



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。

2. 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

(1) 以明显不合理的事权与支出责任调整为突破口，明确划分各级政府的支出责任。除了教育、卫生、社会保障领域各级政府支出责任划分明显不合理，矛盾比较突出之外，在国防、外交和外贸领域（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、交通设施等基础设施领域，粮食生产与供给稳定等粮食安全领域，以及森林防火、江河防汛等领域也存在比较明显的各级政府支出责任划分不合理问题。虽然矛盾并不突出，但从长期制度建设角度考虑，为了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，需要明确各级政府的职责，必须对各级政府的支出责任进行改革调整。应该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。

(2) 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。为了加强各级政府支出责任划分规范性、严肃性，减少随意变动，应该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。建议国务院按照宪法赋予的职权，对各级政府的事权划分进行明确细化，并探索以法律或法规形式对各级政府的事权与支出责任加以规范。近期可以考虑以国务院行政法规形式对各级政府的职责进行具体而详细的划分，长远来看，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。

中央与地方各级政府支出责任划分改革目标见表 3-3。

表 3-3 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；外交和外贸支出（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



续表

政府层级		支出责任
中央支出责任	委托地方事务（中央筹资并转移支付、地方财政支出）	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
	共同责任	
地方支出责任	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
	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	

四、各级政府支出结构的调整思路

按照有利于统一、有利于降低成本、有利于明确职责范围“三个有



利于”的原则，在进一步划分中央、省、市、县各级政府支出责任的基础上，依据合理调整我国政府支出结构的总体要求，我国各级政府的支出结构需要进行一系列适应性的调整。

调整我国各级政府支出结构的基本思路是：按照中国特色社会主义市场经济的基本要求，在明确划分各级政府职责范围和支出责任的基础上，依据符合市场经济特点的、适合我国国情的政府支出结构，将各项政府支出科学合理地配置到各级政府财政，努力使各级政府优势互补、财力相称，实现政府支出的“公平”与“效率”。

按照这一基本思路，我国各级政府支出结构的调整情况可以表述为：

——强化中央、地方各级政府的统计信息事务、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，压缩其商贸事务支出等一般公共服务支出。

——强化中央政府的口岸管理、界河堤防建设、边境公路等外交支出，压缩现役部队支出等国防建设支出。

——强化中央政府的义务教育支出，压缩其教育管理事务支出；强化省市县各级政府所属职业技术学校、高中及所承担的义务教育经费支出。

——强化中央、地方各级政府所分别承担的基础研究、应用研究、社会科学、科技普及、科技交流与合作等科学技术支出。

——强化中央、地方各级政府所分别承担的文化遗产保护支出，压缩各级政府的广播影视、新闻出版支出。

——强化中央政府的社会保障和就业支出；强化中央、地方各级政府所分别承担的社会保险基金支出、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、交通运输支出。

——强化中央政府所承担的电力、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，压缩中央、地方各级政府所分别承担的采掘业、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。

——强化中央政府所承担的财力性转移支付、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等转移性支出，压缩中央政府的返还性转移支付支出。

具体调整情况如表 3-4 所示。



表 3-4 我国各级政府支出结构调整表

政府支出功能类别	中央政府		地方政府				
	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	省级政府		市级政府		
			需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	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、知识产权管理事务、药品监督管理事务、质量技术监督事务、海洋管理事务、测绘事务、地震事务、气象事务等	商贸事务	统计信息事务、知识产权事务、食品管理事务、质量监督技术事务、检验检疫资源事务、国土资源事务、测绘事务、气象事务等	商贸事务	统计信息事务、知识产权事务、食品管理事务、质量监督技术事务、检验检疫资源事务、国土资源事务、测绘事务、气象事务等	需要重点强化的支出项目 统计信息事务、知识产权事务、食品管理事务、质量监督技术事务、检验检疫资源事务、国土资源事务、测绘事务、气象事务等	需要适度调减的支出项目 商贸事务
外交	口岸管理、界河堤防建设, 边境公路						
国防		现役部队支出					
教育	义务教育(中央财政分担部分)	教育管理事务	省属职业院校及高中教育经费(省级财政分担部分)支出	省属职业院校及高中教育经费(市级财政分担部分)支出	省属职业院校及高中教育经费(县级财政分担部分)支出	县属职业院校及高中教育经费(县级财政分担部分)支出	



续表

政府支出功能类别	地方政府							
	中央政府		省级政府		市级政府		县级政府	
	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目
科学技术	基础研究、全国性的应用研究等科学技术研究与开发、社会科学普及、科技交流与合作、其他科学技术支出		全省性的应用研究等科学技术研究与开发		应用研究等科学技术研究与开发		应用研究等科学技术研究与开发	
文化与体育传媒	国家级文化遗产保护	广播电视、新闻出版	全省地方性的文化活动和省级历史文化遗产保护	广播电视、新闻出版	文化活动和历史文化文化遗产保护	广播电视、新闻出版	文化活动和历史文化文化遗产保护	广播电视、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、企业单位破产补助、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							



续表

政府支出功能类别	地方政府							
	中央政府		省级政府		市级政府		县级政府	
	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目
社会保障和就业	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		省级统筹的社会保障支出			市级统筹的社会保障支出	县级统筹的社会保障支出	
医疗卫生	公共卫生（三级医疗保健）、计划生育、农村卫生、中医药、其他医疗卫生支出		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）			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）	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）	
环境保护	环境监测与监察、污染防治、自然保护区、风沙荒漠治理、天然林保护、退耕还林、沙荒漠治理、退牧还草、已垦草原退耕还草、地质勘探、其他环境保护支出		环境监测与监察、污染防治、自然保护区保护			环境监测与监察、污染防治、自然保护区保护	环境监测与监察、污染防治、自然保护区保护	



续表

政府支出功能类别	地方政府					
	中央政府		省级政府		市级政府	
	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目
城乡社区事务	建设市场监督管理与监督、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		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、城乡社区卫生		煤气、自来水等公用事业，城市基础设施维护和建设经费	煤气、自来水等公用事业，城镇基础设施维护和建设经费
农林水事务	全国性及跨省的区域性水利设施，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，农业、林业、水利、南北水北调、扶贫、农业综合开发、其他农林水事务支出		全省性或跨市县的的水利设施、全省性的农业技术推广与农业技术推广		水利设施	水利设施



续表

政府支出功能类别	地方政府							
	中央政府				省级政府			
	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目	需要重点强化的支出项目	需要适度调减的支出项目
交通运输	全国性和跨省的交通设施(包括铁路、国道公路和高速公路)		交通设施建设(包括地方铁路、高速公路)支出		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	交通设施建设(包括公路和高速公路)支出, 公共交通		交通设施建设(包括公路和高速公路)支出, 公共交通
工业、商业、金融等事务	电力、信息产业、粮食、物资储备、石油事务、安全生产、安全监管、中小企业事务、可再生能源、节约利用	掘业、制造业、建筑业、旅游业、商业、发展、流通、金融、烟草、烟草事务		掘业、制造业、建筑业、旅游业、商业、发展、流通、金融、烟草、烟草事务		掘业、制造业、建筑业、旅游业、商业、发展、流通、金融、烟草、烟草事务		掘业、制造业、建筑业、旅游业、商业、发展、流通、金融、烟草、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、预算外转移支付、预算单位间转移支出	返还性支出						



附件 1

政府支出规模的测算方法

理论上讲，政府支出规模的测算方法大体上可分为两大类：一类是直接相加法；另一类是统计回归法。直接相加法是指根据政府测算年度或者一定测算时期的职能范围，按照政府所提供每一项公共产品和服务的支出成本，分别加计政府提供所有公共产品和服务的支出需要，从而获得政府支出总额的方法。统计回归法是指在政府职能范围相对稳定的情况下，利用政府支出的时间序列数据，回归预测测算年度或者一定测算时期政府支出规模的方法。

一、直接相加法

假设某转型国家政府的职能范围是为社会分别提供 M 种可以计算的和 N 种难以计算的公共产品和服务。其中， M 种可以计算的公共产品和服务是指类似于警察、教育、国防、社会保障等可以清楚计算其提供成本的公共产品和服务类型； N 种难以计算的公共产品和服务是指政府所提供的类似于环境治理、改善地球大气温度、解决“三农”问题等产品和服务的标准难以清楚界定、提供成本难以准确计算的公共产品和服务类型。假设可以计算的公共产品和服务的单位提供成本为 P ，每一种可以计算的公共产品的提供数量为 X ；难以计算的公共产品和服务的单位提供成本为 W ，每一种难以计算的公共产品的提供数量为 Y 。那么，该国的政府支出规模可以近似地表示为：

$$E = \sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^x P_{ij} X_{ij} + \sum_{i=1}^w \sum_{f=1}^y W_{if} Y_{if} \quad (1)$$

其中， $t=1, 2, \dots, M$ ； $s=1, 2, \dots, N$ 。

公共产品和服务区别于私人产品和服务的关键方面在于以下两点：一是公共产品和服务的价格或者人们享用公共产品和服务的成本因其对公共产品和服务的心理评价不同而不同，一般来说，富人对公共产品和服务的心理评价可能会高于穷人对其的心理评价，所以，公共产品和服务的提供成本具有较大的弹性空间；二是政府提供的公共产品和服务的数量和范围



因人们对其的心理评价不同也不同,一般来说,富人更倾向于政府为其提供更多的公共产品和服务,所以,公共产品和服务的数量及范围也具有较大的弹性空间。所以,面对政府提供的同一种公共服务和产品,有可能存在多种提供价格和多种提供数量,譬如,面对政府提供的第 t 种公共产品和服务,有可能存在 $p_1、p_2\cdots p_p$ 等多种提供成本,同时,也有可能存在 $x_1、x_2\cdots x_x$ 等多种提供数量。或者说,面对政府提供的第 t 种公共产品和服务,以上这些对应的多种提供价格和多种提供数量都是可以接受的,至于政府应该将该提供成本和提供数量确定在什么样的水平上,就要通过公共选择过程或者政治协商过程来实现,而难以通过类似于私人产品的成本收益分析法来确定。对于每一种难以计算的公共产品的提供成本和提供数量的测算,更是需要通过公共选择过程或者政治协商过程来实现。

二、统计回归法

通常,财经变量之间不仅是同期相关的,它们与其过去值之间也是相关的。基于此,就可以充分利用政府支出的时间序列数据,回归预测测算年度或者一定测算时期的政府支出规模。统计预测的方法是多种多样的,问题的关键在于要针对所研究的问题,选择恰当的方法进行科学而又客观的估计与预测。这里,重点介绍一种在多变量时间序列中与变量自回归和带外生变量的滑动平均过程有关的模型估计和预测的动态模拟 ARIMAX 方法。

在许多财经统计应用过程中,人们所感兴趣的诸多变量(比如依赖变量、反应变量或者内生变量等)常常会受到所考察的系统以外的变量(比如独立变量、输入变量、预测变量、回归变量或者外生变量等)的影响。ARIMAX 方法能够为依赖变量之间的动态关系和依赖变量与独立变量之间的动态关系同时建立相应统计分析模型。动态模拟方法 ARIMAX 是时间序列和回归分析的组合模型,它通过其自身的过去值、过去误差、其他时间序列的当前值和过去值的线性组合来预测依赖变量。它将回归分析和误差时间序列模型有机地结合在一起,在某些情况下是一种兼顾两者之长的非常有效的预测方法。^①

ARIMAX (p, q, s) 模型的基本形式如下:

$$Y_t = \sum_{i=1}^p \Phi_i y_{t-i} + \sum_{i=0}^s \Theta_i^* X_{t-i} + \varepsilon_t - \sum_{i=1}^q \Theta_i \varepsilon_{t-i} \quad (2)$$

^① 参见许生:《政府收入的动态经济影响》,中国市场出版社2006年版,第46~54页。



其中, $Y_t = (y_{1t}, \Lambda, y_{kt})'$, 是时间序列的依赖变量; $X_t = (x_{1t}, \Lambda, x_{kt})'$ 是时间序列的独立变量。 Y_t 受 X_t 的影响, X_t 由系统以外的因素所决定。 $\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \Lambda, \varepsilon_{kt})'$, 是不可观测的噪声变量, 它是一个向量白噪声过程, 是模型估计的残差部分。该模型表现的是由一系列依赖变量 Y_t 关于不同独立变量 X_t 所构成的一个方程组。

关于模型的估计过程基本上由四步来完成。首先, 在适当的条件(比如静态)下, 运用无穷阶的滑动平均过程对独立变量 X_t 的基本形式作出估计; 其次, 对独立变量 X_t 作出相应的前置预测; 再次, 根据所估计出的独立变量 X_t 及其预测值对依赖变量 Y_t 的基本形式作出估计; 最后, 对依赖变量 Y_t 再作出相应的前置预测。在实际计算过程中, 一般需要借助于计算机来完成, 通过调用 SAS 统计分析系统的相关统计程序来实现。

对于政府支出规模的估计与预测, 可以使用 ARIMAX 分析系统中的变量自回归分析过程来实现, 基本模型描述如下:

假定 $Y_t = (y_{1t}, \Lambda, y_{kt})'$, $t = 0, 1, \dots, k$ 表示一个研究所关注的随机变量(比如政府支出规模)的 k 维时间序列向量, 其 p 阶向量自回归过程可以表示为:

$$Y_t = \delta + \Phi_1 Y_{t-1} + \dots + \Phi_p Y_{t-p} + \varepsilon_t \quad (3)$$

其中, ε_t 是一个向量白噪声过程, $\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt})'$, $E(\varepsilon_t) = 0$, $E(\varepsilon_t \varepsilon_s') = \sum$, 且当 $t \neq s$ 时, 有 $E(\varepsilon_t \varepsilon_s') = 0$ 。

对这些时间序列进行联合分析和建模可以帮助研究者很好地理解随着时间的推移序列之间动态关系的变化情况, 同时, 利用相关序列及其它们的预测值所体现出来的额外信息可以在很大程度上提高对各个序列的预测精度。

专栏

对政府支出规模测算方法的评论

即便能为政府支出规模的测算设计出许许多多理论上和统计分析层面上均可以称得上十分优秀的各种模型, 但是, 从根本上讲, 由于受公共产品和服务本身性质与特点的限制, 仍然无法得到一个最优的政府支出规模。从严格意义上讲, 政府支出规模大小的确定, 属于公共选择和政治协商理论的研究范畴。事实



上, 世界各国并不存在一种最优的政府支出规模。这就是为什么在经济学界已经发展出关于最优税收的理论, 而至今尚不存在一种所谓的最优政府支出规模的理论。这个问题的实质是说, 对于世界各国来说, 究竟“大政府”还是“小政府”属于“最优的”政府规模, 至今并无定论。

(1) 公共产品的性质与特点决定了政府支出的最佳规模难以确定

公共产品具有非竞争性和非排斥性。非竞争性源自于产品的不可分割性。非排斥性来源于技术和成本两个层面。

公共产品的消费通常采用公共提供的方式。这是因为, 非竞争性意味着产品消费的边际成本为零。这使得理性的生产者不愿意为市场提供这种产品。按照市场有效配置资源的要求, 不应该向消费者收费。非排斥性则会使消费者产生“免费搭车”心理, 消费者将不愿在市场上通过购买显示自己的偏好, 市场无法提供这种产品。

公共产品在决定其最佳规模时, 所适用的基本原理与私人产品是一致的。即只有当社会边际效益等于社会边际成本、个人边际效益等于个人边际成本, 也就是当 $MSR = MSC$, $MR = MC$, 且 $MSR = \sum MR = MSC$ 时, 公共产品提供的数量才会达到最佳。但是在需求的形成过程中, 公共产品有着与私人产品完全不同的特点, 这是由两种产品的不同性质所决定的。私人产品的性质决定了每一个消费者在产品市场上面临的是一个给定的价格, 消费者所要决定的是他所要消费的数量。而公共产品的性质决定了每一个消费者面临的是一个给定的数量, 消费者所要考虑的是他所愿支付的价格。

从理论上来说, 可以假设消费者愿意表达其对公共产品的效用评价, 从而来了解社会对公共产品的需求曲线。但是实际上, 公共产品的非竞争性和非排斥性决定了消费者不愿通过市场购买来显示自己的偏好, 因此, 公共产品的社会边际效益曲线难以描述, 进而公共产品的最佳规模也就无法确认。这也就是说, 在以上政府支出规模理论测算直接相加法公式 1 中, 面对政府提供的第 i 种公共产品和服务, 既有可能存在多种提供价格, 也有可能存在多种提供数量, 但却难以产生一个最优的提供价格和一种最优的提供数量; 对于每一种难以计算的公共产品, 比如“应该将‘三农’问题解决到什么程度”、“是否应该分阶段解决”、“这种阶段如何确定”, 或者“应该如何控制地球温度上升”、“是否应该分阶段控制”、“这种阶段如何确定”, 或者“应该如何控制环境污染”、“是否应该分阶段治理”、“这种阶段如何确定”, 等等, 这些公共产品就更难以产生一个最优的提供价格和一种最优的提供数量。这些公共产品的提供, 将直接决定着政府支出规模的大小。实践中, 一种比较可行的方法是(事实也是如此), 通过公共选择制度和广泛的民主协商制度, 让公众通过投票等方式来表达他们的偏好, 以使实践中所提供的公共产品数量和政府支出规模尽可能地符合帕累托改进的原则。



(2) 统计分析方法并不能根本确定政府支出的最佳规模

在以上政府支出规模理论测算统计分析法公式 2 及公式 3 中, 隐含着一个重要的假设前提, 那就是政府职能范围相对稳定, 且政府提供公共产品及服务的边际历史成本处于最优的水平, 也就是说政府支出将社会资源在公共部门与私人部门之间的配置是完全有效率的, 不存在进一步改进的空间。在符合这一假设的前提下, 运用历史模拟方法对政府支出规模的估计与对测算期政府支出规模的预测在不改变政府职能范围与支出需要的情况下才有可能是最优的。但是, 事实上, 政府提供公共产品及服务的边际历史成本处于最优的假设是相当严格的, 任何国家的政府支出均不可能完全满足效率原则。比如国防支出, 国防是一种“纯公共财货”, 而确定纯公共财货的费用支出, 是理论上应该作出而实际上做不到的事。从公共经济学的发展历史来看, 虽然对赋税原则理论的讨论历史悠久, 内容丰富且自成系统, 但是, 对政府支出原则的讨论却要薄弱得多。尽管如此, 经济学家大多将“节约”作为政府支出的重要原则。无论国防支出与行政管理支出、文教科卫支出、社会保障支出, 还是基础设施、基础产业支出; 无论成本—效益分析, 还是绩效预算分析, 财税经济学家都将“节约”作为政府支出的核心原则。这就说明, 政府支出符合效率原则仅仅是一种理论要求, 而不可能是一种实际的政府支出状况。这也就是说, 政府提供公共产品及服务的边际历史成本事实上具有很大的向下调整的空间。所以, 依据历史数据对政府支出所做的统计分析也不能根本确定政府支出的最佳规模。尤其对于转型国家来说, 由于政府的职能范围与支出需要常常处于变动过程之中, 而这种变动又根本上取决于社会的共识与政治决策层面, 所以, 在能够对政府的职能需要达成政治共识之前, 任何基于历史数据对政府支出规模的估计与预测只是一种统计学上的结果, 很难说是一种政府支出的最佳规模。因此, 需要谨慎对待。

附件 2

我国政府支出规模及其趋势预测

本研究采用 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型, 分两种时间段 (1978 ~ 2006 年和 1994 ~ 2006 年) 对我国政府支出的基本走势进行估计与预测。1994 年以后, 我国开始实行全面的市场经济体制, 政府支出体制也曾进



行过一些零星的改革。鉴于 1994 年以后我国推出了适应市场经济体制的现行税收体制, 我国的政府支出规模又存在依据政府收入 (主要是税收收入) 的增长不断增长的趋势, 所以, 研究者更加重视 1994 ~ 2006 年期间我国政府支出规模所体现出来的性质与特点。除体制内支出使用相关统计年鉴的数据外, 对于体制外支出, 按照学界多数人所认同的占我国体制内支出 1/3 的水平来推测。预测中所用数据均采用相关年度统计年鉴和财政统计年鉴数据计算得出。关于 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型的估计结果如附表 3-1 所示。

附表 3-1 我国政府支出规模 (TB) ARIMAX (1, 0) 估计模型

项 目	1978 ~ 2006	1994 ~ 2006
常数项	1. 95988 ** (2. 15)	0. 81892 **** (0. 59)
TB _(t-1)	0. 86923 * (18. 41)	0. 98442 * (10. 52)
观测值数量	28	12
拟合优度	0. 9313	0. 9248
Prob > F	< . 0001	< . 0001
DW (1)	1. 17	0. 72
AIC	0. 69309	-0. 11614

注: “*”表示 p 值小于 1%, “**”表示 p 值大于 1% 而小于 5%, “***”表示 p 值大于 5% 而小于 10%, “****”表示 p 值大于 10%, 参数不显著; 括号内的数值表示相应的 t 检验值。

1994 ~ 2006 年期间, 我国政府支出规模的 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型为:

$$TB_t = 0.98442_{(10.52)} TB_{t-1} + \varepsilon_t \quad (4)$$

依据这一模型, 对 2008 ~ 2020 年期间我国政府支出占 GDP 比重的预测情况如附表 3-2 所示。

1994 年全面实行市场经济体制以来, 我国政府的支出规模总体上是逐步上升的。这是与市场经济体制下世界各国政府支出规模存在不断扩大的趋势基本是相吻合的。这说明, 市场经济体制下, 政府的职能范围存在不断扩大的趋势。



附表 3-2 我国政府支出规模 2008 ~ 2020 年预测结果 单位: %

年份	预测值	标准差	置信下限	置信上限
2008	31.5675	1.4832	28.6604	34.4745
2009	32.0738	1.6995	28.7428	35.4048
2010	32.5722	1.8856	28.8765	36.2679
2011	33.0629	2.0499	29.0451	37.0806
2012	33.5459	2.1974	29.239	37.8527
2013	34.0213	2.3315	29.4517	38.591
2014	34.4894	2.4544	29.6788	39.3
2015	34.9502	2.568	29.9171	39.9833
2016	35.4038	2.6734	30.164	40.6436
2017	35.8503	2.7717	30.4178	41.2829
2018	36.2899	2.8638	30.6769	41.9029
2019	36.7227	2.9503	30.9401	42.5052
2020	37.1486	3.0318	31.2064	43.0909

参考文献

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。
2. Bhajan S. Grewal: “Assignment of Expenditure Responsibilities: The Australian Experience”, 中国财税体制改革国际研讨会, 昆明, 2006 年 7 月 20 ~ 21 日。
3. 曹立瀛:《西方财政理论与政策》, 中国财政经济出版社 1995 年版。
4. 马海涛:《完善我国政府间事权划分制度的构想》, 中国财税体制改革国际研讨会, 昆明, 2006 年 7 月 20 ~ 21 日。
5. 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。
6. 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。
7. 冯兴元:《中国辖区内政府间竞争理论分析框架》, 天则经济研究所内部文稿, 2001 年第 3 期。
8. 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。
9. 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。
10. 王传纶、高培勇:《当代西方财政经济理论》, 商务印书馆 2002 年版。
11. 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。

12. 宋立：《各级政府支出责任划分存在的问题与深化改革的基本思路》，财政部与联合国开发计划署“政府间支出责任划分国际研讨会”，杭州，2007年10月。

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. 许生：《政府收入的动态经济影响》，中国市场出版社2006年版。



第四章

政府收入及税收制度改革

内容提要 本章在客观评估我国现行政府收入制度的现状和存在问题的基础上，深入研究了我国政府收入规模确定、税收制度安排、非税收入体系建设，并根据我国改革开放新阶段对财税工作的新要求，提出了政府收入制度要通过“善税、规费、明租、缴利”的措施加以完善和规范的改革思路。主要结论有：（1）我国政府宏观收入规模中长期将维持在占 GDP 的 33% 左右，预算内宏观税负将维持在 20% 左右；我国赤字总规模中长期维持在不超过 GDP 的 5%、财政赤字中长期维持在不超过当年 GDP 的 2% - 3% 的水平是适当和必要的。（2）我国目前的税收制度是富有效率的，但却是严重损害社会公平的，长远看不利于科学发展与和谐社会建设，必须进行调整与改革。（3）我国非税收入审批、征管不规范，监督机制不健全，需要进一步规范与调整。提出的税收制度改革的总体思路是：公平税收负担，校正收入分配，合理搭配税种，体现社会公正，建设以“公平”为导向的新型税收制度。具体改革建议主要是：（1）以增值税转型为重点，改革完善流转税制，形成有利于科学发展的税收体系；（2）以资源、环境相关税费改革为突破口，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制；（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；（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；（5）结合试行国有资本经营预算，改革国家资本红利收入管理；（6）分类规范各项收费。



根据科学发展观和建设社会主义和谐社会的总体要求,我国的政府收入制度和税收制度安排均应进行一系列重大的体制变革。改革我国的政府收入和税收制度,必须在深入剖析现行政府收入制度的问题及成因的基础上,紧密结合改革开放新阶段对我国财税工作的新要求,提出具有针对性的改革思路,并据以形成具有可操作性的改革方案。

第一节

我国政府收入规模及其趋势预测

根据研究目的的不同,对我国政府收入的估算一直存在三种口径:微观政府收入、中观政府收入以及宏观政府收入。微观政府收入即预算内收入,也就是通常所说的财政收入,它包括各项税收收入、企业收入、能交基金收入、预算调节基金收入、教育费附加及其他收入,对于对企业的亏损补贴采取直接抵减财政收入的形式。微观政府收入是我国财政统计工作中的基本方面,构成我国政府统计中的一般预算收入。中观政府收入即预算收入,包括财政收入、预算外收入、社保收入以及已经弥补掉的对企业的亏损补贴。宏观政府收入属于广义的政府收入概念,它不仅包括中观政府收入的全部内容,还包括国内外债务收入和体制外收入,是与政府规模相对应的政府总收入概念。

按照微观政府收入口径,我国的政府收入占 GDP 的比例即宏观税负 2007 年处于大约 19% 的水平;按照中观政府收入口径,我国的宏观税负 2007 年处于大约 22.7% 的水平;按照宏观政府收入口径,我国的宏观税负 2007 年大约处于 30.6% 的水平。政府收入的规模与我国经济发展的水平基本是相适应的。实证研究^①也证明,宏观税负的水平并没有伤害我国的经济增长。

按照不同的口径,对我国政府收支规模的预测值并不完全一致。根据 ARIMAX(1, 0) 动态模拟模型对我国政府收支规模的预测结果,^② 如果我国经济总体上不出现大的逆转,按照宏观政府收入口径预测的政府收入规模到 2010 年有望接近 GDP 的 31.3%, 2015 年有望达到 GDP 的 32.2% 以上,到 2020 年时可接近 GDP 的 32.8%。按照中观政府收入口径预测的政府收入规模到 2010 年有望接近 GDP 的 23.3%, 2015 年有望达到 GDP

① 许生:《政府收入的动态经济影响》,中国市场出版社 2006 年版。

② 见本章附件 1:我国政府收入规模及其趋势预测。



的 24.1%，到 2020 年时可达到 GDP 的 24.7%。从总体趋势来看，无论采用何种口径，我国的政府收入将一直处于稳定增长的状态，只不过，随着我国 GDP 规模的不断扩张，我国政府收入增长的速度将呈现缓慢增长的趋势。我国政府宏观收入规模中长期将维持在 33% 左右，预算内宏观税负将维持在 20% 左右，对我国中长期经济增长不会产生负面影响。

在现行政府职能范围、政府支出结构、政府收入体制和税收制度不发生重大调整且我国经济状况不发生重大变化的情况下，我国年度政府实际总赤字^①将会一直存在，并且会逐步增大，政府的债务依存度也会逐步提高。从赤字预测值来看（见章后附表 4-2），2010 年我国赤字率将达到当年 GDP 的 1.27%，2015 年将达到 GDP 的 2.71%，到 2020 年，赤字率将进一步达到 GDP 的 4.38%，我国政府的债务依存度也会进一步上升。从实证研究的结果看，^②我国政府财政赤字对经济增长具有比较强烈的刺激效应，我国对财政赤字的运用具有较好的效率性。从中长期来看，我国赤字总规模维持在不超 GDP 的 5%、财政赤字中长期维持在不超当年 GDP 的 2% ~ 3% 的水平是适当和必要的。

第二节

进一步深化我国税收制度改革

深化我国税收制度改革，必须全面把握我国税收制度的现状，深入剖析税收制度所存在的问题，在进行全面、深入、科学的实证研究的基础上，提出具有针对性的改革思路，并据以制定具有可操作性的改革方案。

一、我国税收制度的现状

自 1978 年改革开放以来，我国财政税收发生了根本性变化：财政税收收入经历了 1978 ~ 1996 年的财政税收增长低于 GDP 增长和 1997 年至今的财政税收增长又高于 GDP 增长的收入周期性增长变化；财政税收制度进行了 1984 年的“利改税”和 1994 年的分税制两次重要改革，使我国

^① 这里的赤字是指宏观政府总收入（包括体制外收入）与政府总支出（包括体制外支出）相对比后的差额，与财政统计中的“财政赤字”具有本质区别。

^② 许生：《政府收入的动态经济影响》，中国市场出版社 2006 年版，第 152 ~ 158 页。



由相对单一税制转变为以流转税和所得税为主体，多种税、多次征的复合税制体系。当前，为进一步完善社会主义市场经济体系，我国正在进行以合理税制为主要特征的新一轮税制改革。深化我国税制改革，必须科学把握我国现行税制的基本状况。实证研究^①和我国的财税实践已经证明：我国目前的税收制度是富有效率的；税收制度对经济增长不仅具有静态影响，而且具有动态影响；宏观税负与经济增长之间呈现出比较良性的互动状态。具体表现在以下几个方面：^②

1. 我国税制结构与国民经济增长之间存在比较良性的互动关系

(1) 从税制结构对当年经济增长的影响来看，1994年实施新税制以来，我国税制结构中的增值税、消费税的增长，与我国GDP的增长高度一致，呈现同向变动关系；我国增值税、消费税的增长，既来源于我国经济的增长，又和经济增长保持相同的变化趋势；企业所得税（包括原涉外企业所得税，下同）、个人所得税的增长，对GDP的增长呈现扣除关系，符合所得税制的设计原理，所得税制能够从经济的增长中及时获取必要的国家财政收入。

(2) 从税制结构对经济增长的长期影响来看，我国税制结构中企业所得税的增长，与GDP的增长呈现出比较一致的变化关系；企业所得税的增长，一方面既得益于经济的增长，另一方面也并没有妨害我国经济的长期增长。只不过，增值税、营业税的过快增长，在一定程度上会不利于GDP的增长。税制结构事实上所体现出来的对经济增长的影响，总体上符合税收与经济之间关系的基本原理。

2. 我国税制结构与投资之间的关系总体上符合税收与经济关系的基本原理

(1) 从税制结构对当年国民投资的影响来看，1994年实施新税制以来，我国税制结构中的企业所得税、消费税的增长，与投资率的增长高度一致，呈现同向变动关系。这说明，我国企业所得税、消费税的增长，直接得益于以投资拉动为主的我国经济的增长；同时，我国企业所得税、消费税的增长又和投资的增长保持相同的变化趋势。而增值税、营业税、个人所得税的增长，一定程度上会抑制投资率的增长。这说明，增值税、营业税的过快增长，会通过影响企业的资金链条进而抑制企业投资的过快增长；个人所得税的过

^① 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248页。

^② 具体内容参见许生：《政府收入的动态经济影响》，中国市场出版社2006年版，第150~151页。



快增长，会通过影响私人的可支配收入进而影响私人部门的消费和投资。税制结构所体现出来的经济影响，总体符合税收与投资之间关系的基本原理。

(2) 从税制结构对国民投资的长期影响来看，我国税制结构中的增值税、企业所得税、营业税的增长，与我国的投资率之间保持一致的增长关系。这说明，从长期来看，一方面，以投资拉动为主的经济增长，有利于促进我国增值税、企业所得税、营业税的增长；另一方面，增值税、企业所得税、营业税的增长，事实上尚处于适度增长的水平，从根本上并没有妨害我国投资的增长，税制与投资增长处于比较良好的互动状态。

3. 我国税制结构中不同税种与宏观税负之间存在多种影响关系

(1) 从税制结构对当年宏观税负的影响来看，1994年实施新税制以来，我国税制结构中的增值税、营业税、个人所得税和消费税的增长，有利于降低宏观税负，而企业所得税的增长，则会提高宏观税负。这说明，实施新税制改革以来，我国宏观税负的不断增长，基本上是伴随着企业所得税在总税收收入结构中的不断上升和增值税、营业税、个人所得税、消费税在总税收收入结构中的不断下降，是税制结构内部各税种搭配和相互作用的综合结果。这同时也说明，我国经济的持续、稳定、快速增长，直接为我国的税收收入增长提供了良好的税源基础，在我国现行税制结构下，推动了税收收入的增长和宏观税负的提高。

(2) 从税制结构对宏观税负的长期影响来看，如果将税制改革前的税种结构考虑在内，增值税的增长，提高了宏观税负率，企业所得税的增长，降低了宏观税负率，而营业税的效应，改革前后没有变化。这说明，我国所实施的新税制改革，实际上是突出了增值税在税制结构中的作用，而相对降低了所得税的作用。从税种结构的搭配来讲，这无疑是强化了税收制度对经济增长的扣除能力，有利于高效率地取得税收收入，保证了税收收入能够伴随经济的增长而快速、高效地增长。

二、我国税收制度存在的主要问题

总体上讲，1994年分税制财政税收体制改革所建立起来的以流转税和所得税为主体的复合税制体系，基本上适应了我国社会主义市场经济体制下关于提高市场效率的基本要求，对社会资源在政府部门与社会私人部门之间的分配发挥了较好的调节作用，依托现行税收制度所取得的财政收入基本满足了政府履行公共服务和社会管理职能的需要。但是，相对于贯



