

[DOI]10.19649/j.cnki.cn22-1009/d.2018.05.003

财政体制变迁 40 年与 现代化国家治理模式构建

——从正确处理中央与地方关系的角度

王曙光¹,王丹莉²

(1.北京大学经济学院,北京 100871;2.中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]改革开放前三十年中央与地方关系走了一个不断调整的道路,集权与分权的矛盾一直贯穿其中,这是计划经济执行机制的重要尝试和探索过程。尽管由于复杂的政治、经济和社会因素,导致这一时期中央与地方之间的财政关系始终处于频繁的调整和博弈之中,并没有以制度化的形式确定下来,但应该看到其在财政分权方面的探索具有积极意义,客观上为改革开放后的地方竞争体制的建立奠定了基础。改革开放后,从初期财政包干体制的探索,到20世纪90年代初期的分税制改革试验,再到近年来在政府职能转型过程中对中央与地方事权和支出责任的不断明晰,中国的财政体制改革一直试图在中央集权与地方分权之间获得一种平衡,并与中国工业化的阶段性目标相适应。未来的财政体制改革和现代国家治理体系构建,不是一个单纯的财政问题,而是要在社会保障体系、教育体系、卫生医疗体系等方面加大改革力度,要把这些属于国家公共品的领域的支出责任划分清楚,中央要承担中央的责任,地方要承担地方的责任。

[关键词]中央-地方关系;财政体制改革;现代化国家治理;分税制

[中图分类号]F812.2 [文献标识码]A [文章编号]1003-5478(2018)05-0015-08

引言:改革开放前三十年的中央-地方关系

近代以前的中国是一个封建专制国家,同时又是一个地域辽阔的多民族大国,其皇权(中央集权)更多的是一种政治文化意义上的统治,国家权力始终没有有效深入到基层社会之中。近代中国又是一个各地经济文化发展不平衡的、农业占主导地位的国家。民国以来的军事割据,更是造成了统一市场的破坏,以及军令和政令的不统一。实际上,这种各地在经济上和市场上的不统一与各割据力量在政治和军事上的不统一是互为表里、互为因果的,经济不统一乃是军事和政治割据的物质基础,军事和政治割据又加剧了经济的不统一,加剧了市场的分割,从而延缓了工业化和经济发展的速度与质量。因此,建立统一的民族国家一直是中国近代史的核心主题,也是实现中国现代化的最基本条件。中华人民共和国成立,建立起统一的民族国家,构建起统一的市场,开启了国家现代化建设的新征程。

(一)中华人民共和国成立初期强调集中统一与因地制宜相结合

中华人民共和国成立之初面临的最大问题是国家经过长期战乱之后四分五裂的涣散局面以及政令和经济运行不统一带来的混乱和无效率。中央要集权才能迅速处理国家大事,这是当时从旧社会过来的人的普遍愿望,也是对以前涣散的中国的批判与诀别态度之表现,但同时还要处理

[收稿日期]2018-07-10

[作者简介]王曙光(1971-),男,北京大学经济学院教授,博士生导师;王丹莉(1979-),女,中国社会科学院当代中国研究所副研究员。

好中央集权和地方分权之间的平衡。1949年12月2日,在中央人民政府委员会第四次会议上,毛泽东说,“中国是一个大国,……应该统一的必须统一,决不许可各自为政,但是统一和因地制宜必须互相结合。在人民的政权下,产生像过去那样的封建割据的历史条件已经消灭了,中央和地方的适当的分工将有利而无害”^[1](P54,55)。在社会主义计划经济的运转过程中注重中央集权与地方分权的平衡,既发挥中央集权集中办大事、统一政令、统一市场的作用,又发挥地方的积极性,使地方在执行计划的过程中有一定的灵活性和独立性,这是毛泽东一以贯之的思想,在《论十大关系》中也体现了这一思想。

