

- ▶ 中国公共经济与公共政策研究报告（第四辑）
- ▶ 国家社会科学规划基金项目06BJY103

建立健全与事权相匹配的 财税体制研究

ON CONSTRUCTING AND IMPROVING
THE FISCAL SYSTEM
WITH FISCAL RESOURCES PROPORTIONATE
TO DUTIES AND RESPONSIBILITIES

李齐云 著



中国财政经济出版社

013039167

F812.422
87

- 中国公共经济与公共政策研究报告（第四辑）
- 国家社会科学规划基金项目06BJY103



建立健全与事权相匹配的 财税体制研究

ON CONSTRUCTING AND IMPROVING
THE FISCAL SYSTEM
WITH FISCAL RESOURCES PROPORTIONATE
TO DUTIES AND RESPONSIBILITIES

李齐云 著



北航

C1648164

F812.422



中国财政经济出版社

87

71180810

图书在版编目 (CIP) 数据

建立健全与事权相匹配的财税体制研究/李齐云著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 3

(中国公共经济与公共政策研究报告/樊丽明主编; 4)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4324 - 5

I. ①建… II. ①李… III. ①财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国②
税制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 036629 号

责任编辑: 杨 静

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 天女来

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: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 19 印张 342 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4324 - 5/F · 3505

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《中国公共经济与公共政策研究报告》

编辑委员会

主 任：樊丽明

副主任：于国安 李齐云

委 员（按姓氏笔画为序）：

丁言强 李 文 李士雪 李铁岗

岳 军 孟凡利 孟庆跃 赵梦涵

高鉴国 曹现强 楚成亚

总序



2012 年年终岁尾，山东省公共经济与公共政策重点研究基地和山东大学公共经济与公共政策研究中心推出的《公共经济与公共政策齐鲁文库》第六批专著及《中国公共经济与公共政策研究报告》第四辑付梓面世。我们以此作为献给读者的新年礼物吧！

此次入选齐鲁文库的三本专著都是青年学者的倾心之作。他们的研究选题无不指向我国经济社会发展的大问题、新问题，而又无不从基本理论层面进行了认真探讨，视角独到，分析系统，方法新颖，给人以耳目一新之感。王文普博士特别关注经济发展中的环境污染及其规制问题，不仅分析了环境规制的作用机制，而且主要运用实证方法，分别基于生产率、技术创新、产业竞争力的视角，运用省级数据，集中分析了环境规制对中国经济增长的影响，进行了提高环境规制经济激励效应的政策设计，由此形成了《环境规制的经济效应研究——作用机制与中国实证》。左根永博士的《我国农村地区基本药物供应保障体系研究——制度设计、运行结果和交易费用》，基于制度经济学的交易费用理论，从人性假设和行为逻辑出发，将基本药物供应保障体系交易关系整合为交易环节、路径、机制，建立了解释该体系的制度分析新框架；以山东和安徽为例，揭示了我国农村样本地区基本药物供应保障体系的制度设计特点，分析现行制度设计下基本药物供应保障体系运行结果，模拟测算基本药物供应保障体系交易费用及其结构，探索制度设计与实际运行结果产生差距的原因及路径，提出完善基本药物供应保障体系的政策建议。张靖会博士的《农民专业合作社效率研究——基于俱乐部理论视角的分析》，着眼于我国现阶段蓬勃发展的农民专业合作社，将其视为农民自愿供给和分享公共品的组织，运用公共经济学的俱乐部产品理论，集中分析了农民专业合作社的社员构成（同质性和异质性）、信息状况（管理者占优及社员占优）以及排他成本（水平高或低）等因素如何影响合作社效率的机理，并通过样本和案例进行了实证分析。此次入选研究报告系列的《建立健全与事

2 建立健全与事权相匹配的财税体制研究

权相匹配的财税体制研究》则是李齐云教授主持完成的国家社科基金项目的结题报告，它凝聚了课题组成员多年来关注研究中国财政体制演化改革的成果。该课题不是仅仅关注于如何明晰各级政府的事权和如何划分财力支配权等操作层面的问题，而是把研究基点放在厘清市场与政府的关系、科学界定政府职能上，明确政府事权范围，再以公共产品的层次性和不同级次政府行为目标的差异性为理论依据，界定各个级次的政府职能，确立正确划分各级政府职责和事权的基本准则，揭示出与事权相匹配的财税体制运行的一般特点和规律性，努力构建一套财税体制模式和基本制度框架的理论体系。

我们期待着读者的评论，也期待更多的精彩之作问世。

樊丽明

2012 年岁尾

前言



进入新世纪以来，党中央做出的全面建设小康社会、继续深入推进各项改革的总体部署中明确提出“深化财政、税收、金融和投融资体制改革”、“依法规范中央和地方的职能和权限”等项改革的要求和内容。党的十七大第一次明确提出“建立事权与财力相匹配的财税体制”的总体要求，引领了财税体制改革的正确方向。党的十八大再次重申：“加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”，一方面强调继续深入改革财税体制的紧迫性，另一方面继续坚定了“财力与事权相匹配”的改革主线和主基调。

