

分类号  
U D C

密级  
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 税收分权对地方政府治理能力的影响研究

研究生姓名: 蔡璇

指导教师姓名、职称: 李永海 副教授

学科、专业名称: 应用经济学 税务

研究方向: 财税理论与制度政策

提交日期: 2023年5月31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研究成果。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： 蔡璇 签字日期： 2023.5.31

导师签名： 李永海 签字日期： 2023.5.31

导师(校外)签名： 方斌 签字日期： 2023.5.31

## 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： 蔡璇 签字日期： 2023.5.31

导师签名： 李永海 签字日期： 2023.5.31

导师(校外)签名： 方斌 签字日期： 2023.5.31

# Research on the Influence of Tax Decentralization on the Governance Ability of Local Government

**Candidate :Cai Xuan**

**Supervisor:Li Yonghai**

## 摘要

十八届三中全会提出了优化税制结构的要求，二十大报告再次重申要优化税制结构，而优化税制结构的重点在于优化中央与地方税收收入分配结构，即税收收益权的分配。合理、规范地划分税权，不仅是保证国家权力有序运转的基石，而且是调动中央与地方两个积极性，维护央地和谐关系的体制保证。与此同时，政府治理也是我国重大议题之一，十八届三中全会首次提出加快国家治理体系和治理能力的现代化，十九届四中全会全面部署了该发展战略，二十大报告更是指出要全面推进和拓展中国式现代化。在中国经济腾飞过程中，地方政府发挥了举足轻重的作用，尤其是当前，在百年变局的加速演进期，地方政府面临一系列的机遇与挑战，如何提高地方政府治理能力、推进中国式现代化是一项重大的时代命题。

本文围绕税收分权对地方政府治理能力的影响展开研究，首先阐述了税收分权与地方政府治理的基本概念；其次阐述了税收分权对地方政府治理的理论基础及影响；再次，对比分析全国 30 个省份及地区的税收分权度、增值税分权度和企业所得税分权度；最后，基于政治、经济、法治、民生、绿色五大要素，构建了一套地方政府治理能力评价指标体系，测度了我国 30 个省份 2008-2020 年的地方政府治理能力水平，实证分析了税收分权对地方政府治理能力的影响，并提出对策建议。

研究发现：首先，我国税收收入逐年大幅增加，30 个省份及地区的税收分权度总体呈上升趋势，从 2002 年的 42.3% 增长至 2020 年的 45.0%，分区域来看，各地区总体呈缓慢增长趋势，中部地区与西部地区税收分权度远高于东部地区。其次，从地方政府治理能力指数来看，全国指数连年攀升，但各地区间存在明显差异，其中东部地区远高于其他地区，中西部差距正在逐年缩小。最后，根据实证分析可知，提高税收分权能推动地方政府治理能力的提升，人口密度、产业结构和投资率也具有积极的推动效果，而失业率则是明显的负向作用。为了使结果更加稳健，本文采取税收分权度滞后一期与替换核心解释变量的方式再次进行回归，证明结果稳健，并进一步区分不同税种进行回归发现，虽然增值税分权与企业所得税分权均与地方政府治理能力有显著正相关关系，但企业所得税分权更能激励地方政府治理能力的提升。基于上述研究，提出如下建议：要充分考虑央地事权关系，明晰税权范围；健全地方税体系，保障地方收入；提高税收征管效能，防止税收流失；推动多元主体共治，提升政府治理能力。

**关键词：**税收分权 地方政府治理 治理能力测度

## Abstract

The Third Plenary Session of the 18th Central Committee put forward the requirement of optimizing the tax system structure, which was also reiterated in the 20th National Congress Report. The key to optimizing the tax structure is to optimize the tax distribution between the central and local governments, specifically the distribution power of tax revenue. The rational and standardized power of tax revenue not only serves as the cornerstone for ensuring the orderly operation of state power but also acts as the institutional guarantee for mobilizing the enthusiasm of central and local governments and maintaining harmonious relationships between them. Simultaneously, government governance is also one of the major issues in China. The Third Plenary Session of the 18th Central Committee first proposed to advance the modernization of China's system and capacity for governance. The Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee comprehensively deployed this development strategy, which was further improved and deepened in the 20th National Congress Report. In the process of China's economic boom, local governments have played a pivotal role. Especially during the current period of accelerating changes unseen in a century, local governments are faced with a series of opportunities and challenges. How to improve the governance capacity of local governments and promote Chinese modernization is a major proposition of the times.

This study focused on the impact of tax decentralization on the governance capacity of local governments. Firstly, the basic concepts of tax decentralization and local government governance were defined. Secondly, the theoretical basis

for the impact of tax decentralization on local government governance was expounded. Thirdly, the tax decentralization degree, value-added tax decentralization degree, and enterprise income tax decentralization degree of 30 provinces and regions in China were compared and analyzed. Finally, based on the five factors of politics, economy, rule of law, people's livelihood, and green, a set of evaluation index systems was constructed to measure the level of local government governance capacity in 30 provinces in China from 2008 to 2020. This study empirically analyzed the impact of tax decentralization on the governance capacity of local governments, and put forward countermeasures and suggestions.

Several findings in this study need to be noted. First of all, China's tax revenue had increased significantly year by year. The tax decentralization degree of 30 provinces and regions had shown an overall upward trend, increasing from 42.3% in 2002 to 45.0% in 2020. By region, the overall growth trend of all regions was slow. The degree of tax decentralization in the central and western regions was much higher than that in the eastern regions. Second, in terms of the governance capacity of local governments, the national index had been rising year after year, but there were obvious differences between regions, with the eastern region being much higher than other regions and the gap between the central and western regions being narrowed year by year. Finally, according to the empirical analysis, the improvement of tax decentralization could promote the governance capacity of local governments. The population density, industrial structure, and investment rate also had positive promoting effects, while the

unemployment rate had a significant negative effect. In order to make the results more robust, the study also conducted regressions by lagging the degree of tax decentralization by one period and replacing the core explanatory variables. Moreover, different tax categories were further distinguished for regressions. We found that both value-added tax decentralization and corporate income tax decentralization had a significant positive correlation with local government governance capacity, however, the latter could motivate the improvement of local government governance capacity more. Based on the above results, this study proposed the following recommendations: fully consider the relationship between central and local authorities, and clarify the scope of tax power; improve the local tax system and ensure local revenue; improve the efficiency of tax collection and administration, and prevent tax loss; promote co-governance by multiple subjects and improve government governance capacity.

**Key words:** Tax decentralization; Local government governance; Governance capacity measurements

# 目 录

<b>1 导论</b>	<b>1</b>
1.1 选题背景	1
1.2 选题意义	1
1.2.1 理论意义	2
1.2.2 实践意义	2
1.3 文献综述	2
1.3.1 税收分权的相关研究	2
1.3.2 地方政府治理的相关研究	4
1.3.3 税收分权与地方政府治理的关系研究	5
1.3.4 文献评述	5
1.4 本文研究思路及方法	6
1.4.1 研究思路	6
1.4.2 研究方法	7
1.5 本文的创新与不足	8
1.5.1 创新点	8
1.5.2 不足点	8
<b>2 税收分权与地方政府治理能力的概念界定</b>	<b>9</b>
2.1 税收分权的概念界定与制度变迁	9
2.1.1 概念	9
2.1.2 制度变迁	9
2.1.3 制度现状	12
2.2 地方政府治理能力的概念界定	15
2.3 税收分权与地方政府治理能力的相關理论	15
2.3.1 公共产品理论	15
2.3.2 财政分权理论	16
2.3.3 税收竞争理论	17
2.4 税收分权对地方政府治理能力的影响机理	18
<b>3 税收分权与地方政府治理能力的测度</b>	<b>20</b>
3.1 税收分权指标测度	20
3.1.1 测度方法	20
3.1.2 全国层面税收分权的测度结果	20
3.1.3 地区层面税收分权度的比较与分析	23
3.2 地方政府治理能力指标测度	26
3.2.1 地方政府治理能力的指标体系构建	26
3.2.2 数据来源与测度方法	28
3.2.3 测度结果分析	29
<b>4 税收分权对地方政府治理能力影响的实证研究</b>	<b>34</b>
4.1 模型设定与数据来源	34
4.1.1 变量的选取与预期假设	34



4.1.2 数据来源与说明.....	35
4.2 实证结果分析.....	36
4.2.1 模型构建.....	36
4.2.2 实证回归结果.....	37
4.2.3 内生性处理.....	38
4.2.4 稳健性检验.....	39
4.2.5 异质性检验.....	41
<b>5 研究结论与对策建议.....</b>	<b>43</b>
5.1 充分考虑央地事权关系，明晰税权范围.....	43
5.2 健全地方税体系，保障地方收入.....	44
5.3 提高税收征管效能，防止税收流失.....	44
5.4 推动多元主体共治，提升治理能力.....	45
<b>参考文献.....</b>	<b>48</b>
<b>致 谢.....</b>	<b>52</b>

# 1 导论

## 1.1 选题背景

十八届三中全会明确提出“完善税收制度，建立现代财政制度”，同时首次把“落实税收法定原则”作为一项重要内容；十九届五中全会也提出“建立现代财税体制，加快推进国家治理体系和治理能力现代化的进程”；“十四五”规划更是提出“持续完善税收制度，健全现代财税体制，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用”，这充分体现出国家对税收治理提出了更高的要求，凸显了税收在国家经济治理中基础性、保障性的作用。

