

财政分权理论与 基层公共财政改革

Theory of Fiscal Decentralization and Reform of Local Public Finance in China

杨之刚◎等著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国社会科学院重大课题B类项目

中国社会科学院出版基金资助项目

财政分权理论 与 基层公共财政改革

杨之刚 等著

经济科学出版社

责任编辑：卢元孝
责任校对：徐领弟 张春艳
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

财政分权理论与基层公共财政改革

杨之刚 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

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

富达印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 12 印张 300000 字

2006 年 3 月第一版 2006 年 3 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 5447 - X/F · 4707 定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书分工

本书是在中国社会科学院财政与贸易经济研究所杨之刚研究员的主持下完成的，研究成员包括：马珺博士、杨志勇博士、马蔡琛博士、张德勇博士、张斌博士。杨之刚负责课题设计、实地调查和组织研究，杨志勇负责终稿审定。具体写作分工如下：

- | | | |
|---|------------------------|---------|
| 0 | 导论：从多级政府结构看政府间财政关系 | 杨之刚 |
| 1 | 财政分权：分析框架与文献评述 | 马珺 |
| 2 | 关于中国财政体制改革的理论综述 | 杨志勇 |
| 3 | 地方政府职能及其实现方式 | 张斌 |
| 4 | 中国基层财政体制改革的总体设想 | 张斌 杨之刚 |
| 5 | 收入分享视角的地方政府收入 | 杨志勇 |
| 6 | 转移支付：解决财政横向和纵向不公平的有效手段 | 杨之刚 杨志勇 |
| 7 | 地方政府间财政竞争 | 杨志勇 |
| 8 | 中国地方政府债务 | 张德勇 |
| 9 | 地方预算改革：基于制度创新视角的比较分析 | 马蔡琛 |

致 谢

感谢中国社会科学院出版基金资助。

感谢中国社会科学院财政与贸易研究所提供的良好工作条件。

感谢美国一九九十学社提供了资助。

感谢以下署名和未署名的朋友在调研中所提供的帮助，他们是：贵州省财政厅科研所葛筑英所长以及遵义市、遵义县、芝麻镇，贵阳市、息烽区、石硐乡的有关同志；陕西省西安市财政局的胡毅副局长以及西安市临潼区、新丰镇，商洛市、商南县、试马镇的有关同志；天津市财政局、河北省财政厅、山东省财政厅的有关同志；青岛市国税局、青岛市市南区财政局、即墨市国税局的有关同志。

杨之刚

2006年1月22日

目 录

0 导论：从多级政府结构看政府间财政关系	1
0.1 多级政府结构	2
0.1.1 多级政府体制：经济学解释	3
0.1.2 理想的多级政府结构	3
0.1.3 中国的政府结构	5
0.2 政府权力：分配与限制	8
0.2.1 政府权力是分散好还是集中好	8
0.2.2 是否需要政府对政府进行限制，以及限制的办法	12
0.3 中国的政府间财政关系	17
0.3.1 中国的地方政府：规模和作用	18
0.3.2 分税财政体制导致的两个不均衡	19
0.3.3 总体改革中的地方政府	20
0.3.4 目前可以采取的改革措施	21
1 财政分权：分析框架与文献评述	27
1.1 引言	27
1.2 财政分权与财政联邦主义	29
1.2.1 分权：概念及其形式	29
1.2.2 联邦主义：概念与形式	29
1.3 传统的财政分权理论：TOM 模型	33

1.3.1 概述	33
1.3.2 影响分权决策的主要因素：规范分析	35
1.4 对传统财政分权理论的批评与发展	41
1.4.1 来自公共选择理论的批评	41
1.4.2 来自第二代财政联邦主义理论的批评	43
1.4.3 若干规范建议	46
1.5 财政分权：经验研究及主要结论	47
1.5.1 分权程度的衡量与数据来源	47
1.5.2 主要实证结论	48
1.6 分析与综合	53
1.6.1 财政分权理论的核心主题	54
1.6.2 政府在公共服务供给中的责任	55
1.6.3 财政分权理论的两条线索	58
1.7 对中国财政分权化改革的建议	61
1.7.1 需要一个宪法层次的整体分权框架	61
1.7.2 政府职能要进一步地明晰化	62
1.7.3 需要其他领域改革的配合	62
小结	63

