

我国政府财政层级改革的理论分析

辛焕平

(浙江大学 管理学院,杭州 310027;佛山科技学院 经管学院,广东 佛山 528000)

摘要:分税制财政体制实行以来,县乡财政风险凸现,除了税制结构不合理、省以下分税制财政体制不完善外,还与我国的政府层级过多、政府机构膨胀有很大的关系。着眼于完善分税制财政体制、发展县域经济和加速城市化进程,改革政府层级与财政层级是关键所在。从西方发达国家的实践和我国的国情出发,我国应建立中央、省、市(县)、镇等四级政府和相应的四级财政。

关键词:分税制财政体制;政府层级;财政层级;县乡财政

中图分类号:F812.0 **文献标志码:**A

一、引言

1994年实行的分税制财政管理体制,是完善我国社会主义市场经济的一次深刻的制度变革,实施至今,已12年有余。其意义在于,初步建立起了我国公共财政管理体制框架,规范了中央和省级政府之间的分配关系,提高了“两个比重”从而增强了中央政府的宏观调控能力。在现行体制的运行过程中,也出现了一些问题,突出表现在省以下分税制体制比较混乱,省、市政府纷纷效仿中央政府层层集中财权、下放事权,造成县乡基层政府收支失衡,财政困难加剧,引发局部性财政风险。之所以出现这些问题,并不是分税制本身有什么问题,恰恰相反,是因为我国目前的分税制还不是真正意义上的分税制,或者说,还不是彻底的分税制,这是由我国的国情决定的:(1)分税制实行之初,为了减少改革的阻力,降低制度变迁的成本,制度设计没有触动地方政府的既得利益,仅是调节了增量部分;(2)我国的税收体系不尽合理,22个税种中,筵席税、屠宰税、固定资产投资方向调节税等徒有其名,而且这22个税种也仅是对单位和个人的收入流量征收,涉及存量的一些税种如物业税、遗产与赠与税等尚未出台;(3)更为关键的是,我国是世界上主要国家中政府层级最多的国家,共有中央、省、市、县、乡等五级政府,将22个税种在五级政府之间分配,并确保形成各自

的主体税种,显然存在不相容性。

从西方发达国家看,普遍实行三级政府架构,比如美国,分为联邦政府(中央)、州政府(相当于我国省级政府)和地方政府(相当于我国的县乡政府)。三级政府架构对应三级财政级次,就能较为成功地实施分税制财政体制。鉴于我国的政府层级太多,直接增加了分税制改革的难度,因此适当简化政府级次和财政级次,就成为了学术界的共识。但在具体的措施上,则各有不同的考虑和主张。贾康和白景明^[1]建议把乡一级政府变成县一级政府的派出机构,进而把地市一级政府虚化,缩到实三级加两个半级(地市和乡作为派出机构层级)政府,就非常接近市场经济国家的通常情况了,这种情况下的分税分级体制和现在省以下理不清的体制难题,就有望得到一个相对好处理的方案。于凌云、田发^[2]认为,我国财政管理体制改革选择先简化财政层级,将五级财政体制精简为中央、省、县(市)三级财政体制,打破“一级政府,一级财政”的思维定式,使财政层级与政府层级出现一定程度上的不对应。但这一基本财政层级的建立必须依赖于两项重大改革,一是推行“省管县”财政体制,二是推行“乡财县管”财政体制。从长远看,乡级政府逐步撤销,市与县成为平级政府,最终,政府层次也将从五级简化为三级(中央、省、市/县),同三级财政相对应。甘行琼^[3]阐述了“省管县”代替“市管县”的政治经济学,得出

收稿日期:2006-02-24

作者简介:辛焕平(1970—),男,江西万载人,佛山科学技术学院工商管理系讲师,浙江大学管理学院博士生,主要从事财政学和企业管理研究。

了我国应由中央集权型的单一制国家结构形式向地方分权型的单一制国家结构形式转变的结论。呼显岗、常云昆^[4]也主张取消地(市)级政府,将乡(镇)政府变成县乡政府的派出机构,实行中央、省、县三级政府体制。而且,他们还认为省管县由于信息不对称可能引起监督失效,因此建议改革省级行政区划,在全国设立50个左右省级政府,使每个省级政府所辖县(市)由目前平均的92个减少到60个左右。

纵观上述研究,各位学者还是囿于财政领域,就基层财政困难论政府层级和财政层级的改革,其方案似有商榷之处。本文拟从县乡财政困难、县域经济发展以及城市化进程等国民经济的不同领域,多角度地探讨我国财政层级及行政区划的变革。

