

财政分权对财政的可持续问题研究

——以云南省地级市为例

周志广

云南财经大学财政与公共管理学院, 云南 昆明

收稿日期: 2022年12月5日; 录用日期: 2023年1月10日; 发布日期: 2023年1月17日

摘要

财政是国家治理的基础和重要支柱, 是促进社会公平、改善人民生活的物质保障, 云南省作为西南欠发达地区, 经济困难且发展不均衡, 由此导致社会的公共服务与公共产品的供给水平较为落后, 同时财源薄弱。通过财政收支协整检验得出云南省地方财政可持续能力弱, 根据实证检验结果得知, 收入分权增加可以提高地方财政可持续能力, 支出分权会降低地方财政可持续能力。因此可以加强财政分权制度建设, 完善地方税收体系与健全转移支付制度, 大力发展经济以及加强政府预算管理来提高可持续能力。

关键词

财政分权, 可持续发展, 地方财政

Research on the Fiscal Sustainability of Fiscal Decentralization

—Taking Prefecture-Level Cities in Yunnan Province as an Example

Zhiguang Zhou

School of Finance and Public Administration, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

Received: Dec. 5th, 2022; accepted: Jan. 10th, 2023; published: Jan. 17th, 2023

Abstract

Finance is the foundation and important pillar of national governance, and is the material guarantee to promote social equity and improve people's lives. As an underdeveloped area in south-west China, Yunnan Province has economic difficulties and uneven development, which leads to the backward supply of public services and public goods, and weak financial resources. Through

the cointegration test of fiscal revenue and expenditure, it is found that the sustainability of local finance in Yunnan Province is weak. According to the empirical test results, the increase of income decentralization can improve the sustainability of local finance, while the decentralization of expenditure can reduce the sustainability of local finance. Therefore, we can strengthen the construction of the fiscal decentralization system, improve the local tax system and transfer payment system, vigorously develop the economy and strengthen government budget management to improve the sustainability.

Keywords

Fiscal Decentralization, Sustainable Development, Local Finance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 背景

财政是国家和政府为履行职能，而产生的参与社会产品与国民收入分配和再分配活动的分配行为。1994年分税制改革后，在取消农业税、减税降费和经济下滑等宏观因素下，财政收入的增速明显减缓，而其应提供的公共产品和公共服务的数量却并没有减少。随着新冠肺炎疫情的爆发，给地方财政带来了巨大压力，财政可持续困难成为了我国地方财政运行的核心问题。

云南省是中国面向南亚和东南亚的辐射中心，入选为国家自由贸易试验区，是长江经济带重要组成部分。但作为西南欠发达地区，经济困难且发展不均衡，由此导致社会的公共服务与公共产品的供给水平较为落后，同时财源薄弱。尽管近些年来地方财政所做的保障工作已取得了初步成效，但当前的工作中心仍然是通过转移支付等措施来实现地方财政的保障，自身能力较差，财政困难的问题没有质的改善，可持续能力较弱。

要使财政可持续能力提升，就要求财权与事权相适应，财力与支出责任相匹配。财权是指各级政府部门占有、支配和使用资产的权力。财力是一级政府在一定时期内可支配的以货币表示的财政资源，主要包括自有财力和上级转移收入。从中长期的角度看，财政的可持续能力非常重要。本文从财政制度的角度，重点研究财政分权对财政可持续能力的影响，期望提高地方政府的自有财力。

2. 国内外相关研究动态及文献综述

(一) 国外文献综述

关于财政分权问题。Dubravka (2019)通过对主要城市和其他地方单位之间的财政自主权指数比较，发现地方单位没有拥有足够的财政自主权[1]。Bell (2021)认为赠款机制和地方税收的结合通常被认为是不公平、不透明或无效的，可以在一定范围内，允许地方司法管辖区单方面决定税收自主权和财政责任[2]。Taylor (2021)在对2008年金融危机后英国地方政府财政改革的影响的研究中发现，中央政府融资的减少使地方服务的难以继续，提供本地服务越来越依赖“市场创新”来确保收入，并且贫困地区受到的影响更大[3]。在Mariusz和Joanna (2020)对生活水平与地区财政能力之间的关系研究中发现，其他条件保持相同，地区财政能力指标每增加约1%，居民生活水平指标增加约0.4%，因此提升地区财政能力至关重要[4]。财政均衡制度是目前提高地区财政能力比较常用的政策和手段。Thiess和Manuela (2020)基于

对财政均衡转移制度的分析,认为德国联邦通过税收权力的下放来实现财政均等化,在收入的再分配的过程中,为各州提供了提高税率激励[5]。Takeshi (2020)在日本的研究结果与之相同[6]。同时 Fédéric (2020)认为财政均等化可以作为减少扭曲税收结构的一种工具[7]。

