

分类号 \_\_\_\_\_  
U D C \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_  
编号 10741



## 硕士学位论文

论文题目: 甘肃省市州财政汲取能力研究

研究生姓名: 惠画画

指导教师姓名、职称: 常向东 教授

学科、专业名称: 应用经济学 财政学

研究方向: 公共财政与公共经济

提交日期: 2021年5月30日

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的科研成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名：慕涵涵 签字日期：2021.5.30

导师签名：常何东 签字日期：2021.5.30

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；
2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名：慕涵涵 签字日期：2021.5.30

导师签名：常何东 签字日期：2021.5.30

# Research on the Fiscal Absorption Capacity of Municipal Government in Gansu Province

**Candidate: Hui Huahua**

**Supervisor: Chang Xiangdong**

## 摘要

作为国家治理的基础和重要支柱，财政在促进治理能力提升中的意义重大，地方治理能力的提升是实现国家治理现代化的题中应有之意。近年来，甘肃积极响应党和国家的号召，促进经济体制、财税体制等多方面改革的进一步深化，以实现本地区经济、社会的高质量发展与政府治理能力的提高。

基于此，本文首先描述了甘肃省各市州经济社会与财政发展的相关背景，对国内外当前关于财政汲取能力及其影响因素的研究理论进行阐述，作为本文的理论基础，就对财政汲取能力产生影响的各主要因素及作用机理进行分析，再从一般公共预算收支状况、政府性基金收入状况、政府债务状况及财政与经济的协调性四个方面对甘肃省各市州的财政发展状况进行阐述，继而通过构建指标体系得出各地区的财政汲取能力综合得分，接下来通过实证分析，就各主要因素对财政汲取能力的影响效应进行检验，得出如下结论：第一，地区经济与社会发展质量提高能够促进财政汲取能力的提升，甘肃多数市州经济发展的规模不大、质量不高限制了财政汲取能力的提升，而且低质量的城镇化与城乡二元结构问题也对提升财政汲取能力产生了潜在的不利影响；第二，政府税收收入是以地区经济发展为基础的，同时也受到相关制度与政策的影响。甘肃多数地区的税收弹性系数远在合理区间之外，税收收入与经济发展不协调，进而难以发挥税收调节经济的作用，不利于经济的稳定发展和财政汲取能力的可持续；第三，甘肃各市州政府大都承担了超过其财力所能承受的事权及支出责任，对上级转移支付的依赖度高，既影响财政资金效率的提升，还会降低财政汲取的积极性，进而不利于财政汲取能力的长期质的提升；第四，对地方政府财政风险的衡量须结合当地的经济水平与政府财力规模与结构等因素，甘肃部分地区虽然政府债务绝对规模较小，但受制于经济与财力的限制，相对风险较高；第五，省域内地区间的经济与财政发展差距较大，不利于整体发展水平的提升。最后，据此给出以下建议，以促进甘肃省州市财政汲取能力的提升：第一，积极促进地区经济和社会高质量发展；第二，优化转移支付制度，提高政府积极性；第三，完善地方税体系，提高财政收入质量；第四，促进政府间税收分配格局合理调整与事权支出责任改革；第五，提高财政资源的利用效益，拓宽政策空间；第六，加强地区间的交流与合作。

**关键词：**财政汲取能力 甘肃省 经济社会高质量发展

## Abstract

As the base and mainstay of national governance,finance plays a significant function in promoting the enhancement of governance capacity,the improvement of local governance capacity is an essential portion in modernizing the national governance.In recent years,Gansu has been responsive to the call of the Party and the state,promotes the further reform of the economic system,fiscal and tax system,so as to bring about the high-quality development of local economy and society and improve the governance ability.

Therefore,this paper first depicts the context of the economic,social and fiscal development of the cities in Gansu,expound the current theories at home and abroad,which related to the fiscal absorption capacity and some factors impacting on this capacity,as the foundation of this paper,then dissects the main factors exerting an influence on the capacity and how these make,moreover,elucidate the local fiscal development present status from the income and expenditure of general public budget,the revenue of government fund,the situation of government debt and the coordination of finance and economy,through constructing a norm system to calculate the composite scores of municipal government fiscal absorption capacity in Gansu,then through the empirical method to examine the effect of various factors have made

on the capacity,concluding these results:First,the improvement of the region's economic and social development quality helps to promote the fiscal absorption ability,which has been limited by the small and low-quality economy in most cities of Gansu,and low-quality urbanization and urban and rural dual structure problems produce the potential adverse effect to improve this capacity;Second,government tax revenue is based on regional economic development,which is also affected by certain system and policy.Elasticity coefficient of taxation in most areas of Gansu was far beyond reasonable range.The tax,which is not consistence with economic development,can't regulate economy better and goes against the stable development of local economy and the sustainability of fiscal absorption capacity;Third,in most cities of Gansu,the government assume more authority and responsibilities for expenditure than their fiscal resources,highly depend on transfer payments from superiors,which will not only affect the improvement of fiscal fund efficiency,but also reduce the enthusiasm of fiscal absorption,and is not conducive to the long-term qualitative improvement of fiscal absorption capacity.Fourth,calculate local government fiscal risk,taking it's economy and the size and composition of government fiscal resources into account,although the absolute scale of government debt in some regions of Gansu is small, it is limited by economic and fiscal constraints,the relative risk is high.Fifth,the great disparity of economic and financial development

between different regions in a province,delays the advance of the provincial overall development.On these ground,the paper set out recommendations below to promote the ability of municipal fiscal absorption in Gansu:First,improve the regional high-quality economy and society actively.Second,reform the transfer payment system to enhance the enthusiasm of the government;Third,perfect the local tax system to higher-quality of fiscal revenue;Fourth,promote reasonable adjustment of inter-governmental tax distribution pattern and reform of expenditure responsibility and administrative power;Fifth,utilize fiscal resources more efficiently to broaden the policy space;Sixth,promote further inter-regional communication and cooperation.

**Key words:** Fiscal absorption capacity; Gansu province; High-quality development of the economy and society



# 目 录

<b>1 绪论</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究背景及意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 文献综述.....	3
1.2.1 国外研究现状.....	3
1.2.2 国内研究现状.....	4
1.2.3 文献述评.....	6
1.3 研究方法及主要内容.....	7
1.3.1 研究方法.....	7
1.3.2 研究的主要内容.....	7
1.4 创新及不足.....	8
1.4.1 创新.....	8
1.4.2 不足.....	8
<b>2 概念界定及理论依据</b> .....	<b>9</b>
2.1 概念界定.....	9
2.1.1 地方政府.....	9
2.1.2 财政能力.....	9
2.1.3 财政汲取能力.....	10
2.2 理论依据.....	10
2.2.1 经济决定财政，财政影响经济.....	10
2.2.2 财政分权理论.....	11
2.2.3 转移支付理论.....	12
2.2.4 财政可持续理论.....	13
<b>3 地方财政汲取能力的主要影响因素及其作用机理</b> .....	<b>15</b>
3.1 地方财政汲取能力的主要影响因素.....	15
3.1.1 经济发展水平.....	15

3.1.2 社会发展水平.....	15
3.1.3 制度性因素.....	15
3.1.4 主观性因素.....	16
3.1.5 其他因素.....	16
3.2 各影响因素对地方财政汲取能力的作用机理.....	16
3.2.1 经济发展水平与地方财政汲取能力.....	16
3.2.2 社会发展水平与地方财政汲取能力.....	18
3.2.3 制度因素与地方财政汲取能力.....	18
3.2.4 主观因素与地方财政汲取能力.....	19
<b>4 甘肃省市州财政状况分析.....</b>	<b>21</b>
4.1 一般公共预算收支状况分析.....	21
4.1.1 一般公共预算收入规模分析.....	21
4.1.2 一般公共预算收入增长状况分析.....	23
4.1.3 一般公共预算收入结构分析.....	24
4.1.4 一般公共预算收支缺口分析.....	25
4.2 政府性基金收入状况分析.....	27
4.3 政府债务状况分析.....	28
4.4 财政与经济协调性分析.....	29
4.5 小结.....	30
<b>5 地方财政汲取能力的评价及其影响因素的实证分析.....</b>	<b>33</b>
5.1 评价方法.....	33
5.2 财政汲取能力评价指标体系的构建.....	34
5.3 甘肃省市州财政汲取能力的分析与评价.....	35
5.4 影响地方财政汲取能力主要因素的实证分析.....	37
5.4.1 变量选取的说明.....	38
5.4.2 模型的构建.....	39
5.5 模型平稳性检验.....	40
5.6 面板数据模型回归及结果分析.....	41
<b>6 提升甘肃省市州财政汲取能力的对策建议.....</b>	<b>46</b>

6.1 积极促进地区经济和社会高质量发展.....	46
6.2 优化转移支付制度，提高政府积极性.....	47
6.3 完善地方税体系，提高财政收入质量.....	48
6.4 促进政府间税收分配格局合理调整和事权与支出责任改革.....	49
6.5 提高财政资源的利用效益，拓宽政策空间.....	50
6.6 加强地区间的交流与合作.....	50
<b>参考文献.....</b>	<b>52</b>
<b>后 记.....</b>	<b>56</b>
附表 1 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入/GDP.....	57
附表 2 2011-2019 年甘肃省各地区人均一般公共预算收入.....	57
附表 3 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入增速.....	58
附表 4 2011-2019 年甘肃省各地区税收收入/一般公共预算收入.....	59
附表 5 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收支缺口/GDP.....	59
附表 6 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算自给率.....	60
附表 7 2011-2019 年甘肃省各地区税收收入/GDP.....	61
附表 8 2011-2019 年甘肃省各地区税收弹性系数.....	61

# 1 绪论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

四十多年的改革开放进程，为我国经济与社会的繁荣进步作出了巨大贡献，这一伟大成就的取得既得益于党中央的正确领导，也同样有地方各级政府在其中发挥的重要作用。地方政府面临“增长”与“晋升”的双重激励，不断促进本地区经济的发展，同时也是推进我国各方面改革进步的重要主体。无论作为计划经济时期的“中央派出机关”，还是社会主义市场经济时期的“理性经济主体”，地方政府都在推进地区经济和社会发展中扮演了不可或缺的重要角色。作为资源配置的两种不同方式，市场与政府都起到了重要的作用，并存在于世界上的任何一个国家，只是在历史、文化、经济和政治体制各异的不同国家及同一国家的不同时期，其地位和作用有所不同，两者互为补充。我国经济四十多年快速增长的实现，既有市场在其中发挥的巨大作用，同时也离不开政府的大力支持，政府通过一系列的财政收支活动，提供公共产品，满足公共需求，促进经济社会稳定健康发展。早在北宋时期，著名学者苏辙就意识到财政的基础性作用，并提出“财者，为国之命而万事之本”，在我国全面深化改革与推进国家治理现代化的今天，无论是基于现实需要还是理论研究，财政与地方政府的作用更加不能忽视。地方政府的存在及其职能的有效发挥都离不开财政，需要有一定的财政资金做保障，这便体现为地方政府的财政汲取。

我国经济社会迅速发展的进程中，区域间的不平衡发展较为突出，引起了政府及经济、财政等各界学者的广泛关注。想要解决这一突出问题，必须构建更加有效的发展新机制，促进我国地区间及城乡间经济社会的均衡发展。甘肃地处我国西北地区，拥有独特的地理位置，在我国的历史、当前以及未来的发展过程中占据着重要的地位。然而，改革开放以后，甘肃的地位相对落后了，近年来甘肃省的GDP始终处于全国倒数的位置，而且省内不同地区的经济发展差距比较大，这样的发展格局使得甘肃省一直处于不均衡的状态。2020年，甘肃省全省的GDP

为 9016.70 亿元，而当年陕西省仅就西安一个市的 GDP 就达到 10020.39 亿元，兰州市 2020 年的 GDP 是 2886.74 亿元，位居全省第一，而甘南州的 GDP 仅有 219.06 亿元，居于全省最末，不到兰州的十分之一。经济是财政之源，我国的现代财政制度以现代化经济体系为汲取之源，支撑新时代的现代国家治理体系建构<sup>1</sup>。当前甘肃经济发展状况欠佳，势必会对财政汲取能力造成一定的影响。而且，分税制改革以后，中央政府财权上收，事权下沉，地方财政压力逐步加大，普遍面临着财政收支失衡的困局。经济欠发达地区的这一问题更为突出，有限收入难以应付不断增加的“刚性”支出，地方财政收支失衡矛盾较为突出。2020 年甘肃省的财政自给率仅有 21.05%，收支缺口较大，仅兰州的财政自给率超过了 50%，嘉峪关超过 60%，最低的甘南和临夏均不及 10%，地方财政对上级转移支付依赖度高。省及下辖各地区的非税收入占比普遍较高，无论是从财政汲取的规模、结构还是可持续性等方面来看，甘肃的财政汲取能力整体表现较弱，且各市州差异较大。

当前在我国深化财税体制改革、经济结构转型升级的大背景下以及西部大开发、“一带一路”战略支持下，甘肃应当积极主动，抓住机遇，利用优势，加强区域间交流与合作，提升地区经济社会发展水平和质量，不断提升财政汲取能力。只有规范的、可持续的财政汲取水平才能从根本上保证政府的支出责任，从而促进政府职能的更好发挥和经济社会的高质量发展。因此，本文对甘肃省州市的财政汲取能力进行研究，通过相关概念及理论的参考、国内外学者观点的借鉴，和对甘肃各地区的财政状况进行阐述，进而构建财政汲取能力的综合评价指标，接下来对其主要影响因素进行分析，并据此为提升甘肃省州市的财政汲取能力提出具有针对性的建议。

## 1.1.2 研究意义

### (1) 理论意义

当前，国内外学者们对财政汲取能力进行了大量的研究，并取得了丰富的研

---

<sup>1</sup> 付敏杰. 现代财政制度的国家视角——兼论中国全面建设社会主义现代化强国的财政治理框架[J]. 财政研究, 2020(02):55-68.

究成果，研究角度和切入点各有不同，但大都基于省级层面，且总体上缺少一个衡量财政汲取能力的综合指标体系，对其影响因素的分析也比较有限。因此本文将财政汲取能力置于省以下地方的层面进行研究，进一步完善财政汲取能力的评价指标体系，并对其影响因素进行全面深入的分析，为该方面进一步的理论研究工作的做出贡献。

## （2）现实意义

总体而言，甘肃省各市州的财政汲取能力不高，且地区差异较大，这也是当前甘肃发展面临的主要问题。鉴于此，本文基于甘肃省州市财政发展的现状，通过构建相应的指标体系对地方财政汲取能力进行科学评价，并分析其主要影响因素，为缓解甘肃省州市财政收支失衡矛盾、提升财政可持续性、提高财政汲取能力并促进区域均衡发展提出建议。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 国外研究现状

#### （1）财政汲取能力的研究

在国外关于财政汲取能力的研究中，很少将其作为一个独立的研究主体，早期的研究中财政汲取能力与财政能力的内涵大致相同，如1962年美国政府间关系咨询委员会（ACIR）对财政能力概念的界定，着重强调汲取能力，且早期的研究多以税收收入、财政收入等绝对规模指标来衡量。之后，对财政能力的研究视角逐渐丰富，逐步将政府支出能力、收入结构以及支出成本纳入财政能力的研究范围，使得财政能力的内涵得到拓展与丰富。

Coleman（1975）在对政府财政能力的研究中，强调对公众的回应，比较接近于对政府财政供给能力这一概念的阐释。1982年，ACIR将财政能力定义为政府所能取得的提供公共服务所需的财政资源的能力。Robert J. Barro（1987）认为某一地区政府财政能力是其为提供公共服务或履行职能而筹集财政收入的能力。以上关于财政能力的认识都涵盖了政府财政汲取及公共服务提供两方面的内容，Jorge Martinez-Vazquez（1997）、David Hyman（2006）等学者对政府财政能力也有相似的认识。也有学者从需求端出发，将政府财政能力视为政府满足需求、

与需求相适应的收入能力，如 Geraldine Robbins 和 Stephen McNena (2015)，也有学者将政府财政能力与其政治权力相结合，如 Timothy 和 Torsten (2013)。

国外早期的研究中，通常采用 ACIR 提出的代表税法衡量政府财政能力，之后随着对财政能力的进一步深入认识而逐步完善，该机构在原有研究基础上逐步形成了代表性收入体系、代表性支出体系，丰富了原有的评价体系。Johnson 和 Roswick (2000) 在衡量地方财政能力时选取了经济发展水平和税收收入两个指标。Abelson 和 Joyeux (2015) 考虑了规模经济效应，认为财政能力可以用人均指标表示，虽然 Johnson 和 Koyama (2016) 指出人均税收指标具有一定的局限性，但其所具有的数据简单易得、易于比较的优势较为明显。

## (2) 财政汲取能力影响因素的研究

国外学者分别从不同的角度切入，对影响财政汲取能力的一些主要因素进行研究。Bahl (1971) 认为地方政府的财政汲取能力取决于其征税努力度，而且要实现税收的长期可持续，需要政府努力征税的同时进行有效的管理。Becker 和 Mulligan (1992) 认为税收效率与地方政府财政收入两者间呈现正相关关系，即税收效率越高，财政汲取能力也越强，反之亦然。Ndikumana 和 Abderrahim (2010) 通过对非洲国家政府财政收入的影响因素研究，指出一国的经贸结构以及自然资源禀赋会对财政收入产生影响。早在 20 世纪 60 年代，国际货币基金组织 (IMF) 在对发展中国家的相关研究中已发现，一国潜在税收收入与该国所处的经济发展阶段和经济结构密切相关。Ali 等 (2015) 通过分析来自埃塞俄比亚的实证数据，指出现代科技与信息技术的使用有助于提高纳税人的纳税遵从度进而促进政府财政收入的增加。Ricciuti 等 (2016) 通过实证方法考察了发展中国家的政治体制对财政收入能力的影响，认为加强对行政部门的制度约束有效促进了税收制度的公正性。OsioIo 与 Helen Hoka (2017) 采用实证方法的结果认为政府间的转移支付显著促进了地方政府财政能力的提升。

