

- ◆浙江省社会科学重点研究基地 —— 浙江财经学院
- ◆政府管制与公共政策研究中心
- ◆浙江省高校人文社会科学重点研究基地 —— 财政学科

研究成果

中国地方财政体制

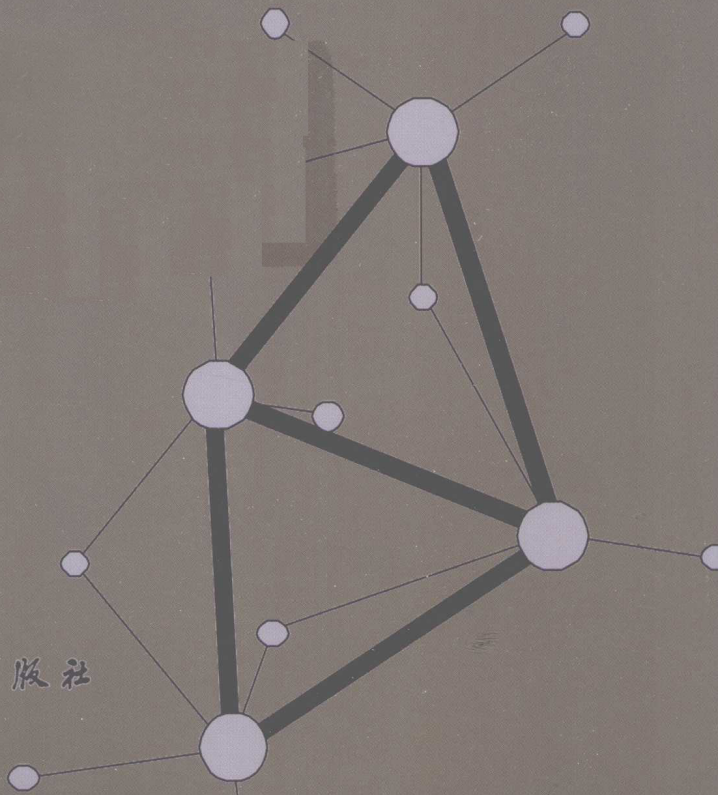
ZHONGGUO DIFANG CAIZHENG TIZHI

改革研究

GAIGE YANJIU

钟晓敏 叶宁 著

 中国财政经济出版社



中國社會科學院
社會學研究所
社會學系

中國社會科學院

社會學研究所

社會學系

2013年

中國地方財政體制

改革研究

中國社會科學院

社會學研究所

社會學系



浙江省社会科学重点研究基地——浙江财经学院
政府管制与公共政策研究中心 研究成果
浙江省高校人文社会科学重点研究基地——财政学科

中国地方财政体制改革研究

钟晓敏 叶 宁 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方财政体制改革研究/钟晓敏等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2148 - 9

I. 中… II. 钟… III. 地方财政—经济体制改革—研究—中国
IV. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 059503 号

责任编辑: 洪 钢
封面设计: 孙俪铭

责任校对: 张 凡
版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13.5 印张 208 000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2148 - 9/F · 1697

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

迈进 2010 年，好消息接二连三：从总量上来看，中国有望成为世界第二大经济体和最大出口国。当世界瞩目中国的时候，中国正在经历转型的烦恼。城乡差距、地区差距和贫富差距日渐扩大，环境污染和资源短缺日趋严重，房价高企，基本公共服务不均等……造成这些问题的原因是多方面的，但这些问题背后都有一个共同的因素：地方政府与地方财政体制。

地方财政体制的问题并非只是地方的问题，它不仅牵涉到整个财政体制的架构，而且与政治体制改革的进程息息相关。经济分权、政治集权是中国式财政分权的一个重要特征。中央政府通过模拟类似企业组织的激励机制来激励下级政府发展地方经济。地方经济的发展与官员的升迁直接挂钩成为中国式财政分权的激励方式。诚然，这种财政分权激励方式使地方政府获得了大量的政治、经济和社会资源，使其在中国经济的高速增长中起到了重要的作用。但是，我们也清楚地看到，中国现在所面临的一系列问题也与这样的激励方式有关。地方财政体制是经济与政治的一个联结点。本书对地方财政体制改革的研究引入了政治变量，重点探讨了在加强市、县或乡镇等基层政府自治框架基础上的地方财政体制改革。

