

# 当前中国地方财政 运行问题研究

——基于基本公共服务均等化视角

徐小平 / 著

经济管理类学术创新研究丛书

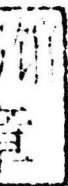


武汉理工大学出版社  
WUTP Wuhan University of Technology Press

经济管理类学术创新研究丛书

# 当前中国地方财政运行问题研究 ——基于基本公共服务均等化视角

徐小平 著



武汉理工大学出版社

· 武汉 ·

## 内 容 提 要

本书的选题主要涉及公共部门经济学、地方财政学等领域,因此,研究的主要理论基础是公共部门经济学和地方财政学理论。该书将重点运用公共部门经济学中的联邦财政理论和地方财政相关理论以分析本书要解决的问题。

笔者主要采取规范分析和实证经验分析相结合的研究方法,但在具体运用过程中,严格区分两种方法,以避免混淆。与此相应,还将综合运用定性分析与定量分析,对县级政府财政运行状况的分析采用了实地调研、个案分析的方法。

### 图书在版编目(CIP)数据

当前中国地方财政运行问题研究:基于基本公共服务均等化视角/徐小平著.  
—武汉:武汉理工大学出版社,2012.6  
ISBN 978-7-5629-3774-6

I. ①当… II. 徐… III. ①地方财政-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 167992 号

项目负责:王兆国

责任编辑:余 梦 程济民

责任校对:丁 冲

装帧设计:许伶俐

出版发行:武汉理工大学出版社

网 址:<http://www.techbook.com.cn>

地 址:武汉市洪山区珞狮路 122 号

邮 编:430070

印 刷:武汉理工大印刷厂

经 销:各地新华书店

开 本:787×960 1/16

印 张:11.5

字 数:248 千字

版 次:2012 年 6 月第 1 版

印 次:2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

(本书如有印装质量问题,请向承印厂调换)

# 前言

自中国走上财政分权化道路以来,地方财政运行问题就一直是政府和学术界关注的热点。分级分税财政管理体制实施以来,中国的地方财政运行出现了诸多新情况,正面临新问题。“十二五”规划明确提出了未来五年要提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化,逐步实现不同区域基本公共服务均等化的目标和任务。因此,基于基本公共服务的视角来考察和分析现阶段中国地方财政面临的问题,并据此提出相关对策建议,无疑具有较强的实践意义。

本书的主旨是基于基本公共服务均等化视角考察分析当前中国地方财政运行状况,并提出解决问题的思路和对策。本书从财政分权、地方政府存在的合理性以及基本公共服务的提供这三者的理论与逻辑关联入手,考察分析了当前我国地方财政运行的状况,深入探讨了地方财政运行的困难局面对实现各地基本公共服务均等化目标的影响,在此基础上提出了基于基本公共服务均等化视角的解决思路和方案。

本书的主要创新之处:

第一,从选题视角来看,对地方财政运行问题的研究视角新颖,不同于以往文献对地方财政困境的单一讨论,而是将问题的分析、对策的提出与目标问题相结合,为分析解决地方财政尤其是基层财政问题提供了新的视角和思路。

第二,从理论层面来看,构建了一个在公共财政模式框架和分税制财政管理体制下较完整地分析地方财政困境的理论框架,提出了基于基本公共服务均等化目标的解决思路和详细对策方案。

第三,对县级地方财政的考察采用实地调研、典型个案分析的方式,以准确把握基层财政的真实运行状况。

当然本书尚有许多不足之处,受个人数据资料收集、处理数据能力的局限性,笔者对地方财政的困难状况尤其是县、乡基层财政运行的真实状况难以全面把握,特别是地方政府债务规模的统计等只能转引其他作者的数据。

