

# 财政激励制与晋升锦标赛：增长动力的制度之辩

吕冰洋

(中国人民大学财政金融学院, 人大财税研究所)

陈怡心

(中国人民大学财政金融学院)

**内容提要：** 在中国经济增长奇迹中，地方政府发挥了重要作用，但对其制度来源的解释，一直存在政治上的晋升锦标赛和经济上的财政激励制两种学说。根据我们总结的中国地方治理的七条规律，包括分等而非统一标准治理、定性与定量考核相结合、纵向而非横向比较、精英集体而非个人作用、综合而非单一考核、政治上以约束而非激励为主，以及信息相对清晰而非不对称等，很难找到晋升锦标赛的存在空间；而政府间财政关系所蕴含的财政激励制一直是中国调动地方积极性的重要制度安排，分税制是一个税收“弹性分成”合约系统，其中蕴含着丰富的政府间利益分配、努力和风险分担等信息，能因时因地调动各级政府发展经济的积极性。实证分析亦发现，财政激励制能够解释地方经济增长的 17.98% 和投资增长的 31.63%，而晋升锦标赛的影响并不显著。本研究有助于澄清关于中国地方经济增长的制度动力的争议。

## 一、地方经济增长动力的来源之争：政治激励和财政激励

改革开放以来，中国创造了经济增长奇迹，其中地方政府发挥了重要作用。中国作为一个大国，各项事业的发展需要发挥中央和地方两个积极性，尤其离不开地方政府积极性的发挥，因而，理解中国地方政府的行为逻辑对于解释中国经济增长至关重要。中国地方政府为什么有动力推动经济发展？背后的激励来自哪里？这是文献中争论不休的问题。

激励地方政府本质上是激励各级地方干部，要调动各级干部积极性，无非是政治激励与经济激励。由此产生两派观点。政治激励以晋升锦标赛为代表，认为中国存在一个以经济发展绩效排名为标准的官员选拔机制，是激励地方官员发展经济的内在动力（周黎安，2004，2007；Li 和 Zhou，2005；Chen 等，2005）。经济激励以中国式财政联邦主义为代表，该理论源自第二代财政分权理论，

认为财政分权改革下,地方享有财政收入成为地方政府发展经济的内在激励,中国的M型组织结构又加强了地方政府间经济竞争的激励(Montinola等,1995,Qian和Weingast,1996,1997),该理论主要聚焦于1994年前的分灶吃饭体制,对分税制后财政体制的作用基本没有触及。

虽然政治激励和经济激励都是调动地方官员积极性的重要手段,但哪种激励手段真正发挥了作用?实证上,无论是“官员晋升锦标赛”还是“中国式财政联邦主义”,自理论提出后就不断面临质疑。是否存在其他可行的解释?分税制作为运行了20多年的基本财税体制,对地方经济发展发挥了怎样的作用?本文试图回答上述问题。

虽然政治激励和经济激励都是调动地方官员积极性的重要手段,但哪种激励手段真正发挥了作用?实证上,无论是“官员晋升锦标赛”还是“中国式财政联邦主义”,自理论提出后就不断面临质疑。是否存在其他可行的解释?分税制作为运行了二十多年的基本财税体制,对地方经济发展发挥了怎样的作用?本文试图回答上述问题。

**本文的研究聚焦于分税制之后,从政府行为动机的角度,比较政治激励和财政激励对地方政府积极性的影响。**本文的研究贡献在于:第一,通过制度分析论述了晋升锦标赛和财政联邦主义理论的局限性,并运用组织经济学理论,对财政体制蕴含的激励逻辑进行了系统阐释,尤其从新角度分析了分税制之后地方政府的激励来源;第二,以往关于政府行为的研究大多关注实际绩效,而忽视了政府的行为动机,本文以GDP和投资增长目标刻画政府行为动机,从动机角度来理解地方政府的积极性发挥。第三,基于市级数据,设计出合理度量晋升锦标赛和财政激励制的指标,通过丰富的实证检验来判断政治激励和财政激励对地方政府行为的影响效果。

本文研究发现,基于政府间财政关系所蕴含的财政激励制,对地方政府的经济发展动机有非常强的激励作用,它为中国经济增长提供了一个合理的解释。一般公共预算收入分成显著激励地方政府提高GDP增长目标和投资增长目标,且对投资增长目标的激励作用更大。增值税和企业所得税作为政府间税收利益分配的代表性税种,是激励地方发挥积极性的核心枢纽。而就晋升锦标赛带来的政治激励而言,无论是制度分析还是实证结果,均发现它对地方政府发展经济动机没有明显影响。

## 二、关于晋升锦标赛和财政激励论的评述

### (一) 政治激励:以晋升锦标赛理论为代表

对于地方政府发展经济的行为动机,一种观点是从政治激励的角度解释,其中最具代表性的是晋升锦标赛理论。基于业绩排序的锦标赛(rank-order tournament)最先由Lazearand Rosen(1981)提出,用于研究科层组织中晋升机制和岗位薪酬等问题,其特点是关注参赛代理人的相对排名,而非绝对成绩,它能够有效激励代理人之间围绕委托人所设定的目标展开竞争。Li和Zhou(2005)在此基础上分析了中国地方官员的晋升模式,认为中国存在一个“以经济绩效为核心”的官员晋升激励制度,也就是说官员的晋升概率由其任职期间的经济增长业绩决定,并认为中国这种特殊的干部晋

升机制成为激励地方官员发展经济的内在动力，是中国改革开放以来经济增长奇迹的重要原因。晋升锦标赛的提出，成为从政治激励角度研究地方政府发展经济动机的一个代表性学说，影响力甚至超出学术界，成为各种媒体常引用的术语。

随着研究的深入，许多学者开始从制度和实证上对“晋升锦标赛”的存在性提出质疑。陶然（2010，2021）认为从正式制度和实证检验上均不支持“晋升锦标赛”的存在，其质疑主要有以下几点：第一，中国根据“德、能、勤、绩、廉”考核官员，而考核标准并不能量化；第二，上级清楚地知晓“官出数字，数字出官”的现象，自然也不会仅凭纸面数字提拔官员；第三，官员对经济的直接控制和影响较弱，经济增长源于多种因素的共同作用而非单单官员个人能力及作为；第四，没有其他政治因素，尤其是地方官僚体系整体执政能力的影响；第五，晋升概率和经济增长率间的相关关系并不代表因果关系，它只是以经济增长率为考核核心的制度运行结果，是“标尺赛”而非“锦标赛”。杨其静和郑楠（2013）分析认为不存在晋升标尺赛或锦标赛，即使存在基于经济增长业绩的晋升竞争，更可能“资格赛”而非“锦标赛”。也就是说，好的政绩只是晋升的必要条件，而非充分条件。同时，许多研究从官员个人的视角出发，认为“个人能力”（姚洋和张牧扬，2013）和“政治关系”（Oppen 和 Brehm,2007; Shih 和 Adolph,2012）——而不是地区间经济竞争胜出——才是官员晋升的关键。

此外，许多学者对晋升锦标赛的作用范围和程度存疑，认为晋升锦标赛至多可能只在某些层级、部分地区或某段时期存在。晋升锦标赛在不同的层级影响不同，晋升锦标赛模型可以描述低层级官员的晋升规律，而对于高层级的官员，其他因素的影响更大(Landry 等，2018)。也有研究发现晋升锦标赛并不是全国普遍现象，只在部分地区存在（Mei，2009；Lü 和 Landry，2014）。政府考核的目标一直是多元化且随时间而变化，GDP 不是唯一的考核指标（唐睿，2012；Zheng 等，2014）。

上述研究虽然角度不同，但都从不同方面挑战了以官员晋升激励解释地方政府经济发展动机的逻辑合理性。

## （二）财政激励：以中国式财政联邦主义为代表

改革开放以来，中央对地方实施一系列经济放权措施，并把重心放在财政分权上，因而有大量学者研究财政分权所产生的激励作用，其中以 Weingast 和钱颖一提出的第二代财政分权理论为代表（Weingast，1995；Qian 和 Weingast,1997），它也称“市场保护型财政联邦主义”（Marketing-preserving Federalism，简称 MPF），并认为中国财政分权正好符合该理论的特征，因此将中国财政分权称之为“中国式财政联邦主义”，甚至上升到解释中国经济增长的“中国模式”（China Style）。

第一代财政分权理论，认为地方政府具有掌握辖区居民偏好的信息优势，居民可以“用脚投票”选择辖区，财政分权能够使得地方政府更有效地提供公共品（Tiebout，1956；Musgrave，1959；Oates，1972）。“市场保护型财政联邦主义”在财政分权框架中引入公共选择视角和企业代理理论，更加关注地方政府及官员发展经济的内在动机。该理论认为中国分权化改革从制度上推动地方政府维护市场效率和经济发展：以财政包干制为内容的财政分权改革下，地方可以与中央分享财政收入，地方政府有内在激励发展经济，以获得更多财政收入留成。同时，要素自由流通和预算约束硬化的条件下，中国的 M 型政府组织结构，进一步激励地方政府为取得财政收入展开竞争和积极维护市场，并

采取推进国有企业民营化改革和兴办乡镇企业等措施促进经济发展（Montinola 等，1995；Qian 和 Weingast，1996，1997）。

**但是，该理论也面临着诸多争议。**研究者认为，市场保护型财政联邦主义缺乏对政治过程和制度环境等微观基础的分析，未清晰解释地方官员保护市场的行为动机（Rodden 和 Rose-Ackerman,1997）；财政联邦主义过度强调分权，分权不会影响国家统一和稳定这一暗含假设并不恰当（Treisman，1999），不应过高估计区域分权和财政联邦主义对经济发展的贡献而忽视中央权威的作用，中国经验表明强大的中央政府才是分权有效的前提，地方政府间过度竞争会破坏统一市场建设（Sachs 等，2003）；中国中央政府在财政包干制下经常单方面修改财政分配契约，不符合财政联邦主义理论所要求的“有效承诺”（Cai 和 Treisman，2006）；该理论的缺陷根源于简单地套用了新古典经济学的竞争理论和代理理论，忽视了政治生活的特殊性和复杂性（杨其静和聂辉华，2008）。在实证上，现有的经验研究也未就财政分权和经济增长之间的关系达成统一的结论，且分权对经济增长的作用很大程度上取决于分权制度运行的环境（Weingast，2009）。部分研究认为财政分权改革推动了地区经济增长，是促进中国经济发展的重要因素（林毅夫和刘志强，2000），但也有相反的观点，认为中国的财政分权阻碍了省级经济增长（Zhang 和 Zou，1998）。

除此之外，中国财政分权研究还存在两点不足：**缺乏统一的理论框架和财政分权度量指标不合理。**

**第一，理论上，缺乏统一的理论框架来解释改革开放后中国财政分权的演变逻辑以及对地方政府的激励机制。**“市场保护型财政联邦主义”主要针对分税制改革前“分灶吃饭”时期的财政激励，却无法解释分税制之后的财政激励。“分灶吃饭”的典型特征是按企业隶属关系实行财政收入包干制，而分税制的典型特征是按税种划分各级政府收入。两个历史阶段的理论逻辑是不同的，“市场保护型财政联邦主义”对此没有进一步研究。

**第二，实证上，财政分权度量指标不够合理限制了学说的解释力。**研究财政分权的效果关键是度量财政分权的程度，传统研究采取的是用某地区人均财政收支与上级政府人均财政收支的比的办法，但由于分母统一性问题，它本质是反映地区财政收支状况，而非真实的财政分权。实证结果往往取决于选取的财政分权指标，分权指标不统一也是实证文献结论产生分歧的重要原因（陈硕和高琳，2012；徐永胜和乔宝云，2012）。近年来，学界注意到传统度量财政分权指标的不合理性，并观察到在中国财政体制变迁中，政府间税收分配一直是财政分权的核心问题，并运用税收分成来研究它对企业税率、地方债务和投资增长等影响（吕冰洋等，2016；毛捷等，2019；刘勇政等，2021）等影响，但仍未有实证文献以此作为财政激励解释地方政府经济发展的动机。

### 三、地方经济增长动力的制度分析

无论是晋升锦标赛还是财政激励制，都是试图从制度入手，探寻中国经济增长奇迹的政治经济

学解释。这需要深入把握中国制度运行特点，对中国制度运行机制进行提炼和升华，从制度变迁中寻找理论依据。

### （一）晋升锦标赛：政绩考核制度的片面解读

晋升锦标赛理论的基本假设是官员晋升取决于其相对于其他地区的政绩表现，理论的背后是中国现实的官员晋升制度，然而，如果考察中国官员晋升制度，我们很难发现晋升锦标赛成立。本文认为，中国地方治理存在七条规律，每一条规律都会动摇晋升锦标赛的根基。

**第一，分等而非统一标准治理。历史上看，地方分等治理、综合考察官员政绩是影响官员升黜的主线索，这种制度大大压缩晋升锦标赛存在空间。**中国自古以来就实行政区分等，每个朝代为了便于行政管理、以等第为据选派、配备地方官员，并对其政绩进行考课，以决定奖惩升迁，会依据不同的因素和标准将政区划分为不同的等第，如幅原大小、人口多寡、赋税数量、行政事务繁简难易以及地理位置等（周振鹤，2005）。如秦汉以县的大小和“平剧”进行分类，隋代“以所管闲剧及冲要之处以为等级”，唐宋主要依据政治地位和经济实力将县分为“赤、畿、望、紧、上、中、下”，明代开始出现以繁简之例为府州县分等，到了清代，划分标准逐渐完善，以“冲（地理位置）、繁（政务繁简）、疲（民情好坏）、难（治理难易）”四字考语划分等级。就当前而言，我国县级行政区分为县、县级市、市辖区三类，三者的设立标准和禀赋完全不同，实际上也是进行分等治理。除了便于因地施策之外，政区分等的更重要的作用是可作为官员考核升黜的依据，冲繁疲难四字考语也日渐成为挑选才具适当官员的标准，“直省府州县等缺，地方之要简不同，人才之优拙各异，必人地相宜，方于吏治民生，均有裨益”，这样才有利于考核和选拔合适的官员，政绩的好坏必须在同等背景下才能评定，难治之地做出政绩要比易治之地要难得多，不同类型政区的官员的任免升迁也必然是分别考量。同时，历史数据证明越是难治要紧之地，越有利于仕途晋升。这反映官员政绩考察一是看所管理地区的治理情况，二是看综合治理而非单一指标治理情况，这两点可以说是一条历史规律。而锦标赛得以成立的重要前提是地区间可横向比较及简单指标考核，根据以上分析，它与历史规律不符。从现实来看，我国管理实践中有两个很明显的制度安排体现分等治理的逻辑，一是不少地区政绩考核制度对下级政府按照地区特点分类考核，二是在各地实施的主体功能区规划中，充分考虑不同地区的功能区划和定位。而锦标赛得以成立的重要前提是地区间可横向比较及简单指标考核，根据以上分析，它与历史规律与现实实践不符。

