

中国公共财政政策研究丛书 ■

中国分级财政 管理体制改革研究

刘小川 等/著



中国公共财政政策研究丛书

中国分级财政管理 体制改革研究

刘小川 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国分级财政管理体制体制改革研究 / 刘小川等著. — 北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

(中国公共财政政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0953 - 1

I. 中… II. 刘… III. 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148515 号

责任编辑: 孙聪宝

责任校对: 王 英

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.5 印张 243 000 字

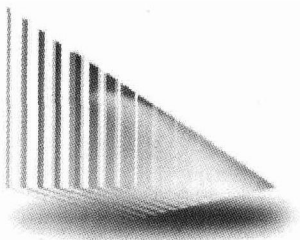
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 21.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0953 - 1 / F · 0786

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



总序

今年是我国改革开放三十周年，也是上海财经大学公共政策研究中心成立十周年。在总结改革开放三十年的经验之际，回顾与总结中心的工作与经验作为今后开展工作之借鉴，不失为一继往开来之举措，既必要又富有意义。为此，我们设计选择了十个课题并由十位教授领衔，或是立著，或是组织编著，在回顾总结中心十年来所关注的研究领域同时关注未来我国公共政策的热点问题。

这十个课题分别是由杨君昌教授领衔的《公共预算：政府改革的钥匙》、蒋洪教授领衔的《公共财政决策与监督制度研究》、丛树海教授领衔的《科技发展的公共政策研究》、胡怡建教授领衔的《转轨经济中的税收变革》、马国贤教授领衔的《政府预算理论与绩效政策研究》、储敏伟教授领衔的《我国社会保障的和谐发展之路》、刘小兵教授领衔的《中国财政政策分析（1998—2007）》、刘小川教授领衔的《中国分级财政管理体制改革研究》、朱为群教授领衔的《中国三农政策研究》和由毛程连教授领衔的《国有企业的性质与中国国有企业改革的分析》，由此构成大家现在所见到的这套“中国公共财政政策研究丛书”。

上海财经大学公共政策研究中心是上海财经大学的校级重点研究基地，依托上海财经大学公共经济与管理学院于1998年成立，是一个以科研为主、兼顾服务教学、面向社会的公共经济与管理决策咨询机构。研究中心自成立以来，始终围绕公共政策的理论和实践问题，发挥上海财经大学公共经济与管理学院的学科优势，充分整合科研资源，广泛聘请社会知名专家学者参与，在财政部、教育部、农业部、上海市政府等部门的支持下，深入开展调查研究，在公共政策研究方面取得了丰硕的成果和广泛的社会影响。

本套丛书是依托上海财经大学公共政策研究中心，借助上海财经大学公共经济与管理学院的研究力量协作完成。除领衔的十位教授之外，参与者还包括了学院相关研究领域的许多教师和部分已毕业或在读的研究生。

上海财经大学公共政策研究中心
《中国公共财政政策研究》课题组
2008年7月

目 录

Mulu

第一章 中国财政体制的改革之路 (1)

第一节 “统收统支”财政体制 (1)

第二节 改革开放初期的财政体制 (8)

第三节 制度化分权的财政体制 (28)

第二章 税收管理体制改革 (40)

第一节 现行税收管理体制分析 (40)

第二节 税收立法体制改革 (51)

第三节 税收行政与司法体制改革 (62)

第四节 地方税收管理体制改革 (69)

第三章 政府非税收收入管理体制改革 (91)

第一节 中国非税收收入管理的历史沿革 (91)

第二节 政府非税收收入的效率分析 (112)

第三节 中国非税收收入管理体制的深化改革 (120)

第四章 政府债务管理体制	改革	(130)
第一节	国债余额管理制度	(130)
第二节	中央政府对地方政府债务规模的约束机制	… (143)
第三节	地方政府债务规模的监督与干预机制：欧盟的经验	… (151)
第四节	地方政府的债务规模自我约束机制	… (158)
第五章 税式支出管理体制	改革	(166)
第一节	中国税式支出体制改革的历程	… (166)
第二节	税式支出预算制度的改革框架	… (178)
第三节	完善税式支出管理体制的配套措施	… (198)
第六章 国库集中支付管理体制	改革	(202)
第一节	国库支付管理体制的理论与实践	… (202)
第二节	现行国库集中支付管理体制架构	… (218)
第三节	国库集中支付管理体制的优化研究	… (227)
第七章 政府采购管理体制	改革	(239)
第一节	政府采购管理体制概述	… (239)
第二节	中国政府采购管理体制的现状与问题	… (249)
第三节	政府采购管理体制的国际比较	… (267)
第四节	中国政府采购管理体制的深化改革	… (275)

