

疫情冲击下财政可持续性与财政应对研究*

吕冰洋 李钊

内容提要：当下中国处于重要历史关口，一系列经济社会目标的实现需要更加积极有为的财政政策，但受疫情冲击，财政收支矛盾更加突出，财政面临着巨大挑战。本文重新归纳了财政职能与疫情冲击下财政政策应对方向，通过估算疫情对财政赤字率的冲击程度以及对我国财政可持续发展能力的评估，本文认为，疫情会导致我国财政形势更加严峻，但我国财政可持续性较强。当前财政必须采取兼顾经济社会目标和财政可持续性的“双向兼顾”策略，为此，积极财政政策可从两方面发力：一是增加收入来源，适当提高赤字率和专项债；二是提质增效，补短板 and 扩内需。同时，更要化危为机，要审时度势推进财政制度变革，包括建立中期预算框架、推动公共事业中政府与社会合作、合理定位税收功能并实施社会保障全国统筹改革等。

关键词：疫情冲击 财政可持续性 财政政策 财政制度

作者简介：吕冰洋，中国人民大学财政金融政策研究中心、财政金融学院教授，100872
李钊，中国人民大学财政金融学院博士研究生，100872

中图分类号：F81

一、引言

2020年作为“十三五”规划的收官之年，面临着打赢“三大攻坚战”、全面建成小康社会的艰巨任务。但是新冠疫情导致经济和社会遭受重大冲击，加之复杂严峻的国际形势，我国经济下行压力迅速增大，不确定性急剧增加。在这样一个重要历史关口，积极财政政策需要更加积极有为，加大逆周期调节力度，这是防范化解经济社会风险，实现经济高质量发展与全面建成小康社会的必然要求。

财政政策是应对经济社会冲击有力的政策工具，它既有丰富的理论基础，也有广泛的世界实践。宏观干预的理论基础主要来自于凯恩斯的宏观经济学理论，20世纪30年代，凯恩斯革命开创了现代国家干预论，主张政府采取需求管理政策，认为财政政策对消费和投资的影响最直接、最有效。而当20世纪70年代中期经济滞胀出现后，以新古典宏观经济学、现代货币主义等为代表的“新自由主义经济学”对宏观政策的有效性展开批判，尽管这些学派大

*基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地基金项目“供给侧结构性改革与财政收入体系建设”（16JJD790058）；国家自然科学基金面上项目“政府间税收分成对地方政府行为和经济增长的影响研究”（71673278）。吕冰洋电子邮箱：lby@ruc.edu.cn；李钊电子邮箱：2017100147lz@ruc.edu.cn。

多反对政府干预，但争议促进了宏观干预理论的发展与完善。20世纪80年代，新凯恩斯主义重新肯定了政府干预的正当性，主张财政政策和货币政策从供需两端发力，政府需要适当干预以保持宏观经济平衡。从凯恩斯革命到今天，宏观政策理论经历了一系列演变，但不可否认的是，财政政策始终是各国政府面对危机时干预经济的有力手段。例如，2008年国际金融危机爆发时，各国政府纷纷推出大规模经济刺激计划，其中以减税、增加政府投资、扩大政府支出、发债为代表的财政政策发挥了重要作用，财政政策应对危机的宏观调控职能已被广泛接受。

传统财政学理论认为，财政主要在经济领域发挥作用，但回顾中国的财政实践历程，财政作用范围远超过资源配置、经济增长领域，而是在中国特色社会主义背景下，形成了具有中国特色的宏观调控模式（庞明川，2016；课题组，2017）。一方面，总量与结构相结合，在区间调控的基础上实行定向调控和相机调控，保证“结构调优而不失速”；另一方面，供给与需求相结合，在进行需求管理的同时加强供给侧结构性改革（刘伟，2016），庞明川（2016）将其定义为“总量+结构”“需求+供给”的创新型宏观调控理论范式。这意味着，我国财政政策的设计和不能局限于传统财政理论，尤其在疫情冲击的当下，财政职能定位关乎着财政政策应对方向和作用效果，更应符合中国的体制特征，服务于中国的经济与社会发展需要。

党的十八大以来，财政政策的重要性愈发凸显，财政作为国家治理的基础和重要支柱，已成为调动各方力量化解社会风险的总中枢（刘尚希等，2018）。此次为克服疫情冲击，财政政策势必起到至关重要的作用，但又与历史财政政策应对存在很大不同。一是在财政空间收紧下的应对。继2018年实行1.3万亿、2019年实行2.3万亿大规模减税降费后，我国财政的腾挪空间已大为收紧，2020年财政政策强调“更加积极有为”，意味着要在更小的空间内发挥更大的调控力度。^①二是在经济下行压力、疫情冲击和世界经济动荡三种形势叠加的应对。如此严峻的经济形势对财政的挑战超过历次，平衡财政可持续性和经济社会目标实现的矛盾日益突出。事实上，早在2016年，“十三五规划纲要”就已提出财政可持续发展战略，此后伴随着财政收入下滑、支出刚性增长，财政可持续性问题越来越受到社会各界的关注。在疫情防控任务艰巨的当下，明确财政职能、保障财政可持续性、化解经济与社会风险、稳定社会秩序，是发挥好积极财政政策作用的题中应有之义。

当前形势对财政的挑战几乎可以说是超过历史上历次挑战，研究疫情冲击下财政政策具有重要的现实意义。目前关于财政政策应对的研究还存在以下不足：一是缺乏对财政职能和可持续发展的全面分析，一方面，危机下财政政策要同时发挥兜底和刺激作用，传统财政职能理论需要调整，另一方面，不考虑财政可持续性问题极有可能引发财政风险，而历史经验告诉我们，如果财政风险与经济风险平衡不好，将会引发严重的社会危机；二是未能兼顾经济社会目标和财政可持续性，解决财政困境的同时实现经济社会发展目标，研究“双向兼顾”的财政政策更符合宏观调控目标；三是对危机时财政制度建设的重要性认识不足，要保持积极财政政策的连续性和稳定性，财政制度建设必不可少，而此次疫情冲击可作为推进财税体制改革的契机。

^① 2019年1月15日国务院新闻办公室新闻发布会公布2018全年减税降费规模约1.3万亿元；2019年减税降费规模来源于财政部官网。

本文将重点分析三方面问题：一是重新思考财政职能与疫情冲击下财政政策应对方向；二是估算新冠肺炎疫情对2020年财政赤字的冲击程度，并从流量和存量角度全面评估我国财政的可持续发展能力；三是研究“双向兼顾”下财政政策应如何应对，以及是否可以化危为机，财政制度顺势进行改革并解决多年积累的制度问题。

二、疫情冲击下财政职能的思考与财政政策应对方向

（一）疫情冲击下财政职能的思考

此次新冠肺炎疫情对我国经济社会发展带来前所未有的冲击，必然也会对社会科学领域带来挑战，引起学科基础理论的反思，甚至重构。财政在国家治理中发挥着怎样的作用，财政职能是什么，正是属于财政基础理论问题，只有明确财政的职能定位，才能为财政政策实施提供理论指导，这也是加快建立现代财政制度、完善国家治理体系的必然要求。

目前国内外广泛接受的财政职能理论是 Musgrave (1959) 的“三职能”论，即财政职能是：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和增长职能。这三个职能均属于经济范畴，但如果从社会发展角度看，财政活动必然也会对社会产生重大影响，仅考虑财政的经济领域定位具有很大局限性。波兰尼 (2007) 认为自我调节市场会破坏社会网络的稳定性，从而需要社会保护把市场的扩张控制在某种确定的方向上，据此提出了“自由市场和社会保护的双向运动”概念。显然，这种调节市场体系的社会保护作用，也应属于财政职能的范围。

随着十八届三中全会将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”，财政在国家治理中的作用越来越得到学术界关注。比如，高培勇 (2014) 认为财政跨越了经济、政治、社会等多个领域，应属于综合性的范畴；刘尚希等 (2018) 从公共风险的角度，认为财政职能在于化解公共风险；吕冰洋 (2018) 认为自由市场经济发展后，公共秩序不断面临冲击和重建过程，财政的基本职能是增进公共秩序。由此可见，财政职能绝不仅仅局限在经济领域，在中国特殊的经济转轨进程中，财政始终服务于经济与社会发展的需要，财政作用范围也在适时调整，过度强调其某一方面的职能，必然有失偏颇。观察中国改革开放以来的财政实践可以发现，改革与发展均离不开财政的作用，吕炜等 (2019) 从实践出发将财政职能概括为保障性职能和激励性职能，并认为这两项关键性职能共同决定了财政在国家发展战略中的重要地位。

事实上，在社会主义现代化建设进程中，财政始终围绕着改革、发展、稳定三大目标发挥关键性作用，尤其在重大灾疫时期，具有应急性质的财政既要维护公共安全，稳定社会秩序，还要促进经济恢复，提供增长动力。结合我国改革发展目标及已有观点，本文将现代财政职能归结为三大项：社会保护职能、经济增长职能、收入分配职能。社会保护职能的主要目标是维护经济社会稳定，旨在为人民群众提供底线保障，维护公民的基本权利，具体体现在防范化解风险、保障弱势群体基本权利、改革成本兜底等方面。经济增长职能主要是指财政对经济增长的促进作用，主要体现在两方面：一是政府生产性支出可直接进入企业生产函数，影响私人部门产出；二是政府为经济活动提供制度安排，保障市场契约的执行。收入分

配职能是指财政公平分配的作用，体现在收入分配、税负分配、公共服务分配等多个维度。尽管政府承担着三大职能，但在具体行使过程中，政府部门并不是单一垄断的。比如，在经济增长职能上，大量混合公共物品可由私人部门提供，而政府主要发挥引导、监督和制度供给的作用；在社会保护职能上，根据多中心治理理论，在公共卫生、环境、社区治理等方面，社会组织的参与可有效降低公共管理成本，政府在其中承担着规则制定、兜底和基本保障的作用。因此，在财政承担着三大职能的基础上，政府部门与社会组织也应相互协作，共同实现社会治理目标。

（二）财政政策应对方向

目前各国政府已出台多项财政政策应对疫情冲击，面对疫情引发的一系列经济社会问题，未来财政必然还会继续加强宏观调控。从应对方向来看，这些已出台的和预期出台的财政政策应包含两类：一类是财政兜底政策，另一类是经济刺激政策，分别对应财政的社会保护职能和经济增长职能。

兜底政策体现的是财政社会保护作用，具体又分为疫情防控兜底政策、经济恢复兜底政策和社会救助兜底政策三类。其中，疫情防控兜底政策的目标是保障疫情防控及善后工作。各国一般采用财政支出政策用于疫情救助，如我国各级财政持续安排疫情防控资金、中央财政对重点保供企业提供贴息支持；美国签署紧急补充拨款法案等。疫情得到有效控制后，财政善后工作也必不可少，这就意味着政府还需开展财产征用补偿、政府采购收储、落实医务人员奖励资金等工作。用于经济恢复的兜底政策主要体现在对困难企业的救济上，尤其是受冲击比较大的中小企业，以恢复生产、解决现金流问题为主要目标。相关政策有，我国出台针对性税费减免缓缴等政策；美国对航空业等受影响行业的救济；希腊企业援助计划等。社会救助兜底政策主要用于保障社会困难群体的基本生活与基本消费能力。比如，我国扩大低保和特困人员供养覆盖范围、提供临时性生活补助；美国为个人提供可退还税收抵免；欧盟一揽子大规模救助计划；加拿大紧急工资补贴、抗疫津贴及联邦税补贴等政策。

与兜底政策不同，经济刺激政策强调的是刺激而不是恢复，因此，在疫情得到有效控制、经济基本复苏的前提下，为实现经济社会发展目标，财政刺激政策要到位，这主要体现财政的经济增长职能。经济刺激政策分为需求端刺激和供给端刺激两类。需求端刺激政策主要从消费和投资两方面发力，随着我国率先进入疫情平稳阶段，目前我国已经采取了刺激汽车消费、提前下达专项债限额等方式来扩大社会需求与投资，同时也采取了供给端刺激，如启动新基建、扩大公共卫生领域支出等。其他国家，如澳大利亚、新西兰、意大利、肯尼亚也采取了减税、固定资产加速折旧等方式拉动消费与投资。

疫情期间，各国财政政策以兜底政策为主，但可以预见，疫情得到有效控制后，为应对全球经济萧条，各国财政将会出台一系列经济刺激计划。需要注意的是，每项政策并不局限在某种单一功能上，部分政策可能同时具有纾困和刺激的双重作用，比如对困难群体的转移支出，既能达到社会救助的目的，也可起到拉动该类群体消费的作用。总结而言，财政两项核心职能对应着两种政策应对，虽然经济社会条件不同，财政政策着力点会有所侧重，但新时代下财政对于国家治理的作用必然离不开兜底与刺激政策的相互协调。

三、疫情下财政赤字和财政可持续性分析

（一）疫情对财政赤字的冲击程度分析

当前我国财政政策无疑会有助于疫情防控和稳定社会预期，但也会给各级财政带来巨大压力。根据图 1，2014 年以来，我国财政收支缺口不断扩大，2019 年收支缺口已达到 2014 年的 4.25 倍。2019 年一般公共预算收入增速为 3.8%、税收增速为 1%，是 1978 年以来的最低增速，而财政支出的刚性增长趋势已十分明显，近三年基本维持在 8% 左右。由此可见，我国财政形势已十分严峻，而此次疫情冲击会导致 2020 年财政收支缺口继续扩大，那么疫情对我国财政赤字率的冲击程度有多大？本部分将在 2019 年赤字率的基础上对此预测。

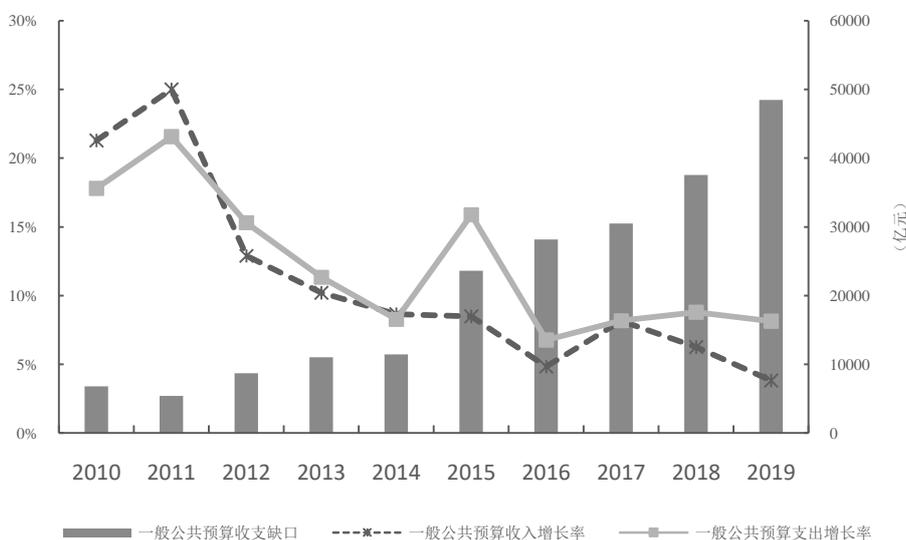


图 1 2010-2019 年一般公共预算收支状况

注：一般公共预算收支缺口（亿元）对应次坐标轴。

资料来源：《中国统计年鉴（2011-2019）》和财政部公布“2019 年财政收支情况”。

根据财政部公布的 2019 年预算执行情况，2019 年一般公共预算赤字率为 2.79%，但该值存在明显低估，主要原因在于，该口径赤字率考虑了预算稳定调节基金以及结余结转资金的影响，而两者应作为弥补赤字的融资项目，因此无法反映实际收支情况。为尽可能反映此次疫情对财政实际赤字的冲击程度，本文借鉴郭庆旺（2019）的做法，以一般公共预算收支实际差额衡量一般预算赤字，同时加入政府性基金预算赤字评估总体情况。以此方法计算的 2019 年一般预算赤字率为 4.89%，加入政府性基金赤字后达到了 5.59%。^①

