

政府职能、事权事责与财权财力： 1978 年以来我国财政体制改革 中财权事权划分的理论分析

侯一麟*

【摘 要】论文从政府的基本职能出发,围绕我国的财政体制改革,就中央、省及省以下的财权、财力和事权、事责进行了初步探讨,认为我国 30 年的渐进式改革可以大致分为前后两个阶段。前一阶段以“调整”为主,主要是还原政府职能的本来面目。后一阶段主要是“理顺”,重点是根据我国改革的实际情况,进行制度创新。就中央和省对基层政府的转移支付体系而言,通过实证分析,论文认为该体系在实施头几年的整体效应上初步达到了设计目标,总体上是成功的;但就其具体成效看,还有很大的改进空间。有的问题出在转移支付的种类设计上,但主要问题是管理体制。从对省、市、县各级官员的深入访谈中可以发现,政策制定的起始点应当下移,由下至上,以使政策符合各地实际。这是跟事权密切联系的:事权应该下放,而不是事责下推。从基层政府的总收入结构看,“财力与事权相匹配”的思路和提法不尽严密,应当改进;此事涉及施政业绩和政府的责任诸多问题,不可轻视。

【关键词】政府职能 事权 财权 事责 财力

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.02.003

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)02-0036-37

* 侯一麟,美国佐治亚大学公共与国际事务学院,副教授;中山大学行政管理研究中心,兼职研究员。本文曾在由中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院与中国留美公共管理学会主办的“改革开放三十年中国行政国家的重塑”国际学术研讨会(2008 年 12 月 13-14 日,广州)上宣读。感谢中央财经大学博士生徐涛、殷锐锋在数据处理和文献综述方面提供的帮助。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:中山大学二期“985 工程”公共管理和社会发展研究创新基地专项资金项目。

必须吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法。

——邓小平(1993:373)

一、政府及其职能

本文所说的“政府”是指现代意义上的政府。“现代政府”是人类历史上第二次产业革命即工业革命的产物。工业革命极大地提高了劳动生产率,使人们的生活水平快速、稳步提高,同时贫富差距明显加剧,也改变了人与人之间的关系。工业革命还彻底改变了人类的居住生活方式——从散居乡村转变为聚居城市(Hou, 2006; North, 2005)。

生产力、生产关系和生活方式的变化促生了现代政府的基本职能,即:保障社会稳定、促进经济发展、提高公民生活水平。不论是中央政府、区域(次中央)政府,还是地方(基层)政府都是围绕着这三项基本职能运作的(侯一麟, 2008)。政党和由它组建之政府的政权基础、政权的稳固程度,与执政党及其政府履行上述三项基本职能的业绩密切相关:社会稳定、经济繁荣、人民生活富庶,则执政党受拥护,政权稳固;反之,则执政党丧失执政基础,政权不稳。

至于现代政府如何执行以上三项基本职能,简单地说,有两个大的派别:市场和计划。经济学的奠基人亚当·斯密(Adam Smith)提出“看不见的手”的理论(Smith, 1776),是市场学派的基础:即除非市场失灵,政府应当尽可能少地直接干预经济,而把经济交由市场高效运作。第一次世界大战前后,德国为了尽快恢复经济、提升国力,开始国家经济计划,即由国家统一筹划资源利用,以期促进经济强劲发展,这是计划学派的滥觞。俄国“十月革命”后,把计划经济全盘引进,加以强化,甚至固化。新中国成立后,学习苏联,也用中央统一计划的方式管理国民经济。可能是由于苏联的关系,“计

划”被西方冠以意识形态的帽子;其实,欧洲国家至今仍沿用一些计划的办法;亚洲的日本和韩国虽然自“二战”后受美国影响甚深,但亦一直采用“七年计划”的概念。所以,市场和计划不过是现代政府执行其职能的政策手段和工具,与意识形态并无直接、必然的联系。

如此观之,工业革命以后出现的现代政府与农业社会长达千年的封建政府,在本质上的区别一目了然。封建政府是皇权或者王权,号称皇权天授,实为家传;现代政府是民权,人民的政权,由人民选举产生。封建政府服务于王朝,只为王朝江山永固;现代政府致力于发展经济,改善民生,服务于人民,并无自身利益的诉求。中国古代贤哲(孟子)很早就提出“民为上”的思想,但受社会时代和生产力水平的限制,终究没能跳出封建思想的窠臼。13世纪英国的大宪章运动和随后涌起的欧洲思想启蒙运动铸就了现代意义上的民本思想。美国1776年的独立宣言融人类政治文明发展为一体,明确提出“民有、民治、民享”。孙中山创建中华民国,提出“三民主义”,融合了中国古代哲学和现代政府的理念。中国共产党早在战争年代就明确其执政理念是“为人民服务”,而无任何个人私利;党的“十六大”以来再次明确三个“为民”。所以应当说,现代政府基本职能这条主线或者说脉络,是很清晰的通则(侯一麟,2008)。

工业革命之所以成为可能,是跟10-16世纪之间产权制度在欧洲的形成、推广并发生作用密切相关的。产权提供了根本的激励措施和制度保障,使个人和群体乐于从事技术创新、促进生产力提高。这是欧洲后来居上超过亚洲古代文明的奠基(North & Thomas, 1973)。工业革命在18世纪中后期滥觞于欧洲,到19世纪中期以一系列制度创新初步奠定了现代政府的基本模式,成为现代政府发展的第一波。19世纪中后期到20世纪中期,工业革命在北美上演,规模和发展势头超过欧洲。美国凭借其得天独厚的自然环境和资源优势,更得力于融人类文明成果为一体的政治、社会、经济制度创

新,雄踞世界,成为现代政府发展的第二波。20 世纪中期以后,工业革命在亚洲展开,以“四小龙”为先锋,中国、印度随后,古老的大陆再次崛起,成为现代政府发展的第三波。^①

在这先后三波的工业革命和现代政府的发展演变中,虽然各国的政体和国体不同,但都强调政府的民本、民生性质。各国的社会经济管理体制迥异,但保稳定、促发展、提高人民生活水平的基本职能相通。纵观世界上近 300 年来的发展历程,在纷繁的差异之下隐含着普遍规律,世界各地、各国、各民族在自身独特的发展道路上逐步趋同,执政手段亦从单一地靠市场或计划过渡到融和兼用。从政府职能的发展来看,也有一个明显但相对缓慢的进步过程。19 世纪早中期英、德等国资本原始积累阶段的残酷,遭到马克思、恩格斯等进步思想家的强烈谴责,也促使这些国家政府进行反思,开始了早期的在规范市场、劳动保护、保障儿童妇女权益等方面的努力,以及加强政府在教育、公共卫生、社会治安等方面的职能(Crafts, 1994; Johnson, 1994)。20 世纪 30 年代的世界经济大萧条促生了凯恩斯主义,即在经济下降期政府应当使用逆周期的货币政策、财政政策等手段强力干预。各国中央政府开始大规模地介入宏观经济管理和多种公共服务。

综上所述,现代政府的本质属性是其人民性,其职能是间接地保障或者直接地促进经济发展及其稳定,提供公共服务,使人民安居乐业。落实这些基本职能需要中央、区域、地方各级政府在各负责的事务上有所分工,并配以与所担当的事务相对应的财力保障;这就是政府间关系,即本文讨论的重点。

二、财政管理体制与财权事权划分

政府间关系是一个很大的题目,涉及多个学科领域。政治学先

^①当然,日本的工业革命早于亚洲其他国家;详细讨论则超出本文的范围。

驱最早提出了卓见;经济学先哲熊彼特(Joseph Schumpeter)、希克斯(John Richard Hicks)、诺斯(Douglass North)等在这方面都有深刻的阐述;法律学者有他们独特的视角;近现代各国领袖人物也都有精辟的见解,这些远远超出本文可以探究的范围。然而,政府间关系的基础和制度背景是财政,实质是各级政府之间的财权事权划分。任何一项公共政策最终都落实到财政上,所有社会变革也都是社会财富分配体制的调整,从公共管理和政策的角度看,需要进行管理制度改革;财政体制改革则总与政府管理改革相伴,而且往往是公共管理进步的基础和推进器。纵观中外历史上所有中央与地方的制度变迁,背后都是深刻的财政问题。所以,本文选择从财政体制的视角,尤其是1978年以来的财权事权划分实践,来考察政府间关系在我国改革进程中的演变。

(一) 事权与事责

政府间关系不论在哪个国家都不可能很简单,这是由公共事务的本质决定的。政府间关系的复杂程度,牵涉很多因素;除去其他因素外,政府层级多少、各层级负责事务的划分及财力的匹配、层级间的责任体系等最为关键。政府层级的设置,与地域大小和管理理念相关:地域广阔则因为管理半径的限制,倾向于增加层级,这在通讯、交通不发达的情况下尤其明显。理念上强调上下级明晰、政府统揽大小事务的,往往设置层级多,部门也多。层级和部门越多,变数越多,关系越趋于复杂。在中央与地方的关系中,所谓“事权”未必是一家独享、他人不可染指之“权”。准确地说,是行事之“责”,即哪些事物应该由哪一级政府负责。“应该”是一回事,恰当与否、是否可行是另一回事,即理论上讲,某些事物应该由某级政府承担,但由于种种原因,却实际由另一级来担当,或者低层级有责但高层级掌权;这时,事责与事权二者之间出现分裂,就有必要区别事权与事责。

