

中国发展研究报告系列丛书

2004

# 中国地方财政 发展研究报告

地方税与地方经济发展研究

中南财经政法大学

- 湖北财政与发展研究中心
- 中国地方财政研究中心

 中国财政经济出版社

中国发展研究报告系列丛书

# 2004 中国地方财政 发展研究报告

——地方税与地方经济发展研究

中南财经政法大学

- 湖北财政与发展研究中心
- 中国地方财政研究中心

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2004 中国地方财政发展研究报告：地方税与地方经济发展研究/李大明主编. —北京：中国财政经济出版社，2005.4

(中国发展研究报告系列丛书)

ISBN 7-5005-8019-3

I .2… II. 李… III. ①地方税收-税收管理-研究报告-中国-2004②地区经济-经济发展-研究报告-中国-2004 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 017885 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 21.25 印张 492 000 字

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月北京第 1 次印刷

定价：45.00 元

ISBN 7-5005-8019-3/F·7021

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 2004 中国地方财政发展研究报告

——地方税与地方经济发展研究  
(以湖北为案例)

## 编辑委员会名单

编委成员 (按姓氏笔划排序)

于革胜	王金秀	田和平	甘行琼	艾 华	叶 青
叶汉生	许 毅	许建国	孙 亚	阮日生	刘孝诚
刘尚希	刘京焕	任寿根	吴俊培	何盛明	杨灿明
张弘力	张福来	陈 共	陈光焱	陈志勇	李大明
李景友	庞凤喜	罗 辉	周永松	侯石安	高培勇
贾 康	童道友				

主 编 李大明

编写人员 (按姓氏笔划排序)

马 琳	王 帅	叶 林	李 波	李大明	李上炸
肖全章	张明喜	罗 贞	欧阳晔	崔晓如	曹 洁
曹鸿飞	黄慧敏	蔡 飞	廖 强		

# 前 言

地方税是地方经济及地方财政发展的基础，地方税的研究是中国地方财政建设与发展中的重要课题之一。以地方财政研究为特色、为地方经济建设服务为宗旨的中南财经政法大学财政学科，多年来始终把地方税与地方经济发展问题作为关注的重点和研究内容，尤其是致力于建设与社会主义市场经济体制相适应的中国税收制度及其地方税制方面的研究，产出了一大批研究成果。如杨灿明教授的《湖北财政收支结构优化》（论文）、《税制改革的更为关键的问题》（译著），陈光炎教授的《推进税制改革，促进地方经济发展》（课题论文）、李大明教授的《分税制与湖北地税发展战略》（课题论文）、《关于地方税收立法权的研究》（论文），庞凤喜教授的《完善地方税体系》（课题）、《社会保障税研究》（课题）、《WTO与湖北非公有制经济发展研究》（课题），叶青教授的《地方税收政策通论》（专著），刘孝诚等教授《培养地方税源促进经济发展》（调查报告），陈志勇教授《税费关系与地方政府收入制度的构建》（论文）、郭月梅副教授《增值税转型与湖北老工业基地改造》（课题）等等，为中国地方税制的建设和湖北经济发展战略的制定作出了有益的贡献。本辑报告是湖北省高校人文社科重点研究基地——中南财经政法大学“湖北财政发展研究中心”、中南财经政法大学“中国地方财政研究中心”2004年重点研究项目的研究成果，是我校财政学科在连续推出了2001中国地方财政发展研究报告（西部大开发中的财政政策研究）、2002中国地方财政发展研究报告（中国农村经济发展的财政政策研究）、2003中国地方财政发展研究报告（中国地方政府或有债务问题研究）三部力作之后，再次就地方财政与地方经济发展的热点问题产生的服务地方、回报社会的又一专题性研究成果。

本研究报告的特点是：以湖北为案例，全面系统地研究分析了地方税与地方经济发展的关系，分析了地方税收对地方经济及地方财政的影响，寻求通过地方税制及地方税体系的构建来促进地方经济发展的有效

