

文集

中国财税理论与政策

中南财经政法大学财政学博士文集

本书编委会 主编

基于财政

分权的地方税研究

JIYU CAIZHENG
FENQUAN DE
DIFANGSHUI YANJIU

李 波 著



中国财政经济出版社



中国财税理论与政策

——中南财经政法大学财政学博士文集

本书编委会 主编

基于财政分权 的地方税研究

李 波 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于财政分权的地方税研究/李波著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

(中国财税理论与政策: 中南财经政法大学财政学博士文集)

ISBN 7-5005-9394-5

I. 基… II. 李… III. 地方税收-税收管理-中国-文集
IV. F812.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 115912 号

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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 8.875 印张 208 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月涿州第 1 次印刷

总定价: 170.00 元

ISBN 7-5005-9394-5 / F·8150

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

论知识的专业化与一体化（代序）

——对“宽口径，厚基础”人才培养模式的经济学分析

中南财经政法大学 杨灿明

经济学的开山鼻祖亚当·斯密非常强调专业化分工，认为分工能大大提高劳动生产力水平，增加社会财富。他拿生产“大头针”为例子，详细讲解了生产的每一道工序。通过将生产大头针的工序进行分解，每一名工人只要专心负责好自己专职的工序，通过每道工序中各个工人的配合，最后生产出的大头针数量要远远多于这些工人单独进行生产的大头针数量的总和。究其原因就在于每一个人专职进行某一个工序的劳动可以大大提高该工序的劳动生产率。再通过各道工序的配合，该工作的整体效率就会得到极大提高。因此，通过分工协作生产，产品的生产将更有效率，更能提高生产能力。斯密也据此认为，人类社会生产的分工将越来越细，这有他一定的道理，并部分地被社会经济的实践所证明。

但值得注意的是，在社会分工越来越细化，市场交易越来越频繁的同时，一体化（主要指纵向一体化，即用企业组织替代价格机制）的趋势也形影相随，导致专业化和一体化两条线索并

存。为什么会这样呢？科斯的交易费用理论做了最好的说明，他运用交易成本的比较来解释专业化与一体化相互替代的论点，解开了令人不解的“斯密之谜”。他指出，由于市场的运行是有成本的，通过建立一个组织，并允许某个权威（一个企业家）来支配资源，就能节约某些市场运行成本。企业存在的原因就是为了节约市场交易费用，即用费用较低的企业内交易来替代费用较高的市场交易。他进一步指出，企业的规模被决定在企业内交易的边际费用等于市场交易的边际费用或等于其他企业的内部交易的边际费用那一点上，相应地，相继生产阶段或相继产业之间是通过订立长期合同实行市场交易，还是实行纵向一体化，取决于两种形式的交易费用孰高孰低。

人的知识结构也是如此，一个人不可能无所不知，也不可能兴趣、环境、经历都一样，因而学习会有侧重，知识结构会有区别。并且社会生产的专业化分工也会要求人们知识的专业化分工与之相适应。但仅仅强调分工，强调专业化，强调每个人只在某一具体的方面倾其毕生精力，也是非常有害的。生产上的过度专业化使工人成为流水线上的一个机械性的工具，学习上的过度专业化使学者接受的永远是单一而相同的“食谱”，是极不合理的营养结构，这都不利于人的自由全面发展。因此强调分工，还要强调协作，强调专业化，还要看到一体化。清代的钱泳在《履园丛话》中说：“‘读万卷书，行万里路，’二者不可偏废”。虽然他说的主要是读书和行路要兼顾或者说理论与实践要结合的道理，但就“读万卷书”而言，显然也强调了知识的面要广博。在他那个时候，出版业并不发达，一是制度上不允許“百花齐放，百家争鸣”，或者说不允許出版自由（甚至还搞文字狱），二是技术上也远比现在落后，出版的周期很慢。此外，由于闭关锁国，不搞对外开放，不搞国际交流，引进洋书也非常有限。总之，他那个

时候的书市并不发达，书籍比现在不知要少多少。在这样的情况下他强调读万卷书，无异于要把找得到的书几乎读它个遍。如果换到现在，他的要求肯定远远不止一万卷了。过去的大思想家，有谁能准确地说出他是什么专业呢？如老子、孔子、亚里士多德、苏格拉底、柏拉图、卢梭，包括亚当·斯密和马克思。就说亚当·斯密，都知道他是伟大的经济学家，但实际上他的第一部著作并不是研究经济问题的，而是《道德情操论》，《国富论》是后来才写的。再说马克思，他的学问至少涵盖哲学、政治经济学和科学社会主义三大领域。我们还可以问，自上世纪“二战”以后出现过哪些大思想家、大学问家呢？这是值得深思的。