(二)毛泽东的“两个积极性”思想

在《论十大关系》中,毛泽东提出了“两个积极性”思想:“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾,目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有。中央要发展工业,地方也要发展工业。就是中央直属的工业,也还是要靠地方协助。至于农业和商业,更需要依靠地方。总之,要发展社会主义建设,就必须发挥地方的积极性。中央要巩固,就要注意地方的利益”^[2](P90,91)。后来,毛泽东这个思想深化为大力发展中小工业和地方工业,就是大工业和中小工业并举、中央工业和地方工业并举的方针,与苏联过于重视大工业而忽视中小工业的发展、过于重视中央工业而忽视地方工业的发展的模式完全不同。

(三)社会主义计划经济最大的矛盾即是中央计划与地方灵活性的关系问题

社会主义计划经济执行过程中最大的矛盾之一即是中央计划与地方灵活性的关系问题。中央各部委下达各种计划,地方政府被动地接受计划和执行计划;中央各部委制定的计划未必适合各个地区的实际情况,存在着实际上的严重的信息不对称和信息不完备,因此以各部委的主观的计划来要求地域广大的中国的各个地方的政府机构,就极有可能产生计划的扭曲、计划执行的不力以及计划与实际不合的情况,从而导致计划经济失效。这就是在中国社会主义经济建设和经济计划运行过程中经常遇到的“条条”(中央各部委和中央计划机关)和“块块”(各个地方的计划执行机关以及广义上的各地方政府)的矛盾。“条条”和“块块”的矛盾,集中体现了中央集权和地方分权的矛盾问题,是新中国经济计划执行过程中遭遇的最为棘手的矛盾之一。

(四)改革开放前三十年的中央-地方关系和财政体制变迁:一个核心脉络

改革开放前三十年中央-地方关系走了一个不断调整的道路,1957年之前以集权为主,强调中央的财经统一和高度集中,强调中央对整个计划经济的强力控制和全国财政管理的集权。而1958年到1960年间,则对1957年之前财权统一的集权体系做了修正,强调分权,给地方政府更多的财权和更多的投资决策权。1961年到1965年特别是前半段实际上出现了一个重新进行集权的过程,把前期下放的权力重新收回,地方管理工业的权力又交回中央,财政体制重新走向集权。1966-1976年间的“文化大革命”时期,既有财权和投资决策权下放,又有下放后针对经济管理混乱局面所采取的权力上收和中央权威的加强,中央与地方之间的关系依然在不断的调整之中。

从前三十年的情况来看,集权与分权的矛盾一直贯穿其中,实际上在集权和分权之间的调整过程,也是计划经济执行机制的重要尝试和探索的过程。1978年经济改革之前,我国中央地方财政关系就已经经历多次变动,由中华人民共和国成立初期中央集权并实行垂直管理的财政体制逐渐改变为中央集权与地方分权相结合的财政体制。尽管由于复杂的政治、经济和社会因素,导致

计划经济时期中央与地方之间的财政关系始终处于频繁的调整和博弈之中，并没有以制度化的形式确定下来，但应该看到其在财政分权方面的探索具有积极的意义，客观上为改革开放后的地方竞争体制的建立奠定了基础。

一、改革开放之后的财政体制与中央-地方关系(1978-1993 年)

