

地方政府

财源建设问题研究

李爱鸽◎著

● 中国社会科学出版社

地方政府

财源建设问题研究

李爱鸽◎著

● 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府财源建设问题研究/李爱鸽著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 9
ISBN 978-7-5004-8084-6

I. 地… II. 李… III. 地方财政—财务管理—研究
IV. F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 148075 号

责任编辑 喻 苗
责任校对 周 军
封面设计 李尘工作室
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 9 月第 1 版 印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 9.375 插 页 2

字 数 220 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

近年来，我们花了较多的时间和精力对分税制财政体制与地方政府财源建设问题进行了分析研究，之所以要撰写《地方政府财源建设问题研究》这本书，主要基于以下两点思考：

（一）分税制体制与地方政府财源建设问题的研究是我国财税研究中的薄弱环节

长期以来，我国的财政学、税收学主要研究的是中央财政和中央税收，尽管财政职能、财政收支、税收征管、税种划分的论述是对包括中央和地方的财政、税收职能和财政收支在内的总体进行分析的，但其主导仍然是中央财政和中央税收，对地方财政、地方税收，尤其是分税制体制下的地方政府财源建设问题论述的内容偏少。主要表现在：其一，在分税制体制条件下，对地方税的地位和作用未加以系统阐述，因而使建立地方税体系、促进地方政府财源建设的理论依据不充分；其二，对我国目前地方财政收入中非预算收入比重几乎与预算收入并驾齐驱，各级政府之间分税标志多元化且极不规范，法律不允许地方政府借债与地方政府借债多样化并存等“中国特色现

象”描述的较多，但对造成这一系列现象的根本原因在于我国目前所实行的分税制还属于不彻底的分税制体制，没有建立完善的地方税体系分析。正是由于我国目前所实行的分税制还属于不彻底的分税制体制，还没有建立完善的地方税体系，导致了地方政府在财源建设中与中央政府的博弈行为：抬基数，混收入，扩大收入留存空间；多要钱，少配套，向上转移财政负担；多借款，少还债，逃避实际支出责任。由此形成了“中央（法律）决定名义税率，地方决定实际税率”的普遍情况。

（二）分税制体制下的地方政府财源建设问题是我国建立市场经济体制中迫切需要加强研究的现实问题

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，我国从1994年1月1日起实行了分税制财政管理体制。在分税制财政管理体制下，既产生了与中央税相对的、明晰的地方税概念，也形成了中央财政与地方财政分责、分税、分权、分管的格局，地方税体系逐步进入层次日益分明、权责日益明确的轨道，地方政府财源建设的自主性日益增强。但是，由于我国目前所实行的分税制还属于不彻底的分税制体制，在现行分税制体制下，地方政府财源建设中还存在如下突出问题：地方财政职能界定不够清晰，纯公共品供给不足；地方税制改革滞后，地方税增长高度依赖于加强征管；地方政府财源在较大程度上依赖于税外收费，依存度随政府级次降低而提高；税种划分问题比较突出，分税制中将75%的增值税和全部消费税划归中央，把营业税划归地方，客观的政策导向是控制地方发展第二产业，支持地方发展第三产业。这一政策抑制了中西部地区利用丰富的自然资源加快发展资源型企业的积极性，陕北能源开发中如何协调中央与地方的利益关系就是突出例子；虽然从2002年1月1日起，新办企业的所得

税划为共享税，而非新办企业的所得税仍按行政隶属关系划分，企业所得税仍存在不少问题。如此等等，表明中国地方税体制的完善和地方政府财源建设的良性运行是一个值得认真系统研究的重大课题。

由于各国政体的不同，地方政府的级次多少因国而异。在我国，即指省、市（地）、县、乡四级政府，但分税制只将税收划分为二级即中央一级和省（自治区、直辖市）一级，省以下的地方政府没有税收收入及管理权限，所以，本书主要讨论省一级税收和省一级政府财源建设。但是，面对目前中央财政集中过多，省级财政基本满意，地（市）级财政过得去，县级财政很困难，乡级财政基本上靠向农民收费度日的现状，市、县、乡政府财源建设也是不可回避的问题。

本书具体研究内容包括十章。第一章：“导论”，通过对分税制体制的理论基础——公共产品的层次性与政府职责及财政分权理论的分析，指出我国目前已基本形成了分税制体制的雏形，但无论是从实践来看，还是与较完善的市场经济体制下的分税制相比，我国目前所实行的分税制还属于不彻底的分税制体制，地方政府财源建设问题亟待研究和解决。第二章：“分税制与地方政府财源的相关性”，主要分析我国财政体制的演变与分税制的建立，中央政府与地方政府的税权划分，现行分税制下的地方财源结构等，论证了随着地方政府职权的不断扩大，地方政府逐渐成为相对独立的权力主体和利益主体，只有明确地方各级政府的事权范围，界定清楚各级应负的事权职责，在此基础上才能核定各级政府在财源的比例和规模。第三章：“税收与地方政府财源建设”，主要分析了现行地方税的税种结构、各税种在财政收入中的地

