

地方财政权的区域分化:区域不平衡发展的一个解释视角

杨 爱 平

(华南师范大学 公共管理学院, 广东 广州 510006)

[作者简介] 杨爱平(1974-),男,江西瑞金人,华南师范大学公共管理学院讲师,博士,主要从事地方政府与区域公共管理研究。

[摘 要] 财政权是财政分权体制下各级政府享有的法定权利。一级政府享有相对平等和独立自主的一级财权,这是影响乃至决定其经济社会发展绩效的基石。改革开放以来我国实行的多次财税体制改革特别是 1994 年的分税制改革,赋予了地方政府较为自主的财政权。但是,不同区域的地方政府获取的财政权又是严重不均的,出现了地方财政权的区域分化现象。而这是导致我国地方经济社会发展的区域差距的重要制度根源。

[关键词] 区域不平衡发展;地方财政权;财政权的区域分化;制度供给失衡

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)04-0589-06

一、地方财政权的区域分化与区域不平衡发展

在现代财政分权的制度环境下,财政权是各级政府享有的法定权利。由于财权与事权已经在各级政府间进行了事先划分,因此,一种平等、相对独立自主的财政权利,是一个地方政府平衡其财政收支能力的决定性因素,进而是影响其经济社会发展绩效的基石。倘若一级政府没有平等和独立自主的财权,那么所谓地方发展就是“无源之水,无本之木”。由此,我们可以延伸出这样一个理论命题,即:财政分权的 market 环境下,地方经济社会发展的区域差距,在很大程度上与地方财政权利函数的区域差距密切相关。

改革开放以来,中国的区域发展差距愈发明显,其原因,一个广为人知的观点是市场化改革的结果。但实际上,区域差距的扩大也与国家的财政结构和财政实践有很大关系,而这却是鲜为人知的事实^[1](第 205-207 页)。我们知道,自 20 世纪 60 年代以来,为了适应早日实现现代化的需要,中国对中央与地方的预算安排进行了反反复复的改革,目的是在中央控制与地方自主之间寻求一种平衡^[2](第 1-32 页)。特别是改革开放后,通过多次的财政承包制和 1994 年分税制改革,改变了计划经济时期中央高度财政集权和地方政府仅仅作为中央财政代理人的状况:地方政府虽然仍未获得足够的体制内的财政自主权,但有大量的体制外非财政收入决策权;不再仅仅是“政策二传手”,也不仅仅是中央政府的财政代理人,还是一个向当地居民和企业提供公共服务的重要实体^[3](第 182 页)。因此,在压力型体制下,地方政府获取的这种一定的财政自主权,构成了它们参与政治锦标赛、政府间竞争和地方保护主义的强大激励动力。众多海外学者的研究也表明,财政分权提高了地方的经济激励,促使地方政府发展乡镇企业和工业,努力提高财政收入^[4](第 50-81 页)。

然而,这只是问题的一个方面。实际上,地方政府获取的这种一定的财政自主权,并不带有普遍意义,而是有着明显的区域差异。这意味着,在经济发达的地区,地方政府可以凭借繁荣的经济和充足的税源,获得足够多甚至超量的财政收入;但相反,在那些贫困地区,由于经济不景气和财政资源的短缺,地方政府为了满足工资等刚性开支和其他一些周期性开支需求,必须改换政府的发展目标,把基本公共服务和投资的预算资金挪作它用^[5](第 751-778 页)。对于这种现象,黄佩华教授曾多次指出,我们必须修正这样一个正统观点,即:后毛泽东时代以来的财政分权改革,使地方政府都获得了更大的财政自主权。相反,她认为财政分权改革减少了很多地方政府可筹集的预算资源,因而预算外资金成为地方政府反功能性地对抗财政改革的产物。但是,地方政府获取预算外财政收入的能力,完全是与其经济发达程度成正相关关系的^[6](第 691-715 页)^[7](第 72 页)。因此,我们必须澄清这样一个隐蔽的假设:20 世纪 80 年代以来的财政分权改革特别是 1994 年的分税制改革,使所有的地方政府都获得了一定的财政自主权。相反,笔者认为,与发达地区政府相比,欠发达地区政府不仅没有获得这种一定的财政自主权,其财政权利反而出现被剥夺和被侵蚀的现象,并有进一步加剧进而出现恶性循环的趋势。而正是地方财政权利的区域两极分化,制约着欠发达地区的发展步伐,不断拉大地区之间的经济社会发展差距。

