

“大国经济史：财政集权与分权模式演变”学术研讨会综述

宋 纤

为促进经济史研究学术交流和学科发展,推进对传统中国重大经济问题的深度探讨,揭示大国经济发展的内在逻辑,展示中国经济史研究的最新成果,《中国经济史研究》编辑部、湖南师范大学商学院、湖南师范大学大国经济研究中心、湖南师范大学中国经济史研究所联合举办“大国经济史:财政集权与分权模式演变”学术研讨会。该研讨会于2021年9月25日在湖南长沙举行,来自中国社会科学院、中国财政科学研究院、北京大学、华东师范大学、中南财经政法大学、湖南师范大学、河南大学、湖南工商大学、长沙理工大学等单位的专家学者参加了本次会议。本次会议聚焦于中国从古至今财政集权与分权模式的演变历程,从财政体制转型与国家治理能力的视角来透视大国经济发展历史。下面就与会者提交论文以及大会报告的主要学术观点略作综述。

一、中国传统社会的财政税收制度

在中国传统社会几千年的历史发展中,财政税收制度为适应社会政治经济发展的需要经历了诸多变化,而中国传统社会的财政税收制度能够为推进现代税收体制改革提供哪些有益的借鉴,多位与会专家对这一问题进行了探讨。

隋唐是我国历史上的鼎盛时期,其在国家治理、制度建设包括经济方面颇有建树。中国社会科学院经济研究所魏明孔研究员从宏观方面探讨了隋唐财政税收的路径,认为其在税收方面开创了简化措施,从隋代“轻税之法”到唐代建中元年(780)两税法的实施,整体上看是不允许法外枉征,凡“枉征一役”“枉征一文”均为违法。而在实际执行过程中,却也存在比较大的起伏。尽管如此,隋唐在税收方面的政策,与传统社会后期的制度变迁相一致。湖南师范大学彭丽华副教授具体探讨了唐前期的营缮事务与财政集权之间的密切关系。她指出,营缮事务管理在唐前期发生了前所未有的变化,其核心变化在于在京及地方营缮事务均需遵循一套严格的申报机制,申报程序为县申府州,府州与在京营缮诸司申尚书省,申报内容主要涉及营缮事务所需人工与物料;营缮事务管理中的这套申报机制与唐前期财政集权体制密切相关,既是财政集权体制的要求,也是实现财政集权的重要体现。

宋代被学术界公认为我国传统社会商品经济发展的高峰期,随着商品经济的广泛深入,产权私有化的程度在市场经济的运行中不断加深,宋代的赋税制度也发生了一系列变迁,华东师范大学黄纯艳教授对此进行了研究。他认为,宋代赋税制度设计和运行的原理既基于儒家理念,又因经济结构变化而有因革,表现出新的时代特点。具体来说,按照儒家的理念,赋税是“治国安民之本”,制度上必须体现奉国和养民的统一。养民之法,一是征求适度,二是调节贫富,三是赈济之法。后两者在宋代赋税制度设计上较前代更为丰富明确,并有若干新创。但新的经济结构和财政结构使赋税不能停留于从西汉开始的“食租衣税”,必须赋予工商业税收的合法性解说。这两个方面的正税及其所衍生的合法附加税是登载于帐籍的稳定赋税,即“常赋”“经赋”。制度上,“经赋之外,既一毫不敢有取”,“常赋外一毫不取于民”。