## 1.2.2 国内研究现状

### (1) 地方财政汲取能力的研究

我国的学者对财政汲取能力的研究起步较晚，但相关研究较为丰富，包括其概念的界定、衡量指标的选取、影响因素的分析、空间分布特征等多个方面。学

者们最初主要对国家能力进行研究,在对国家能力的研究中,斯考切波作为国家能力理论研究的先驱,特别强调了财政汲取能力在国家能力中的基础地位和重要性,并得到了广泛的认可。王绍光、胡鞍钢(1993),郭继强(1996)也持相同的观点。王绍光(2002)认为政府能够从社会中汲取财政资源的渗透能力是政府实现其目标的基础,更是一个国家制度建设中最重要内容。

随着我国分税制改革的不断推进,学者们的研究重点逐步转向地方,对地方财政能力进行研究,地方财政汲取能力作为财政能力的一个基础性的子能力也得到了广泛的关注。国内多数学者均认为财政能力的核心包括财政资源的汲取以及公共品的提供两方面的能力,如龙竹(2002)、辛波(2005)、贾智莲(2009)、辛方坤(2014)等。李文星和蒋璜(2002)认为地方政府财政能力是一个综合能力,包括依靠公共权力、满足公民需求、稳定区域经济与再分配等多个子能力。刘汉屏(2002)将地方政府财政能力定义为由自给能力、公共支出保障能力以及政策能力构成的综合能力。王雍君(2000)基于当时国内地方政府自有财力难以支撑支出需求而引发的非正规财政收入问题的背景,提出财政自给能力这一概念,并采用财政自给能力系数即本级自有收入对本级公共支出需求的满足程度这一指标来衡量。纪宣明等(2002)将现实与潜在财政能力以及财政竞争与抗风险能力纳入财政能力的衡量范围,进一步丰富了地方政府财政能力的内涵。李学军和刘尚希(2007)指出财政能力是融合了财政资源汲取、使用及组织协调能力的多元综合能力。随着经济社会的发展与研究的进一步深入,财政能力的可持续性受到越来越多的关注,尚元君、殷瑞锋(2009)指出财政收入的长期稳定与可持续性政府提高公共物品的基本保障,贾智莲(2011)认为财政汲取能力的可持续性体现在收入规模的持续稳定与汲取方式的规范合理两方面。

虽然国内学者对财政能力内涵的认识较为丰富,但在具体的实证分析中一些学者采用单一化的财政收入、财政收入与GDP的比值等指标来衡量财政能力,如,孔万幸和周平录(2016)。随着对财政能力研究的不断深入,一些学者对财政汲取能力有了更深入的认识和研究,并努力构建衡量财政汲取能力的较为全面的指标体系,例如,辛冲冲和陈志勇(2019)在分析财政分权与政府竞争对地方财政汲取能力的动态影响中对汲取能力的衡量指标进行了完善,突破了传统的单一规模指标,构建了较为全面的指标体系,体现了汲取的规范性、有效性以及可持续



性。辛冲冲和杨文珂（2020）在对地方政府财政汲取能力的动态空间分布与差异分析中也采用了较为全面的衡量指标。

### （2）地方财政汲取能力影响因素的研究

国内学者对地方政府财政能力影响因素的分析角度较为丰富。刘汉屏（2002）在研究地方财政能力时，首次将经济、制度以及职能绩效等因素纳入分析框架。尚元君和殷瑞锋（2009）、郭翠（2012）、李伟（2017）均认为经济发展水平、产业结构、收入分权有助于政府财政汲取能力的提升。贾智莲（2010）认为我国特有的财政激励与政治激励的制度缺陷以及由此引发的政府间竞争导致了地方政府财政汲取能力的严重不足。陈都、陈志勇（2016）对我国各省的财政汲取能力进行实证分析，指出解决地方政府财政收支失衡问题的核心就在于财政分权制度的进一步改革与完善，并表明在短期内，财政分权不会发生重大变化，此时税收努力程度的提高则有助于提升地方财政汲取能力。孔万幸和周平录（2016）通过对我国西部九省 14 年的面板数据进行分析，得出如下结论，财政分权促进财政努力程度的提升，而纳税规范程度与政府间的转移支付制度则起到了相反的作用。辛冲冲，陈志勇（2019）认为地方财政收入分权、政府竞争助推财政汲取能力提升，地方政府财政支出分权与政府竞争二者联动能够对财政汲取能力产生正效应，并据此提出相应政策建议。辛冲冲，杨文珂（2020）对我国地方财政汲取能力进行了空间差异分析，并研究了造成差异的关键因素，如经济结构与发展水平、财政自给率等。焦建华（2020）指出，伴随着国家现代化进程，必然导致政府职能的扩大与支出的增加，从而要求更高的财政汲取能力予以保障。

## 1.2.3 文献述评

通过梳理国内外关于财政汲取能力的文献，可以发现，现有文献从不同的角度对财政汲取能力及其影响因素进行了理论及实证研究，总体上说，相关文献较为丰富，研究视角也愈加全面。然而学者们多将财政汲取能力置于财政能力之下，作为财政能力的一个子能力进行研究，单独分析财政汲取能力的文献较少，且学者们对其内涵的定义观点各异，在对财政汲取能力进行评价时多采用单一收入指标作为因变量并且大都是基于省级层面。一方面说明对财政汲取能力的研究在学界受到广泛关注；另一方面说明该方面的研究尚在完善中，需要新的视角、观点

和方法加以补充。现有的文献或注重研究某一方面的因素对财政汲取能力的影响，或在分析财政能力时，将其作为财政能力的子能力进行分析，但是罕有文献单独对财政汲取能力进行分析，而且将财政汲取能力作为一个综合能力，并对其影响因素进行实证分析的文献较少。基于此，本文尝试将财政汲取能力作为一个综合能力并将其置于甘肃省州市层面上进行研究，对其影响因素进行理论与实证分析，希望可以些许地补充现有研究的空白和不足。

## 1.3 研究方法及主要内容

### 1.3.1 研究方法

本文综合使用多种方法来对问题进行研究。第一，文献分析法，在本文的写作成稿过程中，仔细查阅并耐心研读与财政汲取能力相关的书籍、文献以及期刊资料，归纳总结了当前国内外学者对财政汲取能力及其影响因素方面的研究现状与既有结论；第二，数据分析法，通过甘肃各市州官方网站搜集相关统计数据与资料，并对其进行分类整理；第三，计量分析法，将地方财政汲取能力及其相关影响因素通过量化，并采用实证分析方法进行检验，最后对提升甘肃省州市财政汲取能力提出相应的政策建议。

### 1.3.2 研究的主要内容

本文从甘肃省州市层面的财政汲取能力出发，对各地区财政汲取能力进行综合分析，并研究影响地方财政汲取能力的主要因素，将理论研究、统计分析与实证检验相结合，并据此提出提升甘肃省州市财政汲取能力的政策建议。主要包括以下几个部分：

第一部分为绪论，是本文具体研究内容的一个综述。首先是研究背景及意义；其次是对当前国内外已有的相关文献进行梳理总结；再次，介绍了本文的研究方法及主要内容；最后是本文的创新与不足。

第二部分为概念界定及理论依据。首先介绍了地方政府、财政能力、财政汲取能力的概念，其次对经济决定财政、财政分权、转移支付、财政可持续理论进行概念阐述。

第三部分为地方财政汲取能力的主要影响因素及其作用机理。该部分首先对影响地方财政汲取能力的主要因素进行阐述和说明,再对各影响因素如何对财政汲取能力产生影响的作用机理进行分析。

第四部分从四个方面共十一个指标采用均值、离散度等统计方法分析了甘肃各地区的财政状况,并据此对各地区的财政状况的表现进行打分。

第五部分首先对地方财政汲取能力进行测度与评价,通过对评价方法和指标的选择进行说明,构建了一个较为多元的衡量地方财政汲取能力的指标体系,对甘肃省各州市的财政汲取能力进行分析与评价,其次对影响地方财政汲取能力的主要因素进行分析,并采用双向固定相应模型实证检验各主要影响因素对地方财政汲取能力的影响效应。

第六部分为提升甘肃省州市财政汲取能力的对策建议。该部分根据当前甘肃省各地区在财政汲取方面存在的一些问题与不足,针对性地提出提升甘肃省州市财政汲取能力的政策建议。

## 1.4 创新及不足

### 1.4.1 创新

创新点一,本文以甘肃省州市层面为研究范围,对一省范围内的地方财政汲取能力进行研究。创新点二,本文通过选取一定的指标,采用一定的统计分析方法对省域范围内地方财政状况的表现进行打分,与通过实证方法得出各地区的财政汲取能力综合评价相结合。创新点三,在对社会发展水平这一因素量化时,加入了城乡居民消费性支出差距这一指标,更好的反映了社会发展的质量,并较为全面的分析了影响地方财政汲取能力的主要因素。

### 1.4.2 不足

由于部分数据的缺乏,本文未能在对地方财政汲取能力的综合评价中未加入转移支付这一指标,同时在进行影响因素的实证分析时,由于数据的缺乏,对部分因素没有进行量化分析。

## 2 概念界定及理论依据

### 2.1 概念界定

#### 2.1.1 地方政府

世界上绝大多数的国家都拥有地方政府，只是地方政府的层级及名称因各国的历史、文化习惯、政治经济体制的不同而有所不同，因此对地方政府并没有一个相对固定或者较为清晰而准确的概念。地方政府是相对于中央政府而言的，是一个国家多级政府管理体制的重要组成部分。我国宪法规定，省（直辖市）、市、县（市辖区）、乡（民族乡）、镇各级人民政府为地方各级人民政府。

多年来，我国的地方政府在促进地区经济发展、财政体制改革等方面扮演着较为重要的角色，特别是 1994 年的分税制改革，极大的改变了地方政府的行为方式。然而此次改革的重点是对中央与省级政府的财政收入的重新划分，对省以下政府的财政收支、事权与支出责任的涉及少之又少。本文希望对省以下政府进行进一步的研究，故本文所指的地方政府为省以下的地方政府，包括市本级及其下辖县区、乡镇政府，并将其视为一个整体。

#### 2.1.2 财政能力

“财”是指政府收支，而“政”则是治理，所以，财政就是政府收支及其治理<sup>2</sup>。财政不仅仅是一个经济问题，同样也有政治的因素在其中，一方面，政府通过一系列的财政收支活动参与社会再生产，执行政府职能，保持经济社会的持续健康发展；另一方面，政府通过实施恰当的财政政策并不断完善财政制度，营造良好的政策与制度环境，更好的实现政府治理。通常，我们将能够高质高效地完成某项工作或任务视为“有能力”，就某一个人或组织而言，能力是一项综合素质，能力的体现贯穿于项目执行的全过程，同时还包含着一定的主观价值判断在其中，并受到既定的客观条件的制约，因此，长期来看，能力还指具有某种潜力，即潜在能力。

<sup>2</sup> 陈共.财政学（第十版）[M].北京:中国人民大学出版社,2020:11-12.

财政能力就表现为政府在其管辖范围内, 凭借其政治权力, 合理汲取财政资源, 并有效提供公共品, 从而实现政府职能的有效履行。同时, 财政能力是一个比财政收入更宽泛的概念, 还包括财政自身及财政对政治、社会、文化、生态等领域的支撑和建构能力<sup>3</sup>。这就要求政府的财政活动必须有效, 具体表现为财政资源的合理汲取、提供大致均等的公共品, 最终实现自身及经济社会可持续发展, 其中财政资源的合理汲取是财政能力的基础, 也是实现其他能力的保障。

### 2.1.3 财政汲取能力

财政是国家治理的基础和重要支柱, 对此, 熊彼得曾指出, 与财政收入相对应的财政体系能够反映出一国的政治与社会变化。财政收入的变化, 能够折射出政府与市场、政府与社会关系的变化与调整, 进而影响财政管理体制与政府治理。在我国多级政府管理体制的背景下, 就地方政府的财政汲取而言, 还应当将主要表现为财政收入及事权与支出责任划分的政府间关系纳入考虑范围。

因此, 本文基于已有学者对财政汲取能力的研究, 并结合本文对财政汲取能力的理解, 将其定义为政府凭借其政治权力能够持续稳定地获得规范的财政资源以满足合理支出需求的能力, 其中包含政治权力的依靠、汲取的规范性、汲取的稳定性与可持续性以及对合理支出需求的满足, 因此, 对这一能力的评价需要一个较为全面的指标体系来衡量, 既要包括传统的规模指标、同时还需考虑财政汲取的结构、质量与可持续性。

## 2.2 理论依据

### 2.2.1 经济决定财政, 财政影响经济

“经济决定财政”是财政学的一个基本观点。经济发展水平对财政收入规模的影响表现为基础性的制约, 两者之间存在源与流、根与叶的关系, 源远则流长, 根深则叶茂<sup>4</sup>。当前世界各国的经济和财政发展状况表明, 较发展中国家而言, 发达国家的经济发展水平较高, 相对的财政收入规模也较大; 我国国内各省市的

<sup>3</sup> 国家治理“3+1”架构下的财政能力集——基于公共风险视角的分析[J]. 财政研究, 2020(11):21-32.

<sup>4</sup> 陈共. 财政学(第十版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020:119-121.

经济和财政发展状况也同样表明,经济发展较好的地区,财政收入水平也相对较高,倘若经济不发达,就不可能实现财源的丰裕。当前要解决我国地方政府的过大的财政收支压力,归根结底是要发展经济,提高发展质量,开辟优质财源,坚持发展,也唯有发展,才是解决一切问题的基础和关键。

与此同时,也必须意识到财政对经济的反作用,实现财政与经济的协调发展。刘溶沧(1983)认为只有满足以下条件,才能实现财政收入与经济发展的正比例变化,第一,保持财政收入增速与国民经济增速间的适当比例;第二,提高财政投资的和财政资金的效率;第三,实现社会总供求规模及结构的大致均衡。随着经济社会的进一步发展和相关财政理论研究的深入,财政与经济协调发展的内容更加丰富。

## 2.2.2 财政分权理论

世界范围内,地方政府广泛存在且由来已久,早期对地方政府的研究大多体现为分权思想,之后,随着20世纪50年代财政分权理论的出现与发展,不同的学者从多个角度对其存在的必要性与合理性的进行了理论与解释。

分权理论的发展过程可分为两个阶段,分别为第一代和第二代财政分权理论。第一代财政分权理论以地方公共品存在的必要性为出发点,从公共品的层次与空间特性入手,论证了分权的合理性与多级地方政府存在的必要性。该理论的基础假设为政府仁慈而富有远见,主要观点就是财政分权能够促进政府资源配置效率以及公共品供给效率的提高。其中的代表理论有:Tiebout(1956)提出了居民通过选择满足其意愿的辖区来显示其真实偏好的“以脚投票”理论;Stigler(1957)从信息优势的视角入手,论证了多级地方政府存在的必要性;Masgrave(1959、1973)从政府职能的角度讨论了财政分权理论;Oates(1972)从福利经济学视角入手,认为地方政府在提供区域性公共品方面比中央政府有更高的效率。第二代财政分权理论是对第一代财政分权理论的改进与完善,引入制度与激励机制等微观经济学理论,该理论将政府视为“理性经济人”,同样追求自身利益最大化,因此,需要对政府行为进行约束,并通过政府与市场的有效互动与协作实现政府的有效治理与市场的高效运转,最终实现“双赢”。其中的代表理论有:布坎南(1980)认为政府竞争会降低政府在提供公共品过程中的寻租腐败现

象，分权带来的权力制衡的效益大于效率的损失。

### 2.2.3 转移支付理论

1928年，庇古在《财政学研究》一书中最早提出“财政转移支付”，此时的转移支付还是政府向社会居民无偿转移财政资金，随着分权理论的发展和实践，转移支付的范围逐步扩大，政府间的转移支付制度成为了分权财政体制中不可或缺的一部分。

转移支付制度即政府间财力的无偿转移，通常表现为中央（上级政府）对地方政府（下级政府）的财政转移支付，是财政体制的重要内容。不同层级的政府由于其拥有的财权和承担的事权与支出责任间存在差异，特别是地方政府，由于其组织获得的财政收入无法满足支出需求，从而出现财政收支缺口，财政转移支付制度是解决这种收支不平衡问题的重要制度手段，这种收支不平衡一般表现为不同层级政府间的纵向财政失衡问题、政府间的横向财政失衡问题。转移支付制度的直接目标就是均衡政府间的财政能力，从而避免因政府财力不足而导致地区间基本公共服务提供上的较大差异，进而促进基本公共服务均等化这一最终目标的实现，转移支付还有助于解决因外部性而导致的公共品提供不足或低效的问题，在促进社会公平和提高效率方面发挥重要作用。

按照转移支付资金的具体用途分类通常可将其分为一般性转移支付和专项转移支付两大类，其中一般性转移支付不规定具体的用途，地方政府可根据本地区经济社会发展的需要自由支配，一定程度上讲，地方政府可将其视为自有财力；而专项转移支付通常附带有条件的，或用于特定项目、方向，或要求地方配套一定的资金，或二者兼有。理论上讲，一方面通过转移支付，能够弥补地方政府财政收入的缺口，从而缓解政府间的纵向财力不平衡；另一方面，中央政府能够借助转移支付通过政策引导、激励等手段来助力中央政策目标的实现。然而，由于种种主观或客观因素的影响，转移支付并未发挥其应有的效应，甚至对地方政府行为产生了一定的负面影响。一是受“公共池”与预算软约束的影响，纵向的财政不平衡问题非但没有解决，甚至还导致了地方政府债务的膨胀，而且在一些经济欠发达的地区，大量转移支付的获得促使地方政府过度依赖转移支付（乔俊峰和张春雷，2018），以至于不思自身能力的提升，降低了地方政府的税收努

