

# 财政体制讲义

阮 睿

中央财经大学  
中国财政发展协同创新中心

December 1, 2022

# Contents

<b>1</b>	<b>财政体制的概念和分类</b>	<b>10</b>
1.1	财政体制的界定 . . . . .	10
1.2	财政体制分类 . . . . .	12
<b>2</b>	<b>政府的分类，多级政府</b>	<b>15</b>
2.1	多个主体的政府 . . . . .	16
2.2	单一制、联邦制 . . . . .	19
2.3	政府间财政关系 . . . . .	22

2.4	作为政府的地方政府 . . . . .	29
2.5	中央集权化法则 . . . . .	31
2.6	财政联邦主义 . . . . .	33
2.7	中央集权模式的转换 . . . . .	36
2.8	向地方分权模式的转换 . . . . .	38
<b>3</b>	<b>财政分权的理论</b>	<b>41</b>
3.1	财政分权的一般理论 . . . . .	42
3.1.1	蒂伯特模型 . . . . .	42

美国的情况 . . . . .	45
公共选择理论 . . . . .	47
蒂伯特理论的扩展：集聚的利益与地方财政 . . . . .	52
3.1.2 斯蒂格勒的最优分权理论 . . . . .	57
3.1.3 奥茨分权定理 . . . . .	58
3.2 公共产品的受益范围 . . . . .	59
3.3 分级财政下中央政府与地方政府财政职能分工 . . . . .	64
1、资源配置职能的分工 . . . . .	64
2、收入分配职能的分工 . . . . .	65

经济稳定与发展职能的分工 . . . . .	66
<b>4 地方财政的理论和实践</b>	<b>69</b>
4.1 集权化分散体系 . . . . .	69
4.2 “北风型统制”与“太阳型统制” . . . . .	74
4.3 地方税的课税形式 . . . . .	78
4.4 地方税原则中的应益原则 . . . . .	81
4.5 稳定性与普遍性 . . . . .	84
4.6 自主性原则 . . . . .	86

4.7	地方债的发行 . . . . .	89
	中国地方债发行的情况 . . . . .	91
4.8	财政调整制度 . . . . .	92
4.9	交付税的算定方法 . . . . .	94
4.10	以专项补助金进行诱导 . . . . .	98
4.11	地方税扩充战略 . . . . .	102
	4.11.1 财产税是地方税的主要来源 . . . . .	102
	4.11.2 地方税扩充战略要求地方税的来源扩展到其他税种，消费税可能是一个较好的选择 . . . . .	104

4.11.3	如何征收地方税 . . . . .	105
<b>5</b>	<b>中国的财政体制改革</b>	<b>110</b>
5.1	中国财政体制改革的进程 . . . . .	111
5.1.1	1994 年以来的分税制财政体制改革 . . . . .	112
	1、中央与地方的事权和支出划分 . . . . .	112
	2、中央与地方的收入划分 . . . . .	112
	3、政府间转移支付制度的建立和发展 . . . . .	114
	4、省以下财政体制的改革与变化 . . . . .	116

地方税扩大与地方分权体制 . . . . .	116
------------------------	-----





Figure 1: 参考教材 1

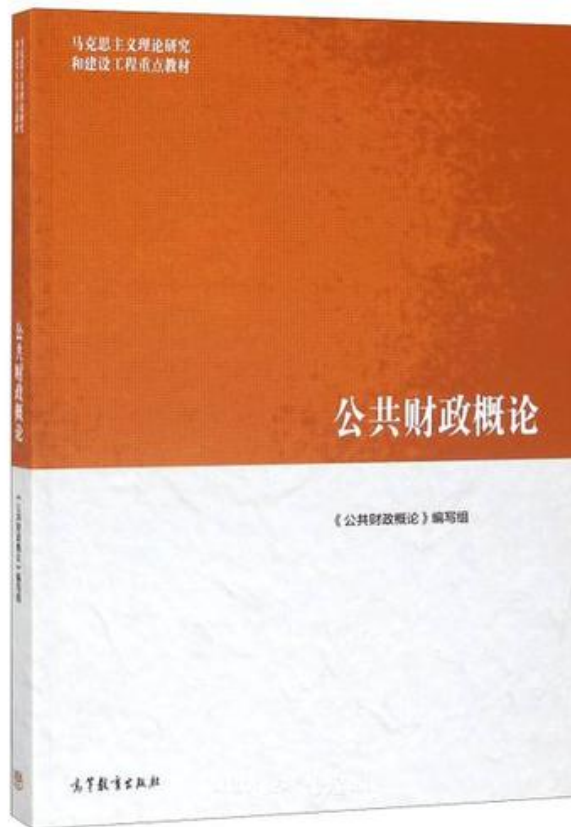


Figure 2: 参考教材 2

# 1 财政体制的概念和分类

## 1.1 财政体制的界定

- 财政体制，是确定**中央与地方政府以及地方上下级政府之间分配关系**的一项基本制度，是政府安排财政收支、制定和实施财政政策的重要依托，它承担处理财政分配中各种责、权、利关系的职责，规定协调各级政府间财政关系的原则和各级政权在财政管理方面的权限、财力和收支范围划分，并对政府职能的有效行使、政府运作效率乃至整个经济社会产生深刻的影响。从本质上讲，财政体制是划分各级政府事权与财权、加强中央宏观调控、协调地区发展的一项重要制度安排。财政体制的核心是正确处理国家在权责划分、财政资金分配及管理上的集中于分散的关系问题。
- 几个概念：
  - 事权：一级政府应该承担的提供基本公共服务的任务和职责。

—财权、财力：履行事权和承担相应支出责任的重要手段。财权，指各级政府为履行提供公共服务职责而拥有的财政资金筹集权和支配权，包括征税权、收费权、国有资产收益权和发债权等。其中征税权为财权的基础。财力，指的是一级政府一定时期内为履行职责而拥有和支配的财政资金，是政府间财政资源分配的结果。

## 1.2 财政体制分类

- 集权型财政体制
- 分权型财政体制

**集权型财政体制**，是指政府间财政关系中的各种权限高度集中在中央。集权型财政体制的突出特点是，国家财政的管理权和财权财力主要由中央集中统一。各级地方的权限和机动财力很小甚至并无严格意义上的财权财力，地方组织的财政收入大都统一上缴中央，地方支出统一由中央层层下拨，地方收入和支出之间基本上没有关联性，地方财政往往是中央财政及其职能的延伸，地方财政对中央财政的依赖性很强，且政府间财政关系的随意性很强。

地方税的主要税种中，大多数是受益性税种，与拥有所得税、消费税等主体税的中央税相比，规模相当小。因此需要从中央政府向地方政府进行转移支付，如果再发生财源不足，那么，就只能发行地方债来补充。当然，地方债发行需要与中央政府和上级政府协调并征得同意，地方政府并不能完全自由发行。在上述种种中央政府与

地方政府之间的财政关系中，中央政府实际上控制着地方政府的财政活动。

**分权型财政体制**，政府间财政关系中的责权大致分散在中央和各级政权中。在维持中央政府调控能力的同时，各级地方政府拥有相对自主的财政收支权限和调剂权限，且通常以法律的形式规定中央和地方政府之间的财政收支划分和收支往来关系，政府间财政关系的稳定性较强。

如果地方政府具备充足的财源，也就没有必要从中央政府获得大量转移支付，则可以根据自身独立判断来进行财政活动。考虑到提供公共服务的政府与需要公共服务的居民之间的信息沟通问题，不难推测出，与集权型体制相比，分权型体制更有利于公共产品供给方面的资源配置。由此可以推断出，中央政府应该集中做好纯公共产品与服务的最佳供给，例如在国家的安全保障、环境保护以及针对大型自然灾害的救济及防备措施等地方政府无力应对的大规模公共产品供给方面。此外，在因经济发生大萧条而出现极端贫富差距时，只有中央政府才能实施收入再分配政策来加以缓和。但是，对于因信息不完全而产生的贫困，其实更适合地方政府采取具体细致的方法解决。中央政府和地方政府之间最大的区别在于，地方政府必须像市场中的企业那样，不停地面对竞争。这种竞争心理，对直接接触居民的地方政府财政活动，会产生强烈的激励作用。地方政府因税收收入有限而形成的财政基础薄弱，反而促

使其公务员发挥类似企业家发现那样的精神，去努力寻找适合本地区的公共产品的供给途径。与中央政府相比，地方政府具有与企业相似的特征，因为它需要不断地提供服务才能吸引更多居民进入本地区居住。

集权型和分权型财政体制的划分并非绝对，而是相对的。在各国的财政体制实践中，有的分权型财政体制下，其中央的集中程度可能稍高一些，而有的集权型财政体制下，其地方财政也可能具有一定程度的自主权限，包括或大或小的调剂权限和机动财力。此外，单一制和联邦制的政体形式，也会对财政体制的集权和分权程度产生影响。其中，联邦制条件下的各级政府均具有一定程度的自主权限，因而其财政体制也往往呈现出分权型特征；在单一制条件下，往往强调国家权力的集中，也强调居民对公共产品的同等享用权，各级地方财政对中央常常有着较多的依存关系。当然，实施单一制和联邦制，并非划分财政体制类型的主要依据或标准。

## 2 政府的分类，多级政府

作为财政主体的政府由多个主体构成。从本章开始将论述由多个主体构成的政府它们之间财政关系，这种政府间财政关系的基础在于中央政府与地方政府间的财政关系。一个国家的政府体系是中央政府位于顶点，数个地方政府位于底部的金字塔形。这一中央政府与地方政府的政府间财政关系从 19 世纪后半叶起向中央集权的方向偏移。然而，在 20 世纪至 21 世纪的世纪之交，全世界范围内出现了中央政府向地方政府的权力下放（devolution, decentralization），形成了地方分权的潮流。



## 2.1 多个主体的政府

如前所述，财政属于政治体系，但也可以将其看成是一个媒介环节。它通过从经济体系强制性的筹集货币，以及向经济体系、社会体系提供服务以及货币来发挥经济体系的作用，得到社会体系的衷心拥护，从而谋求社会的统一。而作为谋求社会统一的政治体系的政府实际上是由多个主体构成的。

这并不是说存在多个统一的社会，并同时存在与之相对应的多个政府。也并不是说像除了日本政府之外，还有美国政府、英国政府、德国政府、法国政府等那样，一个政府的外部存在多个政府。这里是指**作为一个政治体系的统一政府，内部是由多个主体的政府构成的。**

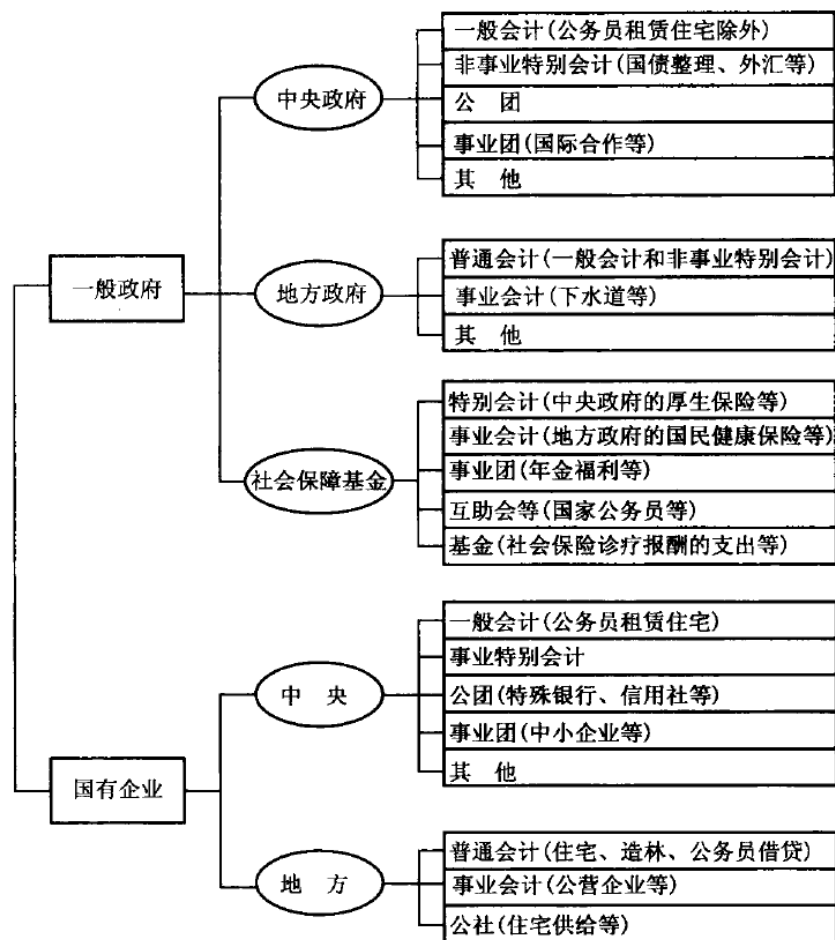


图 20-1 国民经济计算中的政府

Figure 3: 国民经济计算中的政府

在国民经济核算 (national economic accounting) 中, 公共部门大致被分为两类, 一类是一般政府, 另一类是国有企业。可以认为国有企业也是独立的经济主体, 政府可以看成是由一般政府和国有企业这两个主体构成的。

但是, **国有企业被置于一般政府的管理之下**。中央政府的国有企业受中央政府管理, 地方政府的国有企业则受地方政府管理。因此, 在由意志决定主体的场合下, 难以将国有企业视为独立的政府。

而且, **国有企业未必基于财政原理来运营**。这是因为国有企业并不是强制性的从经济体系筹措货币, 而是和民营企业一样基于市场原理来筹措货币。不过, 我们不能忘了国有企业一般或多或少存在不遵循市场原理, 而通过财政原理进行修正的情况。

在此所说的财政由多个主体构成的意思是, 一般政府这一基于财政原理的公共部门是由多个主体构成的。也就是说, 像国有企业那样不牵涉市场原理, 而是根据财政原理运营的一般政府也是由多个主体所构成的。一个是中央政府, 一个是地方政府, 最后一个社会保障基金。

## 2.2 单一制、联邦制

- 单一制 (unitary system): 大部分或全部统治权力集中于中央政府。例如, 中国、英国、法国、日本等。
- 联邦制 (federal system): 中央政府与地方政府共享统治的权力。例如, 美国、德国、澳大利亚等。

Riker (1875) 给出的判断联邦制的标准:

1. 统治同样的土地和人民有两个或两个以上层级的政府;
2. 每级政府至少有一个自主行为的领域;
3. 存在对每级政府在其领域内自主行为的保障。

state 的含义：“状态”。拉丁语是 status，德语是 Staat，意大利语是 stato。在 16 世纪的欧洲，这个词被广泛用于指称现代国家。

早在 14 世纪的一些著作中，法学家和经院哲学家们就开始使用 state 的拉丁语词 status，指称国王、统治者自己所处的统治地位。到了 15 世纪的人文主义者那里，这个词的用法就不再局限于国王个人，也用于描述整个国家所处的地位。

