

我国财政资金的地区分配格局及效应

黄肖广

(苏州大学 财经学院, 江苏 苏州 215021)

摘要:本文分析了我国财政资金在不同经济体制、财政体制下的分配格局,分析是通过研究各地区财政资金净流入流出量的状况对各地区预算内、外财政收入弹性等因素的影响来进行的,并对这些影响作了进一步的原因分析和提出了政策建议。指出由于我国各地区的经济发展差异很大,“抽肥补瘦”式的政府间转移支付只能在中央集权的财政体制中得到实施,地方财政分权只能局限于地方公共产品供应范围内。

关键词:财政收入弹性;财政资金净流入流出量;地方保护主义

中图分类号:F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)03-0012-08

一、分析指标

1. 财政资金净流入流出量。它表示一定时期内各地区财政资金流入流出状况,净流入流出量为负数,说明该地区各年度财政收入总和大于财政支出总和,差额上缴中央,为财政资金净流出地区;净流入流出量为正数,说明该地区各年度财政收入总和小于财政支出总和,通过接受中央财政补助来平衡本级预算,为财政资金净流入地区。上述地方财政收入是指地方自行组织的财政收入。

2. 财政收入弹性。用财政收入弹性来

$$\left(\frac{\text{报告期财政收入增量} / \text{基期财政收入}}{\text{报告期国民收入或国内生产总值增量} / \text{基期国民收入或国内生产总值}} \right)$$
说明税收收入与经济增长、国民收入之间的关系。

二、我国财政资金的地区分配格局及效应分析

表1^①、表2、表3的数据说明,建国以来我国财政资金的地区分布呈三种状态:第一,财政资金大量净流出地区,这类地区主要集中在东部沿海地区。第二,财政资金大量净流入地区,这类地区主要集中在中西部地区,特别是少数民族地区。第三,财政资金少量净流入或流出地区,这类地区主要集中在我国中部地区。上述状况给人一个初步印象,即建国以来中央对地方财政资金进行了“抽肥补瘦”式的调剂,也就是说要求东部地区向中央上缴财政资金,并由中央

收稿日期:2000-09-30

基金项目:国家社会科学基金资助项目(99EJY004)

作者简介:黄肖广(1954—),男,江苏江阴人,苏州大学财经学院副教授。

用于补助西部地区。但是在 1953—1979 年、1981—1993 年和 1994—1997 年三个阶段,由于实行了不同的经济运行模式和财政体制,“抽肥补瘦”的力度和效应却是不同的。

(一)在 1953—1979 年期间(见表 1),首先在上海、辽宁、天津、山东、北京、黑龙江等重点财源地区,财政资金净流出量列全国前 7 名之内,而财政收入弹性均大于 1。这 2 项指标在该类地区呈正相关,说明中央强有力的财政集权体制,使“抽肥”政策得到了贯彻。从指标分析上看,“抽肥”力度之大令人喷舌,1953—1979 年,上海、辽宁、天津、北京、江苏、山东等 6 省市的财政资金净流出量分别占其财政收入总额的 85.4%、65.9%、71.8%、63%、55.4%和 48.9%,净流出财政资金 4054.55 亿元,占同期地方财政资金净流出量的 76.5%。其次,云南、广西、贵州、新疆、内蒙古等省区的财政资金净流入量列全国前 6 名之内,而财政收入弹性均小于 1。这说明这些地区是中央“补瘦”政策的主要对象,但“补瘦”政策并未激发该地区组织财政收入的积极性。第三,在中部地区和非重点财源地区,如:江苏、广东、浙江等地,财政资金净流出量与财政收入弹性不呈正相关,根据表 1 的数据,从广东、安徽等 12 个省都是财政资金净流出地区,但仅有 3 省的财政收入弹性大于 1,其余 9 省的财政收入弹性均小于 1。这说明“抽肥”方针主要是针对东部重点财源地区,中部地区不是国家的重点财源地区。

