

从国家分配到国家治理:新中国70年 财政实践的驱动力与内在逻辑

王庆,刘莎莎

(兰州财经大学甘肃经济发展数量分析研究中心,甘肃 兰州 730020)

摘要:新中国成立以来的财政实践发展一直处于改革变化之中。总结来看,新中国成立之初的财政较为封闭,与计划经济相配套,致力于解决收入不足问题,从本质上可概括为国家分配型传统财政。经过70年发展,当前中国财政已面向世界,实现了与社会主义市场经济的对接,致力于解决发展不平衡不充分问题,从方向上可概括为国家治理型现代财政。持续推动中国财政变化的驱动力来自内部央地财政关系以及外部中美关系的不断调整与相互影响,从而促使中国财政在70年内实现了从国家分配到国家治理的循环升级发展。面对中国特色社会主义新时代,为对内谋求更好发展、对外获得广泛认同,中国财政将继续走向开放、坚守公共属性、统筹创收与绩效,并尝试构建具有中国特色的现代财政理论。

关键词:国家分配;国家治理;现代财政;央地财政关系;中美关系

中图分类号:F 810.2

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2020)01-0078-11

一、引言

新中国成立以来,中国财政已走过70年发展历程,财政收入由1950年的62.17亿元提高到2018年的183352亿元,年均增长13.59%;财政支出由1950年的68.05亿元提高到2018年的220906亿元,年均增长13.77%^①。对财政的理解,也从“财政是国家为实现其职能而参与社会产品的分配和再分配过程中形成的关系”提升到“财政是国家治理的基础和重要支柱”,财政实践发展取得巨大成就。

如何回顾这70年财政实践发展并总结经验规律?已有研究思路主要有3种:一是阶段论,即以财

政体制为切入点,通过梳理不同财政体制下的制度建构来描绘财政发展,特别是新中国成立以来的财政体制可被清晰概括为“统收统支体制-包干制-分税制”三阶段,故利用该思路回顾70年发展较易达成共识。如杨志勇在描述70年财政发展历程时,就分别提及计划经济时代的平衡财政,1978年后与有计划商品经济基本相适应的财政制度,1992年后与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制,以及2013年后的现代财政制度^②;二是本质论,即以财政本质为切入点,用所归纳的财政本质来描绘财政发展。考虑到对财政本质的概括存在争论,尤其是受2013年以来财政学科属性与本质之争的影响,该思路不易取得共识。如刘尚希在总结

收稿日期:2019-10-23

基金项目:2017年度甘肃省社科规划课题“甘肃践行五大发展理念的现代财政制度研究”(YB083);兰州财经大学甘肃经济发展数量分析研究中心重点课题“破解深度贫困地区乡村振兴难题的财政体制机制研究”(JYYZ201803)

作者简介:王庆,兰州财经大学教授,主要从事财政理论与政策研究;刘莎莎,兰州财经大学讲师,主要从事农村与区域发展研究。

中国改革开放的财政逻辑时就认为财政的本质在于治理公共风险,“以此出发,不难推论出公共风险的变化是财政改革的原动力”^{[2](P3)};三是整体论,即以70年间前后变化为切入点,通过归纳总结70年前后中国财政发生的重大变化来描绘财政发展。

比较三种思路下的文献丰富程度,采用第三种思路的文献最为匮乏,究其原因,一是新中国成立以来财政一直处于变革之中,分阶段而论既符合实情,也易讨论;二是当下我国财政的认知视角越来越集中于经济视角,但若就财政70年整体发展进行观察,单一经济视角是不充分和不完整的。这也是本文选题的依据,即国家分配和国家治理,一个是财政本质说,一个是财政方向说^②,二者涵义并不相同。但这两种概括都是针对全领域的,都要求对财政的分析要站在国家层面上综合考虑社会、经济、政治、军事等一系列问题。换言之,70年的中国财政实践发展,从国家(中央)集权开始,途经国家“放权让利”,又再次升级到更为复杂的国家治理层面。故本文选择以第三种思路为切入点,力图找出70年财政循环升级发展的内在逻辑及其驱动力。

二、70年中国财政的主要发展变化

70年来,中国财政改革范围之广、内容之多、频率之快实属罕见,但若对照70年前后变化,中国财政还是走出了一条从国家分配型传统财政到国家治理型现代财政的循环升级发展之路,具体表现为以下4点。

(一)从封闭到开放的变化

1950年,我国人口占世界人口比重为21.7%,GDP占世界GDP比重却只有4.5%,人均GDP更是当年美国的4.5%、苏联的15%^[3]。面对凸显的国弱民穷问题,新中国当务之急是要得到世界其他国家的认同,以融入二战后的世界经济发展大潮中。但受制于一系列因素,我国先后与美国、苏联交恶,这种孤立状态影响到我国经济社会发展的方方面面,包括财政。1950~1978年,我国财政收入从62.17亿元增加至1132.26亿元,占GDP平均比重为28.4%,但国防支出占财政支出平均比重亦高达

21.5%,1951年甚至为43.2%;关税收入也一直低位运行,1950~1978年合计233.16亿元,年均仅8亿元。另外,1958年后我国再无国外借款,1951~1957年间外债合计为51.62亿元。

1978年改革开放特别是2001年加入WTO后,我国财政的封闭状态得到极大改观,外贸成为拉动宏观经济增长的三驾马车之一,也促进了财政收入的高速增长^③。表现在数据上,2018年,我国货物进出口总额增至305050亿元,财政收入为183352亿元,GDP为900309亿元,关税为2848亿元,中央财政外债余额为1398.8亿元。仅1979~2018年间,我国财政收入就增长了160倍,关税增长了99倍,中央财政外债余额从无到有,对外依存度从9.7%升至33.9%,货物进出口总额与财政收入比值从0.31:1升至1.66:1,这都显示出我国财政运行越来越超出国界。

