

关于开征物业税的几个理论问题

安体富 杨金亮*

摘要：物业税的开征是牵动我国社会各界的一个重大事情，理论界关于物业税的认识也极不统一。本文对房地产业的性质、国有企业的房产能否征税、土地出让金的使用与管理、物业税能否调整房价、物业税在规范地方政府行为中的作用等一系列重大问题进行分析，为最终确定物业税开征方案提供借鉴。

关键词：物业税 房地产业 税收政策

住房问题关系国计民生，不但是经济问题，而且是影响社会稳定的政治问题。为了坚决遏制部分城市房价暴涨，促进经济社会协调发展，中央近期对楼市频出重拳，涵盖了信贷、土地、税收和保障性住房供应等多方面的政策。当前，对于如何发挥税收政策对住房消费和调控房价的作用问题的争论此起彼伏，物业税（亦称“房地产税”、“不动产税”）政策成为了一个焦点。为此，深入分析涉及物业税的理论问题，对于最终确定物业税开征方案、引导社会舆论的理性认识，可能会更有意义。

一、房地产业的性质问题

从宏观经济的角度来看，房地产业是与其上下游 50 多个社会生产部门相关联的基础产业、先导产业和支柱产业，不仅具有产业链长、关联度大、带动性强的特点，还具有其他行业所不可比拟的特征，其提供的产品如保障性住房具有准公共产品属性及商品房属于特殊商品。因此，政府在制定财税政策时，必须充分考虑到房地产业的特殊性。

（一）保障性住房属于准公共产品

1、为什么要提供保障性住房？

从世界发达国家的历史来看，“居者有其屋”是各国宪法赋予公民的一项基本人权，是人类最基本的需求之一，必须切实得到保障，我国也不例外。作为全球最大的发展中国家，随着我国城市化进程的快速推进，买房成了许多人的头等难题。据《2010 年中国经济形势分析与预测》经济蓝皮书描述，全国 85% 家庭买不起房，房价远远超出家庭收入。当前，一方面住房需求刚性较大，包括城市中低收入者、进城务工人员、大学毕业生等中低收入群体急需住房，但他们需要的是市场供应较少的中小户型住房，由于房价居高不下，许多

* 作者单位：中国人民大学财政金融学院。

人只能望房兴叹，这就导致买不起房与住房供应结构不合理的问题同时并存；另一方面，住房货币化实施以来，商品房市场发展较快，而相应的廉租房、经济适用房制度等配套措施推行相对缓慢，使得城市低收入和中等收入群体住房问题突出，影响到了整个国民经济的可持续发展。因此，大力推进保障性住房建设，坚持推进保障性住房和商品房双轨齐进，让中低等收入群体人人都能实现居住权，都能租上房或拥有自己的住房，这对于当前我国既保经济平稳较快发展，又保社会和谐有序而言，意义十分重大。

2、保障性住房具有准公共产品的属性

根据公共经济学理论，社会产品分为公共产品、私人产品和准公共产品，其中准公共产品可由政府和私人共同提供。对于保障性住房来说，虽然我国已经初步形成了限价商品住房、经济适用住房、公共租赁住房、廉租住房等多层次的保障机制，但离所需保障的个体数量来说相差甚远。在当前保障性住房供应总量既定的前提下，一人或一部分人对保障性住房的租赁或购买，必然会减少其他人可以消费的数量，因此，保障性住房具有消费上的不完全竞争性；另外，由于我国当前保障性住房供应数量有限，导致只能分阶段向不同收入水平的群体提供，并规定相应的标准或条件，而对于申请者来说，只要符合国家所规定的申请保障性住房的条件，就应得到住房保障，不可能被排除在外，若将其排除在外就违背社会公平，因此，保障性住房具有一定的非排他性。当然，保障性住房又不能全额由政府财政无偿供应。综上所述，保障性住房具有准公共产品属性。从经济效益角度考虑，保障性住房相对于商品房而言，利润极低，甚至亏损，是追求经济利益最大化的房地产开发企业往往不愿意涉足的领域，因此，保障性住房若单纯依靠市场提供，会使得市场在提供这类物品时存在“市场失灵”，结果是不可能有效提供。市场失灵的领域恰恰是需要政府有效发挥职能的领域，因此，保障性住房应是由政府主导组织建设的公共性住房，既可以由政府负责施工建设，也可由政府进行招标交由开发商承建，但应保证开发商获得一定的利润率，如 10%。为了保障普通老百姓能够有房住、有房租，保障性住房的售价或租价应由政府根据中低收入阶层的承受能力来确定，这意味着定价有可能大大低于成本。这种远低于成本价格的售价或租价，会造成保障性住房建设的收支亏损，对于这部分损失，一般可由政府财政通过一定形式予以弥补。对于享受保障性住房的中低收入群体来说，购买或租赁保障性住房，也不是无偿获取，需要支付一定的价格，这个价格要依不同种类的保障性住房而定，只不过其支出的费用远低于同类商品房的市场价格。

3、申请保障性住房的限制性

保障性住房供应的有限性决定了申请保障性住房必须符合一定的限制条件。对于不同种类的保障性住房，如限价商品住房、经济适用住房、公共租赁住房、廉租住房，应在政府主导下，进行市场化操作，可分为高、中、低档，由申请人自主选择。在方案设计上，可根据不同收入水平居民的申请条件，制定合理的租售政策，以保障中低收入家庭的合法权益，实现公平、有序的市场分配原则。具体来说，应对申请人条件、购买程序、住宅补

贴等做出严格规定,将申请人的家庭年收入、人均住房使用面积、家庭总资产净值等都要考虑在内,设计一个评价体系,按照保障性住房种类对选取的指标赋予不同的分值,依此对申请人进行评分,按照排名顺序予以公示。不仅如此,政府还应依据申请人的经济收入水平区分层次,严格按照评价结果来确定其首付款、还款额以及还款方式,以体现出高收入者的住房福利少、低收入者的住房福利多,这符合国家提供保障性住房的指导原则。在此基础上,随着生活水平的提高,有计划地调整各项指标标准,以保证绝大多数的中低收入家庭能够买到或租到保障性住房。

（二）商品房属于特殊商品

1、土地的有限性决定了商品房的稀缺性

土地不仅仅是自然资源,还是一项重要的生产要素,一项可以与劳动、资本并列的生产要素。土地作为生产要素,是要通过市场进入生产过程的,必定需要回报。在我国,由于城市土地是全民所有,由国务院及其各级政府机构代表国家行使,并且只有土地使用权可以依法在一定期限范围内有偿出让,因此,我国的土地交易市场的实质是土地使用权出让市场,并且这个市场是一个完全垄断市场,在这个市场中,卖方只有一个,即国有土地使用权的出让方—政府。这种使用权对受让方而言,会形成一种无形资产;对出让方而言,获得了资源性的商品收入,从而使土地成为一种特殊的商品。应该说,我国是一个土地资源极其稀缺的国家,全国人均土地面积大大低于世界上许多国家,而我国同时又是世界上人口最多的国家,而且还在不断增长,不仅面临着因生活水平提高对耕地非生产功能需求的快速增长,更必须面对因人口增加而增长的食物需求,这决定了必须有相当面积的土地用于耕作,也就是我们通常所说的要守住十八亿亩耕地这条红线。在全国土地总量既定的情况下,用于经济发展及住房建设的土地也就确定了,而这其中又必须划出一定面积用于保障性住房建设,则用于商品房建设的土地就相当有限了,这在一些大城市表现得尤为突出,土地价格的飙升也与此有关,因此,有些地方房价持续高涨也就不足为怪了。据易居中国的一项调查显示,北京、上海、广州、深圳四个一线城市的地价占房价(项目开盘均价)的比重已经接近三成,而地价房价比最高的是杭州,达到了 33.45%¹。据此可以推断,这些城市的地价占房屋成本价的比例会更高。

2、商品房的供应要体现差异性

商品房市场价格的稳定,有赖于商品房市场供应结构的调整。商品房分为高、中、低档,小户型、中户型和大户型,价格相差较大。若高档住宅与中低档住宅供应结构不合理,高档商品房居多,而中低档商品房少之又少,就会带来商品房建筑面积与实际消费需求的不匹配,使得大部分居民急需的、价格适度偏低的普通中小户型住房供不应求,而大户型、高档住房则相对过量,其结果就是供应不足、房价不断上涨,这也是我国城市化进程中急

¹ 《调查显示:北京、上海等 10 城市地价占房价 25.7%》, 中国经济网
http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200910/07/t20091007_20153081.shtml。

需解决的难题。当前，对于大中城市而言，尤其要增加普通商品房的供给，以满足居民的自住和改善型需求；同时，限制非普通商品房的土地供应，以减少大户型住房及别墅等高档住房的供应。商品房供应结构的合理调整，一方面会有利于房价的稳定，另一方面也会保证房地产业的理性、持续、均衡发展，继续起到拉动经济增长的目的，有利于实现国民经济的可持续发展。

3、商品房与保障性住房的关系密切

商品房与保障性住房的定位不同，但关系密切。商品房一般用于满足自住或改善性居住需求，当然也包括那些投资（投机）性需求，而保障性住房主要为那些没有能力解决住房问题的最低收入和中低收入家庭提供住房保障。在住宅用地供应总量既定的前提下，商品房供应与保障性住房供应数量是此消彼长的关系。商品房价格的上涨，不可避免地会引起保障性住房建造成本的上升，进而影响保障性住房的供应。因此，合理确定商品房与保障性住房的供应比例对于稳定房价具有重要的意义。据山东省社科院研究员王晓明的一项研究资料表明，从美国和欧洲自有住房和租赁住房比例看，自有住房和租赁住房比例分别为 6.5: 3.5 和 7: 3；另据有关统计数据显示，自 1960 年以来，新加坡为了解决中低收入国民的住房问题，共兴建组屋 990320 套，目前约有 82% 的新加坡人口居住在政府组屋中²；当前，日本全国自有住房比例为 60%，租赁住宅比例接近 40%。因此，借鉴国际经验，在我国由政府出资或主导建设保障性住房，增加保障性住房比例，不但可以有效缓解房地产市场供不应求、房价不断上涨的压力，还有望探索出一条解决中低收入家庭住房保障问题的现实途径。

4、要持续、严格遏制投资性购房（炒房）行为

目前我国房价暴涨的一个重要原因是大量资金流入房市，暴炒房地产，目的是追求高额利润。对住房的需求包括两部分：一是消费性住房需求，二是投资性购房（炒房）需求。消费性住房需求是逐渐增长和有规律的，可以通过增加土地供应解决；而投资性炒房需求则是无限的，并且波动性极大，不可能也不应该通过增加土地供应来解决，目前房价暴涨的根源主要是投资性炒房所致。鉴于房价暴涨对经济与社会的极大危害性和土地是极其宝贵的稀缺资源，因此，必须严格遏制投资性炒房需求，并且应成为长期国策，其主要办法，一是运用信贷手段，提高二套房以上的首付款比例和贷款利率，直至停止银行贷款，从而减少流入房市的资金；二是运用税收手段，通过征收房屋保有环节税和加征空置税，提高持有房屋成本，从而降低炒房利润，使其无利可图或并不划算。

另外，顺便指出，目前我国居民消费品价格中不包括居民住房消费价格，国家统计局解释其原因是，居民住房属于投资，不属于消费，这种定位显然是不正确的，这为炒房提供了理论根据。

² 郭伟伟：《新加坡低收入者住房保障制度及其启示》，载于《红旗文稿》2009 年第 05 期。

二、对国有土地上的房产能否征税的问题

目前反对开征物业税的主要观点，一是认为我国城市土地国有，对由国有土地承载的房产征收物业税，法理上说不通³；二是按房价（包含土地出让金）征物业税，存在重复征税（费）问题。这些观点是不能成立的。

（一）要正确理解国有产权

根据产权理论，产权，包括所有权、使用权和收益权，使用权是可以转让的。在社会主义市场经济条件下，存在有房地产市场，城市国有土地可以拍卖，这里拍卖（转让）的是一定时期的土地的使用权，比如70年，这就是说，在此期间内，实质上产权发生了变动，购买房屋的居民对房产（包括土地）具有所有权。正因为如此，政府的国土资源和房屋管理部门要为居民颁发《中华人民共和国房屋所有权证》，并载明：“根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》，为保护房屋所有权人的合法权益，……特发此证。”既然，在一定期限内居民是房产的所有人，政府就有权对居民个人征收物业税（即房产税）。1986年国务院发布的《中华人民共和国房产税暂行条例》第二条明确规定：“房产税由房产所有人缴纳”。只是考虑到当时的现实情况，对“个人所有非营业用的房产”实行免税，但免税并没有否定持有房产的个人是房产税的纳税人，并且，免税的规定是可以修改的。

