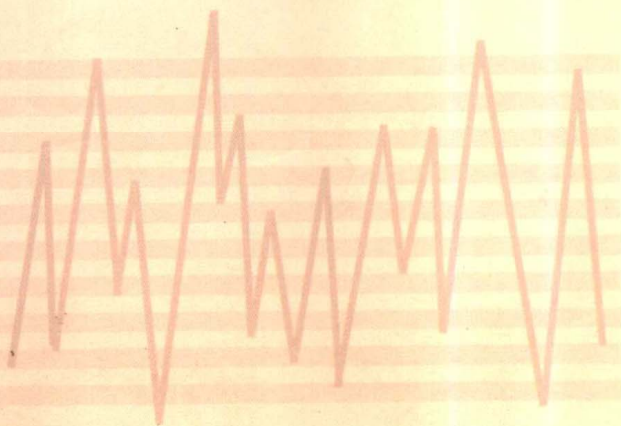


孙开 / 著

多级 财政体制比较分析



DUOJI CAIZHENG TIZHI BILIAO FENXI

霍英东教育基金会资助项目

中国经济出版社

霍英东教育基金会资助项目

多级财政体制比较分析

孙 开 著

中国经济出版社

责任编辑：红 玛

封面设计：高书精

图书在版编目 (CIP) 数据

多级财政体制比较分析/孙开著. - 北京：中国经济出版社，1999.4

ISBN 7 - 5017 - 4599 - 4

I . 多… II . 孙… III . 财政管理体制-对比研究-中国
IV . F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 10932 号

多级财政体制比较分析

孙 开 著

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编：100037

北京艺辉胶印刷厂印刷 新华书店经销

*

850×1168 毫米 1/32 10.75 印张 215 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数 1 - 3000

ISBN 7 - 5017 - 4599 - 4/F.3497

定价：23.00 元

导 言

—

在现代社会经济条件下，各个国家政府财政的管理组织形式更多地表现为多级财政预算体制，即中央与地方以及地方上下级之间多重性的收支划分和收支往来诸方面的相互关系。多级财政体制，是政府制定和实施财政政策的重要依托。各个国家的多级财政体制及其运行方式具有许多共性，但与此同时，在不同国家之间，其内部条件和历史传统是千差万别的。进行多级财政体制的比较研究，了解各种不同背景下的各级政府间财政关系的基本特征和协调方式，会在很大程度上有助于我们在借鉴和吸收的基础上充分发挥我国财政的职能和功效。本书是对多种类型的国家源于多种因素差异而形成的多级财政管理所进行的比较研究，着重分析单一制、联邦制政体形式与集中、分散型经济体制模式及其变革对各级政府间支出划分、收入划分和收支往来关系的影响。通过这种比较研究，试图从中寻找到一些具有规律性的东西，探索适合于我国政治体制和经济体制要求的多级财政体制模式，并使之有效地运转。

作为一个特定的财政范畴，多级财政体制所包含的，

是中央与地方以及地方上下级之间关于支出范围划分、税制体系设计、税收权限及税收收入范围划分、财政转移支付诸方面内容的多重性相互关系。认识政府财政并对不同的财政体制模式进行比较,实际上是以分析公共产品及其受益范围为前提的。或者说,公共产品和服务的内在特征和属性,在很大程度上影响着政府职责的划分、财政体制的设置及其运行。在合理地界定公共产品受益范围和多级政府事权范围的前提下,划分税收和转移支付便成为各级政府间财政关系的协调机制。不同的政治经济体制和不同的历史文化渊源,对财政预算和税收体制的运行产生着重要的影响。例如,单一制往往强调国家的集中决策,其中中央财政在多级财政中居于绝对主导地位;联邦制则实行更多的分散决策,即强调由各级政府分别提供受益范围各异的公共产品和服务。相比较之下,对政府财政实行科学的分级管理,更有助于满足不同地方居民对公共产品的需求偏好,并且降低提供公共产品的成本。行政区划因素,即行政组织结构和行政区划的变动、设置或增减行政机构的中间层次,同样会引起各级政府职责范围的相应变化,它也构成了影响各个国家财政收支划分和转移支付的一个外部参数。此外,经济体制因素,包括经济运行模式、经济体制由分散型向集中型转变或者由集中型向分散型过渡等,均可能对财政体制带来一系列的影响。这些问题,均值得我们在分析和研究的过程中给予充分的注意和重视。

