

第二讲 财税与政府行为

背景阅读

周飞舟（2012），*以利为利：财政关系与地方政府行为*，上海三联书店

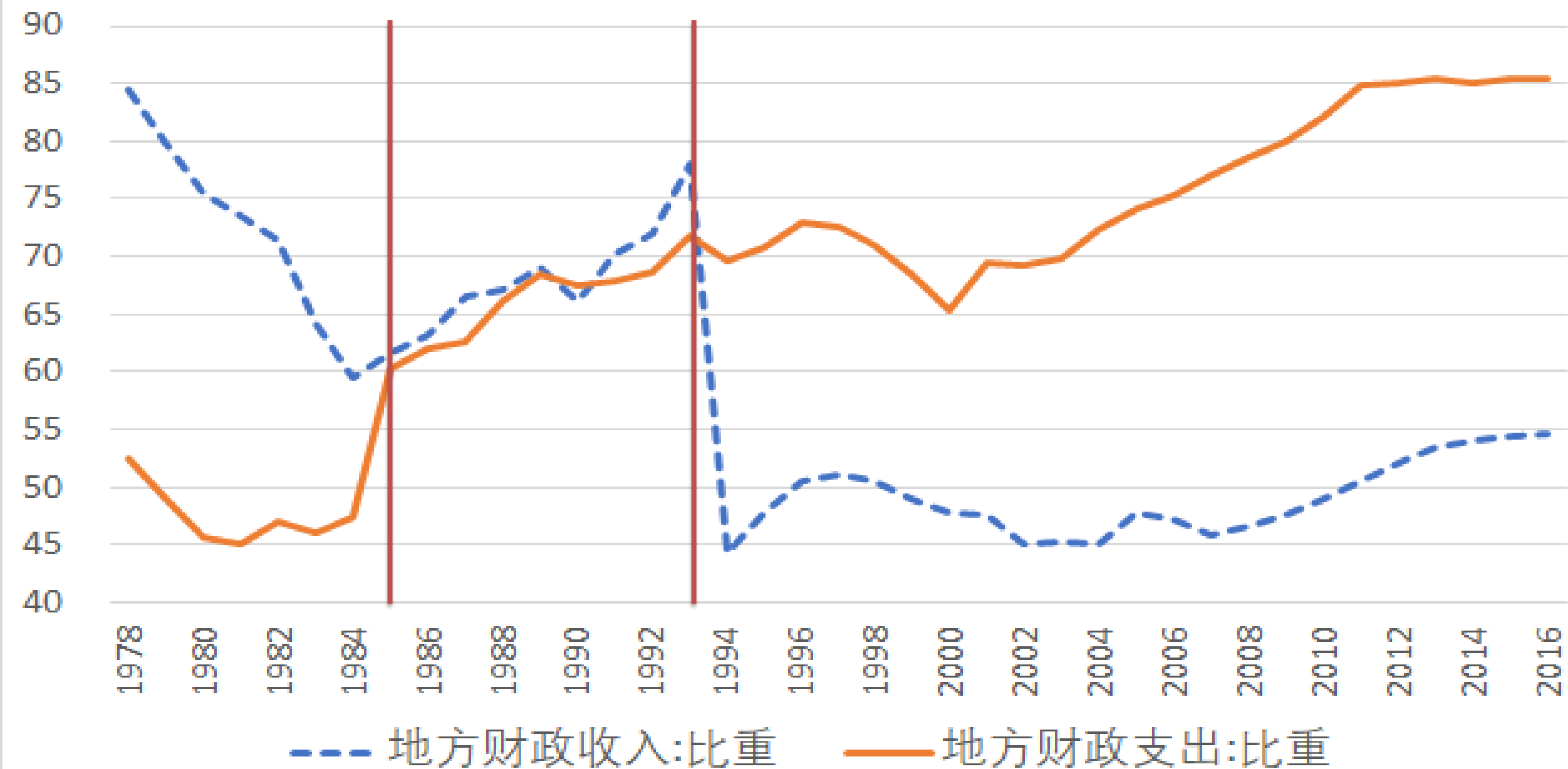
十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

财政是国家治理的基础和重要支柱，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。

财权、事权、人事权是不是该一致？

地方财政收支占全国收支的比例

资料来源: Wind



1988-1993大包干时期的三个例子

- 北京：收入递增包干（4%， 50%）
- 上海：定额上解**105**亿
- 广东：上解额递增包干（**14**亿， 9%）

Marginal Retention Rate and Economic Performance (Jin, Qian, Weingast, 2005)

$$\max\{zy(e) - c(e) - R + T\}$$

- e : effort to create a better economic environment, $Y(e)$ is the economic performance and tax base, and $y(e)$ is fiscal revenue. $c(e)$ is cost.
- R, T : fixed Remittance or Transfer

Fiscal Federalism, Chinese Style: $\frac{de^*}{dz} > 0; \frac{dY^*}{dz} > 0$

乡镇企业的兴起：税收 (Kung & Lin 2007)

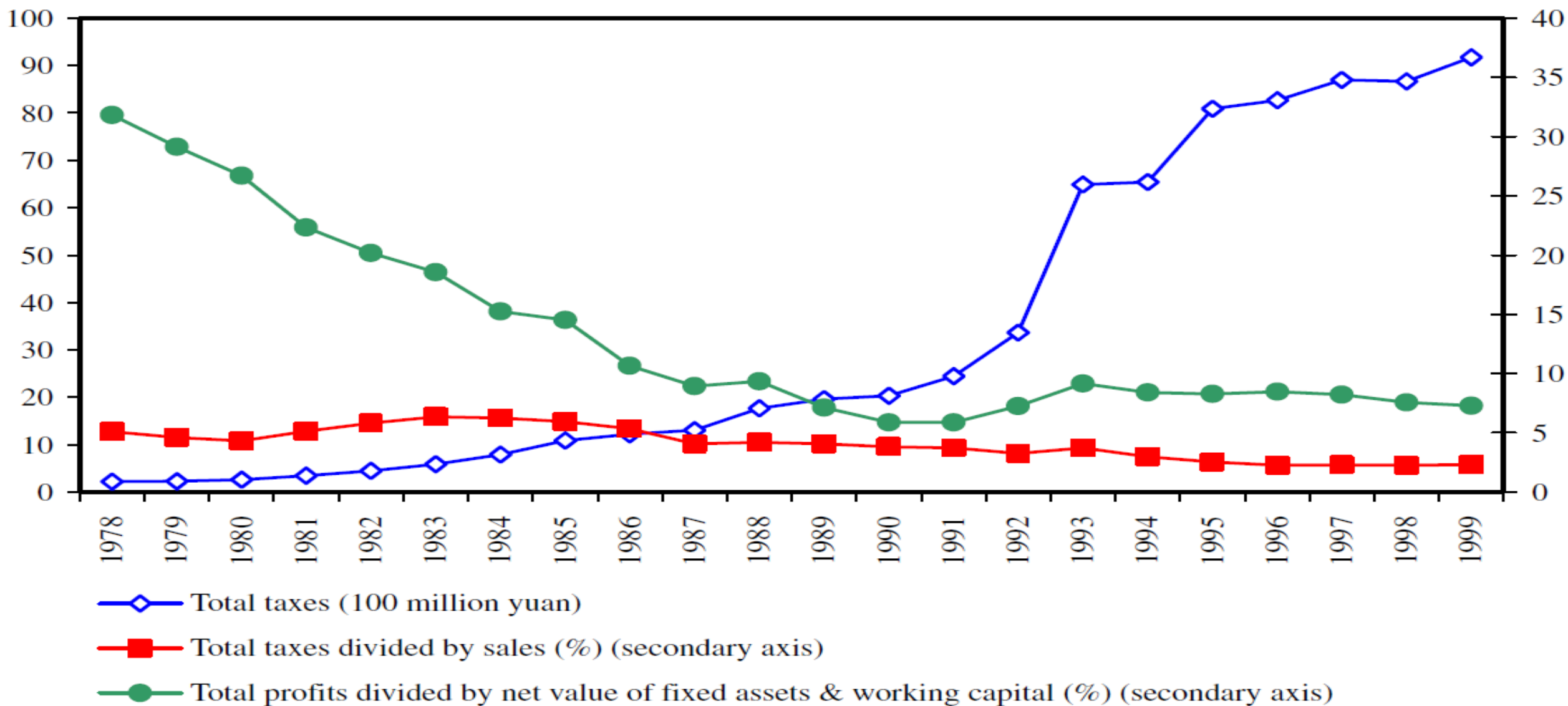


Figure 2. *Fiscal and financial performance of TVEs, 1978–99.*

乡镇企业的兴起：就业 (Kung & Lin 2007)

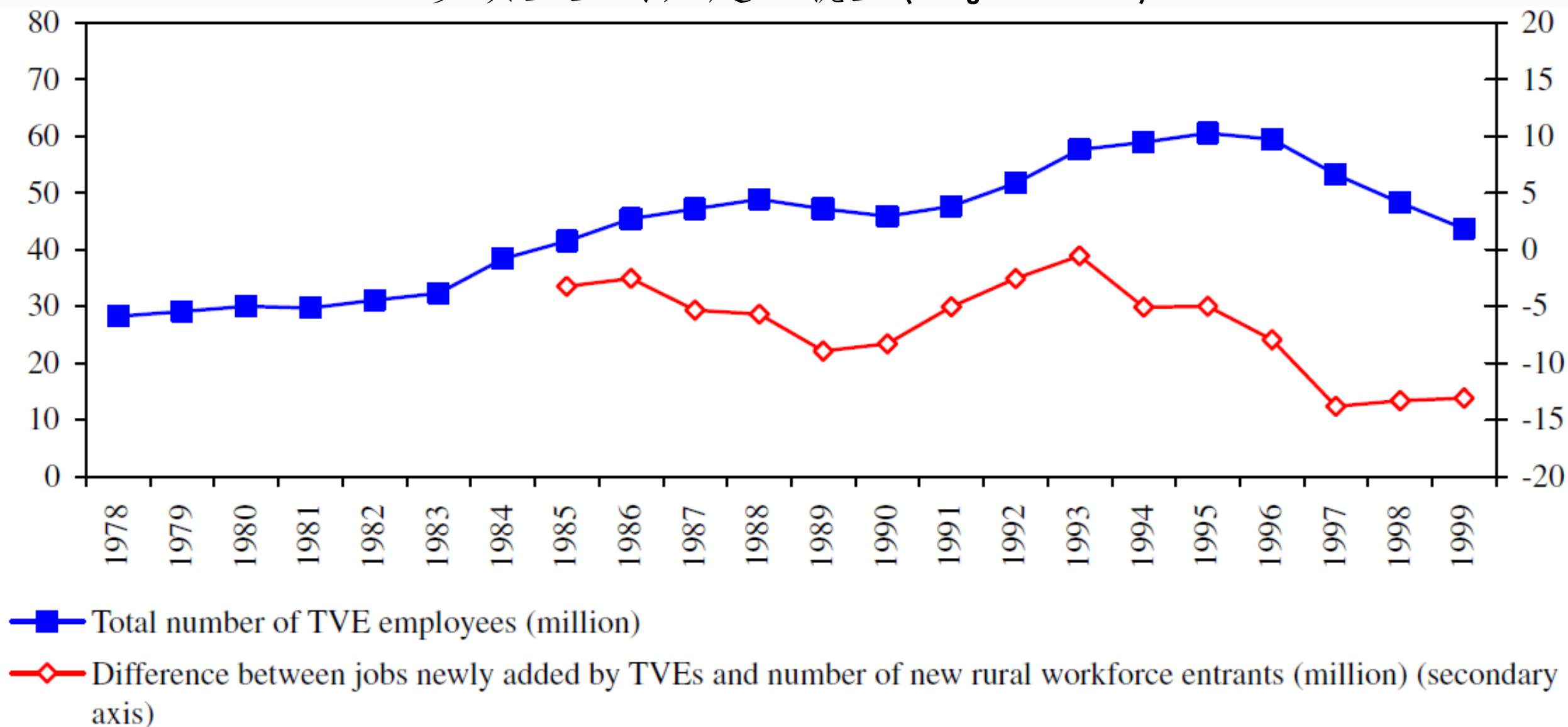
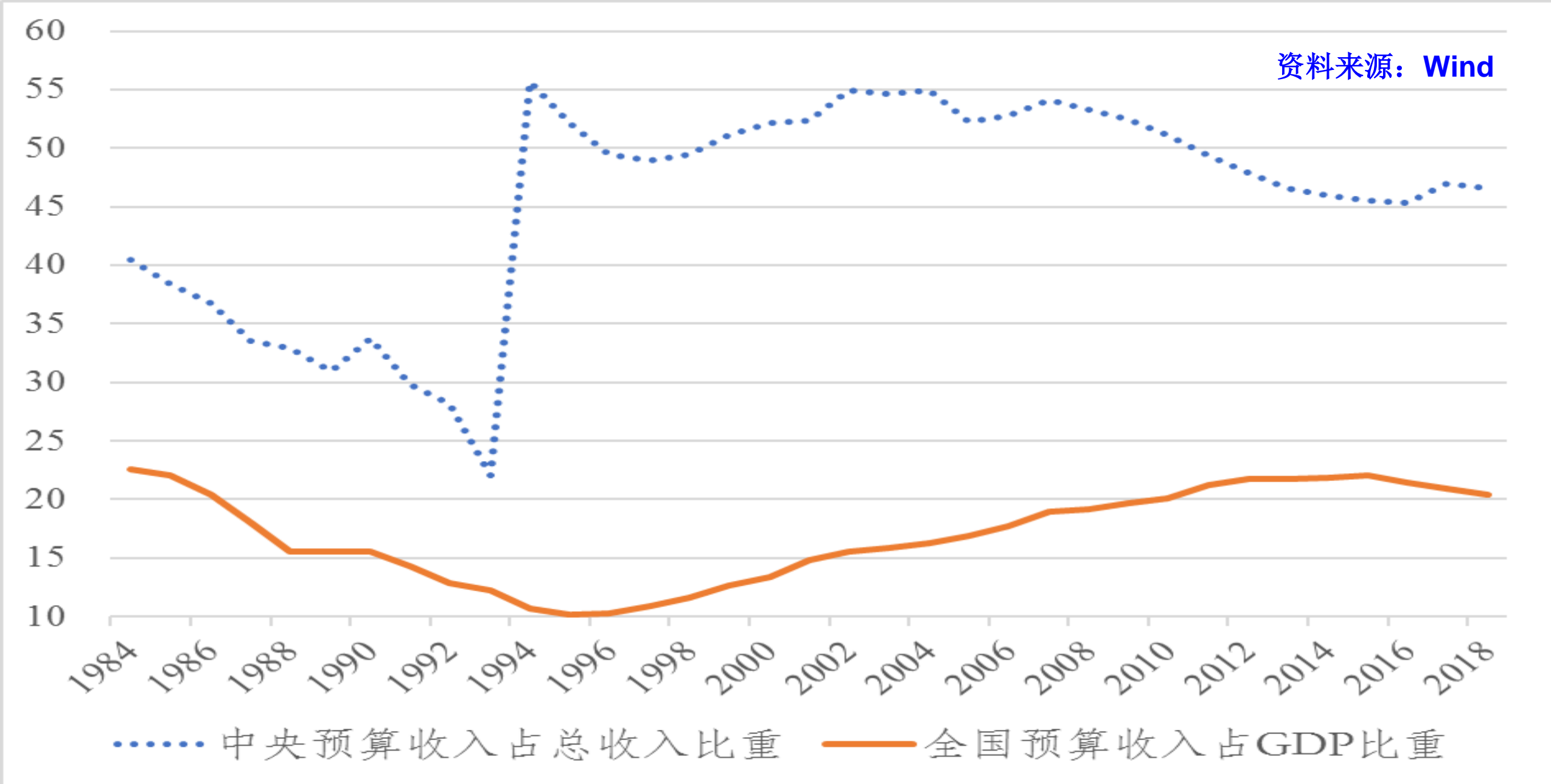


