

新疆维吾尔自治区哲学社会
科学研究规划基金资助项目

新疆财政收入问题研究

主 编 文桂江
副主编 赵国春
陈建国

新疆大学出版社

新疆维吾尔自治区哲学

社会科学研究规划基金资助项目

新疆财政收入问题研究

主 编 文桂江

副主编 赵国春 陈建国

成 员 文桂江 陈建国 赵国春

周 莉 郝秀华 薛凤珍

新疆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新疆财政收入问题研究/文桂江主编. —乌

鲁木齐:新疆大学出版社,2006.8

ISBN 7-5631-2065-3

I. 新... II. 文... III. 地方财政-财政

收入-研究-新疆 IV. F812.745

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 090100 号

新疆财政收入问题研究

主 编 文桂江

新疆大学出版社出版发行

(乌鲁木齐市胜利路 14 号 邮编:830046)

新疆金版印务有限公司印制

880×1230 1/32 180 千字 5.625 印张

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—500

ISBN 7-5631-2065-3 定价:20.00 元

前 言

本书是在2005年新疆维吾尔自治区哲学社会科学研究规划课题《新疆地方财政收入可持续增长研究》的基础上,经过进一步的扩展研究完成的。

本书共有十一章内容,具体内容主要包括地方财政可持续发展的理论依据、新疆财政收入现状与存在的问题、新疆地方财政收入可持续发展能力现状分析、新疆财政收入来源结构对其可持续发展的影响、新疆财政分配规模对财政收入可持续发展的影响、新疆经济发展对财政收入增长的决定性影响分析、新疆经济结构对财政收入可持续发展的分析、新疆经济增长的动力要素分析、新疆经济发展策略的历史回视与思考以及新疆财政收入可持续发展的对策。其中第一、六、七、九章由文桂江撰写,第二、三章由陈建国撰写,第四、五章由赵国春撰写,第八章由周莉撰写,第十章由郝秀华撰写,第十一章由薛凤珍撰写。

由于我们的水平有限,书中出现错误在所难免,欢迎读者批评指正,提出宝贵意见。

作 者

2006年6月16日

内 容 提 要

1994 年我国实行的分税制改革是财政分配制度从传统的计划经济财政向市场经济“公共财政”的一大转变,国家用法律的形式改变了地方政府与中央政府在收入分配上的“游戏规则”,使各地方政府间财政的横向竞争在全国范围内拉开了序幕。分税制的实质是为促进地方政府发展本地经济、鼓励地方政府展开经济竞赛设立的新规则。在这种博弈规则下,地方政府财政收入的问题,已不再是单纯的提取收入和满足政府支出的问题,而是如何通过财政分配政策更好、更快地发展经济的问题。因此,我们研究新疆财政收入的问题既是分析财政收入与经济间的关系,也是对实施新税制后新疆相应采取的财政收入策略是否得当、是否能维持未来财政收入的可持续增长做一探析。

近 10 年,新疆财政收入以平均每年 21%,超出全国财政收入平均增长水平 3.8% 的速度递增,有力地支持并推动了新疆经济的快速发展,使新疆在水利、能源、邮政通信、城市基础设施以及交通设施等方面的发展与积累,大大超出西部 12 个省(区)的平均水平。不过,新疆毕竟属于“老少边穷”地区,长期维持财政收入的高速增长对经济发展并不有利。因为财政收入持续高速增长意味着地方政府“积累”过多,民间积累不足。财政收入的增长对经济具有双重影响:它可以促进经济的进一步增长,也可以减缓经济增长的速度,如果实际宏观税率适当低于最优税率,它会促进经济增长;反之则会阻碍经济的增长。我们从实证的结果看,新疆财政收入的总量增长对经济增长及获取中央转移支付具有重要意义。但新疆 GDP 与财政收入之间因果关系的实证分析表明,随着新疆财税工作力度的不断加大,到了近二年财政收入的增长速度已超出了经济的承受能力,即新疆宏观税负进入了“拉弗”曲线的阴影部分,开始对经济产生负面影响。

