



北大-林肯中心

转型中的 中国地方 公共财政

CHINA'S LOCAL
PUBLIC FINANCE IN
TRANSITION

满燕云 康宇雄 / 主编



NLIC2970868682



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



北大-林肯中心

转型中的 中国地方 公共财政

CHINA'S LOCAL
PUBLIC FINANCE IN
TRANSITION



满燕 康宇雄 / 主编



NLIC2970868682



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的中国地方公共财政/满燕云, 康宇雄主编. —北京: 经济管理出版社, 2012.11
ISBN 978-7-5096-1807-3

I. ①转… II. ①满… ②康… III. ①地方财政—公共财政—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 096980 号

组稿编辑: 何 蒂

责任编辑: 孙 宇

责任印制: 杨国强

责任校对: 曹 平

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 14.5

字 数: 326

版 次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-1807-3

定 价: 48.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

本书简体中文版权(2012)由美国林肯土地政策研究院
(Lincoln Institute of Land Policy)全权保留

北大—林肯丛书序

中国大陆的经济改革和对外开放在过去的 30 年取得了令人瞩目的成就。进入 21 世纪以来，随着中国经济增长速度的进一步加快，中国的城市化进程也开始加速推进。农村人口大规模向城市迁移不仅为工业化和经济的快速发展提供了保证，而且带来了城市规模和空间范围的迅速扩展，在基础设施、城市住房、土地利用、环境保护及可持续发展等方面带来严重挑战。土地作为政策工具在中国经济增长模式和城市发展过程中发挥着重要作用，与未来中国的可持续发展息息相关。为了应对中国快速城市化进程中的问题与挑战、推动政策研究和人才培养，北京大学与林肯土地政策研究院于 2007 年 10 月在北京联合成立了北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心（简称“北大—林肯中心”）。

北大—林肯中心致力于为国内外专家学者、政府官员及公众提供交流和讨论平台，针对中国城市快速发展、土地政策和财政改革所面临的问题与挑战提供专业知识、教育培训与政策研究。北大—林肯中心成立以来，已与国内外专家学者在财政税收、城市发展、土地利用与管理、住房及环境政策等领域进行了多方面的合作，并取得了一系列研究成果。为进一步推动学术思想及专业信息的交流与传播，中心决定出版“北大—林肯丛书”，把我们的研究成果呈现给读者。该丛书包括专著、编著、译著、论文集等多种形式，横跨经济学、地理学、政治学、法学、社会学、人口学及其他交叉学科。丛书既介绍了我们所关注领域内的最新理论、实践以及国际经验，也介绍了国内外专家学者针对中国在这些领域的政策、现状及未来发展所进行的最新研究。我们希望，丛书结合国内外学者的智慧，能有助于学生、学者、政府人士及社会公众更深入地了解中国城市化过程中所面临的问题及挑战，探索科学合理且行之有效的对策。我们也希望，丛书能起到抛砖引玉的作用，激发更多的学生、学者和其他人士投入到对中国城市发展与土地政策方面的学习与研究之中，为中国的可持续发展和国民的富强献智出力。

北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任

满燕云

2010 年 11 月 11 日于北京

30多年来，中国的经济体制改革不断深化，在促进贸易、扩大投资、引进市场机制、借鉴市场经济规则等方面取得了很大成就，中国经济发展十分迅猛。与此同时，中国的公共财政体制改革也在不断推进，不过节奏依然较慢，公众关注度也不高。1994年的分税制财政体制改革将财权集中到中央政府，降低了地方政府的财政收入。本书主要讨论这次改革中浮现出的一些问题。虽然地方政府的部分财政收入成功转移到了中央，但其财政支出负担在实质上并没有减轻。1994年改革后，地方政府只能保留46%的财政收入，却需要承担77%的公共支出。

