

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2023年5月 第8期 总第149期

## 分税制存在的问题

吕冰洋



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

吕冰洋，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、财政金融学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员、中国人民大学财税研究所执行所长，中国财政学会理事会理事兼副秘书长、财政部“政府债务研究和评估中心”特聘专家、《财贸经济》《财政研究》执行编委，曾入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”和教育部青年“长江学者”。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：余亚如；办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 余亚如

## 摘要

以分税制为代表的财税体制虽然有助于激发地方政府发展经济的积极性，但随着时间推移，分税制运行逐渐展现出与社会发展要求不适应的一面。第一，地方政府职能行使存在“四重四轻”问题：重生产、轻服务；重企业、轻个人；重增长、轻公平；重当期、轻长远。分税制与地方政府职能行使扭曲的关联在于：事权划分不合理导致政府缺位和越位；税权划分不合理使得地方政府重企业生产、轻居民服务；对非税收入的依赖使得地方政府干预经济运行现象严重。第二，我国经济增长方式长期存在创新不足、严重依赖投资、内需不振、资源利用率低和环境成本高等问题，分税制与粗放型经济增长方式的关联在于：事权分配不合理妨害统一市场形成；共享税安排不合理刺激工业投资和产能过剩；地方税收结构不合理刺激房地产业畸形发展。目前分税制仍以激发地方政府发展经济积极性为导向，未来应加快政府间事权和支出责任划分改革，逐步解决上述问题。

天下事有一利必有一弊，虽然以分税制为代表的财税体制有助于激发地方政府发展经济的积极性，但是分税制本身带来很强的临时性、便宜性特点，尚没有形成一个十分稳定的、充分合理的中央与地方财政分配关系框架。随着时间的推移，分税制对地方政府职能行使和经济增长方式产生了一些不利的影

## 一、跛脚的分税制改革

政府间财政关系包括事权、财权和转移支付三方面。其中，事权划分是处理好政府间财政关系的核心，这也是世界各国政府确立分级预算管理体制必须首要解决的问题。只有确定政府间事权分配及相应的支出责任，财权分配和转移支付制度才能真正稳定下来。但是，受客观条件制约，1994年的分税制基本没触及最重要也是最难的事权和支出责任划分改革，并且中央政府为推动改革，在土地等问题上向地方做出让步，这使得分税制体现出渐进式改革特点。

分税制的核心是税权划分，本文主要剖析税权划分所产生的不良影响。1994年分税制改革按税收属性划分收入，将维护国家主权、涉及全国性资源配置、实施宏观调控所必须的税种划归中央，其他的税种划归地方，分税制改革之初分税的特征还比较明显。可是随着2002年所得税收入分享方案改革和2012年后“营改增”的进行，主要税种增值税、企业所得税和个人所得税都变成了共享税，分税制在一定意义上成了“分成制”。不仅如此，地方税系设置也不合理，地方税收主要来自对流动性税基征税，这容易破坏税收秩序，并产生恶

性税收竞争。

分税制下地方政府的收入支柱是营业税(2016年后改为增值税)、增值税和企业所得税分成收入,这种安排会逐渐扩大地区财力初次分配的差距,并且在分税制前期比较突出(见图1)。

