

财政关系调整与地方政府行为的变迁 ——纪念改革开放30周年

刘承礼

(中国人民大学经济学院, 北京 100872)

摘要:30年来,我国财税体制改革先后经历了财政包干制、分税制和公共财政体系建设三个阶段,每个阶段的地方政府与同一阶段不同层级或地域的地方政府,其行为表现出较大的差异。导因于中央与地方财政关系调整对地方政府的不同激励与约束机制,地方政府对中央政府的财政依附性在不断增强;地方政府之间的财政竞争逐渐让位于合作;地方政府推动市场化改革进入了良性轨道;地方政府职能逐步从经济性向公共性过渡。

关键词:中央与地方财政关系;地方政府行为;市场化改革

中图分类号:F810.2;D625 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2008)11-0016-12

原则上,在一个主权独立的国家,除中央政府之外的政府组织都可视为地方政府。在我国,地方政府^①包括省级政府、市(县)级政府、乡镇政府,甚至带有准政府性质的村级自治组织,因此,研究地方政府行为实际上就是研究省级(包括省级)以下政府的行为。改革开放以来,作为经济体制改革的一项重要内容,财税体制改革一度改变了中央与地方政府之间的财政关系,它对地方政府行为的影响是深刻而独特的。历史地看,改革开放后的财税体制改革经历了财政包干制、分税制和公共财政体系建设等三个阶段,在每个阶段上,中央与地方政府之间的财政关系都内生出相应的激励与约束机制,在这些机制的影响下,地方政府面临着不同的行为选择。本文以中央与地方财政关系调整为动因,分作财政包干制、分税制和公共财政体系建设等三个阶段来探讨地方政府的行为选择,并对30年来地方政府的行为特征进行初步的概括。

一、地方政府的行为选择:依循中央与地方财政关系调整路径的分析

改革开放以来,我国财税体制改革顺次经历了财政包干制、分税制和公共财政体系建设等三个阶段,在每个阶段上,中央与地方财政关系所内生出的激励与约束机制直接影响着地方政府的行为选择,当然,由于制度惯性的作用,

收稿日期:2008-07-22

作者简介:刘承礼(1978—),男,安徽安庆人,中国人民大学经济学院博士生,中央编译局比较政治与经济研究中心助理研究员。

下一阶段的地方政府行为可能会沿袭上一阶段的制度遗产,从而积 30 年的改革之功,地方政府行为越来越呈现出多样化的格局。

(一)财政包干制条件下地方政府的内生激励与投资冲动

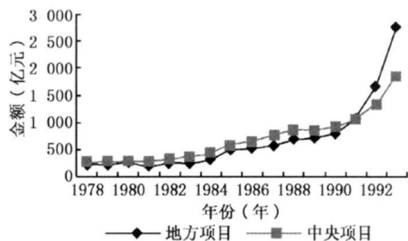
20 世纪 80 年代的财税体制改革旨在将财政收入的“剩余索取权”赋予地方政府,从而促进地方政府增收节支的积极性,同时以与地方政府缔结契约的形式确保中央政府的财政收入。20 世纪 80 年代大规模的财税体制改革共有三次,虽然这三次大规模的财税体制改革重点各不相同,但其本质是相通的,即它们无一例外地贯彻了承包制的思想,因此被学界称作财政包干制。

财政包干制的推行激发了地方政府追求地方经济利益的本性和潜力。通过提高所在地方的经济实力,一方面地方政府凭借增加的税基而提升自己的财政收入,进而提高财政支出的自由度;另一方面在现行干部考核体系下可以增加地方政府官员政治晋升的筹码^②,这种经济利益和政治利益的双重激励促使地方政府萌生出推动地方经济发展的积极性。如何发挥这种积极性呢?在财政包干制下,地方政府享有一定的税收减免权,这种权力将直接演变为地方政府之间进行财政竞争的手段,各地争相出台优惠政策以吸引外部资金的流入;同时,积极作为的地方政府借助财力的增强提高了与中央政府讨价还价的谈判能力,为本地赢得了更多的优惠政策和发展空间。