第二，定性与定量相结合考核。改革开放以来，虽然中央不断修订官员选拔任用制度，但一直以来针对官员公开的核心考核标准都是“德、能、勤、绩、廉”五个维度，且一贯原则为“德才兼备，以德为先”。五个维度中，只有“绩”与晋升锦标赛所指的“围绕客观可衡量的指标竞争”相关，而GDP也只是政绩考核中的一部分，其他政绩考核目标还包括财政收入、投资、物价水平、失业率、环境保护甚至计划生育等，GDP单个指标，无法成为官员晋升的决定条件。1998年最早出台《党政领导干部考核工作暂行规定》，以及2002年正式颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》，都只规定了干部选拔任用的原则和程序，但并没有明确提出与晋升相关的指标体系，《条例》在2014年和2019年的修订中，也没有增加经济增长业绩的要求，而是越发强调将“政治标准放在首位”，“讲政治”是评价官员的一项重要指标。可以看出，在集权的政治体系下，上级政府出于人事控制的考虑，为保证自由裁量权，必然会使用综合且相对模糊的晋升标准，指标客观单一的晋升选拔标准与中国的政治体系无法兼容。因此，中国并不存在将政治提拔和经济增长直接挂钩的晋升制度，且政治体系也不允许这样一种制度的存在。这与“晋升锦标赛”成立所要求的“存在从委托人和代理人的角度都可衡量、客观的竞赛指标”的假设前提不符。

第三，纵向而非横向比较。现实中，上级政府考核地方官员的执政情况，主要是考核当地经济社会发展绩效完成情况，关注各项指标与之前相比的提升情况，而较少采取横向比较。各地区会结合当年的目标和发展规划，出台年度《经济社会发展综合考核办法》，对领导干部进行打分式的考核，考核成绩影响到官员的奖惩。同时，经济社会发展的目标执行情况又是领导干部评价体系中的重要部分。各地对领导干部的《年度考核办法》中，会根据各项指标的综合分数，评定“优秀”、“良好”、“一般”等级，并明确说明在提拔时被优先考虑的条件，如连续几年拿到优秀等级。可见，从现实的评价考核和提拔标准来看，通过考核打分评定领导干部工作完成情况是对领导干部的考核和提拔的主要参照，即考察其与过去相比的提升情况，而非与其他地区的经济发展相对排名。“过去”既可能指前任的执政时期，也可能指任期内的前一段时间。锦标赛的相对排名，是参与竞赛的代理人之间相比，“与前任过去相比”这一“相对绩效”概念，不符合“锦标赛”的原始含义。因此，结合现实中干部考核办法分析，“晋升锦标赛”的制度基础即使不能说绝对没有，那也可以说是很薄弱的。

第四，精英集体而非个人作用。中国共产党是强调集体作用的政党，晋升锦标赛理论的前提条件是主政官员能够控制和影响最终考核绩效，过于夸大个人作用，且中国现实制度运行很难支持这一条件。考察中国官员的变动情况可以看出，虽然2006年的《党政领导干部职务任期暂行规定》明确了一届政府官员任期为5年，但实际上中国官员的职位调动十分频繁，任期很短，平均只有3年左右，短期内对经济发展的影响有限。晋升锦标赛仅仅强调对地方主政领导的激励作用，没有考虑到地方官僚体系整体执政能力的因素，没有考虑到激励职能部门的工作人员。相比于党政一把手，职能部门领导等“稳定的政治精英”对地方经济发展的影响更为关键（Zhu, 2021）。地方精英群体指地方四套班子里除党政一把手之外的其他领导干部，以及和经济发展关系较为密切的部门领导人（如旅游局局长）。在中国“条条”“块块”的干部管理体制下，政府部门和行政格局比较复杂，领导的意志如何具体落实到各个部门和各级干部的行动中，晋升锦标赛并未做出解释。

**第五，综合而非单一考核。官员考核标准是多元化的，并不是晋升锦标赛所描述的“唯 GDP”。**观察中组部颁布的《关于体现科学发展观要求的党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》，可以看出，官员考核体系是非常综合丰富的，经济增长业绩仅是考核体系中的一项，体系中还包含着大量诸如社会和谐、党风政风、工作作风和公众形象等难以量化的指标，每个方面又细分了多项指标。随着中央精神的变动，考核体系的重点也会变化。改革开放初期，政绩激励体系侧重“以经济发展为中心”的要求，党的十六大以来，开始强调“科学发展观”，和谐稳定成为考核重点，评价体系中综治维稳、安全生产和环境保护等指标的重要性愈发突出，党的十八大以来，党建廉政工作受到更加重视。党的十九大后，精准脱贫和污染防治成为各级政府突出任务。2020 年疫情冲击下，保就业、保民生等“六保”又成为工作重心。**考核重心的变化，说明官员考核标准具有历史性、丰富性、动态性特征。**

**第六，政治上以约束而非激励为主。目标责任制和干部考核制是我国经济社会发展的重要制度保障，而激励和约束是确保制度有效运用的两种手段，且在实际中，政治资源（即更高层级的职位）是有限的，激励的作用对象范围有限，而政治约束发挥着更广泛的作用。**上级政府将确定的经济发展、社会治理和政治治理目标，分解为一个个硬性指标层层下达，任务分解到地方首长再到各个部门，直到具体个人。配合着考核制度，用各类考核办法进行层级考核，并将考核成绩作为官员考评奖惩或财政奖励依据。“目标加考核”给官员实行了极强的政治约束，无论是对于追求晋升还是晋升无望的官员，都形成推动其完成各项任务的压力。

**第七，信息相对清晰而非不对称。**随着体制改革和信息技术进步，政府间的信息不对称程度逐渐减弱。近年来，政治体制改革中呈现出监查加强和垂直管理加强的特点。就行政区划而言，原本上级政府的管辖区域数量就不多，每个省管辖的市（包括地级市、地级区域和自治州）平均 12 个左右，每个市平均下辖不足 10 个县（包括区），两级政府间的信息不对称程度比较弱，再加上省直管县、强权扩县、撤县设区等一系列改革，也加强了上级政府的信息控制。就职能部门而言，部门垂直管理改革不断推进，从海关到税务、银行，再到统计、生态环境，实行垂直管理的领域不断增加。这使得，上级政府对于地方发展情况的信息较为清晰，对于地方官员的情况也较为了解，有较完善的信息对地方发展绩效进行综合考察，不可能也无需仅仅依靠单一的 GDP 指标的排名来决定官员晋升。

在陶然等（2009，2021）的论文中，已对第二条和第五条规律分析有所呈现，本文进行更全面的归纳和分析。除此之外，本文还认为，**晋升锦标赛模式至少是在省和县这两级政府是不成立的。**就省级政府而言，一是省级主政官员俗称为“封疆大吏”，中央政府更看重他们对政治、经济、社会的综合治理能力，二是省的面积和人口都极为庞大，主政官员的努力对全省经济增长的影响有限（刘伟，2016）。就县级政府而言，每个地级市平均下辖区县数量较少，且分为县、（县级）市、区三种行政区划类型，在国务院相关文件中，已明确说明它们的功能定位不同。况且，市县间信息不对称程度比较弱，市级政府完全可以不依赖 GDP 这一个单一指标来判断官员的能力。另外，需说明的是，**晋升锦标赛作为理论假说应该有更强的理论严谨性，并不是说以上七个方面制度分析都成立才**

动摇其根基，而是只要有一处存疑，它就很难自圆其说。

为何部分研究会认同晋升锦标赛呢？**本文认为，它可能是将压力型体制（荣敬本，1998）下的激励手段进行了片面解读。**压力型体制是我国科层组织的特征，目标管理责任制则是压力型体制的具体制度运行方式（赖诗攀，2015）。目标责任制是中国自上而下行政治理的一种手段，其以指标体系为核心，以责任体系为基础，以考核体系为动力（王汉生和王一鸽，2009），上级政府把政策目标分解为一个个硬性指标层层下达，将任务分派给下级的组织和个人落实，并根据考核情况奖优罚劣。晋升与考核两种手段是“胡萝卜加大棒”：对于所有干部，必须要达到考核要求，否则会受到处罚；对于有强烈晋升意愿的官员，则需要做得更好。晋升激励与考核压力的共同作用，确保了上级政策目标的落实，但它并不需要通过展开“锦标赛”形式来推动。

**总结以上分析，“晋升锦标赛”是在政绩考核体系中抽取出一条不完整的激励路径进行过度解读。完整的政绩评价制度包含党管干部、层级考核和绩效晋升三项制度组合（陈家喜，2018）。**政绩评价体系包括十分丰富的指标，既有地区生产总值、财政收入、居民收入等可量化指标，也有综治维稳、安全生产和环境保护等“一票否决”的指标。仅凭GDP这一个指标，都不能保证官员考核达标，更无法决定官员的晋升。并且，由于政绩评价体系的指标多样化，在晋升激励下，官员想要政绩出彩完全可以“另辟蹊径”，寻找不同的政绩突破口，而非都去争GDP政绩第一。**与其说政绩考核制度发挥的是政治激励的作用，毋宁说它更强调发挥的是政治压力或政治约束的作用。**在现实制度运行中，政府主要通过压力的传导保证工作任务的完成。中央政府通过整体打包、区别性激励的方式将任务发包给地方，并通过量化指标和物化考核把任务压力层层传递，地方政府的运行是对不同来源的发展压力的分解和应对（杨雪冬，2012；赖诗攀，2015）。同时，干部管理体制对地方官员产生很强的政治约束，对地方政府的行为动机产生了显著的影响。现实中对于官员的约束手段很多，如上级的降职处分、审计、纪检，下级的上访、诉诸法律、下级的评判等，普遍性和适用性远高于制度激励（津贴与晋升机会），各种约束的存在意义一是避免地方官员走向腐败，二是推动官员致力于推动经济增长（Edin，1998，2003）。

那么，政治激励是否对地方经济发展起到重要作用呢？**本文认为，政治因素对地方官员的积极性影响是肯定存在的，但是，客观分析现实的制度运行，本文认为目前研究政治激励的学术条件尚不成熟。**原因有三：第一，政治激励很难度量，精神奖赏、物质奖赏、权力奖赏、晋升均可算是政治激励，很难用一个单一指标刻画。第二，不能将晋升锦标赛与政治激励划等号，获得晋升的官员毕竟是少数，周雪光等（2018）通过数据分析表明，中国每级官员向上晋升的概率仅为5%，一个好的制度一定要是能够激励大多数人的制度，即政府反复称“积极为干部干事创业创造良好氛围”，在现实生活中，政治激励手段是丰富多样的，既包括授予称号等精神奖励方式，也包括升级、提资、提拔和奖金等物质奖励，晋升激励只是众多奖励手段的一种，且晋升未必需要锦标赛。第三，政治因素包括激励与约束两方面，如果说，“干得好就得到提拔”接近于政治激励，那么“干得不好就处罚”就接近于政治约束，从中国现实看，政治约束的作用可能比政治激励作用更大，这从政府部门广泛存在的绩效考核可见一斑。原因也比较简单，如果通过政治约束完成目标的话，那么它可以在很大

程度上替代政治激励，毕竟政治激励需要付出相当的资源（如设置提拔岗位），而政治约束只需要付出有限的资源。

总结以上制度分析，本文对政治因素在地方经济发展的作用做如下判断：一是政治激励的内涵很丰富，“晋升”只是其中一种，且“锦标赛”制度基础非常薄弱；二是中国政府具有高强的组织动力，政治约束的作用会大大超过政治激励。我们并不否认政治激励的作用，只是认为“晋升锦标赛”理论无法较好地描述政治激励的作用机理。由于晋升锦标赛理论广为流传，本文是从晋升锦标赛的原始定义出发，对它进行细致的实证检验。

## （二）从财政包干到分税制：财政激励的制度设计

中国财政体制中内在的政府间财政收入的分配体制的性质及转变，是解剖财政体制对经济增长作用的关键所在。“发挥中央与地方两个积极性”一直是财政分权制度设计的目的，它贯穿中国财政管理体制改革的始终，而有效激励是财政机制的核心。1956 年毛泽东在《论十大关系》中提出“要发挥中央政府和地方政府两个积极性”的重要论述，它成为中国安排中央与地方关系的指导原则，而调整财力分配便是调动地方积极性的核心手段。要理解中国财政体制的内在逻辑，需要借助组织经济学中的激励理论进行阐明。该理论的核心是关注委托人和代理人间的激励与风险问题，根据激励理论，委托人和代理人建立的分配形式主要有四种，包括定额规则、分成规则、分权规则和“工资”规则，四种规则形式在风险努力的分担形式、激励强度、监督机制上各有优缺点（如表 1）。

表 1 委托人与代理人不同规则方式的比较

	特点	激励	监督	缺点
定额规则	风险和努力由代理人承担	强	无需监督	动态无效
分成规则	风险和努力共担	激励与分成比例有关	需要监督	——
分权规则	风险和努力各自承担	强	无需监督	需要将产权彻底分开
“工资”规则	代理人不承担风险和努力成本	无	需要监督	代理人有偷懒动机

从规则形式的视角考察政府间财政收入分配关系的性质（如表 2），可以发现，中央与地方政府间的税权配置可归纳为四种规则形式（吕冰洋，2009）。以改革开放和 1994 年为界，可将财政体制分为“统收统支”、“分灶吃饭”和“分税制”三个阶段，历次重要财政体制变革的逻辑与出现的问题，大部分可以用激励理论解释。

