

中国财政分权改革的历程考察和问题分析

<http://www.crifs.org.cn> 2008年3月26日 董再平 邓文勇 凌荣安

【基金项目】广西哲学社会科学“十一五”规划2006年一般资助课题“广西财政体制改革研究——以解困县乡财政为视角”(06BJY004)阶段性成果之一,课题负责人为董再平,成员有邓文勇 凌荣安等。

【摘要】由于中国国情的特点,我国财政分权改革动因、运作机制与发达国家和其他发展中国家不太一样,由此造成的结果也大不相同。文章考察了中国财政分权实践历程,并分析了当前我国财政分权中存在的问题及其由此导致的后果。

【关键词】财政分权; 演进历史; 存在问题; 启示

我国经济体制改革是沿着减税、放权、让利的渐进式财政分权思路向纵深推进的。横向上,在不断向企业和事业单位分权的过程中,最终选择了建立规范的现代企业制度;纵向上,在不断扩大地方政府事权、财政支出责任以及税收和非税收入的过程中,最终选择了建立政府间规范、稳定的分税制的改革目标。由于中国国情的独特特点,我国财政分权改革动因、运作机制与发达国家和其他发展中国家不太一样,由此造成的结果也大不相同。本文考察中国财政分权实践历程,并客观深入地分析了当前我国财政分权中存在的问题及其由此导致的后果。

一、财政分权的一般理论

财政分权是一个相对于财政集权而言的概念。西方财政分权概念一般是指按照分职治事和受益范围等原则,在政府间合理划分财政权力,把由地方政府分散行使比由中央政府集中行使更为有效的财政权力下放给地方政府。“分职治事”是指,凡是下一级地方政府能够有效处理的公共事务,一般不上交上一级地方政府处理。换言之,中央政府只处理地方政府处理不了或处理不好的事务;上级政府只处理下一级政府处理不了或处理不好的事务;政府只处理市场处理不好或处理不了的事务。

“受益范围”原则是指根据政府提供的公共品的效用外溢性程度来划分其公共品提供的责任及成本费用的分摊标准。

政府间采取财政分权的基本原因是:传统财政分权理论认为,财政分权强化了分散化提供公共产品和服务的效率优势,和中央政府相比,地方政府贴近本地居民,因而在资源配置上具有信息优势,从而可以更好地提供各种公共物品及服务以满足本地需要;同时,财政权责清晰,地方政府更有动力行使财政职能来为公众谋求最大利益。新一代财政分权理论认为,由于生产要素可以通过流动的方式来躲避地方政府的过度管辖和掠夺,因此,财政分权限制了官员的掠夺行为,促进了地方

政府的竞争，加大了其保护落后企业的成本，从而起到维护市场和硬化地方政府预算的作用；财政分权有助于制度创新，由于地方政府对当地居民的偏好和资源条件更了解，在财政分权下，地方政府就有可能找到与地方相适应的制度安排，其中蕴涵的制度知识还可能通过地方政府之间的竞争扩散出去，从而间接促进其他地方的制度创新，这样通过地方之间开展的各种制度创新实验，最终促进了公共政策制定上的“技术进步”（如许多国家将原本由中央掌握的社会保障方面的权力下放到地方政府进行福利改革）；财政分权还有利于减少政府官员腐败，因为在分权下，政府官员作为代理者，必须对单一管辖区内某一特定的任务负责，所以其业绩评价就相对容易得多，他们的努力和报酬就可以直接挂钩，而且由于制度设计使得政府官员必须直接为其行为负责，也使得政府官员更愿意承担责任，而在集权下，评价政府官员的业绩比较困难，使得他们的努力和回报难以挂钩，腐败的可能性更大。