第一章

DiYiZhang

中国财政体制的改革之路

财政管理体制从狭义的角度理解即是预算管理体制。预算管理体制是指确定中央和地方以及地方各级政府之间的分配关系的根本制度。其主要内容包括：确定预算管理主体和级次；预算收支划分原则和方法；预算管理权限的划分；预算调节制度和方法。财政管理体制的本质是财政管理权限的集权与分权关系的处理。纵观中国财政管理体制改革的途径，在通过“统收统支”和“分灶吃饭”体制的演变后，正在走向“分级管理”的体制模式，该体制的核心是关于多级政府架构下各级预算主体的独立自主程度的增强以及中央与地方集权和分权的关系的优化配置。

第一节 “统收统支” 财政体制

一、“统收统支” 的财政体制框架

以集权与分权程度为标准，客观上存在着不同类型的财政管理体制，我国在实施改革开放政策之前主要实行的是“统收统支”的财政管理体制。

一个国家在一定时期财政管理体制类型的选择取决于多种因

素，如经济管理体制、中央政府的管理半径、经济发展水平（包括地区间经济发展差异）、行政管理体制（单一制还是联邦制）以及财政民主制度的进程等。其中，经济管理体制是最主要的因素。因此，我国在经济体制改革前与改革后分别选择了分权程度差异较大的不同类型的财政管理体制，即集权型的体制与分权型的体制。

计划经济时期，我国主要采用的是“统收统支”的集权型财政管理体制。新中国成立初期，针对当时的经济情况我国采用了高度集权的财政管理体制。在这种体制中，地方政府收入与地方政府支出不发生直接联系，主要收入集中上缴中央金库，地方开支由中央核准，统一拨付，只给地方留少许机动财力。在这样一种财政体制下，地方财政仅仅是中央在地方的派出机构，而非一级独立财政。第一个五年计划期间（1953～1957年），中央集权的计划管理体制逐步巩固并得以发展。整个“一五”期间^①，全部预算收入中，中央收入占80%，预算支出中75%由中央决定。虽然中央的财力高度集中，保障了经济的迅速恢复与发展，但是过度集中的财政管理体制损伤了地方政府扩大财政收入的积极性。1956年，毛泽东在《论十大关系》一文中指出，“处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是十分重要的问题”，当时毛泽东提出了处理中央与地方关系的原则是调动“两个积极性”。为了同时发挥中央与地方两个积极性，我国又采用了在维护中央统一领导下促进各地区发展的财政管理体制，称之为“统一领导、分级管理”体制。即：在中央统一政策、统一计划和统一制度的前提下，按照行政区域划分预算级次，实行分级管理。该体制的具体内涵在实施期间几经调整，在形式上主要有“分类分成”与“总额分成”两类；在集权与分权程度上也经历了“放”与“收”几个循环。但是由于该体制是建立在计划经济基础之上的，因此本质上仍维持

^① 王绍光：《分权的底线》，中国计划出版社1997年版，第33页。

了中央统一领导为主的基本格局，地方政府只是作为中央财政计划的执行单位来设置，并没有将其作为真正的利益主体来对待。因此，表面上分级的财政体制，在实质上却仍是高度集权的^①。

二、集权体制的根源分析

集权型的财政管理体制是计划经济体制下的产物，它适应了国家对经济高度计划管理的要求，保证了国家最大限度地集中可用于扩大再生产的财力需要，有力地支撑了计划经济体制的运行。这一现象进一步说明了财政管理体制，从本质上讲是由经济管理体制所决定的。同时，也只有适应经济体制的财政管理体制才能支撑该体制的顺利运行。

当时中国的政治构架是典型的集权型国家制度，即在政府体系内部，表现为中央政府相对于地方政府的集权；国家与个人（或社会）之间的关系，表现为国家相对于个人（或社会）的集权。对于这种模式，有学者称之为全能主义政治，意思是指，政治权力可以侵入社会的各个领域和个人生活的诸多方面，在原则上它不受法律、思想、道德（包括宗教）的限制^②。从历史的角度看，这种集权型政治构架的产生具有一定的合理性，但历史的合理性并不能掩盖这种政治构架自身的缺陷，那就是文革所表现出来的政治病变。

与西方世界的国家转型中先社会转型后国家转型的顺序不同，中国从清末开始的国家转型，首先是在国家机器层面（政府）趋向现代化，但此时社会基础仍然是传统的社会。因此，中国要从传统国家向现代国家转型，一个基本的历史使命必然是运用已经相对

