

· 学习贯彻党的十九大精神 ·

改革开放以来 中央与地方财政关系的演进与透视

王丹莉 武 力

中央政府与地方政府^①之间的财政关系是一个国家财税制度体系中最重要内容之一。改革开放以来,伴随着由计划经济体制向市场经济体制的转变,中国经历了一个财政分权的过程。这既改变了中央与地方之间的财政关系,也深刻地影响着中国经济发展的路径与方式。学者们从法学、政治学、经济学、社会学等不同视角审视和探讨中央与地方财政关系的变化对中国法治化进程、政府治理、地方政府行为、经济增长、区域差异、支出结构、公共品供给等诸多层面的影响,相关成果不胜枚举。本文拟在已有研究成果基础上,梳理和探讨改革开放以来在经济体制改革和财政分权的过程中,央地财政关系所发生的变化及其内在逻辑。

一、财政包干下的放权尝试 (1979—1993)

1979年至1993年可以被视为改革开放后中央与地方财政关系调整的第一阶段。在此期间,中央政府开始了以财政包干为主要特征的放权尝试,在一系列配套改革下,地方政府在财政收支以及经济发展方面都获得了计划经济时期所不能比拟的自主权。中央的放权为地方的发展注入了活力,却始终难以缓解中央政府的财政困境,这为分税制改革的推行埋下了伏笔。

(一) “分灶吃饭”的逐步推进

财政的放权尝试并不是改革开放以后才出现的新事物。早在计划经济时期,为了调动地方政府的积极性,中央政府在“大跃进”时期

以及20世纪60年代末70年代初都不乏权力下放的尝试。从数据上看,自“大跃进”时期开始,中央政府财政收入占全国财政收入的比重就再也没有恢复到第一个五年计划时期的高水平。1978年中共十一届三中全会以后,伴随着对强调集中决策的计划经济体制的大幅度改革,财政分配领域更大力度的放权和改革也在同步推进。

从1976年到改革开放初,中国的财政管理体制主要是中央与地方之间的“收支挂钩、总额分成”体制,以及1978年开始在陕西、浙江、湖南、北京等省市试行的“增收分成,收支挂钩”体制。收入与支出“挂钩”的目的在于强化地方政府的责任意识,而总额或是增收的“分成”则旨在调动地方政府增加收入的积极性。但在改革开放初期,由于税收减免、提高职工工资福利、提高农产品价格、增加利润留成等一系列补偿性政策的实施,不论是中央政府还是地方政府都面临着较大的财政压力,这使得地方政府的“增收”以及以增收为基础的“分成”都很难真正落到实处。1979年中国

^① “地方政府”的含义相对宽泛,省级、市级、县级乃至乡镇政府都可以被称为地方政府。在此需要说明的是,本文的讨论主要侧重于中央政府与省级政府之间财政分配及财政权责的变化和演进,而不过多涉及省以下财政体制。尽管前者与后者有密切的关联,但中央政府与省级政府之间财政管理体制的调整无疑是改革开放以来财政改革的一个起点和主线,也是后来才逐步启动的省以下财政体制改革的基础和前提。

的财政赤字高达 170.67 亿元^①。为了配合全面的经济体制改革，也为了缓解财政困境，中央政府开始再次下放财权。

1980 年 2 月，国务院下发《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》。同年 4 月，财政部又下发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制若干问题的补充规定的通知》。这一新的体制即中央与地方的“分灶吃饭”，其核心内容在于按照企业和事业单位的隶属关系，划分中央与地方的财政收支范围。地方政府的财政收入被划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。地方的基本建设投资、地方企业相关资金、农林水利文教卫生等事业费、行政管理费等都由地方财政支出。地方自己进行收支平衡，原则上多收入即可多支出。^②“分灶吃饭”后，“中央各主管部门对于应当由地方安排的各项生产建设和文教事业，不再归口按条条安排支出，不再向地方分配财政支出指标”^③。1982 年底，国务院对这一管理体制进行了调整，规定自 1983 年起，除广东、福建两省外^④，其他省份“一律实行收入按固定比例总额分成的包干办法”^⑤。

“不再归口按条条安排支出”是一个值得关注的变化，这意味着地方政府在安排自身的财政收支乃至经济发展方面获得了更大的自主权。20 世纪 80 年代初期，中国的税制也在不断地调整当中，这种调整与财政管理体制的改革密切相关。改革开放以后，为了减少政府对于微观经营主体的直接干预，税收对于经济的调节作用日益受到强调和重视。1983 年和 1984 年，财政部两度出台文件推进国营企业的“利改税”。税制的改革直接影响了财政收入的变化，中央与地方之间的财政分配也必然随之进行调整。

“划分收支、分级包干”体制在出台时，财政部提出“原则上一定五年不变”，即执行到 1984 年。1985 年 3 月，国务院通过《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定》^⑥，其核心内容之一是按照利改税后的税种设置，将财政收入划分为中央财政固定收入、地方财政固定收入、中央和地方财政共