本书由一个导论和八章正文组成。导论部分介绍了研究中国地方财政体制的意义和本书的主要内容及基本框架，同时，对国内外的相关文献做了梳理。第一章从历史和国际经验等角度论证基层政府自治的可行性及其框架体系。第二章介绍了中国现行地方财政体制改革和实践的两个方面：省管县和乡财县管。第三章在回顾、评价中国地方财政体制历史演变的基础上，提出了地方财政体制改革的基本目标与总体思路。第四章探讨了地方各级政府的事权划分和支出责任。第五章则从地方财政收入的角度论述了地方政府的财力自主权建设。第六章探讨了地方政府间的转移支付问题，并提出了一个同时考虑财政需要和财政能力的简单的均等化转移支付

公式。第七章以浙江省温岭市的预算民主恳谈案例为切入点，探讨地方政府的预算监督问题及今后中国基层政府预算民主改革的路径选择。第八章是全书的总结，对各章主要观点做了集中表述。

本书是我们承担浙江省社会科学重点研究基地浙江财经学院政府管制与公共政策研究基地的重大项目《中国地方财政体制改革与政策研究》的最终研究成果。本书的出版还得到了浙江省高校人文社会科学重点研究基地财政学科的资助。

由于水平有限，书中的错误和不足之处在所难免，敬请同仁和读者批评指正。最后，感谢所有帮助过我们的人和支持课题成果出版的中国财政经济出版社！

钟晓敏

2010年2月

目 录

导论	(1)
第一章 地方政府与地方财政	(21)
第一节 地方政府存在的必要性	(21)
第二节 地方政府的层级设置	(24)
第三节 “基层自治”——一个可供选择的模式	(35)
第二章 中国地方政府层级改革的实践	(39)
第一节 省管县财政体制改革	(39)
第二节 乡财县管财政体制改革	(55)
第三章 地方财政体制的总体描述和改革思路	(63)
第一节 地方财政体制的制度背景	(63)
第二节 地方财政体制的实证分析	(78)
第三节 地方财政体制改革的基本目标与总体思路	(89)
第四章 地方政府的事权与支出责任	(96)
第一节 地方政府职能的界定	(97)
第二节 地方政府事权划分的国际经验	(101)
第三节 我国地方政府事权划分的思路	(110)
第五章 地方政府财力自主权建设	(121)
第一节 地方政府的财力困局	(121)
第二节 财力困局解困之税权下放	(129)
第三节 财力困局解困之地方税建设	(135)
第六章 地方政府间转移支付	(147)
第一节 地方政府间转移支付现状分析	(147)
第二节 均等化转移支付的国际经验	(158)
第三节 省对市县转移支付的改革设想	(167)

第七章 地方政府的预算监督	(176)
第一节 预算监督和预算国家	(177)
第二节 预算监督：温岭的例子	(179)
第三节 预算民主和预算监督	(186)
第八章 基本结论	(193)
主要参考文献	(198)
图、表和专栏索引	(206)

导 论

本书的地方财政体制指的是省以下财政体制，包括省与市（县）、市（县）与乡镇、甚至市与县之间的财政关系^①。由于各种原因，各级政府基本复制了中央政府的格局，各级财政体制也以中央和省之间的财政体制为参照。然而，地方财政体制毕竟和中央与省之间的财政关系不同，具有自身的特点。而且，对于中国这样一个地广人多、地方政府层级众多、经济发展不均衡的国家来说，地方财政体制更加值得寻味。

在过去的二十多年里，中国财政分权的趋势表现为支出责任的下放，地方政府的自有税收在总财政收入中的比重却没有相应上升，对应的，为了事权和财力相匹配，政府间转移支付在财政体制中起到了越来越重要的作用。如果以地方政府的财政支出占全部财政支出的比例作为衡量财政分权的指标，我国的财政分权度是非常高的。近十年来，我国地方财政支出占全国财政支出的比重大约为70%，2007年这一数字高达77%；而地方财政收入的比重大概为47%；地方非常依赖于中央的转移支付^②。图0-1、图0-2、图0-3显示了地方财政支出的演变轨迹和纵向财政不平衡现象。