中央政府的事权相对容易界定,包括国防、外交、宏观经济稳定、地区间调控等全国性公共产品,这在大多数国家已经成为共识,文献记载丰厚。因为中央代表国家,拥有主权,所以,其事责与事权完全至少大部分重叠。地方政府层级直接服务于百姓,并提供公民日常生活的基本公共服务和公共产品。这些公共服务和公共产品是地方性的,外溢少。所以基层政府的事责在理论上非常清楚,容易界定。如果基层政府应该做什么、怎么做,可以由本级自主决定,不受上级政府指令约束,其事权与事责就是吻合的,否则二者之间就出现分裂。在我国,地方(基层)政府的事权与事责则是分裂的。相对而言,处在最高和最低之间的次中央级政府(如我国的省)和区域性政府(如我国的地、市等)的事权事责,在一定程度上不容易界定,甚至“是一场讨价还价,结果不可预测”(Oates, 1972: 181)。在外国如此,我国亦然。讨价要来的是事权,还价打发出去的是事责。对上级不好讨或者讨不到时,容易向下级征要;向上级还不出去时,自然地会向下级打发。如此往复,中间层级的事权与事责也多数不吻合,以至错位(拥有本不该有的事权)、缺位(未负本该负的事责)。从某种意义上说,致使政府间关系复杂的主要原因之一是这些中间层级的事权边界含混、事责不清,在我国尤其如此。

明确事权、事责,并使二者尽量重叠,其意义在于建立政府间责任体系。事权清,则责任明晰;事责混,则责任失察,无从追究。事权到位,有助于清楚地界定府际责任,消除事责缺位;权责吻合,有利于厘定责任界限,提高资源使用效率和工作运行效度,清除推诿扯皮。

(二) 财权与财力

所谓“财权”通常指收税权,包括征收和支配两层含义,即哪些税种由哪一级政府来征收并支配收到的税入。通过税(含费)收权获得收入且可以随意支配,是自有财力;通过其他途径获得收入且

可以支配,是可支配财力。一些大的税种,如增值税、所得税等,有较高的外溢性。这类税以高层级政府征收更经济,可以减少企业和个人的行为扭曲,有助于保证不同发展水平的地区之间在税率、税负上公平。地方政府拥有的税收权小,即与税收种类的外溢性有关。

所以,事权与财权二者之间无法完全匹配,二者常常不匹配,这种源于税收外溢性的不匹配是正常的,也不难解决;但现实中的不匹配多发生在财权与事责之间。高层级的政府拥有较多的税收权和支配权,超出其承担的事权的需要。低层级政府拥有的税收权少,事责重,自有财力无法满足所承担的事责。这就需要高层级政府通过转移支付增加基层政府的可支配财力,从而改善上下级政府之间的纵向平衡,使承担事责多的层级获得与其所负事责相称的可支配财力。问题则可能源自高层级对下转移支付不够,以及中间层级使用“事权”的名义截流高层的转移支付,再用“事责”往下推卸具体事务。结果是政府事责未尽,基层政府不满,平民百姓抱怨,影响社会稳定,妨碍经济发展。

贫富悬殊的人群和地区之间的再分配,是政府通过维护公平正义而保障社会稳定的一项基本职能。社会的发展,尤其是通讯和交通设施的改善,增加了人群的流动性,使地方政府在这方面的传统效用减弱,高层级政府的作用加强,以富补穷,缩小地区之间的横向差距便是 20 世纪中期以来的一个普遍趋势(Oates, 1972)。在西方国家,再分配往往经历了一个相对长的过程;而在我国,经济发展迅猛,社会变迁剧烈,公众对政府的高期望值和社会经济稳定都需要相对快地提供可靠的再分配机制,这个职能外溢性强,只能由高层级政府承担,从另一方面增加了中央和省级政府扩大税权进而增加转移支付的必要性和迫切性。具体实施这一职能在基层,所以,如何保证基层确实得到所需要的可支配财力就是问题的根本了。

(三) 集中与分散

在政府治理模式中,集中是权力上移,政令集中统一,所有决策权归中央,中央亦对全国的所有事务担负无限责任;这是高度集中的治理模式。财权上移就是税收权和支配权集中到中央及次中央政府;这时,基层政府用于提供公共服务的可支配财力(包括自有财力和获得的转移支付)与居民的纳税水平之间的联系削弱,所以公共支出可能膨胀。正如奥茨(Oates,1972:209)所指出的:“当各地居民通过纳税获得公共服务时,税负与服务之间的联系压低总支出。而在集中的财政体制下,各地的居民可能会试图通过一切政治渠道为当地获得尽可能高的公共服务水平,因为他们的边际成本接近零。”

分散是指各基层政府根据当地居民的意愿和要求做决策。财权下移就是税收权和支配权留在基层,加强税负与公共服务之间的联系,有可能降低政府支出。但同时,基层政府数量衍生会增加公职人员,人头开支加大;辖区缩小则会降低规模效益(Oates,1972:209)。所以,寻找集中与分散(上与下)的有机结合,根据情况及时调整就成为财政体制改革和处理中央与地方关系的焦点。

各国有着不同的传统。英国与中国一样是单一制国家,从工业革命以后一直在尝试,早在19世纪中叶就意识到高度集中和过度强调地方自治都不可行。纵观我国历朝历代的政府管理制度,无不是在集中与分散之间徘徊,走极端往往是改朝换代的前兆。新中国头30年财政管理制度的剧烈动荡——印证了高层在两极之间的摇摆不定和找不到平衡点的苦恼。美国是从分散起家的,但其200多年的发展历程却是朝中间慢慢移动。这是各国趋同的另一个方面。

(四) 财政分级制

本文所说的“财政分级制”就是英文中的“fiscal federalism”

(Musgrave, 1959; Oates, 1972), 国内学界翻译为“财政联邦制”, 笔者认为不妥。“联邦制”是政治概念, 更多的是指“宪政”制度下的“自治”。我们讨论财政制度时, 更关注的是事务和税收层级的划分, 而不是政治上的自治, 所以“分级制”更贴切, 不会引起混淆。^①

有关财政分级制的讨论源于马斯格雷夫 (Musgrave, 1959) 的经典著作《公共财政理论》。马氏从经济的三个方面列举政府存在的必要性, 即政府的经济职能: 资源配置、收入分配和宏观 (周期) 稳定。他说, “由于收入分配和周期稳定的目标决定了它们主要应当是中央政府的事责, 所以财政分级制的核心观点, 就是允许资源配置政策在州与州之间有所不同” (Musgrave, 1959: 181 - 182)。换句话说, 财政分级制的本意, 就是“让住在各州的不同人群表达其对公共服务的不同偏好; 如此必然导致税收和公共服务水平参差不齐。这样造成的税负差异可能会影响资源的最有效配置和区域内产业的最有效布局, 但这正是政治区划的成本” (Musgrave, 1959: 179 - 180)。

受马氏启发, 奥茨 (Oates, 1972) 从财政经济角度深入探讨如何分级以及集中与分散各自的利弊。中央政府长于解决再分配和稳定, 对偏好差异不敏感, 趋向一致, 会导致公共物品和服务的低效生产和消费, 所以需要低层级政府来确保关键公共产品生产和消费的社会福利最大化。这里所谓的财政分级制是极端分散与集中之间

^①笔者在 2007 年美国税务学会年会 (2007 年 11 月, 美国俄亥俄州州府哥伦布市) 期间特意请教了瓦利斯·奥茨 (Wallace Oates) 教授, 专门探讨这个词的外延。奥茨本人也认为, “这个词主要是指财政管理中的分级, 而不是政治上的自治; 当然, 财政分级与政治制度是分不开的。”他甚至说, “如果现在重写这个题目, 可能会考虑用另外一个词。”在其 1972 年的书中, 他说, “... the economic meaning of federalism differs in some fundamental way from its meaning to most political scientists” (Oates, 1972: 15)。还说, “... the economist's central concerns are the allocation of resources and the distribution of income within an economic system” (Oates, 1972: 17)。(在此列出原文, 以作佐证。详细讨论超出了本文的范围, 具体细节笔者会另外撰文专述。)

的折中,以“体现单一制政府形式与分散式二者的长处。从经济学的角度看,每一级政府只做自己最擅长之事,尽可能最完美地解决公共部门存在之经济理由中的诸难题”(Oates,1972:14-15)。因此,“有理由相信分权可以使公共产出更有效,因为支出决定与真实的成本紧密挂钩。反之,如果公共项目支出完全来自中央政府,社区居民则有动力尽力扩张地方公共服务”(Oates,1972:13)。

