

# 走向均衡化的大国经济治理： 新中国财政集权与分权关系的演变

欧阳晓,李圣喆

(湖南师范大学大国经济研究中心,湖南长沙410081)

(湖南师范大学商学院,湖南长沙410081)

**摘要:**财政是国家治理的基础和重要支柱,财政集权与分权关系是大国经济治理中的核心问题之一。本文从均衡化视角提出一个分析框架,认为大国财政关系的关键在于实现中央和地方的财政权力均衡,利益冲突则会使既有的财政体制失衡,而双方的利益调整将伴随着财政体制的演变。在这个框架下考察新中国财政集权与分权关系的演变过程发现,随着社会主义市场经济体制和法治体系的完善和发展,主要经历从“统收统支”到“央地权力均衡”、从“放权让利”到“地方主义”失衡、从“分税改革”到“制度均衡”的探索,总的趋势是各级政府和区域利益关系的均衡化及相应的制度化。为此,需要通过制度化和法治化构建均衡化的长效机制:基本目标是围绕大国财政治理中的关键性问题,进一步健全充分发挥中央和地方积极性的体制机制,即在走向均衡化的过程中构建中央和地方财政利益均衡的长效机制;基本任务是建立和完善职责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,即完成职责、财力和区域均衡“三位一体”的任务;基本要求是形成各级政府事权、支付责任和财力相适应的稳定制度,即遵循现代财政制度的事权、责任和财力协调的“三项原则”,构建有效的财税体制机制。

**关键词:**大国经济治理;财政体制;集权与分权;财政权力均衡化

中图分类号:F12.2 文献标识码:A

文章编号:1007-7685(2024)02-0098-09

DOI:10.16528/j.cnki.22-1054/f.202402098

## 一、引言

政府是中国治理的核心主体,这符合新中国成立以来探索社会主义建设道路的国情特点。<sup>[1]</sup>实现国家治理能力现代化,首先要认识到财政体制改革的基础性和支撑性作用,因为财政体制决定政府间的权力与资源配置,进而影响政府在治理过程中的行为选择。为此,党的十八届三中全会将财政上升为“国家治理的基础和重要支柱”。新中国成立70多年来,中央政府根据不同发展阶段的客观情况和战略重点研判并界定地方政府相应的权力范围,通过财政体制调节实现目标,在经历多轮调整与修正后逐渐演化为现在的稳定关系。这可以用财政权力均衡化的“一条主线”加以概括,即财政集权或分权的一系列尝试均以国家利益最大化为目标,并满足政府间收支权力的动态均衡。中央和地方的财政关系牵动着整个财税体制改革进程,故有必要回顾和总结新中国成立以来财政集权与分权关系的演变及其经验,从政府间财政权力均衡化视角理解中国经济治理的逻辑。

**作者简介:**欧阳晓,湖南师范大学大国经济研究中心教授;李圣喆,湖南师范大学商学院博士研究生。

**注:**本文是国家社会科学基金重点项目“大国效应、内生能力与新发展阶段经济转型机制研究”(编号:22AJL001)的成果。

经济分权是中国改革的基本逻辑,<sup>[2]</sup>财政分权与政治分权、行政分权并列为政府性分权的一部分<sup>[3]</sup>。新中国成立以来的改革进程,实际上是财政由高度集中向分级分权转变的过程,也是财政管理逐渐科学化、规范化的过程。<sup>[4]</sup>国内外学者从不同视角探讨了财政集权与分权关系的演变。一是财政体制与计划体制、市场体制的内在联系。陈共<sup>[5]</sup>认为,财政集权与分权关系的演变首先取决于经济体制下资源配置的手段,计划体制下的财政被认为是落实政府计划的指令性工具;高培勇<sup>[6]</sup>认为,市场体制下所有制结构多元化使财政收入来源公共化,必将实现财政支出和财政政策取向的公共化,其中经济的市场化必然带来财政的公共化。二是经济改革背景下财政集权与分权关系的演变。张为杰等<sup>[7]</sup>从制度结构范式的视角解释计划经济时期财政体制多变的原因,即资源配置方式无法对各经济主体提供有效的激励。但这些放权尝试也为后来的改革打下了坚实基础,<sup>[8]</sup>改革开放后财政集权与分权关系受到重视,地方利益被纳入分析框架。吕冰洋等<sup>[9]</sup>构建了中央与地方的收益函数,中央通过调整央地税收分享比例改变地方政府行为,由此解释了从“包干制”走向“分税制”的必然性。吕炜等<sup>[10]</sup>认为,地方政府行为只要在中央的可控范围内,中央通常给予地方政府较大的制度弹性空间和制度创新空间。三是改革过程中出现的地方主义倾向。张闫龙<sup>[10]</sup>研究发现,包干制时期省级以下政府间的讨价还价已成为相当普遍的现象。“放权让利”使中央政府的经济调控和行政管理能力大幅下降,王绍光<sup>[11]</sup>甚至认为这已经超过了“分权的底限”。分税制后财政体制对地方政府行为的激励导向随着市场化程度的加深而日趋多元,地方更倾向于发展有助于当地招商引资的领域,如交通基础设施<sup>[12]</sup>,却相对忽视环境与资源的约束<sup>[13]</sup>、技术创新<sup>[14]</sup>、教育<sup>[15]</sup>等见效慢的领域。马万里等<sup>[16]</sup>做了系统的归纳,认为包干制下企业按隶属关系分配利润的做法激励地方政府经营企业,分税制下地方政府拥有营业税、企业所得税和增值税分成三大稳定税源激励地方政府经营开发区,允许国有土地出让与所得税分享改革激励地方政府经营城市,国际金融危机后积极的财税政策激励地方政府经营债务。

