

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学

“211工程”三期重点学科建设项目

政府间财政 转移支付制度

ZhengFuJian CaiZheng ZhuanYi ZhiFu ZhiDu

马海涛 姜爱华 等著



YZLI 0890092079



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学

“211工程”三期重点学科建设项目

政府间财政 转移支付制度

ZhengFuJian CaiZheng ZhuanYi ZhiFu ZhiDu

马海涛 姜爱华 等著



YZLI 0890092079



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府间财政转移支付制度/ 马海涛, 姜爱华等著.
—北京: 经济科学出版社, 2010. 12
(中央财经大学财政学院学者文库)
中央财经大学“211 工程”三期重点学科建设项目
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0183 - 6
I. ①政… II. ①马… ②姜… III. ①财政制度 -
支付方式 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 245737 号

责任编辑: 张惠敏 杨天啸

责任校对: 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

政府间财政转移支付制度

马海涛 姜爱华 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [espbj3@esp. com. cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 21 印张 280000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0183 - 6 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《学者文库》编委会名单

顾问：姜维壮 李保仁 李俊生

主任：马海涛

委员：李 燕 刘玉平 杨 琼
曾康华 姜爱华 肖 鹏
白彦锋 马金华

《学者文库》

总 序

1978年，中国徐徐开启了改革开放之门，一缕清新的春风扑面而来，沁人心脾，沉寂多年的财政学术研究复苏了！伴随着经济和财政体制改革，财政理论研究进入了发展和繁荣期。从改革开放之初至今，财政理论研究始终与当时改革实践中的财政和社会经济问题密切相关，与整个社会经济的发展保持积极的互动关系。

改革开放伊始，我国经济理论研究摆脱了苏联经济理论研究模式，在市场取向的改革进程中，结合中国改革开放所涌现的现实问题，逐步运用市场经济原理来阐述中国的经济运行，不断探索具有中国特色的社会主义经济理论。财政理论研究通过我国财政界同仁30年的不懈探索，结出了丰硕的成果。

斗转星移，30年过去了！回首中央财经大学财政学科的发展历程：1978年恢复招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2000年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2003年被确定为博士后流动站，2007年该专业被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，2007年被评为北京市特色专业建设点，并再次被认定为北京市重点学科，2008年财政学教学团队获得北京市优秀教学团队称号。为此，我们要深深感谢中央财经大学财政学界的前辈们，他们为我校财政学科的发展呕心沥血；还要对中央财经大学财

政学界的后继者们，尤其是富有朝气的年轻才俊们在教学和科研上的付出和取得的成就，深表敬意。

加强学科建设，促进中央财经大学财政学科发展，把财政学科建设成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地，是中央财经大学财政同仁孜孜以求的目标。我们冀望通过出版教师们的学术专著，彰显他们的科研成果，进而激励我院教师进行科研的热情。让他们融入我国社会经济发展的浪潮中，以他们专业的视角，用他们的聪明才智，续写财政理论研究的华丽篇章！

从2004年开始，财政学院就设立了出版基金，为本院教师进行财政理论研究提供资助，并且通过这个平台，展示我院教师的科研成果，也为我院教师利用媒体进行学术交流提供了很好的机会，并藉此为繁荣我国财政理论研究做出微薄的贡献。

本次入选文库的作者既有我院的教授、副教授，也有新近毕业分配来的博士。这些作者对各自研究领域的前沿问题有比较深刻的把握，他们以严谨、规范的学术态度展现了对古今中外财政理论的关注和思考。虽然这些著作中的有些观点或者内容框架还有待进一步推敲和完善，但其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。我们相信会有更多的教师把最新研究成果纳入学者文库，不断充实文库的内涵。

《学者文库》由中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助，并且得到了经济科学出版社的大力支持，对此我们表示衷心的感谢！希望这些专著的面世，能对推动和活跃我国财政理论研究有所裨益。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2009年8月

前 言

1994 年我国进行了以分税制为核心的财政体制改革，具有划时代的意义。经过十余年的运行，分税制财政体制在强化中央财政宏观调控能力，调动地方政府理财积极性及缓解地区间社会经济发展不平衡的矛盾等诸多方面取得了明显成效。但是分税制财政体制也存在诸多不完善之处。如现行的财政转移支付制度离规范性的制度还有一定的差距：在缓解地区间财力差异方面的功能有待增强，转移支付制度零散，比重不协调的问题突出，方法有待于改进，法律制度建设比较落后。综观世界各国的财政体制，规范的分税制必须要有相应的财政转移支付制度相配套，否则就难以发挥其宏观调控的作用。党的十七大报告中提出要健全中央与地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。这就为完善财政转移支付制度指明了方向。因此，建立科学、公正、透明、规范的财政转移支付制度是我国“十二五”时期财政体制改革中一项紧迫的研究课题。

