

# 从财政包干到分税制: 发挥两个积极性<sup>\*</sup>

吕冰洋 台 航

内容提要: 在建设中国特色社会主义的过程中,如何发挥中央和地方两个积极性是关键。本文通过构建理论模型,分析了中央政府在不同政策目标的约束下,如何通过调整财政分权程度来影响地方政府行为;在理论分析的基础上,分别对财政包干制和分税制两大历史时期探讨了中央和地方两个积极性的发挥;并进一步剖析了地方积极性发挥的经济基础和制度基础,即随着经济发展阶段由初级阶段向高级阶段转变,地方积极性的发挥应该由培育市场向提供公共服务和完善公共治理的方向演进。

关键词: 两个积极性 财政包干 分税制

作者简介: 吕冰洋,中国人民大学财政金融政策研究中心/财政金融学院教授、博士生导师,经济学博士,100872;

台 航,中国人民银行金融研究所博士后科研流动站博士后,经济学博士,100800。

中图分类号: F812.2 文献标识码: A 文章编号: 1002-8102(2018)10-0017-13

## 一、引言

中国是一个大国,地理辽阔、人口众多、地区差异大,从而使不同层级的政府之间存在严重的信息不对称。因此,中央政府要想实现经济的良性发展和社会的有效治理,就必须激励地方政府参与到国家治理当中。1956年毛泽东(1977)在《论十大关系》中就提出“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多……处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。”从此,发挥“两个积极性”成为我国处理中央与地方关系的基调。

财政作为国家治理的基础和重要支柱,对各级政府行为具有重要影响。2013年中共十八届三中全会提出“建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”。2017年中共十九大报告进一步提出“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”。可见,

<sup>\*</sup> 基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“供给侧结构性改革与财政收入体系建设”(16JJD790058); 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系研究”(16ZDA027)。

在我国这样一个大国,如何通过构建中央与地方政府间合理的财政关系(也称财政分权),以充分发挥中央和地方两个积极性,就显得尤为关键和重要。

如何发挥两个积极性?首先要看积极性的定义是什么。对中央政府而言,其重要职责是促进经济增长、维护市场统一、协调区域发展、公平收入分配、维持社会秩序稳定等;对地方政府而言,其重要职责是发展生产、增加公共产品供给、维护市场秩序、完善社会治理等。可见,政府积极性的发挥方向是多重的,在不同历史阶段,在不同层级政府,其展现形态也不同。因此,在财政分权制度设计上,就需要用发展的观点和结构的观点,研究它所产生的财政激励和政府行为导向问题。

在理论研究中,关于财政分权对地方政府积极性发挥的研究有两个代表性的理论。一是第一代财政分权理论,以 Tiebout(1956)、Musgrave(1959)、Oates(1972)等研究为代表,他们的立论基础是地方政府在掌握辖区居民偏好上具有信息优势,以及辖区内居民存在“用脚投票”机制,由此强调财政分权会有效激发地方政府提供公共服务的积极性。二是第二代财政分权理论,以钱颖一等一系列研究为代表(Qian和Weingast,1997;Qian和Roland,1998),认为财政分权能够促使地方政府承担本地区经济发展的责任,形成一种类似“市场保护型”的财政联邦制,它强调财政分权会激发地方政府推动辖区市场建设的积极性。

在实证研究中,有大量文献研究财政分权对政府行为及其经济影响,本质上仍关系到政府积极性的发挥问题。一是从财政支出分权角度进行研究。财政支出分权会通过赋予地方政府更多的事权和支出责任,让地方政府拥有更强的干预经济或社会的能力,从而对公共物品供给(乔宝云等,2005;尹恒、杨龙见,2014)、经济增长(李涛、周业安,2008;李永友、沈玉平,2010)等产生重要影响。不过,在财政支出分权指标测算上,存在代表性不足的争议(毛捷等,2018)。二是从财政收入分权角度的研究。财政收入分权会通过影响地方政府财政收入而影响地方政府行为,当地方政府因财政收入变化而产生财政压力时,会采取各种手段来汲取财政收入以满足支出的需要(周雪光,2005;陈晓光,2016;吕冰洋等,2016;谢贞发、范子英,2015)。

从文献进展看,研究财政分权对政府积极性的发挥尚缺一个相对综合的框架。财政分权对政府行为的影响方向是多渠道的,但既有文献大多是就某个渠道进行研究,这很容易产生以偏概全的现象。从发展的观点看,不同发展阶段对政府职能的要求是不同的,财政分权形式要随着历史发展阶段而改变;从结构的观点看,财政分权对政府行为的影响是多重的,不同方面的影响会有轻重取舍的问题,孤立地分析财政分权某一方面的影响很难解释制度变迁的逻辑。

本文将围绕中央政府和地方政府的两个积极性展开讨论,结合理论分析和中国财税体制改革发展实践,重点解决三个方面的问题:一是从理论上,解释政府积极性的内涵,探讨不同层级政府积极性的合理发挥方向;二是结合理论分析,梳理改革开放以来财政包干制和分税制改革的政策实践,说明它对政府积极性发挥的现实影响;三是讨论未来发挥地方积极性的主要方向。与以往文献相比,本文的贡献是,将中央与地方政府在政策目标方面的差异性纳入统一的分析框架,并就财政分权对政策目标的影响进行了系统性分析。

## 二、理论分析:如何发挥两个积极性?

### (一) 中央和地方之间的积极性差异

政府的积极性是指政府在特定行为动机的激励下,通过调动自身资源(主要是财政资源)以实现特定政策目标的过程。不同的行为动机和政策目标,决定了政府积极性的不同发挥方向。

