



博源文库

中国经济观察丛书

中国政府间财政关系再思考

Rethinking of Intergovernmental Fiscal Relations in China

楼继伟 / 著



中国财政经济出版社



博源基金會
BOYUAN FOUNDATION

www.cfeph.cn
www.boyuan.hk

上架建议: 财政经济类

ISBN 978-7-5095-4291-0



9 787509 542910 >

定价: 58.00元



博源文库

中国经济观察丛书

中国政府间财政关系再思考

Rethinking of Intergovernmental Fiscal Relations in China

楼继伟 / 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府间财政关系再思考/楼继伟著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4291 - 0

I. ①中… II. ①楼… III. ①财政关系 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 031856 号

责任编辑: 赵 力 杨 静 责任校对: 王 英
封面设计: 郁 佳

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

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21.25 印张 246 000 字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4291 - 0/F · 3479

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序 言

财政是国家治理的基础。在多层级的政府治理框架下，科学规范的政府间财政关系制度安排是推动科学发展、促进社会和谐、维护公平正义、实现长治久安的重要保障。政府间财政关系与经济社会发展、资源配置效率、历史文化背景、政治民主化进程以及国家统一等目标和依赖条件高度相关，内在目标是多元的，外部约束是综合的，并非简单的财政收支划分。作为政府间财政关系基本制度的财税体制，在某种程度上反映国家权力纵向配置的状况。纵观中外，任何国家、政权，经济危机最终都转化为财政危机。健全的财税体制是百年大计，建设社会主义市场经济需要现代化的财政制度。

财税体制是我国经济体制和政治体制改革的交汇点，30多年来进行了多次重大变革，并与价格、国有企业、货币金融等各领域的改革相配合，推动了中国经济体制的根本性转变。1993年以前，原有计划经济时代的资源配置方式受到冲击，我国财税制度在

承包制的思路内频繁变动，总体上被动适应经济体制的变革，效果不佳。1992年着手设计、1993年准备、1994年实施的税制和分税制改革是我国市场经济奠基性的改革。税制和分税制改革及其此后的调整与完善奠定了政府间财政关系的制度基础，推动了公共财政制度的建立，与社会主义市场经济体制大体适应、管理趋于规范的财税制度基本形成。

1994年的改革是世界财税改革的奇迹，中国人民、中国共产党长久地从这一改革中获益，实践证明这一体制的成效是显而易见的。1994年改革之后，我国财政收入占国内生产总值的比重和中央与地方财政收入比重基本稳定，中央宏观调控能力逐步增强，财政支出结构不断优化，在推动基本公共服务均等化、减少贫困人口、促进经济发展、抑制通货膨胀、平抑经济波动和维持国家长治久安等方面发挥了重要作用。

但是，随着市场经济向纵深推进和政府职能的巨大变化，我国政府间事权和支出责任划分、收入安排、转移支付等领域仍然存在一些不容忽视的问题，^{〔1〕} 政府间事权与支出责任划分上的矛盾更为突出。1994年的改革没有改变政府间事权和支出责任划分，之后虽多次微调，但目前仍是“上下一般粗”，应由政府承担的职能基本仍是上下对口，上面出政策，下面对口执行，任务最终都压到基层政府，出现所谓“上面千根线，基层一根针”的局面。结果是，大量事项由中央和地方共同承担，效率低下，政策目标难以实现，这是目前我国财税体制的最大问题，需要进一步研究解决。

〔1〕“事权和支出责任划分”是中国传统体制的特有语言，反映的是分层次管控社会经济事务在不同级政府间权力的划分。改革之后其含义已经转变，在公共财政术语中通常称为“职能划分”、“事权划分”或“支出责任划分”。在本书中不加以严格区分，中国共产党第十七届五中全会报告已正式使用“支出责任划分”的概念。

