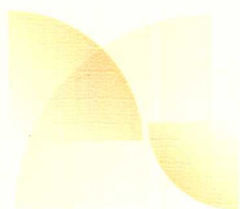


段
龙
龙
—
著

CHINESE INTER-GOVERNMENTAL



国家治理
现代化视野下的

中国财政分权

FISCAL

DECENTRALIZATION
FROM THE PERSPECTIVE OF
NATIONAL GOVERNANCE
MODERNIZATION



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

段龙龙
—
著

国家治理 现代化视野下的 中国财政分权

CHINESE INTER-GOVERNMENTAL FISCAL
DECENTRALIZATION FROM THE PERSPECTIVE OF
NATIONAL GOVERNANCE MODERNIZATION



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国家治理现代化视野下的中国财政分权 / 段龙龙著

-- 北京 : 社会科学文献出版社, 2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4823 - 8

I. ①国… II. ①段… III. ①财政分散制 - 研究 - 中

国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 088955 号

国家治理现代化视野下的中国财政分权

著 者 / 段龙龙

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 张建中

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.5 字 数: 149 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4823 - 8

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序

深入探索并揭示财政本质和构建适用于中国自身的社会主义财政理论体系是我国财政学界长期不懈追求的两大理论目标。党的十八届三中全会提出的“财政是国家治理的基础和重要支柱”论述是党和国家领导人站在全局战略高度对社会主义国家财政认识的重大理论创新，而这种理论突破既得益于决策层对我国长期财政运行和社会主义财政本质认识的逐步深化，也与改革开放以来渐进探索推进我国经济体制改革的实践启发紧密相连。可以说得出上述论点具有一定的历史必然性。

如何准确理解“财政是国家治理的基础和重要支柱”的内涵，是当前财政学界必须深入研讨的重大课题之一。要准确把握其精髓，关键还是要回到财政本质和财政的基本职能理论层面上来，因为“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。1992年10月党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标之后，人们对已经国际化的市场经济现实状况认识不甚清楚，且急于摆脱计划经济的桎梏，许多人凭着基于亚当·斯密等西方传统经济理论知识对市场经济的朴素理解，认为传统的财政“国家分配论”是以计划经济为背景探索的产物，其特征为国家财政统包大揽，



与市场经济对财政的要求相去甚远，从而要求建立与市场经济相适应的财政理论，以指导中国财政改革。这就促成了“公共财政论”的诞生，并很快以此建立了公共财政改革的基本框架，形成与我国社会主义市场经济体制相适应的财政制度。

国际金融危机之后，国际经济环境持续恶化，外部环境日益复杂。一方面，基于发达资本主义国家与我国的贸易争端频发且不断加剧的现实，作为后发追赶型大国，我国深刻感受到公平参与国际合作和实现扩大对外经济交往发展愿景的不易。另一方面，经过多年的高速增长，我国经济面临资源环境约束下的增长压力，结构型矛盾逐步显现，如人口红利消退和劳动力成本上涨，地方政府债务危机加剧等。在已经高度融入国际经济大环境的现实条件下，中国最高决策层面对国内全面深化改革的迫切需求和西方国家对我国和平崛起步步紧逼的国际形势，深切感悟到实现大国崛起的国家职能范围应该适时调整，在“韬光养晦”致力于国内改革发展的同时，还需要积极谋求对外竞争格局的调整和市场秩序的改善。于是，党的十八届三中全会果断做出了“毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力”的决定，同时将政府财政定位为“财政是国家治理的基础和重要支柱”，充分发挥财政在治国安邦中的基础性、制度性、保障性作用，将财政作为实现“中国梦”战略的综合保障。毫无疑问，前期的公共财政论已经不能适应当前大国竞争、国际环境复杂多变的最新形势，要想适应当代国家职能拓展的客观要求和我国谋划“两个一百年”发展战略眼光的长期战略导向，必须重新思考并建构社会主义国家财政理论。

基于上述考虑，我从金融危机后就在重新思考后危机时代社会主义财政的本质和功能定位问题，并一直认为公共财政论所倡导的“国家财政退出生产性领域，国有企业退出竞争性领域”提法不符合中国特色社会主义财政的本质要求，直到2013年党的十八届三中全会之后，我的想法的正确性进一步得到证实，因此我积极鼓励博士研究生对此问题做大胆而深入的研究。

