



2019年第 7-8 期 / 总第 180 期

主办单位：中国人民大学中国财政金融政策研究中心

Public Economic Review 郭庆旺/主编

# 公共经济评论

China Financial Policy Research Center Renmin University of China

[www.frc.com.cn](http://www.frc.com.cn)

财政转移支付的不确定性与企业实际税负

王小龙

国家能力与政府间财政关系

吕冰洋 台航

# 财政转移支付的不确定性与企业实际税负

王小龙

(中国人民大学财政金融学院, 中国财政金融政策研究中心, 100872)

**摘要:** 中国现阶段转移支付制度失范是转移支付波动的主要诱因之一, 而转移支付波动会增加地方政府财政收入风险。从理论上讲, 当地方政府财政收入风险加大时, 为保持财政可持续性, 地方政府往往倾向于通过提高征税努力程度增加“预防性自有财力”, 从而影响企业税收负担。本文首先通过构建理论模型论证转移支付波动如何影响地方政府征税努力程度, 然后基于 1998-2009 年全国县级财政经济统计数据以及中国工业企业微观数据, 实证检验了县级转移支付波动对企业税收负担的影响。研究表明: 县级转移支付波动对辖区内企业实际税率有显著正向影响, 采用工具变量方法估计也支持这一结论。进一步异质性分析发现, 一般性转移支付波动对企业实际税率有显著正向影响, 专项转移支付波动对企业实际税率无显著影响。对企业按性质分组之后的估计结果表明, 相对于其他企业, 当转移支付波动增加时, 国有企业、国税局征管企业以及有行政隶属关系企业的实际税率上升更多。本文的研究从政府间财政关系角度解释了转移支付波动如何影响企业税收负担, 能够为新一轮财税体制改革以及现阶段企业“减税降负”政策设计提供新视角。

**关键词:** 转移支付波动; 地方政府收入风险; 财政可持续性; 企业实际税率

[中图分类号]F812 [文献标识码]A [文章编号]1006-480X(2018)

## 一、引言

转移支付制度是 1994 年分税制改革后央地收支矛盾催生的制度性产物, 同时也构成了中央与地方财政关系的核心内容。从中央与地方财政关系的角度讲, 分税制改革的成功之处在于初步理顺了中央与地方的财政收入分配关系, 建立了财政收入增长的良性机制, 使得财政收入占 GDP 的比重与中央财政收入占总财政收入的比重(“两个比重”)持续上升。而改革遗留的问题在于没

有合理划分中央与地方的事权和支出责任，主要表现为相对于中央政府，地方政府承担了过多的事权和支出责任，而拥有较小的财权。在中央与地方事权与财权不对称的情况下，转移支付制度便成为缓解地方政府收支失衡和促进基本公共服务均等化的重要财政工具。也正是在分税制之后，中国建立了真正意义上的转移支付制度（范子英，2011；马光荣等，2016）。从规模上讲，转移支付已从 1994 年的 590 亿元增加到 2016 年的 52574 亿元，年均增长达 21%。

转移支付作为调节央地财政关系的重要手段，会对地方政府的财政收支行为产生很大影响。一方面，转移支付会影响地方政府收入行为。转移支付与地方本级税收收入具有一定的替代关系，转移支付收入的增加会减少地方政府征税努力程度（Litvack et al., 1998）。近年来，许多学者从实证角度研究了中国转移支付与地方征税努力程度之间的关系。从总体上讲，中国的转移支付对地方政府征税努力程度有抑制作用（乔宝云等，2006；胡祖铨等，2013；付文林和赵永辉，2016）。同时，从财政政策竞争性竞争的角度来看，转移支付加强了地方政府间的税收竞争（李永友，2015）。此外，转移支付也会影响地方政府债务融资水平，人均专项转移支付对地方城投债发行额有显著正向影响（钟辉勇和陆铭，2015）。

另一方面，转移支付也会影响地方政府支出行为。Inman（2008）的研究发现转移支付增加不仅不会带来税收减少，还会带来“粘蝇纸效应”，导致公共部门扩张。针对中国的转移支付制度，范子英、张军（2010）的研究发现转移支付在中国具有非常强的粘蝇纸效应，会使地方政府规模出现严重膨胀。毛捷等（2015）则进一步从微观视角检验了转移支付“粘蝇纸效应”的机制，发现价格因素是转移支付导致地方财政支出过快增长的重要因素。付文林和沈坤荣（2012）的研究还发现转移支付会改变地方财政支出结构，导致其支出偏向于基本建设以及行政管理支出。尹振东和汤玉刚（2016）从转移支付分配激励机制出发，研究发现嵌入了“奖优”机制的农村义务教育专项补助制度，能更好地激励地方财政支出向教育倾斜。

不难发现，现有文献在研究转移支付与地方财政收支行为的关系时，均从转移支付水平规模出发，而忽视了转移支付波动带来的影响。转移支付是地方政府的重要财力来源，转移支付的波动会显著增加地方政府财政收入不确定性，使地方政府对本级收入没有稳定性预期，从而扭曲地方政府财政收支行为。相关研究表明，当政府对财政收入不能形成稳定性预期时，财政收入波动更大的政府有更低的负债率以及更多的预防性储蓄（Enrique and Marcelo, 2006）。比如，国际援助波动的增加会影响援助接受国收入预期，增加自身财力的不确定性，从而使得政府减少财政支出（Lensink and Morrissey, 2000）。但由于政府财政支出具有一定刚性，所以当援助波动增加时，为维持财政支出的可持续性，政府会“未雨绸缪”增加预防性储备资金，从而提高企业实际税率（Agénor and Aizenman, 2010）。

就中国地方政府而言,地方财力分为自有财力和非自有财力两大类<sup>①</sup>。转移支付是地方政府非自有财力的重要来源,转移支付波动会加大非自有财力收入风险。为维持地方财政收支的相对稳定,地方政府倾向于增加“预防性自有财力”来减少由于转移支付波动带来的收入风险。当地方政府需要增加自有财力时,既可以通过加强税收征管,也可以通过增加土地出让、收费以及国有资产转让<sup>②</sup>等方式来实现(陈晓光,2016)。这里需要强调的是,虽然中国名义税率由国家法律明确规定,地方政府不得更改名义税率,但地方政府对征税努力程度具有很大的自由裁量权,控制征税努力程度经常成为地方政府进行“税收竞争”以及“地方融资”的重要手段。因此,企业实际税率的变化也在一定程度上反映地方政府征税努力程度的变化。

与以往相关研究不同,本文拟基于中国现阶段转移支付制度背景,从理论与实证两方面研究转移支付波动对企业实际税负的影响,并分别实证检验一般性转移支付波动与专项转移支付波动对企业实际税负影响的异质性,以及转移支付波动对不同性质企业的异质性影响。从理论上讲,不规范的转移支付分配制度会在一定程度上增加转移支付波动,影响地方政府收入风险,进而影响其税收融资行为以及所辖企业的税收负担。当转移支付的波动加大时,地方政府既可以通过增加征税努力程度、提高企业实际税率来增加其自有财力,也可以通过降低企业税率、吸引流动性税基来增加其自有财力(Oates,1972)。但当地方政府面临较大财政支出压力时,通过降低企业税率、吸引流动性税基增加财政收入的方式往往具有一定时滞性,地方政府可能更倾向于通过增加征税努力程度、提高企业实际税率来增加自有财力。

本文余下部分结构安排如下:第二部分是制度背景与特征事实,第三部分是理论分析,第四部分是实证设计,第五部分是基本回归分析,第六部分是异质性分析,第七部分是稳健性检验,第八部分是本文研究结论。

## 二、制度背景与特征事实

自1994年分税制改革以来,中央政府根据政策改革需要,一直致力于改革和完善转移支付体系。在借鉴国外成熟经验的基础上,中央政府于1995年正式引入了“过渡期转移支付”,并将其作为分税制改革的配套措施。该类转移支付旨在减少区域间财力差异,具有很强的均等化性质。此后,中央政府又陆续增加了“调整工资转移支付”、“民族地区转移支付”、“农村税费改革转移支付”、“城乡居民医疗保险转移支付”等一系列转移支付,使得一般性转移支付体系不断完善。

<sup>①</sup>自有财力是指由地方政府自主获得且具有完全支配权的财力,即除来自于上级政府转移支付以外的县级财力,包括一般预算收入、政府性基金收入等。非自有财力主要来自上级政府的转移支付,包括一般性转移支付与专项转移支付等。

<sup>②</sup>本文主要讨论加强税收征管的问题,土地出让问题在后续实证中有加以考虑,收费与国有资产转让由于缺乏数据,本文暂无法不讨论。

同时，由于某些政策改革目标已经实现，部分相应的转移支付种类也予以取消或归并。截至 2017 年，中央对地方的一般性转移支付种类达 12 种，其资金规模也从 1994 年的 229 亿元增加到 2017 年的 35167.9 亿元。另外，专项转移支付体系也在不断丰富，中央对地方的专项转移支付种类已达到 66 种，其资金规模也从 1994 年的 361 亿元增加到 2017 年的 21886.61 亿元。在转移支付体系完善过程中，不断增加的转移支付种类，在一定程度上增加了转移支付波动水平。

此外，转移支付分配制度不规范也是转移支付波动的重要原因之一。这种制度弊端主要表现为，在转移支付制度运行过程中，许多转移支付项目缺乏科学规范的分配方式，其资金分配在很大程度上依赖于上级政府的主观决策，随意性强且不透明。从转移支付构成上讲，现阶段的一般性转移支付和专项转移支付均存在着资金分配不规范问题。均衡性转移支付是一般性转移支付中相对规范的一类转移支付，其资金分配主要是根据各地方标准财政收支差额乘以转移支付系数确定。然而，均衡性转移支付也存在诸多不规范问题，主要表现为标准财政收支的测算具有一定的主观随意性（刘海英，2006；安体富，2007），以及大部分省级政府并未严格按照科学规范的因素法进行省以下均衡性转移支付的分配（张立承，2011）等。专项转移支付分配不规范问题则尤其突出，表现在很难从公开渠道全面了解专项转移支付项目资金的分配方式及资金使用情况。在现行转移支付分配制度中，专项转移支付大多采用项目制，其分配缺乏明确的分配方式，项目资金获取具有一定偶然性。此外，影响专项转移支付资金规模的不确定因素很多，甚至各部委领导人更替也会影响其来源地获得的专项转移支付规模（范子英和田彬彬，2013）。

综上所述，转移支付体系不断调整以及转移支付分配制度不规范都是转移支付波动的重要原因。除此之外，省以下转移支付制度失范、中央给予基层政府的转移支付经常被中间政府截留、挪用甚至非法贪污等诸多因素，都在很大程度上造成了县级政府转移支付规模的波动，进而使县级基层政府很难对所获转移支付资金形成稳定预期。

图 1 展示了样本期内（2002-2009）转移支付波动的变化趋势。从图 1 左侧可看出，县级转移支付波动程度在样本期内呈现稳步下降的趋势，中央对地方转移支付波动程度在样本期内无明显上升或下降趋势。总体而言，县级转移支付波动程度要明显大于中央对地方转移支付波动程度，并且两者差距不断缩小。图 1 右侧则进一步展示了县级一般性转移支付波动与县级专项转移支付波动的变化趋势。从中可看出，这两类转移支付波动程度在样本期内均呈下降趋势，并且县级一般性转移支付波动程度下降速度更快。县级转移支付波动趋势不断下降的潜在原因可以归纳如下：①转移支付体系日益稳定；②“金财工程”建设以及其他信息技术的发展，有效提高了地方财政系统信息化水平，使得转移支付分配透明度不断提升；③部门预算体制改革、国库集中收付制等预算体制改革有效规范了地方政府的财政收支行为，提高了预算编制的完整性以及转移支付资金

分配的规范性；④“省直管县”等扁平化行政体制改革缩短了转移支付拨付链条。以上因素都在一定程度上促进转移支付分配制度日益科学规范，促进县级转移支付波动程度不断下降。

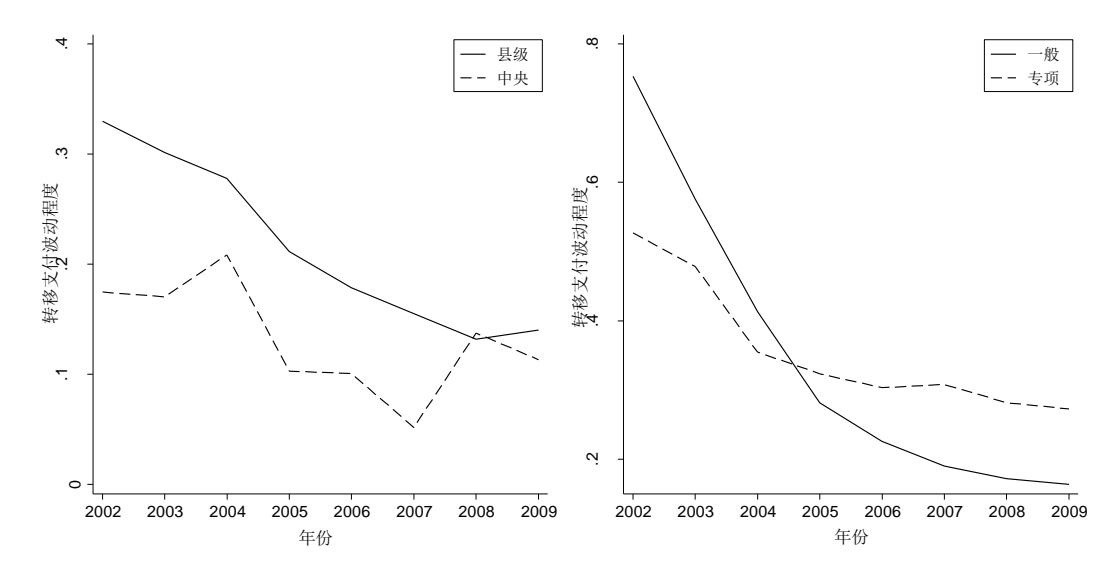


图 1 2002-2009 年转移支付波动演变趋势

资料来源：作者绘制。

### 三、理论分析

本文在经典税收竞争模型 Wilson (1999) 以及国内研究胡祖铨等 (2013) 的基础上，结合 Agénor and Aizenman (2010) 的研究，构建了转移支付波动与地方政府征税努力程度的理论模型。本文理论模型的边际贡献在于在理论模型中引入了转移支付波动，用于考察转移支付波动对地方政府征税努力程度的影响。

假设地方政府统一的资本法定税率为  $\tau$ ，地方政府可以选择的征税努力程度为  $e_i$ ，资本可以在地区之间自由流动，根据无套利定理的原则，则有：

$$f'(k_i) - e_i\tau = f'(k_j) - e_j\tau \quad (1)$$

其中， $k_i$  代表  $i$  地区的有效资本， $e_i\tau$  代表  $i$  地区的实际资本税率， $f$  为规模报酬不变的生产函数，并满足  $f' > 0$ ， $f'' < 0$ 。

地方政府的财政收入主要由税收收入(自有财力)与转移支付组成，其组成形式为：

$$r_i = e_i\tau k_i + \tilde{g}_i \quad (2)$$

假设  $i$  地区地方政府的效应函数为拟线性，地方政府不仅关注本地区产出水平，也关注本地区财政收入。 $i$  地区地方政府效应函数由本地区产出水平  $f(k_i)$  和本地区财政收入  $r_i$  决定，效用函数具体形式为：

$$u_i = f(k_i) + \alpha_i v(r_i), \text{ 并且 } v' > 0, v'' < 0 \quad (3)$$

$i$  地区地方政府通过选择征税努力  $e_i$  最大化地方政府的期望效用:

$$\max_{e_i} E(u_i) = E[f(k_i) + \alpha_i v(r_i)]$$

$$s. t. f'(k_i) - e_i \tau = f'(k_j) - e_j \tau$$

$$r_i = e_i \tau k_i + \tilde{g}_i \quad (4)$$

根据政府最优化选择得到下面的式子:

$$\alpha_i E[v'(e_i \tau k_i + \tilde{g}_i)] = \frac{-f'(k_j)}{\tau k_i + \tau e_i \frac{\partial k_i}{\partial e_i}} \quad (5)$$

在已有模型基础上, 本文提出如下假设:

