中央与民族地区财政关系:国家治理视角的分析*

王玉玲　　彭　翔

文章通过建立一个以治理体系、治理能力和治理绩效组成的框架,分析国家治理视角下的中央与民族地区财政关系。作为国家治理体系的组成部分,中央与民族地区财政关系经历了“统收统支”“分级包干”和“分税制”三个阶段,既具有一般性,也体现特殊性。从汲取能力、再分配能力、统领能力、吸纳和整合能力四个方面,分析中央与民族地区财政关系形成服务国家能力建设的内在机理。最大化国家治理绩效的中央与民族地区财政关系演变规律包括由特殊化到差别化、从策略性到规范性、从约束到激励和约束相结合,主要表现是契合区域发展战略、扶持民族地区发展。

关键词:中央与民族地区财政关系　国家治理　国家治理体系　国家治理能力　国家治理绩效

作者王玉玲,女,中央民族大学经济学院教授;彭翔,中央民族大学经济学院博士研究生。地址:北京市,邮编 100081。

一、引　言

十八届三中全会提出,财政是国家治理的基础和重要支柱。[①] 国家治理的重心在地方,郡县治,天下安。基于地缘、经济发展水平、民族区域自治制度、文化等诸多特殊性,民族地区[②]是我国国家治理的重中之重。中央始终高度重视民族地区治理,不断优化中央与民族地区财政关系,促进了民族地区的繁荣发展和国家的长治久安。

作为国家财政的重要组成部分,民族地区财政既具有一般性,又具有特殊性。[③] 相应的,中央与民族地区财政关系也体现一般性与特殊性的双重性质。新中国成立后,政府间财政关系历经“统收统支”“分级包干”和“分税制”三个阶段,这是中央与地方财政关系的一般性。在此基础上,中央充分考虑民族地区特殊性,在财政上给予不同安排。对此,学界进行了较多探讨,多数观点强调民族地区的的特殊性,主张对民族地区财政的特殊照顾。受西方主流财政学的影响,相关研究多将财政学置于经济学之下,从经济的角度研究财政,强调民族地区经济发

* 本文系国家社会科学基金“民族自治地方资源税扩围的制度设计与影响评价”(项目编号:17BMZ135)的阶段性研究成果。

① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013 年 11 月 16 日。

② 本文的“民族地区”指内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆 5 个民族自治区和贵州、云南、青海 3 个民族省份。

③ 参见邰霖:《略论我国民族地区财政的特殊性》,《中央民族大学学报》1999 年第 4 期。

展水平较低,需要中央政府的特殊扶助。[①] 从民族地区角度研究中央与民族地区财政关系,[②]忽略了民族地区地方政府作为国家治理体系必要环节的一般性,因而不能从国家治理视角探讨问题,对于正确处理中央与民族地区财政关系也难以提出建设性建议。

"财政是国家治理的基础和重要支柱"论断突破了将财政仅作为经济问题的局限,将"财"与"政"密切结合,财政是国家以政治制约经济的首要方式,政为财体,财为政用。不同于"国家分配论"和"政府收支论",国家治理论的财政定位拓宽了财政学的研究视野,提升了财政学的研究层次。[③] 财政研究从以市场为中心转向以国家为中心,更加关注财政对国家认同、国家治理、国家安全、社会公平、市场统一等国家主题的影响机制,[④]也为中央与民族地区财政关系的研究提供了原则和新视野。

国家治理主要包括治理体系、治理能力和治理绩效三要素。其中,治理体系是国家运行的制度载体和机制保障。[⑤] 治理能力指治理体系的执行能力,是国家治理体系的动态表现。治理体系与治理能力是"体"与"用"的关系,"体"是"用"的基础,"用"是"体"的发挥。治理绩效则指治理的效果,是基于治理体系的治理能力综合作用的结果。综上,国家治理是国家为最大化治理绩效而进行的治理体系优化和治理能力发挥。党的十九大报告提出,"推进国家治理体系和治理能力现代化",[⑥]这就要求为治理绩效最大化而优化治理体系和强化治理能力。新时代,正确认识中央与民族地区财政关系,进一步优化中央与民族地区财政关系,是完善国家治理体系、强化国家治理能力、提升国家治理绩效的重要环节。这一论题的研究具有重要理论意义和实践价值。

二、作为国家治理体系组成部分的中央与民族地区财政关系

财政是国家治理的基础和重要支柱。民族地区财政是国家在民族地区实现治理的基础和重要支柱。这里的"国家"既包括中央政府,也包括民族地区地方政府。在民族地区实现治理是中央政府与民族地区地方政府的共同责任,中央与民族地区财政关系是完成这一共同责任的核心内容和关键环节,关乎国家的长治久安。中央政府根据最大化国家治理绩效的要求,结合民族地区的实际状况,发挥主导和领导作用;民族地区地方政府要服从中央政府的领导,落实中央政府对财政关系的安排。唯有这样,中央与民族地区财政关系才能始终作为国家治理体系的组成部分,服务国家治理能力建设,最大化国家治理绩效。

"一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的"。[⑦] 作为国家治理体系重要组成部分的中央与民族地区财政关系在历史中发展,因

① 参见王倩倩:《中央与民族自治地方财政关系研究》,东北财经大学出版社 2012 年版。

② 参见马应超:《中国民族财政治理研究》,中国社会科学出版社 2016 年版;熊伟、顾瑞德:《民族自治地方的财政治理:从中央支配到地方自主》,《中央民族大学学报》2016 年第 1 期。

