



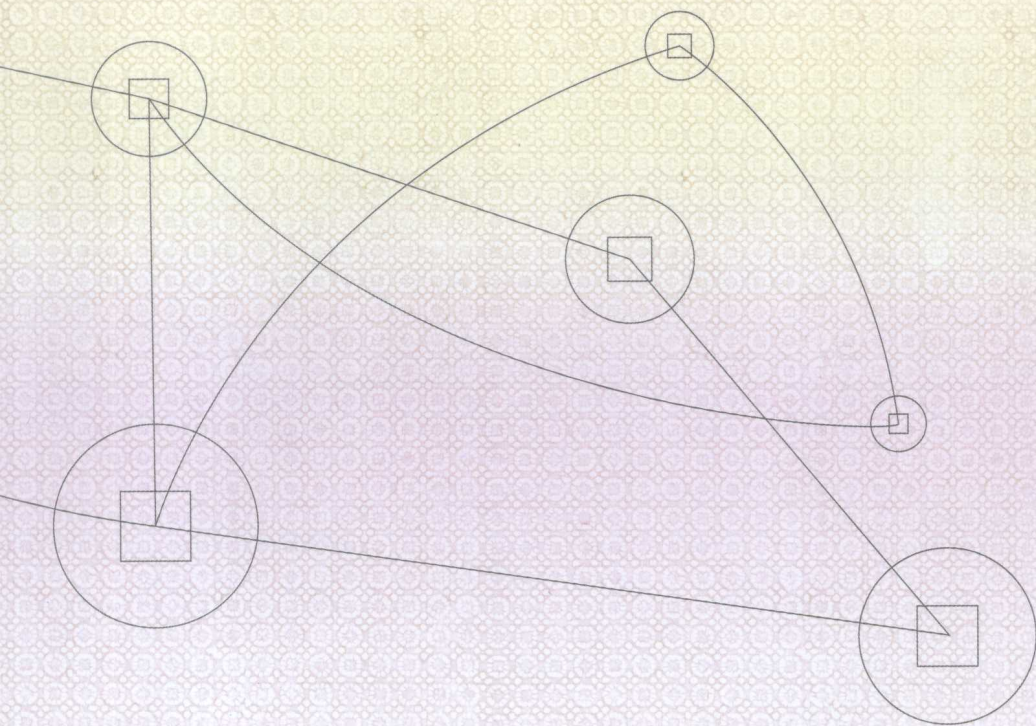
湖北经济学院学术文库

中国地方政府间

财政关系研究

蔡红英 著

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU JIAN
CAIZHENG GUANXI YANJIU



 中国财政经济出版社

Г 0200 3003 Г 950 4021

中國財政經濟出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府间财政关系研究/蔡红英著. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.8

(湖北经济学院学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0089 - 7

I. 中… II. 蔡… III. 地方财政 - 研究 - 中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 108777 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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 13.125 印张 299 000 字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0089 - 7/F · 0077

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



总 序

一个世纪以前，当大学研究之说被德国人洪堡提出之后，大学的新理念便一变欧洲中古的学术传统，逐渐成为全世界所接受的办学指归。蔡元培先生融中外于一体，铸古今为一炉，登高而眺远，振臂开风气，铿锵作声曰：“所谓大学者，非仅为多数学生按时授课，造成一毕业之资格而已也，实以是为共同研究学术之机关。”普罗米修斯的火种从此点亮了中国现代大学的方向。时至今日，教学与科研，犹如车之两轮，鸟之双翼，正鼓动着我们的大学在富国康民的大道上奔腾前行。

即如经济在竞争中发展一样，高校也是在竞争中提升自己的实力。“赤橙黄绿青蓝紫，谁持彩练当空舞？”国之兴，在科教；校之兴，在科研。睽睽事实，谁能否认？

蹶踪而述往，溯本以追源，历经数十载的艰苦奋斗，依靠数代人的不懈努力，我校科研收获颇多，学术优势亦较明显，应该说，薪火



代代传，如今尤为盛。但合并重组之后，学校层次提高，办学要求亦相应提高，如何顺时应势，做大做强湖北经济学院，以为本地乃至全国的经济建设做出更大贡献呢？学校立足现实，着眼未来，将科研强校写进了学校发展的战略宏图，这实是挈领之措，抓纲之举！