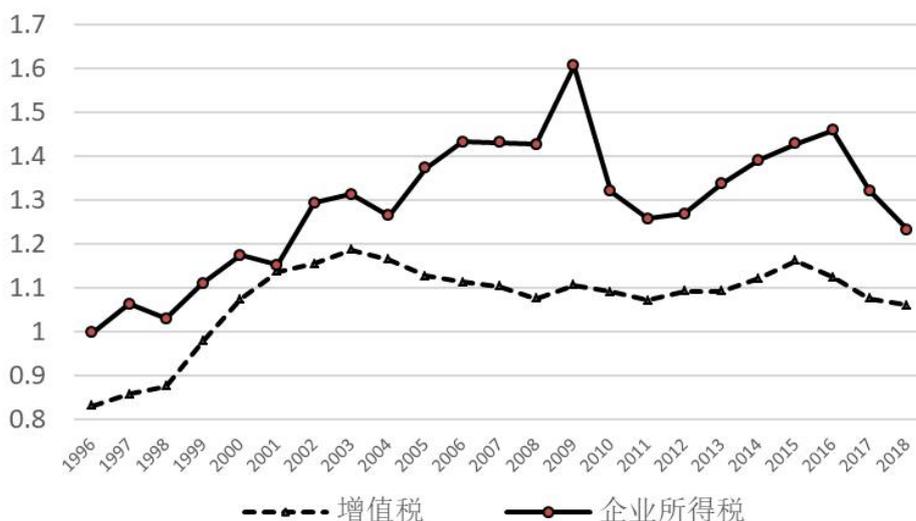


图1 我国地区间增值税和企业所得税差距

一是企业所得税汇总纳税有利于发达地区。我国企业汇总纳税主要适用于三种情况：一是分支机构被认定为非独立核算机构，从而由总机构合并纳税；二是符合规定条件的连锁经营企业分支机构，由总机构合并纳税；三是经国务院批准成立的企业集团，由其核心企业对其100%资产控股的企业实行统一合并纳税。因为企业集团总部一般位于发达地区或发达城市，因而企业所得税汇总纳税会损害欠发达地区或非中心城市税收利益。

二是增值税税收转移扩大地区财力差距。我国增值税是在出厂环节征收，其税收负担实质上主要由全国各地消费者承担，但是税收却集中在商品生产地缴纳，从而发生了税源的区域转移。从现实来看，

商品生产集中地普遍位于东部经济相对发达地区，这样东部地区获得的增值税往往来自其他地区，进而扩大了地区之间的财力差距。

三是增值税和消费税税收返还方法扩大地区财力差距。分税制确定的税收返还数额的计算方法是：以1994年中央对地方的税收返还为基数，以后各地区两税每增长1%，中央对地方的税收返还增长0.3%（2016年后改变税收返还办法，实行定额返还），东部地区两税增长较快，使得东部地区获得的两税返还大大高于中西部地区。

在这三种机制的作用下，税收逐渐由欠发达区域流向发达区域，导致地区间财力差距逐渐扩大。地方政府提供公共服务的资金来自财政收入，地区间财力差距的扩大自然会导致各地区之间居民享受到的公共服务的平等。

由于分税制遗留问题的存在，分税制在释放出巨大制度活力后，其负面影响也逐渐显现，目前与地方政府职能和经济增长方式相关的问题与分税制有着密切关联。

## 二、地方政府职能行使与分税制角色

### （一）地方政府职能行使中存在的问题

在我国，中央政府的职能定位是宏观调控，地方政府的职能是公共服务、市场监管、社会管理和环境保护。地方政府能否有效地行使这些职能，既取决于地方政府官员的自觉，更取决于外在的制度环境，特别是分税制所确定的制度环境。目前，地方政府职能行使中存在“四重四轻”问题。

### 1.重生产、轻服务

追求政绩表现的政府官员往往比较看重 GDP、财政收入、就业等指标，对公共服务质量则相对不重视。当促进生产和提供服务发生资源利用上的冲突时，地方政府会倾向将资源用于前者，这一点在地方政府财政资金使用方向以及环境和食品监管等问题上均有体现。

### 2.重企业、轻个人

企业规模的扩大能够带来经济利益，而个人收入、消费和所享公共服务水平的提高对地方政府官员的利益影响较小。两相权衡，地方政府自然倾向将公共资源投给企业，尤其是当企业与居民的利益发生冲突时，地方政府一般倾向于维护企业的利益，近些年来大量的土地强征强拆事件就说明了这一点。

地方政府对企业的重视还体现在对企业的财政支持上，对支柱产业或支柱企业，不少地方政府通过税收返还和财政补贴予以大量扶持，而这种支持从整体经济发展角度看是不可取的。

### 3.重增长、轻公平

对地方政府官员来说，调节辖区居民之间的社会分配公平不是一个划算的做法：一是公平因素一般很难反映到政绩考核指标中；二是调节公平见效较慢，官员在任期内难以看到明显效果；三是为调节辖区居民公平需要财力付出，这会减少用于各种投资的资金，进而降低经济增长速度。而地方政府官员对经济增长的强烈偏好从地方 GDP 数据中普遍存在的“注水”现象中就可见一斑。

### 4.重当期、轻长远

据统计，中国地方政府“一把手”的任期平均为 3.6 年，在如此短的任期内，地方政府官员要在激烈的政治晋升竞争中胜出，势必要重视能在短期内出成效的工作，而对长远的发展规划兴趣不足。当短期利益与长期利益发生冲突时，地方政府官员的做法自然是重视前者。这一点在土地出让问题以及地方债问题上体现得尤为明显，地方政府官员往往热衷于在任期内将土地价值变现，或通过各种形式的地方债融资，将风险转嫁给下一任政府或中央政府。

