

1978年以来我国地方政府可支配财力变化研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年3月5日 杨志勇

摘要：地方财政与中央财政在收入来源上的不一致，源于地方政府与中央政府利益的不一致性。由于中央政府和地方政府的财源边界没有明确界定，形成了非规范化的财政秩序，这不利于激励相容的财政体制的形成。规范化的财政秩序的确立需要地方政府的平等参与。

关键词：地方财政 财政秩序 财政体制

1978年以来，中央与地方财政关系发生较大变化。经过多次改革，基本上形成了分税制财政体制，但现有财政体制仍需进一步改革，以有效提供公共服务。本文从地方政府可支配财力的演变角度来研究中央与地方财政关系。

一、1978-2007年中央与地方财政收支对比关系的演变

1978—1993年间，地方财政收入占全国财政总收入比重的波动幅度较大，先从最高的1978年的84.5%下降到最低的1984年的59.5%，之后开始回升，1991—1993年均均在70%以上。1994年后，一些地方财政收入占全国财政总收入的比重迅速下降，1994年仅为44.3%，之后略有变动，2007年为45.9%。（参见表简略）

1978-1993年间，除1990年之外，地方财政收入占全国财政总收入的比重均超过地方财政支出占全国财政总支出的比重。1978—1993年间，地方财政收入总体上能满足地方财政的支出需要。当然，各地情况不一，有的地区收入远大于支出，有的地区收入则不足以满足支出需要。不能满足支出需要的地区，中央必须给予适当的财政转移支付。但当中央财政收入难以满足支出需要时，要保证稳定的财政转移支付规模，难度较大。

1994年，分税制财政体制改革显著改变了中央与地方财力对比关系。1994年后，一些地方财政从主要靠自身财力满足支出需要转到严重依赖中央的财政转移支付。1994年，地方财政收入占全国财政收入的比重迅速下降，仅为44.3%。直至2007年，该比重一直处于较低水平，且长期在45%附近徘徊。1994—2007年间，地方财政收入占全国财政收入的比重都远远低于地方财政支出占全国财政支出的比重，收支差距在20个百分点左右。

二、1978年以来地方政府可支配财力的变化

从1978—2007年中央与地方财政收支对比情况看，我国地方财政收入占全国财政总收入的比重经历了一个从高到低到高再到低的过程，这也是地方政府可支配财力的变化过程。

1994年分税制改革后，地方政府可支配财力的充足性受到影响。即使是1994年以前，地方政府可支配财力也并不绝对充足。从表面上看，1978—1993年，地方政府可支配财力比较充足。但实际上，中央与地方财政收支对比情况只是说明了地方政府财力相对于中央政府而言，有一定的优势。在全国财政总收入占国内生产总值不高的情况下，地方政府可支配财力实际上也是捉襟见肘。1978—1993年，全国财政总收入占GDP比重持续下降。1978年财政收入占GDP的比重为31.06%。之后，该比重持续下滑，1985年为22.24%，1992年为12.94%，1993年为12.31%。

地方政府可支配财力的不足可从地方政府财力分布格局上看出，1994年之前，地方财政是预算内、预算外和制度外三分天下。而全国财政总收入占GDP比重衡量的只是预算内收入。地方政府大量事务需要靠预算外和制度外收入支持。而且，越是基层政府，预算外和制度外财力的重要性越大。

正因为财政收入占GDP比重不高，中国在1994年进行了财税体制改革。改革之初，该比重仍然保持了下降态势，1994年为10.83%；1995年为10.27%。从1996年开始，该比重开始回升。1996年为10.41%，1997年为10.95%，1998年为11.70%，1999年为12.76%，2003年为15.99%，2005年为17.21%，2006年为18.38%，2007年达到20.80%。