（二）政府征收房产税凭借的是政治权力，与所有权无关

社会主义国家具有社会经济管理者 and 国有资产出资者的双重身份，拥有政治权力和国有资产所有者两种权力。国家作为社会经济管理者，用法律的形式对企业和个人征税，对征纳双方权利与义务予以制约，凭借的是其拥有的政治权力，而不是凭借财产所有权，企业和个人必须无偿地、固定地向国家缴纳税收。国家征税不受财产直接所有权归属的限制，对不同所有者都可以行使征税权。同时，国家作为国有土地的所有者，可以凭借土地的所有权取得级差收入——地租，土地出让金即是级差收入。可见，政府的双重身份和双重职能是对国有企业和单位征税的基本理论。

（三）对国有企业征收所得税的启示

长期以来，人们习惯地认为，土地是国有的，收取土地出让金后，不能再予征税。到底能否征税，让我们先来看一下对国营企业征收所得税的改革实践。在计划经济体制下，受前苏联“非税论”的影响，在1978年以前的20多年里，把所有制差别作为判定税收能否存在的标准，认为国家不能向自己征税（指所得税，流转税作为价格的附加，除外，下

³ 谢百三、刘美欧、李政东：《我国开征物业税必须直面的问题和困难》，中国税务报2010年4月7日第6版。

同),从根本上否认国家对国有经济征税的客观性和必然性。由于当时对国家与国营企业的关系认知,企业生产经营全由国家安排,资金由财政划拨,利润全部上缴财政,形成了国营企业只能上缴利润、不能上缴税收的理论和做法。随着改革开放的推进,不管是在理论界还是在实际部门,人们对国家和国营企业关系的认知进一步深化,从而推动了税制改革领域的理论突破。1983 年对国营企业实行第一步利改税,规定盈利的国有大中型企业根据实现的利润,按 55%的税率缴纳所得税,税后利润在国家与企业之间再进行分配。从此,国家参与国有企业的利润分配,采取税收和利润上缴两种形式,即税、利分流:国家首先作为社会管理者依据税法向国有企业征收所得税;然后,国家(政府)作为国有企业所有者参与企业税后利润分配。这是一次重大理论突破,是科学的、正确的。由此可见,即使认为承载房屋的土地是国有的,对其开征物业税,在法理上也是说得通的。

(四) 国际做法

1、香港。

香港土地的政府所有制(属于土地公有制范畴)严格限制了土地所有权的转让,香港政府出让的只是土地的使用权,这与内地的情况类似。香港政府通过土地契约将不同期限的土地使用权批租给受让人,受让人通过承租取得规定期限内的土地使用权,并向香港政府一次性交纳规定期限内的土地使用权出让金。香港在收取土地使用权出让金后,再按香港现行物业税制度对房产物业持有阶段征收物业税,以物业每年租金收入的最新估值为计税依据,征收率为5%(以2005~2006财政年度为例),作为香港政府一般收入的组成部分,其标准是用应征税物业的租金价值乘以一个百分率计算得出。

2、美国。

美国实行公私兼有的多元化土地所有制。联邦政府的土地,主要包括联邦政府机关及派驻各州、县、市机构的土地及军事用地等,州、县、市政府也各自拥有自己的土地。联邦、州、县、市在土地的所有权、使用权和受益权上各自独立,不存在任意占用或平调,确实需要时,要依法通过买卖、租赁等有偿方式取得。美国对土地和房屋等不动产征收的物业税也是一种财产税,是在不动产保有阶段设置的税种。美国财产税的纳税义务人为不动产的所有人,课税对象是纳税人所拥有的不动产,主要包括土地和房屋等。

3、新加坡。

新加坡的土地主要有国有和私人所有两种形式,其中国有土地又可以分为两种形式:由作为政府部门所属的土地局掌管的国有土地及由作为半官方机构的法定局所掌握和使用的公有土地。对于国有土地,一般采用拍卖、招标、有偿划拨和临时出租等方式,将一定年限的土地使用权出售给使用者;使用期满后,政府无偿收回土地及其地上附着物,若要继续使用,须经政府批准,再获得一个规定年限的使用期,但须按当时的市价重估地价第

二次买地⁴。新加坡在对国有土地使用权出售后，对所有房地产都要缴纳物业税，自住房产的物业税以家庭计算，第一套房与第二套及以上房屋分别按4%、11%的税率缴纳，其他类型房产的物业税率是10%⁵。

（五）开征物业税不会导致重复征税

从理论上说，土地出让金是国家让渡若干年土地使用权获得的收益，是在土地所有权和土地使用权分离的前提下土地所有权的经济实现形式，具有地租的性质。土地出让金作为国有土地使用权的转让收益，既是国家作为土地所有者出让土地使用权时标识的价格，也是形成房价成本的组成部分。因此，得益于对国有企业征收所得税的启示，对国有土地收取出让金后再进行征税是完全可行的。当然，也有人认为，在企业缴纳了土地出让金后，再征收物业税，会造成重复征税（费）。对于这个问题，笔者认为，在房屋建造过程中，土地出让金与耗用的水泥、钢筋等建筑材料和建筑工人的工资一起作为形成房价的成本组成部分，包括在房产价格中。在市场经济条件下，物业税的税基应是房产的市场价（评估价），在这里，既然对组成房价成本中的建筑材料和工人工资不存在重复征税问题，那么，对建筑成本中的土地出让金来说，自然也谈不上重复征税（费）问题。因为这是两个不同的过程和问题。

（六）保障性住房的地价可以进行特殊处理

在这里还需要强调一下保障性住房地价的处理问题。在当前市场经济体制下，保障性住房也不可能完全游离于市场之外，也存在土地供应、房屋建设、销售使用等市场。在地价飙涨、“地王”频出的土地市场中，作为保障性住房的划拨土地，也需要支付征地和拆迁补偿等多项支出，并受到“招拍挂”土地价格上涨的影响，具有支出不断上升的趋势，这会对保障性住房的建造成本及租售价格产生影响。考虑到保障性住房所具有的准公共产品属性，在计征物业税时，若将保障性住房地价全部纳入税基，则会弱化保障性住房应有的功能。因此，在制定物业税政策时，应将保障性住房与一般的商品房予以区分，可以对保障性住房地价进行特殊处理，即将保障性住房地价从税基中予以部分直至全部扣除，当然，也可以直接由财政补贴来实现。

三、关于土地财政问题

我国土地的特殊属性，使得地方政府作为出让方居于高度垄断的强势地位。从经济学的角度讲，土地买卖并不是完全竞争的市场经济，土地“招拍挂”形式属于供给垄断和需求竞争型。这种供给垄断与需求竞争并存的模式，加之土地资源的稀缺性，必然造成需求

⁴ 《台湾、港澳、新加坡住房保障简介》，地库网 <http://www.cdiku.com/topic/2010/01haiwaizhufang/xjp.html>。

⁵ 曲明等：《遏制楼市泡沫 各国如何征收物业税》，《中国税务报》2010年3月10日。

方恶性竞争，导致地价不断暴涨⁶，进而成为地方政府高度倚重的可支配财力，“土地财政”由此而生。在国内许多地方，“土地财政”已成常态，土地出让收入在地方政府的收入盘子中所占比重极大，这是极不正常、极不规范的现象。

（一）国外的经验

1、香港和新加坡。

在香港和新加坡，囤积土地的情况很少，监管层通过“制度安排”来规范开发商可能出现的囤地行为。一般情况下，开发商从拍卖土地之日起，在数月之内必须交纳全部的土地出让金，而不是分期、多年交纳。这样可以直接提高其买地与囤地的成本。假如开发商希望通过以时间换取赢利空间的方法来囤地，那么，它必须拥有巨大的资金，支付持有阶段的财务成本。另外，会有常设的独立监督机构对开发商进行监管，该监督机构并不是代表出让地块的政府部门。在一定程度上，这样的调整可以将地方政府从“土地财政”中适度解脱出来，强化其公共服务的中立性与独立性，弱化其干预地价与房价的动机⁷。

2、荷兰。

荷兰是一个典型的人多地少的国家，人均耕地仅 0.9 亩。在荷兰，政府通过严格的土地登记使市场成为配置土地的基础机制，实现了土地的高效配置。在此基础上，政府对土地配置中的市场失灵采取一系列强有力的措施加以干预。如通过规划和建筑许可证制度将农地加以严格保护，通过开发新的公益性住宅对房地产市场和价格投机行为进行干预等。在荷兰土地管理过程中，注重政府干预的规范性和非营利性。政府干预仅局限于市场不能发挥作用的情形，如任何政府不能违反土地利用空间规划进行土地用途的更改，如果更改用途必须先更改规划，而更改规划需要所有的利益相关方进行协调和讨论，必须符合大多数人的利益才能进行。同时，政府的土地开发行为不是为了赢利目的，不是为了增加地方财政收入。政府的政绩考核机制表明，其政绩不是体现在收入上，而是体现在土地政策执行的效果和社会的认可上⁸。

（二）土地出让金的使用

土地出让金是政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款，包括受让人支付的征地和拆迁补偿费用、土地前期开发费用和土地出让收益等，它的使用是土地管理领域颇受关注的事情。按照国家有关规定，土地出让金使用范围包括：征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出、城市建设支出及其他支出。当前，大量的土地出让金被用于城市基础设施建设等方面，而用于征地拆迁的补偿不足，保障性住房的资金供应比例过低。土地出让金的使用，应将保障失地农民及拆迁居民的利益放在首位。在农村，应把

⁶ 《新华时评：疯狂的房价叫板土地招拍挂》，新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_129244.htm。

⁷ 《香港、新加坡如何避免囤地》，中国土地市场网 http://www.mlr.gov.cn/wskt/wskt_bdqkt/201001/t20100128_135259.htm。

⁸ 《荷兰土地调控做法值得我国借鉴》，国家发展和改革委员会 http://www.sdpc.gov.cn/dqjj/zhdt/t20061222_102108.htm。

农民当作市场主体来平等对待，大幅提高对失地农民的补偿标准，统一支付征地补偿费用，确保征地补偿费用及时足额到位，补助被征地农民的基本生活、医疗教育、劳动技能培训等。在城市，对于城镇居民拆迁补偿应按照不低于拆迁地房屋市价进行补偿，使拆迁居民能够买得起房，生活水平不下降。在这方面，极度注重私有财产保护的香港，为内地做出了表率。在香港高铁的征地过程中，对于收回菜园村的27公顷土地，政府高官曾多次对话，最后只得推出高达8600万元的“天价”赔偿终极方案，合格住户都可获60万港元的特惠津贴，较原先的13万元高了近4倍⁹。当前，有些地方承诺要将土地出让净收益的10%用于建设保障性住房，笔者认为，这还远远不够，应下决心将土地出让金收入的主要部分用于保障性住房建设，以保证保障性住房建设的资金需要。

（三）土地出让金的管理

土地出让领域愈演愈烈的“地王”现象，究其根本，除了土地供应总量的局限性之外，土地财政制度也是地价居高不下的原因之一。虽然从2007年1月1日起，土地出让收支已全额纳入地方基金预算管理，建立了年度土地出让收支预决算管理制度，规定地方政府依法将收支情况向同级人民代表大会报告，但在实际执行中，由于相关法律法规不健全，导致大量改变用途、调整规划、经营环节等应补缴的土地出让金都未补缴，土地出让金收入流失严重；加之土地预算编制、核算基础、管理水平等多方面因素的制约，使得土地出让收支预决算流于形式，土地补偿发放不到位、被挪用及资金使用不透明等问题屡见不鲜，不但出现了土地出让收益分配短期化现象，严重影响了政府公信力，还造成了有些失地农民、拆迁居民生活水平下降，引发了一系列社会矛盾。为此，在土地出让金管理方面，首先应加强法律法规建设，制定具体的土地出让金操作管理制度，完善征地、土地储备、开发程序管理办法，以杜绝欠缴土地出让金现象，防止国有资产流失；其次，要改进土地开发财务核算办法，以土地开发为成本核算对象，理清土地开发成本收益；三是要将土地出让金全额纳入财政一般预算收入，建立预算内财政专户，专门用于土地出让金收支，不得有脱离于财政预算的特别预算。为了保证预算的透明度，收入与支出应全额、分开核算，对与土地开发整理相关的支出实行严格的预算约束，不允许以收抵支和以支抵收。只有将土地出让金收支全额纳入财政预算，并将与土地有关的收支项目及时、全面公开，进而纳入人大及民众的监督视野之内，土地出让金的管理才能趋于法制化、规范化、透明化。

