

중국의 중앙-지방재정 관계

中国中央与地方财政关系

Korean _11

Chinese _27

중국의 중앙-지방재정 관계

• Korean

김 의 섭

(한남대학교 중국통상 경제학부 교수)

I. 1980년대 중앙-지방재정 관계

II. 1994년 재정개혁

III. 결론

중국의 중앙—지방재정 관계

Fiscal Decentralization and Central—Local Relations in China

I. 1980년대 중앙—지방재정 관계

1949년 사회주의 정부가 수립되고 1970년대 말 개혁·개방이 실시되기 이전까지 중국은 사회주의적 계획경제체제로 특징 지워진다. 이 기간 동안의 재정제도는 중앙정부가 예산 편성·세입·세출 등을 직접 통제하는 강력한 중앙집권적 체제를 유지하고 있었다.

개혁 이전 과거의 중국 재정제도는 “統收統支(tongshou tongzhi 또는 eating in the same kitchen)”라고 불리우는 방식으로 운영되었다. “한술밥을 먹는다”라는 표현으로 統收統支 제도에서 모든 조세수입과 국유기업의 이윤은 중앙에 상납되고 중앙정부에 의해 승인된 지출 필요(expenditure needs)와 세출의 우선순위에 따라 다시 각급 지방정부에 재원이 이전되었다. 중앙정부는 국가계획과 재정제도의 틀을 수립하고 예산을 책정하여 각급 지방정부에 배분하였으며, 지방정부는 예산 운영의 자율성과 독자성을 지니지 못하고 있었다.

1. 1980년대 재정분권화

1978년 개혁·개방은 중국의 전환기적 대변혁을 가져왔다. 개혁·개방의 추진과 더불어 중국의 재정제도는 크게 변모되어왔다. 개혁이후 1980년대에 전개된 중국 재정제도의 가장

중요한 변모는 과거의 중앙집권적 제도에서 탈피하여 지방분권적 체제로 전환된 것이었다. 중앙정부는 더 많은 권한을 이양(devolution)하였고, 지방정부에게 더 많은 세원을 확보케 하여 지방재정의 자율성과 책임성을 증진시키려고 하였다.

1980년대의 재정분권화는 “分爐吹飯(fenzao chifan 또는 eating in separate kitchens)”이라는 스로우건 아래 추진되었다(Wong, 1991; 項懷誠, 2002). 과거 개혁 이전 統收統支 제도에서 모든 조세수입과 국유기업의 이윤은 중앙에 상납되었고 국가가 세입과 세출을 종합적으로 통제하는 재정운영이었다. 그러나 중앙과 지방이 “분리된 솥밥”을 먹게 된다는 分爐吹飯의 도입 이후 중앙과 지방정부 예산운영은 분리되었다. 모든 세입원은 중앙으로 자동으로 상납되는 것이 아니고 지방에서 징수된 세입의 일정 부분을 중앙과의 계약을 통해 자율적으로 사용하는 것이 가능하게 되었다. 이러한 중앙-지방간 세원배분 방식의 변화를 가져온 재정개혁 이후, 지방정부는 더 많은 세입원을 확보하기 위한 징세 노력의 재정적 인센티브가 제공되었다.

이 기간 동안 재정분권화로 인해 지방의 자율권이 확대된 중요한 사례는 豫算外 資金(yusuanwai 또는 extra-budgetary funds)이 증대되었다는 것이다. 재정개혁 이후 지방정부는 예산의 부족분을 충족하기 위해 다양한 채널을 통해 자금을 확보하는 것이 장려되었다. 제2예산이라고도 불리우는 예산외 자금은 중앙으로부터 통제와 감시를 받지 않는 세입원으로 지방정부의 행정 부서 또는 지방 국유기업 또는 기타 기관으로부터 부과되는 다양한 형태의 수입으로 구성되었다. 1980년대 이후 豫算外 資金의 규모는 급속히 증가되었는데 이는 지방정부 세입과 자율성을 증진시키기도 하였지만 다른 한편 지방재정의 방만한 운영과 재정의 비효율성을 나타내기도 하였다.

1980년대 초반 이후 중국의 재정제도와 중앙-지방정부의 관계를 변화시킨 여러 차례의 재정개혁이 진행되었다. 그 가운데 중앙-지방의 세원 배분에 관련된 주요 재정개혁은 1980년도, 1985년도, 1988년도의 3단계에 걸쳐 추진되었다. 이 기간 동안의 재정개혁은 주로 중앙정부와 지방정부간의 세원배분 방식에 초점을 맞추었다. 그런데 1980년대 불확실한 사회·경제적 여건과 급격히 변화되는 재정 상황에서 추진된 일련의 재정개혁으로 중앙-지방정부간의 관계는 복잡하게 변모되어 왔다.

- 1) 1980년 재정개혁. 중국의 조세제도는 i) 중앙정부 고정 세입원, ii) 지방정부 고정 세입원, iii) 중앙-지방정부의 공유하는 세입원(共享稅)의 3가지 유형으로 구분되어졌다.(張忠誠, 1994) 이러한 세원 배분 가운데 가장 중요한 것은 중앙과 지방정부가 세

원을 공유하는 共享稅 제도(revenue-sharing system)이었다. 共享稅 제도는 중앙-지방 정부간 세원 배분이 상호간의 협상과 계약을 통해 결정되어지는 財政契約制度(fiscal contract system)와 동일한 것이었다. 이 제도의 특징은 과거와 달리 중앙-지방의 협상을 통해 지방에서 징수한 세입 가운데 일정 비율을 지방정부가 자체적으로 활용 할 수 있게 되었다.