## （二）分税制对地方政府职能行使的影响

1994 年确立的分税制，是一种分级所有的财政体制，它明晰了各级政府财权，使得各地方政府可以集中精力培育对自己有利的财源，为发展当地经济创造良好的投资环境。在此背景之下，地方政府普遍重视地方公共产品供给，市政设施、公共交通等方面的地方性公共产品供给在实行分税制后都有显著改善。可以说，分税制对于激发地方政府公共管理职能发挥了重要作用，这是分税制作用的最主要方面。但是不可否认的是，分税制对地方政府职能的行使造成了一些扭曲。

### 1. 税权划分不合理使得地方政府重企业生产、轻居民服务

总体来看，我国地方税系有两大特点：一是税基主要是流动性税基，营业税、增值税和企业所得税均属于流动性税基；二是纳税人主要是企业，仅个人所得税和部分契税的纳税人是个人。地方政府拥有的主体税种均不是受益性税种，把它们作为地方税或共享税不可避免地会对地方政府行为造成扭曲。

当前税权划分使得地方政府重视企业生产，轻视居民服务。地方

政府可以采取低价出让土地、为企业建设厂房、提供税收返还、降低环境监管标准等手段来推动企业扩大生产。企业产出的扩大带来的税收利益可以有相当一部分归为地方政府，但是产出扩大导致的行业产能过剩、环境破坏等问题，属于全局性问题，不是由地方政府来承担。财政分权理论之所以强调地方政府要通过受益性税种融资，正是因为受益性税种将地方政府税收收入与公共服务挂钩，能促使地方政府更好地为辖区居民提供公共服务，但是目前的税收划分体系无法做到这一点。

## 2.对非税收入的依赖使得地方政府干预经济运行现象严重

1994年税制改革的直接动因是中央财力在承包制下的连年锐减，因而在初始设计分税制时，就采取了明显偏向中央的做法，地方税收收入规模远不能满足地方财政支出需要。当税收加上转移支付不能满足政府支出需要时，地方政府就有动力扩大非税收收入规模，当非税收入的取得方式是非规范时，就势必会严重干扰市场经济的运行。

非税收入主要来自行政事业性收费、政府性基金、罚款和罚没收入、国有资产和资源收入。1994年分税制改革后，地方政府“乱收费、乱摊派、乱罚款”现象迅速增加，一度严重影响国民经济的发展。财政分权理论谈及地方政府时，经常说政府同时具有“保护之手”和“攫取之手”两面，地方政府追求非税收入扩张显然体现的是后者。

## 三、经济增长方式转变与分税制角色

转换经济增长方式是最近几十年来我国政府设定的主要任务之

一。长期以来，我国经济增长严重依赖投资驱动，资源利用率低，技术进步率低，环境成本较高，形成粗放式经济增长方式。粗放式经济增长方式的形成与分税制有较大关系。

### （一）事权分配不合理妨害统一市场形成

转变经济增长方式需要在一个统一市场中进行一系列结构调整和结构优化，虽然从整体经济角度来看是合理的选择，但对地方来说却未见得是最优。地方政府可以利用所拥有的人事权干预辖区内的资源配置，这会导致全局资源配置低效。如工业土地协议价格的高低、税收执法的松紧、银行资金的贷款方向等问题，地方政府均有较大的控制权。各地方政府执法尺度不一，自然会影响各地方经济结构，从而导致整体经济结构调整步伐难以统一，中央政府调整经济结构的意图屡屡受到地方政府抵制。

### （二）共享税安排不合理刺激工业投资和产能过剩

现行的税收分配体系刺激了地方政府为增加税收收入而采取一系列外延式经济增长方式。

企业投资既会给地方政府带来一笔可观的税收收入，也会拉动当地 GDP 增长，而这两者均是当前政绩考核机制中政府官员最为看重的。地方税收的主要来源是营业税（2016 年后改为增值税）、增值税和企业所得税，地方政府要促使税收增长就要积极培植税源。增值税和企业所得税主要来自工业，工业企业规模扩张一般同时带来两税增长，这刺激地方政府采取种种手段推动工业扩张。地方政府参与增值税分成的收益归自身所有，但是其成本却可转嫁给下一环节（如商

品批发环节），对当地经济影响很小。

现实中，地方政府具有非常强大的调动辖区资金和土地资源的能力，有力量介入市场并推动投资扩张。然而，当地方政府普遍认为吸引工业企业落户可促使税收和 GDP 增长时，转变经济增长方式对地方政府难以产生足够的吸引力，而大规模投资很容易导致产能过剩。

