

二、當前大陸財稅體制改革方案及其問題

兩岸發展研究基金會執行長魏艾

- 中共根據去年「十八屆三中全會」所設定「市場化、自由化」的改革主軸，陸續推出各領域的經濟體制改革方案，其中，財稅體制改革所涉及的相關問題受到海內外高度的關注。
- 大陸所提出的財稅體制改革方案，主要是要進行公共財政預算透明化、深化稅收制度改革和地方政府間財政關係的改革，其目的是要針對現行財政體制所存在的地方政府不具立法權、財權和事權無法配合的缺失進行改革。
- 儘管中共已修訂預算法，並推動省級政府編制資產負債表，使各級政府的各類資產和負債透明化，但如何釐清政府間的財權和事權，以及建立良好的監督機制，才是健全財稅體制改革的關鍵所在。

去（2013）年 11 月，中共「十八屆三中全會」提出以「市場化、自由化」為主軸的全面深化改革的總目標。根據全會所審議通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，未來中國大陸全面深化改革的總目標，是要完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化，而深化改革的重點是經濟體制改革，核心問題是處理好政府與市場的關係，使市場在資源配置中，發揮決定性及政府作用。「決定」中所列出的經濟體制改革領域，財稅體制改革是重點改革領域。因此今（2014）年被稱為「全面改革元年」，中共將陸續推出各領域的經濟體制改革方案。今年 6 月 30 日，中共中央政治局召開會議，審議通過「深化財稅體制改革總體方案」，提出有關公共財政預算透明化，深化稅收制度改革和地方政府間財政關係的改革政策和措施。8 月底，「全國人大」常委會通過關於修改預算法的決定，與此同時，大陸財政部要求中國大陸各地推動省級政府資產負債表的試編工作，此一財政體制改革方案，對於全面深化改革和

未來大陸社會經濟發展具有何種意涵，並將面臨那些問題，值予探討。

（一）大陸現行財政體制的特點

改革開放前，中國大陸財政體制的基本特徵是高度集中、統收統支的管理模式。改革開放初期，大陸對財政管理體制進行適當的分權和分級管理的改革。其中，為解決「統收統支」財政體制導致地方政府缺乏積極性的缺失，大陸實行「財政包乾」的財政管理體制，以激勵地方的積極性。但是此種財政管理體制卻存在嚴重弊端，主要表現於（趙興羅、劉孝誠，「分稅制改革 20 年：回顧與反思」，經濟研究參考，2014 年第 40 期，頁 13-18）：

第一，中央財政陷入嚴重危機。財政包乾體制固然激勵地方的積極性，並刺激經濟的快速增長，惟經濟的高速增長並沒有帶動和促進中國大陸財力的同步增長。根據大陸國家統計局的資料顯示，財政收入佔 GDP 的比重由 1978 年的 31% 下降到 1993 年的 12.6%；另一方面，中央財政收入在大陸財政收入中所佔的比重由 1984 年的 40.51% 下降到 1993 年的 22.02%。中央財政捉襟見肘，且背負大量的債務，加劇了中央的財政困難，影響宏觀經濟調控能力。

第二，資源配置效率遭到扭曲。「財政包乾」體制是按照企業隸屬關係劃分企業所得稅，在地方財政管理權限擴大的情況下，此種制度安排極易強化地方的利益機制，導致地方追求短期利益，地方競相發展見效快、利稅多的項目，以致造成重複建設的現象，資源配置效率被嚴重扭曲。

由於「財政包乾」的財政管理體制所存在的弊端，大陸決定進行財政管理體制改革。「十四屆三中全會」通過「關於社會主義市場經濟若干重大問題的決議」提出「分稅制」改革。1993 年 12 月 15 日，中共國務院發佈「關於實行分稅制財政管理體制的決定」，並於 1994 年 1 月 1 日起實行。

「分稅制」稅收制度的改革，其主要內容之一便是在中央政府和地方政府之間劃分稅種和稅權，因此，合理的稅收制度成為「分稅制」的重要基礎。但是，「分稅制」稅收制度改革的主要精神，便是要加

強中央的財政權力。根據大陸說法，市場經濟條件下政府調控宏觀經濟必須保證必要的基本能力。儘管建立社會主義市場經濟，必須發揮市場機制在資源配置中的決定性作用，同時也離不開政府在宏觀調控中的作用。中央政府調控宏觀經濟，必須掌握財政的主動權（趙興羅、劉孝誠，「『分稅制』改革 20 年：回顧與反思」，經濟研究參考，2014 年第 40 期，頁 13-18；賈康、梁季，「審視分稅制」，財經，2014 年第 22 期，頁 88-91）。分稅制改革之前，由於中央財政能力薄弱，因而需投入的國防、基礎研究以及重要領域的建設資金嚴重匱乏，中央政府的宏觀調控能力被嚴重弱化。分稅制實施後，全中國大陸財政收入和「兩個比重」顯著提高。根據大陸國家統計局的資料顯示，隨著大陸經濟的快速增長，全大陸財政收入佔 GDP 的比重由 1993 年的 12.6% 提高到 2012 年的 22.57%；中央財政收入佔全部財政收入的比重，由 1993 年的 22.02% 增長到 1994 年的 55.7%，2012 年此一比重是 47.1%。很顯然的，實施 20 年的分稅制是中共中央財政財力不斷增強的過程，而中央政府在調控宏觀經濟掌握了財政的主動權（趙興羅、劉孝誠，「『分稅制』改革 20 年：回顧與反思」，經濟研究參考，2014 年第 40 期，頁 14）。