- 2) 1985년 재정개혁. 중국 정부는 1985년에 共享稅의 문제점을 해결하기 위해 기존 제도를 수정·보완하였다. 보완된 共享稅 제도의 목적은 중앙정부가 재정력이 빈약한 지역에 더 많은 세원을 배분하고 재정력이 풍부한 지역의 세원을 통제함으로써 지역간 재정력의 격차를 축소하려는 것이었다.
- 3) 1988년 재정개혁. 이 개혁 이후 중앙-지방정부간 세원배분 방식은 6가지의 복잡한 유형으로 변화되었다(Ma, 1995). 이 제도의 도입에 따라 지방에서 징수된 거의 모든 세입의 중앙에 대한 상납비율은 정부간 계약에 의해 결정되었다. 중앙-지방간 세원을 배분하는 방식은 6가지 유형으로 구분되었으며 각 지방의 특수성에 따라 다양한 형태의 복잡한 세원배분방식이 각각 적용되었다. 지역의 특수성을 반영한 여러 가지의 새로운 세원배분방식의 도입에 따라 지방정부는 더 많은 세원을 확보하기 위해 유리한 계약 조건을 갖기 위한 노력을 하였다. 중앙-지방 정부간 세원배분에 관한 계약이 체결되면 그 계약 범위 내에서 지방정부는 징세한 세입원의 일부분을 임의로 활용하는 재정 인센티브가 나타나게 되었다.

2. 1980년대 분권화의 문제점

1980년대 재정개혁으로 중국은 과거의 중앙집권적 제도에서 탈피하여 지방분권적 제도로 전환하였다. 1980년도 共享稅 제도(revenue-sharing system)의 도입 이후 중앙-지방정부간 세원 배분은 계약에 의해 그 배분율이 결정되었고 분권화의 큰 틀 가운데 더 많은 세원이 지방으로 배분되었다.

그러나 1980년대 재정개혁은 많은 문제점도 초래하였다. 두 가지 세입 비율의 감소 현상, 중앙과 지방의 협상 과정에서 나타난 지방정부의 전략적 행위, 예산외 자금의 팽창과 지방재정의 방만한 운영, 지방정부의 과잉된 지역산업 육성과 보호 등의 문제점이 나타났다.

1) 두 가지 세입 비율의 축소

1980년대 재정분권화가 추진된 이후 재정 세입의 상대적 규모가 축소되는 현상이 나타났다. 예컨대 “두 가지 세입 비율(two-ratios)”이라고 불리우는 총 세입/GDP의 비율과 중앙정부세입/총 세입의 상대적 비율이 점진적으로 축소되는 문제가 발생하였던 것이다. 총 세입/GDP 비율은 1978년에 31.2%, 1985년 22.4%로 1993년 12.6%로 점차 축소되는 추세를 나타냈다. 또한 중앙정부세입/총 세입의 추세도 1980년 초반에 조금 증가하였으나 80년대 중반 이후에서 1994년 재정개혁 이전까지 감소되는 추세를 나타냈다. 특히 중앙정부세입에 기업수입을 포함시킨 넓은 의미를 사용하면 중앙정부세입/총 세입의 추세는 1978년에 43.9%, 1985년에 39.7%, 1993년에 22.9%로 1980년에서 1990년대 초반까지 지속적으로 축소되어졌다.

총 세입/GDP의 비중의 축소 추세는 많은 논란을 불러 일으켰다. 재정 세입의 상대적 규모의 축소는 1978년 개혁 이후 중국이 빠른 고도 경제성장을 하였기 때문에 GDP 증가율 보다 낮은 총 세입이 증가되어졌다는 측면으로 분석되기도 하였다. 그러나 분권화가 추진된 1980년 이후 총 세입/GDP 비율이 지속적으로 줄어들자 정부가 사용 할 수 있는 재정의 가용자원이 줄어들다는 문제 인식이 제기되었다. 특히 중앙정부의 세출 규모는 삭감되지 않고 오히려 점진적으로 팽창되는 가운데 세입의 상대적 규모가 줄어들자 재정적자가 발생하게 되었고 그 결과 1980년대 중반에 재정인플레이션 압력이 나타나기도 하였다(Wong, 1991: 691).

중앙정부 세입/총 세입의 비중의 축소는 중앙-지방정부의 관계에서 더욱 심각한 문제로 대두되었다. 재정분권화 추진 이후 전체 세입에서 차지하는 중앙정부 세입의 상대적 비중이 축소되자 “강한 지방-약한 중앙정부(strong local-weak central government)”라는 비난이 제기되었다(Zhang, 1999: 116). 이러한 중앙정부 세입의 상대적 비중의 축소는 중앙의 지방에 대한 통제력의 약화, 지역간 재정 불균형을 해결하기 위한 재원의 부족, 전국적 분배 기능의 수행을 위한 중앙정부 세입원의 부족과 같은 문제를 발생시키기도 하였다.

2) 지역산업의 과도한 보호

1980년대 재정개혁 이후 중앙-지방정부의 세입 가운데 가장 큰 비중을 차지한 것은 工商稅와 國有企業 소득세 및 集體企業 소득세 등이었다. 그리고 중앙정부가 소유한 국유기업 소득은 중앙정부 세입으로 지방정부가 소유한 국유기업 소득은 지방정부 세입으로 납부되어 졌다. 따라서 지역기업·산업 활동은 정부의 세입에 중요한 영향을 미치게 되었고 중앙-지방 정부는 국유·집체기업의 이윤과 성과를 증진시키기 위해 다양한 노력을 하였다.

지방정부의 지역 기업 활성화정책은 지역경제 성장과 지방세원 확충에 기여하기 하였다. 그러나 다른 한편 지방정부들의 과도한 경쟁과 과잉된 지역산업 육성에 대한 의욕은 여러 가지 문제점도 발생시켰다. 1980년 개혁 이후 지방정부의 세입이 지역산업의 이윤과 경영 성과에 크게 의존하자 지방정부는 산업에 대한 개입을 증진시켰고 지역 산업을 과도하게 보호·육성하려는 적극적 정책을 실시하였다. 그 결과 많은 지역에서 유사한 산업을 선택하여 육성하였고 국가 전체로 볼 때 산업의 중복과 과잉생산 문제가 나타났다. 지방정부는 지역의 생산원료를 보호하려는 시도를 하였다. 1980년대 “양모전쟁(wool wars), 누에고치 전쟁(silk cocoon wars)” 등은 지방정부가 지역 생산원료와 산업의 보호를 통해 그 지역의 독점적 지대를 획득하려는 대표적 사례이다(Young, 2000: 709).

