

分税制改革如何提升国家能力*

马海涛 姚东旻 王子豪

内容提要:分税制改革是中国社会主义市场经济体制建设历史上的关键一步。2024年是分税制改革30年,本文试图引入国家能力这一概念体系,并将其在传统上的模糊主体拓展为中央与地方两个明确维度,分别将其分解为强制能力、汲取能力、动员能力和调控能力四项子能力,借此全面评估分税制改革对于提升国家能力所起到的关键作用。通过一系列典型事实的分析,本研究提供了分税制改革与国家能力两个维度主体、四项子能力之间的具体关联,表明了分税制改革除在整体层面提高国家能力外,还对中央和地方各项子能力产生了重大的差异化影响。本文尝试借助政治学中的关键概念,探讨30年前财税体制改革过程中的本质逻辑,以期为新一轮财税体制改革提供理论借鉴。

关键词:分税制改革 国家能力 汲取能力 财税体制

作者简介:马海涛,中央财经大学党委副书记、校长、教授,100081;

姚东旻,中央财经大学中国财政发展协同创新中心副主任、教授,100081;

王子豪(通讯作者),中央财经大学中国财政发展协同创新中心博士生,100081。

中图分类号:F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2024)10-0047-16

一、引言

1994年进行的分税制改革是中国社会主义市场经济体制建设的关键篇章,不仅初步理顺了中央与地方的财政关系,还彻底重塑了政府与市场、中央政府与地方政府的“财与政”两个边界(付敏杰,2016),充分调动了中央和地方两个积极性。进一步地,分税制改革大幅增加中央宏观调控能力,维护市场公平竞争环境,突出市场在资源配置中的决定性作用,为中国经济注入了强劲动力,为社会主义市场经济体制建设提供坚实的财政保障。作为一项深刻的制度创新,分税制改革的深远影响在改革初期并未完全显现,而是随着经济的持续发展和社会结构的不断变迁才逐步显现,因此有必要在分税制改革30年之际再次进行回顾与评述。

国家能力直接关系到国家治理效能,对于现代国家建构的重要性不言而喻,财税体制作为基础

* 基金项目:国家社会科学基金重点项目“政府预决算视角下提升我国国家创新体系整体效能的财政体制与政策研究”(20AJY020);国家社会科学基金重点项目“优化政府间事权和财权划分研究”(20AZD041)。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见,文责自负。王子豪电子邮箱:wzhym10708@163.com。

础性的制度安排,对于国家能力的影响举足轻重。历次财税体制改革的内在逻辑实质上就是提升国家能力,分税制改革同样不例外,因此对于分税制改革的再次审视引入国家能力视角是很有必要的。目前利用国家能力视角分析财税改革的文献较少,且大多立足宏观视角分析制度演进(付敏杰,2018;吕冰洋、台航,2019),少有聚焦至某一制度改革。为此,本文具体拆解国家能力概念体系,并用于详细分析分税制改革。

本文从国家能力角度系统分析分税制改革的影响机制,并利用部分典型事实进行验证,为全面评价分税制改革对于经济社会的巨大影响进行了补充。我国财税体制改革的“明线”是逐步解决在国家治理进程中遇到的种种问题,但“暗线”其实是不断提升国家能力。从国家能力角度研究分税制改革有利于进一步厘清财税体制改革的逻辑,同时为新一轮财税体制改革提供思考与启示。

本文可能的创新点有如下方面。一是对于国家能力的概念内涵进行了补充,进一步明晰了国家能力的主体,提出国家能力应当从中央和地方两方面进行分析。二是在国家能力与财政的分析视角下,将国家能力分解为强制能力、汲取能力、动员能力、调控能力四项子能力,并将可以作为四项子能力若干依据的中国实践依次对应到中央与地方。三是为研究分税制改革提供了一个新视角,全面系统地梳理了分税制改革对于中央与地方国家能力的各项子能力各维度的影响机制。本文其余部分的结构安排如下:第二部分简要回顾了与国家能力内涵与组成相关的主要经典文献,论述国家能力及各项子能力在中央与地方间的体现,阐明了国家能力与财政的两重关联;第三部分从国家能力视角出发,评估分税制改革如何影响国家能力的各项子能力,最终达成国家能力的整体提升,并利用部分典型事实予以验证;第四部分基于国家能力视角,依据分税制改革的历史经验总结其对于新一轮财税体制改革的启示。

二、国家能力与财政

本文的研究主题是从国家能力视角出发全面分析分税制改革的影响,在应用国家能力概念进行分析之时遵循如下四个步骤。第一步是对于国家能力的内涵、组成及其内部逻辑关系进行基本界定。第二步是结合我国国情突出社会主义国家的国家能力特质。第三步是总结归纳国家能力在中央与地方的不同体现。分税制改革的核心是理顺中央与地方的分配关系,因此应明确国家能力在中央与地方间的体现存在何种差异,以更加全面评估分税制改革对于国家能力的影响。第四步是阐释财政与国家能力的两重关联。

(一)国家能力的内涵与组成

“国家能力”作为横跨政治学、经济学和社会学的社会科学核心议题,对于新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的现实诉求具有重要意义。关于国家能力的内涵,影响力最为深远的解释是“回归国家”学派的解读,即国家作为一个行为主体,有自己的意志和政策目标(黄宝玖,2004)。这一学派的主要观点包括:Evans等(1985)从国家自主性的角度出发,提出国家能力是国家在遭遇强势社会集团的现实或潜在反对,或者面临不利的社会经济环境时实施官方目标的能力,Migdal(1988)主张国家能力是国家领导人通过国家的计划、政策和行动来实现其改造社会的目标的能力。王绍光和胡鞍钢(1993)提出的“国家能力是指国家将自己的意志、目标转化为现实的能力”同样属于这一派观点。学界对于国家能力的组成部分却没有达成共识。Migdal(1988)将国家能力分为渗入社会、调节社会关系、提取资源、以特定方式配置或运用资源四大能力。Besley和

Persson(2011)认为国家能力仅包括财政能力和司法能力,二者相互制衡,这两类国家能力的分类方式均比较有代表性。王绍光长期研究国家能力理论,国内诸多关于国家能力的讨论基本沿袭了他的分析框架,他最初将国家能力分为三种能力,其后不断拓展至强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力、吸纳和整合能力等8种能力,其后越来越强调调适能力的重要性,最终确定了9种国家能力(王绍光,2014;王绍光、唐磊,2023)。在本文的研究范围内,国家能力的组成可以分为强制能力、汲取能力、动员能力、调控能力四部分。^①四种能力并非单纯的并列关系,而是存在着交叉影响。从国家能力的组成维度来看,强制能力和汲取能力属于国家能力的基础维度,为国家能力的行使提供坚实保障。强制能力是最为基础的国家能力,在国家建立的过程中发挥着不可替代的作用,如果强制能力有所欠缺,国家的完整性无法得到保证,则其他各种国家能力以及国家意志均无法确保实现。汲取能力同属基础维度,为其他所有能力(包括强制能力)提供物质基础,汲取能力的欠缺会使得国家无法运转。动员能力和调控能力属于国家能力的拓展维度,在国家建立后,两者在稳定宏观经济、应对市场失灵、社会不平等、可持续发展、外部冲击等多个领域均发挥重要作用,决定了国家意志、国家治理能否有效实现。动员能力和调控能力属于拓展维度,为强制能力和汲取能力注入动力,国家通过有效的动员和调控更好地保证公共安全和社会秩序,汲取更加充足的财力,促进国家意志实现、国家治理有效。