分权包括四个方面的副产品。一是削弱中央政府宏观调控经济的能力，由于中央和地方的利益可能不一致，过度分权可能导致中央政府制定财政政策和货币政策时的回旋余地比较小，从而损害中央政府宏观调控经济的能力。二是可能会增加收入分配不平等。理论和各国大量的实践均已表明，在地区之间的再分配政策上，中央的统一决策才是正确的。调节个人收入分配只能由中央政府来进行，如果让各地方政府对本辖区内居民进行收入或财富再分配，肯定会导致人口和财富的非正常流动。三是可能加大地区间发展的不平衡，由于马太效应，越是富裕的地区，税基越大，在同样的税率下，地方政府可以提供更多的公共服务，或者可以更低的税率提供同样的公共服务，从而可能发展更快；而落后的地区则可能陷入“贫困的陷阱”。四是财政分权可能会损害效率，公共产品可能存在利益外溢性，而行政区域之间的界限并非完全依照公共产品的受益范围来划分和规定，往往是历史、政治等多种因素共同作用的结果。因此，地方政府以辖区内的边际收益等于边际成本为标准来提供公共产品最优数量时，会对有外溢利益的产品提供不足或对存在外溢成本的产品过量提供，从而无法达到帕累托最优；公共产品供给还具有规模经济优势，如果让各地方政府分别提供这类产品，则会因为生产达不到一定规模而增大成本，使效率降低。而且，很多发展中国家市场和政府的界线不清，地方政府经常进入竞争性领域，将公共资金投入一般性行业，与市场争利，为此地方政府往往利用行政权力进行地方保护，这样地方财权的增加往往与低效的重复建设和地方保护主义相伴随。

二、中国财政管理体制的演进历史

新中国成立以来，我国财政体制改革可分为三个阶段：

1950年-1978年为第一个阶段；1978年-1994年为第二个阶段；1994年至今为第三个阶段。

（一）计划经济下的集权体制

在接近三十年的第一个阶段（计划经济阶段）中，虽然财政分配在方法上屡经调整，财政分权思想在文件或著作中有所阐述，并在实践中有所反映，但体制类型基本没有改变，其基本特征是：高度集中、统收统支的中央集权式财政体制，地方政府收支支配权和管理权很小，并不构成一级独立的财政主体。

（二）逐步分权的财政包干财政管理体制

在财政主导型的计划经济体制下，经济和社会发展的要求必然反映为财政支出的不断增长和扩

张，然而经济增长方式粗放，效率低下，国家投资所创造出来的收益和财政收入相对萎缩，使得财政收入的增长不能满足日益扩张的财政支出的需要。因此，财政压力促使我国进行经济体制改革，并选择财政体制作作为经济体制改革的突破口。在第二阶段，我国对财政体制进行了三次重大的改革和调整——从高度集中、统收统支的中央集权式财政体制逐步转变为一种相对分权化的制度安排。在这种制度安排下，中央和地方各自拥有自己的财政收入，地方财政初步成为责、权、利相结合的相对独立的一级预算主体。

(1) 基于调动地方积极性和转嫁中央财政负担的考虑，中央政府逐步下放与地方经济自身发展事业密切相关的若干权力，一些原由中央部委管辖的企业也下放给地方政府管理，同时，地方政府逐步负责地方公共产品的提供；(2) 财权的下放，1980年开始实行“划分收支，分级包干”财政体制，并于1985年和1988年进行了两次调整，调整的内容主要体现在包干方法上，从1988年开始对37个省、自治区、直辖市和计划单列市分别实行边际增长分成、收入递增包干、总额分成、总额分成加收入递增包干、上解额递增包干、定额上解和定额补助等包干办法。

无论在广度还是深度上，财政包干体制都超过了历史上任何一个时期的改革，其主导思想一直是“分权化”——在划分收支的基础上，分级包干，自求平衡。这表明我国财政体制从1980年形成的“分灶吃饭”的格局开始，正式步入了财政分权的轨道。然而，“分灶吃饭”财政体制侧重划分收入(财权)，而中央和地方的职责(事权)却交错不清。其次，收入划分没有摆脱行政隶属关系的制约，地方在与中央的利益博弈中，总能占取主动，如在1986年以前实行总额分成阶段，许多地方特别是留成率低的地方的税收减免和“税前还贷”急剧增长，而在1988年之后实行“边际增长分成”虽然可以抑制地方“藏富于民”，但又必然造成中央财政比重下降；“财政包干”对于地方政府来说是一种软约束，常常是“包收不包支”、“包而不干”，使中央政府面临巨大的财政支出压力和风险；地方政府在与中央“讨价还价”中，倾向于增加支出基数，压缩收入基数，以提高分成比例；而且，地方在财政利益的刺激下，生产高税产品和预期价高产品，重复建设严重，地区产业结构趋同，地区间相互封锁，盲目竞争，阻碍了“统一市场”的形成。

