

中央财政收入占比问题的政治经济学分析

The Political Economy Analysis of the Proportion of Central Fiscal Revenue

林光彬 车广野

LIN Guang-bin CHE Guang-ye

[摘要] 财政问题是最重要的政治经济问题。中央财政收入占比作为国家治理体系和治理能力的保障因素，是形成国家统一政治意志的经济基础和主要手段，也是国家宏观调控的支柱之一。中央财政本级收入在全国财政收入的占比问题主要取决于政治、经济、管理三方面的因素，尤其是中国的国体和政体，中央政府承担的事权和支出责任及财政经济管理能力。笔者总结中国近70年的历史经验，提出在和平时期中央财政一般公共预算收入占比45%~55%为适宜区间。在这个区间内，中央财政收入占比可以不做调整，但可通过调整中央政府管理的国有企业资产、国有资源上缴国库的利润率区间来稳定中央财政收入。

[关键词] 中央政府 财政收入 占比 均衡区间

[中图分类号] F801.4 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-1549 (2021) 04-0003-11

DOI:10.19681/j.cnki.jcufe.2021.04.001

Abstract: Fiscal issues are the most important political and economic issues. As a key pillar of the country's governance system and governance capacity, the proportion of central fiscal revenue is the economic foundation and main means to form the unified political will of the country, as well as one of the pillars of the country's macro-control. The proportion of the central fiscal revenue in the national fiscal revenue mainly depends on the political, economic and management factors, especially the state system and political system of China, namely the unitary state, the centralized state, the administrative power and expenditure responsibility undertaken by the central government, and the fiscal and economic management ability. Based on the historical experience over the past 70 years since the founding of the People's Republic of China, the appropriate range is for the central government to account for 45%~55% of the total public budget. Within this range, the proportion of central government revenue may not be adjusted, but it can be stabilized by adjusting the proportion of profits that state-owned enterprises, state-owned resources, and state-owned assets managed by the central government turn over to the state treasury.

Key words: Central government Fiscal revenue Proportion Equilibrium interval

[收稿日期] 2020-11-01

[作者简介] 林光彬，男，1973年1月生，中央财经大学经济学院教授，博士生导师，财经研究院院长，北京财经研究基地首席专家，主要研究方向为政治经济学、财政学基础理论、国家理论与市场理论、中国经济等。车广野，男，1992年8月生，中央财经大学经济学院博士研究生，研究方向为国家理论与市场理论。本文通讯作者为林光彬，联系方式为 lingb@cufe.edu.cn。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学体系中的国家理论研究”（项目编号：19ZDA057）。

感谢匿名评审人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，本文文责自负。

一、引言

中央财政收入是中央政府贯彻国家意志、维护国体和政体的基本支撑，也是履行财政事权和支出责任、进行区域协调的强有力保障。建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系是我国治理体系和治理能力现代化的重要内容。形成中央和地方合理的财力格局，是各级政府履行财政事权和支出责任的根本保障。2012年，党的十八届三中全会提出，“要保持现有中央与地方财力格局总体稳定，进一步理顺中央和地方收入划分。”在理顺中央与地方财政收入关系过程中，中央财政收入占比多高合适？从不同层次、不同角度考虑，得出不同的结论。

一种观点从国家统一与管理体制出发，认为低于50%不利于巩固中央权威和国家均衡发展，因此中央财政收入占比依然有上升空间。比如，项怀诚（2009）^[1]认为，中央财政收入在整个国家财政收入中的占比维持在55%~60%比较合适，这样有利于通过转移支付实现全国发展的均等化和平衡化。贾康和梁季（2011）^[2]在转移支付的视角下认为，在我国分税制财政体制下，中央财政收入占比是相对较低的。白景明（2019）^[3]基于增强收入稳定性的视角认为，我国如果要提升基本公共服务均等化水平就必须由中央上收部分事权，为此，只能提高中央收入集中度，达到55%左右为宜。

第二种观点从中央财政收入是本级支出的三倍、转移支付占比高、地方财政困难、央地政府博弈等角度出发，认为中央财政收入仍然占比过高，地方财政收入占比低，应降低中央财政收入占比，提升地方财政收入。陈抗等（2002）^[4]从财政集权与管理体制的视角，通过构建中央与地方政府的博弈模型，分析了分税制以来财政集权加剧了地方政府从援助之手到

攫取之手的行为转变，同时发现虽然中央政府从财政集权中受益，但预算收入和经济增长速度却因地方政府的行为变化而显著下降，因此建议减少中央财政收入占比。杨志勇（2015）^[5]基于财政分权和事权划分的角度认为，财政支出过高比例的资金来自中央的转移支付，资金转移过程中的效率损失不可避免，因此应直接提高地方财政收入占比，减少转移支付总额并设计统一适用的转移支付制度。冯俏彬（2019）^[6]基于地方财政收入和税收的角度认为，我国当前的地方财政收入处于较低水平，应完善地方税体系和中央给付体系，进而提高地方财政收入的占比。

第三种观点认为中央与地方财政收入的比例目前保持在合理区间。刘昆（2020）^[7]认为，分税制改革后，经过多次分配格局调整，目前中央财政收入占比47%左右，基本保持在合理区间。

笔者从财政是国家政治集中体现的逻辑出发，站在国家治理体系现代化的视角，说明财政与国家政治体制相辅相成的相互依赖关系，讨论中央财政收入占比高低的现状、历史经验教训，然后分析占比高低选择的确立依据，最后提出本文的观点。余文的结构安排如下：第二部分是分税制改革后中央财政收入占比的现状分析；第三部分是中央财政收入占比问题的历史经验教训分析；第四部分是新时期中央财政收入占比选择的基本依据分析；第五部分是结语。

二、分税制改革后中央财政收入占比的现状分析

1. 一般公共预算收入占比现状。

在1994年分税制改革之后，中央财政一般公共预算收入占比超过50%的年份有14年，低于50%的年份有12年（见图1）。从图1可以看出，分税制后，央地财力占比水平在50%上下波动，振幅较小。

