

辽宁大学应用经济学系列丛书

青年学者系列



中国现阶段 地方政府间财政竞争问题研究

Study on the Local Government Fiscal Competition at the Present Stage in China

龚 辉 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

辽宁大学应用经济学系列丛书·青年学者系列

中国现阶段地方政府间 财政竞争问题研究

Study on the Local Government Fiscal Competition
at the Present Stage in China

龚 辉 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国现阶段地方政府间财政竞争问题研究/龚辉著.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 4

(辽宁大学应用经济学系列丛书. 青年学者系列)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8017 - 6

I. ①中… II. ①龚… III. ①地方财政 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 107066 号

责任编辑: 于海汛 王 莹

责任校对: 刘 昕

责任印制: 潘泽新

中国现阶段地方政府间财政竞争问题研究

龚 辉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 15.75 印张 230000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8017 - 6 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

这是我主编的第三套系列丛书。前两套丛书出版后，总体看效果还可以：第一套是《国民经济学系列丛书》（2005 年至今已出版 13 部），2011 年被列入“十二五”国家重点图书出版物；第二套是《东北老工业基地全面振兴系列丛书》（共 10 部），在列入“十二五”国家重点图书出版物的同时，还被确定为 2011 年“十二五”规划 400 种精品项目（社科与人文科学 155 种），围绕这两套系列丛书还取得了一系列成果，获得了一些奖项。

主编系列丛书从某种意义上说是“打造概念”。比如说第一套系列丛书也是全国第一套国民经济学系列丛书，主要为辽宁大学国民经济学国家重点学科“树立形象”；第二套则是在辽宁大学连续获得国家社科基金“八五”、“九五”、“十五”、“十一五”重大（点）项目，围绕东北（辽宁）老工业基地调整改造和全面振兴进行系统研究和滚动研究的基础上继续探索，从而为促进辽宁大学区域经济学建设、服务地方经济不断做出新贡献。在这个过程中，既出成果，也带队伍、建平台、组团队，遂使辽宁大学应用经济学学科建设不断地跃上新台阶。

主编第三套丛书旨在使辽宁大学的应用经济学一级学科建设有一个更大的发展。辽宁大学应用经济学学科的历史说长不长、说短不短。早在 1958 年建校伊始，便设经济系、财政系、计统系等 9 个系，其中经济系由原东北财经学院的工业经济、农业经济、贸易经济三系合成，财税系和计统系即原东北财经学院的财信系、计统系。后来院系调整，将经济系留在沈阳的辽宁大学，将财政系、计统系搬到在大连组建的辽宁

财经学院（即现东北财经大学前身），对工业经济、农业经济、贸易经济三个专业的学生培养到毕业为止。由此形成了辽宁大学重点发展理论经济学（主要是政治经济学）、辽宁财经学院重点发展应用经济学的大体格局。实际上，后来辽宁大学也发展应用经济学，东北财经大学也发展理论经济学，发展得都不错。1978年，辽宁大学恢复招收工业经济本科生，1980年受人民银行总行委托、经教育部批准招收国际金融本科生，1984年辽宁大学在全国第一批成立经济管理学院，增设计划统计、会计、保险、投资经济、国际贸易等本科专业。到20世纪90年代中期，已有西方经济学、世界经济、国民经济管理、国际金融、工业经济5个二级学科博士点，当时在全国同类院校似不多见。2000年，辽宁大学在理论经济学一级学科博士点评审中名列全国第一；2003年，在应用经济学一级学科博士点评审中并列全国第一；2010年，新增金融、应用统计、税务、国际商务、保险等全国首批应用经济学类专业学位硕士点；2011年，获全国第一批统计学一级学科博士点，从而成为经济学、统计学一级学科博士点“大满贯”。

在二级学科重点学科建设方面，1984年，外国经济思想史即后来的西方经济学、政治经济学被评为省级重点学科；1995年，西方经济学被评为省级重点学科，国民经济管理被确定为省级重点扶持学科；1997年，西方经济学、国民经济管理、国际经济学被评为省级重点学科和重点扶持学科；2002年、2007年国民经济学连续两届被评为国家重点学科；2007年，金融学被评为国家重点学科。