① 孙开：《政府间财政关系研究》，东北财经大学出版社1994年版。

② 邹说著：《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》，牛津大学出版社1994年版第223页。

现代化的国家机器，去改造旧的社会基础，使其转变为能够支撑现代国家的现代社会。如图 1-1 所示。

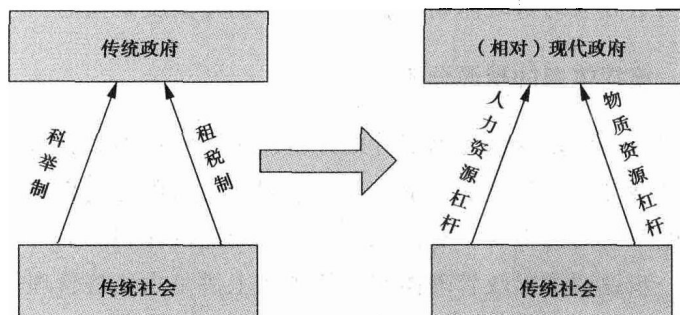


图 1-1 中国的国家与社会转型

1949 年建立的新中国延续着国家转型的历史使命，首先进行的是改造旧的社会基础的任务。新中国集中并运用了所有的国家权力，聚集大量资源进行一化三改造（即社会主义工业化建设以及改造个体农业、个体工商业和资本主义经济），并着力于教育和培养社会主义新人，力图创造一个全新的社会，在中国成功建设现代国家。1954 年的宪法基本确立了新的国家政治构架，而 1956 年则标志着中国共产党对旧中国的经济和社会基础改造任务的基本完成，即按照当时中共领导人的设想，运用高度集中的政治权力重塑了经济和社会制度，从而为 1954 年确立的政治体制奠定了经济和社会基础。

重塑的经济制度就是以公有制为基础的计划经济，具体而言就是国家拥有生产资料的使用权和收益权，通过层层命令的形式指挥生产和销售活动，整个国家成为一个大的生产企业。所有的生产部门成为各级政府控制下的生产车间，所有的生产和销售指令都由上级政府部门发出，所有的收益分配都由政府部门统一决定，所有劳

动力都成为国家某种形式的雇员^①。重塑的社会制度就是将每一个人都纳入到某个生产或非生产单位，几乎所有的单位都设有起决策中心或控制中心作用的党组织。由此构成了一种共产党各级组织控制的单位制社会，即个人服从单位、下级单位服从上级单位、企业服从政府以及政府服从中共中央的制度。除非中央或上级主动下放自己的权力，否则所有的权力归属于中央或上级（见图1-2所示）。无论城乡，每一人都属于某个单位，每一个单位都有党的组织作为控制者，每个单位都有上级组织。通过这样的经济社会体系，中央政府（更准确地说是中共中央）的指令可以下达到每一个人，因此所有的权力最终都毫不含糊地归属于中央政府，整个社会被整合成一个类似于接受神经中枢控制的有机体。个人的利益和要求只能以某种信息形式反映到单位，由单位加以综合后形成单位的利益和要求，再以某种信息的形式上传到上级组织，作为中央再次发布指令时的参考。单位（企业或地方政府）的利益和要求，几乎是唯一可以合法表达并通过适当途径上传的社会呼声。

可见，1954年宪法所构建并经1956年完成的社会主义改造所强化的政治体制，是典型的集权型政治构架，这也是当时绝大多数发展中国家所选择的政治构架。因此在此政治框架之上的财政管理体制，必然要以财政资源的统收统支为基本支撑。这种体制对于动员发展中国家有限的资源用于经济发展^②，克服其因政治发展不足而带来的社会和政治危机，具有一定的意义。

① 准确地说，当时的公有制包括全民所有制和集体所有制，这里描述的生产特征更多的属于全民所有制企业。集体所有制企业的运行有所不同，但由于资产处置、收益分配和劳动力雇佣仍控制在政府部门手中，因此与全民所有制企业没有根本的不同。

② 这一观点受到当时的发展经济学所支持，即用政府集权的方式克服贫困陷阱、动员储蓄优先投资于引擎产业（重工业），来带动其他产业发展，以实现快速工业化。所谓贫困陷阱，也称贫穷的恶性循环，指的是发展中国家低收入导致低储蓄，低储蓄削弱了资本增长，资本不足限制了生产率迅速提高，生产率低下导致低收入。

