



中国财政金融研究哲学社会科学创新基地
中国财政金融政策研究中心
中国人民大学财政金融学院

公共经济学 评论

主 编：郭庆旺
副主编：朱青 岳树民

Vol.3, No.1, 2007

Public Economic Review

中国财政经济出版社

中国财政金融研究哲学社会科学创新基地

中国财政金融政策研究中心

中国人民大学财政金融学院

公共经济学评论

Public Economic Review

Vol. 3, No. 1, 2007

主 编 郭庆旺

副主编 朱 青 岳树民

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学评论. Vol.3, No.1, 2007/郭庆旺主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0124 - 5

I. 公… II. 郭… III. 公共经济学 - 文集 IV. F062.6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 118523 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

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.25 印张 277 000 字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0124 - 5/F · 0106

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共经济学评论》

Public Economic Review

《公共经济学评论》由中国财政金融研究哲学社会科学创新基地、教育部人文社会科学百所重点研究基地——中国人民大学中国财政金融政策研究中心、中国人民大学财政金融学院主办，中国财政经济出版社出版的以综述评论性为主的中文学术性出版物。本出版物要求作者就某一重大理论和现实问题展开讨论，尤其强调每篇论文要包括对前人研究成果的比较详尽的评述和本作者的研究成果，并附相关参考文献，以使读者能够清晰地了解每一论题的研究进展，成为读者特别是高年级本科生、硕士研究生和博士研究生的首选读物。

学术顾问

黄达 陈共 王传纶 周升业 王纪平 安体富 陈雨露

主 编

郭庆旺 中国人民大学财政金融学院常务副院长，教授、博士生导师

副主编

朱 青 中国人民大学财政金融学院财政系主任，教授、博士生导师

岳树民 中国人民大学财政金融学院财政系副主任，教授、博士生导师

编辑部地址

北京中关村大街 59 号中国人民大学财政金融学院 (100872)

电话: (010) 82509290

E-mail: liqin@sfruc.edu.cn

《公共经济学评论》投稿体例

本出版物主要选用就某一前沿理论和实践问题的综述和评论性中文经济学论文。论文应对所选问题的历史发展及相关正反观点进行详细评述,并提出自己的独特见解,篇幅可达四五万字,目的是帮助读者特别是在校高年级本科生和研究生掌握国内外学术研究动态,提高国内整体研究水平。本刊倡导规范、严谨的研究方法,鼓励理论和经验研究相结合的学术取向,提倡学术批评和交锋。以下为投稿体例。

1. 除海外学者外,稿件一般使用中文。作者投稿时应将打印稿一式三份寄至:

北京中关村大街59号中国人民大学中国财政金融政策研究中心《公共经济学评论》编辑部
邮编:100872

或通过电子邮件寄至: liqin@sfruc.org; yshm65@263.net

2. 稿件的第一页应该包括以下信息:

(1) 文章标题;(2) 作者姓名、单位以及作者的通信地址和电子邮件;(3) 感谢语(如有的话)。

3. 稿件的第二页应提供以下信息:

(1) 文章标题;(2) 最多300字的中文摘要;(3) 3个中文关键词;(4) 文章的英文标题、作者姓名的汉语拼音(或英文)和作者单位的英文名称;(5) 英文摘要。

4. 文章正文的标题、表格、图、等式以及脚注必须分别连续编号。

一级标题用一、二、三等编号,二级标题用(一)、(二)、(三)等,三级标题用1、2、3等,四级标题用(1)、(2)、(3)等。一级标题居中,二级及以下标题左对齐。前三级独占一行,不用标点符号,四级及以下与正文连排。

5. 文章中的注释必须在当页下加以说明。所有参考文献必须出现在文章末尾,并按按照先中文后英文的顺序排列,其中中文按作者姓名的汉语拼音、英文按作者姓名的英文字母顺序编号排列。体例如下:

[1] 布伦纳,《中国农村财产分配的重新考察》,载赵人伟、李实、李思勤主编《中国居民收入分配再研究》,中国财政经济出版社1999年版。

[2] 王金美、张松,《中国新股弱势问题研究》,《经济研究》2000年第9期,第49—56页。

[3] Bailey, M., "The Welfare Cost of Inflationary Finance." *Journal of Political Economy*, 1956, 64, 93—110.

