

# 地方利益、纵向财政关系与治理风险防范

钟晓敏, 鲁建坤

(浙江财经大学财政税务学院, 浙江 杭州 310018)

**摘要:**通过分析地方政府与中央政府诸多方面存在的激励兼容问题,总结出中央政策目标与地方财政利益在区域发展平衡、改善社会福利、环境保护和财政安全等方面存在不一致给国家治理带来的风险,认为中央政府应对治理风险的政策工具单一,纵向控制力较弱。现有财税体制改革中所体现的中央适应性地强化对税收的控制、监督地方非税收入等,在防范治理风险方面存在很大局限性。提出鼓励公共参与、改善转移支付、强化地方人大预算监督等多种方式辅助纵向机制降低治理风险,促进财政在国家治理中的作用。

**关键词:**利益冲突;治理风险;财政控制力

中图分类号: F810.2

文献标识码: A

文章编号: 1004-4892(2016)12-0017-11

## 一、引言

财税体制改革一直备受中央政府重视,并主导着中国整个改革进程。作为中国新一轮改革重要标志的中国共产党十八届三中全会,提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,将财政在国家治理中的地位提到一个新的高度,将财税体制改革列为中国深化改革的排头兵,并将本轮财税体制改革目标确立为“与国家治理体系和治理能力现代化相适应的制度基础”(楼继伟,2014)<sup>[1]</sup>。在这个过程中,中央和地方财政事权和支出责任的划分,不仅关系到公共服务的提供,也关系到国家治理能力。面对公共服务供给、土地财政等存在的一系列问题,一个流行的观点认为当前的中央与地方财权事权划分不合理,中央财政集中度过高,地方政府承担过多的支出责任而中央政府控制了过多的财政资源,认为应该适当加大财政放权。政策层面,2016年08月24日国务院公开发布《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,并列出改革时间表,推进中央与地方纵向财政关系再调整。给定财税体制的改革目标,应该特别注意纵向财政关系调整对国家治理产生的影响。诚如詹姆斯·布坎南所言“财政制度是经济制度,也是政治制度”<sup>[2]</sup>,财政体制改革既有经济方面的考虑,也有政治方面的考虑,很多情况下,政治方面的考虑将会占据主导地位。实际上,任何一项公共决策,大到体制选择,小到一项公共品提供,其背后均有复杂的政治过程,而任何一项公共政策都只是多方利益调和,仅仅考虑经济效率而忽视政治均衡的公共政策无法得到执行(Acemoglu and Robinson, 2013)<sup>[3]</sup>。

国家治理能力现代化,不仅是要促进经济发展,改善社会福利,更重要的是增强居民对国家的

收稿日期: 2016-06-08

基金项目: 浙江省社科规划课题(17NDJC167YB)

作者简介: 钟晓敏(1963-),男,浙江平湖人,浙江财经大学财政税务学院教授,博士生导师;鲁建坤(1986-),男,河南商丘人,浙江财经大学财政税务学院助理研究员。

认同和政权的支持。也就是通过国家治理绩效,巩固政治合法性(Zhao, 2009)<sup>[4]</sup>。绩效合法性的获取需要有治理体系的支持,治理体系中存在的利益协调问题,不利于提高国家治理绩效,继而蕴含损害政治合法性的风险,可以称之为治理风险。因此,财税体制的改革不仅要从公共品供给效率等角度考虑制度设计,更要从防范治理风险的角度考虑制度设计。本文从国家治理风险的角度,剖析当前中央与地方关系中存在的利益不一致问题给国家治理带来的挑战。分析认为,当前地方利益与中央利益在区域平衡发展与地方经济增长、基础设施建设与改善民生、环境保护与工业发展、地方财政收入与宏观财政安全等方面存在利益冲突,累积大量治理风险。过度依赖中央政府自上而下的控制,政策工具有限,中央财政控制力不足以应对治理风险。应当优化财政转移支付制度,积极鼓励公共参与地方事务,发挥地方人大预算监督作用等几个方面辅助与增强治理风险防范机制。

## 二、文献综述

传统财政分权理论里存在一种倾向,认为低层级的政府或者说地方政府更接近具有异质性偏好的民众,对民众的公共品需求具有更多的信息,因此,地方政府进行公共品供给更有效率。Musgrave(1959)提出中央政府与地方政府在财政职能上可以进行有效分工,由于经济主体的流动性和地方政府的财力有限,中央政府执行收入分配和宏观经济稳定职能具有优势;而由于民众偏好异质性和中央政府的信息劣势,地方政府提供公共品更有效率,并且这种分工关系可以通过税收分享固定下来<sup>[5]</sup>。Oates(1972)较早地研究了公共品供给中分权与集权最优边界问题,认为差异化供给和集中规模化供给两者相权取决于差异化供给所带来的边际收益与所伴随的外部性的边际成本相等之处<sup>[6]</sup>。此外, Oates(2008)还强调分权的一个好处还在于,地方政府选择不同的政策有利于制度创新,进而提供更高质量的公共品<sup>[7]</sup>。Besley 和 Coate(2003)进一步将公共品供给的集权与分权放到了政治经济学框架下进行分析,认为集权情况下的地方利益冲突会导致公共支出过大或者公共品供给的不稳定与区域错配<sup>[8]</sup>。