二、我国地方财政权区域分化的具体表征

首先,分税制下的收入再分配有利于富裕地区,因而加剧了长期存在的地区差距。自 1994 年以来,税收返还在转移支付中占主导地位,它存在两方面问题:其一,它是以税收来源地为基础,因而有利于发达地区。后来,我国引入均等化转移支付仍然不足以抵消税收返还的影响。虽然高额转移支付也许在总量上减少了纵向的财政不平衡,但总体而言它们并没有实现横向的均等化。其二,在目前的全部转移支付中,税收返还比重太大,目前仍然占了 40% 以上。但是,要逆转这样规模巨大的体制所产生的不平衡效应,在政治上必将经受严峻的考验,中央要面对来自富裕省份的强烈抵制。若是不能从根本上扭转这种局面,则转移支付在实现公共服务的均等化和国民待遇方面将变得很困难。因此,改革开放 20 多年过后,在中央与地方权利关系、地方政府间权利关系发生重大变化的制度环境下,我国的政府间转移支付问题,已经不再仅仅是一个技术性问题,而更多的是一个政治博弈问题。

其次,中央财权的上收和事权的下放,恶化了贫困地区政府的财政支出职能。1994 年以来的分税制改革,大幅度提高了“两个比重”,实现了中央政府的改革初衷。但是,中央对收入重新集中以后,却未相应修改支出责任的划分,反而出现中央向省级政府、省级政府又向其下级政府层层分派任务的问题。因此,随着上述收入分配体制失去再分配的功能,使得在新的财税体制下,很多地方政府尤其是贫困地区的政府,根本无法实现分派给自己的支出职能。在压力型体制下,为了“拼命”完成上级下压的任务,只好通过名目繁多的税费收入来弥补体制内收入的严重不足。这就出现大量机制性“逆向软预算约束”现象^[8](第 132-143 页)。有学者的比较研究发现,中国省级以下的地方政府(地区、县以及乡/镇级)支出责任非常沉重,这与国际通行的做法有很大差异。在县和乡/镇级政府尤其如此,两级政府共同提供了大部分重要的公共服务,包括 70% 的教育预算支出和 55%—60% 的医疗卫生支出。市/地区和县级市提供 100% 的失业保险、社会保障和福利支出。但是,除转轨经济以外,在其他国家,通常由中央政府和省级政府负责教育和医疗卫生,社会保障和福利几乎常常由中央政府提供^[7](第 72 页)。对于这个问题,实际上可归结为政府间财政体系出现了“高度累退性质”现象。也就是说,富裕地区的居民享受了更多、更好的公共服务,而贫困地区的居民不仅只能得到质量更低、数量更少的服务,而且必须支付服务的费用,从而担负了更高比例的成本。中央政府把花费巨大而职能重要的公共服务项目留给地方,却没有提供足够的资金支持,这在本质上推卸了自己对贫困地区的社会责任。随着分权改革的推进,政府实际上抛弃了贫困地区^[9](第 39 页)。这种政府间财政体系出现的“高度累退性质”问题,对于经济和财源均不景气的欠发达地区来说,近乎是一种“釜底抽薪”的巧取豪夺。由于政府间转移支付中的“政治”博弈和

