



4. 对企业提出的为何要按照同期银行贷款利率进行调整,税务机关认为,在企业没有第三方可比非受控价格的情况下,国家规定的银行同期贷款利率是独立第三方标准,不受企业和税务机关控制,是作为调整最为合适的依据。况且,企业自己也无法给出一个合理利率。

案例启示

(一) 反避税是税务机关实施税收管理的重要环节

通过对 A 集团公司内部融通资金的反避税工作,揭示我们要加大融通资金关联交易典型案件的调查力度,并对少数不遵从的企业开展反避税调查,经过调查应该调整的要予以坚决调整,以形成反避税威慑,维护税法尊严。建议各级税务机关在实践中进一步加强对关联企业之间资金融通行为的税收管理。税法及相关政策规定了关联企业之间的资金融通必须符合独立交易原则,对于将应该有偿约定为无偿,以及不符合独立交易原则减少其应纳税收入的,税务机关可以依据税法进行合理调整,在这一点上税务机关必须正确理解,准确把握。

(二) 关联申报是税务机关了解和掌握企业关联业务往来的有效手段

税务机关应当就关联交易税收管理开展政策宣传和纳税辅导,提高税收政策落实的确定性,明确告知法律、法规和相关政策对关联申报的规定,使企业清楚自己的权利和应承担的义务,增强企业主动申报的意识,努力提高关联申报的质量。引导企业通过建立规范的资金融通机制,在提高资金配置效率的同时避免涉税风险的发生。

(三) 对关联方的经济往来要进行综合评价

我国经济正处于结构转型的关键时期,结构性减税也是当前宏观经济政策和财税体制改革的主要方向,放开利率管制也是金融改革的主要内容,从微观上看,企业特别是中小企业融资难的问题还十分突出。在反避税的管理过程中,实际税负相同的境内关联方之间的交易,只要该交易没有直接或间接导致国家总体税收的减少,原则上不作企业所得税的转让定价调整。🌐

责任编辑:赵薇薇

央地关系视野下的中

——对周黎安《转型中的地



作为一个拥有 13 亿多人口的大国,中国自 1978 年改革开放以来,保持了 35 年近 10% 的超速经济增长,可谓世界发展史上的奇迹。这一奇迹的取得,根本的原因是中国的比较优势被市场经济导向的改革不断激发出来。但市场导向的改革为什么能取得成功?改革为何能导致超常的经济表现?——众多研究者已将目光投向中国的地区竞争制度,以及地方政府在促进经济增长方面的突出作用。周黎安教授的近著——《转型中的地方政府——官员激励与治理》(以下简称“周著”)(上海人民出版社),是其中的重要之作。

过去发生了什么?

该书的一个显著特点是,既坚持了以个体激励及其行为选择为分析出发点的经济学方法论,又对中国传统治理模式的特点以及建国后的变革历程有深刻理解,进而建立了一个逻辑一贯、符合实际的框架。

在他看来,中国自秦汉以来就逐步建立起属地化行政发包的政府间分工体制,这一体制甚至在新中国成立之初的计划经济时期也得以部分保留;^①在改革开放之后,逐步建立起增长导向型的晋升“锦标赛”制度;1994 年,以“分税制”改革为标志,又建立起以激励

① 苏力. 法治及其本土资源 [M]. 北京:中国政法大学出版社,2004.



中国地方政府转型

《地方政府——官员激励与治理》的评论及思考*

汪德华（中国社会科学院财经战略研究院 北京 100028）

为导向的财政分成制度。最终，“行政发包，晋升竞争，财政分成”三者互相补充，构成了一个针对地方官员的强激励系统。属地化行政发包的行政体制为地方官员追求增长提供了丰富的工具箱；增长为导向的晋升锦标赛制度，使地方官员有足够的动力积极改革、维护市场、追求经济增长；而激励导向的财政分成制度又提供了稳定的“合约”，将增长动力和政策工具箱连接起来，形成了一个既高度集权、又高度放权的独特制度。在这一强激励系统的作用下，从中央到地方，各级政府全身心拥抱增长，加上中国过去30余年来拥有的要素比较优势，共同激发出中国经济增长的奇迹。

以笔者看来，该书的重点是以经济学逻辑，从央地关系视角解释改革开放之后的地方政府治理体系

变迁及其绩效。在他的分析框架之下，干部人事制度的改革、农村的改革、乡镇企业的兴衰、财政体制的改革、国有企业的改革、经营城市、地方保护主义与区域合作、官员腐败等改革开放之后出现的重大事件和典型问题，无不进入分析视野，并得到合理的解释。以新中国成立后财政体制的改革和演变为例。我们熟知的演变轨迹是：在计划经济时期，中国主要采取统收统支的财政体制；在1980—1993年采取了包干体制；1994年之后采取了分税制财政体制。周著为中国财政体制的演变提供了统一的分析框架：改革的主线一直是中央与地方间的财政分成问题，而在事权和支出责任划分方面，几乎完全按照行政隶属关系来划分，基本维持着属地化行政发包的政府间分工框架。周著以委

托代理的分析框架来观察政府间收入划分体制的演变轨迹，又非常有洞见地指出：核心问题是确定合适的激励强度系数，构造一个有效的中央对地方激励合约。这一激励合约始终面临两大约束：一是中央如何让其承诺可信，不会“鞭打快牛”；二是如何避免地方财政的软预算约束。在计划经济时期以及改革开放后的包干时期，中央政府采取了多种方式与地方政府分成，但实践中，中央政府掌握了随时改变合约的主导权，因此中央的承诺可信水平较低。在这一时期，虽然财政分成的激励强度系数很高，但由于中央的承诺不可置信，激励合约的效果有限，由此也导致20世纪90年代初期出现“两个比重”不断下降现象。1994年的分税制改革，核心是按照税种统一划分中央地方税收收入，税收分成公式至今已20年未调整，因此解决了中央承诺的可置信问题。激励合约有效性大大增强，使得地方政府发展经济、创造财政收入的稳定预期得以建立，由此也使得中国税收收入近20年来一直处于高速增长轨道。而具有中国特色的大规模预算外财政，在周著的分析框架中，其目的就是使属地化行政发包体制能够运行下去。