当人们说统治者要注意维持 status 时，主要指的不再是他个人的统治地位，而是维持统治机构的独立性以及机构内部成员的权力。也就是说，作为具体的人的统治者，与掌握公共权力的统治机构逐渐发生分离。国家，开始被理解为一个既区别于统治者，又区别于民众的一种独立的权力。

到了 16 世纪，在法国、英国、意大利，政治学家们不约而同地使用 status 来描述现代国家。这个词的抽象性，很适合反映现代国家观念的本质，即一种抽象的公共权力，它与具体的统治者发生分离。即，现代国家最重要的特征，不是 country 意义上的国土，也不是 nation 意义上的民族，也不是具体的国王还是什么共和制的领袖，而是一种抽象的公共权力。以这种权力为中心，统治者、人民、领土等等因素才聚合在一起，构成了完整的现代国家。

美国的联邦政府和州政府之间的关系，与中国的中央政府和省政府之间的关系不同。

中国中央政府和省政府之间是上下级关系（hierarchy, principle-agent），美国联邦政府和州政府没有上下级关系。

虽然中国和日本被认为是单一制国家，美国等国被认为是联邦制国家。但是现实中，它们又或多或少地有地方自主权和中央对地方的干预。

## 2.3 政府间财政关系

中央政府只有一个，而地方政府则存在多个。地方政府虽有自治权，根据其成员的共同意志运营，但它也受中央政府的干预，并不完全自由。尽管如此，具备各自的共同意志决定组织的**中央政府、地方政府以及社会保障基金**这三个一般政府共同存在。

即便地方政府被认为是基于地区社会的成员的共同意志而成立的独立“政府”，但从日本的现状来看，社会保障基金却不是独立“政府”。然而，在法国及德国，社会保障基金则是通过选举选出代表，是一个独立“政府至于地方政府，其不受中央政府干预的独立性也有高有低，千差万别。

尽管如此，不论是地方政府还是社会保证基金，都是通过强制性的共同负担，基于无偿供给实物或者现金的财政原理来运营的。构成一般政府的地方政府及社会保障基金，从基于财政原理运营这一点来看，无疑是与国有企业有所区别的财政主体。

不过，地方政府的强制性的共同负担被称为地方“税”，被赋予税收的地位。与此相对，社会保障基金的强制性共同负担不是“税收”，而是社会保障“负担”或者社

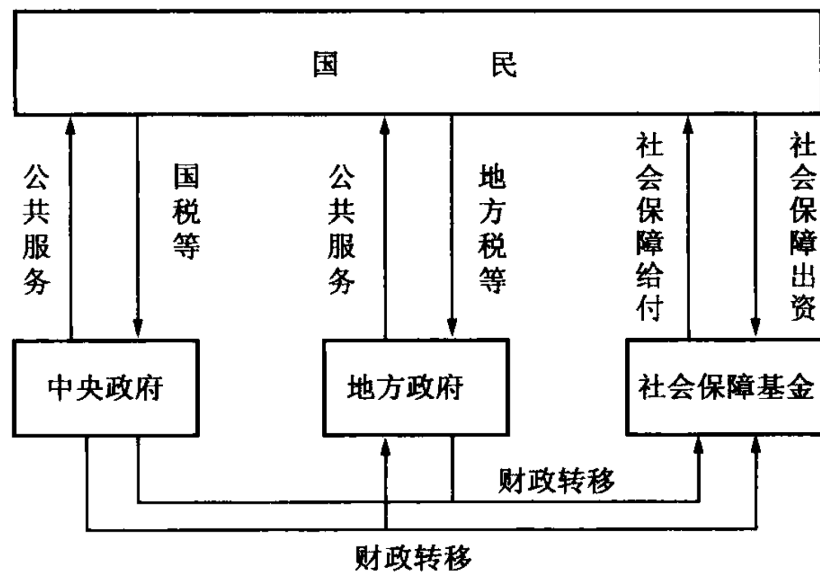


图 20-2 三类政府的政府间关系

Figure 4: 三类政府的政府间关系



会保障“供款”。只要是税收就必须具有强制性和无偿性，但很难说社会保障基金的强制性公共负担也具有无偿性。

无偿性是指不存在对报偿的索取权。即便是纳了税，纳税人也没有对报偿的索取权。使用费和手续费会产生要求接受服务的权利作为报偿，因此与税收不同。而社会保障基金的“承担额”或者“供款”的情况是，一旦缴纳“负担额”或者“供款”，就会产生要求支付社会保障的权利。因此很难说它是税收。

虽说社会保障基金的基础是强制性共同负担，同其不具有无偿性，就不能说它立足于无偿供给的财政原理。因此，社会保障基金无论在作为政府的独立性这一点上，还是在财政原理这一点上，将其置于财政主体的位置是有问题的。不过，尽管各个国家情况各有不同，但无论在哪个国家，社会保障基金都被认为是与国有企业有所区别的一般财政主体，这一点是毋庸置疑的。

总结：

由此,我们明白了在国民国家的内部也存在着多个财政主体。除了中央政府和地方政府之外,还有社会保障基金。如果从广义上来理解政府的话,还有国有企业。在这些多个财政主体之间产生了错综复杂的财政关系。我们将由多个财政主体形成的财政关系称为政府间财政关系。

四类财政主体：

1. 中央政府
2. 地方政府
3. 社保基金（有争议）
4. 国有企业（广义）

关于社保基金和国有企业的讨论，神野直彦《财政学》的第二十二和二十三章分别有专门讨论，感兴趣的同学可以阅读。

本课程关注的是中央政府和地方政府之间的财政关系。

补充：

- 副省级城市
- 广东省税务局和深圳市税务局

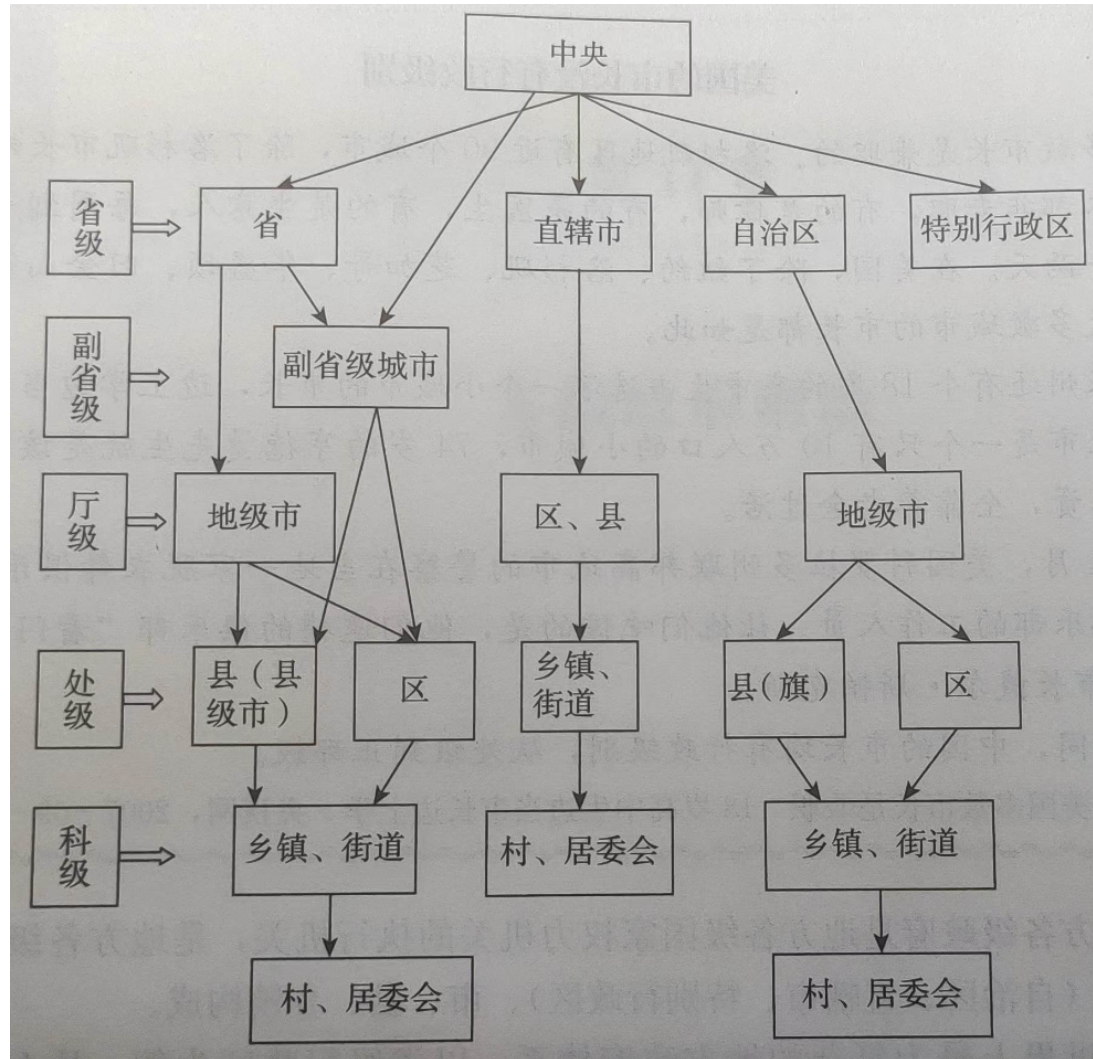


Figure 5: 中国的政府体系

## 2.4 作为政府的地方政府

作为财政主体的政府是由多个主体构成的。如果从这一视角出发来分析政府间财政关系的话，中央政府和地方政府的政府间财政关系就成为基础性的政府间财政关系。既然政府 (government) 的任务在于统治 (govern) 社会，就必须存在政府的**统治对象，即领土和领民**。也是说政府与社会保障基金不同，其还存在领土和领民，具备作为政府的条件。

在市场社会中的政府，表面上由被统治者进行统治，即自我统治 (self-government)，所以不论是在中央政府还是地方政府，都实现了“自治”。而且，为防止政府的权利集中，为政府进行统治服务的立法、司法、行政实行三权分立。反过来就是说，既然是政府，就必须具备立法、司法、行政这三权的整体。

地方政府存在一定的领民和领土，也可以将其视为作为三权综合体的政府。不过，虽说是地方政府，但主权由中央政府掌握的单一国家与主权由地方政府保留的联邦国家有所不同。如果将政府理解为三权综合体，由于日本没有自治法院 (municipal court)，因此难以将日本的地方政府视为作为三权综合体的政府。尽管如此，日本的地

方政府也具有准司法功能,根据信息公开条例等,可以创造司法功能。

然而,在日本很难赋予地方政府以政府,即地方政府 (local government) 的地位。在日本是将地方政府定位为地方公共团体 (local public entities) 不过,从 1960 年代起,日本地方自治体这一说法也作为表现地方政府的词语被固定下来。即便如此,在日本,地方政府并没有被认为是“政府”。

这是因为,日本的地方政府一方面是一定地区的居民自我管理的“政府”,另一方面又具有强烈的执行中央政府行政命令的中央政府派出机构的性质<sup>1</sup>。这意味着在日本中央政府的行政尽可能地通过地方“公共团体”执行。因此,在日本不把地方政府看作作为自治主体的“政府”。

但是,国民国家由从地方政府到中央政府的多阶层的政府构成这一认识,在发达国家很普遍。如果把地方公共团体看作地方“政府”,国民国家的财政就是由中央政府和地方政府的政府间财政关系构成的。

---

<sup>1</sup>如果地方政府只是中央政府的派出机构,那么严格地从定义出发,地方政府也就不能称为“地方”的“政府”。在中国,单一制国家,这种特征更为明显。

## 2.5 中央集权化法则

如果从国民国家的财政是由中央政府的财政以及地方政府的财政构成的这一视角来看,在历史上中央政府的财政比重有扩大的倾向。这一主张被第一次世界大战后的魏玛共和国的财政官僚、被誉为“财政调整制度之父”的波比兹 (Johannes Popitz) 作为“中央财政吸引力法则”定型下来. 这一法则一般被称为波比兹法则。波比兹以在时间序列上存在将财政支出引向中央政府的倾向为根据,提出了这一法则。

第二次世界大战后,皮考克和魏斯曼指出中央财政支出与地方财政支出之比在 1905 年为 1: 1,但在 1955 年却激增至 3: 1,由此提出了集中过程 (concentration process) 的存在这一主张。也就是说,皮考克和魏斯曼认为无论是财政支出还是税收收入,在历史上都存在以战争等社会危机为契机向中央政府集中的时期,他们把这种现象称为集中过程。

从长期来看,阿尔伯斯 (Willi Albers) 的研究的确也验证了波比兹法则的存在。然而,阿尔伯斯不认为波比兹法则在将来也能适用。而且就第二次世界大战后来看,甚至可以看出有分权化的倾向。拉克唐瓦尔德 (Recktenwald) 指出第二次世界大战后,



非但看不出波比兹法则以及皮考克-魏斯曼的集中过程，还出现了分权化的倾向。

由于存在在全国统一实施经济政策和社会政策的必要性，不论是波匹茨，还是皮考克、威斯曼，都认为从“中央财政吸引力法则”中产生了“集中过程”。然而，从第二次世界大战的 1950 年代起，在除美国之外的各发达国家，地方财政支出增大的倾向愈发明显。

到 1980 年代，这种地方分权的趋势逐渐明显。其象征是 1985 年欧洲理事会 (Council of Europe) 颁布的《欧洲地方自治宪章》，世界地方自治联盟 (International Union of Local Authorities) 也于同年通过了《世界地方自治宣言》。

## 2.6 财政联邦主义

支出财政的地方分权的动向，在第二次世界大战后，在理论上也发展成为马斯格雷夫和奥茨的财政联邦主义（fiscal federalism）。马斯格雷夫将财政职能分为**资源配置职能**、**收入再分配职能**和**经济稳定职能**三类，并主张地方财政主要承担资源配置职能。

而且如果地方财政承担**收入再分配职能**，由各个地方政府实施收入再分配政策的话，会产生人口流动，即贫困者流向收入再分配政策优越的地方，富裕者则从中流出。而在地方财政承担经济稳定职能，实施景气政策的情况下，其效果也会向其他地区外溢。

但是，如果是供给公共产品的**资源配置职能**，由于地方政府熟知当地居民的需求，因此可以高效地满足本辖区居民的需求，即供给地方公共产品。于是，奥茨提出了财政联邦主义，即“中央政府把稳定经济、平等的再分配以及供给对社会全体成员的福利有巨大影响的公共产品作为第一要务”，而“地方政府对这些活动进行补充，仅向其行政区域的居民供给具有最高利益的公共产品和服务，