从新疆经济总量增长及其结构变动对财政收入的影响来看,新疆 GDP 总量每增长 1%,可以带来地方财政收入 0.74% 的增长;新疆 GDP 中最终消费部分,每增长 1% 可以带来财政收入增长 3.05%,而 GDP 中的固定资产投资每增长 1%,则会使财政收入下降 1.86% 个百分点,进口因素也会导致财政收入的下降。可见,发展新疆经济,适时扩大新疆民间消费,是维持新疆地方财政收入增长的根本途径。

此外,新疆油气资源开采及其加工工业形成的 GDP 已占新疆 GDP 总量的 40% 以上,然而它给地方政府带来的财政收入仅有 20% 左右,这与它在新疆产业中的地位极不相称。因此,我们认为在油气开发形成的财政收入的分配上,应适当地提高西部地方政府对中央的分成比例,改革油气资源税的计征依据,即将原来的从量计征改为从价计征以增加新疆地方财政收入。

为维持和促进新疆地方财政收入可持续增长,我们提出了以下对策与建议:适度降低油气资源开发企业以外的县、市地方经济的税负,改革中央与新疆油气资源的分配比例,适度提高新疆应得比例;必须转变新疆财政运行模式,找准支点,放大财政的杠杆作用;改变推动经济的增长方式,以推动消费来带动投资和吸引投资;积极争取中央加大对新疆的转移支付力度;创新新疆人力资源的开发机制,从根本上改变经济增长方式,提高未来经济的竞争力;尽快进行新疆兵、地经济一体化的改革;效仿国外的做法,建立“制度创新特别区”。

目 录

第一章	选题背景及意义	(1)
第二章	地方财政可持续发展的理论依据	(17)
第三章	新疆财政收入现状与存在的问题	(35)
第四章	新疆地方财政收入未来可持续发展能力分析	(45)
第五章	新疆财政收入来源结构对其可持续发展影响的分析	(53)
第六章	新疆财政分配规模对财政收入可持续发展影响的实证	(63)
第七章	新疆经济发展对财政收入增长的决定性影响分析	(72)
第八章	新疆经济结构对财政收入可持续发展影响的分析	(78)
第九章	新疆经济增长的动力要素分析	(86)
第十章	新疆经济发展策略的历史回顾与思考	(91)
第十一章	新疆财政收入可持续发展的对策	(106)
附录一	相关数据列表	(116)
附录二	乌鲁木齐市地方税源评价	(123)
附录三	新疆人力资源流动的外部性分析	(164)

第一章 选题背景及意义

一、问题的提出

1979 年及其以前,我国一直实行的是统收统支、高度集中的财政管理体制,地方财政没有自主权,因而也就不存在地方财政收入是否能持续稳定增长的问题。自 1980 年至 1993 年,我国进行了财政分权体制改革,但形式和内容均不统一,同时对新疆仍然实施的是保证地方财力不断增长的“民族地区财政体制”,因而对新疆地方财政收入增长问题没有多少影响。自 1994 年分税制改革以来,由于全国各地均采用统一的形式,过去所谓保障民族地区财力增长的制度规定,现已不存在了。新疆从此进入了与全国其他省(区、市)在同一规则下的财政竞争轨道,新疆地方财政收入是否能够可持续增长的问题也由此产生。为便于讨论、分析,本书研究的范围主要限于新疆地区自身的各种经济、制度、自然资源以及自身努力程度等因素与新疆地方财政收入可持续增长之间的关系。

首先,在同一规则的竞争下,新疆地方财政取得的成绩是显著的:1994 至 2003 年间,新疆地方财政收入以平均每年 21%、超出全国财政收入平均增长水平 3.8% 的速度高速地增长,取得了新疆人均财政收入、人均 GDP、财政收入占 GDP 的比重等指标远远高出西北五省,接近中部发达省份水平的优异成绩。新疆财政收入的高速增长,也满足了中央对新疆转移支付所需提供配套财政资金的要求,获得了中央对新疆的转移支付以每年 21% 的速度递增。高速的财政收入增长,有力地支持并推动了新疆经济的快速发展,使新疆在较短的时间内,在水利、能源、邮政通信、城市基础设施以及交通设施等方面的发展与积累,大大超出西部 12 个省(区)的平均水平(陈钺、汤秀莲,2004)。

