

中国人民大学财税研究所研究成果



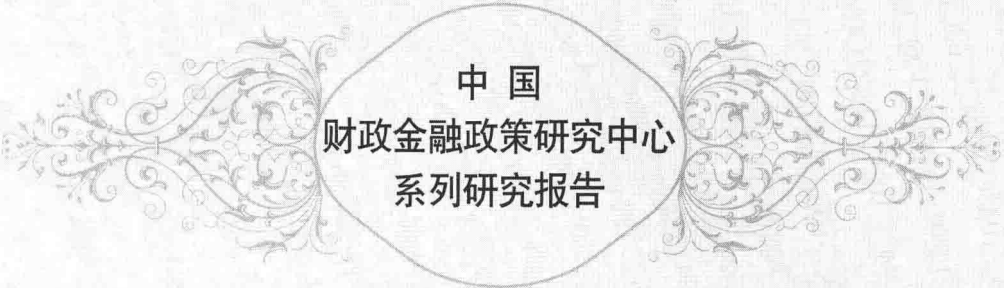
中国
财政金融政策研究中心
系列研究报告

中国财政分权的成就与代价

地方政府激励的视角

马光荣 著

 中国人民大学出版社



中国
财政金融政策研究中心
系列研究报告

中国财政分权的成就与代价

地方政府激励的视角

马光荣 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国财政分权的成就与代价：地方政府激励的视角/马光荣著. —北京：中国人民大学出版社，2019.3

(中国财政金融政策研究中心系列研究报告)

ISBN 978-7-300-26804-0

I. ①中… II. ①马… III. ①地方政府-财政管理体制-研究报告-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第042524号

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

中国财政分权的成就与代价：地方政府激励的视角

马光荣 著

Zhongguo Caizheng Fenquan de Chengjiu yu Daijia: Difang Zhengfu Jili de Shijiao

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街31号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16开本

版 次 2019年3月第1版

印 张 16.75 插页1

印 次 2019年3月第1次印刷

字 数 306 000

定 价 59.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

中国人民大学中国财政金融政策研究中心成立于1999年，并于2000年经过评审成为教育部人文社会科学重点研究基地之一，也是全国高校中第一个财政金融领域的重点研究基地。四年来，在黄达、陈共、王传纶等老一辈财政金融学家的带领下，中心以其创新的科研体制、良好的研究环境吸引了一批优秀的中青年学者，他们以开阔的视野和前瞻性的眼光，紧抓时代脉搏，创造出一个又一个深具理论价值和实践意义的研究成果。

理论总是应时代发展的要求而产生，进而指导和推动实践的发展。在世界各国经济高度发展、科学技术飞速创新的时代里，财政金融理论的研究也出现了一些新的特点。

首先，全球化成为财政金融理论研究的基本视角。20世纪的后20年中，经济全球化成为不可逆转的趋势。世界各国的经济高度融合，你中有我，我中有你。在全球化的环境中，经济运行出现了一些新的特征和新的问题，单纯的国内视角已经无法解释，更不用说为实践活动提供有效、科学的指导了。因此，对任何问题的研究都要放在全球化的框架中进行。例如，过去学者们在探讨金融危机爆发的根源时，多是从脆弱的国内经济基本面和政府不负责任的政策着眼。但对于90年代以来频频爆发的金融危机，这些传统的理论显然已经无法得出令人信服的结论，甚至连财政政策这个一向被认为是“纯国内范畴”的问题也面临着挑战。就税收工具而言，传统上，一国宏观税负的确立主要依据的是本国经济增长的现状和目标，在全球化的宏观背景下，决策过程就没有这么简单了，既要遵守国际市场的“游戏规则”，又要考虑其他国家经济形势的变化。随着我国加入WTO，财政理论的更新和政策机制的改进迫在眉睫。于是，以全球化为背景解释和指导中国经济发展，就成为21世纪对理论工作者们的必然要求。