表 1 1953—1979 年各地区有关财政统计指标

| 地 区 | 财政资金净流入 流出量(亿元) | 财政收入弹性 | 地 区 | 财政资金净流入 流出量(亿元) | 财政收入弹性 |
|-----|--------------------|--------|-----|--------------------|--------|
| 上海 | -1811.73 | 19.58 | 湖北 | -50.84 | 0.76 |
| 辽宁 | -750.39 | 1.72 | 吉林 | -33.82 | 0.32 |
| 天津 | -400.57 | 1.09 | 江西 | -24.97 | 0.63 |
| 江苏 | -395.57 | 0.91 | 陕西 | -24.86 | 0.94 |
| 山东 | -357.65 | 1.01 | 安徽 | -16.99 | 1.5 |
| 北京 | -338.64 | 1.27 | 山西 | 4.16 | 1.19 |
| 黑龙江 | -295.62 | 1.61 | 福建 | 8.01 | 0.93 |
| 广东 | -255.76 | 0.56 | 宁夏 | 27.58 | 1.05 |
| 浙江 | -163.56 | 0.57 | 云南 | 47.01 | 0.88 |
| 河北 | -119.57 | 1.3 | 青海 | 49.67 | 1.82 |
| 河南 | -75.17 | 0.95 | 广西 | 54.5 | 0.54 |
| 四川 | -67.03 | 0.52 | 贵州 | 59.39 | 0.76 |
| 湖南 | 65.03 | 0.86 | 新疆 | 77.63 | 0.85 |
| 甘肃 | -51.42 | 2.38 | 内蒙古 | 110.28 | 0.87 |

(二)1981—1991 年期间(见表 2),首先在财政资金净流出地区,财政资金净流出量与预算内财政收入弹性呈明显的负相关,财政资金净流出量越大,预算内财政收入弹性则越小。反观预算外收入弹性,在财政资金净流出的 9 省市中,有 5 省市预算外收入弹性小于 1,4 省市预算外收入弹性大于 1。解释上述现象的原因有:

(1)1980—1993 年期间中央对地方实行下放财权的财政包干体制,由于分成比例不利于财政资金净流出地区,地方政府为保护地方利益,人为降低财政收入增长速度,以减少上缴中央财政款,阻止本地财政资金净流出。1981—1991 年期间财政资金净流出地区的财政资金净流出量为 2019.57 亿元,与 1953—1979 年期间的 5299.19 亿元相比,下降了 61.89%,说明地方保护是成功的。

(2)预算内财政收入无弹性不能说明这些地区在搞“藏富于企业”的活动。1982 年这些地

区预算外收入占预算内收入的比重从 24.81% 到 77.6% 不等, 平均为 52.47%, 到 1990 年比重上升为 65.79% 到 112.77% 不等, 平均为 87.02%, 平均提高了 34.55 个百分点。如果再加上大量存在、而又无法精确统计的制度外地方公共财政收入(根据一些学者相当保守的测算, 这部分收入约占地方预算收入的 30%(樊纲, 1995)), 实际财政征收水平没有降低, 地方政府用预算外、制度外课征手段拿走了预算内少征的收入, 以“费代税”策略使企业与农民的实际负担并未减轻。同时, 预算外收入主要由地方部门、单位自收自支, 制度外地方公共财政收入就更无章法。所以, 在财政资金大量净流出地区下放财权, 产生了分散地方财力、混乱地方财政分配秩序的作用。

表 2 1981—1991 年各地区有关财政统计指标

| 地 区 | 财政资金净流入 流出量(亿元) | 预算内财 政收入弹 性 | 1982—1990 年预算外收 入弹性 | 地 区 | 财政资金净流入 流出量(亿元) | 预算内财 政收入弹 性 | 1982—1990 年预算外收 入弹性 |
|-----|--------------------|-------------------|---------------------------|-----|--------------------|-------------------|---------------------------|
| 上海 | -821.64 | 0.07 | 1.27 | 福建 | 60.21 | 0.89 | 0.84 |
| 辽宁 | -285.7 | 0.37 | 0.86 | 四川 | 67.07 | 1.22 | 1.16 |
| 江苏 | -231.31 | 0.39 | 1.18 | 宁夏 | 67.89 | 1.48 | 0.62 |
| 浙江 | -209.83 | 0.65 | 1.03 | 甘肃 | 71.59 | 0.8 | 0.59 |
| 北京 | -180.07 | 0.25 | 0.96 | 青海 | 76.22 | 2.38 | 0.81 |
| 天津 | -161.08 | 0.2 | 0.78 | 江西 | 78.05 | 1 | 0.96 |
| 山东 | -57.11 | 0.47 | 1.16 | 贵州 | 97.8 | 1.98 | 0.61 |
| 湖北 | -45.11 | 0.53 | 0.71 | 云南 | 107.04 | 1.91 | 0.68 |
| 河北 | -27.72 | 0.58 | 0.93 | 陕西 | 110.61 | 0.95 | 1.37 |
| 广东 | 3.15 | 0.7 | 0.69 | 广西 | 116.4 | 1.12 | 0.78 |
| 河南 | 3.2 | 0.69 | 1.18 | 吉林 | 125.75 | 1.52 | 0.94 |
| 湖南 | 8.04 | 0.75 | 0.95 | 黑龙江 | 147.83 | 2.2 | 0.92 |
| 山西 | 34.16 | 1.01 | 0.87 | 新疆 | 193.16 | 3.49 | 0.53 |
| 安徽 | 41.11 | 0.63 | 0.84 | 内蒙古 | 233.01 | 2.51 | 0.86 |