[4] Danthine, J.P. and J.B. Donaldson, "Efficiency Wages and the Business Cycle Puzzle." *European Economic Review*, 1990, 34, 1275—1301.

文中对文献的引用如“根据 Black (1948, pp.66) 的结论……”、“单峰偏好……(Black, 1948)”、或“正如吉等斯所言:‘……’(吉等斯, 2000, 第53页)”的形式。

6. 编辑部在收到稿件之后3个月内给予作者答复是否录用。稿件如被录用,作者须将文章用与中文 Microsoft Word 兼容的软件录入,并将软盘寄至编辑部,或将文件通过电子邮件寄至编辑部信箱。英文稿件由编辑部组织翻译,由作者本人定稿。

7. 稿件发表后编辑部将向作者免费提供5本样书。

目

录

关于我国地方税体系存在依据和房地产税费改革 方向的论辩	杨 斌(1)
基于指标预警方法的财政风险预警系统研究	丛树海 李生祥(25)
税收与会计信息失真治理：文献回顾与展望	邓力平(76)
财政管理如何影响组织绩效：面向中国西部某市 乡镇政府的实证研究	吴建南 李贵宁 刘 佳(118)
稳健财政政策的时机把握、非凯恩斯效应与 可持续性研究	郭庆旺 贾俊雪(194)

CONTENTS

Arguments on the Popular Opinions Related the Reform of the Local Tax Systems and Real Estate Taxation and Charges in China	Yang Bin (1)
The Study on Fiscal Risk Index Early – warning Method in China	Cong Shuhai, Li Shengxiang (25)
Taxation and Accounting Fraud Correction: Review and Prospect	Deng Liping (76)
How does Financial Management Influence Organizational Performance? An Empirical Study into Township Governments in One Western City of China	Wu Jiannan, Li Guining, Liu Jia (118)
The Implement Timing, Non – Keynesian Effects and Sustainability of the Prudent Fiscal Policy	Guo Qingwang, Jia Junxue (194)

关于我国地方税体系存在依据和房地产税费改革方向的论辩

杨 斌*

内容提要：目前理论界流行的几种关于地方税体系存在依据的观点（包括“福利改进说”、“国际借鉴说”、“一级事权一级财权一级税权说”、“地方无税权导致收费泛滥说”）均不能有力说明我国目前地方税体系存在的必要性、必然性，调动地方积极性（激励相容）是解释我国地方税体系存在必要性的唯一有说服力的依据。在有中国特色的非对称型分税制条件下，地方税体系收入只占地方支出一定比例。相应的地方税体系以多元多层、地区差别为特征，并且以县（市）、乡（镇）村，而不是以省为主要设置平台。其中的主体税也不一定就是房地产税。房地产税要成为合适的地方税，即体现受益原则，需要许多严格的前提条件，包括适用区域范围足够小、存在民主决策机制和“用脚投票”自由迁移的条件、特殊的地方政府体系和治理结构。在我国目前还不具备这些条件的情况下，以并税、清费、明租，并建立统一的房地产税为方向改革房地产税费体制，并不一定能够提高福利水准。因此，要十分谨慎地对待

* 厦门大学财政系、闽江学院经济系。通讯地址：厦门大学财政系，361005。Email: binyang@xmu.edu.cn。国家自然科学基金资助项目（70573086）。

将房产税列为地方财政主体税的做法。房地产税费改革的方向未必就一定是费改税，地方政府承担的某些职责，采用使用费更有优势。

关键词：地方税 分税制 财政体制 房产税 房地产税 物业税

Abstract: The popular theories, including the Tiebout model, using foreign experience for reference, civil service corresponds to fiscal right and tax power, the non-taxation charges overrun because the local governments have not the tax power, all can not explain effectively the inevitability and necessity of the local tax systems. Prompting the local governments is the only reason for having the local tax systems. It is necessary to establish a dissymmetrical fiscal institution depending on splitting taxes among the central and local governments, corresponding to the situation the local tax systems should character multiplayer and difference among the local governments, and emphases should be the counties and rural area (or communities) instead of the provinces and the cities. The real estate tax is not necessarily the main body in the local tax systems. This article insists on real estate taxation no good. By the general principle of the public economics, the only strongpoint of real estate taxation is that the benefits-received principle might be followed out, but it needs some qualifications, for example, enough small area coverage, free migrate expressed in the Tiebout Model, democratic processing and making of the budgets, special local government systems and the management structures. Under these qualifications have not existed the only strongpoint would not come into being bringing the USA model property taxation into our country. The direction of the reforming the local revenue system is not only united taxes instead of the fees or charges,

