

1978—1993年中央和地方财政关系考察

刘晓泉 刘方玮

【摘要】1978—1993年央地财政关系处在由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的特殊历史背景下。新旧体制转换期的央地财政关系大致历经三个阶段：1978—1984年“分灶吃饭、各负其责”；1985—1987年“权责结合、自求收支平衡”；1988—1993年“包盈包亏、自行负责”。央地财政关系的探索为经济体制改革打开了突破口，充分调动了地方财政的积极性，实现了由收放财权向合理划分央地财政事权的转变；但同时央地财政关系在探索中也出现了一定程度的“放权过大”、致使中央财政占比下降等困境，成为后续分税制改革的直接诱因。对1978—1993年央地财政关系的历史考察，为进一步深化新时代央地财政关系改革、现代财政制度建设乃至国家治理现代化提供了重要经验与启示。

【关键词】中央；地方；财政关系；经济体制

【作者简介】刘晓泉，历史学博士，教授，江西财经大学马克思主义学院；刘方玮，博士研究生，江西财经大学马克思主义学院(330013)。

【原文出处】《当代中国史研究》(京)，2023.6.49～63

【基金项目】本文为国家社会科学基金一般项目“新中国成立以来中央和地方财政关系的历史演进及其经验研究”(20BDJ059)的阶段性研究成果。

1978—1993年中央和地方财政关系(以下简称央地财政关系)改革是在打破传统计划经济体制、向社会主义市场经济体制迈进之际进行的，在我国改革开放进程中具有重要的历史地位和作用。学界予以了较多关注，最初是为更好推动央地财政关系改革实践^①，而后又为推行分税制做基础研究^②。新世纪以来，学界主要将其作为央地财政关系的宏观历史演进进行概述^③，抑或是从正确处理中央与地方关系、财政体制变迁、现代国家治理等视角进行研究^④。但对这一时期央地财政关系如何突破传统财权“放乱收死”循环路径，实现由“统”向“分”、“利”变为“税”、“包干”走向“分税”，尚有较大研究空间。本文拟从历史背景、演变轨迹、成效与困境着手，细致呈现破旧立新之际的央地财政关系。

一、1978—1993年央地财政关系探索的历史背景

1978—1993年央地财政关系改革是在面临中央财政的实际困境、财权“放乱收死”的路径循环、传统

计划经济体制的束缚等特殊历史背景下进行的。

(一)中央财政难以为继是改革央地财政关系的直接原因

为解决民生问题，中央财政负担沉重。改革开放之初，城乡居民生活水平停滞不前，住宅、文教卫生、城市公用事业等基本建设投资占比不及“一五”计划时期水平。^⑤“一九七八年全国平均每人占有的粮食大体上还只相当于一九五七年，全国农业人口平均每人全年的收入只有七十多元，有近四分之一的生产队社员收入在五十元以下，平均每个生产大队的集体积累不到一万元，有的地方甚至不能维持简单再生产”。^⑥当陈云在一份内参上看到“延安还有不少群众靠讨饭过活”时，痛心道：“建国快三十年了，现在还有讨饭的，怎么行呢？要放松一头，不能让农民喘不过气来。如果老是不解决这个问题，恐怕农民就会造反，支部书记会带队进城要饭。”^⑦对此，陈云在中共中央政治局会议上指出：“过去十年欠了

帐。‘骨头’和‘肉’，‘骨头’搞起来了，‘肉’欠了帐。”^⑧

为偿还历史欠账，中央通过提高粮食统购价格、农副产品收购价格，调低农副产品征购基数，减免部分农村税收，降低农用工业品成本，给予消费者适当补贴，缓解就业压力，增加职工工资等方式，用两三年时间不断改善、稳步提高城乡居民生活水平。但这些政策的施行势必会增加国家的财政支出。时任中共中央副主席、国务院副总理的李先念在1979年12月的全国计划会议上指出：“今年、明年、后年这三年用于这几方面的开支，累计将达到六百亿元左右。也就是说，按照这几年生产的发展速度，三年新增加的财政收入差不多都用在上述几个方面了”。^⑨

央地财政收入比例失衡，中央财力严重弱化。受“文化大革命”影响，中央财政所掌控的财力本就薄弱，又因弥补历史欠账，致使财政支出压力陡增。1977—1979年，全国财政收支情况是：1977年收入874.46亿元、支出843.53亿元；1978年收入1132.36亿元、支出1122.09亿元；1979年收入1146.38亿元、支出1281.79亿元。^⑩三年间全国财政收入增速较慢，支出增速较快，收支大致平衡。但略微平衡的表象中却隐藏着中央财政危机：1977—1979年，中央财政收入分别占全国财政收入的13%、15.5%、20.2%，中央财政赤字分别为279.85亿元、356.35亿元、423.74亿元。^⑪此时“中央财政历年的结余早已用光，不仅欠地方的钱没有还，还向银行透了支”^⑫。由于中央财政占比较低、赤字日益扩大，央地财政关系亟须调整。

(二)破解“放乱收死”的传统央地财政关系是改革央地财政关系的重要原因

中央财政的捉襟见肘，迫使党和政府更加深入思考以央地财政关系为核心内容的财政体制改革与创新。若以央地积极性为视角，1949—1977年间财政体制变动如下：1949—1950年实行高度集中的统收统支财政体制，难以调动地方积极性；1951—1957年实行“划分收支、分级管理”，对地方激励效用一般；1958年实行“以收定支”，调整分类分成办法，对地方激励效用较强；1959—1960年采用“收支下放、计划包干、地区调剂、总额分成”方法，对地方激励效用较强；1961—1964年上收财权，实行“收支下放、地区调