四、物业税在调控房价中的地位和作用

房地产市场健康与否关乎经济运行全局，房价高低更关乎百姓的切身利益。房地产开发的高利润率是导致我国目前房地产投资增长过快的直接动因，会诱使各种各样的趋利性

⁹ 胡健：《由香港高铁迟迟不开工想到的》，人民网 <http://hm.people.com.cn/GB/42490/10814691.html>。

资金流入这个行业，因而宏观调控的着力点也应该是降低房地产投资的利润空间。当前，随着市场经济体制的逐步健全，单纯依靠行政手段进行调控已不能解决所有问题，既符合市场规律又可灵活运用税收杠杆应该能够发挥更大的调控作用。

（一）调控房价是一个系统工程，需要多种经济杠杆的综合运用

高房价带来高利润，这是当前房地产行业的真实写照。如果能够控制房价的过快上涨，实现房地产行业调控的目标便可指日可待。但调控房价是一个系统性工程，涉及面广，难度大，税收不能独自担此重任，更不应由它“带头”，而是需要综合运用信贷、土地、税收等多种经济杠杆。在土地供应方面，切实执行国家要求确保保障性住房、棚户改造和自住性中小套型商品房建房用地不低于住房建设用地供应总量的 70% 的规定，房价过高、上涨过快、住房有效供应不足的城市，应提高保障性住房建设用地供应比例，并加强监督检查，防止实际执行中走过场。当前，在投资（投机）收益率高于银行贷款利率的情况下，投资（投机）性需求是十分强大的，而这类需求很大程度上依赖于银行货币资金的可供程度，如果银行货币资金不加控制而无限供给，投资（投机）性需求就会无限放大。因此，在信贷方面，首先要严格控制商业银行向房地产业发放的贷款额度，严禁对不符合信贷政策规定的房地产开发企业或开发项目发放房地产开发贷款，加强对信贷资金流向和跨境投融资活动的监控，防范信贷资金违规进入房地产市场；其次，金融机构要着力支持居民首次贷款购买建筑面积在 90 平方米以下的小户型普通自住房，贷款首付款比例不应高于 20%，贷款利率实行优惠利率，而对已利用贷款购买住房、又申请购买第二套（含）以上住房的家庭（包括借款人、配偶及未成年子女），贷款首付款比例不得低于 50% 或更高，贷款利率严格按照风险定价。在税收方面，应区分房地产的消费性需求和投资（投机）性需求，在房地产流通和保有环节实行有差别的税收政策，鼓励消费性需求，抑制投资（投机）性需求。同时，要坚持依法征税，清理不合理的税收优惠政策，确保应收尽收。另外，要完善商品房预售制度，以降低购房人的单边法律风险和财务风险；要建立完善、可行的房地产统计信息系统和实名制的住房产权档案系统；要通过政府信息公开制度，发布住宅市场运行信息，合理引导消费者的市场预期。总之，只有多种调控手段共同实施，才有可能实现预期的调控目标。

（二）物业税的调控作用

政府凭借国家强制力通过税收形式参与社会分配，必然会改变社会各成员在国民收入分配中占有的份额，这种改变将影响他们的经济活动能力和行为，进而对社会经济结构产生影响。政府正是利用这种影响，有目的的对社会经济活动进行引导，从而合理调整社会经济结构。物业税作为税制体系的组成部分，当然也具有对宏观经济进行调控的职能。

1、物业税是调节贫富差距的重要税种

目前我国贫富差距悬殊，这不利于和谐社会的构建。据统计，2000 年~2003 年，我国

居民的基尼系数分别为 0.417、0.458、0.454 和 0.460，已经超过了 0.4 的国际警戒线，杨宜勇、顾严（2008）预计 2007~2008 年间，我国城乡统算的基尼系数将接近甚至超过 0.48，这表明我国的收入差距已经很大了。在税收方面，调节贫富差距需要建立一个完整的税收体系，包括个人所得税、社保税（费）、财产税（主要是物业税或房地产税）、遗产税和赠与税等。其中，个人所得税和社保税，属于调节当年收入流量的税种，而物业税、遗产税和赠与税属于调节收入（财富）存量的税种。房地产作为财富存量，其价格是年收入的几十倍，甚至几百倍，因此，相比来说，物业税作为调节财富存量的税种，调节力度更大。

2、物业税是调节房地产供求和结构的重要手段，可以影响房价

开征物业税能够抑制房价的基本原理在于，通过增加住房的未来持有成本，降低对住房的需求，特别是降低投资（投机）性需求，从而降低房价。我们知道，住房的未来持有成本主要包括买房成本和养房成本。买房成本，即购买房屋的价格；养房成本，即保有房屋需要缴纳的物业税及物业费等其他支出。目前由于在保有环节不缴纳物业税，使住房的持有成本只包括买房的价格及物业费等其他支出，这在一定程度上会扩大市场对住房的需求，助长房价上涨；反之，开征物业税，增加养房成本，则可以降低投资（投机）收益率，从而降低对房产的需求，特别是投资（投机）性需求，抑制房价上涨。根据这一原理，可以通过对不同类型的房产区别对待，制定不同的税率和优惠减免办法，发挥调节房产供求结构的作用，进而影响房价。

当前，房地产投资（投机）性需求过大，突出表现在很多新开发小区建成后入住率过低，如内蒙古鄂尔多斯市一期建设32平方公里的康巴什新区，目前只有人口2.8万，被某媒体戏称为“鬼城”¹⁰。CCTV—2经济半小时播发的《银滩海景房，美丽的谎言》，报道乳山银滩那里有近200个小区，一幢楼里晚上只有一两户亮灯¹¹。在国外，对于闲置性住房，有些国家采取了许多严厉的措施。如瑞典为了遏制闲置房数量上升的趋势，规定可将无人居住的住房推倒；德国对于房屋闲置率超过10%的市镇，当地政府也会推倒那些无法出租的房屋；法国的一些城市对于闲置的房屋，规定业主必须缴纳相当于房款一定比例的罚金，第一年为10%，第二年为12.5%，第三年为15%，以此类推；而丹麦政府则在50多年前就开始对那些闲置6周以上房屋的所有者进行罚款¹²；香港的物业税制度（也称差饷）对于有效控制房屋空置数量也起到了积极作用，绝大多数业主为了尽量避免房屋空置，宁愿将空置的物业低价出租甚至零租金出租。还有，就是有些开发商买地不是基于开发项目，而是囤地、倒地并从中获利，因而造成土地长期闲置。在国外，如日本，对闲置土地的所有人征收特别土地保有税，奥地利征收闲置土地价值税，并采用较高税率；韩国的土地超额增值稅，专门对纳税人拥有的闲置土地或非营业用地的增值征税；我国台湾地区有荒地稅、空地稅、不在地主稅（即土地所有人离开土地所在地达到一定期限），其中空地稅按该宗土地地價稅

¹⁰ 《鄂尔多斯官方回应鬼城说法 新区房价已达6000元》，新浪网：<http://finance.sina.com.cn/roll/20100413/03067736045.shtml>。

¹¹ 《银滩海景房，美丽的谎言》，央视网：<http://space.tv.cctv.com/video/VIDE1258556907055883>。

¹² 《欧洲向闲置房开战》，腾讯网：<http://news.qq.com/a/20080716/001903.htm>。

的3.5倍征收，这些税都是带惩罚性质的特殊性土地税。

不过，这些国家和地区所采取的措施，并不全部适合我国国情，尤其像德国、瑞典将空置房推倒的做法，不仅会造成巨大经济浪费，还可能激化社会矛盾。当前，可以通过物业税对闲置的土地和房屋设置高税率，并按年进行加成征收，以减少囤地、囤房现象；通过对中小户型房和大户型房、一般性住房和别墅制定不同税率，抑制对大户型房和别墅的需求，增加市场对中小户型房屋的供应；对购买二套房及以上的住房和投资（投机）性房产制定较高的税率，抑制投资（投机）性房产的需求。这样一来，可以抑制炒房和促进房屋的有效利用，促进房地产市场的健康发展。

3、物业税的开征可以促进一般性消费的增长

房价过快上涨会成为抑制消费的重要因素。据国家统计局公布的数据显示，2008年我国居民消费率仅为35.3%，不仅远低于美国的70.1%，也低于同属发展中国家印度的54.7%。房价快速上涨改变了居民的消费预期，导致居民的恐慌性“抢购”，使一部分消费者必须支付数十万元甚至几百万元用于购买商品。为了积累购房资金，很多家庭必须压缩其他方面的消费支出，甚至要动支几代人的储蓄，即使这样，可能离应支付的房屋总价还有很大的差距。无奈之余，购房者只能借助于银行贷款，而为了归还贷款，购房者只能节衣缩食，进而沦为“房奴”。因此，当房价超出大部分人的购买能力之后，过重的还贷压力已成为抑制居民消费的重要原因，商品房作为消费品的属性也发生了根本性的变化。从这个角度来说，也不难解释我国居民消费率不仅低于发达国家，也低于一些发展中国家的症结所在。根据美英等国的经验，物业税开征后，使部分房地产税收征收后移，居民购房的首次支出将大大减少。就我国当前的情况来看，物业税的开征及社会保障性住房逐年增加，都有利于中低收入群体解决住房问题，“居者有其屋”的目标不再遥远。在更多的家庭拥有住房后，可以将更多的收入用于衣、食、行、用等方面的生活消费和旅游、文化教育等方面的精神消费，消费占居民支出的比例就会上升，以消费拉动国民经济增长的目标将得以实现。

五、物业税在规范地方政府行为中的作用

物业税作为地方政府的主体税种，主要作用是保障地方财政收入。地方政府获取财政收入形式的改变，有助于规范政府行为，同时，物业税持续、均衡的收入，可以为地方政府提供公共服务提供资金保障。

（一）规范地方财政收入形式，缓解基层政府财政困难

按照1994分税制的改革思路，应是构建分税分级的财政体制，实现“一级政权、一级事权、一级财权”的架构。但在实践中，由于事权与财权的分离，使得财权的重心上移而事权的重心下移，出现了国家总体财力增长而县乡财政困难的不和谐现象。地方政府为了

满足日益增加的支出需要,卖地已经成为其财政收入的重要源泉。据统计,杭州、上海、北京 2009 年的卖地收入分别为 1054 亿元、1043 亿元、928 亿元¹³,而这些地方政府 2009 年的地方财政收入总额分别为 520 亿元、2540 亿元、2027 亿元¹⁴,卖地收入与地方财政收入的比例分别为 203%、41%、46%。房产税(含物业税)与流转税和所得税一起构成世界各国普遍开征的三大税类,它应是地方政府的主体税种和主要收入来源。从国际上多数国家的通行做法来看,物业税(房地产税)是地方政府的主体税种和主要收入来源。由于各国国情不同,税制差别较大,物业税在地方财政收入中的比重也不同,据有关统计资料显示,英国和澳大利亚为 100%,美国为 50%~80%,法国为 69%,加拿大为 85%,日本为 32%,菲律宾为 53%,印尼为 37%,南非为 57%等。在国外,物业税一般由地方政府征收,税率不一,以美国为例,一般为房产价值的 0.12%~3.05%之间,由各州县自行确定,因而也决定了物业税占地方收入的比例有所差别,如纽约州的斯科多尔区 1996 年房地产税收收入占该区全年全部收入的 72%,新泽西州的泽西市该年其房地产税收收入则占该市总收入的 90%以上¹⁵。而目前我国,现行的房地产税征收范围很窄,只对经营性房地产征收,个人所有非营业用的房地产不征税,且税负较轻,这使得目前我国的房地产税在地方财政收入中所占比重很小,只有 6%。因此,借鉴国际经验,开征物业税,将其作为地方财政收入的稳定来源,与土地出让收入的短期性相比,是长期的、相对均衡的收入,能够规范地方财政收入形式,缓解基层政府财政困难。