享收入三类，“产品税、营业税、增值税；资源税；建筑税；盐税；个人所得税；国营企业奖金税；外资、合资企业的工商统一税、所得税”均属于“中央和地方财政共享收入”。《规定》中明确“地方多收入可以多支出，少收入就要少支出，自求收支平衡”。“自求收支平衡”是“分灶吃饭”的一个重要特征。

为了因地制宜，1985 年开始在全国推行的“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制，针对不同地区采取了不同的执行方案，大体上包括“总额分成法”“定额上解办法”“定额补助办法”“民族地区财政体制”“大包干办法”等几种形式^⑦。但 1985 年的这次改革并没有缓解中央政府的财政压力，与此同时，一些地方还因为留成比例小而缺乏组织财政收入的积极性^⑧。于是，1988 年 7 月，国务院又出台

① 财政部综合计划司编《中国财政统计（1950—1985）》，中国财政经济出版社，1987 年，第 16 页。

② 财政部综合计划司编《中华人民共和国财政史料》第 1 辑，中国财政经济出版社，1982 年，第 206—208 页。

③ 《中华人民共和国财政史料》第 1 辑，第 214 页。

④ 自 1980 年起，中央对广东开始实行“划分收支，定额上交，五年不变”的体制，对福建实行“划分收支，定额补助，五年不变”的体制，这两种体制也是财政包干。由于是按绝对数额包干上缴或补助，给地方的优惠和财政收支的自主权更大，中央希望以这种特殊的政策优惠来推动沿海地区经济的快速发展。除广东、福建两省外，江苏省 1977 年至 1980 年间一度也作为试点，执行固定比例包干的财政管理体制，但从 1981 年起，也和其他省份一样与中央“划分收支，分级包干”。而内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西、云南、青海和贵州八个省份尽管也执行财政包干体制，但相对于其他省市，仍保留了中央给予的一些特殊照顾和支持。

⑤ 《国务院关于改进“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》，国务院法制办公室编《中华人民共和国法规汇编》第 6 卷，中国法制出版社，2005 年，第 62 页。总额分成，实际上相当于实行按比例包干，根据这一调整，地方的固定收入与调剂分成收入合在一起，再综合考虑地方政府的支出基数制订中央与地方的总额分成比例。

⑥ 国务院法制办公室编《中华人民共和国法规汇编》第 7 卷，中国法制出版社，2005 年，第 49—50 页。

⑦ 王丙乾《中国财政 60 年回顾与思考》，中国财政经济出版社，2009 年，第 241 页。

⑧ 参见王丙乾《中国财政 60 年回顾与思考》，第 242—243 页。

了《关于地方实行财政包干办法的决定》，对原有的包干办法进行改进。在1988年至1990年期间，中央针对不同地区情况分别推行“收入递增包干”“总额分成”“总额分成加增长分成”“上解额递增包干”“定额上解”“定额补助”等形式的包干办法。^① 尽管存在各种各样需要改进的问题，但“分灶吃饭”发挥的重要作用不能否认，这一改革最重要的意义在于打破了原来过于集中的管理体制。

（二）中央政府在财权下放中的财政困境

在财政以及同一时期一系列经济改革中都得以体现的“放权让利”原则所发挥的积极作用有目共睹。放权调动了地方政府的积极性，带动了一个新的竞争体系的形成。“分灶吃饭”后地方政府获得了前所未有的收支权限以及自主安排经济发展的权利，中国经济焕发出巨大的生机与活力。这一时期很多地方特别是东部沿海地区的财政收入迅速增长，有的省份甚至在短短的十余年间翻了几番。例如，浙江省1979年财政收入为25.7亿元，1993年增至166.6亿元^②。江苏省1979年财政收入为59.28亿元，1993年达221.3亿元。山东省1979年财政收入为56.99亿元，1993年达194.4亿元。广东省1979年财政收入仅有34.28亿元，1993年已高达346.56亿元。^③ 由此可以看出这一时期的改革绩效及“分灶吃饭”的激励作用。

然而，“分灶吃饭”改革举措的逐步推进，并没有给中央政府带来足够的财政收入，相反，中央政府的财政汲取能力呈下降趋势。改革伊始，中央财政收入占全国财政收入的比重在20%左右，1979年至1983年间，这一比重稳步上升，在1984年一度达到40.5%。但从80年代中期开始，城市经济体制改革全面铺开，为了调动微观经营主体的积极性，国营企业获得了越来越多的自主权，这其中既包括生产经营方面的自主权，也包括财务方面的自主权，作为政府财政收入重要来源的“企业收入”不断下降。因此，在放权给地方政府的同时，国营企业管理权下放以及“企业收入”的缩减，也对中央政府的财力产生了影响。