提升科研水平，需要个人的勤奋努力，亦需要团体的协同作战；需要老师的精力投入，更需要学校的鼎力扶助。这次由学校资助出版的《湖北经济学院学术文库》即是学校实施的战略计划之一。这项计划，旨在推介我校的学术成果，扩大我校的学术优势，营造我校的学术氛围，凝集我校的学术团队，因而它面向全校学人，尤其是奋发上进的中青年学者；它欢迎一切著作，尤其是思想新颖、见解独到的学术专著，“开明开放，优中择精”，是之谓也。

学术之道，一则立高，一则守静。立高才能紧跟前沿，把握动态；守静方可于喧闹中求真知，于细微处成大境界。学术文库是一块放飞思想的田野，之所以为“田”，是希望我们大家共同耕耘，春种而秋收；之所以为“野”，是希望我们的思想不囿于陈见，不拘于一端，有超迈之气象，有博取之视野。这当然是比较高的要求，但我相信，只要我们于高处放眼，在静中下手，我们的这块田野一定会绽满思想的鲜花，结出智慧的硕果！

许建国

2004年5月30日



前 言

这本书的撰写基础是我于 2007 年 3 月完成的博士论文《中国地方政府间财政关系研究》。

2004 年 6 月，按照中共中央政治局委员、湖北省委书记俞正声同志的指示，我的导师许建国教授带领由湖北省教育厅、财政厅和湖北经济学院等单位组成的联合课题组，就建立农村义务教育经费保障机制问题，深入湖北县乡农村进行了为期一个月的调研，省委、省政府主要领导专题听取了调研成果汇报。在整个调研过程中，我不仅广泛了解了农村基层的实际情况，掌握了县乡财政运行的大量第一手资料，还深刻地感受到农村义务教育经费的严重短缺和政府财政的投入不足，感受到农村税费改革后县乡财政运行的艰难。同时，我也在思考，造成诸如农村义务教育、卫生防疫、公共道路、改水通电等公共物品供应不足的原因，以及政府责任的问题。2005 年 5 月，我参加

了湖北省县乡基本财政保障调查，随后不久又参加了湖北省“十一五”财政改革与发展规划课题调研，就湖北县乡财政困难及“省管县”财政体制改革问题，再次走入农村基层调查研究，深入分析县乡财政困难、农村基本公共服务短缺背后的体制原因，研究解决问题的政策思路和财政举措。以此为基础，我将博士论文选题定在研究中国地方政府间财政关系及其地方财政体制改革问题。

一个国家经济与社会的发展与地方政府职能和公共财政体制密不可分。1997年世界银行报告指出，良好的政府服务是经济发展的必需品，有效的政府是经济社会发展的关键。政府职能既包括建立法律秩序，保持非扭曲的政策环境和宏观经济稳定，投资于社会的基础设施和公共设施，保护环境和社会弱势群体，也包括提供基本的公共医疗保障、基础教育，对低收入家庭提供帮助等。地方政府的基本职能就是根据辖区内居民的公共需求偏好，决定提供哪些公共产品和服务，以及采取何种方式提供这些公共产品和服务。所谓公共财政，就是以政府为主体，以提供公共产品和公共服务、满足社会公共需要为目的财政分配活动。从这个意义上讲，我国农村税费改革后凸现的各种经济与社会矛盾，其主要原因在于，这些年来地方政府职责和公共财政职能严重缺位。而造成这种“缺位”的症结之一，是现行财政体制下，地方政府财力与其承担的支出责任不匹配，形成了县乡的财政困难。

在中国，研究地方政府间财政关系有着特殊的国情意义。众所周知，地方财政是国家财政的基础。“基础不牢，地动山摇”。地方财政体制涉及地方与中央，以及地方各级政府间的权责划分和利益分配，影响国家政治、经济发展的大局。我国约有四个省



可以进入世界人口最多的 20 个国家之列。这些省的政府做出的财政分配决定，或者足以和中央政府的财政政策产生抵触，或者可能过度放大中央财政政策的影响。而且，中国有大约 70% 的公共支出发生在地方政府（省、市、县和乡镇），其中又有 55% 以上的公共支出发生在省级以下政府；地方政府公务员占全国公务员的比重高达 93%（世界平均水平为 67%）；省以下各级政府的收支划分、转移支付体系都由省级政府根据本地情况进行确定并加以实施。基于这样的国情，研究省以下政府间的财政关系，对于中国这样一个发展中大国的经济发展和社会稳定来说，显得尤为必要。