我国财政从封闭走向开放还体现在“积极融入、推进和创新国际经济秩序与规则,推动中国财政改革和制度建设的国际化、规范化进程”^{[2](P387)}。以参与国际经济组织为例,继1971年我国恢复联合国合法席位后,1980年恢复了世界银行和国际货币基金组织席位,之后又相继加入亚洲开发银行、经合组织财政事务委员会等,建立起二十国集团财长、上合组织财长等多边对话机制,现正以“一带一路”倡议为全世界提供更为深入和广阔的公共产品。

总结上述变化,中国财政走向开放意义深远:首先,适应了分工合作的现代经济体系。现代经济体系建立在分工合作基础之上,只有面向世界,才能参与到全球经济的分工合作之中;其次,融入财政一体化进程。当前全球化持续深入,已渗透至财政领域,全球税收等议题并非全无价值^[4],只有加入其中,才能有发言权,以保障新环境下我国财政的正当权益;第三,激发财政活力。借鉴我国历史经验,封闭财政总是伴随着保守体制,当财富增量不足以弥合分配矛盾时,这种保守体制就会加速财政崩溃。只有走向开放,才能打破保守体制的禁锢,激发财政活力,从而有利于财政综合增量改革和存量改革来积极应对收不抵支问题。

(二)从计划到公共的变化

1953年,我国实施第一个五年计划,基本任务是要建立社会主义工业化的初步基础,建立对农业、手工业、私营工商业社会主义改造的基础^[6]。为支持“一五”计划,财政发挥了巨大作用,当年,中央财政收入占财政收入比重达到83%,为70年来最高占比;中央财政支出占财政支出比重也达到73.9%,70年中仅低于1954年和1955年。

可以说,我国计划经济体制的建立是先从财政开始的,“一五”期间,中央财政收入占财政收入平均比重为78%,中央财政支出占财政支出平均比重为73.4%,财政收支均表现出高度的集权性。财政的统收统支不仅为新中国彻底结束晚清以来的地方分裂局面、继而设计并建设全国统一的公有经济奠定了财政基石,更为完成“两弹一星”、工业体系重建等关键项目提供了必需的财力保障。之后中央财政收入占比虽大幅下降,但中央财政支出占比一直维持在50%左右,通过中央政府自上而下的政治动员模式向全国提供生活所需的统一公共产品。因此,在1964年的全国第一次财政理论研讨会上,多数学者认同“国家分配论”对财政的概括。正如张馨、刘晔认为的,国家分配论对国家主体的高度强调乃至绝对强调,与计划经济下国家支配和调控整个经济社会生活的体制本性,有着很强的一致性与适应性^[6]。

发展至20世纪90年代,伴随市场经济体制引入的公共财政理论触发了财政学界对财政本质的争论,与国家分配论相对的“公共财政论”认为,财政学应以市场为基点,从市场失灵角度来论证政府及财政存在的必要性。很显然,这场争论集中于理论层面,但若加入实践背景来观察,会发现脱胎于计划经济体制的国家分配论是与单一公有制和政府计划管理相配套的,公共财政论则与社会主义市场经济体制和财政货币政策调控相吻合。故1998年公共财政论的胜出,与1997年党的十五大确立的“以公有制为主体,多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的基本经济制度”的论断直接相关。既然所有制形式不再是单一公有制,那市场经济的建立就是必需的;既然各种所有制形式的经济体是在市场环境中公平竞争,那财政就要向民

主性、透明性、法治性等特征靠拢。

经过近20年讨论,至今关于公共财政较为全面的解释是,一方面,财政制度层面上要求财政决策、执行、监督等机制实现公共化;另一方面,财政职能层面上要求财政收支安排的最终结果和绩效能够公平而有效地满足公共需要。基于这种认识,我国公共财政可用政府干预度、财政非营利化、收支集中度、财政法治化、财政民主化、分权规范度、财政均等化、可持续性、绩效改善度和财政国际化等10个指标来衡量^[7]。

总结上述变化,中国财政走向公共的意义在于:第一,财政主体从单一国家扩展为国家、社会、个体等多主体。计划财政下财政是为国家利益服务的,而公共财政下财政要顾及多个主体的利益,这既极大丰富了我国财政理论的内容,也使财政运行趋于复杂;第二,财政从满足经济建设转向满足公共需要。计划财政下财政主要对国有经济整体运行负责,其他社会需求是通过嵌入国有企业内来解决的。但在1992年提出建立现代企业制度和2013年提出建立现代财政制度后,财政开始转向对公共需要负责,这也成为公共财政获取各种类型财政收入的伦理依据;第三,财政规范性由弱变强。回顾历史,我国财政一直存在规范性与非规范性并存的运行特征,虽同时满足了灵活性与集权性需求,却也产生了一系列弊端^[8],不利于市场经济体制的建立与完善。进入21世纪,我国以公共财政为名,通过税费改革、预算改革、法治化建设等措施,在财政规范性方面有了长足发展;第四,公共财政实现了财政体制与市场经济体制的对接。几乎所有谈及公共财政的学者都认为公共财政是市场化的财政,从这点出发,公共财政论虽存在缺陷,但不会过时。

(三)从创收到绩效的变化

新中国成立之初特别是社会主义改造完成后的财政收入主要来自国有企业收入上缴,相对应的,财政所承担的支出责任则是非常沉重。在坚持财政平衡原则下,1950~1978年,仅经济建设支出和国防支出两项合计就年均占到财政支出的75.7%,表现出显著的“一手抓安全,一手抓经济”的财政运行特征。刘守刚对此评价到:“最为重要的成