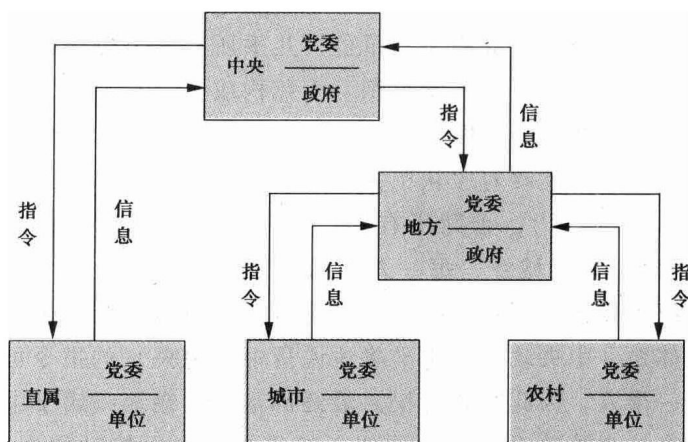


图 1-2 1978 年前的中国政治和社会结构

事实上，以今天的眼光审视当时的国家和社会框架，1954 年至 1956 年之前所建立的新的政治构建与改造社会的努力，其结果是消灭了社会，中国共产党所领导的政府获得了控制所有经济和社会活动的统制性权力，一个相对独立于国家并能够自主活动的社会并不存在。按照马克思主义的基本理论，没有相对独立自主的社会，也就自然不可能形成与这种社会相适应的现代国家。所以，以党为核心并高度集中的政治体制以及经济资源高度集权的财政体制，不仅限制了现代社会在中国的发育和成长，而且制约了现代国家在中国的形成和发展，不可能完成在中国实现现代国家的历史使命。

三、体制病变及其危害

集权型政治构架本来只是指政治权力在国家体系中的内部安排，但在 1956 年后中国集权型政治构架发生了病变：病变之一表现为以党代政条件下的党中央集权，病变之二表现为党内领袖个人集权。对于这一现象，邓小平有过清晰的论述：“权力过分集中的

现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导”^①。当然，需要说明的是，这种病变并非集权型政治构架的必然特性，而是与一定的历史传统和社会基础联系在一起。

就 20 世纪 50 年代中国而言，集权型政治构架变成以党代政的党中央集权体制^②，其原因除了当时的中共领袖个人对权力集中的偏好外，还与党建国家时期的组织特性以及新中国的经济制度有关^③。所谓党建国家的组织特性，是说中国共产党领导军队创建国家、重组社会过程中，党的组织网络全面渗透到社会的各个方面，并在各种社会组织中占据核心领导地位，完全通过党的组织传达指令、传递信息。相形之下，政府对于社会组织的作用某种程度上变得多余，于是以党代政并通过其组织网络，将各种权力集中于党的中央组织。所谓与经济制度有关，指的是 1956 年后在中国形成的公有制加计划经济的制度，这种制度内在地决定了以党代政的党中央集权体制。在这种制度下，政府和企业合为一体，企业只是政府的生产部门，从属于中央部委或者地方政府；中央各部委之间、中央与地方之间的权力划分，不是基于职能不同而形成的职权划分，

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1983 年版，第 288 页至 289 页。

② 以党代政的中央集权体制表现为：①党是国家的决策核心，大政方针在中央政治局，具体部署在书记处，下级党组织必须服从；②政府中的党组成为与政府共同承担政府职能的组织，并有权参与政府具体政策的制定；③政府不仅要受到其组织内的党组的领导，而且要受到其组织外的党的相应组织的领导，政府完全成了党的组织体系内的一个部分。参见林尚立著：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社 2000 年版，第 327 页。

③ 有关这一问题的论述，参考自林尚立著：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社 2000 年版，第 325 页至 344 页。用毛泽东 1962 年的话来说就是：“工、农、商、学、兵、党、政这七个方面，党是领导一切的。党要领导工业、农业、商业、文化教育、军队和政府。”（《建国以来毛泽东文稿》第 10 卷，中央文献出版社 1993 年版，第 36 页）。

而是基于共同按计划履行管理国民经济职能而形成的权力划分，在经济上无论实行中央集权（收权）还是地方分权（放权），企业之间的关系都处于一种条块分割状态^①，与此相应地中央各部委或各地方政府之间也就缺乏总体协调。这样，政府间关系在客观上就需要有一种强势的集中性政治力量来支撑，这个力量只能是执政党的力量。也就是说，以中共中央的高度集权体制代替了中央集权的国家制度。所以“统收统支”的财政集权型国家制度，必然病变为党中央集权的政治体制。