大部分的研究都认为，省以下政府间财政关系也呈现出同样的格局。因为1994年分税制财政体制改革的直接目标之一是提高中央财政收入占全国财政总收入的比重，而改革又没有规范地方财政体制，结果省级政府模仿中央政府尽可能集中地方财政收入，地市级政府也模仿省政府，县乡财政已无财力可集中，出现了县乡财政困难问题。如图0-4所示，财力自中央向基层政府递减；而支出却是省级政府占了大头，达37%，如图0-5所示。

^① 目前，有一部分省份实行的是市管县财政体制。2009年6月22日，财政部发文《关于推进省直接管理县财政改革的意见》表示：2012年底前，力争全国除民族自治地区外，全面推进省直接管理县财政改革，近期则先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围。

^② 数据来源于《中国统计年鉴》。

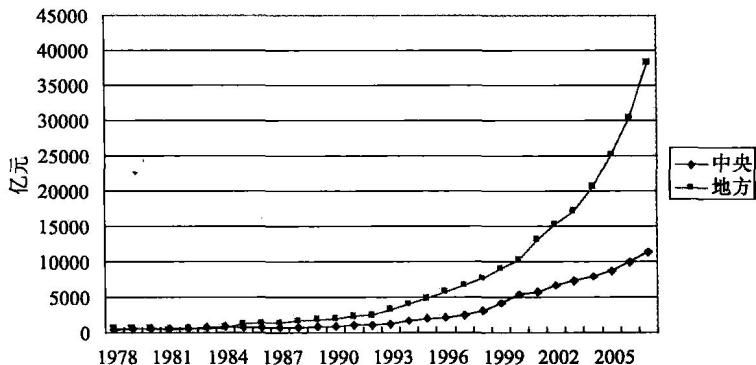


图 0-1 1978—2007 年中央和地方财政支出的演变轨迹
数据来源：历年《中国财政年鉴》。

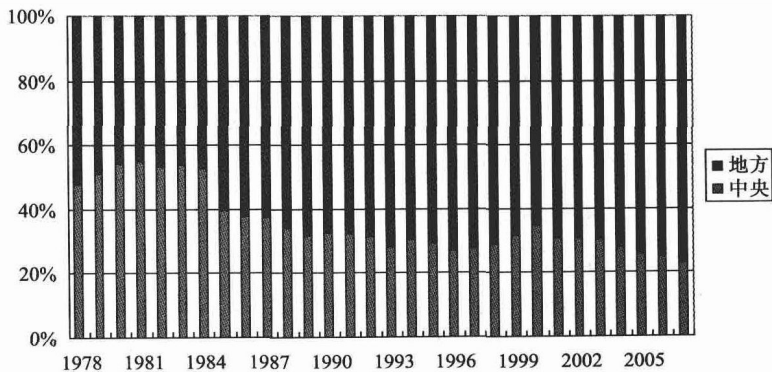


图 0-2 1978—2007 年中央和地方财政支出比重的对比
数据来源：历年《中国财政年鉴》。

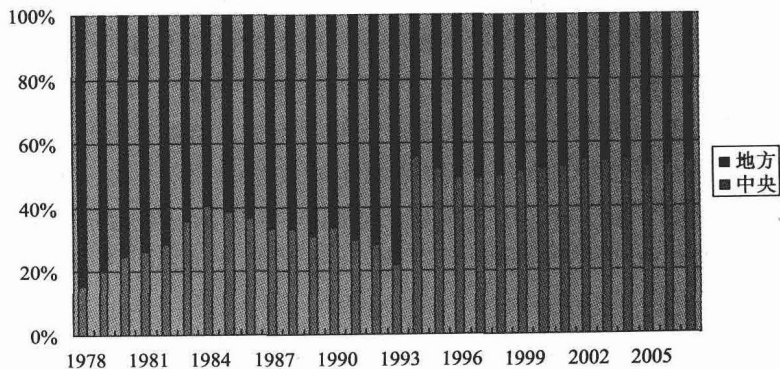


图 0-3 1978—2007 年中央和地方财政收入比重的对比
数据来源：历年《中国财政年鉴》。

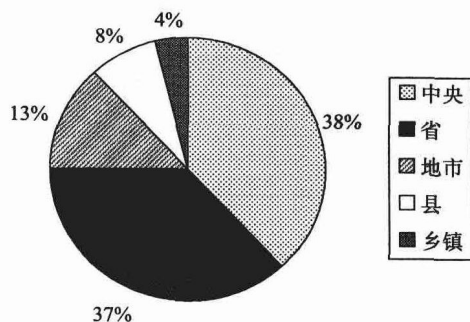


图 0-4 2002 年各级政府财政收入对比
数据来源：OECD 报告（2006）。

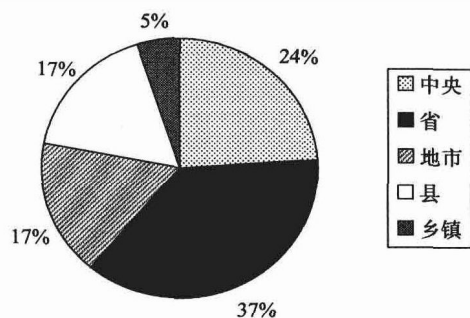


图 0-5 2002 年各级政府财政支出对比
数据来源：OECD 报告（2006）。

有意思的是，地方财政体制呈现的格局并不都如此。以浙江为例（参见表 0-1，图 0-6，图 0-7）：

表 0-1 2007 年浙江省各级财政收支

	全部	省级	地市级	县市级	乡镇级
