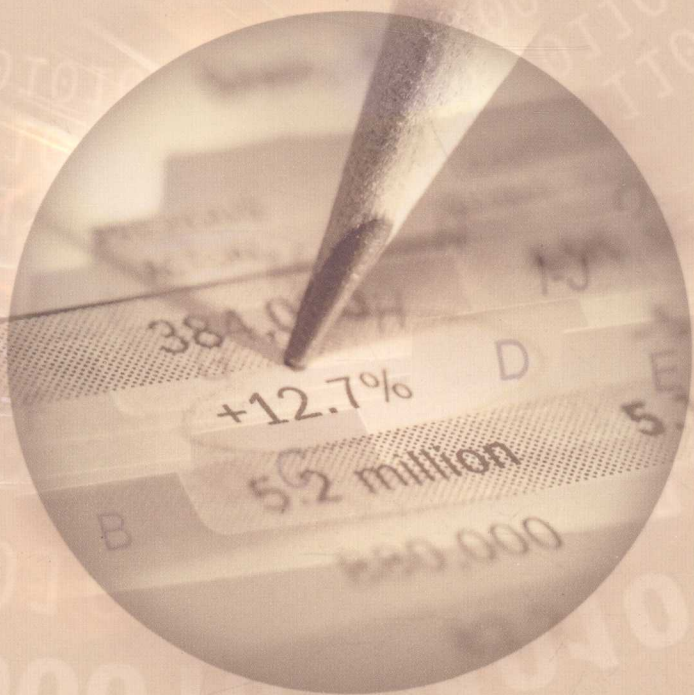




21世纪中国地方公共问题研究系列

中央与地方财政关系 及其变迁史

◎朱红琼 著



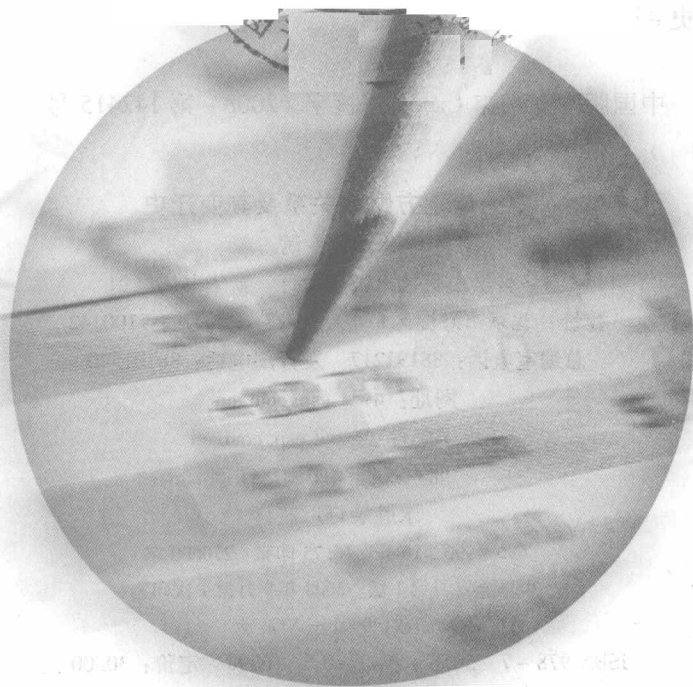
经济科学出版社
Economic Science Press



21世纪中国地方公共问题研究系列

中央与地方财政关系 及其变迁史

◎朱红琼 著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：周秀霞
责任校对：徐领柱
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方财政关系及其变迁史 / 朱红琼著. —北京：
经济科学出版社，2008.9
(21 世纪中国地方公共问题研究系列)
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7547 - 0

I. 中… II. 朱… III. 财政 - 中央和地方的关系 - 经济
史 - 研究 - 中国 IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 142415 号

中央与地方财政关系及其变迁史

朱红琼 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

690 × 990 16 开 16.75 印张 270000 字
2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
印数：0001 — 3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7547 - 0 / F · 6798 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