这一财政联邦主义以能够根据受益及负担高效率的供给地方公共产品为论据，论证了地方分权。但是，它通过限制地方财政的财政职能的观点，却成为抑制地方分权的主张。

财政联邦制的五项内容（钱颖一，2003）：

1. 存在一个政府内层级体系，在中央政府下还有若干地方政府；
2. 在中央政府与地方政府之间存在一种权力划分，这就保证了任何一级政府都不拥有绝对的制定政策法规的垄断权力，而同时又在自己的权力范围内享有充分的自主权；
3. 地方政府的权力制度化，对中央政府的权力形成强有力的制约，这就使得中央和地方的权力分配具有可信的持久性；

Weingast（2009）在财政联邦制的基础上又加了两点，用来描述“维护市场的财政联邦制”：

1. 有一个共同的市场，产品和要素可以自由流动；
2. 硬预算约束。所有政府，特别是地方政府，面临硬的预算约束。

## 2.7 中央集权模式的转换

财政联邦主义之所以把地方财政的财政职能限定在很窄的范围内，是因为其背后存在这样一种认识，即相对于中央政府是管理国境的政府而言，地方政府是不管理边界的、进出自由的开放系统的政府。地方财政不承担收入再分配职能也是因为这一原因。如果地方政府想要在地方法税中征收累进所得税和法人利润税从而加强税收，以此来强化收入再分配职能的话，在进出自由的地方，富裕者和企业就会转移到其他地区。

然而如果是管理国境的中央政府，因其不是进出自由的，所以可以很容易地征收累进所得税和法人利润税。而且，由于收入的灵活性好，税收随着经济波动而变化，所以累进所得税和法人所得税也发挥了自动稳定器 (*built-in stabilizers*) 的作用。这样一来，由于中央政府是管理国境的政府，所以它能够获得发挥收入再分配和稳定经济职能所必需的手段。而且，正如奥茨所指出的那样，在“稳定经济”、“实现平等的收入再分配”的同时，中央政府还将“提供对社会全体成员的福祉有很大影响的公共产品”作为其“第一要务”。波比兹、皮考克以及威斯曼之所以认为中央集权化是法则性的，也是因为中央政府将福利和生活保障与向全体国民提供最低生活保障

这一理念紧密联系在了一起。

上面指出的这种中央集权模式从 20 世纪末的 1980 年代起试图进行大的转变，那是因为产生了“国民国家的黄昏”这一现象，即市场经济的无界化或全球化不断发展，这使国民国家管理国境的能力发生弱化。一旦国民国家管理国境的能力发生弱化，即使中央政府试图强化累进所得税、法人利润税的征收，资本也会在一瞬间跨越国境流向海外。

因此，在国税的改革中也不得不弱化累进性，采取“广而轻的负担”以及“从收入转向消费”的方针。也就是说，中央政府也丧失了管理国境的能力，和地方政府一样，其承担收入再分配职能、稳定经济职能的能力被弱化。

## 2.8 向地方分权模式的转换

如果国民国家管理国境的能力，以及中央政府的收入再分配职能发生弱化，那么中央政府提供最低生活保障的能力也会逐渐衰退。以往中央政府通过向贫困者提供选择性服务 (selective service) 来确保最低生活保障的实施。这些选择性服务的财源只有通过向富裕者征税来筹集才有其意义。而向富裕者征税只有在管理国境的中央政府下才能得以实现。正因为如此，中央政府才把，实现最低生活保障的责任作为“第一要务”承担了下来。然而，市场经济的无界化，全球化使得向自由流动的资本收入，即富裕者的收入征税变得困难。当然，如果中央政府向富裕者征税的能力衰退的话，中央政府的保障最低生活保障的能力也会随之发生弱化。

的确，由于贫困问题已基本解决，最低生活保障也已大致实现，因此也可以说对于选择性服务的财政需求正在减少。不过，对于取代它的普遍性服务 (universal service) 的需求却在增加。

这也是由于家庭和共同体这些社会体系急剧减少了共同生活功能，在市场经济无界化、国际化的同时，产业结构也发生了改变，这也解放了一直以来支撑着家庭和共

同体的无偿劳动的女性。这样一来，以往由家庭和共同体的无偿劳动所支撑的育儿、养老等，在没有公共服务进行支援的情况下变得步履维艰。

那样一来，政府不得不取代由家庭和共同体的无偿劳动所承担的共同体职能，或者提供支撑它们的公共服务。这些原本通过共同体的共同劳动、相互扶持而实施的公共服务，就不是仅仅提供给贫困者的选择性服务，而成为地区社会的每个居民都可以普遍享受到的普遍性服务。于是，不仅限于育儿和养老，对于医疗、教育、文化、环保、卫生以及体育休闲等植根于多样的共同生活的普遍性服务的需求也涌现出来。

中央政府无法高效地提供这些普遍性服务。如果是选择性服务，还可以以全国统一的标准来确定贫困者。而且，虽然是选择性服务，但由于其核心是货币给付，即现金给付，因此是由中央政府承担的。但是，在各个地区社会，对普遍性服务的需求是因家庭和共同体等的职能的实际情况而异的。而且，普遍性服务的核心必须是提供服务本身的实物供给。

在中央政府，居民参与意思决定的机会比较匮乏，因此它难以把握那种实物给付，即提供服务的需求。而地方政府是居民能够很容易地参与意思决定的触手可及的政府，只有它可以在居民参与决定的基础上掌握需求，从而决定其供给。



因此，地方政府自行决定并提供在地区社会的居民的参与下、基于共同负担原则而生产、消费的公共服务，这一必要性不断提高。这成为从 20 世纪末的 1980 年代起在全世界范围同时发生的中央集权模式向地方分权模式转换的根据。

### 3 财政分权的理论

在现实经济社会中，绝大多数国家的政府都由多个级次构成。在中国，政府级次包括中央、省（自治区、直辖市）、市、县、乡等。各级政府均拥有自身的财政收入和支出结构。政府财政具有清晰的、内在的层次性，现实中的政府财政体制实际上是分级财政。

## 3.1 财政分权的一般理论

### 3.1.1 蒂伯特模型

社会成员之间消费偏好的不同和人口的流动性，制约着地方政府产生和提供公共产品的种类、数量和质量。如果有许多地方政府和相应的辖区，并且各地方政府分别提供各异的公共产品，人们选择在哪一个地方生活时要考虑的一个重要因素，便是地方的税收和公共产品与服务的组合现状。地方政府在行使其职责的过程中，需要充分考虑到居民的偏好。各地方政府之间的相互“竞争”，也会促使其更有效地提供人们所需要的公共产品和服务。财政分权条件下的地方政府间财政竞争，是指一个国家内部不同地方政府之间，以提高其各自辖区内的竞争实力、提升居民福利水平为目标，运用财政收支手段所展开的相互博弈。

政府间的财政竞争在调动地方政府积极性方面能够发挥一定程度的作用，但是，有效率的政府间财政竞争，应该是有约束的、有序的竞争，而不应陷入恶性的、无序的竞争之中。为此，需要对政府间的财政竞争加以适当的规范。

提供多种地方公共产品的地方政府，与消费像俱乐部产品那样的准公共产品、追求共同利益的非营利组织（MBO）非常类似。在阐述地方政府财政支出的纯理论中，最著名的是蒂伯特假说。查尔斯·蒂伯特（Charles M. Tiebout）认为，地方公共产品的供给，如果由分权式体制下的地方政府进行，那么，居民“用脚投票（voting with the feet）”可以实现最佳规模的供给。但是，这种情况需要满足以下 7 个条件。

1. 居民为了追求效用最大化，可以自由在各地区移动；
2. 居民完全掌握各个地方政府所提供的公共产品及相应税负担的信息；
3. 与居民偏好多样性相对应，存在足够数量的地方政府及地区；
4. 雇佣和收入不因居住地变动而发生变化；
5. 各个地方政府所提供的公共产品不具有向其他地区扩散的外部效应；
6. 各个地区存在人口最佳规模；

7. 地方政府当人口未达到最佳规模时，努力引入人口，而当人口超出最佳规模时，则试图促进人口流出。

只有在上述条件都满足的情况下，人口自由移动才能促使地方公共产品的最佳供给规模的实现。这就是蒂伯特的假说，其揭示了地方公共产品与市场上消费者在多家商店选购的商品具有本质相同的特征。在这种情况下，各个地区居住着偏好相同的同质居民，而地方政府各自提供与其居民偏好相一致的公共产品，并按照受益原则要求居民平均承担相应的成本费用。很显然，能够同时满足上述蒂伯特 7 个假设条件的地区，在现实经济中并不存在。所以，这一假说也就很难得以实际运用。这一假说的重要意义在于，它用居民移动和地方政府竞争这两个分析工具，证明了在提供地方公共产品方面，地方政府比中央政府更容易贴近居民的需要。

**美国的情况** 美国是一个合众国，因而中央政府与州政府及地方政府之间的财政关系是一个亘古的议题，其中，以马斯格雷夫、奥茨（W.Oates）等为代表的财政联邦主义理论（fiscal federalism）<sup>2</sup>对各级行政机构的事权分工以及政府间转移支付的问题进行了比较系统地研究。财政经济学认为，有关收入再分配的财政活动、稳定经济的政策应该是联邦政府的职责；而有关地方公共产品，因州政府、地方政府比中央政府拥有更多有关居民偏好的信息，所以应该由前者来提供。

可是，尽管美国最初是地方分权式体制，但因大危机以后，联邦政府的收入再分配、稳定经济等财政政策不断被优先采用，同时因向州政府转移支付及社会保障费的持续增加而使联邦政府的作用不断提升，逐步形成了依靠个人所得税为核心财源的中央集权式财政构造。

另外，又由于政府间转移支付多数采用配套方式，州政府、地方政府因受制于联邦政府具体细致的指示而产生了自由裁量范围缩小的弊病。为了纠正这种过度的中央集权化以及联邦政府的膨胀，目前的理论主张已经有所改变，认为在削减联邦预算的同时，应该向州政府、地方政府下放权限。

---

<sup>2</sup>请参考 Buchanan and Musgrave (1999),4

这些财政经济学者的财政联邦主义论述都是从政府的公共产品最优供给政策和分配政策的两个方面来讨论政府间构造，即讨论中央集权和地方分权，哪个模式更为有效？

然而，公共选择论学者**布坎南**等则认为，采用哪种模式的政府间关系，其本身就是直接涉及该国政治体制变化的问题。在前者的理论中，认为有些方面中央集权式模式好，而有些方面则地方分权式模式更为理想，但在后者公共选择理论（指布坎南）中，则认为如果能够预见一国政府可以通过扩大财政规模的财政政策来强化对国民的支配，那么，就只有通过采用地方分权的方式来防止政府膨胀。

**公共选择理论** ”the use of economic tools to deal with traditional problems of political science”。

Its content includes the study of political behavior. In political science, it is the subset of positive political theory that studies self-interested agents (voters, politicians, bureaucrats) and their interactions, which can be represented in a number of ways –using (for example) standard constrained utility maximization, game theory, or decision theory.

公共政策是如何做出的？政党、政府、官僚、选民……

如何假设他们的行为？追求个人效用最大化

- 选民。理性的选民是在比较了投票的成本—收益后才进行投票的。但通常不愿意花费较多的精力去充分了解与选举有关的情况，认为其投票行为微不足道。这就普遍地存在一个“唐斯难题”：如果人人认为他的一票微不足道，则他那一票就有可能成为决定性的一票。分析还表明，选民并非对所有方面都知之甚少，涉及到他们自身利益的地方往往知道不少。



- 政治家。政治家是靠选民选上而生活的人，并不一定按最大限度地实现社会福利的原则来行事，某些场合他们自身也是选民。理性的政治家一般受到三个方面的激励：权力、收入和尊敬。其目标是使这些收益最大化。承担社会责任只是实现个人目标的手段，而为了获得这一手段，就要使所得选票最大化，为此又必须获得尽可能多的选民支持。一般情况，中间路线政策易获得多数选民的偏好。
- 官僚。即国家政策的专门执行者，目标也是使自身的利益最大化。其私人动机主要有这么三种：一是工作不要太辛苦；二是扩大本部门规模；三是提高伴随其特殊地位而来的外在收益。

关于分权化问题的讨论，必须关注的是，后者（公共选择理论）认为分权化是一个通过促进各地区、各个地方政府的财政竞争，来实现高效率且低成本提供公共产品与服务的目的模式，并不是简单地由地方政府替代中央政府职能的问题。

不过，要将中央集权式模式改变为地方分权式体制，必须将中央政府更多的财源让渡给地方政府，而这恐怕并不简单：

- 一般而言，对于地区间移动方便的生产要素进行课税，中央政府比地方政府容易实施。因此，地方政府的税收收入主要依靠课税对象为土地或者居民和企业实物资产的固定资产税以及住民税。
- 并且，这些税种均不适合累进税率而采用比例税。

显然，与中央政府相比，地方政府在财源方面处于绝对劣势地位。其结果，地方政府总是不得不以某种形式获取中央政府的转移支付。不仅如此，为了吸引居民、企业入驻本地区，地方政府往往实施低税率的竞争性财政政策，这就产生了抑制地方政府岁入的效果；但另一方面，为了不断充实公共产品及服务的供给，其又必须实施扩

大岁出的财政支出政策。财政竞争与市场相似，是针对能够带来高税收收入的居民和企业的竞争，因此必然会造成一国之中财源丰富地区与财源贫瘠地区并存的现象。在这种情况下，要缩小地区间的差距，就自然会出现政府间再分配的问题。并且，如果认为只有中央政府才能调整这个差距，那么，中央政府就同时面临着两类收入再分配问题，即以全国国民为对象的收入再分配，以及以全国各个地方政府为对象的收入再分配。

中央政府如何同时处理这两类收入再分配问题（以全国国民为对象的收入再分配，以及以全国各个地方政府为对象的收入再分配）？针对这一问题有两种不同的观点，

- 一是认为收入差距最终都归结于个人间的收入差距问题，因此，中央政府只需要在个人层面实施收入再分配政策；
- 另一种观点则认为，个人能够消费的地区性公共产品与服务的量和质，在全国范围内应该具备一定程度的均等，因此需要实施缩小地区间差距的再分配政策。后者被称之为家长式的温情主义观点，其政策主张必然是要求中央政府对地方政府进行各种转移支付。

由此可以看出，即使存在财政竞争，但只要中央政府不得不承担缩小差距的职能，那么，地方与中央共同形成的政府总规模的削减是十分困难的。特别是中央政府对地方政府进行转移支付时所产生的捕蝇纸效果（Flypaper theory），使得中央政府的财政支出大于直接向个人进行收入转移所需要的支出，从而导致政府整体规模的扩大。