途径。全书以理论与实践相结合为指导思想撰写，资料详实、内容丰富、涉及地方税建设与管理方方面面，期望能对政府决策和关注地方税制问题的领导及学者提供有益的参考。

本辑研究报告是“湖北财政与发展研究中心”、“中国地方财政研究中心”集体研究的成果，由李大明教授任主编，负责全书编写提纲和编写体系的设计并总纂全书。各章执笔如下：李上炸执笔第1章，肖全章执笔第2章的第1、2、3节及第10章的第3节，黄慧敏执笔第2章的第4、5节、第3章的第1节及第12章的第2节，欧阳晔执笔第3章的第2节及第11章的第1节，王帅执笔第3章的第3节及第10章的第5节，蔡飞执笔第3章的第4节及第10章的第1节，张明熹执笔第4章，曹鸿飞执笔第5章的第1、2、4节，叶林执笔第5章的第3、4节，马琳执笔第6章的第1、4节，罗贞执笔第6章的第2、3节，李波执笔第7章，李大明执笔前言及第8章、第12章，廖强执笔第9章第1、2、3、4节，曹洁执笔第9章的第6节，崔晓如执笔第11章。

本辑研究报告在撰写中参考和引用了大量专家、学者的研究成果和有关资料，可以说没有他们的前期研究成果就不可能有本辑研究报告的产生，对此编者除了力求在文中完整标明引文出处和文后注明参考文献外，特向引文、参考文献的作者表达我们由衷的感谢，引文如有遗漏，敬请作者指出。欢迎读者对本报告的内容提出宝贵意见和建议。

编者

2004年12月



(001)	因私的夫商人办路式册	2.2
	得农血款册夫商人办路式册	3.2
	德登册夫商人办路式册既前书国	4.2
	策保册夫商人办路式册既前书国	2.2
(151)	查册已要管册式册	0
(151)	林既册既管册式册	1.0
(151)	既管册既册册式册	2.0
(131)	道既查册册册式册	3.0
(130)	货既出息册管册式册	4.0
(141)	率既管册册式册	7
(141)	<b>1 地方政府职能与地方税</b>	( 1 )
(121)	1.1 地方政府职能	( 2 )
(120)	1.2 地方税本质	( 8 )
(101)	1.3 地方财政与地方税	( 11 )
(101)	<b>2 地方税的形成与发展</b>	( 18 )
(701)	2.1 地方税的形成	( 18 )
(101)	2.2 近代中国地方税的发展	( 21 )
(871)	2.3 新中国成立后至 1994 年税改前的地方税变迁	( 25 )
(181)	2.4 1994 年税改后地方税的发展变化	( 28 )
	2.5 我国现行地方税制	( 33 )
(181)	<b>3 地方税体系</b>	( 40 )
(121)	3.1 地方税体系的内涵和构建要求	( 40 )
(101)	3.2 地方税主体税种及辅助税种	( 45 )
(001)	3.3 地方税税权划分	( 56 )
(203)	3.4 地方税体系的制度环境	( 67 )
(201)	<b>4 地方税收入规模的界定</b>	( 74 )
(223)	4.1 地方税收入规模的理论标准	( 74 )
(223)	4.2 地方税收入规模的测量指标	( 79 )
(223)	4.3 地方税收入规模的经验分析	( 83 )
(423)	4.4 地方税收入规模的国际比较	( 89 )
(223)	<b>5 地方税收入流失与治理</b>	( 97 )
(413)	5.1 税收流失的类型	( 97 )

# 目 录

5.2	地方税收入流失的原因 .....	(100)
5.3	地方税收入流失的效应分析 .....	(105)
5.4	国外治理地方税收入流失的经验 .....	(115)
5.5	我国治理地方税收入流失的对策 .....	(118)
<b>6</b>	<b>地方税管理与稽查 .....</b>	<b>(122)</b>
6.1	地方税管理的现状 .....	(122)
6.2	地方税的属地管理 .....	(127)
6.3	地方税的稽查效能 .....	(132)
6.4	地方税征管信息化建设 .....	(139)
<b>7</b>	<b>地方税征管效率 .....</b>	<b>(147)</b>
7.1	税收征管效率的理论发展 .....	(147)
7.2	税收征管效率的内涵 .....	(152)
7.3	我国地方税征管效率分析 .....	(156)
7.4	提高地方税征管效率的途径 .....	(160)
<b>8</b>	<b>地方税征管体系的改革与发展 .....</b>	<b>(166)</b>
8.1	税收征管体系的意义 .....	(167)
8.2	我国地方税征管体系改革的历史沿革 .....	(168)
8.3	深化地方税征管体系改革的理论发展 .....	(173)
8.4	湖北省及武汉市加强地税征管、深化征管改革的实践与探索 .....	(182)
<b>9</b>	<b>湖北经济发展与地方税 .....</b>	<b>(187)</b>
9.1	湖北地方税收入现状分析 .....	(187)
9.2	发展县域经济 .....	(192)
9.3	发展特色经济 .....	(196)
9.4	发展民营经济 .....	(199)
9.5	深化国有企业改革 .....	(203)
9.6	建设武汉城市圈 .....	(206)
<b>10</b>	<b>湖北产业优势与地方税 .....</b>	<b>(223)</b>
10.1	发展制造业 .....	(223)
10.2	发展旅游业 .....	(229)
10.3	发展服务业 .....	(234)
10.4	发展房地产业 .....	(239)
10.5	发展高效农业 .....	(244)



