

术文丛

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

The Fiscal

Relationship between Central
Government and National
Minority Autonomous Regions

中央与民族自治 地方财政关系研究

王倩倩 著



财经学术文丛

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

The Fiscal

Relationship between Central
Government and National
Minority Autonomous Regions

常州大学图书馆

中央与藏族自治州 地方财政关系研究

王倩倩 著

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

大连

© 王倩倩 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与民族自治地方财政关系研究 / 王倩倩著. —大连:
东北财经大学出版社, 2012. 5

(财经学术文丛)

ISBN 978-7-5654-0782-6

I. 中… II. 王… III. ①中央与地方的关系-财政关系-研究-中国 ②民族自治地方-财政管理-研究-中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 077746 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

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm

字数: 226 千字

印张: 9 1/8

2012 年 5 月第 1 版

2012 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 季 刘东威

责任校对: 百 果

王 欣 吉 扬

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0782-6

定价: 30.00 元

前 言

本书将理论与实证分析相结合，回顾了新中国成立以来中央与民族自治地方财政关系的演进历程与博弈实践；剖析了民族自治地方事权、财权的特殊性；论述了通过转移支付制度实现财力与事权匹配的路径。本书立足于民族自治地方的特殊性，从宏观上勾勒了中央与民族自治地方财政关系的基本轮廓，为民族自治地方财政体制研究提供了一个崭新的视角，具有一定的理论前瞻性和现实意义。

民族自治地方财政体制作为国家财政体制的一部分，其演变在很大程度上依附于国家的政治导向。新中国成立初期，国家相当重视民族问题，在政治上实行了民族区域自治制度，在经济上给予了一定程度的财政自治权及很多优惠待遇。但鉴于经济基础薄弱、财政自治权未能有效落实的现实条件，民族自治地方财政状况改善程度有限。同时民族自治地方享有的优惠待遇多属于过渡性政策措施，稳定性、持续性差，难以形成稳定的财力支持。随着新中国成立以来财政体制历经统收统支、财政包干、分税制的变迁，民族自治地方享受的差别待遇逐渐弱化，给先天不足的民族自治地方财政带来巨大冲击。1994 年的分税制改革旨在增加中央财政收入，其形成的事权下移、财权上移格局使得事权任务繁重的民族自治地方财政更加吃紧。分税制的“一刀切”措施未能正视民族自治地方事权的特殊性，没有充分反映出民族自治地方经济类型、发展需求、风俗习惯等社会情况，加剧了民族自治地方事权与财力不匹配的矛盾，导致民族自治地方财税自给能力不足，财政调控能力疲软，很多地方连“吃饭”财政都难以为继。因此，如何正视民族自治地方特殊性，实现其财力与事权的匹配已成为完善民族自治地

方财政体制、缩小地区差距、促进社会和谐的重要研究课题。

政府间财政关系的核心在于实现事权、财权、财力的最优配置。因此，立足于民族自治地方事权的特殊性，配以相应的财权，辅以一定的财力转移，同时将这种配置制度化，成为规范中央与民族自治地方财政关系的关键环节。具体途径可以通过三个层面的调整最终达到事权、财权、财力的有机统一。首先，科学划分中央与民族自治地方的事权范围，重点在于全面界定和评估民族自治地方特殊事权。其次，通过财政自治权的规范和落实，力图与民族自治地方的特殊事权相匹配。最后，通过转移支付扩充民族自治地方财力，实现财力与事权的最终匹配。

本书着重分析了民族自治地方事权的特殊性，对其履行的代理性事权与外溢性事权进行了界定。对于分税制的完善，书中提出两种改良方案：一是彻底改革分税制，即对民族自治地方实行收入全留、差额补助的体制。二是改良分税制，即通过改进分税制收入划分办法，减少民族自治地方财政收入输出。对于财政自治权的落实，明确其实现路径应立足于中国现实国情，赋予其一定程度的财政收支自主权、资金管理自治权、财政援助接受权等。对于转移支付的优化则要根据民族自治地方承担的特殊事权给予相应匹配：对于代理性事权主要通过专项转移支付进行支持；对于外溢性事权主要通过一般性转移支付扶持。