Figure 3. *Job creation performance of TVEs, 1978–99.*

1994年分税制改革

资料来源: Wind



“那几年实在太困难了”，时任财政部部长的刘仲藜在接受本书采访组采访时感慨地回忆：刘克崧，贾康(2008)

毛主席说，“手里没把米，叫鸡都不来”。中央财政要是这样的状态，从政治上来说这是不利的，当时的财税体制是非改不可了。王部长在位 11 年的时间里，我有 8 个年头在地方工作，有 4 个年头是在他直接领导下工作，中间还到国办工作了一段。等到我 1992 年接王部长的时候，收入规模 3000 多个亿，一年增加也就一两百个亿，有的时候几十亿，还包括借的，后来有基金了，增加得多一点。那个时候通货膨胀很厉害，中央财政那点钱干不了多少事。财政状况促使你改革，不改革过不下去了。

于是，1993 年年底，国务院发了两个决定：一个关于财政体制改革决定，一个关于税制体制改革决定。财政体制改革决定里有一个很重要的提法是“为了国家长治久安”。当时的理论界对我讲，财政是国家行政能力、国家办事的能力。你没有财力普及义务教育、救灾等，那就是空话。因此，“国家长治久安”这句话写得是有深意的。几千年以来中国有些朝代是非常之乱的，比如说南北朝、五代十国时期，没有一个中央统一的政权，大家各自为王。

“弱干强枝啊。中央财政过日子要靠地方财政上解。”至今提起，当年在预算司工作的项怀诚仍有不堪回首之感。他在接受本书采访组采访时风趣地说：“丙乾同志当部长时曾经戏言，说他只剩下背心裤衩，谁再想剥夺也没有多少东西了。也有人拿我们开玩笑，说王丙乾、刘仲藜、项怀诚，头发都被人拔光了。丙乾同志当时难到什么程度？中央财政没钱了，向地方借债！借钱很难啊，要看人家的脸色。”项怀诚很有些感慨，“我那时在预算司工作，听到青海省财政厅厅长表态说，中央有困难，青海愿意把多年省下来的几千万全部拿出来，真是感动得热泪盈眶。”

分税制改革

- 中央税（关税）
 - 地方税（营业税）
 - 共享税（增值税）
-
- 国税、地税两套系统

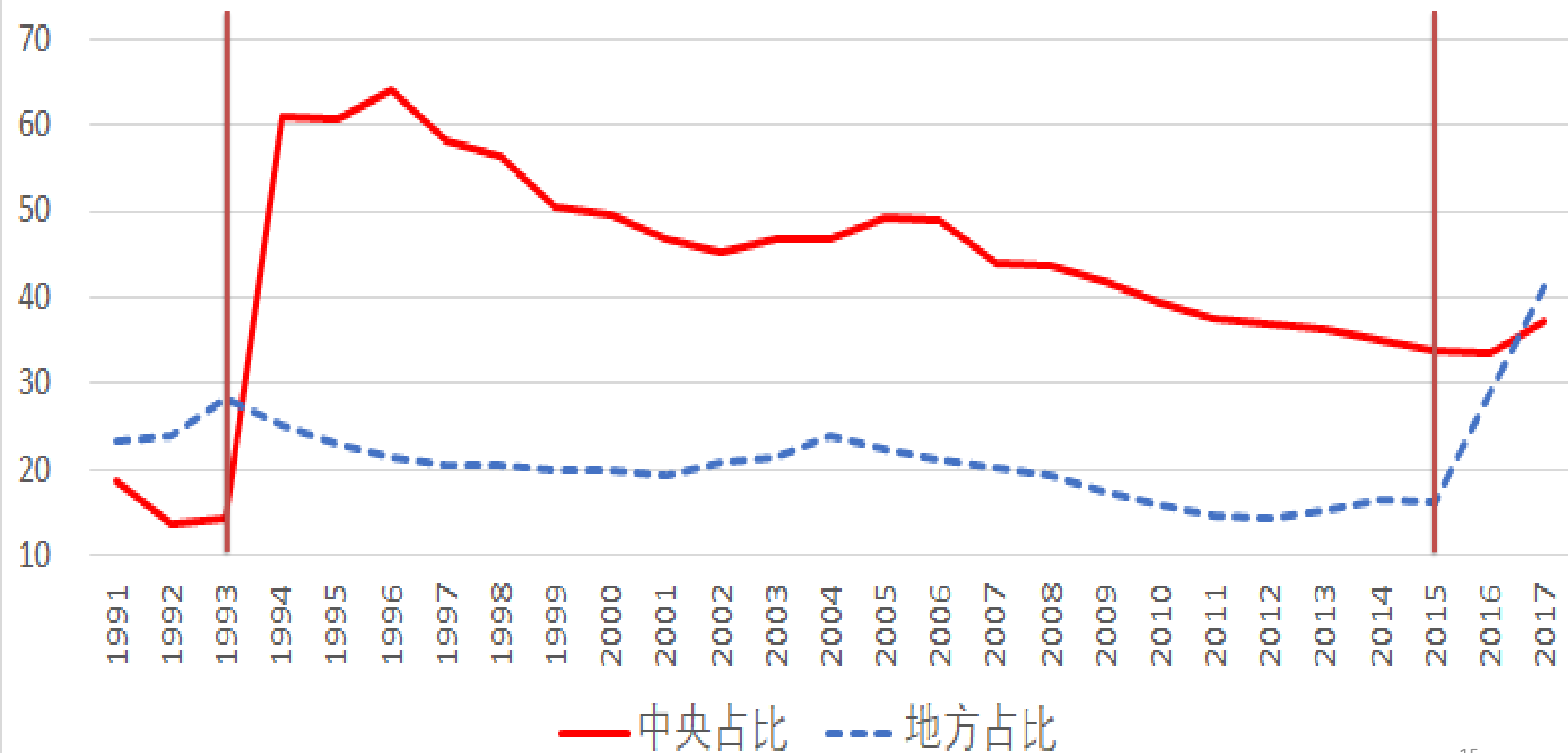
为什么这样兴师动众？项怀诚部长深有感触地讲到：刘克崧，贾康(2008)

分税制的实施远比制订方案要复杂，因为它涉及地方的利益。当时中央财政收入占整个财政收入的比重不到 30%，我们改革以后，中央财政收入占整个国家财政收入的比重达到 55%，多大的差别！所以说，分税制的改革，必须要有领导的支持。为了这项改革的展开，朱镕基总理亲自带队，用两个多月的时间先后走了十几个省，面对面地算账，深入细致地做思想工作。当时各个有关部门也都派人参加了。朱镕基总理那时讲，财政部想去几个人就去几个人，他们不受限制。当然，最后我们财政部也就去了 3、4 个人。每次都调用专机配合这次调研。朱镕基同志后来在一次会议上曾经说过，那次我带着同志们到全国二十个左右的省去调查研究和沟通，是东奔西走，南征北战，苦口婆心。那时，为什么要花这么大的力气，一个省一个省去跑呢，为什么要由一个中央常委，国务院常务副总理带队，一个省一个省去谈呢？因为只有朱总理去才能够和第一把手市委书记、省长面对面地交谈，交换意见。有的时候，书记、省长都拿不了主意的，后面还有很多老同志、老省长、老省委书记啊。如果是我们去，可能连面都见不上。

（刘仲藜）与地方谈的时候气氛很紧张，单靠财政部是不行的，得中央出面谈。在广东谈时，谢飞（时任广东省委书记，应为“谢非”）同志不说话，其他的同志说一条，朱总理立即给驳回去。当时有个省委常委、组织部长叫符睿（音）（应该是傅锐）就说：“朱总理啊，你这样说我们就没法谈了，您是总理，我们没法说什么。”朱总理就说：“没错，我就得这样，不然，你们谢飞同志是政治局委员，他一说话，那刘仲藜他们说什么啊，他们有话说吗？！就得我来讲。”一下就给驳了回去。这个场面紧张生动，最后应该说谢飞同志不错，广东还是服从了大局，只提出了两个要求：以1993年为基数、减免税过渡。

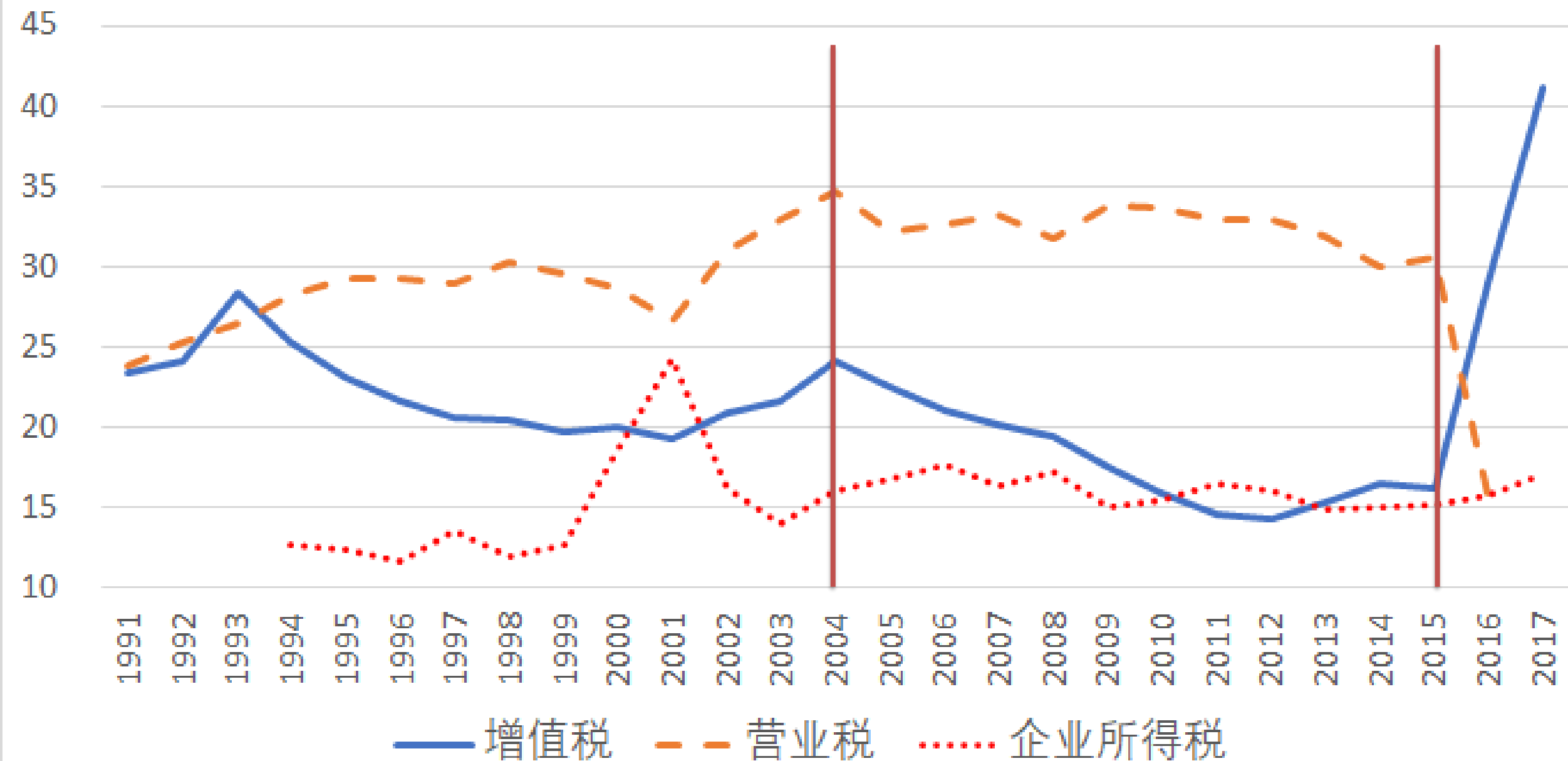
增值税占税收收入比重

资料来源: Wind



地方税收收入中不同税种所占比重

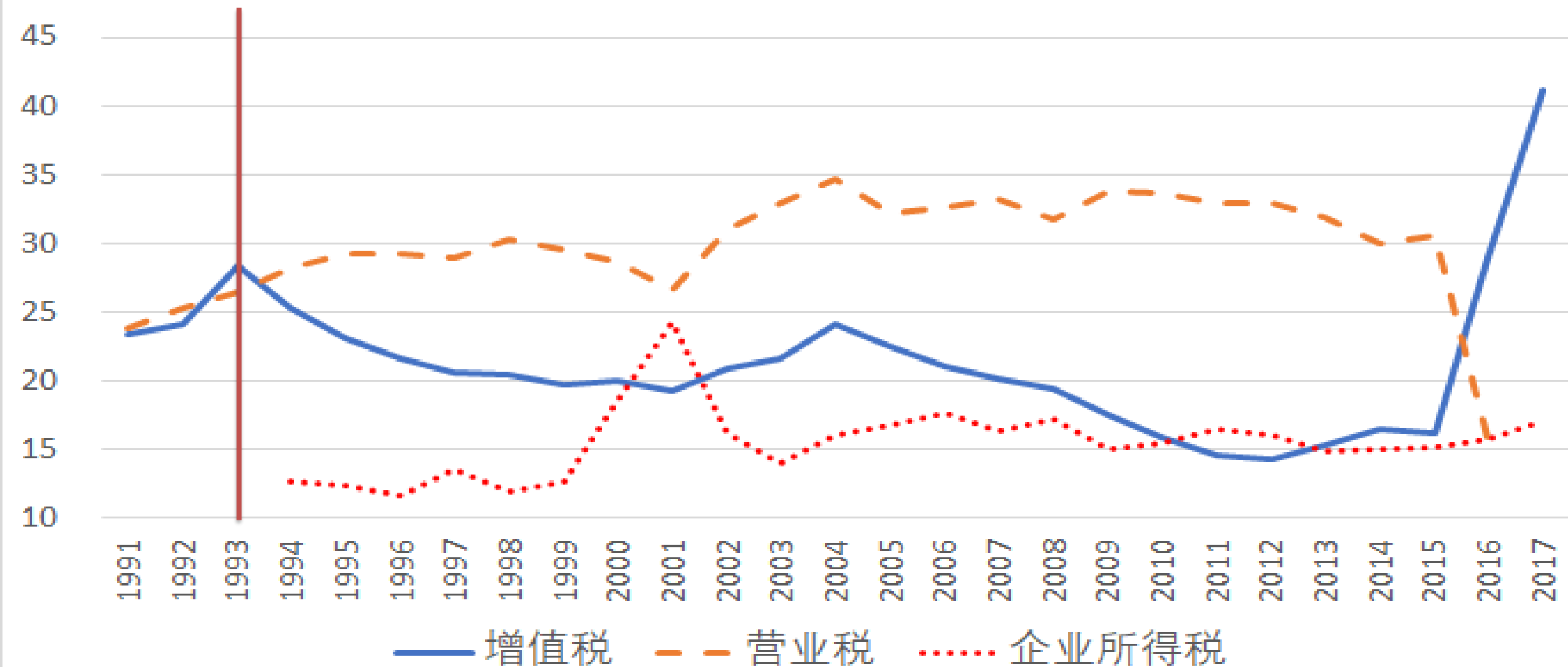
资料来源: Wind



增值税税收返还基数中的央地博弈

资料来源: Wind

地方税收收入中不同税种所占比重



要以1993年当年为基数。可这当年还没有结束呢，当时只到了9月份。对这个要求，我们这些搞业务的当然不赞成，刘仲藜部长也不赞成。于是就汇报到了中央常委，最后中央常委决定以当年为基数。我那时老实说是有保留意见的。因为基数是他的，就全是他的，以后年年都是他的。在财政系统，基数是很重要的。朱镕基总理就曾经跟我开过玩笑：“老项，你有什么本事，你不就是以基数治天下吗，除了基数就是系数，还有什么？”