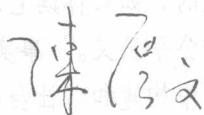
现代意义上的公共管理研究始于 20 世纪初的西方国家。随着全球经济一体化和信息化的发展，西方公共管理所面临的社会环境已发生了巨大变化，公共管理的观念、理论、方法、模式也都在发展，以适应新环境的变化和新问题的挑战。我国的公共管理研究从 20 世纪 80 年代开始恢复以来，不论在学术研究还是实践应用方面都取得了显著进展，同时也面临转型期的许多问题。2008 年 3 月 18 日，温家宝总理就政府改革和机构改革问题回答中外记者提问时指出：“第一，政府及其所有的机构都是属于人民的，遵守宪法及法律是政府工作的根本原则，政府的任务就是保护人的自由、财产和安全。我们所说的公共服务，就是要为人民的根本利益服务，我们要在继续加强经济调节、市场监管的同时，更加重视社会管理和公共服务进入。第二，要使政府的工作在阳光下运行，这就需要公开、透明。只有政府了解基层和群众的情况，它才能够进步；也只有人民了解政府行为的真实情况，人民才能给政府以有力的支持和合理的批评。我和我在坐的同事们都懂得一个道理：只有把人民放在心上，人民才能让你坐在台上。第三，我想讲一个公共财政的问题，这是很少涉及的问题。我们要推进财政体制改革，使公共财政更好地进行结构调整和促进经济发展方式的转变，更好地改善民生和改善生态环境。其实一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，不仅会从中看到经济的发展，而且会看到社会的结构和公平正义。”事实上，公共问题已经成为我国社会主义市场经济建设过程中构建和谐社会的重大问题，同时也是 21 世纪我国公共管理所面临的重大现实问题。

21 世纪，公共管理更成为制约我国经济社会发展的重要因素，可以说，

不同地区经济社会发展的差异性，反映了各地地方公共管理的差异性，以及以地方政府为主的公共组织的创新理念与实践、改革力度和进程、法制化和市场化及其高效的建设与完善，等等。面对我国各种形式的地方公共问题，作为研究地方公共管理的学者，他们自然产生这样的夙愿，试图通过剖析我国地方公共问题的共性和特性，探讨地方公共管理的本质与规律，寻求解决地方特别是落后地区公共问题的有效途径。地方公共问题的解决、地方公共事务的有效治理还不仅仅依赖于地方政府，研究的视野应拓展到地方政府间的纵横关系，以及地方政府与非营利组织、地方政府与私人部门之间的关系。这些地方公共问题有其共性的一面，但更应重视其个性的一面。共性问题如可持续发展问题、就业问题、老龄化问题等，可以放在宏观的背景中用统一的方法加以处理；个性问题则主要针对特殊地区、特殊个案，所涉及的问题则需要通过具体的、适合地区的、个案的方法加以解决。

地方公共问题是一个广阔而深邃的研究领域。“21世纪中国地方公共问题研究系列”在强调理论深度的同时，更强调了实践中的实用性与可操作性。在借鉴各国研究地方公共问题的前沿性理论的同时，充分应用区域经济理论、公共部门经济学、地方治理制度、新公共管理学等理论，将作者独到的观点贯穿其间，并借鉴各国地方政府改革、地方治理、公共管理等方面的成果，与具体问题相结合，为读者提供了解决地方公共问题的新思路与新方法。

本研究系列是贵州财经学院公共管理学院、财政与税收学院的教授、副教授、博士近年来承担省部级科研项目、撰写博士论文、与实际业务部门横向联合研究的成果，是系统研究地方公共问题的开创性著作，涉及内容广、工作量大。本研究系列的顺利出版，得到了许多从事地方公共问题研究的学者们的关键性支持，并获贵州财经学院学科建设基金资助。



2008年9月

序 一

朱红琼同志就读东北财经大学的时候，我对她就十分了解。她刻苦、钻研的学习态度，严肃、认真的治学精神，不仅表现了极高的智商，而且表现了极高的情商。然而，她要写一篇中国封建社会至新中国成立以来的中央与地方财政关系及其变迁的博士论文，却令我感到十分惊讶。因为写财政史方面的论文既要研究当代的资料，又要研究古代的资料，尤其是古代的资料，从浩如烟海的史籍中剔抉爬梳、探幽索隐，梳理出中国数千年中央与地方财政关系的史料，谈何容易！然而，她仅用两年多的时间，居然完成了一部20多万的书稿。我怀着疑心与好奇，翻开了这部书稿。当我读到第一章第四节的时候，书稿中深邃的分析、严密的逻辑和广博的引证，一下就吸引了我的眼球，使我不忍释手，索性一口气读完了这部书。