研究地方政府间财政关系，还是不断改革和完善我国地方财政体制的现实需要。从新中国成立到 1993 年的 44 年间，为了适应中央对地方财政体制调整的需要，我国省以下地方财政体制历经多次改革，先后实行过“统收统支”、“划分收支、分级管理”、“财政大包干”等多种财政体制，但与整个国家财政体制的调整一样，始终未能跳出计划经济下“一统就死，一死就放，一放就乱，一乱又统”的恶性循环，始终没有解决好“统一领导，分级管理”原则下的“分钱”与“分权”的关系问题。1994 年开始实行的分税制财政体制，力图借鉴西方市场经济国家公共财政的体制经验，并结合我国实际，寻找一种较为规范的制度安排，以便较好地解决我国中央与地方，以及地方各级政府间的财政关系。1994 年以来，各省级地方政府按照“统一领导、分级管理”的原则，比照中央对省的分税制体制框架，结合本地实际情况，陆续对地（市）、县实行了分税制财政体制。实践表明，省以下分税制体制的运行状况总是比较好的，改革取得了积极成效。但同时也要指出，由于我国地区间经济发展极不均衡，还因为分

税制改革孤军突入，缺乏政府间职责明确划分、地方税制建设、政府行政架构改革等方面条件的配套，导致地方分税制体制在运行过程中出现一系列的矛盾和问题。这当中突出的问题有：政府间财政支出责任划分不清，收入划分不合理；地区之间的财力分配不均衡，基本公共服务保障水平差距有所扩大；省级财政收入比重提高，县乡财力比重下降，县乡“吃饭财政”更加困难；财政转移支付的规模偏小、管理的法治化程度不高；地方的税收立法权缺位，收费权使用过滥，地方政府缺乏稳定的自主财源，同时也加重了企业和农民负担。

地方分税制体制存在的上述问题，使之不能适应我国未来经济与社会发展的要求。在过去 12 年中，由于国民经济持续、健康、快速发展，我国的经济形势已经发生了深刻变化。到 2006 年，我国 GDP 总量达到 20.94 万亿元，进出口贸易总额为 1.8 万亿美元，外汇储备余额突破 1 万亿美元，财政收入突破 4 万亿元，经济总量和综合国力空前增强，我国社会主义市场经济改革、对外开放和经济发展已进入了一个新的历史阶段。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出，到 2020 年，我国经济与社会发展的目标是，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。为此，需要在加快经济发展的过程中，更加注重解决发展不平衡问题，更加注重发展社会事业，推动经济社会协调发展。构建社会主义和谐社会对公共财政提出的任务是：完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化；调整财政收支结构，把更多财政资金投向公共服务领域，加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入；着力解决县乡财政困难，增强基层政府提供公共服务的能力。要实现上述目标和任

务，都必须以中央和地方，以及地方各级政府间的事权与支出责任的明确划分为前提，都离不开一个财力与事权相匹配的地方财政体制。

完善政府间尤其是省（州）以下政府间的财政关系，不仅在中国有着重大的现实意义，它也是世界许多国家共同关注的改革问题。国外关于这个问题的研究与实践，主要是围绕地方政府的财政分权问题展开的。所谓财政分权，是指在一国既定的政治权力、经济权力、行政权力分层配置的框架内，中央和地方各级政府的收入、支出，以及财政管理等权限“下移”的一种制度安排。设问，在一个存在多级政府结构的国家里，高层级政府向低层级政府实行财政分权有什么好处？西方学者从不同的理论视角、采用不同方法对此做了研究，主要有：乔治·施蒂格勒—夏普的最优分权论、埃克斯坦的“受益原则分权论”、特里西的“偏好误识分权论”、马斯格雷夫的“最佳配置职能”分权论、奥茨分权化定理、蒂布特的“用脚投票”理论，等等。这些理论系统地阐述了一个国家实行地方财政分权的种种好处。所以，在过去 20 年中，扩大地方政府权力，推行财政分权，一直是世界大多数国家改革与发展政策的主旋律。前苏东社会主义国家脱离计划经济体制后，经济决策权随私有化和市场化转到了企业经理和地方政府手中；一些发展中国家纷纷打起改革、分权的旗帜，以图尽快摆脱经济困境；素有集权传统的法国近些年来一直在尝试地方分权改革；即使是那些地方权力原本就比较大的德国、加拿大等发达国家，也在强调进一步下放权力。

