

中央财经大学财政学院学者文库

北京市特色专业建设点经费资助

财政改革与发展 ——纪念新中国财政 60年论文集

CaiZheng GaiGe Yu FaZhan Lun
JiNian XinZhongGuo CaiZheng 60Nian LunWenJi

论

马海涛 肖 鹏 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

北京市特色专业建设点经费资助

财政改革与发展 ——纪念新中国财政 60年论文集

CaiZheng GaiGe Yu FaZhan Lun
JiNian XinZhongGuo CaiZheng 60Nian LunWenJi

论

马 海涛 肖 鹏 主编



经济科学出版社
ECONOMIC SCIENCE PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革与发展论: 纪念新中国财政 60 年论文集 / 马海涛, 肖鹏主编. —北京: 经济科学出版社, 2009. 10
(中央财经大学财政学院学者文库)
ISBN 978 - 7 - 5058 - 8650 - 6

I. 财… II. ①马…②肖… III. 财政管理体制 - 经济体制改革 - 中国 - 1949 ~ 2009 - 文集 IV. F812.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 179903 号

责任编辑: 张惠敏

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

财政改革与发展论

——纪念新中国财政 60 年论文集

马海涛 肖 鹏 主编

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

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

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

电子邮件: [cz4@ esp. com. cn](mailto:cz4@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787×1092 16 开 21.5 印张 410000 字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8650 - 6 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

金秋十月，我们迎来了中华人民共和国 60 华诞。60 年，光辉岁月弹指一挥间，60 年，中华大地沧桑巨变。伴随共和国前进的铿锵脚步，中国经济社会发展也走过了 60 年的光辉岁月。

这 60 年，是我国综合经济实力突飞猛进的 60 年。1952 年，我国国内生产总值只有 679 亿元，2008 年达到 300 670 亿元，年平均增长 8.1%。2008 年的经济总量比 1952 年增加了 77 倍，2008 年一天创造的财富量就超过了 1952 年一年的总量。

这 60 年，是我国财政总量节节攀升的 60 年。1950 年全国财政收入 62 亿元，2008 年达到 61 330 亿元，2009 年预算安排 66 230 亿元，60 年间增长 1 000 倍。60 年来，随着国家财政实力的不断增强，财政对国家政权建设、经济和社会事业发展的保障能力不断提高。财政支出结构不断调整优化，不断加大了对公共服务领域的投入，优先保障和改善了民生。

这 60 年，是我国财政调控职能不断强化、调控能力不断提升的 60 年。60 年来，财政部门始终注重加强和改善财政调控职能，相机实施适度从紧的财政政策、积极的财政政策和稳健的财政政策，综合运用预算、税收、政府采购、财政补贴、公债等政策工具，确保了国民经济的持续、快速、健康发展。

中央财经大学作为与共和国同龄的大学，是新中国中央人民政府创办的第一所新型财经院校。历经 60 年的建设和发展，学校已成为以经济学和管理学两大传统优势学科为主，法学、文学、理学、工学等多学科交叉融合、协调发展的综合性大学，是教育部直属的国家“211 工程”重点建设高校和“优势学科创新平台”项目首批试点高校，也是“国家建设高水平大学公派研究生项目”院校和实施“长江学者奖励计划”的首批人文社科类院校。60 年来，几代中财人以推动国家繁荣和社会进步为己任，锐意进取，奋发图强，为国家经济建设和社会发展做出了重要贡献，赢得了广泛的社会赞誉，被誉为“中国财经管理专家的摇篮”。

财政学科作为中央财经大学成立最早的学科之一，在 60 年发展历程中为社会培养了上万名高质量的专门人才。本学科点 1949 年开始招收财税干部专修生，

1960年开始招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2001年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2004年被确定为博士后流动站，2007年被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，目前已经成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地。

