

超越财税问题:从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡*

鲁建坤 李永友

提要: 本文从国家治理角度整体性地探讨中国财政体制垂直不平衡存在的内在逻辑,发现中国财政体制具有很强的纵向激励功能,契合于政治组织的纵向分工架构,因应国家治理需求。中央政府依赖自上而下的纵向激励统筹地区发展和解决地方政府约束机制不完善等问题,具体包括政治激励与财政激励两种机制。政治激励在改善国家治理绩效中的不足导致财政激励的扩张,因而呈现财政体制垂直不平衡。纵向激励具有一定合理性,但也潜藏着隐患。在政策层面,本文启示财税体制改革应超越单纯的财税问题,站在国家治理的高度来系统性地设计。

关键词: 国家治理 上下分治 纵向激励 财政体制垂直不平衡

一、导 论

1994年分税制改革后,中国地方政府在财政预算收入中占比远小于其在财政预算支出中的占比,中央政府在财政预算收入中占比远大于其在财政预算支出中的占比,地方财政严重依赖中央政府的转移支付,财政体制呈现出垂直不平衡(vertical fiscal imbalance)的态势。不仅如此,1994年之后的历次财税体制变革似乎更进一步强化了这种状况。大量文献从不同侧面考察了财政体制垂直不平衡的政策后果,如地方债务和土地财政问题(龚强等,2011;孙秀林、周飞舟,2013)、财政资金分配问题(Huang & Chen, 2012; 范子英、李欣,2014)、财力均等化等政策效果问题(李永友,2015; 李永友、张子楠,2017)。总的来说,这些观点倾向于认为财政体制垂直关系不合理,但不同研究的结论也有

* 本文为国家社科基金重大项目“财政体制垂直失衡的形成机制、激励结构与平衡策略研究”(批准号:15ZDA016)的阶段性成果。感谢浙江财经大学钟晓敏、董光辉等的支持。感谢匿名审稿人宝贵的建议。文责自负。

所矛盾 亟须一个统一框架来进行阐释。现有的关于中国财政体制的文献,或从不同侧面提出构建财政垂直关系的注意事项和目标导向(如公共服务均等化、财政风险、政府市场关系等),或描述现状与趋势(付敏杰 2016; 刘尚希、李成威 2014; 卢洪友 2006; 倪红日 2007; 陶然等 2008; 周飞舟 2006a)。探讨财政体制垂直不平衡成因的理论文献多基于西方经验,从公共选择、最优税收等方面进行拓展研究(Hettich & Winer, 1986; Dahlby & Wilson, 1994; Boadway & Tremblay, 2006) 不符合中国财政体制不平衡的制度基础和演变特征。本文旨在探讨中国财政体制垂直不平衡的内在逻辑。与以往认知不同,我们认为其存在对国家治理有一定合理性。与本研究较为接近的是曹正汉和周杰(2013)关于集权与分权的研究,他们提出经济效率和社会风险两个原则主导着中国公共品供给中的政府间垂直关系,即使违反经济效率,中央政府也会将那些社会风险较高的公共品供给责任交给地方政府。他们的研究极具启发性,为理解公共品供给责任在政府间的垂直分工提供了独到解释,但在理解财政体制整体性垂直不平衡及其动态演变上仍显不足。事实上,中国财政体制垂直不平衡的变化多源于财政收入的调整而非支出责任的调整,财政体制设置的政治考量及其在国家治理中的功能有待发掘。

财政体制作为国家治理体系的重要组成部分,其垂直结构的设置与政治体制密切相关,有其政治考量及治理功能。对财政垂直结构的分析与评价应当系统地放到整体国家治理体系架构中来进行。仅做局部均衡分析会发现有些财政体制垂直结构的设置似乎背离经济效率;但如果进行一般均衡分析,将同样的设置放在国家治理体系中来看,则可能会发现其与国家治理体系的其他构件形成互补,在国家治理上达到现实的“次优”(Second Best)。赫蒂奇和维纳(Hettich & Winer, 1986)提出,对财政体制垂直不平衡的研究应该关注财政体制垂直关系及其背后的政治过程能否有效应对诸如居民公共品需求结构变化等冲击。换言之,理解财政体制垂直关系的成因及变动需要了解其功能,并在与政治激励等其他制度安排之间的系统关联中展开分析。

综上,本文着眼于从国家治理角度整体性地探讨财政体制垂直不平衡的内在逻辑及合理性,突出财政体制设置和政治组织功能之间的互动关系,特别是在激励与约束地方政府方面的作用,解读财政体制垂直不平衡背后国家治理绩效实现中的挑战及国家治理工具的选择如何

内生地塑造财政体制,并评述相应的国家治理绩效和隐患。国家治理绩效对于中国这样的大一统单一制国家具有特别的意义,良好的治理绩效有助于促强民众对政府的支持与信任(Zhao,2009)。民众对国家治理绩效的期待内容多样且不断变化,这就要求中央对地方政府形成有效的激励和适当的约束,以积极回应民众的诉求。然而,在既有的制度安排中社会力量对地方公共决策影响有限,地方人大的横向监督作用也并不强,导致地方政府的努力可能偏离最令人满意的治理绩效结构。自下而上与横向政治约束不足的情况下,国家治理依赖中央政府自上而下地施加纵向激励,其中政治激励与财政激励互补。前者在改善国家治理绩效中的不足导致后者扩张,因而呈现财政体制垂直不平衡。

本文的贡献在于:一是为探讨中国财政体制垂直不平衡现象的内在逻辑及合理性提供一个新视角,即从国家治理角度论证财政体制垂直不平衡如何内生于国家的内部治理需要及其对应的国家治理绩效和隐患,通过分析具有中国特色的财政体制垂直不平衡,指出财政体制在国家治理中的功能及其与政治组织等其他国家治理体系构件之间的互动关系,与基于西方式选举制度背景下从公共选择、财政收支效率等角度对垂直不平衡的解读在理论上形成互补,推动财政体制垂直不平衡理论的发展;二是将对政府间财政关系的分析从单一强调经济效率原则的局部均衡分析拓展到综合考虑政治、经济等多重因素互动的一般均衡分析,把对财政体制垂直关系的讨论从传统微观的绩效和效率等拓展到国家治理需求和财政等制度内生决定的宏观分析,为理解中国财政体制整体性垂直不平衡及其动态演变提供更具理论包容性、一般性的解释;三是为理解中国经济社会剧烈变革的同时政治制度保持稳定、活力和韧性提供启示,即财政体制灵活变动能够辅助政治组织应对国家治理挑战。在政策层面,本文启示中国财政体制改革应进行配套的行政体制改革,在进行纵向的财权和事权划分时,注意通过其他配套性改革保持对地方政府的有效激励与约束,更好地发挥政府的作用。

本文余下部分构成如下:第二部分刻画中国财政体制垂直不平衡的基本特征;第三部分评述既有理论并提出本文分析框架;第四部分剖析国家治理体系中的政治激励与财政激励,推演纵向激励倚重财政激励如何导致财政体制垂直不平衡;第五部分评价财政体制垂直不平衡下的国家治理绩效;第六部分探讨财政体制垂直不平衡下的国家治理隐患;第七部分为总结与启示。

二、中国财政体制垂直不平衡的基本特征

本文所关注的财政体制垂直不平衡,是指财政支出分权大于财政收入分权,地方政府相比于中央政府具有更多的财政支出责任和更少的财政收入,依赖中央财政转移支付,长期面临财政赤字压力的状态。从经济效率角度看,这种状态通常具有一个最优水平,超过一定程度就会损害财政运行的效率和可持续性,也会损害提高社会总体福利、推动经济增长、调节收入分配等国家治理目标(Bouton et al., 2008; Eyraud & Lusinyan, 2013)。对财政体制垂直不平衡的测度多从地方财政角度展开,或是直接度量与中央财政有关的转移支付在地方财政收入中的重要性(Meloni, 2016),或是间接度量自有财政收入在地方财政支出中的重要性(Eyraud & Lusinyan, 2013)。问题的核心在于中央政府和地方政府在财权和事权方面的配置,财政收入分权与财政支出分权的匹配,因而可以通过简单对比各级财政在收支两个方面的占比来了解基本状况。