## 蒂伯特理论的扩展：集聚的利益与地方财政

关于“居民的雇佣及收入与其居住地无关”假设的讨论 在蒂伯特理论中，假设居民的雇佣及收入与其居住地无关，但生活在现实世界里的人并非根据地方公共产品与服务的受益与成本负担（税）情况来决定居住地。相反，实际上人们对居住地的选择恰恰取决于其在何处被雇佣，或者在何处获得收入。也就是说，蒂伯特假说中的居民完全不关心其收入而只对公共服务有兴趣，但现实中的居民不仅对收入和公共服务两方面都关心，而且更加重视获得收入的机会。

另一方面，只要是市场经济，那么生产和交易就必然需要一定程度的人口聚集。既然市场是自生性秩序，公共性质的交易场所就不一定非要政府来营造。民间总会出现一些自发承担成本来营造市场者。因此，经济活动所必需的公共产品与服务，可以通过人口聚集由民间来首先供给，然后再由地方政府补充与完善。当然，有利于经济交易的公共产品的提供，也会吸引居民和企业的居住。因此，一方面是民间经济活动的展开，一方面是地方财政活动的呼应，双方相互依存，相互补充。

民间生产活动的回报是收入，而地方政府提供公共服务的回报是税收。地方政

府与中央政府的不同之处就在于，尽管同样征收租税，但纳税者的居民和企业能够根据其从公共服务中的受益与税负担间的关系，来决定在该地区的去留。因此，地方政府具有像民间企业一样的动机，时刻关注作为服务需求者的居民、企业的行动，并征求其意见。

在这一点上，虽然看似与蒂伯特假设前提相同，但实际上地区居民并不完全只是根据地方政府的行为而决定去留。有时候，即使对地方政府的服务不满，也会继续在该地区居住。因为在大都市这样的地区具有人口集聚利益，即当人口规模增加到一定程度时，经济活动的成本会随之下降。所以，对公共服务的不满会与经济性利益相抵消。这一点似乎也与蒂伯特假说中第 6 项人口最佳规模的条件相符，但不同的是，这里强调并非只是地方政府的公共服务，而是民间经济活动的整体利益会随人口增加而提升；并且，蒂伯特假说认为，人口会在均衡状态下停止移动，而这里认为地方公共产品的供需不均衡是常态。

如果用新奥地利学派经济学关于市场过程的理论来分析，那么我们可以得到下面的推论。为了获得利差的企业、以满足居民需求为目的的非营利组织以及希望居民迁入而极力避免居民外流的地方政府，都会采取积极敏锐的行动，为消解居民的不满而试图以新的公共服务供给去替代现有的公共服务。这一过程，从广义的角度

来看，就是通过商业机会的发现、新服务的提供来改善社会福利。也就是说，无论私人产品还是公共产品，即使都存在供需不均衡，只要这个社会的经济主体的竞争心理还在，那么市场过程的作用就会促使其产生消解不均衡状态的新方法。因此可以说，与中央政府提供所有公共产品与服务的中央集权式体制相比，地方分权式体制更能促进社会自身能动性改善。

关于“同质居民构造”预测的讨论 另外，蒂伯特假说认为，居民移动的结果是在均衡状态下，各个地区会形成偏好、收入都相同的同质居民构造。显然，这也不能与实际情况完全吻合。

现实世界中，居住在同一地区的各类人群，事实上就等于共同使用公共性的环境，因此会产生关于公共服务的搭便车现象。例如，在高收入者与低收入者混同的某一居住区，就能够通过前者的存在而让后者享受优质公共服务。换句话说，就是让低收入者搭优质公共服务的便车。

不仅如此，如果高收入者采取利他行为，也有可能针对低收入者进行慈善活动；或者高收入者也许有能力雇佣低收入者，特别是收入高的主体为企业的情况下，提供雇佣机会的可能性更高。

所有这一切，事实上都是民间提供的社会保障功能。它无须地方政府、中央政府进行任何财政支出，因而这部分财政支出的节约就可以让整个社会的政府规模等比例缩小。

所以，与蒂伯特假说不同，我们主张地区经济由异质性主体构成，这样更有利于



市场经济。如果只是从理论上，确实存在地方政府针对异质性主体难以提供最佳公共产品的难题。但是，收入、资产不同的人群同住一个地区，从长期来看会形成共通的传统、习惯或者文化性价值，其结果是该地区的各个主体，包括地方政府在内，都能共享该地区作为共同体的利益，因此，也就比较容易营造各个主体都能满足的环境。不过仍然存在着更为困难的问题，即如何针对异质性居住者进行合理课税。如果在地方层面进行收入再分配性质的课税，那么，被课以重税的人群自然要迁出本地区，而基本上无须纳税的低收入者会接踵而至。这样的课税构造会影响地方财政的稳定，因而不应予以提倡。也就是说，地方政府的课税更应该重视横向公平，即应该根据受益者负担原则征收受益税。当前，无论哪个国家，地方税的主要税种，都是固定资产税、住民税或者地方消费税等比例税，就是这个原因。localtaxprinciple)

### 3.1.2 斯蒂格勒的最优分权理论

斯蒂格勒论述了最优分权条件下地方政府提供地方公共产品和服务的有效性的问题，认为地方政府比中央政府更接近于当地居民，更了解辖区居民的消费偏好和地方公共产品与服务方面的要求，于是，地方政府提供地方公共产品并相应进行资源配置的行为也就更加有效，进而有助于实现社会福利的最大化。

### 3.1.3 奥茨分权定理

奥茨运用福利经济学的方法进一步分析了财政分权的必要性和有效性，提出了“奥茨分权定理”，指出若由中央政府向不同地方居民直接提供公共产品，有可能出现各地间公共产品的等量提供问题，从而忽视消费者的需求偏好并产生公共产品提供中的效率损失。相比之下，由地方政府根据各自辖区居民偏好所提供的公共产品数量和品质，会比由中央政府向所有辖区全体居民提供等量公共产品的效率水平更高。由奥茨分权定理可以进一步引申为，中央政府仅应提供具有广泛的偏好一致性特征的公共产品，除此之外的公共产品则应由地方政府直接提供。

此外，还有其他学者分别从“俱乐部理论”、受益原则和政府职能分解等视角论证了财政分权的观点。与财政体制实践发展和财政理论研究的深入相伴随，财政分权理论也由传统的注重论证地方政府的必要性和有效性，发展为将经济学的研究进展应用于财政体制领域，在财政分权框架下引入激励机制设计理论，更加关注如何促进经济增长、防控腐败和保护生态环境等一系列具体问题，提高公共产品供给的效率。

### 3.2 公共产品的受益范围

市场经济条件下的各种公共产品和服务是有其特定的受益范围和区域的，而没有绝对无限的受益区域。这就意味着，社会成员对公共产品的享用程度，要受到来自地理和空间等因素所产生的不可忽视的影响。公共产品受益范围问题是公共产品理论的延伸。研究公共产品的受益范围，实际上就是研究公共产品的层次性问题，进而为分析不同特征的公共产品与各级政府职责和行为目标之间的内在联系，并为科学、合理地界定和划分各级政府间事权及支出范围提供必要的依据。按照受益范围大小的不同，可以将公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品两大类。

全国性公共产品是指能够满足全国范围内居民公共消费需求的产品和服务。从纯理论的含义上讲，全国性公共产品应该具有三个方面的突出特征：

1. 一是公共产品的受益范围被限定在整个国家的疆域之内，无论国土面积大小，都是如此。
2. 二是公共产品的受益在整个国家的疆域内散布得相当均匀（至少提供全国性公共

产品的愿望如此)，无论何种内容的公共产品及国土面积的大小，都是如此。

3. 三是全国性公共产品的提供者 of 中央政府，而不可能是某一级地方政府。较为典型的全国性公共产品包括国防、外交、全国性立法和司法、中央银行、中央税的征管、宏观经济稳定等。

地方性公共产品是指由各级地方政府提供并只能满足某一特定区域（而非全国）范围内居民公共消费需求的产品和服务。地方性公共产品的特征主要表现在三个方面：一是地方性公共产品的提供者是各级地方政府，而不应该是中央政府。二是受益范围基本上被限定在某个区域之内，并且这种受益在本区域内散布得相当均匀（至少作为提供者的愿望是如此）。三是这类公共产品的受益者主要是本辖区内的居民。这就意味着，社会成员对地方性公共产品的享用程度，要受到来自地理和空间等因素的影响。例如，交通、道路、治安、路灯、电视广播节目、水利设施和防洪工程等的受益范围是受地域限制的，超过这一范围的居民就无法获得相应的利益。

地方性公共产品之所以应该由地方政府提供，而不应由中央政府提供，是一个看似简单而又需要认真分析的问题。不难理解，许多地区居民之间对一定的地方性公共产品的偏好程度是各不相同的，而且各地方辖区内的居民数也会有一定的差异。

由此决定着，不同地区之间居民对这种地方性公共产品的需求量也各不相同。在这种情况下，若由中央政府出面提供各个地方的区域性公共产品，那么，它只能选择一个尽可能综合反映各个地方利益的“量虽然这个“量”也许对某个地区有利，但对其他地区不一定适宜。相比之下，地方政府能够更好地、更全面地了解本地居民对公共产品的需求偏好，从而使提供地方公共产品的经济行为更具效率、更具有针对性。

地方性公共产品也有“纯”与“准”之分，并且，准公共产品在地方政府提供的整个公共产品量中所占的比重并不算小。尽管地方性准公共产品在总体上仍然是竞争性的，但进一步的分析表明，辖区内居民总数与每位居民所享受到的这种准公共产品益处之间是负相关的。若当地居民人数较少，那么，地方性准公共产品对每位居民所带来的利益就比较多。然而，随着辖区内人数的增加，这种准公共产品在消费上的拥挤就会相应地扩大，它对每位居民所产生的利益以及每位居民所分担的该公共产品成本便呈现出递减的趋势。比较一下气象预报与公共安全系统这两种公共产品，便可以清晰地看出“纯”与“准”公共产品之间的差异。气象预报（通过电视、电台和报纸等新闻媒介传播）提供给当地居民的利益具有非竞争性，每位居民从当地气象预报中所获得的利益并不会因为其他地区居民的大量迁入而相应地减少或受损，所以，这种气象预报是一种较为典型的纯公共产品。相比之下，地方性的公共安全系统的情况则完全不同。如果更多的居民迁入本地，则会造成人均警力减少，于

是，原有公共安全系统对当地原有居民所产生的利益便会减少。从上述分析可以看出，区分和判断“纯”与“准”地方性公共产品，关键是看这种公共产品的消费是否会因居民人数的增加而产生拥挤。

在划分公共产品的受益范围时，需要澄清以下两个问题：

第一，纯公共产品并非肯定是全国性的，准公共产品也不一定是地方性的。比如，路灯是典型的纯公共产品，具有非排他性和消费上的非竞争性，但是路灯的受益范围却很小，甚至仅仅局限在某个街区之内。由此可见，即使对于纯公共产品来说，也有着全国性与地方性之分，也具有一定的层次性。

第二，根据公共产品本身的特征和受益广度的差异以及各级政府职责的内在要求，可以判断出，地方性公共产品须由地方政府负责提供，全国性公共产品则由中央政府出面提供。然而，这并不意味着逆命题成立，即不能够反过来说由地方政府提供的就是地方性公共产品，由中央政府提供的就是全国性公共产品。事实上，在有些情况下，由地方政府提供的许多公共产品的受益范围虽以本地区为主，但也可以在一定程度上超出本区域的界限，成为对其他地区产生一定影响的公共产品。与此相似，由中央政府提供的许多公共产品，也可能仅仅在某一特定区域内释放出其效应。在这一方面，中央财政给予受灾地区的救灾性补助和对相对落后地区下拨的开发性补助就是比较突出的例子。



### 3.3 分级财政下中央政府与地方政府财政职能分工

把公共产品的内涵同政府的财政职能联系起来，可以说，政府进行的资源配置、收入分配和经济稳定与发展方面所进行的努力及其相应的效应等，均为公共产品的重要组成部分，并且可以在中央政府和地方政府之间对这种职能进行相应的划分。

**1、资源配置职能的分工** 与公共产品的受益范围相对应，各级政府作为不同的主体，分别在一定范围之内提供用于满足社会成员不同偏好的公共产品和服务。受益范围遍及全国的公共产品，如国防、司法、航空、大规模交通运输主干设施等，应由中央政府提供。与中央政府相比，地方政府主要是在较小的范围内进行资源配置，但这种配置的针对性明显增强。

地方政府提供的公共产品大致可以包括：一是具有区域性受益特征的基础设施，主要包括道路、交通、电力、电信、自来水、下水道、路灯、垃圾收集与处理、管道煤气，乃至港口、机场、车站等。二是社会服务，主要有医疗卫生、社会保障与社会福利、气象预报、消防、公园等。这一类型的公共产品，具有较为明显的社会公益性

和半社会公益性的特征。而且，在许多社会服务的提供过程中，也可以通过定价的方式收取一定费用。三是地方性的文化与传播媒介，主要包括广播、电视、报纸、杂志、出版、图书馆、文化艺术馆、博物馆、表演团体、文物与文化遗产的发掘等。四是社会管理，主要由地方行政管理机构、公共秩序和公共安全机构等组成。无形的社会管理还应包括政府的政策及规制等。在各类地方性公共产品当中，与社会管理有关的公共产品更具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性的特点，更能够体现政府的职能和行为，因而也就属于应由地方政府提供的较纯的地方性公共产品，需要依靠强制性的征税来弥补其成本和耗费。由于上述地方性公共产品的受益特征极强，而地方政府在了解本地居民消费偏好方面处于较佳的地位，这会有助于地方政府将来源于本地区的税收同本地利益切实地结合起来，从而有效提供地方公共产品和服务。

**2、收入分配职能的分工** 从理论和实践结合的意义上讲，凡是具有全国性意义、调控性的职能，就应该由中央政府行使。可以说，收入分配的职能具有全国性意义，收入分配职能主要由中央政府承担。这样的判断，是通过分析地方政府进行个人收入分配的低效性甚至无效性而做出的。一般地，收入再分配政策要求具有一定的倾斜度，即把对高收入者课征的累进税收转移给低收入者，以减轻贫富差异的程度。假设社会成员在全国范围之内可以自由迁移，在这种情况下，如果某一地方政府独自实