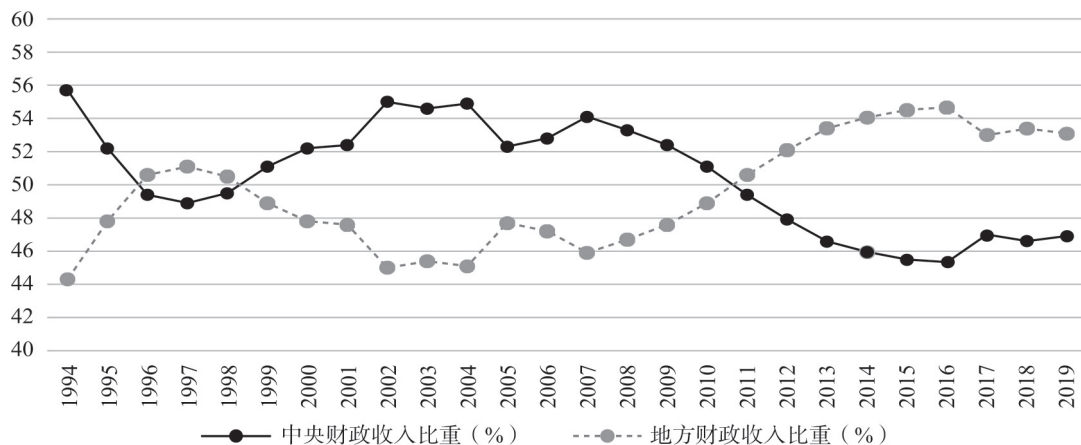


图1 中央和地方一般公共预算收入占全国一般公共预算收入比重 (%)

注：财政收入中不包括国内外债务收入。

数据来源：根据中国统计局网站数据整理。

结合财税制度演进，可以分析数据背后变化的基本原因。在1994分税制改革中，中央政府将税源稳、税基广、易征收的税种大部分作为本级收入^①，这导致中央和地方财政格局发生了巨变，中央与地方财政收入之比从1993年的22:78变化为1994年的55.7:44.3。由此，财政格局发生逆转，财权重心上移，中央财政自给能力超过200%，地方财政自给能力下降至60%左右；同时，事权和支出责任重心下移，导致地方政府财政压力较大，要求提高收入，加大转移支付。因此，中央政府不得不调整财力结构，地方政府则想方设法提高财政自给能力。1996—1998年，受亚洲金融危机和国有企业抓大放小改革的短期冲击，中央财政收入一度低于50%。随后，中央政府开始对地方实行以财政收入和GDP增长为核心的政绩考核政策，这又巩固和提高了中央财政的主导地位。但从2007年开始，我国开始执行科学发展观，逐步降低和淡化以财政收入和GDP增长为核心的政绩与干部晋升考核政策，加上央地收入调整与2008年世界金融经济危机的影响，中央财政收入占比开始逐年下降，从2011年开始中央一般预算收入连续低于50%。“营改增”全面推开之前的2016年，中央财政一般预算收入占比下降到最低点45.34%，地方财政一般预算收入占比达到较高点54.66%。“营改增”全面推开之后，2017年，中央财政收入占比略有上升，达到47%，地方财政收入占比下降为53%，

目前稳定在47%左右。

2. 扩大计算口径后的中央财政收入占比现状。

如果按照一般公共预算收入、政府性基金收入和国有资本经营预算收入的口径计算，中央政府的财政收入占比会进一步下降，2012年开始中央财政收入占比低于40%（见图2）。需要指出的是，2011年财政部开始发布政府性基金收入，2015年财政部开始公布国有资本经营预算收入。所以，基于数据的可获得性，2012—2014年中央财政收入（一般公共预算收入+政府性基金收入）具体如下：2012年59446亿元，占全国154727亿元的38.42%；2013年64406亿元，占全国181382亿元的35.51%；2014年68587亿元，占全国194443亿元的35.27%。2015—2019年，加上国有资本经营预算收入后，中央财政收入具体如下：2015年74959亿元，占全国197197亿元的38.03%；2016年77965亿元，占全国206608亿元的37.34%；2017年86188亿元，占全国236608亿元的36.43%；2018年90805亿元，占全国261657亿元的34.70%；2019年94981亿元，占全国278858亿元的34.06%。