some charges or fees based on the benefits - received principle are better than the taxation not based on the principle in the local levels.

Key Words: Local tax systems, real estate tax, property tax, the reform of the real estate taxes and charges, local public finance, fiscal institution depending on splitting taxes, taxation.

从建立分税制财政体制开始,地方税体系及其以什么税为主体税种就成为财税理论界的重要议题之一。学术界和财税实际部门工作者进行了大量研究,提出不少真知灼见。但在一些重大的理论问题上仍存在分歧,或者分析不够深入,或者提出的对策可操作性差。本文准备在大家研究的基础上,就地方税体系存在的依据、分税制模式、房地产税费改革以及相应的地方税体系设计作进一步研究。

一、关于地方税体系存在依据的论辩

为什么要有地方税体系?对这个问题如果在理论上不能做出有说服力的说明,建立地方税体系就无从谈起。我认为,目前理论界提出的几种观点都还不能令人信服地解释我国地方税体系存在的依据。

(一) 福利改进说

第一种观点可概括为“福利改进说”。这一学说主要从西方引进(唐向,2002)。认为对比中央政府,由地方政府提供某些公共产品(即地方公共产品)更有效率,从而能改进福利。因为地方政府接近民众,更了解本地公众对公共产品的需求和偏好,本地公众可通过两种办法制约政府,让其提供的公共产品在规模、质量上符合公众利益。第一种办法是“用手投票”,即通过民主程序决定预算。第二种方法是“用脚投票”,人们可通过家庭居住地点的迁移,选择适当的社区来满足他们对公共产品的需求,并支付适当的税收。一旦发现当地政府提供的公共产品不足或违背自身利益(如税负过重)就迁移他地。这种机制最终会促使公共产品的提供和成本分担达到一个均衡点。这就是著名的蒂布特模型(Tiebout, 1956)。有的学者据此认为,既然

4. 公共经济学评论

地方政府要提供地方公共产品，就需要独立的财力来源，建立地方税体系也就成为必要。

这个观点存在两大缺陷。一是中国的实际情况与西方不同。即使在美国，也还没有找到产生理想预算的公共决策方法和程序。蒂布特模型的成立需要一系列严格的条件，如地方政府的活动不产生外溢性、人们进行居住地迁移没有任何代价、对社区公共产品提供和税收负担的信息完全了解、存在排他性的区域规划法律从而能够限制“搭便车”行为（即不愿意或无能力支付相应税收的家庭无法迁移到公共产品较富足的社区）^①。而我国的情况与美国很不相同。我国目前实际上还不存在民众参与预算和地方公共产品决定的机制，预算和公共产品提供的规模、结构还主要由领导决定，而领导偏好和公众偏好并不总是一致。在我国，由于户籍制度、经济发展不平衡以及传统习惯的影响，人口流动自由度很低，即使有流动也存在单向性，即人口流向发达地区。加上税制结构以间接税为主，人口流动与税负关系不直接，因此就个人而言不存在“用脚投票”的机制。企业对税负差异较为敏感，往往选择税负轻的地区，但更愿意流向投资环境特别是软环境好的地区。总之，在经济发展很不平衡的情况下，用脚投票机制不一定导致公共产品提供和成本分担的全国均衡，从而促进福利的改进。二是地方政府提供地方公共产品，并不必然需要独立的地方税体系。地方公共产品的财力可以通过上级政府转移支付或横向转移支付解决，部分地方公共产品经费可通过彩票、捐赠等非税渠道筹集，部分公共产品还可通过市场办法提供。因此，“福利改进说”不是建立地方税体系的有力依据。

