

命令模式——中国省以下财政管理体制的必然选择

李万慧*

摘要: 本文通过对省级政府和中央政府在省以下财政管理体制中所起作用的模式对比以及中央政府协调省以下财政关系能力的评估, 指出我国基层财政困难是沿袭旧体制下复杂的政府间财政关系与规范的分税制财政管理体制不相容, 以及省以下财政管理体制的权力与中央政府的协调能力不对称综合作用的结果。本文结合转轨国家省以下财政管理体制的改革, 提出我国财政管理体制改革的方​​向应该是规范分税制财政管理体制和建立命令模式的省以下财政管理体制。

一、问题的提出

当前我国基层财政非常困难。一般认为省和地(市)层层集中县的财力而事权却在下移是导致基层财政困难的根本原因(黄佩华, 1999; 贾康、白景明, 2002)。许多学者认为解决基层财政困难的办法是实行“省直管县”财政体制。

(一) 关于“省直管县”财政体制

所谓“省直管县”财政体制, 是指以财政管理体制为主线, 突破经济事权的行政级别, 实行地(市)与县平行运作的机制, 财政体制由省直接结算到市、县, 各项财政拨款补助也由省直接分配下达到市、县; 地(市)与县之间不直接发生财政关系, 地(市)财政没有管理县级财政的职能。

省直管县当然有助于暂时缓解县乡财政困难, 因为它抓住了转移支付资金链的环节越多就容易导致转移支付资金渗漏这个重要的问题, 避免了地(市)对县的资金截流。

如果省直管县财政体制仅仅是财政拨款补助由省直接分配下达到县, 此种方法并无不妥。然而, 笔者认为, 如果省级财政以确保县级财政支出优先用于县乡工资发放和约束县乡债务失控为名干预县级财政, 那就要另当别论了。当前县级政府最缺乏的是与其支出责任相匹配的收入来源(包括地方财政收入和转移支付)和地方自治而最不缺的是来自上级政府的各种干预。省直管县模式下, 县级政府可能以牺牲自身的预算独立性为代价换取省级政府的资金支持, 省级政府则以自身的偏好代替县级政府的偏好, 县级财政可能逐步丧失本已严重受到侵蚀的预算独立权, 由一级独立的预算实体逐渐蜕变为省级政府的附庸和派出机构。省级政府干预基层政府决策可能决策失误, 对当地经济造成难以挽回的损失。如果出现这样的后果, 省直管县改革将是一次倒退。

笔者认为, 省直管县体制的逻辑也是混乱的: 既然现实情况是省级政府是主要的财力集中者, 那么即使是省直接管理县, 它与过去市管县体制的区别仅在于限制了地(市)级对县级集中财力, 并不妨碍省级政府继续集中财力。在省管县体制下, 省级政府的权力自动受到

*李万慧 东北财经大学财税学院财政学专业博士研究生。

了约束吗？省级政府自动的具有了动力或压力拿出更多的资金用于解决县财政困难和支持县域经济的发展吗？这令人怀疑。

（二）关于“缩省”

更进一步，有人认为撤销市管县、实行省直管县后面面临的一个主要矛盾是：对一些人口众多、辖区广大的省、自治区而言，会出现省一级政府管理幅度过宽、管理难度较大的问题。因此主张“缩省”，即划小省的管辖区域，比如将现有的 31 个省份划分为 50 个左右。显然，省直管县的潜台词是省直接管理县级事务而不仅仅是资金的直接拨付。笔者不知道 50 个省的主张是与美国比较后得出的结论还是纯属巧合。姑且不论省级政府是否应该参与到县级政府的管理，也不论“缩省”所要花费的巨大成本，只要我们对比一下中美两国的人口分布就会得出相反的结论：不能“缩省”。在美国，除了阿拉斯加，其他州的人口分布都较为平均。而我国人口分布极不均衡，其中省域面积最大的四个省（共计 362 万平方公里）也是人口密度最低的四个省（西藏 2 人/平方公里、青海 7 人/平方公里、新疆 12 人/平方公里、内蒙古 22 人/平方公里），这四省显然不在分省之列。如果将其余省（国土面积 598 万平方公里）分为 46 个省，平均每个省的面积只有 13 万平方公里，比美国平均每个州 18.74 万平方公里还小 30%多。

总之，笔者认为，“省直管县”财政体制并不是解决基层财政困难的根本出路，省级区域也不可轻言变动。

本文试图通过对省级政府和中央政府在省以下财政管理体制中所起作用的模式对比、中央政府协调省以下财政关系的能力评估和转轨国家省以下财政管理体制的改革实践，提出解决我国基层财政困难的治本之策。

二、省以下财政管理体制的模式对比

一个国家完整的财政管理体制是由中央和省的财政管理体制以及省以下财政管理体制组成的。省以下财政管理体制的设计直接决定着中央政府的财政政策的执行效果，也直接决定着基层政府的财政状况。例如均等化政策。如果中央政府在省际间分配均等化补助金，而省级政府不按均等化方式分配给其辖区内的地方政府，那么中央的均等化政策就被部分或全部抵消了。反之，如果省级政府按更加均等化的方式分配，那么中央政府的均等化政策就得到了强化。可能的情况是，有些省在执行均等化政策，有些省则反其道而行之。如果各级政府各行其是，将会产生令人难以接受的结果，例如中央政府的均等化目标难以实现、基层财政状况恶化等。因此，省以下财政管理体制的合理设计就成为一国财政管理体制重要的组成部分。

省级政府是实施与中央政府一致的财政政策还是背离中央政府的政策很大程度上是由省以下财政管理体制模式决定的。从世界各国来看，省以下财政管理体制有两种模式（Roy Bahl and Sally Wallace, 2003）：自治模式（autonomy model）和命令模式（mandate model）。

（一）自治模式

自治模式是指中央政府将制定省以下政府间财政关系的权力交给省级政府。在这种模式下，省以下财政管理体制由省级政府制定。国家法律、法规对于政府间财政关系的条款诸如财政支出责任的划分、有关税种的归属等都只涉及中央与省，而不涉及省以下政府。目前，世界上大多数国家都采取这种模式。