彻落实科学发展观和建设社会主义和谐社会对财政税收体制与政策发挥重要作用的要求来讲,现行税收体制尚存在很多需要进一步完善的环节和方面。现行税制的主要问题集中体现为税收制度缺乏社会公平性,促使社会收入分配失调,加速了社会的贫富分化。具体表现为:^①

1. 税制结构不健全,缺乏能够调节社会分配功能的重要税种,难以有效发挥税收制度的分配调节功能

突出表现为财产税类不完整。遗产税、赠与税长期未予立法出台;房产税建设长期滞后,不能适应新形势的需要。同时,社会保障领域的税制建设长期滞后,缺乏规范的社会保障税。现行社保制度立法层次低,收入不规范,覆盖范围窄,社会公平性差,难以适应新形势下改善民生、调节收入分配的根本需要。

2. 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

目前,我国税收收入总额中来自流转税税种的税收收入始终占我国税收收入的一半以上,这种税收收入结构存在较为严重的累退性质,不利于改善收入分配,加重了社会贫富分化。增值税的转型改革目前尚未完全到位,难以有效发挥促进市场效率、缓解社会贫富分化的积极效应。消费税不适应形势发展的需要,不能有效发挥特殊调节作用,有必要进一步扩大调节范围,加大对部分高档消费行为的税收调节力度。

3. 所得税对收入分配的调节功能差,不利于社会的长期稳定

总体上可以概括为“资本税负低,劳动税负高”、“富人税负低,工薪阶层税负高”,不符合社会公平原则。主要表现在以下两个方面:

一方面,企业所得税“两法合并”降低了对“资本所得”的征税,使“劳动所得”相对处于更加不利的社会地位。我国职工报酬占GDP比重近15年来已经下降12%;而自2003年以来,个人所得税收入结构中来自于工资、薪金所得项目的收入已经占据一半以上。这说明,在我国税收制度设计中,并没有充分认识到处理好“对资本所得课税”和“对劳动所得课税”的关系对于社会长期稳定发展的极端重要性。

另一方面,我国个人所得税实行分类所得税制模式,总体设计粗糙,对个人收入状况及其实际纳税能力区分度较低,不能准确反映纳税人的家庭人口、赡养、抚养、就业、教育、是否残疾等基本情况,不仅缺乏个人

^① 关于这方面的系统研究参见许生:《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。



所得税应有的人文关怀精神，而且难以准确调整收入分配，在定额标准扣除、“三费一金”扣除、利息所得税、个人转让股票免征收个人所得税等方面均存在着极大的累退性，不适应和谐社会建设的长远要求。

4. 我国财产税类税种残缺不全，已有税种制度陈旧，无法适应社会变化，为加速社会贫富分化留下了巨大的制度漏洞

我国现行财产税税制主要由房产税、城市房地产税、车船税三个税种组成，遗产税类至今未立法开征。

现行国内房产税仍然沿用 1986 年制定颁布的《房产税暂行条例》。随着我国市场经济体制改革和住房制度改革的深入发展，房地产市场迅速繁荣，甚至出现了混乱无序和爆炒房产的极端局面，给经济发展和收入分配带来了巨大的社会危害，成为当前引发社会分配不公、造成贫富分化的重要领域。首先，现行房产税的征税范围已经过窄，不能有效制止房地产市场和部分富人阶层利用政策漏洞无限制向农村扩展，获取不正当税收利益。其次，房产税的计税依据已经过时，需要尽早统一。我国房地产市场房产投资价格收益已经远远高于租金收益，继续维持以租金收益为房产税计税依据导致房地产税收大量流失，不利于调整收入分配。最后，现行房产税的减免规定存在重要弊端，不适应形势变化的需要。现行房产税免税没有非常明确而科学地使用“家庭”概念，在目前富人家庭拥有多套非营业用房产的情况下，对享受免税照顾的非营业用房产的“数量”及“次数”没有限制，从而对广大贫困家庭造成非常大的不公平，加剧了社会的贫富分化，造成了社会的畸形发展。另外，按“营业用”与“非营业用”来划分是否享受房产税免税照顾也不科学。

现行车船税于 2007 年 1 月 1 日正式开征，取代了已征缴几十年之久的车船使用牌照税和车船使用税，具有一定的财产税性质。但是，现行车船税并未起到有效调节分配的作用，而且私家轿车的无限制发展也直接加大了交通压力和大气污染。

遗产赠与税的缺失，使我国目前迅速扩大的巨大贫富差距更加严重，从而影响了社会稳定和小康社会建设。

三、改革我国税收制度的基本思路

1. 总体思路

根据新世纪新阶段经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点，按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的总体要求，妥善处理经



济增长和收入分配、发展效率和社会公平的关系，深化收入分配制度改革，坚持“以税负归宿理论为基础，以公平税收负担、调节收入分配为目的，调整、完善税收制度”的基本方针，强化税收调节功能。

2. 基本原则

公平税收负担，校正收入分配，合理搭配税种，体现社会公正，建设以“公平”为导向的新型税收制度。

3. 具体方案

改变分类个人所得税制，建立综合与分类相结合的混合个人所得税制；严格规范企业所得税税收优惠制度；改革流转税税收制度，适当降低增值税的收入地位，增强消费税的分配调控能力；强化财产财富税收制度建设，改革房产税，提高车船税，开征遗产赠与税；规范、统一社会保障制度，建立社会保障税；设立“农业建设税”或者“农业发展税”等特定目的税，为“三农”问题的有效解决提供稳定而长效的财力保障机制。

4. 基本设想

(1) 以增值税、消费税改革为重点，推进流转税制改革，建立有利于科学发展、有利于资源节约、有利于环境保护的间接税税收体系。

总体设想是：对流转税实施减税政策；区别不同税种，赋予不同政策目的；通过影响消费品价格调整，达到降低中低收入家庭税收负担，适当提高高收入家庭税收负担，进一步调整收入分配格局的目的。

第一，实施增值税转型。要尽快完成在全国范围、在全部现行增值税纳税行业的增值税转型改革。税率可暂行维持现有水平不变。

第二，推行营业税并入增值税的税制优化改革。除个别行业继续保留营业税（如金融业等）外，应及早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。

第三，继续改革消费税，强化收入调节功能。依据“有增有减”、“有高有低”的原则，继续对消费税的税目和税率进行适度调整，力图使消费税在发挥传统税收功能的基础上，更加突出对收入分配的调控功能。可考虑加大对高档消费行为的税收调节力度，包括纯粹服务性消费行为和非服务性消费行为，将高档住宅消费、第二套及以上普通住宅消费、高档轿车消费、个人包机旅行消费等各类高端服务纳入调节范围，并适当提高某些有害健康和影响环境的消费行为的消费税税率（建议在有关税目现行税率的基础上上调10%~20%），对社会大众比较普遍的消费行为可考



虑剔除征税范围或者给予适当减税，充分发挥消费税征税相对比较灵活的税种优势。

(2) 以房产税、遗产赠与税为重点，实施财产税制改革，形成有利于地方政府行为规范化的新主体税种。

总体设想是：改革房产税，调整车船税，立法开征遗产税、赠与税，从速堵塞加重社会贫富分化的制度漏洞，尽快为地方政府建立有利于规范地方政府行为的主体税种，以增强其收入能力。

第一，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。首先，应考虑将房产税进一步扩展到农村，尽早对农村地区开征房产税，并实施城乡统一的减免政策；其次，尽快将房产税的计税依据统一调整为按房产价值计征，并适当调高税率，税率可由目前的1.2%提高到3%~5%，并实行幅度税率制度，对超豪华、超面积、多套数的房产可实行20%~50%的加成征收；最后，要加速完善房产税减免制度，进一步明确能够享受免税照顾的只能是“居住用”房产，以“家庭”为免税单位，且“一个家庭”只能享受“一套”房产的免税。同时，要进一步明确将房产税免税定位在“普通居住用住房”，将“高档住宅”排除在房产税免税范围之外。

第二，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，而不再继续沿用“基于使用车船的行为”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立法开征燃油税来承担。

第三，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，有效辅助调节社会分配，服务于和谐社会建设。考虑到我国税制结构的目标、税收征管水平以及我国继承法等法律法规的实际情况，笔者认为，我国遗产税的税制模式比较适应选择赠与税与总遗产税制相配合的遗产税制，而不宜实行单纯的“总遗产税制”。税率可实行10%~50%的九级超额累进税率。

(3) 以个人所得税改革为重点，推动所得税制改革，形成以人为本的个人税收体系。

——改革个人所得税，建立综合申报与分类扣除相结合的混合个人所得税制。建立综合申报和分类扣除相结合的混合个人所得税制；依据纳税人的家庭人口、赡养、抚养、就业、教育、是否残疾等基本情况设立扣除



项目, 实行累进税率(可适当扩大级距, 降低最高税率, 建议定在 5% ~ 40% 之间); 普遍推行全面收入申报制度, 健全个人收入信息监控系统; 在根本扭转社会分配畸形发展、切实校正现行个人所得税逆向调节分配效应的基础上, 力图体现个人所得税的人文关怀精神。具体措施包括:

废除工资、薪金所得综合扣除费用标准“定额扣除法”, 建立并实施项目扣除, 根据个人实际纳税能力确定其适用税率标准; 改变现行只对工资薪金所得、个体工商户生产经营所得和对企事业单位承包经营所得实行累进税率, 而对劳务报酬所得、特许权使用费所得、利息、股息、红利所得、财产租赁所得、财产转让所得以及其他所得等实行比例税率的做法, 代之以全部实行综合累进税率, 以改变对劳动所得的歧视性态度, 消除个人所得税制度存在的重要累退性, 达到准确调整收入差距、倡导社会崇尚劳动、提高工资薪金收入占居民可支配收入比重的目的。

——严格贯彻落实企业所得税法, 从严控制税收优惠和税前扣除, 强化企业所得税征收管理。新的企业所得税法对税率、税收优惠、税前扣除等重新作出了规定, 税率也降到了比较适中并且稍微偏低的水平, 2008 年 1 月 1 日起才正式开始实施, 近期或者中长期来看, 进一步改革的必要性和可能性已不大, 需要稳定一段时期。对企业所得税的改革与设计, 重点要严格贯彻落实新的企业所得税法, 严格税收征管、严格税收优惠和税前扣除政策的贯彻执行, 坚决杜绝乱开口子、滥批减免、滥发优惠的不法行为。

(4) 设立“农业建设税”, 为有效解决“三农”问题建立稳定、长效的财力保障机制。

为了有效承担在解决“三农”问题中政府不可推卸的建设责任, 建议我国政府设立“农业建设税”或者“农业发展税”等特定目的税, 合并现行征收的农业发展基金, 以便为“三农”问题的彻底解决提供稳定、规范、制度化、规模化的财力保障, 为从根本上彻底解决我国的城乡“二元”结构问题积极创造条件。

建议设立的“农业建设税”或者“农业发展税”属于专款专用性质, 专属于中央政府收入, 履行中央政府对农业建设和新农村建设的资金保障职能。课税类型可以列为“特定目的税”, 依据所有商品和服务的流转额课税, 实行比例税率, 税率范围可参照“城市维护建设税”的标准, 或者略低, 建议设定在 3% ~ 5%; 要实行严格的减免税制度。也可考虑将“农业建设税”与现行“城市维护建设税”合并成“城乡维护建设税”。



但是,笔者认为,“城乡维护建设税”因涉及财政收支在“城市”与“乡村”之间的划分问题,在解决“三农”问题上将不会比单独设立的“农业建设税”更加有效。

第三节

非税收入现状、问题及改革思路

如果说我国现行税收制度作为一个适应市场经济发展要求、较为规范的制度存在过于注重效率而有失公平的问题,那么,我国现行的非税收入制度离规范的、适应社会主义市场经济要求的政府收入制度还存在较大差距。因此,促进非税收入制度规范化和透明化是进一步完善非税收入制度面临的最为迫切的任务。

一、非税收入的定义

按财政学收入理论的一般分析,非税收入即税收以外的所有政府收入,它与税收收入共同构成政府财政收入。从相关国际组织的定义来看,其定义的非税收入仅指经常性非税收入,不包括资本经营性收入。但在我国,非税收入是随着适合市场经济要求的公共财政框架逐步建立起来替代预算外收入出现的名词。它既包括经常性非税收入,也包括资本性非税收入。具体按照2007年的政府收支分类科目规定,非税收入包括政府性基金收入、专项收入、彩票资金收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入8款。新的政府收支分类科目将社会保障基金列为独立于非税收入之外的收入。

二、我国非税收入的现状

非税收入作为政府收入的有机组成部分,其收入的管理应该纳入预算中,但目前,我国现行的非税收入按照管理方式的不同,分为以下几个部分:

一是列入一般预算的非税收入。包括:排污费、水资源费、教育费附加、探采矿权使用费等专项收入,公安、法院、司法、教育、卫生、科技、人事等部门的行政事业性收费收入,罚没收入,国有资本经营收入,



国有资源有偿使用收入, 捐赠、石油特别收益金、免税商品特许经营收入等其他收入。

二是基金预算收入。包括: 三峡工程建设基金、能源建设基金、铁路建设基金、养路费、转让政府还贷道路收费权、地方教育附加、国有土地使用权出让金、水资源补偿费、中央水利建设基金、地方水利建设基金、政府住房基金等政府性基金收入。

上述两类非税收入一般都有政府的规范性批准文件, 并且随着预算外资金逐步纳入预算监督改革的不断推进, 其规模也在不断扩大。

三是预算外收入。包括: 未纳入预算的行政事业性收费、政府性基金收入、国有企业和主管部门收入等。

四是社会保险基金收入。与预算外收入一起实行专户管理, 两项收入在预算内、外非税收入中占据重要地位。

五是长期以来我国政府还存在着大量的制度外收入。包括由地方、部门越权自行设立的基金收费、各种集资、摊派等, 但这类收入基本上是无法统计的。

尽管我国非税收入的管理方式分类存在着上述五类非税收入, 但受统计资料限制, 根本无法准确测算其收入规模, 只能测算出现行预算内、外非税收入(不含纳入预算管理的政府性基金收入)的规模。统计资料显示, 2005年我国预算内、外非税收入总规模为8415亿元, 占政府财政性资金的比重约为22.6%(见表4-1)。从其变化趋势来看, 非税收入在我国财政性资金(不含制度外收入)的比重是逐年下降的。表明随着国家加强对预算外资金的管理, 以及农村税费改革等措施的推进, 使我国的非税收入不断规范, 其在政府收入的比重也在不断缩小。

表 4-1

历年中国政府收入情况

单位: 亿元

年份	预算内财政收入	预算外资金收入	财政性资金	税收收入	非税收入	非税收入占财政性资金的比重 (%)
1978	1 132. 26	347. 11	1 479. 37	519. 28	960. 09	64. 90
1985	2 004. 82	1 530. 03	3 534. 85	2 040. 79	1 494. 06	42. 27
1990	2 937. 1	2 708. 64	5 645. 74	2 821. 86	2 823. 88	50. 02
1991	3 149. 48	3 243. 3	6 392. 78	2 990. 17	3 402. 61	53. 23
1992	3 483. 37	3 854. 92	7 338. 29	3 296. 91	4 041. 38	55. 07



续表

年份	预算内财政收入	预算外资金收入	财政性资金	税收收入	非税收入	非税收入占财政性资金的比重 (%)
1993	4 348.95	1 432.54	5 781.49	4 255.3	1 526.19	26.40
1994	5 218.1	1 862.53	7 080.63	5 126.88	1 953.75	27.59
1995	6 242.2	2 406.5	8 648.7	6 038.04	2 610.66	30.19
1996	7 407.99	3 893.34	11 301.33	6 909.82	4 391.51	38.86
1997	8 651.14	2 826	11 477.14	8 234.04	3 243.1	28.26
1998	9 875.95	3 082.29	12 958.24	9 262.8	3 695.44	28.52
1999	11 444.08	3 385.17	14 829.25	10 682.58	4 146.67	27.96
2000	13 395.23	3 826.43	17 221.66	12 581.51	4 640.15	26.94
2001	16 384.04	4 300	20 684.04	15 301.38	5 382.66	26.02
2002	18 903.64	4 479	23 382.64	17 636.45	5 746.19	24.57
2003	21 715.25	4 566.8	26 282.05	20 017.31	6 264.74	23.84
2004	26 396.47	4 699.18	31 095.65	24 165.68	6 929.97	22.29
2005	31 649.29	5 544.16	37 193.45	28 778.54	8 414.91	22.62
2006	38 760.2	6 407.88	45 168.02	34 804.35	10 364.67	22.95
2007	51 321.78	6 820.32	58 142.1	45 612.99	12 529.11	21.55

注：1. 财政性资金是财政收入（不含债务收入）与预算外资金的合并数，并未涵盖全部财政性资金，即那些既未纳入预算内也未纳入预算外的非税收入（制度外收入），非税收入 = 财政性资金 - 税收收入 = 预算内财政收入 + 预算外资金收入 - 税收收入。

2. 1993 ~ 1995 年和 1996 年的预算外资金收入范围分别有所调整，1997 年起，预算外资金中不包括纳入预算内管理的政府性基金，与以前各年不可比。而 1997 年以后的政府性基金虽纳入预算管理，但并未列为一般预算内收入。

资料来源：《中国财政年鉴 2008》，中国财政杂志社 2009 年版。

但是，如果考虑制度外收入因素，情况可能就有所不同。虽然受统计资料限制，关于我国制度外收入规模很难找到准确的数字。但也有学者对其进行了测算，按照贾康等人（2002）的测算，20 世纪 90 年代后期，全部政府收入中，预算内占 50%，预算外、制度外各占 25%。而高培勇等人（2004）在现有统计资料的基础上，结合企业的实际税费负担，推算出到 2000 年我国非税收入的总规模大致在 13 000 亿元，非税收入仍然占据政府收入的“半壁江山”（见表 4-2）。



表 4-2

1987~2000 年中国政府收入构成情况

单位：亿元

	全部政府收入	预算内收入	预算外收入	制度外收入	税收收入	非税收入	非税收入占政府收入的比重 (%)
1987	4 894. 58	2 199. 35	2 028. 8	666. 43	2 140. 36	2 754. 22	56. 27
1988	5 549. 71	2 357. 24	2 360. 77	831. 7	2 390. 47	3 159. 24	56. 93
1989	6 184. 65	2 664. 9	2 658. 83	860. 92	2 727. 4	3 457. 25	55. 90
1990	6 696. 76	2 937. 1	2 708. 6	1 051. 02	2 821. 9	3 874. 9	57. 86
1991	7 883. 59	3 149. 5	3 243. 3	1 490. 81	2 990. 2	4 893. 42	62. 07
1992	9 525. 16	3 483. 4	3 854. 9	2 186. 87	3 296. 9	6 228. 25	65. 39
1993	8 922. 85	4 349	1 432. 5	3 141. 36	4 255. 3	4 667. 55	52. 31
1994	12 051. 93	5 218. 1	1 862. 5	4 971. 3	5 126. 9	6 925. 05	57. 46
1995	14 014. 27	6 242. 2	2 406. 5	5 365. 57	6 038	7 976. 23	56. 92
1996	17 281. 04	7 408	3 893. 3	5 979. 71	6 909. 8	10 371. 22	60. 02
1997	18 690. 86	8 651. 1	2 826	7 213. 72	8 234	10 456. 82	55. 95
1998	20 803. 66	9 876	3 082. 3	7 845. 42	9 262. 8	11 540. 86	55. 48
1999	23 837. 85	11 444	3 385. 2	9 008. 6	10 683	13 155. 27	55. 19
2000	25 576. 15	13 395	3 826. 4	8 354. 49	12 582	12 994. 64	50. 81

注：制度外收入包括了纳入预算的政府性基金收入、社会保障基金收入等。

资料来源：高培勇主持：《中国税费改革问题研究》，经济科学出版社 2004 年版，第 105 页。

分中央和地方收入来看，随着国务院批准的 90% 收费项目纳入预算管理，全部政府基金已纳入预算管理，中央政府对非税收入的依赖度在不断下降，而地方政府受分级分权改革不彻底等多方面因素的影响，对非税收入的依赖度仍然很高。据统计，2005 年中央政府非税收入仅占全部非税收入的 10% 左右，本级财政性资金对非税收入的依赖度仅为 5% 左右，而与之相比，地方政府非税收入要占全部非税收入的近 90%，地方财政性资金对非税收入的依赖度近 40%（见表 4-3），如果再将制度外收入加进来，其依赖程度将更大。根据财政部综合司的有关数据，尽管经过多年对收费项目的清理、减并、撤销，但到 2000 年全国性的收费项目仍有 200 多项，2002 年为 335 项，每个省的地方性收费项目平均在 100 多项目以上，其中当然也不乏不合理和欠规范的收费项目。



表 4-3 1991 年以来中央和地方财政非税收入对比情况

年份	中央财政非税收入 (亿元)	地方财政非税收入 (亿元)	中央财政非税收入占全国非税收入的比重 (%)	地方财政非税收入占全国非税收入的比重 (%)	中央财政性资金对非税收入的依赖度 (%)	地方财政性资金对非税收入的依赖度 (%)
1991	1 538.8	1 863.81	45.22	54.78	66.35	45.76
1992	1 833.59	2 207.79	45.37	54.63	68.23	47.47
1993	319.42	1 206.77	20.93	79.07	26.54	26.36
1994	357.85	1 595.9	18.32	81.68	11.22	41.02
1995	368.92	2 241.74	14.13	85.87	10.32	44.18
1996	1 147.9	3 243.61	26.14	73.86	24.91	48.47
1997	140	3 103.1	4.32	95.68	3.20	43.67
1998	231.8	3 463.64	6.27	93.73	4.58	43.83
1999	331.96	3 814.71	8.01	91.99	5.46	43.60
2000	344.1	4 296.05	7.42	92.58	4.75	43.03
2001	591.14	4 791.52	10.98	89.02	6.62	40.76
2002	598.64	5 147.55	10.42	89.58	5.53	41.00
2003	640.59	5 624.15	10.23	89.77	5.23	40.07
2004	687.7	6 242.27	9.92	90.08	4.63	38.43
2005	899.3	7 515.61	10.69	89.31	5.31	37.13
2006	1 347.59	9 016.14	13	87	6.44	37.2
2007	1 909.68	10 610.45	15.25	84.75	6.75	35.53

资料来源：《中国财政年鉴 2008》，中国财政杂志社 2009 年版。

三、现行非税收入中存在的问题

公共财政体制的建设需要构建一个规范化的政府收入机制，非税收入作为政府收入的重要组成部分，其管理理应纳入规范化轨道。但长期以来，我国的非税收入在非规范化机制条件下急剧膨胀，曾经在各级政府收入中逐步由“拾遗补缺”膨胀为占据“半壁江山”。尽管近年来，中央政府加强了对非税收入的规范与管理，但政府现行财政收入仍然是大量的规范和非规范的非税收入混杂在一起。因此，非税收入的不规范、不透明成为当前非税收入管理中存在的突出问题。具体表现在以下几个方面：

1. 非税收入项目审批缺乏规范化的制度基础

长期以来，我国非税收入的项目处于膨胀—治理—再膨胀的恶性循环



中，随意性很大，不仅扰乱了正常的财税秩序，而且加重了企业的负担。而非税收入的不断膨胀，主要在于其项目审批缺乏规范化的制度。突出表现在：

一是项目的审批权分散，不能做到集中审批。按道理，收费项目和收费标准是一个统一体。但根据现行政策规定，行政事业性收费按行政隶属关系实行中央和省级两级管理，分别由国务院和省级物价、财政部门组织实施。其中项目管理以财政部门为主，会同物价部门；征收标准的确定以物价部门为主，会同财政部门；涉及农民利益的重点收费项目需报经国务院或省、自治区、直辖市人民政府同意。这种把收费项目和标准管理分开，收费管理和政府性基金分开的管理制度，人为地割裂了收费管理的内在联系，而且行政性收费和事业性收费按同一原则进行调控，也不利于区别对待，容易导致政府权力商品化，引发乱收费。

二是由于收费权被相关部门随意使用，且相互之间缺乏协调机制，导致在有章可循的法律法规中也存在项目过多、过杂，更别说那些游离于制度之外的收入项目了。例如我国的《土地管理法》就规定了土地使用权出让金、新菜地开发建设基金、土地补偿费、安置补偿费、耕地开垦费、土地复垦费等多项收费；《森林法》规定的有森林生态效益补偿基金、森林植被恢复费等征费项目；《教育法》规定政府有权征收教育附加费、地方教育附加费、农村教育费附加。此外《水法》、《矿产资源法》等諸多法律法规及其相应的实施条例或办法，在界定行政管理权时都分别明确了相应的收费或基金开设权，甚至有些由不同法律法规所规定的征收项目，由于缺乏充分的协调而出现交叉或重复。

2. 非税收入的征管制度尚不规范

纵观西方发达国家的政府收入管理，各种非税收入均全部上缴财政（国库），所需开支由财政预算安排，不得坐收坐支。我国从2007年起，为了更好地构建适应社会主义市场经济要求的公共财政体制，全面增强财政预算管理和监督职能，遵循预算编制完整性原则，打破了原有按资金管理方式划分收支的做法，实行按资金来源和性质进行分类，以便对政府所有资金进行统一的财政管理，这在一定程度上改变了我国现有非税收入管理的混乱局面。但是，这一改革离将所有非税收入全部纳入预算统一支配管理的最终模式尚有许多工作要做。现行非税收入征管制度仍然极不规范，主要表现在以下几个方面：

一是征管主体过于分散。由于非税收入的所有权、使用权和管理权尚



未真正归位，非税收入仍由各个执收执罚单位分散征收（行政事业性收费和标准分别由财政、物价两个部门审批；彩票公益金由财政、民政、体育三个部门负责管理；国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益由财政部门以外其他相关部门为主管理）。由于缺乏一个统一的征管机构，极易导致在实际非税收入的执行中，超标准超范围和随意减免的现象同时存在，而且越是基层政府，收费和集资等行为越缺乏约束。既不利于理顺政府收入分配秩序，也不利于健全财政职能。

二是收费行为缺乏制度约束。一些具有行政管理职权的部门和单位，除拥有正常收费项目外，还将已取消的行政事业性收费擅自转为经营性收费，或职能下派所属事业单位或团体协会，增加收费环节。在现有收费项目中，就有省以下政府和部门越权批准出台的项目，包括带有强制性的“经营服务性收费”，搭车收费等。

三是部门收费与支出之间尚未做到真正脱钩，非税收入仍被部门割据。尽管近年来部分预算外收入也实行了“收支两条线”管理，即全额缴入财政部门开设的财政专户，财政部门按核定的综合定额标准统筹安排财政支出，从财政专户中拨付，实行收支脱钩管理。但实际上，不仅仍然存在一些部门坐收坐支、私设“小金库”和公款私存等问题，一些财政性资金仍然游离于财政监督之外。而且由于“收支两条线”管理并未真正触及执收执罚单位利益，财政部门执行“比例统筹”或“全额返还”，对资金使用的审批也流于形式，加上“重预算内轻预算外”思想的影响，财政资金难以真正统筹起来。

3. 非税收入的监督机制不健全

目前，非税收入的立项、定标、征收、票据管理和资金使用各个管理环节，缺乏一套完整系统的法律法规，行政事业性收费和罚没虽有一些地方性规章，但法律级次较低、不易协调。执行过程中，由于对违规行为缺乏明确的责任追究和相应的处罚惩治制度，使得非税收入在征收征缴过程中，由于制度缺乏透明度，导致普遍存在执行标准不一、随意性大的问题。同时，在财政机关内部，综合部门管立项、标准、政策制定以及票据，国库部门管收入核算和决算，各业务部门管收支计划编制，预算部门负责审定。这种多头管理肢解了政府非税收入管理职能，分散了征管力量，加大了管理成本，难以形成一套合理的征收管理机制和有效的监督约束机制。



四、规范非税收入制度的改革思路及近期重点改革领域

1. 规范非税收入制度的改革思路

当前我国政府收入体系中政府收入不规范、收入规模难以准确统计的状况，与公共财政所要求的规范化的目标不相适应。构建适应社会主义市场经济需要的公共财政体制，需要建立规范的政府非税收入体系。而规范的政府非税收入体系应该建立在以下几个基础之上：一是政府财政收入应以法制为基础。政府取得收入的方式和数量要建立在法制的基础上，无论以哪一种形式、哪一种性质取得收入，都应当先立法，后征收，做到依法征收。因此，政府收费的立项、收费标准的确立和调整、收费范围规定等都应该按照国际惯例通过立法程序来确定。二是全部政府部门的收支必须纳入财政预算监督。即将政府的所有收入和支出，都全部置于各级人民代表大会的监督之下，不允许存在不受监督审查，游离于预算之外的政府收支。三是财税部门要总揽政府的收支。即所有的政府收支完全归到财税部门管理，不论是税，还是非税，都要由财政部门统一管起来。

在此基础上，需要对非税收入进行规范管理，要根据项目性质的不同，采取不同的处理方式，在积极推行费改税、清理规范非税收入项目、充分行使国家作为国有资本出资人和资源所有者的权益的同时对其实施分类改革，以便更好地理顺政府收入分配秩序。具体可分别考虑：

(1) 取消不符合公共财政要求的非税收入项目。主要包括：一是某些政府部门为履行管理职能而对管理对象征收的行政管理费，原则上应予以取消。因为对某项工作进行管理是政府的职能，是政府有关部门代表政府行使权力的分内之事，不应再对管理对象收取管理费。二是制度外收费，即通常所说的乱收费、乱罚款、乱摊派，应坚决予以取缔。如果仅就预算外收入而言，需要取消的非税收入规模应该不大。

(2) 将部分具有税性特点的非税收入转化为税收。具体分为以下几种情况：部分用于提供纯公共产品的收费、基金，应以税收形式对全体纳税人筹资。可将教育方面相关的教育费附加、地方教育费附加、教育基金合并改为征收“教育税”；将与城市建设相关的公用事业附加、市政公用设施配套费、公用设施增容补助费等相关地方用于城市建设的收费、基金、附加等合并到“城市维护建设税”之中；将交通方面的养路费、交通运输管理费等合并后，统一开征燃油税，在车辆用油环节征收；将农业



发展基金等相关基金统一改为征收“农业发展税”。初步匡算，具有税性特点的非税收入每年应该有1 500亿~3 000亿元（不含社保税）。

(3) 规范具有存在合理性的非税收入项目。要对具有存在合理性的收费项目进行规范，将其全部纳入预算监督范围，大体可以分为以下四类：一是政府部门向法人或居民实施特定管理和提供特殊服务所收取的各种证照收费、注册费，如企业注册登记费、护照费、婚姻证书工本费等；二是政府机关为维护国家主权而实施的收费，如海关监管手续费、外交部门的签证费等；三是政府机关或政府授权机构，按照使用者付费原则，向国有资源使用者收取的管理费，如城市道路占用费等；四是各级政府为发展某项事业而设立的基金、附加，如水利建设基金等。

2. 未来一段时期非税收入改革的重点领域

长期以来，在非税收入管理上，往往忽视了国家作为国有资产出资人、作为资源所有者、作为特许权拥有者以及作为社会保障制度的推进者方面应有的权益和应该发挥的作用，对上述非税收入的管理严重滞后，不能适应加快公共财政体系建设、建立规范政府非税收入体系的需要，为此，未来一段时期，应该将以下几个方面作为非税收入改革的重点领域。

(1) 全面建立国有企业经营利润上缴制度，确保国家作为国有资本出资人收益分配权的行使。与其他国家不同，我国的国有经济占有较大比重，相应这部分收入本应在非税收入中占据较高比重。但是，1994年分税制改革之际，为了提高财政收入在国内生产总值中的比重，同时也为了激励企业改革和发展，我国政府暂停了向国有企业收缴利润，采取了以公司所得税取而代之的做法。随着国有企业在20世纪90年代后期的改革中将包袱抛给政府，经济也随之持续快速增长，近几年国有企业盈利能力大幅提高，利润总额迅速增长。但是由于未建立起国有资本经营收益上缴制度，使作为国有企业唯一或最大股东的各级政府，除了获得所得税方面的增长外，并没有从国有企业那里分得一分钱的税后利润，从而拉大了不同行业企业之间国有企业利润水平的差异，导致出现了部分企业不断盲目投资、重复建设，社会收入分配不公等一系列问题。针对上述问题，从2007年开始重新启用国有企业向国家上缴利润制度，试行国有资本经营预算，尽管首次列入的收入仅几百亿元，与153家央企近1万亿元的利润存在较大差距，但它意味着对国有资本经营收益的管理正步入规范化轨道。为此，未来一段时间应该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。

(2) 实行租、税、费分设,为国家行使资源所有者权益提供制度保障。当前我国与资源环境相关的税费设置上,存在着国家作为资源所有者其权益未得到充分保护,作为环境的管理者其管理职能尚未充分发挥,未能建立起覆盖破坏生态环境各种行为的、力度更大的、效果更好的生态环境补偿机制等一系列问题。具体表现在以下几个方面:

一是与资源相关的税费设置普遍存在着覆盖面窄、征收力度小等问题。目前我国资源价格普遍偏低、浪费现象严重的问题的存在一定程度上与资源相关税费改革不到位,征收范围窄、征收力度小等因素有关。一方面,我国现行资源税费仅限于矿产资源和盐,而对于其他具有商品属性的自然资源,如水源、森林、山岭、草原、滩涂等尚未征收,导致对资源的过度开采和利用,造成了极大的资源浪费。另一方面,现行与资源相关的税费包括资源税、石油(天然气)勘察开采登记费、矿产资源勘察和采矿登记费、探矿权使用费、采矿权使用费、矿产资源补偿费、探矿权价款、采矿权价款以及矿区使用费(仅限于中外合资、合作开发陆上油气的企业)等。尽管税费种类很多,但征收的力度普遍偏小,多数税费实行从量定额征收。在当前矿产资源价格不断上涨的背景下,资源税费在价格中所占比重却在不断下降,国家作为资源所有者的权益以及区域环境整治的成本无法在资源价格中得到充分体现,从而助长了资源浪费,阻碍了资源节约型社会的构建。