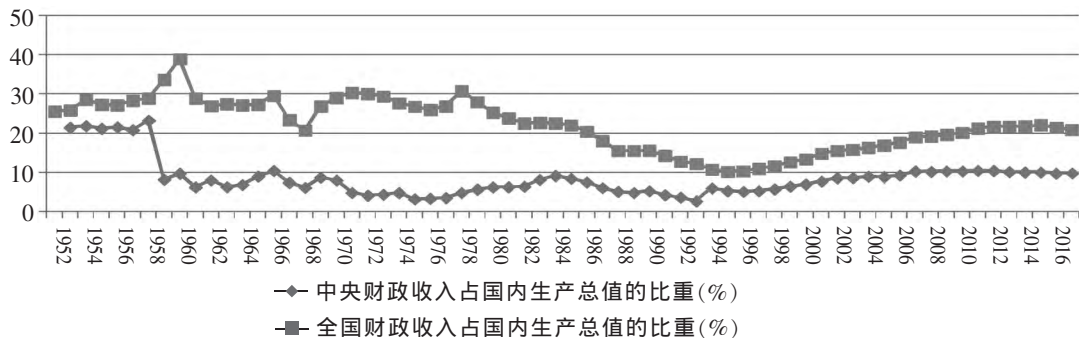
(一)改革开放初期的财政分级包干制改革

改革开放后，我国财政分权的广度和深度都在持续。1980 年后，中央与地方的财政关系进入以“承包”为体制特征的阶段，形成通常被称为“分灶吃饭”的以划分收支为基础的分级包干和自求平衡的协议关系。这个思路，跟农村和企业的承包制差不多，地方财政实行分级包干制，多余的部分归本级，然后每一级都自求平衡。这就给了地方很大的积极性，使他们千方百计争取增加自己的财政收入。根据 1980 年国务院《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，按照经济管理体制规定的隶属关系，对中央与地方的财政收支范围进行了明确划分。财政收入被分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。财政支出按企业事业单位的行政隶属关系划分，地方财政在划分的支出范围内多收多支、少收少支，自求平衡。

1988 年财政包干体制向更大的范围推广，针对不同地区的情况，中央推行了“收入递增包干”“总额分成”“总额分成加增长分成”“上解额递增包干”“定额上解”“定额补助”等多种形式的包干办法。^①分级包干制实际上就是财政体制的承包制，这对鼓励地方的积极性有很大帮助，但其弊端是容易引发地方的预算外资金的无穷扩张，并成为一个庞大的地方收入来源。预算外资金是“指根据国家财政、财务制度规定，不纳入国家预算，由各地方、各部门、各单位自收自支的财政资金。它主要包括地方财政部门管理的预算外资金、事业行政单位管理的预算外资金和国营企业及其主管部门管理的预算外资金三部分”。以地方财政部门管理的预算外资金为例，包括“工商税附加、农牧业税附加、城镇公用事业附加、集中的企事业资金等收入和利用这些收入相应安排的城市维护、企业挖革改等支出”^②。财政分级包干导致了地方预算外资金的快速增长，1982 年地方预算外资金收入的总规模为 532.04 亿元，短短十年之后，到 1992 年地方预算外资金的规模达到了 2147.19 亿元^③(p209)，而 1992 年当年全国财政收入和地方财政收入分别为 3483.37 亿元和 2503.86 亿元，中央财政收入仅为 979.51 亿元。^④可见，这个数字是极其惊人的。

(二)中央财政收入下降导致中央权威下降

更重要的是，中央财政预算收入占全部预算收入或占 GDP 比重持续下降，图 1 反映了 1952 年直至 2016 年间全国财政收入以及中央财政收入占国内生产总值比重的变化情况，如图 1 所



数据来源：引自国家统计局网站“年度数据”栏目或根据该网站“年度数据”计算得到，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>，2017 年数据根据《2017 年国民经济和社会发展统计公报》和财政部发布的《关于 2017 年中央和地方预算执行情况与 2018 年中央和地方预算草案的报告》计算得到。

图 1 1952-2016 年中央财政收入及全国财政收入占国内生产总值的比重

示,中央财政收入占国内生产总值的比重在改革开放初期经历了小幅度的上升之后,从1984年开始陷入了持续下降的状态之中,1993年这一比重甚至仅为2.38%,这大概仅相当于计划经济时期该比重最高年份(1958年)的十分之一。中央财政收入占全国财政收入的比重逐年下降带来了很大的麻烦,中央财力的不足直接影响了中央政府的权威,财力的匮乏致使中央在一些领域全国范围内的通盘考虑和综合平衡中都难以发挥应有的作用。