---

<b>11 地方税制的改革与完善</b> .....	(251)
11.1 国外地方税制的比较与借鉴.....	(251)
11.2 流转税的改革与完善.....	(256)
11.3 所得税的改革与完善.....	(258)
11.4 财产税的改革与完善.....	(260)
11.5 行为目的税的改革与完善.....	(267)
11.6 建立社会保障税.....	(269)
11.7 农业税收改革.....	(275)
<b>12 税收筹划的发展与地方税管理对策</b> .....	(278)
12.1 税收筹划与地方税管理的意义.....	(278)
12.2 税收筹划的概念及特点.....	(279)
12.3 税收筹划的理论依据.....	(285)
12.4 影响税收筹划的税收因素分析.....	(290)
12.5 地方税税收筹划的一般方法.....	(292)
12.6 目前税收筹划中存在的问题与对策.....	(297)
12.7 以科学发展观指导企业税收筹划.....	(299)
<b>附录：2003 年各省地方经济及地方财政税收统计资料</b> .....	(301)
<b>参考文献</b> .....	(324)

## 1

## 地方政府职能与地方税

地方税是地方政府履行政府职能的必要保证。一个国家为什么需要多级政府？地方政府应当承担哪些职能？如何在财政体制中设计相关的财权以保证这些职能的实现以及在转型时期中这些问题的具体体现？这些问题是研究地方税应于先行回答的问题。我们可以用一种更一般的形式来表述以上问题。假定一国的中央政府遵循社会福利极大化的规范，运用福利极大化的一阶条件，能够解出下列的线性规划：

$$\begin{aligned} \max & [U^h (X_{hi})] \\ \text{s.t.} & F(\sum X_{hi}) = 0 \end{aligned}$$

这里， $h=1, 2, \dots, H$ ，包括了社会上的所有个人； $i=1 \dots N$ ，包括了所有的商品和要素； $X_{hi}$ 表示个人消费的商品  $i$  或提供的要素  $i$ ； $F(\ )$  概括了所有的与生产可能性边界相对应的生产关系。这也就是说，如果在存在外部性、成本递减的生产、收入分配不合理等问题的条件下，中央一级政府能够通过与上述线性规划的一阶条件相一致的政策措施，达到社会福利极大化，即解出上述规划的最优解，那么还需要级别较低的各级政府干什么？这些较低级别的政府还能增进社会的经济福利做贡献吗？如果还需要地方财政，那么为什么中央一级财政不能干所有的事情？<sup>①</sup> 地方政府的存在恰恰是希望通过地方集体决策更好地得到居民在公共商品和私人商品之间的边际替代率，即居民对公共商品的需求偏好。地方政府对公共商品（包括了对公共品的提供、收入分配以及宏观、中观财政等范畴）的消费偏好的满足，实际上已经意味着要对“地方政府应当具有哪些职能”问题做出回答。

<sup>①</sup> 参见平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海人民出版社 1995 版。



## 地方政府职能

马斯格雷夫早在 1959 年已经论证了政府三个传统的经济职能：维持经济稳定、促进收入分配和实现社会资源的效率配置。传统的认识一直是：地方政府在前两个职能中主要因经济要素的易流动性而受到限制。尽管这一观念表明稳定和分配职能更适合于中央政府是事实，但是地方政府在实际操作中有大量的分配职能也是有原因的，如我国目前的基本养老保险制度不统一，各地的最低生活费标准不统一，社会统筹层次低。下面关于中央与地方政府的职能划分，首先是建立在流动性和差别性的前提下得到的结论，然后进一步概括在转型期内地方政府职能的具体体现。