由于将税收或税种在中央与地方之间进行了划分,因而财政包干制不可避免地带有分权改革的特征,但是分权改革的内容决不仅限于此。分权改革大体上包括行政性分权和经济性分权。通过行政性分权,地方政府部分地掌握了地方立法权、财政自主权、干部任免权等权利;通过经济性分权,地方政府在固定资产投资权、城乡基本建设投资权、外汇使用权、经济管理权等方面也有所增强。这样一来,传统计划经济时期形成的“条条”对“块块”的牵制作用大大降低了^③,从而为地方政府摆脱中央政府的计划指令创造了机会。正是分权改革赋予了地方政府以不同程度的行政性权利和经济性权利,而地方政府出于提高地方财政收入的需要,会充分使用从分权改革中得到的这些权利,从事推动地方经济发展的活动。

提高地方政府财政能力的物质前提莫过于扩大地方税基,而地方税基的扩大依赖于经济社会的繁荣。为了增加财政收入,财政包干制下地方政府的经济职能在其整体职能中的地位和作用日益凸现出来。在改革初期,国家对整个国民经济的发展仍然具有相当大的计划管理权,此时的地方政府一方面要继续贯彻执行中央政府的大政方针政策,另一方面又要调动一切力量发展地方经济。如果将中央政府看作是国家利益的代表,而将地方政府看作是地方利益的代表的話,中央与地方政府的利益既有一致性又有不一致性,地方只有在不损害中央利益,至少是不给中央利益带来威胁的条件下,才可以充分发挥自身的优势,提高地方经济增长率。为了提高地方经济增长率,地方政府会

按照自己的意图来理解中央政府制定的各项方针政策,放大对其有利的方面,而有意回避对其不利的方面,其突出表现就是扩大地方投资,这些投资行为带来了明显的经济成效,使得改革开放后经济增长呈现出喜人的局面,社会稳定有了坚实的物质基础。然而,地方政府的这些投资行为是短视的,它们大多忽视了对基本建设的投资,如图 1 所示,在整个 1980 年代,基本建设投资中地方项目一直少于中央项目,这为地方经济的长期持续发展埋下了隐患。



资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴 1997》,中国统计出版社 1997 年版。

图 1 按资金隶属关系划分的基本建设投资

在财政包干制的激励下,地方政府尽可能地增加地区经济利益,它们一方面通过争取政策以扩大地方投资来增加财政收入,另一方面通过将预算内收入转化为预算外收入或体制外收入等方式来减少向中央政府应缴的比例。在激励有余而约束不足的情况下,地方政府的经济职能被放大,再加上财政包干制时期企业管理权限只是在政府系统内的下放,地方政府充当了地方经济发展的当然主体。这种地方政府主导经济的做法固然可以在短期内提高经济增长速度,解决许多依靠经济增长速度的提高就可以解决的问题,如就业、生活水平的提高,等等,但是从长远来看,地方政府主导经济发展的弊端很大,它既扭曲了政府与市场之间的关系,又弱化了中央对地方的监督与约束,从而滋生了地方保护主义和地方封锁等不良现象,造成大量重复建设和资源浪费,这种反市场行为对地方经济的持续发展是个严峻的挑战。

(二)分税制改革与地方政府在市场化改革中的作用

20 世纪 80 年代的财政包干制改革虽然极大地调动了地方政府发展经济的积极性,但却明显地减少了中央政府的财政收入,进而在相当大程度上危及到中央政府的宏观调控能力。为了从制度上阻止中央财政收入继续下降,并增强中央政府的宏观调控能力,1994 年 1 月 1 日起,国务院在各省、自治区、直辖市以及计划单列市推行分税制财政管理体制。事实证明,分税制的推行扭转了 20 世纪 80 年代末、90 年代初出现的中央财力吃紧的状况,并规范了税制结构,强化了税收管理。统计数据表明,1993 年中央财政收入占全国财政收入的 22.0%,而 1994 年这一比例一跃为 55.7%,此后一直维持在 50% 左右;同时,1994 年中央财政支出占全国财政支出的 30.3%,并呈逐年小幅递减的趋势^①。财政收入的相对向上集中被认为是分税制改革的重要成效,也达到了增强中央财政收入和宏观调控能力的目的。

发端于 1994 年的分税制改革虽然在内容和形式上已完全不同于财政包

干制的制度设计,但它仍旧沿用财政分权的改革思路,也没有放弃对地方政府的财政激励(改变的只是激励的程度而已),因此,财政包干制条件下地方政府的经济主体角色不同程度地被保留下来。与此同时,以经济建设为中心的发展战略仍然贯彻于各行各业的发展,而干部考核体系没有根本的变化,地方政府的投资冲动仍然存在,地方经济增长率仍是政府官员晋升的重要指标。因此,财政包干制下的诸多地方政府行为在分税制改革中将继续维持。