财政支出（万元）	18067928	2070681	3927263	10206893	1863091
比重（%）	100%	11.46%	21.74%	56.49%	10.31%
财政收入（万元）	16494981	1747955	3323798	8655621	2767607
比重（%）	100%	10.60%	20.15%	52.47%	16.78%

数据来源：《浙江财政年鉴 2008》。

注：财政收入指地方财政收入，不包含转移支付；乡镇包含了地市级直属乡镇。

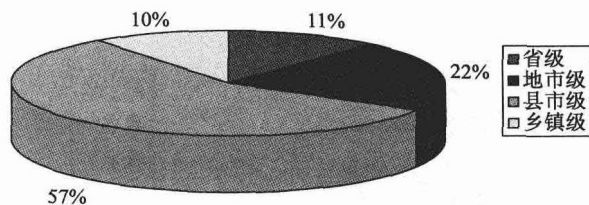


图 0-6 2007 年浙江省各级政府支出

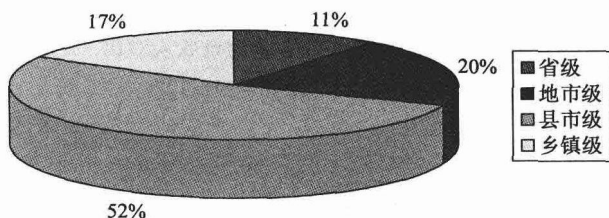


图 0-7 2007 年浙江省各级政府收入

如表 0-1 所示，事权层层下放、财权层层上收至少不能用于描述浙江省的财政体制。浙江省县市级财政收支占了全省财政收支的半壁江山，这和浙江省省管县财政体制有关，根本原因则是县市级经济占据的重要地位。各个省份省情不同，经济发展程度不一致，地方财政体制的复杂性可见一斑。因笔力有限，本书对地方财政体制改革的论述集中于共性问题。

中国地方财政体制的复杂性还体现在财政收支体系的不完整，如果将预算外或者制度外财政收支考虑在内会改变已有的结论。大部分研究所选取的财政分权变量，延续了 Oates (1972) 的方法，采用地方政府支出（或收入）占政府总支出（或收入）的比例（政府间转移支付已被包括在内）。根据此类指标，我国是高度分权的国家。Rodden (2004) 指出，用中央政府（地方政府）收支在总收支中的份额这一指标来衡量财政分权度过于简单，因为这一指标并没有涉及各国政府体系内部的财政管理权力分配。地方政府是否有充分的自主权力来设定本辖区的税率和税基是非常重要的衡量财政分权度的指标。赵志耘和郭庆旺 (2005) 在研究中选取的两类指标是地方政府收入自主权和地方政府财政支出占国家财政支出的比重。地方政府收入自主权指标包括：地方政府的税收控制指数、地方财政本级收入占国家财政收入的比重和地方政府本级收入占地方财政总收入的比重，此类指标和 Rodden 的建议吻合。考虑地方政府的税收控制指数，