就是使当时的政府能汲取近 1/3 的国民生产总值作为财政收入……新中国也因此具备了必要的资源条件,去构建有效的工具性国家,以克服近代以来的主权危机”^[9](P290)。但若分别来看“一五”至“五五”期间的财政收入平均增长率^④,这种创收能力是很不稳定的。究其原因,缺乏开放环境和竞争机制的国有企业效率一直较低,其收入分布在工农产品价格剪刀差、工人低工资、垄断利润和折旧与资源补偿费上,而这些收入并不可靠,更不可持续^[9](P291)。这使得“‘吃不上饭’成为经济社会运行中最大的公共风险”^[9](P52),财政亦是如此。

1978 年改革开放后,为改变创收薄弱局面,在逐步引入并建立市场经济体制基础上,1984 年我国进行了大规模工商税制改革,发布了关于国营企业所得税、营业税、资源税的行政法规,并于该年 10 月正式实行增值税,为包干制下的行政分权奠定了收入基础;1994 年,我国又对税制结构进行了全面调整,改革范围涉及流转税制、所得税制、资源税和行为税等,最终建立起中央税、地方税和共享税体系,为分税制下的经济分权奠定了收入基础。除此之外,我国财政还通过规范的全口径预算改革,依次将国有资本经营收入、政府性基金收入和社会保险基金收入纳入到收入体系中。同时,地方政府出于对财政资金特别是投资性资金的需求,又创造出非规范的“土地财政”和“地方债”收入^[10]。

因此,1984、1994 年两次税制改革及其随后的相关改革,指向的还是财政收入问题,使我国财政在很长时期内表现出浓厚的收入财政特征。但发展至 2011 年后,财政收支增速的变化对收入财政形成挑战:1951~2011 年间,我国财政收支平均增速分别为 14.24% 和 14.19%,收支增速一致;2012~2018 年间,我国财政收支平均增速分别为 7.9% 和 10.1%,仅靠创收已不能有效解决收不抵支问题。故 2016 年出台的政府间财政事权和支出责任划分文件以及 2018 年出台的关于全面实施预算绩效管理的要求,指向的都是财政支出问题,以期通过提高财政资金使用绩效来控制支出增长速度。

总结上述变化,中国财政从创收走向绩效的意义在于:第一,财政收支关系从以收定支变为收支并重。财政运行始终包括收与支两个方向,收入财

政所形成的以收定支关系虽有利于创收,却不利于财政规范化、民主化发展。现代社会中,财政收入有其自身经济规律,财政支出也有其自身社会规律,两者并重更符合财政运行规律;第二,政府行为目标由单一经济增长转向宏观国民幸福。在收入财政下,财政收入大小是考核财政工作好坏的关键指标,这会进一步固化政府追求单一经济增长的行为目标。相比较而言,绩效财政下绩效考核指标体系的构建有助于促进政府行为目标转向宏观国民幸福;第三,财政由经济领域扩展至政治领域。收入财政所关注的增收主要是一个总量放大问题,隶属经济领域;绩效财政所关注的绩效是一个结构调整问题,隶属政治领域。财政收支的并重,使我国财政由经济领域扩展到政治领域,再分配变得与创收同等重要。

(四)从传统到现代的变化

2013 年党的十八届三中全会提出要“建立现代财政制度”,既然 2013 年后我国需要构建的是现代财政制度,那以时间为线,可简单将 1950~2013 年间的财政制度称为传统财政,这就意味着我国财政在 70 年发展中还实现了从传统向现代的跨越,其表现集中在财政收入、财政支出和财政管理 3 个方面。

从财政收入上看,是否成长为税收国家是区分传统财政与现代财政的关键点,据此判断,新中国在成立之初虽建立起以 14 种工商税收为主的税收制度,可到 1973 年时已简化为几近于无。1984 年我国开始恢复税制结构,直到 1994 年依旧不能称为真正的税收国家,“这是因为,1993 年以前的税收,大都还来自国营企业,而国营企业此时并未建立起资本金制度……在 1994 年集中进行的税制改革和 2004 年后逐渐开展的税制改革基础上,来源于大众财产或收入的规范性税收,才真正成为主要财政收入来源”^[9](P296)。

从财政支出上看,是否成长为福利国家是区分传统财政与现代财政的关键点,据此判断,长期以来我国的发展重心是经济建设,财政亦将支出重点放在经济建设上。以经济建设支出为例,1950 年该项支出为 17.36 亿元,占财政支出比重为 25.5%;

1978年该项支出增至451.92亿元,占财政支出比重为40%;发展至2006年,该项支出为4390.38亿元,占财政支出份额虽已下降,但仍有11%。相比之下,代表福利水平的社会保障支出和科教文卫支出所占份额在很长时期内增长缓慢。

从财政管理上看,是否成长为预算国家是区分传统财政与现代财政的关键点,据此判断,2000年之前我国财政类似于“前预算模式”:一方面,国家财政是碎片化和分散化的,在政府内部缺乏有效的行政控制;另一方面,为使政府行政具有较高灵活性,国家财政倾向于牺牲立法机构的监督^[4]。在经历部门预算和国库集中支付制度等改革后,我国财政才形成基本的预算能力。

当然,经过近几年财政学界的讨论,现代财政的“现代”涵义已被放大。概括来说,所谓现代财政,就是基于国际视角看待中国面临的现实问题,力图通过提升以财政为核心的国家(中央)组织动员能力,来实现中国特色社会主义新时代目标。