地方财政的资金缺口促使地方政府开始寻找新的收入来源，包括很多预算外收入来源。其中，农村土地非农化就是地方政府预算外收入的一个重要来源。土地非农化，即按照农地市场价格对农民进行补偿，然后将土地转为城市用地，并按照城市发展用地价格出售，中间的土地差价归于地方政府。

出售土地的收益主要用于基础设施建设，为刚刚转化的城市用地提供服务支持。在城市用地短缺的地区，政府通过出售土地可以获得大量财政收入，因此更倾向于过度征用农用地，以创造财政收入。土地的过度非农化导致大城市周边地区发展密度低，大量城市用地闲置。财政改革的本意是为了增加中央政府的财政收入，却造成了现在的土地如此使用状况，这个惊人的后果是始料未及的。

然而，各省市非农化土地资源有多有少，很多地方政府从中获取的财政收入也十分有限。不同省份之间财政收入和支出的差异问题由来已久，而且各省城市土地价格的不同更进一步加剧了这种分化。

本书讨论了三个政策选择，希望可以解决中国地方政府财政收支失衡这个潜在的问题。第一是寻求新的财政收入来源，比如近年来备受关注的财产税；第二是改革并增加中央政府对地方政府的转移支付，这种方式有助于解决不同省份之间的收支差异；第三是重新讨论财政支出负担的分配，增加中央政府的支付比例，使地方财政收入总量与财政支出负担相匹配。

也许最终采取的解决方案是将三者综合起来，即作为增量改革的一部分，一方面继

续加强财力分散；另一方面尽量减少不同省份财政状况的差异。现有的政府间转移支付对解决这一问题并没有促进作用。政策制定的难点在于，减少地区性差异的同时也要保持地方政府增加财政收入的积极性。

Gregory K. Ingram

林肯土地政策研究院 总裁兼首席执行官

前言

北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心由北京大学与林肯土地政策研究院于2007年联合成立。中心每年举办各种与土地相关的主题会议，本书收集了2008年会议“中国地方公共财政和财产税”的相关论文。

为了更好地认识和解决中国当前存在的问题，本书收集了分别来自美国、加拿大以及中国各大学、研究院所专门从事经济学、公共财政、城市研究、商业管理等领域的学者撰写的13篇文章。全书分为五个部分：第一部分为综述；第二部分描述了地方支出情况，重点关注财政分权、支出分配和基础设施融资方式；第三部分阐述了地方收入来源、土地财政和财产税的问题；第四部分主要关注地方政府间的转移支付；第五部分详述了过去的财政改革，并为进一步的改革指明方向。

第一章对中国的地方政府财政体系和税收结构进行了回顾和分析。可以发现，过去30多年的财政改革已经极大地改善了中国的财政制度，但同时也产生了很多遗留问题和尚未完成的任务。其中，最突出的是地方政府，特别是急需在县级和乡级政府启动财政改革，以及在中央和地方政府之间进行支出责任分配。地方政府之间的支出和收入分配存在着很大的不平衡，这种不平衡可能在收入来源和支出方面产生很大差异，并且随之产生收入上的不平等。如果不能及时地纠正这一问题，将会导致基本公共产品和服务的供应不足，无法完成中央政府给地方政府下达的指令任务，问责机制缺失，过度依赖与土地相关的预算外收入，并且为滋生腐败提供了温床。这可能会导致土地和自然资源的使用效率降低，经济增长难以为继，甚至会造成社会不稳定。

在第二章中，豪尔赫·马丁内兹-瓦奎兹（Jorge Martinez-Vazquez）和乔宝云评估了中国的支出责任分配的状况以及国际经验中普遍遇到的各种问题。本章最后为中国的支出分配改革勾画了路线图和切合实际的建议。作者认为，如果中国希望在公共财政领域建立起一个稳定、高效和公平的权力下放制度，首要的是在不同级别政府之间建立起一个明确清晰的支出责任分配制度框架。

