

论地方税制改革的路径依赖

● 余雁刚

本文运用路径依赖的基本理论作为分析的出发点,对我国地方税制改革中存在的路径依赖问题进行分析,指出了地方税制改革中存在着三个方面的路径依赖特征,以及其存在的负面影响,提出在新一轮制度创新中的对策思路。

“路径依赖”是制度经济学中关于制度变迁的一个重要的分析方法。在制度变迁中,由于存在自我强化的机制,这种机制使得制度变迁一旦走上某一路径,它的既定方向会在以后的发展中得到强化,即在制度选择过程中,初始选择对制度变迁的轨迹具有相当强的影响力和制约力,人们一旦确定了一种选择,就会对这种选择产生依赖性,这种选择本身也具有发展的惯性,具有自我积累放大效应,从而不断强化这种初始选择。本文从制度经济学的这一基本理论出发,来探讨我国地方税制改革的路径依赖的惯性特征。

地方税制改革的路径依赖分析

地方税制是在1994年的分税制财政管理体制改革框架中明确提出的。财政管理体制作为划分各级政府之间财权和财力的根本制度,它受到国家治理结构的

制约。在国家的治理结构中,一般来说是由中央政府和地方政府两级政府构成的,由于国情的差异,各个国家的治理结构呈现出多样性。在中国国家治理结构中,中央政府是治理国家的主导,而地方政府只是中央政府的代理人。尽管随着经济体制改革的深入,地方政府的事权和财权逐步相应的扩大,利益的独立性获得提高,但这一格局并未获得实质性的改变。作为代理人,地方政府要受到中央政府的约束,这种约束体现在,第一,地方可支配的收入受中央政府的整体性安排的约束,即地方可支配的收入受到财政管理体制的约束;第二,地方政府筹措收入的制度受中央政府约束,地方收入制度是由中央政府提供的制度选择集组成的,地方政府基本上无权制定新的制度规则。在这些既定的约束下,地方税制改革呈现以下几个方面的路径依赖特征:

(一) 财政管理体制改革的路径依赖特征对地方税制改革的决

定性影响。选择财政制度改革作为中国经济体制改革的突破口,这是由财政主导型的经济体制内在决定的。然而,在改革的初期,向何种制度改革,即改革的目标是什么,对于治国者来说,可能是不确定的。为了维护改革的合法性和稳定性,治国者选择“试错法”,也就是“摸着石头过河”,通过在实践中摸索出未来制度框架。因而,就决定了治国者从它最为熟悉的地方开始,这就是治国者在计划经济体制下积累的调动微观经济主体积极性的经验——通过权力下放来调动微观主体的积极性,来促进经济的发展和财政收入的增长。这一改革构成了中国20年财政体制改革的主导。从财政管理体制来看,主要表现为通过不断调整地方的收入基数和上缴的比例来调动地方政府理财的积极性,并由中央政府把握最后的决定权。无论是1980年的以承包制度为核心的“分灶吃饭”体制,还是1994年的分税制框架,都体现出中央政府对收支的决定权和调整权。这种决定权和调整权对于中央政府而言,可以通过收入的分成比例和税种的调整而获得在财政收入分配份额中的绝对优势,也就是说,在于不确定性、技术因素等作用下,当中央政府在收入的份额下降的时候,它可以通过调整而重新获得这种优势。这是因为中央政府作为改革的发起者和推动者,在整个社会经济的转型还没有完成之

前,通过对地方收入和支出基数或增收的上缴比例的调整,保障中央政府对收入的整体控制,是实现经济体制改革的平稳顺利推进和经济发展的整体性要求的根本保证。从改革后财政收入的实际情况来看,自从放权让利的改革推行以来,中央本级组织的财政收入的比重呈现出逐渐下降的趋势,中央收入严重依赖于地方上缴,而财政承包制所体现出的累退性,使得国家财政收入占GDP的比重持续下降。为了改变这一现状,提高中央政府的财力,通过1994年的改革,使中央财政收入在财政收入中的比重获得大幅度的提高。但是从1996年起地方组织的财政收入的增长比例大于中央政府收入的比例,已经出现地方财政收入比例大于中央财政收入比例,如果照此势头发展下去,中央本级的财力下降,而影响到改革的进一步推行时,新一轮的调整就势在必行,这种调整包括对地方税种的调整和地方收入的基数或者增收的比例的调整。因此,在经济转型完成之前,在中央政府和地方政府之间的集权和分权,没有随着经济形式的发展而处于一个相对稳定的格局的情形下,中央政府的最后决定权将会加强和强化。由于地方税制是中央政府授予地方政府使用的筹集地方财政收入的制度安排,因此,地方税制改革必然要反映出中央政府的这种路径依赖特征,从而使得具有收入最大化动