2 关于中国财政体制改革的理论综述 69

2.1 对计划经济条件下财政体制的看法	69
2.1.1 行政性分权与经济性分权的有关论述	69
2.1.2 从中西比较视角看财政体制改革	70
2.2 从财政包干制到分税制财政体制的有关理论	71
2.2.1 分税制改革方案的最初系统提出与相关争论	71
2.2.2 财政包干制导致讨价还价分权模式的形成	73
2.2.3 从财政与经济关系剖析财政包干制	74
2.2.4 从中西比较视角看财政体制改革	78

2.3 关于分税制财政体制进一步改革的研究	83
2.3.1 从整体的角度看财政体制的进一步改革	83
2.3.2 转移支付问题研究	85
2.3.3 省以下财政体制改革问题研究	87
2.3.4 财政分权与经济增长	89
小结	91

3 地方政府职能及其实现方式

3.1 地方政府职能：基本问题	95
3.1.1 地方政府职能的界定	95
3.1.2 地方政府职能的多样性与复杂性	99
3.1.3 偏好差异、效率与公平	101
3.2 对地方政府职能的再认识：区分供应与生产	103
3.2.1 传统公共行政理论及其实践	103
3.2.2 区分供应与生产	106
3.2.3 连接供应与生产的方式	109
3.2.4 多中心体制	110
3.3 地方政府职能的实现：级次结构	113
3.3.1 地方性公共产品的供给与政府级次结构	114
3.3.2 影响政府级次结构的主要因素	115
3.3.3 发达国家地方政府级次结构的共性特征	120
3.4 地方政府实现职能的方式与公共服务改革	124
3.4.1 地方政府实现职能的三种基本方式	124
3.4.2 公共服务改革：市场化与民营化	127
3.4.3 对公共服务改革的反思：掌舵还是服务	133
3.5 地方政府的资金筹集：成本分担与公平	136
3.5.1 两种差异与两个层面的公平	136
3.5.2 地方政府筹集资金的方式	137