剂、总额分成、一年一变”办法，对地方激励效用仍较弱；1965—1966年采用总额分成加小部分固定收入，后于1967年取消小部分固定收入，实行总额分成；1968年实行“收支两条线”，地方收入全部上缴，支出由中央分配，影响地方积极性的发挥；1969—1970年实行收支挂钩、总额分成办法，对地方激励效用有限；1971—1973年采用“定收定支、收支包干、保证上交(或差额补贴)、结余留用、一定一年”形式，对地方激励效用较强；1974—1975年实行“收入按固定比例留成、超收另定分成比例、支出按指标包干”的办法，较总额分成激励效用强，但又不如收支包干效用明显；1976—1977年又启用“定收定支、收支挂钩、总额分成、一年一变”的办法，对地方激励效用较弱。^⑬

综上，改革开放前央地财政关系的调整主要以财权收放为核心，重在财政收支分割。这种收放虽短暂地适应了经济社会发展的需要，但却显示出央地财政关系极不稳定。当中央对地方“收权”时，地方财政灵活不足，削弱了地方财政积极性；当中央对地方“放权”时，对地方激励性强，却又容易造成地方生产无序及混乱，进而加速了下一次中央“收权”的到来，从而陷入收放循环。经济学家薛暮桥对此总结到：“历史上我们常常有收和放的争论，大家的经验是‘一收就死，一放就乱，乱了就收，死了就放’，好象很难找到一条出路”。^⑭“放乱收死”的实践表明传统央地财政关系调整之路难以持续。财权收放仅是央地财权量的转移，本质上并未突破体制的束缚。但每一次央地财政关系的变动，都使得财政体制、“条条”与“块块”之间及其他管理体制随之调整，最终由表及里，走向更深层次的体制机制创新。

(三)经济体制由计划向市场转轨是改革央地财政关系的根本原因

新中国成立之初，我国实行以高度集中为主要特征的计划经济体制，与之相适应的财政管理体制为中央财政集中下的统收统支，各项资源的管控调配由中央根据计划统一安排、负责，各项事业和财务从计划到标准定额都由中央一统到底，如“买酱油的钱不能买醋”^⑮，地方服从分配安排。财政制度统一有余，但变通不足，地方普遍感觉机动性较小、灵活性不够、积极性欠缺。毛泽东在《论十大关系》中指

出这种体制在央地关系上的缺陷:“我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有”^⑧。由此开始了中央对地方财权收放的实践,并且一直探寻央地财权收放的最佳平衡点。但计划经济体制决定了财政体制,财政体制又决定了央地财政关系。无论如何探求央地财权的黄金分割点,仍是仅从表面的量进行切分,并未从根本上突破,因而无法走出“放乱收死”的循环。

央地财政关系改革不仅是经济体制改革的主要内容之一,而且成为经济体制改革的先手和重要助力。中共中央及时总结新中国成立以来正反两方面的经验,认为“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”^⑨,要求经济体制改革必须打破计划经济体制传统,摸索更符合中国经济发展实际,更能有效激发活力、创造力的经济体制。经济体制改革牵一发而动全身,1979年4月,中央决定“以财政作为突破口,先从财政体制改起”。^⑩央地财政关系的改革与创新遂成为财政体制改革的关键点、经济体制改革的突破点、新时期改革的发力点,肩负着破除旧有思想藩篱、打破既有僵化管理体制、于经济实践中探索新经济管理体制的重任,承担着促进经济社会发展、提升国家治理能力、实现中国式现代化的历史使命。

二、1978—1993年央地财政关系探索的基本轨迹

1978—1993年间央地财政关系改革的历程大致可梳理为:1978—1984年“分灶吃饭、各负其责”;1985—1987年“权责结合、自求收支平衡”;1988—1993年“包盈包亏、自行负责”三个阶段。

(一)1978—1984年划分收支、分级包干:“分灶吃饭、各负其责”

党和政府采取渐进式改革,先试点再推广。1978—1979年分别在江苏和四川进行财政体制改革试点工作:江苏试行“收支挂钩、全额分成、比例包干、三年不变”的办法,四川试行“划分收支、分级包干”的办法。^⑪综合权衡下,国务院于1980年2月1日颁布《关于实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定》,提出了实行“划分收支,分级包干”财

政管理体制的原则:“在巩固中央统一领导和统一计划,确保中央必不可少的开支前提下,明确各级财政的权利和责任,作到权责结合,各行其职,各负其责”。规定“按照经济管理体制规定的隶属关系,明确划分央地财政收支范围”;地方财政收支的包干基数以1979年财政收支预计执行数为基础,经适当调整后,计算确定;原则上五年不变,地方多收了可以多支出。^⑫另规定,广东实行“划分收支、定额上交”,福建实行“划分收支、定额补助”,京津沪实行“收支挂钩、总额分成、一年一定”,江苏继续推行固定比例包干,民族自治区则实行民族自治地方的财政管理体制,其余省市均实行“划分收支、分级包干”。^⑬

“划分收支、分级包干”将过去“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”,“一年一定”改为“一定五年不变”,“总额分成”改为“分类分成”。在扩大地方财权、增强地方财政自主能力、激励地方财政增收基础上,增加国家财政收入、增强国民经济实力,进而渐次带动计划、基建、物资、企事业等其他管理体制的改革,有力推动了计划经济管理体制的全面改革。“划分收支、分级包干”办法虽然有效地调动了地方发展经济的积极性,但强化了地方“本位主义”倾向,削弱了中央财政对地方财政的制约力,中央财力分散现象初露端倪。