从法律层面看,我国有类似的规定。譬如,1995年初《预算法》实施后,年底开始实施《预算法实施条例》(国务院,1995),其中第七条关于省以下财政体制安排作出规定:“县级以上各级地方政府根据分税制的原则和上级政府的有关规定,确定本级政府对下级政府的财政管理体制。省、地市和县级政府都有权在辖区内,进行财政收支安排”^①。当然,政务实践中如何操作,不是低层级政府说了算的,而是上文所说的事权与事责的分裂。

(五)体制改革路径:从借鉴到创新

综观我国30年全面改革的轨迹,可以大致作如下概括。第一,1978年末的十一届三中全会决定全党工作从以阶级斗争为纲转到以经济建设为中心,是回归执政党和现代政府的本质,开始全面履行现代政府的基本职能。第二,1992年春,邓小平发表南巡讲话,指出:“计划和市场都是经济手段”,“吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法”(邓小平,1993)。同年10月,党的“十四大”确定“建设有中国特色社会主义的理论”,并明确提出“经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。以此为标志,中国共产党经过十多

^①世界银行对此的评介是:“中央仅与各省打交道。各省分别与其下辖市确定收入分享体系,市再与县确定,如此依次进行。支出的划分同样如此。因此,尽管中国是单一制的政府体系,但这些制度安排却使其具有强烈的财政分级制特征。”(世界银行,2002:2)

年的改革实践,开始相对成熟地处理政府与市场的关系。第三,2002年10月,党的“十六大”提出科学发展观和构建社会主义和谐社会。党中央和国务院开始明确提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”,“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”,“公民的合法私有财产不受侵犯”,“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”,“国家尊重和保障人权”,“统筹城乡经济社会发展”等等。这标志着执政的中国共产党在处理政府与公民的关系上走到了历史的前列。第四,30年改革的历程是治理方式转型的过程:从统到放,从管到疏,逐步打破高度集中的旧模式,用包括使用权、产权在内的各种方法调动各地区乃至个人的积极性。以上四个方面在财政管理体制改革中的反映,就是在充分吸收、借鉴的基础上,结合中国实际进行制度创新的过程。

(六) 财政体制改革:从调整到理顺

我国的财政管理体制改革,从政府职能的根本意义上说,就是逐步调整、理顺政府与经济实体的关系。经济实体则包括企业和个人。在文革结束后大一统、高度集中的背景下,“调整”就是把政府不该管、无法统的事务放给经济实体去根据经济规律、法律法规和市场状况自行管理。“理顺”就是履行政府服务的职能。30年的改革可以依照这两步分为两个阶段。

从1979年到1993年是调整期,主要政策是政府“放权让利”,对地方和企业释放财政管理权;让出中央财政在国民收入分配格局中所占的份额,以调动各地、各方面发展经济的积极性(高培勇,2008)。这一时期的政策设计以借鉴为主。从1994年起,着力点转移到“理顺”上,政策设计以根据我国实际自主创新为主。其中的第一个五年(1994-1998年)从收入着手,通过建立分税制提高中央政府的财政实力,以便具备宏观调控和大规模提供公共服务和公共产品的能力。第二个五年(1999-2003年)初步建立公共财政体

系框架,真正承担起公共服务之责,并增加对公共服务的投入。第三个五年(2004年起),公共财政体系开始发挥作用,具体内容包
括:财政支出大笔投向教育、医疗等基本公共服务和住房、就业、社会保障等重大民生事项;公共财政支出开始覆盖农村,启动城乡一体化进程;着力缩小地区间差距,目标定为基本公共服务均等化。贯穿30年财政体制改革的是政府职能的转变,从大量直接参与经济运行到提供公共服务为主,即承担“公共性”事务。

三、政府间关系的演化

我国作为单一制国家,又具有2000多年高度集中的传统,层级制无处不在。政府间财政关系是层级制行政区划制度的一部分,中央管省、省辖地市、地市管县、县辖乡镇,形成严密的金字塔架构(世界银行,2002)。人事任命、大政方针自上而下、整齐划一,以此保证政令畅通和行政效率。但是,对整齐划一的追求暗含着对自身的否定。地域辽阔、民族众多、发展不平衡等基本国情决定了各省在辖区内的体制安排上,具有相当大的自由裁量权,所以,大一统传统下也有多样性。总的来说,即使经过多轮改革之后,政府始终在经济发展和社会生活中占主导地位。以上所说的“调整”和“理顺”一方面表现为政府与经济、市场、企业以及个人之间的关系,但在另一个更重要的方面则体现在各级政府之间的关系上。经济和社会事务的事责、事权在中央、省、市、县各级政府之间如何分布,又以怎样的财权或者财力与之对应,无不触动政府间的关系。这种关系变动说到底还是政府间财政关系的变更。

(一)包干合同

1979年4月中央工作会议决定,财政管理体制先行改革,为经济体制改革铺路,从这时算起到1993年,政府间关系方面屡次改革

正是沿着“调整”的思路进行的。1980年2月,“划分收支、分级包干”(即“分灶吃饭”)体制出台,目的是打破此前高度集中的管理体制;五年的包干期限结束后,自1985年起,采用“划分税种,核定收支,分级包干”体制。1988年起,进一步实行“大包干”,都是以包干为特征,以放权让利为主线,目的就是调动地方政府发展经济的积极性,为其他方面的改革提供条件。地方在包干合同划定的收支范围内,多收可以多支,少收必须少支,自求收支平衡。即使是这些三至五年的合同也给了地方前所未有的财政自主权,使地方在合同期内可以统筹规划生产建设和各项事业,开始形成分层次的财力分配结构。但是,这些以包干为特征的临时性措施,并没有从根本上触及税收权,只是过渡式地把财力分配由过去的中央部门管辖的“条条”为主改为以各省地市统辖的“块块”为主。省以下政府间财政关系,由各省在不违背中央大政方针的前提下自主决定。在财政包干制度下,各省对所辖各级政府的财权和事责划分多次进行完善,寻找最佳方案。大致每次中央调整与省的财权事权划分,省政府就会相应调整省内各级的财政关系。

“财政包干”打破了高度集中、大一统的局面,功不可没。古志辉(2005)进行了实证分析,认为包干体制体现出以中央为主导的中央与地方政府之间的博弈。这种博弈在促进经济增长,特别是促进地方财政支出带动的经济增长方面是有效的。但是,博弈各方都明白“包干”不过是过渡性的,所以也带来了一些明显的副作用,例如强化了与全局冲突的地方利益,促进了“诸侯经济”的形成。地方政府受经济增长的单项利益导向,不在人力资本上投资,却热衷于干预企业的经营活动(贤成毅,2001)。在“诸侯经济”中,具有外溢性的公共服务当然只能让位于地方经济。所以,地方效用函数的追求妨碍了国家效用函数的最大化,为此国家必须进行“强制性”制度变迁,但是由于地方具有与国家进行非均衡博弈的力量,中国的财政体制变革只能是渐进式的,并且保留了大量的旧体制的痕迹,

这既是财政体制的合理变迁路径,也是妨碍财政体制进一步完善的力量(贤成毅,2001)。这些说法是很有说服力的。

(二)分税制

简单的“放权让利”措施指导下的临时性包干都终究是不可持续的,彻底的改革必然也必须转向体制创新。1992年10月党的“十四大”正式确立了社会主义市场经济体制的改革目标,1993年11月十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。12月,国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》(简称《分税制决定》),从1994年起施行,这是财税体制改革的制度创新在划分财权上进行的体制性安排。

1994年税制改革的主要特征是“分税、分征、分管”。“分税”是确定各级财政支出范围,按照税种,划分中央税、地方税和中央地方共享税。“分征”是建立中央和地方两个税收体系,分设中央和地方两套税务机构,各征各的税。“分管”,顾名思义,是在确定的支出范围内,用各自的税收,理自家该管之事。《分税制决定》把主体税种和大宗税源定为中央税。中央借此集中了大部分税收权和财力支配权。对此,尽管地方政府一片抱怨,事实表明是完全有必要的;一批研究也认为大致正确(古志辉,2005;青木昌彦,2005;贤成毅,2001;杨龙,1998)。除去这些学者提出的优点之外,中央集中大笔财权的突出效用,在于执行中央政府在稳定社会、发展经济、缩小地区间差异方面的基本职能。鉴于分税制带来的好处,中央进一步加大集中财权的力度,于2002年进行所得税收入分享改革,用增加的税收建立了一般性转移支付资金总量增长机制,其均衡功能超过1994年体制改革(楼继伟等,2006)。

分税制的设计实施充满着渐进式改革的特色:其一,分税制设计之初只注重划分财权,即财政收入的制度性安排;对财政支出并未作为重点同步进行。其二,初步设立的分税制只确定了中央与省