中国财政体制垂直关系在1994年分税制改革后发生了逆转。从改革前的中央政府财政捉襟见肘、时时与地方政府谈判上解财政收入,变成改革后地方财政严重依赖来自中央的转移支付、“土地财政”、债务融资等(孙秀林、周飞舟, 2013; 付敏杰, 2016)。地方财政支出责任重大,1994年后在全国财政支出中的占比一度在70%左右并持续升高,而地方财政收入占比则维持在50%左右,两者差距呈扩大趋势。以2015年为例,根据财政部国库司发布的“2015年财政收支情况”数据计算可知,在一般公共预算中,地方财政支出占比为85.4%,地方财政收入占比为54.5%。

为进一步呈现中国财政体制垂直不平衡的特点,我们从国际货币基金组织(IMF)获取了《政府财政统计》数据,选取美国及其他金砖国家与中国进行比较。这些国家均是规模较大的国家,且巴西、俄罗斯、印度和南非与中国经济发展阶段相近。以上国家政治制度存在差异,中央财政在全国的财政收支中的占比也有比较大的差异,但均呈现出收支相匹配的特点。图1绘制了各国中央财政在全国财政中收入占比与支出占比的差值趋势图。尽管数据细节有差别,但其他五个国家的总体趋势都是中央财政在总财政收支中的占比差值在0点左右波动,

差值基本不超过 0.1。中国的情况具有独特性,中央财政在总财政收支中的占比差值在分税制改革前显著小于 0,即财政收入分权大于财政支出分权;改革后则是大幅度地高于 0,即财政收入分权远小于财政支出分权,差值基本超过 0.2,呈现较高度度的财政体制垂直不平衡。^①

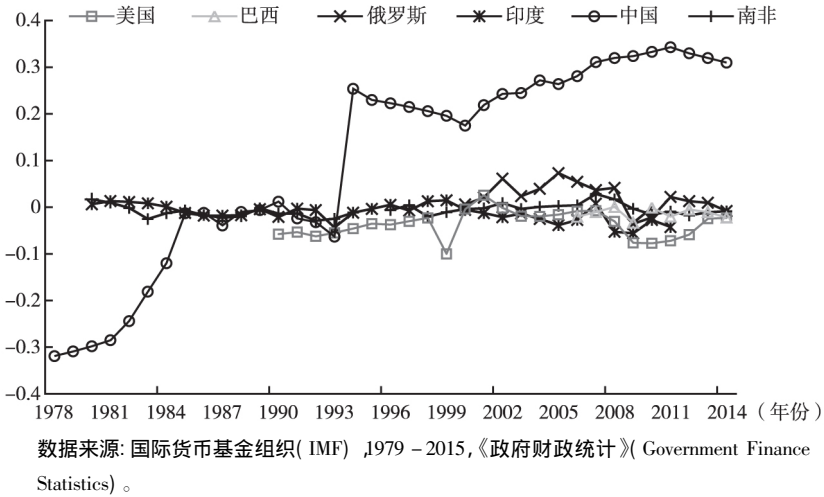


图 1 中央财政收入占比与支出占比差额的国际比较

1994 年之后,中国财政体制垂直关系变动在预算内收入方面有两个重要节点。一是 2002 年 1 月 1 日开始实施的所得税收入分享改革,将原本由地方财政独享的企业所得税和个人所得税变为中央财政与地方财政共享。其中,央—地分成比例在 2002 年为 5:5,2003 年及以后为 6:4。二是从 2012 年开始延续至今的“营改增”改革,从试点地区到全国,从个别行业到所有行业逐步将原本由地方财政独享的、对地方财政最重要的营业税改为中央与地方共享的增值税。其中,所改税收由中央财政与地方财政在自 2016 年 5 月 1 日开始的 2-3 年过渡期内以

① 此部分内容主要考虑呈现最高政府层级(national)与次国家政府层级(sub-national)之间财政关系的特征,国际比较时寻找中国中央政府层级与省级及以下政府层级之间财政关系对应物。不同国家的政治制度存在差异,我们统一将最高层级政府及财政层级称为“中央”,将次国家级(sub-national)及以下称为“地方”。应当说明的是,“地方财政”一词在某些国家对着次于州的政府层级,为了国际分析的可比性,在数据处理上我们参照中国中央政府与省级及以下政府的结构,将次于最高层级政府的层级归为“地方财政”。感谢匿名审稿人的指正。

5:5 比例分享。两次重要的税收改革中,共同趋势是税收征管权力由地方税务机关转移到中央税务机关。所得税改革中,自 2002 年 1 月 1 日起新设立企业的所得税向国家税务局缴纳;增值税改革中,由营业税改成的增值税向国家税务局缴纳。

此外,中央政府严格控制地方政府获取预算外财政收入的能力。一是通过规范土地出让模式等政策提高地方土地出让规模、金额等信息的透明度,要求土地出让金缴入地方国库加强预算管理,并且对这部分资金的使用作出限制性规定。二是从 2010 年开始,逐步清理、压缩地方政府融资平台公司,并于 2015 年彻底取消其政府融资功能。三是对地方政府债券施行限额分配制,由国务院批准,财政部代理发行。

值得注意的是,财政体制对预算内、外收入进行调整对应着中国财政收入结构和税收收入结构的演变,经济基础与 1994 年改革设计时相比已经发生了重大变化。从 1994 年到 2014 年,以名义价格计算,中国财政收入从 5218 亿元增加到 140370 亿元,增长约 27 倍;中国税收收入从 5127 亿元增加到 119175 亿元,增长约 23 倍;营业税从 670 亿元增加到 17782 亿元,增长约 26 倍;企业所得税从 709 亿元增加到 24642 亿元,增长约 35 倍;增值税从 2308 亿元增加到 30855 亿元,增长约 13 倍。同时期内,消费者价格指数增长了 1.8 倍。由此可见,排除价格因素,尽管各类税收收入均随经济发展而持续增长,但中央财政倚重的增值税增长速度远低于其他税种,地方政府独享的所得税、营业税则高速增长。增值税在总税收收入中的占比由 1994 年的 45% 左右下降到 2014 年 25% 左右,在财政收入中占比由 1994 年的 44% 左右下降到 22% 左右,相对重要性在下降。此外,可以预见,随着中国居民人均收入持续增加,个人所得税也将越来越重要。如果中央与地方在税收收入中的分成不作调整,中央财政收入在总财政收入中的占比将会下降,向 1994 年分税制改革初期方向演变。再考虑到土地出让、地方债务等巨量地方财政收入的增长情况,如果财政体制在 1994 年后没有进行系列变革,经济基础发生的变化将会驱动中国财政体制垂直不平衡大幅度下降。

然而,真实的情况是中国财政体制垂直不平衡自 1994 年分税制改革后一直保持在较高水平,并且在随后的系列财税体制变革中不断增强。可以看出,这一过程背后是中央政府对保持、提高中央财政收入占比的持续努力,中国财政体制垂直不平衡的演变凝结着中央政府的深

层次考量。从国际经验看,财政体制垂直不平衡往往伴随着糟糕的国家财政状况(高赤字等),会对经济增长等产生负面影响。从20世纪90年代开始,大多数经合组织(OECD)国家通过增加地方政府财政收入来源等一系列改革降低了财政垂直不平衡程度(Eyraud & Lusinyan, 2013)。根据财政分权理论,地方政府掌握更多民众偏好等信息,让地方政府拥有足够财力有助于改善公共品供给与民众偏好的匹配度,即使在某些方面由中央政府集中供给具有规模经济效应,也应该考虑到集中供给中的政治协商等成本以及多样化供给的收益而进行权衡(Tiebout, 1956; Lockwood, 2002; Besley & Coate, 2003),因而应当在收入方面适当保障地方财政。在国家治理方面,中国面临改善公共品的质和量的挑战,政府职能也面临“建设人民满意的服务型政府”的转型。不同于OECD等西方国家因财政体制垂直不平衡而遭遇的系列问题,中国经济和社会似乎呈现出对财政体制垂直不平衡的较高水平的承受能力,中国财税体制变革的趋势也进一步强化了财政体制垂直不平衡,不仅降低了地方财政的直接财政收入占比,而且增强了对地方财政的约束力。这一现象值得深思。