根据第二部分财政政策分析，为应对疫情，目前我国兜底和经济刺激政策所带来的总体财政支出（包括减收）可大致分为三类：一是显性财政支出，包括防控补助资金、财政贴息

^① 2019 年一般公共预算收支、政府性基金收支数据来源于财政部网站公布的“2019 年财政收支情况”；2019 年 GDP 数据来源于《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》。

以及税费减免；二是潜在财政支出，包括行政征用补偿、采购收储、落实医务人员薪酬待遇；三是或有财政支出，包括弥补社保缺口、发放失业救助金、扩大公共卫生领域投资等。根据已公布数据和历年财政收支情况，我们估计仅为了应对疫情冲击，带来的财政增支和减收规模加起来至少有1万亿元。^①

疫情对财政收支除有直接影响外，还会通过经济下滑间接引起财政收入的减少。2020年《政府工作报告》未设定全年经济增速具体目标，但拟安排3.6%以上的赤字率水平，对应名义GDP总量在104万亿左右，名义GDP增速大致为5.4%。然而当前全球疫情和经贸形势不确定性很大，2020年全年GDP增速及赤字率究竟如何难以预计，因此本文仅以2019年宏观税负情况大致判断2020年经济增长率在某一区间下的实际赤字率水平。^②为与税负计算口径保持一致，本文以名义GDP增速估算2020年一般公共预算实际收入，如果名义GDP增速下降至6%、5%、4%、3%的水平，那么一般公共预算收入相比于2019年将分别增加11384亿元、9480亿元、7577亿元、5674亿元。同时根据预算草案报告数据，2020年一般公共预算支出大致增长8976亿元。

综合考虑疫情对财政收支的直接影响与间接影响，在6%、5%、4%、3%的名义GDP增速下，2020年我国一般公共预算实际赤字率分别为5.34%、5.57%、5.81%、6.05%；据2020年预算草案报告，2020年政府性基金预算赤字大致为4.47万亿，则两本预算赤字率将分别达到9.59%、9.87%、10.15%、10.43%。根据以上预测可以看到，此次疫情对财政赤字的短期冲击较大，在政策的综合作用下，即便2020年GDP能实现6%的名义增长率，两本预算赤字率仍会上升4个百分点，财政形势会更加严峻。

但从整体发展趋势上看，此次疫情属于“黑天鹅”事件，对于我国经济的冲击只是短期的，我国经济长期向好的基本面不会改变。根据目前疫情控制情况和复工复产情况，我国经济增长已经开始触底回升，经济的弹性空间和回旋余地还很大，疫情过后，我国经济肯定会出现一定程度的反弹。随着持续的供给侧结构性改革和扩大开放政策，我国经济增长率最终会围绕着潜在增长率而波动，因此，我们预计在整个“十四五”规划期间，疫情对财政赤字不会造成严重影响，导致财政拖累的可能性不大。

（二）中国财政的可持续性分析

疫情导致我国2020年赤字率明显提高，那么我国财政承担能力如何，未来财政政策作用空间有多大，这些问题的本质在于财政的可持续性。接下来，为评估我国财政的可持续发展能力，本文一方面从收支流量角度分析当前财政的可支配空间，另一方面也从资本存量角度分析财政资源的充足性，以求对我国财政可持续发展做出全面判断。

1. 当前财政可支配空间。

一般公共预算支出超过收入时，差额可以通过调入资金及使用结转结余来弥补，具体又分为使用中央预算稳定调节基金、从中央政府性基金预算及中央国有资本经营预算调入、使用地方结转结余及调入资金三部分。

^①本文分别对各项政策支出规模进行了估算，具体估算过程可向作者索要。

^②2019年一般公共预算收入占GDP比重为19.21%，即以此衡量的宏观税负为19.21%，假设2020年该值不变，可大致计算出2020年的一般公共预算收入规模。

从中央预算稳定调节基金的使用情况看,2018年末余额为3766亿元,2019年调入预算2800亿元后,不考虑超收和支出结余情况,2019年末余额大致为966亿元,若2020年要实现预算草案中的5300亿调入规模,那么中央预算稳定调节基金的新增补充规模将较大。^①关于地方结转结余,2017年底地方财政结转结余资金为9102亿元,2018-2020年地方财政使用结转结余及调入资金分别达12312亿元、18967亿元、21100亿元,规模持续增加,考虑到近几年盘活财政存量资金的力度,到2020年地方结转结余及调入资金的使用空间也不大。^②

中央预算稳定调节基金和地方结转结余作为储备性资金,可用于弥补财政赤字,但随着赤字规模的扩大以及盘活地方存量资金工作的推进,可支配财力并不充足。2017年财政部要求提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例,但近几年中央政府性基金预算与国有资本经营预算的调入规模均较小,2019年两者调入规模总计仅为394亿元,弥补财政赤字的力度十分有限。^③

在政府两项储备性资金和调入资金规模不大的情况下,是否可通过增收减支压缩财政赤字?支出端来看,在一般公共预算支出的子项目中,国防、社会保障等关乎国计民生的支出无法压缩,目前明确可以压缩的财政支出为一般公共服务支出。地方财政可以通过压缩一般性支出用于“三大攻坚战”、疫情防控、“三农”、教育等支出,但支出压力大而压缩空间有限。收入端来看,金融国企利润上缴还有一定增量空间。一方面,在国民收入分配格局中,金融部门收入占GDP比重逐渐上升,政府曾多次强调调整国民收入分配格局,给实体经济让利,因此提高金融国企利润上缴比例有其客观经济需要。^④另一方面,金融国有资产由财政部管理,上缴利润计入一般公共预算,而其他央企归国资委管理,从调整成本看,提高金融国企利润上缴比例可行性较大。

2.政府存量资产与负债状况。

上述基于收支流量角度评估财政可持续性较为片面,中国作为以社会主义公有制为主体的国家,相比于私有制国家,政府持有或支配着大量的存量资产,这些存量资产构成了实施财政政策的重要财力基础,因此,要回答我国财政的可持续性问题,必须同时考虑政府的存量资产与负债情况。我国政府总资产规模庞大,据杨志勇等(2019)测算,2010-2017年,我国政府总资产基本维持在百万亿的水平,且近四年呈上升趋势,2017年已达到当年GDP的2.1倍。政府资产中,体现经济利益的财力性资源占更高比重,这意味着我国政府掌握的支配财力规模较大,资产变现和调配的灵活性较高。

结合负债情况来看,2006年实行国债余额管理以来,中央财政债务负担率变化不大,加入地方债后,2019年该项直接显性债务负担率为38.3%,远低于欧盟60%的警戒线(见图2)。但此次遭受疫情冲击后,地方债已经成为稳经济的重要融资方式,2020年债务发行规模会进

^①数据来源于《关于2018年中央决算的报告》、《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告(摘要)》。

^②数据来源于2017、2018年全国财政决算及《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告(摘要)》。

^③数据来源于《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告(摘要)》。

^④根据资金流量表数据及推算,2009-2019年初次分配结构中,金融部门由3.2%上升到5%,非金融企业部门由21.5%上升到22%,金融部门收入比重上升较快,初次分配向金融部门倾斜。

进一步扩大。从还本付息的角度看,财政付息支出占总支出的比例已从2009年的2%提高到2019年的3.5%,且近几年上升趋势明显,财政还本付息压力较大。再考虑或有和隐性负债,中国政府总负债规模近几年增速较快,但政府资产负债率一直处于较低水平,说明我国政府拥有足够的抵御债务风险的能力,政府资产完全可以覆盖负债且还有较大空间。

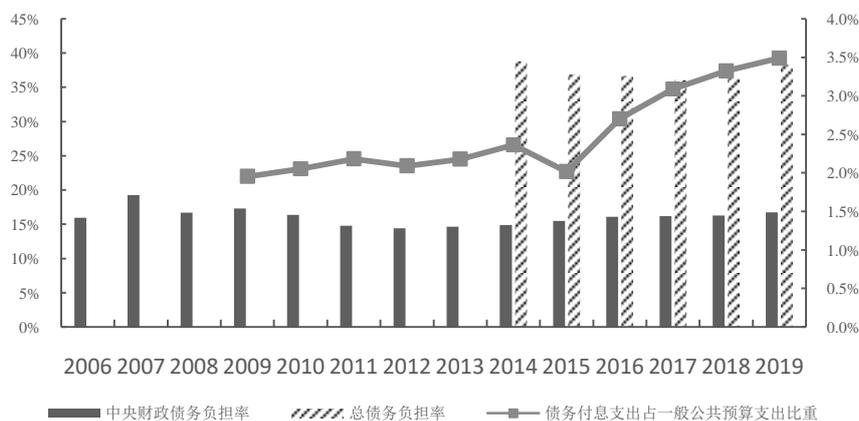


图2 显性债务负担率与债务付息支出占比

注：债务付息支出占一般公共预算支出比重对应次坐标轴。

资料来源：财政部网站。

需注意的是,我们上述对财政可持续性的分析,是对全国财政状况的总体判断,但还要考虑结构性因素,换言之,需要关注因疫情冲击导致的各地财力问题。从2020年第一季度地方财政形势看,多数省份财政收入负增长,其中湖北财政收入下降47.6%、重庆下降23.2%,疫情冲击下地方财政收入严重下滑。^①因此对于部分财政运行特别困难的地方,中央可通过转移支付、地方债等政策加以缓解,这就需要增加转移支付资金来源,比如扩大财政收入来源、扩大国债发行,具体参加本文第四节分析。

综合当前我国财政增量空间、存量资产与负债情况,尽管当前财政增量空间有限,但政府财力基础较大,短期赤字率上升所带来的财政风险总体可控,我国财政可持续发展能力较强。事实上,面对外部冲击时,各国政府均面临着经济风险与财政风险的权衡,既不能为降低经济风险而忽视财政风险的提高,也不能为追求财政平衡导致更大经济危机的爆发。在财政的可持续发展空间内,坚持底线思维,以适当财政风险换取经济风险才是财政充分发挥社会保护职能与经济增长职能的关键之举。从历史经验也可以看到,面对外部冲击时,短期内提高财政赤字率的做法是可行且有效的。例如,亚洲金融危机期间,为应对出口恶化和投资走弱,我国赤字率首次突破1%;2008年次贷危机期间,我国出台四万亿经济刺激计划,这些措施的实施均有利促进了经济的恢复和增长,而未对长期财政可持续性带来严重影响。

^①湖北省与重庆市2020年第一季度财政收入数据来源于其统计局官网。

四、兼顾经济社会目标和财政可持续性的财政政策实施方案

通过以上分析,本文认为,为实现经济社会目标、补上疫情暴露出来的发展短板,同时保证财政可持续发展、防范化解财政重大风险,疫情冲击下积极财政政策实施要注重两方面:一是适当增加财政收入来源,调整财政赤字,增加地方政府专项债;二是提质增效,提高财政资金使用效益,优化财政支出结构,完善医疗与公共卫生体系,推动新一轮基础设施建设。

(一) 增加财政收入来源

第一,提高国有企业尤其是国有金融企业的利润上缴比例。当前国企利润上缴存在企业数量少、比例偏低的问题,不但不能扩充财政,还出现了结构失衡、过度投资等一系列社会问题。十八届三中全会提出2020年要提高国有资本收益上缴公共财政的比例到30%,在该目标基础上,还需进一步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例,推动两本预算的统筹协调,确保基本民生支出。这不仅有助于增强财政可持续发展能力,也是加强宏观调控、推动经济健康发展的重要举措。

第二,改革消费税。目前消费税占GDP的比重近几年基本维持在1%左右,比重相对较低,可适当提高消费税收入规模。^①首先,可提高烟草行业消费税税率。据世界卫生组织报告,2016年我国烟草税率为51%,与其建议的75%税率仍存在差距。《国务院关于实施健康中国行动的意见》(2019)建议,要利用税收、价格等综合手段提高控烟成效。2019年我国烟草行业税利总额创历史最高水平,可见我国烟草业消费税还有较大提升空间。其次,要加强对酒类消费税的征管。中国是酒的消费大国,白酒的消费税税率最高可达25%,按理酒类消费税应该是重要财政收入来源,但实际征收规模有限,占消费税的比例整体不高于5%。白酒的消费弹性低,且是粮食消耗型产品,可以通过加强对白酒转让定价管理、征税环节下移到集团销售公司等措施,提高酒类消费税的税收规模。

(二) 适度提高赤字率和地方专项债额度

当前财政增收减支的空间毕竟有限,为加强逆周期调节,可考虑适当扩大赤字率,突破3%的限制。一方面,3%的赤字率上限是欧盟启动欧元时德法协调的结果,并不是国际铁律。各国实践表明,危机发生后,很多国家已经突破了3%的约束。另一方面,2020年形势紧张,财政政策必须发力,而“营改增”以后,我国宏观税负一直呈下降趋势,如果不放松对赤字率的限制,2020年一系列经济社会发展目标将很难实现。但提高赤字率并不意味着放松财政约束,赤字率越高,越要强调财政约束的重要性。为避免债务负担过重以及未来可能出现的财政可持续性问题,不宜将突破3%赤字率常态化。2020年赤字率拟安排在3.6%以上,但这属于特殊时期的特殊举措,疫情结束后,社会经济回到正轨,应根据实际需要适时下调赤字率。短期内赤字率的提高,意味着国债发行空间增大,一万亿元抗疫特别国债的发行,可用于加大对保基层运转的支持力度,但中央转移支付资金需要进行结构性调整,重点对疫情严重、财政运行十分困难的地区给予特定支持。

^①2015-2019年消费税占GDP比重分别为1.5%、1.4%、1.2%、1.2%、1.3%,数据来源于历年《中国统计年鉴》、财政部网站,由作者计算所得。

在地方政府债务方面，可适度扩大地方政府专项债规模。地方政府专项债的发行程序相对而言更为简单，更适合地方投资于补短板重点项目。据国际清算银行（BIS）统计数据，截至2019年第二季度，我国政府部门杠杆率为52.4%，明显低于主要发达经济体杠杆率均值。即使考虑隐性债务，根据前述分析，我国政府仍具备增加杠杆的空间，因此提高地方专项债规模具有一定的可行性，但需要注意的是，必须完善地方债务管理机制，确保项目合法合规，优先保障重点，谨慎防控专项债务风险。

（三）财政支出提质增效

除调整财政收支规模外，下一步更应突出财政政策的“提质”要求和“增效”导向。

第一，财政收入端要提高减税降费政策的针对性。2018-2019年大规模减税后，减税空间已经不大。在这种情况下，应采取有针对性的减税政策，做到精准发力：一是针对疫情防控的政策，二是解决企业现金流的政策。目前财政可增加涉及企业房租、利息、工资等刚性支出的政策，例如减免税、缓税或财政补贴。财政政策要与货币政策和社会保障政策协同发力，疫情过后，应继续巩固和拓展减税降费成效，稳定社会预期，通过增加市场信心、激发市场活力，来扩大税基和增加财政收入。

第二，财政支出端要大力优化财政支出结构。仅靠增加财政支出规模实施积极的财政政策必然会加大财政运行风险，应在调整财政支出规模同时优化支出结构，盘活资金存量，提高政策资金的指向性和有效性。降低行政管理费用，压缩一般性支出是一方面，更为重要的是，要优化财政资金配置，全面提升绩效。首先，财政支出政策要保障重点，对于非刚性支出、非重点项目支出要适当压减，把资金用于疫情防控、生态建设、脱贫攻坚等重点领域。其次，要提高财政支出效率，提高财政支出透明度，加强财政支出的审计与监督。

（四）完善医疗和公共卫生体系建设

此次疫情暴露出我们在灾害防治与应急管理、公共卫生健康等方面还存在诸多短板，因此，要推动医疗卫生领域改革，完善医疗和公共卫生体系建设。一方面，随着我国社会主要矛盾的变化，卫生、医疗等公共服务的改善已成为提高居民生活质量的重要支撑，政府有必要增强此类社会管理和公共服务职能。另一方面，由于乘数作用机制不同，相比于交通运输等经济性基础设施，长期来看，科教文卫等社会性基础设施的财政乘数更大。社会性基础设施有助于增加居民效用，降低保障性储蓄增加消费，更重要的是有利于形成人力资本，优化经济结构（李平等，2011）。因此，加大公共卫生领域投资，既能满足社会需求，也能有效促进经济的长期增长。

