

国家能力与政府间财政关系*

吕冰洋 台 航

内容提要:基于国家能力视角,研究中国政府间财政关系演进的逻辑及改革有其学术价值。国家能力两大支柱是市场增进能力和控制动员能力,政府间财政关系通过事权、财权和转移支付制度设计,对这两大能力均有重要影响。中国政府间财政关系的演进始终围绕提升国家能力而展开,它在不同时期,在各级政府层面,均有不同的展现:统收统支制度通过强化中央政府的财政集权,来提高国家的控制动员能力,从而强力推动国家工业化;分灶吃饭制度通过放权,使得地方政府运用辖区控制动员能力来创造市场;分税制有效提高中央政府的控制动员能力,同时中央与地方分别在建设统一市场、促进局部市场发展上合理分工。为匹配国家治理体系和治理能力的现代化,现行政府间财政关系仍需进一步改革,中央税要导向生产性税基,地方税要导向消费性税基和财产性税基,事权分配要体现事权分置与中央制衡原则,转移支付要扩大分类拨款的比重。

关键词:政府间财政关系 国家能力 国家治理

一、引言

对中国这个超大型国家而言,中央与地方关系的制度构建关系到国家的长治久安,历来是学术界的研究重点。中央与地方关系的两大组成部分是政府间行政关系和政府间财政关系,前者涉及人事权的控制与分配问题,后者涉及财政权的控制与分配问题。政府间财政关系三大核心是事权划分、税收划分、转移支付。每一项的制度设计,均会深刻地影响着中央政府与地方政府的行为,进而传导到市场和社会层面,影响着经济发展、社会治理、政治稳定等诸多方面。

中华人民共和国成立以来,中国政府间财政关系历经多次重大变动,每一次变动均对经济社会产生重大而深远的影响:1950~1979年,政府间财政关系采用的是“统收统支”制度,其特点是事权和财权高度集中,地方政府自主性较小;1980~1993年,政府间财政关系采用的是“分灶吃饭”制度,其特点是中央政府将事权和财权大量下放到地方政府,地方政府具有极大的自主性;1994年后,政府间财政关系采用的是“分税制”,其特点是分级分税分预算进行管理,并处于动态调整中。中国政府间财政关系的变动原因和影响,引发经济学、政治学、公共管理学等各门社会科学的大量研究。

回顾中华人民共和国成立以来政府间财政关系改革,它在不少时期起到整体改革“先锋”的作用。从恢复国民经济、集中国家财力,到改革开放初期的财政包干、激发地方活力,再到1994

* 本文为国家社会科学基金重大项目“现代治理框架中的中国财税体制研究”(16ZDA027)的研究成果。

年缓解国家和中央财政困难、适应市场经济体制改革,中国的财政体制不断调整,以解决当时国家所面临的财政难题。中国的财税体制改革服从于和服务于国家发展和整体改革的需要。然而,值得注意的是,政府间财政关系的调整,表面上看是解决国家在特定时期所面临的具体问题,实际上却是国家能力在不同时期调整的着力点。换言之,历次财税体制改革尤其是关于政府间财政关系的调整,都遵循了一个不变的逻辑:提升国家能力。

20世纪80年代以来,国外社会科学界认识到国家在经济发展和社会转型中起到巨大作用,兴起一股“找回国家”(bring the state back in)的学术思潮,并将“国家能力”(State Capacity)带入社会学科研究中。什么是国家能力?国内外学者给出很多定义,但总体而言,国家能力就是让国家战略目标转化为现实的能力。政府间财政关系作为国家一项基础性制度安排,它对国家能力有着至关重要的影响,进而决定着国家发展战略目标能否得以顺利实现(见图1)。

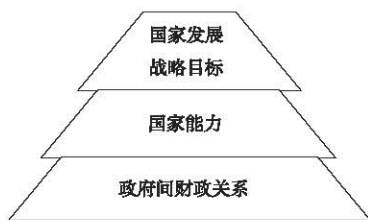


图1 政府间财政关系与国家能力的关系

图表来源:作者自制

既然国家能力要服从国家发展战略目标,那么国家能力在不同历史阶段的体现也就不同,政府间财政关系作为国家能力的支柱也要随之调整。从中华人民共和国的发展历程看,国家发展战略先后经历了重工业优先发展、以经济发展为中心、科学发展观、建设社会主义现代化强国等调整,而中国政府间财政关系从统收统支到分灶吃饭,再到分税制的历次改革,实际上也匹配国家治理方向和国家治理能力的变化。

不过,目前从国家能力的角度看待中国政府间财政关系的文献还非常少。政治学者较早认识到政府间财政关系与国家能力的联系,如王沪宁提出以“集分平衡”原则来处理中央与地方关系^①;王绍光提出为避免国家能力下降,应设置四个“分权的底线”,但是对财政具体制度的剖析略显不足^②。从政府间财政关系的制度集合看,它对国家能力必然产生重大影响。政府间财政关系的核心是事权、财权和转移支付:事权决定着各级政府职能范围,它影响不同层级政府提供公共物品和干预市场的能力,最终影响统一市场的建构和市场环境的完善;财权决定着各级政府经济利益分配,它不但影响着政府干预经济积极性的高低,也影响着政府干预经济的手段(如税收返还);转移支付制度决定着中央政府协调地区发展差距的程度,它在均衡区域发展、促进公共服务均等化方面发挥着重要作用。如果政府间财政关系的制度设计不当,有可能会引发政府对经济不当干预、市场分割、财政资金使用低效等问题。

政府间财政关系与国家能力联系如此紧密,因此,中国政府间财政关系从计划经济时期的统收统支制度,到改革开放初期的财政包干制,再到1994年后的分税制,其制度调整无不围绕着一个总目标展开:提升国家能力。如果不抓住国家能力这一核心概念,就难以说明中国政府间财政

① 王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报》(社会科学版),1991年第2期。

② 王绍光:《分权的底线》,《战略与管理》,1995年第2期。

关系的演变逻辑,及其产生的影响。国家能力这一尺度,既决定着中国政府间财政关系的演变逻辑,也是判断政府间财政关系各种制度好坏的一个标准。为此,本文从国家能力这一角度入手,对中国政府间财政关系演变与国家能力匹配进行详细分析。

后续的结构安排如下:第二部分从理论上探讨政府间财政关系对国家能力的影响机制;第三部分剖析中国历次政府间财政关系改革的逻辑及对国家能力的影响;第四部分基于国家能力,探讨政府间财政关系的改革方向。