其次，改进研究方法和注重学术规范成为理论研究的重要倾向。20世纪五六十年代，西方发达国家进入直接融资高速发展的时期，金融市场的空前繁荣和金融创新的层出不穷推动了微观金融理论的蓬勃发展。与传统的宏观金融理

论相比，微观金融研究更加侧重于定量分析，现代信息技术和数学、物理学模型成为理论研究的重要工具。与此同时，财政理论领域也突破了原有研究方法的局限，政治经济学、信息经济学和制度经济学等相关学科的思想以及计量经济学的分析模型越来越多地融入到研究工作中。相比之下，我国经济学的研究方法还十分单调，基本上还停留在逻辑分析的阶段，数理统计等国际流行的分析工具在我国的经济学研究中还运用不多。“工欲善其事，必先利其器”，我国的理论工作者已经认识到这一问题，正在努力实现方法论的国际对接，以推动国内财政金融理论研究的发展。

最后，在实践的推动下，财政金融理论研究的范围迅速拓展。过去，囿于传统观念和我国经济发展程度，金融研究局限在货币政策等宏观层面，微观层面仅限于商业银行。财政研究也只集中在财政税收政策和国债等宏观领域，研究对象十分单一。改革开放 20 多年来，我国的市场规模从小到大，宏观管理水平由低到高，财政与金融学科也不断完善。在金融领域，资本市场、衍生金融产品、金融风险管理、风险投资等领域引起了越来越多学者的兴趣，理论体系已经涵盖了从宏观金融运行到微观金融实践的各个方面。财政研究也更加务实，范畴扩展到社会保障、公共服务设施的管理和税收筹划等崭新的领域。财政和金融的交叉研究（例如货币同盟中的财政政策研究以及通货膨胀和税收的关系研究）也日益兴起。学科体系的日臻完整和成熟，极大地促进了宏观管理层和微观主体决策水平的提高和经济的发展。

为了推动我国财政金融理论研究的长足发展，中国人民大学中国财政金融政策研究中心自成立以来，积极为国内学者开创国际学术交流的空间，从每年一度的“中国金融国际论坛”到现代经济学前沿专题研讨班，从罗伯特·蒙代尔、罗伯特·巴罗、本杰明·弗里德曼、让·雅克·拉丰、哈维·罗森、罗伯特·希勒等国际顶级经济学家的讲座再到与芝加哥商品交易所主席列昂·梅拉梅德先生、德国财政部常务副部长考克·维瑟博士等业界和政界领导人的面对面，在中西方文化的一次次交汇中，中心专家敏锐地把握了理论发展的国际动态和最新趋向，结合全球化条件下我国经济发展的现状，取得了理论研究的硕果。

我们现在看到的系列研究报告正是集合了中心专家研究成果的精髓，内容涵盖了财政货币政策、农村金融改革、风险投资、财政管理与经济发展、公共财政框架的设计、商业银行治理结构、资本市场开放等诸多重大现实问题，相信可以推动契合我国特点的现代财政金融理论的发展，并促进国内学科体系的进一步完善。

在中心 2003 年度系列研究报告问世之际，我们要感谢教育部和学校领导的

关心，感谢各位专家的辛勤耕耘，他们的努力赋予中心以勃勃生机。展望未来，我们坚信，处于 21 世纪全面经济复兴进程中的中国，财政金融理论研究必将随之而腾飞于世界。

中国人民大学中国财政金融政策研究中心

2003 年 6 月

前 言

作为一个面积和人口双重意义上的大国，中国中央与地方财政关系（简称央地关系）是国家治理体系的一个重要内容，科学的央地关系对调动中央和地方两个积极性具有至关重要的作用。早在 1956 年，毛泽东同志在著名的《论十大关系》一文中就指出：中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，当前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。