机的地方政府,就有着隐瞒收入的真实水平,并倾向于将财力和物力集中在地方政府可以支配和控制的强烈动机。

(二) 地方税制改革作为中国财政制度改革的一个内在环节,它也表现出中国财政制度追求收入的路径依赖特征。传统的计划经济体制,是一种财政主导型的经济体制,经济和社会发展的要求必然要反映到财政支出的不断扩大上来。但是,在计划经济体制下,经济增长方式的粗放性特征,决定了国家投资所创造出来的效益和财政收入不断萎缩,从而使得财政收入的增长不能满足日益扩大的财政支出要求。财政收支之间的缺口,有着日益扩大的趋势,当国家不能有效的履行社会契约所赋予的职能时,其义理性水平就会下降。为了提高或者维持其义理性水平,就迫使国家对既有的政治经济体制做出自我调整,因而,财政压力是中国经济体制的直接原因(张宇燕、何帆,1998)。由于在计划经济体制下,国家通过计划和财政将社会资源控制在自己手中,因此,这种调整主要是表现在逐步放松对资源的管制,以及国家不断退出原有的特权领域,概括的说,中国经济体制改革就是通过对产权规则的调整而达到国民收入增长的新的制度安排过程。在这一改革过程中,由于社会经济制度发生了变迁,必然要求国家筹措岁入的制度做出相应的变迁。在计划经济体制

下,国家主要是通过将社会资源控制在自己手中而能够直接控制着社会剩余,那么,在放松对社会资源的管制后,社会资源配置将是由分散化和多元化的微观主体来完成的,国家不再完全直接控制社会资源的配置,这就意味着,国家筹措岁入的制度安排也必须适应这种变化而进行相应的调整。因此,作为财政主导型的经济体制,一方面,财政制度变迁是中国经济体制改革的逻辑起点,通过对财政制度的改革来推动中国经济体制改革的进行,另一方面则又是通过对国家筹措岁入制度的重构而构成经济体制改革的重要内容。然而,在转型过程中,一方面由于财政支出的刚性,另一方面对放松管制后新增的社会财富,由于岁入筹措机制的不完善而不能及时筹集足额的收入以满足国家的需要,财政压力未能得到完全有效的缓解,同时,国家一旦推行改革,维护改革的稳定性和合法性则是国家义理性支持的一种新的表现形式。改革的过程是一个利益相互冲突的过程,为了协调各方面的利益关系,而不至于反对改革或阻挠改革,国家就会通过扩大财政支出来平衡改革中的利益受损者,这又进一步增加了财政支出的压力。尽管从长期来看,通过改革会形成经济和财政之间的良性循环,但是,在改革的过渡期内,财政压力则表现得更为直接、更明显。现实的财政压力也迫使国家倚重于强调收入

的税制。因而,在现有的技术水平下,将会选择那些能筹集收入最大化的税收制度安排,而如果某一种税制安排能为国家带来收入的最大化,那么,在随后的改革中,这种制度安排就会得到强化。地方税制作为中央政府授予地方筹措收入的制度安排,是在国家强调收入的制度安排背景下,因而它内含有强调收入功能的惯性特征。

(三)在放权让利格局下形成的地方收入机制也有着强化的趋势。从地方税制来看,它仅仅是获得中央政府制定的税种的使用权、管理权、征收权,对于地方政府而言,由于既定的取得收入的形式——即税种的确立、税收制度的决定权在中央政府,当地方政府面对发展的需要而筹集一定的收入的时候,面对“菜单”选择却没有“菜”可选。由于不能创造新的制度和方式,对于地方政府而言,则将既定的和旧体制内所创立的规则在特殊情形下多样化,并且拓展这些规则的边界。这个旧体制内的规则就是预算外的收费制度,地方政府在此基础上,发展出各种收费、集资、摊派等多种形式的地方收入机制。对于地方政府的这种行径,中央政府一方面是财力拮据而不能完全满足地方政府的财力要求,而只给予地方政府的政策性资源和制度知识信息资源(只给政策、不出钱),允许地方政府或者基层组织在制度创新中留有一定的活动余地;