二、国家能力内涵和政府间财政关系的作用

(一) 国家能力的内涵

关于国家能力的内涵,学术界并无一致的定义。亨廷顿(Huntington)将“容纳变迁的能力”作为国家能力^①;有学者认为国家能力是指法治能力和征税能力^②;有学者把政府的基础设施提供能力作为国家能力^③;米格代尔(Migdal)认为国家能力“包括渗入社会的能力、调节社会关系能力、汲取资源能力、运用资源力等方面能力”^④;王绍光和胡鞍钢认为“国家能力是国家将自己意志、目标转化为现实的能力”^⑤。王仲伟和胡伟在综述各种关于国家能力的理论后,认为国家能力就是“国家实现其宏观愿景的能力”^⑥,这个定义比较宽泛,容易为各方接受,但不足之处是缺乏具体所指。

如果要更具体地分析,国家能力要怎样展现,才能实现国家发展“宏观愿景”呢?吕冰洋在综合分析文献基础上,提出国家能力体现在两点^⑦,一是国家培育经济体的内生发展能力,即通过制度创设和机制设计,使得社会能够自发性地参与到财富创造中,可称之为市场增进能力;二是国家集中资源来采取那些具有公共性、规模性和长远性的活动,以实现国家发展目标或稳定公共秩序的能力,可称之为控制动员能力^⑧。

为提高市场增进能力,政府要做的有三点:(1)提供公共物品,像基础设施这样的公共物品具有非排他性和非竞争性特征,私人部门不能有效提供,如果政府不能及时根据市场需求提供公共物品,市场就得不到发展;(2)产权保护,政府如果不能对私人产权进行有效保护,就会破坏私人投资预期,市场经济活动就会减少;(3)权利开放,市场发展需要要素和商品自由流动,为此需要建设一个权利开放的社会环境。

为提高控制动员能力,政府要做的也有三点:(1)社会控制,市场经济发展容易导致“人与人战争”的状态,为避免社会失序,政府需要对社会展开有效控制;(2)宏观调控,市场经济发展容易带来经济波动和失业现象,为此需要政府进行有效的宏观调控;(3)政治集权,现代社会国家

① 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第1~86页,上海人民出版社,2015年版。

② T. Besley, T. Persson, 2009, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”, *American Economic Review*, 99(4), pp. 1218 ~ 1244.

③ D. Acemoglu, J. Moscona, Robinson J. A., 2016, “State Capacity and American Technology: Evidence from the 19th Century”, *American Economic Review*, 106(5), pp. 61 ~ 67.

④ 乔尔·S·米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,第36页,江苏人民出版社,2009年版。

⑤ 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,第3页,辽宁人民出版社,1993年版。

⑥ 王仲伟、胡伟:《国家能力体系的理论建构》,《国家行政学院学报》,2014年第1期。

⑦ 吕冰洋:《国家治理财政论:从公共物品到公共秩序》,《财贸经济》,2018年第6期。

⑧ 周庆智用了大量的历史材料证明,中国现代国家建构是一个不断加强权力对经济社会生活的全面渗透过程,地方政权建设着重于两大能力建设,一是大规模汲取财税能力,二是对社会的全面主导和控制权力。参见周庆智:《县政治理:权威、资源、秩序》,第120页,中国社会科学出版社,2014年版。

面临的内外风险增加,政府必须保证一定的政治集权才能形成强有力的国家并有效应对风险。

国家能力支柱及实施手段见图 2。

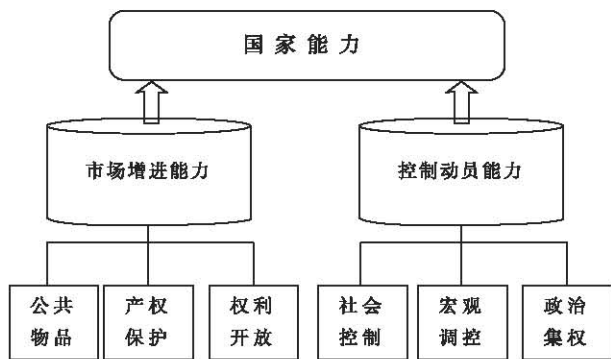


图 2 国家能力支柱及实施手段

(二) 政府间财政关系对国家能力的影响

政府间财政关系表面上体现着中央政府与地方政府之间的关系,但是它决定着各级政府行为,进而传导到市场和社会,因此,政府间财政关系会对国家能力产生根本性影响。

1. 政府间财政关系对市场增进能力的影响。提升市场增进能力,要通过公共物品提供、法律保护 and 权利开放三个途径来完成,政府间财政关系会影响到这三个途径。

第一,政府间财政关系对公共物品提供的影响。这种影响表现在两方面:一是政府间事权的划分会影响到不同层级政府的公共物品提供范围,一般来讲,外部性越强的公共物品,越应该由上级政府提供,反之则应由下级政府提供;二是政府间财政关系的安排会影响到公共物品的提供效率,如果安排不当,比如说让地方政府提供不具有信息优势的公共物品,那么公共物品提供的效率就会降低;三是政府间财政关系的调整还会影响公共物品的提供方式,例如,如果地方政府财政自主性增加,地方政府也许会借助市场化手段(发行地方债、公私合作等)来增加公共物品的供给。

第二,政府间财政关系对法律保护的影响。要发展市场经济,就要有效保护私人产权。但是,如果政府不受约束,政府总是倾向扩大财政收入,就会向市场伸出攫取之手。政府间财政关系就是约束地方政府行为的一个重要制度安排。如果政府间收入划分安排不合理,那么地方政府就很有可能运用权力,向市场攫取资源,对市场经济的法律保护程度就会降低。举例来说,中国分税制改革后很长一段时间,县乡财政出现较大困难,在正常财政收入不能满足财政需要的情况下,地方大面积出现的“乱收费、乱罚款、乱摊派”的情况,就是财权分配不当的一种表现。

第三,政府间财政关系对权利开放的影响。有效的市场经济,一定是权利开放的市场经济。权利开放包括中央向地方开放权利,以及政府向社会开放权利两个方面,政府间事权安排会同时影响两者。举例来说,如果教育事权全部上收到中央政府,那么地方政府就没有积极性办好当地教育。而教育是属于介于私人物品和公共物品之间的混合物品,需要政府与社会联合提供。如果地方政府没有积极性办好当地教育,那么也就无法激发社会积极性参与教育事业建设。