2004 年由马海涛教授主编的《财政转移支付制度》由中国财政经济出版社出版，并作为财政部“十五”规划教材和财政干部教育培训教材，该书出版发行已有六年了，这六年间，我国财政体制改革逐步完善，同时面临“十二五”时

期社会经济发展新任务的要求，有必要对政府间财政转移支付制度作进一步全面系统地梳理，总结已有的研究成果和实践经验，对财政转移支付制度的改革作广泛而深入地研究。

本书在原有教材的基础上进行了深入研究，对财政转移支付制度理论进行了系统梳理，全面介绍了我国财政转移支付制度的历史沿革和框架体系，阐述了制度设计目标、形式和效应，借鉴了主要国家财政转移支付制度的经验与做法，并从目标、框架、实施机制等多方面对完善我国财政转移支付制度作了探讨，提出了相应的政策建议。

本书由马海涛教授、姜爱华副教授提出课题研究的思路，确定写作提纲，经过讨论达成共识后分头写出初稿；然后总纂成书。参与该项研究的人员还有：李剑、白彦峰、任强、李佳、和立道、孙俊、邓鸿志、任文、陈帅、万黎和杨小芬。由于财政转移支付制度是一项系统工程，其改革涉及面广，加之我们研究能力的限制和认知程度的差异，可能未必全面、系统、准确地把握政府间财政转移支付制度的真谛。书中不足之处在所难免，诚恳地希望各位读者不吝赐教，提出宝贵意见。

本书被列为中央财经大学“211 工程”三期重点学科建设项目，在研究过程中参阅了若干研究成果，借鉴和吸收了许多观点和资料，在此一并表示感谢。

目 录

第一篇 财政转移支付制度理论基础

第一章 公共产品理论与政府职责	1
第一节 公共产品的有效供给	1
第二节 公共产品的层次性与政府职能	9
第二章 政府间财政关系与财政纵向失衡	27
第一节 政府间的支出划分	27
第二节 政府间的收入划分	40
第三节 政府分权与财政纵向不平衡	50
第三章 区域发展与财政横向失衡	53
第一节 区域发展理论	53
第二节 区域发展不均衡与财政横向失衡	59

第四章 社会学和政治学视角下的政府特

殊政策目标 63

第一节 实现社会整体公平正义：社会学视角 63

第二节 强化中央政府调控和增强国家内聚力： 政治学视角 67

第二篇 政府间财政转移支付制度

第五章 政府间财政转移支付制度概述 71

第一节 财政转移支付的涵义 71

第二节 建立政府间财政转移支付制度的必要性 72

第三节 财政转移支付制度的框架 78

第四节 财政转移支付制度的前提和保障 89

第六章 政府间财政转移支付制度的

目标、形式与效应 93

第一节 政府间转移支付的目标和原则 93

第二节 政府间财政转移支付制度的形式 96

第三节 政府间财政转移支付制度的效应 100

第四节 不同政策目标下财政转移支付形式的选择 106

第七章 转移支付分配的依据及测算体系 111

第一节 转移支付分配的依据 111

第二节 转移支付测算体系 114

第三篇 财政转移支付制度国际比较与借鉴

第八章 联邦制国家财政转移支付制度	135
第一节 美国财政转移支付制度	136
第二节 德国财政转移支付制度	164
第三节 印度财政转移支付制度	185
第九章 单一制国家的财政转移支付制度	203
第一节 日本财政转移支付制度	203
第二节 法国的财政转移支付制度	231
第十章 国外政府间财政转移支付制度的 比较与借鉴	241
第一节 财政转移支付制度发挥协调作用	241
第二节 合理划分各级政府事权、财权， 建立彻底的分税制	243
第三节 中央政府处于支配地位	245
第四节 多种转移支付形式配合使用	247
第五节 转移支付方式的规范化和公式化	248
第六节 转移支付制度法律化	251
第七节 转移支付目标明确，重点突出	253