假设 1: 转移支付存在不确定性, 转移支付  $\tilde{g}_i$  为随机变量,  $\tilde{g}_i \in [\underline{g}, \bar{g}]$ , 概率密度函数为  $m(\tilde{g}_i)$ ,

$$E(\tilde{g}_i) = g, \text{ Var}(\tilde{g}_i) = \sigma^2;$$

假设 2: 地方政府是收入风险厌恶的, 财政收入为地方政府带来的效用函数  $v(\cdot)$  为 CRRA 的形式, 即  $v(r_i) = \frac{r_i^{1-\theta} - 1}{1-\theta}$ 。

当假设 2 满足时, (5) 式变为:

$$\alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}] = \frac{-f'(k_j)}{\tau k_i + \tau e_i^* \frac{\partial k_i}{\partial e_i}}, \text{ 其中 } \frac{\partial k_i}{\partial e_i} = \frac{\tau}{f''(k_i)} \quad (6)$$

令  $F = \alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}] - \frac{-f'(k_j)}{\tau k_i + \tau e_i^* \frac{\partial k_i}{\partial e_i}}$ , 则由隐函数定理可得  $\frac{de_i^*}{d\sigma^2} = -\frac{F_{\sigma^2}}{F_{e_i^*}}$ 。首先对于  $F_{e_i^*}$ ,

易得  $F_{e_i^*} = -\theta \alpha_i \tau k_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta-1}] + \frac{\tau k_i \tau \frac{\partial k_i}{\partial e_i}}{[\tau k_i + \tau e_i^* \frac{\partial k_i}{\partial e_i}]^2}$ , 所以  $F_{e_i^*} < 0$ 。然后对于  $F_{\sigma^2}$ , 由于  $F$

中第二项  $-\frac{-f'(k_j)}{\tau k_i + \tau e_i^* \frac{\partial k_i}{\partial e_i}}$  与转移支付的不确定性  $\sigma^2$  无关, 因此我们只需要考虑  $F$  中第一项

$\alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}]$  与  $\sigma^2$  的关系。将  $\alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}]$  写成积分的形式  $\alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}] =$

$\alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta} m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i$ , 我们对  $\alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta} m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i$  中被积分项在  $\tilde{g}_i$  的期望值  $g$

处进行泰勒展开, 可得:

$$\begin{aligned} \alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta} m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i &= \alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} [(e_i^* \tau k_i + g)^{-\theta} - \theta (e_i^* \tau k_i + g)^{-\theta-1} (\tilde{g}_i - g) + \\ &\theta(\theta + 1)(e_i^* \tau k_i + g)^{-\theta-2} (\tilde{g}_i - g)^2 + o(\tilde{g}_i - g)] m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i \end{aligned} \quad (7)$$

其中  $o(\tilde{g}_i - g)$  为高阶无穷小项, 可忽略不计, 进一步化简可得:

$$\alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta} m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i = \alpha_i (e_i^* \tau k_i + g)^{-\theta} - \alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} [-\theta (e_i^* \tau k_i + g)^{-\theta-1} (\tilde{g}_i - g)] m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i + \alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} [\theta(\theta + 1) (e_i^* \tau k_i + g)^{-\theta-2} (\tilde{g}_i - g)^2 + o(\tilde{g}_i - g)] m(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i \quad (8)$$

那么存在密度函数  $m_1(\tilde{g}_i)$  和  $m_2(\tilde{g}_i)$ , 使得下面的式子成立:

$$\int_{\underline{g}}^{\bar{g}} \tilde{g}_i m_1(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i = \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} \tilde{g}_i m_2(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i \quad (9)$$

$$\int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (\tilde{g}_i - g)^2 m_1(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i < \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (\tilde{g}_i - g)^2 m_2(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i \quad (10)$$

即上面两个式子表明不同的密度函数使得  $\tilde{g}_i$  的均值相同、方差不同, 那么将 (9) 式与 (10) 代入 (8) 式中, 可以得到:

$$\alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta} m_1(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i < \alpha_i \int_{\underline{g}}^{\bar{g}} (e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta} m_2(\tilde{g}_i) d\tilde{g}_i \quad (11)$$

所以得到了  $F$  中第一项  $\alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}]$  与  $\sigma^2$  的关系, 即  $\sigma^2$  增大,  $\alpha_i E[(e_i^* \tau k_i + \tilde{g}_i)^{-\theta}]$  增大, 进而  $F_{\sigma^2} > 0$ 。结合  $F_{e_i^*} < 0$  与  $F_{\sigma^2} > 0$ , 我们最终得到  $\frac{de_i^*}{d\sigma^2} = -\frac{F_{\sigma^2}}{F_{e_i^*}} > 0$ 。

根据上述证明过程, 本文得到如下命题: 转移支付波动对地方政府征税努力程度存在正向影响,  $\frac{de_i^*}{d\sigma^2} > 0$ 。即当转移支付波动增加时, 地方政府征税努力程度  $e_i^*$  上升, 企业实际税负也会随之上升。

该命题的经济学直觉是当地方政府转移支付波动增加时, 地方政府财政收入不确定增加, 从而使地方政府期望效用下降。为了减少由于财政收入波动带来的期望效用损失, 地方政府会通过增加征税努力程度增加预防性自有财力, 保证财政收入的相对稳定, 最终实现期望效用最大化。

#### 四、实证设计

本文的实证设计目标是通过构建固定效应计量模型, 实证检验转移支付波动对企业实际税负的影响。

##### 1. 数据介绍

本文企业层面指标来自于国家统计局调查的规模以上制造业企业数据库 (1998-2009), 该数据库是目前所能获得的最大规模制造业企业微观数据库, 涵盖全国绝大部分制造业企业, 包含丰富的财务指标, 能很好地反映各地区企业财务状况。县级层面指标来自于 1998-2009 年《全国地市县财政统计资料》, 该统计资料包含丰富的县级地区财政指标, 覆盖省、市、县 (市、区) 三级政府, 是目前研究县级政府财政问题较为权威的数据来源。地市级土地出让指标来自于 1998-2009



年《中国国土资源统计年鉴》，该年鉴全面反映中国国土资源状况，收录了各地级市丰富的土地出让数据。

针对原始数据中存在的问题，本文进行了如下处理：①由于规模以上制造业企业数据库存在数据缺失、指标异常、测量误差等问题，借鉴以往研究对工业企业数据筛选的做法，剔除总资产小于固定资产的企业、固定资产小于 100 万的企业、职工数小于 30 人的企业、1949 年之前成立的企业、企业实际税率小于 0 或大于 1 的企业以及其他一些统计指标不符合逻辑关系的企业。②由于部分县级行政单位行政代码从 1998 年至 2009 年之间有所调整，为提高匹配的精确度，本文把《全国地市县财政统计资料》以及规模以上工业企业数据中的县级行政代码统一调整到 2009 年的行政代码。部分县级行政单位在样本区间内存在合并或拆分的情况，为保持前后的一致性，删除了出现合并或拆分以及区划范围出现较大变动的县级行政单位。③为避免回归结果受异常值影响，对主要变量进行截尾处理，删除上下各 0.5% 的样本。④为消除价格因素影响，基于各年分省价格指数，将所有名义指标都平减到 1997 年价格水平。

由于核心解释变量是转移支付波动的前三期转移支付增长率的标准差，因此本文最后使用的样本区间是 2002-2009 年。按照上述步骤筛选数据后，共得到样本期内的 915161 个观测值，涉及 1953 个县级行政单位的 221711 个企业。

## 2. 计量模型

借鉴以往研究（吕冰洋等，2016；王小龙、方金金，2015；王小龙、许敬轩，2017），本文实证计量模型设计如下：

$$ETR_{cit} = \alpha_0 + \beta_f \times zonglvds\_3_{ct} + \theta \times X + \alpha_i + \delta_t + \mu_{pt} + \sigma_{nt} + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

其中，被解释变量  $ETR_{cit}$  为县（市区） $c$  区域内企业  $i$  第  $t$  年的企业实际税率； $\alpha_0$  为截距项；核心解释变量  $Zonglvds\_3_{ct}$  为县（市区） $c$  第  $t$  年的转移支付波动程度； $X$  为一系列控制变量，包括企业层面控制变量、县级层面财政经济变量以及地市级土地出让变量； $\alpha_i$  为企业个体虚拟变量，通过控制企业个体固定效应，可以在一定程度上控制企业由于不随时间变化因素所带来的实际税率差异； $\delta_t$  为年份虚拟变量，用于控制与时间因素相关的政策变化对企业实际税率的影响；由于我国各个省份财政制度差异较大，各个省份都有自己相对独特的财政转移支付制度（李萍，2010），且省以下财政转移支付制度也极不稳定，部分省（市区）财政转移支付制度更是一变。为减少由于遗漏省份层面政策变动造成的回归偏误，本文在计量模型（12）还加入了省份虚拟变量与年份虚拟变量的交互项（ $\mu_{pt}$ ），一定程度上控制省份层面的政策变动对企业税负的影响；此外，企业实际税率可能还受行业周期因素影响，本文还在计量模型（12）中进一步加入两位数行业虚拟变量与年份虚拟变量的交互项（ $\sigma_{nt}$ ），进一步减少由于遗漏变量造成的内生性问题； $\varepsilon_{it}$  为

随机扰动项。

由于本文的核心解释变量为县级层面宏观变量，被解释变量以及其他部分控制变量为企业层面变量，同一县区内企业的随机扰动项可能存在相关性，这可能会导致待估系数标准误出现严重低估（angrist and pischke, 2009）。因此，在后续回归中，本文将标准误聚类到县级层面。

### 3. 变量定义及描述统计

借鉴以往研究（李明，2016；陈晓光，2016），计量模型（12）中被解释变量企业实际税率用企业应交所得税额与企业利润比值来衡量。企业所得税与增值税作为地方政府税收收入的两大重要来源。增值税由国税局征管，并且在实际征税过程中实行层层抵扣，被认为是相对规范的税种，地方政府对增值税税收征管力度影响较小。与增值税不同，企业所得税是对纳税人所得进行征税的税种，征收对象主要是企业利润。由于企业成本核算相对复杂，企业利润核算也带有很大“弹性”。同时，企业所得税大部分由地税局征管<sup>①</sup>，地税局人事安排以及职工福利等也直接受地方政府影响。当地方政府为了吸引资本、促进地方经济发展，与其他地区进行“税收竞争”时，往往会给予企业各种各样的税收优惠或者降低地税部门税收征管力度，从而使得地方政府对企业所得税的征管弹性更大。正是因为相对于增值税，地方政府对企业所得税征管具有很大的“自由裁量权”，所以本文的模型设计主要研究转移支付波动对企业所得税实际税率的影响。

表 1 给出了变量定义及描述统计结果。从表 1 可看出，样本期内企业所得税实际税率均值为 15.12%，远低于法定税率<sup>②</sup>，说明企业所得税确实还存在很大的税收征管空间。转移支付波动是计量模型（12）中的核心解释变量，定义为该县（市区）前三年总转移支付<sup>③</sup>增长率的标准差。之所以采用前三期转移支付增长率的标准差作为本期转移支付波动的度量，一方面，是借鉴以往研究采用移动标准差衡量波动的方法（Huang et al.,2015；马勇等，2017），能详细刻画转移支付波动随时间变化的趋势，并减少由于量纲差异以及随时间自然增长带来的波动影响；另一方面，采用核心解释变量滞后项作为主要解释变量的做法，一定程度上也能避免由于反向因果带来的核心解释变量内生性问题<sup>④</sup>（Acemoglu et al.,2003；王永进等，2013；毛捷等，2015）。

参考以往相关研究，计量模型（12）中的企业控制变量包括存货密集度、资本收益率、企业规模、企业年限、雇佣人数、贷款能力以及负债率，县级控制变量包括财政自主率、预算支出率、

<sup>①</sup>企业所得税在 2002 年之前由地税局征管，2002 年所得税改革之后仍有相当部分企业是由地税局征管。

<sup>②</sup> 1993 年 12 月 13 日通过的《中华人民共和国企业所得税暂行条例》规定从 1994 年 1 月 1 日开始，企业所得税率为 33%。2007 年 3 月 16 日通过的《中华人民共和国企业所得税法》对所得税率进一步修改，规定从 2008 年 1 月 1 日起，企业所得税率调整为 25%。

<sup>③</sup>本文转移支付数据来源于《全国地市县财政统计资料》，总转移支付包括一般性转移支付与专项转移支付，一般性转移支付与专项转移的界定方法借鉴于马光荣等（2016）。

<sup>④</sup>滞后转移支付波动会影响当期企业实际税率，但当期企业实际税率不会影响滞后转移支付波动，由此避免的反向因果带来的内生性问题。

转移支付比率以及财政供养人口规模。此外，鉴于土地出让在地方政府“融资”中的重要作用，当地方政府由于转移支付波动需要增加自身财力时，土地出让收入可能与税收收入形成某种替代关系。为避免此类遗漏变量造成的内生性，本文在计量模型（12）中加入了地市级土地出让收入指标<sup>①</sup>。

最后，需要说明的是，为更好地消除异方差问题，本文对模型中除比例变量之外的所有水平变量均取对数，所有变量定义及描述统计结果详见表 1 所示。

表 1： 变量定义与描述统计

变量名称	变量符号	观测值	均值	标准差	变量定义
被解释变量:					
实际税率	<i>ETR</i>	915161	0.1512	0.1447	应交所得税/利润总额
核心解释变量:					
转移支付波动	<i>zonghvsd_3</i>	14644	0.2190	0.1834	前三期转移支付增长率标准差
企业控制变量:					
存货密集度	<i>invint</i>	915161	0.1613	0.1580	存货/总资产
资本收益率	<i>roa</i>	915161	0.1395	0.2111	总利润/总资产
企业规模	<i>lnasset</i>	915161	9.6445	1.3910	Ln(总资产)
企业年限	<i>lcpage</i>	915161	1.7596	0.9061	Ln(企业年限+1)
雇佣人数	<i>lemply</i>	915161	4.5956	1.0740	Ln(雇佣人数)
贷款能力	<i>loan</i>	915161	0.0132	0.0280	利息支出/总资产
负债率	<i>rdebt</i>	915161	0.5189	0.2798	总负债/总资产
县级控制变量:					
财政自主率	<i>zizhulv</i>	16447	0.3570	0.2190	一般预算收入/一般预算支出
预算支出比率	<i>zhichulv</i>	16471	0.1675	0.1440	一般预算支出/GDP
转移支付比率	<i>transferlv</i>	16475	3.4920	4.3750	转移支付规模/一般预算收入
财政供养人口	<i>lnfinpop</i>	16185	9.2931	0.6619	Ln(财政供养人口)
地市级土地出让指标:					
土地出让收入	<i>lntushouru</i>	2976	10.6575	2.1549	Ln(土地出让收入)

<sup>①</sup>由于最详细的土地出让数据只到地市级层面，本文选择加入地市级土地出让收入指标，以尽量避免由于遗漏土地出让收入变量对主要解释变量回归系数造成的偏误。

资料来源：作者整理。

## 五、基本回归分析

本节将基于计量模型（12）实证检验县级转移支付波动对企业实际税率的影响，并采用工具变量方法对潜在的内生性问题进行处理。

### 1. 基本回归结果

表 2 给出了对计量模型（12）估计的回归结果。其中，表 2 第（1）列在控制企业个体固定效应及年份固定效应的条件下，回归结果显示转移支付波动回归系数为 0.018，且在 1% 水平上显著为正，说明转移支付波动对企业实际税率有显著正向影响。表 2 第（2）-（4）列在基准模型基础上，依次加入企业层面控制变量、县级层面控制变量以及地市级层面控制变量。通过比较第（2）-（4）列回归结果可以看出，转移支付波动回归系数稳定在 0.016 至 0.018 之间，且都在 1% 水平上显著为正。为避免遗漏省份层面政策变动因素以及行业周期因素对企业实际税率的影响，在表 2 第（5）-（8）列中进一步加入行业虚拟变量与年份虚拟变量的交互项以及省份虚拟变量与年份虚拟变量的交互项。通过后四列回归结果可以看出，转移支付波动回归系数更加稳定，系数值基本稳定在 0.010 左右，且都在 5% 水平上显著，由此可以认为潜在的遗漏变量偏误可能很小了<sup>①</sup>。

