# 解决县乡财政困难是否要继续贯彻省以下分税制

来源：网络 作者：落霞与孤鹜齐 更新时间：2024-05-07

*\" 关键词：县乡财政困难 省以下分税制 事权 财权 财力摘要：面对如何解决取消农业税新形势下县乡财政困难的问题，国内学术界目前出现了两种不同的观点，一种认为应该通过继续贯彻、完善省以下分税制来解决，另一种则强调要“因地制宜”而不能统一化地实...*

\" 关键词：县乡财政困难 省以下分税制 事权 财权 财力

摘要：面对如何解决取消农业税新形势下县乡财政困难的问题，国内学术界目前出现了两种不同的观点，一种认为应该通过继续贯彻、完善省以下分税制来解决，另一种则强调要“因地制宜”而不能统一化地实行省以下的分税制。本文对这两种观点进行了比较和评述，澄清两者的一些实质性分歧所在，并进一步探讨面对财政困难县乡财政体制改革究竟应该走什么样的道路。

我国近年来县乡财政困难的现象已是不争的事实，尤其是在202\_年全面取消农业税后，县乡财政运行困难的局面更加严重，特别是中西部地区以农业为主的县乡财政更是到了“寸步难行”的地步。在全面取消农业税的新形势下如何应对县乡财政困难，财经理论界做了大量的研讨，其中最核心的争论焦点是为解决县乡财政困难，对省以下分税制还要不要贯彻的问题。近期，财政部财政科学研究所的几位学者——贾康和刘尚希等在《中国改革》等期刊中发表的几篇论文分别代表了两种不同的观点，具有典型性，他们把对这个问题的讨论推向了一个新高潮。本文就将以这些研究为基础，对这几位学者的不同观点进行总结、比较、评述，并进一步深入分析面对县乡财政困难分税制改革究竟应该走向何处。

一、分税制与县乡财政困难之间的逻辑关系

县乡财政困难之所以和分税制相联系起来是因为两者之间有内在的逻辑关系，县乡财政运行普遍较困难与分税制改革进程是密不可分的，从分税制改革实行的结果来看，这主要表现在两个方面：首先，分税制改革使事权有所下移而财权、财力则有所上划。全国财政收入中中央所占比例上升而县乡所占比例下降 [1]，同时义务教育、农业基础设施、基层医疗卫生事业等一些刚性很强的事权却仍由县乡政府承担。这造成了县乡政府事权与财权、财力比较严重的不统一性。其次是转移支付制度的不完善。完善的转移支付配套措施是在分税制下实现公共产品与服务均等化的一个内在要求。分税制改革以来，转移支付制度由于沿用基数法、加上支付不透明、不公平、不规范等原因导致其与公共产品和服务均等化目标相去甚远。因此，这种不健全的转移支付制度更加剧了县乡财政困难局面。

当然，县乡财政困难并不能完全由分税制改革这个单一的因素来解释，县域经济发展缓慢、财政供养人员过度膨胀等都是不可忽视的原因，但从事实上看，目前的分税制无论如何是引起县乡财政困难的一个主要体制性因素，这一点是不可否认的。因此，分税制也自然成为了研究解决县乡财政困难问题的逻辑起点。

二、对两种不同观点的简要概述

从1994年实施至今的分税制，只是比较完善地确定了中央政府和省级政府间的财政关系，但是对省以下各级政府（市、县、乡）的财政关系则并没有形成系统的制度安排。面对县乡财政困难，应该如何改革尚未完善的省以下各级政府的财政关系，这成为了争论的焦点。对于这个问题的看法大致分两种：一种观点认为，分税制只适宜于中央和省之间，而省以下不宜提倡都搞分税制，实行统一的分税制不能解决县乡财政困难问题，只有因地制宜、区分发达和不发达地区实行差异化的省以下政府间财政体制才是出路，刘尚希等学者是持这种观点的典型代表，贾康研究员形象地把这种思路和主张概括为“纵向分两段．横向分两块”；另外一种观点则认为，县乡财政出现困难的原因并不在于省以下实行了分税制，而在于省以下分税制还没有完善，没有真正进入轨道，所以实行统一的分税制、在省以下将分税制贯彻下去才是解决问题的有效办法。为此，必须要积极推行政府行政机关的“扁平化”，即“省管县”和“乡财县管”等改革试验，从而为分税制在省以下的贯彻创造配套条件，贾康等学者是持这种观点的典型代表。概括地说，从是否赞同通过贯彻省以下分税制来解决县乡财政困难的角度，就可以简略地将以上两种观点区分开来。