另一方面中央政府依赖于地方政府来推动经济体制改革和社会的稳定发展,从而将改革的风险分散化,来达到风险最小化的目标。只要地方政府在一定的制度和政策空间内,既维护体制改革的稳定和顺利进行,同时地方经济又取得相当的发展,中央政府就会容忍和默认地方政府所从事的制度创新活动。

然而,收费制度一经在地方政府的运用,并经过上级政府的默认,它就有一种自我强化的倾向,这种自我强化的倾向是由地方政府的性质决定的。地方政府作为代理人,其目标函数与作为委托人的中央政府的不同的,中央政府是由中央治国者所控制的,其目标函数是维持其治理国家的长期性和稳定性,而由地方官员控制的地方政府,其目标函数是地方官员的晋级、名誉、声望以及其他的私人利益。这样,地方官员的个人利益与“地方政府”的利益可能一致或者相容,也可能不一致。地方官员通过发展地方经济而获得上级的提拔,这是相一致的地方,而发展地方经济就要求有强大的收入来支持;地方官员通过预算支出追求个人的其他私利,如津贴、住房、豪华的办公用品等,这是不一致的地方。无论是一致,还是不一致,都有着追求收入的动机。

此外,随着中央政府将财权和相应的事权下放给地方政府的同时,而地方政府的职能并未获

得实质性的调整,这样地方政府实质上就相当于一个范围缩小的权力中心,它在职能和职责上与中央政府是重构的。由于收费制度比较简便和运作成本低,能及时为地方政府筹集发展某些项目的经费需要,最为根本的在于收费可以不受中央政府上缴收入的约束,从而保持收入在地方政府的控制之中。一旦一个地方政府或一个部门使用了收费制度,它就会很快被其他的地方政府或部门迅速学习和模仿,而很快推演开来。同时,收费制度在部门利益和地方官员个人利益的驱动下,就会逐步成为他们“寻租”的最为合法化的渠道。这也会推动收费制度的进一步强化。

上述分析的路径依赖特征,给地方税制改革带来以下几个方面的负面影响。1. 由传统的直接控制资源而获得社会剩余的方式,转向通过国家政治权力向微观经济主体征收税负,即通过税收制度来重构国家岁入的转型过程中,强调收入的功能是其内在的要求。然而,由于现实的财政压力使得一旦走上强调收入的制度路径,就有着强化的趋势,从而使得税收制度对社会资源配置的效率、社会公平、以及国家对社会经济运行的间接调控缺乏应有的功能和作用。2. 中央政府对税种和收入的决定权的强化,一方面,忽视地方政府在国家岁入制度重构中的内在作用。地方政府作为国家治理结构中的组成部分,它同

样是收入制度需求者,而且,由于地方政府在中国经济体制改革过程中,对制度创新所起到的积极作用,它是有能力根据经济发展的实际情况创造出新的有效的税收制度;另一方面,则导致地方政府的短期化行为,首先,在税制存续的有效期限内,为了收入最大化,而可能将某一税种推至极端,而不顾该税种对地方资源配置效率的影响;其次,当地方政府预期到中央政府的调整时,可能会通过收取过头税等形式虚增收入来扩大收入的基数;最后,将财源和财力转移至非税收部门,从而为非规范的收入制度提供温床。3. 在既定的体制约束下,对收费制度的路径依赖,使得地方政府也就越来越倚重收费制度,以至于发展到乱收费、乱集资、乱摊派的境地,这反过来,则严重扰乱了国家岁入制度重构的进程。同时,各种形式的收费又加重了微观经济主体的负担,扰乱了资源配置的效率,加剧了社会不公平因素,从而也不利于社会主义市场经济改革的深化。

对地方税制改革路径依赖的思考

上述分析表明,以放权让利为基本特征的第一阶段的财政税收制度改革的适应性效率已经递减,这是由于制度收益的边际收益递减规律所决定的。因此,新一轮的制度创新工作就迫在眉睫,