二、我国政府层级和财政层级变革的设想

本文认为,《预算法》规定的“一级政府,一级预算”,应成为我国设置政府层级和财政级次的根本原则。在此前提下,改革的目标是最终实现中央、省、市(县)及镇等四级政府架构和财政层级。其理由分述如下。

(一) 撤消地(市)级政府及其财政层级,使市与县成为平级政府

地(市)级政府原来就是规定为省级政府的派出机构,只不过后来实化了。实化的结果,带来了极大的负面影响:第一,增加了政府层级,在省与县之间凭空多了一重委托—代理关系(地市级政府既是省级政府的代理人,又是县级政府的委托人),由此委托—代理成本增加,具体表现在政府的规模及机构膨胀导致财政支出的膨胀、政府之间信息传递链条拉长造成信息传递速度减慢且失真率高,等等。这是财政效率低下的一个原因。第二,地(市)级政府具有追逐自身利益最大化的倾向,同时还具有增加其所在城市公共产品的偏好而忽略下辖县乡对公共产品的需求,由此往往上收县乡财力而下放事权,截留中央和省级政府对县乡政府的转移支付,这是造成县乡财政困境的一个重要原因。第三,由于地(市)级政府的行政目标容易模糊和偏离,加上财力不足,其对县级政府的调控能力十分有限,无法平衡省内区域经济的均衡发展。在这种情况下,撤消地(市)级政府和财政层级,反而有利于地方财政收支的改善和效率的提高。浙江、安徽、湖北、山东和辽宁等省对部分贫困县实行“省管县”代替“市管县”财

政体制,取得了较大的成功,从实践上证明了撤消地(市)级政府及其财政层级是可行的。

(二) 改革县级行政区划,整合县域资源,加速城市化进程

从我国的历史看,自秦朝实行郡县制两千多年以来,不论朝代如何更替、政府体系如何变化,县级政府始终是最稳定的一个层级。在国外,县级政府也是较为常见的一个政府层级。因此县级政府及其财政层级不但要保留,更须进一步强化。但是,从县域经济发展和城市化进程的角度看,现行的县级行政区划需要进行适当的调整。

2001年,除香港、澳门两个特别行政区及台湾省以外,我国大陆共有31个省级单位。省以下是331个地区级单位,2109个县和44741个乡/镇级单位(见图1)^[5]。如果撤消地(市)级政府,实行省管县、市与县成为平级政府,则平均每个省级政府要管辖79个县级单位,可能出现管理幅度偏宽引起县级政府的逆向选择和道德风险。基于这种考虑,呼显岗、常云昆(2005)建议改革省级行政区划,在全国设立50个左右省级政府,使每个省级政府所辖县(市)由目前平均的92个减少到60个左右(注:由于数据的来源不同,目前每个省级政府平均管辖的县市数目与本文有一定的出入,但不影响问题的讨论)。但我们认为,改革省级行政区划在操作性上难度更大,不如改革县级行政区划、减少县级政府数量易行,同样可以达到缩减省级政府管理幅度的效果。

