



吉林大学哲学社会科学学术文库

# 财政体制的政治分析

**Analysis of Fiscal System from  
a Political Perspective**

孙德超 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



吉林大学哲学社会科学学术文库

# 财政体制的政治分析

Analysis of Fiscal System from  
a Political Perspective

孙德超 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

财政体制的政治分析 / 孙德超著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 1

(吉林大学哲学社会科学学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2946 - 5

I. ①财… II. ①孙… III. ①财政管理体制 - 研究 - 中国  
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 253879 号

· 吉林大学哲学社会科学学术文库 ·

## 财政体制的政治分析

著 者 / 孙德超

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

责任编辑 / 王莉莉

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 王静连

项目统筹 / 恽 薇 陶 璇

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 14.25

版 次 / 2012 年 1 月第 1 版

字 数 / 239 千字

印 次 / 2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2946 - 5

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

德超邀请我为他的新书作序，我感到非常荣幸并且非常高兴写几句话向读者推荐这位非常勤奋且聪颖的青年学者。我初次认识德超，是在2007年。当时，德超作为中国第一批“国家建设高水平大学公派研究生项目”的资助对象受邀首次来到美国，在我所主持的丹佛大学美中合作中心做联合培养博士研究生。利用这个机会，他查阅了大量的英文世界中关于中国财政体制的相关研究资料，形成了部分阶段性研究成果，并在香港中文大学第四届国际研究生“当代中国”研讨班、我们中心第六届国际论坛等国际学术会议上与其他国家的专家学者进行了充分的交流。2011年，作为国家汉办汉语国际推广东北基地首批建设项目“中国学人才公派赴国外进修计划”的资助对象，德超再次作为访问学者来到美国丹佛大学，结合英文世界中关于中国财政体制研究的最新进展，进一步完善了前期的研究成果，形成了这部《财政体制的政治分析》。其主要具有以下特点。

第一，建立了规则与行为的分析框架。任何一种行为结果的产生，从根本上说源于相应的规则以及行为主体的相关行为。如果没有完善的规则，不能形成合理而有效的激励约束机制，行为主体很难进行良性的行为选择。如果具有完善的规则，行为主体仍然没有进行良性的行为选择，则表明行为主体之间的行为选择并未形成有效的影响和制约关系。《财政体制的政治分析》从规则和行为两个方面，分析了中国财政体制中主要问题的形成机理，在此基础上，从规则设计与行为调整的角度探讨了财政体制改革的思路和方法，形成了严谨的理论分析逻辑。

第二，对财政学界尚有争议的问题进行了深入的阐释。比如，是否应将预算外收入和制度外收入纳入财政收入的统计口径，中央是否应下放税收立法权，中国的转移支付体系应如何划分等。相关研究建立在成熟的国际经验的基础上，不仅有助于深入理解中国财政体制中存在的问题，而且

为中国未来的财政体制改革指明了方向。

第三，在相互影响和制约关系中理解财政体制。中央对地方的放权让利似乎总是面临着两难困境：一方面，经济发展要求中央放权；另一方面则是中央放权后，如何限制地方利益的膨胀。改革开放以来，地方政府的自主权迅速扩大，已经成为具有独立经济社会利益的利益主体。中央与地方关系也随之发生了重大转变，即由以往以行政组织为基础的领导与被领导的隶属关系，转向以相对独立的经济实体为基础的博弈关系。这表明，单纯的中央集权或地方分权并不能有效地解释财政体制中中央政府与地方政府之间的复杂关系。这就需要在相互影响和制约关系中理解财政体制。在体制内，中央政府集中财力财权，占据绝对的主导地位，而在体制外，地方政府则可以进行大量的机会主义行为选择，积极谋取预算外收入和制度外收入。在相互影响和制约关系中理解财政体制，有助于全面理解财政体制中的中央政府与地方政府各自的行为选择以及一方行为主体的行为选择对另一方行为主体的行为选择的影响。

第四，对财政体制进行政治分析。财政体制的稳定及长远发展，既是一个经济问题，也是一个政治问题。考虑影响财政体制的政治因素，如财政体制在何种规则下运行、财政体制的主体——中央政府与地方政府如何进行彼此之间的行为选择，对全面理解财政体制的运行逻辑颇有助益。