自治模式下，在设计省——地方的关系时，省可能按照中央——省的财政关系设计省——地方的财政关系，也可能按照自己的意愿重新设计，因此，省——地方的财政关系未必反映和延续中央——省的财政关系。这也意味着，在自治模式下，省以下财政关系存在着多样性和差异性。以美国为例。《美国宪法》规定，没有明确授予联邦政府的权力属于各州。美国宪法不涉及地方政府。在技术处理上地方政府只是州政府的附属物——州宪法和立法规定州享有这方面的特权。这实际上意味着州——地方的财政关系交给了州政府。结果是，各州在处理与地方政府的财政关系时有着很大的差别。有些州给与了地方政府大量的财政自治（佛罗里达、新罕布什尔、纽约和得克萨斯），而有些州则对地方政府的收入和支出实施了大量的控制（如阿拉斯加州、特拉华和夏威夷）。

需要指出的是，自治模式下省以下政府间财政关系的差异性和多样性并不等同于复杂性。这是因为，复杂的政府间财政关系直接与统一的总预算会计体系相冲突。政府预算是一个组织系统，它由单位预算、部门预算和各级政府总预算等至下而上逐级汇编而成，各级政府总预算共同组成统一的公共预算，进而形成一个有机的整体，这就要求各级政府间的总预算都是统一的，包括统一的预算科目、统一的预算口径。一个复杂的政府间财政关系，则意味着不同的政府可能采用不同的的预算口径。而无论任何时候，无论是自治模式还是命令模式，规范的政府间财政关系都要求一个统一的总预算会计体系。一个统一的总预算会计体系才能够真实的反映各级政府的收入和支出结构以及政府间的往来结算关系（例如美国，见表 1）。一个统一的总预算会计体系也便于上级政府对拨付给下级政府转移支付资金的分配情况进行监督，对下级政府的财政政策进行分析。

表 1 美国政府间财政收入的来源状况（1996-1997 年度）

单位：百万美元

	合计	来自联邦政府	来自州政府	来自地方政府
州	230859	215839	—	15020
地方	287003	28768	258235	—
市	62851	11699	45932	5220
县	71751	4890	64007	2854
学区	141974	1762	137246	2966

资料来源：约翰·L·米克塞尔：《公共财政管理：分析与应用》，第 563 页，中国人民大学出版社，2005 年第 1 版。

（二）命令模式

命令模式是指省以下政府间财政关系的安排由中央政府颁布命令直接规定。命令模式下，省——地方的财政关系也是中央——省财政关系的反映和延续，二者具有统一性。德国，以及许多中央集权制的国家普遍采用这种模式。

我们以德国和巴西为例。德国是联邦制国家，其财政体制是由联邦、州和市镇三级构成。根据基本法（财政划分法）的规定，每一级政府都有权要求取得完成其任务所需要的财政资源。因此，在三级政府之间的财权划分上，联邦政府与其他两级政府的地位是平等的。德国三级政府之间的事权都由联邦基本法作了规定：其中联邦政府负责外交、国防、货币政策、公民事务、海关、铁路和航空运输、邮政以及电信；州政府负责文化、教育、法律和秩序、健康、环境保护，以及地区经济政策；市镇负责地方健康设施、体育和娱乐、学校建设、道路、公共住房，以及其他社区事物。同样，德国三级政府之间的财权分配也由一系列联邦政府的财政法规规定了：其中属于市镇和县（开征或独享）的税收有土地税、渔猎税、酒吧许可税、娱乐税、第二住宅税、狗税和饮料税；对于共享税，是由联邦和州共享还是联邦、州和市镇三级共享有着明确的规定。例如，工资所得税是联邦政府和州的共享税，但同时联邦政府也确定了工资所得税划分给市镇的比例（而不是由州作为转移支付的一部分分配到市镇），因此工资所得税也是联邦、州和市镇三级政府的共享税。从1998年开始，增值税也成为三级共享税，市镇分享比例为2.2%。地方政府征收的营业税是联邦、州和市镇三级共享税，其中15%和州政府共享，5%于联邦政府共享。德国命令模式的特点也突出表现在转移支付方面。德国的政府之间财政转移支付是一种横向和纵向相结合的制度，称为财政平衡制度。德国财政平衡基本理论的出发点是德国国内各个地区的居民具有享受相同生活条件的权利，这也是德国基本法中的一项重要条款。德国横向和纵向财政平衡制度都包括2个层次：一是德国16个州级单位之间的分配；二是州内各个市镇之间的分配。通过财政平衡，纵向的各级政府之间、横向的各州和各地政府之间居民都能够实现相同的生活水准。

巴西省以下政府间财政关系也属于命令模式。巴西的州与地方的收入分享办法是由联邦议会通过的法案规定的，而不是由各州政府自行分配。这些规定包括分配收入的具体公式和拨款的时间安排。由于州与地方的税收分享的公式有联邦规定，所以有很高的透明度。例如州增值税的75%部分根据来源地原则按比例分配给地方政府，剩余25%的部分，州有权力采用其他财政需求因素，人口和面积是各州最普遍采用的因素。有些州还使用财政努力作为特殊因素。法案规定，联邦及州与地方共享的收入在征税之后必须马上存入地方政府联合账户。在联合账户收到转账之后的第二个星期的第一天，该款项必须转至使用资金的地方政府的个别账户。

可以看出，命令模式的根本目的就在于保障基层政府的利益，防止省级政府攫取地方政府的财政资源，确保中央——省级政府的财政关系与省——地方政府的财政关系保持一致，便于中央政府政策深入到地方并得到有效执行。

需要指出的是，命令模式为省和地方的财政关系搭建了一个制度框架，但并没有将省级政府的作用排除在外，省级政府仍然具有在省域范围内配置资源的能力，只是权力受到限制。并且在财政运行中政府间财政关系的复杂性决定了各级政府间相互交叉的职责和相互依存的服务供给要大量的政府间协商，以使财政体制顺利运行。例如德国的合作联邦制，政府间协商和达成多数意见的努力就是德国体系的主要特点。在形成一个全面的公共服务网络过