总结上述变化,中国财政从传统走向现代的意义在于:第一,明确财政是国家治理基础和重要支柱。正如十八届三中全会所界定的:“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。2017年党的十九大继续沿用这一说法,指出要“加快建立现代财政制度”,这标志着我国财政在历经种种变化后,以国家治理为名再次回归到国家层面;第二,财政改革由部分式改革转入系统性改革。与之前的财政改革不同,2013年后的现代财政改革具有系统性特征,涉及各项子制度的升级与完善,可进一步科学规范财政制度整体运行^[5]。这也使现代财政同时具备了开放财政、公共财政和绩效财政的运行特征,高度概括了我国财政未来发展方向;第三,财政发展由改革实践深化到理论创新。现代财政提出了迫切的理论创新需求,新时代中国面临的现实问题既不同于西方市场经济下的问题,也不同于我国计划经济下的问题,需要全新的财政理论加以诠释和指导,中国财政将在吸收借鉴各种已有财政理论基础上新开符合自身发展规律的财政学。

总体来看,新中国成立之初的财政较为封闭,

与计划经济相配套,致力于解决收入不足问题,从本质上可概括为国家分配型的传统财政。经过70年发展,当前中国财政已面向世界,实现了与社会主义市场经济的对接,致力于解决发展不平衡不充分问题,从方向上可概括为国家治理型的现代财政。如此巨大的发展变化绝非一蹴而就,是贯穿于70年始末的,并将继续演进下去。这就产生了一个很重要的问题,是什么力量驱动中国财政在70年里一直处于发展变化中。

三、70年中国财政发展变化的驱动力

笔者以为,内外两条线错综交织,是70年来推动中国财政实践发展的动力所在。具体来讲,外线就是对外获得认同,其核心是中美关系^⑤;内线就是对内谋求发展,其核心是央地财政关系。

(一)中美关系变化下的中国财政发展

新中国在改革开放前的孤立状态与美国有很大关系,新中国在世界范围内引入资本、技术和管理方式以提高效率则是在1979年中美正式建交后。因此,中美关系成为中国获得认同、融入世界的关键,而中美关系变化就成为影响中国财政的最主要外部因素。

1. 中美关系变化

依据图1^⑥,结合重要的多边政治经济格局变化节点,可将1950~2017年间的中美关系划分为5个时期:一是1950~1978年的中美中断期。这一时期两国因未正式建交,没有正常经贸往来,反而因朝鲜战争、越南战争,双方GDP增长都较缓慢^[2];二是1979~1989年的中美合作期。这一时期中国GDP增长率出现多周期波动,美国GDP增长率也出现多周期波动,且中美均在1984年出现增长率波峰;三是1989~2001年的美国占优期。这一时期双方增长率是反向而行,中国GDP增长率自1992年达到高点后下行,美国GDP增长率在1991年后进入上升期;四是2001~2009年的美国衰退期。这一时期中美双方GDP增长率依然是反向而行,美国GDP增长率在2004年后开始下行,2009年出

现-2.78%的增长率波谷。与此相反,中国则出现了高速增长,自 2003 年后实现双位数增长;五是 2009~2017 年的中美制衡期。这一时期双方 GDP 增长率还是反向而行,美国经济有所复苏,中国 GDP 增长率下行。

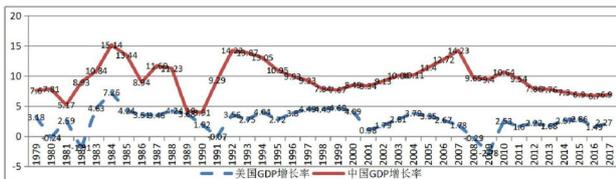


图 1 1979~2017 年中美 GDP 增长率对比图

2. 中美关系变化对中国财政发展的影响

中美关系变化对中国财政的影响需分两个阶段来看,第一个阶段是 1950~1978 年,第二个阶段是 1979~2017 年。

1950~1978 年,中美关系变化对我国财政产生的影响可通过该阶段国防支出占财政支出比重加以观察。具体来说,1950~1953 年朝鲜战争期间,我国国防支出占比居高不下,平均比重为 38%,之后国防支出占比逐年下降,1960 年达到这一时期最低值 9%。但在 1965~1969 年越南战争期间,我国国防支出占比再次明显上升,平均比重为 21%,显示出两次战争冲突给我国财政带来的沉重压力。

1979~2017 年,中美关系变化对我国财政产生的影响可通过我国财政赤字率在该阶段内 4 个时期的变化趋势加以观察,见图 2。

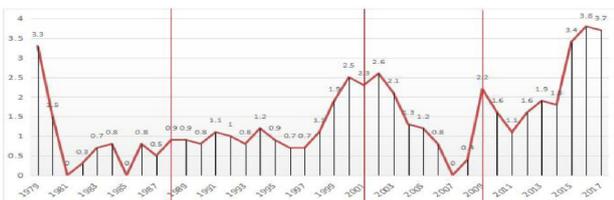


图 2 1979~2017 年我国财政赤字率四阶段变化图

1979~1989 年中美合作期间,我国财政赤字率总体变化趋势是下降的,在 1981 年和 1985 年还出现了少有的财政盈余。这反映出中美建交及关系改善极大纾解了我国外部发展环境,为我国推行放权让利的低税负政策和承包经营的宽松经济政策创造了条件。我国政府干预的减少和军事压力的降