我们已经步入深水区，果敢而又慎重、坚定而又持续地推进财税改革，在管理国家的方式上借鉴现代国家的做法，将为更深层次的改革打下基础。财政一半是“财”，另一半是“政”，如果说以往的改革，主要涉及“财”，也触及“政”，那么下一步，“政”是绕不过去的。从我国的政府间事权划分看，仅仅依靠修补性的调整已经不能解决目前所面临的深层次矛盾和问题。政府间财政关系应该按照外部性、信息复杂性和激励相容的原则处理。^{〔1〕}我国要像常规的大国那样，强化中央政府的财政责任，把应当管理的事务管起来，并做到财力责任与人员配置相统一，从而大量减少专项转移支付和对下级政府行为的干预。这是促进科学发展、构建和谐社会的制度基础。通过这样的改革，我国在管理国家的方式上将形成一个现代国家应有的制度形态。

政府间财政关系问题研究起来相对容易，但解决起来需要长期不懈甚至几代人的努力，对我国这样的大国尤其如此。我们在处理政府间财政关系时，不能不充分考虑历史的惯性作用、多元文化结构、多层级政府架构、差异悬殊的自然禀赋、非均衡的人力资源分布、众多的人口与幅员辽阔的疆域等复杂的国情因素。毫无疑问的是，当我们已经确立市场经济改革取向并面对经济全球化潮流时，理性地借鉴成熟市场经济国家政府间财政关系的一般规则以及转型

〔1〕 外部性，最早源于马歇尔在1890年提出的“外部经济概念”，20世纪初庇古在此基础上扩充了“外部不经济”的概念和内容。根据萨缪尔森的定义，外部性是指经济主体（包括厂商或个人）的经济活动对他人和社会造成了影响，而该经济主体却并不为此承担责任。根据这一影响的好坏，外部性可以分为正外部性和负外部性。

赫维茨（Hurwicz），诺贝尔奖获得者，在其创立的机制设计理论中提出了“激励相容”的概念，并将其作为机制设计的方法和评价标准：在市场经济中，每个理性经济人都会有自利的一面，其个体行为会按自利的规则行动；如果能有一种制度安排使行为人追求个体利益的行为与机构实现集体价值最大化的目标相吻合，这一制度安排就是激励相容的。

国家的经验，洞悉各国的改革动向，立足中国国情，厘清改革思路，将有助于加快改革进程。即使有些想法一时难以实现，但至少也要让后代人感到前人的思考与梦想。希望本书的出版能为后来人提供一些改革的经验和思路。

本书的研究方法，首先是历史归纳法，旨在认清起点、方位及今后的方向。其次是经济学的方法，应根据外部性、信息复杂性和激励相容三个原则，合理划分政府间职能和财力。^{〔1〕}最后是国际比较的方法，没有任何两个国家政府间财政关系是完全相同的，各国政府间财政关系的演进都存在路径依赖，有其经验和教训，但每种形态都有各自类似的要素，因此，国际比较也是本书采用的主要方法之一。

本书的篇章结构如下：第一章概述是本书的浓缩，时间较紧的读者可以仅阅读本章。第二章描述和分析了我国政府间财政关系改革的历程和成效。第三章侧重政府间财政关系的经济学分析。第四章主要是政府间财政关系国际经验的比较和借鉴。第五章剖析了我国政府间财政关系面临的问题，对未来改革进行了再思考。

本人1992年至1995年在国家体改委工作，参与了税制和分税制改革的全过程。其后供职于贵州省政府近三年，切身感受到1994年改革的成效，以及继续改革任务的艰巨。1998年至2007年转到财政部工作九年，继续推进改革。那一时期，在国务院领导和全国人大指导监督下，财政部针对地区间公共服务的巨大差距，建立健全了较为规范的转移支付制度，积极推进基本公共服务均等化；为促进转变政府职能，构建了公共财政框架，改革了