位，以及地方税制存在的突出问题，提出了完善地方税收收入结构，促进地方政府财源建设的对策。第四章：“非税收入与地方政府财源建设”，主要论述了加强非税收入管理，是确保地方政府财源结构合理，做大财政收入蛋糕的重要举措。第五章：“公债与地方政府财源建设”，在分析地方公债发行的理论基础和现实基础的同时，重点探讨了如何化解地方政府债务风险的问题。第六章：“国有资产与地方政府财源建设”，国有资产在一国范围内布局如何，国有资产的经营状况如何，政府怎样从国有资产收益中取得收入，这一切问题其实都集中在一个问题上，这就是国有资产管理问题。第七章：“财政转移支付与地方政府财源建设”，转移支付是分税制财政体制的一个极为重要的内容，是规范财政分配的重要办法。建立科学、规范的符合我国国情的转移支付制度是完善分税制、加强地方政府财源建设不可或缺的重要一环。第八章：“区域税收转移与地方政府财源建设”，主要对“区域税收与税源背离”这一现实经济生活中一种新现象、新情况和新问题作了分析。第九章：“分税制下地方政府财源建设可持续发展的战略选择”，主要论述了产业结构调整 and 转变经济增长方式与地方政府财源建设的相关性，提出了优化产业结构、促进经济增长方式转变的财税政策建议。第十章：“陕西省地方政府财源建设问题研究”，主要对2002年以来陕西省财政收入和财政支出的特点进行了分析，重点对制约财政收入增长的因素做了深入研究，提出了加强陕西省财源建设的对策建议。

本著作系西安财经学院学术基金资助出版项目。本书从选题到提纲的构架，铁卫教授给予了热情鼓励并提出了宝贵的修改意见。书中还参考了不少知名学者的真知灼见，他们的思想

启迪了我们的写作。我们深知，关于分税制体制下的地方政府财源建设问题的研究应是动态的、不断深化的，不可能“毕其功于一役”。本书只是我们研究的初步成果，一定还有不少缺憾，敬请各位专家、同行指教。

李爱鸽

二〇〇八年十二月

目 录

前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 公共产品理论简介	(2)
第二节 公共产品的层次性与政府职责	(6)
第三节 政府间财源配置的理论基础—— 财政分权	(15)
第二章 分税制财政体制与地方政府财源的相关性	(25)
第一节 我国财政体制的演变与分税制的建立	(25)
第二节 我国中央政府与地方政府的税权划分	(44)
第三节 现行分税制下地方政府的财政能力与 财源规模	(48)
第四节 影响地方政府财源规模的因素	(54)
第三章 税收与地方政府财源建设	(64)
第一节 地方税及地方税体系	(64)

第二节	我国现行地方税体系的基本框架	(71)
第三节	我国地方税体系存在的突出问题	(76)
第四节	完善地方税收收入结构,促进地方政府财源建设	(85)
第四章	非税收入与地方政府财源建设	(93)
第一节	非税收入概述	(94)
第二节	非税收入与地方政府财源建设	(100)
第三节	非税收入管理存在的问题及成因	(104)
第四节	推进非税收入管理改革的思路及对策	(112)
第五章	公债与地方政府财源建设	(125)
第一节	地方公债发行的理论基础和现实基础	(125)
第二节	地方政府债务的风险及特点	(129)
第三节	地方政府债务风险的成因分析	(134)
第四节	地方政府债务风险的防范与化解	(140)
第六章	国有资产与地方政府财源建设	(147)
第一节	国有资产概念及分类	(148)
第二节	国有资产收入与地方政府财源建设	(151)
第三节	改革开放以来我国国有资产管理 体制的演变	(160)
第四节	我国国有资产管理运作模式的探索	(165)
第五节	适应市场经济要求的国有资产运作 模式的选择	(172)
第七章	财政转移支付与地方政府财源建设	(176)
第一节	财政转移支付的理论基础	(176)

第二节 我国现行财政转移支付与地方政府 财源建设·····	(183)
第三节 完善我国转移支付制度的构想·····	(192)
第八章 区域税收转移与地方政府财源建设·····	(201)
第一节 区域税收转移的理论分析·····	(201)
第二节 区域税收转移的现象分析·····	(205)
第三节 区域税收转移的原因分析·····	(210)
第四节 规范区域税收转移与分配,加强地方 政府财源建设·····	(214)
案 例 三峡“归属”:一个税收横向分配的 制度样本·····	(219)
第九章 分税制下地方政府财源建设可持续 发展的战略选择·····	(226)
第一节 产业结构调整与地方政府财源建设·····	(227)
第二节 经济增长方式转变与地方政府财源建设·····	(245)
第三节 促进地方财源建设可持续发展的 财税政策取向·····	(252)
第十章 陕西省地方政府财源建设问题研究·····	(260)
第一节 陕西省财政收入特点分析·····	(261)
第二节 陕西省财政支出特点分析·····	(267)
第三节 制约陕西省财源增长的因素分析·····	(269)
第四节 加快陕西省地方财源建设的政策建议·····	(277)
主要参考文献·····	(284)

