

雷良海

论适当集中中央政府财力

一、我国财政支出集中化程度的变化

一种比较普遍的观点是经济增长将伴随着一种支出“集中过程”。这种支出集中过程将会增加中央政府在总支出中的比重。这实际上是英国财政经济学家庇科卡和怀斯曼所发展的理论的一种通俗化的表述。庇科卡和怀斯曼是从对英国财政支出的长期趋势的考察中得出这一结论的。该理论认为,在经济增长时期,在交通运输和通讯事业等基础设施方面的改善将会对以下两个方面产生作用:一是对更加统一的公共供应标准产生一种潜在的需求;另一是创造一种潜在的规模经济,改善对于集体商品供应的供给条件。当出现大的战争或经济萧条这类“大灾难”时,政治状况将发生巨大的变化,地方政府要求自主的压力将会被消除,这时,这些潜力就会变成现实。这一理论的根本假设似乎是:支出集中的过程是由于在经济发展过程中,政府支出的责任出现了从低一级政府向更高级政府的转移。该理论是对这种转移之所以发生的机制的一种较详尽的阐述。那么,这一理论的结论是否符合中国经济的实际呢?在我国经济发展的过程中,这一支出集中过程是否发生了呢?

表1 中央和地方财政支出与预算外支出百分比

年份	财政支出		预算外支出	
	中央(%)	地方(%)	中央(%)	地方(%)
1978	46.89	53.11		
1979	50.81	49.19		
1980	53.66	46.34		
1981	54.00	46.00		
1982	49.9	50.1	30.9	69.1
1983	49.7	50.3	34.3	65.7
1984	47.8	52.2	37.7	62.3
1985	45.3	54.7	40.9	59.1
1986	41.3	58.7	40.6	59.4
1987	42.1	57.9	40.3	59.7
1988	39.2	60.8	39.3	60.7
1989	36.4	63.6	39.0	61.0
1990	39.8	60.2	38.3	61.7
1991	39.8	60.2	40.9	59.1
1992	41.4	59.6		

资料来源:根据《中国统计年鉴》1993数据计算。

表 1 给出了中央与地方政府财政支出与预算外支出百分比变化情况,从表中数据可以发现,改革开放以来,中央政府财政支出的比重呈现出逐年下降的趋势,到 1989 年,仅占总支出的 36.4%,与改革之初的 1980 年相比,下降了 13.8 个百分点,随后虽有所增加,但其比重仍然是很低的,从 1980 年到 1992 年的 13 年中,中央政府财政支出所占比重平均为 44.6%,而地方政府财政支出所占比重平均达 55.4%。同时,中央政府预算外资金支出所占比重也远低于地方政府预算外资金支出。这说明,伴随着经济发展的这种支出集中过程并没有发生,相反,却出现了一种稳定的分散趋势。

二、财政支出集中率变化的国际比较

表 2 将给出了几个发达国家和发展中国家中央政府与地方政府财政收支的比例变化情况。

表 2 中央政府与地方政府财政收支比例的国际比较

国 家	1985 年		1989 年		1990 年		1991 年									
	收入		支出		收入		支出									
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方								
中国	37.9	62.1	45.3	54.7	37.5	62.5	36.4	63.6	41.3	58.7	39.8	60.8	38.8	61.2	39.8	60.2
美国	51.7	48.3	59.4	40.6	51.4	48.6	55.9	44.1	50.3	49.7	55.9	44.1				
德国(前联德)	59.1	40.9	59.1	40.9	58.6	41.4	58.6	41.4	59.4	40.6	59.3	40.7	60.6	39.4	61.5	38.5
法国	83.6	16.4	84.0	16.0	82.2	17.8	82.5	17.5	82.1	17.9	82.6	17.4	81.8	18.2	82.5	17.5
澳大利亚	59.0	41.0	61.1	38.9	59.6	40.4	57.9	42.1	59.8	40.2	56.9	43.1	59.2	40.8	58.7	41.3
罗马尼亚	84.4	15.6	84.3	15.7			90.9	9.1	85.1	14.9	84.9	15.1	90.1	9.9	89.5	10.2
印度尼西亚	89.0	11.0	90.6	9.4	89.8	10.2	89.9	10.1	88.8	11.2	88.8	11.2				
泰国	90.7	9.3	93.2	6.8	93.4	6.6	93.1	6.9	93.7	6.3	92.9	7.1	93.8	6.2	92.7	7.3
巴西	71.2	28.8	75.0	25.0	87.0	13.0	88.2	11.8	82.0	18.0	80.9	19.1				

