



地方财政 与体制创新

寇铁军 主编



 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press





地方财政 与体制创新

寇铁军 主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 寇铁军 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政与体制创新 / 寇铁军主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0473 - 3

I. 地… II. 寇… III. 地方财政 - 中国 - 文集 IV. F812.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 143985 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 428 千字 印张: 20 1/2 插页: 1

2011 年 11 月第 1 版

2011 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 彬 王伟民

责任校对: 赵 楠

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0473 - 3

定价: 42.00 元

前 言

2010年8月6日—8月8日，由东北财经大学财政税务学院和地方财政研究中心主办的“地方财政与体制创新国际研讨会”在辽宁省大连市隆重召开。来自美国、加拿大、日本的著名财政学者及来自国内财政学界的30余名专家学者参加了本次研讨会。东北财经大学财政税务学院地方财政研究中心的部分教师列席了本次会议。

本次研讨会汇集了国内外财政学界的众多权威专家和学者。会议期间，与会专家学者围绕地方财政理论与体制创新这一主题，进行了广泛而深入的交流和探讨，20余名专家学者做了精辟的大会发言，取得了丰硕的学术成果。

本书正是对本次国际研讨会的成果汇编，包括中外专家向研讨会提交的20余篇论文。我们衷心希望本书的出版不仅是对学术成果的一个记载，更能为国内外地方财政理论与实践提供有益的帮助，从而推动我国地方财政建设与创新。

同时，在本书出版之际，对始终支持东北财经大学财税学科建设的国内外财政学界的专家学者和东北财经大学出版社表示由衷的感谢。

本书由东北财经大学财政税务学院院长寇铁军教授担任主编，东北财经大学财税学院崔惠玉、孙克竞也对本书的出版有一定贡献。

尽管各位编者为本书倾注了大量心血，但书中难免有不足、疏漏和不当之处，敬请专家和读者批评、指正。

编 者

2011年10月

目 录

“地方财政与体制创新国际研讨会”综述	崔惠玉 (1)
加拿大联邦的纵向失衡	
Stanley L. Winer and Walter Hettich (路吉利 周大鹏 孙 皓 孙庆洁 译) (9)	
日本发行地方债的经验及教训	[日] 内山昭 (施锦芳 译) (23)
政府财政竞争对企业投资的影响——基于对地方政府效率的 考虑	陈 工 唐飞鹏 (31)
我国住房保障筹资模式演变及其改革路径	陈志勇 陈莉莉 (40)
财政收入增长的因素分析及影响研究	崔惠玉 (48)
多层次、立体的财政支出绩效评价指标体系构建研究——以中部地区某市 新农合医疗基金项目绩效评价为例	郭 平 洪 源 (63)
机会平等与财政转移支付	龚 锋 卢洪友 (73)
财政分权下中国政府间转移支付的优化路径	谷 成 (87)
后“土地财政”时代地方财政收入制度选择研究——基于 财政社会学的视角	贺蕊莉 (98)
基于泰尔指数的中国地方财政体制分配差异研究	蒋经法 舒 成 (109)
辽宁省收入分配差距的变化趋势及财税对策研究	金双华 牛忠波 (118)
我国现行地方税体系评析	金 哲 (126)
促进经济发展方式转变的财税政策选择	寇铁军 周 波 (133)
《财政转移支付管理条例》立法中若干疑难问题解析	刘 蓉 游振宇 (140)
中国式分权与地方财政民主化改革	林 江 周少君 (149)
财政分权、转移支付与地区公共卫生服务均等化实证研究	李齐云 刘小勇 (161)
促进辽宁国有经济发展方式转变的财政政策思考	李松森 袁伟良 (178)
城镇化、农村劳动力转移与县域政府公共服务能力提升	刘明慧 (196)
存量资产重组的税收鼓励制度研究	李维萍 (205)
省际人口、GDP 与财政收入之间关系的研究——基于 1978—2008 年 30 个省际数据的分析	马海涛 曾康华 (213)
地方政府招商引资行为的局限性与对策思路	孙 开 周淑梅 (229)
地方政府部门预算支出绩效管理改革探析	孙克竞 (241)
竞争性财政体制与财政竞争：以苏、浙为例	汤玉刚 (254)
论完善分税制财政体制的“十个关系”问题	王振宇 (284)

赋予地方适度税收立法权的思考	王春雷 (293)
县乡财政解困：财力与事权的对等	邢天添 (299)
房地产税收调控住宅市场的策略选择	苑新丽 (305)
再论财政监管与财政制度、分配模式转换的关系	张晓红 (320)