表2 我国历次财政体制改革的政府间财政利益分配性质

改革分期	时间	分成规则	定额规则	分权规则	“工资”规则
统收统支阶段 (1953-1979)	1953-1979	例如：总额分成，一年一变（1966-1970）	例如：定收定支，收支包干（1971-1973）	例如：地方国营企业收入（“一五”时期）	普遍做法：上下一本账，全国一盘棋
分灶吃饭时期 (或称财政包干制时期， 1980-1993)	1980-1984	固定比例包干  总额分成、一年一定	划分收支、定额上交  划分收支、定额补助	关税、地方所属企事业单位的收入、盐税、农业税、工商所得税、地方税	中央所属企事业单位的收入
	1985-1988	产品税、增值税、营业税等	定额上解 定额补助	所得税、调节税等税种	
	1988-1993	总额分成 总额分成加增长分成 收入递增包干	定额上解 上解额递增包干 定额补助		
分税制 (1994-)	1994-2001	增值税(75: 25)  证券交易税(50: 50)		企业所得税、个人所得税、营业税、消费税等税种	
	2002-2015	增值税((75: 25) 证券交易税(97: 3) 企业所得税(60: 40) 个人所得税(60: 40)		营业税、消费税等税种	
	2016-	增值税((50: 50) 证券交易税(97: 3) 企业所得税(60: 40) 个人所得税(60: 40)		消费税及其他小税种	

改革开放前的“统收统支”制度能最大程度地支持中央政府积极性的发挥，但未能较好地发挥地方政府积极性，它的核心规则是高度集中的“工资”规则。其特点是，中央集中财政管理权限，中央统一制定财政收支程序和开支标准，地方财政收入统一上缴中央，支出按计划由中央统一核拨。“统收统支”制度下地方政府无法享有发展经济带来的财政收益，支出却存在“预算软约束”问题，这决定了它对地方积极性调动程度很低，且体制具有高度不稳定性。当时，我国财政曾经面临的典型问题是：每年要核定收支，一年一变，年初吵指标，年中吵追加，年底吵遗留，矛盾很多。并且，“工资”规则的性质决定了委托人要付出很大的监督成本，实际上，当时中央派驻了大量的财政驻厂员及税务专员，但监督的效果并不明显。

改革开放后的财政体制以1994年为界，可分为“分灶吃饭”和“分税制”两个时期，其制度设计均体现了激发地方积极性的原则，但是激励机制有较大差异。分灶吃饭制度的核心是按企业隶属关系划分税收收入，它激励地方政府“办属于自己的企业”；分税制是按生产地原则划分税收收入，它激励地方政府“办到我这里投资的企业”。具体而言：第一，“分灶吃饭”以财政包干制为核心调动地

方积极性，它的核心规则是基于隶属企业税利分配的定额规则。从1980年开始，中国财政管理体制开始实行“分灶吃饭”改革，它的核心是“财政包干制”，分为地方向中央包干和企业向政府包干两部分，也就是确定地方政府向中央政府上缴财政收入的基数或比例，以及确定国有企业向政府缴纳利润的基数或比例。当时企业市场化改革尚未开始，企业按照隶属关系归口各级政府管理。因此，剖析“分灶吃饭”制度，可以认为它是基于隶属企业税利分配的定额规则。在当时经济体制背景下，各级政府拥有极大的资源配置能力，控制大量国有企业和乡镇企业，地方政府的积极性与企业的积极性是联动的，调动地方政府的积极性很大程度上就相当于调动企业的积极性。“分灶吃饭”财政管理体制的改革，使得地方政府财政自主权大幅度增加，有利于地方政府对所属企业加强管理和推动企业产出扩大。但同时，这种财政分配方式将地方政府所属企业发展同政府财政利益紧紧地联系起来，激发了严重的地方保护主义。地方政府从经济利益出发，保护本地产品销售，限制原材料流出，进行各种原料争夺战，造成了严重的市场分割。当经济壮大到一定程度后，区域间分工协作的重要性凸显，经济的进一步发展需要统一大市场的环境，此时这种以“隶属税”形式体现的财政包干制的负面作用就会凸显。

第二，分税制以分税（包括税收共享）为核心调动地方积极性，它的核心规则是基于生产性原则分配的分成规则。1994年分税制改革使得地方政府的主要收入来源为营业税（“营改增”前）、增值税和企业所得税。地方政府的主体税均来自当地企业产出，因此可以说分税制是基于生产性原则分配的弹性分成激励系统（吕冰洋和聂辉华，2014）。这种规则安排使得地方政府的税收收入主要依赖于工业发展，激励了地方政府发展工业生产的积极性：企业所得税和增值税的税基分别来自企业的利润和增加值，税收集集中在工业部门；营业税主要来自服务业（包括生产性服务业和消费性服务业）和建筑业，生产性服务业与工业部门相配套，消费性服务业得益于工业发展带来的人口聚集，建筑业与房地产业则与工业发展和人口聚集后的住宅和厂房建设需求增长相关。同时，从税种性质上看，这些税种属于所得税和流转税，税基流动性强，它进一步激励了地方政府为了争夺税基而展开激励的经济竞争，地方政府运用各种行政和财政工具改善市场条件和吸引投资，由此推动地方经济增长。分税制对地方政府积极性发挥作用的影响机制见图1。

政府的税收收入要在各级政府间层层分配，分配方式在省以下财政体制有非常丰富的表现形式，对市县级政府积极性的调动起到关键作用。通过考察各省各时期的财政体制文件及测算结果，可以看到市县政府获得的税收收入留存比例因时因地而异（吕冰洋等，2021），形成了具有一个富有弹性的分成规则激励系统。这种具有弹性的省以下政府间税收分配形式，能够适宜各地区条件，使得上下级政府能根据努力分担、风险分担情况来共享经济发展带来的税收收益，因时因地调动各级政府发展经济或风险承担的积极性，这充分体现了激励理论的原理。

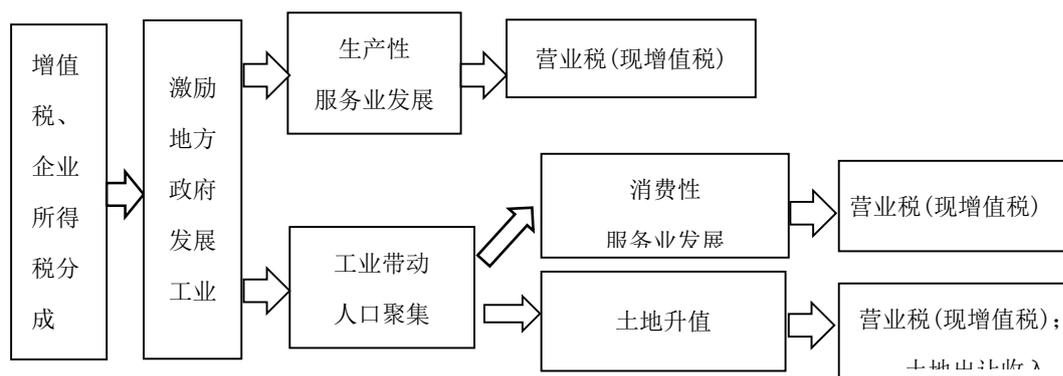


图1 分税制与地方政府积极性发挥

本文认为，中国财税体制改革之所以偏重财政收入一端，且在调动地方发展经济积极性起到重要作用，其主要原因在于三点：第一，财政收入本身是各级政府考核中的重要指标，地方政府不得不重视；第二，地方各项事业发展需要财政收入为支撑，不论是招商引资，还是城市建设、生态维护，甚至维护稳定，大多数需要一定的财政支出，没有财政收入不少工作就难以开展；第三，财政收入是调动各级干部工作积极性的基本保障，在大多数情况下，贯彻“多劳多得，少劳少得”的原则才能有效调动干部积极性，而贯彻该原则没有一定的财力基础肯定不行。实际上，“财政包干”和“分税制”名称本身，就体现了财税体制调整重在财政收入体制一端。

或许有人会怀疑，通过财政收入体制来调动地方积极性，往往会促使地方政府间展开恶性税收竞争（如税收返还），由此会破坏统一市场并降低全局经济效率。对此，吕冰洋和贺颖（2022）从中央积极性角度展开研究，发现中央政府通过一系列财政体制变革，在更大范围推动统一大市场建设，也就是说，中央政府与地方政府合作，很好地解决了建立统一有序的社会主义市场经济与调动地方积极性的矛盾，进而推动了中国经济增长，这才是“发挥中央和地方两个积极性”的完整逻辑，这才是“中国特色财政激励体制”的完整故事。

### （三）地方政府动机：政府文件中的公开承诺

理论假说是否能解释现实制度运行的逻辑呢？不论是晋升锦标赛还是财政激励制，如果它们真能起到激发地方推动经济增长积极性的作用，那么在政府文件中应该有明显的踪迹可寻。

一是制度变革时，是否在相关政策文件直接公开改革动机。中国政府的行为动机往往是公开的，历次改革和政策出台时的政府文件大都会说明政策意图和目标。就财税制度改革而言，例如：1988年《关于地方实行财政包干办法的决定》肯定了财政包干制“调动了地方增产节约、增收节支的积极性，促进了国民经济的发展”，并指明进一步改革是“为了稳定中央与地方的财政关系，进一步调动地方的积极性”，1993年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中的“正确处理中央与地方的分配关系，调动两个积极性”体现出分税制的指导思想。2016年国务院出台的《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》，明确指出“适当提高地方按税收缴费地分享增值税的比例，有利于调动地方发展经济和培植财源的积极性，缓解当前经济下行压力。”在2019年国

务院印发的《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》中，提出“保持增值税‘五五分享’比例稳定”，为的是“鼓励地方在经济发展中培育和拓展税源，增强地方财政‘造血’功能，营造主动有为、竞相发展、实干兴业的环境。”可以看出，分税制的激励作用在政府文件中有丰富地体现，而晋升锦标赛很难在文件中发现踪迹。

**二是通过政府目标来观察制度激励的作用。**政府目标在国家治理中发挥重要作用。有效的激励手段离不开目标设置，研究激励最根本的就是要重视目标设置并尽可能设置合适的目标（Locke,1968）。因此，目标管理是多数国家在治理中的普遍共识。**目标也是中国经济社会管理的重要手段，对凝聚共识、调动资源、动员各方面力量具有重要作用。**中国的目标治理体现为多目标治理体系，关注经济发展、经济结构、民生改善和资源环境等多类指标，不同时期对不同目标有所侧重，在“以经济建设为中心”的阶段中，经济增长目标在经济发展扮演了重要角色，研究地方政府的**目标治理对我们理解地方政府行为具有十分重要的意义。**在每年年初，各级政府会在召开的当地人民代表大会会议上公开《政府工作报告》，在报告中充分体现了政府当年的工作目标和部署。如果说制度有激励作用，那么它首先会传导到政府目标中，其次才会传导到经济运行结果。目前主流实证文献是实证研究制度对地方经济增长率的影响，但是经济增长率容易受多种因素干扰，且难以避免内生性问题。而政府目标直接反映政府行为动机，它是政府自上而下调动各级干部工作积极性的重要手段，比实际经济增长率更能说明制度的作用。

**“地方积极性”本身是一个主观性强、不易被发现的制度作用描述，正如 Akerlof (2020) 所指出那样，社会科学和人类学的核心问题就是“人们是怎么想的”，改革文件和政府目标透露着政府“是怎么想的”丰富信息，**本文认为，它们是研究地方积极性的重要入口。

## 四、研究设计与实证分析

### （一）研究设计

#### 1.地方发展经济积极性的度量

如前所述，研究地方经济增长的动力来源，应当从动机而非结果来观察，如何刻画政府的行为动机是实证检验的关键。**本文采用市级《政府工作报告》中的地方经济社会发展的预期目标数据度量地方政府的行为动机，主要采用 GDP 增长目标和固定资产投资增长目标。**在政绩考核制度下，中国经济发展过程中贯穿着目标控制和目标管理，理性的地方政府和官员会充分地借助增长目标管理来实现本地经济增长，即综合权衡地方前期实际的经济运行情况的资源要素禀赋等因素后制定目标，再调动各方积极性努力完成目标，体现地方发展经济的动机和积极性。

#### 2.地方政治激励的度量

本文不否认政治激励对地方官员积极性的影响，但是地方官员面对真正的政治激励很难度量，晋升锦标赛只是其中带有猜想性质的一种。考虑它是被学术界广泛引用的假说，因此，在实证分析

中，“政治激励”仅限为“以 GDP 排名为官员晋升依据”的晋升锦标赛，而非广义的政治激励或晋升激励，后文将通过实证分析来判断“以 GDP 排名为官员晋升依据”的晋升锦标赛是否存在。

本文设计观察晋升锦标赛的思路是，检验某地区发展经济的动机是否会受到其他地区实际经济发展水平的影响。按照晋升锦标赛的逻辑，晋升锦标赛以相对排名为考核标准，即地方官员关注自身的表现是否优于其他竞争者。为此，地方官员在制定经济增长计划时会考虑两点：一是当地经济状况，二是省内其他地区的经济增长业绩。如果其他地区经济增长业绩很好，那么地方官员为了在锦标赛中取得优胜，会提高增长计划的目标值。也就是说，当地的发展目标会受到省内其他地区上一期实际增长率的影响。

因而，本文采用其他地区实际增长率的加权均值来衡量政治激励的影响，该指标可以衡量其他地区前一期的实际增长业绩对当地当期的目标制定的影响程度，体现地方官员在制定目标时受到的政治激励。同时，各地区在展开晋升锦标赛竞争时，由于各地区经济发展水平存在差异，地区间受到的相互影响程度不尽相同，经济发展水平相近的地区间相互影响更大，而经济发展水平差距大的地区间相互影响更小。为了刻画出不同地区影响的差异性，借鉴空间计量经济学中权重矩阵的思想，用地区间的经济距离对其他地区的经济增长率进行加权，见表 3。

表 3 锦标赛形式

序号	权重设计	含义	锦标赛含义
I	$w_{ijt}^m = \frac{d_{ijt}}{\sum_{i \neq j} d_{ijt}} = \frac{1/ GDPpc_i^m - GDPpc_j^m }{\sum_{i \neq j} (1/ GDPpc_i^m - GDPpc_j^m )}$	当地经济目标受人均经济发展水平相近地区影响。	人均经济水平越接近，锦标赛越激烈。
II	$w_{ijt}^m = \frac{1/ GDP_i^m - GDP_j^m }{\sum_{i \neq j} (1/ GDP_i^m - GDP_j^m )}$	当地经济目标受其他地区经济总量影响。	经济总量越接近，锦标赛越激烈。
III	$w_{ijt}^m = 1/n$ (n 为省内除 i 城市之外的城市个数)	当地经济发展目标受城市个数影响。	锦标赛受城市个数影响
IV	$w_{ijt}^m = \frac{(GDPpc_j/GDPpc_i)(1/ GDPpc_i^m - GDPpc_j^m )}{\sum_{i \neq j} ((GDPpc_j/GDPpc_i)(1/ GDPpc_i^m - GDPpc_j^m ))}$	地区间相互影响程度取决于相对人均 GDP 水平。	锦标赛在发达地区和欠发达地区有非对称性。
V	在 I 式基础上，如果 $GDPpc_i^m < GDPpc_j^m$ ，则 $d_{ijt} = 2(1/ GDPpc_i^m - GDPpc_j^m )$	假设发达地区对欠发达地区的影响是欠发达地区对发达地区影响的两倍。	锦标赛在发达地区和欠发达地区有非对称性。
VI	在 I 式基础上，当 $GDPpc_i^m > GDPpc_j^m$ ，则 $d_{ijt} = 0$	当地发展经济目标不受到经济发展水平比自己落后的地区的影响。	锦标赛只会瞄准成绩比自己优异者。