正是由于“国家这样大，人口这样多，情况这样复杂”，我们长期以来选择了以分权为主要特征的财政体制。中国目前接近 90% 的公共品提供由地方政府负责，地方财政支出占比高于世界上任何一个国家。中国地方财政收入占比在主要大国中也处于较高的水平，目前 55% 的一般公共预算收入归地方政府，如果加上土地出让金和社保缴费，地方财政收入占广义财政收入的比重接近 70%。财政分权体制有效利用了地方政府收集和处理本地信息的优势，使各地可以因地制宜提供符合本地需求的公共品、制定符合本地实际情况的政策。

不仅如此，从激励的角度，财政分权体制有效地调动了地方政府发展经济的积极性。财政收入的分权赋予地方政府较高的税收分成，归属地方的税收又主要来自生产性税基，因此收入分权调动了地方政府涵养税源、招商引资和发展经济的积极性。财政支出的分权既赋予了企业和民众“用脚投票”的权利，给地方政府施加了竞争压力，又使地方政府有了相互竞争的手段，地方政府可以在一定程度上独立自主地招商引资、发展经济。不仅如此，地方官员除了面临财政分权体制这一激励外，还面临着官员晋升考核体系的晋升激励。以 GDP 增长绩效为核心的干部考核和选拔体系，使地方政府的政治利益与经济利益保持了较高的一致性。因此，在中国式财政分权体制下，官员面临着财政和政治晋升的双重激励，这两种激励恰好又具有相同的激励导向，因此在推动中国经济增长的过程中发挥

了关键性的作用。在很多发展中国家，地方官员对民营企业扮演“掠夺之手”，而不是“援助之手”的角色，因此为地方政府提供合适的激励是经济发展的一个关键难题。而改革开放后，中国经济奇迹的一个成功经验就是利用财政分权体制“把激励搞对”。

尽管中国财政分权在激励地方政府发展经济方面起到了积极的作用，但与此同时也带来了若干代价，具体表现在以下几个方面：（1）分权激励了地方政府吸引生产性税基，因此导致财政支出结构偏向生产性公共品，忽视了关乎民生福利的公共品提供，如教育、医疗、社会保障等。（2）分权导致地区间不合作问题（例如地方保护主义、市场分割、重复建设、跨地区环境污染、产品质量监管缺失等）频发，具有跨地区影响的公共品提供缺失。（3）分权体制使各地区为招商引资展开更为激烈的税收竞争，通过税收优惠、放松税收征管、变相补贴、优惠地价等各种方式给予企业大量优惠，不仅导致地方可用于民生性公共品的财力不足，也使各地区间的税负坑洼不平，阻碍了市场在资源配置当中的决定性作用的发挥，导致资源配置效率的损失。（4）分权导致地方政府追求短期的数量型增长，对微观企业的干预太多，抑制了企业自主创新能力的提升，不利于生产率的提升。（5）分权扩大了地区间的发展差距，而且导致地方没有积极性进行内部收入再分配，我国社保体制的完善仍然任重道远。

针对地区间经济发展差距不断扩大的现象，分税制改革以来，中央加大了税收集权的程度，集中后财力主要用于扩大对经济欠发达地区的转移支付规模。但是，欠发达地区对中央转移支付的依赖度逐步上升，也使这些地区经济发展的激励明显下降。转移支付过多使地方政府面临着预算软约束，地方政府支出数额与本地区经济发展的关联度大大降低。不仅如此，均等化转移支付规模的不断扩大还会产生“鞭打快牛”效果。地方经济发展水平提升，获得的转移支付反而减少，由追求公平带来的激励削弱，继而带来效率损失。

本书从地方政府激励的视角研究中国式财政分权的经济影响。本书的章节安排如下：

第1章介绍财政分权的基础理论，借鉴第二代财政分权的理论框架，在政府间财政关系三角——支出责任划分、收入划分和转移支付——当中纳入地方政府行为激励的影响。

第2章分析中国政府间财政关系的演变，结合财政分权理论，剖析在我国国情下，政府间财政关系三角——支出责任划分、收入划分和转移支付——对地方政府行为激励的影响。

第3~7章从理论和实证方面研究中国财政分权对地方政府行为激励的影响，

包括民生性公共品提供缺失、地方保护和市场分割、城乡收入差距、社保碎片化带来地区发展的马太效应等。

第 8~9 章研究中国财政分权对地方政府征税努力的影响。

第 10~12 章研究转移支付对地方政府行为的影响，分别考察了转移支付对地方支出扩张、经济增长和人口流动的影响，着重剖析了一般性和专项转移支付对地方行为激励的不同影响。

