

新中国政府间财政关系研究 70 年： 分级财政从萌芽到兴盛^{*}

闫 坤 于树一

内容提要:新中国成立以来,财政学理论工作者一直在不遗余力地为政府间财政关系理论发展绘就一幅跨越 70 年历程的精美画卷,而这幅画卷的灵魂是“分级财政”。尽管分级财政历史悠久,但在新中国成立初期,以其为载体的政府间财政关系尚不构成独立的研究主题。之后,分级财政在我国从萌发新芽到逐渐兴盛,中间还曾作为政府间财政关系目标模式被系统阐释,也曾具体化为分税制。进入中国特色社会主义新时代,适应现代财政制度理论创新的政府间财政关系研究蓬勃发展,为经济新常态下应对国内外形势变化,保障我国财政可持续发展做出应有的理论贡献。

关键词:新中国成立 70 年 政府间财政关系 分级财政

作者简介:闫 坤,中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员,100028;

于树一,中国社会科学院财经战略研究院副研究员,100028。

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2019)10-0005-12

一、引 言

如何处理好政府间的财政关系是一个亘古不变的话题。随着生产力的发展,政府和市场的关系不断得到调整,政府职能和财政职能的范围也处于动态调整中。正因如此,每项具体财政职能划归哪级政府履行,每项财政收入划归哪级政府拥有,每项财政支出责任划归哪级政府承担,就需要阶段性地加以规范和界定。也就是说,政府间财政关系并非一成不变。新中国成立 70 年来,在市场化改革的背景下,我国政府间财政关系呈现动态调整的状态,沿着“集权—分权—集权—分权”的方向迂回式前进。

理论源于实践并指导实践。实践中的动态调整决定了理论研究的不断创新。从新中国成立之初到由计划经济向市场经济转轨,再到社会主义市场经济制度的确立和发展,直至中国特色社会主义进入新时代,在 70 年的改革实践历程中,政府间财政关系从隐含的线索上升为财税改革的主线,相应地,我国财政学界关于政府间财政关系的研究也“从无到有”并且“由弱到强”,为推进新中国财政学发展做出重大贡献。因此,在新中国成立 70 周年之际,刻画 70 年政府间财政关系研究

^{*} 作者感谢匿名审稿人的宝贵建议。当然,文责自负。

主线,梳理和分析政府间财政关系研究的重要理论成果,并在总结规律的基础上对新时代政府间财政关系研究加以展望,具有重大的理论和实践价值。

回顾我国政府间财政关系研究 70 年的发展轨迹,可从以下四个历史阶段加以认识(见表 1)。从中不难发现,“分级财政”从思想萌芽到内涵不断丰富、外延不断扩展,自始至终都是我国政府间财政关系理论和实践发展的主线。

表 1 新中国成立 70 年我国政府间财政关系研究四个阶段的背景及主线

阶段	实践背景	理论主线
新中国成立初期	“统一领导、分级管理”方针确立和《论十大关系》发表	分级财政萌芽
经济体制转轨时期	“分灶吃饭”的财政管理体制频繁调整	分级财政体制被系统阐释,为分税制改革做理论准备
社会主义市场经济体制确立和建设时期	分税制财政体制建立和公共财政主流地位的确立	分级财政体制具体化为分税制。在公共财政理论框架下开展与分税制相匹配的政府间财政关系研究
中国特色社会主义进入新时代至今	财政被赋予新的定位,中央和地方财政关系成为现代财政制度的第一要务	分级财政体制步入兴盛。政府间财政关系作为分级财政体制的灵魂,受到前所未有的重视

资料来源:作者根据相关资料整理而成。

在新中国成立初期,随着社会主义改造的完成和社会主义计划经济体制的建立,财政事权和财权大部分集中于中央。在理论研究方面,尽管分级财政历史悠久,但在新中国成立初期,其重点是以建立适应社会主义制度发展的财政学体系为目标来研究社会主义财政本质,而以分级财政为载体的政府间财政关系尚不能构成独立的研究主题。随着“统一领导、分级管理”的思想在“一五”实践中得以落地生根,加之此后毛泽东同志《论十大关系》的发表,学界逐渐对“统一领导、分级管理”下的中央和地方间财政关系予以关注,并尝试从历史和比较的视角来分析这一问题。

在由计划经济向市场经济转轨时期,以“分灶吃饭”为标志的财政管理体制频繁调整。在理论研究方面,侧重于从体制变迁的角度来寻求中央财政困难的原因,并开始将“分级财政”作为理顺政府间财政关系的财政体制目标模式进行系统阐释,这为实施分税制打下了坚实的理论基础。相关历史研究和国际比较研究也上了一个台阶。

在社会主义市场经济制度确立和建设时期,分级财政体制具体化为分税制,而分税制的实施将政府间财政关系的重要性凸显出来。在理论研究方面,分税制框架下关于政府间财政关系各要素——事权、财权、财力、支出责任的划分是研究的重点,同时,随着公共财政学主流地位的确立,借助西方财政分权理论阐释政府间财政关系的研究开始多起来,此外,研究方法也有突破,相关实证研究呈现快速增长趋势。