II. 1994년 재정개혁

재정분권화 이후 나타난 두 개 세입 비율(two-ratios) - 총 세입/GDP, 중앙정부 세입/총 세입 - 의 축소 추세는 중국 재정에 심각한 문제로 부각되었다. 1980년대에 정부는 두 개의 세입 비율을 증가시키기 위해 다양한 유형의 정책을 실시하였으나 그 결과는 실패로 나타났다. 정부는 기존 제도의 부분적 보완으로 문제를 해결할 수 없다고 판단하고 강력한 새로운 재정개혁을 실시하였다. 중국 재정의 패러다임의 변화를 가져 온 “1994년 재정개혁”(the 1994 fiscal reform)이 실시되었다.

1994년 재정개혁은 과거 자의성이 많았던 재정계약제도에서 탈피하여 새로운 규칙에 근

거하여 세원을 배분하려는 시도이었으며 새로운 제도로 分稅制(fenshuizhi, tax-assignment system)가 도입되었다(Wang, 1997). 중국 정부는 재정개혁을 통해 두 개의 세입 비율을 증가시키고 보다 선진화된 재정 제도를 확립시키려고 하였다. 그러나 중앙정부의 세입 비율을 증가시키고 재정운영에 중앙의 통제를 강화시키려는 재집권화(re-centralization)는 지방정부의 극심한 저항에 부딪혔다.

1. 1994년 재정개혁

중국 정부는 i) 조세제도의 간략화, ii) 총 세입 / GDP 비율의 증대, iii) 중앙정부 세입 / 총 세입 비율의 증대, iv) 과거의 자의적 계약에 의한 정부간 세원배분 제도에서 탈피하여 새로운 규칙에 기초한 배분 제도의 확립과 같은 4가지 목표의 달성을 위해 “1994년도 재정개혁”을 실시하였다.

1994년도 재정개혁에서 가장 중요한 것은 分稅制를 중심으로 한 중앙-지방간 새로운 세원배분 제도의 도입이었다. 새로운 제도의 도입에 따라 조세체계는 i) 국세 ii) 지방세 iii) 공동세의 세 가지 유형으로 구분되었으며 세목 수도 간소화되었다. 국세는 새롭게 도입된 增價稅의 75%, 관세, 소비세, 중앙 국유기업 소득세, 철도 기타 금융 기관의 기업소득세 등이었다. 그리고 지방세는 增價稅의 25%, 영업세, 지방 국유기업 소득세, 지역개발세·농업세·토지사용세 등이었다. 중앙-지방정부가 세입을 공유하는 增價稅(중앙 75%-지방 25%), 자원세, 증권거래세 등이 포함되었다. 分稅制 실시와 더불어 도입된 增價稅는 1994년도 재정개혁에서 가장 중요한 세목이었으며 오늘날 중국 조세 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 중요한 세목으로 되었다.

정부가 分稅制 도입과 재정개혁을 실시한 가장 근본적 목적은 1980년대 이후 축소되어져왔던 두 개 세입 비율을 증진시키는 것이었다. 재정개혁이 실시되기 이전인 1993년에 총 세입 / GDP의 비율은 12.7%이었으며, 중앙정부 세입 / 총 세입의 비율은 22.9%에 불과하였다. 중국 정부는 “1994년도 재정개혁”의 궁극적 목표가 두 개 세입 비율의 증진에 있다는 것을 구체적으로 표명하였다. 당시 재정개혁을 담당하던 中國財務部 고위관리는 총 세입 / GDP의 비율이 40%, 중앙정부 세입 / 총 세입의 비율이 60% 정도 되는 것이 선진국 사례와 비슷한 적

절한 세원 배분 규모라고 주장하였다(Zhang, 1999: 131). 分稅制 실시된 직후 1994년에 중앙 정부 세입 / 총 세입의 비율은 55.7%로 높아졌으나 총 세입 / GDP의 비율은 오히려 감소하여 11.2% 수준이 되었다. 이러한 두 가지 세입 비율의 변화는 중국 재정에 중요한 영향을 미쳤다.

2. 1994년 재정개혁의 주요 과제

1994년 재정개혁은 중앙-지방정부간 세원의 조정, 세목의 변화, 세무 행정의 변화 등과 같은 중국 재정 전반을 변화시킨 혁신적 개혁 조치이었다. 따라서 이러한 개혁은 급격한 변화 과정에서 다양한 이해당사자들의 갈등을 불러왔다. 특히 총 세입에서 차지하는 중앙의 세입 비율을 증진시키려는 중앙정부의 재집권화 정책은 지방정부의 극심한 반발에 직면하였으며 지방의 변칙적 반응을 나타내기도 하였다. 중앙정부는 재정개혁이 성공적으로 정착되기 위해 지방정부에게 여러 가지 회유책을 실시하였으며 그 과정에서 과거의 제도와 새로운 제도가 병행되는 이원적 재정체제가 운영되기도 하였다.

1) 예산외 자금

1994년 재정개혁으로 지방정부는 매우 제한된 징세 능력을 지니게 되었다. 분세제의 도입으로 조세체계에 관한 중요한 의사결정은 중앙정부에 의해 이루어 졌고, 재집권화로 중앙 정부 세입의 비중은 증가되었으나 지방정부 세입의 비중은 오히려 감소되었다. 이러한 상황에서 지방정부는 예산 내의 자금 보다 예산 밖의 자금을 통해 부족한 재원을 확보하려는 유인을 갖게 되었고 그 주요 수단이 예산외 자금과 간접적 차입 이었다.

중앙정부 예산외 자금이 1994년에 크게 줄어들은 것은 정부가 기존 예산외 자금에서 국유기업이 관리하는 자금을 제외시킨 새로운 예산외 자금의 개념을 도입하였기 때문이다. 이에 따라 1994년 이후 중앙정부의 예산외 자금은 크게 줄어들었다. 그러나 지방정부의 예산외 자금은 지속적으로 증가되어 왔으며 1995년에 2,088억 위안이었던 것이 2003년에 4,187억 위안으로 거의 두 배 가량 급속히 팽창되었다.

