

政府间
INTERGOVERNMENTAL
财政关系
FISCAL
经济学
RELATIONS

王雍君 张志华 著



中国经济出版社

序

政府间财政关系作为一个跨学科的世界性问题，已经成为现代财政学研究中的一个重要领域，引起了广泛的注意。近年来，与财政管理体制改革的实践相适应，我国理论界对政府间财政关系问题的研究有所突破，已经出现了几部各具特色的专著，对推动和指导我国的财政管理体制改革的起了重要作用。王雍君和张志华两同志撰写的《政府间财政关系经济学》一书，紧密结合中国实际，侧重提高理论层次，力图在理论上自成体系。该书的出版，进一步充实和深化了这方面的研究。

本书作者除深入探讨政府间财政关系的三个支柱（政府间支出划分、政府间课税权划分、政府间转移支付）外，还广泛涉猎到与之相关的财政问题，特别是关于地方财政问题，后者正是我国财政问题研究中的一个相当薄弱的环节。值得一提的是，本书对一些问题的研究颇具开拓性，其中诸如政府间公平补偿问题、辖区间税负输出问题、辖区间财政竞争问题和财政移民问题，给我的印象都比较深刻。

我还注意到本书提出的诸多独到见解。如将市场经济条件下政府的职能条理分明地定位于六个方面，即：界定和保护产权、提供公共产品、管理宏观经济、促进公平分配、建立社会安全网和协助克服市场失效；以辖区间受益模型作为政府间支出责任划分的理论基础、以区位效率模型作为政府间税收安排的理论基础；地方政府可以在再分配方面发挥积极作用；正常的辖区间财政竞争有助于促进公共部门效率并使辖区居民受益；

按照公共服务是否具有“公民权利”性质来合理规划政府间均衡拨款和专项拨款；按照公共政策和资源使用的责任原则处理政府间财政关系；合理的地方税制必须是建立在辖区受益模型基础上的居民基础税；高层级政府只能在有限的几种情况下才可限制地方财政自主权。这些见解令人耳目一新。此外，逻辑严密的框架体系、严谨细致的理论分析、引人深思予人启迪的观点是本书的另一特点。

这些特点体现了作者理论探索的勇气、以及他们思考问题的广度和深度。本书的两位作者，一位在高校从事财政理论研究，另一位在财政管理部门工作，各有优势而都热衷于理论探讨，理论与实践如此的珠联璧合在本书中也充分展现出来。理论是行动的指南，没有理论指导的行动是盲目的行动，而盲目的行动可能导致灾难性的后果。理论探索又是一项非常艰苦的工作，其中付出的劳动经常超出局外人的想象。作者曾对我谈及此书的成书过程，用“三载寒暑苦，辛劳有谁知”描述创作之艰苦，我是相当理解的。

尽管还存在着这样或那样的不足，有些观点还有待商榷，但是，本书的出版毕竟为财政理论这一百花园又增添了一朵新葩，因此，我欣然应作者之约为本书写序。

陈共 2008年8月

目 录

序	(1)
---	-----

第一篇 政府与市场

第1章 政府一般	(3)
1.1 政府结构与规模	(3)
1.1.1 政府与公共部门	(3)
1.1.2 政府组织的特征	(5)
1.1.3 政府的层级结构	(7)
1.1.4 单一制与联邦制	(8)
1.1.5 政府的相对规模	(9)
1.2 政府存在的经济学基础	(10)
1.2.1 国家起源和性质的三种理论	(10)
1.2.2 正值与负值的政府剩余	(12)
1.2.3 政府征税的正当性与分享性税制	(14)
1.2.4 税收的绝对水平	(16)
1.2.5 政府剩余的决定与产权-财政制度的效率	(18)
1.3 政府的比较优势与比较劣势	(22)
1.3.1 成本-效益分析	(22)
1.3.2 政府的比较优势	(25)
1.3.3 政府的比较劣势	(29)

第2章 政府的经济角色	(35)
2.1 市场失效	(35)
2.1.1 市场有效与市场失效	(35)
2.1.2 配置失效:供给不能有效满足需求	(37)
2.1.3 稳定失效:宏观经济的周期性失衡	(50)
2.1.4 分配失效:财富差距偏离公平准则	(51)
2.1.5 经济发展阶段与市场失效	(53)
2.2 政府的基本职能	(54)
2.2.1 政府职能三分法	(54)
2.2.2 界定和保护产权	(55)
2.2.3 提供公共产品	(58)
2.2.4 管理宏观经济	(63)
2.2.5 促进公平分配	(65)
2.2.6 建立社会安全网	(66)
2.2.7 协助民间部门解决市场失效	(68)
2.3 改革政府	(71)
2.3.1 政府质量	(71)
2.3.2 政府失效	(73)
2.3.3 政府职能转换	(76)
2.3.4 机构消肿	(78)
2.3.5 收支平衡约束	(82)
2.3.6 发挥民间部门主导作用	(83)

