

· 双清论坛“中国经济发展规律与理论研究关键科学问题” ·

中国政府间财政关系与经济发展模式^{*}

吕 炜¹ 任之光^{2**} 周佳音¹ 王伟同¹

1. 东北财经大学 经济与社会发展研究院,大连 116025

2. 国家自然科学基金委员会 管理科学部,北京 100085

[摘要] 立足于新时代的实践与学术需求,本文分析了政府间财政关系研究的现实背景及其所面对的机遇与挑战。通过系统梳理国内外政府间财政关系理论基础与发展趋势,本文发现现有研究从不同角度较好地揭示了中国改革开放以来的经济发展模式和内在动力机制,对中国特色的政府间财政关系具有一定的解释力,但现有研究在阐释改革进程中诸多创新性的制度安排和政策设计等方面仍存在一定局限性。由此,本文提出未来有待进一步关注和探究的关键科学问题,以期为该学术领域提供契合现实的研究思路。在探索上述问题的过程中,基于中国实践逻辑进行系统梳理和创新归结,有可能为政府间财政关系理论发展做出中国贡献,以更好认知与解释中国经济发展模式。

[关键词] 政府间财政关系;财政体制;财政分权;激励相容;非规范性收入

1 政府间财政关系研究的现实背景及机遇挑战

理清政府间财政关系不仅是提炼中国特色社会主义财政理论的基础性工作,也是建立现代财政制度的前提条件。在系统梳理政府间财政关系的理论现状之前,本文首先回顾与总结政府间财政关系的发展历程,并探究当前学界研究这一问题所面临的挑战和机遇,以便更好认知新时代政府间财政关系研究的战略意义。

1.1 政府间财政关系的发展历程

回顾 40 余年的改革发展历程,市场经济改革得以持续向前推进的动力在于为市场主体提供了充分的制度激励。财政作为国家治理的基础和重要支柱,在 40 余年改革进程中始终是落实国家战略、保障改革顺利进行的重要工具。中央财政向地方持续放权以及对地方发展路径适时纠偏的改革举措,对于深入推进社会主义市场经济改革起到了重要的支撑和保障作用,政府间财政关系也由此成为观察改革发展进程和剖析改革成功经验的重要视角。



吕炜 东北财经大学教授,博士生导师,享受国务院政府特殊津贴。现任东北财经大学党委副书记、校长,兼任国务院学位委员会学科评议组成员(应用经济学学科)、中国财政学会副会长。入选中组部首批“万人计划”哲学社会科学领军人才、全国宣传文化系统“四个一批”人才、新世纪百千万人才工程国家级人选。主要研究方向为中国经济改革与发展、财政理论与政策等。



任之光 博士,副研究员,现任国家自然科学基金委员会管理科学部学科处处长。自 2010 年进入国家自然科学基金委员会工作,先后担任办公室秘书处副处长、管理科学部学科处副处长。主要研究方向为公共管理与政策、工商管理。

改革开放初期,财政通过实行“分灶吃饭”的央地财政关系完成体制上的放权,成为改革开放初期市场化改革成功破局的重要力量。在明确建立社会主义市场经济体制后,为了化解“两个比重”下降的困局,我国通过实行分税制改革以及后续的所得税分享改革、农业税改革对体制内央地财政收支关系进行了调整。随后,通过税费改革、部门预算制度、

收稿日期:2020-12-31;修回日期:2021-01-29

* 本文内容根据第 257 期“双清论坛”讨论内容整理。

**通信作者,Email:renzg@nsfc.gov.cn

国库集中收付制度、政府采购制度、土地有偿使用费共享等举措进一步规范地方政府体制外收支。随着社会主义市场经济体制不断完善,为契合公共财政制度的建立和完善,财政领域通过实施“省直管县”“三降一补”“乡财县管”等体制改革尝试理顺省以下财政体制安排。这一时期政府间财政关系的调整还包括规范地方政府土地出让行为、放松地方政府举债融资、扩大并规范转移支付制度等各方面。2013年前后,面对国家治理体系和治理能力现代化的战略需求,十八届三中全会提出“建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”的方针,并在财权划分维度全面推行“营改增”、在财力匹配维度进一步调整对地方政府债务融资的赋权方式、优化转移支付制度。2016年前后,政府间财政关系在事权和支出责任划分维度开始了高频率的调整和规范。2019年,十九届四中全会《决定》提出“优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”,并将“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。总而言之,40多年的发展历程总体上呈现了政府间财政关系激励相容的动态演进过程。

1.2 政府间财政关系研究面临的挑战与机遇

随着新时代社会主要矛盾的变化和高质量发展的战略需求,财政需要进一步承担起国家治理基础和重要支柱的功能定位,同时应强调其职能的多层次、全方位、系统化特征。这就要求政府间财政关系领域学术研究应立足于新时代的新要求,针对中国实践和中国问题进行更加规范、系统、深入的探索。此外,在全球命运共同体的价值理念下,经济与财政要素的国际联动性日趋复杂。如何运用现代技术方法较为全面生动地刻画财政现实运行规律,在反映一般性特征的基础上兼顾突出中国特色,也是一项极为重要的任务。以上新时代的新特征不仅对财政的职能定位提出了更高要求,也对政府间财政关系的学术研究提出了严峻挑战。

但同时,新时代的崭新环境也为政府间财政关系领域研究提供了难得的机遇。在中央精神层面,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“明确中央和地方政府事权与支出责任,健全省以下财政体制”“完善现代税收制度,健全地方税、直接税体系,优化税制结构”“健全政府债务管理制度”等政府