其次, 在财政资金大量净流入地区(见表 2), 以 ≥ 67.89 亿元的财政资金净流入量为界, 有宁夏、内蒙古等 12 省区, 这些地区财政资金净流入量基本上与地方预算内财政收入弹性呈正相关, 与预算外收入弹性呈负相关。说明: (1) 在财政资金长期大量净流入状态下, 中央下放财权激活了地方预算内收入增收的积极性, 12 个省区内有 10 个省区的预算内财政收入有弹性, 其中收入弹性大于 1.5 的有 7 个, 大于 2 的有 4 个, 大于 3 的有 1 个。在经济不发达地区财政收入弹性异常之高不是件好事, 因为这些地区经济结构中, 农业份额大、工业份额小, 财政征收水平提高会加重农民负担, 延缓民间资本的原始积累, 有背中央财政补助的宗旨。(2) 预算外收入的增收积极性大大下降。除陕西省以外, 这些省区 1982 年预算外收入占预算内收入的比重高达 96.19% 到 246.15% 不等, 平均为 147.36%, 1990 年该比重降到 57.12% 到 120.17% 不等, 平均为 91.13%, 下降了 56.23 个百分点。原因是在财政资金净流入地区, 中央下放财权后, 地方预算内财政收入与预算外收入就没有差别, 都归地方使用。但就地方政府之间而言, 预算外收入的大部分是分散在地方各部门、单位手中, 而预算内财政收入是由地方财政集中统一使用, 所以这类地区不愿意分散地方财力。也就是说在这类地区下放财权有使地方财力趋向于集中的倾向。(3) 有弹性的财政征收并没有改变长期财政资金净流入状况, 造成高预算内财政收入弹性与低财政自给率并存的局面。1953—1979 年期间所有的财政资金净流入

地区的财政资金净流入总量为 438.23 亿元,1981—1991 年期间上升为 1642.29 亿元,增长了 274.8%,结果是财政自给率长期偏低且普遍下降。

第三,在财政资金少量净流入地区,根据表 2 的数据,以 ≤ 67.07 亿元的财政资金净流入量为界,有广东、四川等 7 省,其中预算内外收入均无弹性的有 4 省、均有弹性的仅 1 省,其余两省表现为预算内、外收入各有一个有弹性。1990 年与 1982 年相比,预算外收入占预算内收入的比重有 4 省增加、3 省减少。说明这些地区财政增收积极性大都不高,有害怕多增收会进入财政资金净流出状况的心态。另外与 1953—1979 年期间相比,两个期间预算内财政收入均无弹性的有 4 省,均有弹性的仅 1 省,从有弹性变为无弹性或相反变化的各有 1 省。说明这类地区大都属于长期无财政(包括预算内外)增收积极性的地区。

(三)在 1994—1997 年间,中央对地方实行分税制财政体制,明确划定了中央财政与地方财政的收入来源,同时加强了中央财政的主导地位,中央财政收入占国家财政收入的比重由 1993 年的 22.02% 上升为 1994 年的 55.7%,所有省、市、自治区都成为财政资金净流入地区(见表 3),都必须接受中央补助才能平衡地方财政。这样做的后果是:(1)绝大部分省、市、自治区的预算内外收入弹性都大于 1。原来被视为税源小、且分散的地方小税种,经地方财税部门精心培养在短期内就焕发出巨大的增收能量。(2)作为中央财政主体税种的增值税和消费税数次出现收入滑坡,征收困难,欠税严重的现象。中央财政收入占国家财政收入的比重仅在 1994 年、1995 年两年间高于地方分别为 55.7%、52.17%,在 1996 年开始下降为 49.42%,1997 年进一步降为 48.86%。上述现象说明:(1)中央政府通过修改财政体制来抬高中央财政在财政收入增量中的份额,而地方在新财政体制实施后,迅速找出应对之策,重新将财政收入增量的大部划入地方财政的口袋。(2)再次证明在下放财权条件下,地方财政资金净流入量与地方财政收入弹性有正相关关系。