表 2： 基本回归结果

	被解释变量：企业实际税率							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
转移支付波动	0.0179*** (0.0062)	0.0157*** (0.0059)	0.0154*** (0.0057)	0.0161*** (0.0058)	0.0108** (0.0047)	0.0105** (0.0046)	0.0096** (0.0045)	0.0098** (0.0046)
存货密集度		0.0118*** (0.0028)	0.0122*** (0.0028)	0.0123*** (0.0028)		0.0157*** (0.0025)	0.0162*** (0.0025)	0.0165*** (0.0026)
资本收益率		-0.0665*** (0.0045)	-0.0657*** (0.0046)	-0.0662*** (0.0047)		-0.0671*** (0.0040)	-0.0666*** (0.0041)	-0.0668*** (0.0042)
企业规模		-0.0048*** (0.0007)	-0.0046*** (0.0007)	-0.0049*** (0.0007)		-0.0063*** (0.0006)	-0.0062*** (0.0006)	-0.0064*** (0.0006)
企业年限		0.0078***	0.0077***	0.0076***		0.0073***	0.0072***	0.0072***

<sup>①</sup>Joseph et al. (2005)认为，当关键解释变量的估计系数不再随着更多控制变量的加入而发生大幅变化，系数基本保持稳定时，那么可以认为潜在的遗漏变量偏误可能很小了。

		(0.0008)	(0.0008)	(0.0008)		(0.0007)	(0.0007)	(0.0007)
企业雇佣人数		0.0051***	0.0051***	0.0053***		0.0058***	0.0059***	0.0059***
		(0.0006)	(0.0006)	(0.0006)		(0.0005)	(0.0005)	(0.0005)
贷款能力		0.0766***	0.0775***	0.0770***		0.0885***	0.0887***	0.0890***
		(0.0133)	(0.0135)	(0.0138)		(0.0123)	(0.0125)	(0.0128)
负债率		0.0091***	0.0088***	0.0084***		0.0075***	0.0074***	0.0075***
		(0.0017)	(0.0017)	(0.0018)		(0.0016)	(0.0016)	(0.0016)
财政自给率			-0.0230**	-0.0222**			0.0054	0.0059
			(0.0092)	(0.0093)			(0.0090)	(0.0091)
预算支出比率			-0.0000***	-0.0000***			-0.0000	-0.0000*
			(0.0000)	(0.0000)			(0.0000)	(0.0000)
转移支付比率			-0.0049	-0.0048			0.0003	0.0004
			(0.0030)	(0.0030)			(0.0026)	(0.0025)
财政供养人口			0.0107	0.0116			0.0036	0.0047
			(0.0087)	(0.0089)			(0.0071)	(0.0072)
土地出让收入				0.0008				0.0007
				(0.0013)				(0.0016)
企业固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
行业-年份固定效应	否	否	否	否	是	是	是	是
省份-年份固定效应	否	否	否	否	是	是	是	是
观测值	844177	807695	794249	770610	844177	807695	794249	770610
R <sup>2</sup>	0.4904	0.4980	0.5000	0.5002	0.5013	0.5087	0.5105	0.5105

注：括号内数值为稳健标准误，所有标准误均聚类（cluster）到县级层面；\*、\*\*、\*\*\*分别表示在 10%、5% 以及 1% 水平上显著。下表同。

资料来源：作者利用 stata 软件计算。

## 2. 内生性讨论

在计量模型（12）中，本文针对反向因果、遗漏变量两大内生性来源分别进行了预处理。一方面，本文选择利用前三期转移支付增长率的标准差作为本期转移支付波动的度量，采用核心解释变量滞后项作为主要解释变量的做法，一定程度上能避免由于反向因果带来的核心解释变量内生性问题（Acemoglu et al., 2003；王永进等，2013；毛捷等，2015）。另一方面，本文在计量模型中加入了尽可能多的控制变量以及固定效应来减少由于遗漏变量问题带来的估计偏误。但即使这样，本文仍然不能忽视其他遗漏变量以及测量误差给估计结果带来的偏误，为了解决潜在的内生性问题，本文采用工具变量方法对原计量模型进行估计。

参照以往研究的做法（安苑和王珺，2012；马光荣和李力行，2012），本文选取同一地级市其他县（市区）转移支付波动的均值作为本县（市区）转移支付波动的工具变量。同一地级市内其他县（市区）的转移支付波动一般不会直接影响本县（市区）企业的实际税率，同一地级市内各县（市区）因为相邻地理位置以及相同隶属关系，各县（市区）的转移支付波动应具有一定的相关性，因此在理论上满足工具变量选取的外生性与相关性要求。此外，本文借鉴刘畅等（2017）以及 Conley et al.（2012）的研究对本文所选工具变量的外生性进行检验，检验结果支持工具变量外生性假设<sup>①</sup>。

表 3 为采用工具变量方法的回归结果，在控制企业固定效应与时间固定效应的条件下，表 3 第（2）至第（5）列依次加入企业控制变量、县级层面控制变量、地市级控制变量以及行业虚拟变量与年份虚拟变量的交互项。回归结果显示，各列转移支付波动的工具变量二阶段估计系数均显著为正，数值稳定在 0.02 左右，且各回归模型一阶段 F 值均大于 100，排除该工具变量弱工具变量问题假设。与表 2 基本回归结果相比，表 3 转移支付波动的工具变量二阶段估计系数有所增大，且显著性保持一致，说明表 2 回归结果有所低估。

需要说明的是，表 3 第（6）列在第（5）列基础上，进一步控制省份虚拟变量与年份虚拟变量的交互项，转移支付波动的工具变量二阶段估计系数明显变小（系数值变化将近 21 倍），且不显著。这可能与本文选取的工具变量有关，同一地级市其他县（市区）转移支付波动均值这一工具变量接近于地市级层面变量。相对于县级层面变量，地市级层面工具变量引起的核心解释变量外生变动更有可能带有省份随时间变化的趋势，此时若控制省份虚拟变量与年份虚拟变量的交互项，可能造成“过度控制”的问题。省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项中控制的某些因素可能是转移支付波动影响企业实际税率的中间渠道，地市级层面工具变量引起的核心解释变量外生变动对被解释变量的影响更容易被省份虚拟变量与年份虚拟变量的交互项所吸收。因此，在进行工具变量回归时，本文更相信不加入省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项的回归结果。

<sup>①</sup>限于篇幅，工具变量外生性检验结果可登陆《中国工业经济》网站（<http://www.ciejournal.org>）下载。

表 3: 工具变量回归结果

	被解释变量: 企业实际税率					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
转移支付波动	0.0211** (0.0098)	0.0174* (0.0094)	0.0163* (0.0092)	0.0182* (0.0094)	0.0190** (0.0094)	-0.0009 (0.0139)
企业控制变量	否	是	是	是	是	是
县级控制变量	否	否	是	是	是	是
地市级控制变量	否	否	否	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
行业-年份固定效应	否	否	否	否	是	是
省份-年份固定效应	否	否	否	否	否	是
一阶段F值	163.9300	162.7500	155.2640	165.5140	147.8900	128.4650
观测值	813426	777718	764358	740778	740778	740778
Within-R <sup>2</sup>	0.0073	0.0175	0.0171	0.0177	0.0222	0.0356

资料来源: 作者利用 stata 软件计算。

## 六、异质性分析

### 1. 分一般性转移支付波动与专项转移支付波动的回归分析

根据对转移支付资金用途限制不同, 中国现行转移支付在理论上可以分为一般性转移支付与专项转移支付。对一般性转移支付的资金用途, 上级政府一般不加以限制, 由地方政府根据自身财力情况统筹安排使用。而对专项转移支付资金用途却有严格限制, 实行专款专用。然而, 在这两类转移支付的具体形成过程中, 由于种种原因, 一般性转移支付中出现了很多明显带有专项性质的转移支付, 比如调整工资转移支付补助、农村义务教育补助、中小学教师工资转移支付补助等等, 这些转移支付资金用途明显有所限制, 更加符合专项转移支付的特点。

转移支付由于资金使用限制不同可能会使其波动对企业实际税率的影响存在异质性。由于地方政府对生产性支出存在明显的偏向(尹恒和朱虹, 2011), 用途不加限制的转移支付能使地方政府将其用于其所偏向的支出用途上, 而具有专项性质的转移支付则限制了地方政府按其偏好进行支出。此外, 在查询相关资料的过程中, 也发现由于专项转移支付在年初难以确定, 很多地方政

府（省、市、县）在编制预算时并不将专项转移支付纳入其中（刘积斌，2007）。因此，相对于一般性转移支付，地方政府对专项转移支付资金依赖程度更低，专项转移支付波动对地方政府征税努力程度的影响相对更小。

本节拟根据转移支付地分类对上述两类转移支付波动对企业实际税率的影响进行异质性研究。在分类方法上，本文在借鉴马光荣（2016）划分一般性转移支付与专项转移支付的基础上，结合已有数据指标，将一般性转移支付中明显带有专项性质的转移支付<sup>①</sup>重新划分到专项转移支付，分别考察一般性转移支付波动与专项转移支付波动对企业实际税率的影响。

表 4 第（1）-（4）列给出了估计结果，从中可看出，在控制一系列固定效应的条件下，依次加入不同层面控制变量，一般性转移支付波动均对企业实际税率有显著正向影响，且一般性转移支付波动回归系数稳定在 0.0080 左右。表 4 第（5）-（8）列回归结果则显示，在各种不同计量模型设定条件下，专项转移支付波动均对企业实际税率无显著影响，且估计系数非常小。从以上回归结果可以看出，一般性转移支付波动对企业实际税率有显著影响，而专项转移支付波动对企业实际税率无显著影响，该结论也与之前的理论分析相一致<sup>②</sup>。

表 4：分一般性转移支付波动与专项转移支付波动回归结果

	被解释变量：企业实际税率							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
一般转移支付波动	0.0081** (0.0035)	0.0076** (0.0033)	0.0079** (0.0034)	0.0078** (0.0034)				
专项转移支付波动					0.0006 (0.0023)	0.0004 (0.0023)	0.0001 (0.0024)	0.0001 (0.0024)
企业控制变量	否	是	是	是	否	是	是	是
县级控制变量	否	否	是	是	否	否	是	是
地市级控制变量	否	否	否	是	否	否	否	是
企业固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是

<sup>①</sup>主要包括：调整工资转移支付补助、农村义务教育补助、中小学教师工资转移支付补助、中小学教师工资补助、中小学教师工资转移补助、增加工资补助。

<sup>②</sup>由于全国地市县财政统计资料中 2000 年之前以及 2007 年之后的转移支付细类指标较少，没有上述明确带有专项性质的一般性转移支付，为保持各年份数据指标的一致性，本文选取 2000-2007 年数据，考虑到转移支付波动是前三期转移支付增长率的标准差，因此最后纳入回归的是 2004-2008 年数据。



行业-年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
省份-年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
观测值	542993	518232	511200	500655	542315	517642	510893	500359
$R^2$	0.5478	0.5561	0.5588	0.5592	0.5478	0.5562	0.5587	0.5591

资料来源：作者利用 stata 软件计算。

## 2. 按企业性质分类的回归分析

(1) 按企业所有制形式分类的回归分析。一般而言，国有企业不仅具有经济发展职能，也承担一定的社会保障职能。一方面，国有企业的最终控制权归属政府，在产权上与政府有着天然的政治联系，国有企业在税收行为上更容易受到政府的影响。现实中，当地方政府财政压力增大时，地方政府可以通过约谈相关国有企业高管并向国有企业摊派更多征税额以完成缴税任务(陈冬等，2016)。另一方面，国有企业高管往往带有一定的行政属性，其职责不仅在于要提高企业经营绩效水平，还在于要多缴纳税收以协助实现政府政策目标(吴联生，2009)。而且国有企业高管的业绩薪酬与会计业绩之间的敏感性较弱(方军雄，2009)，可能使得国有企业高管更加重视其政治业绩(即多缴纳税收)。因此，当地方政府由于财政压力需要向企业“融资”时，国有企业由于其特殊的属性，将更有可能为政府承担这部分“融资”。

为考察转移支付波动对不同所有制企业实际税率是否具有异质性影响，本文首先将企业划分为国有与非国有加以研究<sup>①</sup>，回归结果见表 5 第(1)列。从表 5 第(1)列回归结果可以看出，在控制一系列控制变量以及固定效应之后，转移支付波动回归系数在 5%水平上显著为正，且转移支付波动与国有企业虚拟变量的交互项回归系数在 10%水平上显著为正。这说明当转移支付波动增加时，相对于非国有企业，国有企业实际税率增加更多。此外，将企业划分为国有企业、集体企业、私营企业、外资企业以及其他企业的分类回归结果也表明，转移支付波动主要对国有企业、集体企业有显著正向影响<sup>②</sup>。

<sup>①</sup>我们将企业注册类型为国有企业、国有联营企业以及国有独资公司的企业定义为国有企业，其他企业定义为非国有企业。

<sup>②</sup>限于篇幅，按企业注册类型分类回归结果可登陆《中国工业经济》网站(<http://www.ciejjournal.org>)下载。

表 5: 按企业所有制形式分类、税收征管单位分类及行政隶属关系分类的回归结果

	被解释变量: 企业实际税率		
	(1)	(2)	(3)
转移支付波动	0.0102** (0.0046)	0.0183*** (0.0048)	0.0085* (0.0049)
转移支付波动×国有企业	0.0090* (0.0052)	-0.0192*** (0.0050)	
转移支付波动×国税局 征管			0.0073** (0.0035)
转移支付波动×行政隶 属关系	是	是	是
企业控制变量	是	是	是
地区控制变量	是	是	是
企业固定效应			
年份固定效应	是	是	是
行业-年份固定效应	是	是	是
省份-年份固定效应	是	是	是
观测值	770610	770610	770610
R <sup>2</sup>	0.5082	0.5083	0.5082

资料来源: 作者利用 stata 软件计算。

(2) 按税收征管单位分类的回归分析。国税局与地税局分属两套不同的税收征管体系, 国税局施行的是垂直管理模式, 人员安排、经费等直接受上级国税部门管理, 不受地方政府直接管理, 受地方干预较少。地税局的管理权限则归属地方, 人员编制、机构设置等也由地方政府直接安排。当地方政府想要干预企业实际税负时, 一般也是通过地税局来实现。地方政府在税收征管上的自由裁量权也更多地体现在地税局的税收征管力度上, 据此可以认为转移支付波动对企业实际税率的影响会受税收征管单位的影响。

为了研究转移支付波动对从属于不同税收征管单位企业的实际税率是否具有异质性影响, 本

文根据企业成立时间划分企业税收征管单位<sup>①</sup>。表 5 第 (2) 列给出了回归结果。从中可看出, 转移支付波动回归系数在 1% 水平上显著为正, 且转移支付波动与国税局征管虚拟变量交互项回归系数在 1% 水平上显著为负。这说明相对于由非国税局征管的企业, 转移支付波动增加对由国税局征管企业的实际税率影响更小。

(3) 按企业行政隶属关系分类的回归分析。中国各级政府都会按行政隶属关系管理一定数量的企业, 企业行政隶属关系会影响各级政府对企业的管控能力以及税收征管能力, 有行政隶属关系企业的业绩考核以及人事安排都会受主管政府影响, 因此当地方政府想要增加税收收入时, 有隶属关系的企业更容易受政府“掠夺之手”影响 (李明, 2016)。

为了研究转移支付波动对不同行政隶属关系企业的实际税率是否具有异质性影响, 本文将企业按有没有行政隶属关系分为两类加以研究<sup>②</sup>。表 5 第 (3) 列给出了回归结果, 从中可看出, 转移支付波动回归系数在 10% 水平上显著为正, 且转移支付波动与行政隶属关系虚拟变量的交互项回归系数在 5% 水平上显著为正。说明相对于没有行政隶属关系企业, 转移支付波动增加对有行政隶属关系企业的实际税率影响更大。

## 七、稳健性检验

### 1. 稳健性检验一

企业避税程度在一定程度上能反映企业实际税率, 企业避税程度越高则企业实际税率越低 (范子英和田彬彬, 2013; 吕冰洋等, 2016)。因此本节拟利用企业避税模型替代计量模型 (12) 来研究转移支付波动对企业避税程度的影响。本文借鉴以往研究 (Cai and Liu, 2009; 范子英和田彬彬, 2013; 吕冰洋等, 2016), 构建适合于本研究的避税模型<sup>③</sup>。由于中国规模以上制造业企业数据库中 2008 年与 2009 年的数据存在部分指标缺失 (企业中间投入、本年应付工资总额、本年折旧), 无法计算避税模型中必需的企业推算利润 ( $PRO_{it}$ ), 因此我们将样本区间限定在 2002-2007 年。