2009年10月1日，普天同庆，我们喜迎中华人民共和国60华诞；2009年10月17日，中财人喜迎母校60岁生日。为了纪念新中国成立60周年，总结60年来中国财政学发展的成就和经验，我们组织中央财经大学财政学院的教师共同努力，编写了这本《财政改革与发展论——纪念新中国财政60年论文集》。本论文集以翔实的资料和统计数据记载了新中国60年来的财政发展改革历程，总结了60年来中国财政发展改革的演化逻辑和发展轨迹，展望了未来财政发展改革趋势。希望本论文集的出版，能对促进我国财政领域学术交流、繁荣我国财政理论与政策研究做出微薄的贡献，成为财政学研究重要的历史记录和存史资政的文献资料。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2009年10月

目 录

财政工作是一项最大的政治工作

- 新中国 60 年财政工作基本经验参考 姜维壮 1

财政体制变迁与中、西部地区政府财力变动的

- 计量研究 马海涛、曾康华 7

省以下转移支付制度研究

- 基于基本公共服务均等化的视角 马海涛、王爱君 21

完善财政监督体系的若干思考 马海涛 37

现代国库管理职能的发展与完善

- 从被动的托管者到主动的管理者 李 燕 47

由我国财政信息公开而引发的思考 李燕、王 冀 58

国有资产产权登记制度的形成及其改革 刘五平 67

中国行政管理支出与 GDP 关系的实证分析 曾康华、夏 虹 87

新中国 60 年社会保障事业的发展 王文素 96

分税制改革的历史贡献探析

- 兼论分税制再改革的方向 张劲涛 119

综观新中国成立以来民国财政史研究 马金华 130

新中国 60 年预算管理制度改革与总结 肖 鹏 141

政府预算编制机制设计：中美比较与启示 肖 鹏 153

基于财政角度的政府会计改革研究 李 贞、王诗仙 163

新中国 60 年财政层级制度的演变 白彦锋、丁青超 169

从“陪太子读书”到税收国家

- 新中国 60 年来税收地位变迁的思考 白彦锋 187

“地方政府债务”研究的历史性回顾与分析	王 俊	198
推进基本医疗服务均等化的公共提供	王 威	222
新中国 60 年财政政策的演变及新时期财政政策目标	杨 华	236
我国涉外税收制度的发展及演进	杨 华	244
“中国式”扶贫的经验与启示	姜爱华	255
我国预算民主与监督实践的回顾	王淑杰	270
公共服务“减贫”与财政体制创新	任 强	279
诺思的国家理论对我国经济改革的启发	李 佳	290
财政补助与所得税优惠政策并用对企业 R&D 投入强度的影响		
——以 2004 ~ 2007 年高新技术上市公司为例	王小荣	297
北京市农村基础设施服务调查研究报告	童 伟	307
论增值税对居民收入差距的影响	杨 虹	320
中国政府会计改革的总体思路		
——基于政府负债风险控制的角度	邢俊英	325

财政工作是一项最大的政治工作

——新中国 60 年财政工作基本经验思考

内容提要：作为最大政治工作的财政工作，在一国的政治、经济和社会生活中，处于举足轻重的地位。一国财政工作所贯彻执行的政策，从长期的历史实践看，不是取决于任何个人的意志，而归根到底是由一国的经济基础和由它决定的国家的方针政策决定的。回顾新中国 60 年财政工作的历史实践，可以发现，财政工作在党的领导下，始终坚持把政治工作放在统帅的位置上，创造性地运用财政职能，贯彻执行党和国家的路线方针政策。当前的财政工作依然面临着严峻的形势，这样的形势和任务要求财政工作在实践中对其政治属性给予更认真的关注和更自觉的坚持。