程中，各级政府需要对其独立的和集体的角色有所认识。有人指出，“尽管整个系统非常复杂，但它在运行，如果不想方设法达成共识，系统将停止运行”（Norton, 1994）。

三、自治模式下中央政府对省以下财政管理体制的协调

在命令模式下，省——地方的财政关系由中央政府制定，因而确保了中央——省——地方财政关系的一致性。而在自治模式下，省——地方的财政关系由省决定，因而省级政府的财政政策很有可能背离中央政府的政策。为了使省级政府政策与中央政府政策保持一致，确保中央政策延伸到基层政府，控制省的权力，在中央和省的财政关系确定以后，中央政府需要主动采取一些措施参与省和地方事务，协调中央和省、地方政府的关系。

这些措施包括：

（一）备案或批准制度

省级政府制定的省——基层之间的财政管理体制需要报中央备案或经过中央的批准。显然，尽管省级政府可以自行制定省以下财政关系，但是这种关系构成至少要让中央政府知道并且最低限度是不违背统一的总预算会计。明显不合理的或者太过复杂的省以下财政管理体制都是不被中央政府所容忍的，因为正如前文提到的，复杂的政府间财政关系将直接背离于统一的总预算会计，大大增加中央政府监督各项财政政策在省和地方执行的成本。备案或批准制度下，省级政府也不能经常的变动省以下财政关系，因为这不利于基层财政的稳定性，省级政府也不可能经常向中央政府申请批准或上报备案。

因此，备案或批准制度的根本目的是有效的确保省以下政府间财政关系的清晰、稳定。

（二）转移支付

为了避免省级政府随意再分配中央政府的转移支付资金，中央政府可以制定统一的标准并增加资金分配的透明度，这适用于因素比较单一的一般性转移支付和整额拨款。省级政府可以根据辖区内的特点进行调整，但再分配的空间被大大压缩了。对于基层政府来说，由于标准统一，因而转移支付的规模是可以预知的。例如美国，联邦政府对州政府的转移支付大部分都属于这种类型且有很高的透明度。又如乌干达（Jan Dehn, Ritva Reinikka and Jakob Svensson, 2003），当中央政府开始在基层政府的报纸公布每月的转移支付支出额后，到达基层政府的资金额大大增加了，例如在学校，这项措施的执行使资金的平均渗漏率从 1995 年的 80%降低到了 2001 年的 20%。利用一种相对并不昂贵的政策措施——信息的大量提供，乌干达成功的减少了资金的渗漏。

（三）拨款程序

为了防止省级政府截留资金，中央政府可以直接拨付转移支付。例如，在南非，1994 年的宪法规定转移支付直接从中央政府拨付至 850 个区（1998 年减少到 243 个并废除了省），在挪威，转移支付由中央政府直接拨付给有关市、县，市、县两级政府之间不存在转移支付关系。在美国，联邦政府直接向地方政府拨付主要用于教育、住房、社会发展、废物处理设

施和机场建设等的转移支付。直接拨付的转移支付适用于专项转移支付和分级测算的一般性转移支付。

（四）跟踪和监督

中央政府跟踪和监督拨付至省级政府的项目的分配。在统一的总预算会计报表体系下，中央政府对经由省拨付到基层政府的转移支付的分配情况进行监督相对来说是很容易的，因为各项拨款的口径包括来源、类别、去向和相互之间的关系都是非常清楚的。如果省以下财政关系非常复杂，那么跟踪和监督就变得非常困难，甚至无法跟踪和监督。

（五）压缩政府层级

实践中，有些国家也采取压缩政府层级的办法。例如南非取消了省政府，印度尼西亚则将省级政府变为中央派出机构，以避免省级政府反对中央的政策，确保服务更贴近民众，实现地方自治。但是所取得的效果还有待进一步的评估。

中央政府通过采取上述措施，自治模式下省级政府的权力受到很大限制。

四、中国省以下财政管理体制的模式界定

我国省以下财政管理体制属于自治模式。我国的政府分为五级：中央、省、地区、县和乡。各级政府的作用不仅是职责的分工，而且还有上下级的关系，较低级次的政府隶属于其上一级政府，形成了一个统一的行政管理体制。但是，中国的财政管理体制传统上有很深的级次观念，没有将省、地（市）、县放在同等地位，而是自上而下、逐级实施，每次只涉及两级政府。五级政府就组成了四层关系：中央政府——省；省——地（市）；地（市）——县；县——乡。在每一组关系的体制设计中，上级政府都具有绝对的控制权。分税制财政管理体制也不例外。

（一）中央——省的财政管理体制

建国以来，我国历经十多次的财政管理体制改革，每一次的改革都对旧有的体制作了延续。分税制改革也延续了这一“传统”，它是作为旧的财政管理体制的补充，而不是取代财政包干制。1994年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》除了划分中央和省的事权、税种和对税收返还的分配办法外，为顺利推行分税制改革，对原体制分配格局暂时不变，“原体制中央对地方的补助继续按规定补助，原体制地方上解中央收入按不同体制类型执行：对实行递增上解的地区，按原规定继续递增上解；对实行定额上解的地区，按规定的上解额，继续定额上解；对总额分成和原分税制试点的地区，按1993年实际上解数和递增额，并核定一个递增率，每年递增上解。原来中央对地方下拨的一些专款，该下拨的继续下拨。^①”这意味着，我国分税制财政管理体制既有分税制的内容也有财政包干制的内容。

（二）省以下财政管理体制

^① 1995年，中央财政取消了对各地区体制上解中央的递增率，实行定额上解的办法。

1994 年的改革只对中央与省的收入进行划分,而未能制定一个省以下政府的收入分配框架,中央将省和省以下各级政府间的收入分成办法,留给省政府处理。

1. 省——地(市)、县的财权划分

目前省——地(市)、县的收入分成主要有这样几种形式:

(1) 分税加共享。在按现行的税种划分各级固定收入的同时,设立省与市县共享税种,以保证省级财力的稳定增长。

(2) 分税加增量提成。按税种划分各级固定收入,并对实现上划中央“两税”收入增量返还部分,省级财政进行适当集中。

(3) 分税加共享和增量分成。在分税的前提下,既设立省与市县共享税种,又适当集中“两税”返还增量来增加省级财力。

(4) 分税加增长分成。明确划分各级固定收入,对市县财政收入超基数增长部分,省与市县实行比例分成。

以上各种财政收入分成方式都强调了省级政府集中财力。集中财力的渠道主要有两个:一是将主要行业或支柱产业收入划归省级,市县不参与分享。在共享税的设置上省分享比例占大头。二是对税收返还增量部分省参与分成,或者对财政收入的增量部分参与分成。

除了划分税种和对税收返还的各种分成以外,各级财政还保留了原包干体制下的体制上解、体制补助、专项上解、专项补助等。

2. 地(市)——县的财权划分

同样,地(市)也对县的税收或与中央分享的税收以各种方式分享。例如,江苏省除省本级对增值税增量返还部分集中 12.5% 外,地(市)级有的从对县的增量中集中 1.5% (常州市),有的增量集中 4% (苏州市),其余的才是县级保留财力(如常州市县级为增值税增量部分的 11%,苏州市为 8.5%)。广西壮族自治区的各地市(地区)对县普遍进行财力集中,有的对税收返还基数进行集中,有的对税收返还增量集中,还有的对基数以及增量都实行一定比例的集中。集中财力的方式,除了通过税收返还外,有的还通过体制进行。如有的地市就直接在对县的体制设计中集中了部分县级财力。如广西自治区部分地市规定,地市财政可以从县级财政收入中集中一部分财力,集中的比例一般为 1%—3%。^②

3. 省以下财政管理体制中的事权划分

1994 年的分税制改革,中央政府对省级政府和基层政府之间的事权划分没有明确的规定或指导,省以下的事权划分也是逐级进行的。省级政府确定地(市)的事权划分,地(市)确定所属县的事权划分。结果是各省的事权划分也大不相同。但总的来说,基础教育、医疗卫生等最基本的公共服务以及农业等法定支出主要由县乡政府提供,县乡支出责任偏大。

(三) 转移支付

从省以下财权划分可以看出,所有省级政府都集中了地(市)、县的一部分财力,同样,地(市)也集中了县的一部分财力。而县级政府的事权仍然保留在本级。因此集中财力的使

^② 腾霞光:《农村税费改革与地方财政体制建设》第 229 页,经济科学出版社,2003 年版

用方向就显得极为重要。如果集中的财力再分配到县级政府的话,这种集中财力的做法并无不妥,它不仅能够确保中央均等化政策的实施,而且可以强化中央的均等化政策。但是,由于现行的行政管理体制是下级服从上级,地方政府的行政官员由上级政府任命,因此,两相的力量对比是完全不对称的,省居于主导地位,而基层财政处于从属地位。在这种情况下,省级政府更倾向于首先满足本级政府的需求,这些层层集中的财力有相当一部分被留在了省、地(市)。不惟如此,有的省还截留中央转移支付资金。

从以上分析,可以对我国财政管理体制的特点有一个基本的总结:

1. 混合性。现行的财政管理体制并不是真正意义的分税制财政管理体制,它既有分税制财政管理体制的部分内容,又有历次财政体制改革沿袭下来的部分内容。

2. 高度复杂性。这种混合的财政管理体制并没有在纵向保持一致,各级政府都对下级政府进行了再设计。历经多级地方政府的再设计,财政管理体制高度复杂。

3. 易变性。上级政府对下级政府的体制设计不受限制,上级政府可以任意的变动收入分享比例和支出责任划分,导致财政管理体制具有高度变动性。

这是我国财政管理体制的基本特点。世界上没有一个国家像我国这样有如此混合、复杂、易变的省以下财政管理体制。

五、中央对省以下财政管理体制协调能力评估

我们对照中央政府的省以下财政关系协调措施来评估一下我国中央政府的协调能力。

(一) 统一的总预算会计体系

显然,我国各级政府间高度复杂的财政关系注定了不可能建立起一个统一的总预算会计体系。逐级设计的财政管理体制意味着各级政府原体制中央补助、地方上解以及有关结算事项所包含的内容是不一样的,不同的内容意味着不同的预算口径。在我国,中央——省之间的原体制中央补助、地方递增上解、定额上解等预算科目所包含的内容只反映中央与省的关系,省——地(市)、县的相关科目则是另一种内容,二者之间是分割的。事实上,建国以来直到现在,我国一直未建立起多级政府预算科目口径完全统一的总预算会计体系,中央政府汇总的财政总决算也都只能反映中央——地方的收入和支出结构以及政府间的往来结算关系,而不能像美国那样分别反映中央——省——地(市)、县多级政府的收支结构以及政府间往来结算关系。

(二) 备案或批准制度

我国中央政府没有要求各省上报最终省内收入分享情况,中央也没有相应的资料库或档案记载。结果是,中央政府默许并容忍了现行的省以下高度复杂的财政关系,省与基层财政执行着与中央口径不一的总预算会计。当前的省直管县体制中,中央政府并没有设定省以下财政管理体制改革的的具体条件,也没有要求省级政府的改革方案向中央政府备案,更不论批准了。

（三）转移支付

1. 将省和基层政府视做平行的单位分别测算

规范的转移支付制度，客观上要求各级财政预决算都应按照统一的预算口径编制，这是因为各地标准财政收入能力和标准支出需求的测定，需要以客观、统一、完整的预算收支数据作为基础，如果各地的实际预算收支不客观、不统一、不完整，那么中央政府就很难准确地分级测算各地的标准财政收入能力和支出需求，也就很难客观地确定对各地的转移支付量。