我国财政分权程度非常小。然而，情况远非如此简单。2009年全国土地出让金总金额达1.5万亿元。中国70个大中城市土地出让金共计10836亿元，比2008年增加140%，比2007年增加49%。杭州和上海成为土地出让金超过千亿元的两个城市。如此庞大的土地出让金是地方政府的自主财力，成为地方政府建设资金的最主要来源，它甚至超过了预算内地方财政收入。将土地出让金纳入财政预算内收入再计算中国的财政分权度，会得到不一样的结论。

我国的地方财政体制与政治体制也有着相当重要的联系。Blanchard和Shleifer（2001）的文章被广泛引用，文章比较了中国和俄罗斯财政联邦制的不同。他们认为，中国的中央政府拥有绝对的权威，他们任命地方的官员、奖励和惩罚地方官员，地方政府极大地促进了地方经济的增长；而俄罗斯功能紊乱的民主体制不仅无法使中央政府有力贯彻其目标，也没有能力来影响地方政府的所作所为，从而导致地方经济效率低下；政治集权是中国财政分权促进经济增长的重要经验。Tsui和Wang（2004）也认为中国自治性不强的财政分权和垂直控制的行政管理体制为区域经济增长提供了动力。很多研究者将政治集权和财政分权看作中国财政体制的一个标签。我国中央政府对地方官员的控制通过以GDP为主的政绩考核机制来实现，使地方政府倾向于经济增长，以实现自身升迁。然而，在带来地方经济快速增长的同时，此种激励机制也造成了很多问题，例如教育、医疗等对经济增长贡献不大的公共服务不被重视。Zhuravskaya（2000）提供了俄罗斯35个大城市的有关数据：1992—1997年间教育在其财政总支出中的比重从19.4%稳步上升到22.9%，教育、卫生和文化体育三项支出的比重一直维持在40%的水平。相形之下，中国地方政府同期在教育 and 科教文卫上的比重分别仅为15%左右和不足25%。尽管俄罗斯被作为是转型不成功的例子和中国比较，但从财政支出结构来看，显然俄罗斯更符合经典分权理论所蕴涵的图景（傅勇、张晏，2007）。由于政府间的关系是上级政府对下级政府的单向控制，打破了上下级政府之间的制衡关系，事权随意下移、财权任意上收的不规范现象也就不可避免了。我国不是没有意识到此种激励带来的问题，曾经提出过“绿色GDP”考核，却始终无法付诸实践。因此，要将地方财政体制改革向纵深推进的话，必须在“激励与协调”之间做出权衡。王永钦等（2007）曾说过以下这段话：

始于1978年的中国经济改革是人类历史上一项伟大而艰巨的社会工

程，中国的分权式改革在第一阶段已经远远地走在了其他转型经济的前头。分权和集权的选择其实是“激励与协调”之间的权衡，中国前期的改革的成功之处在于作对了地方政府的激励，但是在协调方面的问题则越来越凸现出来，所以，现在正是中国调整发展方略的转折点。

而一个历来被重视，却也被忽视的激励协调机制就是公众的力量。加强对地方政府的监督和约束本来就是地方各级人民代表大会的职责，但这一职责长久以来却被弱化了。虽然公众监督的路很难走，但既然问题出现了，就要积极解决它，现在已经到了将经济体制改革和政治体制改革通盘考虑的时候。幸运的是，浙江省温岭预算民主恳谈已经迈出了可喜的一步，这将在本书的第七章中专门论述。