(二) 国内文献综述

1) 地方财政可持续能力的影响因素相关综述

一是财政收支方面。首先是收入角度,刘铭达(2002)等认为我国财政收入分配结构失衡,基层经济结构单一,经济基础受我国长期晋级发展战略抑制,偏重于农业,难以快速发展[8];郭庆旺(2019)、叶青(2019)认为我国现在推行的减税降费政策虽然一定程度上缓解了企业运营压力并带动其发展,但却将负担转移到了地方政府的身上,导致地方政府的收入增长速度逐渐放缓,财政赤字的规模也持续扩大[9] [10]。郭矜(2021)认为在增值税改革后,随着减税降费政策深入推进,地方税体系尤为脆弱,地方自身的主体税不存在或不完善使其对转移支付与共享税高度依赖,变相举债时有发生,导致财政可持续性弱化,财政风险增加[11]。其次是支出角度。聂川松(1998)认为高消费行为,不顾实力搞建设,投资决策失误使财力保障不足,造成地方财政负债[12]。周飞舟(2012)认为在专项资金进行分配时存在大量寻租行为,而这些行为又会导致项目资金分配不公平且使用效率低,形成财政困难恶循环[13]。李一花等(2016)认为在我国城镇化的进程中,为实现财政均等化,土地城镇化表现要更加突出,大城市难以进入,小城市人口流入不足,更多的是年轻人进城,老年人留守农村,对基层政府的社会保障和公共服务形成压力[14]。杨光凯(2019)认为基层政府供养人员多导致行政管理成本高,同时基层政府还需担负着维护公共支出与基层基础设施建设的重任,在财源窄支出大的情况下使地方财政能力陷入困境,财政可持续能力弱[15]。

二是财政分权方面。自1994年分税制改革实行后,地方财政压力明显加大。贾康(2002)认为财政分权致使各方政府成为独立的主体,皆以努力扩大自身利益为出发点,造成各级政府之间竞争激烈,上级政府大力集中收入,而将事权以及支出责任进行下放,进而导致公共财政支出拆东墙补西墙,加深了地方财政的困难处境,许多地方政府沦为“吃饭财政”[16]。谢贞发(2017)、陈思霞(2017)、刘尚希(2018)认为地方政府财力、支出责任与事权之间不匹配,入不敷出造成较大的财力缺口,引致财政压力[17] [18] [19]。李一花等(2016)认为我国地方政府不仅要承担较多的公共服务职能,还要在经济、市场、社会管理方面承担本应由上级政府承担的事权。刘尚希等(2006, 2012)认为,由于省和省以下财政是层级财政,每一级政府仅关注本级财政是否平衡,而高层级财政利用自身的权力将收入层层纳入,而支出层层下放,直接造成下级地方政府收入大大低于支出,进而导致地方财政困难的局面[20]。黄文胜(2020)认为许多财政部门依据当地实际情况来制定自身的财政政策及权责分配制度,但由于其对实际情况了解不全面就会制定不合理的财政制度,具体表现为财政人员的专业能力与岗位要求不匹配,导致效率低下等问题[21]。

2) 提高地方财政可持续能力的相关综述

第一,发展经济和完善财政管理制度。李勇(2002)等认为要强化财源建设,抓特色财源,调整产业结构避免单一化财源;同时加强资金管理,增加生产建设性支出[22]。余丽生(2010)认为经济发展是财政收入的保障,因此发展经济是提高财政公共服务能力的基础[23]。在财力既定的情况下,应对财政预算进行综合性改革,将财政收入集中,统一管理。叶琪(2016)认为需要加强地方政府财政自给能力,发展经济,增加财政收入,处理好政府、企业和个人的关系[24]。寇明风(2019)认为不能单一的就财政论财政,在采取财政相关的技术治理与强化管理措施外还应注意从源头上促使治理现代化,从根本上减少财政治理支出,缓解财政可持续压力[25]。黄婕(2019)认为要创新预算管理机制,集聚财政资金,科学制定财政收支预算,提升支出预算执行效率,优化财政资金的应用;推动金融开放创新,助力新型投融资机制构建;精心培育优质财源,夯实地方经济发展基石[26]。贾康(2020)认为财政应通过管理来开源节流;合理运用

政策工具,对赤字手段的运用以及公债发行两方面做积极的处理;坚决推进制度机制的变革,谨慎使用财政资金,一钱争当多钱花;财政政策要与货币、产业、区域、收入分配等政策相配合,全面协调发展提升服务资料[27]。

第二,完善财政制度。贾康(2004)认为应当减少政府和财政的层级,按“政权、财权、事权、产权”进行匹配,对省级以下财政进行体制改革,在完善转移支付制度的基础上进一步健全以分税制为基础的分级财政[28]。钱金保(2019)认为针对发展落后的县市应该赋予其更大的自主权,将其支出责任与上级进行明确划分,减轻支出压力。同时因地制宜发展地方特色经济,提升区域经济发展水平,增加财政收入,来提升其内生力[29]。刘穷志(2019)认为合理精简机构规模与数量有助于将“养人支出”转移到经济建设与公共产品的供给上,较少由养人造成的财政资金花费,改善财政状况[30]。马忠华(2019)认为合理的财政体制是转移支付赖以发挥作用的基础,其中财政事权与支出责任的合理划分和匹配更是至关重要[31]。孔晓婷等(2016)认为完善分税制的重点在于使各级政府的事财权相匹配,解决上级政府凭借权力将支出责任大量下放到地方政府的问题,以减少地方的财政支出进而缓解财政压力[32]。王振宇(2020)认为应完善财政支出责任划分,实现事权对称,避免上级政府对地方财政的过分干预,重构财政利益关系[33]。