事实上,20世纪80年代,中央政府就不止一次地向地方政府借款,借款总额合计高达689.77亿元。^[4](P310)到了80年代末期90年代初期的时候,中央财力不断恶化。很多全局问题就解决不了,中央权威下降引发了很多问题。国务院1988年发布的很多文件即可看出中央面临的这种困境:“要严格执行财政、财务制度,加强审计监督。各地实行财政包干办法以后,要认真执行国家规定的各种财政、财务制度。凡应当征收的税款要按时、足额收上来,不能违反税收管理权限,擅自减税免税;不能把预算内的收入转移到预算外,或者私设‘小金库’。”“各项开支要严格按照国家有关规定支付,不能违反财务制度、会计制度;所有收支都要按规定如实反映,不得‘打埋伏’、报假账。凡是违反财政纪律或弄虚作假的,审计部门要认真检查处理,问题严重的,要给予纪律处分。”“各级人民政府领导同志要严格按照国家的方针政策,发展经济,管好财政。要进一步加强全局观点,体谅中央的困难,正确处理中央和地方的利益关系。”“要加强对财政工作的领导,积极支持财政部门履行自己的职责,严肃财经纪律。各级人民政府要带头执行国家的财经制度,不得越权行事,自作主张,影响全局,更不得以或明或暗的方式去指使财政部门违反国家规定处理财政问题”^[5](P456,457)。从文件的口气看,中央的困难确实很大,这个体制非改不可。于是,分税制改革应运而生。

二、1994年分税制改革后的中央-地方关系

(一)分税制改革的目的是财政分权和政治集权相结合

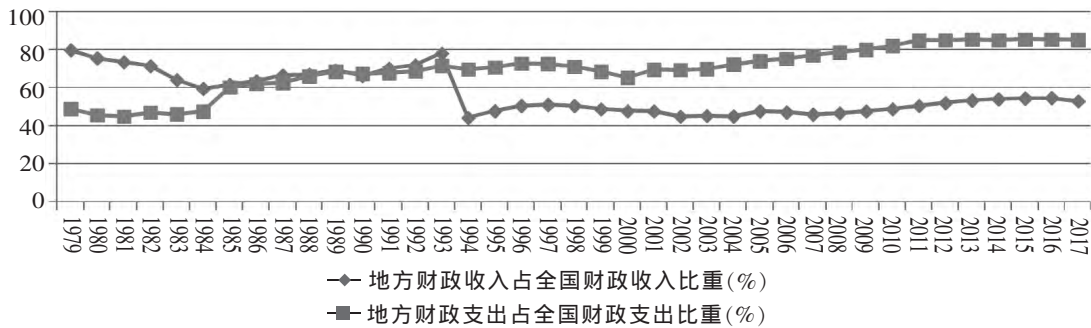
1993年11月,中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》,明确提出了整体推进的改革战略,其中包括要在1994年起建立新的政府间财政税收关系,将原来的财政包干制度改造成合理划分中央与地方(包括省和县)职权基础上的“分税制”。1993年12月15日国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》,对分税制的方案进行了详细的说明。

(二)分税制财政管理体制的主要内容

(1)明确划分中央和地方各自的政府事权和财政支出的范围;(2)根据事权与财权相结合的原则,按税种划分中央与地方的收入,明确划分了中央税、地方税和中央与地方共享税;(3)建立中央对地方的税收返还和转移支付制度以帮助实现地区平衡,确定中央财政对地方税收返还数额;(4)同时加快推进国有企业利润分配制度、构建以增值税为主体的流转税体系、统一企业所得税制、改进预算编制、硬化预算约束等等配套改革。