表 6 给出了避税模型回归结果。从表 6 第 (1) 列回归结果可以看出, 在控制了企业层面控制变量、地区层面控制变量、两位数行业虚拟变量、年份虚拟变量、省份虚拟变量以及推算利润与上述所有控制变量的交互项后, 企业推算利润与转移支付波动的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动)

<sup>①</sup>2002 年“所得税收入分享改革”不仅将原属于地方的企业所得税划为中央与地方共享税, 也对企业所得税征管机构进行了重新划分, 规定 2002 年 1 月 1 日之前成立企业的企业所得税仍由地税局征管, 2002 年 1 月 1 日之后新成立企业的企业所得税由国税局征管。此外, 由于 2002 年之前, 中央企业以及外资企业所得税由国税局征管, 因此我们将这一部分企业调整为由国税局征管。

<sup>②</sup>我们将企业行政隶属层级属于乡镇及其以上的企业定义为有行政隶属关系, 其他的企业则定义为没有行政隶属关系。

<sup>③</sup>限于篇幅, 本文企业避税模型详细构建过程可登陆《中国工业经济》网站 (<http://www.ciejournal.org>) 下载。

回归系数为正,且在 1%的水平上显著。这说明随着转移支付波动增加,企业推算利润 ( $PRO_{it}$ ) 更加接近于企业报告利润 ( $RPRO_{it}$ ),企业避税程度减少,企业实际税率上升。

为考察转移支付波动增加对不同企业避税程度的异质性影响,表 6 第 (2) 列的回归模型参考表 5 中的划分方法将企业划分为国有企业与非国有企业,再将国有企业虚拟变量与推算利润以及转移支付波动三者交乘得到新的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动  $\times$  国有企业)。通过表 6 第 (2) 列的回归结果可以看出,在与前述控制变量相同的条件下, $PRO \times$  转移支付波动与  $PRO \times$  转移支付波动  $\times$  国有企业这两个交互项的回归系数均显著为正。这说明相对于非国有企业,当转移支付波动增加时,国有企业避税程度下降更多,即国有企业的实际税率上升更多。

考虑到不同税收征管机构也对企业避税程度有异质性影响,表 6 第 (3) 列的回归模型参考表 5 中的划分方法将税收征管机构划分成国税局征管与地税局征管,并在表 6 第 (1) 列模型的基础上引入了新的交乘项 ( $PRO \times$  转移支付波动  $\times$  国税局征管)。通过表 6 第 (3) 列回归结果可以看出,推算利润与转移支付波动的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动) 回归系数显著为正,推算利润与转移支付波动以及国税局征管虚拟变量三者的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动  $\times$  国税局征管) 回归系数在 10% 水平上显著为负。这说明相对于地税局征管企业,转移支付波动使由国税局征管企业避税程度下降更少,即由地税局征管企业的实际税率上升更多。

此外,本文还进一步考查了企业是否拥有行政隶属关系对企业避税程度的异质性影响。表 6 第 (4) 列的回归模型参考表 5 中的划分方法将企业划分为有行政隶属关系与没有行政隶属关系两大类,并在表 6 第 (1) 列模型的基础上引入了新的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动  $\times$  行政隶属关系)。表 6 第 (4) 列的回归结果显示,推算利润与转移支付波动的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动) 回归系数显著为正,推算利润与转移支付波动以及企业行政隶属关系虚拟变量三者的交互项 ( $PRO \times$  转移支付波动  $\times$  企业行政隶属关系) 回归系数为正,且在 1% 的水平上显著。这说明相对于没有行政隶属关系企业,转移支付波动增加使有行政隶属关系企业避税程度下降更多,即有行政隶属关系企业的实际税率上升更多。

总之,表 6 各列回归结果与表 2 基本回归结果以及表 5 按企业性质分类回归结果基本保持一致,说明表 2 以及表 5 回归结果是稳健的。

表 6: 避税模型回归结果

	被解释变量: 企业报告利润 (RPRO)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>PRO</i> (企业推算利润)	0.0524 (0.0324)	0.0505 (0.0326)	0.0536* (0.0324)	0.0349 (0.0314)
转移支付波动	0.0269** (0.0110)	0.0264** (0.0110)	0.0271** (0.0111)	0.0220** (0.0104)
<i>PRO</i> ×转移支付波动	0.0337*** (0.0073)	0.0328*** (0.0073)	0.0358*** (0.0079)	0.0182*** (0.0054)
<i>PRO</i> ×转移支付波动×国有企业		0.0204** (0.0102)		
<i>PRO</i> ×转移支付波动×国税局征管			-0.0076* (0.0045)	
<i>PRO</i> ×转移支付波动×行政隶属关系				0.0413*** (0.0067)
企业控制变量	是	是	是	是
地区控制变量	是	是	是	是
行业虚拟变量	是	是	是	是
年份虚拟变量	是	是	是	是
省份虚拟变量	是	是	是	是
<i>PRO</i> 与上述虚拟变量的交互项	是	是	是	是
观测值	613883	613883	613883	613883
$R^2$	0.3864	0.3866	0.3866	0.3913

资料来源: 作者利用 stata 软件计算。

#### 4. 稳健性检验二

中国于 2008 年开始施行的企业所得税法及其实施条例将原企业所得税法定税率从 33% 调整到 25%，并对税前扣除标准有所放松<sup>①</sup>。为了避免这种改革对估计结果可能造成的影响，本文将样

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国企业所得税法》，中华人民共和国主席令第六十三号；《中华人民共和国企业所得税法实施条例》，中华人民共和国国务院令[2007]512 号。

本区间限定在 2002-2007 年,对计量模型(12)式进行重新估计。如表 7 第(1)列回归结果所示,在控制企业层面控制变量、地区层面控制变量、以及企业固定效应、年份固定效应的情况下,转移支付波动回归系数为 0.015,且在 1%水平上显著。表 7 第(2)列回归结果显示,在进一步控制行业虚拟变量与年份虚拟变量交互项、省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项之后,转移支付波动回归系数为 0.008,仍在 10%水平上显著。

通常,企业实际税率还可以用企业所得税与息税前利润(企业利润总额与利息支出之和)的比值来衡量(吴联生,2009;王小龙和方金金,2015)。有鉴于此,表 7 第(3)-(4)列回归结果利用该指标( $ETR1_{it}$ )作为被解释变量,对计量模型(12)式进行重新估计。回归结果见表 7 第(3)列,从中可看出转移支付波动回归系数为 0.013,且在 1%水平上显著为正,说明转移支付波动对新构建的企业实际税率( $ETR1_{it}$ )有显著正向影响。表 7 第(4)列在加入行业虚拟变量与年份虚拟变量交互项、省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项后,转移支付波动回归系数变为 0.0079,且在 1%水平上显著。

最后,为进一步检验核心解释变量估计的稳健性,本文将通过改变转移支付波动的计算方法对计量模型(12)进行重新估计。表 7 第(5)列与第(6)列是采用前两期转移支付增长率的标准差作为转移支付波动度量指标的估计结果,表 7 第(7)列与第(8)列则是采用前四期转移支付增长率的标准差作为转移支付波动度量指标的估计结果。从表 7 第(5)列回归结果可看出,利用前两期转移支付增长率的标准差构建的转移支付波动指标对企业实际税率均有显著正向影响。表 7 第(6)列回归结果显示,当控制行业虚拟变量与年份虚拟变量交互项、省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项后,转移支付波动回归系数变小到 0.015,且在 5%水平上显著。从表 7 第(7)列回归结果可看出,利用前四期转移支付增长率的标准差构建的转移支付波动指标对企业实际税率有显著正向影响。表 7 第(8)列在加入行业虚拟变量与年份虚拟变量交互项、省份虚拟变量与年份虚拟变量交互项后,转移支付波动回归系数为正但不显著。总之,表 7 回归结果表明,表 2 基本回归结果具有较好的稳健性。

表7: 稳健性检验结果

	被解释变量: 企业实际税率							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
转移	0.0148 <sup>***</sup> (0.0049)	0.0079 <sup>*</sup> (0.0045)	0.0119 <sup>***</sup> (0.0008)	0.0080 <sup>***</sup> (0.0010)				
支付								
波动					0.0571 <sup>***</sup> (0.0060)	0.0153 <sup>**</sup> (0.0067)		
(前三期)							0.0110 <sup>***</sup>	0.0008
转移	是	是	是	是	是	是	(0.0012)	(0.0014)
支付	是	是	是	是	是	是	是	是
波动	是	是	是	是	是	是	是	是
(前两期)	否	是	否	是	否	是	是	是
转移	否	是	否	是	否	是	否	是
支付								
波动								
(前四期)								
企业控制变量								
地区控制变量								
企业固定								

效应								
年份								
固定								
效应								
行业								
-年								
份固								
定效								
应								
省份								
-年								
份固								
定效								
应								
观测	526018	526018	776556	776556	826990	826990	708818	708818
值	0.5995	0.6035	0.5023	0.5120	0.4984	0.5085	0.5044	0.5149
$R^2$								

资料来源：作者利用 stata 软件计算。

## 八、研究结论

转移支付是地方政府非常重要的收入来源，当转移支付收入的波动增加时，地方政府非自有财力不确定性增加，进而增加地方政府财政收入风险。为减小地方政府财政收入风险，地方政府倾向于增加“预防性自有财力”，增加征税努力程度，从而增加辖区内企业税收负担。本文从转移支付制度出发，首先从理论视角分析了转移支付波动对地方政府征税努力程度的影响，然后基于 1998-2009 年县域财政经济统计数据以及中国工业企业微观数据，实证研究了县级转移支付波动对辖区内企业实际税率的影响。

研究结果表明：

(1) 转移支付波动对企业实际税率有显著正向影响，具体而言，转移支付波动每增加一个单位，企业实际税率增加约 0.010 个单位。此外，在利用工具变量方法对计量模型潜在内生性问题进行处理之后，回归结果依然保持稳健，转移支付波动仍然对企业实际税率有显著正向影响。



(2) 考虑到不同类型转移支付波动对企业实际税率可能会有异质性影响。当把一般性转移支付波动与专项转移支付波动分别作为核心解释变量进行回归之后, 研究发现一般性转移支付波动会显著提高企业实际税率, 但专项转移支付波动对企业实际税率无显著影响。

(3) 依次将企业根据性质划分为是否国企、是否由国税局征管以及是否有企业行政隶属关系之后, 研究发现转移支付波动分别对国有企业、国税局征管企业以及有行政隶属关系企业的实际税率有相对更大影响。

目前, 在为企业“减税降负”呼声不断加强的大环境之下, 如何真正做到为企业减负? 本研究的政策含义在于中央政府不仅要在税收政策领域进行改革, 也要进一步完善转移支付分配制度。不规范的转移支付分配制度在一定程度上会增加转移支付波动, 影响地方政府财力风险, 从而增加企业税收负担。具体而言, 决策者应在加强转移支付分配法制化的基础上, 配合政府预算体制改革, 逐步形成规范、科学、透明的转移支付分配制度。

#### (参考文献)

- (1) 安体富.中国转移支付制度:现状 问题 改革建议[J].财政研究, 2007, (01): 2-5.
- (2) 安苑, 王珺.财政行为波动影响产业结构升级了吗?——基于产业技术复杂度的考察[J].管理世界, 2012, (09): 19-35+187.
- (3) 陈冬,孔墨奇,王红建.投我以桃, 报之以李: 经济周期与国企避税[J].管理世界, 2016, (05): 46-63.
- (4) 陈晓光.财政压力、税收征管与地区不平等[J].中国社会科学, 2016, (04): 53-70+206.
- (5) 方军雄.我国上市公司高管的薪酬存在粘性吗?[J].经济研究, 2009,(03):110-124.
- (6) 付文林,沈坤荣.均等化转移支付与地方财政支出结构[J].经济研究,2012,(05):45-57.
- (7) 付文林,赵永辉.财政转移支付与地方征税行为[J].财政研究,2016,(06):16-27.
- (8) 范子英.中国的财政转移支付制度:目标、效果及遗留问题[J].南方经济, 2011,(06):67-80.
- (9) 范子英,张军.粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释[J].中国工业经济,2010,(12):5-15.
- (10) 范子英,田彬彬.税收竞争、税收执法与企业避税[J].经济研究,2013,(09):99-111.
- (11) 胡祖铨,黄夏岚,刘怡.中央对地方转移支付与地方征税努力——来自中国财政实践的证据[J].经济学(季刊),2013,(03):799-822.
- (12) 吕冰洋,马光荣,毛捷.分税与税率:从政府到企业[J].经济研究,2016,(07):13-28.
- (13) 刘海英.地方政府间的财政关系研究[M].北京:中国财政经济出版社, 2006.

- (14) 刘积斌. 我国财政体制改革研究[M].北京:中国民主法制出版社,2007.
- (15) 李明,赵旭杰,冯强.经济波动中的中国地方政府与企业税负:以企业所得税为例[J].世界经济,2016,(11):104-125.
- (16) 李萍. 财政体制简明图解[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2010.
- (17) 李永友.转移支付与地方政府间财政竞争[J].中国社会科学,2015,(10):114-133+206.
- (18) 马光荣,郭庆旺,刘畅. 财政转移支付结构与地区经济增长[J]. 中国社会科学, 2016,(09):105-125+207-208.
- (19) 毛捷, 吕冰洋,马光荣.转移支付与政府扩张:基于“价格效应”的研究[J].管理世界,2015,(07):29-41+187.
- (20) 马勇,陈雨露.金融杠杆、杠杆波动与经济增长[J].经济研究,2017,(06):31-45.
- (21) 乔宝云,范剑勇,彭骥鸣.政府间转移支付与地方财政努力[J].管理世界,2006,(03):50-56.
- (22) 吴联生.国有股权、税收优惠与公司税负[J].经济研究,2009,(10):109-120.
- (23) 王瑞民,陶然.中国财政转移支付的均等化效应:基于县级数据的评估[J].世界经济,2017,(12):119-140.
- (24) 王小龙,方金金.财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争[J].经济研究,2015,(11):79-93+176.
- (25) 王小龙,许敬轩.财政“省直管县”能够约束基层公职人员在职消费吗[J].财贸经济,2017,(06):17-32.
- (26) 王永进,盛丹.经济波动、劳动力市场摩擦与产业结构[J].世界经济,2013,(04):22-46.
- (27) 尹振东,汤玉刚.专项转移支付与地方财政支出行为——以农村义务教育补助为例[J].经济研究,2016,(04):47-59.
- (28) 钟辉勇,陆铭.财政转移支付如何影响了地方政府债务?[J].金融研究,2015,(09):1-16.
- (29) 张立承. 省以下财政体制研究[M]. 北京:经济科学出版社, 2011.
- (30) Acemoglu, D., J. Simon,R. James, and Y.Thaicharoen, Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms:Volatility, Crises and Growth[J], Journal of Monetary Economics,2003, 50(1):49-123.
- (31) Ag énor, P., andJ. Aizenman. Aid Volatility and Poverty Traps [J]. Journal of Development Economics, 2010, 91(1):1-7.
- (32) Angrist, J.and J.pischke. Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist’s Companion[M], Princeton:Princeton University Press,2009.
- (33) Cai, H., and Q. Liu. Competition and Corporate Tax Avoidance: Evidence from Chinese Industrial Firms[J]. Economic Journal, 2010, 119(537):764-795.

- (34) Enrique, M., and P. Marcelo. Fiscal Policy and Macroeconomic Uncertainty in Developing Countries: The Tale of the Tormented Insurer[R]. NBER Working Papers. 2006.
- (35) Huang, H.C., W.S. Fang, and S. Miller. The Effect of Growth Volatility on Income Inequality[J]. *Economic Modeling*, 2015, 45(3):212-222.
- (36) Inman, R.P. The Flypaper Effect[R]. NBER Working Paper, 2008.
- (37) Joseph, G. A., E. Todd, and R. T. Christopher. Selection on Observed and Unobserved Variables: Assessing the Effectiveness of Catholic Schools[J]. *Journal of Political Economy*, 2005, 113(1):151-184.
- (38) Lensink, R., and O. Morrissey. Aid Instability As a measure of Uncertainty And the Positive Impact of Aid on Growth[J]. *Journal of Development Studies*, 2000, 36(3):31-49.
- (39) Litvack, J., J. Ahmad, and R. Bird, Rethinking Decentralization in Developing Countries[M]. Washington, D.C., USA: World Bank, 1998.
- (40) Oates, W. Fiscal Federalism[J]. *Wallace Oates*, 1972, 31(11):20-33.