### 1.1.1 经济稳定和经济发展职能

在一定的制度条件下，地方政府控制不了其辖区内的物价、就业和经济活动的总水平。如果地方政府有权发行货币，则意味着地方政府对其他地区的资源可拥有无限的要求权。这样一来，地方政府只需通过发行货币即可增加对商品和劳务的购买，而毋需对其居民征税了。不难想象，这样的结果必然使货币发行混乱，货币量迅速增长，造成巨大的通货膨胀压力。可见，地方政府是不能使用货币政策来实现稳定经济的目标的。同样，假定一个地方要实行刺激经济增长的政策，那么该地区必须采取增加财政支出或降低税收收入等措施来抬高总需求，但是这样必然会出现如下的困难：（1）该地区的刺激性经济手段会造成大量的财政赤字，然而弥补赤字的资金来源是有困难的，因为赤字不可能全部转化为本地的收入增加和储蓄增加，不能从本地的收入增加和储蓄增加中取得增量的财政收入以弥补赤字。所以，要么提高税收负担，要么扩大税基，但这两个途径在要素的流动性假设下是难以实现的。另一方面，地方政府的上述刺激性手段是无法达到刺激经济的目标的。对于成熟市场经济体制的国家来说，地方之间是属于“纯开放性”的，因此如果某地发动刺激经济的行为无异于鼓励其他地区向其进口，这等于刺激了其他地区的经济增长。其进口量足以大到使该地的刺激性财政政策的乘数降低到零。因此，地方决定的财政政策趋于没有效果。（2）假定地方政府之间竞争性地追求同一目标，那么由于地方政府不具有货币供给、市场利率、市场价格、进出口总水平等政策的控制手段，因此地方政府仍然无法实施宏观调控政策。综上分析，中央政府承担经济稳定和经济增长职能是无可厚非的。

由于要素的流动性和市场机制的不成熟等因素的干扰，经济稳定和经济发展职能却未必完全由中央政府承担。在一定程度上地方政府也分担了其中的职能，因为地方财政收支实际上构成了社会总供求中的一部分，地方通过刺激性经济手段的结果未必是乘数为零，也就是说，地方政府可以通过国有地方经济部门或企业影响本地区的消费、投资、储蓄的

总量和结构,因而地方政府对于实现本地区经济结构的转换和升级、调整产业结构、选择支柱产业、实现社会经济稳定起到了中央政府无法起到的作用。在崇拜 GDP 政绩观的制度背景下,上级政府往往将促进经济增长和发展的任务通过政绩考核制度得以实施(实质上地方经济片面追求 GDP 而忽略可持续发展战略,是政绩考核体系的不合理等因素的结果),换句话说,经济增长的任务被分解成若干交由地方政府执行。这时地方政府就通过对地方企业的财政投资以及通过对地方金融体系施加压力来给地方性企业提供贷款,用以维护处于本该由市场投资的竞争性领域的国有企业,并保证地区充分就业等社会目标。这里的原因主要在于我国放权让利的改革是行政性分权与经济性分权同步进行的,在很多时候地方政府实际上代表了当地企业的利益,从而出现“上有政策,下有对策”的中央宏观调控手段弱化的问题,影响了经济稳定。

### 1.1.2 收入再分配职能

假定一个地方(比如甲地)实行的收入分配政策优于另一个地方(比如乙地),那么这就意味着甲地的穷人可以比乙地的穷人获得更多的政府资助和社会福利;甲地的富人的财政负担就要重于乙地的富人,那么甲地的富人就要退出该地,其他地方的穷人就要涌入甲地。结果可想而知,甲地的收入分配政策最终因没有资金来源而无法实施。从这个角度上说任何一个地方财政无论其处于哪一个级次,就收入再分配而言,充其量只能做到对所辖区域内居民收入水平的调节,而无法超过其范围对外部居民收入水平、外部与本地居民收入水平,以及各地区间收入水平进行再分配。因而,收入分配职能应该归由中央政府掌握。但这并不意味着地方财政与收入再分配职能完全无关。事实上,地方财政除了可以通过地方性税收和转移支付来实现区域性收入再分配,调节本地区内部收入差距,并吸引资本和人才流动外,还可以发展捐赠和地方财政信用等其他分配方式,作为对税收、收费、支出等强制性分配的补充。

如果税收课征是按照能力原则进行的,或者财政支出是按照转移支付进行的,我们认为这是从财政职能上进行收入再分配,以保证穷人的生活需要。改革开放以来,我国的社会保障体系一直处于不完善的程度,例如,原本应当由政府对相当多数的农民提供社会保障,因为他们大多数处于社会收入分配的最底层,然而由于财政体制的不合理带来的城乡二元税制使得农业依然在为工业提供自身剩余。原先因实行农业税的缘故而规定对农产品不征收增值税,如果农民生产的应税农产品的商品率为 30%,税前利润率为产值的 25.5%,农业税 8.4%的税率在换算成对利润额课税的所得税税率高达 109.8%,<sup>①</sup>可以看出农业本身被提取了绝大部分的剩余,这是改革开放以来城乡收入差距不断扩大的原因。原本应当对处于贫困线之下的农民提供社会保障但由于制度的不合理造成了对所有的农民不管其收入状况如何,只要拥有土地就要按照常年产量的标准缴纳农业税以及其他相关的税费,从而可以看出我国政府收入再分配职能的缺位。