我国现有医疗和公共卫生体系存在不充分和配置失衡的问题。一方面，医疗资源供给不足，且重医疗轻防控现象明显。2014-2018年五年间，我国医院数量增长了28%，而公共卫生机构数下降了49%，完善空间较大。^①针对此现象，要扩大公共卫生设施投资。一是硬件配置方面，要增加大城市三甲医院数量，解决各级医疗设备不齐全、医疗设施不平衡的问题，尤其要补全各个城市防疫系统，增加专业公共卫生机构数和疫病预防控制中心数。二是医护人员配置方面，要扩大医护人员数量，人员结构上适当提高疾控人员占比。另一方面，医疗卫

^①数据来源于国家统计局国家数据网站。

生资源配置失衡，分级诊疗难以实现。为完善医疗服务体系，应解决当前公立机构造成的医疗人力资源僵化问题，可通过放松区域卫生规划、放开医生自由执业、适度发展非公立医疗机构等措施加强人力资源流动和市场竞争，建立起多样态的医疗服务模式（朱恒鹏，2016）。同时要发展医疗机构行业协会、医师协会等社会组织使其承担监管职能，而政府主要负责建立相应规则、法律来约束和保障社会组织运营，从而形成一种政府与社会合作的新型医疗服务模式。

（五）规范“旧基建”、适度启动“新基建”

基础设施是经济社会发展的重要推动力，对冲经济下行，短期内见效快的办法就是加快基础设施建设。“新基建”的定位早在2018年底中央经济工作会议上就已被明确，2020年4次中央级别的政府工作会议均提及“新基建”。面对疫情，如何发挥投资空间巨大的“新基建”优势，协同“旧基建”发挥好有效投资的关键作用，可从以下几个方向进行把握。

首先，“新基建”要重视地区异质性。在人口聚集的城市群，教育、医疗、轨道交通等基础设施短缺问题严重，科技领域需求大，因此，在这些地区要加大投资规模。而对于人口流出地区，基建需求相对较弱，要严格审核投资项目，避免资金浪费。其次，要扩大投资主体，进一步放开市场准入。数字化、电子化是“新基建”的重要特征，引入社会资本有利于促进市场主体创新性发展，财政可采取补贴的方式降低市场研发成本，激发民间投资积极性。政府与社会资本合作模式具有一定的优势，关键是要做好风险防控，因此需提高地方政府的专业性和风险防范意识，加强项目监管。“新基建”领域不确定性更大，需提高政社合作的激励相容性，鼓励地方开发出一种适用于公共服务和新兴产业的新型政社合作模式，不仅可提高资金效率，还有助于降低政府债务风险。

当然目前“新基建”规模还比较小，对就业及整体经济的拉动作用较小，目前仍需合理统筹新型基建与传统领域基建的投资规模，要规范“旧基建”，启动“新基建”，发挥好整体基础设施投资的积极作用。“新基建”不仅包括信息网络、智能制造、生物医药等新型科技产业，公共卫生服务、应急物资保障、教育、医疗等短板异常突出的传统领域也应包括在内，我国城市化率还存在较大提高空间，借此时机推动城市化进程也是适时之举。对照此前基建投资出现的问题，新一轮的基础设施建设尤其需要防止投资过热带来的风险，避免因盲目重复投资导致的产能过剩、配置效率低下等问题，同时也要防止举债导致利率上升对民间投资的排挤效应。

五、化危为机的财政制度变革方向

在中国和世界各国历史上，为应对经济和社会风险而需要财政发力的局面非常多，总结其经验，财政应对有两种：一是财政做出应激反应，为解决经济和社会风险财政出台了一系列措施，但这些措施会在未来形成新的风险，也就是说，当用财政风险转换社会风险时，财政风险累积过度也会失控；二是化危为机，财政借此推出重要制度改革，既解决了财政多年

积累的制度问题，又推动经济社会上一个新台阶，中国历史上两税法改革、摊丁入亩改革、利改税、分税制改革就是成功例子。此次疫情冲击，也应把它看作是推进财政体制改革的时机。任何财政制度问题都不是在疫情发生后才出现的，而是疫情导致已存问题更加突出、改革更加紧迫，因此本文认为，可在当前的时机下顺势进行部分领域改革，重点解决疫情下矛盾更加突出的财政制度问题。

（一）提高财政预算透明度，并实行跨年度预算平衡

要实现财政可持续发展，目前我国财政预算制度还存在两大问题：一是预算透明度不高，预算决策与执行中的公民参与权和监督权有限；二是预算时间跨度短，年度平衡机制无法加强财政风险管控。因此，未来财政预算制度的改革方向应是逐步提高预算透明度，实行跨年度预算平衡。

近年来，随着预算收支分类改革和预算报告编制的不断完善，我国政府预算透明度不断提高。但从各省两会期间公布的预算草案报告来看，预算支出明细项目尚未得到有效公开，公民对预算信息的知情权有限。财政预算是社会成员监督政府收支活动的重要途径，预算透明度不高，意味着财政收支活动无法得到社会的有效监督，极有可能滋生腐败，同时政策执行成本加大，容易产生政府运行效率低下的问题。因此，提高预算透明度、实行规范全面的预算公开是财政预算制度改革的重要方向，它有助于提高政府公信力，也是财政提质增效的最有效办法。

在预算编制方面，当前我国预算实行年度平衡机制，时间跨度较短，政府部门在决策时无法评估每项政策的中长期影响，因而无法有效预测和控制财政风险（马骏，2013）。疫情过后，未来几年赤字率还会产生较大幅度的波动，继续坚持年度平衡预算显然不适合当前经济形势的要求。可采取建立中期预算框架，实施以5年为期的跨年度预算平衡机制，动态平衡赤字率不超过某一上限，以此增强财政政策的灵活性。跨年度预算平衡意味着可动态调整各年之间的支出规模、赤字以及债务，在这过程中更需要提高预算透明度，对于项目安排、预留资金、超收资金的使用等诸多环节要予以公开，加强绩效管理，确保财政资金的配置效率。

（二）完善财政支出制度，推动公共物品提供中的政府与市场、社会的合作

随着我国经济社会的发展，包括基础设施、教育、医疗等在内的各类公共支出均会有所上升，疫情导致财政形势更加严峻，为避免财政支出扩张带来的财政可持续性问题的，必须加快完善财政支出制度，推动公共物品提供中的政府与市场、社会的合作，既有利于重塑政府与社会关系，也能起到建立良好公共秩序的效果。

一方面，在公共物品的供给上，吸引社会资本进入。根据混合公共物品提供理论（Buchanan, 1968；奥斯特洛姆，2012），混合公共物品可以由私人部门提供，而目前政府提供的公共物品大多属于混合型公共物品，因此可转由私人部门提供，既能激发社会参与公共治理的积极性，也能缓解财政支出的上升压力。社会组织运营机制更加灵活且投资需求旺盛，此次疫情期间，许多社会组织、民间团体便是发挥了积极作用，因此可通过合理的制度设计，鼓励他们在教育、医疗、科技等领域发挥更大的作用。另一方面，政府支出要更多体现出保护社会、维护秩序的目的。大规模财政转移性支出将会给政府带来沉重负担，不可一味扩大政府在医疗、养老等领域的支出范围与规模，而要通过发展社会组织降低政府此类支出，这就需要推动社

会领域的一些深刻变革，例如公益组织的认定、社会准入与监管问题。

要认识到，在公共物品提供方式和政府支出方向上，深化改革有助于调整好政府与市场的关系、政府与社会的关系。随着社会资本对公共事务的介入，可进一步精简政府机构，鼓励社会参与公共治理，最终实现由政府中心治理向社会共同治理的转变（俞可平，2014；何轩、马骏，2018）。

（三）优化税制结构，以“效率优先、兼顾公平”的原则推动税制改革

中国税制改革近年动作频频，但是客观看改革效果，税制存在几个重要问题仍没有得到根本性解决：第一，税收筹集财政收入能力低，政府收入大量依赖非税收入；第二，税收主要是流转税且在国民收入循环上游环节征税，对生产影响大；第三，纳税人主要是企业，税收嵌入社会程度不足。这些问题的存在，导致当中国经济面临外部冲击时减税会面临两难处境：危机时通货紧缩和交易下降会使得流转税迅速减少，而不减税又会挤占企业的现金流，不利于恢复经济。可以说，进一步深化税制改革势在必行且不可久拖。结合当前我国经济社会状况和发展目标，税制改革大的方向有三：

第一，优化财政收入结构，提高税收收入占比。当前我国财政收入结构最突出的问题在于，税收占比较低，非税收入过高。2011年以来非税收入增长率高于税收收入，财政收入制度化程度不高。实际上在各种财政收入中，税收收入的规范性最高，成本最低，大量财政收入以基金、费、土地出让金等形式存在，它们缺乏固定性，无法从根本上减轻企业负担、稳定社会预期。尤其在当前财政吃紧的情况下，应防止地方以非税收入的非正常增长来弥补税收增长不足，因此需要正税清费，优化财政收入结构，营造公平的税费负担环境。

第二，优化税制结构，提高税收筹集财政收入的能力。从税制结构看，我国税收集中在国民收入循环的上游环节，税收主要来自企业产出的扩大和利润的增长。征税会影响企业的活力，且由于不对自然人征税，难以调节居民间分配公平，因此这种税制结构既难实现税收的效率原则，也难以实行公平原则。改革的方向是：在税制结构上，推动征税环节由生产环节向再分配、消费和财富积累环节转移；在增值税改革上，通过优化税率档次，减少不合理的税收优惠政策，来最大程度发挥税收中性原则；在个人所得税改革上，应按“宽税基、简税制、严征管”方向改革，提高个人所得税筹集财政收入的能力；在消费税改革上，要兼顾其调节目标和筹集财政收入目标的实现。

第三，地方税建设方面，体现受益性原则。地方税与地方政府积极性发挥有着密切关系，地方政府积极性的发挥随着人均收入水平提高而分为三个阶段：发展生产、提供公共服务、公共治理。当前人民对经济增长的追求已逐步让位于良好公共服务、参与公共治理的需求，地方税建设应以激励地方政府提供公共服务、完善公共治理为主要目标（吕冰洋、台航，2018）。税收划分的受益性原则有利于激励地方政府回应地方需求，提高提供优质教育、医疗卫生、环境保护等公共服务的积极性，受益税按受益范围划分可分为房地产税、零售税、个人所得税、社会保障税等。另外，税收由生产地原则改为按消费地原则分享，也能够体现税收受益性。因此，要基于受益性原则建设地方税。

税制改革并不必然要在经济环境变好时完成。从税制改革史上看，在财政形势较好时税制改革的动力也小，成功税制改革往往是财政压力倒逼而来，当前可以审时度势推行税制改

革。

（四）从收支两端推进社会保障制度改革，大幅度提高社会保障全国统筹程度

目前我国社会保障面临的突出问题是：从收入一端看，社会保障连年靠大量财政补贴支持，2019年财政补贴高达19392.61亿元；从支出一端看，社会保障尚未全国统筹，地区社会保障资金有盈有欠，资金使用效益不高。^①然而，如果要解决这两个问题，社保制度就会面临两方面困境。一方面，规范社保缴费会加重企业负担。社保征缴转交给税务部门的方案暂缓且重启时间未定，主要原因就在于税务部门征管力度大，名义缴费率过高，企业负担过重，会对市场造成负面影响。如果要提高社保亏空地区实际征收率，必然会导致人力成本上升、人口流出，社保收支缺口会进一步扩大。另一方面，虽然全国统筹有利于解决地区之间不平衡问题，但容易挫伤地区积极性，社保基金的筹集难度将会加大，不利于整体规模的上升。实际上，2019年年末我国社会保险基金滚存结余已达94026.97亿元，但是由于社会保障缺乏全国统筹，导致地区之间、险种之间资金调剂程度较差，因此在面对疫情冲击时，所减免的6500亿元社会保障最终可能仍需财政补贴来解决。^②

解决当前问题必然要进行制度改革，而当前疫情冲击更凸显改革的紧迫性和必要性。本文认为社保可从两方面进行改革：一是社保基金交由税务部门征管，但以降低社保名义费率为前提。在合理测算的基础上，可进一步降低社保名义缴费率，交由税务部门征管后，保证征管力度加强的同时企业负担在合理范围内，迎合企业减负背景，增强企业获得感；二是社保基金滚存结余交由全国统筹，但需兼顾地方利益。《关于阶段性减免企业社会保险费的通知》决定2020年将企业职工基本养老保险基金中央调剂比例提高至4%，但目前调剂规模还较小，尤其是跨省调剂力度不够。社会保障实行全国统筹，必须找到中央与地方间的利益平衡点，减少政策执行阻碍。可参考1994年分税制改革两税增量返还以及“营改增”增值税定额返还的政策，调整社保基金增量，既保护了地方既得利益，保证社保全国统筹改革的顺利进行，也可充分调动中央与地方两个积极性，促进社保基金的长期可持续发展。

六、总结

当前我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，经济社会形势严峻，财政任务艰巨。疫情爆发后，财政作为应对经济社会冲击的有力手段，实行积极财政政策无疑会有助于防控疫情和恢复经济，但财政赤字规模的扩大，对财政可持续发展也造成严重挑战。财政可持续发展是建立现代财政制度的关键，近年来越来越受到社会各界的关注。围绕财政可持续发展，本文在分析疫情冲击下财政政策应对方向的基础上，预测了疫情对财政赤字率的冲击程度，并进一步从流量与存量角度全面评估了我国财政制度的可持续发展能力。本文认为，疫情冲击下，我国财政形势十分严峻，财政当前可支配空间有限，但政府可

^①数据来源于《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告（摘要）》。

^②数据来源于《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告（摘要）》。

调配资源较为充足，财政风险总体可控。

面对经济下行压力和日益扩大的财政收支缺口，为实现经济社会目标和财政可持续发展的“双重兼顾”，应做好经济风险与财政风险的权衡，同时改进财政政策和改革财政制度。积极财政政策一方面要调整收支规模，适当提高赤字率和专项债；另一方面要提质增效，补短板 and 扩内需，提高财政资金配置效率。财政制度要抓住变革契机，既要提高预算透明度，实行跨年度预算平衡，也要完善财政支出制度，推动税制改革和社会保障制度改革。

参考文献：

1. [美] 埃莉诺·奥斯特洛姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海译文出版社 2012 年版。
2. 郭庆旺：《减税降费的潜在财政影响与风险防范》，《管理世界》2019 年第 6 期。
3. 高培勇：《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》，《中国社会科学》2014 年第 12 期。
4. 何轩、马骏：《被动还是主动的社会行动者？——中国民营企业参与社会治理的经验性研究》，《管理世界》2018 年第 2 期。
5. [匈牙利] 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社 2007 年版。
6. 刘伟：《经济新常态与供给侧结构性改革》，《管理世界》2016 年第 7 期。
7. 吕冰洋：《“国家治理财政论”：从公共物品到公共秩序》，《财贸经济》2018 年第 6 期。
8. 刘尚希、李成威、杨德威：《财政与国家治理：基于不确定性与风险社会的逻辑》，《财政研究》2018 年第 1 期。
9. 吕冰洋、台航：《从财政包干到分税制：发挥两个积极性》，《财贸经济》2018 年第 10 期。
10. 李平、王春晖、于国才：《基础设施与经济文献综述》，《世界经济》2011 年第 5 期。
11. 吕炜、张妍彦、周佳音：《财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑》，《经济研究》2019 年第 9 期。
12. 马骏：《中国公共预算面临的挑战：财政可持续》，《国家行政学院学报》2013 年第 5 期。
13. 庞明川：《中国特色宏观调控的实践模式与理论范式》，经济科学出版社 2016 年版。
14. 俞可平：《推进国家治理体系和治理能力现代化》，《前线》2014 年第 1 期。
15. 杨志勇、张斌、汤林闽：《中国政府资产负债表（2019）》，社会科学文献出版社 2019 年版。
16. 朱恒鹏：《鼓励医疗服务模式创新引领医疗体制改革》，《财经智库》2016 年第 1 期。
17. 中国特色社会主义政治经济学研究课题组：《中国特色社会主义政治经济学对西方经

济学理论的借鉴与超越——学习习近平总书记关于中国特色社会主义政治经济学的论述》，《管理世界》2017年第7期。

18. Buchanan, J. M., *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally & Company, 1968.

19. Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

Study on Fiscal Sustainability and Fiscal Response to Epidemic

LV Bingyang (Renmin University of China,100872)

LI Zhao(Renmin University of China,100872)

Abstract: At present, China is at an important historical juncture. The realization of a series of economic and social goals requires more proactive and effective fiscal policies, but the contradiction between fiscal revenue and expenditure has become more prominent under the impact of the new coronavirus epidemic, and the fiscal system is facing huge challenges. Our paper re-summarizes the fiscal function and the direction of fiscal policy response to the impact of the epidemic. By estimating the impact of the epidemic on the fiscal deficit rate and assessing the sustainability of China's finances, we believe that the epidemic will lead to a more severe fiscal situation in China, but fiscal sustainability is strong. Finance must adopt a "two-way" strategy that balances economic and social goals with fiscal sustainability. To this end, proactive fiscal policies can work in two ways: first, increasing income sources, appropriately increasing the deficit rate and special debt; and second, improving quality and enhancing efficiency, making up for shortcomings and expanding domestic demand. At the same time, we must turn the crisis into an opportunity to promote the reform of the financial system, including establishing a medium-term budget framework, promoting cooperation between the government and society in public utilities, rationally positioning the taxation function and reforming the taxation system, and implementing national pooling of social security system.

