

21世纪财政学系列教材

地方财政学

Local Public Finance

王玮 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

21世纪财政学系列教材

地方财政学

Local Public Finance

王玮 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政学/王玮主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2006. 9

21世纪财政学系列教材

ISBN 7-307-05118-4

I. 地… II. 王… III. 地方财政—高等学校—教材 IV. F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 067736 号

责任编辑: 柴 艺 责任校对: 黄添生 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉大学出版社印刷总厂

开本: 720×1000 1/16 印张: 17.625 字数: 323千字

版次: 2006年9月第1版 2006年9月第1次印刷

ISBN 7-307-05118-4/F·997 定价: 23.00元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

地方财政学是财政学中专门研究地方政府经济活动的一门分支学科，也是高等学校财政学专业重要的主干课程之一。早在 20 世纪三四十年代我国就有了地方财政方面的教科书和专著，如谭宪澄的《地方财政》（商务印书馆 1939 年版）和朱博能的《地方财政学》（正中书局 1942 年版）等。其实，我国地方财政方面的教科书和专著的源头可以追溯到更早以前，在 1912 年我国就已经有了油印本的《地方财政学要义讲义》。然而，20 世纪 50 年代我国走上计划经济体制的轨道之后，地方财政方面的研究与教学基本上就销声匿迹了。从某种意义上可以说，现在的《地方财政学》是在我国的经济体制改革中，随着地方财政的独立性不断增强，而逐步发展起来的一门“崭新”课程，它是市场化改革的产物。

近些年来，我国地方财政方面的研究成果不少，但由于我国的市场化改革在整体上还未完成，我国的财政体制改革仍处于进行之中，地方财政的独立性也远没有达到发达国家地方财政的独立程度，这些都直接制约了我国地方财政问题研究的深入，从而也导致了《地方财政学》这门课程的建设还很不完善。从中华人民共和国成立后第一本《地方财政学》教科书（何盛明主编，东北财经大学出版社 1992 年版）出版以来到现在的十多年里，公开正式出版的《地方财政学》教科书一共也不过四五本。对那些已经趋于成熟的课程来说，各种不同版本的教材可谓百花齐放，而屈指可数的几本《地方财政学》教科书，实际上就是这门课程建设还很不成熟的具体体现。本书正是在这种背景下，在作者先后为武汉大学财政学专业 2001 级、2002 级和 2003 级学生讲授《地方财政学》课程的讲义基础上编写而成的。希望本书的编写出版能够为《地方财政学》课程体系的建设和完善尽一点绵薄之力。

本书是武汉大学经济与管理学院财政税收系组织编写的 21 世纪财政学系列教材中的一本。在交付出版之际，我要感谢武汉大学经济与管理学院财政税收系的各位老师以及武汉大学出版社对本书的编写和出版所给予的支持和帮

助；我要特别感谢我学生时代的各位老师，他们不仅直接传授给我财政学专业
知识、使我具备了从事财政学教学的能力，而且他们的学术思想和研究成果在
本书中也有充分体现；还要感谢在《地方财政学》的教学中向我提出各种问
题的学生们，是他们求知的眼神促使我努力工作。本书在编写过程中参考和借
鉴了国内外学者相关的专著和教材，在此对相关学者一并表示感谢。

力求体系更加完整、内容更加充实，是本书编写的一个重要目标。然而，
由于编写者专业素养有限，目标与最终的结果之间会存在一定差距，甚至书中
还会有这样或那样一些纰漏和错误，真诚希望使用本书的各位老师和同学提出
宝贵的修改意见。本书配备有电子课件，可以提供给使用本书作为教材的老师
使用。要对本书提出具体修改意见的读者以及需要电子课件的老师，请联系
weiwangxd@tom.com。

