

近代中央与地方财政关系的历史变迁

中央财经大学 | 张继云 马金华

合理划分中央与地方财政关系是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，是建立现代财政制度的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。当前，我国正在推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，有必要了解历史发展，吸取经验教训。

清代：财政由集中于中央逐步发展为地方化

鸦片战争之前，清代中央政府在财政关系中占据主导地位，不仅掌握大量的财政收入，而且承担了几乎所有的支出，集财权事权于一身。中央与地方的财政关系就是中央在财政上高度集中，清政府对国家财政的监督和控制在封建历史上的一个新高度。首先，在财政的管理机构上，户部是中央一级的管理全国财政的中枢机关，负责管理全国的户口、赋税、饷银等财政收支事宜并颁布国家的财政收支政令；地方没有财政机构，虽然在省一级设立布政司，但其只是户部的派出机构和代理机构，“一省所入之款，报明听候部拨，疆吏不得专擅”。其次，在中央的财政管理制度上，中央政府设立了解协饷制度、奏销制度、考成制度和交代制度等一系列的财政管理制度，加强中央对地方的财政控制。解协饷制度是最重要的制度之一。解是指地方政府将上行款项上交中央；协是指地方政府之间款项的平行划拨。各省收缴税负后除了留存本省必需开支以外，其余的都要上解中央或者协济财政贫困的邻省。通过此制度的运行，中央政府能对全国

的财政资源进行统一的控制和分配，发挥中央政府在财政方面的中枢作用。最后，在财政收支的分配上，全国的财政收入基本都归为中央政府，相对应的所有财政支出也都由中央政府承担。

鸦片战争后，高度集中于中央的财政体制发生重大变化，中央政府掌握的财权和事权逐步分散、下移，财政监管日趋失控，地方独立的财政体系开始建立。主要原因在于内忧外患和对外赔款，清廷财政状况日益恶化，财政收支结构发生重大变化，各主要财政收入来源均有亏空。与财政收入减少相反的是财政支出的逐年增加，尤其是非经常性的财政支出，如战争经费。在鸦片战争中清政府开支共有 4500 万两白银，相当于清政府一年的财政收入。财政收不抵支，赤字严重，中央筹款无门，只得将筹款的任务下放给地方。

清末最后几年，中央财政失控，地方财政的独立性日趋明显。地方将大部分的财政收入截留，只向户部上缴一小部分，中央筹集不到足够的财政收入，只得将解协款制度改为摊派制。即使如此，每次摊派筹款仍有一些省份不上缴，中央发行的政策指令，有的重申数次、历时好几年，但地方仍然不予执行。中央对地方的财政管理基本失控。虽然进行了清理财政、划分国地税、试办预决算的财政体制改革，但最终无法转变中央财权旁落地方的危机。1911 年 10 月 10 日，辛亥革命爆发，推翻了清王朝的统治。清帝退位以后，各省停止向中央缴解款项，标志着中央集权的财政制度的彻底崩溃。独立的地方财政体系促使清末军队的地方化，人



事权力的地方化，财权事权地方化，地方割据势力形成，对后期中央与财政地方关系的变化产生重大影响。

北洋政府时期：中央财政严重削弱与地方财政恶性膨胀、支出责任混乱

（一）划分国地税与颁布“民二税法”。北洋政府成立之初，面临的是经济残破，财政极度困难局面。“彼时维持之道，全持外债。”由于外债是以关税、盐税和官方固定财产等为抵押，这使北洋政府的财政主权进一步丧失。所以北洋政府急需统一财权，增加中央财政收入。同时，北洋政府初期标榜实行“立宪政治”，为了编制国家预算和地方预算，实行央地财政的划分。1913年，财政部起草了《国家税与地方税法草案》和《国家费目与地方费目标准案》，即历史上著名了“民二税法”，并于1914年加以修正，公布实施。为了配合国地税的划分，中央政府在税收征管机构上做了调整。各省在财政司的基础上另设国税厅，接管国家税的征收，地方税仍归财政司管辖。此国地税划分方案将国家的大宗税收比如田赋、盐课、关税划分给中央，至于列作地方的税目则全系清末各省、县开征的苛捐杂税，使中央和地方的税收收入极其不平衡，财力与事权极其不匹配。这种偏向于中央的划分制度不可避免地遭到

了地方割据势力的反对。当时各派军阀本来就拥兵自重，割据一方，中央式微无力控制，而地方税又划拨得如此之少，必然遭到军阀的抵制，地方公然截留中央税款。此外，对于地方税的划分只涉及到省，没有具体提出省与县的税收划分，使地方的税制紊乱，重现过去弊端。此国地划分制度虽然有经修订，但因地方阻挠最终未施行。中央集中的财政体制依然没有建立起来，财权依然旁落地方，事权下移，支出责任不明晰。但这是中国历史上第一次正式提出划分中央税和地方税，对日后合理划分中央和地方的财政关系有着重要的影响。

