

从财政体制改革角度论中央与地方的关系

<http://www.criifs.org.cn> 2006年11月28日 殷志红

中央与地方关系一直以来是中国最为复杂的问题。中央与地方关系的实质是中央与地方政府的权力和利益分配关系，而财政体制决定了中央政府与地方政府的财政收入的获取与分配，从而影响着各级政府经济利益和政治利益的分配。财政分配集中体现各种政治力量利益、矛盾与冲突。财政体制是经济利益转化为政治利益的“转换器”。每一次的财政制度变更对中央政府与地方政府的关系都是一次调整。

### 一、统收统支财政体制时期，中央与地方关系

1949 年建国后，新中国面临的是国民政府留下的千疮百孔的烂摊子，国民经济已处于崩溃状态。党和国家为了合理利用资源，在资金紧缺、物资匮乏的建国初期，采取了以统收统支为主的财政体制，即财政收入上交中央，财政支出由中央核定指标。这一时期中央政府具有强大的财力支配权，属于中央集权计划经济体制。虽然统收统支的财政体制在当时是很必要的，也有效地恢复了国民经济，但中央集权也有许多弊端，诸如中央各部权力和能力迅速膨胀，大权独揽，四处伸手，压抑了地方的积极性。于是50 年代末，随着中央财权逐步下放于地方，这一时期的地方政府获得较大财权，地方计划代替了中央计划，打破“条条专政”，实行“块块专政”。中央财力和权力的下放，促成地方盲目上马，重复建设。直到大跃进以后，中央又重新集权，基本收回了财权。

这一时期财政体制经过多次变动，都反映了中央集权与地方分权关系的变化，包括“集权—分权”或者“分权—集权”的循环变化过程。无论怎样变动，基本上都是一个统收统支的财政体制。地方虽然有自己的财政收入，但是中央财政仍处于支配地位，它通过中央集权制度和高度集中的国家计划控制着地方政府的经济活动。中央政府相当强大，有很高的权威性。中央政府与地方政府权力与利益分配的不平衡，压抑了地方的积极性和主动性，更可能造成的后果是地方政府的两种极端行为：一旦中央政府关注地方的局部利益，为发挥地方的积极性而下放事权，往往就引发地方政府行为失范，生产建设出现盲目性和无政府状态，如20 世纪50 年代末的情况便是这样。而一旦中央政府收回权力，强调中央的积极性时，地方政府就会因无权或少权，从而采取消极待命的态度，缺乏主动性与积极性。

### 二、财政包干时期，中央与地方关系

建国初中央高度集权的财政体制，存在着激励不足的问题，不利于地方的发展和建设。为了充分调动地方政府发展经济的积极性和主动性，1980 年开始施行“分灶吃饭”的分权体制。1988 年以后，又实行了多种形式的“大包干”财政制度。

分灶吃饭、财政大包干是一种分权制财政体制，从本质上看属于一种中央政府与地方政府之间

的委托—代理关系的分权体制：中央政府的财政收入是通过地方政府征收的，中央的收入不仅仅取决于其与地方政府之间协商达成的分配比例，还依赖于地方政府汲取财政收入的积极性和主动性。

实施这些分权财政体制后，中央与地方的利益关系发生了较大的变化，从中央方面来看，是中央政府收入所占的两个比例不断下降，中央财政难以为继，在财力分配中的主导地位难以持续。同时这种财政体制也不利于中央对地方政府财政收支进行有效监控，中央政府的宏观调控能力被严重弱化。从地方方面看，在地方财政管理权限日益扩大的情况下，地方的利益机制不断强化，促使地方政府从本地利益出发尽可能地汲取财政收入，做出了很多有损全局利益的非理性短期行为。在实行财政包干体制时，中央与地方政府（省级）一对一分别谈判，形成一种“契约关系”。这种关系是不稳定的。随着社会政治经济文化等因素的不断变化，为了解决新问题，这种关系就必须不断变化。

在这一时期，中央与地方的关系从建国初的中央政府占绝对的领导指挥地位逐渐转变，成为地方政府有权有实力跟中央政府讨价还价的一种利益博弈关系。

### 三、分税制时期，中央与地方关系

面对以往统收统支和分权让利的财政体制各自存在的种种问题与缺陷，中央决定从1994年开始，对财政体制做出了重大的体制改革，以分税制代替了财政包干制，初步建立了分税制的财政体制。通过这次财税体制改革，确立了分税制为核心的中央与地方政府关系调节机制，建立了较为积极的中央与地方政府关系，特别是为今后我国在中央与地方政府之间逐步建立合理的利益分配和责权利关系奠定了基础。

分税制财政体制与原来的财政体制相比有了质的飞跃。首先，它规范了政府间的收入范围。它打破原有包干体制中中央和省级财政没有明确收入筹措范围的缺陷，这样为各自收入弹性空间扩张有了制度依据，为各级政府根据事权划分规则筹措收入奠定基础。其次，它划分了政府间的事权和职责，更重要的是它调整了中央与地方的分配关系。原有体制基本上是中央财政依靠地方财政上缴过日子，中央政府应尽的职责要靠地方政府的“支持”来履行，中央应有的权威被淡化。而分税制在处理中央与地方关系时是通过税种的划分而非财政收入的分割来进行的，这样不会直接伤害双方的利益，为正确、合理地处理中央与地方分配关系开辟了一条新路径。

分税制的财政管理体制是一种科学合理规范的制度，建立了国家财政收入稳定增长机制，规范了中央与地方经济收入的来源和征管，对中央和地方的利益关系形成了较为规范合理的制度。中央财政收入所占的两个比例不断攀升，宏观调控能力逐渐增强，同时也调动了地方发展的积极性。但是1994年的分税制改革不是很彻底的，具有明显的过渡特色，表现为：①有中央大一统特色。②有过渡时期体制特色。当时的分税制是一个初始模式，不是一步到位的最终模式。这个过渡特色给中央和地方的关系制造了新的矛盾。虽然中央和地方的财权划分方面有了较为明确的规定，但是在事权划分上还是缺乏明确界定，导致地方分担了不少本应由中央承担的事务，使得地方财政日益吃紧，尤其是县乡一级地方政府普遍存在严重的赤字和财政危机。同样因为这个过渡性，中央财政每年根据基数法把一部分收入通过税收返还给地方，加深了发达地区与贫困地区的贫富差距，并且造成中央政府可支配收入与分税制以前相比并没有太多的有效增量。而税收返还到地方的大多聚集在省市地方政府，通过层层截留后能由基层地方政府支配的就很有限。基层地方政府不得不伸手向上级要钱，而中央政府可支配财政收入也很有限，无法满足其要求，这就造成了矛盾。不过虽然各类问题

不断出现，但是中央与地方财政关系的规范化和制度化程度相比以前的财政体制已经有了很大的进步。

## 结语

事实证明，要正确合理地处理中央与地方的分配关系，必须有一个科学规范的制度，而分税制正好为解决这一问题开拓了一个新路径。就目前世界上而言，分税制是各国通行的，也是最先进的一种财政体制。合理、完善的分税制是分税与事权相统一的，收入与支出配合，事权与财权相符，所以分税制在正确、合理地处理中央与地方关系中有着极大的优越性。它能够通过完善的财政体制来协调中央与地方的经济政治利益关系，形成更为和谐的中央与地方关系。

文章来源：经济论坛           （责任编辑： XL）