作为交叉学科的研究成果，《财政体制的政治分析》的研究建立在对《中国统计年鉴》、《新中国50年财政统计》、《中国财政统计》的相关原始数据进行整理、计算、分析的基础上，为理解中央与地方关系提供了量化的、可信的分析视角。同时，从规则设计和行为调整两个方面为中央与地方关系的理顺提供了规范而可行的发展思路。值书稿完成之际，我作为德超在美国的指导教师，向读者推荐这部著作。

赵穗生

2011年9月于美国丹佛大学

# 目录

## CONTENTS

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>第一章 分税制改革与财政体制的研究设计</b>   | <b>1</b>   |
| 一 分税制改革与中央财政收入占财政收入总额比重的“提高” | 1          |
| 二 集权分权模式与经济分析的研究现状及突破        | 7          |
| 三 从财政体制理解中央与地方关系的研究思路        | 23         |
| 四 规则与行为的研究框架                 | 29         |
| <b>第二章 财政体制的界定及历史演化</b>      | <b>36</b>  |
| 一 财政与财政体制                    | 36         |
| 二 财政体制与基本公共服务均等化             | 44         |
| 三 财政体制与中央和地方的财政关系            | 50         |
| 四 新中国成立以来我国财政体制的历史演化         | 52         |
| <b>第三章 我国财政体制中存在的主要问题</b>    | <b>77</b>  |
| 一 中央与地方事权与财政支出划分不明确          | 77         |
| 二 中央与地方事权与财权划分不匹配            | 82         |
| 三 中央对地方转移支付不规范               | 110        |
| <b>第四章 我国财政体制中主要问题的形成机理</b>  | <b>122</b> |
| 一 我国中央与地方关系中机会主义行为选择的影响因素    | 122        |
| 二 规则不完善：我国财政体制中主要问题的形成机理     | 125        |
| 三 行为欠约束：我国财政体制中主要问题的形成机理     | 136        |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>第五章 我国财政体制改革的规则设计与行为调整 .....</b>  | <b>146</b> |
| 一 我国中央政府与地方政府良性互动的可能性 .....          | 146        |
| 二 政策与法律制定及执行的重新设计 .....              | 149        |
| 三 中央政府与地方政府财力及权力的重新调整 .....          | 158        |
| <b>第六章 财政体制中“上有政策、下有对策”的破解 .....</b> | <b>187</b> |
| 一 “上有政策、下有对策”的双重含义及研究意义 .....        | 187        |
| 二 集中率与地方预算外资金膨胀的相关性分析 .....          | 188        |
| 三 地方预算外资金膨胀的形成机理 .....               | 191        |
| 四 破解财政体制中“上有政策、下有对策”的思考 .....        | 194        |
| <b>结 语 .....</b>                     | <b>195</b> |
| <b>参考文献 .....</b>                    | <b>199</b> |
| <b>致 谢 .....</b>                     | <b>216</b> |

# 目录

## CONTENTS

|                                                                                                                           |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Chapter 1 Refrom of Tax Sharing System and Research Proposal of Fiscal System</b>                                      | <b>/ 1</b>  |
| 1. Refrom of Tax Sharing System and Increase of Ratio of Central Fiscal Revenues to Total Fiscal Revenues                 | / 1         |
| 2. Present Situation of Research and Innovation on the Model of Centralization and Decentralization and Economic Analysis | / 7         |
| 3. Research Thoughts of Understanding Central and Local Relations from the Aspect of Fiscal System                        | / 23        |
| 4. Research Frame of Rules and Behaviors                                                                                  | / 29        |
| <b>Chapter 2 Definition and Historical Evolution of Fiscal System</b>                                                     | <b>/ 36</b> |
| 1. Pubic Finance and Fiscal System                                                                                        | / 36        |
| 2. Fiscal System and Equalization of Basic Public Services                                                                | / 44        |
| 3. Fiscal System and Central – Local Fiscal Relations                                                                     | / 50        |
| 4. Historical Evolution of Fiscal System of China since P. R. China being Founded                                         | / 52        |
| <b>Chapter 3 Main Problems of Fiscal System in China</b>                                                                  | <b>/ 77</b> |
| 1. Division of Business Power and Fiscal Expenditure between Central Government and Local Governments is Indefinite       | / 77        |
| 2. Division of Business Power and Fiscal Power between Central Government and Local Governments is Mismatched             | / 82        |
| 3. Fiscal Transfer from Central Government to Local Governments is Irregular                                              | / 110       |



