

中央与地方 财政关系研究

寇铁军 著

ZHONGYANGYUDIFANG
CAIZHENG GUANXIYANJIU

中国

当代中国
财政关系

1996.11

东北财经大学出版社

13215-1

本书由

中共大连市委、大连市人民政府资助出版

**The published book is sponsored
by the Dalian Municipal Government**

大连市学术专著资助出版评审委员会

名誉主任 楼南泉 林纪方

主任 司玉琢

副主任 高春武 吴厚福 何杰

委员 梁宗巨 王子臣 李寿山 王逢寿 汪榕培
夏德仁 罗均炎

经济管理专家评审组

组长:夏德仁 (东北财经大学 博导、教授)

副组长:武春友 (大连理工大学 硕导、教授)

成员:王嵩山 (大连海事大学 教授)

肖鸿钧 (大连理工大学 硕导、教授)

柏长年 (大连市计委 高级经济师)

解学智 (财政部 博导、教授)

序

《中央与地方财政关系研究》一书,是寇铁军同志在他的博士学位论文的基础上进行补充和修改之后,被东北财经大学出版社选入《中国当代经济前沿科学文库'96 卷》出版的,我作为导师,欣然为之作序。

中央与地方财政关系是一个具有历史性、世界性、多学科性的问题。我国经济体制的转轨,要求重新塑造中央与地方的财政关系,使之更加科学、更加规范,建立起符合社会主义市场经济体制的财政管理体制。因此,探求中央与地方的财政关系,既有重要的学术价值,又有重要的实践意义。

近年来,中央与地方财政关系成为财政理论的一个热点课题,已经出现了几部各具特点的系统性专著。与之相比,本书在某些方面的研究有所进展,而且具有其自身的特点。

该书的特点之一,是紧紧围绕集权、分权这一中心问题,对中央与地方财政关系展开多维分析,进行了跨时空的研究。本书摆脱了就财政体制论财政体制的传统思路,力图从政治学、经济学、行政学、法学、历史学等多学科角度研究中央与地方财政关系,在这方面进行了有益的探索。作者将中央与地方财政关系放在一个大环境下进行分析,借鉴相关学科的研究成果,对这一关系进行了总体的、历史的、世界范围的考察与描述。

该书的特点之二,是较好地注意了理论与实际的结合。从理论

上说,作者不是简单地否定中国传统的财政体制理论,照搬西方财政理论有关体制的论述,而是从中外均在实行市场经济体制这一基本点出发,对中外有关财政体制理论的“对接”进行了初步的尝试。从实践上说,作者对典型的发达国家、发展中国家的中央与地方财政关系的实践进行了剖析,又对我国的中央与地方财政关系的历史与现状进行了透视,在借鉴国外经验的基础上,提出了完善我国分税制的基本构想。

该书的特点之三,是对中央与地方财政关系的研究具有开拓性和创新性。作者在财政体制理论探索上有力度,在财政体制目标模式设计上有新意,提出的一些论点颇有见地且具有一定的可操作性。诸如:无论是中央集权基础上的单一制,还是地方分权基础上的联邦制,中央集权为“本”是共同特征的观点;由于国家职能的扩大,政府自身也变成了服从劳动分工规律的一种职业,中央与地方政府的分权与社会分工相关的观点;政府职能的实现及实现程度是与各级政府提供的公共产品的质、量、度相伴而生的观点;事权、财权划分与中央、地方政府职能作用侧重点相关,与公共产品受益范围相关的观点;政府间转移支付作为集权与分权的调节器,以其特有的灵活、多样的方式,起着削减双向非均衡作用的观点;实行分级财政,突出中央财政主导地位的观点;我国中央与地方财政关系演变中的基本问题是非规范化的集权与分权并存,而绝不是简单的集权过多或分权过多的观点;缩小省级财政经济管理权限,扩大城市政府财政经济管理权限,应成为我国分权的一条重要原则的观点;把处理中央政府与地方政府财政关系的重心放在中央与城市财政上来实为上策的观点;我国财政体制改革的目标模式是中央集权下的地方分权,分税制为主、补助制为辅的分税分级财政的观点等等。