王 玮

2006年4月

目 录

第一章 地方财政学导论	1
第一节 地方政府的设立	1
第二节 地方财政学的研究对象与历史沿革	4
第三节 我国地方财政问题的凸显	9
第二章 公共产品的层次性与政府间财政关系	23
第一节 公共产品的层次性与地方性公共产品	23
第二节 地方性公共产品的有效提供	32
第三节 政府间财政关系与多级财政体制	42
第三章 政府间财政职能的划分与地方财政职能	51
第一节 市场经济条件下的财政职能	51
第二节 政府间财政职能的划分	56
第三节 政府间财政支出职责的划分	67
第四章 政府间税收划分	74
第一节 政府间税收收入划分的方式	74
第二节 政府间税种划分的原则	76
第三节 主要国家政府间税种划分的实践	82
第四节 政府间税权的划分	90
第五章 政府间财政转移支付	95
第一节 政府间财政转移支付的形式	95
第二节 政府间财政转移支付的效应分析	100
第三节 政府间财政转移支付的目标与方式的选择	107

第四节	主要国家政府间财政转移支付的实践·····	111
第六章	我国财政体制的变迁·····	119
第一节	我国 1994 年前的财政体制变迁·····	119
第二节	我国的分税分级财政体制改革·····	130
第三节	我国分税制财政体制的完善·····	140
第七章	地方财政支出·····	151
第一节	我国地方财政支出的规模与结构·····	151
第二节	地方财政的主要支出项目·····	165
第八章	地方财政收入·····	171
第一节	我国地方财政收入的规模与结构·····	171
第二节	地方税收收入·····	182
第三节	地方政府收费·····	188
第九章	地方政府债务·····	201
第一节	我国地方政府债务的构成·····	201
第二节	我国地方政府债务的成因及其影响·····	207
第三节	解决我国地方政府债务问题的对策·····	213
第四节	我国地方政府公债制度的建立·····	220
第十章	地方财政管理·····	231
第一节	地方政府预算管理的组成与程序·····	231
第二节	我国地方财政支出预算管理的改革·····	237
第三节	地方政府预算外资金管理·····	244
第十一章	政府间财政竞争·····	255
第一节	财政分权与政府间财政竞争格局的形成·····	255
第二节	我国政府间的财政竞争·····	258
第三节	我国政府间财政竞争的规范·····	267
	主要参考文献·····	272

第一章

地方财政学导论

第一节 地方政府的设立

根据政府的行政级次，可以把“政府”分为中央政府（或联邦政府）和地方政府。^① 地方政府是为治理国家部分地域的社会事务而设置的政府单位。地方政府的设立是地方财政与地方财政问题产生和存在的基本前提。

一、地方政府的设立

当今世界大概有 200 多个国家和地区，除去在国际法上不具备主体地位的地区之外，大约有 190 多个国家。我们从这 190 多个国家中选择一些有代表性的国家，来分析一下其政府设置状况。

（一）联邦制国家的地方政府

美国是最为典型的联邦制国家，也是当今世界最为发达的国家之一，其国土面积 937 万平方公里。美国的政府体系包括联邦政府和地方政府。美国地方政府以州作为基本单位，州以下的各级地方政府数量庞大、体制混乱，名称也繁多，美国州以下的地方政府主要有县政府和市政府。县政府是美国州以下地方政府体制中最普遍的组织形式，县政府是州政府的代理机构，它们之间存在着直接的行政隶属关系。市政府是一个自治程度比较高的组织，它与州政府之

^① 在英语文献中，“local government（地方政府）”通常是指中间层次政府（second tier government）以下所有级次的政府（all governments below second tier），而不包括中间层次政府（如美国和澳大利亚的州（state），加拿大的省（province）等）。本书中所用“地方政府”概念指的则是除中央政府（或联邦政府）之外的其他所有级次的政府，这种意义上的“地方政府”与英文文献中所使用的“subnational government”或“regional government”等的含义大体相当。但在涉及美国、德国等国家的部分章节中，所使用的“地方政府”概念有时仅指基层地方政府，根据具体的行文，就可以作出准确的判断。

间则没有直接的上下级关系。澳大利亚也是一个经济发达的联邦制国家，其面积约为 770 万平方公里。澳大利亚分联邦、州（领地）、地方政府三级来管理本国的社会事务。目前，除联邦政府外，澳大利亚还分设六个州、两个自治区政府以及约 800 个地方政府。

