# 我国的财政分权改革

来源：网络 作者：风吟鸟唱 更新时间：2025-02-15

*\" 在我国，很大一部分学者都把“财政分权”理解为中央政府与地方政府以及各级地方政府之间在财权和财力上的划分，或者是将其等同于处理政府间财政关系的一种手段。实际上，中央政府与地方政府以及各级地方政府之间财权财力的划分仅仅是财政分权一个方面。准...*

\" 在我国，很大一部分学者都把“财政分权”理解为中央政府与地方政府以及各级地方政府之间在财权和财力上的划分，或者是将其等同于处理政府间财政关系的一种手段。实际上，中央政府与地方政府以及各级地方政府之间财权财力的划分仅仅是财政分权一个方面。准确地说，完全意义上的“财政分权”包括政府向社会的分权和政府内部的财政分权两大方面的内容（参见图1），事实上我国当前的财政分权就同时推进着政府向社会的分权和政府内部的财政分权这两方面的改革。

一、对完全意义上“财政分权”范畴的基本认识

在任何社会形态里，政府都没有能力包揽下所有的社会性事务，其中的一部分需要交由社会（非政府组织）来承担，这样一种现象可以被看作是政府向社会的分权。从逻辑上说，政府向社会的分权是政府内部分权的基础和前提，因为如果没有政府向社会的合理分权，就没有政府职能的合理定位，这样政府内部的分权也是难以很好地进行下去的。

在市场因素有所发展的条件下，政府向社会的分权就主要表现为政府向市场的分权。（注：在体制转轨时期，政府与市场之间的边界往往是模糊不清的，这就使得政府向市场的分权与政府内部的分权这两者之间可能存在着一些交叉。这种情况在成熟的市场经济体制中实际上也存在，但不多见。尽管如此，这种交叉并不影响我们从理论上对完全意义上的“财政分权”做出较图中的区分。）与自然经济和计划经济不同的是，规范的市场经济体制下政府的活动范围较为有限，因而在市场机制发育以及市场经济体制建立的过程中，政府的职能会根据市场的发育状况逐步进行调整，其活动范围的边界也会有所收缩，即原先由政府承担的一些职能将转交由市场来承担，与此同时市场机制的作用范围将随之扩张，这样的一个过程也就是政府向市场分权的过程。一般来说，政府向市场的大规模分权只发生在市场经济体制建立和发展的初期阶段，而当市场经济体制发展到相对成熟的时期，政府向市场分权就只是一个小幅调整的过程。而且政府向市场分权也是一个动态的过程，随着社会的进步和科技的发展，过去必须由政府承担的一些职责现在也可以交由市场履行了，如在英国，即使是狱政管理这样一个一直被认为是纯粹政府性的事务，也在探索引入市场因素。现阶段，我国尚处于计划经济向市场经济过渡的体制转轨时期，因而也就还存在着较大的政府向市场分权的空间。

基于效率、信息约束以及管理的有效性等诸多方面的考虑，政府内部也需要进行分权。政府内部的财政分权包括纵向财政分权和横向财政分权。政府间纵向财政分权指的是上下级政府间，尤其是中央政府与地方政府之间在财权与财力等方面的划分；而横向财政分权指的则是财政权力在同级政府内部立法、行政和司法部门间所进行的分配，即政府预算的编制（包括修改、补充和调整等）和执行权由行政机关行使，立法机关享有政府预算的审议和批准权（含否决权），司法机关则拥有对政府预算的司法审查权。

二、对我国财政分权改革基本状况的分析与判断

在西方发达国家的历史上，财政分权的各个构成部分一般都是按照一定顺序依次先后进行的。然而在我国，这几部分的改革几乎却是立体交叉推进的，这样的推进方式不仅决定了我国财政分权改革的复杂性和艰巨性，同时也大大增加了准确把握我国财政分权改革基本状况的难度。从财政分权的构成中，我们可以看到财政分权是一个多维度的范畴，因此仅用单一的指标是很难全面地衡量财政分权的，即使是使用多个指标从各个不同的侧面或角度也只能对我国财政分权改革的基本状况予以近似地反映。