三、理论评述与框架构建

(一) 解读财政体制垂直不平衡的成因

解读财政体制垂直不平衡的成因,典型的理论进路有三个。一是从财政支出角度切入,比较有代表性的是赫蒂奇和维纳(Hettich & Winer, 1986)的研究。他们将政府间垂直关系的设置转化为如何最大化社会福利的支出决策问题,中央财政与地方财政关系取决于总资源约束和公共选择决定的全国性公共品和地区公共品供给比例。这是从公共选择规则、短期政治利益等角度拓展分析其最优均衡及变动。二是从财政收入角度切入,比较有代表性的是达尔比和威尔逊(Dahlby & Wilson, 1994)的研究。他们引入最优税收理论,将政府间财政垂直关系的设置转化为如何最小化财政资金筹集成本的问题,通过转移支付促使一国内部不同地区和不同层级政府根据边际成本调节获取财政收入的努力程度。三是从多层级政府中层级间的决策协调问题切入,比较有代表性的是鲍德威和特朗布莱(Boadway & Tremblay, 2006)的研

究。当一国内部各地区遭遇非对称的外部冲击时,地方财政支出往往囿于本地利益而很难根据冲击进行调整,需要依赖中央政府的转移支付等实现区域协调,形成地方财政在一定程度上依赖中央财政的局面。这是从预算软约束等角度来拓展分析。多层级政府间各级政府在获取财政收入、决策财政支出等方面的互动关系及协调问题均有经验研究进行了识别和讨论(Esteller-Moré & Solé-Ollé, 2001; Brühlhart & Jametti, 2006; Köthenbürger, 2007; Meloni 2016)。

无论是从财政收入获取成本最小化、财政支出效率最大化还是从不同层级政府决策协调问题切入,对财政体制垂直不平衡的理论解读多是基于西方式选举制度框架下的经验证据,在理解中国财政体制垂直关系方面存在诸多问题。第一,在财政支出方面,中国财政体制垂直关系的变动并没有伴随公共品供给责任在不同层级政府间大规模变动,不符合公共选择路径下的公共品供给调整机制。第二,在财政收入方面,降低地方财政税收分成比例并将征管权力由地方税务机构转移到中央税务机构,并没有呈现出最小化财政收入获取成本的原则或政策意图。第三,中国财政转移支付扩张的主要政策目标并不是“救济”地方财政,并非源于地方财政预算软约束导致的财政扩张问题。第四,中国财政体制呈现高度的组织化,垂直关系的变动具有集中决策、政策目标明确的特点,而西方体制下垂直关系的变动具有分散决策、被动调整的特点。中国政治制度迥异于西方政治制度,财政体制呈现出的垂直不平衡特征为理论创新提供了新的现象类型。

或许是受财政分权等理论影响,研究中国财政体制垂直不平衡的文献大多关注其政策后果,较少分析其成因及演变的动力机制。部分文献仅限于表面地描述基本事实,不足为论。在推动理解中国财政体制垂直关系的少数文献中,曹正汉和周杰(2013)关于集权与分权的研究具有代表性和开拓性。他们提出,经济效率和社会风险两个原则主导着中国公共品供给中的政府间垂直关系。有些情况下,中央政府会将那些社会风险较高的公共品供给责任交给地方政府,导致公共品供给责任过多地由地方政府承担,分权“过度”,财政支出分权超过经济效率要求的边际条件。这为理解不同类型的公共品供给责任在政府间的垂直分工提供了独到的视角,有助于理解财政体制垂直关系的静态基本格局,但是对于理解财政体制整体性垂直不平衡及其动态演变仍显不足。事实上,在公共品供给责任方面,除了食品安全、安全生产等

少数领域外,中央与地方的分工格局在分税制前后基本保持一致,财政体制垂直关系的变动不能归因于支出责任的调整,而应归因于财政收入的调整。分税制改革大幅度提高中央财政占比之后,所得税和营业税等主要税种的相关制度进行了系列改革,总体趋势是不断降低地方财政的分成比例而提高中央财政分成比例,地方财政债务融资、土地出让等多种获取财政收入的行为也受到严格控制。此外,曹正汉和周杰(2013)虽然在一定程度上把公共品供给分工或者说财政关系看作政治考量的结果,但没有挖掘财政关系和政治组织在国家治理中的功能关系,其研究需要进一步拓展。

(二) 国家治理需求与财政体制垂直关系

理解财政体制垂直关系,需要将其放到国家治理的大背景下,考虑国家治理体系各构件的关联,系统性地审视其基本架构及动态演变。中央政府是中国财政体制垂直关系历次变革的发起者,也是最终决策者,对制度变革具有深刻的政治和经济考量。历史地看,中国财政体制的功能定位和改革目标的设定始终呼应着国家治理需求。1992年,党的十四大提出经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制;1993年,中共十四届三中全会正式通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》;1994年,在中国财政史上具有重要里程碑意义的分税制改革实施并定位于建立“与社会主义市场经济体制相适应”的体制框架;2013年,中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”;2014年,新一轮财政体制改革的重要文件《深化财税体制改革总体方案》将改革目标定位于建立“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)。中国国家治理具有很强的规划性,贯穿着对国家治理绩效的追求,推动了财政体制进行系统性变革。

系统地看,财政体制是国家治理体系的一部分,财政体制的垂直关系与不同层级政府在国家治理中的政治分工紧密相关,财政体制相应架构的功能与政治体制结构的功能有机地构成国家治理能力。作为国家治理的组合工具,财政安排相对于政治安排的重要性会随着国家治理需求的变动而变动,并推动财政体制进行相应的变革。从全球范围来看,国家治理中碰到的难题也会推动各国相机调整其财政与政治安排。

第一种情况,当政治分权超过一定程度,影响到国家宏观调控能力或者公共品供给效率时,有些国家会逐渐加强财政集权,增强财政工具在国家治理中的作用。为了增强国家稳定宏观经济的能力,拉丁美洲一些国家在政治民主转型之后,进行了财政集权,在财政收入方面降低地方政府的占比并限制其借债能力,使地方政府依赖于联邦政府施加限定条件的转移支付,在财政上呈现出很高程度的垂直不平衡(Eaton & Dickovick, 2004)。在地方政治分权程度比较高的欧洲,一些国家为应对医疗卫生系统在满足民众需要、服务均等化等方面的问题,逐步在财政领域内进行了再集权,强化中央政府在医疗相关资金的使用和分配中的作用,弱化地方政府的相应作用(Saltman, 2008)。

第二种情况,有些国家在财政分权程度不变的情况下,逐渐加强政治集权,增强对地方政府的控制以改善国家治理。2008年,越南在10个省99个区进行改革,去除了由当地居民选举产生、横向制约政府的“地区人民议会”,将批准预算、监督政府等权力集中到上一级政府,通过政治集权减少地方利益集团对公共政策的干预,降低腐败并改善公共服务和公共品的供给(Malesky et al., 2014)。

第三种情况,有些国家同时加强政治集权和财政集权。叶利钦时代的俄罗斯经济增长缓慢,中央政府缺乏激励地方政府推动经济增长的政治控制力,各地方政府在财政收入中占据很高的份额并为利益集团所俘(Blanchard & Shleifer, 2001)。或许正是为了摆脱此困境,俄罗斯总统普京借助党派的力量,采取一系列措施逐步进行政治集权(如将部分地方长官的产生由公开选举转为总统推荐、地方立法会批准,增强总统解除公选型地方长官职务的权力),并且大幅度提高了中央政府在财政预算收入中的占比(Konitzer & Wegren, 2006)。

经历了从计划经济体制向市场经济体制的巨大转型后,中国的经济基础、社会结构发生了前所未有的变革,然而政治制度却保持了相当程度的稳定性。与其他国家相比,中国的政治制度似乎具有超乎寻常的生命力,具有独特的韧性(Nathan, 2003)。无论是从国家能力的角度,还是从居民对中央政府的信任角度看,中国政府都取得了令人瞩目的国家治理绩效。在政治体制相对稳定的情况下,财政体制不断发生变革,可能是中国政治制度呈现韧性和生命力的关键所在。