(三) 分税制财政管理体制的建立

增强中央财政集中度，缓解巨大财政压力，提高中央调控能力，避免高成本和无休止的“谈判”，是1994年进行分税制改革的直接动力和现实背景。1994年的分税制改革，基本遵循了财政分权的基本原理，在确定中央和地方事权的基础上，依据事权和财权相结合的原则，按税种划分中央和地方财政收入，并制定了过渡期转移支付管理办法，从而初步构建了比较规范的分权财政管理体制。

实行分税制后，中央财政收入占全国财政收入比重从1993年的22%上升到1994年的57%，此后略有波动，但一直稳定在50%左右，2002年为58.2%，财政集中度明显提高；税收管理体系也首次出现了分权化，由国税和地税机关分别负责征收中央税、共享税和地方税；财政分权更加制度化、透明化。然而，以1994年分税制为载体的财政分权改革也带来许多消极的后果，这一方面是由财政分权本身造成的，另一方面则是我国特殊国情的结果。

三、中国财政分权改革存在的主要问题

(一) 政府之间的财政关系缺乏宪法和法律保障

一般说来，不论是单一制国家还是联邦制国家，都存在着中央政府和地方政府之间的利益博弈，这种博弈表现为两种形式：一种是在宪政体制下的合法博弈；另一种是在缺乏制度安排的条件下中央政府与地方政府之间的讨价还价。西方宪政国家往往直接通过宪法规定中央政府与地方政府之间的财产权利划分，特别是通过划分中央政府与地方政府的征税权，实现宪法层次上的财政分权。在中央与地方政府通过宪法明确了财产权利划分体系之后，无论是中央政府还是地方政府，都不能逾越宪法的规定，扩大自己的财产权利。

而在我国，从来没有宪法意义上的财政分权。中央与地方迄今为止的所有财政关系调整都是通过中央的“决定”、“通知”来传达和执行；财政关系的具体调整也缺乏相应的法律依据。由于没有法律依据和约束，1994年以前的财政分权方案总是中央和地方谈判妥协的结果；1994年的分税制虽然采取了各省一致的分权方案，但每个省的基数不同，随着时间的推移，各省之间的差距逐渐拉大；而且，分税制方案是中央政府和各省分别谈判所形成的，各省之间没有直接的交锋，因此它不是各省之间妥协的结果。因此，虽然各省在分税制之初都接受了这个方案，但是，随着各省之间差距的拉大，调整分税制方案的呼声自然增加。同时，由于制度变迁的主导者是中央政府，在没有法律约束的情况下，它随时有可能根据自己的利益来调整方案。如个人所得税原为地方税，由于近年来收入激增，2002年改为中央地方共享税，分享比例是中央占50%，2003年进一步调整为中央占60%；证券交易印花税中央开始占50%，后来调整占88%。因此，中国的财政体制缺乏内在的稳定性。

财政体制的内在稳定（中央政府的可信承诺）是财政分权的一个基础，它要求必须以宪法和其他法律形式来明确政府间的财政关系。在我国，中央政府的利己倾向使地方政府难以相信中央政府的承诺，由此导致地方政府的机会主义倾向。在分税制以前，表现为擅自减免企业税收、将预算内收入转移到预算外收入，藏富于企业等；在分税制后，则表现为鼓励企业拖欠中央税款、谎报收入基数以及鼓励地方企业逃避银行债务等。

（二）地方财政层级过多

中国是世界上政府级次最多的国家，考察一下实行市场经济的国家，尚找不出一个五级架构的政府，比较典型的情况是三级架构或准三级架构（如联邦制的美国、澳大利亚和单一制的日本、法国）。我国实行五级半政府管理结构层次：第一级是中央政府；第二级是31个省、自治区和直辖市；第三级是331个地级行政单位；第四级是2 861个县级行政单位；第五级是44 741个乡镇级行政单位。从20世纪80年代以来，又专设了16个计划单列市，相当于副省级单位。按照这样的架构，如果各级政府都要求按照分税分级的框架来形成财力分配，具有自己的主体税种和稳定税基，难度之大可想而知。而且，财政级次过多会造成财政资金的利用效率低下，带来了不同级次政府之间的财政资金博弈。近年来，地方财政困难的加剧，在一定程度上正是由于政府级次过多、地方政府缺乏主体税种造成的。