间财政关系领域的政策方针,为该领域研究提供了思考方向和路径指引。在研究工具方面,近年来国内外涌现出诸多新型研究方法,对政府间财政关系的政策效果和因果关系识别提供了更为科学有效的媒介;同时,大量有价值的数据库和大数据平台得以广泛应用,成为政府间财政关系领域实证研究的沃土。在上述机遇与挑战并存的研究环境下,政府间财政关系领域研究必将迎来新一轮突破与创新。

2 政府间财政关系研究的相关进展

如今国内学界政府间财政关系领域已有大量文献,具有较为深厚的研究基础。本文从制度经济学、财政分权、政府间财政关系的影响等方面进行梳理,并总结近十年国内主要期刊中关于政府间财政关系的文献情况,以期更为清晰地展示该领域的学术研究进展,阐释政府间财政关系与中国发展模式的联系。

2.1 制度经济学视角下的中国发展模式探索

中国增长奇迹引发世界高度关注,所取得的成就仅用西方经济理论是难以全面系统解释的,这其中蕴含着中国道路的独特探索。关于中国改革何以成功,学术界的共同认知是与制度设计有关。目前,国内有大量文献聚焦于体制转轨过程中特殊的制度安排,对中国道路和发展奇迹进行了制度层面的分析。吴敬琏^[1]、林毅夫^[2]、樊纲^[3]等学者的经典制度经济学研究对改革特征进行的描述,成为大部分后续研究的理论基础。他们发现,我国的渐进式改革具有三个特征:一是增量改革,二是试验推广,三是非激进改革。这种渐进式改革具有诸多优势,一方面有利于减少改革阻力,另一方面也能够保持制度创新过程中制度的相对稳定和有效衔接,避免社会动荡和资源浪费。渐进式改革得以推行并取得巨大成就,离不开中央政府的整体驾驭以及地方政府的积极响应。因此,在制度经济学的框架下,诸多学者开始逐步认识到政府间财政关系对中国改革成功所起到的制度层面的推动和保障作用,在经典的财政分权理论上进一步延伸和拓展,相继提出中国式财政分权以及政治晋升等理论,试图从不同角度揭示中国改革开放以来的发展模式和动力机制。

2.2 政府间财政关系框架下的财政分权研究

作为政府间财政关系领域研究的关键组成部分,财政分权研究起源较早,在西方国家已经形成了较为丰富的研究成果。根据 Tiebout 的理论,鉴于居民“用脚投票”机制的存在,财政分权会激励地方

政府基于信息优势为本地居民提供更好的公共产品,由此中央对地方的财政分权可能引发地方政府间良性的区域竞争,从而有效推动经济增长^[4]。Musgrave进一步指出,在公共产品供给效率和分配公平性实现方面,中央政府和地方政府间的分权是有必要的,这种分权可以通过税收分配形式赋予地方政府相对独立的权力^[5]。作为第一代财政分权理论,这种本属于纯公共经济范畴的理论被不断拓展,被Oates等学者用于解释财政联邦主义下的经济增长^[6],后又被Qian和Weingast等学者用来解释转轨经济国家中地方政府为增长而展开的竞争^[7],强调分权促成了地方竞争所需的条件并带来了“趋好的竞争”,这些新理论由此演变成为第二代财政分权理论。与第一代财政分权理论相比,第二代财政分权理论开始将政府结构、官员激励等因素引入到经典的财政分权框架中,同时关注委托—代理关系以及多层级政府间信息不对称等问题对公共产品供给的影响。

2.3 地方激励与经济增长研究

在提出财政分权概念后,学者们进一步思考的问题在于,地方政府为何会开展趋好的竞争?关于此问题,学界的基本共识是地方政府是实现中国经济持续增长的重要驱动力,而其中更为核心的问题是财政分权赋予地方政府发展经济的激励。这种激励来自于两个方面,其一是经济激励,持此观点的学者认为财政收入作为一种相容性集体利益,成为了地方政府的激励机制^[8]。其二是政治激励^[9],政治激励观点主要来源于政治晋升理论,这一理论是在充分明晰中国与其他转轨国家经济发展模式差异的基础上,为更好揭示中国式财政分权的经济效果而对财政分权理论做出的进一步拓展。在这一支研究中,比较有代表性的“晋升锦标赛”理论在个体官员动机和行为激励领域给出了一定解释,该理论认为地方政府官员的晋升与当地经济发展联系密切,这种政治上的晋升激励比财政收入激励更为根本,地方官员为得到晋升而展开的以GDP为核心的竞争成为中国经济高速增长的关键^[10]。

根据Tiebout的理论,财政分权能够通过引发地方政府间良性区域竞争而有效推动经济增长^[4]。Oates也提出了经典的分权有利于经济增长的理论^[6]。Lin和Liu等学者利用中国数据研究了财政分权对经济增长的影响,他们发现财政分权提高了经济效率,促进了中国经济的增长^[11]。詹新宇和刘文彬认为,财政分权对实际经济增长的促进作用主

要体现为对经济增长目标的拉动作用^[12]。与上述观点相反,Zhang和Zou基于1978—1992年中国数据分析发现,财政分权有利于地方经济增长的传统观点是不成立的^[13]。还有一些学者认为,分权在均衡地区间经济增长方面的作用很有限^[14],会导致地区间的财力与资源分配更加不平衡^[15],还会滋生腐败^[16]。谢贞发和张玮指出,这些不同的实证结果可能是由于不同研究特征所致,二者关系有待进一步考察^[17]。