예산외 자금은 지방이 자율적으로 활용할 수 있는 재원으로 지방정부의 부족한 재원을

보충하여 주며 지방재정운영의 탄력성을 증진시켜 줄 수 있는 지방 정부 입장에서 매우 중요한 제도이었다. 지방정부는 예산외 자금을 국유기업의 고정 자산투자, 도로건설, 환경 개선, 종업원의 임금 및 상여금 지급 등 다양한 분야에 지출하여 왔다. 그러나 일부 지방정부는 예산외 자금을 불법적으로 조성하여 사용하는 행위를 하였다. 또한 예산외 자금의 확보를 위한 각종 수수료, 공공요금, 사용료 등과 같은 부가금은 지역 주민들의 부담을 가중시켜 정치·사회적 불만을 가져오기도 하였다.

2) 지방재정조정제도

1980년대 개혁·개방 이후 중국은 발전된 지역과 낙후된 지역의 지역간 경제력의 격차문제에 직면하여 왔다. 이러한 지역간 경제력의 격차는 지방정부간 재정력의 불균형 현상을 가져 왔다. 2004년 동부 해안지방에서 재정력이 가장 높은 상해와 북경의 일인당 세입액은 6,350위안과 4,986위안이었다. 그러나 서부 내륙 지방에서 재정력이 가장 열악한 티벳(西藏)과 貴州 地域의 일인당 세입액은 365위안과 382위안에 불과하였다 (中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 2005, 279).

1994년 재정개혁과 더불어 중앙정부는 재정력의 격차를 축소시키기 위한 새로운 지방재정이전(보조금)제도를 실시하였다. 과거 정부간 계약에 의해 결정되는 자의적 보조금의 배분방식에서 탈피하여 새로운 제도는 규칙에 근거한 투명한 배분방식을 정립시키려 하였다. 새로운 보조금 제도는 다음의 4가지 유형으로 구분되었다(Ahmad, Singh and Fortuna, 2004: 4).

그러나 새로운 보조금 제도는 지방정부에게 충분한 재원을 제공하여 주지 못하였고 정부간 재정력의 격차를 축소시키는데도 기여하지 못하였다(Prasad, 2004: 38). 중앙의 보조금은 지방정부가 최소한의 지역공공재-지역 교육, 지역 건강, 지역 사회보장-를 제공하기 위해 필요한 재원을 지원하는데 실패하였다. 또한 새로운 제도가 지방정부간 재정력의 수평적 격차를 축소시키지 못하고 오히려 역진적 효과를 가져 왔다. 총 보조금이 GDP에서 차지하는 비중은 1997년 3.8%에서 1999년에 5.0% 2001년에 5.8% 수준으로 증가하였으나 아직도 정부간 재정력 격차를 축소시키는데 미약한 수준인 것으로 나타났다. 특히 지역간 재정력의 불균형을 축소시킬 수 있는 일반보조금이 GDP 대비 1%의 낮은 것으로 나타나 중국재정이전제도의 구조적 문제점을 나타내 주었다.

새로운 보조금 제도가 정부간 안정적 재정관계의 유지와 투명성의 제고에 기여하지 못한 것은 특별 보조금의 비중이 높다는 것을 통해서도 설명될 수 있다. 특별보조금은 중앙정부의 정책 목표 달성이나 지방정부가 직면한 특수한 단기적 문제의 해결을 위해 지원되어진 것으로 중앙과의 협상을 통해 그 규모가 결정되었으며 그 과정에서 중앙의 자의성이 개입될 수 있는 보조금이었다. 특별보조금은 중앙정부의 특별 방식(ad hoc)에 의해 결정되었으며 그 보조사업도 수 백 개에 달할 정도로 분산 되어졌다.

III. 결론

과거 4반세기 동안 중국은 재정제도의 개혁과정에서 중앙-지방정부간 관계가 협력 - 경쟁 - 대립의 형태를 보이며 변모되어 왔고 바람직한 정부관계의 모색을 위한 변화의 과정을 거쳐 왔다. 1980년 共享稅 제도(revenue-sharing system)를 중심으로 하는 재정개혁으로 정부간 재정관계는 과거의 중앙집권적 제도에서 탈피하여 지방분권적 제도로 변모되었다. 중앙정부는 지방과 협력적 관계(Helping Hand)를 확립시키기 위해 노력하였다(Tsui and Wang, 2004: 71).

1980년대의 두 가지 세입비율의 축소 현상은 중앙의 지방에 대한 통제력의 약화, 지역간 재정력 격차 축소를 위한 세원의 확보 문제, 중앙의 재정적자와 거시경제 관리능력의 한계 등과 같은 문제를 가져왔다. 이러한 문제의 해결과 중앙-지방정부 관계의 재정립을 위해 중국 정부는 “1994년 재정개혁”을 단행하였다. 分稅制(tax assignment system) 도입을 핵심으로 하는 새로운 재정개혁은 두 가지 세입 비율 가운데 특히 중앙정부의 세입 비율을 증대시키는 것이었다. 1994년 재정개혁 이후 중앙 - 지방은 대립적 관계(Gabbling Hand)로 변화되었다. 중앙-지방 정부간 최적 관계의 확립을 위해 중국 재정제도는 세가지 해결하여야 할 주요 과제를 갖게 되었다.

- 1) 중앙-지방정부간 기능 분담의 명확화. 과거 재정개혁은 주로 중앙-지방정부의 세입 배분에 초점을 맞추었으며 정부간 세출분담을 명료하게 구체화하지 못하였다. 따라서

앞으로 새로운 재정개혁은 어떠한 기능을 어느 단계의 정부가 담당하는 것이 바람직하고, 중앙-지방정부 또는 각급 지방정부간 세출분담의 기준이 무엇인가를 구체적으로 명료화시켜야 한다.

2) 보조금 제도의 개선. 개혁·개방 이후 중국은 동부 해안지역과 서부 내륙지역간 발전의 격차를 나타냈고 이는 지방정부간 재정력 격차로 이어졌다. 현재 보조금 제도는 일반보조금의 비중이 낮고 특별보조금·세수반환의 비중이 높아서 정부간 재정력의 격차를 축소하는데 크게 기여하지 못하고 있다. 새로운 재정개혁은 지역간 재정력의 공평을 달성할 수 있는 객관적 지표에 기초한 보조금 제도를 모색하여야 하며 보조금의 구성도 최적 구도로 변모되어야 한다.

