

Public Finance System in China

中国财政制度

——以国际比较为角度

朱秋霞 / 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

中国财政制度

——以国际比较为角度

Public Finance System in China

朱秋霞 著

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政制度:以国际比较为角度/朱秋霞著. —上海:立信会计出版社,2007. 10

ISBN 978-7-5429-1918-2

I. 中… II. 朱… III. 财政制度-研究-中国
IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 158954 号

中国财政制度——以国际比较为角度

出版发行	立信会计出版社
地 址	上海市中山西路 2230 号
邮政编码	200235
电 话	(021)64411389
传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net
网上书店	www.lixinbook.com Tel: (021)64411071
经 销	各地新华书店

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	12
字 数	324 千字
版 次	2007 年 10 月第 1 版
印 次	2007 年 10 月第 1 次
印 数	1—3 000
书 号	ISBN 978-7-5429-1918-2/F·1696
定 价	20.00 元

如有印订差错 请与本社联系调换

序 言

1997年我在杜伊斯堡大学工作期间,正值中国分税制改革完成之际,HP(Herrmann-Pillath,C)教授很关心这项改革的效果是否能够将中国引向现代税制国家之路。我当时就收集了大量的资料,就新税制相关的问题写了研究报告。我的基本看法是,新税制以分税为手段,要达到的首先是提高两个比例的数量目标,本质是要提高财政中央集权的程度。从制度实施后3年的实践来看,按当时的税种划分,地方财政收入的增长明显快于中央,制度已经处于两难的选择,要么维持制度的规范性,不再改变分配比例,听任地方比例赶上中央的比例,要么就要改变划分规则,这样新制度就回归以前的老路,中央利用制定规则的权力来频繁改变划分比例,使之对自己有利。我将这些想法写了一篇文章,题目为“论中国财税体制改革的目标选择”^①。我的主要看法是,如果中国追求财政的中央集权,财税体制改革的目标应该是制度质量上的集权,法规的统一和规范,而不应该是追求数量目标。如果追求数量目标,为了保持中央政府的高比例,而经常改变规则,必然失去制度本身的严肃性,从而打击地方政府的财政积极性,其制度的成本是巨大的。我在这篇文章中提到的是一种预测或者推论。我以当时已经改变证券交易印花税分配比例作为论据,指出以后还有可能改其他的分配规则。HP教授说我是制度改革的悲观派,他认为还要看以后的发展,还要观察,说不定也有可能,这次中国真的从旧制度中彻底走出来了。因此,在他发表的德文文

^① 朱秋霞,1998,第3~8页。

章里,用的题目是:“无声的联邦主义还是冷酷的分散化”^①。如果分税制以规范的制度建设为目标,以后不再频繁改变分配比例,那么分税制之后有希望建立一个财政的联邦主义体制(虽然没有公开宣称的联邦制),是一个有制度规范的分权,地方有比较高的财政激励去改进地方公共服务。

在我们集中关注中国财政体制改革的时候,中国发生了一件事,就是江苏苏南地区的原来集体所有制乡镇企业全面改制,而且速度之迅速超过了我的预料。在我们做乡镇企业项目的时候,适逢伦敦经济学院的许成钢教授以及其他一些学者,提出中国乡镇集体企业模糊产权论是一个产权理论中的悖论。当时,我就跟 HP 教授讲过,中国乡镇企业的集体所有制只是一种过渡形式,最终将会走向民营化。苏南模式最终将合并于温州模式,根本不存在什么模糊产权的悖论。当我看到苏南地区改制的报道以后,我很兴奋,我对 HP 教授说,我的预言实现了,我现在就有证据了。所以,我立即搁下当时的中国财政写作计划,整理乡镇企业的资料,完成了一个工作文稿,这个文稿的主要思想是说明,中国的乡镇企业不是制度经济学产权理论的悖论,却是相反,证明了制度经济学产权理论是完全适用于中国。农民利用集体经济这个形式,是用它的资本,一旦宏观的法律条件许可,改制是必然的。