[作者简介] 宋纤,湖南师范大学大国经济研究中心、湖南师范大学中国经济史研究所教师,长沙,410000,邮箱:songqian@hunnu.edu.cn。

河南大学彭凯翔教授从学界关注不多的崇祯十五年(1642)借兑客标之议入手,探讨明清之际的南北银流和军事财政。他指出,此次借兑以稳定的税额为抵押,强调政府信用,且拟以明确的利率,凡此均与早期近代的欧洲国家接近。但是借兑最终落实的形式回到了唐宋以来的传统路径上,揭示出中西财政的不同运作机理与发展轨迹。同时,与全球视野下财政与金融—资本在近代转型中的交相为用类似,所谓“客标”代表了晚明商业汇兑的最高形式,借兑客标则是明廷财政与商业金融在发展轨迹上的一次历史性交汇。晚明京师的商业标银是大运河两端京师与江南间银流繁荣的产物,其运作持续至乾嘉之际,为后续以山西票号为主体的跨地域汇兑网络及作为其发展巅峰之标期制度埋下了“伏笔”。由此又可见,虽然中西近代转型的路径有别,但明清中国的金融演化路径亦与财政—金融息息相关,并亦因此而呈现出时代特征。

中南财经政法大学邹进文教授探讨了中国近代的财政分权改革,大致将中国几千年文明史的财政分权总结为三种模式:先秦时期的财政联邦制和邦联制;秦代至清代的中央集权制;清末以来仿效西方的近代财政分权。他认为,中国近代虽然进行了财政分权改革的努力,有近代化取向,但没有注意到财权与事权的匹配,最终导致近代化的财政改革走向歧路,不仅没有提高国家治理的效率,反而成为政权崩溃的重要诱因。基于此,他提出近代财政分权改革应该量力而行,不是地方上近代化的改革越多越好,应该与财权相匹配。北京大学管汉晖副教授基于档案资料构造了中国唯一的外债史数据库,并将样本分为四个时期:1857—1911年为统一且不享有全部主权时期,1912—1927年为分裂且不享有全部主权时期,1928—1949年为统一且基本享有主权时期,1949—1961年为统一且享有完全主权时期,并研究了不同政治体制下政府征税能力对外债利率的影响。实证研究发现,相对于第二个时期,第一、第三、第四个时期,平均而言外债利率分别低1.102%、1.941%和3.724%。控制借贷期限、抵押品性质、借款人背景之后,结果仍然成立。将样本缩减为国家借债,扣除援助性质的借债,结论仍然稳健,且借款利率与中国关税权是否抵押给外国无关。

二、中华人民共和国成立以来的财政税收制度

中华人民共和国成立70余年来,经历了从建立高度集中统一的计划经济体制到改革开放,建立和完善社会主义市场经济体制,再到新时代全面深化改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的巨大制度变革。财政体制也伴随着这一进程经历了深刻的变化,部分与会学者对此展开了论述。

长沙理工大学刘建民教授对新中国成立以来财政分权改革的逻辑及其优化进行了探讨。他将财政体制按照时间顺序分成四个阶段:第一阶段(1950—1977年),高度集权模式;第二阶段(1978—1993年),打破高度集权模式,构建计划经济与市场经济相结合的财政体制,形成以“放权让利”为核心的分权改革;第三阶段(1994—2012年),进行以收入分权为核心的分权改革;第四阶段(2013年至今),分税制改革导致事权与支出责任不匹配问题逐渐显现,以十八届三中全会为标志开启了新一轮的深化财政体制改革。虽历经数次变化,他认为我国现行财政分权体制依然存在诸多风险,针对这些风险,提出以化解财政收入分权弱化对地方财政的冲击为主的中短期策略,和以地方财税体制重构为主的中长期策略。湖南师范大学硕士研究生李圣喆对新中国财政集权与分权关系演变及其经验做了相关的分析。他认为,1949年以来,财政的集权与分权关系经历了多个调整与修正的阶段,尽管每一阶段在时代背景、调整路径与后果等方面大相径庭,但均衡化、制度化、现代化的演变逻辑尤其引发关注。

湖南师范大学博士后周游以我国29个省市自治区人均财政支出为样本,从全阶段和分阶段视角分别探究了我国地方财政支出的空间关联关系,并进一步采用复杂网络和QAP方法分析了地方财政支出空间关联网络的拓扑特征及其影响因素,结果发现:财政分权改革后(1979—2019)我国地方财政支出空间关联网络关系系数逐渐增加,稳定性逐渐增强,并且网络具有明显的“小世界”特征,节点相互影响范围越来越大;我国地方财政支出空间关联网络中的成员可分为“标杆”、“经纪人”和“追随者”