3) 재정의 투명성·효율성 증진. 공식적 예산제도 밖의 기금으로 운영되어지는 예산외 자금은 중앙정부의 통제·관리능력이 미치지 않는 자금으로 방만한 재정운영과 지방재정의 비효율성 문제 등을 나타내 왔다. 중국 재정은 기존의 예산외 자금을 공식적 예산제도의 틀로 어떻게 통합시키고 이를 통해 재정운영의 투명성과 건전성을 증진시킬 수 있는 대안을 제시하여야 한다.

참고문헌

- 張忠誠 (1994), 『中國稅收制度改革』, 中國財政經濟出版社.
- 項懷誠 (2002), □關於中國目前財政運行中的幾個問題『財政改革縱論』張佑才, 經濟科學出版社.
- 中國財政部, 財政統計[<http://www.mof.gov.cn/>]
- 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 2001, 2005
- Ahmad, E, Li, K. and Richardson, T. (2002). "Recentralization in China ?" in Ahmad E. and Tanzi V. (ed).
Managing Fiscal Decentralization. London: Routledge. 205-224.
- Ahmad, E., Singh, R. and Fortuna, M. (2004). Toward More Effective Redistribution; Reform Options
for Intergovernmental Transfers in China. IMF Working Paper WP/04/98. Washington DC: IMF.
- Arora, V.B. and Norregaard, J. (1997). Intergovernmental Fiscal Relations ; The Chinese System in
Perspective. IMF Working Paper WP/97/129. Washington DC: IMF.
- Ma, J. (1995). Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China. Policy Research
Working Paper 1408, World Bank.
- Prasad, E. (2004). China's Growth and Integration into the World Economy, IMF Occasional Paper 232.
Washington DC: IMF.
- Qian, Y. and Roland, G. (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint." American Economic
Review, 88(5), 1143-1162.
- Tsui, K and Wang, Y. (2004). "Between Separate Stoves and a Single Menu ; Fiscal Decentralization in
China." China Quarterly, 177. 71-90.
- Wang, S. (1997). "China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment." Asian Survey, 37(9), 801-817.
- Wong, C. (1991). "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline; The Paradox of Fiscal
Decentralization in Post-Mao China." China Quarterly, 128, 691-715.
- Young, A. (2000). "The Razor's Edge; Distortions and Incremental Reform in The Peoples Republic of
China." Quarterly Journal of Economics, 50(4), 1091-1135.
- Zhang, L. Y. (1999). "Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of
the 1994 Fiscal Reform." China Quarterly, 157. 115-141.

〈부록 1〉 국가 재정의 세입 · 세출 추이

(단위: 억 위안, %)

년도	재정세입	재정세출	재정수지차	재정세입/GDP
1978	1132.26	1122.09	10.17	31.2
1980	1159.93	1228.83	-68.90	25.7
1985	2004.82	2004.25	0.57	22.4
1989	2664.90	2823.78	-158.88	15.8
1990	2937.10	3083.59	-146.49	15.8
1991	3149.48	3386.62	-237.14	14.6
1992	3483.37	3742.20	-258.83	13.1
1993	4348.95	4642.30	-293.35	12.6
1994	5218.10	5792.62	-574.52	11.2
1995	6242.20	6823.72	-581.52	10.7
1996	7407.99	7937.55	-529.56	10.9
1997	8651.14	9233.56	-582.42	11.6
1998	9875.95	10798.18	-922.23	12.6
1999	11444.08	13187.67	-1743.59	13.9
2000	13395.23	15886.50	-2491.27	15.0
2001	16386.04	18902.58	-2516.54	16.8
2002	18903.64	22053.15	-3149.51	18.0
2003	21715.25	24649.95	-2934.70	18.5
2004	26396.47	28486.89	-2090.42	19.3

자료: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 2001, 2005

〈부록 2〉 전국-중앙-지방정부 예산외 자금(세입)

(단위: 억 위안, %)

년도	전국	중앙	지방	전국예산외/GDP
1982	802.74	270.70	532.04	15.2
1983	967.68	359.90	607.78	16.3
1984	1188.48	470.54	717.94	16.6
1985	1530.03	636.10	893.93	17.1
1986	1737.31	716.63	1020.68	17.0
1987	2028.80	828.03	1200.77	17.0
1988	2360.77	907.15	1453.62	15.8
1989	2658.83	1072.28	1586.55	15.7
1990	2708.64	1073.28	1635.36	14.6
1991	3243.30	1381.10	1862.20	15.0
1992	3854.92	1707.73	2147.19	14.5
1993	1432.54	245.90	1186.64	4.1
1994	1862.53	283.32	1579.21	4.0
1995	2406.50	317.57	2088.93	4.1
1996	3893.34	947.66	2945.68	5.7
1997	2826.00	145.08	2680.92	3.8
1998	3082.29	164.15	2918.14	3.9
1999	3385.17	230.45	3154.72	4.1
2000	3826.42	247.63	3578.79	4.3
2001	4300.00	347.00	3953.00	4.4
2002	4479.00	440.00	4039.00	4.3
2003	4566.80	379.37	4187.43	3.9

자료: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 2001, 2005

中国中央与地方财政关系

• Chinese

金义燮

(韩国韩南大学中国通商·经济系教授)

I. 80年代，中央与地方财政关系

II. 1994年财政改革

III. 结论

中国中央与地方财政关系

Fiscal Decentralization and Central-Local Relations in China

I. 80年代，中央与地方财政关系

1949年中国建立了社会主义国家,到1970年末改革开放之前，中国以社会主义计划经济为特征。这期间财政制度沿袭了以中央政府制定预算，控制税收，税支的中央集权制的财政体制。

改革之前中国财政制度是以统收统支的方式运行。在“吃大锅饭”的统收统支制度下，所有税收和国有企业的利润全部上缴到中央政府，并通过中央政府的审批，把必要的支出以税支的顺序再优先下拨到各地方政府。有中央政府制定国家计划和财政制度的框架，并制定预算后再分配给各地方政府，地方政府没有制定预算的自律性和独立性。