中央与地方共享的收入主要来自增值税和资源税。增值税中央分享75%,地方分享25%。资源税按不同的品种划分,大部分资源税全部作为地方收入,海洋石油资源税作为中央收入。证券交易税,中央与地方各分享50%。^④分税制改革之后,中央财政收入上升。中央财政收入占全国财政收入的比重在1984年至1993年呈现出明显的下降趋势,从40.5%下降至22%;而实行分税制后,该比重显著上升,1994年当年中央财政收入占全国财政收入的比重就升至55.6%,此后一直保持在50%左右。2003年中央财政收入占全国财政收入的比重为54.6%。与20世纪90年代初期相比,地方财政收入占全国财政收入的比重则出现了大幅度的下降,分税制实现了财政收入向中央政府的快速和高度的集中。^⑤

然而与此同时,从财政支出的角度来看,分税制改革后,中国在某种程度上又成为一个高度分权的国家。那么,高度分权是什么概念呢?财政分权体制演变至今,如果用地方政府支出在总财政支出中的相对比重衡量,我国已经成为一个高度分权的国家,甚至可能在世界上也名列前茅。从 1978 年改革开放到 1984 年,我国地方财政支出占全国财政支出的比重从未超过 50%,1985 年跃升至 60.3%,此后就基本上一直呈上升状态,2009 年起甚至超过了 80%。由此可见,这是一个高度的分权体制。



数据来源:1979-2016 年中央与地方财政支出占全国财政支出比重数据引自国家统计局网站年度数据(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)或根据该网站财政支出规模数据计算得出,2017 年数据根据财政部发布的《关于 2017 年中央和地方预算执行情况与 2018 年中央和地方预算草案的报告》(http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201803/t20180323_2847996.htm)数据计算得到。

图 2 改革开放以来地方财政收入和支出在全国财政收入和支出中所占比重的变化

但是,中国的财政分权体制与俄罗斯是不同的。中国和俄罗斯都有地方之间的竞争,但是中国和俄罗斯的不同之处在于,中国既有中央的集权,也有地方的高度分权,所以很多学者就讲,中国的竞争叫“趋好的竞争”^⑤。中国这个“好竞争”好在什么地方呢?好就好在我们在地方分权的过程中还维持了中央的政治集中与对官员的奖罚权力。这就既保持了地方的分权,又保证了中央的权威。在分税制改革之后,中国特色的财政体制,实际上可以概括为财政分权和政治权力集中的结合,应该说今天这种结合仍然是一个相对比较好的结合。地方在分税制改革后成为发展地方经济的主体,形成这样一个分块结构,而地方之间的竞争成为地方政府推动经济发展的强大动力。

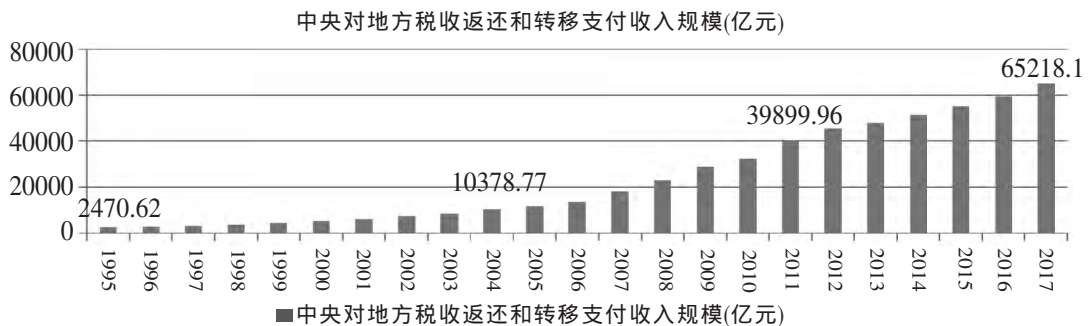
(三)中国的财政体制类似于“财政联邦主义”