关键词：财政工作 政治 60 年经验

“财政工作涉及全国广大人民及党的政策，是最大的政治工作之一。”^①这是新中国成立初期邓小平兼任财政部长时对财政工作做出的政治评价。小平同志主要是从财政工作与人民群众和党的方针政策之间相互关系的角度做出这一结论的，这一评价虽然是在新中国初期做出的，但对财政工作任何时期的实践，包括对新中国 60 年财政工作实践基本经验的研究，同样具有十分重要的指导意义。这主要是因为财政工作的任何职责任务，在任何时期，都是运用一定的财政范畴，依托一定的政治范畴，即民主法制实现的。对财政工作实践的这一基本特征，毛泽东曾用下面一段话阐明了其具体的实现方式和重要的政治意义：“国家预算是一个重大问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定了政府活动的范围和方向。”如果联系实际学习思考这一论述的深远意义，就可以进一步领悟到国家预算中反映的党和国家与人民群众以及政府部门之间的政治关系。因为在我国，国家方针政策的制定，都是通过民主程序实现的，而通过财政预算对国家方针政策的贯彻实现的对政府活动范围和方向的规定，其中体现

^① 《中国财经报》1998 年 2 月 19 日

的实际是人民通过国家权力机关对政府实施的民主监督。如果联系相关的历史事实和毛泽东一贯的民主法制思想学习思考，就能对毛泽东关于财政预算做出的这一极高的政治评价所具有的历史和社会意义，得出更深的理解。早在20世纪40年代中期，毛泽东就曾针对几千年封建社会历史上频繁发生的改朝换代的“周期率”，提出只有让人民对掌权者实施真正的民主监督，才能改变他们从勤奋自强迅速走上腐败消亡之路的必然性。新中国成立以来，毛泽东又多次做出“没有民主就没有社会主义”的重要结论，并使其成为贯穿于国家宪法中的基本指导思想。这一思想体现在中国共产党历次全国代表大会的决议中，完善民主法制，强化民主监督，都是一个十分重要的内容。特别是在党的十七次全国代表大会的报告中，人民民主的重要性更是被提升到“社会主义的生命”的高度。

把财政工作，特别是把财政管理工作中的民主监督和依法理财的政治属性与政策地位的评价提高到如此的高度，如果从长期的历史实践着眼进行学习思考，就更能感受到对财政工作这些评价的科学实践依据和重大的现实意义。从国内外的历史发展演变过程中可以看到，古代社会的政权消亡和频繁出现的改朝换代现象，主要的共同原因之一，就是财政管理工作中缺少民主监督的内容，即依法理财的机制都不是建立在民主监督的政治基础上。这样的财政监督机制，给皇亲国戚特别是昏君污吏们创造了任意侵吞挥霍国家财富的政治条件，成为权贵们腐败堕落，导致政权灭亡的一个主要财政因素。在近现代社会，民主法制已成为国家政治的主要体现形式和实践内容。这方面存在的问题表现在财政管理工作中，往往成为引发社会动荡和爆发革命、促成政权倾覆的一个主要成因。马克思在研究近代欧洲的革命史时，曾得出以下的结论：“自从18世纪以来，欧洲没有一次严重的革命不是先经过商业危机和财政危机的，1789年的革命和1848年的革命，都是这样的。”^①从现代一些有代表性国家的兴衰史中，也可以看到财政管理制度对国家和社会兴衰存亡所体现出的一定的决定性影响。下面是从诸多事例中选出的两个代表性较突出的正反两种不同后果的事例。一个是苏联的事例，另一个是美国的事例。用以说明一国的财政工作，作为最大的政治工作，执行什么样的政策，对这个国家的社会安危、制度兴衰、政权存亡，发挥着决定性影响。

苏联解体后，各方面对造成解体的原因作了多角度的研究，做出多种不同的结论，但一个很重要的原因往往未受到应有的重视，就是财政工作执行政策上的严重失误。表现在十月革命胜利后，面对内忧外患十分严峻的形势，财政问题受