（二）单一制国家的地方政府

英国在国家结构形式上属于单一制国家，它也是当今世界最为发达的国家之一。英国由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四个部分组成，国土面积 24.3 万平方公里。英国每一个组成部分的地方政府的设置状况都不尽相同。在英格兰和威尔士地区，英国设立了 47 个郡和 370 多个郡属区；在苏格兰地区，英国设立了 9 个大区政府和 53 个小区政府，同时在北部沿海的诸多小岛屿直接设置了 3 个岛区政府；在北爱尔兰地区设立了 26 个小区政府。

日本是一个经济非常发达的单一制国家，它是一个由本州、四国、九州和北海道等四个主要岛屿的 4 000 多个小岛组成的岛国，总面积 37.8 万平方公里。日本实行地方自治制度，设立有都道府县与市町村两级地方政府。在其 47 个中间政权机构中，包括东京都、北海道、大阪府、京都府和 43 个县，其基层政权则包括了 3 275 个市、町或村。

法国也是一个经济非常发达的单一制国家，它由本土、科西嘉岛、5 个海外领地和 5 个海外省组成，国土面积 55 万平方公里。根据 1982 年制定的《权力下放法案》，法国在中央政府以下设立有行政大区，在行政大区下又设立了省和市镇，三级地方政府之间没有直接的从属关系。目前，法国设立有 22 个行政大区、96 个省和 36 900 多个市镇。

我国是一个由多民族组成的单一制国家，^①也是当今世界疆域最为辽阔的发展中国家。我国的政府体系比较复杂，政府级次、名称和具体构成在过去几十年间经过了多次调整，如中华人民共和国成立初期，我国的政府体系就包括“中央政府—行政大区政府—省政府—县政府”四级，此外，在省政府和县政府之间还设立有行政公署，作为省政府的派出机构，县政府下设立了区公所。目前，我国实行中央、省、市（地区）、县和乡五个级次的政府体制。^②根据 2003 年的统计，我国现有省级行政单位（省、自治区、直辖市）31 个，其中

① 香港、澳门回归之后，也有学者认为我国的国家结构形式已经具有了某种联邦制的特征。

② 虽然我国从总体上看实行的是四级地方政府体制，但在个别地区，地方政府设置却有五级。如新疆维吾尔自治区的伊犁哈萨克自治州下辖有塔城和阿勒泰两个地区，塔城和阿勒泰两个地区还下辖县，从而形成了独特的五级地方政府体制。

包括 22 个省, 5 个自治区, 4 个直辖市; 地级行政单位(地区、地级市、盟、自治州) 333 个, 其中包括 51 个地区和 282 个地级市; 县级行政单位(县、县级市、旗、市辖区) 2 861 个, 其中有 374 个县级市, 845 个市辖区; 乡镇级行政单位 44 067 个。

可见, 在当今世界, 不管是联邦制国家还是单一制国家, 不管是发达国家, 还是发展中国家, 不管是国土面积非常辽阔的国家, 还是国土面积相对狭小的国家, 在其政府体系中, 除了中央政府之外, 几乎都设立有地方政府,^①只是在不同的国家地方政府的名称和级次不尽相同而已: 有的国家叫省, 有的国家叫州, 有的国家叫邦, 还有的国家叫郡; 有的国家设立了一级地方政府, 有的国家设立了两级地方政府, 也有国家设立了三级甚至是四级地方政府。

二、地方政府产生和设立的原因

地方政府的产生是人类历史发展到一定阶段的产物。既然地方政府在大多数国家是一个客观存在, 那么为什么要设立地方政府呢? 地方政府存在的必要性又何在呢?