中央政府的积极性主要包括四个方面,即宏观调控、均衡区域发展、提供大型公共物品以及建立统一市场。中央政府多从全国性角度出发来制定和执行政策,其政策目标具有全局性和战略性,中央政府会根据历史的阶段性变化,对发挥积极性的方向做出调整。

与中央政府相比,地方政府的积极性需要通过制度设计来激发。地方政府多从辖区的局部角度出发制定和执行政策,其政策目标具有一定的局限性,并且可能会产生机会主义行为,从全局性角度或者社会整体性角度出发并不是最合意的。地方政府积极性的发挥有三种方向:发展生产、提供公共服务、公共治理。关键问题是,要激发地方政府什么样的积极性?在不同积极性的激发下,地方政府的行为尤其是干预经济发展的行为会表现出较大差异。例如,当把激励目标定位为发展经济时,地方政府将热衷于吸引外地投资,也有动力保护地方税源大户,弱化市场监管,有可能引发一些扰乱市场秩序的经济行为。<sup>①</sup>

本文的分析将表明,地方积极性的发挥有着深刻的经济发展基础,并且在中央政府不同的政策目标导向下,地方积极性的发挥将会表现出显著的差异性。

## (二) 理论模型

在理论分析中,我们用中央与地方税收分享比例代表财政分权程度,这样做的依据主要有两点:一是财政收入主要来自税收,财政收入规模制约着财政支出规模,财政收入分权与财政支出分权存在高度相关性;二是从我国财政体制变迁看,不论财政包干制还是分税制,其制度设计的重点在于政府间的财政收入分配。

在本文的分析框架中,中央政府决定税收分成比例,地方政府决定其经济行为。中央政府和地方政府均有多重目标,中央政府通过改变税收分成比例来调整地方政府的行为,它们之间属于 Stackelberg 博弈,我们需要运用逆向归纳法求解政府的最优化行为。

### 1. 地方政府的目标与行为

设定地方政府的目标有两个,一是辖区经济发展,二是辖区公共服务水平提高。税收是政府从经济中汲取的资源,因此税收的多寡取决于地方政府辖区的经济发展水平。与此同时,较为完善的基础设施和完备的公共服务体系也在一定程度上影响着地方税收,所以地方政府与中央政府之间的税收分成比例同时受到地方经济发展水平和公共服务水平的影响。

令  $G$  代表地方政府总支出,该支出分为两类:一是生产性支出,占地方政府总支出的比例为  $p$ ,当地方政府生产性支出增加时,会促使企业产出扩大;二是民生性支出<sup>②</sup>,占地方政府总支出的比例为  $1 - p$ ,当地方政府民生性支出增加时,会促进辖区公共服务水平提高。于是可将地方政府的目标函数写成:

$$\max_p L_1 F(K, pG) + L_2(1 - p)G \quad (1)$$

其中,  $L_1$  和  $L_2$  分别代表地方政府赋予两个目标的权重,它反映着政府偏好。 $F(K, pG)$  代表当地企业总产出,为便于求解,我们假定企业生产函数为常见的 C-D 型生产函数,有:

<sup>①</sup> 这就有可能引发诸如石家庄三鹿公司的“三聚氰胺奶粉事件”、内蒙古的“鸿茅药酒事件”等破坏市场秩序的行为。

<sup>②</sup> Barro(1990)提出的模型的一个重要特征就是将全部公共支出分为生产性支出和消费性支出,此划分方法的最大好处是简洁和容易处理,其后出现的大量文献虽然研究了不同的主题,但大都沿袭了这一划分方法。然而,必须承认的是,Barro划分方法的简便性是以过度简化现实为代价的。现实中,确实存在一些公共服务同时兼具生产性和消费性,但理论模型是为了简化现实,因而本文采用了这种划分方法。同时考虑到“消费性支出”在中文语义环境中具有歧义,本文将之称为“民生性支出”。

$$F(K, pG) = AK^\alpha(pG)^{1-\alpha} \quad (2)$$

假定税收是收入税, 税率为  $t$ , 总税收收入为  $T$ , 中央政府规定的地方政府税收分成比例是  $s$ , 于是地方政府预算恒等式可以写成:

$$G = sT \quad (3)$$

税收为收入税形式:

$$T = tF(K, pG) = tAK^\alpha(pG)^{1-\alpha} \quad (4)$$

地方政府选择生产性支出比例  $p$  来实现政府目标最大化, 可求得:

$$p = (1 - \alpha) \left( \frac{1}{st} \frac{L_1}{L_2} + 1 \right) \quad (5)$$

从上式可见, 地方政府财政支出方向取决于: 税收分成比例  $s$ ; 政府生产性支出的效果, 即政府生产性支出的产出弹性  $1 - \alpha$ ; 政府对经济发展和公共服务的相对偏好  $L_1/L_2$ 。

## 2. 中央政府

相较于地方政府, 中央政府的目標更复杂些。根据经验观察, 我们可将中央政府的目標归为四个有代表性的目標: 一是关注地方政府辖区经济发展, 只有地方经济发展了, 全国经济总量才会提高; 二是关注地方政府所在辖区的公共服务水平提高, 辖区公共服务水平提高有利于提高居民福利水平, 也有利于提高人民对政权的满意度; 三是关注中央政府对地方政府的控制力加强, 当中央政府在税收分配中占比提高时, 这种控制力自然随之加强; 四是关注中央政府自身获得的税收剩余最大化。