在中国特色社会主义进入新时代后,我国将国家治理现代化确立为深化改革的总目标,提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,分级财政须致力于实现财政新的定位,在分税制的基础上做出新的体制安排,并最终与预算制度和税收制度一道被纳入现代财政制度框架,成为现代财政

制度发挥中央和地方两个积极性的载体,从而受到前所未有的重视,成为改革的重中之重。在理论研究方面,重点研究符合现代财政制度要求的政府间财政关系,并针对支出侧短板,以财政事权与支出责任划分改革为主要抓手,研究政府间财政关系改革的深化。

二、政府间财政关系研究渐受关注:分级财政的萌芽

体制变迁对国民经济恢复时期和计划经济时期的财政学发展具有决定性的影响,在对苏联财政模式的引进和对资本主义财政模式的批判基础上,重新认识财政的本质。由于政府间财政关系并不在这次财政本质的讨论范围内,所以,这个问题一开始并不被学界所关注,但在实践的引领下,零散的观点逐渐变为系统的研究。

从实践看,与分级财政相关的改革在新中国成立后便已开始,并随着经济社会发展不断调整。1951年3月29日,中央人民政府政务院颁布《关于一九五一年度财政收支系统划分的决定》,将国家财政收支管理体制划分为中央、大行政区和省(市)三级;1957年11月14日,第一届全国人民代表大会常务委员会第八十四次批准通过《关于改进财政管理体制的规定》,自1958年开始实行,这个文件划定了中央和地方财政收支范围;1958年8月8日,财政部出台《关于进一步改进财政管理体制和相应改进银行信贷管理体制的几项规定》,其中财政管理体制改革的的主要内容是“收支下放、计划包干、地区调剂、总额分成、一年一变”,自1959年开始实行;1971年开始,国家对省级政府实行财政收支包干的办法,财政部出台《关于实行财政收支包干的通知》,具体办法是“定收定支,收支包干,保证上缴,结余留用,一年一定”;1972年财政部又对财政收支包干办法做了改进,出台《关于改进财政收支包干办法的通知》。

在这样的实践氛围下,加之1956年毛泽东同志对包含中央和地方关系的“十大关系”进行系统论述,财政学界对中央与地方的财政关系日益重视。在此阶段,一些理论研究对今天的政府间财政关系改革实践和理论研究仍具有较强的指导意义。例如,在论述财政收入划分时考虑到收入规模、纳税人能力、成本收益、支出范围等因素;在论述财政支出划分时考虑到受益范围、技术限制、宏观管理、便利程度等因素;认为中央、省、县三级的财政体制划分比较合理,主张用比例分配方法进行各级财力划分,赞成沿用补助金制度,借以实现中央和地方互助。再如,在“以收定支”和“以支定收”的不同情形下,讨论央地财政收支划分问题。从后来的改革实践来看,我国收支原则经历了从“以收定支”到“以支定收”的转变,在进行财政支出权责划分时仍主要考虑受益范围、信息处理的复杂程度和激励相容等原则,转移支付制度是在补助金制度的基础上演化而来,其理论依据可以追溯到新中国成立初期的理论观点上。从理论研究来看,直到目前,仍有学者主张财政体制的扁平化,建议将财政层级从五级简化为三级,其理论渊源正是当时对如何以分级财政体制贯彻“统一领导,分级管理”方针的学术探讨。1964年,中国人民大学财政教研室编著了《财政学(初稿)》,考察了新中国成立后10年我国政府间财政关系在“统一领导、分级管理”的方针下如何发展,并基于预算管理体制的视角对中央同地方的财政关系问题进行的专题性研究,对现今的此类专题研究具有基础性的指导意义。

除此之外,在这一阶段学者们开始将研究视域扩展到国外,从理论上引进国外经济学家对于政府间财政收支的划分原则和标准,从现实中考察世界主要国家的政府间财政关系。千家驹(1949)研究发现,各国中央和地方间的财政收支划分因政治制度、历史条件、社会环境不同而有所

差异。尹文敬(1953)对资本主义社会、社会主义社会的政府间财政关系做了比较研究,并追溯至原始社会,对认识政府间财政关系提供了历史视角。这些研究发现和多维度的系统论述均为我国政府间财政关系研究的迅速发展奠定了坚实的基础。

但仍要看到,在当时的历史环境下,解决“财政是什么”的根本理论问题更为重要,政府间财政关系仅作为社会主义财政学建立的隐含线索,重在对财政改革实践的理论阐释,而在当时形成的“国家分配论”“价值分配论”“国家资金运动论”“剩余产品价值运动论”等主流财政理论中鲜有论述(见图1)。