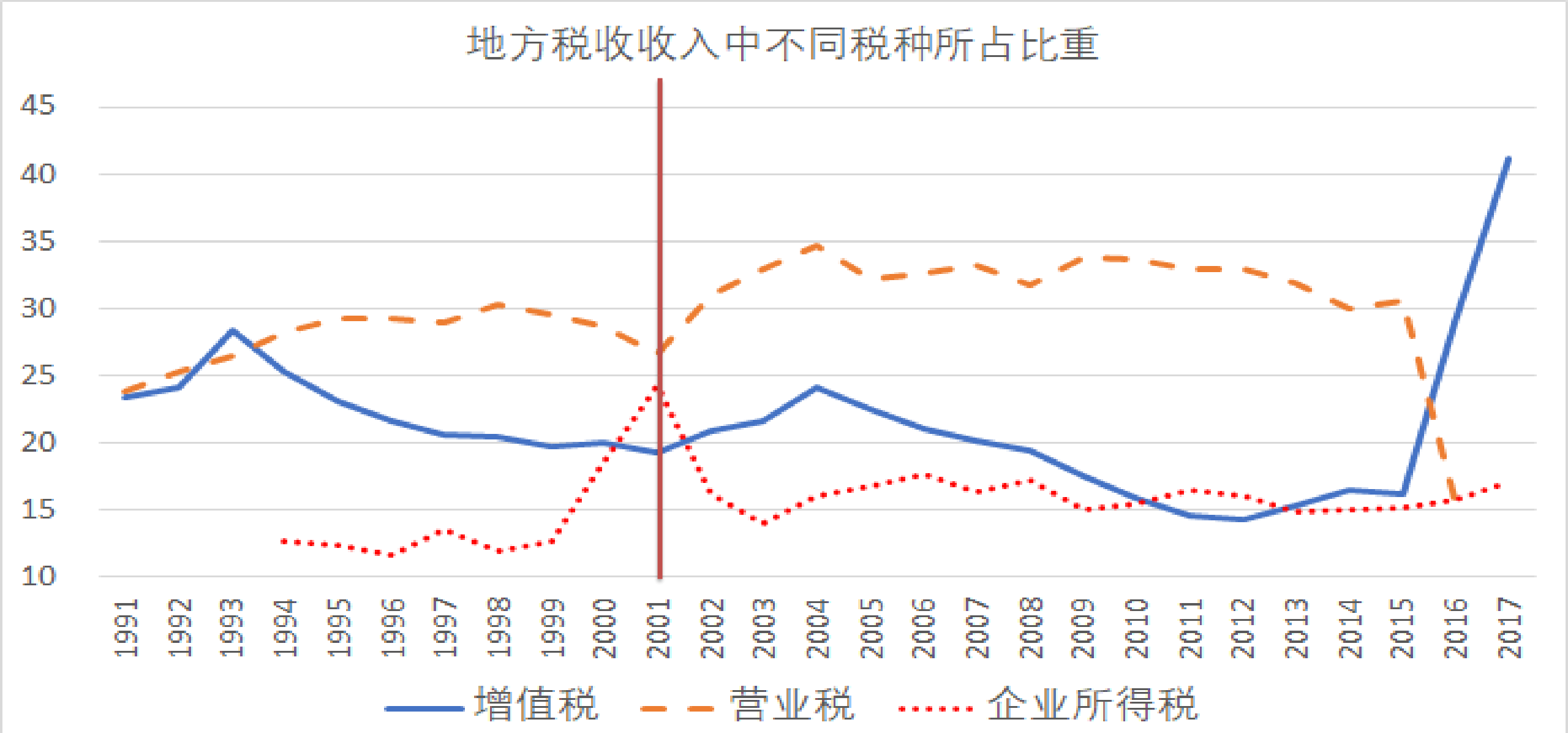
刘克崱，贾康(2008)

中央决定了以后，我们就坚决执行。我们两个对于执行中央政治局常委的决定是没有问题的，就是有担心。担心什么？担心地方弄虚作假，担心钱在1993年都收光了，都成了地方政府的基数了，以后年年要给它。担心无以为继了，担心今年收入上去了，明年又下来了，我们怎么办？实际上，9月份以后确实出现了这些情况。在那一年，拖欠了多年的欠税，都收上来了。一些地方党政领导亲自出马，贷款交税，造成了1993年后4个月财政收入大幅度增加。那时的财政

现在，我对于以1993年为基数的政策已经心悦诚服。这个代价必须付出，这一让步争取了民心，统一了思想，保证了分税制改革的顺利推进。以1993年为基数是一个妥协，照顾了地方的利益，如果没有这个妥协，分税制改革推不下去。这次改革之所以这样成功，就是因为照顾了地方的利益，就是因为中央作出了必要的妥协。我那时候作为财政部的主要领导，看问题的角度和高度远没有中央领导那么高，那么全面。