施收入分配政策，在课征较高的个人累进所得税的同时给予低收入者较多的转移性支出，那么，就会出现本地区高收入者移出、外地低收入者大量涌入的状况。显而易见，这种问题的出现是与地方政府决策者的初衷大相径庭的。地方政府的本来意愿，是通过再分配政策来促进公平，减少贫穷，进而提高效率，实现区域内经济社会的协调、有序发展，但本区域以内及以外分配政策的差异在客观上起到了加剧贫困的作用，从而导致了资源的非正常流动。这样一来，也就难以促进公平和提高效率。由此可见，地方政府实施收入再分配政策所起的正常作用是比较小的。若要使收入分配政策真正奏效，就需要承认和发挥中央政府的作用，由中央政府在全国范围内运用这一政策。这样一来，人力资源的流动就会变得合理起来，在区域间通过迁移来避税或者通过迁移来竞相享用政府转移性支出的现象就会减轻乃至消失。

**经济稳定与发展职能的分工** 与收入分配的职能相似，实现经济的稳定同样也是中央政府义不容辞的职责。这样的判断，同样是通过分析地方政府实施经济稳定政策的低效性甚至无效性而做出的。通常，经济稳定和经济增长的目标集中地体现为社会总供求之间的大致平衡。如果社会总供求保持平衡，那么，物价水平就会处于基本稳定的状态，也就有助于实现充分就业和国际收支平衡，经济增长率也会是较为适度的。调节社会总供求，是由政府通过有目的地协调运用财政政策和货币政策，产生

组合效应，或单独选用财政、货币政策中的一种，来促进供求总量向平衡点移动。正常条件下的全国市场是统一的、整体的，而不是分散的；地方经济也是相对的，它不可能独立于其他地区的经济而存在。地方政府在调节社会总供求方面所采取的任何措施，都会超越本地区的界限，对其他地区产生影响，从而降低该措施在本地区内所产生的效应。

假设在因需求不足而导致供求失衡的情况下，某一地方政府试图独自制定和运用财政政策来刺激本地区的总需求，可供选择的主要方式，不外乎有两种：或者增加财政支出，或者减少税收。这样一来，由地方政府针对需求不足而采取的增支减税措施就可能产生一些值得注意的问题：首先，增支减税会导致预算赤字，但地方政府的财政赤字并不容易单纯依靠地方自身来弥补，通过刺激经济而增加的财政收入和储蓄（或部分地用来认购公债）也并不一定能足以抵消赤字。且增发的地方政府公债中的大部分可能会被生活在国内其他地区的居民所认购和持有，从而形成了地方政府的“外债”负担。其次，减税不仅能刺激本地区经济和增加

企业及个人收入，而且也会对其他地区产生类似甚至更大的影响。这是因为居民所购买和消费的不只是本地企业的产品，外地企业的产品实际上也占有相当大的比重。最后，地方政府不能控制货币供给和掌握利率杠杆，也难以有效地控制物价和

对外贸易，其宏观调控政策的效应与力度就必然要打折扣。相比之下，中央政府在运用财政政策和配合运用货币政策方面处于有利的地位，并且也会产生有效的作用。从上述意义上讲，调节宏观经济运行和促进经济发展，应该是中央政府承担的职责。

## 4 地方财政的理论和实践

### 4.1 集权化分散体系

日本的中央政府和地方政府的政府间财政关系非常不可思议。如图 6 所示，日本的地方财政中岁出的比重在国际上看可谓最高。然而，日本并不是由州保留主权的联邦制国家，而是单一国家。尽管如此，其地方政府的岁出比重却比联邦制国家还高。

然而，日本地方岁出的比重高并不意味着日本的中央政府和地方政府的政府间财政关系是分权的。区分是分权还是集权的基准归根到底在于**决定权**。即使大多数事务是由地方政府完成的，但如果那只是遵从中央政府的决定而执行的，就不能称之为分权。

实际上，遗憾的是，日本的中央政府和地方政府的政府间财政关系是中央政府作出决定，再由地方政府执行。公共服务如果主要由中央政府提供，那就是“集中”；如果主要是由地方政府提供，那就是“分散”。这样一来，日本的政府间财政关系很明

显是分散体系。但是，有关公共服务的提供和承担的决定如果主要由中央政府实施，那就是“集权”；如果主要由地方政府实施，那就是“分权”。这样一来，日本的政府间财政关系很明显是集权体系。

比较一下日本和中国中央财政和地方财政的收入、支出之间的异同<sup>3</sup>:

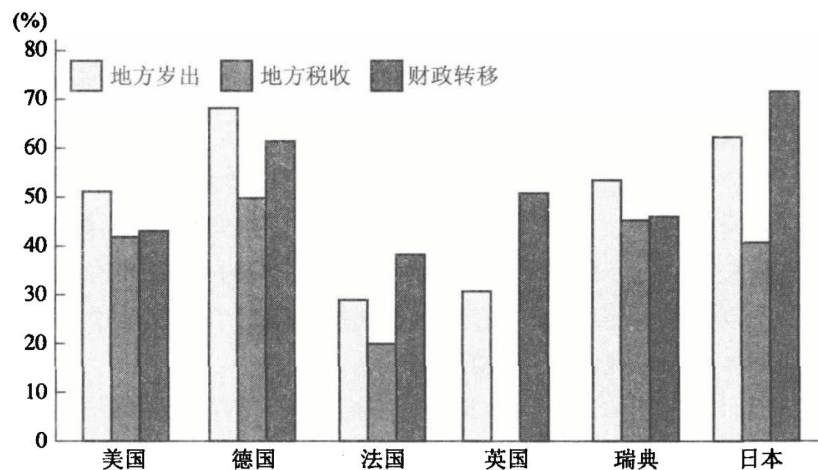


图 21-1 地方岁出、地方税收、财政转移(1996 年)

(注) “地方岁出” =  $\frac{\text{地方岁出}}{\text{中央岁出} + \text{地方岁出}}$ , “地方税收” =  $\frac{\text{地方税}}{\text{国税} + \text{地方税}}$ , “财政转移” =  $\frac{\text{从中央政府向其他政府转移}}{\text{中央经常支出}}$

出处: 根据 OECD[2002] *National Accounts*, Vol. 2 制作。

Figure 6

<sup>3</sup>美国的地方财政支出占中央和地方财政支出的 50% 左右, 日本的地方财政支出占中央和地方财政支出的 60% 左右。而美国的中央财政支出中, 对地方政府的转移支付只占 40%, 日本的中央财政支出中, 对地方政府的转移支付占 70%



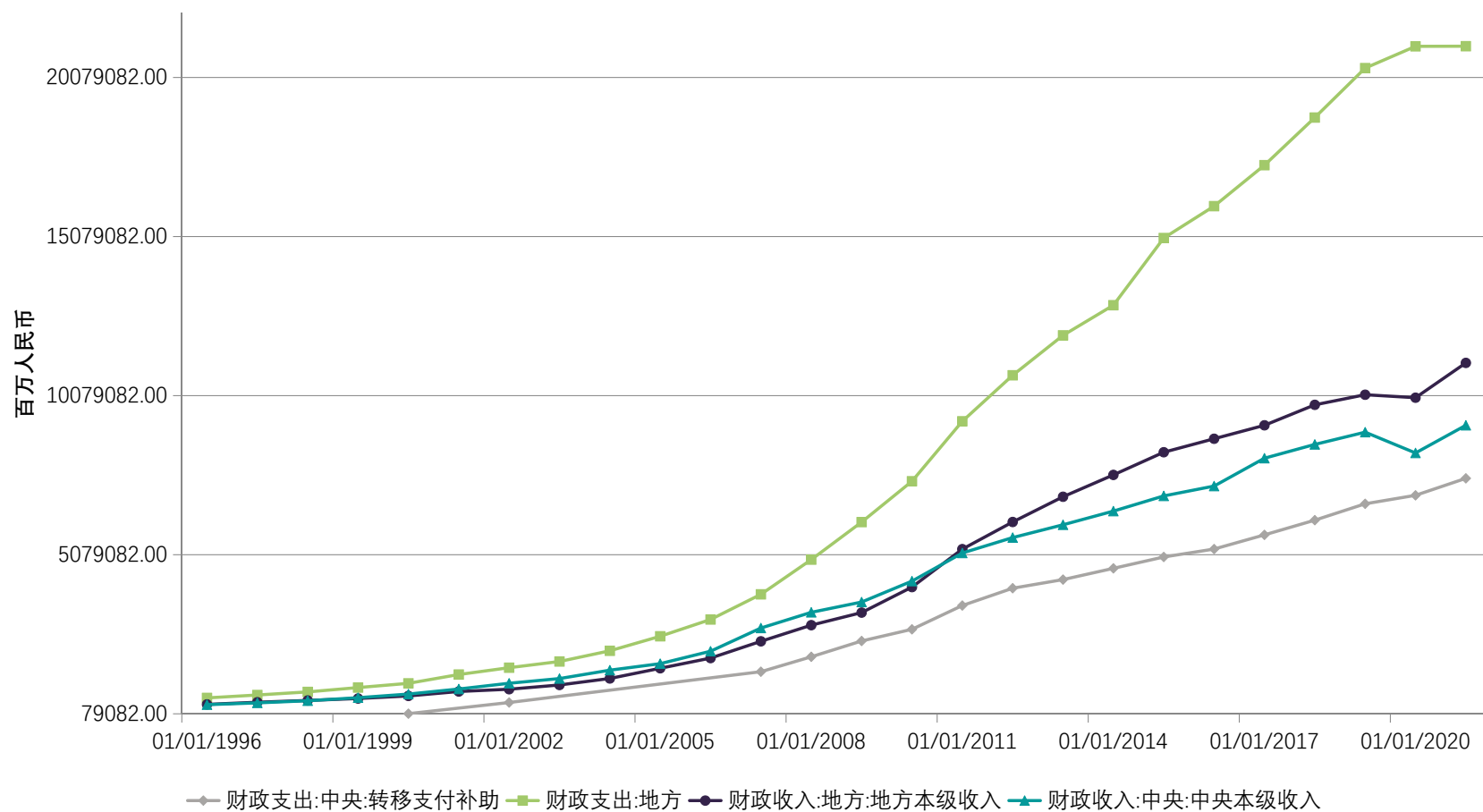


Figure 7: 中国中央政府和地方政府财政收入

换言之，日本的政府间财政关系是中央政府决定、地方政府执行的集权化分散体系。如果说从 20 世纪末开始逐渐向地方分权模式转换的话，那么日本的地方分权的课题就是从集权化分散体系向分权化分散体系的转换。

因此，在中央政府掌握有关地方政府的财政的决定权的机制中就形成两条途径：

- 一个是对于岁出方面做出指示，
- 另一个是对于岁入方面的诱导，即通过财源统制进行诱导。

## 4.2 “北风型统制”与“太阳型统制”

- “北风型统制”：中央向地方的指示、命令；
- “太阳型统制”：中央对地方的补助、转移支付。

**中央政府对地方岁出做出指示**这一途径的基础在于机关委任事务制度。地方政府所做的工作即事务中除了**地方政府所固有的事务**之外，还有由**中央政府委任的事务**。这种委任事务中有委任给地方政府的团体委任事务，以及委任给地方政府的“机关”，即知事、市町村长等的机关委任事务。

**团体委任事务**是委任给地方政府的，一旦被委任也就成为了地方政府的事务。不过，**机关委任事务**是委任给知事、市町村长等地方政府的“机关”的，而地方政府的“机关”被视为中央政府的“机关”，所以委任后仍作为中央政府的事务被保留。也就是说，机关委任事务归根结底是中央政府的事务。

然而,在基于 1995 年的《地方分权推进法》设置的地方分权推进委员会的提议下,机关委任事务于 2000 年 4 月被废止。由于废止了机关委任事务这一利用岁出方面的指示以控制地方财政的途径的基础,利用岁出方面的指示对地方财政的控制必定会减弱。

然而,虽然机关委任事务被废止了,但中央政府做出事务的指示,地方政府执行事务的这一框架依然存在。随着机关委任事务的废止,地方政府的事务变成了法定受托事务和自治事务两类。法定受托事务“在事务的性质方面,其实施属于国家义务,应由国家的行政机关直接执行”,现在却成为了“由地方公共团体受托执行的事务”。这种法定受托事务的残存本身就佐证了在中央政府的指示下由地方政府行政执行这一日本的政府间财政关系的骨架依然存在。

然而，中央政府指示地方政府执行事务，这一架构不仅限于法定受托事务。即使是法定受托事务以外的自治事务，中央政府也通过法令，即法律、政令制定详细的执行方法、规定其义务。例如，护理保险属于自治事务。但是，有关护理保险的详细的执行方法是由中央政府制定的，它作为地方政府的义务，由地方政府执行。

确实，由于废止机关委任事务制度，中央政府指示、地方政府执行这一途径的外层被除去了。然而，中央指示地方的骨架依旧存在，这一点我们不能忘记。

总结来看，中央事务/地方事务和委任（受托）事务/自治事务，是对政府事务分类的不同维度。归属中央的事物可以委托给地方政府去做（法定受托事务），地方自治事务也可能由中央政府指示地方政府去做。

**对于岁出方面的诱导是通过补助金进行的。**也就是说，日本的地方政府不仅受指示这种“北风型统制”所控制，还受补助金这种“太阳型统制”所控制。在北风和太阳这一伊索寓言中，因为太阳灼热的光芒而脱掉上衣的行路人很难说是因其自己的意志而脱的衣服。同样，由补助金所诱导的地方政府也很难说是自我决定其地方财政的。而且，我们不能忘记，正如太阳打败了北风一样，“太阳型统制”要比“北风型统制”更具影响力。

