

A I J I N L U N C O N G

财金论丛

第一辑 II

财政分权： 理论基础与实践

许正中 苑广睿 孙国英 著

社会科学文献出版社

CAIJINLUNCONG

财金论丛

第一辑

张宇燕 主编

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政分权：理论基础与实践/许正中，苑广睿，孙国英著. —北京：社会科学文献出版社，2002.9

(财金论丛·第一辑Ⅱ)

ISBN 7-80149-745-7

I. 财… II. ①许… ②苑… ③孙… III. 财政分散制—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040074 号

财金论丛·第一辑Ⅱ

财政分权：理论基础与实践



著 者：许正中 苑广睿 孙国英

责任编辑：古 箴

责任校对：邵鸣军

责任印制：同 非

出版发行：社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139963 邮编 100732)

网址：<http://www.ssdph.com.cn>

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：东远先行彩色图文中心

印 刷：北京增富印刷有限责任公司

开 本：889×1194 毫米 1/32 开

印 张：11.5

字 数：231 千字

版 次：2002年9月第1版 2002年9月第1次印刷

ISBN 7-80149-745-7/F·243

本辑共三册 定价：60.00元(每册20.00元)

版权所有 翻印必究

财金论丛·第一辑Ⅱ

财政分权：

理论基础

实践

许正中 苑广睿 孙国英 著

社会科学文献出版社

编 委 会

顾 问：王丙乾 王梦奎 陆学艺 何振一
 谢寿光 张汉亚 汪海波 刘溶沧

主 编：张宇燕

副主编：高培勇 许正中（执行）

编 委：（按姓氏笔画为序）

王 铮	史世鹏	孙长志	孙国英
刘 力	刘卫华	刘立峰	刘雅露
伍永刚	乐毅仁	李文峰	李俊生
谷克鉴	肖金城	尚教蔚	苑广睿
张其仔	张孝德		

前 言

现代市场经济国家的财政体制，从某种意义上可以说是财政联邦主义，也就是说，中央和地方要进行财政分权。所谓财政分权就是给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围，并允许地方政府自主决定其预算支出规模与结构，使处于基层的地方政府能够自由选择其所需要的政策类型，并积极参与社会管理，其结果便是地方政府能够提供更多更好的服务，因此财政分权的精髓在于地方政府拥有合适与合意的自主权进行决策。财政分权与地域分权、政府决策分权既有区别又有联系，关键在于强调的重心不同，都有分权的因素，但是否要求加强地方财力是不同的。

财政分权的理论解释，比较成形的有穆斯格雷夫的最佳社区结构理论、施蒂格勒的分权理论、奥茨的分权定理、麦圭尔的“分权俱乐部”理论、特里西的分权误识理论和蒂布特的“以足投票”理论。尽管每种理论从不同角度解释了分权的合理性与必要性，但从理论本身的完美性和解释力上讲，都存在这样或那样的问题，有的仅从必要性上面说明了财政分权的原因，有的仅从充分性上面说明，有的仅求出了最佳社区或社会结构

的均衡数量，而有的理论从公共产品提供的边际替代率出发，说明完全由中央政府提供是无效率的。不论怎样西方分权理论对于财政分权的合理性与必要性给予了一定的解释与说明，对于财政理论的实践，也具有极强的现实意义。

财政分权的重心在于给予地方政府合理的财政自主权，税收分割与转移支付是财政分权框架中两个极其重要的方面。因为财政分权要求必须有相应的财力作为支撑。税收分割的理论基础是穆斯格雷夫 1987 年在“美国财政理论与实践”一书中所提出的“财政三职能理论”。资源配置功能应尽可能赋予地方，宏观经济稳定应尽可能集权于中央，税种的划分应考虑的是设置某种税目的目的，从而采取相应的划分形式。例如 1994 年个人所得税划给地方政府主要目的在于筹集一部分收入，随着经济发展，人们收入水平的提高，个人所得税的收入调节功能日益凸现，是否应划给地方政府应该商榷。另外，税收分割应该考虑税负转嫁、区位差异和混合分割等因素，并且从理论上和技术上探讨分割的合理性。税权的配置与税收的分割也是相对应的重要问题。税率与税基由谁决定、由谁征管、税收收入分享由谁执行等一些问题直接关系到财政分权的成败。