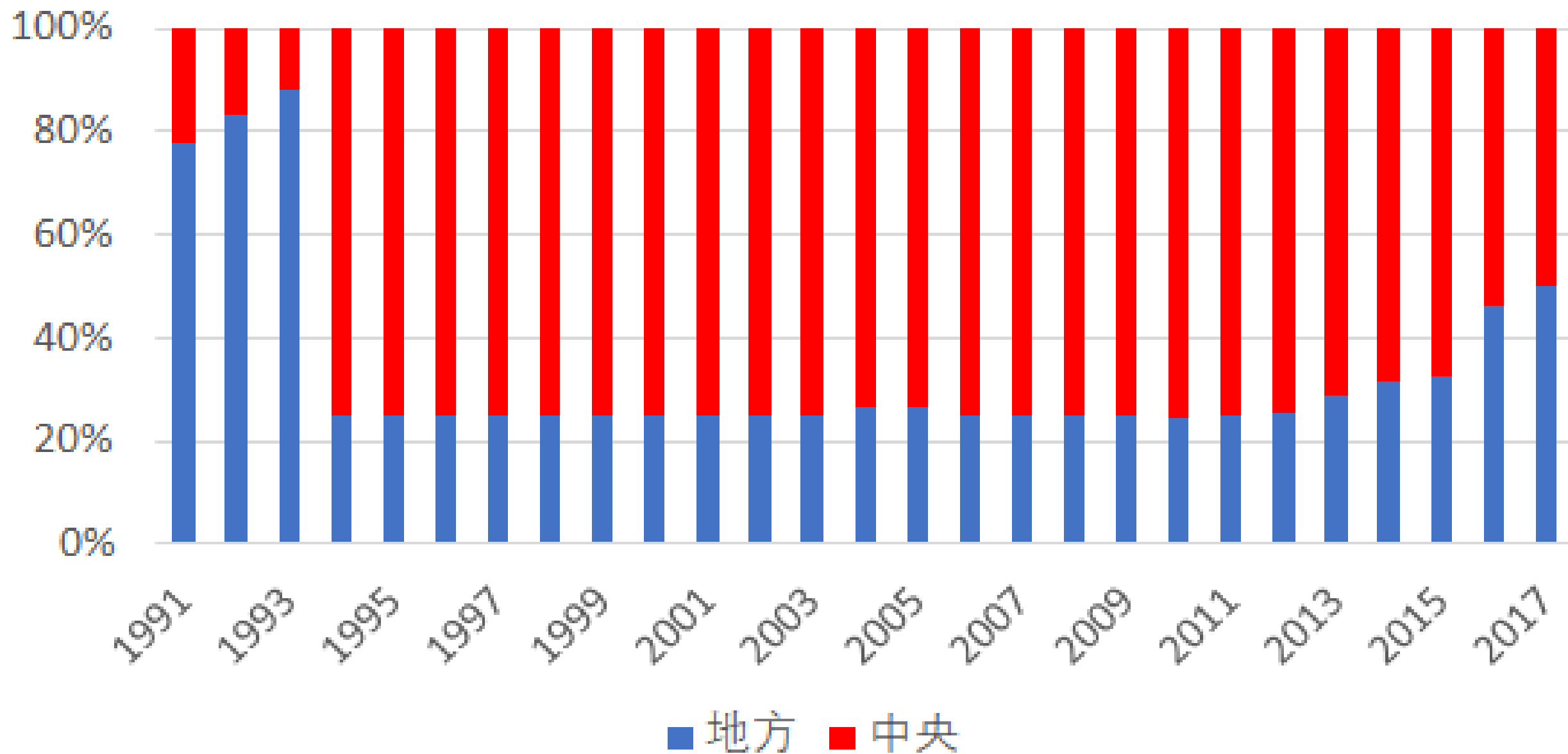
企业所得税税收返还基数中的央地博弈

资料来源: Wind



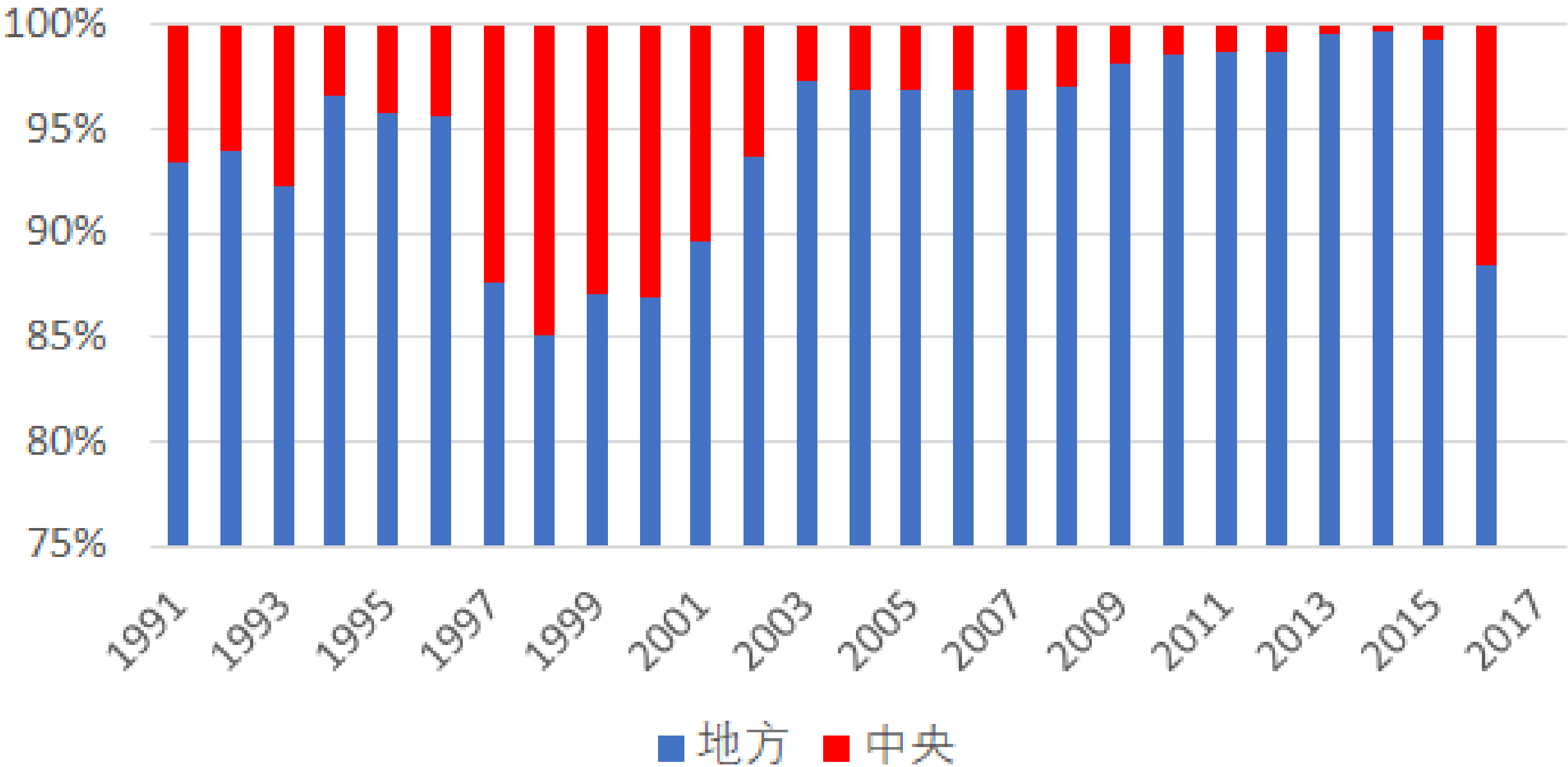
增值税中央地方占比

资料来源: Wind



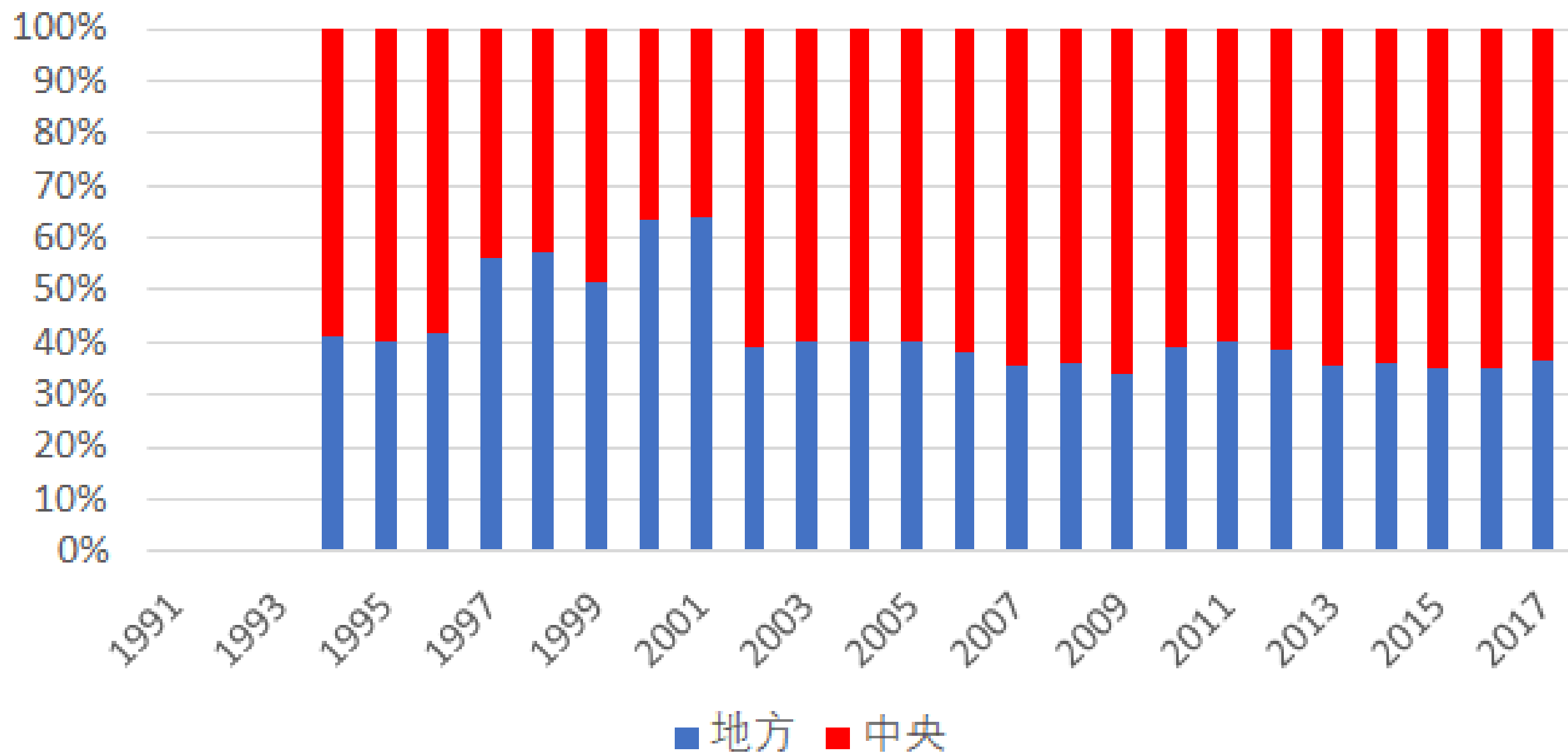
营业税中央地方占比：2017年废止

资料来源：Wind

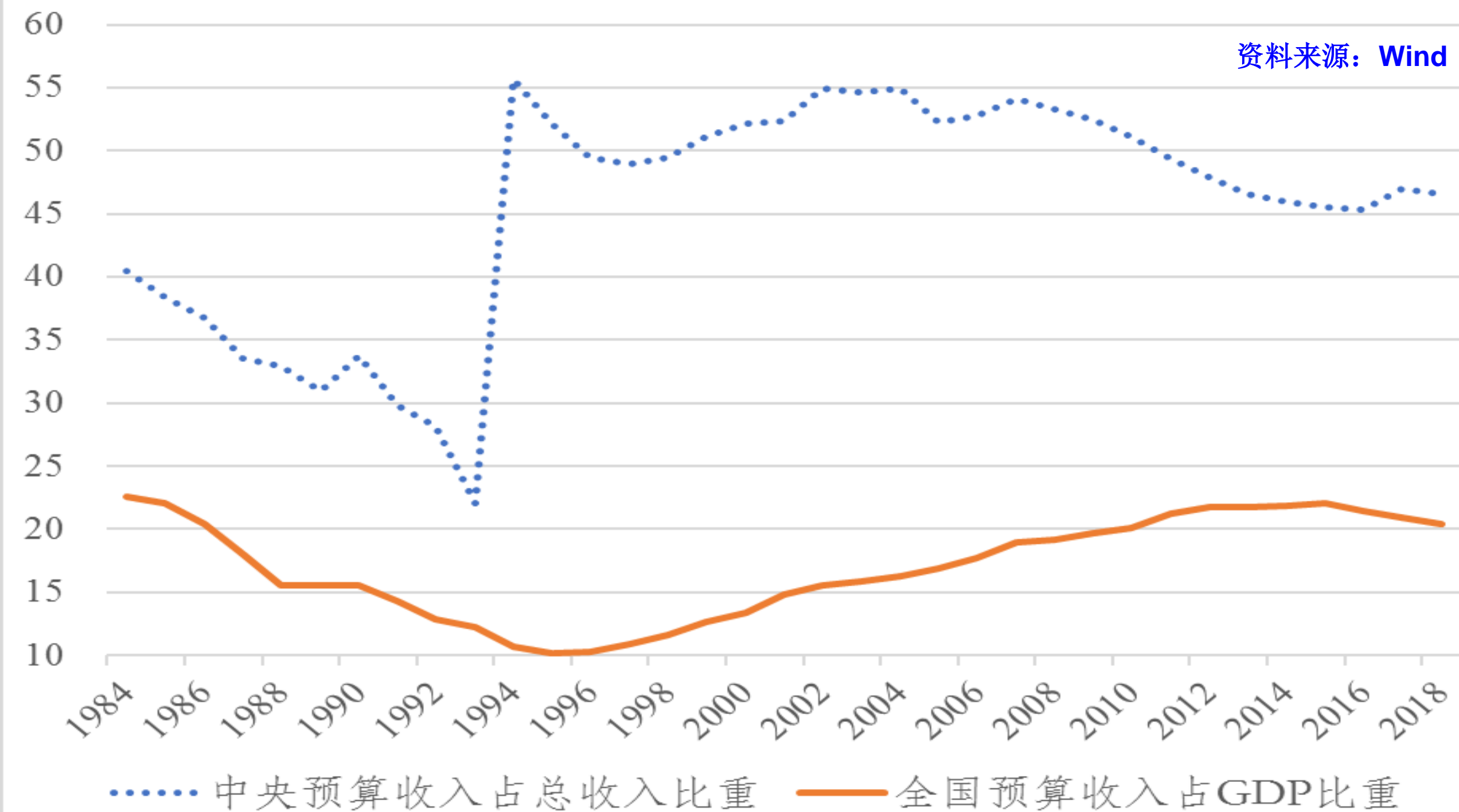


企业所得税中央地方占比

资料来源: Wind



资料来源: Wind



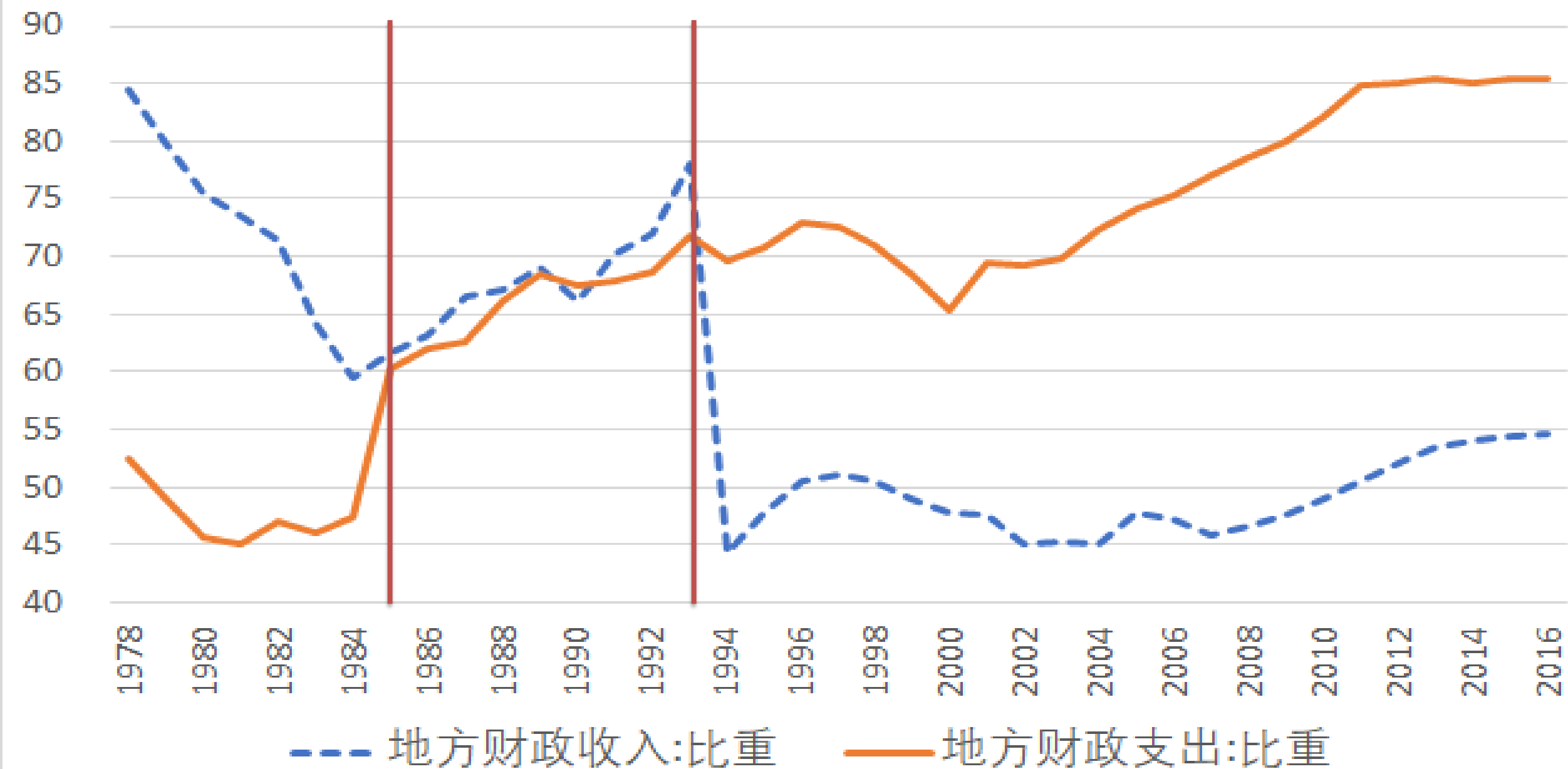
分税制改革的后果

招商引资与企业

- 税收：企业行政隶属关系 **vs.** 所在地区
- 生产环节征税：政府重生产轻消费
- 企业纳税 **vs.** 个人纳税：政府重企业轻民生

地方财政收支占全国收支的比例

资料来源: Wind

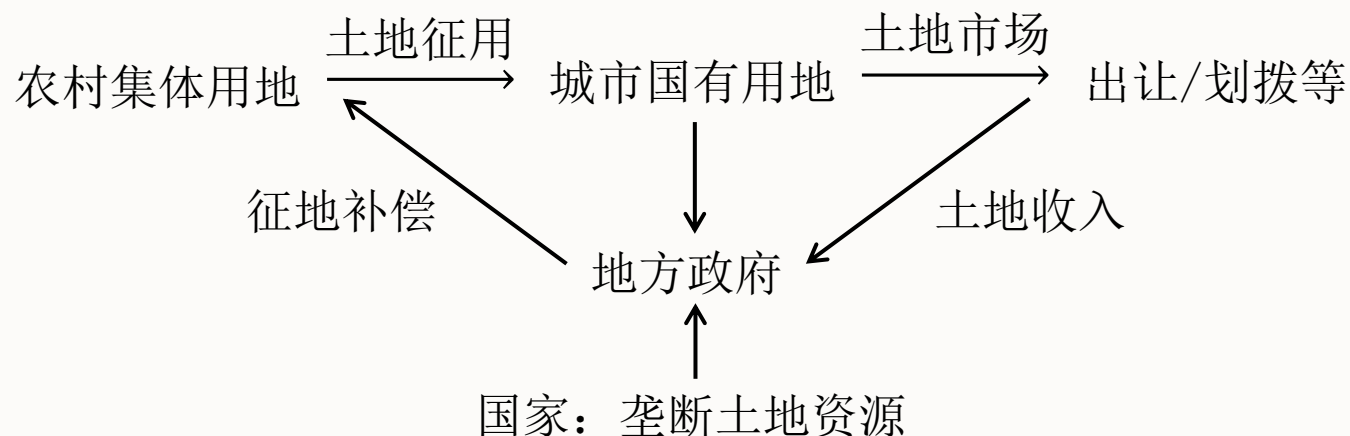


地方财政挤压，土地财政登场

- 预算内财政重点支持：从生产建设到公共服务和民生