第 13 章是结论与政策建议。

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 政府间支出责任划分的理论	1
1.2 政府间收入划分的理论	3
1.3 政府间转移支付的理论	5
第 2 章 中国政府间财政关系的典型事实	8
2.1 财政支出责任的划分	8
2.2 财政收入的划分	12
2.3 转移支付制度	14
第 3 章 财政分权、政府目标与公共品的提供	19
3.1 问题的提出	19
3.2 模型设定	21
3.3 存在单一公共品的情形	23
3.4 存在两类公共品的情形	25
3.5 模型的拓展	28
3.6 小结	30
附录	32
第 4 章 财政分权、地方保护与市场分割	37
4.1 问题的提出	37
4.2 地方保护和市场分割的文献回顾	38
4.3 理论框架	40
4.4 计量模型和数据说明	47
4.5 实证结果	52
4.6 小结	56
第 5 章 财政分权与城乡收入差距	57
5.1 问题的提出	57

5.2	理论框架	60
5.3	计量模型和数据说明	62
5.4	实证结果	64
5.5	跨时差异和地区差异	66
5.6	小结	68
	附录：政府竞争指标 <i>COM</i> 的哑变量 <i>COMX</i> 的构造方法	69
第6章	财政分权对公共品提供的实证研究：以社会治安为例	70
6.1	问题的提出	70
6.2	文献回顾与理论框架	72
6.3	计量模型与数据描述	75
6.4	实证结果	79
6.5	小结	82
第7章	财政分权与地区差距：以社保统筹层次为例	83
7.1	问题的提出	83
7.2	社保统筹层次的政策梳理	85
7.3	社保基金的地区间差异	89
7.4	分割化社保制度导致马太效应	96
7.5	养老保险全国统筹改革的配套措施	100
第8章	税收分成与地方政府税收努力	102
8.1	问题的提出	102
8.2	典型事实	105
8.3	理论分析	114
8.4	实证模型设定	117
8.5	实证结果	122
8.6	小结	129
第9章	地方政府规模与税收执法	131
9.1	问题的提出	131
9.2	实证策略	134
9.3	数据和变量描述	136
9.4	实证结果与分析	141
9.5	小结	153
第10章	转移支付对地方财政支出的影响：对“粘蝇纸效应”的检验	154
10.1	问题的提出	154

10.2	实证策略	157
10.3	数据和变量描述	161
10.4	实证结果	163
10.5	小结	172
第 11 章	转移支付对地区经济增长的效应：一般性与专项转移支付的差异	173
11.1	问题的提出	173
11.2	理论分析	175
11.3	实证策略	178
11.4	数据与变量描述	181
11.5	实证结果	183
11.6	小结	192
附录		193
第 12 章	转移支付对人口流动的影响	196
12.1	问题的提出	196
12.2	制度背景	199
12.3	实证模型和数据描述	202
12.4	实证结果	207
12.5	机制分析	217
12.6	小结	222
附表		223
第 13 章	结论与政策建议	228
13.1	央地支出责任划分的改革建议	228
13.2	央地收入划分的改革建议	230
13.3	转移支付制度的改革建议	233
13.4	官员考核体系的改革建议	233
参考文献		235

第1章 导论

早期的财政分权理论主要强调地方提供公共品和收税的各项优势和劣势，但是忽视了分权给地方政府行为激励带来的变化。本章将回顾政府间支出责任划分、收入划分和转移支付制度的理论，将地方政府激励纳入分权的理论分析框架中。