总之,这是一本值得一读的中央与地方财政关系方面的理论专著,提出的许多观点和结论具有开拓性和探索性。这部专著的完

1025 3/25

成与出版,说明作者具有较为坚实深厚的理论基础,具有深入系统的专业知识。在祝贺本书出版的同时,也预祝作者再接再厉,在财政经济理论研究上取得更大的成就。

陈 共

1995 年 12 月

Preface

The book 《On Central and Local Governmental Fiscal Relations》, written by Mr. Kou Tiejun and published by Dongbei University of Finance and Economics Publishing House in the “’96 China Modern Economics books series”, is based on and developed from his Ph. D. thesis. As Mr. Kou’s Ph. D. supervisor, I am very glad to write a preface for this book.

Central and local governmental fiscal relations is a historical, worldwide and multisubject issue. The changes of China’s economic system calls for the reform of central and local governmental fiscal relations, and make it more scientific, more standard. It also calls for the establishment of a fiscal system in line with the socialist market economic system. Therefore, the study of central and local governmental fiscal relations has both an important academic value, and an important practical significance.

Over recent years, central and local governmental fiscal relations has become a hotspot issue in public finance theories, several books with special characters have been published. Compared with those books, this book has made some development in its research and has its own characters.

The first character of this book is, that it concentrated on the

centralization and decentralization problems, and made a horizontal and vertical study on the central and local governmental fiscal relations. This book broke away from the classical way of studying fiscal system based on public finance theory itself, and has tried to study the central and local governmental fiscal relations from various angles, such as politics, economics, administration, law, history, and has made a positive research. The author studied central and local governmental fiscal relations in a broad sense, drew on the academic achievements of other relative subjects, and made a general, historical, and worldwide study and analysis on the fiscal relations between central and local governments.

The second character is, that is has paid close attention to the integration of theory and practice. Theoretically speaking, the author doesn't refute China's classical theories on fiscal system, mimicking the theories on fiscal system in western countries, but based on the foundation that China and western countries are practicing market economic system, and has made some initial analysis on the combination of China's and western countries' fiscal system theories. Practically speaking, the author analyzed the central and local governmental fiscal relations in some typical developed and countries, and also looked into the history and current conditions of China's central and local governmental fiscal relations. The author presented his opinion on the reform of China's fiscal system, based on drawing on the experiences of other countries.

The third character is, that the research on central and local governmental fiscal relations is new and creative. The author made a thorough analysis on fiscal system theory, and presented desired model of fiscal system reform which is creative and easy to practice.

These include; centralization as foundation is a common character no matter in a centralized unitary system, or a decentralized federal system; due to the expansion of government functions, government itself too become a profession in which the regulation of division of works exist, the division of functions between central and local governments is connected with the division of social works; the realization and its extent of the government functions is combined with the quality, quantity and degree of public goods provided by various levels of government; the division of expenditure and revenue is relative to the emphasis on the importance of functions of central and local government, and also relative to scope of public goods; as a regulator on centralization and decentralization, inter-governmental transfer system plays the role of vertical and horizontal equalization with its various kinds of special and flexible means; practicing mullet-level fiscal system, giving prominence to the dominant position of central government finance; the fundamental problem in the development of China's central and local governmental fiscal relations is the coexistence of unstandard centralization and decentralization, not as simple as too much centralization or decentralization; diminishing the fiscal and economic management power at provincial level, increasing the fiscal and economic management power at provincial level, should be a major principle in China's decentralization process; the core of central and local governmental fiscal relations should be at the central-urban level; the desired model of China's fiscal system is decentralization based on centralization, with the separation of taxes as a main character in fiscal system, supplemented by intergovernmental transfers; etc.

Generally speaking, this is a worth reading book on central and

local governmental fiscal relations, with many creative and exploratory ideas and opinions. The completion and publishing of this book suggest that the author enjoys a sound theoretical knowledge, and also a deep and systematic economics knowledge. I congratulate to the author on the publishing of this book, wish him work hard continually, and make greater achievements in public finance and economics research.