即便如此,分税制改革对地方政府行为的影响还是与财政包干制有很大的不同。在分税制下,财政收入向中央相对集中,短期内会压缩地方政府的财政收入,虽然中央承诺向地方进行税收返还和转移支付,但是总体上而言,地方政府的财政支出能力受到了很大的牵制。在这种情况下,地方政府充当经济主体推动地区经济发展的动力不再如实行财政包干制时期那么强烈。为了减少财政支出压力,地方政府可以采取两种办法:一是通过提高预算外收入和体制外收入比重而增加自己的财政收入;二是将支出范围逐渐收缩到主要提供公共服务上来。地方政府的这种经济职能向公共职能转化的逻辑符合建立社会主义市场经济体制的要求,只不过转化的过程是渐进的。从这个意义上说,分税制改革领先于财政包干制,因为它考虑到了妥善处理政府与市场关系的重要性,自觉地推动了经济社会的市场化进程。

(三)公共财政体系建设与地方政府职能转型

在我国,虽然关于公共财政问题的探讨始于社会主义市场经济体制建立的初期,然而,推进公共财政体系建设的工作却并不一帆风顺。长期以来,理论与实践界都存在着赞成和反对公共财政的激烈交锋。从历史文献来看,1998年末全国财政工作会议提出构建公共财政基本框架的目标开了政府采纳公共财政体系建设建议的先河。但是,公共财政体系建设真正在各界达成比较一致的意见并在实践中采取行动却推迟到了中共十六届四中全会,在这次重要的会议上,“构建社会主义和谐社会”的战略正式形成决议,从此,加快政府职能转变、建立公共财政体系成为国民共识。公共财政体系建设对于中央与地方财政关系的调整来说,其在理论上的意义不逊于财政包干制和分税制改革,它对地方政府行为的影响也是很大的。

分税制改革的成功推行使得中央政府的财政能力逐渐增强,这为中央政府宏观调控能力的提高提供了坚实的物质基础。在公共财政体系建设过程中,具有雄厚财力的中央政府对市场化导向的改革采取了更加坚决的态度,政府与市场关系的处理在中央政府层面上取得了共识,那就是政府职能必须转型。受中央政府的影响,地方政府职能转型的步伐也在加快。在公共财政体系下,地方政府工作的重点不再是从事带有经济性质的投资活动,而是更加注重民生建设。这意味着地方政府职能的转型,它符合市场化改革的要求。

按照中央政府的战略部署,基本公共服务均等化成为公共财政体系建设的

重要目标,地方政府最贴近公共需求,在解决地方公共服务上有更大的灵活性和发展空间。在分税制改革的影响下,财力不断向中央政府集中,而通过政府的行政系统,公共服务的提供任务在层层下解,地方政府承担了与其财力不相匹配的公共服务提供任务。在财力与事权不对称的情况下如何实现基本公共服务均等化,这对地方政府,尤其是中西部欠发达地区的地方政府来说是一个很大的考验。回到分税制的制度设计上,它虽然解决了中央政府与省级政府的分税关系,但对省级以下政府的财政管理体制的改革却没有更为明确的规定,因而在分税制改革时期,省级以下政府的财政管理体制的改革原则上沿用了中央政府与省级政府的分税原则,如此推行的结果是地方政府的财力与事权不相称的局面逐渐形成,尤其在中西部欠发达地区更是如此。受地方经济基础和经济结构的制约,中西部欠发达地区的财政收入远远不能满足为地方民众添置公共品的需要,而随着经济社会的发展,民众对公共服务的需求日益增加,这就使得中西部欠发达地区的地方政府在财政支出上处于捉襟见肘的尴尬境地。为了弥补分税制改革的这种缺陷,公共财政体系建设势在必行。转移支付制度是实现基本公共服务均等化、调节收入再分配和实现政府政策目标的重要手段,它对地方政府财政解困起到了很好的作用,地方政府大量的收支缺口由转移支付来解决。在这种情况下,地方政府将不少精力放在了争取中央政府的转移支付资金上,中央政府借此提高了对地方政府的宏观调控能力。近年来,中央政府推进市场化改革与公共财政体系建设的信念越来越坚定,凭借增强了的宏观调控能力,中央政府的这种信念在地方政府层面上得以落实。在市场化改革和公共财政体系建设中,地方政府迫于财政资金约束将面临非进行职能转型不可的境地。