那么，2011年以来，从上述两个口径看，中央财政收入占比下降背后的主要原因是什么呢？我们从众多原因中找到以下几个主要原因。

首先，央地间政府性基金收入差距是一个主要原因。2011年以来，地方政府性基金收入数额大，占比

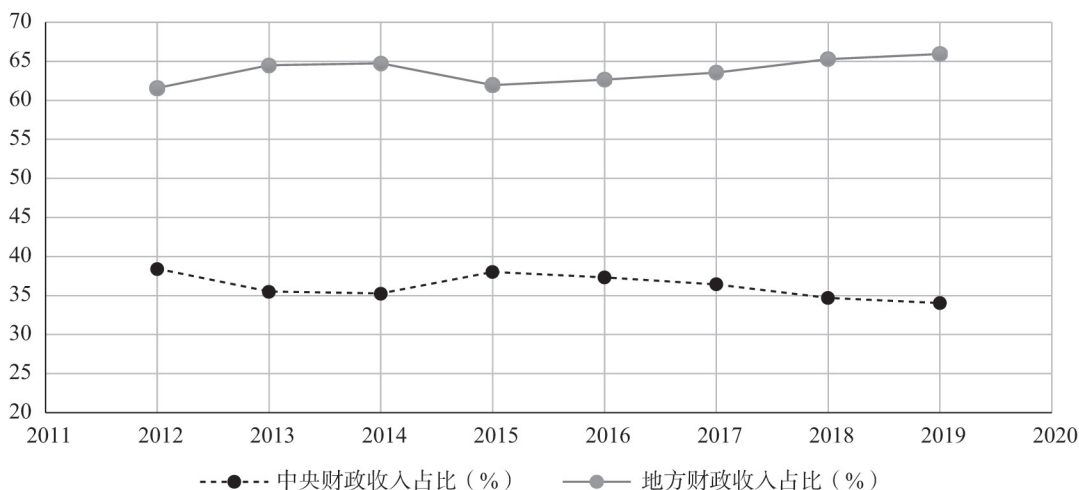


图2 加上政府性基金收入和国有资本经营预算收入后的中央政府财政收入占比

资料来源：根据财政部国库司数据整理。

^① 消费税、关税100%划为中央固定收入，企业所得税按纳税人隶属关系分别划归中央和地方，流转税改为增值税后实行共享，中央拿大头，分成比例为75:25。

高。根据财政部国库司的历年财政收支数据,2011—2019年,全国政府性基金收入分别为41363亿元、37517亿元、52239亿元、54093亿元、42330亿元、46619亿元、61462亿元、75405亿元、84516亿元,分别占到全国一般公共预算收入的39.87%、32.01%、40.45%、38.54%、21.81%、29.22%、35.62%、41.13%、44.39%。这个比重应该说很高。更主要的是,2012—2019年地方政府性基金收入(本级)分别达到34204亿元、48007亿元、49996亿元、38218亿元、42441亿元、57637亿元、71372亿元、80476亿元,占全国政府性基金收入的比重分别达到91.17%、91.90%、92.43%、90.29%、91.04%、93.78%、94.65%、95.22%。同时,在地方政府性基金收入中,土地收入数额大、比重高,2012—2018年分别为28517亿元、41250亿元、42606亿元、32547亿元、37457亿元、52059亿元、65096亿元。上述地方政府性基金收入占比高,对中央政府财政收入占比下降形成直接影响。

其次,税收内部收入增速结构变化也是一个原因。一是在分税制改革中,将当时处于发育期的个人所得税、房地产税等划归地方政府。2011年以来,中央财政收入最大的组成部分——增值税的收入增速低于地方财政收入的主要税种(营业税、土地和房地产相关税种、个人所得税等)。2017年,国内增值税的同比增速只有8%,而房产税的同比增速是17.3%。国内增值税在税收总收入中所占比重从1994年的45%下降到2013年的26%左右,这个比重已经低于政府性基金收入在全部财政收入中所占比重28.80%。与此同时,进口货物增值税、消费税的收入增幅被出口退税的增加所抵消,2017年两者的差额收缩到只有2000亿元,2018年两者的差额进一步收缩到只有966亿元,2019年两者的差额为负691亿元。而我国个人所得税2017年为11966亿元,2018年为13872亿元,2019年为10388亿元。两相比较,一降一升,结果显而易见。二是2016年实施“营改增”后,央地增值税共享分成比例从75:25调整为50:50,这也增加了地方财政收入。税种内部收入与增速的结构性的这种变化,反映了我国经济结构和对外贸易形势的变化。在产业结构上,工业的比重下降,而服务业的比重上升,尤其是房地产业快速发展;在收入结构上,我国国民收入水平达到世界

中上水平后,个人所得税在税收中的比重逐渐升高是客观规律。

再次,财务隐匿问题。在原有中央与地方两套税务征管组织体系的情况下,地方政府有动力做大属于地方的税收收入与非税收入,弱化甚至隐匿本该属于中央财政的收入。2018年后,国税地税组织机构实施合并,这个因素的影响力下降。

最后,中央政府管理的国有企业的利润、国有资本资产资源的收益等上缴国库数额太小、比例太低,还存在财务隐匿,没有建立全口径资本经营与预算管理制度,也是一个原因。根据财政部网站不完全数据,2016年(执行数)、2017年(执行数)、2018年(预算数),中央国有资本经营收入(部分金融机构和中央企业)上缴利润分别为5413.17亿元、3625.14亿元、3500亿元,中央国有资源(资产)有偿使用的收入分别为482.15亿元、542.15亿元、560亿元。根据《关于2017年中央和地方预算执行情况与2018年中央和地方预算草案的报告》,2018年中央国有资本经营预算收入1376.82亿元。这与数额巨大的国有资本、国有资源资产相比,明显太低。根据财政部网站公布的数据,2017年12月末,国有企业资产总额1517115.4亿元(不含国有金融类企业),负债总额997157.4亿元,所有者权益合计519958亿元。其中,中央企业资产总额751283.5亿元,负债总额511213亿元,所有者权益合计240070.5亿元;地方国有企业资产总额765831.9亿元,负债总额485944.4亿元,所有者权益合计279887.5亿元。2017年1—12月,国有企业利润总额28985.9亿元,同比增长23.5%,其中,中央企业17757.2亿元,同比增长16%;地方国有企业11228.7亿元,同比增长37.6%。^[8]按这个口径计算(不含国有金融类企业),国有企业的资本收益率只有1.91%,利润上缴国库比例只有12.5%。这个比例明显太低。

此外,2008年世界经济危机以来,我国实行减税降费政策,税收在财政收入中的比重趋于下降,2017年比1994年下降了15%左右,而税收又是中央财政收入的大头。

综上所述,中央财政收入占比下降的主要原因包括:一是地方政府性基金收入占比高、增速快、数额大;二是受国内外经济形势、经济结构的变化和税制

调整影响，中央政府税收增速低于地方政府税收增速，税收在财政收入中的比重持续下降；三是中央政府管理的国有企业、国有资本资产、国有资源的收入增速和上缴利润比例低也可以看作是一个外在原因。

三、中央财政收入占比问题的历史经验教训分析

中国当代的财政制度也是几千年国家财政制度演进变化的历史延续。在历史上，我国从秦朝建立中央集权的全国统一行政管理体制以来，中央财政始终是中央政治集权与行政垂直管理的经济基础和治理支柱。中央政府没有财政收入的坚实支撑，就会缺乏管理官僚行政体系和组织人民的基本手段和政策工具，政令不畅在所难免。如果地方政府拥有过大的财权，就会出现唐末藩镇割据的惨痛教训。因此，到10世纪末期宋代开始，中央政府上收地方财权，设立转运使司统筹负责全国的税收征管工作，防止地方政府因财政坐大而政治上“尾大不掉”。此后，由于地方政府没有了军权、人事权和财权，“藩镇割据”一直到19世纪中叶再也没有出现。鸦片战争以后，由于外国的持续入侵，加上太平天国等农民运动持续的人民反抗，满清中央政府在军事上持续失败，中央军事实力不能应对内外部的战争，不得已允许地方军事力量发展，财政上被迫允许地方政府自筹军费，这最终酿成了持续近100年的近代“军阀割据”政经格局。^[9]因此，中央财政收入占比问题，不仅是一个简单财政经济问题，更是一个政治问题。