2. 政府间财政关系对控制动员能力的影响。

第一,政府间财政关系对财政收入汲取的影响。汲取财政收入需要调动各级政府的积极性才能完成。以税收为例,如果税收征管成本很高,或者地方政府从税收中得到的收入很少,那么地方政府征税的积极性就会降低,国家财政收入就会受到影响。同样,如果中央政府的控制力减弱和财政高度分权,地方政府就会利用其信息优势来争取有利的利益分配结果,诱发财政机会主义倾向,例如政企合谋、

隐匿收入等,从而导致国家财政收入汲取能力下降。

第二,政府间财政关系对社会控制的影响。作为一个大国,社会控制更多地体现为对基层社会的控制,而完成对基层社会的控制不可避免地需要地方政府积极参与,政府间财政关系形式会影响到地方政府对基层社会的控制意愿与控制能力。米格代尔认为,社会控制包括强制、参与、合法性三个层级^①,地方政府的的行为对这三个层级都有影响。举例来说,如果将房地产税与个人所得税作为地方税,那么地方政府就会掌握辖区内居民的财产与收入信息,进而也就掌握当地居民的行为信息。对自然人征收的直接税,实际上是政府与社会互动的一个良好媒介,在政府与社会的互动过程中,会促进地方政府治理水平的提高。

第三,政府间财政关系对经济宏观调控的影响。宏观调控是中央政府的职能,但是地方政府的行为会对宏观调控的效果产生重要影响。当政府间财政关系的一些制度设置不合理时,地方政府就有可能在宏观调控问题上与中央政府“拧两股劲”。举例来说,中国1994年分税制后很长一段时间,房地产市场的发展对地方政府财政收入至关重要。中央政府几次在全国性房地产市场比较过热、房地产投机比较旺盛的时候,采取种种措施进行房地产调控,但是这与一些地方政府的利益相悖,不少地方政府出台各种形式与中央调控政策的对冲措施,以鼓励当地房地产投资。

第四,政府间财政关系对政治集权的影响。这几乎是无需证明的命题,中央政府集中更多的人事权、税权和事权,无疑会增强中央政府的权威。这是在中国历史上被反复证明的事实。

当政府间财政关系中事权和税权更多向中央集中时,政府间财政关系会更多体现为“集权”特点,反之更多体现为“分权”特点。通过以上分析,可以看出政府间财政关系对国家能力的影响是具有多个渠道的,它们对国家能力的影响机制可见表1。

表1 政府间财政关系对国家能力的影响

	市场增进能力	控制动员能力
集权	利:推动统一市场建设 弊:抑制地方政府积极性	利:增强中央权威和宏观调控能力 弊:形成僵化秩序
分权	利:地方政府积极性提升 弊:容易导致市场分割	利:地方政府的辖区资源配置能力提高 弊:加剧地方政府间无序竞争和不平衡

三、政府间财政关系演进与国家能力的提升

政府间财政关系要有利于提升国家能力,国家能力要匹配国家发展的战略目标变化,这决定着政府间财政关系发挥作用的方向和改革逻辑。

(一) 统收统支:以国家强大控制动员能力推动工业化

中华人民共和国成立后,中国建立了计划经济体制,所确定的国家发展战略目标是重工业优先^②。当时中国客观上是一个贫穷落后的农业国,资金分散,剩余少。为实现国家发展战略目标,中国建立了以统收统支、高度集中为特点的地方政府间财政关系:地方政府的财政收入全部上缴,

① 米格代尔指出,社会控制的升级由三个等级指标来反映:初级是服从,在初级水平时,国家的强度取决于公众遵守其要求的程度;中级是参与,通过组织公众在国家机构制度范围内完成特定任务来增强实力;最高等级是合法性,合法性是指认同国家的游戏规则和社会控制是真实且正确的,认同国家理念下的象征秩序是民众自己的价值体系。参见乔尔·S·米格代尔:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,第54页,江苏人民出版社,2013年版。

② 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,第18~54页,上海人民出版社,1999年版。

支出由中央政府统一拨付;国有企业的利润全部上缴,财务开支由财政部统一规定,亏损由财政部门进行补贴;行政事业单位的经费由财政部统一拨核。

从国家能力的角度来看,在中华人民共和国成立初期面临着百废待兴、财力薄弱的历史背景下,客观上需要动员一切可以动员的力量推动经济恢复和发展,并推动国民经济的工业化建设。因此,政府间财政关系的调整就围绕着国家控制动员能力的提升而展开,同时又要照顾好地方政府的积极性问题。在统收统支的财政体制下,财权高度集中于中央政府,地方政府的积极性和机动性受到不同程度的压制。为此,中央政府进行了两次向地方大规模放权试验,并以财政放权为主。第一次放权是1957~1958年,中央政府向地方下放了更多的财权,将过去“以支定收”的财政管理办法改为“以收定支”,地方政府可以参与中央企业收入分成,同时下放计划管理权和企业管理权。第二次放权是1966~1976年,地方再次获得规定地方税具体征收办法的权力,地方财政收入和支出比例都得到很大增加,中央各部委大部分直属事业单位被下放给地方管理。

值得注意的是,在计划经济时代,央地关系权力调整的特点是,无论是集权还是放权,都只是政府间权力调整,而没有影响到微观经济主体。计划经济体制下,企业以国有企业为主,城市职工在国有部门工作,农民隶属于人民公社,即使是中央放权,也无法有效地调动微观经济主体积极性。而地方政府和国有企业在预算软约束情况下,一旦放权,就会争相扩大投资规模,很容易出现投资过热局面,为此中央又进行收权,而收权的结果是经济停滞,于是又要进行放权,计划经济时代央地关系就处于“一收就死,一死就放,一放就乱,一乱就收”的循环中。

总体而言,在计划经济时代,高度集中的中国政府间财政关系有力地强化了中央政府的控制动员能力,使得国家能够集中财力实行重工业优先发展战略目标,但是这种体制也极大地抑制了地方政府积极性。当中央政府试图通过财政放权调动地方积极性时,由于市场缺失,地方政府控制动员能力增强又会导致经济秩序紊乱。因此,计划经济时代政府间财政关系突出强调了中央政府的控制动员能力,但由于市场的缺失,财政体制对市场增进能力没有产生作用。