(三) 研究评述

国内对地方财政可持续问题的研究,主要是从财政收支的角度和制度的角度论述了其存在问题及解决方法。从财政收支的角度看,主要集中开源与节流。从财政制度的角度上看,财政分权后,事权和财力的不匹配,财政事权与支出责任划分不清是造成一般公共预算难以平衡的主要原因。

因此本文将财政收支与财政制度的结合,研究财政分权与地方财政可持续能力的关系,进而促进地方财政的可持续健康发展。

3. 云南省地级市财政可持续现状

(一) 地方财政可持续定义及衡量标准

本文从财政收支和财政分权的角度做出概念界定,服从财权与事权相适应,财力与支出责任相匹配的原则,符合云南省现状进行界定。认为地方财政可持续性是指其财力能够提供一个适应总体经济社会发展程度的均等化公共服务水平,财政收入和财政支出达到均衡状况。但是由于数据的可得性,本文将一般公共预算收支情况作为财政收入和财政支出的主要研究对象,既重点研究地方财政自有财力的可持续性。

目前学者普遍基于地方政府跨期预算约束协整检验对地方财政可持续的研究,通过地方政府静态预算约束迭代以及非蓬齐博弈条件将跨期预算约束可持续检验转化为财政收入和财政支出的协整检验。本文沿用这一方法,并对公式过程进行简要概述(李建军,王鑫,2018)。首先,地方政府静态约束模型表示为:

$$G_t + (1 + r_t)B_{t-1} = R_t + B_t$$

G_t 表示不含利息支出的地方政府财政支出, R_t 表示地方政府财政收入, B_t 表示地方政府债务存量, r_t 为政府债务利率,且假设政府债务利率保持不变,即 $r_t = r$ 。对上述等式进行迭代后能够得到地方政府跨期预算约束模型为:

$$B_t = \sum_{n=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{n+1}} (R_{t+n} - G_{t+n}) + \lim_{n \rightarrow \infty} \frac{1}{(1+r)^{n+1}} B_{t+n}$$

在非蓬齐博弈条件下等式右侧第二项为0,即地方政府未来债务现值收敛于0,未来任一时期地方政府债务存量等于财政盈余现值,地方政府财政可持续。进一步的,考虑地方政府财政总支出 $TG_t = G_t + rB_{t+1}$,

可以得到等式为：

$$TG_t - R_t = \sum_{n=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{n+1}} (\Delta R_{t+n} - \Delta G_{t+n}) + \lim_{n \rightarrow \infty} \frac{1}{(1+r)^{n+1}} B_{t+n}$$

同样在非蓬齐博弈条件下等式右侧极限值为 0， TG_t 和 R_t 一阶差分平稳且一阶单整。如此，将地方政府跨期预算可持续性检验转化为检验 TG_t 和 R_t 是否存在协整关系，即检验地方政府财政收入和财政支出间的协整关系，若协整关系存在，则地方财政具有可持续性，协整方程为：

$$R_t = \alpha + \beta TG_t + \varepsilon$$

跨期预算约束协整检验指出，在财政收支存在协整关系的前提下，财政可持续性存在三种情况：

当 $\beta=1$ 时，财政具有强可持续性；

当 $0 < \beta < 1$ 时，财政呈弱可持续性；

当 $\beta < 0$ 时，财政不可持续。因此，政府财政收入和财政支出存在协整关系且 $0 < \beta < 1$ 是政府财政可持续性的必要前提。

结合现行公开数据和实际情况，根据现行《预算法》和转移支付因素测算法，在制定政府预算时，地方政府先知道自己的转移性收入，再结合自有财力制定其一般公共预算支出。其中一般性转移支付的计算公式(《2008 年中央对地方一般性转移支付办法》，财预[2008] 90 号)：

$$\text{某地区一般性转移支付} = (\text{该地区标准财政支出} - \text{该地区标准财政收入}) \times \text{该地区转移支付系数}$$

地方本级标准财政收入主要根据相关税种的税基和税率计算，并适当考虑实际收入情况确定，可以看出财政可持续问题重点还是在自有财力的多少和支出责任的划分。

(二) 云南省地级市财政收支协整检验

参照李建军和王鑫(2018)的做法，财政收入和财政支出变量采用各自的数值与 GDP 之比，分别记为 revp 和 exp。数据使用云南省 16 个地级市 2010 年至 2019 年数据。财政收入和财政支出为一般公共预算收支。本文所有数据来源均为历年《云南统计年鉴》。

本文所选数据采用 LLC 和 ADF 检验，原假设为面板数据存在单位根，即数据非平稳。检验结果如表 1 所示。财政收入与 GDP 之比(revp)的水平值是平稳序列，财政支出与 GDP 之比(exp)的水平值不是平稳序列，但一阶差分后都在 1% 的显著水平上拒绝了原假设，意味着两序列之间存在协整的可能性。