1. 80年代财政分权化

1978年的改革开放使中国发生了翻天覆地的变化。改革开放的推进使中国的财政制度发生了很大的变化。改革以后，八十年代中国财政制度最大的变化是脱离了中央集权制向地方分权制体制转换。中央政府把更多的权利下放给地方，使地方政府确保了更多的税源，加强了地方财政的自律性和责任性。八十年代被称为“分炉吃饭(fenzao chifan或 eating

in separate kitchens)”的 财政分权化口号下推进 (Wong, 1991; 项怀诚, 2002)。改革之前，在统收统支制度下，所有税收和国有企业的利润全部上缴中央，国家统筹税收和税支的财政运营。但是，自从中央与地方导入了“分灶吃饭”以后，中央与地方的预算运营完全分离开来。地方政府的全部税收不是自动上缴到中央财政，而是根据地方与中央的税收合同可以自律使用一部分税收。财政改革使中央与地方之间税源分配方式发生变化以后，地方政府为了确保更多的税源收入为征税人员实行了财政奖励制度。在这期间通过财政分权化，地方自律权的扩大主要体现在预算外资金的增加。财政改革以后，地方政府为了弥补预算中的不足部分，通过多种渠道奖励对资金的确保。又被称为第2预算的预算外资金是不受中央控制和监视的税收源，以地方政府的行政部署或者地方国有企业或者其他机关附加的多样化收入组成。1980年以后预算外资金的规模急速扩大，这增进了地方政府的税收和自律性，但是另一方面也造成了地方财政的散漫和财政的非效率性。从1980年初开始进行了多次改变中国财政制度和中央-地方政府关系的财政改革。其中中央-地方税源分配的财政改革分为1980年，1985年，1988年3个阶段。这阶段的改革主要以中央政府与地方政府税源分配方式为主要焦点。但是在80年代不稳定的社会经济条件和急剧变化的财政情况下而进行的这次财政改革使中央-地方政府之间关系变的更加复杂化。

- 1) **1980年财政改革.** 中国的征税制度分 i) 中央政府固定税源， ii) 地方政府固定税源， iii) 中央与地方政府共有的共享税三种形式。(张忠诚, 1994) 在这种税源分配中最主要的是中央与地方政府共有税源的共享税制度。共享税制度统一了通过协商与制约中央-地方政府之间的税源分配而制定的财政契约制度。此制度与以往不同是通过协商中央与地方关系，使地方政府可以自行使用一定比率的地方征税。
- 2) **1985年财政改革.** 1985年中国政府为了解决共享税中存在的问题修订补充了现有制度。修订后的共享税制度的目标是使中央政府向财政能力贫乏的地区分配更多的税源，并控制财政能力富裕的地区，从而缩小地域间财政能力的差异。
- 3) **1988年财政改革.** 此改革后，中央-地方政府间的税源分配方式变成了六种复杂的类型。(Ma, 1995) 随着此制度的导入，依据政府间的合同决定了地方向中央上缴

税收的比率。

中央-地方间的税源分配方式分为六种类型，并根据各地方的特殊性和各种复杂形态的税源分配方式发挥着各自的作用。随着体现地域特殊性的各种新税源分配方式的导入，政府为了确保更多的税源努力创造有利的签约条件。中央-地方政府间签订有关税源分配合同，在合同范围内地方政府出现了可以任意活用一部分税源的财政奖励工资。

2. 80年代分权化中存在的问题

通过八十年代财政改革，中国从以前的中央集权制度脱离出来，转化为地方分权制度。自从1980年采用了共享税制度后，中央-地方政府间的税源分配依据合同制定分配比率，在分权化的大框架下，中央向地方分配了更多的税源。但是八十年代的财政改革却带来了很多问题，出现了两种税收比率的减少，在中央与地方协商过程中战略性行为，预算外资金的膨胀和地方财政的涣散运营，对地方政府过剩的地区产业的繁育与保护等诸多问题与现象。

1) 两种税收比率的减少

八十年代推进财政分权化后，出现了相对缩小财政税收规模的现象。例如出现了被称为“两种税收比率”的总税收/GDP比率和中央政府税收/总税收的相对比率逐渐减少的问题。总税收/GDP比率1978年是31.2%，从1985年开始出现了下降趋势，由1985年的22.4%逐渐下降到了1993年的12.6%。并且中央政府税收/总税收也出现了1980年初稍有增长后，从八十年代中期开始到1994年财政改革为止税收减少的趋势。特别是推广了企业税收归入中央政府税收的深远意义后，中央政府税收/总税收的趋势是1978年43.9%，1985年39.7%，1993年22.9%，从1980年开始到九十年代初急剧下降。

总税收/GDP比重减少的趋势引起了很多争议。财政税收相对规模的缩小源于1978年改革以后中国过快的经济增长，从侧面还分析了比GDP增加率低的总税收的增加。但是从1980年促进分权化后，总税收/GDP比率直线下降，因此提出了对政府可以减少

使用财政资源这一问题的认识。尤其是中央政府的税支规模不但没用削减，反而在逐渐膨胀过程中缩小了税收相对规模，产生了财政赤字，这一结果使八十年代中期出现了财政通货膨胀压力(Wong, 1991: 691)。

中央政府税收在总税收比重中的减少使中央-地方政府之间的矛盾更加突出。自从促进了财政分权化后，占有全部税收的中央政府税收相对比重的减少“强大地方-薄弱中央政府(strong local-weak central government)”(Zhang, 1999: 116)。

由此减少中央政府税收/总税收比重成为中央-地方政府间关系中越来越严重的首要问题。促进财政分权化后占全部税收的中央政府税收的相对比重一缩小，就提出了“强大的地方-薄弱的中央政府”(strong local-weak central government)的争议。(Zhang, 1999: 116)。这样的中央政府税收相对比重的减少削弱了中央对地方的统治力，解决了地方之间财政不足的不均衡财源与为执行全国性分配机能中央政府不足的税收源等问题。

2) 地区产业的过度保护

八十年代财政改革以后，在中央-地方政府税收中占最大比重的是工商税和国有企业所得税及集体企业所得税等。因为中央政府所有的国有企业所得以中央政府的税源形式缴纳，地方政府所有的国有企业所得以地方政府的税源形式缴纳，所以地区企业，产业活动对政府的税收产生重大影响，中央-地方政府为了国有，集体企业的利润和增大成果做出了多种努力。