③ "国家分配论""政府收支论"与"国家治理论"对财政主体、依据、客体与职能界定的区别,参见王玉玲、郑思海:《中国特色社会主义财政模式:一个基本框架的分析》,《中国特色社会主义研究》2018 年第 1 期。

④ 参见付敏杰:《新时代财政职能的国家化和财政学的政治学转向》,《财经问题研究》2019 年第 2 期。

⑤ 参见陈进华:《治理体系现代化的国家逻辑》,《中国社会科学》2019 年第 5 期。

⑥ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2017 年版,第 10 页。

⑦ 习近平:《不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力》,《习近平谈治国理政》,外文出版社 2014 年版,第 105 页。

应中央与地方财政关系变化而演变。

(一)“统收统支”阶段的中央与民族地区财政关系(1949—1979 年)

新中国成立后,发布《全国税政实施要则》《关于统一国家财政经济工作的决定》,确立“高度集中、统收统支”的政府间财政关系。之后,虽然《关于一九五一年度财政收支系统划分的决定》确定“统一领导,分级管理”方针,但总体而言,到改革开放前,都属于“统收统支”财政关系。中央与民族地区财政关系在此基础上演变。

1.“统收统支,收支两条线”(1951—1958 年)。新中国成立初期,政治方面,由于历史上民族压迫政策的影响,少数民族对各级人民政府持怀疑态度,民族问题复杂严峻;经济方面,民族地区普遍落后。因此,改善民族关系,支持民族地区加快社会主义改造,实现政治稳定和经济发展,顺利纳入国家治理的大框架内,成为中央与民族地区财政关系的主要着力点,这就要求中央充分重视民族地区的特殊性,给予较多特殊安排。

这一时期,总体的中央与地方财政关系经历了“划分收支、分级管理”(1951—1957 年)和 1958 年的“以收定支、五年不变”两个阶段。在此基础上,中央与民族地区财政关系是“统收统支,收支两条线”,具体演进包括:

1952 年,《民族区域自治实施纲要》要求,在国家统一的财政制度下,各民族自治区、自治机关须依依照中央人民政府和上级人民政府对民族自治区财政权限的划分,管理本自治区财政。这明确了民族自治区财政的主体性存在。

1953 年,《关于编造 1954 年预算草案的指示》指出,民族自治区在财政上应有一定范围自治权。财政管理在中央“统一领导、分级管理”原则下,暂采取各自治区统收统支办法。统收统支有余者上缴中央,不足者由中央补助。这是民族自治区财政自治权的首次明确。

1958 年 6 月,国务院发布《民族自治地方财政管理暂行办法》,这是第一部专门针对民族自治地方财政管理的法规,既贯彻了“统一领导、分级管理”的基本原则,又体现了民族自治地方享有一定财政自治权的精神,初步形成中央与民族自治地方财政关系的总体框架。办法规定,自治区、自治州、自治县都建立一级预算。中央分别核定自治区收支,收大于支,定额上交;支大于收,中央补助。收支项目和上缴数额,一定五年不变,但补助额可按照民族自治地方每年建设事业发展需要变动。办法突出处在于:(1)规定了中央财政保证民族自治地方财政“达到收支平衡”的职责。[①] 超支部分由中央拨款,在计算支出基数时,扣除重大灾荒救济支出,不扣除基本建设和流动资金,再给自治区增加 7%—8%,自治县增加 4%—5%。(2)赋予民族自治地方一定财政自主管理权。包括可自主使用预备费和预算周转金,超收和结余部分自行安排使用等。

2.“核定收支,总额分成”(1959—1970 年)。这一时期,总体的中央与地方财政关系是“收支下放,计划包干,地区调剂,总额分成,一年一变”。基本精神是:在继续下放收支项目同时,适当收缩地方机动财力,通过一年一变,解决财政计划和国民经济计划不衔接问题。在此基础上,中央与民族自治区财政关系的精神是:在中央统一领导下,根据民族自治区特点和需要,适当照顾,必要补助。

1963 年,国务院在《关于预算管理体制的几项规定》中,对民族自治区预算管理体制实行“核定收支、总额分成”。凡收大于支的,实行总额分成,按一定比例上缴中央;支大于收的,不

① 参见王倩倩:《中央与民族自治地方财政关系研究》,第 100 页。

足部分由中央补助。分成比例和补助数额由中央核定,一年一定。同年,《关于改进民族自治地方财政管理体制的规定(草案)》加大对民族自治地方的财力倾斜:(1)中央把地方税收益权划分给民族自治地方,自治区内征收的工商统一税、牲畜交易税、农业税和牧业税等属于自治区财政收入。(2)民族自治地方的预备费高于一般地区,另追加5%机动资金,每年安排一笔补助费。(3)自1964年起,执行"核定收支,总额分成,多余上缴,不足补助,一年一定",延续至1970年。

3."定收定支,收支包干"(1971—1979年)。这一时期,总体的中央与地方财政关系经历了"定收定支,收支包干,保证上缴(或差额补贴),结余留用,一年一定"(简称"定收定支,收支包干",1971—1973年),"收入按固定比例留成,超收另定分成比例,支出按指标包干"(1974—1975年)和"定收定支,收支挂钩,总额分成,一年一变,部分省(市)试行'收支挂钩,增收分成'"(1976—1979年)三个阶段。

中央与民族自治地方财政关系则相对稳定,一直实行"定收定支,收支包干"。这一关系最初在全国范围内实施,旨在下放财权,扩大地方财政收支范围;按绝对数包干,超收部分留给地方,调动地方增收节支积极性,地方机动财力可随超收节支而增加。由于存在地区间机动财力苦乐不均、中央财政平衡压力加大等问题,实行不久即微调,但对民族自治地方却未调整。这是一个地方财政自主权相对大的体制,体现了中央对民族自治地方自治权的重视,对稳定中央与民族自治地方财政关系也发挥了积极作用。

