

云南财经大学青年教师

■ 财税理论前沿系列丛书

YUNNAN CAIJIING DAXUE QINGNIAN JIAOSHI
CAISHUI LILUN QIANYAN XILIE CONGSHU

地方政府间 财政关系研究

刘海英 著



中国财政经济出版社

云南财经大学青年教师
财税理论前沿系列丛书

地方政府间财政关系研究

刘海英 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府间财政关系研究 / 刘海英著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006. 6

(云南财经大学青年教师财税理论前沿系列丛书)

ISBN 7-5005-9096-2

I. 地… II. 刘… III. 地方财政—研究—中国
IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 053915 号

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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 9.125 印张 215 000 字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-9096-2/F·7915

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

作 / 者 / 简 / 介

刘海英，女，湖南人，1977年生，硕士，云南财经大学讲师。主要从事动态优化、风险管理及其他应用经济理论与政策等方面的研究，主持和参加省部级课题近10项，先后在《Ann. of diff. Eqs》、《Math. Anal. Appl》、《财政研究》等国内外期刊发表论文10余篇。

责任编辑 / 杨 波等

封面设计 / 颜 黎

序*

从工业革命以来约二百多年的政府经济发展及财政学研究的源流变化及趋势来看,经济学家们针对西方经济发展不同阶段的特点对当时财政学的认同程度也不同:古典主流经济学主要从定性的角度认为政府不应该干预经济。而新古典的主流经济学则从“需求”角度研究“政府经济”问题,并将研究范围拓展到“社会福利”和“经济稳定”问题。在20世纪30年代以后的现代经济学研究领域中,主流经济学家才注重研究政府经济,并将其作为内生变量纳入经济增长函数进行研究,这当然是指可用货币量化的政府经济问题而非制度及非政府干预等问题。50年代以后,尤其是随着新制度经济学和行为经济学的兴起,经济学家们进而将财政学研究领域扩展到了公共选择和政府行为的研究。这些极大地丰富和促动了财政经济的发展,表明财政学研究的思想、领域、方法以及所要解决的实际问题等都在发生一系列实质性的变化。

90年代以来,我国财政学研究领域在借鉴西方经济学和公共财政理论的基础上取得了重大的突破。财政经济学家们在宏观财政理论与政策研究、公共财政发展目标、公共资本投资与风险管理、税收优化理论及税收实证分析、税收管理的制度和筹划以及部门经济等领域取得了许多丰硕成果。财政学的研究有朝着内

* 作者汪戎系云南财经大学校长、教授、博士生导师。

生增长领域、行为经济领域、制度经济领域及其他边缘学科领域发展的势头，这些都充分体现了各个时期财政工作者、专家和学者及教研人员的辛勤工作的成果。

云南财经大学财政学科是云南省最早设立的省级重点建设学科之一，近年来在财政学教研领域取得了可喜的成就：承担了国家级和省部级课题多项，在《中国社会科学》、《经济研究》、《管理世界》等重要期刊发表论文 100 余篇，专著十余部，有多项成果获得省部级奖励。

近来在青年经济学者、我校财政学科带头人廖楚晖教授的引领下，组织青年教师进行财政学专业的专题研究，以此为基础，形成了《云南财经大学青年教师财税理论前沿系列丛书》。这一丛书的出版得到了学校的大力支持，我谨代表学校党委和全校致力于财税教研的全体教师对这一系列丛书的出版表示祝贺。我虽然不是专门从事财政学领域研究工作的教师，却应邀作序，所以只能从经济学角度和方法论层面对该丛书予以重点关注。