表 3 1995—1997 年各地区有关财政统计指标

| 地 区 | 财政资金净流入 流出量(亿元) | 预算内财 政收入弹 性 | 预算外收入 弹性(1995— 1996 年) | 地 区 | 财政资金净流入 流出量(亿元) | 预算内财 政收入弹 性 | 预算外收入 弹性(1995— 1996 年) |
|-----|--------------------|-------------------|------------------------------|-----|--------------------|-------------------|------------------------------|
| 北京 | 129.77 | 1.97 | 7.09 | 湖北 | 219.48 | 0.91 | 2.62 |
| 天津 | 98.48 | 1.30 | 1.43 | 四川 | 372.27 | 1.19 | 2.42 |
| 上海 | 169.49 | 1.41 | -0.85 | 黑龙江 | 239.53 | 1.0 | 3.66 |
| 辽宁 | 305.02 | 0.94 | 1.97 | 吉林 | 211.65 | 1.09 | 1.77 |
| 江苏 | 277.39 | 1.62 | 3.13 | 山西 | 140.4 | 0.8 | 3.19 |
| 浙江 | 220.38 | 1.14 | 1.91 | 广西 | 199.32 | 0.87 | 1.33 |
| 山东 | 331.57 | 1.89 | 5.56 | 陕西 | 166.76 | 1.43 | 0.13 |
| 广东 | 403.78 | 1.18 | 1.25 | 贵州 | 152.59 | 1.73 | 4.05 |
| 河北 | 245.74 | 1.21 | 1.35 | 甘肃 | 152.44 | 0.93 | 0.92 |
| 福建 | 173.84 | 1.0 | 2.21 | 青海 | 68.89 | 1.22 | 1.1 |
| 安徽 | 182.89 | 2.03 | 3.2 | 宁夏 | 50.41 | 2.31 | 1.2 |
| 江西 | 162.68 | 0.9 | 1.32 | 内蒙古 | 204.43 | 1.67 | 1.93 |
| 河南 | 274.52 | 1.37 | 2.27 | 新疆 | 193.53 | 1.64 | 4.46 |
| 湖南 | 246.83 | 0.74 | 0.97 | | | | |

三、进一步的原因分析和政策建议

1. 中央集权与地方分权的关系分析

我国是一个多民族的国家,是一个统一的、各地区经济发展差异很大的国家。中央为了缩

小各地区经济发展差异,保证各地区享受较为统一的公共服务水平,不得不采用“抽肥补瘦”式的政府间转移支付制度。这种制度只能在中央集权范围内实施,在地方分权体制中是无法实施的。因为对财政资金净流出地区而言,“抽肥补瘦”意味着本地财政利益的损失,地方政府只要有权、有能力,就会想方设法阻止这种“抽肥”行为。相反,中央政府为了实施“抽肥补瘦”政策,就会将一切与实施该政策相关的财权、财力集中于中央。各地区经济发展水平差异越大,“抽肥补瘦”的需求量就越大,需要中央集中的财权、财力就越多。西方发达国家的地区经济发展差异比我国小得多(见表4),但这些国家中央集权程度均大于我国可为佐证。

表4 各国财政中央集权程度和地区差距的比较

| 人均GDP(或人均收入)地区差距的国际比较 | | | | 1989年各国中央集权程度比较 | |
|-----------------------|------|------------|---------------|--------------------|------------------|
| 国家 | 年份 | 最大值 最小值 | 相对差异 系数(%) | 中央财政收入占 财政收入的比重 | 中央财政收入 占GDP比重 |
| 中国 | 1993 | 9.5 | 70.9 | 39 | 5 |
| 美国 | 1983 | 1.43 | 11.1 | 60 | 21 |
| 英国 | 1988 | 1.63 | 15 | 86 | 36 |
| 法国 | 1988 | 2.15 | 26 | 88 | 41 |
| 原联邦德国 | 1988 | 1.93 | 13 | 64 | 29 |
| 加拿大 | 1988 | 2.30 | 28.1 | 48 | 19 |
| 澳大利亚 | 1978 | 1.13 | 4.7 | 72 | 27 |
| 日本 | 1981 | 1.47 | 11.9 | 65 | 27 |

