



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第24期

（总第42期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年07月11日

大国财政视野中的 政府治理结构与财政层级设置

马蔡琛

【内容简介】世界上的大国不算少，但大多采行联邦制的政府治理构架，其财政管理体系的构建，也主要参考了财政联邦主义理论。然而，中国作为单一制大国的治理模式，则是符合长期历史变迁和现实国情特点的。就单一制大国财政而言，中央与地方财政关系应该是一个重要的独特命题，在高速发展的经济转轨阶段，这一点显得尤为突出。如果借鉴公司治理结构，来类比大国财政的央地关系的话，中国这样的单一制大国而言，中央与地方的财政关系更接近于大型集团公司的“总分公司”构架；而联邦制条件下的央地财政关系，则更加类似于“母子公司”结构。

综观世界各国分税制的实施情况，事权和支出责任划分得较为清晰、能够实施较为彻底分税制的国家，在地方政府财政层级的设置上，大多为两级制或三级制。但结合中国的现实，目前实行中央、省、市、县、乡的五级大纵深治理结构，仍旧是必要的。如果认同中央、省、市、县、乡的五级财政体系是某种内生性选择的话，那么中国的现代财政制度建设，也就只能寻求更具自主创新色彩的路径选择与制度安排。当前推进中的“省管县”和“乡财县管”这两项改革举措的长期效果，以及是否有必要继续推进，也是需要加以重新审视的。

世界上的大国不算少，但大多采行联邦制的政府治理构架，其财政管理体系的构建，也主要参考了财政联邦主义理论。然而，中国作为单一制大国的治理模式，则是符合长期历史变迁和现实国情特点的。

就大国财政而言，作为西方文明发源地的那些欧洲国家，不仅甚少相关经验可供借鉴；依据存在决定意识的逻辑，甚至在其思维范式中，很可能就从未考虑过“大国财政治理”之类的命题。

一、单一制大国的财政治理结构：基于公司治理的类比分析

就单一制大国财政而言，中央与地方财政关系应该是一个重要的独特命题，在高速发展的经济转轨阶段，这一点显得尤为突出。如果借鉴公司治理结构，来类比大国财政的央地关系的话，中国这样的单一制大国而言，中央与地方的财政关系更接近于大型集团公司的“总分公司”构架。而联邦制条件下的央地财政关系，则更加类似于“母子公司”结构。其间的差异主要体现为这样几个方面：

第一，组织内部事权与支出责任分布上的差异。在公司治理理论中，战略、流程和管理作为公司治理结构的“骨骼”，是任何公

司都具备的内容，但不同类型的公司在“骨骼架构”上的定位是颇为不同的，其作用的结果也存在着某些差别。在“总分公司”构架下，各级地方治理主体并非管理学意义上的典型“独立法人实体”，而更多上级治理主体下辖派出机构的代理人色彩。也就是说，地方往往根据上级财政的授权（财政职能和权限划分），来推进各种财政活动。而在联邦制的“母子公司”结构下，与分权原则相适应，往往采取“地方余权主义”的划分方式，除宪法特别授予联邦的权利外，其他诸多权利基本上归属于地方。两相对比，“总分公司”的治理架构会导致基层组织内部的委托-代理问题更为突出。同时，由于央地之间（特别是省以下的各级政府之间）在权责分布上的“同质性”较强，也容易出现政府职能“上下一般粗”的分布格局。这导致财政转移支付资金在地方财政总盘子中的重要性更加突出，实施相对彻底的分税制财政体制难度较大。

第二，风险传递与扩散机制上的差异。在单一制大国的“总分公司”构架下，相关财政风险在组织内部的纵向传递与横向扩散效应，均相对显著且迅速。上下级政府间财政风险的纵向阻断相对困难，财政安全体系的整体联动性较强。而在联邦制国家的“母子公司”构架下，上下级政府之间的独立性相对较强，财政风险在组织内部的纵向隔离机制相对易于实现。在极端情况下，甚至可采用地方政府破产的壮士断腕方式（如近年来美国某些地方政府的案例）。

第三，激励机制与地方管理创新上的差异。在美国历史上的“进步时代”，随着地方财政预算迅速增加，腐败的潜在收益也水涨船高，城市老板（city boss）的权力过度膨胀，由此激发了以纽约市为代表的部分地方政府开始尝试运用私营企业的会计技术，来推