著者

2012年4月

# 目 录

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 1 绪论 .....                        | (1)  |
| 1.1 引言 .....                      | (1)  |
| 1.2 相关研究进展 .....                  | (3)  |
| 1.2.1 基本概念 .....                  | (3)  |
| 1.2.2 国外研究进展 .....                | (4)  |
| 1.2.3 国内研究进展 .....                | (9)  |
| 1.2.4 基本思路与内容结构 .....             | (12) |
| 2 财政分权、地方政府存在的合理性与基本公共服务的提供 ..... | (14) |
| 2.1 财政分权理论与地方政府存在的合理性 .....       | (14) |
| 2.1.1 传统财政分权理论 .....              | (14) |
| 2.1.2 新一代财政分权理论 .....             | (17) |
| 2.1.3 地方政府存在的合理性 .....            | (20) |
| 2.2 地方政府的财政职能 .....               | (23) |
| 2.2.1 财政职能在政府层级间的纵向配置 .....       | (23) |
| 2.2.2 地方财政的主要职能 .....             | (27) |
| 2.3 基本公共服务均等化与各级政府的财政职能 .....     | (28) |
| 2.3.1 公共服务的层次性与不同层级政府的财政职能 .....  | (28) |
| 2.3.2 基本公共服务均等化及其对各级政府的要求 .....   | (31) |
| 2.4 本章小结 .....                    | (34) |
| 3 中国的分权化改革与地方财政运行问题 .....         | (35) |
| 3.1 财政包干体制下的地方财政 .....            | (35) |
| 3.1.1 从“分灶吃饭”到多种形式的财政包干制 .....    | (36) |
| 3.1.2 财政包干制下的地方财政 .....           | (41) |
| 3.2 分级分税制财政管理体制、运行及地方财政问题 .....   | (48) |
| 3.2.1 分税制改革及其成效 .....             | (48) |
| 3.2.2 分税制的运行、完善与公共财政模式的建立 .....   | (53) |

|                                              |              |
|----------------------------------------------|--------------|
| 3.2.3 分税制财政管理体制下的地方财政·····                   | (60)         |
| 3.3 本章小结·····                                | (65)         |
| <b>4 财政分权体制下的中国地方政府财政运行状况·····</b>           | <b>(66)</b>  |
| 4.1 以省级地方政府衡量的地方财政运行状况·····                  | (67)         |
| 4.1.1 财政支出规模和结构·····                         | (68)         |
| 4.1.2 财政收入规模和结构·····                         | (74)         |
| 4.1.3 省级地方财政的运行状况·····                       | (87)         |
| 4.1.4 省级地方财政收支缺口的弥补·····                     | (91)         |
| 4.2 以县级政府衡量的地方财政状况:基于大别山区罗田县的调研<br>·····     | (106)        |
| 4.2.1 财政支出规模和结构·····                         | (107)        |
| 4.2.2 财政收入规模和结构·····                         | (114)        |
| 4.2.3 县级地方财政运行状况·····                        | (120)        |
| 4.2.4 县级地方财政收支缺口的弥补·····                     | (122)        |
| 4.3 本章小结·····                                | (130)        |
| <b>5 地方政府财政状况对基本公共服务均等化的影响·····</b>          | <b>(131)</b> |
| 5.1 各地基本公共服务的差异程度·····                       | (131)        |
| 5.2 地方财政运行状况对各地基本公共服务的直接影响·····              | (134)        |
| 5.2.1 地方政府财政收支缺口、可支配财力与提供基本公共服务能力<br>·····   | (134)        |
| 5.2.2 地方政府经济增长、提高自有财力的冲动与地方财政支出结构<br>偏好····· | (136)        |
| 5.3 财政运行机制对基本公共服务均等化的深层影响·····               | (138)        |
| 5.3.1 政府间事权、财权划分的主次颠倒,事权划分的不明晰·····          | (139)        |
| 5.3.2 地方财政合理充沛的收入来源与政府间财权划分的税制基础<br>的缺乏····· | (140)        |
| 5.3.3 转移支付制度和中央补助收入、专项拨款的不尽合理·····           | (143)        |
| 5.3.4 分税制在省以下财政运行中的未能完全贯彻·····               | (145)        |
| <b>6 思路与对策:基于基本公共服务均等化的视角·····</b>           | <b>(147)</b> |
| 6.1 总体思路·····                                | (147)        |

---

|                                                          |       |
|----------------------------------------------------------|-------|
| 6.2 具体对策建议 .....                                         | (150) |
| 6.2.1 推行政府层级的扁平化改革,适度简化财政层级 .....                        | (150) |
| 6.2.2 进一步全面、深入完善分税制财政管理体制 .....                          | (153) |
| 6.2.3 以基本公共服务均等化为目标,重点完善政府间的财政转移<br>支付制度 .....           | (160) |
| 6.2.4 进一步转变地方政府职能、优化地方财政支出结构、控制地方<br>支出规模,加强地方财政监督 ..... | (163) |
| 6.2.5 加快落实地方政府的“一级债权”和“一级产权” .....                       | (165) |
| 6.3 本章小结 .....                                           | (168) |
| 参考文献 .....                                               | (169) |