三、两种不同观点的主要实质性分歧

1，是分税制制度本身还是分税制的不完善造成了县乡财政困难

前文已经说明了分税制与县乡财政困难两者之间存在着逻辑关系，两种观点也都不否认这个关系的存在性，在这一点上双方看法是一致的，他们的分歧主要在于如何认识现行的分税制与县乡财政困难的因果关系中“因”的实质。以刘尚希为代表的反对通过贯彻省以下分税制来解决县乡财政困难的学者认为县乡财政困难的“因”是分税制制度本身的内在缺陷，因而分税制不适合作为省以下政府财政关系的统一制度安排，所以应该在反思分税制的前提下重新设计合适的体制，而不能“一刀切”的推行分税制。相反，支持通过贯彻省以下分税制来缓解县乡财政困难的学者，如贾康等则认为不可以将县乡财政困难归咎于分税制的制度本身，县乡财政之所以遇到困境是由于目前省以下的分税制并没有完善，分税制本身应有的作用还没有发挥出来。相反，倒是因贯彻分税制不完全而产生的以“讨价还价”为特征的五花八门、形式各异的“包干制”和“分成制”才造成了县乡财政困难。在他们看来，县乡财政困难的“因”是目前省以下分税制的不完善性。

2，“财权同事权匹配”重要还是“财力同事权匹配”重要

事权、财权和财力是分级财政理论的三个核心概念，简单的说，事权是指某一级政府所赋有的履行一定经济社会职能的责任和权利的统一，财权是指某一级政府为了履行事权而需要相应拥有的财政管理权限（主要是财政收入权），而财力是指某一级政府可以支配的财政资源的大小。分税制的本质要求是“财权同事权匹配”，事权决定财权，财权保障事权，因而事权和财权具有统一性，某一级政府有多大的事权也就相应地决定了它应该有多大的财权，不论这一级政府是省政府还是市政府或是县乡政府都必须遵循这个原则，而绝不可认为财权的合理配置是不重要的，这是省以下分税制支持方的观点。但反对方则认为，县乡财政有它们的特殊性，仅仅强调“财权同事权的匹配”是不够的，这是由于对经济欠发达地区，因为税源单薄，无法组织到与事权相对称的财力，难以保障事权的履行，所以“财权同事权匹配”原则在此就不那么适用了，因此“财力同事权匹配”原则更加具有实质性意义。

3，应该“因地制宜”还是应该“统一体制”

基于分税制本身不适合作为省以下政府财政关系制度安排的认识，并根据分析我国现阶段区域经济发展差异现状而提出的“财力同事权匹配”原则，刘尚希等学者认为：体制的统一性与区域的差异性产生了矛盾，使得解决县乡财政困难的政策打了折扣。所以分税制应主要在中央与省一级间实行，而省以下财政体制不宜“一刀切”地提倡搞分税制，可由各省“因地制宜”地设计省以下体制，关键是要达到财力与事权的对称，使各级政府能够有效地履行其职责。省以下体制可以兼容分税、分成、分享等多种方式，从而形成分税制财政体制大框架下的“双层模式”。与此相对，基于对省以下分税制的不完善性导致县乡财政困难的判断和对“财权同事权匹配”这个分税制基本原则的坚持，贾康等支持省以下分税制的学者则认为：分税制为基础的分级财政是市场经济新体制所要求的财政体制配套，需要在统一的市场构建中，逐步使之上下左右贯通运行。以“落后地区和发达地区”或“农业依赖型县乡和非农业依赖型县乡”为划分，选择性地走分税制与非分税制的不同路径，既不符合培育统一市场要求消除“块块”制度壁垒和十六届三中全会“创造条件逐步实现城乡税制统一”的取向，实际上还很容易陷于“讨价还价”的陷阱和发生较严重的扭曲变型。因此，贯彻统一的分税制是改革的必由之路。