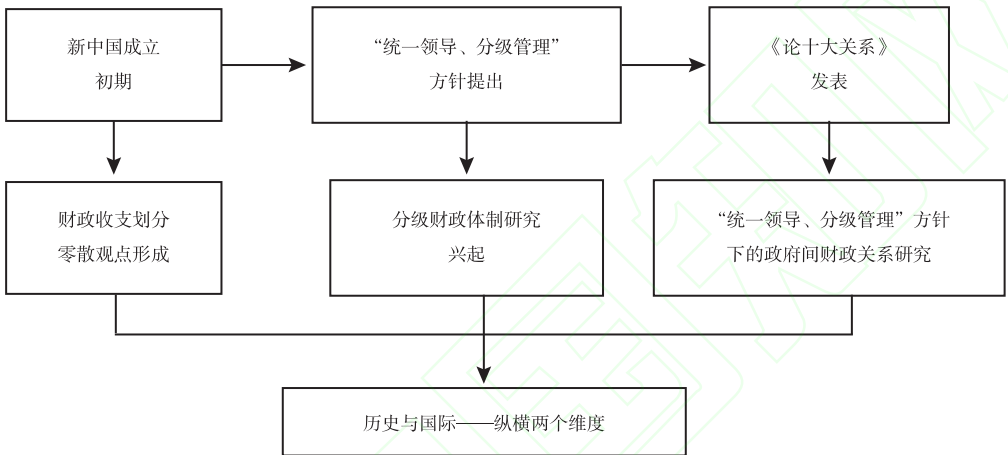


图1 以分级财政为载体的政府间财政关系研究萌芽

资料来源:作者根据相关资料整理。

三、政府间财政关系目标模式研究:分级财政的系统阐释

转轨经济时期的研究大多针对中央财政困难寻求体制原因,对当时频繁调整的“分灶吃饭”财政管理体制进行评价、分析、建议,并开始将分级财政作为理顺央地财政关系的财政体制改革的目标模式进行系统阐释,从学理上研究中央对地方财政的干预及不同干预方式的效应。当时的学术研究主要达成了以下共识。

(一) 分级财政是发展有计划的商品经济、解决财政困难的需要

发展有计划的商品经济是这一时期经济体制改革的主线索,政府间财政关系领域的改革也不例外。在这样的现实背景下,相关理论研究得到了较大发展。王绍飞(1998)提出“实行分级财政是商品经济客观发展的需要,也是解决当时财政困难的唯一出路”。这一观点为当时政府间财政关系理论发展找到了根基。

之所以政府间财政关系理论发展最终落脚到经济体制改革线索上来,是因为改革开放初期我国财政走了一条“放权、减税、让利、分散”的路子,财政形势趋紧,在“两个比重”^①降低的同时,地方财政并不宽松,中央与地方财政呈现“双紧”态势。之后的研究表明,中央频频从地方“抽调”资

^① “两个比重”是指财政收入占国民收入比重和中央财政收入占国家财政收入比重。

金,陆续出台“中央请客,地方拿钱”的减收增支措施,造成包干制不稳定,严重挫伤地方积极性,地方政府为应对中央“借款”,纷纷变预算内收入为预算外收入,藏富于企业,最终导致中央收入流失(阎彬,1991)。

正因如此,学界开始为这一时期的财政困难把脉,认识到当时的财政体制改革只顾“低头赶路”,却没有“抬头望天”。也就是说,改革大多是从财政自身出发,而没有认真研究商品经济发展需要怎样的财政体制,导致改革必然是被动的,下放财权与集中财力的双重需要相互矛盾。这一矛盾驱动着财政体制频繁调整:从“划分收支、分级包干”到“划分税种、核定收支、分级包干”,再到多种形式的地方包干体制。^①与其说上述财政体制为分级财政,不如说是财政包干制。当时许多学者围绕包干制财政体制展开了探讨,有赞成,有中立,但更多的是批评。赞成者认为,财政包干制提高了中央与地方财政分配关系的透明度,硬化了预算约束,扩大了地方财政的自主性。中立者分析了财政包干制的优缺点,认为包干制从分配角度进行了利益调整,但未从根本上理顺中央与地方之间的财政关系。批评者认为,财政包干制存在体制性缺陷,缺乏以法律形式保护和固定中央与地方财政的分配关系,财力划分的数量界限缺乏客观的科学依据,主观随意性大,争基数、争比例、讨价还价现象普遍存在,削弱了宏观调控的物质基础,使中央与地方财政矛盾和利益摩擦日益突出,同时,加剧了产业结构恶化和地区封锁,无法形成全国统一的市场。最终,学者们认识到“分灶吃饭”只是停留在统收统支轨道上的修修补补,限制了商品经济的发展,需以适应有计划的商品经济为原则来重新塑造(李力,1992)。