的关系,省以下未作明确规定,留待以后解决。这两方面确实给随后若干年的政务实践预留了不小的空间,也带来了不少的混淆和麻烦。

从省以下的财政关系看,尽管分税制改革只规定中央与省之间的财权划分,没有明确省以下各级的财政体制安排,但是,中央对省以下财政体制的改革方向提出了原则性要求。随着中央与省财政关系的制度化,省以下财政体制的调整次数必将明显减少,而且随后的调整都将主要是制度性建构。政府间财政关系中制度化水平的明显提高正是分税制设计的本意之一。

(三) 转移支付体系

各级政府全面实施其基本职能,提供公共产品和服务,在我国学术界和财政系统广泛称之为“公共财政”,即由政府从税收提供财力进行。全国性和区域性公共品由中央政府直接提供;地方性公共品则由省以下的地方政府提供,财力不足部分由中央财政补助,就是转移支付体系。1993年末公布的分税制财政管理体制基本框架已经包括了中央对地方税收返还和转移支付,但转移支付作为一整套制度的建立,是在1998年12月全国财政工作会议上提出的。

转移支付粗略分为三类:“财力性转移支付”、“专项转移支付”和“税收返还及原体制补助”(谢伏瞻,2002)。财力性转移支付的“主要目标是促进各地方政府提供基本公共服务能力的均等化”(李萍,2006:50)。专项转移支付的目的是“实现中央的特定政策目标”(李萍,2006:50)。税收返还和原体制补助则是按照分税制政策实行前一年(1993年)的地方自有税收为基数,中央与各省分别商定的返还数以及税收增加数的分成比例^①,目的是保护经济大

^①这个比例(系数)看似大于1,但经过若干年后,公式计算结果会使之自动逼近1。这是该政策设计中的巧妙之处:中央既赢得了地方诸侯的支持又不损失过多。该办法作为制度创新中的微妙细节,笔者将另文专述。

省的原有收入不减少,以便赢得经济发达省份对分税制的支持。所以,严格说来“税收返还和原体制补助”不是转移支付,而是各省的自有财力。

财力性转移支付包括六种^①。一是“一般性转移支付”,1995年起设立,针对的是财力薄弱地区。财政越困难的地区,补助程度越高,所以中西部地区得到的补助高于东部发达地区。财政部通过因素法计算、确定各地区的标准财政收入和标准财政支出,以二者的差额作为分配依据。通过2002年的所得税收入分享改革,中央财政集中了稳定的大宗收入,得以建立一般性转移支付的总量增长机制,其均衡功能比1994年体制改革力度更大。二是“民族地区转移支付”,2000年起设立,目的是配合西部大开发战略,支持民族地区发展,对象为民族省区和非民族省区的民族自治州,以西部为主,中部有少许,东部则没有。三是“调整工资转移支付”,这是1999年起执行的积极财政政策的一部分,目的是提高中低收入者的工资水平。1999-2003年间,四次增加工资和离退休费,发放一次性年终奖金和实施艰苦边远地区津贴政策。但这笔转移支付只是补贴,地方要配套一部分。补贴对象是财政困难的老工业基地和中西部地区;沿海经济发达地区由当地政府自行解决。

四是“农村税费改革转移支付”。2001年开始取消乡镇统筹、降低农业特产税税率、取消屠宰税减收、调整村提留提取办法等。对地方净减收部分,中央财政通过转移支付给予补助,重点是农业大省、粮食主产区以及民族地区和财政困难地区。2004年开始取消除烟叶外的农业特产税,逐步取消农业税。由此减少的地方收入,沿海发达地区自行解决,中央财政对粮食主产区和中西部地区给予转移支付。地方减收额以2002年为基期,按农业特产税和农业税实收数(含附加)计算确定。

^①关于这六种转移支付的资料来源以楼继伟等(2006)为主。

五是“县乡财政奖补转移支付”,即“三奖一补”县乡财政困难激励约束机制,目的是缓解县乡财政困难。即奖励财政困难县政府增加税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付,奖励县乡政府精简机构和人员,奖励产粮大县;补助对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区。六是其他财力性转移支付,指中央实施某些宏观调控政策后,对地方减收进行的财力性补助,主要包括:固定资产投资方向调节税暂停征收财政减收补助;对部分出口退税负担较重地区的补助;财力补助;实施天然林保护工程影响地方减收补助;消费税和增值税返还补差补助;退耕还林还草减收补助等等。

专项转移支付种类繁多,变化频繁,此处不一一列举。

对于省以下的财政体制,财政部(2002)发布《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见的通知》,要求界定各级政府事权范围和财政支出责任,划分省以下各级政府财政收入,规范省以下转移支付制度等;还要求各省合理分配“中央财政下达的转移支付资金,优化财政支出结构,压缩本级支出和专项拨款等方式,积极筹措资金,增加一般性转移支付资金规模”。2002年所得税改革之后,各省相继出台了省内财政体制安排的文件,核心内容是收入划分。多数省把收入稳定且规模较大的税种由省与市(县)共享,收入较少的税种市(县)独享。

2002年10月,党的“十六大”提出科学发展观和构建社会主义和谐社会。2003年10月,十六届三中全会决定,要完善社会主义市场经济体制。其所提出的若干目标中,税制方面包括:条件具备时开征统一的不动产物业税,在统一税政前提下赋予地方适当的税政管理权,逐步实现城乡税制统一(《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第二十条);在财政管理制度方面包括:健全公共财政体制,明确各级政府的财政支出责任,完善转移支付制度,加大对中西部地区和民族地区的财政支持(《中共中央关

于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第二十一条)。财政部(2002)要求各省增加对贫困县乡的财政补助,增加财力性转移支付。这几个文件确定了未来十年财政管理改革的方向。

(四) 转移支付理论分析

关于转移支付效果已经有大量实证分析。在此,我们不妨用一个简单的理论模型(见图1),以观察现行体系的可能效果。假设一个县的自有税收为1千(衡量单位^①),其预算约束线(budget constraint)就是1千,在图中标为AB。设该县有两种支出,教育和其他用途,价格为1:1。该县为了培养下一代,历来重视教育,决定花总收入的一半,即500在教育上,在图1中为点X。此时的无差异曲线(indifference curve)为 IC_1 。

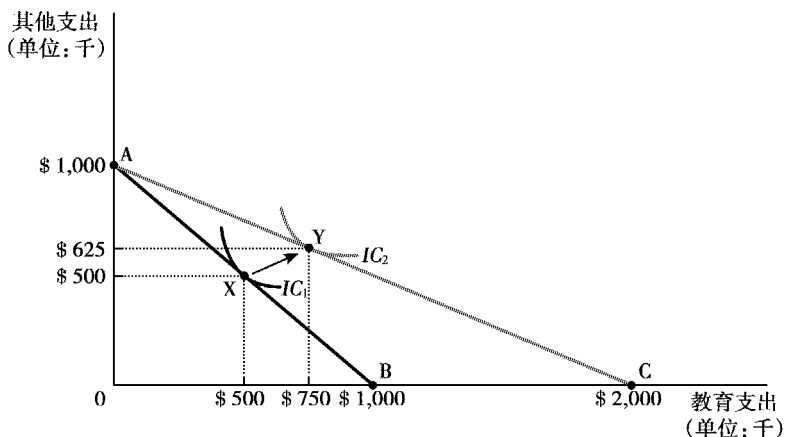


图1 匹配式补助效果

注:IC为无差异曲线。

这时,中央提供匹配式(matching)教育专项转移支付,匹配比率为1:1,故该县的教育自身支出比例降为1:2,即每投入教育1元

^①本节如未说明,则1千均为衡量单位。

钱,该县实际只从自有收入出 0.5 元。匹配式转移支付使该县的预算约束线坡度变缓,由 AB 变为 AC,此时该县的无差异曲线为 IC_2 。该项转移支付是封顶的(closed-ended),最多匹配额为 375。该县充分利用中央政策,教育总投入达到 750,在图 1 中为点 Y。其中自有支出 375,转移支付 375。虽然总投入增加了一半,从 500 到 750,但其中的自有支出却从 500 减少到 375。剩下的 125 投入到了其他项目上。其他支出从原先的 500 增加到 625。所以,匹配式教育专项转移支付实际上使教育支出和其他支出都有所增加。

再假设该县得到的 375 转移支付不是匹配式的,而是定额补助(block grant),该县可以自由决定、随意支配使用,所以,该县的预算约束线整体外移,从 AB 到 DE,从 1000 到 1375,如图 2 所示。同样是 375 的一笔转移支付,但对该县财政行为的影响不同。定额补助的长处是允许其他选择,得款方可以随意支配,该县可以按照自身的需求进行安排:部分用于增加教育支出,其余用于增加其他支出。例如,该县可能选择 575,在图 2 中为点 Z,即所得款中 75 是增加教育投入,此为收入效应(income effect)。余下的 300 是增加其他支出,从 500 增加到 800。这时的教育支出,低于点 Y 的 750,余下的 175 用到了其他支出上。如图 2 所示,该县若需要,完全有能力在教育上投入 750,其他事项投入 625;但它选择教育投入 575,其他支出 800,即点 Z,是因为这个组合最符合该县的实际需要,其效用(utility)对该县最高,此时的无差异曲线为 IC_3 ,高于 IC_1 和 IC_2 。