二

比较研究，是学术研究中的一种重要的手段和方法。有比较才会有正确的取舍，才会有真正意义上的借鉴。描述和分析国外多级财政体制的特征，显然并不是我们进行比较研究的最终目的，而是为了给我国正在进行着的财政体制改革、为理顺各级政府之间的财政关系提供有益的借鉴和参考。近年来，我国财政理论界在引进和借鉴西方财政学方面做了许多尝试，其动机和效果是积极的，对此应该给予充分的肯定。当然，同时也产生了一些值得思考的问题，其中的一个主要问题便是引进的若干理论和具体做法如何在我国具体国情条件下加以融化。研究和借鉴西方财政学，应该充分认识到两个重要的背景性问题：一是中西方财政均是在市场力对资源配置起基础性作用的经济体制条件下运转的，均存在着课税、安排预算支出、发行公债、在多级财政间进行收支划分等实实在在的财政现象，这意味着，中西方财政之间也存在着某些共性的东西。二是中国与西方之间在政治制度、所有制、历史文化渊源以及伦理观念诸方面无不存在着差异。这一事实，不可避免地会对各自的财政体制及其运行产生影响。在本书的写作过程中，正是力图将这两个要点贯穿在比较分析的认识和观点当中。

与此同时，值得注意的是，系统和科学的分析是不能够割断历史的，只有鉴往知今，才能继往开来。在借鉴国

际经验的同时，认真地回顾和总结我们共和国建立以来多级财政体制的变迁和演进过程，从中寻找和总结出一些带有规律性的东西，并使之与比较研究和分析有机地结合起来，对于我们探索适合于中国国情的财政体制无疑会产生有益的作用。

正是基于这样的思路，本书首先注重运用比较分析的方法，对源于多种因素差异而形成的各种财政体制类型进行了研究和剖析。与此同时，也对我国多级财政体制的沿革过程作了专门的研究，其目的在于从一个动态的过程来看待财政体制的变化，从而有助于得出正确的判断。

三

本书集中探讨多级财政体制差异的相关背景、对支出划分、税收制度和税收划分以及财政转移支付制度进行比较分析，并结合我国财政体制的演进过程，研究我国多级财政体制的改革和创新的问题。在结构体系上，本书是由八章构成的。

为了使比较研究的口径能够更为清晰而明确，在第一章中首先对多级财政体制作了必要的定位分析，但并不苛求作这方面的概念之争。在这一章中，以公共产品受益范围的界定为开端，将分析中央和各级地方政府财政的职责及其划分、多级政府体制中的行政区划、多级政府中的财政体制与相互关系等一系列问题。科学地界定和划分政府财政的职能，是有效地提供不同层次公共产品的必要条

件，但还不是惟一的条件。在市场力对资源配置起基础性作用的经济体制条件下，支出划分、收入划分、转移支付制度等各个要素，在多级财政体制框架下相互配合、相互协调，共同作用于经济社会生活，并且也促使各级政府保持适度、合理的经济行为。

在第二章中，主要对多级财政体制差异的背景性因素进行介绍和分析。财政体制的确立及其运转，要受到诸多复杂因素的影响和制约，其中的两个重要的背景性因素便是政府体制和经济体制。政府体制的比较，就其研究范围来说，是相当广泛的。这里将以单一制和联邦制做为主线，对不同类型国家的政府体制进行剖析和研究。通常意义上的经济体制，实际上已经包含着财政体制，或者说，财政体制是在经济体制的大背景中存在和运作的，不同类型的经济体制，显然会对多级财政体制产生不可忽视的影响。值得指出的是，本章在进行不同类型的政府体制和经济体制比较的过程中，并非是要谈论孰优孰劣的问题，而是力图寻求这两个要素与财政体制之间的联系，尤其是分析其对后者的影响。

财政支出反映着政府的政策选择，同时也代表着政府提供公共产品和服务所造成的耗费。在第三章中，对以消耗性支出和转移性支出为标志的财政支出结构首先进行了理论上的分析，其意图是为了选取狭义的角度，更有效地进行财政支出的比较。现代西方财政理论是从分析公共产品入手的，这种分析的意义，并不仅仅在于引申出了政府财政活动的必要性，同时也在于为进一步划分各级政府的

支出范围提供了必要的理论依据。这种理论，极大地影响了许多国家财政支出的实践。各个国家财政支出划分的实践，从一定程度上反映和体现了集权与分权相统一、兼顾公平与效率的思想和原则。许多国家在将关系全局的事务交由中央负责并由中央财政供给资金的同时，也重视地方财政作为中央财政的某种程度的延伸作用，赋予其提供内容广泛的地方公共产品的职责，发挥其作为各级政府事权的基础环节的功能。通过对若干个有代表性的国家的事权和支出范围划分的比较，印证了公共产品受益范围在事权和支出划分中的重要作用，也充分表明了法律化在支出划分中所占居的举足轻重的地位。

