



财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

财政转移支付制度

马海涛 主编



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材

财政干部教育培训教材

财政转移支付制度

马海涛 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政转移支付制度/马海涛主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.1

财政部“十五”规划教材. 财政干部教育培训教材
ISBN 7-5005-6998-X

I. 财… II. 马… III. 国家行政机关—财政支出—支付方式—财政制度—中国—干部教育—教材 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 124131 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 8 印张 199 000 字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 14.50 元

ISBN 7-5005-6998-X/F·6123

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

第四届财政部教材编审委员会

主任委员：廖晓军

副主任委员：王建国

委 员：王 军 王保安 杨 敏 朱振民
张弘力 张 通 翟 钢 李林池
张少春 虞列贵 丁学东 路和平
贾 湛 徐放鸣 赵晓宇 刘玉廷
申书海 耿 虹 赵鸣骥 俞二牛
李 赤 詹静涛 贾 康

序 言

近年来，我国的财政改革和财政工作取得了显著成绩，特别是按照党中央、国务院的指示精神实施积极的财政政策，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击以及世界经济增长减缓的不利影响，为我国经济保持良好的发展势头作出了重要的贡献。随着国内外经济形势的不断发展变化和经济体制改革的不断深入，财政工作面临着一些新的情况和问题。我国正式加入世界贸易组织将给财政改革与发展带来新的机遇，同时也对财政干部的理论素养、业务水平和领导能力提出了新的要求。在不断引进高素质人才的同时，通过加强对在职干部的教育培训工作，培养和造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍，已成为当前乃至今后一个时期重要而紧迫的任务。

为了及时更新、丰富财政工作者的理论知识，不断提高各级领导干部驾驭财经工作的本领和能力，财政部干部教育中心组织国内知名专家、教授，编写了本套培训教材。这套教材紧密围绕财税体制改革和财政中心工作，立足于财政干部岗位培训和学习的需要，其内容既包含世界贸易组织相关知识和基本规则，又涵盖了财政工作的具体业务运作，努力做到理论与实践相结合。教材力求在总体

结构上体现完整性和系统性，在具体分册上体现独立性和专业性，比较适合广大财政干部特别是领导干部在实际工作中学习和应用，对财政教育工作者和理论工作者的教学与科研也有参考价值。

希望通过新理论、新观念、新知识的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和业务知识，更好地贯彻执行国家有关政策，积极探索新形势下财政改革的新思路。也希望这套教材能够发挥抛砖引玉的功用，带动财政工作者和科研人员进一步加强对当前财经重大理论和实践问题的研究和探索，树立公共财政观念，实现财政管理制度的创新。

項懷誠

2002年4月18日

目 录

第一篇 政府间财政转移支付制度的基本理论

第一章 公共产品与政府职责·····	(1)
第一节 公共产品的有效提供·····	(1)
第二节 公共产品的层次性与政府职责·····	(12)
第二章 政府间财政关系·····	(25)
第一节 政府间的支出划分·····	(25)
第二节 政府间的税收安排·····	(39)
第三章 政府间财政转移支付基本理论·····	(47)
第一节 政府间财政转移支付的涵义·····	(47)
第二节 建立政府间财政转移支付制度的必要性·····	(49)
第三节 政府间财政转移支付制度的目标和原则·····	(55)
第四节 政府间财政转移支付的形式·····	(57)
第五节 政府间财政转移支付的效应分析·····	(61)

第二篇 国外转移支付制度比较与借鉴

第四章 美国的财政转移支付制度·····	(68)
第一节 美国财政体制概述·····	(68)

