

专 栏 导 语

张 光*

中国自秦朝建立郡县制以来,一直是中央统一集权的单一制国家。然而,直到1994年分税制改革之前,中国始终主要依靠地方向中央上解财政收入的方式,来解决中央政府的财政支出和地区间财力调整问题^①。1994年的分税制改革,使中国终于与国际上大多数发达国家一样,实行了由中央政府征收国家财政收入大部,并向地方政府实施转移支付的政府间财政关系体制。众所周知,两个“比重”(即财政收入占GDP和中央财政收入占财政总收入比重)过低是分税制改革发动的近因。现在,这个问题基本得到了解决。预算内财政收入占GDP比重从20世纪90年代中叶的10%强,逐步上升至2007年的20.6%;全国财政收入中中央政府的征收比重从1993年的22%上升至2007年的54%(国家统计局,2008)。然而,两个比重的提高显然不是改革的最终目的,而是为了达到一系列政策目标的手段而已,而转移支付成为实现这些目标的基本手段之一。事实上,转移支付制度的全面确立是分税制改革的最大的财政后果。这个改革虽然极大地提高了中央政府在财政收入上所占的比重,但是它在财政支出上所占的比重,却从1992年的31%显著下降至2007年的23%(国家统计局,2008)。换言之,中央政府越来越依靠财政转移支付的方式,来使用它不断增加的财政收入;而各级地方政府财政对转移支付的依赖越来越大。分税制改革以来的这些发展,决定当前中国政府间财政关系的三大特征:收入高度中央集权、支出地方高度

* 张光,南开大学周恩来政府管理学院,教授。

①关于帝制中国的财政上解制度,参见黄仁宇(2001[1974])。

分权、各级地方政府支出高度依赖上级(最终为中央)政府转移支付。除了这三大特征外,省以下政府间财政关系(包括转移支付方式)由各省自主决定、因省甚至因地县而异,构成当前中国政府间财政关系的第四大特征。

考虑到转移支付在今天中国财政体制、乃至政治体制中的重要地位,本期专门组织了这个政府间财政关系和转移支付的研究专栏。在国内学界,中国的政府间关系向来备受政治学者和公共行政学者的重视(例如林尚立,1998;张志红,2005),但有关政府间财政关系和转移支付的研究成果,似乎除了少数例外(王绍光,2002;张光、曾明,2008),绝大多数出自于财政学者和经济学者之手(如钟晓敏,1998;李萍、许宏才,2006)。这一局面,与王浦劬和马骏在谈及公共预算研究因计划经济时期形成的学科结构,长期被视为财政学专属领域,被政治学和公共行政学长期忽略的情况相似。两位学者针对政治学和公共行政学忽略公共预算研究的后果这样写到:

在过去的几十年中,财政学领域的公共预算研究积累了许多有价值的研究成果。然而,这些研究倾向于忽略预算过程中的政治,从而仅仅将预算问题看成一个技术性问题或者一个会计问题。政治学和公共行政学在公共预算中的“缺位”不仅严重地制约了我国政治和公共行政学的发展,而且也严重地制约了我国的公共预算研究,更不利于推进和完善预算改革。(王浦劬、马骏,2008)

事实上,在广义上,政府间财政转移支付也属于公共预算的组成部分,因此,上述关于政治学和公共行政学忽略公共预算研究的后果也完全适用于政府间财政转移关系研究。2006年10月,国内一批政治学者、公共行政学者和财政学者聚集广东省南海市,举行了“第一届中国公共预算研究全国研讨会”,达成了政治学和公共行政学应加紧公共预算研究、开展政治学、公共行政学和财政学多学科对话、转变研究方法和推动中国预算体制逐步完善等四点“南海共识”。在某种意义上,本专栏可视为落实共识的一个具体后继步骤。

这个专栏发表的4篇论文,既有出自政治学名家之手的力作,也有公共行政学和财政学青年学者精心研究的成果。

本专栏首先推出的是陶然和杨大利的论文《财政收入需要与地方政府在中国转轨和增长中的作用》。杨大利教授以其对中国政治、特别是中央与地方关系的卓越的研究(Yang, 1997, 2004)而享誉海内外。这篇论文发现,中国地方政府在改革时期的经济发展过程中扮演的角色变化,是它们所面临的中央与省级政府之间的政府间财政关系变动的函数,其中又以不同的政府间财政关系制度导致地方政府的收入需要以不同方式实现为问题的关键。20世纪80年代实施的财政包干制给予地方政府以创办、所有和支持地方国有企业和乡镇企业的强烈诱因,借此获得财政收入,以满足地方政府不断增长的支出责任需求。1994年分税制改革给地方政府的收入创造和利益带来了一个非常不同的政府间财政关系制度环境,导致地方国有企业的衰落和非国有经济的兴起,以及土地财政时代的到来,地方政府在经济发展中的作用因此而逐步从企业的所有者或股东转化为收税人。这篇论文对目前既有的有关中国中央与地方关系的主要理论,如中国式市场维护联邦主义、地方国家法团主义和经济绩效决定地方官员升迁说,提出了有力的批评。这篇论文以其宏大的视野而又细致入微的穿透力,为我们理解包括转移支付在内的中国的政府间财政关系的前因后果,提供了一个有力的政治经济学分析框架。我们相信,这篇论文在本刊的发表,一定会引起关心中国政府间关系乃至中国政治经济问题的学者和人士的注意和兴趣。