1、对我国政府向市场分权状况的基本判断

从政府的角度看，政府向市场分权最完全的形式主要是放松政府规制和民营化。从某种意义上说，政府规制的放松与民营化政策的施行就是一个政府与市场各自的活动范围进行调整或重新进行划分的过程，这也是一个政府逐步“退出”与市场逐步“进入”的过程。

在政府向市场分权的过程中，市场机制将不断得到成长和发育，因而我们就可以大体上用反映市场机制发挥作用广度与深度的“市场化的水平”这一指标从一个侧面来衡量政府向市场分权的程度，即衡量市场“进”的程度。其实，在我国完全排斥市场的计划经济时期，市场因素和市场机制也并没有被彻底地清除掉，只不过市场化水平比较低而已，如1975-1979年间，我国的平均市场化水平就只有4.4%.改革开放以后，我国的平均市场化水平随着市场取向的经济体制改革的不断推进而逐年快速提高，到1996-1997年间就已经达到61.1%（参见表1）。这样的市场化水平虽然反映出我国的政府向市场分权已经迈出了一大步，但这一过程还没有最终完成，仍存在相当大的政府向市场分权的空间，因而我国政府与市场各自的活动范围的边界也就还将会有较大幅度的调整。

2、我国政府内部财政分权的现状分析

（1）我国政府间纵向财政分权改革的基本状况

从目前我国预算内中央与地方财政收入的划分来看，我国政府间纵向财政分权的程度已不算低，因为这样一种分配格局与典型的财政联邦制国家并无太大的差别。但是，我国还存在规模并不算小的预算外资金以及根本无法统计的制度外财政，预算外财政和制度外财政实际上都是地方政府寻求体制外分权的结果，如果将预算外财政收入和制度外财政收入排除在外，所得出的结论无疑是不准确的，这就使得我们很难用地方财政收入占总财政收入的比重这一指标来对中央与地方政府间的纵向财政分权格局进行全面而准确地评估。然而可以肯定的是，如果能够以地方财政收入占总财政收入的比重这一指标来综合考察预算内、预算外和制度外中央与地方的财力分配状况的话，那么得出的将是比预算内更高程度分权的结论。（注：在预算外和制度外，地方政府财政收入所占的份额一定会高于在预算内所占的份额，否则地方政府是不会有动力去寻求体制外分权的。）而且政府间纵向财政分权也不是一个单一维度的范畴，除了财政收支的划分外，政府间纵向财政分权还包括了财权的划分。现阶段，我国中央政府仍牢牢控制着各项财政权力，地方政府拥有的财权相当有限：地方政府无权开征新的地方税税种，不能发行地方公债，甚至无法自主地对地方税税种的税率、征税范围以及税收优惠等进行调整。可见，从财权划分的角度看，我国政府间纵向财政分权的程度还不是很高。从上面的分析中，我们可以看到我国政府间纵向财政分权在财权与财力的划分上处于一种非均衡或者说非对称的状态。

其实，除了财权与财力的划分外，政府间纵向财政分权还包涵有相当的民主涵义，同时它也提出了管理方面的要求。美国著名财政分权问题专家罗伊·鲍尔（Roy W·Bahl）提出的“有效的分权化要求”的评价标准就基本上涵盖了政府间纵向财政分权这些方面的内容（参见表4）。尽管“有效的分权化要求”提出的评价标准是否科学和合理还有待实践的进一步检验，而且这些标准对我国来说也未必具有完全的适用性，但其中的“中央政府有能力控制有效财政分权的过程”、“地方政府的财政活动有完整的会计记录”以及“通过选举产生地方立法机关和地方领导人”等对于全面、客观地评价我国政府间纵向财政分权改革还是有相当积极的借鉴意义的。在对比“有效的分权化要求”提出的评价标准与我国的现状后，罗伊·鲍尔认为中国在政府间纵向财政分权改革过程中仍然处于“非常前期的阶段”。（注：罗伊·鲍尔：《中国的财政政策——税制与中央及地方的财政关系》，中国税务出版社，2025年，第156页。）

政府间纵向财政分权改革后，我国上下级政府在处理相互间的财政关系时基本上仍沿用过去计划经济时期通常使用的“命令”和“讨价还价”等方式，新的政府间财政决策和协调机制以及与分权体制相适应的管理体系都没有建立起来。综合各方面的因素，我们认为罗伊·鲍尔先生的上述评价是基本符合我国政府间纵向的财政分权改革的现状的。