|                         |                                                                                                                                 |       |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Chapter 4</b>        | <b>Formation Mechanism of Main Problems of Fiscal System in China</b>                                                           | / 122 |
| 1.                      | Influencing Factors of Opportunism Behavior Choices in Central and Local Relations in China                                     | / 122 |
| 2.                      | Formation Mechanism of Main Problems of Fiscal System in China from the Angle of Imperfect Rules                                | / 125 |
| 3.                      | Formation Mechanism of Main Problems of Fiscal System in China in Terms of Unrestricted Behaviors                               | / 136 |
| <b>Chapter 5</b>        | <b>Rule Design and Behavior Adjustment of Fiscal System Reform in China</b>                                                     | / 146 |
| 1.                      | Possibility of Benign Interaction between Central Government and Local Governments in China                                     | / 146 |
| 2.                      | Redesigning of Formulation and Implementation between Policies and Laws                                                         | / 149 |
| 3.                      | Readjustment of Fiscal Capacity and Power between Central Government and Local Governments                                      | / 158 |
| <b>Chapter 6</b>        | <b>On the Deciphering of “the Center Having Its Policies and Localities Having Their Counter – Strategies” in Fiscal System</b> | / 187 |
| 1.                      | Double Meanings and Research Significance of “the Center Having Its Policies and Localities Having Their Counter – Strategies”  | / 187 |
| 2.                      | Interaction of Centralized Percentage and Expansion of Local Extra – Budgetary Funds                                            | / 188 |
| 3.                      | Formation Mechanism of Expansion of Local Extra – Budgetary Funds                                                               | / 191 |
| 4.                      | Thoughts of Deciphering “the Center Having Its Policies and Localities Having Their Counter – Strategies” in Fiscal System      | / 194 |
| <b>Conclusion</b>       |                                                                                                                                 | / 195 |
| <b>References</b>       |                                                                                                                                 | / 199 |
| <b>Acknowledgements</b> |                                                                                                                                 | / 216 |

# 分税制改革与财政体制的研究设计

## 一 分税制改革与中央财政收入占财政收入总额比重的“提高”

### （一）分税制改革与地方预算外资金的膨胀

自1994年分税制改革以来，中央政府通过重新确立规则的方式（如调整税种划分方式、税收征收办法等）提高了中央财政收入占财政收入总额的比重。<sup>①</sup>从这一比重上看，尽管1996~1998年间低于50%，但大体保持在50%左右。在部分年份，如1994年、2002~2004年、2007年，这一比重接近或略微超过55%。从这一比重的增长趋势上看，尽管1994~1997年间持续回落，但自1997年以来大体呈稳步上升趋势（见表1-1）。在中央财政压力有所缓解、宏观调控的财力基础得以恢复的同时，地方预算外收入也在迅速膨胀。即使是在这一比重相对较低的1994~1996年，地方预算外收入也占预算外收入总额的75.7%~86.8%。而自1997年以来，直至2008年，地方预算外收入始终占预算外收入总额的90%以上。在个别年份，如1997~1998年，这一比重甚至接近95%（见表1-2）。预算外收入的绝大部分由地方政府掌握并使用。可见，大量的地方预算外收入的存在，使得地方财政收入远远小于地方政府可支配的收入（含财政收入、预算外收入），也使得中央政府可支配收入占政府可支配收入总额的比重偏低。除1994年、2002~2008年达到或超过45%并在2007~2008年超过