## The Volatility of Transfer Payments and Corporate Tax Burden

**Abstract:** China's current transfer payment system anomaly is one of the main incentives for transfer payment volatility, and transfer payment volatility will increase local government fiscal revenue risk. In theory, when the local government's fiscal revenue risk increases, in order to maintain fiscal sustainability, local governments tend to increase the "preventive self-financing" by increasing the level of taxation efforts, thus affecting the tax burden of enterprises. This paper firstly constructs a theoretical model to demonstrate how transfer payment volatility affects the degree of local government taxation efforts, and based on the national county-level fiscal and economic statistics from 1998 to 2009 and the micro-data of Chinese industrial enterprises, this paper empirically examines the impact of county-level transfer payment volatility on corporate tax burden. The results show that the county-level transfer payment volatility has a significant positive impact on the actual tax rate of enterprises within the jurisdiction, and the instrument variable method estimation also supports this conclusion. Further heterogeneity analysis

found that the general transfer payment volatility had a significant positive impact on the actual tax rate of the enterprise, and the fluctuation of the special transfer payment had no significant effect on the actual tax rate of the enterprise. After grouping by nature, it is found that, compared with other enterprises, when the fluctuation of transfer payments increases, the actual tax rate of state-owned enterprises, the State Administration of Taxation, and enterprises with administrative affiliation increases more. The research in this paper explains how the transfer payment volatility affects the tax burden of enterprises from the perspective of intergovernmental fiscal relations, and can provide a new perspective for the new round of fiscal and taxation system reform and the current policy of “tax reduction and reduction”.

**Keywords:** transfer payment volatility; local government income risk; Financial sustainability;  
corporateactualtaxrate

**JEL Classification:**H26 H32 H71



# 国家能力与政府间财政关系

吕冰洋

(中国人民大学财政金融学院, 中国财政金融政策研究中心, 100872)

台航

(中国人民银行金融研究所)

本文感谢国家社会科学基金重大项目(项目批准号: 16ZDA027)的资助。

**内容提要:** 本文基于国家能力视角, 研究政府间财政关系演变的逻辑及影响。理论分析认为, 国家能力两大支柱是市场增进能力和控制动员能力, 政府间财政关系通过事权、财权和转移支付制度设计, 对这两大能力均有重要影响。中国政府间财政关系的演进始终围绕提升国家能力而展开, 它在不同时期, 在各级政府层面, 均有不同的展现: 统收统支制度通过强化中央政府的财政集权, 来提高国家的控制动员能力, 从而强力推动国家的工业化发展; 分灶吃饭制度通过放权, 使得地方政府能够运用辖区控制动员能力来创造市场; 分税制有效提高中央政府的控制动员能力, 同时中央与地方分别在建设统一市场、促进局部市场发展上合理分工。为匹配国家治理体系和治理能力的现代化, 现行政府间财政关系仍需做进一步改革, 中央税要导向生产性税基, 地方税要导向消费性税基和财产性税基, 事权分配要体现分权与制衡原则, 转移支付要扩大分类拨款的比重。

**关键词:** 政府间财政关系 国家能力 国家治理

## 一、引言

对中国这个超大型国家而言, 中央与地方关系的制度构建关系到国家的长治久安, 历来是学

术界的研究重点。中央与地方关系的两大组成部分是政府间行政关系和政府间财政关系，前者涉及人事权的控制与分配问题，后者涉及财政权的控制与分配问题。由于中国幅员辽阔、政府间存在着很强的信息不对称，客观上要求建立多级政府体制。在此背景下，经济发展、社会治理等各项事业的展开都需要充分调动中央和地方两个积极性。对此，1956年，毛泽东在《论十大关系》中提出，“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多……处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。”积极性的调动需要一系列制度设计加以保障，尤其是关于规范政府间财政关系方面的制度设计，通过财政资源的配置调整来发挥政府能力。每一项的制度设计，均会深刻地影响着中央政府与地方政府的行为，进而传导到市场和社会层面，影响着经济发展、社会治理、政治稳定等诸多方面。

建国以来，中国政府间财政关系历经多次重大变动，每一次变动均对经济社会产生重大和深远的影响：1950~1979年，政府间财政关系采用的是“统收统支”制度，其特点是事权和财权高度集中，地方政府自主性较小；1980~1993年，政府间财政关系采用的是“分灶吃饭”制度，其特点是中央政府将事权和财权大量下放到地方政府，地方政府具有极大的自主性；1994年后，政府间财政关系采用的是“分税制”，其特点是分级分税分预算进行管理，并处于不断动态调整中。我国政府间财政关系的变动原因和影响，吸引了经济学、政治学、公共管理学为代表各个社会科学领域的大量研究。

综合现有文献，关于中国政府间财政关系的研究，主要有这样几个研究角度。一是研究它对经济增长的影响（如张晏和龚六堂，2005；沈坤荣和付文林，2005；Qiao et al., 2008）<sup>①</sup>；二是研究对地方政府及官员的行为的影响（如陈抗等，2002；Chen, 2004；Jin et al., 2005；傅勇和张晏，2007；陈硕，2010；郭庆旺和贾俊雪，2010；尹恒和杨龙见，2014）<sup>②</sup>；三是研究它对企业的技术进步、税率等影响（如赵文哲，2008；刘冲等，2015）<sup>③</sup>；四是研究省以下政府间财政关系间

①张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，《经济学（季刊）》，2005年第5卷第1期；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；B.Qiao, J.Martinez-Vazquez, Y. Xu, 2008, “The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralization Policy: China’s Experience”, *Journal of Development Economics*, 86(1), pp. 112-128.

②陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬：《财政集权与地方政府行为变化：从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》，2002年第2卷第1期；Chien-Hsun Chen, 2004, “Fiscal Decentralization, Collusion and Government Size in China’s Transitional Economy”, *Applied Economics Letters*, 11(11), pp. 699-705；H.Jin, Y. Qian, B. Weignast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 89(2005), pp. 1719-1742；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；陈硕：《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》，《经济学（季刊）》，2002年第9卷第3期；郭庆旺、贾俊雪：《财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模》，《经济研究》，2010年第11期；尹恒、杨龙见：《地方财政对本地居民偏好的回应性研究》，《中国社会科学》，2014年第5期。

③赵文哲：《财政分权与前沿技术进步、技术效率关系研究》，《管理世界》，2008年第7期；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。

题（如财政部预算司，2007；李萍等，2010；张立承，2011）<sup>①</sup>；五是从整体上剖析中国政府间财政关系存在的问题与改革方案（如楼继伟，2013；郭庆旺等，2014）<sup>②</sup>。可以说，由于政府间财政关系的影响广泛性，相关研究文献不胜枚举。

回顾建国以来政府间财政关系改革，它在不少时期充当整体改革的“先锋”作用。从建国初期恢复国民经济、集中国家财力，到改革开放初期的财政包干、激发地方活力，再到 1994 年缓解国家和中央财政困难、适应市场经济体制改革，我国的财政体制不断做出调整，以解决当时国家所面临的财政困境。我国的财税体制改革服从于和服务于国家发展和整体改革的需要。然而，值得注意的是，关于政府间财政关系的调整，表面上看是解决国家在特定时期所面临的具体问题，实际上却是国家能力在不同时期调整的着力点。换言之，历次财税体制改革尤其是关于政府间财政关系的调整，都遵循了一个不变的逻辑：提升国家能力。

20 世纪 80 年代以来，国外社会科学界认识到国家在经济发展和社会转型起到的巨大作用，兴起了一股“找回国家”（bring the state back in）的学术思潮，并将“国家能力”（State Capacity）带入各社会学科研究中。什么是国家能力？国内外学者给出很多定义，但总体而言，国家能力就是让国家战略目标转化为现实的能力。政府间财政关系作为国家一项基础性制度安排，它对国家能力有着至关重要的影响，进而决定着国家发展战略目标能否得以顺利实现（图 1）。

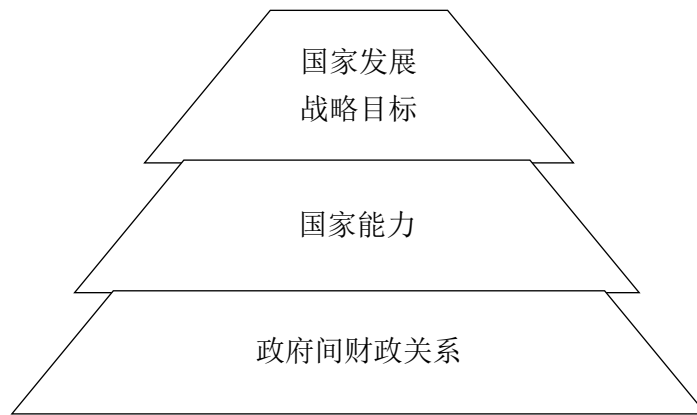


图 1 政府间财政关系与国家能力的关系

既然国家能力要服从国家发展战略目标，那么国家能力在不同历史阶段的体现也就不同，政府间财政关系作为国家能力的支柱也要随之调整。从中国建国以来发展历程看，国家发展战略先

①财政部预算司：《中国省以下财政体制 2006》，中国财政经济出版社，2007 年版；李萍、许宏才、李承：《财政体制简明图解》，中国财政经济出版社，2010 年版；张立承：《省以下财政体制研究》，经济科学出版社，2011 年版。

②楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社，2013 年版；郭庆旺、吕冰洋等：《中国分税制：问题与改革》，中国人民大学出版社，2014 年版。



后经历了重工业优先发展、以经济发展为中心、科学发展观、建设社会主义现代化强国等调整，而中国政府间财政关系从统收统支到分灶吃饭，再到分税制的历次改革，实际上也匹配国家治理方向和国家治理能力的变化。

不过，目前从国家能力的角度看待中国政府间财政关系的文献还非常少。政治学者较早认识到政府间财政关系与国家能力的联系，如王沪宁（1991）提出“集分平衡”原则来处理中央与地方关系<sup>①</sup>；王绍光（1997）提出为避免国家能力下降，应设置四个“分权的底线”，但是对财政具体制度的剖析略嫌不足<sup>②</sup>。从政府间财政关系的制度集合看，它对国家能力必然产生重大影响。政府间财政关系的核心是事权、财权和转移支付：事权决定着各级政府职能范围，它影响不同层级政府提供公共物品和干预市场的能力，最终影响统一市场的建构和市场环境的完善；财权决定着各级政府经济利益分配，它不但影响着政府干预经济的积极性高低，也影响着政府干预经济的手段（如税收返还）；转移支付制度决定着中央政府协调地区发展差距的程度，它在均衡区域发展、促进公共服务均等化方面发挥着重要作用。如果政府间财政关系的制度设计不当，有可能会引发政府对经济不当干预、市场分割、财政资金使用低效等问题。

由于政府间财政关系与国家能力联系如此紧密，我们认为，中国政府间财政关系从计划经济时期的统收统支制度，到改革开放初期的财政包干制，再到 1994 年后的分税制，其制度调整无不围绕着一个总目标展开：提升国家能力。如果不抓住国家能力这一核心概念，难以说明中国政府间财政关系演变的逻辑，以及它所产生的影响。国家能力这一尺度，既决定着中国政府间财政关系的演变逻辑，也是判断政府间财政关系的各种制度好坏的一个标准。为此，本文从国家能力这一角度入手，对中国政府间财政关系演变与国家能力匹配进行详细分析。

后续的结构安排如下：第二部分从理论上探讨政府间财政关系对国家能力的影响机制；第三部分剖析中国历次政府间财政关系改革的逻辑及对国家能力的影响；第四部分基于国家能力，探讨政府间财政关系的改革方向。

## 二、国家能力内涵和政府间财政关系的作用

### （一）国家能力的内涵

关于国家能力的内涵，学术界其实并无一致的定义。亨廷顿（1965）将“容纳变迁的能力”

<sup>①</sup>王沪宁：《集分平衡：中央与地方的协同关系》，《复旦学报（社会科学版）》，1991 年第 2 期。

<sup>②</sup>王绍光：《分权的底线》，中国计划出版社，1997 年版。

作为国家能力<sup>①</sup>；Besley 和 Persson(2009)认为国家能力是指法治能力和征税能力<sup>②</sup>；Cornick(2013)将国家能力归为技术能力、组织能力和政治能力三类<sup>③</sup>；Acemoglu(2016)把政府的基础设施提供能力作为国家能力<sup>④</sup>；米格代尔(2009)认为国家能力是“国家通过种种计划、政策和行动实现其领导人所寻求的社会变化的能力”<sup>⑤</sup>；王绍光和胡鞍钢(1993)认为“国家能力是国家将自己意志、目标转化为现实的能力”<sup>⑥</sup>；王仲伟和胡伟(2014)在综述各种关于国家能力的理论后，认为国家能力就是“国家实现其宏观愿景的能力”<sup>⑦</sup>。这个定义比较宽泛，容易为各方接受，但不足之处是缺乏具体所指。

如果要更具体地分析，国家能力要怎样展现，才能实现国家发展“宏观愿景”呢？吕冰洋(2018)在综合文献分析基础上，提出国家能力其实体现在两点，一是如何培育经济体的内生发展能力，即通过制度创设和机制设计，使得社会能够自发地参与到财富创造中，这可称之为市场增进能力；二是国家能够集中资源来采取那些具有公共性、规模性和长远性的活动，以实现国家发展目标或稳定公共秩序，这可以称得上是控制动员能力<sup>⑧</sup>。

为提高市场增进能力，政府要做的有三点：(1) 提供公共物品，像基础设施这样的公共物品具有非排他性和非竞争性特征，私人部门不能有效提供，如果政府不能及时根据市场需求提供公共物品，市场就得不到发展；(2) 产权保护，政府如果不能对私人产权进行有效保护，就会破坏私人投资预期，市场经济活动就会减少；(3) 权利开放，市场发展需要要素和商品自由流动，为此需要建设一个权利开放的社会环境。

为提高控制动员能力，政府要做的也是三点：(1) 社会控制，市场经济发展容易导致“人与人战争”的状态，为避免社会失序，政府需要对社会展开有效控制；(2) 宏观调控，市场经济发展容易带来经济波动和失业现象，为此需要政府进行有效的宏观调控；(3) 政治集权，现代社会国家面临的内外风险增加，政府必须保证一定的政治集权才能形成强有力的国家并能有效应对风险。

国家能力支柱及实施手段见图 2。

① 塞缪尔 P 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，上海人民出版社，2015 年版。

② T. Besley, T. Persson, 2009, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”, *American Economic Review*, 99(4), pp. 1218-1244.

③ J. Cornick, E. Fernández-Arias, E. Stein, 2013, “Public Sector Capabilities and Organization for Successful PDP’s”, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

④ D. Acemoglu, J. Moscona, Robinson J. A., 2016, “State Capacity and American Technology: Evidence from the 19th Century”, *American Economic Review*, 106(5), pp. 61-67.