(二)社会主义国家的国家能力

我国以强大的国家能力取得了举世瞩目的现代化成就,这归功于社会主义这一突出的制度优势。中国共产党从制度结构和价值规范上全面深刻地重构了中国的强国家能力特征,真正塑造起“集中力量办大事”的国家能力(廖胜华,2021),进而实现了从国家能力到治理效能的转化。结合我国实践,国家能力的各项子能力在我国现代化的进程中都发挥着十分重要的作用。强制能力有力地保障了党的执政基础。中国特色社会主义制度最突出的特征是中国共产党的统一领导,而强制能力有力支撑了中国共产党的领导,保障了党的执政基础,是中国共产党发挥协调各方、总揽全局作用的核心力量,是有机统一党的领导、人民当家作主、依法治国的重要支撑。汲取能力提供了国家发展的物质力量。我国汲取能力的突出之处在于中国特色的现代财政制度建设,不断深化的财税体制改革保障汲取能力的有效实施,这为社会主义市场经济体制建设、社会主义现代化国家全面建成提供了重要的资金保障和体制动力。现代中央与地方财政关系作为我国现代财政制度的重要组成部分,成功调动“两个积极性”,构建出我国特色的财政权力模式,确保汲取能力的不断提升。动员能力是社会主义国家的显著优势,在社会主义国家和西方资本主义国家之间呈现显著差异,中国特色社会主义制度的一个显著优势便是具有极其突出的动员能力,在面对突发事件和重大任务时,我国动员能力能够迅速启动,快速集结资源和力量,高效执行决策和部署,确保任务的顺利完成。调控能力更加凸显公平特质。相比之下,社会主义国家的调控能力的突出特征是坚持以人民为中心,更加注重公平。我国具有强大的调控能力的底层逻辑正是把增进人民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点,确保发展成果更多更公平地惠及全体人民,共同富裕战略可以作为典型例证。

(三)国家能力在中央与地方的体现

目前国家能力概念中的主体性指向并不明确(黄宝玖,2004),其中的“国家”属于模糊的整

^① 由于本文的研究主题是分税制改革如何影响国家能力,因此在国家能力的组成方面将重点放在分析与财政、财税体制改革关联最为紧密的几项能力上。

体概念,王绍光和胡鞍钢(1993)指出“只有中央政府才能代表国家意志”。本文引入了与其不同的分析视角,认为中央政府与地方政府均可以表达国家意志,只是两者具备的国家能力在行使过程中在具体事项上的体现有所不同,中央政府层面的国家能力与地方政府层面的国家能力加总才是整体的国家能力。本文对国家能力这一重要概念采用中央和地方“二分法”,将国家能力分解为中央与地方共担能力、中央独有能力和地方独有能力的三个维度,如表1所示。所有国家能力的子能力都无法仅靠中央或仅靠地方独立完成,但是偏重程度有所不同,本文认为汲取能力和调控能力属于偏重于中央的国家能力,强制能力和动员能力属于在中央和地方各有侧重的国家能力。

表 1 国家能力的定义、表现及其在中央与地方间的体现					
	定义	具体表现	共担能力	中央独有能力和	地方独有能力和
强制能力	国家合法垄断暴力的能力	在领土范围内提供公共安全和秩序	立法能力	军事能力；中央对于地方的控制能力	公共安全能力；对于基层社会的控制能力
汲取能力	国家从社会汲取资源的能力	取得物质资源维持国家运转,主要是财政收入	税收征管能力；金融化能力	税收立法能力	
动员能力	国家有效组织动员社会资源的能力	在特定领域集中资源、协调各方、实现国家目标	国家合法性能力；意识形态能力	组织动员地方,调动地方的积极性	组织动员基层民众,调动民众的积极性
调控能力	国家调控经济社会运行发展的能力	调控宏观经济、发挥市场在资源配置中的决定性作用	调控市场能力；社会管理	调控宏观经济；平衡区域间发展差异	

注：“合法垄断暴力”来自马克思·韦伯对于现代国家的诠释,他的这一观点在学术界得到了广泛认可,颇具权威性。

1. 强制能力

强制能力是国家能力的最基础维度,指的是国家对于暴力的合法垄断,强制能力在中央和地方有着不同的体现。强制能力是国家实现其政策目标和维护社会秩序的关键手段,对外体现为维护领土、主权的完整,对内体现为维护公共安全。强制能力的作用体现为保证国家在政策执行、实现目标的过程中免受社会和民众的反对(Hanson 和 Sigman, 2021),在中央与地方两个层面上,强制能力的体现和运作各有侧重,又相互补充,共同构成了国家治理的坚实基础。已有文献中普遍认为强制能力的子集包括军事(唐世平等, 2022)、立法(欧树军, 2012)、公安(樊鹏等, 2009)等,其中军事能力由于军费支出的可量化性往往被视为强制能力的代表。我国军事能力属于中央层面的国家能力,总体上实行“党指挥枪”的制度安排思路,人民军队置于中国共产党的绝对领导之下,其最高领导权和指挥权属于党的中央委员会和中央军事委员会,这确保了我国军队能够迅速响应国家的安全需求,也是我国强大军事能力的重要基础。本文对于强制能力的范畴进行适当的扩展:政府的控制能力同样属于强制能力的子集,且控制能力与财税改革关联十分紧密。控制能力可以分为中央政府对地方政府的控制能力和地方政府对于基层的控制能力两方面。在单一制国家中,中央政府对于地方政府的控制能力属于中央与地方关系中的重中之重,集权与分权程度如何安排堪称“千年难题”(吕冰洋, 2022),过度分权可能会加剧地方政府间的无序竞争和不平衡,给中央的权威带来挑战,进而可能影响政治稳定与国家对于暴力垄断的合法性。央地财政关系是央地关系

的重要组成部分,理顺央地财政关系对于强制能力的行使十分重要,其原因在于中央政府的政策法令等需要通过地方政府的有效执行来实现,如果地方政府拥有适当的财权和财力,则更有可能按照中央政府的政策意图和目标来行动,从而确保政策执行的一致性和有效性。地方政府对基层的控制能力则是国家强制能力在更微观层面的体现,这种能力对于确保政策得到有效执行、维护社会秩序和推动地方发展至关重要。

2. 汲取能力

汲取能力属于国家能力的基础维度,指的是国家从社会汲取资源的能力,汲取能力属于偏重于中央的央地共担能力。汲取能力为国家的正常运转、其他各项国家能力的行使提供物质资源,被广泛地认为是国家能力的核心。狭义的汲取能力主要指汲取税收的能力。税收收入相比非税收入更加稳定化、法治化,且多用于满足一般性公共产品和服务,狭义的汲取能力一般直接用税收收入或一般公共预算收入占GDP比重进行量化。广义的汲取能力更加贴近财政能力,包含财政具备的一切能力,金融化能力也被视为汲取能力的组成部分(刘长喜等,2020)。汲取税收能力的核心在于税收立法能力与税收征管能力,税收立法能力是国家能汲取资源的前提和基础,税收征管是否高效是汲取能力高低的重要影响因素。我国税收立法能力属于中央独有能力,无论是中央税、地方税还是共享税的立法权均为中央所有,地方政府仅能根据法律、行政法规的授权制定地方性税收法规、规章或者规范性文件,对某些税制要素进行调整,总体上税收立法这项能力应为中央所有。^①税收征管能力在中央与地方间的分配在不同阶段呈现不同的状态。例如,在“包干制”时期,我国只存在一套税务征收机构,中央税收主要依靠地方税务机构代为征收,彼时的征管能力主要在地方层面,中央仅能通过分成规则间接影响,但无法直接对于税收征管产生干预。在1994年分税制改革时,建立国家税务局和地方税务局两套征税机构,国家税务局负责中央收入和共享收入,地方税务局负责地方收入,此时税收征管能力在中央与地方间进行了一定程度的分配,属于二者共有能力,而在2018年《深化党和国家机构改革方案》中规定“将省级和省级以下国税地税机构合并,具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责”,国地税机构合并后,税收征管能力完全属于中央层面的国家能力。