---

<sup>①</sup> 本书所提及财政收入，除另作说明外，均指预算内收入。

49% 外，大体集中在 40% 左右（见表 1-3）。<sup>①</sup> 这样，分税制改革远远没有实现预定目标。<sup>②</sup>

表 1-1 1994 ~ 2008 年中央和地方财政收入及比重

单位：亿元，%

| 年份   | 绝对数      |          |          | 比 重  |      |
|------|----------|----------|----------|------|------|
|      | 全 国      | 中 央      | 地 方      | 中 央  | 地 方  |
| 1994 | 5218.10  | 2906.50  | 2311.60  | 55.7 | 44.3 |
| 1995 | 6242.20  | 3256.62  | 2985.58  | 52.2 | 47.8 |
| 1996 | 7407.99  | 3661.07  | 3746.92  | 49.4 | 50.6 |
| 1997 | 8651.14  | 4226.92  | 4424.22  | 48.9 | 51.1 |
| 1998 | 9875.95  | 4892.00  | 4983.95  | 49.5 | 50.5 |
| 1999 | 11444.08 | 5849.21  | 5594.87  | 51.1 | 48.9 |
| 2000 | 13395.23 | 6989.17  | 6406.06  | 52.2 | 47.8 |
| 2001 | 16386.04 | 8582.74  | 7803.30  | 52.4 | 47.6 |
| 2002 | 18903.64 | 10388.64 | 8515.00  | 55.0 | 45.0 |
| 2003 | 21715.25 | 11865.27 | 9849.98  | 54.6 | 45.4 |
| 2004 | 26396.47 | 14503.10 | 11893.37 | 54.9 | 45.1 |
| 2005 | 31649.29 | 16548.53 | 15100.76 | 52.3 | 47.7 |
| 2006 | 38730.62 | 20449.77 | 18280.85 | 52.8 | 47.2 |
| 2007 | 51304.03 | 27738.99 | 23565.04 | 54.1 | 45.9 |
| 2008 | 61316.90 | 32671.99 | 28644.91 | 53.3 | 46.7 |

数据来源：《中国统计年鉴（2010）》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>。

① 我国预算内收入不能完全反映政府可支配收入的整体状况也为国外学者所熟知。如 James Tong 认为：正式的制度并非中央与地方财政关系的全部，中央与地方财政关系还包括补充和调整正式制度而随意强征的税收、日益增长的预算外资金以及其他非正式的资金。James Tong, "Principal-Agent Analysis of Fiscal Decentralization", In Edwin A. Winckler (ed.), *Transition from Communism in China: Institutional and Comparative Analyses*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 131. 类似的观点在西方学术界较为常见，如 Andrew Wedeman, "Budgets, Extra-Budgets, and Small Treasuries: Illegal Monies and Local Autonomy in China", *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 25, November 2000, pp. 489 ~ 511; Linda Chelan Li, "Understanding Institutional Change: Fiscal Management in Local China", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 35, No. 1, February, 2005, pp. 87 ~ 108。

② 关于分税制改革的预定目标，并未由《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》正式规定，而是在学术界存在着不同的看法。有学者认为是中央财政收入占财政收入总额的 60%。参见王绍光《分权的底线》，中国计划出版社，1997，第 121 页；王雍君、张志华：《政府间财政关系经济学》，中国经济出版社，1998，第 415 ~ 416 页。Christine P. W. Wong, Christopher Heady and Wing T. Woo, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*, Hong Kong; New York: Oxford University Press, 1995, p. 131. Dubravko Mihaljek, "The New Revenue-Sharing Arrangement in China: An Illustrative Example", In Ehtisham Ahmad (ed.), *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Cheltenham, UK; Brookfield, Vt.: Edward Elgar, 1997, pp. 334 ~ 347. 有学者则认为是 55%。参见倪红日《中国政府间财政转移支付制度改革的渐进性与推进制度建设的建议》，载全国人民代表大会常委会预算工作委员会调研组编《中外专家论财政转移支付》，中国财政经济出版社，2003，第 148 页。相比而言，较为常见的是 60%。而且，60% 的指标与西方公共财政学者关于发展中国家财政分权的观点相一致，也与主要西方国家的公共财政实践相吻合。