2.4 政府间财政关系对地方政府行为的影响

在上述理论研究基础上,国内学界开始对政府间财政关系变化对地方政府行为的影响进行拓展分析。谢贞发和范子英发现,在财政分权引致的财政压力和制度约束下,地方政府行为会随中央决策相机改变^[18]。郁建兴和高翔指出,分权框架中横向问责机制的不健全和纵向问责机制的局限性,使得财政收益最大化逐渐成为支配地方政府行为的主导逻辑^[19]。在这种行为逻辑下,财政分权与政治晋升制度导致了政府官员追求短期利益,不断突破已有预算约束、追求预算外资源^[20],并造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻公共服务”的扭曲^[21]。杨其静发现,分权和官员晋升锦标赛都将促使政府向企业伸出帮助之手从而有利于经济增长,但也容易引发政府向弱势群体伸出掠夺之手,危害社会和谐^[22]。刘勇政等认为,地方税收自主权的提高可遏制地方政府的道德风险和成本转嫁行为,而转移支付则存在负向激励效应^[23]。何德旭和苗文龙指出,财政分权会影响金融分权^[24],毛捷等进一步发现,隐性金融分权加剧了地方政府扩大债务规模的动机^[25]。

另外,一部分学者还聚焦于分税制改革等政府间财政关系调整的具体改革,分析其对地方政府行为的影响效应。吕冰洋和郭庆旺指出,分税制的税收分权契约性质具有强烈的税收激励作用^[26];周飞舟则基于预算外视角发现,分税制带来的集权效应使地方政府开始积极从预算外收入中为自身集中财力,这种倾向还引致了地方政府对于土地征用、开发和出让的依赖^[27],从而形成了通过土地财政来推进地方经济增长的发展模式^[28]。同时,分税制改革的集权效应还可能加剧地方政府从“援助之手”到“攫取之手”的行为转变,导致狭隘利益取代涵盖利益、为局部利益牺牲整体利益的现象^[29]。在支出方面则表现为,分税制改革后地方公共服务供给水平出现了显著下降^[30]。例如,后续的免征农业税改革使

得地方政府加大了对易于考核的政策目标的执行力度,降低了以教育为代表的公共服务支出^[31]。

2.5 政府间财政关系的其他影响

除了对地方政府行为的影响,政府间财政关系还存在以下几方面经济效应。例如,政府间财政关系有助于提升居民福利^[32]和中国农村基层政治治理水平^[33],会影响到企业实际税率^[34],还会影响地方政府、企业和社会的创新性支出比重^[35]以及区域创新效率^[36],甚至导致政企均衡合谋^[37]。贾俊雪等发现,财政收入分权水平提高有助于增强县级财政的自给能力,而财政支出分权水平提高则会加剧县级财政困难程度^[38]。黄寿峰指出,财政分权度的提高会显著加剧本地区及周边地区的雾霾污染^[39]。

在省以下财政体制改革效应方面,有学者发现,“省直管县”有助于提高被直管县的经济增长率^[40],缩小城乡收入差距^[41],但也引致了“重基建、轻民生性公共服务”的支出倾向^[42]。“乡财县管”有助于缩小城乡收入差距^[43]。“撤县设市”对县市经济发展

具有促进效应^[44]，“撤县设区”对城市经济增长的影响效应则呈现倒 U 型轨迹^[45]。“强县扩权”能够通过吸引更多新企业、提高企业平均利润率来促进经济增长^[46],同时还对市场化改革有正面作用^[47]。

2.6 政府间财政关系研究的最新进展和文献梳理

近几年,也有部分学者基于经典理论对政府间财政关系做出了进一步拓展分析。吕炜等认为,财政通过激励相容的央地关系设计,为地方政府发展经济预留了可供竞争的激励空间,并对过度激励实施了有效的约束^[48]。在这个过程中,中央政府在顶层设计的基础上,根据对地方政府行为的观察和判断,适时调整赋权方式,最终推动了改革目标的实现^[49]。

接下来,笔者对近十年《中国社会科学》《经济研究》《管理世界》《经济学(季刊)》《世界经济》各期刊中关于政府间财政关系的论文进行了梳理,总结其研究政府间财政关系所使用的指标、数据库、具体问题和研究方法,列示于表 1 中。

表 1 部分文献对政府间财政关系的研究情况

文章信息	度量指标	度量指标所使用的数据库	研究问题	研究方法
詹新宇, 刘文彬 ^[12]	省财政分权 = 人均省级财政收入 / (人均省级财政收入 + 人均中央财政收入); 市财政分权 = 人均市级财政收入 / (人均市级财政收入 + 人均省级财政收入 + 人均中央财政收入)	《中国统计年鉴》 《中国城市统计年鉴》 《中国劳动统计年鉴》 《中国区域经济统计年鉴》	财政分权对实际经济增长、经济增长目标和计划外增长的影响效应	系统 GMM、强度 DID、多时点 DID、工具变量法
刘勇政, 贾俊雪, 丁思莹 ^[23]	县级财政支出分权水平 = 县级人均财政支出 / (县级人均财政支出 + 地市级人均财政支出 + 省本级人均财政支出 + 中央人均财政支出)	中国经济与社会发展统计数据库 《全国地市县财政统计资料》 各省政府文件	收入分权对财政自给率的影响	倍差法、工具变量法
何德旭, 苗文龙 ^[24]	财政分权 = 省财政收入 / 全国财政收入	《中国统计年鉴》	财政分权对金融分权的影响	OLS、Moran's I 指数、空间误差模型、地理加权回归模型
毛捷, 刘潘, 吕冰洋 ^[25]	市县层级在该省的税收收入分权程度 = 市县加总的税收收入 / 分成 = (该省市县政府的税收收入 / 该省税务部门组织的税收总额)	《中国税务年鉴》 《中国区域经济统计年鉴》 《中国财政年鉴》 《中国统计年鉴》 《新中国六十年统计资料汇编》 《全国地市县财政统计资料》	税收分成对地方公共债务依存度和负债率的影响	固定效应模型
陈硕 ^[30]	地方财政自主性 = 地方财政净收入 / 地方财政总支出 = 地方财政净收入 / (地方财政净收入 + 中央政府转移支付)	China Data Online (中国数据在线: http://chinadataonline.org/index.asp)	财政分权和地方公共服务水平之间的因果关系	LSDV、SUR