财税体制是处理政府间财政分配关系的基本制度，建立事权与财力相匹配的财税体制则是界定中央与地方财政关系的核心内容。我国财税体制改革的基本目标，是要建立起符合社会主义市场经济要求的、由各级政府分级管理、财力与事权相互匹配的财税体制。然而，纵观我国迄今为止历次的财税体制改革，其特点依旧是“集权—分权”的循环罔替，各级政府职责划分和事权划分笼统模糊，归属不明确与之相伴而生的财政机会主义行为日益显现出与经济社会协调和可持续发展的不适应性。可见，我国目前的财税体制仍然是一种“过渡”性质的制度安排，其有效存在的诸如民主、法制、科学规范等制度基础几近于空白，基于该制度基础上的政府间支出划分、收入分配和平衡机制也就难免问题重重，这就成为当下继续深入研究和改革现行财税体制的基本原因和充足理由。

本人对财税体制问题的关注和研究始于 20 世纪 80 年代，并亲身经历了自改革开放以来我国财税体制改革的全过程，陆续发表了 20 多篇与财税体制改革有关的文章和研究报告，并于 2003 年出版了《分级财政体制研究》的专著。近些年来，本人始终把学术研究的重点放在财税体制改革和地方财政运行方面，相继承担和参加了多项国家社科基金项目、省部级重大或重点科研课题的研究工作，并于 2012 年完成国家社科基金项目《建立健全与事权相匹配的财税体制研究》，

2 建立健全与事权相匹配的财税体制研究

本书既是该基金项目的研究成果，也是本人及研究团队多年以来围绕财税体制问题进行研究的一个总结。

本研究成果的根本点是解决财税体制的建立前提——政府职责合理界定及逻辑起点——政府间职责划分的问题，其核心是市场机制和政府职能的合理定位问题。据此，本课题把研究的基点放在通过理清市场经济与政府职能的关系，使政府职能能够科学界定上，以明确政府的职责和事权范围，进而再以公共产品的层次性和不同级次政府行为目标的差异性为理论依据对各级政府的职责和事权进行划分，从实证研究的层面探讨与事权相对应的财税体制的制度框架、基本内容和运行机理。本项研究试图从全新的视角探索新的历史发展机遇期的财税体制构建问题，力求在以下方面取得创新：通过由“政府决定”向“市场决定”的转变推论政府职责的准确定位问题；从公共产品层次性及供给有效性的分析中论证政府职责划分的根据；以公共财政论为理论指导勾画和设计我国事权与财力相匹配财税体制的基本模式和制度架构；运用现代先进的计量分析方法和构建相关模型，对现行财税体制的效应进行检验和测算，并对本项研究所设计新型财税体制的实施效应和作用做出预测。本项研究结合我国财政实际，努力探索解决实际问题的方法和途径，探寻市场经济体制下财税体制的基本模式、改革方向和改进措施，为推动我国财税体制改革起到参考和借鉴作用。

诚然，建立和健全财力与事权相匹配财税体制是一项艰巨的改革任务和巨大的系统工程，不可能一蹴而就或毕其功于一役，尚有诸多重大问题需要深入研究并有待解决。本项研究虽为此付出了努力，但我深知，它仍会存在许多不足之处，该领域的研究仍需进一步深化和完善，我愿与对该研究主题有兴趣的同仁共同不断地求索。

本书的出版得到了国家社科基金和中国公共经济与公共政策研究报告出版基金的资助。上海财经大学校长、原山东大学副校长樊丽明教授，我的同事李文、陈东、李一花、李华、解垚、汤玉刚、苏春红、石绍宾、常世旺等多位老师对本项研究和本书的出版给予了大力支持和帮助。中国人民大学安体富教授，山东财经大学郝书辰教授、王玉华教授，中央财经大学马海涛教授，天津财经大学武彦民教授，厦门大学陈工教授，财政部财政科学研究所白景明研究员等多位专家对本书提出了很好的修改意见和完善建议。山东大学经济学院财政专业的多位博士生、硕士生参加了本项目讨论和研究，并承担了部分资料收集和数据整理工作，他们是：刘小勇、马万里、伍文中、王谦、袁春瑛、刘喜丽、韩仁月、李凡、李婵娟、朱洁、程松柏、王文胜、王擎擎、朱俭。在此，对各位专家、同仁和同学们的关心、支持和帮助表示衷心的感谢！当然，