关注同一时期的地方财政统计数据可以发现，在这一时段内，尽管在改革的推动下各地经济大都有不错的表现，但地方政府上解中央的财政资金没有同步增长，有的省份甚至出现了大幅度下降。例如，北京、上海历来是重要的财政收入上解省份，其上解支出也出现了下降。1979年，北京市上解中央财政支出占其财政收入总额的比重为63.4%，1993年该比重下降至41.9%^④。1979年上海市上解中央财政支出规模为150.4亿元，1993年下降至105亿元，但同期上海市的财政收入却由1979年的172.7亿元增长为1993年的242.3亿元^⑤。经济发展状况相对差一些的省份同样存在着上解支出缩减的问题，只不过表现形式稍有差异。例如，四川省在1979年上解中央财政支出还有2.8亿元左右，但此后逐年下降，1984年中央给四川的补助就已经远超过其上解支出，1985年抵扣上解收入后中央对四川净补助已达8.9亿元^⑥。福建省在80年代一直是中央补助多于其上解支出，1979年中央财政补助福建省1.1亿元，1988年抵扣上解收入后中央对福建净补助已超过10亿元^⑦。从80年代中期开始，中央财政收入占全国财政收入的比重基本上一直在下降，1993年为22%，基本回落至1979年的水平。在1979年至1993年的十余年间，只有1990年中央财政收入占全国财政收入的比重比中央财政支出占全国财政支出的比重高出1.2个百分点，其余年份前者均低于后者，这意味着中央

① 财政部办公厅编《新时期财政工作》，东北财经大学出版社，1994年，第455—456页。

② 《浙江省财政税务志》，中华书局，2002年，第211—212页。

③ 国家统计局国民经济综合统计司编《新中国六十年统计资料汇编》，中国统计出版社，2010年，第402、572、708页。

④ 《北京志·综合经济管理卷·财政志》，北京出版社，2000年，第396页。

⑤ 《上海通志》第5册，上海人民出版社、上海社会科学院出版社，2005年，第3284、3270页。

⑥ 《四川省志·财政志》，四川人民出版社，1996年，第199页。

⑦ 《福建省志·财税志》，新华出版社，1994年，第225页。

财政一直面临着入不敷出的局面，需要依靠发行货币和借债来维持。^①

同时下降的还有中央财政收入占国内生产总值的比重。就规模而言，1979年中国中央政府财政收入占国内生产总值的5.64%，随着放权改革的推进，这一比重有所上升，在1984年一度达到9.14%，但此后同样开始逐步下降，在1993年低至2.68%。进行这一指标的横向对比，或许能让我们更直观地认识这些数值所具有的潜在意义。在1980年、1985年、1990年三个年份中，美国中央政府财政收入占国内生产总值的比重分别为20.85%、19.94%、19.86%，加拿大分别为17.90%、19.30%、20.73%，英国分别为35.10%、35.92%、36.84%^②。对照同期这些西方国家，中国中央政府财政收入占国内生产总值的比重明显偏低，这必然在一定程度上影响中央政府的权威和调控宏观经济以及调节收入分配的能力。

20世纪70年代末至90年代初，中国经济由于改革的推进而保持着快速增长，但中央政府财政收入的增速却不断下降。“分灶吃饭”之后，中央政府不得不依靠向地方借款来维持收支平衡，从1981年到1989年，中央政府多次向地方政府借款^③。这一时期经济体制改革不断深入，对地方政府以及国营企业的放权、让利、减税、补贴，使中央政府面临着巨大的财政支出压力，而发行货币和向地方借款显然不是可持续的方式，财力不足成为制约中央政府调控能力的一个重要因素。因此有研究者指出，从中央政府财政收支所占的比重来看，不论和欠发达国家相比，还是和发达国家相比，中国这一时期的财政分权程度都毫不逊色，甚至远在一些国家之上^④。我们难以认定这一时期的财政放权是否已经达到了“分权的底限”，但中央政府财政汲取能力的下降和财政困境却是不争的事实。

另外，中央与地方之间财政分配复杂多变的规则不利于地方政府形成长期稳定的预期，短期行为难以避免。在包干之后，为了财政收益，地方政府倾向于发展那些能够更快给地方

带来更多税收回报的企业，这几乎是所有地方政府的共同理念，这一出发点容易引发一个后果，即一些项目的重复建设。“分灶吃饭”初期各地烟厂、酒厂的快速发展就是一个典型的例子，以致国务院很快决定从1983年起“将卷烟、酒两种产品的工商税划为中央财政收入”^⑤。财政放权所带来的这种衍生效应亟待解决。

二、分税制：财政分配制度框架的初步确立（1994—2003）

1994年至2003年是改革开放后央地财政关系调整的第二阶段。在确立了社会主义市场经济体制的改革目标和完善税制的基础之上，中央开始全面推行分税制。这次改革具有里程碑式的意义，给中央与地方财政关系奠定了一个基本稳定的制度框架，使之不再像以往一样频繁调整和改变。财政收入的集中使中央政府迅速摆脱了收不抵支的困境，但财政支出责任并没有相应地集中于中央，因此分税制实行后，地方政府的财政支出压力不断增长。

（一）从“分成”“分灶”到“分税”：一条渐进式的改革路径

中央政府持续得不到缓解的财政压力是分税制改革出台的重要原因之一，这是许多研究者的共识。从实践结果来看，财政包干体制在财政收入的分配上显然过于向地方倾斜，以致中央政府收入增长多年远低于支出需求，财政赤字规模不断增长。这不仅制约了中央政府的调控能力，也必然增加中央的债务依存度和财政运行风险。这一时期学术界关于“国家能力”的讨论正是中央财政困境在理论研究中的反映。改革势在必行，分税制是改革的方向。作为财政包干制与分税制之间的过渡，中央政府在