(续表)

文章信息	度量指标	度量指标所使用的数据库	研究问题	研究方法
左翔, 殷醒民, 潘孝挺 ^[31]	财政收入集权:免征农业税改革; 财政支出分权=县人均预算内财 政支出/河南省人均财政预算 支出	《河南省统计年鉴》	财政收入集权对地方 政府财政支出结构的 影响	倍差法
李明, 李慧中, 苏晓馨 ^[33]	财政分权=县本级一般预算收 支/省份收支	CGSS 《全国地市县财政统计资料》 《中国财政统计年鉴》	财政分权对中国农村 基层政治治理的影响	多层混合效应逻辑斯特模型
吕冰洋, 马光荣, 毛捷 ^[34]	某省份的市县政府企业所得税实 际分成率=该省份市县政府的企 业所得税收入/该省份税务部门 组织的企业所得税总额; 某省份的市县政府增值税实际分 成率=该省份市县政府的增值税 收入/该省份税务部门组织的增 值税总额	《中国税务年鉴》 《全国地市县财政统计资料汇编》	政府间财政关系对政 府与市场关系的影响	OLS
吴延兵 ^[35]	预算收支分权指标=(省预算内 财政收支/省人口)/(中央预算内 财政收支/全国人口); 总收支分权指标=[(省预算内财政 收支+省预算外财政收支)/省人 口]/[(中央预算内财政收支+中央 预算外财政收支)/全国人口]; 净支出分权指标=[(省预算内财 政支出+省预算外财政支出+上 解中央-转移支付)/省人口]/ [(中央预算内财政支出+中央预 算外财政支出)/全国人口]	《新中国六十年统计资料汇编》 《中国统计年鉴》 《中国财政年鉴》	地方财政分权度对创 新性支出占比的影响	OLS
李政, 杨思莹 ^[36]	财政分权程度=地方本级人均财 政支出/(地方本级人均财政支出 +中央本级人均财政支出)	国家统计局数据库 EPS 数据平台	财政分权对区域创新 效率的影响	面板 DEA-Tobit 模型、三阶段最小 二乘方法
贾俊雪, 郭庆旺, 宁静 ^[38]	县级财政收支分权水平=人均县 级财政收支/(人均中央财政收支 +人均省份本级财政收支+人均 地市本级财政收支+人均县级财 政收支)	《全国地市县财政统计资料》 《中国区域经济统计年鉴》 各省份统计年鉴	财政分权和地方政府 治理结构改革对县级 财政解困的作用	动态面板数据 模型
黄寿峰 ^[39]	财政收支分权=地方人均财政收 支/中央人均财政收支	《中国统计年鉴》	财政分权对雾霾污染 及其波动的影响	空间杜宾模型
郑新业, 王晗, 赵益卓 ^[40]	“省直管县”改革	政策冲击	“省直管县”改革对经 济增长的影响	倍差法
谭之博, 周黎安, 赵岳 ^[41]	县级财政分权 1=县本级人均财 政支出/(县本级人均财政支出+ 省本级人均财政支出); 县级财政分权 2=县级财政支出 之和/省级财政支出; 县级财政分权 3=县本级人均财 政支出/(县本级人均财政支出+ 市本级人均财政支出+省本级人 均财政支出); 县级财政分权 4=县本级预算内财 政收入/县本级预算内财政支出	《中国县市社会经济统计年鉴》 《中国统计年鉴》 中经网统计数据库	“省直管县”改革对财 政分权和民生的影响	倍差法

(续表)