（三）行政垂直集权和财政分权相冲突，地方政府缺乏财政自主权，并日益成为财政分权前进的障碍分权包括人权（选举、任命地方官吏）、事权（提供地方公共品或供给公共服务的能力）和财权（税收权和举债权）三方面权力的下放。财政分权要求地方政府有充分的人权，这是取得财政分权效率的必备条件。然而，中国高度的行政垂直集权使得地方主要领导由上级政府任命，下级政府只重视上级政府的行政命令，而忽视本地民众的要求。这种“只唯上不唯下”的行政集权对财政分权产生了强烈的负面作用，主要表现为事权和财权的背离——事权层层下放和财权逐级集中。

1994年分税制以后，地方政府不仅要承担行政管理、义务教育、农业支出、社会治安、环境保护等多种地方公共产品，同时在一定程度上还要支持地方经济发展，这是支出责任的下放，并写进了《预算法》。然而，在支出责任下放的同时，中央财政集中度却不断提升，由此导致地方政府巨大的收支矛盾。

1994年以来，地方政府财政收入占中央财政收入比重一直稳定在48%左右，但地方财政支出却占全国财政支出比重的70%左右。适当提高中央财政收入比例符合财政分权的要求，这有利于提高中央政府的宏观调控能力，但是，财权上收的同时并没有相应的上调事权，这给地方政府造成了沉重的财政压力，由地方政府负责社会保障、医疗、教育等明显具有外溢性的公共服务，这在世界上都是罕见的。在中央政府事权不断下压省级地方政府的同时，省级政府也不断向县乡政府下压事权。县乡政府不仅要承担本级政府的行政管理、义务教育、农业支出的财政支出，还要承担一些没有事先界定清楚的事权，如社会保障，在1994年推出分税制时，该项事权没有界定在多大程度上由省以下特别是县级政府来承担，现在实际要求县乡政府承担。这些事权，大都刚性很强，所须支出基数大、增长快，如有些地方义务教育支出高达县财政支出的85%。与此同时，1994年以来，省级政府财政的集中程度在不断提高，年均提高2%（由1994年的16.8%提高到2000年的28.8%）。2000年省级财政净结余134亿元，而县、乡财政赤字却不断增加。

事权层层下放的直接后果是县乡财政陷入困境，基层公共产品提供严重不足。当前，县乡政府已经成为整个财政体系中财政能力最薄弱的一环，许多地方的县乡两级政府的财政困难已到了岌岌可危的地步，工资普遍欠发，赤字规模庞大，实际债务负担沉重，财政支出寅吃卯粮，财政风险日益膨胀。全国乡镇财政负担保守估计也在2000亿到2200亿左右，平均每个乡镇负债高达400万左右，有的乡镇高达千万元。1999年上半年，湖南省财政厅、农办对全省乡镇的负债状况的调查表明：全省2000多个乡镇，负债面高达88.2%。全省乡镇共负债85.4亿元，平均每个乡镇负债363亿元，负债最高的乡镇达到5111万元，为十几年财政收入之和。

（四）地区间财政不平衡程度过高

转移支付制度是财政分权重要的平衡器，目的是促进各区域公共服务水平的均等化。我国转移支付包括体制补助、税收返还、专项拨款、结算补助和过渡期转移支付等形式。体制补助和税收返还还是中央政府和地方政府妥协的产物。由于1994年分税制改革损害了地方政府的利益，遭到了地方政府尤其是发达地区政府的抵制，根据中央和地方谈判的结果，分税制以后，实行中央对地方的税收返还制度，返还数额以1993年中央从地方净上划的收入数额作为中央对地方的税收返还基数，1994年以后，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税增长率的1:0.3系数确定。这种以照顾各地既得利益为目标的以收入来源地为原则的税收返还办法，形成了“一省一率、一省一额”，不可避免地带来与生俱来的不均衡效应，然而却在转移支付中占主导地位，在1998年-2001年间，两项占转移支付总额的比重平均达82.2%。