(二)"分级包干"阶段的中央与民族地区财政关系(1980—1993年)

1980年后,为解决"统收统支"管得过多、过死的问题,我国改革政府间财政关系,实行"分级包干",具体分为三个时期:1980—1984年的"划分收支、分级包干",1985—1987年的"划分税种、核定收支、分级包干"和1988—1993年的多种形式财政包干。相应的,中央与民族地区财政关系也经历了这三个时期。

1."划分收支、分级包干"(1980—1984年)。1980年,《关于实行"划分收支、分级包干"的财政管理体制的暂行规定》和其补充规定发布,中央对内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆5个民族自治区和贵州、云南、青海3个民族省份实行民族地区财政体制。这标志着,之前一直采用的"中央与民族自治地方财政关系"扩展至"中央与民族地区财政关系",贵州、云南、青海3个民族省份的纳入,有助于解决以往凸显政治平等而忽视经济上的真正平等带来的问题。

这一时期,中央与民族地区财政关系基本按照"划分收支、分级包干"执行,但给予较多照顾:(1)补助数额由过去的"一年一定"改为"一定五年不变",五年内收入增加部分全部留给地方。(2)中央预算对民族地区的定额补助每年递增10%。(3)设立"支援不发达地区发展资金",资金占国家财政支出总额比例逐步达到2%,由中央专案拨款,有重点使用。(4)保留原有的某些特殊照顾,如预备费按总支出5%计算,比一般地区高2%;按上年经费性支出决算计算的5%作为民族机动金;增加补助费解决特殊性开支等。

1984年《民族区域自治法》规定,民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权,并就中央与民族自治地方财政关系做了具体规定,包括:(1)民族自治地方财政收大于支的余额上缴上级财政,上缴数额可一定几年不变;入不敷出的由上级财政补助。(2)财政收入和支出项目由国务院按照优待的原则规定。(3)上级国家机关合理核定或调整民族自治地方财政收入和支出基数。

2."划分税种、核定收支、分级包干"(1985—1987年)。1983年和1984年我国两次"利改

税”，政府间财政关系相应调整。1985 年，《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知》要求，按“利改税”后税种划分中央和地方共享收入，实行“划分税种、核定收支、分级包干”。中央与民族地区也实行这一财政管理体制。

为满足民族地区经济社会发展需要，对民族地区按定额补助数额继续每年递增 10%。由于递增较快，超过中央财政承受能力，1986 年和 1987 年由 10%减为 5%。1980—1987 年，中央对民族地区的补助数额累计达 500 多亿元。①

3.“定额补助”(1988—1993 年)。这一时期，我国实行多种形式财政包干制，包括收入递增包干、上解额递增包干、总额分成包干、总额分成加增长分成包干、定额补助和定额上解等。民族地区采取“定额补助”，按原核定收支基数，支大于收部分固定数额补助。1988 年取消递增，改按 1987 年递增 10%后的数额固定下来，每年定额补助。补助额分别为：内蒙古 18.42 亿元、广西 6.08 亿元、西藏 8.98 亿元、宁夏 5.33 亿元、新疆 15.29 亿元、贵州 7.42 亿元、云南 6.73 亿元、青海 6.56 亿元。②

1992—1993 年，中央在 9 个省区进行分税制改革试点，民族地区中，新疆是试点区域。试点方案将财政收入划分为中央收入、地方收入和共享收入。对共享收入，中央与新疆按“2:8”分成，其他地区则按“5:5”分成，体现对民族地区财政的照顾。

(三)“分税制”阶段的中央与民族地区财政关系(1994 **年至今**)

“分级包干”财政关系弱化了国家治理能力，尤其是中央财政“站在悬崖边上”，危及国家长治久安。③ 现实的困境催生改革，自 1994 年起，政府间财政关系进入“分税制”阶段。

1.“事权与财权相结合”(1994—2005 年)。分税制主要内容是：按照中央与地方政府事权划分，合理确定各级财政支出范围；根据事权与财权相结合原则，将税种划分为中央税、地方税和共享税，建立中央税和地方税体系，分设中央与地方税务机构；科学核定地方收支数额，实行中央对地方的税收返还和转移支付制度(简称“三分一返一转移”)。其中，明确提出“事权与财权相结合”原则。

为构建统一市场，分税制没有延续试点时对民族地区(新疆)区别对待模式，制度的一体化强化。但民族地区事权范围大且复杂，财权带来的财政收入不足，“吃饭财政”都难以维系，财政风险凸显。为缓解民族地区财政困难，在维持“三分”不变的格局下，中央调整了对民族地区的“一返一转移”。④

1995 年，《过渡期转移支付办法》出台，包括“一般性转移支付”(面向全国)和“民族地区政策性转移支付”(针对民族地区)。2000 年，为配合西部大开发战略，国家设立“民族地区财政转移支付”。资金来源包括：一是预算安排，2000 年中央财政安排 10 亿元，以后每年按上年中央分享的增值税增幅递增。二是民族地区当年上划中央增值税收入比上年增长部分的 80%。同时，实行增值税增量返还，增量返还的一半与来源地增值税收入挂钩，留给地方，以调动地方积极性，另一半连同预算安排的专项资金一起，按照客观因素分配。2002 年，中央因所得税分享改革增加的收入全部进入一般性转移支付，对地方、主要是中西部地区实行转移支付。

