

中国政府间财政关系的演变(1949 - 2009)

张 光*

【摘 要】中华人民共和国建国以来的政府间财政关系,经历了中央计划(1949 - 1978)、财政包干(1979 - 1993)和分税制(1994 至今)三个体制阶段。论文借助财政联邦主义的政治经济分析框架,试图就如下问题做出回答:在不同的政府间财政关系制度下,财富和收入在国家与社会之间是如何分配的?国家财政收入在中央与地方之间、在不同的地区之间是如何分配的?谁是受益者?谁是受损者?其对经济增长产生了何种影响?

【关键词】政府间财政关系 中央计划 财政包干 分税制 转移支付

【中图分类号】D63 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674 - 2486(2009)06 - 0026 - 32

一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它,会从中看到不仅是经济的发展,而且是社会的结构和公平正义。

温家宝(2008)

本文将从政府间财政关系的角度,来考察中华人民共和国建国以来的财政史。概言之,从1949年至今,中国的政府间财政关系经历了三个不同的体制阶段:1949 - 1978年的中央计划体制,1979 - 1993年的财政包干体制,和1994年以来的分税制。三种财政体制对经济的发展、财富的公平分配乃至社会结构的变动,都产生了深刻而重大的影响。本文将重现这一历程,并且力图回答如下问题:在不同的政府间财政关系制度下,财富和收入在国家和社会之

* 张光,厦门大学公共事务学院政治学系,教授。感谢匿名评审人的意见。
基金项目:厦门大学人才科研启动费(2010年)。

间是如何分配的?国家财政收入在中央与地方之间、不同的地区之间是如何分配的?谁是受益者?谁是受损者?其对经济增长产生了何种影响?本文结构如下:第一部分建立研究的理论框架;第二至第四部分依次讨论中央计划、财政大包干和分税制时期的政府间财政关系;第五部分总结全文。

一、研究理论框架

一个政府间财政关系体系包含四个相互关联的要素:支出责任划分、收入划分、转移支付和地方债务^①,而对每个要素的制度安排取决于各国的经济、政治和历史发展因素(Wong, 2007: 16)。财政联邦主义代表学者巴尔(Bahl, 2000)认为,一个理想的政府间财政体系应当先行划分支出责任归属,从公共服务的提供如何才能对社会需要做出回应、向公民负责的角度,对各级政府的支出责任进行划分,并适当考虑效率的因素。一旦支出划分完毕,收入须按如下两个原则在各级政府之间划分:1. 收入划分应当是有效率的,并且不应应对税收政策和管理产生歪曲效应;2. 收入划分应保证地方政府有充足的收入,以完成其支出责任。最后,转移支付主要应用于帮助贫困地区的地方政府填补其财政缺口,即用于解决财政水平的不均衡。在巴尔看来,当地方政府使用自己筹措的收入进行支出时,其财政收入的使用效率较高。为此,他主张给予地方政府足够的征税权,最大化地减少财政的垂直缺口。因此,转移支付应当主要用于均等化目的。

然而,在一个现代社会中,如果从收入划分的效率原则来看,转移支付的规模势必超过均等化所需要的水平。即便最强调地方分

^①直到2009年之前,根据中国的《预算法》等相关法律,地方政府不许通过发行债务获得收入,因此政府间财政关系体系的第四个要素地方债务与本文论题无关。

权的财政联邦主义学者也认为,尽管从谁出资谁受益的权责统一观点看,地方政府应当各自承担提供本地公共服务的费用,以避免统收统支的“大锅饭”体制和软预算约束。但是,仍有两个规范性理由决定了超出均等化目的所需的转移支付规模存在的合理性。其一,从效率的观点看,财政支出分权大于财政收入分权是合理的。地方政府在对本地居民需求和状况的了解程度上,具有中央政府无法企及的信息优势。财政分权使得地方政府必须改善公共服务,同其他地方竞争,以吸引人力和物力资源流入。分权还有助于减少在监管公共服务提供部门代理人方面的成本,以及官僚机构层级;有助于居民以“用脚投票”——从效率低下、公平欠缺的地方迁出——的方式参与公共服务项目的规划(Tiebout, 1956)。“这些主张是如此之强,决定几乎所有的联邦制国家都把大量的支出责任赋予地方政府”(Boadway, 2007: 58)。其二,财政收入分权虽有避免统收统支的“大锅饭”体制和软预算约束的合理性,但以地方分权的方式来征收财政收入本身在效率上却是弊多利少。地方各自为政征税必将导致一系列损害效率的后果,如税收竞争或税负输出,扭曲跨地区交易方式,增加纳税人为适应中央和地方两个不同的税制系统的纳税成本。同时,在地方分权的收入制度下,各地为了争取税源,必然会竞相向企业减税让利(race to the bottom),使累进税无法实施,而这又有损于公平。如有的学者(Rao, 2006: 320)所言,“尽管次国家政府在实施支出项目上具有比较优势,它们在从某些税种——特别是税基广大的税种(即那些税基覆盖全国的税种)和那些税基流动性很高的税种——那里征集收入方面具有比较劣势。这个劣势产生于这些税种,如果由次国家政府征收的话,必然出现大量的避税、逃税现象。此外,流动的税种鼓励避税天堂的创设,从而歪曲了资源的配置”。于是,一国之内那些税基广大、流动性强的税种应当由中央政府统一征收,由此造成的垂直财政不平衡(地方财政缺口)必须通过转移支付予以填补,而因此可能带来的“大锅

饭”和软预算约束问题,可以通过“地方政府保有对其收入的边际变动的决定权,从而能够决定其预算规模”的制度设置,保持地方政府激励从而加以缓解和克服(Boadway, 2007: 58)。此外,转移支付还可用于解决横向上即地区间财力分布不均衡的问题。

不同的政府间财政关系体制对国家的经济发展、财富在国家与社会之间、中央与地方之间以及不同地区之间的分配产生重大的影响。文加斯特、钱颖一等学者提出“市场维护联邦主义”学说,认为如果一国的政府间关系体制满足了如下条件,则该体制将促进经济增长:1. 它的各级政府具有各自独立的事权,为此,每级政府在它自己的权威范围内享有自主权;2. 次国家政府对辖区内的经济负主要责任;3. 中央政府具有管束共同市场从而保证商品和要素在不同的次国家区域内移动的权威;4. 政府间的收入共享是有限的,以使所有的政府都面临硬预算约束;5. 权力和责任的划分具有制度化的持久性,以保证它不会因中央政府的单方面决策或在次国家政府的压力下而改变。把这些条件落实到政府间财政关系上就是:地方政府具有财政自主权,其财政状况主要决定于其本地经济的发展状况;政府间收入共享或转移支付政策的使用,以不损害各级政府特别是地方政府的硬预算约束为限;事关全国统一市场的财政收入和支出权力属于中央政府(Montinola et al., 1995; Weingast, 2009)。

二、中央计划时期(1949-1978)

中华人民共和国成立后的前30年在经济上实行的是中央计划经济体制。这个体制下的政府间财政关系有如下特征:全国财政收支统支,地方政府仅仅是中央政府的代理机构,执行中央下派的财政收入和支出任务,没有任何财政自主权。地方政府负责征收关税之外的绝大多数财政收入,这些收入被分为上解和留用两个部分。至于上解和留用的比例,并无任何法律上的规定。如黄佩华所言,

“收入划分并非事前规定好的,而是年年商谈决定的,并根据中央下派地方的支出任务的变动而调整”。因此,“在转移支付和收入划分之间的界线是移动的,……严格地说,所有的地方政府支出都是用中央的转移支付开支的。换言之,尽管像莫斯科和上海那样的大城市只被允许存留其收入的一小部分,它们实际上仍旧获得了比全国平均水平高得多的转移支付,证据是它们非常之高的人均财政支出”(Wong,2007:20)。