既有研究涵盖中央—省级—市县所有层面,涉及理论、经验和案例分析,但多局限于某个阶段,而且局限于财政集权与分权演变过程的描述,仍缺乏在刻画新中国成立70多年来财政体制演变总体趋势的基础上揭示内在规律性的研究。为此,本文在均衡化理论分析框架中发现了财政关系治理和财政体制演变的规律,试图以新中国财政集权与分权关系的演变历史为素材,揭示大国财政分权制度安排与地方政府利益动机和行为选择相互作用机制的特殊性。

## 二、均衡化:政府间财政关系和利益的分析框架

均衡化指对两种或多种利益的权衡或平衡,财政关系均衡化指政府间财政关系和利益在动态调整中达到平衡。具有大国特征的国家财政关系的关键在于实现中央和地方的利益均衡,大国财政体制的失衡也根源于中央和地方的利益冲突;同时,中央和地方的利益调整将伴随着大国财政体制的演变。

### (一)大国财政关系的关键在于实现中央和地方的利益均衡

大国经济具有地域广阔和人口众多的初始特征,这种超大规模的经济系统必将对国家治理形成挑战,从而有了实行分权式管理的客观要求。中央集权与地方分权是大国经济治理需要解决的重要问题,也是大国财政体制需要解决的关键问题,大国财政关系的关键就在于实现中央和地方的利益均衡。根据纳什均衡理论,均衡是博弈论中一种解的概念,是指满足下面性质的策略组合:任何一位参与人在此策略组合下单方面改变自己的策略(其他参与人策略不变)都不会提高自身的收益。为了达到这种均衡,作为经济治理主体主导因素的中央政府需要在效率与公平之间进行权衡。一般地说,偏重效率的财政将放权于地方政府,构建经济决策主体多元化机制,进而形成竞争机制并促进效率提升。主要有两种路径:一是中央在行政管理方面控制官员的升迁和调动,以此约束地方官员行为,以较低的交易成本获得较大的话语权和执行力;二是中央客观地看待地方政府的利益动机,赋予地方政府一些自由裁量权,调动地方政府提升效率的积极性。而偏重公平的财政分权将构建转移支付机制,实现不同区

域的收支平衡,并促进公共产品和服务供给的区域均衡。主要路径包括:一是通过中央政府拨款向地方政府转移支付,重点解决纵向不平衡问题;二是通过分税制,直接增加地方政府的可支配财力,兼顾解决纵向不平衡和横向不平衡的问题。总之,通过均衡中央政府和地方政府的财权和事权,促进中央和地方的经济效率最大化;通过转移支付的再分配机制,促进各区域公共产品和服务的均衡。