---

① 参见马应超、马海涛：《从民族地区财政体制的历史性变迁看我国公共财政体制改革的路径选择》，《财会研究》2008 年第 11 期。

② 参见刘克崮、贾康主编：《中国财税改革三十年：亲历与回顾》，经济科学出版社 2008 年版，第 40 页。

③ 参见楼继伟：《40 年重大财税改革的回顾》，《财政研究》2019 年第 2 期。

④ 参见王玉玲：《论民族地区财政转移支付制度的优化——基于历史和现实背景的分析》，《民族研究》2008 年第 1 期。

2.“财力与事权相匹配”(2006—2012 年)。2006 年,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出,完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化,明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制。2007 年,党的十七大报告重申,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。“财力与事权相匹配”取代“事权与财权相结合”,作为政府间财政关系原则。比较二者,“事权”未变,“财力”取代“财权”。财权是各级政府负责筹集和支配收入的法定财政权力,主要包括征税权、收费权和发债权等;财力则是各级政府在一定时期内拥有的财政资源,包括财权转化的财政收入,也包括上级政府的转移支付。

“事权与财权相结合”的中央与地方财政关系中,民族地区作为欠发达地区处于劣势地位,因为同样的财权在发达地区和欠发达地区带来的财政丰裕程度不同。这要求在合理配置财权后,配之财政转移支付,使欠发达地区的财力也能与事权大体一致。[①] 上述 1995 年、2000 年和 2002 年的中央对民族地区财政转移支付的政策初衷即在于此,体现对民族地区的扶持。2006 年则从原则上加以明确。

“财力与事权相匹配”原则下,财政转移支付在中央与民族地区财政关系中发挥重要作用。始于 2000 年的“民族地区财政转移支付”继续实行,2009 年,达到 275.9 亿元,比 2000 年的 25.5 亿元增加近 10 倍,年均增长 30.4%。[②] 2010 年调整,以解决规模波动大、不利于推动民族地区转变发展方式等问题。调整内容是:总规模按照前三年全国增值税平均增长率递增。资金分配更加公平,区分民族省州和民族自治县,民族自治县转移支付规模在上一年各自补助数基础上,统一按照前三年全国增值税收入平均增长率滚动递增;转移支付总额扣除用于民族自治县后的部分,在 8 个民族省区和 8 个民族自治州[③]间分配,其中,70%按因素法分配,30%考虑各地上划增值税贡献因素分配。对于按统一办法测算的转移支付额少于上年的地区,按上年数额下达。

2009 年,中央设立“均衡性转移支付”,以缩小地区间财力差距、实现基本公共服务均等化。由接受补助的省、自治区、直辖市根据本地区实际情况统筹安排。考虑海拔、温度、运输距离、人口密度等因素计算支出成本差异,对民族地区较高的支出需求进行科学量化,并设置民族因素修正系数,向民族地区倾斜。2009 年,民族地区分享均衡性转移支付 1200 亿元,占总额的 30.6%;人均 627 元,是全国水平的 2.1 倍。此外,在中央对地方调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等一般性转移支付和边境地区转移支付、西部基层政权建设经费、支援不发达地区发展资金等专项转移支付中,都对民族地区予以照顾。2009 年,中央对民族地区转移支付合计 5516 亿元,比 1994 年增加 33 倍,年均增长 26.2%。民族地区人均转移支付 2883 元,比全国平均水平高 1116 元。民族地区财政支出的 57.62%来自中央转移支付。[④]

3.“事权与支出责任相适应”(2013 年至今)。2013 年,十八届三中全会提出要深化财税体制改革,“建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性,建立事权和支出责任相适应的制度”。[⑤] 政府间财政关系进入新阶段。

---

① 参见贾康:《关于财力与事权相匹配的思考》,《光明日报》2008 年 4 月 22 日。

② 参见李萍主编:《财政体制简明图解》,中国财政经济出版社 2010 年版,第 57、74 页。

③ 8 个民族自治州包括:延边朝鲜族自治州、恩施土家族苗族自治州、湘西土家族苗族自治州、凉山彝族自治州、阿坝藏族羌族自治州、甘孜藏族自治州、甘南藏族自治州、临夏回族自治州。

④ 参见李萍主编:《财政体制简明图解》,第 74—75 页。

⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013 年 11 月 16 日。

2014 年,《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》要求,完善差别化支持政策,率先在民族地区实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。

2016 年《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分的过渡方案》提出,中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分配给地方,重点用于加大对中西部地区的支持力度,推进基本公共服务均等化。同年,《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》明确,适度加强中央政府承担基本公共服务的职责和能力,保障地方履行财政事权。将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方财政事权,赋予地方政府充分自主权。

2017 年党的十九大召开,中国特色社会主义进入新时代,"实施区域协调发展战略。加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展,强化举措推进西部大开发形成新格局","建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系"。① 之后,《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》(2018 年)和《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(2018 年)发布,明确中央与地方事权和支出责任划分,保障中央与地方提供公共服务的能力,满足人民对美好生活的需要。中央与民族地区财政关系进入新时代。