第二节	美国财政转移支付制度·····	(71)
第五章	日本的财政转移支付制度·····	(84)
第一节	日本财政体制概述·····	(84)
第二节	日本财政转移支付制度·····	(88)
第六章	德国的财政转移支付制度·····	(101)
第一节	德国财政体制概述·····	(101)
第二节	德国财政转移支付制度·····	(105)
第七章	印度的财政转移支付制度·····	(117)
第一节	印度财政体制概述·····	(117)
第二节	印度财政转移支付制度·····	(123)
第八章	加拿大的财政转移支付制度·····	(133)
第一节	加拿大财政体制概述·····	(133)
第二节	加拿大财政转移支付制度·····	(138)
第九章	国外政府间财政转移支付制度的比较与借鉴·····	(148)
第一节	财政转移支付制度的协调作用·····	(148)
第二节	财政转移支付制度的前提·····	(150)
第三节	中央政府的作用·····	(153)
第四节	多种转移支付形式配合使用·····	(155)
第五节	转移支付方式的规范化和公式化·····	(156)
第六节	制度法律化·····	(159)

第三篇 我国政府间的财政转移支付制度

第十章	我国政府间财政转移支付制度的历史回顾·····	(162)
第一节	历史回顾与现行制度·····	(163)
第二节	完善我国政府间财政转移支付制度的意义·····	(177)

第十一章 我国政府间转移支付制度框架 ·····	(201)
第一节 转移支付的政策目标 ·····	(201)
第二节 构造我国政府间转移支付的制度框架 ·····	(207)
第三节 改进实施机制 ·····	(234)
主要参考文献 ·····	(240)
后 记 ·····	(242)

第一篇 政府间财政转移支付制度的基本理论

第一章 公共产品与政府职责

重点提示：

在市场经济体制下，各级政府的职责主要是弥补市场失灵和市场缺陷，提供公共产品。由于公共产品具有层次性特征，根据受益原则和效率原则，不同层次的公共产品应由不同层级的政府分别提供。因此，全面、系统地分析和把握公共产品的层次性，对科学界定和划分各级政府的事权与职责范围具有重要的理论意义。

第一节 公共产品的有效提供

一、公共产品的特征^①

在市场经济中，一切社会产品都是为了满足不同群体的消费需

^① 本节参考蒋洪主编：《财政学》，北京，高等教育出版社，2000年版。

求。然而，不同消费品的受益范围是不同的。根据产品在消费中的不同性质，可将全部社会产品分为公共产品和私人产品。

私人产品一般是指由市场配置和提供的、用于满足人们日常消费的一般性商品，如食品、服装等。从经济学的意义上讲，只有当全部边际成本得到补偿之后，私人产品的生产者才会向支付生产费用的人提供产品并使之受益。这就意味着，无论在生产方面还是在消费方面，私人产品都不具备外溢性。用公式表示即为：

$$X_j = \sum_{i=1}^n A_j^i \quad (1.1)$$

式中， X_j 代表被 n 位消费者所消费（或拥有）的 j 种产品的总量之和； A_j^i 代表第 i 个人消费 j 种产品的量。

显然，私人产品的效用是可以在消费者个人之间进行分割的。从总体上讲，私人产品具有两个基本特征：（1）排他性。产权关系决定着私人产品的所有权，产权所有者拥有享用该产品的权利，并且能够将他人排除在外。（2）竞争性。消费者必须付费才能取得该产品的消费权，并且随着消费私人产品的人数的增加，该私人产品的边际成本也相应增加。

由于私人产品的价格是由边际成本决定的，并且产权关系决定着产品的所有权，因此，根据市场经济法则，这类产品可以通过市场机制，由追逐利润最大化的企业自主生产，就可以达到资源的充分利用和有效配置。

相对于私人产品而言，公共产品是指为整个社会提供的、其受益对象是全体社会成员的产品，如国防、公共基础设施、环境保护等。对于纯公共产品来讲，它一旦被生产出来，所有社会成员均能够从消费这一产品中受益。如果把某一个人排除在享用公共产品的行列之外，那么，这种排除的成本和代价是相当高昂的。正是从这个意义上讲，萨缪尔森认为，公共产品的重要特征是每一个人对这种产品的消费并不减少任何他人对该产品的消费。纯公共产品可用