表 1-2 1994~2008 年中央和地方预算外收入及比重

单位: 亿元, %

| 年份   | 绝对数     |        |         | 比 重  |      |
|------|---------|--------|---------|------|------|
|      | 全 国     | 中 央    | 地 方     | 中 央  | 地 方  |
| 1994 | 1862.53 | 283.32 | 1579.21 | 15.2 | 84.8 |
| 1995 | 2406.50 | 317.57 | 2088.93 | 13.2 | 86.8 |
| 1996 | 3893.34 | 947.66 | 2945.68 | 24.3 | 75.7 |
| 1997 | 2826.00 | 145.08 | 2680.92 | 5.1  | 94.9 |
| 1998 | 3082.29 | 164.15 | 2918.14 | 5.3  | 94.7 |
| 1999 | 3385.17 | 230.45 | 3154.72 | 6.8  | 93.2 |
| 2000 | 3826.43 | 247.63 | 3578.79 | 6.5  | 93.5 |
| 2001 | 4300.00 | 347.00 | 3953.00 | 8.1  | 91.9 |
| 2002 | 4479.00 | 440.00 | 4039.00 | 9.8  | 90.2 |
| 2003 | 4566.80 | 379.37 | 4187.43 | 8.3  | 91.7 |
| 2004 | 4699.18 | 350.69 | 4348.49 | 7.5  | 92.5 |
| 2005 | 5544.16 | 402.58 | 5141.58 | 7.3  | 92.7 |
| 2006 | 6407.88 | 467.11 | 5940.77 | 7.3  | 92.7 |
| 2007 | 5866.95 | 377.72 | 5489.23 | 6.4  | 93.6 |
| 2008 | 6112.42 | 453.34 | 5659.08 | 7.4  | 92.6 |

数据来源:《中国统计年鉴(2010)》, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>。

表 1-3 1994~2008 年中央和地方可支配收入

(含财政收入、预算外收入) 及比重<sup>①</sup>

单位: 亿元, %

| 年份   | 绝对数      |          |          | 比 重  |      |
|------|----------|----------|----------|------|------|
|      | 全 国      | 中 央      | 地 方      | 中 央  | 地 方  |
| 1994 | 7080.63  | 3189.82  | 3890.81  | 45.0 | 55.0 |
| 1995 | 8648.70  | 3574.19  | 5074.51  | 41.3 | 58.7 |
| 1996 | 11301.33 | 4608.73  | 6692.60  | 40.8 | 59.2 |
| 1997 | 11477.14 | 4372.00  | 7105.14  | 38.1 | 61.9 |
| 1998 | 12958.24 | 5056.15  | 7902.09  | 39.0 | 61.0 |
| 1999 | 14829.25 | 6079.66  | 8749.59  | 41.0 | 59.0 |
| 2000 | 17221.66 | 7236.80  | 9984.85  | 42.0 | 58.0 |
| 2001 | 20686.04 | 8929.74  | 11756.30 | 43.2 | 56.8 |
| 2002 | 23382.64 | 10828.64 | 12554.00 | 46.3 | 53.7 |
| 2003 | 26282.05 | 12244.64 | 14037.41 | 46.6 | 53.4 |
| 2004 | 31095.65 | 14853.79 | 16241.86 | 47.8 | 52.2 |
| 2005 | 37193.45 | 16951.11 | 20242.34 | 45.6 | 54.4 |
| 2006 | 45138.50 | 20916.88 | 24221.62 | 46.3 | 53.7 |
| 2007 | 57170.98 | 28116.71 | 29054.27 | 49.2 | 50.8 |
| 2008 | 67429.32 | 33125.33 | 34303.99 | 49.1 | 50.9 |

数据来源: 根据表 1-1、表 1-2 计算所得。

① 在我国财政管理实践中, 计算一级政府的可支配收入时, 仅仅包括预算内收入。预算外收入和支出通常单独计算。但实际上, 预算外收入也属于政府可支配收入的组成部分, 因此, 表 1-3 中央和地方可支配收入包括预算内收入和预算外收入。进一步而言, 可支配收入除预算内收入、预算外收入外, 还包括制度外收入。由于对制度外收入只有总量上的估计, 而缺乏在中央与地方实际划分的相关数据, 所以此处仅以预算外收入反映可支配收入中中央财政收入所占比重的变化情况。如果算上制度外收入, 中央财政收入占可支配收入总额的比重还要进一步下降。

