

## 我国财政体制改革对地方政府职能转变的影响

<http://www.criifs.org.cn> 2009年5月18日 刘义胜

**摘 要：**财政是各级政府行使职能的基础，按照层级政府的要求，必须建立与之适应的财政体制，以保证政府职能与财力的匹配。我国财政体制改革与地方政府改革具有时序上的一致性，财政体制改革推动了地方政府改革和政府职能转变；同时，由于财政体制的不完善，地方政府职能转变受到制约。

**关键词：**财政体制改革；地方政府改革；政府职能转变

按照财政联邦主义的观点，由于各级政府在提供公共物品时具有不同的比较优势，比如中央政府主要在收入分配和宏观调控方面具有优势，而地方政府则在资源配置方面更为适当。因此，不同层次政府之间职能配置要各有侧重，以实现公共物品的有效提供，最大限度地满足社会需求。

由于财政是各级政府实现其职能的基础，在赋予层级政府不同职责范围的同时，必须赋予其相应的财权，即必须对财政体制进行相应调整，这是实现地方政府职能转变的前提条件。我国财政体制改革基本上经历了两个阶段：20世纪80年代的财政包干制和20世纪90年代以来的分税制及其配套改革，这两种阶段改革都对地方政府的职能转变产生了很大影响。

### 一、财政包干制对地方政府职能转变的影响

在财政包干制改革之前，地方政府职能模式是与计划经济相适应的全能主义模式。在这一模式下，政府无限职能与财政资源相对稀缺矛盾所导致的财政压力始终存在，而且，由于计划经济体制和高度集权的政府关系模式，中央政府承担的财政压力尤为突出。由于在原有高度集权的体制内无法有效地释放这种压力，中央政府开始通过分权的方式分解责任，并相应赋予地方政府一定的财政自主权以激励其发展地方经济，做大国民收入这块“蛋糕”，财政包干制由此诞生。财政包干体制增加了地方政府履行职能的经济实力，释放了地方政府发展经济的积极性，推动地方政府加大对本地区的重点建设项目，以及教育、科学、卫生等各项事业的财政投入，提高了地方性公共物品的生产规模和水平。但是，由于财政包干制仍未摆脱计划经济的体制框架，各级政府的事权、财权划分含混不清，财政包干制对地方政府职能的负面影响也越来越突出，催生了“分灶吃饭”的财政体制。

随着放权让利和“分灶吃饭”的财政体制推行，地方政府职能发生了深刻变化，主要表现是：

第一，实现了地方政府职能重心的转移。实行市场化和放权让利改革以后，地方政府的目标函数和约束条件发生了重要的变化。一方面，实行分灶吃饭的财政体制后，地方政府的预算规模主要取决于以下两个因素：一是与本地经济发展水平相联系的财政收入规模；二是中央和地方分享财政收入的比例。由于分享比例已预先确定，所以地方政府可支配财政预算规模直接与本地社会总产出水平相关。当地方政府以一个预先确定的比例包干财政收支时，它就不再仅仅是一个纵向依赖的行政组织，

而逐渐成为一个具有独立经济利益目标的经济组织；另一方面，改革之初推行了行政性放权战略，即权力中心根据决策权的重要性不同，把一部分经过选择的决策权下放到地方或部门，这使拥有较大资源配置权的地方政府获得了实现地方利益最大化的手段。而价格的逐步放开及相当一部分生产资料直接进入市场，使地方政府有可能凭借经济实力争夺稀缺资源。

第二，承担了社会公共服务和公共管理职能。随着经济的发展，社会对公共产品的需求逐渐扩大，地方政府越来越认识到发展公共产品对经济发展的重要作用。公共产品提供的好坏往往和地方财力具有高度相关性，凡是经济发展较快的地区，其基础产业建设也较发达和超前，市场化程度也较高，而落后地区则较为滞后，市场化程度也较低。放权让利改革以来，地方政府财政收入持续增加，其公共管理、公共服务的财政支出责任也更为广阔，财政资源广泛运用于诸如扩大劳动就业、改善教育和公共卫生条件、加强公共卫生的基础设施建设、健全公共的服务系统、增强社会的安全管理、加强防灾减灾的能力，建立健全突发事件应急处理的机制等领域。