自改革开放至今，中国取得了巨大的成就，GDP 总量由 1978 年的 3645 亿元增长到 2022 年的 1210207 亿元，人均 GDP 突破 8.57 万元<sup>①</sup>，创造了前所未有的经济增长奇迹。地方政府是国家职能部门中的重要组成部分，对经济协调发展、区域建设和民生保障等方面具有不可替代的作用。税收是国家财政收入的主要来源，税收分权决定着地方政府真正可以留存的收入。1994 年分税制改革后，我国形成了财权集中于中央，事权却下移至地方的财政体制，地方政府面临事权大于财权的问题，再加上全面实施“营改增”与“减税降费”政策，导致地方政府原有主体税种消失，财政缺口不断扩张，进而对地方政府治理能力产生不利影响。

基于以上背景，如何合理地进行税权划分，并研究税收分权对地方政府治理能力的影响就显得尤为重要。因此需要重新界定我国政府间税权关系，完善地方税收体系，实现地方政府治理能力的提升，这不仅有助于改善民生，提高人民生活质量，更能推动我国实现高质量发展。

## 1.2 选题意义

税收是国家财政收入的主要来源，税收收入的多少对政府可支配财力有直接影响。合理、规范地划分税权，不仅是保证国家权力有序运转的基石，而且是调动中央与地方两个积极性，维护央地和谐关系的体制保证。因此，税收分权是影响央地关系的重大因素，也是我国财政体制正常运转的基础。

<sup>①</sup> 数据来源：国家数据网站年度数据 (stats.gov.cn)。

## 1.2.1 理论意义

有利于丰富税收分权与国家税收治理能力和治理体系的研究。目前，国内很少有学者研究二者的关系，有必要对现有研究进行梳理，找到合理、可行的分析方法，分析税收分权对地方政府治理的影响，明确提高税收分权的必要性。这不仅完善和补充了我国财税理论体系，而且对构建积极服务社会主义现代化的央地税收体系具有指导作用，为提升地方政府治理能力提供理论参考。

## 1.2.2 实践意义

有利于国家对地方政府治理能力更加客观的评估，并对进一步推进国家治理体系和治理能力现代化的建设提供一定的参考。通过构建地方政府治理能力体系，探讨税收分权对地方政府治理能力的影响，深入剖析其内在原因，以期为优化我国财税体制和推进国家治理体系现代化建言献策。其次，对推动经济体制改革和地方发展转型具有一定的借鉴意义。

## 1.3 文献综述

### 1.3.1 税收分权的相关研究

#### （一）税收分权概念界定的研究

财政分权体制在西方国家已经实行了很多年，它对于促进地方经济和社会发展、调动地方积极性等发挥了重要作用。财政分权体制下的税收分权，即要对财政资金进行合理的分配，使其发挥作用，进而促进整个社会经济的发展。从这个意义上说，财政分权是税收分权的基础和前提。国外学者对财政分权的研究成果丰硕，形成了以 Tiebout (1956)、Musgrave(1959)与 Oates(1972)等为代表的第一代财政分权理论和以 Weingast (1995)、Qian 和 Weingast (1997)、Qian 和 Roland (1998) 为代表的第二代财政分权理论。与传统财政分权理论不同，我国的财政分权是经济分权与政治集权紧密联系的产物 (Blanchard and Shleifer, 2001)，并非彻底的权力下放，而是自上而下的授权式下放权力，强调中央政府对资源的控制，且在宏观调控占据主导地位 (谷成, 2008)，而且地方财政自主权和中央财政控制权是同向提升的 (刘承礼, 2011)。

由于税收分权是财政分权的组成部分，根据财政分权的概念，税收分权是指央地政府通过法律划定税收范围，划分各税种的税收权利，从而使地方政府获得部分税收自主权。国外关于税收分权的研究较早，1895年，塞利格曼（Seligman）基于税收行政效率视角，认为央地政府之间的税权配置应遵循效率原则、匹配原则和恰当原则。1983年，马斯格雷夫（Musgrave）基于资源配置、公平分配和稳定经济等视角，总结归纳了六项税收分权原则。

自1994年分税制改革后，税收分权也逐渐从财政分权中凸显出来。此后，我国学者基于经济学、法学等视角，探讨税收分权的内涵及具体内容。白景明（1996）根据税权属性不同，将其分为三类：税收立法权、税收征管权和税收收益权，其中税收立法权属于法律权利，后两者属于行政管理权；张守文（2000）从法学的观点提出，税权可以按照其行使的领域进行分类，具体为：国内外领域、国家与国民，立法与执法环节。国际税权是对税收的管辖权，是国家的税收主权；国家税权包括税收权力与权利，权力意味着国家有权对税收进行征收，而权利意味着国家在法律上享有税收债权人地位，征税权力可以维护国家的债权人地位，国民税权是全体国民共同享有的权力；贾康、梁季（2013）将税权内涵提炼为地方税种选择权、税率调整权以及设税权。朱为群等（2015）在研究税权时，以税权收益作为研究对象，而非概念本身。吕冰洋（2009）总结对比了央地政府在税权分配上所采用的四种合同形式：定额合同、分成合同、分税合同和代征合同，并得出结论，分税制改革使得以分成合同、定额合同为主的税收分权转变为以分税合同为主，这不仅增强了地方政府税收激励，而且保证了中央政府财政收入的比重；吴宇晖、张在茂（2008）通过对美德法韩印等国家的税收分权体制进行对比，发现这些国家均不存在彻底的税收集权与税收分权，其目的都是在保证社会公平的前提下，建立更加高效的政府部门。

## （二）税收分权影响的研究

关于税收分权的研究大多集中于对经济增长的影响研究，其中彭艳芳（2014）通过构建地方税收收入自给率与三个对比指标衡量税收分权，实证得出我国2006-2012年地方税收收入自给率与经济增长呈正相关关系，但对比指标结果却是负向的；曹志伟等（2022）基于我国税收分权改革实践，发现在税权改革中，税收征管权仅产生了有限的税收激励作用，而税收收益权产生了可持续的税收激励作用，因此地方政府税收收益权才是保证我国税收高增长的原因；而不少学者认为税收分权与经济增长呈负相关关系，沈伟（2008）选择我国1982-1992年与1995-2005年的各省数据进行多元回归分析，认

为改革开放后的税收分权抑制了经济增长，同时扩大了东西部经济发展的差距；单新萍、卢洪友（2011）以中国 1999-2008 年 30 个省份为样本进行实证研究，结果表明提高税收分权对经济增长具有负面作用，并非税收分权自身产生的负面作用，而是由于制度安排的不合理性导致税收分权的激励作用被抵消；另有学者认为我国税收分权与经济增长之间的关系是非线性的，李齐云等（2017）认为税收分权与经济增长呈“U”型关系。

### 1.3.2 地方政府治理的相关研究

1986 年，世界银行发表的一篇关于撒哈拉以南非洲发展的报告中，第一次提出了“治理危机”这个概念，随后“治理”一词便被广泛运用，是指在一定范围内为满足公众需求而行使权力（俞可平，2001），分为国家治理、政府治理与社会治理，其中政府治理是政府作为治理主体，包括对自身、市场以及社会展开的相关公共治理（王浦劬，2014），以及对国家、政府、集体和个人之间伦理关系的体制调整（周尚君，2021）。而地方政府作为贯彻落实国家政策的执行者，在国家治理中扮演了重要的角色（叶大港、郝晓薇，2021）。

国内学者从不同角度对地方政府治理进行研究，一是研究地方政府治理的衡量指标，施雪华、方盛举（2010）从公共管理、经济调节监管、行政产出、政府行为等多个维度设计了一套省级政府公共管理效率的指标评价体系；赵新宇、范欣（2016）以 2012 年中国调查问卷为基础，从政府、法治和监管三个维度测度政府治理指数；李靖等（2020）基于目标、管理和组织资源等视角，兼具政府治理特征与地方政府独特属性，测算出吉林省政府治理能力；冯华艳（2022）以“政府能力”、“善治”为核心，根据公众对社会治理成效的主观评估，从民生保障、社会公平、社会秩序和社会凝聚力四个维度评价地方政府治理能力。

二是提升地方政府治理能力的路径，一是以大数据为管理手段，通过建立政府信息化平台，对海量数据进行整合与融合，建立一个高效的数据体系，以达到数据共享与协作的目的，从而促进“数字政府”的发展，提高政府管理的现代化程度（李峰、周舟，2021）；二是强调以人民为中心的民主治理，注重基层需求，发展基层民主治理，以行政体制改革和民主机制建设为路径，调整公共政策，进而提升地方政府治理能力（陈震聃，2015；俞可平，2018）。

### 1.3.3 税收分权与地方政府治理的关系研究

税收分权属于财政分权的范畴，要分析税收分权对地方政府治理的关系，首先要厘清财政分权与地方政府治理的关系。关于财政分权与地方政府治理的研究，学者们有不同的看法，陈刚（2013）分析得出财政分权对地方政府质量具有促进作用，并且这种正向影响随政府质量增加而增强；刘明（2016）认为财政分权改善了地方政府治理水平，进而发展了地方经济；而李真（2021）认为财政分权抑制了地方政府治理能力提升。另一些研究则探讨财政分权对地方政府行为的影响，张军等（2007）通过 GMM 方法研究发现财政分权对政府基础设施有投资激励作用；安彦林、李齐云（2017）的实证分析表明财政收支分权提升了公共文化服务供给，且财政支出分权比收入分权的影响更大；而有些学者持不同看法，傅勇（2010）研究得出财政分权对基础教育质量与城市基础设施供给为负效应；罗昌财、沈建祥（2022）利用空间杜宾模型，发现财政分权抑制了地方提高公共服务供给效率。此外还有一些研究，丁鹏程等（2019）研究表明，由于财税激励，地方政府以牺牲环境为代价换取经济增长，使得空气污染问题更加严峻。

