

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国财政学会

财政与国家治理系列丛书

Local Tax and Local Governance



地方税与地方治理

刘尚希 张学诞 等 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国财政学会

财政与国家治理系列丛书

Local Tax and Local Governance

地方税与地方治理

刘尚希 张学诞 等 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

地方税与地方治理/刘尚希等著. —北京: 经济科学出版社, 2018. 9

(财政与国家治理系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9586 - 6

I. ①地… II. ①刘… III. ①地方税收 - 税收管理 - 研究 - 中国 ②地方政府 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7 ②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 175866 号

责任编辑: 齐伟娜 刘悦

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李鹏

地方税与地方治理

刘尚希 张学诞 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxeps. tmall. com](http://jjkxeps.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 14. 75 印张 240000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9586 - 6 定价: 52. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

刘尚希，中国财政科学研究院研究员、博士生导师、党委书记、院长，第十三届全国政协委员，国务院政府特殊津贴专家。国家文化名家暨“四个一批”人才、第二批国家“万人计划”领军人才，国家“百千万人才工程”国家级专家，高校哲学社会科学（马工程）专家委员会委员。曾多次受邀参加中央领导同志主持的包括国务院、全国人大、全国政协的座谈会、研讨会和专题学习会等。著有《公共风险论》《收入分配循环论》等著作多部；发表《财政风险：一个分析框架》《论公共风险》等文章多篇。对收入分配、公共风险、财政风险、公共财政、宏观经济、公共治理等问题的研究均有探索和创新性成果。

健全地方税体系是党的十九大提出的一项重要财税改革任务，对提升地方治理能力、促进国家治理现代化具有重要意义。本书立足我国的治理结构和制度特点，围绕新形势对地方税建构提出了新挑战、新要求，构建了地方税体系的基本框架，并勾画了具体的改革“路线图”，对推动我国地方税体系建设具有重要的参考价值。

财政与国家治理系列丛书编委会

总 编：刘尚希

副 总 编：高培勇 李俊生 郭庆旺

编委会成员：王卫星 王光坤 王浦劬

王朝才 白重恩 白景明

李万甫 李晓超 陆 磊

罗文光 孟 春 欧文汉

祝宝良 傅志华

总 序

实现中华民族伟大复兴，是一百多年以来无数海内外中华儿女的梦想。今天，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。当我们端起历史的望远镜，回看一百多年来我们走过的路，我们看到财政与国家命运的关系是如此紧密，国家命运的变化和兴衰背后竟然隐藏着深刻的财政密码。

公元1840年，天干地支纪年法为庚子年。这一年发生了第一次鸦片战争，西方列强敲开了封闭的清朝的大门。1842年，清政府签订了丧权辱国的《南京条约》，使中国陷入了近代半殖民地社会的泥潭。在此之后，列强侵略、军阀割据、生灵涂炭。虎门陷落，英军侵入珠江；甲午战败，北洋水师覆没；卢沟桥事变，日军全面侵华，中华民族经历了太多的屈辱史。但是谁能想到，近代国运衰弱的背后，隐藏着鲜为人知的财政密码。拿当时的中国和英国相比较，鸦片战争前中英工业制造能力、军事实力的巨大差距只是表象，深层次里是财政制度、国家治理体系和治理思想的巨大差异。英国1668年的“光荣革命”，议会永久地把国王的财政权力关进法律的笼子里，并逐步建立起现代财政制度。“光荣革命”确立的税收法定原则，为英国工业革命奠定了基础，也为英国殖民战争提供了财力支撑。2000多年前就已确立的中央集权统治和财政制度没有与时俱进，在清政府的财政收入中地丁、盐课、关税是主要来源，其中地丁一项几乎占到政府收入的2/3左右。重农抑商的财政制度使中国的发展长期停留在以农业为主的状态，国家的综合实力难以壮大。而且，在有限的政府财力中用于国防的也十分有限，财政权被滥用，腐败严重，不少支出化为皇室、大臣奢侈享乐等政府消费性支出。即使面临严峻的军事威胁，这种惯性也难以迅速改变。财政无法把经济、政治和国防整合起来，国家综合实力不能通过财政的转化而增强，国家衰败是不可避免的。