下列公式表示：

$$X_i = X_j^i \quad (1.2)$$

式中，每个人消费 i 种公共产品的量都为 X_i 。

相对于私人产品而言，纯粹的公共产品具有三个典型特征：

第一，效用的不可分割性，即公共产品是向整个社会提供的，具有共同受益或联合受益的特点，其效用为全体社会成员所共享，不能将其分割为若干部分，分别归属于某些个人或企业享用，不能按照谁付款、谁受益的原则限定为付款的个人单独享用。

第二，受益的非排他性，即无法排除一些人不付费就可以消费，并从这种消费中得到好处。公共产品之所以具有非排他性特征主要是由两方面的原因决定的：一是技术上不可行。以典型的纯公共产品——国防为例，在某一地域（国家）内，如果想把国内的某一个人排除在国防保护之外几乎是难以做到的。二是即使排除他人消费在技术上是可行的，但由于费用极其高昂，甚至在经济上远远超出了所得到的回报，所以使排他失去了意义。以城市立交桥为例，在上下班的高峰时期，从理论上讲，可以按照排他的原则收取过桥费，但这样做却要付出很高的代价，即造成上下班时的交通堵塞。

第三，消费的非竞争性，即某一个人对公共产品或劳务的消费不能排斥、妨碍或减少其他人对该产品的消费。增加一个消费者不会减少其他人对该产品消费的数量和质量，或者增加一个消费者的边际成本为零。同时，由于不存在消费的拥挤现象，其边际拥挤成本为零。公共产品的这一特征主要表现为消费人数变动对边际成本的影响：即新增加一个人消费某一产品，但并未相应增加其边际成本（即边际成本为零）时，则该产品在消费上就具有非竞争性。非竞争性是由公共产品效用的不可分割性特征决定的。它表明，每增加一个消费者并不会减少任何其他人对该公共产品的消费。路灯就是非竞争性公共产品的典型例子。路灯所提供的服务（照明）在使行人甲受益的同时，并不妨碍使行人乙乃至更多的行人受益。

公共产品的效用不可分割性、消费的非排他性和非竞争性特征，决定了它难以通过市场机制、以等价交换的方式、由追求利润最大化的企业来生产和提供。

需要指出的是，公共产品和私人产品是两种极端情形。在现实生活中，大量的产品兼有公共产品和私人产品双重性质，我们将这类产品称为混合产品。混合产品大致又可分为两种：一种是具有排他性、但不具有竞争性的产品，如高速公路和桥梁。在公路和桥梁的车流量未造成拥挤的情况下，增加消费者（行驶的车辆）不会损害其他消费者的利益，这时公路和桥梁具有非竞争性；但是，要阻止某些车辆通过公路和桥梁是完全可行的，只要设立一个关卡不让它们通行就可以做到，因此，公路和桥梁又具有排他性。另一种是具有不完全的非竞争性和非排他性的产品，如庭院绿化。住宅的主人可以从庭院中的花草树木中享受到优美的环境和清新的空气（即内部效益）。但你的邻居或者路人也会从中得到一定的好处（即外部效益）。从内部效益来看，它具有竞争性和排他性，只有成为住宅的主人才能享受到这份好处，因此，庭院绿化属于私人产品。但从外部效益来看，它又具有非竞争性和非排他性，邻居和路人得到的好处并不会影响你的利益，而且你也无法阻止他们享受这一好处。因此，这一产品的部分消费利益是非排他性的，具有公共产品的性质。

二、公共产品的有效提供

公共产品在消费上的非竞争性和非排他性特征，决定了其如果通过市场买卖的方式来提供将难以避免“搭便车”行为，这就使得公共产品的提供量远远低于公共产品有效配置的数量要求。当然，通过市场来提供公共产品并不意味着公共产品的提供量一定为零。原因之一是在现实生活中不排除有些人乐善好施，如有人自愿义务为社区绿化，有人愿意为公共娱乐设施捐款等；原因之二是当某种

