

政金融问题研究丛书 ●●● 闫坤 主编

财政分权 与 完善地方财政体制研究

FINANCE

崔运政 著

中国社会科学出版社

中国财政金融问题研究丛书 ●●● 闫坤 主编

财政分权 与 完善地方财政体制研究

FINANCE

崔运政 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政分权与完善地方财政体制研究 / 崔运政著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 7
ISBN 978 - 7 - 5161 - 1007 - 2

I. ①财… II. ①崔… III. ①财政分散制—研究—中国
②地方财政—财政体制—研究—中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 122984 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林 刘 艳
责任校对 石春梅
责任印制 戴 宽

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.com.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 7 月第 1 版
印 次 2012 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 325 千字
定 价 52.00 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联系调换
电话:010 - 64009791
版权所有 侵权必究

总 序

闫坤教授告诉我，她和她所指导的博士们正在谋划出版“中国财政金融问题研究丛书”，并邀我为之作序，我欣然应允。我以为，由指导教师牵头，以其所指导的学生们为主体，沿着一个大家有共识之处的线索或主题并持之以恒地研究，比较易于形成相对系统的学术思想和学术成果。

在改革开放以来的30多年里，随着计划经济体制逐步走向社会主义市场经济体制，财政政策与货币政策越来越成为国家履行宏观调控职能的重要手段。在经济社会发展的进程中，财政政策和货币政策也发挥着越来越关键的作用。作为长期耕耘在财经领域的研究人员，我们十分庆幸生活在这样一个改革开放的时代。我们既是中国财政金融改革发展历史的见证者和亲历者，在某种意义上，又可以成为直接或间接的参与者乃至推动者。编辑出版“中国财政金融问题研究丛书”，无疑就是参与、推动中国财政金融改革的一个重要途径。

在我看来，研究中国的财政金融问题，可能要注意把握如下三个方面的问题：

其一，财政与金融相结合。财政与金融历来是人们关注的热点，两者之间也有着很深的渊源。从英语单词来看，“金融”对应的英语单词是“finance”，而在“finance”前加上“public”的修饰，就演变为“财政”。财政与金融都是研究社会经济运行当中资金的运动，只不过，“金融”研究的对象是以市场为主导的社会资金的融通，“财政”则是以国家（政府）为主体的资金收支活动作为研究对象。作为财政与金

融重要组成部分的财政政策与货币政策，更是通过彼此的协调配合与良性互动，从宏观上调节、控制着国民经济的运行过程。因此，“丛书”既然是“财政金融问题研究”，就应立足于财政和金融两大学科，兼收并蓄，博采众长，为提升我国的财政金融学科研究水平做出积极贡献。

其二，理论与实践相结合。理论源于实践，更要回归实践。作为经世济民之学，经济学不仅要的现实世界进行解释，更要学以致用，研以致用，科学地运用经济学的相关理论指导实践。因此，“丛书”在进一步强化理论研究的同时，也不能单纯地沉浸于理论模型的自我满足和陶醉当中，而是要在对财政金融有关的基础理论进行深入研究和探讨的基础上，紧密结合财政金融的现实情况和存在问题，创造性地提出解决问题的新思路与硬措施，从而最终实现理论与实践的紧密对接与良性互动。

其三，前沿与前瞻相结合。所谓前沿，就是研究的触角要伸向财政金融学科的最前沿。不论是选题还是内容上都要力求走在经济改革与发展的最前列，全面反映当前财政金融理论研究与改革实践的最新成果。所谓前瞻，就是各项研究要顺应财政金融改革发展的趋势，在概括总结当前财政与金融理论发展脉络的基础上，准确把握财政金融理论研究与改革发展必须解决的重大理论和实践问题以及前行方向。前沿与前瞻相结合，就要求“丛书”能够立足于学科前沿，致力于学术前瞻，勇于探索和创新，敢于挑战和突破。

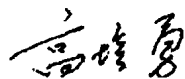
从入选“丛书”的首批著作看，可以说，在总体上，它们符合并体现了上述三个特点和标准。希望今后入选“丛书”的著作也要按照以上三个标准，本着“宁缺毋滥”的原则组织出版工作。循着这一轨迹走下去，“丛书”的层次方可得以保障，“丛书”的水平方可得以提升。

作为闫坤教授的同行，我熟稔她的工作热情与治学态度，也始终关注着她和她所带领团队的科研工作与研究成果。脚踏实地，潜心钻研，坐得住，稳得住，富有使命感，这可以说是闫坤以及她的团队在这套“丛书”中所体现出来的一种风格吧。