# 1 绪 论

## 1.1 引 言

自中国财政管理体制走上分权化道路以来,地方财政运行问题就一直是各级政府和学术界关注的热点问题。基本公共服务均等化,作为构建和谐社会的一项重要目标和任务,自中共中央十六届六中全会<sup>①</sup>提出以来,不仅引起了各界高度重视,而且引发了对财政相关领域问题的重新思考和各级财政运行实践的政策调整。尤其是“十二五”规划明确提出了未来五年要逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化,逐步实现不同区域基本公共服务均等化的目标和任务。这意味着基本公共服务均等化符合国家的保障目标,国家对各级财政在基本公共服务相关领域的事权安排与支出职责提出了刚性要求,这必然直接影响地方财政的支出规模和结构,对地方财政特别是贫困地区地方财政形成不同程度的压力。因此,基于基本公共服务视角来考察和分析现阶段中国地方财政面临的问题,并

---

① 从政府工作报告对基本公共服务均等化目标和财政的要求来看,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》明确了财政促进基本公共服务均等化、支持构建社会主义和谐社会的方向 and 任务。十七大报告更加明确地提出了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,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,加大公共服务领域投入的目标和措施。在中共中央政治局 2010 年 1 月 8 日就世界主要国家财税体制和深化我国财税体制改革进行的第十八次集体学习会议上,胡锦涛总书记进一步强调,面对新形势新任务,我们要围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,加快构建有利于科学发展的财税体制机制。……要提高地方政府提供基本公共服务能力,加快建立县级基本财力保障机制,增强基层政府提供基本公共服务能力。“十二五”规划作为对未来五年政府工作的中期规划,在多处重申了逐步实现不同区域基本公共服务均等化的任务和目标。要求:逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化;加快财税体制改革,积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。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。



据此提出相关对策建议,具有较高的现实价值和较大的现实意义。

从学术层面和国际经验来看,财政分权的理论与实践构成当代各国公共部门经济理论与实践的主流趋势。半个世纪以来,在西方市场经济国家地方政府与中央政府的职能分工逐渐发生了较大变化。自奥茨提出财政联邦主义理论以来,联邦财政体制下的中央与地方财政关系,特别是联邦财政管理体制下的地方财政问题一直是西方财政理论研究的重要课题内容,也备受联邦体制下的各级地方政府重视,美国加州政府的连连赤字和破产以极其尖锐的方式证明了分权框架下地方财政问题的重要性。“地方政府在现代发达国家中的地位越来越重要,其承担的公共服务范围不断扩大,地方政府的支出比重逐步提高。地方政府与中央政府的关系更加紧密和相互依赖。特别是在近些年国际上财政分权浪潮中,地方政府更加成为瞩目的焦点”(李萍,2006)。中国改革开放三十余年的历史,也可以说是财政分权化改革的历史。伴随着分权化改革的进程,地方政府、地方财政在公共服务的提供方面扮演着愈来愈重要的角色,相应地先后出现了一系列地方财政问题,诸如地方税系建设问题、地方政府债务问题、费挤税分配秩序混乱、财政收入重心层层上移、支出责任重心层层下移以及地方财政支出短缺、基层政权正常运转困难、基本公共服务缺乏资金保障,等等。来自其他国家的实践也表明,他们与中国遇到了相同的问题:“在过去的大约十年中,基本上各地的地方政府都面临着相似的模式——来自上级政府的拨款逐渐减少、额外的支出责任转移至下级政府,以及不足以应对未来财政挑战和目标的有限税基。这进而针对地方税提出了一系列问题”<sup>①</sup>。“随着地方政府的重要性的不断增加,问题也随之提出:地方是否有适当的财政工具和杠杆来为必要的地方服务和设施提供资金。为了加强财力,地方政府必须拥有产生足够收入的能力,以及满足其支出需要、责任和承诺。”<sup>②</sup>因此,考察研究中国这样一个变革中的大国的地方财政问题,既能满足中国现阶段地方财政改革实践的需要,也能为相关理论和国际比较提供佐证和案例,具有一定理论价值。

---

① 哈里·基钦. 地方和大城市财政. 地方政府与地方财政建设. 北京:中信出版社, 2005:175.