Table 1. Panel unit root inspection results

表 1. 面板单位根检验结果

变量名	检验分类	统计量名	I(0)	I(1)
resp	同根	LCC	-3.643*** (0.000)	-4.709*** (0.000)
	异根	ADF	43.413 (0.150)	63.977*** (0.000)
exp	同根	LCC	-1.325* (0.093)	-9.608*** (0.000)
	异根	ADF	35.203 (0.319)	110.830*** (0.000)

括号内为 P 值，***表示在 1% 置信水平上显著，**表示在 5% 置信水平上显著，*表示在 10% 置信水平上显著。

随后选取常用的残差序列检验法进行协整检验，检验方法为对 $revp$ 和 $expp$ 进行简单回归后产生的残差进行单位根检验，若其统计量的概率值小于 0.05，说明存在长期协整关系，检验结果如表 2 所示。统计量的绝对值都较大，且相应的概率值 P 小于 0.05，拒绝原假设，说明其存在长期协整关系。

Table 2. Panel data cointegration test

表 2. 面板数据协整检验

检验分类	统计量名	统计量
同根	LCC	-6.36641 (0.0000)
异根	ADF	66.6075 (0.0003)

在以上检验的基础上，以 $expp$ 对 $revp$ 采用 FMOLS 和 DOLS 面板数据协整回归，估计结果为表 3。根据以上数据结果，结合以上评估标准， $0 < \beta < 1$ ，且在 1% 的显著性水平通过了检验。

Table 3. Panel data cointegration estimation results

表 3. 面板数据协整估计结果

变量	FMOLS 估计		DOLS 估计	
	系数	T 统计量	系数	T 统计量
$expp$	0.0926	2.3897	0.0885	2.5143
P 值	0.0183		0.0130	

为进一步核实其是否为因果关系，又对其进行 Granger 因果检验，检验结果为表 4。检验结果表明拒绝 $expp$ 和 $revp$ 互相不为 Granger 原因假设，说明在财政支出和财政收入增长的同时，也会促进财政收入和财政支出的增长。总体而言， β 值在两种估计结果中仅为 0.0926 和 0.0885，虽然存在一定的差异，可以看出处于一个较低的水平，结合以上的检验标准，可以认为云南省地级市财政的可持续能力较弱。

Table 4. Panel Granger causality test

表 4. 面板 Granger 因果检验

原假设	F 统计值	P 值
$expp$ 不是 $revp$ 的原因	3.7089	0.0078
$revp$ 不是 $expp$ 的原因	2.9192	0.0257

4. 财政分权对财政可持续能力的影响机制

(一) 财政分权理论

财政分权是指中央政府赋予地方政府在债务安排、税收管理和预算执行方面一定的自主权。1994 年分税制改革后，我国的财政分权体制加强。地方政府用有一定的税收权和支出责任范围制定权，可以自主制定预算支出规模和结构，来提供公共产品和公共服务。从财政收支来看，财政可持续能力主要表现

为地方财政收入持续弥补财政支出的能力。分税制改革的总体设计是将财政收入的权力收归至中央政府，以实现中央财政收入占大头、确保中央的财力，使中央政府能够更好地进行宏观调控。同时将财政支出事权下移到地方政府，希望地方政府能够积极地承担起服务、发展和建设地方经济的重要责任。

(二) 财政分权会降低财政可持续能力的作用机制分析

根据公共池效应和软预算约束理论，当地方政府陷入财政危机时，中央政府有责任对地方政府进行救助。为弥补地区间差距，中央通过转移支付的方式来填补地方财力缺口，进而使相对落后地区的居民也可以享受到与其他地区同等条件的公共产品供给。但由于资金额度的有限性，地方政府会通过过度投资来加大自身财政资金缺口的方式来争取更多的财政资金，相伴而生的即是其产生对转移支付的强烈依赖，使地方政府的行为发生扭曲。政府预算无法对政府行为产生强有力的约束进而导致政府的支出大幅膨胀远远超出预算。政府行为也会因此失去控制，各部门不再按照预算目标执行，年度支出计划不具有约束力，预算失去严肃性。

地方政府支出责任负担繁重但并未拥有匹配的财力收入，在广泛的税收分享安排和均衡转移支付为特点的分权制度下，促进效率和增长的激励机制可能会减少，使削减支出和增长财政收入变得困难，这都会降低财政可持续能力。

(三) 财政分权会提高财政可持续能力的作用机制分析

另一方面，根据蒂布特的“以脚投票”理论、乔治·施蒂格勒的《地方政府功能的有理范围》和财政分税制，财政分权有助于提高财政可持续能力。人们可以自由地在地区之间流动，选择对他们最优的公共产品和税收组合，同时这种选择加剧了地区间的竞争，进一步促使不同地区提升资源配置效率。地方政府由于地域优势能够了解所在的居民的公共服务需求数量与种类，因此由它负责资源配置有利于提升地区的社会福利水平。因此分权是可行且有益的，它给予地方政府更大的自主权利，激发地方政府的积极主动性，提升自身服务能力。分权和地方财政自治可充分体现地方政府的信息优势，有助于其选择合适的发展政策，因地制宜降低公共服务提供成本、提高公共支出效率，进而提高地方财政可持续能力。