当然，凡事皆有圆缺。他们的研究成果肯定会存在着这样或那样的不足，有些观点也还有待广大读者的评判和社会实践的检验，但是，对

于这套“丛书”，对于这些有志于财经科学研究的博士们，我们在热情地加以鼓励的同时，也有必要加入他们的研究工作中，同他们一起成长。希望闫坤教授和她的博士研究团队，百尺竿头，更进一步，在经济理论研究领域取得更大更优异的成绩。衷心祝愿“丛书”能够茁壮成长，弦歌不辍，薪火相传，为我国的财经科学研究作出更大贡献。

是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '高洪' (Gao Hong), written in a cursive style.

二〇一二年新春于北京

序 言

在我国的财政收入和支出构成中，大约有 50% 的收入和 80% 的支出发生在地方政府。在这种情况下，对于我国这样一个疆域广阔、人口众多、地方千差万别的发展中大国，研究地方财政体制无疑具有更为重要的意义。可以说，省以下财政体制的规范与否，直接影响到中央与地方分税制财政体制的整体效果，政府间财政关系问题的解决在很大程度上取决于地方财政问题的恰当处理。

1994 年的分税制体制改革，基本理顺了中央与省级的财政分配关系，初步建立了财政收入稳定增长机制。但是，随着经济社会发展和财税体制改革的深入，省以下财政体制存在的问题越发明显，地区间财政不均衡性日益突出，基层财政困难程度不断加大。这些问题的出现，有不少人将其归咎于财政分权，认为过度的财政分权降低了资源配置和使用效率，从而导致了纵向和横向财政失衡现象的产生。崔运政博士则认为当前财政体制存在和产生的诸多问题，并不是财政分权过度所致，而恰恰是由于财政分权不规范、不彻底、不到位造成的。因此当前亟须结合我国的实际情况，以财政分权理论为指导，通过实施规范和彻底的财政分权来完善中央与地方以及地方各级政府间的财政关系，并最终达到财权与事权相统一、财力与支出责任相匹配、基本公共服务均等化的体制目标。

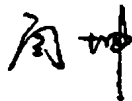
基于上述考虑，崔运政博士在《财政分权与完善地方财政体制研究》这本专著中，以财政分权作为研究的理论基础，以地方财政体制作为研究的落脚点，通过借鉴西方财政分权理论的新发展和西方国家财政分权的新实践，从财政分权的视角对我国的地方财政体制进行了审视

和检讨,并最终运用财政分权理论,有针对性地提出进一步规范和完善我国地方财政体制的具体措施和建议。

崔运政博士的这本专著,在对中西方财政分权理论与实践进行全面梳理和考察的基础上,比较清晰地描绘了我国地方财政体制发展演变的完整图谱,从省、地市和县乡三个层次对我国地方财政体制作了比较详尽的纵向考察和案例分析,对地方财政体制的运行绩效进行了重点研究和分析,丰富了我国地方财政体制的研究内容与考察方式。同时,专著对1994年以来财政收入快速增长的原因提供了一个不一样的原因解读,对“财权与事权相统一”的理念作了重新诠释,创新地提出了“分税制+分成制”的混合财政体制模式,对我国基层财政困难的原因进行了渐进的和梯次的研究,并最终将基层财政困难的形成机理由技术范畴引向政治层面。总体来看,专著研究思路清晰,研究视角独特,所提观点新颖、独到,具有较强的独创性和实用性。

在我国,财政体制问题研究一直是个既老且新的热门话题,研究人数多,研究成果众。在这一情况下,选择财政体制研究作为博士论文选题需要极大的勇气。崔运政博士作为长期从事财政体制实践的财政工作者,既具有比较扎实的理论功底,更具有非常丰富的财政实践经验,亲身参与并组织实施了多项财政体制改革,对当前财政体制的现状及其存在的问题有着深刻的体会和感受。或许正因如此,对于“财政体制”这部“老调旧曲”,崔运政博士跳出了旧框子,弹出了新意境,唱出了新感悟,写出了新观点,最终取得了对理论有提升、对实践有帮助的研究成果。

作为崔运政博士的学位指导老师,我看到了他在攻读博士学位期间付出的艰辛和努力,也欣喜地感受到他在历经煎熬苦修后取得的进步与成长。尤其是看到他在博士论文的基础上,吸收答辩委员会专家评委的意见和建议,最终完成了这样一部具有一定理论水准和重要实践意义的学术专著,我甚为欣喜,也深感欣慰,并欣然为序。