二是现行制度规定由企业承担环境治理和生态恢复的责任,但对其约束和监督不力。现行制度规定,资源开采行为所造成的环境治理和生态恢复成本的责任由企业承担,并规定煤矿等企业要按煤炭销售收入的一定比例,分年预提矿山环境治理恢复保证金,并列入成本。但由于这一措施是按照“企业所有、专款专用、政府监督”的原则管理的,其执行的效果必将大打折扣,而我国现行与资源相关的税费均未充分考虑到资源合理开采利用和区域生态环境保护与治理的补偿机制问题,这必然造成实际工作中,资源开采所造成的环境问题管理主体的缺失,补偿机制的缺位,严重的资源浪费。

因此,从其制度根源来看,主要由于与资源相关的税费设置上存在着租、税、费相互混淆,导致国家作为资源所有者权益的保护力度不够,资源价格被人为低估。目前,我国实行了探矿权、采矿权有偿取得制度。探矿权人、采矿权人取得探矿权和采矿权需要缴纳探矿权使用费和价款以及



采矿权使用费和价款。但这些相关使用费更多地体现了使用者付费的原则，而价款则更多地体现为对财政出资矿产资源勘探、开采方面的前期投入的补偿和对矿产资源级差地租的调节，尚未全面体现资源的绝对地租。这不仅影响了经济社会的可持续发展、阻碍了社会主义市场经济体制的完善，而且还扰乱了资源开采的市场秩序、制约了地区间经济的协调发展。在现有制度框架下，资源相关租、税、费的混淆不分，容易助长资源开采企业对资源的浪费，影响资源开采效率，使消费者忽视节约资源，降低了资源的使用效率，从而难以从源头上减少污染排放，不利于恢复和保护生态环境，阻碍实现节约、清洁、安全的可持续发展。在现有制度框架下，难以改变廉价或无偿使用资源的情况，难以建立起充分反映资源稀缺程度、市场供求关系和环境治理成本的资源价格形成机制，难以使资源性产品价格体现完全成本，这就不利于促进资源节约和集约利用的体制、机制的形成。在现有制度框架下，容易把资源优势变为部门利益、个人利益，从而制约经济健康发展和社会全面进步，难以形成优势互补、良性互动的区域发展格局。在现有制度框架下，不利于理顺资源收益分配关系，不利于建立权责一致的管理体制，不利于企业间展开公平竞争，不利于维护市场秩序。

为此，需要通过完善相关制度和机制，将过去资源产品的不完全成本变为完全成本，使所有者权益、环境治理和生态恢复成本都能够在资源价格中全面反映，实现资源开采“外部成本内部化”、“社会成本企业化”，使资源的开采和利用行为，能够在利益机制和价格杠杆的作用下，自动走向节约型发展道路。在进一步规范探矿权、采矿权有偿取得制度，全面统一实行招拍挂制度以外，还应在此基础上，对所有矿产资源开采企业普遍征收资源租，以体现国家作为矿产资源所有者的绝对地租。之所以称之为资源租而不叫资源税，主要是为了更好地体现资源所有者的权益，并将其更多地用于全体公民福利待遇的改善。但其征收方式完全可以参照现有的资源税，对其实行从量计征。另外，还应将资源租的覆盖范围逐步扩大，将其他具有商品属性的自然资源，如水源、森林、山岭、草原、滩涂等资源，在其开采环节也征收资源租，以更好地保护资源，减少浪费。此外，要改革现有税费，在资源开采环节统一征收“资源开采和补偿税”。为提高治理环境和恢复生态的政策执行力度，应考虑将治理环境和恢复生态的责任由企业转到政府，应将其与矿产资源补偿费等相关税费统一改为征收资源开采和补偿税，并将其全部用于资源开采带来的环境生态恢复，在综



合现有相关税费水平的基础上，通过适当提高税率，采取从价计征的办法，逐步从制度和机制上约束资源开采行为造成的环境破坏，并为生态恢复提供资金保障。

但是，应该看到，资源环境方面的税费改革并不是一蹴而就的事，应该说有关部门在资源环境方面的税费改革都有较为成熟的想法，但一直未能付诸实施，其原因主要是这一改革必然会使我国资源价格水平大幅提升，从而造成企业经营成本的增加，居民生活成本的上涨，进而引发整个国民经济增长速度的减慢，国民福利待遇降低等一系列现实问题。由此可见，资源有偿使用制度和生态环境补偿机制的建立并不是一朝一夕的事，需要一个较为漫长的过程，尤其是在现行新一轮价格上涨过程中，相关资源环境税费改革的进度只能放得更慢。为此，可以在现行税费负担保持不变的情况下，对现行收费进行整合规范，将具有税性特点的收费统一改为征税，如在资源使用环节征收的“环境保护税”；此后，再根据物价走势，对资源开采环节征收“资源开采和补偿税”，并将其征收范围逐步扩大到整个自然资源，从而为生态环境的保护和治理建立较为稳定的资金来源渠道；最后，待各方面条件成熟后，再对资源普遍征收资源租，以保障国家作为资源所有者的权益。

(3) 扩大特许权覆盖面，保证国家行政资源的收益纳入预算监督。特许权是国家的一项行政资源，也是国家的无形资产，国家理应参与其收入分配。特许权收入包括：中央银行的铸币税收入（货币发行收入），证券、信托和保险的特许权收入，发行有价证券和邮票的特许权收入，中央电视台全国电视播放特许权收入，使用国家无线电频道资源的特许权收入，电信号码资源占用特许权收入；特殊证照牌号拍卖收入；使用国家空中资源（航空或其他飞行）的特许权收入；开采矿产资源的特许权收入；经营盐业和免税商品等特许权收入；以及行政收费中的各种许可证收费收入等。

目前，我国大部分特许权收入并没有开征，其中有些处于发展初期、规模小、开征条件尚未成熟，有的则是虽成熟但没有具体实施。而那些已开征的特许权收入，又普遍存在管理极不规范，被部门或企业独占的问题。主要表现在以下几个方面：一是相当部分专卖收入被企业所支配。我国历史上有盐专卖和酒专卖，曾是公共收入的主要来源。目前我国对盐、烟草实行专卖制度，其专卖收入的分配仍有许多不合理之处，没有充分体现公共产权的收益要求，相当一部分收益被企业所支配。这不仅仅导致公



共产权收入流失，更重要的是导致收入分配不公。二是彩票收益金未纳入预算监督。我国近年每年发行彩票 400 亿元左右，每年筹集的收益金大约 140 亿元，但这类收入尚未纳入预算监督。三是货币发行收入作为一种重要的公共产权收入，尚未纳入预算监督。按道理，货币发行收入和邮票发行收入也应是国家的公共产权收入。据学者计算，近几年我国每年的铸币税绝对量约达 4 000 亿~6 000 亿元，但通过利润等形式上缴国库的每年只有约 200 亿元。^① 尽管数据可能不完全准确，但至少说明了我国对铸币税收入的重视程度相当不足。

为此，应该进一步规范特许权收入的管理，要将其全部纳入预算监督。为改变特许权收入被企业或部门所占的现状，要逐步实行收支两条线，最终将其全部纳入预算监督中，彻底摆脱特许权收益被个别企业或部门操控的局面。要逐步扩大特许权收入开征范围，将发展较为成熟的、具备开征条件的特许权及时实施；在进一步推进垄断行业的相关改革的基础上，将特许权收入与其经营收益相分离。

(4) 推进社会保障费税改革，促进社会保障体系的健康发展。目前，我国社会保障筹资方式是通过专门设立征收机构和人员来征收社会保障费，存在覆盖面窄、管理不规范、政策执行标准不统一等问题，使社会保障金缺口不断扩大，根据社会保障部正式公布的数据，2004 年底我国社会保障金的累计缺口仅养老金一项就已达 2.5 万亿元，严重威胁着社会保障制度的可持续性。^②

一是社会保险覆盖面窄。目前，我国社会保险基本上只有在国有、城镇集体企业和行政事业单位中实行，乡镇企业、小集体企业、个体私营企业等完全游离于社会保障统筹之外，而农村的社会养老保险几乎是一片空白。据有关资料显示，我国养老保险参保人数近 1.7 亿人，仅占总人口的 13%。^③ 从而造成企业间负担的不合理，妨碍了劳动者的有序自由流动，影响了企事业单位的深化改革。

二是社会保障金管理制度不规范。我国现行社会保障资金的筹集主要采用由各地区、各部门、各行业制定具体筹资办法和比率的方式。如现行的社保费收缴中，城镇企业职工养老、失业、工伤保险按属地原则，由

① 刘尚希等：《厘清公共财政收入》，载于《21 世纪经济报道》2005 年 7 月 4 日。

② 新华网：《劳动和社会保障部：我国养老金缺口 2.5 万亿元》，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-03/09/content_2671682_1.htm。

③ 新华网：《今年底我国养老保险参保人数将达到 1.7 亿人》，http://news.xinhuanet.com/misc/2005-08/04/content_3309759.htm。



劳动部门管理；行政事业单位的养老保险由人事部门管理，而事业单位的失业保险，又按属地原则由劳动部门管理；医疗保险由卫生部门管理；农村社会保险由民政部门管理。而这种管理模式必然影响到社会保障管理的科学性、规范性和法制性，很大程度上降低了社会保障金的社会效益和经济效益。

三是政策执行标准不统一。目前社会保障费收缴因地域、所有制不同而存在很大差异。如有些地区劳动部门不允许城镇企事业单位负担部分空转，但人事部门允许行政事业单位负担部分空转；对工伤、生育、失业等保险的执行标准随意性更大，有的按定额征收，有的按社会平均工资或养老保险缴费工资一定比例征收。从而造成不同地区、不同行业、不同企业之间负担水平不均。

四是缺乏法律支持，逃费现象严重。由于现行社会保障筹资方式主要依据政府条例或部门规制来实现，缺乏应有的法律保障力量，征收刚性不足，使有关规范的约束力大打折扣，逃避缴费现象十分普遍。

五是由于社会保障金未纳入预算，未实行收支两条线，资金使用由直接归口政府的专门机构管理，在缺乏有效监管的情况下，社会保障金挪用问题严重。

由此可见，我国现行以费为主的社会保障筹资方式的确存在着许多弊端，但是否应该推行费改税，尚需要谨慎对待。尽管与社会保障费相比，社会保障税的征收效率可能更高，但费与税的转变，并不仅限于一般意义的税费改革问题，更多地涉及我国的社会保障制度模式问题。现代社会保障制度主要包括三种模式：现收现付制、完全积累制与部分积累制。现收现付制是指由在职劳动者供款以支付退休人员的社会保障待遇的制度，数字模型简单、操作简便、符合税收的公共性质；完全积累制是指每个人都设立个人账户，为自己未来能享受的社会保障待遇积累资金的制度，与税收的定义及特点不相符合；而部分积累制则是将现收现付制度与完全积累制的优点结合起来的一种制度，既考虑当期的收支平衡，又为未来做基金积累，因此涉及的因素多，管理十分复杂。为应对未来的老龄化趋势，我国实行了由现收现付制向部分积累制的转变，即实行社会统筹与个人账户相结合的制度模式。但如果采取社会保障税费并存的模式，必将使社会保障管理秩序更加混乱，要解决征税与个人账户之间的矛盾，就要在比较社会保障税与费优缺点的基础上作出慎重的选择。此外，社会保障费改税还需要在相关法律制度建立的基础上来确定合理的、能够为广大人民群众所接受



的社会保障水平。因此，对于社会保障费改税应持慎重的态度。在较长的一段时间内还是应该维持现状，以后随着财政资金量以及社会保障水平等多种因素的变化，根据形势需要选择社会保障税或费。

综上所述，政府非税收入作为国家财政收入的重要组成部分，有助于政府更好地发挥调节国民收入分配，管理社会公共事务，促进经济和社会事业发展的作用。温家宝总理在十届全国人大五次会议的政府工作报告中提出要“建立规范的政府非税收入体系”，为非税收入的改革和发展指明了方向。为此，在未来的一段时期，为适应构建符合社会主义市场经济要求的公共财政体制的需要，应根据非税收入项目性质的不同，采取不同的处理方式，在积极推行费改税、清理规范非税收入项目、充分行使国家作为国有资本出资人和资源所有者的权益的同时，通过一系列分类改革措施，努力构建法制基础之上的规范的非税收入体系。

第四节

近期政府收入制度的改革路径

总体来看，政府收入是政府履行其职能（为社会提供公共产品和服务）的资金保障，为更好地满足政府支出需要，构建适应社会主义市场经济体制需要的公共财政体制，必须重建规范化的政府收入体制。针对当前税收制度缺乏公平、非税收入不规范等问题，要适当减税，完善税制，提高税收制度公平性，推进非税收入改革，通过组织实施“善税、规费、明租、缴利”等一系列分类改革，进一步理顺政府收入分配秩序，努力构建“以税收收入为主、非税收入为辅”的法制化、规范化的公共财政收入体系。

一、以增值税转型为重点，改革完善流转税制，形成有利于科学发展的税收体系

一要实施增值税全面转型。要尽快完成在全国范围、在全部现行增值税纳税行业的增值税转型改革。二要扩大增值税纳税范围。除个别行业继续保留营业税（如金融业等）外，应及早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。三要继续改革消费税，强化收入调节功能。要依据“有增有



减”、“有高有低”原则，继续对消费税税目和税率进行适度调整，力图使消费税在发挥传统税收功能基础上，更加突出对收入分配的调控功能。

二、以资源、环境相关税费改革为突破口，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制

为全面贯彻落实党的十七大提出的“建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制”，要加快推进资源、环境相关税费改革。

(1) 在进一步统一、规范现行探矿权、采矿权价款的招拍挂制度的同时，全面征收资源租。要通过规范探矿权、采矿权有偿取得制度，通过公开的招拍挂，努力杜绝可能存在的官商相互勾结，通过故意压低价格严重损害国家利益的行为。在此基础上，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，全面征收资源租。

(2) 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应通过征收资源租的方式全面建立资源有偿使用的制度。征收依据可采取从量计征的办法，以实现资源的有偿使用制度的全面建立。

(3) 改革现有税费，在资源开采环节统一征收“资源开采和补偿税”，并将其范围扩大到全部具有商品属性的自然资源开采中。通过征收资源开采和补偿税，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。这些都为生态环境补偿机制的建立提供了财政资金保障，此外，随着经济的发展，还可以通过排污权交易、生态标识等市场行为为生态环境补偿筹集资金，而从补偿机制实现的手段来看，则主要是通过中央政府对地方政府以及政府对企业、个人的转移支付来实现对生态环境治理与恢复的补偿。

三、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

财产税是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，抑制收入分配差距继续扩大。要从速立法开征遗产赠与税，有效辅助调节社会分配，服务于和谐社会建设。

四、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。

五、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。

六、分类规范各项收费

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、转化部分具有税收特点的收费收入，进一步规范合理性的收费项目。



附件 1

我国政府收入规模及其趋势预测

本研究采用 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型, 分两种时间段 (1978 ~ 2006 年和 1994 ~ 2006 年) 对我国政府收入的基本走势进行估计与预测。1994 年以后, 我国开始实行全面的市场经济体制, 并且推出了适应市场经济体制的现行税收体制。1994 年以后的政府收入制度更加反映出我国在市场经济体制下的政府收入状况, 所以, 研究者更加重视 1994 ~ 2006 年期间我国政府收入规模所体现出来的性质与特点。在实际估计中, 本研究使用宽口径的宏观政府收入规模, 包括财政收入、预算外收入、社保收入、弥补的企业亏损补贴、国内外债务收入和体制外收入。除体制内收入使用相关统计年鉴的数据外, 对于体制外收入, 按照占我国体制内收入 1/3 的水平来推测。预测中所用数据均采用相关年度统计年鉴和财政统计年鉴数据计算得出。关于 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型的估计结果如附表 4-1 所示。

附表 4-1 我国政府收入规模 ARIMAX (1, 0) 自回归结果

项 目	1978 ~ 2006 年	1994 ~ 2006 年
常数项	1. 63853 **** (0. 80)	2. 27365 **** (0. 41)
$TR_{(t-1)}$	0. 93687 * (17. 25)	0. 93325 * (4. 42)
观测值数量	29	13
拟合优度	0. 9197	0. 9643
Prob > F	<. 0001	<. 0001
DW (1)	1. 57	2. 44
AIC	2. 212526	0. 69737

注：“*”表示 p 值小于 1%，“**”表示 p 值大于 1% 而小于 5%，“***”表示 p 值大于 5% 而小于 10%，“****”表示 p 值大于 10%，参数不显著；括号内的数值表示相应的 t 检验值。



1978 ~ 2006 年期间，我国政府收入规模（宏观政府收入占 GDP 的比重）的 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型为：

$$TR_t = 0.93687^{(17.25)} TR_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

1994 ~ 2006 年期间，我国政府收入规模（宏观政府收入占 GDP 的比重）的 ARIMAX (1, 0) 动态模拟模型为：

$$TR_t = 0.93325^{(4.42)} TR_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2)$$

从式 1 和式 2 的估计结果来看，依据不同的时间段对我国财政收入的预测趋势是不同的。1978 ~ 2006 年期间，我国宏观政府总收入占 GDP 的比重总体上是下降的；而 1994 ~ 2006 年的新税制改革时期，我国宏观政府总收入占 GDP 的比重又是逐步上升的。这说明，从总体上看，改革开放以来，我国的社会资源已经越来越多地由政府手中逐步转入企业和居民等私人部门手中，改革使政府、企业、居民之间的收入分配关系得到了重新调整，总体上有利于刺激经济发展的效率性。但是自从 1994 年全面推行新税制以来，我国宏观政府总收入规模总体上又是逐步上升的。这与该时期我国经济总体上处于持续、稳定、快速发展的时期密不可分。依据模型 2，对 2008 ~ 2020 年期间我国政府总收入规模、各年度的赤字情况的预测如附表 4 - 2 所示。

附表 4 - 2 我国政府赤字规模 * 2008 ~ 2020 年预测结果

单位：占 GDP 的百分比

年份	预测收入	预测支出**	可能的赤字规模	置信下限	置信上限
2008	30.8899	31.5675	-0.6776	-1.2935	-0.0615
2009	31.1016	32.0738	-0.9722	-1.8178	-0.1266
2010	31.2992	32.5722	-1.273	-2.2493	-0.2968
2011	31.4836	33.0629	-1.5793	-2.6256	-0.533
2012	31.6556	33.5459	-1.8903	-2.9657	-0.8148
2013	31.9661	34.0213	-2.0552	-3.2804	-1.1299
2014	32.1059	34.4894	-2.3835	-3.5767	-1.4699
2015	32.2365	34.9502	-2.7137	-3.8596	-1.829
2016	32.3583	35.4038	-3.0455	-4.1321	-2.2026
2017	32.472	35.8503	-3.3783	-4.3969	-2.5872



续表

年份	预测收入	预测支出**	可能的赤字规模	置信下限	置信上限
2018	32.5781	36.2899	-3.7118	-4.6558	-2.9801
2019	32.6771	36.7227	-4.0456	-4.9101	-3.3791
2020	32.7695	37.1486	-4.3791	-5.1609	-3.7822

* 对财政赤字的估计，应该注意以下两点：第一，这里的赤字是指宏观政府总收入（包括体制外收入）与政府总支出（包括体制外支出）相对比后的差额，与财政统计中的“财政赤字”具有本质区别。第二，考虑到我国政府职能和政府支出结构应该向进一步弥补市场不足、调节收入分配、增进社会福利、促进社会公平正义和建设和谐社会倾斜，政府支出规模有必要进一步提高，所以，可能的赤字规模依据支出的需要会进一步提高。

** 该栏数据来源于第三章：各级政府支出责任划分改革与支出结构优化调整（章末附表3-2内容）。“置信下限”和“置信上限”栏内数据也根据第三章和本章内容计算得出。

附件 2

非税收入与预算外收入、税收收入的区别

1. 非税收入与预算外收入的区别

从概念上讲，政府非税收入概念是预算外资金概念的升华，是预算外资金的演变和发展。从性质上讲，二者都是政府收入，属于财政性资金，但有明显区别。首先，两者是按不同的分类标准划分的收入形式。政府非税收入是按照收入形式对政府收入进行分类的，预算外资金则是按照资金管理方式对政府收入进行分类的，单指未纳入预算监督的各种财政性资金。其次，政府非税收入涵盖预算外收入，比预算外收入范围广。目前政府非税收入的主体是预算外资金，并有相当一部分已纳入预算内管理。今后，随着部门预算和综合预算的深入推进，政府非税收入将分期分批全部纳入预算监督。

2. 非税收入与税收（收入）的区别

(1) 征收主体不同。税收是以国家为主体，凭借政治权力，强制、无偿、固定地参与社会产品分配和再分配的一种形式，由税务机关负责征收。而非税收入是以各级政府为主体，由财政部门负责收取或委托部门单



位代收。

(2) 使用方向不同。税收主要是政府为满足社会纯公共需要, 筹集一般公共产品和服务所需资金而设立的。非税收入是政府在管理社会经济活动中, 为了满足社会准公共需要, 提供特定公共产品和服务而设立的。

(3) 形式特征不同。税收具有强制性、无偿性和固定性特征。非税收入的征收也具有强制性, 同时在一定程度上体现了自愿和有偿; 其有偿性决定了收费收入主要用于为缴费人提供特定公共产品和服务; 同时非税收入一般都明确征收期限, 且征收标准与提供的准公共产品和服务直接相关, 适时调整。

(4) 立法层次不同。税收一般以法律、法规为依据。税收立法权集中在中央, 必须经全国人民代表大会及其常务委员会或国务院批准设立。政府非税收入审批权集中在中央和省两级。

(5) 资金管理方式不同。税收收入全部上缴国库, 纳入财政预算监督, 是政府财政收入的主体。非税收入上缴国库或财政专户, 纳入财政综合预算监督, 是政府财政收入的组成部分。

参考文献

1. 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。
2. 许生:《政府收入的动态经济影响》, 中国市场出版社 2006 年版。
3. 贾康、刘军民:《非税收入规范化管理研究》, 引自财政部财政科学研究所网站 <http://www.criifs.org.cn> 2005 年 7 月 13 日。
4. 贾康:《正确把握大思路配套推进分税制——兼与“纵向分两段, 横向分两块”的主张商榷》, 载于《上海财税》2005 年第 11 期。
5. 郑功成:《社会保险费改税应当缓行》, 载于《中国经济时报》2000 年 2 月 2 日。
6. 李芳:《对社会保障税和社会保障缴费的分析》, 载于《中国青年政治学院学报》2005 年第 7 期。
7. 李建平:《社会保障费改税的制度性约束》, 载于《中央财经大学学报》2005 年第 7 期。
8. 吴文昆、张祖华:《关于开征社会保障税的几点思考》, 载于《市场论坛》2004 年第 5 期。
9. 陶纪坤:《社会保障费税之辨》, 载于《中国国情国力》2008 年第 2 期。
10. 胡鞍钢:《利国利民、长治久安的奠基石——关于建立全国统一社会保障制度、开征社会保障税的建议》, 中宏网/中宏特稿 2001 年。



11. 李绍光：《社会保障税与社会保障制度优化》，载于《经济研究》2004 年第 8 期。
12. 贾康、白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，载于《经济研究》2002 年第 2 期。
13. 高培勇、杨之刚主编：《走向“共赢”的中国多级财政》，中国财政经济出版社 2005 年版。
14. 高培勇主持：《中国税费改革问题研究》，经济科学出版社 2004 年版。



第五章

各级政府间收入划分 与分税制改革

内容提要 分税制的推行使中央与地方之间建立起了较为明确而稳定的收入分配机制，但是，从落实科学发展观的要求出发，现行分税制仍存在着许多与之不相适应之处。如现行分税制并未按税种本身属性划分税种，而是更多地从减少改革阻力和调动地方发展经济的积极性出发，最终形成了不利于转变经济发展方式和阻碍科学发展观贯彻落实的税种划分格局；现行分税制在事权和支出责任划分不清的基础上，分税安排不是按与支出责任相适应的原则，而是遵循本级优先原则，形成了层层向上集中的收入分配格局，并使各级政府支出责任与收入能力严重不适应，最终导致基层财政陷入困境。因此，应该在合理划分各项财政职能重心和各级财政职能重点的基础上，与支出责任适当上移相对应，将收入能力适当下放，以此构建一个符合科学发展观要求的税种划分格局和财力分配格局。为此，要在税种划分上，按照税种属性和与支出责任相适应的原则，对现行税种划分进行调整，对主体税种按照税种属性划分，以消除其不合理安排对宏观经济的负面影响；对其他税种按照与支出责任相适应的原则进行划分，增强地方政府作为公共服务供给者的收入能力。为减少改革阻力，可将部分主体税种用于中央对地方的转移支付资金来源。在非税收入划分上，要遵循财权与事权相对应的原则，进一步规范中央与地方的非税收入分成机制；在财权划分上，要坚持中央集权为主，地方适度分权的财权分配模式；关于省以下各级政府之间分税制改革的深化与完善方面，应该结合财政层级的减少和地方税体系的完善，逐步推进省以下分税制改革。



第一节

政府间收入划分的理论分析

政府收入是政府履行其财政职能、提供公共服务的资金保障,如何科学合理地划分政府间收入关系是处理好各级政府间财政关系的重要方面。从理论上讲,政府间收入划分既要遵循其本身特性又要遵循受益原则。而从世界上大多数国家的实践来看,无论是联邦制还是单一制国家都普遍拥有一个相对集中的税收体制和相对分权的支出体制。

一般来讲,政府收入主要包括税收收入、非税收入和债务收入等。因此,政府间收入划分包括税收与非税收入的划分两个部分。

一、税收划分的理论分析

理论分析认为税收分享所遵循的原则主要有以下两类:一是按税种本身特性划分;二是根据受益原则来划分。

1. 按税种属性进行税收分享

相比较而言,持这种观点的学者比较多,其中:最具代表性的是美国著名财政学家马斯格雷夫的七原则。^①他从税种的设立和划分应该有利于政府职能的履行和政府目标实现的角度提出了税收划分的原则:(1)流动性强的税收最好划归中央,否则会扭曲资源在地区间的优化配置,中低级政府应对辖区流动性低的税基征税;(2)应该在那些能够最有效地执行统一税基的辖区征收累进税率的个人税;(3)以保障收入再分配为目标的累进税应划归中央,因为对收入的再分配应该由中央在全国范围内调节,以实现公平目标;(4)用于稳定经济手段的税收应划归中央,因为稳定经济是全国性的职责,应由中央政府履行,而具有周期性稳定特征,收入起伏不大的税收应划归地方;(5)地区间税源分布不均的税种应划归中央,否则会引起地区间税收收入不平衡;(6)依附于居住地的税收,如销售税和消费税,较适合划归地方;(7)受益性税收及收费对各级政府都适用。如果照此原则,大部分税收收入应由中央政府征收。这

^① 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。



样的弊端是地方各级政府收入与支出的严重失衡，使收入和支出责任不能有效结合起来，可能带来企业和个人税收负担加重或地方政府过度依赖中央政府、财政资金的使用效率下降等一系列问题。

2. 按受益原则进行税收分享

美国经济学家埃克斯坦认为，^①应当根据公共产品的受益范围来有效地划分各级政府的职能，并依此作为分配财权的依据。那些有益于全体国民的公共产品应当由中央政府来提供，另有一些公共产品虽然只惠及某一阶层或某些人，但因对全社会和国家的发展至关重要，也要由中央政府提供，如对适龄儿童的义务教育、对特困地区和受灾地区的专项补助等。但是，为了维护局部利益，地方政府也应具有一定的财权和财力。尽管按此原则可能会增加税收征管成本，但由于它符合“谁受益，谁付款”的原则，可以增加对地方政府经济行为的监督，从根本上促进整个政府体系服务效率的提高。

综合上述观点，税种的划分主要应根据税种本身特性和受益原则。从效率的原则出发，哪一级政府更多地掌握有关税基的信息，就应由这一级政府来负责税收。而根据事权匹配的原则，与哪一级政府支出责任相关的税种就由这一级政府负责征收。根据上述两个原则，应将收入相对稳定且不受经济周期影响的税、以长期定居地为基础的税，如消费税、对完全不能流动要素课征的税划归地方政府专有。据此，从理论上可将税种进行如下划分（见表5-1）。

表 5-1 中央与地方税收的理论划分

税种	税基	税率	征收与管理	说明
关税	中央	中央	中央	国际贸易为中央职能
企业所得税	中央	中央	中央	可流动、顺周期
资源税				
资源租	中央	中央	中央	再分配职能
使用、开采税	省、地	省、地	省、地	地方公共服务
资源保护税	省、地	省、地	省、地	地方公共产品
个人所得税	中央	中央、省、地	中央	再分配、流动
财富税	中央	中央、省	中央	再分配
工资税	中央、省	中央、省	中央、省	受益者付费
增值税	中央	中央	中央	顺周期

^① 阿图·埃克斯坦著，张愚山译：《公共财政学》，中国财政经济出版社1983年版。



续表

税种	税基	税率	征收与管理	说明
单环节销售税	中央	省	中央	管理成本考虑
罪恶税				
烟酒消费税	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省、地共同职责
博彩业税	省、地	省、地	省、地	地方职能
抑制性税				
CO ₂ 排放税	中央	中央	中央	全球性与全国性 问题
能耗税	中央、省、地	中央、省、地	中央、省、地	对全国和地方均有影响
燃油税	中央、省、地	中央、省、地	中央、省、地	各级政府管理的道路
排污税	中央、省、地	中央、省、地	中央、省、地	跨地区和地区均有影响
拥挤税	中央、省、地	中央、省、地	中央、省、地	视收费道路所属
停车费	地	地	地	地方公共产品
消费税	省、地	省、地	省、地	以居住为基础
房地产税	省	地	地	不可流动，受益者付费
行政收费	中央、省、地	中央、省、地	中央、省、地	特殊公共服务付费

资料来源：Robin Boadway, *The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, 1994。

而世界银行《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》对政府间的税收划分也提出过一个参考性建议，见表5-2。

表5-2 按政府级别划分税收的可能的分配办法

中央政府	州(省)政府	地方政府
增值税	个人所得税	财产税
个人所得税	全国性税收的附加税	车辆税
公司所得税	零售税	使用税
消费税	消费税	证照和收费
自然资源税	财产税	
关税	车辆税	
出口税		

资料来源：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。



二、非税收入划分的理论分析

政府财政收入来源还包括非税收入——国有资产收益、收费、债务收入等，也涉及如何划分收入权限的问题。

(1) 按所有者权益原则划分国有资产收益。在现代市场经济国家，国有经济规模偏小，更重要的是，盈利性国有资产收益微乎其微，因此，大部分市场经济国家在收益的划分上没有太多问题。但由于我国目前还有规模庞大的国有资产尤其是盈利性国有资产，只能遵循“谁出资、谁分红”的原则。

(2) 收费应对应于财政所提供的服务，从理论上说，哪一级财政提供的服务，就应该由那一级政府收费，因此，收费的划分经常不构成划分收入的难点。

(3) 理论上各级政府都应该有债务收入的权利，这是因为在实行财政联邦制的现代国家中，每一级财政都是相对独立的。一般来说，中央政府的发债权是没有什么可以质疑的。争论的焦点往往在地方政府的发债权上，地方政府具备什么条件才可以发行公债。

第二节

我国政府间收入划分的现状和存在的问题

作为高度集权的单一制国家，我国各级政府间收入的分配一直遵循“中央决定地方、上级决定下级”的原则。长期以来，中央政府与地方政府之间的收入划分曾经在“权力上收—权力下放—再上收—再下放”的循环圈中徘徊。直到1994年随着社会主义市场经济体制的逐步建立，在中央与地方之间实行了一个较为稳定的财政收入分配机制——分税制。客观地讲，分税制的实行是我国一次具有历史性突破的体制创新，但也应看到其本身还存在着许多问题，仍然需要进一步完善。

一、我国政府间收入划分的现状

长期以来，我国政府十分重视协调和处理好各级政府间的收入分配关系。为调动各方积极性，提高财政税收制度的整体效率，我国曾经在



“权力上收—权力下放—再上收—再下放”的循环圈中长期徘徊。在先后经历了统收统支、财政包干等制度后，1994年随着我国市场经济体制的初步建立，在全国推行了分税制改革，从而结束了中央和地方政府之间的包干式和讨价还价式的制度，建立了一个明确和稳定的财政收入分配机制，在增强中央财政主导地位的同时，也调动起地方发展经济的积极性，可谓新中国成立以来涉及面最广、力度最大、影响最深、具有历史性突破的体制创新，也是对中央与地方之间利益格局的根本性调整。