国家对社会的治理必须依托一定的组织机构, 这个机构就是政府。地方政府作为行使国家权力的机关, 它的产生和发展也是随着国家的产生和发展而变化的。在我国春秋时代以前的古代社会以及在古希腊时期的欧洲, 当时国家的面积都非常狭小, 如我国商朝时, 原始小邦林立, 而直到中世纪, 欧洲仍然存在几百个甚至是上千个公国、城邦和主教国家; 而且早期的国家人口稀少, 行政事务也比较简单, 此时的国家机器因而也比较简单, 只设立一级政府就可以进行有效的统治和管理。在这样一种情况下, 当然就不需要设置地方政府。然而, 在历史的演进过程中, 生产力不断发展, 生产关系日益复杂, 与此同时, 一些相对强大的国家不断向外进行扩张和侵略, 而那些较为弱小的国家则不断被蚕食和吞并, 从而形成了一些疆域辽阔、人口众多的国家。在这些规模较大的国家中, 随着领土的继续扩张和人口的迅速增加, 需要国家管理的社会公共事务越来越多, 而且这些公共事务也越来越复杂, 此时仅仅依靠一级政府(国家政府)来进行治理是不够的, 地方政府就是在这样一种背景下应运而生的。

说到底, 地方政府的设立与社会分工有着不解之缘。社会分工是人类社会发展的一条基本规律, 它不仅体现在经济生活中, 而且也体现在政治生活中。

^① 在 190 多个国家中, 除了新加坡、安道尔、摩纳哥等少数城市国家和一些岛屿国家只设立了一级政府外, 其他国家在中央政府之外都设立了一级或几级地方政府。

由于人类的政治社会经济生活随着历史的推进而日趋复杂，这一状况使得不仅国家机构所担负的阶级职能加强了，而且它所担负的社会经济职能也相应地不断加强。国家功能扩大的一个必然结果，就是在“管理”这一意义上的政府也要服从于社会分工规律。马克思所说的“事实上这种分工不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了”，^①就是对这种状况的高度概括。也就是说，在国家的疆域越来越广阔、人口越来越多、社会公共事务越来越复杂的背景下，仅靠一级政府已难以有效地处理全部的社会公共事务，这就需要建立一个由多级政府组成的政府有机体在合理分工的基础上共同承担原来由一级政府来做的事情。只有这样，才能对复杂的社会经济事务进行有效的管理，才能有效地促进社会经济的发展和提升社会成员的福利水平。

第二节 地方财政学的研究对象与历史沿革

一、地方财政学的研究对象

所谓“财政”指的是以政府为主体的经济活动，而财政学是专门研究政府的经济活动及其经济效应的学科。地方财政学，是财政学中专门研究地方政府经济活动及其经济效应的一门分支学科。

一个国家的地方政府具体会进行什么样的经济活动，或者说实施什么样的经济行为方式，要受到这个国家政治、经济、社会等诸多因素的影响。但从财政学的角度来看，对地方政府经济行为方式的影响最大而且也是最为直接的因素，是政府间财政关系及其由此决定的中央政府与地方政府间财政分配格局。明确了这一点，我们就可以把地方财政学的研究对象准确地表述为：在既定中央政府与地方政府间财政分配关系和分配格局下的地方财政收支以及与之相关的财政管理活动。

《地方财政学》的框架体系和具体内容，就是根据地方财政学的研究对象来确定的。根据对地方财政学研究对象的基本认识，《地方财政学》的框架体系，主要由政府间财政关系和地方财政收支与管理两大部分内容组成（见图1-1）。其中，“政府间财政关系”具体包括财政职能的划分、政府间税收的划分以及政府间财政转移支付等方面的内容；“地方财政收支与管理”具体包括地方财政支出、地方财政收入、地方政府债务以及地方财政管理等方面的内容。