文章信息	度量指标	度量指标所使用的数据库	研究问题	研究方法
陈思霞， 卢盛峰 ^[42]	“省直管县”和“强县扩权”改革	各省有关“省直管县”的改革文件	分权改革对地方政府支出结构的影响	倍差法
唐为 ^[44]	“撤县设市”改革	中国行政区划网	“撤县设市”对地方经济发展和城市化的影响	倍差法、倾向性得分匹配法
邵朝对， 苏丹妮， 包群 ^[45]	“撤县设区”改革	中国行政区划网	“撤县设区”的经济增长绩效	倍差法
刘冲， 乔坤元， 周黎安 ^[46]	“强县扩权”和“省直管县”改革	政府文件	区分行政分权和财政分权对县域经济增长影响的不同效果	倍差法
袁渊， 左翔 ^[47]	“扩权强县”改革	浙江区域网、福建省财政厅网站	“扩权强县”与经济增长的因果关系	倍差法
吕炜， 周佳音， 陆毅 ^[49]	市级财政分权 = 人均市本级财政支出 / (人均市本级财政支出 + 人均省份本级财政支出 + 人均中央财政支出)	《中国城市统计年鉴》 《国家统计年鉴》	地方债发还方式改革对地方财政风险的影响	倍差法
陈硕， 高琳 ^[50]	财政分权 = 省本级预算内财政收支 / 中央本级或全国财政预算内收支； 财政自主度 = 省本级预算内财政收入 / 省本级预算内财政总支出	《中国财政年鉴》 《新中国六十年统计资料汇编》 《中国统计年鉴》。	分权对经济增长的影响和分权对公共品供给的影响	LSDV、随机效用模型、2SLS
储德银， 韩一多， 张同斌， 何鹏飞 ^[51]	中国式分权的多维组合指标体系包括收入分权、支出分权和税收管理分权	《中国财政年鉴》 《中国税务年鉴》 《中国统计年鉴》	中国式分权对公共服务供给效率的影响	面板平滑转换回归模型
贾俊雪， 郭庆旺， 赵旭杰 ^[52]	财政收支分权 = 省份人均本级财政收支 / (省份人均本级财政收支 + 人均本级中央财政收支)； 财政收支分权 = 省份本级财政收支 / 中央本级财政收支	省份面板数据	财政收支分权对地方政府支出行为周期性特征的非对称影响	多动态因素模型、空间计量模型
李涛， 黄纯纯， 周业安 ^[53]	财政分权 1 = 人均实际各地区本级财政支出 / 人均中央本级财政支出； 财政分权 2 = 人均实际各地区本级财政支出 / (人均实际各地区本级财政支出 + 人均中央本级财政支出)	《中国统计年鉴》 《新中国 50 年统计资料汇编》 《中国财政年鉴》 《中国人口年鉴》	地区宏观税负对经济增长的影响	系统广义矩估计法
李永友， 张帆 ^[54]	VF11 = 自有收入 / 自有支出； VF12 = (地方总支出 - 地方总收入) / 地方总支出； VF13 = 1 - (地方自有收入 + 共享税) / 地方支出； VF14 = 1 - (收入分权 / 支出分权) × (1 - 预算赤字率)	《地方财政统计资料》 《地方财政运行分析》 《财政统计摘要》 《中国税务年鉴》 《中国财政年鉴》	中国财政分权体制垂直不平衡的形成机制及其对地方政府平台举债行为的激励效应	GMM
梁若冰 ^[55]	预算内外本级财政收支指标 = 各省预算内外本级财政收支 / 中央预算内外本级财政收支； 预算内外总收支指标 = 各省预算内外财政总支出 / 中央预算内外财政总支出	《中国统计年鉴》 《中国财政年鉴》	财政分权制度下地方政府官员的晋升激励和地方政府土地部门的部门利益对土地违法的影响	面板固定效应回归

(续表)

文章信息	度量指标	度量指标所使用的数据库	研究问题	研究方法
毛捷, 吕冰洋, 陈佩霞 ^[56]	以县级地区增值税和企业所得税分成比例来衡量财政分权程度	《全国地市县财政统计资料》 中国工业企业数据库 《中国县(市)社会经济统计年鉴》	度量并分析中国财政分权的实际状况	Spearman 相关系数
张亚斌, 阙薇 ^[57]	支出端分权=(地方政府人均一般公共预算支出/全国人均一般公共预算支出)×(地方政府财政净收入/地方政府财政总收入); 收入端分权=(地方政府人均一般公共预算收入/全国人均一般公共预算收入)×(地方政府财政净收入/地方政府财政总支出)	《中国统计年鉴》 《中国财政年鉴》 《中国贸易外经统计年鉴》	财政分权对政府规模影响的内在机制	OLS、DIF-GMM、 SYS-GMM
张宇 ^[58]	财权分权=地方政府的财政收入/(地方政府的财政收入+取自该地区的中央财政收入); 财政收支分权=地方人均财政收支/中央人均财政收支	《中国统计年鉴》 《中国财政年鉴》	地方保护行为的动机及经济增长效果	GSLS、2SLS
赵永亮, 杨子晖 ^[59]	财政分权=地方财政收入/财政总收入	《中国统计年鉴》 中国统计局网站	民主参与对公共品支出偏差的影响	OLS
周游, 谭光荣, 王涛生 ^[60]	财政分权=(城市预算内财政支出/全省财政支出)/(该市民国收入/全省国民收入)	《中国统计年鉴》 《中国区域经济统计年鉴》 《中国城市统计年鉴》	FDI对中国地区技术溢出的影响存在基于财政分权水平的门槛效应	非线性门槛回归 技术

3 现有研究评述与关键科学问题剖析

3.1 现有研究的进展和局限性

根据对已有文献的梳理,不难发现,财政分权和政治晋升理论是目前政府间财政关系领域最有代表性且被普遍接受的理论框架,它们从不同角度较好地揭示了中国改革开放以来的经济发展模式和内在动力机制。近年来,诸多文献以财政分权和政治晋升理论为基础进行了大量拓展分析和检验,对中国特色的政府间财政关系具有一定的解释力。然而,现有的政府间财政关系理论发展在某种程度上仍然滞后于中国的经济发展实践,对于中国改革进程中诸多创新性的制度安排和政策设计缺乏足够的总结和阐释,这些现有研究的局限性具体表现为以下几个方面。

(1) 相当一部分研究仍以公共财政框架下的政府间财政关系为观察视角。公共财政理论较好地阐释了政府与市场框架下财政的职能边界,对建立中国社会主义市场经济体制下的财政职能和公共服务体系具有较好的指导作用。但其脱胎于成熟市场经济体制,对于经济体制常常处于动态调整状态的中国经济存在较大不适应性,因此,仅在公共财政视角