一、本书的研究意义

地方财政体制是处理地方各级政府之间财政关系的一种制度安排，它是各级政府利益关系在财政领域的具体反映。从其具体内容来看，主要包括地方各级政府间事权、财力的划分以及政府间财政转移支付制度这三个方面。1994年分税制改革的重大功绩是在很短的时间内提高了中央财政收入占全国财政收入和财政收入占GDP的比重。“两个比重”的提高主要是通过税制改革扩大税基、分税制改革划定中央与地方的财政分配关系来实现的。这次改革的实质是财力结构的调整，是财政在财权上的振兴。然而，这次改革之后形成的财政体制带有强烈的双轨并行的特点，分税制体制是旧的财政体制的补充，而不是取代先前的财政包干制。新的体制几乎保留了以前全部的转移支付机制，如为了减小改革压力承认了以1993年为基数的分配格局的合理性，如对贫困和少数民族地区的补贴。双轨并行的财政体制偏离了规范分税制的关键目标，关键目标是“使收入分配更为透明和规范化”（黄佩华，2003）。而在此之后十多年的运行，期间基本上所有改革都是为了应对当时最迫切的问题，带有应急性的特征，局部增量改革的最终结果是收入和支出不匹配，激励被扭曲，不能产生有效的理想财政体制。也就是说，我国的财政体制改革具有较强的工具性和过渡性，关注现实压力缓释的动机超过了对财政体制改革本身的系统性要求（吕晨飞，2007）。

1994年的分税制改革着眼于调整中央与省之间的财权关系，对省以下财政体制改革的重要性估计不足，把改革的时间滞后或者说放任各省自行

安排，由此形成了多样化的地方财政体制安排。正是在这样的改革策略和改革背景下，不仅是地方财政体制，整个中国的财政体制堪忧。

第一，1994年的分税制改革提高了中央财政收入占全国财政收入的比例，省以下各级也大都采取了类似的集中财力的做法，对此，中央对省以下层层集中财力的现象也给予了默认。而另一方面，因为仓促出台的财政体制只是为了解决当时最困难的问题，所以缺乏一揽子的统筹安排，并没有对事权和财权的划分在各级政府间进行调整，所以，事权并未随着财权变化的趋势予以调整。特别是税费改革后，基层政府财力萎缩，全国大部分地方出现了县乡财政困难。2003年，全国2938个县级单位中，有974个县实际人均财力低于基本支出需求，约占县级单位数的1/3。其中，人均财力低于工资性支出的县有291个；人均财力低于工资性支出和公用经费之和的县有362个^①。事实上，县乡财政困难并不纯粹是基层财政的问题，它是体制矛盾的焦点，反映的是整个体制的问题。

第二，预算外资金问题变得越来越严重。通过1994年分税制改革，中央集中了几乎所有税种的征税权，地方政府只有支配少量税种的权力，而且这些税种的收入少得可怜，有些甚至在全国范围内停征了。中央集中了大部分的收入又缺乏转移支付，地方政府捉襟见肘的财力现状促使他们积极寻找新的财源，扩大预算外收入。地方政府对预算外收入有很大自主权，更激励着地方政府扩大预算外收入的冲动。近几年的土地出让金就是地方政府的最大一桶金，也使地方政府在房价调控中处于尴尬的地位，既要稳定民生调控房价，又无法放弃土地出让金的巨大诱惑。

第三，地区间横向财力不均衡，地区间包括省际和省内。中央政府集中大量财力，目的之一是使用转移支付手段加强宏观调控，均衡地区间的公共服务提供水平。但是部分收入以1993年为基数返还给了地方，反而固化了原有的财力格局。随着财力的增长，近几年原体制返还的影响有所淡化，专项转移支付在增加。专项转移支付正渐渐呈现刚性化趋势，对基层财政的工资转移支付就是一个例子。因此，虽然中央财力连年增长，实际可用于均等化转移支付的财力有限，中央的调控能力大大受挫，地区间横向财力不平衡逐渐加大。地区间财力不均衡固然有最重要的区域经济发展差异的原因，但从财政角度来说，体制设计之初基数法固化下来的不平

^① 杨志勇等（2008）。

和接下来调控中的无力显然加剧了这一问题。省以下财政转移支付基本沿袭了中央对地方转移支付的格局。

……

综上，地方财政体制的问题已经成了整个体制矛盾的焦点。选择以地方财政体制为改革突破口，为整个财政体制改革提供思路，这是本书研究的最大现实意义所在。

当然，研究意义还包括：地方政府是我国经济的重要组成部分，2007年，地方财政支出占国内生产总值的15.4%，占财政总支出的77%。由地方政府提供的主要产品或服务，如教育、公共安全、公共基础设施，都和居民的日常生活息息相关。从这点上讲，地方财政与人们的利益关系更加密切。最后，地方政府的一些经验、试验和政策经常成为在全国推广应用的基础，或者成为影响中央政府政策变化的重要因素。