(二)分灶吃饭:地方市场增进能力提高,中央控制能力下降

从中华人民共和国建立到改革开放前,我国已经完成了四个“五年计划”,经济发展已经具备了初步的工业化基础和较为完备的国民经济体系。但是由于计划经济体制的局限性,经济效率低下,地方政府、企业和居民个人的积极性不高。改革开放后,我们国家发展目标是“以经济建设为中心”,要发展经济就需要调动地方积极性。从国家能力的角度看,国家的控制动员能力已经充分发挥了作用,客观上需要培育市场增进能力来提高经济效率。在此背景下,“分灶吃饭”式的财政管理体制应运而生。为此,在1980~1993年,中国政府间财政关系实施了以财政包干制为核心形式、以“分灶吃饭”为主要特征的财政管理体制。分灶吃饭体制与统收统支体制最大的区别在于,通过下放财权和经济管理权等方式让地方政府成为“自负盈亏”的财政实体,提高地方财政自主性,强化地方政府对辖区事务的责任制。“分灶吃饭”制度改革分为三个时期:1980~1985年的“划分收支、分级包干”体制;1985~1987年的“划分税种、核定收支、分级包干”体制;1988~1993年的“多种形式财政包干”体制。

“分灶吃饭”制度是国家财政管理体制的一次重大改革。它从中央1个灶变为地方20多个灶,打破了统收统支体制下吃“大锅饭”的局面,在收支结构、财权划分和财力分配等方面,都发生了很大变化。它通过政府间财政收入划分稳定了地方政府预算,提高了地方政府增收节支的积极性。

“分灶吃饭”对国家能力发挥的积极意义在于,它在制度设计上激励地方政府利用各自的控制动员能力,积极参与当地市场创造,推动辖区经济增长。之所以如此,是因为改革要释放经济的活力,核心是两点:调动企业的积极性,调动地方政府的积极性。在20世纪80年代,市场机制还刚开

始发育,市场条件还不具备,同时,各地政府还保留着强大的辖区资源配置能力,需要地方政府积极为当地市场创造条件,包括实行区域性税收优惠政策、对确定的产业实施财政补贴、建立经济开发区等。由此,发挥政府积极性与发挥企业积极性之间有着密切关联:地方政府有了积极性,就会积极寻求措施释放当地企业的积极性,最终带动经济增长。具体而言,“分灶吃饭”制度通过向地方政府大幅度下放税权,实质上提高地方政府的税收分享占比,激发了地方政府发展经济的积极性;同时,“分灶吃饭”改革通过寻求权责利统一和事权与财权统一,提高地方财政收支自主权,还调动了地方政府增收节支的积极性。在这两方面的影响下,地方政府会充分调动已有的辖区资源配置能力,通过创造局部条件等方式激发企业从事生产经营活动的积极性,并注重提高财政资金的使用效率。

然而,分灶吃饭制度也对国家能力产生一定的削弱作用,即在提高市场增进能力的同时,削弱了国家的控制动员能力。一是“两个比重”严重下滑(见图3)。中央财政收入占全国财政收入的比重下滑,到1993年仅为22%,该比重反映中央政府对全国财力的控制程度,间接反映着中央政府的权威程度;全国财政收入占GDP比重下滑,到1993年仅为12.3%,它既反映着宏观税负的高低,也反映着国家财政收入的汲取能力。两个比重持续下滑,使得国家整体上财政控制动员能力下降,以及中央对地方控制能力下降。二是地方政府保护主义造成严重市场分割。财政包干体制按企业隶属关系划分企业所得税,把工商企业税收同地方政府财政收入紧紧地联系起来,激发了严重的地方保护主义。地方政府从经济利益出发,竞相发展本地区税多利高的项目,保护本地产品销售,限制原材料流出,严重妨碍国家统一市场的形成。

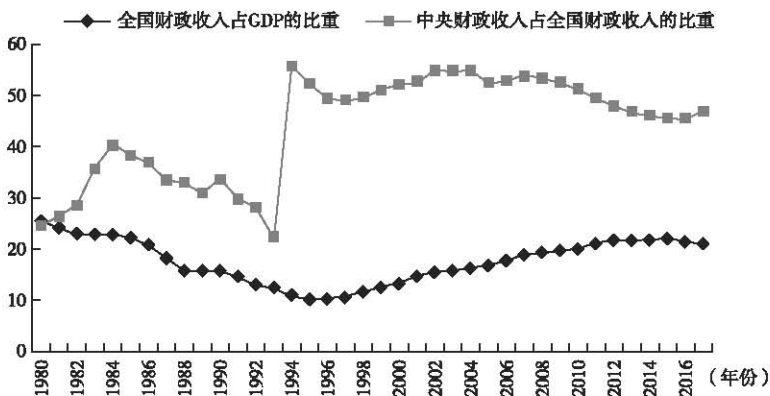


图3 1980~2017年两个比重的变化

(三) 分税制:市场增进能力与控制动员能力的并进

1. 国家发展目标调整与分税制改革内容。1993年11月中国共产党十四届三中全会召开,明确改革的总目标是“建立社会主义市场经济体制”,并要求“市场在资源配置中发挥基础性作用”。2003年后,国家发展目标由经济扩展到社会,强调“促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观。而分灶吃饭制度强化地方局部利益,造成严重市场分割局面,明显违背市场经济体制的目标,已到了非改不可的地步。为此,中国在1994年对政府间财政关系又进行一次根本性调整,那就是实行“分税制”。

所谓分税制,是指在合理划分各级政府事权范围的基础上,主要按税收来划分各级政府的预算收入,各级预算相对独立,负有明确的平衡责任,中央政府通过转移支付制度来调节地区间差距。分税制将营业税、企业所得税、个人所得税作为地方税,消费税和关税作为中央税,增值税作为共享税,并调整了中央和地方事权和支出责任划分。分税制与财政包干制相比,其最大的区别

是前者按税种属性划分各级政府税收收入,后者是按所有制、企业隶属关系划分税收收入。前者会鼓励地方政府改善市场条件,吸引到“我这里投资”的企业;后者会鼓励地方政府办“属于自己”的企业。因此,分税制淡化了政府与企业之间的联系,有利于商品和生产要素的自由流动。

在1994年分税制改革的时候,为了顺利推动改革实施,中央政府尽可能地不打破当时利益格局,实际上是对地方政府做了一些让步。分税制改革后,随着中央政府权威的加强,以及市场经济体制逐步建立,中央政府逐渐对政府间财政关系做出系列调整。在税权划分上,2002年将企业所得税和个人所得税由地方税变成共享税,2012年开始实行营业税改征增值税,直到最终取消营业税,同时调整增值税分享比例,这样,分税制一定意义上变成了“分成制”。在事权划分上,推动各级政府事权规范化和法律化,明确各级政府、各领域的事权与支出责任范围,并在近年有改革加快趋势;同时从1998年开始,不断进行职能部门垂直管理的改革,所涉及的部门包括人民银行、工商管理、统计、环保、税务等。在转移支付上,逐渐扩大转移支付规模,完善转移支付结构,到2017年,中央财政对地方税收返还和转移支付65218亿元,占中央财政支出的68.6%。在省以下财政管理体制上,2002年后中国陆续实行以“省直管县”财政改革,通过减少预算级次来提高财政资金使用效率。