（二）国际借鉴说

许多学者认为西方发达国家均存在地方税，特别是美国，税收分三级，划分联邦税、州税和地方税，各自成体系。我们称这种观点为“国际借鉴说”。持这种观点的学者认为，美国是市场经济高度发达的国家，实行典型的公共财政和典型的分税制。既然我国要建立市场经济体制，要推行公共财政和分税制，就应当借鉴美国的经验，建立相对独立的地方税体系，赋予地方政府地方税立法权，通过地方税体系满足地方的财政需要，形成完全的分税制。

上述观点不完全正确。对西方国家的经验、做法、制度中的某些先进因素不能简单地排斥，但也不能简单地、不加分析地照搬。从一般的思维方法

^① 进一步分析参见罗森（2003，第99—121、446—447页）。

上讲,社会系统中各种制度都是相互依存的,西方某个国家的分税制及其地方税体系,都是所在国家社会大系统的有机组成部分,只能生存于这个大系统,或者只有在这个大系统中,才能有效运行。经济发展水平、国家规模、国家体制和经济体制、历史传统、社会主流价值观念即现实文化都对财政制度的选择起决定作用。在美国行得通的制度在中国未必就行得通。对西欧各国经验的借鉴,也不能忽视了小国与大国的差异,在一个小国家运行成功的制度未必能够在大国运行得同样有效。何况各国的分税制及其相应的地方税体系存在很大差异,并不存在统一的模式。

美国模式的主要特征是主要税源多级分享征收(联邦、州和地方均有所得税)、次要税源依据管理效率高低各自征收(联邦以所得税、社保税为主,州以销售税为主,地方以财产税、税外收费和联邦、州转移支付为主);各级政府均有各自的税种以及相应的征税权(包括立法权、征收权)。美国地方财政制度是美国独特文化的产物。在美国,完全自治、高度分权、不存在隶属关系、看上去“杂乱无章”地方政府体系,使地方政府依赖财产税和税外收费成为别无选择的安排,因为不可能存在通过上级政府对商业集中区课税后,再进行分割的制度(像目前我国所推行的主体税种按比例分享)。美国地方财产税和地方财政收入模式还是美国人善合作、结团和公共意识,以及在信息不对称下确保“付费”或“缴税”取得最大利益(最大限度避免官吏贪墨侵害纳税人利益)的“经济人”意识共同作用下的制度安排^①。

日本也实行分税制,存在地方税体系,但地方对税收的管理权限较小,地方税的比例低。虽大部分税源由中央征收,但大部分收入归地方政府使用,也是一种非对称的分税制。德国分税制的主要特征是:税权集中(立法权基本集中在联邦)、主要税源税种(各种所得税、增值税)各级共享、小规模税源各级专享(作为州和地方专享税种的都是一些小税种如财产税、遗产税、彩票税、赌场税、土地税等)、适当的财力横向平衡(即将增值税的一定比例由富裕州向贫穷州转移)。法国实行大权集中、小权分散、中央补助的分税制模式。在法国同样建有中央和地方两大税系,税收也分为国税和地方税两大部分。税源大的主要税种列为国税,收入占全部税收收入的80%多,收入列入中央预算,不与地方分成。列为地方税的是一些税源零星的税种,主要有房屋建筑地方税、非房屋建筑地产税、动产税、营业税、饮料销售专利税、演出税、娱乐税、居住税、广告税、打猎税等。在整个税收体系中无共享税,也不搞同源共享。税收的立法权和行政权均集中在中央,但国税收入并不是全部由中央使用,相当一部分通过一般补助和专项补助相

^① 进一步分析参见本文第三部分。

结合的纵向财力分配制度转移给地方（杨斌，1999）。这些模式都是与所在国家的政治经济文化相适应的。

综上所述，各国实行的分税制和地方税体系以及权限均存在很大的差异，这取决于历史传统和一个国家的政治体制，而更深层的动因在于文化的差异，并没有唯一的模式可以借鉴。我国历史上长期属于中央集权国家，秦始皇以后就不存在地方自行立法、自行课税的体制。虽然在某些朝代，间或有少数几种小税经中央批准后划给地方，或交地方留存备用，但征收使用权仍在中央，不在地方。到了民国时期，名义上学习西方分税制，但实际仍是中央集权，地方税体系并没有形成（孙翊刚，2002）。目前的分税制以及地方税体系存在这样那样问题，其原因既有制度设计层面的原因，也有从西方引进的制度缺乏根基这一更加深刻的原因，因此“国际借鉴说”难以成为建立和完善地方税体系的依据。