到列宁特别的重视。在1918年5月召开的全俄苏维埃财政部门代表大会上，列宁在报告中郑重强调：“无论如何，我们在财政上一定要完成稳固的改造，但必须记住，如果在财政政策上没有成就，那么，我们的一切根本改革就会遭到失败。”^① 在1922年10月召开的全俄财政工作者代表大会上，列宁又一次以书面形式强调指出：“巩固苏维埃财政是最艰巨的任务之一，但它现在已经占据首要地位。这个任务不解决，无论在保卫苏维埃俄国的独立、使它免受国际资本的进攻方面，或者在我国的经济和文化的发展方面，都是不可能大踏步前进的。”^② 在财政政策问题上，列宁特别强调了对农民和农业合作社的支持，指出“我们必须尽一切力量来鼓励小农。实物税就是这方面的一种简便的，绝对需要的方法。它能造成这种鼓励。”^③ 在《论粮食税》著作中，列宁又重点论述了用粮食税取代余粮收集制的必要性和重要性。指出：“在小农国家内实现本阶级专政的无产阶级，其正确的政策是要用农民所必需的工业品去换取粮食。只有这样的粮食政策才能适合无产阶级的任务，只有这样的粮食政策才能巩固社会主义基础，才能使社会主义取得完全的胜利。”^④

从历史事实中可以发现，列宁当时如此高度重视和强调财政支农惠农政策，具有十分重要的历史原因和政治策略原因。十月革命前夕，在无产阶级革命夺取政权问题上，布尔什维克和孟什维克之间发生了一次针锋相对的策略性争论，以普列汉诺夫为代表的孟什维克派坚决反对无产阶级革命夺取政权，理由是认为像俄罗斯这样的以小农经济为基础的社会，不可能建立社会主义国家。而以列宁为领导的布尔什维克派，则坚决主张无产阶级革命应该夺取政权，然后利用现代的工业促进农业的发展和实现农业现代化，认为这样就可以为建立社会主义国家建立起相应的经济基础。布尔什维克领导的十月革命的胜利，夺取了政权，财政必然被视为促进实现这一策略目标的重要政治手段。可是在列宁去世后，在社会主义建设的长期实践中，财政工作不但未执行列宁一再强调的支农惠农政策，反而把财政收入的基础长期地建立在以各种方式“剥夺农民”的政策上。在财政支出领域，长期执行优先发展重工业的政策，实际上是优先发展军火工业的政策。结果是作为国民经济基础环节的农业长期落后，人民群众的生活长期得不到保证，社会主义制度的优越性不但难以体现，反而引起群众的不满。这些严酷的事实不仅令人信服地表明了作为一项最大政治工作的财政工作的重要政治意义和社会意义，也表明了缺乏健全民主法制的党风政风给财政工作和整个社会造成的严

① 列宁全集第27卷，人民出版社1958年版。第357页

② 同上，第33卷，人民出版社1957年版。第341页

③ 同上，第32卷，人民出版社1958年版。第226页

④ 同上，第334页

重历史后果。

另一个相反的事例发生在美国。在美国财政发展史上，可以看到在一段时期内财政工作被用于消除社会混乱现象的过程。从1880年美国预算制度改革中可以看到这方面的事例。美国从1776年通过《独立宣言》，正式宣布建立美利坚合众国，到1880年实行预算制度改革时，已经过了104年，这段时期美国还是一个相当混乱的社会，主要表现是官员腐败行为蔓延，假冒伪劣商品充斥市场，种种社会矛盾现象异常尖锐。体现在财政工作上，主要是财政收入税费繁多，居民、企业负担沉重，但却无法形成国家预算的相应收入；在预算支出方面，每个政府部门都为自己争取资金，自己掌握开支；管理制度方面，各级政府都没有一个详细统一的预算，民众和议会都无法对政府实行有效的监督，这就为官员们贪赃枉法和挥霍浪费资金留下了机会。人们对财政管理的滞后和腐败泛滥现象的强烈不满与愤怒成为实行预算改革的巨大推动力。这次由罗斯福领导的“进步学派”推动和引导的预算改革，指导思想是把解决腐败问题的重点放在“防”上，而不是像社会媒体所坚持的把重点放在“反”上。改革的重点，是从预算收入和支出管理两个方面对预算制度进行深刻的改革。预算收入方面的改革，重点是引进现代的个人所得税和公司所得税，相比以往多而杂的间接税，表现出简明、公平、高效的优点；在预算支出方面，改革的重点是引入现代的预算制度，提出的口号和目标是：预算是关系民主制度是否名副其实的大问题，没有健全预算的政府是“看不见的政府”，而“看不见的政府”必然是不负责任的政府。预算改革的目标，就是要把“看不见的政府”改变为“看得见的政府。”因为只有看得见，人民对它才能实行有效的监督。改革者认为预算是一种对政府和官员实施“非暴力的制度控制方法，”预算改革的主要目的，就是为了堵塞制度上的漏洞。这次改革后的历史实践表明，通过预算改革有效地遏制了政府官员的腐败现象，提高了政府整体的运作效率，造就了一个强有力的政府，这对国家政策的有效贯彻，特别是对20世纪30年代爆发严重的经济危机时罗斯福“新政”的实施，发挥了关键性的保证作用。^①