- 预算外收入大大减少
- **2001年企业所得税改革**

城市土地财政

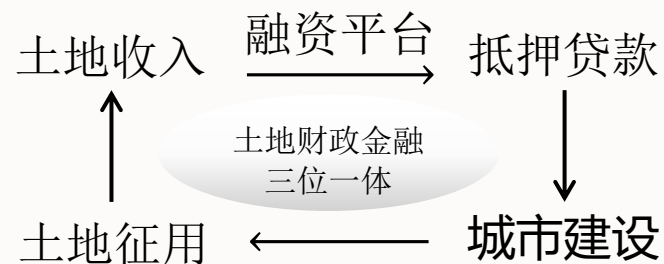
- 土地征用和土地收入



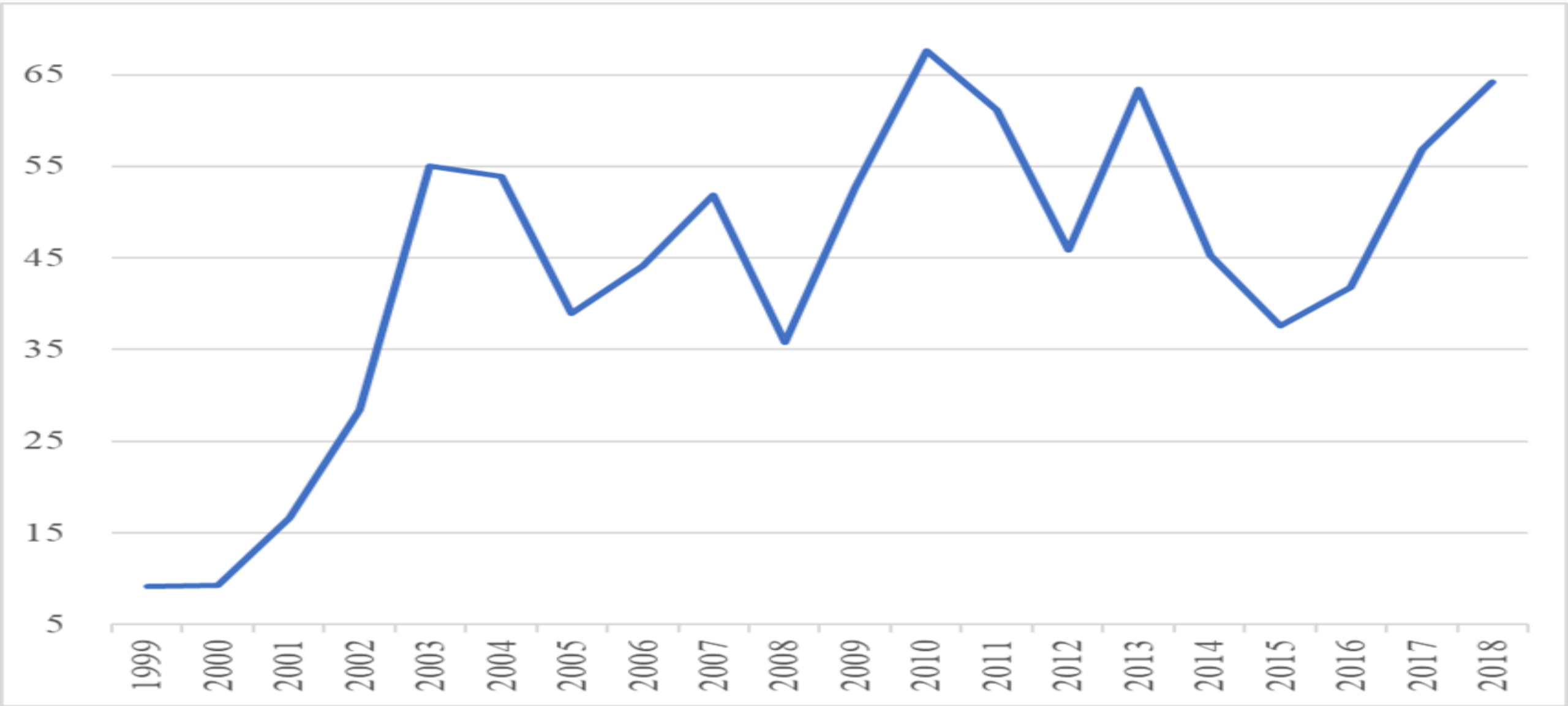
- 土地财政

- 预算内：营业税，土地税收
- 预算外：土地出让金
 - 补充财政支出和土地征用成本
 - 成立地方政府融资平台

- 土地金融



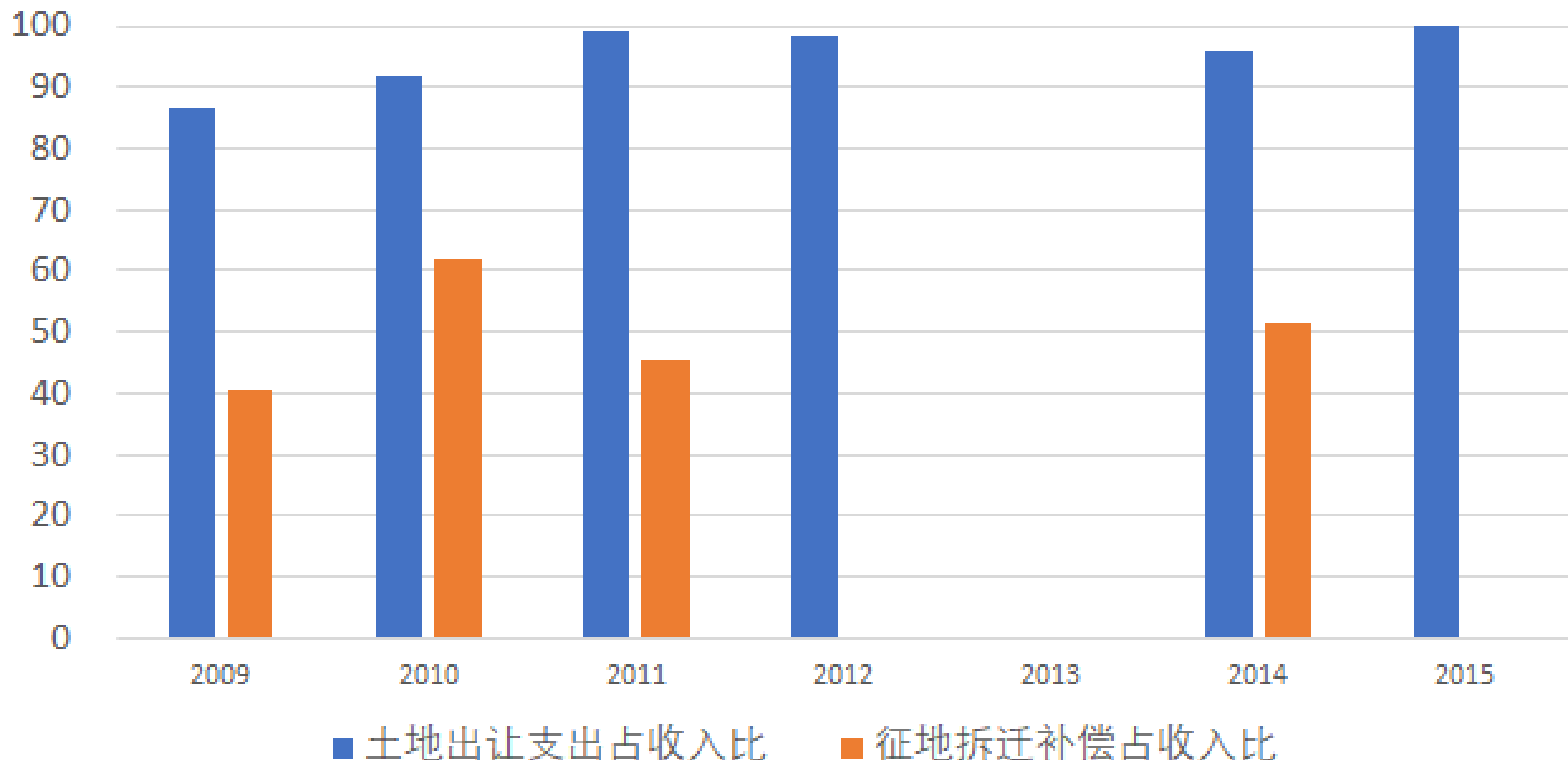
土地财政收入之一：国有土地出让收入占地方公共预算收入的比重



数据来源：《中国国土资源统计年鉴》

土地出让支出与土地出让收入

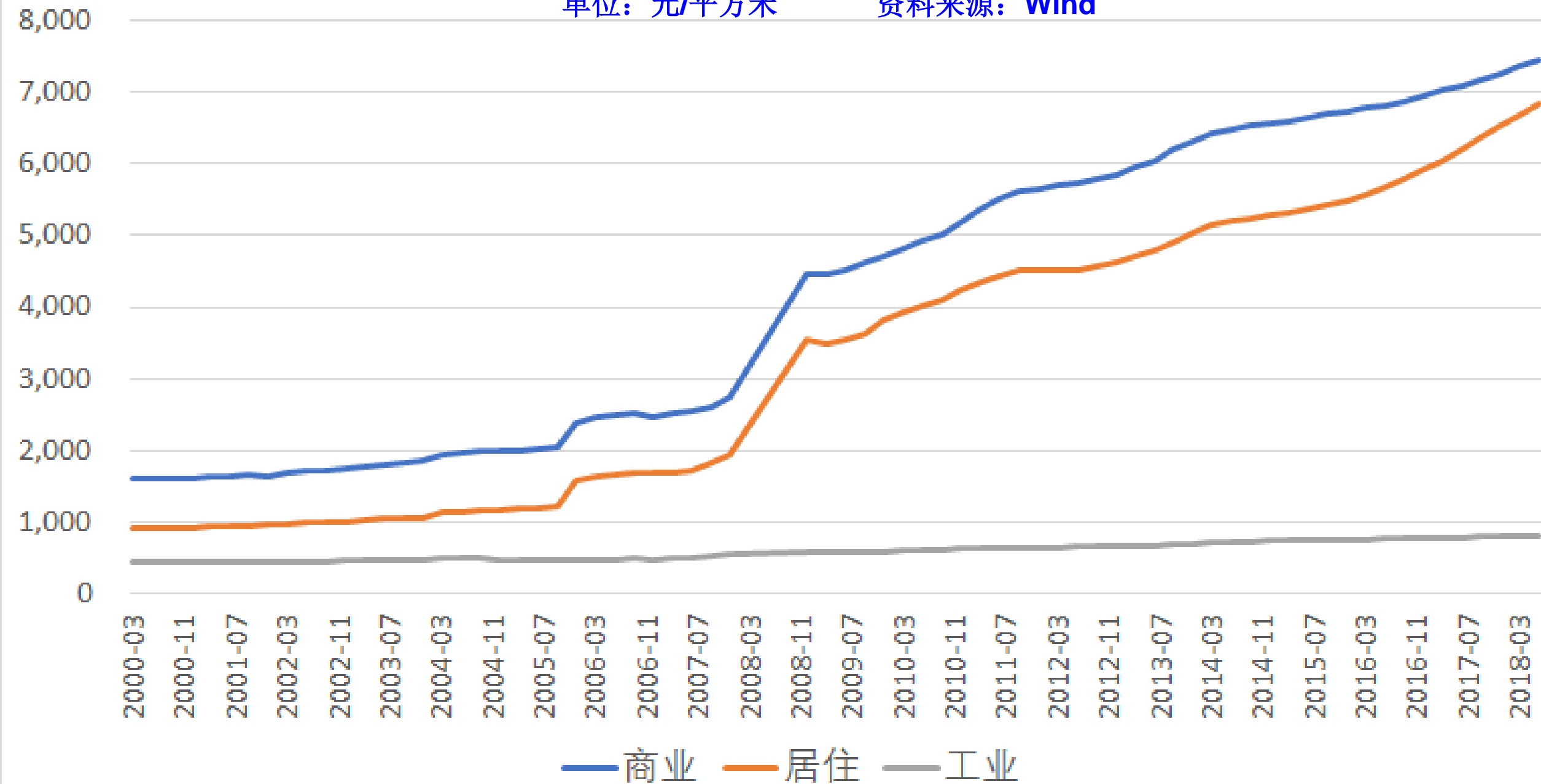
资料来源: Wind



100个重点城市土地出让平均成交价（季度）

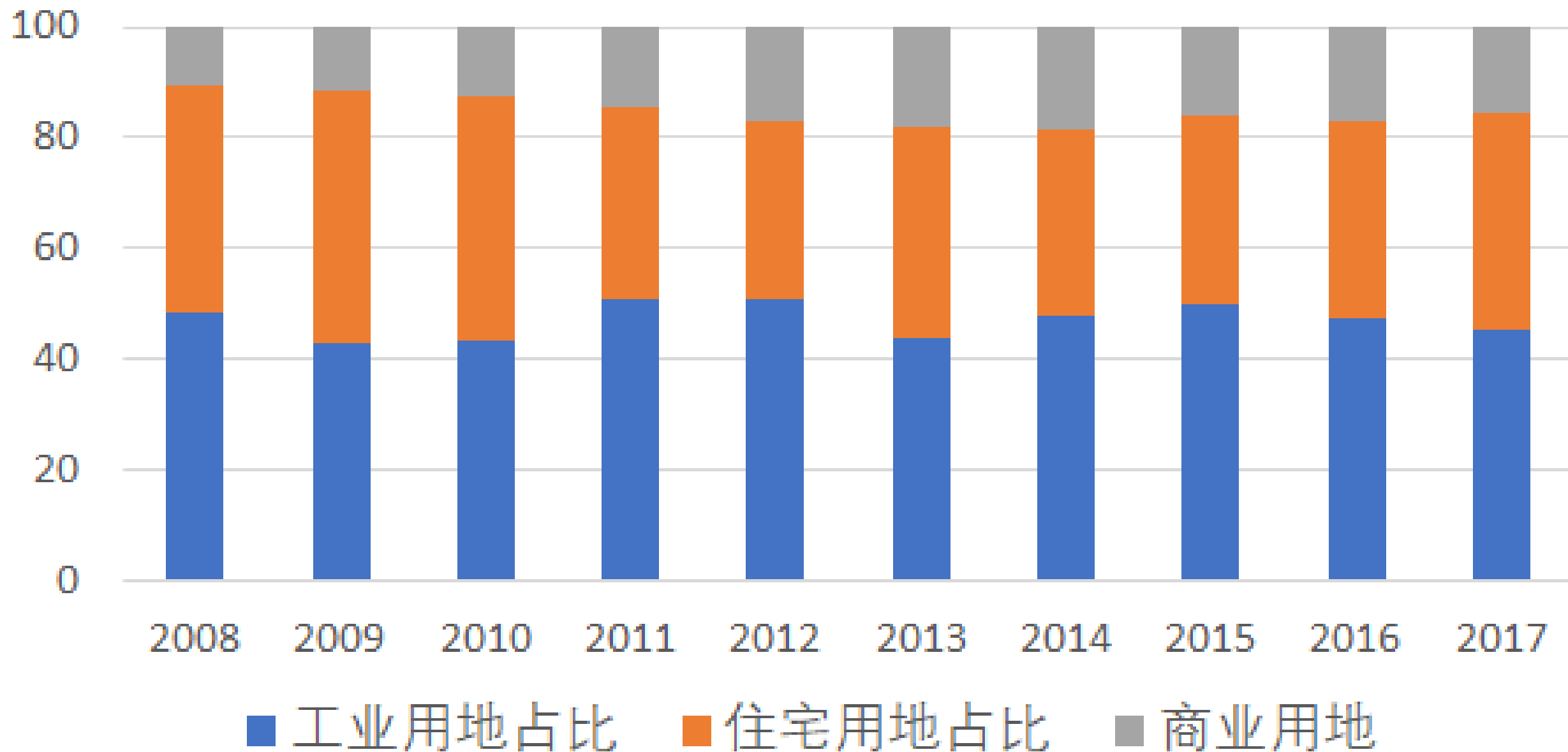
单位：元/平方米

资料来源：Wind



各类土地实际成交面积占比

资料来源: Wind



土地财政收入之二：直接税收收入 任泽平，夏磊，熊柴 (2017)