在第三章和第四章中，主要关注公共基础设施融资。在第三章中，吴维平探讨了不同城市的基础设施融资模式，以及基础设施投资和地区经济发展状况之间的关系。本章概述了中国改革时期一系列的财政分权是如何影响地方的财政和自主权，同时还论述了不同区位的城市之间为基础设施发展融资的能力日益扩大的差距。最后，基于回归分析，作者得出结论，基础设施投资在统计学上可以作为地区经济发展状况的一个重要的晴雨表，但在未来的研究中还需要构建更好的衡量手段来说明公共基础设施对经济发展的

状况的积极贡献。

在第四章中,约翰·L.米克塞尔(John L. Mikesell)、马骏、何达基(Alfred Tat-Kei Ho)和牛美丽利用广东省作为案例,考察了基础设施融资机制的制度安排,分析了与“预算外”收入和控制有关的问题,并为目前中国政府的资本预算和融资制度提出了建议。本章指出,中国政府仍然缺少系统方法以应对长期资本改善计划,也没有形成一个有规律的、综合的资本预算体系。政府还需要增加各级政府资本预算决策的透明度和人民代表大会的监督职能,从而加强政府对基础设施政策和支出决定的问责性。

在第五章中,唐纳德·布里恩(Donald Brean)对中国省级税收做了一个实证性的概述,说明了1999~2005年,31个省7个具体省级税种的最新状况。这7个税种包括增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税和契税。本章还预测了2015年的财政状况。鉴于中国省级税收结构的差异,分析表明,人均GDP与GDP增长率的省际差异加大了各税种人均税收之间的省际差异。

在第六章中,满燕云和郑新业利用采自中国的省级数据实证性地考察了税收对经济增长的影响。具体来说,在控制了固定效应和联立性偏误之后,营业资本收入以及土地和房地产的税收均与经济增长呈负相关。研究结果支持了扭曲性税收降低经济表现状况的假设。研究结果表明,中国如果要保持经济的持续性增长,必须减少全部税负,降低针对资本所得、有形资本和土地的税收,以有效的管理和执行措施来调动税收资源。

在第七章中,白素珊(Susan H. Whiting)关注了中国地方政府开始寻求利用其土地控制权来制造预算和非预算收入的“土地财政”现象,她认为“土地财政”在很大程度上是中央和地方财政关系发展带来的副产品。文章描述了财政体制内这些较为广泛的趋势和“土地财政”现象的联系。第一部分介绍了经济改革开始以来财政体制发展的背景;第二部分考察了收入、支出分配和政府间财政转移的本质,及其在解决地方政府收入不足和在地方政府之间实现均等化的意义;第三部分分析了一些影响中央和地方财政关系的制度因素;第四部分对中国山东的一个“百强县”进行案例分析,以审视在财政收入和支出不匹配的情形下,地方政府是如何利用土地促进创收的。

在第八章中,约翰·安德森(John Anderson)总结了开发费和房产从价税应用于当代中国政策背景时对经济发展产生的影响。发展过程的动态模式表明,从一次性收费到房产税的政策转型,将对经济发展的时间安排和结构密度产生一系列复杂的影响,其效果还很难确定。由此带来的结果是,尽管不能简单回答这样一个政策制度转型究竟会产生什么作用,但是基于对收费和税负的分析,本章为目前的中国现状总结了一些政策内涵,其中重点是关于转型问题。为了对这一主题展开进一步研究,有必要做出更多工作,制定从土地租赁制度向半所有制转变的适当转换模式,使税收或者收费可以用来资助地方政府提供公共产品。

在第九章中,康宇雄(Yu-Hung Hong)和戴安娜·布鲁贝克(Diana Brubaker)利用中国作为案例,考察了在经济转型国家中的财产税,即国有土地租赁收税。作者提出了四个设想以预测财产税对于租赁收入和土地价值的影响。通过设想将税收和公共支出资本化为物业价格,并将其应用于中国。本章采用了一个随机效果回归模型和1999~2006