国内学者在对中国政府间财政关系的研究方面,肖文东(2006)从地方视角出发,提出应以增强地方政府公共服务能力和均衡地方公共服务水平为基本出发点安排政府间财政关系<sup>[9]</sup>。倪红日(2007)认为分税制改革解决了地方政府积极性问题,政府间财政关系的改革应该以公共服务均等化为目标<sup>[10]</sup>。卢洪友(2006)提出中国政府间财政关系按“以公共需要为本”、“财政负担与财政能力大致对称”以及“基本公共品优先保障”原则进行安排<sup>[11]</sup>。吕炜(2005)通过对比分析发达国家政府间财政关系的演变,提出不同层级的政府的职能应与市场失灵的类型相对应,即以实现弥补市场失灵为原则调整政府间财政关系<sup>[12]</sup>。吕冰洋(2014)认为事权关系调整方面,应当将事权集中在中央政府和县级政府,省级政府只负责监督,废除市级政府;税权方面以分税为主、分成为辅,并就税种如何在不同层级政府间划分做了分析<sup>[13]</sup>。

以上研究对政府间财政关系的调整提供了有益的探索,但遗憾的是均集中于分析经济效率和社会福利问题,没有系统地从政治角度分析问题。刘尚希(2004)较早地从风险控制的角度分析了地方政府行为对总体财政风险的影响,认为政府各部门预算外财政活动与风险责任的不对称,下级政府预算软约束给上级政府带来“或有负债”,下届政府承担上届政府带来的风险等问题导致国家财政风险扩大<sup>[14]</sup>。与本文不同,他的风险概念仅限于偿债、财政运转等方面。与本研究相近的,曹正汉的系列研究从中央政府规避与居民冲突等社会风险的角度分析了某些领域内存在“过度分权”现象,认为分权程度始终受到政治约束,即地方政府权力运行中排斥分立、制衡带来的风险控制问题严重依赖纵向制约机制,决定了分权有底线。与之不同,本文着力分析中央与地方财政关系调整中纵向控制的困境、改进的必要性和可能性,并提出政策建议<sup>[15][16]</sup>。我们认为,政府间财政关系

调整中, 应加强中央政府调控地方政府行为的能力, 有助于有效获取国家治理绩效, 规避治理风险。根据 Blanchard 和 Shleifer(2001) 的研究, 一定程度上来讲, 中国经济改革与俄罗斯经济改革经济发展绩效迥异的重要原因就在于中央的控制力差异<sup>[17]</sup>。

### 三、政府间纵向利益冲突与治理风险

尽管地方政府的权力合法性来自于中央政府的授权, 但地方政府与中央政府的政策目标并不总是一致, 不同层级政府之间某些情况下存在利益冲突。组织上的统一性, 并不一定能达到“政令”执行的一致性。科层组织一旦形成便具有自行运转的能力, 会有其自身的利益, 甚至有时会背离其高层的利益(韦伯, 2004)<sup>[18]</sup>。即使依赖于君王专断权力得以形成的中国古代官僚体制, 也具有其自己的阶级利益, 有时与皇权相冲突(王亚南, 1981)<sup>[19]</sup>。在当代中国, 官僚组织的规模、深入社会的程度达到前所未有的程度, 在正式的官僚组织内部, 广泛存在社会关系网络等非正式制度, 有时形成利益派别, 导致政策执行经常发生“变通”; “向上负责”往往变成“向直接上级负责”; 信息自下而上的流动往往不畅, 官僚组织的权力不断膨胀, 与国家权力不协调, 有时其自身利益与其他的社会利益主体相冲突(周雪光, 2013)<sup>[20]</sup>。庞大的科层组织内部不同部门之间的利益博弈, 往往导致国家政策执行走样, 甚至背离政策初衷(陈家建等, 2013)<sup>[21]</sup>。

中央与地方之间围绕许多的政策或者利益进行博弈, 中央政府并不能总在博弈中占据垄断优势。地方政府无论是在地方资源控制、财力控制, 甚至公共政策的实际制定与执行层面具有很大的策略空间和操作余地。地方利益对地方政府行为激励最为强烈和直接。“上有政策, 下有对策”的现象普遍存在, 这不仅弱化了整个国家系统的宏观调控能力, 也会积累大量治理风险, 威胁国家的长治久安。

#### (一) 地方利益与社会福利

中央政府的财政控制力不足, 地方利益主导公共政策。一方面体现在中央对于地方财政支出结构缺乏有效影响力, 国家总体财政支出结构存在扭曲, 导致公共品和公共服务供给不足。另一方面体现在中央在区域之间进行财力调节的能力不足, 导致公共品和公共服务供给的区域不平衡, 基本公共服务覆盖不足。两方面均不利于社会福利的提高, 损害居民对国家政权的政治信任与认同, 也不利于国内统一市场的维护, 阻碍经济进一步发展和包容性增长。

改善民生, 提高社会福利, 使得居民富有“获得感”, 有助于社会稳定。随着中国经济进入新常态, 在提高居民“获得感”方面, 改善民生相对于经济增长的重要性将逐渐提高。改革开放以来, 与中国经济增长奇迹相随的是教育、医疗等社会领域方面的发展滞后, 可以说呈现出“国富与民生关系失衡”(吕炜、王伟同, 2009)<sup>[22]</sup>。张光和庄玉乙(2012)在2010年的调查显示, 居民对政府职能的期待中, 改善社会保障、卫生健康、环境保护、教育、科技艺术等优先于改善基础设施建设等职能<sup>[23]</sup>。孟天广和杨明(2012)发现在县级层面, 纯公共品和民生福利等对居民的政治信任的影响逐渐超过经济增长, 对政府而言, 某种意义上呈现出从“经济增长合法性”到“公共产品合法性”需求转变<sup>[24]</sup>。尽管中央政府一直引导改善社会福利, 加强民生建设, 但地方政府实际的行动与中央政府导向并不一致。地方财政支出结构始终存在严重偏向。各地方政府将大量财政资金等优先投入到短期内即可推动经济增长的基础设施建设等方面(张军等, 2007; 张晏、龚六堂, 2005)<sup>[25][26]</sup>, 另一方面在教育、医疗卫生等方面的支出增长缓慢, 投入不足(傅勇, 2010; 傅勇、张晏, 2007; 平新乔、白洁, 2006; 乔宝云等, 2005)<sup>[27][28][29][30]</sup>。重经济增长而轻民生的财政支出结构, 一定程度上偏离了居民的偏好, 不利于提高社会整体的效用水平, 医疗、教育资源的相对短缺和质量不足不利于社会的和谐和稳定。民生发展的滞后, 社会福利条件的弱化, 会诱使部分群