在某种意义上,这种体制与帝制中国的政府间财政关系有几分相似。如黄仁宇所言,在帝制中国,地方政府官员代表皇权在自己的辖区内征收税赋,并按一定的规则把征收上来的税赋分成“起运”和“留存”两个部分。“起运”为按照一定程序解运到税源地之外地区仓库的税收收入,保留在本地的余额即为“留存”。存留收入用于地方官员的俸给、生员廪米、宗藩禄廪,以及皇帝许可的地方社会抚恤开支。有时中央政府直接指派任务给地方政府,如坐办、建造船只、为藩王营造府邸、不时输纳等,而所有这些费用均从存留收入中支取。“这实际上意味着包括知县在内的大多数地方官员,同时也是帝国政府在各地的财务总管。各项存留收入既不是盈余,也不是地方收入,而是相当于将这些收入账户交由地方官员管理,这些地方官员扮演着帝国的地方财务主管的角色”(黄仁宇,2001:25-26)。显然,这也是一个“统收统支”的财政体系。

然而,中国在中央计划体制下的财政体系,与帝制下的财政体系有许多重要的区别。其中最明显的是前者具有后者不可比拟的财政动员能力。在帝制中国乃至民国时期,国家财政收入占 GDP 的比重在 4% - 5% 之间,即便是在遭受外国入侵、国家存亡成疑,急需财政动员的晚清和民国也是如此(刘佛丁等,1997:300;费惟恺,1985,1993)。而在中央计划时期,国家财政收入占 GDP 比重,按预算内收入占 GDP 比计介于 21% - 31% 之间;按预算内和预算外合计则介于 25.46% - 47.6% 之间(国家统计局,2005)。同帝制

中国和民国财政收入仅占国民生产总值 5% 左右的比重相比,有如天壤之别,这表明中国的国家财政动员能力获得了空前的提高。究竟是什么因素使改革前的中国做到这一点? 1950 年代初国家财政动员能力的提高,可部分归功于中国自鸦片战争以来的百年战乱后国家统一局面所产生的和平红利,以及朝鲜战争动员(王绍光,2002)。但是,根本的原因还在于当时的计划经济体系以及作为这个计划经济一部分的统收统支政府间财政关系。在计划经济体制下,中国从一个“租税国家”转变为“自产国家”。在完成了社会主义改造后,国家已经控制了绝大多数的社会财富,国有企业上缴利润成为国家获得财政收入的主要方式,同时简化了税制(马骏,2005:33-34)。1978 年,国家预算内财政收入一半来自企业利润上缴。此外,预算外收入一半亦为企业利润上缴。加上预算外收入,企业利润上缴占 1978 年国家财政总收入的比重高达 62%^①。换言之,在计划经济体制下,国有(当时称之为国营)企业不仅是生产单位,而且还是产生国家财政收入的主要来源。

既然计划经济体制下的国家财政收入大部分来自国有企业利润,而国家财政收入又占 GDP 的 25% - 48%,那么,国有企业究竟靠什么具有如此之大的能量? 答案在于计划体制下的价格控制、工资控制和统收统支的政府间财政关系的制度安排。价格控制、统购统销政策的实施使国家得以汲取农业部门的盈余,而低工资政策则用来汲取城市家庭的盈余(马骏,2005:34)。国有企业特别是那些生产耐用消费品的企业以低价获得原料、以高价出售其产品,从而产生供财政汲取的高额利润。这些利润经由企业所在地的地方政府征收后进入国家财政。在这些制度安排下,国有工商企业集聚的少数省市成为生产国家财政收入的“奶牛”。在这些省市中上海的

①具体的计算方法是:(企业收入 571.99 亿元 + 预算外财政收入 347.11 亿元)/(预算内收入 1132.26 亿元 + 预算外财政收入 347.11 亿元) = 0.62 (国家统计局,2005)。

地位特别重要。1978年,人口和土地面积仅为全国的1.1%和0.06%的上海,却贡献了7.5%的全国GDP和15%的全国财政收入。这一年,上海总共产生了169亿元财政收入,但支出仅为26亿元,占其总收入的15.4%。这可以理解为在上海征收的169亿元财政收入中,上海存留26亿元,其余的143亿元上解中央。类似的情况一定程度上也存在于工商业比较发达的天津、北京、青岛、沈阳、武汉、广州等地。

在这个计划经济体制下,谁受益、谁受损?首先,国家(政府)是这个体制的受益者。帝制中国和民国时期国家财政汲取和动员能力极其低下的形象,在计划经济体制下被一扫而空。然而,社会大众也为此付出了惨重的代价。在社会财富这块蛋糕上,国家拿多了,剩给民间的自然就少了。而且,国家税收绝大部分用于基本建设、特别是重工业投资和生产,而用于改善人民生活的资金只占国家财政支出的一小部分。例如,1978年,基本建设、企业流动资金、挖潜改造资金、地质勘探费、公交流通部门事业费和支农支出之和占国家预算内财政总支出的61.53%,而文教、科学、卫生、抚恤和社会福利救济费之和仅占11.62%。

其次,在国家机器内部,中央政府及其官僚(特别是经济官僚)为受益者,地方政府为受损者。在计划经济时代的绝大多数年份里,中央的预算内财政支出额大于地方财政支出额。中央财政支出的大部分又用于基本建设。这种政府间财权划分,显然有利于中央政府的经济部门扩张其权力,而不利于地方社会经济和福利事业的发展。

第三,在财政和经济发展的地区平衡问题上,中央计划经济时代的总体成效并不显著优于改革开放时代,尽管一般认为计划经济有助于地区经济均等化。如表1所示,人均预算内财政支出和人均GDP省际分布GINI指数在改革前和改革后相去不远。图1进一步报告了从1952到2008年的人均财政支出和人均GDP省际分布GINI指数的时间序列数据。仔细观察改革前GINI指数的变动,可

获得如下几个发现:1. 在计划经济制度正式建立的第一个五年计划期间,财政 GINI 指数在高位运行,并在 1956 年达到历史最高点 0.412。同时,在这期间,财政 GINI 指数显著高于 GDP 的 GINI 指数,表明计划经济体制非但没有缩小反而扩大了地区间经济差距。2. 在大跃进期间(1958 - 1960),财政 GINI 指数出现下降的趋势,而且显著小于 GDP 的 GINI 指数;然后,在整个 60 年代维持低位。1960 年代是建国来财政 GINI 指数最小的时期,1968 年达到历史最低点 0.253。GDP 的 GINI 指数也达到历史的第二最低点,仅仅略高于 1980 年代末。3. 从 1969 年起,财政 GINI 指数开始一路攀升,直至 1975 年达到顶点,而后从 1976 年到 1980 年连续 5 年持续缓慢走低。在这个过程中,财政 GINI 指数从显著小于 GDP 的 GINI 指数到逐渐收敛。从 1975 年到 1981 年,两条曲线几乎完全重合。这些发展似乎表明,在中央计划得到强化的时代(“一五计划”和 1970 年代上半叶重整中央计划时代),财政支出和 GDP 的 GINI 指数朝着较高的方向运动。与此相反,在地方分权抬头的大跃进时期、中央计划集权因经济困难(1960 年代初)或政治混乱(“文革”和毛泽东 1976 年去世之后的变动期)而运作困难的时期,财政支出和 GDP 的 GINI 指数朝着较低的方向运动。

表 1 各时期人均预算内财政支出和人均 GDP 省际分布 GINI 指数平均值
以及人均 GDP 增长率平均值

时期	人均预算内 支出	人均 GDP 省际 分布 GINI 指数	人均 GDP 增长率 (%)
改革前(1952 - 1978)	0.3151	0.3199	4.5115 *
改革后(1979 - 2008)	0.3194	0.3099	8.6467
财政包干(1979 - 1993)	0.3168	0.2985	8.2267
分税制(1994 - 2008)	0.3220	0.3214	9.0667
整个时期(1952 - 2008)	0.3174	0.3146	6.7268 **

注: * 数据覆盖 1953 - 1978 年。

** 数据覆盖 1953 - 2008 年。

资料来源:国家统计局(2005);国家统计局(历年)