为了抵消贫困省份的不满，消除按照来源地返还税收的不均衡影响，1995年中央推出了“过渡期政府间转移支付试验计划”，作为走向公平的再分配体制的第一步，以帮助贫困地区。但是，该项计划资金不足，而且直到2001年，该项计划始终没有明确纳入财政预算，1995年它仅占整个转移支付额的0.83%，到2001年也仅占整个转移支付总额的2.29%。专项转移支付如对公共医疗卫生体系建设的投入、国有企业下岗和失业人员补助、西部大开发和东北振兴的财政支持，其对缩小地区

间财政不平衡作用目前看起来仍不明显。原因在于首先力度不够，规模有限；其次，专项转移支付往往成为国家特定领域改革的财政支持和资金保证，并不符合其应有的公平化要求，再次，补助分配缺乏科学依据，虽然采取了“多元回归法”，但涉及范围不大，采集因素不多，具有较大随意性，常常是按“跑得勤、叫得响、出的配套资金比例大”为分配原则；最后，中央要求地方政府提供相应的配套资金，这对原本就不宽裕的地方政府造成了不少的压力。

因此，当前我国转移支付制度有利于发达地区，转移支付不是缩小而是扩大地区差距。各省级人均财政支出（包含了所有转移支付）的最高值与最低值的比率已由1990年的6.1上升到1999年的19.1，离散系数已由0.55增长到0.86。以2000年为例，辽宁、上海、广东、江苏人均收入高于全国人均水平，属于相对发达的富裕地区，但他们得到中央的转移支付最高，分别占比重的5.9%、5.1%、4.8%、4.6%。据统计，在1994年-2001年间，中央对东部地区的转移支付明显高于中西部地区。

（五）地方政府预算约束软化

标准财政分权理论认为财政分权有助于解决地方政府预算软约束的问题。然而，地方政府预算硬化的一个前提是使地方政府能够从正式的预算安排中获得足够的收入资源，并使事权和财权相匹配，而现行的分税制财政体制很难做到这一点。更多的支出责任使得地方政府有取得预算以外收入的动机，下放的财权又使得地方政府有取得预算外收入的权力。从某种程度上说，地方政府获得预算外收入乃至体制外收入是中央政府默许的，地方的各级人大也无法对政府的收入进行有效监督。在这种情况下，所谓的预算约束也就无从谈起。

地方预算软约束主要表现在两个方面，一是大量的非正常收入，二是地方政府的借款。非正常收入包括预算外收入和体制外收入。预算外收入指的是国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规定而收取、提取和安排使用的未纳入预算管理各种财政性资金；体制外收入则是指各地区各部门自立名目、自收自支的收入，绝大部分属于乱收费。两者的区别在于预算外收入要接受财政的监管，而体制外收入则游离于现行的财政体制之外。

我国预算外收入规模庞大，在地方财政收入中占有很大比重，在实行分税制以前的1988年-1993年，该比重分别为47.9%、46.3%、45.7%、45.7%、46.2%、25.9%，分税制以后，1994年-1999年该比重分别为40.6%、41.2%、44.0%、37.7%、36.9%、37.6%。更为严重的是，伴随着正式的收费，大量的乱收费也随之扩张，造成费挤税、费大于税。实际上，由于地方政府拥有了向当地居民和企业收取无限“收入”的权力，而且这种权力不受监督，政府预算毫无约束。

地方政府大量借款是预算软约束的另外一个表现。虽然我国1994年颁布的《预算法》规定地方各级政府要按照量入为出的原则编制预算，不准列赤字；除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券，封死了地方政府公债融资的渠道。分税制体制中也不包含地方政府融资权。然而实际上却存在大量的地方隐性“公债”，并有可能引发债务危机。

（六）地方市场分割

地方政府财政竞争是财政分权的必然结果。财政竞争不仅表现为上下级政府之间的垂直竞争，还表现为同级政府之间的水平竞争。在“分灶吃饭”财政体制下，主要表现为上下级政府之间的垂