段龙龙是我2013年招收的博士研究生，他原本一直感兴趣的是央地事权划分和财力配置问题，在一次茶话会上，我建议他可以重点关注十八届三中全会对财政职能提出的诸多新观点，并思考财政与国家治理的相互关系。之后没有几天，他便高兴地找到我说要以此为选题撰写博士论文，我便和他商定了具体题目，将论题定为“基于国家治理论的中国政府间财政分权研究”。

该研究由于涉及对大量财政学基础理论的梳理和评述，并需要完整参考中外财政学史料，以及大量阅读财政学各流派的理论著作，因此论文的撰写一拖再拖。有些材料年代久远已经遗失，使得该论文多次陷入资料不足的困难之中，所幸学生都一一克服了。2016年底，学生将论文初稿发给我之后，我认为一些问题仍然有待深化，故而督促其进一步修改完善，最终于2017年6月形成了定稿文本。尽管现在看来，有些争议仍然有待澄清和阐释，但其研究对于推进我国财政学基本理论的前行已经起到了很大的推动作用。

总的来看，段龙龙博士的专著已经在重构中国特色社会主义财政学理论体系的道路上迈出了坚实的一步，在对分析和解读财政与国家治理能力的关系问题上起到了“抛砖引玉”的作用。作为导师，我希望他沿着该专著的核心问题继续深入下去，秉持一颗静心学术的真心和理想，为我国财税体制改革和中国特色大国



财政治理体系建设贡献更大智慧和力量。

中国财政学会理事

四川省人民政府参事

西南交通大学教授

叶子荣

2019年1月于成都棠蓉园

前 言

坚持国家治理导向下的现代财政制度建设，是党的十九大报告中对财政改革和建设最为强调的重要任务之一，其中难度最大的是其核心部分：央地政府财政分权关系的科学构建。政府财政分权关系作为一国财政体制中最为重要的组成部分，是中央和地方政府合理行使政府职能、确定财政支出方向、获取财政收入的基本制度保障。从世界范围来看，实行联邦制和单一制财政体制的国家其政府财政分权关系存在较大差别。但在市场经济条件下，各国政府财政分权关系普遍呈现分权化和层级化的发展趋势，政府事权与税收收入划分是其分权化和层级化特征的主要表现。新时代加快建设现代财政制度是我国积极完善社会主义市场经济体制和强化国家治理能力、促进国家治理现代化的必由之路。2014年国务院公布的《深化财税体制改革总体方案》，明确了今后财税领域改革的内容和时间表，要求在2016年底基本完成预算管理制度、税收制度和央地政府财政关系改革（又叫财政体制改革）三大任务的重点工作编制，以“十三五”规划为限，即到2020年基本建立现代财政制度。审视改革进程，前期积累的改革阻力和矛盾纠葛相互交织，导致三大改革进度快慢不一，总体上来看，预算管理制度进展良好，税制改革稳中有进，中央和地



方关系调整才刚刚起步。因此,未来几年的重点必须全力聚焦央地财政分权关系改革。

我国的政府财政分权关系总体上经历了从计划经济时期的隶属型关系向社会主义市场经济时期的契约型关系的转变。但真正具备分权化和多层级化特征的政府财政分权关系在“分税制”后才得以真正建立。虽然“分税制”改革成功地建立了适应市场经济体制的央地支出责任和收入划分准则,并首次建立了平衡政府财力失衡的转移支付制度,但“分税制”的实质和目标并不是真正意义上的财政分权而是财政集权。

“分税制”改革虽大幅提高了中央的“两个比重”,但事权下沉却同时引发了基层财政困难。在“逐级发包”的压力型分权体制下,出现了诸如地方财政竞争加剧、土地财政井喷、地方债务高企、地方预算约束软化、地方官员腐败等诸多地方行为异化乱象。加之国际经济形势风云诡异,后危机时代发达国家对发展中国家围堵打压之势不断强化,以公共财政论为指导的传统政府财政分权关系框架不能适应越演越烈的国际竞争秩序。为此,新一轮的分税制改革被提上日程。要彻底变革分税制改革以来的央地财政矛盾和财政调控能力弱化,就必须理顺央地利益关系,因此重新建立以国家治理为基础的政府财政分权关系体系就成了问题的关键。全书就是以回答这个问题展开的。

全书的主体部分划分为五个关键章节。在第二章中,研究回顾了分权趋势下的政府财政分权关系变迁的基础理论,在对经典的公共品论、公共选择论、国家治理理论和财政分权理论详细梳理的基础之上,厘定了当代政府财政分权关系的“2+3”结构框架。分析了当前国际上主要的联邦制国家和单一制国家的政府财政分权关系体系架构,依次对其事权与支出责任划分、税收收入