“地方财政与体制创新国际研讨会”综述

崔惠玉

2010年8月6日至8日,由东北财经大学财政税务学院承办的“地方财政与体制创新”国际研讨会在大连集贝大酒店隆重召开。来自中国人民大学、厦门大学、武汉大学、上海财经大学、中南财经政法大学等20多所国内知名大学财政学界的专家学者济济一堂,紧密结合研讨会主题,结合自己多年的研究成果,就地方财政与体制创新领域的热点和前沿问题进行了深入而细致的探讨。国际方面有来自美国内布拉斯加大学(University of Nebraska at Omaha)的John R. Bartle教授、来自加拿大卡尔顿大学公共政策与管理学院的Stanley L. Winer教授以及来自日本立命馆大学的内山昭教授,三位教授分别就“美国地方政府的财政实践”、“加拿大联邦政府间的纵向失衡”及“日本地方债的经验与教训”作了精彩的发言。总之,本次研讨会的特点有二:一是研讨会的主题非常集中,中外专家基本上都是从财政体制的视角来探讨研究问题的;二是研讨会发言代表基本上都是博士生导师,研究内容比较前沿,研究方法多样,所提出的观点具有较高的参考价值。本次研讨会与会代表的主要观点如下:

江西财经大学副校长蒋金法教授基于农村公共品改革,介绍了其最新研究成果“基于泰尔系数对中国地方财政体制差异的研究”。其研究表明:第一,全国地级和县级财政收入的公平性泰尔指数总体下降,从省际和省内来看,影响省内的变动因素要远远大于省际的变动因素,这恰恰印证了我国分税制财政体制主要规范的是中央对省的分配体制,而省对下级政府的分配是不规范的这一现实。县际泰尔指数表现的差异程度要大于省内的泰尔指数的差异,这主要是由于省对县转移支付的力度不够,中央注重对省的转移支付、省只注重对地市的转移支付,因而全国各个大的区域之间县的差异公平性越来越不乐观。第二,针对税收划分提出一个基本思路:增值税、个人所得税和企业所得税设为共享税收,市和县可以作为一个主体。营业税可以作为省和地县的分享税收。资源税应该多退一点,应该在省和地县之间进行分配。至于其他小税种,属于市层面的应归属于市,属于县的归属于县。将现行的社会保障费改为社会保障税,由省政府统筹,专项用于省内的社会保障预算,构成省地市和县级政府的分享税种。第三,在规范财政支出方面,首先明确了各级政府在基本公共服务提供的职责划分,大致确定中央政府应该提供全社会的义务教育、公共卫生和基本医疗服务、法制和治安、扶贫和救济;省级政府应该提供基本社会保障、公共就业服务、公路和公共交通;地级和县级政府提供辖区内公共廉租房、食品与饮用水服务以及其他基本公共服务;其次,明确了公共品和公共服务的提供方式可以尝试大规模地运用市场方式,如义务教育可采用市场提供、财政补贴的模式;最后,加大和规范现行转移支付制度。

辽宁省财政厅科研所所长、《地方财政研究》杂志主编王振宇研究员主要针对

现行的分税制财政管理体制提出“需要注意的十个关系问题”。他认为：分税制取得了很大成功，如果没有分税制改革，就不会顺利推行1998年的积极财政政策。2010年上半年我国财政收入能达到8万亿元，在数量上很客观，但基于地方财政层面来考虑，财政问题还是很多的。如果不理顺中央与地方的财政关系问题，中央一个事权变动，地方的体制就会产生很大的变动。众所周知，分税制后出现了一个基层财政困难的问题，财政体制是造成这个问题产生的重要财政原因之一。因此，当前要进一步完善分税制财政体制，必须注意协调处理“十大关系问题”。“十大关系”主要包括：“政府”与“市场”的关系、“事权”与“财权”的关系、“集权”与“分权”的关系、“存量”与“增量”的关系、“诸侯”与“王爷”的关系、“人治”与“法治”的关系、“非税”与“税”的关系、“效率”与“公平”的关系、“刚性”与“弹性”的关系、“垂直”与“扁平”的关系。