我们不妨问问，老子的《道德经》是一本什么样的书？有人说是政治书，讲的是无为而治的治国方略，如“治大国者、若烹小鲜”，以及其中所宣扬的愚民思想；有人说是军事书，是兵书，讲的是以柔克刚、以静制动、以小胜大、以弱胜强、出奇不意、攻其不备等军事道理；有人说是修身养性的书，是体育健身的书，因而成为道家炼丹、隐士养身、气功师练气的指南。比如“恍兮忽兮、恍兮忽兮”的说法；更多的人说是哲学书，讲的是祸福相当、物极必反、阴阳互补、矛盾转化等辩证道理，因而老子被推崇为朴素辩证法的代表人物，他的一些现点比许多西方哲学家不知早了多少年。

作为一个学者，一个真正的学问家，一定要强调知识结构的优化，强调基础知识的深化，把专业化与一体化结合起来。狭窄的知识积累，必然导致狭隘的思维方式，必然使研究工作受到局限，必然得出片而的结论。任何问题都涉及到多方面的因素，因而需要多方面的知识。世界上任何事物都是相互联系的，任何学问都是相通的，真正的专家并不是狭义的专家，而是博中有专，以博养专。

搞经济学的人遇到有些社会问题时说，这个问题我不懂，问社会学家吧；搞社会学的人遇到较简单的法律问题时说，这个问题我不知道，问法学家吧；搞法学的人遇到常识性的经济问题时说，这不是我的专业，问经济学家吧。更为严重的是，搞税收的人遇到预算问题时说，这个我不清楚，问预算老师吧，搞预算的人遇到税收问题时说，这不是我的专长，问税收老师吧，如此等等，若属于太专业的问题，还无可厚非，但若属于常识性的原理问题，就不好了。如果学问都是这样做下去，那么一个具有有机联系的世界不是都会被人为地割裂吗？还出得了大学问家、大思想家吗？所谓学者，也就顶多是一个学匠罢了。这就像中国古代的庖丁，他那解牛的本事无人可比，堪称世界第一，可庖丁本事再大，也只是一个宰牛匠，而不是一个大动物学家。

在许多西方国家的高等学府里，对专业是看得很淡的，是真正的“宽口径，厚基础”。到了硕士研究生才比较强调专业，而且也远没有我们的专业划分那么细（像本人所从事的财政学专业，在许多西方国家的专业目录中就不存在，自然就更谈不上税收专业了）。在两千多年前，中国的孔子提出“六艺”，即礼、乐、射、御、书、数，几乎与他同时代的西方哲人亚里士多德提出“七艺”，即辩论术、修辞学、文法、几何、天文学、声学、算术。其实“六艺”也好，“七艺”也好，都是强调文理兼修，强调多才多艺。

上世纪以来的科学研究，最大的问题就是过于强调世界的物质性，把一个有机的世界比做一架机器，每个学者专门攻一个零配件，既不重视对机器的整体认识，更忘记了世界不仅是物质的，还是精神的，人不仅仅是物的，还是精神的，或者说人更应该是精神的。

一个人把本来应该由自己去了解的一些东西交给了别人，自

己只是被动地去利用这个人的研究成果，而这个人同样也把应由自己了解的一些东西交给别人，他也只是被动地去利用其他人的研究成果，依此类推，整个研究工作就充满了被动性、机械性、僵化性和局限性，自己应具备的一些知识委托给了另外的人，自己的一些功能被别人的功能所替代，久而久之，人的思维能力、综合能力、想象力、创新力能不下降吗？人的思想的潜能能不退化吗？这里也有一个委托代理的问题，也存在一个成本收益或者说交易费用的比较问题。委托代理是人类社会经济中一个日益普遍的现象，我们到处都可以看到它的存在，大到选民选议员、选总统，小到家里请保姆、请钟点工。只有代理收益超过代理成本时，实行委托代理才是合算的，否则就得不偿失。

人的身上有许多器官，每一个器官都有它特定的功能，如眼睛可以看，耳朵可以听，鼻子可以闻，脚可以走路，手可以拿东西，等等。随着生产力的发展，特别是科学技术的发展，人的器官的功能逐步被一些外在于人体的物质器械所替代，如车船代替行走，望远镜代替望远，助听器代替听力，麦克风代替吼叫，小推车代替手提，等等。久而久之，人的器官本来所应有的功能就退化了，如听力差了，视力弱了，嗓门小了，腿不能行远路了，手不能提重物了，等等，这就是科学技术发展的利和弊，也可以进一步引伸为专业化的利和弊。值得指出的是，人的许多器官可以被替代，而且替代之后可能利大于弊，比如旅行，现在乘飞机一天就可以到大洋彼岸，而古时候人们靠两条腿进京赶考，没有一年半载是不行的。但是，迄今为止的科学研究还不能证明人的思维活动也能被机器所替代，将来恐怕永远也无法证明。这样一种无法找到替代物的功能的衰退，无疑会是整个人类自身的衰退。