<sup>①</sup> 杨斌:《将农民缴纳的“钱”还给农民——建立逐步解决“三农”问题的财政机制》,《涉外税务》2004年第3期。

### 1.1.3 资源配置职能

从委托—代理理论可以知道，地方政府在提供“地方性公共品”上具有信息优势。地方政府对“地方性公共品”的需求了解和信息掌握上具有比较优势，这样，不会造成“地方性公共品”要么供应不足，要么供过于求。如果提供“公共品”的责任完全由中央政府独立承担，则会导致各地区居民对“公共品”的不同偏好被忽视。从公共商品的一般均衡分析可以知道，中央政府集中提供地方性公共商品的缺陷在于中央政府在集中各地居民对公共商品和私人商品的边际替代率上存在着信息不对称。

中央政府往往按照统一的标准向每个地区的居民等量地提供“公共品”，但是，有些地区的居民会偏好数量较多的某些“公共品”并乐意为之支付更高的税收，而另外一些地区的居民则偏好较少的某些“公共品”，中央政府的统一标准就可能使这两类地区的居民都无法得到自己最满意的“公共品”数量，从而带来效率的损失。这种缺陷，可以由地方政府来弥补，由地方政府提供“地方性公共品”，就能提高经济效率。这表明地方公共商品采取分权配置是比较有效率的。深入分析可以知道，地方政府能更有效地承担资源配置职能的现实依据在于：其一，对于地方性公共商品的“消费者偏好”（地方居民），由地方政府通过公共决策机制进行集合可以减少信息成本，相应地减少了中央政府的管理工作。其二，从成本收益的内部化角度看，分权决策地方性公共商品能更有效地将地方性利益捆绑在地方范围内，尽量减少外部不经济行为的发生，符合激励理论。其三，分权提供符合公民对公共商品的多样性偏好的要求，也相应地减少了中央政府实行“一刀切”政策所带来的效率损失。其四，分权提供有利于进行地方政府间的竞争，为追求更好的资源配置格局提供了制度基础。但是由地方政府分权决策公共商品，如果具有充分的流动性，必然对地方政府提供的公共服务与税收的组合施加压力，从而地方政府之间具有竞争性（蒂伯特，1969年）。然而由于严格的假定条件不能在现实中得到满足，如消费者偏好的满足也应当考虑消费者的成本支付问题，又如受益税或人头税在现实中很难被课征而它们是促进地方政府竞争的最有效率的税种，等等，这些使得地方政府间的竞争可能并没像模型中所想象的充分。

地方政府在提供公共商品上具有更有效地改善资源配置效率的优势，意思是说地方政府更有能力摄取公共资源并消耗这些资源用以提供的公共商品，与将那些资源留在私人部门，让私人部门提供“私人商品”，这两种商品的比例必须符合当地居民对这两种商品的需求偏好的比例，即要实现公共商品与私人商品之间生产的边际转换率，与居民消费这两种商品时得到的福利的边际替代率相等，福利达到最大化。事实上，在非经济因素和流动成本成为影响流动性的重要制约因素的条件下，中央政府在提供地方性公共商品的机制上失效，其遇到的问题还在于如果由投票决定公共商品的相对规模，其最终的结果也只是由中间投票人的偏好决定，而大多数地区居民的偏好被扭曲，因而最终结果必定比区域内进行投票决策更容易扭曲消费者偏好。

从1978年的我国分权让利改革开始，地方政府实质上在不断地扩大自身事权，也就是说地方政府的资源配置职能在改革过程中不断得到加强。不仅地方政府需要为当地居民提供基本的基础设施，而且随着人们收入水平的提高，人们对那些具有收入弹性高的财政

支出项目的需求在提高；随着地方政府对自身长期利益的关心和外部压力的驱动，地方政府竞争已由最初的争夺原材料（比如羊毛大战、棉花大战等等）、市场分割、重复建设等原始性竞争，逐渐转向市场环境建设、政府服务质量、市场开放、为当地经济发展提供各自不同的产权制度以取得经济增长等高层次竞争。竞争手段逐步走向规范，表明地方政府的资源配置职能已基本从原先的对市场领域的直接管理向为市场领域提供公平、公正、高质量的公共商品等方面转移了。