体更多地参与非法活动,社会犯罪率上升,增加社会生产和生活成本,扰乱社会和谐(陈刚,2010)<sup>[31]</sup>。优化财政资源配置,增加社会福利性支出,是比增加司法投入、扩充警察力量等具有更高社会收益的犯罪治理策略(陈刚等,2010;陈硕,2012)<sup>[32][33]</sup>。

向所有公民提供基本公共服务,促进社会福利均等化,有助于国内统一市场维护,促进经济进一步发展。当前中国,商品市场逐步成熟,但是要素市场仍存在大量问题。在国内共同市场建立方面,基本公共服务覆盖不足,基本公共服务、社会保障体系与户籍制度挂钩,成为劳动力市场分割,劳动力自由流动的制度性障碍。不能形成有效的共同市场,造成资源错配,降低经济效率,不利于经济增长潜力的发挥。其中,跨区域的协调问题尤为突出。以农民工为例,劳动力从农业部门转移到工业部门,带来两个区域变动,一是城乡,二是跨区域,其税收贡献地、社会保障部分资金缴纳地与其社会福利享有地分离。中国的城市化进程仍在进行中,人口的空间布局呈现动态变化,劳动力的流动与人口迁徙也处于动态变化中,给公共服务均等化带来独特的挑战。中央财政控制力不足,区域之间进行转移支付能力有限,将难以克服跨区域协调问题,各地方基于自身财政资源决定本地公共品供给,继续造成市场分割,一定程度上会恶化基本公共服务均等化,不利于实现包容性增长。

## (二) 地方利益与环境保护

环境污染问题长期以来困扰中国居民生活,损害居民的健康,大大降低居民的“获得感”。中国经济增长过度地依赖高污染行业的发展(Vennemo et al, 2009)<sup>[34]</sup>,地方政府放松环境规制,发展本地工业获取财政收入(Lorentzen et al, 2013)<sup>[35]</sup>,同时缺乏动力投入财政资源进行环境治理(刘琦,2013;张凌云、齐晔,2010)<sup>[36][37]</sup>。对中央政府而言,在经济发展的同时,进行环境规制,投入资金治理污染,实现可持续发展和提高居民的效用水平具有重要意义。对地方政府而言,放松环境规制推动本辖区经济增长,不仅可以带来经济利益,也有助于获得晋升等政治利益,而有限的财政资源投入到环境污染方面,不容易在地方长官有限的任期内出政绩。Cai et al (2016)发现,地方政府使用一些策略性手段以邻为壑,可以规避责任转嫁别的辖区,恶化了总体的环境质量<sup>[38]</sup>。增加地方政府地区的决策约束是改善环境保护的重要途径。问责机制运行良好的情况下,地方政府放松环境规制或者环境保护投入不足受到相应惩罚,就可能消除区域之间竞争压力损害环境保护的趋势。这种问责机制可以来自横向监督(如国外议会等),或者自下而上的监督(如选民)(Potoski, 2001)<sup>[39]</sup>。也可以是自上而下的监督,如中央政府通过税收、环境转移支付等手段治理环境,也可以通过自上而下地问责官员强化环境规制。

## (三) 地方利益与财政安全

分税制改革后,地方政府有动机发展自己独享的税基,或者说获取较少受中央政府控制的税收资源。典型的,根据分税制当时的设计,土地出让相关的收益,建筑业、城市工商业相关营业税主要归地方政府,奠定了“土地财政”的激励基础,土地开发和城市扩张逐渐成为地方发展经济的重要模式(孙秀林、周飞舟,2013)<sup>[40]</sup>。土地财政规模显著地推高了城镇房价,财政分权度越高,这种效应越显著(宫汝凯,2012)<sup>[41]</sup>。房价过快上涨,引起广泛的社会关注和不满,然而地方政府并不乐意将土地出让相关收入部分地投入保障房建设,即使中央政府做出要求。

土地财政背后,存在其他地方利益的驱动,如急于推动经济增长以获取经济利益或政治利益等,依靠转移支付等增加地方财力或进一步放权,并不能抑制地方出让土地的冲动(范子英,2015)<sup>[42]</sup>。地方政府通过土地出让等获取资金进行固定投资、基础设施建设,尽管短期内能促进经济增长,但会扭曲产业结构,损害资源配置效率,并不具有可持续性,并且土地出让存在“寅吃卯粮”的现象,下届政府的财政收入受到上届财政收入影响,两方面都会导致地方财政风险(吕炜、许宏伟,2012)<sup>[43]</sup>。此外,地方政府常常通过所控制的地方投融资平台公司,以土地做抵押向

银行贷款,或者发行城投债,继而将资金用以房地产开发、工业园区建设等,成为地方实际负债的杠杆,扩大了地方债务规模和监控难度。房地产价格的波动,经济形势的冲击,将会通过影响这些加杠杆的地方债务,引发偿债风险和财政危机(何杨、满燕云,2012)<sup>[44]</sup>。