Keywords: Epidemic Shock, Fiscal Policy, Fiscal Sustainability, Fiscal System

JEL: H77, H4, H50

^①党的十九届四中全会提出,优化政府间划分事权和财权,有助于发挥中央和地方两个积极性,是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。

^②精英俘获 (elite capture), 通常是指本应为多数人享用的资源却被少数一些人占有, 这些少数人通常是政治或经济方面的强势群体, 拥有更多的政治关系或信息 (Diya Dutta, 2009)。精英俘获概念最早可追溯到 Olson (1965) 的“利益集团俘获”范式。很多经济学家发现, 在发展中国家的公共福利项目中受益人识别存在普遍的精英俘获现象 (Sitakanta Panda, 2015; Alatas et al., 2013)。温涛等 (2016) 发现我国农贷资金呈现出被精英占有的“精英俘获”机制。胡联和汪三贵 (2017) 也发现我国农村扶贫政策当中也存在“精英俘获”。

^③Bardhan (2016) 还认为, 发展中国家的要素跨地区流动性较低, 因此将地方政府对要素竞争的强度不会那么大, 这也制约了分权的正面效果。

^④以浙江省青田县为例, 该县自 2005 年实施了乡财县管改革, 撤销 32 个乡镇的 176 个账户, 将乡镇财政收支集中到中心, 建立“收入一个笼子, 预算一个盘子, 支出一个口子”的运营模式。实行乡镇建设项目审批制度, 所有乡镇政府性投资建设的项目, 须审核建设资金来源后才审批立项。对招待费支出排前 3 名者给以警诫, 促使乡镇压缩一般性支出。撤销乡镇政府设立的投融资平台公司, 杜绝乡镇政府在使用经费超支时向外举债。

^⑤一些地方还实施了强镇扩权的改革。2007 年 2 月, 浙江省绍兴市确定了 12 个省级、16 个市级中心镇为重点培育乡镇, 赋予这些乡镇部分县级经济社会管理权限与相对独立的财权。

^⑥参见辽宁省人民政府《关于完善县乡财政管理体制的意见》(2018 年 5 月发布)。

^⑦民族自治地方包括民族自治区、自治县、自治州。

^⑧参见《朱镕基讲话实录》(第三卷), 2011 年人民出版社。

参考文献

- [1] 才国伟、黄亮雄: 政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究, 《管理世界》, 2010 年第 8 期。
- [2] 陈硕、高琳: 《央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估》, 《管理世界》, 2012 年第 6 期。
- [3] 陈锡文: 《全面建设小康社会的关键在农村》, 《经济研究》, 2002 年第 12 期。
- [4] 胡联、汪三贵: 《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》, 《管理世界》, 2017 年第 1 期。
- [5] 贾俊雪、张永杰、郭婧: 《省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困》, 《中国软科学》, 2013 年第 6 期。
- [6] 贾俊雪、郭庆旺、宁静: 《财政分权、政府治理结构与县级财政解困》, 《管理世界》, 2011 年第 1 期。
- [7] 贾康: 《财政的扁平化改革和政府间事权划分》, 《中共中央党校学报》, 2007 年第 6 期。
- [8] 贾康、白景明: 《合理推进地方财政体制改革的大思路》, 《中国经济快讯》, 2002 年第 21 期。

- [9] 贾康、白景明:《县乡财政解困与财政体制创新》,《财税与会计》,2002年第5期。
- [10] 苏明、张立承:《我国县乡财政管理体制改革的思路与对策》,《地方财政研究》,2006年第8期。
- [11] 罗丹、陈洁:《县乡财政的困境与出路——关于9县(市)20余个乡镇的实证分析》,《管理世界》2009年第3期。
- [12] 罗丹、陈洁:《中国县域财政的现状、困境与改革取向》,《改革》,2000年第3期。
- [13] 陆铭、陈钊:《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》,2004年第6期。
- [14] 陆铭、陈钊、万广华:《因患寡,而患不均:中国的收入差距、投资、教育和增长的相互影响》,《经济研究》,2005年第12期。
- [15] 陆铭、陈钊、严冀:《收益递增、发展战略与区域经济的分割》,《经济研究》,2004年第1期。
- [16] 刘克崧、贾康:《中国财税改革三十年亲历与回顾》,经济科学出版社,2009年。
- [17] 刘冲、乔坤元、周黎安:《行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据》,《世界经济》,2014年第10期。
- [18] 刘浩淼、张林秀、罗斯高、白罗文:《税费改革对乡镇财政状况的影响分析——全国5省50个乡镇的实证研究报告》,《管理世界》,2007年第5期。
- [19] 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。
- [20] 吕连生:《安徽省“乡财县管”改革的研究》,《经济研究参考》,2005年第60期。
- [21] 毛翠英、田志刚、汪中代:《关于我国县乡财政困难问题研究》,《经济体制改革》,2004年第6期。
- [22] 聂辉华:《取消农业税对乡镇政府行为的影响:一个多任务委托代理模型》,《世界经济》,2006年第8期。
- [23] 沈坤荣、付文林:《中国的财政分权制度与地区经济增长》,《管理世界》,2005年第1期。
- [24] 宋小宁、陈斌、梁琦:《区位优势和县域行政管理费增长》,《经济研究》,2015年第3期。
- [25] 温涛、朱炯、王小华:《中国农贷的“精英俘获”机制:贫困县与非贫困县的分层比较》,《经济研究》,2016年第2期。
- [26] 王宾、赵阳:《农村税费改革对中西部乡镇财力影响的实证研究——基于4省8县抽样调查数据的分析》,《管理世界》,2006年第11期。
- [27] 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路_论分权式改革的得失》,《经济研究》,2007年第1期。
- [28] 夏杰长、陈雷:《“乡财县管”改革的社会学分析——以安徽省G县为例》,《经济研究参考》,

- 2005年第77期。
- [29] 王小龙:《县乡财政解困和政府改革_目标兼容与路径设计》,《财贸经济》,2006年第7期。
- [30] 徐瑞娥:《改革和完善我国县乡财政管理体制探讨研究综述》,《经济研究参考》,2006年第87期。
- [31] 徐永胜、乔宝云:《财政分权度的衡量:理论及中国1985—2007年的经验分析》,2012年《经济研究》第10期。
- [32] 阎坤:《转移支付制度与县乡财政体制构建》,《财贸经济》,2004年第8期。
- [33] 殷德生:《最优财政分权与经济增长》,《世界经济》,2004年第11期。
- [34] 杨发祥、刘楠:《“乡财县管”:理论视角与经验反思——一个跨学科的探索性研究》,《华东理工大学学报(社会科学版)》,2012年第4期。
- [35] 姚莉:《财权与事权配置视角下的乡镇改革趋势——兼评“乡财县管”与“强镇扩权”》,《农村经济》,2009年第2期。
- [36] 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴:《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》,《经济研究》,2008年第5期。
- [37] 袁渊:《政府层级改革与经济增长》,《教育部学位管理与研究生教育司、国务院学位委员会.全国博士生学术论坛暨宏观经济青年学者论坛——“中国经济增长与结构变迁”论文集.教育部学位管理与研究生教育司、国务院学位委员会:厦门大学宏观经济研究中心》,2011年。
- [38] 袁渊、左翔:《“扩权强县”与经济增长:规模以上工业企业的微观证据》,《世界经济》,2011年第3期。
- [39] 张威、高瑞:《“乡财县管”的理论探讨与实践分析》,《东北财经大学学报》,2010年第3期。
- [40] 郑新业、王晗、赵益卓:《“省直管县”能促进经济增长吗?》,《管理世界》,2011年第8期。
- [41] 张军、周黎安:《为增长而竞争:中国转型发展的政治经济学》,格致出版社,2008年。
- [42] 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》,2004年第6期。
- [43] 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。
- [44] 周黎安:《转型中的地方政府》,格致出版社,2017年。
- [45] 周业安:《税费改革与乡镇财政民主建设》,《管理世界》2001年第5期。
- [46] 张晏:《标尺竞争在中国存在吗?——对我国地方政府公共支出相关性的研究》,复旦大学工作论文,2005年。

- [47] 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)》，2006 年第 5 卷第 1 期。
- [48] 张晓冰：《乡镇财政与乡村治理》，《管理世界》2003 年第 5 期。
- [49] Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B.A., Purnamasari, R. and Wai-Poi, M., 2019, “Does elite capture matter? Local elites and targeted welfare programs in Indonesia”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 109, pp. 334-39.
- [50] Bardhan, P., 2016, “State and development: The need for a reappraisal of the current literature” *Journal of Economic Literature*, 54(3), pp.862-92.
- [51] Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2005, “Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries”, *Journal of Public Economics*, 89(4), pp. 675-704.
- [52] Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2006, “Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries”, *The Economic Journal*, 116, pp. 101-127.
- [53] Blanchard, O. and Shleifer, A., 2001, “Federalism with and without political centralization: China versus Russia”, *IMF staff papers*, 48(1), pp.171-179.
- [54] Blom - Hansen, J., Houlberg, K. and Serritzlew, S., 2014, “Size, democracy, and the economic costs of running the political system”, *American Journal of Political Science*, 58(4), pp.790-803.
- [55] Bo, S. (2020). Centralization and regional development: Evidence from a political hierarchy reform to create cities in china. *Journal of Urban Economics*, 115, 103182.
- [56] Boffa, F., Piolatto, A., & Ponzetto, G. A. (2016). Political centralization and government accountability. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 381-422.
- [57] Bolton, P. and Dewatripont, M., 1994, “The firm as a communication network”, *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), pp.809-839.
- [58] Davoodi, H., and Zou, H., 1998, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257.
- [59] Dutta D. Elite, 2009, “capture and corruption: concepts and definitions”, *National Council of Applied Economic Research*, pp.1-16.
- [60] Garicano, L., 2000, “Hierarchies and the Organization of Knowledge in Production”, *Journal of political economy*, 108(5), pp.874-904.
- [61] Gadenne, L. and Singhal, M., 2014, “Decentralization in developing economies”, *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), pp.581-604.

- [62] Hayek, F.A., 1945, "The use of knowledge in society", *The American economic review*, 35(4), pp.519-530.
- [63] Henderson, J. V. , A. Storeygard, and D. N. Weil, 2012, "Measuring Economic Growth from Outer Space", *American Economic Review*, 102(2): 994-1028.
- [64] Jacobson,Louis S., Rober J. LaLonde, and Daniel G. Sullivan, 1993, "Earnings Losses of DisplacedWorkers.", *American Economic Review*, 83 (4) : 685-709.
- [65] Jorge , Santiago Lago-Pe~nas , and Agnese Sacchi , 2017 , "The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey", *Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- [66] Iimi, A., 2005, "Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note", *Journal of Urban Economics*, 57, 449-461.
- [67] Li, P., Lu, Y., & Wang, J. (2016). Does flattening government improve economic performance? Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 123, 18-37.
- [68] Li, Hongbin and Zhou, Li-An, 2005, "Political Turnover and Economic Performance : the Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89, 1743-1762.
- [69] Mookherjee, Dilip. 2015, "Political Decentralization", *Annual Review of Economics*, 7(1):150403165810008.
- [70] Oates, W. E., 1972, "Fiscal Federalism", *Harcourt Brace Jovanovich*.
- [71] Oates, Wallace., 2005, "Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12 (4, August): 349–373.
- [72] Olson, M., 1965, "A theory of groups and organizations", *The Logic of Collective Action: Publics Goods and the Theory of Groups*.
- [73] Olson, Mancur., 1969, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59 (2): 479–487.
- [74] Panda, S., 2015, "Political connections and elite capture in a poverty alleviation programme in India", *The Journal of Development Studies*, 51(1), pp.50-65.
- [75] Qian, Y. and G. Roland, 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 77, 265-284.
- [76] Qian, Y., G. Roland and C. Xu, 1988, "Coordinating Changes in M2Form and U2Form Organizations", *Mimeo, European Center for Advanced Research in Economics and Statistics, Universite Libre de Bruxelles*.
- [77] Qian, Y., G. Roland and C. Xu, 1999, "Why China' s Different from Eastern Europe? Perspectives From Organization Theory", *European Economic Review*, 43(4-6) : 1085-1094.
- [78] Qian, Y ingyi and Barry R. Weingast, 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving

- Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- [79] Qian, Y. and B. R. Weingast, 1996, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style”, *Journal of Policy Reform*, 1:149-185.
- [80] Reingewertz, Y., 2012, “Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel”, *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), pp.240-251.
- [81] Thießen, U., 2003, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries”, *Fiscal Studies*, 24(3), 237-274.
- [82] Tiebout, Charles, 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- [83] Thornton, J., 2007, “Fiscal decentralization and economic growth reconsidered”, *Journal of urban economics*, 61(1), pp.64-70.
- [84] Weingast, B., 1995, “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law and Economic Organization*, 11, 1-31
- [85] Weingast, B. R., 2009, “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65, 279–293
- [86] Xie, Danyang, Zou, Heng-fu and Davoodi, H., 1999, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States”, *Journal of Urban Economics*, 45, 228–239.
- [87] Xu, C., 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49(4), 1076–1151.
- [88] Zax, J. S. , 1989, “Is there a Leviathan in your neighborhood? ”, *The American Economic Review*, 79(3), 560-567.
- Zhang, T. and H. Zou, 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics*, 67, 221-240.

“乡财县管”改革促进了经济发展吗？

马光荣 张玲

摘要：县乡两级政府处于我国政府层级的最末端，但同时又是大量公共事物的最终承担者，科学合理的县乡财政管理体制，关系到基层公共服务提供水平和治理能力。2004年以来，我国一些省份相继推行了乡财县管改革，由县级政府直接管理并监督乡镇财政收支，使乡镇从独立收支的“一级财政”弱化为“半级财政”。本文利用2000-2014年的县域面板数据和双重差分模型，评估了乡财县管改革对经济发展的影响。结果显示，乡财县管改革促进了经济发展，使县域人均GDP平均提升了8.6%。影响机制分析显示，乡财县管改革减少了行政管理类支出，控制了财政供养人员规模膨胀，降低了预算外的政府收费，从而改善了基层政府的公共服务和治理水平。同时还发现，乡财县管改革也有代价，在人口规模较大和地形较为复杂的县，由于改革后县级政府直接管理幅度大、获取信息难度高，乡财县管对经济发展存在一定负面效果。本文的研究表明，加强上级政府对最基层政府的财政管理与监督，有助于改善政府治理，促进经济发展。

关键词：乡财县管 乡镇政府 政府治理 财政分权

中图分类号 F812

文献标识码 J

作者信息：

马光荣，中国人民大学财政金融学院教授、博士生导师，邮政编码：100872，电子信箱：grma@ruc.edu.cn。已在《管理世界》、《中国社会科学》、《经济研究》、*American Economic Review*、*European Economic Review*、*Journal of Comparative Economics* 等杂志上发表论文三十余篇。

张玲（通讯作者），北京大学经济学院博士研究生，邮政编码：100871，电子信箱：charlenezling@163.com。

作者感谢国家自然科学基金面上项目（批准号：71773125 和 71973142）、重点项目（批准号：71533006）的资助。

Does the county-managing-town fiscal reform promote economic development?