Chen Gong

December 12 1995

前 言

本书分为七章,即导论、中央与地方关系的历史考察、政府间事权与财权划分的一般分析、政府间转移支付制度的分析、国际实例分析、我国财政体制演变的简略回顾和分析、我国财政体制改革的目标模式。书中以集权分权为主线,对中央与地方财政关系进行了多视角分析。

本书选题的出发点有二:其一是我国现实引发的思考。我国经济体制转轨要求中央与地方财政关系重塑,中央与地方财政关系本身的非规范化状况理应通过深化改革加以解决。其二,从中央与地方财政关系历史探源与发展角度来说,中央与地方财政关系是一个具有历史性、世界性、多学科性的问题。因此,探求中央与地方关系的历史源头,丰富中央与地方财政关系的理论,构建我国中央与地方财政关系的目标模式的研究,既有重要的学术价值,又有重要的实际意义。

本书的基本分析框架是:首先,将中央与地方财政关系放在一个大环境下进行分析。借鉴相关学科的研究成果,对中央与地方关系进行总体的、历史的、世界范围的考察与描述,找出制约集权、分权的基本因素,为进一步研究中央与地方财政关系提供铺垫和指导。其次,对现代市场经济中的政府间财政关系进行理论剖析。在界定政府在市场经济中的地位、活动范围、作用的基础上,探讨政府间集权、分权的理论与协调机制。再次,对典型国家的实证分析,

探讨中央与地方财政关系方面集权、分权的共性、个性及量度。最后,在总结我国中央与地方财政关系演变的经验教训的基础上,提出构建我国中央与地方财政关系的目标模式。

本书试图结合我国实际,借鉴国外经验,对中央与地方财政关系进行多学科的交叉研究,当然,这仅仅是初步的尝试,且这一尝试是以各学科专家学者对中央与地方财政关系研究成果为基础的,因此我对本书中反映其研究成果的作者表示衷心的感谢。

寇铁军

1995 年 12 月

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究主题与分析框架	5
1.3 分析方法	6
1.4 几个需要说明的问题	7
第 2 章 中央与地方关系的历史考察	9
2.1 中央与地方关系的产生	9
2.2 中央与地方关系的发展	15
2.3 几点结论	35
第 3 章 政府间事权与财权划分的一般分析	39
3.1 一个基本前提:市场经济中的政府职能界定	39
3.2 事权与财权划分的基本依据	50
3.3 财政收支划分的具体原则与国际惯例	63
3.4 几点结论	74
第 4 章 政府间转移支付制度的分析	77
4.1 从双向非均衡到均衡的基本方法	77
4.2 政府间转移支付:经济原理·设计原则· 设计难点	83
4.3 转移支付的目标和手段	90
4.4 转移支付的效应	97

4.5	几点结论	104
第5章	国际实例分析	107
5.1	美国的中央与地方财政关系	107
5.2	德国的中央与地方财政关系	116
5.3	日本的中央与地方财政关系	125
5.4	法国的中央与地方财政关系	132
5.5	印度的中央与地方财政关系	135
5.6	几点结论	139
第6章	我国财政体制演变的简略回顾和分析	144
6.1	传统体制下的中央与地方财政关系： 以统收统支为主线的变动的描述	144
6.2	体制改革进程中的中央与地方财政关系： 以“分灶吃饭”为标志的变革的描述	149
6.3	体制改革深化中的中央与地方财政关系： 实施分税制的描述与分析	157
6.4	几点结论	161
第7章	我国财政体制改革的目标模式	163
7.1	确立目标模式的基本指导思想与原则	163
7.2	目标模式	168
7.3	目标模式实现的环境与条件	179
7.4	几点结论	184
主要参考文献		186
后 记		189

第 1 章 导 论

1.1

问题的提出

1.1.1 我国现实引发的思考

我国当前的中央与地方财政关系面临着两大挑战：其一是经济体制转轨要求中央与地方财政关系重塑；其二是中央与地方财政关系本身的非规范化。

自 1978 年我国实行经济体制改革以来，在理顺中央与地方的财政分配关系方面做了卓有成效的尝试。1980—1984 年实行了“划分收支，分级包干”体制。1985 年实行“划分税种，核定收支，分级包干”体制。1988 年推行财政包干办法。1992 年在部分省市实行带有包干特点的分税制试点。1994 年在全国实行分税制改革。