全面论述中国自封建社会以来的中央与地方财政关系，这是该书的显著特点之一。在中国历史上论述某一个朝代的中央与地方财政关系的著述，并不少见（朱红琼对这些都进行了一一梳理），但论述封建社会至新中国成立以来长达两千多年各个朝代中央与地方财政关系的著述，据我所知，尚属凤毛麟角，即使在许多《中国财政史》的著述中，也很少在每个朝代都论述中央与地方的财政关系。所以，我感到朱红琼的这部书，在中央与地方财政关系这一研究领域，堪称填补空白之著。

以往研究中央与地方的财政关系，多局限于判定某种财政体制的优劣，致使这一研究往往陷入不能自拔的境地。例如，

许多学者在研究中央与地方财政关系的时候，大多疾恶如仇地抨击中央财政集权体制，而对分权财政体制则大加赞许。然而，为什么实行中央财政集权体制的时间远远长于实行分权财政体制的时间？于是抨击与赞许便互相矛盾起来。朱红琼的这部书，另辟蹊径，她是从某种财政关系产生与消亡的规律性入手，进行分析研究，从而开拓了她的研究视野，使这种研究不仅有很强的理论价值，而且有很强的可操作性。例如，对中国封建社会财政实行的中央集权制，她没有从批判的角度去研究，而是对这种财政关系产生的必然性进行分析，而且分析得从容不迫，娓娓道来，令人耳目一新。

本书虽然研究的是中国历史，但却引用了现代的分析工具，即借用霍姆斯特朗-米尔格龙（Homstrom-Migrom）的多任务数学模型推导的结论，来说明中央的激励机制对地方政府行为的影响。这种定性定量相结合的研究方法，不失为本书的又一特点，也显示了作者博今通古，在选择研究方法方面的游刃有余、信手拈来的熟练程度。但这种方法的运用，一定要慎重，运用得好，则有“点睛”之效；运用得不好，便有“添足”之嫌。因为使用数学模型，要求有完整有效的数据，其计算才能准确；而中国历史上，很难发现完整有效的数据。

我们知道，从古至今，许多政治家、思想家都曾研究过中央与地方的财政关系。例如，《管子》曾经论述过分权而治的问题，他指出，当时的社会曾经存在一系列矛盾，如“野与市争民，家与府争货，金与粟争贵，乡与朝争治”，其中“乡与朝争治”是重要矛盾之一。这种矛盾实际就是如何处理中央与地方的关系问题，其中也包括财政关系。至于如何解决这一矛盾？《管子》认为：“朝不合众，乡分治也。”（《管子》卷一《权修第三》）这里所说的“乡分治”，就是指“分权于乡”问题，即“分权而治”。至明末清初的王夫之，进一步分析了中央与地方的统与分问题。他认为：“天下之治，统于天子者也。以天子下统乎天下，则天下乱，故封建之天下，分其统于国；郡县之天