我们如果观察财政体制的分税制改革与经济增长之间的关系,会发现一个明显的现象,就是 1994 年之后,地方财政支出占全国财政支出的比重几乎是上升的趋势,而 GDP 增长率在 1994 年之后也几乎是直线上升的,这可能给我们一个直观的印象,即地方分权跟中国 GDP 增长的态势是高度吻合的,地方分权确实有可能推动了中国的经济增长,其奥秘在于地方竞争。因此,中国形成这么一个 M 型结构^⑥,即在中央政府下面有各个省,各个省下面又分各个企业,中央是把大量的权力放给地方了,地方政府成为最重要的投资主体。近年来,关于财政分权及其影响的探讨是学术界最为关注的话题之一,很多经济学家热衷于探讨财政分权以及财政联邦机制对于中国经济增长所发挥的作用。^⑦(P64)学术界往往把中国的财政体系理解为财政联邦主义(fiscal federalism)。很多学者认为财政联邦主义实际上是来源于毛泽东的《论十大关系》,强调地方的分权,这种地方分权实际上是对原来苏联模式的一种修正和颠覆,使得既有中央权威,地方还可以有一定的分权。改革开放前三十年为这种财政联邦主义体制奠定了实践和理论的基础,包括大跃进、“文革”十年等,实际上在地方分权实践的过程中,破坏了原来的高度中央集权的计划经济模式。即便

是计划经济时期,也不可能从各部委硬性地把中央计划贯彻下去,因为地方有一定的话语权。因此,在大跃进和“文革”十年形成一种所谓的“创造性破坏”^[7]。这种“创造性破坏”,使得中国的体制逐渐跟苏联模式不一样,慢慢分道扬镳,变成向地方分权的新权威主义体制,而不是完全中央集权的权威主义体制。

因此,中国在分税制改革过程当中,要搞好中央权威和地方分权的平衡,不能顾此失彼,要避免地方分权过度这个问题。我们要追求一个好的地方竞争,要避免坏的竞争。好竞争和坏竞争的区别在什么地方呢?好竞争可以造成地方经济迅猛增长、中央财政收入和地方财政收入同时增长这么一个好的局面,而且有利于市场的发育,有利于市场规则的实施。坏竞争则导致市场分割、地方保护主义、重复建设、过度投资、中央宏观调控失灵、司法不公、地区差距扩大、环境破坏、地方公共支出下降等等弊端。比如很多地方政府认为,卫生支出、教育支出应该是中央来负责的,因此地方在这些方面的投入就不积极。再比如说地区差距扩大,很显然是中央权威下降的表现。这些都是坏竞争带来的恶果。

同时,我们也要避免地方财政支出压力过大导致的问题。实际上从 20 世纪 80 年代开始,地方的财政支出几乎一直在上升,而中央的财政支出下降很快,是不断下降的趋势,尤其是分税制改革后,地方政府的财政支出比重非常高。实际上,分税制改革后的 2002 年,地方政府在全部预算收入中的比重大约为 45%,但却负担了全部预算支出的 70%。即使把中央的返还收入考虑进来,也不足以达到收支的平衡。中央的转移支付一直没有做得很好,而且有些文献的研究证明,转移支付甚至“无法从整体上矫正地方政府的竞争行为”,相反在一定程度上强化了地方政府之间不合理的税收竞争。因此,如何构建合理的转移支付机制,以充分实现规模不断增长的转移支付应当发挥的均衡和调节作用,仍是一个有待解决的命题。^[8]在 1994 年分税制改革之后,地方政府、尤其是落后地区的政府负担在一定程度上有所加重。尤其到了 90 年代末期和 21 世纪初期,地方财政吃紧的情况开始普遍出现,“要饭财政”的出现逼迫我们必须反思分税制改革带来的一些弊端。地方上的财政紧张,就可能加大对于企业的不合理的摊派和榨取。中国现在要搞区域平衡发展战略,比如说西藏、新疆、内蒙、青海、云南、贵州、甘肃,这些地方应该加大中央支持力度,中央手里财权这么大,获得这么多财政收入,应该往落后地区多放一些。这几年的扶贫工作中,中央转移支付的力度在加大,这是平衡区域经济发展的好事。