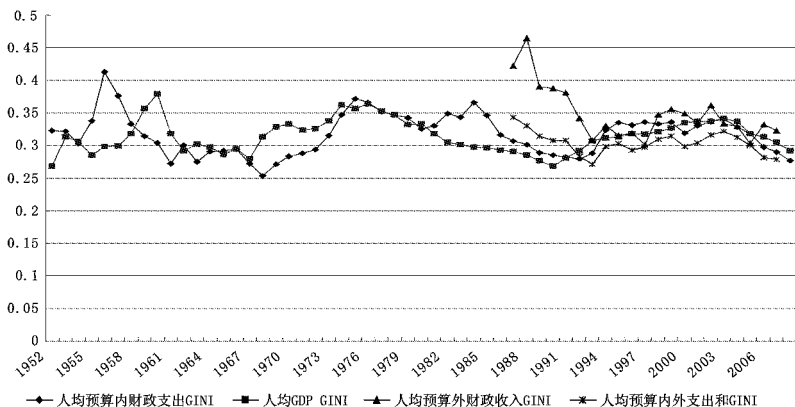


图1 人均GDP和人均财政支出省际分布GINI指数(1952-2008)

注：“人均预算外财政收入GINI”和“人均预算内外支出和GINI”为1987-2007年数据。

资料来源：国家统计局(2005)；国家统计局(历年)；财政部(历年b)

在计划经济下，究竟哪些地区在财力分配上受益较大、哪些受益较小？我们通过观察1978年分省财政收支数据来回答这个问题(表2)。按人均财政支出额超过全国平均值计算，受益者按支出额大小排列，依次是西藏、上海、北京、天津、青海、宁夏、新疆、内蒙、黑龙江。由此可见，在计划经济体制下，财政向两类地区倾斜，一是向城市和国有企业集中的地区倾斜，服务于中央计划和重点城市；二是向西部少数民族地区倾斜，反映中央对国家统一、民族团结的考虑。一般意义上的地方财政均衡化并不在国家的政策目标之中。

最后，在中央计划体制下，中国的人均GDP年均增长率仅为4.5%(国家统计局,2005)，显著低于同期的日本、东亚四小龙甚至巴西的发展速度。到1970年代末，国家已到了经济濒临崩溃、必须改革的地步。“四人帮”垮台后，改革的政治障碍被扫清了。剩下的问题是如何改革。

表2 改革前地方财政收入、支出和上解/补贴(1978)

省(市、自治区)	收入(亿元)	支出(亿元)	上解(+)/补贴(-)	人均支出(元)
北 京	50.46	20.38	30.08	233.85
天 津	39.25	14.51	24.74	200.34
河 北	45.1	32.44	12.66	64.15
山 西	19.64	21.11	-1.47	87.10
内蒙古	6.9	18.69	-11.79	102.50
辽 宁	92.6	31.3	61.30	92.22
吉 林	16.41	16.35	.06	76.07
黑龙江	63.25	31.54	31.71	100.78
上 海	169.22	26.01	143.21	236.82
江 苏	61.09	28.38	32.71	48.64
浙 江	27.45	17.43	10.02	46.47
安 徽	22.48	18.19	4.29	38.60
福 建	15.13	15.14	-0.01	61.90
江 西	12.22	16.27	-4.05	51.12
山 东	64.13	31.9	32.23	44.55
河 南	33.73	27.67	6.06	39.15
湖 北	31.37	29.98	1.39	65.53
湖 南	28.98	24.46	4.52	47.35
广 东	41.82	28.7	13.12	56.67
广 西	14.32	20.78	-6.46	61.08
四 川	37.31	35.72	1.59	50.51
贵 州	6.26	12.3	-6.04	45.79
云 南	11.76	18.28	-6.52	59.13
西 藏	-0.1558	4.5735	-4.73	255.76
陕 西	19.76	18.3	1.46	65.85
甘 肃	20.53	14.34	6.19	76.68
青 海	2.9	6.8	-3.90	186.30
宁 夏	3.16	5.78	-2.62	162.55
新 疆	7.14	17.02	-9.88	138.04
平均值				96.40

资料来源:国家统计局(2005)

三、财政大包干时期(1979 - 1993)

中国改革千头万绪,应从何下手? 给予地方政府财政自主权成

为改革僵硬的中央计划体制的一个重要的突破口。这一突破表现为 1980 年代,国家政府间财政关系从“统收统支”转变为“分灶吃饭”。所谓“分灶吃饭”,“指在国家统一领导下,中央与地方财政分开,保持各自相对独立和稳定的收支预算。……中央与地方的财政……各做各的米、各做各的饭。但两灶之间也保持一定的关系,互相之间都负有对对方责任。地方对中央灶负有上交定额的义务,中央有对地方灶按定额补助差额的责任”(赵梦涵,2002:464-465)。“分灶吃饭”的政府间财政关系,给予地方政府相对独立的财权,从而使支出责任划分、收入划分和转移支付的制度化浮出水面。在 1980 年代中央与各省以及计划单列市做的种种“分灶吃饭”的制度安排中,以 1980 年代上半叶实施的广东和福建的财政大包干制度最为简单明了。该制度明确规定,两省除中央直属企业、事业收入和关税收入归中央外,其余均为地方收入。同样,除中央直属企业、事业单位支出归中央支出外,其余均归地方支出。以 1979 年的收支决算为基数,定出上缴数额或中央补助数额,一定 5 年不变,执行中如有增收和结余,均归地方使用。广东省定额上缴 10 亿元,福建省定额补助 1.5 亿元(赵梦涵,2002:467)。

1988 到 1993 年是财政大包干的成熟期。中央对 30 个省、直辖市、自治区以及 5 个计划单列市采取了 6 种不同的收入分成方法。

1. 收入递增包干。在递增率以内的收入,按确定的留成、上解比例,实行中央与地方分成;超过递增率的收入,全部留给地方(3 省市)。
2. 总额分成。收入按一定比例上解,其余均归地方(3 省市)。
3. 总额分成加增长分成。在上述“总额分成”办法的基础上,收入比上年增长的部分,另加分成比例,即每年以上年实际收入为基数,基数部分按总额分成比例分成,实际收入比上年增长的部分,除按总额分成比例分成外,另加增长分成比例(10 省市)。
4. 上解额递增包干。以 1987 年上解中央的收入为基数,每年按一定比例递增上解(2 省市)。
5. 定额上解。每年固定数额上解(3 省市)。
6. 定额补

助(14省市)。

以上的事实说明,在1980年代实行的“分灶吃饭”政府间财政关系制度中,地方政府获得了相对独立的财政和经济发展自主权(Montinola et al., 1995),而其中的定额补助则无疑属于中央对地方财政转移支付的范畴。除了定额补助外,中央还对地方政府进行了专项转移支付。例如,根据财政部长在1993年全国人大作的《关于1992年国家预算执行情况和1993年国家预算草案的报告》,1993年中央的经常预算收入1 528.98亿元中,有574.27亿元来自地方上解收入;支出预算1 427.35亿元中,有515.1亿元用于补助地方经常性支出。在同年建设性预算支出1 160.33亿元中,有68.25亿元用于补助地方建设支出。两项补助合起来共583.35亿元,占当年预算收入(4 522.37亿元)的12.9%。

在“分灶吃饭”的政府间财政关系体制下,谁是利益的获得者、谁是利益的受损者呢?首先,在实行“分灶吃饭”财政体制期间,预算内财政收入、预算内和预算外财政收入占国民生产总值的比重,分别从1978年的31.2%和40.82%下降至1992年的13.1%和27.55%,表明财富在国家与社会间的分配出现了大幅度的国退民进现象,可比之于中国古代的轻徭薄赋、藏富于民、休养生息的仁政。同时,从1978年到1992年,国家财政用于经济建设(基本建设、企业流动资金、挖潜改造资金、地质勘探费、公交流通部门事业费和支农支出之和)的支出占国家预算内财政总支出的比重,从61.53%下降至33.53%;用于国防的份额从14.96%下降至10.1%;用于文教、科学、卫生、抚恤和社会福利救济等民生支出份额从11.62%上升至24.67%。

其次,在这个体制下,财政向地方政府倾斜。具体而言,从1979年到1984年,按预算内口径,中央财政支出仍然大于地方财政支出。但从1985年起,地方财政支出占预算内财政支出的比重均在60%以上,到1992年这一比重高达68.7%。同时,改革开放后预算