在此期间,我继续观察中国财政制度的发展,为证实我的预言提供资料。2002 年开始,中央政府开始改变所得税分配比例。我感到时机已经成熟,中国财政制度的发展又一次被我言中,当时就计划写一本关于中国财政制度方面的书,对分税制改革进行总结。过去 10 年来的实践,虽然在体制的技术性层面进行了大量的改革,但是制度的构架部分和本质部分没有改变。中央与地方之间的财政划分仍然是不规范的,支出责任推诿(中央出政策地方埋单与地方欠款中央还债并存)仍然是制度的基本特征。地方财力与事权的严重失衡导致了一系列问题,公

① Herrmann-Pillath, C. Zhu, Qiuxia, 1998/1999, pp. 103~130. 这个论文的题目我遇到翻译难题,中文直译就是“冷”的意思。由于中文场合一个字“冷”不好用,加了一个“酷”。

教人员工资的拖欠,地方政府累积大量债务,对基本公共产品提供不足等等,都是其巨大制度成本的显示。写一本关于中国财政制度方面的书,本来是我回国工作的第一个计划。后来又有其他的原因和其他的写作计划将这本书拖延至今。说起来,当时的写作思路主要是数据分析,题目和读者对象都没有想好。去年,由于一个偶然的原因,使我很快将书的题目确定为《中国财政制度》,而且决定要作为首要的计划完成。

我在财税学院承担的教学任务是外国财政制度比较,这个课程在当时的教学计划中属于选修课,我认为这样的安排也很适合于我,因为是选修课,教授的自主安排的空间要大些,考试如何安排,教学如何组织都由我自己决定,这工作就有点像德国教授那样自在。可是,上学期学校说是要有教育部教学评估,要求教授必须承担大学本科的基础课,学院比较好排的也就是财政学,因为校财政学是经济和管理类大部分专业的必修课。在上财政学课程的过程中,我才开始发现,这门课还真的不好教,备课比较费时间。其主要问题是,没有好的教学参考书。中国财政制度在近20年来处于新建的过程,制度还相当不规范,处于多变的试错阶段。在教科书上反映为内容变化太多,又没有时间或者可能来介绍这些变化的理由。而财政理论的内容已经基本是西方的公共财政理论,这些理论与中国现在的制度实践,还有相当多的不协调。所以,要想将理论和实践比较协调地、方便理解地告诉学生,是不可能的。因此,教师如果又讲公共财政理论,又讲中国财政制度的实践,3个学时是完全不够的,大概各需要3个学时。课时太少,教师没有时间作更多的解释,一般学生对于中国财政制度的现实往往不能够很好地理解,对于制度建设的一些重要观点,很容易成为人云亦云的附和之众。

我指导论文的学生中有个学生,她是写关于转移支付制度的。在理论部分有一段是关于中国转移支付制度的整体介绍,可是在介绍中国转移支付目标的时候,她认为是为了达到各个地区的财力均等。我第一次批改,在下面划了红线,说这句话不准确,让她改。她第二次修改交来,改成为了达到各个地区公共产品供给的均等。我又给她划了