地区权重设计 I 最接近锦标赛竞争的本义，它为本文实证分析主回归所用，其他 II~VI 设计为稳健性分析所用。

### 3.地方财政激励的度量

在分税制下，除了中央与各省进行分税外，省与市（地级市）、市与县均采取分税办法，不同地区、不同税种的分税办法不同，按契约理论分析，分税制是一个有弹性的分成契约激励系统，弹性税收分成是上级政府激励下级政府的重要工具，能有效激发地方政府发展经济积极性。各地级市享受的税收分成比例不同，反映其面临的财政激励不同。因此，**本文用市县加总的一般公共预算收入分成比例来衡量各地级市受到的财政激励**，吕冰洋等(2021)已详细测算各个口径的政府间税收分成数据，**本文直接引用其结果**。本文设定某省的市县政府的一般公共预算收入分成率  $Revshare_{it}$  为：

$$Revshare_{it} = \frac{\text{该省份市县政府实际收到的一般公共预算收入}}{\text{该省实现的一般公共预算收入总额}}$$

为进一步检验结果的稳健性，分别考察增值税分成比例和企业所得税分成比例：

$$\text{某省的市县政府的增值税收入分成率 } Vatshare_{it} = \frac{\text{该省份市县政府实际收到的增值税收入}}{\text{该省税务部门组织的增值税收入总额}}$$

$$\text{某省的市县政府的企业所得税收入分成率 } Eitshare_{it} = \frac{\text{该省份市县政府实际收到的企业所得税收入}}{\text{该省税务部门组织的企业所得税收入总额}}$$

### 4.计量模型

基于前文的分析，为实证检验政治激励和财政激励对地方政府行为动机的影响，本文以地方政府的经济目标为被解释变量，将政治激励指标和财政激励指标作为解释变量，构建回归模型。

#### （二）实证分析（只呈现结论，具体结果见原文）

##### 1.GDP 增长目标：财政激励与政治激励的比较

首先比较政治激励和财政激励对 GDP 增长目标的影响。回归结果表明，**财政激励对 GDP 增长目标有显著正向影响，而政治激励对 GDP 增长目标有显著正向影响**。上述结果说明，财政激励在提高地方积极性方面发挥重要作用，若不考虑地方政府所受到的财政激励，可能会错误地高估政治激励的作用。考虑地区经济发展水平的差异，无论发达地区还是欠发达地区，政治激励对 GDP 增长目标无显著影响，而一般公共预算收入分成均显著提高了 GDP 增长目标，与欠发达地区相比，财政激励对于发达地区 GDP 增长目标的影响更大。进一步证明，财政激励是解释地方经济增长目标变化的重要因素。一般公共预算分成对实际 GDP 增长率的影响十分显著，说明**财政收入分成对地方经济发展的激励作用，不仅会直接影响地方政府的行为动机，也会落实到 GDP 的实际增长**。

##### 2.投资增长目标：财政激励与政治激励的比较

接下来，比较财政激励与政治激励对固定资产投资目标的影响。回归结果表明，**政治激励无显著影响，财政激励显著提高了地方投资增长目标**。对于发达地区和欠发达地区的投资增长目标，政治激励均无显著影响，财政激励有显著促进作用。就 GDP 增长目标而言，提高一般公共预算收入分成对发达地区的激励作用更大，就投资增长目标而言，提高一般公共预算收入分成对欠发达地区的激励作用更大。这说明，对欠发达地区来说，为推动经济发展获取更多财政收入，地方政府会优先

考虑提高投资水平以促进当地经济发展。且一般公共预算收入分成能够激励地方政府提高当地实际投资增长率。

### 3. 财政激励的枢纽：增值税与企业所得税

分税制的制度安排下，不同的税种分成比例有所不同，增值税和企业所得税是中国主体税种，也是地方税收收入的重要来源，分税制改革以来，中央政府和地方政府的税权调整也主要是针对增值税分成和企业所得税分成。分别以增值税分成比例和企业所得税分成比例为解释变量的回归结果表明，增值税分成和企业所得税分成对 GDP 目标和投资增长目标的提高有显著激励作用，而政治激励的影响依旧不显著。作为地方政府财政收入的重要来源，增值税和企业所得税对地方政府经济发展的行为动机产生重要影响，是财政激励的核心枢纽。

### 4. “晋升锦标赛”：上级目标控制的假象

为何部分研究会观察到“晋升锦标赛”呢？这是因为研究中忽视了上级政府的影响，而混淆了上级政府的压力和周边地区竞争的作用，误将上级政府考核带来的压力当作锦标赛竞争带来的动力。如果模型中不加入省级 GDP 增长目标和省级投资增长目标，可观察到政治激励对 GDP 增长目标和投资增长目标有显著影响。上级政府的目标和责任层层分解下达，加之严格的考核体系，对地方官员产生极大压力。地方官员会依据上级政府的要求相应地制定本地的目标，以完成上级的考核要求。这种目标控制带来的压力，成为地方政府的动力来源。

### 5. 稳健性检验

本部分尝试使用工具变量、变换核心解释变量、构造其他锦标赛形式、增加官员控制变量和变换回归样本等方式，从多个维度对基准回归结果进行稳健性检验，发现结果依然稳健。

## 五、结论

解释中国经济增长奇迹是一个经久不衰的话题。改革开放以来的经济增长奇迹中，地方政府扮演了至关重要的角色。本文从地方政府行为的视角切入，通过深入制度分析和实证分析，得出结论是，以税收弹性分成为代表的财政激励制而非晋升锦标赛是地方政府推动经济增长的动力来源，从而为中国经济增长奇迹提供了一个合理的解释。

第一，所谓的基于经济增长业绩的地方官员“晋升锦标赛”理论，与现实制度运行逻辑存在诸多不相容之处，很难成为中国经济增长的解释性理论。“晋升锦标赛”理论的成立取决于三点论证：从制度分析看，中国官员选拔制度存在“锦标赛”的明显机制；从动机看，官员发展经济动机存在基于经济业绩的“锦标赛”；从结果看，GDP 增长率确实影响官员晋升。第三点已有相关研究证明其不成立，本文集中在对第一点和第二点论证上。通过深入制度分析，总结中国地方治理七条规律，每条

规律都动摇晋升锦标赛根基：分等而非统一标准治理、定性与定量相结合考核、纵向而非横向比较、精英集体而非个人作用、综合而非单一考核、政治上以约束而非激励为主、信息相对清晰而非不对称。实证分析表明，地方政府在制订经济增长和投资目标时并不显著存在锦标赛机制。

第二，财政激励制可以解释中国地方经济增长，但它在1994年前后的制度作用迥异。“中国式财政联邦主义”曾是解释中国经济增长的一个代表性学说，但它主要解释的是1994年前分灶吃饭制度下的财政激励，它没有触及分税制之后，因此缺乏统一的理论框架解释改革开放后中国财政分权的演变逻辑和对地方政府的激励机制。以1994年为分界点，改革开放后财政体制分为分灶吃饭和分税制两大时期，它们对地方积极性调动作用在理论和效果有根本性差异，表现为：“分灶吃饭”以财政包干制为核心调动地方积极性，它的核心规则是基于政府隶属企业税利分配的定额规则，它激励地方政府“办属于自己的企业”；分税制以分税（包括税收共享）为核心调动地方积极性，它的核心规则是基于生产性原则分配的税收弹性分成规则，它激励地方政府“办到我这里投资的企业”。

第三，本文的实证分析验证了分税制下财政激励制对经济发展的重要作用。基于2000-2018年的市级数据，本文从行为动机的角度，研究了政治激励和财政激励对地方发展经济积极性的影响，实证结果发现：对于GDP增长目标和投资增长目标而言，财政激励均有显著正向影响，而晋升锦标赛的影响并不显著；作为政府间税收利益分配的核心税种，增值税和企业所得税的分成对激发地方积极性发挥了关键作用；财政激励对地方政府发展经济积极性的影响会落实到经济目标和效果上，财政激励制可解释2000年后地方经济增长目标的9.69%和实际经济增长率的17.98%，解释地方投资目标的31.76%和实际投资增长率的31.63%。

本文研究有助于澄清中国经济增长中地方政府作用的制度来源，对今后的改革方向具有一定的启示和现实意义。面对经济下行压力，应不断推动财税体制改革，厘清中央和地方政府、省本级和市县政府的财政关系，进一步完善政府间收入划分方案，合理调整税收分成方案，从而形成有效的激励机制，引导地方政府行为，充分调动中央和地方两个积极性，以发挥财政在国家治理中的基础和支柱作用。尤其是在全面“营改增”之后，政府间主体税种的分成方案调整是事关地方发展积极性的重要问题，如何理顺和规范政府间财政分配关系，进而为地方经济增长提供源源不断的制度活力与发展动力，这是需要学术界持续不断研究的重要话题。

**补记：**

关于财政激励制与晋升锦标赛，文章已在学理上进行充分辨析，这里用一个形象的类比来说明两者孰是孰非。

进入二十世纪后，中国各大学学术论文有爆发式增长，那么，如何解释“中国大学论文增长之谜”呢？考察当前中国大学制度设计，可有三种解释：一是发表奖励，大学按期刊影响力将论文分档给予奖励，有的学校在国际顶级期刊发表一篇论文甚至给予数十万奖金；二是生存压力，大学普遍有“非升即走”制度，即年轻教师入职时就要跟学院签约，在规定年限内发表若干论文，达到要求提升为副教授，达不到要求要解聘，这给年轻教师巨大压力，逼使他们不停地写论文；三是认为存在“论文晋升锦标赛”，每个学院有院长、系主任等若干正副职位，任这些职位一般要具备必要的学术能力，由此推断大家因为想追求晋升而展开论文锦标赛，进而导致论文爆发式增长。那么，哪种能够解释中国大学论文发表质量和数量的上升呢？显然，发表奖励、生存压力均可以解释，但如果用“论文晋升锦标赛”来解释就非常牵强了，熟悉中国大学环境的学者都清楚，一是晋升未必主要靠论文，二是大多数人未必有晋升机会，三是为晋升而竞争未必会产生锦标赛。

将这个例子类比中国 GDP 增长的制度解释，发表奖励可对应财政激励制，生存压力可对应政绩考核制，论文晋升锦标赛可对应 GDP 晋升锦标赛，毫无疑问，财政激励和政治约束才是地方经济增长的真正制度动力来源。

## 中国特色财政激励体制： 基于统一市场视角\*

吕冰洋

(中国人民大学财政金融学院)

贺颖

(中国社会科学院经济研究所)

**摘要：**中国历次财政体制变迁重在“发挥中央和地方两个积极性”，中央政府对地方财政“赋权—控权”过程中，始终主导着财政体制演变形式，因时制变、因地制宜，寻求处理建设统一市场与调动地方政府积极性这一对矛盾的最佳途径，由此形成具有中国特色的“财政激励制”：在“统一领导、分级管理”的指导原则下，中央政府一方面赋予地方财政权力来调动地方发展经济积极性，另一方面通过政府间事权调整、税收改革、非税收入管理改革、基础设施建设及交通和通信领域的事权的集中，缓解地方积极性发挥所带来的市场分割问题，在更大范围内推动统一大市场建设；在中央政府与地方政府两个积极性共同发挥下，很好地解决了建立统一开放、竞争有序的社会主义市场经济与调动地方积极性的矛盾，有效地推动了中国经济增长。

**关键词：**财政体制 两个积极性 统一市场

### 引言与文献综述

中国改革开放以来，经济增长取得举世瞩目的成就，关于中国经济增长的原因探究成为国内外经济学界长盛不衰的话题。而在诸多解释理论中，公认的是中国政府在经济增长中发挥了巨大作用。不论是在理论还是在实践中，调动地方政府发展经济积极性是推动经济增长不可或缺的重要力量。

---

\* 本文为国家社会科学基金重大项目，“现代治理框架中的中国财税体制研究”（项目编号：16ZDA027）的阶段性成果。

但是,我国在调动地方积极性时常面临一对矛盾:建立统一有序的社会主义市场经济与发展地方经济的矛盾。这是因为,我国作为世上罕见的大国,市场空间广阔,如果能够最大程度地消除市场分割,建立商品和要素统一大市场,那么就会让生产要素和商品遵循价格规律,在广阔的空间流动起来。构建国内经济大循环格局有助于地区间展开深度分工合作和有序竞争,进而推动经济增长。但是,地方政府关注的是地区局部利益,地方政府积极性被激发后,容易采取经济或行政手段来干预当地市场,由此会造成商品或要素市场的分割。

怎样既能发挥地方积极性,又能抑制其对统一市场建设的不良影响,这是中国历次重要改革特别是中央政府主导的财政体制改革关注的焦点问题。“财政体制”是中国长期以来广泛应用的术语,全称为政府间财政管理体制,它是政府间关于各项财政权力划分的总称,也是影响两个积极性发挥程度的重要制度安排。财政体制之所以能在很大程度上影响两个积极性发挥,这是因为:第一,财权划分关系到各级政府的财政收入,它的划分给予各级政府发挥积极性的动力和财力;第二,事权与支出责任划分赋予地方政府发挥地方积极性的手段<sup>①</sup>;第三,中央政府对事权和财权的运用,又可以消减地方政府发挥积极性所带来的负面影响。

回顾中国改革开放以来走过的道路,可以看到,在不同历史发展阶段,根据调动地方积极性的重点不同,以及对统一大市场建设的重要性认识不同,改革对财政体制的要求也不同,由此产生相应的财政体制安排。今天站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上看,在中国开启迈向现代化强国新征程中,财政体制仍将在发挥两个积极性上起到至关重要的作用。

目前关于中国财政体制与经济增长关系的研究中,大量文献集中在关于财政体制对地方政府的激励作用分析上。在西方教科书中,与之相接近的词为财政分权,文献中研究中国财政体制作用的理论基础也主要来自财政分权理论。传统的第一代财政分权理论强调,地方政府在提供公共产品和矫正市场失灵方面存在信息优势,财政分权可提高经济效率、改善社会福利<sup>②</sup>。而以钱颖一为代表的中国学者在中国八十年代财政包干制实践中发现,财政体制对调动地方政府积极性发挥了巨大作用,在此基础上总结提炼出第二代财政分权理论。该理论认为财政分权体现着中央与地方委托代理关系,它可改变地方政府与官员的行为模式,地方政府拥有财政“剩余索取权”会促使地方政府间展开激烈经济竞争,进而影响地方经济增长<sup>③</sup>。大部分实证研究结论是,中国财政分权对经济增长起到了很大的推动作用<sup>④</sup>。还有非常多的文献研究中国财政体制对地区差距、地方公共服务供给、环境治理、土

---

① 长期以来,我国政府和学界将财政体制的核心分为事权、财权和转移支付三部分。近年来,政府部门提出“财政事权”,它在“事权”概念基础上,补充了“运用财政资金”这一限定。考虑到我国长期以来关于财政体制的表述,本文沿续文献一般说法,不特别强调“财政事权”。(参见楼继伟:《深化事权与支出责任改革,推进国家治理体系和治理能力现代化》,《财政研究》2018年第1期。)

② F. Hayek, “The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review*, vol. 35, no. 4, 1945, pp. 519-530; C. M. A. Tiebout, “Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416-424; W. E. Oates, “Fiscal Federalism,” Harcourt Brace Jovanovich Press, 1972.