### (二)大国财政体制的失衡根源于中央和地方的利益冲突

中央与地方政府有各自的利益诉求,尽管财政体制调整成功厘清了上一阶段效率与公平的关系,但制度缺失、监督缺位导致央地双方客观存在信息不对称,并带来额外的利益空间。双方的不同倾向将塑造二者各自的行为选择,直到一方的行为选择将另一方的交易成本提高至超出后者所能承受的上限时,就会严重影响后者经济发展的效率或社会整体的公平性,从而导致新一轮财政体制变革。中央与地方政府均存在各自的利益诉求,中央的核心诉求是在调动地方发展经济积极性的同时,避免严重的地方主义影响中央总揽全局、控制地方的能力,如地方上缴收入最大化、国家公共利益最大化等。地方的利益诉求通常局限于其辖地和官员自身,如本地留存收入最大化、地方官员政治晋升及地方公共利益等。同时,历史经验使我们无法忽视地方政府在财政体制演化过程中所扮演的重要角色:改革开放前“统收统支”的大环境虽不允许地方政府拥有较多的财政结余,但两次大规模的放权尝试激发了地方政府发展经济的积极性和谋取自身利益的冲动;改革开放后中央完全承认地方政府的利益动机,并将“激励相容”作为政策制定的基本原则。然而,当中央与地方的利益诉求发生冲突时,往往需要通过财政体制改革和政策调整去实现中央与地方利益的动态均衡。

### (三)中央和地方的利益调整将伴随着大国财政体制的演变

利益动机塑造中央与地方的行为选择,并将带来制度演变。中央与地方政府在某一初始制度框架下以自身利益为准则自发采取的行为选择,及由此发生相应变化的中央与地方间的互动关系,会进一步导致外部规则或制度的演化。原因有二:第一,地方政府通常因资源禀赋的差异而有不同的利益偏好,地方最大化效益的加总不一定能实现国家整体效益的最大化,即中央与地方原有的互动关系很难实现完全的激励相容,双方必然存在一定程度的利益差异。第二,知识不对称导致互动双方对规则的理解出现偏差,大大增加了互动中的不确定性和机会主义行为的可能性。为寻求互动双方对规则理解的一致性,二者之间化解冲突、加强协调遂构成了制度变迁的主线。

## 三、新中国成立以来财政集权与分权关系的演变

借鉴吕冰洋<sup>[17]</sup>、刘尚希<sup>[18]</sup>对新中国成立以来财政体制发展阶段的划分,本文按三个部分展开讨论:第一阶段(1949—1978年)为计划经济时期,通过两次大规模放权试验激发中央和地方的积极性;第二阶段(1979—1993年)为社会主义市场经济探索时期,中央“放权让利”实现激励相容,也导致“地方主义”失衡;第三阶段(1994年至今)为分税制改革后,中央与地方在多层制度化探索中不断走向稳定而长效的财力与事权均衡。

### (一)从高度集权到大规模放权:“央地均衡”的转变(1949—1978年)

1. 初始财政体制:“统收统支”模式。1950年中央确立的“统收统支”体制是计划经济时期国家财政体制的主要形式。中央严格掌控地方的一切收支,高效统筹国家资源和维护国民经济安全。1951—1957年实行的“划分收支,分级管理”体制,本质上并没有脱离“统收统支”的性质;1962—1965年实行“总额分成,一年一变”的办法,中央为控制地方投资泛滥重新收回支出权力,收入权仍按“总额分成”的办法,名义上形成了“统支不统收”的局面。然而,各地收入上解中央的比例普遍高于40%,<sup>[19]</sup>且地方的支出权被严格控制,即使有较大的收入权亦不能发挥作用,国民经济调整时期的财政体制实质上仍是“统收统支”的延续。

2. “两次大规模放权”:探索央地财政权力的均衡。中国的经济建设在“一五”时期和国民经济调整

时期均取得显著成效,“统收统支”虽然起到了集中力量办大事的作用,但一定程度上也阻碍了地方生产建设。1953年,陈云同志认为中央财政对地方财政统得太多太死:统得太多,甚至把小学生的学费(有的学费还不是人民币,是几斤小米,几个鸡蛋)也统上来了;统得太死,按部门“条条”下发的资金在地方部门“块块”之间无法调剂,“块块”的权力限得太死,<sup>①</sup>隶属于不同行政机构的企业之间难以进行有效的经济联系和业务协调,即部门间、地区间资金和信息的割据。1956年4月,毛泽东同志在《论十大关系》中谈到经济计划和管理过度集中,提出“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,一点机动权都没有。”<sup>②</sup>

为克服财政体制缺陷的不利影响,鼓励地方因地制宜安排经济、文教和建设事业,中央放权于地方,建立以“块块为主”的国民经济管理体制,发挥地方政府与人民群众的首创精神就成为中央政府财政政策的制定原则。两次放权就央地财政收入、支出以及盈余上的处理如表1所示。其中,二次放权较初次放权力度更大。