红线,告诉她这句话不准确,需要再修改。她第三次交来,这句话仍然没有改,她对我说,她自己实在不知道如何改了,让我告诉她如何改。我说很简单,是为了达到基本公共产品供给的均等。我以为这个学生学得不好,后来我用这个问题问其他学生,他们的回答全部差不多,不是财力均等,就是公共产品均等,我告诉他们全错了。其中有个成绩特别好的学生还问我:“老师,这个‘基本’两个字如何这样重要,我自己感觉我对财政转移支付理论部分还是理解的,而且我也看到其他大量的论文上也是这样写的,可就是不理解您将‘基本’这两个字提得这样重要,说我们全错了,我认为我们挺冤的”。于是我给他举了一个非常实际的江苏的例子:假定昆山的人均财政收入是10 000元,徐州的人均财政收入是2 000元,如果人均财力就是要从昆山拿4 000元给徐州,结果平均每人6 000元,昆山是不是还有积极性,累死累活挣10 000元,最后只剩6 000元。徐州人还有没有积极性,只要在家里打牌,自有昆山送4 000元来给我喝酒。中国经济发展水平差距这样大,能平均财力吗?平均公共产品一样是做不到,昆山人勤奋努力,就是想自己享受好一些,比如有好的电影院,好的学校,等等。这些在昆山都是由财政支出的公共产品。如果公共产品均等,意味着徐州也需要这些,这可能吗?有必要吗?所以均等财力和均等公共产品都不对,只能够均等基本公共产品,基础教育比如中小学和基本的医疗救助等。最后这个学生对我说,他现在理解这个“基本”的重要意义了。他说,听您这样说,道理这样清楚,可是为什么有些学者发表的文章甚至我们财政学的教科书都不能够清楚地表达这个问题呢?

对学生的这个问题我当时没有回答,但是留在了我的心里。我仔细研究了财政学的相关教材和教学参考书,有两个发现。第一个发现是教材很多,教学参考书几乎没有。第二个发现是可以用的教材可以分为两大类:第一类是直接翻译的教材,有些还翻译得比较快,种类也比较多,可以满足不同层次的需要。但是这些翻译的著作有个共同特点,就是我前面所提到的理论和实践是协调的,所用的例子无一例外是美国的。第二类是经过本土化的,使用了财政学的基本理论,在使用资

料的场合直接用的是中国制度的数据,比如陈共主编的《财政学》,平新乔的《财政学原理》和《比较财政制度》,都使用了中国的制度资料。这种做法的最大问题,就是对中国数据和资料的应用,而没有篇幅阐明理论和实践的差距。结果是学生往往将所学的理论直接套用于中国的实践,进行了无差异对接,忽视了中国现阶段制度的过渡性特点,也忽视了中国制度的基本参照系。就中国的财税体制而言,基本参照的框架并不是美国的制度。中国 1994 年分税制改革以后,增值税是重要税种,而美国是没有增值税的国家。从地方财政体制的设计来看,美国的地方政府由多种公共产品服务区构成,典型的是学区,而中国的地方财政的行政管理区和公共产品服务区是基本相同的,基本上也是以欧洲国家,尤其是以德国制度为主要参考体系。因此,我感到存在一种需要,需要有一本书,就像《德国财政制度》那本书一样,系统地介绍中国的财政制度,解释中国制度转变的背景和理由。将财政学基本理论的内容排除在外,增加一些以国际比较为角度的解释或者评论,使中国学生和外国学生都比较能够理解中国现在的制度处于如何的状态,具体有哪些特征。用这本书作为参考教材,就可以节省课堂教学和学习时间,将财政学理论讲透。对于不需要了解财政学理论,或者对财政学理论已经掌握的学生,只需要学中国财政制度这本书就够了。

基于这种目的,全书的基本安排采取了与一般的财政学教材不同的结构,试图将制度的纵向发展和横截面构成合为一体。第一章为中国财政制度的背景知识。这部分实际是两部分内容的浓缩,包括了社会与经济情况和国家与政府机构。第二章是 1994 年分税制改革。这部分内容也是经过了大量的压缩。关于这方面的研究本身就是一本书的内容。由于 1994 年改革是中国新财政制度的基础,而且对制度的进一步改革需要了解当时制度设计的理由,尤其是如果以后的改革设想完全突破 1994 年制度构想的情况下,我们必须要了解,当时的理论依据是什么,它是否合理。从制度的纵向发展看,分税制是个起点。第三章与第四章是关于公共财政收入和公共支出制度,也包括了预算外资金。第五章为省级财政体制,第六章为地市级财政体制,第七章为县市

