、市县	中央、省级	
外交与外援	全国性公共物品	中央	中央	中央直管+地方托管	中央	口岸、界河支出责任为中央委托地方事务
宏观经济管理						
公共卫生	全国性公共物品	中央	中央	中央直管	中央	
	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	中央、省、市县	中央、省	支出责任上移，部分为中央委托地方事务
计划生育						
	全国（强制性）公共物品	中央	中央	中央直管+地方托管	中央	中央委托地方事务
扶贫						
	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	地方：省、市县	中央、省级	
中级职能						
教育：义务教育	准全国性公共物品	中央、省	中央、地方	地方：省、市县	中央、省	支出责任重心上移
教育：非义务教育	准全国性准公共物品	中央、省	省、市县	地方：省、市县	中央、省	管理与支出责任重心下移



续表

公共物品事项	公共物品属性与受益范围	决策	筹资责任及支出管理	执行与管理	监督	备注
环境保护	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	中央直管 + 地方托管、地方自行管理	中央、省	支出责任重心上移, 部分为中央委托地方事务
全国或跨区域水利设施	全国性公共物品	中央	中央	中央直管 + 地方托管	中央	中央委托地方事务
全国或跨区域交通设施	全国性准公共物品	中央	中央	中央直管或地方托管	中央	国道建设支出责任上收中央
粮食生产与供给稳定	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	中央直管 + 地方托管、地方自行管理	中央、省	支出责任重心上移
森林防火	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	地方: 省、市县	中央、省级	中央委托地方事务
江河防汛	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、省	中央直管 + 地方托管、地方自行管理	中央、省	支出责任上移, 部分为中央委托地方事务
全国性文化及文物保护	全国性公共物品	中央	中央	中央直管 + 地方托管	中央	中央委托地方事务
基础研究	全国性公共物品	中央、省	中央、省	中央直管 + 地方托管	中央	中央委托地方事务
反垄断与政府管制	全国性公共物品	中央	中央	中央直管 + 地方托管	中央	中央委托地方事务



公共物品事项	公共物品属性与受益范围	决策	筹资责任及支出管理	执行与管理	监督	备注
金融监管	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、省	中央、地方分别管理	中央	
消费者保护	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、省	中央、地方分别管理	中央	
社会保险：养老、医疗、生育、失业	全国性、地方性公共物品	中央、省	中央、地方	中央、地方分别管理	中央、省	支出责任上收中央、省级
社会保险：工伤	地方性公共物品	中央、省	省、市县	地方：市县	省	
社会保障：福利与救济	地方性公共物品	中央、省	省、市县	地方：市县	中央、省	部分为中央委托地方事务
高级即积极职能						
产业政策	全国性准公共物品	中央	中央	中央	中央	
区域政策	全国性、地方性准公共物品	中央、省	中央、省	中央、省	中央	
应用研究与技术开发	全国性、地方性准公共物品	中央、地方	中央、地方	中央、地方分别管理	中央、省	
高等教育及职业教育	全国性、地方性准公共物品	中央、地方	中央、地方	中央、地方分别管理	中央、省	支出与管理责任重心下移
再分配	全国性准公共物品	中央、省	中央、省	中央、省	中央	



二、各级政府职能（事权）与支出责任划分的原则与思路

1. 各级政府职能（事权）及支出责任划分的基本原则

(1) 受益原则。要按照“谁受益、谁付费、谁支出”的原则，根据公共服务的性质划分中央和地方之间的职能及相应的权力和责任。原则上，全国性公共物品由中央政府提供。纯粹地方性公共物品由地方政府提供，当地方政府因为财力限制，而难以提供全国基准水平的最起码的公共物品时，由中央政府给予一定的纵向转移支付支持。具有明显外部性的地方性公共物品由中央和地方共同提供。具体来说，属于全国性或跨省事务，由中央政府行使，以保证国家法制统一、政令统一和市场统一；地方性事务由地方管理，以提高工作效率、降低管理成本；属于中央和地方共同行使和管理的事务，要明确各自职权范围和支出责任。