二、中央与地方财政关系调整过程中地方政府的行为特征

地方政府行为在很大程度上受中央与地方财政关系调整的影响,这是不争的事实。中央与地方财政关系的历次调整改变了财政因素对地方政府的激励与约束机制,因而研究中央与地方财政关系调整过程中地方政府的行为特征有利于把握地方政府行为的基本走向。

(一)地方政府的财政自主性与地方政府对中央政府的依附程度

1. 经济性投资向公共性投资转变。从财税体制改革的三个阶段来看,财政包干制下地方政府财政增收激励和以 GDP 为中心的干部考核机制对地方政府的经济性投资行为起着重要的导向作用,地方政府为了增加财政收入和加快经济发展,主动利用中央政府下放的经济管理权,与所属企业形成利益共同体,直接参与经济活动,其投资倾向于微观经济领域,地方政府和企业的投资决策权有了扩大。分税制改革后,地方政府从经济活动中直接获得的财政收入与财政包干制时期相比大打折扣,这在一定程度上损害了地方政府直接参与经济活动的积极性,地方政府的财政能力被相对削弱,其自主投资行为有

所收敛。与此同时,分税制明显地改变了中央与地方政府的财力结构,1994 年中央与地方政府的财政收入和支出比例发生了逆转^⑤,地方政府的财政收入占全国财政收入的比重大幅缩小,中央政府则正好相反,地方政府的经济性投资行为受到财政资金的限制。分税制制约了地方政府的财政支出能力,国家弥补地方政府财政能力损失的主要手段是财政转移支付,这是一项带有平衡地方财政收支缺口目的的制度安排,地方政府在中央政府的政策影响下逐渐收缩自己在经济性领域的投资战线。2006 年全面开展公共财政体系建设后,政府职能的公共性导向越来越明显,政府在基本公共服务方面投资力度的加大充分表明,政府投资的领域正在从以经济性投资为主转向以公共性投资为主。由于数据可获得性的限制,这里以经济建设费占国家财政支出的比重和社会文教费占国家财政支出的比重为例(如图 2、图 3),前者呈明显的下降趋势,而后者则呈上升趋势,地方政府的投资行为也满足这一特征,尤其分税制改革后地方政府受财政支出能力的限制更是如此。

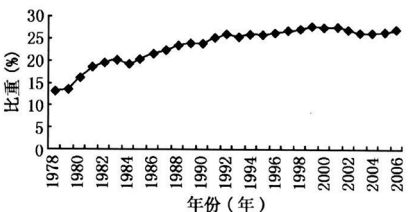
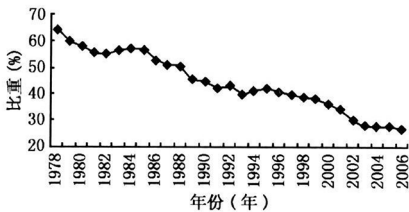


图 2 经济建设费占国家财政支出的比重 图 3 社会文教费占国家财政支出的比重

2. 财政自给向财政依附转变。如表 1 所示,地方政府在 1994 年之前几乎都处于财政盈余状态,即在财政包干制时期,地方政府的财政收入可以维持财政支出;而分税制改革后,地方财政收入已不能保证财政支出,且财政收支缺口呈逐年递增的趋势,这就加重了地方财政支出的压力,中西部的地方财政陷入困境,地方公共品供给陷入瘫痪状态;公共财政体系建立过程中,缺口部分逐渐由中央政府的财政转移支付来弥补。这种财政收支缺口扩大和财政转移支付数量逐渐递增的趋势表明,地方政府对中央政府的依附性在与日俱增。通过财力的向上集中,中央政府牢牢地把握了宏观调控权,地方政府的行动方向受到中央政府的调节。在财政包干制时期,地方政府由于地方经济发展而财力十足,其经济自主性较大,但是通过分税制改革,地方政府发展经济的积

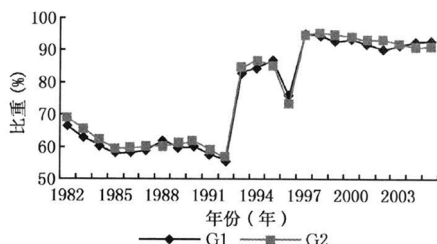
表 1 地方政府财政收支缺口 单位:亿元

年份	1978	1980	1985	1988	1993	1994	1998	2003	2007
收入	956.49	875.48	1 235.19	1 582.38	3 391.44	2 311.6	4 983.95	9 849.98	23 565.04
支出	589.97	562.02	1 209	1 646.17	3 330.24	4 038.19	7 672.58	17 229.85	38 109.36
缺口	-366.52	-313.46	-26.19	63.79	-61.2	1 726.59	2 688.63	7 379.87	14 544.32