下研究政府间财政关系很可能无法较为全面客观地评价各级政府的特殊行为。鉴于此,部分研究在解释政府间财政关系框架下各级政府行为逻辑及其经济贡献等方面存在着缺陷与不足。

(2) 已有理论中关于财政分权的刻画与中国实践中的财政分权存在偏差。虽然预算内的财政分权是地方政府重要的激励来源,但理论上财政分权的合约必须是稳定和明确的,而中国的政府间财政关系却始终存在频繁调适与变动,因此,从改革发展的长视角来看,预算内财政分权并非是全面分析中国政府间财政关系的完整视角,也因而难以为改革的不同阶段提供一个一致性的解释。这就导致财政分权理论对于中央政府赋予了地方政府什么样的手段和权力来实现其发展的积极性以及中央政府如何通过合适的央地财政安排来规范地方积极性不过度偏离市场化改革目标等问题缺乏足够的解释。

(3) 已有研究大多强调地方政府行为而忽视了中央政府的整体驾驭作用。回顾以往,以地方政府为主要视角的既有研究大多通过比较不同地方政府针对同一政策的反应来考察政府间财政关系调整的效果,而仅仅将中央政府或中央财政作为一个施加政策干预的外生力量。这类研究在当时的经济背景

和时代要求下,清晰解释了地方政府基层创新对改革发展的推动作用,具有一定的合理性。但当经济发展步入全面深化改革的新时期后,继续以地方政府为主要观察视角来考虑政府间财政关系显然已有失偏颇,这种忽视中央政府关键职能和角色定位的研究很可能难以系统诠释财政体制变动过程中的央地互动行为逻辑及其经济绩效。

(4) 现有文献的研究范式有待进一步丰富和拓展。目前学界关于政府间财政关系特征事实的研究还相对较少,存在“重回归、轻事实”的现象,导致央地财政博弈领域的不少基本问题尚缺乏深入细致的探讨。同时,当前财政学界部分研究缺乏对中国现实经济背景和制度根源的深刻观察,存在简单套用西方经济学方法和研究范式的现象。需要明确的是,对经济事实的准确认知、判断和呈现,不仅是发展政府间财政关系理论的基本前提,也是更加清晰描述中国发展特征的重要手段。脱离中国制度背景而简单将西方故事嫁接于中国数据,在很多情况下无益于增加对中国特色现象的理解,甚至会出现误导的现象。

3.2 关键科学问题与研究方向建议

鉴于目前研究尚存在一定的局限与不足,政府间财政关系的基本规律及其在中国经济发展模式中的作用仍未得到有效阐释。因此,短期内有待解决的关键科学问题主要包括以下几方面。

(1) 探究中国特色的政府间财政关系

中华人民共和国成立70余年及改革开放40余年来,中国探索出了一条与众不同的发展道路,也构建出一套具有中国特色的社会主义市场经济体制。鉴于制度背景和经济体制的差异,中国财政体制及其运行规律也远非西方成熟市场经济体制下的财政理论所能够解释,迫切需要当今财政学者基于中国政府间财政关系的博弈过程提炼出符合一般经济规律且富有中国特色的理论解释。

(2) 客观认知非规范性收入与隐性财政分权

相较于财政分权与政治晋升理论的争论,学术界更为普遍的共识是,地方政府对具有更大自主权的非规范性收入的追逐与地方经济增长有着密切联系。非规范性收入并不是一种贬斥含义的道德或价值评价,而是一种既体现了自洽于特定阶段的适应性、又内含着基于中国国情和发展目标特殊性的制度安排。这种非规范性收入主要由地方政府所掌控,长期在中国宽口径财政收入中占有很高比重,但

其具体表现形式随着发展阶段的变迁而有所不同。由预算制度之外的非规范性收入所带来的自主财力及其对地方政府的激励,才是中国真正且持续稳定的财政分权形态。因此,有必要在充分认知非规范性收入定位的前提下对隐性财政分权的内涵和职能展开深入探索。

(3) 中国式分权如何兼顾中央统筹驾驭和地方竞争活力的统一

在漫长的市场化过程中,究竟是什么样的制度设计和体制安排有效支撑了中央和地方两个积极性的持续有效发挥,进而形成了兼顾中央统筹驾驭与地方竞争活力的中国发展模式?要想回答这一问题,首先需要将中央政府的行为逻辑置于政府间财政关系的考察框架之中,进而建立和发展包含央地双重行为逻辑的分析框架。以央地双重视角来观察中国政府间财政关系,并进一步分析隐性财政分权所蕴含的激励相容机制,有助于理解央地两个积极性并存的内在制度根源、揭示中国式分权能够持续带来经济增长的内在机制。

(4) 中央政府如何规范地方积极性不过度偏离市场化改革目标

中央政府顶层设计肩负着全面深化改革与推进经济高质量发展的历史使命,在中国特色社会主义道路上,中央政府通过顶层设计和整体驾驭来适时调整央地财政关系,对制度的渐进完善起到了促进作用。在包含央地双重行为逻辑的分析框架中,不难观察到中央政府对地方政府提供有效激励的同时,也适时对超出限度的地方自主财政行为采用取缔或规范的方式进行约束,从而保障经济平稳运行和市场化改革持续推进。对中央政府的这些纠偏举措进行梳理和归结,有助于明晰中央政府如何规范地方积极性不过度偏离市场化改革目标,并解释中国道路为什么能够在保持对地方政府有效激励的同时也实现了市场化改革。