在中央政府的四个目標中, 前两个目標与地方政府的目標是兼容的, 不存在矛盾; 后两个目標则体现了中央政府作为上级政府的特殊要求。作为独立的一级政府, 中央政府从自身利益最大化的角度出发, 更倾向于获取更多的税收收入。同时为了达到控制下级政府的目的, 中央政府也会希望自己在税收分配中占据支配地位。

我们分别在中央政府的四个目標下, 观察其如何决定分税的规则。

(1) 目標  $C_1$ : 地方政府辖区经济发展。此时中央政府的目標函数为:

$$\max_s C_1 = F(K, pG) \quad (6)$$

将(5)式代入(6)式得

$$C_1 = F(K, pG) = A^\frac{1}{\alpha} K (1 - \alpha)^\frac{1-\alpha}{\alpha} \left( \frac{L_1}{L_2} + st \right)^\frac{1-\alpha}{\alpha} \quad (7)$$

由此可求得  $\frac{\partial C_1}{\partial s} > 0$ , 说明当中央政府比较看重地方政府辖区经济发展时, 会倾向于增加地方政府在税收中的分成比例。在此情况下, 较高的税收分成会增加地方政府的财政收入, 使地方政府拥有更多的资金投入到了经济发展当中, 进而调动地方政府发展生产的积极性。

(2) 目標  $C_2$ : 地方公共服务水平提高。此时中央政府的目標函数为:

$$\max_s C_2 = (1 - p)G \quad (8)$$

将(3)、(4)、(5)式代入(8)式,并求解最优化条件  $\frac{\partial C_2}{\partial s} = 0$ ,可得

$$s = \frac{1 - 2\alpha}{\alpha} \left( \frac{1}{t} \frac{L_1}{L_2} \right) \quad (9)$$

一般情况下,资本产出弹性  $\alpha > 0.5$ ,因此  $\frac{1 - 2\alpha}{\alpha} < 0$ 。此时可得:  $\frac{\partial s}{\partial L_1} < 0$ ,  $\frac{\partial s}{\partial L_2} > 0$ ,这说明当地方比较看重当地经济发展时,中央政府会倾向于减少地方政府税收分成比例,因为这样会抑制地方政府发展经济的积极性,反向鼓励地方政府多提供公共服务;当地方政府比较看重辖区公共服务水平提高时,中央政府则倾向于增加地方税收分成比例,以给地方政府提供充足的资金支持用于提供公共服务。

(3) 目标  $C_3$ : 中央政府控制力提高。此时中央政府仅追求在税收分配中取得主导地位,有:

$$\max_s C_3 = 1 - s \quad (10)$$

由上式简单求出  $\frac{\partial C_3}{\partial s} < 0$ ,这说明当地方政府比较看重当地经济发展时,中央政府会最大限度提高中央税收分成比例,进而降低地方政府的税收分成比例,这是一个很直观的结论。

(4) 目标  $C_4$ : 中央政府财政剩余增加。此时中央政府的目标函数为:

$$\max_s C_4 = (1 - s)T \quad (11)$$

将(3)、(4)、(5)式代入(11)式,并求解最优化条件  $\frac{\partial C_4}{\partial s} = 0$ ,可得

$$s = (1 - \alpha) - \frac{\alpha}{t} \frac{L_1}{L_2} \quad (12)$$

可得  $\frac{\partial s}{\partial L_1} < 0$ ,  $\frac{\partial s}{\partial L_2} > 0$ 。这表明,当地方政府更看重经济增长时,中央政府无须通过调整税收分成比例来影响地方政府的支出偏好,因此从扩大自身财政收入的角度出发,会提高自身税收分成比例。相反,当地方政府更看重公共服务时,中央政府同样出于增加财政收入的目的,会通过提高税收分成比例来激励地方政府增加财政支出规模,从而扩大企业产出,增加税收收入总量。

本节从理论上探讨了税收分成比例的决定因素,总结而言,有如下四个结论。

命题 1 当中央政府看重地方经济发展时,会增加地方政府的税收分成比例。

命题 2 当中央政府看重地方公共服务水平提高时,存在一个最优的税收分成比例,该比例随着政府行为目标的改变而改变:如果地方政府比较看重经济发展,中央政府倾向于减少其税收分成比例;如果地方政府比较看重辖区公共服务水平提高,中央政府倾向于增加其税收分成比例。

这表明为了调动地方政府提供公共服务的积极性,中央政府会根据地方政府的偏好来相应调整税收分成比例。如果地方政府的政策偏好同中央保持一致(即看重公共服务),中央政府会相应提高其税收分成比例,以示中央政府对地方政府行为的鼓励。

命题 3 当中央政府关注它对地方政府的控制力提高时,会倾向于降低地方税收分成比例。

命题 4 当中央政府关注它从税收总收入中获得的剩余收入时,如果地方政府更为看重经济

增长,中央政府倾向于降低其税收分成比例;如果地方政府更为看重公共物品提供,中央政府会提高其税收分成比例。

综合上述分析,我们发现:地方政府政策目标的变化(发展经济或提供公共产品)会改变自身的财政支出结构,这在客观上要求改变税收分成比例;在此基础上,当中央政府改变自身对地方政府的行为激励(强调地方经济发展,或强调地方公共服务水平提高,或强调对地方政府的控制力,或强调自身的税收收入)时,会相应调整对地方的税收分成比例。可见,在不同政策目标的驱使下,地方政府的行为会发生改变,此时中央政府对地方财政分权程度的调整,可以改变地方发挥积极性的方向。下面,我们将结合改革开放以来我国财税体制的演变历程,来观察在财政包干制和分税制两种不同的财政分权体制下,中央和地方政府积极性的发挥存在哪些差异。