技术上的缺失,使得贫困地区政府上解的收入与转移支付获取的收入之间,总是存在缺口。因此,通过转移支付来“雪中送炭”,是难以抵消“釜底抽薪”留下的伤痛的。

再次,地方政府的预算外收入能力存在严重的区域不平衡现象。由于通过体制内财政根本无法获取足够的资金,完成中央和上级政府层层下压的事务或政策性负担,辖区政府只好透过体制外渠道取得相应的预算外收入。随着分税制改革的推行,地方政府的预算外资金迅速膨胀,现在可能占到GDP的20%,其中的2/3归属地方政府。但是,地方政府的预算外收入表现出严重的区域不平衡现象。或者说,地方政府间的预算外收入能力是两极分化的。这是因为,税收与准税收在同一税基(工业)上的一致性,意味着一个地区的预算与非预算收入总量是密切相关的:在富裕地区,这两方面都很多,而面临较紧财政约束的贫困地区则没有多少预算外资金或自筹资金来弥补预算之不足。这说明,地方政府获得预算外财政收入的能力,主要与该地区的收入水平有关。另外,巴里·诺顿(Barry Naughton)也注意到,行政级别越低,预算外财政收入问题越突出——中央政府很少依靠预算外资金(中央政府的预算外资金占总财政收入的比例为21%,地方政府则为44%)。因此,可获得正式财政收入的资源越不足,预算外资金问题就越突出^[10](第233-234页)。而且,与预算内财政收入不同,预算外财政收入不进行跨地区或跨行政界线的再分配,它能够100%被地方掌握而不受和中央分成的影响,其收入主要来源于地方企业。而富裕地区由于水涨船高的缘故,此项收入比贫穷地区的收入要多得多。因此,地方政府预算外收入的存在,加剧了地方财政权利的区域分化现象,而这也是造成地区差距扩大的一个重要原因。

第四,中央和省级政府之间的收入分配方式存在诸多问题,侵蚀着欠发达地区政府的财政权。这方面的问题最主要有两个:一是由中央政府与地方政府根据收入来源(税收征收地)分享增值税造成的。由于增值税可能会记入其他地区的贷方或借方,这往往会导致资源的不公平分配,因此,目前的增值税收入分享安排因有利于富裕省份,而导致省际间收入分享不均衡加重。在来源地基础上的增值税体系很可能会导致地方为使其增值税份额最大化而采取保护政策。二是企业所得税的分享或者是根据注册地,或者是根据企业的总部所在地,这也是不均衡的一个来源。因为企业活动以及对地方服务的消费,通常是在企业所在地而不是在企业的注册地或总部进行。由于越来越多的企业将在全国不同的地区同时经营,至少企业所得税应按比例在企业所在地的地方政府之间分享^[17](第118-120页)。这两方面问题,是导致中国地方政府间财政权失衡且不断强化的重要原因。

此外,激励型财政体制存在的负激励问题,对地方财政权利的区域分化也带来很大的影响。分税制改革的目标之一就是使各省能够得到比较公平的待遇,可实际结果却与目标相距甚远。为了调动征税积极性,中央规定如果地方政府能够超额完成征税任务,就会再给它一定的转移支付作为奖励。经济发达的地区税源充足,比较容易完成任务,也就可以从中央得到更多的转移收入。相反,经济落后地区由于自身条件的限制,仍然面临着不平等的待遇^[7](第25-26页)。

三、制度供给失衡与地方财政权的区域分化

地方财政权利的区域分化现象表明,财政分权改革并没有给全国所有的地方政府带来经济激励,在广大欠发达地区甚至存在负激励问题。那么,财政分权改革为什么会导​​致地方财政权利的区域分化现象?从政府间财政关系的角度看,这是财政分权过程中制度供给失衡的结果^[11](第27-33页)。或者说,这是非制度化、非规范化财政分权的结果^[12](第6页)。归结来说,我国财政分权过程中出现的制度供给失衡问题,主要表现在以下几方面:

一是政府之间的财政关系缺乏宪法和法律保障,地方政府的财政权始终处于弱势地位。世界银行财政专家罗伊·巴尔在总结国际上财政分权经验时,提出了十二项基本原则,其中第六原则是中央政府应该遵守自己制订的财政分权规则。他认为,财政分权意味着在由中央政府制订新系统运转的规则的同时,必须放弃政府间财政关系中的“家长作风”。但在发展中国家和转轨经济中,这些规则通常以政策指导的形