纵观 1980 年以来的财政体制改革，“包”的思想始终占据显著位置，尽管其间“包”的方式有所改变，但“包”的指导思想没有变。财政包干制是我国财政体制改革的初始选择，对传统财政分配的运行机制进行了初步改造。由传统体制下中央财政为单一主体，地方财政处于依附地位的格局，通过实行改革扩大了地方的财权、财力，初步造就了地方的利益主体地位。高度集中统一的体制被打

破,分级财政局面已在形成。

然而,以中央与地方财政关系为内容,以财政体制为形式的现行制度,具有明显的制度缺陷。一是非规范化,主观随意性较大,中央和地方的契约关系约束力较差。二是地方财政还未成为拥有明确财权和财力的负有责任的主体。因此事实上的分权越位与不到位、集权过度与缺位同在。这些制度缺陷造成了中央政府宏观调控能力的削弱,是“两个比重”下降的重要原因。

同时以深化市场取向为特点的改革,也引发了对现行财政体制的认识上的深化,导致财政改革和改革中的财政面临着新的抉择。市场经济体制意味着市场机制在社会生产、交换、分配、消费过程中居支配地位,市场在经济活动的调节中发挥基础性作用。那么面对我国市场经济的培育和发展,就必须重新考虑政府在社会生活中的地位、职能与作用,转变政府职能,明晰中央与地方各自的事权,界定中央与地方政府各自的活动范围。而这些变化必然涉及到中央与地方财权、财力的调整和财政体制的完善与创新。

1.1.2 历史探源与发展

中央与地方财政关系是一个具有历史性的问题。

中央与地方财政关系是一个具有世界性的问题。

中央与地方财政关系是一个具有多学科性的问题。

中央与地方的财政关系是随着国家的产生及中央政府、地方政府的形成而出现,并随着国家及中央、地方政府的发展而不断变化的。就国家结构形式而言,在单一制国家,主要表现为中央与地方政府的财权和财力划分及其相互关系。在联邦制国家,主要表现为联邦与成员国之间,成员国的中央和地方之间以及联邦、成员国、地方之间的财权和财力划分及其相互关系。

从整体上说,中央与地方的关系问题,是一个事关国家的稳定与动乱、统一与分裂、兴盛与衰亡的问题。古往今来的国家,都存在

着中央与地方的关系问题,都非常重视其发展变化趋势,探索处理这一关系的规律和方式、方法。在西方,国家中的中央与地方关系问题一直占据着政治经济生活的中心。如美国建国初期联邦党人和州权派的论战,有论著《联邦党人文集》为证。^①尤其是最近几十年来,中央与地方的关系问题在西方国家中,不仅是国情咨文中的主要内容,议会讲坛上的热门话题以及院外活动的重要目标,而且时常是新闻的头版头条。在以集权著称的法国,密特朗社会党政府上台后,立即着手拟定并推行权力下放法案,对中央和地方的关系进行重大改革。^②正因为如此,西方各国政府以及学术界纷纷对此问题展开研究。本世纪90年代初,苏联、南斯拉夫等国的解体,不能不说与深刻的中央与地方关系危机有着密切的联系。

在我国,自秦朝创建统一的多民族的国家以来,中央与地方关系中的冲突和矛盾从来未曾停止过。秦朝的“废分封、立郡县”,汉武帝的“推恩令”,元代实行行省制、“方天下之治”,这些都是统治者为了处理中央与地方的矛盾所采取的措施。中华民国成立伊始,朝野上下纵论中央与地方关系。康有为等人著文就省制、省长的地位,地方自治,国家税与地方税的划分等问题出谋划策。宋教仁、孙中山也发表政见,提出了划分中央与地方权力的“均权主义”原则。^③

在研究中我发现,中央与地方财政关系的理论与实践始终围绕着集权、分权这一中心问题,它涉及政治、经济、法律等方面的理论,而财政体制的变革往往与政治经济体制的变革、法律上的约束有着特殊的联系。因此,中央与地方财政关系的探讨,是跨越政治学、经济学、法学以及行政学的多学科交叉研究。只有遵循这个

① 参见汉密尔顿:《联邦党人文集》,第1版,北京,商务印书馆,1982。

② 参见吴国庆:《法国政府机构与公务员制度》,第1版,第44页,北京,人民出版社,1982。

③ 参见《孙中山选集》(下册),第1版,第529页,北京,人民出版社,1961。