三个稳定社团,其网络模块度不断下降,不同社团成员“联系”越来越紧密;我国地方财政支出空间关联网络表现出“邻里互动”、“门当户对”和“俱乐部集团”特征,该特征在分权改革后更加凸显。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出,要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,在新的时代背景下,中国财政科学研究院刘尚希研究员对新发展格局下的财税改革做了深刻全面的解读。他指出,政府过“紧日子”是一种常态,要优化财政支出结构,着力保障重点领域,把宝贵的财政资金用在“刀刃”上,并推动财政资金使用效率最大化。同时,在目前外部环境下,不确定性因素增多,中国在发展过程中需要考虑种种不确定性风险,对风险有预判,要留出空间、留出余地,从这个意义上讲,需要财政政策的可持续性。

三、其他

与会专家除了对中国古代财政税收制度及1949年以来的财政制度进行广泛探讨外,中国传统社会的市场发展和近代化,社会主义经济制度等也成为其探讨的主要议题。

中国传统社会商品经济的繁荣发展促进了经济生活中市场因素的发展。湖南师范大学博士研究生唐清在唐宋时期经济重心南移的背景下,从生产供给与需求两端分析了市场规模扩大的机理、路径与效应,认为经济重心南移极大推动了市场规模的扩大。湖南师范大学曾雄佩博士对中国近代印刷媒介技术变革与商业文化转型的关系进行了探讨,认为近代印刷媒介技术的发展大力推进了商业文化的转型,其影响渠道及效应值得进一步深入研究。

近代化在经济上主要表现为工业化,湖南师范大学博士研究生盛小芳研究了公司法、银行与中国近代工业化之间的关联。她基于政府可信承诺的角度,识别出近代中国银行业发展较好的地区,并认为公司法实施效果越好,对工业化的推动力更明显。其原因在于近代银行业在发行和持有政府公债的过程中获得了有效否决权,因而具有了和政府博弈的力量,倒逼政府提供可信承诺,这无意中构建了有效的市场机制,极大释放了公司法对工业化的推动作用。

湖南工商大学易绵阳教授梳理了中国共产党探索社会主义经济制度的百年历史。他认为,百年探索,形成了新民主主义、传统社会主义、中国特色社会主义三种基本经济制度模式,三种制度模式都坚持以马克思主义为指导、坚持社会主义的根本特征,但前者学习、模仿苏联模式,后者突破苏联模式,三者之间是传承与创新的关系,不是相互否定的关系。同时百年探索也积累了一些弥足珍贵的经验。

此外,湖南师范大学曹虹剑教授及博士研究生赵雨将2015年“一带一路”倡议的正式实施视为一项准自然实验,实证检验了参与这一倡议对中国先进制造业创新能力的影响。基于2011—2017年A股先进制造业上市公司数据的实证研究发现,参与“一带一路”倡议可以显著提升中国先进制造业的创新能力,这一结论通过工具变量法等一系列检验后依然稳健。湖南师范大学何菊莲教授基于经济高质量发展理念,运用1999—2019年的面板数据对我国高等教育人力资本水平测评。基于熵权改进TOPSIS法的测评结果,她认为我国高校扩招以来,高等教育人力资本投入水平和产出水平不断提升融合,呈现良好发展态势。

在闭幕式上,湖南师范大学大国经济中心主任欧阳晓教授对此次会议做了总结性发言。他认为纵观中国传统经济发展历史,有两个重大问题伴随着国家的兴盛和衰落:一是国家的统一和分裂,二是国家的集权与分权。他强调,此次会议集中讨论国家的财政集权与分权,是大国治理的关键问题。财政集权与分权模式的演变趋势,就是权力结构愈益走向均衡化、制度化和现代化,从而保证经济的繁荣、人民的富裕和国家的强盛。

(责任编辑:马烈)