Abstract: County-township governments are at the end of our country's government hierarchy, but at the same time they are the ultimate bearers of a large number of public affairs. A scientific and reasonable county-township financial management system is related to the level of public service provision and governance capabilities at the grassroots level. Since 2004, some provinces in China have implemented the county-managing-town fiscal reform. The county-level government directly manages and supervises the fiscal revenues and expenditures of towns and villages, weakening the townships from the "first-level finance" of independent revenues and expenditures to "half-level finances." This paper uses county panel data from 2000 to 2014 and the DID model to evaluate the impact of the reform of county-managing-town fiscal on economic development. The results show that the county-managing-town fiscal reform has promoted economic development, and the per capita GDP of the county has increased by an average of 8.6%. From the impact mechanism, we found that the reform reduced administrative management expenditures, controlled the expansion of the financial support staff, and reduced extra-budgetary government fees, thereby improving the level of public services and governance of grassroots governments. At the same time, we found the reform also has cost. In counties with a larger population and more complex topography, county-level government faces severer problems of excessive management and acquiring information after the reform. There are certain negative effects of economic development. The research in this article shows that strengthening the financial management and supervision of the lower-level government by the superior government will help improve government governance and promote economic development.

Keywords: county-township management, township government, government governance, fiscal decentralization

“乡财县管”改革促进了经济发展吗？*

摘要：县乡两级政府处于我国政府层级的最末端，但同时又是大量公共事物的最终承担者，科学合理的县乡财政管理体制，关系到基层公共服务提供水平和治理能力。2004年以来，我国一些省份相继推行了乡财县管改革，由县级政府直接管理并监督乡镇财政收支，使乡镇从独立收支的“一级财政”弱化为“半级财政”。本文利用2000-2014年的县域面板数据和双重差分模型，评估了乡财县管改革对经济发展的影响。结果显示，乡财县管改革促进了县域经济发展，使县域人均GDP平均提升了8.6%。影响机制分析显示，发现乡财县管改革减少了行政管理类支出，控制了财政供养人员规模，降低了预算外的政府收费，从而改善了基层政府的公共服务和治理水平。同时还发现，乡财县管改革也有代价，在人口规模较大和地形较为复杂的县，由于改革后县级政府直接管理幅度大、获取信息难度高，乡财县管对经济发展存在一定负面效果。本文的研究表明，加强上级政府对最基层政府的财政管理与监督，有助于改善政府治理，促进经济发展。

关键词：乡财县管 乡镇政府 政府治理 财政分权

一、引言

县乡两级政府处于我国政府层级的最底端，但同时又是大量公共事物的最终承担者，县乡两级财政支出占全国的比重接近50%，可谓“权力最小、责任最大”（周黎安，2017）。财政是国家治理的基础和重要支柱，那么作为财政体制中最基层的组成部分，县乡财政是国家治理“基础中的基础”。科学合理的县乡财政管理体制，是发挥基层政府积极性、提升公共服务提供水平和治理能力的必要条件^①。

改革开放后，我国县乡两级财政管理体制经历了两次大的改革。1983年，随着人民公社体制的解体，乡镇政权重新确立，按照“一级政府、一级财政”的原则，乡镇一级财政也相应建立，乡镇政府拥有了自主的财政收支与预决算体系，形成了“乡财乡管”体制。但是，随着1994年分税制改革后财力大幅度上移，以及2000年后农村税费改革的实施，乡镇收支矛盾日益加剧，乡镇财政运行暴露出财政支出缺乏约束、财政供养人员膨胀、正常公共服务支出难以保障等问题。一些乡镇政府为了筹集资金还仍然违规收费，甚至大规模举债，加重了居民和企业的负担（刘克崧和贾康，2009）。为了化解这些问题，2003年以来，从安徽省开始，一些省份开始探索实施“乡财县管”改革。2006年财政部发布《关于进一步推进乡财县管工作的通知》，中央开始明确鼓励各地推进乡财县管改革。

乡财县管改革,是由县级财政部门直接管理并监督乡镇财政收支,主要内容是实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管、县乡联网”。改革后,通过“预算共编”,乡镇预算安排和预算调整都很大程度上由县级政府决定,乡镇政府财政收支的自主性大幅度下降。与此同时,县级政府大大加强了对乡镇预算执行过程的监督管理,取消了乡镇财政的账户,乡镇所有收支都通过县级国库集中收付,乡镇采购支出都通过县级统一办理。乡财县管后,尽管县乡财政体制仍保留“一级政府、一级财政”的形式,而实质上乡镇从独立收支的“一级财政”弱化为“半级财政”,乡镇财政管理权被大幅度上收到了县(杨发祥、刘楠,2012)。因此,从本质上看,乡财县管是一项财政集权式的改革。与此同时,随着乡镇财政的虚化,县级政府开始直接负担大量公共服务的支出,从这个意义上看,乡财县管也是一项财政层级扁平化的改革(贾康,2007)。

本文试图回答的问题是,乡财县管改革是否改善了基层政府治理和公共服务提供能力,最终促进了经济发展?在实践中,尽管全国相当多的地区都已经先后实施了乡财县管改革,但是乡财县管改革是否取得了如期的效果,尚没有定论。乡财县管作为一项财政集权改革,其对政府治理和经济发展的效应,从理论上看不确定的。首先,根据财政分权的传统理论(Oates, 2005; Mookherjee, 2015),分权相比于集权有诸多优势:相比于县级政府,乡镇政府具有本地信息优势,存在更为激烈的辖区竞争,独立自主的财政收入也激励乡镇政府发展经济。因此从这些角度看,乡财县管不利于效率提升。但是,财政分权理论的另一一些文献则认为,将权力过多的赋予基层政府,反而会带来效率损失。Bardhan and Mookherjee (2005)、Boffa et al. (2016)等的研究认为,基层政府官员的管理能力和责任感通常较差;基层通常缺乏对政府权力的监督机制;由于基层政府行政辖区较小,本地精英可以在小范围内形成强势的利益集团,从而基层政府的政策也更容易被精英所俘获。乡镇作为中国最基层的政府,管理能力不足、监督机制失效和地方精英俘获等问题相比于县级政府更容易发生^②。因此,从这些角度看,乡财县管有利于提升效率。事实上,很多地方推行乡财县管改革的出发点,正是解决乡财县管体制下暴露出的乱花钱、乱进人、乱收费、乱举债等乡镇治理恶化问题。

本文利用2000年-2014年的县域层面数据,使用双重差分模型,评估了乡财县管改革对经济发展的影响。结果显示,改革显著促进了经济发展。实施乡财县管改革后,县域人均GDP平均提升了8.6%。本文还使用卫星拍摄的夜间灯光亮度作为经济发展的另一度量指标,也发现改革促进了夜间灯光亮度的提升。不仅如此,我们也发现乡财县管对工业总产值、工业企业数量、当地存贷款余额等经济发展指标均有正面效应。

进一步的机制分析结果显示,乡财县管通过规范财政支出与降低政府收费两个方面有利于经济发展:首先,改革降低了财政支出当中行政管理类支出的比重,抑制了财政供养人员的膨胀,从而保障了正常公共服务支出;其次,改革减少了政府收费,减轻了私人部门的负担。这些结果表明,对于最基层的政府而言,通过财政集权,加强上级政府的财政管理与监

督，有助于改善政府治理水平，从而促进经济发展。

本文进一步通过异质性分析，研究了乡财县管改革可能存在的代价。结果发现，在人口较多的大县和地形较为复杂的县，乡财县管改革对经济发展的正面效果会减弱。我们认为，这些县实施乡财县管后，县级政府直接提供公共服务时面临管理幅度大、获取信息成本高的问题，难以因地制宜地制定政策。这表明，尽管总体而言，乡财县管改革带来的正向效应大于负面效应，但是改革确实存在财政集权的代价，在管理难度大的县尤为如此。事实上，近年来一些地区，如浙江省丽水市（2013年起）和辽宁省（2018年起），正是鉴于乡财县管暴露出的问题，尝试部分地改回“乡财乡管”，扩大乡镇财政的自主权，发挥乡镇政府的积极性。

本文的研究价值在于以下三个方面：首先，以往关于乡财县管的研究，大多数都集中于定性研究（夏杰长、陈雷，2005；杨发祥、刘楠，2012），本文则首次定量评估了乡财县管对经济发展和地方政府行为的影响，有利于正确认识这一改革的利弊得失，对于下一阶段县乡政府财政体制改革也具有借鉴意义。乡财县管改革的经验告诉我们，对于最基层的政府而言，应该加强上级政府对基层政府的财政管理与监督。但同时，乡财县管改革不应一刀切地去推行，不宜在人口较多、内部情况较为复杂的县推行乡财县管。

其次，以往关于中国财政分权经济效应的实证研究都集中于分析中央与省，或省与市、县之间的财政关系（张军和周黎安，2008；Xu，2011），但是却鲜有文章分析县乡两级财政关系。本文将政府间财政关系的研究拓展到了最基层的县乡两级财政关系，进一步揭示了政府间财政体制安排需要权衡分权与集权的相对成本与收益，充分调动各级政府的积极性。

最后，乡财县管与省直管县财政体制改革类似，均属于财政层级的扁平化改革。已有大量研究关注省直管县财政体制改革的效果（才国伟和黄亮雄，2010；郑新业等，2011；刘冲等，2014；袁渊和左翔，2011；贾俊雪等，2013；Li et al.（2016）），本文则从乡财县管改革的角度剖析了财政层级扁平化改革效果。我们认为，乡财县管与省直管县尽管同为财政层级扁平化，但是前者具有集权性，后者具有分权性。

本文以下部分的结构安排如下：第二节是文献回顾，第三节介绍乡财县管的制度背景，并对乡财县管的效应进行理论分析；第四节介绍实证模型、数据和变量；第五节报告主要实证结果；第六节对乡财县管影响经济发展的机制进行分析；第七节是主要结论及政策建议。

二、文献回顾

（一）财政分权理论

政府间财政关系的理论基础是财政分权理论，该理论发展大体可分为两个阶段，即第一代和第二代财政分权理论（Oates, 2005; Weingast, 2009; Gadenne and Singhal, 2014; Mookherjee, 2015）。第一代财政分权理论秉承了 Hayek（1945）和 Tiebout（1956）的思想，认为地方政府拥有本地信息优势，相比于上级政府更了解辖区内居民需求，由地方政府更多地承担公共服

务的提供职能可以改善社会福利、提高经济效率。Oates (1972) 将第一代分权理论总结为分权定理 (Decentralization Theorem): 当公共服务不存在跨地区外部性时, 地方政府提供比中央政府提供更有效率。但是这一理论暗含了一个重要假设, 即政府官员是完全仁慈的, 不存在自私动机, 他们愿意且能够依据本地居民偏好提供高效的公共服务。无疑, 这一条件并不完全符合现实。

从 1980 年代开始兴起的第二代财政分权理论放松了地方政府官员完全仁慈这一假设, 认为财政分权会影响地方政府官员的激励, 从而改变地方政府官员的行为模式, 影响社会福利和经济效率 (Mookherjee, 2015; 张军和周黎安, 2008)。但是, 第二代财政分权理论的文献, 对分权的社会福利效应, 存在截然相反的两种观点。第一种观点认为, 分权对地方政府官员产生正向激励: 分权可以促进地方政府间竞争, 硬化地方政府的预算约束, 分权带来的财政收入激励也会促使地方政府努力发展经济、保护市场发展 (Weingast, 1995, 2009; Qian and Weingast, 1996; Qian and Roland, 1998)。第二种观点则认为分权有损效率。Bardhan and Mookherjee (2005)、Bardhan and Mookherjee (2006)、Boffa et al. (2016) 的一系列研究认为, 相比于中央, 地方政府官员的管理能力和责任感通常更差; 地方层面通常更缺乏有效的权力监督制约机制, 例如地方性媒体影响力有限, 中央政府监督也越难以触及基层; 由于地方政府行政辖区较小, 本地精英可以在小范围内形成强势的利益集团, 从而地方政策也更容易被精英所俘获。Blanchard & Shleifer (2001) 和 Xu (2011) 也认为, 如果对地方官员缺乏好的政治激励机制, 单纯财政分权未必会起到好的激励效果^③。

(二) 财政分权经济效应的实证研究

1980 年代以来, 很多国家进行了财政分权化的改革, 世界银行等国际组织也大力呼吁发展中国家进行财政分权改革。与此同时, 很多经济学家也开始利用跨国数据, 从实证上检验财政分权对政府治理和经济发展的效应 (Davoodi and Zou, 1998; Thießen, 2003; Iimi, 2005; Thornton, 2007)。Gadenne and Singhal (2014) 和 Mookherjee (2015) 对这些研究进行了系统的梳理。总的来说, 这些研究没有得出一致的结论, 一部分研究得出正向效果, 另一些研究得出不显著甚至是负向的结果。

在关于中国分权体制的研究中, 一些文献显示分权促进了中国经济增长 (林毅夫和刘志强, 2000; 沈坤荣和付文林, 2005; 张晏, 2005; 张晏和龚六堂, 2005), 但也有文献发现财政分权抑制了经济增长 (Zhang & Zou, 1998; 殷德生, 2004; Bo, 2019), 或者不存在显著影响 (Davoodi & Zou, 1998; Xie et al., 1999)。不论是跨国的研究, 还是中国国内的研究, 研究结论大相径庭, 主要是因为不同的研究使用了不同时间跨度的样本, 以及不同的财政分权度量指标。

关于中国财政分权的经济效应, 现有实证研究也存在多方面未足够解决的问题: 首先, 大多数国内文献使用分省的人均财政收支与中央政府在全国的人均财政收支之比, 度量分省的财政收支分权程度, 但是同一年份该指标所有地区分母一致, 因此该指标更多反映了各地财政收支的相对规模 (徐永胜和乔宝云, 2012; 陈硕和高琳, 2012); 其次, 财政分权的度量指标并不是完全外生的, 财政收支数据本身就受经济发展的影响, 因此财政分权的经济效果受到内生性问题的干扰。最后, 文献中度量的财政分权维度不同, 绝大多数研究度量的是中央与省之间的分权程度, 另外一些度量的是省与市、县政府的财政分权程度 (吕冰洋等, 2016)。

但是鲜有研究县、乡级政府之间财政关系的经济效应。不同层级上的分权，对经济发展的影响也不尽相同。正如 Bardhan and Mookherjee (2005)、Bardhan and Mookherjee (2006)、Boffa et al. (2016) 等理论研究所强调的，越是基层地方政府，对政府权力的监督约束机制越是薄弱，地方精英俘获和腐败越严重，将权力分给越基层的地方政府，其效果可能越差。因此，中央将财政收支分权到省，与县将财政收支分权到乡镇，效果可能不尽相同。

乡财县管虚化了乡镇财政，很多公共服务由县级政府直接提供，因此乡财县管不仅是一项财政集权的举措，与省直管县财政体制改革相似，也是一项财政层级扁平化的体制创新。近年来，很多研究考察省直管县对地方政府行为与经济增长的影响，但是由于使用的样本与实证方法存在差异，既有研究也未得到一致的结论。一些研究发现省直管县促进了经济增长（才国伟和黄亮雄，2010；郑新业等，2011；刘冲等，2014；袁渊和左翔，2011），他们认为财政层级扁平化可以解决信息不对称和道德风险问题，减少行政管理成本，同时省直管县赋予了县级政府更大的权力，因此意味着分权程度提升，进而提升效率。另一些研究例如贾俊雪等（2013）、Li et al. (2016) 则发现省管县具有负面作用。他们认为省直管县加大了省级政府的管理幅度，使得信息不对称反而更为严重。尽管关注省直管县的研究非常丰富，但是研究乡财县管的实证文献则几乎没有。值得注意的是，乡财县管与省直管县尽管都属于财政层级的扁平化，但是也存在明显的不同之处，省直管县是向下（县级政府）分权，但是乡财县管则是向上集权，因此改革的效果也就不尽相同。