第二篇 政府间支出划分

第3章 支出划分的理论基础	(91)
3.1 辖区的层级规模与比较优势	(91)
3.1.1 为何需要多层级政府	(91)
3.1.2 辖区的最佳财政规模	(94)

3.1.3 中央政府与地方政府的比较优势·····	(98)
3.2 支出划分的理论模型·····	(100)
3.2.1 辖区受益模型·····	(100)
3.2.2 区位效率模型·····	(103)
3.2.3 奥茨分权定理·····	(105)
3.2.4 经济分析与支出划分·····	(106)
3.3 支出划分的基本原则·····	(109)
3.3.1 简明与法制·····	(109)
3.3.2 经济效率·····	(109)
3.3.3 权利平等·····	(110)
3.3.4 责任心·····	(111)
3.3.5 偏好表达·····	(111)
第4章 支出划分的一般框架·····	(113)
4.1 稳定、分配和配置职责的划分·····	(113)
4.1.1 宏观经济稳定是中央的职责·····	(113)
4.1.2 分配职责:中央主导地方参与·····	(116)
4.1.3 服务责任:地方主导中央参与·····	(120)
4.2 责任分解与分担·····	(123)
4.2.1 责任分解·····	(123)
4.2.2 分解与分担的理由·····	(126)
4.2.3 决策责任下放 筹资责任集中·····	(128)
4.2.4 管理责任下放 监督责任集中·····	(130)
4.3 集权与分权·····	(131)
4.3.1 集权/分权程度的测度·····	(131)
4.3.2 集权的优点和缺点·····	(133)
4.3.3 分权的优点与风险·····	(137)
4.3.4 寻求集权与分权的最佳结合点·····	(140)

第三篇 政府间税收安排

第5章 课税权划分	(145)
5.1 课税权的组成与框架	(145)
5.1.1 课税权的重要性	(145)
5.1.2 课税权的集中与分散	(146)
5.1.3 课税权的可分离性	(147)
5.1.4 课税权划分的两种模式	(148)
5.2 课税权划分的一般原则	(151)
5.2.1 政策目标与政策手段之间的平衡	(151)
5.2.2 与宏观经济稳定密切相关的课税权宜划归中央	(152)
5.2.3 与再分配密切相关的课税权宜划归中央	(153)
5.2.4 与资源流动性密切相关的课税权宜划归中央	(155)
5.2.5 辖区间税基分布不均匀的税收宜划归中央	(157)
5.2.6 容易导致辖区间税负输出的税收宜划归中央	(157)
5.2.7 充分利用税收征管方面的规模经济	(158)
5.2.8 居民基础税宜划归地方	(159)
5.3 各种税课税权的划分	(161)
5.3.1 关税	(161)
5.3.2 财产税	(162)
5.3.3 国内消费税	(165)
5.3.4 零售前销售税	(166)
5.3.5 个人所得税	(167)
5.3.6 公司所得税	(169)
5.3.7 资源税	(170)

第 6 章 对地方课税权的限制	(175)
6.1 限制的理由	(175)
6.1.1 防止滥用课税权	(175)
6.1.2 滥用课税权的危害	(176)
6.2 税负输出	(177)
6.2.1 税负输出与税负转嫁	(177)
6.2.2 间接税制下的税负输出	(178)
6.2.3 直接税制下的税负输出	(181)
6.2.4 课税的地理位置与税负输出	(185)
6.2.5 课税权划分与税负输出	(186)
6.2.6 税负输出对效率和公平的影响	(186)
6.3 税收竞争	(188)
6.3.1 税收竞争的经济动机	(188)
6.3.2 正常税收竞争的优点	(189)
6.3.3 恶性税收竞争的弊端	(190)
6.3.4 确立税收竞争的规则	(191)
6.4 对课税权的法律限制	(191)
6.4.1 限制的重点是税收立法权	(191)
6.4.2 典型的限制性条款	(192)
第 7 章 政府间税收协调	(197)
7.1 为何需要协调	(198)
7.1.1 税收协调与课税权下放	(198)
7.1.2 避免辖区间重复征税	(199)
7.1.3 防范转移定价和逃税	(204)
7.2 协调的基础	(206)
7.2.1 区位效率模型基础上的税收协调	(206)
7.2.2 基于受益模型的税收协调的有效性	(210)