3. 动员能力

动员能力属于国家能力的拓展维度,指的是国家有效组织动员社会资源的能力,动员能力在中央和地方各有侧重。具体来说,动员能力是在特定领域集中资源、协调各方,实现国家目标。“集中资源”包括集中自然资源、经济资源、信息资源等各种形式的资源,“协调各方”包括协调中央政府、地方政府、人民群众等多方力量,以最终实现国家意志需要实现的国家目标。国家行使动员能力的前提是具有国家合法性能力和意志形态能力,前者指国家的政治体系得到公民的认可,后者是指通过国家认同和价值观来最大限度、最小成本地集中资源与协调各方。动员能力在国家治理中占有重要地位,也是国家应对重大挑战的关键能力,中央与地方行使动员能力的领域有所差异。中央的动员能力主要体现在动员地方和统筹全局方面,地方的动员能力主要体现在动员基层民众方面。中央与地方动员能力的协同是“集中力量办大事”得以实现的基础。为了实现特定领域的特定目标,国家往往以行政动员的方式来打破常规治理范式(周雪光,2017),举国实行的重大战略

^① 例如《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》规定,税额标准由省、自治区、直辖市人民政府在规定幅度内确定。再如,《中华人民共和国民族区域自治法》第三十五条规定,在民族自治地方,自治机关(省级人民代表大会和省级人民政府)在国家统一审批减免税项目之外,对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的,可以实行减税或者免税,自治州、自治县决定减税或者免税,须报省或者自治区、直辖市人民政府批准。

是动员能力的最佳例证。以我国全面脱贫攻坚为例,中央政府通过签订“责任书”、层层压实责任的方式对于下级官员进行政治动员;地方政府的动员则集中在辖区内部,体现为有效集中辖区财力、人力等资源,有效实施中央的政策部署,因地制宜地制定并实施地方政策。例如,在脱贫攻坚中地方政府组织动员社会力量参与脱贫攻坚,主要通过培育产业、链接发展资源等市场手段撬动社会的力量进入,共同带动贫困地区摘帽,地方政府官员需要深入基层动员基层民众,而且要真正实现贫困人口自主脱贫、稳固脱贫则需要动员他们自身参与治理,扭转其被动发展的局面(符平、卢飞,2021)。

4. 调控能力

调控能力属于国家能力的拓展维度,指的是国家调控经济社会运行的能力,调控能力属于偏重于中央的央地共担能力,包括对于宏观经济的调控能力、对于市场的调控能力等,其核心特点即为“公平”和“效率”。中央站在高位,相比地方具有国家整体经济状况的信息优势,更加容易着眼全局,对于经济社会的运行发展做出一定调控。调控能力具体体现为偏重中央的宏观经济调控能力、区域均衡调控能力,中央与地方共担的市场调控能力。中央的宏观经济调控能力体现为中央利用财政政策、货币政策等政策工具对于宏观经济运行进行总体调节和管理,通常宏观调控的目标被认为是充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡。中央的区域调控能力则体现为中央对于不同发展程度地区的平衡作用,从战略、制度等多个层面推动区域间均衡发展,推进基本公共服务均等化,战略层面有西部大开发、中部崛起等,制度层面则包括财政转移支付等。对于市场的调控能力属于中央与地方共有的国家能力,此时的国家能力体现为对市场的调控和补充,有利于最大限度地发挥市场在资源配置中的决定性作用。

(四)国家能力与财政的两重关联

财政是国家治理的基础和重要支柱,同国家能力有着十分紧密的联系。具体而言,财政收支、财政体制等要素在不同环节对于国家能力有着重要影响,本文旨在分析财税体制改革对国家能力的影响,首先需要明确国家能力与财政的两重关联。

1. 第一重关联:财政收支直接关联国家能力的高低

财政收支是财政的重要组成要素,财政收支的规模和效率等直接反映国家能力的高低。一方面,财政收入可以看作汲取能力的代理变量。汲取能力是指国家从社会汲取资源的能力,是国家能力的重要组成部分(姚东旻等,2024),现代国家汲取能力的直观表现是财政收入。国家正常运转的一切资源都依赖汲取能力的实现,只有汲取能力足够高才能保障国家的正常运转。换言之,只有财政收入的规模足够大,国家才能承担公共物品提供、国家投资等具体事项,以及应对国家运转中面临的各种挑战。正是财政收入的基础性、支撑性作用,为强制能力、动员能力和调控能力提供坚实的经济基础,如果财政收入规模不足,则国家没有足够的物质资源行使其他任何能力,因此财政收入是直接反映国家能力高低的重要指标。另一方面,财政支出方向正是国家意志的体现,是国家能力行使的直接途径。财政支出是国家根据其政策目标和优先事项,对于公共资源进行分配的具体体现,直接反映出包括国家治理理念和政策取向等在内的国家意志。不断提升国家能力的目的正是实现国家意志,因此财政支出方向以及财政支出是否完成既定的目标也反映出国家能力的高低。

2. 第二重关联:财政制度会对国家能力产生根本性影响

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政制度同样是国家治理体系的重要组成部分。值得注意的是,制度本身并不属于国家能力的范畴,二者的概念范畴相互独立,现存的国家能力可能影响

制度的选择,若想有效发挥某些制度或政策的效果,国家必须具有某些关键能力;制度的选择可能带来国家能力的提升或降低,只有制度和国家能力结合起来才能带来国家治理有效(唐世平,2022)。财政制度对国家能力的影响体现在直接和间接两个方面。一方面,财政制度对汲取能力产生直接影响。例如,税收制度与税收征管改革的重要目的便是提升财政收入效率,即直接提升汲取能力。另一方面,财政制度对强制能力、动员能力和调控能力存在间接影响,进而影响整体国家能力。例如,吕冰洋(2018)论述了财政制度如何影响市场增进能力和控制动员能力,并设计了财政制度与国家治理体系之间的大致框架。财政制度中的政府间财政关系占有特殊的位置,对国家能力中各项子能力均产生不同程度的显著影响。不同于财政支出、预算管理等其他制度安排中政府一般被作为整体考虑,政府间财政关系关注中央政府和地方政府、各级地方政府之间的关系,时刻关联着政府行为,政府行为会进一步传导到市场、社会进而对国家能力产生更为强烈的影响,包括但不限于经济宏观调控、社会控制等方面(吕冰洋、台航,2019)。一般认为,政府间财政关系由收入划分、事权和支出责任划分、转移支付制度三方面组成。收入划分应确保各级政府拥有足够的财政资源来履行其职能,同时发挥各级政府的信心优势,在辖区内提高财政资源的配置效率,合理的收入划分能够调动中央和地方“两个积极性”,对于强制能力、动员能力和调控能力均具有显著的正向作用。事权和支出责任划分的重点在于清晰界定各级政府的职责范围,保证各事项的完成,避免边界不清、责任推诿等情况的发生,是实现国家意志、行使国家能力的直接抓手。转移支付制度的作用更集中在提升调控能力与动员能力上,前者的重要体现包括促进区域均衡发展、促进基本公共服务均等化、有效补充地方政府的财力等方面,后者的重要体现是对于地方政府的激励作用,增强地方政府的积极性与自主性。