① 数据参见楼继伟主编《新中国50年财政统计》，经济科学出版社，2000年，第79—80、158—159页。

② 楼继伟主编《新中国50年财政统计》，第317页。

③ 参见王丙乾《中国财政60年回顾与思考》，第310—311页。

④ 参见王绍光《分权的底限》，中国计划出版社，1997年，第46—48页。

⑤ 《中华人民共和国法规汇编》第6卷，第62页。

20世纪90年代初期一度推行分税包干制。分税包干制探索的重点在于根据税种重新划分中央固定收入、地方固定收入、中央与地方的共享收入以及共享收入的分享比例。1992年中央决定选取辽宁、天津、青岛、浙江等九个省市区进行分税制试点。

1993年11月，中共十四届三中全会通过的《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》明确提出，要将地方财政包干制“改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制”，同时“实行中央财政对地方的返还和转移支付的制度，以调节分配结构和地区结构”^①。12月，《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》^②正式出台。分税制改革的核心内容是“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”。

《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》的具体内容主要涉及四个方面。其一，明确中央与地方的事权及支出责任。其二，按税种划分中央与地方的收入，明确区分中央税、地方税以及中央与地方共享税。具体而言，增值税、资源税、证券交易税被确定为中央与地方共享收入，并初步确定了不同税种的分享比例和规则^③。其三，建立中央财政对地方的税收返还和转移支付制度，保证在中央财政收入增长的情况下实现对地方返还的逐年递增。其四，加快推进国有企业利润分配制度、统一企业所得税制、改进预算编制等配套改革。尽管后来中央又陆续出台一些政策完善分税制，比如调整所得税及证券交易印花税的中央地方分享比例、调整出口退税的中央地方分担比例、改进转移支付办法等，但总体的制度框架并没有改变。

从“分成”到“分灶”再到“分税”，这一改革路径并不是跳跃式的，我们甚至可以从中看到财政管理体制变革进程中的“路径依赖”。在计划经济时期，中央政府与地方政府之间对财政收入采取过固定比例分成、分类分成、总额分成、增收分成等多种形式。尽管对财政收入的分割以分类、分成等方式为主，但也尝

试过财政包干的办法，比如1971年至1973年间推行的财政收支包干体制，1974年至1975年间推行的地方财政支出包干、收入留成比例固定的体制，以及1977年在江苏启动的“固定比例包干”改革试点。也就是说，在20世纪70年代就已经不止一次地尝试财政包干，这实际上为改革开放初期开始推行的“分灶吃饭”积累了经验。

而以财政包干为主体的“分灶吃饭”，也开始了在中央与地方之间划分税收收入的探索。1980年开始的“划分收支、分级包干”本身已经将一些税种在中央与地方之间进行了一定程度的划分，比如关税收入属于中央财政的固定收入，而盐税、农牧业税、工商所得税等均属地方财政固定收入。在两次利改税改革完成后，1985年的财政管理体制改革尽管延续了之前的财政包干体制，但中央与地方财政收入的划分与税种设置之间有了更为密切的联系。到1994年才开始实行分税制，一个重要的原因在于80年代我国的税种设置一直在调整当中，而税制的完善是实行分税制的一个基本前提。从“分成”到“分灶”再到“分税”，是一条渐进式的改革路径。

（二）分税制改革的积极意义与改革后地方政府的财政压力

分税制改革适应了社会主义市场经济体制的要求，在制度层面上规范了中央政府与地方政府的财政关系。分税制改革的积极意义主要体现在两个方面。其一，从这时起，不论是中央政府还是地方政府，对于财政收入的分割方式都有了一个相对稳定的预期。梳理新中国成立以来财政管理体制的变化，可以看到中央与地方之间的财政关系经历过很多次调整。为了

① 中共中央文献研究室编 《十四大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2011年，第462页。

② 国务院法制办公室编 《中华人民共和国法规汇编》第11卷，中国法制出版社，2005年，第152—154页。

③ 增值税中央分享75%，地方分享25%。按不同的资源品种，大部分资源税作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。

能够不断地完善和及时改进，从计划经济时期直至改革开放初期，新的财政体制在出台时都会规定执行时间，多为“一年一变”“三年一变”或“五年一变”，央地之间一直处在频繁的博弈当中。但分税制的确立与推行，为一个长期的、稳定的制度框架的形成奠定了基础。尽管在分税制推行后关于不同税种的分享比例也在调整当中，但基本的制度框架没有改变。其二，实施分税制之后，中央财政入不敷出的局面迅速得到缓解。中央财政收入在全国财政收入中所占的比重在实行分税制之后发生了显著变化。1993年中央财政收入占全国财政收入的22%；全面推行分税制的1994年当年，中央财政收入占全国财政收入的比重就跃升至55.7%；从1994年到2010年的十余年间，该比重只有1996年、1997年、1998年三年在49%左右，其余年份均保持在50%以上。从财政收入的绝对规模上看，这一变化体现得更为直观。1993年中央财政收入957.51亿元；1994年迅速增至2906.5亿元，增长近2000亿元；1997年中央财政收入已经超过4000亿元^①，与90年代初期中央政府财政收入一直维持在900亿左右的局面形成巨大反差。这从根本上改变了中央财政收入难以实现有效增长的局面。