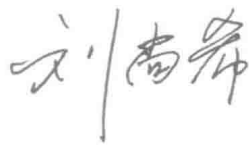
公元1949年，天干地支纪年法为己丑年，这一年中华人民共和国成立。当毛泽东主席在天安门城楼上宣告中国人民从此站起来的时候，很少有人想到，无数人为之奋斗的这一天的到来，背后也隐藏着财政密码。毛泽东1938年发表的《论持久战》中有这样一句话：“抗日的财源十分困难，动员了民众，则财政也不成问题，岂有如此广土众民的国家而患财穷之理？”1949年，毛泽东发表的《我们是能够克服困难的》一文中写道：“二十二年的人民解放战争告诉我们，在任何一个驱逐敌人建立人民政权的区域，必不可免地要经过一个困难的时期。……为着克服困难，必须完成几项根本性质的工作，这就是：（一）消灭封建势力，使农民得到土地；（二）实行精兵简政，简省国家开支；（三）在上列两项基础之上初步地恢复和发展一切有益的工业和农业生产。”毛泽东所谈到的三项根本性质的工作，每一项都与战时财政制度密切相关。中国共产党战时废除苛捐杂税、减租减息等财政制度为中国革命奠定了强大的经济基础、社会基础和政治基础。

公元1978年，天干地支纪年法为戊午年，这一年中国共产党十一届三中全会召开。1978年的中国，是中华民族5000年历史上具有重要意义的一年。如果说1949年中国的变化是让中国人民站了起来，那么1978年的变化则是中华民族走向富裕道路的开始。但是，当年我国面临着十年“文革”带来的严峻局面：经济凋敝，科技落后，人民贫困。与世界其他国家相比，我国经济不仅与发达国家的差距进一步扩大，而且还被一些发展中国家和地区远远地甩在了后面。邓小平强调，不改革开放，总有一天会被开除“球籍”。可以说，贫困与落后，生存危机与开除“球籍”的危险，是撬动中国改革开放最大的动力。解决短缺问题的根本途径是提高生产力，提升经济效率，市场化无疑是唯一出路。要建立充满生机的社会主义经济体制，增强企业活力是经济体制改革的中心环节。而这个时候，是财政改革率先打破高度集中计划经济体制的缺口，也是财政改革为市场化改革奠基铺路。财政改革是围绕“增强企业活力”展开的，而“利改税”则是增强企业活力、确立企业市场主体地位的关键一步。

在人类史上，没有哪个国家的发展是一帆风顺的；没有哪个国家的发展没有遭遇过重大风险，甚至危机。审视历史，其背后都隐藏着财政密码，左右历史变迁的进程，从历史的波澜中都能找到财政的身影，重大的历史变革无不指

向财政。面对风险和危机，果断地进行财政变革，就能化风险为动力、化危机为转机；如果拖泥带水、停滞不前，等待的就只能是灭亡。美国的“进步时代”和苏联的解体是对此最好的诠释。“进步时代”之前，美国财政制度既杂乱又低效，藏污纳垢，完全不对民众负责。国家面临的问题，也是腐败横行、假冒伪劣猖獗、重大灾难屡屡发生、社会矛盾异常尖锐。在“进步时代”，美国从收入和开支两方面对其财政制度进行了彻底的改造，建立了现代财政制度，其现代国家的基础就是在这个时期奠定的。到20世纪20年代，美国已建立了一个高效的现代国家机器。没有在“进步时代”打下的财政制度基础，美国资本主义的命运也许完全会是另外一种结局。反观苏联解体，最大的原因也是因为苏联一直实行高度集权的财政制度，导致整个社会毫无活力和动力，风险长期积累，遇到问题冲击时“帝国”便分崩离析。

历史是一面镜子——知兴衰，明得失，可照现实，可照未来。当我们审视人类历史的长河时，发现财政与国家治理的关系是如此紧密。尤其是人类社会已经进入风险社会，其特征是高度不确定性。在风险社会，经济风险、社会风险、债务风险、金融风险，以及地缘政治风险等公共风险相互交织、叠加放大、全球互联，若处理不好会引发严重的发展危机。在这一背景下，研究财政与国家治理的关系尤为重要。基于此，中国财政学会推出了《财政与国家治理》系列丛书，丛书试图从各个角度解读实现国家治理体系和治理能力现代化背后的财政密码，为实现中华民族伟大复兴贡献智慧力量。



2018年5月

前 言

“郡县治，则天下安。”地方治理作为国家治理的重要组成部分，事关地方的稳定与发展，也关乎国家治理现代化，影响我国全面实现现代化的进程。党的十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，这既是对我国40年改革经验的总结，也意味着我国改革进程发生了历史性变化，进入一个新的改革阶段，从以经济改革为主转向“五位一体”的全面整体改革。国家治理现代化，是一个全新的目标，丰富了国家现代化的内涵，对国家权力运行以及作为载体的经济政治社会各个领域体制机制构建提出了全新的要求。很显然，作为一个发展中大国，地方治理是国家治理的基础。地方治理好了，也就表明国家治理好了。