力，甚至还会产生腐败（Indira Rajaraman and Garima Vasishtha, 2000）；二是由于本身制度的不完善和信息不充分等原因，导致部分地方政府为获得专项转移支付而挤占其他项目资金支出需求甚至努力寻求预算外资金；三是在“粘蝇纸效应”的影响下，来自上级的转移支付不断增加，地方公共支出规模不断扩张，这在经济欠发达的地区表现相对更为明显。

## 2.2.4 财政可持续理论

可持续发展思想的出现可追溯到上世纪 80 年代，最初，可持续发展这一概念的核心思想就是既满足当代人的需要，又不损害后代人的发展。此后，随着可持续发展思想的深入实践与丰富，可持续发展的范围也逐步扩展到经济、社会、生态等诸多方面。

财政可持续发展内涵着财政与可持续发展的辩证统一。财政可持续是指一个国家财政的长期存续，是财政自身的可持续性，主要表现为在一个长期动态的过程中，财政自身的收支平衡能力，即一定时期内的财政盈余可弥补前期的财政赤字，政府的财政收入与支出大致相当。从债务角度看，财政可持续则表现为未来实现的财政盈余的折现大于当前公共债务存量的一种财政状况。具体可以理解为：当政府的税费收入能够满足财政支出需求时，财政是可持续的；当政府能够通过发行公债从而获得财政资金，再加上税费收入来满足支出需求，则财政依然是可持续的；当政府发行债务进行融资的成本不断上升，发债难度逐渐加大，但整体社会经济快速增长，能够弥补债务成本，此时的财政依然可持续。这也是衡量财政风险的一个重要指标。

在中国的现实发展状况下，实现财政的可持续决不能单一追求财政收支规模上的平衡，更应该在优化收入结构、提升支出效率上下功夫。若缺乏相对合理规范的财政收入结构做支撑，总量上的收支平衡就不具有稳定性；若财政支出的资金使用效率难以提升，支出方向无法与社会需求合理匹配，财政同样无法实现可持续。就财政而言，必会涉及到财政与社会、财政与政府的关系，因此财政的可持续必须实现财政与经济社会的协调发展，以为财政资源的汲取提供长期稳定的财源，同时财政的可持续还必须处理好各级政府间的关系，特别是在多级政府管理体制下，合理分配财政资源和支出责任。因此在当前我国深化财税体制改革的



背景下，实现财政的可持续发展就是建立一个体系健全、结构合理、运转高效、系统持续的财政体系。

### 3 地方财政汲取能力的主要影响因素及其作用机理

近年来,国内外学者对财政汲取能力的内涵有了更丰富的认识,相应的衡量指标的选取也逐渐多元全面,并从不同的角度对政府财政汲取能力的影响因素进行了理论分析及实证检验。地方财政汲取能力表现为汲取规模、质量、结构、可持续性等多个方面。本部分基于本文以上部分的相关文献综述与理论阐述,借鉴学者们已有的研究结论,并结合本文对财政汲取能力的认识,将影响地方财政汲取能力的因素分为主客观两大层面,其中主观因素包括:征税努力程度、政府竞争、官员行为等,客观因素包括:经济发展水平、社会发展水平、财税体制等制度因素,随后就各影响因素对财政汲取能力产生作用的机理进行论述,支撑之后的实证检验。

#### 3.1 地方财政汲取能力的主要影响因素

##### 3.1.1 经济发展水平

地区的经济发展是该地区政府汲取财政资源的土壤与基础,某一地区的经济发展水平通常可以从地区经济产出总量、产业结构、对外开放程度、固定资产投资等几个方面进行衡量。

##### 3.1.2 社会发展水平

一个地区的社会发展水平能够从该地区的城镇化水平、居民的消费水平、人均受教育程度等方面体现出来,社会发展水平能够从某种程度上反映出地区发展的潜力,从而影响政府的财政汲取能力。

##### 3.1.3 制度性因素

通常,在一定的时间范围内,制度具有相对稳定性,制度的内容较为广泛,包括政治、经济、社会、文化、生态等多个方面。地方财政汲取能力不仅受到一定时期的经济社会发展水平的影响,同时也受制于一定的制度因素,如财政收支体制、官员任免体制、转移支付制度、预算约束制度、债务制度等。

### 3.1.4 主观性因素

分权理论认为地方政府的存在有其理论和现实必要性,特别是在我国的语境下,地方政府在政治、经济、社会等多方面都扮演着极为重要的角色。在我国特有的威权型分权体制下,地方政府之间为了增长和晋升而竞争;地方政府一方面为地区公民服务,提供公共产品,另一方面对上级政府负责,在既有的政治制度、财税体制等相关制度尚不完善的情况下,难免会对地方政府行为产生影响,主要表现在政府财政汲取的积极性、政府财政支出的规模和偏好、预算约束等方面,进而对政府财政汲取能力产生影响。

### 3.1.5 其他因素

对地方财政汲取能力产生影响的因素除了上述四大方面以外还有很多,如该地区的自然资源禀赋、自然气候环境以及文化传统与风俗习惯等,这些有形或无形的因素都会或多或少的对财政汲取能力产生影响。

## 3.2 各影响因素对地方财政汲取能力的作用机理

### 3.2.1 经济发展水平与地方财政汲取能力

地区的经济发展水平是地方财政汲取的基础与保障,本文选取了衡量经济发展并与财政汲取能力高度相关的主要指标,并就其对地方财政汲取能力产生影响的作用机理进行分析说明。

第一,地区生产总值(地区GDP)与地方财政汲取能力。地区生产总值作为衡量某一地区产出水平的一个核心指标,能够反映该地区的经济发展效益以及社会最终产品的丰富程度,是政府获得财政资源以维持机构正常运转以及提供公共品的基础与保障。这就意味着,在一定的时期内一个地区能够创造的最终产品越多,GDP就越大,财政汲取的基础就越大,政府能够从中汲取的财政资源就越多,而且以GDP为指标的政治激励以及支出的巨大压力也会促使地方政府积极发展地区经济,并以此来获得更多的财政资源,相应的财政支出需求就越能够得到保障,从而提高财政自给能力,财政汲取能力也越高。因此经济发展通过稳固和扩

大财政汲取基础，进而满足支出需求，进而提高财政自给能力，实现汲取能力的提升。

第二，产业结构优化与地方财政汲取能力。产业结构的优化表现为产品附加值的提高；逐步由劳动密集型向资本、技术密集型产业的转变；第一产业比重下降与二、三产业比重的上升。产业结构的优化通常意味着社会生产率水平的提升与经济发展质量的提高，可以从以下两个方面进行描述：一，同样数量的产出所需的社会必要劳动时间的缩短，进而在一定的时间内产出（GDP）的增加；二，产品附加值的提高，即在构成产品成本的各要素部分（C+V+M）中，（V+M）部分的增加，通过产出和附加值的增加为财政资源的汲取提供保障，进而实现汲取能力的提升。

第三，对外开放程度与地方财政汲取能力。通常，对外开放最初表现为商品的贸易，进一步实现产品市场的扩大、先进技术的引进与吸收、资金的汇聚、人力资本的积累，继而实现贸易国家或地区经济社会的发展与进步，从而拓展该国或地区的税基。通常，对外开放一方面通过促进一国或地区 GDP 的增加和经济发展质量的提升为财政汲取提供更加稳固的保障，另一方面也能够在该国（地区）经济发展过程中促进社会的发展和进步，进而对财政汲取能力的提升产生潜在的积极影响。

第四，固定资产投资与地方财政汲取能力。乘数效应理论认为投资能够促进国民收入成倍的增加。政府在基础设施、交通运输、电力燃气等方面的投资为促进地区经济增长、培育财源起到了重要作用。如政府通过铁路、公路等基础设施的建设和不断完善，能够加强地区间要素的流动，增加地区间的交流，进而促进更广范围内经济合作，促进经济发展；政府通过一些水电、公共服务等基础设施的建设和提供，能够促进人们生活质量的提升、降低企业的部分基础费用成本，进而促进经济和社会的进一步发展；同样政府投资还能够通过带动私人投资和消费的增加提升经济发展的活力，促进经济增长，从而为财政汲取能力的提升打好基础。

基于上述分析，本文提出如下假说：

假说 1：地区 GDP、产业结构优化、对外开放程度、固定资产投资对地方财政汲取能力理论上具有正向促进作用。

### 3.2.2 社会发展水平与地方财政汲取能力

一个地区的社会发展水平同样会对地方财政汲取能力产生影响,本文选取了衡量社会发展水平并对财政汲取能力产生影响的相关指标,并就其对地方财政汲取能力产生影响的作用机理进行分析说明。

第一,城镇化水平与地方财政汲取能力。城镇化水平是人口向城市集聚的程度,通常采用地区城市人口占常住人口的比重来表示。城镇化进程的加速推动城市人口的集聚与增加,一方面会带来城市基础设施等公共品需求的增加,促使财政支出的扩张,政府债务的积累,另一方面,城镇化却也促进了地区居民生活水平的提升,助力地区经济社会发展,当城镇化对经济社会发展的促进作用不足以满足政府支出扩张的需要和债务的积累,就会对财政可持续产生不利影响,进而影响财政汲取能力的提升。例如,何燕(2018)的研究认为城镇化显著的促进了经济增长,同时,陈会玲和魏世勇(2018)的实证结果表明城镇化助推了地方政府债务的扩张。

第二,地区城乡居民人均消费性支出差距。城乡间发展不平衡是我国经济社会发展进程中的一个较为突出的问题。相比于收入而言,城乡居民支出的差距更能够反应当前社会发展的质量,城乡间消费差距过大,反映了城乡间发展的巨大差距,必然会影响整体消费水平的提升和社会发展的质量与层次,进而不利于生产的升级和增加,从而间接影响政府财政汲取能力的提升。

基于上述分析,本文提出如下假说:

假说 2: 城镇化对财政汲取能力的影响主要表现为支出增加、债务积累对财政可持续的负向影响与经济社会发展带来财政增收的正向影响。

假说 3: 地区城乡居民人均消费性支出差距增大会降低社会发展质量,影响生产与产出,进而对政府财政汲取能力产生潜在的不利影响。

### 3.2.3 制度因素与地方财政汲取能力

制度因素也是影响地方财政汲取能力的一个重要因素,具体来说,有分税制财政体制、转移支付制度、预算管理制度等。当前我国政府间的财政收支划分依然以 1994 年的分税制财政体制为基本依据。此次改革重在解决中央财政收入不足的问题,相对而言,地方政府承担了较多的事权和支出责任,而相应的财政收

入有限,收支缺口较大,助推地方政府追求非正规收入、预算外收入,影响政府财政汲取能力的提升(乔俊峰和张春雷,2018);通过非正规渠道融资、债务规模扩张,加剧财政风险,影响财政可持续;受预算软约束和问责机制不完善的影响,部分地方政府的短视行为明显。虽然对此中央提出相配套的转移支付制度以弥补这种不平衡,但多年来的实践及相关学者的理论与实证分析均表明该制度的落实结果收效甚微,甚至还产生了一定的负面影响,加剧地方政府对转移支付的依赖程度,特别是经济欠发达地区,同时会产生效率的损失,影响社会公平,不利于财政汲取能力的提升。由此可见,不彻底的分权不利于地方财政汲取能力的提升。

通常,从财政收入和支出两方面的分权来衡量政府间的财政分权程度。收入分权度越高,意味着地方政府在财政收入方面有着较高的自主性,从而对于缓解其面临的财政压力、提高财政自给能力、规范财政收入结构产生积极影响,进而促进财政汲取能力的提升。支出分权主要衡量不同层级政府间的事权与支出责任的分配,支出分权度高就意味着地方政府承担着较多的支出责任,在既有财力不足的情况下必然会寻求其他途径来弥补财政收支缺口,如政府债务、土地财政等,也会使得地方政府对转移支付的依赖度增加,影响财政可持续,不利于财政汲取能力的提高。

基于上述分析,本文提出如下假说:

假说4:财政收入分权有助于地方财政汲取能力的提升;财政支出分权不利于地方财政汲取能力的提升。

### 3.2.4 主观因素与地方财政汲取能力

第一,政府竞争与地方财政汲取能力。在分税制财政体制与政治晋升激励下,地方政府拥有相对独立的支出自主权和最大化预算收入的强烈愿望,也由此导致了地方政府间的竞争。地方政府往往会通过吸引优质的人才、企业、项目、资金等来促使地区经济发展,从而扩大税基,增加收入,提高财政汲取能力,然而,采取一些措施去吸引大量的优质资源,或多或少的会存在一定的政府短视行为,如,政府在招商引资时过多的关注是否能为其提供税收收入而忽略其他因素,进而导致环境污染、降低发展质量等结果,在一定程度上造成财政资源的损失和

浪费，如大量或明或暗的财政补贴、市场分割、重复建设等问题，从长远来看，影响了财政汲取能力的提升。

第二，税收努力程度与地方财政汲取能力。通过地区税收收入占 GDP 的比重衡量政府的税收努力程度，反应了地方政府对地区经济的汲取力度。影响税收努力程度的因素有很多，如税收分成（刘怡和刘维刚，2015）、税务部门的征管能力和征管效率、政府竞争、现代信息科技技术等，这些因素最终都会通过税收努力程度表现出来，进而影响财政汲取能力。拉弗曲线表明，当税率不断上升并超过一定限度时，税收收入就会随着税率的上升而不升反降，因此必须将税收努力程度控制在合理地范围之内，才既可以促进经济社会健康发展，又能够提高政府的财政汲取能力。

基于上述分析，本文提出如下假说：

假说 5：政府竞争与税收努力程度均能够从正反两个方面对财政汲取能力产生影响，合理的政府竞争与税收努力能够促进地方财政汲取能力的提升，反之则不利于财政汲取能力的提升。

## 4 甘肃省州市财政状况分析

### 4.1 一般公共预算收支状况分析

#### 4.1.1 一般公共预算收入规模分析

本文从甘肃省各地区一般公共预算收入占 GDP 的比重这一相对规模及考虑了人口因素的人均一般公共预算收入的绝对规模分析各地区一般公共预算收入的规模状况。

下图 4.1 反映了 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入占 GDP 的比重（具体数据见附表 1）。九年间，各地区一般公共预算收入占 GDP 比重的水平均不高，未超过 12%，总体上呈现出先上升后下降的趋势，一般公共预算收入规模相对较小。经济是财政之源，甘肃各地区一般公共预算收入规模较小，根本上是由于经济基础薄弱，且近年来受到市场需求放缓、经济下行、结构升级等影响，在 2014 年后，各地区一般公共预算收入占 GDP 比重先后出现下滑，这一比重最早出现下滑的是庆阳、陇南和甘南。特别是近两年间，受减税降费政策的影响，各地区这一比重的下滑更加明显，经济与财政的抗风险能力较低。同时，嘉峪关和金昌的第二产业比重较高，受上述因素的影响，经济的波动程度较大，进而对一般公共预算收入的影响也较大，两地区一般公共预算收入占 GDP 比重最高与最低值的差距均在 5% 以上，经济与财政的稳定性不强，这一差距最小的是白银，为 2.1%。以各地区一般公共预算收入占 GDP 比重的简单算术平均值来衡量，武威、张掖的这一比重九年间均明显低于平均值，多年来，财政汲取规模均较低，由于这两个地区的第一产业占比均比较高，对财政的贡献比较低，只有兰州，这一比重各年均均在平均水平之上。



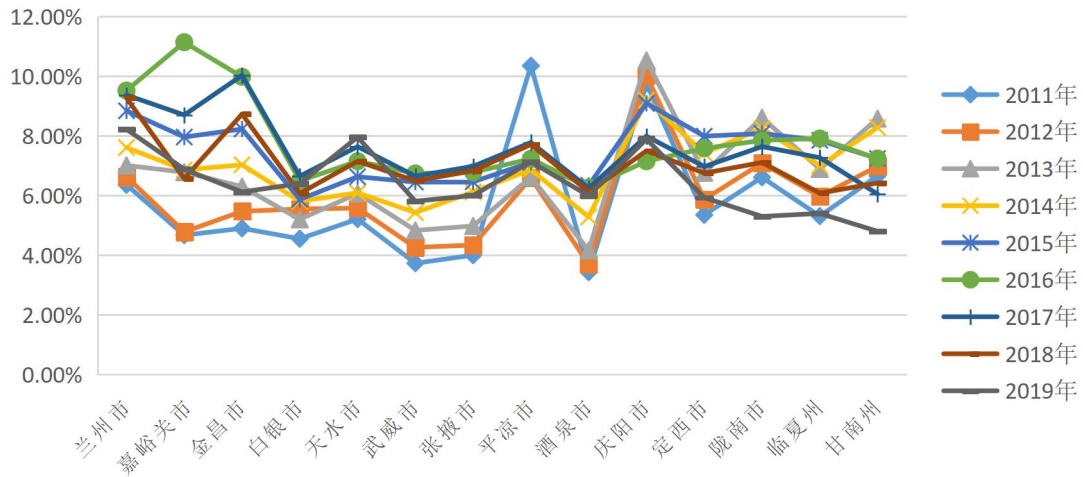


图 4.1 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入占 GDP 的比重

下图 4.2 反映了 2011-2019 年甘肃省各地区人均一般公共预算收入情况(具体数据见附表 2)，从图中可以看出，各地区的人均一般公共预算收入总体呈上升趋势，嘉峪关、兰州、金昌的人均一般公共预算收入较大，且上升也较为明显，财政收入能力有所提升。各地区人均一般公共预算收入在 2019 年的增长明显趋缓，甚至部分地区有所下降，可能是由于大规模减税降费政策实施的影响，导致一般公共预算收入的减少。庆阳的人均一般公共预算收入受地区经济因素的影响，波动较为明显。总体上说，甘肃省各地方的人均一般公共预算收入差距较大，地区间分化明显，虽然在 2011-2019 年间，各地区人均一般公共预算收入总体上呈上涨的趋势，但地区间差异缩小不明显，数据显示，2011 年嘉峪关的人均一般公共预算收入最大，为 4722 元，是当年临夏的 13.57 倍，到 2019 年，嘉峪关的人均一般公共预算收入依然最大，为 7699 元，是当年临夏的 9.73 倍，地区间人均财力差异依然显著。以各地区人均一般公共预算收入的简单算术平均值来衡量，只有兰州、嘉峪关、金昌、酒泉这一比值各年均均在均值之上，庆阳受经济下滑的影响，这一比值在 2016 年以来一直低于平均水平，定西、陇南和临夏这一比值表现最差，多年来这些地区人均一般公共预算收入都不及均值的一半。