（二）新財稅體制改革的方向和內涵

儘管分稅制稅收制度改革的直接目的是要提高「兩個比重」（財政收入佔 GDP 的比重；中央財政收入佔全部財政收入的比重）已經實現，在促進大陸中央財政收入比重的提高發揮了重要的作用，但是此一制度卻也存在相當的缺失，以致難以充分發揮財政管理的效益。

第一，1994 年的分稅制並非完全的分稅制，地方政府不具有稅收立法權。「完全的分稅制」應是不同層級的政府都具有法律主體的地位和資格，否則就只是一種變相的收入分成辦法和稅收分級管理辦法。大陸現行的分稅制，地方政府不具有稅收立法權，而立法權不下放的分稅制所能解決的問題也只能限於稅收的徵管問題而已。

第二，土地財政和地方債務成為大陸財政的潛在風險。1994 年分稅制改革後，財權過度集中於中央政府，地方的財權和事權不對稱，地方政府不得不另闢財源，土地財政和地方債務應運而生，使大陸財政經濟存在著財政和金融風險（財政部財政科學研究所、北京大學林肯中心「中國

土地財政研究」課題組，經濟研究參考，2014年第34期，頁27-30)。

第三，財權與事權無法配合是財政體制改革的主要缺陷。事權與財權相結合，以事權為基礎劃分各級政府的財政收支範圍以及管理權限，是建立完善、規範和權責明晰的分級財政體制的基礎。然而，事權與財權不清，一直是大陸財政體制改革的主要限制。

為解決大陸財政體制特別是地方政府債務所可能引發的問題，2012年中共「十八大」提出「要建立合規的中央和地方債務管理及風險預警機制」；2013年「十八屆三中全會」的「決定」，有關財稅體系的改革主要為：完善地方稅體系，逐步提高直接稅比重；推進增值稅改革，適當簡化稅率；調整消費稅徵收範圍、環節、稅率，把高耗能、高污染產品及部分高檔消費品納入徵收範圍；加快房地產稅立法並適時推進改革，加快資源稅改革，推動環境保護費改稅；保持現有中央和地方財力格局總體穩定，進一步理順中央和地方收入劃分；適度加強中央事權和支出責任；允許地方政府通過發債等方式拓寬城市建設融資渠道。同年年底，中央經濟工作會議將「控制和化解地方政府債務風險」列為六項重要工作之一。今(2014)年3月，大陸國務院總理李克強在「政府工作報告」中更具體提出，要「建立規範的地方政府舉債融資機制，把地方政府性債務納入預算管理，推行政府綜合財務報告制度，防止和化解債務風險」。

今(2014)年6月30日中共中央政治局審議通過的「深化財稅體制改革總體方案」，明確重點推進三個方面的改革，包括建立公開透明的現代預算制度，深化稅收制度改革和地方政府間財政關係等。此一財稅體制改革將在2016年基本完成重點工作和任務，2020年基本建立現代財政制度。

(三) 地方融資平臺和土地財政的財金風險

大陸地方政府財政能力不足是驅使地方政府建立投融資平臺，以及大幅度依賴土地運營和土地財政的主要原因。

根據大陸現行「預算法」規定，除國務院另有規定外，地方政府不得發行地方債券，要求地方政府財政收支平衡，但是實際上，地方

政府債務早以各種形式存在。2008 年美國「次貸危機」引發國際金融危機之後，中央政府提出「4 萬億」經濟刺激方案，除中央財政投資 1.8 兆外，其餘由地方政府配套，鼓勵地方政府設立投融資平臺公司舉借銀行貸款、發行債券籌集資金，地方政府債務及其財政風險突出。

城投債是地方政府投融資平臺發行的企業債券，而地方政府投融資平臺是由地方政府出資設立，透過財政注資、資產劃發、授予國有土地開發權等方式，設立一個符合「公司法」要求的政府投融資平臺公司，授權其向市場融資，從事公共基礎設施的投融資、建設開發和經營管理等活動，借助政府信用並以經營收入、公共收費和財政收入等為還款來源和保障。地方政府投融資平臺包括不同類型的城建投資、城建開發、城建資產等公司（溫來成、張偲，「地方政府投融資平臺城投債發展前景研究」，經濟研究參考，2014 年第 38 期，頁 28-40）。