从历史经验来看，财税问题居于国家治理中枢，是国之命脉，万事之本。地方税问题，不只是地方治理问题，而是一个涉及全局的国家治理问题，于我国人多地广这样的大国而言，更是至关重要。

如何看待地方税问题呢？应从国家治理、地方治理和地方税的相互关联来认识，基于整体观来看待地方税的构建。

首先，地方税是一个治理问题。凡税都涉及各方面的利益，影响社会不同主体的行为取向，更是深深嵌入公共风险的变化之中。老百姓对税收的社会心理，企业对税收的实际感受，通常会使得税收制度和税收政策发生调整变化。而地方税，则会对地方政府行为产生重大影响，进而对政府与市场关系、政府与社会关系、中央与地方关系等带来全局性影响，使公共风险发生边际变化。就此来看，地方税不只是地方治理问题，其实也是国家治理问题。

其次，地方税是一个财政体制问题，是财政体制中的一个基本要素。财政体制或说中央与地方财政关系，有三大基本要素：事权、财权、财力。地方税基于定义的不同，属于财权问题，也属于财力问题，不只影响地方公共服务、

地方政府履职能力，也影响整个财政体制框架的构建。或者说，财政体制如何改革，地方税是重要的考量因素。反过来看，地方税如何构建，必须从财政体制改革这个整体来考虑，不能就地方税来谈地方税，更不能仅仅基于税种的属性来进行教科书式的讨论。

最后，地方税也是一个税收制度问题。税收制度是构建地方税的基础，税收制度变化往往会使地方税体系发生变化。例如，营业税改为增值税的这项重大税制改革，对我国原有地方税产生了重大影响，中央与地方之间的收入划分不得不跟进调整。就此来观察，税收制度与财政体制是互动关系，相互制约，互为条件的。而地方税恰恰寓于两者之中，把两个方面关联起来。地方税的构建，既要考虑到税收制度的变化趋势，更要看到财政体制基于国家治理现代化进程的要求。一个有效的地方税体系，对地方治理能力的提升，对国家治理的现代化是至关重要的。

从现实来看，我国现行地方税基本框架，是在1994年分税制改革的基础上形成的。这一制度安排符合当时经济社会发展的状况，调动了中央和地方两个积极性，确保了财政收入的稳定增长，为我国经济和各项社会事业的发展奠定了坚实的财力基础。但是，随着经济社会的发展和各项改革的深入推进，我国现行的地方税逐渐与两级分权治理体系不相适应，出现了诸多问题。例如，政府间税权划分缺乏稳定、法治化的规则；税权过度集中于中央，而财权又较为分散；地方税种改革滞后，不能适应新形势需要；税收征管能力跟不上国家治理的要求等。这些问题，制约了地方治理能力的提升。

当前，我国经济社会有了新发展，出现了新变化，这不仅对地方治理提出了新的挑战，而且对地方税构建提出了新的要求。具体而言，主要体现在以下几个方面：一是财力与事权、权力与责任相匹配对完善地方税的压力与要求。财力与事权不匹配、权力与责任不对称，制约了地方治理能力，构建地方税必须对此做出回应和妥善的安排。二是完善我国地方税体系需要赋予地方适当的税权，保持地方税体系的差异性和灵活性，这样既可以符合地方差异性要求，提升治理的质量与效率，又有助于提升地方公共服务水平与质量，增强地方应对公共风险的能力。三是完善地方税制度应体现公众权利意识与诉求的变化，构筑社会稳定的基石。四是完善地方税应坚持征管能力与地方税特点相匹配的原则，进一步完善征管体制。因此，需要依据地方治理变革的要求，针对存在

的问题，加快地方税体系建设。

为此，中国财政科学研究院在 2014 年就开始组建研究团队专门研究这个问题，由于地方税的复杂性、敏感性，以及现实的快速变化，我们的研究一直在做跟踪调整，呈现在读者的面前的这本书是集体研究成果，是大家共同智慧的结晶。全书共分十章，梁季撰写第一章和第五章，陈龙撰写第二章和第三章，施文泼撰写第四章和第六章，张学诞撰写第七章，邢丽撰写第八章，许文撰写第九章和第十章。

地方税建设，不仅是一个重大的理论问题，也是一个紧迫的现实问题，更是一项重要的财税改革任务，对提升地方治理能力、促进国家治理现代化具有重要意义，需要我们持续不断地予以关注和研究。因此，希望本书能起到抛砖引玉的作用，中国财政科学研究院的研究团队期待与学界同仁共同努力，不断深化地方税问题的研究，为财税改革和国家治理建言献策。