另外一种转移支付机制是有条件定额补助(conditional block grant),即提供一笔固定数目的资金,规定只能用于指定项目,如上级政府给该县 375 教育专项资金。同样数目的钱,规定了用途。这时,该县的预算约束为 AFE,如图 3 所示。实际上,只要该县的自有教育支出高于 375,那么这笔 375 的转移支付就等同于定额补助而对财政行为没有影响。所以,对于中央和省级政府来讲,最佳转移

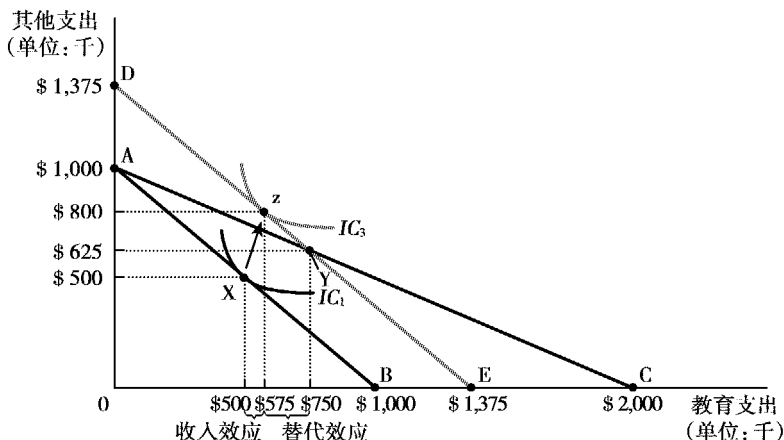


图2 定额补助效果

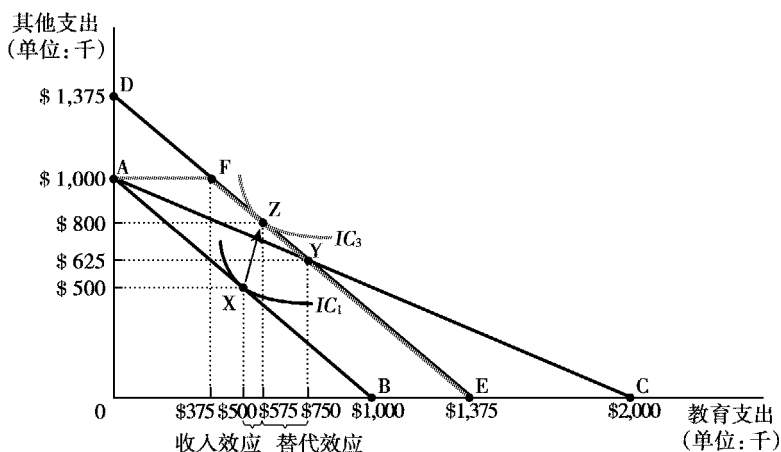


图3 有条件定额补助效果

支付机制的选择取决于转移支付项目的目标。如果目标是使低层级政府的福利最大化,那么定额补助是最有效的——由基层政府根据当地需要自行决定用途。如果纯粹为了扩大教育支出,则匹配式项目最有效,因为这种机制既带来收入效应又带来替代效应。

(五) 转移支付效果实证分析

最近的实证分析所提供的初步证据表明,转移支付体系的确发挥了作用。侯一麟(Hou, 2008)检验了实行分税制后,转移支付对于保持县区政府总收入的作用。该文选用代表不同经济水平的7个省:江苏、浙江、山东为发达省份;湖南、山西为中部欠发达地区;黑龙江代表老工业基地;四川为西部省份。用这七省共510个农村县和351个市辖区1993年至2005年的面板数据,使用动态模型(后滞一期),考察转移支付在平均年份、收入上升以及下降年份对总收入的影响程度。该文以县区总收入在提供公共服务日渐增多的背景下稳步快速增长的趋势,设计、计算了收入趋势指数,以实际总收入与该指数的差作为因变量,然后控制上年自有税收、前年结转、上年财政供养人口占总人口的比例,并对农业县与市辖区加以区别,甄别为亿元县、补贴县和赤字县。

实证结果证明,转移支付对于维持县区收入的增长趋势起到了积极作用,且不论在平均年份还是收入上升或者下降年份都呈显著、正面的作用。就是说,在收入降低时,转移支付会缩小实际收入与趋势收入的差距;在收入上升期,转移支付可进一步提升地方收入;结果是可靠的(见表1)。

结果还证明,转移支付对农村县的作用明显大于对市辖区的作用,符合转移支付缩小城乡差别的设计意图。再者,转移支付对地方收入的拉动作用在收入下降期比上升期高50% - 140%。结果也发现转移支付政策存在需要改善的空间。转移支付对亿元县的作用比平均县份高0.2% - 1%。财政补贴县仍低于平均县份0.8% - 1%;在收入上升期,该差距可降低一半。赤字县在所有年份均低于平均县份,就是说,转移支付尚不足以把这些最需要帮助的县拉到它们的趋势水平(见表2)。

表 1 中央 - 地方转移支付对稳定地方税收的影响
(静态模型, 含农业县虚拟变量, 全样本)

栏目	因变量为税收稳定指数 (RSI)					
	1	2	3	4	5	6
样本年份	所有年份		RSI > 0 的年份		RSI < 0 的年份	
模型	FE	FE	FE	Cochrane-Oreutt	Cochrane-Oreutt	Cochrane-Oreutt
ln(转移支付 _{t-1})	0.0158*** (6.57)	0.0096*** (3.75)	0.0205*** (8.96)	0.0230*** (9.99)	0.0030*** (3.76)	0.0071*** (4.64)
ln(税收 _{t-1})	0.0299*** (14.23)	0.0344*** (15.32)	0.0177*** (6.28)	0.0461*** (35.25)	0.0117*** (2.72)	0.0173*** (7.99)
ln(上年结转 _{t-1})	0.0014*** (4.47)	0.0006 (1.60)	0.0018*** (5.28)	0.0022*** (7.99)	0.0004 (1.36)	0.0006*** (2.14)
财政供养人口比例 _{t-1}	0.106 (1.60)	0.275*** (2.74)	0.0148 (0.2)	0.104* (1.88)	0.0579 (1.01)	-0.0627 (-1.48)
农村县份(虚拟变量)	0.013*** (3.12)	0.010** (2.24)	0.011*** (3.00)	0.016*** (9.95)	0.010** (2.55)	0.024*** (5.68)
样本数	7071	4157	2914	7071	4157	2914
Prob > F	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
已调整 R ²	0.37	0.52	0.42	0.68	0.38	0.33
DW 值(已转换)				2.17***	1.97**	1.55

注: 1. 括号里为 T 值。

2. 显著水平: *** 为 1%, ** 为 5%, * 为 10%。

3. 固定效应模型 (FE) 控制的是年份与县份; Cochrane-Oreutt 模型控制的是年份与省份。

4. 此表没有报告固定效应系数, 如有需要可提供该数据。

表 2 中央 - 地方转移支付对地方税收的影响
(静态模型, 农村县分为三类, 不包括市辖区)

栏目	因变量为税收稳定指数(RSI)					
	1	2	3	4	5	6
样本年份	RSI > 0 的年份		RSI < 0 的年份		RSI > 0 的年份	
模型	FE	FE	FE	Cochrane-Orcutt	Cochrane-Orcutt	Cochrane-Orcutt
ln(转移支付 _{t-1})	0.0204*** (13.09)	0.0167*** (10.16)	0.0244*** (8.34)	0.0364*** (26.49)	0.0032*** (2.06)	0.0030(1.13)
ln(税收 _{t-1})	0.0241*** (10.72)	0.0325*** (13.29)	0.0136*** (4.36)	0.0368*** (28.23)	0.0061(0.92)	0.0105*** (3.81)
ln(上年结转 _{t-1})	0.0018*** (5.10)	0.0012*** (3.23)	0.0016*** (4.62)	0.0022*** (8.01)	0.0006*** (2.49)	0.0004(1.49)
财政供养人口比例 _{t-1}	0.0601(0.78)	0.216*** (2.42)	-0.0696(-0.70)	-0.0234(-0.40)	-0.0367(-0.80)	-0.254*** (-4.86)
亿元县(虚拟变量)	0.002* (1.90)	0.004*** (3.80)	-0.000(-0.03)	0.010*** (8.51)	0.004*** (5.15)	0.002(0.83)
补贴县(虚拟变量)	-0.008*** (-4.84)	-0.003*** (-2.48)	-0.002(-0.74)	-0.010*** (-8.39)	-0.005*** (-5.78)	-0.005* (-1.82)
赤字县(虚拟变量)	-0.012*** (-7.46)	-0.008*** (-5.02)	-0.011*** (-6.41)	-0.008*** (-6.20)	-0.004*** (-3.40)	-0.005*** (-3.95)
样本数	5093	3111	1982	5093	3111	1982
Prob > F	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
已调整 R ²	0.30	0.55	0.46	0.77	0.42	0.31
DW 值(已转换)				2.10**	1.98**	1.45