作为一种财政主导型的经济体制,财政税收制度的制度创新工作是关系到我国社会主义市场经济目标实现的根本性的制度创新问题。值此中央政府提出构建公共财政框架之际,为中国财政税收制度创新提供了有利的契机。在新一轮的制度创新过程中,要强调地方政府在国家岁入制度创新中的作用,要赋予地方政府有一定的创造新的制度规则的自主权。因为,首先地方政府作为国家治理结构的组成部分,它同样是新岁入制度的要求者,其次,地方政府作为制度创新的参与者、支持者、协调者、联结者,在经济体制改革中所起到的制度创新作用(杨瑞龙,1998;张杰,1998;黄少安,1999)。地方政府同各级微观主体之间有着更为直接的联系。因而有着更广泛的制度创新信息,从而使得地方政府制订的收入制度规则有着直接的现实性和针对性。从中国制度创新活动的主体来看,它是包括地方政府在内的,因而,地方政府对国家岁入制度的创新活动同样应该构成中国制度创新的一个内在组成部分而予以确认。

当然,要赋予地方政府一定的收入制度创新自主权,必须以地方政府提供服务的层次性和受益范围来确定地方政府的事权范围为前提。更进一步,是要根据各级政府提供服务的层次性和受益范围来划分各级政府的事权,在此基础上来确定各级政府的财

权,并将各级政府的这种基本关系通过法律框架规范起来,这样,一方面,形成对各级政府的外在约束,而不至于产生单纯追求收入而不顾经济发展的效率等问题,另一方面,有助于中央和地方之间的各种权责关系,形成一个相对稳定的格局,打破中央政府与地方政府之间的强化调整与反调整的路径依赖关系,从而也有利于各级政府发挥各自的职能。不仅如此,通过对各级政府事权的范围来确定财权,同样也有利于打破现行各级政府因职能不分而产生的对收入制度的路径依赖,从而使得在国家岁入的重构过程中,发挥出税收制度的收入再分配的功能以调节社会公平、调控宏观经济稳定运行等功能。

主要参考文献:

1. 盛洪 张宇燕主编 《从计划经济到市场经济》 中国财政经济出版社 1998年版
2. 杨瑞龙 《我国制度变迁方式转换的三阶段论》 载《经济研究》1998年第1期
3. 黄少安 《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释》 载《经济研究》1999年第1期
4. 张杰 《中国金融制度的结构与变迁》 山西经济出版社 1998年版
5. 道格拉斯·C. 诺思 《制度变迁与经济绩效》 上海三联书店 1994

作者单位 厦门大学财金系

新 观 点

谁是农村制度创新的主力?

党国英: 权衡几种力量, 只能由中央政府充当农村制度创新的主体力量。如果没有中央政府的强力干预, 乡村干部则倾向于把农村资源权力化, 而不是市场化, 他们不会成为农村制度创新的积极推动者。而农民, 也已经很难再充当地制度创新的新主体, 原因有三: 第一, 80年代农民几乎处于断炊的境地, 冒险进行制度创新的收益很大。而现在农民生活水平毕竟提高了, 冒险的机会成本增大了。第二, 农村土地制度自发性创新如果没有农村精英阶层领导, 分散、弱小的普通农民是很难有所作为的。在目前精英阶层高度分离的情况下, 分散、弱小的普通农民在制度安排中处于无助的地位。第三, 新一轮的制度创新已经超出了中国农民的经验范围。而中央政府出于维护社会稳定和国家的国际形象, 最具有制度创新的愿望, 况且, 中央政府在农村的利益相对超脱, 也最具有推动农村制度创新的可能性。

公平来自认同感

厉以宁: 靠提高工资和外国公司争夺人才是不行的。收入是重要的, 但不是唯一的。为把人才留住, 还要改善工作环境。要改变工作环境, 其本质问题是一个公平和效率问题。对于公平和效率我们要有一个新的理解和认识。我以为公平来自认同感。每个人都生活在一个群体之中, 我是群体的一个分子, 在群体中是否受到公平待遇, 就看自己在这个群体中所处的位置是否认同。在一个单位中要让人才留住, 一定要造成一种气氛, 让大家对这个群体有一个认同感, 大家工作起来心情才舒畅, 工资低一点也无所谓了。经济学中有个 X(未知)效率。产生 X 低效率的原因何在? 大体有三个原因: 第一是群体目标和个体目标不一致, 效益损失; 第二是成员间有矛盾, 效益抵消; 第三是人的惰性, 效益降低。群体目标和个人目标不一致, 可在适当的时候进行调整, 解决个人兴趣问题; 对成员间的矛盾, 可多做思想工作, 通过和解来提高效率; 对人的惰性, 可按照强制原则和激励原则, 采取奖惩办法。 (莉)