年的面板数据,评估了财产税债务的资本化和公共产品的供应情况。最后,本章为实施拟议中的中国财产税改革提出了潜在的政策指导意义。税收和支出的资本化率还有待进一步研究。

在第十章中,张莉和郑新业讨论了中国政府间转移支付的决定因素。本章基于县级数据集进行了实证性研究,考察了转移支付款项是如何分配给每一个县的。这项研究分析了全部的转移支付以及不同类型的转移支付。通过区分两大类转移支付,即两个子群(“国家级贫困县”和“非国家级贫困县”)以及城镇和农业县,作者发现由于退税的影响,全部政府转移支付对富裕地区有利的,但是均等化的转移支付也确实起到了拟定的作用,特别是对于贫穷地区和农村地区来说可以平衡财政能力的。

在第十一章中,林双林考察了中央政府向各省转移支付的决定因素。中央政府的转移支付包括退税和各种拨付款。研究发现,尽管拨付款项的初衷是为了促进均等化,但退税实际上起到了刺激经济增长的作用。本章以31个省1995~2004年的数据为基础得出了实证性证据。该证据表明:退税在中央政府以促进均等化为目的的转移支付拨款中占有首要的地位;收入水平较高的省份从中央政府得到的人均转移支付数量多于收入水平较低的省份,而增长率较高的省份多于增长率较低的省份。因此,本书认为,目前的转移支付制度在缩减地区财政不均衡方面是没有效果的。面对长久存在的地区收入和财政差异,改革转移支付制度已经成为中国的当务之急。

在第十二章中,通过一项由理查德·伯德(Richard Bird)、洛伦·勃兰特(Loren Brandt)、斯科特·罗泽尔(Scott Rozelle)和张林秀设计与展开的调查,本章对2000~2004年乡、镇政府财政的变化情况进行了总结性的分析。调查范围包括吉林、河北、陕西、四川和江苏5省的25个县50个乡的100个村。本章表明,如果希望中国地方财政管理能够更加灵活和更加持久,则不可避免地要求将更多公共财政的决策权力转移给地方政府,同时也要求地方政府更加公开和更加直接地为地方人民提供服务。

在第十三章中,罗伊·鲍尔(Roy Bahl)回顾了财政分权的理论和实践,并且考察了国际惯例能否给中国带来一些有益的启示。本章阐述了实施财政制度分权的三个重要手段:支出分配、收入分配和政府间转移支付。作者将国际经验与中国实践进行了对比,并且考察了财产税分别在经合组织国家、低收入国家和中国财政分权中的特殊作用。本章认为,如果中国要采取措施发展地方政府财政制度,国际惯例可以为中国提供有益的经验教训,能够指出中国解决政府间财政政策存在的一些主要问题。

鉴于以上各章节的讨论广度,本书将对政府官员、公共财政执行者、学者、大学生关注政府税收、支出政策和实践,以及关注中国各级政府的政府间关系的普通大众有所裨益。对大学教师来说,这也是一本公共财政和经济发展课程的补充教科书。

满燕云

目 录

第一章 转型中的地方公共财政：综述	1
第一节 中国财政制度的演变和地方公共财政的发展	1
第二节 中国的地方税收结构和财政差异	4
第三节 中国的土地和房地产税	6
第四节 预算外项目和土地出让金	9
第二章 中国财政支出责任划分评估	13
第一节 支出分配原则的理论和实践	13
第二节 中国财政支出分配面临的挑战	16
第三节 改革路线图	25
第三章 中国的财政分权、基础设施融资和地区差异	29
第一节 中央和地方之间的财政关系	30
第二节 城市基础设施融资	31
第三节 基础设施提供和融资的地区差异	34
第四节 基础设施融资对于地区经济发展状况是否有影响	37
第五节 结论	39
第四章 中国地方公共基础设施融资：广东省案例研究	43
第一节 广东省基础设施发展的决策机制	43
第二节 广东省基础设施发展的融资机制	47
第三节 目前的决策和融资机制评估	55
第四节 对策建议	60
第五节 结论	63
第五章 中国的省级税收	67
第一节 中国的税收结构：中央—地方视角	67
第二节 1994 年税制改革	70