转移支付是大多数市场经济国家地方财政的基石，转移支付既能使中央向地方财政转移预算资金，又能使其达到对公共财政体制的控制，每种转移支付对地方经济有不同的激励效应，关键在于中央政府的政策意图，是为了实现均等化目标还是为了实施重大项目的资源配置，针对不同转移支付目标应设计不同的转移支付方案。西方市场经济国家中一般转移支付即为了

实现均等化目标的转移支付所占的比重较大，转移支付的另外一个重要问题是支付的资金来源问题，规范化的转移支付一般都是基于公式法，综合考虑各种因素，设计政策变量，根据分配总额计量地区应得的数额。规范化转移支付避免了中央与地方政府基于博弈行为之上巨大的制度成本，形成了稳定的财政预期，对于高效的公共财政体制框架有很强的现实意义。

转型经济国家、发达市场经济国家、发展中国家，根据不同的历史发展状况和财政实践形成了各自的财政分权体制。经济转型国家正在进行地方政府和政府间的财政体制改革，加强地方政府实力，削减公共部门规模，支持民间部门的发展，同时也在处理一些新问题，如保持宏观经济稳定、私有化国有企业、重新定义政府结构等。市场经济国家由于近百年的市场发展，分权体制相对较为完善，文中从财政支出、税收权限和税收分割、转移支付三个方面比较了几个典型市场经济国家的具体做法，应该说其对中国都有借鉴意义。

中国自 1994 年分税制改革才开始规范化财政分权的探索，一方面分税制划分了中央与地方的事权与支出范围以及税收收入；另一方面也建立了两套税务机构，同时转移支付更多偏向于达到地区间财力均衡。但 1994 年分税制毕竟是转型时期的一种过渡方案，中央与地方财权划分不清，需待进一步界定；财权划分不合理，体制色彩较浓与分权化初衷大相径庭；转移支付力度小，均等化目标不明显。下一步改革方向是：科学划分政府事权，特别要关注县乡两级；税种要重新改革与划分，增值税要由生产型转为消费型，扩大适用范围；企业所得税实施

国民待遇，内外资平等；个人所得税作为过渡期方案由中央与地方共享；增强地方政府的税收权限；加大转移支付力度，中央拿出更多的钱用于转移支付；设计规范化转移支付公式，充分考虑各地财政收入能力与支出标准，补助向中西部地区倾斜，实现均等化转移支付的目标。



财金论丛·第一辑

I 《高新技术产业：财政政策与发展战略》

许正中 著

II 《财政分权：理论基础与实践》

许正中 苑广睿 孙国英 著

III 《教育财政：制度创新与发展趋势》

孙国英 许正中 王 铮 著

作者简介

许正中，男，1967年生，经济学博士。先后就读于天津财经大学、中国社会科学院研究生院，分别获经济学硕士、博士学位。曾任陕西省丹凤县副县长，贵州省六盘水市市长助理，现为国家行政学院经济学部副教授。主要从事宏观经济和财政金融政策研究，主持过多项国家级课题，主编或参编10余部著作，发表论文30余篇。主要社会兼职有：中国财政学会理事，中国社会科学院经济学博士发展研究中心主任，《博士论坛》杂志主编，中国国际青年研修大学研究生部主任等职。

苑广睿，男，1964年5月生。先后就读江西财经大学、财政部财政科学研究所，曾在美国加州大学（UCSC）作访问学者，现在中央财经大学攻读博士学位。主要从事财政经济政策研究和管理，主持过多项国家级课题，主编或参编10余部著作，发表论文30余篇。

孙国英，女，1953年6月生，大学文化程度、高级会计师，现在国家行政学院办公厅工作。1971年从事会计工作，先后担任工业企业、事业单位财务部门的会计、主管会计，曾多次参加财务大检查并任检查组组长，多次受到表彰。2000年享受优秀专家政府特殊津贴待遇。

财金论丛

第一辑

- I 《高新技术产业：财政政策与发展战略》
- II 《财政分权：理论基础与实践》
- III 《教育财政：制度创新与发展趋势》

第二辑

- I 《跨国公司：产权重组与资源配置》
- II 《国有商业银行：困境、出路与发展》
- III 《社会医疗保险：制度选择与管理模式》

目 录

前 言	1
第一章 财政体制的一般理论	1
第一节 财政体制的界定	1
第二节 财政体制的集权与分权	9
第三节 制约财政分权的主要因素	16
第四节 政府间财政分权的原则	32
第二章 财政分权理论	44
第一节 财政分权概论	44
第二节 市场经济财政分权的理论介绍	56
第三节 税收分割理论与实践	77
第四节 转移支付的理论与实践	105
第三章 经济转型国家财政分权理论与实践	132
第一节 从计划经济到市场经济条件下的财政分权	133
第二节 俄罗斯联邦的财政分权	185
第三节 匈牙利的财政分权	230