下，分其统于州（后世曰道、曰路、曰行省、曰布政使司，皆州之异名也），州牧刺史统其州者也，州牧刺史统一州而一州乱，故分其统于郡；郡守统其郡者也，郡守统一郡而一郡乱，故分其统于县。”为什么一其统而乱（一统指高度集中），分其统则治？因为一统而非分统，“非但智之不及察，才（财）之不及理也。”（王夫之《读通鉴论》卷16《齐高帝》）由于地广、人众、事繁，很难洞察民情甘苦实际，以掌握宽猛弛张之宜，事事均待上峰政令办事，形似统一集中，实际不能因事因时因地制宜，而得以令行禁止。一些暴君污吏，则可借各方之口或上峰指示，统制所属以应其所欲。为了解决“统”的弊端，王夫之提出了“以绪相因”，权责有分的主张，所谓“统者，以绪相因而理之谓也，非越数累而遥系之也。”即政令的集中统一，是指国家大计方针，上下认同一致，并非事无巨细，均待朝廷旨意决定，那种单凭累篇文牒诏令，遥而控之，不问地方实际情况，强求一律，照搬照套的“统”，必然会“民愈怨，事愈废，守令愈偷，未有不亡者也。”（王夫之《读通鉴论》卷16《齐高帝》）所谓“分”，就应该将征自天下的谷帛，大多散贮于地方各州，各州的库藏，等于朝廷的内库，散积于天下而不系之于一方，朝廷为天下措当然之用，地方皆为朝廷司不匮之藏，责无旁贷，事权利权均定而有分，地方官吏虽不保其个个廉洁自持，但也难以经常向朝廷呼吁财用不足，专赖中央拨补济助。奸猾胥吏在统而有分的制约下，也难以借口需索而横取于平民（《读通鉴论》卷22《唐玄宗》）。这些论述，都很有见地。在当时的政治、经济、科学、文化的历史背景下，能有这样的认识，实属不易。但这些认识，显然没有揭示各代中央与地方财政关系的真谛。至于近、现代专家、学者，也有论及某一断代的中央与地方财政关系的大作（诚如本书作者所列），这些都不乏真知灼见，但触及中央与地方关系真谛者，实不多见。朱红琼这部书的出版，必将成为一家之言，而将中国中央与地方财政关系的研究推向新的高峰。

在《中央与地方财政关系及其变迁史》一书即将付梓之际，我谨向朱红琼同志表示衷心的祝贺，并希望她在这个研究领域取得更大的成功。

东北财经大学 孙文学

2008年8月5日

序 二

世界各大文明古国中，唯有我中国长存至今。在漫漫几千年的历史之中，中华民族虽历经坎坷，甚至多次长时期地反复，但总的趋势无疑是越来越大、越来越强，直至今日成为一个拥有 13 亿人口的高度统一的泱泱大国。在这一过程中，较为妥善地处理了中央与地方的财政关系显然是一个极其重要的因素。我们可以试想，在一个通讯靠驿站、烽火，交通靠骡子、马匹甚至步行的时代，要维系像我们这样一个大国的统一，在技术上是多么的困难！历史也已经证明，除了中国之外，历史上的所有大帝国都不免因此而归于失败。从中我们同样不难推断，古代中国的政治、经济体制（包括中央与地方财政关系的制度安排）必有其相当的独到之处。对此进行深入和细致的探究，显然将是引人入胜而又有益于现实的。

当然，任何制度安排又都是“双刃剑”，有其利则必有其弊。古代财政制度安排中，究竟有哪些优点是我们需要继续肯定并进一步发扬光大的？究竟有哪些弊端是需要我们扬弃的？——扬弃这些积弊的主客观制约条件又有哪些？这些都是我们必须正视和研讨的。在中国现代化进程中，一个重要特点就在于我们必须直面我们国家和我们民族厚重的历史，这是绕不过去的。历史有其惯性，对于我们五千年的文明历史而言，历史的惯性无疑是巨大的。因此，我一直认为在我国财政学的研究中，应该多多重视对财政史的研究，坚决摒弃历史虚无主义和妄自菲薄——这也应该是建设中国特色财政学的题中应有之义。

正是基于以上的考虑，我一直鼓励学生从事中国财政史的研究。朱红琼同志曾师从于我国著名的财政史学家孙文学教授，打下了良好的古文和财政史研究基础；后来又在中国社会科学院从事学术活动，对中央和地方的财政关系作了长期的专门研究；攻读博士期间，她将这两方面的擅长结合起来，撰写学位论文，遂有了现在呈现在读者面前的这部力作。

朱红琼同志的这部著作，采取了财政史研究中常规的断代史写法，考证严密，中规中矩，反映出作者无论在治史还是对当代财政理论和实践的理解上，都已经具备了相当深厚的功力。而更为精彩的是，作者在看似平淡的叙述和考证中，却暗藏机锋——认真看过本书后，我相信读者自会领略的。