(5) 建立现代财政制度过程中如何充分发挥政府间财政关系作用

通过对隐性财政分权内涵的认知以及对央地双重行为逻辑分析框架的建立,能够进一步发现,对央地两个积极性的激励应当是现代财政制度建设的重要内容,这也使得如何设计政府间财政关系细节以保障财政体制稳定运行成为未来中国学界需要重点关注的理论问题。在建立现代财政制度的过程中,中央政府的财政制度设计不仅要为地方政府留出一

定的自主权利和弹性空间,以充分调动地方活力,更要注重加强中央顶层设计和整体驾驭能力,真正实现全面深化改革和经济高质量发展。在此过程中,如何在激励与约束之间进行抉择与权衡以保障现代财政制度建立和完善,尚需要科学合理的学术分析。

4 总结与展望

在政府间财政关系的总体框架下,预算、税收、转移支付、事权和财力不匹配、地方债等问题已得到财政学者的广泛关注并取得了较为显著的研究进展。通过系统梳理国内外政府间财政关系领域文献,分析其对中国特色道路的解释力和局限性,本文认为现有的政府间财政关系理论对于中国改革进程中诸多创新性的制度安排和政策设计缺乏足够的总结和阐释,未来应进一步加强对中国特色政府间财政关系、非规范性收入职能和隐性财政分权框架下的“两个积极性”、政府间财政关系如何保障市场化改革目标实现和现代财政制度建立等问题的关注和探究。针对上述关键科学问题,目前财政学界还有许多工作亟待完成。当然这并非一朝一夕的事情,而是一个需要久久为功的长期过程。基于中国实践逻辑进行系统梳理和创新归结,一定能够探索形成与经济发展模式相契合的中国特色的政府间财政关系理论体系,并进一步为全球财政理论发展做出中国贡献。

参 考 文 献

- [1] 吴敬琏. 关于加快改革步伐的几点思考. 经济研究, 1992, (4): 3—9.
- [2] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 论中国经济改革的渐进式道路. 经济研究, 1993, (9): 3—11.
- [3] 樊纲. 两种改革成本与两种改革方式. 经济研究, 1993, (1): 3—15.
- [4] Tiebout CM. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5): 416.
- [5] Musgrave RA. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill Press, 1959.
- [6] Oates WE. The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis. *Journal of Political Economy*, 1969, 77(6): 957—971.
- [7] Qian Y, Weingast BR. China's transition to markets: market-preserving federalism, Chinese style. *Journal of Economic Policy Reform*, 1996, 1(2): 149—185.
- [8] Jin H, Qian Y, Weingast BR. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9—10): 1719—1742.
- [9] Maskin E, Qian Y, Xu C. Incentives, scale economies and organizational form. *Social Science Electronic Publishing*, 1997.
- [10] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 2007, (7): 36—50.
- [11] Lin JY, Liu Z. Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development & Cultural Change*, 2000, 49(1): 1—21.
- [12] 詹新宇, 刘文彬. 中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据. 管理世界, 2020, 36(3): 23—39+77.
- [13] Zhang T, Zou HF. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, 67(2): 221—240.
- [14] 李永友, 沈玉平. 财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应. 中国社会科学, 2010, (6): 108—124+222—223.
- [15] Galasso E, Ravallion M. Decentralized targeting of an antipoverty program. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(4): 705—727.
- [16] Bardhan P. Irrigation and cooperation: an empirical analysis of 48 irrigation communities in south India. *Economic Development & Cultural Change*, 2000, 48(4): DOI:10.1086/452480.
- [17] 谢贞发, 张伟. 中国财政分权与经济增长——一个荟萃回归分析. 经济学(季刊), 2015, 14(2): 435—452.
- [18] 谢贞发, 范子英. 中国式分税制、中央税收征管权集中与税收竞争. 经济研究, 2015, 50(4): 92—106.
- [19] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. 中国社会科学, 2012, (5): 95—112+206—207.
- [20] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析. 中国社会科学, 2005, (2): 132—143.
- [21] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价. 管理世界, 2007, (3): 4—12+22.
- [22] 杨其静. 分权、增长与不公平. 世界经济, 2010, 33(4): 102—120.
- [23] 刘勇政, 贾俊雪, 丁思莹. 地方财政治理: 授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究. 中国社会科学, 2019, (7): 43—63+205.
- [24] 何德旭, 苗文龙. 财政分权是否影响金融分权——基于省际分权数据空间效应的比较分析. 经济研究, 2016, 51(2): 42—55.