我认为，《丛书》是我校财税研究与实践的重要成果，它倾注了青年教师的辛勤劳动，同时也是集体智慧的结晶，能较好地介绍近年来国内外财政学若干研究领域的最新进展，并充分体现了其自身的特色，在内容体系和研究方法上都有所创新。例如：李树奇老师在《税收筹划与企业战略》这本专著中，将税收筹划的范畴引入国家财政筹划的范畴，全面系统地论述了政府税收筹划；另外，还将博弈论分析方法引入税收征纳主体双方的行为分析中，对税收筹划的存在作了制度分析，并将税收筹划与企业战略结合起来，用有效税收筹划理念分析企业各项战略决策中的税收筹划问题，目前对这些方面的论著还不多。李蕾老师在《涉外税收与税收理论》这本专著中，将涉外税收的有关理论引入我国涉外税收实务研究，体现新型税收征纳关系，反映公共财

政下的涉外税收理念；同时，通过案例及有关模型分析，系统研究了跨国纳税人的税收选择，探索我国涉外税收的改革发展。刘海英老师的专著《地方政府间财政关系研究》以市场经济体制为研究背景，立足于公共财政框架下，运用公共财政理论、制度经济学、公共选择理论、行政管理学等理论，采取规范分析与实证分析相结合的研究方法，选择以变革政府财政层级为视角，来重新构建地方政府间财政关系和划分地方政府间的事权，从而规范地方政府间的财权分配关系和转移支付制度，以达到为县乡基层财政彻底解困的目的……。

总体而言，《丛书》理论框架严谨、方法合理、见解独到、案例众多详实，分析透彻明了，反映了相关研究领域的前沿动态，充分体现了理论分析与实务相结合，既在理论上有所创新，又具备一定的学术研究价值和使用价值。

这套丛书的出版还得到了中国财政经济出版社和北京万税通网税务咨询有限公司云南分公司的大力支持，我谨代表各位作者表示诚挚的谢意！

当然这套丛书的几名作者都是我校财政学科培养的青年教师，尽管一直从事财政税收的教学和科研工作，但由于其在研究和实践方面都存在不足，这套丛书肯定存在不完善和不成熟之处，还请各位专家和读者多提宝贵意见，希望他们继续努力、不断提高和完善，在各自的研究领域取得更多更大的成就，藉此推动我校财政学科的建设和发展。



2006年5月6日于昆明

导 论	(1)
第一节 选题背景	(1)
第二节 研究的目的	(5)
第三节 研究的理论基础	(8)
第四节 文献述评	(15)
第五节 本书的篇章结构	(28)
第一章 地方政府间财政关系实证分析	(32)
第一节 县乡财政困难：地方财政关系的基本判断	(33)
第二节 地方政府间事权划分与财政支出范围不合理	(51)
第三节 地方政府间税收划分界定不清	(63)
第四节 省以下财政转移支付制度不规范	(75)
第二章 构建三级政府财政：以政府体制层级结构改革为视角	(83)
第一节 国外政府体制层级的基本情况	(84)
第二节 我国政府体制层级结构的演变	(86)
第三节 优化政府体制层级的构想	(92)

第三章 构建三级政府财政：以地方财政体制变迁为视角	
.....	(120)
第一节 五级政府财政体制的弊端	(120)
第二节 推行“省管县”财政体制	(127)
第三节 推行“乡财县管”财政体制	(139)
 第四章 重新划分地方政府间的事权	(150)
第一节 地方政府职能界定	(150)
第二节 地方政府间事权划分的基础理论	(159)
第三节 地方政府间事权与支出责任划分的国际经验	
.....	(164)
第四节 重新划分地方政府间事权的构想	(177)
 第五章 规范地方政府间的财权分配关系	(189)
第一节 地方税权划分的理论分析	(189)
第二节 地方税权划分的国际经验	(195)
第三节 规范各级地方税权划分的思路	(207)
 第六章 规范地方政府间转移支付制度	(245)
第一节 政府间转移支付制度的国际经验与启示	(245)
第二节 完善地方转移支付制度的设想	(257)
 参考文献	(272)