外收入大幅增长,从 1978 年的 347 亿元上升至 1992 年的 3 855 亿元。在 1979 - 1992 年间,预算外财政收支在中央与地方政府之间的分配大约为四六分,同样也向地方倾斜。由于民生支出多由地方政府执行,因此,“分灶吃饭”时期财政向民生倾斜,与财政大包干和分权是分不开的。

第三,在财政包干制时期,地区经济发展出现了均等化,而地区财政支出则出现了从不均等化向均等化的转变。如图 1 所示,从 1980 年到 1990 年,GDP 的 GINI 指数从 0.333 持续下降至 0.268,而预算内财政支出 GINI 指数从 1980 年的 0.333 上升至 1984 年的 0.365 后开始一路下滑至 1992 年的 0.284。这个时期出现的人均 GDP 省际分布的聚敛效应,主要是由于在计划经济下不受重视、经济落后的东南沿海各省(浙江、福建、广东等)的经济获得了快速的增长。而财政支出 GINI 指数先升后落,可能是由于在 1980 到 1984 年期间(财政包干制的第一个周期)中央计划在财政上的残余影响仍然较强,而在 1980 年代的后半叶,第二轮也就是比较成熟的财政包干体制起到了降低地区间财力和经济发展分布不平衡的作用。在财政包干制的大多数年份,财政 GINI 指数均大于 GDP 系数,而且在 80 年代上半叶差距更大,到下半叶两者差距收敛。图 1 还报告了自 1987 年以来的人均预算外收入省际分配 GINI 指数。从 1987 年到 1993 年,尽管该 GINI 指数一直下降,但仍旧显著高于预算内支出和 GDP 的 GINI 指数。这说明,在财政包干时期,预算外收入具有显著扩大地区财力差距的作用。不过,观察包括预算内支出和预算外收入的人均财政总支出的 GINI 指数在 1987 到 1993 年的变动曲线,我们发现它仅仅比预算内支出 GINI 指数曲线略高一点,这表明极具地方财政自主性的预算外收入对财力地区分布不平衡的影响,总体来看并不很大。

在财政包干制下,究竟是哪些省份在财力分配上受益较大、哪些受益较小?我们借助 1992 年分省财政收支数据来回答这个问题

(表3)。在这一年,有24个省级行政区的净上解为负数,即为中央净转移支付的获得者。所有的中西部省份、东部地区相对比较落后的海南、福建和河北为净补贴对象。其中获得最多净补贴的为内蒙

表3 “分灶吃饭”时期地方财政收入、支出和上解/补贴(1992)

省(市、自治区)	收入(亿元)	支出(亿元)	净上解(+)/补贴(-)	人均支出(元)
北 京	80.25	71.74	8.51	651.00
天 津	63.05	46.52	16.53	505.43
河 北	99.67	99.69	- .02	158.87
山 西	57.97	64.29	-6.32	215.79
内蒙古	39.08	72.07	-32.99	326.61
辽 宁	151.6	148.5	3.10	369.77
吉 林	56.99	80.02	-23.03	323.44
黑龙江	84.55	102.46	-17.91	283.98
上 海	185.56	94.99	90.57	736.72
江 苏	152.31	125.86	26.45	182.11
浙 江	118.36	95.31	23.05	221.46
安 徽	55.14	74.11	-18.97	127.91
福 建	75.3	84.5	-9.20	271.18
江 西	49.39	68.38	-18.99	174.75
山 东	139.32	145.7	-6.38	169.81
河 南	104.03	116.49	-12.46	131.46
湖 北	94.14	98.97	-4.83	177.37
湖 南	92.78	99.1	-6.32	159.64
广 东	222.64	219.61	3.03	339.79
广 西	61.2	78.48	-17.28	179.18
海 南	14.97	25.36	-10.39	364.16
四 川	99.97	122.88	-22.91	153.75
贵 州	47.28	60.63	-13.35	180.39
云 南	109.32	121.59	-12.27	317.33
西 藏	1.0869	16.612	-15.53	737.43
陕 西	50.95	65.27	-14.32	191.69
甘 肃	39.97	53.48	-13.51	231.11
青 海	8.16	18.62	-10.46	403.90
宁 夏	7.33	15.86	-8.53	328.86
新 疆	26.07	50.34	-24.27	318.48
平均值				297.78

资料来源:国家统计局(2005)

古的 33 亿元,最少者为河北省的 200 万元。经过上解和补贴调整后的各省人均财政支出,按超过平均值归类,受益较多的省市依次是西藏、上海、北京、天津、青海、海南、辽宁、广东、宁夏、内蒙古、吉林、新疆、云南。计划经济时代的受益者绝大多数依然是受益者,但与之不同的是广东和海南进入受益者行列。此外,位于平均值以下的利益受损者的受损程度也有所减少。以人均 GDP 最低的贵州省为例,在 1978 年它的人均财政支出相当于各省均值的 47.5%,在 1992 年这一比率为 60.5%。

中国在财政包干时期的政治、经济和财政改革,获得了经济增长和收入分配均等化双赢的成果。从 1978 到 1993 年,中国的人均 GDP 年均增长 8.3%;农村人均纯收入增长了 2.47 倍,显著快于城市人均可支配收入 1.55 倍(国家统计局,2005);地区间的经济发展和财政支出差距也有所下降。钱颖一等以“市场维护联邦主义”来刻画这个时期的中国政府间关系,并认为此乃中国经济高速增长的秘密所在(Montinola et al., 1995)。黄亚生也认为,1980 年代中国的政治体系转向自由化,而这为非公有经济的发展、金融改革、私有产权的保护创造了适宜的政治环境(Huang, 2008)。陈抗等(2002)认为 1980 年代的“分灶吃饭”财政体制促使地方政府扮演了经济发展的援助之手。总而言之,正是在财政大包干的 1980 年代,中国的地方政府,于历史上第一次在和平统一的年代,获得了真正的财政自主权。这个财政体制使中国社会和各个地区普遍受益,其经济效率远远高于中央计划下的统收统支财政体制,且具有较好的地区公平化的倾向。

四、分税制时期(1994 至今)

但是,财政包干体制很快被证明为仅仅是过渡性的,从 1994 年起被分税制所取代。众所周知,两个比重即财政收入占 GDP 比重

和中央财政收入占财政总收入比重过低促使中央政府发动分税制改革。但在本文看来,财政包干制被分税制取代是因为它导致了前文指出的财政收入的比较劣势。在财政包干制下,一如计划经济时代和帝制中国,国内收入的绝大部分由地方政府征收,中央财政依靠地方上缴获得它的大部分收入。但与计划经济时代地方政府基本上是中央的代理人不同,财税包干制给予地方政府以财政自主权,并按照“缴足中央的、剩余归自己”的承包制原则来处理财政收入在中央与地方之间的分配关系。在这种制度环境下,必然出现地方政府对那些需要和中央分成的税种收入,或者擅自减免藏富于民、或者百分之百腾挪为归于地方的预算外收入,即出现有的学者所言的问题:如果由地方政府负责征收税基广大、流动性强的税的话,则较易产生大量歪曲资源配置的问题,如避税、逃税等现象,从而产生财政收入占 GDP 比重和中央财政收入占财政总收入比重过低、预算外收入快速扩张的问题(Rao, 2006)。从 1978 到 1992 年,在预算内收入占 GDP 比重从 31.2% 下降至 13.1% 的同时,预算外收入占 GDP 比重从 9.6% 上升至 14.5%。1992 年,预算内和预算外财政收入的 GDP 占比,在中央分别为 3.68% 和 6.41%,在地方则为 5.92% 和 8.09%。预算外收入对预算内收入比,在中央和地方分别为 1.74 和 1.37。预算外收入规模扩张对公共预算的完整性的破坏,在中央政府甚于地方政府。据原财政部部长项怀诚(2009)回忆,当时中央财政被叫做“悬崖边上的中央财政”。由于中央财政收入严重不足,1980 年代末和 90 年代初中央财政两度向地方财政“借钱”,且借而不还。主持分税制改革的朱镕基副总理在 1993 年 7 月召开的全国财政、税务会议上大声疾呼:“在现行体制下,中央财政十分困难,现在不改革,中央财政的日子就过不下去了,(如果这种情况发展下去)到不了 2000 年(中央财政)就会垮台!”