王倩倩

2012年1月

目 录

1 导 论	1
1.1 选题动因	1
1.2 国内外研究综述与发展趋势	3
1.3 研究对象与研究方法	13
1.4 基本框架	15
1.5 创新与不足	19
2 民族自治地方财政体制的政治法律基础	23
2.1 政治前提：民族区域自治制度的完善	23
2.2 法制保障：民族区域自治相关法律法规的完善	46
3 民族自治地方财政体制的特殊性分析	60
3.1 民族自治地方事权特殊性分析	60
3.2 民族自治地方财权特殊性分析	75
3.3 民族自治地方财力调整方式特殊性分析	90
4 新中国成立以来中央与民族自治地方财政关系的演进历程与博弈分析	98
4.1 演进历程：民族自治地方财政体制上的特殊性逐渐消失	98
4.2 博弈分析：中央与民族自治地方财政关系变迁是中央与地方利益集团博弈结果	123
5 规范中央与民族自治地方财政关系的基本构想：事权与财力匹配	142
5.1 民族自治地方财政现状：事权与财力不匹配	143
5.2 现行事权与财力不匹配的原因探析	156

5.3 事权与财力相匹配的实现途径	164
6 清晰界定中央与民族自治地方的事权	186
6.1 事权配置的一般分析	186
6.2 事权配置的特殊分析	194
7 合理划分中央与民族自治地方的财权	207
7.1 财权配置的一般分析	207
7.2 财权配置的特殊分析	212
8 优化民族自治地方的财力调整方式	225
8.1 特殊因素考虑：立足于现实状况的转移支付制度调整 ...	225
8.2 制度建设：逐步建立规范的横向财政转移支付制度	240
8.3 制度规范：财政转移支付制度的规范	253
主要参考文献	266
后 记	282

1 导 论

1.1 选题动因

作为统一的多民族国家，我国有 55 个少数民族，约 1 亿多人口，80% 以上的少数民族分布于西部和边疆地区，其中 5 个自治区及 30 个自治州中的 27 个州地处西部地区。中国民族自治地方兼具贫困与边境双重因素，既涉及经济发展差距问题，也涉及边境稳定、国家统一问题。因此，民族自治地方财政体制属于我国构建和谐社会必须妥善处理的政治性问题，并日益成为学术界研究的热点问题。

选题的理论意义在于理顺中央与民族自治地方财政关系，健全财政理论体系。民族自治地方集民族因素、贫困因素、边境因素于一身，除了内部事权外还承担了很多特殊事权，财政自治权虚置、财力不足等问题十分突出，事权与财力极度不匹配。因此，有必要从理论上全面评估和规范民族自治地方政府特有事权及其与上级政府的责任范围，以便确定相对自主的财权和一定程度的税收立法权和调整权，建立相对独立和稳定的民族自治地方财政转移支付体系，建立规范的中央与民族自治地方财政关系基本框架，完善中国财政体制，健全财政理论体系。

选题的经济意义在于通过民族自治地方财政体制的构建缩小区域差距，促进经济和谐发展。经济状况决定财政，财政影响经济发展。区域经济发展不平衡是世界上许多国家包括西方国家共同存在

的问题。而利用财政分配来进行调控经济运行，是各国的通行做法。改革开放以来，我国西部民族自治地方在经济、文化、法制、对外交流等方面都取得了举世瞩目的成绩，但是和东部沿海地区相比较，西部地区的发展广度和深度都不够，以致东西部地区之间的差距越来越大。缩小东西部的发展差距，实现各民族的共同繁荣已经成为我们国家的重大时代课题。随着我国社会主义市场经济体制的基本建立和依法治国方略的提出，东西部的协调发展必须尊重市场经济客观规律，不能过度依靠行政手段对市场要素干预，而应发挥财政分配的导向作用，吸引东部的人才、资金、技术等自觉自愿地流向西部。虽然西部的经济进步和社会发展有赖于其“软硬环境”的改善，财政手段在其中所发挥的调控作用有一定局限性，但是，财政工具在经济发展中起到的杠杆功能和导向作用是不容置疑的。^①