刘尚希

2018 年 6 月 25 日于新知大厦

目 录

第1章 地方政府与地方税	1
1.1 分层治理下的多级政府	1
1.2 分层治理理念下的财政分权	7
1.3 地方税：地方治理的重要制度安排	14
第2章 国家治理、地方治理与地方税	26
2.1 地方税是地方政府治理能力的物质基础	26
2.2 地方税影响辖区居民责任与能力	32
2.3 地方税应与地方治理结构和能力相匹配	35
第3章 我国地方治理变革对地方税的新要求	40
3.1 我国地方治理面临五大挑战	40
3.2 我国地方治理变革的目标及要求	46
3.3 地方治理变革对地方税的新要求	51
第4章 我国的地方税体系：财政分权视角	55
4.1 我国地方税制度建设的历史演进	55
4.2 地方税体系：制度安排及运行分析	69
4.3 地方税体系存在问题分析：与两级分权不相适应	78

第5章 国外地方税的考察	86
5.1 不同央地关系下地方政府及其职责	86
5.2 不同央地关系模式下的地方税	89
5.3 启示与借鉴	105
第6章 我国地方税体系的整体设计	109
6.1 完善地方税体系的目标和原则	109
6.2 完善地方税体系的总体框架	114
第7章 房地产税：地方税改革的难点	122
7.1 重新认识房地产税	122
7.2 房地产税的来龙去脉	125
7.3 对现行房地产税的评价	133
7.4 对推进房地产税立法的思考	137
第8章 资源税费改革：地方税重要税种的改革	155
8.1 为什么要征收资源税	155
8.2 我国资源税费制度的历史演变脉络	161
8.3 资源税立法的建议	175
第9章 加快推进税收征管改革	178
9.1 税收征管与完善地方税体系	178
9.2 税收征管的发展历史与现状	181
9.3 建立科学高效的地方税征管体系	187
第10章 协同推进完善地方税体系的相关改革	195
10.1 非税收入改革与地方税体系完善	195
10.2 财政体制改革与地方税体系完善	203
参考文献	216

需要管辖范围远小于其人口总数和地域环境的地方政府来为当地居民提供服务。由于地方政府更接近于当地居民，更了解本地环境特点和居民需要，相对于中央政府而言更具有信息获取和处理优势，从而可以提高服务效率。美国经济学家斯蒂格勒（Stigler, 1957），在其著作《地方政府^①功能的合理范围》（*the tenable range of functions of local government*）中分析了地方政府存在的必要性，其主要理由为：一是地方政府更接近本地居民，因此具有信息优势，从而能够更好地配置公共资源，为居民提供多样化便利服务；二是从权利公平的角度分析，一国内不同地区的人们有权选择自己偏好的公共服务种类和数量，地方政府可为其提供个性化服务，但中央政府无法顾及各类个性化需求。承认地方政府存在的必要性，也间接地认可了多级政府存在的必要。

2. 提高政府的反应能力，强化问责机制

由于地方政府与居民空间距离较小、联系更为密切，能够更敏锐和及时地觉察到本地居民的需求，同时更了解本地的环境和条件，且机构相对小，决策程序相对简单，决策周期更短，对居民偏好调整的应对更直接、更迅速及时，即“船小好调头”，尤其是对突发事件处理和特色化公共产品提供方面，反应更快。此外，地方政府承担的责任以及地方政府官员更贴近当地百姓，所提供的公共产品多具有“辖区性”特点，涉及面小，参与人数相对较少，从而更容易问责，保证责任的对等和对称性。

3. 经济上更可行、效率更高

任何类型的机构都存在管理半径问题，也就是说任何一个公共服务机构都存在着一个最佳的管理空间和人数范围，如超过这个半径，管理效率则会下降。传统管理理论认为，在金字塔形管理结构中，一个上级最多管理7~8个下级，再多效率就会下降。另外，从分工的角度来看，如果一个政府机构事无巨细地管理所有问题，专业化程度不高，效率则会打折扣，因此也需要多层次政府（职能部门）来体现更高的管理效率，体现投入产出效益的最大化。所以，多层次政府必然会出现数量众多的同级政府，例如，截至2016年底，我国31个省（自治区、直辖市，不包括香港、澳门、台湾地区）下辖293个地级市政府、2851个县级政府，政府间必然存在竞争，相应地政府分层也有利