《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85 号)指出了改革的核心内容:“按照中央与地方政府的事权划分,

合理确定各级财政的支出范围;根据事权与财权相结合原则,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税,并建立中央税收和地方税收体系,分设中央与地方两套税务机构分别征管;科学核定地方收支数额,逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度,建立和健全分级预算制度,硬化各级预算约束。”这段话明确地涉及了政府间财政体系的三个基本要素:支出责任划分、收入划分和转移支付(Wong, 2007)。在支出责任划分上,《决定》指出,“中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国家经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。……地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出”。

事实上,分税制改革以来,地方政府承担的支出职责越来越大。按地方支出占财政总支出比重衡量,该比重从1992年的68.7%上升至2007年78.7%,上升了10个百分点。那么,地方政府究竟在哪些方面增加了支出责任呢?通过对比1995和2006年数据(表4)可知,地方政府仅在行政管理、价格补贴这两大类支出上占财政总

表4 分税制改革后地方政府在各项支出责任上的变化

支出分类项目	地方政府支出占总支出比重(%)	
	1995年	2006年
基本建设	55.34	66.2
挖潜改造	72.76	75.23
支农支出	89.21	91.01
文教科学卫生支出	89.98	90.32
抚恤和社会救济费	99.31	99.38
社会保障补助支出	-	88.64
行政管理支出	97.58	86.26
公检法支出	92.94	95.46
价格补贴	72.25	60.35
其他支出	76.47	86.28

资料来源:国家统计局(1997, 2007)

支出比重显著下降了。在支农支出、文教科学卫生支出、抚恤和社会救济支出上,地方政府承担的支出责任略有增长。在基本建设、挖潜改造、公检法以及其他支出上有了显著的增长。此外,财政对缴付型的城镇基本养老保险等社会保障项目的补助,在1995年,基本还不存在,但从1997年以来,却成为地方财政的一大支出项目。2006年,这项支出占预算内财政总支出的5.37%。同发达国家的社会保障支出多由中央政府执行不一样,中国由于社保统筹层次多停留在县市,故财政补贴也由地方政府执行。

分税制改革以来,在财政支出执行越来越地方分权化的同时,财政收入越来越中央集权化。1994年,中央政府建立了自己的国税征管系统。凡由国税系统征管的税种,无不具有税基广大、流动性强的特征。在分税制改革之前,产品税、增值税、营业税和企业所得税构成国内财政收入的主要来源。在当时的财政包干制度下,这些税的征收按企业的隶属管理,即属于某市的企业产生的产品税、增值税、营业税和企业所得税收入,悉数由该市征收,然后根据一定的分成规则,向上级政府直至中央上解部分财政收入后,剩余下来的所有收入全部归该市政府所有。分税制改革伊始,产品税就被废除了,而代之以增值税和消费税。增值税,顾名思义,就是对生产过程每个阶段所产生的增加值进行征税,是一项产生财政收入能力很强、税基很广、流动性很强的税种(Keen, 2007)。中国从1985年开始征收增值税,但对其大规模的采用是从1994年分税制改革开始的,同时它被定为由国税系统征管的中央与地方分享税,分享比例为中央75%,地方25%。消费税是在对货物普遍征收增值税的基础上,选择少数消费品再征收的一个税种,主要征收范围为烟、酒、化妆品等奢侈品,其税源是极易流动的货品。因此,该项税种由国税系统征收、归属中央政府是合理的做法。2002年中国政府间财政关系再度发生重大变动:企业和个人所得税从按企业归属决定其税收归属的做法,转变为主要由国税系统征管,中央与地方分享。

分享比例 2002 年为中央与地方各得 50%, 2003 年起为中央 60%, 地方 40%。营业税为地方政府自收自用的地方税, 其征税范围为中国境内提供应税劳务、转让无形资产或销售不动产的单位和个人, 就其所取得的营业额征收的一种税。显然, 在税源广大和普遍这一点上, 营业税与增值税相似, 但流动性远不如后者。例如, 众所周知, 房地产的价格在很大程度上取决于它坐落的地点, 非常具有地方化的性质, 房地产交易过程产生的营业税理应由地方征收和使用。

上述税种构成了国家财政收入的大部。它们占财政总收入的比重, 以 2007 年为例, 依次为增值税 (30%)、企业所得税 (17%)、消费税 (16.5%)、营业税 (13%)。表 5 报告了这些税种及其他项目收入在中央和地方之间的分配。地方政府仅在营业税、房地产相关税和非税收入上占据收入的大部分, 其余收入项目的大部均归中央所有。这必定导致中央占有大多数国家财政收入的局面。从分税制改革的 1994 年到 2008 年, 除了在 1996、1997、1998 三年中央财政收入占总收入比略低于 50% 外, 其余年份均在 50% 之上。在分税制下, 中央征收了半数以上的国家财政收入, 但仅承担了 30% 左右的国家财政支出; 而地方政府的收入不到国家财政收入的 50%, 但却承担了 70% 左右的支出责任。在收入大部归中央、支出大部由地方执行的情况下, 必然出现严重的财政垂直不平衡现象。地方政府面临的本级收入不足以覆盖本级支出的缺口, 需要中央政府通过对地方政府进行转移支付予以填补。从 1994 年起, 中央对地方的财政转移支付成为影响中国财政最重要的因素之一, 形成了一个包括税收返还、财力性转移支付和专项转移支付三大类转移支付在内的中央对地方转移支付体系 (表 6)。

财政转移支付首先被用于解决政府间财政收支垂直不平衡问题。例如, 2007 年中央财政的总收入为 28 599.49 亿元, 内含本级收入为 27 758.92 亿元、地方上解收入 850.5 亿元, 另外有债务收

表5 财政主要收入项目在中央和地方之间的分配(2007)

收入项目	各项收入 占总收入 比重(%)	中央占各 项收入比 重(%)	各项收入占 中央收入比 重(%)	地方占各 项收入比 重(%)	各项收入占 地方收入比 重(%)
增值税	30.14	75.00	41.81	25.00	16.41
消费税 ¹	16.29	100.00	30.13	0.00	0.00
营业税	12.83	3.08	0.73	96.92	27.06
企业所得税	17.11	64.32	20.35	35.68	13.29
个人所得税	6.21	60.01	6.89	39.99	5.40
出口退税	-10.98	100.00	-20.31	0.00	0.00
关税吨位税 ²	2.83	100.00	5.23	0.00	0.00
土地相关税 ³	8.13	0.18	0.03	99.82	17.67
印花税 ⁴	4.41	86.00	7.01	14.00	0.26
其他各税 ⁵	1.93	92.38	3.16	7.62	3.2
非税收入 ⁶	11.11	24.20	4.97	75.80	18.33

注:1. 包括消费税、进口产品消费税增值税;

2. 包括关税和船舶吨位税;

3. 包括资源税、城市维护建设税、城镇土地使用税、房产税、土地增值税、契税、耕地占用税;

4. 包括证券交易印花税;

5. 包括车辆购置税、车船税、烟叶税等;

6. 包括专项收入、罚没收入和行政事业收费等。

资料来源:国家统计局(2008)

表6 中央政府对地方政府财政转移支付体系

	启用时期
税收返还	
增值税和消费税税收返还	1994
企业所得税和个人所得税基数返还	2002
财力性转移支付	
定额补助	财政大包干时期
一般性转移支付	1995
调整工资转移支付	1999
民族地区转移支付	2000
农村税费改革转移支付	2000
缓解县乡财政困难转移支付	2005
专项转移支付	建国初期

资料来源:李萍(2006);金人庆(2007)