⑤ 乔尔 S 米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》（朱海雷译），江苏人民出版社，2009 年版。

⑥ 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社，1993 年版。

⑦ 王仲伟、胡伟：《国家能力体系的理论建构》，《国家行政学院学报》，2014 年第 1 期。

⑧ 周庆智(2014)用了大量的历史材料证明，中国现代国家建构是一个不断加强权力对经济社会生活的全面渗透过程，地方政权建设着重于两大能力建设，一是大规模汲取财税能力，二是对社会的全面主导和控制权力。

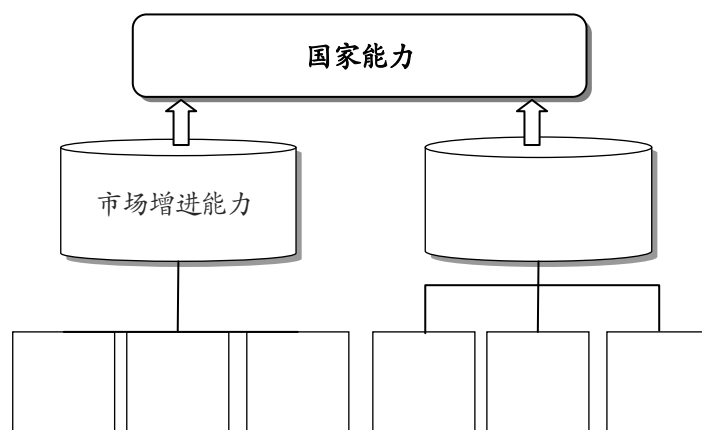


图2 国家能力支柱及实施手段

## （二）政府间财政关系对国家能力的影响

政府间财政关系表现上体现着中央政府与地方政府之间的关系，但是它决定着各级政府行为，进而传导到市场和社会上，因此，政府间财政关系会对国家能力产生着根本性影响。

### 1. 政府间财政关系对市场增进能力的影响

提升市场增进能力，要通过公共物品提供、法律保护和权利开放三个途径来完成，政府间财政关系会影响到这三个途径。

第一，政府间财政关系对公共物品提供的影响。这种影响表现在两方面：一是政府间事权的划分会影响到不同层级政府的公共物品提供范围，一般来讲，外部性越强的公共物品，越应该由上级政府来提供，反之则应由下级政府提供；二是政府间财政关系的安排会影响到公共物品的提供效率，如果安排不当，比如说让地方政府提供不具有信息优势的公共物品，那么公共物品提供的效率就会降低；三是政府间财政关系的调整还会影响公共物品的提供方式，例如，如果地方政府财政自主性增加，地方政府也许会借助市场化手段（发行地方债、公私合作等）来增加公共物品的供给。

第二，政府间财政关系对法律保护的影响。要发展市场经济，就要对私人产权进行有效保护。但是，如果政府不受约束，政府总是倾向扩大自己的财政收入，就会向市场伸手攫取之手。政府间财政关系就是约束地方政府行为的一个重要制度性安排。如果政府间收入划分安排不合理，那么地方政府就很有可能运用它的权力，向市场攫取资源，对市场经济的法律保护程度就会降低。举例来说，我国分税制改革后很长一段时间，县乡财政出现较大的困难，在正常财政收入不能满足财政需要的情况下，地方大面积出现的“乱收费、乱罚款、乱摊派”的“三乱”情况，这是财权分配不当的一种表现。

第三，政府间财政关系对权利开放的影响。有效的市场经济，一定是权利开放的市场经济。前文指出，权利开放包括中央向地方开放权利，以及政府向社会开放权利两个方面，政府间事权安排会同时影响两者。举例来说，如果教育事权全部上收到中央政府，那么地方政府就没有积极性搞好当地教育。而教育是属于介入私人物品和公共物品之间的混合物品，需要政府与社会联合提供。如果地方政府没有积极性搞好当地教育，那么也就无法激发社会的积极性参与教育事业建设。再举一例，如果地方税为受益性税种（如房地产税），这种税的特点一是纳税人的纳税感受直接，二是税基与公共服务密切挂钩，这会促使居民对政府提出更高的要求，如预算透明、纳税人权利保护、政府要回应居民公共服务需求等，也就促使地方政府向社会开放权利。

## 2. 政府间财政关系对控制动员能力的影响

第一，政府间财政关系对财政收入汲取的影响。汲取财政收入需要调动各级政府的积极性才能完成，以税收为例，如果税收征管成本很高，或者地方政府从税收中得到的收入很少，那么地方政府征税的积极性就会降低，国家财政收入就会受到影响。同样，如果中央政府的控制力减弱和财政高度分权，地方政府就会利用自身的信息优势来争取有利的利益分配结果，诱发财政机会主义倾向，例如政企合谋、隐匿收入等，从而导致国家财政收入汲取能力的下降。

第二，政府间财政关系对社会控制的影响。作为一个大国，社会控制更多的体现对基层社会的控制，而完成对基层社会的控制不可避免的需要地方政府积极参与，政府间财政关系形式会影响到地方政府对基层社会的控制意愿与控制能力。政治学者米格代尔（2013）认为，社会控制包括强制、参与、合法性三个层级<sup>①</sup>，地方政府的行为对这三个层级都有影响。举例来说，如果将房地产税与个人所得税作为地方税，那么地方政府就会掌握辖区内当地居民的财产与收入信息，进而也就掌握当地居民的行为信息。对自然人征收的直接税，实际上是政府与社会互动的一个良好媒介，在政府与社会的互动过程中，会促进地方政府治理水平的提高。

第三，政府间财政关系对经济宏观调控的影响。宏观调控是中央政府的职能，但是地方政府的行为会对宏观调控的效果产生重要影响。当政府间财政关系的一些制度设置不合理时候，地方政府就有可能在宏观调控问题上与中央政府“拧两股劲”。举例来说，我国 1994 年分税制后很长一段时间，房地产市场的发展对地方政府财政收入至关重要。我国中央政府几次在全国性房地产市场比较过热、房地产投机比较旺盛的时候，采取种种措施进行房地产调控，但是这与一些地方政府的利益相悖，不少地方政府出台各种形式的与中央调控政策的对冲措施，以鼓励当地房地产

<sup>①</sup>米格代尔（2013）指出，社会控制的升级由三个等级指标来反映：初级是服从，在初级水平时，国家的强度取决于公众遵守其要求的程度；中级是参与，通过组织公众在国家机构制度范围内完成特定任务来增强实力；最高等级是合法性，合法性是指认同国家的游戏规则和社会控制是真实且正确的，认同国家理念下的象征秩序是民众自己的价值体系。（乔尔·S·米格代尔著，《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，张长东校，江苏人民出版社，2013 年）

投资。

第四，政府间财政关系对政治集权的影响。这几乎是无需证明的命题，中央政府集中更多的人事权、税权和事权，无疑会增强中央政府的权威。这是在中国漫长的历史反复被证明的事实。我国改革开放以来的政府间财政关系调整更清楚地显示这一点：在分税制改革之前，我国的财税体制采用分灶吃饭的办法，地方拥有的财政自主权比较大，中央财政收入占全国财政收入的比重一路下滑，最低年份仅为 22%，中央政府的权威也就随着下降。分税制改革之后，中央政府拥有主体税种的征管权和收益权，中央财政收入占全国财政收入的比重迅速上升到 55%，中央的权威也就随之树立起来。

表 1 政府间财政关系对国家能力的影响

	市场增进能力	控制动员能力
集权	利：推动统一市场建设 弊：抑制地方政府积极性	利：增强中央权威和宏观调控能力 弊：形成僵化秩序
分权	利：地方政府积极性提升 弊：容易导致市场分割	利：地方政府的辖区资源配置能力提高 弊：加剧地方政府间无序竞争和不平衡

当政府间财政关系中事权和税权更多向中央集中时，政府间财政关系会更多体现为“集权”特点，反之更多体现为“分权”特点。通过以上分析，可以看出政府间财政关系对国家能力的影响是多个渠道的，它们对国家能力的影响机制可见表 1。

### 三、政府间财政关系演进与国家能力的提升

政府间财政关系要有利于提升国家能力，国家能力要匹配国家发展的战略目标变化，这决定着政府间财政关系发挥方向和改革逻辑。

#### （一）统收统支：以国家强大控制动员能力推动工业化

新中国成立后，中国模仿前苏联建立了计划经济体制，所确定的国家发展战略目标是重工业优先（林毅夫等，1999）<sup>①</sup>，但当时中国客观条件是一个贫穷落后的农业国，资金分散，剩余少。为实现国家发展战略目标，我国建立了以统收统支、高度集中为特点政府间财政关系，其特点是：地方政府的财政收入全部上缴，支出由中央政府统一拨付；国有企业的利润全部上缴，财务

<sup>①</sup>林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海人民出版社，1999 年版。

开支由财政部统一规定，亏损由财政部门进行补贴；行政事业单位的经费由财政部统一拨核。

从国家能力的角度来看，在建国初期面临着百废待兴、财力薄弱的历史背景下，客观上需要动员一切可以动员的力量推动经济恢复和发展，并推动国民经济的工业化建设。因此，政府间财政关系的调整就围绕着国家控制动员能力的提升而展开，同时又要照顾好地方政府的积极性问题。在统收统支的财政体制下，财权高度集中于中央政府，地方政府的积极性和机动性受到了不同程度的压制。为此，中央政府两次采取向地方大规模放权试验，并以财政放权为主。第一次放权是 1957~1958 年，中央政府向地方下放了更多的财权，将过去“以支定收”的财政管理办法改为“以收定支”，地方政府可以参与中央企业收入分成，同时下放计划管理权和企业管理权。第二次放权是 1966~1976 年，地方再次获得了规定地方税具体征收办法的权力，地方财政收入和支出的比例都得到很大增加，并将中央各部委大部分直属事业单位下放给地方管理。

值得注意的是，在计划经济时代，央地关系权力调整的特点是，无论是集权还是放权，都只是政府间权力调整，而没有影响到微观经济主体。计划经济体制下，企业以国有企业为主，城市职工在国有部门工作，农民隶属于人民公社，微观经济主体活力处于被高度压抑状态，因此，即使是中央放权，也无法有效地调动微观经济主体积极性。而地方政府和国有企业在预算软约束情况下，一旦放权，就会争相扩大投资规模，很容易出现投资过热局面，为此中央又进行收权，而收权的结果是经济停滞，于是又要进行放权，计划经济时代央地关系就处于“一收就死，一死就放，一放就乱，一乱就收”的循环中。造成这一现象的原因在于，计划经济体制具有高度的计划性和指导性，客观上不需要市场发挥作用。相对于控制动员能力而言，市场增进能力处于缺位状态。单纯依靠控制动员能力，会因信息不对称、激励不兼容、决策有限理性等因素导致决策失误在科层体系内部的扩大化，放大了资源错配的消极影响；同时，由于缺乏以价格信号为基础的市场调节机制，使得生产要素无法配置到边际报酬最高的领域，进一步导致资源配置低效率。也是因为如此，改革开放伊始，对提高市场增进能力的诉求成为政府间财政关系调整的主导性考量。

总结而言，在计划经济时代，高度集中的中国政府间财政关系有力地强化了中央政府的控制动员能力，它使得国家能够集中财力实行重工业优先发展战略目标，但是这种体制也极大地抑制了地方政府积极性。当中央政府试图通过财政放权调动地方积极性时，由于市场缺失，地方政府控制动员能力增强又会导致经济秩序紊乱。因此，计划经济时代政府间财政关系突出强调了中央政府的控制动员能力，由于市场的缺失，财政体制对市场增进能力没有产生作用。

## （二）分灶吃饭：地方市场增进能力提高，中央控制能力下降

从新中国建立到改革开放前，我国已经完成了四次“五年计划”，经济发展已经具备了初步的工业化基础和较为完备的国民经济体系。但是由于计划经济体制的局限性，经济效率低下，地

方政府、企业和居民个人的积极性不高。改革开放后，经过十年文革动乱的中国人民，人心思定，国家发展目标的是“以经济建设为中心”，要发展经济就需要调动地方积极性。从国家能力的角度看，国家的控制动员能力已经充分发挥了作用，客观上需要培育市场增进能力来提高经济效率。在此背景下，“分灶吃饭”式的财政管理体制应运而生。为此，在 1980~1993 年，我国政府间财政关系实施了以财政包干制为核心形式、以“分灶吃饭”为主要特征的财政管理体制。分灶吃饭体制与统收统支体制最大的区别在于，通过下放财权和经济管理权等方式让地方政府成为“自负盈亏”的财政实体，提高地方财政自主性，强化地方政府对辖区事务的责任制。“分灶吃饭”制度改革分为三个时期：1980~1985 年的“划分收支、分级包干”体制；1985~1987 年的“划分税种、核定收支、分级包干”体制；1988~1993 年的“多种形式财政包干”体制。

“分灶吃饭”制度是国家财政管理体制的一次重大改革。它从中央 1 个灶变为地方 20 多个灶，打破了统收统支体制下吃“大锅饭”的局面，在收支结构、财权划分和财力分配等方面，都发生了很大变化。它通过政府间财政收入划分稳定了地方政府预算，提高了地方政府增收节支的积极性。

“分灶吃饭”对国家能力发挥的积极意义在于，它在制度设计上激励地方政府利用各自的控制动员能力，积极参与当地市场创造，推动辖区经济增长。之所以如此，是因为改革要释放经济的活力，核心是两点：调动企业的积极性，调动地方政府的积极性。在上个世纪八十年代，市场机制还刚开始发育，市场条件还不具足，同时，各地政府还保留着强大的辖区资源配置能力，需要地方政府积极为当地市场创造条件，包括实行区域性税收优惠政策、对确定的产业实施财政补贴、建立经济开发区等。由此，发挥政府积极性与发挥企业积极性之间有着密切关联：地方政府有了积极性，就会积极寻求措施释放当地企业的积极性，最终带动经济增长。具体而言，在“分灶吃饭”制度通过向地方政府大幅度下放税权，实质上提高地方政府的税收分享占比，激发了地方政府发展经济的积极性；同时，“分灶吃饭”改革通过寻求权责利统一和事权与财权统一，提高地方财政收支自主权，还调动了地方政府增收节支的积极性。在这两方面的影响下，地方政府会充分调动已有的辖区资源配置能力，通过创造局部条件等方式激发企业从事生产经营等活动的积极性，并注重提高财政资金的使用效率。

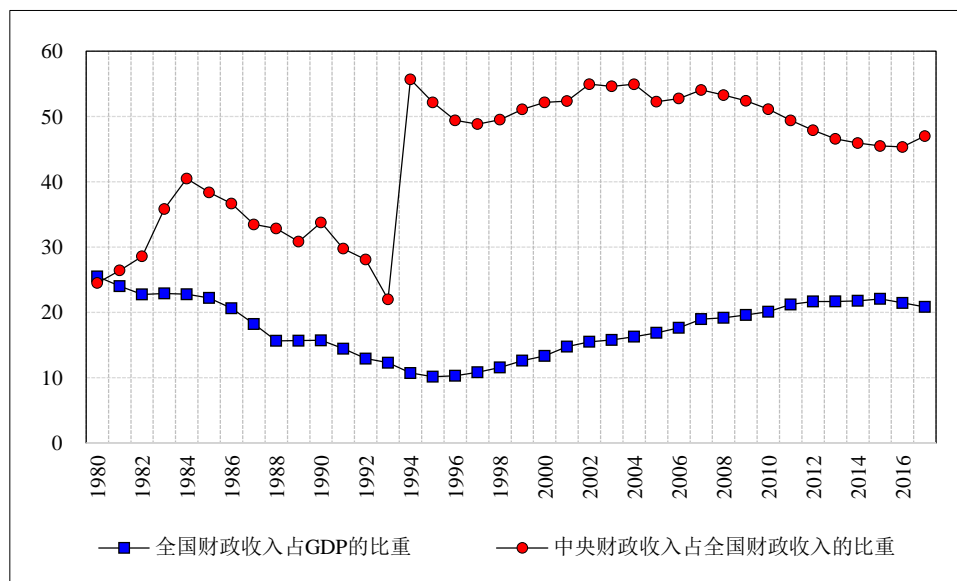


图3 1980~2017年两个比重的变化

然而，分灶吃饭制度也对国家能力产生的一定的削弱作用，即在提高市场增进能力的同时，削弱了国家的控制动员能力。一是“两个比重”严重下滑，见图3。中央财政财政收入占全国财政收入的比重下滑，到1993年仅为22%，该比重反映中央政府对全国财力的控制程度，间接反映着中央政府的权威程度；全国财政收入占GDP比重下滑，到1993年仅为12.3%，它既反映着宏观税负的高低，也反映着国家财政收入的汲取能力。两个比重持续下滑，使得国家整体上财政控制动员能力下降，以及中央对地方控制能力下降。二是地方政府保护主义造成严重市场分割。财政包干体制按企业隶属关系划分企业所得税，把工商企业税收同地方政府财政收入紧紧地联系起来，这激发了严重的地方保护主义。地方政府从经济利益出发，竞相发展本地区税多利高的项目，保护本地产品销售，限制原材料流出，严重妨碍国家统一市场的形成。