（三）乡镇财政体制与乡财县管的研究

关于乡镇财政体制的研究主要聚焦于分税制改革和农村税费改革后的乡镇财政困难上。一些研究基于调研数据，分析了乡镇财政困难的原因。例如，农村税费改革大幅度降低了乡镇财力（王宾、赵阳，2006；刘浩淼等，2007），以及县域财力由乡镇向县本级集中（罗丹、陈洁，2009）。另一些研究提出了缓解县乡财政困难的解决之道：周业安（2001）和阎坤（2004）指出，一方面应该下放税权，另一方面应该加强地方人代会的民主监督职能，约束乡镇政府财政支出行为。聂辉华（2006）在多任务委托代理分析框架下，分析了农业税取消对乡镇政府行为的影响，认为应该取消乡镇政府的直接收费权力，对显性支出行为进行弱激励，对隐形支出行为进行强激励。贾康和白景明（2002）、张晓冰（2003）提出应该进行政府层级的扁平化改革，乡一级政府虚化为县一级政府的派出机构，从而降低行政成本。

关于“乡财县管”改革的研究大多从定性的角度，分析“乡财县管”改革的必要性和可行性、利弊梳理及改革方向（吕连生，2005；姚莉，2009；张威，高瑞，2010；杨发祥和刘楠，2012）。夏杰长、陈雷（2005）以安徽省G县的乡财县管改革为例进行案例研究，从社会学角度分析了乡财县管改革的成效和问题。但是，目前还没有研究利用大样本的数据，从定量上考察乡财县管改革的经济社会效应。

三、制度背景和理论分析

（一）制度背景

改革开放后，随着人民公社体制的解体，乡镇政权重新确立。1983年，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围”。1985年，财政部根据中央建立乡级财政的精神，制定了《乡镇财政管理试行办法》，进一步明确了“一级政府、一级财政”、“统一领导、分级管理”的原则，“乡财乡管”体制开始形成。乡镇政府的财政收入由预算内资金和预算外资金组成，预算内资金来自于各类税收和上级的转移支付，预算外资金来自于村提留、乡统筹等收费以及乡镇企业利润等。乡镇政府承担了乡镇行政管理费，文教科学卫生事业费，农、林、水事业费等支出。

1994年分税制改革后，随着财政收入大幅度向中央集中，处于最底层的乡镇财政，财政收入更难以保障。2000年以来实施的农村税费改革和取消农业税政策，以及乡镇企业的逐渐衰落，更进一步加剧了乡镇财政困难程度。在资源向上集中、自身财力削弱、支出责任下压等多重压力下，加之乡镇政府的治理水平较为有限，很多地区乡镇财政运行也产生了若干乱象（陈锡文，2002；刘克固和贾康，2009）。首先，基层行政机构臃肿，人员超编严重，造成“生之者寡、食之者众”，乡镇财政沦为“吃饭财政”，难以保障教育、医疗、水利、基建等正常公共服务支出；其次，财政支出过程中科学化程度较低，预算制定与审查过程流于形式，支出难以满足当地的需要；第三，财政预算执行中存在管理漏洞，票据不合规、账户不规范、财务不透明等现象突出；第四，基层政府为了弥补财政收入不足，仍然存在乱收费、乱摊派的现象，加重了当地居民与企业的负担；第五，一些乡镇政府债务积累严重，影响了财政正常运行。

在上述背景下，一些地区为了规范乡镇财政收支行为，破解乡镇“乱花钱、乱进人、乱收费、乱举债”等问题，开始探索实施“乡财县管”财政体制改革。安徽省2003年率先选取9个县进行乡财县管改革试点，2004年在全省范围内全面推行改革，其他一些省份也纷纷跟进。2005年，时任国务院总理温家宝同志在农村税费改革会议上指出，“具备条件的地方，可以推进乡财乡用县管的改革试点”。财政部在2006年发布了《关于进一步推进乡财县管工作的通知》，鼓励各地区推行“乡财县管”。图1显示，截止到2014年有25个省、973个县推行了乡财县管改革。

乡财县管改革的主要内容是：县级财政部门在预算编制、账户设置、集中收付、政府采购和票据管理等方面，对乡镇财政进行管理和监督，实施“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管、县乡联网”（刘克固和贾康，2009）。改革后，通过“预算共编”，乡镇政府财政收支的独立自主性大幅度下降，乡镇预算安排和预算调整都很大程度上由县级政府

决定。与此同时，县级政府大大加强了对乡镇预算执行过程的监督管理，取消了乡镇财政的账户，乡镇所有收支都通过县级国库集中收付，乡镇采购支出都通过县级统一办理，乡镇行政事业性收费票据由县级统一管理。乡财县管后，县乡财政体制尽管仍保留“一级政府、一级财权”的形式，但实质上乡镇财权被很大程度上收了（杨发祥，2012），乡镇从独立收支的“一级财政”弱化为“半级财政”^④。与此同时，由于财权和事权密不可分，“乡财县管”不仅上收了财权，也在很大程度上收了事权，原先很多由乡镇政府承担教育、医疗、基建等公共服务，更多地由县级政府或其派出机构直接承担，乡镇政府功能进一步虚化（夏杰长、陈雷,2005）。因此，乡财县管改革尽管从法律形式上还保留了乡镇财政收支，但是随着改革的推进，实质上乡镇财政收支占比也在逐渐下降，越来越多的财政收支向县本级集中。从图2、图3可以看出，我国县本级财政支出占全国比重从2002年的30%上升到2010年的45%，而同期乡级财政支出占比则从10%下降到了6%。

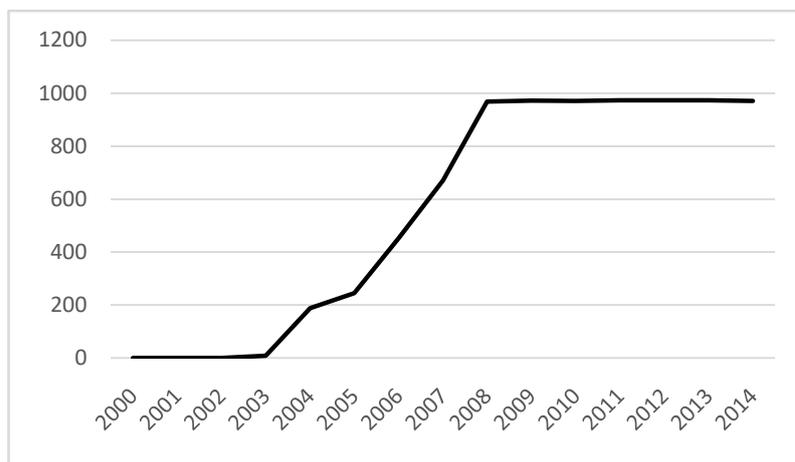


图1 实施乡财县管的县累计数量

数据来源：历年《地方财政统计资料》。

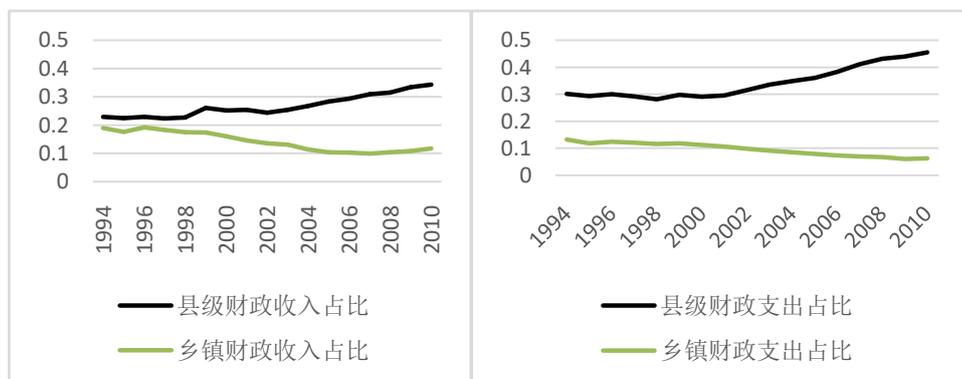


图2 县乡财政收入占全国财政收入的比重与县乡财政支出占全国财政支出的比重

数据来源：历年《地方财政统计资料》。

（二）理论分析

乡财县管将部分财政收支权力从乡镇上收到县，因此是一项财政集权的改革。根据上述财政分权的理论，我们可以推测乡财县管对经济发展的效应存在正、反两类作用机制。首先，正面作用机制包括：

首先，正如 Bardhan and Mookherjee (2005)、Bardhan and Mookherjee (2006)、Boffa et al. (2016) 等理论研究所强调的，越是基层地方政府，外部监督机制可能越薄弱，越可能受地方利益集团的影响。在中国情景之下，我们主要依靠上级政府进行监督，但是到了乡镇这一最为基层的层面，随着层级的增加，上级的监督机制会更为失控 (Qian, 1994)；同时，由于越到基层，预算公开监督、人大代表监督较为薄弱，媒体报道较少，县级政府的决策更可能受地方精英的俘获 (XX)。在乡镇层面，乡镇政府雇员和当地的宗族、地缘联系更为紧密，更可能发生利益勾结 (XX)。乡财县管之后，由于县级政府的治理水平要高于乡镇，而且县级加强了对乡镇政府的监督，可以规范乡镇的财政收支行为，从而有助于提升基层公共服务和治理水平。

其次，财政分权理论还认为，集权有助于更好地协调跨地区外部性问题。乡财县管之后，由县级政府直接管理，有助于处理乡镇政府之间原本存在的不合作问题，更好地提供具有跨地区外部性、原本乡镇政府不愿意提供的公共服务，如跨乡镇道路建设、跨乡镇环境治理等。与此同时，相比于乡镇政府，县级政府提供的一些公共服务可能具有规模经济效应，有助于降低公共服务提供成本。一些国外文献也发现，公共服务确实存在规模经济效应 (Blom-Hansen et al., 2014; Zax, 1989; Reingewertz, 2012)。

再次，乡财县管是财政层级扁平化改革，可以解决信息不对称和道德风险问题，减少行政管理成本，故有利于经济增长。组织经济学的理论文献也认为，扁平化的组织结构，有助于减少信息传递的扭曲与执行上的延迟 (Bolton and Dewatripont, 1994; Garicano, 2000)

与此同时，乡财县管对经济发展的负向作用机制包括：

首先，乡财县管之后，县级政府直接提供公共服务，相比于乡镇政府，县级政府掌握本地信息的难度较大，公共服务提供的效率会降低。特别是，对于人口数量较多、情况较为复杂的大县而言，县级政府的直接管理难度更大，乡财县管改革的代价可能越大。

其次，乡财县管之后，乡镇政府对财政收入的自由支配权大幅度下降，通过独立自主财政支出进行辖区竞争的权力也被削弱，因而可能导致乡镇政府招商引资、培育税基、发展经济的积极性下降。

实践当中，一些地区在乡财县管政策实施中也确实发现存在上述问题。近年来，部分地区也重新开始扩大乡镇财政的自主权，由乡财县管改回原本的乡财乡管。例如 2013 年起，浙江省丽水市，2018 年起辽宁省，都恢复建立乡镇金库，实施县与乡镇分灶吃饭^⑤。当然，乡财县管的正、反两类作用机制孰强孰弱，需要从实证上进行检验^⑥。

四、研究设计

（一）模型设定

本文利用县级层面的面板数据，采用双重差分方法（DID）来研究乡财县管改革对经济发展的影响。具体实证模型设定如下：

$$Y_{it} = \beta PostReform_{it} + (X_i * \lambda_t)' \theta + \gamma_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中， Y_{it} 表示*i*县在第*t*年的人均GDP对数值。除此之外，本文也使用夜间灯光亮度、人均第一、二、三产业增加值、人均工业总产值等作为经济发展的替代指标。 $PostReform_{it}$ 是一个虚拟变量，当*i*县在第*t*年已经实施乡财县管改革时，取值为1，否则取值为0。 γ_i 是县级固定效应， λ_t 表示年份固定效应。通过控制县级固定效应，可以控制所有不随时间变化的县级特征，将处理组和控制组的固有差异予以剔除。但是有些县域固有特征，可能既影响了一个县域是否采取乡财县管改革，同时又对经济发展产生随时间变化的效应。为此，我们参照Duflo（2001）的做法，在DID模型中控制了县域初始特征（ X_i ）与年度固定效应（ λ_t ）的交互项，从而允许这些县域特征在各年度对因变量产生异质性影响。在控制了县域初始特征与年度固定效应的交互项，DID模型中处置组（treatment group）和对照组（control group）的因变量在乡财县管改革之前的平行趋势假定被放松为条件平行趋势假定（Li et al., 2016）。 X_i 包括2000年县域的人均GDP、人口密度、平均海拔、平均坡度、是否是民族自治地方^⑦、人均粮食产量等指标等。 ε_{it} 为随机扰动项，这里将标准误聚类到（Cluster）县级层面。下文也将使用事件研究法检验处理组和控制组是否具有事前平行趋势。

（二）数据来源

本文使用的数据主要包括县级层面的各类经济、财政与地理数据。大多数省份的乡财县管改革是在2004-2009年启动，因此本文将样本区间限定在2000-2014年之间。由于市辖区的财政体制与县的财政体制有较大差异，且市辖区的经济数据大多不可得，因此这里将数据限定为县（含县级市、自治县），但不含市辖区。由于西藏自治区的样本缺失较为严重，数据不含西藏自治区所辖县。

具体而言，本文使用的县级数据来源如下：

第一部分是县级经济数据，来源于2000-2014年的《中国县（市）社会经济统计年鉴》，主要包括县级层面的GDP、三次产业增加值、工业总产值、人口、面积、财政收入、财政支出、居民储蓄余额、金融机构贷款余额等信息。我们根据省级的GDP平减指数，将经济指标折算为2000年不变价水平。

第二部分是县域财政数据，数据来源于《全国地市县财政统计资料》，主要包括分类型的财政支出、政府性基金收支、财政供养人口等信息，数据覆盖区间为2000-2009年。由于财政支出分类在2007年进行了改革，2007年前后不可比，因此分类型财政支出的覆盖区间

是 2000-2006 年。

第三部分是 2000-2013 年夜间灯光亮度数据。由于中国县级层面的 GDP 数据可能存在统计数据失真，夜间灯光亮度数据可以作为衡量县域经济发展水平的一个替代性指标。Henderson et al.(2012)基于跨国数据的研究证实，夜间灯光亮度数据与经济发展水平具有高度关联性，可以用来度量经济发展水平。该数据由美国防卫性气象卫星计划 (Defense Meteorological Satellite Program, DMSP)中的传感器采集。美国国家地球物理数据中心 (National Geophysical Data Center, NGDC)对一年的数据进行了平均处理，并将灯光亮度转变为灰度像元，取值范围是 0 到 63，0 是完全没有可见光，63 是饱和值。根据县级行政区划地图，可以进一步计算出每年县域层面的平均灯光亮度。

第四部分是县域企业数量数据，数据来源于元素征信有限公司提供的元素灵宝经济洞察平台，该数据根据企业工商登记注册数据形成，数据覆盖区间是 2005-2014 年。

第五部分是县域的平均海拔、平均坡度等地理特征，从地理信息系统当中得到。

第六部分是乡财县管改革的名单，来自于各地方政府的有关文件。例如安徽省来自《安徽省人民政府办公厅转发省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点意见的通知》(皖政办[2003]29 号)和安徽省人民政府关于全面推行乡镇财政管理体制改革的意见(皖政[2004]13 号)，内蒙古来自《内蒙古自治区人民政府办公厅转发自治区财政厅关于改革苏木乡镇财政管理方式实行“乡财县管”实施意见的通知》(内政办字[2005]290 号)等。

为了剔除极端值的干扰，本文将主要变量按最高和最低的 1% 样本进行缩尾处理。同时将主要变量：人均 gdp、人均三产增加值、人均财政收入和人均工业总产值以 2000 年为基期，利用 GDP 平减指数进行价格平减，以得到实际价格。表 1 是主要变量的描述性统计。