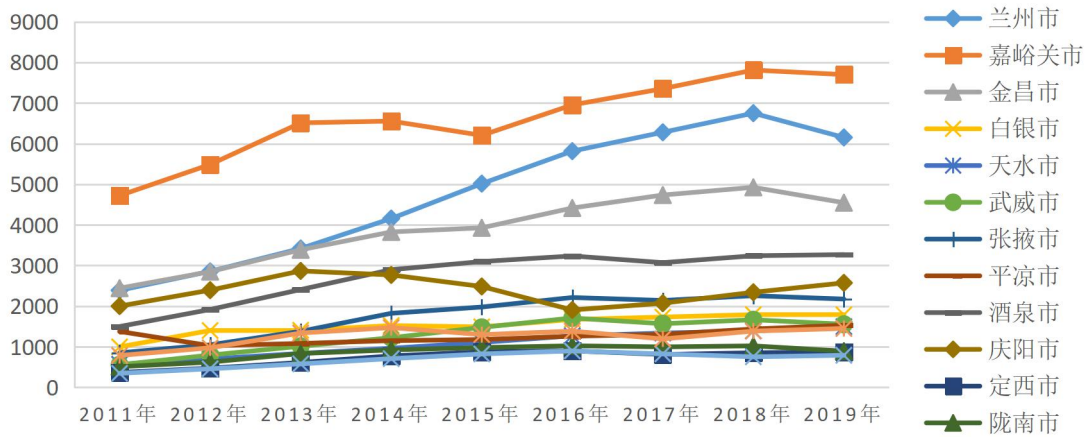


图 4.2 2011-2019 年甘肃省各地区人均一般公共预算收入 (元)

### 4.1.2 一般公共预算收入增长状况分析

下图 4.3 反映了 2011-2019 年（以 2011 年为基期）甘肃省各地区一般公共预算收入的增速（具体数据见附表 3），从图中可以看出，总体上来说，受经济下行压力、减税降费及产业结构转型升级的影响，甘肃各市州一般公共预算收入增速均有不同程度的下降趋势，甚至出现负增长，政府一般公共预算收入的稳定性不高，增长率忽高忽低，波动幅度较大。九年间，只有天水的一般公共预算收入增速最高与最低值之间的差距小于 20%，而庆阳和陇南的这一差距均高于 40%，武威、甘南的这一差距均高于 50%，财政收入不稳定性较高。庆阳的第二产业占比较高，其主要的纳税行业是石油和天然气，地区经济受市场油价及需求变动影响较大，进而影响财政的稳定性，武威、甘南、陇南的经济基础薄弱，经济与财政的抗风险能力较弱。

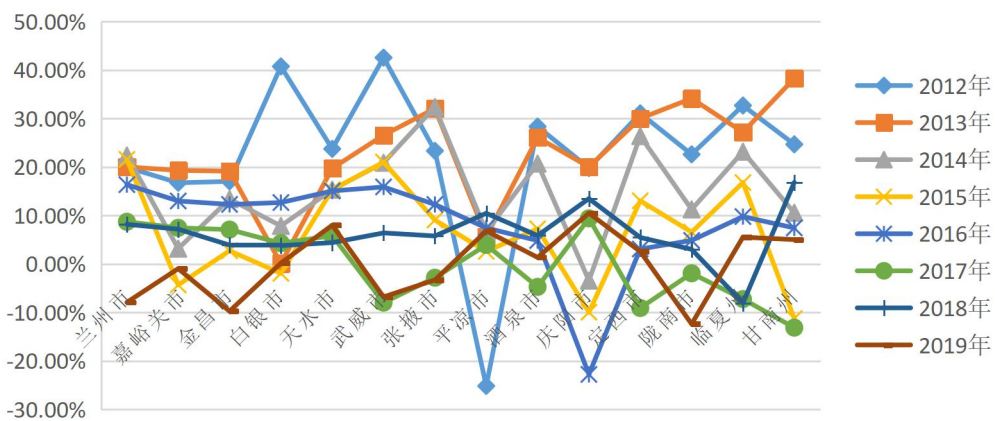


图 4.3 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入增速

### 4.1.3 一般公共预算收入结构分析

一般公共预算收入以税收为主体,税收收入占一般公共预算收入的比重能够反映出政府财政收入体系的规范化程度,税收收入占一般公共预算收入的比重越高,财政收入体系的规范化程度越高。

下图 4.4 反映了 2011-2019 年间甘肃省各地区的税收收入占一般公共预算收入的比重(具体数据见附表 4),从图中可以看出嘉峪关、兰州、金昌的税收收入占一般公共预算收入的比重较高,各年均均在 70% 的水平之上,财政汲取的规范化程度较高。其他多数地区的税收收入占一般公共预算收入的比重较低,多年来一直在 40%-70% 间徘徊,特别是甘南,这一比重各年均未达到 60%,非税收入占比较高,过高的非税收入加剧了一般公共预算收入的不稳定性,还可能造成非税收入的顺周期调节,既不利于经济的稳定发展,也不利于财政汲取能力的长期可持续。以各地区税收收入占一般公共预算收入的比重的算术平均值来衡量,甘南的这一比值明显低于均值,武威、临夏和陇南多数年份都在平均水平之下,天水的这一比值各年均低于均值,且与均值的差距呈扩大趋势,财政收入规范化程度不高。总体来讲,各地区财政收入的规范化程度均不高,而且受经济下行和减税降费等政策的影响,税收收入占一般公共预算收入的比重总体有下降趋势。2015 年以后,除庆阳外,各地区税收收入占一般公共预算收入的比重均有下滑趋势,可能是由于“营改增”政策的影响,而庆阳在“营改增”政策全面推进后提高了地方的增值税留成比例,在之后的年份里,税收收入占比有所提升。

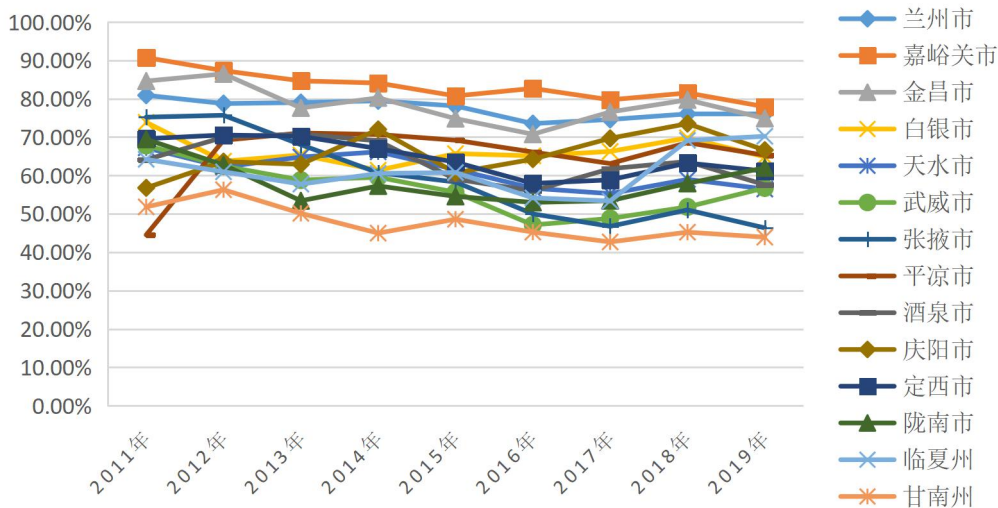


图 4.4 2011-2019 年甘肃省各地区税收收入占一般公共预算收入的比重

#### 4.1.4 一般公共预算收支缺口分析

从甘肃省各地区一般公共预算收入与支出分别占 GDP 的比重来看，地区的一般公共预算支出相较于收入而言占 GDP 的比重较高，且两者差额占 GDP 比重呈现上升的趋势，如图 4.5（具体数据见附表 5），这反映了各地区大都承担了超出其收入能够承担的事权和支出责任，且多年来财政收支压力有增加的趋势，特别是在 2015 年之后，经济下行压力较大影响财政汲取，而财政支出刚性较为明显，这还可能会引发政府对转移支付、非正规收入、债务收入等的依赖，加大财政风险，进而对地区经济发展产生不利影响。特别是一些一般公共预算收入水平相对较低的地区，如甘南、临夏等地区，这些地区经济社会发展水平相对较低，财源薄弱，而基础设施、科教文卫等民生支出需求较大，收支缺口相对更大，同时也一定程度上受到对上级转移支付依赖的影响，财政支出效率不高，财政支出并未发挥出应有的带动作用。相对而言，嘉峪关、兰州的一般公共预算收支差额占 GDP 比重较低，一方面是由于经济发展水平相对较好，城镇化水平较高，社会产出水平高，消费支持作用显著，均为财政汲取提供了较好的基础，另一方面也是财政支出规模效应的结果。以各地区一般公共预算收支缺口占 GDP 比重的简单算术平均值来衡量，嘉峪关、兰州、金昌和酒泉的这一比值显著高于均值，定西、陇南、临夏和甘南的这一比值显著低于均值，特别是甘南，有些年份甚至超过 100%，缺口较大。

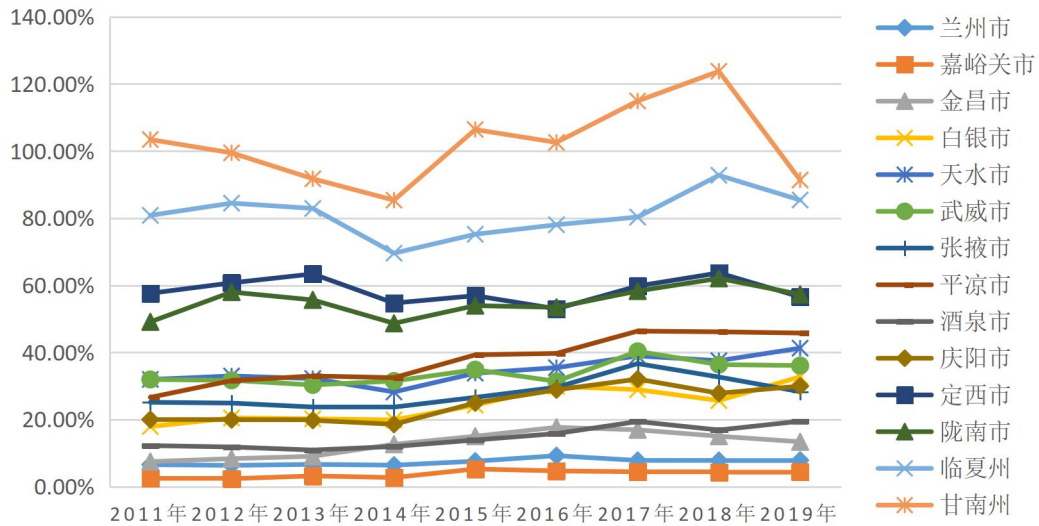


图 4.5 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收支缺口占 GDP 的比重

从一般公共预算自给率来看，如图 4.6（具体数据见附表 6），2011-2019 年间，各地区的一般公共预算自给率并未发生明显变化，甚至庆阳的一般公共预算自给率在 2013 年后有所下降。总体上看，各地区一般公共预算自给率差异较大，其中嘉峪关、兰州的一般公共预算自给率明显高于其他地区，金昌的这一比值也比较高，且各年均均在平均水平之上，多数地区的一般公共预算自给率在 10%-40% 之间，天水、定西、武威和陇南的之一比例均不足 20%，而甘南、临夏的一般公共预算自给率则不足 10%，甘肃各市州的财政自给能力总体水平较低，对上级转移支付的依赖度较高。这也印证了上文的说明，即各地区政府的一般公共预算支出水平均大于一般公共预算收入水平且收支缺口较大，一定程度上反映出地方政府的财政支出压力比较大，承担了较多的事权与支出责任，获得的收入不足以弥补支出的需求，财政收支平衡能力较差，特别是经济社会发展水平较低的地区。

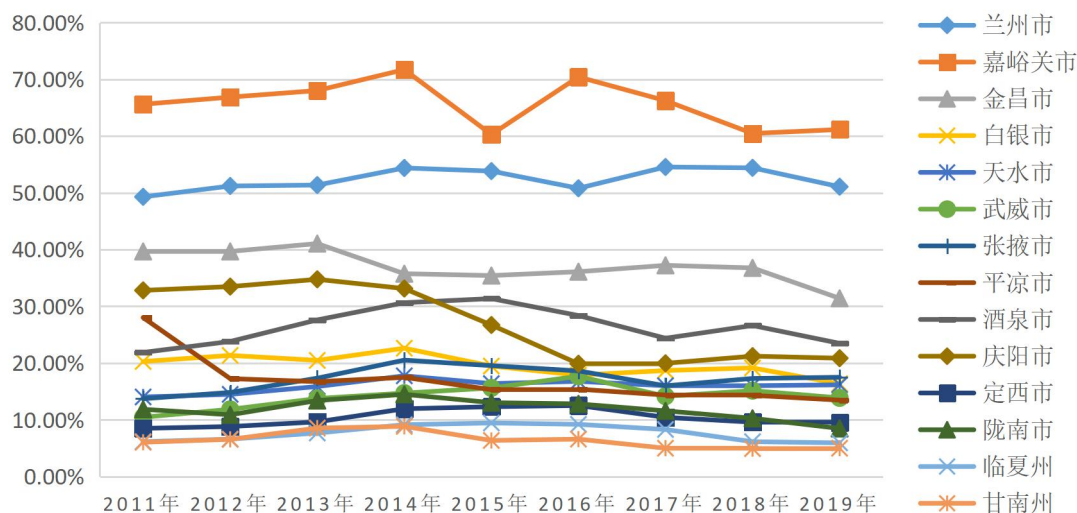


图 4.6 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算自给率

## 4.2 政府性基金收入状况分析

政府性基金收入是地方财政的基金性财源，有效促进了地区民生改善和基础设施建设的完善，其中的主要项目国有土地出让金收入，在促进地区发展、弥补地方财力方面也起着重要作用。但是，由于相关的制度不规范、监管不健全，加之近年来房地产市场的调控政策与需求变化等多方面原因的影响，土地出让金收入必然不能实现长期增长，而且对地方财力过分依赖土地出让金收入即“土地财政”不利于政府的财力稳定与财政汲取能力的可持续。虽然短期来看，“土地财政”能够促进地区经济的快速发展，但就其根本而言，不仅扰乱市场秩序、加剧市场波动，同时还不利于地区经济的高质量发展和社会公平，政府为了短期利益，短视行为明显，最终对财政汲取的长期稳定健康产生不利影响。新《预算法》将政府性基金收入纳入全口径政府收入管理体制中，并进一步加强对它的规范和管理。

从 2015-2019 年间甘肃省各地区的政府性基金收入可获得的数据来看，其中中国有土地使用权出让金收入占主要部分，临夏、甘南、陇南、天水、平凉、庆阳、定西的这一比重甚至达到了 90%以上。以政府性基金收入与一般公共预算收入的比值大小来衡量地方财力对基金收入的依赖程度，可以看出，近年来，天水、武威、平凉对政府性基金收入的依赖度较高，2019 年三地区这一比值分别达到 1.49、1.42 和 0.99，政府财力的稳定性较低，这一比值较低的地区有嘉峪关和

金昌，均不足 0.2，两地区政府财力对基金收入的依赖度较低。

### 4.3 政府债务状况分析

地方政府的债务融资是其获得财力的一个方法与途径，近二十多年来，地方政府债务逐步呈现一种“放行”的趋势。根据当前可获得的数据，本文对 2015-2019 年甘肃省各地区的负债率（地区年末的政府债务余额<sup>5</sup>/当年该地区的生产总值）与债务率（地区年末的政府债务余额/政府财力<sup>6</sup>）进行分析。前者反映了该地区经济发展对债务的承受能力，同时也反映了地区经济发展对债务的依赖程度；后者用以衡量政府的偿债能力。

就负债率而言，多数地区的负债率相对较低，债务规模不大，但甘南和临夏的负债率较高，2019 年两地区的负债率分别达到了 53.90%和 48.82%。但两地债务的绝对规模并不大，负债率高的主要原因是地区经济承受能力较低，也反映出这些地区经济发展对债务的依赖度较高。而经济发展较好的地区，如嘉峪关、金昌、酒泉等地的负债率就比较低，特别是嘉峪关，这一比率低于 10%，经济的承受力较好。

从地方政府的债务率来看，2015-2019 年间，甘南、临夏、白银、定西和陇南的债务率较高，且五年间有明显的攀升，2019 年五地区的政府债务风险均达到“红”这一等级<sup>7</sup>，风险较高。特别是甘南，2019 年的债务率已经达到 619%，政府的财力负担较重，主要是受到政府本身获得财政收入能力的限制，同时还可能受到经济下行财政减收及财政支出需求大而效率不高的影响，政府的支出并未有效带动地区经济社会的发展，进而影响财政汲取能力的提高，财政能力弱而负债高。除天水的政府债务风险处于“绿”这一等级，其他多数地区政府债务风险等级处于“黄”和“橙”。加上未能识别和统计的隐性债务、或有债务等的存在，地方政府的债务风险还会上升。