第三节 地方政府的财政状况	71
第四节 结论	84
第六章 房产税、税收结构和经济增长：来自中国的证据	85
第一节 模型和参数	87
第二节 数据和假设	87
第三节 实证结果	89
第四节 结论	94
第七章 财政改革与“土地财政”：邹平县案例研究	97
第一节 背景：财政体制的发展	97
第二节 单一制国家的集权和分权	99
第三节 影响中央—地方财政关系的制度因素	105
第四节 “百强县”案例研究——邹平县	105
第五节 结论	110
第八章 中国的房产税之路	113
第一节 中国的转型	113
第二节 土地租赁和城市开发的模型	117
第三节 结论	125
第九章 整合中国拟议的房产税与国有土地租赁制度	129
第一节 国有土地租赁制中的土地价值分配	130
第二节 土地租金、房产税和税负归宿	133
第三节 结合中国的实践分析	137
第四节 结论	144
第十章 中国政府间转移支付的决定因素	147
第一节 转移支付的经济学意义以及中国的转移支付制度	148
第二节 决定中国县级转移支付的经济因素	150
第三节 结论	157
第十一章 中央政府转移支付：促进“公平”还是“增长”	159
第一节 中央与地方的财政差异以及地区间财政差异	160
第二节 中央政府对地方政府的转移支付	165
第三节 政府转移支付实证分析	168
第四节 结论	175

第十二章 中国的财政改革与农村财政	179
第一节 费改税改革与农村财政	180
第二节 农村的收入情况	181
第三节 农村的支出情况	183
第四节 乡镇级别的财政改革	185
第五节 农村财政状况与农民的满意度	187
第六节 结论	190
第十三章 中国政府间财政关系与地方公共财政：下一项改革议程	193
第一节 分权模式：理论与实践	194
第二节 财政分权的金融工具	197
第三节 财产税	204
第四节 地方税的其他选择	208
第五节 结论与改革选择	210

第一章 转型中的地方公共财政：综述^{*}

自 1978 年以来，中国实施了一系列的改革，推动中国在社会、经济和政府金融方面发生翻天覆地的变化。中国已经从一个以计划为基础的经济体发展成为一个以市场为主导的市场经济国家，从一个封闭的、自给自足的农业社会过渡到国际商贸强国和快速城市化的国家，从高度依赖农业过渡到一个拥有很大比例制造业和服务业、愈加深入工业化的经济体，从一个贫困率几乎达到 60% 的低收入国家过渡到一个富裕的中产阶级人口比例正在不断扩大、贫困率下降到不足 10% 的国家。过去 30 年的快速增长已经推动中国进入了世界三大经济体的行列，并渴望在各方面的国际事务中发挥其应有的作用。

然而，中国的公共财政改革和政治改革仍然步伐缓慢。税收和支出作为财政政策手段在运用和影响力方面一直受到很大局限，中国的税收制度远没有达到效率和公平结合的最佳水平。尤其是过去 30 多年的财政改革还没有解决中国的中央政府和地方政府之间支出责任的分配问题，现有的支出责任无法与其收入能力和政府间的转移支付制度相适应。税权下放到中国地方政府（省级、地级、县级和乡级）的改革尚未取得实质性进展，法定融资渠道不畅通，使得许多地方政府不得不转而依赖预算外收入来源，例如土地出让金和其他各种税费或地方融资平台，为基础设施投资和地方经济发展提供资金。在财政和行政改革成为中央政府越来越重要的议程之际，我们在本书中所展示的各项工作和研究无疑是重要而及时的。