入 2 000 亿元。支出为 30 586.49 亿元(财政收入 28 599.49 亿元 + 债务收入 2 000 亿元),其中中央本级支出 21 445.04 亿元,中央预算稳定调节基金 1 032 亿元,其余的 18 512.45 亿元为对地方政府的税收返还和转移支付支出。同年,地方政府财政总收入为 41 677.49 亿元,其中本级收入 23 565.04 亿元,中央税收返还和转移支付 18 112.45 亿元。支出总额为 39 970.88 亿元,其中本级支出 36 120.35 亿元,上解中央 850.5 亿元,年终结余结转 2 706.63 亿元。转移支付占中央财政支出的 59.2%,占地方财政收入的 43%。扣除地方政府对中央的上解,地方政府从中央那里净获得 17 261.95 亿元,相当于地方政府实际掌握财力(本级支出 38 120.38 + 年终结转 2 706.63 亿元)的 42.3%。这一年,按预算内口径,地方财政支出占全国财政支出和 GDP 的比重分别为 77% 和 15.28%,中央对地方的转移支付占 GDP 比达 6.9%。这些数据表明,中国已成为地方财政支出比重最大、最依赖转移支付的主要大国之一^①。

分税制下中国财政转移支付制度的实施是否达到了决策者所表明政策的目的?在这个过程中,谁是受益者、谁是受损者或谁的收益较小?《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)指出分税制改革的两大政策目的:1. 促进国家财政收入合理增长,逐步提高中央财政收入的比重,增强中央政府的宏观调控能力。2. 合理调节地区之间财力分配,要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付,扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。第一个目的着重于经济效率,第二个目的着重于区域财力均等化。下面,我们通过分析官方数据来看看这两个目的,特别是第二个目的是否得到了实现。

^①地方财政支出占国家财政支出的比重以及中央对地方的净转移支付占 GDP 比重,在中国分别为 77% 和 6.7% (2007 年)。这两个指标在发达国家的情况是(均为 1998 年数据):日本,78.2% 和 5.2%;法国,41.6% 和 2.6%;德国,81.2% 和 0%;英国,37% 和 8.2%;美国,64% 和 1.6% (Dewit & Steinmo, 2002)。

分税制改革以来的发展表明第一个政策目的完全得到了实现。预算内财政收入占 GDP 比重,在 1995 年达到最低点 10.27% 之后,逐步上升至 2007 年的 20.57%。加上预算外收入,财政收入占 GDP 比重在 2006 年已达 22.6%。财政收入的增长速度显著高于 GDP 增长速度。同时,中央财政收入在国家财政收入中的比重,也从 1993 年的 22% 一举升至 1994 年的 55.7%,并在此后保持在 50% - 55% 之间。财政收入特别是中央财政收入能力的提高,使得中央政府在进行经济宏观调控、提供全国性的公共物品(如建设高速铁路系统)上游刃有余,更好地履行维护市场联邦主义所期待的管束国家共同市场、从而保证商品和要素在不同的次国家区域内移动的角色。与此同时,在分税制下,地方政府仍然保持了通过发展本地经济增加财政收入的动机^①。结果,我们看到(表 1),分税制时期的经济增长速度,显著超过了财政包干以及计划经济时期,而且经济波动明显减少。从经济效率的观点看,分税制改革无疑是成功的。

然而,在社会公平上,分税制改革则是功过兼有。首先,分税制改革在提高“两个比重”的同时,也掀起了新一轮的“国进民退”运动,与财政包干时代“藏富于民、让利于民”形成鲜明的对比。这一点可通过图 2 得到证明。该图表明,分税制改革、尤其是 21 世纪以来,财政收入的增长幅度显著大于 GDP 增长。特别值得注意的是,在这一轮财政收入快速增长过程中,中央和地方收入竞相增长,速度不相上下。在 1995 - 2008 年这 14 年中,地方收入的年平均增长率为 19.86%,略高于中央收入的年平均增长率(19.01%)。由此可见,此轮国进民退是中央和地方政府共同作用的结果。中央政府财政收入增长较快尚有几分合理的根据,因为这体现了把税基大、流动性强的税种如增值税、企业和个人所得税纳入国税系统征收,堵住了地方擅自减免税收等歪曲市场配置资源的漏洞的成果。然

^①后文详述。

而,地方政府财政收入以同样甚至更高的速度增长则不尽合理。这是因为,根据分税制改革,特别是2002年所得税分税制改革的制度设计,中央财政应当将其增加的收入的大部用于对地方的转移支付,以替代地方因此而产生的收支缺口^①。在这种情况下,地方财政收入的增长应当是温和的。然而,自2002年以来,地方财政收入的增长显著高于中央财政收入。原因很简单,分税制改革财源上移、事权下移,使地方政府、尤其是基层政府总处于财政收支饥渴症的状态(王健君,2009),解决的方法除了争取更多的上级政府转移支付资金外,增加本地财政收入、想法设法开辟财源才是最重要的手段。土地财政的兴起,正好满足了地方财政的这一需要(表5)^②。

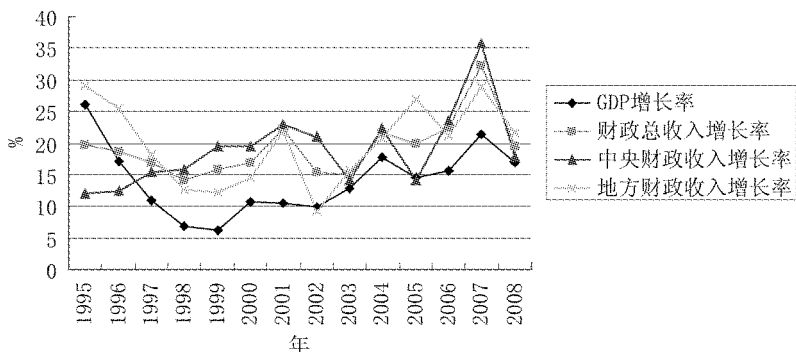


图2 财政收入年增长率与 GDP 年增长率 (1994 - 2008)

注:GDP 和财政数据均为当年价格。

资料来源:国家统计局(2009)

①国务院出台的《所得税收入分享改革方案》(国务院,2001)指出,此次改革的第一个基本原则是,“中央因改革所得税收入分享办法增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付”。

②李芝兰、吴理财(2005)认为,2000年农村税费改革后的县乡基层政府以不提供或少提供地方公共产品和服务,来倒逼上级乃至中央政府提供转移支付,而非如中央所期望的出现基层政府因缺少农村税费收入后不得不实施机构精简。实际上,分税制改革对地方财政行为最大的影响,恐怕不是“倒逼”,而是“正逼”,迫使地方政府使出浑身解数增加本级收入。

其次,在分税制下,与地方官员相比较,中央政府官员受益更大。即便在中央政府把它不断增加的收入中更大的部分,以转移支付的形式分配给地方政府的情况下,中央本级财政支出规模,相对于它基本保持不变的支出责任而言,仍旧获得了显著的扩张,其中尤以行政管理支出最为明显。如表7所示,在分税制改革的初期,中央财政行政管理支出的规模大幅度缩小,反映了当时中央政府率先进行行政精简改革的表率作用。然而,在所得税成为中央与地方分享税的2002年,中央行政管理支出从上一年的33亿元猛然增至367亿元,增加了11倍。值得一提的是,2002年中央财政行政管理支出的预算数仅为45亿元,与去年的支出水平相比较,属于渐进式增长。但当年中央财政行政管理支出决算竟是预算的816%(财政部,2003:285)。这意味着,当年中央财政执行过程中,超常地增加了自己的行政管理支出。2002年之后的中央行政管理支出,再度恢复到渐进增长状态。

表7 行政管理支出在中央与地方政府之间的分布(1992-2006)

年份	全国(亿元)	中央(亿元)	地方(亿元)	中央占比(%)	地方占比(%)
1992	424.58	36.22	388.36	8.53	91.47
1993	535.77	44.0	491.77	8.21	91.79
1994	494.44	40.25	454.19	8.14	91.86
1995	538.34	13.10	525.235	2.43	97.57
1996	622.23	13.61	608.62	2.19	97.81
1997	667.83	15.45	652.38	2.31	97.69
1998	725.53	18.57	706.79	2.56	97.42
1999	822.87	18.93	796.67	2.30	96.82
2000	965.47	28.82	936.65	2.99	97.01
2001	1 212.52	33.23	1 179.30	2.74	97.26
2002	1 801.84	367.19	1 434.65	20.38	79.62
2003	2 058.35	400.63	1 657.72	19.46	80.54
2004	2 417.0	421.79	1 995.21	17.45	82.55
2005	2 883.49	464.26	2 419.23	16.10	83.90
2006	3 355.81	461.07	2 894.74	13.74	86.26