注:缺口=地方财政支出-地方财政收入;资料来源:根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算而得。

极性面临着一定的负激励,因为地区经济发展水平越高,经济发展带来的税收增量绝大部分收归中央政府,地方政府只能通过财政资金的再分配才能应付日益增长的财政支出。随着公共财政体系建设步伐的加快,地方政府在财政上依赖中央政府的稳定机制逐渐形成。

3. 财政内生动力向外生压力转变。财政包干制的推行调动了地方政府发展经济的积极性,使得地方政府的经济性投资行为焕发出来。在改革之初,地方政府在经济活动中的过度作为,使得市场经济因素受到很大的压制,地方政府不适当地充当了微观经济活动的主体,固然促进了经济的发展,但是这种不符合市场经济规律的经济活动必然是不可持续的。分税制改变了中央对地方的财政激励方式,地方政府不再把地方经济增长速度作为唯一的发展目标,而是依附于中央政府的宏观经济政策,慢慢地从微观经济活动中撤离出来,并成为微观经济活动的服务主体,这种从经济目标为主到服务目标为主的转变是地方政府主动适应市场化改革的结果。在财政收入减少的情况下,地方政府的支出责任并未减少,反而随着经济社会的发展,人们对公共服务的需求在逐渐增加,依靠中央政府的财政转移支付远远不能够适应地方财政支出扩大的需要,因而,地方政府萌生了许多预算外和体制外的收费行为,以弥补体制内财政收入的不足。如图 4 所示,地方预算收支占全国预算收支的比重在财政包干制下逐年递减,而在分税制改革后则先呈明显的递增趋势,然后趋于稳定。预算外和体制外收费行为的最大弊病在于其不规范性,即便它们很好地解决了地方财政困境问题,也不能被认为是可持续的途径。



说明: G1、G2 分别表示地方预算外收入(或支出)占全国预算外财政收入(或支出)的比重。

4 所示,地方预算收支占全国预算收支的比重在财政包干制下逐年递减,而在分税制改革后则先呈明显的递增趋势,然后趋于稳定。预算外和体制外收费行为的最大弊病在于其不规范性,即便它们很好地解决了地方财政困境问题,也不能被认为是可持续的途径。

(二)财政激励机制变迁过程中地方政府之间的财政竞争与合作

1. 地方政府之间的财政竞争机制与地方政府行为的扭曲。地方政府之间的财政竞争贯穿于整个改革开放过程,尤其以 20 世纪 80 年代的财政包干制时期和经济欠发达地区为盛。在改革开放初期,地方政府一方面为了保护本地区的经济利益而建立起形式多样的行政壁垒,另一方面阻止外部力量对本地经济涉足,形成了独特的“诸侯经济”现象。诸侯经济起因于“条块”分割的制度遗产,但其直接动因是财政包干制下地方政府行为的扭曲。为了提高本地区的财政收入,加快经济发展,各地掀起了招商引资的热潮,各地竞相提供优惠政策,发展经济,从而扩大财源和税基。这种由于地方政府之间对外部资金的追逐而形成的财政竞争机制对地方政府行为的扭曲作用为学界所广泛讨论。在财政竞争机制的作用下,地方政府之间的经济竞争变得十分剧烈,作为主导经济发展的行

政力量,地方政府会竭尽全力利用本地的资源和优势发展本地经济,同时想方设法阻止其他地区对本地资源的摄取,这就阻碍了全国统一市场的形成,从而价格机制不能灵活反映市场供求状况,市场配置资源的效率长期得不到提高。

地方政府之间的财政竞争机制助长了地方政府的经济行为,而压制了其公共职能的发挥。一是加重了地方政府直接投资的倾向。为了追求地方经济发展和财政收入的提高,地方政府争相发展经济,提高财政收入,最直接的方式就是自主投资,而政府投资的低效率已为历史所证明。二是鼓励了地方政府涸泽而渔,破坏经济社会可持续发展的环境和条件。地方政府行为从很大程度上取决于地方官员的行为,在以 GDP 增长为中心的干部政绩考核机制指引下,地方官员会采取各种手段推动经济发展,而这些手段往往在短期内很见成效,但却是以牺牲经济的长期发展潜力和资源为代价的。三是地方政府的主要精力集中于经济发展,而对社会建设和公共服务的提供有所忽视。地方政府规模和力量毕竟有限,地方官员将更多的精力用于从事投资活动,必然减少了对地方公共服务的提供,这对改善地方民众的福利来说是一种很大的损失。可见,地方政府之间的财政竞争机制充当了地方政府行为的指挥棒,地方政府在这条指挥棒的指挥下不自觉地扮演了经济主体的角色。