^① 《马克思恩格斯全集》，第5卷，人民出版社1975年版，第224~225页。

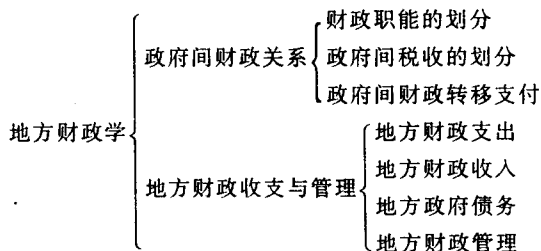


图 1-1 《地方财政学》的基本框架

二、地方财政研究的历史沿革

英国经济学家亚当·斯密 (Adam Smith) 在 1776 年出版的《国民财富的性质和原因的研究》一书, 不仅创立了现代经济学, 而且也标志着作为一门学科体系的财政学的创立。亚当·斯密对财政问题的分析, 是围绕着一般意义上的政府财政收支及其管理而展开的, 而且亚当·斯密着重对财政收入进行分析, 而相对忽视对财政支出的分析。这样一种对财政活动的研究方式, 后来被英国经济学家大卫·李嘉图 (David Ricardo)、约翰·穆勒 (J. S. Mill) 和法国经济学家萨伊 (Jean-Baptiste Say) 等所沿袭下来, 从而形成了财政学说史中的盎格鲁-撒克逊研究传统 (tradition of Anglo-Saxon)。此后, 英国经济学家马歇尔 (Alfred Marshall)、皮古 (A. C. Pigou) 等对财政问题的研究, 也属于盎格鲁-撒克逊研究传统。财政学说史中的另一个研究传统, 是由德国、意大利、奥地利以及北欧斯堪的纳维亚半岛国家的一些学者所创立的斯堪的纳维亚研究传统 (tradition of Scandinavian)。^① 19 世纪 70 年代发生“边际革命”之后, 奥地利学者萨克斯 (Emil Sax)、意大利学者潘塔莱奥尼 (Maffeo Pantaleoni)、马尔科 (De Viti De Macrco)、马佐拉 (Ugo Mazzola) 等把“边际革命”所产生的经济理论和经济分析方法运用到财政学的研究中来, 从而形成了一套有别于盎格鲁-撒克逊研究传统的研究内容和研究方法。遵循斯堪的纳维亚研究传统的学者对财政问题研究的共同点, 在于他们把财政收入 (税收) 和财政支出结合起来进行分析, 并将重点放在对财政支出的研究上, 尤其是财政支出对社会经济发展的影响, 与此同时, 他们把财政决策也纳入了财政学的研究范围内。^② 然而, 不管是盎格鲁-撒克逊研究传统, 还是斯堪的纳维亚研究传

① 在财政学说史中, 斯堪的纳维亚传统也被称为“大陆传统”。

② C. V. Brown, and P. M. Jackson, *Public Sector Economics*, 4th Edition, Irwin, 1990, pp. 11-12.

统，都是从一般意义上来研究财政问题的，而基本上没有单独地、系统地对地方财政问题进行研究。当然，这并不意味着这一时期的财政学就完全没有涉及到地方财政问题。如英国经济学家巴斯塔布尔（C. F. Bastable）在1892年出版的《公共财政》（*Public Finance*）一书的第一篇第七章“中央与地方支出”中，就分析了中央政府与地方政府之间的差异、不同职责以及不同的支出等；该书第三篇第六章“地方税入”和第五篇第八章“地方债务”也都涉及了地方财政问题中的内容。^①但总的来看，巴斯塔布尔对地方财政问题的研究还比较零散，远没有形成系统的研究。

没有对地方财政问题进行系统研究的状况，在传统财政学向现代财政学转变的过程中逐步得到改变。20世纪40年代，一些学者就开始把有关地方财政与中央财政之间的相互关系的内容整合在一起，从而在财政学体系中形成了一个相对独立的组成部分。如阿霖（E. D. Allen）和布朗里（O. H. Brownlee）在1947年出版的《公共财政经济学》（*Economics of Public Finance*）一书中，就专门以一篇的篇幅即第五篇“各级政府间财政合作”来具体分析联邦政府、州政府与地方政府相互之间的财政关系。索默斯（H. M. Somers）在1949年出版的《公共财政与国民收入》（*Public Finance and National Income*）的第五篇“州与地方财政”也专门对地方财政活动进行了研究。