(二) 促进地方政府提高公共服务水平

现行的土地出让制度是将土地使用权 70 年一次性转让出去,这往往会导致各届地方政府热衷于以土地换收入,用于当前地方经济发展、社会建设,政府的这种土地财政行为是一种短期行为。从长远来看,毕竟可出让土地是有限的,势必会造成土地资源的不合理使用。物业税的开征,可以促进财力与事权相匹配的财税体制的形成,使地方政府从卖地生财的短期利益中转移出来,不再拥有把土地批租收入作为改善年度财政状况的依赖性手段,转而把精力放在提高公共服务水平上,搞好城市管理和建设的积极性会相应得到加强,从而使区域居住环境、投资环境得到优化。物业税作为居民享受地方公共服务提供水平的价格,须使得征税收入规模与提供公共服务的质量和水平相匹配,较高的公共服务质量会使当地物业不断升值,会吸引较多的居民到本地居住,从而带来更多的税源,为物业税的增收提供财源保障;反过来,地方政府财力的不断增加又为提供较高的公共服务质量奠定了财力基础,这是一种良性循环机制。因此,通过改革现行的房地产税,开征物业税,使其成为基层政府的主体税种和重要收入来源,必然有利于规范地方政府行为,提高其提供公共服务的能力。

¹³ 数据来自中国房地产指数系统数据库。

¹⁴ 数据来自各市 2009 年预算执行情况和 2010 年预算草案的报告。

¹⁵ 王建刚等:《国外物业税如何抑制房价》,载《参考消息》2010 年 2 月 11 日第 13 版。

总之，物业税的开征已是箭在弦上。未来，针对物业税的开征还会出现各种各样的争论。但不管物业税究竟在何时开征，以何种形式征收，物业税对居民购房意愿、开发商或投资者资金投向、房价上涨或下跌预期、房地产市场管理的完善等等方面，都将产生不可低估的影响。

参考文献：

1. 张同青、苑新丽：《土地课税的国际比较》，载于《税务研究》2000年第1期。
2. 安体富、王海勇：《我国房地产市场发展和房地产税收制度改革研究》，载于《经济研究参考》2005年第43期。
3. 夏啸进：《香港物业税收制度的启示》，载于《特区经济》2005年第9期。
4. 王素昭、李静华：《国外物业税的经验及启示》，载于《山西建筑》2008年1月第34卷第1期。
5. 杨宜勇、顾严：《2007-2008年我国收入分配新趋势与新思路》，载《经济研究参考》2008年第4期。
6. 黄国雄：《现代商学概论》，高等教育出版社2008年8月版。
7. 周奔：《欧洲向闲置房开战》，载《共产党员》2008年第18期。
8. 张德志：《宏观税负税收弹性企业负担相关性实证研究》，山东人民出版社2008年10月版。
9. 冯秋燕：《俄罗斯土地所有权改革初探》，载于《比较法研究》2009年第4期。
10. 郭伟伟：《新加坡低收入者住房保障制度及其启示》，载于《红旗文稿》2009年第05期。
11. 阮家福：《中外土地税收制度的比较与借鉴》，载于《宏观经济研究》2009年第9期。

中国的财政分权与地方政府规模及其结构 ——基于经验的假说与解释

王文剑¹

摘要：本文利用1996-2005年中国省级面板数据，研究了财政分权与地方政府规模及结构之间的关系。通过实证检验发现，中国的财政收入、支出分权与地方政府整体规模正相关，“怪兽”理论在中国不成立。主要原因是，在当前的财政分权体制下，地方政府在财政竞争和官员晋升竞争的压力下，更加积极开展财政支出竞争（特别是注重扩大生产性基础设施方面的财政支出规模），导致地方政府规模不断扩张。本文认为应改革官员的考核机制和转移支付体制，扩大地方政府自有收入规模，从而将会有利于改善地方政府治理水平，推动经济的可持续地健康发展。

关键字：财政分权 地方政府规模 财政支出竞争 官员晋升机制

一、问题的提出与文献回顾

财政分权能否遏制地方政府规模扩张，这是一个目前依然存在争议的话题。Stigler(1957)和 Musgrave(1959)基于政府是仁慈的假设，认为在一个国家内部财政分权导致地方政府为吸引财政资源而展开激烈的横向竞争，可能会导致无效率的政府收支结构，激烈的地方竞争使地方政府承受过大压力，以至于不得不缩小公共支出规模，因而只能为地方提供低水平的公共支出，这种“扑向底层的竞争”不利于地区经济发展。而与之相反，基于政府并不总是为居民利益服务的假设，政府存在为实现自身利益最大化而不惜侵犯辖区内居民利益的动机，其表现就是政府规模将会无效率地自动扩张，为此，Brennan 和 Buchanan(1980)提出“怪兽理论”，认为财政分权所导致的地方政府竞争将有效地遏制地方政府的无限扩张。任何削弱地方政府之间竞争的制度将不利于财政分权遏制地方政府规模。

在实证研究中，Brennan和Buchanan(1980)的“怪兽理论”在美国、加拿大、瑞士等高度分权的国家得到了部分印证，Marlow（1988）运用1946-1985年的时间序列数据，以地方政府支出占总支出比重作为财政分权指标进行实证分析，证实了财政分权缩小政府规模的假说。Grossman（1989）运用地方政府支出占总支出的比重作为财政分权指标，发现财政分权消减了政府总规模，但联邦政府对地方政府的转移支付却扩大了政府规模。Moesen和Van Cauwenberge（2000）认为分权变量应使用地方对税收收入自主程度来衡量，因此应从地方收入中剔除政府间转移支付和地方政府借款，将地方政府的税收占政府总支出的比重作为

¹ 作者单位：河南省人民政府金融服务办公室，财政部财政科学研究所博士后。

衡量财政分权的指标,他们发现在19个OECD国家中税收分权降低了政府总模。Rodden(2003)认为当地方政府拥有确定税率和税基的权力,则分权将减小政府规模,但转移支付规模越大则政府规模增长速度将越快。

然而,另一些研究中得出了模糊甚至相反的结论。Oates (1972)以税收收入占GDP的比重作为政府规模为指标,以中央税收收入占总税收收入的比重作为分权指标,计量检验的结果显示中央收入集权与政府规模正相关。与之类似,他对43个国家所进行的跨国研究也没有支持财政分权能够约束地方政府规模扩张的假说,相反,得出了财政分权导致更大的政府规模的结论(Oates, 1985)。John Anderson和Hendrik Van Den Berg (1998)将非正式经济和家庭经济纳入到总经济规模中,以财政支出占总经济规模的比重作为新的衡量政府规模的因变量,运用Oates(1985)的方法重新考察了“怪兽”理论,控制了收入水平、人口和转移支付等因素后,他们对45个国家的跨国研究表明财政分权与政府规模没有显著的因果关系。Ernesto Stein (1999)的实证研究表明,在地方层面上当存在财政垂直不平衡、无条件转移支付和借款自主权时,财政分权与地方政府规模扩张具有正向关系。Grossman(1992)以地方政府支出占总支出的作为财政分权指标,发现澳大利亚的财政分权没有缩小地方政府规模,但证实了“共谋”理论。Luiz de Mello(1999)研究表明,摩尔多瓦的财政分权与地方政府规模(除去转移支付和税收分享额)存在正向关系,但用转移支付和税收分享额占地方政府总收入来衡量的“财政垂直不平衡”与地方政府规模存在负的关系,他认为这是因为摩尔多瓦处于制度转型期而出现的特殊现象。

以上的研究者在衡量财政分权与政府规模关系时,一般来说均使用一个财政分权指标来衡量,如 Stein (1997)使用基层地方政府支出占总支出的比重, Grossman(1989)使用基层地方总支出占总支出的比重,或者运用地方财政(自有)收入占总收入的比重(Moesen和 Van Cauwenberge, 2000)。与之不同的是,其他学者从财政支出分权和收入分权两个角度来考察财政分权对地方政府规模的影响, Heil (1991)分别以 22 个 OECD 国家和 IMF 国家为样本,以中央收入(支出)占总收入(支出)作为分权指标,把联邦政府结构、公民识字率和总贸易支出占 GDP 的比重作为工具变量,运用两阶段最小二乘法回归方法,但没有发现财政分权对政府规模产生显著影响。Jin 和 Zou (2002)同样从财政收入分权和支出分权来考察对地方政府规模、中央政府规模和总的政府规模的影响,他们发现,财政收入分权、支出分权和财政垂直不平衡均扩大了地方政府规模。Jon H.Fiva(2006)运用地方自有收入占总收入的比重和地方财政支出占总支出的比重分别衡量财政收入分权和支出分权,他发现在 18 个 OECD 国家中财政收入分权减小了政府规模和政府社会保障方面的支出,扩大了政府消费支出,但支出分权扩大了政府规模和政府消费支出规模,但政府社会保障支出的影响尽管为正,但不显著。

在对中国的研究中,胡书东(2001)考察了 1952-1997 年期间中国的财政分权与政府规模之间的关系,发现“怪兽理论”在中国不成立,财政分权对地方政府收入规模具有正的

关系。Chen (2004) 使用中国 1986-1998 年的省际面板数据进行分析, 其结果证实了“怪兽理论”, 他认为中央和地方通过默认预算外资金存在而形成了一种事实上的“共谋”, 不利于财政分权发挥约束地方政府规模的效应。苏晓红和王文剑 (2007) 认为财政分权扩大了地方政府规模, 但“共谋”理论在中国存在, 这是由于在中国“用手投票”和“用脚投票”机制得不到有效发挥, 以及来自“财政纵向不平衡”和转移支付“粘蝇纸效应”的影响。孙琳和潘春阳 (2009) 认为在“中国式分权”的背景下, 财政分权推动了地方政府规模的扩大, “怪兽假说”并不成立, 而财政分权对经济建设支出规模的推动力最大, 对公共服务规模的作用次之, 而对政府自身消费的推动力最小。

对中国相关问题的研究存在两个值得注意的问题。首先, 在各个研究中所构造的财政分权指标往往采用财政支出分权指标 (即用地方财政支出与全国总支出或者中央支出的比值) 来衡量, 也就是说, 均是从财政支出分权的角度来考察财政分权与地方政府规模的关系, 没有考虑到收入分权对地方政府规模的影响。其次, 缺乏对财政分权对地方政府规模影响的内在原因的分析。本文试图对此展开讨论。文章认为中国存在财政收入分权和支出分权, 在当前的财政分权体制下, 地方政府面临着激烈的财政竞争和官员晋升竞争的压力, 为了在竞争取得优势, 将更加重视开展财政支出竞争, 特别是注重扩大生产性基础设施方面的财政支出规模, 因此, 中国的财政收入分权和支出分权都导致了地方政府规模不断扩张, 也就是说“怪兽”理论在中国不存在。本文的第二部分是理路分析, 分析了财政收入分权和支出分权的理论关系; 第三部分是结合中国的财政分权实践, 提出本文的假说; 第四部分是运用双固定效应的Panel Date分析模型, 验证本文的假说。第五部分是结论和政策启示。

二、理论分析

Brennan 和 Buchanan (1980) 将政府描绘成具有垄断力量的以实现自身收入最大化为目标的“怪兽” (Leviathan), 而财政收入分权将会动摇政府对税收权力的垄断地位。这是因为在分权体制下当居民 (税源) 可以跨区域自由流动时, 实际上赋予了居民 (税源) “用脚投票”的权力, 在“用脚投票”机制的约束下, 各地区的居民 (税源) 可以直接将本辖区税负和公共品的质量与周边地区进行比较, 进而发现本地政府是否存在滥用资源和使政府规模超过最优水平之上的行为 (Besley 和 Case, 1995)。可以自由跨区流动的居民 (税源) 最终将在执行使自己利益最大化的财政政策的地区居住, 并成为这个地区政府的纳税人, 为这个地区的公共品和服务“买单”。居民 (税源) 的流动性迫使地方政府不得不展开对他们 (税源) 的激烈竞争, 争相向居民提供更具有诱惑力的“财政菜单” (Fiscal Bundle), 即在向居民征收更低税收的前提下提供更好的公共产品和服务。在地方政府之间展开的竞争实际上是一种“标尺竞争” (Benchmark Competition), 这意味着在一定时期内一个地区竞争到更多的居民 (税源), 另一个地区则相应地损失了这部分居民 (税源), 围绕着税源展开的政