二、本书的结构安排

本书是对中国地方财政体制改革的研究。地方财政体制是中央与省财政体制的延续，所以它既具有中央与省财政体制的特征，又有自身的独特之处，由于体制的一贯性，本书的分析绕不过中央与省之间的财政关系。处在转轨时期的中国，地方财政体制有很多特殊的地方。中央政府通过模拟类似企业组织的激励机制来激励下级政府发展地方经济。在现有的政治框架下，通过以GDP为主的政绩考核方式决定官员的升迁，地方经济发展的收益和官员的升迁直接挂钩，这是中国式财政分权的激励方式。财政分权激励使地方政府获得了大量的政治、经济和社会资源，地方政府在中国经济高速增长中起到了重要的作用，也带来了很多问题。地方财政体制恰好是经济与政治的联结点，不触动政治体制改革的地方财政体制改革注定是不会成功的。本书对地方财政体制改革的研究引入了政治变量，以加强市、县或乡镇政府自主权为主线展开讨论，不断加强地方自治是将经济体制改革和政治体制改革协调推进的一条路径。

第一章和第二章确立了地方自治的框架，第三章至第六章以此为基础展开对体制改革的讨论，第七章则以预算监督的案例显示了改革主线的可行性。本书的基本结构如下：

第一章是“地方政府与地方财政”，这一章是本书的逻辑起点。财政体制确定的是各级政府之间的财政关系，确定支出、划分收入以及设计转

移支付制度都取决于政府的层级结构，地方政府层级设置是研究地方财政体制的起点。过多的地方政府层级不利于优化地方财政体制，而我国多级地方政府的形成是有客观基础和制度环境的，不改变多级地方政府存在的基础而去改变政府层级设置的改革是短期化的。这一章提出了“基层自治”的治理模式。

第二章是“中国地方政府层级改革的实践”。省管县财政体制和乡财县管财政体制是被财力困境推动的，改革最初的目的是解决县乡财政困难。而实际上，两者也可以说是中国地方政府层级改革的实践。这一章从政府层级改革的角度对两者做了比较详细的分析。

第三章是“地方财政体制的总体描述和改革思路”。首先对地方财政体制所处的制度环境做了介绍；其次，对我国地方财政体制存在的主要问题做了阐述；最后确定了地方财政体制改革的基本目标与总体思路。地方财政体制改革是个系统工程，它包括体制内的事权、财力和转移支付，又涉及中央与地方的财政关系，而政治体制改革、政府级次改革等也与此息息相关。例如，要改变地方政府间的财力配置，不仅取决于中央与省的财力分配，也取决于对地方政府监督机制的完善。总体改革分作两大块：体制外的重大变革和体制内的技术调整。没有体制外改革的支撑，体制内的调整无法到位。

第四章、第五章和第六章分别从事权划分、财力自主权建设和转移支付三个角度描述我国地方财政体制存在的问题，并且尽可能给出对策。这三章的探讨以第一章设计的“基层自治”治理模式为框架，在两级地方政府的基础上设计体制、规范制度。例如第五章对财力的划分就以地方自治为基础，第六章省对下转移支付制度的设计也以第一章确定的省与基层政府之间的关系为依据。这三章对于我国地方财政体制问题的描述比第三章的总体描述更详尽，但不是所有的问题都被详细列出。因为无论是事权、财力的划分还是转移支付制度的设计都可能随着经济环境的变化而需要不断调整。比如，在现阶段我国经济面临转型时期，如何调整财政支出结构以更大程度地拉动内需是一个必须考虑的问题。判断地方财政体制的设计是否科学不应该以当时最迫切的问题为原则，而应该依据一些恒定的原则，这些原则在第三章第三节中已经给出。

第七章是“地方政府的预算监督”。本书的地方财政体制框架与现有的政治体制和社会环境并不合缝，需要比较长时间的努力才能达到。我国