那么,适应有计划商品经济发展的财政体制究竟是什么?在层层剥笋式的研究分析之后,学界开始意识到是分级财政,它能理顺当时的政府间财政关系。在相关理论探索的早期萌芽基础上,学者们对分级财政进行了系统阐释,给出了明确定义。^②贾康(1986)提出财政体制要向更为纵深的经济性分权方向发展,向彻底的中央、地方分税制和分级财政过渡;并进一步提出需把握“多样性”过渡原则和空间、时间两个序列(贾康,1988)。

在明确了分级财政“是什么”之后,学者们对在其框架下如何理顺政府间财政关系问题展开了全面研究。从总体来看,理顺中央与地方的财政关系,重新塑造适应商品经济发展的财政运行机制,是要实行各级政府独立管理的、以分级预算为基本特征的分级财政,还是要实行各级政府被动执行的、“一元化”基础上的分级管理?理论界在对二者进行比较分析后,纷纷赞成前者,并提出改革建议。例如,郭代模(1991)将分级财政具体化为“收入分税制+支出责任制的管理体制”。

(二)实施分税制是我国建立分级财政的中心内容

根据“七五”计划提出的按照税种划分中央、地方的财政收入,明确中央、地方的财政支出范围的要求,这一时期的政府间财政关系研究开始提出分税制改革的方向和思路设想,为实现分税制做理论准备。当时,大部分观点认为建立分税制是财政体制改革的中心内容,因为当时的财政体制是一种将税额分成与不完全划分税种办法相结合的混合型分税制形式,无法满足有计划的商品经济发展需求,需要进行改革。

^① 地方包干体制包括“收入递增包干”“总额分成”“总额分成加增长分成”“上税额递增包干”“定额上交”“定额补助”等多种形式。

^② 王绍飞(1998)指出,分级财政是在划分中央和地方政府职权范围基础上划分财权,使地方具有宪法规定的财政立法权,具有独立财源和独立预算。

当时的理论界对分税制的目标模式探讨,主要有以下六种思路。(1)有差别的分税制。根据各个地区经济发展水平的差异,分税形式多样化,既有按税制划分,也有按税源分享。(2)分成分税制。其特征是既保留分成制的某些长处,又要发挥分税制的优点,将两种办法有机结合起来。(3)分税包干制。一方面在全国大部分地区实行分税制,部分地区仍实行财政包干制;另一方面在实行分税制的省区,也保留财政包干制的某些成分。(4)有弹性的分税制。这种模式的特征,就是不设共享税,而是建立有弹性的待定税。待定税从全国看是待定的,但就某一地区来说,不是属于中央税就是属于地方税。(5)分产分税制。在中央与地方实行分税制的同时,对国有资产产权也进行相应分割。(6)彻底的分税制。基本框架大体由三部分构成:税种基本分开、立法基本分开、管理基本分开。

在一系列讨论后,将“彻底的分税制”确立为分税制的目标模式在理论界基本达成了共识,并认为当时尚没有条件一步到位,只能设置一个过渡期,在“分灶吃饭”和“彻底的分税制”之间做好衔接,平稳过渡。之所以做出这样的判断,是因为实现彻底的分税制是有条件的,一是各级政府事权、财权均能被明确界定和合理划分;二是税收制度较为健全且稳定,主体税种和辅助税种完备,税收负担水平相对合理;三是全国范围内各个地区之间的社会经济发展程度相对均衡(孙开,1990)。事实上,直到今天这三个条件也没能被完全满足,因此现行分税制仍具有不彻底性,分税制的目标模式尚未达成。

此外,理论界还提出了一些对改革路径探索具有重要价值的思路。首先,关于分税制与财政包干制如何衔接。认为二者衔接的焦点是财政收入在中央和地方之间应怎样分配,分税制是按税种性质从源头分配税种,财政包干制是按基数确定的分成比例分配税收收入,过渡期的任务是衔接好这两种分配方式。其次,关于实行“彻底的分税制”的时机。一种观点认为越早实行越好,以此增加中央财权和财力,进而提高中央的宏观调控能力;另一种观点认为不宜过早实行,一是“分灶吃饭”体制还有完善的空间,二是实行“彻底的分税制”的条件还没有满足。最后,关于过渡方案的选择。有观点认为过渡方案应考虑地区间不平衡特点,突出“多样性”;还有观点认为过渡方案应是创造条件分步实行分税制,尽管各种观点有很大的不同,但要解决的核心问题仍是统一领导下分级管理的程度问题。

这一时期我国的财政体制改革还受到了国际机构和外国专家的关注。1991年11月,世界银行亚洲地区问题考察团以《中国:改革政府间的财政关系》为题,对我国财政体制改革的状况进行了评估,并在分级财政框架下对我国财政收支划分提出了建议。^①从我国改革发展的实践来看,这些建议具有较强的前瞻性。1993年10月,财政部、国际货币基金组织和世界银行在上海联合举办了“中国政府间财政关系国际研讨会”,与会专家对中国财政体制改革中的政府间财政关系进行了探讨,认为中国政府间财政关系迫切需要按科学程序理顺,根据科学的标准划分支出责任,根据公平效率的权衡有度下放税收,以转移支付纠正纵向不平衡。^②这些来自国际的评价和观点,直到今天对于我国处理政府间财政关系和推进财政体制改革都是重要参考。