#### (四)地方利益与区域平衡发展

市场在资源配置中发挥决定性作用的情况下,产业资本的流动,人力资本和劳动力的流动由市场力量决定,政府不能通过指令性计划干预企业、劳动力的空间配置。区域平衡发展越来越依靠中央政府通过运用财政工具进行调节。中央政府通过税收分成与转移支付,实现财政资金在不同区域之间的净流出与净流入,影响地方财政压力,影响地方政府发展制造业、土地出让等行为,继而影响地区经济发展,然而,地方政府完全按照自己的财政利益行动并对中央政府的财政转移行为做出反应,并不会完全跟随中央政策均等化目标行动,可能会促使落后地区推动本地经济增长,也可能抑制其推动经济增长(方红生、张军,2014)<sup>[45]</sup>。因为地方利益的存在,区域平衡发展的调控并非易事,中央政府的财政调控能力以及调控能力的运用面临不小的挑战。

幅员辽阔、人口众多、文化多样,自然禀赋和历史天然决定了中国地区间发展存在不均等,但改革开放以来施行的非平衡发展战略加剧了这种地区差异,这就使得中央政府对区域发展进行调控具有特别的意义。上世纪80年代中国从计划经济转向市场经济,施行渐进式的改革,先从特定地区进行试点、由点及线再到面地推进。东南沿海地区较早地获得亲市场、开放的政策,而中西部地区获得相应政策许可就相对晚许多。不仅如此,东南沿海地区较早的市场化,生产要素的价格高于计划经济体制下的定价,大量地吸引了中西部地区原本依赖计划经济体制获取的生产要素,不利于中西部地区发展。特别地,中西部地区大量劳动力流向东南沿海,但是这些劳动者所应享有的失业保险、医疗保险等公共福利并没有被东南沿海地区承担,或者没有享受,或者仍由其户籍地承担。一旦东南沿海遭遇经济下行冲击,这些劳动力返回原籍,从而使得东南沿海地区规避了失业压力,失业群体带来的压力由劳动者原籍地承担。

中国改革开放初期施行非平衡发展战略的发展目标是实现“共同富裕”。“共同富裕”作为一个战略目标或者共同愿景,在改革开放初期降低了非平衡发展战略所面临的政治阻力,推进了中国经济的市场化;作为一个政治承诺,对地区发展的再平衡提出了政治要求。“中国改革开放和现代化建设的总设计师”邓小平同志指出“共同富裕的构想是这样提出的:一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。”<sup>[46]</sup>,深刻地奠定了中国的经济发展战略。在经济发展的早期阶段,居民对收入不平等有相当大的容忍度,不同部门、阶层的状况都在变化,居民并不知道自己的未来的状况,但观测到身边人状况的改善,他会期待自己将来也会改善,从而短期内对收入不平等的容忍度较高;但随着经济发展,如果一部分居民一直处于相对不利的地位,“相对剥夺感”的增强使得这种对不平等的容忍度降低,引发政治风险和社会危机(Hirschman and Rothschild, 1973)<sup>[47]</sup>。特别地,在区域间的经济差距可部分地归咎为中央政府的政策偏向时,再平衡政策在政治上就更具有紧迫性和必要性。无论是西部大开发战略、中部崛起战略还是东北振兴战略,既显现了中央政府对区域发展不平衡的担忧从而做出“推动”平衡的努力,又体现了发展相对落后的地区的政治力量抓住一切可能的机会不断争取自身利益做出“拉动”平衡的努力,均对中央政府治理能力和控制力提出新的要求。

使用倾斜性区域政策在市场经济体制下存在很大局限性。将东南沿海出色的干部输入到中西部,尽管有利于发展经验传播,但地方政策的施行受制于当地的约束条件,单纯的地方领导人转移对平衡地区发展的作用有限。发展的不平衡,地区间在提供基础设施和公共服务方面的财力不均等,增强了中央政府运用转移支付等财政调节工具进行区域平衡的需要。值得注意的是,尽管现有研究表明,当前的转移支付在促进地区经济增长收敛、平衡区域经济增长方面的作用有限(李永

友、沈玉平, 2010; 马拴友、于红霞, 2003)<sup>[48][49]</sup>, 但对改善地方财力、平衡财政不均等方面有一定作用(Huang and Chen, 2012)<sup>[50]</sup>。转移支付体系的运作模式和效率需要改进, 但总体的趋势是要求中央政府拥有更多的可用以转移支付的资源。

#### 四、中央财政控制力与政策困境

治理风险的存在会威胁国家治理绩效, 继而影响中央政府的政治合法性。“发展是硬道理”与“稳定压倒一切”一直是改革开放后中国经济社会发展中的两大命题, 某种程度上来讲成为现实政治生活的两条规则。降低治理风险, 需要硬化地方政府所面临的约束。当前, 地方人大等对地方政府负有监督责任的机构, 其实际功能尚不能令人满意。同时, 居民对地方政府的自下而上的监督机制也尚不完善, 地方公共决策中的公共参与机制不健全。严重依赖中央政府自上而下地约束地方政府。

中央政府自上而下对地方政府的行为进行调控, 一是通过组织部门对地方官员进行管理和控制; 二是通过财政税收部门来调节地方政府的财政收支。第一种控制方式较为被动, 地方官员的行为会随着具体约束环境的变化而变化。严厉制裁制造风险的地方官员的威胁具有不可置信性, 因为难以准确度量官员的责任, 如很多风险的爆发并不是及时的; 另外, 官员本身是一项有价值资产, 其执政经验等人力资本并不可及时再生, 在随机冲击和个人责任之间难以区分的情况下, 制裁官员对于政治组织本身而言是种损失, 也容易引发政治组织内部的分歧。相对而言, 在现代治理环境下, 采用财政手段对地方政府行为进行控制, 更符合法治精神, 也更直接。