通过简要回顾历史,我们发现国家治理需要推动财政体制变革的基本脉络。在改革开放初期,经济增长极为重要,选择非平衡的经济发

展战略,让一部分地区先富起来,要求赋予地方财政更多的收入,以激励地方政府积极探索改革路径和推动经济增长,客观上形成了财政收入分权大于财政支出分权的格局。随着市场经济的扩张,财政收入分权过大不再适应进一步完善市场经济体制的需要。这种格局一方面激励地方政府专注本地利益,因地方保护主义而形成“诸侯经济”,无法达到全国统一市场的规模经济且扰乱宏观经济的稳定(沈立人、戴园晨,1990),损害中央政府宏观调控、协调区域经济发展等功能;另一方面,地方财政支出行为也呈现出与中央政策目标和民众偏好相偏离的倾向,地方财政收入分权过高与非平衡的经济发展战略结合,进一步加剧了区域经济发展不均衡。中央财政收入占比过低,降低了中央政府通过基础设施建设等方式推进区域平衡发展的调控力,也降低了化解地区性自然灾害等扰乱经济发展、社会稳定风险的能力。改革开放早期,人均收入水平较低,经济增长在契合民众偏好的国家治理绩效构成中权重较高,财政收入分权的地区激励功能与财政收入集权的中央统筹协调功能两方面的需求共同驱动了财政体制的变化。从“分级包干财政体制”的调整到部分省份“分税制”的实行,中国财政体制相对灵活地因应国家治理需求而进行了调整。1994年“分税制”改革的背后是财政收入分权过大,无法满足甚至有损国家治理需要的问题日益突出,甚至有学者认为中国已经触及“分权的底线”(王绍光,1995)。

随着经济的发展,社会主义市场经济逐步完善,经济发展步入新阶段,人均收入水平相对较高,契合民众偏好的国家治理绩效内容也相应发生变化,提升公共品供给的质与量、改善民生的权重增大,国家治理需要中央政府发挥更多的统筹协调功能及政策引导功能,需要提高中央财政收入分成比例以保障中央具有改善国家治理绩效的财力。特别是中西部地区大量劳动力流向东南沿海,但这些劳动者所应享有的就业保险、医疗保险等基本公共服务并没有由东南沿海地区承担。一旦东南沿海地区遭遇经济下行冲击,这些劳动力返回原籍,东南沿海地区将规避失业压力,而失业群体带来的压力却由劳动者原籍地承担。基本公共服务供给的问题已成为劳动力自由流动的制度性障碍,导致有效的劳动力共同市场无法形成,造成资源错配,经济效率降低,不利于经济增长潜力的发挥。然而,与1994年改革设计时的经济状况相比,税基和各税种对财政收入的相对重要性已发生变化。1994年的分税制改革方案将当时税收中最重要的增值税以75:25的比例在中央与

地方间分享,当时不那么重要的企业所得税、个人所得税和营业税由地方独享。随着经济的发展,中央财政倚重的增值税增长速度远低于其他税种,地方政府独享的所得税、营业税则高速增长。如果不对所得税、营业税分享比例进行调整,即使不考虑地方财政中的土地出让金、债务等收入,中央财政的控制力也将大大削弱。2002年开始施行的所得税改革与2012年开始的“营改增”正是在这一背景下展开的。以上因素综合决定了以最大化国家治理绩效为目标的中央政府会在分税制改革基础上进一步变革财政体制,继而实现国家治理的各种机制相契合,提升国家治理能力。

四、财政体制垂直不平衡的纵向激励功能

中国的国家治理依赖自上而下的纵向激励机制来有效激励与约束地方政府,实现符合居民需求的国家治理绩效。大体上,纵向激励有政治和财政两种工具,两者形成功能互补,其相对重要性随国家治理需要发生改变。在政治激励机制不足时,变革财政体制以发挥其作用是追求国家治理绩效最优化的必然选择,构成了中国财政体制垂直不平衡产生与强化的根本动力机制。

(一) 政治集权与上下分治

中央与地方的政治分工结构是国家治理所依赖的最基本结构,决定了中央与地方之间的其他关系。不同于联邦制国家,中国在政治方面是集权的,地方官员主要是自上而下地任命产生,其升迁去职主要由上级决定,中央政府可以通过人事管理来实现对地方政府行为的引导与控制。同时,在国家治理尤其是经济方面又是分权的,地方政府被中央政府授权负责本辖区的经济发展、公共品供给等,在这类事务中具有相当程度的自主性。地方政府在经济活动中的自主性与联邦制国家相比并不逊色,以至于有学者称之为“事实上的联邦主义”(*de facto federalism*) 或者“中国风格的联邦主义”(*federalism, Chinese style*) (Montinola et al., 1995; Zheng, 2006; 郑永年, 2013)。政治集权与经济分权相结合构成了中国改革与发展的基础性制度,也是理解中国经济增长奇迹的关键所在(Xu, 2011)。总体上,地方政府在本地经济增

长、公共服务等方面向中央政府负总责,中央政府直接管理地方政府及官员,即中央政府主要治官,地方政府主要治民,上下分治(曹正汉,2011;周汉华,2009)。

中央与地方之间的这种分工结构,在经济和政治两方面都有独特的功能。中国的改革开放并没有清晰的路线图,“摸着石头过河”是中国政策实践的常态。具有不确定性的地方试验成为中国制定政策的独特过程,中央政府在地方试验的规范、评估、风险控制以及有益治理经验的扩散方面作用至关重要。与联邦制国家相比,除了地区之间的学习效应之外,中央政府可以通过官员异地交流任用实现有益治理经验的区域传播,通过地方官员升迁将有益治理经验带入国家层面实现整合、扩散,提高国家治理能力(Heilmann,2008;徐现祥等,2007;张军、高远,2007)。来自地方的政治精英在国家权力机构中占比的不断提升与经济发展绩效相伴而生,这一现象普遍存在于集权体制的经济体中(祝猛昌等,2015)。除了经济方面的功能外,上下分治的治理体制也具有政治上的作用,包含着分散执政风险和自发调节集权程度的机制(曹正汉,2011)。在多层级的政府中,上级政府授予下级政府有限制条件的自主权而保持最终的裁量权,在政府与民众有冲突时既避免过度镇压又避免过度让步,降低了治理风险(Cai,2008)。

然而,政治集权虽然有助于激励地方政府致力于发展经济,获取地方治理绩效,但是地方治理绩效并不能简单加总为国家总体治理绩效。有些情形下,中央与地方的利益并不一致,地方政府行为也会受到官员自身政治、经济利益的影响。地方的治理绩效在内容和结构上可能偏离民众偏好,甚至以牺牲国家总体治理绩效为代价,给国家治理带来风险(钟晓敏、鲁建坤,2016)。政治晋升等激励地方政府之间展开激烈的“晋升锦标赛”,区域间的竞争压力可能促使地方政府只关注短期和局部利益(Yu et al.,2016)。一方面,满足“晋升锦标赛”参与条件的地方官员可能会在某一方面着力较多,导致地方治理绩效偏离总体最优,如重复建设导致各地区产业结构低水平重复,总体产能过剩;谋求短期内经济增长绩效而造成的地方投资冲动,导致宏观经济不稳定;为招商引资忽视环境保护,甚至包庇本地企业“以邻为壑”地排污并躲避环保监察,导致总体生态环境恶化;地方保护主义导致金融市场的资源错配、劳动保障发展滞后等等。最为典型的是地方政府过度扩大大地投资、推动经济增长、扭曲财政支出结构、忽视民生方面建设,使公共品供给结构偏

离民众需求结构。地方官员的政绩观与民众偏好不一致,最终导致民众对国家总体治理绩效评价的恶化。另一方面,不满足“晋升锦标赛”参与条件的地方官员,容易形成庸政、懒政、怠政,甚至滥用职权获取非法收入,走向腐败,也会导致民众对国家治理绩效评价的恶化。

(二) 地方政治约束的困境

有效的政治约束能够促使地方政府致力于获取与地方民众偏好更匹配的治理绩效,可以说地方政府所受政治约束的差异决定了各地区治理绩效的优劣(鲁建坤,2015)。然而,中国地方政府所面临的政治约束存在诸多问题。最典型的是地方政府的风险与收益不对称,“风险大锅饭”导致地方政府追求短期利益而对风险规避不足,增大了国家总体风险(刘尚希,2004)。