府竞争很像的市场领域的竞争 (Tiebout, 1956)。

在这一竞争机制作用下, 地方政府为实现财政收入最大化, 则会积极地创造优良的经济环境, 吸引更多的税源以增加本地财政收入, 其中一项主要的措施就是将税负降低到一个合理的水平, 特别是会积极地约束“掠夺之手”, 减少对本地经济资源的任意攫取, 因此财政支出规模不可能无限扩张。可以说, “怪兽”理论的内在原理是通过税收竞争控制政府收入规模来遏制政府支出规模无限扩张。由于收入规模受到限制, 财政分权还会促使地方政府主动调整财政支出结构, 使其更有利于当地经济发展和居民福利最大化, 以吸引更多的税源。因此, Brennan 和 Buchanan (1980) 提出的“怪兽理论”表明“一个国家的财政收入和支出分权越大, 政府介入经济的规模就越小”, 即地方政府控制经济资源的规模(政府规模)就越小。可以看出, 财政分权发挥约束政府规模的效应需要满足两个基本条件: 一个是辖区居民(税源)可以通过跨地区自由流动来选择更适合自己的地区;²另一个是地方政府收支分权应是一一对应的, 地方政府支出全部来源于地方自有收入。否则, 财政分权通过地方政府竞争来遏制地方政府规模扩张将无法完全实现。

实际上, 在大多数国家财政收入分权与支出分权并不存在双向的因果关系。³一般而言, 一个国家的支出分权大于收入分权。主要原因是, 从收入方面看, 考虑到税基的流动性、公平性和税收管理的规模效应等因素, 只有财产税、车船税等税种应归为地方政府征收, 其他的流动性强的税种由中央征收则更有效率。然而, 由于信息不对称, 相对于中央政府, 地方政府距离辖区居民更近, 能够更有效地调配公共资金以满足各辖区居民对公共服务需求的不同偏好。因此, 从支出方面看, 除了涉及国防、宏观经济调控等国家层面的财政支出由中央负责外, 其他更多的支出责任则被转移到地方政府, 从而在地方层面上形成了收入能力和支出责任“不对称”的状况(即“财政垂直不平衡”), 地方的收支差额通常需要由中央的转移支付来弥补。中央对地方政府的转移支付使得地方政府支出中有一部分来源于非本地收入, 降低了对本地收入的依赖。而接受中央财政支持的地方政府实际上把本地公共支出成本转嫁到其他地区, 从而产生“公共池”(Common Pool)问题, 中央和地方之间形成了一种“共谋”(Collusion)关系。Brennan 和 Buchanan (1980)认为, 地方政府可以在不参与税收竞争的情况下, 通过从中央转移支付获得的财政支持扩大本辖区政府支出规模, 这种中央和地方之间的“共谋”关系实际上对地方政府参与财政竞争产生负激励, 从而不利于财政分权发挥约束地方政府规模的效应。

进而言之, 受到转移支付的“粘蝇纸效应”(Flypaper Effect)和“财政垂直不平衡”的“承诺效应”的影响, 中央和地方的“共谋”程度还会持续得到巩固进而不断扩大。这是因

² 任何国家的居民(税源)跨地区流动都不可能是无成本的, 流动成本的高低受到一个国家的社会经济制度的影响, 有些国家的流动成本相对较低, 而有些国家则将对较高, 显然, 居民(税源)流动性也将会影响财政竞争的程度, 进而影响财政分权发挥约束地方政府规模的效应。

³ “财政收入上的分权一定能导致财政支出上分权, 而财政支出上分权并不一定是收入上的分权所导致的”(樊勇, 2006)。

为，第一，转移支付的“粘蝇纸效应”。从信息不对称角度看，由于地方政府比中央更加了解本辖区内的财政收支情况，考虑到地方政府争取更多的转移支付可能比在本地增加税收相对容易（Stein，1999），特别是在中央掌握着确定税率、税种和税基的权力时，地方政府拥有强烈的动机充分利用自身的信息优势，采取“逆向选择”行为，通过扭曲地方财政收支的真实信息向中央申请更多的转移支付。而客观上中央事前很难对所有的转移支付制订出易操作的分配标准，相反，中央和地方针对一些类型的转移支付在规模和使用方式经常可以进行讨价还价，而讨价还价的结果是只有那些把本年度全部的转移支付使用完的地方政府才可能在来年获得更多或者不少于上年的转移支付规模（Stein，1999）。实际上鼓励了地方政府不断扩大支出，至少使其不再具有强烈的动机节约使用转移支付，这样的支出规模显然会高于最优支出规模。学者们将这种现象称为“粘蝇纸效应”，即转移支付一旦到达了一个地方则被“粘”在这个地方，无法再减少这部分转移支付。第二，“财政垂直不平衡”的“承诺”效应。中央考虑到银行系统、宏观经济稳定和国家信用等原因，客观上很难做出放任地方政府的财政赤字持续扩大和不对出现财政严重危机的地方政府进行救助的“承诺”。“财政纵向不平衡”会给地方政府发出一个强烈的信号，使地方政府坚信中央会最终为地方政府的过度支出以及出现的财政赤字提供最后的“救助担保”（Bailout Guarantee），这无疑使地方政府对超额支出行为无所顾忌（Rodden，2003）。“财政纵向不平衡”实际上形成了一个“承诺机制”，使得地方政府过度支出行为无法得到有效遏制。

根据以上所述，由于存在中央与地方的“共谋”，支出分权与收入分权是无法实现一一对应的，在实践层面上“怪兽”理论实际上无法得以完全实现。一个极端的情况是，如果地方政府收入是不受限制的，仅从支出角度考虑，地方政府拥有强烈的动机运用支出权力扩大支出规模。这是因为，第一，支出规模的扩大可以满足政府自身消费支出的需求，满足辖区内利益集团（特别是官僚利益集团）的需求。第二，财政支出的扩大可以增加辖区内公共支出的数量和，改善公共支出的质量，优化公共支出结构，有利于吸引更多的区外税源，从而获得更多的财政收入；第三，在直接民主制国家扩大公共支出还可以满足辖区内选民对公共支出的需求，从而获得选民的支持，赢得连任的机会。同时，Banchanan和Wagner（1977）认为在短时期内选民们不会认识到当前的财政赤字是需要未来的税收收入来弥补的，他们往往会产生“财政幻觉”（Fiscally Illuded），具有晋升动机的政府官员更可能在任期（特别是在选举年份）积极扩大政府支出规模，改善公共产品和服务质量，即使超出了最优支出规模，辖区居民也不会强烈抵制。因此，Jon H.Fiva（2006）认为，根据“怪兽”理论收入分权应与地方政府规模负相关，支出分权则应与地方政府规模之间正相关。

因此，财政分权制度究竟最终能否遏制地方政府规模扩张，则要看支出分权是否伴随着相应的收入分权，且要看支出分权和收入分权的对比结果。由于各国在社会经济环境和文化传统上存在千差万别，中央和地方的财政关系也不尽相同，甚至在一个国家内部不同

时期财政关系结构也时常会因时调整（特别是在转型经济国家），财政分权将会对地方政府规模甚至中央政府规模和整个政府规模的影响将会产生了跨地区和跨时期的差异。

Oates(1985)认为，政府实际上是一个“神秘莫测的怪兽”（Mythical Beast）。

三、分税制改革和地方政府行为激励——基于经验分析的假说

改革开放以来，中国的财政分权改革经历了财政包干体制和分税制。财税包干体制分为三个阶段：1980—1984年实行的是“划分收支、分级包干”体制，1985—1988年实行的是“划分税种、核定收支、分级包干”体制，1988—1993年实行的是“收入递增包干”体制。虽然财政包干体制形式多样，但是总体来说，“财政‘分灶吃饭’型包干制是分成合同和定额合同的结合”（吕冰洋，2009）。然而，这个时期的财政包干体制的弊端是显而易见的。第一，定额合同使中央丧失了地方经济增长带来的增量收益。第二，分成合同降低了地方政府的征税努力，地方政府为将更多的税收留到本地区，避免与中央分成，则与当地企业串谋，将税收截留到企业，再通过预算外收入将这部分税收征收上来。为此，中央不得不频繁地变化分权制度，希望获得更多的财政收入，但制度变化过于频繁，使得地方对中央财政分权体制的稳定性失去信心，使中央和国家预算内财政收入流失的问题更加恶化。1993年时中央预算收入仅占国家预算收入的22%，占GDP仅为2.7%，国家预算收入占GDP则为12.6%，此时中央政府推行宏观经济政策和平衡地区间财政收入规模的能力受到了极大的限制。

为解决上述问题，中央于1994年实施分税制改革。此次改革实质上是一次财政收入分权改革，而较少涉及支出方面。其结果是，第一，按照税种来划分中央与地方的税收收入。“这是彻底的分税制形式，中央政府和地方政府各自完全拥有某些税种的课税权和使用权，中央既无需向地方返还税款，地方也无需向中央上解税款”（吕冰洋，2009）。征收成本低的增值税和消费税划归中央，而地方则负责营业税、所得税和房产税等征收难度大和税源规模小的税种征收。同时，为了激励地方政府涵养税源的积极性，将增值税在中央和地方之间按75：25的比例进行共享，2002年之后，企业和个人所得税也被纳入共享税。第二，成立国税局和地税局两个税务机构。国税局负责划归中央预算内税收的征收，地税局负责划归地方预算内税收的征收。而国税局的业务和人事由中央垂直管理，地税局的人事任免则由省级政府垂直管理，中央对地税局的业务给予指导和监督。第三，地方政府支出责任没有明显变化。分税制改革基本上没有对财政支出责任进行改革，地方政府的财政支出规模没有发生本质变动。1993年地方支出占总支出的比重是72%，2006年这一比重为75%。

分税制改革之后，中央和全国的财政收入显著提高。中央收入占总收入的比重从1993年的22%上升到2006年的53%，全国总财政收入平均增长26%（现值），2006年中央税收收入达到了19576亿元，是1993年中央税收收入的22倍（现值）。而此次改革默认了预算外收入的存在，地方预算外收入仍由地方征收和支配。但为了治理“三乱”行为，在上个世纪

90年代中央多次调整预算外资金的管理制度,1993—1995年和1996年的预算外资金收支范围分别有所调整,从1997年起将政府性基金也纳入了预算内管理,逐步规范了预算外收入的范围和征收管理方式。至此,地方的收入结构由四部分构成:地税局征收的税收、国税局征收的共享税、在中央备案的预算外收入和体制外收入。此后,地方政府主要靠自有收入支持本地财政支出的局面被打破,地方财政支出平均38%的资金来源于中央财政转移支付,其中中西部地区支出平均54.4%的资金来源于中央财政转移支付。因此,地方层面上承受了比分税制改革前更大的财政压力。

(一) 地方政府财政竞争方式的选择对地方政府规模的影响

分税制改革明确了地方政府的收入结构,特别是地方自有收入来源更加稳定,而与此同时相对于分税制之前地方层面的支出压力“非降反升”。因此,为了缓解压力,改革极大地激发起地方政府增加自有税收的积极性。如2006年由地方税务局征收的税收收入比1997年增长410.7%(现值),年均增长率达17%。值得注意的是,由于成立了国税局和地税局,地方政府无法再和企业合谋,通过隐藏、转移和侵蚀中央收入来扩大自身收入,地方政府只能依靠发展本地区经济,吸引税源、提高本地税源的纳税能力来扩大自身收入规模。⁴如何更多地“招商引资”成为各地政府的头等大事。