② 哈里·基钦. 地方和大城市财政. 地方政府与地方财政建设. 北京:中信出版社, 2005:173.

## 1.2 相关研究进展

### 1.2.1 基本概念

本书的研究对象是当前的中国地方财政及其运行问题,涉及的主要概念是地方政府与地方财政的界定。与此相关,本书还涉及联邦财政主义和财政分权等重要概念,在此也做出说明。

#### 1. 地方政府

按照《布莱克维尔政治学百科全书》的界定,地方政府是“权力或管辖范围被限定在国家的一部分地区内的政治机构”。在美国或加拿大等联邦制国家,政府一般由联邦政府、州政府和地方政府所构成。地方政府(Local government)专指州政府(State)以下的政府。从外延上来看,以美国为例,地方政府包括县、市、镇等一般目的地方政府和学区以及另一些特区等特别目的地方政府<sup>①</sup>。在中国,按照目前的预算体系,“地方政府”包括省(自治区、直辖市)级、市级、县级和乡镇级在内的所有类型的亚国家政府<sup>②</sup>。因此,本书的地方政府泛指国家层次以下的各级政府。地方政府在履行国家职能方面有着极其重要的作用,比如美国有 87453 个地方政府,加拿大有 4000 个地方政府,中国有 47295 个地方政府<sup>③</sup>。截至 2009 年年底,中国共有省级区划数 34 个、市级区划数 333 个、县级区划数 2858 个、乡镇级区划数 40858 个<sup>④</sup>。

#### 2. 地方财政

与地方政府概念相对应,中国的地方财政也分为省级、市级以及县、乡四级<sup>⑤</sup>。从中国目前的财政运行来看,省级财政在地方财政体系中居于主体地位,特别在财政收入的掌控方面,远远胜于县级政府。而在支出责任履行方面,县级政府却扮演着更为重要的角色。此外,还有一个问题值得注意,在中国现行的分税制财政体制下,四级地方财政之间,上一级财政实际上承担了调节其下一级财

---

① 例如,在美国,学区和另一些特区是重要的地方政府,全美总共大约有 4.77 万个特别目的地方政府。

② 《中华人民共和国宪法》规定,中国的地方各级政府包括省、市、县区、乡镇各级政府。

③ 李萍. 中国政府间财政关系图解. 北京:中国财政经济出版社,2006:213.

④ 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2010. 北京:中国统计出版社,2010.

⑤ 按照我国现行的预算法,我国的预算管理体制包括中央、省、市、县、乡镇五级预算主体。尽管正在推行“省管县”、“乡财县管”等财政改革,但政府级次和财政级次并未发生变化。

政的任务,由此在地方政府内部产生了连带效应。学术界也有人提出了“五级半”政府的概念,认为村一级在提供公共产品方面所发挥的作用也相当于一级政府的行为。本书则以预算法规定的五级预算主体(中央、省、市、县、乡镇)为基础进行考察分析。

### 3. 公共服务与基本公共服务均等化

公共服务与基本公共服务的概念,从理论上来说,本书将其等同于公共产品和服务的概念。公共服务是公共产品的代名词,它是以使用价值形态体现的公共产品。均等化不同于“平均化”,也并非是指全部公共服务的完全均等化,仅限于基本层面的公共服务的提供<sup>①</sup>。但从实践操作角度来看,均等化要求全国范围内一定水平的标准化。

下面将对与本研究相关的重要概念做出说明。

### 4. 联邦财政理论或财政联邦主义

不同于政治上的联邦体制,它指的是分权框架下的多级财政框架体系。据《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的解释,“财政联邦主义作为财政理论的一个分支,试图回答下述问题:采取联邦结构的理由,经济活动分配的规则和不同政府水平的收入的来源,从一种权限向另一种权限的自由的和无限制的转移的效率性质,以及政府之间收入转移的作用和他们在联邦结构中的最好的形式。”中国式财政体制的核心内涵和特征是经济分权与垂直政治治理体制的紧密结合。

### 5. 财政分权

财政分权是与财政集权相对应的一种财政管理体制,即中央(或联邦)政府给予地方政府一定的财权(包括税收收入权与借债权),并划定其事权和支出责任范围,允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构。财政分权的核心是地方政府有一定的独立自主权。在西方财政学界,“财政分权”与“财政联邦主义”两个术语在经济文献中具有大致相同的涵义(Oates,1999)。