（三）一级事权一级财权一级税权说

这个观点认为，既然政治体制上实行分级管理，财政也应当实行分级管理，每一级政府均有其独立的财政，相应地要建立地方税收体系，获得能满足其财政支出需要的税收。这是许多人认同的观点，已成为处理中央和地方财政关系的重要理论原则。有的学者在此基础上有所扩展，提出“7个一级”即一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权（贾康、白景明，2002）。这一观点充分体现了我国长期以来处理中央和地方财政关系的习惯思维，即收支对称、分级包干。具体地说就是通过一种办法（总额分成、定额或比例上解、定额补助或分税）划分中央和地方收入，划分后各管各的，包干到底、自求平衡、分灶吃饭。

这个观点首先建立在对西方国家分税制财政体制的误解上。持这种观点的学者均将西方国家实行的分税制误解成绝对的、收支对称的、各管各的一种体制，即纯粹的“分”税体制。实际并非如此。虽然，西方发达国家的分税制财政体制存在差别，但西方发达国家实行的分税制也存在一些共同特点。首先，虽然以税种划分为基础，确定各级政权的收入规模，但各国的分税制都不是绝对的分税制，不存在一级政府只以本级税收收入安排本级财政支出的情况，分税制不等于国家财力的一次性彻底分配。分税制只是国家全部税收收入的基本或初始的分配，各国都存在着不同形式的纵向或横向财政平衡机制。例如，美国地方政府对联邦和州的转移支付依赖很大。资料显示，2002—2003 财政年度，美国郡县（counties）财政收入中，上级政府转移支付比例占 23%。学区（school districts）财政收入中，联邦和州政府转移支

付比例达 55%。特别区 (special district) 政府来自联邦和州的转移收入占 27%^①。属于非对称型财政体制。其次, 税权集中, 事权分散。无论国体如何不同, 征税权相对集中于中央是各国的共同特点。其最主要的表现在于大宗税收收入归中央, 由中央分配, 绝大部分国家的税收立法权也归中央, 但通过赋予地方政府较多的事权, 发挥地方政府的主动性。再次, 为使税权集中与事权分散协调一致, 存在纵向财力转移机制, 这是中央对地方政府进行财政经济控制的基本手段。

实践证明, 中央、地方政府属于一个国家政府的不同层次, 它们之间的财政关系不可能用一刀切的办法予以割断。没有一个国家能建立起一种彻底的分税制, 总是存在除分税制之外的比例共享、分成或自上而下的补助。因此, 不能认为实行分税制就是要通过地方税体系达到收支对称。即使高度发达的资本主义国家, 地区之间经济发展不平衡的状况也存在, 相当多的地方通过地方税体系获得的收入根本无法满足其财政需要。更何况我国是一个经济发展很不平衡的国家, 让各地财力自求平衡, 会使经济发展不平衡状况恶化, 轻则破坏统一市场, 重则导致割据, 还会导致产业结构优化的困难。因为地方为了自求财政平衡, 必然热衷于举办一些短期内见效、收入大的项目, 使某些从全国看来要限制发展的落后企业、落后产品, 在地方成为保护扶植对象, 重复建设、盲目建设情况难以有效制止, 产业结构更加不合理。因此, 在我国目前的政治经济格局下, 对地方政府实行对称性分税制财政体制会产生很大的效率损失。