1981年2月25日,时任国务院副总理兼国家计划委员会主任姚依林在第五届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上提出:“中央财政还有八十亿元左右赤字,而不少地方财政有结余,要求地方节约开支八十亿元左右,借给中央使用”。^⑭自此中央向地方借款时有发生。更重要的是,《关于实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定》对支出任务的分配并未做出明确规定,使得放权让利下支出责任缺失。9月,联邦德国最高顾问委员会委员古托夫斯基在对我国经济改革和财政金融提出的咨询意见中就指出:“中国当前在中央和省一级实行收入分成是合理的,各省都清楚自己要交多少,能分多少。问题是支出的分配和任务的分配”。^⑮

为进一步处理好央地财政关系,1982年12月4日,国务院发布《关于改进“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》。1983年、1984年,中共中央、国务院又在国营工业、交通、商业等企业分两步推进

“利改税”^③,实现“中央与地方在分配关系上的重大变革”^④,为下一步以税收作为调整央地财政关系的主要手段奠定基础。

(二)1985—1987年划分税种、核定收支、分级包干:“权责结合、自求收支平衡”

1984年10月20日,中共十二届三中全会提出建立“有计划的商品经济”新目标,要求“在改革价格体系的同时,还要进一步完善税收制度,改革财政体制和金融体制”。^⑤根据会议精神,国务院“在总结现行财政管理体制经验的基础上,存利去弊,扬长避短”,于1985年3月21日发布《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定》(以下简称“分税包干”),“进一步明确各级财政的权利和责任,做到权责结合,充分发挥中央和地方两个积极性”。^⑥“分税包干”更注重权利与责任的结合,进一步在财政责任、财政权力、财政利益方面进行有益探索。

“分税包干”规定,以第二步“利改税”后的税种设置划分中央财政固定收入、地方财政固定收入、中央和地方财政共享收入,但仍旧按隶属关系划分中央财政支出和地方财政支出,明确财政收支范围,且一定五年不变,地方多收入可以多支出,少收入就要少支出,自求收支平衡。^⑦同时,考虑到经济体制改革变化因素较多,中央允许1985年、1986年地方实行总额分成以向“分税包干”过渡,向地方让利。因此,全国有17个省市实行总额分成财政体制,6个省实行定额补助办法,黑龙江实行定额上缴办法,广东、福建继续实行财政大包干办法,对民族自治区和视同民族地区待遇的省,在五年内继续实行每年递增10%的办法。^⑧

“分税包干”初步建立了以税种划分央地收入的雏形,突破了传统财政体制下央地“分成制”,促使央地财政由“分成”向“分税”转变,由利税并重转向以税为主。“分税包干”进一步加速推进地方分级财政的建立。“分灶吃饭”虽自1980年开始实施,但省以下政府间财政关系并未及时推广。如武汉对各区县的财政体制“基本上是‘统收统支,收支两条线’的办法,实行‘收入全部上缴、支出核定下拨、超收奖励、结余留用、一年一定’的管理体制”;“分税包干”出台后,武汉比照中央对省办法,对各区县实行“分税包干”。^⑨

“分税包干”后,国家财政收入增幅、增速实现质的飞跃。1986年3月26日,时任国务委员兼财政部部长王丙乾在六届全国人大四次会议所做的报告中指出:“多年来,我国财政收入始终徘徊在一千亿元左右,一般每年只能增收五六十亿元。从1983年起,财政收入开始稳定增长,1983年和1984年,国内财政收入分别比上年增加127亿元和255亿元,1985年又比上年增加362亿元,增长24.7%”。^⑩因1985年财政收入大幅增加,财政支出亦随之大量增长,1986年、1987年的财政支出继续保持上升势头,严重影响了财政收支平衡,且“两个比重”^⑪持续降低,中央财政控制力不断减弱;“分税包干”下“鞭打快牛”现象愈加明显,一些收入较多、上交比例较大的地区积极性开始下降;又受央地事权划分、税制建立进程、价格体系等影响,未能从根本上建立起名实完全相符的“以税种核定收支”机制。

(三)1988—1993年多种包干办法并行:“包盈包亏、自行负责”

“分税包干”显示了央地财政关系由“分成”向“分税”转变的重要趋势。但因价格体系、税收制度等尚不完备,中央认为应继续完善包干办法,以实现向分税制过渡。1988年7月12日,国务院决定对收入上交较多的江苏等13个省市,实行财政包干、一定三年不变的办法。^⑫其后为了进一步稳定央地财政关系,改进包干办法,7月28日,国务院发布《关于地方实行财政包干办法的决定》,明确各省市自治区所实行的包干方式、包干基数或包干比例,要求各地区保证收支平衡,包盈和包亏都由地方政府自行负责,地方在预算执行中遇到的问题,除特大自然灾害可由中央适当补助外,亦应由地方自己解决。^⑬

1988—1993年,全国各地分别实行六种形式的包干办法,整体上更有利于地方。其中,收入递增包干办法的关键在于确定递增率,中央承担风险更大,对地方激励效用较强;总额分成则更有利于中央而不利于地方;总额分成加增长分成既鼓励地方多收多留,又适当集中资金,适应性较强,对地方激励效用为中等;上解额递增包干与收入递增包干类似,关键在于确定递增数,更有利于地方而非中央;定额上解与定额补助办法对地方而言风险最小,但不宜广泛