#### 1.2.2 国外研究进展

国外对地方财政问题的研究由来已久,相比国内而言显得更加成熟。主要集中于以下几个领域:

##### 1. 关于财政联邦体制下地方政府存在合理性的研究

美国、加拿大、澳大利亚等西方国家的地方财政研究源于联邦财政体制的需

---

<sup>①</sup> 张启春,区域基本公共服务均等化与政府间转移支付,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2009(1):39-45。

要。在联邦财政体制下,地方政府才具有存在的合理性,进而才产生地方政府职能、地方财政收支以及各级政府间财政关系等财政问题。从对联邦财政理论体系的贡献来看,该体系是由蒂布特(Tiebout,1956)、斯蒂格勒(Stigler,1957)、马斯格雷夫(Marsgrave,1959)、布坎南(Buchanan,1965)、奥茨(Oates,1972,1999)、特里西(Tresch,1981)等人的研究所构成并不断丰富发展起来的。财政联邦理论的核心任务是证明地方政府存在的合理性,进而阐述地方财政的职能。蒂布特的“以足投票”理论(流动性的公共选择)、斯蒂格勒关于最优分权的“菜单”、马斯格雷夫关于财政三大职能在中央政府和地方政府间的最优配置分析、奥茨的分权定理、布坎南与麦圭尔的分权“俱乐部”理论以及特里西的“偏好误识问题”理论,从不同角度、不同层面、不同程度阐述了财政分权的理论依据、地方政府和地方财政存在的合理性。上述理论已经成为西方各国公共经济学教科书的经典内容,构成传统财政分权理论的主要框架。20世纪90年代中期以来,在信息经济学迅速发展与应用的背景下,以钱颖一、温格斯特等为代表的经济学家将信息经济学的分析框架引入财政理论研究,并逐步形成了新一代财政分权理论,即“市场维护型的财政联邦主义(Market preserving federalism)”。作为第二代财政分权理论,其研究的重点是,在承认地方政府存在的合理性基础上,在非对称信息的条件下,如何设计对地方政府的激励机制,试图找到一种使地方公共产品的配置效率得以实现,同时不失财政公平的最佳机制。

上述基本思想和脉络将在第一章关于地方政府存在合理性的理论分析中作进一步阐述。此外,布瑞克(George F. Break,1967)、金(David King,1984)<sup>①</sup>、费雪(Ronald C. Fisher,1988,1996)等人的研究也颇具影响。从笔者对国内外相关文献的梳理来看,在西方公共财政理论文献中,西方财政学者沿袭其微观经济分析的思路和方法,从市场效率与市场失灵理论出发,将公共产品提供、外部效应、规模报酬递增以及分配问题等延伸应用于对州和地方政府层面的分析,从而论证地方政府存在的合理性、提供地方性公共产品的有效性,证明多级政府框架及财政分权的合理性。随着苏联的解体和全球化趋势的加剧,在转轨制国家和众多发展中国家掀起了一股以财政分权为主的改革趋势,在此背景下财政分权的理论研究得到了学术界空前的重视。财政分权理论更是被视为当前三大财政前沿理论之一。

---

<sup>①</sup> King David. Intergovernmental Fiscal Relations: Concepts and Models. In *Intergovernmental Fiscal Relations*, edited by Ronald C. Fisher. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1997.

## 2. 关于地方政府职能和地方财政支出的研究

从西方市场经济国家公共经济学的逻辑起点来看,市场失灵理论表明,在存在外部性、公共产品提供、规模收益递增、信息不对称以及收入分配公平和宏观经济稳定等问题时,市场是无效率的。而空间外溢性的存在、公共产品存在受益范围差异等原因决定了地方政府承担本辖区范围内公共产品提供的合理性。因此,国外关于地方政府职能的研究集中于地方政府的组织和责任以及应该提供哪些公共产品和服务方面。从理论上来说,地方政府的职能就是地方公共产品和服务的提供。费雪在《州和地方财政学》中对州和地方政府的财政职能有详细经典的分析,他沿袭了市场失灵理论的思路,按照马斯格雷夫的财政三大职能,依次对地方政府的各项职能做了分析。他认为,传统的认识一直是:州和地方政府在前两个职能中主要因州之间的易流动性而受到限制,这一观念表明稳定和分配职能更适合于联邦政府,但州和地方政府有大量的分配职能也是显而易见的,州和地方政府部门日益增大的规模意味着可能产生宏观影响。至于州和地方政府的配置职能则一直被认为很重要。