2. 分税制对国家能力的积极意义。分税制改革扭转了分灶吃饭制度下中央权威下降、地方竞争失序的问题,它的历史意义是巨大的,可以说实现了市场增进能力与控制动员能力的并进。

表2 中国政府职能部门垂直管理的变化

时间	涉及部门	内容
1998年	人民银行	撤销省级分行,设立9家大区制分行
1998年	银监、证监、保监	中央以下垂直管理
1998年	工商	省以下垂直管理
2000年	质监局、药监局	省以下垂直管理
2004年	统计局	国家统计局各直属调查队改制为派出机构
2004年	土地局	中央对省级土地部门的土地审批权和人事权实行垂直管理
2005年	安监局和煤监局	国家安监总局下面的国家煤监局实行垂直管理,但安监局仍然属于属地化管理
2016年	环保局	对省以下环保机构监测监察执法实行垂直管理
2018年	国税局和地税局	国税局和地税局合并,实行双重领导,以垂直管理为主

分税制对控制动员能力的影响是:增强国家财力、增强中央宏观调控能力、增强中央对地方控制力。分税制改革以来,较强的税收激励、税收征管技术进步结合在一起,促使税务部门的征税能力和税收努力不断提高,其与间接税重复征税机制一起带动税收连年高速增长。分税制改革彻底扭转了中央财政收入占全国财政收入比重不断下滑局面,中央财政收入占全国财政收入的比重一直维持在45%~55%的区间,中央政府牢牢地掌握政府间财政收入分配主动权。而中央政府财力的增强,又使得中央政府宏观调控能力得以有效发挥:一是有效应对经济冲击,1998年东亚金融危机和2008年世界金融危机,给中国经济造成严峻挑战,为此中国两次实施积极财政政策,有效地化解了外部冲击;二是协调区域发展,伴随着经济高速增长,地区间差距也逐渐扩大,此时中央政府通过大规模转移支付,对这种差距扩大起到了很大的抑制作用。同时,通过重要部门的垂直管理改革,增强了中央政府对省以下各个行政单位控制力度。

分税制对市场增进能力的积极影响是,它既促进了统一市场建设,也激励地方政府推进当地市场建设。表3显示,中央政府与地方政府增进市场功能的角色定位是不一样的,中央政府着力于统一市场的建设,而地方政府着力于推动辖区内市场功能发挥,但后者又往往产生破坏统一市场的结果,此时制度合理设计非常重要,让它同时兼顾两者的积极性发挥,并能抑制负面影响,分

税制在一定程度上做到这一点。相比分灶吃饭体制,分税制通过分开中央和地方税收收入和税收管理,将增值税和企业所得税这样针对流动性税基的征税权和税收收入逐渐收回中央政府,强化了中央统一领导,与分灶吃饭制度相比,大大促进了统一市场建设。

表3 政府间财政关系与国家发展战略、国家能力的对应关系

发展阶段	国家发展战略目标	政府作用	国家能力展现	
			市场增进能力	控制动员能力
统收统支	重工业发展	中央政府	无	以中央政府控制动员能力推动重工业优先发展战略
		地方政府	无	两次放权导致经济秩序紊乱
分灶吃饭	经济增长	中央政府	中央政府宏观调控作用未充分发挥,市场分割严重	中央政府控制能力下降
		地方政府	地方政府参加地区“市场创造”,积极推动局部市场发展	地方政府控制动员辖区资源能力上升
分税制前期	经济社会协调发展	中央政府	推动统一市场建设	两个比重上升,宏观调控能力增强
		地方政府	激发地方政府市场创造能力	事权下放增强地方政府控制动员能力
十八大之后	建设社会主义现代化强国	中央政府	进一步推动统一市场建设	通过事权和转移支付改革,进一步提高组织能力
		地方政府	简政放权让位于市场	通过地方税和事权改革,推动辖区公共治理

同时,分税制改革并未以丧失地方政府积极性为代价,它给予地方政府推动经济发展的杠杆。分税制改革后,地方政府主要收入来源为营业税、企业所得税和增值税的分成收入,这三个税基有着密切关联。企业所得税和增值税的税基来自企业的利润和增加值,按税收性质划分,分别属于所得税和商品税,它们的税基属于流动性税基,税收集中在工业部门。营业税的税基分为两部分:一部分是服务业,服务业分为生产性服务业(如交通运输业)和消费性服务业(如餐饮业);另一部分是建筑业和房地产业,在分税制运行期间,这两个行业所缴纳的营业税约占营业税总收入的一半左右。生产性服务业发展与工业生产扩张有关,消费性服务业发展与人口聚集有关,建筑业和房地产业发展与住宅和厂房建设需要增长有关,因此,分税制的设计,有利于调动地方政府发展经济的积极性,成为中国经济的巨大推力(见图4)。

根据本节的分析,政府间财政关系与国家发展战略、国家能力的对应关系如表3所示。

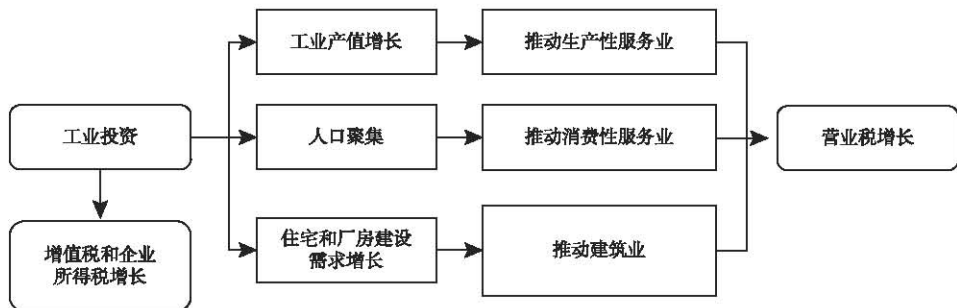


图4 分税制设计触发地方发展经济积极性的机制

四、未来挑战:提升国家能力的政府间财政关系改革方向

(一) 现行政府间财政关系存在的问题及对国家能力的影响

现行政府间财政关系基本框架奠基于1994年的分税制改革,与“分灶吃饭”制度相比,它的

确同时增进了国家控制动员能力与市场增进能力,但是,分税制本身具有很强临时性特点,尚没有形成一个十分稳定的、充分合理的中央与地方关系框架。而中国自十八大以来,围绕“五位一体”布局,全面推进国家治理体系和治理能力的现代化,并特别强调“财政是国家治理的基础和重要支柱”,这意味着离开财政和财税体制的全新定位,也就谈不上国家治理,更谈不到国家治理现代化^①。与改革的总目标相比,现行政府间财政关系仍有不少缺陷,这在事权划分、财权划分和转移支付制度设计上均有体现。