资料来源:根据《中国统计年鉴》1993.附录 4—27 整理

注:表中其它国家地方政府的财政收支既包括州政府又包括地方政府。

从表中信息可以看出我国中央政府与地方政府财政收支具有以下特点:

与其它国家相比,我国中央政府财政收入所占比重一直较低,与同期发达国家或发展中国家相比,其所占比重都是很低的,这与我国中央政府所承担的经济、社会、政治职能是不相适应的。因此致使近几年来我国财政赤字越来越重,宏观经济调节乏力。与其它国家相比,我国中央政府财政支出所占比重偏低,同期发达国家如美国和德国,其中央政府支出所占比重都在 55%以上,其它国家更高,而我国中央政府财政支出比重大多数时间不到 40%。与其它国家相比,我国中央政府财政收入所占比重与财政支出所占比重的差距较大,如 1985 年财政收入为 37.9%,而财政支出却占 45.3%。收支相差 7.4 个百分点,而其它国家收支所占比重的差距一般都仅在 1-2 个百分点以内,尤以德国、法国控制得最好。

三、存在的问题与形成原因

财力的集中与分散,不仅与经济发展的过程有关,而且要受到国体、政体、国家结构、经济技术条件的影响。从国体的角度来说,社会主义国家是以社会管理者和生产资料公有制的代表

者双重身份参与社会产品的分配,这就使得社会主义国家中央政府集中的财权、财力比其他类型的国家要多一些;从国家结构角度来看,单一制国家集中的财力要比复合制国家大一些;从经济发展水平来看,发展中国家中央政府集中的财力比发达国家要大一些;从财政职能角度来看,中央政府及其财政在稳定经济及其收入分配方面负有较大的责任,而地方政府及其财政在资源的合理配置方面负有较大的责任。因此,无论从哪方面来说,在我国经济发展的现阶段,中央政府财政都应该集中相对较大的财力。然而,通过以上对中央与地方政府财力分配关系的横向与纵向比较,结合我国实际不难发现,我国存在着明显的财力分散、中央政府财力不足的问题。此外,与其他国家相比,我国中央财政收支差距较大,这也正是财力分散,中央财政收入太低所导致的必然结果。

在我国的经济的发展过程中,为什么会出现这种与普遍接受的支出集中理论相反的现象呢?这就必须与1979年后,我国改革的整个进程联系起来进行分析。在改革之初,我国国有企业大面积滑坡,亏损严重,长期计划经济下的国有企业,自我发展能力极其有限。不调动地方政府的积极性,不搞活国有企业,使国有企业具有自我发展的能力,城市经济体制改革就很难成功,中央财权下放,地方扩权,加之对企业的放权让利、放水养鱼,在特定形势下是必要的,但同时也带来了中央财政收入的年年下降,政府宏观调控乏力。另一方面,由于没有有效地加强能源,交通运输和通讯事业等基础产业的建设,经济的发展不断地因为运营、能源的紧张和通讯的落后而受到制约,更由于政府未能掌握必要的财力,宏观调控乏力,而导致了我国经济发展过程中所特有的“过热—紧缩—过热”的波动现象。只要仔细分析一下1980年以后中央政府财政支出比重的变化,就会发现:1980年后出现的两次较大的经济波动,中央政府财政支出比重都出现了较大幅度地下降,前一次从1985年的45.3%下降到41.3%,下降了4个百分点,后一次出现了连续两年较大幅度地下降,先是从1987年所占比重42.1%降为88年的39.2%,下降了2.9个百分点,然后又继续下降到1989年的36.4%,连续两年下降了5.7个百分点。这两次中央财政支出所占比重较大幅度下降正好与我国80年代后两次较大的投资膨胀、经济过热相吻合。这正说明这两次经济过热主要是由于非中央的其它投资主体投资冲动引起的,更是由于中央政府财力下降,宏观调控乏力的结果。