朱红琼同志这部著作的难能可贵之处还在于，作者在写作过程中对中国财政学发展始终怀抱着一颗责任心。随着时代的变迁，有着良好的治史功底的财政学家渐趋稀少，中国财政史的发展确有青黄不接之虞，对此她曾多次与我有过交流并深有感慨。为此，朱红琼同志在博士论文的选题与写作中，不避考据之繁，迎难而上，确实表现出了我国年青一代财政学者的良好治学风貌，也使我们对我国财政学发展的光明前景更加充满了信心。

上海财经大学 毛程连

2008年8月2日

摘 要

在一个由多级政府构成的国家中，处理好中央与地方政府的关系通常是一个重要的问题。政府将财政作为调控经济的重要工具和手段，在“以政控财、以财行政”的相互作用下，财政关系是中央与地方关系的最好缩影。调整好中央与地方政府间的财政关系，一直以来是中国政府非常重视的问题。

本书将中央与地方政府的财政关系追溯至两千多年前的封建中国，是因为中央与地方政府关系是一个历史的范畴。尽管任何一段历史都有它不可替代的独特性和不可重复性，但其在处理中央与地方财政关系时有许多共性、规律性的东西。自新中国成立以来，中央与地方财政关系几经变化，经历了新中国成立初期的统收统支、20世纪80年代以来的分灶吃饭，以及1994年实行的分税制。在现阶段，如何完善分税制，使中央与地方的财政关系更顺畅、财政职能更好地在行政组织系统内部得以科学的配置，是我们正在面临的一大难题。改革路径的选择是历史在起作用，中央与地方财政关系的调整与历史密切相关。新中国成立以来，我国中央与地方财政关系的形成及演变受到过去的影响，同时也限制了当前改革路径方式的选择。我们只有在了解了两千多年来中国中央与地方财政关系变动的规律及轨迹，并加以反思，结合当前的社会条件、经济情况、政治形势等进行分析，才能对今后的发展方向有所了解。

本书在构建了中央与地方财政关系的理论框架的基础上，梳理了中国两千多年来中央与地方财政关系及其变迁历程。通过考证，在充分掌握资料的基础上，利用经济学分析方法对两千多年来中国政府间财政关系变迁的规律及其制度成败和经验教训进行总结，并加以提炼，力图煮海为盐，去粗取精，做到以古喻今，反思历史给现实以借鉴。

在研究过程中，本书跳出当前研究中央与地方财政关系普遍关注的集权与分权孰优孰劣、应该集权多点还是分权多点这一窠臼，而是着眼于历

史，回归“财政”一词的本质，将“财”与“政”、中央与地方、集权与分权这样一些相互依存、共生的关系联系起来进行分析。从历史背景、政治形势、统治者的目标追求等出发，将该时期中央与地方的财政关系看作中央政府与地方政府在多种因素作用下做出的抉择；改变了以往研究中只关注中央政府而忽视地方政府的偏颇，而兼顾到地方政府的作用，对地方政府行为进行分析，使中央与地方的财政关系及其调整等内容显得更为完整；在研究的过程中，注重结合财政史的资料考证研究方法与经济学分析方法，在充分掌握历史资料的基础上，利用制度经济学中有关制度变迁的理论与方法，对某一时期中央与地方政府财政关系的形成、变化进行剖析，尤其注重对财政关系发生变化的历史拐点进行分析，如对唐朝中叶时以两税法取代租庸调，注重分析改革前后中央与地方财政关系的变化，以及这一变化对中央与地方政府之间产生的影响，“两税法”何以得以顺利实施等问题，深入剖析两税法取代租庸调这一经济现象背后的政治实质。