## （二）财政体制中集权与分权循环往复

回顾新中国成立以来财政体制调整与变革的历史，不难发现其集权与分权循环往复的发展轨迹。计划经济条件下，财政高度集权引发了地方政府积极性、责任心的缺失。同时，也加剧了中央政府财政收支的不平衡。1953~1958年，除1955年中央政府的财政负担为-7.61亿元、中央政府财政收入不能满足财政支出需要外，其余年份全部为正，即中央政府具有一定的财政盈余。1953年，中央政府的财政盈余为14.97亿元，1954年为4.02亿元，1956年为12.08亿元，1957年为12.91亿元，到1958年，更是升至128.04亿元。但自1959年以来，直至1979年，中央政府始终处于财政支出大于财政收入的状态。其中，1959~1970年，中央政府的财政负担均在-200亿元以内。1971~1979年，中央政府的财政负担超过了-200亿元。其中，1971~1973年、1975年、1978~1979年，中央政府的财政负担超过了-300亿元。到1979年，中央政府的财政负担更是达到-423.74亿元。可见，自1959年以来，中央政府承受了持续20余年的沉重的财政负担（见表1-4）。这促使改革开放以来中央政府选择了财政分权，也称“分灶吃饭”财政体制，将征税权和支出权下放至地方政府，使地方政府具有一定的财政自主权。财政分权既赋予地方政府一定的发展空间，同时也让地方政府承担了更多的职责。在调动地方政府积极性和责任心的同时，也产生了“上有政策、下有对策”，地方保护主义盛行等问题，最终造成“中央穷，地方富”的局面。从中央财政收入占财政收入总额的比重看，1980~1993年间，均在40.5%以内。其中，1980~1982年、1991~1993年甚至低于30%。从这一比重的增长趋势上看，可以划分为两个阶段：一是1980~1984年，也即实行“分灶吃饭”财政体制的前期，中央财政收入占财政收入总额的比重持续上升；二是1984~1993年，也即实行“分灶吃饭”财政体制的后期，中央财政收入占财政收入总额的比重大体呈持续下降趋势。到1993年，这一比重更是低至22.0%（见表1-5）。前期中央财政收入占财政收入总额的比重持续上升显示了“分灶吃饭”财政体制在缓解中央财政压力上的作用；后期这一比重的下降趋势则说明了“分灶吃饭”财政体制有利于地方筹集收入、不利于中央筹集收入的弊端，也反映了改革“分灶吃饭”财政体制的必要性及意义。从这个角度看，1994年的分税制改革可以被视为中央政府重新集中财力财权的一种尝试。

它迅速地提高了中央财政收入占财政收入总额的比重,使这一比重由 1993 年的 22.0% 迅速升至 1994 年的 55.7%,超过地方财政收入占财政收入总额的比重 13.4 个百分点,扭转了自 1984 年以来中央财政收入占财政收入总额的比重整体下滑的趋势(见图 1-1)。经过十余年的运行,我们发现,分税制改革虽然提高了中央财政收入占财政收入总额的比重,但也产生了数额庞大的预算外收入,尤其是地方预算外收入。大量的地方预算外收入游离于预算之外,为地方保护主义的盛行提供了充分的财力基础,也使得中央政府的宏观调控往往仅限于一相情愿。

表 1-4 1953~1979 年中央政府的财政负担<sup>①</sup>

单位:亿元

| 年份   | 绝对数    |        |           |
|------|--------|--------|-----------|
|      | 中央财政收入 | 中央财政支出 | 中央政府的财政负担 |
| 1953 | 177.02 | 162.05 | 14.97     |
| 1954 | 187.72 | 183.70 | 4.02      |
| 1955 | 193.44 | 201.05 | -7.61     |
| 1956 | 222.10 | 210.02 | 12.08     |
| 1957 | 222.94 | 210.03 | 12.91     |
| 1958 | 305.26 | 177.22 | 128.04    |
| 1959 | 118.78 | 249.34 | -130.56   |
| 1960 | 142.80 | 278.63 | -135.83   |
| 1961 | 76.65  | 160.32 | -83.67    |
| 1962 | 93.07  | 181.64 | -88.57    |
| 1963 | 78.92  | 192.31 | -113.39   |
| 1964 | 100.81 | 224.86 | -124.05   |
| 1965 | 156.07 | 284.17 | -128.10   |
| 1966 | 196.49 | 339.11 | -142.62   |
| 1967 | 132.44 | 269.94 | -137.50   |
| 1968 | 107.11 | 219.49 | -112.38   |
| 1969 | 171.10 | 319.16 | -148.06   |
| 1970 | 182.95 | 382.37 | -199.42   |
| 1971 | 119.36 | 435.67 | -316.31   |
| 1972 | 105.81 | 431.40 | -325.59   |
| 1973 | 119.86 | 449.33 | -329.47   |
| 1974 | 134.77 | 397.84 | -263.07   |
| 1975 | 96.63  | 409.40 | -312.77   |
| 1976 | 98.91  | 377.63 | -278.72   |
| 1977 | 113.85 | 393.70 | -279.85   |
| 1978 | 175.77 | 532.12 | -356.35   |
| 1979 | 231.34 | 655.08 | -423.74   |