（二）袁世凯时期统一中央财政的努力。为了解决中央财政困难的局面，1914年6月1日，由财政总长周自齐呈请，将国家税、地方税名目取消，所有收入均“解交各省主管财政官署审度缓急，酌量支配。”6月11日，袁世凯以大总统命令的形式颁布了《财政厅办事权限细则》，规定各省财政厅“直隶于财政部，凡支配款项及关于一切财政事务均受财政部之指挥，遇有重要事件得径呈大总统。”财政厅脱离地方政府管辖，直属于中央的财政部，从机构上保证了地方解款的顺利上缴。财政厅长由大总统直接任命。“奉特别命令，受巡按使之监督”，在规定范围内，“一切当受成于本

部(财政部)”。财政厅的设立,标志着北洋政府完全建立起中央集权的财政体制,财权集中中央。北洋政府还通过各种其他的财政制度来保证解款制度的顺利实施。1915年,颁布《各省解款考成条例》,规定各省每年向中央解款的额度由大总统命令,并实行奖惩。同时,为了保障中央收入,防止地方截留,还推行了中央专款制度,将印花税、烟酒牌照税、烟酒税增收、验契费,契税增收五项税收作为专款,亦称“五项专款”,责令各省财政厅将税款解缴中央。后来又增加六项收入,共为十一项。解款考成办法和专款制度效果明显,1915年各省共认解款2178万元,专款1898万元。袁世凯实行中央集权的财政体制,在收回地方财权,加强对地方财政控制方面起到了一定的作用。总体上来说,各省对中央是服从的,地方财权得到控制,中央财权得到加强,支出责任更多在中央。

(三)重新划分央地财政关系。随着袁世凯的覆灭,政治再一次陷入混乱。皖系、直系、奉系等各系军阀轮流坐庄,政令不出都门,政治上的混乱导致国地财政关系混乱,中央财政的主导地位彻底崩溃,地方财政恶性膨胀,地方私自举债成风,地方财权做大,支出责任随着财政关系混乱也变得混乱。1916年8月,参议院建议重新恢复1914年厘定修正的国家税地方税划分草案,但中央与实力相当的地方就央地财政划分问题一直达不成共识。直到1923年曹锟政府上台,颁布“天坛宪法”,其将所得税、营业税、关税、盐税、茶税等共15种税收划归中央;将田赋、屠宰税、契税等共8种税收划归地方。“天坛宪法”将财政划分为中央和省两级,较为详细地限制了省与地方财政收支权限。值得肯定的是,此次划分制度不再完全偏重于中央,对地方做出重大让步,将田赋这一重大税源划归地方,给予了地方一定财权。中央政府的目的是明确央地收支界限,避免地方任意截留税款,进而保证中央政府的财政收入。但是随着曹锟政府的迅速下台,此划分制度依然没有实施。北洋政府只得继续沿用地方向中央的解款制度,由于实际上中央与地方相互分立,各自为政,1917年仅有3个省份向中央上缴税款,中央在财政上又一次对地方失去控制,中央财力弱化,

地方恶性膨胀。

国民政府时期:中央财政强化与央地财政关系改革频繁

(一)“实省虚县”与中央、省两级财政体制:地方财政关系不匹配。1927年南京国民政府成立时,在组织财政收入方面的能力较差,财政收入分散于地方,集中度较低;财政支出的主要部分为军事支出和债务支出,二者之和约占财政支出总量的70%,财政入不敷出。于是在进行北伐战争的同时,以央地收支划分为突破口,进行财政整顿工作的探索。1927年,颁布了《划分国家收入地方收入暂行标准案》和《划分国家支出地方支出暂行标准案》,将财政制度划为中央与地方两级体制,地方财政以省为主体,省控制着全部地方税源;县附属于省,没有独立的税收收入。这次划分案最大的特点是将田赋划给省,省财政因此在国家财政中的地位有所提高。另外,央地税源的划分采取的是税目独立主义,以此避免央地之间的纠纷,但在推行过程中遇到许多问题,最大的问题就是各省“不能尊重法令一致奉行”。为解决实践中面临的问题,1928年召开的第一次全国财政会议上通过了《划分国家收支地方收支标准案》,一定程度上缓解了央地财政的矛盾,改善了央地财政收支的混乱局面。但新的标准案在制定过程中依然将大部分税源划归中央,同时由于提高了省级地方的财政地位,将县级财政虚悬起来。县级财政既要维持自身的开支,又要筹措上级委办事宜,而自己又没有独立税源,其筹款的办法不外乎是:附加,即随正税加征正额外的税捐;杂课,即横征暴敛;摊派,即把无着落的经费按户口或田亩分摊下去。造成地方财政关系不匹配,百姓负担加重,民怨沸腾。