式出现,而不是以法律或宪法等强制形式出现^[13](第 7 页)。在这种情况下,中央政府往往不遵守自己制订的规则。这方面的例子比如:(1)对地方政府发布没有配套拨款的强制支出命令;(2)拨款没有达到拨款计划的规定;(3)对支出进行重新分配,但却不能进行相应的收入分配调整;(4)缺少地方税收。

事实上,中国的政府间财政关系状况与上述问题非常相似。在我国,中央和地方特别是省与市、县政府之间的很多财政关系调整,都是根据中央(或省里)的“决定”、“通知”来传达和执行的,而没有法律规范;在财政关系的具体调整中也缺乏相应的法律依据,中央与地方之间税权和财政支出责任的划分在事实上由中央政府决定,而非由全国人大(立法机构)来决定。因此,中央(省)政府在与地方政府的“政策博弈”中既是裁判员又是运动员,这就使得中央(省)政府能比较随意地以其自身利益为出发点来修改博弈规则^[14](第 48-56 页)。由于中央无法对责权划分做出承诺,地方政府的政策便取决于它们对中央今后政策变化的预测,因而难以控制。在财政分权进程中,中央和地方政府都表现出很强的机会主义和商业化倾向。中央政府的机会主义表现为事后修改与省级政府达成的协议,分税制之前主要涉及收支基数和上缴份额。在 1994 年分税制改革以后,这种情况也时有发生。比如,印花税原本为中央和地方的共享税,各占 50% 的收入,但 1997 年 1 月 1 日调整为中央占 80%,地方占 20%;所得税原为地方税,后来改成中央和地方的分享税;国有土地有偿使用收入原为地方固定收入,但 1997 年后又将新批的转为非农建设用地的部分收入划归中央。这些都说明,在处理中央—地方财政关系上,中央政府仍带有财政集权时期那种家长主义作风。而正是这种非制度化的家长主义作风,影响着中央对地方采取了不同的财政分权形式,进而对地方政府行为产生了不同的激励与约束机制,导致地方政府行为的差异。这表现在:不同地区的经济环境在不同时期,会使这些地方政府的行为表现出“无形之手”、“援助之手”和“掠夺之手”的差异^[15](第 39-44 页)。一般来说,贫困地区由于财政吃紧,地方政府行为往往表现出“掠夺之手”。

二是财政收入改革先于支出改革,导致政府间财权与事权划分极不合理。罗伊·巴尔主张财政分权的第二项重要原则是,职能改革先于财政收入改革,即财政支出改革先于财政收入改革。在他看来,按照正确的顺序进行改革,应该首先给予地方政府财政支出职权,然后再决定政府间财政收入的分配。这样做有两方面原因:一方面,政府在解决收入分配问题之前应该确定各级政府的支出需要;另一方面,有效的收入分配离不开对支出的认识。简而言之,政府在建立一个有效的税收结构之前,应该确定目前地方政府的支出权。但不幸的是,大多数国家都是从财政收入方面开始进行政府间权力划分改革的,我国的情形也不例外。为什么大多数经济转型国家都采取这种颠倒的分权改革顺序?罗伊·巴尔认为这只能从政治方面来解释。这是因为,财政支出责任的划分是一个政治意义更大的问题。给予地方政府更大的预算支出控制权会削弱中央各部门的权力,而且使权力的天平向地方倾斜。另外,一旦将支出权下放给地方政府,中央政府就不能方便地控制和“召回”财政支出^[13](第 4 页)。

我国的情形颇为相似。尽管中央政府在 1994 年改革计划中声称要在划分支出责任的前提下划分税种,但多年来在支出责任的划分上进展不明显。其中的理由很简单,因为中央政府不愿意放弃在支出责任划分上的自由度;失去了这个自由度,中央往往难以平衡其收支^[14](第 48-56 页)。因此,1994 年的分税制改革,虽然实现了收入重新集中化的目的,但由于没有相应修改支出责任的划分,这导致收入分配体制也就失去了再分配的功能。而我们知道,没有稳定的支出划分,税种划分再明确也无法保证地方政府财政状况的稳定。中央和上级政府经常向下级政府转嫁支出负担,直接破坏了收支平衡的财政管理原则。因此,在新的财税体制下,贫困地区状况更加恶化。