注:中央政府的财政负担=中央财政收入-中央财政支出。

<sup>①</sup> 楼继伟主编《新中国 50 年财政统计》,经济科学出版社,2000,第 79、157~158 页。

表 1-5 1980 ~ 1993 年中央和地方财政收入及比重<sup>①</sup>

单位: 亿元, %

| 年份   | 绝对数     |        |         | 比 重  |      |
|------|---------|--------|---------|------|------|
|      | 全国      | 中央     | 地方      | 中央   | 地方   |
| 1980 | 1159.93 | 284.45 | 875.48  | 24.5 | 75.5 |
| 1981 | 1175.79 | 311.07 | 864.72  | 26.5 | 73.5 |
| 1982 | 1212.33 | 346.84 | 865.49  | 28.6 | 71.4 |
| 1983 | 1366.95 | 490.01 | 876.94  | 35.8 | 64.2 |
| 1984 | 1642.86 | 665.47 | 977.39  | 40.5 | 59.5 |
| 1985 | 2004.82 | 769.63 | 1235.19 | 38.4 | 61.6 |
| 1986 | 2122.01 | 778.42 | 1343.59 | 36.7 | 63.3 |
| 1987 | 2199.35 | 736.29 | 1463.06 | 33.5 | 66.5 |
| 1988 | 2357.24 | 774.76 | 1582.48 | 32.9 | 67.1 |
| 1989 | 2664.90 | 822.52 | 1842.38 | 30.9 | 69.1 |
| 1990 | 2937.10 | 992.42 | 1944.68 | 33.8 | 66.2 |
| 1991 | 3149.48 | 938.25 | 2211.23 | 29.8 | 70.2 |
| 1992 | 3483.37 | 979.51 | 2503.86 | 28.1 | 71.9 |
| 1993 | 4348.95 | 957.51 | 3391.44 | 22.0 | 78.0 |

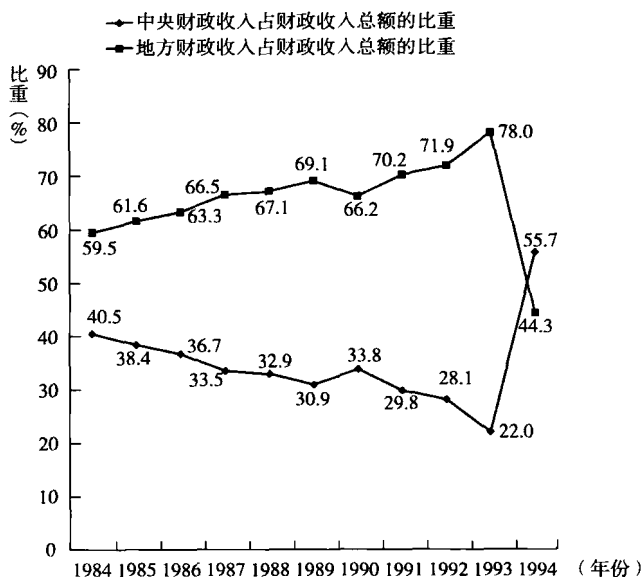


图 1-1 1984 ~ 1994 年中央和地方财政收入占财政收入总额的比重

数据来源: 根据《中国统计年鉴 (1996)》(<http://www.stats.gov.cn/ndsj/information/zh1/g141a>) 制作。

<sup>①</sup> 楼继伟主编《新中国 50 年财政统计》，经济科学出版社，2000，第 79 ~ 80 页。

我们不禁要问：财政体制徘徊于集权与分权之间引发了哪些问题？为什么财政体制要在集权与分权之间循环往复？怎样才能实现财政体制的稳定与长远发展？这些问题迫切需要理论界和实务界的回应。

### （三）财政体制的研究意义

财政体制的实质是财政职能在行政组织中的具体化。财政体制的调整是经济体制改革的核心内容，财政体制的理顺是国家政治稳定和发展的经济基础。财政体制的调整和理顺，直接关系到财政体制的运行效率及其功能的发挥，从而影响资源配置、收入分配及经济稳定，事关国家的稳定与动乱、统一与分裂、兴盛与衰亡。对财政体制进行系统而深入的研究，具有极为重要的理论意义与现实意义。