美国内布拉斯加大学的 John Bartle^①教授作了关于“美国地方政府财政管理实践”的报告。近年来很多学者都有着类似的疑问：哪些理论对财政管理的实践是最有用的？如何使用？由此引发了对“理论和实践”以及“政策和管理”两方面不同的选择。公共部门经济理论通常是规范性研究，主要着眼于效率，通常不会过多地考虑执行问题，因此诸如税收管理一般都不会被考虑在内。公共选择理论包含了管理的问题，将规范性研究和实证性研究结合了起来，但是公共选择理论在人类理性方面作了大量的假设，如理性经济人的利己主义假设。因此，这些公共部门经济理论通常是未考虑法律和政治等方面的。管理就等于是决策，好的管理来自于正确的分析工具。在这一领域通常有对实践的解释，但少有研究来试着解释为什么实践是多样化的。当从一个制度设计中提炼出一定规律时，最优管理方法便产生了。在财政管理中公共预算理论同样是多样化的。Schick 在1996年提出了预算的三个目标：控制、管理和计划。Walker 在1930年则指出了预算的其他价值：诚实性，即预算可以降低腐败；经济性，可以降低税率；效率性，给予各参与方更大的利益；平衡性，均衡各参与方政治利益。所有这些价值都是非常重要的，没有哪一方面是压倒性的。财政管理者会遇到各方面的压力，如选民、各个部门等，如何处理这些纷争成为财政管理者一项重要的工作。实用主义的理论框架提供了解决这些问题和纷争的方法。这个理论框架假设各种措施都可以解决同一问题。如果其中一个成功了，那么这个理论就是有用的而且可以为执行者提供一个有用的解决方法。它不需要在科学的层面论证其正确与否。当管理者获得了足够的经验，就能够形成他们自己解决问题的方式。尽管财政管理者可以从其他国家获得经验，但是不同国家解决的方式是不同的。特别指出的是，需要使参与各方的利益达到一个均衡点，才能说明这个解决方式是有用的、持久的，才能够被纳入到制度框架当中。当然，这个平衡可能会被外部的冲击——例如新的纷争或新的部门标准所打破。这里阐述的实用主义框架主要是基于经验主义来说的，它将增加我们对政府财政实践的理解能

^① John Bartle, University of Nebraska, Omaha. College of Public Affairs and community service.

力。只有对财政管理者的角色有了更好的理解，我们才能向他们提出更多的好的建议，而且这个理论框架可能在特定的文化中更加实用——例如像美国这样的以结果为导向的国家。

针对 John Bartle 教授的发言，中央财经大学马海涛教授作了精彩的点评。他主要提及以下几个方面：第一，关于理论和管理的关系问题，这解决了财政管理的科学性和规范性问题，财政管理的科学化和精细化是有一定道理的。但我们需要思考的是“管理科学化和精细化到底是什么”？中国的财政收支规模越来越大，要想花好这个钱，科学化和精细化是非常重要的，但目前科学化和精细化尚缺乏理论支撑。第二，关于理论的局限性问题。任何一个理论都存在一个假设，所依据假设的存在与否推导出的理论是不一样的，理论对实践只是一个指导。特别需要强调公共财政的综合性问题，即如何将法学、历史、政治和财政更好地融合在一起。第三，关于价值观的问题。我们一直反复讲平衡的问题，在中国我们的预算看似是计划表格，实际上就是一个平衡的问题。这个并不只是收支平衡，而是一个利益均衡的问题。具体包括中央和地方、财政部门和其他部门等各方面的平衡，这种平衡对中国财政问题影响非常大。而 John Bartle 教授用实用主义来探讨这个问题很有创新意义。

日本立命馆大学的内山昭教授就“日本发行地方债的经验和教训”作了主题发言。其观点主要分为三个部分。首先，探讨地方债发行的原因以及地方债在国家财政中的地位问题。内山昭教授认为地方政府的财政收入包括中央转移支付、地方税收、地方债三个部分。其中中央转移支付和地方税收两部分是无偿的，其利用效率会低下。而地方债是需要偿还的，因此地方政府为了节约财政资金必须提高地方债的利用效率。其次，探讨了地方债理论和相关问题。提出地方债发行的五大原则：第一，建设性地方债原则；第二，赤字地方债临时性原则；第三，抑制地方债原则；第四，赋予发行债券自主权及提高效率并存的原则；第五，优待一些经济不发达地区原则。其中前三条原则是有共识的，而第四条和第五是“内山原则”。日本地方债制度变化始于2006年，从之前的中央政府许可制度变化为事前协商制度。协商制度是指地方政府要与中央政府商量，但中央政府不同意，地方政府也可发债。如果说得到中央政府同意，就会有以下两个特点：一是使政府官方资金得到更有效的利用，二是地方债本金和利息中央政府会负担一部分。日本地方债发行和使用的情况是：2003年数量最多，以后逐渐减少，2009年又提高了。从衡量指标来看，仅凭公债费占财政收入比重是不科学的。因为地方债中有一部分由中央政府负担。为了解决指标不科学问题，日本开发了两个指标，一个是实质公债费比率，二为公债费负担比率。最后总结了日本地方债发行的经验：第一，应该区分中间政府和基础政府来制定不同的地方债政策；第二，应该针对富裕和不富裕地区采取不同地方债政策；第三，认为官方认购资金及非政府（向市场或民营商业银行公开招募）认购资金的分配比例应该达到一半对一半（目前是40%和60%）；第四，实行多家地方政府联合共同发行地方债；第五，官方金融机构应该认购公营企业债；