(2) 能力原则。具有一定外部性、受益范围存在全国性与地方性“交叉性”的区域性或准全国性公共物品，应该按照能力原则，在地方管辖范围内的部分事务或地方政府可以承担的部分事务由地方负责，超出地方政府管辖范围的或超越地方能力的部分跨区域事务，则应由中央政府出面进行相应的协调。

(3) 管理效率原则。对于难以明确区分受益范围、各级政府均有义务且均可以提供的公共服务，应该按照管理或服务效率原则，由更加贴近公众的一级政府来提供服务，且能够提供更好的服务，同时上级给予必要的转移支付支持。

(4) 统筹协调、综合平衡原则。各级政府职能和支出责任的划分，要从全国公共服务效率最大化角度出发，考虑到各级政府能力进行综合平衡和统筹协调，坚决摒弃上级或本级优先的不对称安排。

(5) 权利、责任与义务对称原则。各级政府公共服务的决策、管理、筹资责任与支出管理、监督的权利与责任安排要基本对称。现阶段要适当减少上级政府拥有过多决策权、而承担比较少的管理和支出责任，以及下级政府拥有比较少的决策权、而承担比较多的管理和支出责任现象。

2. 改革各级政府支出责任划分的主要任务

(1) 合理确定财政层级。财政是直接为政府活动提供融资服务和资金支持的，一般情况下，对应于一级政府可以设置一级财政。但财政层级并不一定要与政府层级完全对应，在有些情况下，财政层级可能少于政府



层级。事实上，有些国家的财政层级少于政府层级。改革开放以来，我国行政管理体制从原来的四级政府、五级机构过渡到全世界仅有的五级政府设置，应该说在经济发展以及交通和通信手段比较落后的情况下，比较好地适应了我国人口众多、幅员辽阔背景下的行政管理的客观需要以及改革开放以来经济社会发展的新要求。但从目前的情况来看，随着工业化、城市化的迅速发展以及交通和通信手段的迅速改进，五级政府体制面临一定的财政压力。调整政府或财政层级成为现阶段改革需要严肃对待的一个重要问题。由于行政层级调整并非单纯的经济问题，而财政层级则属于比较单纯的经济问题，因此可以率先讨论财政层级调整问题。现阶段财政层级调整的主要对象是地级市财政与县级财政的关系和乡镇财政体制，由于市县在财政方面不存在实质的上下级关系，乡镇财政大部分缺乏独立存在能力，因此，地方财政体系可按照省和市县两个实质层级来安排支出责任。

——改革市管县体制，探索新的省直管县体制。虽然市县存在行政上的上下级关系，但在财政方面，则基本上没有实质性的上下级关系，属于两个相对平行的财政实体。由于现阶段大多数地级市仍然处于扩张阶段，其对周边地区的集聚和吸引效应仍然明显大于辐射带动效应，自身财力比较有限，没有能力对周边县的发展提供财力等方面的支持，不仅难以全面有效地带动周边县的发展，反而在一定程度上制约了县的发展，改革调整市管县体制势在必行。地级市行政组织调整，要循序渐进推行新的省直管县财政体制，将市县看成基本平行的财政层级来统一划分支出责任。

——乡镇分流，探索乡镇财政新体制。农村税费改革以来，乡镇财政收入迅速减少，除了沿海地区部分建制镇之外，全国大部分乡镇缺乏独立的财政能力，事实上乡级财政预算在许多地方已经以部门预算方式存在。调整乡镇财政体制机构要区别不同情况，发达地区镇级财政可以保留，经济发展比较快、具有稳定财力收入来源的建制镇镇级财政可以保留，与县级财政之间实行相对规范的分税制；经济发展水平一般的大部分乡镇财政纳入县级财政预算，实行统收统支。无论乡镇财政如何改革，县乡财政作为一个整体构成国家财政体系的一个级次。

(2) 实事求是地制定基本公共服务支出标准。公共服务的支出标准是公共服务均等化的重要内容和均等化的衡量准绳，公共服务均等化标准取决于国家的经济发展水平和各级政府的财政能力。考虑到我国人口众多、幅员辽阔、区域发展不平衡、城市和农村地区二元结构问题比较突出等特征，必须实事求是地制定符合我国现阶段国情的公共服务均等化标准



