

# 从中国文化特性 看我国分税制体制安排

代金涛

内容提要：本文认为，当前我国分税制所取得的成就值得肯定，但由于中国传统文化中的部分理念与公共财政制度不融合，成为我国当前分税制体制安排与执行中出现问题的原因之一。据此，本文提出了转变观念、进一步完善分税制的思路。

关键词：传统文化 分税制 收入分配 支出责任

## 一、中国传统文化特点与分税制

中国传统文化的本质主要体现在几个方面：一是中国人的“家”概念。由于中国传统文化中蕴含了深深的农业社会文化特征，以土为家、以国为家的思想非常浓郁，加上我国历史上一直以大一统的中央集权制为主要政治体制，“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，这种文化因素对我国国家政权的建设、财政体制的设计产生决定性的影响。二是人情关系大于人权法则。在以“家”为文化主要因素的背景下，上下级政府间关系的设计与政府和公民间的关系被冠之以家长与子女的关系。三是产权观念淡薄。由于中国传统文化从来都鄙夷“私利”，倡导“大公无私”、“天下为公”的精神，因此传统文化对私有产权、个人人权的关注度微乎其微。在社会物质财富尚未达到绝对丰富的前提下，产权的模糊必然导致交易成本的上升和效率的损失。

从我国分税制的安排与变迁来看，分税制改革与创新始终难以突破中国传统文化所形成的潜在的思维方式和行为惯式。传统文化直接影响到上下级财政体制关系的确立，并形成分税制制度变迁过程中所特有的路径依赖。这种影响包括中国传统“家”文化对收入分配的影响；“中庸之道”与财权事权划分的关系，以及传统文化下“产权不清”理念对税收征管范围方面的影响等等。

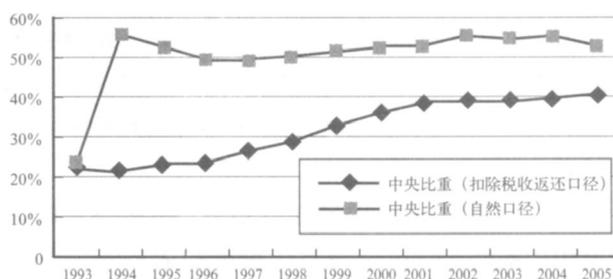
中国传统文化是一个比较泛的概念，其特征体现在中国社会的方方面面，特别是深入到中国民众的日常生活之中，构成了全民族的普遍的文化基因。所谓传统文化，广义上看应包括中国有史以来的所有文化，狭义上主要指汉武帝罢黜百家、独尊儒术以来的中国儒释道文化，特别是宋明以降的程朱理学。现今所言之传统文化，一般即指汉武帝后的以儒家文化为核心的中国文化，特别是程朱理学。

## 二、文化视角下的分税制改革与调整及存在的问题

从中国分税制的安排与调整来看，制度变迁始终在文化因素的作用下实现。

### （一）1994年我国分税制财政体制安排

1994年分税制改革是我国在明确建立社会主义市场经济体制以后，对中央与地方政府分配关系的较为彻底的改革。改革以市场经济体制下国家与企业的分配关系的重新调整与定位为起点，在调整税制的基础上，明确划分中央与地方省级政府的税收所属权，以期逐步提高中央财政占全国财政收入的比重，加强中央政府的宏观调控能力。从改革的初衷来看，改革是成功的，经过十几年的运行，中央政府确实集中了大部分税收增量。1993~2005年，中央财政占全国财政收入的比重逐年上升。



1993~2005年中央财政占全国财政收入比重变化趋势图

资料来源：李萍《中国政府间财政关系图解》，中国财政经济出版社2006年版。

## （二）从文化视角看分税制体制调整及存在的问题

1. “家”文化与收入分配的调整。受“家”文化因素的影响，我国财政体制的变迁一直表现在“家长”对“子女”、“上级”对“下级”的财权控制。从上下级财政关系看，1994年分税制财政体制，中央财政集中了进口环节的增值税和消费税，考虑到进口和出口税收之间的关联性，中央承担了出口退税。但当出口退税负担过重时，中央财政并不是将进口环节税收和出口退税一并综合平衡，而是以“家长”的姿态，要求地方承担。虽然2005年中央将中央地方出口退税负担比例从75:25调整为92.5:7.5，但增值税出口地与征税地负担不一致的问题仍未解决。结果是扭曲了收益负担对等机制，进而损失了分税制财政体制所应具有的效率，影响了生产要素的自由流动和统一市场的形成。