我们下面以中央财政收入支出占比的70年数据为基础（详见图3、图4），从财政格局与政局互动

演进的历史经验教训、中央与地方的博弈的视角，对1949年后中国中央财政占比问题所呈现的动态变化特征进行归纳分析，说明中央财政收入占比在我国现代政治经济中所处的地位和依据，为后面的数据分析提供判断依据和决策背景。

从财政收入的角度看，图3可以直观地呈现中央与地方财政收入占比的时间性阶段特征，即1994年分税制前的两极化和分税制后趋于均衡这样两个阶段。从图3图4中央财政收入支出相结合的时间特征看，又可分为四个阶段：1958年前是“正二八”收支双强时期，1958年至1984年是“倒二八”收少支多的中央财政被动时期，1985年至1993年是低水平平衡的收支双弱时期，1994年至今是收多支少的中央财政主导时期。

1. 分税制前的历史经验分析。^{[9][10]}

1949年10月，中华人民共和国成立后，为了加快国内统一和为抗美援朝战争筹资，同时为了防止各大区离心倾向，建立健全中央政府的政治经济权威成为必然要求，客观上要求中央政府统一调拨全国财政资源作为基本保障。因此，1953—1958年，中央财政收入占比在73.5%~83%之间（见图3），1953—1957年，中央支出占比在69.3%~80.7%之间（见图4），中央财政处于绝对主导地位，俗称“正二八格局”。这种财局加快了国内统一，也为争取抗美援朝战争胜利奠定了基础，同时也有效地防止了各大区“割据分治”的局面出现，并与政治、行政、军事制度集中化相配合，全国再次实现了“一盘棋”，奠定了持续到今天的中央集权体制的统一格局。

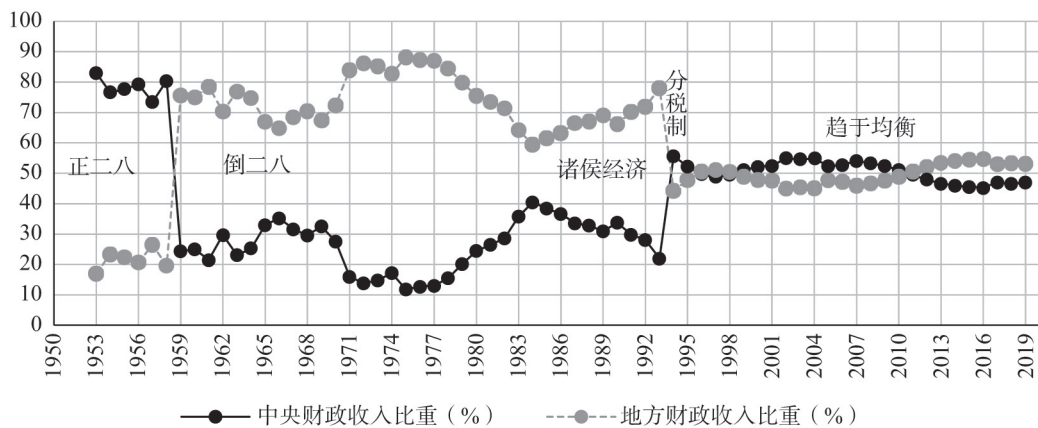


图3 中央与地方财政一般公共预算收入占比

注：财政收入中不包括国内外债务收入。

数据来源：根据中国统计局网站数据整理。

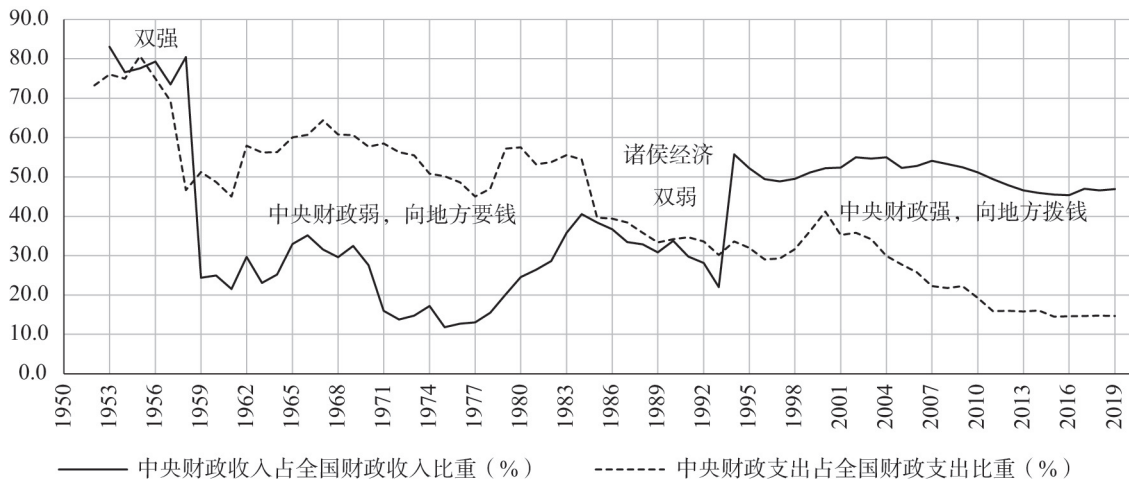


图4 中央财政一般公共预算收入和支出占全国财政一般公共预算收入比重 (%)

注: 从2000年起财政支出中包括国内外债务付息支出。2007年起财政支出采用新的分类指标。

数据来源: 中国统计局网站、中国财政部网站。

但中央财政收支占比过高,一方面导致地方政府财政收支处于低水平保障层次,另一方面导致地方政府财政收支不平衡,地方政府缺少必要的财力保障,发展缺乏积极性,对完成中央政府下达的财政收入任务也缺乏主动性和积极性。又因为1958年的政治冒进,经济建设上大干快上,加上随后的中苏关系恶化和自然灾害,地方财政陷入困境。在多方面因素的合力下,中央不得不进行政策调整。于是,1957年,中央政府出台《关于改进财政管理体制的规定》和《关于1958年对地方财政划分收入的几项规定的通知》等政策措施,扩大地方分成比例,调动地方和企业的积极性。1958年开始,中央政府不得已发行地方公债以缓减地方财政困难。