和相应的支出水平。从我国现阶段实际情况来看，单一或平均化的基本公共服务均等化标准难以适应全国不同地区的情况，有必要建立基于基本公共服务最低标准的两部制基本公共服务标准。对于全国性基本公共服务，由中央政府制定最低标准并承担直接支出责任或支出补足责任；同时，允许发达地区政府在自主财力允许的条件下在全国最低标准之上进行附加，制定全国性公共服务的地方附加标准。但国家只承担最低标准的支出责任，对地方的附加服务不提供任何财力支持。对于地方性基本公共服务，由中央政府制定最低标准，地方政府承担支出责任，必要时由中央政府通过转移支付保证不发达地区（包括农村地区）能够提供最低标准的全国性公共服务；对于地方性非基本公共服务，不搞全国统一标准，各地区根据自身能力量力而行，中央财政不提供转移支付。

（3）优化各级政府财政支出的优先顺序。为了改变现阶段政府支出顺序颠倒、标准扭曲，以及财政资金滥用与铺张浪费等情况，有必要按照现阶段各级政府的能力和改革发展的客观需要，调整各级政府职责和财政支出的优先顺序。从理论上来看，各级政府应该首先将注意力集中在基本职能上，提供义务教育、公共卫生、道路、安全用水以及保护弱势群体等纯粹公共物品或准公共物品，其次适当拓展环境保护、政府管制与监管、保护消费者以及提供社会保险等中级职能，最后发挥包括经济建设和公共投资等更积极的高级职能。从我国现阶段现实来看，应该基本职能、中级职能和高级职能并重，在保持中高级职能方面的支出基本稳定的同时，加强基本职能和基本公共服务方面的支出和增量份额。中央政府应该在保持高级职能方面的支出基本稳定的同时，进一步加强基本职能和中级职能，进一步增加对教育、卫生和社会保障方面的支出责任；省级政府应该稳定高级职能，在保持经济发展支出基本稳定的前提下，进一步扩大高级职能的覆盖面，加强对全省尤其是不发达地区经济发展的责任，同时，要进一步加大基本、中级职能，增加对教育、卫生和社会保障的支出；市县应该以基本、中级职能为主，弱化高级职能，要切实从发展经济转变到提供基本公共服务方面来，把基本公共服务方面的支出安排在优先顺序。

（4）适当上移基本公共服务支出责任重心，建立各级政府责任共享与支出分担机制。我国现阶段各级政府事权划分不合理，事权（尤其是支出责任）与财力不匹配、与财权不适应，公共服务的职能主要由中央和基层政府承担，尤其是财力比较薄弱的县乡两级政府承担了过多的支出责任，导致县乡财政比较困难与其他层级财政资金的使用效率低下等问题比较突



出。借鉴其他国家公共服务事权和支出责任的划分经验，要建立健全各级政府共同参与的基本公共服务责任共享与支出分担机制，通过明确细分各级政府的事权和支出责任来构建基本公共服务提供的有效保障机制，实现基本公共服务的稳定提供。适当减少县乡政府的支出责任，将公共服务的支出重心适当向省和中央上移，赋予省级政府与其财力相适应的公共服务支出责任，让省级政府在公共服务提供中发挥更大的作用。发挥决策者的最后支出责任者或补足者作用，在分担者财力出现缺口的情况下由决策者最后兜底。

(5) 合理设定各级政府财政支出结构比例。现阶段我国中央财政支出占国家财政支出的比重大约为 25% ~ 30%，大大低于发达国家中央财政支出占国家财政支出平均 67%、发展中国家中央财政支出占国家财政支出平均 62% 的水平，省以下各级财政支出比重则较高。考虑到我国各项财政职能的重心和各级政府支出责任的重点与其他国家存在较大差异性，因此，各级在国家财政支出中所占的比例，不应该简单照搬西方国家三级政府构架，中央本级支出比例可以比一般水平低 20 个 ~ 30 个百分点，保持在 35% 左右的比例；省本级可以高于其他国家省州水平 15 个 ~ 20 个百分点，保持在 35% 左右的比例；考虑到我国市、县（含乡）在政府管理中所履行的实际责任，可略高于国外的地方政府，保持在 30% 左右的比例。调整后，中央、省、市县（含乡）各级在国家财政支出结构中的比例大致为 35:35:30。