然而, 政策工具的局限性, 尤其是纵向控制乏力难以有效应对多种治理风险, 是当前国家治理能力现代化所面临的重大挑战。

##### (一) 中央政府适应性控制税收, 但中央财力扩张乏力

通过财政手段对地方政府行为进行调控, 要求中央政府保持一定程度的财政集权。缺乏足够的财政收入, 中央政府调节地方财政收支的条件能力过弱, 将会导致全国性公共品供给不足, 收入分配调节功能缺位, 宏观调控能力弱化, 威胁国家安全(胡鞍钢, 1996; 王绍光, 1995)<sup>[51][52]</sup>。1994年的分税制改革旨在提高“两个占比”, 即税收在GDP中的占比以及中央财政收入在总财政收入中的占比, 背后的政策目标即是通过增强国家财政收入与中央财政收入, 增强国家总体宏观经济调控的能力和社会管理能力, 解决转型中的社会矛盾, 稳定社会秩序, 推动区域经济协调发展, 提高公共服务能力, 促进社会公正和公共服务均等, 最终降低治理风险。

随着经济的发展, 税基的动态变化, 中央政府财政收入份额并不能自动得到提升或者维持。中央政府始终需要牢牢把握控制税收的主动权, 根据税基的变动, 调整与地方政府分成比例, 以保持分税制改革设计时的政策目标。在全国税收收入中, 增值税、营业税和所得税三个税种比重最高, 相应中央与地方分成比例在1994年后的调整也较多。

首先是所得税收入分享改革, 提高了中央政府在所得税中的分享比例, 新增纳税人全部由国家税务局进行征收管理。2002年1月1日开始, 中央与地方按统一比例分享企业所得税, 中央与地方分享比例在2002年按照50:50进行, 2003年之后按照60:40进行。个人所得税方面由地方税变为中央与地方共享税, 2002年按照50:50分享, 2003以及之后按照60:40分享。

其次是增值税和营业税改革。从图1可知, 分税制改革后, 国内增值税是国内第一大税种, 但其在全部财政收入中的比重逐渐降低。分税制改革方案中, 进口增值税全部归中央, 而国内增值税由中央与地方按照75:25比例进行分成。作为中央税收收入的第一大税种, 国内增值税重要性的下降会降低中央财政收入。



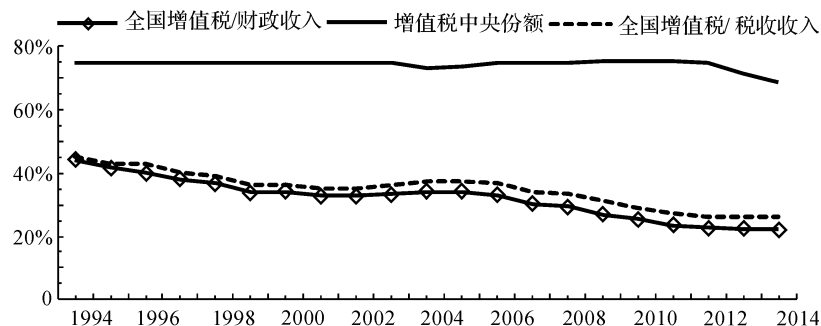


图1 分税制后增值税地位变化

资料来源：历年《中国财政年鉴》，财政部。下同。

从图2可知，分税制后，主要作为地方税的营业税在全国财政收入和税收收入中的占比相对稳定，而中央政府财政收入从中获益较少。

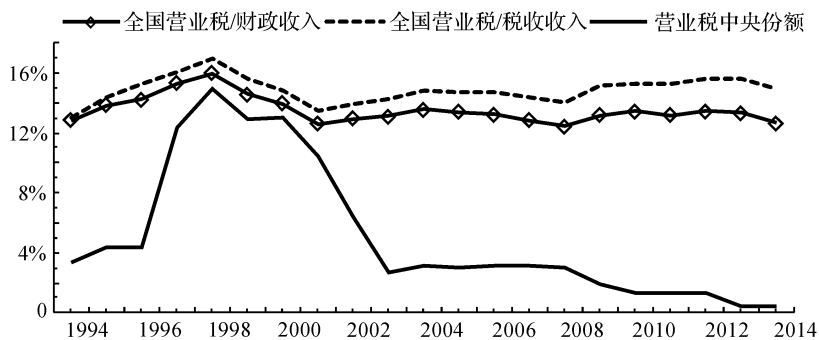


图2 分税制后营业税地位变化

在这一背景下，中央政府决定进行增值税替代营业税的改革，先进行行业试点和地区试点，后逐步推开一直到2016年5月1日起在全国范围内全面推开“营改增”。将地方政府的主要税种逐步转为中央与地方共享税，并由国家税务局统一征收，中央与地方按照50:50比例分享。

税收分成和征管的相应调整可以认为是中央政府为保持分税制改革目标针对税基变动主动的适应性控制。然而，从图3可以看出，虽然1994年分税制改革后“两个占比”迅速得到提高，但中央财政收入占比20年来基本保持稳定。而同一时期，民生失调问题、区域发展失衡问题、环境保护与财政安全等方面的治理风险不断增加。尽管中央政府已经适应性地增加了对税收收入的控制，但并没有能够进一步扩大中央财力，相对而言，中央的财政调控能力仍显不足。