推行和长时间使用。^⑤与1980年、1985年相比,1988年实行的是全面彻底的财政大包干。从出台背景来看,此时的经济体制改革较之前更加深入,但面临着通货膨胀、价格闯关等严峻经济形势,旧的经济体制虽已突破,新的经济体制尚未确立主导地位;从承担作用来看,此时大包干已由改革先锋转为稳定器,是向分税制过渡的暂时安排;从包干内容来看,不同省份的不同包干形式及相应的包干数字、比例,将央地间的分配变成了“硬决定”,一定三年不变;从包干要求来看,中央实行最为严厉的财政制度与纪律^⑥,对地方财政进行“硬约束”。

大包干进一步强化了地方经济发展与财政收入的联系。但是,地方为追求各自经济利益,削弱了经济横向联系,阻碍了全国统一市场的建立,使得经济过热、通货膨胀等问题更加严峻。随着社会主义市场经济体制的建立,央地财政关系改革迎来关键点。1992年6月,财政部在浙江、辽宁、新疆、天津、武汉、青岛、大连、沈阳、重庆等省市区率先实行分税制财政体制改革^⑦,开启了分税制改革试点。1993年12月15日,在总结前期试点经验及广泛汲取世界其他国家分税制实践经验的基础上,国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》^⑧,央地财政关系进入新时期。

三、1978—1993年央地财政关系探索的成效与困境

1978—1993年央地财政关系改革充分发挥了中央和地方的积极性,推动了社会主义市场经济体制建立,实现了由权责脱节向权责结合的根本转折。但因体制改革的复杂性与艰巨性,央地财政关系走向失衡,央地财政双双陷入困境。

(一)1978—1993年央地财政关系探索的成效

1. 以改革央地财政关系的单向突破带动了经济管理体制改革的全面展开

1978—1993年不仅是探索建立有效央地财政关系的15年,更是破除传统计划经济体制、建立社会主义市场经济体制的重要时期。15年间,央地财政关系由“分灶”“分级”“分成”最终走向“分税”,与“有计划的商品经济”“社会主义市场经济”体制发展历程相辅相成。

经济体制改革与央地财政关系调整相互促进。中共十一届三中全会后,党和政府深刻认识到现行的计划经济管理体制弊端甚多,已到非改不可的地步。1979年4月,李先念在中央工作会议中强调:“在整个经济的管理体制上,总的看来是集中过多,计划搞得过死。”^⑨考虑到财政是经济建设不可或缺的重要角色,当月,中央决定以财政体制作为突破口^⑩,率先突破计划经济体制的束缚,带动计划经济体制整体改革。随着中央与地方“分灶吃饭”,与之相应的企业隶属、工商业、基建外贸等管理体制都开始调整。正如邓小平所说:“财政体制在逐步改变,其他体制也决定了逐步改变的试行办法。”^⑪“有计划的商品经济”提出后,央地财政关系开始实行“分税包干”,将以往按行政隶属划分央地财政收入,转为按税收划分,初步实现了按税种划分央地财政的设想,为下一步分税制的实施积累了重要经验。同时,“分税包干”深入推动了工商税制改革,带动了价格体系改革,进而刺激和培育出体制外的市场机制^⑫,促进经济体制改革进入更深层次。

央地财政关系的改革创新加速推动了社会主义市场经济体制的建立。旧的经济体制影响尚在,新的经济体制尚未完全确立,破旧立新之际,中央于1988年改进包干办法以向分税制过渡。但愈实行,地方包干正效应愈小、负效应愈大,市场化需求愈强烈,彰显着财政包干制度与新生社会主义市场经济发展要求不相吻合,并逐渐阻滞社会主义市场经济体制的建立。1992年,中共十四大宣布建立和完善社会主义市场经济体制目标,央地财政关系也随之走向分税制,^⑬二者相向而行。

2. 激发了地方财政的积极性主动性,并推动了地方治理能力的提升

分级财政原则初见成效,各级财政关系初步稳定。“分灶吃饭”的实行,使得省以下地方财政逐级建立,统一领导下的分级负责得以真正落实。如乡级财政的普遍建立,并从“预算管理方式上把各级财政关系分离和界定下来”^⑭。至此,中央财政与地方财政、省级财政与省以下各级财政初步建立了相互独立的财政体系,为分税制的顺利推行奠定了基础。

地方经济主体意识被唤醒,有效调动了地方发

展财政的积极性和主动性。统收统支财政体制下,央地财政关系呈现出“指令—执行”式单向反馈特征,不利于地方积极性的发挥。其后为更好调动地方积极性,央地财政关系围绕着财权的下放与上收,不断进行调整。改革开放后,总结其历史经验,中共中央认为应更加充分有效地释放地方财政积极性。如邓小平指出:“财政体制,总的来说,我们是比较集中的。有些需要下放的,需要给地方上一些,使地方财权多一点,活动余地大一点……过去我们统得太死,很不利于发展经济”^⑤;陈云亦谈道:“要给各省市一定数量的真正的机动财力。我说的是要真正的,不能有名无实。”^⑥当中央下放部分经济管理权、投资决策权、企业管理权等给地方时,即地方作为行事主体的开始,其利益主体意识被迅速激发出来,加上工作重心转为经济建设,干部考核评价指标与地方经济发展程度高度绑定等,地方政府参与经济发展、增加财政收入的主观能动性得到充分释放,地方经济主体意识渐行完备。地方财政自主权不断扩大,地方财政收入从1978年的956.49亿元增至1993年的3391.44亿元。^⑦