1.1 政府间支出责任划分的理论

除极少数袖珍国家之外，世界上几乎所有国家都设有多个层级的政府。多级政府同时存在的一个最重要的原因在于：不同属性的公共品，有些适合由地方政府提供，有些适合由中央政府提供，由各级政府分工协作可以更有效率地提供。第一代财政分权理论认为，相比集权提供，公共品分权提供具有三个优势，但同时具有三个劣势（Oates, 1972），具体如下：

优势 1：利用地方信息。政府在各地提供公共品时需要充分了解当地的实际情况，例如需要知道各地居民的实际偏好、公共品提供的成本、公共品的管理和监督等，这些都属于“地方信息”。如果政府在提供公共品时没有充分采集这些地方信息，就会导致福利损失。“地方信息”这一概念最早是由哈耶克 1945 年发表在《美国经济评论》上的著名论文“The Use of Local Knowledge in Society”中提出的，哈耶克认为地方政府在获取地方信息上具有天然的优势，而且信息在向上传递的过程中会因各种噪声而失真。因此，信息复杂性越高的公共品，越应该由地方政府提供。一般认为，基础教育、城乡社区事务、公共安全、本地基础设施等公共品都具有较强的信息复杂性，因此更适合由地方政府提供。不同地区

差异性的大小，也会直接影响公共品的信息复杂性。例如，如果一个国家各地区之间在居民偏好上存在更大的差异性，公共品的信息复杂性就会更高。现实中，不同地区间异质性通常与各地区间经济发展水平、城市化水平、民族构成的差异有关。如果这些差异很大，公共品就更适合由地方政府提供。

优势 2：引入地方竞争+激励。根据 Tiebout (1956) 提出的“用脚投票”机制，由地方政府负责提供公共品时，如果一个地方政府提供的公共品不能满足当地人的偏好，居民将会流出，选择迁徙到公共品符合自己偏好的地方。因此，公共品的分权提供，使居民在选择居住地时可以“货比三家”，地方政府相互竞争，从而使地方公共品与居民偏好实现更好的匹配。

优势 3：实施政策实验。政府在提供公共品、制定公共政策时，经常要进行一些改革，以更好地服务于外部环境的变化，但改革通常是有风险的，存在失败的可能。如果由地方政府负责提供公共品，所具有的好处是，如果改革失败，那么仅会造成局部的风险，不会造成全局的风险。反之，如果由中央政府在全国范围内实施改革，失败的风险将是全局性的。

劣势 1：导致外部性问题。一些公共品具有跨区域外部性，它不仅能使本地区受益，也会使其他地区受益（例如大江大河的治理、大气污染的防治、产品质量的监管）。但如果这些公共品交由地方政府负责提供，那么由于地方政府仅仅考虑本地的收益，所以公共品提供量可能会低于对全国而言的最优量。从这个角度看，外部性辐射地域范围越大的公共品，交由更高层级的政府提供更有效率。

劣势 2：无法有效利用规模经济。公共品的提供需要考虑提供成本的大小。很多公共品的生产具有明显的规模经济属性，即生产量越大，单位成本越低。对于外交、国防这样的事项，由整个国家提供具有明显的规模经济优势，因此适合由中央政府提供。

劣势 3：不适合与收入分配相关的政策。如果将收入分配的政策交给地方政府，那么当一个地方政府实施大幅的收入再分配时，富人将迁移出去，穷人将迁移进来，从而最终使该城市的收入再分配政策无法成功。因此，收入再分配相关的职能更适宜由中央政府承担。

综合以上 6 大原则（见图 1-1），当优势大于劣势时，应该分权；反之，应该集权。这一理论分析框架通常被称为最优财政支出分权理论（或最优财政联邦制理论，theory of optimal fiscal federalism）。总的来看，上述原则中，一方面，公共品的信息复杂性使得地方政府在提供公共品方面具有天然的优势，不同地区间的异质性越大，分权的优势就越明显。另一方面，公共品存在的跨地区外部性和规模经济又制约了地方政府优势的发挥。中央政府在提供跨地区外部性和规模

