

# 论我国多层级政府设置与分税制的矛盾

——以河南为例

陈颂东(博士)

(郑州升达经贸管理学院国际经济与贸易学系 郑州 451191)

**【摘要】** 我国的中央、省、市、县、乡五级政府违背了政府层次设置的规律,不仅制约了行政效率的提高,也影响了分税制的绩效。因而,有必要逐步实行行政“省直管县”,虚化乡级镇政府,变五级政府为中央、省、市县三级政府。

**【关键词】** 政府层次 分税制 主体税种 财政支出责任 财政级次

政府层次决定着政府的行政效率,也决定着财政体制的效率。一般来说,政府规模应与其提供的公共产品的受益范围相一致。外溢程度小的公共产品应该由低层次的政府提供,外溢程度大的公共产品应该由高层次的政府提供。政府层次的设置还要考虑人口规模、人口密度、地域大小、管理理念、居民对公共产品的需求偏好、交通和通讯便利程度等因素。即使某一地区居民的公共产品偏好相同,且这些公共产品的外溢性小,在人口规模小、人口密度低、地域面积小的情况下,基于公共产品的收益与成本考虑,也不必单独设置一级政府。在一个县域范围内,各乡镇的经济发展水平和居民收入水平相差无几,对公共产品的需求偏好基本相同且外溢性较大,如义务教育、医疗卫生、社会保障等,各乡镇的人口规模、密度并不大,因而乡级政府没有存在的必要,可由县级政府统管全县事务。

目前市管县体制下的市级政府并没有给予县级政府在提供公共产品方面的支持,反而出现了“市刮县”、“市卡县”的现象,削弱了县级政府的财政能力。现行的五级政府严重抑制了行政体制和财政体制效率的提高。

## 一、主体税种的雷同与政府层次

在复合税制中,占整个税收比重比较大,宏观调控作用比较强的税种为主体税种,否则为辅助税种。2010年河南省地方税收规模前5名的税种依次为营业税、增值税、企业所得税、契税、城市维护建设税。如果以某一种税的税收收入占河南地方税收的10%作为判断主体税种的标准,则营业税、增值税、企业所得税是河南省的主体税种,契税、城市维护建设税是河南省的辅助税种。

**表1 2010年河南省各级政府的主体税种比较(%)**

	省级	市级	县级	乡级
增值税	15.4	13.85	14.97	18.7
营业税	21.9	34.74	29.09	31.15
企业所得税	62.39	12.67	10.57	10.27
契税	0	14	6.01	5.46
城市维护建设税	0.27	7.02	6.52	4.46
主体税种收入比重合计	99.69	75.26	54.63	60.12

由表1可知,省级政府的主体税种依次为企业所得税、营业税和增值税,市级政府的主体税种依次为营业税、契税、增值税和企业所得税,县级政府的主体税种依次为营业税、增值税和企业所得税,乡级政府的主体税种依次为营业税、增值税和企业所得税。

从横向来看,河南省各级政府的主体税种基本相似。营业税、增值税、企业所得税作为中央和地方的共享税,也是河南省地方各级政府的共享税和主体税种。然而在国外,一个税种是各级政府主体税种的情况是不存在的,一般来说,联邦政府、州政府(省)都有公司所得税,但公司所得税是州政府的主体税种。以德国为例,增值税是联邦政府的主体税种,也是德国联邦、州政府的共享税,销售税是省级政府的主体税种,财产税是地方政府的主体税种具体如表2所示。

**表2 美、加、德、日四国中央与地方之间主要税种的划分**

	美国	加拿大	德国	日本
公司所得税	联邦、州	联邦、省	联邦、州	中央、地方
增值税		联邦	联邦、州	中央
销售税	州	省		中央、地方
财产税	地方	地方	州、地方	地方

与国外相比,为什么我国把营业税、增值税、企业所得税作为共享税并作为地方各级政府的主体税种呢?是有意为之还是客观使然?按一般规律来说,税基流动性强的多环节的营业税、增值税应成为省级政府的第一或第二大税种,但营业税却是河南省市级、乡级、县级政府的第一大税种,增值税是河南省乡级政府的第一大税种。这是因为我国地方政府由省、市、县、乡四级政府组成,而国外地方政府一般是两级或一级。以河南省为例,面对四级地方政府,为了尽量满足各级政府实现职能的财力需求,不得不将营业税、增值税、企业所得税这些地方主体税种作为共享税在地方各级政府间分成,使各级政府都有一定的财力来满足财政支出需要。换言之,税种的政府间划分主要考虑的是税收的规模而不是税收的属性,这样必然造成有限的主体税种收入分散给地方四级政府。政府设置共享税的目的是使各级政府都有履行其职能的财力,但将

营业税、增值税、企业所得税这些税种作为共享税必然导致各级政府财力与财政支出责任均不相匹配,地方各级政府的财政自给能力均显不足。由此可见,在我国现行税制中,设置营业税、增值税、企业所得税、城市维护建设税、个人所得税等众多的共享税,是缓解过多的政府层次与有限的税收收入矛盾的无奈之举。

## 二、税种数量、政府间税收比重与政府层次

我国设置了中央、省、地(市)、县、乡(镇)五级政府,并根据一级政府、一级财政的原则设置了五级财政。一般来说,政府层次越多,一级政府管辖的范围越小,根据规模经济理论,