资料来源:根据财政部历年关于中央和地方预算执行情况与次年中央和地方预算草案的报告。

图 3 实施分税制后历年中央对地方税收返还和转移支付收入规模一览

总体来说,分税制改革对于形成中央与地方的新型关系起到重要作用,但是也要避免走极端。中央应该承担起中央应该承担的责任,在公共品支出和基础设施方面承担更大责任。中央应该重视地方的财政危机问题,尤其是近一两年,有些地方已经出现了财政危机的苗头,要给予特

别的重视,中央要避免地方因为竭泽而渔而给地方经济带来的毁灭性的影响。分税制导致的最终结果,并不是地方的分权,而是中央权力的再次集中。分税制找回了中央权威,与此同时中央也要承担起相应的事权。

三、新型中央-地方关系与现代化国家治理模式的构建

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”要提升国家治理能力,就需要建立一整套适合于现代经济发展的现代财政制度,因为“财政是国家治理的基础和重要支柱”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》还明确地提出了“建立事权和支出责任相适应的制度”以及“适度加强中央事权和支出责任”等改革原则,这为分税制的进一步完善和新型中央与地方关系的构建指明了方向。

关于财政改革,十九大报告提出:“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。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。深化税收制度改革,健全地方税体系。”其中的核心是要调整中央与地方关系,分税制改革以来中央的财权变大,但事权比较小,现在要平衡起来,中央和地方要平衡财权、平衡事权,中央要有更多的担当,这是一个最核心的问题。尤其是涉及很多公共品服务的供给,比如全国人民的健康、医疗、养老、教育、文化服务等,中央要承担更多的支出责任。

十八届三中全会曾经提出财政改革三大任务——预算改革、税收改革、财政体制改革,很多评论者指出,这三大改革中,预算改革推进最好,税收改革进展积极但仍慢于预期,而财政体制改革既是经济问题,又是政治问题,同时受前端税收改革滞后等因素影响,是在积极探索中艰难推进。而十九大报告关于财政改革内容顺序的新表述,直面最艰苦、最困难的财政体制改革和中央与地方关系问题,体现了中央深化改革的决心和担当精神。十九大报告中提到的三个关键词“权责清晰”“财力协调”“区域平衡”,都非常重要。“权责清晰”是要把中央和各级地方的事权、财政收入权力、财政支出权力匹配起来;“财力协调”是要让各级的事权有相应的财力(即相应的各级税基)作保障;而“区域平衡”问题最重要,在我国基本矛盾发生变化之后,人民对美好生活的追求与不平衡不充分的发展之间的矛盾成为主要矛盾,区域之间的不平衡问题必须解决,这当然取决于中央的转移支付能力,但同时也取决于对各财政层级的事权和财权的科学划分,这是保障地方公共服务和经济发展的基本制度前提。

很多学者提出,建立新型中央与地方关系的关键是要进一步健全三级财政框架。即要建立中央、省(直辖市)、县的财政框架,把原来地级市这个层级简化掉(乡镇这一级早已在实践中被简化掉了),从而把现有的各种税收以合乎分税制和市场经济要求的方法配置到这三个层面上,实现每个层级都有自己的财权和事权,划分清楚,各负其责。从五级财政框架到三级财政框架,涉及到将来行政管理格局的重大变化。同时,要把各级事权和支出的责任结合起来。如果事权很大,而支出能力很差,也达不到管理的目的。所以要正确地划分事权、财权,达到“一级政权,一级事权;一级财税,一级税基”。各个层级的权(事权)、责(支出责任)、利(财政收入)要划分清楚,这就要求必须有现代意义上的各层级之间的分级预算,以及分级的举债权和分级的产权。在各层级的责权利清晰化之后,再加上合理的转移支付,中央对区域之间进行适当的综合平衡,这个现代意义上的国家治理体系就基本建构起来了。

