



教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

2018中国财政 发展报告

政府间财政关系

Report on Chin's Fiscal Development 2018:
Research on Intergovernmental Fiscal Relations

上海财经大学中国公共财政研究院
主编 付文林



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



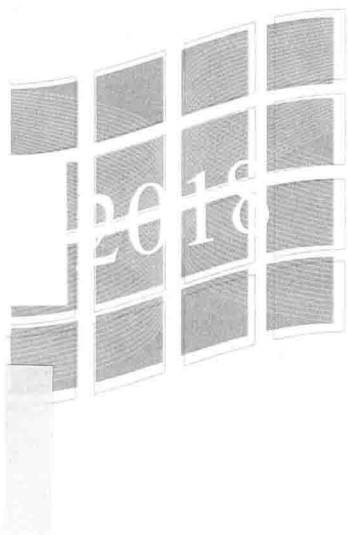
教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

2018中国财政 发展报告

政府间财政关系

Report on Chin's Fiscal Development 2018:
Research on Intergovernmental Fiscal Relations

上海财经大学中国公共财政研究院
主编 付文林



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

2018 中国财政发展报告/付文林主编. —北京:北京大学出版社,2019.3
(教育部哲学社会科学系列发展报告)
ISBN 978-7-301-30261-3

I. ①2… II. ①付… III. ①财政政策—研究报告—中国—2018 IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 033982 号

- 书 名** 2018 中国财政发展报告——政府间财政关系
2018 ZHONGGUO CAIZHENG FAZHAN BAOGAO
- 著作责任者** 付文林 主编
- 责任编辑** 赵学秀 付海霞
- 标准书号** ISBN 978-7-301-30261-3
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 微信公众号** 北京大学经管书苑 (pupembook)
- 电子信箱** em@pup.cn QQ:552063295
- 电 话** 邮购部 010-62752015 发行部 010-62750672 编辑部 010-62752926
- 印 刷 者** 北京虎彩文化传播有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 34 印张 629 千字
2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷
- 定 价** 99.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

本报告是国家社会科学基金重大招标项目“中国的政府间事权与支出责任划分研究”(16ZDA065)的阶段性研究成果。

学术委员会

主任 丛树海
委员 胡怡建 蒋 洪 刘小兵
刘小川 付文林 朱为群

编写组名单

主 编 付文林

副主编 刘 伟 刘小川 陶 勇

徐曙娜 汪 冲 邓淑莲

单飞跃

课题组成员

(以姓氏拼音为序)

邓淑莲 付文林 高 琳 高蒙蒙 何 焯

刘 伟 刘小川 陆之洲 吕 鑫 单飞跃

沈言言 陶 勇 汪 冲 王 超 王雪蕊

武嘉盟 徐 静 徐曙娜 杨晓哲 岳宏举

曾军平 郑春荣

总 序

哲学社会科学的发展水平,体现着一个国家与民族的思维能力、精神状态和文明素质,反映了一个国家的综合国力和国际竞争力。在社会发展历史进程中,哲学社会科学往往是社会变革、制度创新的理论先导,特别是在社会发展的关键时期,哲学社会科学的地位和作用就更加突出。在我国从大国走向强国的过程中,繁荣发展哲学社会科学,不仅关系到我国经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设的全面协调发展,而且关系到社会主义核心价值观体系的构建,关系到全民族的思想道德素质和科学文化素质的提高,关系到国家文化软实力的增强。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视哲学社会科学,从中国特色社会主义发展全局的战略高度,把繁荣发展哲学社会科学作为重大而紧迫的任务进行谋划部署。2004年,中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》,明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出:“繁荣发展哲学社会科学,推进学科体系、学术观点、科研方法创新,鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用,推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”2011年,党的十七届六中全会审议通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,把繁荣发展哲学社会科学作为推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的一项重要内容,深刻阐述了繁荣发展哲学社会科学一系列带有方向性、根本性、战略性的问题。这些重要思想和论断,集中体现了我们党对哲学社会科学工作的高度重视,为哲学社会科学繁荣发展指明了方向,提供了根本保证和强大动力。

为学习贯彻党的十七届六中全会精神,教育部于2011年11月17日在北京召开全国高等学校哲学社会科学工作会议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》,明确提出到2020年基本建成高校哲学社会科学创新体系的奋斗目标。教育部、财政部联合印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划(2011—2020年)》,教育部下发《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》《高等学校哲学社会科学“走出去”计