选题的政治意义在于完善民族区域自治制度下的财政体制，从而更好地协调民族关系，保障国家稳定。苏联解体、东欧剧变，以及当今世界范围内的民族冲突，都充分地证明了解决好民族关系问题，尤其是有效地完善中央与民族自治地方关系，落实民族自治地方自治权，是实现国家稳定、经济发展与民族繁荣的关键。完善中央与民族自治地方财政关系是党和国家的民族工作方针和政策在法律上的集中体现和经济上的必然要求，是保障民族自治地方经济社会发展的重要途径，也是民族自治地方整体权益的必然要求，是当前民族问题研究的重点内容。民族自治地方自治权落实与保障的好坏、程度的高低，是关系到国家的稳定与统一，民族的繁荣与发展，和谐社会的全面实现等重大的政治问题。

^① 吴宗金：《中国民族区域自治法学》，修订2版，116页，北京，法律出版社，2004。

1.2 国内外研究综述与发展趋势

在分税制的基础上，中央给予民族自治地方一定的财政自主权和转移支付资金支持。一些学者分别在民族自治地方转移支付、民族自治地方财政自主权、民族自治地方财源建设等方面提出了许多建议。

1.2.1 国外研究综述

1) 关于中央与民族地方关系

马克思反对分立主义和分散主义，主张建立统一的民主共和国。马克思、恩格斯于1850年提出由德国工人阶级坚持建立统一的德意志共和国的建议，反对资产阶级民主派力图建立联邦共和国的企图。马克思、恩格斯主张在德国“实行最严格的中央集权制”，并将其看成“真正革命党的任务”^①。恩格斯于1891年再次强调：“无产阶级只能采取单一而不可分割的共和国形式。”^②列宁也曾明确提出：“我们……是民主集中制的拥护者，我们反对分立主义，我们深信在其他条件相等的情况下，大国比小国更能顺利地解决发展经济的任务。”^③同时又强调：“……坚持统一而不可分割的共和国。”^④

马克思和恩格斯着重指出民族区域自治是解决民族问题的一般原则。马克思和恩格斯系统地论述了民族区域自治制度，描述了民

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》，第1卷，390页，北京，人民出版社，1972。

② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯全集》，第22卷，275页，北京，人民出版社，1965。

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯全集》，第22卷，217页，北京，人民出版社，1965。

④ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《列宁选集》，第3卷，231～232页，北京，人民出版社，1972。

主共和国体制和民族区域自治的构想，并就国家统一与民族自治、中央集权和地方分权关系等问题进行了原则性阐释。马克思和恩格斯既强调中央集权制与地方自治制有机的辩证关系，又特别重视地方自治制，将其看作“革命最有力的杠杆”^①。列宁则着重阐述了在多民族国家实行民族区域自治的必要性，并着重指出：“凡是国内居民生活习惯或民族成分不同的区域，都应该享有广泛的自主和自治。”他将民族区域自治看成现代真正民主国家必不可少的条件。虽然列宁认为民族区域自治制度有助于维护多民族国家的统一，有助于保障少数民族的权益，但基于新生苏维埃政权面临的实际国情，列宁最终灵活地采取了联邦制。

奥地利马克思主义学派提出了地方联邦理论和民族文化自治方案。卡尔·伦纳、鄂图·鲍威尔主张采用民族社会组织自治模式，即建立多民族“联邦国家”，各民族成立类似于社会团体性质的联合会，联合会实行文化自治，自主管理本民族内部事务。这一模式的提出为日后民族自治模式的多样化奠定了理论基础，对社会主义多民族国家影响甚大。^②但这一民族自治理论存在以下缺陷：一是各自治单位作为一种文化共同体，可像宗教团体一样存在于国家之中，不与领土主权和行政机构相联系，造成国家难以有效控制民族主义者的对抗与分裂；二是单纯主张民族社会组织自治模式，而并不顾及自治地方的领土原则，忽视了各民族的政治属性及其政治诉求，不但难以防止民族分裂主义，反而容易加剧自治地方人民的不满情绪。

2) 关于财政分权

与我国国情不同，国外的中央与地方关系一般是建立在联邦制

^① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》，第1卷，390～391页，北京，人民出版社，1972。