事实上,近年来《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》《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》等文件的出台,都在向着“使转移支付制度与事权和支出责任划分相衔接”“合理划分中央与地方的财政事权”的方向努力。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》，提出了更为具体和可操作的改革方案，针对不同的公共服务领域确定中央与地方的支出责任。这些都为政府更好地履行其作为公共服务和公共产品供给者的职责奠定了基础。

未来的财政体制改革和现代国家治理体系构建不是一个单纯的财政问题，要在社会保障体系、教育体系、医疗卫生体系等方面加大改革力度，要把这些属于国家公共品领域的支出责任划分清楚，中央要承担中央的责任，地方要承担地方的责任。从国际经验来看，在这些公共品领域，未来中央应当承担更多的责任，当然中央也有能力承担更多的责任。要强化中央政府的财政担当，尽快确认和落实财政治理的主体责任。这对于解决一个老问题是有帮助的，就是中国在几十年中一直纠结的纵向的中央各部委的“条条”跟地方政府的“块块”之间的关系。中央各部委与各级政府各自履行什么样的公共服务职能要分清楚。这就要求处理好中央和省级政府垂直管理机构与地方政府的职责关系，以此为更好履行政府公共服务职能提供保障。

注释：

①引自国发[1988]50号文件《关于地方实行财政包干办法的决定》。

②财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1988）》，北京：中国财政经济出版社，1989年，第201—202页。2010年6月，财政部发出了《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》，按照这一文件要求，地方各级财政部门“在2011年1月1日以前将全部预算外收入纳入预算管理”，预算外资金规模连续多年不断增长的状况由此成为历史。

③数据引自国家统计局网站。

④国务院法制办公室编：《中华人民共和国法规汇编（第十一卷）》，中国法制出版社，2005年，第152—154页。后经国务院决定，证券交易印花税中央分享比例自2002年起提高至97%，2016年将证券交易印花税全部调整为中央收入。

⑤参见张军关于第二代财政分权或财政联邦制理论文献的梳理及评述，张军：《分权与增长：中国的故事》，《经济学（季刊）》第七卷第1期，2007年10月。

⑥钱颖一和许成钢在1993年发表的一篇文章中提出了对于中国经济增长与改革路径的独特解释，认为与苏联和东欧国家不同的是，中国的经济管理更类似于一个基于属地原则的深度M型结构，地方政府相对拥有较多的管理权，这种在计划经济时期就已经呈现出的差异对日后的改革产生了很大影响，为区域性试验的开展、非国有部门的成长以及市场的出现提供了更多的灵活性和机会。这一观点提出后受到了学界的广泛关注和讨论。参见 Qian, Yingyi and Xu, Chenggang, " Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector ", The Economics of Transition, 1993, 1(2): 135 - 170.

参考文献：

- [1]中共中央文献研究室.毛泽东年谱(一九四九——一九七六)(1)[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [2]中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿(6)[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [3]楼继伟.新中国50年财政统计[M].北京:经济科学出版社,2000.
- [4]王丙乾.中国财政60年回顾与思考[M].北京:中国财政经济出版社,2009.
- [5]财政部办公厅.新时期财政工作——“七五”时期全国财政重要文选[G].大连:东北财经大学出版社,1991.
- [6]张军.制度与经济发展:中国的经验贡献了什么?[C]//载张培刚发展经济学研究基金会.中国经济转型与发展模式创新——第三届张培刚奖颁奖典礼暨2010中国经济发展论坛文集.武汉:华中科技大学出版社,2011.
- [7]甘阳.中国道路:三十年与六十年[J].读书,2007(6).
- [8]李永友.转移支付与地方政府间财政竞争[J].中国社会科学,2015(10).

责任编辑:宋海洋