③ Y. Qian, and R. W. Barry, “Federalism as a Commitment to Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, 1997, pp. 83-92.

④ 关于实证分析中国财政分权对经济增长的影响的文献非常多,代表性文献有:沈坤荣、付文林:“中国的财政分

地出让、地方公共债务、宏观经济治理等的影响。<sup>①</sup>总体上看,中国改革开放四十多年来,财政体制的经济影响是全方位的,它是观察“有为政府”与“有效市场”关系的非常重要入口。

然而,财政分权在激发地方政府间激烈的经济竞争同时,必然产生一定的负外部性,中央政府也必然要对此进行约束和规范,换言之,中央政府和地方政府“两个积极性”的配合才是财政体制推动中国经济发展的完整故事,但文献对此研究不多。有学者以地方债发还方式改革为典型样本,分析中央政府如何寻求调动地方积极性与化解财政风险的平衡,进而说明中央政府对财政体制安排的顶层设计和整体驾驭作用<sup>②</sup>。地方财政运行产生的两大负外部性是财政风险累积和破坏统一市场建设,前者主要关系到财政安全问题,后者关系到资源配置效率、市场公平性、国内经济循环、经济增长动力等问题,目前文献尚缺乏后者视角下中央政府作用的研究。

面对地方政府竞争对统一市场建设的不利影响,中央政府在财政体制上应该如何设计和解决呢?中国财政体制建设历来强调发挥“中央与地方两个积极性”,尤其注重调动地方政府推动经济增长的积极性。但经济增长来自要素投入、技术进步和资源配置效率提高,地方政府间竞争会对要素流动和投入产生很大的影响,有极大可能降低宏观资源配置效率。为保证经济能够持续增长,中央政府必须在宏观层面保证资源配置效率不因地方政府竞争而降低,为此需要持续推动商品和要素的统一市场建设。不过,可能是由于研究中央政府行为不像研究地方政府行为在计量上容易展开的原因,文献对这个问题较少有正面回答。

本文结合制度分析与实证分析方法,研究中国财政体制的基本底色为什么会是“统一领导、分级管理”而不是所谓的“财政联邦主义”?中央政府通过财政赋权在调动地方积极性的同时,是怎样导致市场分割的?中央政府在财政体制上又是通过什么样的制度安排来推动统一市场建设?这些问题归为一个问题:中国中央政府是如何通过财政体制安排来协调好调动地方积极性与建设统一开放、竞争有序社会主义市场经济的矛盾的?回答这个问题有助于我们从整体上把握中国财政体制对经济的推动作用,这为理解中国财政体制提供一个新的视角,也为改革开放以来中国经济增长提供一

---

权制度与地区经济增长”,《管理世界》2005年第1期;林毅夫、刘志强:“中国的财政分权与经济增长”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期;张晏、龚六堂:“分税制改革、财政分权与中国经济增长”,《经济学(季刊)》,2005年第5卷第1期;B. Qiao, J. Martinez-Vazquez and Y. Xu, “The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralization Policy: China’s Experience,” *Journal of Development Economics*, vol. 86, no. 1, 2008, pp. 112-128; T. Zhang and H. Zou, “Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China,” *Journal of Public Economics*, vol. 67, no. 2, 1998, pp. 221-240; B. Lv, Y. Liu and Y. Li, “Fiscal incentives, competition, and investment in China,” *China Economic Review*, vol. 59, 2020, pp. 1-15.

① 参见孙秀林、周飞舟:《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》2013年第4期;马光荣、郭庆旺、刘畅:《财政转移支付结构与地区经济增长》,《中国社会科学》2016年第9期;高培勇:《中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》2018年第3期;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年第9期;张莉:《财政规则与国家治理能力建设——以环境治理为例》,《中国社会科学》2020年第8期;李永友:《省以下多样化放权策略与经济增长》,《经济研究》2021年第2期;何德旭、苗文龙:《财政分权、金融分权与宏观经济治理》,《中国社会科学》2021年第7期。

② 参见吕炜、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年第10期。

个新的解释维度。

## 一、赋权：地方积极性发挥与对统一市场的影响

### （一）中国财政体制的基本底色：“统一领导、分级管理”

中国共产党的第十九届四中全会总结我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，“坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事”就是其中之一，这种制度优势一定会在财政体制中展现出来，这就是我国在历次财政体制改革中反复强调的原则：“统一领导、分级管理”。

财政体制的“统一领导、分级管理”是兼顾中央与地方积极性的指导性原则。“统一领导”是指在全国范围内有统一的财政方针、政策、计划和制度；“分级管理”是承认地方财政的相对独立性，赋予地方财政相应的自主权，使它们在不违背中央统一领导的前提下，能够因地制宜制定相应政策和管理财政收支。财政体制由多种权力构成：事权（或缩小范围为财政事权）由决策权、支出权和监督权组成；财权由立法权、征管权和收益权组成；转移支付由分配权、支出权和监督权组成。财政体制的“统一领导、分级管理”的原则实施，就是在中央政府和地方政府之间划分这些财政权力。之所以中国可以实行该原则，是因为“坚持全国一盘棋”，强大的中央政府可以保证财政体制中各种权力配置由中央政府主导。

财政体制的核心是财权和事权分配，其分配结果对地方政府行为产生直接的影响。财权分配影响地方政府干预经济的动机，例如，将企业所得税作为地方税就会激励地方政府招商引资，将房地产税作为地方税就会激励地方政府提高公共服务水平；事权分配影响地方政府干预经济的手段，例如，将司法、环境等事权归属地方政府，就会使得地方政府有能力运用司法或环境执法手段干预经济。坚持“统一领导、分级管理”原则的必要性在于，从促进经济发展角度看，它实际上兼顾了建设统一市场与调动地方政府发展经济积极性的一对矛盾，而这对矛盾在不同历史条件下矛盾的主次、展现的形态是不同的，由此引起财政体制的相应变化。

第一，财政体制的“统一领导”有利于建设统一市场，且在经济发展较高水平时期优势越明显。中国作为广土众民的超大型经济体，有着广阔的市场空间和规模巨大的生产要素，建设统一大市场有利于生产要素和商品根据市场价格信号来配置资源，从而提高整体经济效率。<sup>①</sup>要做到这点，就需要消除导致市场分割的各种制度障碍，其在财政体制上的表现就是中央政府要掌握流动性税基的征税权，以及提供全局性公共产品的事权。否则的话，下放到地方政府手中地方政府就有动机和有能力干预市场，进而破坏市场统一。

第二，实行财政体制的“分级管理”有利于培育局部市场，且在经济发展初期优势越明显。在经

<sup>①</sup> 参见陈敏、桂琦寒、陆铭、陈钊：《中国经济增长如何持续发挥规模效应？——经济开放与国内商品市场分割的实证研究》，《经济学（季刊）》2008年第1期。

济发展初期，生产要素资源尚未得到充分利用，全国性市场尚未形成。特别是，我国改革开放的起点是计划经济，当时不论是产品市场还是要素市场，都处于高度不成熟的状态。此时需要激发地方政府积极性以推动当地市场的发育和成长。为此，中央政府需要在财政体制安排上注重调动地方积极性，让地方从发展经济中得到相应的财政利益。

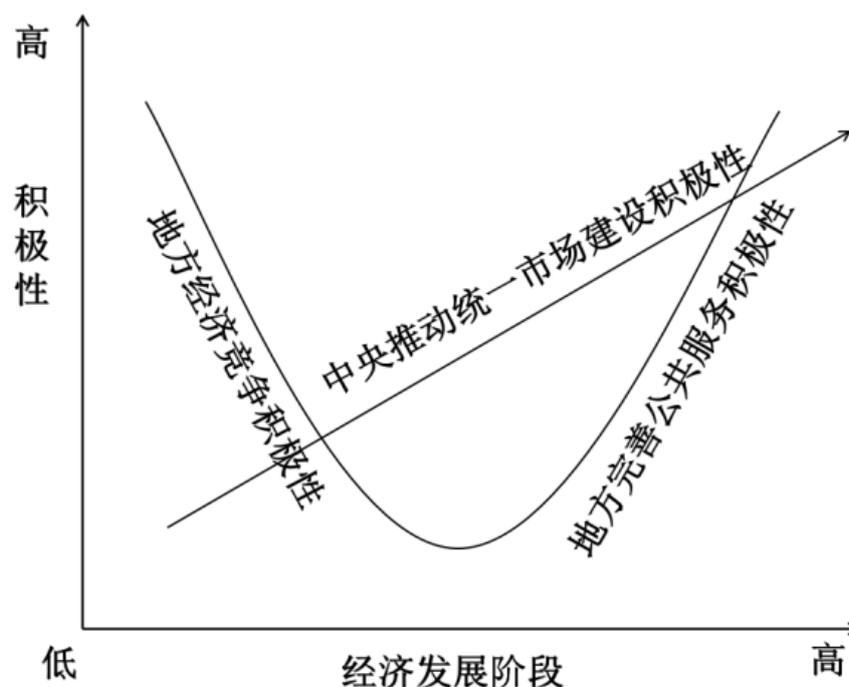


图1 不同经济发展阶段政府积极性的发挥

当经济发展到较高阶段时，财政体制还需不需要贯彻“统一领导、分级管理”原则呢？我们认为仍有必要。原因是财政体制调动地方积极性有两个方向：推动经济增长、完善公共服务。在经济发展初期，许多地区的市场机制还不完备，如果地方政府积极为企业创造优惠市场条件，例如完善当地市场基础设施、甚至通过非正式税收返还来制造“税收洼地”，会有效吸引企业投资并推动经济起飞。在经济发展到较高阶段时，人民对“美好生活需要”的向往会导致高质量公共服务需求增加，在教育、医疗卫生、环境保护、文化娱乐等公共服务领域有了更高的要求，此时需要发挥地方政府提供优质公共服务的积极性，为提高公共产品提供效率，仍需要实行“分级管理”原则。只不过，尽管都需要实行“分级管理”，但指向经济增长和完善公共服务的财政体制安排完全不同。

根据以上分析，可以得出这样的结论：从经济角度看，中国财政体制的演变，本质上是中央政府为正确处理建设统一市场和调动地方积极性的这一对矛盾而不断做出调整，中央政府既通过财权和事权的“赋权”来调动地方积极性，也通过财权和事权的“控权”来抑制地方积极性发挥所产生的不利影响。在“赋权-控权”过程中，中央政府始终主导着财政体制演变形式。

## （二）因时制变：财政体制赋权形式变化及对地方积极性的调动

当我国走上改革开放道路后，要解决的主要问题是，改变计划经济体制下统得过多过死局面，激发微观经济主体和地方政府的积极性。为此，中央政府主要通过两个途径调动地方积极性：一是财政权下放，财政体制由原来的“统收统支”变为“分灶吃饭”，即各级地方政府在确保上交中央财政收入后，多收多支，少收少支，自求平衡<sup>①</sup>。二是行政权下放，中央政府把一些国有企业管理权下放到省一级，扩大地方政府的投资审批权和扩大企业的投资决策权。财政权下放和行政权下放是相辅相成的，前者赋予地方发展经济的动机，后者赋予地方政府发展经济的手段，两者结合，使得各地方政府展开激烈的经济竞争，推动了当时中国经济增长。

“分灶吃饭”制度在激发地方积极性同时，也造成了地区间严重的市场分割。“分灶吃饭”制度的典型特征是实行财政收入包干制，地方企业按行政隶属关系（省、地市、县）上缴财政部门，然后再按包干规则进行分配。它将地方政府所属企业发展同政府财政利益紧紧地联系起来，这激发了严重的地方保护主义。地方政府从经济利益出发，保护本地产品销售，限制原材料流出，那个时候，地方“棉花大战”、“蚕茧大战”、“中药材大战”等各种原料争夺战层出不穷。地方政府纷纷展开原材料市场保护、本地产品保护、本地企业保护策略，重复建设严重，妨碍了全国统一市场的形成。

财政包干制会导向市场分割是可预见的，那么，为什么还要采取这种财政体制？一种体制的优劣不能离开历史条件分析，前文指出，经济发展初期阶段应积极鼓励地方政府培育局部市场，改革开放之初，各地区市场机制尚处于初步建立阶段，建立统一的全国性市场紧迫性不强，此时需要让地方政府拥有更多的财政“剩余索取权”来调动地方积极性。但是，随着各地区经济发展程度的提高，需要在更广阔的空间让生产要素和商品流动起来，以充分发挥每个地区的禀赋条件和开展地方间分工合作。调动地方积极性与建立统一市场的矛盾发生变化，打破市场分割、建立统一市场的重要性上升，为此，中央政府在1994年启动分税制改革，以配合中国共产党第十四届三中全会提出的“建设社会主义市场经济体制”总目标的实现。