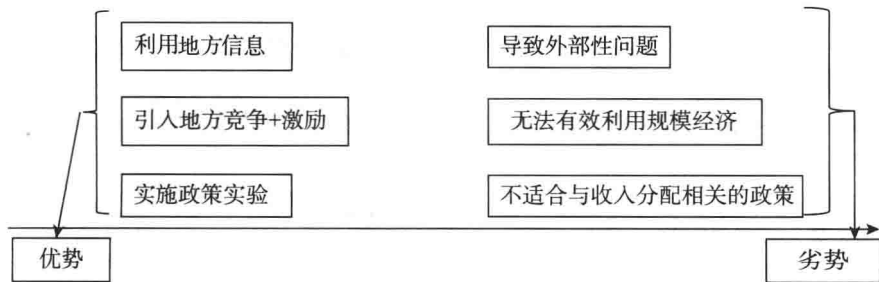


图 1-1 公共品分权提供相比集权提供的优势与劣势

经济较强的公共品方面有其优势。因此，每一项公共品应该交由哪一层级的政府负责提供，需要同时权衡这些因素，发挥每一层级政府自身的比较优势，从而实现全社会福利的最大化。

第一代财政分权理论的假设是政府官员不存在自利动机、地方政府完全对本地民众负责，在这一假设下，地方政府相比中央政府有三个优势及三个劣势。1980年以来的第二代财政分权理论则放松了地方官员不存在自利动机的假设，认为财政分权对地方官员产生了良性激励。其基本思想是将 Tiebout 的用脚投票机制进一步引申，地方政府间竞争不仅使得公共品提供与民众需求更好地匹配，也使公共品提供过程中浪费减少、效率提升，从而减少政府失灵。

1.2 政府间收入划分的理论

世界各国的税收制度都由多个税种组成，即采取复合税制，而不是单一税制。不同税种，因为属性不同，而适合划归不同层级的政府。有些税种适合划归中央政府，另外一些税种则适合划归地方政府。理论上，相比归属中央政府，一个税种归属地方政府具有两个优势、三个劣势（见图 1-2），具体如下：

优势 1：利用地方信息。由于地方政府在税收征管上具有信息优势，房产税等征管信息复杂度较高的税种，可以划归地方。

优势 2：激励地方政府。经济增长是税收增长的主要基础。给予地方政府较高的税收收入比例，可以提高地方经济发展与地方政府税收收入的关联程度，使地方政府从本地经济发展中获益更多，从而使地方政府提供优质公共品、发展本地经济的积极性上升。当然，不同税种对地方政府的激励导向是不同的。如果将企业缴纳相关税种（如企业所得税）归属地方政府，那么由于地方税收增长很多

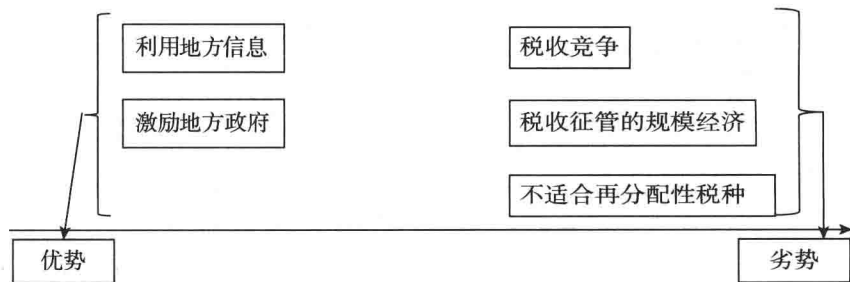


图 1-2 税收分权（归属地方相对于归属中央）的优势与劣势

时候是依靠企业增长，地方政府就有动力去招商引资。如果将居民缴纳的相关税种（如房产税）归属地方政府，那么由于地方税收增长很多时候是依靠吸引移民，地方政府就有动力去提供优质的民生性公共品。