### （三）分税制：市场增进能力与控制动员能力的并进

#### 1. 国家发展目标调整与分税制改革内容

1993年11月中国共产党十四届三中全会召开，明确改革的总目标是“建立社会主义市场经济体制”，并要求“市场在资源配置中发挥基础性作用”。2003年后，国家发展目标由经济扩展到社会，强调“促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观。而分灶吃饭制度强化地方局部利益，造成严重市场分割局面，是明显违背市场经济体制的目标，已到了非改不可的地步。为此，我国在1994年对政府间财政关系又进行一次根本性调整，那就是实行“分税制”。从1978年改革开放到1993年为止，尽管国家的市场增进能力已经得到了初步发挥，但距离建立与经济发展水平相适应的市场经济体制还存在一定差距；同时，分灶吃饭制度在培育市场增进能力的同时，也在一定



程度上削弱了国家的控制动员能力。因此，从国家能力角度看，分税制改革的目标就在同时增进市场增进能力与控制动员能力的基础上，寻求二者间的平衡发展。

所谓分税制，是指在合理划分各级政府事权范围的基础上，主要按税收来划分各级政府的预算收入，各级预算相对独立，负有明确的平衡责任，中央政府通过转移支付制度来调节地区间差距。分税制将营业税、企业所得税、个人所得税作为地方税，消费税和关税作为中央税，增值税作为共享税，并调整了中央和地方事权和支出责任划分。分税制与财政包干制相比，其最大的区别是前者按税种属性划分各级政府税收收入，后者是按所有制、企业隶属关系划分税收收入。前者会鼓励地方政府改善市场条件，吸引到“我这里投资”的企业；后者会鼓励地方政府办“属于自己”的企业。因此，分税制会淡化了政府与企业之间的联系，有利于商品和要素的自由流动。

在 1994 年分税制改革的时候，为了顺利推动改革实施，中央政府尽可能地不打破当时利益格局，实际上是对地方政府做了一些让步。分税制改革后，随着中央政府权威的加强，以及市场经济体制的逐步建立，中央政府逐渐对政府间财政关系做出了一系列调整。在税权划分上，2002 年将企业所得税和个人所得税由地方税变成共享税，2012 年开始实行营业税改征增值税，直到最终取消营业税，同时调整增值税分享比例，这样，分税制一定意义上变成了“分成制”。在事权划分上，推动各级政府事权规范化和法律化，明确各级政府、各领域的事权与支出责任范围，并在近年有改革加快趋势，同时从 1998 年开始，不断进行职能部门垂直管理的改革，所涉及的部门包括人民银行、工商管理、统计、环保、税务等。在转移支付上，逐渐扩大转移支付规模，完善转移支付结构，到 2017 年，中央财政对地方税收返还和转移支付 65218 亿元，占中央财政支出的 68.6%。在省以下财政管理体制上，2002 年后我国陆续实行以“省直管县”财政改革，通过减少预算级次来提高财政资金使用效率。

表 2 我国职能部门垂直管理的变化

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

2018 年	国税局和地税局	国税局和地税局合并，实行双重领导，以垂直管理为主。
--------	---------	---------------------------

## 2.分税制对国家能力的积极意义

分税制改革扭转了分灶吃饭制度下中央权威下降、地方竞争失序的问题，它的历史意义是巨大的，可以说实现了市场增进能力与控制动员能力的并进。

分税制对控制动员能力的影响是：增强国家财力、增强中央宏观调控能力、增强中央对地方控制力。分税制改革以来，较强的税收激励、税收征管技术进步结合在一起，促使税务部门的征税能力和税收努力不断提高，加上间接税存在的不少重复征税机制，一起带动税收连年高速增长。分税制改革彻底扭转了中央财政收入占全国财政收入比重不断下滑局面，中央财政收入占全国财政收入的比重一直维持在 45%~55% 的区间，中央政府牢牢地将政府间财政收入分配主动权掌握在自己手中。而中央政府财力的增强，又使得中央政府宏观调控能力得以有效发挥：一是有效应对经济冲击，1998 年和 2008 年两次世界范围内金融危机，给中国经济造成严峻挑战，为此中国实施两次积极财政政策，有效地化解了外部冲击；二是协调区域发展，伴随着经济高速增长，地区间差距也逐渐扩大，此时中央政府通过大规模转移支付，对这种差距扩大起到了很大的抑制作用。同时，通过重要部门的垂直管理改革，增强了中央政府对省以下各个行政部门控制力度。

分税制对市场增进能力的积极影响是，它既促进了统一市场建设，也激励地方政府推进当地市场建设。中央政府与地方政府在增进市场功能的角色定位是不一样的，中央政府着力于统一市场的建设，而地方政府着力于推动辖区内市场功能发挥，但后者又往往产生破坏统一市场的结果，此时制度合理设计就非常重要，让它同时兼顾两者的积极性发挥，并能抑制负面影响，分税制在一定程度上做到这一点。相比分灶吃饭体制，分税制通过分开中央和地方税收收入和税收管理，将增值税和企业所得税这样针对流动性税基的征税权和税收收入逐渐收回中央政府手中，强化了中央统一领导，与分灶吃饭制度相比，大大促进了统一市场的建设。

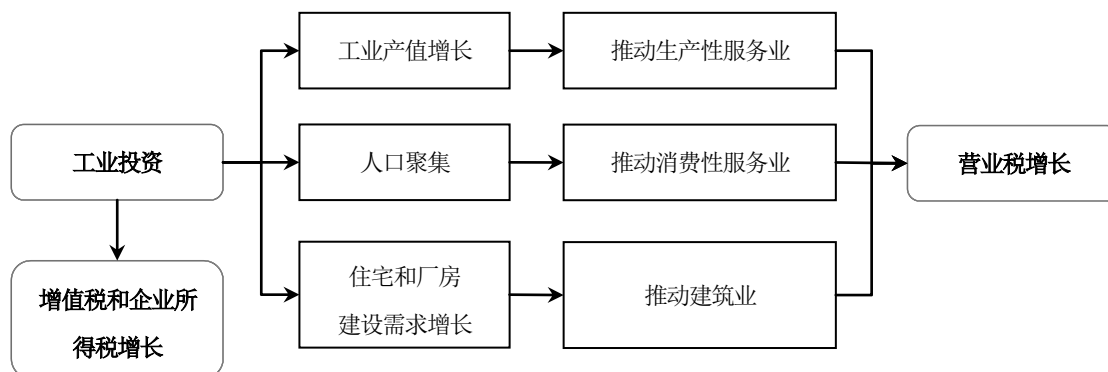


图 4 分税制设计触发地方发展经济积极性的机制

同时，分税制改革，并未以丧失地方积极性为代价，它给了地方政府推动经济发展的杠杆。分税制改革后，地方政府主要收入来源为营业税、企业所得税和增值税的分成收入，这三个税基有着密切关联。企业所得税和增值税的税基来自企业的利润和增加值，按税收性质划分，分别属于所得税和商品税，它们的税基属于流动性税基，税收集集中在工业部门。营业税的税基分为两部分：一部分是服务业，服务业分为生产性服务业（如交通运输业）和消费性服务业（如餐饮业）；另一部分是建筑业和房地产业，在分税制运行期间，这两个行业所缴纳的营业税约占营业税总收入的一半左右。生产性服务业发展与工业生产扩张有关，消费性服务业发展与人口聚集有关，建筑业和房地产业发展与住宅和厂房建设需要增长有关，因此，分税制的设计，有利于调动地方政府发展经济的积极性，成为中国经济的巨大推力（见图 4）。

根据本节分析，政府间财政关系与国家发展战略、国家能力的对应关系见表 3。

表 3 政府间财政关系与国家发展战略、国家能力的对应关系

发展阶段	国家发展战略目标	政府作用	国家能力展现	
			市场增进能力	控制动员能力
统收统支	重工业发展	中央政府	无	以中央政府控制动员能力推动重工业优先发展战略
		地方政府	无	两次放权导致经济秩序紊乱
分灶吃饭	经济增长	中央政府	中央政府宏观调控作用未充分发挥，市场分割严重	中央政府控制能力下降
		地方政府	地方政府参加地区“市场创造”，积极推动局部市场发展	地方政府控制动员辖区资源能力上升
分税制前期	经济社会协调发展	中央政府	推动统一市场建设	两个比重上升，宏观调控能力增强
		地方政府	激发地方政府市场创造能力	事权下放增强地方政府控制动员能力
十八大之后	建设社会主义现代化强国	中央政府	进一步推动统一市场建设	通过事权和转移支付改革，进一步提高组织能力
		地方政府	简政放权让位于市场	通过地方税和事权改革，推动辖区公共治理

#### 四、未来挑战：提升国家能力的政府间财政关系改革方向

##### （一）现行政府间财政关系存在的问题及对国家能力的影响

现行政府间财政关系基本框架奠定自 1994 年的分税制改革，与分灶吃饭制度相比，它的确同时增进了国家控制动员能力与市场增进能力，但是，分税制本身带来很强临时性、便宜性特点，尚没有形成一个十分稳定的、充分合理的中央与地方关系框架。而中国自十八大以来，围绕“五位一体”布局，全面推进国家治理体系和治理能力的现代化，并特别强调“财政是国家治理的基础和重要支柱”，这意味着离开了财政和财税体制的全新定位，也就谈不上国家治理，更谈不到国家治理现代化（高培勇，2018）<sup>①</sup>。与改革的总目标相比，现行政府间财政关系仍有不少缺陷，这在事权划分、财权划分和转移支付制度设计上均有体现。

表 4 政府间财政关系存在的问题、对国家能力的影响及其未来改革方向

政府间财政关系构成	存在问题	对国家能力的影响	改革方向
事权划分	事权缺位，政府卸责	不能很好地纠正市场负外部性行为	按分权与制衡原则，事权分配要向中央政府和县级政府两头集中
	事权越位，干预市场	事权滥用干预市场资源配置	
财权划分	生产性税基激发地区之恶性竞争	破坏统一市场建设	确定地方税的税基为消费性税基和财产性税基
	预算软约束导致地方隐性债务上升	经济风险积累	
转移支付	一般性资金由于偏好错位带来的配置扭曲	降低政府资金的使用效率，国家的控制动员能力没有充分发挥出效果。	提高分类转移支付的比重
	专项资金由信息不对称带来的配置扭曲		

如表 4 所示，就政府间财政关系的三个方面而言，仍存在着一些不足，这影响了国家能力的发挥。就事权划分而言，同时存在着事权缺位和事权越位两种现象。前者表现为事权的错位下移，

<sup>①</sup>高培勇：《中国财税改革 40 年：基本轨迹、基本经验和基本规律》，《经济研究》2018 年第 3 期。

上级政府没能承担应该承担的职责，出现卸责行为，不能很好地纠正下级政府所产生的负外部性行为，例如食品和环境监管；后者表现为事权的过度下放，导致地方政府承担了不该承担的责任，造成地方政府滥用事权而干预市场资源配置。就财权划分而言，一方面，现有税制体系下形成的生产性税基易于激发地区之恶性竞争，这不利于统一市场的建设；另一方面，财政预算软约束问题激发了地方政府财政扩张行为，导致地方隐性债务上升，积累了经济风险。就转移支付制度而言，转移支付资金的均衡性功能未得到有效发挥。一方面，一般性资金由于当前地方政府偏好生产性支出而非民生性支出，而带来了资金配置扭曲；另一方面，专项性资金由于存在着上下级政府信息传递链条过长、信息不对称突出等问题，造成整体资金配置的扭曲。这些问题的存在，对国家控制动员能力和市场增进能力均产生不利影响。

### 1. 事权划分的问题

目前财政公共预算支出结构中，中央政府与地方政府支出的相对比是 14.7:85.3（2017 年），这反映出大量公共事务是由地方承担的。如图 5 所示，1994 年分税制改革以后，地方财政支出比重整体上处于上升趋势。受传统计划经济体制的影响，我国各级政府职能的配置缺乏清晰分工的理念，政府间关系呈现出“机关化”特征<sup>①</sup>，导致在政府间事权划分中，存在着中央和地方职责重叠、省以下财政事权和支出责任划分不规范、交叉重叠事项多等问题<sup>②</sup>。按照财政分权理论，地方政府事权要与其受益范围相对应，如果地方政府活动会使得其他地方受益或受损，那么这项活动就具有了外部性，具有外部性的活动应由上级政府负责。现实中，地方政府承担的职责不少具有强烈的外部性，这催生了地方政府职能行使中的缺位和越位现象。

<sup>①</sup>楼继伟（2018）指出，在传统的计划经济体制中，上级政府习惯上通过定政策、定标准、下文件等行政命令的方式管控下级政府，以约束下级政府按照上级偏好履行事权，而不关注事务的性质属于中央职责还是地方职责。这导致在同一项事务中多级政府均不同程度地参与，造成责任主体不明确，执行效率不高，由此形成的体制惯性影响延续至今。（楼继伟：《深化事权与支出责任改革推进国家治理体系和治理能力现代化》，《财政研究》2018 年第 1 期）

<sup>②</sup>参见《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49 号）。

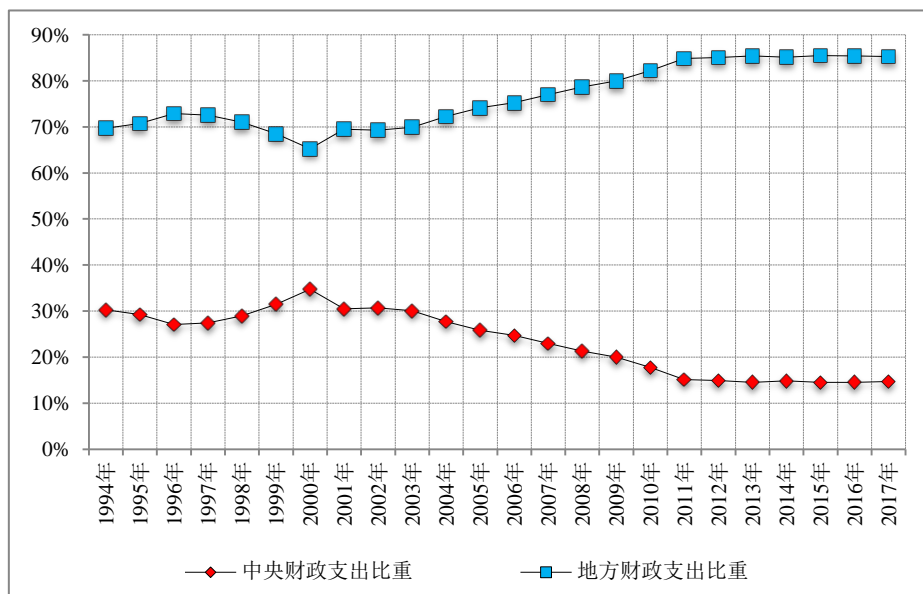


图5 1994~2017年中央和地方财政支出的比重变化

一是缺位现象。分税制中存在不少基本事权下移现象，县级政府在义务教育、区域内基础设施建设、社会治安、环境保护、食品监管等都负有一定职责，这些公共物品或公共服务不少是超出辖区范围，这导致地方政府在行使这些职能时缺少动力，进而存在缺位现象，如放松环境监管和食品监管以保护辖区经济利益等。另外，诸如社会保险管理等本应由中央政府直接管理的事务，在实际中却由地方政府负责具体管理和执行，导致社保制度高度碎片化，影响了社保制度的公平性和可持续性，这表明存在着中央政府的事权缺位。二是越位现象。一些本该由上级政府拥有的事权交给下级政府，实际上是扩大了下级政府权力，下级政府可以利用这些权力干扰市场经济的运行，这样会最大限度维护辖区利益，由此产生政府职能行使中的越位现象。如插手市场经营土地、人为推动古城再造计划、层层下达招商引资计划、直接参与商务谈判等。

市场的良好运行，一方面有赖于公平竞争环境的维护，另一方面有赖于对破坏市场信任的行为的纠正。地方政府职能越位会造成对统一市场的破坏，而职能缺位会无法纠正破坏市场信任的行为，也就是说，事权划分不合理，会在全局上降低市场增进能力。

## 2. 财权划分的问题

分税制设计之初，是按“分税”原则划分中央与地方政府财政收入范围，但是随着时间推移，地方税主要来源以增值税和所得税为代表的主体税种分成收入，分税制演变成“分成制”。当前地方政府财政收入存在的突出问题有两点：一是地方政府税收主要来自生产性税基，二是地方政府预算软约束问题严重。