(四) 研究假设的提出

财政分权对地方财政可持续能力存在降低和提高两种相反的机制，使财政分权对地方财政可持续能力的实际影响取决于这两种机制相互作用后的最终结果。然而，分税制改革以来，我国地方财政实际上处于一个“压力型体制”之中，财政分权对地方财政一般公共预算平衡度的负面冲击大于正面冲击，特别是我国宏观经济整体基本面已有较长一段时间处在下行趋势，以及中央全面加强财政预算管理和财政责任审计，地方政府无节制募集资金来应对“棘轮式”财政支出需求的窗口持续收窄。因此，本文提出假设如下：

H1：财政收入分权会对地方财政可持续能力总体上存在一定的提高效应。

H2：财政支出分权会对地方财政可持续能力总体上存在一定的降低效应。

5. 实证分析

通过各项数据建立面板数据模型，共分为四个部分：

(一) 模型设计

根据理论及数据的收集，构建两个面板数据计量模型：

财政收入分权模型：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{it-1} + \alpha_2 revd_{it} + \alpha_4 rgdp_{it} + \alpha_6 rexp + \alpha_7 is + \varepsilon_{it}$$

财政支出分权模型：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{it-1} + \alpha_3 expd_{it} + \alpha_4 rgdp_{it} + \alpha_5 rrev_{it} + \alpha_7 is + \varepsilon_{it}$$

i 代表个体, t 代表时间。 Y_{it} 为被解释变量, 即财政可持续能力。 Y_{it-1} 为被解释变量滞后变量, 核心解释变量主要包括收入分权程度($revd$)和支出分权程度($expd$)。控制变量主要包括经济增长率($rgdp$), 财政收入增速($rrev$), 财政支出增速($rexp$), 产业结构(is)。

(二) 变量说明:

1) 被解释变量:

财政可持续能力。根据上文的协整检验, 采用一定时期内的某级政府的一般公共预算收入与一般公共预算支出的比值, 本文为一年度的地级市政府数据。

由于预算数和决算数相差程度不大, 为数据的完整性, 本文选取一般公共预算收入与一般公共预算支出的决算数, 且以下数据均选取决算数。数据来源历年《云南统计年鉴》。

2) 核心解释变量:

财政分权的收入分权程度($revd$)。

$$\text{收入分权程度} = \frac{\text{各市人均财政收入}}{\text{各市人均财政收入} + \text{省人均财政收入}} \times \left(1 - \frac{\text{各市国内生产总值}}{\text{云南省国内生产总值}} \right)$$

财政分权的支出分权程度($expd$)。

$$\text{支出分权程度} = \frac{\text{各市人均财政支出}}{\text{各市人均财政支出} + \text{省人均财政支出}} \times \left(1 - \frac{\text{各市国内生产总值}}{\text{云南省国内生产总值}} \right)$$

财政收入和财政支出用一般公共预算收入和一般公共预算支出表示。数据来源历年《云南统计年鉴》。

3) 控制变量:

经济增长率($rgdp$)。反映一个地区的经济社会发展水平和发展程度, 经济增长速度越快, 所需匹配公共服务支出的财政资金就越多, 同时经济增长会扩大财源。数据来源历年《云南统计年鉴》。

财政收入增速($rrev$)。反映财政收入层面的运行情况, 是财政支出面临的资源约束情况, 财政收入增速用各市财政的本年一般公共预算收入相比前一年的一般公共预算收入的增长比例来表示。数据来源历年《云南统计年鉴》。

财政支出增速($rexp$)。反映财政支出层面的运行情况, 是政府购买和投资等支出规模的情况, 财政支出增速用各市财政的本年一般公共预算支出相比前一年的一般公共预算支出的增长比例来表示。数据来源历年《云南统计年鉴》。

产业结构因素(is)。税收来源于经济, 经济发展水平直接决定政府税收的规模和质量, 通常来说, 经济发展水平越高, 第二、三产业产值占地区国内生产总值的比重就越大。在取消农业税和“营改增”后, 第一产业对税收贡献程度小, 第二、三产业中增值税的贡献度最大, 增值税是税收收入的预期最大来源。同时第二产业和第三产业产值占总产值的比重可以反映政府为改善投资环境、促进经济增长做出的努力。综上所述, 产业结构是财政预算平衡的重要影响因素。

(三) 样本选择。

根据我国行政区划, 云南省共有 16 个地级市, 选取其 16 个地级市的 2010 年至 2019 年的数据来进行分析, 排除了疫情对其的影响, 更多的考虑其在正常情况下的一般公共预算平衡的影响。

(四) 实证结果分析

1) 描述性统计

为了获得面板数据的总体概况信息, 对数据进行描述性统计分析, 结果如图 1 描述性统计所示。图 1 显示了云南省 16 个地级市在 2010 到 2019 年的财政可持续能力、财政收入分权程度、财政支出分权程度、财政收入增长率和财政支出增长率相差较大, 经济增长率和二、三产业比重差异较小。财政收入分

权和财政支出分权的方差都较小，且支出分权程度的方差大于收入分权程度的方差。

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
y	160	29.24838	15.99674	7.15	81.6
revd	160	36.81662	8.652361	19.34	54.87
expd	160	44.67331	9.415714	31.8	74.66
rgdp	160	12.1075	5.015836	-2.24	25.56
rrev	160	13.81788	14.45254	-38.25	85.89
rexp	160	15.43962	12.03851	-7.09	58.83
is	160	81.01206	7.317313	67.1	95.8