### 三、财政包干制下两个积极性的发挥

#### (一) 财政包干制改革的背景

新中国成立初期,我国经济发展面临着百废待兴、财力薄弱的困境。为了集中一切力量恢复和发展经济,平衡财政收支,稳定市场物价,安定人民生活,我国在1950—1979年实行了以“统收统支、高度集中”为特点的财政预算管理体制。这种体制在根本上是由计划经济体制下的资源配置方式所决定,尽管该体制缓解了百废待兴和国家财力薄弱之间的矛盾,但是也存在一些弊端。例如,权力集中导致政府职能的过度膨胀,分配上“统得过多、管得过死”压制了地方的积极性,“大锅饭”体制导致“鞭打快牛”和“会哭的孩子有奶吃”的逆向激励等问题。另外,1978年出于恢复国民经济的需要,不断追加基建投资、扩大海外引进项目,以至于出现了急于求成的“洋跃进”失误,造成国民经济比例失调,引发并加重了财政困难。

为了应对财政困难,充分调动地方政府、企业、居民个人的积极性,中央政府采取了三项重大改革措施,重点激发活力、解决财政负担和理清财政职能等问题。一是“拨改贷”改革,实现“财政与银行分家”,即由银行而不是财政部门来承担企业的投资职能,理清财政职能。二是农村联产承包责任制改革,使政府不再为高负债、低效益的人民公社背书,减轻财政负担。三是财政“分灶吃饭”改革,调动地方政府当家理财的积极性,减轻中央财政负担,其核心是实行“财政包干制”。具体做法是:中央核定收支总额,由地方包干上缴收入规模(或中央给予补贴),地方在划定的收支范围内自行组织收入,自主安排支出,自求收支平衡。

#### (二) 财政包干制的变迁历程

从1980年到1993年,我国财政管理实行“划分收支、分级包干”体制,简称“分灶吃饭”,它包含了中央和地方财政收支两个方面的范围划分,但以财政收入的责任划分为主,就是说,财政包干制是分灶吃饭制度的核心组成部分。在此期间,中央与地方的财政关系以地方与中央签订财政上的“承包”协议为主,形成了以划分收支为基础的分级包干和自求平衡的财政关系。财政包干制主要经历了三个发展阶段:

(1) 1980—1984年,实行“划分收支、分级包干”体制。首先,按照经济管理体制规定的隶属关系,明确划分中央和地方财政的收支范围。其次,以1979年财政收支预计执行数为基础确定地方财政收支包干基础,并采用固定比例分成、调剂收入分成和定额补助三种办法确定地方财政上缴、留用比例和补助定额。

(2) 1985—1987年,实行“划分税种、核定收支、分级包干”体制。在1984年第二步国有企业

“利改税”完成之后,国家财政收入由利税并重转向以税为主,国家和企业、中央财政和地方财政的收入分配情况发生了很大变化。为适应这一变化,中共十三届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》,决定从1985年起,各省、自治区、直辖市实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制。改革重点包括四个方面:一是基本上按照1984年利改税第二步改革以后的税种设置,划分各级财政收入。二是按照地方财政收支的不同情况分别实行上解、分成和补助,即地方固定收入大于地方支出的,定额(或按比例)上解中央;地方固定收入小于地方支出的,从中央和地方共享收入中确定一个分成比例,留给地方;地方固定收入和中央与地方共享收入全部留给地方,还不足以支出的,由中央定额补助。三是仍按隶属关系,划分各级财政支出。四是对自治区和视同民族地区待遇的省,按照中央财政核定的定额补助数额,在五年内继续实行每年递增10%的办法。

(3) 1987—1993年,实行“多种形式包干制”。在1985年的财税体制实施中,出现了地方增收积极性下降和中央财政收入占全国财政收入比重下降的困难局面。针对这些问题,国务院发布了《关于地方实行财政包干办法的决定》,从1988年开始改革原有的包干措施,要求全国39个省、自治区、直辖市和计划单列市,除广州、西安两市财政关系仍分别与广东、陕西两省联系外,对其余37个地方分别实行不同形式的包干办法。具体包干方法包括“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。

### (三) 财政包干制对中央和地方的激励

改革开放初期,中央政府的主要政策目标是大力发展经济,促进经济增长。财政包干制正是为实现这一主要政策目标而设计的,从效果上看,它充分调动了地方和企业的生产积极性,增强了体制内各经济主体的激励。

一是调动了地方政府发展经济的积极性,促进了地方经济高速增长。根据命题1,当中央政府的政策目标定位于地方政府辖区内的经济发展时,会倾向于增加地方政府的税收分成比例,以调动地方发展经济的积极性。换言之,为了促进经济增长,以及在缺乏市场经济的条件下培育市场机制,中央政府会通过向地方政府下放财政收支自主权的方式,来激励地方政府将更多的资源投入到经济发展当中。财政包干制大幅度向地方政府下放税权,提高地方税收分享比例,同时,财政管理体制一定五年不变,透明度较高,从而稳定了地方预期,有利于地方政府根据自身的长远发展来制订合理的经济发展规划。