如表4所示,政府间财政关系的三个方面仍存在着一些不足,这些问题的存在,对国家控制动员能力和市场增进能力均产生不利影响。

表4 政府间财政关系存在的问题、对国家能力的影响及其未来改革方向

政府间财政关系构成	存在问题	对国家能力的影响	改革方向
事权划分	事权缺位,政府卸责	不能很好地纠正市场负外部性行为	按事权分置与中央制衡原则,事权分配要向中央政府和县级政府两头集中
	事权越位,干预市场	事权滥用干预市场资源配置	
财权划分	生产性税基激发地区之间恶性竞争	破坏统一市场建设	确定地方税的税基为消费性税基和财产性税基
	预算软约束导致地方隐性债务上升	经济风险积累	
转移支付	一般性资金由于偏好错位带来的配置扭曲	降低政府资金的使用效率,国家的控制动员能力没有充分发挥效果	提高分类转移支付的比重
	专项资金由信息不对称带来的配置扭曲		

1. 事权划分的问题。目前财政公共预算支出结构中,中央政府与地方政府支出的相对比是14.7:85.3(2017年),这反映出大量公共事务是由地方承担的。如图5所示,1994年分税制改革以后,地方财政支出比重整体上处于上升趋势。受传统计划经济体制的影响,我国各级政府职能的配置缺乏清晰分工的理念,导致在政府间事权划分中,存在着中央和地方职责重叠、省以下财政事权和支出责任划分不规范、交叉重叠事项多等问题^②。按照财政分权理论,地方政府事权要与其受益范围相对应,如果地方政府活动会使得其他地方受益或受损,那么这项活动就具有了外部性,具有外部性的活动应由上级政府负责。现实中,地方政府承担的职责不少具有强烈的外部性,这催生了地方政府职能行使中的缺位和越位现象。

一是缺位现象。分税制中存在不少基本事权下移现象,县级政府在义务教育、区域内基础设施建设、社会治安、环境保护、食品监管等方面都负有一定职责,这些公共物品或公共服务不少是超出辖区范围,这导致地方政府在行使这些职能时缺少动力,进而存在缺位现象,如放松环境监管和食品监管以保护辖区经济利益等。另外,诸如社会保险管理等本应由中央政府直接管理的事务,在实际中却由地方政府负责具体管理和执行,导致社保制度高度碎片化,影响了社保制度的公平性和可持续性,这表明存在着中央政府的事权缺位。二是越位现象。一些本该由上级政府拥有的事权交给下级政府,实际上是扩大了下级政府权力,下级政府可以利用这些权力干扰市场经济的运行,以最大限度维护辖区利益,由此产生政府职能行使中的越位现象。如插手市场经营土地、人为推动古城再造计划、层层下达招商引资计划、直接参与商务谈判等。

① 高培勇:《中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》,2018年第3期。

② 参见《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发[2016]49号)。

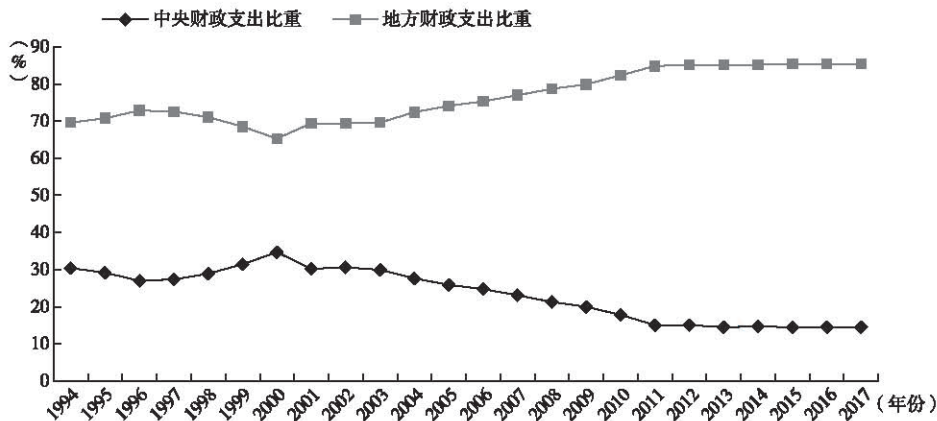


图5 1994~2017年中央和地方财政支出的比重变化

市场的良好运行,一方面有赖于公平竞争环境的维护,另一方面有赖于对破坏市场信任的行为的纠正。地方政府职能越位会造成对统一市场的破坏,而职能缺位会无法纠正破坏市场信任的行为,也就是说,事权划分不合理,会从全局上降低市场增进能力。

2. 财权划分的问题。分税制设计之初,是按“分税”原则划分中央与地方政府财政收入范围,但是随着时间推移,地方税主要来源以增值税和所得税为代表的主体税种分成收入,分税制演变成“分成制”。当前地方政府财政收入存在的突出问题有两点:一是地方政府税收主要来自生产性税基,二是地方政府预算软约束问题严重。

第一,生产性税基的负面影响。营改增后,地方政府税收收入主要构成是增值税和企业所得税分成,这两种税的税基均是生产性,即税收来自企业产出扩大。如图6所示,分税制改革以后,增值税和企业所得税分成收入占到地方税收收入的比重一直保持在30%以上,2017年甚至达到58.11%。生产性税基归地方政府,会激励地方政府通过税收返还、低价工业土地出让、财政补贴等形式,吸引工业企业投资。从局部看,它的确发挥了地方政府的市场增进能力,但是从全局看,却扭曲了资源配置,破坏了统一市场建设。此外,与零售税、房地产税等以消费性税基和财产性税基为基础的受益税种相比,以生产性税基为基础的增值税和企业所得税与地方政府提供的公共服务联系较弱,对激发地方政府提供公共服务的激励性不如受益税更为直接。