国内很少有学者研究税收分权与地方治理之间的关系。田甜（2019）从经济、政治、文化、社会、生态五个维度构建了地方政府治理的指标体系，用固定效应模型研究了税收分权对地方政府治理的影响，认为税收分权对地方政府治理水平有正向影响。

### 1.3.4 文献评述

近些年，税收分权逐渐从财政分权中分离，单独作为研究对象，但大多研究集中在税权的界定与内涵以及税收分权对经济增长的影响，而且实证结果也不尽相同，有学者主张税收分权促进了经济增长，但也有一些学者对此持有不同的看法。对地方政府治理的研究主要为两方面，一方面是研究地方政府治理的衡量指标，另一方面是研究地方政府治理能力提升路径。在推进国家治理现代化的进程中，财税改革是必不可少的重要环节，西方发达国家已为我国提供了经验丰富的模本，有必要结合我国国情，建立现代税制体系，服务经济社会发展。

通过文献梳理可知，国内学者对税收分权的界定已达成共识，但关于税收分权对地方政府治理能力影响的文献较少，且现有论文对税收分权测量不够全面。因此本文试图在学者专家们的研究成果上，基于公共品理论、财政分权理论和税收竞争理论分析了税收分权对地方政府治理能力的影响，并从政府绩效、法治水平、经济发展、生态环境和

民生保障五方面构建地方政府治理能力指标体系，采用面板数据模型研究税收分权对地方政府治理能力的影响。

## 1.4 本文研究思路及方法

### 1.4.1 研究思路

本文明确国家治理现代化进程中税收分权改革的重要性，通过对税收分权改革的现状分析，以及构建地方政府治理能力指标体系，研究税收分权对地方政府治理能力的影响，进而提出推进我国税收分权改革的对策建议。技术路线图如图 1.1 所示，主要思路如下：

第一部分为导论。首先阐述了研究背景及意义，其次归纳综述了国内外的文献，最后阐述了本文的创新点与不足。

第二部分为相关理论分析。首先分别对税收分权和地方政府治理的基本概念进行阐述，其次梳理了中国税收分权的制度变迁与划分，最后阐述了税收分权对地方政府治理的理论基础及影响。

第三部分为测度税收分权度与地方政府治理能力指标值。首先介绍税收分权的测算方法，并对全国 30 省份及地区的税收分权度、增值税分权度和企业所得税分权度进行比较分析，其次构建地方政府治理能力综合指标，运用熵值法测算地方政府治理能力指数，并划分东中西地区进行比较分析。

第四部分为实证分析。用第三部分的相关指标构建面板模型，并对其进行内生性检验和稳健性检验，对实证结果进行分析与解释。

第五部分针对实证结论，提出对策建议。本文从明晰央地税收权范围、完善地方税体系、强化税收征管效能以及推动多元主体共治四个方面给出建议，以实现财税可持续发展，不断提升地方政府治理能力。

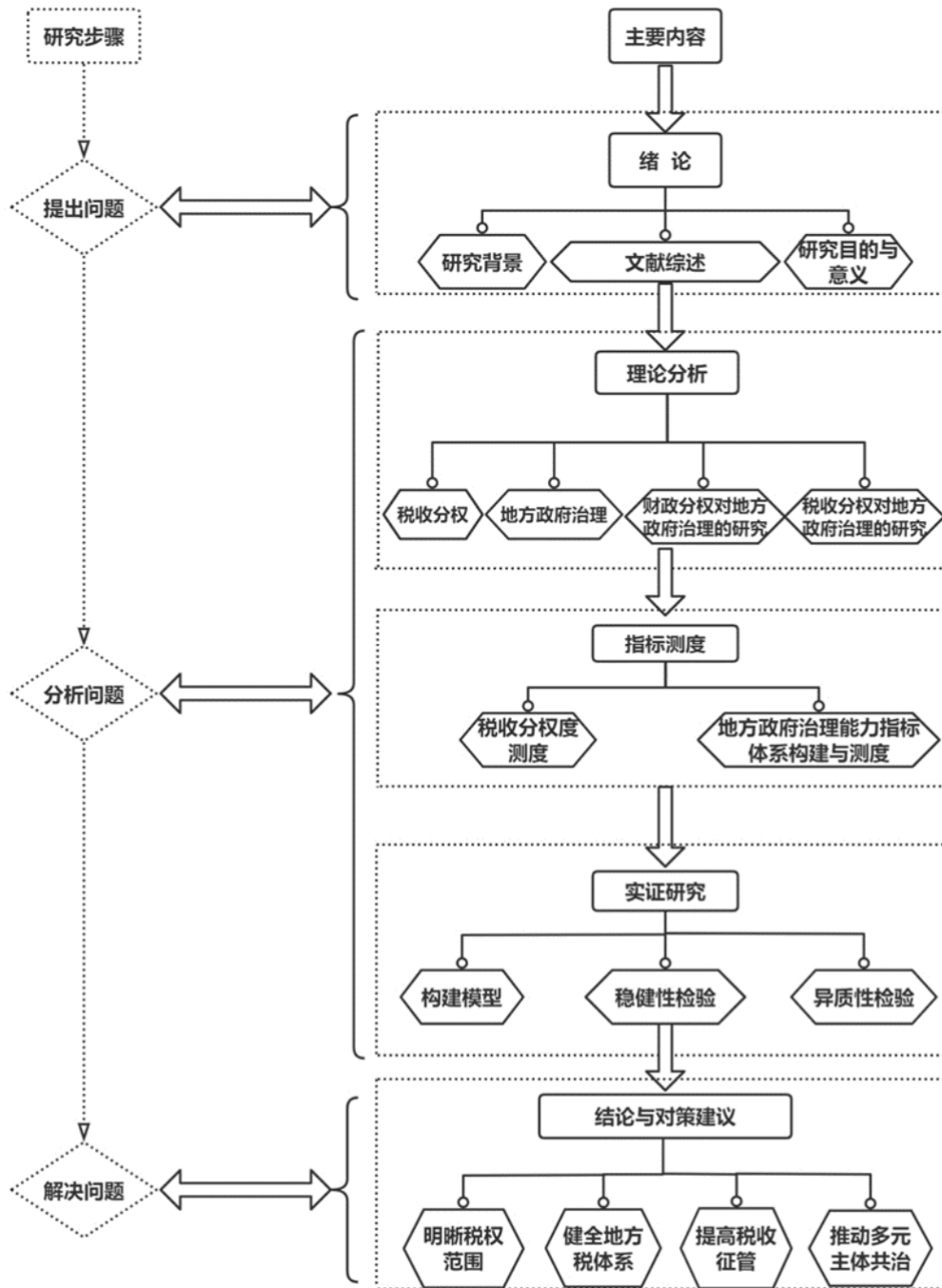


图 1.1 技术路线图

### 1.4.2 研究方法

一是文献总结法：通过查阅并梳理期刊、硕士论文、博士论文及书籍等，分类总结了相关研究的主要内容与重要结论，详细了解专家学者对税收分权的相关观点，在此基础上，进行进一步的研究与分析。



二是定量分析法：搜集整理相关实证数据，通过图表形式，直观地介绍全国和地区的税收分权、增值税分权和企业所得税分权现状，以及各省地方政府治理能力指数。

三是实证研究法：首先基于 2008-2020 的历史数据，建立各地政府治理能力综合体系，再采用熵值法测算得出了各地政府治理能力的指标值，将得出的指标和税收分权的数据进行回归测算，根据回归结果得出结论。

## 1.5 本文的创新与不足

### 1.5.1 创新点

一是研究视角的创新。本文基于税收分权视角，从理论方面分析对地方政府政府治理能力的影响，并进行实证研究。二是研究方法的创新。较为全面的整理了全国 2002-2020 年税收分权以及地区 2008-2020 年增值税分权和企业所得税分权的数据，并从政府绩效、法治水平、经济发展、生态环境和民生保障五方面构建指标体系，测算各省 2008-2020 年的地方政府治理能力指数，通过实证分析我国税收分权度、增值税分权度、企业所得税分权度对地方政府治理能力的影响。

### 1.5.2 不足点

一是地方政府治理综合指标体系的构建具有局限性。建立科学、全面的指标体系存在很大难度，本文虽然借鉴了以往的研究成果，但选取指标较少，导致评估体系不够全面。二是地方政府治理水平的衡量相对客观。不同的阶段各地方政府治理重点会根据国家总体发展战略进行调整，现实中地方政府治理存在一定程度的主观因素。

## 2 税收分权与地方政府治理能力的概念界定

### 2.1 税收分权的概念界定与制度变迁

#### 2.1.1 概念

1991年,“**税权**”一词在我国“八五”计划纲要中第一次出现,为我国**税权**研究提供了现实依据。综合前人的研究成果,税收分权即**税收立法权**、**税收征管权**和**税收收益权**的划分。

税收划分分为**横、纵向划分**,其中**横向划分**是指在同一级别的不同国家部门间的划分,分为仅立法部门独自享有**税收立法权**和立法部门和行政部门共同享有**税收立法权**,前者世界大多数国家均采用;所谓**纵向划分**,就是在不同级次政权中同类国家部门间的划分,分为**集权模式**和**分散模式**,其中以**分税制**为代表,即央地政府分别行使部分税种的**征管权**和**收益权**。赞同集权模式的学者认为,分权必须符合众多假设前提才能发挥作用,而实际情况中,这些假设前提很难达到(Tanzi, 2002)。纵观世界,不存在绝对的集权,也没有完全的分权,各国都采用二者相结合的体制。以凯尔森(1945)为代表的学者提出,依法治国的国家集权和分权都是适度的,一旦超出限度,将面临分裂之危。