第四章是关于多级财政中的税制体系比较研究。在多级财政中，中央和各级地方政府均拥有各自的事权和支出范围，分别提供着受益范围各异的公共产品和服务。而在现代经济社会条件下，以强制性和无偿性为特征的税收，是政府赖以提供公共产品和服务的财力保证，当然同时又是政府调节经济运行的主要手段之一。因此，在划分事权和支出范围的前提下，也必须对财政收入的来源进行适当的划分，使各级政府均拥有与其事权范围相对应的财源和财力。这样，便引申出了税收划分和税收归属的问题。本章论述了税收效率与税收公平、税收类型的划分和税制优化等问题，对若干国家的所得课税、商品课税和财产课税体系进行了剖析和对比。

在第五章中，围绕税收权限和收入范围这两个问题展开了比较分析。从税收法制的视角来看，划分中央和地方

两级税收体系，关键在于如何认识和确定中央与地方的税收权限，尤其是地方的税收权限。这是由于在不存在地方税收权限的情况下，中央和地方两级税制体系的建立便失去了前提。分析结果表明，在联邦制国家，其分权理论和实践同样也影响着税收权限在联邦、州和地方政府之间的划分，各级政权均拥有相应的税收权限，而且这种划分受到了法律的保障。在单一制国家中，其政体上的特征也或多或少地体现在税收权限的划分方面。概括地讲，税收权限的划分模式大体包括三种类型：一是分散型的税权划分模式；二是适度集中、相对分散型的税权划分模式；三是集中型的税权划分模式。在税收权限得以确定之后，随之而来的问题，便是如何合理、有效地划分各级政府间的税收收入范围。由于税收在许多国家的财政收入中所占比重几乎均超过了90%，因而，通常意义上的收入划分实际上主要是指税收在各级政府之间的划分。归纳起来看，主体税种主要划归中央财政，是一个带有普遍性的规律，而流动性不强的税种，则大多划归地方政府征收。

第六章是关于财政转移支付制度的比较分析。从理论上讲，财政转移支付制度的存在，与诸多因素有着密不可分的关系，但其中主要是由纵向和横向财政失衡问题的存在所决定的。对若干个国家纵向和横向失衡问题的描述和分析从一定程度上支持了这一理论。从形形色色的财政转移支付模式中，本章概括出三种基本的类型，即以美国等国家为代表的注重补助金制度的模式、以德国和澳大利亚等为代表的财政均等化模式和以日本、韩国为代表的税收

返还模式，这三种转移支付类型在实践中产生着各不相同的作用。从许多国家的转移支付实践看，虽然其转移支付的数额巨大、补助对象众多、补助结构复杂，但在具体的转移支付过程中均体现着程序化、公式化的特征，这对转移支付作用的发挥产生了积极的影响。值得指出的是，在程序化、公式化的前提之下，各个国家在转移支付的形式、结构和规模诸方面也不是一成不变的，而是依照具体情况的变化进行相应的调整，以剔除转移支付方式中的不适宜成分。实践证明，适时地调整转移支付制度，不仅会使补助更加贴近实际需要，而且也会有助于增强中央财政调控的弹性和力度。

通过分析演进过程来看中国多级财政体制的特征，是第七章研究的主要内容。形成中国传统经济体制的一个重要的政策背景，是赶超战略中的重工业优先发展战略。为此，就需要通过高度集中的计划渠道，对资源进行配置。在财政上，这一方针必然表现为集中型的财政管理与制度。从实践上看，集中型的财政体制大致包含了统收统支、分类分成和总额分成这三种模式。开始于70年代末的中国经济体制改革，同样也触动了中央与各级地方之间的财政管理体制，并且也使中国财政步入了崭新的历史发展时期。在向分级管理体制转变的过程中，曾经实行了以包干为主要特征的办法，这一办法在特定时期内发挥了一定的作用，但也难免存在着某些缺陷。对我国多级财政体制演进过程的分析表明，这一体制也是循着集中、分散、再集中、再分散的路子运转的，在总体上缺乏规范性，在