综上,中央与民族地区财政关系因应政府间财政关系演变而发展,始终作为国家治理体系的重要组成部分,在一般性基础上,体现特殊性(见表 1)。

表 1　政府间财政关系演变中的中央与民族地区财政关系

阶　段	时　间	中央与地方财政关系	中央与民族地区财政关系
统收统支	1950	高度集中,统收统支	高度集中,统收统支※
	1951—1957	划分收支,分级管理	统收统支,收支两条线
	1958	以收定支,五年不变	统收统支,收支两条线
	1959—1970	收支下放,计划包干,地区调剂,总额分成,一年一变	核定收支,总额分成,多余上缴,不足补助,一年一定
	1971—1973	定支定收,收支包干,保证上缴(或差额补贴),结余留用,一年一定	定支定收,收支包干,保证上缴(或差额补贴),结余留用,一年 一定※
	1974—1975	收入按固定比例留成,超收另定分成比例,支出按指标包干	定支定收,收支包干,保证上缴(或差额补贴),结余留用,一年 一定※
	1976—1979	定收定支,收支挂钩,总额分成,一年一变,部分省(市)试行"收支挂钩,增收分成"	定支定收,收支包干,保证上缴(或差额补贴),结余留用,一年 一定※
分级包干	1980—1984	划分收支,分级包干	划分收支,分级包干※
	1985—1987	划分税种,核定收支,分级包干	划分税种,核定收支,分级包干※
	1988—1993	财政包干	定额补助(财政包干形式之一)※
分税制	1994—2005	事权与财权相结合	事权与财权相结合※
	2006—2012	财力与事权相匹配	财力与事权相匹配※
	2013 年至今	事权与支出责任相适应	事权与支出责任相适应※

注:"中央与民族地区财政关系"列中标注※表示其与"中央与地方财政关系"列相同。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第 32—33、34 页。

三、服务国家治理能力建设的中央与民族地区财政关系

作为国家治理体系的重要组成部分,中央与民族地区财政关系要在国家治理中发挥作用,服务国家治理能力建设。本文借鉴王绍光的研究成果,[①]从汲取能力、再分配能力、统领能力、吸纳和整合能力四方面,分析中央与民族地区财政关系服务国家治理能力建设的机理。汲取能力是中央通过财政收入(包括国有资源资产租金、税收、收费、国有企业利润等形式)制度,将民族地区经济资源转化为财政收入的能力,汲取能力是再分配能力的基础。再分配能力是中央将汲取能力转化的财政收入以财政支出、财政转移支付等方式对民族地区进行财政资源分配的能力。统领能力是中央政府通过政治和经济的激励与约束机制,对民族地区地方政府的统一领导能力。同时,为实现"各民族要像石榴籽那样紧紧抱在一起",中央与民族地区财政关系还要发挥吸纳和整合能力。从历史看,中央与民族地区财政关系带有强烈的国家意志色彩,始终服务国家治理能力建设。

新中国成立后,国家治理的首要问题是统一政令,恢复和发展经济,举全国之力推进工业化。薄弱的基础和艰巨的任务要求集中力量办大事,全国一盘棋,上下一本账。政府间财政关系必须服从与服务于国家治理要求,"统收统支"有利于集中全国财力、实现国家统一和政治稳定,成为当时的必然选择。

"统收"迅速提高了汲取能力。作为国家从社会获取资源的基本能力,汲取能力是基础性因素,是其他国家治理能力发挥的前提。1949—1953 年,新中国大幅提高了汲取能力。1950 年,政府收入占国民收入比重就接近 16%,1953 年超过 30%。1953—1978 年,维持在 30%—35%,不仅远高于帝制时代的 4%,也高于国民政府最高年份 1936 年的 8.8%。究其原因,就在于新政权的国家机器是自主和团结的,能进行迅速和综合的制度变革,在短时间内获得较强汲取能力。[②] "统支"则强化了国家的再分配和统领能力。中央利用"统收"的财政资金在全国范围内进行再分配;强化再分配能力的同时,也提升了对地方的统领能力。

上述内容是"统收统支"阶段中央与地方财政关系服务国家治理能力建设的基本机理。在此基础上,中央与民族地区财政关系还要求强化吸纳和整合能力。总结表 1 可以发现,吸纳和整合能力通过以下几个方面实现:(1)更强的稳定性。这一阶段,中央与地方财政关系包括 7 种形式,而中央与民族地区财政关系则只有 4 种形式,变化少则稳定性强。(2)更大的财政自主权。比较各具体方式可以看出,中央与民族地区财政关系的规定更加概要,民族地区财政自主权相对大。(3)中央财政为民族地区财政起托底保障作用,体现在"不足补助"这一其他地区没有的规定中。

改革开放后,国家治理侧重点转向经济建设,以经济增长提升国家治理能力。对地方放权让利,实行"分级包干",各地方多收多支、少收少支、自求平衡。地方与中央分灶吃饭,成为相对独立主体,积极性得到发挥,造就"经营管理型"地方财政。

放权让利的分级包干导致国家汲取能力急剧下降,财政收入占 GDP 比重持续下滑,1980 年是 25.5%,1993 年降至 12.3%。同时,中央财政能力萎缩,占全国财政收入比重由 1980 年

① 参见王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报》2014 年第 3 期。

② 参见王绍光:《国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验》,《中国社会科学》2002 年第 1 期。

的 24.5%迅速升至 1984 年的 40.5%之后，一路下滑至 1993 年的 22%。[①] “两个比重”下降充分反映汲取能力不足。汲取能力不足导致再分配能力不足。相应的，中央对地方的统领能力也下降，地方政府短期行为带来重复建设、恶性竞争、地方保护主义等诸多问题。统领能力下降集中表现为地方预算外资金迅速膨胀，1982 年为 532.04 亿元，到 1992 年达到 2147.19 亿元，中央财政收入仅为 979.51 亿元。[②] 财力匮乏的中央政府多次向地方借款，并要求地方向中央做贡献。汲取、再分配和统领三个能力全面下降，严重削弱了国家治理能力。