第六，应有限度地发行地方债。

日本立命馆大学的曹瑞林教授就内山昭教授的发言进行了点评。她简要概括了内山昭教授发言的要点及重要意义，并就内山昭教授提出的日本地方债经验及教训引出了中国相关问题的思考。例如，就地方政府之间共同并且负有连带责任发行地方债的建议，中国各省建立起由几个地级市政府之间相互具有连带性责任的“市场公开认购发行机制”是否可行？那么在富裕的省级政府之间、不富裕地区（省）之间是否可行？再如，关于公营企业债与一般预算会计地方债的认购问题，如果由民间金融机构、中央政府出资的“地方公共团体金融机构”认购地方债会起到什么作用？在地区设有银行总部的地方银行和金融机构积极认购地方债的理由是什么？是否与地方政府、地方银行、地域经济的发展有密切联系？

加拿大卡尔顿大学的 Stanley L. Winer^① 教授就“加拿大联邦的纵向失衡”进行了精彩的演讲。他指出纵向失衡特别是纵向财政失衡是一个反复出现的问题。由于中央政府取得税收收入的能力更强，而省级政府通常承担着繁重的公共支出责任，因此所有联邦制国家的中央政府和省级政府间都存在着某种紧张关系。在明确讨论纵向财政失衡框架的基础上，阐述了联邦制国家纵向财政失衡的三种主要类型：类型一，由中央和省级政府不同的决策约束引致的联邦公共物品、非联邦或省级公共物品和私人物品的长期无效率配置；类型二，由于政府间政策工具分配市场未能有效运行而导致的长期纵向失衡；类型三，政策工具和服务责任的（动态）分配未能“及时”随着经济、人口以及政治的重大变化而变动。同时指出了强制性再分配与纵向失衡和横向失衡之间的关系。他认为实现地区间再分配的均等化拨款通常属于联邦计划，而加拿大的这类拨款可能是纵向失衡的成因。最后得出一些初步性的结论：纵向财政失衡可被视为联邦体制下政策工具的无效率配置。它可能消失，也可能存续；由于重新分配的必要性始终存在，因此动态纵向失衡可能是一种常态；纵向失衡会以多种方式表现出来，例如联邦公共部门、非联邦或省级公共部门以及私人部门的相对规模，某一级次政府的税收和公共支出结构，或者二者同时体现；未来政策工具的分配如何发展很难预测；纵向财政失衡通常被视为一个独立于横向平衡的问题。

中国人民大学的张文春副教授对 Stanley L. Winer 教授的发言进行了点评。Stanley L. Winer 教授的研究特色在于将纵向财政失衡归纳为三种：一是静态财政失衡；二是事权和财力不匹配造成的财政失衡；三是动态的财政失衡。同时又将私人部门融入纵向失衡定义，揭示出财政失衡不断变化的特点，而且给予了严格的假设。应该说，私人部门和公共部门经济资源配置就是财政学研究核心问题，我们需要弄清将私人部门加入纵向财政失衡中的用途，以及动态财政失衡背后的驱动力。Winer 教授强调了中央和地方政府权限划分的特色、财权和事权会随着时间的变化而变化的原因以及这种变化带来的影响。另外还要认识到政策工具市场问题对于我

^① Canada Research Chair Professor in Public Policy, Carleton University, Ottawa.

们理解财权和事权不断变化的驱动力的作用，解决老龄化等问题对于加拿大联邦财权事权划分的影响等。同时这些也是中国当前面临的问题，关键是中国与加拿大的政体、人口等情况都是不同的，如何在中国国情下考虑平衡财政集权和分权的问题，值得我们深思。

继大会主旨演讲和外国专家发言之后，来自国内各知名高校的代表围绕大会主题，纷纷就自己的观点进行了热烈讨论。

厦门大学的陈工教授就“政府财政竞争对企业投资的影响”谈了自己的看法。其研究背景是基于中国分税分权财政体制下，每一个地方政府都有一个税收和财政支出的权利，在我国政绩考核的情况下，地方政府一般都围绕 GDP 增长来提高其政绩。那么财政竞争的效率如何？政府的财政竞争能否一定能带来企业投资的增加？围绕这些问题，通过构建一个两级政府模型，考虑中央和地方政府在预算约束下分别提供公共产品对企业投资行为的影响，并且可同时对地方政府的税收和财政支出竞争进行研究。结论是：我国地方政府的财政竞争具有一定的（企业）投资效应，而且该效应的正负性要视当地政府的效率水平而定。若地方政府的效率较高，其最优策略是提高实际税率，进行财政支出竞争；若地方政府的效率较低，其最优策略应是降低实际税率，进行低水平的税收竞争。