现实中,流动性强的税源在选择流入地时,不仅要考察一个地区的税负水平,还要考察一个地区的基础设施和整体的经济发展环境。通过降低税负来吸引税源仅是地方政府各种策略性竞争手段之一,增加公共支出、改善支出结构和制定相关的经济政策也越来越成为吸引流动性税源的重要手段。地方政府究竟是通过降低税负还是扩大财政支出规模和调整财政结构来吸引税源,应该取决于各种财政竞争方式的实际效果之间的对比情况。如果仅通过税收竞争来吸引税源,则无疑将会发挥财政分权约束政府规模的效应。而如果地方政府可以在税收竞争和支出竞争之间进行选择,当支出竞争吸引来的收入大于税收竞争吸引来的收入时,地方政府则可能会放弃或部分地放弃税收竞争方式,从而通过扩大支出规模以提供更加丰富和优质的公共产品和服务来吸引和留住流动性税源,此时,则出现“高税负对应着高的公共支出水平”的现象(Bardhan, 2002)。当然,在财政竞争过程中,也会出现财政收入竞争和支出竞争同时展开的局面,这就会出现一方面收入竞争使地方政府的竞争“扑向底层”,另一方面支出规模也会持续扩大,特别是在有来自中央的转移支付的支持时,支出规模扩张的效应将更显著。⁵

⁴ 与俄罗斯等转型国家相比,中国的经济转型之所以伴随着经济稳定的高速增长,最重要的原因是地方政府从经济转型所带来的经济增长中能够获得更大的财政收益,使得地方政府成为支持经济转型和经济增长的重要力量,从而在中国形成了一种“保护市场的联邦主义”(Qian和Weingast, 1997)。

⁵ Heine (2006) 认为,流动性强的税源往往不关心地方政府是否能够提供保护性的公共产品和服务(如教育、医疗和环境保护等),而更关注与政府能否提供有效的生产性服务(如基础设施建设)。因此,当出现这一情况时,流动性强的税源会以退出选择为谈判筹码,尽管迫使政府增加了生产性投入,但损害了流动性差税源的长期利益。

显然,当前在中国的地方政府之间的财政竞争中已不再停留在单纯的税收竞争阶段。王文剑、仇建涛和覃成林(2007)的研究表明,东部发达地区财政竞争已经从税收竞争转向了全方位的竞争,一方面通过加大生产性基础设施建设的投入能够迅速改善交通和公共基础设施,吸引资本密集型和劳动密集型企业流入本地区,有利于“招商引资”(张军、高远等,2007)。而在现有地方税结构下,基础设施投入的增加还能够为地方直接带来更多的建筑业、房地产业的营业税和土地增值税等地方税,同时能够使本地区土地增值,获得更多的土地出让金。另一方面东部地区的进入产业升级阶段,更加迫切发展高科技型企业,这就需要吸引高科技发展需要的人力资本,而吸引人力资本就需要调整公共支出结构,增加对非生产性的公共品和服务(如教育、农田科技改造、医疗和环境保护等)的投入,通过改善生态、人居环境和支持科技发展,以吸引更多的高科技发展急需的人力资本和高科技流入本地区。尽管中西部地区目前还无法完全效法东部地区的这些做法,且税收竞争依然重要,但通过加大公共支出投入,改善投资环境,也日益得到各个地方政府的重视。可以说,各地区的地方政府尽管由于经济发展水平和产业结构上的差异,财政支出竞争的方式会存在一些地区性差异。但从整体上看,当前各地区的地方政府都已经非常重视财政支出竞争形式,并会因此而推动整体的财政支出规模不断扩大。

根据以上分析,本文提出假说1:在严重的财政支出压力下,当财政分权导致地方政府采用财政支出竞争的方式吸引更多的税源时,财政收入分权和支出分权都不可能约束地方政府支出规模,反而会推动政府规模的扩张。

(二) 官员晋升竞争机制下财政支出结构“偏向”对地方政府规模的影响

与直接民主国家的财政分权不同的是,中国的财政分权伴随着“向上负责”的政治集权体制,地方政府官员的晋升决定于上级政府的考核,而并非取决于辖区内居民的直接选举。为了使考核更加具有可靠的识别性和与中央以经济建设为中心的整体战略相一致,中央用“标尺竞争”取代了对地方政府的政治说教,设定了一套以GDP为核心的官员晋升考核机制,使得那些经济发展较快地区的官员能够获得更多的晋升机会。为此,地方政府官员之间围绕经济发展展开了激烈的政绩竞赛,这种“锦标赛式”的竞争对地方政府官员发展本地区经济也产生了很强的激励效果(Li和Zhou, 2005; 周黎安, 2004)。值得注意的是,因为官员的任期总是短暂的,一般而言只有4-8年,在如此短暂的时期内快速发展经济,“由于技术和制度等对经济增长的作用都是长期的,最直接有效地促进当地增长的办法就是鼓励资本和劳动密集型产业的发展”(李涛、周业安, 2008)。“坚持以发展经济为己任的各地政府对资本这一流动性较强的稀缺要素具有近乎本能的强烈兴趣”(乔宝云、范剑勇和冯兴元, 2005)。地方政府增加本地区资本积累成为一个必然选择。

为了实现这种劳动密集特别是资本密集型的发展战略,地方政府一方面通过调整地方政策来吸引资本和劳动力的流入,另一方面则非常重视“能够加速当地资本积累的支出项目”(李涛、周业安, 2008),各地政府倾向于直接通过公共支出来加快当地的资本积

累。在公共支出中,科学、教育、医疗卫生和政府行政消费等非生产性支出都不可能直接增加辖区内的资本积累,相比而言,具有生产性的基础设施建设能够通过投资的乘数效应在较短的时间内成倍地推动资本积累,拉动地区经济快速增长。更何况“显著改善的基础设施本身就是最容易度量的政绩”(张军、高远等,2007)。因此,傅勇和张晏(2007)的研究表明地方政府忽视了短期内对地区经济增长促进效果不明显的科教文卫支出,而加大了生产性基础设施建设,形成了“有偏”的扭曲的财政支出结构。郑磊(2008)认为在以经济绩效为考核标准的官员晋升机制导致地方政府之间展开标尺竞争,这种竞争和财政分权制度结合起来,共同对地方政府的教育支出比重产生显著的负影响。

通过以上分析,结合中国的实际,本文提出假说2:在中国式官员晋升竞争机制和财政压力的作用下,地方政府将更加偏向于采用财政支出竞争方式,因此,财政收入分权和财政支出分权可能会同时导致地方政府规模的扩大,⁶“怪兽”理论在中国并不成立。而导致财政支出规模扩张的主要的原因是,生产性基础建设支出拉动了地方政府支出规模的增长,而由于不同地区会采取不同类型的财政支出竞争结构,对地区经济增长具有长期促进作用的非生产性的公共支出可能会产生复杂的影响。而如果在一定时期内地方政府收入规模是一定的,地方政府还可能会压缩对地区经济增长没有显著的短期或长期正面影响的非生产性且非福利性公共支出(如政府行政性消费支出)。下面,本文通过构造Panel Data分析模型,对以上假说进行检验,并对结果进行分析和解释。

四、假说的检验

(一) 模型的设定和变量的选取、说明及预测

为了验证以上假说,我们设定以下回归分析模型:

$$Gov_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 Rev_{it} + \alpha_3 Ed_{it} + \alpha_4 Lgra_{-lit} + \alpha_5 Vi_{it} + \gamma \delta_{it} + \varepsilon_{it} \quad \text{—— (1)}$$

$$Cons_{it}, Comm_{it}, Admi_{it} = \beta_1 + \beta_2 Rev_{it} + \beta_3 Ed_{it} + \beta_4 Gra_{it} + \beta_5 Vi_{it} + \lambda \chi_{it} + \delta_{it} \quad \text{—— (2)}$$

本文使用的是1996-2005年的省际面板数据,下标*i*和*t*分别代表第*i*个省份和第*t*年, δ_{it} 和 χ_{it} 表示一组控制变量, α_i 和 β_i 是系数矩阵, ε_{it} 和 δ_{it} 是扰动项。样本包括了30个省、自治区和直辖市。⁷ 下面我们对各个变量进行说明和预测。

Gov:是指地方政府规模。这一变量是因变量。我们使用地方预算内外支出之和与GDP的比值来衡量地方政府规模⁸。为了衡量财政分权与政府规模结构之间的关系,我们把地方政府支出结构分为三部分,一部分是行政管理类支出(Admi);一部分是由挖潜改造、科技发展、支援农村生产建设和文教科学卫生事业等方面的支出,作为非生产性、福利性的公共支出(Comm),这部分支出短期内对地区经济增长没有显著的促进作用,但长期看应有

⁶ 如上文分析,无论是在直接民主国家还是转型国家,单纯的财政支出分权总是和地方政府规模正相关。

⁷ 由于重庆市在1997年设立为直辖市,为了方便数据处理,将其与四川省合并。

⁸ 由于体制外收入和支出没有确切的公认的统计数据,故没有将其计算入政府规模,显然这样做低估了实际的地方政府收支水平。

显著的促进作用；最后一部分是生产性基础设施建设。一般来说，地方政府的预算外收入由收取的部门支配，这些部门除了具有经济发展职能的部门外，还有学校、医疗等从事民生事业的部门。但在地方层面上政府依然保有对预算外收入集中调配的权力，地方政府往往将预算内支出用于基本公共支出，而预算外支出则用于支持经济发展，即“预算内保民生，预算外保增长”（黄佩华、迪帕克，2003）。而历年的《中国财政年鉴》上并没有公布各地区预算外支出的结构，因此，我们近似地将预算外支出看作生产性基本建设支出，将其与预算内基本建设支出相加得出一个地区生产性基础建设总支出（ $Cons_1$ ），显然这一做法高估了地方政府投入到生产性基础建设支出的总量。为了尽量消除这一偏误，我们还计算了预算内基本建设支出占地方总支出的比值与 $Cons_1$ 之间的算术平均值（ $Cons_2$ ）。

Rev: 是反映财政收入分权程度的指标。中国是否存在财政收入分权？目前一些研究者认为“中国不存在标准意义上的财政收入分权”，主要是因为地方层面上的税收立法权仅在中央，因此“用收入无法衡量中国的财政分权”（Zhang和Zou，1998）。“地方政府只拥有部分税种的征收权和减免权(如屠宰税和筵席税等)，因而确切地说,中国只是‘支出分权’”（孙琳、潘春阳，2009）。而本文认为，地方的收入权力是由多个权力组成的综合体，地方政府收入权力包括收入立法权、收入征管权和收入使用权，其中收入立法权只是其中的一项权力。如上文分析，1994年分税制改革之后，在省级地方层面上成立了地方税务局，省级地方税务局的人事任免和税收管理的权力归为省级地方政府，省以下的地方税务局的人事和征管权实行垂直管理，可以说，地方政府完全掌握税收征管权，中央仅对地方税收征管进行业务指导。⁹由地方政府征收的收入中大部分由地方政府分级使用，拥有对地方收入的使用权，这也是分税制改革的显著结果。而预算外收入仅需要在中央备案，征收权力和使用权完全归地方，而大量没有在中央备案的体制外收入则完全由地方设定征收标准并完全由地方征收和使用。因此，从法律层面上看，地方拥有归属于地方层面的收入征管权和使用权。按照OECD在2003年提供的反映一个国家的财政收入分权指标看，由于地方无法决定税率和税基以及共享税比例，因此，中国的地方收入分权是一个不完全的指标。但一个值得注意的现象，可能告诉我们与之不同的事实。与围绕GDP建立的地方政府官员考核机制相似，地税部门官员的晋升和奖励则取决于各年税收收入任务完成情况，各地区税收任务目标是根据基数法在年初由地方政府结合本地经济发展的预期、公共支出需求等因素制定的。地税部门把完成各年的税收任务成为各项工作的重心，一方面，各级地税部门采取“均衡入库”的方法，即时间进度和任务进度保持一致，以减轻年底完成任务的压力，确保税收任务按时完成。另一方面，对收入压力大的地区，地税部门则不得不采取“寅吃卯粮”、“涸泽而渔”的做法，不惜违反税法将不应征收的税收征收上来；而与之相反，对于收入压力小且已经完成任务的地区，地税部门则拒绝征收税法规定应征收的税收，以减小本年税收收入基数，减轻明年税收增收的压力。预算外收入和体制外收入的