第一节 中国财政制度的演变和地方公共财政的发展

在过去的 30 多年里，中国的公共财政制度发生了结构性变化，尽管这种变化还远远不够充分。中国一直在进行财政分权，以期加强地方政府的财政责任和行政自主权，同时又保持中央政府充分的财政掌控权（Shen 等，2006）。这种趋势与经济改革之前的 30 年中一直存在的中央集权与计划体制形成了鲜明的对比。总体来说，自 1949 年以来，中国的财政制度经历了三个重要的变革阶段。

^{*} 本章作者：满燕云（Joyce Yanyun Man）。

一、1949~1978 年的中央财政集权化

1978 年开始进行经济改革之前,中国财政制度是高度集中的“统收统支”模式,由中央政府编制、批准和管理统一的预算制度。地方政府从中央政府那里收取拨款和运转预算资金,用以提供教育、公共安全、卫生保健、社会保障和住房等公共服务。同时,地方政府管理部门接受中央政府的指令按照中央的计划体制管理地方企业。大部分收入来自税、费以及国有企业的利润分成。为了平衡地方政府的收入和中央政府批准的地方支出需要之间的缺口,中国建立了政府间转移支付制度。财政盈余转交给中央政府,不足部分由中央政府通过预算划拨自动补齐。这是一个以高度再分配为导向的制度,由于缺乏财政激励作用,从而削弱了地方政府促进地方经济发展和提供优质高效的公共产品和服务的积极性。

二、1979~1993 年的财政包干制度

从 1978 年开始经济体制改革以来,中央政府启动了一系列财政改革,采取激励措施,推动地方政府促进地方经济发展并调动税收的积极性。1980 年建立了财政分税制,取代了以往高度集中的财政结构。按照这一制度,中央政府制定了中央政府和地方政府之间关于税收分配的制度,并且每个省也设定了省级政府和市级政府之间的收入分配办法。上一级政府确定其下一级政府的收入分配制度。地方财政局主要负责征税工作,这些一般收入由三部分组成,包括中央固定收入、地方固定收入和共享收入。对于共享收入,中央政府和地方政府之间按照一定比例分成。统一的收入分配结构所产生的结果是,地方政府由于不同的经济基础和税收努力而产生的税收财政差异,促使中央政府在 1985 年重新调整了这种分税制度。新的收入分配公式考虑到了上一年度地方政府的预算结余,使欠富裕省份保留更多的收入,而具有较高税收能力的省份保留较少的收入。1988 年,中央政府执行了“财政包干制”,按照这一制度,一些省份实行 6 种类型的收入分配包干办法中的一种 (Shen 等, 2006; Agarwala, 1992; Ma, 1997)。然而,这种税收和利润包干制导致了税收在 GDP 中所占份额和中央政府在收入总额中所占比例的急剧下滑。政府总收入在 GDP 中占有的比重从 1985 年的 22.2% 下降到 1993 年的 12.3%,中央政府占全部政府收入的比重从 1985 年的 38.4% 下降到 1993 年的 22.2% (国家统计局, 1985~1994)。中央政府受到了财政限制,并且不得不依赖地方汇款来满足其支出,最终导致了 1994 年的财政结构大调整。

三、1994 年以来的分税制

为了增加中央政府的税收比重,中央政府于 1994 年启动了一项重大的财政改革,改革引入了增值税,取代以营业额为基础的产品税,对烟草、酒类和一些奢侈品征收消

费税，统一和简化了企业所得税，并且改善了中央和地方之间的分成安排。税务局被分成负责征收中央固定税收和共享税的国家税务局（国税）和负责地方税收的地方税务局（地税）（Bahl, 1999; Ma, 1997; Shen 等, 2006; Wong, 1997）。自推行费改税和增值税以来，中央政府的税收实现了快速增长。国家统计局公布数据显示，截至 2008 年，中央政府收入占总收入的比例已经从 1993 年的 22% 增加到 53%。中央政府税收收入占全部税收的比例达到了 64%。全部政府收入占 GDP 的比重从 1993 年的 12.3% 增长到 2008 年的 20.4%，增长了 8.1 个百分点。