资料来源:根据王绍光(1997,第50页,第66页)有关资料整理得出。

目前是强化中央集权还是坚持地方分权?学术界有争议,在目睹了“一放就乱”的种种弊端后,加强中央集权的必要性似乎不言而喻,但过去“一统就死”的教训又让人怀疑加强中央集权的实际效果。对此,笔者认为“一统就死、一放就乱”的症结在于我们有可能(指改革开放前)或没有努力(指改革开放后)划清政府与市场、中央政府与地方政府的活动范围。在改革开放前,中央集权型财政体制,完全抹杀了地方政府对地方公共产品的供应权和市场对资源配置的主导作用,造成地方公共产品供应和生产要素配置的低效和浪费。改革开放后,过度放权不仅把地方公共产品供应权,而且把相当部分全国性公共产品供应权或供应能力和具有效应外溢(包括效益外溢和成本外溢)性的地方公共产品调剂权或调剂能力交给了地方。结果:(1)在全国性公共产品供应方面,“免费搭车”心态激剧膨胀,财政资金净流出地区普遍存在人为降低预算内财政收入增长速度的现象,财政资金净流出量急剧下降。中央财政收支难以平衡、赤字巨增,不得不靠借债维持。同时中央对地方的转移支付难以为继。(2)在具有效应外溢性的地方公共产品供应方面,地方政府往往不考虑外溢的效益或成本,因此常常低估或高估这类公共产品的效应,导致供应规模的不足或过分。(3)在地方性公共产品供应方面,由于未能确立有效的纳税人对地方财政分配的审批、监督机制,地方政府官员往往根据自身偏好选择供应规模,使配置规模大于实际需求,在财政资金大量净流入地区表现为预算内财政收入弹性异常增高,课征水平上升,在财政资金净流出地区表现为预算外收入高速增长,乱收费现象严重;使供应结构不符合实际需求结构,表现为一方面大量该办的事未办,例如:适龄儿童失学、拖欠教师工资等等。另一方面不该办的事乱办,例如:政府机构膨胀、公款消费失控。

总之,现行财政体制不能在“收权”与“放权”上打转转,而应该在正确界定政府与市场、中央财政与地方财政的职能范围方面拓展改革空间,做到该集中的就集中,该放权的就放权,不该管的就不管。具体地讲:

(1)发挥市场在资源配置方面的主导作用,将原由政府间转移支付制度承担的均衡区域经济发展水平的重担转由市场承担。政府间转移支付的目标只能限定在均衡各地区公共服务水平和调剂各地区公共产品效应外溢所产生的财政矛盾上,而且均等化程度应该考虑各地区经济发展水平,经济发展水平低,公共服务水平也应该低一些,反之,则高一些,绝对平均化应作为一个长期目标来看待,不能要求在短期内得到实施。

(2)正确界定中央政府与地方政府的职能,划分中央财政与地方财政的活动范围,保证公共产品的有效供应。第一,将地方公共产品供应权交给地方,并建立完善地方财政民主制^②,它主要包括:加速费改税工作,统一地方财政,根据地方经济发展水平确定地方政府规模,建立、健全地方人代会审批、监督地方财政预算机制,通过地方人代会投票表决,自动调整地方公共产品供应规模和结构,以符合地方公共需求。大力鼓励引导村民委员会等基层自治组织和民间组织,按民主程序,自筹资金、自办公益事业。强化地方预算上报中央备案制度。经地方人代会审批通过的地方预算必须报中央政府备案,全国人代会和中央政府有权否决、纠正地方预算中违反宪法和国家财经纪律的行为。第二,全国性公共产品由中央政府供应,具有效应外溢(包括效益外溢与成本外溢)性的地方公共产品由地方政府供应,中央政府根据效应外溢状况给予适当调剂(地方税款上缴或接受中央财政补助),为此,中央财政应占有国民收入中与行使上述权力相适应的份额,这是我国在实施市场经济体制条件下加强中央集权的主要原因。上述权力中央不能下放,因为就后者而言,没有中央政府的协调,地方公共产品效应外溢所引起的地区矛盾将无法解决;就前者而言,没有一个地方政府愿意自动放弃“免费搭车”的机会,在这方面地方纳税者与地方政府的立场是一致的,地方财政民主制只会强化地方保护主义倾向。