⁹ 1985年开始的由中央“至上而下”组织的一年一度的财税大检查，但随着改革的深化和经济的发展，暴露出明显的事后性和突击性，1998年之后就已不再实施。

征收则与之相似。以上做法都是违反税收法定主义的行为,由于信息不对称和纳税人监督力的缺失,在当前“对上负责”的官员考核机制下,地方政府的收入征管权严重侵蚀了中央控制的税收立法权。因此,本文认为,在当前财税体制下地方所掌控的收入权力要远大于我们理解的程度。换句话说,在中国地方层面上实际拥有着比法律层面上大得多的财政收入分权。为了客观衡量地方层面的实际财政收入权力,我们计算了地方政府直接征收和支配的财政收入,这部分收入等于地方政府直接征收的财政预算内收入和地方预算外收入之和,其中地方直接征收的预算内收入是地方预算内财政收入减去增值税,2002年之后按照中央和地方的分成比例再减去由国税局征收的企业所得税和个人所得税部分。¹⁰这部分地方自有收入的征收受到了地方政府任务化管理的直接影响。在此基础上,参照Jing和 Zou (2002)、Rodden (2003)和张晏、龚六堂(2004)的做法,我们设定三个财政收入分权指标,即地方自有收入与地方总收入的比值(Rev_1)、地方自有收入与地方总收入的比值(Rev_2)和人均地方自有收入与人均中央收入的比值(Rev_3),从三个维度来衡量财政收入分权程度。如果三个指标在计量方程中均得到相同的结果,将更能显示出计量结果具有高度的稳健性。根据上文的分析,我们预测这三个指标在方程1均为正,而在方程2中,预计与Cons正相关,与Admi负相关,因不同地区地方政府竞争行为的型上存在差异,因此与Comm的关系则比较复杂,无法直接判断。

Ed: 是反映财政支出分权的指标。地方层面的财政支出是指预算内外支出之和。首先,参照Jing和 Zou (2002)的做法,我们用预算内外支出之和与全国总财政支出的比值,作为财政支出分权,即 Ed_1 。其次,参照张晏和龚六堂(2004)的做法,我们使用预算内外人均支出与中央预算内外人均支出的比值(Ed_2),考虑到转移支付的影响,设立另一个财政支出分权指标,即扣除来自中央的净转移支付的预算内外人均支出与中央预算内外人均支出的比值(Ed_3)。然而,“ ED_2 可能高估不发达地区的财政分权程度, ED_3 可能低估发达地区的财政分权程度”(张晏、龚六堂,2004),我们也考虑了 Ed_2 和 Ed_3 的加权平均值,即 $Ed_4 = (Ed_2 + Ed_3) / 2$ 。但是,需要说明的是,地方支出中必然有一部分部分是受中央控制(如中央制定的《中国教育改革和发展纲要》,各级政府预算内教育投入占财政支出的比重不低于15%),但我们无法有效地分离这部分支出,因此,用地方支出比总支出和中央支出都会高估财政支出分权程度。根据以上分析,财政支出分权的系数在方程1应为正,而在方程2中预计与Cons呈正相关,而与Comm应负相关,而由于地方政府作为利益集团,会有很强的动力满足不断增长的消费需求,会积极推动行政管理支出规模,但也面临着很强的地方政府竞争的压力,也不可能无限扩张在短期和长期内都无法有效推动地区经济增长的行政管理支出,因此与Admi的关系比较复杂,无法直接予以判断。

¹⁰ 1994年分税制改革规定个人所得税和企业所得税(部分企业除外)属于地方税,后来由于此类税收增长迅速,中央决定对这两个税种的收入在中央和地方按比例分享,2002年按五五比例分享,2003年以后则按六四比例分享。

Gra: 是反映净转移支付的指标。该指标等于地方接受中央的转移支付减去上交中央部分的净转移支付与地区GDP的比值。受“粘蝇纸”效应的影响,本年度的转移支付受到上一年年度转移支付效应的影响,因此,我们使用滞后一期的净转移支付来衡量这种效应(Gra_{-1})。预计 Gra_{-1} 在方程1的系数为正。但转移支付中除了指定用途用于地区福利性公共支出外,税收返还、一般性转移支付等类型的转移支付的支配权由地方直接掌握。一般而言,根据上文分析,地方政府转移支付更倾向于被用于支持地区经济建设,因此,预计在方程2中, Gra 与 $Cons$ 正相关,与 $Comm$ 和 $Admi$ 负相关。

VI: 是反映“财政垂直不平衡”的指标。参照Jin和Zou(2002)的做法,我们用净转移支付与地方预算内外总支出的比值来衡量“财政垂直不平衡”的程度。由于“财政垂直不平衡”对地方政府竞争产生负激励,预计这一指标的系数在方程1中为正。但在方程2中, VI 越大,则减轻了地方财政收入的竞争压力,则可能会减少对生产性基础建设的支出。相反,在财政竞争压力减轻的情况下,会加大对非生产性公共支出的投入,对民生、社会稳定和经济长远发展具有积极贡献,而加大对行政管理类支出则能更好地满足地方政府自身消费性支出的需求。预计 VI 与 $Cons$ 负相关,而与其他类公共支出正相关。

Inc:是指地区收入水平的指标。我们使用城镇人均收入和农村人均实际可支配收入指标的平均值作为这一指标的代理变量。根据Wagner法则,随着人均收入的增长,辖区居民对地方政府支出的需求就越高,地方政府支出规模将随之增大。因此预计这一变量在两个方程的系数均为正。

Peo:是指各省的人口总规模。该指标等于各省年底的人口总数的对数值。随着人口规模的增长,对地方公共支出需求也会随之增加。预计这一指标的系数在两个方程均为正。

Nagr:是指各省的非农化水平。该指标等于各省非农业人口占总人口的比重。随着非农业人口的增长,地方政府为满足对城市市政建设、失业保障等方面需求,将增加公共支出。预计这一指标的系数在两个方程均为正。

以上各个指标均来自不同的统计年鉴,财政收入分权指标、财政支出分权指标、转移支付和“财政垂直不平衡”这四个指标来自于各年的《中国税务年鉴》和《中国财政年鉴》,其他指标均来自于各年《中国统计年鉴》,经过相应的计算而得。下面我们进行具体的回归分析。

(二) 模型处理的结果和分析

1、财政分权与地方政府规模——基于模型1的分析

由表1和表2看,我们对模型进行了Hausman检验,各个方程均拒绝随机效应模型的零假设,从而支持固定效应模型。在此基础上,通过对个体固定效应和双固定效应的F值检验,所有方程均支持使用控制个体时间和地区效应的双固定效应模型,因此,我们使用双固定效应模型,从而控制省份效应和时间效应。在表1和表2,我们将财政收入分权和支出分权的各个指标逐一加入方程,如果系数方向和显著性保持不变,则更能证明我们的结论具有

稳健性。

本文得出的结论是：财政收入分权指标与财政支出分权指标与地方政府规模具有显著的正向关系。 Rev_1 - Rev_3 的系数均为正数，且显著性均高于5%，其中 Rev_1 和 Rev_2 的显著性达到了1%水平。这说明地方政府在财政压力和地方政府官员晋升压力下，通过加大财政支出规模，改善投资环境，增强本地区的吸引力，以吸引更多的税源。这说明财政收入分权水平越高，地方政府支出规模就越高。 Ed_1 - Ed_4 的系数均为正数，且显著性均高于10%，其中 Ed_1 、 Ed_2 和 Ed_3 的显著性达到了1%，仅有 Ed_4 的系数为0.005，显著性为10%。这说明当地方政府支出权力相对越多，地方政府更加倾向于扩大政府支出规模。以上结果较为稳健地证实了上文的假说，无论从财政收入分权还是从财政支出分权考虑，“怪兽”理论在中国均不成立。

其他需要说明的结论是：（1）“粘蝇纸”效应比较显著。 Gra_1 的系数为正，且显著性达到5%以上，这说明上一年的转移支付对本年的财政支出规模影响十分显著，在中国转移支付的“粘蝇纸”效应较为突出。（2）“财政垂直不平衡”效应不明显。尽管 VI 的系数为正，与上文的预期基本一致。但显著性和系数值都比较小，可能的原因是， VI 对因变量地方政府支出规模的影响具有结构性差异，也就是说，对不同类型的地方政府支出具有相反的影响，导致 VI 对整体地方政府支出规模的影响水平和显著性较低，但整体上是仍然是正相关。

（3）地区人均收入越高，地方政府支出越高。 Inc 的系数为正，且显著性均达到了1%水平以上，这与Wagner法则一致。（4）人口规模越高，地方政府支出规模越大，但显著性不高；非农产业人口规模的增长与地方政府支出规模的关系也不显著。这两个指标与上述预期不一致的地方是显著性均低于10%。可能的原因是，受“对上负责”的政治体制的影响，地方政府并不是完全根据本地区辖区居民对公共支出需求来安排公共支出规模的，更多的公共支出服务于发展地区经济，以实现地方官员职务晋升和财政收入最大化的目标，从而使得这个两个指标与地方政府支出规模之间的关系不太显著。

表 1 财政收入分权与地方政府规模（1996-2005 年）

自变量	(1) (FE)	(2) (FE)	(3) (FE)
Rev_1	0.908*** (0.3140)		
Rev_2		0.075* (0.040)	
Rev_3			0.018*** (0.005)
Ed_1	0.429** (0.203)	0.753*** (0.170)	0.691*** (0.167)
Gra_1	0.042*** (0.016)	0.040** (0.016)	0.040** (0.015)

VI	0.004 (0.008)	0.004 (0.008)	0.004 (0.008)
Inc	0.060 ^{***} (0.011)	0.065 ^{***} (0.011)	0.052 ^{***} (0.011)
Peo	0.027 (0.066)	0.029 (0.066)	0.031 (0.065)
Nagr	0.034 (0.044)	0.005 (0.045)	-0.008 (0.044)
adjR ²	0.96	0.96	0.96
Hausman 检验 P 值	72.80 (0.000)	70.27 (0.000)	103.32 (0.000)
F 值	130.31	126.89	132.56
D.W.	1.16	1.13	1.15

注：（1）括号内的数字为标准差。（2）*、**、***分别表示显著性水平为 10%、5%和 1%。

表2 财政支出分权与地方政府规模（1996-2005年）

自变量	(4) (FE)	(5) (FE)	(6) (FE)
Ed ₂	0.025 ^{***} (0.002)		
Ed ₃		0.005 [*] (0.003)	
Ed ₄			0.430 ^{**} (0.202)
Rev ₁	0.612 ^{***} (0.226)	1.220 ^{***} (0.261)	0.908 ^{***} (0.314)
Gra ₋₁	0.025 [*] (0.013)	0.042 ^{***} (0.016)	0.044 ^{***} (0.016)
VI	0.006 (0.007)	0.006 (0.008)	0.004 (0.008)
Inc	0.039 ^{***} (0.009)	0.056 ^{***} (0.011)	0.060 ^{***} (0.011)
Peo	0.064 (0.053)	0.044 (0.065)	0.028 (0.066)
Nagr	-0.027 (0.036)	0.018 (0.046)	0.035 (0.044)
adjR ²	0.97	0.96	0.96
Hausman 检验 P 值	205.88 (0.000)	131.08 (0.000)	72.80 (0.000)
F 值	190.07	128.97	129.31
D.W.	1.23	1.17	1.14

注：（1）括号内的数字为标准差。（2）*、**、***分别表示显著性水平为 10%、5%和 1%。

2、财政分权与地方政府支出结构——基于模型2的分析

由表3看,我们对模型进行了Hausman检验,各个方程均拒绝随机效应模型的零假设,从而支持固定效应模型。同样,所有方程的F值检验显示,都支持使用控制个体时间和地区效应的双固定效应模型。