Figure 1. Descriptive statistics

图 1. 描述性统计

2) 实证结果分析

为了避免伪回归的出现，本文采用 LLC 和 ADF 对各序列进行单位根检验，检验结果表明各序列都是一阶平稳，均在 5% 的统计水平下显著。进一步采用残差检验法做变量间的协整检验，检验结果表明变量之间是协整的。由于篇幅有限，将检验结果省略。

当采用静态数据面板估计时，对两个模型分别采用随机效应法和固定效应法进行回归，具体回归结果见表 5。可以看到两个模型均通过了 hausman 检验且其 P 值均小于 0.01，两个模型判定结果均为应当选择固定效应模型。除在支出分权模型中，财政收入增长率仅在 10% 的显著水平下显著，其他变量均在 1% 显著水平下显著。说明回归结果可以比较好的解释财政收入分权和支出分权对财政可持续能力的的影响。

Table 5. The degree of income decentralization and expenditure decentralization affect the static regression results

表 5. 收入分权程度和支出分权程度影响静态回归结果

解释变量	收入分权		支出分权	
	固定效应(t)	随机效应(z)	固定效应(t)	随机效应(z)
c	48.340*** (4.63)	33.472*** (3.11)	75.430*** (5.21)	55.139*** (4.04)
revd	0.778*** (8.53)	0.832*** (8.7)	-	-
expd	-	-	-0.517*** (-4.34)	-0.561*** (-4.84)
rgdp	0.263*** (4.73)	0.290*** (4.80)	0.145*** (6.25)	0.176*** (6.77)
rrev	-	-	0.034* (1.75)	0.044* (1.88)
rexp	-0.103*** (-4.90)	-0.102*** (-4.41)	-	-
is	-0.609*** (-4.76)	-0.454*** (-3.46)	-0.254*** (-3.94)	-0.206*** (-3.12)
hausman 检验	0.0000		0.0000	

在采用动态面板数据估计时，对两个模型分别进行系统 GMM 估计法回归，具体回归结果见表 6。由表 6 可知，在 GMM 估计法下，除支出分权中 *is* 变量不显著，其他的变量均在 1% 的显著性水平下显著，表明回归结果能够比较好的解释财政收入分权和财政支出分权对一般公共预算平衡的影响。AR(2) 的检验结果为 $P > 0.1$ ，说明无法拒绝 ε_{it} 无自相关假设，既不存在自相关，且 *hansen* 检验结果同样为 $P > 0.1$ ，无法拒绝所有工具变量为外生的原假设，工具变量有效，结合以上固定效应估计结果，证明了 GMM 估计的有效性。

Table 6. The degree of income decentralization and expenditure decentralization affect the dynamic regression results

表 6. 收入分权程度和支出分权程度影响动态回归结果

解释变量	收入分权(z)	支出分权(z)
<i>L.y</i>	0.525*** (7.44)	0.753*** (8.75)
<i>revd</i>	0.435*** (3.81)	-
<i>expd</i>	-	-0.704*** (-4.74)
<i>rgdp</i>	0.186*** (3.56)	0.200*** (3.07)
<i>rrev</i>	-	0.126*** (5.93)
<i>rexp</i>	-0.126*** (-5.46)	-
<i>is</i>	-0.781*** (-4.25)	-0.325 (-1.41)
AR(2)	0.570	0.684
<i>hansen</i> 检验	1.000	0.999

在收入分权模型中，财政可持续能力滞后项的系数显著为正，说明其确实存在滞后效应。从财政收入分权程度的系数为正，与预期假设结果一致。财政收入分权程度增加意味着其自有财力的扩大，在控制支出责任后，可以有效的提高预算平衡度，提高 1% 的收入分权程度，其预算平衡度约提高 0.435%。在支出分权模型中，财政支出分权程度的系数为负，与预期假设结果一致。财政支出分权程度增加意味着提高了支出责任，在控制财政收入后，支出责任提高 1%，预算平衡度约下降 0.704%。经济增长对一般公共预算平衡度是正相关，而产业结构是负相关。

6. 结论

根据以上回归结果，财政收入分权程度的增加，包括税收收入和非税收收入的自主权，可以提高财政可持续能力。增加收入占比就是增加自有财力，此外也可以提高地方政府的财政汲取积极性。财政支出分权程度的增加，使其支出责任增加，在财力不变的情况下，会降低地方财政可持续能力。当前财政自给能力平均值不足 30%，且收入分权程度小于支出分权程度，财政收入和财政支出在基数上就相差较

大，以此会更加降低财政可持续能力。

在控制变量中，经济增长率的提高和产业结构占比的提高产生的结果是相反的。结合云南实际情况，产业结构中二、三产业占比平均在 81%左右，调整产业时财政支出增加且在短期没有得到较好的回报，而经济情况的增长，是能够提高财政自给能力，说明产业调整后，财源质量不高，使财政投入大于产出。当前的产业占比已经达到一个较高的水准，但是其对经济的提升没有较好的体现，应该要强化产业质量的建设，而非仅仅是产业规模。