实行分权虽然在理论上有这么多的好处，但是，根据罗依·伯尔（Roy Bahl）分析，在 1991～2000 年的 10 年中，一些国家“虽然关于财政分权的声明、计划甚至承诺颇多，也不管其政治



性多强，各国一直都没有贸然给予地方太多的税收立法权或增加支出的自主权”。从发展中国家情况看，“在过去的 10 年中，发展中国家地方政府支出占全部财政支出的比例大约保持在 15% 左右，而这一比例在工业化国家大约为 1/3。分权工作没有大的进展”。造成这种状况的原因是多方面的，但许多专家一致的意见是，在充分肯定分权好处的同时，也不能忘记分权可能带来的问题。换言之，在广大发展中国家，财政集权也具有它的优势。所以，财政分权绝非一种孤立的财政现象。一个国家是选择集权型财政，还是选择分权型财政，与国家的政治、经济、行政等具体国情及其对分权化程度的选择是密切相连的。

除了财政分权理论之外，关于地方政府间财政关系的问题，国内外许多学者还做了其他方面的系统性研究。譬如，费雪（Feisher）在《州和地方财政学》（2000）中，不仅对州和地方政府的收入、支出，以及地方财政管理等进行了详细的分析和解释，还着重讨论了州和地方政府的重要财政问题，如教育、交通和福利设施的提供，以及在一定辖区范围内州和地方政府的财政政策和经济活动之间的关系。英国财政学家希克斯（Hixs）、国际地方当局联合会专家 A.H. 马歇尔在《地方政府财政》，以及 K.J. 戴维在《地方财政》等著述中，阐述了地方财政、地方财政制度和地方财政制度创新等基本概念，并对不同国家的地方财政制度创新进行过比较研究。

改革、开放以来，学术界对我国中央和省级政府间的财政关系给予了较多的关注，著述颇多，而对省以下政府间的财政关系却未进行系统、充分的研究。关于中国地方政府间财政关系的系统研究，应当是从 1994 年分税制改革，尤其是 2001 年农村税费改革和 2002 年所得税分享改革，省以下地方政府出现前所未有的



的财政困难后开始的。其中，有代表性的学者及其观点如：贾康、白景明（2002）认为，中国地方财政的种种问题，归根到底是一个现代化转轨过程中的财政制度安排问题。他们在分析中国基层财政困难加剧的三个财政体制性因素的基础上，提出了完善省以下财政体制的三条建议，即：减少政府层级和财政层级；按照“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”思路，推进省以下财政体制改革，同时健全自上而下的转移支付制度，完善以分税制为基础的分级财政；处理好深化省以下财政体制改革与相关配套改革的关系。黄佩华等在《中国：国家发展与地方财政》（2003）中指出：政府间财政体制存在的问题是20年来局部增量改革造成的。在这种改革方式下，每一项改革都是为了应对当时最迫切需要解决的问题，而改革的结果是收入和支出责任极不匹配，激励被扭曲，体制达不到预期的效果。他们建议对政府间财政体制实行全面改革战略；合理分配并明确支出任务；改革收入分配和税收体制，平衡效率和均等化目标；改革行政管理结构以减少过多的层级；改善政府间转移支付体系；允许地方政府举债，并使之承担责任。

论文借鉴中外专家、学者的研究成果，围绕地方政府间财政关系这一主题，以公共财政和政府分权理论为基础，综合运用规范分析、实证分析、中外比较分析、历史与现实相结合等方法，对若干主要工业化国家的分税制体制进行比较，对构成地方政府间财政关系中的某些重大问题，如政府事权与支出责任划分、收入管理权限，以及财政转移支付制度等，进行了较为全面、深入的研究；在考察中国地方政府间财政关系的历史变迁，解析分税制体制现状与问题的基础上，阐述了地方财政体制面临的改革环境和改革目标，提出了进一步完善中国地方分类分税制财政体制