2012年1月31日

前 言

总体而言，长期以来我国的财政体制理论过于偏重中央与地方的财政关系研究，一定程度上忽略了地方政府间的财政体制研究。这对于一个拥有四级地方政府的大国而言不能不说是一个研究的不足和缺陷。对财政体制尤其是地方财政体制作更进一步和更深层次的研究仍然具有重要的理论和现实意义。

本书首先从规范分析与实证分析两个层面论述了西方财政分权的基本理论，对西方财政分权理论进行了总结和评述。之后，从财政分权与经济增长的关系以及财政分权程度等两个方面对我国的财政分权理论研究作了综述，对我国地方财政体制的研究状况和主要观点进行总结和梳理。

财政分权基本理论阐述完成之后，本书主要运用比较研究方法，重点论述了西方国家财政分权的发展趋势，并对美国和法国的分权改革进行了分析考察；区分发达国家、发展中国家和经济转型国家三种不同类型，分别对德国、印度和俄罗斯的地方财政体制进行重点考察和比较，并总结出对我国财政分权和地方财政体制改革的启示和借鉴之处。比较分析的结果表明，尽管各国在事权划分、收支安排、转移支付设计等方面均存在差异，但无论是财政集权型国家还是相对分权型国家，都在向适度集中与适度分散相结合的方向发展，都在运用规范的财政分权手段不断完善财政管理体制，并最终基本实现了政府间财政关系的有效运行。

比较分析了西方财政分权与地方财政体制后，本书分三个层面对我

国的地方财政体制作了总体分析与描述。一是从财政分权视角对我国地方财政体制的变迁进行历史考察，希望通过对历史的回顾寻找财政体制演变的依赖路径。二是分别从省、地市、县乡三个视角对地方财政体制进行纵向考察，探讨总结省与地市、地市与县、县与乡镇之间财政关系的形式、规律与特点。三是以山东省烟台市为例对我国的地方财政体制进行了案例和实践分析，考察了山东省对烟台市、烟台市对县市区的财政体制演变过程，总结出烟台市完善市以下财政体制的经验做法及成效。通过对地方财政体制的总体描述，可以看出，我国财政体制变迁的主线是由集中到分权，财政体制形式经历了从单一到多样然后再回归统一的过程，财政收入分成办法一直在“分类分成”与“总额分成”之间摇摆，财政体制改革往往是一个非帕累托改进的过程，各级政府“经济理性”的特征十分突出，省以上体制对地方财政体制的示范作用非常明显。

经过对西方地方财政体制的比较分析以及我国地方财政体制的总体描述，本书就转入我国地方财政体制的绩效与问题分析环节，从我国财政分权的规范角度、实证角度、收入效应以及存在的问题及原因等方面对我国地方财政分权体制的运行绩效进行考察。其中：

1. 财政分权存在问题的规范分析方面，本书认为，我国的财政分权缺乏现实基础、民主基础和宪政基础，与真正的“分权”还有比较大的差距。

2. 财政分权程度的实证分析方面，本书认为尽管地方财政收支占全国的比重都相对较高，但由于中央政府通过税收和支出对地方施行比较强的约束和控制，导致我国的实际分权程度要远远小于所普遍认可的程度，因此，本书支持中国总体上更接近财政集权的判断。同时本书还认为，在现阶段的中国，无论是分权过度或不足都属于一个伪问题，收入过于集权、支出过于分权造成的政府间财权与事权不统一、财力与支出责任不匹配才是真问题——而这也是我国地方财政尤其是县乡财政困难的最直接原因。

3. 地方政府间财政分权的实证分析方面，本书认为，从政府间财政分权的跨年度演变情况看，不仅中央财政在通过各种方式强化财政集中程度，省级财政也在效仿中央财政的做法，进一步加强了对财政资源

的控制。从分省区市的财政分权程度看，总体呈现出从东部到西部省区级财政集中程度逐步提高的趋势，地市级或县级财政集中（或分散）程度则与县域财政经济发达程度、省区市面积、县市区数量以及省以下的财政收入划分体制直接相关。