尽管分税制改革的推行具有重要而积极的意义，但也并非尽善尽美，在实践过程中也出现了一些新的问题，其中最主要的一个就是由于财政收入向中央的快速集中使地方政府面临越来越大的财政压力。如果说在分税制推行之前，中央政府由于不断下放财权而面临收不抵支的财政困境，那么在分税制实行之后，这种收不抵支的财政困境部分地转移给了地方政府。因为就操作层面而言，分税制改革的重点在于明确中央与地方之间财政收入的分享规则，其带来的最大变化主要体现在财政收入在中央和地方分配比例的调整上，但是，分税制几乎没有具体涉及中央与地方财政支出责任的调整。《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中，关于中央与地方支出责任的划分初步而笼统。在1994年之后，地方政府所承担的支出责

任和以往相比并没有明显减少，所以在财政收入相对下降的背景下，地方政府面临的财政支出压力日益增加。

总体而言，自1979年至今，地方财政支出在全国财政支出中所占的比重基本上一直保持着增长的趋势。在分税制改革之前，地方政府由于占有较多的财政收入，因而化解了财政支出增长的压力。但分税制改革之后，财政支出增长的压力则完全凸显出来。1994年以后，地方财政支出在全国财政支出中所占的比重基本保持在70%左右，世纪之交有小幅回落，但2004年后又开始不断增长，2009年起已超过80%，同期地方政府预算内的财政收入却没有同比增长。支出责任与收入权限的不对等，意味着地方政府有很强的动力去开拓财源以缓解自身的财政压力。

改革从增量而不是存量入手，是一种降低改革成本的选择。为了在推行分税制过程中获得地方政府的支持，中央逐步建立规范化的财政转移支付制度，不断调整转移支付增量、改进转移支付办法，以加大税收返还力度^②、认可地方政府的预算外收入等方式确保了地方的既得利益，这也为地方政府“在制度外保有和拓展‘事实上的财政自主权’提供了空间”^③。换言之，尽管分税制对预算内财政收入进行了规范，但在较大的财政压力下为了获得更多的财政收入，相当一部分地方政府开始“逐步将财政收入的重点由预算内转到预算外、由预算外转到非预算”^④。这种制度外的财政收入对于地

① 中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴—1998》，中国统计出版社，1998年，第281页。

② 为了调动地方政府的积极性，实现财政收入增长的共享，1994年8月，国务院下发《关于分税制财政管理体制税收返还改为与本地区增值税和消费税增长率挂钩的通知》，规定中央财政对地方税收返还的递增率“按本地区增值税和消费税增长率的1:0.3系数确定”，即地区增值税和消费税每增长1%，中央财政对该地区的税收返还就增长0.3%。

③ 徐键《分权改革背景下的地方财政自主权》，《法学研究》2012年第3期。

④ 周飞舟《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期。

方政府而言几乎成为一种常态，特别是基层的地方政府会表现得更为直接和突出。在分税制实行后的最初十年中，地方预算外资金收入的规模总体呈上升趋势，占全国预算外资金的比重也始终保持在90%以上。近年来地方政府的“土地财政”问题备受学界和社会关注，虽然我们不能将“土地财政”完全归因于地方政府的财政收支压力，其中还应当看到中国所处的经济发展阶段等其他非财政因素，但土地出让收入的确成为分税制以后地方政府收入的一个重要来源。如何对“土地财政”以及由此引发的地方政府投融资问题进行管理和规范迟早要被提上议事日程。对于中央政府来说，同样需要进一步地探索。为了缓解地方的财政压力和履行必要的支出责任，在分税制实行后，中央政府逐步开始大规模的转移支付。2003年中央财政支出总额为15681.51亿元，其中中央本级支出为7420.10亿元，其余8261.41亿元均为补助地方支出^①。如何确定合理的转移支付结构、确保大量转移支付资金的有效使用，以及如何确保切实发挥转移支付资金在均衡区域发展方面的作用成为需要解决的新课题。

三、公共财政与现代财政制度构建： 2004年以来的中央与地方财政关系

2004年以来的公共财政体系和现代财政制度建设，应该被视为改革开放以来央地财政关系调整的第三阶段。在社会主义市场经济体制日益完善、推行“反哺”政策、着力破除工业化初期形成的城乡二元结构的大背景下，推进基本公共服务均等化成为中国政府最重要的目标之一。中央与地方的财政关系开始围绕着推进基本公共服务均等化的目标进行调整和转变。

(一) 公共财政的核心特征与作为公共服务供给者的政府

财政体制的改革是经济体制变革的一个重要构成部分，在构建社会主义市场经济体制的过程中，中国政府逐渐提出了要建立与之相适应的公共财政框架的目标。在2000年7月的全国财政工作会议上，李岚清指出，今后几年财