划》《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列文件,启动了新一轮“高校哲学社会科学繁荣计划”。未来十年,高校哲学社会科学将着力构建八大体系,即学科和教材体系、创新平台体系、科研项目体系、社会服务体系、条件支撑体系、人才队伍体系、现代科研管理体系和学风建设工作体系等,同时,大力实施高校哲学社会科学“走出去”计划,提升国际学术影响力和话语权。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期,我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的历史起点上,高校哲学社会科学面临难得的发展机遇和有利的条件。高等学校作为我国哲学社会科学事业的主力军,必须充分发挥人才密集、力量雄厚、学科齐全等优势,坚持马克思主义立场观点方法,以重大理论和实际问题为主攻方向,立足中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造,形成中国方案和中国建议,为国家发展提供战略性、前瞻性、全局性的政策咨询、理论依据和精神动力。

自2010年始,教育部启动哲学社会科学研究发展报告资助项目。发展报告项目以服务国家战略、满足社会需求为导向,以数据库建设为支撑,以推进协同创新为手段,通过组建跨学科研究团队,与各级政府部门、企事业单位、校内外科研机构等建立学术战略联盟,围绕改革开放和社会主义现代化建设的重点领域和重大问题开展长期跟踪研究,努力推出一批具有重要咨询作用的对策性、前瞻性研究成果。发展报告必须扎根社会实践、立足实际问题,对所研究对象的发展状况、发展趋势等进行持续研究,强化数据采集分析,重视定量研究,力求有总结、有分析、有预测。发展报告按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”纳入“教育部哲学社会科学发展报告文库”集中出版。计划经过五年左右,最终稳定支持百余种发展报告项目,有力支撑“高校哲学社会科学社会服务体系”建设。

展望未来,夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命,呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。我们要不断增强使命感和责任感,立足新实践,适应新要求,以建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学为根本任务,大力推进学科体系、学术观点、科研方法创新,加快建设高校哲学社会科学创新体系,更好地发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要功能,为全面建设小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

目 录

导论 现代财税体制建设中的政府间财政关系	(1)
0.1 1994 年以来政府间财政关系的主要特征	(1)
0.2 理解政府间财政关系的演化逻辑	(10)
0.3 我国政府间财政关系改革的要义	(16)

第一篇 中国财政税收运行

第 1 章 2017 年宏观经济运行	(27)
1.1 2017 年生产活动运行状况	(27)
1.2 2017 年收入分配活动运行状况	(37)
1.3 2017 年消费活动运行状况	(44)
1.4 2017 年积累活动运行状况	(55)
1.5 2017 年我国对外经济活动运行情况	(61)
1.6 2018 年宏观经济走势分析	(68)
第 2 章 2017 年中国财政收入分析	(74)
2.1 2016 年财政收入决算回顾	(74)
2.2 2017 年财政收入总量分析	(77)
2.3 2017 年财政收入结构分析	(79)
2.4 2017 年国债发行分析	(86)
2.5 2017 年地方政府债券发行分析	(92)
2.6 2018 年财政收入预期分析	(95)



第3章 2017年中国财政支出分析	(98)
3.1 2016年财政支出决算回顾	(98)
3.2 2017年财政支出预算安排	(105)
3.3 2017年公共财政支出规模分析	(110)
3.4 2016年公共财政支出结构分析	(113)
3.5 2017年财政支出重点项目分析	(117)
3.6 财政支出总结与展望	(121)

第二篇 政府间财政关系的理论与实践

第4章 中国政府间财政关系的沿革	(127)
4.1 改革开放初期的政府间财政关系(1978—1993)	(127)
4.2 分税制改革后的政府间财政关系(1994—2012)	(132)
4.3 十八大以来的政府间财政关系(2013—2018)	(141)
第5章 政府间财政关系若干基本理论	(149)
5.1 政体与财政体制的关系	(149)
5.2 界定财政体制的原则	(151)
5.3 财权与事权的关系	(156)
5.4 政府间财政关系的范畴、目标与手段	(159)
第6章 政府间财政关系的目标定位	(163)
6.1 基本公共服务均等化的政府间财政关系	(163)
6.2 基于区域均衡发展的政府间财政关系	(170)
6.3 基于公平与效率协调的政府间财政关系	(177)
6.4 政府间财政关系的目标权衡	(182)