虽然我们通常说地方政府的职能就是提供地方公共产品和服务,但关于其具体内涵与外延在各国存在相当大的差异。麦克米兰<sup>①</sup>以经合组织5个成员国:澳大利亚、加拿大、美国、德国和丹麦的地方政府部门的组织和责任为例作了多方面比较,得出了诸多启示性结论(Melville L. Mcmillan, 2002)。

国外对地方和大城市财政的研究构成地方政府职能研究的一个重要方向。哈里·基钦以加拿大为例详细讨论了提供地方和市政公共服务的形式,他认为提供市政服务可以有多种形式,既可以选择完全由公共部门来提供,也可以由私人部门代为提供,还可以将两者结合在一起形成公私部门的合作关系(PPP提供模式)。就公共部门提供的方式而言,他认为由某种独立或半独立、特殊目的机构或地方企业来提供公共服务,无论对地方政府还是本地居民来说都将形成不必要的成本,因此,他赞同取消这种特殊目标实体,并将它们承担的职责让渡给市议会,进而在一定程度上提高了本地公共部门的效率、问责性和透明度。私人部门提供公共服务的方式包括外包、特许、拨款、票券、志愿者、自助组织以及非营利机构等。他以加拿大为例,详细讨论了公私合作的领域和关系,强调私有化并不意味着政府应当放弃对市政公共服务的所有权。相反,政府应该保留制定标准、明确目标并通过合约安排,全面地保有公共服务责任。私人部门的作用

---

<sup>①</sup> 梅尔维尔·麦克米兰. 地区和地方政府间的财政关系:经合组织五成员国的经验和启示. 北京:中信出版社,2005:2-47.

是根据政府提出的条件和具体要求来提供公共服务。和中国面临的问题相似,国外地方公共服务的提供实践仍在进行,对由私人提供公共服务的未来前景的争论也仍在持续。值得注意的是,国外文献中也有学者关注农村公共服务的提供问题(傅安恒,2005)。

文献中广泛涉及地方政府的具体职能、地方公共服务的具体提供范围和领域,包括教育、公共卫生、社会福利以及自来水和排污系统、道路建设、发展公共交通、加强警力、消防、当地公园等多种项目。讨论较多地集中于教育、公共卫生、社会福利以及地区性基础设施建设和公共交通服务等。这从美国等州和地方政府的明确职责划分中可以看出。它不同于中国各级政府事权和支出责任规定的特点在于:一是对各级政府职能的界定尽量具体、可操作,分工很细,而不是像中国那样仅仅作出概括性的大类定性规定;二是在州和地方政府间有进一步明晰的职责划分,这一点也有别于我国。

### 3. 关于地方财政收入体系的研究

国外对地方财政收入的研究相对于中国而言要成熟很多,主要包括地方税系和地方债两大方面的研究。

(1)从地方税系研究来看,主要涉及以下方面:关于边际税率与州和地方经济增长的研究(John K. Mullen, Martin Williams, 1994)、地方税税基(H. Leroy Gilla, Donald R. Haurin, 2001)、税收比率与公共支出需求范围的逻辑关联(Norman Gemmell, Oliver Morrissey, Abuzer Pinar, 2003)、区域间税收竞争与公共产品提供研究(Toshihiro Ihori, C. C. Yang, 1997)、地方税系主体税种特别是财产税、地方所得税的研究。在具体地方税种研究中,对财产税限制与地方政府财政行为的研究受到了重点关注(Richard F. Dye, Therese J. McGuire, 2001)。也有较多文献讨论了公司税收政策与公司迁移的关联性、地方商业税收与资本竞争、地方税收激励与地区经济增长以及地方税税基变化等问题。在西方地方税系研究文献中,从理论层面对地方税系的建立如何满足地方公共服务提供的需要、如何保持地方税系的合理增长弹性等问题的研究为西方联邦财政体制国家构建合理的地方税系、主体税种的选择奠定了理论基础。研究具有以下突出特点:一是对财产税的研究广泛而深入,涉及财产税税率、财产税的限制、财产价值评估以及联邦补助对地方支出和财产税率的影响等诸多方面,可见财产税在地方税系中的主体地位;二是众多文献将兴趣集中于区域间的税收竞争问题。涉及地方税收负担水平、税收激励措施与公司迁移,以及州和地方政府间的所得税竞争等诸多方面。