上述病变，带来许多严重的政治后果。党的组织承担了大量政府的功能，党委设置了大量与政府职能相对应的部门，并以此来直接掌管相关的政府职能，其职责范围扩大到无所不管的工作内容。政府成为党委的一个办事机构，地方政府权力掌握在地方各级党委手中，而地方党委完全服从于党中央，政府间关系变成党的上下级组织的绝对领导和绝对服从关系。这样，国家制度不可避免地被党的领导制度全面取代，实际政治生活中临时性的或者易于变化的政策代替了法律和制度，党也因此能够对社会实施全面和深度的控制^②。

第二节 改革开放初期的财政体制

当经济管理体制由计划向市场转型时，“统收统支”体制面临着市场经济的挑战，必需及时对高度集权的财政管理体制进行改革，否则该体制将无法支持以分散决策为特征的市场经济体制的运

① 也就是说，如果经济上实行中央集权，那么企业就分属于分散的各部委，形成所谓的条条分割；如果经济上实行地方分权，那么企业就分属于各个地方政府，形成所谓的块块分割。

② 参见林尚立著：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社2000年版，第348页至353页。

行。另一方面，财政管理体制的改革也可以作为经济体制改革的突破口，对经济体制改革起到推波助澜的作用。

一、经济体制改革催生财政管理体制改革

1978年12月中国共产党召开了著名的十一届三中全会。根据三中全会决议，我国开始进行经济体制改革。当时改革的基本思路是将过于集中的权力下放给地方和企业，调动地方和企业建设四个现代化的积极性。但是由于多年来经济体制方面积累的问题很多，需要寻找改革的突破口。考虑到当时有许多历史遗留问题需要解决，百业待兴都涉及财政资金与财权问题，因此1979年4月中央决定以财政管理体制作为全面改革的突破口。为此，财政部专门成立了体制改革领导小组，组织力量在江苏试行“收支挂钩，全额分成，比例包干，三年不变”的财政管理体制；同时，在四川进行“划分收支，分级包干”财政体制的试点。最终决定在全国试行四川式的财政体制。1980年2月，国务院颁发了《关于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制的暂行规定》，并很快付诸实施。该体制简称为财政包干制，俗称“分灶吃饭”财政体制。

学者王绍光（1997）认为，对于中央实行“分灶吃饭”财政体制的动因，不仅仅是出于“放权让利”改革的需要，更主要是缓解当时中央财政赤字的压力。十一届三中全会为解决历史遗留问题，决定大幅度提高农副产品收购价，减免部分农业税，在城镇为下乡知青安排工作，提高职工工资，大批兴建职工住宅等，以求得政治上的安定团结，但此举同时也给国家财政带来了沉重负担。1979年和1980年，我国连续两年出现348亿元巨额财政赤字，比1950年到1978年29年间的赤字总和（248亿元）还要多100亿元，显然这是中央急于寻找缓解财政赤字的必要途径。“分灶吃饭”财政体制在当时看来对于缓解中央财政赤字有两点好处：一是让地方政府承担更多的财政支出，二是可以保证中央财政收入今

后至少不低于现有水平。同时，“分灶吃饭”给了地方政府前所未有的机动性，地方政府也乐于接收，所以说，该体制是在当时情况下阻力最小的政治解决方式。中央希望通过“分灶吃饭”激发地方的积极性，从而增加整个财政收入，缓解中央财政赤字。

二、“分灶吃饭”财政体制的具体内涵

从1980年至1994年实行分税制期间，我国财政管理体制总体上属于“分灶吃饭”体制。但是具体内容在此期间有所调整，大体上可分为三个时期：1980～1984年间的财政体制、1985～1987年间的财政体制、1988～1993年间的财政体制。几次调整的基本目标是相同的，即：调动地方政府的积极性，使之增强增收的积极性，同时维护并加强中央的财力。

（一）1980～1984年的财政体制

“分灶吃饭”体制的主要内容可以归纳为六个方面。

第一，按照经济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。

中央财政的固定收入包括：中央所属企事业的收入、关税收入和中央其他收入。地方财政的固定收入包括：地方所属企事业的收入、盐税、农业税、工商所得税、地方税和地方其他收入。因调整企业隶属关系，由地方上划给中央部门直接管理的企业，其收入作为固定比例分成收入，80%归中央，20%归地方。工商税作为中央和地方的调剂收入。

中央财政的支出包括：中央级的基本建设投资拨款，中央企业的流动资金，挖潜改造资金和新产品试制费，地质勘探费，国防战略费，对外援助支出，国家物资储备支出，中央级的文教卫生科学事业费，行政管理费，国外借款和国库券还本付息支出及中央级的其他支出。地方的支出包括：地方的基本建设投资拨款，地方企业的流动资金，挖潜改造资金和新产品试制费，支援农村人民公社支