就我国政府间收入划分的现状而言可以分为两个层次：一是中央与地方收入的划分；二是省以下各级政府间的收入划分。

1. 中央与地方收入划分情况

从中央与省收入划分来看，税收基本上是按税种实行了较为规范的分税制，对非税收入也划分为中央固定收入、地方固定收入和按某种比例分享的收入。中央财政获得的税收收入包括75%的增值税、60%的所得税、3%的营业税、不到1%的城市维护建设税、97%的证券交易印花税、10%的非税收入和全部的消费税、关税、进口产品消费税、进口产品增值税、船舶吨税、车辆购置税；地方财政则仅得到99%的城市维护建设税、97%的营业税、25%的增值税、40%的所得税、3%的证券交易印花税、90%的非税收入和全部的资源税、城镇土地使用税、印花税、房产税、契税等（见表5-3）。自分税制改革以来，中央税收收入的比例大体保持在50%~56%之间，地方税收收入大体在44%~50%之间。从预算内收入中央与地方之间的收入比例构成来看，分税制的推行改变了中央在财政资源分配中处于劣势的局面，其在财政收入中的份额基本上保持在50%以上，2007年中央财政收入占全国财政收入比重达到54%，如果将预算外收入加进来，中央所占份额也能够达到近49%（见表5-4）。这表明分税制改革实施后，中央财政的收入能力获得大幅提升，为其实施更为有效的宏观调控政策、协调地区间收入差距提供了强有力的资金保障。

表5-3 2007年全国各项税收及中央与地方

各种税收所占比重情况

单位：%

税种	全国	中央	地方
各项税收	100	57.8	42.2
消费税	4.84	100	0
增值税	33.9	75	25
营业税	14.4	3.08	96.92



续表

税 种	全国	中央	地方
进口产品消费税、进口产品增值税	13.5	100	0
资源税	0.79	0	100
城市维护建设税	2.53	0.67	99.33
企业所得税	19.2	64.32	35.68
个人所得税	6.98	60.01	39.99
城镇土地使用税	0.84	0	100
关税	3.14	100	0
船舶吨税	0.04	100	0
烟叶税	0.1	0	100
契税	2.64	0	100
耕地占用税	0.41	0	100
外贸企业出口退税	-12.35	100	0
证券交易印花税	4.4	97	3
车辆购置税	1.92	100	0

资料来源：《中国财政年鉴 2008》，中国财政杂志社 2009 年版。

表 5-4 1993 年以来中央、地方收入占全部收入比重变化情况 单位：%

年份	中央税收 占比	地方税收 占比	中央财政 收入占比	地方财政 收入占比	中央制度内 收入占比	地方制度内 收入占比
1993	20.8	79.2	22.0	78.0	20.81	79.19
1994	55.2	44.8	55.7	44.3	45.05	54.95
1995	53.1	46.9	52.2	47.8	41.33	58.67
1996	50.09	49.91	49.4	50.6	40.78	59.22
1997	51.40	48.60	48.9	51.1	38.09	61.91
1998	52.08	47.92	49.5	50.5	39.02	60.98
1999	53.80	46.20	51.1	48.9	41.00	59.00
2000	55.50	44.50	52.2	47.8	42.02	57.98
2001	54.50	45.50	52.4	47.6	43.17	56.83
2002	58.01	41.99	55.0	45.0	46.31	53.69
2003	57.97	42.03	54.6	45.4	46.59	53.41
2004	58.62	41.38	54.9	45.1	47.77	52.23
2005	55.78	44.22	52.3	47.7	45.58	54.42
2006	56.25	43.75	52.8	47.2	46.19	53.68
2007	57.8	42.2	54	46	48.6	51.4

资料来源：《中国财政年鉴 2008》，中国财政杂志社 2009 年版。



2. 省以下分税制情况

省以下各级政府间收入分配关系，并没有全面推行较为彻底的分税制，全国呈现多样化特征。具体划分方式有：

(1) 按照企业的隶属确定税收归属。其中最为典型的的就是企业所得税，几乎所有的省、（直辖）市、自治区都是按照这种方式确定其归属的。

(2) 按照纳税主体的所有制形式或行业性质，划分收入归属。其中最为典型的是营业税，几乎所有的省、（直辖）市、自治区都把金融保险业的营业税划作省级收入，而把建筑安装、交通运输、餐饮服务等行业的营业税作为地、市、县等层级地方政府的收入。

(3) 按照某种比例对某些税种进行分享。相当部分省、（直辖）市、自治区都把城镇土地使用税、耕地占用税、资源税等税基较小、税额不大的税种，在省级政府与其下的各个层级地方政府之间进行比例分享。

(4) 对于地方分享的增值税 25% 部分，部分省、（直辖）市、自治区将其全部划归地、市、县级政府，部分地区则实行了某种形式的共享税划分方式。

(5) 部分省、（直辖）市、自治区仍然沿用分成或包干的旧体制，把部分税种确定为调剂收入，根据其辖区内各个地区的贫富程度的差别，分别确定不同的分享比例或分享形式。

二、现行政府间收入划分中存在的问题及其影响

从分税制改革实施效果来看，它有效地调动了地方发展经济、做大财政蛋糕的积极性，构建起了收入稳定增长的机制，但应该看到，由于受收入水平、税制结构、改革现状等多种条件限制，在分级分税制度安排上存在着一定的问题，并对当前落实科学发展观、转变经济增长方式造成了不利影响，具体表现在以下几个方面：

1. 各级财政遵循“本级优先”原则，形成收入层层向上集中和支出责任层层下放的分配格局，最终导致地方尤其是基层政府的收入能力与日益增长的支出责任极不适应

1994 年分税制改革的目标之一是提高中央财政在财政收入中的比重，因此在收入划分上也较大程度上遵循本级优先的原则，将几个主要税种的大部分收入都划归中央，从而为中央财政获得 50% 以上的税收收入奠定了制度基础。但这一做法被地方各级政府纷纷效仿，上级财政都将税源集



中且将易于征收的税收划归本级财政，最终形成了层层向上集中的收入分配格局。而现行分税制对各级财政的支出责任并未明确划分，导致支出责任层层下放，这样就造成地方政府尤其是县乡基层政府的收入能力与日益增长的支出责任表现出极大的不适应。据统计，2007年中央财政收入超出其支出约142%，而地方各级政府收入平均仅能满足其约60%的支出需要，其中：省级财政收入仅满足其支出的68%，而市、县财政收入分别能满足其支出的72%和50%（见表5-5）。

表5-5 2007年各级政府财政收支的对比

	国家	中央	地方财政总计	省级	地市级	县级	乡镇
财政收入 (亿元)	51 322.16	27 749.16	23 573	6 001	7 932	7 921	2 349
各级收入 占比 (%)	100	54.07	45.93	11.69	15.46	15.43	4.58
财政支出 (亿元)	49 781	11 442	38 339	8 821	11 052	15 777	2 689
各级支出 占比 (%)	100	22.98	77.02	17.72	22.2	31.69	5.4
财政自给率 (%)	103.1	242.5	61.49	68.03	71.77	50.21	87.36

注：财政自给率 = 财政收入 / 财政支出 × 100%。

资料来源：《中国财政年鉴2008》，中国财政杂志社2009年版。

到2007年预算内全国平均财政自给率约为103%，其中：中央财政自给率约为242%，地方财政自给率仅为61.5%。而预算内外综合来看，全国平均财政自给率为104%，其中：中央财政自给率为238%，地方财政自给率仍仅为67.9%（见表5-6）。地方财政分享收入过少和地方财政缺乏自有主体税种导致了严重的纵向财力失衡，这是导致地方政府不顾资源和环境承载能力，盲目发展财政增收效应大的加工制造业的制度根源。

2. 税种划分未按税种本身属性，导致形成了不利于落实科学发展观的税种划分格局

我国现行分税制度安排并没有完全遵循税种本身属性，而是将收入规模大的几个主要税种都设置为共享税，在减小改革阻力、调动地方做大财政蛋糕的积极性的同时，也造成各级政府收入结构雷同的局面。从各级政



府的税收划分来看,普遍存在着共享税设置过多、规模过大的问题,从而导致各级政府收入结构的雷同。就中央和地方来说,我国事实上被列为共享税的税种就有7种之多(不含出口退税),其中囊括了收入规模最大的前几项税收。据2007年数据统计,共享税收入规模总计达到税收总额的80%,这就导致各级政府收入结构严重趋同。

表5-6 历年中央与地方预算内及预算内外财政资金的自给率变化情况 单位: %

年份	预算内全国平均财政自给率		预算内与预算外合计的全国平均财政自给率		
	中央	地方	中央	地方	地方
1978	100.91	33.03	162.13		
1980	94.39	42.66	155.77		
1985	100.03	96.78	102.17		
1990	95.25	98.80	93.53	97.50	101.15
1991	93.00	86.01	96.32	98.67	98.52
1992	93.08	83.69	97.36	99.27	97.25
1993	93.68	72.98	101.84	97.06	79.65
1994	90.08	165.67	57.24	94.37	161.15
1995	91.48	163.21	61.83	94.47	152.30
1996	93.33	170.18	64.76	95.97	144.65
1997	93.69	166.91	66.02	96.29	163.35
1998	91.46	156.51	64.96	94.47	154.84
1999	86.78	140.87	61.92	90.83	140.83
2000	84.32	126.62	61.79	88.70	126.28
2001	86.69	148.80	59.41	90.92	148.18
2002	85.72	153.41	55.72	90.34	154.02
2003	88.09	159.91	57.17	91.24	158.01
2004	92.66	183.72	57.75	94.69	179.32
2005	93.28	188.57	60.03	94.95	183.57
2006	95.89	204.74	60.15	97.58	201.21
2007	103.1	242.5	61.5	104	238

资料来源:《中国财政年鉴2008》,中国财政杂志社2009年版。

规模如此大、税种如此多的共享税给落实科学发展观造成了极大的负面影响,具体表现在以下几个方面:



(1) 增值税划归中央与地方共享税，不利于经济增长方式的转变。由于增值税具有顺周期的特点，因此，无论从理论上还是从多数国家的实践来看都是将增值税作为中央税的。在我国增值税作为中央与地方共享税，使地方财政收入的增长很大程度上取决于投资和经济总规模的增加，从而在制度上刺激了一些地方政府为“拼收入”、“拼发展”，采取盲目投资、盲目引资、重复建设、经济割据等地方本位行为，导致产业布局选择非理性和经济增长方式粗放。部分地方政府不惜牺牲当地的环境，允许高能耗、重污染的行业到本地投资，从而对环境造成了极大的污染和破坏，直接威胁子孙后代的生存。

(2) 按照行政隶属关系划分收入的省以下所得税制度，在地方财政普遍困难、群众发展愿望强烈和领导人政绩压力比较大的情况下诱发了一定程度的地方保护主义，对区域结构、所有制结构调整及经济增长方式的转变等造成了极为不利的影 响。2002 年所得税改革，虽然改变了中央与地方按照行政隶属关系划分企业所得税的做法，但在省以下各级政府之间所得税的划分上，仍基本上按照行政隶属关系来划分。随着地方政府可支配财力的减少和支出压力的不断增大，不仅在一定程度上导致了地方政府容忍、纵容甚至以各种方式保护对安全、资源、环境具有一定破坏作用的“五小”类型企业的盲目发展，也引发了地方政府一定程度的市场封锁等保护主义倾向，出现了一些限制企业规模扩大和跨区域兼并发展，影响市场机制对经济结构调整和经济增长方式转变的基础性作用发挥的现象，不利于区域产业结构、所有制结构，以及企业组织结构的优化和区域协调发展。

(3) 营业税、城市维护建设税名为地方税，却带有共享税的性质，不符合规范的分税制要求，影响了地方政府提供公共产品的能力。营业税、城市维护建设税虽划归地方税，但却规定来自铁道部门、商业银行总行和保险总公司的税收均归中央，使这两个税种带有共享税性质，这与规范的分税制还有一定差距。尽管这一政策是出于财务处理上的考虑，由于各分支机构和营业部不是独立法人，不具备独立纳税资格，而且各地之间业务往来较多，税收很难在各地划分清楚。但这些行业的分支机构作为当地市政设施等公共服务的受益者，却不尽纳税的义务，减少了地方财政收入，影响了地方政府提供公共产品的能力。

(4) 证券交易印花税作为共享税，照顾了个别地区的利益，形成了地区间利益分配不公。上海和深圳作为两大证券交易所的所在地，也是证



券交易印花税的主要集中地，上海和深圳成为证券交易印花税作为共享税的最大受益者。但对其他地区来说，无疑存在着明显的分配不公。此外，证券交易印花税作为具有很强宏观调控性质的税种，根据受益性原则，理应划为中央税。

(5) 出口退税存在缴税地与退税地不匹配，一定程度上影响了出口的健康发展。自从2004年出口退税机制改革之后，出现了各地出口退税负担不均衡的问题。由于出口退税机制由中央全部负担调整为中央与地方共同负担，导致出口产品缴税地与退税地存在不匹配的现象，部分地区尤其是口岸城市出口退税负担明显加重，大幅削减了当地的财政收入。地方政府为保护本地利益采取的拖延退税等办法，抑制了外地产品在当地的出口，一定程度上影响了出口的正常发展。

3. 税权的高度集中，严重限制了地方政府尤其是基层政府公共服务的供给能力，并引发地方收费、批地、举债等行为的泛滥，反过来又扰乱了正常的税收秩序

长期以来，受自然条件、资源禀赋、历史原因等多方面因素影响，我国地区间经济发展差距不断扩大，而建立在经济发展基础上的财政收入差距也较大，财力横向分配的不平衡问题较为突出。我国现行税权高度集中的分税制度，更加剧了横向财力的非均衡趋势。一般来说，税权包括税收的立法权、相关规章政策的制定权和征管权。在我国，这三权当中的前两项都集中于中央一级政府，地方政府仅拥有完全的税收征管权。这样就使地方政府不能根据各地区的实际情况，提高自身收入水平，严重限制了其公共服务的供给能力，影响了基本公共服务均等化目标的实现。而对于像我国这样地域广、各地区自然条件及经济发展状况差异大的国家，由中央政府统一制定的财政税收政策，在不同地区会产生不同效果，从而造成横向财力不平衡状况的加剧。例如，一些老工业基地的增值税占地方财政收入比重大，上划两税收入后地方财力变得十分有限；取消农业税的政策，则对工业不发达的中西部落后地区的地方财政产生较大的影响，使其财政收支的缺口进一步扩大。

税权的高度集中，使地方政府只能通过其他途径来缓解巨大的财政支出压力，这就导致地方收费、批地、举债行为的泛滥，从而引发了地方投资的过热和政府债务规模的扩大等诸多问题，扭曲了正常的收入分配关系。1993年以来，地方为满足其支出需要，滥用其收费权。1998年中央政府开始治理乱收费，但巨额财政收支缺口的存在，使地方政府又去寻找



新的收入来源。于是土地出让金逐渐成为地方政府的主要财源，其规模已经由最初的几十亿元增加到目前的几千亿元，由于其使用缺少有效监督，而且土地使用权转让方式和收入管理尚不规范，再加上不合理的资源价格体系，从而为地方提供了粗放型经济增长的空间，很大程度上导致了地方投资热。与此同时，地方政府受经济增长业绩考核指标的引导，为了扩大财政收入来源，愿意支持各种形式的投资，这也助长了地方投资热。而对于落后地区，税权的高度集中间接引发了地方政府债务的扩大。当地方政府无法为膨胀的支出责任筹集足够的资金时，各种形式的政府性债务就会形成，包括银行借款、各种拖欠、损失挂账、政府担保借款、以政府下属公司名义筹集的债务资金、地方金融机构提供的政策性贷款等。而上述各种行为的泛滥，反过来又扰乱了正常的税收秩序，严重挤占了税基，降低了税收征管的效率。

4. 非税收入分成体制存在一定问题，影响征收效率

当前，中央与地方就部分非税收入进行收入分成，存在着以下几个问题：一是部分收费的分成违背了事权与财权相适应的原则。行政性收费是政府部门事权和财权的具体体现。而目前，一些行政性收费征收管理的主体和对象都在地方，即收费的事权都在地方，中央主管部门几乎没有任何成本支出，按道理不应从中分成，但中央主管部门并未对分成比例进行及时调整。如外资企业注册登记费的事权已基本下划到地方，但中央与地方的分成比例一直没有做相应改变。二是对收费的分成比例地方不能参与决策，影响了征收效率。一直以来收费的分成比例由中央制定，地方执行，地方根本没有参与决策的机会。这种机制极易使地方产生抵触情绪，表面上服从大局，实际上另搞一套，严重影响非税收入的征管效率。三是分成比例不统一，影响了资金管理效率。如工商部门收取的3项中央分成收费，其性质一样，但分成比例却不统一，分别为20%、40%和10%，这给执收工作、票据核算和资金管理等带来了诸多不便。

5. 省以下政府间收入划分尚待进一步规范

1994年实行分税制财政体制以来，各地比照中央对地方的分税制模式，陆续调整了省以下财政体制。总体上看，现行省以下财政体制调动了各级地方政府发展经济和组织收入的积极性，促进了各地财政经济的稳定发展，基本保证了各级地方政府正常运转和各项事业发展的资金需要。但是，与较为规范的分税制要求相比，目前在全国范围内尚未建



立起统一的、彻底的省以下分级分税制度安排。这主要是由以下几个方面原因造成的：

(1) 财政层级过多，难以构建稳定完善的分税制。目前，国内实际开征税收项目仅有 21 种，其中 13 种划归地方税种（不含共享税），而当前，地方共有省、市、县、乡四级政府，在这样的架构下，对税种在各级之间进行较为彻底的划分是很难操作的，更不可能建立起相对稳定规范的省以下财政体制。许多地方反映，由于现行税种之间税源差别较大，如果完全按税种划分，极易造成财力在纵向和横向之间分布的严重不均，受其影响，有些省份又将已实行的较为彻底的分税制改回到了分成制。

(2) 地方税体系建设滞后，各级地方财政缺乏主体税种。由于现行地方税制建设严重滞后经济发展，导致地方财政收入缺乏稳定增长的长效机制，无力去抵消近年税收政策调整对其产生的不利影响。1994 年税制改革的重点是以推行增值税为核心的改革，多数地方税种没有触及，仍然沿用计划经济时代甚至是新中国成立初期的设计，部分税种的设计已不适应市场经济发展要求。如营业税的征收范围就存在着“过宽”与“过窄”并存；资源税采取从量计征办法，没有考虑资源稀缺带来的资源性产品价格变动的特殊规律，使资源税失去了调整资源配置的作用；房产税按原值计征，而原值与重置价相距甚远，无法体现对财产课税的宗旨，也难以实现税收公平；车船使用税既按吨位计征，又按车辆数量计征，伴随居民汽车拥有量的激增，使用车船地域的不确定性增大，仅对使用车船的行为征税，已不能适应形势发展的需要，其征管难度大，征收成本高，绝对税额小，调节收入分配的作用明显减弱；当前我国城镇化水平明显提高，城市建设投资规模加大，作为地方政府筹集城市建设资金的城乡维护建设税，仍然随“三税”征收，其规模与城市建设投资相比捉襟见肘；土地增值税计算繁杂，增值额的结算与房地产竣工结算一致，极易造成税款缴纳时间滞后；教育费附加作为附属于增值税和营业税增收的附加费，不是单独税种，征管权威性和法律效力不足。

地方税制建设的严重滞后，在一定程度上影响了各级地方政府主体税种的形成。我国现行省以下分税制改革并不彻底，许多省份仍然按企业隶属关系、按产业进行税收划分，还有一些地方实行定额上解、增量分成或包干制的收入分配办法，这就导致各级地方政府税种配置趋同。从全国来看，各级地方政府税收收入结构大体相同，都是由增值税、营业税、个人



所得税、契税、城市维护建设税等有限的几个税种来支撑。而据研究者对江苏、四川等省的典型调研,从省到市、县各级政府的前五项税收收入都是由增值税、营业税、企业所得税、城市维护建设税等几个税种组成的,且发达地区与欠发达地区的税种结构并无很大差别。究其原因,既与省以下分税制改革不彻底有关,又与地方税制老化有关。税制老化导致像财产税等很适合成为基层政府重要税源的税种,由于收入规模偏小,无法发展壮大成为基层地方政府的主体税种。

(3) 财力部门分割和垂直管理削减了基层政府的收入能力。在当前基层财政运行中,一些有收入(费)权的部门和事业单位,采取了不同程度的垂直管理体制,与其相伴的是收入的上划及其部门内的封闭运行。从而减少了基层政府的收入,影响了基层财政的管理,加剧了政府机构内部财力分配的不均衡。尤其在经济落后地区,由基层财政分配资金的政府部门与垂直管理部门之间,在工资待遇、办公条件和经费等方面都存在着较大差距。

受上述原因的影响,省以下政府间财政关系存在的主要问题是省级和市级政府集中过多,转移支付力度小,造成省级以下纵向财力差距过大,致使部分地区基层财政较为困难。如云南省省级和地市人均财力分别是县乡级的 11 倍和 7 倍;广东省分别为 7 倍和 6 倍。从全国各级地方政府的财力分布情况看,省、地(市)两级的财力约占地方全部财力的 60%,需财政提供经费的行政事业人员只占地方全部行政事业人员的 30%;县乡两级财力只约占 40%,而需财政提供经费的人员却占 70%。由于财力分布格局不合理,部分地区基层财政困难日益突出。

6. 各级政府间收入划分缺乏法律保障

市场经济体制下的公共财政要求,各级政府的职责权限应该由法律明确规定,尤其是中央与地方的事权、财权划分应该具体清晰,以防止法律的任意解释和中央、地方的相互侵权。同时,设立相对独立的专门机构裁决中央与地方之间的权限争议,而不是简单地由中央说了算等。我国目前远没有达到这一要求,如为进一步规范组织和合理划分政府收入,自 1997 年开始陆续推出的“费改税”和预算外收入改革、所得税收入分享改革、2003 年出口退税改革、2004 年开始的农业税改革等,都由中央政府一方说了算,缺乏相应的协商、对话机制,严重损伤了地方政府的积极性。



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

一、改革思路

财政收入作为政府履行其财政职能的资金保障，其在各级政府间的合理划分直接影响到公共产品和服务提供的效率，因此，为了提高公共产品和服务的供给效率，保障各级政府财政职能的履行，应该在合理划分各项财政职能重心和各级财政职能重点的基础上，通过支出责任的适当上移和收入能力的适当下放，构建一个符合科学发展观要求的税种划分格局和财力分配格局。为此，特提出以下思路：按照减少共享税、完善地方税制的原则，增强地方自有收入能力。在税种划分上，按照税种属性和与支出责任相适应的原则，对现行税种划分进行调整，对主体税种按照税种属性划分，以消除其不合理安排对宏观经济的负面影响，对其他税种按照与支出责任相适应的原则划分，增强地方政府作为公共服务供给者的收入能力。为减少改革阻力，可将部分主体税种用于中央对地方的转移支付资金来源。在非税收入划分上，要遵循财权与事权相对应的原则，进一步规范中央与地方的非税收入分成机制；在财权划分上，要坚持中央集权为主，地方适度分权的财权分配模式；关于省以下各级政府之间分税制改革的深化与完善方面，应该结合财政层级的减少和地方税体系的完善，逐步推进省以下分税制改革。

二、对策建议

1. 中央与地方收入划分及分税制的完善

(1) 关于税种的划分——按税种属性和与事权及支出责任相适应原则划分，并将增值税收入全部用于中央对地方转移支付。中央与地方税种的划分应当兼顾税种本身的属性和与事权及支出责任相适应的原则，对主体税种如增值税、企业所得税、营业税要坚持按税种属性划分，其他税种



可按与事权和支出责任相适应原则在中央与地方间进行合理划分。从理论上讲，增值税和企业所得税都应该是中央税，这样可以消除因税种划分不合理所造成的阻碍宏观经济科学发展的不利影响，但由于现阶段这两个税种在整个税收中占据一半的比重，如果全收归中央必然加剧地方收入能力与支出责任之间不适应的程度。从减少改革阻力的角度出发，可根据地方税制完善的情况，平衡中央与地方之间财力配置，将企业所得税全部作为中央税，以便从制度上切断地方政府与企业间的联系，促进企业发展壮大。增值税收入虽由中央征收，但全部作为中央对地方转移支付的资金来源，这样做不仅使地方切断与经济增长之间的不当联系，还可对中央财政支出形成制度约束。这实际上是用中央占有的增值税（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%），地方财政的收入能力将明显增强，最终实现地方支出责任与收入能力的适应。

第一，对现有税种划分的调整。近期来看，将企业所得税、证券交易印花税划归中央税；将车辆购置税划为地方税，还原营业税、城市维护建设税地方税本色，全部收入划归地方；增值税实行收入权与使用权相分离，由国家税务局负责征收，获得的收入全部作为中央对地方转移支付的资金来源。随着地方税收体系的逐步完善，营业税在地方税中的地位将日渐弱化，可以将其与增值税合并，全部用于中央对地方的转移支付资金来源。

第二，新开征主要税种的划分：一是社会保障税应根据社会保障统筹级次划归相应层级政府所有；二是对房地产占有环节征税为主的新型房产税、教育税、资源开采和补偿税、环境税等应划归地方税；三是农业发展税、燃油税可作为中央与地方共享税；四是遗产赠与税划归中央税。

中央与地方税收划分的调整情况如表5-7所示。

之所以对上述税种重新划分，主要是遵循大税种按照税种属性进行划分，以便从制度上切断地方政府与企业、地方财政收入与发展经济之间的联系，消除现行分税制度安排对落实科学发展观、建设创新型国家以及构建资源节约型、环境友好型社会的不利影响。一方面，由于现行以增值税为主体的税收体系与其中央和地方共享的分税制度安排相结合，从机制上诱发了地方政府的投资扩张冲动，形成了地方摊大饼式的发展模式，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。因此，必须改变现行增值税中央和地方共享的分税制度安排，从机制上阻断地方经济发展与财政收入之间的联系，规范地方政府的行为。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，在地方财政普遍困难、群众发展愿望和领导人政绩压力比较大的情况下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，并导致地方政府对短期税收贡献小，甚至还需要财政支持的以中小企业为主的高新技术产业项目极不重视，阻碍了产业结构的优化升级。因此，必须改革现行所得税分享制度，将其作为中央税收，从制度上切断地方政府与企业之间的联系。

表 5-7 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%） 企业所得税（中央 60%、地方 40%） 增值税（中央 75%、地方 25%）	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 特殊共享税： 增值税（用于中央对地方的转移支付资金来源）	减少： ——资源税 增加： ——燃油税 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

但要按照上述设想重新调整中央与地方之间的税收划分，需要一定的前提条件，具体可采取以下两个方案：



方案1：将增值税与外贸企业出口退税一起作为中央对地方特殊共享税。这一方案相对来说，中央拥有更多的主动性。可以在未开征新的地方税种和现有税种未做调整前，不改变增值税、企业所得税作为中央与地方共享税的现状，以保持制度的延续性。按2007年数据计算，^①扣除外贸企业出口退税后，增值税大致占税收总额的23%，如果企业所得税仍按现行分享比例计算，中央税占税收总额的42%，地方税占35%，地方自有收入能力已经很低，不宜再将其所得税分享部分进行调整。当增值税实施了全面转型，可考虑将其（扣除外贸企业出口退税后）改为中央对地方的转移支付资金来源，其比重大致为14%，企业所得税作为中央与地方共享税、营业税作为地方税的现状仍不必改变，届时，地方税可维持在总税收38%的水平，地方收入能力有所增强。当营业税合并入增值税并全部作为中央对地方转移支付资金来源时，企业所得税仍可维持共享税的现状，届时，特殊共享税规模大致在总税收的29%左右，地方税占总税收的26%，地方收入能力有所降低。只有当推出环境税、教育税、新型房产税，地方收入能力不断增强后，才可酌情考虑将企业所得税的全部划归中央，届时，特殊共享税为税收总额的25%，企业所得税全部划归中央后，地方税仍占总税收的35%，中央税将占40%左右。

方案2：仅将增值税作为中央对地方特殊共享税，外贸企业出口退税仍由中央财政负担。在未开征新的地方税种及现有税制未做调整的情况下，如果将增值税划归中央对地方转移支付的资金来源，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。按2007年数据计算，^②增值税占总税收的34%，如果企业所得税继续实行共享，则中央税仅占总税收的32%，只能满足当前支出水平的需要。如果企业所得税全部归中央，中央税占总税收的37%，地方税占29%，中央财政能够满足其支出需要，但地方自有收入能力将受到一定影响，因为分享40%的企业所得税收入毕竟占地方税收的近1/4。如果增值税全面转型，则增值税收入规模将降至总税收的29%，在无其他相关税制改革措施的情况下，中央税将占总税收的37%，地方税占33%。如果此时再将营业税并入增值税，在未开征新的地方税种时，必将较大幅度影响到地方的自有收入能力。据测算，营业税并入增值税

① 根据《中国财政年鉴2008》（中国财政杂志社2009年版）数据计算。

② 根据《中国财政年鉴2007》（中国财政杂志社2008年版）数据计算。



后，整个增值税收入占总税收比重将由现在的 45% 下降至 40%，余下 60% 中，中央税为 37%，地方税仅为 23%，地方财政的自给能力将明显下降。由此可见，营业税并入增值税并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。因为营业税作为现行地方主体税种，其收入占到地方税收的 1/3，如果扣除增值税、企业所得税分享则占到一半。如果没有新的主体税种来替代营业税，弥补其调整后对地方税收的不利影响，则地方财政自给能力将进一步降低，整个财政体制将重返“统收统支”的管理体制。因此，对地方税制的完善及新税种的陆续出台，应该及早实施，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。结合地方税完善以及近年来现有主要税种变化趋势等多种因素测算，实施营业税并入、增值税全面转型并考虑其收入所占比重缓慢下降的趋势，则整个增值税到 2020 年将占税收总额的 35%，中央税占税收总额的 35%，地方税占 30%。此后，随着地方税收的不断壮大，地方自有收入能力的逐步增强，可根据实际情况的发展变化，将个人所得税也划归中央税，以进一步增强中央财政调节收入分配的能力。

比较两个方案，第一种方案设计使中央财政拥有更多的主动权，对中央利益过分保护，容易增大地方对此项改革的抵触，不利于改革的推进。而第二种方案设计使中央和地方的财政收入能力都受到一定限制，中央收入能力基本上仅满足自身支出需要，对地方的转移支付资金完全依靠增值税，本级优先的原则受到制度上的限制。而地方收入能力的提升更多地依赖于地方税制的完善，新税种的推出。应该说与第一个方案相比，地方更乐于接受第二种方案，改革的阻力较小，有利于改革的推进。

(2) 关于非税收入的划分——遵循财权与事权相对应的原则调整。关于非税收入的合理划分问题，应该按照财权与事权相对应的原则，对现行划分不合理的收费项目要进行调整。对于事权已全部下放到地方的收费应将收入也全部划给地方，中央不再参与分成，保证地方履行事权的资金需要。对国有资产的经营收益和资源性收入都要按照所有者权益的原则将其划归相应层级财政。

(3) 关于财权的划分——实行以中央集权为主、适度分权的模式。

首先，规范收费权。要合理规范地方政府的收费权，将各种收费逐步



纳入到预算中。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。而目前，我国地方政府由于财政资金的不足，存在着较为严重的乱收费现象。这就需要对地方政府的收费权加以规范，在各级政府间合理划分收费权，以满足各级政府的支出需要。

其次，下放部分税权。我国是一个中央集权的单一制国家，为了保障中央财政收入，增强宏观调控能力，保证税制统一、政令畅通，对中央税、共享税及全国统一适用的地方税应由中央统一立法，税收立法权以中央立法为主，地方税收立法权要由中央授予，该权力应是有限的，受中央政府制约的。同时，由于我国幅员辽阔，地区间发展极不平衡，全部税法都由中央制定，很难适应各地的具体情况，因此，可以赋予地方一定的税收立法权，使地方政府具有为本地居民提供公共产品和服务的固定、规范的收入来源。也就是说，我国应该实行中央集权为主、适度分权为辅的税权划分模式。

现阶段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，以利于地方政府根据本地实际情况合理设立开征某些新税种，从而使地方税体系更规范，更符合区域实际经济情况。从发展来看，应按“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，建议先扩大地方政府的税政权，再逐步完善立法权。对事关全局的税种，立法权、开征停征决定权、税目税率调整权继续集中在中央；属于地方但具普遍性的税种，除税收立法权归中央外，地方政府有权决定地方税种的开征、停征、税率调整和税收减免；在中央宏观政策的统一指导下，地方政府可对具有区域性特点的税源开征新税。

最后，实行举债权与债务审批权的适当分离。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，并明确规定债务收入只能用于建设性支出需要，绝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。

2. 省以下分税制的完善

总体来看，短期内省以下各级政府间实行分税制的条件尚不成熟。必须随着政府层级的减少以及地方税体系的完善，逐步推行省以下分税制。为此，应该采取以下措施积极推进省以下分税制改革，保证各级政府拥有本级财政的主体税种。



(1) 减少财政层级，全面实行市县同级，因地制宜地取消乡镇财政。我国现行五级财政层级明显偏多，急需减少，而鉴于目前地市财政与县级财政之间的联系呈现逐渐弱化的趋势，实行市县同级财政管理体制的条件基本成熟，可在全国全面推行省管县体制。但县与乡镇财政的关系由于较为复杂，各地间存在较大差异，可由县级财政根据当地情况自行决定是否保留乡镇一级财政。

(2) 深化省以下分税制，培育各级政府的主体税种。随着财政级次的减少和地方税收体系的完善，省以下分税制改革也具备了推进的条件。由此可确立各级政府主体税种如下：近期营业税应成为省级政府的主体税种。长远来看，个人所得税、环境税、燃油税等完全可以逐步替代营业税成为省级财政的主体税种。财产税应成为县乡政府的主体（见表5-8）。

表 5-8

省以下税种划分的构想

	近期模式	长期的调整
省税	营业税、个人所得税、耕地占用税、印花税、烟叶税	减少：营业税 增加：燃油税、环境税
共享税	教育税、车船税、新型城市维护建设税	增加：资源开采与补偿税
市县税	新型房地产税、契税、土地增值税	