<sup>5</sup> 鉴于数据的可得性，此处衡量了年末政府负有偿还责任的债务余额，即年末政府一般债务余额与专项债务余额之和。

<sup>6</sup> 鉴于数据的可得性，本文以一般公共预算收入与政府性基金收入之和来衡量地方政府财力。

<sup>7</sup> 财政部根据债务率数据，将债务风险分为红（债务率 $\geq 300\%$ ）、橙（ $200 < \text{债务率} < 300\%$ ）、黄（ $120 < \text{债务率} < 200\%$ ）、绿（债务率 $< 120\%$ ）4 个等级，风险依次由高到低。

#### 4.4 财政与经济协调性分析

税收收入占 GDP 的比重能够衡量一国或一地区的经济社会的宏观税负水平，反映了社会财富在政府与纳税人之间的分配状况，本文通过分析甘肃各地区税收收入占 GDP 比重，能够了解到各地区的宏观税负水平，同时还能够反映出地方政府的财力集中度与汲取积极性。

下图 4.7 反映了 2011-2019 年间甘肃省各地区的税收收入占 GDP 的比重（具体数据见附表 7）。2019 年我国整体的小口径宏观税负率为 15.94%，而此前的 2011-2018 年间全国宏观税负率在 17%-18%。从图 4.7 可以看出，甘肃各地区宏观税负水平都比较低，总体上较为稳定，多数地区的宏观税负水平均在 5% 的水平以下，同时也反映了各地区的税收汲取度不高。兰州、嘉峪关、金昌、庆阳的税收收入占 GDP 比重相对较高，同时这些地区的经济发展水平相对较高，这也反映出了“经济决定财政，财政影响经济”这一基本观点。就各地区税收收入占 GDP 比重的波动幅度而言，多数地区的波幅在 1%-3% 之间，张掖和平凉的波幅小于 1%，嘉峪关和金昌的波幅较大均高于 3%，特别是嘉峪关达到了 5.04%，说明该地区虽然经济发展水平比较高，但缺乏稳定性。

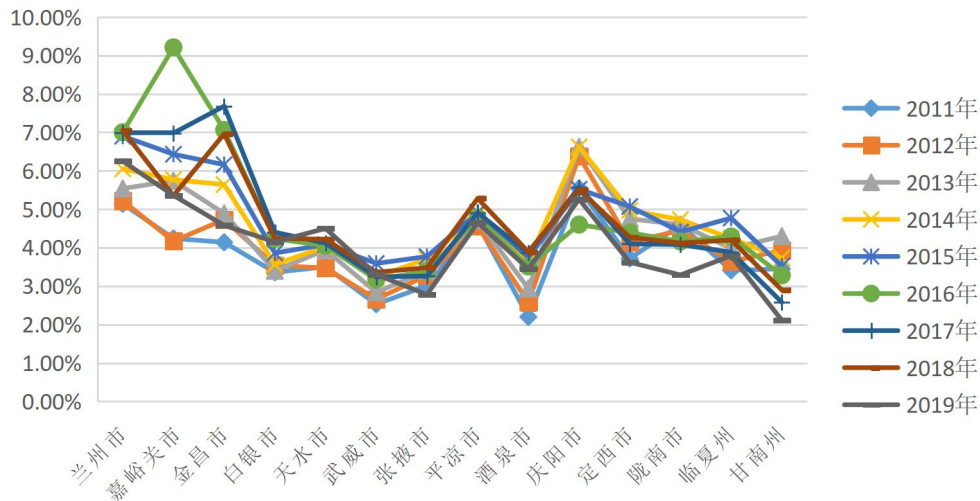


图 4.7 2011-2019 年甘肃省各地区税收收入占 GDP 比重

由于受到经济结构调整、经济下行、减税降费、财税政策调整以及税收征管等多方面因素影响，甘肃各地区 GDP 增速和税收增速，在 2011-2019（2011 年为



基期)年间均呈现出极不稳定的状态,进而使得在此基础上的得出的税收弹性系数也缺少稳定性,或高于合理区间,或低于合理区间,见图4.8(具体数据见附表8),通常税收弹性系数的合理区间范围为0.8-1.2,过高的税收弹性系数会影响经济的稳定发展,进而影响政府财政收入的稳定增长,过低的税收弹性不利于政府财力的稳定增长和职能的有效发挥。图中可以看出,各地区这一比值的波动普遍较大,离散度高,且部分地区部分年份的税收弹性系数为负,特别是庆阳、金昌、临夏和甘南,这些地区或是经济发展不稳定或发展水平较低,财政与经济缺乏协调性,最终影响地方财政汲取能力的提升。就税收弹性系数的波幅大小而言,嘉峪关最小,为3.1,其余部分地区的波幅在5-10之间,金昌、酒泉、定西、陇南、庆阳、甘南、临夏的波幅较大,特别是庆阳和甘南接近20,临夏则超过了20。

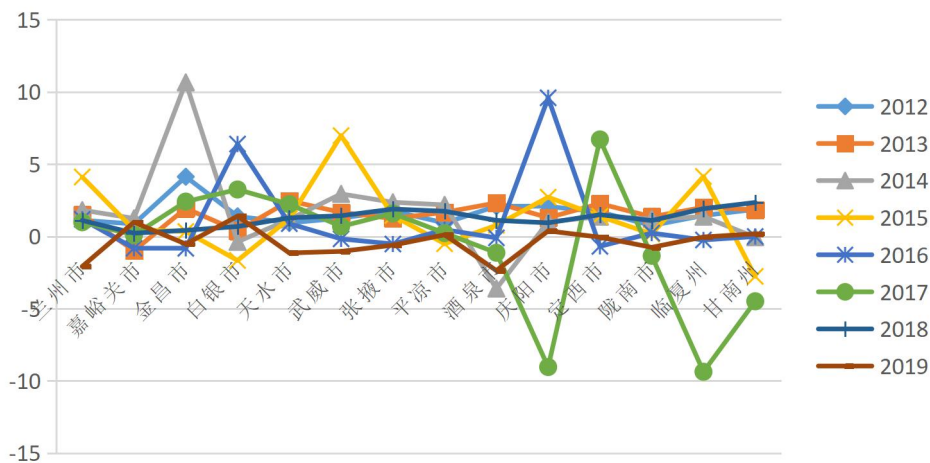


图 4.8 2011-2019 年甘肃省各地区税收弹性系数

## 4.5 小结

本节通过一般公共预算收支、政府性基金收入、政府债务状况及财政与经济的协调性四方面共十一个指标,对甘肃省各地方的财政发展现状进行说明,以不同指标所衡量的各地区的财政发展状况,通过时序变化、均值、离散程度等统计方法,对各地区的财政状况进行打分(假设各指标权重相等,以“+”表示表现较好,得1分;“-”表示表现较差,得-1分;“0”表示表现一般,得0分,满分为11分,最终得分大于0,则表示财政状况较好,等于0,则表示财政状况

一般，小于 0，表示财政状况较差），基本内容如下表 4.1，可以得出：兰州、嘉峪关、金昌、酒泉的得分为正，财政状况相对较好，白银、张掖和平凉的得分为 0，财政状况一般，天水、武威、庆阳、定西、陇南、临夏和甘南的得分为负，财政状况较差。

表 4.1 甘肃省各地区政府的财政状况得分

	兰 州 市	嘉 峪 关 市	金 昌 市	白 银 市	天 水 市	武 威 市	张 掖 市	平 凉 市	酒 泉 市	庆 阳 市	定 西 市	陇 南 市	临 夏 州	甘 南 州
一般公共预算收入/GDP	+	-	-	+	0	-	-	0	0	-	0	-	0	-
人均一般公共预算收入	+	+	+	0	0	0	0	0	+	-	-	-	-	0
一般公共预算收入增速	0	0	0	0	+	-	0	0	0	-	0	-	0	-
一般公共预算收入 税收收入/一般公共预算收入	+	+	+	0	-	-	0	0	0	+	0	-	-	-
一般公共预算收支状况 一般公共预算收支缺口/GDP	+	+	+	0	0	0	0	0	+	0	-	-	-	-
一般公共预算自给率	+	+	+	0	-	-	0	0	0	0	-	-	-	-
政府性基金收入状况 政府性基金收入/一般公共预算收入	0	+	+	0	-	-	0	-	0	0	0	0	0	0
政府债务状况 债务率	0	+	+	0	0	0	0	0	+	0	0	0	-	-
政府债务状况 负债率	0	0	0	-	+	0	0	0	0	0	-	-	-	-
财政与经济协调性 税收收入/GDP	+	-	-	0	0	0	+	+	0	+	0	0	0	0
财政与经济协调性 税收弹性系数	0	+	-	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-
分数	6	5	3	0	-1	-5	0	0	2	-2	-5	-8	-7	-8
财政状况	较 好	较 好	较 好	一 般	较 差	较 差	一 般	一 般	较 好	较 差	较 差	较 差	较 差	较 差

根据本节对甘肃省各地区的财政状况的分析，可以得出如下几方面的结论：

（1）经济发展是政府财源建设的基础。地区经济发展水平越高，财政汲取的税源基础越好，汲取规模越大，相应的政府对非正规收入、债务收入等依赖度越低，汲取规范程度越高，财政风险相对越低；产业结构越合理，经济发展就相对稳定，波动较小，财政汲取的稳定性也越高。

（2）政府财力与事权和支出责任的不匹配，加剧了政府的财政收支压力，一方面加大了对上级政府转移支付的依赖，而以此导致的支出低效又会进一步加重对转移支付的依赖，不利于财政汲取能力的长期提升；另一方面政府通过土地财政来弥补收支缺口，加剧政府财力的不稳定，又不能实现长期增长，不利于政府财政汲取可持续能力的提升。

（3）对地方政府债务规模及其风险的衡量应当与当地的经济与政府财力水平相结合。当经济发展水平较低，承受能力不足，政府获得的财政资源有限时，即使债务的绝对规模较小，也会使得债务率和负债率处于很高的水平，而且多年来，地方政府积累了大量的隐性债务并承担了一定的或有债务，局限于现有的统计与数据，若加上隐性或有债务，计算的债务率与负债率会提高，过度依赖债务则不利于经济与财政的长期健康发展，两者之间有一定的依存性，债务率高，负债率高。

（4）地方政府税收收入是以地区经济发展为基础的，同时也受到相关制度与政策的影响，进而对地区的经济发展产生影响。税收收入占比低，与经济发展不协调，就难以发挥税收调节经济的作用，不利于地区经济的稳定发展，不利于财政汲取能力的可持续。

（5）省域内各地区间的经济与财政发展差距较大，会导致整体发展水平的降低，不利于地区间的交流合作与协调发展。

## 5 地方财政汲取能力的评价及其影响因素的实证分析

公共财政理论认为,财政汲取最终是为了政府职能的有效履行,就地方政府而言,其获得财政资源是为了更好的为辖区居民提供公共品。因此这并非一个短期的汲取与支出,必然关乎到财政汲取能力的长期、稳定和可持续。因而,对地方财政汲取能力的衡量指标不能停留在单一收入指标的层面,仅仅反映其绝对规模,需要构建更加全面多元的指标体系,来充分衡量地方财政汲取能力。本文基于对既有文献的研究以及个人的理解,构建了一套较为多元的衡量地方财政汲取能力的指标。

### 5.1 评价方法

综合评价方法是一种通过对选取的各个指标赋予权重,并以此获得衡量对象的综合得分进行评价的方法,大致可以分为主观法与客观法两大类方法,本文借鉴辛冲冲(2019)关于地方政府财政汲取能力的相关研究文献中采用的方法:熵权法。它是一种客观评价方法,该方法一方面避免了人为进行赋权的主观性缺陷,还能够解决不同变量间信息的重叠问题,在对新型城镇化(李雪涛和吴清扬,2020)和基本公共服务(史卫东和赵林,2015)的测度中有着广泛的应用,结合使用线性组合法,最终计算出甘肃各市州财政汲取能力的综合得分,具体步骤如下:

(1) 先标准化处理搜集到的各市州的数据进行,此处采用标准极差法来消除不同指标间的量纲差异,实现不同指标间数据可比。

$$x'_{ij} = (x_{ij} - \min x_j) / (\max x_j - \min x_j)$$

其中 $x_{ij}$ 中表示第*i*个地区第*j*个指标的实际数值, $x'_{ij}$ 表示第*i*个地区第*j*个指标的标准化后的数值, $\max x_j$ 和 $\min x_j$ 分别表示第*j*个指标的最大和最小数值。

(2) 计算各指标的熵值 $e_j$ ,对于一项指标而言,其计算出的熵值越小,其离散程度就越大,相应的差异系数就越大,从而对综合得分的贡献也越大。

$$e_j = -k \sum_{i=1}^m Y_{ij} \ln Y_{ij}$$

其中,  $k > 0$ , 且  $k = 1/\ln(m)$ ,  $Y_{ij} = x'_{ij} / \sum_{i=1}^m x'_{ij}$  ( $i = 1, 2, \dots, m; j = 1, 2, \dots, n$ ),  $m$  表示地区个数,  $n$  表示指标个数。

(3) 计算出各指标的权重。

$$w_j = (1 - e_j) / \sum_{j=1}^n (1 - e_j)$$

(4) 采用线性组合法分别计算出各地区财政汲取能力综合得分。

$$T_i = \sum_{j=1}^n w_j X'_{ij} * 100 \quad \left( \sum_{j=1}^n w_j = 1 \right)$$

## 5.2 财政汲取能力评价指标体系的构建

对地方政府获取财政资源的能力进行测度, 不能局限于单一收入规模指标, 还应当衡量汲取能力的结构与质量, 即汲取的规范性、合理性与汲取可持续性。本文借鉴了贾智莲(2010)、陈都和陈志勇(2016)、辛冲冲(2019)对财政汲取能力的研究及相关实证分析, 构建了包括三个层次的衡量地方财政汲取能力的指标体系, 第一层为目标层, 即财政汲取能力, 第二层为一级指标层, 涵盖了汲取的规模、汲取质量与结构、汲取可持续性三个方面, 第三层为二级指标层, 是指标体系的核心和基础。

就汲取规模来讲, 本文考虑了不同地区人口因素的差异, 选取地区人均一般公共预算收入作为规模指标, 更具有可比性。就汲取质量与结构而言, 考虑到税收收入的规范性与可持续的特点, 税收收入在政府财政收入中的比重越高, 财政体系的规范性与法制化程度越高, 越有助于财政汲取能力的长期可持续, 故选择地区税收收入占一般公共预算收入的比重作为质量指标, 我国的税收收入以间接税为主, 地方政府税收收入中间接税占比也相当高, 但是随着“营改增”的全面深入推进以及近年来的个税改革的深化, 未来必将形成直接税与间接税双主体的税收收入格局, 就地方财政汲取而言, 流动性较低的财产税必然是最佳选择, 但立足于我国国情及现实发展状况, 本文选取地区所得税收入占税收收入的比重作为结构指标。财政自给能力是从政府的收入对其支出的满足程度角度来考虑财政汲取能力, 满足程度越高, 自给能力越强, 财政可持续性越高, 本文选择地区一

般公共预算收入与一般公共预算支出之比来衡量财政可持续性,具体评价指标体系如下表 5.1。

表 5.1 财政汲取能力评价指标体系

目标层	一级指标层	二级指标层	单位	方向
财政 汲取 能力	汲取规模	地区人均一般公共预算收入	元	+
	汲取质量与结构	地区税收收入/一般公共预算收入	%	+
		地区所得税收入/税收收入	%	+
	汲取可持续性	地区一般公共预算收入/一般公共预算支出	%	+

### 5.3 甘肃省州市财政汲取能力的分析与评价

本部分基于上文对地方财政汲取能力的评价指标体系的构建,并利用搜集的甘肃省 2011-2019 年各市州基础指标的相关数据,根据熵权法的计算步骤,最终得出了这十四个地区财政汲取能力的综合评价得分及排名,结果见表 5.2,并据此给出了各地区财政汲取能力在 2011-2019 年间的排名与演变趋势,如图 5.1,然后对其进行分析。

表 5.2 2011-2018 年甘肃省州市财政汲取能力评价得分及排名

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州	64.69	66.41	64.98	71.32	85.61	78.03	84.75	88.30	85.27
市	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
嘉峪关市	96.74	97.42	96.23	94.13	90.33	86.47	86.45	88.40	88.39
嘉峪关市	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
金昌市	52.00	55.81	52.31	50.43	57.07	49.76	52.47	57.29	55.32
金昌市	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
白银市	33.92	26.25	25.03	25.47	24.70	23.67	24.78	29.42	29.31
白银市	(5)	(7)	(7)	(7)	(7)	(6)	(8)	(5)	(6)

续表 5.2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	年	年	年	年	年	年	年	年	年
天水	15.54	13.03	15.79	17.49	19.05	17.28	20.23	20.75	21.25
市	(12)	(12)	(11)	(10)	(11)	(13)	(11)	(10)	(9)
武威	18.43	17.41	18.50	19.98	21.26	22.29	23.68	21.93	21.17
市	(9)	(9)	(9)	(8)	(9)	(7)	(9)	(9)	(10)
张掖	26.48	28.43	25.60	27.75	29.94	25.79	26.05	26.84	26.33
市	(8)	(6)	(6)	(6)	(6)	(5)	(5)	(8)	(8)
平凉	28.06	25.49	22.73	19.28	21.96	21.86	22.33	26.95	27.38
市	(7)	(8)	(8)	(9)	(8)	(8)	(10)	(7)	(7)
酒泉	33.91	36.06	41.45	43.11	45.13	37.79	37.66	41.02	41.29
市	(6)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)
庆阳	34.33	34.15	36.50	36.28	30.03	21.28	25.31	29.24	30.60
市	(4)	(5)	(5)	(5)	(5)	(9)	(7)	(6)	(5)
定西	12.09	13.05	13.25	12.89	17.10	17.41	19.23	17.30	17.22
市	(14)	(11)	(13)	(13)	(12)	(12)	(12)	(12)	(12)
陇南	16.76	14.64	15.48	16.70	19.30	20.18	25.47	20.62	19.67
市	(11)	(10)	(12)	(11)	(10)	(10)	(6)	(11)	(11)
临夏	13.46	10.33	9.57	11.54	13.75	13.25	13.33	16.34	16.35
州	(13)	(14)	(14)	(14)	(14)	(14)	(14)	(13)	(13)
甘南	18.32	13.00	16.14	16.20	14.34	17.98	18.74	15.73	15.97
州	(10)	(13)	(10)	(12)	(13)	(11)	(13)	(14)	(14)