本人是从事财政学教学和研究工作的，我认为，研究财政学

的人，不但要有扎实的应用经济学的知识，还要有扎实的理论经济学的知识；不但要有经济学的知识，还要有政治学、法学（特别是宪法）、管理学、哲学、历史学、伦理学、心理学、宗教、数学等方面的知识；不但要有较好的逻辑学、中外文学等方面的基础，也要有相关的天文地理方面的知识。即便研究某一具体问题，也需要较完整的知识结构和较广博的知识积累。比如研究财产税这么一个小小的税种，就需要产权经济理论、法学、历史学、社会学、伦理学、宗教学、管理学、心理学、数学等多方面的知识支撑。

搞人文社会科学研究的学者，要有相应的自然科学方面的知识。同样，搞自然科学的人，也要有比较合理的人文社会科学方面的知识结构。一个真正的大自然科学家，一定会有较好的人文基础。当年钱伟长在清华大学，历史和语文都是100分，物理只有5分，英文是0分，按理他应该读历史系或中文系，但正巧这时“9.18”事件爆发，蒋介石采取不抵抗政策，原因之一是没有飞机、大炮、坦克，抵抗不过，于是钱伟长发誓要学物理学，要生产自己的飞机、坦克，后来顺利毕业并留学美国，最后回国效力，成为大物理学家。没有强烈的爱国心（这是精神层面的东西），没有很扎实的人文功底，他能否成为大物理学家是值得怀疑的。他90多岁的高龄接受电视台的采访，言谈举止、逻辑思维、渊博学识，更像造诣高深的人文社会学者。

无独有偶，近些年来获得诺贝尔经济学奖的学者似乎都不是传统意义上的经济学家，而是有点像“杂家”，如搞政治学的、法学的、数学的、心理学的，等等。

我要得出的简单的结论是：学知识、搞研究，也要兼顾专业化和一体化，重视分工与协作；知识的专业化和一体化相互替代的边界之确定，也是一个交易费用的比较问题，只不过其内涵和

比较过程更为复杂；不但要重视人与人之间的协作，更要重视一个人自身所拥有的各门知识之间的协作，后者更能开启人类的思维与想象潜能，更能碰撞出新的思想火花，更能促成向真理的逼近。而这，就要求一个人具备较渊博的学识和较合理的知识结构，也正因为如此，真正的大学问家、大思想家往往是大器晚成的。

编辑委员会名单

编辑委员会主任 杨灿明

副主任 陈志勇 庞凤喜 郑宁军

委 员 (按姓氏笔划为序)

王金秀	叶 青	许建国	刘京焕
李大明	杨灿明	陈光焱	陈志勇
吴俊培	郑宁军	庞凤喜	侯石安

总 目 录

基于财政分权的地方税研究	李波
分配领域中的公平与效率问题研究	赵兴罗
中国地方政府债务问题研究	薛钢
民国前期民营银行运行机制研究 (1912—1937)	
.....	周春英
中国农村公共产品供给的制度分析与政革路径	
研究	胡洪曙
外资并购中国上市公司研究	潘勇辉

目 录

导 言	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 对背景分析概念的说明	(3)
第三节 研究方法	(10)
第四节 本书研究范围和结构安排	(12)
第一章 财政分权理论述评	(14)
第一节 西方财政分权理论述评	(14)
第二节 财政职能划分的理论	(21)
第三节 中国财政分权理论述评	(30)
第二章 我国的财政分权进程与评价	(41)
第一节 财政分权化的国际趋势	(42)
第二节 政府间财政职能划分	(54)
第三节 分税制架构下的地方财政运行状况	(68)
第四节 省以下政府财政关系的问题	(76)
第五节 我国分税制改革方向	(86)
第三章 讨论地方税问题的基本前提	(91)
第一节 政府间财政关系的逻辑起点	(91)
第二节 分税制与税制改革和结构的衔接	(97)

第三节	简化财政的层级结构·····	(99)
第四节	落实地方财政自主权·····	(107)
第四章	地方税税权划分·····	(114)
第一节	税权划分的原则·····	(114)
第二节	我国税权划分存在的问题·····	(123)
第三节	赋予地方适当的税收立法权·····	(142)
第四节	完善我国税权划分的建议·····	(146)
第五章	地方税税种选择·····	(154)
第一节	主体税种选择理论·····	(154)
第二节	中央与省级政府主体税种的分析·····	(161)
第三节	省以下地方税主体税种选择·····	(172)
第四节	我国省以下地方税主体税种的选择·····	(184)
第六章	地方税主体税种构建·····	(189)
第一节	我国财产税建设和改革的方向·····	(189)
第二节	财产税纳税人设计·····	(194)
第三节	财产税征税对象的选择·····	(205)
第四节	财产税计税依据和税率确定·····	(216)
第七章	地方税建设要求的配套改革·····	(221)
第一节	我国政府间财政转移支付制度的改革·····	(221)
第二节	规范我国政府间的税费关系·····	(241)
第三节	地方税与土地出让金改革·····	(248)
参考文献	·····	(261)