上海财经大学的刘小兵教授就当前财政问题谈了四个方面的想法：一是对我国财政体制的判断；二是收入体制方面问题；三是支出体制方面问题；四是几点建议和判断。首先，对我国财政现状的判断，目前的状况是“国家财政蒸蒸日上，省级财政稳稳当当，市级财政过得去，县级财政摇摇晃晃”。其次，收入方面。税收是我国政府财政收入的主要来源，从地方收入来看，从 1994 年分税制以后，中央所占比重一直稳定在 50% 左右，地方财政处于弱势地位。目前有一种趋势是将营业税改为增值税，也就是说要将地方税变为共享税。这反映了分税制改革从 1994 年到现在，地方税受到的挤压严重，地方政府收入来源不稳定的现象。从债务收入来看，地方不允许发债，虽然试行地方债由中央代发，但目前预算法中仍然没有明确地方可以发债。而实际上地方债务是非常大的，从当前欧洲一些国家出现的债务问题来看，我们需要思考地方债问题，我们目前债务是否到了危险的边缘。从非税收入来看，地方政府为了增加财政收入只能从非税收入方面做文章，由此引发土地财政问题。再次，从财政支出体制方面，中央在进行转移支付时，一般性转移支付占的比重不大，引发的“跑部钱进”的问题，吸引了地方政府围绕中央来转的问题。最后刘教授谈到产生这些问题主要有几个方面原因：一是地方财政收支目标没有围绕政府应该做的事情来展开，目标摇摆不定；二是整个财政收支决策程序的法制化程度较低，经常出现领导意志决定问题；三是财政运行的结果透明度较差。由于财政收支结果没有公开，对于运用这些资金的政府没有评估，没有事后的监督机制，导致上述问题非理性行为的发生。四是要解决这些问题，必须要加强民主和法制以及信息的公开。

中南财经政法大学陈志勇教授解析了当前“财税政策对于房地产市场的调控

问题”。首先他概括出中国房地产市场发展态势。20世纪90年代末我国开始推动住房商品化,10多年后,房地产市场发展迅速,成为支柱产业,房地产业在GDP和财政收入中的比重越来越高。同时房地产市场出现了很大的泡沫,比如空置率当前为1亿多平方米,价格很高,相当于工资的几十倍。日本和美国的经济衰退都是从房地产泡沫破灭开始的,中国如果解决不好,也会出现类似问题。其次,陈教授分析了当前房价高的原因:一是需求的推动,二是成本的推进。从地方政府角度来看,希望土地价格越高越好,因为在地方财力困难时地方政府必然要拓展非税收入的来源。土地成本在房地产价格中占的比重为20%~30%,加上各种收费还有税收,房价中政府各种税费在房地产价格中能够占到一半以上,这是推动房价升高的主要原因。最后从财税角度探讨了解决住房问题的具体对策:一是扩大保障性住房供给;二是改革税制,扩大增值税征收范围,开征物业税,清理政府性收费;三是严格土地收益管理,加强预算控制;四是赋予地方政府举债权。

西南财经大学刘蓉教授就“《财政转移支付管理条例》立法中若干疑难问题”谈了自己的看法。目前《财政转移支付管理条例》立法在取得一定进展和共识的同时,还存在争议较大的一些问题。例如,对口支援是否适用于《管理条例》、转移支付监督管理机制如何构建、一般转移支付和专项转移支付的管理如何加以规范等。进一步地,刘蓉教授具体分析了《财政转移支付管理暂行条例》立法中面临的难题:第一,该条例适用范围是否包括横向转移支付;第二,转移支付与预算编制脱节导致转移支付监督管理困难;第三,专项转移支付不够规范导致的管理困难;第四,外部制约因素与《管理条例》立法困难。这些外部因素包括政府间事权关系不清晰、政府职能边界不清晰、基础数据不真实、信息系统不健全等。最后,提出了破解这些难题的思路:管理条例适用范围应该包括横向转移支付;改革一般转移支付预算编制办法并建立多层次监督体系;加强专项转移支付的清理、归并划转;完善《管理条例》立法的外部条件。

武汉大学卢洪友教授的研究主题是“机会平等与财政转移支付”。其研究背景主要基于两个方面:一是地方政府自有财力不均衡,这是现阶段地方公共服务供给失衡的重要原因之一;二是转移支付制度的均等化功能较弱。目前我国的转移支付体系包括一般转移支付、专项转移支付和税收返还。这三块占地方财政转移支付总额的比例超过60%。然而,三类转移支付的平等和激励效果均不尽如人意,表现为:一般转移支付在促进基本公共服务均等化同时,有可能诱发“道德风险”和逆向选择。专项转移支付在一定程度上能够提高地方政府公共服务供给努力程度,但却无助于均等化地区间财力差距,甚至有可能扩大地区间财政不均衡;税收返还的计算基础是以1993年的实际收入为基数,因而延续并固化了既有的财政收入不均衡的格局。虽然财政转移支付的首要目标是平衡地方政府间自有财政收入的差距,但是当地方公共服务供给努力程度不同时,通过转移支付来追求地方政府财政资源分配的绝对平等,其结果可能会导致地方公共服务供给水平更为严重的不均衡。政府间财政转移支付设计重心应当是实现激励与平等的权衡。在不扭曲地方