地方政府角色逐渐由“生产保障者”转变为“经营管理者”,并向着“现代化治理者”趋势演进。随着地方发展财政的积极性被充分调动起来,地方政府职能由原先遵从计划、按比例保障生产拓展为资源分配、善用财政工具等促进地方经济发展、提供公共服务。地方经济发展充实了地方财政,地方财政推动地方经济更加高效包容。以财政为基础,地方政府由管理者进一步向治理者转变,进而提升了地方政府的治理能力及水平。地方财政推动地方政府治理能力提升的过程,也是地方财政治理现代化的过程,与改革开放以来中国式现代化的发展趋势相契合。

3. 深化了对财政事权划分在央地财政关系调整中重要作用的认识

划分中央与地方财政责任界限重要性与日俱增。李先念在1979年4月召开的中央工作会议上就曾指出:“中央部门和地方,部门和部门,职责不清,权限不明。”^⑧“分灶吃饭”实行之初即为了将权利与责任相结合。但随着经济发展过程中政府职能渐次扩大,财政职能边界亦不断宽泛;地方作为全局中的

一域无法承担跨区域间合作的职责等,亦不可能将所有的“包袱”甩给中央,只享受权利而无义务;再加上责任划分问题与地方财政自由支配紧密相连。因此,如何科学划分财政责任逐渐成为央地财政关系调整的重要议题。对央地财政责任、财权与财政利益划分的探讨,预示着央地财政关系调整开始从单一财权的“放乱收死”循环中跳脱出来,走向多维度的系统协调。

中央对合理划分央地财政事权的认识日益深刻。1988年2月27日,国务院批准《国家体改委关于一九八八年深化经济体制改革的总体方案》,要求“研究划分中央、地方事权和财权的办法”;3月25日,李鹏在《政府工作报告》中强调要“在统一领导、分级管理、划分事权的基础上,调整各级财政的收支范围,实行不同形式的财政包干制”^⑨,将合理划分央地事权作为大包干实施的前提条件;1990年12月25日,李鹏在《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划建议的说明》中再次强调:“财政体制改革的方向,是在划清中央和地方事权范围的前提下实行分税制。”^⑩地方也意识到财政包干制度中潜藏着财政责任与财权的脱节,如1985年南京市在与他市交流财政体制经验时谈道:“我市的财政体制与市所承担的职责不相适应,责、权、利有些脱节”。^⑪实践表明,央地财政事权合理划分是分税制实施的重要前提。1993年12月15日,分税制的推行即“按照中央与地方政府的事权划分,合理确定各级财政的支出范围”^⑫。自此,合理划分央地财政事权成为央地财政关系调整的重中之重。

(二)1978-1993年央地财政关系探索的困境

1. 央地财政关系探索中的动静失衡

央地财政关系内在稳定性追求与经济体制转轨动态性的冲突。有鉴于改革开放前财政体制的频繁变动,改革开放后央地财政关系调整的出发点之一即是追求稳定。如1980年、1985年都曾规定“一定五年不变”;地方亦希望“把体制固定下来,不要老变,让地方‘六神无主’”^⑬。但随着经济体制改革日益深化,经济社会变革日趋剧烈,产生了主观制度设计追求相对稳定与客观政治经济形势绝对运动之间的冲突,导致央地财政关系的动静失衡。“分级包干”

办法实行后,1981—1984年间中央对“分级包干”不断进行局部微调。1985—1987年“全国17个省级单位仍然与中央实行总额分成的体制”^⑤,分成比例一年一变,“分税包干”名实不符,且“分税包干”仅实行三年,比原定提前两年结束。1988年的大包干虽短暂地适应了经济体制的发展需要,但与社会主义市场经济发展趋势相背离,逐渐产生反作用力,社会主义市场经济发展愈加蓬勃,对包干制的改革意愿越强,央地财政关系内在的动静冲突就越激烈。

对旧体制的依赖与往复加剧了央地财政关系的动静失衡。每当央地财政关系改革迈向新阶段,会出现短暂地向旧体制办法的回调,对回调扬弃后再次向前,这就使得新旧交替下央地财政关系持续动态调整。以总额分成为例。据前述1949—1977年财政体制变动情况整理,可发现总额分成办法实行次数最多。而梳理1978—1993年央地财政关系演变轨迹,不同阶段皆有总额分成的身影。但原总额分成比例一年一变,若继续实施无疑加剧了央地财政关系的不稳定,后将其调整为固定比例分成,希冀于变动中寻求相对“固定”。换言之,对分成办法的扬弃即是央地财政关系调整过程的动态表现,动态性越强,稳定性越弱,动静之间不可避免地走向失衡。

2. 央地财政关系走向拉锯式的反复协商模式

央地财政关系突破传统计划体制中“指令—执行”式单向反馈后,又渐变为双向反复协商模式。随着中央对地方放权让利,地方主体意识觉醒,地方财政积极性、主动性、能动性得到充分释放,财政利害关系密切,致使地方有着强烈的“追逐财政资源变现的意向和冲动”^⑥,地方自利特征^⑦凸显,更加注重自身财政利益得失。其间,央地就包干办法中的基数、比例与范围进行“讨价还价”式的双向协商。如天津市财政局就收支基数与财政部进行了反复的协商^⑧;湖北省希望调减财政收入任务与中央借款数^⑨;上海市与中央总额分成比例的调整^⑩。协商过程中,央地双方根据自身实际,在反复拉锯下暂时形成双方较为认可的比例或基数,如是循环。