为了节省篇幅,我们在表3仅列出了 Rev_1 和 Ed_1 的结果。从表3可以看出,(1)财政收入分权和支出分权对生产性基本经济建设支出“偏向”都比较显著。财政支出分权的系数显著性均达到了1%水平之上,这说明在控制收入(支出)分权的情况下,在财政竞争和官员晋升压力下,地方政府可控的支出(收入)规模越大,地方政府更加倾向于扩大生产性基本建设支出规模。¹¹这一结果与上文的预测基本一致,也与张军、高远(2007)等人的观点较为一致。(2)财政收入分权与支出分权对非生产性的公共支出产生截然相反的影响。表3反映出财政收入分权对非生产性公共支出产生正的影响,且显著性在1%水平之上,如上文的分析和假说,当前尽管不同地区的经济发展水平不同,但各地区一方面尽力吸引劳动和资本密集型产业,短期内提升经济增长水平,扩大税源规模,另一方面,也越来越重视提高产业层级和产品附加值,吸引高科技人才,为此加大了对本地区的人居环境、生态环境和科技革新的公共投入,非生产性的公共支出规模因此而增大。但值得注意的是,由于人力资本要素对经济增长和财政收入的贡献效果需要较长时间才能显现,在地方政府官员晋升机制和财政竞争压力的作用下,一些地区也可能将有限的财政资源偏向于投入到生产性基础设施建设方面。因此,当我们把 Rev_2 和 Rev_3 分别代入方程2,我们发现在控制不同财政支出分权指标之后,这两个变量与Comm之间存在不显著的负相关(为了节省篇幅,在文中没有显示),这反映了不同地区地方政府竞争行为上的差异性可能确实存在,影响了这一指标的稳健性。这也与上文的假说比较一致。值得注意的是,财政支出分权与Comm显著负相关。为了验证这一关系的稳健性,我们将4个财政支出分权指标逐个带入方程2,结果显示不同类型的财政支出分权指标与Comm的关系均呈显著的负相关,显著性均达到了1%水平以上(为节省篇幅,在文中没有显示)。当控制收入分权之后,地方政府的支出权力越大,受官员晋升机制和官员任期有限性的影响,地方政府更多地将资源投入到短期内能够取得显著效果的生产性基础设施建设中,形成公共支出的“偏向”。这与张晏、傅勇(2007)和郑磊(2008)的观点一致。(3)财政收入分权与行政管理类支出呈显著的负相关。这说明在激烈的财政竞争过程中,行政管理类支出既不能如生产性基础设施建设对地区经济增长在短期内产生显著的正面影响,也不能如非生产性的公共支出对地区经济增长产生长远影响,因此,财政收入分权所导致的财政竞争有效地遏制了这部分支出的扩张。(4)财政支出分权与行政管理类支出呈不显著的正相关关系,与孙琳、潘春阳(2009)结论比较一致。可能的原因是,正如上文分析,一方面,掌握财政支出权力的地方政府倾向于满足自身消费支出;但另一方面,在控制了财政收入分权之后,在地方官员晋升竞争压力下,地方政府

¹¹ 我们分别加入了 Rev_2 、 Rev_3 和 Ed_2 — Ed_4 ,结果与表3的结果基本一致,各个系数的显著性均达到10%水平以上。

官员会有意识地控制政府消费支出规模，以节省资金用于对生产性基础性建设方面的投入。两方面截然相反的影响削弱了这一指标的显著性。

其他变量的系数与上文的预计基本一致。需要的说明的是，（1）非农产业发展（Nagr）与生产性基础设施建设（Cons）均呈正相关关系，这说明非农产业发展为地区经济增长和地方政府收入具有直接的且较为显著的贡献，因而地方政府的基础设施建设支出对其对公共支出的需求反应相对灵敏。（2）Peo与各个财政支出结构关系模糊，且不显著，以及Nagr与Comm、Admi的关系不显著，与这两个变量在方程1的结果比较相似，可能的原因已在上文分析。

表3 财政分权与地方政府结构（1996-2005年）

自变量	Cons ₁ (FE)	Cons ₂ (FE)	Comm (FE)	Admi (FE)
Rev ₁	1.007** (0.415)	0.530* (0.290)	0.728*** (0.234)	-0.497*** (0.103)
Ed ₁	0.651** (0.004)	0.724*** (0.185)	-0.568*** (0.149)	0.026 (0.065)
VI	-0.123*** (0.016)	-0.104*** (0.011)	0.032*** (0.009)	0.024*** (0.004)
Gra	0.844*** (0.072)	0.708*** (0.051)	-0.253*** (0.041)	-0.144*** (0.018)
Inc	0.014 (0.015)	0.019* (0.011)	0.030*** (0.009)	0.005 (0.004)
Peo	0.119 (0.084)	0.001 (0.059)	0.032 (0.047)	0.009 (0.021)
Nagr	0.101* (0.057)	0.074* (0.040)	0.015 (0.032)	0.016 (0.014)
adjR ²	0.87	0.81	0.78	0.93
Hausman 检验 P 值	135.10 (0.000)	105.32 (0.000)	36.93 (0.000)	144.02 (0.000)
F 值	37.23	25.17	20.33	73.71
D.W.	1.01	1.19	1.10	1.19

注：（1）括号内的数字为标准差。（2）*、**、***分别表示显著性水平为10%、5%和1%。

五、结论和政策启示

通过以上分析，我们基本印证了本文的假说。1994年分税制改革之后，中国形成了独特的财政收入和支出分权体制，本文的实证结果表明，在中国财政收入分权和支出分权均能扩大地方政府的支出规模，“怪兽”理论中所阐述的财政分权遏制政府规模的机制在中国并不存在。其主要原因是，在中国式“对上负责”的官员晋升机制和地方政府之间财政竞争机制的作用下，为了汲取更多的财政收入，单纯的税收竞争已经不能有效吸引流动性税源，为此，各地政府展开了激烈的财政支出竞争，以改善本地区公共设施，增加各类公

共品和服务的数量,激烈的竞争推动了财政支出规模持续扩大。而推动整体财政支出规模的主要部分是生产性基础设施建设支出。这是因为,一方面,这部分支出能够吸引改善本地区基础设施,吸引更多的流动性区外税源,且这部分投入本身也会增加成倍的财政收入;另一方面,在以“GDP”主要考核依据的官员晋升体制下,地方政府官员的晋升必须在一个短暂的任期内实现,因而只有投入到基础设施建设领域的财政支出能够通过乘数效应加速本地区资本积累,进而能够较快地推动地区经济增长,同时基础设施的改善也有利于很快显示出官员的政绩,在“对上负责”政治体制下这一点显得尤为重要。

本文从财政激励和官员晋升激励两个角度解释了中国的财政分权与地方政府规模的关系,本文的结论主要有四个方面的政策启示:一是从整体上看,尽管财政分权没有发挥出约束地方政府规模的效应,但能够较为显著地遏制行政管理费支出的过度扩张,因此,提高地方政府自有收入在地方财政收入的比重,对改善地方政府治理有一定积极作用。二是激烈的财政竞争和官员晋升竞争弱化了地方政府增加非生产性的公共支出的积极性,而强化了对生产性基础设施建设支出的积极性,尽管从短期内能够推动地区经济增长,吸引了大量的各类企业流入本地区,但对长期经济增长和民生事业发展不利。因此,应进一步建立考核机制,推动地方政府扩大公共福利性支出,提高各地区教育、科技等方面财政投入。三是改革转移支付体制,中央应加强对转移支付使用的监控。转移支付更多地被用于基础设施建设,不利于增加教育、科技和农业等民生发展方面投入的比重,这需要中央提高对非生产性公共投入的专项转移支付的比重,以弥补各地区在民生发展方面投入的不足。四是建立多元化的官员考核机制有利于使生产性基础设施建设财政投入能够更加符合地区经济发展的实际需要,推动地区经济健康发展。当前的官员考核机制和财政激励具有激励相容的特征,共同推动了财政规模特别是生产性基础设施建设的投入规模的扩大,然而,公共支出竞争的效果要由流动性税源来评价,这种评价机制更加市场化,因此将可能会更加有效率。而官员考核机制是在行政体制内展开的,受信息不对称的影响,中央很难正确全面地评价一个地区的经济增长的质量,无限扩张的生产性基础设施投入尽管能够推动GDP规模显著扩张,但会造成不可避免的浪费。同时,仅从经济增长的数量来考察一个官员的政绩水平,显然已经不符合科学发展观的要求。因此,本文建议应逐步建立起一个多元化的官员政绩评价体制,尽快实施“绿色GDP”考核体制,使得地方政府在注重经济增长质量的基础上来推动经济规模的快速增长。

参考文献:

1. 胡书东:《经济增长中的中央与地方关系:中国财政制度变迁研究》,上海人民出版社,2001年。
2. 黄佩华、迪帕克:《中国:国家发展与地方财政》,中信出版社,2003年。
3. 樊勇:《财政分权度的衡量方法研究》,《当代财经》,2006年第10期。

4. 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》，2007年第3期。
5. 吕冰洋：《政府间税收分权的配置选择和财政影响》，《经济研究》，2009年第6期。
6. 李涛、周业安：《财政分权视角下的支出竞争和中国经济增长：基于中国省级面板数据的经验研究》，《世界经济》，2008年第11期。
7. 乔宝云、范剑勇和冯兴元：《中国的财政分权与小学义务教育》，《中国社会科学》，2005年第6期。
8. 苏晓红、王文剑：《中国的财政分权与地方政府规模》，《财政研究》，2008年第1期。
9. 孙琳、潘春阳：《“利维坦假说”、财政分权和地方政府规模膨胀——来自1998 - 2006年的省级证据》，《财经论丛》，2009年第2期。
10. 王文剑、仇建涛和覃成林：《财政分权、地方政府竞争与FDI的增长效应》，《管理世界》，2007年第3期。
11. 张军、高远、傅勇和张弘：《中国为什么拥有了良好的基础设施？》，《经济研究》，2007年第3期。
12. 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。
13. 郑磊：《财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析》，《经济科学》，2008年第1期。
14. 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期。
15. Buchanan, James and Richard Wagner, 1977, “Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes”, New York: Academic Press.
16. Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan, 1980, “The Power to Tax”, Cambridge University Press.
17. Bardhan, P., 2002, “Decentralization of Governance and Development”, Journal of Economic Perspectives, 16, pp.185-205.
18. Besley, Timothy, and Ann Case, 1995, “Incumbent Behavior: Vote-Seeking Tax-Setting and Yardstick Competition”, American Economic Review, 85 (1), pp:25 - 45.
19. Chien-Hsun Chen, 2004, “Fiscal Decentralization, Collusion and Government Size in China’s Transitional Economy”, Applied Economics Letters, 11, pp.699-705.
20. Grossman, P.J., 1992, “Fiscal Decentralization and Public Sector Size in Australia”, Economic Record, 68, pp.240-246.
21. Grossman, Philip J, 1989, “Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension”, Public Choice, 62(1), pp.63 - 69.

22. Heil, J.B., 1991, "The Search for Leviathan Revised", *Public Finance Quarterly*, 19, pp.334-346.
23. Heine, K., 2006, "Interjurisdictional competition and the allocation of constitutional rights: A research note", *International Review of Law and Economics*, 26, pp. 33 - 41
24. Johne. Anderson and Hendrik Van Den Berg, 1998, "Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity", *International Tax and Public Finance*, 5, pp.171-186.
25. Jin, J. and Zou, H.F., 2002, "How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?" *Journal of Urban Economics*, 52, pp.270-293.
26. Jon H.Fiva, 2006, "New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government". *Public Finance Analysis*, 62(2), pp.250-280.
27. Luiz de Mello, 1999, "Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies: The Case of Moldova", *International Monetary Fund Working Paper*, 176.
28. Li, H., Zhou, L., 2005, "Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China.", *Journal of Public Economics*, 89, pp.1743-1762.
29. Musgrave, R., 1959, "The Theory of Public Finance", McGraw, New York.
30. Marlow, Michael, 1988, "Fiscal Decentralization and Government Size", *Public Choice*, 56(3), pp. 259 -269.
31. Moesen, W. and van Cauwenberge, P., 2000, "The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach", *Public Choice*, 104, pp.207-224.
32. Oates, W.E., 1972, "Fiscal Federalism", New York: Harcourt Brace Jovanovich.
33. Oates, W.E., 1985, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 75, pp.748-757.
34. Qian, Weingast, B., 1997, "Federalism as a commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp.83-92.
35. Rodden, J., 2003, "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization*, 57, pp.695-729.
36. Stigler, G. J., 1957, "The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress Joint Economic Committee (ed.)", *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington D.C., PP.213-219.
37. Stein, Ernesto, 1999, "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", *Journal of Applied Economics*, 2(2), pp.357-391.
38. Tiebout, Charles, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economics*, 64, pp.416-424.

39. Zu Zhu and Barbarakrug, 2006, “Is China a Leviathan” .SSRN Working Paper.12.
40. Zhang,T.and Zou,H., 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China” , Journal of Public Economics, 67, pp.221-240.