建立对称型分税制财政体制还存在税制结构上的障碍。要让每一级政权均有独立的地方税体系, 并且能够做到收支自求平衡, 前提条件是通过地方税体系获得的收入能够满足地方政府的基本需要。而要能做到这一点, 需要这样的条件即主要税源 (如所得税、增值税等) 分布存在层次均衡性, 次要税源 (如财产税、单环节流转税) 存在区域分布均衡性。所得税比较符合层次均衡性的要求, 即每一级政府均可同源征收, 但我国目前实行以流转税为主体的税制结构, 最大宗的税源采取流转税征收的方式, 流转税具有可转嫁性, 负税人与纳税人往往不一致, 纳税地与负税地也往往不一致, 各级政府对同一税源多级征税会产生很大扭曲, 故对流转税只能采取一级政府征收的办法。道道课征的流转税 (增值税、传统全值流转税) 最好由中央政府课征, 然后通过纵向分配转移支付。次要税源是否存在区域分布均衡性是地方政府能否形成主体税种的关键。只有区域经济平衡, 单环节的流转税 (如零

^① 资料来源: 美国人口普查局, 见网址 http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf。

售税)、财产税的税源分布才能处于均衡状态,才能做到一方面负税人居住地课税,从而建立纳税与用税(提供公共产品)之间的对应关系,实现财政公平;另一方面保证不同区域的政府能通过地方税获得基本收入。我国经济发展很不平衡,次要税源的分布很不均衡,发达地区税源很大,而相对落后地区税源小。在这种情况下,一级政权通过一级地方税体系,不可能实现基本财政收支的平衡,总是有相当多的地方政府需要上级的支持才能维持正常运转。一级事权不一定就必然有一级财权,更不必然有一级税权。地方政府履行其职责可以由中央政府拨款或转移支付解决,或通过收入分成解决,这不能必然推导出要有地方税体系。因此,从一级政权、一级财权的角度,寻找建立地方税体系的理论依据也是不够有力的。

(四) 地方无税权导致收费泛滥说

一些学者认为,当前我国之所以出现税外收费泛滥现象,是因为地方政府无税收立法权。他们的逻辑是,由于地方政府无税收立法权而不能征税,削弱了税收作为地方政府财政收入主要来源的地位,制约了税收规模的扩大,并诱使地方不断通过收费壮大自己的财力,形成收费项目多、规模大、甚至费挤税的现象(樊纲,1996)。因此,要解决收费泛滥问题、规范财政分配关系,就必须建立地方税体系,并且让地方政府对地方税有立法权。

上述观点在逻辑上很牵强。地方滥用收费权的原因不是因为地方没有征税权,而恰恰相反,正是地方政府具有几乎无限的征税权。对普通百姓来说,强制性课征的“费”和税并没有差别,只不过税是交到税务局,而费交到政府其他部门。在相当多的场合“费”往往比税具有更大的强制性,同样有政府规章作为依据,课征基础和课征率都是固定的,因此在理论上许多行政性收费与税收在本质上是相同的。

在我国存在一个很特别的现象,即各级政府和政府部门均有权力向老百姓收钱,其中相当一部分没有以向老百姓提供公共服务为依据。而在西方发达国家,向老百姓收税(即没有明确的受益对象的缴纳)是被严格限制的。没有国会通过的法律,任何一级政府和其所属部门均没有权力向老百姓收税或性质上与收税相同的费;除此之外,收取的任何费用(使用费)都必须建立在政府向缴费者提供明确的公共服务和缴费者自愿的基础之上。而在我国,几千年的财政史就是一部正税之外的苛捐杂税史。正税之外的收费泛滥,主要表现为这些收费大多被作为政府一般性开支,没有与提供的公共产品相挂钩。在这种情况下,法外课征所造成的潜规则往往比以法律为依据的正式税收制度更具有强制性。正税之外的收费泛滥不是当代才有,而是中国

社会上的顽疾，历朝历代均有，而且挥之不去、扫之又来，不是地方有无税收立法权可以解释的。不给予正式的税收立法权尚且征敛没商量，如果给予正式立法权，岂不让地方政府更加合法地搜刮老百姓？

有的学者认为，如果赋予地方税收立法权，可以使地方政府实际上支配的无名有实的“地方税”受到更多的监督（杨志勇，2000）。这种看法是似是而非的，因为在我国实际上并不存在民众能够对政府征税收费进行有效监督制约的机制。实际生活中运行的规则是民众主动去实施制约和监督的代价要大大高于忍受的代价，因此民众面对苛捐杂税往往首先选择忍受，当超过忍受限度时就选择逃避。

