



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

钟晓敏

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

促进经济发展方式转变的 地方财税体制改革研究

THE RESEARCH ON THE REFORM OF LOCAL
FISCAL SYSTEM IN FOSTERING THE
TRANSFORMATION OF ECONOMIC
DEVELOPMENT MODE

钟晓敏

著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁国
通

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

促进经济发展方式转变的 地方财税体制改革研究

THE RESEARCH ON THE REFORM OF LOCAL
FISCAL SYSTEM IN FOSTERING THE
TRANSFORMATION OF ECONOMIC
DEVELOPMENT MODE

钟晓敏

等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

促进经济发展方式转变的地方财税体制改革研究/钟晓敏
等著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 12
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
ISBN 978-7-5141-7454-0

I. ①促… II. ①钟… III. ①地方税收-税收改革-
研究-中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 271676 号

责任编辑: 程晓云
责任校对: 杨 海
责任印制: 邱 天

促进经济发展方式转变的地方财税体制改革研究

钟晓敏 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

787×1092 16 开 25.25 印张 600000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7454-0 定价: 62.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)



经济科学

继续教育

教育部

重点攻关项目

成果出版

李锐书



八十年代

首席专家和课题组成员名单

首席专家 钟晓敏

课题组主要成员	张雷宝	李永友	沈玉平	金戈
	赵海利	叶宁	刘炯	余丽生
	童光辉	王春元	董根泰	杨春玲
	谢枫			

编审委员会成员

主 任	周法兴			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	刘明晖
	刘 茜	樊曙华	解 丹	刘新颖

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化时代化大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应需发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯

队衔接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改革的，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

教育部社会科学司

前言

本书是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《促进经济发展方式转变的地方财税体制改革研究》的最终成果。

地方财税体制作作为处理地方各级政府间财政关系的制度安排影响着经济的发展方式。本书从规范和实证的角度剖析了地方财税体制与经济发展方式之间的内在机理，并分别从地方财政的收入管理体制、支出管理体制和政府间的转移支付制度等方面阐述了地方财税体制在传统粗放式经济发展方式的形成中所起的作用。本书的观点是，要促进经济发展方式从粗放式向集约式方式转变，必须重构地方财税体制及相关配套改革的推进。既要完善各级政府间的支出责任和财政事权相匹配的纵向财政体制，也要构建规范地方政府融资行为的横向治理结构；政府宏观调控的目标要从维持经济稳定的短期化目标转向促进社会福利长远发展的长期目标；优化财政支出结构，增加对教育和科技的支出；政府间的转移支付制度的设计要有利于地方政府完善治理行为。就配套改革而言，要建立多元化的、以公平为导向的考核体系，加强对地方政府权力的监督和制衡。

摘 要

过去 30 多年的持续高速增长，中国经济创造了世界发展史上的奇迹，但同时也出现了很多问题和隐忧：经济社会发展不平衡、不协调、不可持续现象越来越严重；资源能源短缺、成本上涨、生态环境破坏、收入分配差距加大等因素对经济持续增长的制约效应正在显现。解决上述问题的关键是通过深化改革破除不利于转变发展方式的体制障碍，构建实现可持续发展的有效机制。在历次重大改革中，财政体制改革又是所有改革的先锋。1994 年推行的分税财政体制激发了地方政府发展经济的动力，但也为粗放式增长提供了微观基础和激励结构。不改革财政体制，推动发展方式转变的可能性很小，即使可能，也不具有可持续性，甚至在某种程度上产生较大的社会成本。

就财税体制自身而言，现行分税体制主要是确定中央和地方财政关系，实际上也引领塑造了地方各级政府之间的财政关系，形成以重收入分配为主要特征的地方财税体制。在其他一系列体制制度作用下促成基层政府粗放式管理方式和经济的粗放式增长模式。所以改变中国的发展方式，核心环节是改变产生 70% GDP 的市县政府粗放式管理方式，而这有赖于改革现行的地方财税体制，重塑有利于政府转型和转变发展方式的激励结构。根据上述逻辑，本书基于中国社会经济发展的典型事实和现实困境，以地方财税体制为切入点，系统考察粗放式发展方式的形成机理，通过理论探讨和实证分析识别出地方财税体制对经济发展方式提供的激励机制和激励效应，确定有利于发展方式转变的地方财税体制改革的方向、路径选择和配套条件。期待本书研究工作对转变发展方式这个战略举措的科学推进产生积极影响。