二是提高了地方政府增收节支的积极性,增强了地方政府的责任感。“分灶吃饭”改革的基本原则之一就是寻求权责利相统一,事权与财权比较统一。在这种财税体制下,财政的收支范围根据企事业单位的隶属关系划分,并且各级政府自求平衡。谁下辖的企业,所获得的收入就归谁支配;谁负责的基础建设、公共事业,财政支出就由谁安排。在权责紧密挂钩的前提下,地方政府有激励加强对财政工作的指导,努力挖掘本地区的生产、物资和资金潜力,并有效地使用资金,提高财政资金利用效率。

然而,另一方面,财政包干制也产生了一系列弊端。它在刺激地方发展经济的同时,也造成了财政汲取能力下降、地区间的恶性竞争和市场分割等问题,主要表现为以下两个方面:

一是财政汲取能力和财政集中度下降,导致中央积极性发挥不足。财政包干制下,中央政府向地方政府让利过多,导致中央政府宏观调控能力下降,进而导致中央政府在稳定经济波动、促进社会收入公平分配、协调区域经济发展等方面出现职责缺位。中央积极性不足与“两个比重”持续下滑有很大关系:一是财政收入占国内生产总值的比重下降,它反映了国家财政收入的汲取能力,该比重由1978年的31%下降到1992年的14%;二是中央财政收入占全部财政收入的比重下降,

它反映了中央政府对全国财力的控制程度,该比重从1984年的40.5%下降到1992年的28.1%。两个比重下降,严重削弱了中央政府对宏观经济的调控能力,也削弱了中央政府的财政主导性和权威。

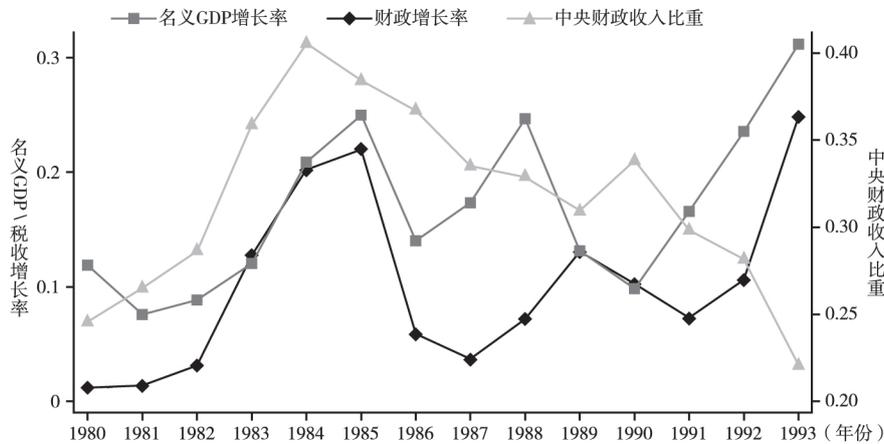


图1 1980—1993年财政收入的变化

二是地方政府过度关注发展经济的积极性,导致了地方的财政机会主义倾向和市场分割。首先,财政包干制不够稳定和规范,导致很高的制度协调成本。由于财政包干方式在中央和地方之间以及地方与地方之间存在时间不一致和空间差异性,使得地方政府可以利用自身的信息优势,向中央政府争取对他们有利的结果,如增加支出基数、压缩收入基数、提高分成比例、展开恶性减税竞争等,造成中央的财政利益受损。其次,在财政收支包干的情况下,地方政府对经济发展的过度关注激发了严重的地方保护主义,造成了严重的市场分割。财政包干制是按企业隶属关系划分财政收入,地方政府从经济利益出发,竞相发展本地区税高利大的项目,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。

根据上述分析,在财政包干制下,地方政府发展经济的积极性和强化财政支出的生产性偏好被激发起来,推动了中国20世纪80年代的经济高速增长。然而,地方政府过度看重经济发展的积极性也造成了地区间的恶性竞争和市场分割,地方在与中央的财政博弈中,往往会采取机会主义行为来获取自身利益,造成中央的财政利益受到影响,财政分权制度改革势在必行。

#### 四、分税制下两个积极性的发挥

1993年11月召开的中共十四届三中全会,确定改革的总目标是“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”,而财政包干制并不符合市场经济体制的目标,不得不进行更加彻底的改革。在此背景下,为了建立适应社会主义市场经济要求的财税体制,同时提高“两个比重”,我国启动了分税制改革。

##### (一) 分税制的改革历程

根据1993年11月《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》,分税制改革的主要内容包括四个方面:一是划分中央与地方收入,二是划分中央与地方的事权和财政支出范

围,三是分设国家税务局和地方税务局,四是建立中央对地方的税收返还制度。其中核心部分是划分中央与地方收入,将消费税、关税作为中央税,企业所得税、个人所得税、营业税作为地方税,增值税实行中央与地方75:25分享。

分税制改革后,随着中央政府权威的加强,以及市场经济体制的逐步建立,中央政府逐渐对政府间财政关系又做出了一系列调整。

首先,调整税权划分。一是改革所得税分享方案。国务院从2002年1月1日起实施所得税收入分享改革,除少数特殊行业或企业外,对其他企业所得税和个人所得税收入实行中央与地方按比例分享。2002年所得税收入中央和地方分享比例为50:50,2003年调整为60:40。二是实施“营改增”与增值税分享改革。自2012年起,我国逐渐启动了“营业税改增值税改革”(简称“营改增”),直至2016年彻底取消营业税,为了维持地方政府财力稳定,规定央地间增值税分享比例由75:25变为50:50。三是改革出口退税负担机制。出口退税是指对出口货物在国内已经征收的增值税和消费税实行退税的政策,1994年分税制改革的时候,规定出口退税全部由中央财政负担,2004年起,中央开始考虑建立中央与地方共同负担出口退税的新机制。即以2003年出口退税实退数额为基数,对超基数部分的应退税额,由中央和地方按照一定比例分别负担。四是改革证券交易印花税分享制度。分税制改革初期,证券交易印花税中央和地方按50:50分享,之后中央政府不断提高中央税收分享比例,直到2003年固定为97:3。