第三篇 政府间纵向财政关系

第7章 政府间财政支出关系	(189)
7.1 事权和支出责任的内涵	(189)
7.2 政府间财政支出关系的历史演变	(190)
7.3 中央与地方(省)财政支出关系的问题与改革	(193)
第8章 政府间财政收入关系	(201)
8.1 政府间财政收入关系的历史演变	(201)
8.2 中央与地方(省)财政收入关系的基本框架与特征	(204)
8.3 中央与地方(省)财政收入关系的主要问题与改革	(213)

第 9 章 政府间财政转移支付制度	(218)
9.1 中央与地方财政转移支付制度的演变	(218)
9.2 现行政府间转移支付体系	(219)
9.3 中央与地方财政转移支付的问题与改革	(222)
第 10 章 省以下政府间财政关系	(226)
10.1 省以下政府间事权和支出责任的划分	(226)
10.2 省以下政府间财政收入的划分	(235)
10.3 省以下政府间转移支付	(240)
10.4 完善省以下财政体制的政策建议	(250)

第四篇 政府间横向财政分配问题

第 11 章 地区间对口支援的财政问题	(261)
11.1 对口支援的概念界定及其分类	(261)
11.2 我国对口支援政策的发展演变	(267)
11.3 单向援助型对口支援实践及问题	(271)
11.4 双向协作型对口支援实践及问题	(289)
11.5 完善对口支援系列政策的对策建议	(300)
第 12 章 地区间横向国有资产和资源的分配问题	(312)
12.1 国有资产管理基本制度演化	(312)
12.2 国有资产管理的结构特征与突出问题	(321)
12.3 横向财政分配关系完善的建议	(327)
第 13 章 省份社会保障的不均衡分配	(331)
13.1 基本制度演化	(331)
13.2 结构特征与突出问题	(335)
13.3 横向财政分配关系完善的建议	(361)

第五篇 财政竞争的经济影响

第 14 章 地区财政竞争与资本流动	(367)
14.1 税收竞争与资本流动的相关理论	(367)
14.2 税收竞争与资本流动的实证研究	(371)
14.3 土地财政背景下的财政竞争与资本流动	(376)
14.4 土地财政背景下的财政竞争与资本流动实证研究	(383)
14.5 本章小结	(390)



第 15 章	地区财政竞争与劳动力流动	(392)
15.1	财政竞争与劳动力流动的相关理论	(392)
15.2	地区财政竞争与劳动力流动的实证研究	(395)
15.3	本章小结	(404)
第 16 章	转移支付与地方财政行为	(405)
16.1	相关文献回顾	(405)
16.2	制度环境与现实背景	(409)
16.3	转移支付与地方财政收支的实证研究	(412)
16.4	本章小结	(422)

第六篇 部分国家的政府间财政关系

第 17 章	美国的政府间财政关系	(433)
17.1	美国政府间财政关系的历史演进	(433)
17.2	美国政府间财政关系的现状和特点	(437)
第 18 章	德国的政府间财政关系	(448)
18.1	德国政府间财政关系的历史演进	(448)
18.2	德国政府间财政关系的现状和特点	(451)
第 19 章	日本的政府间财政关系	(461)
19.1	日本政府间财政关系的历史演进	(461)
19.2	日本政府间财政关系的现状和特点	(465)

第七篇 政府间财政关系法治化建设

第 20 章	政府间财政关系的法律调整现状	(483)
20.1	政府间财政管理体制的法律调整	(483)
20.2	政府间财政收入的法律调整	(488)
20.3	政府间财政事权的法律调整	(499)
20.4	政府间支出责任的法律调整	(505)
20.5	现行政府间财政关系法律调整中存在的问题	(508)
第 21 章	政府间财政关系的法治化进路	(511)
21.1	政府间财政关系调整的法律原则	(511)
21.2	政府间财政关系调整的法律体系	(525)
21.3	政府间财政关系调整的法治保障	(528)