导 言

第一节 问题的提出

一、中央与地方财政关系

在从计划经济往市场经济转型的过程中，中央与地方最重要的经济关系是中央与地方在财政上的分权^①。人们对转型经济下的财政体制问题予以关注，不仅是因为正在切身感受着财政体制改革所引起的经济和社会变迁，而且也因为在进一步的改革中而面临着种种难题，“财政压力决定改革的起因和路径”^②。

上世纪 80 年代以来所有经历着计划经济向市场经济转轨的国家，其政府职能以及各级政府之间的财政关系都发生了巨大的变化，变化的趋势首先表现为中央向地方的财政分权。在中国，新旧体制交替中产生的种种制度缺陷，导致中央政府重新出现集权的倾向。这种中央与地方之间变幻不定的博弈格局，分权与集权交替出现的循环过程，吸引了众多学者的关注，从中央财政与

① Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich:《社会主义国家的分权化：转轨经济的政府间财政转移支付》，北京：中央编译出版社 2001 年 3 月版，第 4—13 页。

② 被何帆称为“熊彼特—希克斯—诺斯命题”，详见何帆，《为市场经济立宪——当代中国的财政问题》，北京：今日中国出版社 1998 年 10 月版，第 34—39 页。

地方财政占国家财政的比例分析中央与地方政治经济关系，成为学术界始终关注的课题^①，各家各派的观点也莫衷一是。本书拟借助于现有的文献，基于对中国经济改革中的中央与地方财政关系进行经济学分析，并着重对财政分权下的地方税改革和发展问题进行研究。论文要强调的一个突出的事实是，在中国经济走向市场化的过程中，政府间财政关系的制度安排对于经济的发展起到至关重要的推动作用。在经历了 20 年“放权让利”的改革之后，中国已到了从制度上规范政府与市场关系、中央与地方财政关系的时候了。因此，实证分析中央和地方政府财政行为的作用机制、运行、演化及其结果，评价和构建市场经济条件下的中国地方税制度和体系，是写作本书的目的。

二、转型时期中央与地方财政关系的基点

要继续推进有关中央与地方财政关系和地方税的研究，必须先扼要说明笔者判断转型经济下中央与地方财政关系的基点：

1. 二者关系的理想状态应该是有利于经济从计划经济体制向市场经济体制过渡。以此为基点，无论就哪个方面成何种程度议论集权和分权都不意味着向旧制度框架的回归，而是寻求新的制度安排来调整中央与地方之间的财政关系。

2. 二者关系的理想状态应能够促进政府职能的转变，使不同层级的政府承担各自在市场经济条件下理应扮演的角色。这要求各级政府从一般竞争性经济活动中逐渐退出，同时承认不同层级政府在市场经济体系中的不同利益取向，这是重新界定中央和

^① 例如，王绍光、胡鞍钢，《中国国家能力报告》，王绍光，“中国国家财政能力的下降及其后果”，刊于甘阳、崔之元主编：《中国改革的政治经济学》，香港：牛津大学出版社 1997 年版，第 253—298 页。

地方职能和权限所不可或缺的。

3. 二者的关系必须有利于社会经济稳定发展。既要保持地方政府引导地区经济增长的动力,又要保证中央政府有能力操作宏观调控手段、平衡地区发展、维护经济稳定和国家统一。

4. 二者关系的调整还应有利于改善公共部门的效率,保障纳税人获得“成本—效益”合理的公共商品。

第二节 对背景分析概念的说明

根据本书研究的主旨,确立一些基本概念和分析框架是有必要的。由于本书是以中央与地方财政关系、地方税为研究对象的,需要有一定的概括性,所以,与中央、地方政府财政关系和财政行为相关联的诸多方面,在本书中都将有所涉及。

本书所讨论的概念构成本书研究的理论背景,深刻地规定着本书的研究主题:实证分析转型经济中央和地方政府财政行为的作用机制、运行、演化及其结果;与建立现代市场经济体制的目标相兼容,构建市场经济条件下的中国财政管理体制。

一、转轨经济与渐进式改革

中国经济的发展是通过一系列复杂规则、标准和利益实施的边际调整实现的,突出表现为渐进式的增量改革范式。

在西方经济文献中,制度变迁与经济发展通常是指以社会成员为主体的自发性过程。在我国,政府是变迁主体,改革表现为自觉变迁的过程。不过这个过程也有一个从不自觉到比较自觉的变化。由于改革之初对未来理想体制的模样并不清楚,中国尽量利用初始条件的优势——在不放弃国家控制的前提下,逐步分权,