专栏推出的第二篇论文是任道彬(Im Tobin)的《时序、分权与发展》。这篇论文力图回答这样一个问题,财政分权和政治分权究竟是有利于抑或有害于经济增长?在既有的经验研究中,有的支持有利说,有的支持有害说。在关于改革时期中国财政分权的经济发展影响的经验研究中,也出现了两种相反的意见。《时序、分权与发展》另辟蹊径,通过对63个国家1972年到2007年的时间序列的截面数据的回归分析,获得了如下的主要发现:第一、在发达国家那里,财政分权和政治分权对经济增长没有产生影响;第二、在发展中国家

那里,政治分权对经济增长产生了消极的影响,而财政分权则无影响;第三,在中等发达国家那里,财政分权对经济增长产生了消极的影响,而政治分权则无影响。这些发现使作者相信,财政和政治分权对经济发展的影响不可一概而论,国家的发展阶段是一个重要的中介变量。在我看来,这篇论文对我们思考中国的财政和政治分权问题有两点启发:一是目前中国正步入中等发达水平的发展国家的行列,而对于这类发展中国家来说,根据这篇论文的研究,财政分权有害于经济增长。二是作者以自由之家提供的“政治权力”和“公民自由”的指数来量化各国的政治分权状况。在这个反映西方意识形态的指数体系中,中国属于“政治权力”和“公民自由”低度发展即政治分权很低的国家。而论文的实证研究恰恰发现,在发展中国家那里,政治分权对经济增长产生了消极的影响。

专栏的第三篇论文是曾明的《农业税取消后乡镇政府财政转移支付过程:基于江西省 C 乡的调查研究》。我国目前省以下政府间财政关系安排由各省参照中央与省级行政区的收入分享方法自主安排,因此,省以下的政府间财政关系可能因省甚至因市因县而异。在我看来,这些现象似乎在一定意义上支持蒙廷诺拉等提出的中国式财政联邦制理论(Montinola et al., 1995),尽管本专栏第一篇论文的作者之一杨大利教授可能会持不同的意见。然而,无论如何,我相信省以下政府间财政关系,在不同省级行政区、不同市县那里呈现出来的同异规律问题,将是一个在理论和政策意义都潜力无限的研究领域。目前,无论是在中文还是英文文献上,有关的重要成果尚不多见(主要的例外有张闫龙,2006;雷志宇,2008;Herrmann-Pillath & Feng,2004)。曾明的论文是他题为《财政转移支付政策与县级公共支出:以江西省为例》博士论文研究的阶段性成果,基于作者和他的学生对江西省 C 乡的田野调查写成,显示了作者研究公共财政的“真实世界”(马骏,2005)的努力。

专栏的第四篇论文《财政转移支付与中国地区间财力均等化分配模型》来自青年财政学者胡德仁。这是一篇财政学者研究转移支付典型作品。作者利用财政部提供的各地标准财政收入和标准财政

支出测算数据(李萍、许宏才,2006),建立有关各省财政收入、财力和转移支付指数,并使用这些指数建立中国地区间财力均等化分配模型,在我看来颇具创意。本刊之所以发表这篇论文,除了它本身的质量不错外,还表示出本刊愿意为政治学、公共行政学和财政学在公共预算、政府间财政关系等公共财政领域提供交流对话平台的期望。

参考文献

- 国家统计局(2008). 中国统计摘要. 北京:中国统计出版社.
- 黄仁宇(2001[1974]). 十六世纪明代中国之财政与税收. 北京:三联书店.
- 雷志宇(2008). 中国县乡政府间关系研究:以 J 县为个案. 中山大学博士学位论文.
- 李萍、许宏才(2006). 中国政府间财政关系图解. 北京:中国财政经济出版社.
- 林尚立(1998). 国内政府间关系. 杭州:浙江人民出版社.
- 马骏(2005). 中国公共预算改革:理性化和民主化. 北京:中央编译出版社.
- 王浦劬、马骏(2008). 前言:南海会议共识. 载马骏等主编《呼吁公共预算:来自政治学、公共行政学的声音》. 北京:中央编译出版社.
- 王绍光(2002). 中国财政转移支付的政治逻辑. 战略与管理,3.
- 张光、曾明(2008). 规模经济和分税制对政府雇员的影响:基于河北省分县数据的实证研究. 武汉大学学报,1.
- 张闫龙(2006). 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. 社会学研究,3.
- 张志红(2005). 当代中国政府间纵向关系研究. 天津:天津人民出版社.
- 钟晓敏(1998). 政府间财政转移支付论. 上海:立信会计出版社.
- Herrmann-Pillath, C. & Feng, X. (2004). Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality. *China Information*, 18.
- Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48.
- Yang, D. L. (1997). *Beyond Beijing: Liberation and the Regions in China*. London: Routledge.
- Yang, D. L. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.

(责任编辑:何艳玲)