从以上两种财政工作政策运用不同结果的实例中可以看到，作为最大政治工作的财政工作，特别是其核心内容的民主法制，在一国的政治、经济和社会生活中，处于何等举足轻重的地位。同样，古今中外的历史实践也证明，一国财政工作所贯彻执行的政策，不是取决于任何个人的意志，而归根到底是由一国的经济基础和由它决定的国家的方针政策决定的。在一切以生产资料私有制为基础的社会，政权掌握在经济上占统治地位阶级的手里，在市场经济以个人

① 王绍光。美国进步时代的启示。中国财经报2002年2月22日

主义为灵魂，以敛财谋利为动力，以享乐消费为生命的社会，掌握政权的阶级，又怎能不根据自己的利益制定和实施方针政策。国家财政工作执行的，也只能是这样的方针政策。在某次财政改革中取得的成就，也只能是一时的现象，归根到底改变不了这种社会民主法治的局限性和虚假性。这也是历史实践一再证明了的事实。这种方针政策给国家和社会带来的长期负面影响，曾被西方知名度很高的经济学家归结为造成“政府失灵”的一个主要原因。在我国，由社会主义公有制为主导的经济基础所决定，长期的历史实践表明，财政工作贯彻执行的方针政策，是根据国家宪法的规定做出的决定。我国宪法对民主法制最基本的规定有：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“人民依照法律的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事业。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生。对人民负责，受人民监督。”“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”^①关于财政管理权的规定：全国人民代表大会行使的职权包括“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。”^②

我国的财政工作，根据国家法律的规定和党与国家一系列有关的方针决策，在社会主义公有制经济基础上，遵照有关科学理论的精神，制定了一系列指导工作的原则和制度，并在工作实践中不断加以充实和完善。主要的如：根据财政的政治属性和社会使命，制定了政治、生产、群众三大理财观点；根据“政治是统帅，是灵魂，政治工作是一切经济工作生命线”的科学理论，把政治观点列在三大理财观点的首位，以保持其对其他理财观点的统领作用。同时，根据“发展经济、保障供给是经济工作和财政工作总方针”的精神，把生产观点也确定为一个重要的理财观点。这里需要说明一下的是，在财政工作实践和理论政策学习运用的过程中“生产观点”逐步被完善化，表现在为“经济观点”所取代。另外根据“财政工作必须依靠群众，走群众路线，全心全意为人民服务”的方针和实践经验，群众观点在三大理财观点中也占有十分重要的地位。在财政职能的理论概括和实践运用上，也体现了对财政工作政治属性和社会使命特色的确认和重视，表现在新中国成立初期和计划经济时期，在总结实践经验和广泛理论研究的基础上，逐步形成共识性较高的分配和监督两大财政职能观。执行改革开放方针以来，适应社会主义市场经济体制的建立和公共财政的引进，财政职能问题再次受到各方面的重视，在广泛讨论的基础上，又添加了资源配置、政策调控、监督