(2)关于地方债的研究。长期以来,美国、加拿大等联邦财政体制下的州和

地方政府拥有发债权。地方债的研究构成地方财政问题研究的重要领域,涉及政府债务的理性预期和影响(Eric Hirschhorn, 1984)、债务的衡量模型(Mary Burke, Kislaya Prasad, 2002)、州和地方政府债务基础流量的限制(Michael H. Granof, 1984)、州对地方债务的限制(Dennis Epple, Chester Spatt, 1986)、地方政府的长短期债务与非居民的利息扣缴税(Sylvester C. W. Eijffinger, Harry P. Huizinga, Jan J. G. Lemmen)、美国城市债务的发行与对象选择(John Matzer, Jr, 1985)等理论和地方债发行实践。加拿大著名财政学者理查德·伯德和阿尔莫斯·塔绍尼(Richad M. Bird, Almos Tassonyi, 2001)也撰文详细讨论过加拿大省和大城市政府借入的限制问题<sup>①</sup>。

#### 4. 关于政府间财政转移支付制度的研究

尽管政府间转移支付制度是联邦财政体制的重要组成部分,并不构成地方财政的直接内容,但由于联邦财政体制下政府间转移支付与地方财政运行之间的密切关联,转移支付在平衡各地区间财政能力差异和公共服务差距方面的核心作用,对地方财政及其运行以及横向均等化机制的探讨都离不开对转移支付制度因素的分析。诺贝尔奖得主詹姆斯·莫里斯在北京大学的一次关于如何在发展中国家征税的演讲中,分析和讨论了地方税与中央拨款间的替代关系。他的结论是:只要中央拨款得到有效利用,地方政府就不会运用地方税(莫里斯, 2005)。财政联邦制国家对地方政府间转移支付制度的研究具有较长历史,在地方政府存在合理性研究的基础上,详细探讨了转移支付存在的理由和目标、转移支付的主要形式及其效应评价等方面。政府间转移支付制度存在的理由和目标主要是弥补纵向缺口、横向均衡、矫正辖区间的外部效应以及政治上的凝聚、实现中央政府特定目标等(Roy Bahl, 2000),主要形式包括无条件拨款(一般性转移支付)、有条件拨款(包括要求地方配套和不要求地方配套、封顶和不封顶等)两大类。美国于20世纪60年代开始进行分类拨款制度改革,提供了第三种转移支付形式。转移支付的理论研究及其在联邦财政体制国家的长期实践,形成了较为规范、公正、客观的转移支付制度,为处理政府间财政关系、保障地方财政的良性运行和横向均等化目标的实现提供了根本保障。

另外,国外地方财政研究还涉及关于地方预算和地方财政管理的研究。阿尔莫斯·塔绍尼(Almos Tassonyi, 2002)详细讨论了关于地方预算的目标与构

---

<sup>①</sup> Richad M. Bird, and Almos Tassonyi. Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada; Markets, Rules and Norms, Canadian Public Administration Volume 44, No. 1, 2001, pp84-109.

成、一般规则、预算程序、预算与会计体系间的内在关系、预算的标准化和绩效指标以及加拿大安大略省的案例研究。

关于区域基本公共服务均等化的研究,在国外文献中主要对应的是地方性公共产品和具有辖区外溢性公共产品的提供问题研究和地区间的横向均衡问题。理论上,研究地方政府存在的合理性有利于解决地方公共产品提供的问题,奥尔森也讨论了辖区外溢性公共产品的提供问题,他认为在不考虑横向均衡的前提下,辖区间的外溢性是存在政府间转移支付制度的唯一理由(奥尔森,1969)。至于地区间的横向均衡,它已构成各国政府间转移支付制度存在的最重要理由和目标。鲍德威等人提供了基于加拿大等国实践的纵向、横向均衡分析框架,为我国学术界广为推崇和运用。从实践来看,美国等国家缺乏明确的横向均衡制度框架,但以分类拨款为主要形式的政府间转移支付制度在各州教育、卫生医疗、城市道路建设、儿童及贫困家庭帮扶、公共住房提供等公共服务领域发挥了重要作用。