政府公共服务供给努力的同时,通过转移支付促进地方政府间财政能力的均衡,为实现地方基本公共服务供给大致均等创造条件。由此卢教授提出了“机会平等”为导向的政府间财政转移支付优化设计和重构的思路:运用转移支付补偿处于不利外部环境的地方政府,但不补偿努力程度不足的地方政府,由此既实现一定程度的公平目标,又避免追求绝对平均主义。

中山大学的林江教授从中国式分权入手探讨了地方财政民主化改革问题。林江教授对中国式分权的历史变迁进行了回顾,他认为这种频繁的中国式分权是当前地方财政困境的诱致性因素。地方财政制度是地方制度的核心问题,而地方制度的民主化又是地方财政民主化的条件和保障。因此,地方财政的民主化问题是各国政府体制改革的关键问题。然而,从体制层面上看,作为地方制度重要组成部分的地方财政问题,首先是地方制度的民主化问题,而地方制度的民主化又依赖于一国纵向的权力结构体制的民主化。中国的地方财政困难主要源于制度缺陷,因而解困的治本之策也在于制度创新。中国地方财政民主化面临的困境根源主要有四个方面:一是中央与地方政府事权和支出责任的划分至今尚未明确;二是税收收入划分不合理,地方财政贫困化,负债沉重;三是中央对地方转移支付力度在横向和纵向上都不尽规范;四是地方财政缺乏预算权与软约束并存。

天津财经大学的武彦民教授就“地方财政投融资问题”谈了几点看法。他认为目前地方政府没有关注这个问题,没有认识到这一问题的严重程度。目前我国2011年后续的贷款需要超过2万亿元,但一些亟需发展的地区贷款率却较低,同时庞大的政府投融资贷款隐藏了巨大的风险。地方财政投融资规模不断扩大的原因主要有以下几个方面:一是发展阶段问题,地方政府公共设施、基础设施是弱项;二是体制问题,中央和地方事权和财力倒置问题,目前地方承担77%事权,而财力不足以承担如此之重的事权;三是政府的活动范围和财政的范围界定是极端不清晰的;四是政府领导干部考核机制完全依据GDP,看似中央组织部考核条件中GDP不是主要条件,但仍然是一个主要因素;五是任何投资都要行政干预;六是银行和政府的关系问题,银行不是一个独立的主体,它只是一个从属物;七是社会闲置资金多;八是土地收益率问题;九是领导周期问题。

江西财经大学的杨得前教授就“财政分权对地方收支结构影响”谈了几点体会。总量上看,从基层政府支出占整个政府支出的比重可以看出基层政府提供公共服务的比重。与发达国家相比,我国这个比重比丹麦还高。地方公共品投入相对不足,投资性公共品投入挤压了服务性公共品。从收入方面看,大多数税收被共享,原因就是政绩考核问题。至于GDP为何能够作为一个主要的考核指标,原因在于政绩考核中GDP相对容易考核,因此要淡化非常困难。要解决这个问题,推行政治民主化是一个必然的出路。

东北财经大学的吴旭东教授主要谈了一下“地方税制问题”。吴教授认为只有在分权情况下,研究地方财政才有必要性。地方税是指与地方经济和社会有联系的、税源相对分散的税种,如房产税、屠宰税等。地方税的研究要与财政体制联系

起来。从中国目前的情况来看，征税权在中央，只有管理权和收入归属权归属于地方，这是我国意义上的地方税。1994 年分税制改革，营业税、企业所得税、个人所得税当时是作为地方税来设计的，营业税中有一些部门还是归属于中央的，企业所得税中也有一些是归属于中央的，这是比较混乱的。后来企业所得税和个人所得税又变成共享税。在当前情况下转移支付只是一个辅助手段，不是主渠道的问题，因为必须在科学的分税基础之上，才能谈及转移支付问题。地方税的改革问题主要包括中央税、地方税和共享税划分不合理，财产税体系不健全，以及城乡税制统一问题等方面。

最后，辽宁大学的杨志安教授主要从“国十条”入手探讨了当前我国房地产价格调控问题。山东大学经济学院的汤玉刚副教授以苏、浙两省为例分析了竞争性财政体制与财政竞争相关问题。湖南大学的洪源老师以中部地区某市新农合医疗基金项目绩效评价为例阐述了多层次立体的财政支出绩效评价指标体系构建问题。