在分税制下，中央政府更加注重处理好建设统一市场与调动地方积极性这一对矛盾。该意图清晰地反映在分税制历次重要改革文件中，如在1993年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中，一方面强调税收立法权应集中于中央，另一方面强调地方利益对调动地方积极性的意义。在《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》（国发〔2001〕37号）中，指出原有企业所得税分享办法客观上不利于全国统一大市场的形成。在《国务院关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》（国发〔2016〕26号）中，指出经济下行阶段提高地方的增值税分享比例对调动地方积极性的积极意义。并且，该意图在《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》（国发〔2019〕21号）中得到进一步强调。在分税制下，各省以下财政体制基本由各省政府为主体进行设计和安排，饶有意味的是，

<sup>①</sup> 其中1980年到1985年实行“划分收支、分级包干”的体制；1985年到1987年实行“划分税种，核定收支，分级包干”体制；1988年到1993年实行“多种形式包干”体制。

各省政府也试图通过省以下财政体制改革来平衡建设更大范围市场和调动下级政府积极性的矛盾，例如，2002年河北省财政体制改革的指导原则是既要“促进资源合理利用与统一市场的形成”，又要“保护市以下各级培植财源、发展经济积极性”，2013年山东省财政体制改革的指导原则就是既要“公平统一，营造公平发展环境”，又要“强化激励，促进发展”<sup>①</sup>，类似的例子不胜枚举，由此衍生出丰富的地方财政体制。从中国财政体制变迁中可看到，中央政府一直在保护地方政府的主动性和创造性，使之能因地因时寻找解决问题的最佳途径，而中央政府从地方实践中也不断总结经验和教训，并通过财政体制不断完善来适应不同历史阶段经济发展需要。

仔细分析，分税制下调动地方积极性的机制与分灶吃饭截然不同，这可归纳为三个方面。一是财政收入分配原则由属地原则替代了隶属关系原则。分灶吃饭体制下地方财政收入来自对所隶属企业的征税，而分税制地方财政收入来自辖区企业税收如营业税（2016年后改为增值税）、增值税和企业所得税，它对应的税基分别是企业销售收入、增加值和利润。只要企业扩张，地方政府的税收就会增长。由于这些税主要来自生产环节课征，因此我们可称其税基为生产性税基。二是分配办法不同。“分灶吃饭”体制下的财政包干要求地方向中央确定上缴财政资金数额，它以定额方法为主，分成方法为辅，定额方法会让地方政府努力（包括发展经济努力和征税努力）所产生的财政边际收益完全归地方所有，这会极大地调动地方积极性。而分税制下财政分配以分成为主、分税为辅，例如当前地方主要税种如增值税、企业所得税、个人所得税均实行共享。三是对地方政府的激励效果不同。按企业隶属关系划分税收会激励地方政府办属于“我”的企业，而分税制按生产地原则划分税收会激励地方政府吸引到“我”这里投资的企业，这也是分税制后地方政府积极招商引资的原因。四是对统一市场的干扰形式不同。按隶属关系分配税收使得地方政府注重保护本地企业，阻碍外地企业进入本地市场。而按生产地原则分配税收使得地方政府竞相采取各种优惠政策吸引外地企业，如低工资、低社会保障标准、低环境保护标准或是较低的实际税率，于是出现“逐底竞争”（race to the bottom）现象。“分灶吃饭”与“分税制”调动地方积极性的差异见表1。

表1 “分灶吃饭”与“分税制”调动地方积极性的差异

财政体制	地方财政收入来源	分配办法	激励效果	对统一市场的干扰形式
分灶吃饭	隶属税	定额为主、分成为辅	办属于“我”的企业	保护本地企业
分税制	生产税	分成为主、分税为辅	吸引企业到“我”这里投资	展开“逐底竞争”

① 参见《山东省人民政府关于进一步深化省以下财政体制改革的意见》（鲁政发〔2013〕11号）、《河北省人民政府关于改革和完善分税制财政体制的决定》（冀政〔2002〕3号）。

### （三）地方积极性发挥对统一市场建设的负面影响

分税制极大地调动了地方发展经济积极性，它一方面在财权分配上增强了地方发展经济的动机，另一方面在事权分配上使得地方政府有丰富的手段让积极性得以发挥。在分税制背景下，地方干预经济的手段集中体现在如下几个方面。

第一，地方性税收返还（或称财政奖补）。地方政府可以将进入地方财政库的税收收入返还给企业，现实中各种比例的、忽明忽暗的、变相的税收返还与奖励在各县（市）的招商引资中盛行，这实际上是改变了企业的实际税负水平，进而人为地改变了要素回报水平。

第二，工业土地出让。进入二十世纪后，土地在中国经济增长中发挥了重要作用。地方政府出让的土地包括两类，工业用地和商业用地。工业用地一般通过协议方式出让，地方政府可以决定用地价格，投资者交纳的土地出让收入是一次性的。地方政府可以对青睐的企业收取较低的土地出让收入，甚至替企业盖好厂房来招引企业进驻，美其名曰“筑巢引凤”、“花开蝶来”。

第三，放松税收征管。现实中，地方政府可以在一定程度上干涉税务局税收征管，地方政府会以创造“宽松招商环境”为由，要求税务局放松税收征管力度，例如放松税收稽查，批准企业缓税，默许企业包装成为高新技术企业，从而获得相应的税收优惠等。

第四，事权越位。在分税制改革后很长时间内，我国各级政府职能的配置缺乏清晰分工的理念，政府间事权划分中存在着中央和地方职责重叠、财政事权和支出责任划分不规范等问题，这实际上是赋予地方政府较多的干预市场手段。为吸引外地企业到本地投资，一些地方政府不惜采取降低环境规制标准、放松食品安全监管、司法干预当地舆论等手段，纵容污染企业或有问题企业生产，以达到降低企业成本的目的。

地方干预经济一方面鼓励了地方政府对局部市场的创造和发展，推动了地方经济增长，另一方面不可避免的对统一市场建设产生阻碍作用。地方政府干预经济的重要手段是税收征管和税收返还，企业对税收贡献越大，地方政府越有动力通过税收征管和非法定税收返回来干预经济，由此会导致地区行业内企业有效税率和真实税负差异扩大。为观察这种现象，我们利用 2007-2013 年全国税收调查数据，计算出全国行业内企业有效税率和真实税负的标准差，将其与各行业税收贡献度作散点图，见图 2。从图中可以看出，行业的税收贡献越大，地方政府越会通过税收干预资源配置，导致企业间有效税率和真实税负呈现明显差异。

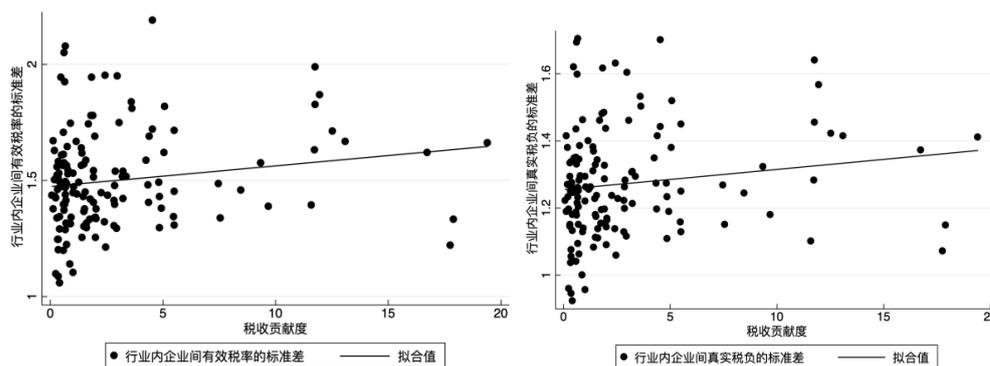


图2 行业税收贡献度与政府税收干预关系的散点图

注：行业指二位数制造业行业，企业有效税率是企业缴税与增加值之比，企业真实税负为各企业总税收扣减收到的非法定税收返还后的真实税收与增加值之比。非法定税收返还由“收到的税费返还”扣减“出口退税”、“即征即退、先征后返”、“多缴的预缴税款退回”计算得到。税收贡献度为二位数制造业行业的增加值占制造业总增加值的百分比。

资料来源：2007-2013年间全国税收调查数据、《中国税务年鉴》（北京：中国税务出版社）、《中国统计年鉴》（北京：中国统计出版社）。

## 二、控权：中央积极性发挥与统一市场建设

上节指出，1994年实行的分税制在激发地方政府积极性的同时，也引发了地方激烈的竞争。各地为了取得竞争优势，纷纷采取各种措施制造税收洼地，妨碍统一大市场的形成。那么，中央政府该如何处理这个问题呢？是赋予地方政府更少财政权力以降低地方积极性？还是控制财政权力下放带来的负外部效应并推动更大范围统一市场建设？

打个比方，地方政府像是不同型号的汽车，中央政府需要给不同汽车加油使得它们的动力充分发挥出来（财政激励）。当许多汽车在同一条公路（全国市场）以最大动力前进时，会免不了出现各种摩擦（市场分割），控制不好可能最终会降低整体车速。为避免出现这种情况，中央政府一种做法是减少加油（减少地方财政激励），另一方面做法是施行统一交通规则并积极拓宽路面（建设统一开放、竞争有序的市场体系）。显然，后一种做法更优，这一逻辑贯穿改革开放以来的财政体制改革历程。

### （一）典型事实：我国市场分割状况的总体观察

对我国地（市）间商品和要素市场分割情况的测算，能很好地说明我国统一市场建设的成就<sup>①</sup>。测算的基本原理是，在完全统一的市场下，扣除运输成本后商品价格和投资回报率会趋于统一，它们之间的差异越大，说明市场分割越严重，具体测算过程见本文第三部分中的“核心解释变量”。计

<sup>①</sup> 参见吕冰洋、贺颖：《迈向统一市场：基于城市数据对中国市场分割的测算与分析》，《经济理论与经济管理》2020年第4期；吕冰洋、王雨坤、贺颖：《中国要素市场化进程：地区资本要素市场分割研究》，《统计研究》2021年第11期。

算结果说明,2000年后,不论是商品市场还是资本要素市场,其分割程度都处于很明显的下降状态。

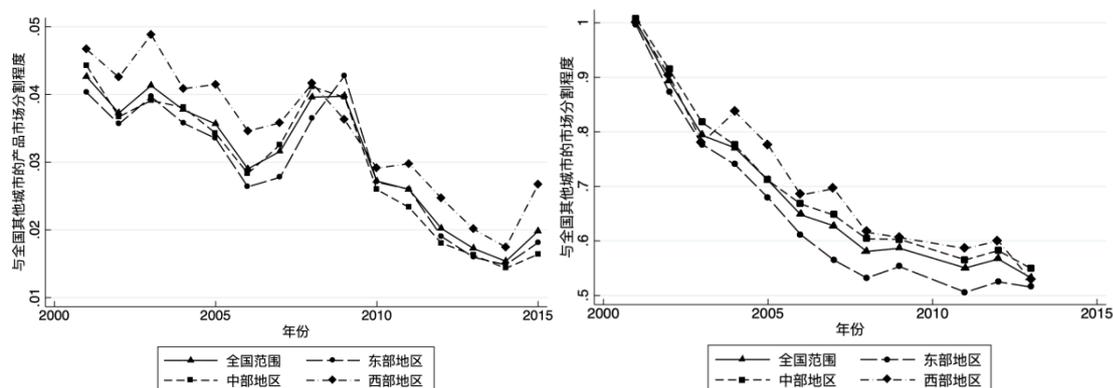


图3 全国地级市之间产品市场分割程度 图4 全国地级市之间资本要素市场分割程度

注:为与后文实证分析数据保持一致,所有的市场分割指数已乘以100。

资料来源:计算产品市场分割指数的原始价格指数均从各省份统计年鉴或者各市国民经济社会发展统计公报中手工搜集整理得到,计算要素市场分割指数的原始数据来源于规模以上工业企业数据库。

因此,从整体上看,尽管分税制下地方政府竞争会破坏统一市场建设,但是我国整体上商品市场和要素市场均趋于整合。在推动市场整合的因素中,中央政府的积极性是不可或缺的,下面逐一进行分析。

## (二) 事权调整:促使地方政府职能合理发挥

前文指出,分税制改革使得事权和支出责任整体下移,这使得地方有了更多干预当地经济的手段,它在推动区域经济增长的同时,对统一市场建设也产生破坏作用。这一点也被中央政府注意到,因而自上世纪90年代末,中央陆续在工商、税收、质量监督、安全生产监督等部门上收了权力,实行垂直管理。所谓部门垂直管理,是将政府职能部门由当地政府管理(俗称“块块管理”)移至上级政府职能部门管理(俗称“条条管理”),其核心管理权限变动是部门经费和人事关系变动。此外,我国各部门广泛实行的督察制度,又催生了来自众多的跨省区的大区机构,通过巡视、检查来督察中央政令在地方的实行情况,这也可以看成另外一种特殊的垂直管理形式。

垂直管理的变化,一定程度上有利于统一市场建设。不少研究者认为,分税制改革使得财权上收同时,事权和支出责任下放,两者存在不匹配。这种认识可能是有误区的:第一,不能通过地方政府财政支出规模来判断所承担事权情况,事权包括决策权、支出权(执行权)和监督权,体现在财政资金上的是支出权,决策权和监督权对政府行为的影响作用绝不亚于支出权;第二,地方经济竞争主要发生在市县级政府,省以下垂直管理所产生的事权集中现象,通过中央与地方关系的整体分析会捕捉不到。表2明显地说明政府间垂直管理在加强,垂直管理通过保持垂直管理部门的人事和财务的独立,使其下级部门摆脱地方政府的干预,加强部门执法监管的权威,保证“上传下达、政令畅通”,实际上也就为建设统一市场提供良好的制度环境。

表2 我国职能部门垂直管理的变化

时间	涉及部门	内容
1998年	人民银行	撤销省级分行，设立9家大区制分行
1998年	银监局、证监局、保监局	中央以下垂直管理
1998年	工商	省以下垂直管理
2000年	质监局、药监局	省以下垂直管理
2004年	统计局	国家统计局各直属调查队改制为派出机构
2004年	土地局	中央对省级土地部门的土地审批权和人事权实行垂直管理
2005年	安监局和煤监局	国家安监总局下面的国家煤监局实行垂直管理，但安监局仍然属于属地化管理
2015年	审计局	在6省市实行审计垂直管理试点
2016年	环保局	对省以下环保机构监测监察执法实行垂直管理
2018年	国税局和地税局	国税局和地税局合并，实行双重领导，以垂直管理为主。