^② 朱伦：《民族共治论——对当代多民族国家族际政治事实的认识》，载《社会科学》，2001（4），99页。

基础上,但其在财政分权方面的探索仍能对民族自治地方自治权的把握提供一定的借鉴意义。财政联邦主义以《地方支出的纯理论》的发表为标志,经斯蒂格勒、马斯格雷夫、奥茨和布坎南等人的补充和发展,形成了系统的研究政府间财政关系的理论体系。蒂布特(Tibout, 1956)从公共产品入手,提出了“以脚投票”理论,探讨了通过地方性公共产品的差异性促进地方政府竞争的可能性。“以脚投票”理论模型以居民可以自由流动这一假定为前提。在这一模型中,居民通过“用脚投票”(迁移到自己满意的地区)的方式选择自己满意的地方公共产品。因此,如果地方政府想要吸引选民,就必须按选民的要求提供相应的公共产品,从而实现帕累托效率。从长期结果看,整个社会因此而达到福利最大化。马斯格雷夫(Musgrave, 1959)从考察财政的三大职能出发,分析了中央和地方政府各自存在的合理性与必要性。马斯格雷夫强调,财政联邦主义的核心在于财政职能根据地区偏好的不同各有侧重:鉴于中央政府拥有更强的宏观调控能力,故而由中央政府主要承担收入分配职能、稳定和发展经济职能;鉴于地方政府比中央政府具有更大的灵活性,更有利于经济效率的提高和社会福利水平的改进,故而由地方政府承担更多的资源配置职能。为了更好地实现公共产品供给效率和分配的公平正义,中央政府和地方政府间进行分权既必要又可行。这种分权可以通过税种在各级政府间的分配固定下来,赋予地方政府相对独立的权力。因此,中央通过财政政策与货币政策的运用调控宏观经济,稳定社会秩序,保障国家安全。地方政府则主要调节资源配置,追求经济效率。美国经济学家奥茨(Oates, 1972)在《财政联邦主义》中从经济学角度阐释了寻求有效行使财政职能所需要的财政支出和财政收入工具,论证了地方政府存在的必要性,并就如何对中央政府和地方政府之间的权责进行最优划分等问题进行了全面的论述。奥茨的“分权定理”则集中阐述了分散化提供公共产品的比较优势:对某种公共产品来说,如果对其消费涉及全部

地域所有人口的子集,并且对于中央政府和地方政府来说,该公共产品的单位供给成本相同,那么让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给各自选民,则总是要比中央政府向全体选民提供的任何特定、一致的产出量有效率得多。与中央政府相比,地方政府更接近公众,更了解其所管辖区选民的偏好与需求。也就是说,如果下级政府能够和上级政府提供同样的公共产品,那么由下级政府提供则会更有效率。相应地,他认为联邦制下的各级政府有三个主要目标:有效地配置资源、合理地分配负担和收益、稳定经济运行。与市场失灵有关的公共产品由州和地方政府负责提供,以便实现资源的有效配置,合理分配收入和稳定经济则是联邦政府的使命。斯蒂格勒(Stider)根据“菜单”理论探讨了地方分权的经济学原由,指出由于地方政府比中央政府更加接近民众,相应地,比中央政府更加了解所管辖地区的民众的需求。当一个国家不同地区的民众有权对不同种类和数量的公共服务进行不同的选择时,地方政府的存在就成为一种实现不同地区提供不同公共产品选择的机制。布坎南(Buchanan)的“俱乐部”理论^①进一步为地方分权的合理性提供了理论基础,并逐渐形成了相对成熟的现代财政联邦主义理论。该理论主要包括两个层面:一是鉴于行政管理需要支付管理成本,政府的有效管辖范围由行政管理规模经济收益与递增的组织管理成本共同决定;二是基于公共产品提供的效率,需要根据公共产品的受益范围和公共产品的某些特征实现政府级次与公共职能的最优匹配。

1.2.2 国内研究综述

1) 关于处理中央与民族地方关系

毛泽东(1938)在《论新阶段》中提出了民族区域自治的构

^① Buchanan, James M., "An Economic Theory of Clubs," *Economica*, 32 (February 1965), pp. 1-14.