考察我国中央政府的一般性转移支付，会发现：

（1）标准支出的测算是分级的

例如标准人员经费。标准人员经费根据标准财政供养人数与标准人员经费定额分省级、地（市）级和县乡级分别计算确定。用公式表示为：

某地区人员经费标准支出 = $\sum$ （该地区 i 级政府标准财政供养人数 * 该地区 i 级人员经费标准定额）

（i=省、地、县）

（2）标准收入的测算以省为单位，没有分级。

各地区地方标准收入 = 该地区地方本级标准收入 + 中央补助该地区收入 - 该地区上解中央支出

例如，营业税标准收入测算方法用公式表示为：

某地区营业税标准收入 = 该地区金融保险业、邮电通信业、文化体育业、服务业、除公路运输外的交通运输业实际收入 + 建筑业营业税标准收入 + 餐饮业营业税标准收入 + 销售不动产营业税标准收入 + 公路运输业营业税标准收入

这里的“地区”单指省、直辖市。

之所以标准收入不能按省、地、县分级测算，是因为上级政府参与了下级政府的收入分享，多级分享的结果是，中央政府无法确定各级政府的税基。退一步说，即使中央政府能够确定各级政府的税基，仍然无法计算出全部标准收入。因为各级财政标准收入还包括原体制补助、专项补助和原体制上解、专项上解等等，这些科目分属不同的总预算会计口径，中央政府并不掌握地（市）、县的这些数据。

由于无法对一般性转移支付进行分级测算，中央财政只好将其全部拨付至省，由省级财政实施二次分配。在高度复杂的省以下财政管理体制下，省级财政是如何分配中央转移支付的，对地方政府实行的何种财政政策（比如是均等化财政政策还是反均等化政策），是否将属于地县的转移支付拨付下去了，是否存在资金的渗漏等等，诸如此类问题中央财政都难以有效监督。

这种中央政府要完全依赖省级政府实施均等化转移支付和其他财政政策的现象在世界上可能是绝无仅有的。

2. 制定转移支付的统一标准并增加透明度

我国目前转移支付大部分属于专项转移支付,这些专项转移支付的分配大部分是不透明的,无从知道是否有统一的标准。

(四) 拨款程序

我国的拨款程序是间接拨付式的,中央所有的转移支付都是拨付给省,省再分配和拨付至地(市)、县。省在制定省以下财政关系中本已几乎具有完全的自由,而中央政府将所有转移支付交由省级财政(其实直接拨款是非常容易做到的,至少目前专项转移支付可以实行直接拨款,并且能够确保资金的安全性)实施再分配更是助长了省级政府权力,世界上没有一个国家的省有如此大的不受约束的权力。

(五) 跟踪和监督

我国的财政管理体制太复杂了。即使对于一个有着丰富经验的财政工作者来说,要理清各级政府间的税收返还、专项补助、原体制补助、体制上解、专项上解、增量集中比率、税收返还基数等的构成情况也是要大伤脑筋的。复杂的财政管理体制和口径不统一的总预算会计意味着中央政府无法对统计数据进行多级政府间的交叉检验,无法对各统计类目核心指标的细项内容与其相关的统计数据进行核对,无法对中央政府下达省级政府的转移支付的资金分配情况进行监督,也无从对下级政府的财政政策进行分析。

从上面的分析可以看出,我国中央政府协调省以下财政管理体制的能力是软弱的。这也就不难理解为什么中央财政尽管一再下文,督促省级政府财力分配向基层财政倾斜,却效果不彰。例如,1996年初财政部曾下发《关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知》(财地字[1996]24号)要求各地区对增值税25%部分和中央对地方税收返还收入的增量,原则上应按中央对省的办法执行。确因实际情况需要进行调整的,应保证县级财政获得的收入增量不低于收入总增量的70%;要求省级财政必须将适当集中的财力用于解决财政困难县的工资发放和其他必不可少的支出,两年内使各县财政供养人口人均财力不低于4000元。最终这些规定都落空了。

综上所述,我国当前沿袭于旧体制的复杂的政府间财政关系与规范的分税制财政管理体制不相容,省级政府设计省以下财政管理体制的权力与中央政府的协调能力不对称。这几方面因素共同作用的结果是:

1. 省级政府成为分税制财政管理体制的最大受益者

从总财力的纵向分布来看,2004年全国地方财力中,省级比重为25.5%,市级为32.5%,县级为42%。而地方财政供养人口中,省市县级比重依次为12.7%、17.4%和69.9%。也就是说,县乡级财政用地方40%左右的财力供养了70%的人员。从人均财力的纵向分布来看,全国省级人均财力相当于县级的3.69倍,在财力差异最为明显的地区,其省级、地(市)级人均财力分别是县、乡级的11倍和7倍。从横向财力分布来看,部分地区省以下横向财力差异较为明显,有些省市内不同地区(县市)的人均财力相差几倍,甚至十几倍。

2. 县级政府成为分税制财政管理体制的最大受损者

据统计^③，到 2001 年，全国赤字县已有 731 个，净赤字为 1288 亿元，并且很多富裕省份也有赤字县，如浙江省有 22 个，福建省有 33 个。县级财政负债到底有多少，目前尚无全面准确的统计数字。根据 2004 年 11 月举行的“2004 财税改革暨基层财政解困与财政体制创新高级研讨会”透露的消息，我国县乡两级的债务已高达 5000 多亿元，每年以 200 亿元的速度递增，这也是财政部认可的官方数字。

这是我国基层财政困难的根本原因。

六、转轨国家省以下政府管理体制改革的分析

目前，世界很多国家已经有省以下财政管理体制改革的实践。下面以与我国在国土面积、人口规模、社会发展阶段以及财政特征等方面有很多相似性的转轨国家印度尼西亚和俄罗斯为例，对省以下财政管理体制改革的改革情况作一详细分析。