将两千余年来中国的中央与地方财政关系放置在历史背景中进行分析，我们不难发现这样一个规律，无论财政上集权于中央还是分权于地方，都只是中央政府为实现政治统一或政治集权的一个手段和工具，这是本书的一个重要论点。论点之二是，中央财政压力常常是推进中央与地方财政关系变迁的重要原因。在封建皇权统治下的中国，中央与地方财政关系随着中央利益的调整而变化，体现出皇权的专制性与垄断性，以及中央在对地方管制失控后的妥协性。论点之三是，封建君王为了实现对地方政府、官吏的统治，通过设置考核机制、激励机制，使地方政府朝着中央政府预期的目标行事。在这种机制的导向下，完成财政收入任务等显性目标成为地方政府的首选，而社会公益型地方公共物品则没有得到应有的重视，因而供给不足。地方政府追求制度外、预算外收费等行为也有其存在的制度土壤。最后，从历史延续性的角度出发，发现新中国成立以来中央与地方财政关系及其变迁过程中也凸显出以上某些问题，如果不加以重视和规避，也有可能重蹈覆辙，难以跳出历史的窠臼。

全书共分十一章，除了第一章引言、第二章中央与地方财政关系的基本理论框架和第十一章结论与反思外，每一章均按历史的先后顺序对该时期中央与地方政府的财政关系进行论述。

第一章是引言，提出选题背景、意义及文献综述，说明研究方法和思路以及创新、不足之处。

第二章是关于中央与地方财政关系的基本理论框架，是后文论述的理

论基础。主要对中央与地方财政关系的研究内容、模式的选择以及中央政府与地方政府的行为等进行分析,既是后文论证的理论基础,也对后文的研究内容起到限制约束作用,使本书研究有的放矢,具有针对性。

第三章论述秦汉时期中央与地方财政关系。这是中央集权财政关系的起点,秦朝实行中央集权是历史必然。分封制不利于实现全国的统一治理,而郡县制却正好相反,有利于中央集中全国财力物力以实现国家统一和政治稳定之目的;两汉时的郡国并存及其后的削藩过程,无一不透露出其政治统一之目的。与此相关的是,郡县制下的中央集权的财政体制影响了其后两千余年的中国历史。

第四章论述了唐朝中央与地方财政关系。以安史之乱为转折点,前期财权高度集中于中央,但安史之乱使这一形势发生了转变。中央政府与地方政府在衡量各自的成本与收益后,最终实施了两税法,而中央与地方的财政分配关系也从高度集权向上供、留州、送使的三分方式转变,地方拥有了较大的财权与财力。唐朝末期是中央与地方争权的时代,中央政府通过改变两税三分法的规则、分配数量等方式向地方收权,而地方政府也相应采取了应对措施以维护到手的权益。最终在地方强权的制约下,中央试图集权之措施最终以失败告终。

第五章分析宋朝高度集权的财政关系。在宋朝,无论是经济还是政治,都向集权这一目标行进。宋初,通过削减方镇的军权、行政权、财权等方式向地方收权,同时又通过设转运司制约一路财政以实现集权目的。到北宋后期及南宋,中央仍然以集权作为其主要目标,从上供之初没有定额到有定额,到朝廷封桩后第二征调系统的存在,再到多次增加上供额,实行无额上供及南宋时设置四大总领所搜刮地方财政,无不显示出中央集权之倾向。

第六章论述元朝复杂的中央与地方财政关系。主要对行省、腹里、各封王与中央政府之间的财政分配关系进行论述。重点在于分析以行省为枢纽的中央集权的财政关系。行省作为行动中的中央政府,凡钱粮、兵甲、屯种、漕运等事无不统之。通过行省综领督办,赋税在以行省为单位的地方与中央之间进行分配。

第七章主要论述明朝中央与地方财政关系。明朝一直保持集权于中央的财政体制。财政收入高度集中于中央,地方存在严重的财政困难。而在财赋的分配过程中,为使中央政府管理简化,主要以“侧面收受”的方式进行,但这一方式却加大了地方政府的困难及百姓的负担。

第八章阐述清代中央与地方政府财政关系。清前期财权高度集中，通过解款协款制和严格的奏销制以实现各地财政的管理。但自1840年后，中央集权的财政关系开始瓦解，地方拥有较大的财权是从“就地筹饷”开始的。清末期中央政府不甘财权旁落而与地方进行财权之争。