表1 计划经济时期两次大规模放权的表现

财政体制		第一次放权(1958—1961年)	第二次放权(1970—1976年)
		“以收定支,五年不变”	“定收定支、收支包干”
财政收入	地方税源	中央机关直接征集的税款占其税收总量的比重从40%减少到20%,80%的中央税收完全由地方政府征收	中央赋予地方除关税和中央控制企业利润之外的所有收入。
	地方预算外收入	从1957年占总预算收入的9%增加到1960年的21%	从1970年占总预算收入的15%增加到1976年的36%
	地方产权	中央机关直接管控的企业数量从1957年的9300家减少到1958年的1200家;中央管控企业的工业产值占全国工业产值的比重也从39.7%减少至13.8%	中央直属企事业单位数量从10533家减少至1674家;中央管控的工业产值占全国工业产值的比重也从42.2%减少至6%
财政支出	计划决策权下放地方	中央计划下的产品从1957年的300种减少到1959年的215种,约占全国工业产品的58%;由中央分配的物资亦减少到132种,减少了75%	除了国防、对外援助、战略储备和基础设施建设,以及中央部委控制的企业和教科文卫机构事务以外,其他支出责任均由各省承担
	基本建设项目批准权下放地方	地方基本建设投资从1957年的143.22亿元增加到1960年的388.69亿元	
财政盈余	地方配置情况	结余作为次年的省级财政收入,不再用于抵消分成收入或中央补贴。地方可在五年内具备稳定的收入预期,并自由安排支出。	超收或结余都归地方支配;收不抵支有赖中央补贴

资料来源:根据董辅初《中华人民共和国经济史(上卷)》,经济科学出版社1999年版,第329—332页、505页整理得到。

总之,中央高度集权是该阶段财政体制的总体特征,但由于集权不利于地方生产建设和中央目标的实现,从而形成了均衡央地财政权力的制度需要,收入权和支出权同时下放遂成为计划经济中后期的基本趋势。中央开始尝试根据客观情况变化进行放权政策调节,具体表现为两次财政权力的收放过程,放权充分激发了地方的本位意识,并直接构成了改革开放后财政体制变革的逻辑起点。

## (二)从“放权让利”到“地方主义”的失衡(1979—1993年)

1.“放权让利”初步实现央地双方的激励相容。“放权让利”既是出于中央实行改革开放既定国策的需要,又扎根于计划经济时期两次大规模放权尝试所保留的制度惯性,遂成为全面经济改革的逻辑起点。1980年“划分收支、分级包干”体制确立了一种地方政府收入与支出相关联的机制,企业仍按隶属关系上缴利润。收支结余不上交,收不抵支时中央将不予补助。多地区因地制宜采取差别化的放权让

① 参见陈云在1953年9月14日有关“克服财经工作中的缺点和错误”的讲话。

② 参见《马克思主义著作选编:丙种本》,北京:中共中央党校出版社,1994年第402页。

利政策,确保地方财力和企业自主权,增强了地方政府发展经济的财政诱因。此后,中央主要调整收入权以确保中央与地方财力与事权的均衡。1985年的“划分税种、核定收支、分级包干”体制是对同年“两步利改税”税制系统革新的制度响应,中央开始改变过去按企业的行政隶属关系划分收入的做法,收支盈余则需按定额或一定比例上缴中央,分成规则5年不变。1988年多种形式的包干制体现了中央因收入不断减少而改变地方收入权的行为,旨在提前改变地方共享税税基及地方上缴中央税收的固定比例或定额。实践证明,财政包干体制充分调动了地方积极性。国内生产总值由1978年的3678.7亿元猛增至1993年的35599.2亿元,增长约9.7倍,年均增长率达16.35%;产业结构更为合理,基本实现协调发展;人均年收入和消费均增长6倍以上,人民生活水平显著提高。<sup>①</sup>

2. 缺乏制度规范的放权导致“地方主义”失衡。尽管包干制取得了立竿见影的效果,但由于制度性缺失与监督缺失严重,地方机会主义行为的出现和泛滥损害中央政府的财政收入及其履职能力,进而造成“地方主义”失衡。主要表现在:

第一,制度设计存在负激励。1985年,在财政体制中,地方预算内财政收入越多上缴中央的比例越大,而地方财政收不抵支又可得到中央补贴,这种“鞭打快牛”的现象降低了发达地区征税缴税的积极性。但由于地方产权的存在,地方政府在不违背制度安排的情况下采取“藏富于企业”、做小“基数”、大力发展非公有制经济、将预算内财政资源转化为预算外资金等方式减少上缴比例。