低,促成财政收入占 GDP 比重一降再降,但财政运行整体平稳。

1989~2001 年美国占优期间,我国财政赤字率出现明显爬升,财政运行压力加大。压力主要来自 3 方面:一是 20 世纪 90 年代初以美国为首的西方发达国家制裁需要外交解困;二是美国在海湾战争的军事表现以及对 1995~1996 年台海危机的干预凸显了我国军事力量的薄弱,加强国防建设刻不容缓;三是 1997 年亚洲金融危机期间,西方资本的投机性加大了我国的应对难度和成本。很显然,这 3 方面都与中美关系的变化直接相关,这迫使我国不得不重新考虑放权让利的低税负政策,以改变财政收入占 GDP 比重一降再降的变化趋势,为迎接挑战提供财力保障。

2001~2009 年美国衰退期间,我国财政赤字率出现明显下降,在 2007 年再次出现财政盈余,财政运行状况有所改善,这与美国财政状况的恶化形成了反差。在此期间,美国受两场战争和次贷危机拖累,联邦政府财政从 2001 年的财政盈余变化为 2009 年 9.8% 的高赤字率。也是在 2008 年,中国首次成为美国第一债权国,外部压力的减轻为我国中央政府凭借充足财力加强宏观调控奠定了基础。

2009~2017 年中美制衡期间,我国财政赤字率再次出现明显爬升,且爬升速度快于 1989~2001 年,财政运行压力颇大,这与美国单边推行“美国优先”战略直接相关。一方面,美国通过南海危机、钓鱼岛危机等事端,持续增强针对我国的周边军事部署,使我国不得不提升国防标准以确保安全;另一方面,美国通过贸易战等手段^[13],为我国转型升级制造障碍,我国财政将不得不承受更大压力。

因此,中美关系确实会对我国财政实践发展产生影响,当中美关系发展顺利时,我国外部压力减轻,财政运行趋向改善;当中美关系发展不顺利,我国外部压力陡增,财政运行趋向恶化。而且,随着我国开放度越来越大,这种影响也變得越来越大,进而驱动我国财政进行相应调整。

(二) 央地财政关系变化下的财政发展

中美关系变化并不能完全解释 70 年来中国财政的发展变化,如 1989 年后我国财政运行压力就

已加大,但有财权集中性质的分税制改革发生在1994年,期间有近5年的反应时滞,这与驱动财政发展的内线有关,其关键就是央地财政关系。

1. 央地财政关系变化

我国央地财政关系变化情况可通过比较央地间财政收入配比和财政支出配比情况具体分析,分别见图3和图4。



图3 央地财政收入配比变化趋势图



图4 央地财政支出配比变化趋势图

如图3所示,我国央地间财政收入配比变化大致可分为6个阶段:一是1953~1958年央地占比不变阶段。该阶段央地财政收入占比变化不大,但从平均占比上看,78.4%的中央财政收入占比远高于21.6%的地方财政收入;二是1959~1975年中央占比下降阶段。该阶段中央财政收入占比出现急剧下降,由1958年的80.4%降至1959年的24.4%,使央地间财力配置出现反转,地方财政收入以平均75.8%的占比远高于24.2%的中央财政收入;三是1976~1984年中央占比上升阶段。该阶段中央财政收入占比由1976年的12.7%升至1984年的40.5%,上升速度非常快,但从平均占比上看,央地间财力配置关系基本未变;四是1985~1993年中央占比下降阶段。该阶段中央财政收入占比又反向下行,使央地间财力配置关系依然保持地方远高于中央的格局;五是1994~2010年中央占比反超阶段。1994年,中央财政收入占比为55.7%,超过地方财政收入占比,财力配置开始向中央倾斜。期间虽有

1996~1998年间的反复,但从平均占比上看,52.5%的中央财政收入略高于地方财政收入;六是2011~2017年地方占比反超阶段。2011年,中央财政收入占比为49.4%,再次低于地方财政收入占比,之后延续这一格局。不过,从平均占比上看,该阶段中央财政收入占比为46.8%,虽低于地方财政收入占比,但与1959~1993年相比,中央财力得到明显改善。综合来看,央地间财力配置关系以1958年、1993年为两个节点:1953~1958年期间,中央财力远超地方财力;1959~1993年期间,地方财力远超中央财力;1994~2017年期间,地方财力与中央财力围绕50%的中值呈现胶着状态。

如图4所示,我国央地间财政支出配比变化也有6个阶段:一是1953~1957年央地占比不变阶段。该阶段央地财政支出占比变化不大,但从平均占比上看,73.4%的中央财政支出占比远高于26.6%的地方财政支出;二是1958~1961年地方占比反超阶段。该阶段中央财政支出占比下降,使央地间事权配置出现反转,地方财政支出以平均55.4%的占比高于44.6%的中央财政支出占比;三是1962~1974年中央占比反超阶段。该阶段中央财政支出占比由1961年的45%升至1962年的61.6%,中央财政支出平均占比也反超至58.9%;四是1975~1978年地方占比反超阶段。该阶段中央财政支出占比小幅下降,使地方财政支出以平均52.3%的占比再次反超中央财政支出占比;五是1979~1984年中央占比反超阶段。该阶段中央财政支出平均占比为53.3%,再次反超地方财政支出占比;六是1985~2017年地方占比反超阶段。该阶段中央财政支出占比由1985年的39.7%一路下行至2017年的14.7%,期间虽有反复,但从平均占比上看,该阶段中央财政支出占比为26.3%,远低于地方财政支出占比。综合来看,央地间事权配置关系以1957年、1984年为两个节点:1953~1957年期间,中央承担事权远超地方;1958~1984年期间,地方事权与中央事权围绕50%的中值呈现胶着状态;1985~2017年期间,地方承担事权远超中央。