① 中华人民共和国宪法。法律出版社1999年3月第2版，第5、6页

② 同上，第20、21页

管理等职能。这里值得说明的是,在新时期财政职能的讨论中,国家主管部门没有采纳西方国家某些有代表性的财政学著作中关于财政职能的理论概括。这种理论概括的主要特点是从财政职能体系中剔除了财政监督管理职能。根据一些有关史料的分析研究,可以发现这种剔除财政监督管理职能的理论根据,是源于政治经济学研究上的“两分法”,即把政治经济学的研究分解为政治学和经济学,把前者的研究对象确定为各种关系的处理,后者的研究对象则是数量的确定。表现在财政管理理论上,认为议会对财政预算实施的民主监督属于政治学的范畴,不属于财政学的范围。因为财政学被认为是属于经济学的范畴。对政治经济学研究的这种划分,曾受到西方知名度很高的财政学者的严厉批评,认为这种划分对公共财政研究实际上是一种倒退。^① 如果从西方国家财政管理工作的实践着眼,可以发现对财政职能体系的这种理论表述,完全与实践相悖离。因为在这些国家的财政工作实践中,议会对财政预算实施的民主监督,具有相当高的权威性和广泛性。另外,还可以发现,这种理论上的划分,更重要的是从理论上抹杀了财政工作的政治属性。在我国,政治工作被确认为财政经济工作的灵魂和生命,财政工作则被确认为一项最大的政治工作。在西方国家,也有知名度很高的经济学家把公共财政称之为“政治现象的经济化”和“政治经济的中间项”,由此得出的结论是“财政本来就是政策现象。”认为从公共财政研究中排除政治内容,就不成其为财政范畴。^② 我国财政主管部门在主持编写的财政学著作中,坚持了财政的监督管理职能和政策调控职能。体现了对财政工作政治属性实事求是的重视和坚持。

回顾新中国60年财政工作的历史实践,可以发现,财政工作在党的领导下,风雨兼程,刻苦实践,在任何条件下,在一切工作领域,都把政治工作放在统帅的位置上,沿着正确的方向,创造性地运用自己的职能,贯彻执行党和国家的路线方针政策,遵循三大理财观的精神,强化和完善民主监督与依法理财,改革完善制度建设,力求适应形势发展变化提出的要求,作好各项工作,为社会主义建设事业做出自己应有的贡献。当前的财政工作依然面临着严峻的形势,肩负着有待认真完成的许多艰巨而繁重的任务。这样的形势和任务要求财政工作在实践中对其政治属性给予更认真的关注和更自觉地坚持。万万不能被国际上劲吹的“随着市场经济的发展,国家的经济职能不断强化,政治职能不断萎缩”的小歪风吹失了方向。

本文作者:姜维壮,中央财经大学财政学院教授

① [美] 詹姆斯·M·布坎南,公共财政,中国财政经济出版社1991年版,序言

② [日] 井手文雄,日本现代财政学,中国财政经济出版社1992年版,第39~40页

财政体制变迁与中、西部地区政府 财力变动的计量研究

内容提要：本文利用 1978～2007 年中国中、西部地区政府财力和 GDP 数据，把财政体制作为虚拟变量，构建五线段回归模型，实证分析了 1978～2007 年期间中国四次财政体制变迁对地方政府财力变动的影响。结果发现，财政体制变迁在不同程度上影响了地方政府财力的变动，1994 年“分税制”财政体制改革对地方政府财力变动影响显著，而 1988 年实施的“承包制”财政体制改革对地方政府财力变动影响相对较小。

关键词：财政体制 地方政府财力 计量模型

一、引言

改革开放以来，中国中部地区^①经济水平和政府财力增长迅速。1978 年中部地区 GDP 为 1 005.6 亿元，2007 年为 64 390.61 亿元，期间增长了 63 倍，而同期全国 GDP 增长 67 倍；1978 年中国中部地区财政收入为 228.14 亿元，2007 年为 4 351.59 亿元，期间增长了 18 倍，而同期全国财政收入增长 44 倍。可见，无论是经济总量还是政府财力的增长速度，中部地区都低于全国水平。同时，我们看到 1978～2007 年中国 GDP 的增长与财政收入的增长并不同步，这是否说明中国 GDP 与财政收入的增长不存在一种长期稳定的协调关系呢？如果这样的话，扰动两者之间稳定关系的因素又是什么？