其次,我们也应该看到,新疆毕竟属于少数民族地区、边境地区和贫困地区,人均可支配收入还很低(2002年农村人均收入排列全国第23位^①,2004年新疆城镇居民人均收入在全国排列第25位),生产力不高,企业普遍底子薄、积累率低,在这种条件下,地方财政总收入、人均地方财政收入、地方财政总收入占GDP比重的不断增长、提高,以及基础设施建设规模的不断扩大,并不意味着我们未来地方财政收入就可以获得可持续的增长。地方财政收入可持续增长问题,其实质是地方财政的综合竞争能力和这种竞争能力能否得以加强的问题,它不是几个简单的指标就能判定的。如果我们在一定时期的竞争中,财政的综合竞争能力得到了加强或提高,那么说明我们未来财政收入可持续增长的问题得到了解决,反之,我们就不能得出未来财政收入可持续增长问题得到了解决或保障的结论。我们根据有关统计资料计算,新疆财政收支缺口占支出比例在1993年时为47%、1998年为55%、2003达到64%,地方财政收入的增长呈现出过多地依赖着中央财政的援助;新疆地方财政收入虽然每年都在增长,但地方财政收入占全国财政收入的比重:1991年为8.4‰,1993年为8.0‰,1998年为6.6‰,2002年为6.1‰,即从全国范围来看,新疆财政收入呈现着不断下降的趋势。我们对其他能反映地方财政竞争力的指标,也做了初步估算,结果表明,我区地方财政的短期竞争力得到了提高,但长期竞争力并没提高,因此,未来面临着地方财政收入可持续增长的问题(详见第四章)。

二、选题的背景

在全球性财政竞争下,各地方政府都不同程度地面临着收入不足、支出增大的困境。财政竞争产生于20世纪50年代,20世纪80年代蔓延到世界各国。我国财政竞争产生于20世纪80年代,并于20世纪90年代扩展到全国各地。在这场愈演愈烈的财政竞争中,各国地方政府普遍感到财政收入日益不足而财政支出却面临不断扩大的压力。

(一)财政竞争的产生

财政竞争产生的前提是各国普遍使用财政分权制度,产生的直接

原因是经济竞争的加剧。

1. 财政分权制度的普遍采用。自美国于 1789 年、加拿大于 1867 年、德国于 1949 年实行财政分权制度以来 (Robin Boadway, Ronald L. Watts, 2004), 到 20 世纪 80 年代, 发达国家大部分都实行了财政分权, 75 个转型经济国家、84% 的发展中国家正致力于向地方政府下放部分权力, 财政分权已成为世界各国普遍现象 (杨灿明、赵福军, 2004)。财政分权是指, 中央政府给予地方政府一定的税收权和支出责任范围, 允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构, 即给地方政府赋予一定的财政自主权。财政分权理论认为, 财政分权一方面可以使地方政府提供的公共产品更好地迎合本地居民的偏好, 另一方面, 由于“政府管理者们可能缺乏以最低可行的成本从事生产的激励”^②, 通过允许居民选择适合他们对公共产品消费偏好的地方政府, 即让居民通过“用脚投票”的方式给政府管理者们施加“压力”, 以促进地方政府间展开有效的财政竞争。

2. 经济竞争的加剧。不过, 仅有财政分权制度上的设计, 还不能促成地方政府间展开实质性的财政竞争。促使地方政府真正展开财政竞争的是地区间经济竞争的加剧。首先, 在经济竞争的作用下, 企业为了获得最大化利润, 除了具有寻求较低的原材料、劳动力成本的动力外, 还具有寻求低价优质的公共产品 (即支付较少的税收而获得较多的公共产品和公共服务) 的强烈欲望和冲动。1935 年英国法院和 1947 年美国法院对纳税人采用事先筹划的办法减少纳税的诉讼案, 均判定纳税人无过错^③, 从此企业的税收筹划成为合法行为, 也成为企业财务管理活动中的一项重要内容, 并广泛流行。企业的这种逐利行为, 构成了政府展开税源竞争的前提。其次, 20 世纪 50 年代, 美国为了吸引外国企业在本土投资, 主要以税收优惠为手段, 先后在旧金山、洛杉矶、西雅图、新奥尔良以及圣安东尼奥航空港等建立了经济区 (zones)。后来, 欧洲、东南亚、南美洲、非洲等地的国家政府为了吸引外国企业投资, 也建立了类似的经济区, 这些国家除了用税收优惠以外, 还使用政府补助、补贴、保障或投资基础设施建设等方式来吸引外国企业投资, 从而全面展开了一国之内的地方政府之间、不同国家政府之间的财政竞争活动。自 20 世纪 80 年代后, 随着世界经济全球