四、对两种不同观点及其分歧的评述

“财权同事权匹配”是分税制的内在要求，在一个经济发达且区域发展\" 比较平衡的市场经济国家，只要依据事权将财权合理地配置好，那么同时也就基本上可以保证“财力同事权匹配”，这是因为在税源足够丰裕的情况下，财力大小与财权大小是成正比例关系的，“财权同事权匹配”实际上就等价于“财力同事权匹配”了。但是，我国是一个尚处在社会主义初级阶段、市场经济不发达、区域发展又十分不平衡的发展中国家，因而上述等价性就不能简单地成立了。在经济发展落后、税源严重缺乏的地区，即使安排足够大的财权，也不能够征到足够多的税收，没有了丰裕的税源，履行事权、配置财权和汲取财力之间就常常受困于“巧妇难为无米之炊”的困境，这种困境在县乡政府要比省市政府明显地多。正是出于对这样的特殊国情的考虑，一部分学者提出了“财力同事权匹配”对县乡政府意义重大的论点，这种论点本身应该说并没有错误，但是如果以此进一步得出“财力同事权匹配”比“财权同事权匹配”更加重要的论断、甚至否定“财权同事权匹配”原则并直接寻求“财力同事权匹配”则有失偏颇，因为目前分税制下财力不能满足履行事权需要主要是由于税源的不丰裕造成的，把县乡财政困难归因于分税制体制本身是不合理的。相反，“财权同事权匹配”至少在制度安排上保证了县乡政府获得与履行事权相应的汲取财力的权利（即财权），至于能不能够汲取到和汲取到多少取决于客观经济条件而不是制度安排所可以做到的。所以，“财权同事权匹配”这个原则不应该因为寻求“财力同事权匹配”而被抛弃。

上述分析并没有考虑转移支付的因素，而转移支付是分税制的一项重要匹配措施，在我国经济发展的区域差异性造成“财权同事权匹配”和“财力同事权匹配”不等价的情况下，如果可以通过完善的转移支付制度来消除区域发展的不平衡性，那么事权、财权、财力仍有可能实现统一。但是在现实中，由于分税制只是将中央对省级政府的转移支付制度进行了规定，而省对市、县、乡的转移支付却缺乏统一的安排，因此造成了转移支付并不能够有效地发挥补助县乡政府财力不足的作用。由此可见，除了税源的不丰裕这个客观原因外，转移支付不到位是导致县乡财政困难的另外一个主要原因。所以，要实现“财力同事权匹配”，还得依靠转移支付制度的完善。在加大力度完善转移支付这一点上，两种不同观点是一致的，但是它们在转移支付应该建立在什么样的财政体制框架下则存在明显差异，省以下分税制的支持者认为它必须建立在分税制的基础上，而认为要实行“因地制宜”县乡财税体制的学者则认为应该建立在“双层模式”上（即兼容分税、分成、分享等多种方式的财税体制）。作者认为，建立在不同体制框架上的转移支付的性质是有本质区别的：简单地说，分税制下的转移支付是制度约束和规范下的财力再分配，而“双层模式”下的转移支付则是“讨价还价”模式下的财力再分配。可见，同样是为了达到“财力同事权匹配”的目标，两者的路径、方式是不同的，前者应该比后者更加有效，这是因为前者通过制度来约束上级政府对县乡政府的转移支付行为，而后者则没有这样的硬约束，于是从长期看必然倾向于使上级政府凭借高一级的行政权利来赢得“讨价还价”中的优势地位，这样，处于劣势的县乡政府就难以得到有保障的转移支付。在“政策经济”逐步向“制度经济”转变的趋势下 [2]，将转移支付建立在分税制的基础上是必然取向。