其次,改革事权划分。事权划分关系到政府间职能的划分,其本质是确定各级政府的行为边界和责任归属,合理的事权划分是规范政府间财政关系的基础。然而,由于事权划分改革又依赖于行政体制改革,在1994年分税制改革后的20年时间里,事权分配改革处于停滞不前状态。2013年十八届三中全会后,中央政府逐渐意识到要将事权与支出责任改革联系起来。财政事权是政府提供基本公共服务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障,如果不落实支出责任,那么政府职责也难以履行。关于事权划分的改革主要在近年得以推动,主要举措有:一是2016年国务院出台了《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),试图实现政府间财政事权和支出责任划分的法治化、规范化。二是改革基本公共服务领域共同财政事权和支出责任划分。2018年国务院出台了《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》(国办发〔2018〕6号),明确了基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围。三是改革医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分。2018年出台了《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》(国办发〔2018〕67号)。

再者,完善转移支付制度。从1995年出台一般性转移支付制度开始,我国按照“存量不动、增量调整”的原则,先后出台实施了调整工资转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、县乡奖补转移支付、资源枯竭转移支付、国家重点生态功能区转移支付等。2014年,为了解决转移支付结构不合理的问题,国务院出台《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发〔2014〕71号),提出一般性转移支付占比应该在60%以上。2015年,为了加强对地方专项转移支付的管理,财政部重新制定了《中央对地方专项转移支付管理办法》。

## (二) 分税制改革对中央和地方积极性的影响

与财政包干体制相比,分税制改革体现了中央政府两个方面的政策目标:一方面,要继续调动地方政府发展经济的积极性,促进经济增长;另一方面,还需要调动中央政府的积极性,增强中央政府的权威和宏观调控能力,抑制地区间的减税竞争和市场分割等现象。中央积极性的发挥需要以雄厚的财力为基础。另外,发挥中央政府的积极性,还需要通过改革来引导地方政府的行为,控

制地方政府对市场的干预,即增强对地方政府的控制力。因此,分税制改革力图通过调整财政分权来同时调动中央和地方两个积极性。

当根据命题 1,中央政府的政策目标定位于经济发展时,会通过提高地方税收分成比例来激励地方政府发展经济;而根据命题 3,当中央政府将政策目标定位于提高对地方政府的控制力时,则会降低地方税收分成比例。分税制的改革措施就充分体现了这些方面,具体表现如下:

第一,合理划分税种,分别调动中央和地方的积极性。在中央与地方分设税种以后,一方面,地方政府关于地方税种(例如营业税)的分成比例趋近于 1,这对地方政府产生较强的税收激励,鼓励地方政府采取相关政策措施发展经济。另一方面,地方政府关于中央税种的分成比例趋近于 0,使中央政府能够保有部分税种的排他性收益权。更为重要的是,由于增值税和企业所得税对地方生产积极性的推动力太大,对整体税收收入的影响也最大,因此中央政府通过将地方的税收分成比例分别调整为 25% 和 40%,并规定两税分别由国家税务局征收,借此强化了中央对地方政府的控制力。

第二,充分激发中央的积极性,增强中央政府的权威。首先,分税制有效地解决了“两个比重”下滑问题,扭转了财政困难局面。图 2 显示,自 1997 年起,大多数年份税收增长率超过 GDP 增长率,财政汲取能力大幅度提高,增强了政府的宏观调控能力。其次,税权划分强化了中央政府的征税力度,增强了中央的财政集中度。由于分税制改革实际上造成了财权上移和支出责任下移,使得中央政府在税收收入分配中占据明显优势,因此中央政府有动机加强征管力度。如图 3 显示,分税制改革后中央政府财政收入占比迅速提高,彻底扭转了在与地方财力分配中的被动地位,这意味着中央政府对地方政府的控制力大大增强。再者,合理的税种划分增强了中央政府维护统一市场的能力。通过将大部分增值税和企业所得税以及全部消费税划归中央,将会抑制地方政府盲目发展税高利大项目的倾向,改变地方的“割据”观念,促进商品和要素的自由流动,有效避免了财政包干体制下存在的地区保护主义和市场分割等问题,维护了市场的统一性。最后,转移支付制度的完善提高了中央政府均衡区域发展的能力。通过完善一般性转移支付和专项转移支付制度,中央政府可凭借强大的财力来协调地区发展不平衡问题,抑制地区间财力差异扩大的趋势,促进基本公共服务均等化。