导 论

第一节 选题背景

中国在计划经济体制下，权力高度集中，地方政府只是中央政府在地方上的代理机构或派出机构，自己没有相对独立的利益，它的行为只是一种受命行为，按照中央政府的指令办事，在财政关系上维持一种“统收统支”的财政体制。因此，理论界的研究主要局限于国家财政范围，很少涉及到地方财政关系的研究。随着市场化改革逐步深入，地方政府在提供地方性公共产品、协调地区内部社会经济健康发展方面发挥着日益重要的作用。地方政府作为本地区公众利益的总代表和依法行政的行为主体，具有自主行事的权力、能力以及相对独立的利益，日益成为彼此之间职责划分明确、利益边界明晰的政府组织。地方政府“角色”的转变主要归因于“放权让利式”财政体制的改革与调整。1980年开始实行“分灶吃饭”的分权体制，1988年以后，又实行了收入递增包干、上解递增包干、定额上解、总额分成、总额分成加增长分成、定额补助等多种形式的“大包干”财政管理体制。然而，随着市场经济的深入发展，这种体制的弊端日益显现：企业仍然禁锢于“条块分割”的行政隶属关系之中，地区间日趋严重的分割与相互封锁严重妨害了国内统一大市场的形成；国家财力分散、两个比重过低，尤其是中央财政难以为

继，财政收入占 GDP 的比重从 1979 年的 28.4% 下降到 1993 年的 12.6%。^①

为了抑制财政收入比重的下降，消除税制结构中的扭曲因素，以及调整中央政府—地方政府之间的收入分配，增强中央政府的宏观调控能力，1994 年我国推行了分税制改革。它标志着财政改革终于从“行政性分权”走向“经济性分权”，开始形成我国分税分级财政框架。

分税制改革是对中央和地方政府收入分配进行的一次激进式改革。它的主要成效是取消了中央和省级政府间的包干式或讨价还价的制度，建立了一个明确的收入分配机制。然而，由于完全的分税制财政体制改革将对地方利益形成过大的触动，而没有地方的配合，就不可能有成功的财政体制改革。所以，为了减少改革的阻力以确保改革的成功，1994 年的分税制改革仍然带有很大的过渡性质，在很大程度上保留了地方既得利益。在收入分配模式中，中央政府没有赋予省级政府任何实质性的税收自主权，特别是自主决定地方税种税率的权利；基于分级的垂直结构，分税制仅明确了中央政府和省级政府的收入分配机制，而省级以下的收入分配由省级政府自行安排；仍旧保留“包干制”要素。鉴于中央政府未能提供一个省级以下政府的收入分配框架，各省级政府按照传统的级次观念，也仅确定了省级政府和地（市）级政府之间的收入分配模式。相应地，地（市）级政府自行决定下一级地方政府——县级政府之间的收入分配模式。县级政府和基层地方政府——乡/镇政府之间也如此。运行的结果表现为中央财政收入比重从分税制前 5 000 亿元中的 28.35% 迅速上升到 2004 年财政收入总额近 2.6 万亿元中的 54.9%。同

① 《中国财政年鉴（2004）》，中国统计出版社 2004 年版。

时,省级和地(市)级政府的财力也有集中趋势,只有县乡两级财政收入比重在下降。据统计,县乡财政供养人员近3 000万人,约占全国财政供给人员的70%,但县乡财政本级财政收入却只相当于全国财政收入的17.5%。^①在财力层层上收的同时,事权却层层下划。《预算法》仅泛泛规定了中央政府和地方政府支出的划分,而没有明确规定省级政府和下级政府之间的支出责任划分。在地方政府体制中,上级政府有权决定下级政府的支出划分。因而,省级政府决定地(市)级政府的支出划分,地(市)级政府决定县级政府的支出划分和县级政府决定乡/镇的支出划分。县乡两级政府提供了大部分重要的公共服务,包括70%的教育预算支出和55%—60%的医疗卫生支出。地(市)级政府和县级市提供100%的失业保险、社会保障和福利支出。按照国际惯例,教育和医疗理应由中央政府和省级政府负担,社会保障和福利主要由中央政府提供。另外,地方政府负责提供基础设施,以推动经济增长和发展,而这些以地方政府现有财力而言根本无法承担。