1994年财税体制改革后，中央政府财力相对比较充裕，中央政府调控能力不断得到提高。与此同时，基层财政困难成为财政体制创新迫切需要解决的问题。1994年后，中央政府通过财政转移支付，在很大程度上保证了地方政府特别是落后地区政府基本公共服务支出需要。但不断扩大的财政转移支付规模也留下一些隐忧。地方政府的相对独立性是否会受到财政转移支付的约束？地方政府到底应在多大程度上依赖中央政府，才能保证地方政府不会患上“财政转移支付依赖症”？

三、地方政府可支配财力受财政秩序方面存在问题的影响

1978—1993年，地方政府财力从表面上看，要强于中央政府。但在中央容易对地方财政产生实质性影响的前提下，这样的财力分布格局不见得就能形成良好的财政秩序。1980年，中央与地方财政开始分灶吃饭。在这之前，即使地方财政有较高的收入比重，但由于财政收支制度的高度统一，地方财政的机动性并不大，实际可支配财力仍有限。1980年后，中央与地方财政之间的财政秩序还存在着一定问题，对地方政府可支配财力产生了不利影响。财政秩序方面存在的问题主要是：

（一）中央财政多次向地方财政借款。1981年，国务院决定当年对地方财政支出的结余由中央财政按地方可用财力的一定比例借用，向地方财政借款70亿元。1982年借款金额为40亿元。1983年，中央财政向地方财政借款改为调减地方财政支出包干基数，并相应调整地方的收入分成比例和补助数额。1987年中央财政再次向地方财政借款。1990年，中央为缓解本级财政困难，要求地方财政对中央财政给以支持。

（二）调整财政收支基数和财政收入权限。1983年，我国对卷烟课征的工商税划归中央财政，而1982年以前是用增加地方分成比例的办法，全部返还给地方。从1983年起，对每年烟草税收增长的部分，实行中央财政和地方财政按一定比例分成的办法。

（三）地方政府承担的支出任务不同。机关事业单位人员工资应由哪级政府来定？这是一个事权问题。实际上是由中央决定调整机关事业单位人员工资，但对不同地区调整工资资金的来源是不一样的。可支配财力相对充足的地区，通常需要自己承担这部分的支出任务，而财力相对不足的地区，

通常能得到中央财政转移支付。

(四) 财政收入的划分。2001年，国务院决定改革按企业隶属关系划分所得税收人的办法，对企业所得税和个人所得税人实行中央和地方按比例分享。除少数特殊行业或企业外，对其他企业所得税和个人所得税人实行中央与地方按比例分享。2002年所得税人中央分享50%，地方分享50%。2003年后，所得税人中央分享60%，地方分享40%。

四、结语

地方政府可支配财力的演变过程是地方政府不断变化策略并尽可能实现自身可支配财力最大化目标的过程。地方政府在采取这些策略时，受到诸多外部条件的制约。如，地方财力的隐瞒，“藏富于民”和“藏富于企业”。其前提是政府与企业关系的不规范，政府能影响企业，能从“担负”藏富之责的企业中获取资源。当政府与企业关系逐渐规范化后，地方政府仍可能通过所掌握的资源来换取可支配财力。由于政府行为的相对规范化，地方政府从企业获得利益的形式也相应在发生变化。当然，地方政府在获得可支配财力的过程中，中央对地方政府官员的任命制度会对地方政府的选择产生影响。如果地方政府官员行为的选择不是为一己之私，而是为发展地方经济，那么这种逆向选择或道德风险给地方政府官员所带来的负面影响极小。地方官员通过保护本地市场和企业，促进了当地经济总量的提升，而经济总量的提升，通常有助于地方政府官员的晋升。

地方政府可支配财力的决定过程是一个纵向财政分权过程。无论何时，地方政府从来没有减少过在体制内从中央政府那里获取财力的努力。地方政府从中央获取财政转移支付的力量悬殊，再加上转移支付透明度不够，导致地方政府之间的不平等。为更好地激励地方，需要通过制定政府间财政关系法加以规范。立法过程就是确定中央与地方财力分配规则的过程，需要地方政府的平等参与。

文章来源：《经济纵横》2008年第6期 （责任编辑： Hlh）