政改革的基本思路，是在不断完善财政收入体系的同时，重点推进支出管理改革，加快建立公共财政体系^②。新世纪以来对于公共财政体系建设的强调和推进，有两个不同于以往的背景。一是经过所有制结构的调整、市场体系建设的全面展开，以及宏观调控体系、社会保障体系的健全和完善，中国在世纪之交初步建立了社会主义市场经济体制。二是“工业反哺农业、城市支持农村”理念的提出与贯彻。和以往相比，不论是社会主义市场经济体制，还是“反哺”政策的推行，都将更为突出和强调政府作为公共服务供给者的角色。

就财政管理体制的改革而言，公共财政体系以及后来不断被强调的现代财政制度的建设过程中没有明显的转折点，这是一个不断推进的过程。2004年之所以在本文中被看作一个新的起点，原因在于“工业反哺农业、城市支持农村”的提出，标志着中国资源配置和财政收支进入了一个新的调整时期，着力破除工业化初期的城乡二元结构、逐步消除以往由于发展不均衡而造成的不同地区在公共产品和服务供给方面存在的差异、力求实现基本公共服务的均等化成为中国政府的一个重要努力方向。这意味着具有鲜明的民生导向是公共财政的核心特征之一。

在厘清了公共财政的重要特征与目标之后，我们更为关注的是这些因素究竟会为中央与地方之间的财政分配关系带来何种影响。对于政府基本公共服务供给职责的强调，意味着政府必须担负更多的支出责任，但在财政支出中担负的责任与其掌握的财政收入不相匹配恰恰是分税制改革后地方政府面临的主要问题。地方财政收入在全国财政收入中所占的比重长期低于地方财政支出在全国财政支出中所占的比重，由此带来的地方政府的财政支出压力在一定程

^① 《中国财政年鉴》(2007年卷)，中国财政杂志社，2007年，第397页。

^② 吕鹏、李建兴《要认真贯彻落实“三个代表”重要思想 深化财政改革加快建立公共财政体系》，《人民日报》2000年7月28日。

度上必然会影响其对于一些公共服务和公共产品的供给。2006年的“十一五”规划纲要就提出“按照公共财政配置的重点要转到为全体人民提供均等化基本公共服务的方向,合理划分政府间事权”^①。从中共十七大报告、《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中,我们都可以看到对于中央和地方“财力与事权相匹配”原则的强调,这些原则需要在日后的改革实践中逐步落实。

(二) 现代财政制度框架下的财政事权与支出责任: 2012年以来的改革重点

中共十八大以来,财政体系建设中最重要的内容之一就是逐步对中央政府与地方政府的财政事权和支出责任作出科学清晰的界定,进而对财政资源进行合理的配置,以切实减少地方政府的财政支出压力、确保基本公共服务与公共产品的有效供给。2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,第一次提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,财税体制改革的方向是“建立现代财政制度”,在这一过程中国家将“适度加强中央事权和支出责任”并“建立事权和支出责任相适应的制度”。中央与地方财政关系的合理构建被提升到一个新的高度。这不仅是现代财政制度的核心内容,同时也是推进国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的组成部分。2014年7月,中共中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》,对于中央与地方政府间事权与支出责任的合理划分仍然是重点之一。此后的几年中,中央相继出台了一系列与央地之间财政关系密切相关的重要文件。

改革沿着两个方向推进,一方面是逐步完善中央政府的转移支付并适度调整税收收入在中央与地方之间的分享比例,另一方面是逐步细化和明确中央与地方的支出责任,从收和支两个角度去解决地方政府在分税制改革以后一直面临的财政压力和公共服务供给方面存在的缺陷。在实行分税制之后,中央政府的转移支付在均衡区域发展、缓解地方财政压力特别

是中西部地区的财政压力方面发挥了重要作用,但也出现了转移支付结构不尽合理、专项资金由于分散而不利于资源的整合利用以及配套要求给地方造成更大的财政压力等诸多问题。2014年12月,《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》出台。本着“使转移支付制度与事权和支出责任划分相衔接”的原则,《意见》提出了优化转移支付结构,增加一般性转移支付的规模和比例,从严控制专项转移支付,规范专项转移支付资金的分配和使用,取消地方资金配套等多项要求;强调“强化中央在国防、外交、国家安全、全国统一市场等领域的职责,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化的职责”。

2016年4月,国务院印发《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》。自实行分税制以来,营业税一直是地方税收收入最重要的来源。而从2012年起,营改增试点在上海等地区启动,试点范围和领域逐步扩大。根据国家统计局公布的数据,即使在2012年至2015年营改增试点逐步推进的过程中,地方财政来自营业税的收入也远远超过增值税。在全国范围内取消营业税改征增值税有利于减轻企业负担,但主体税种的变化短期内会造成地方财政收入的下降。由于2016年5月1日起在全国范围内全面推开营改增试点,国务院出台了这一过渡性的方案,“保障地方既有财力”“适当提高地方按税收缴纳地分享增值税的比例”和“重点加大对欠发达地区的支持力度,推进基本公共服务均等化”均是该《方案》遵循的基本原则。按照《方案》要求,增值税将作为中央和地方的共享收入,“中央分享增值税的50%”,“地方按税收缴纳地分享增值税的50%”。^②这一规定大幅度降低了以往中央在增值税收入分享中的比重,从而减少营改增