第三，改变了单纯以行政手段管理经济的方式。用单一的以纵向垂直和指令性为特征的行政手段管理经济是传统经济体制的产物。随着经济体制由计划经济向社会主义市场经济转变，传统的经济管理方式开始发生改变。一方面，行政手段还在相当程度上发挥作用，另一方面，经济手段、法律手段、市场手段得到更多、更广泛的运用。总之，财政包干体制既是地方政府职能转变的重要体现，也推进了地方政府职能转变的步伐。

在这一过程中，地方政府职能转变与财政体制改革相辅相成、相互影响，取得了积极的进展。但是，另一方面由于财政体制改革的不彻底和不完善，包干制对地方政府职能也产生了一些负面影响，使得地方政府在职能范围、管理权限以及行为方式等方面存在诸多问题，同建立社会主义市场经济的目标不相适应。表现在：

第一，财政包干制并未摆脱计划经济的框架，仍属于行政性分权向经济性分权过渡。改革后，地方政府过多地介入市场领域的局面并没有得到根本改观，这种状况既不利于提高资源配置效率，也挤占了非竞争性公共物品生产的经济资源。财政包干制按照行政隶属关系划分企业管理权，中央企业的收入归中央，地方企业的收入归地方。这极大地刺激了地方政府推动地方经济发展的动力，刺激了地方政府的经济投资冲动。某些地方政府除了自身作为投资主体之外，还通过多种手段鼓励、推动、组织、参与投资，其结果是出现了严重的重复建设、盲目投资等现象，浪费了有限的财政资源。不仅如此，当地方企业出现经营失败时，地方政府往往从财政向企业注入资金，甚至可以通过行政干预，迫使银行向企业融资。国营企业经营乏力，但是却不会倒闭，既搞不活，也搞不死。这种运行机制最终拒绝了市场机制对资源的配置，市场化的优胜劣汰的重组方式得不到实现，也无助于资源配置效率的提高。同时，地方政府过多地将本已有限的公共资源投入到竞争性经济领域，挤占公共卫生、医疗、社会保障等民生领域的财政资源，不利于公共物品供给职能的实现。

第二，包干制下，政府间职能同质性很强且职能范围含糊不清，不利于地方公共物品的有效供给。由于公共物品外部性、层级政府规模收益等条件约束，不同层级的地方政府提供不同公共物品是地方性公共物品有效供给的根本保证。但是，财政包干制的实质是中央政府与地方政府间财权的划分，而没有对中央政府与地方政府之间的事权范围进行相应的界定，尤其是省级以下政府间职能划分几乎没有涉及，从而导致了上下级政府间职能交叉、“越位”“错位”、推诿扯皮等现象严重。

第三，财政包干体制诱发市场分割、诸侯经济和地方主义的扩张，不利于全国统一市场的形成，不

利于建构适应市场经济要求的横向政府间关系。地方政府横向间的良性竞争有助于地方性公共物品有效供给,但财政包干制激活了地方政府的本位利益,使得地方政府在追求自身利益的过程中,不仅有扩大投资的冲动,而且会努力限制本地重要原材料的流出,阻止其他地区的产品输入本地,以避免对本地企业产生竞争压力。比如,擅自设立关卡,制定倾斜政策,甚至动用行政手段,规定严厉的处罚措施,指定消费商品等。这种地方政府横向间的恶性竞争不仅阻碍了全国统一市场的形成和运作,而且加剧了地方政府对市场的介入和干预程度,不利于政府职能的转变。