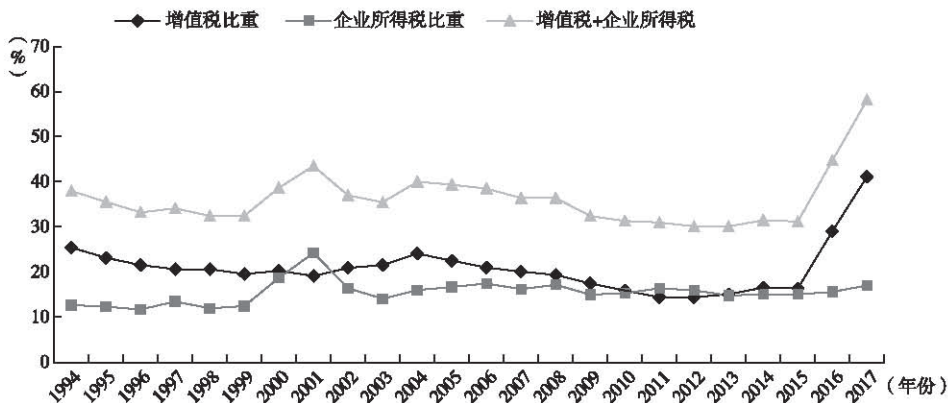


图6 1994~2017年增值税和企业所得税分成收入在地方税收收入的比重

第二,地方财政软预算约束问题。在我国现行体制下,下级政府有点类似上级政府的分支机构,这容易导致地方的财政预算软约束问题。以地方债为例,2008年后,中国地方债的规模迅速膨胀,在中央三令五申严格控制地方债的情况下,很多地方政府仍然不遗余力地扩大地方债务。与税收相比,债券还本付息带来的负担可由未来政府承担,债券融资可支撑当期建设,也就是说,发行地方债的好处和负担在时间上是错位的,如果地方政府重视当期利益,它会有动力通过各种形式的地方债融资,而将风险转嫁给下一任政府或中央政府。中国地方政府具有强大的辖区资源调动和配置能力,当这种能力不被限制时,它可能在财政预算软约束的背景下,通过调动辖区内国有企业、商业银行、土地等资源,导致地方债规模扩张,从而累积经济风险。

3. 转移支付制度存在的问题。转移支付分为一般性转移支付、专项转移支付与税收返还,三者的相对比例分别是 53.36%、48.64% 和 13.92% (2017 年),税收返还是当时为推动分税制改革而采取的地区性补偿措施,它实质上没有转移支付的功能,且规模在逐年递减。就一般性和专项转移支付而言,它们均存在有待改进的地方。

一般性转移支付存在的最大问题是,地方政府在资金支出方向上倾向于生产性支出。地方政府在配置财政资金时,有两个大的支出方向可供选择:一是财政支出有利于增加企业产出,推动经济增长,例如,招商引资、基础设施建设、城市改造等;二是财政支出对经济增长的影响较小,但可有效改善居民福利,例如,中小学教育水平提高、让农民脱贫等。对于一般性转移支付,地方政府具有资金使用的充分自主权,由于地方官员的政绩评价主要来自上级政府,地方官员的任期相对较短,地方官员容易将一般性转移支付资金配置到那种能够推动经济增长的支出上,而忽视民生性支出。这在实证研究中得到证实^①。

专项转移支付是限定资金用途的一类转移支付,目前它存在的主要问题是,专项转移支付是按项目设计、中央政府严格指定资金用途、地方政府必须依照中央政府的要求,将资金用在事前约定的公共支出上的转移支付。在中国这样的超大型经济体中,专项转移支付需要经过项目层层申报、资金层层下达、监督层层执行三个关键环节,政府层级多,信息传递链条长,很难避免信息损失或扭曲,这为不断突破已有预算约束、追求预算外资源的下级政府行为提供了激励,从而导致“逆向预算软约束”现象,最终使得专项转移支付资金错配^②。

由于一般转移支付和专项转移支付各自存在的问题,导致财政资金使用效率低下,降低了转移支付在缩小地区差距、均衡区域发展以及促进公共服务均衡化方面的效果,抑制了国家控制动员能力的提升。

(二) 匹配国家能力的现行政府间财政关系的改革方向

政府间财政关系的改革方向要指向提高国家能力,这对中央政府和地方政府的要求是不一样的。对中央政府而言:一是要通过事权和转移支付制度改革,进一步提高控制动员能力;二是通过税权分配改革,推动统一市场建设。对地方政府而言,一是要简政放权让位于市场;二是通过地方税和事权改革,将地方政府的控制动员能力的发挥方向,由刺激当地经济增长转变为推动辖区公共服务和公共治理。

1. 事权分配改革方向。事权分配是关系到政府行政效率和政治结构稳定的大问题,世界不少发达国家或在宪法上,或通过中央立法,来明确各级政府的职责。其核心为两点:一是事权分

① 尹恒、朱虹:《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》,2011年第1期;傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》,2007年第3期。

② 周雪光:《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》,2005年第2期。

置,财政事权分散在各级政府行使,有条件地话尽可能放在低层级政府行使;二是中央制衡,中央政府必须能够制约地方政府的财政行为。因此,事权分配的大方向是在事权分置基础上的中央制衡,这样从经济角度看,有利于激发地方积极性、保护统一市场和促进地区间公平,从政治角度看有利于政治稳定和国家能力建设。

为体现事权分置与中央制衡两大原则,事权分配要向中央政府和县级政府两头集中。中央财政主要承担与宏观调控、维护统一市场、公平收入分配有关的职能;县级财政主要承担县域内公共服务、市场监管、社会管理等职能;省级政府主要行使监察职能^①。其好处是有利于县级政府自主决策,激发县级政府的积极性和活力。同时,虚化省级政府权力,强化中央政府权力,有利于加强中央政府对省级政府控制力,从而稳定政治经济秩序,有利于中央政府充分发挥其全局性职能。同时,要积极推动事权划分的规范化和法律化:一方面,对于事权划分原则给予宪法层面的确认,即在宪法中对中央事权、地方事权、共同事权等方面做出原则性规定;另一方面,要由国务院尽早出台《政府间财政事权分配条例》,详细说明教育、科技、社会保障等事权的中决策权、支出权和监督权的归属,以稳定各级政府的预期,避免随机调整事权,并积极推动事权划分的实体化,改组或设置专门的组织机构和人员队伍负责具体事务的执行^②。

2. 税权分配的改革方向。中央税要体现的作用是,它有助于推动统一市场建设。中国增值税和企业所得税是两大主体税种,它们对应的税基分别是商品和资本要素^③,如果各地税率不一致,就会对商品和要素的自由流动产生干扰,因此这两种税应全额作为中央税。