该书的分析框架，与我们日常的观察较为一致，还得到若干以计量分析为基础的实证文献的支持。当然，也有一些研究者^①对这一分析框架的核心，“增长导向的晋升锦标赛”是否存在提出了质疑。周著对于现有的地方政府治理模式，以

* 本文获得中国社会科学院基础研究学者资助计划“财税制度对经济发展的影响及相关问题”以及国家审计署“共建财经院”项目的支持。

① 陶然，陆曦，苏福兵，汪晖。地区竞争格局演变下的中国转轨：财政激励和发展模式的反思[J]. 经济研究，2009，(7)



及地方政府在促进经济增长方面的作用是充分肯定的，但对其负面影响也应该有清醒的认识。近些年来，有关地方政府的角色和定位，尤其是招商引资中的恶性竞争、官员腐败、环境污染、土地财政等问题已引起了广泛的社会关注。在中央和地方层面也有很多制度性的变化悄然发生。中国地方政府的治理模式该走向何方？对此，周著认为：中国传统的行政体制是一个“放手做事”的体制，强调放权和激励；现在需要向“束手做事”的体制过渡，强化“公平、透明、问责”的行政原则；如何权衡两者的利弊以及如何政府在治理转型中保留传统体制中的积极因素，需要进一步研究。

未来走向何方？

在党的“十八大”之后，随着反腐的强力推进，以及十八届三中全会提出的官员绩效考核、预算管理、地方政府债务等相关制度改革的深化，我们可以看到，周著所概括的地方政府治理模式确实在经受考验，一些领域的“潜规则”正在被打破。一些观察者直接指出，地方政府官员干事的积极性受到影响。由此看来，“破旧”之余，更需“立新”。构建有效、规范的地方政府治理模式，是当前推进全面深化改革、适应经济新常态的核心。

地方政府治理模式的转型方向是什么？笔者认为，必须在中央地方关系大格局之下分析这一问题，中央地方之间的事权合理划分是关键性的制度安排。以周著的语言表述，哪些方面该“放手做事”，哪些方面该“束手做事”，是关键问题。那么，为什么过去行之有效的地方

政府治理模式需要变革？笔者认为，这是中国发展进入新阶段之后，市场经济的广度和深度、整体社会福利函数在发生深刻变化，由此对过去的地方政府治理模式提出了挑战。

首先，资源配置方式是政府间关系的首要影响因素，在市场经济体制之下，政府间的事权划分、税收权力与收入的分配等，都要遵循市场经济的内在逻辑，以促进资源合理配置。比如，美国是典型的联邦制国家。美国联邦宪法对政府间职能划分明确了剩余权力归之于各州的原则，由此导致建国之初联邦政府的职能范围极其有限。但随着经济发展和统一市场的形成，资源配置的范围和深度大大扩展，实践需要联邦政府扩充其职能，而现实发展也表明美国的体制顺应了这一需要，目前联邦财政支出占全国的比重超过50%。显然，随着中国市场经济的发展深化，资源配置的范围要跨越全国乃至全球，市场交易的方式越来越复杂。在这一背景下，传统的“属地化行政发包制”固然能够为地方官员提供强激励奠定基础，但其“地方保护主义”倾向对区域间市场交易的损害可能更大。由此，需要将若干维护市场经济正常运转的基础设施性事权，交由更高层级的政府来承担，以适应中国市场经济向纵深发展的需要。

其次，经济增长在中国整体社会福利函数的权重在下降。在今天，除经济增长之外，环境保护、食品药品安全、公民权利保护、司法公正等，都是“人民对美好生活的向往”。经济学中的激励理论表明，单一目标的激励合约容易制定，而包含众多目标的激励合约几乎不可

能存在好的方案，更何况这些目标之间还可能存在冲突。“以增长为导向的晋升锦标赛”制度能够充分发挥积极作用的前提，是经济增长单一指标能够大幅度改善整体社会福利函数。在前提已经发生变化的今天，其制度设计也需要重新考虑。

基本国情的变化，导致过去行之有效的地方政府治理模式需要改变。对此，需要避免的一个误区是“头痛医头、脚痛医脚”的思维倾向。例如，招商引资在过去带来一些问题，因此有人就提出要打击地方政府的招商引资积极性。然而，如果没有招商引资，经济又如何发展？毕竟，发展依然是中国的第一要务。从合理划分中央地方事权角度来思考地方政府治理模式的制度设计困境，周著带给我们的启示是：地方政府官员的增长激励依然重要，只不过需要我们从其工具箱中抽走一些工具。以招商引资为例，只是将环境监管、司法公正等政府职能交由中央或者上级政府行使，严禁地方政府采取恶性拆迁、污染环境等手段，而鼓励其发展经济的积极性的目的依然存在。

中国改革和发展的核心问题是“处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”笔者认为，如果说在改革开放的前35年，主要的障碍是不知道如何让市场发挥决定性的、好的作用的话，那么今天最重要的问题是如何让政府更好发挥作用，而如何处理好中央地方关系是更好发挥政府作用的关键。面对千年传统，中国地方政府的转型正在路上。

责任编辑：高 阳