资料来源:财政部(1993b-2007b)

中央政府官员还受益于转移支付特别是专项转移支付规模的扩张。在税收返还、财力性转移支付和专项转移支付三类转移支付中,前两类均按一定的公式分配,中央政府官员没有或几乎没有自由裁决的权力。但专项补助基本分配方式是由地方逐级向上级政府提出申请,最终由中央政府主管部门决定。2006年,中央专项补助分布于200多个项目之中,几乎每个国务院部委都控制了规模不等的专项转移支付资金,介入它们的分配决策。所谓的“跑步(部)前(钱)进”,主要就是指围绕专项转移支付的分配而进行的博弈。在这个博弈过程中,中央政府官僚无疑占据较为有利的位置。因此,增加专项转移支付无疑符合中央以及地方上级政府官员的利益,而事实也正是如此(表8)。

表8 中央对地方税收返还、财力性转移支付和专项转移支付规模的变动

	1994 年		2008 年	
	数额(亿元)	GDP 占比(%)	数额(亿元)	GDP 占比(%)
税收返还	1799	3.73	4 282.19	1.42
财力性转移支付	99.38	0.21	8 696.49	2.89
专项转移支付	361.37	0.75	9 966.93	3.31

资料来源:金人庆(2007);财政部(2009a)

第三,在分税体制下,财政资金的使用,并未向民生部门倾斜。表9比较了1994和2006年国家财政民生性支出比重的变动。预算内财政民生支出占GDP比重从1994年的2.96%增至2006年的5.14%,三项民生支出(教育、卫生和社会保障支出)占GDP比重也有显著上升,其中以社保支出上升幅度最大,从0.2%增至1.44%。但是,从民生支出占预算内财政总支出比重看,上升的幅度则很小,从1994年的24.67%升至2006年的26.83%,仅上升了两个百分点。进一步观察民生支出中的教育、卫生和社保支出,我们发现前两者占财政总支出的比重均有相当程度的下降,而社保支出则从1994年的0.2%升至2006年的7.5%。可以说,民生支出占财政总支出比重的上升,主要得益于社保补助支出规模的扩张。总的来

说,分税制改革后民生财政支出规模的扩大,主要得益于财政规模的扩大,而非政府财政支出重点的变化,而社会保障可能是各类民生性支出的唯一的例外。

表9 预算内财政民生支出规模的变化

	1994			2006		
	数额 (亿元)	财政支出 占比(%)	GDP 占比 (%)	数额 (亿元)	财政支出 占比(%)	GDP 占比 (%)
民生支出	1 428.88	24.67	2.96	1 0846.2	26.83	5.14
教育	772.78	13.34	1.60	5 169.05	12.79	2.45
卫生	257.78	4.45	0.53	1 320.23	3.27	0.63
社保	95.14	1.64	0.20	3 031.58	7.50	1.44

注:民生性支出包括文教、科学、卫生事业费、抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出和利用教育附加收入进行的支出。教育支出包括教育事业费和利用教育附加收入进行的支出。

资料来源:1994 年财政数据来自财政部(1995b);其余数据来自国家统计局(2007)

最后,分税制体制及其庞大的转移支付项目,至少在 2005 年之前,并没有像中央在改革伊始所承诺的那样,通过中央财政对地方的税收返还和转移支付,达到扶持经济不发达地区发展的目的(国务院,1993)。如表 1 所示,分税制时期的人均财政支出和 GDP 跨省分布 GINI 指数分别为 0.3220 和 0.3214,超过其他任何时期,尽管超过的幅度并不大。仔细观察图 1,我们发现,随着 1994 的两税改革,财力分布 GINI 指数迅速上升,从 1993 年的 0.2881 增至 1994 年的 0.3239,然后保持在 0.33 的高位运行,直到 2000 年始才下降到 0.319 的水平。然后,随着 2002 年所得税分税制改革的到来,财力分布 GINI 指数再度攀升到 0.33 以上的高位^①。这一趋势在 2005

①赵志荣(2009:84 - 85)使用一些学者(Brandt & Holz,2006)提出的各省地域价格折算法,计算了控制了不同地域不同年份居民物价水准的差别的 1984 - 2006 年分省人均财政支出 GINI 指数。他的主要发现之一是“虽然这些结果(即其计算获得的 GINI 指数)没有显示出 1994 年分税制改革之后省级财政不均衡的明显加剧,但是可以肯定的是,1994 年之前的一段时间里日渐均衡化的良好态势因分税制改革而终止了”。

年才开始转变。在这一年,财力分布 GINI 指数从 2004 年的 0.3295 下降到 0.3182,然后保持持续下降的态势。到 2008 年,已经下降至 0.2764,这是改革开放以来的最低点,在建国以来的 60 年中,也仅在 1967 到 1968 年文革最混乱的时期低于这个记录。为什么从 1994 到 2004 年分税制改革没有减小反而增大了地区财力分布的不平衡?为什么在 2005 年出现了转折?这一转折是否意味着中国地区财力分布已经通过了库兹涅兹收入分配曲线的拐点?(Kuznets, 1955; Riskin, 2007)

地方财力分布在 1994 - 2004 年间趋于不平等化,与两次分税制改革的制度设计密切相关。两次改革都把“保持现有地方既得利益格局,逐步达到改革的目标”(国务院,1993,2001)作为改革的一个基本原则。根据这一原则产生了所谓税收返还的制度安排,本身就包含了地区财力不平等化的因素。1994 年中央财政对地方财政增值税和消费税税收返还额,以 1993 年为基期年核定,用公式表示为:当年地方的“消费税收入 + 75% 增值税收入 - 中央下划收入”。此后的各年税收返还按如下公式计算:上年度“两税”返还额 $\times (1 + \text{“两税”增长率} \times 30\%)$ 。对此,地方做出了在 1993 年竭尽全力征收两税、做大基数的理性反应。这导致地方财政收入从 1992 年的 2 504 亿元猛增至 3 391 亿元,增幅达 35%,1992 到 1993 年的地方财政收入增幅仅为 13%。在这一竞争中,经济发达地区的财政收入动员能力远远强于落后地区,从而导致 1994 年地区财力分布不平等的显著增大。此后,两税税收返还规则中两税增加额 30% 返还地方的因素,继续发挥着促使地区财力不平衡增大的作用。但是,两税增量的大部归中央所有,意味着随着中国经济的增长,两税返还对税源地收入的贡献将越来越小,从而对地区财力不平等分布的作用也将越来越小。2000 年的 GINI 指数从前几年的 0.33 水平下降到 0.31 水平,原因之一应当是两税税收返还在地方财政收入中的权重下降。

然而,如图1所示,财力分布 GINI 指数在 2001 年再度上升至 0.33 的水平,并在此后的三年中保持较高的水平,直到 2005 年发生显著下降的转折。原因之一是 2002 年实施的企业和个人所得税税收返还。根据规定,各地从 2002 年起获得的所得税税收返还基数取决于它们在 2000、2001 年的两税收入水平。同 1993 年一样,地方政府在 2001 年也全力增大所得税收入以做大返还基数,这必然加大地区财力分布差距。不过,由于所得税返还还是个常量,没有增值税、消费税收入增量 30% 分成的“激励”,因此,它的不平等的时间效应要短得多。这一点可以部分解释 2005 年出现的拐点以及从这一年到 2008 年的地区财政均等化趋势。仅从税收返还不平等效应衰减的观点看,2005 年以来的地区财力均等化趋势,意味着分税制在实施 11 年之后,才开始发挥出它使地方财力均等化的潜力,而且,随着税收返还权重的进一步降低,在其他条件保持不变的情况下,地区财力均等化将持续下去。这些条件包括 2003 年以胡锦涛和温家宝为核心的新一届中央领导班子提出“科学发展观”的治国方针,对西部大开发和中部崛起的战略的强调,以及取消农业税等政策举措。它们构成了转移支付向落后地区倾斜的政治和政策背景。坚持这些政策,并把它们落实到财政特别是转移支付政策,是决定 2005 年以来地区财力均等化能否持续的关键。果真如此,那么可以说,从长远的观点看,我国的分税制改革具有促进地区财力均衡化的能力。