导论 现代财税体制建设中的政府间财政关系

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出财政是国家治理的基础和重要支柱，2020年初步建立现代财政制度。党的十九大报告又进一步要求：“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。”理顺政府间财政关系无疑是建立现代财政制度的关键。“中央财政收入规模的壮大，增强了中央政府的宏观调控能力，促进了国民经济的持续稳定快速发展和国家的长治久安。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”如何更好地利用政府间财政关系解决这个主要矛盾，政府的财政政策在近期的一个重点是要围绕着全面建成小康社会而努力，这意味着中央和地方政府的财政工作目标会更加一致，这种宏观经济发展的背景要求政府间财政关系应更加重视地区间财政能力的均衡发展。

毛泽东在《论十大关系》中曾提出“有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多”^①。政府的财政活动最终的目的是提升全社会的福利，政府间财政关系的发展也必须要协调政府与市场、政府与社会的关系，也就是说把政府的职能范围、政府内部的财政关系进行全面系统的规划和设计，推进政府间事权、财权、财力与支出责任的科学配置、公平分配，依据公共物品的外溢性、信息复杂性和激励相容等原则，通过不断完善中央、地方层面的政府职能划分、财权财力关系的基本法律制度，为国家长治久安、国家治理体系和治理能力现代化奠定基础。

0.1 1994年以来政府间财政关系的主要特征

财政联邦制是为了适应政府机构、职能不断扩大的需要，交通通信等技术快速发展为财政联邦制顺利推行创造了必要条件。由于各国的历史文化传统、社会政治经济环境的不同，实行财政联邦制的国家，有松散式联邦制，也有集权式联邦制。当然，很多国家的联邦制也常常会在这两种间摇摆，取决于有影响力的政治家、国内的政治经济冲击等因素。作为一个统一的国家，中国的财政体制与政治

^① 参见《毛泽东文集》第7卷，人民出版社，1999。



体制总是交织在一起,把握中国政府间财政关系的本质特征,不能仅仅孤立地看财政收入、财政支出的决策、执行层面,也要考察政府间的“隐性权力”的分配,如地方财政决策过程中的发言权、影响力等。

很多学者都基于地方政府在财政收支活动中的事实裁量权,认为中国的财政体制是事实上的财政联邦制^①。威廉·赖克在《联邦制:起源、运作与意义》一书中对“事实上的联邦制”做了界定,他认为联邦制需要满足两个基本的条件:其一是分权,即中央与地方政府各有明确的事务范围,并且在各自范围内享有充分的自主权;其二是制衡,即地方政府有足够的制度保障或政治实力。一个国家如果满足这两个条件,无论是否以联邦制为名,就是事实上的联邦制。

尽管目前从我国地方政府在财政支出安排、对税收征管的影响力等方面看,地方政府确实对辖区内的财政活动有很大的影响力。不过,就此认为中国是事实上的财政联邦主义,我们认为可能存在很大偏颇。因为地方政府在其自主财力中能够根据需要进行筹集和支出,但如何理解财政体制的特征,需要根据地方财政独立性、财政关系调整中的参与权等进行综合分析。财政体制涉及的核心问题是政府职能边界、政府间的财政关系划分。中国的国体、政体的特殊性,使得上级政府对下级政府的决策实际有很大的“否决权”(即使实际上并不常用),决定了很难用一个单一制、联邦制的二维划分进行定义。笔者更倾向于冯兴元(2010)^②的看法,将中国的政府间财政关系概括成一种交叉、混合的财政体制,在最终决定权上是一种单一制,而在操作层面或通常情况下,又是一种财政联邦制。因为中国是大国经济,垂直的条条、横向的块块关系都是财政治理的常设行政架构,很多事务纵向、横向都会参与,形成一种网格化治理模式。

中国财政体制的政治基础是中国共产党的领导、民主集中制,这使得中国的政府间纵向财政最终的决定权始终由中央政府拥有。当然由于现实经济的关系安排,地方政府在许多事务上也有重要的发言权。但必须认识到这是一种上下级的公共事务履行中的协商沟通,中央政府始终拥有最终的决定权,且一旦形成制度安排,地方政府必须切实落实执行。各级官员必须坚守的“四个意识”已不仅仅是中国共产党党内的政治准则,实际上也是各级政府、官员在履职中始终要坚持的行为要求。

^① Weingast B R., “The Economic Role of Political Institutions; Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law Economics & Organization*, 1995, 11(1): 1—31; 鲍尔·罗伊:《中国的财政政策税制与中央及地方的财政关系》,中国税务出版社,2000; Tsai K S., “Off balance: The unintended consequences of fiscal federalism in China”, *Journal of Chinese Political Science*, 2004, 9(2): 1—26; Jin H, Qian Y, Weingast B R., “Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9—10): 1719—1742.