^① 具体建议是:在财政收入方面,主要税种应由中央征收,使中央财政收入占较大比重(最初以60%为宜);在财政支出方面,考虑到离受益者越近则越有利于提高效益,应在相当程度上下放权力,让地方支出占较大比重,由中央以某种形式对地方进行补贴。

^② 综合了时任国际货币基金组织财政事务司司长坦茨、专家阿马德、胡朱流以及世界银行专家艾哈迈德、阿嘎瓦拉、霍夫曼、纽法默和都灵大学经济学教授布罗西奥等的观点。

(三)以分级财政为载体的政府间财政关系理论发展须注重专题研究

第一,对央地财政数量关系的专题研究。何振一(1987)将央地财政关系圈定在责、权、利的关系框架中,基于社会共同需要的层次性和央地财政责任的大小分别研究财政集中与分散的度与量,其观点和研究范式沿用至今。

第二,对政府间财政关系对经济发展影响的专题研究。这一时期,理论界开始认识到“要提高经济效益需改善央地财政关系”,将做“经济蛋糕”与切“经济蛋糕”联系起来。

第三,基于历史视角和比较视角的政府间财政关系专题研究。在历史研究方面,包括对明清时期政府间财政关系的研究和对“一五”时期政府间财政关系的回顾。这一时期我国学者对苏联的政府间财政关系仍然进行了系统研究,与此同时,研究范围扩展到其他国家,包括美国、日本、英国、法国、加拿大、印度、澳大利亚。与此同时,学界对资本主义国家政府间财政关系的研究,已经从侧重批判转向相对纯粹的学术探讨。

四、政府间财政关系研究与分税制:分级财政的具体化

在社会主义市场经济建设时期,随着分税制的全面实施,分级财政体制被具体化为分税制,政府间财政关系有了制度依托,所以,这一时期的相关研究主要在分税制框架内进行。此外,当时还有一个理论背景,即随着市场经济体制的建立,我国财政学界的研究主题,从财政本质过渡到财政职能,同时西方财政理论的影响范围扩大,马斯格雷夫提出的财政三大职能也被广泛应用于我国的政府间财政关系研究。很多学者一致认为,资源配置职能主要应由地方政府承担,收入分配和经济稳定与增长职能应由中央政府承担。

(一)分税制:政府间财政关系研究的实践基础

理论源自实践并指导实践。分税制的实施正是当时政府间财政关系研究的实践基础,相关研究从四个层面展开。

第一,从完善分税制的层面进行研究。选取的角度有:分税制实施过程中存在的处理政府间财政关系难题、制度供给失衡等。贾康和白景明(2002)在适当简化政府层级的前提下,提出“七个一”原则^①来完善分税制。

第二,从政府间财政关系四要素层面进行研究。1994年分税制改革把“财权与事权相匹配”作为基本原则,但在实践中,财权的划分并不像设想那样顺利,受到来自各方的阻力。所以,学者们便开始寻找这种现实条件下的制度优化方案,把关注点从财权的划分转向了财力和事责(支出责任)的分配。刘尚希(2008)认为“财力与事权相匹配”原则更能适应政府间“增量事权”频繁变动的时代特点。侯一麟(2009)则认为“财力与事权相匹配”的提法不尽严密,依此原则可能出现政策设计短路、监督机制错位、责任机制颠倒等问题,并分析其中的“事权”实际为“事责”。而集大成的观点为:在政府间财政关系的理顺过程中,应区分“事权”和“事责”的概念,与事权相匹配的是财权,而与事责相匹配的是财力(马海涛等,2013)。这样,理论争鸣与探索推动了以事权、财权、支出责任、财力四要素为载体的中央与地方财政关系的几经调整变化。

第三,从事权划分层面进行研究。正是财权划分并不容易,所以更多的研究侧重于事权划分。

^① “七个一”原则为:一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算,一级产权,一级举债权。

高培勇(2010)提出,事权配置应该遵循市场优先原则、受益范围原则和效率原则。

第四,从省以下政府间财政关系层面进行研究。1994年的分税制改革,主要集中在中央和地方两级,而省以下的财政管理体制并未明确,主要是参照上级做法,造成了收入上移、支出下移的事实,县乡财政越发困难,进而有了“省直管县”“乡财县管”的实践探索,而学界则积极为其寻求理论依据。

(二)公共财政:政府间财政关系研究的理论基础

1992年邓小平南方谈话以后,社会主义市场经济的改革目标得以确立,我国开启了“财政公共化”匹配“经济市场化”的进程,公共财政学成为我国财政学的主流,西方财政分权理论被广泛用于我国政府间财政关系的研究中。