在一级学科重点学科建设方面，2008年应用经济学被评为第一批一级学科省级重点学科，2009年被确定为辽宁省“提升高等学校核心竞争力特色学科建设工程”高水平重点学科，2014年被确定为辽宁省一流特色学科第一层次学科。

在“211工程”建设方面，应用经济学一级学科在“九五”立项的重点学科建设项目是“国民经济学与城市发展”、“世界经济与金融”；“十五”立项的重点学科建设项目是“辽宁城市经济”；“211工程”三期立项的重点学科建设项目是“东北老工业基地全面振兴”、“金融可

持续协调发展理论与政策”，基本上是围绕国家重点学科和省级重点学科而展开的。

经过多年的学科积淀与发展，辽宁大学应用经济学、理论经济学、统计学“三箭齐发”，国民经济学、金融学、世界经济三个国家重点学科“率先突破”，由长江学者特聘教授、“万人计划”第一批入选者、全国高校首届国家级教学名师领衔，中青年学术骨干梯次跟进，形成了一大批高水平的学术成果，培养出一批又一批优秀人才，多次获得国家级科研、教学奖励，在服务东北老工业基地全面振兴等方面做出了积极的贡献。

这套《辽宁大学应用经济学系列丛书》的编写，主要有三个目的：

一是促进应用经济学一级学科全面发展。以往辽宁大学主要依托国民经济学、金融学两个国家重点学科和区域经济学省级重点学科进行建设，取得了重要进展。这个“特色发展”的总体思路无疑是正确的。进入“十三五”时期，根据高校和区域特色，本学科确定的目标是优先发展国家重点学科国民经济学、金融学，重点发展地方特色学科区域经济学、产业经济学、财政学和国际贸易学，协同发展重点支持学科经济统计学、数量经济学和劳动经济学，努力把本学科建设成为重点突出、地域特色鲜明、为国家经济建设和东北老工业基地全面振兴做出重大贡献、具有较大国际影响的一流学科。因此，本套丛书旨在为实现这一目标提供更大的平台支持。

二是加快培养中青年骨干教师茁壮成长。目前，本学科已建成长江学者特聘教授、“万人计划”第一批入选者、全国高校首届国家级教学名师领衔，教育部新世纪优秀人才、教育部教指委委员、省级教学名师、校级中青年骨干教师为中坚，以老带新、新老交替的学术梯队。本丛书设学术、青年学者、教材三个子系列，重点出版中青年教师的学术著作，带动他们尽快脱颖而出，力争早日担纲学科建设。与此同时，还设立了教材系列，促进教学与科研齐头并进。

三是在经济新常态、新一轮东北老工业基地全面振兴中做出更大贡献。对新形势、新任务、新考验，提供更多具有原创性的科研成果，具

有较大影响的教学改革成果，具有更高决策咨询价值的“智库”成果。

这套系列丛书的出版，得到了辽宁大学校长潘一山教授和经济科学出版社党委书记、社长吕萍总编辑的支持，得到了学校发展规划处和计划财务处的帮助，受辽宁省一流特色学科和辽宁省 2011 协同创新中心建设经费共同资助。在丛书出版之际，谨向所有关心支持辽宁大学应用经济学建设和发展的各界朋友、向辛勤付出的学科团队成员表示衷心的感谢！

林木西

2016 年国庆节于蕙星楼

地方政府间财政竞争近年来逐渐成为学术界的热点话题。财政竞争是财政分权的产物，包括税收竞争、转移支付竞争和财政支出竞争。税收竞争是财政竞争的主要表现形式，在不完善的分税制缝隙中，地方政府在有限的权限内出台税收优惠政策，以吸引外来资本投入，在降低税率的同时通过扩大税基提高本地区税收收入；2015年1月1日开始实施的《新预算法》确定了一般性转移支付的主体地位，支配的自主性使其成为地方政府竞争的目标，一般性转移支付比重的提高必将加大转移支付竞争的风险；为了在竞争中获取优势，为财政收入竞争创建更加有利的环境，地方政府不断加大基础设施建设的投入，于是财政支出竞争伴随相生。财政竞争具有两面性，对其的利弊分析始终是学术界讨论的焦点，本书将从我国地方政府间的财政竞争现状出发，分析各种财政竞争手段的竞争程度和规律，在借鉴国外经验的基础上，针对我国财政竞争存在的问题，分析原因，从政府职能定位、相关制度的完善和竞争方向的引导等几方面提出解决对策。