图表3： 5个房地产特有税种税收及占地方财政本级收入比重



资料来源：中国税务年鉴，国家统计局，方正证券

土地财政收入之三：间接税收收入（房地产企业营业税+教育附加费+城市维护建设税；印花税；房地产企业所得税地方部分；房地产转让个人所得税地方部分）

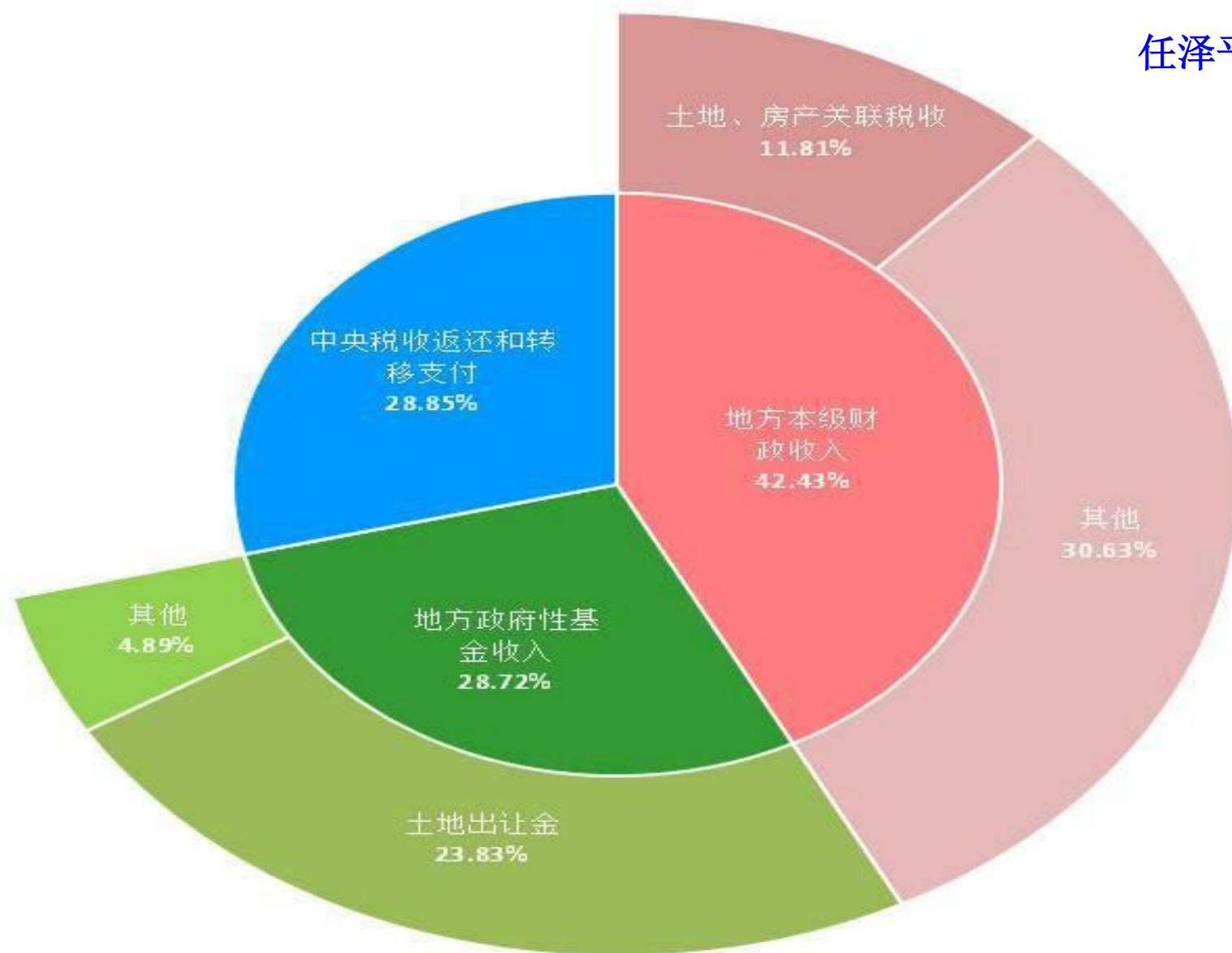
图表5： 6个房地产相关税种税收及占地方财政本级收入比重



资料来源：中国税务年鉴，国家统计局，方正证券

图表7： 2014 年不考虑土地融资，土地财政贡献地方财政收入的 35.63%

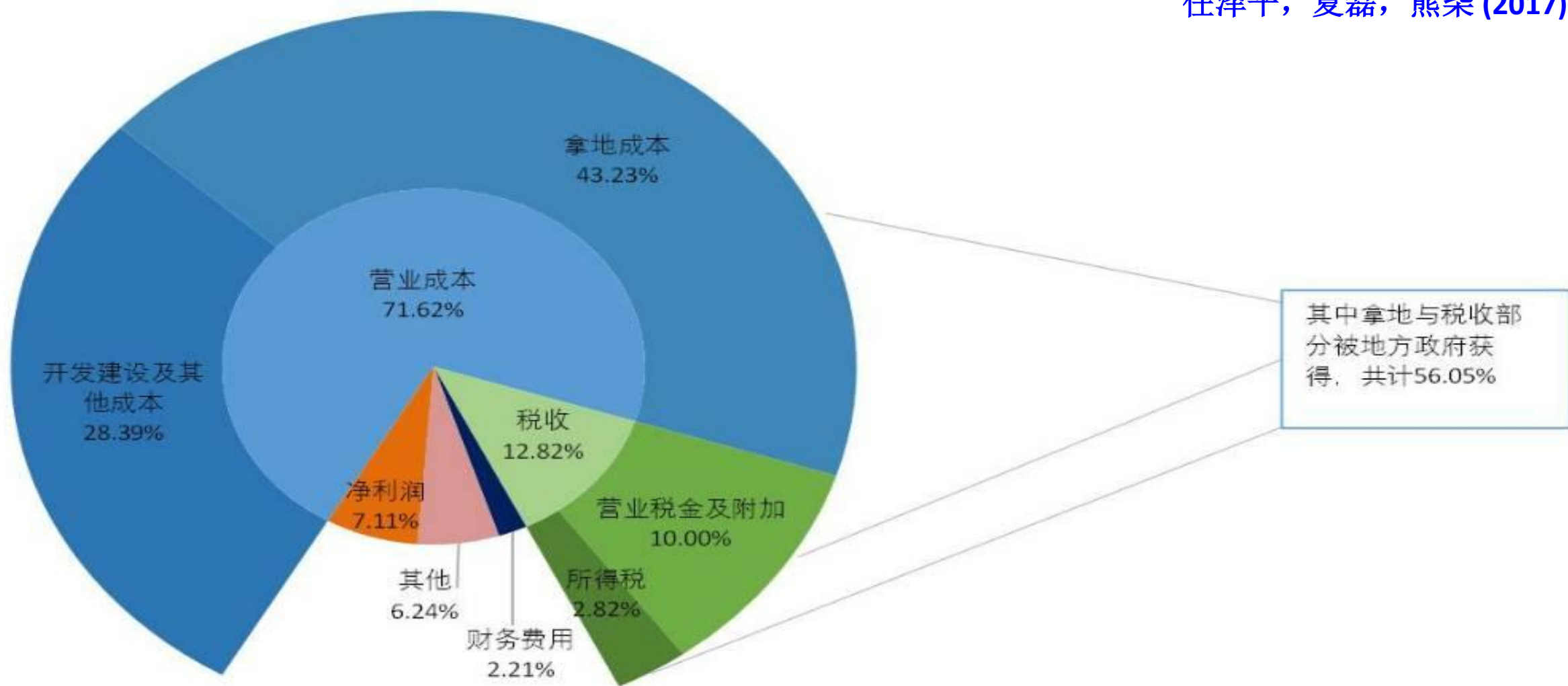
任泽平，夏磊，熊柴 (2017)



图表18:

2015 年土地与税收成本占比 56.05%

任泽平, 夏磊, 熊柴 (2017)



超越税收：是税还是租？
政府以土地做投入：是分蛋糕还是做蛋糕？

压低工业用地价格

- 无工不富
- 地区间招商引资的竞争 **vs.** 商住用地服务的本地化
- 从“租”的角度看待招商引资

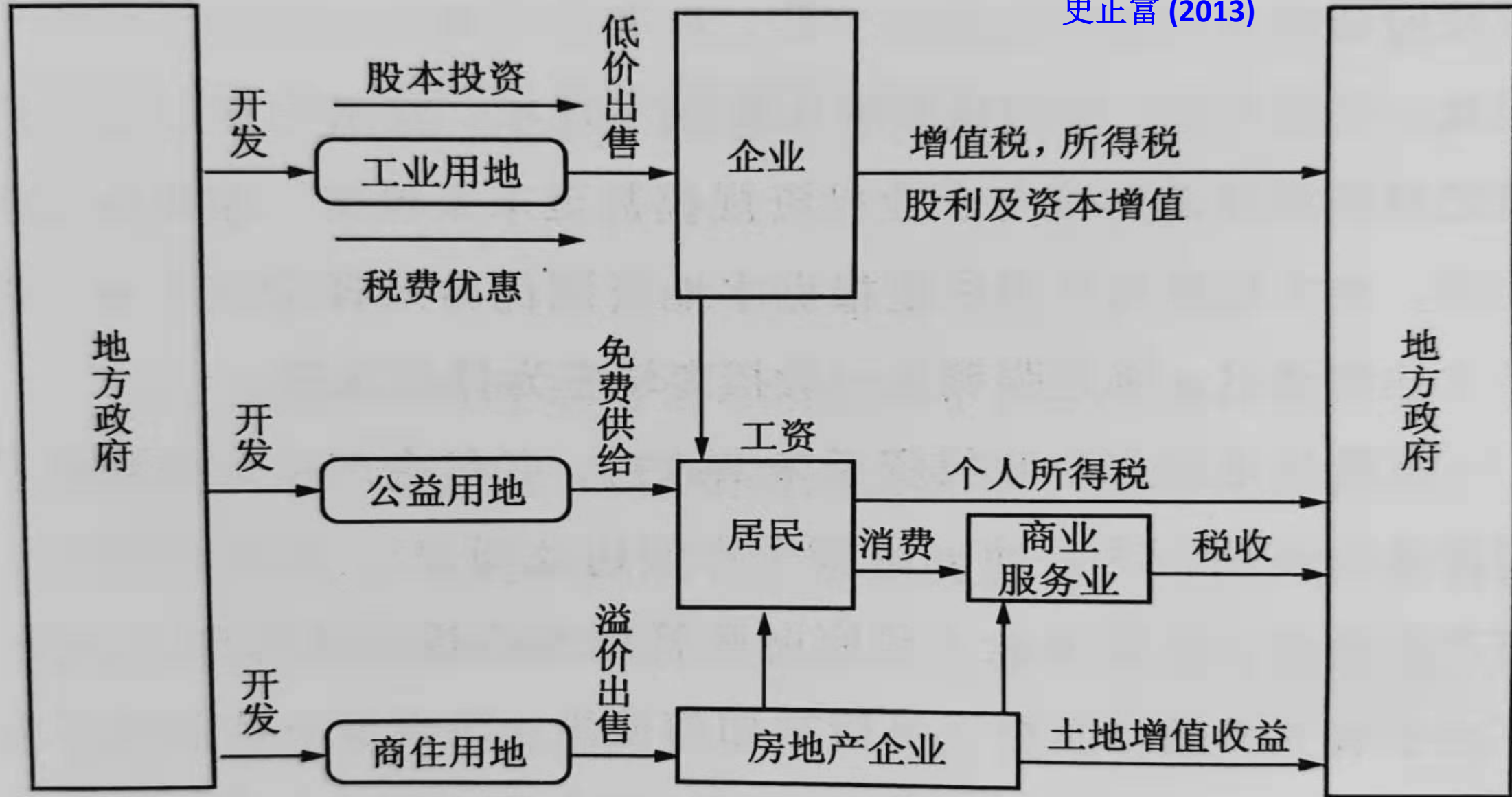


图 2.3 地方政府投资激励体系的放大效应

土地财政的麻烦

- 地方债务
- 投资效率与资源错配
- 为何地区竞争无法提高土地利用效率？

2020年，中央与国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》

- 第一条：“推进土地要素市场化配置”
- “建立健全城乡统一的建设用地市场”
- “探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易体制”

纵向与横向不平衡

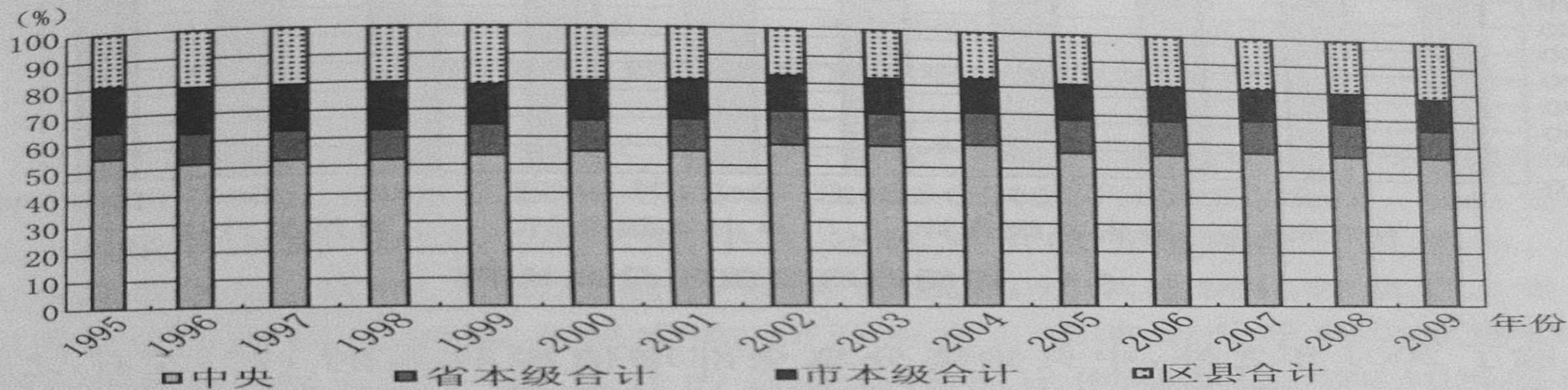


图 4.3(a) 四级政府预算收入比例：1995—2009 年

周黎安 (2017)

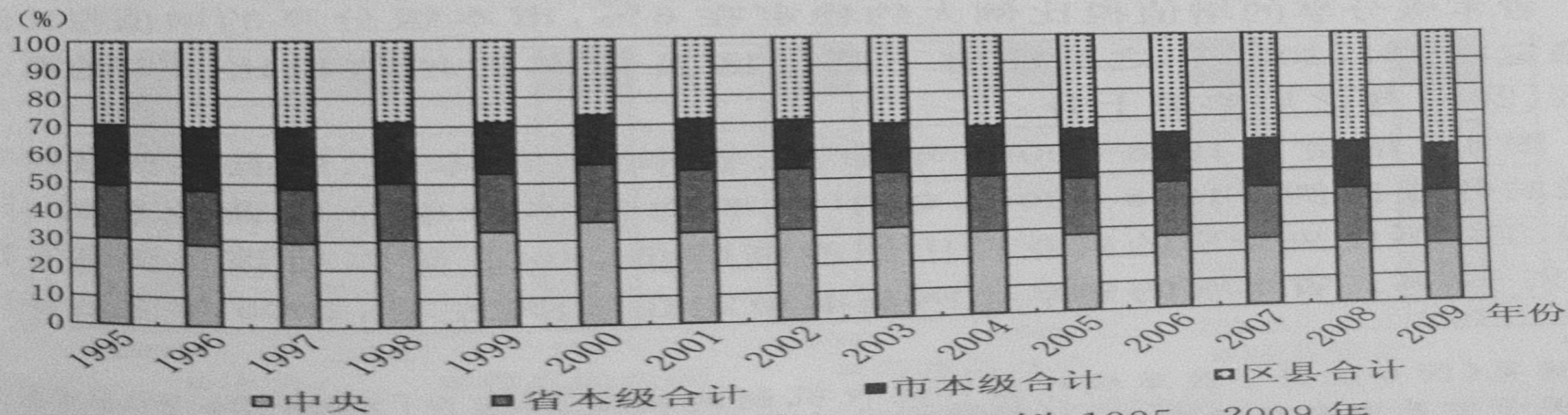
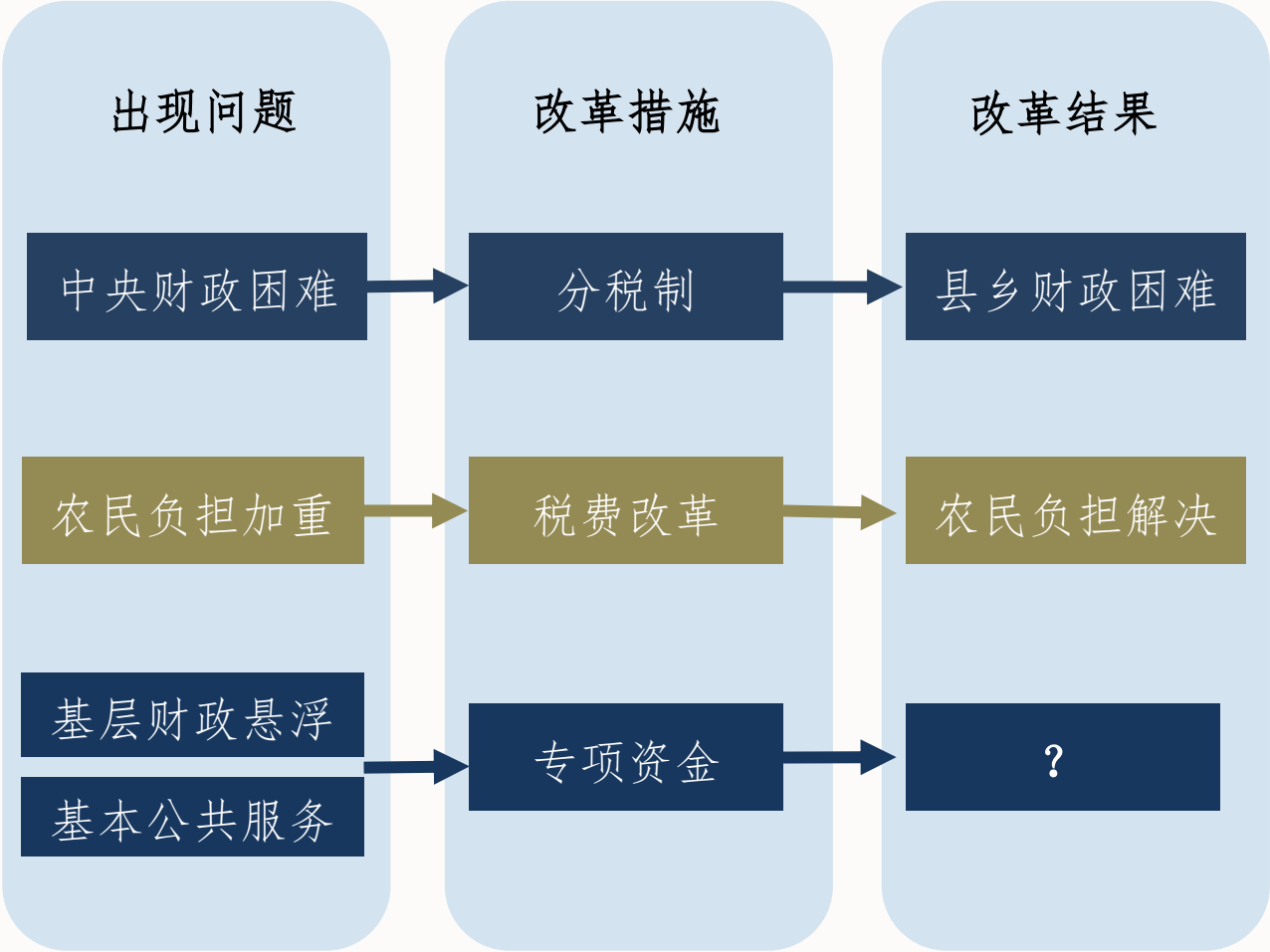
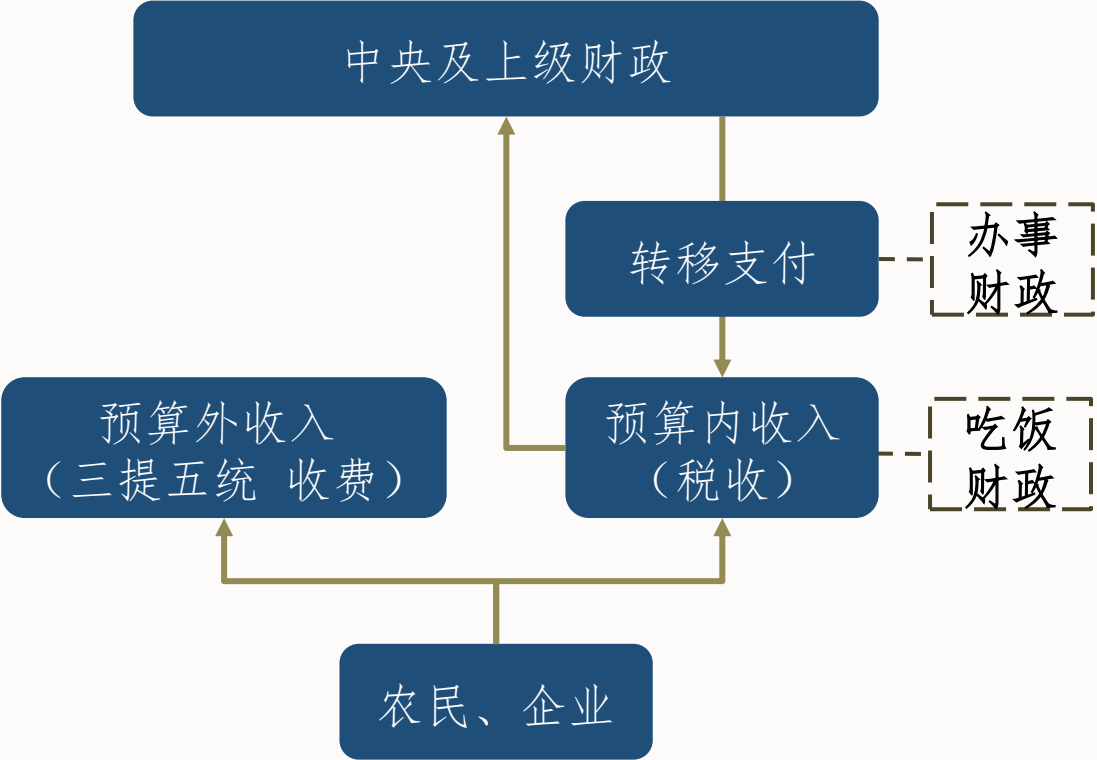