小结	141
----------	-----

4 中国基层财政体制改革的总体设想 144

4.1 中国政府间财政关系的变迁与特征	146
---------------------------	-----

4.1.1 中国政府间财政关系的变迁	146
--------------------------	-----

4.1.2 中国政府间财政关系变迁的特征	148
----------------------------	-----

4.2 中国基层财政体制改革：环境、目标与路径	152
-------------------------------	-----

4.2.1 中国基层财政体制改革的环境与约束	153
------------------------------	-----

4.2.2 基层财政体制改革的目标与路径	156
----------------------------	-----

4.3 基层财政体制问题的成因	157
-----------------------	-----

4.3.1 现行基层财政体制存在问题的初步分析	158
-------------------------------	-----

4.3.2 现行基层财政体制问题的制度根源	162
-----------------------------	-----

4.4 基层财政体制改革的总体思路	165
-------------------------	-----

4.4.1 完善基层财政体制的基本思路	165
---------------------------	-----

4.4.2 完善基层财政体制的具体措施	167
---------------------------	-----

4.5 基层财政体制改革与政府级次调整	170
---------------------------	-----

4.5.1 “乡财县管”改革	170
----------------------	-----

4.5.2 “强县扩权”改革与“省直管县”体制	179
-------------------------------	-----

4.5.3 大政府与小政府：新公共管理的启示	185
------------------------------	-----

4.6 基层政府事业单位改革	188
----------------------	-----

4.6.1 中国基层政府事业单位管理存在的主要问题	188
---------------------------------	-----

4.6.2 事业单位改革的基本措施	189
-------------------------	-----

小结	191
----------	-----

5 收入分享视角的地方政府收入 193

5.1 政府间收入划分的理论分析	193
------------------------	-----

5.1.1 税收分享在政府间财政收入划分中的地位和作用	193
-----------------------------------	-----

5.1.2 税收分享的两种基本思路	195
-------------------------	-----

5.2 税收分享模式的国际比较	199
5.2.1 税收分散的美国模式	199
5.2.2 税收相对集中的德国模式	200
5.2.3 税收集中的法国模式	201
5.2.4 适度分权的日本模式	202
5.2.5 税收分享的国际经验: 简单的总结	202
5.3 中国地方税: 从税收分享角度进行历史回顾	203
5.3.1 民国时期的税收分享	204
5.3.2 建国后至改革开放之前的税收分享	205
5.3.3 1980~1993 年的税收分享	206
5.3.4 1994 年以来的税收分享	208
5.4 关于中国地方政府收入的几个问题	209
5.4.1 地方是否应该拥有税收立法权	209
5.4.2 地方是否应该拥有主体税种	210
5.4.3 税种的划分问题	211
5.4.4 税务机构分设是否应该改革	212
5.4.5 非税收入	213
5.4.6 我们的看法	214
小结	215
6 转移支付: 解决财政横向和纵向不公平的有效手段	217
6.1 纵向财政不均衡和横向财政不均衡	217
6.1.1 纵向财政不均衡	218
6.1.2 横向不公平	221
6.2 转移支付: 促进财政均衡	226
6.2.1 转移支付的目标: 从理论角度的解释	226
6.2.2 转移支付的目标: 从政策角度的解释	228
6.2.3 公平目标对效率的影响	229

6.2.4 转移支付方式分类	229
6.2.5 均等化转移支付的具体问题	231
6.3 财政转移支付制度的国际比较	231
6.3.1 美国的财政转移支付制度	232
6.3.2 加拿大的财政转移支付制度	233
6.3.3 德国的财政转移支付制度	234
6.3.4 澳大利亚的财政转移支付制度	235
6.3.5 日本的财政转移支付制度	237
6.3.6 五国财政转移支付制度的若干启示	238
6.4 中国转移支付制度及存在的问题	239
6.4.1 转移支付制度的建立	239
6.4.2 中国现行的转移支付制度和存在的问题	242
6.4.3 中国财政转移支付制度改革的若干原则	246
6.4.4 中国转移支付制度的进一步改革	248
小结	256
7 地方政府间财政竞争	260
7.1 问题的提出	260
7.2 财政竞争理论的发展	261
7.2.1 早期财政竞争理论的发展	261
7.2.2 近 20 年来财政竞争理论的发展	262
7.2.3 关于中国财政竞争理论的综述	264
7.3 中国地方政府间财政竞争概况	265
7.3.1 地方政府间财政竞争的形式	265
7.3.2 地方政府间财政竞争的经济效应分析	268
7.3.3 中国地方政府间财政竞争特征产生的原因	269
7.4 地方政府间财政竞争：从无序走向有序	272
7.4.1 无序财政竞争的负面影响	272

7.4.2 财政竞争基本策略的选择	273
7.4.3 中央与地方之间税权的合理划分	273
7.4.4 建立合理的地方官员绩效考核制度	274
7.4.5 提高财政竞争决策过程的民主程度	274
小结	275

8 中国地方政府债务 277

8.1 地方政府债务的概念	277
8.1.1 地方政府债务的界定	277
8.1.2 政府债务的分类	278
8.2 中国地方政府债务的特点	280
8.2.1 债务是地方政府财政压力的反映	280
8.2.2 地方政府债务规模尚无具体的全面数据	283
8.2.3 地方政府债务种类多	284
8.2.4 越到基层债务负担越重	286
8.2.5 债务投向多种多样	287
8.2.6 举债主体多	290
8.2.7 对地方财政运行构成风险	291
8.3 地方政府债务的成因分析	292
8.3.1 体制原因	292
8.3.2 经济原因	298
8.3.3 管理原因	303
8.4 加强地方政府债务管理的政策建议	305
8.4.1 政府债务管理的技术性措施	306
8.4.2 降低政府债务风险的配套措施	311
小结	317