附件 1

分税制实施后，我国各级政府间 收入分配关系概况

1. 收入权划分的现状

关于政府间税权的划分。根据 1993 年国发第 85 号和 90 号文件关于“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央”的规定，几乎所有地方税种的税法、条例及其实施细则都是由中央制定与颁发的，地方税的其他税权，如税收优惠政策和减免政策也完全集中在中央（见附表 5-1）。

附表 5-1 我国地方政府享有税权情况

税种设置权	无
开征停征权	筵席税、屠宰税、车船使用税（自行车税目）
实施细则的制定权和解释权	城镇土地使用税、城市维护建设税、房产税、城市房地产税、耕地占用税
税目、税率调整权	契税、增值税和营业税（起征点）等
税收减免权	部分税种和特殊情况
税收征管权	所有地方税税种（除特殊规定）

资料来源：财政部财政科学研究所税收室：《分税制、税权下放与地方税体系完善》，2007 年全国税收研讨会交流论文。

关于政府间非税收入权的划分。根据《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》〔财综（2004）53 号〕规定，行政事业性收费项目和收费标准的审批实行中央和省两级审批制度，由财政部和省、自治区、直辖市财政部门并会同同级价格主管部门进行审批。而征收政府性基金必须按照国务院规定统一报财政部审批，重要的政府性基金项目由财政部报国务院审批。其他非税收入的征收管理权按行政隶属关系归同级主管部门，并按照“收支两条线”的原则，缴入同级国库或财政专户。

至于政府间非税收入分成比例，应当按照所有权、事权以及相应的管理成本等因素确定。根据分级财政管理体制，凡涉及中央与地方分成的政府非税收入，其分成比例应当由国务院或者财政部规定；凡涉及省级与



市、县级分成的政府非税收入，其分成比例应当由省、自治区、直辖市人民政府或其同级财政部门规定；凡涉及部门、单位之间分成的政府非税收入，其分成比例应当按照财务隶属关系分别报财政部或省、自治区、直辖市财政部门批准。未经国务院或省、自治区、直辖市人民政府及其财政部门批准，各部门和单位不得擅自对政府非税收入实行分成，也不得集中下级部门和单位的政府非税收入。

2. 中央与地方各类收入划分的现状

关于税收收入的划分。按税种将税收收入划分为三类：一是中央税，主要包括消费税、关税等；二是中央与地方共享税，主要包括增值税、企业所得税、个人所得税等；三是地方税，主要包括营业税、城市维护建设税、城镇土地使用税、土地增值税、契税等（见附表5-2）。

附表 5-2 中央与地方分税安排

	1994 年分税制改革时的划分情况	目前的划分情况	情况说明
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		
中央与地方共享税	增值税（中央 75%，地方 25%）、证券交易印花税（各分享 50%）、资源税（海洋石油资源税归中央）	增值税（中央 75%，地方 25%）、证券交易印花税（中央 97%、地方 3%）、资源税（海洋石油资源税归中央）、企业所得税（除少数行业或企业外）和个人所得税（中央 60%、地方 40%）	所得税分享以 2001 年为基数，超过部分分享；个人所得税中的利息所得税划归中央税
地方税	营业税（除部分行业）、企业所得税（除部分行业）、个人所得税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税（除部分行业）、房产税、城市房地产税、车船使用税、车辆牌照税、印花税、屠宰税、农牧业税、农林特产税、耕地占用税、土地增值税、契税、筵席税	营业税（除部分行业）、城市维护建设税（除部分行业）、城镇土地使用税、房产税、耕地占用税、车船税、土地增值税、契税、印花税、烟叶税、固定资产投资方向调节税	农牧业税、农业特产税、屠宰税已经废止；车船使用税和车船使用牌照税合并；固定资产投资方向调节税从 2000 年起停征

注：截至 2009 年，我国现行税制中的税种数量为 19 个，其中 16 个税种由税务部门征收。19 个税种分别是增值税、消费税、营业税、关税、企业所得税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税、耕地占用税、城市维护建设税、土地增值税、固定资产投资方向调节税、房产税、车船税、车辆购置税、船舶吨税、印花税、契税、烟叶税。



关于非税收入的划分。根据 2007 年出台的政府收支分类科目，对政府非税收入的预算管理权限进行了划分，将非税收入具体分为三类。一是中央固定收入，主要包括中央机关及其他组织或单位取得的政府非税收入，以及中央驻地方的各部门或单位取得的收费、政府性资金等，如海关取得的政府非税收入、三峡工程建设基金等。二是中央与地方分成收入。该类项目较多，构成复杂，分配形式多样，不同的收入有不同的分配比例。如矿产资源补偿费实行中央与省或直辖市 5:5 分成，中央与自治区 4:6 分成。三是地方固定收入，主要是指由地方政府及其相关部门取得的非税收入。如交通、教育、城建、卫生、公安、工商、农业、林业等部门取得的行政事业性收费收入、政府性基金收入、罚没收入等。

附件 2

分税制调整后，对中央与地方 收入能力影响的测算

1. 分税制调整后，对中央和地方收入的静态测算

在不增加新税种、各税种划分不做任何调整的情况下，按照《中国财政年鉴 2008》（中国财政杂志社 2009 年版）统计数据计算，中央税占整个税收收入的 58% 左右，地方税占税收总额的 42%。其中：全部国内增值税占税收总额的 34%，如果将国内增值税作为特殊共享税，其收入全部用于中央对地方转移资金来源，则此时扣除增值税后的中央税占税收总额的 32%，占财政收入的 24%，而同年中央财政支出占财政总支出的 23%，中央财政收入基本可以满足其支出需要。

如果考虑增值税转型和营业税并入增值税对税收收入减少的影响（按增值税减少 3 000 亿元计算），在不增加新税种、其他税种不做制度调整的情况下，增值税占税收总额的 40%，占财政收入的 35%。中央税扣除增值税后占税收总额的 34%，占财政收入的 31%，如果中央财政支出在财政总支出的比重保持不变，则此时中央财政收入仍能满足其支出需要。在此情况下，并不需要调整企业所得税中央与地方的分享比例。

但如果将未来中央与地方支出责任分担比例大幅调整这一因素考虑进



来,届时,中央财政在整个财政支出中的比重将有较大幅度上升,有必要适当提高中央税的比重,而将企业所得税全部划归中央,这样可以设计消除地方财政与企业之间、经济发展之间的不当联系。如此调整后,中央税占税收总额的比重将提高到37%左右。

2. 分税制调整后,对中央和地方收入的动态测算

如附表5-3所示,增值税以2000~2007年7年间收入规模在税收总额中的比重下降2.3个百分点的速度外推,到2020年,在不考虑增值税转型造成收入减少这一因素的条件下,增值税占税收总额的比重将继续下降6个百分点,届时,增值税收入将占税收总额的27%。如果再将增值税转型造成其收入规模减少这一因素考虑进来,则其规模可能仅为25%左右。企业所得税按2001~2007年6年上升2个百分点的速度外推,并综合“两税合并”可能降低增长速度的考虑,则到2020年企业所得税占税收总额的比重将上升至22%。个人所得税按7年上升1.7个百分点的速度外推,到2020年将达到10%左右。包括关税、消费税、进口产品增值税和消费税、证券交易印花税、船舶吨税等中央税按各税过去12年下降4个百分点外推,到2020年仍可维持4%水平。包括新型城市维护建设税、契税、城镇土地使用税、耕地占用税等地方税按过去7年上升2个百分点推算,到2020年地方税将占到20%~25%。但预计到2020年前,我国将陆续有新税种推出,如资源与环境方面相关税收、燃油税、新型房产税、教育税等,按其规模占税收总额的20%左右估算,则届时地方税占比将达30%左右,收入能力明显增强(见附表5-4)。

附表5-3 1994年以来主要税种占税收总额比重的变化情况 单位:%

年份	国内增值税	营业税	国内消费税	关税	农业各税	企业所得税
1994	45.02	13.07	9.51	5.32	4.52	13.82
1995	43.10	14.34	8.97	4.83	4.61	14.55
1996	42.88	15.23	8.98	4.37	5.35	14.02
1997	39.88	16.08	8.24	3.88	4.83	11.70
1998	39.17	17.00	8.80	3.38	4.31	9.99
1999	36.34	15.62	7.68	5.26	3.96	7.60
2000	36.19	14.85	6.82	5.96	3.70	7.95
2001	35.01	13.49	6.08	5.49	3.15	17.19
2002	35.03	13.89	5.93	3.99	4.07	17.48
2003	36.15	14.21	5.91	4.61	4.36	14.58



续表

年份	国内增值税	营业税	国内消费税	关税	农业各税	企业所得税
2004	37.32	14.82	6.22	4.32	3.73	16.38
2005	37.50	14.71	5.68	3.70	3.25	18.57
2006	36.73	14.73	5.42	3.28	3.11	20.22
2007	33.92	14.43	4.84	3.14		19.25

资料来源：《中国财政年鉴 2008》，中国财政杂志社 2009 年版。

附表 5-4 预测到 2020 年我国中央与地方主要税种所占比重 单位：%

	2000 年	2007 年	考虑税改因素，按趋势外推预测的 2020 年比重
国内消费税	8.8 (1998)	4.84	2.99
关税	5.96	3.14	1.81
国内增值税	36.19	33.92	25
营业税	14.85	14.43	12
个人所得税	5.24	6.98	10
企业所得税	17.19 (2001)	19.25	22
现有地方税		15	20
新增地方税			5
合计地方税			30

注：括号内数字为数据年份，如国内消费税为 1998 年的数据。

资料来源：数据来自相关年份的《中国财政年鉴》。

3. 分税制调整后，对东中西部收入能力的影响

通过上述分析，使我们认识到分税制的重新调整必须建立在地方税制的不断完善和壮大的基础上，但是，由于各地经济发展状况的不同，新的地方税的出台也会对不同地区产生不同的影响。尤其是以新型房产税、城市维护建设税、燃油税等为主的新的地方税制，更多地以房屋、汽车等财产为税基。而目前我国东中西部地区收入分配存在较大差距，这就导致房屋等财产的价值、汽车的拥有量之间也存在较大差距，而税基上的差距必然在各地的收入能力上直接反映出来，使东中西部地区间的收入能力差距进一步扩大。从而形成东部地区自有收入能力大体可以满足其支出需要，而中西部地区尤其是西部地区收入能力进一步降低，根本无法满足其自身支出需要。



参考文献

1. 高培勇、杨之刚等：《我国财政制度改革研究》，载于《中国社会科学院要报》2006年2月。
2. 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。
3. 田发、周琛影：《重构地方政府间财政关系》，载于《改革》2004年第2期。
4. 崔维：《西方国家的分税制及转移支付的模式》，载于《世界经济》1997年第11期。
5. 周开君：《划分税权和完善分税制的比较与借鉴》，载于《税务研究》2001年第3期。
6. 阎坤：《完善分税制的总体设想》，载于《涉外税务》1999年第9期。
7. 黄佩华：《中国分税制改革正经历震荡》，载于《经济学消息报》2000年5月19日。
8. 杨之刚：《中国分税财政体制：问题成因和改革建议》，载于《财贸经济》2004年第10期。
9. 敖汀、张维城：《民国时期分税制述评》，引自东北财经大学图书馆网站<http://www.lib.dufe.edu.cn>；《谈历史上分税制的产生和形成》，引自中税网<http://www.taxchina.com>。
10. 项怀诚：《“分税制”改革的回顾与展望》，载于《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2004年第1期。
11. 乔宝云：《增长与均等的取舍：中国财政分权政策研究》，人民出版社2000年版。
12. 张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，2004年工作论文。
13. 林毅夫、刘志强：《中国的财政分权与经济增长》，载于《北京大学学报（哲学社会科学版）》2000年第4期。
14. 胡书东：《经济发展中的中央与地方关系》，上海三联书店2001年版。
15. 殷德生：《最优财政分权与经济增长》，载于《世界经济》2004年第11期。
16. 赵云旗：《中国分税制财政体制研究》，经济科学出版社2005年版。
17. 国家税务总局税收科学研究所税权划分考察团：《土耳其、希腊税权划分考察报告》，载于《税收研究资料》2008年第1期。
18. 安体富、王海勇：《税权、税权划分及其理论依据》，载于《经济研究参考》2007年第55期。



第六章

改革完善统一规范透明的 财政转移支付制度

内容提要 1994年分税制改革以来的一系列改革和政策，逐步形成了我国现行转移支付制度。“打补丁”式的形成过程使得现行转移支付制度带有明显的过渡特征，存在较多问题，一方面是转移支付制度本身目标不清晰、功能不健全，难以有效解决纵向和横向财政失衡问题，一些应给予地方财政的补偿性转移支付数额不足或缺失；另一方面是转移支付体系还不适应主体功能区要求，难以对主体功能区的形成产生推进作用；此外，在具体的分配方法、计算公式、资金管理、透明度方面也有不科学、不规范的问题，影响资金的使用效率和效益。针对这些问题，笔者提出按照党的十七大提出“加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”的目标要求，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，并把推进形成主体功能区作为改革完善转移支付制度的重点。进而从建立完善统一规范的转移支付制度框架、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、改进转移支付分配方法和资金管理三方面提出了转移支付改革的基本设想。



第一节

转移支付制度相关基本理论

对于转移支付的含义，联合国在《国民经济核算体系（1993）》中给出了一个宽泛的定义：“是一个机构单位向另一个机构单位提供货物、服务或资产，而同时并没有从后一个机构单位获得任何货物、服务或资产作为回报的一种交易。”^① 政府间的转移支付，则是相对于政府的购买性支出而言的，是指财政资源在政府间的无偿流动，其基本特征是无偿性。公共财政理论从多级财政的财政职能配置与税制设计研究基础上，引出了转移支付的必要性及其应承担的功能，形成了转移支付制度相关的基本理论。

一、政府间转移支付的功能

对政府间转移支付的理论研究将转移支付的主要功能总结为以下几个方面。

1. 弥补纵向财政失衡和横向财政失衡

纵向财政失衡和横向财政失衡的存在，是政府间转移支付产生的基本理论依据。纵向财政失衡是针对多级财政体制中，上下级政府之间财政收支状况的差异而言的，指的是各级政府的自有财政收入与其承担的支出责任不对称，导致某些层级政府出现财政赤字，而其他层级政府存在财政盈余的状况。纵向财政失衡理论认为，不同地方的居民对政府提供的公共服务有着不同的偏好，即存在地方公共需求的差异。在信息成本、交易成本约束下，地方政府（主要是市以下政府）相对于中央政府可以掌握更多关于地方公共需求偏好的信息，能够以较低的成本满足差异性的地方公共需求。因此，地方政府往往需要承担比高层级政府更多、更具体的提供公共服务的责任，由此将产生出较高的财政支出需求。另一方面，在许多国家的政府财力分配格局中，出于收入再分配、经济稳定和资源配置等因素的考虑，高层级政府（尤其是中央政府）往往集中了大部分的财权和相应的财力。在这种情况下，地方政府就会面临着相对较高的支出需求和相对

^① 联合国编，国家统计局国民经济核算司译：《国民经济核算体系（1993）》，中国统计出版社1995年版。



较少的自有财力并存的矛盾，形成本级的财政赤字。与此相反，中央政府承担相对较低的支出需求，但拥有相对较多的自有财力，出现本级财政盈余。纵向财政失衡客观上要求中央政府通过转移支付进行财力的纵向调节。

横向财政失衡是针对同一层级地方政府之间财政收支状况的差异而言的，指的是同一层级不同地区地方政府满足本地公共支出的能力不同，如一些贫困地区的某些公共服务因地方政府自有财力不足难以达到最低标准，^①而有些富裕地区在公共服务达到最低标准后财力仍富余。横向财政失衡理论认为，就一个国家内部同一级别的各地方政府所辖区域而言，自然资源禀赋和经济发展水平上的差异是绝对的，在国土广袤、疆域辽阔的国家尤其如此。各个地区之间的这种差异，会导致地方财政收支方面的差异。收入方面，受经济基础、产业结构、收入水平等影响，各地税基进而财政收入呈现出较大差异；支出方面，由于自然条件、人口规模和结构、行政管理规模等方面的差别，财政支出需求、公共服务成本也各不相同。具体来说，就是发达地区财政收入大大高于落后地区，同时落后地区往往由于地处偏远、人口分散等原因，需要更多的财政支出才能达到公共服务均等化的要求。由此形成了横向财政失衡的状况。理论上来说，横向财政失衡体现在不同地区自有财力与达到公共服务均等化要求所需的标准财政支出之间的缺口，实际上，在许多情况下，富裕地区的地方政府能够为其居民提供较高水准的公共服务，而贫困地区地方政府提供的公共服务达不到最基本的标准要求，这也是横向财政失衡的一种重要表现。地方政府自有财力与标准财政支出之间的缺口是很难通过地区间自发的财力转移来进行调节的。这是因为各地方财政的收支活动均以本地利益为出发点和归宿点。因此，横向财政失衡客观上要求高层级政府从较高的层次予以调节，缩小不同地方政府满足公共支出的能力差距，尽可能向公共服务均等化的目标靠拢。

2. 矫正辖区间外溢效应

理论上，地方性公共产品应由地方政府提供，这类公共产品的受益范围仅限于某一地方政府的辖区范围，比较典型的地方性公共产品包括市政建设、城市公安、消防等。与地方性公共产品相对的是应由中央政府提供

^① 与横向财政失衡的衡量相关联的一个概念是公共服务均等化。不同国家对公共服务均等化的表述不尽相同，如加拿大宪法中规定，议会和联邦政府承诺：在可比较的相等税负前提下，确保各省财政均等化，使之有足够的财政收入来提供品质适度的基本公共服务；在德国，人们把国家意义上的均等化称为“全国一致的生活标准”；澳大利亚的财政均等化原则是：每个州必须具有提供符合本州特点的、平均标准的公共服务的能力。文中这里所说的“最低标准”，就是指实现均等化所要求的公共服务标准。



的全国性公共产品，即受益范围为整个国家疆域范围的公共产品。然而实践中，一些地方性公共产品的受益范围无法恰好被限定在地方政府的辖区之内，也就是说这些公共产品具有辖区间外溢效应。辖区间外溢效应包括正的外溢效应和负的外溢效应两种情况。正的外溢效应意味着地方性公共产品的受益范围超出地方政府辖区的界限，使其他地区在受益的同时并不承担任何成本；负的外溢效应则意味着地方性公共产品的损害超出地方政府辖区的界限，使其他地区在没有受益的情况下承担了一部分成本。在辖区间外溢效应影响下，地方政府提供公共产品时所采取的策略容易产生某种程度的扭曲和偏差。当存在正外溢效应时，从本地利益出发，地方政府有可能高估提供公共产品的成本，而低估其整体效益，并囿于自身的财政实力，减少此类公共产品的提供数量；与此相反，当公共产品具有负外溢效应时，地方政府则容易高估其正效应，低估或者忽视提供该公共产品的成本，从而使这类公共产品继续存在乃至有所增加。从全国的角度看，这种政策扭曲损害了资源配置效率，也不利于地区间经济关系的协调。因此，中央政府有必要通过转移支付进行调节，如针对溢出收益的补偿。

3. 实现中央政府的政策意图

除了承担公共服务的职能外，一国中央政府还应履行经济调节、社会稳定等职能，以保持国家经济的持续、稳定、健康发展，维护社会的长治久安、民族团结，这就要求中央政府制定有利于经济发展、区域协调、安定团结的大政方针和具体政策措施并加以贯彻实施。中央政府实施的经济社会政策中，有很多需要由各级地方政府加以实施，促使地方政府有效贯彻中央政策意图的手段和工具是多样性的，在很多情况下，中央给予地方相应的专项转移支付既是对政策实施给地方带来的成本的必要补偿，也是使地方政府行为与中央政府确定的“全国性目标”相一致，从而推动政策较快落实的有效手段。

4. 中央委托地方事务

中央委托地方事务，是在明确划分中央与地方政府间事权的基础上，由于某些公共服务所具有的特征而产生的一个操作层面的问题。它不同于中央和地方共担事务，通常是那些影响面大却需要地方加以实施的事务，例如戍边、反恐、重大疫情防范等。中央委托地方事务通常具有以下特征中的某一项：（1）由地方政府管理更有效率；（2）在空间范畴上具有很强的区域性特征；（3）出于政治控制的考虑划为中央政府事权，而以经济原则衡量适宜地方政府承担。



二、转移支付的分类

从不同的角度、依据不同的标准，可以对转移支付进行不同的分类。

1. 一般性转移支付 (general) 和专项转移支付 (specific)

一般性转移支付也可以称为无条件转移支付 (unconditional)，专项转移支付也可以称为有条件转移支付 (conditional)、指定用途转移支付 (earmarked)。这种分类以获得转移支付资金的地方政府在使用转移支付资金方面的不同为依据，在获得一般性转移支付资金后，地方政府可以独立自主地安排其使用方向和数额。专项转移支付资金的使用由拨款的上级政府限定在特定的范围之内，地方政府在得到这类转移支付后，不能随意变更使用数额和方向。一般性转移支付直接增加地方政府的可支配财力，能够弥补纵向和横向财政失衡造成的地方财政缺口，也可以称为均等化转移支付。在地方政府标准财政收支测算的基础上，运用公式计算各地方应获得的转移支付份额，是一般性转移支付较为普遍的确定方法。

2. 配套转移支付 (matching) 和非配套转移支付

这种分类以转移支付是否需要接受方提供配套资金为依据，配套转移支付要求接受方提供一定比例的配套资金，非配套转移支付则不要求接受方提供配套资金。这里所谓的“配套资金”，既可以是某一固定数额的资金，也可以是相当于补助金的一定比例的资金，意在使中央政府与地方政府共同承担提供公共服务的职责。

3. 有限额的转移支付 (closed ended) 和无限额的转移支付 (open ended)

有限额的转移支付指转移支付的支付方给接受方规定一个转移支付的最高限额，接受方在资金使用过程中不得突破总额。无限额的转移支付则是指没有总额控制的转移支付，即上不封顶，接受方可以在得到一定量的转移支付资金后申请增加资金数量。

需要指出的是，以上按照不同依据进行的分类，之间是存在交叉或包含关系的。如专项转移支付通常可以进一步划分为配套的和非配套的两种。

理论分析显示，一般性转移支付具有明显的收入效应，这里的收入效应，是指一般性转移支付使接受转移支付的地区预算约束线平行上移，导致当地私人品消费与公共品消费同时上升。收入效应可能使接受转移支付



的下级政府依赖转移支付而不积极组织自己的财政收入。由于一般性转移支付不指定资金用途，因而不会出现某一方面公共开支增加替代别的支出的替代效应。专项转移支付则具有收入效应与替代效应双重作用，这里的替代效应，是指由于得到了上级政府的转移支付，下级政府供给某项公共产品的成本大为降低，这会使下级政府倾向于扩大该公共产品供给，从而也扩大来自本身财政收入的那一部分公共支出。也就是说，专项转移支付会导致接受转移支付的公共品与其他产品消费的同时上升，并且上升的幅度会存在差别，接受转移支付的公共品数量会有较大上升，而其他产品消费量上升较小。

第二节

现行转移支付制度存在的主要问题及改革思路

我国现行转移支付制度是自分税制改革以来，陆续出台的改革政策共同形成的。“打补丁”式的形成过程使得现行转移支付制度带有明显的过渡特征，没有形成系统的功能配置框架，制度约束力不够，管理不规范，显现出很多问题，与公共服务均等化的要求还有相当的差距。

一、我国转移支付制度的现状

1. 现行转移支付制度的基本框架

我国现行中央对地方财政转移支付制度体系，是在1994年实施的分税制财政体制改革基础上，逐步演变形成的。1994年伴随分税制改革实施了增值税和消费税“两税返还”；1995年作为分税制改革的配套措施，推出了“过渡期转移支付”，后改为“一般性转移支付”；2002年所得税分享改革增加了所得税基数返还；2005年推出缓解县乡财政困难转移支付（“三奖一补”）；近年为配合机关事业单位调资、农村财政税收体制改革、天然林保护工程、退耕还林还草工程等政策实施，还出台了相应对地方财政增支减收进行补助的各项转移支付；专项转移支付方面，分税制改革后，特别是1998年实施积极财政政策以后，专项转移支付项目增多，规模快速扩大。目前，按照财政部的分类方法，中央对地方转移支付主要类型如表6-1所示。



表 6-1

我国现行转移支付类型划分

财力性转移支付	一般性转移支付 民族地区转移支付 农村税费改革转移支付 调整工资转移支付 缓解县乡财政困难转移支付 其他财力性转移支付
专项转移支付	社会保障支出 农业支出 科技支出 教育支出 医疗卫生支出 其他
“两税”返还	
所得税基数返还	

在这些不同类型的转移支付中，一般性转移支付的主要项目普通转移支付，^① 是以公式为基础的转移支付。它可以直接用公式表示为：某地区普通转移支付 = (该地区标准财政支出 - 该地区标准财政收入) × 该地区转移支付系数。式中的标准财政支出和标准财政收入都根据客观因素确定。转移支付系数的确定，一方面考虑中央用于普通转移支付的资金总额，另一方面还对财政困难的地区实行倾斜。

2. 近年来转移支付的规模和结构情况

1994 年分税制实施以来，随着中央政府财政收入的不断增长，中央对地方的补助资金规模也逐年增加，1994 年补助总额为 2 386 亿元，到 2006 年已增加到 13 501 亿元，增长了 4.66 倍，年均增长率为 15.5%。中央对地方转移支付占中央财政收入比重及占地方财政支出比重的情况如表 6-2 所示。可以看出，1994 年以来，中央每年约将本级财政收入的 60% ~ 70% 以转移支付的形式划拨给地方，而地方财政支出的约 40% ~ 50% 是由中央转移支付来支持。1994 年，财力性转移支付数额仅 99 亿元，占中央对地方补助的比重仅为 4.1%。到 2006 年，财力性转移支付已达到 5 025 亿元，是 1994 年的 50.8 倍，年均增长率接近 40%。^②

^① 一般性转移支付包括普通转移支付、民族地区转移支付、革命老区转移支付和边境地区转移支付四个子项，2005 年，普通转移支付占一般性转移支付总额的 85%。

^② 根据李萍主编的《中国政府间财政关系图解》（中国财政经济出版社 2006 年版）和刘积斌主编的《我国财政体制改革研究》（中国民主法制出版社 2008 年版）中的内容计算整理得出。



表 6-2 1994~2006 年中央对地方转移支付的相对规模 单位: %

年份	中央对地方转移支付占 GDP 的比重	中央对地方转移支付占中央财政收入的比重	中央对地方转移支付占地方财政支出的比重
1994	3.97	65.76	47.33
1995	3.33	62.25	41.99
1996	3.06	59.49	37.64
1997	3.62	67.58	42.63
1998	3.94	67.90	43.29
1999	4.56	69.87	45.23
2000	4.70	66.75	45.00
2001	5.47	69.93	45.70
2002	6.11	70.77	48.11
2003	6.08	69.63	47.95
2004	6.51	71.76	50.54
2005	6.27	69.40	45.65
2006	5.41	66.00	44.37

资料来源:根据历年《中国财政年鉴》(中国财政杂志社)、《中国统计年鉴》(中国统计出版社)数据计算整理得出。

1995 年以来,中央对地方转移支付的内部结构有几方面明显的变化趋势,包括:两税返还比重持续下降,从 1995 年的 74% 下降到 2006 年的 22%;财力性转移支付占比呈上升趋势,1995~1999 年其所占比重在 10% 左右,2000 年达到 19%,2001~2004 年在 26%~29% 的区间缓慢上升,2005 年进一步上升到 33%,2006 年达到 37%;专项转移支付占比有所提高,从 1995 年的 15% 提高到 2006 年的 34%;2002 年增加了所得税基数返还,占比大体上呈逐渐缩小的趋势,2006 年为 7% (见图 6-1)。财力性转移支付与专项转移支付之比由 1994 年的 22:78 转变为 2006 年的 52:48。^①

财力性转移支付的构成显示,一般性转移支付占财力性转移支付的比重徘徊在 20% 上下,多年来没有根本的提高。1999 年起,出于弥补政策调整导致的地方财政减收、激励地方政府积极执行相关政策等原因,在财力性转移支付这一大类下,相继设立了农村税费改革转移支付、调整工资转移支付、县乡奖补转移支付等项目(参见图 6-2)。此后,特别是 2001 年以后,各项为弥补政策因素导致地方财政增支减收而进行的转移支付成为财力性转移支付的主要部分。到 2005 年,因增支减收因素增加

^① 根据李萍主编的《中国政府间财政关系图解》(中国财政经济出版社 2006 年版)和刘积斌主编的《我国财政体制改革研究》(中国民主法制出版社 2008 年版)中的内容计算整理得出。



的转移支付占财力性转移支付的比例达到 56%。^①

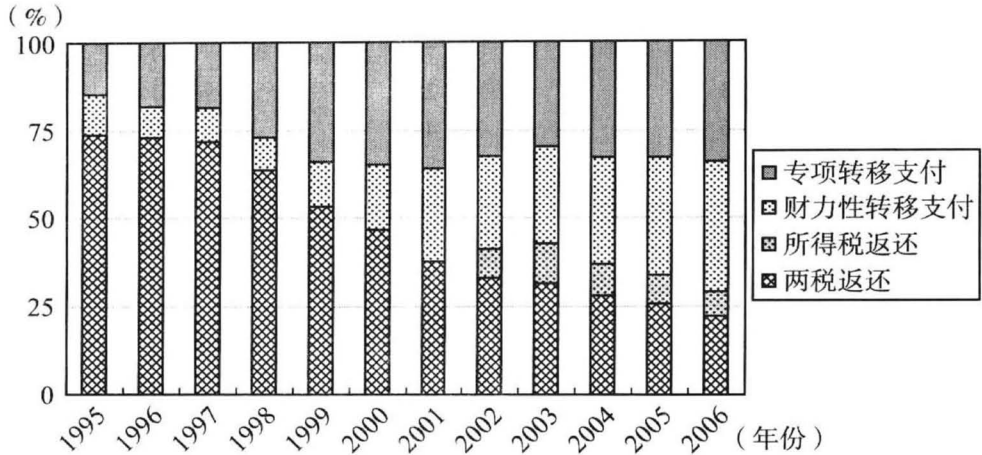


图 6-1 中央对地方转移支付内部结构

资料来源：根据李萍主编的《中国政府间财政关系图解》（中国财政经济出版社 2006 年版）和刘积斌主编的《我国财政体制改革研究》（中国民主法制出版社 2008 年版）中的内容计算整理得出。

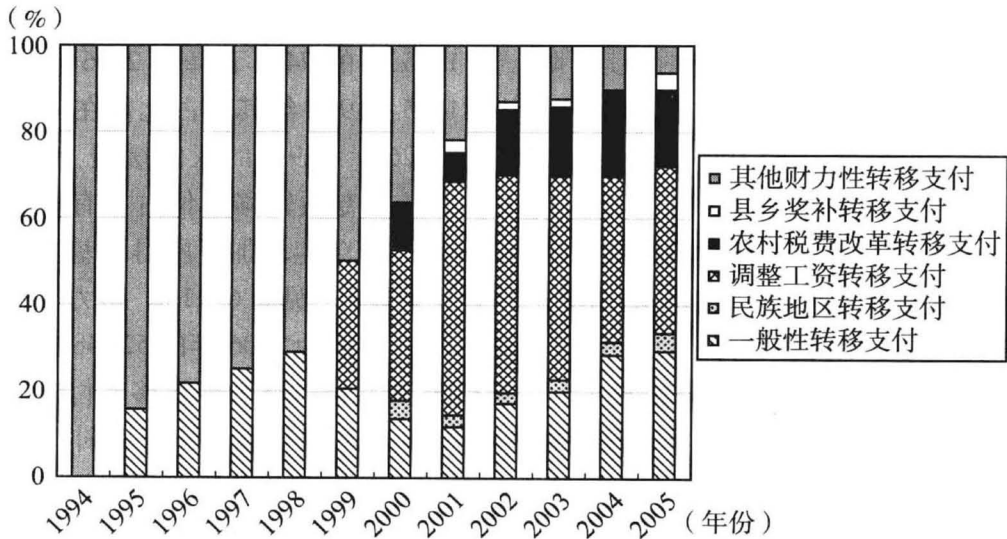


图 6-2 财力性转移支付内部结构

资料来源：根据李萍主编的《中国政府间财政关系图解》（中国财政经济出版社 2006 年版）和刘积斌主编的《我国财政体制改革研究》（中国民主法制出版社 2008 年版）中的内容计算整理得出。

① 李萍主编：《中国政府间财政关系图解》，中国财政经济出版社 2006 年版。



二、转移支付制度存在的主要问题

我国现行转移支付制度存在的主要问题，一方面是转移支付制度本身目标不清晰、功能不健全，难以有效解决纵向和横向财政失衡问题，一些应给予地方财政的补偿性转移支付数额不足或缺失；另一方面是转移支付体系还不适应主体功能区要求，难以对主体功能区的形成产生推进作用；此外，在具体的分配方法、计算公式、资金管理、透明度方面也有不科学、不规范的问题，影响资金的使用效率和效益。

1. 转移支付结构不合理，弥补横向财政失衡的均等化功能薄弱

在现行转移支付制度形成之初的1995年，税收返还占据绝对主体地位，财力性转移支付和专项转移支付大体相当。其后转移支付结构的变化趋势是税收返还比重降低，财力性转移支付和专项转移支付比重上升。到2006年，形成财力性转移支付和专项转移支付大体相当，税收返还略低于前两者的格局。

但是，从转移支付功能上来看，对于以上大类的划分，必须进行一定的调整。具体来说，就是财力性转移支付包含的调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、退耕还林还草转移支付、天然林保护工程转移支付等在内的一些项目有明确的指向，不论从计算公式还是弥补特定政策减收或增支的意图来看，都应视为专项转移支付；县乡奖补资金作为激励性的转移支付，在类型上也应归为专项转移支付；具有均等化功能的只有一般性转移支付。因此，按照功能划分的转移支付结构（2006年）应该是，一般性转移支付占11.3%，专项转移支付占59.8%，税收返还占28.9%。^①