图 4.3(b) 四级政府预算支出分担比例：1995—2009 年

农村基层政权的空壳化:吃饭财政与办事财政



农村税费改革

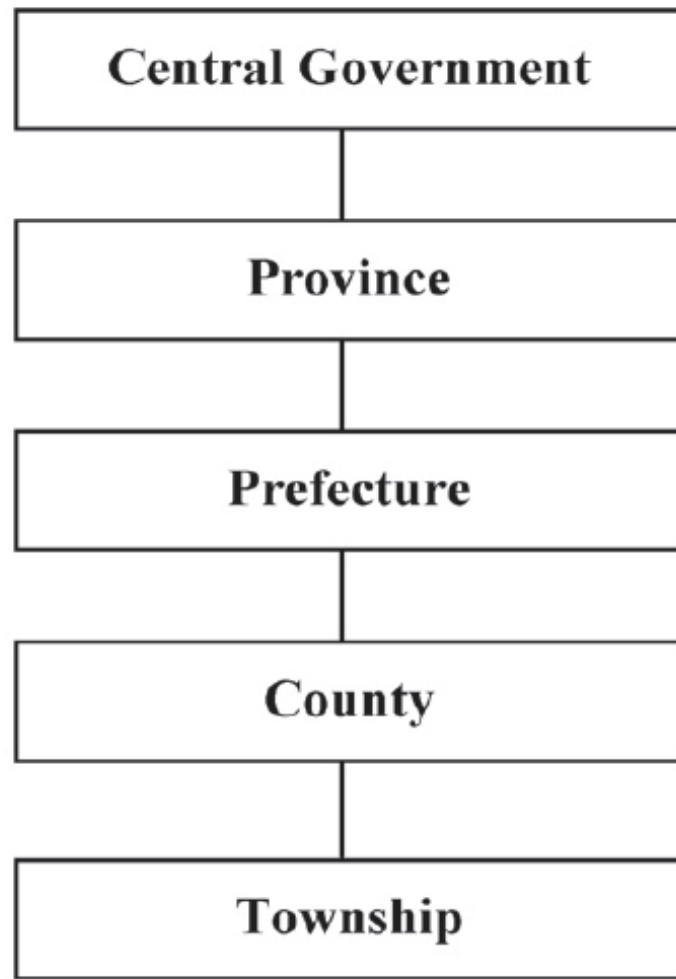
- “科学发展观”、“五个统筹”首位是“统筹城乡发展”
- 从**2000**年开始，取消乱摊派、乱收费
- **2006**年，彻底废止农业税

基层财政困难与改革

- 把农村基本公共服务开支纳入国家公共财政保障范围，“农村义务交易经费保障改革”、“新农合”、“新农保”
- 在转移支付制度中加入激励机制，“三奖一补”
- 把基层财政资源向上一级政府统筹，“乡财县管”改革