财政体制,第八章为乡镇财政体制。第五到第八章本来应该是独立的地方财政体制的内容。为了使读者能够对中国的财政体制有个总体的了解,还是做了这种安排。第九章为中央与地方财政分配关系。第十章是财政转移支付制度。第十一章为国债制度。第十二章为社会福利保障制度,这一章是全书最长的一章,包括了养老保险,医疗保险,失业保险,社会救助和住宅福利制度。第十三章为财政预算和监督制度。这部分内容也是两部分内容的浓缩。第十四章是国有资产管理体制。这一章内容比较多,但有明显的缺陷,因为国有事业单位改革的内容比较少。其次,是国有金融企业的内容还没有包括在内。主要是出于篇幅的考虑,因为这些都需要比较多的笔墨。第十五章为土地财政制度。这部分内容理论上是应该包括在国有资产管理这一章中。但是,由于内容比较多,而且包括一些准国有资产,比如集体的土地,所以从篇幅和内容考虑不得不独立一章。全书内容安排上有些不平均,有些部分写得比较细、比较深,有些比较简单。这一方面是由于受整个篇幅的限制,必须有所重点,对有些内容作了压缩;另一方面是有些内容属于制度的技术层面,不是制度的本质部分。本书增加了一些附录,一是为了加强对观点的论证,二是为了提高读者阅读兴趣。

阿登纳有一句名言,我们头顶上天的高度是相同的,不同的只是我们脚下的水平线。因此,用不同的角度来看问题,结果是不同的。如果单从中国角度介绍中国的财政制度,很可能看不出制度特征,只有通过和外国的制度相比较,才能够发现中国制度的特征。当然,一本书的内容是有限的,我不是直接用其他国家的一些数据来与中国的数相比较,因为,不介绍背景,直接用数据只可能引起误导;如果介绍背景,篇幅必然加长。因此,我只是从一个比较的角度来介绍中国的制度,目的是为了读者能够对制度有比较全面的了解。具体的做法是在每一部分增加一节体制特征的描述或者评论,这一节的内容虽然不长,但却是我投入时间比较多的地方,是从国际比较的角度对中国制度的理解。

我记得,有一次在系里讨论问题,我院的一位资深教授对我说,你根本不懂中国。他对我说这句话的时候,还有其他同事在场,他们都很

惊奇地看着我，似乎在等待我如何反驳这位教授对我的指责。可是我很平静地回答了他，我说，我是不懂中国。因为，我非常理解，那些长期在中国工作的教授，对我们这些从外面回来的学者，可以认为我们离开本土时间已经这样长，肯定是对中国不甚了解。说这种不懂，是他们的心理话，不一定存有歧视的心理。也有另外一种可能是，他认为我的立场已经异化，是用外国人的思维方式来看中国，所以，这个时候，他的意思就是我不能进入中国社会的主流思想。而从我的角度看，如果哪一位中国教授或者学者，能够说他懂中国，就实在有些狂妄了。因为，在国外，包括何梦笔教授，这些在德国人看来的中国通，我也从来没有听他们说自己懂中国。相反，他们对我很客气，说我是中国经济方面的专家。我知道，这只是他们对我客气的说法。中文的“懂”虽然只有一个字，根据语气和场景不同，实际上有两层意思。如果不是对一个孩子，或者对一个学生，而对一个学者说懂，应该是精通或者了解的意思。英文的“懂”有两种表达：know that 和 know how。前者是比较简单的懂，更多的是了解的意思，后者才是理解的意思。德文的“懂”有两个比英文更好的表达：一个是 verstehen，一个是 Verstaendnis。前者是简单的懂，是了解的意思，后者是精通的懂，这是一个很高的境界，是难以达到的。用哲学语言来说，就是一个认识世界到理解世界的过程。对于前苏联、东欧和中国的研究曾经是整个西方世界的重点，德国的联邦东方研究所就在科隆，我开始参加 HP 教授的中国项目的时候，HP 教授曾经是东方所的研究员，我们研究小组的会议都是在东方所开的。可是，整个西方世界对前苏东的研究可以说都是失败的，用中国人的话来说，就是这些专家们全不懂。因为对于前苏东的巨变没有一个经济学家能预测到。德国人等统一，等了近 40 年，等到没有希望了，在波恩开始兴建新议会大厦，新大厦还没有完工，柏林墙就推倒了，德国就统一了。与前苏联和东欧相比较，中国是一个更为特殊的国家，理解她是非常难的。当我跟我在德国工作的同事说起中国大跃进时期，毛泽东要让全中国人放开肚皮吃饱饭，吃饭不要钱的大食堂的时候，我的同事们都笑弯了腰。可是，就是因为我也是一个中国人，这笑显得很沉重。