注：括号外数值表示得分，括号内数值表示得分排序，资料来源于作者搜集的相关数据

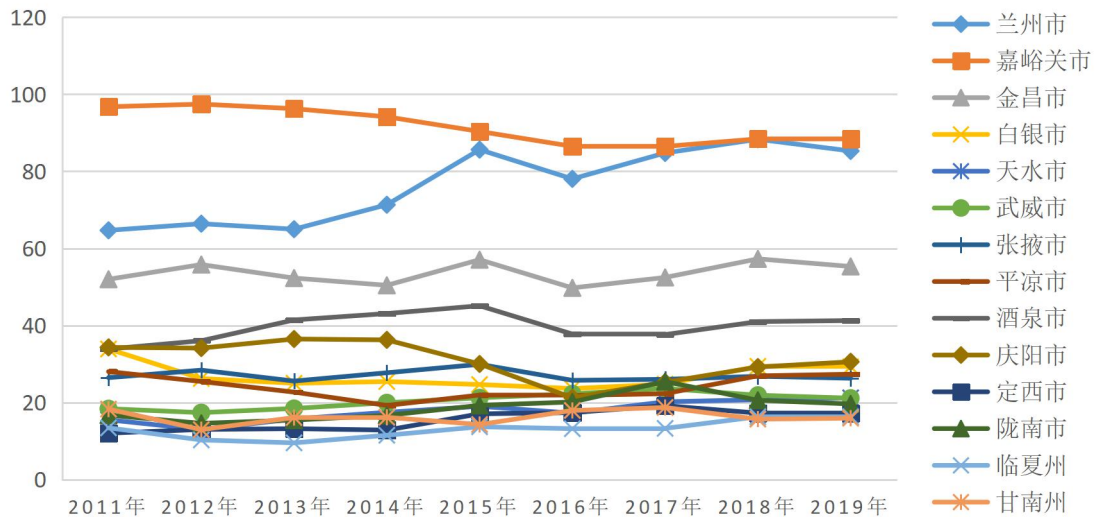


图 5.1 2011-2019 年甘肃 14 个市州地方财政汲取能力评价得分演变趋势

总体上，甘肃各地区间的财政汲取能力差异显著，嘉峪关、兰州的财政汲取能力较强，金昌和酒泉次之，其他地区的财政汲取能力普遍较低。九年间，嘉峪关的财政汲取能力有所下降，兰州逐步发展起来。庆阳的财政汲取能力有下降的趋势，特别是在 2015 年后，波动较大。嘉峪关、兰州、金昌的财政汲取能力稳居全省前三，其他地区的财政汲取能力得分均不到 50 分，特别是定西、临夏、甘南得分不足 20 分。金昌和酒泉的财政汲取能力总体较为稳定。多数地区财政汲取能力提升不明显，且除庆阳外，各地区的财政汲取能力得分的排序没有发生明显变化，虽然地区间差距有所缩小，但依然显著，不利于整体财政汲取能力的提升。

与上节对甘肃省各地区财政状况得分结果比较，可以发现，财政状况表现较好的地区，相对应的财政汲取能力也较高，相反，财政状况表现较差的地区，相对应的财政汲取能力也较低，对财政发展状况的分析结果与量化具体指标权重的结果差异不大，且通过具体的指标数据的处理，对各地区财政汲取能力给出了一个纵向时序维度的得分，更利于不同地区间及同一地区不同时间的财政汲取能力的比较分析，地区间财政汲取能力的差距体现得也更加明显。

## 5.4 影响地方财政汲取能力主要因素的实证分析

在前文中，已经对财政汲取能力及其影响因素进行了理论分析，并计算出各



地区的财政汲取能力的综合得分，本部分内容通过 stata15 软件进行实证分析，对前文的定性分析进行补充与辅助。

#### 5.4.1 变量选取的说明

2011 年是我国十二五规划实施的第一年，甘肃积极响应党与国家的号召，加转变经济发展方式，积极推进改革。本部分以 2011 年至 2019 年为时间范围，以甘肃省的十四个地区为基础，综合分析甘肃省以下的地方财政汲取能力及其主要影响因素，构建面板数据模型。

本部分将上文中得出的甘肃各地区财政汲取能力综合得分作为被解释变量来综合衡量甘肃省各市州的财政汲取能力，并选取了影响财政汲取能力的经济发展水平、社会发展水平、财政分权以及汲取努力程度四方面共十个指标为主要变量，具体如表 5.3，以下是对解释变量的说明。

表 5.3 影响财政汲取能力的变量选取

被解释变量	影响因素	解释变量
财政 汲取 能力 综合 得分 (y)	经济发展水平	地区第三产业增长量/GDP (x1)
		地区第二产业增长量/GDP (x2)
		地区进出口总额/GDP (x3)
		地区人均固定资产投资增长率 (x4)
		地区人均 GDP 增长率 (x5)
	社会发展水平	地区城镇化率 (x6)
		地区城市居民人均消费性支出/农村居民人均消费性支出 (x7)
		财政分权
	地区人均一般公共预算支出/全省人均一般公共预算支出 (x9)	
	汲取努力程度	地区税收收入/GDP (x10)

### (1) 经济发展水平

本文选取了经济发展水平的四个角度，分别为产业结构、固定资产投资、对外贸易、GDP，通过地区第三产业增长量占 GDP 比重、第二产业增长量占 GDP 比重、进出口额占 GDP 比重、人均固定资产投资额增长率、人均 GDP 增长率进行刻画。

### (2) 社会发展水平

社会发展水平能够对地区经济与财政的发展产生潜在的影响，而且相比于收入差距，支出差距能够更加敏锐的反映出一个地区的社会发展质量，本文选取了地区城镇化率、城乡居民消费性支出差距两个指标来衡量社会发展水平。

### (3) 财政分权

在理论层面上，关于财政分权的测度并未有一个统一的衡量标准，但大都以财政收支在政府间的划分为基础来刻画分权程度。本文借鉴已有学者的研究，同时考虑数据获取难易度，分别以地区人均一般公共预算收入占全省人均一般公共预算收入的比重、地区人均一般公共预算支出占全省一般公共预算支出的比重来衡量财政收入和支出的分权程度。

### (4) 汲取努力程度

本文通过各地区税收收入占 GDP 的比重来刻画政府的征税努力程度，一定程度上反映了地方政府从地区经济税源中获得财政资源的力度。

## 5.4.2 模型的构建

由于各地区的现实发展情况各有差异，地区财政汲取能力与其影响因素间的函数关系必然存在个体异质性，因而，设定模型需考虑可能存在并不随时间而变的遗漏变量，故本文将模型确定为个体变截距面板数据模型：

$$y_{i,t} = \alpha_i + C_0 + \beta_1 x_{1,i,t} + \beta_2 x_{2,i,t} + \beta_3 x_{3,i,t} + \beta_4 x_{4,i,t} + \beta_5 x_{5,i,t} + \beta_6 x_{6,i,t} + \beta_7 x_{7,i,t} \\ + \beta_8 x_{8,i,t} + \beta_9 x_{9,i,t} + \beta_{10} x_{10,i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

其中： $i$ 表示甘肃省的十四个地区， $t$ 表示时间， $C_0$ 为常数项， $\alpha$ 为个体截距项， $\beta$ 为解释变量的回归系数， $\varepsilon$ 为随机扰动项，假定其均值为0。

## 5.5 模型平稳性检验

先对模型进行面板单位根检验，本文的数据选取了甘肃省的十四个地区从2011-2019年共9年的数据，故  $n=14$ ,  $t=9$ ,  $n>t$ ，属于短面板数据，采用 HT 检验方法。检验结果如表 5.4 所示：

表 5.4 相关变量的 HT 检验结果

变量	HT 检 验	Statistic	z	p-value
D_财政汲取能力综合得分 (D_y)	rho	-0.1028	-8.6376	0.0000
D_地区第三产业增量/GDP (D_x1)	rho	0.0101	-7.3699	0.0000
D_地区第二产业增量/GDP (D_x2)	rho	-0.0598	-8.1550	0.0000
D_地区进出口总额/GDP (D_x3)	rho	0.1558	-5.7340	0.0000
地区人均固定资产投资增长率 (x4)	rho	-0.0322	-7.8442	0.0000
地区人均 GDP 增长率 (x5)	rho	0.1381	-5.9337	0.0000
D_地区城镇化率 (D_x6)	rho	0.1408	-5.9026	0.0000
地区城市居民人均消费性支出/农村居民人均消费性支出 (x7)	rho	0.5277	-2.1369	0.0163
D_地区人均一般公共预算收入/全省人均一般公共预算收入 (D_x8)	rho	0.2502	-4.6754	0.0000
地区人均一般公共预算支出/全省人均一般公共预算支出 (x9)	rho	0.4937	-2.5580	0.0053
D_地区税收收入/GDP (D_x10)	rho	0.2628	-4.5333	0.0000

表 5.4 中，各变量的 HT 检验结果的 p 值均小于 0.05，解释变量地区人均固定资产投资增长率 (x4)、地区人均 GDP 增长率 (x5)、地区城市居民人均消费性支出/农村居民人均消费性支出 (x7)、人均一般公共预算支出/全省人均一般公共预算支出 (x9)，在 5% 的显著性水平下拒绝原假设（随机变量是一个单位根过程），是平稳的，而被解释变量财政汲取能力综合得分 (y) 和其余解释变

量通过一阶差分后,在 5%的显著性水平下拒绝原假设,一阶差分结果是平稳的。

接下来对各变量进行协整检验,本文采用 kao 检验方法,对多个变量进行协整检验,该检验的原假设为:不存在协整关系。检验结果如表 5.5 所示,该表中汇报的 ADF 检验统计量 t 值,其对应的 p 值为 0.0025,小于 0.01,故可在 1%的水平上拒绝原假设,认为存在协整关系,各变量间存在长期关系。

表 5.5 相关变量协整检验结果

	Statistic	p-value
Modified Dickey-Fuller t	0.0026	0.4990
Dickey-Fuller t	-3.5896	0.0002
Augmented Dickey-Fuller t	-2.8043	0.0025
Unadjusted modified Dickey-Fuller t	-3.9441	0.0000
Unadjusted Dickey-Fuller t	-6.0915	0.0000

## 5.6 面板数据模型回归及结果分析

本文的研究数据采用了 2011 年—2019 年甘肃省各市州的数据,相关数据来源于《甘肃统计年鉴》、甘肃省各市州的《国民经济和社会发展统计公报》,变量的描述性统计分析如下表 5.6。

表 5.6 变量的描述性分析

变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
财政汲取能力综合得分	126	33.7387	23.5874	9.5700	97.4200
地区第三产业增长量/GDP	126	0.3665	0.1150	0.1491	0.5517
地区第二产业增长量/GDP	126	0.4812	0.1689	0.2510	0.8494
地区进出口总额/GDP	126	0.0649	0.1548	0.0007	1.2137
地区人均固定资产投资增长率	126	0.0692	0.2348	-0.6662	0.4539
地区人均 GDP 增长率	126	0.0769	0.04102	-0.0330	0.1620
地区城镇化率	126	0.4636	0.2020	0.2140	0.9368

续表 5.6

变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
地区城市居民人均消费性支出/ 农村居民人均消费性支出	126	2.3908	0.5178	1.2793	4.0665
地区人均一般公共预算收入/ 省人均一般公共预算收入	126	0.8174	0.6406	0.1984	2.7686
地区人均一般公共预算支出/ 省人均一般公共预算支出	126	0.8747	0.2958	0.5534	1.9682
地区税收收入/GDP	126	0.0410	0.0103	0.0220	0.0750

对该个体固定效应模型进行聚类稳健标准误回归，结果显示：hro 值为 0.9293，因此扰动项 ( $\alpha_i + \varepsilon_{i,t}$ ) 的方差主要是因为个体效应  $\alpha_i$  的变动，固定效应回归的 F 检验的 p 值为 0.0001，认为固定效应回归优于混合回归，故强烈拒绝原假设 ( $\text{all } \alpha_i = 0$ )。然后考虑模型中是否存在时间效应，对年度虚拟变量的联合显著性检验结果的 p 值为 0.0000。因此，能够强烈拒绝原假设（无时间效应），最终选择双向固定效应模型，回归结果如下表 5.7。

表 5.7 解释变量对地方财政汲取能力影响的个体双向固定效应回归结果

变量	系数	t 值	p 值
地区第三产业增长量/GDP	136.8827**	2.73	0.017
地区第二产业增长量/GDP	123.4220***	8.36	0.000
地区进出口总额/GDP	7.4371**	2.19	0.048
地区人均固定资产投资增长率	2.5219	0.81	0.430
地区人均 GDP 增长率	-38.7703**	-2.52	0.025
地区城镇化率	-52.6093*	-1.95	0.074
地区城市居民人均消费性支出/ 农村居民人均消费性支 出	-1.8898**	-2.23	0.044

续表 5.7

变量	系数	t 值	p 值
地区人均一般公共预算收入/全省人均一般公共预算收入	16.2619***	3.42	0.005
地区人均一般公共预算支出/全省人均一般公共预算支出	-4.1563	-0.91	0.381
地区税收收入/GDP	223.7064*	1.90	0.080
2013	-1.4374	-1.06	0.307
2014	-2.6262**	-2.17	0.049
2015	0.6457	0.35	0.731
2016	-1.0161	-0.68	0.510
2017	2.3888	0.98	0.343
2018	4.3761*	1.92	0.077
2019	5.3311*	2.13	0.053
_cons	-64.3358*	-1.93	0.076
F 值	14.33	p 值	0.0000

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示 10%、5%、1%的显著性水平。

根据个体双向固定效应面板回归的实证检验结果可知，F 值为 14.33，p 值为 0.0000，因而，所有变量都通过了显著性检验。以下是各主要因素对地方财政汲取能力影响效应的估计结果的分析：

(1) 在经济发展水平方面，地区第三产业与第二产业的发展均对财政汲取能力的促进作用十分显著，且与第二产业相比，第三产业的系数相对更大，这符合前文的假设预期，产业结构的转型升级对财政汲取能力的提升起到了积极助推作用；进出口总额占比的上升也会显著促进政府财政汲取能力的提高，与前文的假设一致，对外开放水平的提升会促进地区经济的发展，增加地方税源，提高经济发展质量，进而带来财政汲取能力的提升；固定资产投资对财政汲取能力影响的回归系数虽然不显著，但依然产生了正向促进作用；地区财政汲取能力并未随着地区人均 GDP 增长率的增加而提高，与前文假设不一致，财政汲取能力的提升

滞后于经济发展水平的提高,可能是由于经济发展的质量不高,政府获得财政资源的基础薄弱,加之近年来结构调整与减税降费政策的影响,财政汲取滞后于经济发展,还可能是由于地方政府大量的收入依赖于上级转移支付,对地区财源基础的汲取积极性不高。但总体而言,地区经济发展为财政汲取提供了基础和土壤,经济发展水平越高,财政汲取能力越高。

(2) 在社会发展水平方面,城镇化率和城乡居民消费性支出差距两个解释变量的符号都为负。城镇化率的回归结果系数为负,且通过了10%的显著性水平检验,城乡居民消费性支出差距的回归结果系数也为负,且通过了5%的显著性水平检验,城镇化水平的提高和城乡居民消费差距的扩大抑制了地方财政汲取能力的提升,这在一定程度上说明了在城镇化过程中所带来的经济的快速发展未能有效弥补政府支出增加、债务积累等方面的负影响,城镇化质量不高,而且在经济发展的过程中对公平的关注度不高,城乡间居民消费差距比较大。低质量的城镇化与城乡二元结构问题不利于实现社会公平,最终会影响社会发展质量的提升,进而对财政汲取能力的提高产生潜在的不利影响。

(3) 在财政分权方面,财政收入分权会显著的提升地区财政汲取能力,虽然财政支出分权的回归结果系数不显著,但依然产生了与收入分权相反的作用,不利于财政汲取能力的提升,这与前文的假设一致。省级政府与省以下政府间的收入分权度的提升,能够促进地区政府财政汲取能力的提升,而支出分权度的提高、不合理的事权和支出责任划分,则会使得地方政府以有限的财力承担了较大的支出责任,可能会使得地区政府增加对上级转移支付的依赖,降低财政汲取积极性,大量转移支付的长期获得和依赖,再通过降低支出效率和效益,再次助长这种依赖性,产生恶性循环,影响政府自身财政汲取能力的长期质的提升。

(4) 在汲取努力程度方面,政府汲取努力度的提高会显著地促进财政汲取能力的提升。无论是税收分成的调整、税收信息技术水平的提升、税收效率的提升、还是纳税人遵从度的提高都会促进汲取努力程度的提高,只要将政府对经济资源的汲取力度控制在合理范围内,汲取努力度的提高就会促进地方财政汲取能力的提升。