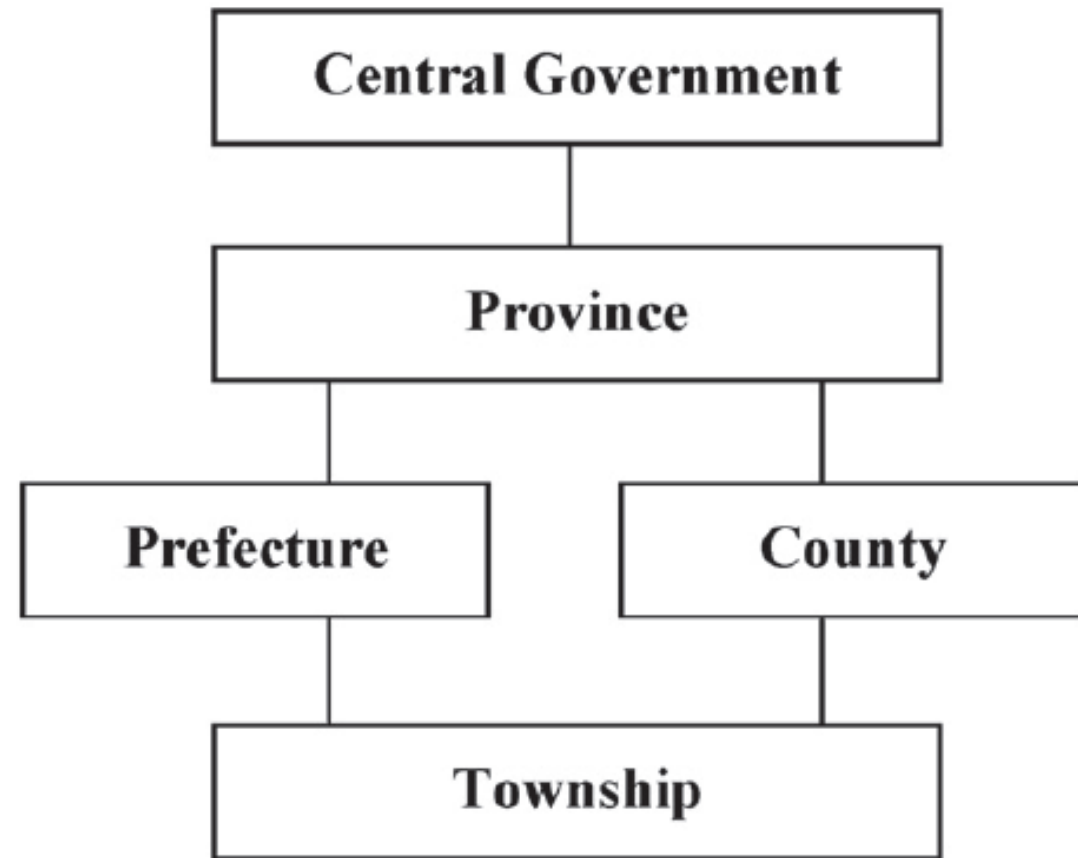
强市弱县

- “市压县，市刮县，市吃县”
- “扩权强县”改革
- “财政省直管县”改革



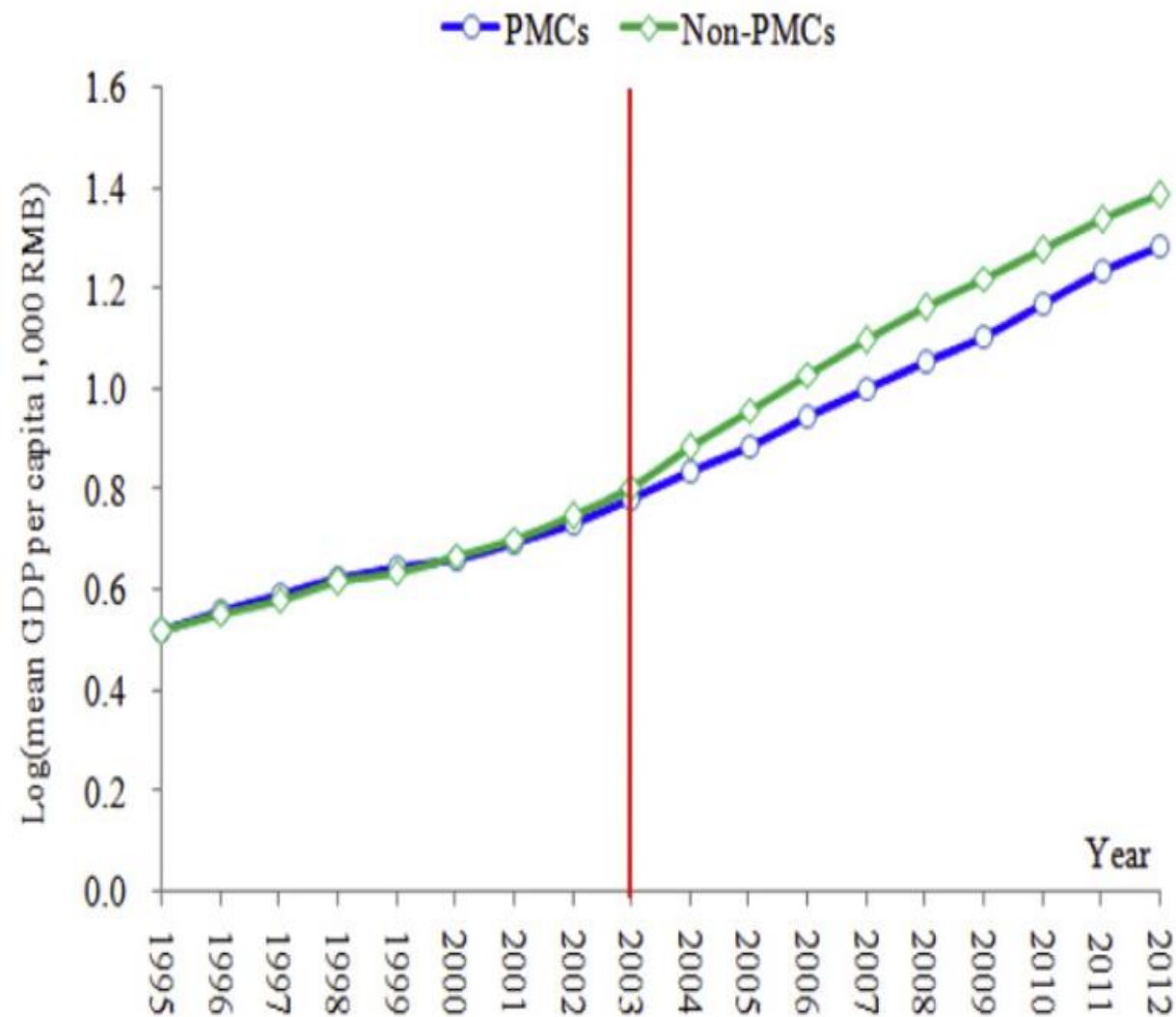
Span of control

Province		Prefecture	
Mean	SD	Mean	SD
12.33	4.38	8.30	3.90



Span of control

Province		Prefecture	
Mean	SD	Mean	SD
51.82	30.06	5.36	3.79

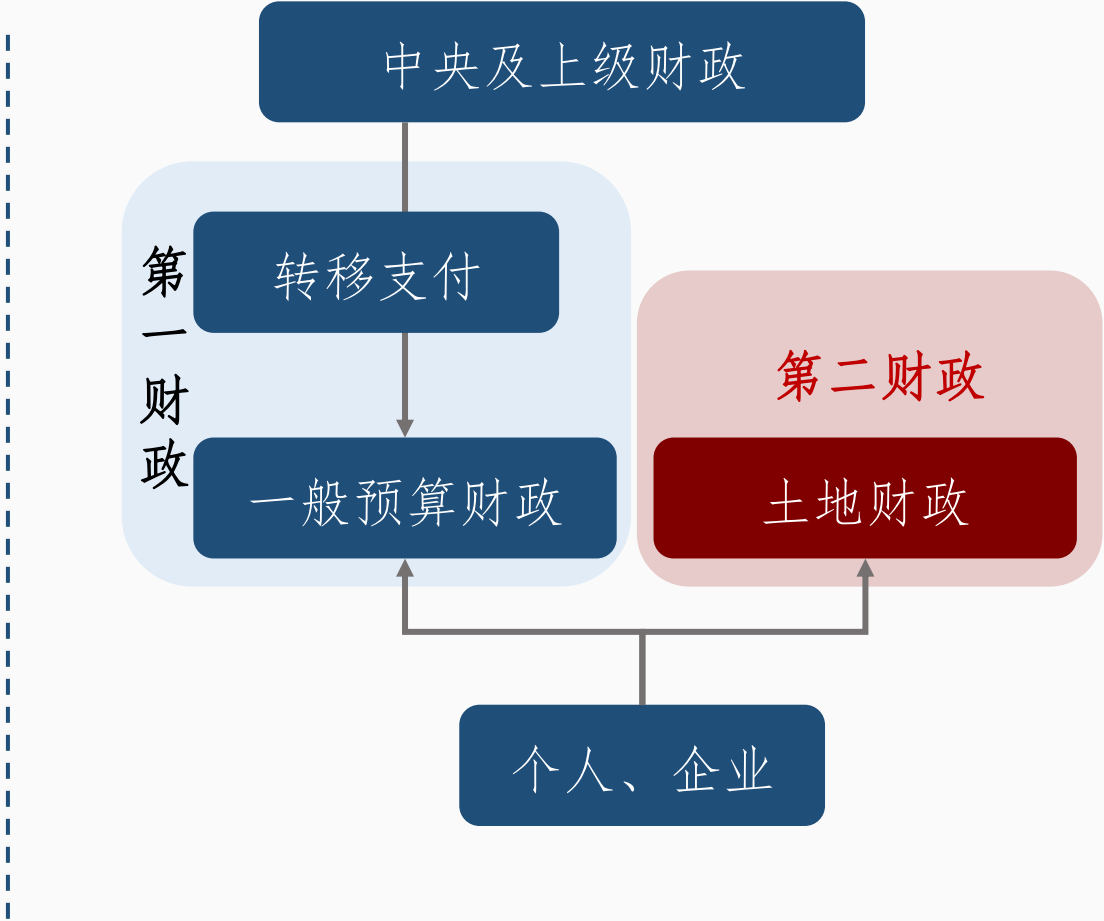


PMC人均GDP增速降低的原因：

- 留存税收和转移支付增加
- 人均财政支出减少
- 与土地有关的腐败增加

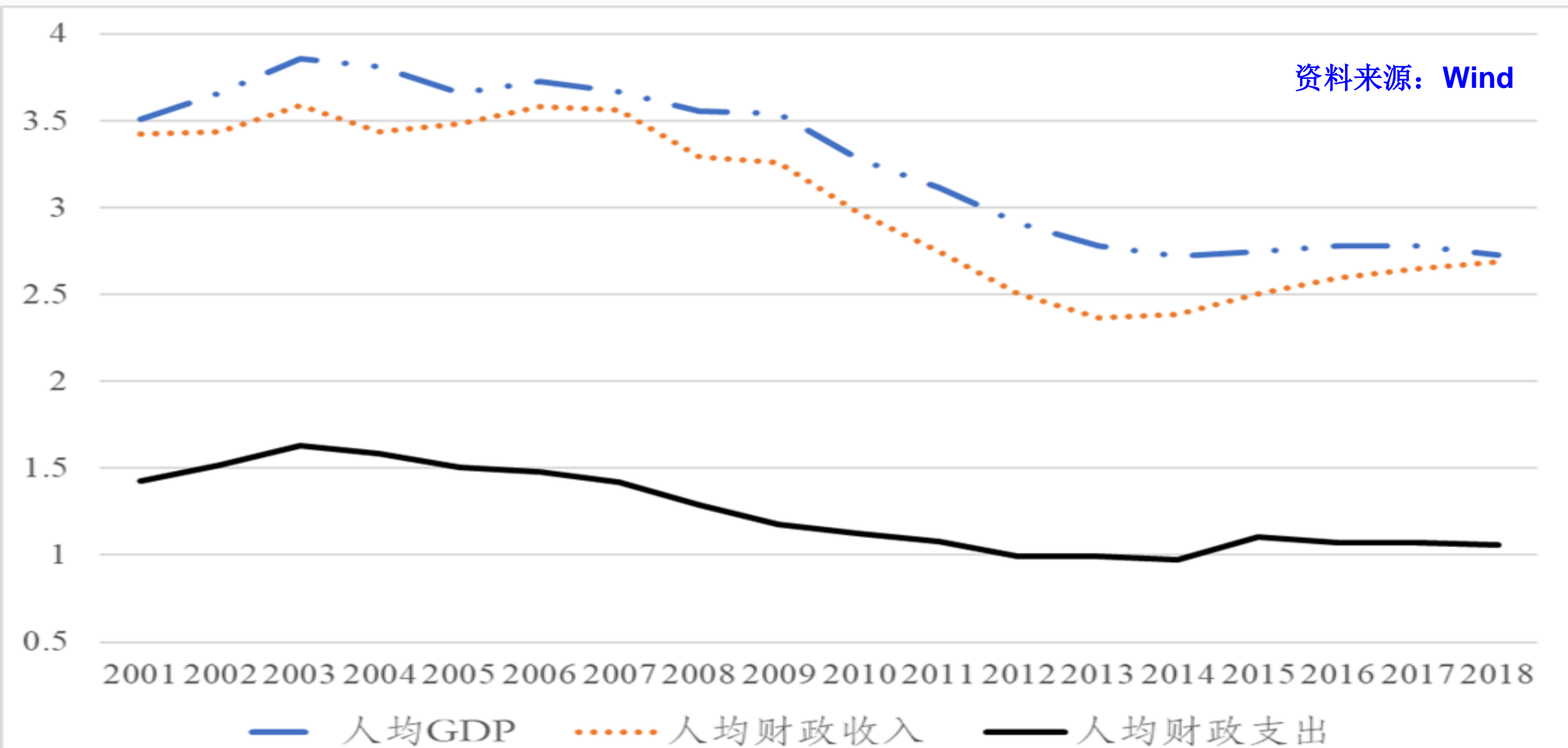
地区间不平等

	中西部地区	沿海地区
相同点	预算内财政都是“吃饭财政”	
不同点	“吃饭”“办事”相互挤占预算资金	“吃饭”“办事”开支体制分开
	税费改革 阻断预算外收入	办事财政40%来自 土地非农化收益



人均财力差距：江苏浙江广东/云南贵州甘肃

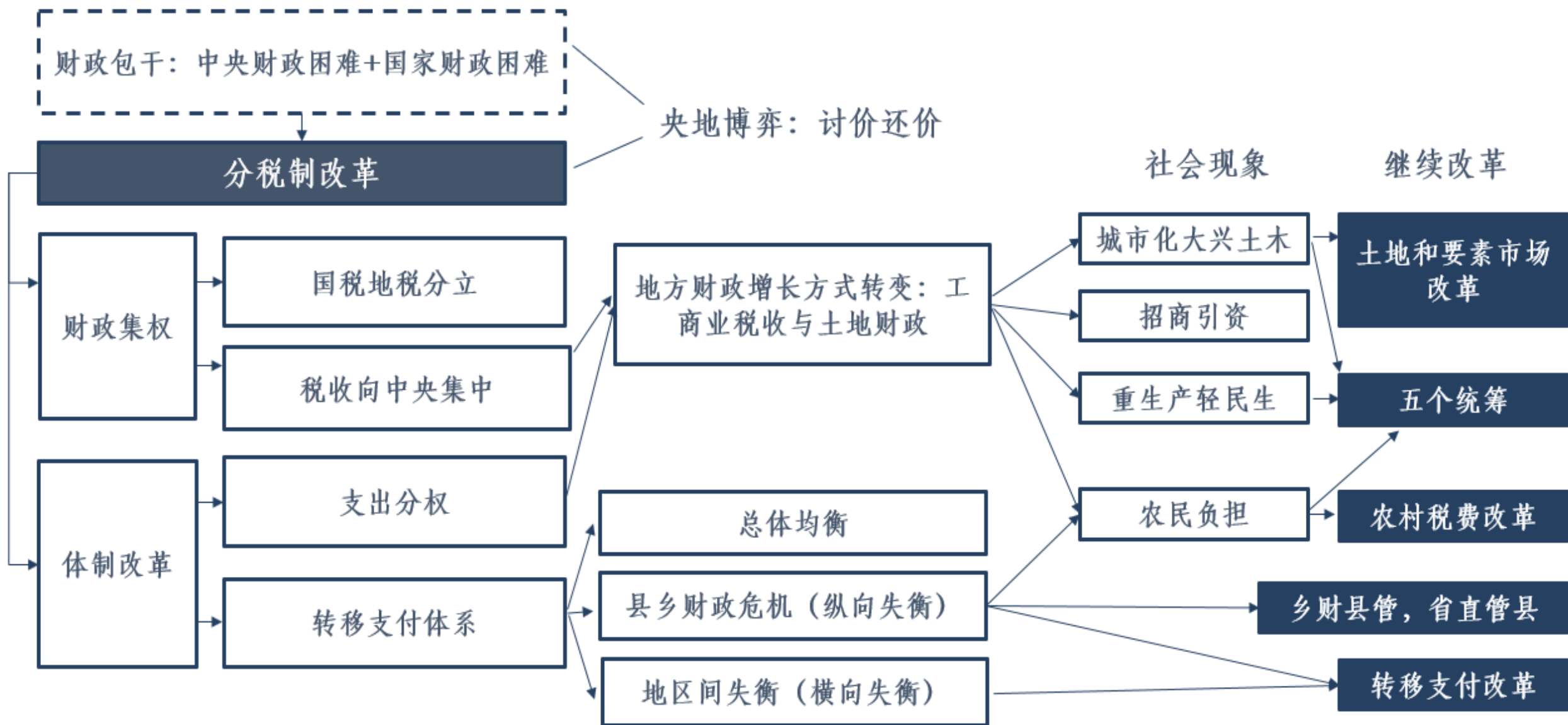
资料来源：Wind



均衡性转移支付与专项转移支付

- 地区间人均财政支出均等化
- 省级均衡不代表基层均衡：差距层层放大
- 均衡性转移支付的问题：增收动力 & 冗员问题
- 专项转移支付：拉大地区差距

分税制改革及其影响：总结



拓展阅读

以利为利

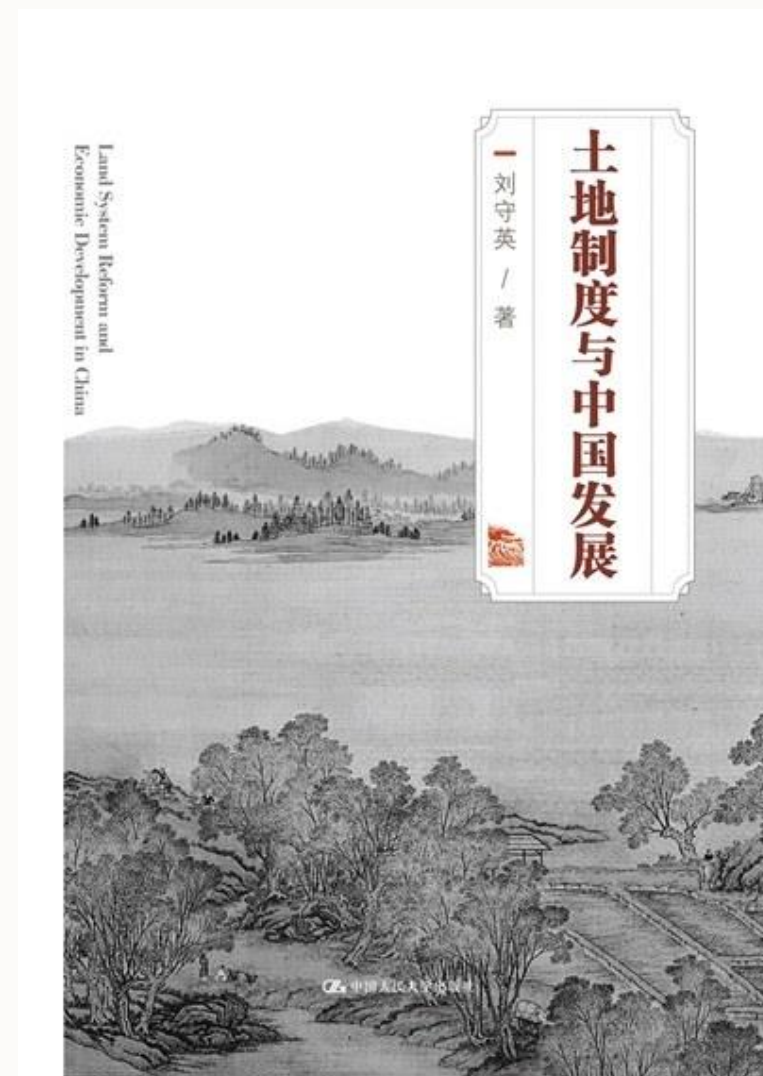
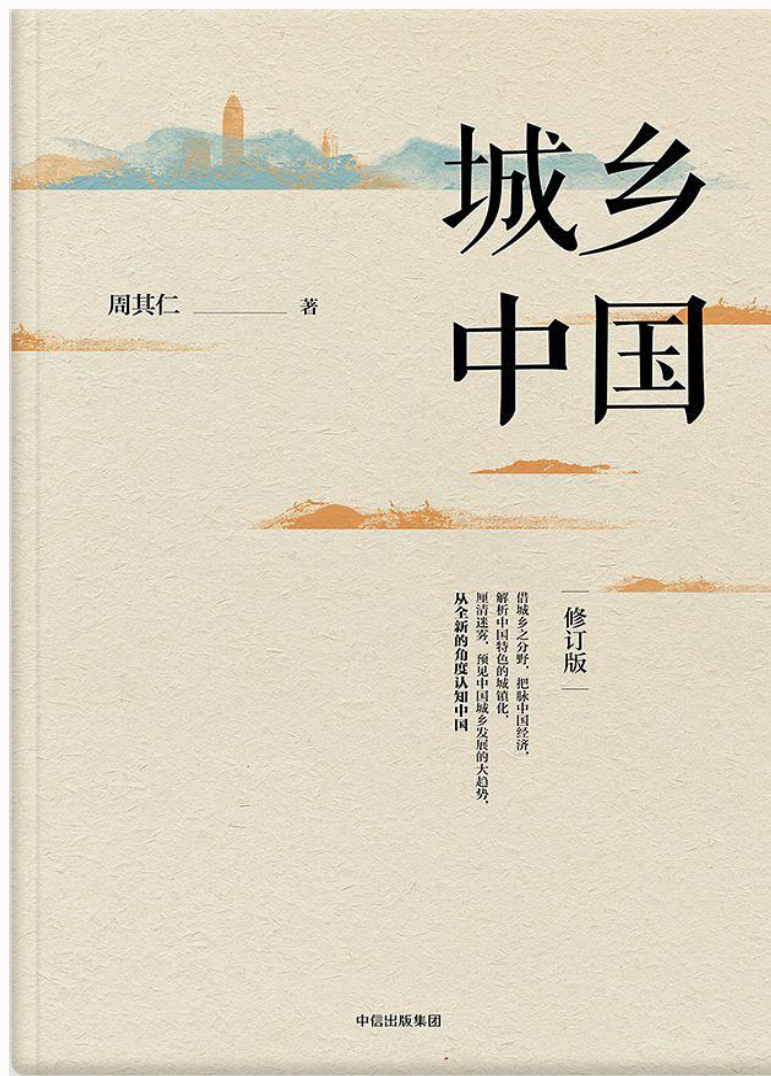
财政关系与
地方政府行为

周飞舟 著

YILI WEILI

Caizheng
Guanxi
yu
Difang
Zhengfu
Xingwei

上海三联书店



拓展阅读



References

- 刘克崧，贾康主编（2008），*中国财税改革三十年亲历与回顾*，经济科学出版社
- 任泽平，夏磊，熊柴（2017），*房地产周期*，人民出版社
- 史正富（2017），*超常增长：1979-2049年的中国经济*. 上海人民出版社
- 周黎安（2017），*转型中的地方政府：官员激励与治理（第二版）*，格致出版社
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast (2005) "Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style." *Journal of Public Economics* 89.9-10: 1719-1742.
- Kung, James Kai-Sing, and Lin Yi-min (2007). "The Decline of Township-and-Village Enterprises in China's Economic Transition" *World Development* 35.4: 569-84.
- Li, Pei, Yi Lu, and Jin Wang (2016). "Does flattening government improve economic performance? Evidence from China." *Journal of Development Economics* 123: 18-37.