想：“允许蒙、回、藏、苗、瑶、夷、番各民族与汉族有平等的权利，在共同对日原则之下，有自己管理自己事务之权，同时与汉族联合建立统一的国家。”^①毛泽东（1945）在《论联合政府》中强调：“在新民主主义的国家问题与政权问题上，包含着联邦的问题。中国境内各民族，应根据自愿与民主的原则，组织中华民主共和国联邦，并在这个联邦基础上组织联邦的中央政府。”^②“要求改善国内少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自决权及在自愿原则下和汉族联合建立联邦国家的权利。”毛泽东（1949）在《共同纲领》明确规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。”姜又春（2006）^③介绍了关于中国解决民族问题的三种主张：联邦制、少数民族与汉族联合建立统一的国家和民族区域自治，指出我国确立民族区域自治制度的道路是经历了长期探索、研究和实践的艰苦过程的。戴小明（2004）^④强调中央与民族自治地方的政治关系和中央与一般地方的政治关系存在质的差异。中央与民族自治地方政治关系的本质是民族权，其核心是围绕实现各民族平等而进行权力分配、运行和保障。其中，财政体制对中央与地方关系的影响涉及两个指标：税收制度和财政转移支付制度。中国在税收制度上实行的是财权财力集中的分税制模式。这种体制有利于经济发达地区，相对忽视了民族自治地方的现实困境。经济普遍落后的民族自治地方属于典型的“吃饭财政”，地方财力大多不能满

① 中共中央统战部：《民族问题文献汇编》，595页，北京，中共中央党校出版社，1991。

② 毛泽东：《毛泽东选集》，下册，999页，中共冀鲁豫中央局，1948。

③ 姜又春：《从联邦制设想到民族区域自治——中国共产党解决民族问题之路》，载《贵州师范大学学报（社会科学版）》，2006（1），66~69页。

④ 从分税制实施以来中央对地方的财政支付转移的情况来看，尽管民族自治地方占有很大份额，但总额为60.54亿元的财政转移支付相对于民族自治地方506.25亿元的财政赤字而言无疑是杯水车薪，甚至无法满足支付公务员工资，因而更谈不上发展民族地方经济了。潘弘祥、戴小明：《中央与民族自治地方政治关系的制约因素》，载《中南民族大学学报（人文社会科学版）》，2004（4），14~17页。

足行政管理机构正常运转需要,直接制约了民族自治地方自治权的行使。而对民族自治地方自治权产生直接影响的财政第二次分配,即财政转移支付制度,也对民族自治地方自治权的行使产生实际影响。从分税制实施以来中央对地方的财政转移支付的力度来看,尽管民族自治地方占有很大份额,但相对于民族自治地方的巨额财政赤字而言远远不够。

2) 关于财政体制

寇铁军(1995)认为,财政体制改革的目标模式应是,中央集权下的地方分权,分税制为主、补助制为辅的分税分级财政。张馨(1996)从二元财政理论出发,提出我国的财政体制不应该只是分税制,而应该是分税与分利相结合的财政体制。梁积江、黄勇(2003)^①指出,现行的财政体制未能充分体现国家《民族区域自治法》对民族自治地区予以优惠与照顾的精神。《民族区域自治法》第33条规定“民族自治地方的财政收入与财政支出项目,由国务院按照优待民族自治地方的原则规定”。但1994年分税制的“一刀切”措施,未能给予民族自治地方足够的政策倾斜:在地方固定收入项目的划分、共享税的分成比例及税收增长返还系数的确定等方面,民族自治地方与其他地方并无实质差别。《民族区域自治法》第54条规定“上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示,应当适合民族自治地区的实际情况”。但在实际工作中,如在国债分配、外汇留成、出口退税、中央借款、控制投资等方面,也因“一刀切”的财政体制思路,未能对民族自治地方予以照顾和优惠。王朝才、王继洲(2004)^②深入分析了民族自治地方财政的特殊性,民族自治地方具有财政支出成本高,财政收

^① 梁积江、黄勇:《试论民族自治地方经济发展中的财政转移支付问题》,载《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》,2003(5),25页。