在我国,对于**税收立法权**,中央统揽全局,高度集中。对于**征管权**,1983年我国“**财税分家**”,分为**财政局**和**税务局**;1994年**分税制改革**,分设**国家税务局**、**地方税务局**和**海关**三类**征管部门**,地方税务局受**地方政府**和**上一级税务局**双重管辖,征收**地方税**;2018年3月,我国**国税地税**再次合并。因此基于上述研究成果与本文研究目的,本文主要研究**税收收益权**与**地方治理能力**的相关关系。

#### 2.1.2 制度变迁

中国每一次的**税权模式**调整均是为了适应我国建国以来各个阶段**经济建设的需要**,从**高度集权**至**下放部分权力**给**地方政府**,再至**分税制模式**。

##### (一) 计划经济时期的**税收分权制度**

建国初期,百废待兴,为了迅速恢复和发展经济,中国实行**高度集权的财政体制**,在这一模式下,中央政府处于**绝对领导地位**,**税收立法权**高度集中,除**房地产税**、**契税**和**使用牌照税**等**小额税种**收益归地方,其余**税种**收益均归中央统一调度使用,地方政府

财政收入占全国财政收入不足 20%，因此地方政府对中央政府产生了深度依赖。

1953 年，我国开始一五计划，由于经济发展的需要，实行中央、省（市）、县三级行政层级，将财政收入划分为固定收入、固定比例分成收入与调剂收入。一五计划时期，地方财政收入约占全国的 25%，财力较弱，发展经济积极性不强。

1958 年，社会改造完成，我国进入第二个五年计划，为进一步发展经济，提高地方主动性和积极性，国务院发布《关于改进税收管理体制的规定》，将部分税收管理权限下放至地方，将印花税、屠宰税等 7 种税收划为地方政府征收管理；中央管理商品流通税等 4 种税收，地方政府可以在允许范围内机动调整。大规模的分权使得地方财政管理范围扩大，收入从 1957 年的 26.5% 大幅上升至 1961 年的 78.5%。但由于缺乏约束机制，出现区域税负不公平、产业结构失衡等情况，1961 年中央对税收分权制度进行了改革，回收下放权力，地方税税目、税率的调整权重新回到中央，减免权集中到省、市、自治区，因此地方财政收入比重下降至 70.3%。

1966 年，文化大革命开始，中央再次下放税权，地方有权制定对本地区农村人民公社和企业的具体征税办法，与上次不同的是，这次税权仅下放至省、市、自治区。但在实施过程中，地方政府再次超越权限，自定税收优惠政策，擅自减免税，甚至采取非法手段偷税漏税，造成国家税收的流失。1977 年，中央发布《财政部关于税收管理体制的规定》，重新划定地方税收管理权限，再次收回税权。

从这一阶段可以看出，在计划经济时期，我国实行中央统一领导、分级管理的财政体制，中央确定收入支出指标，明确各级预算，地方负责组织征收与入库，其间中央与地方之间的税权配置多次调整，主要为代征合同和分成合同。

## （二）“分级包干”体制的税收分权制度

1978 年，十一届三中全会是我国经济的转折点，由传统计划经济体制转型为社会主义市场经济体制。1979 年中央开始实行以“放权让利”为特点的财政改革。1980 年，除直辖市以外的各地方，全国各地都开始实行“分级包干、分灶吃饭”的财政制度，这打破了原有僵化的财政体制。1981-1985 年，中央在“分灶吃饭”的基础上进行了多次大规模调整，其共同点为在划定央地收支的基础上“分级负责，自负盈亏”。1988 年，财政体制进一步完善，根据以往央地财政收支情况，按约定分配所余收入，由于各地的税收规模与经济发展水平存在差异，当时共实施了六种形式的财政包干制。

这一时期的中央和地方的税权配置主要为分成合同和定额合同，地方获得了明确的增量收入，调动了组织财政收入的积极性，地方税权扩大。但在体制运行中，也逐渐暴

露一些缺陷，地方政府私自减免税，将应该上缴的财政收入进行挪用，利用不法手段将预算内收入转出，导致财政收入流失，财政赤字加大。

### （三）分税制的税收分权制度

为了从根本上解决中央与地方的税权矛盾，1993年中央作出《关于实行分税制财政管理体制的决定》，对现行体制进行改革，实行分税制管理体制。一是中央管理全部税种的立法权，并且加强税法建设，完善税法机制，使得税收立法权高度集中；二是彻底划分了央地税收收入，分为中央税、地方税和央地共享税，由于中央划走了大部分原属地方的支柱收入，为此制定了税收返还制度；三是分设税收机构，建立央地两套税务机构，分别征收各自税收，这为央地分级管理提供了保证。详情见表 2.1。

表 2.1 分税制税收划分情况

	税种
中央税	国内消费税，关税，进口环节增值税和消费税，中央企业所得税，地方银行、外资银行和非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中交纳的收入（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），中央企业上交利润。
地方税	营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中交纳的营业税），地方企业所得税（不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税），地方企业上交利润，个人所得税，城镇土地使用税，固定资产投资方向调节税，城市维护建设税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中交纳的部分），房产税，车船使用税，印花税，屠宰税，农牧业税，对农业特产收入征收的农业税（简称农业特产税），耕地占用税，契税，遗产和赠予税，土地增值税，国有土地有偿使用收入
共享税	增值税（中央 75%，地方 25%）、资源税（按不同的资源品种划分）、证券交易印花税（中央 50%，地方 50%）。

资料来源：通过国家税务总局官网的资料整理得出。

分税制改革是我国财税体制改革的重要转折点，给我国财政带来了一系列积极变化。此次改革增加了国家财政收入，扭转了两个比重持续下降的局面，加强了财政宏观调控功能，还调动了地方政府的积极性，使我国税收结构趋向合理。

#### （1）所得税分享改革

为了进一步完善财税体制，减少地区重复建设，缩小地区财力差距，2001年国务院

发布《所得税分享方案》，2002年所得税收入分享比例调整为央地各50%，2003年所得税收入分享比例调整为央地六四分成，之后根据实际情况再行确定。

### （2）增值税分享改革

2016年我国开始营改增改革，为了保障地方经济平稳运行，增值税分享比例由央地75:25调整为中央地方五五分成；2019年减税降费政策全面推进，为了支持地方政府贯彻落实政策，减轻地方财政压力，国务院发布《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》，一是保持增值税分享比例不变；二是健全增值税留抵退税分担机制，将地方原先分担的50%改为15%，剩余35%暂由企业所在的地方垫付，并按去年增值税分享比例平衡分担；三是将消费税征收环节后移至终端环节。

### （3）证券交易印花税分享改革

1994年改革初期，证券交易印花税央地各分享50%，由于当时我国仅有上海和深圳两家证券交易所，本质是上海和深圳与中央共享。随后不断提高中央分享比例，1997年央地分享比例为80:20；不久，中央再次下发通知，将原税率提高至5%，增加的收入全部归中央所有，由此央地分享比例折算为88:12；2000年决定，分三年将中央分享比例调整为97%，地方仅留3%。

### （4）出口退税负担机制改革

分税制改革后，所有出口退税均由中央负担，随着外贸出口高速增长，出口退税增长远高于国内增值税增长，中央财政面临严重困难，无法承担所有的退税。1995年中央开始适度下调货物出口退税率，并区分产品调整退税率；随着我国外贸经济的蓬勃发展，鼓励外贸政策的实施以及不合理的增值税退税制度，2004年起，以2003年实际出口退税为基数，超过部分由中央承担75%，地方承担25%；之后由于部分省份退税负担重，2005年，在维持核定出口退税基数不变的情况下，中央与地方出口退税分担比例为92.5:7.5；为了促进外贸稳定发展，2015年中央政府决定负担所有出口退税，地方2014年原本负担的出口退税基数，定额上解中央。

## 2.1.3 制度现状

### （一）税收立法权划分

我国实行的是复合税收立法体制，其基本特点是税收立法与税收行政相结合，在税务机关的参与下，由全国人民代表大会及其常务委员会制定税收法律，国务院制定行政

税收法规，并由国务院领导的行政管理体制。财政部、海关总署及国家税务总局可以制定税收的部门规章。目前我国税收立法权主要集中在中央，地方仅有一些调整权。

## （二）税收征管权划分

分税制改革后，我国分设央地两套税务机构，即国家税务局与地方税务局（简称国税局与地税局），另设海关系统，分别征收各自税收。其中国税局是中央垂直单位，由国家税务总局统管，省级国税局管理地市级国税局，不受地方政府管辖；地税局则采取上级税务局和地方政府的双重管辖，且以地方政府为主。

经过所得税分享和“营改增”改革，两套征管系统效率低下、纳税成本高的问题愈加凸显。2018年，我国开展新一轮税收征管体制改革，合并省级及以下的国地税系统，负责征管辖区内的各项税收与非税收入，采取以国家税务总局为主体与地方政府双重领导的管理体制。国地税合并符合我国深化财政体制的需要，降低了税收征管成本，简化了税收程序，减少了企业的合规成本，避免了由于国地税分设，征管口径不一，多重执法、推诿扯皮等问题。

## （三）税收收益权划分

我国的税收收入分为中央税、地方税和央地共享税。地方各级政府的分成部分没有明确划分比例，由其自行分配。详情见表 2.2：

表 2.2 中国税收收入划分<sup>①</sup>

税种	细分	中央	地方	备注
增值税	海关代征增值税	100%		
	非海关代征增值税	50%	50%	2006年5月1日前，中央75%，地方25%
消费税		100%		
车辆购置税		100%		
关税		100%		
船舶吨税		100%		
城镇土地使用税			100%	