公共产品的边际成本低于某一个消费者从这一产品得到的边际效用时，这个消费者为了实现自身利益最大化的目的会自己承担成本，从而提供一定量的公共产品，如某人拥有一支较大规模的船队，为了保障自己的船只航行的安全，他可能会在这些船只经常通过的地方建造灯塔，尽管这个灯塔也会给过往的他人船只带来好处。

私人主动承担公共产品的成本可能会形成一定量的公共产品，但其数量不可能满足资源有效配置的要求。理性“经济人”的本质决定了大多数人在大部分场合是以自身利益最大化为行为目标的，而且在现实生活中，大部分公共产品的边际成本都高于任何个人所能获得的边际效用。因此，公共产品的市场提供将造成巨大的效率损失。图 1-1 用无差异曲线表现了这一效率损失。

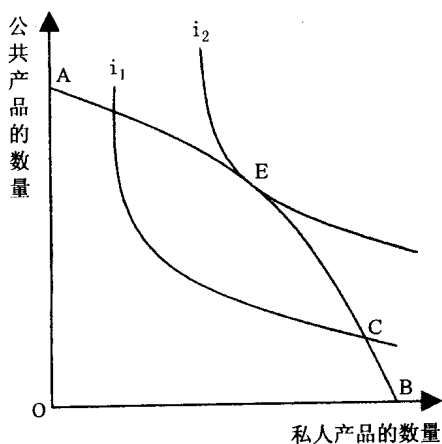


图 1-1 公共产品市场提供的效率损失

在图 1-1 中，AB 为一个社会的生产可能曲线，它表明这个社会在现有的资源和技术条件下所能生产的所有公共产品与私人产品的组合， i_1 和 i_2 是两条表示不同社会福利水平的无差异曲线。E 点是无差异曲线 i_2 与生产可能性曲线 AB 的切点，该点所代表的产品组合使社会福利达到最大化。但是，由于存在着“搭便车”问题，

消费者会将收入全部或基本上全部用于私人产品的消费，因此价格机制无法引导资源配置逼近 E 点，公共产品的提供量会非常有限，就像图中 C 点所表现的那样。这样就会造成效率损失，损失的量表现为无差异曲线 i_1 和 i_2 之间社会福利水平的差额。

可见，公共产品的有效提供必须由政府以税收的方式取得的资金用于补偿公共产品的生产成本，并免费向社会提供。

三、混合产品的有效提供

(一) 具有排他性和非竞争性的产品

以桥梁为例。建造桥梁的成本可以通过两种方式补偿：一种是由政府通过向公众征税来筹集资金以补偿桥梁成本，而桥梁的使用则完全免费，也就是说采取政府提供的方式。另一种是向桥梁的使用者——过往的车辆收取过桥费，用所收取的过桥费来补偿桥梁成本，这种方式是市场提供。这里所要解决的问题是桥梁是由政府提供好，还是由市场提供好？政府决策的依据是什么？

首先，分析政府提供的情况。政府提供就是消费者免费使用，不需要交费。消费者从使用桥梁中所得到的效益表现为图 1-2 中三角形 ABO 的面积。

但是，建造和维护桥梁是需要花费成本的。由于该桥是免费向消费者提供的，该桥梁的成本只能通过税收来弥补，在征税过程中会发生两项重要成本：其一是税收成本，即为了征税而耗费的资源，包括征税成本和纳税成本两部分；其二是税收的效率损失，即由于政府征税而对纳税人的生产经营决策产生的影响或造成的额外税收负担。为了补偿该桥梁的成本就要征税，而征税过程会造成价格的扭曲，那么，政府提供桥梁给社会带来的净效益就等于消费效益扣除生产成本、税收成本以及税收的效率损失之后的余额。