（一）印度尼西亚

过去，印尼省以下财政管理体制实行自治模式，省级政府拥有很大的权力。2001 年，印度尼西亚经历了一场激进的财政分权化改革，改革从财政、行政管理和政治三方面同时进行。在这一年，许多政府职能从中央转移到了地方，地方政府支出大幅度增长，形成了全新的政府间财政关系体系。令人惊讶的是，在苏哈托政府垮台之后的临时政府面临的政治动荡中孕育的这场剧烈而仓促的改革，几乎没有出现什么差错。印尼也迅速从世界上最集权的国家之一转变为最分权的国家之一。改革后的法案规定，省和市之间没有级别之分，省的作用相对较小，它在地方政府中起协调作用，而在此之前，省的作用要强大的多。在事权划分方面：除了一些保留在中央政府和省政府的事权外，所有其它事权都分配到了 400 多个地方政府，也就是“地方政府承担除中央和省级政府职能以外的全部职能”。在财权方面，2001 年的分权化改革大大增加了分成收入的重要性，并且列出了各个税种在中央、省、市县的分享比例的清单。转移支付制度也由原来的以专项转移支付为主改为以一般性转移支付（辅之以分享收入）为主。

（二）俄罗斯

俄罗斯与我国一样也有五级政府级次：俄罗斯联邦、加盟共和国、州、县、市。1991 年苏联解体后，尽管联邦政府和州政府之间的收入划分有所改进，但大多数州——地方的财政关系在转轨过程中仍没有改变。由于地方政府感到他们被州政府完全控制，所以游说联邦政府，认为州政府将分享标准强加给了州以下地方政府。上世纪 90 年代末期，俄罗斯政府通过立法不仅构建了联邦和州之间的关系，而且还通过说明县(rayon)政府和市(municipal)政府之间（通常属于县以下的政府）的关系规定了州以下的政府关系。1997 年俄国家杜马批准了修订的《俄罗斯联邦地方自治财政基金法》，该法的主旨是建立一个带有以下特点的“为地方政府提供一个资金支持的基金”，其主要内容是：

^③ 财政部：《2001 年全国地（市）县财政统计资料》，中国财政经济出版社，2002 年版

1. 基金筹集的方法……应该通过减少联邦和州税收份额的方式；
2. 分配方法……应该根据一个固定的公式，这一公式考虑了地方政府的人口，学龄前儿童和学生占总人口的份额，总人口中领取养老金人口的份额，市政面积，人均预算供给水平，以及其他特殊因素。
3. 每一个地方政府在总基金中占有的份额应该在比例上固定并须经批准。
4. 为保护地方一级的纵向财政平衡，该法规定州政府在主要税种上与地方政府的分享比率达到平均最低水平。平均而言，地方政府应该保留最低 50% 的个人所得税，5% 的企业所得税，10% 的增值税，5% 的酒类消费税以及 10% 的其他商品消费税。
5. 要求州政府建立和保证地方政府的最低财政支出水平。

《财政基金法》的意义在于试图消除传统的州以下地方政府只服从州政府的等级框架，寻求建立一个独立或者至少是规范的，联邦政府和州政府、地方政府之间财政关系的体系。Jorge Martinez-Vazquez 和 James boex (2004) 认为，考虑到许多州的历史状况和制度建设不完善，在俄罗斯继续实施经济改革的进程中，采取一个针对联邦以下各级的财政要求提供广泛的联邦指导，并使各州有所选择的政策，对俄罗斯最为适用。在这一前提下，联邦立法应当为州以下地方政府提供比现在更多的收入自主权和预算决定权。政府间财政改革的蓝图应当包括对州政府干涉州以下地方政府行为的实际约束。

1998 年国家杜马又批准了税收法典的总则部分，它涉及税收管理问题，纳税人的权力和义务，以及如何在各级政府之间进行收入划分的问题。事前属于联邦税种的增值税、个人所得税、企业所得税和消费税现在与各级地方政府分享。州和州以下地方政府被分配了几个新税种，但是减少了许多老税种。

从俄罗斯、印度尼西亚省以下财政管理体制改革可以看出，两国的中央政府在转轨过程中都直接参与到了省以下政府间财政关系的制定，从以往的自治模式转变为命令模式。其核心内容一是在中央、省、地方多级政府间划分税种，而不是只在中央、省两级划分，省以下的税种划分和分享比率交由省级政府自行决定；二是即使属于省级政府的收入，也规定了应向地方政府转移支付或分享的最低标准。如俄罗斯就规定了平均的最低标准，而印度尼西亚由于省的地位已大大削弱，其转移支付更接近于中央对地方的直接分配。印尼和俄罗斯通过以上制度安排，至少在法律上地方政府自有收入得到保障，转移支付的可获得性提高。但是，两国省以下政府间财政关系这种模式转变的效果还需要更长的时间加以评估。

七、命令模式——我国省以下财政管理体制的必然选择

省直管县既没有改变我国高度复杂的财政管理体制也没有限制省级政府的权力，也就是说没有触动我国基层财政困难的根源。省直管县仍然属于自治模式，省级政府在省以下财政管理体制的设计中具有绝对的权力。自治模式的一个基本假设是省级政府具有在省域内配置资源的优势。而自治模式导致的基层财政困难使我们反思，这一假设是否成立。从以上分析可以看出，在缺乏有效的权力约束的情况下，这一假设不能成立，省级政府在省域内资源配

置的优势往往成为省级政府集中下级政府财力的理由和滥用中央政府赋予的这种权利的挡箭牌。为保证省以下地方财政的平稳运行,就必须对省级政府实施有效的制衡机制。结合转轨国家省以下财政管理体制的做法,笔者认为解决我国基层财政困难的治本之策是:改变现有高度复杂的财政管理体制,实行规范的分税制财政管理体制。改变目前省以下财政管理体制完全由省级政府制定的做法,中央政府直接参与到地方政府财政体制的设计中去,转变省以下财政管理体制自治模式为命令模式^④,统一省以下财政管理体制,实现中央——省——地(市)、县政府之间的平衡。