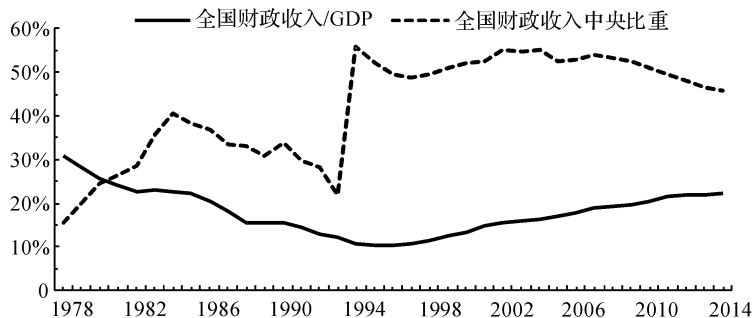


图3 分税制前后两个比重变化

## (二) 中央政府强化对非税收入的监管，但其调控“投鼠忌器”

在中央政府相对严格地控制预算内财政收入的情况下，地方政府采取各种手段通过做大预算外收入来获取资源，并一定程度上逃避中央控制。对这部分资金的控制，中央政府处于相当被动的地位，甚至只能在地方预算外资金规模与预算内收入旗鼓相当时，才进行了相应的整顿。如上世纪九十年代初中央政府对预算外收入统计口径进行了调整，缩小预算外资金的规模。但预算外收入的增长速度始终快于预算内收入的增长。1996 年颁发了《国务院关于加强预算外资金管理的决定》，明确了预算外资金也是财政性资金，需要规范管理，再到后来对预算外资金实行收支两条线管理，最终到 2011 年取消预算外资金，进入全面综合预算管理。尽管财政的中央集权在强化，但地方财政事实上从未放弃寻找新的财源。

强化土地出让金的监督管理。中央政府通过约束地方政府进行土地出让的方式，使得土地出让规模、金额等信息更加透明。首先对经营性土地的出让和工业用地的出让实行全面的监管。从 2002 年开始相继出台了一系列的文件，最终实现了经营性土地和工业土地使用权出让全部实行招拍挂的制度。其次是约束地方政府对土地出让相关收益的使用，自 2006 起，逐步将土地出让总价款全额纳入地方预算，缴入地方国库，实行“收支两条线”管理，2007 年更是明确政府收支科目，将土地出让收支全额纳入地方政府基金预算管理。

限制地方财政负债行为。首先，限制地方政府债券的发行。2009 年之前，受《中华人民共和国预算法》约束，没有地方政府债券发行。2009 年为了应对全球金融危机经国务院批准同意，开始有地方政府债券以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体，由财政部代理发行，并施行限额分配制。地方政府债券发行不超过国务院规定的限额，资金用途被限制只能用于公益性资本支出。其次，地方融资平台运作逐步受到限制。2010 年，国务院要求地方政府对融资平台公司进行清理规范，规范银行业金融机构信贷，并禁止地方政府违规担保承诺，限制地方政府融资。经过清理整合，对保留的平台形成事实上的名单管理，并且平台运作监管更为详细严格。2014 年要求剥离融资平台公司政府融资职能，禁止融资平台公司新增政府债务。2015 年开始取消融资平台公司的政府融资职能。

不断推动地方财政信息公开。从 2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》施行开始，财政部不断出台文件推动地方财政信息公开的制度化。2016 年出台《地方预决算公开操作规程》，要求地方政府预决算和部门预决算必须在人大批准或财政部门批复后 20 日内向社会公开，并鼓励在规定的期限内适当提前，并且从 2017 年起，地方各级财政部门设立预决算公开统一平台（或专栏），集中公开政府预决算和部门预决算，方便公众查阅和监督。

同时应当注意到，地方政府实际控制资金大量游离在财政体制外，地方债务问题近些年持续预警，大量隐形债务浮出水面，严重威胁财政安全，亟需应对。地方政府通过债务等实际控制的财政资金，与房地产、金融系统盘根错节，使得中央政府的调控“投鼠忌器”。典型的，中央历次调控房地产的政策收效甚微，一方面是因为始终得不到地方政府配合，另一方面是因为如果调控过严，不仅可能会导致很多城投公司陷入债务危机，继而通过盘根错节的借贷、抵押等关系威胁金融系统安全，而且可能导致地方政府推动的大量公共项目资金断裂，形成烂尾项目，政府、银行、企业、民工形成系列债务危机，中央财政难以承受。

## 五、治理风险防范机制建设

1. 改进转移支付，优化纵向风险防范机制。转移支付，尤其是专项转移支付的有效运用，有助于突破科层体制的束缚，强化集权力量（渠敬东，2012）<sup>[53]</sup>。在突破地方利益，维护统一的全国市场



方面,转移支付具有独特的作用(范子英、张军,2010)。当然,也应该注意到,不合理的制度设计使得目前的专项转移支付具有种种弊端,而且如分配规则不明确受政治关联影响(范子英、李欣,2014)<sup>[54]</sup>,资金使用监督不到位使得地方财政资金使用更偏离均等化目标等(付文林、沈坤荣,2012)<sup>[55]</sup>。因此,应当深化改革,加强监管,发挥转移支付在平衡地方财力、引导地方财政支出结构优化方面的积极作用。转移支付的设计也要兼顾中央和地方两方的利益,既不能像过去那样以专项为主,地方财政变成打酱油财政;但也不能走向反面,一味地增加一般性转移支付的比重。应该既考虑到中央对地方的调控,体现中央的政策意图,也要尽可能地发挥地方统筹使用转移支付资金的自主性。