又由于财政调整过猛,中央财政占财政总收入和总支出的比例大幅下降,分别从1953年的83%、76%下降到1959年的24.4%和51.2%,到1961年进一步下降为21.5%和45%(见图4)。这样,(1961年)不仅收入占比大幅下降61.5%、支出占比下降31%,而且收支结构从盈余7%变为赤字缺口23.5%,形成了收不抵支的中央财政困局。这样,财政集中与分散的关系又颠倒了。中央财政的收入不到支出的50%,中央财政弱,不得不向地方要钱。当时国家经济整体不景气,导致地方的财力也十分有限,日子也不好过,央地博弈中地方处于信息优势,加上征税系统的属地化管理,所以中央从地方要钱、要求地方上缴财政收入的难度大、成效差,中央政府的财政经济

权威明显下降。为此,1961年中央政府要求把1958年以来下放给基本政府的人权、财权、商权等放得不适当的,一律收回。1962年,中央政府通过《关于严格控制财政管理的决定》,再次集权。1963年开始,中央财政收入开始有所回升,到1966年(文化大革命开始)也仅仅达到35.2%,与中央财政支出占比60.7%相比,仍有25.5%的缺口,财政政策调整的成效不显著。到1985年前,中央财政收入与支出的缺口一直很大,1975年中央财政收入占比只有11.8%,而中央财政支出占比为50.2%,收支缺口达到38.4%的最大值,即使到1984年收支缺口最小时也有13.9%。这一阶段中央财政收支失衡的主要原因是,计划经济下财政统收统支体制与税收征管的属地化管理体制存在内在冲突,尽管中央政府下发了许多提高中央财政收入的文件,实行了“财政收支分成的大包干制”,仍难以有效遏制地方政府的财政隐匿,也难以有效调动地方政府和企业上缴中央财政的积极性,财政收支呈现“由下而上、上下结合、块块为主、条条结合”的格局,因此,中央财政收入占比没有大的进展,中央财政一直处于被动局面。中央财政权威的削弱也导致中央政治权威的下降。

1985—1993年分税制改革前,为了平衡中央财政收支缺口,中央政府不得不调整、改革、压缩和降低了财政支出,中央财政收支呈现双下降和双弱的格局。中央财政占全国财政收入支出的比重分别从

1984年的40.5%、54.4%下降到1993年的22%、33.2%（见图4），财政收入占GDP比重从1978年的31.1%下降到1993年的12.6%。两个比重的下降导致中国一度出现“弱政府”“弱中央政府”的格局，中央政府宏观调控能力下降。“手中没把米，叫鸡也不来”。地方政府一度出现各自为政的“诸侯经济”发展格局。背后的原因主要是：征税系统属地化管理、企业“包盈不包亏”导致地方政府的乱减免、财务隐匿现象比较突出，企业偷税、漏税比较普遍；加上财政包干制中地方政府和企业博弈上的信息优势，使中央财政收入大幅流失，中央在财政上仍处于被动地位，陷入财政赤字困局。这种格局与国体政体存在内在冲突。

因此，可以说，这一阶段的承包制、财政包干制改革，尽管解决了地方政府发展经济的积极性和财政平衡问题，但没有解决中央财政的平衡问题和主导权问题，所以，财税制度改革势在必行，如何保障中央财政收入成为核心命题。

2. 分税制后的历史经验分析。

1994年，分税制改革从收入划分和组织体制两个方面协同入手解决了中央财力的保障问题，一是税种划分上，中央政府将税源稳、税基广、易征收的税种大部分作为本级收入，同时把大型优质国有企业收归中央政府直管；二是行政管理组织体制上，增设了中央税收行政组织系统——国税局，保障中央税收的上缴问题。由此，分税制实行后，财权重心上移，中央与地方财政收入之比例从1993年的22:78变化为1994年的55.7:44.3，同时，事权与支出责任却重心下移，财政格局发生逆转，从中央依赖地方变为地方依赖中央的格局。从图3、图4可以直观地看出，分税制改革后，一是中央与地方财政收入占比没有大起大落，振幅在45%~55%之间波动，总体趋于均衡；二是中央财政收入占比远大于支出占比，在财政资源配置上完全处于主导地位。1994年中央财政收入占比55.7%、本级支出占比33.6%，中央财政收支盈余22.1%。2019年中央一般公共预算收入占比46.91%、本级支出占比仅14.7%，中央财政盈余超过32.21%，因此，中央财政强，向地方拨钱，完全处于主动主导地位。

1997年，党的十五大又明确提出要“逐步提高

财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，并适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收支结构，建立稳固、平衡的国家财政”。1999—2010年，中央一般公共预算收入连续11年高于50%。这种格局有利于维护我国的国体政体和中央政府的财政经济权威。中央财政手里有了钱，推动改革的力度明显加强、速度明显加快，社会主义市场经济体制日趋健全完善，国内统一市场加快形成，国家治理体系和治理能力的现代化、信息化不断提速，国家教育、科技和文化的整体实力大幅提升。

但分税制后，央地政府间财权、事权与支出责任不对称、不平衡，地方政府财政压力较大，需要靠中央转移支出、税收返还、专项经费和地方化筹资手段等维持财务平衡，地方财政对中央财政依存度超过40%，中西部达到60%以上，其中新疆70%左右，西藏90%左右。这种财政收支结构使中央政府的政治经济权威得以巩固和强化，但地方政府财政收支呈失衡之势。2017年全国有24个省财政赤字；2018年地方财政自给率只有55.53%。与此同时，中央财政对地方财政的转移支付占到中央财政收入的三分之二左右，金额以万亿计，2019年中央财政向地方财政的转移支付接近7万亿，数额已经十分庞大，这就形成了地方政府为了争取到更多的转移支付，通过拉关系、甚至受贿式手段等“跑部钱进”，十八大之前，各地普遍在北京设立驻京办事处，甚至市县都设驻京办。这种财政局面并不符合国家治理体系和治理能力现代化的要求。因为中央向地方转移支付项目和数额过多，机制设计过于复杂，不仅会增加制度成本，还会形成组织系统越大财政行政耗损越大的不利格局，甚至出现时空错位。层层转移支付必然出现财政时滞，形成经济效率损失，而且“跑部钱进”必然出现“块块”机会不均等，甚至“贫富不均”、腐败丛生、行政与政治扭曲变形甚至变态，背离政策和制度的初衷。此外，还有地方政府越线违规发债、筹资等问题。面对这些问题，中央政府又不得不出台政策加以改革、规范、整顿和约束。