第四篇 我国政府间财政转移支付制度

第十一章 我国政府间转移支付制度演变	255
第一节 我国政府间财政转移支付历史回顾	255

第二节	我国现行政府间财政转移支付制度	261
第十二章	中国政府间转移支付制度评价	278
第一节	中国转移支付制度的成效	278
第二节	当前经济社会发展对转移支付的要求	289
第三节	中国现行转移支付制度存在的问题	300
第十三章	中国政府间财政转移支付制度的优化	308
第一节	明确财政转移支付的政策目标	308
第二节	完善中国财政转移支付制度框架	309
第三节	改进实施机制	317
	主要参考文献	321

第一篇 财政转移支付制度 理论基础

第一章

公共产品理论与政府职责

第一节 公共产品的有效供给

一、公共产品的特征

(一) 公共产品的含义与特征

“公共产品”(public goods)这一概念最初是由经济学家萨缪尔森提出来的^①。按照萨缪尔森给出的定义,对于公共产品来说,任何人对这种物品的消费都不会减少他人对其的消费。相反,对于私人产品(private goods),只有获取某种物品的人才能消费这种物品。也就是说,公共产品消费的非竞争性和受益的非排他性,而私人产品具有消费上的竞争性,即只有为其付费的人才能消费这种物品。

^① Samuelson P., "The Pure Theory of Public Expenditures", *The Review of Economics and Statistics*, 1954 (36): 387-389.

对于私人产品来说,

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

在式(1-1)中, X_j 为商品的总量, X_j^i 为第 i 个消费者对这种商品的消费量。也就是说, 商品 X_j 的总量等于每一个消费者 i 对这种商品的消费量之和。如图 1-1 所示, 在私人产品的供求均衡中, 总需求曲线 DD 是 a 、 b 两条需求曲线 Da 、 Db 的横向加总。

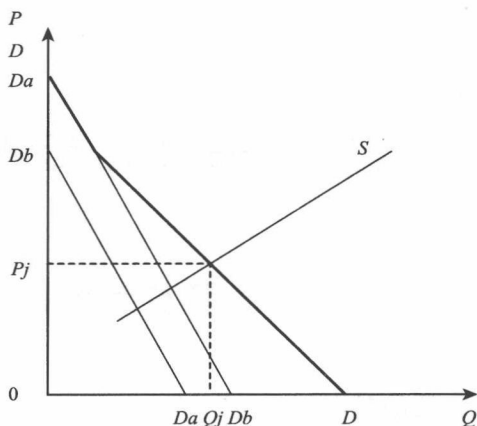


图 1-1 私人产品的供求平衡

对公共产品来说,

$$X_{n+j} = X_{n+j}^i \quad (1-2)$$

式(1-2)表明公共产品是不可分的, 任何消费者 i 都可以支配公共产品的总量 X_{n+j} 。如图 1-2 所示, 在公共产品的供求均衡中, 总需求曲线 DD 是 a 、 b 两条需求曲线 Da 、 Db 的纵向加总。但尽管每位消费者对公共产品的支配量是相同的, 但由于每位消费者对其的效用评价不同, 从而愿意为该公共物品支付的货币量也不同, 使公共产品具有了不同的“价格”(萨缪尔森将这种“价格”称之为“虚拟价格”)。

在效用不可分割的基础上, 公共产品具有非排他性和非竞争性的

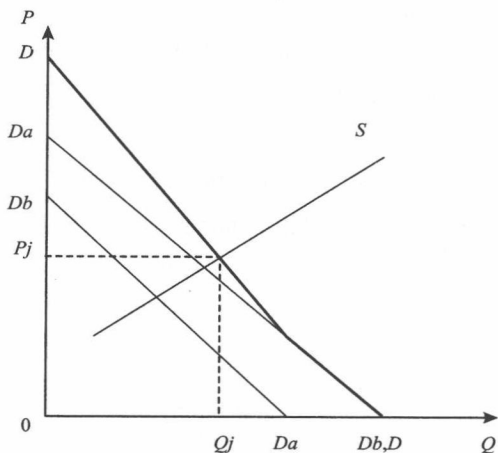


图 1-2 公共产品的供求平衡

特征。这与私人产品的排他性和竞争性之间形成了鲜明的对比。非排他性包括两个层次的含义：一是公共产品在技术上难以将不付费的消费者从受益者行列中排除出去，或者排除成本过高；二是任何人消费公共产品不能排除别人同时对它的消费。公共产品的排他性使得私人不可能介入公共产品的提供过程，否则，会形成“免费搭车”（free-riding）现象，出现免费搭车者——坐享公共产品带来的利益，却不愿承担相应费用的人。