西部地区^②经济也获得了迅速地增长。1978 年西部 12 省、直辖市、自治区 GDP 为 721.51 亿元，2008 年 GDP 为 47 853.55 亿元，期间增长 66 倍，但同期全

① 包括山西省、吉林省、黑龙江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省和湖南省，即下文所称的中部省份。

② 包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区和内蒙古。

国 GDP 增长近 83 倍；1978 年中、西部地区政府财力^①为 141.16 亿元，2008 年中、西部地区政府财力为 4 085.49 亿元，期间增长 29 倍，但同期全国 GDP 增长近 55 倍。显然，西部地区不仅经济发展落后于东中部地区，政府财力与中东部地区的差距更大。可以看出，在财政这块蛋糕的分配上，中东部地区明显比西部地区得到了更多的利益。财政体制的变革是调整分配关系的制度设计，财政体制的变革不仅可以改变政府分割 GDP 的比例，还可以调节政府之间的财力分配格局。

GDP 是影响一国财政收入变动的主要因素，但不能忽视其他因素对财政收入变动的冲击。在已有的研究成果中，人们比较关心财政体制变迁与经济增长的关系。林毅夫和刘志强（2000）以边际分成率作为反映财政分权度的指标，考察了财政分权对人均 GDP 的影响，认为财政体制变化有利于经济增长。如果财政体制变迁有利于促进经济增长，那么它能不能促进财政收入的增长呢？20 世纪 70 年代末，随着中国市场经济改革的进行，财政集权体制开始松动。1980 年中国实行“分灶吃饭”，即“划分收支，分级包干”财政体制；1985 年实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政体制；1988 年实行“大包干”财政体制；1994 年实行分税制财政体制改革。可见，中国财政体制的变革总是伴随着经济体制的变化来进行的，其目的就是要建立一套与经济体制改革相适应的财政管理体制，即通过财政分权，来构建中国特色的公共财政体制。

本文对中国中、西部地区地方政府财力受体制因素影响的程度进行了研究。根据我们对数据的模拟，本文采用中国中、西部省份 1978～2007 年 GDP 与财政收入等数据，把财政体制因素引入模型，利用总量指标、人均指标来分析财政体制变革是如何影响地方政府财力变动的。第二部分说明模型构建和数据选取的基本思路；第三部分对模型进行参数估计和分析；第四部分得出结论。

二、模型及数据说明

（一）模型设定

从理论上说，经济发展规模决定财政收入的规模，经济发展规模是维系财政收入增长最持久的因素。如果在经济发展规模与财政收入之间失去了某种程度上

的平衡,可能是因为其他因素的干扰所致。因此,本文要分析中国 GDP 的增长与财政收入的增长是否具有稳定关系,在此前提下,当财政体制发生变革时,是如何影响 GDP 与财政收入之间的关系的。可以粗略地认为,如果在实施某一财政体制时,只要这种体制能够保持一定时期的稳定,就能有利于维系 GDP 与财政收入的稳定关系,当体制转变以后,原来的稳定关系就会被打破,即可认为,财政体制变革对财政收入的变动产生了影响。对于这种影响,本文将从不同的角度进行分析。

如前文所述,1978 年以来,中国财政体制经历了四次变迁,即 1980 年实施的“分灶吃饭”体制,1985 年实施的“划分税种、分级管理”体制,1988 年实施的“承包制”体制和 1994 年实施的“分税制”体制。这里选取 1980 年、1985 年、1988 年和 1994 年作为财政体制发生变化的时间,并设定四个虚拟变量,来构建五线段回归模型。假定被解释变量是财政收入,用 Y_t 表示, GDP 为解释变量,用 X_t 表示。令 $b_1=1980$, $b_2=1985$, $b_3=1988$, $b_4=1994$, 定义 4 个虚拟变量如下:

$$\begin{aligned} D_1 &= \begin{cases} 0, & (1978 \leq t < b_1) \\ 1, & (b_1 \leq t < 2007) \end{cases} & D_2 &= \begin{cases} 0, & (1978 \leq t < b_2) \\ 1, & (b_2 \leq t < 2007) \end{cases} \\ D_3 &= \begin{cases} 0, & (1978 \leq t < b_3) \\ 1, & (b_3 \leq t < 2007) \end{cases} & D_4 &= \begin{cases} 0, & (1978 \leq t < b_4) \\ 1, & (b_4 \leq t < 2007) \end{cases} \end{aligned}$$