（2）我国横向财政分权的现状分析

政府预算最早是作为英国资产阶级革命中新兴的资产阶级向封建专制君主夺取课税权（后来扩大到财政资金支配权）斗争的产物而出现的，后又经过几百年的发展而逐步演变为形式上是“经由立法机关审批的财政收支计划”的现代政府预算制度。目前，现代政府预算制度运作的基本模式是行政机关负责政府预算的编制（包括修改、补充和调整等）和执行，立法机关对行政机关提出的预算草案进行审议，而司法机关则享有与之相关的司法审查权。无论是从政府预算的最初的产生还是从现代政府预算制度的基本运行模式来看，其中都充分体现了“分权与制衡有效结合”的基本内核。因此，我们说现代政府预算制度就是同级政府内部各权力机构之间横向财政分权的具体承载体。正因为如此，现代政府预算制度的完善与健全程度，也就可以用来反映同级政府内部横向财政分权改革的基本状况。

我国当前虽然也建立有政府预算制度，并且也经历过数次大大小小的改革，但它在很大程度上仍然只是对计划经济时期“国家预算”衣钵的承袭，而在实质上与现代政府预算制度之间仍存在较大的差距，这主要表现在我国的各级行政机关的财政活动中均包涵了较多的行政权力滥用，而且立法机关对行政部门的财政行为还没有形成根本上的制约机制。在这个意义上可以说，我国横向财政分权改革尚处于比较初级的阶段。实际上，横向财政分权是与整个社会的民主政治体制的发展息息相关的，没有民主政治体制的发展，就不可能有真正的横向财政分权，但是我国当前滞后的政治体制改革严重制约了横向财政分权的步伐。

三、我国财政分权改革的战略选择

财政分权改革的具体推进过程的不同或者说政府所选择改革战略的不同，会使财政分权改革对社会经济生活产生不同的影响，同时它也关系到财政分权改革的最终成败。为了使下一步的财政分权改革能够尽可能地发挥出其对社会经济生活潜在的积极作用，我们就应该根据我国现行财政分权改革的推进方式所产生的社会经济影响和现实国情，合理地确定我国财政分权改革的战略选择。

自从20世纪80年代中前期国际比较经济学关于“行政性分权”和“经济性分权”的学说引入到我国以后，这一学说就经常被用来分析和解释我国的财政分权改革。一直以来，就有很多学者把我国计划经济时期和改革开放中前期的分权改革称之为“行政性分权”，并且认为今后的改革方向应是走“经济性分权”的道路。从改革的具体内容看，将我国计划经济时期的分权化改革称之为“行政性分权”并无不妥之处。然而我国在改革开放以后进行的财政分权改革，则是政府向市场的分权与上下级政府间的纵向分权同时推进的，尽管在改革开放以后的财政分权改革中，政府向市场分权在改革的中前期迈出的步伐并不是很大，但毕竟它仍是财政分权改革的一项重要内容，所以将这一时期的财政分权改革概括为“行政性分权”是有失偏颇的。实际上，“财政分权”不仅涵盖了“行政性分权”和“经济性分权”的全部内容，同时也包括了“行政性分权”和“经济性分权”所不能涵盖的一级政府内部的横向财政分权，因而将我国下一步财政分权改革的方向确定为“经济性分权”也是不准确的。我们认为，我国财政分权改革下一步的战略选择应当是全面、协调地推进各项分权改革，而不单单是“行政性分权”或“经济性分权”。

为了更好地把握我国下一步财政分权改革所应遵循的战略，我们有必要先将我国二千余年来的财政分权实践与西方发达国家的情况作一对比。我国财政分权改革的具体实施过程与西方发达市场经济国家财政分权一般性规律的不同之处主要有以下两点：

（1）纵观世界各国社会经济的发展历程，我们不难发现任何一个市场经济国家或正在进行市场化改革的国家，都曾经历或正在经历政府向市场分权和政府内部的财政分权这两个过程，只是在不同的国家，财政分权改革推进的具体方式和途径不尽相同而已。