中国地方政府所面临的政治约束中,自下而上和横向的监督与制衡实际效果有限。自下而上来自民众的社会监督可以促使地方政府回应民众偏好,如美国各地社会力量积极参与推动各州制定比联邦政府更严格的环保标准,避免了地方政府为了经济增长而争相降低环保标准的困境(Potoski,2001)。在中国,尽管中央政府一直在推动,但地方财政预算的透明度和公共政策制定的居民参与度依然普遍不高。在存在实权地方议会等权力制衡机构的国家,地方政府的征税、发债、财政支出等行为均受到横向制约,一定程度上可以提高地方政府行为与民众偏好的匹配程度。在中国的地方层面,尽管制度上具有类似设计(如地方人大),但在具体的公共事务中,地方政府追求实际权力运作的迅捷与自主,通过行政程序等实现“权力的一元化”,排斥横向的监督制约(曹正汉等,2014)。对拥有地方立法权的省、市人大及常委会展开的调查研究发现,尽管地方人大对财政预算监督的基本制度已经建立,但实际运作中,预算监督取决于财政部门等被监督者的配合程度并受其他行政力量的影响,大部分地区的预算修改甚至不需要人大常委会事前审批,人大在预算审批、执行等方面的监督面临信息不对称、缺乏有效监督工具的困扰(林慕华、马骏,2012;马骏、林慕华,2012)。

(三) 自上而下的激励机制

地方政府政治约束不足会降低国家总体治理绩效,在自下而上与横向的监督约束较弱的情况下,自上而下施加的激励和约束极其重要。

在推动经济发展方面,中央政府对地方政府保持足够的控制力是中国经济改革取得举世瞩目增长奇迹的关键,而中央政府缺乏对地方政府的足够控制力,则是俄罗斯经济改革绩效惨淡的重要原因(Blanchard & Shleifer, 2001)。然而,总体上来看,中国现有的国家治理体系中,规范地方政府行为以取得合民意的治理绩效、防范社会和政治风险的机制比较单一,严重依靠自上而下的纵向激励。特别是随着经济的发展,民众对政府工作的需求在内容、结构和质量上均发生了变化。例如,民众越来越看重政府在提供公共服务、改善民生方面的绩效(孟天广、杨明 2012; 张光、庄玉乙 2012; 周绍杰等 2015)。国家治理绩效内容的变化将驱动国家治理体系的变革。

自上而下地施加激励和约束,最常见的是依靠政治激励,通过政府科层组织中的人事管理进行。这尽管在推动经济增长方面作用显著,但也具有很大的局限性。有学者提出要改变中央对地方的考核方式,以民众满意度而非经济增长绩效为基础,让地方政府之间从“为增长而竞争”走向“为和谐而竞争”(陈钊、徐彤 2011)。然而,这种思路面临严重的信息难题,科层组织中的信息不对称与民众异质性偏好的集成问题始终困扰着集权型体制。民生相关指标与GDP相比更不具有客观性和透明度。民生相关投资的见效周期一般较长,在有限的任期内,官员在这方面的努力并不容易客观地观测、比较。那么,能否通过干部交流实现善治的扩散呢?不同的制度环境和资源禀赋会构成不同的激励与约束结构,使得同一个官员在不同的地区具有不同的行为。威胁制裁地方官员的方法同样不可采用,一是因为难以准确度量官员的责任,如很多风险的爆发并不是即时的,二是官员本身是一项政治资产,其行政经验等人力资本并不可即时再生。在难以区分随机冲击和个人责任的情况下,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。

政府科层组织中非正式制度和部门利益的冲突也会大大弱化人事管理渠道的纵向激励功能。在正式的科层组织内部,广泛存在社会关系网络等非正式制度,有时会形成利益派别,导致政策执行发生偏差;“向上负责”往往变成“向直接上级负责”;有时科层组织的自身利益与其他的社会利益主体会发生冲突(周雪光 2013)。庞大的科层组织内部不同部门之间的利益博弈,也往往导致国家政策执行走样,甚至有背政策初衷(陈家建等 2013)。撇开原有科层组织的常规运作,自上而下地开

展特定的“运动”通过政治动员集中力量和资源来完成某一特定任务, 在中国的国家治理中屡见不鲜(冯仕政 2011; 周雪光 2012)。但这种运动式治理 往往治标不治本 流于形式、浮于表面 实际治理绩效不可靠、不持久 并且会破坏合理的规则秩序 不利于制度建设(周雪光 2012)。

此外, 即使通过制度设计解决了以上难题, 国家总体治理绩效仍然面临区域间差异扩大的挑战。自然禀赋等天然因素决定了中国地区间发展存在不平衡, 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。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”作为一个战略目标和共同愿景, 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。在经济发展的早期阶段, 民众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, 民众并不知道自己未来的状况, 但观察到身边人生活的改善, 会期待自己的生活将来也会改善, 因而在短期内对收入不平等的容忍度较高。但随着经济的发展, “相对剥夺感”降低了民众对不平等的容忍度, 会引发政治风险和社会危机(Hirschman & Rothschild, 1973)。特别是在区域间的经济差距可部分地归咎于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, 既显现了中央政府出于对区域发展不平衡的担忧而作出的“推动”平衡的努力, 又体现了发展相对落后地区的政治力量抓住一切可能的机会不断争取自身利益作出的“拉动”平衡的努力。

综上, 我国国家治理严重依赖自上而下地对地方政府施加激励和约束, 而单纯依靠人事管理等政治激励存在种种不足。

(四) 纵向财政激励机制的强化

在现代治理环境下, 相比于人事变更等政治激励, 纵向财政激励更为直接, 也更符合法治精神, 契合市场经济的要求。回顾前文所述中国财税体制在1994年后发生的重要变革可以发现, 所得税、营业税等由地方独享转为地方与中央共享, 进一步将地方利益与中央利益融合在一起, 降低地方政府追求短期、局部利益而损害总体国家治理绩效的风险; 税收的征缴权力逐渐从地方政府转移到中央政府, 弱化中央政府自上而下激励所面临的信息不对称问题; 约束或限制地方政府土地出让、

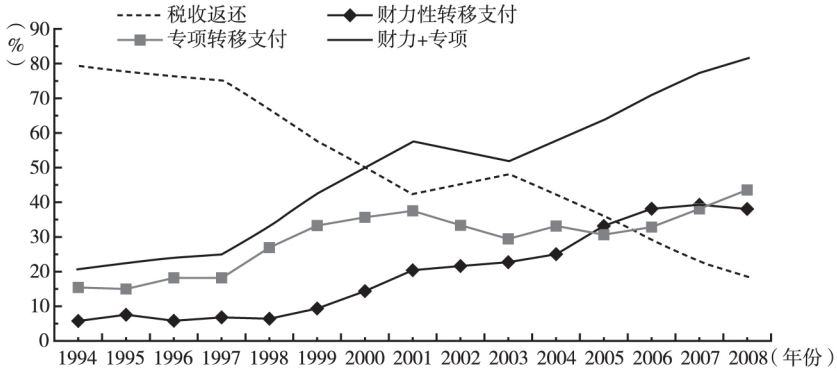
负债等其他获取财政收入的行为,增强对中央财政的依赖,有助于降低金融风险等国家治理的系统性风险。通过转移支付,中央政府可以更直接地增强对地方政府的控制力和引导力,提高政策的贯彻度。例如,通过上移村、镇的财政权并配合政治约束,中央政府成功地提高了在基层按预期施行政策的能力(Oi et al., 2012)。

地方财政预算收支之间的差额并非全部转化成地方赤字,而是由中央政府通过多种口径的转移支付进行弥补。一个明显的趋势是,转移支付对地方财政的政策导向作用在增强。地方财政从中央政府得到的收入中,具有政策导向作用的构成比例在上升。特别是“专款专用”性质的转移支付在经济社会中发挥越来越重要的作用,以至于有学者将其识别为“项目治国”的新治理机制(渠敬东 2012;周飞舟 2012)。

从图2和图3可以看出,^①广义转移支付中,与本地税收征缴相关、公式化的税收返还占比自1994年后持续下降。在这部分资金的使用上,地方财政有完全的自主权。而专项转移支付占比持续上升,这部分资金的使用带有一定的附加条件,往往指定用途,“专款专用”,挤占和挪用属于违规。财力性转移支付占比也一直上升,这部分资金旨在弥补经济落后地区的财政缺口,保障基本公共服务供给,各地份额受当地教育、医疗等支出指标的影响,其中一部分指定用于农业税费、工资调整、退耕还林等项目。综合来看,财力性转移支付也具有一定的政策导向性质。2009年起,出口退税超基数地方负担部分、专项上解等也纳入税收返还,尽管统计口径扩大,但是从图3可知,税收返还占比仍然在下降。补助数额相对稳定,原列入专项转移支付的教育、社会保障和就业、公共安全、一般公共服务等支出改为一般性转移支付,以一般性转移支付取代原财力性转移支付。与原来相比,这种科目变化在统计上使得政策导向最强的专项转移支付科目变小。尽管如此,图3显示,专项转移支付依然占有超过30%的比重。虽然均衡性转移支付比重略有上升,但其政策导向功能因为具有专项转移支付性质资金科目的调入而增强。