三是分税制的不完整性,导致省级以下政府间财政关系的“苍蝇纸”效应。目前的分税制财税体制,只把注意力集中于中央政府—省级政府之间的收入划分,但对省级政府以下的管理关注不够,只在《预算法》里作了泛泛规定。而由于中央经常出现家长主义作风,向省级政府转嫁大量政策性支出任务,使得省级政府实际上与中央结成某种利益共同体,同样向市、县、乡(镇)乃至村集体转嫁各种政策性负担。最终的结果是,级别越低的政府,其财政自主权越少;而在那些贫困的县、乡(镇),所谓的一级财政权利几乎是一句空话。这是因为,在省级以下政府间不存在正式的分税制条件下,上级政府通过分享税和税

收返还转移收入的“苍蝇纸”效应,导致挤压县和乡镇政府的收入^[7](第88页)。但是,我国的经济发展规划实际上是由各级政府来实施的。在中国的公共总支出中,大约有70%发生在地方政府(省、市、县和乡镇),其中又有55%以上的公共支出发生在省级以下政府。因此,这种不完整的分税制财税体制,对省级以下地方政府的财政权造成了巨大的冲击,尤其是加剧了欠发达地区政府的财政弱势地位。

四是政府间转移支付体制缺陷明显,公平和效率两个目标均未实现。公共财政的基本原理告诉我们,为了确保公共服务的均等化和国民待遇,中央(联邦)政府必须借助于政府间转移支付的财政手段,从纵向和横向两个层面来弥补政府间的财政缺口。从理论上说,只要中央政府或上级政府有转移支付的意愿,同时具备雄厚的转移资金,区域间财政失衡和上下级政府间财政缺口的问题就可以加以解决。但我国目前实行的是一种过渡期政府间转移支付制度,由于体制和技术的双重原因,这个制度存在巨额的政治交易成本,并未发挥其理想的功效。不少学者的研究表明,改革开放以来特别是1994年实施分税制以来,我国的政府间转移支付基本上是失败的,公平和效率两个目标均未达到^[16](第30-35页)。最新的研究也表明,即使转移支付已经停止对地区间不平衡的扩大效应,却并不表示有清晰的促进平衡发展的效应^[9](第40页)。从中央转移支付的角度看,由于中央没有根据国际通行、又结合国情确定转移支付的公式,地方向中央政府的游说就会在很大程度上影响转移支付的分配,努力增加税收的地方往往不如花大力气与中央讨价还价的地方合算。而在省内区域来说,省级以下转移支付体制缺乏透明化、制度化,在下级政府中这种状况更加严重;而且每级政府管理机构又加入分税制和财政包干制,因此,对基层政府官员而言,这种体制常常使人迷惑和不可理解,普遍认为各级政府利用权力从下级政府“抓收入”。

四、结论与讨论

改革开放以来,为适应经济发展的需要,我国对传统的国家财政结构和财政税收体制进行了多次的改革;特别是1994年实施的分税制改革,初步理顺了中央与地方之间的财权与事权关系,调动和激发了地方政府发展经济,进行政绩合法性建设的内在动力。但是,由于制度供给的短缺和制度设计的漏洞,即使是分税制改革也存在诸多的矛盾与问题。其中,经济先发地区与经济后发地区在财政权上的区域分化现象,就是一个非常突出但又容易被人忽视的问题。而地方财政权利函数的区域差距,直接与地方经济社会发展的区域差距息息相关。也就是说,在目前的财政分权体制下,较之于经济相对发达的地方政府,那些欠发达地区政府,在财政权上始终处于弱势乃至被侵蚀的地位,而这在很大程度上就决定着欠发达地区的发展速度和发展潜力。因此,只要地方财政权的这种区域差距难以缩小或者得到弥合,区域之间的发展差距就很难加以控制。