第一章

导 论

20 世纪最著名的财政学家之一——理查德·马斯格雷夫在他的经典著作《公共财政理论》中，将市场经济体制下政府的职能总结为资源配置、收入分配和经济稳定。随后又有经济学诺贝尔奖得主——詹姆斯·布坎南及其他财政学者将公共产品理论与政府三大职能相结合，提出了公共产品的层次性特征，以及由公共产品的层次性特征引发的不同层级政府为实现上述职能时的分工与职责，进而形成了中央政府与地方政府的财政分权理论。

中国是一个具有悠久历史的大国，在两千多年的社会发展变革中，中央政府和地方政府之间的权力博弈，尤其是围绕财政集权和分权的演变，经历的是一种大一统和分裂割据轮流交替、相间而存的循环往复，始终无法演变出一种规范的、民主性的财政体制。直到新中国成立之后，中央政府和地方政府的财政关系仍变化不定。在五十多年的时间内，大的财政体制变动已有十五次之多，但中央集权和地方分权这对矛盾始终未解决好，不是过于集中，就是过于分散。所谓“一放就乱，一收

就死”^①。

能否在制度安排上找到集权与分权之间的最佳均衡点？如何才能走出困扰我们如此之久的集权与分权的循环？1994年，中国进行了分税制改革，在没有引起社会震荡的条件下，分税制改革完成了一项重大的制度创新，取得了重大成效。然而，此次分税制改革还不完全彻底。十多年来分税制的运行，保障了中央政府宏观调控财力需要。相比之下，地方政府的财政能力和财源建设问题日益突出，迫切需要我们进行认真研究和解决。为此，我们需要从公共产品和财政分权的理论入手，展开对地方政府财源建设问题的探索，因为这些都是公共财政的核心内容，也是分税制体制下地方政府财源建设的基础理论。

第一节 公共产品理论简介

一 公共产品的性质

所谓公共产品，是相对于私人产品而言的。根据萨缪尔逊的定义，公共产品是“每一个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人也消费该产品”。一般市场上交换和使用的产品，我们可称为私人产品。私人产品与公共产品的区分，依据两个特点，一是消费的竞争性，二是消费的排他性。

公共产品的两个特性是消费的非竞争性和非排他性。如果一个商品在给定的生产水平下，向一个额外消费者提供该商品的边际成本为零，则该商品是非竞争的。对于私人提供的大多数商品

^① 何帆：《为市场经济立宪——当代中国的财政问题》，今日中国出版社1998年版，第153页。

来说，生产更多商品的边际成本是正的，但对有些商品来说，额外的消费者并不增加额外成本。例如，国防、道路、海上的灯塔等。新增人口一样享受国防安全，但不会降低原有人口对国防的“消费”水平；交通流量较低时，道路上多一辆汽车不会妨碍原有汽车的行驶；一旦海上用于指示航船的灯塔建造好并起作用，额外船只对它的使用不会增加任何运作成本；同样，观看公共电视，多一个观众的边际成本为零。非竞争性商品是每个人都能够得到，而不影响任何个人消费它们的可能性。公共产品的另一特性是消费的非排他性，即不能排除一些人“不支付也能消费”。国防是典型的非排他性商品的例子，一旦一个国家提供了国防，所有公民都能享受到它的好处。

有些产品既具有非竞争性又具有非排他性，这类产品称为纯公共产品，否则称为准公共产品。国防是经典的纯公共产品例子。而道路、电视等则是准公共产品，因为可通过道路收费、电视加密而使它们具有排他性。

对于公共产品来说，这两个特征是都应具备的，两者缺一不可，而完全具备以上两种特征的公共产品，在现实生活中是不多的。许多产品或缺少这一特征，或缺少那一特征。同时，对于各个特征来说，还有程度强弱之分。因此，完全具备以上两种特性的产品为纯公共产品，不完全具备的为准公共产品。在纯公共产品与纯个人产品之间，散布着无数的处于中间状态的准公共产品和准私人产品。

公共产品并不一定非由政府提供不可，私人也可以提供。但由于公共产品的非排他性，存在着“免费搭车”问题，即某些人付费提供公共产品，而他人则可以免费享受该产品，就使得现实中的公共产品很少由私人提供，而大体上是由政府提供，并通过征税为其提供成本的补偿。