任何一個國家在其不同的發展階段，土地財政收入一直是地方政府的一種財政收入形式。「土地財政」是指地方財政主要依靠土地的運作來增加收入、土地是政府增加財政收入的重要來源。大陸推行改革開放政策以來，隨著中國大陸工業化和城市化的發展，經濟社會發展對土地資源、資金和技術的需求也隨著增加。隨著土地有償使用的建立，地方政府已將土地出讓收入和土地抵押融資作為城市建設資金的主要來源，土地出讓收入規模不斷擴大，其所發揮的作用也不斷增加。

儘管土地財政對大陸的經濟發展和土地資源的利用發揮相當的作用，但一般認為，土地財政卻也給大陸社會經濟帶來包括推高房價和地價、造成農民失地、提供滋生腐敗的環境，以及潛藏財政和金融風險等不良影響（財政部財政科學研究所、北京大學林肯中心『中國土地財政研究』課題組，經濟研究參考，2014 年第 34 期，頁 30-34）。以財政和金融風險而論，地方政府以持續開發土地作為發展動力的「土地財政」不是一種可持續的發展模式，不能為地方政府帶來穩定的財政收入，終將導致財政收入的枯竭。此外，「土地財政」的融資模式，將地方政府、房地產企業、居民個人捆綁在一起，增添了金融體系的風險。

地方政府性債務面臨較大的償債壓力是中共財政日益嚴重的問

題。按照大陸財政部的測算，今（2014）年到期需償還的地方政府負有償還責任債務佔債務總額的 21.89%，是償債壓力最重的一年。截至 2013 年 6 月底，地方政府負有償還責任大約 11 兆債務中，今年需償還的債務約為 2.4 兆元。在財政收入增速減緩，而支出剛性較強的情況下，地方政府償債壓力沉重，因此，如何重新劃分中央與地方利益格局，並在地方政府舉債融資加以規範，已是大陸財稅體制改革必須面對的重大課題。

（四）大陸財稅體制改革面臨的問題

在中共中央政治局審議通過的新一輪財稅體制改革總體方案中，明確了重點推進的三方面的改革，主要的關鍵仍在於如何釐清中央與地方政府的財權和事權，以及地方政府性債務問題的解決。

在建立公開透明的現代預算制度方面，從邏輯上看，預算管理制度的改革是財稅體制改革的基礎，但是財政收入劃分的改革需在相關稅種稅制改革基本完成後進行，而建立事權和支出責任相適應的制度則需要量化指標並形成有共識的方案。

今（2014）年 8 月 31 日，中共十二屆「全國人大」常委會第十次會議表決通過關於修改預算法的決定，新法將於 2015 年 1 月 1 日起施行。大陸官方認為此項修訂案具有釐清預決算原則、充實全口徑預算體系、健全政府的債務管理制度、規範財政轉移支付制度、建立預決算公開透明制度、強化人大及常委會對各級預算和決算的審查批准和監督，以及強化對法律責任的規定（鄭猛，「預算法大修十年收官」，財經，2014.9.8，頁 80-92）。除此之外，大陸財政部也要求，今年中國大陸各地推動省級政府資產負債表的試編工作，包括上海、北京、安徽、湖南在內的多個省份已經開始試編多個本級和縣區本級的政府資產負債表（經濟參考報，2014 年 9 月 5 日，版 1 及版 2）。此項制度是希望能夠完整反映各級政府所擁有各類資產和承擔的各類負債，全面反映政府的財務情況。

依目前中共中央的部署和要求，今明兩年預算管理制度改革要取得決定性進展，稅制改革在立法、推進方面取得明顯進展，事權和支出責任劃分改革要基本達成共識。預算改革主要有七項任務，亦即以推進預算公開為核心，建立透明預算制度；完善政府預算體系，研究

清理規範重點支出同財政收支增幅或生產總值掛勾事項；改進年度預算控制方式，建立跨年度預算平衡機制；完善轉移支付制度；加強預算執行管理；規範地方政府債務管理；全面規範稅收優惠政策等（「解密『預算法』大修」，瞭望新聞周刊，2014.9.1，頁 18-19）。

財政收支涉及資金該怎麼分、如何花的問題，近年來大陸確實對各級公務支出不斷加強制度約束，推進預算公開，接受社會監督方面提出若干具體政策和措施。去（2013）年，全中國大陸 31 個省份公開省級財政預算。中央部門預算和「三公」經費預算進一步加大公開力度，除涉密內容外，中央財政本級支出、中央部門預算已全部細化公開到最底層的項目科目，專項轉移支付預算按照每一個具體項目向社會公開，「三公」經費中的公務車購置和運行費細化公開為公務用車購置費和公務用車運行費，顯示出中共中央建立公開透明預算制度的決心。儘管如此，大陸財稅體制改革仍將面臨預算審查監督工作機制不完善、預算監督困難等問題（楊志安，「全口徑政府預決算監督改革路徑」，瞭望新聞周刊，2014.9.8，頁 37-38），而如何明確釐清政府間的財權和事權，以及監督機制的權責更是財稅體制改革的關鍵所在。