再将央地间财政收入配比变化和财政支出配比变化结合起来看,可将70年间我国央地财政关系划分为4个时期:(1)1953~1957年的中央财政略

优期。该时期中央政府以平均78%的财政收入承担着平均73.4%的财政支出,地方政府则以平均22%的财政收入承担着平均26.6%的财政支出,中央财政运行略为宽松;(2)1958~1984年的中央财政恶化期。该时期中央政府以平均26.3%的财政收入承担着平均53.9%的财政支出,地方政府则以平均73.7%的财政收入承担着平均46.1%的财政支出,相比较而言,中央财政运行困难,处于恶化期;(3)1985~1993年的央地财政均衡期。该时期中央政府以平均31.8%的财政收入承担着平均33.9%的财政支出,地方政府则以平均68.2%的财政收入承担着平均66.1%的财政支出,央地财政均表现为收支基本相抵,且中央与地方配置比例约为3:7;(4)1994~2017年的地方财政恶化期。该时期中央政府以平均50.8%的财政收入承担着平均23.5%的财政支出,地方政府则以平均49.2%的财政收入承担着平均76.5%的财政支出,相比之下,地方财政运行困难,处于恶化期。

2. 央地财政关系变化对中国财政发展的影响

1953~1957年为新中国第一个五年计划期,也是社会主义改造的关键期,这要求中央财政必须掌握绝对的财政资源。在1956年社会主义改造基本完成后,如何调动地方积极性以加快经济建设步伐,就成为中央政府亟待解决的问题。为此,中央财政在1958年下放事权,又在1959年下放财权,使地方财政在之后的27年里获得操作空间,但中央财政因此而承受了巨大压力。

1959年,中央政府以118.78亿元的财政收入承担249.34亿元的财政支出;1977年,中央政府以113.85亿元的财政收入承担393.7亿元的财政支出。为了缩小两个数据间的差距,在封闭财政和国有企业效率低下的制约条件下,中央政府采用的主要手段就是频繁调整财政体制。1959年后,我国财政体制先后经历5次变革,但收效甚微。

1978年的改革开放是一个重要契机,财政由封闭走向开放,中国可以在开放背景下提高经济效率,改善中央财政状况的努力亦通过1984年的财政改革取得稳定成果:一方面,工商税制改革改变了财政收入结构,也改变了1979~1984年间中央财政收入单增长局面;另一方面,对1980年的包干制

进行调整,使中央财政支出占全部财政支出比例由1984年的52.5%下降至1985年的39.7%。两个方向上的共同努力,极大缓解了中央财政运行状况。1985年,中央财政收入为769.63亿元,财政支出为795.25亿元,收支基本相抵。

至于1994年分税制改革,也与央地财政关系有关。虽从平均数上看,1985~1993年间中央与地方配置比例约为3:7,且各自财政收支基本相抵,但从变化趋势上看这一时期并不利于中央政府。1985年,地方财政收入1235.19亿元,占比61.6%;1993年,地方财政收入已增至3391.44亿元,占比78%。同年中央财政收入才增至957.51亿元,9年间只增加了187.88亿元,占比更是由1985年的38.4%下行至22%,中央财政支出亦是如此。一个收入不足且较少负责具体事宜的中央政府对任何类型的国家来讲都是不可持续的,故分税制改革是必然的。不过,也正是由于这一时期央地财政较为均衡,才使得分税制改革阻力较大,对1994年之后的财政发展影响巨大。

分税制改革对财政的影响集中在地方层面上,1994~2017年间的地方财政无论是从平均值还是变化趋势上看,都是不利的,这使得地方政府迫切需要财政资金。针对这一问题,规范层面上的应对方案是中央政府在公共财政下构建财政转移支付制度,非规范层面上就是地方政府过度使用收费收入、土地收入和债务收入。随之产生的乱收费、土地财政和地方债等问题不仅开始挤出规范的财政收入,甚至还延伸出财税领域,渗透至经济社会发展的方方面面。这也是为什么1994年分税制以后,财政改革不仅没有减少,反而变得越来越细、越来越广的原因,而“民生财政”、“法治财政”、“阳光财政”等各种别名所代表的无非是多角度解决地方财政非规范性发展的具体方法。

发展至2011年,地方财政收入占比在17年后再次反超中央财政收入占比,反映出央地财政关系变化的复杂性。另外,地方财政支出占比继续放大的变化趋势也反映出中央财政规范性发展与地方财政非规范性发展并存的局面不会消失。从这点来说,2013年提出的现代财政制度在概括中国财政未来发展上要优于公共财政制度,毕竟现代财政可

同时涵盖中央财政的规范性发展和地方财政的非规范性发展,而公共财政更多是在规范性基础上提炼和总结的。

因此,央地财政关系确实会对财政实践发展产生影响,当央地财政达到均衡且中央占比合宜时,财政发展相对平稳;当出现中央占比失衡、中央财政失衡或地方财政失衡3种情况中的任何一种时,都会存在财政改革的需求。若结合我国地方政府在推动经济增长方面发挥的独特作用来看,地方财政失衡将成为长期影响我国财政发展的一般情况。

(三) 内外两条线之间的关联性

至于内外两条线间的关联性,概括来说,就是内线是财政发展的内因,外线是财政发展的外因,外线对内线的冲击越来越明显,而内线涉及的央地财政关系依然厚重。以两条线的时间节点为例,1950~1978年间的中美断交迫使我国以自力更生为原则对央地财政配置关系不断进行调整,1979~1989年间的中美合作为1984年的税制改革和事权调整提供了操作空间,1989年后美国的制裁有利于中国财权集中性质的分税制改革出台,2001~2009年间的美国衰退又为我国地方财政非规范性发展提供了外部环境,而2009年后美国对中国的遏制又坚定了我国建立满足自身发展需要的现代财政制度的决心。但不管外部局势如何变化,财政始终是调动中央和地方两个积极性的关键。