注:1. 括号里为 T 值。

2. 显著水平: *** 为 1%, ** 为 5%, * 为 10%。

3. 固定效应模型(FE)控制的是年份与省份; Cochrane-Orcutt 模型控制的是年份与省份。

4. 此表没有报告固定效应系数, 如有需要可提供该数据。

表3 中央-地方转移支付对稳定地方税收的影响(静态模型,含农业县虚拟变量,全样本;转移支付分成三个主要类型)

因变量	税收稳定指数(RSI)				
	1	2	3	4	5
栏目	所有年份				
模型	所有年份	RSI > 0 的年份	RSI < 0 的年份	所有年份	RSI > 0 的年份
		Xtreg fe robust			Prais rho robust
ln(财力性转移支付 _{t-1})	0.0002 (0.0006)	0.0001 (0.0005)	0.0027** (0.0013)	0.0083*** (0.0008)	-0.0006 (0.0004)
ln(专项转移支付 _{t-1})	-0.0014 (0.0012)	-0.0017 (0.0013)	-0.0028** (0.0013)	0.0112*** (0.0012)	-0.0036*** (0.0010)
ln(原体制补助及税收返还 _{t-1})	0.0069*** (0.0014)	0.0018 (0.0020)	0.0061*** (0.0015)	0.0174*** (0.0017)	0.0111*** (0.0018)
ln(税收 _{t-1})	0.0224*** (0.0021)	0.0195*** (0.0022)	0.0161*** (0.0021)	0.0370*** (0.0014)	0.0112*** (0.0016)
ln(上年结转 _{t-2})	0.0009*** (0.0003)	0.0005 (0.0004)	0.0008** (0.0004)	0.0034*** (0.0003)	0.0005 (0.0003)
财政供养人口比例 _{t-1}	-0.0167 (0.0491)	0.0406 (0.0670)	0.0251 (0.0580)	0.363*** (0.0783)	-0.0170 (0.0517)
农村县份(虚拟变量)	0.0098* (0.0055)	0.0066 (0.0066)	0.0000 (0.0000)	0.0072*** (0.0015)	0.0031 (0.0043)
常量	-0.233*** (0.0278)	-0.130*** (0.0251)	-0.223*** (0.0259)	-0.613*** (0.0143)	-0.139*** (0.0241)
样本数	3288	1855	1433	3288	1855
已调整 R ²	0.18	0.42	0.39	0.74	0.35
县份数	767	462	402	829	501
F 值	62	41	42	790	125
					97

注:1. 括号里为 T 值。

2. 显著水平:*** 为 1%, ** 为 5%, * 为 10%。

表 4 中央 - 地方转移支付对稳定地方税收的影响 (静态模型, 农村县分为三类, 不包括市辖区, 转移支付分成三个主要类型)

因变量	税收稳定指数 (RSI)				
	所有年份	RSI > 0 的年份	RSI < 0 的年份	所有年份	RSI > 0 的年份
模型	Xtreg fe robust		Prais rho robust		
ln(财力性转移支付 _{t-1})	-0.0019** (0.0007)	-0.0010* (0.0005)	-0.0009 (0.0014)	0.0068** (0.0009)	-0.0016** (0.0004)
ln(专项转移支付 _{t-1})	-0.0024 (0.0022)	0.0012 (0.0017)	-0.0042** (0.0018)	0.0100** (0.0018)	-0.0025* (0.0015)
ln(原体制补助及税收返还 _{t-1})	0.0029** (0.0012)	0.0034* (0.0019)	0.0039** (0.0012)	0.0211** (0.0024)	0.0124** (0.0028)
ln(税收 _{t-1})	0.0115** (0.0014)	0.0149** (0.0021)	0.0115** (0.0018)	0.0264** (0.0020)	0.0115** (0.0020)
ln(上年结转 _{t-2})	0.0005** (0.0003)	0.0010** (0.0004)	0.0006* (0.0003)	0.0027** (0.0003)	0.0006 (0.0004)
财政供养人口比例 _{t-1}	0.0059 (0.0555)	0.0122 (0.0637)	0.0184 (0.0652)	0.1200 (0.0754)	-0.0249 (0.0595)
亿元县(虚拟变量)	0.0067** (0.0013)	0.0034** (0.0013)	0.0045 (0.0024)	0.0094** (0.0016)	0.0039** (0.0011)
财政补贴县(虚拟变量)	-0.0048** (0.0012)	-0.0041** (0.0011)	0.0007 (0.0029)	-0.0030* (0.0015)	-0.0058** (0.0009)
赤字县(虚拟变量)	-0.0074** (0.0013)	-0.0026 (0.0023)	-0.0067** (0.0015)	-0.0069** (0.0018)	-0.0005 (0.0013)
常量	-0.0857** (0.0247)	-0.109** (0.030)	-0.140** (0.0195)	-0.488** (0.0217)	-0.152** (0.0409)
样本数	2345	1347	998	2345	1347
已调整 R ²	0.09	0.36	0.44	0.72	0.42
县份数	537	330	273	576	358
F	54	30	29	577	91
					72

998

0.34

309

72

(六) 转移支付制度建设中存在的问题

笔者从过去几年对省、市、县官员的访谈中发现如下问题：一是，财政刚性支出大。法定教育、科技支出，县级难承受；县可用财力不大^①。据南方某省财政厅统计，法定的刚性支出若都包括进来会占总支出的30%。二是，中央承诺的多种惠民政策，具体责任压到基层，使压力加大。例如，民生工程成了指令，穷县负担大。这就应视具体情况办，减少县级配套，甚至县不用配套^②。三是，省对资金管得太细；专项转移支付资金过于分散，使用效率大打折扣。

财政部的调查和发现（参见楼继伟等，2006；张弘力等，2004）在某种程度上证实了笔者访谈得到的信息。首先，即使是财力转移支付，也会增加地方负担。因为在目前的设计中，除一般性和民族地区转移支付外，调整工资、农村税费改革等转移支付项目大多规定了专项用途。资金下达后，需要地方额外增加配套资金，所以并不一定能够增加地方的可支配财力，未必利于地方统筹安排资金，未必能切实缓解县乡财政困难。第二，在地方财力紧张这种窘况下，因为专项转移支付规模较大，覆盖面广，地方政府普遍挤占和挪用专项转移支付，使其财力间接变为可支配财力。第三，省对下转移支付不到位，省以下纵向财力差距及省内地区间横向财力差距不断扩大。

谢伏瞻（2002）则指出现行转移支付设计中的两个突出问题。第一，财力性转移支付在全部转移支付中所占比重过低，照顾既得利益的税收返还及原体制补助占比过重，使转移支付无法按照设计来解决地区间公共服务不均问题。第二，专项转移支付的比例偏高，还需要地方额外增加配套资金，地方政府可自主支配的转移支

①2008年6月中部某欠发达省A县财政局长访谈。

②2008年6月中部某欠发达省B县财政局长访谈。

付资金太少。转移支付制度暴露出的问题,与层级制密切相关。所以从根本上说,是体制问题,而不是简单的税种划分问题,根本的解决办法是明晰事责、事权,然后使之相应地与财权和可支配财力匹配。笔者重复进行上节提到的实证分析,用2000-2005年的数据,按照财政部的分类把转移支付分成财力性、专项、税收返还和原体制补助,重新运转相同的模型,得出的结果(见表3和表4)大致证实了以上问题。

四、事权事责划分

(一) 事权、事责划分中的主要问题

现行体制是党和政府包揽、承担了无限责任,总体是“割不断,理还乱”。“割不断”,是下级的人事任命完全由上级决定,财政资源在很大程度上也受控于上级政府,行政责任和施政业绩也是直接对上级。所以,低层级根本没有能力同上级讨价还价。对基层来讲,“中央太远了,省市对县(区)财政关系至关重要”^①。上级政府很容易、事实上也往往尽量截留事权和财权,同时将事责和支出责任推给下级政府。上级政府人为分裂事权与事责,可以随时随地地改变事责和支出责任的划分格局^②,其结果就造成基层政府的事责结构与其可支配财力无法匹配。这就是笔者调研和实证分析的发现,基层(县区)政府支出责任普遍大于其(甚至是转移支付后)可支配财力,导致其无法提供辖区居民所要求的公共服务。