加拿大联邦的纵向失衡

Stanley L. Winer and Walter Hettich (卡尔顿大学 加利福尼亚大学)

路吉利 周大鹏 孙皓 孙庆洁 译 (东北财经大学)

一、引言

省级政府和联邦政府间的纵向财政失衡通常被称作 VFI，这一现象与传说中的长生鸟十分相似。纵向失衡问题反复出现于加拿大联邦—省级政府的竞争中，成为国内争论的主要问题。早在 1940 年，史上著名的罗威尔—斯洛伊斯 (Rowell-Sirois) 皇家委员会就对中央与省之间的关系进行过深入考察，发现 VFI 在其中发挥着重要作用，尽管当时并未使用这一称谓。40 多年后 (1982 年)，VFI 作为具有影响力的研究关注点被加拿大经济委员会再次提起。在过去的几年里，这只“长生鸟”在当前有关政府间关系的争论中强势复苏，而即将在 2014 年续签的政府间拨款协议则进一步强化了该问题的重要性。

当然，加拿大与中国的情况不同。但是，中国对财政状况的考量历来重视中央和省级政府间的财政平衡。我们希望通过加拿大的财政失衡问题进行集中讨论和研究，剖析加拿大这类高度分权国家的财政失衡问题，希望其他国家财政专业的学生能够有所收益。

过去几年，VFI 作为加拿大公共财政的核心问题再度出现，这既与近期加拿大的财政发展状况相关，也离不开当前国际和国内经济形势的影响。1992 年后，面临着经济衰退和史上空前的和平时公债增长，联邦政府基于债务缩减政策，大量削减了拨付给各省的财政转移支付 (见 Ferris 和 Winter 2007 对债务削减历史的论述)。20 世纪 60 年代早期，联邦拨款大约占 GDP 的 3%，到 1992 年，这一比例大体上升到 4%。一系列快速的削减过后，又回到了 20 世纪 60 年代的较低水平上。

在与美国联邦政府对各州的拨款进行比较后，我们更坚定了这一看法：1992 年经济衰退后，加拿大确实发生了重要变化：加拿大联邦政府和美国联邦政府在 1992 年之后表现出程度十分相近的分权，而 1960 年加拿大联邦政府的拨款占 GDP 的份额要超出美国 2 个百分点。对于近来的发展状况，省级政府一直抱怨联邦政府没能在重要的社会服务成本中承担适当的份额，这些抱怨并不意外。

造成目前的混乱局面的深层原因可能正好相反。国际油价的迅速攀升对联邦政府造成了财政压力，因为在均等化项目下政府要对由此而产生的结果负责。^① 尽管均等化项目的讨论通常涉及的是横向公平而不是纵向失衡，但均等化转移支付公式的性质使均等化项目和纵向失衡产生了某种联系，我们将在论文后面的部分中更多

^① 对于相关的加拿大联邦政府项目，我们采用传统的均等化定义。

地关注这一问题。此外,《大西洋协定》对资源收入的特殊规定使得问题变得更加复杂。《大西洋协定》是昔日的自由党政府提出的,它在一定程度上保护了濒大西洋诸省的资源收入免于按照均等化公式进行调整。

近来的许多政府公告反映了对纵向失衡兴趣的复苏,这其中就包括 2006 年联邦委员会对财政失衡问题的建议,以及 2002 年魁北克政府组织的财政失衡委员会和 2006 年财政部建立的均等化专家委员会提出的意见。此外,这一主题也引起了学术研究人员对全国各地杰出经济学家著作的新一轮争论,并成为最新版的“*How Ottawa Spends*”中一章的主题。^①

全面而有逻辑地讨论 VFI 需要一个正式的框架。在这一框架下,“平衡”和“失衡”两个术语才能被清晰地界定。许多针对这一概念的著作之所以没能对 VFI 作出全面的、富有逻辑的探讨,就在于它们都缺少一个适当的框架。而且,我们将会看到,财政不平衡只是问题的一个方面。尽管我们的讨论会扩展到一个更为宽泛的领域,但为了使讨论和历来的争论保持一致,对于可能出现的失衡,我们将继续在前面上加上“财政”一词。

为了把握 VFI 的本质特征,我们需要一个能够概括各级政府间征税权和公共支出均衡分配的框架。另外,纵向失衡模型还必须考虑资源在公共部门和私人部门间的配置,而这个问题在争论中经常被省略。最后,我们要把注意力放在这个问题上:在联邦制国家里,征税权和其他财政(或非财政)政策工具如何分配和演进。