#### 1.1.4 转型期地方政府职能转变与地方税体系的发展

集权制国家普遍面对的一个问题是地方政府职能与财政体制的关系，特别体现在我国的转型期内。我国是个集权型的国家，现行的改革路线一直围绕着中央对地方放权的基础上，我国政府职能的转变体现在行政性分权和经济性分权中政府职能的转变。行政性分权实质上是中央政府与地方政府职能的划分，与财政体制的变迁相互配合着。对国有企业放权让利的改革即经济性分权意味着政府经济职能的转变，也需要财政体制的变迁来配合——复式的、科学的政府预算体系将促进政企分开和国有产权的改革。经济转轨时期的地方政府不是发达国家里的公共服务型政府，也已不是计划经济时期作为中央政府的派出机构，而是成为具有独立经济利益和分散决策权的重要组织，在促进经济发展和社会稳定等方面发挥了重要的作用。相关学者（王国生）也认为促进和保持经济稳定增长的主要源泉既不是来自中央政府的投资推动，也不是以企业为主体、市场为导向的需求拉动，而是在地方分权进程中形成并不断强大的地方政府作为利益主体的经济扩张冲动。从而说明了我国的体制转轨过程中地方政府发挥了发展经济的重要职责，而存在的职能错位问题在一定程度上似乎也是改革的伴生物，这符合渐进式改革的有限理性假设。

处理与市场的关系是地方政府的职能定位中一个基本的问题，是地方政府制度创新的重要突破口。在改革的初期阶段，或者说政府在市场机制的构建过程中起到了重要的引导作用，但要是已基本完善了市场经济体制的时期仍然存在着政府不愿退出市场领域，则很可能使改革陷入裙带资本主义的风险。这也就是说在改革过程中政府职能需要不断地根据市场化程度进行调整，而要实现这一点就需要财政制度变迁的支持。在基本建立市场经济机制的当今，政府需要保护的不应是企业的市场占有率，而应当是私人产权的不可侵犯性，政府应只对市场失灵领域进行拾遗补缺，应对任何经济实体都一视同仁，还市场应有的自由度，这就意味着我国的经济体制改革已逐渐在向着减少交易费用、提高产权保护力度的方向前进。纵观我国放权让利的改革，可以清晰地看到我国地方政府的职能在整个改革过程中得到了很大程度的纠正，这是市场化程度不断提高的体现。在改革的初期阶段，由于市场信息不充分、市场机制不成熟等原因的存在，地方企业寻找市场的费用要大得多，而如果由地方政府以积极的态势介入市场领域，充当了地方企业的代表，这样有利于节省企业的交易成本和减少市场调整产业结构的成本。地方政府，特别是非资源大省、非农业大省的一些省份在改革过程中勇于利用各种制度条件到外省争取稀缺资源，增量改革的制度创新势头猛烈。一方面，在体制转轨中，我们不难发现地方政府存在着如下的角色错位：地方政府与市场的职能划分并不科学合理，存在着“错位”现象，诸如行政性垄断、不必要的行政审批对市场的干预等；中央政府与地方政府的行为函数不一致导致



了“上有政策、下有对策”；为了谋取其短期经济发展或者政绩上的上级认同，由于政企不分、全国性市场体系尚不具备制度条件等因素的存在导致横向政府间的不正当竞争等等。这些问题的存在恰恰可能是行政性分权和经济性分权同时渐进中改革思路的产物。当然这不能与发达的市场经济体制国家相比，因为他们并没有经历过体制转轨这个阶段，自然也就少了如何用庞大的国有产权来激活经济增长的活力等问题。我们要建立的是社会主义市场经济体制，而成熟的市场经济体制国家在市场体制发展过程中的经验可以为我国进一步转换政府职能提供些借鉴。考察国外的情况可以发现，成熟的市场经济国家在资本原始积累的初期主张“廉价政府”，政府对市场实行自由放任的经济制度，而政府的权力是在市场充分发展的基础上逐渐被授予的，西方发达国家政府向市场的分权大体上是伴随着市场经济体制的早期发展而进行的，政府向市场的分权与政府内部的财政分权这两个过程没有交叉，而我国是在高度集权的经济体制的基础上进行行政性分权与经济性分权同时改革的，这也就注定了会有陷入裙带资本主义的风险。另一方面，与西方发达国家基本上是横向分权先于纵向分权不同，我国政府内部的分权改革主要发生在纵向领域里，而横向分权基本上没有什么实质性的进展——似乎在当时的制度条件下也不太容易进行横向分权的制度安排，至少人们的法制观念并不如此强，以致于可以对行政权力进行必要的制衡。在改革中对激励机制构建的同时，相对地忽略了对日益具有独立利益的政府组织构建起有效的监督体系，这可以解释我国市场化过程中“一收就死、一放就乱”的改革进程。因此，财政税收体系的发展也不可能先知先觉的、一步到位的进行设计，而应与整个经济发展的状况同步前进，甚至有时候前者是滞后的。这种计划与市场（政企不分）混合运行的经济机制决定了我国的财政税收制度还无法摆脱旧体制的影响，存在着“人治”的特征，从某些时期上看财政税收制度成了地方利益与中央利益博弈的平台。