相互邻近的地区由于具有相似的自然资源和环境条件，得到中央政府的政策青睐也趋同，导致财政竞争更容易在相邻近的地方政府间发生。基于这样的思路，本书采用空间计量学的方法，以相邻关系建立矩阵，分析地方政府间财政竞争的集聚性和相互作用，并在此基础上确定竞争的程度及其发展规律。在分析竞争存在的问题时同样利用空间计量学方法建立空间滞后回归模型做实证分析，进而提出解决的对策。

本书共分为八章。第一章绪论。本章主要介绍研究的背景、研究的

目的和意义、研究的方法以及文章的主要创新点和不足等。由于财政收入竞争和财政支出竞争是相伴相生、相辅相成的，二者互为条件，互为目标，因此对财政竞争的研究单纯地分析收入竞争或者支出竞争有失偏颇，应当将两方面的竞争结合起来加以考虑。第二章文献综述。系统地介绍了国内外对财政竞争的研究历史与走向。国外的研究尽管起步很早，却经历了相当长的空白时期，直到20世纪70年代才开始研究税收竞争，随后进入财政支出竞争的研究；尽管国内对财政竞争的研究是从21世纪初才开始，却积累了丰富成果，近两年更是引起众多学者的关注。第三章财政竞争的基本理论。阐述了财政竞争的理论起源，即财政分权理论、政府行为理论及政府竞争理论，并在本章明确了本书所研究的财政竞争的三种具体形式：税收竞争、转移支付竞争和财政支出竞争，前两者统称为财政收入竞争。第四章我国地方政府间财政竞争现状及竞争程度的实证分析。采用空间计量学方法分析了我国税收竞争、转移支付竞争和财政支出竞争的现状，研究发现除转移支付竞争的范围受政策影响外，其他竞争的范围主要集中在东部沿海。税收竞争依然是主要竞争手段，但转移支付竞争在近年呈急剧上升态势，而财政支出竞争在我国的竞争程度相对较弱。第五章我国地方政府间财政竞争存在的主要问题。通过对我国地方政府间财政竞争的利弊分析，提出财政竞争在促进地方经济的同时，减少了整体财政收入，挤占了科技和民生支出，加大了贫富差距，并具有“捕蝇纸”效应。第六章我国地方政府间财政竞争主要问题的成因分析。由于我国财政管理体制的缺陷，未能处理好政府与市场、中央与地方的权力界限，而地方利益和政绩考核的驱动是财政竞争存在问题的直接原因。第七章国外典型国家财政竞争的主要做法和经验借鉴。选取了英国、日本和美国三个国家，介绍了各自的财政竞争历程和经验。高度集中的政权弱化了英国的财政竞争，日本则是强调政府对地方企业的扶植，变管理为服务，而美国则是将财政竞争引向财政合作。并总结出合理的职权范围、制度的标准化、竞争的导向、完善的监督机制和地方政府间合作都有利于问题的解决。第八章规范中国地方政府间财政竞争的对策。本章针对第六章问题的成因，结合第七

章的国外经验借鉴，提出在制度上要完善我国的分税制；在观念上要彻底树立地方政府的服务理念，提倡软环境竞争；在经济上主张地方财政要减轻地方财政压力，消除财政竞争的不良动机。

因本人水平有限，且成书匆匆，书中难免有疏漏和不足，敬请各位专家和读者不吝批评指正，以督促我在以后的科研道路上砥砺前行！

龚 辉

二〇一七年四月于辽宁沈阳



第一章 绪论	1
第一节 研究的背景和意义	1
第二节 研究的方法和基本结构	3
第三节 主要创新点和不足	5
第二章 文献综述	8
第一节 国外对地方政府间财政竞争的研究	8
第二节 国内对地方政府间财政竞争的研究	12
第三节 本章小结	21
第三章 财政竞争的基本理论	22
第一节 财政竞争的理论基础	22
第二节 财政竞争的形式	41
第三节 本章小结	47
第四章 我国地方政府间财政竞争现状及竞争 程度的实证分析	48
第一节 我国地方政府间财政竞争的现状	48
第二节 我国财政竞争分析的方法和数据指标的选取	52
第三节 我国财政竞争程度的实证结果分析	56