第二,中央调整包干规则缺乏长效的制度约束。包干制调整的关键在于重新确定地方上缴基数,而提高基数就会相应抬高本地区未来的基数设定,从而承担更大的上解责任。为应对地方无序发展预算外收入的行为,中央采取调整之前的包干协议或间接将地方的财政资源收归中央的手段;要求地方在包干任务之外再“做贡献”;将更多的财政支出责任下放给省级地方政府;重新收回先前下放给地方的获利能力较强的企业;要求各省级政府购买中央发行的低利率国内公债,并多次延长公债的到期兑现时间。这些都导致地方政府难以形成对未来的稳定预期,反而加剧了短期行为。

第三,区域间承包规则不一致加剧央地间讨价还价。包干制的多样形式事实上造成地区间体制性的不平等,同时,由于中央没有自己的征税机关,所有税收都必须经地方上缴中央,中央与地方只好通过讨价还价的方式划分收入。因此,央地财政关系演变为以“一对一谈判”为主要形式的竞争。各省份希望通过协调与中央的关系,力求中央制定的规则有利于本地,“吵基数、争比例、闹调整”渐成为常态。

综上,中央大规模放权让利于地方是该阶段财政体制演变的总体特征。然而制度化缺失导致地方本位主义严重,第二次形成均衡央地财政权力的制度需要。中央集中收入权成为该阶段的基本趋势,具体表现为修改共享税税基及地方上缴中央税收的固定比例或定额,并最终促成了在新中国财税史上具有里程碑意义的分税制改革。

### (三)从“分税改革”到“制度均衡”的探索(1994年至今)

1. 分税制改革:纠正“地方主义”失衡的有效手段。1994年建立的分税制财政体制,关于央地双方的事权和支出责任划分总体上延续了之前的做法,改革重点仍为中央与地方政府间收入权的划分。根据事权与财权相统一的原则,中央将税种划分为中央税、地方税和共享税。当时的大额税种企业所得税、增值税、资源税等划归共享税,营业税、个人所得税由于份额不大,仍属于地方税收。为顾及地方利益,打破企业隶属关系、对企业所得税和个人所得税实行分率共享或比例共享的办法直到2002年的所得税收入分享改革后才正式实行。

分税制奠定了市场经济体制运行之基,<sup>[18]</sup>其重大贡献在于:第一,政府间财政关系实现了从“行政性分权”向“经济性分权”的跨越。<sup>[20]</sup>新政策的核心是政企分离,企业无论规模大小、经济性质、行政级别,与中央政府或地方政府均无亲疏之分;央地两级政府分别依法征税,地方政府再也无法直接操纵企

<sup>①</sup> 数据来源:1994年《中国统计年鉴》。

业以达到随意减免税收的目的。第二,通过统一税制明确央地收支范围,降低中央政府课税的交易成本。中央与地方之间讨价还价的现象尽管仍然存在,但谈判的对象和主动权发生了根本性变化:改革前,双方通常就税制基数、税收分成比例展开拉锯,且中央税收有赖于地方政府“代为征收”,中央在谈判中会相对被动;改革后,中央专门设立国税系统行使征税职责,形成“双重领导”的垂直管理体系,多数收入都由中央进行征集和再分配,各省份对中央政府的财政依赖实质性地增加了。双方争论的对象已转变为共享税税基、中央对地方的税收返还、转移支付金额,中央在谈判过程中开始占据主动地位。总之,分税制有效遏制“地方主义”失衡,巩固了中央统筹全国经济运行的能力,中央的财政收入超过地方,但二者的支出责任并没有太大变化。

2.探索财力与事权的制度化均衡。在这一过程中,缺乏制度化的“转移支付”显露弊端。分税制实施之初,大量的公共支出事务依然由地方政府承担,但地方征收的税种金额有限,地方政府也没有地方税的立法权;20世纪90年代末中央提出构建“公共财政”的基本框架,要求地方将更多的资金投入非生产性或资金回收周期较长的公共服务领域,由此导致多数省份财政压力加剧。为弥补地方财力缺口、调节地区间财力差异,中央以转移支付的方式加以平衡。然而,转移支付制度在建立之初亦不完善,在实际操作中未能充分满足地方的资金需求,地方政府对资金的迫切需要诱使其采取新的“开源”行为,一些行为甚至游走于法律边缘,带有明显的机会主义倾向。随着问题的不断累积,逐渐发展为后来的地方税费倒挂、高度依赖土地财政、隐性债务风险剧增及“跑部钱进”等难题;而且,缺乏法治化的转移支付随意性较大,往往容易滋生腐败。

