



上海市学术著作出版基金

分税制、地方财政自主权 和经济发展绩效研究

高琳 著



上海人民出版社



上海市学术著作出版基金

博士文库

分税制、地方财政自主权 和经济发展绩效研究

高琳 著



 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

分税制、地方财政自主权和经济发展绩效研究/高琳著.—上海:上海人民出版社,2016

ISBN 978-7-208-14111-7

I. ①分… II. ①高… III. ①分税制-研究-中国②地方财政-财政制度-研究-中国 IV. ①F812.422
②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 250306 号

责任编辑 张晓玲 肖 峰

分税制、地方财政自主权和经济发展绩效研究

高琳著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.75 插页 4 字数 183,000

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14111-7/D·2937

定价 45.00 元

分税制、地方财政自主权
和经济发展绩效研究

序一 如何理解大国治理

最近十多年来,有关中国政治经济的研究有两方面文献格外繁荣,一是财政分权,一是官员晋升,前者“管钱”,后者“管人”,涉及大国治理最重要的两个方面。

大国治理面临的核心问题是,从中央政府的目标到地方政府的行动,中间存在着严重的信息不对称,难以保证地方政府的行为符合中央政府的目标。在信息不对称的情况下,需要设计相应的激励机制保证地方政府官员实现中央政府的目标。具体的做法是,在“钱”的方面,让地方政府决定支出的数量和结构;而在“人”的方面,将一些指标(比如经济增长)与官员的考核与晋升挂钩。这两者是相互关联的,地方政府官员在决定支出数量和结构时,会考虑如何有利于自己的职业生涯,而这又与他面对的激励机制有关。其结果是,地方政府不遗余力地追求地区的短期经济增长,却不重视民生投入。

然而,上述两方面文献均遇到一些瓶颈。在“人”这方面,中央政府也是由具体的人组成的,如何保证具体的人和各个部委的目标是符合社会最优的?即使存在一个最大化社会福利的中央计划者,又如何保证这个计划者具备有关社会福利目标的知识,以及将这个最优化目标作为可以实施的指标来考核地方官员?更进一步,中央给

“驻京办”应运而生而难以清除,其造成的资源浪费和权力寻租现象不言而喻;②许多专项转移支付都需要地方资金配套才能获得,这种做法等于是把中央的责任转移给了地方,严重干扰了地方财政支出安排的自主权;③转移支付的规则不清和拨付延滞影响了地方预算的编制工作,增添了预算安排的不确定性,并由此影响后面的政府采购、国库单一账户管理和绩效评价等一系列财政管理工作的开展。

(3) 间接税过重、直接税偏轻的税制结构与民生财政的目标相悖,不仅未能使民生财政真正惠及民生,反而使得商品劳务价格居高不下(出口商品国外比国内便宜是一个很好的例子)、收入分配的差距越拉越大,无法保证国民普遍享受经济增长带来的好处。根据我国现行的税制,包括增值税、消费税、营业税等在内的间接税占到整个税收收入的近70%。这些税收的负担均通过商品和服务的价格转嫁给了消费者,且收入越低的人,由于其消费支出占总收入比重越大,因而承担的间接税负担也就越重。这意味着,在现行税制下,政府实施的民生财政实际上是先向老百姓收税,然后再将收来的税花到老百姓身上去。姑且不论这些钱是否能够真的花到老百姓身上,这个花钱逻辑本身就有问题:难道老百姓有钱自己不会花而要政府来替老百姓花吗?

(4) 正在推行的“营改增”改革将从根本上推翻现行的分税制财税体制,倒逼我国财税体制走向新一轮的改革。目前,我国的营业税是地方税,主要对第三产业征收,是地方政府的主要税收收入;增值税是共享税,主要对第一和第二产业征收,中央与地方分享比例是75:25。“营改增”后,如果不调整分享比例,原本全部归地方的收入现在地方就只能分到25%了,地方政府收入将大为减少。显然,这种做法是不可能被认可的。但如果要通过调整提高分享比例来解决这个问题,以保持现有的财税体制,结果会发现也是不可能的,除非不

民生支出),那么,怎么保障当地居民对此作出反应的选择权?第二,如何应对地方政府的道德风险行为?比如说,既然地方政府被激励去追求经济增长,那么,他就尽量扩大支出,然后,不惜借债也要增加投入,而不管这些投入在长期是不是有足够的回报,是不是足以偿还债务。地方官员的想法是,即使未来还不了债,他也离任了,而且还有中央政府帮他还。