2. 地方保护主义的经济学分析

地方保护主义是地方政府作为组织地方行政、经济管理活动的主体,为谋求本地区经济利益和社会福利最大化,而采取的各种违反中央政策、侵害国家整体利益或其他地区利益、分割市场、破坏市场公平竞争和社会公正的决策和行为。它与下列因素有着密切的关系:

(1)地方政府与地方企业的关系

地方政府介入是改革开放以来地方经济迅速发展的重要原因和条件,行政权力与经济活动结合不可避免地演义出一系列以牺牲国家整体利益、中央财政利益、破坏经济秩序为代价的政企交易活动。在交易中,一方是地方政府——地方保护的提供者;另一方是地方企业——地方保护的需求者。地方保护的收益是市场准入(对非国有企业而言)和特殊市场待遇(对所有地方企业而言,主要指税收减免、优惠贷款、封锁、垄断市场直至偷逃税款、侵犯知识产权等违法经营活动的政府帮助、保护和默认)。地方保护的代价是支付地方政府征收的费、摊派和集资款。在改革开放初期,市场体系不健全,市场准入和市场待遇是按企业所有制性质设定的,不存在公平竞争的条件,地方企业,特别是地方非国有企业获得的保护收益远远大于保护代价,地方企业多选择地方政府保护并支付保护代价。这就是1981—1991年期间,财政资金净流出地区能够实现“以费代税”,获得地方财政利益最大化的客观条件。尽管改革开放初期的地方保护有其合理性和积极意义,但中央政府为此所付出的代价也是巨大的,目前随着市场体系不断完善后,地方保护主义的破坏性日益突出,在这一时期,市场准入和正常市场待遇已无需政府供给,地方保护的品种开始减少,一些享受不到地方保护收益的企业开始抵制地方政府乱收费,地方保护主义有逐渐丧失传统市场(帮助、引导企业进入市场开展正常经营活动)向非法行业、非法经营活动转移之倾向,如一些地方政府纵容、默认假冒伪劣、侵犯他人知识产权、

走私等违法活动。要根治地方保护主义,首先应按市场经济要求,转移政府职能,有关宏观调控和规范市场秩序的职能应收归中央政府去行使,生产要素由市场配置,地方政府专司地方公共产品供应之职,这样可削减地方政府的权力,缩小地方政府提供地方保护的能力。其次,应加速地方企业经营机制的转变,明晰产权,完善市场体系,严厉打击各种破坏市场秩序的非法经营活动,为企业创造一个公平的竞争环境,以增加地方企业谋求地方保护的代价。第三,加速费改税,统一地方财政,切断地方政府提供地方保护的谋利途径。

(2) 地方政府官员的利益倾向

地方保护主义与改革开放时期地方政府官员的利益倾向有着密切的关系。一般来讲,官员利益倾向由官员委任制度和收入来源渠道决定。在计划经济时期,由上级任命地方政府官员,官员们的收入完全由财政供给,这一切造就了地方政府官员“唯上”的利益倾向。改革开放后,地方政府主要官员由中央提名,地方人代会投票批准,并且已经出现中央提名、未获地方人代会批准的先例,地方政府官员收入的相当部分是非工资收入,主要是集团消费转化为个人收入和非法收入(陈宗胜,1994),而这两项收入与地方经济发展水平,官员手中掌管权力的大小,地方预算外、制度外财政收支规模有关。地方政府官员的利益与地方经济利益挂钩,导致一些地方政府官员以地方利益作为衡量是否执行中央政策的标准。中央政令不通,宏观调控政策难以执行,统一市场、整顿市场经济秩序和财政分配秩序也就是空话。为此,有必要将影响公平执法、公平竞争、市场秩序稳定的政府职能部门划归中央垂直领导。另外,地方政府官员的收入也决不能与地方经济利益挂钩。为此,在精减政府机构的同时,加速国家公务员队伍建设,纯洁公务员收入来源是非常必要的。