可以说，分税制后，中央财政的收入问题和财政权威得到了有效的解决和巩固，但地方政府的收支结构呈现严重失衡局面。因此，如何平衡地方政府收支

失衡就成为近年财政体制改革和完善的紧迫课题。一方面,地方政府需要通过做大做强经济规模、加强地方税制与税种建设、经营土地和地方国有企业、发债等手段筹资,缓解财政压力;另一方面,地方政府要求中央政府合理划分事权和支出责任,增加转移支付和税收返还,改革现有税制,为地方税种立法,调节增值税、所得税征缴体制机制下的地方税收竞争与分享不公问题,平衡地方财政收支,缓解地方财政压力。

3. 中央财政收入占比问题的历史经验教训小结。

财政是政治意志的集中体现。根据70年的发展历史经验,至少可以总结归纳出如下几点:

第一,在我国,财政的政治属性是首位的。维护中央政治的权威、保障国家的重大战略任务与重要重点工作是财政必须首先考虑的因素。在政治上,中央政治权威需要财政做基本保障,同时我国的国体和政体要求中央政府掌握足够的财权和财力,以维护国体和政体,保障国家的统一和稳定。

第二,历史的经验和教训表明,中央与地方的财政占比关系,要根据国家发展阶段、发展形势,进行与时俱进的改革与调整,要坚持综合平衡、统筹兼顾,协调发展,防止大起大落。在财力的分配上,既要能保证中央政府有足够的财力保障政治权威与国家治理的效能,又能保障地方政府有适度的财力进行建设,要发挥好两个积极性,以中央为主体。任何一方的财力过大过小,都将破坏国民经济的综合平衡发展。在经济上,中央财政收入占比不宜大起大落,过高或过低都不利于社会政治经济发展。在管理上,中央必须掌握征税的主导权,同时根据管理的效能,转移支付制度不能链条太长、程序太多、科目太多,这样会因管理层次太多、管理幅度超过限度和管理时滞形成无效管理、错位管理,甚至滋生腐败,与制度的初衷相背离。因此,可以说,没有完美的一成不变的制度,只有与时俱进的适宜制度。

第三,中央和地方财政收支分配关系是一对矛盾,解决这个矛盾,应当兼顾中央与地方两方面的利益,在巩固中央统一领导的前提下,必须发挥地方的积极性,适当扩大地方的权力,给地方更多的独立

性,让地方办更多的事情。^[11]这样可以更好地发挥央地两方面的发展积极性,促进发展模式与体制机制从“车头带”向“动车组”转变,加快我国实现现代化的步伐。这一方面需要用法律法规明确央地事权划分与支出责任,另一方面需要创新体制机制,用计划和市场两种机制,发挥好税收的稳定器作用、财政的放大器作用。

第四,中央财政收入占比过低,至少也会出现两种不良后果。一是中央缺少综合平衡、统筹全国发展的财力、物力基础,对区域之间、省际之间、城乡之间、贫富之间的发展不平衡,缺乏调节和平衡的财力支持,不利于维护中央政府权威,也不利于国家整体均衡发展、协调发展与可持续发展。二是中央政府无法有效履行事权和支出责任,会形成“弱中央政府”“诸侯经济”等格局,不利于巩固国体和政体。

第五,根据历史经验,我国中央财政收入占比强度的依据可以归纳以下几个方面^[12]:一是维护国家的统一、稳定和安全,就必须加强国防、安全、外交和行政建设。因此,保障国防、安全、外交和行政的经费稳定并随国民经济的发展同步增长是必要的支出。二是实现现代化国家发展战略目标,要求中央必须掌握足够数量的财政经济资源,以集中财力办大事,解决关系国计民生的全国性、系统性、整体性、前瞻性的“卡脖子技术”、统筹发展交通通讯网络等基础设施、保障能源资源安全、优先发展教育和科学研究等支撑性战略保障。三是加强农田水利基础建设和生态环境建设,保障全国粮食安全和供给稳定,需要中央提供稳定的财力投入和可持续的财政补贴。四是应对全国性和区域性自然灾害,需要中央掌握一定数量的储备财力。尤其是,我国疆域辽阔、人口众多,各种水灾旱灾蝗灾、地震台风海啸、传染性疾病、环境污染治理等,都需要中央政府统筹协调,通盘防控治理。五是平衡区域^①、城乡、不同群体发展与收入差距,建立健全可持续的社会保障体系,实现公共服务均等化和共同富裕等社会共同需要,要求中央政府掌握足够数量的财力。六是实施积极的财政政策与逆周期的财政经济政策,实现特定规划目标,需要中央政府有一定规模强度的财力储备。比如:支持

^① 比如东部率先发展战略、西部大开发战略、东北振兴战略、中部崛起战略。

经济结构调整，加快技术发展，保障产业链、供应链安全，实行出口退税促进经济发展；改造老工业基地和传统产业；实施“一带一路”走出去战略；扶贫攻坚，实现全面小康；等等。

四、新时期中央财政收入占比选择

在我国，政府间财政收入比例关系的核心目标是：维护我国的国体和政体，保障中央政府的政治经济权威，调动中央与地方两个方面的积极性，实现综合平衡、统筹兼顾、协调发展，提高国家的组织力、凝聚力，建设民富国强的现代化国家。

2011年以来，中央一般公共预算收入占比已经低于50%。一种观点认为，参照发达国家的标准，英国、美国中央财政收入占比均高于60%，我国中央财政收入占比目前还太低，应进一步提高。