在总体上来说，云南省地级市政府的权责不匹配，靠自有财力无法支撑其相应的支出责任，尤其是在发展落后的市，其平衡能力不足 5%，需要大量依靠转移性收入和土地出让收入，根据以往学者研究，转移性收入容易引起政府对“免费性”资金的依赖，从而减少经济建设努力程度。综合来说，财政可持续能力弱受到财政制度和经济发展以及预算编制的科学性影响。

7. 建议

(一) 财政制度改进与财政收支

1) 加强财政分权制度建设

现如今，世界各国的行政体制大多为多级并存，如何在各级政府间明晰地划分财权与事权是政府有效发挥管理职能的重要前提。如果各级政府间没有划分明确，那么在筹集收入过程中可能会出现税收竞争的局面，在事权支出过程中可能会出现政府资源重复配置的现象，进而导致政府行为缺乏效率。我国各级政府之间拥有着较为明确的财权划分，但在事权方面，上级政府事权下移且缺乏有效约束机制，各级地方政府普遍存在着职责不清、责任相互交叉、支出责任过重、资金用途过于分散等现象。因此必须推进各级政府支出责任与财力相匹配的划格局，结合实际情况进行合理调整。首先是中央与地方政府以及各级地方政府之间的事权划分要尽可能与其拥有的财力相匹配，事权划分的比例既要上级政府能够把握整体运行方向，也要本级政府能够对其管理实现有效治理。其次不同层级政府之间的事权范围应进一步清晰界定，尤其是边界不清晰的事权范围，以此避免政府间因事权范围而引起相互推诿等矛盾，有必要通过法律条文的形式进行强制规定，增强事权范围划分的严肃性。最后要考虑不同政府在公共物品和公共服务的提供上的成本和效率不同所产生的影响，在收入和支出划分时需要充分考虑这一条件。

2) 完善地方税收体系与健全转移支付制度

随着“营改增”在全国全行业的全面推进，对地方政府而言也就意味着地方政府的主体税种至此消失，这对分税制财政体制进一步改革和完善必然产生一定的阻力。尽管存在诸多地方性税种，地方政府的税收收入仍远远低于财政支出的数额，收支缺口较大，在承担的事权与可支配财力不匹配的情况下，为了满足资金需求这就容易导致地方政府过渡依赖中央转移性支付、诉诸土地财政收入和多样化的政府债务等筹资渠道和手段。土地财政获取的收入具有不可持续性，不仅助推房价且不利于住房民生的改善，其弊端日益凸显。因此构建完善地方税收体系，增强其自生能力成为当务之急。如将现行制度中具有共享税属性但属于中央税的消费税调整为共享税来充实地方财政收入，除此外还应赋予地方政府刚铎自主权限，例如一定的税收立法权、税率调整、税收征管权等。

财政转移支付作为分权治理下的重要机制，虽然在均衡央地政府间和各地区间的收支差异等方面发挥了一定积极作用，但由于财政转移支付在具体实践中存在着操作不规范、监管不到位、效益不高、透明度较低等弊端致使这一制度并未发挥其高效的平衡器功能，地方财力缺口反而有所扩大。要强化监督与绩效评估。必须建立相应的监管机制来对财政转移支付资金的分配与使用进行全方位的监管以保障资金分配和使用的规范性、公平性、公开性和透明性，尤其专项转移支付资金更应得到加强，以规避项目资金在分配过程中因监管不到位而被截留、挪用和挤占等现象的发生。同时建立健全配套的绩效评价

机制，其中包括设立具体明确的绩效目标且需构建一套科学的绩效评价指标体系，进而依此框架来开展相应的绩效评价工作。

(二) 着力发展经济

经济发展水平直接影响政府收入规模和质量，从财政自给能力上来看，云南省经济发展水平相差大，昆明市自给能力在 80% 左右，而迪庆州和怒江州不足 10%，尽管受生态环境和地理位置的影响，限制了部分州市的经济发展，然其在年度工作报告中依然明确提出 GDP 增长目标，经济增长对这些州市更为重要，而非仅仅依靠转移性收入和其他补贴。把握时代的潮流，发展特色旅游经济和特色农业经济。加大对“三农”的扶持力度，促进农业增效、粮食增产、农民增收，加强调控与协调，保持经济良好发展势头，严加控制当前固定资产投资增长过猛、部分行业盲目投资与低水平扩张，地方政府行政干预投资的不良行为，对有市场、有效益的产业和企业的薄弱环节给予强化资金支持，避免经济增长剧烈波动。

(三) 政府预算管理改进

硬预算约束是相对于“软预算约束”而言，软预算约束是指政府预算失去约束力，进而导致支出膨胀，行为脱控，与预算目标相脱离，年度计划失去效用，预算失控打破原有收支平衡计划，预算丧失严肃性，严重时会造成大量财政赤字。因此要推动软预算向硬预算转化，发挥其约束作用，贯穿政府预算的全过程。