如果说,1994年实行分税制财政管理体制时,受当时的形势的局限,中央政府还不可能抛弃原体制的分配关系,也无暇顾及省以下财政管理体制的设计的话,那么到了今天,分税制改革推行已逾十年,在国民经济的平稳运行和财政收入高速增长的良好环境下,规范分税制财政管理体制和统一省以下政府间财政关系已是必然。1994年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》也承诺,原体制分配格局过渡一段时间要逐步规范化。在笔者看来,当前的省直管县体制改革恰好是实施彻底的分税制财政管理体制的前奏,因为省直管县将地(市)和县当作同等地位的单位,更便于制度的纵深设计。

(一) 规范分税制财政管理体制, 统一总预算会计

为改变我国高度复杂的财政管理体制,实行规范的分税制财政管理体制,中央政府应该抛弃原体制的各种体制补助、专项补助、体制上解、专项上解等内容不一的政府间分配关系。在规范的分税制财政管理体制下,各级政府的财权通过各税种的中央政府与地方政府之间的划分实现,各级政府与履行职责相匹配的财力的缺口通过统一的转移支付实现。规范的分税制财政管理体制与统一的总预算会计相辅相成。在规范的分税制财政管理体制下,由于取消了原体制的政府间分配关系,预算科目得以统一。在多级政府总预算会计科目口径统一后,中央政府将第一次实现国家财政总决算综合反映中央——省——地(市)、县多级政府的收支结构以及政府间往来结算关系。中央政府也将第一次具备强大的监督、协调省以下财政关系的能力,对省级政府的转移支付的资金分配情况和对下级政府的财政政策进行有效的协调和监督。

(二) 转变自治模式为命令模式, 统一省以下财政管理体制

一是深化政府间事权划分,出台中央政府、省级政府和地(市)、县政府更加清晰的事权框架制定更加清晰的事权框架的关键是,对于那些重要的财政支出责任如养老保险、失业保险、教育、卫生等要明确中央与地方的责任,而目前这些支出的划分并不明确。例如社会保障,究竟应当由中央政府负责,还是由地方政府负责,没有明确的法律规定。据统计^⑤,1998年以来,在财政对基本养老保险资金的补助中,中央占90%以上,地方不足10%。按照

^④ 笔者曾经主张我国省以下财政管理体制仍然维持自治模式(见《省以下财政管理体制方向及政策测度》,《改革》2006年第11期)。但是,经过进一步的研究,笔者愿意放弃过去的主张。

^⑤ 张弘力、许宏才等:《分税制财政管理体制的调整完善情况及进一步改革的思路》第668页,载廖晓军主编《2004财税改革纵论:财税改革论文及调研报告文集》,经济科学出版社,2004版

国际惯例，应该将社会保障明确界定为中央的事权。又如教育，作为义务教育的基础教育究竟是以地方政府为主的事权还是中央政府的主要事权至今仍不清楚。据统计^⑥，2002 年中央财政安排用于基础教育的支出 477 亿元，占全国义务教育支出的 19%。从国际比较来看，无论是发达国家，还是发展中国家，都是由中央和省级政府承担初等教育的全部或主要费用。例如^⑦日本（1980），国家承担了初等、中等教育的 25.4%，县政府（相当于中国的省）承担了 67.8%；德国（1978）联邦政府承担了 0.3%，州政府承担了 74.2%。考虑到我国的国情，可以明确将义务教育作为省级政府的主要事权，地（市）、县政府承担辅助责任。

只要中央和地方的主要事权大致划分清楚了，省与地（市）、县的事权就可以相应划分了。这里需要强调的是，在中央与省、地（市）、县划分事权时，肯定会遇到相当多重叠的支出责任，这是正常的，不应该成为政策设计者苦恼的地方。从世界各国的政府间事权划分的实践来看，无论发达国家还是发展中国家，也都是仅仅对主要事权作了并不精确的政府间的划分，而并不是将所有的事权进行精确的政府间划分，这些主要的事权也并没有严格的排他性规定。这是因为政府间财政关系的复杂性决定了事权有相当多是交叉的，这些职责具体由哪一级政府行使有一个磨合和协商的过程，也就是说交由良好的行政过程去解决了。即使是德国（Jonathan Rodden, 2003），尽管基本法努力在各级政府间划分权力，但是区别哪一项政策只属于某一级政府仍然是困难的。州政府负责履行大量的联邦政府的政策并且委托给市镇一系列职责。结果，基本法和各级政府的支出都不能非常准确的反映职责或支出的实际分布。联邦和州几乎在所有支出方面都交织在一起。

二是统一各级政府的财权划分并向基层财政倾斜

规范的分税制财政管理体制也意味着复杂的省以下财政关系必须在分税制财政管理的框架下重新设计。在分税制财政管理体制框架下，中央政府应该取消各省分税加增量提成、分税加共享和增量分成以及分税加增长分成等不规范的收入分成方式，实行统一的分税加共享方式。

在统一的分税加共享方式下，中央政府一是依据各级政府的事权范围，采用按税种或按比例分享等规范办法，打破按企业隶属关系划分收入的做法。二是统一各个税种在各级政府间的划分，尤其是对于共享税，明确列示是中央、省两级共享还是地（市）、县多级共享，对于多级共享的税种，可统一规定省级政府的分享比例，省以下的分享比例由省级政府确定并报中央政府备案和批准，而不是由各个省级政府自行确定税种划分和省本级的分享比率。目前在省与地（市）、县的共享税设置中，大部分地区省分享比例占大头，今后共享税的分享比例应该主要向基层财政倾斜。也可以效仿俄罗斯的做法，中央政府综合规定一个（最低的）省与基层政府的收入分享比率。三是规范税收返还的分配。可以参照巴西的做法，由中央政府制定统一、公开的分配方案，例如可规定属于基层财政的税收返还，70%部分根据来源地原则按比例分配，剩余 30%的部分，省级政府有权力采用其他财政因素分配到基层财政，