<sup>①</sup> 国发〔1993〕85号《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》

国发〔2001〕37号《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》

国发明电〔2015〕3号《国务院关于调整证券交易印花税中央与地方分享比例的通知》

国发〔2016〕26号《国务院关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》

续表 2.2 中国税收收入划分

税种	细分	中央	地方	备注
房产税			100%	
车船税			100%	
土地增值税			100%	
耕地占用税			100%	
契税			100%	
烟叶税			100%	
环境保护税			100%	
企业所得税	中央企业、地方银行和 外资银行及非银行金 融企业、铁道部门、各 银行总行、各保险总公 司等缴纳部分	100%		
	其他企业缴纳部分	60%	40%	2001年12月31日前地方 100%；2002年中央50%，地方 50%
个人所得税		60%	40%	2001年12月31日前地方 100%；2002年中央50%，地方 50%
资源税	海洋石油企业缴纳	100%		
	非海洋石油企业缴纳		100%	
	水资源税	10%	90%	河北省在缴纳南水北调工程基 金期间，水资源税收入全部留 给该省
城市维护建设税	铁道部、各银行总行、 各保险总公司缴纳部 分	100%		
	其他企业缴纳部分		100%	

续表 2.2 中国税收收入划分

税种	细分	中央	地方	备注
印花税	证券交易印花税	100%		
	其他印花税		100%	

## 2.2 地方政府治理能力的概念界定

俞可平（2003）提出的“治理与善治”是我国目前普遍接受的一种治理理念，它主张治理的目的在于使公共利益最大化，并满足公众需要，政府及民间组织都会运用自己的权力来维护社会的秩序。政府治理从狭义上讲，是指政府内部进行制度、管理以及观念的创新与改革；从广义来说，就是以政府为治理主体，管理社会公共事务（包国宪、霍春龙，2011）。

地方政府作为政府的重要组成部分，更贴近社会、市场和民众，涉及经济发展、监督管理、民生保障和生态绿化等多个重要领域，在国家治理进程中承上启下，贯彻落实中央政府方针政策，承担主要的事权和支出责任，对我国经济发展和治理能力现代化进程具有举足轻重的作用。本文借鉴专家学者们的研究成果，对地方政府治理能力进行界定：在国家政策的指导下，整合分配辖区内既有资源，管理地方公共事务管理，更好发挥职能作用，推动地方各个领域发展的能力。

## 2.3 税收分权与地方政府治理能力的相关理论

### 2.3.1 公共产品理论

税收的存在是为了政府更好履行职能，为居民提供公共品。1954年萨缪尔森提出了私人产品和公共产品的概念，并进行了清晰界定，认为公共品是指满足民众共同消费并从中获得利益的物质产品与服务。与一般消费品不同，公共品具有非竞争性和非排他性，根据这两个性质是否同时存在，可以被划分为纯公共物品和混合物品，消费过程中既有非排他性又有非竞争性，任何一人对其进行消费都不影响他人对其消费为纯公共物品。而混合物品是具有不充分的非排他性和非竞争性，是指兼具公共产品和私人产品属性的产品，主要分为三类：一是非拥挤性，其效用可以共享，但技术上具有排他性。二是拥挤性，随着消费人数的上升而产生拥挤，减少个体从中获取利益。三是利益外溢性，即



纯公共物品满足一定条件后，具有竞争性和排他性。

公共品的性质使得其供给是政府的一项职责，民众为了购买公共物品与服务支付对价，税收由此应运而生。根据公共品的受益范围，分为国家性、地方性公共品。与统揽全局的中央政府相比，地方政府直接面向公民，最先感知到人民群众的需求与偏好，使得地方政府能够更有效地为民众提供当地的公共物品。中央政府垄断供给公共品存在以下缺陷：第一，要通过多层级的预算，加重了中央政府的负担；第二，信息在传导过程中会消耗资源，与地方政府相比，中央政府处于信息劣势；第三中央政府无法充分了解各地居民的差异性需求，易产生“偏好误识”，不能有针对性地提供公共品和服务，导致低效。

### 2.3.2 财政分权理论

财政分权是在保证中央政府宏观调控能力不被削弱的前提下，下放部分关于债务、税收与预算方面的权力，更好发挥地方主动性和积极性，使地方政府提供使居民满意的服务。

第一代财政分权理论从财政分权对地方公共服务供给的影响这一视角进行分析，肯定了地方政府存在的必要性，关注地方政府间的竞争作用，强调财政分权对社会福利的改善。其一地方政府相比中央政府更了解居民的需求，一定程度上改变了中央政府在财政决策不听从居民意见的情况；其二为了获得更充足的财力，地方政府间围绕税收、资本、公共服务等方面展开竞争，倒逼地方政府强化预算约束，优化资源配置，更有效率地提供公共物品和服务。财政分权带来的并不都是积极影响，第二代财政分权理论将研究重点放在了政府的行为上，将财政分权风险纳入考虑，认为政府作为理性经济人，可能从政策中寻租、腐败，为了遏制这一局面，需满足以下条件：一是政府内部进行分权，不同层级的政府有自治的权力与管理责任，通过彼此间的竞争，形成约束机制；二是确保统一市场，中央政府保证生产要素自由流动，防止地方政府滥用权力建立贸易壁垒；三是硬预算约束管理，重点关注地方政府的借款和转移支付，减少地方政府对无效率企业的援助。

由于我国经济制度和政治制度与西方国家存在较大差异，不同于西方的财政分权体制，中国财政分权极具中国特色，采取经济分权与垂直政治管理并存的体制，也称为“中国式财政分权”。具体包括以下特征：其一为我国财政分权是经济分权和政治集权的统

一，地方政府官员由上级政府选拔，主要对上级负责；而西方国家的财政分权是经济和政治均为分权形式，地方政府官员是民主选拔，即对选民负责。其二为我国财政分权是“自上而下”的，随着计划经济体制弊端的显现，巨大的财政压力导致我国进行财政分权改革，各项改革措施由中央政府制定，地方仅负责执行，即供给式分权；而传统财政分权理论是“自下而上”的，地方政府由于拥有信息优势，提供公共产品更加具有优势，即需求式分权。其三为中国式财政分权不是完全的分权，2018年国地税合并后，税收征管权也向中央倾斜，地方政府不具有决策权，仅通过中央政府授权执行某些职能；而西方的财政分权是充分的财政分权，地方政府不仅有权力做什么，更有权力决定是否执行。其四为中国财政分权缺乏法律保障，西方国家的宪法明确财政收支划分，如果宪法没有做出明确的规定，最高立法机关就会通过法律进行规范，从而确保财政收支的稳定性、合理性和安全性。

### 2.3.3 税收竞争理论

税收分权下，各地方政府相对独立，有一定的自主权限，为了获得更多的经济效益，地方政府一般会开展不同程度的税收竞争。

传统税收竞争理论认为，在税负均衡的前提下，公共品的有效供给才能得到保障。当一个区域的税率过高时，将会造成资金外流，为了防止这种情况的出现，各个区域将会先下调税率，吸引资金进入，这就会出现“竞次”效应，造成地方税收过低，税收下降，从而不能提供更好的公共产品。只有各地区共同提高税率或者进行税收合作才有可能缓解压力，消除不利后果。

传统贸易理论认为由于各个国家或地区在资源禀赋或技术水平上具有比较优势，因此产生人口、产业集聚的现象，但现实中许多国家地区拥有相似的资源禀赋与技术水平，其经济发展却大相径庭。1991年，以克鲁格曼为代表的经济学家基于规模报酬递增和不完全竞争假设理论，并结合贸易成本理论，构建了中心—外围模型，开创了新经济地理学派。中心—外围模型的基础是核心—边缘模型，即假设有两个市场规模相等、禀赋相同的地区，由于多种原因让一个地区拥有了率先发展的优势，在生产要素转移和持续累积的影响下，该优势进一步加强，而另一地区则因为生产要素的不断外流，最终形成核心—边缘的区域格局。而中心—外围模型更深层次地解释了经济集聚的内生机制，其主要受到市场接近效应和生活成本效应的影响，前者是指企业为了追求利润最大化，会选

择市场规模较大的区域，这里集聚着较多的人口和企业，有丰富的劳动力资源和高新技术，既能形成规模经济，又节约运输成本；后者是指当企业达到规模生产时，运输成本等固定成本的优势使产品售价下降，这将降低本地的生活成本。两种效应均会吸引人口与资本在中心聚集，然而当中心要素过多时，则会产生排斥力，两种力量使得现实情况更加多变与复杂。

基于此，新经济地理学说税收竞争理论认为，当一个地区降低税率吸引要素流入时，由于各地区间存在空间集聚性，将会自发地吸引更多的要素，随后则不再需要继续实施降低税率等政策。这一理论弥补了过于强调税收竞争的负面影响而忽略正面效应的不足，一定程度上降低了传统税收竞争理论的“竞次”效应。

## 2.4 税收分权对地方政府治理能力的影响机理

当前研究税收分权与地方政府治理能力的文献较少，不同的税收分权程度对地方政府治理带来的影响也存在着差异，但总体而言，税收分权对地方政府治理的影响机制仍具有一定规律性。新中国成立以来，央地之间的税权不断在集权、分权、再集权、再分权的循环模式中变化，其目的是与国家宏观经济体制的改革相匹配，同时缓解国家财政收入的压力。在推动以简政放权为主要内容的改革开放进程中，我国的经济取得了飞速的发展，人民生活有了翻天覆地的变化，似乎在佐证税收分权的影响。国内外学者对财政分权的研究均认为，它能促进地方政府更高效地配置资源。而税收分权是财政分权一部分，它的实质依然是对资源的配置，国家将税权下放给地方，即是地方可以自主对一部分资源进行管理和分配，对地方政府治理能力来说大体上是利大于弊的。