五、结 论

从 1949 年至今,中国实施了三个不同的政府间财政关系制度。改革开放前的政府间财政关系,沿袭了帝制中国的大一统体制:统收统支,地方财政没有任何实质上的自主性和独立性,地方政府承担了绝大部分国内财政收入的征缴入库工作,但其支出数量和部门

分配大局完全由中央决定。但与帝制中国不同,改革前中国实行中央计划经济体制,国家依赖剪刀差、国有企业等制度安排征收收入,上海等少数工商业发达城市成为国家财政收入的集中产出地。这个体制一举解决了国家财政动员能力低的毛病。但是,从长期的观点看,在这个体制下,国进民退,中央强而地方弱,经济缺乏来自地方和民间的活力。而且,甚至在地区间财力分布均等化问题上,这个体制也没有显示出任何优越于改革后体制的迹象。事实上,在中央计划经济时代,地区间财力分布趋于均等化的时代,或者是比较注重地方发展经济积极性的时期(如大跃进),或者是因政治动荡无法实行中央计划的时期(如1967-1969文革高潮时期),作为中央计划经济的核心组成部分的统收统支政府间财政关系体制,被证明是既不能带来持续的经济增长,也无法保证地区财力分布公平的制度。

从1979到1993年,中国实行了财政大包干的政府间关系制度。在这个制度下,地方政府仍然承担着征缴绝大多数国内财政收入的任务。但与计划体制下的统收统支不同,地方享有支配缴足上缴中央的收入之后的一切剩余的权力,从而获得了真正的财政自主权,真正做到了一级政府一级预算,财政收入和支出双双分权。地方政府热衷于藏富于民,变预算内收入为预算外,形成国退民进、地方做大做强、中央财政紧张的局面。结果,在这个体制下,中国经济快速增长,与此同时,地区财力分布趋于均等化。但是,这个体制也有重大的缺陷:让地方政府征收税基大、流动性的税种,从而导致地方政府滥用减免税收、变预算内收入为预算外收入等机会主义行为,导致中央财政极度困难。中央两次向地方借款,且借而不还的事例,表明如果财政大包干体制不变,中央也将采取机会主义的方式解决自己的财政问题。如此恶性循环,经济发展与社会公正将成泡影。

1994年的分税制改革,使中国终于和世界大多数发达国家一

样,采取了中央政府依靠自己的税务系统,征收税基大、流动性强的国内税种收入的制度,实现了较高程度的收入集权。事实证明,收入集权在实现提高财政占 GDP 比重和中央收入占财政收入比重的目的上,是卓有成效的。但与许多西方国家不同的是,中国在收入集权的同时,却让地方政府承担了比财政包干制时期更多的支出责任,从而使地方财政运行全面依靠中央的转移支付。在这个体制下,中央财政宽裕、地方财政紧张,地区财力分布一改财政包干制下的均等化倾向,出现了长达十年的不均衡发展,直到 2005 年,才出现地区财力分布均衡化的势头。在收入中央集权、支出地方分权的分税制体制下,中央的转移支付政策成为决定地方财力均等化的关键因素。2005 年以来的地方财力均衡化发展,一方面是由于税收返还权重的降低,另一方面是由于以胡锦涛和温家宝为核心的新一届中央政府推行的科学发展观、区域均衡发展的战略,导致更多的财力性和专项转移支付流向经济落后地区。最后,在分税制体制下,中国经济增长更快、波动更小。其主要原因在于,这个体制在保持地方政府通过发展经济增加财政收入的动机的同时,给予中央以强有力的宏观调控手段,使之能扮演好维护市场联邦主义所期待的管束共同市场从而保证商品和要素在不同的次国家区域内移动的角色。

总之,从 1949 年到今天的中国政府间财政关系制度,可谓经历了三个不同的世界。每一个世界都有其长处和短处,说明天底下不存在只有优点没有缺点的东西。不过,总体而言,建国初建立的中央计划体制 30 年后被财政包干制取代,而后者在 10 余年后又被分税制取代,都带来了历史的进步,尽管这些进步往往是以退一步、进两步的方式获得的。这些曲折和波澜造就了一部惊心动魄的财政史。

参考文献

财政部(历年 a). 中央和地方预算执行情况与中央和地方预算草案的报告(历

◆ 论文

- 届全国人大全体代表会议).
- 财政部(历年b). 中国财政年鉴. 北京:中国财经杂志社.
- 陈抗、Hillman, A. L.、顾清杨(2002). 财政集权和地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手. 经济学季刊, 2(1).
- 国家统计局(2005). 新中国五十五年统计资料汇编. 北京. 中国统计出版社.
- 国家统计局(历年). 中国统计年鉴. 北京:中国统计出版社.
- 国务院(1993). 国务院关于实行分税制财政管理体制的决定(国发[1993]85号).
- 国务院(2001). 所得税收入分享改革方案(国发[2001]3号).
- 费维恺(1985). 1870-1911年晚清帝国的经济趋向. 载费正清、刘广京编《剑桥中国晚清史, 1800-1911》. 北京:中国社会科学出版社.
- 费维恺(1993). 经济趋势, 1912-1949年. 载费正清编《剑桥中华民国史, 1912-1949》. 北京:中国社会科学出版社.
- 黄仁宇(2001). 十六世纪明代中国之财政与税收. 北京:三联书店.
- 金人庆(2007). 国务院关于规范财政转移支付情况的报告(2007年6月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上). 中华人民共和国中央人民政府网站: http://www.gov.cn/zxft/f98/content_903353.htm.
- 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.
- 李芝兰、吴理财(2005). “倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动. 社会学研究, 4.
- 刘佛丁、王玉茹、于建伟(1997). 近代中国的经济发展. 济南:山东人民出版社.
- 马骏(2005). 中国公共预算改革:理性化和民主化. 北京:中央编译出版社.
- 王健君(2009). 地方财政之殇:县乡财政贫瘠如同走钢丝. 瞭望新闻周刊, 46.
- 王绍光(2002). 国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验. 中国社会科学, 1.
- 温家宝(2008). 国务院总理温家宝于十一届全国人大一次会议记者招待会答中外记者全文实录. 人民网: <http://npc.people.com.cn/GB/28320/116286/116570/117898/index.html>.
- 项怀诚、马国川(2009). 改革是共和国财政六十年的主线(上). 读书, 1.
- 赵梦涵(2002). 新中国财政税收史论纲:1927-2001. 北京:经济科学出版社.
- 赵志荣(2009). 中国财政改革与各省财政能力不均衡:回顾、分析和建议. 公共行政评论, 2.
- Bahl, R. (2000). Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice. In Urban and Local Government Background Series, World Bank, Report No. 21097. From: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/ITFPrinciples.pdf>.
- Boadway, R. (2007). Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. In

- Boadway, R. & Shah, A. Eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*; 55 - 74. Herndon: World Bank.
- Brandt, L. & Holz, C. A. (2006). Spatial Price Difference in China: Estimates and Implications. *Economic Development and Cultural Change*, 55 (1): 43 - 86.
- Dewit, A. & Steinmo, S. (2002). The Political Economy of Taxes and Redistribution in Japan. *Social Science Japan Journal*, 5(2): 151 - 178.
- Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Keen, M. (2007). VAT Attacks! *International Public Finance*, 14: 365 - 381.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45: 1 - 28.
- Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48: 50 - 81.
- Rao, M. G. (2006). Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing. In Robin Boadway, R. & Shah A. Eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*; 319 - 338. Herndon: World Bank.
- Riskin, C. (2007). Has China Reached the Top of the Kuznets Curve? In Shue, V, & Wong, C. Eds. *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare, and Changing Patterns of Inequality*; 29 - 45. London: Routledge.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 44: 416 - 424.
- Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65: 279 - 293.
- Wong, C. (2007). Can the Retreat from Equality be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao. In Shue, V. & Wong, C. Eds. *Paying for Progress in China*; 12 - 28. London: Routledge.

(责任编辑:范永茂)