第九章是关于民国政府时期中央与地方财政关系的内容。分北洋政府时期与南京国民政府时期加以论述。重点在于阐述各个时期中央与地方政府在划分国地财政方面的做法，以及对中央与地方政府的行为进行分析，认为中央是以经济集权或分权之手段以实现政治集权之目的，而地方则采取“上有政策、下有对策”的应对方式。

第十章是关于新中国成立以来中央与地方财政关系的内容。主要论述了各个时期中央与地方财政关系的变化，并对比分析了国际上处理中央与地方财政关系时的各种做法及今后的发展趋势，从而对我国今后中央与地方财政关系改革提出相应建议。

第十一章是对全书的总结，得出本书的几个论点。论点之一是，无论中央与地方财政分配是集权或是分权，均是为了实现中央政治集权这一目的；论点之二是，中央财政压力是中央与地方财政关系调整的动因。当中央出现财政困难时，最常采取的措施往往是直接调整中央与地方的财政分配关系，将原属于地方的财政收入收归中央；论点之三是，中央政府通过监督、激励机制影响地方政府的行为，使其成为中央政府谋求财政收入最大化和实现政治稳定的工具。各种乱收费、乱摊派等现象的产生有其内生性和必然性。

ABSTRACT

The relationship between the central government and local governments is usually an important problem in a country formed by multistage governments. Finance is an important tool and means to adjust and control economic used by government. The financial relation is the best epitome of relationship between the central government and local governments with the interaction of "control the wealth by policy power, administration with the wealth". Chinese government pays more attention to deal with the financial relationship.

The research traces back to more than 2 000 years because the financial relationship is a historic category. There are much commonality and regular of financial relationship though it has a uniqueness and reiteration. The financial relationship has been changed many times. At the beginning the revenue and expenditure is overall arranged and then the tax revenue to deliver from local government to central government is an overall rationing system. In 1994, there was a system of tax distribution. How to adjust the relationship is an important problem. The history takes effect to choose the route of reform. The adjusting of financial relationship is related to history. It was influenced by past and will be influenced too in the future. So if we find out the regular pattern and the change orbit that we know well the direction of development of financial relationship.

It researches in the financial relationship of every dynasty and its change. It will get some experience which can be drawn by people now with the method of an analysis to background and information.

Many people research the financial relation always pay close attention to these aspects such as which is better between centralization and decentralization. This text doesn't do such things. but with a view to return to history, and research the essence of this word "finance", and it analyzes the action of gov-

ernments by link up the relation between “revenue” and “policy”, central authority and local governments, centralization and decentralization or such interdependence factors. And get a conclusion that the behaviors of governments are chosen by weigh gains and losses. It not only pay close attention to this angle of central government but also giving consideration to local governments which often be ignored. Thus make it follows a logical train of thought the behavior of local governments, this study analyzing with the forming, change of the financial relation with the method of the Institutional Economics. It especially pays attention to the historical flex point and with an emphasis on analyzing. Such as the financial relationship would change to be what when Two-Tax-Law replaced Zu-Yon-Diao, and what influence does it produce to central authorities and local government with this change, etc.. The study carries on research the political essence behind the economic phenomenon thoroughly Two-Tax-Law replace Zu-Yon-Diao.

With the background of China Financial relationship for two thousands years, we can easily find the rule that whatever it is centralization or decentralization, they are only a way or tool for Center Government to realize Centralization, this is one of the key opinion in this article; The Second opinion is that Center Government pressure is the important reason to push the change for Center and Local Financial relationship. In China under feudal imperial power control, the relationship between Center Government and Local Financial is changing with the regulation of Center Government benefit; it embodies autocracy and monopoly of imperial power, and the compromise after local government being out of control. The third opinion is that the central governments set up encourage mechanism and incentive mechanism to governance local governments in order to realize the goal of central government. It was the local government's first goal to impose taxation and had not got the due attention to social public service or other local public goods. There are bad consequence of supply with insufficiently and the extra-budgetary behavior of charging etc. Finally, it reaches a conclusion that there are such problems with the financial relation now. If we don't pay attention to them and evade them, we will follow the same catastrophic probably, and it is difficult to jump out the nest of history.

The structure of this text as follows; it is the introduction at Chapter one, it has explained research purpose, the method and the innovation of this text.