然而，1994 年实施的财政改革只涉及了收入分配，而支出分配依然保持不变。在支出方面，地方政府需要负责提供包括教育、医疗、社会服务和经济服务在内的广泛的公共产品和服务。如图 1.1 所示，税收分配制度使得地方政府的收入和支出之间产生了巨大的财政不平衡。例如，2008 年，中国的地方政府支出占全部政府支出的 79%，但只占全部政府收入的 47%。中国地方一级政府的收入和支出分配之间存在着不匹配，致使地

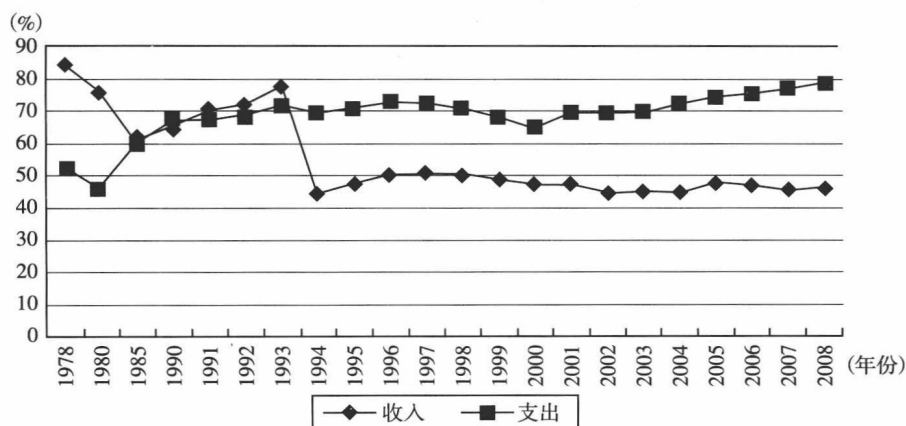


图 1.1 地方政府收入及支出占全部政府收入、支出的比重 (1978~2008)

资料来源：国家统计局 (1978~2008)。

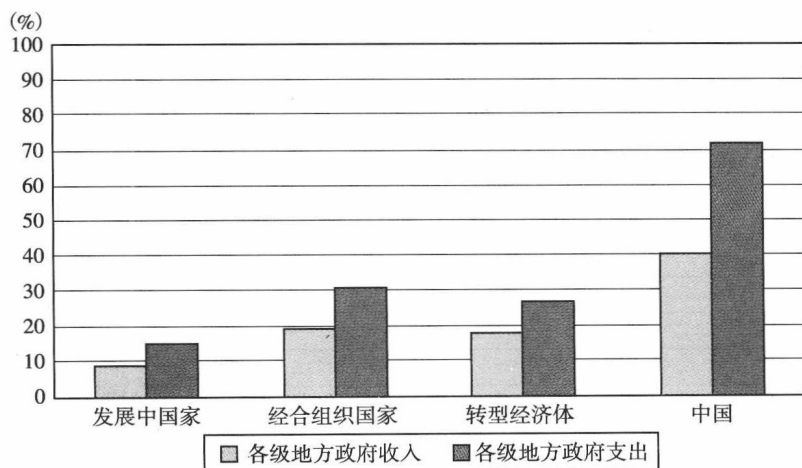


图 1.2 各国地方政府财政收入与支出占全部政府收入与支出的比重比较

资料来源：多拉尔和霍夫曼 (Dollar 和 Hofman, 2008)。

方政府越来越多地依赖间接借款，预算外收入及土地出让金等方式，以满足供应基本公共产品和服务的需要。如图 1.2 所示，如此大的财政不平衡远远超过了其他发展中国家、转型期国家甚至经合组织国家的水平（Dollar 和 Hofman，2008）。