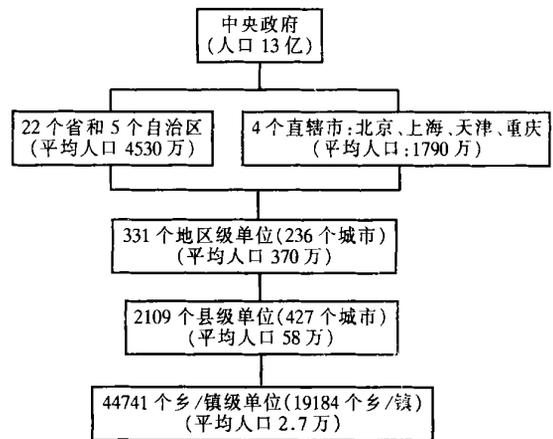


图1 中国政府结构图

资料来源:转引自黄佩华、迪帕克:《中国:国家发展与地方财政》,北京:中信出版社,2003

与增加省级政府相比,改革县级行政区划、减少县级政府数量具有更重要的意义:第一,减少了县级政府机构,进一步缩减了财政供养人口。从全国范

围来看,一方面,县级财政的行政支出少了;另一方面,使中央和省级政府对县级政府的转移支付更为集中和有效,由此县乡财政困难的矛盾可以有所缓解。第二,要防范和化解目前的县乡财政风险,关键在于发展县域经济。现行的县域范围太窄,各种生产要素和资源较为稀缺有限,加上县域之间的市场阻隔和封锁,制约了县域经济的发展。减少县级政府的数量等于扩大了县域范围,整合了市场、资源与各种生产要素,消除了发展瓶颈,县域经济可能出现一番新气象。佛山的实践正在证明这一点。佛山是一个地级市,原来下辖城区、石湾区和顺德、南海、三水、高明等四个县级市,其中顺德和南海长期排名中国百强县的前十位,县域经济实力十分强大。佛山县域之间虽然有合作,但是各自为政的发展模式更严重,导致区域经济发展很不均衡,三水、高明经济较为落后,而南海、顺德在经过多年的经济高速增长之后,也受制于自身的资源约束呈现疲态。在这种背景下,佛山地区开始改革行政区划,将城区和石湾区合并为禅城区,顺德、南海、三水、高明等变为佛山市下属的区,现行的佛山大都市就由五区组成,打破了原来的行政束缚和瓶颈制约,整合了区域内的资源和要素,佛山各区的经济开始均衡、高速地增长。第三,中国当前最严重的问题是“三农”问题和城乡差距过大形成的二元经济结构问题,这实际上是同一问题的两个方面,解决的根本途径在于加快城市化和工业化的进程。城市化首先是人口的城市化,然而在现行的县域范围内,一个县的人口规模通常是三、五十万,多的可达七、八十万,这样的人口基数不利于城市化的快速扩张。当然,如果人口可以自由地跨县甚至跨省流动的话,县域范围的大小不会阻碍城市化的发展,问题是我国长期以来形成的户籍制度和保障制度的缺失制约了人口的自由流动。因此我们的设想是,从人口数量和地缘的因素出发,把相邻的2-3个县合并为一个县,这样的话,一方面可以进一步缩小县级政府的规模,节省县级财政支出;另一方面,至少在土地面积或人口规模上与市级接近,县级政府与市级政府成为平级政府才有了基本的现实依据。我国当前的城市化水平约37%,正处于钱纳里“世界发展模型”中的加速阶段,但是最近几年我国的城市化水平并没有出现理论上描述的高速发展,其中县域规模太小以及县域经济落后可能是一个重要原因。通过县域的合并与整合,我国的城市化进程将可能加速推进。

(三) 撤乡并镇,保留镇级政府及镇级财政

乡级财政从建立以来就一直很不完备,特别在取消农业特产税和农业税后,基本上没有了收入来源,占乡级支出大半的教师工资由县级统一发放后,乡财政的内容就更“虚”了,已称不上一级财政,可以考虑撤消。作为与乡平行的镇级,无论在人口规模、非农业人口数量和比例,还是在乡镇企业的发达程度以及商业规模上,都比乡级要高一层次,也能获得一些工商税收,其辖区居民对公共产品的要求也较乡级为高,财政内容相对充实。我们的设想是,取消乡级政府和乡级财政,把它并入到镇级政府,同时把较小的镇进行合并。其理由基于以下三点:第一,随着县域范围的扩大,县级政府直接管理乡村事务的能力不足,有必要在县级政府下面再保留镇级政府,以提高乡镇公共产品的供给效率。第二,我国要加速城市化和工业化的进程,全面建设小康社会,关键在于大力发展小城镇,建立大城市、中小城市和小城镇等多层次的城市体系,镇级正好承担这一使命。发展小城镇必然面临诸如司法、公安、交通、气象、环保、城镇基础设施建设和支农支出等社会事务,政府要提供大量的公共产品,很难想象,没有相对独立的一级政府和一级财政怎么能够较好地完成这一重要使命。第三,撤乡并镇同样可以起到精简乡镇机构的功效,对于治理乡镇债务、防范乡镇财政风险具有重要的意义。

三、相关配套改革

(一) 充分调研,细致筹划

改革政府层级和财政层级,是一项长期且巨大的系统工程。应该在国务院的直接领导下,省、市、县、乡等各级地方政府紧密配合,经过周密的部署,细致的调研,制定详细的计划和方案,报请全国人大批准,最终通过修宪来加以立法。在实施过程中,可以考虑分阶段、有步骤地推进。比如,可以考虑第一阶段先撤乡并镇;第二阶段进行县级之间的合并工作;最后阶段撤消地级市,使县级政府与市级政府成为平级。

(二) 继续广泛推行“省管县”财政体制

由于政府层级和财政层级改革的长期性和艰巨性,作为过渡性措施,“省管县”财政体制是一种必然的选择。浙江、安徽等省市在实施省管县财政体制方面效果良好,取得了不少宝贵经验,应该加以总结和推广。一旦“省管县”财政体制在全国范围内广泛实行的话,则取消地级市就水到渠成。由于乡级财政已名存实亡,有些学者建议推行“乡财县管”财政