2. 地方政府之间的财政合作机制与地方政府行为的复归。地方政府之间的财政合作是通过中央政府而实现的。在分税制条件下,地方财政自给能力不足,而地方政府又不能大幅度地直接从当地经济中获得所需的财力,因而正规渠道只能是仰仗从中央政府那里获取财政转移支付。在市场化改革进程中,市场经济力量对地区封锁和地方保护主义有了很大的突破,为了获取合作利益,地方政府之间的横向联合、结对帮扶近些年来成为热门话题。随着国家西部大开发、振兴东北经济、中部崛起战略的提出,在中央战略决策的导向下,地方政府之间逐渐从财政竞争中解脱出来,步入战略合作的轨道。

通过财政合作,地方政府行为会发生如下变化:一是利己行为向利他行为转变。财政合作机制不同于财政竞争机制,前者是激励与约束并举,而后者是激励有余而约束不足。因为地方政府之间通过合作可以创造出更多的财富,并且相互之间通过利益博弈达到利益均衡状态;而在财政竞争情况下,地方政府往往只考虑到自己的局部利益,对其他主体只会采取损害行为而不是互利行为。二是地方政府与企业的关系逐渐厘清。在财政合作条件下,地方政府不再直接干预企业的具体经济活动,而是为企业提供必要的市场竞争秩序。三是省级以下政府之间的关系日趋紧密。分税制改革只解决了中央政府与省级政府之间的分税问题,而省级以下政府之间的财政管理体制却未理顺。作为利益共同体,省级以下政府之间的纵向财政合作关系加强了彼此的联系。

(三) 地方政府之间的财政收支结构与地方政府的行为差异

1. 地方政府之间的财政收支结构与地区发展的市场化程度。从总体上

看,分税制改革后的地方财政收支结构与财政包干制时期有明显的差异,据统计资料显示,1994 年之前,地方财政收支基本平衡,而 1994 年之后,地方财政支出逐渐超过地方财政收入并有逐渐扩大的趋势。这种财政收支缺口扩大的趋势在全国十分普遍,不过东部的情况要好于中西部地区。我们选取浙江省、安徽省和贵州省为东中西部代表省份,浙江省虽然也有收支缺口,但相对而言几乎没有扩大的趋势,相比之下,安徽省和贵州省的收支缺口却在不断扩大。这种比较分析很容易让我们将其与市场化改革的程度相联系。从推动市场化改革的主观性上说,东部地区的地方政府倾向于市场化改革,因为市场化改革能够增强资源的配置效率,而中西部地区的地方政府相对保守,地方政府动用自身的资源优势从事微观经济活动;从公共服务提供的数量和质量上看,东部地区的地方政府为市场经济主体和普通民众提供了更多的公共服务,而中西部的公共服务供给明显不足;从竞争环境上说,东部地区的地方政府普遍竞争意识较强,工作效率较高,而中西部地区的地方政府精简力度较小,活力不强。可见,市场化改革程度的高低直接对应着财政收支缺口的发展趋势,因而推动市场化改革能够减小地方政府的财政支出压力,而财政支出压力的减小会减轻地方政府直接从事经济活动的动力,从而有利于它们进入到社会管理领域,为经济社会的长期稳定发展提供安全保障。

30 年来,我国财税体制改革贯彻了分权的思想,只是分权的方式、程度和效果有所不同。财政分权在引起地方财政收支结构变化的同时,为地方引入了促进市场化改革的因素:一是财政分权带来了信息结构的调整。在传统计划经济时期,地方政府作为中央政府在地方上的权利代表,本身并不具有独立的行为能力,表现在收集、整理、反馈信息上缺乏积极性,而在财政分权改革情况下,地方政府有激励主动搜集决策所需的信息。二是财政分权引入了价格机制。在传统计划经济时期,国家掌握着所有物资的调配权,价值规律在其中不发挥任何作用,因而资源得不到优化配置。财政分权将中央与地方的利益作了重新划分,与之相配套地,企业改革也在同步进行,资源配置不再是行政调拨,而是通过供求关系决定的价格引导其合理的流向。三是财政分权改变了供求结构。财政包干制时期,地方政府倾向于自求平衡的发展,出于保护地方经济利益的需要,地方政府采取地方保护主义和地区封锁的方式阻止产品流入和资源流出,从而使得地区经济很大程度上在封闭的状态下运行,这使有些地区在高代价生产生活必需品以满足自身需求的同时,又面临着本地产能过剩,或没有充分发挥生产潜力。在分税制时期,地方保护主义和地区封锁有所改善,资源在全国的流动相对比较容易,供求结构得到缓解。四是财政分权带来了竞争机制。地方政府之间的财政竞争是财政激励的结果。在财政竞争的影响下,各地展开全方位的竞争,这是市场经济体制改革深化的表现。五是财政分权改变了激励机制。财政分权调动了地方政府发展经济的积极性,改