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,《人民日报》2006年3月17日。

② 国务院发展办公室编《中华人民共和国新法规汇编》2016年第5辑,中国法制出版社,2016年,第83—84页。

给地方财政带来的损失。

2016年8月发布的《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》^①，明确了中央与地方财政事权划分的改革方向：一是“适度加强中央的财政事权”，二是“保障地方履行财政事权”，三是“减少并规范中央与地方共同财政事权”。《意见》还提出了一个具体的时间表——2016年要启动国防、国家安全、外交、公共安全等基本公共服务领域财政事权与支出责任划分的改革，2017年至2018年将改革扩展到教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域，2019年至2020年要“基本完成主要领域改革，形成中央与地方财政事权和支出责任划分的清晰框架”。此后不久，2017年1月，国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》^②，提出了“十三五”时期国家基本公共服务清单以及在公共教育、劳动就业、社会保险、医疗卫生等基本公共服务领域到2020年应当达到的主要发展指标。

2017年召开的中共十九大进一步强调“加快建立现代财政制度”，“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。从政策层面来看，中共十九大以来关于中央与地方财政关系的改革方案日趋具体和可操作，政府开始根据不同的领域来划分中央与地方财政的事权和支出责任。2018年1月，国务院发布《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》。该《方案》最核心的内容如下。其一，明确将义务教育、学生资助等8类18项基本公共服务纳入“中央与地方共同财政事权范围”。其二，制定义务教育公用经费保障、城乡居民基本养老保险补助、城乡居民基本医疗保险补助、基本公共卫生服务等9项基本公共服务保障的国家基础标准。其三，针对共同财政事权范围内的18项基本公共服务，明确提出了不同档次的中央与地方分担比例，以共同履行和承担支出责任。以城乡居民基本医疗保险补助为例，中央与地方分别按照8:2、6:4、5:5、3:7、1:9五个档次来分担，在

经济发展水平较高、财力相对充裕的地区，中央分担的比例相对就低。2018年7月，《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》由国务院发布，将于2019年1月起实施。该《方案》在改革的“基本原则”中再次强调“以全国性或跨区域的公共卫生服务为重点，适度强化中央财政事权和支出责任”。《方案》对公共卫生、医疗保障、计划生育、能力建设四个方面的一些重点领域属于中央财政事权还是中央与地方共同财政事权进行了明确，并进一步明确了不同地区财政在这些支出中所应担负的不同比例。与2018年1月国务院发布的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》相一致，对于边疆少数民族地区以及经济相对欠发达地区，中央在其基本公共服务支出中分担的比例明显更高。比如按照规定，对于北京、上海的基本公共卫生服务，中央财政负担10%；对于内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省（自治区、直辖市），中央财政将负担80%。

已经出台的改革方案加大了中央政府的支出责任，而中央财政在各类基本公共服务供给中担负比例的提高，既有助于基本公共服务供给现状的改善和各地区之间的均衡，同时也将直接缓解地方政府的财政压力。中央与地方财政事权和支出责任的清晰划分将促进基本公共服务与公共产品更好的供给，从更高的层面而言，政府间财政关系的日益规范是形成科学的国家治理体系的基础，也是不断提高国家治理能力的有效手段。

（三）重塑央地财政关系的困难、挑战与展望

不论是讨论中央与地方的财政关系，还是

① 国务院发展办公室编《中华人民共和国新法规汇编》2016年第9辑，中国法制出版社，2016年，第121、124页。

② 《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》，中华人民共和国中央人民政府网站，2017年3月1日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm。

从中央与地方关系角度关注公共财政体系和现代财政制度建设，地方政府财政的收与支都是不能回避的问题。

从财政收入的角度来看，如何增加并规范地方政府的财政收入仍任重道远。中央财政收入占全国财政收入的比重从2011年开始低于50%，但直到2017年一直维持在45%以上，这一比重远高出中央财政支出占全国财政支出的比重。前文已经提及，在很长的一段时间内，预算外收入成为缓解地方财政压力的一个重要来源。1997年以后，地方预算外资金收入在全国预算外资金收入中所占比重一直保持在90%以上。从分税制改革后直到2007年，地方预算外资金收入呈上升趋势，2007年高达6289.95亿元^①，2007年后才稍有下降。“公共财政”与“现代财政制度”的内涵十分丰富，但其中不可缺少的一个要素是不断规范财政收入的运行方式并提升财政透明度，预算外资金是改革重点。2010年6月，财政部下发了《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》，要求地方各级财政部门按照国务院规定，在2011年1月1日以前将全部预算外收入纳入预算管理。2015年1月起我国开始实行经过修改的《中华人民共和国预算法》，要求“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”，包括中央政府和地方政府。财政政策以及从中央到地方各级政府预决算的公开是改革的方向，这无疑对地方政府的收入管理提出了更高的要求。

从制度上确保地方政府获得相应的财力，使财力与事权相匹配本身也可以推动地方政府收入与支出行为的规范。而执行分税制至今，由于地方政府在税收立法、征收决策等方面缺乏相应权限以及中央与地方税种划分上的问题，地方政府的积极性还有很大的提升空间。正因为如此，2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》才明确提出要“完善地方税体系”。在弥补地方由于刚性财政支出而造成的财力缺口方面，让地方政府更多地参与到税源确立、税收立法、收入分配等领域会比单纯增加中央的转移支付更有效率。在营改增之