文责由作者本人自负。

衷心感谢中国财政经济出版社为本书顺利出版所提供的帮助和付出的辛劳。本书在编写过程中，借鉴了国内外专家、学者的科研成果，在此表示诚挚的谢意。

作 者

2012 年 12 月于山东大学

目 录



第 1 章 导论	(1)
1.1 选题背景	(3)
1.2 研究意义和价值	(5)
1.3 相关概念界定与范畴解析	(6)
1.4 文献综述	(11)
1.5 本课题结构安排	(26)
1.6 研究思路和方法	(29)
1.7 主要观点和创新点	(30)
第 2 章 事权与财力相匹配财税体制的基本理论分析	(33)
2.1 政府职能界定的理论出发点——市场机制作用分析	(35)
2.2 政府行为及其效率	(43)
2.3 政府职能的界定	(47)
2.4 “有限政府”与分权制衡宪制	(55)
2.5 政府失灵分析	(61)
第 3 章 政府职能和职责划分的理论研究与实证分析	(69)
3.1 政府级次划分与政府行为目标	(71)
3.2 不同级次政府的财政职能分担	(78)
3.3 不同级次政府事权划分的一般模式	(83)
3.4 几个成熟市场经济国家政府事权划分的实证考察	(87)
第 4 章 政府财权财力划分的理论研究与实证分析	(93)
4.1 政府财权的理论分析	(95)

2 建立健全与事权相匹配的财税体制研究

4.2	政府财力的理论分析	(103)
4.3	几个成熟市场经济国家政府财权财力划分的实证考察	(106)
第5章	事权与财力相匹配财税体制的运行与协调机制	(113)
5.1	政府事权与财力相匹配的模式	(115)
5.2	事权与财力相匹配财税体制的运行机制	(118)
5.3	事权与财力相匹配财税体制的协调和均衡机制——政府间财政转移支付制度	(122)
5.4	几个成熟市场经济国家财政转移支付的实证考察	(132)
第6章	我国政府间事权划分与财政支出责任划分的实证研究	(143)
6.1	中央政府与地方政府事权和财政支出责任划分的法律框架	(145)
6.2	中央政府和地方政府事权与财政支出责任划分现状	(147)
6.3	我国政府间事权与财政支出责任划分存在的问题	(154)
第7章	我国财税体制中财权和财力划分的实证分析	(163)
7.1	我国财税体制的现行模式——分税制财政体制	(165)
7.2	我国财税体制中有关财权财力划分的现状	(170)
7.3	我国财税体制中有关财权财力划分存在的问题分析	(181)
第8章	我国政府间财政转移支付制度的实证分析	(189)
8.1	我国政府间财政转移支付建立的背景	(191)
8.2	我国政府间财政转移支付的目标	(192)
8.3	我国政府间财政转移支付制度的现状	(194)
8.4	我国政府间转移支付的效应	(204)
8.5	现行政府间财政转移支付制度存在的问题分析	(215)
第9章	我国现行事权与财力相匹配财税体制的简要评价	(223)
9.1	我国现行事权与财力相匹配财税体制的特征分析	(225)
9.2	我国现行财税体制安排与财税行为异化分析	(228)
9.3	我国现行事权与财力相匹配财政体制的经济效应分析	(231)

第 10 章 完善我国事权与财力相匹配财税体制的对策建议	(239)
10.1 科学和合理地界定政府职能	(241)
10.2 明确划分政府间的职责和事权	(243)
10.3 明确界定政府间支出责任,合理划分支出范围	(249)
10.4 完善分税制度,合理划分政府间收入	(254)
10.5 改革和完善地方税体系	(259)
10.6 建立科学规范的政府间转移支付制度	(267)
10.7 事权与财力匹配的模式再造	(274)
10.8 几项重要的配套改革	(277)
参考文献	(283)

第 1 章



导 论

1.1 选题背景

在世界绝大多数国家中，政府的职能及所从事的协调经济社会运行的各项活动（通常被概括为政府事权）是由组成政府有机体的多级政府共同行使和完成的。在政府有机体中，包含了若干级次或层次的政府，每级政府各有其特定的职能范围和征税权力。与此相适应，政府的财政也由中央财政和地方财政等构成，这就要求在各级政府之间协调和处理相互间的财政分配关系，如中央政府和地方政府之间以及各级地方政府之间政府权责及财政职能的分工，各级政府（财政）的支出和税收划分，上下级政府之间的纵向财政关系和同级政府之间的横向财政关系的协调等，由此产生在政府财政框架内如何建立与各级政府事权相匹配的财税体制的相关问题。