### （三）地方财政收入结构不合理刺激房地产业畸形发展

在 2016 年“营业税改征增值税”之前，营业税全部归地方政府，它是地方政府主体税种。营业税有 9 个税目，其中来自建筑业和销售不动产业的税收收入约占营业税收入的一半左右（见图 2）。因此，在“营改增”之前，发展房地产业会刺激营业税增长。

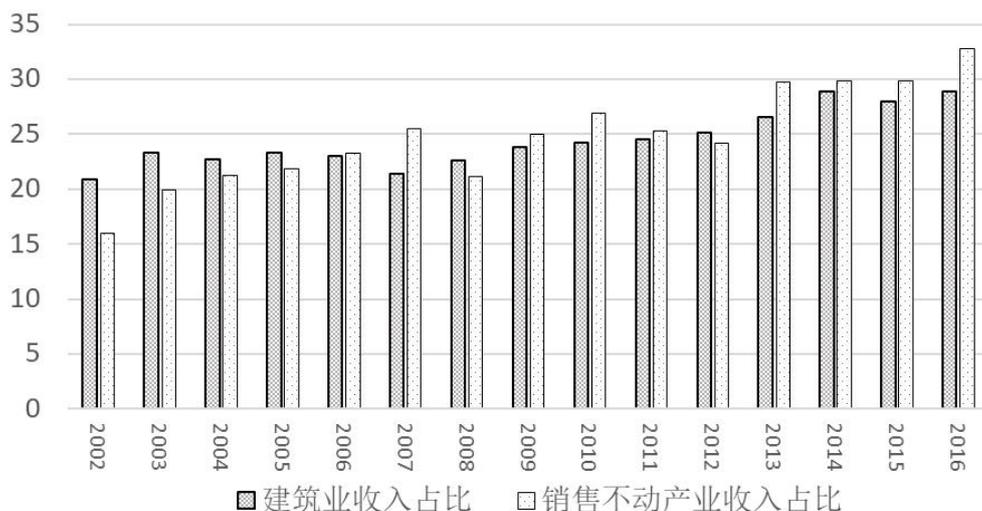


图 2 营业税收入两税目收入占比

资料来源：历年《中国税务年鉴》，中国税务出版社。

房地产业发展又会推动城市地价上升，在土地招拍挂制度下，这会进一步推动土地出让收入的增长。在土地供给垄断和土地需求远大于供给的条件下，土地出让制度导致了土地出让价格的高涨，也导致了地方政府对土地财政的依赖。

在以上机制激励下，地方政府积极干预商品房市场运行，而在保障房建设方面却缺乏热情。其干预房地产市场发展的手段主要有：一是土地控制手段，地方政府可以通过控制土地供应进度、数量和调整对开发商囤地行为的清查力度等手段来干预房地产投资；二是财政手段，包括对个人购买普通商品房的契税、印花税、营业税地方部分减免，对购房者给予财政补贴等；三是金融手段，包括调整公积金贷款首付比例和最高限额，开放公积金异地贷款等；四是行政手段，包括公布普通住宅标准、调整限购政策等。

从产业性质上看，房地产属于消费产业，不具备核心竞争力，过多的资金和资源过度地追逐房地产，将导致制造业升级缺乏资金、技术和人力资源等方面的支持，从而使重化工业竞争力的提高面临巨大障碍，影响产业结构调整。房地产的发展应该是工业化和城市化的一种结果，在工业化完成之前过度发展房地产，不仅是一种资源浪费，还会对提高产业竞争力造成明显障碍。

#### 四、总结

分税制改革时，受当时客观条件制约，只有事权和支出责任划分改革基本没触及，同时，中央在土地等问题上向地方做出让步，这导致后期分税制运行逐渐展现出与社会发展要求不适应的一面。主要结论为：

**第一，地方政府职能行使存在“四重四轻”问题：**重生产、轻服务；重企业、轻个人；重增长、轻公平；重当期、轻长远。分税制与

地方政府职能行使扭曲的关联在于：事权划分不合理导致政府缺位和越位；税权划分不合理使得地方政府重企业生产、轻居民服务；对非税收入的依赖使得地方政府干预经济运行现象严重。

第二，我国经济增长方式长期存在创新不足、严重依赖投资、内需不振、资源利用率低和环境成本高等问题，分税制与粗放型经济增长方式的关联在于：事权分配不合理妨害统一市场形成；共享税安排不合理刺激工业投资和产能过剩；地方税收结构不合理刺激房地产业畸形发展。

2016年后，我国针对政府间事权和支出责任划分改革的步伐加快，但是目前分税制仍是以激发地方政府发展经济积极性为导向，它所产生的问题也依然存在。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>