的思路框架。包括：(1) 扩大和完善“省管县”、“乡财县管”两项财政改革，逐步建立省、县（市）二级地方政府架构；(2) 明确划分中央、省、县（市）三级政府的管理职权和财政支出责任；(3) 完善地方收入体系，适当下放税收管理权限，进一步加强和规范非税收入管理，有条件地授予地方发债权；(4) 在坚持分税制改革方向的前提下，实行地方“分类分税”财政体制；(5) 进一步优化财政转移支付制度，完善资金分配管理办法。

论文的写作自始至终是在导师许建国教授的严格指导下完成的。许老师为指导我的研究倾注了大量心血，不仅给了我深刻的思想启迪，还使我懂得了何为学高为师，何为德高为范，何为治学严谨，何为诲人不倦。对许老师的感激之情，非只言片语所能表达，唯有在未来的岁月中，铭记老师的治学理念，传承老师的学术精神，才能无愧于自己的灵魂。

感谢以杨灿明教授为组长的中南财经政法大学财税学院博士生导师组，他们为我提供了一流的专业培养；感谢财政部科学研究所白景明教授、浙江财经学院钟晓敏教授、《经济研究》编辑部郑红亮教授，他们对我论文的开题提出了十分宝贵的意见；感谢财政部王卫星、王建凡、夏先德先生，湖北省财政厅周友明、赵红兵、刘仁樵先生，他们给我提供了研究中所需的资料，与他们的交流开拓了我的研究思路；感谢武汉大学吴俊培教授、中国社会科学院财贸所高培勇教授、《涉外税务》编辑部韩莉老师，他们在我博士学习期间提供了无私帮助和智慧火花；感谢中南财经政法大学财税学院的全体老师和行政工作人员，他们给我提供了良好的学习氛围和学习环境；感谢我的同门学友及博士同窗，特别是范信葵博士、赵福军博士，与他们的相互学习和交流给我



留下了美好回忆；感谢中国财政经济出版社赵力女士为本书出版提供的支持。

最后，感谢所有关心我的人们。

蔡红英

2007 年 4 月 30 日于湖北经济学院



目 录

第 1 章 地方公共产品与地方政府职能

- (1)
- 第一节 地方公共产品..... (2)
- 第二节 地方政府..... (9)
- 第三节 地方政府职能..... (23)
- 第四节 政府间的财政分权..... (33)

第 2 章 地方政府间财政关系国际比较

- (55)
- 第一节 地方政府形式的国际比较
..... (56)
- 第二节 地方政府间财政关系法律
基础的国际比较..... (61)
- 第三节 地方政府间事权和支出责
任划分的国际比较..... (65)
- 第四节 地方政府间财政收入划分
的国际比较..... (78)
- 第五节 地方政府间财政转移支付



的国际比较·····	(95)
第 3 章 地方政府间事权与支出责任划分·····	(109)
第一节 政府间事权与支出责任划分的基本理论·····	(110)
第二节 教育、医疗、社会保障支出责任划分的国际 经验·····	(124)
第三节 中国政府间的事权与支出责任划分·····	(139)
第 4 章 地方政府间财政收入权限划分·····	(155)
第一节 地方政府财政收入的来源与结构·····	(156)
第二节 地方政府间的税权划分·····	(162)
第三节 地方政府的收费权问题·····	(178)
第四节 地方政府的发债权问题·····	(190)
第五节 中国地方政府间财政收入权限的划分·····	(201)
第 5 章 地方政府间财政转移支付·····	(230)
第一节 转移支付的经济学分析·····	(231)
第二节 转移支付与地方财政努力·····	(245)
第三节 中国的财政转移支付·····	(256)
第四节 财政均等化与转移支付·····	(275)
第 6 章 中国地方政府间财政关系的历史变迁·····	(289)
第一节 地方政府间财政关系的历史沿革·····	(290)
第二节 新中国成立至分税制改革前的地方财政体制 沿革·····	(304)
第三节 地方分税制财政体制的现状与问题·····	(326)



第7章 改革与完善中国地方财政体制的思考.....	(342)
第一节 改革的环境约束.....	(343)
第二节 改革的目标.....	(360)
第三节 改革的总体思路.....	(368)
参考文献.....	(394)