三、改革各级政府之间支出责任划分的基本思路与初步设想

改革完善各级政府之间的支出责任划分，可以根据轻重缓急，分阶段推进。近期要在目前存在问题比较多的领域率先进行改革，长远来看，要按照健全完善社会主义市场经济体制的要求，以明显不合理的体制调整为突破口，对各级政府的支出责任与财政能力、财政权力进行全面系统优化调整，建立支出责任与财政能力相匹配、与财政权力相适应的新体制。

1. 率先对现阶段存在问题比较多的事权与支出责任进行改革

配合落实科学发展观、实现“五个统筹”，建设和谐社会和服务型政府，应该率先对各级政府职责交叉或重叠、存在问题比较多的教育、医疗、社会保障等基本公共服务领域的支出责任进行改革调整。

(1) 各级在教育领域的支出责任划分。教育领域的支出责任划分，可以根据公共物品性质不同，对义务基础教育、非义务基础教育和高等教育及职业教育分别进行划分。义务教育作为强制性消费的全国性公共物品（集体物品），首先是中央政府的支出责任，具体支出责任可以由中央与地方共同



分担,管理责任由地方政府承担。非义务基础教育基本属于具有一定外溢特征的准公共物品,可以由地方承担支出责任。高等教育和职业教育属于政府高级职能范围,有些属于全国性准公共物品,有些属于地方性准公共物品,可以按照隶属关系由中央和地方分别承担支出责任。现阶段,非义务基础教育支出责任由地方承担,高等教育和职业教育按照隶属关系由中央和地方分别承担支出责任,支出责任基本明确,不存在大的问题。义务教育是现阶段存在问题最为突出的领域,主要由市县地方政府承担支出责任,也由此导致了县级财政的直接困难。中央和省级政府只提供了一定的转移支付,未承担直接的支出责任。应该将义务教育支出责任划分作为近期改革的突破口和首要任务。

——义务教育领域的支出责任划分。笔者认为应该适当上收县乡政府现阶段承担的部分支出甚至管理责任,让省级政府在义务教育中发挥更大的支出责任,同时进一步加大中央对义务教育的专项转移支付。可根据我国教育支出的项目确定各级政府的负担比例,实现各级政府对义务教育经费的分担。由于义务教育的主要支出是工资和运营等费用,借鉴日本教师工资由中央和都道府县两级负担对半开支,学校基础设施按照属地原则由市町村负担的经验,我国教育事业费可由县级负担一定比例,其余部分由省级和中央负担。学校基础设施按照属地原则由县级负责,必要时上级政府给予一定协助。具体设想:现阶段由县级财政负担的基础教育事业费支出责任的70%上交省级财政,省级政府同时接受义务教育阶段全部教师和部分运营的管理责任。中央通过转移支付方式分担教育支出。义务教育基本建设支出继续由县级财政负担,省级财政通过转移支付给予必要的补助。调整后,中央、省级、地市和县级三级财政教育支出比例变为30:55:15的格局,与发达国家各级政府教育支出平均比例大致相同。

(2) 各级政府在医疗卫生领域的支出责任划分。公共卫生包括全国性公共物品事务,也包括地方性公共物品事务,应该作为中央和地方共同的支出责任。计划生育作为基本国策,有关消费属于强制消费的全国性公共物品(集体物品),应该也只能由中央政府承担支出责任,可以作为中央委托地方事权,地方承担管理责任。

(3) 各级政府在社会保障领域的支出责任划分。养老保险、失业保险和医疗保险与劳动力流动等密切相关,具有全国性公共物品性质,应该作为中央政府和高层级地方政府的支出责任,管理责任可以由中央和地方各级政府分担。生育保险与计划生育联系,同样具有全国性公共物品性质,应该作为中央政府的支出责任。工伤保险与社会福利、社会救济等与