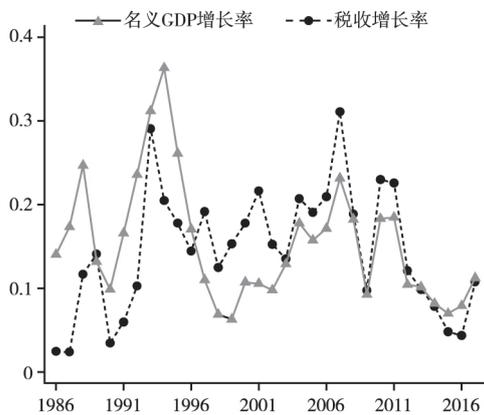


图 2 税收与 GDP 增长比较

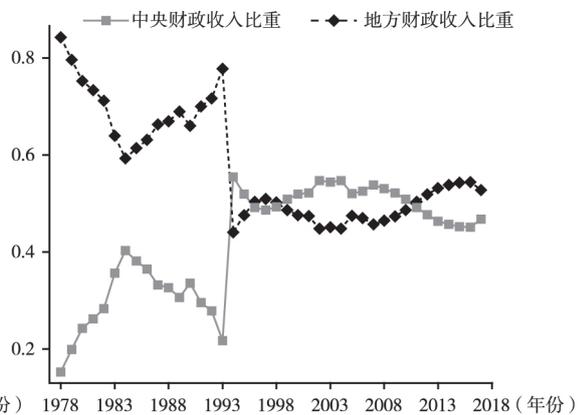


图 3 央地财政收入比重变化

第三,继续调动地方政府发展经济的积极性,推动经济增长。分税制改革实际上给了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自三个方面:营业税、企业所得税和

增值税的分成收入。企业所得税和增值税的税基来自企业的利润和增加值,属于流动性税基,主要集中于工业部门。营业税的税基分为两部分:一部分是服务业,包括生产性服务业(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。显然,工业投资和生产的扩张会影响到生产性服务业的发展,人口聚集则会影响消费性服务业发展,而住宅和厂房建设的需求增长则关系到建筑业和房地产业的发展。因此,分税制的税种设计会通过税收激励来调动地方政府发展经济的积极性。

增值税和企业所得税都属于流动性税基,特别是生产企业的增值税,在出厂环节征收,并且具有经营地点固定、生产环节增值率高等特点;而营业税与服务性和建筑业密切相关,房产投资需求的增长显然会增加税收收入。另外,除了企业所得税、营业税和增值税之外,地方政府还要求投资者一次性缴纳土地出让金,但是缴纳金额可以弹性调整。由于企业投资可以在未来产生稳定的税源,因而地方政府还通过调整对投资者征收的土地出让收入、为投资者提供各类服务等方式吸引投资。总体而言,对地方政府来说,吸引企业投资会拉动当地的GDP增长,带动相关产业发展,进而给地方政府带来可观的税收收入。因此,地方政府为了增加财政收入,会千方百计地吸引外地工业企业到本地投资落户,这反过来激发了地方政府间为争夺税基而展开的激烈经济竞争。

综合上述分析,分税制在提高中央政府财力的同时,也改变了地方政府原有的行为模式。一方面,通过增强中央财力而显著调动了中央政府的积极性;另一方面,使地方政府仍具有较高的积极性发展经济,并通过辖区间的经济竞争来推动经济增长等,但是对提供公共服务的积极性不足。

## 五、结论与思考:地方积极性发挥的历史阶段论

本文结合理论与实践,研究了财政分权对发挥中央与地方两个积极性的影响,主要结论为:

第一,理论分析表明,中央政府可以根据自身政策目标和地方政府偏好,调整财政分权程度以调整政府积极性的发挥方向。当中央政府看重地方经济发展时,会增加地方政府的税收分成比例;当中央政府看重地方公共服务水平提高时,存在一个最优的税收分成比例,该比例随着政府行为目标的改变而改变;当中央政府关注它从税收总收入中获得的剩余收入时,如果地方政府更为看重经济增长,中央政府倾向于降低其税收分成比例。

第二,结合理论分析,本文研究了在财政包干制和分税制两种财税体制背景下,中央和地方政府的积极性是如何发挥的。研究表明,财政包干制激发了地方经济发展的活力,带来了经济的高速增长,但同时也降低了国家的财政汲取能力和中央财政集中度,同时产生市场扭曲和市场分割等经济问题;分税制改革提高了财政收入占GDP的比重和中央财政收入比重,扭转了当时面临的财政困难局面,并增强了中央的宏观调控能力,但是也抑制了地方提供公共服务的积极性,并强化了政府对经济的干预。可见,在完善财税体制的过程中,如何根据经济发展阶段的变化来发挥中央和地方两个积极性,将是建立现代财政制度的重要内容。

需要强调的是,判断财政分权好坏不应有静态的、确定的标准,它应随着政策目标、历史发展的不同阶段而进行调整。对于中央政府而言,自然不缺乏主动性来发挥积极性。中央政府天然承担着国家治理的责任,要从全国性角度出发来制定和执行政策,其政策目标具有全局性和战略性,因此中央政府的积极性不需要被激发。因此,“发挥两个积极性”的核心是:如何结合历史发展阶段,合理激发地方政府的积极性。

从各国经济发展历程看,地方政府积极性的发挥有三种方向:发展生产、提供公共服务、公共

治理。这三种积极性对地方政府行动方向的要求并不一样,它与经济发展阶段密切相关。随着经济发展水平的提高,作为市场主体的居民和企业对财政的需求,由最初对完善市场机制的需要,发展到对优质公共服务的需要,最后发展为对有序公共治理的需要。我们认为,在不同的经济发展阶段,地方政府积极性的发挥方向如图4所示:

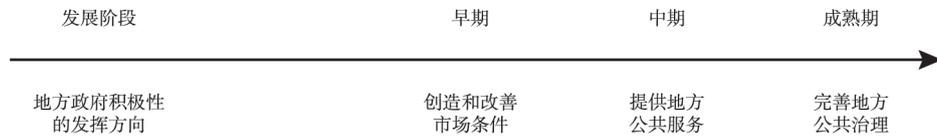


图4 地方政府积极性的发挥方向

第一阶段,发展起飞阶段。此阶段许多地区的市场机制还处于初步建立阶段,市场条件不足以吸引企业投资。如果地方政府积极为企业改善市场条件,例如完善当地市场基础设施,甚至通过税收返还手段制造税收洼地,会有效吸引企业投资,从而有助于激发当地经济活力,推动经济起飞。此时,需要发挥地方政府发展生产的积极性。