(5) 就影响财政汲取能力的各主要因素而言,汲取努力程度对财政汲取能力的影响最大。可以认为,甘肃各地区财政汲取能力不高的一个主要因素就是政

府财政汲取努力度不高,可能是由于各地区政府对上级政府的依赖度过高,降低了汲取的积极性,同样也可能由于地区经济规模小、质量不高,缺乏汲取的基础,而且实证分析的结果也同样表明,地区二、三产业的发展会带来财政汲取能力较大的显著的提升,特别是第三产业的发展。其次,城镇化率的提高和人均 GDP 的增长对财政汲取能力的提升产生了较大的显著的负向影响,反映出财政汲取滞后于经济与社会的发展,可能是由于发展质量不高引起的,经济和社会发展对财政汲取带来的正向促进作用不足以弥补这一过程中出现的种种问题,这也要求各地区在接下来的发展过程中必须关注经济、社会的发展质量,落实高质量发展。最后,财政收入分权和进出口对财政汲取能力的影响也较为明显,这也要求省与市州各级政府间要进一步提升分权度,继续坚持对外开放,吸引国外优秀人、财、物的聚集,进而促进财政汲取能力的提升。



## 6 提升甘肃省州市财政汲取能力的对策建议

### 6.1 积极促进地区经济和社会高质量发展

经济乃财政之源，同样，社会发展水平的提升也对财政汲取能力的提升产生了潜在的积极影响，本文的理论与实证分析也均证明了这第一点。

首先，在经济发展方面，面对经济下行压力和经济高质量发展要求，甘肃省也积极推进产业结构优化升级，并在 2014 年形成了“三、二、一”的产业结构，对政府的财政汲取能力的提升起到了积极的正向作用。但各地区的 GDP 增速极不稳定，特别是嘉峪关、庆阳、金昌等以工业为主的地区，税收弹性也远不在合理范围之内，特别是庆阳和甘南，地区税收弹性波动较大。追根究底，还是经济发展质量问题。当前甘肃省内，除兰州、嘉峪关和金昌第一产业占比较低外，多数地区的第一产业占据着一定的比重，其中武威、张掖、定西、陇南的第一产业比重大致在 25%，而对于经济发展较差的临夏、甘南等地第三产业的比重却很高，甚至超过 50%，表面的结构优化升级难以掩饰经济基础薄弱的事实。因此必须促进产业结构内部的调整和升级，推动经济高质量发展，才能为财政汲取提供优质的税源基础，而高质量发展也正是我国“十四五”及未来经济社会发展的主题和重点，甘肃也不可落后。基于此，本文提出如下建议：

第一，在第一产业占比较高的地区，如武威、定西等，应当积极发展科技农业，借助区位优势，打造特色农产品，逐步构建完善的特色农产品产业链，并借助互联网宣传、直播带货等现代科技手段，提高产品知名度，拓展销售市场，增加农民收入，在甘南、陇南等地积极发展特色生态旅游业，带动广大乡村地区高质量发展，并以此为基础积累资源，为未来地区产业结构优化，承接国内外产业转移，参与国内大循环做准备。

第二，庆阳、金昌等地区要继续发挥作为我国老工业基地的优势，稳步推进传统的石油化工、有色金属等工业产业转型升级，充分发挥科技和创新的带动作用，推动传统制造业的深入发展，延长产业链，提高产品附加值；兰州、定西、天水等地区积极促进通信、医药、计算机等高端制造业发展壮大，引进优秀人才、技术和资本，带动经济高质量发展。

第三，全省各地区都要积极促进交通运输、仓储、邮政等相关第三产业的发

展，一方面既能实现产业结构的内部优化，又能够为地区第一、二产业的发展提供助益。

第四，政府应当积极落实竞争中性和所有制中性原则，进一步优化营商环境，提升政府服务质量和效率，激发各类市场主体的活力和创造力。

第五，将积极开拓国内市场与坚持对外开放相结合，增强经济发展的稳定性。只有坚定不移的坚持对外开放，才能不断吸收国外的先进技术与经验，同时，必须立足国内，发展国内市场，特别是在当前国际经济政治形势不确定的环境下，积极开拓国内市场，提高供给质量，充分发挥国内消费的基础性作用，促进高质量发展，提高地区经济韧性和承受能力，为财政汲取能力的提升打下良好的基础。

其次，在社会发展方面，积极推进城乡融合发展，缩小城乡发展差距，提高社会发展质量。一方面，相关政策应当向乡村倾斜，促进乡村地区基础设施完善，提高乡村地区基础教育及医疗卫生水平，通过财税、金融、社会保障等激励各类人才、资本、技术等要素流向农村，促进农村高质量发展；另一方面应当妥善解决城镇化进程中面临的种种问题，如打工人的进城落户、子女上学、医保、住房等。通过城乡协调发展，增强地区发展潜力，为实现地区社会高质量发展和财政稳定做保障。

## 6.2 优化转移支付制度，提高政府积极性

虽然转移支付在促进不同层级政府间与同级不同地区政府间财力均衡进而促进公共服务均等化方面产生了一定的积极作用，但在具体的实际情况中，由于相关的制度设计不完善、监管不到位、责任落实不明确、资金使用效率低、透明度不高等原因，转移支付不仅没有促进政府间的财力均衡，更抑制了部分地区政府积极性的提高与财政汲取能力的提升，这一点在我省的部分地区经济和财政发展中体现较为明显，部分州市政府对上级转移支付的依赖度较高，如甘南、临夏等地区，然而大量转移支付的获得并未产生明显的积极效应，甚至还拉低了财政资源的利用效率。

转移支付制度的优化可以从以下几点进行考虑：第一，各级政府获得的转移支付应当与其财权、事权与支出责任相匹配，省级政府应当根据下辖各地方政府实际的财力缺口进行弥补，超出实际需求的过多的转移支付既不利于地方政府汲

取财政资源积极性的提高,也不利于资金使用效率的提高,低于实际缺口的转移支付可能会导致地方公共品提供不足的问题,还应当将各地区的财政支出效率高高低纳入考虑范围。第二,应当充分发挥转移支付在促进政府间财力均衡进而实现均等的提供公共服务的最终目标,一方面要加大对转移支付资金的监管,规范资金使用去向,提高资金使用效益,特别是财政汲取能力较低而获得转移支付较高的地区,另一方面应当对专项转移支付资金及其相关项目加大全过程监管、健全绩效评价机制、严格责任追究。第三,在现有的纵向转移支付为主体的大框架下,积极探索政府间的横向转移支付制度,通过构建一定的评价标准,尽可能量化转移支付的投入与产出效益,进一步指导实践。

通过优化转移支付的获得机制、资金的全过程监管、绩效评价及探索新的横向转移支付方式,能够提高甘肃各市州特别是财政收支缺口较大、对上级转移支付依赖度较高的市州财政汲取积极性和财政支出效率,进而促进财政汲取能力的提升。

### 6.3 完善地方税体系,提高财政收入质量

一直以来,在地方政府的收入中,增值税(营业税)占据了较大的比重。营改增的全面推进,使得地方政府丧失了其一大主体税种,虽然当前央地在增值税的划分上采用五五分享比例,就甘肃省而言,市州政府也能拿到35%的增值税,但地方的增值税收入不仅难以达到之前营业税收入的水平,还要面临较大的支出需求,难以满足地方政府较大的支出责任与需求,收支缺口依然较大,而且这样的一个过渡方案,并不可长久。地方政府的财政收入更多的依赖上级转移支付、土地财政、债务等方式,这样的收入结构不仅缺乏规范性,而且不可持续,不利于政府财政汲取能力的提升,还可能带来财政风险的增加。

完善地方税体系既是当前政府财税体制改革的重要内容,同时也是政府治理能力提升的一大重要任务。长远来看,地方政府需要寻求税基广泛且较为稳定、政府信息获得比较容易、征管较为便利并与地方经济社会发展高度相关的税种作为地方主体税种,例如房地产税。房地产税的征收将会改变地方政府过度依赖房地产市场发展的格局,抑制“土地财政——高房价”的恶性循环,也有利于房地产市场的健康发展。就短期而言,逐步后移部分消费税征税环节并下划地方,对

弥补地方收入的不足具有重要意义。将部分消费税征收环节后移至消费环节,既能为地方政府提供稳定的财政收入,还能够促使切实改善地区消费环境,更好的发挥政府职能。同时还可以通过赋予地方政府一定的税收自主权,以充分调动地方政府的财政汲取积极性。就甘肃省而言,完善地方税体系对于逐步提高税收收入占比,优化政府收入结构,稳定政府财政收入,提高财政收入质量和可持续性具有重要意义。

#### 6.4 促进政府间税收分配格局合理调整和事权与支出责任改革

充分发挥中央和地方两个积极性是国家治理现代化必须要考虑的重要内容,多年来我国政府间财政关系的调整也是围绕这两个积极性展开的。当前,我国各级政府间的财权、事权和支出责任的划分依然基于1994年分税制改革时的基本框架。随着经济社会的不断发展,既有的划分方式和体制难免会有所滞后,特别是政府间的事权和支出责任的划分,一直都缺少一个相对稳定、规范、合理的划分体制。同时,在甘肃省的各级地方政府间,增值税、企业所得税、个人所得税、资源税均为共享税,只有城建税、印花税、房产税、土地使用税等全归省以下政府所有,而这些税种大都具有规模小、税源分散、征收成本高、不稳定等特性,再加上省级政府与其下属的地方政府间的事权与支出责任的划分存在着不尽明晰和规范合理的问题,使得省以下的地方政府获得了较少的财政收入而承担了较多的支出责任,加之近年来营改增的全面推进和减税降费政策的落实,地方政府税收渐趋收拢,这对地方政府,特别是市县级政府的汲取积极性产生了负面影响。

深入推进下一步分税制财政体制改革,应使得地方各级政府间的税收分配更多的向省以下层级政府倾斜,赋予地方政府相对稳定的财权,对省以下各级政府间的事权和支出责任进行合理划分,明确各级政府职责,提高地方政府财政资源汲取的积极性。首先,应当坚持匹配性原则,各级地方政府间的事权划分应当尽可能地与其所拥有的财力相匹配;其次,对不同层级的政府事权与支出责任应当进行更加清晰明确的划分,并通过法律的形式将其固定下来;再次,应当考虑成本投入与产出效率,并充分发挥地方政府的信息优势,立足地区发展实际,因地制宜的设计相关制度,充分调动地方的积极性。

## 6.5 提高财政资源的利用效益，拓宽政策空间

在当前经济与财政转型背景下，地方政府财政收支压力普遍较大。当前甘肃各地区的政府财政收入中上级转移支付的占比较高，天水、武威等地的政府财政收入对基金收入的依赖度高，甘南等地的债务风险较高，且短期内的格局不会发生较大的变化，面对这样的情况，如何提高财政资源的利用效益，缓解财政压力，拓宽政策空间，便成为了当务之急。

第一，充分发挥有效投资的积极带动作用，加强新基建，不断完善基础设施建设，为促进地区经济发展，提升公共服务水平，提高人民生活质量打好基础。第二，要更加关注财政资金的投向、利用效率及效益，坚持绩效导向，严格控制财政投资的成本与收益，防止过度投资和无效投资。第三，加大对地方政府财政的预算管理和监督，提升预算信息的公开度、透明度，积极发挥各级人大对预算的审查和监督的职责，硬化预算约束；第四，建立并完善政府债务风险的衡量标准与预警机制，预防政府债务快速增长带来的财政风险。第五，改变传统的绩效评价体系，逐步建立起多元综合的政绩考核体系，从根本上克服地方政府的短视行为倾向，避免重复建设，切实提高发展质量。

## 6.6 加强地区间的交流与合作

地区间的交流与合作涉及范围较为广泛，需要政府与市场的共同努力。首先应当认识到，基础设施建设的不断完善能够为地区间的沟通交流打下良好的基础。甘肃应当逐步构建起覆盖面广、功能较为完备的基础设施体系，有力支撑中心城市和大城市辐射带动作用的发挥，促进周边地区发展，发挥基础设施对地区经济协调发展的基础支撑作用和对城乡居民高质量生活的基本保障作用。加快铁路项目规划及建设工作落地，拓宽公路路网覆盖范围，逐步构建起相互协调、功能互补的机场网络格局。其次，大力促进城乡融合发展，促进劳动力、资本、技术等资源实现城乡间的合理配置，坚持农业农村现代化发展方向，发挥中心城市带动作用，通过城乡协调、以城带乡，增强地区发展潜力，为地区经济发展和财政稳定做保障。再次，进一步拓展跨省区的交流与合作，加强与陕西、青海、重庆、四川等周边省域的交流与合作，推动共建兰州—西宁城市群，加强关中—天

水经济区建设、促进成渝经济区互利合作，加强与东部和中部省区市的合作，促进互利共赢，例如积极承接长江经济带产业转移，主动融入全国经济大循环中，提高参与度。

## 参考文献

- [1]Barro R J.Government Spending,Interest Rates,Prices,and Budget Deficits in the United Kingdom:1701-1918[J].Journal of Monetary Economics,1987,20(2):221-247.
- [2]Coleman J R.Local Government Viability[R].Chicago:American Society for Public Administration National Conference,1975:14.
- [3]Deleon L,Denhart R B.The Political Theory of Reinvention[J].Public Administration Review,2000,60(2):89-97.
- [4]Gerard T,Geraldine R,Stephen M N.A Framework to Measure the Financial Performance of Local Governments[J].Local Government Studies,2015,41(3):401-420.
- [5]Johnson Freda S,Roswick Diana L.Local Fiscal Capacity[J].International Journal of Public Budget,March/April,2000.
- [6]Johnson N D,Koyama M.States and Economic Growth:Capacity and Constraints[J].Explorations in Economic History,2016,64(10):1-20.
- [7]Leonce N, Kaouther A.Revenue Mobilization in African Countries:Does Natural Resource Endowment Matter?[J].African Development Review, 2010,22(3): 351-365.
- [8]Martinez-Vazquez J,Boex L.F.J.Fiscal capacity:An overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian federation[J].Andrew Young School of Policy Studies Working Paper, 1997.
- [9]Merima A,Abdulaziz S,Abebe S,Forew B.Information Technology and Fiscal Capacity in a Developing Country:Evidence from Ethiopia[J].Working Papers 11180,Institute of Development Studies,International Centre for Tax and Development,2015.
- [10]Osiolo,Helen H.Intergovernmental Fiscal Transfers and Fiscal Capacity[J].International Journal of Public Administration,2017,40(2):185-191.
- [11]Ricciuti R, Savoia A,Kunal Sen.How Do Political Institutions Affect Fiscal Capacity?Explaining Taxation in Developing Economies[J].ESID Working Paper

- No.59.Manchester UK:The University of Manchester,2016.Available at <https://www.effective-states.org>.
- [12]Tanzi V.Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries:a Decade of Evidence,in Ian Goldin and L.Alan Winters(eds.),Open Economies Structural Adjustment and Agriculture[M].Cambridge:Cambridge University Press,1992:267- 281.
- [13]Timothy B,Torsten P.Taxation and Development[J].Handbook of Public Economics,2013,(5):329-390.
- [14]储德银,邵娇,迟淑娴.财政体制失衡抑制了地方政府税收努力吗?[J].经济研究,2019,54(10):41-56.
- [15]陈都,陈志勇.中国地方政府财政汲取能力影响因素的实证研究——基于2003-2013年省级面板数据的实证分析[J].湖北社会科学,2016(02):98-102.
- [16]陈会玲,魏世勇.城镇化水平与地方政府债务规模关系的理论与实证研究[J].金融经济研究,2018,33(03):104-115.
- [17]陈龙.国家治理“3+1”架构下的财政能力集——基于公共风险视角的分析[J].财政研究,2020(11):21-32.
- [18]大卫·海曼(David N.Hyman).财政学理论在政策中的当代运用[M].第1版.张进昌,译.北京:北京大学出版社,2006.
- [19]段炳德.现代财政制度的基本要素与构建逻辑——基于政治代理模型和中国省级数据的分析[J].管理世界,2016(08):23-31.
- [20]付敏杰.现代财政制度的国家视角——兼论中国全面建设现代化强国的财政治理框架[J].财政研究,2020(02):55-68.
- [21]何燕.城镇化和产业结构对县域经济增长影响的实证分析[J].统计与决策,2018,34(18):139-142.
- [22]谷成,孙璐.现代财政制度框架下的税收体系构建[J].学术研究,2017(01):93-101+177-178.
- [23]郭继强.全面提高国家汲取财政能力的战略思考[J].经济理论与经济管理,1996(02):22-26.
- [24]贾智莲,卢洪友.税收努力、环境差异与地方政府财政汲取能力——基于中国



- 省级数据的实证研究[J].财经论丛,2009(05):26-33.
- [25] 贾智莲.多维视角下地方政府财政汲取能力的实证研究——基于省级面板数据的实证分析[J].兰州商学院学报,2011,27(06):64-72.
- [26] 纪宣明,张亚阳,梁新潮.地方政府财政能力评估若干问题[J].集美大学学报(哲学社会科学版),2002(03):37-40+45.
- [27] 焦建华.南京国民政府前期财政汲取能力再评价(1927—1936)[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020,59(04):133-143.
- [28] 孔万幸,周平录.我国丝绸之路经济带地区财政汲取能力的测算[J].财会研究,2016(11):10-14.
- [29] 李文星,蒋瑛.地方政府财政能力的理论建构[J].南开经济研究,2002(02):74-76.
- [30] 李雪涛,吴清扬.新型城镇化测度及其协调发展的空间差异分析[J].统计与决策,2020,36(08):67-71.
- [31] 《地方政府财政能力研究》课题组,李学军,刘尚希.地方政府财政能力研究——以新疆维吾尔自治区为例[J].财政研究,2007(09):56-63.
- [32] 李伟.中国省级政府财政自给能力差异研究[D].长春:东北师范大学,2017.
- [33] 刘汉屏.地方政府财政能力研究[M].北京:中国财政经济出版社,2002:50-51.
- [34] 刘怡,刘维刚.转移支付对地方支出规模影响——来自全国县级面板数据的证据[J].经济科学,2015(02):58-69.
- [35] 刘溶沧.全面理解“经济决定财政”的观点[J].财贸经济,1983(05):19-21.
- [36] 龙竹.关于财政能力若干构成要素的分析[J].财会研究,2002(07):9-11.
- [37] 乔俊峰,张春雷.分税制改革提高了地方财政努力吗?——基于税收分成、转移支付和预算外收入三元视角[J].财经论丛,2018(09):43-54.
- [38] 孙开,沈安媛.横向财政差异、空间效应与经济高质量发展[J].财经问题研究,2020(04):74-83.
- [39] 尚元君,殷瑞锋.对地方政府财政收入能力影响因素的实证分析[J].中央财经大学学报,2009(05):12-15+42.
- [40] 王健,赵凯.城镇化和老龄化对城乡居民消费差距影响研究——理论模型与实证分析[J].云南财经大学学报,2020,36(08):38-54.
- [41] 王绍光.国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验[J].中国社