化的加速发展,西欧、北美、亚太等地区的区域经济一体化的实质性展开,国内地方政府之间和国际政府之间的财政竞争日趋激烈。

(二) 财政竞争的内容

财政竞争的内容主要有税收竞争、财政支出竞争和收支混合竞争。

1. 税收竞争。在税收竞争的初期,即 20 世纪 50~60 年代美国建立“经济开发区”时,税收竞争的主要内容是减税、免税(Dennis A. Rondinelli 和 William J. Burpitt,2000)。20 世纪 80 年代,随着市场经济竞争的全球化,税收竞争的内容提升到制度竞争的层面:以美国降低公司所得税税率的税制改革为开端,全球刮起了降低税率和优化税制的税制改革之风。到 21 世纪的今天,美国为了进一步提高税制的效率和竞争力,展开了新一轮税制改革的讨论(Thomas Dalsgaard, 2005),提出了令世人瞩目的税制改革议题:是否用消费税(流转税)替代收入税(所得税)、取消税前各种费用扣除和课税扣除以扩大税基、简并税率档次实行单一税率、实行所有储蓄免税以提高储蓄率等。

2. 财政支出竞争。20 世纪 90 年代,随着经济竞争的加剧,一个地区为了经济增长、增加就业机会仅仅使用税收优惠手段来吸引投资是不够的,于是展开了以帮助企业提高生产率、减轻生产成本负担为目的的财政支出竞争。在财政支出的竞争中,地方政府为企业提供长期的员工免费培训,提供地方基础设施建设,包括供水、排水、道路扩展等,为新企业选址或为旧企业扩建提供相应准备,为企业提供贷款担保,或为企业基建、购置机器设备等提供周期性贷款,发行工业开发债券以资助企业购置土地、设备或厂房建设,为企业提供贸易促进服务,帮助企业扩大产品出口等(Dennis A. Rondinelli 和 William J. Burpitt,2000)。

3. 收支混合竞争。收支混合竞争是指同时使用税收手段和财政支出手段展开财政竞争。在经济全球化、区域经济一体化的竞争格局下,在一国之内的不同地区之间、国家与国家之间,通常都同时使用税收手段与财政支出手段展开财政竞争。在这场“冲向底线(race to the bottom)”的财政竞争中,谁不这么做,谁就有可能失去比较优势,进而恶化本地区的投资、就业和经济增长。因此,经济竞争越激烈,财政竞争的手段越多样。

(三) 财政竞争影响

只要存在多个分权的政府、不同分权政府提供同一公共产品的效率不同、单位成本不同,财政竞争就有存在的合理性和必要性,所以财政竞争会带来一定程度的益处。首先,财政竞争可以暴露一个地区或国家税制或公共支出体系中脆弱的一面,从而有助于完善该地区或国家的税制或公共支出体系。其次,充分的财政竞争可以减少税收的扭曲或财政支出中的腐败现象,起到增加税收收入或降低财政成本的作用。如,Eckhard Janeba 和 Michael Smart(2003)将税收竞争的效应分为“税基效应”和“策略效应”,认为当税基不能与税率的变动做出同等程度的反应时,就失去了税基效应,这时允许税收竞争反到会增加财政收入。G. Gulsun Arikan(2004)通过数学模型并利用 40 个国家的横截面数据进行实证分析表明,税收竞争地区的个数与“腐败收益”之间,存在一定的联系——当税收竞争地区个数的增加,腐败收益就会下降,因而充分的财政竞争有助于减少支出腐败。第三,财政竞争有助于促进经济增长。财政分权理论认为,地方政府具有信息优势,能够更好地代表本地区居民的偏好,因此,中央向地方转移财政收入和支出有利于提高经济效率,加快地方经济发展,进而推动全国经济增长。Lin 和 Liu(2000)^④采用中国大陆 30 个省级单位的 28 个(包括北京、上海、天津)省、市 1970 年至 1993 年的截面数据进行了实证分析,实证结果表明,20 世纪 80 年代中期以来财政分权的改革提高了经济效率,促进了经济增长。但是,我们也要看到,财政竞争也会带来不利的影响。(1)从收入角度看,由于税收竞争的目的是吸引其他地区或国外企业的投资,同时留住已有企业的投资,采用的手段多半是减税、免税或降低税率等,因而会减少地方财政收入,导致地方政府提供的公共产品或服务不足。尤其是,当具有税收管辖权的地区的个数作为外生变量急剧增加时,为争夺资本流入的税收竞争就更加激烈,导致地方政府提供公共物品不足的现象就变得更为严重(Hoyt,1991)。从 20 世纪 80 年代至 2000 年国际税率的变动趋势来看,税收竞争的结果使各国所得税税率和流转税税率趋于相同并收敛于较低的税率水平上(文桂江,2005)。其次,税收竞争会造成不同税基的税负不均,通常流动性大的税基所负担的税负将减少,流动性弱