进政府预算的公开透明和审计监督。应该说，这些来自于城市财政管理领域的开拓性创新，对于推进现代预算制度的建设具有重要启示价值。改革开放以来，我国财政改革的诸多成就，同样有许多源自地方政府开拓性的探索，如河北省的部门预算改革、天津市的标准周期预算改革、河南省焦作市的财政综合改革、浙江省温岭市的参与式预算改革等。我国作为一个幅员辽阔的单一制大国，地方财政管理改革显得尤为重要，还需要在现代财政制度的指导下完成自我创新的过程。

二、基于乡镇层级和地级市层级设置的思考

综观世界各国分税制的实施情况，事权和支出责任划分得较为清晰、能够实施较为彻底分税制的国家，在地方政府财政层级的设置上，大多为两级制或三级制。就主要大国的行政层级设置看，世界上国土面积前十位的国家，除中国和印度外，也大多实行两级制或三级制。近年来，随着“省直管县”和“乡财县管”改革的推进，适当精简政府层级的呼声也日益高涨。其实，有关政府级次多寡的论述，大约在80多年前，南开大学经济学科的创始人何廉先生就曾有过精辟的论述：“级数之多寡，与政费税收之有关，盖级数过多，则政费繁，政费繁则支出增，支出增则税之征收，自应加多”。换言之，如果可以将现行的“四级级”地方财政精简为两个或者三个层级，则政府间事权与支出责任的划分就有可能得到某些较具共识性的解决方案。但是，如果认同中央、省、市、县、乡的五级财政体系是某种内生性选择的话，那么中国的现代财政制度建设，也就只能寻求更具自主创新色彩的路径选择与制度安排。

第一，乡镇层级存在的辩证思考：基于阿罗不可能定理的分析。近年来，随着“撤乡并镇”改革的推进，很多地区的乡镇人口

规模已达5~10万人。以浙江省为例，2010年全国第六次人口普查结果显示，浙江省10万以上的大镇已达34个，其中排名第一的苍南县龙港镇高达396000人。而县级层面上的人口规模往往为几十万甚至上百万人。根据2012年中国县级市人口排名情况，位于第100位的黑龙江省双城市也高达82万人。

根据阿罗不可能定理^①，如果辖区内的人口超过一定的规模，那么将个体偏好整合为公共偏好，从而提供更具公众满意度的公共服务，在技术上将变得非常困难。从这个意义上讲，在现时的中国，仅就人口规模而言，乡镇是否应该作为最基层的政府治理层级，拥有相对独立的财政权，也是值得认真加以重新思考的。

第二，地级市层级存在的辩证思考：基于“统县政区”和“统省政区”的分析。自秦汉以来中国的地方治理结构均呈现为从“省县两级制”（即理想状态下的“郡县制”）向“三级制”的循环演化，但前后两个千年间的演化路径是截然不同的。自秦汉而至隋唐的前一个千年间，是在省级政府之上，往往会衍生出一级权限更大的治理层级（不妨称之为“统省政区”）。而自宋代以来的第二个千年中，改为在省与县之间增加一个“统县政区”的层级（大体相当于我们现在理解的地级市）。

就短期治理效率而言，后者无疑是一种低效率的制度安排；但从长远看，则从根本上杜绝了历史上反复出现的藩镇称雄问题。从这个意义上讲，在第二个千年中，采用这种“统县政区”的“降效型”治理结构，或许具有某种“两害相权取其轻”的意味。更通俗

^① 阿罗不可能定理（Arrow's Impossibility Theorem）是由诺贝尔经济学奖得主阿罗首先陈述和证明的。其基本含义为，如果众多的社会成员具有不同的偏好，而社会又有多种备选方案，那么在既有的公共偏好整合机制下，就难以得到令所有人都满意的结果。

地说，如果消除了“省”与“县”之间的“统县政区”（地级市）这一夹层，尽管会出现短期内的效率提升，但从两千年的经验来看，迟早会在中央与省之间，生长出一个“统省政区”（汉代的州、唐代的道或藩镇等）。从历史经验看，这种“大区建制”的态势一旦形成，往往会产生难以控制的高山滚石效应，最终难免会出现藩镇称雄的局面，这较之“统县政区”的危害性要大许多。

从这个意义上讲，在2014年审议通过的新预算法中，保留了中央、省、市、县、乡的五级财政层级设置，至少为我们重新思考中国地方政府层级问题，预留了法律制度上的选择空间。当前推进中的“省管县”和“乡财县管”这两项改革举措的长期效果，以及是否有必要继续推进，也是需要加以重新审视的。

【作者简介】

马蔡琛，南开大学经济学院教授、博士生导师，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