全书结构安排如下。

第一章导论部分介绍研究改革和完善地方财税体制对转变经济发展方式的意义,本书的基本框架和主要内容,包括对相关研究的文献梳理以及本研究成果的主要结论及政策建议。

第二章主要从整体上分析经济发展方式转变与财税体制之间的内在机理,提出地方财税体制影响发展方式转变的三个理论假说。

第三章至第五章分别从地方财政的收入管理体制、地方财政的支出管理体制和地方财政转移支付制度这三个角度具体研究地方财税体制与经济发展方式之间的内在联系。

第三章详细分析了中国现行地方财政收入管理体制的基本特征及对原有发展方式的固化作用,提出如何改革和完善地方财政收入管理体制以促进发展方式转变。

第四章内容是系统探究财政支出与发展方式之间的理论逻辑与经验关系。通过两个理论框架呈现粗放式和集约式财政支出政策导致的发展差异,并量化分析地方财政支出规模和结构对全要素增长率和居民消费的影响。

第五章内容是重点研究转移支付如何影响地方治理行为。首先考察了转移支付是否发挥协调政府间粗放竞争行为的作用;其次研究转移支付对地方政府社会性公共品供给行为的影响,试图考察转移支付是否是扭曲地方政府财政资源配置行为的体制因素,最后研究生态转移支付对地方政府生态保护行为的影响。

第六章内容是比较分析省以下财政体制改革的地方经验。通过对浙江、广东、湖北、宁夏四个省及自治区财政体制的比较和量化分析,总结各地财政体制改革的经验启示,并在此基础上提出相关政策建议。

第七章内容是关于推动发展方式转变的相关配套改革研究。首先分析了影响地方政府选择粗放式发展方式的相关制度安排;其次对干部考核机制、预算管理体制与粗放式发展方式相互强化问题做了深入研究;最后对促进发展方式转变的其他配套改革方向和具体路径提出建议。

通过研究,课题组发现:(1)以间接税为主的税制结构不利于产

业升级转型,地方主体税种收入弱小导致“体制外”融资渠道过度扩张,使得地方财政收入结构畸形,而且规模超过地方经济承受能力。而环境税、资源税的缺失或者不合理也难以使政府用税收工具限制环境资源的浪费和破坏。(2)地方财政支出规模和结构均表现为粗放型态势,而且带动大量粗放式的社会投资。实证分析表明中国地方财政支出不利于全要素生产率的提升,其在1%水平上显著地抑制了技术进步。而不合理的事权划分导致宏观调控失灵。(3)中国的政府间转移支付制度设计没能成为协调相邻县财政竞争的有效机制,反而有加剧相邻县财政竞争嫌疑;转移支付集中分配模式虽然有助于平衡地区财力但未能促进地方政府高效提供社会性公共产品。即便在部分地区实行生态转移支付制度也未能很好地扭转粗放型发展方式。(4)官员异地交流制度、有限任期制度、不规范的融资手段以及地方预算软约束扭曲了市场公平竞争环境,阻碍微观主体技术创新,从而固化已有的粗放型发展方式。

基于研究结论,我们提出以下政策建议。

(1)适当上收事权、下放税权,完善各级政府间支出责任和财政事权相匹配的纵向财政体制。构建针对地方财政融资行为的横向治理结构。完善地方债务管理体制,加强地方债务监管。优化税制结构,适当合并增值税税率,降低增值税税负;通过扩大个人所得税税基、重塑财产税体系壮大地方税收;整合健全环境资源税,提高资源产地的税收分享比例。

(2)彻底调整宏观调控政策目标体系,从维持经济稳定(保增长)的短期化目标转向以促进跨期社会福利增长的长期化目标;调整财政支出结构,增加教育和科技支出,保障一般公共服务、公共安全、文化传媒、社保就业支出,适当减少交通运输、城乡社区事务和农林水支出,对公共医疗卫生支出也应适当降低,重点是提高管理水平和引入竞争。

(3)政府间转移支付制度的改革要以重构地方政府在不对称分权下更好负责的激励结构为目标,而不是简单地弥补地方财力不足。设计生态转移支付时,在激励方式上应融合“奖励”和“惩罚”两种机制,实现对环境治理的整体性激励。

(4) 彻底改变对地方官员的考核机制，建立多元化、以社会公平为主要内容的考核体系；加强对地方政府权力的监督和制衡，以“扩大财政信息透明度”为突破口，逐步扩大“政府问责制度”，直至“建立宪法监督”；制定明晰的政府“事权清单”，进一步厘清政府与市场的边界。

Abstract

For the past thirty years, China has experienced high-speed economic growth. It is a miracle in the history of world economic development. But it also brings about many serious problems which prohibit sustainable economic growth such as unbalance between economic and social development, resource and energy shortage, increasing cost, ecological environment damage and enlarging income distribution gap. The only way to solve these problems is to deepen reform and break down system obstacles harmful to economic development. As for previous important reforms, fiscal system reform always acts as pioneer. Tax-sharing system implemented in 1994 has stimulated local government to push economic development, but it also led to extensive economic growth. It is almost impossible to push the transformation of economic development mode if there is no fiscal system reform. On the contrary, such economic development way will bring out more and more social costs.