1954年，美国著名经济学家萨缪尔森（Paul A. Samuelson）在其经典论文《公共支出的纯理论》（*The Pure Theory of Public Expenditure*）中所建立起的公共产品理论，不仅为整个财政学的发展作出了重要的贡献，而且也为地方财政问题的研究奠定了坚实的理论基础。1956年，美国西北大学教授查尔斯·M. 提布特（Charles M. Tiebout）发表了另一篇经典论文《地方财政支出的一个纯理论》（*A Pure Theory of Local Expenditure*），这篇文章提出的“提布特模型”引发了相当多的地方财政方面的后续研究，极大地推动了地方财政问题研究的深入，为地方财政学的发展开创了一个新天地。华莱士·E. 奥茨（Wallace E. Oates）在1972年出版的《财政联邦主义》（*Fiscal Federalism*）一书在政府间财政关系方面进行了开创性的研究。^②很快，政府间财政关系就被

① 转引自张馨：《公共财政论纲》，经济科学出版社1999年版，第656页。

② 国内学术界对如何翻译“Fiscal Federalism”这一英文术语存在不同的认识。有的学者将“Fiscal Federalism”译为“财政联邦主义”，有的将其译为“财政联邦制”。乍看起来，“财政联邦主义”和“财政联邦制”之间的差异还不小。其实，这两种译法并不矛盾，若将“Fiscal Federalism”理解为一种理论或思想时，较好的译名是“财政联邦主义”，而将其作为一种制度时，则宜译为“财政联邦制”。

纳入到财政学教科书中，如仅在一年之后的1973年，杜依（J. F. Due）的《政府财政经济分析》（*Government Finance: An Economic Analysis*）一书就以“财政联邦主义”为第三篇的标题，分析了政府间财政关系和地方财政等方面的内容。^①此后，现代财政学中针对地方财政问题所作的理论研究，基本上集中在对财政联邦主义的论述上。

“财政联邦主义”指的是从经济学的角度去寻找为有效行使财政职能所需的财政支出和收入在中央到地方各级政府之间最优分工的理论和学说。^②地方政府存在的经济依据是财政联邦主义要解决的首要问题。施蒂格勒（George Stigler）在《地方政府功能的适当范围》（*Tenable Range of Functions of Local Government*）一文中，给出了他对这一问题的解释。施蒂格勒是用实现资源配置的有效性和分配的公正性来证明地方政府存在的必要性的。他认为，与中央政府相比，地方政府更接近于本辖区内的民众，从而也就比较了解所管辖地区居民的需求和效用，而且不同地区的居民也有权选择自己需要的公共产品的种类和数量，地方政府就是实现不同地区民众对公共产品的不同选择的一种机制。由此，施蒂格勒得出了“为了实现配置的有效性与分配的公平性，决策应该在最低行政水平的政府部门（即地方政府）进行”的结论。^③奥茨（Wallace E. Oates）在《财政联邦主义》（*Fiscal Federalism*）一书中提出的“分权定理”，也论证了地方政府存在的理由。奥茨的“分权定理”是建立在居民偏好的差异性和中央政府等量供给公共产品的假定之上的，在这些假定条件下，奥茨证明了如果地方政府能够和中央政府一样提供同样的公共产品，那么由地方政府来提供会更加有效。^④与其他相关研究主要着眼于最优状态下的分权不同的是，特里西（Ricard W. Tresch）的“偏好误识理论”论证了次优条件下分权存在的理由。特里西认为，如果一个社会在信息方面是完全的而且经济活动也是完全确定的话，那么是由中央政府还是地方政府来提供公共产品就是无差异的。但在社会经济活动并不完全具备确定性的情况下，地方政府还是相当了解本地区居民的偏好的，它可以以完全的确定性确知任何居民个人偏

① 转引自张馨：《公共财政论纲》，经济科学出版社1999年版，第657页。

② 蒋洪等：《财政学教程》，上海三联书店1996年版，第497页。

③ George Stigler, *Tenable Range of Functions of Local Government, in Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington D. C. 1957. 转引自平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海人民出版社和上海三联书店1995年版，第338～339页。

④ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 转引自平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海人民出版社和上海三联书店1995年版，第339～342页。

好中的信息，而中央政府对全体居民的了解就没有地方政府清楚，于是中央政府在提供公共产品的过程中就会发生偏差，因此只有由地方政府来提供公共产品社会福利才有可能达到极大化。^① 布坎南（James M. Buchanan）的“俱乐部理论”和麦圭尔提出的模型，也分别从不同的角度或侧面论证了地方财政分权的必要性。

地方政府应当承担哪些财政职能或者说财政职能在各级政府间应如何划分，是财政联邦主义的核心内容之一。马斯格雷夫（Richard A. Musgrave）在《公共财政理论》（*The Theory of Public Finance*）一书中给出了对政府财政职能在各级政府间进行划分的经典论述：“财政联邦主义的核心在于资源配置政策应该根据各地方居民的偏好不同而有所差别，而分配与稳定政策则主要归中央政府负责。”^② 为了落实财政职能在不同级次政府间的划分，财政联邦主义还进行了深入的研究，从理论上探讨了实现财政职能的财政收支的划分问题，提出了财政支出和财政收入在中央政府与地方政府间划分的原则。财政联邦主义认为，财政支出的划分一般要遵循受益原则、行动原则和技术原则，而财政收入的划分的基本原则包括效率原则、利益原则和适应原则等。除了对财政收支在各级政府间的划分原则进行研究外，财政联邦主义还探讨了政府间财政转移支付和地方政府债务制度中的一些问题。

奥茨的“分权定理”和提布特的著名论文《地方政府支出的纯理论》（*A Pure Theory of Local Expenditure*）在分析居民的流动性时，还涉及了政府间的竞争问题。他们认为，如果将资源配置的权力交由地方政府行使，那么通过地方政府之间的竞争能够促使地方政府的财政决策更好地反映纳税人的偏好，同时也加强了对政府行为的预算约束，从而会提高公共产品的供给效率。^③ 此外，各级政府之间的竞争也有助于制度的创新和新制度的扩散。

近些年来，激励相容与机制设计学说这一微观经济学发展的最新成果，也被运用到财政分权学说中来，形成了所谓的“新一代的财政分权理论”。新一代的财政分权理论所关注的问题，主要有政府（尤其是地方政府）自身的激励机制以及政府与经济当事人之间那种类似于委托-代理关系的经济关系等。尽管与传统财政分权理论的“市场供求式”的分析框架上有所不同，但新一

^① Ricard W. Tresch, *Public Finance*, Business Publications Inc., 1981. 转引自平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海人民出版社和上海三联书店1995年版，第349~351页。

^② Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, 1959. pp. 181-182.

^③ 方晓利、周业安：《财政分权理论述评》，《教学与研究》2001年第3期。

代的财政分权理论在主题思想上与传统财政分权理论仍然是基本一致的。^①

第三节 我国地方财政问题的凸显

一、地区间的流动性与地区间的差异性

与中央政府相比较，地方政府的一个重要和较为显著的特征，就是它们的数量以及由此所带来的地区间的差异性和流动性。通常情况下，一个国家只有一个中央政府，地方政府的数量在不同的国家是各不相同的，但在大部分国家都比较多。如美国有 50 个州、3 034 个县、19 296 个市和 16 666 个镇，法国设立有 22 个行政大区，96 个省，36 400 个市镇。我国设立有 31 个省级行政单位、331 个地级行政单位、2 109 个县级行政单位和 44 741 个乡镇级行政单位。数量如此之多的地区和地方政府，既是多样性的体现，同时其中也必然包含了差异性。