西方发达国家的政府向市场的分权大体上是伴随着市场经济体制的早期发展而进行的，当上下级政府间的纵向分权成为社会经济生活发展中的一种潮流时，西方国家的市场经济体制已发育得相当成熟，政府向市场的大规模分权也基本完结，即西方国家的政府向市场分权和政府内部的财政分权在历史上是按照一定顺序先后进行的，所以在西方国家，政府向市场的分权和政府内部的财政分权这两个过程基本上没有什么交叉。而在我国这样一个体制转轨国家里，市场化改革和政府内部的财政分权大体是同时推进的，也就是说我国的政府向市\" 场的分权与政府内部的财政分权这两个过程是交织在一起的。（注：那些把政府向市场分权排除在“财政分权”之外的人可能就只看到了在西方国家政府向市场分权与政府内部的财政分权是分离的，而没有看到在一定条件下两者却是交织在一起的。

正因为我国财政分权的各项改革措施，在具体的推进过程中存在与发达市场经济国家财政分权一般性规律不同的特征，所以我们在财政分权改革的战略选择上更应注重处理好财政分权改革各个组成部分之间的关系。我国的市场化进程发生在以“分权（实际上指的是纵向分权）”为主旋律的时代，因而我国不可能像西方国家那样在基本建立起相对完善的市场经济体制或者说大体完成政府向市场分权后，再进行政府内部的财政分权改革，而只能同时推进。在同时推进的过程中，政府向市场分权与政府内部的财政分权这两项改革往往又是相互影响、相互制约的，存在着较强的联动效应。如果政府向市场分权不到位，那么政府职能必将界定不清，出现政府职能“越位”或“缺位”的现象，这势必严重影响政府内部的财政分权；而政府内部的财政分权处理得不好也会反过来阻碍市场化改革的进程，进而使得政府向市场分权与政府内部的财政分权这两个过程陷入一个恶性循环的死结中。由此，我们就不难理解为什么我国财政分权改革这么复杂，为什么过去我国中央政府与地方政府之间的分权总是“一放就乱、一统就死”的原因了。

从逻辑上说，政府向市场分权是政府内部财政分权的前提和基础，因此我们应高度重视政府向市场分权在财政分权改革中的重要作用和影响，并在财政分权改革中将其落到实处。这样，加快政府向市场分权的步伐就应当成为我国财政分权改革的一个主要突破口。我国政府内部的横向财政分权改革，也滞后于纵向财政分权改革。事实上，政府内部的横向财政分权与纵向财政分权之间也存在着密切的联系，如纵向财政分权所具有的潜在优势就需要横向财政分权的配合才能得以实现，因而政府内部的横向财政分权改革与纵向财政分权改革也应在步调至少保持大体上的一致甚至是超前，而不是滞后。

鉴于我国现阶段财政分权改革的基本状况是政府向市场分权和政府内部的横向财政分权在改革步伐上滞后于政府间的纵向财政分权，我们认为我国下一步财政分权改革推进的总体战略选择应当是加快政府向市场分权和政府内部的横向财政分权的步伐，从而为财政分权改革各项措施的全面、协调推进创造条件；而政府内部的纵向财政分权改革则不宜继续单独向纵深推进，尤其是不应再将问题的焦点集中到是否要提高地方财政收入在财政总收入中的比重上，其重点应放在规范和完善现有的制度安排上。

「参考文献」

1 陈宗胜、吴浙、谢思全：《中国经济体制市场化进程》，上海人民出版社，1999年。

2 胡书东：《经济发展中的中央与地方关系》，上海三联书店，2025年。

3 孙开：《政府间财政关系研究》，东北财经大学出版社，1994年。

4 寇铁军：《中央与地方财政关系研究》，东北财经大学出版社，1996年。

5 薄贵利：《中央与地方关系研究》，吉林大学出版社，1991年。

6 薄贵利：《集权、分权与国家兴衰》，经济科学出版社，2025年。

7 C.V·布朗、P·M·杰克逊：《公共部门经济学》，中国人民大学出版社，2025年。

8 罗伊·鲍尔：《中国的财政政策——税制与中央及地方的财政关系》，中国税务出版社，2025年

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找