三、分税制改革影响国家能力的作用机制与典型事实

分税制改革是改革开放以来影响范围最大、意义最为重大的一次财税体制改革,分税制改革带来了国家能力的总体性跃迁,也给经济社会发展带来了极为深远持久的影响。站在分税制改革30年的角度回看,分税制改革是建立制度体系的分水岭,此次改革之前是“探索”,之后是“补充、完善”(刘克崱,2019),分税制改革配合其前置和后置的一系列改革措施,彻底地调整了政府与市场、中央与地方关系。分税制改革的指导思想是“正确处理中央与地方的分配关系,调动两个积极性,促进国家财政收入的合理增长”与“合理调节地区之间财力分配”。^①分税制改革是效率与公平并重的重大改革,从制度层面重新界定中央与地方政府的财政收入分配和支出责任,重新理顺了中央和地方政府的财政关系,极大程度地发挥了“两个积极性”,全方位地提升了国家能力。然而分税制改革并非完美无缺的改革,在有效提升国家能力的层面上亦是如此,虽然从整体角度上带来了国家能力的跃迁,但采用中央和地方“二分法”逐一审视,会发现分税制改革对中央和地方的国家能力并非一味地提高,而是有所偏重。图1中为分税制改革前后国家能力的变动情况,可以看出,虽然在整体层面上各项子能力均有不同程度的提高,但具体至某一项能力,分税制改革可能给中央和地方带来了异质性影响。例如,改革大幅提升了中央的汲取能力,但对地方的汲取能力则有所削弱。

进一步地,本文对分税制改革如何影响中央和地方各项国家能力进行了逐一分析,分税制改革对国家能力各项子能力的作用机制如图2所示。

^① 资料来源:《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)。

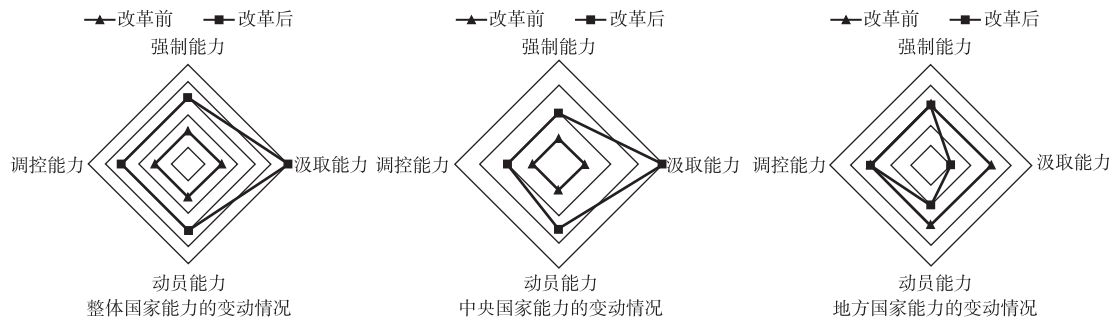


图1 分税制改革前后国家能力变动情况

注:此图为国家能力变动的示意图,仅用来表达变动情况,不具有量化意义。

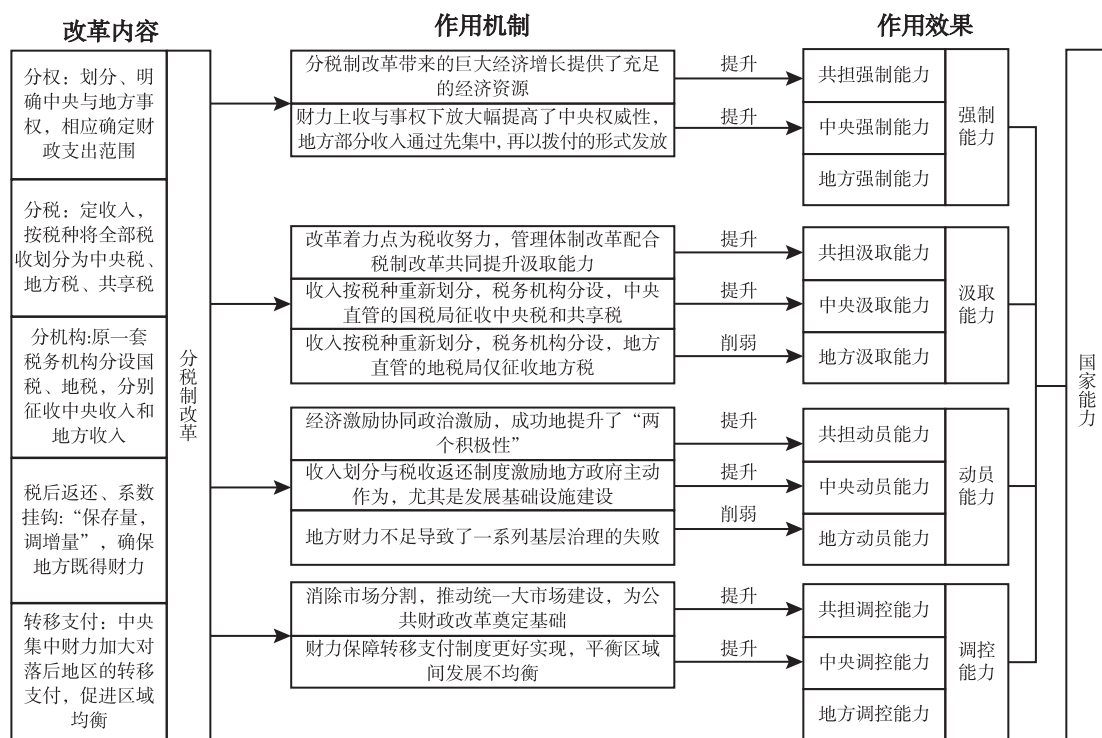


图2 分税制改革对国家能力的作用机制

注:参考刘克固(2019),本文对分税制改革措施进行了概括。本文在分析分税制改革对国家能力的各项子能力时重点分析主要着力点和主要机制,正如前文所述,汲取能力是其他所有国家能力子能力的基础,分税制改革带来的巨大增长与财政收入提升对各项子能力都有不同程度的支撑和提升作用,上述情况本文在分析时就不再进行重复。

(一)强制能力全面提升,中央控制能力大幅提升

对于强制能力而言,分税制改革主要着力点是中央的控制能力,中央控制能力的提升是国家能力提升的重要表现,相比之下,改革并未对地方的强制能力产生特别突出的影响。分税制改革中的事权和支出责任划分为强制能力的行使提供了清晰有效的制度基础,而分税制改革带来的巨大经济增长为强制能力的行使提供了充足的经济资源。中央政府和地方政府的事权和支出责任均更加明确,有利于完成既定目标,分税制改革在划分事权的基础上,划分中央与地方的财政支出