第二阶段,发展中期。随着人民生活水平的不断提高,人民对高质量的公共服务需求增加,在教育、医疗卫生、环境保护、文化娱乐等公共服务领域有了更高的要求,需要发挥地方政府提供优质公共服务的积极性,例如改善当地教育和医疗条件、改善生态环境等。此时,需要发挥地方政府提供公共服务的积极性。

第三阶段,发展到较高阶段。此阶段社会成熟度较高,居民参加基层社会治理和政治治理的热情上升,社会组织发展迅速,并期待与政府展开平等对话,过去通过自上而下、等级秩序来开展公共事业的手段逐渐变得低效,政府应与社会组织开展广泛合作,共同完善公共治理,正如荀子所谓“明分职,序事业,材技官能,莫不治理”。此时,需要发挥地方政府完善公共治理的积极性,例如促进基层社会建设、与社会组织开展合作、优化利益协调机制等。

结合我国历史发展进程,如果说,在改革开放初期和经济高速增长期,各地市场机制还不完善、市场条件还不充分,需要激发地方政府发展经济积极性的话,那么,在我国人均GDP接近1万亿美元的今天,人民对经济增长的追求已逐渐让位于对良好公共服务、积极参与公共治理的要求,此时,应激发地方政府提供公共服务、完善公共治理的积极性。

如何促使地方积极性发挥方向的转变?根据本文的理论研究,改革方向有两个:一是改革干部考核制度,引导政府政绩观念的转变。在理论研究中,我们看到,政府行为模式与政府的偏好有密切关系,而政府偏好又与干部考核任用制度有密切关系,因此,要把公共服务提供水平、公共治理效果等引入地方官员政绩考核中。二是改革政府间财政关系,通过利益机制引导政府行为的改变。可以考虑将地方政府财政收入的主要来源,由按生产地原则征税改为按受益性原则征税,即让地方税由与企业产出挂钩,改为与政府提供的公共服务水平挂钩。两者结合,逐渐减少地方政府对市场的干预,而着力解决群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临的难题等。这样,中央集中财力发挥中央积极性,地方政府发挥提供公共服务和完善公共治理的积极性,从而将中央和地方两个积极性的发挥统一到中国特色社会主义的建设当中。

参考文献:

1. 陈晓光《财政压力、税收征管与地区不平等》,《中国社会科学》2016年第4期。

2. 李涛、周业安 《财政分权视角下的支出竞争和中国经济增长: 基于中国省级面板数据的经验研究》,《世界经济》2008 年第 11 期。
3. 李永友、沈玉平 《财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应》,《中国社会科学》2010 年第 11 期。
4. 吕冰洋、马光荣、毛捷 《分税与税率: 从政府到企业》,《经济研究》2016 年第 7 期。
5. 毛捷、吕冰洋、陈佩霞 《分税的事实: 度量县级财政分权的数据基础》,《经济学(季刊)》2018 年第 17 卷第 2 期。
6. 毛泽东 《论十大关系》,载《毛泽东选集》第五卷,人民出版社 1977 年版。
7. 乔宝云、范剑勇、冯兴元 《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》2005 年第 6 期。
8. 谢贞发、范子英 《中国式分税制、中央税收征管权集中与税收竞争》,《经济研究》2015 年第 4 期。
9. 尹恒、杨龙见 《地方财政对本地居民偏好的回应性研究》,《中国社会科学》2014 年第 5 期。
10. 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。
11. Barro, R. J. , Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy* , Vol. 98 , No. 5 , 1990 , pp. 103 - 126.
12. Musgrave , R. A. , The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. McGraw-Hill , 1959.
13. Oates , W. E. , Fiscal Federalism. Edward Elgar Publishing , 1972.
14. Qian , Y. , & Roland , G. , Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review* , Vol. 88 , No. 5 , 1998 , pp. 1143 - 1162.
15. Qian , Y. , & Weingast B. R. , Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives* , Vol. 11 , No. 4 , 1997 , pp. 83 - 92.
16. Tiebout , C. M. , A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* , Vol. 64 , No. 5 , 1956 , pp. 416 - 424.

## From Fiscal Contracting to Tax Sharing: Bring the Two-source Initiative into Play

LV Bingyang ( China Financial Policy Research Center ,  
School of Finance , Renmin University of China , 100872)  
TAI Hang ( Financial Research Institution Post-doctoral  
Research Center , The People's Bank of China , 100800)

**Abstract:** How to give play to the two-source initiative about the central and local governments is critical for building socialism with Chinese characteristics. This paper , through constructing a theoretical model , analyzes the central government's influence on local governments' behavior by adjusting local fiscal decentralization under the constraints of different policy goals. On the basis of theoretical analysis , this paper explores how to bring into play the two-source initiative at the central and local levels during the two periods of fiscal contracting and tax sharing. Besides , this article analyzes the economic foundation and institutional basis for giving play to the local governments' initiative. That is , as economic development evolves from the primary stage to the advanced stage , the way to bring into play the local governments' initiative should evolve from fostering the market to providing public services and improving public governance.

**Keywords:** Two-source Initiative , Fiscal Contracting , Tax Sharing

**JEL:** E62 , H77

责任编辑: 无 明