公共产品的区分是从物品的自然属性上着眼的，即仅从消费该产品所具有的物质特性来把握，并不按产品是公有还是私有来划分。公有产品尽管不能排除社会或集团的所有成员都来消费，但只要该产品的消费是對抗性的，即新增消费的边际成本大于零，则该公有产品并非公共产品。政府与公共产品的关系是：政府本身是一件公共产品，政府的政策、制度、法令等，也是公共产品，政府干预经济，就是一种提供公共产品的表现；公共产品的纯度越高，就越是要由政府提供，因为免费搭车问题将越严重；政府支出除了用于公共产品的提供外，也不排除用于具有一定公共消费性质的准私人产品的可能性。

二 公共产品理论的主要内容

（一）关于政府职能问题

由于公共产品的主要提供者是政府，因而政府能干些什么，尤其是政府有哪些经济职能，就必然成为公共产品理论首先要研究的问题。西方财政理论认为，市场经济体制下的政府具有资源配置、公平分配和稳定经济三大职能。政府在履行这些经济职能时，避免了市场失灵所产生的效率损失、分配不公和经济波幅过大等缺陷，这些都是政府所提供的重要公共产品。

（二）关于公共经济问题

即在市场经济和私人经济的基础上，探讨公共经济的存在和政府对于经济的介入等问题。该理论认为，公共产品存在之处，必然是市场机制运行失效和私人经济不愿介入或难以介入的地方。这是由公共产品消费的非排他性决定的，它使得私人提供公共产品将无法按其价值收费。因此，私人经济应在市场

机制能有效发挥作用的地方存在，而公共经济和政府介入则应限制在市场失效的范围内。提供公共产品正是政府最主要的活动范围之一。

（三）关于公共产品的主观价值与公共供应问题

在边际效用价值论的指导下，公共产品理论以人们的主观效用为价值的标准，赋予了无形公共产品主观价值，这就使得人们能以统一的货币尺度去衡量对比公共产品的供应费用与所产生的效用间的关系。20 世纪瑞典最主要的财政学家之一林达尔分析了两个消费者共同纳税分担一件公共产品的成本问题，指出每人在总税额中应纳份额应与他从该公共产品消费中所享有的效用价值相等^①。这些税收份额即为税收价格，这就是著名的林达尔价格。这解决了公共产品供应所需费用的来源问题，为西方公共财政收支分析提供了核心理论。

（四）关于庇古的外溢性问题

外溢性是指某个人或企业的行为对他人或其他企业产生正负影响，却没有为此而获得应有的报酬或承担应有的成本费用。外溢性产品具有很强的公共产品性质，是政府干预社会经济生活时必须予以考虑的。外溢性产品与公共产品有着很大的共性，这就是在外溢性产品的效应覆盖范围和区域内，即消费时的非排他性和非对抗性。不管外溢性的受益者或受害者是否愿意，其外溢性的影响都是非拒绝性的。但是，外溢性产品与公共产品之间又存在着差异：（1）公共产品本身就是正产品，而外溢性产品则不过是私人或企业行为的一种副产品或伴生物而已，是他们在提供个人产品过程中附带产生的。（2）公共产品的提供者以提供公共产品为行为目的，

^① Lindahl, *Erick: Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund, 1919.

是有意识地提供的，而外溢性的产生的行为目的则是个人产品，通常来说不以产生外溢性为目的，因而往往是非故意产生的。

（五）关于公共产品的帕累托效率问题

即在供应公共产品时，不仅要考虑在公共经济内部如何有效使用资源的问题，还要考虑社会总资源在公共部门和私人部门的有效配置问题，这就是对公共产品的供应的局部均衡分析和一般均衡分析。从局部均衡的角度看，任何一种产品的市场均衡产量、价格由其供给曲线和需求曲线的交点决定，需求曲线应与该产品消费方的边际效用曲线相一致，供给曲线应与该产品生产方的边际成本曲线相一致，这样，社会边际效用等于社会边际成本，帕累托最优得以实现。关于公共产品的局部均衡分析，基本上是假定以个人缴纳的税收来负担公共产品的生产成本，税收应由个人的收益程度决定，因此，应实行差别的税收，这被称为税收的受益原则。公共产品有效供给的一般均衡分析主要解决社会资源应如何在公共产品和私人产品之间进行配置的问题。要实现社会资源在公共产品和私人产品之间的合理配置，就要做到私人经济部门资源的边际收益与公共经济部门资源配置的边际收益。

第二节 公共产品的层次性与政府职责

一 公共产品的层次性

研究公共产品的层次性，实际上就是研究公共产品的受益范围，并据此分析不同层次的公共产品与各级政府职责和行为目标之间的内在联系，为科学、合理地界定和划分各级政府的