第四节 本章小结	85
----------------	----

第五章 我国地方政府间财政竞争存在的主要问题	86
-------------------------------------	-----------

第一节 财政竞争造成整体财政收入的下滑	89
第二节 财政竞争导致区域发展不平衡	94
第三节 财政支出竞争挤占科技和民生支出	98
第四节 财政竞争的“捕蝇纸”效应为腐败提供 制度空间	104
第五节 本章小结	108

第六章 我国地方政府间财政竞争主要问题的成因分析	109
---------------------------------------	------------

第一节 政府职能的错位	109
第二节 纵向事权划分界限不清晰	114
第三节 事权与财权的不匹配加大地方财政压力	122
第四节 转移支付制度的不足	126
第五节 地方利益的驱动	131
第六节 政绩考核制度的缺陷	137
第七节 本章小结	142

第七章 国外典型国家财政竞争的主要做法和经验借鉴	143
---------------------------------------	------------

第一节 国外典型国家财政竞争的主要做法	143
第二节 国外典型国家财政竞争的经验借鉴	163
第三节 本章小结	168

第八章 规范我国地方政府间财政竞争的对策	170
-----------------------------------	------------

第一节 明确政府的职能定位	170
---------------------	-----

第二节	界定与财权相匹配的政府事权	176
第三节	解决地方财政困难	185
第四节	完善转移支付制度	192
第五节	将竞争方向引向软环境竞争	201
第六节	完善对地方政府的政绩考核机制	207
第七节	由竞争走向合作	212
第八节	本章小结	218
参考文献		219
后记		236

第一章

绪 论

第一节 研究的背景和意义

一、研究的背景

1994 年的分税制改革给地方政府带来了相对独立的财权和事权空间，进一步确立了财政分权的财政管理体制，而地方政府间的财政竞争是财政分权的一个必然结果。地方政府为了争取外来的资金和人才，在财政收入和财政支出方面展开竞争，在有限的税收权限内通过税收优惠形成对周边地区企业的吸引力，降低税率的回报同时扩大了税基，以及尽量争取更多的中央财政补贴，为扩大自己的权力提供物质保障，同时将更多的财政支出用于本地基础设施和公共服务，为财政收入竞争创造更好的环境条件，进而形成了财政竞争的三种形式：税收竞争、转移支付竞争和财政支出竞争，财政竞争的最终目的是实现地方政府官员的政治利益和地方居民的福利最大化。我国的财政管理体制虽几经改革，仍不尽完善，这也为财政竞争提供了制度空间。

国家宏观经济政策的细小波动都会对地方税制形成冲击，地方税制

的不稳定,赋予了税收竞争的理由和条件,《新预算法》对一般性转移支付主体地位的确立加大了转移支付竞争的风险,在收入竞争的压力和“供养”的双重作用下,财政支出竞争应运而生,如何认识和引导我国地方政府的财政竞争,发挥其繁荣地方经济、服务地方人民的有利的一面,抑制其地方保护主义、结构失衡、重复建设、滋生腐败等诸多负效应,将对我国地方经济建设和财政管理体制的完善具有重要的意义。

二、研究的意义

财政竞争是一把“双刃剑”,但并非意味着财政竞争的正、负效应是均衡存在的,对财政竞争的认识离不开具体国家的政体和国情,不可一概而论。在我国,对财政竞争的研究起步较晚,也正因为如此,财政竞争成为我国学术界一个崭新而又热门的话题,同时随着财政分权的不断深入,也将成为一个不可避免的问题。而现有的国内外对财政竞争的研究文献都着重于对单一竞争形式的研究,缺乏对财政竞争的全面分析,甚至缺少对转移支付竞争的认识,因此本书将在研究我国财政竞争现状的基础上,对我国财政竞争的存在的问题做出判定,并在借鉴其他国家财政竞争实践经验的基础上,建立相对全面的财政竞争问题解决框架。

对我国财政竞争的竞争程度做了实证分析。本书将沿着分税制改革后各种财政竞争手段的发展脉络,分析其运行轨迹和未来的发展趋势,从而确定我国财政竞争的主要形式和竞争的地域范围,阐明其轨迹波动的原因。对财政竞争路径的分析有利于更加深入和全面地理解我国财政竞争的现状,为进一步分析其存在的问题提供充分有力的实证。