当前转移支付结构，一是显示出我国转移支付功能设置的过渡性特征仍然很明显。一方面，税收返还占比高，接近30%；另一方面，总额的近60%为专项转移支付，且其中以弥补政策增支减收为目的的诸多项目，作为相关政策的配套措施，与税收返还性质相似。二是反映了弥补横向财政失衡的均等化功能十分薄弱。这不仅在于唯一能够明确发挥均等化功能的一般性转移支付占比低，还在于比重较高的税收返还采取以特定年度各省相应的实际税收数额为基数，运用全国统一的增长率计算确定，存在财

^① 刘积斌主编：《我国财政体制改革研究》，中国民主法制出版社2008年版。



政收入较多的省获得税收返还多、财政困难省获得返还少的状况，其效果是加剧横向财政失衡。

总之，现行转移支付在功能配置上没有体现出全面平衡的系统性思路，包括税收返还、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等在内的临时性“打补丁”项目占据过多可用资源，影响了转移支付对公共服务均等化、地区间协调发展等重要功能的发挥。

2. 转移支付功能不完善，一些对地方应有的补偿性拨款缺失或不足

首先是矫正辖区间外溢效应的功能不完善。对于我国这样一个大国来说，辖区间外溢效应问题复杂多样，如由人口流动带来的教育特别是基础教育的外溢性，由流域跨辖区引起的污染或环保的外溢性等，并且这些外溢性问题对地区间协调发展影响重大。因此，中央政府有必要通过转移支付矫正辖区间外溢性，以促进区域协调发展。

在我国现行的转移支付体系中，已经存在一些涉及辖区间外溢效应的项目，如财力性转移支付项下的天然林保护转移支付、退耕还林还草转移支付，专项转移支付中的退耕还草工程转移支付、京津风沙源治理工程转移支付、生态移民搬迁转移支付等。这些转移支付项目，针对生态治理的问题，对生态治理过程中利益溢出的地区给予一定的转移支付。但是，现有的这种通过转移支付进行的利益补偿，侧重于对工程本身的补助，与外溢效应带来的总体损失所需补偿存在相当的差距；项目限于部分生态建设工程，对诸如基础教育的外源性这类涉及面更广、影响更大的问题尚未考虑在内，补偿明显不够全面；转移支付跟随政策或工程下拨，政策性强，没有明确矫正辖区间外溢性的职能，也缺乏连续性和经常性，尚未形成制度化的长期性解决方案。

其次是中央委托地方事务缺少对应的转移支付。由于1994年分税制改革主要解决的是中央与地方的收入划分问题，对事权的划分仅做了原则性规定，导致我国中央与地方政府的事权范围缺乏明确界定。在这种条件下，哪些事权应属地方、哪些为中央地方共担事权、又有哪些属于中央委托地方事务的问题就很难明确。模糊的划分使得中央政府忽视了一些委托性事务的支出责任归属，进而没有给予地方相应的转移支付用于提供这些公共服务。

在这个问题上，很多国家都在专项转移支付项下专门列出了一个类别，如日本规定应由中央承办，但因发生在地方，按照效益原则委托地方承办的事务，如国会议员选举费、自卫队驻扎费等，由中央负担全部费



用，并在国库支出金（相当于专项转移支付）中设置了国库委托金，用于向地方转移这类费用。

3. 省以下转移支付制度不统一，省与下级的纵向财政失衡问题仍普遍存在

在1994年分税制改革中，规范了中央与省级之间的收入关系及转移支付制度，但对包括转移支付制度在内的省以下财政体制，至今没有一个统一的规范。在分税制改革后，地方各级政府普遍参照中央做法对本级与下级的收入进行了划分，但出于保本级财力的原因，仅少数省份建立了省对下的一般性转移支付制度，多数省份仅将中央直接对市县的转移支付和由其省级配套的资金下拨到市县。在县级财政得到的转移支付中，专项转移支付约占半数，^①加之财力性转移支付中的调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、县乡奖补转移支付资金计算到县，在县级转移支付中占比不小，表明县级政府能够从省级获得的一般性转移支付比例是较低的。

此外，尽管预算法不允许地方财政收支出现赤字，但一些调查显示，我国基层财政的困难程度，远远高于省级，这从一个侧面反映出省以下各级政府间纵向财政失衡的情况。因此，有必要规范省以下转移支付制度，形成针对省以下纵向与横向财政失衡的平衡机制。

4. 转移支付体系尚不适应推进形成主体功能区战略的要求

推进形成主体功能区是“十一五”规划提出的一项重大战略，是落实科学发展观，统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹人与自然和谐发展的一项重大举措。主体功能区的形成需要得到转移支付体系的支持和配合。主体功能区从实质上可以分为两大类：一类是以开发为主的区域，包括优化开发和重点开发区；另一类是以保护为主的区域，包括限制开发和禁止开发区。其中后一类地区由于形成主体功能区的需要，在发展上将受到一定限制，生态环境保护方面需要加大投入，因此需要上级财政给予相应转移支付，以促进主体功能区形成。首先，限制和禁止开发区由于自然条件、地理位置等因素经济发展基础普遍较差，被划为限制和禁止开发区后，产业发展方面又要受到政策的限制，财政收入很难大幅度提高，要达到公共服务均等化的标准，存在较大收支缺口，需要上级财政加强一般性转移支付支持。其次，限制和禁止开发区的确定标准中提到，这两类区域

^① 杨之刚：《财政分权理论与基层公共财政改革》，经济科学出版社2006年版，第246页。



是“关系到全国或较大区域范围生态安全的区域”,^① 这表明限制和禁止开发区的形成具有明显的区域间外溢效应,需要上级针对外溢性,通过专项转移支付对当地付出的成本加以补偿。最后,限制和禁止开发区内的部分公共服务属于中央政府事权,如大江大河的治理,对此中央财政应以转移支付的形式承担相应支出责任。

现行转移支付体系与限制开发区、禁止开发区提出的要求存在差距,一般性转移支付无法弥补限制和禁止开发区因牺牲当地的经济而减少的财政损失,无法保障公共服务均等化目标的实现;用于生态保护和建设的专项转移支付资金分散、力度不足。

5. 转移支付资金分配不科学,影响预期效果的实现

目前的均等化转移支付,即一般性转移支付尽管按照标准收支缺口与转移支付系数乘积的公式计算确定,但在公式中的因素设定仍然比较粗,需要分档的因素档次设定少,价格等易变动指标更新慢,从地方反映的情况来看,存在很多不符合实际的地方。这种状况与缺少足够的专业人员从事相关研究、跟踪效果并定期改进有一定的关系。

专项转移支付虽然规模增长迅速,从1994年的361亿元上升到2006年的4634亿元,年均增速达到23.7%,^② 但是,专项转移支付的资金分配和管理存在很多问题,不利于资金的有效利用。目前专项转移支付项目繁杂,涉及包括基本建设、农业、教科文卫、生活保障、抚恤和社会救济、公检法司、政策性补贴等几乎所有预算支出科目,在农业、教育、医疗卫生、社保、科技及其他大类下,细分为200多个项目。项目设置过多,导致了资金使用的分散化,进而可能导致产生的效果不明显。很多专项转移支付项目分配额度的确定也缺乏准确的基础数据支持,有些时候以地方能够提供的配套资金规模作为分配标准,加剧困难地区与富裕地区可用财力的差距,有违转移支付初衷。

6. 转移支付管理不规范,影响资金使用效率的提高

转移支付管理方面的问题,一是多头管理。目前,包括国家发展和改革委员会、财政部、民政部、科技部、文化部、卫生部、交通部、水利部、农业部、国土资源部、气象局、国家防汛抗旱总指挥部办公室等在内的10多个中央政府部门都负责着一部分专项转移支付资金的分配和

^① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,人民出版社2006年版。

^② 根据李萍主编的《中国政府间财政关系图解》(中国财政经济出版社2006年版)和刘积斌主编的《我国财政体制改革研究》(中国民主法制出版社2008年版)中的内容计算整理得出。



管理。政出多门、多头管理和缺乏协调使得部分转移支付项目重复，也在一定程度上加大了地方政府的执行成本，从而影响资金实际使用效率。二是部分资金使用范围规定过细。由于地区间差异的广泛存在，各地在同一公共服务领域的现状和实际需求是不同的，采取一刀切的方式对资金使用范围加以严格约束，难以满足各地公共服务方面不同的迫切需求，还可能导致重复建设和资金的浪费。三是配套要求没有考虑地方政府的配套能力。不考虑地方财政状况采取统一的配套比例，可能会因贫困地区无财力予以配套而使专项转移支付资金更多地流向富裕地区，或使贫困地区选择增加负债以满足配套需要，又或制造假配套，从而因没有足够的资金造成工程质量差。四是缺乏有效监督机制，在转移支付划拨过程中可能出现跑冒滴漏，上级特别是中央政府也较难掌握每一笔资金的实际使用情况。

7. 转移支付信息透明度差，不利于地方财政预算管理

我国财政的总体透明度不高，转移支付方面同样如此。柯彼茨和克雷格（Kopits and Craig, 1998）将财政透明度概括为制度透明度、会计透明度、指标与预测的透明度三个方面。对应于转移支付透明度，需要公开的信息至少应包括：（1）转移支付制度的基本框架，如转移支付的功能、分类、分配原则和方法、绩效评价与审计结果等；（2）转移支付的分配结果，如各类转移支付年度的实际比例结构、不同类型转移支付在地区间的实际分配情况；（3）转移支付计算确定以及绩效衡量的指标体系，如计算转移支付在地区间分配所依据的指标、衡量转移支付效果的指标体系等。以此衡量我国转移支付的透明度，需要改进的方面显然还很多，特别是专项转移支付的分配原则和方法、依据的指标，以及各地获得各项转移支付的详细情况。

由于目前转移支付透明度低的状况，导致地方财政对每一年度能够获得的各类转移支付资金规模难以建立稳定、有效的预期，地方在预算中难以准确地把转移支付的影响计算在内。较低的转移支付（特别是专项转移支付）透明度再加上多头管理、缺乏协调，还容易导致地方政府的寻租行为，“跑部钱进”、关系拨款等情况的存在，严重制约着转移支付资金分配的规范化；由于缺少公众监督，资金划拨和使用过程中的跑冒滴漏也难以得到有效约束，资金使用效率降低。



第三节

改革完善转移支付制度的 总体思路与基本设想

作为财政体制重要的组成部分，调节地区间财力分配、实现公共服务均等化的一项基本手段，转移支付制度的改革关系着财政税收体制改革的最终效果，也关系着全面建设小康社会所要求的区域、城乡、人与自然的统筹发展。在对现行转移支付制度存在问题的分析基础上，笔者提出了以下改革完善转移支付制度的总体思路 and 具体设想。

一、转移支付制度改革总体思路

按照党的十七大提出“加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”的目标要求，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。以合理的结构强化转移支付促进公共服务均等化的能力，以完善的功能促进上下级、地区间财政关系的理顺，以统一的制度实现中央—省—市县的多级均等化机制，以科学的分配体现转移支付意图，以规范的管理提高资金使用效率，以透明的信息完善地方财政对转移支付的预算管理。转移支付制度改革的目标模式具有以下主要特点。

1. 一般性转移支付与专项转移支付并重

从我国现阶段实际需要出发，建议以一般性转移支付与专项转移支付并重的模式作为转移支付体系改革的目标模式。原因在于，一方面，较为严重的地区间横向财政失衡需要大幅度提高一般性转移支付来弥补；另一方面，中央委托地方事务需要专项转移支付切实保障经费补偿，辖区间外溢效应需要增加相应专项转移支付予以矫正，基本公共服务水平特别是贫困地区的基本公共服务水平亟待提高，现阶段仍需专项转移支付投入以适当调整财政资金流向，加快基本公共服务建设。为此，要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到50%左右，将目前财力性转移支付包含的具有专项性质的转移支付项目，涉及的部分因素纳入一般性转移支付的计算公式，继而根据功能划入或归并入各类专项转移支付。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。

在以功能区分的转移支付类型中，补偿中央委托地方事务的转移支付是必须优先满足的，在事权明确划分的情况下，中央政府有责任承担委托地方事务相对应的支出，而不能把支出责任转嫁给地方政府。其次应满足的转移支付需求是弥补财政失衡和矫正辖区间外溢效应的转移支付，这两项转移支付对区域间协调发展具有重要意义。实现中央政策目标的转移支付优先级低于其他几项，应视中央可用资金规模合理调整（见图6-3）。

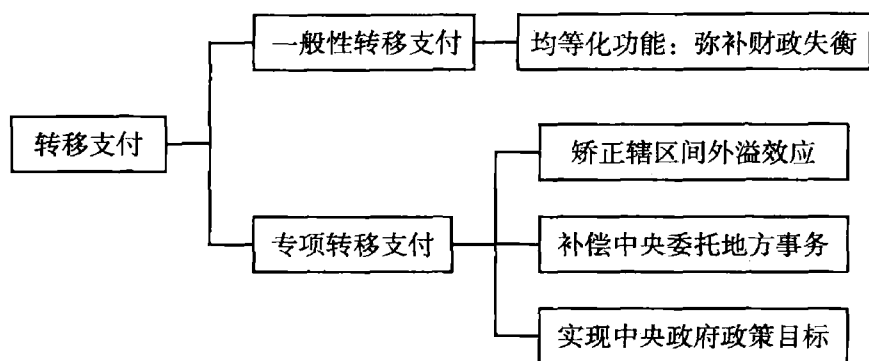


图6-3 转移支付目标框架

2. 中央对省、省对市县两级转移支付

在完善中央对省转移支付制度的同时，建立规范的省对市县转移支付制度框架，参照中央对省转移支付制度，规定省对市县负有的转移支付责任与转移支付分配原则，具体分配方法由省级制定，中央负有监督省对市县转移支付方法合理性和转移支付效果的责任。

3. 以增值税收入作为稳定的转移支付资金来源

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。根据研究者提出的事权与支出责任划分改革、税种调整与分税制改革方案，经过逐步调整，中央财政收入和支出占全国财政总收支的比重均为35%左右，两者大体相当；增值税收入占比接近30%，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。

4. 以推进形成主体功能区为重点

转移支付改革要以主体功能区特别是限制和禁止开发区的基本公共服务均等化、外溢效应补偿、生态环境治理投入为重点，发挥两级两类转移



支付的作用，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，推进主体功能区尽快形成。

二、改革完善转移支付制度的基本设想

针对现行转移支付制度存在的问题，笔者提出以下改革完善转移支付制度的具体设想和建议。

1. 建立完善统一规范的转移支付制度框架

(1) 通过规定一般性转移支付的特定资金来源，提高一般性转移支付比重。针对一般性转移支付比重过小的问题，借鉴国际上较为成功的经验，赋予一般性转移支付特定的资金来源。改变目前一般性转移支付较大程度上与财政收入增量挂钩的状态，从财政收入总量中划出一个部分，用于弥补财政失衡的缺口，保障最低标准的公共服务均等化。可以考虑将增值税的一定比例作为一般性转移支付的固定来源。尽快研究确定适应我国国情的公共服务均等化原则，细化全国范围的公共服务最低标准，以此为基础测算一般性转移支付需要量，结合税收现状和发展趋势确定比例。

专栏 1

赋予一般性转移支付固定来源的国际经验

澳大利亚的商品与服务税制度

澳大利亚联邦和州政府在 2000 年 7 月达成协议，确定开征商品和服务税 (GST，类似于增值税)，并规定该税种全部收入扣除征收成本外全部用于一般性转移支付。目前商品和服务税收入分配占澳大利亚一般转移支付的 98%。2003 ~ 2004 财年，GST 收入占澳大利亚全国财政总收入的 16%，用于弥补横向财政失衡、促进地区间均等化的一般性转移支付规模由此得到了保障。

日本的地方交付税制度

日本的一般性转移支付主体为地方交付税，其来源是几项主要中央税种收入额的一定比例，目前规定为所得税、法人税、酒税的 32%，消费税的 24% 和烟税的 25%。这一规定保证了日本一般性转移支付资金的稳定和合理规模。



(2) 整合专项转移支付, 引入整块拨款的专项转移支付形式。清理现有专项转移支付项目, 对情况已经发生变化、不能发挥预期政策作用的项目予以取消; 对重复交叉的项目进行整合, 适当借鉴美国整块转移支付^①的经验, 对亟待完善、属于中央委托地方事务或中央政策应大力支持, 同时涉及多种支出类型的公共服务(既有基建支出, 又有运转支出等需求), 如公共卫生服务, 引入整块拨款的专项转移支付形式, 由指定具体支出项目的专项转移支付转为指定支出方向、具体分配和管理的权利由地方政府自主掌握的整块转移支付, 这样的安排更能适应不同地区的实际需求。

(3) 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, 完善专项转移支付体系。设立用于矫正辖区间外溢效应和中央委托地方事务的专项转移支付项目, 并将其制度化、长期化。结合主体功能区规划, 整合现有生态环境保护领域的补偿性转移支付, 以限制开发区和禁止开发区为突破口, 探索矫正辖区间外溢效应转移支付的计算方法和公式, 尽快试行并逐步推开; 研究制定基本医疗等领域的辖区间外溢效应补偿机制, 逐步完善外溢效应补偿制度, 实行对提供外溢性公共服务或承担公共服务负外溢性的地方政府的有效补偿, 矫正外溢效应对地方政府公共支出投向的扭曲作用。在明确界定中央与地方政府事权的基础上, 对中央委托地方事务, 设立专项转移支付项目。结合实际, 合理确定转移支付标准, 采取措施监督事务执行效果。

在专项转移支付项目设计上, 坚持以实现中央政策意图、矫正辖区间外溢效应、补偿中央委托地方事务的主要功能为导向, 尽可能做到不缺位、不越位; 以中长期及年度发展规划为引导, 使专项转移支付服务于中长期规划目标, 避免因缺少长期考虑出现“打补丁”式的支出需求, 过多占用可用的转移支付资源, 降低资金的总体效益。

(4) 规范省以下一般性转移支付制度。在明确划分各级政府事权的基础上, 完善省以下转移支付制度, 特别要建立目标明确、责任清晰的省以下一般性转移支付制度。应明确省级政府弥补省以下纵向和横向财政失衡的职责, 各省应参照中央对省一般性转移支付办法, 建立省以下一般性转移支付制度, 出于成本方面的考虑, 也可在中央对省方法基础上适度简化。各省对下一一般性转移支付分配方法、分配依据、分配结果及实施效果

^① 整块转移支付是指虽然在使用上有一定限制, 但规定的使用范围较宽, 在规定范围内, 地方政府可以自主安排支出的具体项目和数额。



等都要接受中央政府监督，同时应公开信息接受社会监督。

专栏 2

一般性转移支付：一级还是多级？

近期有专家提出建立中央直接对县的一级一般性转移支付制度，来解决我国地方政府横向财政失衡的问题。尽管这种制度设计理论上能够减少省级对中央转移支付资金的截流，直接增加困难县市的可支配财力，但是，笔者认为这种制度设计并不适应我国的实际情况。

我国现有 2 000 多个县（或县级市），县级的横向财政失衡是东中西部、各区域不同省份、省内各县之间自然条件、经济发展差异的叠加，县级意义上的均等化实现难度相当大。

操作性方面，中央直接对县的一般性转移支付，需要中央对各县标准收支缺口进行科学测算，才能使转移支付发挥弥补横向财政失衡、实现均等化的作用。这项测算对于中央政府来说工作量巨大，特别是在标准支出的测算方面，从全国来看，2 000 多个县（或县级市）在自然条件、人口特征、经济发展、基础设施方面的差异程度非常之大，再加上需要考虑在内的民族、特殊地理位置等情况，过于庞大的基础数据量意味着搜集数据和计算的过程将耗费大量时间，也可能导致计算流于形式。

相对来说，由省级负责弥补县级横向财政失衡，实现省内均等化，难度要小得多，更为可行。

2. 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

（1）推进形成主体功能区的财政税收体制框架。推进形成主体功能区的财政体制改革与具体政策设计要以各类主体功能区的功能定位和发展要求为出发点。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、鼓励性财政税收体制与政策。具体政策手段主要是税收领域的调整，包括增值税转型，针对自主创新、高技术产业化的税收优惠政策，征收生态环境税等。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。转移支付是推进形成限制和禁止开发区的主要财税手段，包括完善对限制和禁止



开发区的两级两类转移支付体系，加大一般性转移支付，加强生态环境治理、外溢效应补偿专项转移支付等。

(2) 完善对限制和禁止开发区的两级两类转移支付体系。

——中央和省市级两级转移支付体系。根据“十一五”规划要求和主体功能区规划的设想，主体功能区划分分国家和省两个级次，对限制和禁止开发区的转移支付制度应该是中央和省市级两级转移支付体系——中央财政负有对国家级限制和禁止开发区提供主要转移支付的责任，省市级财政负有对省市级限制和禁止开发区提供主要转移支付的责任。

——一般性和专项两类转移支付体系。限制开发和禁止开发区地方财政既面临财政收入难以提高带来的财政收支缺口问题，又要承担辖区内外溢效应和生态环境保护投入带来的成本，因此，要运用一般性转移支付和专项转移支付两类手段加以解决，通过一般性转移支付实现基本公共服务均等化；以专项转移支付支持生态建设和环境保护。

(3) 加大对限制和禁止开发区的转移支付力度。要加大对限制和禁止开发区的一般性转移支付力度，力争完全弥补地方标准财政收支缺口，使地方政府具有提供均等化的基本公共服务的能力。特别是在一般性转移支付总额不能完全满足弥补各地标准财政收支总缺口的要求时，应提高限制和禁止开发区的一般性转移支付系数，尽可能完全弥补其财政收支缺口，以避免地方政府为增加财政收入违背主体功能区要求。以专项转移支付弥补因辖区内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。

3. 改进转移支付分配方法和资金管理，提高转移支付科学性、规范性和透明度

(1) 科学确定各类转移支付分配方法。在财政部建立相对独立的转移支付局，集中一部分专业人才，负责各类转移支付分配原则和方法的制定，包括：一般性转移支付分配原则与方法，具体计算公式、因素、权重等的设计及定期改进；整块转移支付分配原则与方法的确定及改进；矫正辖区内外溢效应的转移支付和中央委托地方事务的补偿项转移支付分配原则、方法及计算公式的确定及改进；专项转移支付投入方向、力度、周期等的确定；等等。

通过收集准确的基础数据、借鉴国际经验、设计符合实际的计算公式，为转移支付的科学分配奠定基础。形成获取地方反馈意见、定期或不定期考察实施效果、定期改进分配方法的制度化程序，促进分配方法不断



向合理化方向发展。

(2) 建立规范的转移支付管理、监督与绩效评价制度。由转移支付局负责专项转移支付项目的协调、整合,包括与掌握转移支付的各部门进行协调,等等。通过建立职能相对集中、具有相对独立性的管理部门,提高转移支付资金分配的科学性、客观性、规范性,同时也有利于提高透明度。

建立转移支付的绩效评价制度,强化激励约束机制。绩效评价制度应体现转移支付资金的政策目标,以量化指标为主。以绩效评价结果为基础建立奖惩机制,对绩效保持良好的地区适当加大专项转移支付投入力度,对不按中央要求使用资金或支出效益低的地区要相应调减专项转移支付投入力度,以促进地方政府加强对转移支付资金的管理,落实中央政策意图,提高资金使用效率。发挥审计部门作用,加强对转移支付资金的审计力度。

(3) 提高转移支付透明度。提高转移支付的透明度,不仅有利于提高财政的总体透明度,增强地方财政对转移支付资金的可预期性,对于转移支付制度本身的规范化也有促进作用。应通过在公开发行的出版物、相关网站上公开转移支付分配方法、分配标准、分配结果的相关数据和信息,使地方财政较为准确地将转移支付的影响纳入预算,促进预算管理的稳定和规范;形成较为有效的社会监督,从而多方面了解制度有待改进的问题;对滥用职权、寻租设租行为形成制约,降低转移支付资金的漏损;促进地方政府合规使用资金,提高转移支付资金使用效率。

参考文献

1. Anwar Shah, 2007: "Fiscal Need Equalization: Is It Worth Doing? Lessons from International Practices", World Bank Working Paper Draft, August 31.
2. Anwar Shah, 2004: "Lessons from International Practices of Fiscal Equalization Transfers", International Seminar on Intergovernmental Finance, Chongqing, China, July 4 - 10.
3. Kopits, G. & Craig, J., 1998: "Transparency in Government Operations", IMF Occasional Paper No. 158.
4. 瓦伦斯 (Sally Wallace), 政府间转移支付, 世界银行网站。
5. 国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所课题组:《我国限制开发和禁止开发区域利益补偿研究》,国家发展和改革委员会宏观经济研究院重点课题报告2007年。
6. 国家发展和改革委员会经济社会发展研究所课题组:《促进我国基本公共服务



均等化研究》，国家发展和改革委员会宏观经济研究院“中国经济学术基金”资助研究课题报告 2008 年。

7. 李萍主编：《中国政府间财政关系图解》，中国财政经济出版社 2006 年版。

8. 刘尚希、李敏：《论政府间转移支付的分类》，载于《财贸经济》2006 年第 3 期。

9. 马海涛主编：《财政转移支付制度》，中国财政经济出版社 2004 年版。

10. 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。

11. 倪红日、洪婷：《我国财力性转移支付制度的实施与完善》，载于《改革》2005 年第 12 期。

12. 苏明、王常松：《加快完善财政转移支付制度》，载于《中国财政》2008 年第 3 期。

13. 孙开：《多级财政体制比较分析》，中国经济出版社 1999 年版。

14. 孙开：《纵向与横向财政失衡理论评述》，载于《经济学动态》1998 年第 5 期。

15. 杨之刚：《财政分权理论与基层公共财政改革》，经济科学出版社 2006 年版。



第七章

改革预算制度，强化预算 管理和监督

内容提要 自新中国成立以来，我国的预算管理制度演进共经历了四个阶段，并呈现出其独特的路径演化特点。当前，中国预算管理改革进入了攻坚阶段，必须拿出一份相对清晰的改革“路线图”。这就需要厘清预算改革的布局次序与道路规则，确定预算管理制度改革的总体思路。理论上，进一步推进预算管理制度改革，短期内主要围绕国有资本经营预算，扩大预算覆盖范围，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，需要重点推进预算期限扩展改革和预算制衡与监督机制改革。在具体实施步骤上，可以循着构建有中国特色复式预算体系——建立预算编制、执行和监督“三权”分离的新预算管理体制衡机制——完善与经济周期适应、与中长期规划相衔接的中长期预算框架的思路，逐步完善和强化我国的预算管理和监督。同时，尝试改进由财政部门“单兵推进”预算改革的格局，构建具有“纵深体系”的共同治理结构；在继续鼓励地方预算管理制度创新的基础上，适时推进整体政府治理转型的配套改革；稳步推进“三部曲”式的预算规范化进程。



第一节

中国政府预算管理体制的
发展历程与改革趋势

从1999年启动以来，新一轮中国政府预算改革已然步入第10个年头了，尽管改革的成效有目共睹，预算制度对于现代公共治理的重要意义也得到广泛共识，但是诸多问题仍然未能求解。在这样的时代背景下，系统梳理与总结我国政府预算管理制度变迁的历史轨迹与发展方向，对于正确把握今后预算管理制度改革的总体方向，应该是十分必要的。

一、中国政府预算管理的制度演进

1. 新中国成立以来我国预算管理制度演进的主要阶段

(1) 预算管理体制的产生阶段（1949～1951年）。新中国的国家预算是随着中华人民共和国的诞生而建立的。1949年12月，《关于一九五〇年度全国财政收支概算草案编成的报告》的通过，标志着新中国国家预算的诞生。1951年8月在统一全国财政经济工作的基础上，政务院又发布了《预算决算暂行条例》，我国的预算管理制度从此建立起来。

(2) 长期相对稳定阶段（1951～1992年）。这是一个跨度相当长的历史时期，其间财政体制大体经历了统收统支、总额分成、分级包干等多个历史阶段。基本的变动趋势是，从20世纪50年代的高度集中型，到70年代以集中为主、适度下放财权的类型，到80年代的地方分权为主、放权让利的类型。但其间预算管理制度则保持总体相对稳定，其特点表现为：在预算形式上采用单一预算，预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法编制预算，预算编制程序上采用自下而上和自上而下、上下结合、逐级汇总的方法，预算管理总体上比较粗放，预算编制透明度不高等。

(3) 中央政府供给主导型阶段（1992～1998年）。以1992年开始实施的《国家预算管理条例》（以下简称《条例》）为标志，我国的预算管理制度变迁，进入以权力中心提供预算管理制度变迁主要框架的供给主导型阶段。《条例》规定，我国国家预算采用复式预算编制方法，分为经常



性预算和建设性预算，从1992年起，中央预算按复式预算形式编制。1995年开始实施的《中华人民共和国预算法》又进一步明确将中央预算和地方预算划分为公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算等部分，待条件成熟时再考虑增设其他预算。从1995年开始，地方预算也按复式预算编制。^①

值得关注的是，在这段时期内，部分地方政府试行了零基预算改革，主要有安徽省（1994年起）、河南省（1994年起）、湖北省（1993年起）、云南省（1995年起）、深圳市（1995年起）等省市。这使得这一时期的预算管理制度变迁，具有某些“中间扩散型”制度变迁的萌芽。

（4）预算管理制度变迁中“中间扩散型”与“供给主导型”并存的阶段（1999年至今）。^②以1999年初河北省正式启动“预算管理改革方案”和同年9月财政部提出改变预算编制办法试编部门预算为标志，我国的预算管理制度变迁，进入了“中间扩散型”与“供给主导型”制度变迁方式并存的阶段。

在这一阶段，天津、陕西、安徽等省市也相继根据本地区的情况，进行了预算管理制度改革的创新。天津市于1999年实行了标准周期预算管理制度；陕西省率先在全国实行了国库集中支付制度；安徽省从1999年起在全省实施了综合财政预算。

2. 中国政府预算管理改革的路径演化特点

第一，在理论指导与实践探索的次序问题上，预算改革的启动，主要源于立法监督机构和审计部门的外部推动，这导致改革缺乏必要理论创新的支撑。

1999年6月，审计署针对财政预算管理中存在的问题，就进一步改进预算管理工作提出了明确要求。由此拉开了20世纪90年代末期中国公共预算改革的序幕。近年来，理论界也不乏对公共预算理论创新的探讨，但大多呈现“事后追溯”的特点，在某种意义上具有“以实践催熟理论”的色彩。

^① 据了解，目前我国大部分地方政府预算并没有按复式预算编制，这也从一个侧面说明了，这种供给主导型制度变迁模式存在着缺陷。

^② 我国学者杨瑞龙（1998）提出的我国制度变迁方式转换的三阶段论。通过考察具有独立利益目标与拥有资源配置权的地方政府在我国向市场经济体制过渡中的特殊作用，提出了“中间扩散型制度变迁方式”的理论假说，并作出了以下推断：一个中央集权型计划经济的国家有可能成功地向市场经济体制渐进过渡的现实路径是，由改革之初的供给主导型制度变迁方式逐步向中间扩散型制度变迁方式转变，并随着排他性产权的逐步确立，最终过渡到需求诱致型制度变迁方式，从而完成向市场经济体制的过渡。



第二，在政府治理的纵向层级上，具有地方先行的“倒逼机制”的特点。当前的预算改革，首先是由以河北、广东、天津等为代表的地方政府率先推动的。如果从整个政府治理模式的视角来考察地方政府预算管理创新意识的现实意义，地方政府预算改革积极性的调动，对于中国政府治理结构的长期演进所产生的影响将是非常深远的。

第三，在总体治理结构与局部具体操作上，更加侧重于技术路线上的规则与程序改革，缺乏对整体治理结构的综合考虑。

近20年来，某些发展中国家引进了国际组织推荐的标准预算方法与规则，却未能取得满意的效果。这恰恰说明，单纯依靠良好的预算程序，仍旧可能会产生不良的预算结果。近年来，我国财政收支审计中所暴露的预算管理中屡屡反复发作的种种“顽疾”，也与这种过于强调技术路线，而忽视整体治理结构转型的改革路径不无关系。

第四，在改革突破口的选择上，大体沿用了“先易后难”的逐次推进方式，增大了后续改革进一步战略展开的难度。这一轮预算改革，是从部门预算、国库改革和政府采购等领域展开的，而作为基础性工作的“政府收支分类改革”，却由于种种原因，直至2006年2月方始出台。而政府收支分类改革，恰恰是预算管理变革的基础性技术支撑平台。

第五，存在着政府预算部门资金配给自由裁量权扩大的倾向。在中国预算管理改革中，预算透明度的增加和“暗箱操作”的减少，已是有目共睹的事实；但由于利益相关主体的共同治理模式还有待进一步完善，也就未能通过构建更为完备的监督制衡机制，进一步约束相关部门在预算资金配给中的自由裁量权。^① 在当前的中国预算改革中，预算资金结构性配给的自由裁量权，不仅未能受到应有的约束，反而呈现日趋扩大的倾向，严重肢解了预算管理的统一性。

二、中国政府预算改革的总体思路和步骤

当前，中国预算管理改革进入了攻坚阶段，必须拿出一份相对清晰的改革“路线图”。这就需要厘清预算改革的布局次序与道路规则，确定预

^① 这里所说的“自由裁量权”(Discretionary Power)主要借用了法学理论中对行政机构自由裁量权能的界定，是指法律赋予行政机关根据具体情况进行判断，决定其行为的权力。“自由裁量权”的设定目的，在于使行政机关根据具体情况、具体对象作出一个正确合理的选择和判断，从而更加准确地贯彻政府预算管理法律法规的政策意图。