第四章 财政分权的国际比较	254
第一节 财政支出划分的国际比较	254
第二节 税收权限和收入范围划分的国际比较	263
第三节 政府间转移支付制度的国际比较	281
第五章 中国财政分权的历程与展望	298
第一节 中国财政分权的历程	298
第二节 规范化财政分权的探索	307
第三节 中国财政分权进一步改革的思路	323
参考文献	348
后 记	353

第一章 财政体制的一般理论

一个国家的财政体制是与该国经济资源配置方式及历史文化传统密切相关的。财政体制是采取中央一元化的体制还是采取联邦式的分权体制，往往也与政体和其他非经济因素相关联。本章从界定财政体制概念入手，分析影响财政体制的因素，设计出评价政府间财政分权的原则。

第一节 财政体制的界定

财政体制的涵义是什么？它的基本特征和功能是什么？中外经济学界长期以来对此有不同的看法和观点。而如何界定财政体制，这却是分析和评价政府间财政分权必须首先解决的理论问题。

一 财政体制概念涵义的界定

迄今为止，中国财政学界对财政体制涵义的理解，大致有以下几种主要观点：

第一，财政体制是国家在财政管理中，划分各级政权之间

以及国家与企、事业单位之间的职责、权力和相应利益的制度，其内容包括预算管理体制、税收管理体制、文教行政事业财务管理体制、国有企业财务管理体制和基本建设财务管理体制等。

第二，财政体制是划分财政收支管理权限和分配权限的原则与形式。“财政管理体制至少应包括全民所有制企业、中央和地方以及地方各级政府之间划分财政收支管理权限的原则和形式。”

第三，财政体制是“中央同地方政权之间在财政管理权限上的划分，以及财政部门 and 主要部门、企业、事业单位之间财政管理权限和基金划分的一项制度”，“是国家组织财政分配、管理有关方面的财政分配关系，划分财政管理责任和权限，实现财政管理和监督的基本管理制度。”

第四，财政体制是分配剩余产品的具体形式和分配关系的组成部分，即“财政管理体制就是国家、集体与个人分配剩余产品的具体形式”，“是社会主义分配关系的一个组成部分”。^①

从以上论述可以看出，财政体制至少应包括三个方面的内容：一是在有关的财政体系（或范围）内处理政府之间的财政分配关系的制度；二是有关组织财政收支的基本规则；三是有关财政计划和日常业务管理的制度，如国家预决算制度、税收征管制度。财政体制的主要内容是规定财政关系内各构成要素之间的分配关系，包括中央与地方管理权限方面集权和分权的

① 姜维壮编著《当代财政学若干论点比较研究》，第234页，中国财政经济出版社，1987。

相互关系。

在国外有关财政体制的观点中主要是财政联邦主义。无论是联邦制国家，还是单一制国家，都存在多级政权组织，国家的每一级政府和公共部门各有其特定的职能范围，这种情况体现在财政上就是各级政府均有组织收入和安排公共支出的职能。所谓财政联邦主义，是指各级政府财政收入和财政支出的划分，以及由此产生的相关制度。这种财政联邦主义或多级财政管理体制要解决的问题是：各级政府之间的财政收支关系如何确定，财政体制如何建立更能充分体现财政职能，如何使财政体制运行更加有效等。

上述对财政体制概念涵义的理解都有一定道理，有某些共同之处，但也存在明显分歧：①对财政体制有不同看法。有的学者把财政体制归结为一种“制度”，有的归结为一种分配关系，还有的视其为“划分财政收支管理权的原则”；②对财政体制涉及以下范围有不同观点：特别是在计划经济条件下，绝大多数学者认为，财政体制应包括中央与地方、国家与国有企业之间在收支管理权限上的划分，或在资金的集中与分散方面的相互关系；更宽的理解，还把财政体制界定在财政部门 and 主管部门、企业、事业单位之间财政管理权限和资金划分的一种制度。甚至有的学者认为，财政管理体制所涉及的不仅是全民所有制内部的分配关系，也包括国家和集体、个人之间的分配关系，对此有些专家认为这样的范围界定过于宽泛，以至失去了财政体制的个性和特点，与财政分配关系毫无二致。

产生上述分歧的原因，首先，混淆了财政体制同财政分配