第四篇 政府间转移支付

第8章 转移支付基本理论	(217)
8.1 转移支付的含义和分类	(217)
8.1.1 定义和范围	(217)
8.1.2 典型分类	(220)
8.1.3 代替转移支付的税收分享	(221)
8.1.4 几种隐含的转移支付	(224)
8.1.5 什么是理想的转移支付	(225)
8.2 需要转移支付的六个理由	(227)
8.2.1 弥补纵向的财政缺口	(228)
8.2.2 弥补横向的财政缺口	(228)
8.2.3 稳定宏观经济	(229)
8.2.4 校正辖区间外溢	(230)
8.2.5 促进区位效率	(230)
8.2.6 非经济目标	(231)
8.3 纵向财政平衡	(232)
8.3.1 为什么会有纵向财政缺口	(232)
8.3.2 纵向缺口的测度	(234)
8.3.3 剔除周期性因素的影响	(235)
8.3.4 纵向缺口的弥补	(237)
8.4 横向财政平衡	(238)
8.4.1 基本公共服务的权利性质	(238)
8.4.2 辖区间迁移与均等化	(240)
8.4.3 对均等目标的误解	(241)
8.4.4 横向财政缺口及其弥补	(242)
8.4.5 横向平衡与净财政利益	(244)
8.4.6 均等目标的重要性	(245)

8·4·7 横向财政缺口的测度	(246)
8·4·8 横向缺口与纵向缺口的关系	(247)
第9章 均衡拨款	(249)
9·1 均衡拨款的四种模式	(249)
9·1·1 财政能力均衡模式	(249)
9·1·2 人头模式	(251)
9·1·3 支出均衡模式	(251)
9·1·4 收支均衡模式	(252)
9·1·5 模型数据的时间选择	(254)
9·2 标准收入和标准税率	(255)
9·2·1 使用标准收入的理由	(255)
9·2·2 征税努力程度和差异调整系数	(256)
9·2·3 如何测算财政收入能力	(258)
9·2·4 财政能力指标的缺陷	(260)
9·3 标准支出	(262)
9·3·1 单位服务成本和标准支出	(262)
9·3·2 回归模型	(264)
9·3·3 公式化拨款对机构设置的要求	(265)
9·4 能力均等	(266)
9·4·1 能力均等模型的特征	(266)
9·4·2 复杂的考虑:税负输出	(267)
9·4·3 资源的可征税性	(272)
9·4·4 对财政能力的歪曲:资源税的例子	(271)
9·5 实绩均等	(271)
9·5·1 实绩均等的公式设计	(271)
9·5·2 实绩均等与能力均等的比较	(273)
第10章 专项拨款	(275)
10·1 为何需要专项拨款	(275)

10·1·1	对均衡拨款的批评·····	(275)
10·1·2	专项拨款的理论基础·····	(276)
10·1·3	专项拨款的范围·····	(278)
10·2	辖区内外溢和配套补助·····	(279)
10·2·1	外溢的类型和校正机制·····	(279)
10·2·2	以税负输出校正外溢的可行性·····	(281)
10·2·3	配套补助和配套率的设计·····	(284)
10·2·4	专项补助的粘绳纸效应·····	(287)

第五篇 地方财政

第 11 章	地方财政的行为准则·····	(291)
11·1	地方财政的基本职责·····	(291)
11·1·1	地方政府存在的经济理由·····	(291)
11·1·2	地方公共产品与市场失灵·····	(293)
11·1·3	地方财政与中央财政的差异·····	(295)
11·2	地方财政自主权·····	(296)
11·2·1	受益原则·····	(296)
11·2·2	资源使用的责任原则·····	(297)
11·2·3	地方财政的五项自主权·····	(298)
11·2·4	对自主权的滥用和限制·····	(301)
11·3	政府间公平补偿·····	(306)
11·3·1	政府间管制与财政转移支付·····	(306)
11·3·2	关于补偿的基本观点·····	(308)
11·3·3	政府间管制的经济学基础·····	(309)
11·3·4	围绕公共政策责任原则的争论·····	(311)
11·3·5	必须考虑补偿的几种情形·····	(312)
11·3·6	几点启示·····	(314)
第 12 章	地方税·····	(316)

12·1 国际背景中的地方税	(316)
12·1·1 地方政府的融资结构	(316)
12·1·2 各国的地方税构成	(317)
12·2 地方税的基本理论	(318)
12·2·1 什么是真正的地方税	(318)
12·2·2 地方税的立法权	(319)
12·2·3 地方税设计的基本原则	(320)
12·2·4 地方税与受益原则	(323)
12·3 地方财产税和所得税	(326)
12·3·1 最优财产税	(326)
12·3·2 实践中的财产税	(327)
12·3·3 对财产税的依赖性减弱	(328)
12·3·4 地方所得税	(328)
12·4 资本化	(329)
12·4·1 短期资本化与长期资本化	(329)
12·4·2 国外关于资本化问题的研究	(331)
第13章 地方公共收费与借款	(334)
13·1 地方财政融资的合理原则	(334)
13·1·1 经常性支出和资本性支出	(334)
13·1·2 不同受益期配合不同的融资来源	(336)
13·1·3 不同融资来源配合不同用途	(337)
13·2 地方借款	(338)
13·2·1 利用借款为地方政府融资	(338)
13·2·2 对地方借款的限制	(340)
13·2·3 放宽地方借款限制的理由	(342)
13·2·4 对地方借款的适当政策	(344)
13·3 公共收费	(346)
13·3·1 公共收费的含义	(346)