中国的财政制度也是一样难以理解，GDP 以高速度增长，财政收入增长也很快，税收增长可以用世界上少有的奇迹来表达（这是高培勇教授在南京财经大学作报告时的用语）。另一方面，政府财政没有钱，为了节省财政支出，农村的小学点一撤再撤，比 1952 年还要少；就在每年上缴上千亿元税收的江苏苏南地区，治理污水的项目没有经费，世界上最美的大湖水在奔小康口号中成为了最臭的蓝藻。这个制度是那么难以理解，难以提供合理的解释，奉献这本书给读者，作为本人为理解中国财政制度所作的努力，也借此希望有更多的读者参加到这个试图理解这个制度的队伍中。

我上比较财政课时，常用的一句话是：制度选择，人人有责。我们这代人，深深体会到国家的制度对个人的命运和幸福之重要，因此，我希望我们的国家能够有好的制度。奉献这本书给读者，希望读者能够通过这本书，更好地了解现阶段中国财政制度建设所面临的任务，为构建一个好的中国财政制度作出贡献。

本书在写作过程中得到财税学院蒋兆才老师的帮助，在此表示感谢。

财税学院杨抚生院长在时间安排上为本书的写作提供了支持，在此向她致以谢意。

本书的出版得到立信会计出版社方士华编辑的热心帮助和支持，在此表示感谢。

没有在波恩的家人的支持，这本书是不可能完成的，在此也向他们表示感谢。

本书的观点和内容方面的责任由本人独立承担。在观点和内容方面有不当之处，欢迎读者批评指正。

朱秋霞

2007 年 8 月于波恩

目 录

第一章 中国财政制度背景知识	1
1.1 社会与经济概况	1
1.2 国家与政府机构	7
第二章 1994 年分税制改革	12
2.1 1994 年财税体制改革的背景	12
2.2 1994 年财税体制改革的目的和措施	13
2.3 1994 年分税制改革制度设计中地方政府的作用	17
2.4 新制度实施过程中显示的缺陷	19
第三章 公共财政收入	27
3.1 预算内财政收入	27
3.2 预算外资金收入	36
3.3 预算外资金收入统计问题	46
3.4 非规范财政收入	46
3.5 关于中国财政收入超常增长的讨论	47
第四章 公共财政支出	55
4.1 预算内财政支出	55
4.2 预算外财政支出	69
4.3 基金支出	73
4.4 财政支出制度特征	76

第五章 省级财政体制	80
5.1 省级财政收入	80
5.2 省级地方政府债务	92
5.3 省级财政支出	94
5.4 省级财政体制特征	102
第六章 地市级财政体制	106
6.1 分税制对地市财政收入的影响	106
6.2 地市财政收入划分	107
6.3 地市财政收入构成	108
6.4 地市地方政府债务	112
6.5 土地相关财政收入在地市财政收入中的地位	116
6.6 地市财政支出	116
6.7 地市本级财政的地位	119
6.8 地市本级财政体制特征	120
第七章 县市财政体制	122
7.1 县市财政制度框架	122
7.2 1994 年分税制对县级财政体制的影响	126
7.3 县市财政收入项目构成	127
7.4 县市财政收入地位	134
7.5 县市财政支出	136
7.6 县市财政困境及后果	140
7.7 县市级财政体制特征	144
第八章 乡镇财政体制	148
8.1 乡镇财政制度	148
8.2 乡镇财政收入占地方财政收入的地位	152
8.3 新税制对乡镇财政的影响	156