算管理制度改革的总体思路。

第一，进一步推进预算管理制度改革，理论上应该按照“扩面、展期、监督”的顺序推进改革，即短期主要围绕国有资本经营预算，扩大预算覆盖范围，推进预算内外并轨，逐步将预算外资金纳入预算管理；长期需要重点推进预算期限扩展改革和预算制衡与监督机制改革。考虑到改革推进难易程度，在具体实施步骤上，可以按照“扩面、监督、展期”的顺序进行改革，即构建有中国特色复式预算体系——建立预算编制、执行和监督“三权”分离且制衡的新的预算管理运行机制——完善与长远战略及经济周期适应的中长期预算框架，逐步完善和强化我国的预算管理和监督。

第二，尝试改进由财政部门“单兵推进”预算改革的格局，构建具有“纵深体系”的共同治理结构；在继续鼓励地方预算管理制度创新的基础上，适时推进整体政府治理转型的配套改革。

第三，稳步推进“三部曲”式的预算规范化进程。首先，全面推广各级人大代表政府预算解读的知识普及，提升立法监督机构的预算管理权威。其次，在地方人大系统内部，建立预算审议专家咨询机构，由具有丰富经验的预算管理专家和学者，协助人大代表审查政府预算。最后，尝试推行政府预算报告的结构化审议与分部门表决制度，全面提升政府预算的规范化和法治化水平。目前人大代表对预算的审查，采用的是总体表决的模式，是对预算报告的整体加以表决。在市场经济国家，较多采用的是结构性预算审议。中国部门预算改革，已经具备了分部门表决的技术前提。因而，公共预算改革的第三步就是，在修正案层面上，实行人大代表对政府预算报告的分部门表决制度，就某一部门的预算支出加以专门审议，逐一表决通过。

考虑中国公共预算管理的现实，出于预算改革的审慎性，从地方基层财政率先实行“三部曲”式的预算规范化进程，似乎是比较可行的。据了解，当前在某些地方政府预算审议的过程中，已然引入了结构化审议与分部门表决的初步模式。但在实际操作中，却往往由于代表和委员的意见分歧，致使预算法案审议过程难以按时完成。其实，所谓“三部曲”式的预算规范化进程，是具有其内在逻辑顺序的，只有大体完成了人大代表的预算知识普及和预算管理专家咨询机构的建设，才有可能推进预算法案的结构化审议与分部门审议表决。



第二节

多元预算体系的构建：基于复式预算的考察

自 20 世纪 90 年代以来，实行复式预算管理制度已得到财政理论界和实务部门的广泛认同。然而时至今日，在我国政府预算改革中，复式预算制度并未取得实质性的进展。自 2000 年以后，全国人大每年审议通过的“上年预算执行情况和当年预算草案的报告”也不再按照复式预算发布，各级地方政府预算也大多没有按照复式预算编制。面对我国复式预算改革的现实困境，如何在总结国际经验的基础上，构建具有中国特色的复式预算体系，成为现阶段预算管理改革迫切需要解决的问题。

一、中国复式预算改革的现状与面临的问题

我国的复式预算制度，始自 20 世纪 90 年代初期。1991 年，国务院发布的《国家预算管理条例》规定，从 1992 年开始，国家预算采用复式预算的编制办法，将原来单式预算中的各项财政收支，按照不同的经济性质分解为经常性预算和建设性预算两大部分。

为了使我国的复式预算制度适应市场经济发展的要求，1993 年中共十四届三中全会明确指出，要改进和规范复式预算制度，“建立政府公共预算和国有资产经营预算”。

1994 年颁布的《预算法》中第二十六条规定，“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制”。1995 年通过的《预算法实施条例》中规定，“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。复式预算的编制办法和实施步骤，由国务院另行规定。”

然而，至今为止，我国的复式预算制度基本上只是在中央政府预算层次上实施，大部分地方政府预算仍是按单式预算编制的。即便是中央的复式预算，也只是在原有单式预算基础上按收支经济性质不同分列而已，并没对预算科目、收支分类、会计核算体系以及管理制度等做实质性的改革。

我国现行的预算收支分类体系大体包括三个层面的内容，即一般预



算、基金预算和债务预算。如果从“将预算收支科目按照一定的标准划分为两个或两个以上的预算形式，并分别编列”这一层面来考察的话，我国现行预算结构也具有复式预算制度的形式要求，应该说也是某种意义上的复式预算。然而，如果进一步从引入复式预算这种预算两分法的初衷加以分析，我国现行预算结构是否能够体现复式预算制度的宗旨与原则，则是一个值得商榷的问题。虽然资本预算在不同国家具有不同含义与表现形式，但是不论采用何种具体组织形式的复式预算制度，具有某种含义的资本预算是其共同的本质特征。

我国现行复式预算结构中，一般预算、基金预算和债务预算，都没能充分体现出资本预算的色彩。尽管基金预算中列有某些建设性的支出项目，且收支具有较强的对应关系，债务预算也在一定程度上体现了政府债务收支的来源与去向。但是，以投资性支出的两大衡量标准（购置实物资产的支出与获取未来效益）来衡量，现行复式预算制度不具备典型意义上的资本预算结构。

二、多元预算体系构建的国际经验与启示

目前，世界上实行复式预算制度的国家有几十个。发达国家有英国、法国、意大利、日本、比利时、荷兰、丹麦（第二次世界大战后回复到单式预算）、瑞典、挪威、卢森堡、葡萄牙等国；实行复式预算的发展中国家有印度、巴基斯坦、印度尼西亚、新加坡、韩国、以色列、伊拉克、科威特、沙特阿拉伯及非洲 80% 以上的国家。^① 如果仅仅从数量上看，虽然实行复式预算制度的国家不在少数，但也不到世界各国的一半。在具体的国别构成分析中，非洲国家占了实行复式预算制度国家的绝大多数。由于非洲诸国的社会经济发展状况，相应决定了非洲国家采用何种预算管理模式，对于世界预算管理变革所产生的影响与示范效应，是相对较弱的。并且，某些原来实行复式预算制度的国家，其政府预算制度的未来发展方向也还是个疑问。因此，就代表性而言，复式预算制度也未必能代表市场经济国家政府预算管理改革的主流模式。

比较客观的评价或许应该是，许多发展中国家实行复式预算制度；有些发达国家也实行，但有减少的趋势。市场经济国家逐渐放弃复式预算而

^① 门惠英：《复式预算理论与实践》，中国财政经济出版社 1996 年版，第 15 页。



转向单式预算的原因大体有以下两个方面：首先，随着新自由主义经济思潮的重新兴起，市场经济国家往往或多或少地减少了对市场运行的干预程度，资本性政府支出的数额相对下降，通过实行复式预算提高政府投资效能的需求相应降低；其次，政府宏观经济调控手段的日益成熟和新公共管理运动（NPM）所倡导的“重塑政府”观念得到广泛认同，市场经济国家的宏观经济管理逐步转向运用税率、利率、汇率、产业政策等间接调控手段，资本预算所代表的政府直接投资管理手段的效用在不断弱化。因此，随着时代的变迁，复式预算制度作为一种预算管理模式的，在世界预算管理格局中的重要性或许还会不断降低，但就某些发展中国家的政府公共治理现实而言，复式预算制度在政府直接投资调控向间接政策引导过渡的特殊历史时期，仍旧具有某些特殊的优势。

任何致力于预算管理国际比较的研究，都不应脱离本国的具体国情，一国政府预算管理模式的的选择，也不应机械地追求别国预算管理变革的潮流。^①从我国社会主义市场经济建设初期的现实条件出发，现阶段采用某种形式的复式预算制度仍旧是必要的。其原因主要有以下几个方面：^②

第一，复式预算制度适合我国作为一个发展中国家的现实国情。根据西方学者的观点，发展中国家之所以采用复式预算，大体有两个方面的原因：一是发展中国家的政府投资额占 GDP 的比重要比发达国家高得多；二是很多国际机构向发展中国家提供贷款与援助，这些机构要求发展中国家分别编制经常预算和投资预算，以保证这些机构所提供的援助没有用于经常性消费而是全部用于发展项目。虽然上述第二个原因对我国政府预算管理模式选择的影响相对较小，但第一个原因无疑使得复式预算制度具有特殊的意义。改革开放以来，我国政府财政直接投资的相对规模较之计划经济时代有所下降，但政府投资额占全部社会投资的比重仍处于较高的水平，因此，通过复式预算体系中的资本预算，加强政府直接投资的管理，仍旧具有较为重要的作用。

第二，复式预算管理模式体现了我国社会转型期的特殊因素。与我国社会经济的全面转型相伴而生的国有企业改革和社会保障问题，无疑对今

^① 自 20 世纪 90 年代以来，我国各级政府预算管理部门结合现实国情，大胆引进并改造了西方国家已基本停止或放弃的“零基预算”管理模式，且取得了相当的成效，就是一个成功的范例。

^② 马蔡琛：《我国复式预算管理模式的改革取向》，载于《中国财政》2005 年第 5 期。



后相当时期的政府公共治理提出了新的挑战。在政府预算管理中，设立单独的社会保障预算和国有资产经营预算，也为解决当前严峻的社会保障问题以及实现国有资产保值增值的目标，提供了一种现实的可操作的管理工具。

第三，复式预算制度有利于提高纳税人的权利主体意识，约束消耗性支出的非效率扩张。根据经济学中收益负担对等的公平原则，政府借债兴办的投资项目，往往由后代人享用，其偿还负担自然也应由后代人承担。然而，如果当代人将借款用于消费性支出，而由后代人以税款来偿还债务，就有违公平原则了。通过实行复式预算制度，明确区分政府预算中消费性支出与投资性支出的资金来源与运用情况，可以避免因社会转型期的体制磨合而造成的消费性支出非正常膨胀的现象。同时，通过向纳税人披露政府预算支出的具体构成情况，也有利于纳税人对政府行为的监督，提高纳税人的权利主体意识。

三、完善中国特色复式预算体系的基本设想

目前，我国的预算结构只是具有某种复式预算制度的基本雏形，距离成熟规范的复式预算管理模式还存在着一定的差距。未来中国特色的复式预算体系应重点关注以下几个因素：

第一，在未来的预算法修订中，需要进一步明确中国复式预算管理模式的基本构架，为中国复式预算制度的完善，提供可操作性的法律支持。在逐步取消预算外资金、实现全口径预算管理的前提下，积极探索部门预算管理改革与复式预算管理模式之间的协调与整合，尝试构建完整统一的、以部门预算为载体的复式预算管理模式。同时，充分利用世界银行和联合国开发计划署（UNDP）提供的财税技术援助项目，详细考察正在或曾经实行复式预算制度的发展中国家和北欧国家的预算模式，尝试融入我国预算法修订的立法实践中来。

第二，完善由政府公共预算、国有资本经营预算、社会保障预算和其他预算构成的复式预算框架。我国建立复式预算框架的重要作用，是整合大量的预算外资金和制度外资金，加强对国有资本、社会保障资金的监管。多重的复式预算体系是强化预算监管政府收支的一个有效制度，凡是政府收支，就应纳入预算，并对其进行清理分类，把它们纳入到复式预算体系的不同分支之中。充分利用复式预算体系的潜能，扩大、拓展复式预



算的包容范围，使其与政府收支的外延叠合为一。

具体而言，政府公共预算是指国家以社会管理者身份取得收入和用于维持政府活动，保障国家安全和社会秩序，发展各项社会公益事业的预算。

国有资本经营预算反映国有资本收益和其他经济建设收入情况，以及国家用于经济建设的资本性支出的预算。建立国有资本预算，便于对国有资本经营活动进行统筹规划，从而最大限度地减少“道德风险”，确保国有资本的保值增值。通过国有资本预算，可以有效控制、引导国有资本增量和存量变现的投资方向，进一步推动国有资本的有序流动和优化组合，实现国有经济布局和产业结构的战略性调整。同时，可以依据国有资本预算考核企业财务效益状况、资本运营情况、偿债能力和企业发展能力及方向等，通过加强国有资本经营过程的控制保证国有资本的安全运作，实现国务院国有资产监督管理委员会对国有企业的有效监督管理。2007年，国务院决定，从当年开始在中央本级试行国有资本经营预算，地方试行的时间、范围和步骤由各省（区、市）及计划单列市人民政府决定。

社会保障预算是指国家以行政手段筹集并管理的社会保障收入和用社会保障收入安排的用于社会保障支出的预算。这部分预算应包括我国现行的职工社会养老保险基金收入、社会待业保险基金收入与社会养老保险支出、社会待业保险支出等。随着国家社会保障制度的不断完善，今后可以逐步把社会保险收入、社会医疗保险基金收支、国家公务员的公费医疗支出和离退休人员经费支出以及为社会低收入人员提供的基本生活和住房支出纳入到社会保障预算之中，从而划分出若干子预算。

其他预算是指在上述预算之外，根据特别需要，将某些收入与支出对应反映时形成的特种预算。特种预算具有一定的灵活性，这是与我国处于社会经济转型阶段的现实相适应的，可以根据经济体制改革的现实需要加以及时的调整，同时将其赋予法律的框架内，也利于加强监督与管理。

第三，注重与民间非营利组织预算的整合与协调。如果将自20世纪90年代以来再度兴起的公民社会纳入研究的视野，可以发现政府预算与公共预算之间似乎仍存在着一些差异。公民社会又被称为“第三部门”或民间非营利组织，是指处于公共部门和私人经济部门之外的部门，它的显著特征是民间性、非营利性、自治性、志愿性和集体性。这些民间非营利组织所从事的事业大多属于满足社会公共需要（至少是一定范围内的公共需要），其资金筹集与运用也需要编制相应的预算。由于非营利组织



独立于政府部门，其预算自然不应作为政府预算的组成部分，但鉴于其组织的公益性特点，也可以将其作为公共预算的组成部分之一。因此，在构建我国复式预算体系的过程中，应该适当考虑政府预算与民间非营利组织预算的整合与协调问题。

第三节

政府预算编制、执行、监督分离 制衡机制的流程再造

一、政府预算编制、执行、监督分离与制衡机制的理论基础 与国际经验

制衡是防止权力失控的关键，而权利分离则是实现制衡的前提。政府预算实际上涉及政府各个部门之间的利益分配问题，也是切割财政“蛋糕”的过程，涉及很强烈的利益冲突，需要有一个利益协调的机制和平台。因此，将权力制衡原则引入政府预算管理，构建政府预算编制、执行、监督分离制衡机制，对于规范政府预算管理具有深远的意义。

第一，有利于实现预算编制的规范与统一。统一、健全、高效的预算编制组织机构是编好预算的基础。建立专职预算编制的组织机构，是保证预算编制规范与统一的前提。它可以全面贯彻预算编制的政策与标准，杜绝“层层代编预算”导致的标准不一、质量低下的问题，有效地约束各部门的预算管理。

第二，有利于确保预算编制和执行机构职责明晰化。传统预算编制之所以职责交叉，相互扯皮，管理效率低下，根本原因在于没有一个权威的机构来统一负责这项工作，因此，必须强化预算编制职责，将预算编制环节独立化。^① 预算编制、执行和监督三个环节各自成为独立的部门，将其职责界定和划分明晰化，解决一个部门“身兼数职”导致的管理混乱和低效，同时也避免了各部门争预算、争指标的问题，确保全力以赴开展预算执行工作，提高工作效率。

^① 财政部预算编制课题组：《关于预算编制模式及运行机制的研究》，载于《经济研究参考》2000年第27期。



另外，将预算编制部门独立出来，建立专职预算编制的机构，可以保证其拥有充足的力量和精力，专门从事预算编制工作，促进预算编制的科学、高效、合理。

第三，有利于实现部门间权力的相互制衡。预算编制与预算执行相分离，在这两个部门间形成相互约束、相互监督的制衡机制，防止部门权力膨胀和权力滥用。

鉴于预算管理体制衡机制的优点，市场经济国家一般都采取预算编制、审批、执行和监督相分离的管理机制。如美国的行政部门、立法部门和司法部门三权分立，预算管理的权力不仅在行政部门内部是分散的，而且财务管理权力在行政部门和立法部门也是分离的。法国的国家预算由议会审核批准，预算编制统一由预算局负责，而预算执行主要由公共会计局负责，也达到了预算编制、执行和监督相分离的目的。综观各国的预算管理体制衡机制，尽管表现形式不尽相同，各国的机构体系、各机构相应的职责和预算管理流程各有特色，但是本质特征都是相同的，即实现预算编制与执行的相互独立，并在这一基础上，强化预算监督职能。

同时，市场经济发达国家对预算编制、审批、执行和监督都有明确的法律规定，使预算管理得以顺利实施。如法国的预算法律体系有宪法和《财政法》，每年国会还要通过年度《预算法案》，以法律形式对各项收支做明确规定，各部门每项预算收支都有法可依，受法律约束。再如澳大利亚，联邦、州、地方政府通过一系列法律法规，对财政资金申请、拨款、支付行为进行规范，对财政资金运行全过程进行监控，确保财政部门管理公众的每笔钱都符合法律规定。^①

二、中国政府预算管理中制衡机制存在的主要问题

在我国，预算编制、执行、监督不是各自独立的系统，编制、执行、监督三个环节没有明晰的职责界定和划分。在财政部门内部，原则上预算部门主要编制预算，各业务部门主要负责预算执行和监督，但目前各业务部门也都有编制预算的职能，造成预算工作的交叉与扯皮，管理混乱而低效。具体来说，我国政府预算分离制衡机制存在的主要问题有：

第一，从预算编制运作上看，职责过度分散，没有权威的部门负全部

^① “深化地方预算管理研究”课题组：《深化地方预算管理研究（上）》，载于《西部财会》2006年第7期。



的责任。预算部门尽管名义上是预算编制的专职部门，但事实上对预算编制介入程度不深不细，只能是在业务部门编制好的预算基础上进行局部调整和汇总，很多预算编制工作由业务部门承担。而业务部门由于既管资金分配又管执行、监督，客观上不能集中过多精力去深编细编预算，以致预算较粗，质量较低。^①

第二，从预算编制的组织机构上看，预算编制缺乏一整套相互制衡的严密的组织机构，职责过分集中于财政部门，使财政承受了过重的压力。而在财政内部同样缺乏强有力的预算编制组织机构和充足的力量来做好这项工作。目前预算编制和审查机构，分为三个层次：一是各级财政部门，负责预算编制工作的具体组织实施；二是各级人民政府，负责初步审查确定财政部门提供的预算编制建议计划；三是各级人民代表大会，负责审查批准本级政府财政预算。我国与市场经济典型国家的差异主要体现在对预算编制工作介入程度和担负的职责上。各级政府只是提出原则性意见，地方人大由于没有足够的专业人员，无法从事细致的预算审查工作。^②

第三，从预算管理法治化的角度看，我国的预算编制和预算执行中仍然存在不经过法律规定和规范程序而人为调整的因素，特别是预算执行监督，基本上是以事后监督为主，尚未贯穿全过程。仅就我国目前预算执行情况的监督而言，至少有四个层次的监督需要研究、改进和加强：一是预算收入征收机关对纳税人依法缴纳税款的监督；二是财政机关依法对非税性预算收入缴纳单位的监督；三是财政机关、各级政府和人大对财政机关依法征收预算收入的监督；四是审计机关、各级政府和人大对财政机关依法组织预算执行的监督。^③

三、从“单兵推进”到“共同治理”：中国政府预算法治化的总体框架

构建“共同治理”的政府预算管理框架，体现了当代政府公共治理领域变革的发展潮流。政府治理所面临的复杂性、动态性与多元性的现实

^① 财政部预算编制课题组：《关于预算编制模式及运行机制的研究》，载于《经济研究参考》2000年第27期。

^② “深化地方预算管理研究”课题组：《深化地方预算管理研究（上）》，载于《西部财会》2006年第7期。

^③ “深化地方预算管理研究”课题组：《深化地方预算管理研究（下）》，载于《西部财会》2006年第8期。



环境，使得政府的治理过程，绝非政府单方面行使职权的过程，而是政府与整个社会的互动过程。预算管理作为公共管理的重要内容之一，其治理模式的选型也应从“单兵推进”向“共同治理”转变。

所谓共同治理结构，不仅包括政府预算部门、使用预算资金的各部门，还包括立法监督机构和审计部门，也包括新闻媒体与广大纳税人。应该说，只有建立了一个全社会都来关注公共预算的氛围，相关政府治理结构转型的配套改革后继跟上，中国预算改革才具有可持续的生命力。在共同治理的预算管理框架的基础上，针对进一步推动我国政府预算管理分权与制衡机制的进一步完善，有以下基本设想：

第一，重申古典预算原则的宗旨，突出立法监督机构的作用。在我国社会经济转型时期，政府职能与公共财政的涵盖范围，固然比通常的市场经济国家还要宽泛，但与任何改革决策一样，具体预算原则的选择同样不应脱离中外预算管理环境差异的认识。政府预算在中国发展的历史相对较短，各利益相关主体的互动影响结构，仍处于不断调整的动态过程之中。因此，重申古典预算管理原则的宗旨，^① 突出立法监督机构对预算过程的控制，以最终实现“涉及所有人的问题，应当由所有人来批准”这一长远发展目标，似乎更能体现构建中国政府预算管理利益相关方共同治理结构的基本方向。

第二，实现预算编制、执行、监督三权分离，并以法律的形式予以保证。构建预算编制、执行和监督“三权”分离的新预算管理体制衡机制。

——预算编制系统。在机构设置上，将现行财政部预算司及其他部委有部分预算编制职能的部门统一起来，并将预算编制工作从财政部中独立出来，组建一个国务院直属的新型的专业预算编制机构——预算管理局，并由国家发展和改革委员会负责综合协调工作，并且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。从而以该机构的权威性，有效克服目前许多调整各方利益的财政改革措施一出台就受阻的制度安排缺失。

为了解决成立独立的预算编制机构而导致的人员编制增加问题，可以考虑将目前负责收入预算执行的国家税务总局，合并入财政部，将收支预

^① 在资产阶级革命过程中，为了限制封建皇室的财政权，提出了一系列通过立法机关控制政府财政活动的方法与原则，后来的学者将其概括为古典预算原则。古典预算原则中较具代表性的当属意大利财政学者尼琪（F. Nitti）提出的预算管理六项原则和德国财政学者诺马克（F. Neumark）提出的预算管理八项原则。



算的执行整合于一个机构框架之内，以加强收支之间的综合协调与平衡，并适当压缩原税务系统的人员编制，以提高税收征收效率，有效降低征收成本。同时，将目前税务总局的税收计划部门，合并入新成立的预算管理局，专司收入预算的编制预测工作。

——预算执行系统。财政部（包括合并进来的国家税务总局的收入预算执行机构）只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。财政部不再从事预算的编制工作，财政部可以向预算编制机构提供建议，但不具有预算决策权。

——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。这种分工可在现行政治体制内实现财政分权的法律制衡机制，它将以较小的成本实现预算管理体制的法制化，增强预算的公开性和透明度。

第三，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，借鉴国外做法并考虑我国实际，应该在三个环节建立专门的预算审查机构。一是在各级人大成立预算委员会。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进一步分权与制衡。

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

一、中长期预算框架的理论基础与国际经验

中长期预算是一种涵盖3~5年的、以结果为导向的预算制度，其实质就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



预算资金管理者之间，或直接在各项预算规划之间，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。

中长期预算的优点大体有以下三个方面：一是编制中长期预算能弥补年度预算的不足。以年度为单位编制预算的局限性在于，并非所有的收入和支出项目都刚好符合一年的周期，跨若干年度的支出在年度预算中难以得到全面准确的反映。而中长期预算能让政府各部门更好地规划自己的支出，减少非理性的年终支出，而且还可以制止所谓的“预算游戏”，即政府为了使某一年的预算变得好看而可能改变收入和支出时间的现象。二是实行中长期预算框架是保证公共财政可持续发展的需要。在许多情况下，国家高额财政赤字是引入中长期预算的直接原因。中长期预算能使政府较早认识到新的改革方案、法规等的影响及效果，及时评估未来几年财政政策可能的实施范围，并及早发现财政政策的长期不利影响，从而实现财政的稳定。三是中长期预算能指导年度预算的编制。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。^①

市场经济发达国家实行的中长期预算框架，使财政收支计划成为一个多年度密切联系、相互承应的连续滚动过程，是预算方式的一次革命性进步。这些国家在中长期预算的编制方面积累了丰富的经验，值得我国借鉴。

第一，市场经济发达国家中长期预算的表现形式。它包括存在形式、不同时期中长期预算之间的衔接方式等层面的内容。

从存在形式看，市场经济发达国家的中长期预算分为两种：一种是中长期的财政计划或规划，如英国的公共开支计划、德国的五年中期财政计划、法国的三年中期财政计划。这种形式的中长期预算属于对财政发展情况进行考察的报告性质，其主要目的是试图对政府今后若干年的财政支出和收入作出预测，并纳入预算过程，作为编制年度预算的重要参考和依据。另一种是直接的中长期预算，属于传统年度预算的直接扩展形式。采用这种形式的主要国家是美国。

尽管各国中长期预算的存在形式不同，但都改变了传统的预算过程，并呈现出大致相同的特点：（1）不论采取哪一种形式，在这些国家中已不存在传统意义上纯粹的年度预算。（2）中长期预算的地位都以法律形

^① 宗和：《外国专家谈财政中长期计划管理——财政中长期计划管理国际研讨会观点综述》，载于《中国财政》2002年第10期。



式固定下来，成为正式预算过程的组成部分，并与年度预算收支的安排密切结合，对年度预算的确定具有较强的约束力。(3) 两种中长期预算编列的计划项目都较详细而广泛，并与年度预算的收支科目基本相同。

从不同时期中长期预算之间的衔接方式看，各国均采用逐年递推或滚动的形式。即中长期预算每年编制一次，每次向前滚动一年，每年都要根据预算执行情况和经济发展及各方面情况变化的最新预测，对有关经济指标和财政收支指标进行调整、修改，从而避免计划与实际脱节，保证实现支出与收入及财政与经济的协调互动，保证国家宏观决策选择和财政政策执行的系统性、连续性。

第二，市场经济发达国家中长期预算的基本内容。发达国家中长期预算的显著特征是重视财政与经济的联系，谋求预算指标能与经济发展的形势和要求相一致。因此，其内容既包括财政收支，也包括宏观经济形势的分析预测及实现经济与财政协调发展的政策措施。

第三，市场经济发达国家中长期预算的编制过程和编制机构。欧美发达国家中长期预算中的支出计划的编制，一般是与年度预算的编制同步进行的。其过程大体为：(1) 确定计划范围，包括内容范围和时间范围；(2) 对宏观经济趋势进行分析预测；(3) 制定计划范围的政策战略；(4) 确定支出各部分的价格基础；(5) 确定各支出部门在计划期和各年度的支出要求，并继而确定年度支出预算。

其中，收入计划的编制相对比较简单，主要是在经济趋势预测和确定税收收入弹性的基础上，再根据计划期各年度的经济增长情况和政策要求，测算出税收收入规模。在编制机构的设置上，有的国家由财政预算部门负责完成，也有的国家另外成立了专门机构。但各国的共同特点是，各具体部门之间职责分工清楚，程序严格，并同年度预算的编制相结合，与年度预算编制周期一致。

二、我国实施中长期预算框架的必要性、可行性与基本设想

1. 我国实施中长期预算框架的必要性与可行性

尽管我国目前实行的年度预算制度中，对多年度的因素已经有了一定的考虑，但仍有很多不尽如人意之处，为此，有必要在我国实行中长期预算的编制。

第一，实行中长期预算约束年度预算的有力措施。由财政部编制的



中期财政计划只是一个财政部门内部的指导性计划，对于年度预算几乎没有产生任何实际的约束力，而且现有的中期财政计划也缺乏必要的制度保证。《预算法》及其实施细则并没有明确中期财政计划的法律地位，财政部门编制的中期财政计划也无须人民代表大会审批，对于政府的收支活动也不具有法律约束力。

第二，实行中长期预算是避免财政风险的制度保证。中长期预算的存在，可以将重大工程项目的资金计划放在一个相对较长的计划中通盘考虑，保证该项目是最急需投资的项目，有效地避免在未来预算中的资本项目支出挤占经常项目支出甚至引起财政风险的可能。另外，我国政府近年来发行了大量国债，这些国债将在未来 10~20 年内陆续进入偿债高峰期，如果没有中长期预算，就无法精确预测债务到期时的还本付息压力及对今后的财政所造成的冲击规模，也难以有效地安排今后的债务发行，以规避偿债高峰。

第三，实行中长期预算完善公共财政体系的时代要求。公共财政框架体系的建立，提高了对财政透明度的要求，而编制中长期预算作为一种政府对未来行为的规划，成为政府财政透明度的重要标志。^①

从 2003 年起，从中央到地方开始尝试编制三年滚动财政计划，取得了显著成效，使进一步开展中长期预算编制工作具有了现实可行性。首先，形成了一套高效的工作机制。财政部门内部在编制三年滚动计划的过程中，形成了各相关部门各司其责、通力合作的工作机制，提高了整体工作效率和工作质量。其次，编制出了一批质量较高的财政滚动发展计划。从上报情况看，各省市三年滚动计划质量普遍较高，它们从分析地方“十五”时期财政计划执行情况入手，分析预测了国际、国内及本省经济走势及其对地方财政的影响，较科学且准确地预测了 2004~2006 年财政收支资料，对财政改革和财政发展提出了许多卓有见地的政策建议。最后，锻炼出了一支素质过硬的队伍。编制财政发展三年滚动计划是一项全新的工作，内容涵盖面广，不仅涉及全球、全国、区域、产业和行业等经济层面的问题，还涉及财政政策、货币政策、外贸政策等政策层面的问题。从运用手段看，既需要定性分析，更需要定量分析。因此，对从事这项工作的人员提出了较高的要求，通过编制三年滚动计划，提高了财政综合部门的整体素质。

^① 李燕：《财政中期（多年滚动）预算：借鉴与实施》，载于《财政研究》2006 年第 2 期。



2. 我国实施中长期预算框架的基本设想

鉴于我国社会经济发展和预算管理制度的现状，结合国外编制中长期预算的成功经验，我国构建中长期预算框架的基本设想有以下几点：

第一，为便于利用现有基础和易于操作，总体上应按照欧美多数国家采取的第一种多年期预算存在形式，即中长期的财政计划或规划，来改造和规范我国的多年期财政计划。

第二，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，并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。

第三，考虑到我国目前正处于社会经济转型期，不确定因素较多，多年期财政计划的期间选择暂不宜长。近期可考虑以3~5年期为限，以后随着经验的积累再视情况增加时间跨度。但其中对重大计划项目和法定支出项目的预测分析时间可适当延长。

第四，改变现行中长期财政计划整期一次编制的做法，实行按年度预算编制周期逐年滚动编制，并在收支内容结构上与年度预算趋于一致。同时，将多年期财政计划的编制与年度预算编制工作统一结合起来，赋予其同年度预算基本一样的编制程序。

第五，以专业预算编制机构——预算管理局作为编制多年期财政计划的职能部门。同时，为便于协调和保证多年期财政计划的科学性，还有必要成立由政府主要首长主持，预算管理局具体牵头，财政、计划、统计等部门和各主管部门共同参加的综合负责机构，并要明确规定预算管理局与各有关部门之间的职责分工。

第六，加强业务培训，提高各地方中长期预算编制水平。对中长期预算编制中的编制内容、编制方法、预测模型、数据口径和各项重要指标等内容进行培训，保证预算编制工作的规范统一。

三、政府预算与国家中长期规划的衔接与协调，实现多年预算与中长期规划有机整合的现实路径

采取中长期预算框架是目前经济合作与发展组织（OECD）国家预算改革的一个重要特征。很多国家开始编制为期3年的预算计划。建立中长期预算框架，需要大量的经济、社会、政策信息予以支撑。从横向上看，既需要全国经济和世界经济等宏观经济层面的数据，还需要区域经济社会



发展和产业、行业等中观层面信息以及企业效率等微观层面数据；从纵向看，既涉及中央政策、方针、路线，也涉及财政政策、货币政策、外贸政策和区域政策。其中，最大的难点在于经济预测。经济预测是建好中长期预算框架的基础，错误的预测可能会导致一定的财政风险，因为经济预测决定中长期预算框架下的财政收入和支出预算安排。

为此，我国在建立多年预算时，应注意同国家改革与发展部门的中长期国民经济和社会发展规划之间，实现有机的整合，充分利用国家中长期规划中大量的信息和数据，以及其反映的国家长远战略和各项具体的政策目标和任务，将政府预算与国家中长期规划有效地衔接与协调起来，增强预算的前瞻性和连续性，为编制部门年度预算创造条件。

在市场经济国家，将国家预算与中长期发展规划有效结合方面也不乏较为成功的经验，值得我国借鉴。例如巴西，其多年预算的编制，就是在《财政责任法》的指导下，按照四年一度的投资框架性规定（长期投资规划）和三年一度的宏观经济框架性规定及财政目标，编制年度预算，从而将预算建立在国家中长期发展规划和投资目标的基础之上，也使国家中长期发展规划有了切实有效的资金支持，避免了其他国家中长期规划所存在的由于资金不配套而难以落实的问题，提高了国家中长期规划的有效性和预算管理及中长期财政政策的科学性、合理性。

实现多年预算与国家中长期规划有机整合，不仅需要将多年预算与中长期发展规划加以衔接与协调，同时也应注重将多年期预算与年度预算统一结合起来，这也是有效贯彻国家中长期规划的重要保证。为此，可从以下几个方面加以谋划：