“理还乱”,是中央、省和基层之间的支出责任划分不明确。关于事权划分的法律只做原则划分,不清晰、未尽合理,并且缺乏可操

^①2008年6月中部某省C县财政局总会计师的访谈。

^②2008年6月中部某省财政厅副厅长访谈:“国情就是,上对下始终有政策变动权。”

作性。财政部预算司的报告(参见张弘力等,2004)列举了几个中央与省之间的例子:国防、武警、气象及地震等管理职能应当由中央承担,却有一部分交给了地方;地方行政事业单位人员工资属于地方的支出责任,却部分由中央承担。养老保险属于中央事务,却由地方政府管理,但实际执行中,中央又承担大部分支出责任^①。由于上述事权与事责之间的割裂,省、市、县、乡政府间支出责任划分更加模糊。

事权事责“割不断,理还乱”的局面主观上使得现有税收权和支配权依据不足;多层级、宝塔式的政府结构客观上也使得合理划分很困难。省市县层层划分收入后,留给县区基层政府的有限税权无法不使它们陷入窘境。地方政府及其主要领导为了保一方平安,完成上级交付的任务,或者从个人升迁考虑,要在三年任期内出政绩,就有了足够的压力或者动力通过各种擦边球、合理但不合法甚至违法(包括变相举债)的形式来增加收入,以缓解经费紧张的压力。张弘力等(2004)的报告还指出,政府间收入划分局限于预算内收入中的税收部分,影响收入划分的效果,不利于政府间财力的均衡分配。这是预算管理制度不够完善造成的。

(二) 中央规划

对于进一步明确事权和事责,中央文件显示的精神是一以贯之的。上文提到2002年国务院转发的财政部(2002)《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》,要求各省结合所得税收入进行分享改革,调整和完善省以下体制。2003年10月十六届三中全会对如何划分政府间支出责任提出了基本原则:

按照中央统一领导、充分发挥地方主动性积极性的原

^①张弘力等(2004)指出,1998年以来,财政对基本养老保险资金的补助中,中央占90%以上,地方则不足10%。

则,明确中央和地方对经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的管理权责。属于全国性和跨省(自治区、直辖市)的事务,由中央管理,以保证国家法制统一、政令统一和市场统一。属于面向本行政区域的地方性事务,由地方管理,以提高工作效率、降低管理成本、增强行政活力。属于中央和地方共同管理的事务,要区别不同情况,明确各自的管理范围,分清主次责任。

2008年2月中共十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》,明确提出妥善处理政府与市场的关系:“把不该由政府管理的事项转移出去,……从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用”。同时,“把该由政府管理的事项切实管好,……有效地提供公共产品。……建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系,并推进基本公共服务均等化”。在配置各级政府的财力上,“按照财力与事权相匹配的原则,……增强地方特别是基层政府提供公共服务的能力”。^①

2008年10月中共十七届三中全会报告《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步提出:

统筹城乡基础设施建设和公共服务,全面提高财政保障农村公共事业水平,逐步建立城乡统一的公共服务制度。……扩大县域发展自主权,增加对县的一般性转移支付、促进财力与事权相匹配,增强县域经济活力和实力。推进省直接管理县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范围。

^①参见人民网:<http://politics.people.com.cn/GB/1026/6956614.html>。

(三) 事权、财权的集中与分散

与最高层的稳步走向合理划分事权财权相比,财政部部分官员的意见更倾向于集中,认为与发达国家相比,我国中央财力集中得还不够(李萍,2006)。无独有偶,某省财政厅一位副厅长持相似的态度。他认为:“事权划分不十分重要,一年一变也不怕。(事权)完全划清不可能,规则更重要。应当有协调机制。上下之间不习惯协商;中国的机制不习惯协商。”^①

笔者在基层调查得到的信息与此相反。一位县财政局长认为,“税制该改了,应该朝有利于地方发展的方向改,即提高地方分成比例”^②。发改委和财政部官员认为,集中财力后,中央可以随时出台政策,用配套资金促进落实。在这一点上,地方官员却不以为然。一位地方高级官员讲:

(预算)执行过程中,上边出台新项目多。各级必须划清事权,然后资金配套。现在共有事权为多数,财力集中(于)中央,转移支付不按需要给。高度集中不行,中度可以。(应当)让地方多做。现在预算执行率低,只有80%,因为上级拨款晚。2007年12月,中央下来80亿,(当年预算)怎么办(如何执行)?我们年超收20%以上,但预算只安排11%-12%;余额用于应付临时支出和中央突然下达的任务。^③

某省财政厅一位副厅长说得很直接:

很多政策是“一刀切”,没有考虑地方经济结构的区别,我们想按照本省实际办事很难。在现实情况下,集中

①2008年6月中部某省财政厅副厅长访谈。

②2008年6月中部某省D县财政局局长访谈。

③2008年3月北方某省人大副主任、前财政厅厅长访谈。

可以理解,但高度集中不行,中度可以。让地方多做,中央规划基本不起作用,因为缺少分阶段目标、项目支撑和财力测算。

他接着列举了三个中央政策不符合实际的例子。第一,发改委下来专项,每个村子3万元,修建篮球场,并且要求省里配套。可是,我们知道农民生活中最需要的不是球场。第二,中央文化口也有专项,用于建设村级电子图书馆兼文化室。农民尤其是农村青少年固然需要文化室和图书馆,但他们更需要充实每日的娱乐生活,把钱用在支付有线电视收费上,则可以一举多得。第三,市场上猪肉价格骤涨后,中央领导很着急;于是,发改委很快下来专项,是“可繁母猪补贴”。“在咱们国家,连人都数不清,还数猪?”但是,这些都是“精心”设计的专项转移支付,还要省级配套,然后审计署按项目审计。^①

中央要集中,地方要分散;财政部门要集中,业务部门要分散。现在政策的制订大多数是由上而下;应该是由下而上,再由上而下。这回到了本文开头讲的地方政府在信息上的相对优势和中央政府的相对劣势。

(四) 事权与财力相匹配

依照本文以上所讲的逻辑,现在中央财政部门起草、公布的文件中所讲的“事权与财力相匹配”的提法,不尽严密,其所指的“事权”实际上是本文所说的“事责”。在现行体制中,事权在上,事责于下,即上级决定下级该做什么,下级只负责执行。“财力”即执行上级政策所需经费,指基层政府可以支配的总财力,由转移支付加上自有财力构成。

依照“事权与财力相匹配”的思路所设计的政策,在目前情况

^①2008年3月北方某省财政厅副厅长访谈。

下可能出现三个方面的问题。首先,政策设计短路。照此办法制订出来的政策,尤其是那些应急性的政策,出台急促,力求速效,由于考虑各地实际不足,往往又与百姓生活中的需要有相当大的距离,常常是领导人真心实意,设计者好心好意,但执行结果不尽如中央和百姓的意。上文提到的“可繁母猪补贴”、“村村建电子图书室和篮球场”就是例子。

其二,监督机制错位。即使在目前严格的层级制下,由于行政责任只对上,监督机制无法完全到位。基层官员所处的财政窘境和所具有的信息优势,使他们有压力和办法“对付”、“应付”上级的要求,甚至蒙混通过严格的审计程序。于是,挪用资金、偷工减料、一事多报等等层出不穷。转移支付资金的使用效益无从保障,财政部(楼继伟等,2006)已经注意到了这一点,但没找到解决办法。在个人升迁动力下,部分地方主要官员已经表现出令人担忧的扩张倾向,把可以动用的可支配财力用于短期政绩工程^①。同时,我们也必须看到,只讲对基层官员的监督并不全面。他们压力大,待遇低,事务繁杂,资源有限,所以处事维艰,牢骚满腹。从本质上看,错不在基层。只讲监督,不纠正机制,既解决不了问题,更于事无补。长此以往,很可能会酿成危机。

其三,责任机制颠倒。事权上握,事责下推;集中财权以统一政策,分散财力来推动实施。这是各级政府心照不宣、社会各层有目共睹的。在这种机制下,中央事实上承担了一切事务的无限责任。一方平安,经济发展,百姓生活富裕,皆大欢喜,地方一、二把手获得晋升。一旦出事,或经济止步,百姓抗议,地方必然无力解决,只能中央出面。基层主要领导只要不贪污腐败,根本不用承担任何政治责任。当地百姓会说此人能力差,不思“进取”;上级在多数情况下也只能把他挪个位子了事。所谓“两头(中央和百姓)急,中间(中、

^①2008年6月中部某省B县财政局长访谈。

低层官员)不急”,根源之一在这里。

从基层可支配财力与政策实施业绩之间的比例关系来看,既然转移支付由上级提供,上级要求的地方配套基层可以用各种办法蒙混过关,不论所推行的事项对当地益处的大小(起始假定是该政策没有坏处),基层政府及其官员和工作人员都没有动力去追求效益和效度,所以转移支付资金的使用效率始终低于财政部的测算和中央的期望值。对当地居民来说,因为项目资金与其纳税负担没有直接联系,自然不关心,更无心监督,而只希望加大开支。这是财政分级制经典研究(Oates,1972)证明了的。