我的看法是,真正的财政联邦制不仅仅是让地方政府有更大的财政自主权,而且,要让地方政府更为负责(accountable)。一方面,从自下而上的角度来看,让地方政府官员的任免更能够反映当地居民的评价,而不仅是上级政府的评价。此外,还需要有更多的“用脚投票”,在人口更为自由的流动中,使得老百姓有权离开表现不好的地方,在此过程中加强地方间竞争,让人民对于美好生活的向往更多更好地成为地方政府的追求。另一方面,从自上而下的角度来说,必须打破地方认为中央会为自己的债务买单的预期,而要做到这一点,未来必须加强对于地方政府融资的预算管理,同时,适度地允许地方政府的债务违约。

将高琳博士的研究放在“大国治理”的现实逻辑和未来走向中去看,更加能够显现出他的工作的意义和价值。他能够多年坚持不懈地关注国家发展,尽一个学者的力量贡献自己的智慧,实在难能可贵。如有越来越多的学人在此道路上共同努力,既为个人之幸,亦为国家之幸。

是为序。

陆 铭

2015年岁末于上海

序 二

1994 年以来实施的分税制财政体制对于调动各方组织收入的积极性、增强中央宏观调控能力、推动地区间基本公共服务均等化以及推进我国经济结构调整都起到了一定成效。但是,随着我国社会经济的不断发展和各项财税改革措施的陆续推进,实行了近 22 年的现行财税体制已经出现一些无法与时俱进的弊端,影响并妨碍了我国社会主义市场经济体制改革向纵深推进。存在的问题主要有:

(1) 财力与事权不匹配,存在财力向上集中而事权向下转移的不良倾向。导致的结果是,需要用钱的地方钱不够,不需要用钱的地方钱太多。钱不够的,为了履行事权不得不采取非规范手段筹集收入,使非税收入规模不断扩大,扰乱了市场运行规则;钱太多的,为了把钱花掉以保证下年度的盘子而胡乱花钱,资源浪费的同时还容易滋生腐败。

(2) 中央的纵向转移支付规模过大且规则不清晰、结构不合理。近年来,中央用于纵向转移支付的金额要占到中央财政支出的三分之二,地方财政收入平均有三分之一以上是来自中央的转移支付;在转移支付中,专项转移支付却占到将近一半,而且分配的规则不甚清晰。由此产生的后果是,①地方为了争资源和项目而“跑部钱进”,

“驻京办”应运而生而难以清除,其造成的资源浪费和权力寻租现象不言而喻;②许多专项转移支付都需要地方资金配套才能获得,这种做法等于是把中央的责任转移给了地方,严重干扰了地方财政支出安排的自主权;③转移支付的规则不清和拨付延滞影响了地方预算的编制工作,增添了预算安排的不确定性,并由此影响后面的政府采购、国库单一账户管理和绩效评价等一系列财政管理工作的开展。

(3) 间接税过重、直接税偏轻的税制结构与民生财政的目标相悖,不仅未能使民生财政真正惠及民生,反而使得商品劳务价格居高不下(出口商品国外比国内便宜是一个很好的例子)、收入分配的差距越拉越大,无法保证国民普遍享受经济增长带来的好处。根据我国现行的税制,包括增值税、消费税、营业税等在内的间接税占到整个税收收入的近70%。这些税收的负担均通过商品和服务的价格转嫁给了消费者,且收入越低的人,由于其消费支出占总收入比重越大,因而承担的间接税负担也就越重。这意味着,在现行税制下,政府实施的民生财政实际上是先向老百姓收税,然后再将收来的税花到老百姓身上去。姑且不论这些钱是否能够真的花到老百姓身上,这个花钱逻辑本身就有问题:难道老百姓有钱自己不会花而要政府来替老百姓花吗?

(4) 正在推行的“营改增”改革将从根本上推翻现行的分税制财税体制,倒逼我国财税体制走向新一轮的改革。目前,我国的营业税是地方税,主要对第三产业征收,是地方政府的主要税收收入;增值税是共享税,主要对第一和第二产业征收,中央与地方分享比例是75:25。“营改增”后,如果不调整分享比例,原本全部归地方的收入现在地方就只能分到25%了,地方政府收入将大为减少。显然,这种做法是不可能被认可的。但如果要通过调整提高分享比例来解决这个问题,以保持现有的财税体制,结果会发现也是不可能的,除非不