目前省以下地方政府,特别是县乡政府的支出责任和收入资源高度不相匹配,成为当前突出的矛盾。事务大多刚性强,无法压缩,导致县、乡地方赤字、债务增加。20世纪90年代中期以来,县级财政赤字面一度高达40%以上,有的省份甚至高达60%以上。据财政部资料,2002年全国2 860个县级单位中(包括地级市城区)仍有赤字县906个,比例高达32%。据有关部门统计,县一级平均每县欠债1.5亿元左右,乡一级平均每乡欠债500万元,村一级平均每村欠债50万元,这样县级欠债4 100亿元左右,乡级欠债2 150亿元,村级欠债3 700亿元,全国县

① 根据《中国财政年鉴(2004)》有关数据计算得出。

乡村行政欠债总计可能达1万亿元左右。^① 地方财政日益困难已影响到地方政府经济职能的作用发挥,由此危及到部分地方的社会稳定和政府权威,任其发展势必会导致地方财政危机而最终威胁到中央财政,进而影响到整个国民经济发展和政权的稳定。因此,为地方财政解困是当前迫切需要解决的问题。造成基层财政困境的原因有多种,解决财力困境的方案亦有多种。但本书认为,地方财政困难根源于地方财政关系混乱,财权与事权高度不对称。解困的根本出路在于规范地方政府间财政关系,进行地方财政体制创新。理由是财政体制是各级政府间进行财力分配的基础。财政体制决定了最直接的财力分配,决定了各级财政间财力分配的基本格局。总体上看,县乡财政困难的形成,是我国长期以来农村地区薄弱的生产力基础决定的,但财政体制本身的不完善,对基层财政运行产生直接影响。从另一角度上讲,在农村地区生产力水平短期内无法得到显著提高的前提下,通过财政体制改革,进一步调整完善各级政府间财政关系,是缓解基层财政困难的一种最直接、也最为现实有效的方式。

然而,县乡财政解困若仅仅从财政体制创新入手,是远远不够的。县乡财政困难问题和政府体制(特别是省以下体制)问题相互交织,使得当前地方财政局面更为复杂。解决这个难题,既要改变过渡色彩浓重的财政体制,又要对政府体制进行全面的优化设计。我国现行行政管理层级除中央一级外,地方行政区划采取三级制和四级制(省、市、县、乡)并存,多数地方是四级制,而有的地方在县与乡之间保留区公所,有的在乡村之间设办事处,实际上又多出一级,为秦代以来最多的行政管理层次。

① 中共中央党校研究室课题组:“从经济发展角度冷静地思考和设计政治体制改革”,《经济研究参考》,2003年第48期,p2-24。

行政层级过多,管理成本高,管理效率低则早已成共识,减少行政层级,扩大管理跨度也成为社会发展要求。众所周知,政府体制决定财政体制,相应政府层级决定财政层级的数目,由此政府层级的变革必然引起财政层级的变化。因此,规范地方政府间财政关系不能按照既有的五级政府财政层级去实施,需要减少政府层级和财政层级,将财政缩到中央—省—市(县)三级。并以此为基础,合理界定各级地方政府事权,依照一定的规则,将财力在各级地方政府间进行分配,同时通过对下的资金转移支付,使各级地方政府的事权与其可支配的财力相适应,做到事权与财权相统一,以达到为县乡财政解困的目的。