^② 冯兴元:《地方政府竞争》,译林出版社,2010。

政府间财政关系内生于基本政治制度、社会发展水平,也是一种动态的不断改变的制度。中华人民共和国成立以来,财政体制始终是政治经济体制改革的重心,财税体制改革有很多的细节,内容也很多,这部分关于政府间财政关系特征的总结主要集中在1994年分税制改革以后。1994年分税制改革,中央最主要的目标是“两个比例”的提高,但随着我国社会主义市场经济的发展,中国的社会经济各项事业也取得了长足进步,政府间财政关系也在不断发展变化。1994年以来政府间财政关系的主要特征大致可以从以下四个方面进行阐述。

0.1.1 政府间财政关系的法制化有较大空间

在中国目前五级政府体系下,不同级别政府间事权与支出责任缺乏一部统一完整的法律法规,政府间财政关系的处理主要以“通知”“决定”等党和政府的指导性文件形式出现,内容比较模糊和笼统、法律层次较低。如我国政府间最基本的财政制度《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,就是以国务院的行政法规形式推出的。《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)虽在原则上对中央和地方政府职责范围做出了规定,但实际上各级政府间并没有明显区别,除了少数事权,如外交、国防等专属中央政府,地方政府拥有的事权与中央政府事权基本相似,形成了“上下对口,职责同构”的现象。我国现有18个税种,其中6个税种由法律规定,12个税种是在1985年第六届全国人民代表大会第三次会议由全国人大常务委员会授权的基础上,由国务院制定行政法规加以规定^①。

事权划分不可避免地与财权、财力有着密切关系,它不仅仅是中央和地方政府职能的划分问题,也是规范政府间财政关系的一个中心问题^②。中国的政府间关系、公共服务的决策权,无论是由政府还是由人大决定,都迫切需要在纵向、横向两个维度做出清晰的界定。《地方组织法》规定了中央与地方政府的职权范围,但总体来看,政府承担职能基本上是上下对口,各级政府共同承担管理经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作。为了理清政府间众多的共同事权,目前的财政管理体制依赖行政性制度安排,中央与地方政府之间支出责任、收入划分、财政平衡机制等多是通过行政手段完成的。虽然政策文件的实施具有灵活性、实验性的优

^① 1985年4月,第六届全国人民代表大会第三次会议通过《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》规定:“授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题,必要时可以根据宪法,在同有关法律和全国人民代表大会及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行的规定或者条例,颁布实施,并报全国人民代表大会常务委员会备案。经过实践检验,条件成熟时由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定法律。”

^② 杨志勇:《分税制改革中的中央和地方事权划分研究》,《经济社会体制比较》,2015年第2期。



势,对于1994年财政管理体制改革后中央与地方财政发展具有积极作用。但长远来看,除通过预算约束之外,各级权力机关缺少对政府部门财政行为的外部监督和约束途经,因此基于宪法秩序建构的财税管理体制、法制化的政府间财政关系才是实现财政治理水平、治理能力现代化、国家长治久安的基础保障。

2016年8月,《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》颁布,部分事权上收中央,环保执法部门垂直改革已经完成。2018年1月,国务院发布了《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》,明确了中央与地方共同承担的八大类18项基本公共服务内容、中央与地方共同财政事权支出责任的分担方式等内容^①。政府间财政关系首先建构在特定的历史背景下,也是特定的政治制度下的产物,今天的世界,经济体制和政治体制都发生了激烈的变化。随着各行各业的居民积累更多的财富,他们对政府提供的各类公共服务的需求也在不断增加,居民部门纳税更多、对政府的问责意识也更强。完善政府的财政制度和执行过程管理,需要对政府间财政关系进行全面审视、不断改进制度安排,特别是要在发挥行政部门规则适应性强的优势基础上,不断推进政府间财政关系划分的法治化进程。