其一，税收分权有利于提升地方政府绩效。当地方政府拥有部分自主权，将有效提高其责任意识。分权意味着责任的回归，主要表现为两方面：一方面随着我国人民当家作主体系逐渐健全，人民政治参与的意识也逐渐增强，人民对地方政府的监督与约束作用也水涨船高。另一方面在打造人民满意的服务型政府的大环境中，各地方政府必须如期完成工作，而且各地方政府官员的晋升也与其政绩挂钩。这将会使得地方政府提升行政效率，降低贪污腐败案件的发生，从而提升地方政府治理能力。

其二，经济建设是基础，提高地方政府综合治理能力必须以经济建设为先决条件。新中国成立之初，为了加强中央对经济建设的集中统一领导，我国开始实行高度集中的计划经济体制，除部分小税种归地方所有，大部分税收收入均归中央所有，地方政府仅

负责组织征收与入库，所需的财政支出均由中央拨付。在这种体制下，无论地方政府经济发展是好是坏，都不能为其创造额外的税收收入，不仅不能调动地方政府积极性，还会助长其“偷懒”心态。而在税收分权下，地方政府自主权扩大，税收主要来源于辖区内的经济发展，当地经济的高质量发展，将会扩大地方税源，拓宽地方税基，税收收入也会水涨船高。因此，地方政府将致力于经济的高质量发展，以获得税收最大化。

其三，法治是保障地方政府治理的有力手段。法治不仅是国家治理的基本制度框架，也是国家治理现代化的重要内容和基本方式，权力的扩大必须伴随着法治水平的提升。税收分权下，地方税收征管权扩大，需要构建一套完善的法律体系，建立完善的内部控制制度、技术标准和信息披露制度，明确地方各方的法律责任、权利与义务。我国计划经济时期，曾多次下放税权，由于缺乏约束机制，出现区域税负不公平、产业结构失衡等税收管理混乱等问题。因此，必须让权力在法律的轨道上运行，规范地方政府的税权，提升其公信力与执行力，从而提升地方政府治理能力。总的来说，法治水平是提升地方政府治理能力的保障。

其四，税收分权可以激励地方政府行为的良性发展。税收分权下，地方政府为了追求利益最大化，则需要和其他地方展开税收竞争。由于地方政府税收管理权限较小，只能致力于完善基础设施建设，优化营商环境，推动市场经济的全面发展，从而吸引税源，拓宽税基，增加税收收入。当地方财政充裕时，地方政府才不会倾向于经济建设而忽略社会保障，即致力于缩小城乡收入差距，提高环境管理、公共安全管理，增加教育支出。因此，税收分权能激励地方政府提高监管质量、强化民生保障，推动地方政府治理能力的提升。

### 3 税收分权与地方政府治理能力的测度

#### 3.1 税收分权指标测度

##### 3.1.1 测度方法

目前,学者们对于税收分权的衡量指标还没有达成一致,大多采用单一指标,如用各省税收收入与全国税收收入之比和各省人均税收收入与全国人均税收收入之比来衡量税收分权(沈伟,2008;单新萍和卢洪友,2011;孙靖然,2017);吕冰洋等(2021)用地方税收收入与地方征收税收收入之比衡量税收分权度;彭艳芳(2014)用地方本级税收收入与中央对地方的税收返还之和与地方财政支出之比作为地方税收自给率来衡量税收分权,但是在我国统计口径中,税收返还不属于地方一般预算收入,而是属于转移支付,同时地方税收收入与地方财政支出之比衡量的是其地方税收是否能满足支出需要,不能较好的反映中央与地方的税收分权度;胡志勇、卢以恒(2015)用地方税收收入与地方财政收入之比来衡量税收分权,然而地方财政收入包括非税收入、事业性收费和其他地方收入,因此会低估实际的税收分权度。

本文税收分权度的测算参考吕冰洋等(2021)提出的一种对财政收入分权进行度量的方法,以省级实际留存的税收收入占省级征收的税收收入的比重来衡量税收分权度,反映了省级政府在征收的税收收入中可以保留的部分,更好地体现“分权”的概念。

##### 3.1.2 全国层面税收分权的测度结果

根据上述税收分权度测算方法,全国层面:把所有地方政府作为一个整体,将各省实际留存税收收入加总比上全国征收的税收收入衡量全国税收分权度,即全国层面税收分权度=各省一般公共预算税收收入加总/全国税务局征收的税收收入;全国层面增值税分权度=各省一般公共预算增值税收入加总/全国税务局征收的增值税收入,企业所得税同理,由此整理了我国2008-2020年以来的税收分权度、增值税分权度和企业所得税分权度。各项税收数据来源于《中国税务年鉴》与《中国统计年鉴》。

###### (一) 全国税收分权度

2002-2020 年间，我国税收收入实现历史突破，税收收入由 2002 年的 17636.45 亿元增加至 2020 年的 154312.29 亿元，增长了 7.7 倍，税收分权度总体呈上升趋势，从 2002 年的 42.3% 增长至 2020 年的 45%，其中 2002-2007 年呈下降趋势，这是由于 2002 年我国进行了所得税改革，原本归属于地方的企业所得税和个人所得税调整为央地共享税，2002 年为央地分享比例为各 50%，2003 年为中央地方六四分成。与其相似，2016 年我国进行了“营改增”改革，中央地方分成比例为 75% 与 25%，5 月后调整为中央地方五五分成，由于地方主体税种营业税的消失，税收分权再次出现了下降。如图 3.1 所示。

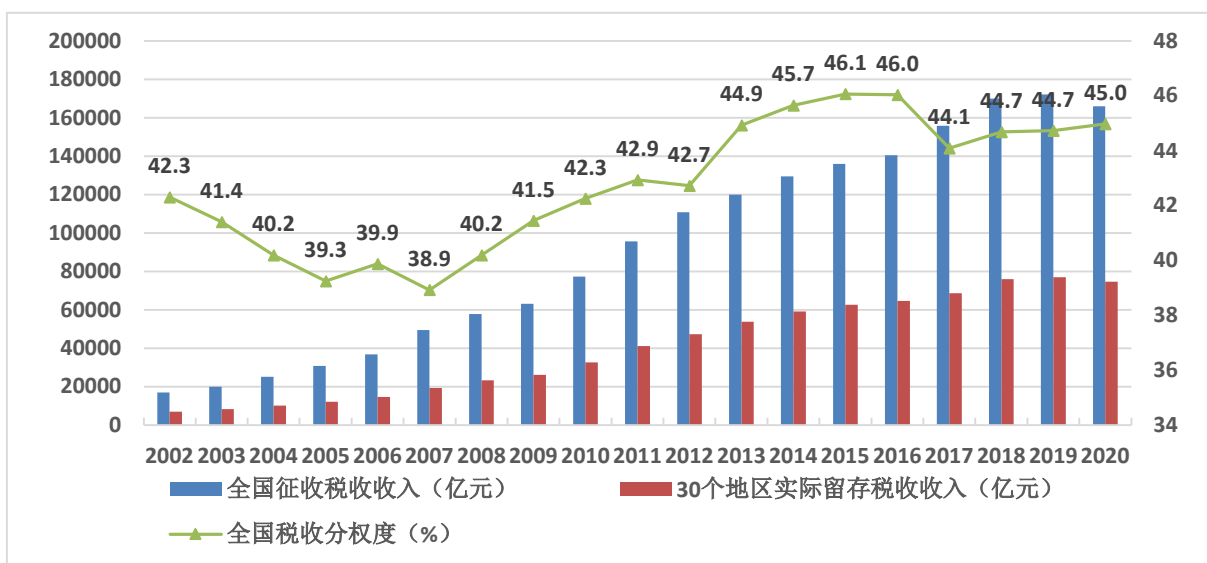


图 3.1 全国税收收入及税收分权度

分区域来看，2002-2020 年东中西地方税收分权度中，各地区总体呈缓慢增长趋势，中部地区与西部地区税收分权度远高于东部地区。东部地区税收分权度从 2002 年的 39.9% 增长到 2020 年的 42.9%；中部地区从 2002 年的 48.9% 增长到 49.6%；西部地区从 2002 年的 47.3% 增长到 2020 年的 48.6%。由于东部地区各项发展远强于中西部地区，且东部地区税收收入水平远高于全国水平，中央将更多的税收收入留至中西部地区。如图 3.2 所示。