——法律约束方面。明确多年期预算的法律地位及其对年度预算的约束效力，使年度预算收支安排与其密切结合。如德国是根据《促进经济稳定与增长法》、美国是根据《1974年国会预算和扣押款项控制法》等有关法规的要求编制多年期预算的。法国议会也是在1994年通过一项法律，规定将多年财政计划由过去仅供财政部内部分析使用改为政府制定年度预算过程的必要组成部分的。年度预算是正式的法定文件，经议会表决批准后执行。多年财政计划或直接多年预算中的远期预测虽不具有正式的法律效力，但也要经议会讨论通过。由于编制年度预算时需要参考远期预测的估计结果，因此远期预测对年度预算的确定也具有直接和相当的控制作用。在英国的五年公共支出计划中，不仅第一年的预测数字是年度预算的基础，而且只要政府继续在任执政，第二和第三年的预测数字便成为半预



算承诺，只是后两年的估计数比较朦胧。在美国，由于远期预测结果是直接作为预算文件的一部分，其对年度预算制定的约束力就更自不待言了。

——技术保证方面。在收支内容结构上，逐步使多年期预算与年度预算趋于一致。如英国的公共支出计划对支出的预测分析是在大约 20 个职能类别（如防卫、卫生、教育等）的范围内，按照经常性支出、资本性支出、转移支付款项等不同的经济范畴进行的。美国的多年期预算也是根据职能、机构和计划进行的详细分类进行未来开支预测的。与目前大多数发展中国家的财政预测粗略而概括或仅限于资本性支出不同，这种做法突出体现出其与常规年度预算结构的一致性和预测的全面性、具体性，这也是多年期预算的权威性及其对年度预算的约束力的重要客观保证和技术保证。

——编制程序方面。赋予多年期预算同年度预算基本一样的编制程序，将多年期预算的编制与年度预算编制工作统一结合起来。欧美发达国家多年期预算的编制通常是与年度预算的编制同时进行的。如法国中期财政计划的编制分为四个阶段：一是起草预算草案和中期财政计划框架阶段。在这一阶段，首先由预测局提供一个关于多年度经济形势发展预测分析和财政计划安排基本原则的报告。然后，由预算局据此测算财政收支情况，编制年度预算草案和中期财政计划框架，并提出具体的财政政策措施，提交给总理。二是总理及财政部与各部委协调阶段。在这一阶段，总理要就下一年度的预算草案和中期财政计划框架召集各部委进行讨论协调。财政部与各部委谈判的主要对象是各部委根据总理协调决定和总理提出的今后一个时期财政预算安排的基本原则编制的部门年度预算，目前正在考虑将多年度预算引入协调过程。三是编制年度预算和中期财政计划草案阶段。即由财政部根据上一阶段的结果，详细审核各部委预算年度内所需的支出数额，测算各种税收收入，提出具体的年度预算草案，并经总统核准。财政部再根据总统核准的预算草案修改中期财政计划，然后与预算草案一起提交国会。四是国会讨论和审批预算阶段。国会在讨论年度预算的同时，要讨论财政部提供的中期财政计划报告，并以此作为审议年度预算的必要参考材料。年度预算草案经国会审议批准后，由总统下达，付诸执行。

同时，多年期预算与国家中长期规划的协调统一，也为解决我国中央预算与地方预算编制割裂的现实问题提供了可供操作的方法。目前，我国中央预算与地方预算各编各的，没有一个站在整个国家高度编制的



总体预算，导致中央政府无法全面掌握各个地方的预算资源、预算需求，影响了预算的整体性和全局性，不利于中央政府对地方的经济和社会发展进行统筹规划。

从近期来看，将多年期预算作为中央和地方年度预算编制的重要依据，不仅可以加强各地方预算编制工作的统一性，规范预算编制内容，而且可以充分贯彻国家对于未来经济社会发展的长远战略，实现地方预算收支安排与国家整体发展规划有机结合。在具体操作层面上，此种做法也具有现实可行性，操作难度不大，便于地方政府掌握运用。然而，该方案的有效实施，关键在于多年期预算编制与国家中长期规划的有机整合程度，只有多年期预算准确反映了国家中长期发展战略与意图，才能有效引导地方预算编制，使其更加具有科学性、合理性和全局性。

从长远来看，可以考虑中央与地方政府共编预算。预算共编，是“乡财县管”改革过程中提出的预算管理新举措，就是县级财政部门根据乡镇综合财政实力，兼顾需要与可能，明确预算安排顺序和重点，提出乡镇预算编制指导意见，制定乡镇预算共编办法，明确预算编制的具体内容、方法、程序等，结合财力明确预算编制的原则、重点、支出的安排顺序。乡镇根据县级财政部门指导意见编制综合财政预算草案，并按程序报批，实施综合预算，将乡镇所有收支纳入预算管理，明确乡镇预算支出的范围、顺序和重点，明确财政发放工资人员的范围和统一工资津贴发放标准，制定乡镇各类公用经费的定额标准，规定乡镇预算调整程序等。县乡两级预算共编，不是县财政代替乡镇财政编制预算，县财政的工作重点是制定切合实际的预算编制指导意见书，具体综合预算的编制在乡镇财政。

在多年期预算引导地方预算编制取得明显进展后，可以适时尝试中央与地方政府共编预算。由于共编预算工作量大，难度高，可以先选择几个预算编制工作成熟的地方政府，针对几个预算科目，尝试预算共编，并在试点的过程中，不断总结经验，逐步完善这一做法。



附件 1

我国预算管理制度变迁长期滞后的原因分析

关于我国预算管理制度变迁长期滞后于财政体制变迁的原因（滞后期约 10 年），大体有以下几个方面：一是由于中央与地方利益分配关系长期处于不断变化中，中央与地方政府的注意力主要集中在彼此的利益分割的多重博弈问题上，缺乏通过优化预算管理内部制度约束，降低交易成本，提高资金使用效益的激励机制。正是财政体制的这种多变性，导致预算管理制度变迁缺少较为稳定的政策框架，中央和地方政府只有在财政体制相对稳定时，才有可能推进预算管理制度的变迁。二是我国经济体制改革的渐进性，决定了偏重于政府支出安排的预算管理制度，属于财政改革深层次的问题，必须经历财政收入领域的率先改革，才有可能加以进行，这也是符合我国财政改革的历史趋势与逻辑结构的。三是预算管理制度的变迁，更多的涉及政府内部公共管理的范畴，不同于其他领域的制度变迁。这种制度变迁的开始，只有等待权力中心率先提供制度供给才有可能进行。地方政府的各级预算管理人员受到原有路径的影响，也难以率先突破既有的管理模式。

资料来源：马蔡琛：《中国预算管理制度变迁的经济学分析》，载于《税务与经济》2002 年第 2 期。

附件 2

何为“复式预算”

就政府预算编制的组织形式而言，可以划分为单式预算和复式预算两种。

单式预算（single budgeting），又称单一预算，是指在预算年度内，将全部公共收支编入一个预算表格。作为传统的预算编制方式，单式预



算具有较强的综合功能，能够全面地反映当年财政收入的总体情况，有利于全面掌握政府财政状况，简单明了，便于审议批准；但不能有效地反映财政收支结构和项目的经济效益，也不便于进行年度间和部门间的比较。

复式预算 (multiple budgeting)，是在单式预算的基础上发展演变而来的，是指在预算年度内将全部政府预算收支按经济性质归类，分别汇编成两个或两个以上的预算，以特定的预算收入来源保证特定的预算支出，并使两者具有相对稳定的对应关系。市场经济国家的复式预算制度，一般分为经常预算和资本预算。这种预算形式对总体情况的反映功能比较弱，但能明确揭示财政收支的分类状况，反映财政收支的结构和经济建设项目的效益，较为接近商业会计原则。在制订长期计划时，资本预算能够对长期公共投资进行较为有效的管理。

1927年丹麦率先创立复式预算。复式预算的产生和推广，是与政府职能的扩大和赤字预算的推行联系在一起的。复式预算制度中的经常预算，对应的是公共部门日常收支活动，支出范围多限于满足公共部门实现社会管理职能所需，其收入主要依靠税收。复式预算中的资本预算，其支出主要是非市场性投资，收入包括经常预算的结余、各类专项建设税费、公债等。从世界各国预算编制的形式来看，随着新公共管理运动的兴起，国有经济规模的相对缩小，许多国家已不再编制复式预算。

资料来源：马蔡琛：《政府预算》，东北财经大学出版社2007年版。

附件 3

典型国家复式预算制度简介

一、丹麦的复式预算制度

1927年，丹麦把政府预算按经济性质划分为“普遍预算”和“资本预算”两部分，从而创立了复式预算制度。然而，由于丹麦政府的投资范围较宽，同时经济政策的基础薄弱，造成了复式预算制度实施效果不



佳，加之公共支出中的社会保障支出增长迅猛，债务收入不能保证用于投资。第二次世界大战后，丹麦又恢复到单式预算制度。

二、美国的复式预算制度

为了配合“罗斯福新政”的需要，美国联邦政府从1933年7月1日起实行复式预算制度，把联邦预算分为“正常预算”和“非正常预算”两部分。其中，正常预算包括政府行政上的经常性收支，经费主要来源于税收；非正常预算又称紧急预算，收入来源于国债，支出主要用于公益事业，公共工程投资和耐久性资产的经营。对于正常预算，执行收缩和节省的方针，力求预算平衡；对于非正常预算，执行赤字政策，促进经济发展。1935年，美国经济渡过了大萧条时期，开始进入复苏阶段。许多原先赞同“新政”的人，此时转而反对政府干预经济的做法。1935年和1936年，美国最高法院宣布，许多重要的“新政”立法为违宪。第二次世界大战爆发后，“新政”告终，联邦政府也就放弃了复式预算制度。

目前，美国联邦政府实行“统一预算”（unified budget，也译为“综合预算”），这种预算从形式上看，与单式预算无异，但是，其财政支出却按经济性质进行了分类，据此，也可以认为美国联邦政府仍然实行某种程度的复式预算。美国联邦财政预算支出主要包括全权预算支出（discretionary appropriations，又称“自主拨款”，它是指拨款法案中提供的预算资源（资助法定支出计划的除外）和法定支出（mandatory spending，又称“直接支出”或“强制性支出”，它是指除拨款法案之外的法律控制的支出以及食品券计划支出）两部分。

三、日本的复式预算制度

日本实行复式预算制度，中央预算分为“一般会计预算”、“特别会计预算”和“政府关联机构预算”三大类。

一般会计预算管理中央政府的一般性财政收支，它以税收、国债收入等为来源，为中央政府的行政管理、社会保障、教育、公共投资等活动提供财力支持。在日本，通常情况下所讲的预算就是一般会计预算。

特别会计预算分类管理型事业预算。它包括五大类：（1）事业特别会计预算。它是指经营特定事业的预算，如邮政事业特别会计预算，道路建设特别会计预算等。（2）管理特别会计预算。它是由1956年之前的贸易特别会计转化而来的，是指从事特定产品、业务管理或调节供求关系



的特别预算，如粮食管理和外汇资金特别会计预算等。(3) 保险特别会计预算。它是指管理政府社会保险业务的特别会计预算。(4) 融资特别会计预算。它是指管理中央政府融资贷款的特别预算。(5) 整理特别会计预算。它是指管理中央政府特殊资金的特别会计预算，如国债偿还基金特别会计预算等。

需要指出的是，上述日本特别会计预算采用的是《国家预算》（大藏省主计局财政调查会编辑）最初的分类方法。特别会计分类，不一定限于五类，依据各种标准，可有各种分类方法。例如，还可以将特别会计分为三类：(1) 国家为兴办特定的事业。(2) 国家为运用持有的特定资金。(3) 国家经营的区别于一般岁入岁出的，以特定岁入充当特定岁出。

政府关联机构预算，是指各政府关联机构的财务预算。政府关联机构，是指依据法律设立的、中央政府提供全部资本金的法人，是经营事业，尤其是融资性业务的机构。如日本进出口银行、日本开发银行、中小企业金融公库等。

四、法国的复式预算制度

法国的复式预算制度，是把政府预算分为“经常性业务”和“临时性业务”两部分。

经常性业务又称固定项目。这类收支是无偿的，它由总预算、专项账户和附属预算组成。总预算收入包括：税收、罚款收入、互助基金、财产收入、财政性摊派收入、国有企业上缴利润、贷款偿还收入和其他收入等。总预算支出主要包括：债务支出、国家直接投资、国家给予提供贷款的补助金、国家机关人员的工资和购置费等。专项账户是指一些事业，如电视、森林、公路、旅游等方面的收支账户。附属预算是指向社会提供商品或劳务的国家机构可另立的一个账目。目前附属预算有 8 种：邮电、国家印刷、造币、农业社会补助、勋级会、官方报纸、解放勋章和燃料生产预算。

临时性业务又称临时性项目。这类收支是有偿的，其账户有 6 种：专项账户、贸易账户、贷款账户、预付款账户、货币业务账户、与国外政府结算账户。

资料来源：袁星侯：《西方复式预算制度的启示》，载于《决策与信息（下半月刊）》2006 年 3 月。



附件 4

典型国家预算管理制衡机制

一、美国的预算管理制衡机制

(一) 美国政府预算职能机构及相互关系

美国是行政部门、立法部门和司法部门三权分立的国家。行政和立法部门各有一套参与预算编制和审核的系统，二者各有侧重，互相制约、共同配合，履行政府预算的职能。其中，行政部门参与预算编制的主要角色有：(1) 总统；(2) 由财政部、国民经济委员会、经济建议委员会组成的“经济三角”；(3) 总统直接管理的预算与管理办公室。

1. 总统：决定预算实施政策，向国会提交预算报告；随时向国会提交追加预算的请求和预算修正案；签署或否决收入、授权和其他与预算相关的法律；向国会通报取消或延期支出的项目；如必要，签署取消某项预算收入的征收等。

2. “经济三角”：即由国民经济委员会、经济建议委员会和美国财政部共同负责经济预测并制定主要的经济政策。

国民经济委员会的主要职责是：为总统提供国民经济政策（各内阁部门都有人员参加），进行经济预测并制定经济政策。

经济建议委员会主要是向总统建议税收政策和需要财政投入的重点领域。

美国财政部的基本职能主要是拟定和建议经济、金融及财政政策；办理国库业务；执行有关预算法令；印铸货币；管理公债、国家政策性银行和国家金银。美国财政部由税务局（国内收入局）、烟酒火器局、公共债务局、通货检察局、美国储蓄债券局、美国造币局、美国海关总署、金融管理局、国库局、节俭检察办公室等组成。

美国财政部负责根据历年的收入情况和经济发展预测，编制收入预算（支出预算由总统预算办公室编制），供总统预算与管理办公室参考；美国财政部根据国会批准的预算，组织资金供应。

3. 总统预算与管理办公室（OMB）：美国的总统预算与管理办公室是

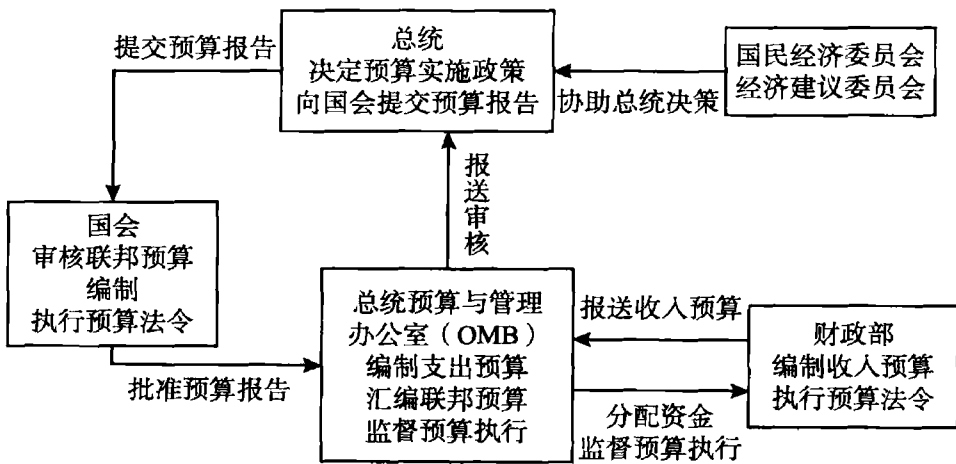


独立于财政部之外，直接向总统负责的机构，其职责主要是编制支出预算，即根据各部门、机构提出的各自预算方案，经核查后统一汇编出联邦预算，交总统审核，然后由总统提交给国会。经国会批准后，按项目分配资金并监督行政部门的预算执行，保证其达到预算目标，促进政府内部机构之间的合作与协调。此外，总统预算与管理办公室还负责制定政府采购的政策、规章和程序，定员定额管理，常规预算的审查等。总统预算与管理办公室分为预算部门和管理部门两部分。

(二) 美国国会的政府预算审核机构

美国国会由参、众两院组成，参、众两院各有一套审核联邦预算编制的庞大机构，具体包括：参、众两院的拨款委员会、筹款委员会、预算委员会、国会预算办公室（CBO）和会计总监局（审计局 GAO）。

美国预算管理体制衡机制如附图 7-1 所示。



附图 7-1 美国预算管理体制衡机制

二、法国的预算管理体制衡机制

(一) 主要预算管理机构

法国经济财政工业部（以下简称财政部）负责管理国家财政、税收、经济发展等。财政部内设经济事务部和预算部。

经济事务部由若干个局组成。其中，预测局主要负责宏观经济预测，国库局主要负责国有企业和国家债务。

预算部是编制国家财政预算的主要部门，下设预算局、公共会计局、税务总局等。预算局负责编制国家预算，决定国家预算收支平衡和政府开



支的优先秩序。预算局下设5个司，它们分别管理和控制政府各部门的预算，其中有一个司负责综合预算以及编制《预算法案》中的收入和支出项目预算。税务总局负责税收方面的事务，包括税收立法和直接税的征收。公共会计局负责预算执行和管理国库账目、年终财政决算以及间接税的征收。

由此可以看出，法国预算管理的特点之一是预算编制与预算执行相分离。预算编制统一由预算局负责，而预算执行主要由公共会计局负责。预算局和公共会计局在预算管理中的职责分工非常清楚。

（二）预算立法

法国宪法对预算程序、预算科目，以及预算立法和预算执行机构的职责作出了明确规定。法律规定预算支出包括强制性支出和非强制性支出，预算必须首先保证强制性支出。强制性支出主要包括政府公务员工资以及一些社会福利和服务。当这项支出出现缺口时，政府可以向议会申请增加开支。

政府每年制定一个《预算法案》，《预算法案》规定政府的各项预算，并由议会通过后执行。

（三）预算执行

决策与执行相分离是法国预算执行中的一项重要原则。在拨款过程中，首先，由各部部长授权本部门的支出管理人员（即授权人员）作出支付决策，即开具拨款凭证。其次，每一笔拨款都必须经财政部派驻各部门的财政监察专员签字。财政监察专员检查各项拨款是否符合预算，支出部门是否还有预算资金用于该项拨款。最后，财政监察专员签字之后，拨款凭证送达政府的公共会计，由公共会计负责具体拨款。全国所有的公共会计都是财政部的公务员，其责任是审核拨款是否符合规定和手续。

（四）预算支出的监督和检查程序

法国财政监督和检查制度十分严格，这种严格的监督检查制度是建立在财政监察专员制度和财政公共会计制度基础上的。

财政监察专员制度是由财政部向各部门派驻财政监察专员，负责对预算支出进行监督检查。财政监察专员的权力很大，各项支出只有经过他签字，公共会计才能拨款支付。财政监察专员的检查主要在制度承诺阶段进行。在这个阶段，财政监察专员要检查支出的合法性，即检查支出是否与现行法律和法规一致。

公共会计监督检查主要体现在授权阶段之后，即支出部门的支付指令



经财政监察专员签字后，转交给公共会计以后，公共会计就要负监督检查的责任。公共会计在监督检查过程中不负支付决策的责任，而只负执行支付的责任。公共会计检查的内容主要是拨款的计算公式是否正确，是否有资金适于该项拨款。

三、巴西的预算管理体制

作为一个采用总统制的联邦共和国，巴西的总统既是国家元首又是政府首脑，政府各部部长由总统任命；同时实行立法、司法和行政三权分立，国家权力由议会、总统及内阁、法院分别行使，相互制约。

（一）预算编制与执行

巴西的预算编制和执行分由政府两个部门负责。

预算与计划部负责编制预算，其下所设副部级的预算总局根据国家的长期计划、预算方针和预算目标，具体编制预算草案。预算编制中所需要的下年收入预计数字以及上年预算执行情况，由财政部负责提供。除预算编制外，预算与计划部还负责国家的经济社会发展规划和国有企业的管理。

巴西财政部负责预算执行，内设税务总局、国库总局、联邦监控总局、国有资产总局等。虽然在预算编制中财政部也要参与意见，与预算和计划部进行协商，但主要工作是预算执行和监督。

（二）议会审查监督预算

巴西议会负责制定财政法令法规，审议和通过预算。议会下设预算委员会，承担预算审查的主要工作。在审查预算时，议会可以对预算案进行修改，修改以议案方式提出。在预算审查过程中，联邦审计法院大约有400人左右为预算委员会工作，提供各种专业帮助和专业支持。

（三）审计监督

巴西的审计监督有两套机构。一是政府内部监管局，负责审查政府部门及政府部门相关机构，其局长由总统直接任命；二是外部监督，主要是议会监督，通过审计法院来进行。审计法院是议会的独立机构，以议会的名义审查所有政府部门、国有企业，以及政府参与的单位，每年审计一次。

在审计中，对经济行为的合法性、经营效率和效益都要进行检查和评估。审计法院拥有处罚权，主要是罚款、退赔资金、宣布该部门不称职或将其纳入有不良记录的黑名单。

在议会每年审议预算时，审计法院应向议会提出自己的意见。各政府



部门每两个月向审计法院提交一次公共收支报告，由审计法院审计后作出判断，同时电视、报纸等媒介也要予以公告。每四个月要向审计法院报财务管理报告，年底要报决算报告。审计法院对每份报告都会进行分析和审查，并作出判断。审计报告提交议会后，由预算委员会进行审议、裁定，最终由议会通过。

四、加拿大的预算管理制衡机制

加拿大联邦财政部作为一个宏观经济管理部门，主要负责制定并协调各项经济政策，在政府决策和预算编制过程中发挥主要作用。在经济事务方面，负责向政府提出国民经济运行分析和预测报告，国际经济、金融形势分析和对策建议，制定金融政策等；在财政事务方面，负责编制联邦政府预算，税收政策立法和关税政策，管理联邦政府债务，管理联邦政府对省和地区的转移支付，代表联邦政府定期向议会报告预算执行情况。

加拿大联邦政府财政部内设9个职能司：经济和财政政策司、经济发展和法人财务司、联邦—地方关系和社会政策司、金融部门政策司、国际贸易和财务司、税收政策司、国有企业服务司、咨询和通信司、法规司等。以上司局都向常务副部长办公室负责。

参与联邦预算制定的有三个方面的人员和机构：主要参与者，包括总理、财政部部长、内阁和内阁政策委员会以及特别委员会；一些重要的参与机构，包括财政部、枢密院办公室、国库委员会秘书处（其中，枢密院办公室的职责是管理内阁日常事务、政府部门间协调、向总理和内阁提出建议以及对内阁的决定进行记录等。国库委员会秘书处的职责是监督各部门现有项目支出、建立运行制度、协调部门对议会的报告、管理内阁国库委员会）；咨询机构，包括议会财政委员会及其他机构。

加拿大联邦政府预算编制过程中，枢密院会同财政部向总理提出预算战略要点建议，财政部最终制定预算，国库委员会协助进行预算编制并具体执行。

参考资料

1. 财政部预算司：《预算管理国际经验透视》，中国财政经济出版社2003年版。
2. 项怀诚：《市场经济国家财政机构设置及职能》，经济科学出版社2000年版。
3. 加拿大财政部网站：<http://www.fin.gc.ca/toce/2000/sr-e.html>。



附件 5

欧美发达国家编制多年期预算的起因

英国政府早在 20 世纪 50 年代，即已对国防和基本建设方面的支出实行五年开支计划，但大部分政府支出仍然按照年度编制预算。通过将年度预算与已经实行的部分支出项目的五年计划相比较，英国政府认为采用多年期预算编制法是有益的，也是可行的，因此决定从 1961 年起编制为期五年和包括多项支出内容的公共开支计划——公共开支调查（PES），到 1969 年成为一种经常性的制度。

德国和法国编制多年期预算，首先是出于应对当时经济危机的需要。20 世纪 60 年代中期，原联邦德国经济在经历了持续十多年的高速增长之后出现了第二次世界大战后第一次衰退。1966 年 GDP 增速比 50 年代的平均水平下降了 4.4 个百分点，失业率上升了 2.1%。作为反周期的一种制度建设，联邦德国议会于 1967 年 6 月通过了《促进经济稳定与增长法》，规定联邦政府和各州应制定为期五年的财政中期计划，借以对经济发展趋势和财政收支动态进行预测分析，并提出可供选择的政策措施。在法国，原来的年度预算就曾包含有多年预算的因素，不过仅限于在年度预算中列明较大的、需要多年投资才能完成的建设项目的投资总额。20 世纪 80 年代末，法国经济再度陷入危机，到 1993 年出现负增长。经济衰退导致财政状况恶化，财政赤字占 GDP 的比重迅速上升。为此，法国政府采取了以增税为核心的一系列措施，使财政状况逐步好转。但与此同时，由于税收负担加重，导致经济复苏缓慢。经过反思，法国政府认为，如果通过多年财政预算形式及早对收入和支出进行合理安排，避免税收增加过多，可能会使经济较早地走出困境。从这种考虑出发，法国于 1998 年开始正式编制时间跨度为三年的中期财政计划。另外，由于法国公务员队伍年龄结构老化和实行“进一退一”的人员交替政策，目前和今后一段时期内公务员工资与社会保险支出占财政支出的比重较大，增长较快。为及早预测，调整支出结构，既保证能到期足额支付工资和退休金，又不致使财政陷入被动，也是法国编制中期财政计划的重要出发点之一。

在美国和加拿大，支持实行多年期预算的推动力主要是控制政府支出和财政赤字。第二次世界大战以后，美国持续以扩张政府支出的办法刺激



经济，再加上扩大社会福利计划和各届政府出于政治选举的考虑而竞相减税，致使预算支出规模不断扩大，收入难以与支出同步增长，财政赤字成为一种经常现象。特别是从 20 世纪 60 年代下半叶开始，支出和赤字变得不可倒逆，即在经济高涨阶段也要增加。这种情况不仅引发了宏观政策的重新选择，也对预算编制方式提出了多方面的变革要求。而实现这种要求的措施之一，就是采用多年期预算。1970 年美国国会通过的《立法改革法》规定，对将要实施或扩大重要计划的行政主管部门提出的立法建议的预算授权和开支进行五年期预测；1974 年美国国会在《1974 年国会预算和扣押款项控制法》中进一步规定，总统、国会预算委员会、国会预算局都要在预算过程中作出各自的多个年度的财政预测。自此，历届联邦政府都编制了为期不等的多年预算。20 世纪 80 年代，里根政府就是具体通过多年预算计划来推行其降低税收、减少国内开支、增加军费开支及平衡预算的方案。除联邦政府外，为了更好地控制开支，约 40% 的州政府也先后实行了多年期的预算编制方法。在加拿大，20 世纪 70 年代中期以后，国际形势的变化使政府职能范围进一步扩大，加之国际石油价格上涨对经济发展产生较大冲击，财政收入比重降低，赤字和债务规模扩大，财政困难加剧，计划项目预算在支出项目管理中的作用下降。在这种情况下，加拿大联邦政府于 1979 年制定了政策和支出管理制度，引进了五年期财政计划。

出于协调各成员国预算政策、加强对成员国财政状况监督和谋求区域内经济稳定的目的，欧盟也十分重视多年期预算的作用。欧盟《稳定与增长公约》明确规定，每个成员国每年都要编制并向欧盟委员会提交中期财政计划，以保证实现各成员国财政赤字不超过 GDP 的 3% 的趋同标准和保证各成员国经济能够处于安全的波动范围之内。

资料来源：张晋武：《欧美发达国家的多年期预算及其借鉴》，载于《财政研究》2001 年第 10 期。

附件 6

部分国家中长期预算的编制程序

一、英国

英国公共支出计划编制的主要程序是：每年 2 月，由财政部向各个主管部门送达支出安排的通知和原则，各部门据此编制本部门计划期各年的



支出计划，并发送财政部，然后，由财政部起草报告草案。6月份，财政部向内阁报告今后各年政府支出计划，议定支出总额。从9月份起，财政部首席大臣分别与各有关部门的领导就支出计划交换意见。由于英国公共支出计划的范围包括地方政府在内，因此中央政府还要同时与地方政府协商今后各年的支出数额。公共支出计划经协商确定后，于下年1月以白皮书形式公布。随后财政部再向议会详细报告下一年度中央政府的支出预算，经议会审议批准后下达执行。

二、法国

法国中期财政计划的编制是由经济财政工业部的预测局和预算局共同完成的。其分为四个阶段：一是起草预算草案和中期财政计划框架阶段。在这一阶段，首先由预测局提供一个关于多年度经济形势发展预测分析和财政计划安排基本原则的报告。然后，由预算局据此测算财政收支情况，编制年度预算草案和中期财政计划框架，并提出具体的财政政策措施，提交给总理。二是总理及财政部与各部委协调阶段。在这一阶段，总理要就下一年度的预算草案和中期财政计划框架召集各部委进行讨论协调。财政部与各部委谈判的主要对象是各部委根据总理协调决定和总理提出的今后一个时期财政预算安排的基本原则编制的部门年度预算，目前正在考虑将多年度预算引入协调过程。三是编制年度预算和中期财政计划草案阶段。即由财政部根据上一阶段的结果，详细审核各部委预算年度内所需的支出数额，测算各种税收收入，提出具体的年度预算草案，并报总统核准。财政部再根据总统核准的预算草案修改中期财政计划，然后与预算草案一起提交国会。四是国会讨论和审批预算阶段。国会在讨论年度预算时要同时讨论财政部提供的中期财政计划报告，并以此作为审议年度预算的必要参考材料。年度预算草案经国会审议批准后，由总统下达，付诸执行。

三、德国

德国为编制中期财政计划，专门成立了直属于联邦政府的“财政计划委员会”。该委员会由联邦财政部、联邦经济部、各州财政部部长、联邦银行代表组成，联邦财政部部长任主席。其支出计划的编制一般是在各部提出的具体支出项目和资金数额的基础上，经联邦财政部汇总审核后编制而成。税收收入的测算由联邦财政部、联邦经济部、联邦银行、各州财政部及五大经济研究所、联邦经济发展委员会等方面的专家组成的测算工



作组负责，每年上半年和下半年各测算一次。

资料来源：张晋武：《欧美发达国家的多年期预算及其借鉴》，载于《财政研究》2001年第10期。

参考文献

1. “深化地方预算管理研究”课题组：《深化地方预算管理研究》，载于《西部财会》2006年第7~8期。
2. 财政部预算编制课题组：《关于预算编制模式及运行机制的研究》，载于《经济研究参考》2000年第27期。
3. 财政部预算司：《预算管理国际经验透视》，中国财政经济出版社2003年版。
4. 丛树海：《建立分类管理的国家预算体系》，载于《财经研究》2000年第6期。
5. 高培勇、马蔡琛：《中国政府预算的法治化进程：成就、问题与政策选择》，载于《财政研究》2004年第10期。
6. 黄佩华、迪帕克：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社2003年版。
7. 李燕：《财政中期（多年滚动）预算：借鉴与实施》，载于《财政研究》2006年第2期。
8. 刘剑文、郭维真：《论我国财政转型与国有资本经营预算制度的建立》，载于《财贸研究》2007年第2期。
9. 刘笑萍：《试论我国编制中长期财政滚动预算的必要性》，载于《中国工商管理研究》2003年第4期。
10. 刘永泽等：《国有资本预算制度的构建目标、原则与基本框架》，载于《财经问题研究》2007年第9期。
11. 马蔡琛：《政府预算》，东北财经大学出版社2007年版。
12. 马蔡琛：《从“单兵推进”到“共同治理”：中国公共预算改革的路线图》，载于《中国审计》2005年第23期。
13. 马蔡琛：《复式预算制度改革刍议》，载于《财会研究》2004年第2期。
14. 马蔡琛：《我国地方预算改革主流模式的比较分析》，载于《广东技术师范学院学报》2006年第2期。
15. 马蔡琛：《我国复式预算管理模式的改革取向》，载于《中国财政》2005年第5期。
16. 马蔡琛：《中国公共预算管理改革的制度演化与路径选择》，载于《中央财经大学学报》2007年第7期。
17. 马蔡琛：《中国预算管理制度变迁的经济学分析》，载于《税务与经济》2002年第2期。
18. 项怀诚：《市场经济国家财政机构设置及职能》，经济科学出版社2000年版。
19. 肖文东：《年度预算与中期预算：比较及借鉴》，载于《中央财经大学学报》



2007年第12期。

20. 许安拓：《预算管理体系：体制内三权分离》，载于《中国改革》2005年第6期。

21. 闫东玲、罗旭华：《建立和完善社会保障预算制度的思考》，载于《经济理论研究》2007年第6期。

22. 袁星侯：《西方复式预算制度的启示》，载于《决策与信息（下半月刊）》2006年3月。

23. 远山：《预算改革攻坚新路线：共同治理跨越部门“藩篱”》，载于《第一财经日报》2008年3月10日。

24. 曾林雪：《正确处理预算编制、执行与监督关系的思路》，载于《财会通讯（理财版）》2007年第2期。

25. 张晋武：《欧美发达国家的多年期预算及其借鉴》，载于《财政研究》2001年第10期。

26. 宗和：《外国专家谈财政中长期计划管理——财政中长期计划管理国际研讨会观点综述》，载于《中国财政》2002年第10期。