有些情况下也缺乏必要的灵活性。立足于我国的基本国情，借鉴国外有益的经验，探索和实行有效的分税制模式，是我国多级财政体制改革和发展的必然选择。

第八章论述了关于多级财政体制框架建设的问题。多级财政体制是各级政府间财政关系的一种承载体，这一承载体的框架建设涉及事权界定、收支划分和收支往来关系等诸多内容，也涉及到外部环境建设的问题。在本章中，主要围绕合理地界定事权范围、有效地划分税收和财政转移支付制度建设问题进行了分析和探讨。对事权与财权的比较分析以及对我国多级财政体制演进过程的分析均从很大程度上说明，科学、准确地界定各级政府的事权范围，是建立起符合我国实情的新型财政体制的必要前提。因此，在既定的事权划分原则下，针对我国的具体情况，应该在兼顾集中与分散并处理好两者之间关系的基础上，对各级政府的职责及支出范围作相应的考虑和安排。关于税收的划分问题，主要应该通过税制改革与建设、税收权限界定、地方税制度建设以及地方财源地培育等各个环节的改革，使之得到日益完善。在转移支付制度建设方面，应紧紧围绕调剂各个地区之间财政能力的差异和提高地方政府提供某种公共产品的能力这两个政策目标，实施切实可行的因素分析方法，强化中央财政的调控能力，处理好需要与可能之间的关系，力求转移支付的规范化和科学化。

目 录

第一章 政府职能的划分与多级财政体制	1
第一节 政府财政职能的界定	1
第二节 受益范围与多级财政体制	10
第二章 财政体制差异的背景分析	25
第一节 政府体制的比较	25
第二节 经济体制的比较	43
第三章 财政支出划分的比较	60
第一节 支出结构和地方公共产品供给	60
第二节 事权与财政支出划分的比较	70
第三节 事权和支出范围划分的特点与启示	81
第四章 多级财政中的税制体系比较	93
第一节 税收效率与税收公平	93
第二节 所得课税比较	108
第三节 商品课税比较	119
第四节 财产课税比较	126
第五节 税制体系特点的比较与启示	132

架	288
第一节 合理地界定事权范围	288
第二节 有效地划分税收	296
第三节 多级财政中的转移支付制度建设	307
主要参考文献	322
后记	326

第一章 政府职能的划分 与多级财政体制

以一定的财政体制为依托，制定和实施一系列的财政政策，从而促进经济的有效增长和正常发展，是现代社会经济条件下各个国家财政战略的核心目标。进行多级财政体制比较研究，会在很大程度上有助于我们了解各种财政体制的基本特征和运作方式，并在借鉴和吸收的基础上充分发挥我国财政的职能和功效。为了使分析比较的口径清晰而明确，在本章中将对财政体制做必要的定位分析，但并不苛求作这方面的概念之争。具体地说，如何认识市场经济条件下有关财政体制的若干基本问题，是本章将要分析和研究的主要内容。实际上，这也是进行财政体制比较的必不可少的前提。

第一节 政府财政职能的界定

认识政府财政并对不同的财政体制进行比较，实际上是以分析公共产品及其提供为前提的。或者说，公共产品和服务的内在特征和属性，在很大程度上影响着政府职责的划分、财政体制的设置及其运行。安排预算支出、课征税收和发行公债等一系列财政活动似乎是多种多样、纷繁复杂的，但这种活动的主线，却是由政府出面，提供难以

受市场力加以左右的公共产品和服务，市场经济条件下的任何一种政府财政，概莫能外。

一、市场经济中的公共产品和服务

在市场经济条件下，与公共产品相对应的私人产品，可以被理解为我们平日所消费的一般性商品，如服装、食品等。从经济学的意义上讲，人是具有理性的，是利益最大化和效用最大化的追逐者。对于私人产品的生产者来说，只有当全部边际成本得到补偿之后，才会向支付生产费用的人提供私人产品并使之受益。这就意味着，私人产品具有两个方面的基本特征：一是排他性，产权关系决定着私人产品的所有权，产权所有者拥有享用该私人产品的权利，并且能够将他人排除在外；二是消费上的竞争性，随着消费私人产品的人数的增加，该私人产品的边际成本也相应地增加^①。由于私人产品的价格是由边际成本决定的，并且产权关系决定着产品的所有权，因此，根据市场经济法则，这类产品通过市场引导，由追逐利润最大化的企业自主生产，往往就可以达到资源的充分利用和有效配置。

相对于私人产品而言的公共产品，虽然同样与人们的日常生活密切相关，但却往往在理论研究上被忽视或轻视了。其原因主要是由于，如果这种产品存在的话，人们便能够比较轻易地获得消费它的权利，而且，公共产品在内

^① 参见 David N. Hyman: Public Finance, the Dryden Press, P127, 1983.