剖析我国地方政府间财政竞争存在的问题及原因。学术界对财政竞争的认识存在着增进效率和降低效率的争论,前者认为财政竞争可以提高经济效率,增进地方的社会福利;后者认为财政竞争将会降低政府效率,降低福利水平。本书将采用空间计量学的方法量化和比较我国财政竞争存在的问题,为财政竞争的研究提供新的思路。

提出了规范我国财政竞争的对策。针对我国财政竞争存在的问题和成因,在借鉴国外经验的基础上,提出针对我国实际情况的解决策略,从分析政府与市场的职能分工入手,提出我国地方政府事权界定和相关财政体制的完善路径,以及政府官员激励的多维选择,从根本上消除其产生的不良动因,引导财政竞争的良性发展。

第二节 研究的方法和基本结构

一、研究的方法

本书的研究秉承了理论与实践相结合、定性分析与定量计算相结合以及宏观分析与微观分析相结合的研究模式,具体方法分析如下:

一是理论与实践相结合的方法。在理论方面,本书梳理和总结了与财政竞争相关的财政分权理论、政府行为理论和政府竞争理论,探究了财政竞争理论的历史演进,深入分析了国内外对财政竞争的研究文献,并对主要的观点进行总结归纳,充分掌控了现有的研究成果。在实践方面,全方位、多渠道获取数据,结合我国的实际国情和财政政策演变历程,分析结论,提出改进措施。

二是定性分析与定量计算相结合的方法。本书对我国财政竞争的现状、财政竞争存在的问题进行了实证分析,同时在对发展规律的演进中,对其轨迹波动的原因结合我国的宏观政策改革和变动做了定性的分析,另外在实证了财政竞争存在的问题后,深入分析梳理了国外的实践经验,为提出对策提供理论铺垫和事实依据。以定量计算作为支撑,通过定性分析为定量的结果给出充分合理的解释,保证了本书结论的客观性。

三是宏观分析和微观分析相结合的方法。本书既注重对省际间竞争的分析,确定具体省级行政单位在各种形式的财政竞争中所处的地位和

发挥的作用，又关注到不同经济带对财政竞争的影响和反应，通过这种分析方法，不仅了解财政竞争对具体省级地方政府和地方经济的作用，更有助于分析财政竞争对平衡不同经济带经济水平差距的效应。

二、本书的基本结构

本书在整体结构上共分为八章。

第一章绪论。主要介绍研究地方政府间财政竞争的背景、研究的目的和意义、研究的方法以及文章的主要创新点和不足等。由于财政收入竞争和财政支出竞争是相伴相生、相辅相成的，二者互为条件，互为目标，单纯地分析收入竞争或者支出竞争有失偏颇，因此本书认为应当将两方面的竞争结合起来加以综合考虑。

第二章文献综述。本章系统地介绍了国内外对财政竞争的研究历史与走向。国外的研究分为三个阶段：亚当·斯密和查尔斯·蒂伯特的思想时期、20世纪70年代税收竞争理论时期和20世纪90年代财政支出竞争理论时期；尽管国内对财政竞争的研究是从21世纪初才起步，却在税收竞争、财政支出竞争及其影响和趋势等方面积累了丰富成果，近两年更是引起众多学者的关注。

第三章财政竞争的基本理论。总结了财政竞争的理论起源即财政分权理论、政府行为理论及政府竞争理论，在本章明确了本书所研究的财政竞争的三种具体形式：税收竞争、转移支付竞争和财政支出竞争，前两者统称为财政收入竞争。

第四章我国地方政府间财政竞争现状及竞争程度的实证分析。首先分析了我国税收竞争、转移支付竞争和财政支出竞争的现状，在此基础上运用空间计量学的研究方法实证发现，除转移支付竞争的范围受中央宏观政策影响外，税收竞争和财政支出竞争的范围主要集中在东部沿海地区。其中税收竞争是主要竞争手段，但转移支付竞争在近年呈现急剧上升的态势，而财政支出竞争在我国的竞争程度相对较弱。

第五章我国地方政府间财政竞争存在的主要问题。在肯定了财政竞