9 地方预算改革：基于制度创新视角的比较分析 320

9.1 中国地方预算管理制度创新的经济分析	320
-----------------------------	-----

9.1.1 预算管理体制的产生阶段	321
9.1.2 长期相对稳定阶段(20世纪50~90年代初期)	322
9.1.3 中央政府供给主导型阶段(1992~1998年)	322
9.1.4 “中间扩散型”与“供给主导型”并存的阶段 (1999年至今)	324
9.1.5 中国地方预算管理制度创新的演化趋势:两种制度 创新方式长期并存	325
9.2 中国地方预算改革的主要特点与模式比较	326
9.2.1 现阶段预算改革的主要特点	326
9.2.2 当前地方预算改革的两大主流模式比较	329
9.3 纵深推进:聚焦地方预算管理改革的热点问题	334
9.3.1 观念演进:地方预算的绩效评价与绩效管理	334
9.3.2 潮起潮落:复式预算模式的沉浮	338
9.3.3 另类视角:中国特色的零基预算改革	339
9.4 症结所在:当前地方预算改革的现状与问题	340
9.5 治理框架与路径选择:以个案推演全局的思考	345
9.5.1 推进阳光财政的进程,将预算管理过程置于社会监督 之下	345
9.5.2 正确处理预算管理中的部门关系与责任,完善共同治 理的预算管理框架	346
9.5.3 按照正确的顺序推进“三部曲”式的预算规范化进程	348
9.5.4 削减政府财政预算部门的自由裁量权	350
9.5.5 对于有预算资金分配权的部门,实行审计约束下的渐 进式分类改革	352
9.5.6 尽快完善立法约束与制度安排层面上的配套改革	353
9.6 展望未来:中国地方预算改革的路线图	355
小结	357
结语	361



导论：从多级政府结构看 政府间财政关系

本课题研究的理论支持是财政分权理论。在中国，它也被称为政府间财政关系理论，是当前财政理论研究的前沿问题之一。在实践中，政府间财政关系也是绝大多数国家不能回避的一个重要问题。

“分权”一词带来了理解上的歧义，有人因此误以为财政分权理论所指的就是权力越分散越好。事实上，财政分权理论的主题是这样一个公共财政学的核心问题：政府职能如何在不同级次政府间划分才能更有效率。具体说来，所涵盖的问题有：为什么地方政府有必要存在？如何从财政体制的角度保证其正常运转？为什么要约束以及如何约束地方政府？联系到中国实践，现存的基层政府财政困境、地区间财政差异、公共产品提供不足等都是亟待解决的现实问题。

另外，“地方政府”这个概念，在中国，泛指除了中央政府以外的其他各级次政府，而在规范研究中，与此相对应的概念是次级政府或次国家政府（sub-national government），地方政府仅指联邦制三级政府中的最低一级。本书尽量按照中国习惯，用地方政府表示次级政府。

中央与地方的关系是一个国家最基本的关系之一，涉及政治、经济等各个方面。本书主要探讨中央政府和地方政府间的关系，特

别是财政关系。目前大量的理论文献中,对于中央和地方政府的关系,很多是从中央政府角度出发,对地方政府遵从本地利益的行为时有指责。科学地认识地方政府的地位及其存在的合理性,是构建中央与地方政府关系的基础。

本章作为全书开篇,旨在提供一个分析背景,即政府结构的框架。当涉及其他部分研究的相关问题时,将会提请读者参见相关部分的详细论述。

0.1 多级政府结构

美国学者奥克森(2005)说,地方政府是国家政治制度的重要组成部分,不了解前者,就不能了解后者。除了城市国家之外,各国只有一个中央政府,却有多个地方政府。地方政府与民众日常生活更息息相关。也就是说,奥克森把地方政府放在比中央政府更重要的位置上,这在联邦制度下是普遍看法。^①

世界上多数国家都实行级次政府体制,但疆域、人口与民族结构、地理环境、政治文化传统,以及政府职能、经济发展和城市化水平、国家组织形式、宪政体制等各不相同,这些都是影响政府级次结构的主要因素。尽管单一制国家和联邦制国家在政府间关系上有着重大差异,但是随着近代以来地方自治作为普遍的宪法原则在各个国家得以确立,发达国家地方政府级次结构逐渐趋同,单一制国家逐步向地方分权,赋予基层地方政府更大的选择权。相关内容