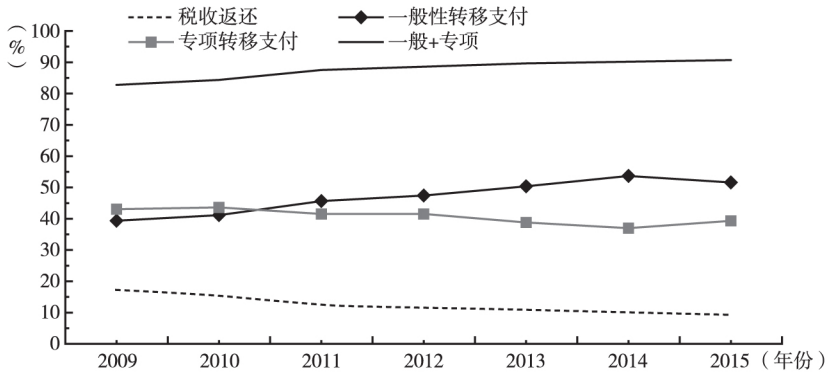
综合来看,1994年后历次财税体制改革共同趋势是增强中央政

^① 因2009年税收返还、专项转移支付、一般性转移支付口径发生变化,前后不可比较,故本文中分1994-2008年和2009-2015年两个阶段进行分析。详细变动见财政部官方解读《税收返还和转移支付制度》(http://www.mof.gov.cn/zhuantihuiyu/czjbqk/cztz/201011/t20101101_345458.html)。



数据来源: 财政部, 1995 - 2009, 《中国财政年鉴》。

图2 1994 - 2008年广义转移支付构成变化



数据来源: 财政部 2010 - 2016, 《中国财政年鉴》。

图3 2009 - 2015年广义转移支付构成变化

府财政控制力,降低地方财政自由度,使得地方财政运行更依赖中央转移支付,从财政方面强化对地方政府的约束和引导,提高地方政府对中央政府政策意图的遵从度。

五、财政体制垂直不平衡下的国家治理绩效

财政体制垂直不平衡的背后是国家治理体系中财政激励相对重要性的上升,是为了国家治理需要、应对民众诉求变化而优化国家治理绩

效的努力。

公共品供给(包括环境保护等)长期滞后于民众的需要,是中国国家治理面临的重大挑战,大大降低了民众对国家治理绩效的评价。公共品供给既存在结构失衡的问题,也存在总量不足的问题。前者主要体现在基础设施等供给充足而民生相关的公共品供给不足,后者主要体现在大量民众无法享受最为基本的公共服务,地方政府努力的方向和民众的诉求不相匹配。财政分权下的区域竞争被认为是中国地方财政支出结构重经济增长而轻民生的重要原因(傅勇,2010;龚锋、卢洪友,2009)。中央政府通过纵向财政激励能够抑制地方财政支出结构扭曲,例如,有证据表明转移支付能够促使地方政府增加教育投入、改善义务教育(尹振东、汤玉刚,2016)。由于基本公共服务提供的协调问题突出,中国的城市化进程仍在进行之中,人口的空间布局呈现动态变化,大量劳动人口的税收贡献地、社会保障部分资金缴纳地与社会福利享有地分离,因此,需要纵向财政激励发挥积极作用。例如,通过地区差异化补贴,中央政府成功地推动新型农村合作医疗迅速推广和升级,使几乎所有农民有了基本医疗保障,增强了民众对中央政府及其政策的信任度(房莉杰,2009),可以说改善了与民众偏好契合的国家治理绩效。

在推动区域经济均衡发展方面,财政体制垂直不平衡的设置也有其独特作用。经济发展落后的地区,地方政府缺乏足够财政资金进行基础设施建设,无法与经济发达地区竞争吸引资本,继而更无动力努力营造良好的商业环境,导致发展越发落后,形成恶性循环;相反,经济发达地区形成了良性循环,使我国地区发展呈现两极分化(Cai & Treisman,2005)。财政充裕的中央政府可以在落后地区进行基础设施投资(Zheng et al.,2013),或通过转移支付推动落后地区进行基础设施建设(刘渝琳、付宏恩,2016),促进各地区经济增长不平衡的收敛。

财政体制垂直关系促进了中央与地方在经济增长方面的激励兼容,摆脱了地方保护主义等非市场化竞争,地方政府通过推动资本积累与工业化获取财政收入,使整个经济体朝着市场化方向发展(Zhang,2012)。地方政府更加公平地对待国企与民企,逐渐从经济活动的直接参与者转变为征税者,大大增强了市场在资源配置中的作用(陶然等,2009)。中央政府通过转移支付促使各地区形成全国统一市场,市场规模的扩大进一步促进经济增长(范子英、张军,2010)。总体而言,财政集权促使地方政府努力推动经济增长,扩大预算内收入,对经济发

展伸出了“援助之手”,实现了经济的持续增长(方红生、张军 2014)。

综合来看,中国财政体制垂直不平衡形成并强化了所对应的财政体制变革,相对有效地呼应了国家治理的需要,改善了国家治理绩效。

六、财政体制垂直不平衡下的国家治理隐患

尽管一定程度的财政体制垂直不平衡有助于提升国家治理绩效,但也不是没有成本的。分税制改革前,地方财政收入分权与支出分权相比过大,尽管有助于地方积极发展当地经济,但也导致中央政府缺乏宏观调控能力等一系列问题。分税制改革后,尽管实现了财政激励与政治激励的兼容,改善了国家治理绩效,但也存在一系列隐患。

当财政资源集中于上级政府时,公共事务的议程安排和决策规则设定愈发重要,导致与不同地区相关联的政治力量竞争加剧,甚至可能引发派系纷争,最终不仅会恶化国家治理绩效,而且会大大增加国家治理的政治风险。阿根廷的经验表明,在地方公共品供给依赖中央转移支付的情况下,如果地方政治精英通过种种手段控制了本地民众,而中央政府又在政治上严重依赖地方政治精英的支持,转移支付的分配将会受到地方政治精英的左右,而地方政治精英进一步通过获取转移支付来增强本地居民对其的依附,强化地方政治垄断势力,造成恶性循环,恶化财政体制的运行效率和国家治理绩效(Ardanz et al., 2014)。中央政府掌握大量财政资源进行再分配,可能会促使地方政府投入更多资源进行“游说”等活动以影响中央政府的转移支付决策。或明或暗、数量繁多的“驻京办”除了正常的信息沟通与协调需求外,也参与游说各中央职能部门,为本地区争取更多资源,构成独特的“跑部钱进”现象。政治力量干预转移支付的区域分配为不少经验研究所证实(Huang & Chen, 2012; 范子英、李欣 2014)。当然,这并非意味着内中一定有腐败等违法行为,但仍会削弱转移支付分配的公平性,弱化财力均等化等政策目标,并且使财政支出趋向膨胀。或许正因为转移支付分配规则中存在的问题,有研究质疑转移支付在促进财力均等化、改善民生供给和缓解地区恶性竞争方面的效果(李永友 2015; 李永友、张子楠 2017)。

地方财政对中央转移支付依赖性的增加,很可能会促使地方政府寻求其他不易被中央政府监测的财政收入来源,弱化预算约束,并更加

依赖本地的一些所谓“创收大户”形成“政企合谋”,弱化其监管责任。地方政府为了获取更多政策自由,可能会通过各种手段躲避监管,获取预算外收入,或者进行更隐秘地负债,导致难以预测的宏观财政和金融风险,并阻碍其他政策目标的实现。地方层面的地产、金融等市场围绕地方政府隐秘债务形成了错综复杂的关系,而房地产价格波动会通过影响地方债务引发金融风险 and 财政危机(何杨、满燕云,2012)。尽管高房价困扰着民众,中央政府历次的房地产调控政策却投鼠忌器,难以有效抑制潜在的房地产市场泡沫。中央政府强化财政激励的过程中,地方政府可能因为税收分成的降低而不那么积极地进行征税,从而导致企业从事非生产性的逃税活动(吕冰洋等,2016;田彬彬、范子英,2016)。地方政府不仅可以通过税收渠道从企业获取财政收入,也可以通过行政收费等获取收入,甚至可以通过让企业直接赞助政府活动获取不被记录的收入,并提供诸如放松实际环境监测等非正式的“庇护”进行交换。实证研究表明,财政支出压力增大会导致地方非税收入快速增长(王佳杰等,2014)。在大型工业企业较多的地区,地方政府在环保信息披露等方面更为滞后(Lorentzen et al.,2013)。