面向长效机制的“分税制+转移支付”开启了我国制度化财政体制的先河,此后一改“统收统支”和“分级包干”体制中规则设定模糊,以及不透明、不稳定、央地双方履约自主性差的缺点,使收支责任划分日渐清晰透明,行政指令功能不断弱化,财政管理走向法制,<sup>①</sup>财政体制具备了较高的稳定性,中央和地方形成更加稳定的预期,双方履行制度的交易成本明显下降,中央与地方的“激励相容”程度也达到新中国成立以来的最高水平。同时,针对分税制后地方财力与事权失衡所引发的新问题,中央作出相应制度调整,旨在建立实现央地双方长效而稳定的财力与事权相均衡的机制。

第一,规范地方政府收费行为,将所有预算外收入和政府性基金纳入预算管理。预算外资金是地方政府的重点“开源”对象,行政事业收费逐渐成为预算外收入的主要构成,其所占比重由1992年的20%迅速上升至1993年的90%。对此,中央于1993—1996年先后将养路费近百项政府性收费纳入财政预算管理,1996年规定省级以下各级人民政府及其部门无权审批设立行政事业收费项目或调整收费标准,从而克服了地方擅自设立收费基金项目的问题,有效减轻社会负担,并以税收形式取代相应的具有税收特征的收费。直到2011年,所有预算外收入和政府性基金均被纳入预算管理,并在随后的新预算法中正式上升至法律层面。

第二,规范地方政府土地财政,逐步减少地方政府财政对土地出让的依赖程度。1998年修订的土地管理法使地方政府出让国有土地成为可能,同时也给工业用地留下协议出让的口子。这就导致两方面的后果:其一,工业用地价格低廉,可以有效节约企业的经营成本,促进当地招商引资并吸收劳动力就业,因土地低价出让造成的短期损失可由日后的企业税收弥补。其二,依靠工业吸引的劳动力,其日常消费与住房成为刚需,地方以较高价格出让商住用地。由于土地财政与“城市化”的需要相一致,地方财政对土地出让的依赖程度日渐增强,2020年土地出让收入占地方财政收入的比重首次超过80%。目前,中央试图通过房地产税替代土地出让收入作为地方财政的主要收入来源。

第三,规范地方政府举债行为,积极控制隐性债务和降低地方政府的债务风险。1994年出台的预算法赋予地方政府举债筹措部分建设资金的权力,但地方资金不足与大规模城镇化和公共财政资

① 1994年发布预算法,2014年发布新预算法,现行18个税种中已有12个完成立法。

金需要相矛盾引发地方举债冲动,融资平台公司发行“城投债”成为地方债务最主要的来源。为规范地方政府的投融资行为,新预算法赋予省级地方政府适度发行债券的权力,市县级政府可由省级政府代为举借,同时明确规定地方政府必须以自发自还的方式举债。2015年政府和社会资本合作模式(PPP)开始盛行,为克服地方隐性债务带来的社会风险,国务院相继出台文件规定市县年度一般债务和专项债务的付息支出上限,将政府性债务逐步纳入预算管理,并对那些本质上仍为地方政府债权融资的PPP项目加以规范。

第四,规范中央政府转移支付,将中央向地方政府转移支付行为引入法治轨道。转移支付制度存在的缺陷导致新的问题:一是存在预算软约束现象,预算制定缺乏监管规范,不能形成地方政府相对稳定的收入预期;二是占整个转移支付45%以上的专项转移支付门类多而杂,分别以不同名目和不同渠道分散到各地,地方政府很难形成有效的可支配财力;三是一些地方极度依赖转移支付,甚至为争夺项目而增加游说中央的成本。2014年中央提出一般性转移支付的占比应为60%以上,2016年界定了一般转移支付和专项转移支付的使用范围,2018年在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付,并于次年正式将原一般性转移支付、专项转移支付中明确属于中央与地方共同财政事权的项目归并到共同财政事权转移支付中。

第五,划分公共服务支出责任,建立中央地方事权和责任统一的均衡财政关系。地方开源的根本原因在于分税制后财力不足以支撑庞大的支出责任,若中央能在地方开支的主要领域(公共服务)予以一定分担,则地方的财政压力势必得以缓解。在党的十九大之后的新一轮财税体制改革中,基本公共服务领域成为中央和地方共同事权破题的出发点。2018年中央对义务教育、基本养老保险、基本住房保障等八大类共18个基本公共服务事项划分了财政事权和支出责任。