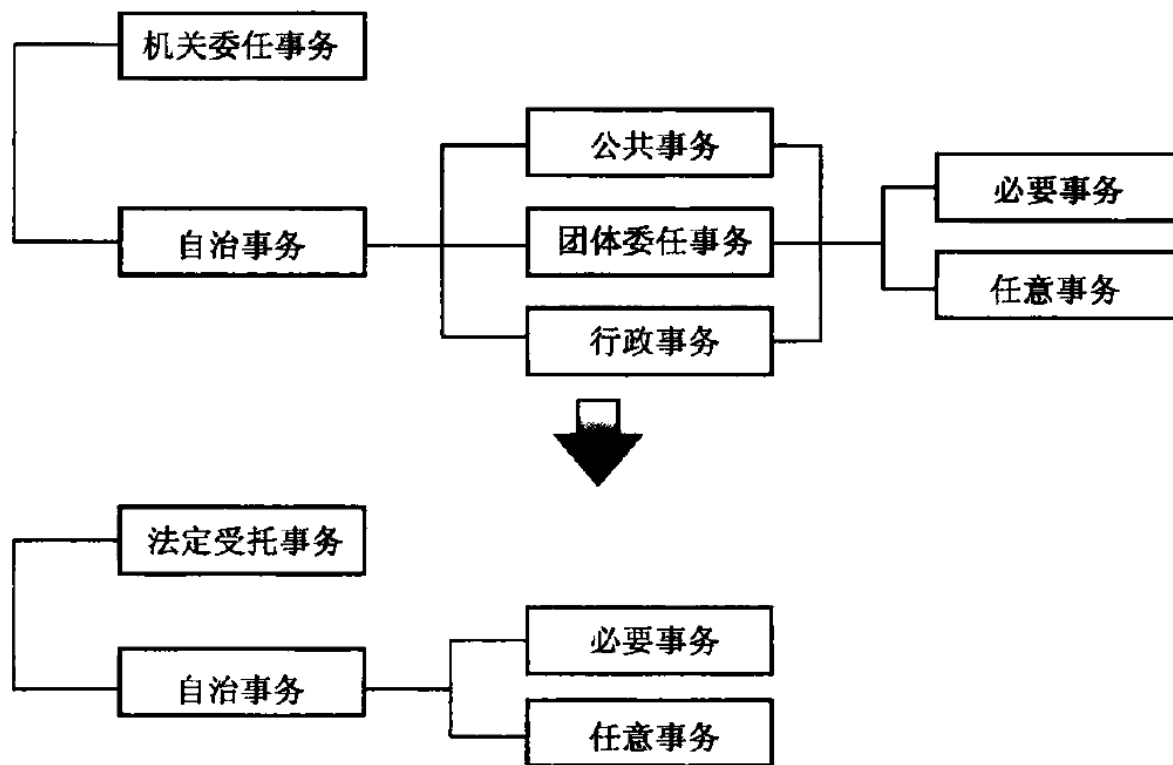


图 21 - 2 地方政府事务的新分类

Figure 8

### 4.3 地方税的课税形式

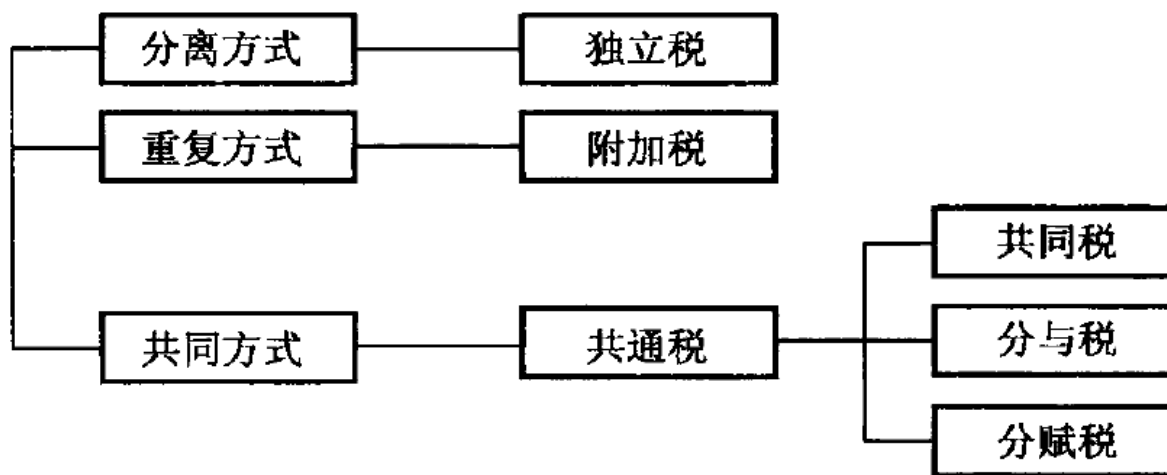
地方政府之所以由“太阳型统制”所控制，是因为其“岁入的自治”，即有关岁入的自我决定权受到制约。“岁入的自治”被剥夺的基本原因是，地方税的分配与地方政府的事务及工作不相当。因此，地方政府不得不依赖于中央政府的“接济”，即财源转移。而且，在地方税、地方债方面，自我决定权也受到限制，不得不依赖于财源转移。

地方税根据与国税的关系，可以大致分为独立税、附加税、共通税这三种形式。独立税是指将与国税完全不同的税收作为地方税进行征收的方式；附加税是指在地方税中重复征收对与国税相同的税收的方式；而共通税是指同一税收的税收在中央政府和地方政府间分摊的方式。

共通税又可以大致分为以下三种方式。

1. 第一种是共同税。正如其字面意思，是指中央政府和地方政府共同征收同一税收的方式。然而，中央政府和地方政府在如何征收共同税方面必需共同做出决定，所以需要像德国那样有中央政府和地方政府的共同意思决定机关。

2. 第二种形式是分赋税,是由地方政府课税,税收的一部分或者全部上缴给中央政府的方式。
3. 第三种形式是分与税。分与税与分赋税相反,是将在中央政府和地方政府之间分配税收的税收作为国税征收,并将税收的一部分或者全部分配给地方政府。在日本,地方交付税和地方让与税可以说是分与税方式的地方税。



**图 21 - 3 地方税的课税形式**

Figure 9



地方税一般是指独立税和附加税这种课税形式的地方税。在日本，因为是事务分配，在地方税的分配较少的情况下，就意味着独立税和附加税这种课税形式的地方税的比重也会小。

既然地方税也是税收，它就会成为应当如何进行征税这一税收原则论的对象。而且，地方税中也存在着与国税不同的固有的税收原则，即地方税原则，这也是在地方税和国税之间分配税源时的基准。基于这种地方税原则征收的地方税有采取独立税和附加税这种课税形式的税收。

## 地方税的课税原则

可以将传统的地方税原则整理为以下五点：（1）应益原则，（2）稳定性原则，（3）地区普遍性原则，（4）负担分任原则，（5）自主性原则。

### 4.4 地方税原则中的应益原则

- 应益原则中所说的利益是指对于公共服务一般利益的补偿性，根据纳税人的受益程度征税。
- 应能原则指纳税人的地位必须平等，税收应能负担在纳税人之间进行公平分配。

在征收地方税的时候，必须考虑以下两点：第一，地方政府与中央政府不同，是进出自由的开放系统的政府；第二，地方政府是进出自由的自由系统的政府，这说明地方政府谋求的不是像中央政府那样依靠强制力的社会整合，而是植根于地区社会的共同体的人际关系的社会整合。因此，以前就有“国税是由国民负担的税”、“地方

税是由地区社会的居民共同负担的税”这种说法。

如果说地方政府是不管理国境的进出自由的开放政府的话,那么地方税就最好采取税源流动性小的方式。于是,就产生了这样的想法:将对像不动产那样不流动的税源课税的税收划为地方税,将对像生产物那样流动性很强的税源课税的间接消费税划为国家税,将以流动性中等的人为课税对象的所得税则划为州、道府县这些中层的地方政府的地方税。

到 19 世纪后叶,相对于一直以来作为税收原则的应益原则,又出现了应能原则。此时,人们开始对地方税原则进行系统性的探讨。将应能原则作为公平的原则提出的瓦格纳认为,政府的规模越小,就越适用应益原则。于是,人们把地税、营业税等收益税设定为适用这种应益原则的税收,在 19 世纪末普鲁士实施的米凯尔的改革中也把收益税下放给了地方税。

到了 1920 年代,围绕地方税原则中的应益原则展开了“Georg von Schanz 和 Paul Haensel 的论争”。Schanz 认为不存在“地方税适用应益原则,国税适用应能原则”的必然性,对此 Haensel 提出反对意见,认为地方税中应益原则是整合性的。

日本也在 1920 年代,在大正民主的思潮下,就国税与地方税的税源分配问题展开讨论,临时财政经济调查会提出了“地方税适用应益原则,国税适用应能原则”的税源分配。第二次世界大战后的“舒普劝告”也是基于“地方税适用应益原则,国税适用应能原则”这一地方税原则提出的。

## 4.5 稳定性与普遍性

稳定性原则是指地方税的收入从时间上看最好是稳定不变。也就是说，地方税的税收最好不受经济景气状况的影响，确保税收稳定。

在地方政府这种小规模财政中，最理想的就是税收稳定。正如联邦财政主义所主张的那样，由于地方政府分担提供地方公共产品这一资源配置职能，因此税收最好能够保持稳定。

普遍性原则是指从空间上看，税收最好是均衡、普遍存在的。税收偏向于经济实力强的地区的税收，不适合作为地方税征收，这一点是显而易见的。不过，在时间性上稳定的税收的税收，在空间性上也普遍存在。这是因为即使受经济情况影响收入发生变化也能带来稳定税收的税收，即使其收入在地区上存在不均，也能普遍带来税收。

因此，地方税原则中所说的普遍性原则是与税收的地区性有关的原则。与此相对应，负担分任原则是指税收原则中所说的普遍性原则。这是因为负担分任原则意味

着地方税必须由地区的全体居民共同分担，这一原则是从将地方税作为地区居民共同负担的税收这一背景理念中产生出来的。当然，这种负担分任原则违背了从应能原则中引出的课税的公平。但从地方税适用应益原则这一根据出发，它又是被肯定的。

## 4.6 自主性原则

自主性原则是指应尊重地方政府的课税自主权，承认其在地方税的课税标准和税率决定上的自主性。不承认地方政府对课税标准的自主决定权叫做课税否决 (tax denial)，而限制税率的自主决定权则叫做课税限制 (tax restriction)。自主性原则就是否定这些课税否决和课税的限制。

但是，日本却引入了严格的课税否决和课税限制。无论是课税否决还是课税限制，都是以国税的税源使用可能性不被地方税侵蚀为目的的。在日本，课税否决分为两个阶段：第一阶段是中央政府在地方税法中限制列示可以作为地方税征收的税收；第二阶段是地方政府在设定地方税法中所列示的税收以外的税收时，必需取得中央政府即自治大臣的许可。

不过，在 2000 年 4 月 1 日起实施的地方分权的一系列法律中，这一课税否决被大幅度放宽，许可制被改为了事前协商制。然而，在地方政府和中央政府为了达成协议而实施的事前协商中，如同以前的许可制一样，有关开设新税的财政需要的存在以及税源的所在问题并不是事前协商的对象，只有是否与国税重复才是其对象。

在日本，针对税率的课税限制却有严格的管理。关于主要的地方税，作为平常所参照的税率，设有标准税率。而且，在不参照标准税率的情况下，在主要的地方税中还设有限制税率，限制税率是指地方政府设定税率的上限。地方政府超过标准税率课税的行为叫做超过课税，超过课税也不能超过限制税率。

可见，日本实施了极其严格的课税否决及课税限制，这与自主性原则是相违背的。当然，日本以外的单一制国家也并非未实施课税统制。不过，很少见到像日本这样的几乎统一税率的地方税。即便是在中央集权的法国，其最大的地方税即职业税的税率也从最低的 2.35% 到最高的 25.48%，保有一定幅度。这样看来，不得不说在日本，自主性原则受到了很大的侵害。



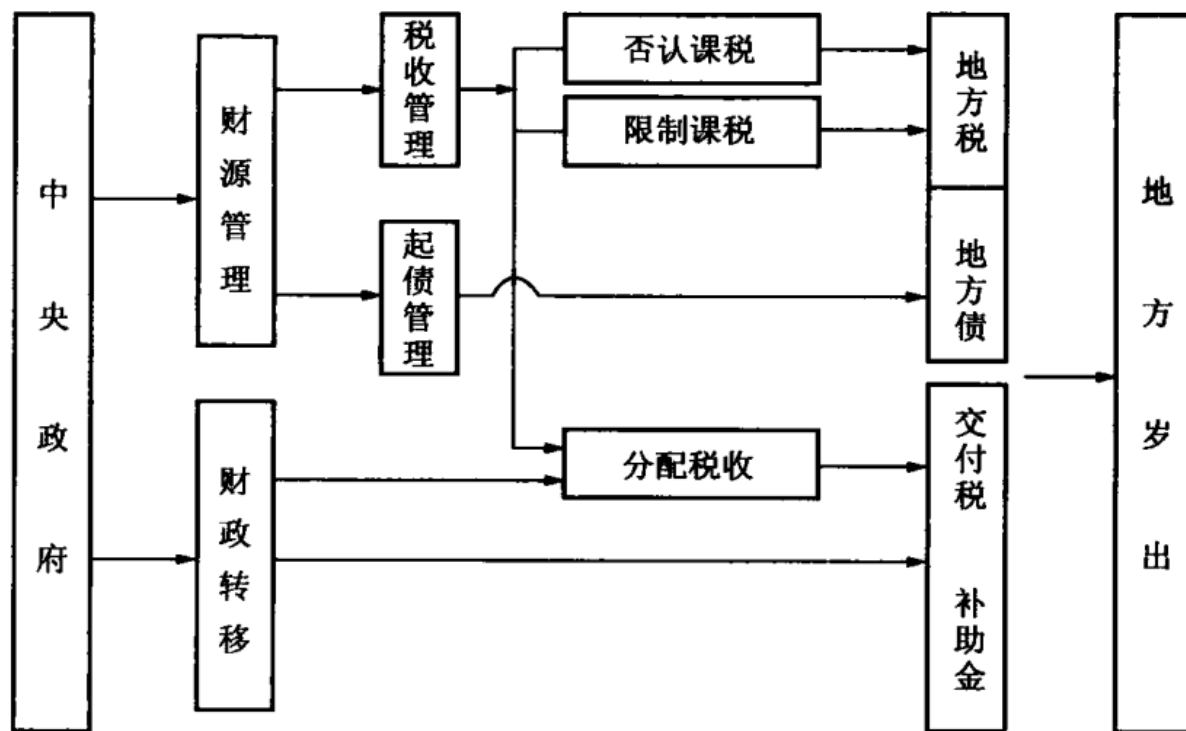


图 21 - 4 对地方财政的管理

Figure 10

## 4.7 地方债的发行

根据地区性社会的居民的共同意志征收的自主财源即地方税一旦受到中央政府的统制，地方政府就很难通过增税或开设新税来筹集新规划的项目的财源。于是，地方政府就不得不通过借款即地方债来筹集资金。但在日本，对地方债的发行也有严格的管制。

尽管在《地方自治法》中规定地方政府可以根据预算发行地方债，但是在《地方自治法》同时也规定，在发行地方债的时候，“暂时”必须得到自治大臣（现在的总务大臣）或者都道府县知事的许可。

不过，在 2000 年 4 月起开始实施的地方分权一系列法律中，许可制被改为了事前协商制。而且，在这一事前协商制中，并不需要与中央政府协商一致。

中央政府对地方债的发行的管制在日本以外的国家也并非不存在。不过，难以见到像日本这样，制定作为地方债发行的“量化基准”的地方债计划，在此基础上采用

对各个事务进行审查的“一件审查方式<sup>4</sup>”的严格的发行监管。随后，又树立了从一件审查方式<sup>5</sup>向份额分配方式转换的目标。在1994（平成6年）年度，由于实现了向份额分配方式的全面转换，发行管制也有所放宽。而且，如上所述，如果改为事前协商制，地方政府有关地方债起债的自我决定权必定会有飞跃性的扩大。