在财政包干体制下，地方政府实质上并没有独立的地方税体系。中央与地方的财政收入划分是建立在具有“讨价还价”性质的税收分成比例或者与行政隶属关系相对应的企业收入的基础上的。此时，企业按行政隶属关系划分中央财政与地方财政收入范围意味着中央企事业单位的企业收入、事业收入上缴中央预算；地方企事业单位的企业收入、事业收入上缴地方预算。这里的企业收入是指国有企业上缴利润、国有企业所得税（在1994年以前包括国有企业的调节税），它在地方财政收入中的地位微乎其微。1990年的30个省市自治区的企业收入（指地方国有企业所得税、调节税、上交利润、能源交通重点建设基金、预算调节基金、农牧业税和耕地占用税）共计398.64亿元，而同期的企业亏损补贴就达381.26亿元，两者相抵仅剩17.48亿元，再加上地方的其他固定收入（盐税和车船使用牌照税等地方税种）共计69.53亿元，这点收入根本不足以应付同期发生的2133.05亿元的财政支出。地方财政主要依靠与中央共享的工商税收来弥补支出。1990年30个省市自治区的工商税收收入为1795.6亿元，占同期地方财政收入总额1972.35亿元的91%。<sup>①</sup>这说明以流转税为主体税种的我国税制决定了地方财政收入的主要来源是与中央“共享”的工商税收（改革开放初期，在15个省份实行的“四川体制”中工商税——后来包括产品税、营业税和增值税，是作为中央与地方的调剂收入，工商税的共享性质使得中

<sup>①</sup> 黄肖广：《财政体制改革与地方保护主义》，《经济研究》1996年第2期。

中央政府与地方政府的财政利益纳入到同一个分配机制中，二者之间的利益冲突显性化），也说明了地方政府与国有企业的隶属关系的积极作用并不在于其提供给地方财政收入，而在于它起到了抑制经济增长的衰退和防止社会全面失业的风险，是支持着改革向前发展所需要的稳定基础，这其中也正蕴含着地方政府职能向为市场主体提供公平的公共服务转变的客观必然性，以及地方税体系的发展并不能脱离地方政府职能的完善而独自发展成熟。

我国 1994 年的分税制改革推进的一个理由是应该转变政府职能，更好地发展社会主义市场经济体制。事实也说明了分税制的制度创新对于克服地方保护主义、提高经济的专业化程度和经济效率、减少改革的内耗、发展“增量经济”等方面发挥了重要的作用。间接税制的改革可以说是分税制改革的重点，它无疑触动了地方政府的既得利益，正如上述所分析的，在间接税制改革使原先的地方保护主义形式难以维持的情况下，地方政府通过改善政府职能、减少对市场的干预程度等长期行为获得所得税增量和地方税，以及提升地方政府的竞争力，这是符合市场经济体制的发展要求的，因而分税制改革是社会主义市场经济体制建立的一个重要标志。