体制,最终撤消乡镇政府和乡镇财政。对此笔者并不赞同,理由前已述及。笔者认为,“乡财县管”可以作为暂时的权宜之计,但在撤乡并镇之后,县级政府应该把原属于“乡财”的部分归还镇级政府,另外还要加紧撤乡并镇工作的实施。

(三) 税制改革要适应分税制财政体制的要求

政府层级和财政层级改革的最终目标一是完善分税制特别是省以下分税制财政体制;二是防范和治理县乡财政风险。无论哪一个目标,都要求加快税制改革,调整税种。我国现行税种着眼于对企业和居民的收入流量征税,如增值税、企业所得税、个人所得税、消费税等,较少有税种涉及到对居民收入存量即个人和家庭财富进行征税,这是造成财政收入占 GDP 比重偏低的重要原因,也是社会贫富差距越来越大的重要原因。因此,新一轮的税制改革应增加遗产与赠与税、物业税和社会保障税等旨在调节居民财富存量的税种。这样的话,一是比较容易在四级政府之间分税,各级政府都有自己相对独立的主体税种,政府之间的分配关系得以理顺;二是县级与镇级政府的收入增加,为防范和化解县乡财政风险提供了财源支持。

(四) 加快户籍制度、就业制度和保障制度的改革

当前大多数县域和乡镇经济落后,税基相当薄弱,这是制约政府层级与财政级次改革的关键因素。县级与乡镇财政仍属于农业财政,农业与农民对财政收入的边际贡献率低,必须尽快向工业财政转型,换言之,即是加快工业化和城市化进程。然而,现行制度人为地把城乡分隔而治,阻碍了农业人口向城市居民的转换,为此必须尽快取消户籍制度、改革就业制度使城乡居民享受同等的国民待遇,以及建立

完善的社会保障制度,让农村剩余劳动力顺利地流动和转移到城镇中来。

四、简要的结论

分税制是与市场经济相匹配的财政体制。我国实行分税制以来,县乡财政风险凸现,除了税制结构不合理、省以下分税制财政体制不完善外,还与我国的政府层级过多、政府机构膨胀有很大的关系。着眼于完善分税制财政体制、发展县域经济和加速城市化进程,改革政府层级与财政层级是关键所在。从西方发达国家来看,大多实行三级政府架构,也有的实行四级政府体制,比如法国就实行中央、大区、省、市镇四级体制。考虑到我国疆域辽阔,加上改革的路径依赖,我国建立中央、省、市(县)、镇等四级政府和四级财政,应是一种理性的选择。这种政府和财政层级构架,也有利于我国城市体系的建立和完善,省级政府发展大型和特大型城市,市(县)级政府发展大中型城市,镇级政府发展小城市和城镇。而城市体系的完善无疑可以加快城市经济和县域经济的发展,缩小城乡差距,推进工业化和城市化进程,最终消除城乡二元经济结构特征,实现我国社会的全面小康。

参考文献

- [1] 贾康、白景明. 县乡财政解困与财政体制创新. 经济研究, 2002, (2).
- [2] 于凌云、田发. 论我国政府财政层级的改革. 财政研究, 2005, (9).
- [3] 甘行琼. “省管县”代替“市管县”的政治经济学. 财政研究, 2005, (6).
- [4] 呼显岗、常云昆. 完善省以下分税制财政体制需要的几项配套改革. 财政研究, 2005, (6).
- [5] 黄配华、迪帕克等. 中国: 国家发展与地方财政. 北京: 中信出版社, 2003.

Analysis of the Fiscal Level Reformation of China

XIN Huan-ping

(College of Management, Zhejiang University, Hangzhou 312007;

College of Economics and Management, Foshan University, Foshan Guangdong 52800, China)

Abstract : After the running of the apportioned-tax fiscal system, there could see lots of financial risk on the level of counties. Except for inappropriate tariff systems and incomplete the apportioned-tax fiscal systems under provincial levels, the risk also come out of the excess of governmental levels and frameworks. The key point of the reformation on governmental levels and frameworks lies in perfecting the apportioned - tax fiscal system, developing county economy and accelerating the urbanization process; Therefore, we should build up the four level government and corresponding fiscal system: the central, provincial, city (county) and town out of the practice of western developed countries and the situation of China.

Key words : Apportioned-tax fiscal system; Governmental level; Fiscal level; County finance