如表 1 所示，这一阶段中央与民族地区财政关系同中央与一般地方财政关系高度一致，原因在于：(1)分级包干本身就是碎片化的，中央与各省、自治区、直辖市就财政承包合同“一对一”谈判，民族地区也是一样，无需再专门规定。(2)这一阶段中央政府强调调动地方政府积极性，高度放权导致国家治理能力弱化，分权已至底线。在此背景下，若再延续“统收统支”阶段给予民族地区大力度特殊安排，则国家治理能力无法承受。尽管如此，为发挥吸纳和整合能力，在 1988—1993 年的财政诸多包干形式中，中央还是坚持了对民族地区的照顾，实行“定额补助”。

为强化国家治理能力，1994 年实行分税制改革。分税制改革通过“三分一返一转移”重塑了中央与地方财政关系。分税制后，汲取能力大幅上升，表现为“两个比重”，尤其是中央财政收入占全部财政收入比重迅速提升。相比 1993 年的 22%，中央财政收入占全部财政收入比重 1994 年猛增到 55.7%，之后虽有所下滑，也基本超过 50%。[③] 伴随着汲取能力提升，中央对地方的再分配能力具备了坚实基础。财政转移支付在政府间财政关系中发挥越来越重要的作用，是解决发展不平衡、不充分问题最直接和有效的手段。

“分税制”阶段，政府间财政关系不断微调，但共同特征是强化中央财政控制力，降低地方财政自由度，[④]地方财政高度依赖中央转移支付，呈现财政体制垂直不平衡。[⑤] 中央通过转移支付强化对地方的约束和引导，提高地方的遵从度，中央统领能力强化。通过“民族地区财政转移支付”“均衡性转移支付”等，中央强化对民族地区的吸纳和整合能力。

四、最大化国家治理绩效的中央与民族地区财政关系

作为国家治理体系重要组成部分，中央与民族地区财政关系服务国家治理能力建设的水平要通过是否最大化国家治理绩效来综合评价。从终极意义看，国家治理绩效的最大化就是国家的富强和长治久安。这一终极意义落实于中央与民族地区财政关系，包括国家整体层面和民族地区区域层面。从国家整体层面看，要求中央与民族地区财政关系要服从和服务于国家富强和长治久安的目标，具体而言，要求契合国家区域发展战略；从民族地区区域层面看，则

① 参见李萍主编：《财政体制简明图解》，第 24 页。

② 参见楼继伟：《新中国 50 年财政统计》，经济科学出版社 2000 年版，第 209 页。

③ 参见李萍主编：《财政体制简明图解》，第 172—173 页。

④ 包括多次调高证券交易印花税中央分享比例、金融保险业营业税提高税率获得税收收入归属中央、改革所得税收入分享办法增加了中央收入等。

⑤ 财政体制垂直不平衡指财政支出分权大于财政收入分权，相比中央政府，地方政府有更多财政支出责任和更少财政收入，高度依赖中央转移支付，长期处于财政赤字压力状态。参见鲁建坤、李永友：《超越财税问题：从国家治理的角度看中国财税体制垂直不平衡》，《社会学研究》2018 年第 2 期。

要求补齐短板,扶持民族地区发展。

(一)最大化国家治理绩效的中央与民族地区财政关系演变规律

最大化国家治理绩效的动力,引领中央与民族地区财政关系不断演变,并呈现相应规律。

规律一:由特殊化到差别化。

政府间财政关系中,特殊化和差别化不同。特殊化是将不同于同类的或平常的情况作为"一般"之上区别对待;差别化则没有"一般"作为前提,是在承认差异的基础上区别对待。

"统收统支"阶段,中央给予民族地区大量特殊化财政关系(表1中"统收统支"阶段"中央与民族地区财政关系"列中未标注※的部分)。"分级包干"阶段,制度设计层面的特殊化财政关系全面取消。1988—1993年的"定额补助"是一种与收入递增包干、上解额递增包干、定额上解等其他包干形式并列的差别化安排。"分税制"改革后,政府间财政关系的一体化加强,中央与民族地区特殊化财政关系并未恢复,"过渡期转移支付""民族地区财政转移支付"等是中央对民族地区的差别化安排。到2014年《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》明确,完善差别化支持政策,则彻底实现了由特殊化到差别化的转变。

从国家治理逻辑看,中央与民族地区财政关系由特殊化到差别化的演变,是最大化国家治理绩效的必然要求,也是国家治理能力逐步提升的反映。

"统收统支"是新中国政府间财政关系的第一个阶段,虽实行严格的指令性计划,并通过财政将国家的政治职能和经济职能一体化,经济为财政服务,财政为政治服务。但国家对社会主义经济的管理能力处于较低水平,相应的,财政管理能力也受到限制。这一阶段财政职能定位为较狭窄的"分配社会产品和国民收入、调节国民收入、管理监督",即充分反映了这一点。受制于财政管理能力,中央无法以一体化政府间财政关系实现民族地区与其他地区的"区域均衡"发展。因此,对于经济上欠发达、政治上需要强化"吸纳和整合能力"的民族地区,有必要设置特殊的政府间财政关系。

改革开放后,国家治理目标转变为"以经济建设为中心,实现共同富裕"。在"财"与"政"中,"财"即经济的地位凸显。相应的,财政职能也主要集中于经济领域,即"资源配置、收入分配和宏观经济稳定"。为提高地方积极性,采取"分级包干"。如前所述,"分级包干"弱化了中央政府的汲取能力、再分配能力和统领能力。治理目标侧重经济和治理能力弱化,导致中央对民族地区无法全面继续特殊财政关系。但民族地区作为欠发达地区确需扶持,"吸纳和整合能力"需要延续,因此,中央对民族地区采取"定额补助"这一差别化财政关系,以区别于其他地区。