8.4	2000 年以后的乡镇财政体制改革	164
8.5	中国乡镇财政体制特征	174
第九章	中央与地方财政分配关系	175
9.1	分税制以后中央与地方财政收入的变化	175
9.2	分税制后中央与地方实际财政收入结构的变化	181
9.3	分税制改革对省地方财政收入的影响	183
9.4	中央与地方收入分配关系的重大调整(2002 年以后)	187
9.5	预算外资金在中央与地方政府之间的分配	191
9.6	中央与地方预算内收支项目的构成	193
9.7	税收立法权在中央与地方之间的划分	196
9.8	中国政府间财政收入分配制度特征	199
第十章	财政转移支付制度	200
10.1	新转移支付制度建立	200
10.2	转移支付制度调整	206
10.3	省对省以下地方政府转移支付	207
10.4	中国转移支付制度特征	213
第十一章	国债制度	217
11.1	财政赤字	217
11.2	国债规模	219
11.3	外债风险	222
11.4	外债构成	223
11.5	债务偿还	225
11.6	国债使用方向	226
11.7	中国国债制度特征	227
第十二章	社会福利保障制度	230

12.1	养老保险制度	230
12.2	医疗保险制度	239
12.3	失业保险制度	247
12.4	住宅福利制度	249
12.5	社会救助制度	252
12.6	商业保险在社会保障制度中的作用	255
第十三章 财政预算和监督体制		257
13.1	预算制度	257
13.2	财政监督制度	263
13.3	政府采购制度	273
13.4	国库集中支付制度	274
13.5	财政监督制度特征	274
第十四章 国有资产管理体制		278
14.1	国有企业地位变化	278
14.2	国有企业制度改革	283
14.3	国有企业改革与资本市场的关系	293
14.4	事业单位国有资产管理体制改革	299
14.5	国有资产管理体制	301
14.6	国有企业产权制度改革特征	303
第十五章 土地财政制度		308
15.1	房地产相关税费制度	308
15.2	房地产税费规模变化	312
15.3	土地财政收入在地方财政收入中的地位	314
15.4	市镇房地产开发制度	324
15.5	土地出让收入规模变化	327
15.6	土地相关财政收入的流失	329

15.7 土地相关财政收入流失途径分析·····	333
15.8 中国土地财政制度特征·····	337
参考资料·····	339

第一章 中国财政制度背景知识

1.1 社会与经济概况

1.1.1 中国自然和经济地理

中国全称为中华人民共和国,首都在北京。中国是世界人口最多的国家,总人口达 13.07 亿。香港和澳门回归以后,作为中华人民共和国的特别行政区。在财政上,这两个地区不需要向中央政府上缴税收,财政自我独立。

中国国土总面积 960 万平方公里,虽然按面积计算属于世界第三大国,但是由于大量的国土面积是沙漠与山地,可耕地比例较低,仅占 13.54%,在近年来的城市化过程中,耕地面积大量减少,2005 年总耕地为 18.31 亿亩,人均耕地面积已由 1995 年的 1.59 亩降为 2005 年的 1.4 亩,为世界人均的 40%^①。为了保护耕地,2006 年中国国土资源部将保持 18 亿亩耕地作为红线^②。中国人均水资源占有量为 2 070 立方米,仅相当于世界人均量的 27%,且自然分布不均,南多北少,北京人均水资源在 400 立方米左右。近年来的水污染导致大量南方丰水地区水质性缺水。

从自然地理上来说,中国的国土是倾斜的,西高东低,西部为素有“世界屋脊”之称的青藏大高原,平均海拔 4 000 米以上。西部地区是中国最大的两条河流长江和黄河的发源地,从西往东,进入太平洋。东部沿海地区大量领土源于大海成陆。从经济地理上来说,中国的国土

① http://news.xinhuanet.com/politics/2006-04/11/content_4412457.htm.

② 孙文盛,2006。