### （三）税收改革：推动税负公平和管理规范统一

税收是插入市场的“楔子”，它会干扰市场价格信号。如果这种干扰是不可避免的，那么要尽量保持干扰在全国范围内统一，这样才会让市场而不是地方政府在资源配置中发挥决定作用。例如，征收企业所得税会改变资本要素税后回报率，如果全国征收统一的税率，那么这种税收干扰是一致的，市场仍是决定资本向哪个地方流动的决定因素。但是，如果各个地区争相出台企业所得税的税收优惠政策，那么即使各个地区资本税前回报率一致，税后回报率也有很大的差异，企业就会争相进入给予税收优惠政策的地区，这样，地区间政府的竞争行为会严重扭曲市场资源配置，也就不利于建设社会主义市场经济。

分税制改革后，中央政府一直不断进行税收制度、税收分享、税收管理方面改革，它们对统一市场建设起到不小的推动作用。税收分享、税收管理方面改革影响政府间财政分配自不待言，就税收制度改革而言，由于我国主体税种是共享税，税收制度改革自然也会影响到政府间财政分配关系。代表性改革及效果有三方面。第一，推动统一商品市场建设的改革。突出的是1994年取消工商税和产品税，增值税主要归中央政府，这样减少对商品的重复征税；2009年在全国层面增值税允许设备进项税可以抵扣，统一了设备品与一般生产投入品的税负差异；2016年“营改增”改革，统一了服务业与工业税负差异。第二，推动统一要素市场的改革。突出的是1994年统一内资所得税改革，将当时四种形式的企业所得税，两种形式的个人所得税分别统一；2018年企业所得税内外资企业两法合并改革，从税收上统一了资本要素市场。第三，减少税收执法差异。1994年成立国税局，2002年部分企业所得税管理划转国税局，2018年国税局和地税局合并，这些改革逐渐降低了地方政府对税收干预程度。

表3 税收改革对统一大市场建设的作用

建设统一大市场	统一商品市场	1.取消工商税和产品税,开征增值税(1994)
		2.全国范围内的增值税转型(2009)
		3.营业税改征增值税(2016)
	统一要素市场	1.统一内资企业所得税(1994)
		2.统一内外资企业所得税(2018)
	减少税收执法差异	1.成立国税局(1994)
		2.所得税分享与管理改革(2002)
		3.国、地税局合并(2018)

#### (四) 非税收入管理改革:规范政府与市场关系

非税收入作为税收之外的一种政府收入,具有两面性,它既是调动地方积极性的手段,也是影响政府与市场关系、影响统一市场建设的重要因素。从中华人民共和国成立初期到2010年取消预算外资金专户改革前,非税收入以预算外资金的形式存在。其间,中央政府在“加强管理—放松权利”的财政体制调整间不断寻求平衡<sup>①</sup>,非税收入管理制度在此过程中经历了由不规范到规范的演变历程。早在“一五”期间和“二五”期间,中央政府就分别对预算外收入进行“包、准、禁”和“纳、减、管”整顿。此后多次通过下放财权调动各地方发展经济、增收节支的积极性,预算外资金迅速扩张,在1992年一度达到国家预算收入的97.7%。尽管预算外收入在经济建设和社会发展中起到了调动地方积极性等正面作用,但非税收入管理也通过三方面破坏统一市场建设:第一,地方政府擅自设立预算外项目不同程度地增加了纳税人的负担,改变了各地市场主体的投资回报。“乱收费、乱罚款、乱摊派”使得政府与市场关系不够清晰规范,妨碍了公平竞争环境的形成。第二,大量自收自支的预算外资金用于基本建设,地区间不平衡增长的预算外收入增长扰乱了财政信贷资金综合平衡,各地方盲目抢上项目导致地区间产业同构、重复建设和要素流动壁垒。第三,大量预算外资金分散在不同部门,挤占中央财力,极大地弱化了中央的宏观调控能力。

为限制地方政府通过非税收入干预市场行为,2000年后中央政府实施了一系列改革,预算外收入管理经历如下几方面改革逐步规范。第一,深化“收支两条线”改革,将预算外收入全部纳入财政专户管理、规范收缴程序、实施更严格的行政事业性收费审批。第二,完善部门预算编制,实行预算外资金的预算管理,为加强预算外资金管理乃至最终取消预算外资金奠定基础。第三,2009年统一预算内外资金,以非税收入管理取代预算外资金管理,消除预算内与预算外在财政管理上的“两张皮”。第四,2016年财政部出台《政府非税收入管理办法》和《财政管理绩效考核与

<sup>①</sup> 参见余小平、贾康、王玲:《预算外资金的历史、现状分析及改革建议》,《财经问题研究》,1996年第8期。张德勇:《中国政府预算外资金管理:现状、问题与对策》,《财贸经济》,2009年第10期。

激励暂行办法》，对非税收入征管进行全局设计，并将财政收入质量列入绩效考核指标。通过加强非税收入资金管理，将地方政府的收费行为纳入法制轨道，约束和规范地方政府的市场干预行为，推动全局公平竞争的市场环境形成。

#### （五）交通和通信事权的集中：基础设施建设降低资源流动成本

以交通和通信为代表的经济基础设施建设，能有效地降低资源跨区流动的成本，加快区域间资源与信息整合。以交通事权为例，它涵盖了公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通等领域的中央与地方事权与支出责任划分。我国领土面积广阔，高等级交通设施要跨越多个省份，根据事权分配的外部性原则和规模经济原则，它在很多情况下属于中央政府事权范围。虽然直到2019年国务院才出台《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，但在此之前，中央政府已承担了以高铁为代表的重要基础设施的投入和建设，并在专项规划、政策决定、运营管理、统一调度等方面承担了大量职责。

截至2019年年底，我国公路和铁路里程分别达到501.25万公里和13.99万公里，分别是2000年的3.0倍和2.0倍，其中高速公路里程达14.96万公里，是2000年的9.2倍，高速铁路更是经历从无到有的巨大变化。全国港口拥有生产性码头泊位2.29万个，内河航道通航里程达12.73万公里，民航机场达到237个，分别是2000年的3.0、1.1和1.7倍。而在通信传输系统建设上，互联网、电话通信、电视信号等广泛普及，使其地区之间、城乡之间差距缩小，例如“十三五”期间国家重点实施宽带乡村和中西部地区中小城市基础网络完善工程，全面推进新一代信息基础设施建设，积极推动“双千兆”网络升级和普及。基础设施建设的日新月异，使得即使是偏远农村也能享受到很好的物流和通信服务，这大大加快了市场整合速度。

### 三、中央政府促进统一市场建设的实证检验

进入二十一世纪以来，我国无论是产品市场还是资本要素市场，均呈现明显的加快整合趋势。那么，中央政府通过顶层设计在推动统一市场建设中发挥多大的作用？中央给予地方财政激励的同时又是在多大程度上产生负外部性的？本节对此进行实证分析。

#### （一）模型设计及变量设置

##### 1. 模型设计

本节基于城市层面的数据采取双向固定效应模型进行检验。计量公式为：

$$\text{Seg}_{cp,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{RevShare}_{p,t-1} + \beta_2 \text{Transportation}_{cp,t-1} + \beta_3 (\text{AccessWTO}_{cp,t} \times \text{FDiRatio}_{cp,2001}) + \beta_4 (\text{AntiMonopoly}_{p,t} \times \text{AdminCases}_{p,2008}) + \rho X_{cp,t-1} + u_t + \varphi_c + \varepsilon_{cp,t} \quad (1)$$

其中，被解释变量 $\text{Seg}_{cp,t}$ 表示p省的地级市c在t年与全国其他城市间的平均市场分割程度，

具体包括产品市场分割程度和工业资本要素市场分割程度： $RevShare_{p,t-1}$ 为p省的市县级政府在全省组织的财政收入中的分享比例，它反映针对地方政府的财政激励对统一市场建设的负面影响。

为了抵消地方积极性发挥所产生的负外部性，中央政府需要推动统一市场建设，为捕捉中央政府这种作用，本文选择如下变量：（1）代表交通基础设施建设的变量 $Transportation_{cp,t-1}$ ，具体包括公路建设和高铁建设；（2）代表积极顺应全球化进程、促进公平竞争的制度变量 $AccessWTO_{cp,t} \times FdiRatio_{cp,2001}$ ，表示2002年加入WTO后的时间虚拟变量 $AccessWTO_{cp,t}$ 与入世前2001年对外开放程度 $FdiRatio_{cp,2001}$ 的交互项。用入世前地区间外商投资占比的程度差异识别加入WTO引入外资市场主体参与市场竞争，进而对国内市场整合的影响；（3）代表限制地方政府滥用行政权力进行不当竞争的变量 $AntiMonopoly_{p,t} \times AdminCases_{p,2008}$ ，变量含义是2008年《中华人民共和国反垄断法》施行后的时间虚拟变量 $AntiMonopoly_{p,t}$ 与改革前后相关行政诉讼案件增加数 $AdminCases_{p,2008}$ 的交互项，用来识别中央立法禁止地方政府滥用行政权力限制竞争对促进国内市场整合的影响。

考虑到财政激励与交通基础设施建设的作用发挥具有一定的滞后，同时为了防止经济变量同期决定可能带来的内生性问题，回归中相关变量都滞后一期。 $u_t$ 为时间固定效应； $\varphi_c$ 为地区固定效应； $\varepsilon_{cp,t}$ 为随机扰动项； $X_{cp,t-1}$ 表示包括对外开放程度、国有经济占比、与其他城市间加权平均距离在内的控制变量。下面对变量设置进行具体阐述。

## 2. 核心被解释变量

产品（要素）市场分割程度（ $Seg_{cp,t}$ ）。已有文献常基于价格信息测算产品市场分割程度。<sup>①</sup>根据“两地一价”理论（Law of one price），地区间自由流动的要素或者产品应保持相同价格，“冰川成本”模型在此基础上认为受运输成本影响，两地价格将在一定范围内波动。<sup>②</sup>本文参照陈敏等（2006）的做法，当两地价格比趋于收敛时即可认为地区市场趋于整合。类似的，在完全竞争市场假设下，不同地区资本回报率之比应趋于收敛。基于这一前提，也可将分行业企业资本回报率反映的资本要素价格加权平均汇总到地区层面，借鉴“价格法”的思想，测算资本要素市场分割程度。

具体而言，以*i*、*j*两地为例，假设某种商品（行业）在*i*地的价格（资本回报率）为 $P_i$ ，在*j*地的售价（资本回报率）为 $P_j$ ，并以每单位 $c(0 < c < 1)$ 的比例支付地区间运费。此时，只有当 $P_i(1 - c) > P_j$ 或者 $P_j(1 - c) > P_i$ 时，才可能发生套利行为。因此，在商品（资本）跨地区自由贸易（流动）的市场均衡状态下，商品的相对价格（资本回报率） $\frac{P_i}{P_j}$ 将在无套利区间 $[1 - c, 1/(1 - c)]$ 内波动。换言之，在采用固定效应消除掉商品（行业）异质性因素对价格波动的影响后，市场整合程度可基于不同种类商品（资本）的两地价格（回报率）之比的波动范围进行度量。

在分地区、分商品种类的居民消费价格指数和基于工业企业数据库数据汇总得到的分地区、分

① 参见桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊：《中国国内商品市场趋于分割还是整合：基于相对价格法的分析》，《世界经济》2006年第2期。

② 参见 Samuelson P, “The transfer problem and transport costs: analysis of effects of trade impediments”, *Economic Journal*, vol. 64, no. 6, 1954, pp: 264-89.

行业的资本回报率数据基础上,首先可计算得到两两城市间的市场分割程度。然后以各城市间距离的倒数(标准化后)为权重计算该城市与全国所有城市间市场分割程度的加权平均值,作为该城市的市场分割指数。后文将市场分割指数扩大100倍以便系数的展示

### 3.核心解释变量

地方财政激励( $RevShare_{p,t-1}$ )。本文采用两个指标反映地方财政激励:一个是市县级政府财政收入总体分成比例,它用各省的市县级政府的财政一般公共预算收入占该省实现的全部财政收入的比例代表。它反映的是市县级政府在中央、省本级、市县级三级政府的财政分配状况;另一个是各省市县级政府一般公共预算收入在省内的分成比例,它反映的是市县级政府在省本级、市县级两级政府的财政分配状况。两种口径结合可以综合反映市县级政府的财政激励程度。财政收入分成比例越高,表示地方政府做大税基的内在激励越强,越容易导致市场分割。

交通基础设施( $Transportation_{cp,t-1}$ )。增强交通网络密度有利于资源的跨区流动并消除市场分割。为了充分地反映交通基础设施促进市场整合的政策效果,本文尝试多种交通基础设施度量方式展开检验,具体包括公路密度和等级公路密度(省级层面)、开通高铁(地级市层面)。由于土地面积不同的区域在公路总里程上不具可比性,本文选取标准化处理后的公路密度及等级公路密度反映公路基础设施,具体的计算方式为:交通基础设施=省内(等级)公路里程数/全省土地面积。在高铁基础设施方面采取三种方式度量:第一,地级市设高铁站的当年及以后为1,其余情况为0;第二,地级市的地理中心与最近高铁站间距离的倒数;第三,地级市设高铁站的当年及以后为1,其余情况为当年已开通高铁的地级市的城市地理中心与最近高铁站间距离的全国平均值同该尚未开通高铁的地级市的地理中心与相邻地市最近高铁站间距离之比。尽管这三种度量方式的精细程度依次递增,但都在0至1之间取值,反映城市的高铁可达性。

加入世界贸易组织( $AccessWTO_{cp,t} \times FdiRatio_{cp,2001}$ )。我国于2001年12月正式加入WTO,外商投资者的引入将增加地方政府保护本地市场的成本、通过倒逼地方政府改善营商环境促进我国市场整合。考虑到加入WTO对不同开放程度的地区的冲击强度存在差异,本文设置反映2002年加入WTO后的时间虚拟变量与入世前2001年对外开放程度的交互项识别加入WTO对市场整合的作用。其中,加入WTO后的时间虚拟变量在2002年及之后取1,否则取0;2001年对外开放程度为入世前2001年各地级市FDI占GDP比重。