地方政府对地区企业灵活性政策为地区经济的成长和地方税源的扩充做出了贡献。但是另一方面地方政府过度竞争和地区产业的过剩繁育产生了几点问题。1980年改革以后，地方政府的税收很大程度上依赖于地区产业的利润和经营成果，因此地方政府增进了对产业的介入并采取了对地域产业过度保护和繁育政策，结果很多地方选择了相似的产业，造成了重复产业和过剩生产。八十年代“羊毛战争(wool wars)，蜕蚕战争(silk cocoon wars)”是典型的地方政府通过对地区生产原料和产业的保护而获得本地区垄断的例子。(Young, 2000: 709)

II. 1994年财政改革

财政分权以后出现的总税收/GDP与中央政府税收/总税收 两种税收比率(two-ratios)的减少趋势成为中国财政的严重问题。八十年代政府为了增加两种税收比率采用了多种政策，但以失败告终。政府认为对现有制度的补充不能解决问题，因而决定实行强有力的新财政改革。1994年的财政改革(the 1994 fiscal reform)是中国财政的范式改革。

1994年财政改革是从过去制约性财政制约制度脱离出来，依据新的政策分配税源，用新的制度导入分税制(fenshuizhi, tax-assignment system) (Wang, 1997)。中国政府本想通过财政改革增加两个税收的比率，确保先进的财政制度，但是对于中央政府增加税收比率和加强对财政运行的再集权化(recentralization)统治受到了地方政府的强力抵抗。

1. 1994年财政改革

中国政府从 i) 租税制度的简化， ii) 总税收/GDP比率的增大， iii) 中央政府税收/总税收比率的增大, iv) 从过去任意以合同来分配政府间税源的制度中脱离出来，实施以新的规则为基础来确立的分配制度，并完成了4个目标的1994年度财政改革。

1994年度财政改革中最重要的是以分税制为中心的中央-地方间新税源分配制度的导入。以新制度导入租税体制分为 i) 国税 ii) 地方税 iii) 共同税三种，减少了税收种类。

国税是新导入的增值的75%，关税，消费税，中央国有企业所得税，铁路其他金融机关的企业所得税组成。地方税是以增值的25%，营业税，地方国有企业所得税，地域开发税，农业税，土地使用税组成。中央地方政府共有税源有增值税（中央75%—地方25%），资源税，证券交易税。分税制实施以后增值税是在1994年财政改革中最重要的税目，成为今后在中国租税税源中占最大比例的税源

政府导入分税制和实施财政改革的最根本目的是增加1980年以后被缩小的两种税收比率。财政改革之前1993年总收入/GDP比率是12.7%，中央政府税收 /总税收的比率是22.9%。中国政府1994年财政改革具体表明了两个税收比率的增加。

当时担任财政改革的中国财政部高官主张 与先进国家相似的税源分配规模

(Zhang, 1999:131)即总税收/GDP的比率为40%，中央政府税收 /总税收的比率为60%。分税制 实施以后1994年中央政府税收 /总税收的比率提高到了55.7%，但总税收 /GDP的比率减少到了11.2%，这两种比率的变化对中国财政起到了很大影响。

2. 1994年财政改革的主要课题

1994年财政改革是对中央—地方政府间税源的调整，是对税目与税务行政变化等的变革措施，是对中国财政的革新。因此这种改革在急速的变化过程中带来了各种利害人之间的纠纷。特别是中央政府为了增加总税收中的中央税收比率，集权化政策面临着地方政府的反拨和变相反应。中央政府为了财政改革的成功实施对地方政府采取了软硬兼施的手段，在这过程中运用了过去制度与新制度并存的财政体制。

1) 预算外资金

1994年财政改革使地方政府拥有非常有限的征税能力。分税制的导入使中央政府做出了租税体制的决定，虽然再集权化增加了中央政府税收的比重，却相反减少了地方政府税收的比重。在这种情况下地方政府想通过预算外资金来确保不足资金。

中央政府预算外资金1994年大幅度的减少是因导入了政府在基准预算外资金中扣除国有企业管理的资金的新概念。因此从1994年以后中央政府的预算外资金大幅度减小，相反地方政府的预算外资金却持续增加。从1995年开始以近两倍的速度急速膨胀，到2003年为止已从2088亿元增长到4187亿元。预算外资金作为地方自由使用的资源可以补充地方政府的不足财源，增进地方财政运行的弹性，它对于地方政府是一种很重要的制度。地方政府的预算外资金从国有企业固定资产投资，道路建设，环境改善，从业人员的佣金及奖金等多种方面支出，但是一些地方政府也非法征收和使用预算外资金。并且为了确保预算外资金把各种手续费，公共费用，使用费附加到地区居民，增加了他们的负担，带来了很多对社会的政治不满。

2) 地方财政调整制度

1980年改革开放以后，中国面临着发达地区和落后地区间经济差距问题，这种差距带来各地方政府间财政力的不均衡现象。2004年东部沿海地区财政力最高的上海和北京人均纳税额是6350元和4986元。但是，西部内陆地区财政力最差的西藏和贵州地区的纳税额是365元和382元(中国统计出版社,『中国统计年鉴』, 2005, 279)。

随着1994年的财政改革中央政府为了缩小财政力的差距实施了新的地方财政补助金制度。有意确立从过去依据政府间合同而决定的自律性补助金分配方式中分离出来的透明分配方式。

新的补助金制度分为以下4种类型(Ahmad, Singh and Fortuna, 2004: 4)。

但是新的补助金制度没能给地方政府提供丰富的财源，也没能缩小政府间财政力的差距。(Prasad, 2004: 38)。中央政府的补助金为支援给地方政府提供最基本的地方公共财—地区教育，地区健康，地区社会保障的必要资金而失败了。并且新制度不但没有缩小地方政府间财政力的横向差距反而起到了反差的效果。总补助金在GDP占据的比重从1997年的3.8%增长到1999年的5.0%，2001年的5.8%，在缩小政府间财政力上仍表现为微弱水平。特别是缩小地区间财政力不均衡的一般补助金对比GDP低于1%，这反应了中国财政过去制度的构造问题。新补助金制度在维持稳定的政府间财政关系和提高透明性上没有起到作用可以通过特别高的补助金比重来说明这一问题。特别补助金是为达到中央政府政策目标和地方政府解决面临的特殊短期问题而得到的资金支援，并通过与中央的协商决定其规模，在这过程中是可以介入中央的自律性补助金。它的补助项目分散要高达数百个。