表 1 主要变量描述性统计

变量名	时间跨度	观测值数	平均值	标准差	最小值	最大值
虚拟变量：实施乡村县管	2000-2014 年	29784	0.277	0.448	0.000	1.000
人均 GDP	2000-2014 年	27774	9.023	0.853	0.874	13.042
人均第一产业增加值	2000-2014 年	28018	7.530	0.633	1.020	11.226
人均第二产业增加值	2000-2014 年	28017	8.032	1.187	0.038	12.404
人均第三产业增加值	2000-2014 年	27688	7.864	0.870	3.353	11.912
平均灯光亮度	2000-2013 年	24694	3.776	6.143	0.000	72.081
人均财政收入	2000-2014 年	28080	5.844	1.084	0.109	11.027
人均企业数量	2005-2014 年	16671	3.924	0.839	0.677	7.053
人均工业企业总产值	2000-2014 年	27757	8.374	1.736	0.039	13.930
人均居民储蓄余额	2000-2014 年	27949	8.659	0.956	0.630	11.964
人均金融机构贷款余额	2000-2014 年	27947	8.439	0.990	0.005	12.545

行政管理支出/预算内财政支出	2000-2006年	12822	0.146	0.046	0.061	0.300
(行政管理支出+公检法司支出)/预算内财政支出	2000-2006年	12822	0.203	0.052	0.095	0.371
财政供养人口/预算内财政支出	2000-2009年	17997	0.425	0.279	0.059	1.306
一般公共预算收入/GDP	2000-2014年	27831	0.047	0.026	0.012	0.162
政府基金收入/GDP	2000-2009年	18364	0.007	0.011	0.000	0.061

五、实证结果分析

(一) 基准回归结果

首先,本文报告乡财县管改革对县域人均GDP产生的影响。表2为基准回归结果。第(1)列在控制了年份固定效应和县域固定效应后进行回归,第(2)列进一步控制了县域初始特征与年份虚拟变量交互项,以剔除不同初始特征的县在随后各个年份所受到的差异性冲击。第(3)列额外控制了省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项,控制了所有随时间变化的省份层面因素,也剔除不同省份在各年份受到的差异化冲击。结果显示,回归系数均显著为正且取值较为稳定。第(2)列系数0.0856,表明乡财县管改革的实施将使县域人均GDP提升8.6%。

在样本期间,除了乡财县管改革之外,部分省份2004年起还实施了“省直管县”、“扩权强县”等改革。为了剔除这两项改革的影响,这里额外加入了“是否省直管县”、“是否扩权县”两个控制变量。第(4)列结果显示,回归系数基本不发生变化。

进一步,本文考察了乡财县管改革对于三次产业是否均有正向影响,第(5)-(7)列的结果显示,乡财县管对一、二、三产业增加值均有显著正向促进作用。从系数大小上看,乡财县管对第二产业的正向作用大于对第一、第三产业的影响。我们推测,这是因为第二产业,尤其是当中的制造业,具有较高的跨地区流动性,对地方政府治理水平更为敏感。因此,乡财县管提升了一个县的治理水平,更有利于吸引制造业。

表2 基准回归结果

被解释变量	(1) 人均GDP	(2) 人均GDP	(3) 人均GDP	(4) 人均GDP	(5) 人均第一产业增 加值	(6) 人均第二产业增 加值	(7) 人均第三产业 增加值
乡财县管	0.0945*** (0.0116)	0.0856*** (0.0114)	0.0816*** (0.0114)	0.0851*** (0.0117)	0.0219* (0.0115)	0.116*** (0.0200)	0.0590*** (0.0134)
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
县级固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
县级初始特征*年份 虚拟变量		Y	Y	Y	Y	Y	Y
省份虚拟变量*年份 虚拟变量			Y	Y			
财政省直管县 扩权强县				Y Y			
Observations	27,774	26,052	26,052	25,885	26,254	26,253	25,978
R-squared	0.945	0.953	0.953	0.954	0.907	0.927	0.928
Year coverage	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年

注：***、**、*是指在1%、5%以及10%的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

（二）事件研究法检验平行趋势假设

从基准 DID 的结果来看，乡财县管改革对地方经济增长带来显著的正向影响。但 DID 方法成立的一个前提条件是，处置组（样本期内实施了改革的县）和控制组（样本期内最终未实施改革的县），在改革前，具有平行时间趋势。如果控制组与处置组两组县的经济增长趋势在改革前就存在差异，那么有理由怀疑处置组和控制组存在不可观测且随时间变化的差异，从而存在内生性问题。因此，还需要检验是否满足事前平行趋势。参考 Jacobson et.al (1993) 的处理方法，本文利用事件研究法，检验乡财县管改革前后年份经济增长的动态变化。具体来说，模型设定如下：

$$Y_{it} = \beta_k \sum_{k > -4}^k D_{t_{i0}+k} + \alpha X_{it} + \gamma_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

其中， $D_{t_{i0}+k}$ 代表实施乡财县管政策前后的事件窗口虚拟变量， t_{i0} 是县域 i 开始实施乡财县管改革的年份， $t_{i0}+k$ 是指政策改革前后的各个年份，其中 k 取值分别是 -3、-2、-1、0、1、2、3、4+，缺省组是 $t \leq -4$ （即改革前四年及更远之前）。其余控制变量和基准模型类似，标准误仍然聚类到县级层面。

回归结果汇报在了表 3 当中。相比于改革前四年及更远之前，改革前三年、两年、一年，县域人均 GDP 均没有明显变化。因此，事件研究法的结果显示事前平行趋势假定是满足的，改革前，两组县内的经济增长并不存在差异，处置组改革之后，差异才开始显现，这很大程度上表明这表明地方经济增长的确是由乡财县管改革带来的。进一步地，从改革后各年的系数来看，随着时间推移，改革的效果逐渐加强。到改革后的第三年，改革就可以使县域人均 GDP 增长 7%。

表 3 平行趋势假设检验

被解释变量	(1)	(2)
	人均GDP	人均GDP
改革前三年	-0.0105 (0.00843)	-0.0124 (0.00851)
改革前两年	0.00398 (0.00972)	0.00121 (0.00973)
改革前一年	0.0145 (0.0104)	0.00878 (0.0103)
改革当年	0.0287*** (0.0110)	0.0209* (0.0109)
改革后第一年	0.0323***	0.0241**

	(0.0114)	(0.0114)
改革后第二年	0.0524***	0.0492***
	(0.0109)	(0.0110)
改革后第三年	0.0746***	0.0704***
	(0.0103)	(0.0102)
改革后第四年及之后	0.0696***	0.0660***
	(0.00852)	(0.00869)
年份固定效应	Y	Y
县级固定效应	Y	Y
县级初始特征*年份虚拟变量	Y	Y
省份虚拟变量*年份虚拟变量		Y
Observations	26,052	26,052
R-squared	0.952	0.953

注：***、**、*是指在1%、5%以及10%的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

（三）其它经济发展度量指标

接下来，本文用其他经济发展度量指标来衡量地区经济发展水平。由于中国县级层面的GDP数据可能存在统计数据的失真，夜间灯光数据可以作为衡量县域经济发展水平的一个替代性指标。表4第（1）列显示，乡财县管改革显著提升了县域的灯光亮度水平。

除此之外，本文进一步使用人均财政收入、人均企业数量、人均工业总产值、人均居民储蓄、人均金融机构贷款余额等指标，作为经济发展水平的度量指标。表4第（2）-（7）列的回归结果显示，乡财县管改革对这些指标提升具有正面效应。

表4 乡财县管对其它经济发展指标的影响

被解释变量	(1) 夜间灯光 亮度	(2) 人均财政 收入	(3) 人均企业 数量	(4) 人均工业 总产值	(6) 人均储蓄	(7) 人均贷款
乡财县管	0.208* (0.108)	0.0514** (0.0207)	0.0380*** (0.0106)	0.131*** (0.0320)	0.0390*** (0.0116)	0.0341* (0.0192)
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
县域固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
县级初始特征*年份虚拟变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Observations	22,653	26,256	15,750	26,043	26,216	26,210
R-squared	0.943	0.916	0.978	0.910	0.954	0.899
Year coverage	2000-2013 年	2000-2014 年	2005-2014 年	2000-2014 年	2000-2014 年	2000-2014 年

注：***、**、*是指在1%、5%以及10%的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

六、机制分析

上文的实证结果显示，乡财县管改革促进了经济发展。这一小节，继续检验乡财县管改革对经济发展的影响机制。

（一）乡财县管改革对行政管理支出占比和财政供养人口的影响

首先，本文检验了乡财县管改革是否改善了财政支出结构，降低了县域的行政管理支出占比。改革之前，县乡财政的一大乱象是乱花钱、乱进人，大量财政经费用于维持臃肿的财政机构，导致正常公共服务的支出无法保障，部分地区甚至成为典型的吃饭财政。在县域财政支出（含县本级与乡级）结构当中，行政管理类支出（含行政管理费用和公检法司支出）占财政支出的比重平均达到了 20.3%。尽管行政管理支出是维持政府行政机构运转所必需的支出，但它属于“虚耗性支出”。一个县的财政支出结构当中，行政管理支出占比越高，越表明机构臃肿严重、资金使用效率低下，能够用于提供公共服务的资金相应被挤占。袁飞等（2008）、宋小宁等（2015）也认为，政府部门将财政资金用于非生产性的行政管理费，增加了官员自身的效用，因为官员可以获得良好的在职消费，还可以建立本地政治支持网络，满足地方特定的利益集团或被当地精英所俘获，但是无法增进当地社会福利。

本文使用的财政支出结构数据来自《地市县财政统计资料汇编》，其中行政管理类支出我们使用了两个口径，一个是仅包括行政管理费用，另一个是行政管理费和公检法司支出之和。《地市县财政统计资料汇编》当中，各项财政支出是县级和乡镇级财政支出之和，以下简称县域财政支出。我们无法单独区分乡镇和县本级各自的财政支出。但是由于这里旨在检验改革对整个县域内财政支出结构的影响，因此无需区分乡镇级和县本级的各项财政支出。而且，由于改革后，乡级财政已经半虚级化，相当多数的公共服务也改为由县本级直接承担，乡级财政支出已不能反映出当地的公共财政支出倾向。

回归结果报告在了表 5 当中。结果显示乡财县管改革显著降低了行政管理类支出占比，因而有更大比例的资金用于了正常的公共服务支出。乡财县管改善了县域财政支出结构，因而有利于经济发展。这也表明，乡财县管改革尽管是财政集权改革，但是同时提高了基层政府公共品提供对民众需求的回应性。

表 5 乡财县管对财政支出结构的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
被解释变量	(行政管理	(行政管理费	行政管理费用/	行政管理费用/

	费用+公检法 支出)/财政支 出	用+公检法支 出)/财政支出	财政支出	财政支出
乡财县管	-0.0078*** (0.0017)	-0.0057*** (0.0018)	-0.0044*** (0.0014)	-0.0034** (0.0015)
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
县级固定效应	Y	Y	Y	Y
县级初始特征*年份虚拟 变量		Y		Y
Observations	12,822	12,055	12,822	12,055
R-squared	0.7654	0.7673	0.8038	0.8025
样本时间跨度	2000-2006年	2000-2006年	2000-2006年	2000-2006年

注：***、**、*是指在 1%、5%以及 10%的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均 GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

基层政府行政管理支出比重较高，通常与财政供养人口的膨胀高度相关，朱镕基同志在“搞好农村费改税试点工作”的谈话中也提到，“精简机构、减少农民供养的人员，是从根本上减轻农民负担的必要条件”^⑥。因此，本文进一步检验了改革是否降低了财政供养人员负担。这里不直接使用财政供养人数作为被解释变量，原因在于乡财县管改革提升了县域经济发展水平和可用财力，当地公共服务的增加，本身就需要增加财政供养人数来提供这些公共服务。财政供养人数，除了包括公务员外，也包括教科文卫等事业机构的人数。教师、医生数量的增加，一定程度反映县域公共服务质量的改善（如师生比、医务人员比等）。为此，这里使用财政供养人数与县级政府可用财力之比，可用财力包括县乡本级收入和上级给与的转移支付。这一指标衡量的是，一个县财力当中的财政供养人员负担，即单位财力需要支撑的财政供养人数。表6的回归结果显示，乡财县管改革后财政供养人员负担下降，这表明乡财县管改革一定程度减轻了基层行政机构的臃肿程度。

表 6 乡财县管改革对财政供养人员负担的影响

被解释变量	(1)	(2)
	财政供养人数/县域财力	财政供养人数/县域财力
乡财县管	-0.0336*** (0.0054)	-0.0195*** (0.0051)
年份固定效应	Y	Y
县级固定效应	Y	Y
县级初始特征*年份虚拟变量		Y
Observations	17,997	16,923
R-squared	0.8742	0.9090

样本时间跨度

2000-2009年

2000-2009年

注：***、**、*是指在 1%、5% 以及 10% 的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误差。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均 GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

（二）乡财县管改革对税费负担的影响

表 7 乡财县管对税费负担的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
被解释变量	一般公共预算收入/GDP	一般公共预算收入/GDP	政府性基金收入/GDP	政府性基金收入/GDP
乡财县管	-0.0020** (0.0008)	-0.0009 (0.0009)	-0.0014*** (0.0004)	-0.0009** (0.0004)
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
县级固定效应	Y	Y	Y	Y
县级初始特征*年份		Y		Y
虚拟变量				
Observations	27,831	26,109	18,364	17,295
R-squared	0.6738	0.6885	0.5097	0.545
样本时间跨度	2000-2014年	2000-2014年	2000-2009年	2000-2009年

注：***、**、*是指在 1%、5% 以及 10% 的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误差。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均 GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

上文从财政支出端发现，乡财县管改善了财政支出结构，提升了县域财政用于正常公共服务支出的比重。进一步地，本文考察了乡财县管改革对财政收入端的影响。在乡财县管改革之前，县乡财政运行的另一大乱象是基层政府的乱收费现象，加大了私人部门的负担。因此，改革是否降低了私人部门的税费负担，从而有利于经济发展？

为了衡量私人部门的税费负担，这里使用县域一般预算财政收入与 GDP 之比、县域预算外政府性基金收入与 GDP 之比这两个指标。县域一般预算财政收入包括税收和纳入预算的收费项目，相对较为公开透明。根据《地市县财政统计资料汇编》，预算外政府基金收入包括工交部门基金、商贸部门基金、文教部门基金、农业部门基金、土地有偿使用支出、其他部门基金、地方财政税费附加等项目。相比于预算内资金，预算外收费项目，通常由基层政府设立，小金库、截挪用、坐收坐支的现象时有发生，上级政府对预算外资金也约束力较弱。

表 7 的回归结果显示，乡财县管改革既降低了一般预算的税费负担，也降低了预算外收费的负担。而且从系数显著度上来看，乡财县管改革对预算外收费负担的降低程度更为明显。这些结果表明，改革通过减轻了私人部门的税费负担，从而有利于当地经济发展。

（三）乡财县管的成本

根据第三部分的理论分析，乡财县管对经济发展同时存在正向和反向两类作用机制。上面的实证研究表明，总体来看，乡财县管改革促进了经济发展，因此正向机制的作用力要大于反向机制。但是，这并不代表反向机制不存在。这一小节，我们对乡财县管的代价进行检验。

表8第(1)-(2)列放入了乡财县管与县域人口规模的交互项，交互项系数显著为负，表明人口众多的大县，由于县级政府管理幅度过大，乡财县管改革对县域经济发展的效果要较弱。表8第(3)-(4)列放入了乡财县管与县平均坡度的交互项，交互项系数也显著为负。县域内坡度越大，代表地形较为复杂，县级政府直接提供公共服务获取信息的成本较高，此时乡财县管改革对经济发展的效果也较弱。这表明乡财县管改革的一项成本是，乡财县管增加了县级政府获取信息的难度，在人口大县和内部情况较为复杂的县，集权会有负面的效果。

表8 异质性：县域人口规模和地形

被解释变量	(1) 人均GDP	(1) 人均GDP	(1) 人均GDP	(1) 人均GDP
乡财县管	0.1159*** (0.0304)	0.1100*** (0.0316)	0.1461*** (0.0157)	0.1447*** (0.0168)
乡财县管*县域人口数量	-0.0009*** (0.0003)	-0.0005* (0.0003)		
乡财县管*县域平均坡度			-0.0184*** (0.0037)	-0.0237*** (0.0048)
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
县域固定效应	Y	Y	Y	Y
县级初始特征*年份虚拟变量		Y		Y
Observations	27,735	26,052	26,783	26,052
R-squared	0.9486	0.9526	0.9494	0.9529
样本时间跨度	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年	2000-2014年