- [25] 毛捷, 刘潘, 吕冰洋. 地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角. 中国社会科学, 2019, (9): 45—67+205.
- [26] 吕冰洋, 郭庆旺. 中国税收高速增长的源泉: 税收能力和税收努力框架下的解释. 中国社会科学, 2011, (2): 76—90+221—222.
- [27] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响. 中国社会科学, 2006, (6): 100—115.
- [28] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释. 中国社会科学, 2013, (4): 40—59+205.
- [29] 陈抗, Arye LH, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手. 经济学(季刊), 2002, 2(4): 111—130.
- [30] 陈硕. 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给. 经济学(季刊), 2010, 9(4): 1427—1446.
- [31] 左翔, 殷醒民, 潘孝挺. 财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗? ——以河南省减免农业税为例. 经济学(季刊), 2011, 10(4): 1349—1374.
- [32] 段炳德. 现代财政制度的基本要素与构建逻辑——基于政治代理模型和中国省级数据的分析. 管理世界, 2016, (8): 23—31.
- [33] 李明, 李慧中, 苏晓馨. 财政分权、制度供给与中国农村基层政治治理. 管理世界, 2011, (2): 49—60+187.
- [34] 吕冰洋, 马光荣, 毛捷. 分税与税率: 从政府到企业. 经济研究, 2016, 51(7): 13—28.
- [35] 吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资. 经济研究, 2017, 52(6): 137—152.
- [36] 李政, 杨思莹. 财政分权、政府创新偏好与区域创新效率. 管理世界, 2018, 34(12): 29—42+110+193—194.
- [37] 聂辉华, 张雨潇. 分权、集权与政企合谋. 世界经济, 2015, 38(6): 3—21.
- [38] 贾俊雪, 郭庆旺, 宁静. 财政分权、政府治理结构与县级财政解困. 管理世界, 2011, (1): 30—39.
- [39] 黄寿峰. 财政分权对中国雾霾影响的研究. 世界经济, 2017, 40(2): 127—152.
- [40] 郑新业, 王晗, 赵益卓. “省直管县”能促进经济增长吗? ——双重差分方法. 管理世界, 2011, (8): 34—44+65.
- [41] 谭之博, 周黎安, 赵岳. 省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计. 经济学(季刊), 2015, 14(3): 1093—1114.
- [42] 陈思霞, 卢盛峰. 分权增加了民生性财政支出吗? ——来自中国“省直管县”的自然实验. 经济学(季刊), 2014, 13(04): 1261—1282.
- [43] 李永友, 王超. 集权式财政改革能够缩小城乡差距吗? ——基于“乡财县管”准自然实验的证据. 管理世界, 2020, 36(4): 113—130.
- [44] 唐为. 经济分权与中小城市发展——基于撤县设市的政策效果分析. 经济学(季刊), 2019, 18(1): 123—150.
- [45] 邵朝对, 苏丹妮, 包群. 中国式分权下撤县设区的增长绩效评估. 世界经济, 2018, 41(10): 101—125.
- [46] 刘冲, 乔坤元, 周黎安. 行政分权与财政分权的不同效应: 来自中国县域的经验证据. 世界经济, 2014, 37(10): 123—144.
- [47] 袁渊, 左翔. “扩权强县”与经济增长: 规模以上工业企业的微观证据. 世界经济, 2011, 34(3): 89—108.
- [48] 吕炜, 张妍彦, 周佳音. 财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑. 经济研究, 2019, 54(9): 25—40.
- [49] 吕炜, 周佳音, 陆毅. 理解央地财政博弈的新视角——来自地方债发还方式改革的证据. 中国社会科学, 2019, (10): 134—159+206—207.
- [50] 陈硕, 高琳. 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估. 管理世界, 2012, (6): 43—59.
- [51] 储德银, 韩一多, 张同斌, 等. 中国式分权与公共服务供给效率: 线性抑或倒“U”. 经济学(季刊), 2018, 17(3): 1259—1288.
- [52] 贾俊雪, 郭庆旺, 赵旭杰. 地方政府支出行为的周期性特征及其制度根源. 管理世界, 2012, (2): 7—18.
- [53] 李涛, 黄纯纯, 周业安. 税收、税收竞争与中国经济增长. 世界经济, 2011, 34(4): 22—41.
- [54] 李永友, 张帆. 垂直财政不平衡的形成机制与激励效应. 管理世界, 2019, 35(7): 43—59.
- [55] 梁若冰. 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法. 经济学(季刊), 2010, 9(1): 283—306.
- [56] 毛捷, 吕冰洋, 陈佩霞. 分税的事实: 度量中国县级财政分权的数据基础. 经济学(季刊), 2018, 17(2): 499—526.
- [57] 张亚斌, 阙薇. 内生模型下财政分权对政府规模的影响机制——支出端分权与地方政府规模的非线性关系. 经济学(季刊), 2021, (1): 235—256.
- [58] 张宇. 地方保护与经济增长的囚徒困境. 世界经济, 2018, 41(3): 147—169.
- [59] 赵永亮, 杨子晖. 民主参与对公共品支出偏差的影响考察. 管理世界, 2012, (6): 74—85.
- [60] 周游, 谭光荣, 王涛生. 财政分权的门槛与FDI技术溢出效应的非线性研究——基于地方政府竞争视角. 管理世界, 2016, (4): 168—169.

China's Intergovernmental Fiscal Relations and Economic Development Mode

Lyu Wei¹ Ren Zhiguang^{2*} Zhou Jiayin¹ Wang Weitong¹

1. *Institute of Economics & Social Development, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025*

2. *Department of Management Sciences, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085*

Abstract Based on the practical and academic needs of the new era, this article analyzes the realistic background of the research on intergovernmental fiscal relations and the opportunities and challenges it faces. By systematically combing the theoretical basis and development trend of intergovernmental fiscal relations at home and abroad, this paper finds that existing research has better revealed the economic development mode and internal dynamic mechanism of China since the reform and opening up from different perspectives, so it has a certain explanatory power for the intergovernmental fiscal relations with Chinese characteristics. However, existing research still has certain limitations in explaining many innovative institutional arrangements and policy designs in the reform process. Therefore, this paper proposes key scientific issues that need further attention and exploration in the future, in order to provide more realistic research ideas for this academic field. In the process of exploring the above-mentioned issues, systematically combing and creatively summarizing based on the logic of Chinese practice may make China's contribution to the development of the theory of intergovernmental fiscal relations, so as to better understand and explain China's economic development mode.

Keywords intergovernmental fiscal relations; fiscal system; fiscal decentralization; incentive compatibility; non-normative financial resources

(责任编辑 张强)

* Corresponding Author, Email: renzg@nsfc.gov.cn