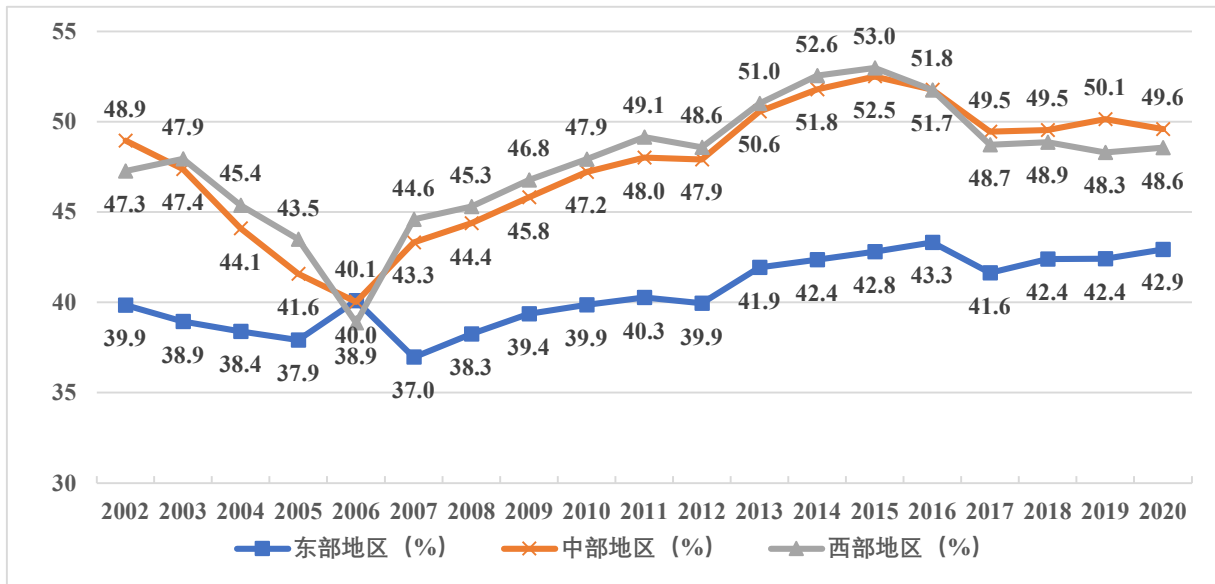


图 3.2 东中西地区税收分权度

### (二) 全国增值税分权度和全国企业所得税分权度

2008-2020 年间，增值税分权度与企业所得税分权度均呈上升趋势，其中增值税分权度从 2008 年的 17.8% 上涨至 2020 年的 40.1%，增长了 1.25 倍，其中 2008-2015 年缓慢增长，由 2008 年的 17.8% 增长至 2015 年的 23.4%，2016 年我国进行了“营改增”改革，中央地方分成比例为 75% 与 25%，5 月后调整为中央地方五五分成，因此 2015-2016 年出现大幅增长，增长至 35.3%，增长了 11.9%，2017-2020 年又恢复缓慢上升趋势；全国企业所得税分权度整体变化幅度不大，最低为 2009 年的 32.2%，最高为 2018 年的 36.8%，仅相差 4.6%。如图 3.3 所示。

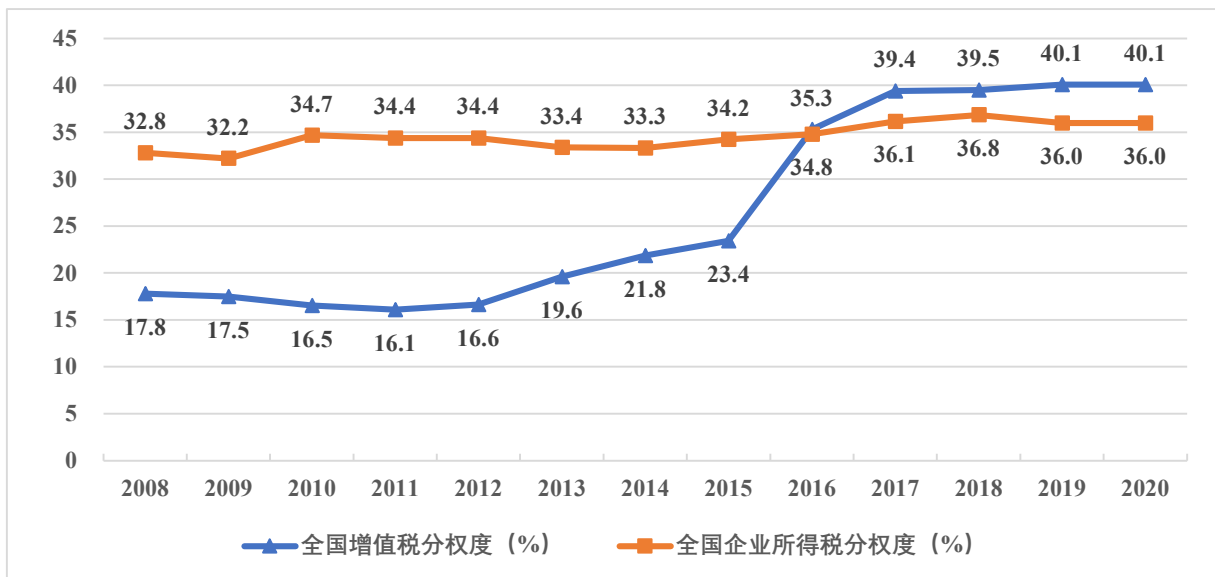


图 3.3 全国增值税分权度和全国企业所得税分权度

### 3.1.3 地区层面税收分权度的比较与分析

根据上述税收分权度测算方法，地区层面：将各省实际留存税收收入与各省征收的税收收入之比衡量地区税收分权度，即地区层面税收分权度=各省一般公共预算税收收入/各省税务局征收的税收收入；地区层面增值税分权度=各省一般公共预算增值税收入/各省税务局征收的增值税收入，企业所得税同理，由此整理了 2008-2020 年 30 个省、市、自治区（除关税、进口环节消费税、增值税以外，中央将其他税种收入全部留给西藏，所以剔除西藏的数据）的税收分权度、增值税分权度、企业所得税分权度，并计算出他们的平均数，各项税收数据来源于《中国税务年鉴》与《中国统计年鉴》。

#### （一）地区税收分权度

从各地区 2008-2020 年税收分权度的均值来看，出现两极分化，其中，重庆税收分权度最高，为 55.8%，位居首位，其次是江西、四川、内蒙古、河南、安徽、贵州、青海、海南、山西，均超过 50%，加上宁夏、湖南、河北等，共有 17 个地区税收分权度平均值超过全国平均水平（46.7%），其余地区均低于全国平均值，大多数地区的税收分权度在 40%-50%之间，且差距较小，最低的是天津，仅为 33.5%。排名前 15 位的多位于中西部地区，东部地区仅有两个，分别是海南和河北。详情见表 3.1。

表 3.1 各地区税收分权度

单位：%

省份	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	平均	排名
重庆	53.1	57.3	57.8	57.5	55.1	53.2	52.8	55.8	1
江西	52.8	52.2	55.9	60.5	56.8	50.7	49.7	54.5	2
四川	53.0	57.0	54.8	57.0	54.1	50.8	50.8	54.1	3
内蒙古	44.7	48.4	50.4	60.2	60.4	54.5	56.7	53.6	4
河南	48.6	52.9	51.2	53.6	53.7	51.4	52.6	52.2	5
安徽	49.6	52.4	52.0	54.8	53.4	49.6	48.8	51.6	6
贵州	44.9	48.8	51.9	57.2	56.9	50.3	45.6	51.3	7
青海	42.8	44.3	48.5	56.1	56.4	51.8	54.3	50.6	8



续表 3.1 各地区税收分权度

单位：%

省份	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	平均	排名
海南	42.5	49.8	49.0	56.8	53.2	50.2	50.5	50.6	9
山西	39.8	42.4	45.1	53.9	57.5	56.7	56.8	50.5	10
宁夏	48.0	49.8	50.9	52.5	48.7	49.0	49.5	49.8	11
湖南	45.1	48.3	46.4	48.7	47.7	46.9	48.7	47.5	12
河北	42.0	45.2	45.0	49.8	50.5	49.5	50.5	47.5	13
湖北	42.4	43.7	47.5	51.6	50.2	47.9	45.6	47.5	14
陕西	43.8	43.8	45.5	49.8	50.5	49.8	50.6	47.5	15
江苏	44.1	45.8	47.0	49.8	49.2	47.0	48.1	47.4	16
广西	47.8	50.1	44.7	49.4	48.5	43.6	44.2	47.2	17
福建	44.5	44.8	44.9	47.5	48.2	46.4	46.6	46.2	18
浙江	40.5	43.7	42.2	44.9	48.4	46.1	49.3	45.0	19
山东	40.9	41.9	41.6	47.6	49.9	46.0	47.2	45.0	20
辽宁	45.6	45.8	48.1	48.9	42.2	41.8	42.0	44.9	21
黑龙江	37.9	42.8	39.9	44.3	49.7	46.4	47.6	44.0	22
新疆	37.2	38.1	41.9	46.8	47.1	47.4	47.1	44.0	23
吉林	41.1	41.0	44.8	45.0	45.1	45.2	44.1	44.0	24
云南	39.0	42.9	44.1	44.2	44.7	42.8	41.6	42.9	25
甘肃	41.5	36.4	38.6	46.9	44.8	44.4	43.4	41.9	26
广东	37.1	37.8	38.5	41.1	41.7	41.2	41.8	40.1	27
上海	33.9	33.8	32.9	34.9	38.4	36.5	36.6	35.3	28
北京	33.5	36.1	34.6	33.5	34.3	37.8	34.9	34.8	29
天津	27.2	28.4	29.3	34.6	40.2	36.3	36.0	33.5	30

## （二）地区增值税分权度

从 2008-2020 年各地区增值税分权度均值来看，各地区存在一定差距，贵州增值税分权度最高，为 34.7%，排名第二的是山西，为 34.2%，这两个地区也是唯二超过 30%；而天津增值税分权度最低，为 18%，也是唯一低于 20%的地区；大多数地区增值税分权度均值在 20%-33%之间，且差距较小。总体来说，经济发展较好的地区增值税分权度反