四、新时代中国财政的发展走向

2017年10月,党的十九大指出中国未来发展方向是建设中国特色社会主义新时代,若将新时代的深刻内涵与上文分析的驱动力结合起来看,可以作出如下基本判断:新的时代,要想对外获得广泛认同,就需要集国家之力构建人类命运共同体;要想对内谋求更好发展,就需要集国家之力构建均衡的央地财政关系。基于这种认识,笔者以为,新时代我国财政会继续沿开放财政、公共财政和绩效财政方向发展变化,并尝试构建具有中国特色的现代财政理论。

(一) 中国财政将进一步开放

仔细观察,1979~2017年间两次重要的财政变化都与中美关系不顺有关,即1994年的分税制改革处于1989~2001年的美国占优期、2013年的现代财政制度改革处于2009~2017年的中美制衡期,这充分说明开放财政下,开放既会给财政发展带来风险,也会带来机遇。当前,面对“美国优先”战略引致的发展风险,只有进一步开放才是解决之道^[4]。中国财政应以构建“人类命运共同体”为契机,与世界其他国家包括美国加强沟通协调,在履行中国作为联合国和WTO等国际组织成员国义务、将“一带一路”倡议与其他国家发展规划衔接、为特定全球公共风险展开磋商提供财政支持以及协调全球财政政策等方面发挥更加积极的作用,坚持多边协商机制,构建新型全球治理体系。这不仅有利于全球发展,更有利于中国财政自身发展。

(二) 中国财政将坚守公共属性

回顾中国财政从计划到公共的变化,公共财政将财政主体加以扩展,以适应社会主义市场经济体制对财政制度的规范性要求,是这一变化的历史功绩。但经过近20年的发展,公共财政论并没有回答清楚中国公共财政的公共性究竟是什么的问题。对此,十九大报告给出的解答是“以人民为中心,解决不平衡不充分发展问题”。这就要求财政做到:第一,构建“以人民为中心”的财政体制^[5]。以人民为中心,是央地财政共同的出发点,亦是新时代均衡央地财政关系的伦理基础。财政应从制度性安排、配置性保障、阶段性体现、体制性支持与国际性贡献5个方面来实现为人民谋幸福、为民族谋复兴、为世界谋大同的目标;第二,提高中央事权配置比例。中央事权配置比例过低,不仅造成地方财政运行困难,还造成全国性基本公共产品和服务提供严重不足,使不平衡不充分发展成为新的社会主要矛盾。财政应以政府间财政事权和支出责任划分改革为契机,提高中央事权配置比例,以均衡央地财政关系,从而更有利于解决发展不平衡不充分问题;第三,调整税制结构。税制结构的重要性在财政从创收到绩效的变化中体现得非常充分,在新的时代,税制结构依然要进行调整,但调整目标应转向

如何提升全社会的公平正义,这就需要推动税制由间接税为主转向直接税为主^[16]。

(三) 中国财政将统筹创收与绩效

绩效财政的兴起,并不是对之前收入财政的否定,通过放权让利以刺激地方专注经济增长是改革开放以来必然的历史选择,但新时代中国面临的是更为艰巨的“经济增长+结构调整”的双重任务。正如 Helmut 所言:“中国面临‘再平衡’的艰巨任务,这里的再平衡是说纠正工业化过程中积累的经济与社会不平衡……因此,面对当前再平衡背景下的增长放缓,中国政府必须支持必要的经济社会转型,通过更多关注结构性和制度性改革来实施消费型、内向型和创新驱动型增长战略,以在未来几十年内成功完成向发达高收入国家的转型”^[17]。这意味着,中国财政将统筹创收与绩效,既通过收入财政以保持财政对宏观经济增长的支持,又通过绩效财政以实现财政对经济社会转型的支持,从而完成向发达高收入国家的转型。这就要求财政做到:第一,规范财政收入体系。财政应明确各种类型财政收入都是不可或缺的,重要的不是哪种类型财政收入更好,而是各种类型财政收入都需纳入预算管理,以确保央地财政均规范化发展。第二,多目标考核财政工作。对各级财政工作好坏的考核,应借鉴绩效考核经验,实施多目标考核。须知,把财政工作着眼点从经济领域提升至全领域,是财政支持经济社会转型的前提。第三,多方联动实施预算绩效管理。财政应联合人大、审计的力量共同实施预算绩效管理,这既能保障预算绩效管理结果得到应用,也能保障预算绩效管理过程客观和公正。当然,从长远看,多方联动还能帮助绩效财政将实施重点逐渐移至结构调整上,而不是简单地控制支出规模。第四,强调效率与公平并重。如前所述,收入财政隶属经济领域,其价值判断标准是效率;绩效财政隶属政治领域,其价值判断标准是公平。将创收与绩效统筹起来,就是从财政角度强调效率与公平并重,而这必将有利于均衡央地财政关系,使中央对公平的要求与地方对效率的追求更好统合在一起。

(四) 中国财政将走向理论自信

最终,集合了开放财政、公共财政与绩效财政的现代财政,将成为新时代中国财政发展中的一个宏大命题。它的内涵与外延如何界定,现代财政职能又该如何概括,现代财政制度的构建要素包括哪些以及相互间关系是怎样的,等等,都需要从理论上加以清晰认识。但是现代财政理论的形成与发展^[18],既不同于国家分配论对苏联计划财政理论的借鉴,也不同于公共财政论对西方公共财政理论的借鉴,而是要在吸收借鉴各种已有财政理论的基础上进行创新。也就是说,新时代中国财政需要的是符合当前中国实践和自身发展规律的现代财政理论,它是一门全新的中国特色财政学。我们必须要有这个信心,即“建立在科学认识现代财政运行规律基础上的中国特色财政学,不仅将推动中国财政改革发展进程、提高国家治理现代化水平,而且将引领世界财政学的创新发展”^[19]。

