

选题（20%）	说理（60%）	文笔（20%）	总分

作者：徐淑芳

学号：1800015475

学校院系：北京大学经济学院

提交日期：2020 年 12 月 19 日

## 从财政政策的动态不一致视角分析财政包干制

财政政策的动态不一致指的是，政府基于自身效用函数最大化目标，使财政政策偏离基于最优控制理论而得到的均衡解，从而引起社会整体福利状况变化<sup>[1]</sup>，但是政府对前期财政政策进行调整和修正并不是帕累托改进。财政政策的动态不一致主要分为两类，一是不同时期同级政府财政政策的动态不一致，即基于变化的现实调整前期财政政策，即各级政府自身“不守信”的问题。二是同一时期不同级政府间财政政策的动态不一致，即在中央政府的财政政策条件下，地方政府会根据实际情况和效用最大化目标相机抉择，从而出现双方政策的不一致问题<sup>[1]</sup>，即地方政府不信任中央政府的问题。在新中国初期，各级政府“不守信”的问题比较严重，但今天这一问题基本上已经得到控制。因此，本文主要谈一谈对第二种动态不一致的理解，并结合财政包干制分析此种动态不一致的后果。

此种动态不一致出现的根源在于央地政府目标函数不一致，中央政府追求的目标是熨平经济波动、稳定经济发展、维护社会和谐稳定。相比之下，地方政府的目标基本取决于地方政府官员的目标，地方政府官员追求的是政治晋升和个人收入。在中国过去的发展中，官员晋升往往参考地方经济发展情况，因此地方官员有很大的激励追求地区经济增速。该问题出现的条件是财政分权背景下的央地政府信息不对称，出于调动地方政府积极性、提升公共品供给效率的考虑，建国后多次尝试财政权力下放到地方。在财政分权的背景下，尽管央地政府在政治上是委托代理关系，但是在经济上地方政府不完全是中央政府的附庸，各级地方政府均具备一定的独立性，地方政府凭借对本地区居民偏好的信息优势能够在一定范围内调整中央政策的实际执行情况。此外，由于中央政府并不能准确掌握地方政府的收入支出情况，央地政府财政政策的动态不一致性就有了孕育的土壤。

政府间财政政策动态不一致的一个典型事例是财政包干制下，“两个比重”急剧下降，中央财政陷入危机。新中国成立后的财政体制按照时间顺序主要可以分成 3 类，改革开放前的统收统支体制，改革开放后到分税制改革前的财政包干制，分税制改革后的财政体制<sup>[2]</sup>，但在 3 个阶段内部，财政体制变更也是非常频繁的，实际上这一变迁过程既是中央在集权和分权之间反复试验、调整的结果，也是中央与地方财政行为动态博弈的结果。财政政策在集权和分权之间反复跳跃，中央政府的财政政策本身具备非常严重的动态不一致问题，对地方政府的财政行为造成了严重的影响。

改革开放后,为了解决计划经济时期财政收支困难的问题,以扩大地方政府财政自主权为主线的财政包干制逐渐推行。这一次对财政分权的尝试比之前的每一次尝试都更加彻底,使得地方政府逐步获得了投资权、计划权、国企经营权等,成为了相对独立的利益主体。包干制有多种类型,比较典型的两类是每年地方上交财政收入的一定比例和每年上交固定数额,其中一定比例包括固定比例和与地区经济增长挂钩的变动比例。地方政府通过和中央谈判确定包干的具体类型,财力雄厚的地区例如上海倾向于每年上缴固定数额,财力不太雄厚的地区则倾向于每年按比例上交。

按照包干制最初的设想,地方财政收入的剩余部分可以自留,因而可以通过调节地方政府的积极性,解决全国性财政收支困难的问题。实际上,尽管包干计划通过谈判确定,但中央在调整包干比例或数额上具有很强的随意性,且在中央财力不足时,中央频繁通过向地方财政借款、调拨等方式“增收减支”[3],甚至出现中央向某省借款后观察到该省财政收支仍然健康,于是不偿还借款甚至借此认定该省财力雄厚并上调下一年该省的上交比例。中央一系列操作严重伤害了地方政府对中央政府的信任。地方政府预期包干计划在几年之内重新调整的概率很大,如果当年增大征税力度,可能会导致下一年上交比例升高,导致地方政府通过减轻征税努力,例如利用减轻企业税负的方式“藏富于民”,或者通过收费等手段频繁将预算内收入转移到预算外收入等方式隐瞒收入,从而在减少向中央分成的数额同时提升本级政府财力。包干制下,中央政府财政行为的动态不一致导致地方政府对中央政府的极度不信任,进而引起了央地间财政行为的动态不一致,造成了财政收入占 GDP 比重大幅下降、中央财政收入占财政总收入比重大幅下降的问题。

今天,中国央地关系基本上在保全市场的联邦主义框架内调整、优化。保全市场的联邦主义主要包括 3 点要求,一是地方政府具有一定的经济自主权,二是管辖地之间允许货物和生产要素自由流动,三是在拥有财政自主权的同时不能发行货币和无限贷款。在这种财政关系下,地方政府在具有比较强的独立性,为了避免“政策不出中南海”的问题,处理好动态不一致的问题具有很大的现实意义。预期的重要性不仅体现在货币政策上,还体现在诸多政策上,政府必须做出使人信服的承诺才能使得政策不过分扭曲,发挥应有的效果。■

-----正文字数: 1945

参考文献:

- [1]. 张馨,康锋莉.中国相机抉择型财政政策:时间一致性分析[J].管理世界,2007(09):17-26.
- [2]. 崔泽洋. 中央与地方财政行为的非一致性分析[D].中国财政科学研究院,2016.
- [3]. 倪建新,施彦敏. 完善财政包干制的思考和建议. 经济管理与研究, 1990 (3): 14-18.

2000 字

**WORD 批量转 PDF 工具-未注册 注册码购买 QQ: 3049816538(注册后本文字和以下内容消失)**

[成都购房咨询, 大专本科成都落户咨询, 成都社保代缴咨询 QQ:  
3049816538](#)

2000 字