III. 结论

经过半世纪的历程，可以看到在中国财政制度的改革过程中中央—地方政府间关系的协力—竞争—对立的形态和改观，经历了为了达到最好的政府关系模式的变化过程。1980

年以共享税制度为中心的财政改革使政府间财政关系从过去的中央集权制制度中脱离出来，转变为地方分权制制度。中央政府为了确立与地方的协力关系(Helping Hand)而积极努力(Tsui and Wang, 2004: 71).

八十年代，两种税收比率的减少现象带来了中央对地方统治力的削弱，带来了为减少地区间财政力的差距而如何保障税源的问题，带来可中央的财政赤字和宏观经济管理能力界限等问题。对于解决这样的问题和为了再调整中央-地方政府间关系，中国政府于1994年进行了财政改革。以导入分税制(tax assignment system)为中心的新财政改革扩大了两种税收比率尤其是中央政府的税收比率。

从1994年财政改革以后，中央—地方变为对立关系(Gabbling Hand)。为了确立中央—地方政府间最佳关系中国财政制度产生了三种必须解决的主要关系。

- 1) **中央—地方政府间机能负担的明确化**。以往的财政改革主要以中央—地方政府的税收分配为焦点，政府间的税支负担不够明了具体化。因此以后的财政改革必须具体明确 哪个机能由哪个阶段政府承担为最佳，中央—地方政府还有各层地方政府间税支负担的基准是什么。
- 2) **改善补助金制度**。 改革开放以后，中国东部沿海地区与西部内陆地区出现了发展差距，这与地方政府间财政力差距有关联。现在补助金制度是一般补助金的比重低，特殊补助金·税收返还比重高，由此在减少政府间财政能力的差距上不能起到很大的作用。新的财政改革必须在能达到地区间财政能力公平的客观指标基础上，摸索补助金制度使补助金构成改观为最佳构成。
- 3) **财政的透明性，增进效率性**。在公式性预算制度下，因中央政府的统计管理能力涉及不了在外部以基金方式运营的预算外资金而出现了涣散的财政运营和地方财政的非效率性等问题。中国财政必须对如何把现有的预算外资金合并到公式性的预算制度框架内，并对增进财政运营的透明性和健全性提出可行性方案。

参考文献

- 张忠诚(1994),『中国税收制度改革』,中国财政经济出版社.
- 项怀诚(2002),□关于中国目前财政运行中的几个问题『财政改革纵论』张佑才,
经济科学出版社.
- 中国财政部, 财政统计[<http://www.mof.gov.cn/>]
- 中国统计出版社,『中国统计年鉴』,2001,2005
- Ahmad, E. Li, K. and Richardson, T.(2002). “Recentralization in China ?”
in Ahmad E. and Tanzi V.(ed). *Managing Fiscal Decentralization*. London :
Routledge. 205-224.
- Ahmad, E., Singh, R. and Fortuna, M. (2004). *Toward More Effective Redistribution : Reform
Options for Intergovernmental Transfers in China*. IMF Working Paper WP/04/98.
Washington DC : IMF.
- Arora, V.B. and Norregaard, J. (1997). *Intergovernmental Fiscal Relations : The Chinese
System in Perspective*. IMF Working Paper WP/97/129. Washington DC : IMF.
- Ma, J. (1995). *Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China*. Policy
Research Working Paper 1408, World Bank.
- Prasad, E. (2004). *China's Growth and Integration into the World Economy*, IMF Occasional
Paper 232. Washington DC : IMF.
- Qian, Y. and Roland, G. (1998). “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American
Economic Review*, 88(5). 1143-1162.
- Tsui, K and Wang, Y. (2004). “Between Separate Stoves and a Single Menu ; Fiscal
Decentralization in China.” *China Quarterly*, 177. 71-90.
- Wang, S. (1997). “China's 1994 Fiscal Reform : An Initial Assessment.” *Asian Survey*, 37(9).
801-817.
- Wong, C. (1991). “Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline ; The Paradox of Fiscal
Decentralization in Post-Mao China.” *China Quarterly*, 128. 691-715.
- Young, A. (2000). “The Razor's Edge ; Distortions and Incremental Reform in The Peoples
Republic of China.” *Quarterly Journal of Economics*, 50(4). 1091-1135.
- Zhang, L. Y. (1999). “Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and
the Impact of the 1994 Fiscal Reform.” *China Quarterly*, 157. 115-141.

〈附录 1〉 国家财政的税收·税支 变化

(单位: 亿 合计, %)

年度	财政税收	财政税支	财政收支差额	财政税收/GDP
1978	1132.26	1122.09	10.17	31.2
1980	1159.93	1228.83	-68.90	25.7
1985	2004.82	2004.25	0.57	22.4
1989	2664.90	2823.78	-158.88	15.8
1990	2937.10	3083.59	-146.49	15.8
1991	3149.48	3386.62	-237.14	14.6
1992	3483.37	3742.20	-258.83	13.1
1993	4348.95	4642.30	-293.35	12.6
1994	5218.10	5792.62	-574.52	11.2
1995	6242.20	6823.72	-581.52	10.7
1996	7407.99	7937.55	-529.56	10.9
1997	8651.14	9233.56	-582.42	11.6
1998	9875.95	10798.18	-922.23	12.6
1999	11444.08	13187.67	-1743.59	13.9
2000	13395.23	15886.50	-2491.27	15.0
2001	16386.04	18902.58	-2516.54	16.8
2002	18903.64	22053.15	-3149.51	18.0
2003	21715.25	24649.95	-2934.70	18.5
2004	26396.47	28486.89	-2090.42	19.3

资料：中国统计出版社, 『中国统计年鉴』, 2001, 2005