1994 年分税制改革标志着我国财政体制由频繁的政策调整进入了规范的制度创新阶段，也意味着中央政府长期推行放权让利造成“中央穷，地方富”后重新集权的尝试。然而，由于地方政府机会主义行为的存在以及由此引发的地方预算外收入的膨胀，分税制改革远远没有实现预定目标。当然，分税制改革并非孤立的阶段，它不过是中国成立以来我国财政体制中集权与分权循环往复的一个阶段。如何深化分税制改革、如何理顺财政体制，显然已经成为理论界与实务界共同关注的焦点。本书通过对财政体制中主要问题的剖析，尝试从规则和行为两个方面，分析财政体制中主要问题的形成机理，探讨进一步深化财政体制改革的规则设计与行为调整，以期从全局上为分税制改革提供整体性、结构性的发展思路。从短期看，这将有助于分税制改革的深化，实现财政体制的稳定与发展；从长期看，这将对破解中国成立以来财政体制中的集权与分权循环往复有所助益，从而为实现府际和谐、构建社会主义和谐社会奠定坚实的政治基础。

## 二 集权分权模式与经济分析的研究现状及突破

### （一）国外学者关于财政体制的研究现状

一般而言，单一制国家的财政体制侧重于对中央与地方财政关系的规范，联邦制国家的财政体制则侧重于对政府间财政关系的规范。政府间财政关系与中央与地方财政关系不同。Richard Miller Bird 曾以描述性的方式介绍了政府间财政关系的本质，“在世界范围内的许多国家中，政府间财



政关系的本质令人惊奇地相似：国家（中央政府）赋予次级政府更多的支出责任，却不必由那些政府分配的收入资源来支付”<sup>①</sup>。Roy Bahl 则认为：“政府间财政关系一般是指各级政府间财政权力和责任的划分。”<sup>②</sup> 对于我国而言，政府间财政关系是个舶来品。引入我国后，有学者认为，政府间财政关系的“核心内容是如何在各层级政府中合理有效地分配职责和财政资源，这在每个国家都是一件重大而又复杂的课题，而且政府层级越多，职责和资源分配就越是复杂”<sup>③</sup>。中央与地方财政关系与政府间财政关系反映的都是中央与地方之间或政府间财政职责和权限的划分，多数情况下，许多学者将二者等同使用。在一般意义上，二者是一致的。但实际上，二者也存在着明显的区别。第一，从价值取向上看，中央与地方财政关系反映的是传统的等级政治观念，首先体现为存在一个中央集权的权威，其次体现为体系内部职能、权力的等级配置。而政府间财政关系反映的则是非等级政治观念，首先体现为体系中有哪些参与者，其次体现为体系内部参与者之间的相互关系。尽管也存在着事实上的“等级分配”，但这种“等级分配”实际上体现的是主体之间在地位对等基础上的职责分工。政府间财政关系反映了西方国家不同层级政府之间地位对等、分工有异的状况，这与中央与地方财政关系反映不同层级政府之间在法律及事实上的不对等状况形成鲜明对比；政府间财政关系更多地反映了西方国家政府间的伙伴关系，而中央与地方财政关系则更多地反映了中央政府与地方政府之间的隶属关系。第二，从实践层面上看，政府间财政关系最突出的特点是反映了西方国家政府层级较少条件下各级政府之间财政关系的状况。具体而言，在政府间财政关系的框架中，关于事权和支出划分、税种和税权划分以及中央对地方转移支付的设计，充分反映了三级政府之间的分工与合作。政府间财政关系运用于我国，最大的问题就是难以解释五级财政之间的关系。按照一级政府一级财政的原则，我国五级政府形成五级财政。我国中央与地方财政关系中存在的主要问题，除受主观因素（如法律法规对中央与地方的事权划分不明确，相关政策缺乏稳定性、连续性等）的影响

① Richard M. Bird, *Tax Policy and Economic Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992, p. 146.

② Roy Bahl:《财政分权的基本原则》，载政府间财政关系课题组编译《政府间财政关系比较研究》，中国财政经济出版社，2004，第2页。

③ 王雍君、张志华：《政府间财政关系经济学》，中国经济出版社，1998，第7页。