注：***、**、*是指在1%、5%以及10%的置信水平下显著；括号内为聚类到（cluster）县级层面上的标准误。县级初始特征包括所辖乡镇个数、人口密度、人均GDP、平均海拔、平均坡度、是否民族自治地方、人均粮食产量。

七、结论及政策建议

县乡级政府处于我国政府层级的最末端，但同时又是公共事物的最终承担者，因此其公共服务提供和政府治理能力关系到经济社会发展。2003年以来，我国一些省份相继推行了乡财县管改革，由县级财政部门直接管理并监督乡镇财政收支，使乡镇从独立收支的“一级财政”

弱化为“半级财政”。本文利用 2000 年-2014 年的县级层面数据，使用双重差分模型，评估了乡财县管改革对经济发展的影响。结果显示，乡财县管改革促进了改革县的经济发展水平。实施乡财县管改革后，县域人均 GDP 平均提升 11%。DID 方法成立的一个前提条件是，处置组（样本期内实施了改革的县）和控制组（样本期内最终未实施改革的县），在改革前，具有平行时间趋势。我们使用事件研究法检验发现事前平行趋势假定是满足的，改革前，两组县内的经济增长并不存在差异。除了使用人均 GDP 外，我们也使用夜间灯光亮度、工业总产值、工业企业数量、存贷款余额等作为度量经济发展的替代指标，发现乡财县管改革对这些指标均有正面效应。

进一步地，我们检验了乡财县管促进经济发展的机制。我们发现，乡财县管通过规范财政支出与降低政府收费两个方面有利于经济发展：首先，乡财县管改革降低了财政支出当中行政管理支出的比重，抑制了财政供养人员的膨胀，从而保障了正常公共服务支出；其次，乡财县管改革减少了政府的乱收费行为，减轻了私人部门的负担。

本文进一步通过异质性分析，研究了乡财县管改革可能存在的代价。结果发现，在人口较多、地形较为复杂的县，乡财县管改革对县域经济发展的效果要较弱。我们认为，这些人口“大县”情况较为复杂，县内差异较大，实施乡财县管改革后，县级政府直接提供公共服务时获取信息的难度较大，难以向全县各乡镇因地制宜地提供公共服务。这些结果表明，尽管从平均而言，乡财县管改革带来的正向效应大于负面效应，但是对于管理难度大的县，乡财县管改革确实存在财政集权的代价。

乡财县管改革的经验告诉我们，中国政府间财政管理体制的改革，需要权衡分权与集权的相对成本与收益，充分发挥各级政府的积极性。对于基层政府而言，适当的财政集权，有助于发挥上级政府的财政管理与监督优势，改善公共服务和政府治理水平。但同时，乡财县管这样的财政集权改革又不是一刀切地去推行，在情况较为复杂、上级管理难度较大的地区，应该充分发挥基层政府的积极性，让基层政府因地制宜地制定政策。

注释

^①党的十九届四中全会提出，优化政府间划分事权和财权，有助于发挥中央和地方两个积极性，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。

^②精英俘获 (elite capture)，通常是指本应为多数人享用的资源却被少数一些人占有，这些少数人通常是政治或经济方面的强势群体，拥有更多的政治关系或信息 (Diya Dutta, 2009)。精英俘获概念最早可追溯到 Olson (1965) 的“利益集团俘获”范式。很多经济学家发现，在发展中国家的公共福利项目中受益人识别存在普遍的精英俘获现象 (Sitakanta Panda, 2015；

Alatas et al., 2013)。温涛等（2016）发现我国农贷资金呈现出被精英占有的“精英俘获”机制。胡联和汪三贵（2017）也发现我国农村扶贫政策当中也存在“精英俘获”。

^③Bardhan（2016）还认为，发展中国家的要素跨地区流动性较低，因此将地方政府对要素竞争的强度不会那么大，这也制约了分权的正面效果。

^④以浙江省青田县为例，该县自2005年实施了乡财县管改革，撤销32个乡镇的176个账户，将乡镇财政收支集中到中心，建立“收入一个笼子，预算一个盘子，支出一个口子”的运营模式。实行乡镇建设项目审批制度，所有乡镇政府性投资建设的项目，须审核建设资金来源后才审批立项。对招待费支出排前3名者给以警诫，促使乡镇压缩一般性支出。撤销乡镇政府设立的投融资平台公司，杜绝乡镇政府在使用经费超支时向外举债。

^⑤一些地方还实施了强镇扩权的改革。2007年2月，浙江省绍兴市确定了12个省级、16个市级中心镇为重点培育乡镇，赋予这些乡镇部分县级经济社会管理权限与相对独立的财权。

^⑥参见辽宁省人民政府《关于完善县乡财政管理体制的意见》（2018年5月发布）。

^⑦民族自治地方包括民族自治区、自治县、自治州。

^⑧参见《朱镕基讲话实录》（第三卷），2011年人民出版社。

参考文献

- [1] 才国伟、黄亮雄：政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究，《管理世界》，2010年第8期。
- [2] 陈硕、高琳：《央地关系：财政分权度量及作用机制再评估》，《管理世界》，2012年第6期。
- [3] 陈锡文：《全面建设小康社会的关键在农村》，《经济研究》，2002年第12期。
- [4] 胡联、汪三贵：《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗？》，《管理世界》，2017年第1期。
- [5] 贾俊雪、张永杰、郭婧：《省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困》，《中国软科学》，2013年第6期。
- [6] 贾俊雪、郭庆旺、宁静：《财政分权、政府治理结构与县级财政解困》，《管理世界》，2011年第1期。
- [7] 贾康：《财政的扁平化改革和政府间事权划分》，《中共中央党校学报》，2007年第6期。
- [8] 贾康、白景明：《合理推进地方财政体制改革的大思路》，《中国经济快讯》，2002年第21期。
- [9] 贾康、白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，《财税与会计》，2002年第5期。
- [10] 苏明、张立承：《我国县乡财政管理体制改革的思路与对策》，《地方财政研究》，2006年第8期。
- [11] 罗丹、陈洁：《县乡财政的困境与出路——关于9县(市)20余个乡镇的实证分析》，《管理

- 世界》2009年第3期。
- [12] 罗丹、陈洁：《中国县域财政的现状、困境与改革取向》，《改革》，2009年第3期。
- [13] 陆铭、陈钊：《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，《经济研究》，2004年第6期。
- [14] 陆铭、陈钊、万广华：《因患寡，而患不均：中国的收入差距、投资、教育和增长的相互影响》，《经济研究》，2005年第12期。
- [15] 陆铭、陈钊、严冀：《收益递增、发展战略与区域经济的分割》，《经济研究》，2004年第1期。
- [16] 刘克崧、贾康：《中国财税改革三十年亲历与回顾》，经济科学出版社，2009年。
- [17] 刘冲、乔坤元、周黎安：《行政分权与财政分权的不同效应：来自中国县域的经验证据》，《世界经济》，2014年第10期。
- [18] 刘浩淼、张林秀、罗斯高、白罗文：《税费改革对乡镇财政状况的影响分析——全国5省50个乡镇的实证研究报告》，《管理世界》，2007年第5期。
- [19] 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。
- [20] 吕连生：《安徽省“乡财县管”改革的研究》，《经济研究参考》，2005年第60期。
- [21] 毛翠英、田志刚、汪中代：《关于我国县乡财政困难问题研究》，《经济体制改革》，2004年第6期。
- [22] 聂辉华：《取消农业税对乡镇政府行为的影响：一个多任务委托代理模型》，《世界经济》，2006年第8期。
- [23] 沈坤荣、付文林：《中国的财政分权制度与地区经济增长》，《管理世界》，2005年第1期。
- [24] 宋小宁、陈斌、梁琦：《区位优势和县域行政管理费增长》，《经济研究》，2015年第3期。
- [25] 温涛、朱炯、王小华：《中国农贷的“精英俘获”机制：贫困县与非贫困县的分层比较》，《经济研究》，2016年第2期。
- [26] 王宾、赵阳：《农村税费改革对中西部乡镇财力影响的实证研究——基于4省8县抽样调查数据的分析》，《管理世界》，2006年第11期。
- [27] 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭：《中国的大国发展道路_论分权式改革的得失》，《经济研究》，2007年第1期。
- [28] 夏杰长、陈雷：《“乡财县管”改革的社会学分析——以安徽省G县为例》，《经济研究参考》，2005年第77期。
- [29] 王小龙：《县乡财政解困和政府改革_目标兼容与路径设计》，《财贸经济》，2006年第7期。
- [30] 徐瑞娥：《改革和完善我国县乡财政管理体制探讨研究综述》，《经济研究参考》，2006年

- 第 87 期。
- [31] 徐永胜、乔宝云：《财政分权度的衡量：理论及中国 1985—2007 年的经验分析》，2012 年《经济研究》第 10 期。
- [32] 阎坤：《转移支付制度与县乡财政体制构建》，《财贸经济》，2004 年第 8 期。
- [33] 殷德生：《最优财政分权与经济增长》，《世界经济》，2004 年第 11 期。
- [34] 杨发祥、刘楠：《“乡财县管”：理论视角与经验反思——一个跨学科的探索性研究》，《华东理工大学学报(社会科学版)》，2012 年第 4 期。
- [35] 姚莉：《财权与事权配置视角下的乡镇改革趋势——兼评“乡财县管”与“强镇扩权”》，《农村经济》，2009 年第 2 期。
- [36] 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴：《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》，《经济研究》，2008 年第 5 期。
- [37] 袁渊：《政府层级改革与经济增长》，《教育部学位管理与研究生教育司、国务院学位委员会.全国博士生学术论坛暨宏观经济青年学者论坛——“中国经济增长与结构变迁”论文集.教育部学位管理与研究生教育司、国务院学位委员会:厦门大学宏观经济研究中心》，2011 年。
- [38] 袁渊、左翔：《“扩权强县”与经济增长:规模以上工业企业的微观证据》，《世界经济》，2011 年第 3 期。
- [39] 张威、高瑞：《“乡财县管”的理论探讨与实践分析》，《东北财经大学学报》，2010 年第 3 期。
- [40] 郑新业、王晗、赵益卓：《“省直管县”能促进经济增长吗？》，《管理世界》，2011 年第 8 期。
- [41] 张军、周黎安：《为增长而竞争：中国转型发展的政治经济学》，格致出版社，2008 年。
- [42] 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》，2004 年第 6 期。
- [43] 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》，2007 年第 7 期。
- [44] 周黎安：《转型中的地方政府》，格致出版社，2017 年。
- [45] 周业安：《税费改革与乡镇财政民主建设》，《管理世界》2001 年第 5 期。
- [46] 张晏：《标尺竞争在中国存在吗？——对我国地方政府公共支出相关性的研究》，复旦大学工作论文，2005 年。
- [47] 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)》，2006 年第 5 卷第 1 期。
- [48] 张晓冰：《乡镇财政与乡村治理》，《管理世界》2003 年第 5 期。
- [49] Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B.A., Purnamasari, R. and Wai-Poi,

-
- M., 2019, “Does elite capture matter? Local elites and targeted welfare programs in Indonesia”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 109, pp. 334-39.
- [50] Bardhan, P., 2016, “State and development: The need for a reappraisal of the current literature” *Journal of Economic Literature*, 54(3), pp.862-92.
- [51] Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2005, “Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries”, *Journal of Public Economics*, 89(4), pp. 675-704.
- [52] Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2006, “Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries”, *The Economic Journal*, 116, pp. 101-127.
- [53] Blanchard, O. and Shleifer, A., 2001, “Federalism with and without political centralization: China versus Russia”, *IMF staff papers*, 48(1), pp.171-179.
- [54] Blom-Hansen, J., Houlberg, K. and Serritzlew, S., 2014, “Size, democracy, and the economic costs of running the political system”, *American Journal of Political Science*, 58(4), pp.790-803.
- [55] Bo, S. (2020). Centralization and regional development: Evidence from a political hierarchy reform to create cities in china. *Journal of Urban Economics*, 115, 103182.
- [56] Boffa, F., Piolatto, A., & Ponzetto, G. A. (2016). Political centralization and government accountability. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 381-422.
- [57] Bolton, P. and Dewatripont, M., 1994, “The firm as a communication network”, *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), pp.809-839.
- [58] Davoodi, H., and Zou, H., 1998, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257.
- [59] Dutta D. Elite, 2009, “capture and corruption: concepts and definitions”, *National Council of Applied Economic Research*, pp.1-16.
- [60] Garicano, L., 2000, “Hierarchies and the Organization of Knowledge in Production”, *Journal of political economy*, 108(5), pp.874-904.
- [61] Gadenne, L. and Singhal, M., 2014, “Decentralization in developing economies”, *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), pp.581-604.
- [62] Hayek, F.A., 1945, “The use of knowledge in society”, *The American economic review*, 35(4), pp.519-530.
- [63] Henderson, J. V. , A. Storeygard, and D. N. Weil, 2012, “Measuring Economic Growth from Outer Space” , *American Economic Review*, 102(2): 994-1028.

-
- [64] Jacobson, Louis S., Rober J. LaLonde, and Daniel G. Sullivan, 1993, “Earnings Losses of Displaced Workers.”, *American Economic Review*, 83 (4) : 685-709.
- [65] Jorge, Santiago Lago-Peñas, and Agnese Sacchi, 2017, “The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey”, *Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- [66] Iimi, A., 2005, “Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note”, *Journal of Urban Economics*, 57, 449-461.
- [67] Li, P., Lu, Y., & Wang, J. (2016). Does flattening government improve economic performance? Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 123, 18-37.
- [68] Li, Hongbin and Zhou, Li-An, 2005, “Political Turnover and Economic Performance : the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89, 1743-1762.
- [69] Mookherjee, Dilip. 2015, “Political Decentralization”, *Annual Review of Economics*, 7(1):150403165810008.
- [70] Oates, W. E., 1972, “Fiscal Federalism”, *Harcourt Brace Jovanovich*.
- [71] Oates, Wallace., 2005, “Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12 (4, August): 349–373.
- [72] Olson, M., 1965, “A theory of groups and organizations”, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*.
- [73] Olson, Mancur., 1969, “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, 59 (2): 479–487.
- [74] Panda, S., 2015, “Political connections and elite capture in a poverty alleviation programme in India”, *The Journal of Development Studies*, 51(1), pp.50-65.
- [75] Qian, Y. and G. Roland, 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 77, 265-284.
- [76] Qian, Y., G. Roland and C. Xu, 1988, “Coordinating Changes in M2Form and U2Form Organizations”, *Mimeo, European Center for Advanced Research in Economics and Statistics, Universite Libre de Bruxelles*.
- [77] Qian, Y., G. Roland and C. Xu, 1999, “Why China’s Different from Eastern Europe? Perspectives From Organization Theory”, *European Economic Review*, 43(4-6) : 1085-1094.
- [78] Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- [79] Qian, Y. and B. R. Weingast, 1996, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style”, *Journal of Policy Reform*, 1:149-185.
- [80] Reingewertz, Y., 2012, “Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in

-
- Israel”, *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), pp.240-251.
- [81] Thießen, U., 2003, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries”, *Fiscal Studies*, 24(3), 237-274.
- [82] Tiebout, Charles, 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- [83] Thornton, J., 2007, “Fiscal decentralization and economic growth reconsidered”, *Journal of urban economics*, 61(1), pp.64-70.
- [84] Weingast, B., 1995, “The Economic Role of Political Institutions: MarketPreserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law and Economic Organization*, 11, 1-31
- [85] Weingast, B. R., 2009, “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65, 279–293
- [86] Xie, Danyang, Zou, Heng-fu and Davoodi, H., 1999, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States”, *Journal of Urban Economics*, 45, 228–239.
- [87] Xu, C., 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49(4), 1076–1151.
- [88] Zax, J. S. , 1989, “Is there a Leviathan in your neighborhood? ”, *The American Economic Review*, 79(3), 560-567.
- Zhang, T. and H. Zou, 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics*, 67, 221-240.