---

<sup>4</sup>自治大臣对每个团体及企业决定许可预定额的方法。

<sup>5</sup>关于都道府县以及指定城市的部分，各自的团体在分配到的范围内决定各项事业的发行额，通过向自治大臣报告，将其作为许可预定额；关于市町村的部分，自治大臣决定各个都道府县的范围，进行分配，都道府县知事在其分配的范围范围内决定各市町村的许可预定额的方式。

## 中国地方债发行的情况     《地方政府债券发行管理办法》 财政部 2020 年 12 月 9 日

- 本办法所称地方政府债券，是指**省、自治区、直辖市和经省级人民政府批准自办债券发行的计划单列市人民政府（以下称地方政府）**发行的、约定一定期限内还本付息的政府债券。
- 地方政府债券包括一般债券和专项债券。一般债券是为没有收益的公益性项目发行，主要以**一般公共预算收入**作为还本付息资金来源的政府债券；专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的**政府性基金收入或专项收入**作为还本付息资金来源的政府债券。
- 地方财政部门应当在**国务院批准的分地区限额内**发行地方政府债券。新增债券、再融资债券、置换债券**发行规模不得超过财政部下达的当年本地区对应类别的债券限额或发行规模上限**。

## 4.8 财政调整制度

在日本由于有中央政府的统制，地方即使想通过增税、开设新税或者发行地方债来获得自治的财源，也无法随心所欲地实施，因而日本的地方政府就不得不依赖来自中央政府的财源的转移，即财政转移。中央政府向地方政府转移的财源，即财政转移一般被总称为补助金，它被分为一般补助金和专项补助金。一般补助金是指不指定专门用途的补助金，而专项补助金是指有特定用途的补助金。在日本，地方交付税是一般补助金，国库支出金是专项补助金。

中央政府向地方政府交付不指定专门用途的一般补助金的目的在于消除地方政府财政力的差距。地方政府中有的财政力雄厚，有的财政力薄弱。消除这种财政力差距的行为被称为财政调整。

这种财政调整制度 (fiscal equalization system) 被称为第一次世界大战的私生子 (das Kind des ersten Weltkrieges)，其起源可以追溯到 1923 年在德国的魏玛成立的《财政调整法》(Finanzausgleichsgesetz)。

财政力由征税能力和财政需要这两个要素决定。也就是说，对于财政需要，税收筹集能力差的地方政府的财政力薄弱，反之则财政力雄厚。为消除这种差距，中央政府就会支付一般补助金。

## 4.9 交付税的算定方法

在日本，地方交付税 (local allocation tax system) 承担着财政调整的职能。在交付税中，征税能力即税收筹集能力作为基准财政收入额被计算出来。如图 21 -5 所示，基准财政收入额以在将地方税法中规定的法定普通税作为标准税率进行课税时的税收收入额为基础。在基准财政收入额的计算中，原则上将目的税除外，但对税收额较大的汽车购量税、汽油交易税以及事业所税与法定普通税是一起计算在内的。在此基础上，计算出来的税收额中，都道府县税收额的 80%，市町村税收额的 75% 作为基准财政收入额被计算在内。

基准财政需求额的计算，如下所示，首先将单位费用与测定单位以及校正系数相乘求得每项行政开支的基准财政需求额。

$$\text{基准财政需求额} = \text{单位费用} \times \text{测定单位} \times \text{校正系数}$$

具体来说，给各项行政开支确定测定单位，比如人口、道路面积等。如果是消防费的话就是人口，道路费的话就是道路面积。在此基础上，设想地方政府是具备标准

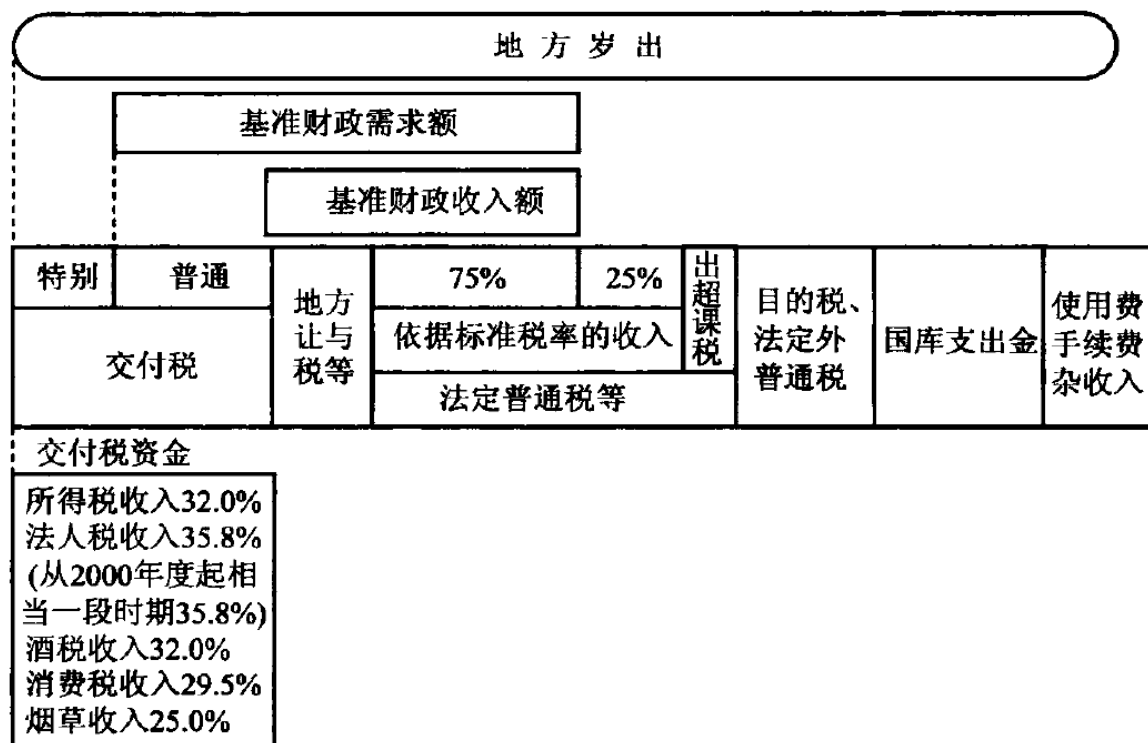


图 21 - 5 交付税的结构

Figure 11

化条件的政府，并决定每个人的费用或者每一道路面积的费用，最后，由于行政开支中有规模效益的影响，且根据地方政府的实际情况也会有所不同，所以要通过校正系



数来对其进行调整。将这样算出的每项行政开支的基准财政需要额进行合计，就得出了各个地方政府的基准财政需要额。

如果这一基准财政需要额与基准财政收入额之差是正数，就要支付交付税。相反，如果是负数，就不向该地方政府支付交付税，成为不交付团体。不过，交付税总额由法人税的 35.8%，所得税、酒税的 32%，消费税的 29.5%，烟税的 25% 决定。而且，这一交付税总额中的 94% 是普通交付税，6% 是特别交付税。基准财政需要额与基准财政收入额之间的差额则由普通交付税充当。

当然，各地方政府产生的基准财政需要额与基准财政收入额之差的合计，与按法人税、所得税等国税的一定比例计算出的普通交付税总额未必一致。于是，在出现不一致的情况时就会进行减额调整，按比例分配支付给各地方政府的交付额，对基准财政需要额予以压缩。

但是，当这种财源缺口总额超过交付税总额一成以上，并持续 3 年度以上时，就必须考虑重新设定用以充当地方交付税的国税的交付税率。因此，交付税不仅具有消除地区间财政力差距的财政调整职能，还具有保障必要的最低行政水平的财源保障职能。

中国中央财政对地方财政的转移支付，也有类似的计算公式。但是具体情况没有公布。

## 4.10 以专项补助金进行诱导

由于地方交付税是根据中央政府制定的规则进行分配的，所以地方政府不能自行决定增额。因此，地方政府也就无法通过增税来筹措自主计划的事务的财源。在此背景下，地方政府势必会努力制定专项补助金的获得战略。

在日本，将专项补助金总额称为国库支出金。它大致分为**国库委托金**、**国库负担金**和**国库补助金**三部分。

- 国库委托金是指由于交给地方的全部是与中央政府的利益相关的事务，所以原则上由中央政府承担全部费用的国库支出金。
- 国库补助金是指中央政府以奖励政策的实施为目的支付的奖励性补助金。
- 国库负担金是指针对兼具中央政府事务的特征的由地方政府所执行的事务，由中央政府“义务性”地承担一部分费用。

在第二次世界大战后的 1948（昭和 23）年所制定的《地方财政法》中，将义务性的国库负担金与奖励性的补助金区别开来。虽然中央政府认可福利性的支付奖励性的补助金，但仅限于在必要的情况下才支付。也就是说，对奖励性补助金尽可能采取抑制的方针。此外，国库负担金的负担也是以“利益”为基准的，即与地方政府的利益有关的事务由地方政府全额负担，与中央政府的利益关系有关的事务由中央政府全额负担。与地方政府和中央政府双方的利益有关的事务，按各自利益的比例由双方负担。

然而，1949（昭和 24）年舒普使节团建议废除基于“利益”这一模糊的基准的国库负担金，将其改为平衡交付金这种一般补助金。在此基础上提出了将事务执行与费用承担置于同一个政府责任下实施的原则。

但是，在舒普劝告的构想未得以实现的情况下，1948 年制定的《地方财政法》就与舒普公告达成了妥协。也就是说，在遵从舒普公告，遵循地方政府的开支全部由地方政府负担的原则的同时，允许有 1948 年的《地方财政法》中所提出的国库支出金这一例外。而且，被定位为例外的国库支出金，之后不断扩大。另外，1948 年的《地方财政法》中图抑制的补助金，其与国库负担金的区别也逐渐淡化，并趋于增加。

这样一来，在日本，地方政府就迫陷入了向不断增加的国库支出金寻求自主计划的事务财源的境地。但是，并不是说获得国库支出金后，地方政府就可以实施自主计划的事务。地方政府也只能选择自主计划的事务及较近的补充事务。因为在支付国库支出金之时，对细微部分也附有补充条件。所以，最终结果只能是地方政府放弃自主计划的事务，而实施中央政府规划的事务，没有选择的余地。这样一来，就成了地方政府用中央政府决定的全国统一的地方税执行由中央政府决定的全国统一的事务。这一段话的意思是，如果地方政府寻求专项补助金的行为越来越多，则意味着中央政府在通过控制地方政府的财政支出，从而控制地方政府的自主行为。

而且，地方政府也必需负担实施补充事务的开支。因此财力匮乏的地方政府陷入了即使想实施补充事务也没有能力实施的境地。如果勉强实施，就不得不增税。那样一来，中央政府的税收统制很有可能崩溃。于是，为了在不增税的情况下也能实施补充事务，中央政府就开始向地方政府分配地方交付税。

地方政府为逃脱中央政府的这种控制，就必须在恢复“岁入的自治”时也恢复“岁出的自治”。为此，首先必须对专项补助金即国库支出金进行整理，并使其合理化。

作为推动地方分权的全球化的开端的《欧洲地方自治宪章》也在规定地方财政

的第9条第7项中有如下记述。针对地方自治体的津贴或者补助金，在可能的范围内，必须限定于特定的目的。津贴或者补助金的支付不能掠夺地方自治体在其权限的范围内行使政策性的裁量权的基本自由。

然而，消除地方政府间的财政力差距的财政调整制度是必要的。《欧洲地方自治宪章》在第9条的第5项作了如下强调。为保护财政力薄弱的地方自治体，应当建立以消除财政收入及财政需要的不均衡所带来的影响为目的财政调整制度或者与之相当的体制。但是，这不能损害地方自治体在自己的权限的范围内行使的自主性。

这样，消除地方政府间的财政力差距的财政调整制度，即使作为“中央政府的责任 (central responsibility)”也是必需的，而扩充地方政府的自主财源即地方税也只能成为地方分权的基本战略。这也意味着即便是财政调整制度下的财政转移，地方政府也要从其他的地区社会筹措税收。

## 4.11 地方税扩充战略

### 4.11.1 财产税是地方税的主要来源

如果站在传统的税源分配论的立场上，即便扩充地方税，也是为了满足地方税原则而进行扩充。充分满足地方税原则的税收以往被认为是收益税。正如前文所述，收益税是指对产生收益的“物”，即产生收入的生产要素以外形标准进行征收的税收。外形标准是指不是对作为税源的收入进行课税，而是对可以推定税源的“外形”课税。比如地税，不是对土地这种生产要素所产生的地租收入课税，而是对土地的价格等课税。

收益税适用地方税原则的应益原则、稳定性原则以及普遍性原则。当然，消费税也满足这三个地方税原则。但是，由于消费税从自主性原则这一观点来看有所抵触，所以收益税也被认为是广泛适合地方税的税收。

不过，尽管收益税是对生产要素课税的，但是由于传统上没有过对劳动这种生产要素进行课税，所以它与个别财产税几乎没有差别。因此，如果我们对各发达国家的**地方税**进行历史性回顾就会发现，**不动产税**如果从负担分任原则来看的话就是人

头税，一直占据着地方税的主流。



#### 4.11.2 地方税扩充战略要求地方税的来源扩展到其他税种，消费税可能是一个较好的选择

考虑到对地方财政的财政需求不断增加，不动产税和人头税的税基较小，无法满足不断增加的地方财政的财政需求。本来地方税原则中列有应益原则、稳定性原则、普遍性原则、负担分任原则也是因为地方政府是不管理国境的进出自由的开放系统的政府。

中央政府是管理国境的政府，因此一般认为遵循应能原则课税，具有收入灵活性的税收适合作为国税课征。所以，虽然以累进税率课税的所得税和法人税都被划为国税，但从 20 世纪末开始经济的无界化、国际化不断发展，中央政府对国境的管理也变得困难起来。也就是说，“国民国家的黄昏”这一现象不断发展，国税中“从收入转向消费”、“转向广而轻的负担”成为改革的标语。

但是，这一“转向广而轻的负担”的原则是地方税原则中的负担分任原则的主张。“从收入转向消费”也是从地方税原则的应益原则、稳定性原则、普遍性原则引申出来的，这（指消费税）是比起所得税等收入税，收益税等财产税，更为理想的地

方税原则。

### 4.11.3 如何征收地方税

如果中央政府不能对国境即界限进行管理，国税也不得不遵循地方税原则进行课税。这样一来，由于地方政府不管理国境，中央政府就失去了以国税的形式课税、将其税收转移支付给地方政府的权限。