拉锯式的反复协商模式加剧了央地财政关系中的随意性、不规范性、不稳定性。地方只要向中央包死基数,保证完成财政任务,即可选择对自己更为有

利的包干办法,最终地方并无常定之法,地方财政亦不可能形成长远的系统规划。“讨价还价”的过程本身就是不规范的一种体现,而在此基础上形成的“口头协议”,是随时可以突破的“软约束”。表面上的“达成一致”虽暂时缓解了央地利益冲突,但事实上却增加了地方之间的不公平感,经济发达省份会有“鞭打快牛”之感,欠发达地区则感觉中央财政补贴力度不足,反过来又加速了下一次协商的到来。至于下一次协商会怎样展开,包干基数、比例等如何确定,又将展开新一轮协商。如此,不断对央地财政关系的稳定性造成冲击。

3. 中央财政与地方财政发展双双出现困难

包干制后期央地财政同时出现赤字。以1985年为界,中央财政经历了从赤字到平衡,而后又赤字扩大过程;地方财政1985年后开始频繁出现财政赤字。尤其是从1988年开始,央地财政同时出现增长乏力。1988年,全国2000多个县中,有一半的县出现财政赤字;一些经济发达省市的财政收入占国民收入比重呈直线下降趋势,并且降幅很大,“如广东下降49.2%,上海下降57.7%,江苏下降58%,都高于同期国家财政下降49.1%的水平”。^⑪“这些年财政累计向银行透支达1398亿元,这个问题已经到了非解决不可的时候了”。^⑫表明包干制对地方激励效用递减,弊端凸显,若不及时调整将会影响整个改革开放的大局。

中央财政汲取能力下降,中央宏观调控能力被削弱。国家财政收入虽从1978年的1132.36亿元增长至1993年的4348.95亿元^⑬,但中央财政占比持续降低引起中央警觉。如1984年2月,邓小平视察上海时就财政问题指出:“现在一个大问题是中央财政收入少,大项目上不去。要恢复到中央掌握百分之七十,地方百分之三十”^⑭;1988年10月15日,李先念对当时央地财政做了一个形象比喻:“改革也好,开放也好,中央手里必须有一把‘米’,才能把‘鸡’叫过来。如果连‘鸡’都叫不过来,中央不掌握经济实力,没有权威,就很难做到集中统一”^⑮;1993年9月,朱镕基指出:“现在中央的财政状况相当紧张,我说个数字,你们就清楚了。广东今年的地方财政收入增加32%,中央在广东的财政收入却下降了11%。中

央财政收入一年一年下降,赤字越来越大。”^⑤1993年中央财政收入占比仅有22%,远远低于世界其他国家水平。^⑥中央财政收入占比太低,导致中央动员、分配社会资源以及宏观调控能力弱化,进而影响国家治理能力的提升。

地方“本位主义”滋生,“诸侯经济”现象日渐突出。包干制下地方之间竞争、比赛愈演愈烈,不断削弱经济横向联系:日益严重的重复建设,造成人力、资源、财政的浪费,产业结构优化遭遇阻碍;扶持、保护本地企业,压制外来企业,破坏市场公平;等等。如1989年7月,河南省政府严肃处理许昌、尉氏、新郑三县不按合同收入,或擅自外地收购,或提高收购价格、降低收购标准等方式破坏收购秩序的行为。^⑦又如,为调和江苏与浙江之间收购价格问题,防止“蚕茧大战”,国务院于1989年5月5日召集两省有关负责领导赴京开会协调;23日,国务院又下发通知规定不得各行其是,违反相关国家规定;6月21日,浙江擅自下发通知蚕茧返利提前兑现,后受到国务院通报批评、罚款等。^⑧地方“本位主义”与社会主义市场经济发展趋势背离,导致“现在这种包干体制是一种不适应市场经济的落后的体制”^⑨,对其更替势在必行。

“改革创新”是央地财政关系永恒不变的主题。1978-1993年央地财政关系以其单向突破实现经济体制改革的全面展开,成功助力经济体制转轨。总结其历史经验,可以为新时代央地财政关系改革、省以下政府间财政关系调整提供有益借鉴。第一,解放思想、实事求是、顺势而为是央地财政关系探索的基本遵循。央地财政关系调整与改革开放所处的历史方位、阶段紧密联系,决定了在改革中要解放思想,把握历史主动,顺势而为,明晰改革目标,推动改革迈向更深层次。第二,以财政责任为前提划分财权是央地财政关系调整的基本要求。改革之初,党和政府敏锐地注意到责任与权利的关系,意识到财政责任是央地财政关系调整的核心内容,始终占据主导地位,这为分税制的推行提供了重要借鉴。而分税制推行中财力与事权不相匹配、财政事权与支出责任划分不清等不足成为新时代构建“权责清晰、财力协调、区域均衡”^⑩的央地财政关系主体内容。

第三,现代化、规范化、制度化、透明化是央地财政关系探索的必然趋势。1978-1993年,央地财政关系处于经济体制改革的过渡时期,缺乏完善的体制机制、法律规范,造就了央地财政关系的随意性。因其随意,无法对其进行规范,因其无法规范,也就无法建立现代财政制度,没有现代财政制度的支撑,又影响到现代化建设的大局。中共十八大以来,央地财政关系持续规范化、法治化、制度化,这将进一步延伸到省以下政府间财政关系调整,并以此为契机,推动财政治理现代化,推进国家治理现代化,进而为中国式现代化的稳步前进提供重要保障。中共二十大提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”^⑪,新时代央地财政关系调整必将在中国式现代化大局中迈向新征程、新阶段。

注释:

①主要研究成果如朱福林等:《对改革财政体制的一些看法》,《经济管理》1979年第5期;兴华:《1977-1978年改进财政体制的新探索》,《财政》1983年第11期;兴华:《1980年开始的财政体制重大改革(上)》,《财政》1983年第12期;兴华:《1980年开始的财政体制重大改革(下)》,《财政》1984年第1期;等等。

②主要研究成果如杨学义等:《十年财政改革的态势分析与深化改革的现实选择》,《经济体制改革》1989年第3期;阎彬:《正确处理中央与地方财政关系的关键——逐步实行分税制》,《财经研究》1991年第4期;戴园晨等:《财政体制改革与中央地方财政关系变化》,《经济学家》1992年第4期;董霞飞等:《正确处理中央与省级地方政府之间的财政分配关系》,《财政研究》1994年第1期;等等。

③如王丹莉等:《改革开放以来中央与地方财政关系的演进与透视》,《中共党史研究》2018年第12期。

④主要研究成果如王曙光等:《财政体制变迁40年与现代化国家治理模式构建——从正确处理中央与地方关系的角度》,《长白学刊》2018年第5期;吕冰洋等:《从财政包干到分税制:发挥两个积极性》,《财贸经济》2018年第10期;等等。

⑤“一五”计划时期为28.3%,1978年只有17.4%。参见《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第114页。

⑥《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第178页。

⑦《陈云传》4,北京:中央文献出版社2015年版,第1510页。

⑧《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第77页。

⑨《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第297页。

⑩《年度数据》,国家统计局网, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2023年7月19日。

⑪依据国家统计局1977—1979年中央财政收入、中央财政支出数据计算所得,参见国家统计局网, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2023年7月19日。

⑫《中国社会主义财政史参考资料(1949—1985)》,北京:中国财政经济出版社1990年版,第579页。

⑬详见《政务院关于统一国家财政经济工作的决定(1950年3月3日)》,《政务院关于1951年度财政收支系统划分的决定(1951年3月29日)》,《关于改进财政管理体制的规定(1957年11月)》,《国务院关于进一步改进财政管理体制和改进银行信贷管理体制的几项规定(草案修改稿1958年9月24日)》,《财政部关于改进财政体制、加强财政管理的报告(1960年12月31日)》,《财政部关于1967年实行完全的总额分成办法的报告(1967年2月11日)》,《财政部军管会关于做好1968年财政决算编审工作的通知(节录1968年12月23日)》,《财政部军管会关于做好1969年财政决算编审工作的通知(节录1969年11月18日)》,《财政收支包干试行方案(1971年3月1日)》,《财政部关于改进财政收支包干办法的通知(1972年3月31日)》,《财政部关于改进财政管理体制的意见(征求意见稿1973年11月26日)》,《财政部关于财政管理体制问题的通知(草稿1976年3月3日)》。参见《中国社会主义财政史参考资料(1949—1985)》,北京:中国财政经济出版社1990年版,第18—20、47—48、266—268、298—299、359—362、494、499、502、506—507、510—511、518—520、528—529页;周飞舟:《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店2012年版,第31页。

⑭薛暮桥:《当前我国经济若干问题》,北京:人民出版社1980年版,第196页。

⑮参见舟子:《买酱油的钱和买醋的钱要分清楚》,《人民日报》1962年4月28日;吴士达:《也从“买酱油的钱不打醋”谈起》,《人民日报》1962年5月22日;仲安:《财政制度灵活不得》,《人民日报》1962年5月22日。

⑯《毛泽东文集》第7卷,北京:人民出版社1999年版,第31页。

⑰《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第6页。

⑱之所以选择“财政作为突破口”,项怀诚曾回顾说:“改革开放的初期正处于思想上拨乱反正,经济建设上百业待举、百废待兴的时期,各方面要办事,普遍遇到一个财政资金问题,都希望手中有一定的财权。因此,在改革开始的时候,人们很自然地要求财政体制改革率先进行。同时,多年来经济体制方面积累的问题很多,不能相互等待,需要先从有利于带动整个经济改革的某一个环节改起”。参见项怀诚:《财政体制改革

的回顾及对今后的总体设想》,《管理世界》1989年第1期。

⑲项怀诚:《财政体制改革的回顾及对今后的总体设想》,《管理世界》1989年第1期。

⑳凡是地方收入大于支出的地区,多余部分按一定的比例上缴,支出大于收入的地区,不足部分从工商税中按一定的比例留给地方,作为调剂收入;有些地区,工商税全部留给地方,收入仍然小于支出的,不足部分由中央财政给予定额补助。参见《中国社会主义财政史参考资料(1949—1985)》,北京:中国财政经济出版社1990年版,第588、589页。

㉑项怀诚等:《中国改革全书(1978—1991)·财政体制改革卷》,大连:大连出版社1992年版,第7—8页。

㉒姚依林:《关于调整一九八一年国民经济计划和国家财政收支的报告》,《人民日报》1981年3月8日。

㉓联邦德国汉堡经济研究所古托夫斯基教授应邀于1981年8月24日至9月12日参观访问了上海、武汉、南京,了解地方财政、金融情况,后就我国的经济改革和财政金融问题与有关方面同志座谈,提出一些咨询意见。参见《西德古托夫斯基教授对我国经济改革和财政金融提出的咨询意见》,《经济研究参考资料》1981年第182期。