(五)事权和财权划分:改革思路

对于进一步深化改革的思路,学者和政府官员都进行过深入的、富有启发的探讨。张立球(2000)从构建公共财政的角度提出了构建财政体制的四项基本准则:维护市场竞争规则,“补缺”市场失灵,营造“公益”财政体制,建立法制财政体制。贤成毅(2001)认为,中央和地方政府的行为规范与利益协调主要依靠“以法律和市场结构为主体的正式制度安排”。“渐进与短期的具体路径”是收缩政府的经济权力,推进“政治分权化”,塑造最终的“政府监督人”。终极路径是完善产权结构、市场结构以及法律结构等制度安排^①。吕炜(2003)认为,深化财政体制改革应该按照“制度合理—体制规范—管理科学”的次序,首先解决1994年分税制改革遗留下来的体制不完善问题;在体制合理的基础上,再关注体制的绩效问题,从而规范体制,提高管理水平。青木昌彦(2005)认为,中国在经过从计划到市场的转变之后,经济正在面临从发展状态向市场强化

^①贤成毅(2001)认为我国是二重结构的国家制度。一极是发达而富有控制力的上层结构,另一极是流动性强且分散化的下层结构。两极之间缺乏严密有效且富于协调功能的中间结构,包括完善的产权、市场以及法律等制度安排。

状态的转变,再次与财政体制发生很强的关联,会在财政分级制(向地方放权)与财政集权制之间作出“重要”选择。

“中国政治体制改革研究”课题组(2007)在《“十一五”及今后一个时期我国财政体制改革框架安排研究》一文中认为,今后改革的方向应该是:适当简化政府层级,“撤销乡镇级人大和政府”,“逐步改革和撤销市地管县政权和财政的体制”,最终形成“中央、省、市(县)三级政权和财政体制”;调整中央和地方各级政府的事权范围,或者按照财权和转移支付来决定中央和地方应该承担的事权,并且调整中央和地方的税种和收入范围。在税种划分上,最终形成的三级政权拥有各自的税收,划定各自独立的税种,形成独立的征管体系。

一批拥有丰富政府工作经验的学者型官员也进行了深入的思考。谢伏瞻(2002)专门思考事权与财权的划分和转移支付制度,提出:要吸收关于事权与财权划分的普遍原则,但不能简单地复制其他国家的做法。通过立法,明确各级政府间的事权划分,尽可能使转移支付后的支出责任与财政能力相匹配。事权划分涉及政府体制改革,必须根据激励相容的原则处理集权与分权的关系,确立不同层级政府的支出责任和税收权限,使各级政府都有足够的激励。

张弘力等(2004)从财政预算管理的角度提出明确、具体的政策建议,包括:一是改革行政管理体制,简化政府级次。二是赋予基层政府与其所承担的支出责任相适应的、具有增长潜力的收入;赋予地方政府适度的税收立法权。三是清理和压缩现有的专项转移支付项目,控制专项转移支付规模,归并现行具有特定政策目标的工资性转移支付等财力性转移支付项目,把年度之间变化不大,且将永久存在的项目列入体制补助。四是重点在于合理界定省以下各级政府的事权范围和财政支出责任,合理划分财政收入,规范省以下转移支付制度。五是责权明确后,建立各级政府间硬约束机制,上级不得随意出台政策干预下级事务,地方也不得随便向中央开口

要钱。楼继伟等(2006)就一般性转移支付方式的有效性问题的有效性问题,在张弘力等(2004)的基础上,明确提出加大专项转移支付规模不是目标,“在现行行政体制下,类似于农村税费改革等有大致级次、区位、领域指向的整笔补助可能更有效”。

五、结 论

本文从政府职能出发,围绕我国的财政体制改革,就中央、省及省以下的财权、财力和事权、事责进行了初步探讨,认为我国30年的渐进式改革可以大致分为前后两个阶段。前一阶段以调整为主,还原政府职能的本来面貌。后一阶段主要是理顺,重点是根据我国实际,进行制度创新。就转移支付体制的设计和实施而言,笔者通过实证分析,认为初步达到了设计目标,总体上是成功的。但就其具体成效看,还有很大的改进空间。主要问题并不在于转移支付的设计,而是管理体制。本文从对省市县官员的访谈发现,政策制定的着眼点似乎应该下移,从下至上,使政策符合各地实际。这是跟事权密切联系的:事权应该下放,而不是事责下推。从收入看,财力与事权相匹配的提法不尽严密,也应当改进,涉及施政业绩和政府的责任等诸问题,不可轻视。

1978年以来我国财政体制改革中财权事权划分的路径已经触及了政治、经济、法律的各方面,套用现成理论明显不足以解释中国改革中出现的问题。本文以案例调查为基础,研究政务实际、解剖具体案例、用1993年以来的财政数据分析问题,旨在从中国的改革实践中探索出新的思想。这些新观点可能不仅有助于解释中国的问题,还有助于理解其他转型国家的问题。但这篇短文只是一个很浅显的开始,笔者需要花更多的时间和精力深入钻研,才有望得出符合实际的结论。

参考文献

- 财政部(2002). 国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见的通知(国发[2002]26号).
- 邓小平(1993). 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点. 载《邓小平文选》(第3卷). 北京:人民出版社.
- 高培勇(2008). 从“放权让利”到“公共财政”——中国财税改革30年. 光明日报, 10月14日.
- 古志辉(2005). 中国1978-2002年的财政制度、经济增长与转轨:理论与事实. 数量经济技术经济研究, 10.
- 国务院(1995). 中华人民共和国预算法实施条例(中华人民共和国国务院令第186号).
- 侯一麟(2008). 政府改革的逻辑. 载朱春奎、侯一麟、马骏主编《公共财政与政府改革》. 上海:上海人民出版社.
- 李萍主编(2006). 中国政府间财政关系图解. 北京:中国财经出版社.
- 楼继伟、李萍、许宏才、项中新、张志华、郑涌、袁继东、赵云飞(2006). 完善转移支付制度, 推进基本公共服务均等化. 中华人民共和国财政部网: http://www.mof.gov.cn/yusuanzi/zhengwuxinxi/lilunyanjiu/200806/t20080620_47456.html.
- 吕炜(2003). 1998年以来财政体制与政策的宏观评价. 财贸经济, 3.
- 青木昌彦(2005). 中国公共财政的制度性问题. 中国发展观察, 4.
- 世界银行(2002). 中国省级支出报告. 世界银行网: <http://www.worldbank.org.cn/chinese/Content/fiscal.pdf>.
- 贤成毅(2001). 财政体制:现实与选择. 改革, 5.
- 谢伏瞻(2002). 政府间事权与财权的划分. 载世界银行编《中国省级支出报告》. 世界银行网: <http://www.worldbank.org.cn/chinese/Content/fiscal.pdf>.
- 杨龙主编(1998). 新中国经济发展的政治因素. 天津:天津社会科学院出版社.
- 张弘力、许宏才、张志华、郑涌、王法忠(2004). 分税制财政管理体制的调整完善情况及进一步改革的思路. 中华人民共和国财政部网: http://www.mof.gov.cn/yusuanzi/zhengwuxinxi/lilunyanjiu/200806/t20080620_47456.html.
- 张立球(2000). 财政体制:理论思考与现实对照. 湖南财政与会计, 12.
- 中共中央(2008). 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定(中发[2008]16号).
- “中国政治体制改革研究”课题组(2007). “十一五”及今后一个时期我国财政体制改革框架安排研究. 经济研究参考, 7.
- Crafts, N. (1994). The Industrial Revolution. In Floud, R. & McCloskey, D. Eds. *The Economic History of Britain since 1700* (2nd Edition), 1: 44 - 59. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hou, Y. (2006). Stages of Budgetary Development—A Socio-Economic Model on

- the Development of Public Budgeting. Paper prepared for presentation at the annual conference of the American Society for Public Administration (ASPA), April 1 - 4, 2006, Denver, Colorado. From: <http://ssrn.com/abstract=971079>.
- Hou, Y. (2008). The Onset of a New Fiscal Regime in a Transitional Society: Effects of Tax Separation and Central Transfers on Sustaining Local Revenue Trends Evidence from Chinese Local Governments. Paper presented at the 2008 National Tax Association conference, November, Philadelphia, USA.
- Johnson, P. (1994). The Welfare State. In Floud, R. & McCloskey, D. Eds. *The Economic History of Britain since 1700* (2nd Edition), 3:284 - 317. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. (1959). *Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. New York: McGraw.
- North, C. D. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- North, C. D. & Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World a New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rao, M. G. (2007). Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing. In Boadway, R. & Shah, A. Eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Herndon: World Bank.
- Sato, M. (2007). The Political Economy of Interregional Grants. In Boadway, R. & Shah, A. Eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Herndon: World Bank.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Printed for W. Strahan and T. Cadell.

(责任编辑: 颜昌武)