由于财政权上的区域差异,这使得我国经济发达地区、次发达地区和欠发达地区的地方政府,各自采取了三种不同的财政行为,即出现“东部重土地,中部重收费,西部则是靠转移”的奇特现象^[17](第20版)。更为严峻的问题是,分税制改革以后,那些经济欠发达的市、县财政已经濒临“吃饭财政”甚至是“要饭财政”的境地。因此,如果我们不重视地方财政权的区域差异问题,不从制度设计本身上寻找区域差距的成因并进行相关的权利平衡建设,只是一味借助于转移支付的办法从外部来扶持欠发达地区的发展,那么,这些地区的经济社会发展将很难拥有自身的内源式发展动力。从长远来看,要构建一种较为平等的地方财政权,必须注意中央财权与地方财权、上下级政府财权,以及发达地区财权与欠发达地区财权的平衡建设。

[参 考 文 献]

- [1] Blecher, Marc. Review for Financing Local Government in the P. R. C. [J]. The China Journal, 1999, 41 (Jan.).
- [2] Oksenberg, Michel & James Tong. The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System [J]. The China Quarterly, 1991, 125.

- [3] 马海涛. 财政转移支付制度[M]. 北京: 中国财经经济出版社, 2004.
- [4] Weingast, Barry R. & Yingyi Qian, Gabriella Montinola. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. World Politics, 1995, 48(1, Oct.).
- [5] Park, Albert, et al. Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China[J]. The China Quarterly, 1996, 147(Sep.).
- [6] Wong, Christine P.W. Central-Local Relations in a Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China[J]. The China Quarterly, 1991, 128(Dec.).
- [7] 黄佩华, 等. 中国: 国家发展与地方财政[M]. 北京: 中信出版社, 2003.
- [8] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005, (2).
- [9] 黄佩华. 21 世纪的中国能转变经济发展模式? [J]. 比较, 2005, (18).
- [10] 胡鞍钢, 王绍光. 政府与市场[M]. 北京: 中国计划出版社, 2000.
- [11] 姚 洋, 等. 制度供给失衡和中国财政分权的后果[J]. 战略与管理, 2003, (3).
- [12] 吴国光, 郑永年. 论中央与地方关系——中国制度转型中的轴心问题[M]. 香港: 牛津大学出版社, 1995.
- [13] 财政部. 政府间财政关系比较研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004.
- [14] 马 骏. 中央与地方财政关系的改革[J]. 当代中国研究, 1995, (2).
- [15] 高 鹤. 基于财政分权和地方政府行为的转型分析框架[J]. 改革, 2004, (4).
- [16] 朱 玲. 转移支付的效率与公平[J]. 管理世界, 1997, (3).
- [17] 平新乔. 财政蛋糕的三种不同做法[N]. 南方周末, 2006-10-20.

(责任编辑 叶娟丽)

Regional Disparity of Financial Right & China's Regional Inequality: A Theoretical Hypothesis

YANG Aiping

(School of Public Management, South China Normal University, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Biography: YANG Aiping(1974-), male, Doctor, Lecturer, School of Public Management, South China Normal University, majoring in local government and regional public management.

Abstract: Financial right is the legitimate right that each level government owns under the circumstance of fiscal decentralization. In a word, each level government should has its equal and independent financial right, which affects and even runs local eco-social performance. As we all know, China has carried out several fiscal system reforms since reform and opening up in 1978, which give local governments more freedom to control financial resource. However, the financial right local governments get is unequal in different regions, which the author names it as the phenomenon of regional disparity of financial right. That is, some local governments have possessed more fiscal ability, others get less and even shown fiscal disability gradually. According to the theoretical hypothesis, the author draws a conclusion that regional disparity of financial right is the key institutional factor leading to regional gap in contemporary China. This essay focuses on arguing its several characteristics, institutional reasons and also gives some policy suggestions in order to construct an equal financial right for most local governments.

Key words: regional inequality; local government's financial right; regional disparity of financial right; imbalance of institutional supply