革初期,地方政府的财政收入与经济发展程度直接挂钩,这对地方政府的激励较大,但是由于财政包干制下中央对地方约束乏力,以致出现了诸如诸侯经济等不良现象,损害了整体经济效率和资源配置效率。随着分税制改革的推进,中央政府通过财力的向上集中加强了其对地方政府的调控力度,从而改变了地方政府在市场化改革中的角色定位。

2. 地方政府之间的财政收支结构与地方政府的反市场化倾向。财政包干制和分税制改革的重心都在于中央与地方关于财权的划分上,对于事权的分配只是原则性的,即所有地方政府都要执行宪法所规定的地方事务,这就严重地忽视了我国地方政府之间的差异性。对东部发达地区的地方政府来说,由于地方财力较雄厚,地方政府履行所属地方事务的能力较强,在本级财政范围内就很容易地解决问题,而对中西部欠发达地区的地方政府而言,要完成相同数量和质量的方事务,其地方财政能力是远远不够的,为了达到中央核定的目标,地方政府往往变通地派生出许多预算外收费和体制外收费项目,这严重地损害了微观经济主体的发展积极性和发展能力。

财政收支结构不平衡给地方政府行为带来了重大的影响,具体表现在:第一,各地政府都倾向于增加财政收入,减少财政支出,尤其在中西部欠发达地区更是如此。增加地方财政收入最直接的方式就是推动本地经济发展,因而经济发展成为地方政府的重要任务,一方面是因为地方经济发展能够带来更多的财政收入,另一方面因为现行的干部考核机制使得地方政府官员的升迁要靠地方经济发展的业绩来显示,而且二者相辅相成。在广大中西部地区,地方政府会竞相出台税收优惠政策,动员一切政治力量来招商引资,开发当地的自然资源,并且在某段时期大搞经营城市战略。从减少财政支出上来说,财政压力较大的地方政府往往会压缩公共服务提供的数量和质量,特别是基层的县乡政府有许多基本公共服务都无法保证,而东部发达地区的基本公共服务提供情况较好,民众的公共需求一般能够得到满足。第二,财政收支结构对省级以下政府之间的关系是个严峻的挑战。从全国的情况来看,省级政府的财政收支相对市(县)级政府来说是比较宽裕的。因此,在大多数地区,省级政府能够在自身范围内开展活动,提供属于省级政府应该提供的公共服务,但市(县)级政府的财政收支状况远不及省级政府,因而属于市(县)级政府应该提供的公共服务不能按质按量完成。为了解决财政支出压力,基层地方政府往往更倾向于直接参与经济活动,这在中西部欠发达地区尤其明显,而这种政府直接参与经济活动的行为显然违反了市场经济规则。