在缺乏有效的监督和制约机制的情况下，给予地方政府税收立法权，并不能阻止苛捐杂税，而很可能导致相反的局面。在目前我国经济社会发展十分不平衡的情况下，给予地方税收立法权还会扭曲资源配置，导致地区发展更加不平衡。因为发达地区税源丰富，可以降低税率、实行优惠，而不发达地区税源匮乏，不仅无力实施优惠，还要保持较高的税负水平，这必然导致资本、人才等生产要素从不发达地区流向发达地区，扭曲资源在区域间的合理配置。我同意这样的观点，即为强化中央财政宏观调控能力和有效根除地区间的税收壁垒，统筹区域发展，不应把地方税种的立法权下放给地方政府（任军，2002）。因此，从阻止税外收费泛滥角度，同样无法找到建立地方税体系、给予地方政府税收立法权的依据。

（五）调动地方积极性说

这个观点认为，存在地方税体系会让地方政府有积极性采取措施调整产业结构，促进经济增长，这是一方面；另一方面也会促进地方政府培植税源，加强征管，增加税收，提高当地公共服务水平。此外，由于地方政府对地方公共产品的认识在信息上优于中央，会提高用税的效率性（王桂娟，1999）。

我比较倾向于上述观点，但必须进一步给予说明。地方政府也是利益集团，也要追求利益最大化，利益最大化表现为两个主要方面。

其一，地方政府成员最大可能升级。在中国官员升迁主要靠推荐的情况下，要升级首先需要政绩显著，其次获得推荐的渠道。而政绩的考核指标主要是经济发展和财政收入增长。对财政收入而言，在采用收入分成办法的情况下，地方政府会更关心分成比例，精力会重点放在与上一级政府谈判和游说提高地方分成比例上。当然，在比例不变的情况下也关心收入总量的增加。但在设立地方税体系的情况下，由于地方税的收入当然地归地方所有，

地方政府自然就会关注地方税收的增长和地方税源的涵养,从而促使地方政府关注相关产业的发展。因此,地方税体系可作为中央政府或上一级政府调控下级政府行为的重要手段,只要制度设计合理就能调动地方积极性。

其二,福利改善。福利改善表现为工资收入增加、住房条件变好、办公设施现代化、学习考察机会增多等。要获得福利改善,就需要财力支持。在没有地方税体系的情况下,主要靠收入分成,地方政府对财力的获得不能进行有效的预期。而在有地方税体系的情况下,地方政府对获得的收入数量可以进行预期,这会促进地方政府谋划发展,因此有地方税体系对比没有地方税体系更能调动地方政府积极性。

综上所述,调动地方积极性是解释我国地方税体系存在的唯一有说服力的依据。

但是,在有了地方税体系,从而地方政府有了自己支配的稳定独立财力的情况下,如果缺少民主机制的内在约束和“以脚投票”的外在约束机制,官员可能会为自身利益从事形象工程建设,为眼前利益竭泽而渔,侵犯公众利益。此外,在我国地区发展不平衡的情况下,地方税体系也会加剧富者愈富、穷者愈穷的不公平局面。因此,还应加强中央和省级财政对县乡财政的调控功能,建立地区公共产品基本水平的国家标准,防止一些地方公共产品提供过多,一些地方太少。因此,要在整个财政体制的框架下研究地方税体系的设置方案,做出既能激励地方又能约束地方的制度安排。这就需要首先研究我国分税制财政体制的走向。

二、我国财政体制的合理走向:非对称型分税制

前面已经指出,在我国目前的政治经济发展格局下,实行完全的对称型分税制不可行,勉强推行会造成很大的效率损失。财政体制改革方向应当是建立具有中国特色的非对称型分税制,这样的分税制能保证中央有较强的宏观控制能力,从而全面实施产业政策、优化产业结构,同时又能充分调动地方积极性。其基本特征是以中央税为主体的税种划分、以中央为主的税收管理权设置、地方税收入只占地方支出的一定比例(发达地区比例高、不发达地区比例低)。