划分、转移支付体系和政府债务管理四个方面进行了比较。

在第三章中,研究重点阐述了基于国家治理的政府财政分权关系的基本框架和核心内容。一是充分分析了计划经济体系下隶属型政府财政分权关系和分税制后垂直型政府财政分权关系的局限和困境。研究认为,虽然分税制改革重构了政府财力配置结构,但分税制后政府财政分权关系调整的实质不是划分财权而仅仅是划分财力。分税制运行的根本后果是税收集权而非税收分权,因此以公共财政论为指导建立的分税制并不能适应社会主义市场经济体制和更加激烈的国际竞争。是故构建以国家治理为导向的政府财政分权关系必要且急迫。二是较为系统地论述了基于国家治理的政府财政分权关系的总体框架和构成内容。研究认为,今后政府财政分权关系建构的顶层设计是财政本质的国家治理观;构建前提为政府职能分工论。三是辨析了新型政府财政分权关系四维要素间的逻辑关系。强调从支出责任入手,匹配以法定事权划分,以事权为基准辅以与之相匹配的财力配置,而后逐步优化财权划分,促使财权与财力规模相适应。四是提出了新型政府财政分权关系的三位一体央地共治表现形式,指出财权—事权—财力三维关系与央强地弱的嵌入逻辑是政府财政分权关系运行的可靠保障。

在第四章中,研究根据前面章节界定的政府财政分权关系运行机理及中国式财政分权的特殊性,重新构建了以财力划分为准则的财政分权指标,并以空间分析为视角,实证研究了国家治理理论下中国省际分权的空间格局演化及影响因素,并从动态与静态相结合的角度,对财政分权本身是否具有明显的空间溢出效应和“路径依赖”关系给出实证支持。

在第五章中,研究重点借助前文构建的几类财政分权指标,



通过门限面板模型实证估计了有利于经济增长的最优财政分权水平，发现发达地区的自主型分权和综合型分权已经接近或达到最优分权水平，而财力型分权不论是东部地区还是中西部地区多数远远超出最优分权门限值，说明分权已经落入不利于经济增长的负相关区间。研究以此给出未来政策调整的客观依据。

最后在第六章中，重点研讨了新一轮分权改革的方向与重点，一是从国家治理的导向切入提出实行政府事权划分调整推动“支出责任—财力—财权”序贯改革；二是积极探索省以下分税制改革扩围及地方主体税种——房产税、资源税、零售税、个人所得税——培育的可能性；三是着力推动“压力型”分权体制向“倒逼型”分权体制转型。以上述三个层次改革重点来推进中国式财政分权体制的自我完善和修葺。

本书在理论层面的主要创新点如下。

第一，提出了新形势下符合中国特色社会主义市场经济的财政国家治理本质论。在充分借鉴前人研究的基础上，详细梳理了我国对社会主义财政本质认识的发展历程，并通过对国内倡导的公共财政论的深入剖析，提出财政本质应当是实现国家治理的重要基石这一观点。同时在国家治理论的指导下提出了政府职能转型的央地分工框架，这是对经典的政府职能理论和财政功能理论的有益补充。

第二，从制度和历史视角辨析了中国式财政分权的本质属性，认为中国式财政分权的实质在于划分财力而不是划分财权。因此，新一轮的分税制改革应当建立国家治理导向下的政府财政分权关系的基本范畴和逻辑体系。本书在对央地财力配置研究的基层上厘清了政府财政分权关系四要素——事权、支出责任、财力和财权——的相互关系，并从央地共治这一政府财政分权关系

的外在表现形式入手分析了中国式财政分权的独特运行机制。

第三，彻底检讨了从西方联邦制国家简单引进并照搬的财政分权测量方法与指标的不合理性，以中国式财政分权的财力划分性质基准为依据，以新型政府财政分权关系重构的理论逻辑为指导，从财力基准、地方财政独立性基准以及财政努力与事权匹配性基准等不同方面出发，重新设计了适合我国的财政分权测度的新体系；立足空间和动态效应视角，对我国未来财政分权的改革提出了一套较为完整的实证检验支持。尤其是对未来省以下分权改革设计中地方主体税种——零售税、房产税、资源税——的选择和“倒逼型”分权改革的探索提出了新的观点。