三、简短的结语

30年来,中央与地方财政关系的调整先后经历了财政包干制、分税制和公共财政体系建设三个阶段。在不同阶段,中央与地方财政关系所内生出的

不同激励与约束机制作用于地方政府,使得地方政府面临着不同的行为选择。本文的目的在于考察中央与地方财政关系调整对地方政府行为的影响机制及其效果;第一,中央与地方财政关系调整为什么能够影响地方政府行为?究其原因,一是财力来源结构的不同对地方政府行为自主性会产生不同的影响;二是地方政府的财政收支结构决定了地方政府的职能定位。第二,中央与地方财政关系调整如何影响地方政府行为?在财政包干制时期,中央通过与地方谈判,地方上级政府与下级政府谈判,采取分级包干的办法,保证了高层级地方政府的财政收入,而将财政收入的“剩余索取权”赋予地方政府,加上干部考核机制以 GDP 的增长为中心,地方政府增收节支的积极性被调动起来。然而,财政包干制的推行虽然使地方政府焕发了推动经济增长的积极性,但它很快就造成了中央财力逐年下滑的局面,这使分税制改革应运而生。通过分税制改革,中央政府迅速扭转了财力不足的局面,而地方政府则慢慢步入了财政入不敷出的境地,在财政压力下,地方政府的最好出路是完成从经济职能向公共职能的转变。在公共财政体系建设时期,地方政府的公共职能进一步凸现出来。第三,中央与地方财政关系调整影响地方政府行为的效果如何?本文认为,在中央与地方财政关系的不断调整下,地方政府对中央政府的财政依附性在不断增强;地方政府之间的财政竞争逐渐让位于合作;地方政府推动市场化改革进入了良性轨道;地方政府职能逐步从经济性向公共性过渡。

注释:

- ①香港、澳门特别行政区政府享有高度的行政和财政自治权,因而不在于本文的研究之列。
- ②周黎安从经济利益和政治利益两个方面来解释地方政府的行为动机,他认为地方官员在考虑竞争利益时不仅需要计算经济利益,而且还要计算晋升博弈中的政治利益,两者总合才构成对他们行为的激励。对政府官员来说,政治收益的计算也许更为重要。
- ③“条条”代表部门利益,部门不是一级政权组织,它是国家的职能管理机构,代表着中央在某个局部环节的利益,反映了中央政府集中领导的要求;“块块”代表地区利益,它是一个行政区划中的政权机构,反映了分权体制的要求(关山、姜红,1990:11—13)。
- ④数据来源:根据《中国统计年鉴 2007》相关数据计算而得。
- ⑤统计数据显示,1994 年之前,中央本级财政收入一直小于中央本级财政支出(有的年份后者与前者之比达到 3 倍之差),而 1994 年之后,情况发生了逆转,中央本级财政收入首次超过其支出并保持领先地位;1994 年之前,地方本级财政收入与地方本级财政支出基本持平(1978—1985 年间地方财政略有盈余),但 1994 年后,地方本级财政收入呈明显小于其支出的趋势。

参考文献:

- [1]陈抗等.财政集权与地方政府行为变化[J].经济学(季刊),2002,(1):111—128.
- [2]高鹤.财政分权、经济结构与地方政府行为[J].世界经济,2006,(10):59—67.
- [3]郭庆旺,贾俊雪.地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定[J].管理世界,2006,(5):19—25.
- [4]洪银兴.地方政府行为和中国市场经济的发展[J].经济学家,1997,(1):42—50.

- [5]胡书东.经济发展中的中央与地方关系[M].上海:上海人民出版社,2001.
- [6]黄佩华.中国地方财政问题研究[M].彭龙远等译,北京:中国检察出版社,1999.
- [7]金人庆.完善公共服务制度 逐步实现基本公共服务均等化[J].求是,2006,(22):7—9.
- [8]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作[J].经济研究,2004,(6):33—40.
- [9]Wang, Shaoguang. China's 1994 fiscal reform: An initial assessment[J]. Asian Survey, 1997, 37(9): 801—817.
- [10]Lin, Justin Yifu and Liu, Zhiqiang. Fiscal decentralization and economic growth in China[J]. Economic Development and Cultural Change, 2000, 49(1): 1—21.
- [11]Zhang, Le-Yin. Chinese central-provincial relationships, budgetary decline and the impact of the 1994 fiscal reform: An evaluation[J]. The China Quarterly, 1999, 157: 115—141.
- [12]Zhang, Tao and Zou, Heng-fu. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China[J]. Journal of Public Economics, 1998, 67: 221—240.

Change of Fiscal Relations and Its Impact on Local Governments' Behaviors

——Commemorating the 30th Anniversary
of Reform and Opening-up

LIU Cheng-li

(School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Since Reform and Opening-up, China has experienced three stages of fiscal regime reform in succession, namely, fiscal-contract-responsibility system, fiscal decentralization and public finance system. There are big behavior differences of local governments both in each period and at different level or region. Due to different incentive and constraint mechanisms induced by the change of fiscal relations between central and local governments, behaviors of local governments have greatly changed. The fiscal regime of local governments has been increasingly relying on central government and fiscal competition among different local governments has gradually been giving the priority to cooperation. Moreover, market-oriented reform promoted by local governments has been operated towards a better direction and the function of local governments has been shifted from economic government to public government.

Key words: fiscal relations; behaviors of local governments; market-oriented reform

(责任编辑 许 柏)