4. 财政体制的收入效应分析方面，本书将分税制与财政包干体制进行了比较，发现作为分税制体制主要特点和内容的“分权”、“分税”、“分管”，或者没有实质性进展，或者没有本质区别，或者没有达到预期的改革目标。本书认为，分税制财政体制之所以取得比较显著的成效，一方面与分税制改革后中央与地方的自由裁量权都受到严格控制和约束，各级对财政体制稳定性预期大大增强有关，另一方面也是最根本的原因则是由于分税制改革以后，各级对下的考核重点由 GDP 逐步转向财政收入，在这种考核激励体制下，地方政府的角色已经由包干体制形式下的“援助之手”转型为“攫取之手”。

5. 地方财政体制存在的问题方面，本书认为当前地方财政体制主要存在着政府与市场职责边界不清，政府间事权越位、缺位现象严重；政府间财权配置不合理，地方政府自主筹集收入的能力严重不足；转移支付结构不尽合理，设置与分配不够科学；财政体制的法制化程度不高、稳定性不足等四个方面的问题。

最后，在上述各项全面分析的基础上，本书比较系统地提出了完善地方财政体制的基本原则、总体思路以及具体设想。完善地方财政体制所应遵循的基本原则就是适度分权原则、规范分权原则、优先分权原则、民主分权原则和法定分权原则；完善地方财政体制的总体思路就是分税制与分成制相结合、财权与事权相统一、基本公共服务均等化以及财政体制和行政体制改革协同推进。至于完善省以下财政体制的具体设想，本书提出：一是改革地方政府和财政层级制度，包括审慎推行省直管县改革，明确划分省、市、县职能，强市与强县并行，逐步将乡镇政府改为县级政府的派出机构。二是进一步明晰政府间事权划分，包括重新界定政府事权范围，明确地方政府间事权划分的原则，合理确定政府间的事权划分等。三是合理配置地方政府间的财权和收入，包括建立省与市分税、市与县分成的财政体制，进一步调整政府间的财力和收入分配结构，赋予地方政府适度举债权等。四是逐步建立规范的转移支付体

系，包括合理确定和控制转移支付的规模，恰当地选择转移支付形式，完善和强化一般性转移支付，加强专项转移支付的管理使用等。五是实现政府间财政关系宪政与民主，包括为财政分权立宪，推进地方财政民主改革，建立政府间财政关系协调机制等。

由于水平和学识有限，书中的错误与不当之处在所难免，敬请各位专家学者和广大读者批评指正。

作者

2012 年 2 月

目 录

总序	(1)
序言	(1)
前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 选题背景及研究意义	(1)
第二节 核心概念、研究范围与理论基础	(4)
一 核心概念和研究范围	(4)
二 理论基础	(8)
第三节 研究方法、研究思路、创新与不足	(10)
一 主要研究方法	(10)
二 研究思路及结构安排	(11)
三 可能的创新与不足	(14)
第二章 财政分权基本理论概述	(18)
第一节 西方财政分权理论研究综述	(18)
一 西方财政分权理论的规范分析	(18)
二 西方财政分权理论的实证分析	(23)
三 对西方财政分权理论的评述	(25)

2 财政分权与完善地方财政体制研究

第二节 我国财政分权理论研究综述	(26)
一 关于财政分权与经济增长的关系	(26)
二 关于我国财政分权的程度问题	(27)
第三节 我国地方财政体制研究综述	(28)
一 关于省以下财政体制存在的问题	(29)
二 关于地方政府和财政层级问题	(29)
三 关于地方税务机构设置问题	(31)
四 关于省以下财政体制的整体改革方向	(32)

第三章 财政分权与地方财政体制的国际比较

(34)

第一节 西方国家的财政分权发展演变趋势	(34)
一 西方国家财政分权的发展演变规律	(34)
二 美国的财政分权改革	(35)
三 法国的财政分权改革	(40)
第二节 发达国家的财政体制——以德国为例	(43)
一 政府间事权与支出范围的划分	(44)
二 政府间财权与收入范围的划分	(46)
三 政府间财政平衡机制	(48)
第三节 发展中国家的地方财政体制——以印度为例	(51)
一 政府间事权与支出范围的划分	(52)
二 政府间财权与收入范围的划分	(53)
三 政府间转移支付制度	(55)
第四节 经济转型国家的财政体制——以俄罗斯为例	(61)
一 政府间事权与支出范围的划分	(62)
二 政府间财权与收入范围的划分	(64)
三 政府间转移支付制度	(68)
第五节 启示与借鉴	(69)
一 政府间行政管理层级多样化	(70)
二 各级财政相对独立	(70)
三 中央财政主导与地方自治相结合	(71)
四 明确划分各级财政的事权范围	(72)