范围,明确指出中央财政主要承担国防费、武警经费等支出,地方财政主要承担公检法支出、部分武警经费、民兵事业费等。^①上述内容为强制能力的提升提供了具体指引。

军事能力的变化可以作为一个典型事实进行分析,前文已述军事能力属于中央具有的强制能力,而军费支出是测度强制能力的常用指标,在分税制改革前后可以直观地反映出国家能力的变动程度。在分税制改革前,中央政府甚至呈现供养国防军乏力的情况,在考虑价格变化后,中国实际军费在1979年中越边境冲突后一直呈下降趋势,1989年的军费支出跌至最低点,仅为1978年的74%,1989年后呈现小幅度的回升,但仍然低于1978年的水平;1978年军费支出占GDP比重为4.67%,而1993年仅为1.36%(王绍光,1997),军费开支的持续走低充分反映了当时强制能力的低下。而在分税制改革后,在中央财力经过一段时间的积蓄后,军费自1999年才开始每年保持12%~20%的增幅,1999—2009年军费从1076亿元增加至4806亿元,国家能力得到大幅度提升。^②

分税制改革对于强制能力最核心的贡献是极大地加强了中央的控制能力。分税制改革前,我国财政管理体制是“财政包干制”,包括1980—1985年“划分收支、分级包干”、1985—1987年“划分税种、核定收支、分级包干”、1988—1993年“多种形式包干”三个不同阶段。财政包干制虽然有效调动了地方发展经济的积极性,但造成一系列严重的经济社会后果,“两个比重”持续下降,中央财力捉襟见肘,难以为继。财政体制过于频繁变动的负向影响还包括制度成本的大大提升,每当包干基数、上缴比例发生变动时,中央与地方都需要进行来回拉锯式的谈判,激发了严重的地方保护主义,地方从自身经济利益出发,纷纷通过地方地区政策保护本地产品和原材料,造成了严重的市场分割,限制了商品和资本进行自由流动(银温泉、才婉茹,2001)。这些现象的背后还潜藏着一个更为严重的问题,即中央对地方控制能力的下降。地方政府同时拥有国家经济管理和组织地区经济互动的主体身份,使得“诸侯经济”愈演愈烈(沈立人、戴园晨,1990),中央对地方控制能力的低下超越了底线(王绍光,1997)。在此情况下,中央通过选择性的权力上收,强化统一领导(韩奇,2021),进一步加强控制能力。分税制改革的财政集权效果——拆解“诸侯经济”的基础——财力下沉、政企不分、市场分割,彻底改变了“诸侯经济”盛行的局面,财政收入的上移和事权与支出责任划分权力的上移构成中央国家能力增强的基础,确定的分税规则相比不确定的包干制度弱化了地方的无序竞争、重复建设,增强了中央对于地方的强力控制,中央实行的转移支付使得中央能对地方的财政状况进行调节,在一定程度上影响了地方的决策和行为,同时由于地方在财政上依赖中央的转移支付,中央能够确保其政策在地方得到有效执行。地方财政收入的相当一部分需要中央的拨付,先集中、再拨付的方式也表现出中央具有财政收入再分配权力,比较彻底地消除了“诸侯割据”的潜在危险(周飞舟,2012)。

(二)汲取能力总体提升,中央汲取能力大幅提升,地方汲取能力有所削弱

对于汲取能力而言,分税制改革提升了中央的税收汲取能力,削弱了地方的税收汲取能力,但在整体层面上依然是极大地提升了汲取能力,实现了税收的高速增长。从整体层面上分析,最为直观的表现是分税制改革带来了财政收入占GDP比重的大幅度提升,全国财政收入占GDP比重在1984年时为22.6%,随后不断下降,到1993年时全国财政收入占GDP比重仅为12.2%,在分税制改革后,财政收入占GDP比重呈现长期的高速增长态势,在1994年当年财政收入占GDP比重为10.7%,仅仅用了10年,即在2004年已增至16.3%。^③分税制改革对汲取能力的提升成效显著。

依据本文的分析框架,税收汲取能力由税收立法能力和税收征管能力两个子能力组成,税收

① 资料来源:《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85号)。

② 数据来源:公开数据整理。

③ 数据来源:国家统计局官网。

立法能力在改革前后没有发生改变,税收征管能力的增强才是税收汲取能力提升的主要原因。税收征管能力实际包含主观和客观两个维度,主观维度是中央或地方的税收努力程度,受中央和地方的主观控制;客观维度是税收能力,主要指税收征管技术等不随征收人员主观意志而发生改变的征管必备要素。分税制改革的主要着力点便是大幅提高了中央与地方的税收努力(崔志坤、李娜,2019)。1988—1993年,收入递增、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解、定额补助等多种包干形式并存,地方政府提高税收努力的边际效应递减,但倘若采用“藏富于企业”的方式延缓税收增长反而可以促进辖区经济增长,这种处理方式既减少了上缴中央财政的实际税收,又更加有利于取得辖区内良好的经济表现,地方出于己方利益的理性考量便不会加大税收努力。分税制的优越之处便是中央与地方实行按税种划分,中央与地方划分税收收入的边界十分清晰,且充当财政收入主要来源的增值税等一旦按照分成模式在中央与地方进行划分,地方无法通过减免税收的方式实现己方利益,因此中央和地方均有动机提高税收努力。另外,以“金税工程”为代表的税收信息化工程和税务人员队伍建设,持续提升了税收征管能力。

从中央和地方各自的角度出发,中央的汲取能力呈现大幅提升,地方的汲取能力出现了削弱的情况。中央财政收入占财政收入比重在1984年时尚有40.5%,但1993年时仅占22%。^①而分税制改革带来了立竿见影的效果,1994年中央财政收入占财政收入比重为55.7%,1994—2011年基本保持在50%以上,在2012年“营改增”后出现了一定幅度的降低,至2023年时中央财政收入占比45.9%,地方则出现了和中央相对应的变化,在分税制后地方财政收入占比先是出现大幅度的降低,其后逐渐稳定、上升,2023年地方财政收入比重达54.1%。改革后财政收入占GDP比重也开始慢慢攀升,至2002年时已达到25.5%,相比1993年增长幅度达到50%以上,在2015年达到高点22%。以上的变化情况充分体现出分税制改革一举扭转了“两个比重”占比过低的情况,并带来了深远持久的影响。而分税制改革对于中央和地方财力格局产生影响的主要机制如下:一是按税种重新划分收入,而不是整体的包干,“将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税;将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税;将适合地方征管的税种划分为地方税”,将彼时财政收入的主要组成部分增值税列为共享税,中央占75%,地方占25%。^②此举将财政资源更大限度地集中于中央,同时也将安排支出责任的权力集中于中央,因此分税制无疑是一次中央推动的财政集权改革(周飞舟,2012),大幅提升了中央的财政汲取能力。二是分设中央和地方两套税务机构分别征税,在1993年以前,中央的税收需要依靠地方税务机构代为征收,这种征收模式的本质是地方在行使征税权力,征税能力也完全归地方所有,中央最多可以依靠税收政策或财政管理体制等予以调节,地方依然在决定税收收入之时具备相当大的自主权。分税制改革后,中央收入和共享收入均由国家税务局征收,直接隶属于国家税务总局,这一举措有效地保证了中央财政收入的占比。地方的征管能力仅限于地方独享税种,因此在征管层面上可以非常清晰地看出地方汲取能力相比改革前出现了一定程度的减弱。

(三)动员能力整体提升,中央动员能力得到提升,地方动员能力有所削弱

对于动员能力而言,中央的动员能力主要体现为动员地方,分税制改革极大地提升了中央的动

① 数据来源:国家统计局官网,下同。

② 资料来源:《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号),具体而言中央与地方共享收入包括增值税(75:25分成)、资源税(大部分作为地方收入,海洋石油作为中央收入)、证券交易税(50:50分成),中央收入包括关税、海关代征消费税和增值税、消费税、中央企业所得税、地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税,铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中交纳的收入(包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税),中央企业上缴利润等,其余均归地方所有。