强化纵向财政激励的过程中,各级财政收入上移超过一定限度可能会影响原有行政管理体制的运作。例如,农村税费取消与政府间转移支付的强化,虽然达到了降低农民负担等目标,但大大改变了乡镇财政的功能和行为。财权上移至县级政府,乡镇政府在地方公共品供给等方面的作用不断弱化,并因为不再征收农业税费而与农民逐渐脱离联系,弱化为可有可无的一级政府,呈现出“悬浮”于乡村社会的特征,反而降低了乡镇政府的公共服务职能,不利于将乡镇政府转化为服务型政府(周飞舟,2006b)。乡镇政府功能的弱化会降低政府应对外部冲击的能力。例如,在遭遇旱灾冲击的地区,由于乡镇政府不再有财力应对农民的困境,大量农民采取集体上访的形式向上级政府求援,增大了国家治理风险(焦长权,2010)。

七、结论与启示

总体而言,中国财政体制垂直不平衡对于国家治理有其合理性。本文将中国财政体制与政治组织运行的特点相结合,以国家治理绩效

为落脚点,剖析中央与地方关系基本架构下有效激励地方政府所面临的困境与财政垂直不平衡之间的关系,为理解财政体制垂直不平衡现象和财政体制变迁趋势提供了一个综合政治和经济双重考量的系统性解释。地方层面缺乏有效的自下而上和横向约束的机制,导致国家治理过度依赖中央政府自上而下的激励机制。自上而下的政治激励存在种种不足,需要纵向对财政激励发挥相应功能,而财政体制垂直关系的设置与政治体制的运行有机结合,有助于提高国家治理绩效。国家治理绩效关系到民众对政权的信任与支持,国家治理绩效内容的变化要求政府不断提高国家治理能力,完善国家治理体系,而中国财政体制垂直关系变动正是对国家治理挑战的适应性调整。1994年之后的历次财税体制变革呈现出增强地方财政预算约束,强化中央政府政策引导作用的趋势,改善了国家治理绩效,体现出以改进治理绩效为目标的国家治理逻辑。

尽管有其合理性,财政体制垂直不平衡也存在种种弊端,这意味着中央与地方关系、财政体制垂直关系的设置需要在集权与分权之间进行权衡。过度分权或者过度集权都会给国家治理带来风险,不利于提高国家治理绩效。1994年前呈现的地方财政自由度大、中央财政控制弱的“反向财政体制垂直不平衡”与当下中央财政控制强、地方财政自由度小的财政体制垂直不平衡,对应着不同的治理难题和弊端,也警示我们分权与集权程度的调整关系重大。财税体制深化改革的目标是实现与国家治理体系和治理能力现代化相适应。中央与地方在财权、事权方面的再调整已经进入日程。在这样的背景下,应特别注意财政体制的调整与其他制度的协调性,确保现有治理架构能够对地方政府形成有效激励和约束,达到更好地发挥政府作用的效果。对财政体制进行改革的同时,应适应性地调整行政管理体制等,充分意识到改革的系统性,避免局部地解决一个问题的同时带来对国家治理能力系统性的干扰。可能的方向是,通过系统性建设国家治理体系,降低国家治理对纵向财政激励功能的需要,如在地方层面形成切实有效的横向监督与制约,推动地方公共决策的透明、开放,鼓励社会力量合法、有序地参与地方公共事务,构造优化国家治理绩效的多元参与机制。

参考文献:

- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
曹正汉、薛斌锋、周杰,2014,《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论

- 证》,《社会学研究》第3期。
- 曹正汉、周杰 2013,《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》,《社会学研究》第1期。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树 2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第6期。
- 陈钊、徐彤 2011,《走向“为和谐而竞争”: 晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁》,《世界经济》第9期。
- 范子英、李欣 2014,《部长的政治关联效应与财政转移支付分配》,《经济研究》第6期。
- 范子英、张军 2010,《财政分权、转移支付与国内市场整合》,《经济研究》第3期。
- 方红生、张军 2014,《财政集权的激励效应再评估: 攫取之手还是援助之手》,《管理世界》第2期。
- 房莉杰 2009,《制度信任的形成过程——以新型农村合作医疗制度为例》,《社会学研究》第2期。
- 冯仕政 2011,《中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 付敏杰 2016,《分税制二十年: 演进脉络与改革方向》,《社会学研究》第5期。
- 傅勇 2010,《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》,《经济研究》第8期。
- 龚锋、卢洪友 2009,《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》第1期。
- 龚强、王俊、贾坤 2011,《财政分权视角下的地方政府债务研究: 一个综述》,《经济研究》第7期。
- 何杨、满燕云 2012,《地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析》,《财贸经济》第5期。
- 焦长权 2010,《政权“悬浮”与市场“困局”: 一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析》,《开放时代》第6期。
- 李永友 2015,《转移支付与地方政府间财政竞争》,《中国社会科学》第10期。
- 李永友、张子楠 2017,《转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗》,《经济研究》第1期。
- 林慕华、马骏 2012,《中国地方人民代表大会预算监督研究》,《中国社会科学》第6期。
- 刘尚希 2004,《中国财政风险的制度特征 “风险大锅饭”》,《管理世界》第5期。
- 刘尚希、李成威 2014,《基于公共风险与财政风险的公共服务评估——兼论财政是国家治理的基础和重要支柱》,《铜陵学院学报》第5期。
- 刘渝琳、付宏恩 2016,《经济下行压力下转移支付与基础设施投资政策研究》,《财政研究》第2期。
- 楼继伟 2014,《深化财税体制改革, 建立现代财政制度》,《求是》第20期。
- 卢洪友 2006,《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》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 鲁建坤 2015,《政治约束异质性与区域发展差异——基于文献的考察》,《浙江社会科学》第11期。
- 吕冰洋、马光荣、毛捷 2016,《分税与税率: 从政府到企业》,《经济研究》第7期。
- 马骏、林慕华 2012,《中国城市“钱袋子”的权力: 来自38个城市的问卷调查》,《政治学研究》第4期。

- 孟天广、杨明 2012,《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”》,《经济社会体制比较》第4期。
- 倪红日 2007,《对中国政府间财政关系现状的基本判断和发展趋势分析》,《经济社会体制比较》第1期。
- 渠敬东 2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 沈立人、戴园晨 1990,《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》第3期。
- 孙秀林、周飞舟 2013,《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖 2009,《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第7期。
- 陶然、杨大利、张光、高燕楠 2008,《财政收入需要与地方政府在中国转轨和增长中的作用》,《公共行政评论》第5期。
- 田彬彬、范子英 2016,《税收分成、税收努力与企业逃税——来自所得税分享改革的证据》,《管理世界》第12期。
- 王佳杰、童锦治、李星 2014,《税收竞争、财政支出压力与地方非税收入增长》,《财贸经济》第5期。
- 王绍光 1995,《分权的底线》,《战略与管理》第2期。
- 徐现祥、王贤彬、舒元 2007,《地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据》,《经济研究》第9期。
- 尹振东、汤玉刚 2016,《专项转移支付与地方财政支出行为——以农村义务教育补助为例》,《经济研究》第4期。
- 张光、庄玉乙 2012,《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》,《公共管理学报》第3期。
- 张军、高远 2007,《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》,《经济研究》第11期。
- 郑永年 2013,《“行为联邦制”:中央地方关系的变革与动力》,北京:东方出版社。
- 钟晓敏、鲁建坤 2016,《地方利益、纵向财政关系与治理风险防范》,《财经论丛》第12期。
- 周飞舟 2006a,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 2006b,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第1期。
- 2012,《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- 周汉华 2009,《地方政府负总责制度评析》,《国家行政学院学报》第3期。
- 周绍杰、王洪川、苏杨 2015,《中国人如何能有更高水平的幸福感——基于中国民生指数调查》,《管理世界》第6期。
- 周雪光 2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- 2013,《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》第3期。
- 祝猛昌、张冬、刘明兴 2015,《政治精英的权力结构与经济自由化改革:台湾的历史经验及其与中国大陆的比较》,《世界经济文汇》第1期。
- Ardanaz, M., M. Leiras & M. Tommasi 2014, “The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability.” *World Development* 53.