第六,推进税制结构优化完善,开拓地方税源。党的十八大以来,政府间收入划分的调整主要围绕增值税、消费税、资源税 and 环境保护税进行。2016年的“营改增”虽惠及市场,但造成地方税收锐减,对此中央及时试行增值税与地方“五五分享”的办法,并于2019年正式确认,这有效理顺了“营改增”后央地收入的划分机制。消费税于2019年10月被明确为中央与地方的共享税,改变了过去该税种长期归属于中央财政的局面。资源税、环境保护税分别于2016年和2018年将收入完全划归地方,而且赋予省级政府一定的减免税决定权,在推动资源集约利用和生态环境改善的同时增加了地方收入。

该阶段中央收入权的集中造成地方财力与事权失衡,地方政府转为从市场开源,一些行为甚至游离于法律之外,再次形成均衡央地财政权力的制度需要。为此,规范地方收入来源、拓宽地方税源、强化中央支出责任成为党的十八大以后财政体制改革的基本趋势;制度化、法治化是财政体制改革的新特征,中央开始根据客观情况变化进行长效机制调节,具体表现为新体制的构建和修正多以预算法和具体税种立法的形式加以确定,央地收支责任日趋稳定、透明,双方的交易成本显著下降。

#### 四、结论和政策建议

中国地域广阔和人口众多的大国特征客观上增加了国家治理的交易成本,因而在财政资源配置过程中必须合理调整集权和分权关系。基于政府间财政关系均衡化视角,大国财政关系的关键在于实现中央和地方财政权力均衡,利益冲突则使既有的财政体制失衡,为克服旧秩序的不利影响,中央和地方利益调整将伴随着财政体制的演变。显然,新中国财政集权与分权的演变,围绕着“均衡化”这个核心问题和目标指向,经历了“偏重集权—偏重分权—注重均衡”的曲折过程。偏重中央集权导致地方发展经济的积极性受到束缚,偏重分权导致地方机会主义,唯有注重均衡和制度化,才能真正构建均衡化的长效机制。长期的实践告诉我们两条经验性认识:第一,财权和事权的统一是实现均衡的基础,财权与事权的分离必然导致失衡,只有两者高度统一才有可能实现均衡;第二,制度化和法治化是实现均衡的保障,通过完善公共财政体系,制定合理的预算法规、税收法规及财政与事权合理划分的法规,才能真

正构建均衡化的长效机制。

2019年10月党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，将财政集权与分权关系纳入国家治理现代化的总体框架，提出要健全充分发挥中央和地方两个积极性的体制机制，“优化政府间事权和财权划分，建立职责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支付责任和财力相适应的制度。”<sup>[21]</sup>2022年10月党的二十大报告将健全预算制度、优化税收结构和转移支付体系作为财政体制改革重点<sup>[22]</sup>。这就提出了财政集权与分权改革的制度框架，展现了大国财政治理走向均衡化的未来前景。借鉴新中国成立以来调整财政关系和逐步从不均衡走向均衡的经验，需要通过制度化和法治化构建均衡化的长效机制：

第一，基本目标是围绕大国财政治理中的关键性问题，进一步健全充分发挥中央和地方积极性的体制机制，即在走向均衡化的过程中构建中央和地方财政利益均衡的长效机制。特别是要根据党的二十大报告精神，通过健全现代预算制度，优化税制结构和完善财政转移支付体系，构建一种长效机制，使中央和地方财政关系走出“不均衡—相对均衡—新的不均衡”的怪圈，从而进入稳态均衡的趋势。

第二，基本任务是建立和完善职责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，即完成职责、财力和区域均衡“三位一体”的任务。特别是通过财政和税收制度的科学化和制度化，优化职责结构、财力结构和区域结构，加大中央财政转移支付力度，合理安排中央税源和地方税源，重点推进各个区域之间公共服务的均等化，教育资源配置的均衡化，实现中央预算科学化、税源结构合理化和区域结构均衡化。

第三，基本要求是形成各级政府事权、支付责任和财力相适应的稳定制度，即遵循现代财政制度的事权、责任和财力协调的“三项原则”，构建有效的财税体制机制。随着中国式现代化的推进，国家治理现代化需要深化，特别是需要财政超越经济属性，在国家治理和地方治理的各个领域有效发挥作用。同时，应增强风险意识，科学防范土地财政、房地产和债务领域的风险。