^② 王朝才、王继洲:《在建立规范的财政转移支付制度中扶持民族地方发展的措施研究》,载《经济研究参考》,2004(12),22~23页。

人能力弱、基本公共服务设施相对滞后等特点。宋才发(2005)^①认为,分税制改革后,中央与民族自治地方的财政收入来源稳定,事权、税权相对固定;中央财政可以适当集中一部分财力,增强中央财政的宏观调控能力,有利于促进民族自治地方的经济发展。但同时也指出分税制仍有很多尚待完善之处:中央与民族自治地方税收划分上不合理,流转税大部分划为中央收入和共享收入,增加了民族自治地方财政困难;民族自治地方缺乏与自治权相适应的地方税收立法权和管理权限;中央财政对地方税收返还基数确定不合理;新的分税制体制对民族自治地方的特殊情况和特殊开支因素考虑不够。刘尚希(2007)以新疆的实际情况为依据,分析了民族自治地方承担的特殊事权,并指出这部分特殊事权应当由中央政府提供相应的资金支持。

3) 关于民族自治地方财政自治权

戴小明(2004)指出,^②民族自治地方自治权的有效行使是保证多民族国家统一和各民族共同繁荣发展的关键。因此,必须高度重视民族自治地方的特殊权益。就民族政治关系的治理而言,主要在于畅通民族自治地方利益表达机制,科学划分中央与地方之间的权限,健全中央与民族自治地方权力的法律体系,着重在财力方面给予民族自治地方大力扶持,保障民族自治地方充分行使自治权,提高民族自治地方自身发展能力。只有民族自治地方经济、政治和文化充分发展,才能真正实现民族政治关系的有效治理。李元国(2006)^③提出,中央应当根据民族自治地方自身特点,给予其更优惠的政策倾斜。民族自治地方应该享有更充分的地方税收自治

^① 宋才发:《民族自治地方财政管理自治权再探讨》,载《学术论坛》,2005(1),65页。

^② 潘弘祥、戴小明:《中央与民族自治地方政治关系的制约因素》,载《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2004(4),14~17页。

^③ 李元国:《试论民族区域自治地方税收自治权的规范》,28~32页,延边大学硕士学位论文,2006。

权,但其税收自治权应当遵循民主立法原则和不抵触原则。在未改变自治条例和单行条例需经审批的情况下,民族自治地方制定的单行税收条例还须报全国人大常委会进行审批。同时,地方税收立法权的完善必须与税费改革相配合,不能借税收立法权的扩大,变相加重民众的负担。在确立民族自治地方税收自治权的同时,应对《民族区域自治法》的相应条款进行适时修正,使《民族区域自治法》中的财政税收条款更加科学、合理,以充分发挥财政对民族自治地方经济的促进作用。段晓红(2007)^{①②}回顾了我国民族财政体制的演变历程,着重指出财政自治权一直未能得到应有重视的现实。民族自治地方财政自治是经济自治的物质基础,是民族区域自治的财力保障。财政自治权应该受到尊重和保障,因此,应当通过相关法律的制定,完善和监督财政自治权。

4) 关于民族自治地方转移支付

王绍光(2002)认为对民族自治地方的转移支付,除了促进公共服务均等化的目标外,更多的是出于国家统一的政治考虑。尽管财政转移支付往往是按照公正性原则进行分配的,但政治家们通常会运用转移支付寻求其他的政治目标,如统一后的德国对原东德地区的转移支付。中国政府决策者们对国家统一的重视几乎完全左右了政府间的财政转移支付决策,导致非汉族人口多的地区往往比其他地区得到更多的人均转移支付。许建国、李波(2002)^③提出了中西部转移支付制度改革的总体思路:在借鉴国外转移支付制度经验的基础上,结合中国具体国情,体现公平优先、兼顾效率的指导原则;在拨款方式上要以纵向转移支付为主,横向转移支付为

^① 李元国:《试论民族区域自治地方税收自治权的规范》,28~32页,延边大学硕士学位论文,2006。

^② 段晓红:《从民族财政体制的演变论财政自治权的法律保护》,载《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2007(4),131页。

^③ 许建国、李波:《中西部经济发展中的财政转移支付制度构建问题》,载《财贸经济》,2002(2),49页。