(二)“虚省实县”与中央、省、县三级财政体制:合理划分财政关系未得到实行。1934年第二次全国财政会议上,立法院通过了《财政收支系统法》《划分省县收支五项原则》草案,开始实行中央、省、县三级的财政税收体制,对央地财政收支划分标准作了较大调整,把土地税、田赋附加、印花税的三成、营业税的三成全部划给了县级财政,使得县级收入大为增强。与此同时,省级的财权得以一定程度的限制,以省为界

各自为政的军事实力派势力削弱。中央和地方二级财政体制演变为中央、省(市)、县(市)三级财政体制,无疑对于建立以县为基础的全国统一的财政收支系统,抑制苛捐杂税的泛滥大为有利。但此次收支系统法案公布时,并未规定实施日期。1937年3月,国民政府又公布《财政收支系统法施行条例》,还没来得及准备实行就爆发了全面抗日战争,此收支系统法搁置。

(三)战时国家财政与自治财政:收入高度集中中央,事权与支出责任偏重地方。抗战爆发之后,国民政府丧失了重要的经济区,财政收入锐减,而战时财政支出剧增,赤字严重。各省财政也亏空严重,入不敷出现象相当普遍。为弥补巨额赤字,各省依靠举借债款、苛捐杂税、恢复厘金乃至截流中央税款已屡见不鲜。地方财政糜烂,危及自身乃至中央。针对地方财政的混乱局面,中央政府曾三令五申加以限制,但地方政府常以财源亏短为由阳奉阴违。国民政府必须设法限制省财政割据的局面,以此来集中权力一致抗战。其办法主要有两个:一个是“虚省实县”,即“凡省内之国家行政悉受中央指挥,凡地方自治与建设悉归各县办理;省只为自治之监督,立于中央于县之间,以收联络之效。”另一个办法则是缩小省区。但战前国民党政府削弱省权的措施推行起来困难重重,远未达到目的。为此,1941年第三次全国财政会议召开,为战时财政需要,将全国财政划分为国家财政和自治财政两级财政系统。前者包括中央、省和直辖市的一切收支,后者则以县为单位。这种体制的最大特点是省级财政是虚悬的,县级是地方财政主体,各县财力得以充裕,其目的用以推进地方自治,最终是中央掌握了对财政的绝对控制能力,促进了中央与省行政上的密切联系,达到了中央集权的最高形式。但也有严重的弊端:一是改订后的财政收支系统取消了省级财政的地位,省没有独立税源,不能适应各省实际情况和需要,施政方面也难有作为。二是虽然确立以县为单位的自治财政系统,但县仍然收不抵支,因军需供给、民兵团、工役运输等支出全靠县级财政自行筹办,保安、行政经费在县级财政支出中为数很多,教育文化经费则很少,人民得到的利益很少。三是造成了田赋对农民的过分

搜刮、财政官员的贪污腐败等问题。地方财政“税收多集中于中央,财源枯竭,……而中央补助之税源,每有缓不济急之苦。各种支出,因大军过境,供应浩繁而剧增,舍非法摊派以外,别无它图。因此,造成民国以来人民负担摊派之最高纪录,中央地方与人民交受财政之痛苦,此为实行两级制财政系统所发生之困难。”

(四)国民政府后期三级财政体制最终确立:财政关系逐步理顺。抗战结束后,国民政府后期中央税收主要依靠货物税、关税、盐税、直接税。但是税收占支出的百分数却一直在低位徘徊。在财政收支严重不平衡时,地方政府一般用摊派、处分公产和举债等办法来寻求平衡。摊派无异于田赋附加和苛捐杂税;而处分公产则主要是变卖地方政府所有的公产,如地产和企事业。中央政府因国内财力入不敷出,连政府公债都无法继续发行。在这种走投无路的情况下,国民政府只能通过对内通货膨胀,对外乞求美援的上下策勉强度日。但依靠外援和通货膨胀毕竟不是长久之计,归根到底还是要从恢复国内经济上找出路。面对国民经济的重创局面,亟需恢复地方经济活力。而要恢复地方经济,就不能不恢复三级分税制财税体制,发挥省级财政的作用。1946年6月,第四次全国财政会议对《财政收支系统法》作了修改,7月1日,正式颁行修改后的财政收支系统法及施行条例。该法将财政系统分为三级:中央、省及院辖市县、县市及相当于县市之局。这次会议的召开标志着国民政府的财税体制由两级变为三级,省一级财政重新得到了确立。此次重新划定的三级财税体制,既没有“虚省”也没有“虚县”,逐步向更加合理的财税体制靠拢,财政事权与支出责任逐步理顺,但是国民政府走向先进的财政政策及制度的道路异常艰难。

综上,财政关系博弈的背后反映着中央与地方政治经济军事实力的博弈。中央实力上升的时候,多实行中央集权的财政体制,财权上移,事权相应也偏重中央;地方实力较强时,财政体制则相对涣散,财权下移。但财权事权与支出责任一直处于不断的调整变化中。■

责任编辑 张蕊