从分税制以来中央与地方、省以下财政体制收入分配方面的调整来看，上级财政集中财力的程度仍在不断上升，原来设立的规范的分配关系不断受到冲击。儒家的伦理是关于秩序的文化，它通过“三纲五常”和“三从四德”来规范人们之间的“尊卑、男女、长幼”关系。既然“天下为家”，下级财政必须服从上级财政。但下级财政又不心甘情愿被集中财力，于是每次体制调整便会出现中国所特有的“制度博弈”，最后以上下级的谈判妥协而告终。1993年分税制基期年各地虚增收入基数，2002年所得税分享改革各地虚增2001年所得税收入基数，2003年出口退税负担机制改革各地虚增出口退税基数等等，每次体制调整的结果几乎都是中央不得不派检查组赴各地检查，防止地方虚增基数的行为，同时重新核定各地基数。如2002年对各地所得税基数的核定就不得不按照2001年各地1~9月份的企业所得税实际增长率来推算各地的所得税基数。

2. “中庸”与财权事权的划分。中庸是中国文化的内涵之一。市场经济国家分税制的基本原则是各级政府财权事权有明确的划分。我国分税制改革初期，财权事权基本是清晰的。但随着体制的不断调整，各级政府的财权与事权边界越来越模

糊，财权逐渐由分税分成向综合分成转变，事权逐渐从各级政府分担向共担转变，展现出中国文化所特有的“中庸”。如2002年的所得税分享改革，是在保证2001年中央、地方企业所得税基数基础上的增量分成。尤其2008年实施新《企业所得税法》以后，为解决总分支机构企业汇总纳税带来的税源转移问题，对总分支机构企业缴纳税收的25%部分实行先入中央库，企业所得税汇算清缴以后，由中央按照上年各地地方企业所得税占全国地方企业所得税的比例来分配，企业所得税的分税分成已经成为各地与中央之间的总额分成。从支出责任上看，多年来在分税制财政体制对政府间支出责任的划分中，对各级政府基础设施建设和基础产业建设、支持农业、文教科卫等事业发展方面的支出责任划分不具体、不明确，造成实际执行中交叉、重叠、错位，经常出现某些政府职能及支出责任上推下卸的扯皮问题，以及上级随意调整各级事权和支出等不规范做法。包括增值税出口退税由中央承担改为中央地方共担，中央驻地方单位部分经费需由地方承担，中央承担的扶贫任务由地方实施对口支援，上级财政出台的法定支出责任要求下级财政承担等等。

3. “产权不清”与征管范围的调整。中国传统文化的一个重要特征就是“差序格局”，是一环套一环的关系网。根据科斯定理，在交易成本大于零的情况下，产权的清晰界定将有助于降低人们在交易过程中的成本，改进经济效率。而中国传统文化历来缺乏对产权的关注，密切的关系网也造成关系网内人与人的利益边界模糊，产权不清晰。产权不清晰的直接后果是管理效率的低下，难以用改进制度安排来提高效率。

这种“产权不清”的思想体现在分税制方面，就是两套税务机构征管范围的日益模糊。分税制设立两套税务机构的出发点是将中央税收和地方税收分开征收，但从1994年至今，由于税收共享范围的不断调整，造成国家税务局不仅收中央税收，也收地方税收，地方税务局不仅收地方税收，还收中央税收。中央和地方之间的共享范围不是越来越清晰，而是越来越模糊。

这里所说的产权，不仅仅指对物的所有权，也泛指个人利益。中国人兄弟之间讲情份，朋友之间讲义气，你中有我，我中有你，互欠人情才能关系更密，感情更深。当然个别时候也不排除亲兄弟要明算账。