注:

- ① 本文中财政收支指一般性公共预算收支,相关数据来源于《中国财政年鉴 2018》、《中国统计年鉴 2018》、《中国统计年鉴 2000》和《2019 年国民经济和社会发展统计公报》。
- ② 有些学者认为当前财政的本质是“国家治理”,这点还需商榷,但可以肯定的是,中国现代财政的发展是要有利于实现良好的国家治理,其方向指向的是国家治理。
- ③ 2001~2011 年,我国财政收入年均增长 20.6%,比 70 年年均增长率高了近 7 个百分点。
- ④ “一五”至“五五”期间的财政收入平均增长率分别为:11.98%(1953~1957 年)、4.26%(1958~1962 年)、10.16%(1966~1970 年)、4.32%(1971~1975 年)和 7.94%(1976~1980 年)。
- ⑤ 新中国早期财政还深受苏联影响,但纵观 70 年世界政治经济格局,美国在更长时期内发挥了主导作用,对中国经济社会发展影响更大,故本文将中美关系确定为外部影响力量的核心。
- ⑥ 美国数据来源:新浪财经(https://finance.sina.com.cn/worldmac/nation_US.shtml)和《Historical Budget date of USA》。

参考文献:

- [1] 杨志勇.中国财政 70 年:建立现代财政制度[J].China Economist,2019,(1):66-93.

- [2] 刘尚希,傅志华等.中国改革开放的财政逻辑:1978-2018 [M].北京:人民出版社,2018.
- [3] 王庆.战略调整背景下财政学科属性之争及其启示[J].当代财经,2017,(9):24-33.
- [4] Richard M.Bird.Are global taxes feasible?[J].International Tax and Public Finance,2018,25(5):1372-1400.
- [5] 孙文学.中国财政思想史[M].上海:上海交通大学出版社,2008.705.
- [6] 张馨,刘晔.新中国成立60年中国财政学科发展的总结与回顾[A].高培勇,杨之刚,马珺.中国财政经济理论前沿(6)[C].北京:社会科学文献出版社,2011.29-40.
- [7] 高培勇,张文斌,王宁.中国公共财政建设报告2014:(全国版)[M].北京:社会科学文献出版社,2014.8-25.
- [8] 周雪光.从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索[J].开放时代,2014,(4):108-132.
- [9] 刘守刚.中国财政史十六讲:基于财政政治学的历史重撰[M].上海:复旦大学出版社,2017.
- [10] 齐天翔,陈瑞.经济增长、房价水平与地方债规模[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2016,(4):77-82.
- [11] Ma Jun.If you can not budget,how can you govern?—A study of China's state capacity[J].Public Administration and development,2009,(29):9-20.
- [12] (英)安格斯·麦迪森.世界经济千年统计[M].伍晓鹰,施发启译.北京:北京大学出版社,2009.268.
- [13] 邢瑞利,谭树林.美国国内关于中美贸易战论争的焦点与实质[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2018,(6):83-92.
- [14] 王庆.论我国现代财政制度的建立——基于现代性视角分析[J].求实,2016,(2):49-58.
- [15] 邓力平.人民财政:共和国财政的本质属性与时代内涵[J].财政研究,2019,(8):3-12.
- [16] 岳树民,尹磊.基于税收能力视角的中国税制改革[J].中国人民大学学报,2015,(6):2-9.
- [17] Helmut Wagner.The Building up of New Imbalances in China:the Dilemma with rebalancing [J].International Economics and Economics Policy,2017,14(4):701-722.
- [18] 马海涛,白彦锋,岳童.新中国成立七十年来我国财政理论的演变与发展[J].财政科学,2019,(4):14-24.
- [19] 高培勇.抓住中国特色财政学发展的有利契机[N].人民日报,2017-02-27.

【责任编辑:龚紫钰】

From State Distribution to State Governance: the Driving Force and Internal Logic of China's Fiscal Practice in the Past 70 Years

WANG Qing, LIU Sha-sha

(Quantitative Analysis and Research Center of Gansu Economic Development, Lanzhou University of Finance and Economics, Lanzhou, Gansu, 730020)

Abstract: Since the founding of new China, China's fiscal system has been undergoing reform and change. To sum up, in the early days of the People's Republic of China, China's fiscal system was relatively closed, in line with the planned economy, and focused on insufficient revenue. It was essentially a traditional fiscal system characterized with state distribution. After 70 years of development, China's current fiscal system is open to the world, has integrated with the socialist market economy, and is committed to addressing the problem of unbalanced and inadequate development. In terms of direction, it can be generalized as modern fiscal system of state governance. As for the driving force for China's fiscal change, the relation between the central and governments and the Sino-US relation and its influence on both sides are the two key factors. They promoted the circular upgrade of China's fiscal system from state distribution to state governance in 70 years. In the new era of socialism with Chinese characteristics, in order to seek better development at home and gain wide recognition abroad, we should make sure that China's fiscal system will continue to open up, maintain its public attributes, exercise overall coordination over revenue and performance, and work to build a modern fiscal theory with Chinese characteristics.

Key words: state distribution; state governance; modern fiscal practice; fiscal relation between the central and local governments; Sino-US relations