参考文献

- [1] Alibegovic, D.J., *et al.* (2019) The Level of Fiscal Autonomy: Evidence from Croatia, Serbia and Bosnia and Herzegovina. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, **12**, 91-112. <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0004>
- [2] Bell, D., Sas, W. and Houston, J. (2021) Starting from Scratch? A New Approach to Subnational Public Finance. *Regional Studies*, **55**, 617-629. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1839640>
- [3] Taylor, L., Haynes, P. and Darking, M. (2021) English Local Government Finance in Transition: Towards the “Marketization of Income”. *Public Management Review*, **23**, 1-26. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1743343>
- [4] Malinowski, M. and Smoluk-Sikorska, J. (2020) Spatial Relations between the Standards of Living and the Financial Capacity of Polish District-Level Local Government. *Sustainability*, **12**, Article No. 1825. <https://doi.org/10.3390/su12051825>
- [5] Buettner, T. and Krause, M. (2020) Fiscal Equalization as a Driver of Tax Increases: Empirical Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, **28**, 90-112. <https://doi.org/10.1007/s10797-020-09610-9>
- [6] Miyazaki, T. (2020) Intergovernmental Fiscal Transfers and Tax Efforts: Regression-Discontinuity Analysis for Japanese Local Governments. *Regional Science and Urban Economics*, **84**, Article ID: 103554. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103554>
- [7] Holm-Hadulla, F. (2020) Fiscal Equalization and the Tax Structure. *Regional Science and Urban Economics*, **81**, 1-19. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103519>
- [8] 刘铭达. 缓解县乡财政困难的想法和初步做法[J]. 财政研究, 2002(6): 58-60.
- [9] 郭庆旺. 减税降费的潜在财政影响与风险防范[J]. 管理世界, 2019, 35(6): 1-10+194.
- [10] 叶青, 陈铭. 论减税降费背景下的地方财政对策[J]. 税务研究, 2019(7): 8-11
- [11] 郭矜. 支持高质量发展减税降费效应分析及优化路径[J]. 地方财政研究, 2021(1): 81-89.
- [12] 聂川松. 加强乡镇财政建设防范县域财政风险——对乡镇财政负债情况的思考[J]. 四川财政, 1998(11): 26-27+30.
- [13] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012, 32(1): 1-37.
- [14] 杨光凯. 贵州省县域财政困境与出路分析[J]. 地方财政研究, 2019(4): 71-77.
- [15] 贾康, 白景明. 县乡财政解困与财政体制创新[J]. 经济研究, 2002(2): 3-9.
- [16] 谢贞发, 严瑾, 李培. 中国式“压力型”财政激励的财源增长效应——基于取消农业税改革的实证研究[J]. 管理世界, 2017(12): 46-60+187-188.
- [17] 陈思霞, 许文立, 张领祎. 财政压力与地方经济增长——来自中国所得税分享改革的政策实验[J]. 财贸经济,

2017, 38(4): 37-53.

- [18] 刘尚希, 白景明, 傅志华, 程瑜, 李成威, 梁季, 梁强. 高度警惕风险变形提升驾驭风险能力——“2017年地方财政经济运行”调研总报告[J]. 财政研究, 2018(3): 2-13+30.
- [19] 李一花, 乔敏, 仇鹏. 县乡财政困难深层成因与财政治理对策[J]. 地方财政研究, 2016(10): 35-42.
- [20] 刘尚希. 分税制的是与非[J]. 经济研究参考, 2012(7): 20-28.
- [21] 黄文胜, 韩伟. 基于公共管理组织视角看县域财政管理研究——评《财政管理》[J]. 财务与会计, 2020(16): 89.
- [22] 李勇. 县乡财政困难的成因及对策[J]. 中国财政, 2002(1): 36-37.
- [23] 余丽生. 增强县域财政公共服务能力途径选择[J]. 财政研究, 2010(3): 36-38.
- [24] 叶琪. 我国县域财政支出问题研究[J]. 中国乡镇企业会计, 2016(11): 143-144.
- [25] 寇明风. 国家治理视角下的县域财政解困[J]. 地方财政研究, 2019(11): 1.
- [26] 黄婕. 减税降费背景下县域财政的可持续发展——以江苏海门为例[J]. 地方财政研究, 2019(11): 39-45.
- [27] 贾康. 财政“紧日子”该怎么过[N]. 环球时报, 2020-05-27(015).
- [28] 贾康. 县乡财政解困与财政体制创新[J]. 财政与发展, 2004(5): 7-13.
- [29] 钱金保, 邱雪情, 徐薇. “省直管县”能否缓解县域财政困境?[J]. 地方财政研究, 2019(11): 29-38.
- [30] 刘穷志, 苗高杰. 精简乡镇行政机构有助于县域财政解困吗?——来自河南省“撤乡并镇”改革的准自然实验证据[J]. 经济社会体制比较, 2019(4): 107-117.
- [31] 马忠华, 许航敏. 财政治理现代化视域下的财政转移支付制度优化[J]. 地方财政研究, 2019(12): 36-42.
- [32] 孔晓婷, 牛旭亮. 我国县域财政困难原因的逻辑分析——基于26省区财政分权程度的最新测度[J]. 经济研究参考, 2016(35): 19-22+42.
- [33] 王振宇, 司亚伟, 成丹. 县域财政“三保”压力: 历史演进、现实症结与长效机制构建[J]. 财政研究, 2020(8): 23-39.