2. 鼓励地方事务中的公共参与,强化纵向监督。对于中央政府而言,允许并且适当听取民众的呼吁是符合其自身利益的,可以增强其对下级政府或者官员的控制能力,进而更容易实现“善治”。对于民众呼吁的有效处理甚至可以作为一种有效的治理工具,允许一定的针对地方政府或者官员的独立媒体调查报道有助于发现官员的不当行为,不仅利于提高治理质量而且有助于提高经济效率,减少社会不满并将潜在的不安定因素等消弭于未发,进而维护稳定(Lorentzen, 2014)<sup>[56]</sup>。正如消费者是评判企业产品好坏的最佳人选一般,民众拥有最多信息,是监督和评价地方政府的最佳群体。对政策施行的后果最具有发言权,也最容易识别出部分官员在政策执行中的行为合理性,居民如果积极参与政策反馈、监督官员,使得官员在存在相机决策或者自由裁量权的空间内更难以对公共利益上下其手、腐败寻租。合理审查网络等媒体上的言论可以作为一种治理工具,有效地测度民众对某些公共政策以及地方治理水平的评价或者偏好,使得政府有效地学会如何满足民众的需求。在社会福利、环境保护等方面,地方利益之所以带来治理风险,很大程度上是因为居民的偏好信息没有被有效集成到公共决策中。居民是公共政策结果的最大消费者,在供给什么样的公共品,什么水平的环境质量等方面的积极参与,有助于提高政府决策的科学性。以居民主动发声替代政府自上而下地搜集居民偏好信息,不仅使得偏好集成的成本更低,同时也使得信息更加准确及时。

3. 发展横向监督机制,与纵向机制互补。探索赋予地方人大预算草案修正权和调整权,强化横向监督机制。相对而言,地方人大代表具有更多本地信息,这些信息有助于地方公共政策更加符合本地比较优势和居民偏好,具有经济效率。同时有助于妥善处理政府行动对本地既有利益格局分布的影响,推动公共政策的制定与执行更顺利,有助于社会和谐。发挥地方人大的横向监督作用,首先需要让地方人大代表及时掌握并理解预算相关信息,正确解读预算。其次,应当进行制度改革,使得地方人大的监督更具有效力。我国宪法和法律明确了人大的预算审查批准权,但在现实中地方人大只能整体否决或整体通过预算草案,不利于地方人大监督效力的发挥。

## 六、结 论

大一统的政治格局下中央与地方之间存在一些利益不一致问题,如果中央政府缺乏有效的调控机制,地方利益主导实际的公共政策,不利于国家治理绩效的提升,蕴含大量治理风险。体现在,地方财政支出结构扭曲,忽视了民生相关的公共品供给。发展工业过程中,不惜放松环境规制,牺牲环境。环境污染和民生相关公共品的相对短缺将会损害居民对国家治理绩效的认同。地方政府为了获取财政资源,可能过度地依赖土地出让、借助融资平台加杠杆放大了地方债务,危害国家财政安全。更有甚者,在地方政府获取转移支付时,也并不主动遵从中央政策导向。种种情况说明,尽管中央政府对税收收入、地方非税收入加强了控制,但纵向财政控制力相对治理风险仍显不足。为了将各种张力控制在国家统一和社会稳定可承受的范围内,必然要求中央政府加强纵向控制。可以改善现有的转移支付等,提升纵向控制效率。通过鼓励公众参与,加强对地方政府的监督,增强地方政府回应性。同时可以发挥地方人大的预算监督作用,与纵向控制形成互补。

参考文献:

- [1] 楼继伟. 深化财税体制改革建立现代财政制度 [J]. 求是, 2014, (20): 24-27.
- [2] [美]布坎南著, 穆怀朋译. 民主财政论: 财政制度和个人选择 [M]. 北京: 商务印书馆, 1993. 201.
- [3] Acemoglu Daron, Robinson James A. Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice [J]. The Journal of Economic Perspectives, 2013, (2): 173-192.
- [4] Zhao Dingxin. The mandate of heaven and performance legitimization in historical and contemporary China [J]. American Behavioral Scientist, 2009, (3): 416-433.
- [5] Musgrave Richard A. The Theory of Public Finance [M]. New York: McGraw-Hill, 1959.
- [6] Oates Wallace E. Fiscal federalism [M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [7] Oates Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions [J]. National Tax Journal, 2008, 12(4): 313-334.
- [8] Besley Timothy, Coate Stephen. Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach [J]. Journal of public economics, 2003, (12): 2611-2637.
- [9] 肖文东. 中国政府间财政关系改革: 地方视角 [J]. 中央财经大学学报, 2006, (7): 1-5.
- [10] 倪红日. 对中国政府间财政关系现状的基本判断和发展趋势分析 [J]. 经济社会体制比较, 2007, (1): 43-49.
- [11] 卢洪友. 中国政府间财政关系实证分析——兼析基层公共治理的财政困境及路径 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006, (1): 30-35.
- [12] 吕炜. 政府间财政关系中的支出问题——历史、数据与比较分析 [J]. 财贸经济, 2005, (1): 54-60+97.
- [13] 吕冰洋. 现代政府间财政关系的构建 [J]. 中国人民大学学报, 2014, (5): 11-19.
- [14] 刘尚希. 中国财政风险的制度特征: 风险大锅饭 [J]. 管理世界, 2004, (5): 39-44, 49.
- [15] 曹正汉, 周杰. 社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因 [J]. 社会学研究, 2013, (1): 182-205.
- [16] 曹正汉, 薛斌锋, 周杰. 中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证 [J]. 社会学研究, 2014, (3): 30-55.
- [17] Blanchard Olivier, Shleifer Andrei. Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia [J]. IMF Staff Papers, 2001: 171-179.
- [18] [德]韦伯著, 康乐, 简惠美译. 韦伯作品集 III: 支配社会学 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [19] 王亚南. 中国官僚政治研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1981.
- [20] 周雪光. 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视焦 [J]. 开放时代, 2013, (3): 5-28.
- [21] 陈家建, 边慧敏, 邓湘树. 科层结构与政策执行 [J]. 社会学研究, 2013, (6): 1-20.
- [22] 吕炜, 王伟同. 发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析 [J]. 中国社会科学, 2009, (4): 52-64.
- [23] 张光, 庄玉乙. 公民期望与政府职能的改进——基于一项对大学生财政支出认知态度的调查研究 [J]. 公共管理学报, 2012, (3): 11-18.
- [24] 孟天广, 杨明. 转型期中国县级政府的客观治理绩效与政治信任——从“经济增长合法性”到“公共产品合法性” [J]. 经济社会体制比较, 2012, (4): 122-135.
- [25] 张军, 高远, 傅勇, 张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. 经济研究, 2007, (3): 4-19.
- [26] 张晏, 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长 [J]. 经济学(季刊), 2005, (1): 75-108.
- [27] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价 [J]. 管理世界, 2007, (3): 4-12.
- [28] 傅勇. 财政分权, 政府治理与非经济性公共物品供给 [J]. 经济研究, 2010, (8): 4-15.
- [29] 平新乔, 白洁. 中国财政分权与地方公共品的供给 [J]. 财贸经济, 2006, (2): 49-55.
- [30] 乔宝云, 范剑勇, 冯兴元. 中国的财政分权与小学义务教育 [J]. 中国社会科学, 2005, (6): 37-46.
- [31] 陈刚. 社会福利支出的犯罪治理效应研究 [J]. 管理世界, 2010, (10): 75-86.
- [32] 陈刚, 李树, 陈屹立. 中国犯罪治理的财政支出偏向: 选择“大棒”还是“胡萝卜”? [J]. 南开经济研究, 2010, (2): 117-135.
- [33] 陈硕. 转型期中国的犯罪治理政策: 堵还是疏? [J]. 经济学(季刊), 2012, (2): 743-764.
- [34] Vennemo Haakon, Aunan Kristin, Lindhjem Henrik, Seip Hans Martin. Environmental pollution in China: Status and trends [J]. Review of Environmental Economics and Policy, 2009, (2): 209-230.
- [35] Lorentzen Peter, Landry Berkeley Pierre, Yasuda John. Undermining authoritarian innovation: The power of China's industrial giants [J]. The Journal of Politics, 2013, (1): 182-194.
- [36] 张凌云, 齐晔. 地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说 [J]. 中国行政管理, 2010, (3): 93-97.
- [37] 刘琦. 财政分权、政府激励与环境治理 [J]. 经济经纬, 2013, (2): 127-132.
- [38] Cai Hongbin, Chen Yuyu, Gong Qing. Polluting thy neighbor: Unintended consequences of China's pollution reduction mandates [J].