分税制改革实现了政府间财政关系的规范化,在区域协调发展的战略下,推进基本公共服务均等化。财政转移支付发挥重要作用,"过渡期转移支付""民族地区财政转移支付"等差别化安排意义重大。十八届三中全会后,伴随经济市场化和一体化完成,国家治理目标明确为"国家治理体系和治理能力现代化",要建立现代财政制度。财政职能不再局限于经济职能,而是经济职能和政治职能的统一,即"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"。[①] 在此阶段,中央能够全面把控与地方的财政关系,按照最大化国家治理绩效精准调整,对民族地区的特殊化财政关系失去必要性。差别化成为区域协调发展的主要方式,例如,通过地区差别化补贴,中央政府成功推动新型农村合作医疗推广和升级,农民有了基本医

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。

疗保障，强化了对中央政府及其政策信任度，改善了国家治理绩效。[①] 为实现区域协调发展，对民族地区在税收优惠、财政支出、财政转移支付等方面，中央都给予差别化对待。差别化取代特殊化成为中央与民族地区财政关系的发展方向，是最大化国家治理绩效的必然要求。

规律二：从策略性到规范性。

策略性意味着政府间财政关系要从最大化国家治理绩效出发，结合国家治理能力，体现适度灵活性和弹性。而规范性则意味着制度化，要求财政关系法定。由策略性到规范性是中央与民族地区财政关系发展的另一个规律，其动力也是最大化国家治理绩效。

中央与民族地区财政关系的策略性主要体现在“统收统支”和“分级包干”阶段，二者又有区别。“统收统支”阶段，策略性直接表现为给予民族地区不同财政关系安排，在较低治理水平上体现灵活性。“分级包干”阶段，策略性表现为对民族地区的差别化财政关系，在国家治理能力弱化的背景下保持弹性。

策略性是新中国成立初期（“统收统支”阶段）和“摸着石头过河”改革思路（“分级包干”阶段）的必然体现。新中国成立初期和“摸着石头过河”都意味着没有既定经验可遵循，发展具有不确定性，因此，中央必须在与民族地区财政关系中保持适度弹性和灵活性，以应对无经验和不确定性带来的风险。但另一方面，策略性意味着不规范，从最大化国家治理绩效出发，不规范的政府间财政关系必然要走向规范。

分税制按照“存量不动，增量调整，提高中央宏观调控能力，建立合理财政分配机制”原则设计，以提高“两个比重”为目标，以“三分一返一转移”的统一制度规范了中央与地方财政关系，改变了“分级包干”下中央与地方逐年就财政承包合同讨价还价的情况，是政府间财政关系规范化的重大步骤。对民族地区未延续试点时给予新疆的特殊待遇，也体现了这种规范性的要求。中央与民族地区财政关系由此走向规范。

规律三：从约束到激励和约束相结合。

我国的国家治理主要依赖中央政府自上而下对地方政府施加激励和约束机制。[②] 激励和约束既可采取政治方式，也可采取经济方式。这样，相应机制具体化为政治激励、经济激励、政治约束和经济约束。在不同的历史时期，四个机制并非单独作用，而是采用机制组合，构成组合体系。中央与民族地区财政关系就是中央政府为激励和约束民族地区地方政府所构建的财政体系，呈现从“约束”到“激励和约束相结合”的发展规律（见表 2）。

表 2　中央与民族地区财政关系从“约束”到“激励和约束相结合”

	政治约束	经济约束	政治激励	经济激励
统收统支	√	√	—	—
分级包干	√	—	—	√
分税制	√	√	√	√

注：“√”表示机制强化，“—”则表示机制不明显。

“统收统支”阶段，中央与民族地区财政关系主要是通过政治约束和经济约束实现的，这是统收统支的必然要求，是其内生机制。通过“政治约束＋经济约束”的双重作用，国家实现“统

① 参见房莉杰：《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》2009 年第2 期。

② 参见鲁建坤、李永友：《超越财税问题：从国家治理的角度看中国财税体制垂直不平衡》，《社会学研究》2018 年第 2 期。

一领导”,而有限的“分级管理”受到双重约束的严格限制。“分级包干”阶段,经济增长在国家治理绩效中的重要性提升,为此,在维持政治约束不变的基础上,中央对地方放权让利以提升地方积极性,经济约束放松。连接中央与民族地区财政关系的主要是“分灶吃饭”的经济激励。中央与民族地区财政关系呈现“政治约束+经济激励”的机制组合。

“分税制”阶段,明确了中央与地方财政(主要是税收收入)的边界,地方财政主体性加强,地方税、共享税地方分享部分、税收返还等体现中央对民族地区的经济激励法制化。为解决单纯经济激励带来的诸侯经济、重复建设、恶性竞争等问题,中央政府强化政府间财政关系的规范性,明确地方政府的事权和支出责任,加强对地方的经济约束。与此同时,政治约束之外,通过地方官员的晋升锦标赛,[①]加入政治激励。整体看,中央与民族地区财政关系的机制是全方位激励与约束相结合,即“政治约束+经济约束+政治激励+经济激励”,体现了较高的国家治理能力和最大化国家治理绩效的努力。