The existing tax-sharing system mainly determined the fiscal relationship between center and local government, but it also shaped fiscal relationship which focus on revenue distribution among different local governments. Combined with other institutions, local fiscal system makes low level government pursue extensive management. In order to change the mode of economic development, it is urgent for China to alter the management style of local governments that produce 70 percent of GDP. It depends on reforming local fiscal system and reshaping local governments' incentive to change the way of economic development. According to above logic, based on the typical facts and realistic difficulties of Chinese economic development, the book studied the mechanism of extensive growth, identified the incentive mechanism and effect of local fiscal system by theoretical and empirical analyses and found out local fiscal system's reform direction, path selection and supporting conditions. We expect the book will have a positive impact on the promotion of changing the way of economic development.

The book is organized as follows:

The first chapter introduces the significance of local fiscal system reform, basic framework and main contents which include existing literatures, our main findings and policy suggestions.

The second chapter analyzes the inner mechanism between economic development and fiscal system on the whole and puts forward three theoretical hypotheses on the way by which fiscal system influence transformation of economic development.

From the perspective of fiscal revenues management, fiscal expenditure management and intergovernmental transfer, the next three chapters concretely study inner relation between local fiscal system and economic development. The third chapter analyzes the basic characteristic of the existing local fiscal revenues management system and its negative impact on economic development. It also points out how to reform local fiscal revenues management system to promote the transformation of economic development.

The forth chapter systematically explores theoretical logic and empirical relationship between fiscal expenditure and the way of development. It demonstrates different influence of extensive and intensive fiscal expenditure policy on economic development and quantitatively analyzes the effect of local fiscal expenditure scale and structure on total factor growth and household consumption.

The fifth chapter studies how transfer influence local governance. Firstly, it investigates whether transfer coordinates government extensive competition. Secondly, it studies the effect of transfer on social public goods provision of local government and finds out whether transfer is the factor which distorts local government's fiscal resource allocation. Lastly, it studies the impact of ecological transfer on local government's environmental protection.

The sixth chapter comparatively analyzes local reform experiences of sub-provincial fiscal system. It analyzes fiscal system such as Zhejiang, Guangdong, Hubei and Ningxia, laying the foundation for the next enlightenment and policy suggestions.

The seventh chapter is concerned about supporting reform pushing the change of economic development. Firstly, it analyzes concerned institution arrangements that lead to local government choice of extensive development. Secondly, it deeply studies the reinforcement of cadre assessment, budget management and extensive growth. Lastly, it puts forward policy suggestions on the reform of supporting institutions.

Our main findings are as follows: (1) indirect-tax dominated tax system goes against industrial upgrading. The main local tax fails to produce enough fiscal revenues

and it leads to off-budgetary revenue expansion. The absence of environmental tax and resource tax make it impossible for government to protect environment by the method of tax tool. (2) Local fiscal expenditure scale and structure is extensive and promotes low efficiency society investment. The empirical analysis shows Chinese local fiscal expenditure can't promote total factor productivity. It curbs technology progress and is significantly negative at the 1% level. (3) Intergovernmental transfer can't act as an effective coordination mechanism. On the contrary, it reinforces adjacent counties' fiscal competition. The concentrated distribution of transfer can't promote the efficiency of social public goods provision, though it helps regional fiscal capacity balance. (4) Rotation of officials across regions, limited term of service, improper fiscal revenue collection and soft budget constraint distort market competition and prohibit technology innovation, which solidifies extensive growth.

Based on above findings, we put up the following policy suggestions:

1. Improving the match of expenditure responsibility and financial power among different level governments by giving more administrative power to higher level and more tax power to lower level governments. Establishing governance to regulate local government revenue collecting behavior. Improve local debt management and supervision. Optimizing tax structure by merging value-added tax rate and lowering tax burden. Expanding local tax revenues by reshaping property tax and enlarging income tax base. Integrating environment and resource tax and increasing share proportion to tax sources regions.

2. Adjust the macroeconomic regulation and control policy target system by transforming the short-term objective of maintaining economic stabilization (keep economic growth) thoroughly to long-term goals of boosting the inter-temporal growth of social welfare. Adjusting fiscal expenditure structure by increasing education, science and technology spending, ensuring the expenditure of general public services, public safety, public media, employment and social security, and reducing expenditures on transport, urban and rural community affairs, agriculture, forestry and water conservancy. The public health care spending should also be reduced appropriately; because the key is to improve the management level and to introduce competition mechanism.

3. The reform of the intergovernmental transfer system should aim at improving local governmental responsibility under asymmetric decentralization, rather than simply make up for fiscal shortage. Designing ecological transfer payments, the incentive mechanism should consider the two methods of "reward" and "punish" to achieve holistic in-