在一个国家内部，各地的地理位置、自然资源的分布、历史文化、民族风俗以及社会经济发展都是不均衡的。有的地区所处的地理位置优越、资源丰富、历史文化悠久、社会经济也较发达，有的地区所处的地理位置偏僻、资源匮乏、历史文化进步缓慢、经济和社会发展滞后。可见，地区间的差异性，不仅有自然地理条件方面的差异，而且也有经济发展水平、社会文化、历史传统以及制度等方面的不同，有的国家在各地区间甚至还包括语言等方面的不同。这些因素叠加在一起，无疑使得地区间的差异性变得更为明显和突出。地区间不仅在诸多方面存在着较大的差异，而且在市场经济条件下各地区之间也具有较强的流动性。各地区间的流动性不仅指人的流动，而且也包括物的流动。^②所谓“人的流动性”指的是一个人（包括自然人和法人）可以自主地在不同地区之间选择最适合自己的居住、工作、投资和消费的场所，而所谓“物的流动性”则意味着各种生产要素在市场机制这只“看不见的手”的引导下，为实现收益最大化而在各地区之间进行流动。人的流动和物的流动，既可以结合在一起，也可以是相互分离开来的。

在现实生活中，地区间的差异性与地区间的流动性往往是相互作用、相互影响的。如果没有地区间的差异性作为基础，那么人和各种生产要素就失去了在各个不同地区之间进行流动的动力，地区间的流动性也会失去意义，而地区

^① 平新乔：《当代财政学前沿若干问题》，《经济学动态》2000年第4期。

^② 罗纳德·费雪：《州和地方财政学》，中国人民大学出版社2000年版，第6页。

间的流动性又反过来促使地区间的差别性变得更加复杂化。如果人和各种生产要素在各个地区间不能够自由地流动或者说不具有充分的流动性，那么地区间的差异性可能就不会受到人们的重视，从而变得不那么重要了。^①

地区间的流动性和差异性，对地方政府的财政行为和财政政策的影响非常之大。比如各种生产要素在不同地区之间的流动，实际上就意味着税基在各地区的流动，这会引来财政收入或者说是财政利益在各地区之间的再分配，从而可能导致地区间的财政竞争；再比如地区间的流动性也会降低地方财政政策在收入分配和宏观经济稳定方面的有效性。正因为如此，所以由地区间的差别性产生的选择性与地区间的流动性相结合，就成为影响地方财政活动的一个重要因素，而且也是贯穿地方财政问题研究的一条主线。

二、我国计划经济体制下的地方财政问题

在计划经济体制下，我国的政府体系被划分为中央政府和地方政府，相应的财政体系也被区分为中央财政和地方财政。但是，地方政府和地方财政的设立，只是地方财政问题存在的充分条件，而不是必要条件。地方政府和地方财政的设立，并不意味着在计划经济时期我国就存在着地方财政问题。

实际上，尽管计划经济体制时期，我国存在着地方政府和地方财政，但在这一时期并不存在真正意义上的地方财政，计划经济时期的地方财政问题也没有进行研究的必要。计划经济时期之所以不存在着真正意义上的地方财政，这一时期的地方财政问题之所以没有深入研究的必要，其根本性原因就在于经济体制。在计划经济体制下，中央计划当局对整个社会经济生活的方方面面都实行着严格的计划管理和控制，大到整个国民经济计划的制定，小到一个工厂所要生产产品的种类和数量都包括在计划管理和控制之内。在这样一种体制下，人和各种生产要素的流动严格受到限制，基本上不具有自由的流动性，各种生产要素有限的流动必须服从或受制于国家计划的安排。由于没有流动性地区间的差别性就不会受到重视，所以我国在计划经济时期尽管各个地区之间也存在着较为显著的地区间差异，但由于地区间流动性不存在，这种地区间的差异性没有受到人们的重视。正因为如此，在计划经济时期地区间的流动性和差异性，要么被人为消除，要么就显得不重要了，所以计划经济体制下的地方财政问题就是无关紧要的了，自然也就没有研究的必要。

另外，在计划经济体制下通常强调的是“全国一盘棋”，从而也就否定了地方政府具有区别于由中央政府代表整体利益的特殊利益。此时的地方政府只

^① 罗纳德·费雪：《州和地方财政学》，中国人民大学出版社2000年版，第6页。