从基本逻辑看,公共财政是建立在公共产品论基础上的,在公共财政框架下分析政府间财政关系首先要关注公共产品的层次性及不同层级公共产品提供效率的问题,实现分权制衡或者实现集权与分权间的均衡,可以保证公共产品的提供效率。吕炜(2005)的研究表明,中央与地方提供公共产品存在效率差异并决定了财政体制的集中和分散。

而在公共服务均等化被提出后,政府间财政关系的研究更是推向了纵深。学者们发现公共服务均等化与政府间财政关系间存在一条清晰的逻辑链条:在市场经济条件下,为实现各地基本公共服务均等化的目标,需通过纵向的转移支付平衡各级财政的能力差异(中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组,2007)。而要实现各地公共服务水平大体均等,则要寻求建立横向的转移支付制度。可见,基本公共服务均等化的实现不仅要优化各级政府之间的财政关系,还需要优化同级政府之间的财政关系。

(三)规范分析与实证研究:政府间财政关系研究方法的突破

这一时期开始出现运用博弈论等方法研究分税制下中央与地方的财政关系,评估分税制的目标实现程度、内在稳定性以及政府间财政关系的公平与效率,发现问题并尝试改进。总体上看,学界对政府间财政关系的实证研究,在方法上实现了突破,内容上也得到了扩展,尤其是在财政分权与经济增长关系的实证研究方面,涌现出大量的学术成果,但实证结果却存在较大差异。林毅夫和刘志强(2000)、张晏和龚六堂(2005)、周业安和章泉(2008)认为二者之间存在正相关关系,而Zhang和Zou(1998)、胡书东(2001)、陈抗等(2002)则认为二者之间存在负相关关系。此外,还得到一些其他角度的研究发现。例如,财政分权经济增长效应的地区差距,各级财政失衡程度及其趋势,转移支付的效应及与财政分权之间的关系,影响政府间职能划分的主要因素,等等。

(四)专题研究:分税制框架下政府间财政关系研究的深化

第一,基于历史视角和比较视角的政府间财政关系专题研究。在历史研究方面,从魏晋南北朝到国民政府,各朝代的政府间财政关系均被纳入研究视野。在比较研究方面,研究的维度从特定国家转向不同层面,包括西方国家、发展中国家层面,单一制国家、联邦制国家层面以及集权、分权和补助模式层面,等等。

第二,聚焦具体领域的政府间财政关系专题研究。首先,在农村义务教育领域,理论界一致认为,农村义务教育职能和支出责任应由较高层级政府承担,同时需考虑转移支付和地区差异。其次,在地方政府债务领域,很多有学者从政府间关系的视角分析地方政府性债务产生的根源,当然,原因还有政府的政治、经济双重角色和银行业普遍软预算约束。此外,学界对中央政府代发地方债券的行为是否意味着中央对地方的财政放权,有支持和反对两种声音。再次,在土地财政领域,很多学者认为是分税制财政体制造成财权上移、事权下移,地方财政收入减少、支出增加而致。

贾康(2005)则对这种观点提出批评,分析说明恰恰是由于1994年后分税制在省以下地方政府的贯彻落实受阻,过渡态变成了省以下普遍形成分成制甚至包干制的凝固态,才引发“土地财政”短期行为、隐性负债和基层财政困难等问题。学者们提出,要改变“土地财政”的现状,就需要完善分税制,形成多元化的城市公共投资机制,构建更为合理的地方税体系,加快推进地方债制度建设,强化预算约束,财政预算决算更加公开透明。此外,还有在法治化领域对中央与地方财政关系进行的研究(见图2)。



图2 分税制框架下的政府间财政关系研究

资料来源:作者根据相关资料整理。

五、政府间财政关系研究与国家治理现代化:分级财政的兴盛

随着中国特色社会主义进入新时代,党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”和“建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”。由此,适应国家治理现代化需要的现代财政体制理论创新开始蓬勃发展。党的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”,并置于预算制度和税收制度的改革要求之前。这样,以分级财政为载体的政府间财政关系研究成为重点,分级财政也步入兴盛。

第一,从多重维度将政府间财政关系与国家治理相对接。着眼点包括二者的关系、深化分税制改革、深化国家治理架构下的财政体制改革、以“五位一体”为依托的“财政全域国家治理”理论框架等。政府间财政理论创新开始蓬勃发展,在“国家治理现代化—现代财政制度—政府间财政关系—中央和地方两个积极性—事权和支出责任相适应”这样一个逻辑链条中展开。

第二,将政府间财政关系纳入现代财政制度框架来研究。一方面,旨在明确“两个定位”——现代财政制度在国家治理中的定位和政府间财政关系在现代财政制度中的定位。另一方面,旨在把握在现代财政制度框架下央地财政关系发展的特殊性,认为推进国家治理体系和治理能力现代化的财政路径之一就是建立包含现代分税制在内的现代财政制度,但在当前,政府间财政关系作为“木桶的短边”,成为建立现代财政制度的重点任务(于树一,2015)。