〔1〕 财力：政府在一定时期内（通常为1年）可以直接或间接支配与使用的财政能力。

政府预算，先后建立了部门预算、国库集中收付、政府采购等基本制度。工作中接触了中国财税领域方方面面的实际情况，并开展了广泛的国际交流，对下一步改革的任务进行了初步思考。2007年转岗之后，工作之余，将这些思考进一步条理化、系统化，偶尔也做一些点评式的表述，恰被博源基金会的何迪先生抓住，非要我成书不可。推辞不下，只好将十多年来对政府间财政关系的思考撰写成册，算做交代。

多年的财税和改革工作，同财税部门的同事建立了深厚的感情。我深深感受到财税部门的干部是一支特别能吃苦、能奉献、能战斗的队伍。我的很多想法是在同他（她）们共同拼搏、切磋交流中产生的，成书之际，从内心感怀、感谢！特别要感谢财政部预算司的同事们为本书提供了一些素材，并对有关数据和文献出处进行了核对和校正。

此书献给财税部门的同事和关心、推进中国改革开放事业的同志们。

楼继伟

2013年1月15日

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 改革历程	(2)
一、1978 年以前：计划经济的资源配置方式及其决定的政府间财政关系	(3)
二、1978 年到 1993 年：“双轨制”的资源配置方式及被动适应的政府间财政关系	(6)
三、1994 年及以后：市场资源配置基础的建立及相应的政府间财政关系	(9)
第二节 市场配置资源方式下中国政府间财政关系的经济学分析	(16)
一、市场经济条件下政府职能的转变	(17)
二、市场经济国家政府间职能的划分	(22)

三、影响政府间财政关系的若干重大要素	(25)
第三节 国际经验借鉴	(30)
一、资源配置方式是影响政府间财政关系的首要因素	(30)
二、政府间财政关系法治化，以中央财政为主导寻求分权和集权的最佳组合	(33)
三、按“三原则”划分政府间事权，中央政府承担较多的职责	(37)
四、按税种经济属性划分各级政府税收收入	(38)
五、历史惯性和特定历史事件影响政府间财政关系	(41)
第四节 问题及改革对策	(43)
一、存在的问题	(43)
二、原因分析	(47)
三、改革对策	(48)
第二章 我国政府间财政关系改革的历程	(59)
第一节 我国财税改革的背景、起点与目标	(59)
一、改革的背景	(59)
二、改革的起点：计划经济资源配置方式在财税制度上的反映	(61)
三、改革的目标：建立适应资源配置方式转变的现代财税制度	(62)
第二节 改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1978—1993 年——被动适应	(66)

第三节	改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1994 年	
	财税改革——破旧立新	(70)
	一、税制改革	(71)
	二、分税制改革	(74)
第四节	改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1994 年	
	以后税制改革——结构调整	(82)
	一、流转税改革	(82)
	二、所得税改革	(87)
第五节	改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1994 年	
	以后政府间收入划分改革——自我完善	(91)
	一、实施所得税收入分享改革	(91)
	二、提高中央分享印花税的比例	(94)
	三、实施出口退税负担机制改革	(95)
	四、成品油税费改革	(96)
	五、其他政府间收入划分的调整	(98)
第六节	改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1994 年	
	以后转移支付制度——建立与完善	(99)
	一、均衡性转移支付	(100)
	二、民族自治地区转移支付	(101)
	三、调整工资转移支付	(102)
	四、农村税费改革转移支付	(102)
	五、义务教育保障机制转移支付	(105)
	六、资源枯竭城市转移支付	(105)
	七、工商部门停征“两费”的转移支付	(106)
	八、成品油价格和税费改革转移支付	(106)
	九、重点生态功能区转移支付	(107)