为了使受益与负担一致，在地区居民可见的公共空间内决定公共服务的提供与负担，最好也以地方税的形式课税。

应益原则中所说的利益是指对于公共服务一般利益的补偿性利益。比如，向土地课征的救贫税是针对通过救济活动维持社会秩序从而保护土地所有权这一利益而负担的。也就是说，那意味着它是与个别的公共服务相对应的受益者负担型课税，而不是个别补偿性利益。

通过比较世界各国的地方税体系，我们可以知道那些地方税体系反映了传统的地方税原则（表 21-1）。在收益税的发源国法国，营业税即职业税被归入“其他”类别，所以如果从“其他”及“资产课税”来看，可以说在法国收益税占较高比重。在美国及日本也是收益税或个别财产税这些“物税”的比重较高。

但是，瑞典是个人所得税所占比重较高，德国则是个人所得税和一般消费税的比重较高。地方财政的需求增加不是因为警察、消防、社会资本等的地方公共产品的需要的增加，而是因为福利、医疗、教育这些准私人产品，即对人社会服务的需要有所增加。这也是因为伴随着经济无界化、全球化，通过现金支付的收入再分配陷入功能不全的状态，因而通过实物供给即服务提供的收入再分配的需要有所增加的缘故。

如果对地方政府提供准私人产品这一服务的需要增加的话，就会失去一直以来的收益税与个人财产税占据高比重的依据。准私人产品原本是在家庭和共同体的无偿劳动下通过相互扶持提供的产品和服务，这些产品和服务必需按需分配。如果委托给市场，就会根据购买力进行分配，不能做到按需分配。因此，地方政府就不得不替代家庭和共同体将其作为公共服务进行分配。

如果想要供给准个人产品，只要由社会成员按比例分担即可。然而如果是由家

庭和共同体的无偿劳动提供的产品和服务，那么只要由地区社会的成员在一定期间提供无偿的劳动，从事地区社会的养老和育儿即可。作为其替代品，如果地方政府将地方税作为财源提供准私人产品，就需要地区居民在一定期间将取得的收入作为地方税负担以取代劳务提供。也就是说，根据比例税率课征的所得税或者以一般消费税进行负担即可。

这样看来,在日本,第一,只要将现在以累进税率课征的个人居民税改为以比例税率课税,并将所得税从国税下放到地税即可。也就是说,如图 21-6 所示,国税和地税的收入课税的组合从并存型转为地方收入型,并将所得税下放给地方税即可。

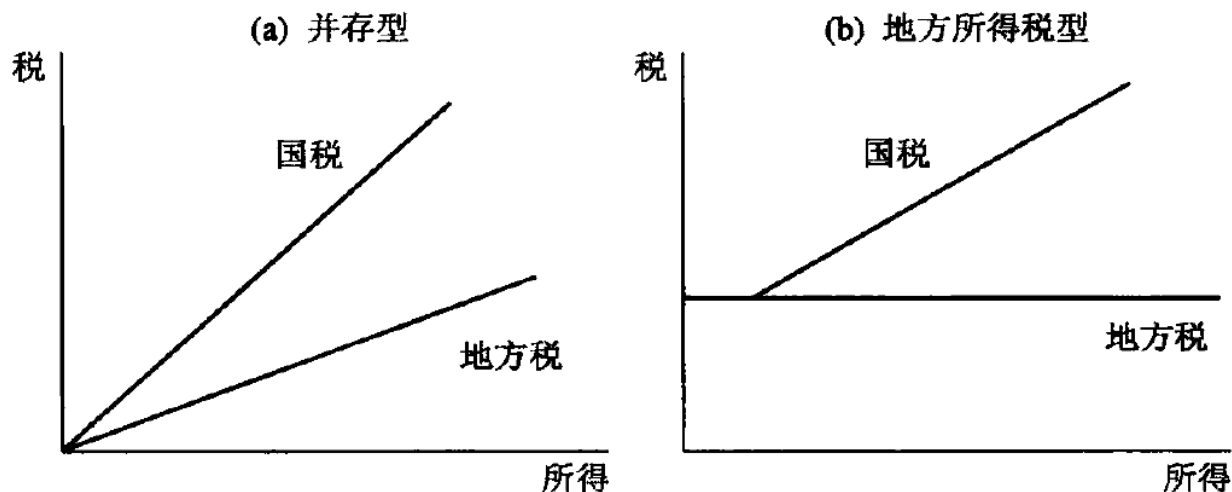


图 21-6 所得税中的国税与地方税的组合

Figure 12

第二,提高地方消费税的比重。当然,在推进这种地方税的下放之后,财政调整制度必需对其进行补充。

将公共空间设置在人们看得见摸得着的地方,被统治者即国民能够决定如何相互分担什么样的产品和服务,这就是地方分权的目的。我们不能忘记从高高在上的政府下的非参与型民主主义转向国民可以参与其中的参加型民主主义,这才是地方分权的真正目的。

## 5 中国的财政体制改革

自中华人民共和国成立以来，伴随着各个历史阶段政治和经济形势的变化，财政体制经历了多次变化和改进，其总体趋向是由集中逐步走向分散。系统梳理和总结财政体制演进的脉络和经验，对于进一步理顺政府间财政关系，具有重要的作用。改革开放后，尤其是 1994 年分税制改革以来，我国财政体制运行显现出良好的经济与政策效应，不仅建立起财政收入的稳定增长机制，增强了中央政府的宏观调控能力，而且也推动了产业结构的调整和资源配置的优化，增强了地方政府加强收支管理的主动性和自主性。随着我国经济社会形势的变化，既有财政体制也显现出一些有待解决的问题，需要进一步改革与完善。从财政体制改革上讲，需要体现新时代社会主要矛盾的变化，提高广大人民群众对更高品质公共产品和服务的获得感，解决区域财富占有和收入分配差距方面的问题，解决公共产品供给不充分的问题。

## 5.1 中国财政体制改革的进程

在新中国成立初期的国民经济恢复时期，我国实行的是高度集权的统收统支财政体制；从第一个五年计划开始，逐步过渡到不同程度的统一领导、分级管理体制；改革开放后为调动地方政府的积极性，实行了多种形式的分级包干财政体制；1994年1月1日起，在立足国情的基础上，借鉴成熟市场经济国家的经验，相继实施了分税制财政体制改革、所得税收入分享改革和出口退税负担机制改革等措施，符合市场经济一般要求的财政体制框架初步形成。



### 5.1.1 1994 年以来的分税制财政体制改革

我国 1994 年起实施的分税制财政体制改革，主要围绕收支划分和财政转移支付制度构建等方面展开。

**1、中央与地方的事权和支出划分** 分税制改革首先根据中央与地方事权划分情况，对中央与地方的支出责任进行了初步界定。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出；地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。

**2、中央与地方的收入划分** 1994 年分税制改革时，将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划分为地方税，充实地方税税种，增加地方税收入。同时，分设中央与地方两套税务机构，中央税务机构征收中央税和中央与地方共享

Table 1: 分税制财政体制改革下的中央与地方支出责任划分

项目	内容
中央财政支出	国防费，武警经费，外交和援外经费，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，由中央财政安排的“三农”支出，由中央负担的国内外债务还本付息支出，以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。
地方财政支出	地方行政管理费，公检法经费，民兵事业费，地方统筹安排的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品试制经费，地方安排的农业支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费，价格补贴以及其他支出。

注：表中为 1994 年分税制改革时的支出责任划分。2007 年政府收支分类科目调整后，具体的支出科目发生了一定的变化。

Table 2: 现行中央与地方的收入划分情况

项目	内容
中央固定收入	关税，海关代征的消费税和增值税，消费税，船舶吨位税，车辆购置税，未纳入共享范围的中央企业所得税，证券交易（印花）税，中央企业上交的利润等。
中央与地方共享收入	增值税（中央分享 50%，地方分享 50%）；纳入共享范围的企业所得税和个人所得税（中央分享 60%，地方分享 40%）；资源税按不同的资源品种划分，海洋石油资源税作为中央收入，其他资源税作为地方收入。
地方固定收入	城镇土地使用税，城市维护建设税，房产税，车船税，印花税（不含证券交易印花税），耕地占用税，契税，烟叶税，土地增值税，环境保护税，地方企业上缴利润，国有土地有偿使用收入等。

税，地方税务机构征收地方税。此后，中央根据分税制运行状况以及经济形势发展的需要，对中央与地方收入划分进行了一系列的调整与完善。现行的政府间收入划分情况如表所示。

**3、政府间转移支付制度的建立和发展** 1994 年分税制改革以后，我国先是建立了以税收返还和体制补助与上解、财力性转移支付和专项转移支付为主的转移支付制度。

其中，税收返还和体制补助与上解是为了照顾地方政府既得利益而设立的；财力性转移支付是中央财政为弥补欠发达地区的财力缺口、缩小地区间财力差距、实现基本公共服务均等化安排给地方财政的补助资金，以及中央出台减收增支政策对财力薄弱地区的补助；专项转移支付是中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标，以及对委托地方政府代理的一些事务或中央地方共同承担事务进行补偿而设立的补助资金，需按规定使用。

2009年起，为进一步规范财政转移支付制度，将中央对地方的转移支付，划分为税收返还、一般性转移支付和专项转移支付三类。其中，一般性转移支付包括原财力性转移支付，主要是将补助数额相对稳定、原列入专项转移支付的教育、社会保障和就业、公共安全、一般公共服务等支出，改为一般性转移支付；原一般性转移支付改为均衡性转移支付。一般性转移支付是指中央政府对有财力缺口的地方政府（主要是中西部地区），按照规范的办法给予的补助，地方政府可以按照相关规定统筹安排和使用。一般性转移支付资金按照客观、公正的原则，根据客观因素，设计统一公式进行分配，财政越困难的地区补助程度越高，具有明显的均等化效果。专项转移支付是指中央政府对承担委托事务、共同事务的地方政府给予的具有指定用途的资金补助，以及对应由下级政府承担的事务给予的具有指定用途的奖励或补助。近年来，为配合实现中央宏观政策目标，新增了较多的专项转移支付项目。例如，基础设施建

设、农业、教育卫生、社会保障以及环境保护等方面均设立了专项转移支付项目。

**4、省以下财政体制的改革与变化** 在省以下地方财政体制改革方面，推进了省直管县和乡财县管改革。省直管县财政体制改革，有利于发挥省级财政在省辖区域内对财力差异的调控作用，帮助缓解县级财政困难，减少财政管理级次，降低行政成本，推动城乡共同发展。乡财县管改革，集中和加强了乡镇收入管理，控制和约束了乡镇支出需求，统一和规范了乡镇财务核算，遏制和缩减了乡镇债务规模，提高了县乡财政管理水平。针对部分县乡财政困难的情况，还探索构建县级基本财力保障机制，加强了省市财政向基层进行转移支付的力度，对提高基层公共服务能力、保证基层政权运转能力发挥了积极作用。

**地方税扩大与地方分权体制** 如果根据上述分析得出需要进一步实施地方分权改革的结论，那么，就必须解决让地方政府拥有构成地方政府财源的租税问题。本书一贯主张租税总体制应该加大一般消费税、增值税的比重，由此认为需要扩充地方消费税来作为地方政府的稳定财源。但是，真正把消费税作为地方税进行导入的话，又会由此再次产生税收的地区差异问题，也就是消费者多的地区与消费者少的地区之间

税收收入将会出现非常大的差别。此外，由于增值税型的消费税采取多阶段征收，所以，会出现纳税地与最终消费者（税负承担者）居住地不同的情况；还由于不同地区的地方政府是从各种各样的业务单位接受纳税，所以，业务单位的注册地分布也会产生税收的地区间差异。按受益者负担原则，各个业务单位受益于各自所在地的地方政府，因而应该将消费税全数负担并交给地方政府作为财源。但是，如果给予地方政府以课税自主权，那么，因提高消费税率能够获得更多税收收入，因而可能会造成租税竞争现象的出现。因此，有必要让国家有制约消费税率的权限。于是，为了设计一个让各个地方政府不再具有各自提高消费税率动机的机制，有人提出了让最终消费者（税负承担者）的居住地即最终消费地与消费税的归属地相一致的办法。消费税从制造开始，经过批发再到零售，在各个阶段税都会产生转嫁，最终是由消费者来承担所有税负。若这个消费者居住地区的地方政府获得全部税收收入，并以此为财源向消费者提供公共服务，那么也许在公平性上具有说服力。由于受益还原于负担消费税的消费者，因而从消费者角度看，也有可能实现受益型纳税。但是，要真正实现这种纳税方式，还必须将制造阶段、批发阶段缴纳的消费税收入全部转移至最终消费地（零售阶段）的地方政府。虽然有几种方法可以实现转移，但将消费税一次性全部集中上缴给国家，然后再向最终消费地的地方政府进行分配，即所谓的清算方式也是一种选择。地方消费税通过这样的清算过程而实现消费地课税，地方消费税税收的地区间差距也可能由此而有所缓解。在具备地区聚集效应的现实空间性市场经

济中，制造业、零售业具有向大都市周边集中的倾向，而消费者能够分散全国各地居住，就是因为消费税税收通过清算从大都市周边的地方政府转移到全国各个消费地。其结果，对分布在全国范围内的地方经济而言，地方消费税税收成为稳定的财源。

本书中所考察的租税制度建设方向是缓和累进构造和逐步实施比例税，所以，在地方税制体系中扩大地方消费税比重的设想也与全体税制改革方向一致。不过，应该给予地方政府多少课税自主权的空间仍然是一个需要慎重探讨的问题。诸如地方消费税税率是否可以由各个地方政府自由决定。不仅地方消费税，还有住民税、固定资产税等受益课税的决定也存在同样的问题。全国政治体制从中央集权式转向地方分权式的过程中，这些都是无法回避的重要讨论议题。

要证明地方分权体制在政府组织的效率性方面优于中央集权体制，必须从地方税制体系与国税体系不同的受益型税制开始说明。现在的地方税中处于最重要地位的固定资产税，虽然税率实行全国统一的比例税率，但为了体现受益型课税，则通过固定资产评估阶段来反映各个地方政府的独特性。住民税虽然包含人头税的成分，但其中与收入挂钩的部分因为比例税，所以也可以成为受益型课税的手段。这些地方税税种，在地方政府间财政竞争的过程中，其实际税率应该会朝着合理水平收束。但是，与这些税种相比较，认为一般消费税也是比例税，所以可以全部纳入地方税的

想法也是不可取的。因为这样的话，中央政府的主要财源变成只是直接税，而因财政支出的需要可能会迫使中央政府采取进一步提高直接税税率或者将累进程度进一步加深。为了防止这种情况的发生，必须提高国税中的消费税比例。也就是说，一般消费税是将国税体系进一步比例税化不可或缺的税种。因此，一般消费税最终只能是国家和地方即中央政府与地方政府之间进行适当分享，从而其税率也必须全国统一才较为理想。