同的地方规定不同的分享比例。因为“营改增”后,采取统一提高地方的分享比例来保证地方收入的做法,将会使得第三产业发达的地方吃亏而第三产业落后的地方得益,而这显然与目前促进产业结构优化的国家发展战略不符。如果一个地方规定一个分享比例,这就不叫“分税制”了。“营改增”后如何解决这一问题,是“营改增”改革留给中央政府破解的一道难题。

财税体制是处理政府间财政关系的基本制度,包括政府间支出责任划分、收入划分和财政转移支付等基本要素。一个好的财税体制不仅要能协调好各级政府间与事权相匹配的财力关系,调动各方组织收入的积极性,充分发挥财政组织收入的功能;更要正确发挥财政再次分配的调节收入分配差距与贯彻公平正义的功能;同时也要起到促进社会经济发展和满足国家发展战略的需求。目前政府需要做的是,全面客观地总结和评价 1994 年以来我国实行分税制财税体制取得的成就;结合新时期国家的发展目标和现实国情,分析我国现行财税体制存在的问题;深入开展调研,切实弄清财税体制运行情况和各方诉求,为制定新时期财税体制奠定扎实的理论与实践基础。

正是基于以上的思考与逻辑,我认为高琳博士的《分税制、地方财政自主权 and 经济发展绩效研究》一书全面客观地分析和评价了 1994 年以来我国实行分税制财税体制运行绩效及其特征;论证了“分税制是一场财政集权因素与分权因素并存的改革,并且随着时间的推移,集权力量引致了分权力量的扩张”;分析了地方财政自主权对经济增长的影响及其传导渠道和地方财政自主权对公共服务提供绩效的影响及其作用机制。经过作者大量逻辑严密的实证性研究,本书得到的许多具有开创性的结论,如“地方政府预算内财政自主度的增强不利于短期增长,但促进了经济效率与人力资本的积累,对长期经济增长具有正面作用;预算外自主度的增强促进了短期增长而

对长期经济增长无效”；又如“财政自主权的增强显著地促进了居民的公共服务满意度”；再如“现行的财政体制既无效率也缺乏公平的效果。中国财政转移支付规模应大幅削减，给予地方政府更大的财政自主权，提高地方政府在共享税中的分享比例”，等等。可以认为，这些具有开创性的研究成果能够为我国正在开展的财税体制改革提供坚实的理论依据和有益的决策参考。

刘小兵

2016年1月7日

目 录

序一 如何理解大国治理	1
序二	1
导论	1
第一章 财政分权与经济发展:文献综述	11
第一节 财政分权理论的起源与演变	11
一、第一代财政分权理论	11
二、第二代财政分权理论	16
第二节 理论逻辑:财政分权如何影响经济增长	18
一、经济效率的作用机理	19
二、技术进步的作用机理	20
三、资本积累的作用机理	22
四、其他作用机理	28
第三节 经验证据:总体效应	30
一、存在明确的关系	30
二、不存在明确的关系	32
第四节 经验证据:传导渠道	33

一、经济效率	34
二、资本积累	36
第五节 实证研究中的困惑	38
一、短期效应还是长期效应?	38
二、为何难以形成共识?	39
第六节 本章小结	45
 第二章 分税制背景下的央地财政关系再解读	48
第一节 分税制改革的背景与成效	48
一、分税制改革的背景	48
二、分税制成效的评价	50
第二节 预算内财政的集权化	53
一、改革中的财政集权机制	53
二、改革后的进一步集权化行动	56
第三节 预算外财政:集权下的分权?	60
一、特征性事实与数据描述	60
二、实证检验	67
第四节 分税制背景下央地财政关系的测量	80
一、现有的财政分权指标及评价	80
二、测量分税制改革后的央地财政关系	86
第五节 本章小结	90
 第三章 地方财政自主权与经济增长	92
第一节 中国经济增长模式及其解释	92
一、中国经济增长的典型特征	92

二、现有解释与本章思路	97
第二节 实证分析框架的评价	100
一、外生经济增长框架	100
二、内生经济增长框架	103
三、增长核算法框架	105
第三节 实证结果与分析	107
一、数据与变量	107
二、总体增长效应分析	108
三、对作用渠道的详细考察	116
四、动态及长期效应的考察	131
第四节 稳健性及内生性问题	135
第五节 本章小结	137
附录一: TFP 的核算	139
附录二: 变量的描述性统计	158
第四章 地方财政自主权与公共服务有效供给	159
第一节 分税制下的民生供需失衡	159
第二节 文献评论与研究假说	160
第三节 数据描述与变量说明	165
第四节 实证分析及讨论	171
一、计量模型的设定	171
二、总体效应分析	172
三、作用渠道分析	176
四、地区间的异质性	179
五、财政自主度的边际效应	181