笔者认为，从70年的历史周期看（见图3），1994年分税制以来，中央与地方一般公共预算财力处在均衡区间的波动范围，围绕50%波动的幅度不到5%，因此处于合理区间，不需要调整。主要依据如下：

一是从财权、财力与事权、支出责任相匹配的原则看，中央财力充裕。目前中央政府财政收入是财政支出的三倍以上。中央财政强，向地方拨钱，不存在向地方伸手“要钱”的问题（图4）。

二是中央政府牢牢控制国家财政支出的主导权。因为中央政府本级财政支出仅占中央财政收入的三分

之一左右，向地方转移支付占到中央财政收入的三分之二左右。地方公共财政越来越依赖中央转移支付（见图4、图5），收支缺口越来越大，需要通过财政体制改革缩小缺口。1994年分税制改革后，在支出格局上中央财力充裕，而地方财力紧张。中央本级直接支出仅占全国财政收入的15%左右。与英美日等国相比^① [13]，我国中央政府直接支出比重明显偏低，下放事权明显过多，事权与支出责任不够匹配。2018年，中央对地方转移支付收入达到62 207亿元。地方公共财政自给率2018年下降到55.53%。也就是说，2018年地方公共财政支出中有44%要靠中央财政转移支付和发债来筹资，这是全国平均数，中西部普遍高于这个比例。由于中央与地方的信息不对称，中央财政的一般性转移支付和专项支付制度不完善、不规范，科目和项目繁杂、资金分散、配套要求过多，导致管理的难度太大，管理的效率不断降低，财政支出绩效呈现逐年下降的趋势，影响政策目标实现，而且财政的风险不断累积。到2016年5月，尽管中央对地方财政转移支付项目减少一半以上^[14]，但问题的核心——公共支出和转移支付的公开透明和综合监管还没有有效跟进，地方财政支出的缺口还没有弥合。中央财政和地方财政履行职能方面还存在缺位、越位、不到位问题，治理能力和治理方式不适应、运行效率不高问题还很突出，政府层级之间的职责和权力边界划分还不清晰。因此，财政治理体系和治理能力的现代化亟需提速，目前国家已经启动多项

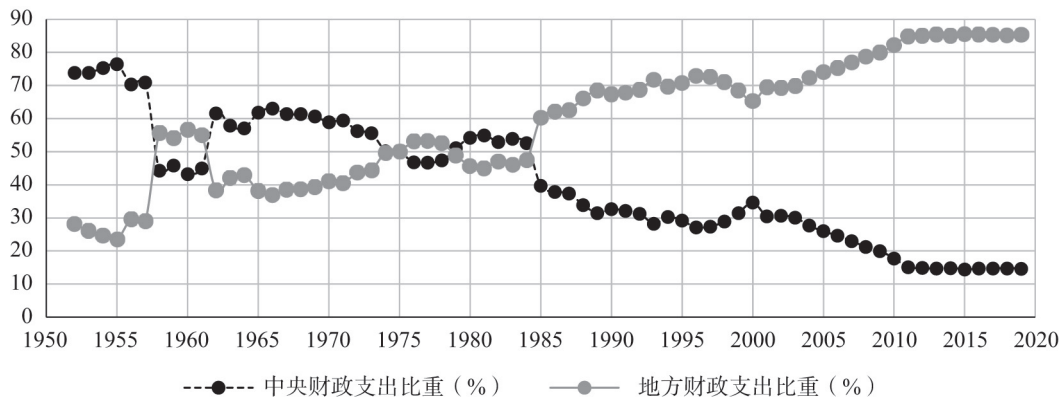


图5 中央和地方财政一般公共预算支出占全国财政一般公共预算收入比重 (%)

注：从2000年起财政支出中包括国内外债务付息支出。2007年起财政支出采用新的分类指标。

数据来源：中国统计局网站。

① 2012年，中央财政本级支出，经合组织国家平均为46%，英国为73%，美国为54%，日本为42%。

公共支出改革,重新划分央地事权和支出责任。

三是中央政府有足够强的财政组织能力与政策能力,尤其是国税局与地税局合并后实行垂直管理,中央政府完全控制着税收征收权和税收分配权。2018年8月,全国省市县乡四级新税务机构完成挂牌,国税局与地税局行政组织合并完成,这进一步加强了中央政府在税收征管上的垂直控制力,不仅有利于提高国家整体税政效能,防止税收信息隐匿,降低行政制度成本、组织成本、协调成本、时间成本等,而且有利于科学合理筹划税收资源,建立良税善治,为摸清全国税源、税收家底奠定了基础,也为中央与地方税种、税收收入占比科学划分奠定了基础。

四是中央政府财力调控空间和余地比较大。考虑到中央政府所控制的优质国有企业和国有资本、国有资产、国有资源以及发债筹资能力等,财力调控余地比较大。下一步,可以通过提高中央政府管理的国有资本经营预算收入、利润上缴比例、国有资产国有资源的有偿使用费等,缩小央地财政收入总量差距。根据《国务院关于2019年度国有资产管理情况的综合报告》,2019年,全国国有企业国有资本权益(不含金融企业)中中央企业有17.8万亿元;全国国有金融企业中中央金融企业形成国有资产14.9万亿元。^[15]也就是说,中央所属国有企业资产有37.9万亿,可供中央政府调节余缺。

五是地方政府财政收入存在结构性不平衡。首先,客观看待地方政府性基金收入。地方政府性基金收入,尤其是土地基金收入,尽管数额很大,增速很快,但主要用于地方公共基础设施建设、城市建设等,是发挥地方政府发展积极性的主要财政手段和重要政策工具。因此,具有合理性和必要性。尤其是土地金融化,是推进地方建设的重要管道,也是地方财税开源的重要渠道,是中国经济发展的一个成功经验,需要总结,也需要防控好风险。其次,2014—2018年全国地方财政盈少亏多。只有上海、北京、江苏、广东、浙江、天津、福建等七省份和深圳、宁波、青岛、大连、厦门五个计划单列市的财政整体盈余,给中央财政上缴,其余需要中央转移支付。2014年上述七省五市的财政盈余规模为28278亿,到