- Besley, T. & S. Coate 2003, "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach." *Journal of Public Economics* 87(12).
- Blanchard, O. & A. Shleifer 2001, "Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia." *IMF Staff Papers* 48.
- Boadway, R. & J. Tremblay 2006, "A Theory of Fiscal Imbalance." *Finanz Archiv/Public Finance Analysis* 62(1).
- Bouton, L., M. Gassner & V. Verardi 2008, "Redistributing Income under Fiscal Vertical Imbalance." *European Journal of Political Economy* 24(2).
- Brühlhart, M. & M. Jametti 2006, "Vertical versus Horizontal Tax Externalities: An Empirical Test." *Journal of Public Economics* 90(10).
- Cai, H. & D. Treisman 2005, "Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization, and Public Policy." *The American Economic Review* 95(3).
- Cai, Y. 2008, "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China." *British Journal of Political Science* 38(3).
- Dahlby, B. & L. S. Wilson 1994, "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants." *Canadian Journal of Economics* 27(3).
- Eaton, K. & T. Dickovick 2004, "The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil." *Latin American Research Review* 39(1).
- Esteller-Moré, á. & A. Solé-Ollé 2001, "Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence: Evidence from the US." *Regional Science and Urban Economics* 31(2).
- Eyraud, L. & L. Lusinyan 2013, "Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies." *Journal of Monetary Economics* 60(5).
- Heilmann, S. 2008, "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process." *The China Journal* 43(1).
- Hettich, W. & S. Winer 1986, "Vertical Imbalance in the Fiscal Systems of Federal States." *Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economie* 19(4).
- Hirschman, A. O. & M. Rothschild 1973, "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 87(4).
- Huang, B. & K. Chen 2012, "Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing?" *China Economic Review* 23(3).
- Konitzer, A. & S. K. Wegren 2006, "Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia as the Party of Power." *Publius: The Journal of Federalism* 36(4).
- Köthenbürger, M. 2007, "Ex-post Redistribution in a Federation: Implications for Corrective Policy." *Journal of Public Economics* 91(3).
- Lockwood, B. 2002, "Distributive Politics and the Costs of Centralization." *Review of Economic Studies* 69(2).
- Lorentzen, P., B. P. Landry & J. Yasuda 2013, "Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China's Industrial Giants." *Journal of Politics* 76(1).
- Malesky, E. J., C. V. Nguyen & A. Tran 2014, "The Impact of Recentralization on Public

- Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam." *American Political Science Association* 108(1).
- Meloni, O. 2016, "Electoral Opportunism and Vertical Fiscal Imbalance." *Journal of Applied Economics* 19(1).
- Montinola, G., Y. Qian & B. R. Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1).
- Nathan, A. J. 2003, "Authoritarian resilience." *Journal of Democracy* 14(1).
- Oi, J. C., K. S. Babiarz, L. Zhang, R. Luo & S. Rozelle 2012, "Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China's Townships and Villages." *China Quarterly* 211.
- Potoski, M. 2001, "Clean Air Federalism: Do States Race to the Bottom?" *Public Administration Review* 61(3).
- Saltman, R. B. 2008, "Decentralization, Re-centralization and Future European Health Policy." *European Journal of Public Health* 18(2).
- Tiebout, C. M. 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5).
- Xu, C. 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4).
- Yu, J., L. Zhou & G. Zhu 2016, "Strategic Interaction in Political Competition: Evidence from Spatial Effects across Chinese Cities." *Regional Science and Urban Economics* 57.
- Zhang, J. 2012, "Zhu Rongji Might Be Right: Understanding the Mechanism of Fast Economic Development in China." *World Economy* 35(12).
- Zhao, D. 2009, "The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China." *American Behavioral Scientist* 53(3).
- Zheng, Y. 2006, "Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central-local Relations." *Japanese Journal of Political Science* 7(2).
- Zheng, X., F. Li, S. Song & Y. Yu 2013, "Central Government's Infrastructure Investment Across Chinese Regions: A Dynamic Spatial Panel Data Approach." *China Economic Review* 27.

作者单位: 浙江财经大学财政税务学院、
地方财政研究院(鲁建坤)
浙江财经大学财政税务学院(李永友)
责任编辑: 梅笑

Community and Morality: On How Marx's Moral Theory Transcends German
Historicism *Li Rongshan* 37

Abstract: Starting from the misunderstanding of Marx by Tönnies, this essay examines the moral meaning of communism from the perspective of community theories based on German historicism. The starting point of Marx's communist doctrine has a very strong affinity with the tradition of German community theories—to protect the integrity of personality—but it is quite different from the latter's approach. Marx's solution transcends the latter in terms of moral problems. German community theorists criticize the political and economic institutional design of the Enlightenment rationalism and try to rebuild the community spirit through cultural approaches. They want to sacrifice certain “equality” at the level of political economy to open up space for the “conscientious freedom” with a kind of moral “hierarchy”, in order to preserve the integrity of the personality. This culturally oriented humanitarianism does not give a proper place for the political and economic structure, thus fails to free itself from the cycle of “restoring the community in a society shaped by social forces.” Marx attempts to fundamentally overthrow the political and economic structure that has led to this cycle. The goal is to completely liberate one's personality. Marx and Engels hold that it is necessary to open up a new space for moral freedom on the basis of true political and economic equality in order to eliminate the hierarchical differences among human beings and to safeguard the integrity of personality of the human beings, thus transcend German community theories and elevate community to a new level.

MONOGRAPHIC STUDY

State Governance and Social Governance

Transcending the Fiscal Problem: Vertical Fiscal Imbalance in China from
the Perspective of State Governance *Lu Jiankun & Li Yongyou* 62

Abstract: From the perspective of state governance, we analyze the mechanisms of vertical fiscal imbalance (VFI) in China. We find that the VFI is endogenously determined by the central-local political arrangements as a vertical control mechanism to manage the local governments and coordinate regional development. The central government seeks for better governance by adjusting the vertical political control and vertical fiscal control. The flexible fiscal control complements the more stable political control in improving the state governance. However, there are also some latent problems that need to be considered with regard to the fiscal control mechanisms. Policymakers

should take serious considerations of the relationship between the fiscal institutions and political institutions when reforming the fiscal systems and modernizing the governance system in China.

Shaping the Role of the “Public Operator” and Its Dilemma: A Study of the Rural Grassroots Government’s Role in the Transition Period

..... *Chen Qi* 88

Abstract: Past research mainly simplifies the local government as performing the role of an enterprise, who pursues maximum benefit in the context of the market transition. It however ignores the local government’s role in promoting public welfare in economic activities. In fact, the rural local government plays the role of the public operator which is more complicated than an enterprise in an environment consisting of the government institution, society, and market. This paper finds out that the local government not only is engaged in business activities, but also uses the management of business as a strategy to deal with stress. It shows that the local government adopts different behavioral strategies in response to the complex environment. It has multiple goal orientations, rather than pursuing the single aim of maximizing profits. This paper also finds out that frequent social conflicts put the local government in a dilemma between pursuing economic interests and promoting public welfare. It is the result of the mismatch between the government’s power and responsibility.

Floating Control and Multi-level Embeddedness: Adjustment Mechanisms of the State-society Relationship in the Context of Contracting-out Social Services *Xu Yingyan & Li Xiyuan* 115

Abstract: Literatures on the state-society relationship in China mainly pay attention to the systems of differential controls, the dependent development of social organizations, the institutional constraints of social organizations, the project system and the embedded development under the contracting-out social service system. They focus on the one-way influence by the government and different developmental patterns of social organizations. The interactional relationships between multi-level governments and social organizations are not emphasized. Based on the practice of contracting-out social service in city G, this paper advances the concepts of the systems of differential controls and embedded development of social organizations. The government adopts systems of floating control according to different policy targets and different preferences of the bureaucrats. At the same time, the professional social organizations may have the capacity to counterclaim, and embed themselves into the different levels of the government. Floating control and