施行《中华人民共和国反垄断法》( $AntiMonopoly_{p,t} \times AdminCases_{p,2008}$ )。为了限制和预防各类垄断行为、保护市场公平竞争环境,2007年8月30日通过《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》),并自2008年8月1日起施行。考虑到《反垄断法》实行对不同地区造成差异化冲击,本文构建2008年反垄断法施行后的时间虚拟变量与改革前后相关行政诉讼案件增加数的交互项,用来捕捉中央立法限制行政垄断、保护市场公平竞争对促进国内市场整合的影响。其中,2008年《反垄断法》施行后的时间虚拟变量在2008年及之后取1,其他情况取0。改革前后相关行政诉讼案件增加数为2008年与2007年相关行政诉讼案件数之差。

### 4.控制变量

(1) 对外开放 (open)。一方面对外开放程度加深可能挤出国内贸易, 加剧市场分割; 另一方面, 对外开放可约束地方政府行为、促进市场制度逐渐完善, 促使市场整合。<sup>①</sup>本文定义对外开放程度为进出口贸易总额占地区 GDP 比重。(2) 国有经济比重 (soe)。出于保护国有职工就业以及保护国有经济存量的目的, 较高国有经济比重将促使地方政府进行市场分割。<sup>②</sup>但随着市场经济走向成熟, 我国国有企业比重已明显下降, 地方政府基于企业所有制进行地方保护的收益和积极性逐步减少。本文采用地区国有单位职工人数占地区职工总人数比重来进行度量国有经济比重。(3) 地理距离 (distance)。一般认为, 地区间距离越远, 交易成本将越高, 那么市场分割程度越严重。本文定义地理距离为城市与全国其他城市间的加权平均距离, 并取对数处理。

## 5. 数据来源

本文基于 309 个地级市 2001-2013 年间的非平衡面板数据展开分析, 选取该样本阶段的原因在于: 2001 年居民消费价格指数中各类商品权重和分类发生明显改变, 且此前数据缺失较多, 工业企业数据库及市县级一般公共预算收入分成比例的数据截止至 2013 年。相关数据主要来源于历年《中国财政年鉴》《中国税务年鉴》《区域经济统计年鉴》《中国城市统计年鉴》《中国交通年鉴》、各省份统计年鉴、各市国民经济社会发展统计公报及规模以上工业企业数据库等。

## (二) 计量检验结果与分析

表 4 和表 5 分别检验各经济变量对资本要素市场分割和产品市场分割的影响程度。从表 4 和表 5 第 (1) 列的回归结果中均可看出: 财政激励所调动的地方积极性对资本要素市场和产品市场分割的影响均显著为正。这表明随着以税收分成为代表的财政激励增加, 地方政府间的税收竞争程度加强, 这会加剧市场分割程度。控制变量对外开放程度的系数为正, 说明对外开放挤出国内市场贸易的效应占主导地位, 但在统计意义上不显著。国有经济占比的系数同样不显著, 可能的原因是随着市场化程度的提高, 基于企业所有制的地方保护将面临更高的成本, 地方政府由办属于“我”的企业转变为吸引到“我”这里投资的企业。地理距离对要素市场分割的影响符合预期为正显著; 距离对产品市场分割的影响尽管为正, 却不显著, 说明随着交通基础设施建设水平的提高, 地理距离不再是影响产品市场分割的主导因素。

包括中央政府在内的上级政府为了应对地方积极性发挥可能带来的恶性竞争问题, 通过加强交通基础设施建设促进统一大市场建设。当第 (2) 列进一步加入交通基础设施变量及促进市场竞争的制度变量后, 财政激励加剧市场分割的结果依旧显著, 但系数值减小, 财政激励加剧市场分割的作用程度减弱。第 (3) 列采用市县级一般公共预算收入决算数的全省占比度量财政激励程度, 回归结果稳健。

<sup>①</sup> 参见陆铭、陈钊:《分割市场的经济增长—为什么经济开放可能加剧地方保护?》,《经济研究》2009年第3期;盛斌、毛其淋:《贸易开放、国内市场一体化与中国省际经济增长:1985~2008年》,《世界经济》2011年11期。

<sup>②</sup> 参见刘瑞明:《国有企业、隐性补贴与市场分割:理论与经验证据》,《管理世界》2012年第4期。

在交通设施建设的影响方面, 总体而言, 公路建设有助于缩小资本要素市场和产品市场分割, 但高铁建设仅对缩小要素市场分割发挥显著积极作用。该结果在第(4)-(6)列替换高铁可达性及公路网络建设的度量方式后基本保持稳健。出现该回归结果可能的解释是: 货物主要依赖公路运输, 由于高铁主要运输对象为乘客, 开通高铁不能显著促进产品市场整合, 但是能够通过劳动要素的流动促进要素配置效率提高, 进而推动地区资本要素整合。在促进市场竞争的制度建设方面, 一方面, 加入WTO引入外商投资者有助于倒逼地方政府改善营商环境, 显著缩小我国资本要素市场分割。另一方面, 2008年实施《反垄断法》有助于加强对地方政府行政干预市场运行行为的管理和监督, 减少滥用行政权力排除、限制竞争等行政垄断行为, 进而缩小国内产品和要素市场分割程度。尽管市场分割基于全局度量, 并不对公路建设产生必然的正向或负向影响, 第(7)列进一步以各省明代驿站的数量与经对数化处理后样本各年全国总公路里程的交互项作为各省公路建设的工具变量, 解决可能存在的内生性问题。<sup>①</sup>由于明代的驿站选址主要出于军事需要和修建成本的考量, 较少受到当时经济发展条件的影响, 不会通过除便利交通网络建设之外的其他渠道影响现代经济活动, 满足工具变量的相关性和外生性要求。一阶段回归中工具变量对公路建设影响显著为正, 且通过弱工具变量检验。运用工具变量后公路建设的估计系数仍显著为负, 实证回归结果与基准回归结果基本保持一致。

表4 中央政府在促进资本要素市场整合中的作用分析

变量名称	地区与全国其他城市间的资本要素市场分割程度						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
地方财政激励1	0.184*	0.156*		0.191**	0.188**	0.162*	0.197**
	(0.095)	(0.090)		(0.089)	(0.090)	(0.090)	(0.094)
地方财政激励2			0.179*				
			(0.092)				
公路建设1		-0.108***	-0.117***	-0.117***	-0.121***		-0.186***
		(0.031)	(0.032)	(0.029)	(0.029)		(0.034)
公路建设2						-0.097***	
						(0.029)	
高铁可达性1		-0.030*	-0.0271			-0.031**	-0.024
		(0.016)	(0.017)			(0.015)	(0.015)
高铁可达性2				-0.041**			
				(0.019)			
高铁可达性3					-0.037**		
					(0.015)		
加入世界贸易组		-0.520**	-0.431	-0.539**	-0.534**	-0.536**	-0.496*
		(0.249)	(0.427)	(0.248)	(0.247)	(0.249)	(0.265)

① 参见吴群锋、刘冲、刘青:《国内市场一体化与企业出口行为——基于市场可达性视角的研究》,《经济学(季刊)》2021年第5期。

织							
实施《反垄断法》		-0.066***	-0.064***	-0.056***	-0.057***	-0.066***	-0.092***
		(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.007)	(0.006)
对外开放程度	0.132	0.027	-0.237	0.027	0.017	0.062	-0.029
	(0.193)	(0.189)	(0.224)	(0.189)	(0.188)	(0.187)	(0.157)
国有经济比重	-0.128	-0.147	-0.118	-0.115	-0.115	-0.139	-0.113
	(0.128)	(0.130)	(0.134)	(0.125)	(0.126)	(0.130)	(0.128)
地理距离	0.312**	0.455*	0.389	0.473*	0.465*	0.469**	0.436*
	(0.143)	(0.236)	(0.237)	(0.245)	(0.246)	(0.236)	(0.248)
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是	是
K-P rk wald F							85.976
R <sup>2</sup> _adj	0.516	0.546	0.530	0.553	0.554	0.546	0.543
城市数量	309	249	240	249	249	249	249
样本量	2646	2330	2069	2264	2264	2330	2330

说明：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%、1%水平上显著；标准误差聚类在地级市层面。

表5 中央政府在促进产品市场整合中的作用分析

变量名称	地区与全国其他城市间的产品市场分割程度						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
地方财政激励1	0.025***	0.025**		0.023**	0.024**	0.024**	0.051*
	(0.010)	(0.011)		(0.011)	(0.011)	(0.010)	(0.028)
地方财政激励2			0.017**				
			(0.008)				
公路建设1		-0.007*	-0.006	-0.006*	-0.006*		-0.004*
		(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)		(0.002)
公路建设2						-0.001	
						(0.003)	
高铁可达性1		-3.10e-05	-0.002			-5.27e-05	-0.002
		(0.001)	(0.001)			(0.001)	(0.001)
高铁可达性2				5.28e-05			
				(0.002)			
高铁可达性3					0.003*		
					(0.001)		
加入世界贸易组织		0.012	0.024	0.011	0.010	0.012	-0.013
		(0.042)	(0.045)	(0.042)	(0.042)	(0.042)	(0.039)
实施《反垄断法》		-0.004***	-0.004***	-0.004***	-0.004***	-0.004***	-0.010***
		(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.003)
对外开放程度	-3.49e-05	0.001	-0.003	0.001	0.001	0.001	-0.014
	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(-0.250)
国有经济比重	-0.009	-0.009	-0.008	-0.013	-0.013	-0.010	-0.040
	(0.008)	(0.011)	(0.011)	(0.010)	(0.010)	(0.011)	(0.036)

地理距离	0.008 (0.006)	0.005 (0.007)	0.006 (0.007)	0.007 (0.006)	0.006 (0.006)	0.005 (0.006)	0.027 (0.310)
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是	是
K-P rk wald F							30.967
R <sup>2</sup> _adj	0.403	0.422	0.429	0.422	0.422	0.422	0.341
城市数量	294	239	230	232	232	239	249
样本量	2,570	1,931	1,699	1,892	1,892	1,931	1,935

说明：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%、1%水平上显著；标准误聚类在地级市层面。

总结实证分析结果，可以认为，虽然中央政府给予地方财政激励会对市场整合产生一定的阻滞作用，但是中央政府在更大范围的基础设施建设和制度建设会有效地推动产品和要素市场整合。客观看，中央政府所采用的推动统一市场建设的措施不局限于表4和表5，还存在诸多措施难以度量，因此本节实证分析只是就代表性的措施进行实证检验。

## 结 语

财政体制是国家基础性制度安排，它会对各级政府经济行为产生重要影响。学术界普遍认为，改革开放以来中国财政分权对调动地方积极性、推动地区经济增长发挥了重要作用，但是较少关注中央政府通过“赋权—控权”顶层制度设计主导财政体制改革，在实现改革目标中发挥的能动作用。本文聚焦分析不同历史时期，中央政府是如何通过多种手段在调动地方积极性同时，又推动统一大市场建设的这一命题，从而完整地回答“中国特色财政体制”是如何激发“中央与地方两个积极性”，进而中央与地方合力推动中国经济增长的。本文主要结论如下：

第一，“中国特色财政激励制”是指，中央政府在赋予地方财政权力来调动地方发展经济积极性的同时，又控制权力运行以抵消地方竞争所带来的负外部性，在更大范围推动统一市场建设。中国历次财政体制改革中一直坚持的原则是“统一领导、分级管理”。“统一领导”有利于建设统一市场，且在经济发展较高水平时期优势越明显，“分级管理”有利于培育局部市场，且在经济发展初期优势越明显。在对地方“赋权—控权”过程中，中央政府始终主导着财政体制演变形式，因时制变、因地制宜，寻求处理建设统一市场与调动地方政府积极性这一对矛盾的最优策略。

第二，通过制度分析认为，中央政府主要通过五方面积极性的发挥，推动了全国性商品和资本要素市场整合。一是调整政府间事权分配，对工商、质监、环保、税务等能够影响市场的职能部门进行垂直管理，使其下级部门摆脱地方政府的干预，为建设统一市场提供良好的制度环境。二是通过增值税转型、营改增、内外资企业所得税统一、国地税合并等措施，推动税收制度和税收管理的统一。三是通过设立财政专户、“收支两条线”改革、规范收缴程序、严格基金审批、编制部门预算、取消预算外资金等非税收入管理改革，规范政府与市场关系，并加强中央宏观调控能力。四是集中

交通和通信领域事权，加强经济基础设施建设，构建起现代综合交通运输体系和通信网络，有效地降低资源和信息跨区流动的成本。

第三，针对商品和要素市场分割的实证检验佐证了制度分析的结论。实证分析结果表明，不论是对产品市场还是资本要素，财政激励所调动的地方积极性对市场分割的影响显著为正。而高铁和公路建设为代表的基础设施建设、以加入 WTO 为代表的促进市场竞争的制度建设、以《反垄断法》实施为代表的规范行政权力制度建设，显著缩小国内产品市场分割和要素市场分割。

本文立足于全面深化改革的新时代背景，关注一体化市场建设中中央与地方两个积极性发挥的内在联系和有机平衡，彰显其中我国的制度优势，为下一步要素市场化配置综合改革、高标准市场体系建设等改革提供理论指引和实践参考。本文研究说明，建立统一有序的社会主义市场经济与调动地方积极性是矛盾的对立统一关系，处理好这个关系需要“发挥中央与地方两个积极性”。中国财政体制变迁的过程，就是在不断创新机制调动地方积极性的同时，又发挥中央积极性不断推动统一市场建设，两者合力推动改革开放以来中国经济增长。

## **Fiscal Incentive System with Chinese Characteristics: Based on a Unified Market Perspective**

**Abstract:** All previous fiscal system changes of China have focused on “giving full play to enthusiasm of central government and local governments”. In the process of fiscally “empowering and controlling” local government, central government has always led the evolution of fiscal system, adapting to time and local condition, trying to find the best way to reconcile contradiction between building a unified market and mobilizing enthusiasm of local governments, thus forming a “fiscal incentive system” with Chinese characteristics: under the guiding principle of “unified leadership and hierarchical management”, on the one hand, central government endows local governments fiscal incentive to mobilize enthusiasm of local economic development, but on the other hand, through adjustment of powers and expenditure responsibilities, tax reform, non-tax revenue administration reform, infrastructure construction and concentration of power in the field of transportation and communications, central government alleviates market segmentation problem caused by local enthusiasm, and promotes unification on a larger scale. Under joint enthusiasm of central government and local governments, contradiction between establishing a unified, open and orderly socialist market economy and mobilizing local enthusiasm has been resolved, which has effectively promoted Chinese economic growth.

**Keywords:** fiscal system; two initiatives; unified market