第三,以财政事权与支出责任划分改革为主要抓手,研究政府间财政关系改革的深化。尽管财税改革的逻辑侧重点有所不同,但当前理论界一致认为事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的关键。高培勇(2018)认为,“建立事权和支出责任相适应的制度”是从权责匹配来激发两个积极性的角度提出的。而对于事权和支出责任划分的逻辑,有学者提出纵横两个维度;^①有学者强调法律授权的逻辑次序;有学者认为正确的逻辑起点应是政府间支出责任划分。除此之外,财政学界还进行了两个层面的研究。一是探讨划分原则。楼继伟(2013)提出的外部性、信息处理的复杂性、激励相容的事权划分三原则得到了广泛认同。除此之外,学者们还分别从事权划分的稳定性和确定性视角,以及形式法定和实质法定视角,对事权划分进行了原则性探讨。二是探讨具体领域的财政事权与支出责任划分,涉及教育、文化、科技、环保、交通运输、财政支农等领域。在教育领域,教育财政事权与支出责任划分六原则、“事权法定、上级统筹、超负上移”的划分模式相继被提出,相关定量研究也在增加。在文化领域,形成了财政文化事权与支出责任划分的结构化理论模型。在科技领域,提出履行科技事权的行为模式的转变方向。在环境领域,提出完善环境事权与支出责任划分的两条基本路径。在交通运输领域,提出以其公共服务的特殊性作为事权与支出责任划分的基础。在财政支农领域,认为事权与支出责任划分的关键是中央主动承担财政支农的事权与支出责任。

2018—2019年,我国陆续出台了医疗卫生、科技、教育、交通运输四个领域的中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案,政府间财政关系改革正向纵深发展。这些丰硕的改革成果的取得正是财政学界不遗余力地推动政府间财政关系理论创新,提供了大量可供决策参考的理论依据,最终以理论指导实践的成果。

六、政府间财政关系研究展望:为财政可持续发展提供体制保障

经过70年的时间,我国政府间财政关系研究已从萌芽走到兴盛,但我们仍要清醒地认识到,政府间财政关系理论研究永远在路上。当前,在经济新常态背景下,我国对内要不断加大减税降费的力度以支持经济稳增长,对外要应对不断升级的美国挑起的贸易摩擦,各级财政的压力越来越大,尤其是地方财政可持续发展已面临严峻考验。这时,从体制层面来调整中央和地方间财政关系是治本的应对之策。

第一,以建立权责清晰的政府间财政关系为目标,进一步研究财政事权与支出责任划分的优化方案。可以说,目前出台的划分方案还相对粗放,划分的精准性还有待进一步提升。为此,在巩固事权与支出责任划分改革成果的基础上,可研究以分级财政为载体的划分优化方案。在路径上实现“上下结合”,即由上至下提出划分方案之后,从下到上逐级进行反馈,对没有划分清楚,或者划分不合理的事权和支出责任,进行再探讨,直至各级政府权责均实现对等。此外,财政事权和支出责任划分还需充分考虑各项公共服务的特殊性,不同性质的公共服务划分方案应有所区别。对公共服务受益范围、外部性、成本收益、规模经济等相关指标提出可行且有效的测度方法,以提升事权与支出责任划分的科学性和精确性。

第二,以建立财力协调的政府间财政关系为目标,研究调整中央与地方间的财政收入划分的

^① 马万里(2013)指出,纵向沿政府架构从中央到地方各级进行划分,横向依据政府、市场与非营利组织在公共品供给方面的分工进行划分,而且路径也由传统的“财力路径”转向“事权路径”。

方案。需遵循以支定收原则,在优化事权与支出责任划分的基础上,形成收入划分和完善转移支付制度的思路,在政府间形成合理的财力格局。这可以从科学的分级财政建立路径为参照系:明确各级政府的事权与支出责任,以此为标准在政府间划分财政收入,再以一般性转移支付弥补各级财力缺口,以专项转移支付和上解收入弥补履行委托性事权支出责任所需的财力,且在职责履行完毕之后适时退出。尽管自1994年以来,我国分税制得到了不断完善,但与科学的分级财政模式之间仍存在较大差距。当前,我国正处于经济新常态和世界经济格局变化之中,这是深化分税制改革的大好时机,财政学界需加强理论创新,致力于建立财力协调的政府间财政关系、保障财政可持续发展,探索从现行分税制到科学的分级财政体制改革之路。

第三,以建立区域均衡的政府间财政关系为目标,研究进一步完善省以下分税制改革的方案。尽管事权与支出责任划分改革成果显著,但我国仍有很多地方政府(主要是基层政府)在以很小规模的财政收入应对庞大的基础设施建设,形成依靠自身力量无法偿还的巨额债务。这表明省以下政府间财政权责不对等问题仍较为严重,要实现区域均衡目标只能依赖大规模转移支付和举债。换句话说,不从根本上解决这些问题,区域均衡的政府间财政关系就很难建立,而从根本上解决问题的途径是深化省以下分税制改革。