六、最优财政自主度检验	182
第五节 稳健性与内生性检验	183
第六节 本章小结	189
附录	190
第五章 总结与展望	192
第一节 总结论	192
第二节 政策含义	194
第三节 讨论与展望	195
参考文献	199
后记	235

导 论

对于中国这样一个发展中的大国,在保持了 30 多年的高速增长“奇迹”之后,如何保持经济的可持续增长并让人民共享发展成果,实现包容性增长,是一个巨大挑战。放眼世界,大国治理的一个难题就是处理中央(联邦)政府和地方政府的关系。一方面,大国内部往往存在明显的地区差异,出于信息收集上的劣势,中央政府有必要给地方政府自主性,让地方政府自主决策和管理本辖区的公共事务。但另一方面,大国在处理全国性问题上,具有小国所不可企及的规模优势。更为重要的是,出于政治稳定的考虑,大国的中央政府通常会限制地方政府因过度自主而滑向自立的边缘。基于以上考量,任何一个大国往往都需要在中央集权与分权之间寻求恰当的平衡。

集权还是分权的一个关键就是财政决策自主权的划分,^①这直接关系到公共资源的配置和使用方式,以及公共部门与私人部门的资源配置。一个适宜的央地财政关系,能够有助于改善资源配置效率,提供让公众满意的公共服务。尤其是对于那些发展中和转型国家而言,中央政府更是迫切希望通过重塑央地财政关系,推动全国经

① 本书所涉及的分权/集权,指的都是财政维度上的分权/集权,政治维度或行政维度的分权/集权不在本书讨论之列。

济的快速增长。

中国在 1978 年开始实施改革开放政策,为了激励地方政府发展经济、组织收入的积极性,中央政府在汲取农村家庭联产承包责任制的成功经验基础上,决定实行财政上的“承包制”,即财政包干制。与计划经济时代统收统支的财政管理模式相比,^①财政包干制下的地方政府获得了空前的财政自主性,使得地方政府具有很强的财政激励去推动本地区经济发展(Jin et al., 2005; Montinola et al., 1995; Oi, 1992; 贾康和赵全厚,2009),^②由此推动了这段时期中国的高速经济增长。然而,财政包干制很快就被 1994 年的分税制改革所替代。学术界普遍认为,分税制扭转了 20 世纪 80 年代的分权化改革趋势。理论上讲,地方政府推动经济增长的动力应明显下降。但一个不争的事实是,20 世纪 90 年代中后期开始,地方政府推动经济增长的积极性仍然很高,中国经济依然维持了高增长态势。直到 2007 年金融危机爆发后,随着国际国内经济环境所发生的深刻变化,中国才开始逐渐告别旧的经济增长模式,步入到“经济新常态”。^③

① 统收统支财政体制的基本特征是:各级地方政府没有自己的预算,中央政府制定一个同时包含中央、省与省以下地方政府的统一预算,地方政府将所有的税收收入和国有企业利润上交中央政府,中央政府然后根据地方的支出需求给地方划拨经费(Oksenberg and Tong, 1991)。当然,在计划经济时代的一些特殊时期和年份,中央政府也会给予地方政府一定的财政决策自主权(甚至是较为剧烈的转移),比如大跃进时期、文革时期(陈硕和高琳,2012)。

② 在中国的财政包干制时期(1981—1992),省级政府边际收入留存率的平均值达到 89%,而其他一些国家,像俄罗斯、印度以及墨西哥等,这一数值则要小得多,显示出中国的地方政府在财政改革时期获得了相当大的财政激励(Weingast, 2009)。

③ 根据李杨、张晓晶(2015)的梳理,“新常态”成为我国政治经济工作当中的一个关键概念,大致经历了如下几个阶段:2014 年 5 月,习近平主席在河南考察时首次使用新常态概念。7 月 29 日,在中南海召开的党外人士座谈会上,习近平主席又一次用新常态来概括当前经济形势。11 月 10 日,在北京召开的 APEC 工商领导人峰会上,习近平主席集中阐述了我国经济发展新常态下速度变化、结构优化、动力转化三大特点,并集中表达了新常态将给中国带来新机遇的乐观预期。到了 2014 年 12 月 9 日的中央经济工作会议上,习近平主席从九个方面,详尽分析了中国经济新常态的表现、成因及发展方向,明确指出:“我国经济发展进入新常态是我国经济发展阶段性特征的必然反映,是不以人的意志为转移的。认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。”