的税基所负担的税负将增加。如,欧盟在 1981 年至 1995 年间,储蓄收入税的有效税率平均下降了 10% 左右,而对劳动的征税则增加了 7% (钟晓敏,2004)。

(2)从支出的角度看,各国地方政府和国家政府为了在争夺财源的财政竞争中获得“比较优势”,不惜从财政中拆资以补贴、资助要引进的或留住的工业项目,使得引资、留资的代价越来越大。如美国南卡罗来纳州,1992 年为引进德国宝马汽车装配厂,为其雇用的 1 768 名员工平均每个岗位支出了 73 400 美元财政补贴。北卡罗来纳州为了吸引联邦快递公司在本地投资,提供了 1.4 亿美元的财政激励;此外还为杜邦、美国联合航空等 11 家公司,从 1998 年至 2006 年累计提供 1.61 亿美元的财政激励 (Dennis A. Rondinelli and William J. Burpitt, 2000)。犹他州为建立新的芯片厂而支出了 8 000 万美元,阿拉巴马州为了建设默西迪丝奔驰新厂支付了 2.5 亿美元 (Flavio M. Menezes, 2003)。财政竞争似乎成了“支出大战”。

(四)我国财政竞争状况

我国的财政分权改革始于 1979 年,但设立通过税收优惠来吸引外资的“经济特区”是在 20 世纪 80 年代,主要有深圳、珠海、汕头、厦门,因此我国真正意义上的财政竞争是从这时开始。随着资金、人才向这些地区大量流入,这些地区的经济得到了快速发展,也对全国经济的发展起到了辐射作用。没有税收优惠权限的省(区、市)在区域经济的竞争中处于了不利地位,为了摆脱不利局面,各省(区、市)也都不断地向中央争取税收优惠政策,到 1993 年时我国净增了 64 个税收优惠地区,税收竞争也因此激烈起来。剩下来没有得到税收优惠政策的省(区),在国家于 2000 年实施西部大开发战略之际,全都搭上了税收优惠的便车,使西部大开发的税收优惠政策扩大到了中部、东北部地区。至此,税收竞争在全国范围内展开。

此外,我国国内的财政竞争中还使用了财政支出竞争。如,各地在招商引资中普遍使用优惠地价或“零地价”、为引进项目所需基础设施提供公共投资、实行财政返还、财政重奖招商引资成功的个人等。我们利用我国 1980 年至 2003 年的财政收入、支出、GDP 数据,计算了财政收入、财政支出对 GDP 增长的弹性系数。计算结果表明

(表 1.1), 1980 年至 1993 年期间, 财政收入弹性系数为 1.2, 财政支出弹性系数为 0.59, 财政收入弹性系数远远大于财政支出弹性系数, 表明这个时期的财政竞争主要以税收竞争为主。1994 年至 2003 年, 财政收入弹性系数为 1.79, 财政支出弹性系数为 1.95, 财政支出弹性系数不仅远远高于 80 年代(1980 年至 1993 年)的财政支出弹性系数, 还略高于同期(90 年代)的财政收入弹性系数, 这表明 1994 年后, 财政竞争较突出地使用了财政支出手段, 同时仍继续使用着税收手段。