^① 财政分权理论主要产生于联邦体制。现代联邦主义与市场经济这两个概念大约同时出现。1776年亚当·斯密的《国富论》出版,同年美国《独立宣言》签署。到21世纪初,全世界180个主权国家中只有24个被公认为符合联邦制标准,但这些国家涵盖了20亿的人口,即世界总人口的40%(瓦茨,2002)。并不是所有的国家都愿意实行联邦制。反对的观点很多,从经济学角度看主要是它可能导致效率损失。麦迪逊认为,联邦制是一把双刃剑,虽可避免政府权力滥用,但也可能削弱再分配的公平度,并带来经济的低效率。

及其地方政府特征的比较研究，参见本书第3章。

0.1.1 多级政府体制：经济学解释

多级政府格局是一种秩序安排，主要着眼于根据公共服务性质的不同来寻求不同的有效解决方式。多级政府格局的形成，涉及不同国家的历史、政治、经济、地理等多方面的原因，因此，到底是哪一种政府体制最好，以及某种体制的利弊究竟是什么，其实并没有统一的标准，也无法得出一个确切的结论。

在此，我们关心的是多级政府存在的经济学解释，即什么是对公共部门职能进行分割的经济学基础：为什么有些政府职能应该由中央政府集中执行，而有些则应该由不同的地方政府分散执行？由地方政府分散执行的效率如何？怎样才能实现分权的最优化？

这些都是财政分权理论的关键问题。财政分权理论建立在公共产品层次，偏好误识、要素流动的基础上，涉及的主要理论，包括公共产品的层次性与受益范围、公众对公共产品的偏好、公共选择、政府间竞争，特别是税收竞争、公共产品分散化提供的效率等。相关理论请参见本书第1章、第3章和第7章的相关详细论述。

0.1.2 理想的多级政府结构

政府结构是各级政府职能划分的基础，是调整中央与地方政府关系的最基本的制度安排。

(1) 关于地方政府存在的经济学理论表明，合理提供公共产品的理想政府结构，应该包括纵向的不同次级的政府，以及横向的同一级次的足够数量的政府。也就是说，政府结构呈现金字塔状，最高的一级是中央或联邦政府，只有一个，以下按不同国家的政治体

制分为数量不同的级次，每个级次的政府数量也有所不同，但一般说来，政府的级次越低，其数量越多，所辖区域也就越小。

(2) 在这个金字塔结构中，多级次的政府，以及同一级次不同地区的多个政府的存在，使各种权力和责任错综复杂地交织在一起。因此，政府间关系是十分复杂的，包括涉及纵向平衡的不同级次政府间的关系，以及涉及横向平衡的同级政府间的关系。各种各样的政府间关系中，财政关系居于最重要的地位。

不可否认，竞争关系是广泛地存在于上述两种关系中的。最常见的例子是，各个政府之间为争夺收入来源、为自己辖区内的居民争取就业机会，会提供一定数量的补贴，或兴建较多的基础设施以吸引投资。政府间的竞争会引发各种问题，最重要的就是会导致效率损失，也可能干扰全国的统一政策。相关论述详见本书第7章。

=====

专栏 0-1 政府间关系的特点

1988年，美国学者斯蒂尔曼概括了美国联邦制下各类政府间关系的五大特征：

第一，政府间关系概念比联邦主义概念所包含的范围更广，联邦主义主要强调中央与各州之间的关系，有时也涉及各州之间的关系。而政府间关系还包括联邦与地方之间、各州与地方之间、联邦—各州—各地方之间以及地方与地方之间的关系。

第二，政府之间存在一种持续的、灵活的动态关系，是通过政府官员和公务员之间的日常接触、了解与估价的形式而产生的，以竞争和合作两种形式进行，有正式和非正式的关系。

第三，真正决定政府各部门之间关系的，实际上是办公室工作人员，因此，政府关系可以说是一种人际关系和人的行为。