上文已述，给予地方政府较大的支出权，可以发挥支出分权的上述三个优势：利用地方信息、引入地方竞争+激励、实施政策实验。如果我们希望地方政府承担一些公共品的支出责任，却不让地方政府从完成支出责任中分享到果实，地方政府自然没有激励努力提供好的公共品。因此，只有收入分权程度较高时，地方经济发展和地方政府税收收入之间才会呈现比较强的相关性，这时地方政府才有动力发展经济。否则，不给予地方税收收入，只让地方承担支出，则地方会依赖于转移支付，面临着软预算约束，此时激励必然会下降。因此，支出分权与收入分权同时存在，硬化了地方政府的预算约束，从而使 Tiebout 的“用脚投票”机制发挥作用。

劣势 1：税收竞争。地方政府存在税收竞争，导致税率过低，从而导致公共品提供不足。对于劳动力、资本等流动性较强的税基，税收竞争更为严重，因此不适合划归地方。土地税、房产税等税基缺乏流动性的税种，税收竞争不严重，因此可以划归地方。

劣势 2：税收征管的规模经济。税收征管过程中也存在规模经济，如全国统一征税可以节约硬件投入、软件设计等费用。多环节征收的增值税最好划归中央，单一环节征收的零售税可以划归地方。

劣势 3：不适合再分配性税种。正如再分配的支出政策不适合归地方政府制定，个人所得税等再分配性税种不适合归地方。地方政府如加大税收的累进程度，将导致富人流出，因此地方政府无法有效地对富人征税。

按照上述税种划分的原则，增值税、企业所得税、个人所得税等主要税种都不适合归地方政府，只有房产税和一些零星小税种适合归地方政府，因此如果采

取彻底分税种的模式，地方政府拥有的税收收入比例自然较低。英国、法国和澳大利亚等国家实施了彻底的分税制，但是由于地方政府只拥有房产税和其他零星小税种，地方税收收入占比仅有20%~30%。地方税收分成比重低，难以调动地方政府的积极性。如果地方承担的支出责任比重不高，这一问题还不算严重。

但是，在规模比较大的国家，地方支出责任比例高，彻底分税种的话，地方收入占比过低带来的矛盾就较为突出。一些国家化解这一矛盾的方法，是采用分税率或者分成的方式。日本、美国和加拿大主要采取了分税率的方式，德国和中国主要采取了分成的方式。在分税率模式当中，中央和地方政府可以对同一种税基征税。例如，美国有47个州都开征了州所得税。在州和地方政府的税收收入当中，所得税、零售税和财产税大致各占1/3。加拿大则是允许省政府在中央增值税的基础上开征省增值税，各省的增值税税率不同。在分成模式下，某些税为中央和地方共享税，中央和地方各自享有该税收益的一个比例。共享税的分成比例，由中央政府确定，通常在各地方之间是统一的。例如，德国通过增值税、个人所得税和企业所得税分成的模式，给予地方政府较高比例的税收收入。除了所得税的分成之外，日本也通过增值税的分成，进一步提升了地方政府的税收收入比例。

总结一下，政府间税收划分面临的核心矛盾是激励-税收竞争的冲突，从税收竞争的角度出发，只有房产税适合归地方。但是从激励的角度看，提高地方政府的税收分成比率，有利于调动地方政府发展经济的积极性。第一代财政分权理论不考虑分权的激励优势，但是第二代财政分权理论强调地方税收分成的正向激励效应。

1.3 政府间转移支付的理论

根据第一代财政分权理论的分析框架，转移支付存在的必要性主要体现为三个方面。

(1) 调节横向财政失衡。中央需要集中一部分财力，用于调节地区间财力不均等。各国内部都存在地区间经济发展水平的差异，而地方税收与地区经济发展水平存在很大关系，经济落后地区的地方政府自有财力较为薄弱。但是中央政府有职责调节地区间的收入差距，尤其是让落后地区的居民也能享受到基本公共服务。而很多基本公共服务都需要复杂的地方信息，因此地方政府在提供这些服务方面具有不可替代的优势。在这种情况下，中央政府选择给予地方政府转移支