综上所述,从国外研究来看,国外对地方财政问题的各方面研究、对上述各方面问题的探讨都离不开相对稳定的联邦财政体制,是在既定的政府间财政关系框架下展开的。也就是说,相对稳定的联邦财政体制构成地方财政运行的大背景和根本约束。这是我们讨论中国地方财政运行问题所必须牢记的。中国地方财政运行中暴露的问题最终必须从财政体制因素中去寻求解决方案。

### 1.2.3 国内研究进展

国内学术界对地方财政问题的研究与中国财政体制改革实践的推进步伐相一致,伴随着放权让利、“分灶吃饭”以及分税制改革的实践,地方政府和地方财政问题逐步受到关注,研究涉猎广泛,呈现出明显的阶段性特征。

在1978年以前,我国实行的是高度集中的计划经济体制。在这种体制下,地方政府只能算作中央政府在各地的代理机构或派出机构,缺乏自身相对独立的经济利益,这种地位和特点决定了这一时期的地方财政还称不上完全意义上的地方财政。但这一时期对中国农村财政问题的研究构成了当时中国特殊的财政研究领域,并在各地财经院校形成了稳定的研究队伍和力量。改革开放后,随着农民税费负担的一度加重,农村税费改革问题的研究成为了农村财政领域的研究热点。

改革开放以来,伴随着市场经济体制的建立与发展、财政体制改革的推进,国内财政学界和政府部门适应各阶段财政改革的需要,紧密结合地方财政运行和改革实践,对各阶段面临的财政问题展开了广泛深入的讨论和研究。综观改



革开放 30 余年来财政改革的实践和财政学术研究的脉络,国内财政界对中国地方财政问题关注的重点领域主要包括以下几个方面:(1)地方税系建设问题。分税制财政管理体制要求各地政府间财权划分按税种进行,这直接催生了对地方税系建设尤其是主体税种选择等方面的研究。(2)费改税、税费改革特别是农村税费改革及其影响问题。改革开放后,在放权让利和财政包干制实施期间,地方和部门各种预算和制度外的收入迅猛增长,致使费挤税、分配秩序混乱,直接导致了各级政府财政预算内收入占 GDP 比重连连下滑和各级政府包括地方政府的财政困难。针对上述问题,学术界开展了广泛的税费改革研究,至今仍在持续。(3)地方债务问题和地方债发行的可行性研究。这一领域的研究构成财政分权化改革以来一个相对独立的、持续的研究方向。诸多学者针对 1994 年改革方案中地方政府无发债权的规定和各地政府庞大的债务事实,展开了广泛讨论和分析,提出了众多解决地方政府债务和发行地方债的思路和方案。此外,还涉及地方公共产品的提供,特别是农村公共产品提供问题,地方财政支出效益及地方政府绩效的衡量与监督等问题的研究。随着“十二五”规划的审批通过,基本公共服务均等化以及县级政府基本公共服务的财力保障问题开始受到关注。

从对地方财政运行过程及其出现的问题的研究来看,考察和分析主要集中在分税制财政管理体制实施之后。首先,学术界普遍认为,分税制实施以来,地方财政出现了前所未有的财政压力和困难。改革开放后,在财政改革过程中曾先后面临过三次财政压力和困境。但改革初期出现的财政赤字、第一次财力困境,20 世纪 80 年代中后期至 90 年代初中期的第二次财力困境均主要发生在中央一级政府,只有第三次,即 1994 年之后的财力困境出现在地方政府,特别是基层县乡财政陷入了前所未有的财政困境。针对分税制实施以来地方财政运行中出现的困境和问题,学术界提出了众多解决思路 and 方案。财政部财政科学研究所贾康等人的跟踪调查研究颇具代表意义。他们认为<sup>①</sup>,当前地方财政运行中出现的问题、运行的困难原因不在分税制本身,事实恰恰相反,地方财政运行困难特别是县乡基层财政困难的原因在于省以下地方政府层级过多而无法真正实现分税制,是因为分税制未能从上到下得以贯彻执行。因此,他们主张从坚持和完善分税制出发,从制度创新入手,通过虚化市(地级)和乡镇两级政府,适度简

---

① 财政部财政科学研究所. 中国财税体制改革的战略取向:2010—2020. 改革,2010(1):5-19;贾康,白景明. 县乡财政解困与财政体制创新. 经济研究,2002(2):3-9;贾康,白景明. 中国地方财政体制安排的基本思路. 财政研究,2003(8):2-5;贾康,阎坤. 完善省以下财政体制改革的中长期思考. 管理世界,2005(8):33-37.