^① 此处的地方政府是指最基层的政府。

于促进政府间的竞争，从而提高经济效率（提供公共产品的效率）。

4. 大国的理由

大国是指人口数量多或管辖地域空间大的国家，中国两特点兼具。在这种情况下，中央政府需要地方政府作为中介，上传下达，向下贯彻执行中央政府的政令，向上反映其辖区内民众的需求和诉求，以及中央政令在地方执行的反馈等。

1.1.2 多级政府中的地方政府

对于绝大多数国家而言，多为一个中央政府对对应着若干个层级、若干数量的地方政府。至于设置几级地方政府，多少个地方政府，其考虑的首要因素仍是政府职责是否可以高质、高效、低成本地得以履行。究其本质，是从公共产品供给角度（供给质量和效率）来衡量地方政府层级的设置。一般而言，地方政府的层次和数量取决于以下三个因素。

1. 人口因素

政府最重要的职能是改进居民福利，满足居民对公共服务的需求，所以人口因素就成为重要的参考因素，地理因素虽然也是设置政府层次和规模的重要因素，但社会毕竟是特定的人类社会，且地理特点最终也可从居民需求予以反映，相应人口因素是政府层级和地方政府数量的第一因素。

2. 行政成本

与其他任何组织和机构类似，政府也存在最优规模，即管辖地域范围和人口数量和行政成本之间存在一个最优平衡。管辖范围（地理和人数）范围小，固定成本较高。同时，尽管管辖范围大可以摊薄固定成本，但却会增加变动成本、降低管理效率。因此综合而言，也并不是管辖范围越大，行政成本越低。这意味着，组建政府也存在着规模经济问题。不过，就成本比较而言，需要区分政府提供公共服务和购买服务两种不同条件下，行政成本的高低问题。依照政府理论来看，如果政府负责某种公共服务，例如，垃圾处理，那么政府就应该实实在在地雇用人员和进行监督管理，以便提供较好的公共服务。但是，近年来西方发达国家政府更多地采取向私人购买服务，这就使得确定下级政府的合理规模更为复杂。因为如果没有购买服务，相对而言规模更大的政府显然具有提供公共服务的规模经济优势，但将公共服务的生产委托承包给私人后，规模经济问题在一定程度上就成为私人生产的规模经济问题了，而不一定是决定政府合理规

模的一个重要因素，但政府存在管理成本，例如，发包、监督执行成本等。

专栏 1-1 我国历代地方政府层级设置的变迁过程

中央与地方关系产生于中央集权制形成之后，并非自古以来就有。商周的政治制度由昭穆制、宗法制与封建制组成。封建制的基本特征是分土而治，土地一经分封，统治权即行变化，封国各自为政，诸侯为一国之最高统治者，与天子分疆而治，对天子的义务只是朝聘、贡献与助征伐而已。既各自为政，则无所谓中央与地方的关系。春秋战国时期，以郡县制为表征的中央集权制逐渐形成。所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。中央政府把全国领土划分成不同层的行政管理区域，在各个区域内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。郡与县就是两级行政区域的名称。秦始皇统一天下，把郡县制推向四海，分全国为三十六郡，郡置守、尉、监，这是一个标志性的年代与一个标志性的事件，全国范围内的中央与地方关系从此开始。中国历代地方政府层级结构变迁情况表现为：秦汉时期为郡—县二级制，到了东汉后期和魏晋南北朝时期，形成了州—郡—县三级制。而在隋代及唐前期又形成了州（郡）—县二级制。到了唐后期及宋辽金则形成了路（府）—州—县三级制。在元代，由于疆域面积广大而实行了多级复合制，在中央政府实际控制的地区分立 11 个行中书省，省下设有路、府（州）、县三级，从中央到地方实行四级制。到了明清及民国初年则实行了简化了的多级制。因此，按照层级的变化情况，可以将秦代到民国初年分成三个大的阶段。第一个阶段是秦汉魏晋南北朝时期，历时八百年，地方组织从两级制变成三级制；第二阶段是隋唐五代宋辽金时期，历时约七百年，重复了从两级制变成三级制的循环；第三阶段是元明清时期及民国初年，历时六百五十年，从多级制逐步简化到三级制，以至短时的二级制。

历代地方政府层级设置的变迁评析

通过纵观历代地方政权层级变化的过程可以发现，地方政府层级的结构，如创设和变迁，首先要服从于政治目的和政治需要，因此两千年来地方组织和行政区划诸要素（层级、幅员、边界等）也就随着中央地方关系的变化而变化，未尝稍息。对于中央与地方的关系，古人曾用内外轻重之说来