设定五线段线性回归模型为:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_t + \beta_2 (X_t - X_{b_1}) D_1 + \cdots + \beta_5 (X_t - X_{b_4}) D_4 + \mu_t$$

这里, β_i ($i=0, 1, \dots, 5$) 为待估参数, X_{b_1} 、 X_{b_2} 、 X_{b_3} 、 X_{b_4} 分别为 1980 年、1985 年、1988 年和 1994 年的 GDP 值, μ_t 为随机变量。

利用五段线性回归模型,可对 1980 年、1985 年、1988 年和 1994 年经历的四次财政体制变迁如何影响中、西部省份 1978~2007 年地方政府财政收入的情况进行估计,进而分析财政体制因素对政府财力的影响。

(二) 数据说明

本文研究的数据来自《新中国 55 年统计资料汇编 (1949~2004)》、《中国统计年鉴 (2008)》和部分中部省份的统计年鉴,采集数据的区间为 1978~2007 年。本文研究财政体制变迁对政府财力的影响,而影响政府财力增长的最主要因素是 GDP,所以,在采用数据时,我们利用总量和人均数据,即中、西部各省份的 GDP 总量、财政收入总量、人均 GDP、人均财政收入等数据。

三、估计结果与分析

(一) 中部地区政府财力变动的计量分析

这里采用第一组 GDP 与财政收入总量、第二组人均 GDP 与人均财政收入, 分别估计中部省份五线段回归模型的参数。

从表 1 可以看出, 在 1978 ~ 1979 年期间, 中部 8 个省份中有 6 个地区政府财力与 GDP 成负相关关系, 只有 2 个地区政府财力与 GDP 成正相关关系, 平均而言, GDP 每增加 1 亿元, 引起财政收入下降 1 923 万元。其中, 黑龙江的国内生产总值每增加 1 亿元, 引起财政收入下降 1.095 亿元, 为这一时期财政收入下降幅度最大的地区; 而在湖北省, GDP 每增加 1 亿元, 引起财政收入增加 591 万元, 为这一时期财政收入增加幅度最大的地区。

表 1 中部地区五线段回归模型中 GDP 斜率估计值

地区	1978 ~ 1979 年 (λ_1)	1980 ~ 1984 年 (λ_2)	1985 ~ 1987 年 (λ_3)	1988 ~ 1993 年 (λ_4)	1994 ~ 2007 年 (λ_5)
山西	0.0449	0.0344	0.3553	-0.0784	0.1131
吉林	-0.3273	0.0966	0.1965	0.0048	0.0549
黑龙江	-1.0950	0.1570	0.1958	0.0258	0.0684
安徽	-0.1256	0.0549	0.1127	0.0019	0.0751
江西	-0.0552	0.1116	0.0539	0.1181	0.0747
河南	-0.0372	0.0645	0.1450	-0.0026	0.0576
湖北	0.0591	0.0786	0.1523	-0.0045	0.0653
湖南	-0.0017	0.0498	0.1891	-0.0257	0.0696
平均值	-0.1923	0.0809	0.1751	0.0049	0.0723
最大值	0.0591	0.1570	0.3553	0.1181	0.1131
最小值	-1.0950	0.0344	0.0539	-0.0784	0.0549

注: 本表是用各省财政收入和国内生产总值总量指标对五线段回归模型估计的参数值计算得出,

$$\lambda_i = \sum_{j=1}^i \beta_j, i=0, 1, \dots, 5。$$