财税体制是处理政府间财政分配关系的基本制度，我国在由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变时期，财税体制作为市场经济体制的重要组成部分，改革的目标是要建立起符合社会主义市场经济要求的、由各级政府分级管理的科学规范的财税体制。我国在1994年建立的以“分税制”为基础的财税体制初步建立起了与社会主义市场经济体制相适应的财税体制框架，规范了中央与地方政府间的财政分配关系，既增强了中央政府宏观调控能力，也调动了地方政府当家理财和促进经济社会发展的积极性。与此同时，建立了较为规范的国家税收体系，形成了稳定的财政收入增长机制，建立并逐步完善了财政转移支付制度，有效缩小了地区间财力差距，为实现全面建设小康社会奋斗目标提供了坚实的物质基础和财力保障。

自“分税制”财税体制建立之后，我国继续进行财税体制改革的探索，20世纪末提出建立公共财政框架，进入21世纪以来党中央提出“健全公共财政体制”和“完善公共财政体系”，政府财政更加注重为民众提供高水平 and 均等化的公共服务，更加注重扩大公益事业的发展，更加注重充分发挥财政在促进经济社

会全面协调和可持续发展中的调控作用,公共财政体制创新和公共财政体系建设均取得巨大的成就。

但是必须清醒地看到,我国的“分税制”财税体制虽然构筑了政府间财政关系的基本框架,但由于受客观条件所限和照顾既得利益格局,许多基本方面的改革并没有完全到位,使之带有明显的过渡性质,与科学、规范的财税体制相比有很大的差距。其主要原因除了对市场和政府定位不准、市场职能和政府职能划分不清之外,还与政府间职责界定含混、事权划分不清、各级政府支出责任不明、政府收入划分不规范、政府间转移支付制度不健全等直接相关。尤其是现行财税体制留下了事权与财力不相匹配的严重弊端,基层财政特别是县级政府财政困难,为提高公共服务水平和实现基本公共服务均等化设置了体制性障碍。

为此,进入21世纪以来,党中央做出的构建和谐社会的、继续深入推进各项改革的总体部署中明确提出了“深化财政、税收、金融和投融资体制改革”,“依法规范中央和地方的职能和权限”等项改革的要求和内容。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出:“推进财政税收体制改革。合理界定各级政府的事权,调整和规范中央与地方、地方各级政府间的收支关系,建立健全与事权相匹配的财税体制。”党的十六届六中全会通过的《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》强调:“进一步明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制。完善中央和地方共享税分成办法,加大财政转移支付力度,促进转移支付规范化、法制化”,明确揭示了完善财税体制的关键并指明了所要达到的基本目标。胡锦涛总书记在党的十七大报告中谈到财税体制改革时着重指出:“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。深化预算制度改革,强化预算管理和监督,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。”^①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》再次重申:“在合理界定事权基础上,按照财力与事权相匹配的要求,进一步理顺各级政府间财政分配关系。增加一般性转移支付规模和比例,加强县级政府提供基本公共服务财力保障。”这些指导性意见为我国财税体制改革指明了方向。由此可见,完善财税体制要以明确中央与地

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版,第19页。

方的事权、建立财力与事权相匹配^①的财税体制为着眼点和落脚点，体制构造方略的抉择，必须服从和服务于解决财力与事权相匹配的需要方能成功，这也因此成为新时期新形势下继续深入研究和改革现行财税体制的基本原因和充足理由。

1.2 研究意义和价值

政府间财政分配关系是一个重要和复杂的理论和实践问题，多年以来各国政府和国内外学者为寻求处理好这种关系的答案而不断探索，付出了艰辛的努力并取得了一些积极的成果。迄今达成普遍共识的观点是，财税体制是处理政府间财政分配关系的基本制度，而建立事权与财力相匹配的财税体制则是界定中央与地方财政关系的核心内容。因此只有正确地划分中央与地方的事权和财力使之达到事权与财力相匹配，才能进一步规范中央和地方政府的行为，健全起财权和财力合理划分的财税制度，正确处理好中央和地方政府关系。

但长期以来，就如何正确地划分中央与地方事权和财力，虽然也有许多学者和不少文献进行了研究和探索，但是众多的研究大都把注意力集中在了如何明晰各级政府的事权和如何划分财力支配权等具体的操作层面的问题上，陷于就事论事的争辩之中，而对政府职责是如何界定的这一更为本质和更为本源的问题缺乏系统和理性的研究。事实上，现行财税体制运行中产生的矛盾及问题从表面和现象上看是财力和财权的划分不尽合理，但其实质在于政府与市场的关系没有理顺、政府职能定位不准，这就难以进一步科学和清晰地界定政府间的职责与事权，也就不能真正形成一个合理和规范的与各级政府事权相匹配的财税体制来处理好政府之间的财政分配关系。由此看来，以往对一些具体操作层面问题的探究往往缺乏理论依据和支撑，研究财税体制也就失掉了理论根基和逻辑前提。

^① 在下面的叙述中，“财力与事权相匹配”和“事权与财力相匹配”交替使用，它们并没有实质性的区别。