#### 参考文献：

- [1]吕炜,靳继东.始终服从和服务于社会主义现代化强国建设——新中国财政70年发展的历史逻辑、实践逻辑与理论逻辑[J].管理世界,2019(9):1-15.
- [2]刘尚希.财政与国家治理:基于三个维度的认识[J].经济研究参考,2015(38):8.
- [3]贾俊雪.中国财政分权、地方政府行为与经济增长[M].北京:中国人民大学出版社,2015.
- [4]马国川.共和国部长访谈录[M].上海:生活·读书·新知三联书店,2009.
- [5]陈共.社会主义财政的本质和范围问题[J].经济研究,1965(8):27-34.
- [6]高培勇.中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J].经济研究,2018(3):4-20.
- [7]张为杰,郑尚植.中国政府向市场分权的轨迹变迁、演进特征与绩效——基于制度相容的视角[J].公共经济与政策研究,2014(1):69-79.
- [8]张军.分权与增长:中国的故事[J].经济学(季刊),2008(1):21-52.
- [9]吕冰洋,台航.从财政包干到分税制:发挥两个积极性[J].财贸经济,2018(10):17-29.
- [10]张闫龙.财政分权与省以下政府间关系的演变——对20世纪80年代A省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究[J].社会学研究,2006(3):39-63+243.
- [11]王绍光.分权的底限[M].北京:中国计划出版社,1997.
- [12]张军,高远,傅勇,等.中国为什么拥有了良好的基础设施?[J].经济研究,2007(3):4-19.
- [13]谢波,项成.财政分权、环境污染与地区经济增长——基于112个地级市面板数据的实证计量[J].软科学,2016(11):40-43+60.
- [14]吴延兵.中国式分权下的偏向性投资[J].经济研究,2017(6):137-152.
- [15]乔宝云,范剑勇,冯兴元.中国的财政分权与小学义务教育[J].中国社会科学,2005(6):37-46+206.
- [16]马万里,张敏.财政激励变迁与地方政府行为调适:中国经济奇迹的财政逻辑[J].理论学刊,2022(1):82-90.



[17]吕冰洋.中国财政政策的需求与供给管理:历史比较分析[J].财政研究,2017(4):38-47.

[18]刘尚希.新中国70年发展的财政逻辑(1949—2019)[M].北京:中国财政经济出版社,2018.

[19]王丹莉.集权与分权的融合:国民经济调整时期的中央与地方财政关系(1961—1965年)[J].安徽史学,2020(2):112-119.

[20]贾康,梁季.辨析分税制之争:配套改革取向下的全面审视[J].财政研究,2013(12):2-18.

[21]中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.

[22]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.

(责任编辑:张佳睿)

## Towards Balanced Economic Governance of a Major Country: Evolution of Fiscal Centralization and Decentralization in China since 1949

OUYANG Yao, LI Shengzhe

(Center for Large Country Economy Research, Hunan Normal University, Changsha Hunan 410081)

(Business School, Hunan Normal University, Changsha Hunan 410081)

**Abstract:** Finance is the pillar of national governance, and the relationship between fiscal centralization and decentralization is one of the core issues in the economic governance of major countries. This article proposes an analytical framework from the perspective of balance, stating that the key to the fiscal relationship of major countries lies in the balance of fiscal power between the central and local governments. Conflicts of interest will lead to imbalance in the existing fiscal system, and adjusting the interests of both parties will accompany the evolution of the fiscal system. Under this framework, it is found that with the development of the socialist market economy system and the rule of law system, the relationship between fiscal centralization and decentralization in China since 1949 has mainly gone through explorations from unified state control over income and expenditure to central-local power balance, from decentralization of power and transfer of benefits to imbalance of local autonomy, and from tax distribution reform to institutional balance. Overall, the relationship evolved towards the balance of interests of governments at all levels and regions, as well as corresponding institutionalization. Therefore, it is necessary to build a balanced long-term mechanism through institutionalization and rule of law. The basic goal is to improve the mechanism that fully leverages the enthusiasm of the central and local governments around key issues in the fiscal governance of major countries. That is, a long-term mechanism that balances the interests of the central and local governments should be built in the process of developing towards balance. The basic task is to establish the fiscal relationship between central and local governments with clear responsibilities, coordinated financial resources, and regional balance. That is, the task of balancing responsibilities, financial resources, and regional development should be fulfilled. The basic requirement is to establish a stable system that is compatible with the powers, payment responsibilities, and financial resources of governments at all levels. That is, according to the principles of the modern financial system in coordinating the powers, responsibilities, and financial resources, an effective financial and tax system should be built.

**Key words:** Economic Governance of a Major Country; Fiscal System; Centralization and Decentralization; Balance of Fiscal Power