第二节 中国的地方税收结构和财政差异

1994 年的财政改革在中央政府和地方政府之间建立了分税制，并且向地方政府分配了一系列税收收入作为地方税。地方政府的收入包括地方固定税收和共享税收入。如表 1.1 所示，一系列税收被分配给了地方政府作为地方税，其中包括城镇土地使用税、土地增值税、房产税、契税、车船税、烟草税、耕地占用税和其他税种。另外，地方政府在增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税和城市维护建设税等税种方面与中央政府分享收入。由此带来的结果是，2008 年地方政府收入占全国税收收入的比重达到 43%。

表 1.1 2008 年中央和地方政府财政收入

税种	税收收入 (百万元人民币)	中央份额 (%)	地方份额 (%)
国家政府收入	61330.35	53	47
税收总收入	54223.79	57	43
国内增值税	17996.94	75	25
国内消费税	2568.27	100	0
进口增值税和进口消费税	7391.13	100	0
增值税和消费税出口退税	-5865.93	100	0
营业税	7626.39	3	97
企业所得税	11175.63	64	36
个人所得税	3722.31	60	40
资源税	301.76	0	100
城市维护建设税	1344.09	1	99
房产税	680.34	0	100
印花税	1311.29	72	28
证券交易印花税	979.16	97	3
城镇土地使用税	816.90	0	100
土地增值税	537.43	0	100
车船税	144.21	0	100
船舶吨税	20.12	100	0
车辆购置税	989.89	100	0
关税	1769.95	100	0
耕地占用税	314.41	0	100
契税	1307.53	0	100

续表

税种	税收收入 (百万元人民币)	中央份额 (%)	地方份额 (%)
烟草税	67.45	0	100
其他税种	3.68	4	96
非税收收入合计	7106.56	24	76
特别项目收入	1554.10	13	87
行政事业单位费用	2134.86	17	83
罚金收入	898.40	4	96
其他非税收收入	2519.20	44	56

资料来源：国家统计局 (2009)。

地方税收由地方政府管理，地方政府利用这些收入来为政府活动和支出项目提供资金。省级政府在某些地方税方面获得了合法权利。例如，地方政府有权就房产税、城市维护建设税、车船税、城镇土地使用税制定实施细则，并且有权在中央政府批准的范围之内设定税率。国家统计局数据显示，2007 年地方税收收入为 2871.3 亿元人民币，占全部地方政府税收收入的 14.9%。但这些收入仅能支付地方政府支出的 12.2%。这表明，地方税收不足以成为省级或者省级以下政府主要的收入来源，不能为中国地方政府提供足够的开展公共产品和服务及经济活动的资金。

中国目前的财政结构也造成了地方政府间财政收入巨大的差异。如表 1.2 所示，2007 年人均税收从西藏的 709 元、甘肃的 730 元到上海的 11165 元和北京的 9140 元不等。

表 1.2 2007 年省际人均税收收入及各省税收收入占省 GDP 的比率

排名	省份	人均税收 (元)	排名	省份	税收收入/GDP (%)
1	上海	11165	1	上海	17.02
2	北京	9140	2	北京	15.96
3	天津	4847	3	重庆	10.74
4	浙江	3260	4	天津	10.70
5	广东	2948	5	山西	10.43
6	江苏	2935	6	贵州	10.40
7	辽宁	2519	7	云南	10.27
8	内蒙古	2047	8	辽宁	9.82
9	福建	1953	9	宁夏	9.00
10	山东	1789	10	广东	8.96
11	山西	1762	11	海南	8.85
12	重庆	1572	12	浙江	8.78
13	新疆	1364	13	陕西	8.69
14	宁夏	1312	14	江苏	8.69
15	海南	1282	15	新疆	8.11
16	陕西	1268	16	四川	8.10