员能力,而地方的动员能力主要体现为动员基层,分税制改革削弱了地方的动员能力,但在整体层面上依然是提升了动员能力。本文认为,组织动员能力的核心是通过制度激励调动所动员对象的积极性,短期内体现为在改革期对地方的利益进行一定程度的让渡。例如,在确定税收返还基数时,“中央财政对地方的税收返还基数,是按照1993年中央从地方上划的净收入核定的,以后将按全国增值税的增长率的一定比例逐年增加”。^①这保证了地方对于财税体制改革的支持。长期来看,主要的激励机制包括经济激励,分税制改革正是构建了一个全新而行之有效的激励框架。

从中央的组织动员能力出发,分税制改革的主要影响机制如下。一是收入的划分再次极大地激发了地方推动经济发展,尤其是基础设施建设的热情。分税制改革后,地方政府的财政收入组成结构和增长点都发生了很大程度的改变,呈现基础设施投资偏好的特征(杨天宇、荣雨菲,2016)。因为增值税的共享特性,营业税逐渐取代了增值税成为地方财政的第一大税种,1994年改革之初,两者所占比重相差无几,但2003年时在地方财政收入所占比重中营业税上升至25%,增值税下降至18%(周飞舟,2006b),地方便顺理成章地将主要精力放在营业税的第一大户建筑业上面,即地方政府具有了明显的企业行为特征,表现为支出结构上面的生产性偏向(傅勇,2010)。二是税收返还制度的设立充分发挥经济激励的作用,同样对于地方政府积极有为起到了成功的动员作用。正因分税制改革通过按税种重新划分进行了财力上移,如果缺乏相应的激励或补偿措施,地方政府的积极性必将大打折扣,税收返还制度很好地起到了补充作用。以1993年为基数,按分税后地方净上划中央的收入数额,作为中央对地方的税收返还基数,基数全额返还地方。在全额返还的基础上,1994年后开始进行增量返还,各地区增值税和消费税每增长1%,中央财政税收返还增长0.3%。^②地方政府取得经济增长越高,“两税”的收入越高,在既有制度下获得的返还越多,地方政府的财力则更加充足。

从地方的组织动员能力出发,分税制改革削弱了地方的组织动员能力,主要的影响机制是削弱了地方的财力。分税制改革带来了财权上收和事权下放,地方的财力与事权呈现显著的不匹配状态,财力的缺乏使得组织动员变成了无源之水、无本之木,无法实现有效的基层治理,地方组织能力被削弱的最直观后果是出现了一系列财政问题、经济问题与社会问题,地方政府对财力的寻求转向了行政事业收费等方面,同时地方税收任务呈现层层加码的态势,县乡财政问题的情况不断恶化,乡镇政府呈现“空壳化”趋势,基层政府甚至无法提供足够的基本公共服务(史密斯等,2013),农村基层政权呈现“悬浮”状态(周飞舟,2006a);城市出现了严重的公共治理问题,各级政府的各级机构由于监管的缺乏将公共服务采购不合规外包,出现了大量的“临时工”,而临时工的道德风险行为将公共活动的成本推向社会,造成了极为严重的社会影响(付敏杰,2016)。

(四)调控能力整体提升,中央调控能力大幅提升

对于调控能力而言,调控市场能力为中央和地方共有的调控能力,而分税制改革及其相关改革明晰了政府与市场的边界,理顺了政府与市场的关系,为建立社会主义市场经济提供了坚实的基础。一是消除市场分割,推动了统一大市场建设。在改革开放后至分税制改革前,为适应经济体制转轨的需要,我国已经推动“税利分流”与企业财务制度改革等一系列措施,旨在理顺国家与企业之间的关系。1994年实行的工商税制改革确立了以增值税为主体的流转税制,统一内外资企业所得税、统一个人所得税,同时税制大大简化,从体制上取消了地方随意减免税的条件,为企业公平竞争

^① 资料来源:《关于送审〈国务院关于实行分税制财政体制改革以1993年收入数为基数有关问题的通知〉的报告》(财地字[1993]184号)。

^② 资料来源:《国务院关于分税制财政管理体制税收返还改为与本地区增值税和消费税增长率挂钩的通知》(国发[1994]47号)。

创造了条件。分税制所带来的政府与市场边界的明晰作用,远远超出了税制和政府收入面,更多的是通过后期配套的经济体制改革和政府间财力的重新分配对政府行为的影响而发生(付敏杰,2016)。另外,财政管理体制中的依据税种性质划分收入可以看作从体制角度破除市场分割的动因所在。增值税是我国财政收入的第一税种,分税制改革对增值税的分成设计,和由中央直管国家税务局来征收的制度设计,完美地契合了增值税对于商品征税的特质,在财政利益上扭转了地方激励机制扭曲,“降分成”和“扩税基”共同助力打破市场分割(谢贞发等,2024)。二是为后来进行的公共财政改革打下基础。1998年我国提出公共财政框架,是财政体制匹配经济社会发展的崭新阶段,分税制改革迅速扭转了“两个比重”下降的态势,为公共财政框架搭建提供了充分的财力保障。政府在社会管理领域的加强同样源于此,分税制改革之前,财力不足在很大程度限制了调控能力的行使,尤其是中央政府连自身收入水平都难以维持,遑论治理国家。正是国家财力的大幅度提升,扭转了改革开放以来政府在社会管理中不断退却的局面(付敏杰,2016)。随着分税制改革的推进,财政改革的重点由收入端转向了支出端,转向了建立公共财政框架(楼继伟,2019)。

分税制改革积蓄的财力保障,同样有效提升了中央宏观调控能力与促进了区域间发展均衡。一方面,中央调控宏观经济能力显著增强。这主要体现在应对宏观经济波动、促进基本公共服务均等化、调节收入分配差距、应对突发自然灾害等多个方面,以2023年应对多地的暴雨、洪涝、台风等突发自然灾害为例,中央首先迅速做出反应,当年10月24日全国人大常委会即通过增发特别国债的决议,第四季度增发国债10000亿元,通过转移支付方式安排给地方,集中力量支持灾后恢复重建和弥补防灾减灾救灾短板。新增国债全部列为中央赤字,还本付息均由中央承担,有效减轻地方经济压力,表现出中央通过财政手段协调分配资源能力。另一方面,促进区域间均衡发展更加有力。分税制改革之初,主要是税收返还制度在保护各地区间的财力,这一时期的转移支付制度并未有效发挥平衡区域发展的作用(乔宝云等,2006),但随着中央财力的充实与调控力度的加大,一般性转移支付和专项转移支付逐渐成为转移支付的主体,前者是中央将财政资源从财政盈余地区向财政困难地区转移,以此来缩小地区间的财政差距,促进区域间的均衡发展;后者则是为了实现特定的宏观政策目标,重点支持经济社会发展的薄弱环节。随着时间推移,转移支付制度被认为在平衡地区间财力状况和发展差异上发挥着越来越重要的作用(付文林、沈坤荣,2012),1994年分税制改革以来转移支付的均等化效应十分显著(郝春虹等,2021)。