以上就是本书以政府财政层级变革为视角,探讨重构地方财政关系的背景分析。

第二节 研究的目 的

一、1994 年分税制以来,中央与各省间的财政体制日趋完善,财力分配上的矛盾焦点逐步转移到省以下地方各级财政,尤其是县乡财政运行困难和财力困境尤为严重

虽然省以下各级财政体制千差万别,但体制缺陷大同小异,由于体制制定权在上,这些体制缺陷最后都将集中体现为县乡财政困难。与中央相比,省以下财政体制与农村最为接近,对县乡财政的财力运行状况影响最为直接,更容易暴露基层财政运行的真实情况。基层财政困难已影响到地方经济发展与社会稳定,是必须解决的现实问题。基层财政陷入困难的最直接原因在于财政体制不规范,即基层财政事权过大,财权过小,事权和财权不相

适应。本书据此从分析财政体制缺陷入手,通过创新地方财政体制,达到缓解地方财政困难的目的。

二、创新地方财政体制不能局限于事权、财权及转移支付制度的简单调整,必须考虑政府财政层级问题

我国目前有五级政府,即中央、省(自治区、直辖市)、市(地)、县(县级市)、乡(镇),对应应有五级财政。五级政府架构层次过多,影响了政府体制的效率,理论界与实践部门要求改革政府体制,简化政府层级的呼声日重。财政体制是由政府体制决定的,后者的改革要求必然表现为前者的变化。若不考虑政府体制这一变化背景,地方财政关系则很难规范。本书结合政府层级结构的变化趋势,提出取消“市管县”体制,通过市县分置,推行“省管县”体制。同时,提出逐渐取消乡镇一级政府,设立乡公所,作为县级政府的派出机构。最后形成中央—省—县(市)三级政府。将政府行政体制改革和财政体制改革纳入同一个分析框架,不仅对政府行政体制改革具有现实指导意义,而且通过构建三级政府,相应简化财政次级,为规范地方财政关系打下基础。

三、本书提出构建三级政府只是政府层级结构的变化趋势,由于涉及到既得利益的大幅调度,短期内很难减少政府层次

若维持五级财政级次去规范各级地方财政关系,要求各级有自己稳定的税基,能够按照分税分级框架来形成财力分配^①,至少基层财政是看不到出路的,因为乡一级没有大宗稳定收入来源

^① 白景明:“中国地方财政体制安排的基本思路”,《财政研究》,2003年第8期, p2-5。

形成分税体制。为此，可考虑打破“一级政府一级财政”的传统思维定式，率先减少财政级次。改革的思路是取消“市管县”财政体制，在保留地市行政级别的同时，缩小地市级政府的管辖范围，只管城区，弱化乃至虚化其集中财力的能力，并推行“省管县”财政体制，使县、市在财政级次上处于同一个层次水平，形成共同对省负责的财政管理体制；同时，实施乡财县管，逐步撤消乡一级财政。这样，把财政缩到三级（中央、省、市/县），再按照三级财政来重新划分各级地方政府的事权与财权就容易多了，这无疑有助于县乡财政解困。当然，从长远看，财政层级与政府层级两者应该是对应起来的，财政体制层级的变化必然推动政府体制层级的变革。这样，政府层次也将从五级简化为三级（中央、省、市/县），同三级财政相对应。

四、构建三级政府财政为重构地方政府间财政关系指明了方向

本书研究表明，创新地方财政体制需在三级财政框架下完成，做到财权与事权的统一。地方政府应在处理好政府与市场的关系的前提下，参照明确划分省以下政府间经济社会事务管理责权和财政支出责任的模式，统一调整省、市（县）级地方政府的管理责权，改变省级政府过多地包揽基层地方政府的经济社会事务管理责权的现状，并相应地调整地方财政支出责任的纵向配置，改变省级以下专项转移支出种类过多，覆盖范围过宽的问题，将与基层密切的经济社会事务相对应的专项转移支付资金，一律以规范的方式下划到县（市）。对于各级政府共同承担的公共事务，根据各级受益程度和基层财政承受能力，来确定合理的分成比例。规范省以下政府间财政收入划分格局和财政转移支付制度，在纵向上形成划分科学、责权匹配的省以下财政管理体制新模式。