表 1.1 1980 年至 2003 年财政收支弹性系数

单位: %

年度	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1980-1993 平均	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1994-2003 平均
财政收入 增长速度	2.44	72.8	32.9	10.21	7.23	10.6	24.85	-	20	19.6	18.7	16.8	14.2	15.9	17.1	22.3	15.4	14.9	-
财政支出 增长速度	-4.1	17.8	13.3	9.2	9.8	10.5	24.1	-	24.8	17.8	16.3	16.3	16.9	22.1	20.5	19	16.7	11.7	-
GDP 增长速度	11.9	25	13.3	9.7	16.6	23.2	30	-	35	25.1	16.1	9.7	5.2	4.8	9	8.8	8.1	11.5	-
财政 收入 弹性 系数	0.21	2.91	2.48	1.05	0.44	0.46	0.83	1.20	0.57	0.78	1.16	1.73	2.72	3.31	1.89	2.54	1.9	1.29	1.79
财政 支出 弹性 系数	-0.34	0.71	1.0	0.95	0.59	0.45	0.8	0.59	0.71	0.71	1.01	1.68	3.25	4.6	2.28	2.16	2.06	1.03	1.95

注: 1. 本表根据《中国统计年鉴》(2004 年) 计算。

2. 财政收、支弹性系数分别是财政收入、财政支出增长速度与 GDP 增长速度的比值。

3. 弹性系数的平均值是简单算术平均数。

4. 考虑到指标的可比性, 表中增长速度均按现行价计算。

应该看到, 在我国的财政竞争中, 对非西部地区、吸引外资较多的地区, 并没有出现财政收入减少和公共物品投入不足的现象。这是因为我国实行税收优惠的对象主要是外资企业(包括港、澳、台商), 由

于大量引进外资后促进了当地经济的增长,使税基增大,从而减缓了税收收入的下降。另一方面,由于内资企业缺少流动性,征收偏高的税负也不会导致其资本外逃,加之 1994 年分税制中对共享税收收入减收就扣减分成收入(“只须增不须减”)的规定,和我国以 GDP 增长来考核政绩的导向,最终促成了地方政府为了保证 GDP 快速增长所需的资金来源,在对外资企业减税的同时,又不得不加大内资企业税负,从而形成了高收入、高支出的财政竞争格局。然而,对西部地区来说,由于吸引的外资很少,民间推动经济增长的作用十分有限,为了不使 GDP 指标过于落后其他省(区),地方政府不得不使用扩张性的财政政策去推动经济增长,为了获得推动经济增长所需的资金来源,地方政府不得不加大税收的征收力度,使企业税负不断升高,而企业税负的加重又影响了民间经济的扩大和效益提高,反过来又影响到财政收入的有效增长。同时受边际效益递减律的影响,政府财政支出的效率越来越低,但其支出的规模又难以压缩。于是,出现了地方财政收入增长困难,而财政支出的规模又难以压缩的“两难”境地。

三、选题的意义

(一)理论意义

1. 有一定的理论创新价值。从现有的文献来看,国内对地方财政问题、地方财政收入困难如何解决、地方税收体系建设、地方财政竞争、地方财政竞争力等已有类似研究,但对地方财政收入可持续增长问题尚无人研究。从国外的文献来看,对地方财政收入主要限于财政分权、财政的公平与效率、税收竞争对财政收入影响等的研究,对地方政府财政收入可持续增长问题也未检索到相应的文献。究其原因,我们认为,在国内,大多数省份的经济发展都能做到“自给自足”,相当一部分省(市)还是财政收入的净上交省(市),因而不存在地方财政收入是否可持续增长的问题。存在地方财政收入是否可持续增长的问题主要是处在西部的少数民族和经济落后地区。新疆就是其中的一例。因此,国内有关此问题的文献较少,是正常的。