此外,还需要重视一个关键性问题的研究,就是如何尽快建立稳定且可持续的地方税体系。一方面,建立地方税体系是巩固分税制改革成果并推进分税制改革进一步深化的基本条件之一;另一方面,通过赋予地方一定的税权,为地方培育稳定的税源,这也是分级财政的内在要求之一。建立地方税体系的基本思路是将流动性较弱、便于地方征管的税种确定为地方税,根据权责对等的原则重新确定共享税的划分比例。总之,要建立“权责清晰、财力协调、区域均衡”的政府间财政关系,无法绕开地方税体系的建立健全问题,且这一问题随着改革的深化而越发重要和紧迫。

参考文献:

1. 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,《经济学(季刊)》2002年第2卷第1期。
2. 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。
3. 高培勇:《世界主要国家财税体制:比较与借鉴》,中国财政经济出版社2010年版。
4. 郭代模:《中央与地方财政分配关系的现状与展望》,《财政研究》1991年第7期。
5. 何振一:《理论财政学》,中国财政经济出版社1987年版。
6. 候一麟:《政府职能、事权事责与财权财力》,《公共行政评论》2009年第2期。
7. 胡书东:《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》,上海人民出版社2001年版。
8. 贾康:《近中期财政体制改革思路的探讨》,《中国经济体制改革》1988年第4期。
9. 贾康:《深入进行财政体制改革的设想》,《中国经济体制改革》1986年第10期。
10. 贾康:《正确把握大思路 配套推进分税制——兼与“纵向分两段,横向分两块”的主张商榷》,《中央财经大学学报》2005年第12期。
11. 贾康、白景明:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》2002年第2期。
12. 李力:《关于重新塑造中央与地方财政关系的几个问题》,《吉林财贸学院学报》1992年第1期。
13. 林毅夫、刘志强:《中国的财政分权与经济增长》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期。
14. 刘尚希:《完善财政体制应坚持的原则》,《中国党政干部论坛》2008年第9期。
15. 楼继伟:《中国政府间财政关系再思考》,中国财政经济出版社2013年版。
16. 吕炜:《我们离公共财政有多远》,经济科学出版社2005年版。

17. 马海涛、任强、程岚:《我国中央和地方财力分配的合意性:基于“事权”与“事责”角度的分析》,《财政研究》2013年第4期。
18. 马万里:《多中心治理下的政府间事权划分新论——兼论财力与事权相匹配的第二条(事权)路径》,《经济社会体制比较》2013年第6期。
19. 千家驹:《新财政学大纲》,生活·读书·新知三联书店1949年版。
20. 孙开:《关于理顺中央与地方财政关系的若干思考》,《财经问题研究》1990年第7期。
21. 王绍飞:《中央和地方财政关系的目标模式》,《财贸经济》1998年第6期。
22. 阎彬:《正确处理中央与地方财政关系的关键——逐步实行分税制》,《财经研究》1991年第4期。
23. 尹文敬:《国家财政学》,立信会计图书用品社1953年版。
24. 于树一:《论国家治理框架下事权和支出责任相适应的政府间财政关系》,《地方财政研究》2015年第5期。
25. 张晏、龚六堂:《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》2005年第1期。
26. 中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组, 阎坤等执笔:《公共服务均等化问题研究》,《经济研究参考》2007年第58期。
27. 中国人民大学财政教研室:《财政学(初稿)》,中国财政经济出版社1964年版。
28. 周业安、章泉:《财政分权、经济增长和波动》,《管理世界》2008年第3期。
29. Zhang, T., & Zou, H. F., Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, No. 67, No. 2, 1998, pp. 221 – 240.

Research on the Inter-governmental Financial Relationship of China in the Past 70 Years: Fiscal Decentralization-from Birth to Prosperity

YAN Kun, YU Shuyi (National Academy of Economic Strategy, CASS, 100028)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, the financial theorists have been sparing no effort on the theoretical research of inter-governmental financial relations in the past 70 years, with fiscal decentralization at the core. Although fiscal decentralization has a long history, the inter-governmental financial relationship which uses fiscal decentralization as the vehicle did not constitute an independent research topic in the early days of the People's Republic of China. Later, fiscal decentralization was adopted and gradually flourished in China, once systematically explained as the target mode of inter-governmental financial relationship, and even took the form of fiscal decentralization. In the new era of socialism with Chinese characteristics, the booming research on inter-governmental financial relationship, adapted to the theoretical innovation of modern financial system, has contributed to coping with the changes of international and domestic economic situation in the new normal and to the sustainable fiscal development in China.

Keywords: 70th Anniversary of the Founding of the People's Republic of China, Inter-governmental Financial Relationship, Fiscal Decentralization

JEL: E62, H77

责任编辑: 汀 兰