第一，生产性税基的负面影响。营改增后，地方政府税收收入主要构成是增值税和企业所得

税分成,这两种税的税基均是生产性,即税收来自企业产出扩大。如图 5 所示,分税制改革以后,增值税和企业所得税分成收入占到地方税收收入的比重一直保持在 30%以上,2017 年甚至达到 58.11%。生产性税基归为地方政府,会激励地方政府通过税收返还、低价工业土地出让、财政补贴等形式,吸引工业企业投资。从局部看,它的确发挥了地方政府的市场增进能力,但是从全局看,却扭曲了资源配置,破坏了统一市场的建设。此外,与零售税、房地产税等以消费性税基和财产性税基为基础的受益税种相比,以生产性税基为基础的增值税和企业所得税与地方政府提供的公共服务联系较弱,对激发地方政府提供公共服务的激励性不如受益税更为直接。

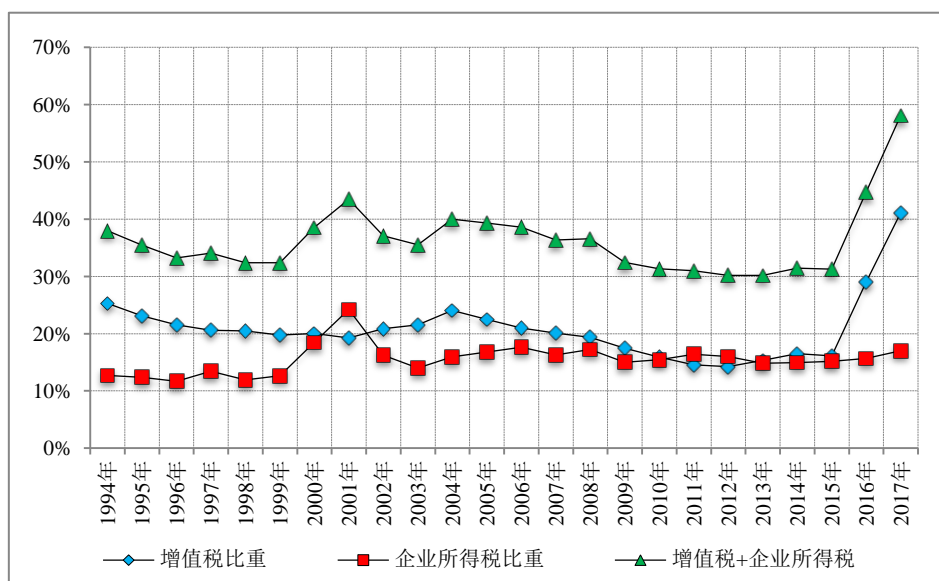


图 5 1994~2017 年增值税和企业所得税分成收入在地方税收收入的比重

第二,地方财政软预算约束问题。在我国现行体制下,下级政府有点类似上级政府的分支机构,这容易导致地方的财政软预算约束问题。以地方债为例,2008年后,我国地方债的规模迅速膨胀,在中央三令五申严格控制地方债的情况下,很多地方仍然不遗余力地在扩大地方债务。与税收相比,债券还本付息带来的负担可由未来政府承担,债券融资可支撑当期建设,也就是说,发行地方债的好处和负担在时间上是错位的,如果地方政府重视当期利益,它会有动力通过各种形式的地方债融资,而将风险转嫁给下一任政府或中央政府。我国地方政府具有强大的辖区资源调动和配置能力,当这种能力不被限制时,它可能在财政软预算约束的背景下,通过调动辖区内国有企业、商业银行、土地等资源,导致地方债规模扩张,从而累积经济风险。

### 3.转移支付制度存在的问题

转移支付分为一般性转移支付、专项转移支付与税收返还,三者的相对比例分别是 53.36%、

48.64%和 13.92%（2017 年），税收返还是当时为推动分税制改革而采取的地区性补偿措施，它实质上没有转移支付的功能，且规模在逐年递减。就一般性和专项转移支付而言，它们均存在有待改进的地方。

一般性转移支付存在的最大问题是，地方政府在资金支出方向上倾向于生产性支出。地方政府在配置财政资金时，有两个大的支出方向可供选择：一是财政支出有利于增加企业产出，推动经济增长，例如，招商引资、基础设施建设、城市改造等；二是财政支出对经济增长的影响较小，但可有效改善居民福利，例如，中小学教育水平提高、让农民脱贫等。对于一般性转移支付，地方政府具有资金使用的充分自主权，由于地方官员的政绩评价主要来自上级政府，地方官员的任期相对较短，地方官员容易将一般性转移支付资金配置到那种能够推动经济增长的支出上，而忽视民生性支出。这在实证研究中得到证实（尹恒和朱虹，2011；傅勇和张晏，2007）<sup>①</sup>。

专项转移支付是限定资金用途的一类转移支付，目前它存在的主要问题是，专项转移支付是按项目设计、中央政府严格指定资金用途、地方政府必须依照中央政府的要求，将资金用在事前约定的公共支出上的转移支付。在中国这样的超大型经济体中，专项转移支付需要经过项目层层申报、资金层层下达、监督层层执行三个关键环节，政府层级多，信息传递链条长，很难避免信息损失或扭曲，这为不断突破已有预算约束、追求预算外资源的下级政府行为提供了激励，从而导致周雪光（2005）所称的“逆向预算软约束”现象，最终使得专项转移支付资金错配<sup>②</sup>。

由于一般转移支付和专项转移支付各自存在的问题，导致财政资金使用效率低下，降低了转移支付在缩小地区差距、均衡区域发展以及促进公共服务均衡化方面的效果，抑制了国家控制动员能力的提升。

## （二）匹配国家能力的现行政府间财政关系的改革方向

政府间财政关系的改革方向要指向提高国家能力，这对中央政府和地方政府的要求是不一样的。对中央政府而言：一是要通过事权和转移支付制度改革，进一步提高控制动员能力；二是通过税权分配改革，推动统一市场建设。对地方政府而言：一是要简政放权让位于市场；二是通过地方税和事权改革，将地方政府的控制动员能力的发挥方向，由刺激当地经济增长转变为推动辖区公共服务和公共治理上。

### 1. 事权分配改革方向

事权分配是关系到政府行政效率和政治结构稳定的大问题，世界不少发达国家或在《宪法》上，或通过中央立法，来明确各级政府的职责。其核心为两点：一是分权，财政事权分散在各级

<sup>①</sup>尹恒、朱虹：《县级财政生产性支出偏向研究》，《中国社会科学》，2011 年第 1 期；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。

<sup>②</sup>周雪光：《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》，2005 年第 2 期。



政府行使，有条件地话尽可能放在低层级政府行使<sup>①</sup>；二是制衡，中央政府必须能够制约地方政府的财政行为。因此，事权分配的大方向是在分权基础上的制衡，这样从经济角度看，有利于激发地方积极性、保护统一市场和促进地区间公平，从政治角度看有利于政治稳定和国家能力建设。

为体现分权与制衡两大原则，事权分配要向中央政府和县级政府两头集中。中央财政主要承担与宏观调控、维护统一市场、公平收入分配有关的职能；县级财政主要承担县域内公共服务、市场监管、社会管理等职能；省级政府主要行使监察职能<sup>②</sup>。其好处是有利于县级政府自主决策，激发县级政府的积极性和活力。同时，虚化省级政府权力，强化中央政府权力，有利于中央政府对省级政府控制力加强，从而稳定政治经济秩序，有利于中央政府充分发挥其全局性职能。同时，要积极推动事权划分的规范化和法律化：一方面，对于事权划分原则给予宪法层面的确认，即在宪法中对中央事权、地方事权、共同事权等方面做出原则性规定；另一方面，要由国务院尽早出台《政府间财政事权分配条例》，详细说明教育、科技、社会保障等事权中决策权、支出权和监督权的归属，以稳定各级政府的预期，避免随机调整事权，并积极推动事权划分的实体化，改组或设置专门的组织机构和人员队伍负责具体事务的执行<sup>③</sup>。

## 2. 税权分配的改革方向

中央税要体现的作用是，它有助于推动统一市场建设。我国增值税和企业所得税是两大主体税种，它们对应的税基分别是商品和资本要素<sup>④</sup>，如果各地税率不一致，就会对商品和要素的自由流动产生干扰，因此这两种税应全额作为中央税。

地方税要体现的作用是，它有助于“合理”发挥地方积极性。我国广土众民，各项事业建设都需要激发地方政府的积极性，关键是要激发地方政府什么样的积极性：从发展生产角度看，把生产性税基赋予地方政府，最有利于激发地方政府的发展经济积极性；从发展民生的角度看，把

①根据现代国家的通行做法和经济学理论分析，政府间事权划分一般遵循外部性、信息复杂性和激励相容三个原则。外部性原则要求，公共产品的提供应该由获得提供收益和能够将成本内部化的最小地理区域的辖区来进行，也就是说只要不产生公共产品供给的成本-收益不匹配，供给责任就应该尽可能下放到最低层级的辖区；信息复杂性原则要求信息处理复杂程度越高的事务，越适合由具有信息优势、更贴近基层民众的地方政府来管理；激励相容原则要求地方政府的职能履行方向与全局利益最大化保持一致，即有效调动地方积极性。可见，事权下放，由地方政府承担更多的财政支出责任具有一定的国际经验基础和经济学理论支撑。（楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社，2013年版）

②省作为我国最主要的地方行政单位最早起源于元代设置的“行中书省”，是属于中央政府的派出机构。但从历史上看，由省级政府行使监察职能有迹可循，并非首创。在古代中国的实际政治运行中，由于多级政府间信息传递链条太长，中央政府无法完全掌控县级等基层政府，因而不得不委托次高级的政府层级来实施间接管理。例如，西汉时为了加强中央对地方的控制，全国设置的十三部（州）监察区，协助中央监察郡县，并派遣刺史掌管各部；到东汉时，州部演变为行政区划单位，其长官也由作为监察官的刺史转变为掌管一方军民行政的州牧。唐代根据监察需要设立了“道”，以协助中央监察所属州县，但到后期也被地方军政长官节度使等掌控。明代废除行省制度，改省一级由承宣布政使司、提刑按察使司、都指挥使司分管，其中提刑按察使司就是负责司法监察。（韦庆远、王德宝：《中国政治制度史》，高等教育出版社，1992年版）

③楼继伟：《深化事权与支出责任改革推进国家治理体系和治理能力现代化》，《财政研究》2018年第1期。

④增值税和企业所得税都是针对企业征收，并且在税源分布上均具有不均匀性。如前所述，这就决定了在生产要素能自由流动的前提下，地方政府将通过税收返还、低价工业土地出让、财政补贴等形式展开竞争，干扰区域间的资源有效配置。

消费性税基和财产性税基<sup>①</sup>赋予地方政府，最有利于激发地方政府提供公共服务的积极性。过去我们注重发挥地方政府发展生产积极性，它一方面推动了经济增长，但另一方面也带来市场分割、忽视公共服务提供等问题。未来我们应重视发挥地方政府提供公共服务的积极性，为此，应确定地方税的税基为消费性税基和财产性税基，例如，开征房地产税和零售税并作为地方税，或者让增值税按消费地原则进行地区间分配。

### 3. 转移支付的改革方向

大规模转移支付是中央政府拥有很强控制动员能力的体现，中央政府仍要继续在财力分配上体现出主导作用，并发挥出协调地区发展作用。目前一般性转移支付存在的问题是地方政府倾向将资金用于生产性支出上，而专项转移支付存在的问题是中央与地方信息不对称程度强，容易产生资金配置不当问题。对此，我们认为，改革方向应是提高分类转移支付的比重。所谓分类转移支付（或称分类拨款），它是规定使用方向但不指明具体用途的转移支付，其资金用途不被限定于某一具体的公共项目，而是限定在某一类公共服务（如教育、医疗等），因此资金用途虽有限制但却较为宽泛。

扩大分类转移支付比重的好处是，它既锁定了资金的使用方向，避免了一般性转移支付存在的问题；又通过因素法的计算，使得政府间信息不对称所产生的问题大大减轻，避免了专项转移支付存在的问题。实际上，我们一般性转移支付中的城乡义务教育补助经费、基层公检法司转移支付、基本养老金转移支付等，均属于分类转移支付，只不过没明确而已。因此，建议财政转移支付预算口径中，单列“分类转移支付”一项，使其与一般性转移支付和专项转移支付区分开来，这样正本清源，既便于理论分析，也便于实践操作。

## 五、结论

政府间财政关系，既是中央与地方关系的枢纽，也是经济与政治关系的枢纽，它对国家治理体系建设具有至关重要的作用，需要从全局意义上剖析中国政府间财政关系演变逻辑，为此，本文基于“国家能力”的视角对其进行研究。主要结论有：

第一，从理论上讲，政府间财政关系对国家能力具有重要影响。一是它影响市场增进能力，

---

<sup>①</sup>消费性税基对应的典型税种为一般性消费税（例如零售税）。该税种以消费环节的商品或服务为征税对象，税基主要来自于当地居民消费，而居民的消费行为又与地方政府提供的公共服务密切相关。财产性税基对应的典型税种为房地产税。由于作为税基的房地产不可流动，房地产税主要取决于房地产的评估价值，后者同样与当地的公共服务提供密切相关。因此，零售税或房地产税都属于受益税，税基分布相对均匀，并且都受地方政府提供公共服务的影响较大，这反过来会影响地方政府对公共服务的供给行为。建立地方政府的消费性税基并不一定意味着开征零售税，也可以通过把税收分享原则由生产性原则向消费地原则转变来实现。

事权和财权的集中有利于推动统一市场的建设，但是却以抑制地方政府积极性为代价；事权和财权的下放有助发挥地方政府积极性，但是却可能导致市场分割局面。二是它影响国家的控制动员能力，事权和财权的集中有利于增强中央政府宏观调控能力，但是却可能形成僵化秩序；事权和财权的下放强化了地方政府的控制动员能力，而对中央政府能力造成削弱。

第二，本文分析了中国历次政府间财政关系改革与国家能力关系。中国政府间财政关系从统收统支、分灶吃饭再到分税制，它的演进始终围绕一个逻辑主线——提升国家能力。统收统支制度是为实现重工业优先发展战略，充分发挥中央政府的控制动员能力；分灶吃饭制度通过放权，使得地方政府能够运用辖区控制动员能力来创造市场；分税制则有效提高中央政府的控制动员能力，同时中央与地方合理分工，相对有效地推动市场发展。

第三，为匹配国家治理体系和治理能力的现代化，现行政府间财政关系仍需做进一步改革。在财权划分上，要克服生产性税基分享问题与地方财政预算软约束问题，将地方税的税基导向消费性税基和财产性税基，并扩大税源；在事权划分上，要解决事权划分不当导致的地方职能缺位与越位问题，按分权与制衡相结合原则，事权分配向中央政府和县级政府两头集中；转移支付要克服因政府偏好与信息不对称导致的资金配置不当问题，扩大分类转移支付的比重。

## State Capacity and Intergovernmental Fiscal Relations

**Abstract:** This paper studies the logic and impact of the evolution of intergovernmental fiscal relations from the perspective of state capability. Theoretical analysis believes that intergovernmental fiscal relations have an important impact on the country's controlling-mobilizing ability and market-augmenting ability by institution designing for the power of affairs, financial power and transfer payment system. The evolution of intergovernmental fiscal relations in China has always revolved around the promotion of national capabilities, and it has different appearance for government at different levels in different times. Specifically speaking, "centralized revenue and centralized expenditure" fiscal system strengthened the state's controlling-mobilizing ability by enhancing central fiscal centralization in order to promote national industrialization development. The intergovernmental fiscal decentralization under fiscal responsibility system can make local governments use the controlling-mobilizing ability within the jurisdiction to create markets. The tax-sharing system effectively improves the central

government's controlling-mobilizing ability, and allocates different function between the central and local governments separately in establishing a unified market and promoting local market development. In order to match the modernization of the state governance system and capacity, the current intergovernmental fiscal relationship still needs further reform. The central tax should be directed to the productive tax base, and the local tax should be directed to the consumer tax base and the property tax base. The division of powers must reflect the principle about decentralization and balance, and transfer payments should increase the proportion of classified grants.

**Keywords:** Intergovernmental Fiscal Relationship, State Capacity, State Governance