地方税要体现的作用是,它有助于“合理”发挥地方积极性。中国广土众民,各项事业建设都需要激发地方政府的积极性,关键是要激发地方政府什么样的积极性:从发展生产角度看,把生产性税基赋予地方政府,最有利于激发地方政府的发展经济积极性;从发展民生的角度看,把消费性税基和财产性税基^④赋予地方政府,最有利于激发地方政府提供公共服务的积极性。过去我们注重发挥地方政府发展生产积极性,它一方面推动了经济增长,但另一方面也带来市场分割、忽视公共服务提供等问题。未来我们应重视发挥地方政府提供公共服务的积极性,为此,应确定地方税的税基为消费性税基和财产性税基,例如,开征房地产税和零售税并作为地方税,或者让增值税按消费地原则进行地区间分配。

① 省作为中国最主要的地方行政单位最早起源于元代设置的“行中书省”,是属于中央政府的派出机构。但从历史上看,由省级政府行使监察职能有迹可循,并非首创。在古代中国的实际政治运行中,由于多级政府间信息传递链条太长,中央政府无法完全掌控县级等基层政府,因而不得不委托次高级的政府层级来实施间接管理。例如,西汉时为了加强中央对地方的控制,全国设置的十三部(州)监察区,协助中央监察郡县,并派遣刺史掌管各部;到东汉时,州部演变为行政区划单位,其长官也由作为监察官的刺史转变为掌管一方军民行政的州牧。唐代根据监察需要设立了“道”,以协助中央监察所属州县,但到后期也被地方军政长官节度使等掌控。明代废除行省制度,改省一级由承宣布政使司、提刑按察使司、都指挥使司分管,其中提刑按察使司就是负责司法监察。参见韦庆远、王德宝:《中国政治制度史》,第141~171页,高等教育出版社,1992年版。

② 楼继伟:《深化事权与支出责任改革,推进国家治理体系和治理能力现代化》,《财政研究》,2018年第1期。

③ 增值税和企业所得税都是针对企业征收,并且在税源分布上均具有不均匀性。如前所述,这就决定了在生产要素能自由流动的前提下,地方政府将通过税收返还、低价工业土地出让、财政补贴等形式展开竞争,干扰区域间的资源有效配置。

④ 消费性税基对应的典型税种为一般性消费税(例如零售税)。该税种以消费环节的商品或服务为征税对象,税基主要来自当地居民消费,而居民的消费行为又与地方政府提供的公共服务密切相关。财产性税基对应的典型税种为房地产税。由于作为税基的房地产不可流动,房地产税主要取决于房地产的评估价值,后者同样与当地的公共服务提供密切相关。因此,零售税或房地产税都属于受益税,税基分布相对均匀,并且都受地方政府提供公共服务的影响较大,这反过来会影响地方政府对公共服务的供给行为。建立地方政府的消费性税基并不一定意味着开征零售税,也可以通过把税收分享原则由生产性原则向消费地原则转变来实现。参见吕冰洋:《零售税的开征与分税制的改革》,《财贸经济》,2013年第10期。

3. 转移支付的改革方向。大规模转移支付是中央政府拥有强大控制动员能力的体现,中央政府仍要继续在财力分配上体现出主导作用,并发挥出协调地区发展作用。目前一般性转移支付存在的问题是地方政府倾向将资金用于生产性支出上,而专项转移支付存在的问题是中央与地方信息不对称程度强,容易产生资金配置不当问题。对此,笔者认为,改革方向应是提高分类转移支付的比重。所谓分类转移支付(或称分类拨款),是规定使用方向但不指明具体用途的转移支付,其资金用途不被限定于某一具体的公共项目,而是限定在某一类公共服务(如教育、医疗等),因此资金用途虽有限制但却较为宽泛。

扩大分类转移支付比重的好处是,它既锁定了资金的使用方向,避免了一般性转移支付存在的问题;又通过因素法的计算,使得政府间信息不对称所产生的问题大大减轻,避免了专项转移支付存在的问题。实际上,我们一般性转移支付中的城乡义务教育补助经费、基层公检法司转移支付、基本养老金转移支付等,均属于分类转移支付,只不过没明确而已。因此,建议在财政转移支付预算口径中,单列“分类转移支付”一项,使其与一般性转移支付和专项转移支付区分开来,这样正本清源,既便于理论分析,也便于实践操作。

五、结论

政府间财政关系,既是中央与地方关系的枢纽,也是经济与政治关系的枢纽,它对国家治理体系和治理能力建设具有至关重要的作用,需要从全局意义上剖析中国政府间财政关系演变逻辑,为此,本文基于“国家能力”的视角对其进行研究。主要结论有:

第一,从理论上讲,政府间财政关系对国家能力具有重要影响。一是它影响市场增进能力,事权和财权的集中有利于推动统一市场的建设,但是却以抑制地方政府积极性为代价;事权和财权的下放有助于发挥地方政府积极性,但是却可能导致市场分割局面。二是它影响国家的控制动员能力,事权和财权的集中有利于增强中央政府宏观调控能力,但是却可能形成僵化秩序;事权和财权的下放强化了地方政府的控制动员能力,而对中央政府能力造成削弱。

第二,本文分析了中国历次政府间财政关系改革与国家能力之间的关系。中国政府间财政关系从统收统支、“分灶吃饭”再到分税制,它的演进始终围绕一个逻辑主线——提升国家能力。统收统支制度是为实现重工业优先发展战略,充分发挥中央政府的控制动员能力;“分灶吃饭”制度通过放权,使得地方政府能够运用辖区控制动员能力来创造市场;分税制则有效提高中央政府的控制动员能力,同时中央与地方合理分工,相对有效地推动市场发展。

第三,为匹配国家治理体系和治理能力的现代化,现行政府间财政关系仍需进一步改革。在财权划分上,要克服生产性税基分享问题与地方财政预算软约束问题,将地方税的税基导向消费性税基和财产性税基,并扩大税源;在事权划分上,要解决事权划分不当导致的地方职能缺位与越位问题,按事权分置与中央制衡相结合原则,事权分配向中央政府和县级政府两头集中;转移支付要克服因政府偏好与信息不对称导致的资金配置不当问题,扩大分类转移支付的比重。

作者:吕冰洋,中国人民大学财政金融政策研究中心、中国人民大学财政金融学院(北京市,100872)

台航(通信作者),中国人民银行金融研究所博士后科研流动站(北京市,100033)

(责任编辑:林立公)