13.3.2	作为地方财政来源的公共收费	(347)
13.3.3	公共收费的优缺点	(349)
13.3.4	公共收费的原则与方法	(353)
13.4	资产收入	(358)
13.4.1	资产收入的性质	(358)
13.4.2	资产收入的使用限制	(359)
第14章	辖区间移民	(360)
14.1	地方公共产品的公共选择	(360)
14.1.1	偏好难题与公共选择的类型	(360)
14.1.2	泰伯特假说和以足投票	(363)
14.2	地方财政因素对移民的影响	(366)
14.2.1	移民的类型	(366)
14.2.2	移民的经济动机与财政动机	(368)
14.2.3	辖区间财政差异	(369)
14.2.4	移民与财政体制	(373)
14.2.5	财政优势区与财政劣势区	(374)
14.2.6	可流动性与迁移成本	(383)
14.3	移民对公共财政的影响	(385)
14.3.1	对迁出辖区公共财政的影响	(385)
14.3.2	对迁入辖区公共财政的影响	(389)
14.3.3	移民与财政外部性	(391)
14.4	对待移民的财政政策	(394)
14.4.1	基于财政效率的税收体系	(394)
14.4.2	对移民的补偿性征税	(395)
14.4.3	过渡期内合理的财政歧视	(396)
14.4.4	辖区间财政协调	(396)
14.4.5	增强地方政府的财政融资能力	(397)

第六篇 中国政府间财政关系改革

第 15 章 政府间财政关系的现状	(401)
15.1 政府层级与财政责任划分	(401)
15.1.1 多层级政府结构	(401)
15.1.2 中央与地方的事权与支出划分	(402)
15.1.3 省级政府	(403)
15.1.4 地、市级政府	(404)
15.1.5 县级政府	(405)
15.1.6 乡镇政府	(407)
15.1.7 村民委员会	(407)
15.1.8 各层级政府的财政特征	(408)
15.2 1994 年以来的财政体制	(409)
15.2.1 分税制前的财政包干体制	(409)
15.2.2 改革的进程	(410)
15.2.3 1994 年的分税制财政体制改革	(411)
15.2.4 财力分配格局的变化	(415)
15.3 现行财政体制的主要问题	(416)
15.3.1 政府间职责划分不细致且缺乏法律约束力	(416)
15.3.2 政府间税收划分办法不科学	(418)
15.3.3 政府间转移支付缺乏均等化功能	(422)
15.3.4 省对下财政体制差异过大极不规范	(423)
15.3.5 地方财政缺乏必要的自主权	(424)
15.3.6 预算外资金盛行严重扭曲了政府间财政关系	(426)
15.3.7 税务机构分设产生诸多问题	(427)
第 16 章 改革我国政府间财政关系的政策建议	(429)

16·1 确立游戏规则·····	(429)
16·1·1 分权基础上的制衡·····	(429)
16·1·2 政策责任与公平补偿·····	(434)
16·1·3 使用资源者向提供资源者负责·····	(435)
16·1·4 明确界定地方财政自主权·····	(435)
16·1·5 政策须遵循体制的内在逻辑·····	(439)
16·1·6 以法律为准绳处理政府间财政关系·····	(439)
16·1·7 体制的基本框架应该全国统一·····	(440)
16·1·8 变部门财政为政府财政·····	(442)
16·2 新的分税制:划分税种加分享税基·····	(443)
16·2·1 按公共财政模式推进财政职能转变·····	(443)
16·2·2 统一分税标准·····	(446)
16·2·3 采用划分税种加税基分享的分税制模式 ·····	(446)
16·2·4 赋予地方必要的税收立法权·····	(449)
16·3 改进转移支付制度·····	(452)
16·3·1 均等化转移支付的重要性·····	(452)
16·3·2 调整转移支付结构 加大均等化转移支付力度·· ·····	(453)
16·3·3 改进标准收入与标准支出的测算·····	(455)
16·3·4 成立专职处理政府间转移支付的权威性机构···· ·····	(456)
附:发达国家政府间财政关系概观·····	(458)

第一篇

政府与市场