(3) 行政事业单位经费包干

财政分配秩序的混乱与改革开放时期的行政事业单位财务管理体制有着密切的关系。20世纪80年代以来,由于财政困难,国家多次削减行政事业经费,对行政事业单位实行经费包干,并允许单位“创收”以弥补经费不足。这实际上是为“权钱交易”打开了方便之门,在新旧体制交替过程中,在巨大的租金诱惑下,“创收”转化为“寻租”是不可避免的。为此,应按市场经济的要求,加速行政事业单位分类工作,分别划定行政单位、公益性事业单位和非公益性事业单位。对行政单位废除经费包干,实行收支二条线的财务管理体制,严禁创收办三产。对于公益事业,应遵循谁受益谁负担的原则,凡属跨地区的公益性事业由中央财政负担,地区性公益事业由地方财政负担,社区的公益事业由社区负担。同时鼓励社会各界捐款资助社会公益事业。对于非公益性事业,应将它推向市场,经营单位实行企业化管理,国家放弃垄断经营权,允许非国有经济经营非公益事业,允许竞争。

(4) 改革战略和地方既得利益

从20世纪80年代以来,我国财政体制改革基本上都遵循了放权让利的改革思路,每次改革都由中央让出部分权利给地方,以换取地方对中央改革方案的支持。但是,国家在一定时期内可供分配的国民收入是既定的,中央手中的财力也有放完的时候,更重要的是,多年累积的地方既得利益已经阻碍了统一市场的形成。既然我国已经确立实行社会主义市场经济,就应该停止以放权让利为思路的改革进程,转向确立社会主义市场经济体系、规范各种经济运作规则的改革历程,任何阻碍这一进程的固有势力都应被铲除。对此,配合改革战略、调整地方既得利益的规范的转移支付制度已经设计完成,但并没有真正实施。1995—1997年中央财政以均等化为目标,以客观变量为基础计算的转移支付资金仅分别为20.7亿元、34.6亿元和50.2亿

元,分别占当年中央财政支出总额的比重为 0.46%、0.71%、0.93%,占当年中央补助地方支出总额的比重为 0.82%、1.27%、1.76%,比例很低,几乎没有什么均等化效果。而代表各地区既得利益的税收返还依然占据现行政府间转移支付额度的大头,削减税收返还,扩大均等化拨款是规范政府间转移支付制度工作中不可避免的一步,拖得时间越长、产生的问题就越多。另外,中央对地方的专项补助也应纳入法制化轨道,体现规范、公正、透明原则。

注释:

①本文所有表格及引用资料除另有说明外,均根据《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编 1949—1989 年》(中国统计出版社 1990 年版),1996、1997、1998 年《中国统计年鉴》(中国统计出版社出版),《中国财政统计 1950—1985》(中国财政经济出版社 1987 年版),1996、1997、1998 年《中国财政统计》(中国财政杂志社出版),《中国财政统计 1950—1991》(科学出版社 1992 年版)所列数据计算求得。表 1 中的财政收入弹性用社会总产值计算,表 2、表 3 中的预算内、外收入弹性用 GDP 计算(广西、吉林、青海三省区 1981—1991 年收入弹性因缺乏资料,用社会总产值计算)。

②有关地方财政民主制,本文参考了樊纲(1999)的有关观点,同时又指出在未划清中央与地方政府职能范围、理顺中央与地方财政分配关系的条件下,建立地方财政民主制是有负作用的。

参考文献:

- [1]樊纲. 论公共收支的新规范——我国乡镇“非规范收入”若干个案的研究与思考[J]. 经济研究, 1995, (6): 34—42.
- [2]王绍光. 分权的底线[M]. 北京:中国计划出版社, 1997.
- [3]樊纲. 地方“乱收费”的治理与地方财政民主制[J]. 财政研究, 1999, (4): 17—20.
- [4]陈宗胜. 经济发展中的收入分配[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社, 1994.

The Structure and the Effect of China's Fiscal Capital Regional Distribution

HUANG Xiao-guang

(Financial & Economic College of Suzhou University, Jiangsu Suzhou, China, 215021)

Abstract: This article analyses the distribution situation of fiscal capital among regions in our country. The analysis goes on by studying the effect of the net in-flow and out-flow quantity of fiscal capital under different economic and fiscal mechanism on many factors especially the fiscal income elasticity, with further course analysis of the effect and policy suggestions. The article points out that because of the great difference in the economic development among regions in China, the fiscal transfer payment system between Central and local government, which is characterized by exploiting the rich to subsidy the poor, can only be enforced in the central-powered fiscal mechanism, and the right of local government is limited to the provision of local public goods.

Key words: fiscal income elasticity; net in-flow & out-flow volume of fiseal capital; local protectionism