四、适当集中中央政府财力的途径与办法

通过以上的比较,作者认为:在我国经济发展的起飞阶段,中央政府的财政收入职能有待加强,以放权让利为前提的经济改革,在其特定的历史条件下,已经发挥了它应有的作用,现在应该考虑使中央政府的财政收入与它所承担的社会经济职能相适应起来。我国中央政府除了直接参与经济建设的职能外,还具有很强的宏观调节的职能,没有一定的经济实力,中央政府的宏观调节职能是难以实现的。持续稳定的经济增长,需要在一定的社会经济环境中才能得以实现,这一和谐、稳定的环境的创造与形成,需要中央政府具有较强的宏观调节经济的实力。其中,中央政府的财政支出要以其财政收入为基础,仍然要坚持财政收支总体平衡的原则,只有坚持了财政收支平衡的原则,才能防止经济发展过程中的大起大落,防止通货膨胀,长期而严重的财政赤字是不会有利于经济的持续增长的。

现阶段适当集中我国中央政府财力可以通过以下途径:

1. 深化分税制改革,建立分税分级财政,适当增加中央财政收入。

分税制是国际上通行的财政体制,是处理中央与地方财政分配关系的一种较为规范的方法

式。所谓分税制是指将国家的全部税种在上下级政府之间进行划分,各级财政都有自己的主体税种,以此来确定中央和地方财政的收入范围,其实质是根据各级政府的事权确定其相应财权,通过税种划分形成中央和地方两个收入体系,为各级政府提供稳定的收入来源。

同是分税制,由于各国政治经济制度和经济发展情况不同,税制结构和税收状况也存在一定差异。主要可分为集权型和适度分权型两种,一般来说,联邦制国家,如美国、德国,侧重于分权,而单一制国家,如日本、法国,则侧重于集权。我国是一个以公有制为主体的、政治上统一的社会主义国家,实行社会主义市场经济,不仅二元经济特征明显,而且处于经济迅速发展的发展阶段,这些基本因素决定了在我国实行分级财政、适当增加中央财政收入的必要性。我国的分级财政应该在保证中央财政主导地位的前提下,维护地方作为独立的一级财政。因此,在税种划分上,中央应掌握主要税种,中央支配的财力应为主要部分,以保证中央财政对地方财政的调控能力。地方作为独立的一级财政,首先应体现税法统一,税权集中的大原则,在不影响宏观调控,中央财政收入和社会主义统一市场的前提下,省级人民政府对地方税种具有独立的财政立法权,具有独立的财源和建立独立的预算。通过分税分级财政,既保证中央财政的主导地位,又为地方提供必要的财力。

2. 建立中央对地方的补助制度。

我国是一个经济发展极不平衡的发展中大国,长期的经济发展不平衡必将制约整个经济的增长。因此,在中央集中国内主要财力的情况下,必须建立较为规范的中央对地方的各种补助制度,实行财政收入与资金使用权相对分离,通过补助制度使财政收入的所有权、管理权与使用权分开。用一般补助方式平衡地方财政收支,满足地方政府最基本的开支需要,用特殊补助方式体现中央政府政策举措。这样既可以保证中央宏观调控的主动权,又可使下级财政有稳定的财政资金来源和资金使用权。中央对地方的补助水平,要根据合理科学的标准来确定,要将现行的基数法改为因素计分法,即根据影响地方财政支出的各种主要因素及其影响程度的大小来确定计分标准,如人口数量、土地面积、人均耕地、人均 GNP、少数民族、自然资源和社会发展情况等。各个地方都按这一标准计算其分数,并依此确定地方财政支出水平,从而避免地方和中央讨价还价的现象,提高财政管理的科学化程度。

3. 加强预算外资金管理,解决好预算外资金的归属问题,控制预算外支出迅速膨胀。

调整预算外资金使其重新成为为政府活动服务的统一的财政资金。80年代以来。我国预算外资金增长迅速,极不利于中央政府对经济的宏观调控,几次投资膨胀、经济过热,很大程度上与预算外资金增长迅速有关。此外,预算外资金也容易滋生腐败现象,因此,有必要通过法律形式和程序确定财政作为政府分配的唯一代表,调整预算外资金使其重新成为政府活动服务的统一的财政资金。将地方财政掌握的预算外资金、行政事业单位掌握的预算外资金,与预算内资金合并,形成统一的政府活动资金,将企业掌握的预算外资金,按照政企分开的要求以及资金的用途,明确其归属,该划入财政统管的,要纳入预算,该留给企业的,要还权给企业,以便提高政府宏观经济调控的有效性,增强政府分配的统一性和集中度。