㉔即以税代利,将国营企业原来向国家上缴利润的办法,改为按国家规定的税种和税率缴纳税金的办法。

㉕《中国社会主义财政史参考资料(1949—1985)》,北京:中国财政经济出版社1990年版,第738—739、757页。

㉖《十二大以来重要文献选编》中,北京:人民出版社1986年版,第568、572页。

㉗《中国社会主义财政史参考资料(1949—1985)》,北京:中国财政经济出版社1990年版,第862页。

㉘《中国社会主义财政史参考资料(1949—1985)》,北京:中国财政经济出版社1990年版,第862—863页。

㉙17个省市为北京、天津、河北、山西、辽宁、沈阳、大连、哈尔滨、上海、江苏、浙江、安徽、山东、河南、武汉、湖南、重庆;6个省为吉林、江西、陕西、甘肃、湖北、四川。参见张德勇等:《新中国财政体制70年》,北京:中国财政经济出版社2020年版,第132页。

㉚武汉市财政局:《关于我市对区县实行新财政体制的情况(1985年10月)》,天津市档案馆:401206800-X0087-C-002979-001。

㉛王丙乾:《去年国家财政出现可喜变化今年国家财政预算妥善安排》,《人民日报》1986年3月27日。

㉜“两个比重”即财政收入占国民收入的比重和中央收入占国家财政总收入的比重。

㉝《13省市今年起财政包干》,《人民日报》1988年7月13日。

㉞《中华人民共和国财政法规汇编(1988年1月—1988年12月)》,北京:中国财政经济出版社1989年版,第1、3页。

㉟参见周飞舟:《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上

海:上海三联书店2012年版,第36—37页;寇铁军:《中央与地方财政关系研究》,大连:东北财经大学出版社1996年版,第153页。

⑤各地要严格执行中央对地方财政收支范围和收支项目的规定,不得任意采取减收增支措施、提高开支标准和扩大开支范围;所有收支都要按规定如实反映,不得打“埋伏”、报假账;各级政府要带头执行中央的财经制度,不得越权行事,自作主张,影响全局。不能违反税收管理权限,擅自减税免税;不能把预算内的收入转移到预算外,或者私设“小金库”;各项开支要严格按照中央有关规定支付,不能违反财务制度、会计制度。参见《中华人民共和国财政法规汇编(1988年1月—1988年12月)》,北京:中国财政经济出版社1989年版,第3—4页。

⑥李建兴:《九个省区市实行分税制》,《人民日报》1992年6月20日。

⑦《十四大以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1996年版,第585—592页。

⑧《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第140页。

⑨项怀诚:《财政体制改革的回顾及对今后的总体设想》,《管理世界》1989年第1期。

⑩《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社1994年版,第246页。

⑪吕炜等:《从财政视角看中国式现代化道路》,《中国社会科学》2022年第11期。

⑫《十四大以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1996年版,第11、21页。

⑬秦凤翔:《论财政包干体制的得失及其改革的现实选择》,《财政研究》1990年第6期。

⑭《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社1994年版,第199—200页。

⑮《陈云文选》第3卷,北京:人民出版社1995年版,第237页。

⑯《年度数据》,国家统计局网, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2023年7月19日。

⑰《三中全会以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1982年版,第140页。

⑱《十三大以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1991年版,第86、158页。

⑲《十三大以来重要文献选编》中,北京:人民出版社1991年版,第1370页。

⑳南京市财政局:《南京财政情况及改革的几点做法(1985年10月18日)》,天津市档案馆:401206800-X0087-C-002978-007。

㉑《十四大以来重要文献选编》上,北京:人民出版社1996年版,第586页。

㉒全国财政工作会议秘书组:《全国财政工作会议简报第九期(1985年8月21日)》,天津市档案馆:401206800-X0087-

C-002977-010。

㉓周飞舟:《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店2012年版,第36页。

㉔吕炜等:《从财政视角看中国式现代化道路》,《中国社会科学》2022年第11期。

㉕自利特征即更多地考虑本级政府的利益,尽可能减少对上级的财政贡献。参见张闫龙:《财政分权与省以下政府间关系的演变——对20世纪80年代A省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究》,《社会学研究》2006年第3期。

㉖天津市财政局:《关于我市与财政部商谈财政体制情况报告(1985年5月8日)》,天津市档案馆:401206800-X0087-Y-001622-001。

㉗湖北省财政厅办公室:《何福林同志于2月13日下午二时半从全国财政工作会议上打回电话(1987年2月13日)》,湖北省档案馆:SZ069-008-0163-0005。

㉘《李先念年谱》第6卷,北京:中央文献出版社2011年版,第289页。

㉙阎彬:《正确处理中央与地方财政关系的关键——逐步实行分税制》,《财经研究》1991年第4期。

㉚《朱镕基讲话实录》第1卷,北京:人民出版社2011年版,第284页。

㉛《年度数据》,国家统计局网: <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2023年7月19日。

㉜《邓小平思想年编(1975—1997)》,北京:中央文献出版社2011年版,第490页。

㉝《建国以来李先念文稿》第4册,北京:中央文献出版社2011年版,第301页。

㉞《朱镕基讲话实录》第1卷,北京:人民出版社2011年版,第372—373页。

㉟根据当时国际货币基金组织统计,法国为88%、德国为63%、英国为85%、美国在工业化国家中最低为59%、印度为69%、印度尼西亚为97%、巴西为84%、墨西哥为83%、南斯拉夫28%。参见王绍光等:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社1997年版,第48—49页。

㊱李而亮:《防止“烟叶大战”重演就是要“枪打出头鸟”》,《人民日报》1989年7月23日。

㊲《浙江省违反规定收购春茧国务院通报批评处以罚款》,《人民日报》1989年10月4日。

㊳《朱镕基讲话实录》第1卷,北京:人民出版社2011年版,第326页。

㊴《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社2020年版,第27页。

㊵习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社2022年版,第21页。