(二)中央与民族地区财政关系最大化国家治理绩效的主要表现

1.契合区域发展战略。“统收统支”阶段,面对严酷的国际环境,我国被迫采取内向型发展战略,通过指令性计划,执行“加快中西部地区经济发展,统一规划,合理布局,统筹兼顾,发挥优势,均衡发展”的“区域均衡”战略,以内地作为工业化重点,在建设项目、资金、技术、人才等方面向西部倾斜,包括“三线”建设在内的国家基本建设很多布局在民族地区,初步建立起资源型工业化体系。为契合区域均衡发展战略,在中央与民族地区财政关系上,给予民族地区较多的特殊安排。原因在于,民族地区是欠发达地区,经济总量有限,财政能力不足,采用同样财政收入制度,其收入能力远低于发达地区;而民族地区又是财政支出的重点地区。为实现区域均衡,最大化国家治理绩效,需要给予特殊安排。

改革开放后,在共同富裕目标指引下,中央政府选择区域“非均衡”发展战略,让一部分地区先富起来。为配合对外开放战略,适度向东部地区倾斜,对其采取财政、信贷等优惠政策,鼓励东部地区参与国际市场竞争,发展外向型经济,进而带动中西部地区发展,即“向东倾斜,梯度推进”。“非均衡”发展战略下,民族地区出现“双重利益流失”,即低价输出初级产品和高价购买产成品。[②] 虽然财政包干要求各级自求平衡,但民族地区难以实现,需要中央政府扶持,矫正区域间利益扭曲,“定额补助”由此而生。

分税制改革后,国家治理绩效面临区域差距扩大的挑战。1995年,十四届五中全会要求,积极解决地区差距扩大问题,重视和支持中西部地区发展。《“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出,坚持区域协调发展,逐步缩小区域差距。区域发展战略明确为“区域协调”。财政体制垂直不平衡在协调区域发展方面发挥重要作用,中央财政充裕,可以在欠发达地区直接投资基础设施,或通过转移支付推动欠发达地区基础设施建设,促进地区增长不平衡收敛。[③] 党的十九大报告强调,实施区域协调发展战略。新时代的区域协调要求进一步明确各地区的不同定位。民族地区的定位是:资源富集区、生态屏障区、边疆地区、贫困地区和文化特色区等。这些都是财政转移支付的重点,民族地区与其他地区的协调发展由此具备了财力基础。

---

① 参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第3期。

② 参见马应超:《中国民族财政治理研究》,第111页。

③ 参见鲁建坤、李永友:《超越财税问题:从国家治理的角度看中国财税体制垂直不平衡》,《社会学研究》2018年第2期。

2.扶持民族地区发展。由于历史、地域、发展基础等原因,民族地区是我国经济社会发展的短板,也是国家治理的关键区域。最大化国家治理绩效要求补齐短板,扶持民族地区发展。在此方面,中央与民族地区财政关系发挥了重要作用。

“统收统支”阶段,扶持直接表现为特殊的政府间财政关系。“分级包干”阶段,特殊的财政关系虽不再直接出现,但特殊的财政安排仍延续,并有新的内容。总体看,这两个阶段的特殊财政安排包括:少数民族地区补助费(1955 年),民贸网点建设和民需商品定点生产企业技改贷款和正常流动资金贷款贴息(1964 年),边疆建设事业补助费(1977 年),民族工作经费(1980 年),少数民族发展专项资金(1992 年),民族地区乡镇企业贷款贴息(1993 年),自治区、州、县逢十周年大庆财政安排等。[①] 这些特殊财政安排至今仍在执行。

分税制改革后,财政收入方面,在企业所得税法改革(西部大开发税收优惠、民族自治地方税收优惠)、“营改增”(中央集中的收入增量重点用于加大对中西部地区支持力度)、资源税扩围(民族地区作为资源富集地区是重点地区)等税收改革中,都体现了中央对民族地区的扶持。财政支出方面,西部大开发战略、兴边富民战略、深度贫困地区扶贫等,都是中央财政支出的重点领域。财政转移支付方面,“过渡期转移支付”“民族地区财政转移支付”“均衡性转移支付”等充分体现了对民族地区的扶持。

五、余　论

如前述,中央与民族地区财政关系演变规律包括:由特殊化到差别化、从策略性到规范性、从约束到激励和约束相结合。由此,演进至今的中央与民族地区财政关系的特点可概括为“激励和约束相结合的规范性差别化”。

“激励和约束相结合的规范性差别化”中央与民族地区财政关系要随着我国政府间财政关系进一步优化而发展。笔者认为,分税制的改革方向是实行“分权分责分级制”(简称“分级制”)。分级制的关键不是分税,而是分权分责。分税制是分级制的第一阶段。分级制的分权和分责是统一的,分权必然要求分责,分级制要在分权分责基础上,构建权责一体的政府间财政关系。也只有从这个意义上,才能矫正目前财政体制垂直不平衡带来的问题,实现十八届三中全会提出的“发挥中央与地方两个积极性”。从本质上说,分级财政的各级都是权责统一的主体,分级制要求以社会共同事务需要的层次性为依据,划分中央与地方社会共同事务分工,在此基础上划分财政收支范围。以权责一体为原则,分级财政要求以分级预算为核心;在中央与地方政府间合理划分事责和财权,事责和财权相匹配;实现政府间财政关系法制化,依法分税、分费、分租、分利、分债,建立规范的财政转移支付制度。[②]

分级制下,“激励和约束相结合的规范性差别化”的中央与民族地区财政关系将更好地内嵌于国家治理体系,最大化国家治理绩效,服务新时代国家治理能力建设。

〔责任编辑　马　骅〕

① 参见马应超:《中国民族财政治理研究》,第 172—173 页。

② 参见王玉玲:《“分税制”到“分级制”:财政管理体制的优化》,《地方财政研究》2016 年第 2 期。