在 1986 年的一篇早期论文里,我们提出过一个简单的用以描述静态财政平衡的均衡框架,以及在各种情况下发生 VFI 的判断标准。在这篇论文里,我们用非正式方法将这个框架扩展至包括各级政府间静态的错误分配和动态的重新分配。值得注意的是,这种重新分配在所有联邦国家里都是一个一直存续的事实。

二、一个简单的框架

有关 VFI 的文献在基本原则方面缺乏总体上的共识,表现为概念的界定存在着广泛的分歧。预算文献中经常可见的一种观点是,联邦政府或省政府的持续赤字反映了联邦结构中存在着失衡。持续的赤字是否真的反映了联邦结构的失衡,还是由施加于预算的其他影响所产生的结果?能对二者进行辨别的检验并未给出。

有关失衡的一个用途更广的定义是,收入来源和支出责任匹配不当(Bird, 2003; Lazar, 2004; Sharma, 2006)。Boadway 和 Tremblay (2006) 按照这一传统,将 VFI 定义为这样一种情形:联邦政府没有提供适当份额的拨款以弥补联邦政府和省级政府间收入来源与支出义务间的缺口。这种缺口源于联邦政府具有更强的收入筹集能力。由于各省间的合作存在问题,同时联邦政府向省级政府转移资源的能力并不是无限制的,从整个国家的效率角度来看,当这个缺口过大或者过小时,VFI

^① 见 Teliszewsky 和 Stoney (2007)。除文中引用的著述外,另见 Paquet (2007)。

就产生了。他们的分析包含了财政工具的分配是既定的这一重要假设。^①

尽管 Boadway 和 Tremblay 假定财政工具的分配是既定的，但可感知的不均衡究竟是由既定工具的不合理使用造成的，还是财政工具的分配本身就是错误的，抑或二者兼而有之，在文献中并不明确。《塞金报告》认为，在解释 VFI 的主要原因之一是联邦政府支出权力使用不当时，问题的两个方面都包括在内。

我们应该清楚，联邦政府对每种财政工具在各级政府间分配是在选举竞争的过程中确定的，这一事实也使得一些人认为 VFI 从根本上看是一个政治问题 (Mckenzie, 2005; Smart, 2005)。对此，我们非常赞同。

(一) 主要假设

在提出框架之前，我们先列出几条关键的假设并解释这些和既有的文献的不同之处。

(1) 任何框架中都包含 3 种物品：联邦公共物品 (F)，非联邦或省级公共物品 (NF) 以及私人物品 (P)。为了讨论财政工具的分配，评估 VFI 对私人部门的影响以及由此对经济福利产生的作用，将通常被省略的私人物品包含在内是有必要的。资源在三种产品间的配置是同时决定的 (Hettich 和 Winer, 1986)。

(2) 存在着类似产权的各级政府间政策工具“权利”市场，该市场依据宪法建立，经司法解释作出规定和修改。虽然 Breton 和 Scott (1979) 和 Breton (1996) 讨论过这一市场，但大多数人在分析时并未考虑这个市场的存在和运行。我们遵循 Breton 和 Scott 的假设——宪法确立了政策工具的产权，而选举竞争则往往促使政府为了利用规模经济而交易这些工具。如此一来，这些工具的分配就是有效率的。

(3) 各省之间的竞争是有效的，并且使省级物品的生产和提供能够按照边际成本等于价格进行。如果将税收视为选民对所需要的产品和服务支付的价格，那么省级政府在筹集收入方面也并未处于不利境地。换言之，各省之间的流动性并未引起人们时常争论的“底层的竞争”。这一关键假设与近来文献中的理论结果是一致的 (Breton, 1996; Mueller, 1998; Wildasin, 2006; Dhillon 等, 2007)。我们也可以在 Harrison (2005) 出版的书中找到有关加拿大的非正式的经验证明。^②

(4) 政策工具的分配随着外部冲击不断地发生改变。尽管大多数人认为这种分配是固定的，但是对加拿大和澳大利亚政府间关系的历史分析表明，司法解释和政策工具的市场化运作导致了宪法对分配进行了定期调整和重新定义 (Maslove 和 Winer, 1996; Winer, 2000)。美国也有类似的变动，这一现象在美国被称为“权威介入” (Rodden, 2004)。

(5) 为了简化对论文内容的阐述，我们进一步增加了两条假设，并在论文后面的部分中放宽这两条假设。

^① Dahlby 和 Wilson (1994) 同样假定财政工具的分配是既定的，并将 VFI 定义为资金的边际成本在地区间不等。按照他们的观点，这种情况的产生是由于纳税人向不同地方迁移的能力存在着差异，同时，联邦政府拨款并未很好地弥补这种差异。

^② Parry (2003) 试图计算美国地区间税收竞争的福利成本，结果发现非常小。就我们所知，尚未有人对加拿大进行过类似的计算。