第四,财政包干体制刺激了地方政府预算外资金的出现,加剧了政府不规范行为的泛滥。财政包干体制一方面突出了地方财政自求平衡,另一方面存在“鞭打快牛”的现象,即收的越多上缴的越多,从而促使地方政府间不仅互相戒备,而且不再把希望放在预算内资金的转移支付上,而是去寻求非预算内资金的扩张,充实自己支配资源的权能。包干制实施以来的十年中(1983年到1993年),全国预算外资金规模迅速膨胀,其中地方政府预算外资金所占比重从65.7%增加到82.8%,占全国预算外资金的绝大部分。从预算外收入的结构来看,不规范的行政事业性收费的增长速度及其所占比例要远远高于较为规范的地方财政预算外收入;从预算外支出结构来看,1989-1993年间,行政管理费支出平均增长率达21.62%,超过同期财政收入及财政支出的平均增幅[1]。虽然随着地方经济的发展与政府公共事务的增多,预算外资金的增长有其一定的合理性,但是,大规模预算外资金的存在和高速增长,明显不利于地方政府行为的规范,削弱了中央政府的宏观调控能力。更为严重的是,这种制度化“小金库”的存在以及不规范的管理机制,为权钱交易、贪污腐败的滋生提供了温床。财政包干制对政府职能转变的负面影响,促使分税制财政体制改革提上日程。

## 二、分税制对地方政府职能的影响

分税制是改革以来对我国经济社会发展、政府职能转变影响最大的财政体制改革,它的实行推动了我国中央政府和地方政府关系的制度化、规范化、合理化,也在促进地方政府职能转变方面取得了巨大成效。

### 1. 分税制改革促进了地方政府职能转变

首先,分税制财政体制在中央总揽全局的框架下,调动了地方各级政府注重财政收益的积极性,增强了其供给地方公共物品的积极性。按照分税制要求,各地方政府集中精力培育对自己有利的财源,为培育新的经济增长点创造良好的投资环境,普遍重视地方公共物品供给,市政设施、公共交通等方面的地方性公共物品供给在分税制后都有显著提高。其次,分税制推动了地方政府职能从微观经济管理向提供公共服务转变。分税制改革的实质是从行政性分权向经济性分权的转变,不再按企业的行政隶属关系,而是按照税种划分中央和地方的财政收入,企业依法向中央和地方政府分别纳税,有利于地方政府财政支出结构的变化,推动了地方政府职能范围的转变。第三,分税制规范了中央和地方的分配关系,提高了财力分配的规范性和透明度,明晰了中央与地方政府之间的利益界限,摆脱了过去“一对一”谈判的博弈机制,使财政收支在规范的框架内运行。总之,分税制的实施增强了中央政府的宏观调控能力,同时促使地方政府转变理财思路,实现规范管理,注重自我约束,增强了政府提供公共服务的能力。

### 2. 分税制财政体制对政府职能转变的制约因素

分税制改革虽然有力地推动了地方政府职能转变,但由于财政体制的不完善和改革的渐进性,分

税制下的地方政府职能与市场经济要求的职能模式相比,仍然存在相当大的差距,需要通过深化改革来逐步完善。

第一,中央政府和地方政府间职能划分不够科学合理,导致中央政府与地方政府的行为“错位”现象仍在一定范围内存在,在很大程度上损害了分税制财政体制的整体功能。首先,地方承担了部分中央支出职责。实践中比较明显的事例有:在收益范围大、具有外溢性、关系到全国经济社会发展的项目,比如三峡移民工程,中央要求地方给予配套的资金;由中央财政垂直管理的部门经费,如气象、地震、武警系统经费,中央要求地方负担一部分;由中央负担的部属高校建设,要求地方给予共建资金配套等。其次,中央承担了部分地方支出职责。中央专项补助中,有许多是对地方性项目的补助,如地方企业技术改造、中小城市基础设施建设、地方旅游事业发展,等等,事实上这等于中央介入地方事务,而且中央对地方的专项补助相对于一般转移支付补助而言,规模要大得多。再次,中央频繁出台法律法规,要求地方保证的“硬性”支出过多。中央通过许多部门法律或法规,规定地方对于农业、教育、科技、计划生育、社会保障、体育、卫生等支出增长要超过经常性财政收入的增长幅度,或者规定占财政支出的比重必须达到某个水平。另外,随着改革的进一步深入,地方政府职能中增加了原来所不具有的事权和财政负担,却没有配套的财力。比如,随着我国社会主义市场经济发展和企业转变经营机制改革步伐的加快,企业下岗职工、低收入人群有所增加,相应要求地方财政负担下岗职工基本生活保障、城镇居民最低生活保障等支出;因城镇住房制度改革而带来的行政事业单位职工住房补贴支出等。