- Journal of Environmental Economics and Management, 2016, (3): 86–104.
- [39] Potoski Matthew. Clean air federalism; Do states race to the bottom? [J]. Public Administration Review, 2001, (3): 335–343.
- [40] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释 [J]. 中国社会科学, 2013, (4): 40–59.
- [41] 宫汝凯. 分税制改革, 土地财政和房价水平 [J]. 世界经济文汇, 2012, (4): 90–104.
- [42] 范子英. 土地财政的根源: 财政压力还是投资冲动 [J]. 中国工业经济, 2015, (6): 18–31.
- [43] 吕炜, 许宏伟. 土地财政的经济影响及其后续风险应对 [J]. 经济社会体制比较, 2012, (6): 78–86.
- [44] 何杨, 满燕云. 地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析 [J]. 财贸经济, 2012, (5): 45–50.
- [45] 方红生, 张军. 财政集权的激励效应再评估: 攫取之手还是援助之手? [J]. 管理世界, 2014, (2): 21–31.
- [46] 中共中央文献编辑委员会. 《邓小平文选》第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993. 373.
- [47] Hirschman Albert O., Rothschild Michael. The changing tolerance for income inequality in the course of economic development [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1973, (4): 544–566.
- [48] 李永友, 沈玉平. 财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应 [J]. 中国社会科学, 2010, (6): 108–124, 222–223.
- [49] 马拴友, 于红霞. 转移支付与地区经济收敛 [J]. 经济研究, 2003, (3): 26–33.
- [50] Huang Bihong, Chen Kang. Are intergovernmental transfers in China equalizing? [J]. China Economic Review, 2012, (3): 534–551.
- [51] 胡鞍钢. 分权是有底线的——前南斯拉夫分裂的教训与启示 [J]. 改革, 1996, (3): 123–126.
- [52] 王绍光. 分权的底线. 战略与管理 [J]. 1995, (2): 37–56.
- [53] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制 [J]. 中国社会科学, 2012, (5): 113–130.
- [54] 范子英, 李欣. 部长的政治关联效应与财政转移支付分配 [J]. 经济研究, 2014, (6): 129–141.
- [55] 付文林, 沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构 [J]. 经济研究, 2012, (5): 45–57.
- [56] Lorentzen Peter. China's strategic censorship [J]. American Journal of Political Science, 2014, (2): 402–414.

## Local Interest, Vertical Financial Relationship and the Governance Risk Prevention

ZHONG Xiao-min, LU Jian-kun

(School of Public Finance and Taxation, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** Based on the analysis of the incentive compatibility problem in multi-levels government, we summarized several typical facts of interest conflict between the local governments and the central government in China. Especially, the existence of local interests in regional development, social welfare, environmental protection and financial security has jeopardized the interests of the country as a whole, which put the governance of China at risk. Depending on the vertical control mechanism heavily, the central government has few policy tools to deal with the risk of governance effectively. The recent reform of finance system such as strengthening the control of taxation, supervision of local non-tax revenue show the efforts and difficulties of the central government in dealing with the risk of governance. We propose some measures to compliment and strengthen the vertical control mechanism to promote the role of finance in national governance, such as more public involvements in local affairs, refinement of vertical transfer, strengthening the local people's Congress budget supervision, et al.

**Key words:** interest conflict; governance risk; vertical control

(责任编辑: 风 云)