2017年下降为25912亿。2015年之后盈余省份和赤字省份整体平衡后开始出现3751亿元的亏空,2016年亏空额增加到7497亿,2017年亏空额增加到11571亿。这需要中央政府拿出真金白银填补,目前主要靠举债维持,但这不可持续。2018年开始,北京市等也开始出现财政收入趋紧。2019年、2020年,全国财政收入断崖式下跌,甚至呈现负增长危机状态。所以,从全国看,并不存在进一步提高中央财政收入占比的客观条件。

六是分税制改革后的历史遗存问题。1994年分税制改革后形成的央地基本财政格局,发展到目前累积形成一系列的老问题、固化问题、长期性问题。比如,央地财力失衡,地方财力保障不足的问题,转移支付、税收返还等改革、调整、规范、整理的问题。尤其是,鉴于当时弱财政、弱中央财政的格局^①,财政本该承担、中央财政本该承担的全国性公共职能,有许多当时没有能力承担,让地方量力承担或者公民自己承担。因此,形成了全国公共服务的不平衡,省际差距不断拉大。这违背了事权与支出责任的对称性原则,也违背了公共服务均等化的国民待遇原则。现在中央财政收入相对充裕,学界和业界的一个共识是:把转移支付中符合国民普遍待遇原则的公共服务支出改为中央财政本级支出,把本应该由中央财政本级支出的公共职能支出承担起来。

综上分析,本文建议:一是设立中央财政收入占比的弹性区间,在区间内不作调整。按照综合平衡、统筹兼顾的理财原则,可以设定中央财政收入占全部财政收入比重的合理区间。这既符合历史形成的基本经验,也有利于国家财政政策的稳定性、持续性和可预期性。从1949—2019年的历史经验看,在和平时期,中央财政一般公共预算收入占全部一般公共预算收入的比重的合理区间设定在45%~55%为宜。在区间之内不做调整,但可优化内部的收支结构。比如,调整和改革现有转移支付项目。再比如,相机调整中央政府控制的国有资本、国有资产、国有资源等利润和使用费用上缴国库比例,动态调整国有资产规模。二是把具有国民普惠待遇的公共服务职能,比如公务员、公办教师、公立医院医生的工资,由中央政府直

① 1993年,国家一般公共预算收入仅4349亿元。

接承担,减少转移支付的渠道耗损,综合平衡区域与省际差距。现代信息技术已经可以提供这种技术保障。这样做既可以稳定中央与地方的财政关系及其预期,也可以保障中央政府的政治经济权威,统筹管理条条块块;既可以维护我国宪法规定的国体和政体,也可以更好地发展中央与地方两个积极性,实现国民经济管理在央地之间综合平衡。

五、结语

集权与分权是国家治理体系和治理能力的核心问题,也都是在国家特定历史背景下形成的,但政治集权的目的有共同的内容,那就是提高国家的组织能力、凝聚力和战斗力,获得政党执政的群众基础。国家治理现代化要求以“国家”为主导的治理,根本目的是为了推进国家效能的提高。中央财政收支占比作为国家治理体系和治理能力的关键支柱,是形成国

家统一政治意志的经济基础和主要手段,也是国家宏观调控的两个主要支柱之一。1994以来,我国财政收入占当年GDP的比重由15%提高到2019年的19%,实现了经济快速增长与政府财力持续增强的良性循环,为国家各项决策的落实提供了坚实的保障,也为当前大规模减税降费创造了可行条件。中央财政一般公共预算收入占全国财政收入比重从1993年的22%提高到1994年分税制改革后的55.7%,经过优化调整,目前稳定在47%左右,基本保持在合理区间。纵观世界各国的中央财政收支占比的形成历史,主要取决于一国的发展阶段和内部的政治经济体制。具体到我国,不仅要考虑国体、政体、财政收入支出,还应该考虑公共服务行业的国有企业、事业单位在国民经济中所扮演角色的现实状态与未来定位。在定位明确的前提下,实事求是确定政府需要承担的责任和中央财政收支占比问题是明智之举。

参考文献

- [1] 项怀诚. 改革是共和国财政六十年的主线 [J]. 读书, 2009 (10): 3-15.
- [2] 贾康, 梁季. 中央地方财力分配关系的体制逻辑与表象辨析 [J]. 财政研究, 2011 (1): 5-14.
- [3] 白景明. 科学认识中央与地方收入划分改革——基于增强收入稳定性的视角 [J]. 税务研究, 2019 (1): 5-10.
- [4] 陈抗, Hillman A. L., 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手 [J]. 经济学 (季刊), 2002 (4): 111-130.
- [5] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究 [J]. 经济社会体制比较, 2015 (2): 27-37.
- [6] 冯俏彬, 李贺. 从地方税到地方收入: 关于新一轮中央与地方收入划分的研究 [J]. 财经智库, 2019 (3): 68-83+143.
- [7] 刘昆. 我国的中央和地方财政关系 [N/OL]. (2020-08-12) [2020-10-21]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202008/08bd6bb3168e4916a2da92ac68771386.shtml>.
- [8] 财政部资产管理司. 2017年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况 [N/OL]. (2018-01-23) [2020-10-21]. http://zcgls.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201801/t20180122_2798986.html.
- [9] 林光彬. 财局与政局: 中国的政治经济关系 [M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [10] 林光彬. 我国财政改革的政治经济学逻辑 [J]. 中央财经大学学报, 2016 (2): 70-84.
- [11] 中共中央文献研究室. 毛泽东文集 [M]. 北京: 人民出版社, 1999: 23-49.
- [12] 江泽民. 江泽民文选 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 509-518.
- [13] 楼继伟. 财税改革纵论: 财税改革论文及调研报告文集 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2014: 8.
- [14] 李克强. 深化简政放权放管结合优化服务 推进行政体制改革转职能提效能——在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话 (2016-05-09) [N]. 光明日报, 2016-05-23.
- [15] 中国人大网: 国务院关于2019年度国有资产管理情况的综合报告 [R/OL]. (2020-10-15) [2020-10-21]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/8459210b544e4b9dba931e5b4682e9fa.shtml>.

(责任编辑: 孙亦军 张安平)