从以上分析中已经可以看出，两种不同观点碰撞的本质是在地区差异性下县乡政府“财力同事权匹配”和“财权同事权匹配”的不等价性如何有效解决的问题，即到底是通过绕开“财权同事权匹配”原则、搞差异化的“双层模式”来解决，还是通过革除“分成”、“分享”等不规范体制从而继续深化与完善分税制来解决。到底应该走什么路，这需从以下几方面考虑：第一，从适应市场经济的客观要求来看，除了分税制外，要处理好政府与企业、中央与地方的两大经济关系是别无他途的，只有分税制可以从根本上保证企业市场竞争的公平性和实现各级政府间稳定的财政关系；第二，根据制度经济学理论，任何制度变迁都是有成本的，过高的变迁成本（尤其当它超过变迁的潜在收益时）甚至会遏止制度变迁的实现。目前的省以下分税制还非常不完善，如果按照贯彻分税制的道路去解决县乡财政困难问题，最终必然涉及压缩政府财政层级和行政层级，在政府规模具有内在扩张动力的条件下，走这条制度变迁道路在未来必定会遇到巨大的“阻力成本”，而“双层模式”由于不触动政府层级改革问题，变迁成本相对较小；第三，从经济发展的长远趋势看，随着县域经济的发展和区域差距趋向缩小，落后地区的税源会不断扩大，此时事权、财权和财力三者之间就逐步具有了内在的统一性，在这种情况下，财权合理配置的效应就可以从隐性转为显性，只要财权能够合理配置就能够保证汲取到足够多的财力来履行事权，如果有短缺部分也完全可以由转移支付来满足，这样在长期中分税制的优势就完全体现出来了。

五、结论与政策建议

面对县乡财政困难，我们面临着是继续在省以下贯彻、完善分税制还是“因地制宜”地实行“双层模式”的抉择，本文认为：从适应市场经济的客观规律、从经济发展的长远趋势看，坚持省以下分税制是必由之路，但是完善省以下分税制需要一系列相关的配套体制和措施，涉及经济、政治的多个方面，不是一蹴而就的过程，因此要把各方面影响因素都考虑到，做好统筹规划，具体而言：

1，首先是要合理配置县乡政府的财权，使其财权与事权基本对称。这可以从两方面入手，一是重新调整事权划分，把某些事权上移，例如农村义务教育作为纯公共物品，由中央政府或至少由省级政府为主体来提供更合适；二是根据重新调整后的事权给县乡政府配置相应的税基，适当安排各地的税种选择权、税率调整权和收费权等。通过这两方面措施可以扭转事权下移而财权、财力上划的局面。

2，其次是完善财政转移支付制度，实现均等化的目标。为此要打破转移支付分配方法上的基数法，尽早运用因素法，排除人为因素的干扰，增加透明度和可预见性，而这要求明确转移支付的总体规模，确定中央、省级和市级政府所应承担的责任与支付规模。除了“纵向转移支付”外，以“对口支援”等方式存在的“横向转移支付”也需要发展。

3，再次是通过行政机构改革来解决我国当前五级财政与分税制不相容的局面。为此，要先控制县乡财政自身供养人员的规模，再次要推进省以下财政层级的减少，最后是在压缩财政层级的基础上达到减少行政层级的目标，总之就是按照“中央、省、县”三级构架的原则去贯彻与分税制相适应的政治体制改革。

4，最后还必须关注改革中的制度变迁成本。为此，应该遵循“渐进”的思路，在条件比较成熟的地区先行试验、再逐步推广到其它地区。在过渡期中，“分税、分成、分享”体制仍将在一定时期内存在的客观事实是不容否认的，虽然这种体制最终将被取代，但在“渐进”改革“远水难救近火”的情况下，它们的存在也不失为暂时缓解燃眉之急的可行办法，同时也有利于减少“摩擦成本”，关键是不能把它们长期凝固化。

当然，解决县乡财政困难，财政体制改革是一个重要方面，但是要从源头上彻底摆脱困境，最根本的还是要发展生产力、培育县域经济，这是解决县乡财政困难的根本途径，也是分税制发挥功能的物质基础。

参考文献：

贾康：“分税制改革需要继续深化”，《中国改革》，202\_年，第2期

贾康：“分税制无过，但体制有恙——兼与“纵向分两段，横向分两块”的主张商榷”，《中国经济信息》，202\_年，第23期

刘乐山、何炼成：“取消农业税后的县乡财政困难问题研究”，《经济体制改革》，202\_年，第3期

刘尚希、刑丽：“解决县乡财政困难要因地而异”，《中国改革》，202\_年，第12期

王国清、吕伟：“事权、财权、财力的界定及相互关系”，《财经科学》，202\_年，第4期

贾康：《地方财政问题研究》，经济科学出版社，202\_年

朱红琼：《区域财政研究》，中国财政经济出版社，202\_年

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！