四、国家能力视角下分税制改革对新一轮财税体制改革的启示

分税制改革已经走过30年,我国经济已由高速发展阶段进入高质量发展阶段。经济社会发展呈现诸多新形势,数字经济蓬勃发展,绿色低碳转型持续加快,人口老龄化日益加剧,现行财税体制与推动我国高质量发展的要求并不完全适配,因此新一轮财税体制改革应尽快启动。从本文引入的国家能力分析视角来看,分税制改革为新一轮财税体制改革提供了诸多启示。新一轮财税体制改革相比分税制改革应既有继承又有突破,向着权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系扎实迈进。一方面,新一轮财税体制改革与分税制改革一脉相承。一是改革目标一致。无论是分税制改革还是新一轮财税体制改革,最终目标都是健全与中国式现代化相适应的财税体制,其本质在于不断提升国家能力,以应对国家治理体系和治理能力现代化的现实需求。二是基本框架不变。分税制改革搭建起了现代财税体制的“四梁八柱”,基本划分了中央与地方的财政关系,新一轮财税体制改革是在既有框架下进行适当调整而非“另起炉灶”,应该积极吸取分税制改

革带来的经验启示,坚持分事、分税、分管,将分税制进行到底(高培勇,2023)。三是重点领域和指导思想相同。新一轮财税体制改革的重点依然是调整中央与地方财政关系,秉承效率与公平并重的原则,既要调动中央与地方两个积极性,正确处理二者的分配关系,促进国家财政收入的合理增长,又要合理调节地方之间的财力分配,注重发展均衡。另一方面,新一轮财税体制改革与分税制改革也有所不同。一是锚定问题不同。分税制改革迫切需要解决的问题是“两个比重”的下降,分税制改革也的确大幅提升了中央的国家能力。而新一轮财税体制改革面对的突出问题是地方政府的财力困境,应着力提升地方的国家能力,这决定了两轮改革的制度调整方向有所差异。二是改革阶段不同。分税制改革已经建立起中央与地方收入划分、事权与支出责任划分和转移支付的基本制度,新一轮财税体制改革应更加关注分税制改革的遗留问题,重点解决中央与地方财力与事权的对应性、省以下政府间财政关系,这决定了两轮改革的重点措施有所差异。在此基础上,新一轮财税体制改革在三大方向均应该不断纵深突破,通过财税体制这一基础制度安排提升强制能力、汲取能力、动员能力、调控能力等,共同促进国家能力整体的进一步提升。具体而言,国家能力视角下分税制改革带来的启示包括以下三个方面。

第一,进一步优化央地财权、财力与事权、支出责任的对应性。新一轮财税体制改革的重点目标依然是匹配国家治理现代化与中国式现代化的时代需求,依然离不开强大的国家能力,进一步优化央地财权与财力和事权与支出责任的对应性,对于保障地方汲取能力,提升地方调控能力与动员能力意义重大。确保各级政府在财政资源分配和职责履行上更加合理、高效,从而强化国家重大战略任务和基本民生的财力保障,促进经济社会的均衡发展和国家的长治久安。一方面,协同税制改革增加地方自主财力。一是研究开征与新业态相适应的新税种,全面提升汲取能力。例如,探索开征数字税等新税种,从“开源”的角度增强汲取能力。数字经济的特性对于现行税收制度造成了很大的冲击,在工业经济时代形成的税收体制已经不能很好地适应数字经济的需要,导致国家汲取这部分资源的能力不高,探索开征数字税等新税种可以有效对抗这一劣势,增强国家的汲取能力,汲取能力为其他所有子能力提供资源的特点决定了只有汲取能力提升,国家能力整体才会有大幅提升。二是调整构建以共享税为主体的地方税体系,拓展地方税源,同时适当地扩大地方税收管理权限,充分动员地方。分税制中共享税的设计无疑是十分成功的,后续的所得税分享改革也延续了这一思路,在很大程度上调动了中央与地方的两个积极性。共享税具有中央和地方风险与利益均共担的特点,可以调动地方的积极性。新一轮财税体制改革中应当因循这个思路拓展地方税源,并适度增强地方税收自主性,推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税,授权地方在一定幅度内确定具体适用税率。另一方面,适度加强中央事权与支出责任。提升中央政府在关键领域的直接支出责任,适当提高中央财政支出比例,减轻地方的财政压力,减小财力、事权与支出责任的不对称性,这对实现全国性利益、推动共同富裕、促进区域协调发展、保障公共服务均等化及环境保护等至关重要。鉴于地方政府可能更偏重局部利益,中央政府上收部分事权有助于提供更广泛的公共产品和解决外部性问题。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出,减少委托地方代行的中央财政事权,最大限度减少事权划分中可能具有的模糊不清之处,不得违规要求地方安排配套资金,如果确需委托地方行使事权的,通过专项转移支付安排资金。

第二,深化省以下财政体制改革,优化财力分配,提升省级控制能力。分税制改革总体上是一次财政集权改革,大幅提升了中央的国家能力,对地方的国家能力有所削弱。在新一轮财税体制改革中,应该继承分税制确立的财政体制框架,将改革向纵深推进,聚焦省以下财政体制,补足这

一短板,力争全面提升地方的国家能力。省以下财政体制改革的总体思路可以是各省份要因因地制宜进行本省的“分税制改革”,落实分税分级的财政体制。一是合理划分财力、事权与支出责任。目前全国各省份的省以下财政体制并未完全固定,本质上来说,省以下财政收入划分仍然存在总额分成的情况,并非清晰明确的分税制划分,因此应依据税种特性,优化省以下政府间的税收分配,兼顾省级财力与基层县乡财力,对流动性强、区域分布不均的税种进行合理分配,以及对稳定、地域属性明显的税种进行市县级倾斜。在合理划分各级、各类相关公共服务的财政事权和支出责任的同时,确保各级政府有足够的财力履行其责任,减少资源错配。二是加强省级政府的统筹作用,提升省级政府的控制能力与调控能力。充分发挥省级政府在全域统筹、跨区协调、统一管理等方面的职能优势,避免层级间过度调配引致的效率消耗。省级政府应更加注重优化财政支出结构,优先保障基本公共服务和民生支出,以增强基层治理,发挥对基层的动员能力,同时压缩一般性支出,提高财政资金使用效率。三是坚持法治化原则。分税制改革的经验表明,通过法律法规确立财政体制的框架和规则,可以增强改革的稳定性和可预测性。省以下财政体制改革应进一步法治化,通过地方立法确保财政关系的长期稳定。

第三,完善转移支付制度,着力提升动员能力与调控能力。分税制改革后逐渐建立起来的转移支付制度,为国家调控能力尤其是中央调控能力提升做出了很大贡献,在调动地方积极性、补充地方财力方面也发挥了重要作用,是国家对于经济社会发展进行调控的重要抓手。新一轮财税体制改革应该致力于不断完善转移支付制度,更好提升动员能力和调控能力。一方面,建立促进高质量发展转移支付激励约束机制,强化动员能力。鼓励地方政府提高财政资金使用效率,对于有效利用转移支付资金、在公共服务提供和社会管理中取得显著成效的地方政府,可以通过增加转移支付额度、提供额外奖励资金等方式予以奖励。同时建立健全中央与地方之间的协调沟通机制,确保一般性转移支付能够符合地方政府的实际需求。对于长期依赖转移支付、自身发展动力不足的地区,设计渐进式的退出机制,鼓励地方政府增强自我发展能力。确保转移支付的分配考虑到地区间的经济发展水平和财政能力差异,以促进区域间的均衡发展。另一方面,完善财政转移支付体系,清理规范专项转移支付,强化调控能力。清理规范专项转移支付资金,对现有的专项转移支付项目进行审查和整顿,确保资金的使用更加精准、高效、合规。

参考文献:

1. 崔志坤、李娜:《收入分成与地方财政努力:来自中国省级数据的检验》,《财政研究》2019年第2期。
2. 樊鹏、汪卫华、王绍光:《中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑》,《经济社会体制比较》2009年第5期。
3. 符平、卢飞:《制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员》,《社会学研究》2021年第3期。
4. 付敏杰:《分税制二十年:演进脉络与改革方向》,《社会学研究》2016年第5期。
5. 付敏杰:《国家能力视角下改革开放四十年财政制度改革逻辑之演进》,《财政研究》2018年第11期。
6. 付文林、沈坤荣:《均等化转移支付与地方财政支出结构》,《经济研究》2012年第5期。
7. 傅勇:《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》,《经济研究》2010年第8期。
8. 高培勇:《将分税制进行到底——我国中央和地方财政关系格局的现状与走向分析》,《财贸经济》2023年第1期。
9. [澳]格雷姆·史密斯、苏丽文、展枫:《乡镇政府“空壳化”问题研究:一种内部运作的视角》,《经济社会体制比较》2013年第1期。
10. 韩奇:《市场化转型中的中央权威再造——基于中国中央—地方关系的考察》,《科学社会主义》2021年第1期。
11. 郝春虹、王英家、贾晓俊、岳希明:《分好“财政蛋糕”:对转移支付财力均等化效应和效率的考察》,《中国工业经济》2021年第12期。
12. 黄宝玖:《国家能力:涵义、特征与结构分析》,《政治学研究》2004年第4期。

13. 廖胜华:《集中力量办大事能力的当代形态与逻辑——中国共产党塑造的独特国家能力探究》,《广东社会科学》2021年第2期。
14. 刘克崧:《1994年前后的中国财税体制改革》,载曲青山、吴德刚主编《改革开放四十年口述史》,中国人民大学出版社2019年版。
15. 刘长喜、桂勇、于沁:《金融化与国家能力——一个社会学的分析框架》,《社会学研究》2020年第5期。
16. 楼继伟:《40年重大财税改革的回顾》,《财政研究》2019年第2期。
17. 吕冰洋、台航:《国家能力与政府间财政关系》,《政治学研究》2019年第3期。
18. 吕冰洋:《“国家治理财政论”:从公共物品到公共秩序》,《财贸经济》2018年第6期。
19. 吕冰洋:《央地关系:寓活力于秩序》,商务印书馆2022年版。
20. 欧树军:《“看得见的宪法”:理解中国宪法的财政权力配置视角》,《中外法学》2012年第5期。
21. 乔宝云、范剑勇、彭骥鸣:《政府间转移支付与地方财政努力》,《管理世界》2006年第3期。
22. 沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期。
23. 唐世平、高岭、李立、陆逸超:《国家能力:走出理论荒野》,《学术月刊》2022年第11期。
24. 唐世平:《新发展三角:国家能力、制度基础和社会经济政策》,《世界政治研究》2022年第三辑。
25. 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版。
26. 王绍光、唐磊:《好的民主制度需要强的国家能力——王绍光民主研究访谈录》,《政治学研究》2023年第5期。
27. 王绍光:《分权的底限》,中国计划出版社1997年版。
28. 王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。
29. 谢贞发、杨健鹏、梅思雨:《从隶属走向共享:财政利益、统一大市场与企业高质量发展》,《数量经济技术经济研究》2024年第2期。
30. 杨天宇、荣雨菲:《分税制改革与中国地方政府的基础设施投资偏好——基于财政激励假说的实证分析》,《经济理论与经济管理》2016年第2期。
31. 姚东旻、董鸿儒、王思远、苏代钰:《西方财政基础理论的新进展:国家与个人的视角》,《财政研究》2024年第2期。
32. 银温泉、才婉茹:《我国地方市场分割的成因和治理》,《经济研究》2001年第6期。
33. 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006a年第3期。
34. 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006b年第6期。
35. 周飞舟:《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海三联书店2012年版。
36. 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,上海三联书店2017年版。
37. Besley, T., & Persson, T., *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
38. Hanson, J. K., & Sigman, R., Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research, *The Journal of Politics*, Vol. 83, No. 4, 2021, pp. 1495-1510.
39. Migdal, J. S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
40. Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

How Does the Tax-Sharing System Reform Enhance State Capacity?

MA Haitao, YAO Dongmin, WANG Zihao (Central University of Finance and Economics, 100081)

Summary: The tax-sharing system reform was a key step to building China's socialist market economic system. It has initially rationalized the intergovernmental fiscal relations between the central and local governments, and reshaped the boundaries between the government and the market, and between the central government and the local governments, so as to fully mobilize the central and local governments. As a profound institutional innovation, the tax-sharing system reform did not fully show its far-reaching impact

at the early stage, but gradually with the continuous development of the economy and social structural changes, so it is necessary to look back and comment on the 30 years of the tax-sharing system reform again.

This paper tries to introduce the conceptual system of the state capacity, systematically analyze the influence of the tax-sharing system reform, and utilize some typical facts for verification. On the surface, the reform of fiscal and tax system is to gradually solve the problems encountered in the process of modernization, but actually, it is to continuously improve the state capacity. This paper establishes a Conceptual analysis framework of the state capacity and public finance, examines the once-ambiguous subject of state capacity in two clear dimensions: central and local, breaks it down into four sub-capacities: coercive capacity, extractive capacity, mobilizing capacity, and regulative capacity, and studies them based on China's practices. By analyzing a series of typical facts, it reveals the relationship between the tax-sharing system reform and the above-mentioned two dimensions and four sub-capacities. The findings suggest that in addition to improving the overall state capacity, the tax-sharing system reform has significant differentiated impacts on each sub-capacity at the central and local levels.

The marginal contribution of this paper is shown in the following three aspects. First, it adds to the conceptual connotation of the state capacity, further clarifies the subject of the state capacity, and proposes that the state capacity should be analyzed from both the central and local levels. Second, from the analytical perspective of state capacity and finance, it breaks down the state capacity into four sub-capacities, namely, coercive capacity, extractive capacity, mobilizing capacity, and regulative capacity, and corresponds Chinese practices that can serve as the basis for some of the four sub-capacities to the central government and the local government in turn. Third, it provides a new perspective for the study of tax-sharing system reform, and comprehensively and systematically analyzes how the tax-sharing system reform affects the sub-capacities at central and local levels.

The research in this paper has the following policy implications. First, it is necessary to further optimize the correspondence between fiscal powers and expenditure responsibilities of central and local governments, safeguard local extractive capacity, and enhance local control and mobilizing capacity. The main focus is to place more fiscal resources at the disposal of local governments, expand the sources of tax revenue at the local level so that the central government will hold more fiscal powers as appropriate and raise the proportion of central government expenditure accordingly. Second, we should deepen the reform of the sub-provincial financial system, optimize the distribution of financial resources, and enhance provincial control capacity. Reforms should be deepened in fiscal systems below the provincial level, to enhance their control and regulative capacity in a law-based manner. Thirdly, we should improve the transfer payment system, and the mobilizing and regulative capacity, establish the incentive mechanism for transfer payments to promote high-quality development, and overhaul special transfer payments. This paper provides a reference basis for a new round of reform in fiscal and tax system from the perspective of the state capacity. A possible direction of future research is to dig deeper into how to optimize the institutional arrangement of intergovernmental fiscal relations in order to accurately enhance the state capacity.

Keywords: Tax-Sharing System Reform, State Capacity, Extractive Capacity, Fiscal and Tax System

JEL: H1, H77

责任编辑: 照 蕴