至于国外的情况,我们分别研究了发达国家、东欧社会主义转型国家、发展中国家对地方财政收入不足的解决方法。欧美等发达国家

实行的是分权财政,即有一级政府(联邦、州、县、市、镇)就有一级的财政。在这种多级政府的财政框架下,欧美等发达国家在对较低级政府的财政收入分配与再分配方面,遵循的理论是:效率与公平理论。从效率上看,分权财政有助于减少信息成本、引入竞争和创新机制、提高资源配置效率等。在财政公平方面,发达国家都实行财政支出“均等化”原则——即要求各级政府间财政支出的均等化,也就是说,要向各级政府提供满足其必要支出所需的财政收入。在具体落实均等化原则时,一般采用的是由高一级政府将收入转移到较低一级政府。如,美国的联邦和州向下级政府的拨款分别占州和地方政府财政收入的25%和34%,该转移支付资金主要用于卫生、社会保障、教育培训、交通、教育、住房、社区发展、废物处理设施和机场建设等,在补助方式上最常用的是有限额的配套补助。通过这种有条件拨款形式,联邦可以有效地介入地方事务,保证了各地方能够提供达到一定水准的公共服务,也较好地解决了地方公共产品的外部性问题。

原东欧社会主义转型国家,如波兰、斯洛伐克、捷克、匈牙利等,随着国家政治决策分权化的不断推进,这些国家的财政分权与自治也不断地得到加强。如,原来这些社会主义国家在20世纪80年代仍然是一个政治与经济高度集中的“聚集体”,在20世纪90年代初,被划分为在政治和经济上均高度自治的众多自治市(相对独立的行政市区或镇)。如截止到2000年时,波兰的自治市有2489个,每个自治市的人口有1.5万人;捷克的自治市有6251个,每个自治市的人口有0.16万人;斯洛伐克的自治市有2911个,每个自治市的人口有0.18万人;匈牙利的自治市有3158个,每个自治市的人口有0.38万人。由于这些国家工业现代化的步伐加快、城市公共需求增大,而分立的自治市的人口又相对较少,财政支出缺乏规模效益,财政入不敷出的现象较为严重。这些国家对财政收支矛盾的解决办法主要是转移支付和适度借款。社会主义转型国家中,转移支付与借款占居了地方政府财政收入的35%以上,成为重要的收入来源。多数国家对地方财政收入不足的问题,主要采用的还是均等化转移支付的办法。

发展中国家的地方财政问题,由世界银行在20世纪80年代末、90年代初进行了一项《发展中国家城市公共财政》的研究,研究表明

在发展中国家,因为城市人口不断地增加、城市规模不断地扩张,导致发展中国家城市公共财政提供的基本公共服务,如排污、固体废物的收集与处理、基本健康、基础教育等严重不足。发展中国家的城市财政普遍出现收不抵支的现象,为解决这个问题,发展中国家普遍采用了上一级政府(中央政府)对城市财政提供财政补助(转移支付)和有条件的允许城市财政借款(除中国外)。

可见,在国外,地方财政也同样存在收入增长不足的问题,只是各国目前主要采用了由上一级政府通过转移支付和本级政府适度举债的办法解决。对于发达国家,经过一定时期的转移支付,不发达地区(州、县)的经济得到了发展,财政状况得以好转,地方财政问题不是很突出。对于发展中国家,由于实施财政分权体制较晚,地方财政的问题尚未得到充分暴露,因而地方财政收入可持续增长问题的提出为时还早。

因此,我们提出地方财政收入可持续增长问题,有一定的理论创新价值。

2. 具有一定的前瞻性。自 20 世纪 80 年代起,发展中国家纷纷仿效欧美发达国家,建立了财政分权制度。然而,近些年一些财政理论专家认为(Christian Baretti, Bernd Huber, Karl Lichtblau, 2002),均等化的财政转移支付政策容易导致地方政府的决策扭曲,同时引起不同层级政府之间的外部效应。也有个别发达国家认识到,对某个地方政府(州、县)长期不能实现地方财政的自给自足,中央政府对均等化财政转移支付的办法需要做出相应改革。如,德国于 2000 年做出规定,对财政收不抵支较为严重的州,虽然仍能得到联邦财政的转移支付,但要限定转移支付的时间和逐年降低转移支付的比例,同时接受转移支付的州,还需要提交财务重组计划(Paul Bernd Spahn and Oliver Franz, 2000)。从这一点看,地方政府的财政“自立”(即自给自足)是未来财政分权体制的一大发展趋势。

我们研究新疆地方财政收入可持续增长问题,其最终目的是如何让新疆的地方财政能够自立,能够通过自身的力量实现地方财政的收支平衡,并促进地方经济的长足发展。这是因为,新疆地方财政自新疆维吾尔自治区成立以来至今,在这 50 多年的历史中,一直是在中央