非竞争性也有两个层次的含义，一方面，公共产品只能由国家“垄断式”提供，其他社会成员一般不直接参与公共产品的提供；另一方面，在一定的数量范围内，公共产品供给的边际成本为零，即消费者数量的增加，不会引起提供成本的增加。

（二）公共产品的分类

休谟在 1739 年出版的《人性论》（The Treatise of Human Nature）一书中用“草地排水”的例子对公共产品问题进行了分析。休谟的分析实际上指出了为克服公共产品提供过程中坐享其成（“搭便车”）心理，必须要有政府的介入。这里，休谟实际上阐述了“公共悲剧”

(public tragedy) 的完整含义,即在一个经济社会中,如果所有社会成员都成为搭便车者,最后的结果将是没有一个人能够享用到公共物品或服务。显然,这在我国“三个和尚没水喝”的寓言讲述的道理是类似的。

“公共悲剧”很容易和“公地悲剧”(tragedy of commons)混淆。“公地悲剧”,又称“哈丁悲剧”,最初是由英国学者哈丁(Garrett Hardin)在1968年《科学》杂志上发表的同名文章中针对“公共资源”问题(common pool resources)提出来的。哈丁认为,在没有制度约束的情况下,对公共事物的自由享用给所有人带来毁灭性的打击,有限的公共资源与无限的个人欲望之间的矛盾,必然会导致对资源的滥用、破坏,以致最终资源的枯竭。现实生活中草场退化、水体污染、臭氧层破坏等环境问题都可以看做是“公共悲剧”问题的真实写照。

根据排他性和竞争性,可以将社会产品分为四类(见表1-1):一是兼具竞争性和排他性的私人产品;二是既不具有竞争性、也没有排他性的公共产品;除此之外,还包括两类“混合产品”或称“准公共产品”。一种是具有排他性但没有竞争性的可收费产品(toll goods),即俱乐部产品(club goods),如收费公路、公共交通工具等;另一种是具有竞争性但没有排他性的公共池塘资源(common-pool resources),或称公共资源,所谓的“公地悲剧”就通常发生在这类混合产品中。显然,在现实生活中,严格意义上的纯公共产品和纯私人产品都是十分罕见的,绝大多数产品介于两者之间,都属于混合产品。

“公共悲剧”和“公地悲剧”产生的根本原因都是私人成本和社会成本、私人收益与社会收益的不一致。但休谟的“公共悲剧”产生于公共产品的供给过程中,由于提供公共产品的私人收益低于社会收益,因此,公共产品总是有供给不足的倾向。相反,在享用公共产品的过程中,由于私人成本低于社会成本,又有过度消费的倾向,从而容易发生哈丁所谓的“公地悲剧”。

表 1-1 纯私人产品、纯公共产品、公共资源与“俱乐部”产品

	排他性	非排他性
竞争性	纯私人产品 1. 排他成本很低 2. 由私人企业生产 3. 通过市场来分配 4. 资金来源是产品的销售收入 例如：食品、衣服等	公共资源 1. 集体消费，但存在拥挤 2. 由私人部门生产或由公共部门提供 3. 通过市场或国家预算分配 4. 资金来源是销售收入或税收收入 例如：公园、绿地、森林、矿产等
非竞争性	俱乐部产品 1. 具有外部性 2. 由私人企业生产通过市场分配，但需辅之以补贴或矫正性的税收 3. 资金来源是销售收入 例如：公共交通，高等教育、社会保障、有线电视等	纯公共产品 1. 排他成本极高 2. 直接由政府提供或在与政府签约情况下由私人企业生产 3. 通过预算分配 4. 资金来源是强制性的税收收入 例如：国防、法律制度、社会治安、环境保护等

“逆公地”（the Anti-commons）的概念最早是由 Frank Michelman 在 1985 年 1 月的全美法学院协会会议（American Association of Law School Meeting）上提出的。“逆公地悲剧”的概念最早则是由美国密歇根大学的黑勒于 1998 年较为完整地提出。他认为，“公地”作为一项资源或财产存在许多所有者，他们中的每一个都有对该项资源或财产的使用权，但谁都无权阻止他人使用，结果导致对资源的过度使用，使资源近乎枯竭，发生“公地悲剧”。

“逆公地”正好具有与“公地”相反的产权特征。“逆公地”作为一项财产或资源也有许多所有者，他们中的每一个都有正式或非正式的权力阻止其他人使用该项稀缺资源，导致最终没有人拥有有效的、实质性的使用权。

“逆公地”的产权特征不是“公地”那样的虚置、不明晰的产