后，地方政府的主体税种发生了巨大变化，如何培育新的地方税种，以合理的税种设置和稳定的税源为地方政府提供财力保障是中央和地方都需要思考的命题。

从财政支出的角度看，地方政府一直在财政支出中扮演着至关重要的角色。从2009年开始，地方财政支出占全国财政支出的比重达到80%；自2012年起，连续多年保持在85%以上。中央本级支出在全国财政支出中所占的比重过低实际上已经影响到一些基本公共服务的供给，对于部分基本公共服务支出责任的下放限度仍值得探讨。

从目前出台的改革方案来看，相当一部分基本公共服务属于中央与地方共同的财政事权，在支出责任的履行中，中央与地方分担比例的合理与否以及如何确保财政资金的有效使用，可能还需要在实践中不断地摸索和完善。同时，随着经济社会的发展，当一些新的公共服务需求和新的问题出现的时候，比如“反哺”战略实施后农村的教育、医疗、社会保障等问题，比如近两年由于高度强调环境保护而对地方经济产生的冲击以及带来的财政压力等，中央与地方之间仍需探索更好的协调和分担机制。除此之外，地方政府债务问题还有待进一步规范和解决。地方政府债务问题在不同地区存在着较大的差异，有的地方政府债务并不多，而有些地方政府则一直背负着沉重的债务负担。根据财政部公布的数据，2017年中国地方政府的债务余额已经超过10万亿元^②。地方政府债务规模的居高不下，实际上从另一个侧面反映出一些地方政府所面临的巨大支出压力。

还有一个更深层面的问题关系到中国政府财政支出的偏好。从计划经济时期开始，由于赶超战略的实施，不论中央政府还是地方政府，

① 中华人民共和国国家统计局编 《中国统计年鉴—2009》，中国统计出版社，2009年，第271页。

② 财政部 《2017年和2018年地方政府一般债务余额情况表》，中华人民共和国财政部网站，2018年4月13日，http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sj/201804/t20180413_2867623.html。

都高度重视经济增长，这与中国特定的发展阶段有关。因此，财政支出偏好的改变并不是一个单纯的财政问题，还部分地取决于政府职能以及政府在社会经济发展过程中所发挥作用的转变。尽管我们已经不再是原来的“建设型财政”，政府对于国民经济运行也由计划经济时期的直接介入转为改革开放后的间接调控，但实行分税制以来，政府的公共支出结构中仍然存在着“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的倾向^①。基本公共产品与公共服务供给的改善与地方政府的参与及投入力度密切相关，然而，在目前或者至少是过去相当长的一个时期内，经济发展是考量地方政府政绩最重要的指标之一，而“短期内无法‘兑现’为经济增长”的公共产品与公共服务并不能引起地方政府的足够重视^②。直到今天，这一问题都没有得到彻底解决，一些地方政府依然存在对生产性投入的偏好。而同时，迄今为止的改革主要是理顺中央与省级政府之间的财政关系，省以下财政体制的改革和规范则仍在探索之中。

四、结 语

总体而言，改革开放以来中央与地方财政关系经历了“分灶吃饭”、分税制以及在公共财政和现代财政制度框架下明晰政府间事权与支出责任三个阶段。梳理改革开放以来的中央与地方财政关系，有三个转变最值得关注。其一，中央与地方财政关系的转变是一个不断制度化的过程。尽管仍有诸多需要不断完善之处，但制度框架的日益明确，使中央政府与地方政府对彼此的财政权责都有了更为稳定和长远的预期，这是改革开放以来财政管理体制变革中最为重要的成就之一。在制度化的过程中，中央

与地方政府的财政权责日益清晰，两者之间不再是一个彼此缺乏稳定预期、需要不断讨价还价的博弈关系，中央与地方的财政运行也日趋规范。其二，中央与地方财政关系变革的重点，由侧重于财政收入的划分逐步转向财政支出责任的明确。对于各级政府支出责任的强调本身，即是对政府作为公共服务供给者角色的强调。其三，财政管理体制的转型是与政府职能的转型不同步的。从国民经济运行的直接主导者到社会经济的间接调控者，再到公共服务的供给者，政府职能在改革开放过程中的转变，决定了中央与地方财政关系必然随之发生变化。

我们正由以往的生产建设型财政逐步向服务型财政迈进，对于和民生相关的基本公共服务的投入逐步增加。在推动这一转型的过程中，衡量中央与地方财政关系是否合理的一个重要标准，就是新的财政分配方式是否有利于中央以及地方政府更加公平有效地提供那些和经济社会发展密切相关的公共产品和公共服务。同时也应当看到，财政体制的变革内生于经济体制和经济发展阶段，因此财政体制的改革并不是一个可以孤立推进的部分，中央与地方财政分配关系的调整还会受到其他因素的影响。

（本文作者 王丹莉，中国社会科学院当代中国研究所副研究员；武力，中国社会科学院当代中国研究所副所长、研究员 北京 100009）
（责任编辑 朱昌裕）

-
- ① 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 周黎安 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。