再来看一下市场提供的情形。由于该桥梁的使用具有排他性，因此可以向过桥车辆收费，用收费来弥补桥梁的成本。由于收费要

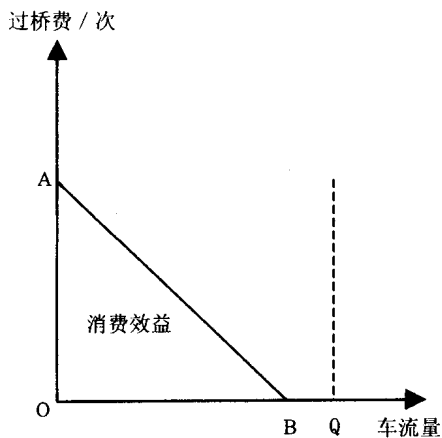


图 1-2 免费使用桥梁的消费效益

有人管理，还要有必要的收费设施，因而要付出收费成本，过桥费应能补偿桥梁生产成本与收费成本。图 1-3 中能满足这一要求的收费标准为 OP 。在这一收费标准条件下，车流量为 OQ_1 。由于过桥要付费，因而车流量比不收费的情况减少了 Q_1B ，收费就使社会损失了一部分消费效益，这种损失被称为收费的效率损失，在图 1-3 中表现为三角形 CBQ_1 的面积。社会的净得益为潜在的消费效益（充分使用该桥梁所能得到的利益）扣除生产成本、收费成本与收费的效率损失以后的余额，在图 1-3 中表现为三角形 ACP 的面积。

在政府提供与市场提供这两种方式中，哪一种方式给社会带来的净效益大，取决于两者之间成本与效益的比较。两种方式的净效益可用下列公式比较：

$$\text{政府提供的社会净效益} = \text{消费效益} - \text{生产成本} - \text{税收成本} - \text{税收的效率损失}$$

$$\text{市场提供的社会净效益} = \text{消费效益} - \text{生产成本} - \text{收费成本} - \text{收费的效率损失}$$

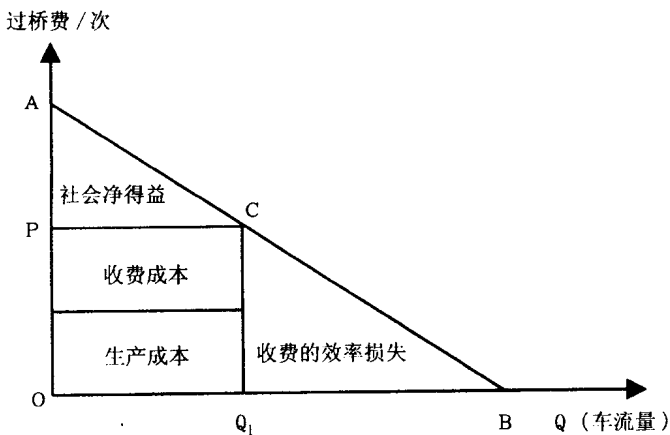


图 1-3 收费的效率损失

可见，哪种方式的社会净效益大就取决于：是税收成本与税收的效率损失大，还是收费成本与收费的效率损失大。这里，我们仅以收费为例分析影响决策的主要因素。

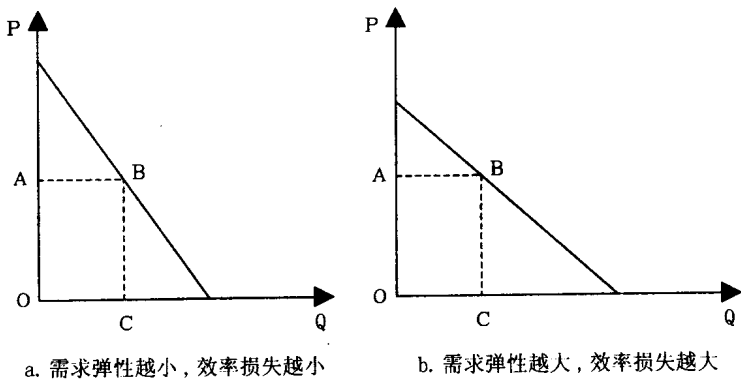


图 1-4 需求弹性与收费的效率损失

收费成本取决于收费的难易程度，收费管理越困难，收费成本就越高，能弥补成本的定价也就越高，而定价的高低则会影响收费的效率损失的大小。影响收费效率损失的另一个因素是桥梁的需求