五	财权、财力与事权相匹配	(73)
六	转移支付模式与调控目标相适应	(73)
七	财政体制的法制化程度高	(74)
第四章	我国地方财政体制的总体描述	(75)
第一节	从财政分权看我国地方财政体制的历史演变	(75)
一	我国地方财政体制演变的阶段划分	(75)
二	统收统支的财政集权阶段	(77)
三	分级包干的财政分权阶段	(89)
四	分税管理的财政收权阶段	(96)
第二节	我国地方财政体制的纵向考察 (一):	
省级财政体制		(99)
一	省级财政的发展沿革	(100)
二	省对地市财政收入划分	(101)
三	省对地事权与财政支出责任划分	(114)
四	省对地市转移支付体系	(115)
第三节	我国地方财政体制的纵向考察 (二):	
地市级财政体制		(119)
一	地市级财政的发展沿革	(119)
二	地市对县市区财政体制模式	(122)
第四节	我国地方财政体制的纵向考察 (三):	
县乡财政体制		(125)
一	县级财政的发展沿革	(125)
二	乡镇财政的发展沿革	(126)
三	县乡财政体制改革情况	(128)
第五节	我国地方财政体制的案例考察:	
以烟台市为例		(130)
一	山东省对烟台市的财政体制	(130)
二	烟台市对县市区的财政体制	(134)
三	烟台市完善市以下财政体制的做法及成效	(136)
四	简要评价	(140)

4 财政分权与完善地方财政体制研究

第六节 启示与评述	(142)
一 财政体制变迁的主线是由集中到分权	(142)
二 财政体制形式经历了从单一到多元然后 再回归统一的过程	(144)
三 财政收入分成办法一直在“分类分成” 与“总额分成”之间摇摆	(145)
四 财政体制改革往往是一个非帕累托改进的过程	(147)
五 各级政府“经济理性”的特征十分突出	(148)
六 省以上体制对地方财政体制的示范作用非常明显	(149)

第五章 我国地方财政体制的运行绩效及问题分析：

基于分权视角	(151)
第一节 我国财政分权存在问题的规范分析	(151)
一 中国的财政分权缺乏现实基础	(151)
二 中国的财政分权缺乏民主基础	(152)
三 中国的财政分权缺乏宪政基础	(153)
四 中国的财政分权还不是真正的“分权”	(154)
第二节 我国财政分权程度的实证分析	(155)
一 财政分权度的衡量方法	(155)
二 总量指标的衡量	(156)
三 结构指标的衡量	(160)
四 结论	(164)
第三节 地方政府间财政分权的实证分析	(165)
一 政府间财政分权的跨年度分析	(165)
二 地方财政分权的分级考察	(167)
三 财政收支在地方政府间的划分与配置	(173)
四 分省区市财政分权程度考察	(177)
五 小结	(183)
第四节 我国财政体制的收入效应分析	(184)
一 分税制与包干体制的比较	(184)
二 财政包干体制的问题辨析	(186)

三	分税制的收入效应原因分析	(188)
四	结 论	(193)
第五节	我国地方财政体制存在的问题及原因分析	(194)
一	政府与市场职责边界不清, 政府间事权越位、 缺位现象严重	(194)
二	政府间财权配置不规范, 地方政府自主筹集 收入的能力严重不足	(197)
三	转移支付结构不尽合理, 设置与分配不够科学	(203)
四	财政体制的民主化、法制化程度不高, 稳定性不足 ...	(209)
第六章	完善地方财政体制的原则、思路与构想	(213)
第一节	基本原则和总体思路	(213)
一	完善地方财政体制的基本原则	(213)
二	完善地方财政体制的总体思路	(216)
第二节	完善地方政府和财政层级制度	(223)
一	影响政府和财政层级的因素分析	(223)
二	外国政府层级制度的比较分析	(225)
三	完善地方政府和财政层级制度的设想	(227)
第三节	进一步明晰政府间事权划分	(230)
一	政府间财政职能划分的重新认识	(230)
二	政府间事权划分的一般模式	(232)
三	地方政府间事权划分的基本思路	(234)
第四节	合理配置地方政府间的财权和收入	(239)
一	政府间收入划分的理论基础	(239)
二	政府间收入划分的具体分析与通行做法	(240)
三	进一步完善地方政府间收入划分的措施	(243)
第五节	逐步建立规范的转移支付体系	(250)
一	地方政府间转移支付的理由	(250)
二	转移支付的种类和目标	(251)
三	完善地方财政转移支付制度的设想	(252)
第六节	实现政府间财政关系的宪政与民主	(255)