直竞争，地方政府采取先对企业减免税，然后以集资、摊派等形式，走体外循环，纳入地方金库；在分税制下，主要表现为同级政府之间的水平竞争。由于我国企业所得税按隶属关系征税，划归地方政府的国有企业自然成了地方的重要财源，地方政府为维持本地经济的短期繁荣，保证财政收入的稳定，努力扩充自身控制的经济资源，一方面热衷于上大项目，特别是生产高税产品和预期价高的产品，盲目投资，重复建设，另一方面，采取税收优惠、地方保护等手段，来吸引税收资源流入和限制外地资源进入本地市场，如设置进入壁垒或流出障碍，采取不正当手段对外倾销，甚至保护、纵容造假和伪劣产品的生产销售，严重阻碍了要素的自由流动，阻碍了我国市场化所要求的“统一市场”推进的步伐。

四、几点启示

（一）财政分权在提高公共产品配置效率的同时，也可能带来许多不利后果

该不利后果主要有二类：一是由于分权的不规范造成的，二是由于分权度不够或过大带来的，甚至经济基础、制度环境等因素也可能影响财政分权的结果，如一些国家因为财政分权硬化了预算约束，有些国家却造成了预算约束的软化；有些国家因为分权杜绝了腐败，而有些国家却因此滋生了腐败。因此，单纯地说绝对的分权或是绝对的集权体制都是不科学的，而是应当通过集权与分权格局的合理设定，使财政体制的运行做到和谐、有效，并在考虑本国的经济基础和制度环境的基础上，规范财政分权和寻找最优的分权水平。规范财政分权主要通过宪政形式，最优财政分权水平在理论上即财政分权所带来的边际收益和边际成本相等时的分权水平。

（二）财政分权的程度具有客观性，受宏观经济稳定程度、经济发展水平、领土面积与种族、文化宗教差异等各种因素制约我国经济发展水平不高，区域经济发展极不平衡，地域辽阔、人口众多，风俗习惯、宗教文化差异较大，目前又处于转轨阶段。因此，我国在进行财政分权改革时必须综合考虑各种因素，各级政府，特别是中央政府应该具备全局和长远眼光，以全社会的福利为目标，将财政收入和责任在各级政府间进行适当的分担。

（三）中国财政分权改革历程虽然较短，但已经由高度集中、统收统支的财政管理体制转变为分级财政管理体制，取得了巨大进步然而，由于当前各级政府间职能尚未理顺，加之目前民主决策机制尚不完善，财政“缺位”、“越位”和“错位”的现象普遍，财政分权尚未制度化、长期化、科学化，由此导致了各级政府对事权的相互推诿和由此而来产生的矛盾在基层的积累、政府行为的机会主义倾向、市场的分割和地方政府预算的软化等等。纠正分权不规范的主要措施是以法律形式对各级政府的权力（事权和财权）进行严格划分，以杜绝各级政府的机会主义倾向；其次，必须完善分税制，特别是完善转移支付制度；再次，必须调节行政集权和财政分权之间的矛盾，在确保中央政府具有提供纯公共品和进行宏观调控所需充足资源前提下，不断弱化上级政府行政命令干预，逐步做到各级政府决策的经济结果内部化，同时，逐步增大地方政府在中央的代表性，不仅允许下级政府有充分表达意见的权利，更有下级政府抵制上级政府掠夺能力的机制。

【参考文献】

[1] 姚洋，杨雷. 制度供给失衡和中国财政分权的后果[J]. 经济战略，2003，（3）.

[2] 尹奥. 中国财政分权的辩证分析[J]. 四川财政，2003，（6）.

[3] 平新乔, 白洁. 中国财政分权与地方公共品供给[Z]. 北京大学中国经济研究中心讨论稿, 2005.

[4] 黄中文. 中国财政分权体制的问题和原因探析[J]. 学术论坛, 2005, (12) .

[5] 阎坤, 陈昌盛. 中国财政分权的实践与评析[J]. 广东社会科学, 2003, (5) .

[6] 殷得生. 最优财政分权与经济增长[J]. 世界经济, 2004, (11) .

[7] 李齐云. 西方财政分权理论及启示[J]. 山东科技大学学报, 2003, (3) .

[8] 王玮. 我国的财政分权改革: 现状分析与战略选择[J]. 人文杂志, 2003, (6) .

文章来源: 生产力研究 (责任编辑: XL)