在基本构建起了市场经济体制的今天，随着全国统一市场体系的逐渐建立，要素和产品趋于追求市场利润而要求的流动性不断加强，制度性公共风险的不不断暴露，改革已深入到了政治体制层面上，地方政府已不再能够通过相关的贸易、技术壁垒等保护主义措施保护当地的企业利益，因而需要改变区域经济的发展模式，从原先的区域内要素优化组合转变为向区域外寻求旨在提高当地经济和福利的要素，以期解决当地就业、发展瓶颈等问题。这样地方政府就需要结合相关制度和现实条件进行制度创新来提高当地发展经济的制度吸引力，这就需要地方政府逐渐树立起中间扩散性制度变迁主体的地位，并最终向产权的保护主体过渡，因为市场主体的排他性产权不断地被要求。不难理解的是随着排他性产权逐步被要求，依法治税这种“制度变迁”将会是市场主体诱致性的要求，因为随着市场范围的逐步扩大，政府有义务将自身的收入行为（主要指地方税体系）限定在法制框架内，从而进入健康发展经济的轨道，以及随着市场规模的不断扩大，对财产权的宪法保护要求也越来越强烈，而税收也将被要求具有稳定性和规范性。这就必然导出如下的结论：地方政府也相应地被要求按照市场经济的规则开征所需要的地方税，而同时尽量避免效率损失。例如，“三个取消、一个逐步取消、两个调整、一项改革”为主要内容的农村税费改革实际上是在维护城乡居民之间既定利益格局，避免增加城市居民的负担或者减少补贴而损害城市居民的利益，因而代表了强势群体维护自身既得利益的意愿，没有触及根本的工农关系和城乡关系，没有改变工农产品比价不合理现状。因此，取消农业税尽管是强制性的制度变迁，但实质上意味着地方政府的财政收支活动已经不能仅仅限定在了既得利益的层面上，而更需要顾及弱势群体的利益，因为他们才真正影响到市场体制成熟的体制性障碍，他们才是合法性行政的支持力量。而如果改革可以真正使中央政府、地方政府、集体和农民的关系得以归位并适当地使利益向农民群体倾斜的话，那么取消农业税的改革将深得民心，也将为进一步地进行其他方面的改革奠定基础，而且从长期看取消农业税也将很大程度上促进区域经济的繁荣发展，从而使得整个改革过程步入良性循环。

## 1.2

### 地方税本质

#### 1.2.1 地方税的本质

从预算制度的角度看，公共商品供给机制包括如下的内容：现代预算制度的实质是在代议机关与政府之间建立起了一种财政分权格局，它使市场通过代议机关掌握了政府及其财政行为的根本决定权和监督权，进而将政府财政的根本权限转移到了社会公众手中。因此，民主制的内涵仍然在于通过代表市场力量的代议机关对政府财政权限的约束，而暂不考虑民主制是直接的还是间接的。这一关系可简单描述为链式结构：市场机制→公共商品提供→公共需要满足→社会公众意愿→代议机关（政治制度）→集体偏好形成→财政管理体制（综合、部门预算）→政府配置资源→公众福利最大化。其基本含义是：在市场经济体制下，公共需要的满足、公共商品的提供无法通过私人部门完成，而必须通过政府部门进行资源配置，政府配置资源行为的合理性，即是否较好地反映公众意愿，需要通过一个政治选择过程，以集体偏好的形式表现出来，而实现集体偏好的事权和财力安排也被相应纳入到政治监督过程中，通过对政府配置资源行为的约束保证公众福利最大化目标的完成。<sup>①</sup> 表面看来，预算制度在其中的作用只是形式上的，但它体现的实质和核心却是对政府部门行为、政府部门财力分配权的约束，存在的依据就在于市场交易的外部性、自然垄断、收入分配公平化的市场无效、宏观经济稳定与发展等。

从理论模型上，萨缪尔森对“每个人对公共商品交付的价格要等于公共商品生产的边际成本”这一论断进行了系统性的数学上的证明。他在假定了公共商品和私人商品生产的计划者具有充分的信息；每个人愿意准确地披露自己对公共商品的偏好；税收是中性的等三个限制条件后，得出“公共商品达到帕累托最优供给的条件是政府提供的公共商品数量在边际产量上边际成本要等于社会上个人愿意为这个边际公共商品支付的税金的总和”这一结论。而这一结论的实质就是政府摄取公共资源（财政收入）并消耗这些资源提供的公共商品，与将那些资源留在私人部门，让私人部门提供“私人商品”，这两种商品的比例必须符合当地居民对这两种商品的需求偏好的比例，即要实现公共商品与私人商品之间生产的边际转换率，与居民消费这两种商品时得到福利的边际替代率相等，福利达到最大化。这个结论实质上是税收的受益原则，即税收的课征以纳税人从公共商品的消费上获得的收益为标准，因而从这个意义上说，纳税人与国家之间的税收关系就表现为对公共商品的交换上，遵循等价交换原则是税收领域的合理内核。然而，国家的作用又要求税收原则需要突破“等价交换”而有所补充，如在收入再分配领域，尽管收入分配也被认为是公共

<sup>①</sup> 吕炜：《当前财政体制与政策运行的六点思考》，《财政研究》2003年第6期。