0.1.2 政府间纵向财政关系的特征

1994年分税制改革只对中央与省级政府的税收收入划分做出规定,而政府间事权划分只是一个大致的原则性规定,省以下政府间财政关系基本上没有涉及。通过严格限制地方政府的减免税权力、深化市场化改革、增强中央政府宏观调控能力等举措,基本实现了财政收入的规范化和制度化,对打破地区间市场割据、推动社会主义市场经济发展、经济结构转型升级起到了积极作用。与此同时,分税制改革将税收收入立法权高度集中在中央,且随着2002年个人所得税和企业所得税分享比例改革、2016年“营改增”的全面实施,地方政府的独立税种带来的税收收入都比较低,导致政府间纵向财政不平衡问题越来越严重,地方政府对转移支付、非税收入、政府性债务等依赖度不断提高,不可避免地会在局部地区隐藏较大的财政风险。省级以下地方政府由于自有财力不足、地方政府债券发行指标不完全满足财政缺口的实际需要,很多地区在面临承担基础设施建设职责、促进当地经济增长、保障民生等多项事权支出时,仍然存在较大的资金缺口和融资需求。

在政府间纵向财政关系上,中央主要是通过分税制改革不断集中财力,而后又加大转移支付力度,促进地方之间的财力平衡。这种财政控制力的加强需要跳出“财政收支”本身的平衡关系进行理解,如中国的公务员队伍的中央国家机关人

^① 倪红日:《改革开放以来中央与地方财政关系的演进与展望》,《经济纵横》,2008年第6期。

数占比较低,自然没有办法直接掌控过多的财政支出资金;作为一个地区间社会经济发展差异很大、边疆民族问题较为复杂的国家,客观上也需要提高地方政府对辖区内公共服务的参与度,同时又要保障中央政府的政令畅通,“收入集权、支出分权”显然更容易满足这种国家治理的需要。

不过,政府间财政关系的这种垂直非对称性安排,可能存在的问题是“鞭打快牛”“财政的公共池”等负面影响。如何把财政关系分配和地方政府的积极性调动有机结合?中国目前的政治体制很大程度上弥补了财政体制的不足,因为中国的上级政府主要不是通过财政收入支出划分这个渠道激励约束官员,更重要的是通过纵向的官员晋升制度并根据对中央的各种战略目标的贯彻情况对地方的政府(官员)进行绩效考核,来调动各地区、各级官员的职能履行的积极性,一定程度上抵消了政府间财政体制的消极影响。这意味着在理解中国的政府间财政关系时,不能仅仅从财政收入、财政支出分配的经济激励效应这个一维视角进行分析,更不能把联邦制国家的所谓“经验”照搬到中国的现实经济中进行比较,更重要地是把政治激励与经济激励等多种中国特色的体制背景纳入分析框架,否则将很难解释中国政府间财政关系的实际社会经济效应。

由于各级政府事权同质化程度高,“上下对口”,地方政府往往承担更多的执行和支出责任,与其本级财政收入水平和能力不匹配。2000年以后,中央本级财政支出占政府财政支出比重持续下降,已由2001年的30.5%下降到2017年的14.68%。分税制改革没有做到事权与财权的科学统一,中央政府税收比重过高,地方政府缺乏可持续发展的财政汲取能力。加上社会经济发展带来的各种新增事权在政府间缺乏明确的划分,造成事权和支出责任在政府间的划分缺乏稳定性,一些地区、基层政府面临着很大的财政支出压力,地方政府财政越来越依赖于转移支付、土地财政和地方政府债务等,地方政府一般公共预算收入不足一定程度上造成地方政府对社会保障、公共卫生、义务教育等基本公共服务的投入长期不足。我们认为当前的政府间财政关系完善最为重要的是改革政府间的支出责任,因为事权的履行在现实经济中涉及决策、执行、监督等多个层面,对在政治上高度集中、立法权也高度集中的国家,试图在纵向上把事权划分清晰可能与政治体制存在冲突,而以支出责任划分为主要路线图,至少可以在执行层面理清政府间的财政责任,而决策权、监督权属于上一级政府,可以与政治上的民主集中制度更好地保持内在运行的一致性。

在中国式分权体制下,受财政与政治晋升双重压力的影响,分税制改革后,地方政府不得不寻找预算外财源以应对“财权上移、支出责任下移”导致的被动型财政压力,以及经济分权和官员晋升竞争引致的经济建设支出压力。因为城市化快速推进,预算内财政收入越来越难以满足庞大的城市建设支出需求,1998年修改