段龙龙

2018年12月于四川大学农林村

摘要

财政是国家治理的基础和重要支柱，在国家治理和治理能力现代化视野下推进现代财政制度建设的目标之一就是建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政管理体制和分权关系。本书以新时代大国财政转型的国家治理观为视角，对中国政府财政分权关系变迁的历史脉络、改革重点、未来导向进行了深入研究，并基于当前国际经济政治形势的深刻变化和复杂局面，分析了现代财政制度建设导向下中国政府财政分权关系变化趋势，并针对当前中国央地财政分权关系的决定因素和改革掣肘环节进行了分类探讨。本书为进一步强化国家财政总揽发展全局，更好更快助推经济社会全面发展提出了相应政策建议。首先，研究回顾了分权趋势下的政府财政分权关系变迁的基础理论，提出基于国家治理观的政府财政分权关系的基本框架和核心内容。其次，研究根据前面章节界定的政府财政分权关系运行机理及中国式财政分权的特殊性，重新构建以财力划分为准则的财政分权指标；并以空间分析为视角，实证研究了国家治理理论下中国省际分权的空间格局演化及影响因素；重点借助已构建出的几类财政分权指标，通过门限面板模型，实证估计有利于经济增长的最优财政分权水平。最后，以实证结论为依据进一步分析了新一轮分权改革的方向与重点。

Abstract

Public finance is the foundation and important pillar of state governance. One of the goals of promoting the construction of modern fiscal system from the perspective of modernization of state governance and governance capability is to establish a central and local public financial management system and decentralization relationship with clear powers and responsibilities, financial coordination, and regional balance. This book deeply studies the historical context, reform priorities, and future direction of the changes in the fiscal decentralization relationship of Chinese government. From the perspective of the national governance concept of the financial transformation of the big countries, and based on the profound changes and complicated situations of the current international economic and political situation, this book analyzes the changing trend of fiscal decentralization in Chinese government under the guidance of modern fiscal system construction to strengthen financial services to state governance, and to categorize and discuss the determinants of the current fiscal decentralization relationship between China's central regions and the reforms. In order to further strengthen the overall development of the national public financial overview, it proposes

corresponding policy recommendations for better and faster promotion of comprehensive economic and social development. The chapter structure is as follows:

Firstly, the book reviews the basic theory of the transition of inter-governmental fiscal decentralization under the trend of decentralization, and proposes the basic framework and core content of the inter-governmental fiscal decentralization relationship based on the concept of state governance. Secondly, the research will be based on the operational mechanism of intergovernmental fiscal decentralization defined in the previous chapters and the particularity of Chinese-style fiscal decentralization, and rebuilding fiscal decentralization indicators based on financial resources. From the perspective of spatial analysis, this book studies the spatial pattern and influencing factors of Chinese provincial decentralization under the theory of state governance. With the help of several types of fiscal decentralization indicators that have been constructed, the threshold panel model is used to empirically estimate the optimal fiscal decentralization level that is conducive to economic growth. Finally, based on the empirical conclusions, To analyze the direction and focus the direction and focus of decentralization reform are discussed.

contents
目 录

第一章 绪论	001
第一节 问题的提出	001
第二节 研究意义	004
第三节 文献综述	005
第四节 研究的主要目标、主要内容和技术路线	017
第五节 创新点和有待深化之处	020
第二章 政府财政分权关系理论与当代实践	023
第一节 政府财政分权关系的理论渊源	023
第二节 政府财政分权关系的本质及外在表现	029
第三节 政府财政分权关系的当代实践模式	031
第四节 本章小结	043
第三章 国家治理观下中国政府财政分权关系的 基本框架与内容	044
第一节 传统政府财政分权关系的得与失	044



第二节	分税制后中国政府财政分权关系调整： 分财权还是分财力	049
第三节	国家治理论指导下的中国财政分权关系内容 与框架	058
第四节	本章小结	082
第四章	国家治理体系下中国式财政分权的影响因素	083
第一节	中国式财政分权的测量：指标与体系	083
第二节	中国式财政分权变迁影响因素的实证分析	087
第三节	本章小结	105
第五章	适应地区经济增长的中国最优财政分权水平估计	106
第一节	财政分权促进地区经济增长的理论框架	106
第二节	财政分权推动长期经济增长的直接机制	111
第三节	适应地区经济增长的最优分权水平估计	113
第四节	现实分权走势与最优分权水平之间的偏差	122
第五节	本章小结	125
第六章	适应国家治理的中国政府财政分权走势与 政策建议	126
第一节	以政府事权划分调整推动“支出责任—财 力—财权”序贯改革	126
第二节	新一轮分权改革的省以下扩围和地方主体 税种培育	136