第二,省以下政府间分税内容不清楚,导致了省以下政府职能责任含混不清。分税制确定了中央和省一级政府的基本分税内容,但是对省和省以下的分税制没有明确做出具体要求。由于省市在省、市两级政府间的财税划分标准呈现出多样性,市和所管辖的县级政府及以下级别政府的财政管理体制显得纷繁复杂,省、市、县、乡的事权难以划清,有的则干脆仍然用包干的办法加以管理。在这种情况下,一方面,省、市级政府不断加强对财政资金的集中力度,另一方面,一些基本的事权却在向下转移,县、乡两级政府在提供义务教育、区域内基础设施建设、社会治安、环境保护、行政管理等公共物品方面,所需要的支出刚性强、欠帐多、基数大、增长快,无法压缩,在城市化、工业化的战略中,财政日益困难[ 2 ]。

第三,地方政府在公共服务上的“缺位”现象仍然存在。随着市场经济的发展和政府行为的进一步规范,政府应该逐渐退出竞争性的领域,专注于市场失灵的领域,为公众提供更好的公共服务,因此,政府必须对社会保障、公共安全、环境保护、大众教育等公共事务加大投入。但是,就目前情况看,地方政府由于过多地包揽了经济建设的事务,挤占了有限的财政资源。加之,地方财政供养人员日益膨胀,使各级财政不堪重负。因而一些应由地方政府承担的社会公共事务,地方财政并没有承担起来。如社会保障方面的支出,地方财政安排的资金总体上仍嫌不足,不少地方在保证行政事业单位职工工资正常发放方面还面临困难,一些地方政府行政机关由于得不到足够的经费而不能正常运转,影响了地方公共物品有效供给。

第四,地方政府预算外资金膨胀速度加快,收入规模扩张加速。1994年分税制改革的一个基本意图是把预算外资金纳入国家预算体制,但改革措施并不完善,地方过多的支出要求资金来配套,预算内收入不够支付,而中央对地方的转移支付制度也不够规范,地方政府在税制逐渐规范后只有从原来的预算外资金体制中寻求帮助,以满足日益增长的地方公共服务和基础设施建设需求。1994年分税制改革以后,地方政府预算外财政收入绝对量和比重都持续增加,从1997年开始,地方政府预算外财政收入占全国预算外财政收入的比重达到并保持在90%以上。到2005年,这一比例为93%。这显然是不利于

地方政府职能的规范和转变的。

总之, 财政包干和分税制改革分别是在不同改革阶段适应不同形势而实行的制度变革, 财政体制变革对地方政府职能转变产生了重要影响。但由于公共需求的地域性、层次性, 必然要求不同层级政府提供不同的公共服务。因此, 地方政府职能转变必然体现为其财政体制、机制、行为的改革与创新, 而地方政府职能转变的未来取向也必将要求地方政府财政体制的进一步改革。

参考文献:

- [ 1 ]樊丽明. 中国地方财政运行分析[M]. 北京:经济科学出版社, 2001.
- [ 2 ]贾康, 白景明. 完善财政体制寻求基层财政解困治本之策[ J ]. 现代财经, 2002, (1) : 3 - 8.

文章来源: 内蒙古大学学报(哲学社会科学版) (责任编辑: x1)