- 会科学,2002(01):77-93+207.
- [42] 王雍君. 地方政府财政自给能力的比较分析[J]. 中央财经大学学报,2000(05):21-25.
- [43] 辛波,于淑俐.我国省际政府间财政能力差异分析[J].商业时代,2005(32):39-40.
- [44] 辛方坤.财政分权、财政能力与地方政府公共服务供给[J].宏观经济研究,2014(04):67-77.
- [45] 徐超,庞雨蒙,刘迪.地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析[J].经济研究,2020,55(06):138-154.
- [46] 辛冲冲,陈志勇.财政分权、政府竞争与地方政府财政汲取能力——基于动态空间面板模型的实证分析[J].山西财经大学学报,2019,41(08):1-16.
- [47] 辛冲冲,杨文珂.地方政府财政汲取能力:分布动态、地区差异及空间收敛性[J].财经论丛,2020(07):23-32.
- [48] 辛冲冲.中国地方政府财政能力研究[C].中南财经政法大学,2019.
- [49] 詹新宇,苗真子.地方财政压力的经济发展质量效应——来自中国 282 个地级市面板数据的经验证据[J].财政研究,2019(06):57-71.
- [50] 谢贞发,范子英.中国式分税制、中央税收征管权集中与税收竞争[J].经济研究,2015,50(04):92-106.
- [51] 虞崇胜,陶欢英.国家能力视阈下减税的政治功能分析[J].湖北社会科学,2017(10):25-34.
- [52] 张腾,蒋伏心,韦朕韬.财政分权对我国经济增长质量的影响机理研究[J].华东经济管理,2020,34(11):62-71.
- [53] 中共甘肃省委 甘肃省人民政府贯彻落实中央关于新时代推进西部大开发形成新格局决策部署的实施意见[N].甘肃日报,2020-06-30(001).

## 后 记

几经修改，毕业论文终定稿。我深知，毕业的脚步已然临近。回望这三年，有初入校园的迷茫，有逐渐适应环境、不断完善自己的充实，更有对未来的无限希望与期待。三年间，我穿梭于学校的课堂、图书馆、自习室，结识了有着共同兴趣的朋友，经历了此生难忘的事情，品尝了令人无限回味的牛肉面，也在不断地成长、进步。

此刻，我的内心深处有些许不舍，同样也有着深深的感恩。在这里，首先要向我的导师常向东教授深鞠一躬，以表达我浓浓的感谢之情。常老师的学术思维十分广博，老师的一个观点、一句话往往能带给我极大的启发，同样也是我毕业论文选题和灵感的来源。在此，还要感谢我的师哥张家玮、师姐王若讷同学，感谢你们给予我的帮助，你们也同样是学习的榜样，还要感谢同门华咏春、王益萌同学的陪伴与帮助，感谢与你们的这场遇见。同时还要感谢学院的各位老师，是您们的辛勤和无私，丰富了我们的认知。更要感谢一路陪伴、不求回报、永远支持我的父母，我爱您们！

由于自身能力的限制，论文中存在着一些不足和缺点，还希望各位专家批评指正。谢谢！

附表 1 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入/GDP

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州市	6.36%	6.63%	7.01%	7.61%	8.84%	9.52%	9.37%	9.27%	8.22%
嘉峪关市	4.67%	4.78%	6.78%	6.86%	7.96%	11.14%	8.70%	6.57%	6.88%
金昌市	4.90%	5.47%	6.30%	7.03%	8.23%	9.98%	10.03%	8.73%	6.12%
白银市	4.55%	5.55%	5.20%	5.81%	5.87%	6.49%	6.65%	6.07%	6.40%
天水市	5.21%	5.58%	6.07%	6.09%	6.63%	7.15%	7.64%	7.15%	7.96%
武威市	3.73%	4.26%	4.83%	5.43%	6.45%	6.74%	6.65%	6.49%	5.81%
张掖市	4.00%	4.34%	4.98%	6.12%	6.46%	6.78%	6.98%	6.83%	6.00%
平凉市	10.35%	6.59%	6.62%	6.87%	7.11%	7.23%	7.78%	7.71%	7.13%
酒泉市	3.43%	3.69%	4.16%	5.28%	6.34%	6.27%	6.25%	6.12%	5.99%
庆阳市	9.76%	10.03%	10.53%	9.20%	9.09%	7.15%	7.99%	7.50%	7.89%
定西市	5.35%	5.87%	6.76%	7.42%	7.99%	7.58%	6.97%	6.75%	5.93%
陇南市	6.61%	7.09%	8.61%	8.25%	8.08%	7.85%	7.64%	7.11%	5.30%
临夏州	5.31%	5.97%	6.89%	7.00%	7.85%	7.91%	7.27%	6.08%	5.40%
甘南州	6.66%	6.98%	8.58%	8.28%	7.24%	7.24%	6.05%	6.42%	4.80%
均值	5.78%	5.92%	6.67%	6.95%	7.44%	7.79%	7.56%	7.06%	6.42%

附表 2 2011-2019 年甘肃省各地区人均一般公共预算收入

单位：元

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州市	2389	2857	3419	4156	5015	5815	6279	6749	6152
嘉峪关市	4722	5486	6511	6555	6203	6952	7352	7810	7699
金昌市	2443	2850	3387	3827	3928	4416	4735	4925	4546
白银市	999	1401	1408	1522	1491	1673	1732	1792	1788
天水市	569	702	838	964	1108	1270	1338	1390	1495
武威市	559	796	1014	1223	1478	1709	1568	1666	1555
张掖市	852	1049	1381	1824	1979	2213	2141	2257	2175
平凉市	1377	1027	1083	1152	1178	1262	1306	1438	1531

续附表 2

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
酒泉市	1499	1918	2409	2898	3098	3236	3071	3241	3269
庆阳市	2002	2394	2867	2768	2484	1907	2073	2342	2573
定西市	370	473	615	777	876	900	812	853	873
陇南市	510	623	834	923	982	1025	998	1023	893
临夏州	348	459	580	709	824	899	826	754	791
甘南州	787	975	1339	1472	1300	1386	1194	1387	1451
均值	1388	1644	1978	2198	2282	2476	2530	2688	2628

附表 3 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收入增速

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
兰州市	-	19.93%	20.02%	22.36%	21.57%	16.35%	8.69%	8.16%	-7.93%
嘉峪关市	-	16.73%	19.29%	3.15%	-4.34%	12.98%	7.44%	7.16%	-0.98%
金昌市	-	17.03%	19.13%	13.37%	2.71%	12.27%	7.08%	3.88%	-9.76%
白银市	-	40.75%	0.08%	7.83%	-1.95%	12.66%	4.27%	3.77%	0.16%
天水市	-	23.73%	19.72%	15.31%	15.30%	15.05%	5.81%	4.39%	7.99%
武威市	-	42.56%	26.57%	20.87%	21.00%	15.88%	-7.99%	6.39%	-6.81%
张掖市	-	23.33%	32.06%	32.37%	9.04%	12.26%	-2.85%	5.76%	-3.31%
平凉市	-	-25.19%	5.62%	6.64%	2.58%	7.42%	3.91%	10.44%	6.79%
酒泉市	-	28.34%	26.07%	20.70%	7.24%	4.81%	-4.74%	5.85%	1.34%
庆阳市	-	19.78%	20.01%	-3.45%	-9.97%	-22.81%	9.40%	13.47%	10.47%
定西市	-	31.06%	30.01%	26.38%	13.02%	3.07%	-9.10%	5.45%	2.55%
陇南市	-	22.60%	34.14%	11.24%	6.55%	4.84%	-1.94%	3.00%	-12.40%
临夏州	-	32.68%	27.17%	23.15%	16.78%	9.76%	-7.26%	-8.08%	5.52%
甘南州	-	24.67%	38.27%	10.55%	-11.27%	7.42%	-13.15%	16.83%	5.01%

附表 4 2011-2019 年甘肃省各地区税收收入/一般公共预算收入

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州市	80.90%	78.74%	79.01%	79.45%	78.12%	73.52%	74.59%	76.04%	76.03%
嘉峪关市	90.72%	87.31%	84.65%	84.09%	80.72%	82.69%	79.71%	81.51%	77.92%
金昌市	84.61%	86.48%	77.60%	80.23%	74.82%	70.74%	76.55%	79.70%	74.87%
白银市	73.85%	63.72%	65.34%	61.36%	65.69%	65.12%	66.26%	69.79%	64.85%
天水市	67.20%	62.19%	64.80%	66.16%	61.57%	56.67%	55.26%	58.98%	56.47%
武威市	67.82%	62.47%	58.80%	59.53%	55.63%	47.11%	48.80%	51.80%	56.75%
张掖市	75.20%	75.68%	68.02%	60.71%	58.29%	49.99%	46.75%	51.02%	46.34%
平凉市	44.52%	69.18%	71.07%	70.68%	69.19%	66.11%	63.11%	68.53%	65.27%
酒泉市	64.12%	69.95%	70.81%	69.01%	59.03%	55.97%	61.76%	63.64%	57.57%
庆阳市	56.77%	63.62%	62.90%	72.00%	60.67%	64.25%	69.68%	73.51%	66.60%
定西市	69.59%	70.55%	70.21%	67.00%	63.47%	57.93%	58.86%	63.25%	61.13%
陇南市	69.43%	62.76%	53.41%	57.27%	54.55%	52.98%	53.43%	57.94%	62.00%
临夏州	64.20%	60.95%	57.74%	60.53%	60.77%	54.16%	53.36%	69.15%	70.21%
甘南州	51.81%	56.28%	50.13%	44.97%	48.60%	45.23%	42.68%	45.22%	43.92%
均值	68.62%	69.28%	66.75%	66.64%	63.65%	60.18%	60.77%	65.01%	62.85%

附表 5 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算收支缺口/GDP

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州市	6.54%	6.33%	6.63%	6.39%	7.57%	9.21%	7.80%	7.77%	7.87%
嘉峪关市	2.46%	2.36%	3.18%	2.70%	5.25%	4.68%	4.42%	4.30%	4.36%
金昌市	7.45%	8.33%	9.03%	12.62%	15.01%	17.67%	16.92%	15.02%	13.36%
白银市	17.91%	20.46%	20.21%	19.87%	24.26%	29.86%	28.90%	25.65%	32.73%
天水市	31.94%	32.97%	32.20%	28.21%	33.81%	35.45%	38.94%	37.53%	41.26%
武威市	31.92%	31.68%	30.30%	31.47%	34.85%	31.36%	40.32%	36.36%	36.08%
张掖市	25.13%	24.90%	23.72%	23.70%	26.60%	29.60%	36.66%	32.66%	28.29%
平凉市	26.60%	31.59%	32.97%	32.46%	39.26%	39.70%	46.35%	46.13%	45.77%
酒泉市	12.23%	11.81%	10.90%	11.95%	13.89%	15.82%	19.40%	16.87%	19.50%

续附表 5

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
庆阳市	19.98%	19.93%	19.76%	18.57%	24.95%	28.84%	32.04%	27.82%	29.95%
定西市	57.61%	60.72%	63.38%	54.70%	56.90%	52.98%	59.78%	63.69%	56.55%
陇南市	49.10%	57.98%	55.64%	48.66%	53.93%	53.43%	58.29%	62.07%	57.28%
临夏州	80.84%	84.48%	82.91%	69.57%	75.20%	78.05%	80.33%	92.78%	85.41%
甘南州	103.43%	99.47%	91.75%	85.37%	106.41%	102.57%	114.92%	123.77%	91.38%
均值	33.80%	35.22%	34.47%	31.87%	36.99%	37.80%	41.79%	42.32%	39.27%

附表 6 2011-2019 年甘肃省各地区一般公共预算自给率

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
兰州市	49.29%	51.20%	51.37%	54.38%	53.83%	50.80%	54.55%	54.40%	51.07%
嘉峪关市	65.61%	66.86%	68.02%	71.71%	60.28%	70.42%	66.24%	60.46%	61.16%
金昌市	39.67%	39.67%	41.06%	35.75%	35.42%	36.10%	37.22%	36.77%	31.41%
白银市	20.28%	21.35%	20.48%	22.62%	19.48%	17.87%	18.69%	19.15%	16.36%
天水市	14.03%	14.49%	15.87%	17.75%	16.39%	16.78%	16.01%	16.01%	16.17%
武威市	10.46%	11.85%	13.76%	14.71%	15.62%	17.68%	14.16%	15.14%	13.87%
张掖市	13.72%	14.83%	17.34%	20.52%	19.55%	18.62%	16.00%	17.29%	17.50%
平凉市	28.02%	17.26%	16.73%	17.48%	15.33%	15.40%	14.37%	14.32%	13.47%
酒泉市	21.88%	23.81%	27.61%	30.64%	31.36%	28.38%	24.38%	26.62%	23.48%
庆阳市	32.81%	33.48%	34.76%	33.13%	26.71%	19.88%	19.96%	21.22%	20.86%
定西市	8.50%	8.82%	9.64%	11.95%	12.31%	12.52%	10.44%	9.59%	9.48%
陇南市	11.86%	10.89%	13.40%	14.50%	13.03%	12.81%	11.58%	10.27%	8.48%
临夏州	6.16%	6.60%	7.68%	9.14%	9.45%	9.21%	8.30%	6.15%	5.94%
甘南州	6.05%	6.56%	8.55%	8.85%	6.37%	6.60%	5.00%	4.93%	5.00%
均值	23.45%	23.41%	24.73%	25.94%	23.94%	23.79%	22.64%	22.31%	21.02%

附表 7 2011-2019 年甘肃省各地区税收收入/GDP

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州市	5.14%	5.22%	5.54%	6.05%	6.90%	7.00%	6.99%	7.05%	6.25%
嘉峪关市	4.24%	4.17%	5.74%	5.77%	6.43%	9.21%	6.98%	5.35%	5.36%
金昌市	4.14%	4.73%	4.89%	5.64%	6.16%	7.06%	7.68%	6.96%	4.58%
白银市	3.36%	3.54%	3.40%	3.56%	3.86%	4.23%	4.40%	4.24%	4.15%
天水市	3.50%	3.47%	3.94%	4.03%	4.08%	4.05%	4.12%	4.22%	4.50%
武威市	2.53%	2.66%	2.84%	3.23%	3.59%	3.17%	3.24%	3.36%	3.30%
张掖市	3.01%	3.28%	3.39%	3.71%	3.77%	3.39%	3.26%	3.48%	2.78%
平凉市	4.61%	4.56%	4.71%	4.86%	4.92%	4.78%	4.91%	5.28%	4.65%
酒泉市	2.20%	2.58%	2.94%	3.64%	3.74%	3.51%	3.86%	3.89%	3.45%
庆阳市	5.54%	6.38%	6.62%	6.62%	5.52%	4.60%	5.57%	5.51%	5.26%
定西市	3.72%	4.14%	4.75%	4.97%	5.07%	4.39%	4.10%	4.27%	3.62%
陇南市	4.59%	4.45%	4.60%	4.73%	4.41%	4.16%	4.08%	4.12%	3.29%
临夏州	3.41%	3.64%	3.98%	4.24%	4.77%	4.29%	3.88%	4.20%	3.79%
甘南州	3.45%	3.93%	4.30%	3.73%	3.52%	3.28%	2.58%	2.90%	2.11%

附表 8 2011-2019 年甘肃省各地区税收弹性系数

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
兰州市	-	1.12	1.5	1.82	4.11	1.18	0.98	1.11	-2.08
嘉峪关市	-	2.12	-0.98	1.25	0.46	-0.82	0.1	0.22	0.99
金昌市	-	3.12	1.94	10.67	0.34	-0.83	2.41	0.42	-0.53
白银市	-	4.12	0.38	-0.37	-1.66	6.39	3.25	0.69	1.4
天水市	-	5.12	2.46	1.18	1.23	0.89	2.23	1.29	-1.15
武威市	-	6.12	1.66	2.94	6.98	-0.17	0.69	1.43	-1.04
张掖市	-	7.12	1.24	2.36	1.44	-0.52	1.59	1.89	-0.61
平凉市	-	8.12	1.67	2.18	-0.51	0.47	0.23	1.74	0.11
酒泉市	-	9.12	2.32	-3.61	0.77	-0.1	-1.13	1.11	-2.36
庆阳市	-	10.12	1.3	1	2.72	9.6	-9.04	0.94	0.38



续附表 8

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
定西市	-	11.12	2.27	1.37	1.39	-0.69	6.71	1.5	-0.05
陇南市	-	12.12	1.36	1.2	0.17	0.23	-1.34	1.1	-0.76
临夏州	-	13.12	2.01	1.37	4.15	-0.25	-9.37	1.92	-0.04
甘南州	-	14.12	1.84	-0.06	-2.77	-0.01	-4.49	2.35	0.18