^⑥ 同上

^⑦ 陈锡文、韩俊、赵阳：《导论：中国农村公共财政制度的研究》第 16 页，陈锡文主编《中国农村公共财政制度》，中国发展出版社，2005 年版

而不是全部由省级政府随意分配。

有学者（贾康、白景明，2002）认为，财政合理分权要求各级政府都拥有自己的主体税种，而当前我国五级政府的架构使分税制在收入划分方面得不到最低限度的可行性，基层政府的税收大多数是共享税，缺乏主体税种。

但是，从世界各国的实践来看，地方政府普遍缺乏大宗的主体税种。以部分 OECD 国家地方税收收入占全国税收收入（包括社会保障收入）的比率为例（见表二），这一比率从最低的荷兰 3%、英国 4%、新西兰 5%、匈牙利和葡萄牙都是 6%、波兰 7%到比较高的比利时 51%、丹麦 31%、瑞典 32%和瑞士 38%，差异很大。但是这些国家的地方财政收入所占比率除比利时外都远远低于我国各级地方财政收入所占比率（2004 年我国地方财政收入占全国财政收入的比率为 45%，省、地、县三级分别为 12%、16%和 17%）。或许，主张为划分税种而压缩政府层级的人是将主体税种当成了大宗税种，但 OECD 国家的地方税收规模表明，主体税种也只是一些小的税种，典型的如前文所介绍的德国，市镇和县（开征或独享）的税收就有土地税、渔猎税、酒吧许可税、娱乐税、第二住宅税、狗税和饮料税等，但加上共享税也不过只占全国税收总收入的 7%。因此，与其为各级财政单独划分独享的（小额）主体税种，还不如多级政府分享（大额）共享税种。

表 2 部分 OECE 国家地方政府税收收入占政府税收总收入的比率（1995 年）

				%	
比利时	51	荷兰	3	瑞典	32
地方政府	28	都市	1	都市	22
社区	13	poler boards	1	社区	0
地区政府	10	省	0	县	11
奥地利	19	丹麦	31	芬兰	22
地方政府	8	都市	22	地方政府	22
州政府	10	县	9	省	0
德国	29	墨西哥	20	西班牙	13
地方政府	7	地方政府	4	地方政府	9
州政府	22	州政府	16	地区政府	5
日本	24	挪威	20	瑞士	38
都市	16	都市	13	社区	16
道府	8	县	6	州	22
葡萄牙	6	英国	4	波兰	7
地方政府	3	地方政府	4	地方政府	7
自治区	2				
捷克	13	匈牙利	6	冰岛	20
都市	13	地方政府	6	地方政府	20
新西兰	5				
地方政府	5				

资料来源：根据 OECD tax policy study NO.1 “Taxing Powers of State and Local Government” P14-15 整理。引自贾康主持《地方财政问题研究》第 95—97 页，经济科学出版社，2004 版

三是进一步公开转移支付的分配方案；改变资金拨付方式，由目前的逐级拨付变为直接拨付

笔者认为，中央政府采取命令模式并采取上述措施后，既保障了基层政府的利益，又考

虑了省级政府在省内配置资源的优势，是一个很好的选择。

（三）转变省直管县为地方财政自治

规范的分税制财政管理体制为转变省直管县为地方财政自治奠定了制度基础。尽管我国现行的自上而下的行政隶属关系决定了上级政府不可避免的对地方政府的决策干预，但是规范的分税制财政管理体制和命令模式极大的限制了这种干预，很大程度上能够确保地方财政自治。这是因为规范的分税制财政管理体制使中央政府和省级政府通过建立基于公开的、客观的转移支付体系，使不同级次政府之间财政往来的预算得到约束。命令模式则抑制了省级政府通过行政权力强制占用下级政府的财力。规范的分税制财政管理体制也使县级政府原本受到侵蚀的财政管理权限得到归位，基层政府可望真正拥有自主决策权，可以充分发挥其在公共服务和经济社会管理方面的突出作用，因地制宜实施经济管理、提供公共服务。

通过以上措施，沿袭于旧体制的复杂的财政管理体制被规范的分税制财政管理体制所替代，省级政府在省以下财政管理体制中的权力得到制衡，统一口径的总预算会计则大大加强了中央政府的监督能力，困扰基层财政的履行职责所需财力不匹配的问题能够得到很好的解决，基层财政也将走出困境。

参考文献

- （1）黄佩华等：《中国地方财政问题研究》，中国检查出版社，1999 版。
- （2）黄佩华等：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社，2003 版。
- （3）Jan Dehn, Ritva Reinikka, and Jakob Svensson (2003) “Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery”, in Francois Bourguignon and Luiz Pereira Da Silva, eds., *Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies*. Oxford University Press and the World Bank.
- （4）贾康 白景明：《完善财政体制寻求基层财政解困治本之策》，《现代财经》，2002 年第 1 期。
- （5）Jonathan Rodden, 2003, “Soft Budget Constrains and German Federalism”, in Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Litvack(eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, the MIT Press.
- （6）马骏：《论转移支付》，中国财政经济出版社，1998 年版。
- （7）梅尔维尔·麦克米兰：《地区和地方政府间的财政关系：经合组织五成员国的经验和启示》，沙安文、沈春丽主编《地方政府与地方财政建设》，中信出版社，2005 年版。

(8) Roy Bahl and Sally Wallace, 2003, “ Fiscal Decentralization: the Provincial-local Dimension” , in Jorge Martinez-Vazquez and James Alm (eds), Public Finance in Developing and Transitional Countries, Edward Elgar Publishing, Inc.

(9) 孙开主持:《财政体制改革问题研究》, 经济科学出版社, 2004 版。

(10) 杨之刚等:《财政分权理论与基层公共财政改革》, 经济科学出版社, 2006 年第一版

(11) 政府间财政关系课题组编译:《政府间财政关系比较研究》, 中国财政经济出版社, 2004 版。

(12) 朱秋霞编著:《德国财政制度》, 中国财政经济出版社, 2005 年版。

(13) 张志华:《完善中的中国省以下财政管理体制》,《地方政府预算管理国际研讨班教学资料》, 2005 年 9 月。