### 三、转变观念，完善分税制

中国传统文化关于上下级政府间关系的认识与市场经济下公共财政关于上下级政府间权责利的安排有着本质的冲突。如果继续按照传统文化的理念深化分税制改革，将会制约市场经济体制下公共财政体制的进一步确立。因此，完善分税制应该首先从转变传统观念入手，按照社会主义市场经济体制下分税制的必然要求，努力建立各级政府间在财权、事权划分方面的平等地位，抛开上下级因素，以平等的法律主体地位，按照公平与效率原则科学、合理划分财权与事权。

#### （一）尽快将上下级政府间的财权、事权划分以法律形式固定下来

规范的分税制要求以宪法和其他法律的形式来明确各级政府之间权责的配置。但是在我国，中央与地方之间、上下级政府之间财政关系的确立与调整都是通过上级政府的“决定”、“通知”等来执行的，缺乏法律规范与保障，尤其在中国“家”文化的影响下，由于缺乏法律约束，上级政府随时可以根据自己的利益来调整权责分配方案，并按照有利于自己的原则来调整和安排，分税制缺乏内在的稳定性造成下级政府体制博弈的行为和冲动。同时，由于上下级政府之间的事权划分也缺乏法律的支持，下级政府不得不承担本应该由上级政府负担的支出。一级政府的支出范围是经过同级人大审议和批准的，由于事权的划分缺乏法律保障，上级政府出台的增支政策（如出口退税地方负担的政策）随时可以否定下级人大对同级政府预算的批准。因此，根据市场经济下公共产品理论、公共选择理论，按照受益原则等要求，应尽快将我国上下级政府间的财权、事权划分以法律形式固定下来。研究起草财政基本法、政府间财政关系法等法律法规。

#### （二）进一步改革行政管理体制，完善省以下分税制财政体制

在传统文化因素影响下，上级政府强调集中财权，往往将较重要的主体税种划分为上级专享税或上下级共享税，越到下级政府，越无税可分，而支出责

任却层层下放、层层考核，基层财政困难重重。为此，建议进一步改革完善我国行政管理体制，减少行政架构，同时创新省以下财政体制管理方式，简化管理层次，进一步探索建立激励约束机制，强化省级政府在调解省以下财力分配方面的责任意识，促进省级政府加大省以下一般性转移支付力度，逐步形成合力的纵向和横向财力分布格局，提高基层政府行使职能的财力保障程度。

#### （三）进一步完善转移支付制度，加大对财力薄弱地区的支持力度，实现地区间协调发展

转移支付制度是上级政府集中财力以后，实现财力公平分配和地区间公共服务均等化，实现社会公正、公平和各地协调发展的重要手段。随着市场经济的发展，我国城乡之间、地区之间经济发展的差异日益扩大，公共服务水平差距较大，不利于社会进步和经济发展，不利于全国统一市场的形成和财政资源利用效率的提高。在传统文化因素下，进一步完善转移支付制度，应进一步优化转移支付制度结构，加大一般性转移支付规模，提高一般性转移支付比重，改进资金分配和管理办法，有效缓解地区间财力扩大的趋势，促进地区间基本公共服务均等化，维持社会稳定和民族团结，促进经济社会全面、协调和可持续发展；控制专项转移支付规模，规范专项转移支付配套政策，加强专项转移支付监管，提高专项转移支付使用效益。

#### 参考文献

- （1）衣俊卿《文化哲学十五讲》，北京大学出版社2004年版。
- （2）张岱年、方克立《中国文化概论》，北京师范大学出版社2004年版。
- （3）金耀基《中国社会与文化》，牛津大学出版社1992年版。
- （4）钱穆《从中国历史来看中国民族性及中国文化》，中文大学出版社2002年版。
- （5）翁礼华《纵横捭阖——中国财税文化透视》，中国财政经济出版社2004年版。
- （6）胡书东《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，人民出版社2006年版。
- （7）杨斌《财政学》，东北财经大学出版社2007年版。
- （8）李萍《中国政府间财政关系图解》，中国财政经济出版社2006年版。
- （9）刘云龙《民主机制与民主财政——政府间财政分工与分工方式》，中国城市出版社2001年版。

作者单位：厦门大学  
（责任编辑：窦清红）