第七节 改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1994 年 以后省以下政府间财政关系——改革与完善	(108)
一、完善省以下财政管理体制	(108)
二、“三奖一补”	(109)
三、县级基本财力保障	(110)
四、省直管县，乡财县管	(112)
第八节 改革的阶段性目标取舍和顺序选择：1998 年 以后“公共财政”框架——建立与完善	(113)
第九节 改革的阶段性目标取舍和顺序选择：其他相关 领域的政府间财政关系	(117)
一、预算外资金	(117)
二、地方政府性债务管理	(122)
第十节 成效	(125)
一、“两个比重”显著提高，中央宏观调控能力不 断增强	(125)
二、建立了适合中国现阶段发展需要的税制体系， 促进了依法治税	(126)
三、推动了基本公共服务均等化，促进了社会公平 和正义	(127)
四、强化市场配置资源的作用，促进产业结构合理 调整	(128)
五、强化了地方财政的预算约束，增强了地方加强 收支管理的主动性和自主性	(129)

第三章 政府间财政关系的经济学分析	(131)
第一节 构建维护市场的政府，形成有限和有效的政府	(131)
一、目标	(132)
二、条件	(134)
三、手段	(136)
四、整体跃迁与制度转换	(140)
第二节 政府间财政关系的总体设计	(143)
一、政府间职能划分	(143)
二、影响政府间财政关系的若干重大要素	(151)
三、小结	(163)
第四章 政府间财政关系的国际经验	(164)
第一节 单一制国家政府间财政关系概况	(165)
一、英国	(165)
二、日本	(173)
三、法国	(195)
四、小结及启示	(208)
第二节 联邦制国家的政府间财政关系实践	(211)
一、美国	(212)
二、加拿大	(231)
三、德国	(237)
四、澳大利亚	(243)
五、小结及启示	(250)
第三节 转型国家政府间财政关系实践——俄罗斯 ...	(252)

一、政府结构与财政支出责任的划分	(252)
二、政府间税收划分	(256)
三、转移支付体系	(257)
四、联邦以下各级政府的债务控制	(259)
五、小结与启示	(260)
第四节 国际经验对中国的启示	(261)
一、以宪法和法律明确划分各级政府的财政权限	(261)
二、普遍实行联邦主义财政，在明确中央财政主 导地位的基础上寻求分权和集权的最佳组合	(264)
三、以外部性、信息复杂性、激励相容为原则划分 政府间事权，中央政府应适度集中部分事权	(267)
四、按税种经济属性划分各级政府税收收入，地方 都存在财力缺口	(273)
五、政府间转移支付规模适度、类型复杂	(278)
六、政府间财政关系受到本国历史背景的影响 ...	(283)

第五章 我国政府间财政关系存在的问题及未来改革的思考
..... (286)

第一节 问题	(286)
一、政府间事权和支出职责划分不明	(287)
二、政府之间收入划分不尽合理	(289)
三、政府间转移支付有待完善	(291)
四、省以下财政体制不健全	(292)

五、预算管理隐含顺周期的财政政策机理，中央对 地方预算约束软化	(293)
第二节 原因分析	(295)
一、行政性分权的约束	(296)
二、政府与市场边界较为模糊	(298)
三、宪法的约束	(300)
四、路径依赖的约束	(300)
第三节 未来改革的思考	(301)
一、合理界定政府与市场的边界，为进一步完善政 府间财政关系奠定基础	(302)
二、强化中央政府事权和支出责任，明确政府间职 责分工	(304)
三、适度调整政府间收入划分	(309)
四、完善转移支付体系，保障民生政策的落实并推 进基本公共服务均等化	(314)
五、进一步完善省以下财政体制	(316)
六、改革预算管理制度，硬化预算约束	(316)
七、财政体制改革是全面建成小康社会的关键改革	(319)

第一章 概 述

政府间财政关系，在中国通常也称为财政管理体制，是财税改革的核心内容。经济体制是资源配置方式各个组成部分的集合，财政管理体制确定政府职能和公共资源配置方式，是经济体制最重要的组成部分之一。资源配置分为计划和市场两种基本方式，所对应的财政管理体制也大相径庭。与计划经济对应的财政管理体制的典型形态是统收统支、中央地方财政大一统格局。与市场经济对应的政府分权财政管理体制