而较小，这是由于经济发展较好的地区增值税税收收入较高，中央将更多的税收收入留给欠发达地区用于其发展。如图 3.4 所示。

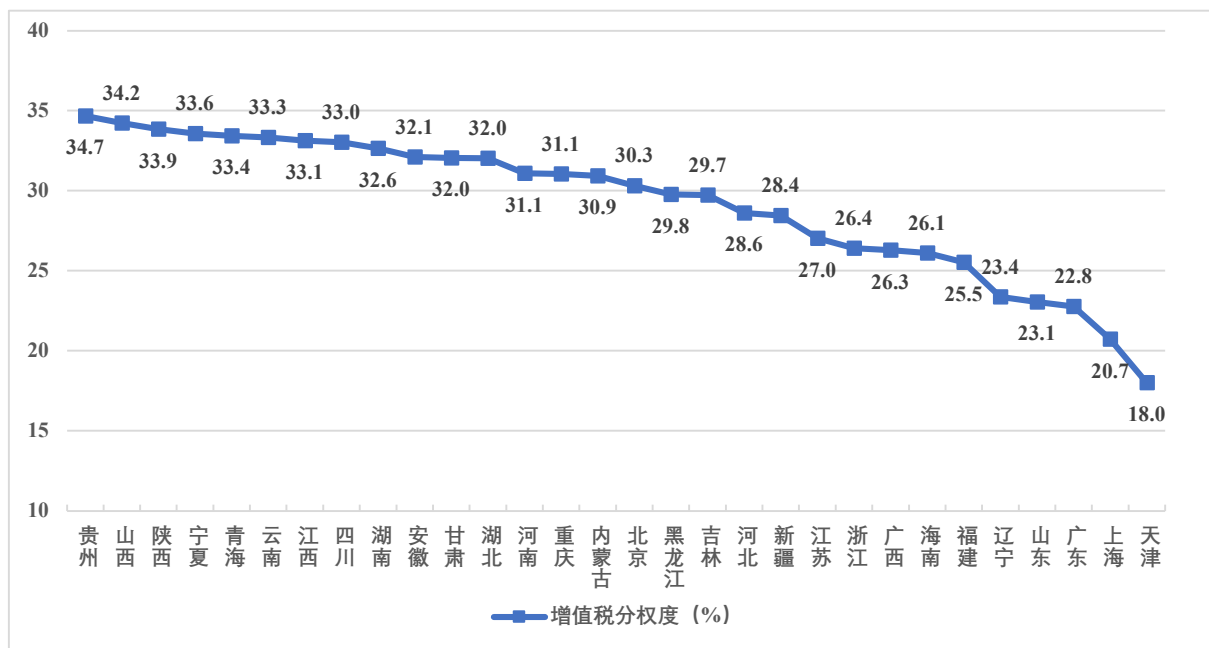


图 3.4 各地区增值税分权度

### (三) 地区企业所得税分权度

从 2008-2020 年企业所得税分权度均值来看，相比增值税分权度，整体波动较大，企业所得税分权度最高的是山东，为 51.3%，也是唯一高于 50%的地区，最低的是北京，为 17.6%，且仅有北京低于 20%，二者相差 33.7%，大多数地区的企业所得税分权度分布在 20%-41%之间。北京作为我国首都，吸引了大量企业在此建立总部，2022 年胡润研究院发布中国 500 强企业地域分布，北京以 60 家企业成为 500 强企业最多的城市，这说明北京营商环境较好，企业所得税收入也较为充裕，大部分收入上缴中央，因此北京企业所得税税收分权度较低。如图 3.5 所示。

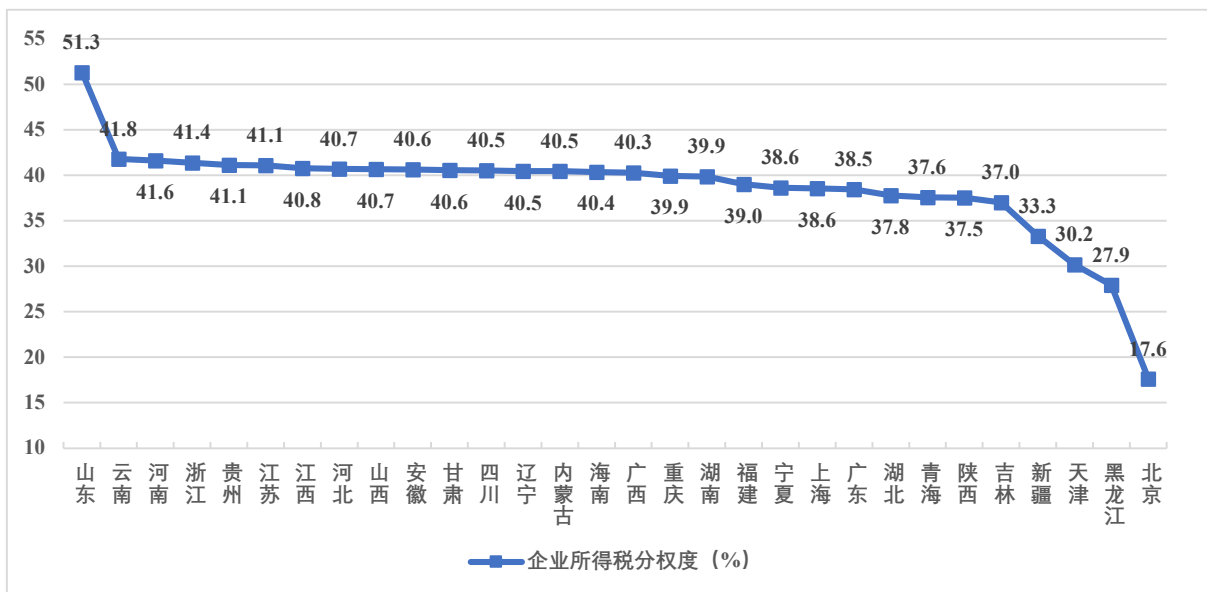


图 3.5 各地区企业所得税分权度

### 3.2 地方政府治理能力指标测度

#### 3.2.1 地方政府治理能力的指标体系构建

提升地方政府治理能力既是实现经济高质量发展的必要前提，也是推进国家治理现代化的重要环节。国内学术界尚未对地方政府治理指标体系达成一致，大部分文献的指标体系均包括经济、文化和生态等方面。本文借鉴施雪华（2010）、俞可平（2012）、赵新宇和范欣（2016）、李靖等（2020）和储德银等（2020）的研究成果，设置政府绩效、经济发展、法治水平、监管质量、民生保障 5 个一级指标，下设第三产业发展、环境监管、公共安全监管等 10 个二级指标。

（1）政府绩效：是指政府在社会、经济等方面进行各项管理所产生的效益和进行管理工作的效率，下设政府相对规模、行政效率、贪污腐败数三个二级指标。政府相对规模用各省公共管理、社会保障和社会组织就业人数占各省总人口数的比重来衡量，政府相对规模大，其一说明该地政府管理公共事务效率低下，必须要有更多的人力来处理公务，才能维持其运转；其二说明该地需要社会保障的困难群众较多，因此需要投入更多的物力与人力，为负向指标，政府相对规模越大，表明地方政府治理效能越低。行政效率表示为经费支出与财政收入之比，高额的行政管理费一定程度上说明行政管理效率低，为负向指标。贪污腐败数表示为各省贪污、贿赂案件总数与公共管理、社会保障和

社会组织就业人数之比，贪污、贿赂案件总数越少，其比值越小，说明该地政府公职人员较为清廉，未借助公权谋私，说明地方政府治理效果良好，为正向指标。

(2) 经济发展：是指一段时期内，该地区以人口为单位的实质民生福祉增加的过程，下设第三产业发展和人均 GDP 两个二级指标。当前，我国第三产业发展速度迅猛，其占比远超第一二产业。第三产业的快速发展，对我国转变经济增长方式，升级优化产业结构，提升就业率，推动城乡发展，提升人民的生活质量等方面都有着重要的意义，第三产业比重增加，说明地区产业结构较为合理，为正向指标。人均 GDP 反映了当地人均经济发展规模与当地人民生活水平，人均 GDP 高，地方经济发展规模越大，人民生活水平高，为正向指标。

(3) 法治水平：是衡量法治在社会生活和国家事务中的实现程度，全面依法治国是国家治理现代化的基础与保障。本文借鉴刘俸奇等（2021）采用中介组织发育和法律评分，来反映区域法律服务组织与政府对民众合法权利的法律保护程度，中介组织发育和法律得分越高，反映地方政府法治建设水平越高，为正向指标。

(4) 监管质量：是指地方政府对社会治理的整体性，选取环境管理和公共安全管理两个二级指标。环境就是生产力，要把生态优势转化为经济发展优势，要把“金山银山”与“绿色发展”结合起来，实现绿色经济发展。实体经济是我国现代化发展的根基，追求工业经济的发展但不能以牺牲环境为代价，因此政府与市场需要共同投资治理环境问题，以各地工业治理投入额度量环境管理水平，工业治理投资金额的增加，体现了地方政府对改善当地生态环境的重视，为正向指标。公共安全管理是指政府为了维护社会稳定与秩序，保障人民合法权益以及各项社会活动正常进行的行政活动。公共安全事故包括自然灾害与人为灾害，由于自然灾害是无法避免的，因此采用交通事故伤亡数/发生数衡量地方政府公共安全管理，其比值越小，说明公共安全度高，为负向指标。

(5) 民生保障：指的是地方政府在教育、医疗、住房保障等方面提供的公共服务，满足人民美好生活的需要，选取地方教育水平与城乡收入比两个二级指标。教育是国家发展的基础，要实现中国梦，归根到底要靠人才、靠教育，一个地区的教育水平取决于该地政府所能提供的人力、物力和财力，教育水平高，说明地方政府在教育方面投入力度大，为正向指标。城乡收入比是一项衡量城乡收入差距的指标，2020 年我国已全面建成小康社会，广大人民生活更为殷实富足，获得感与幸福感显著增强，但区域发展仍不均衡，缩小城乡收入比、实现共同富裕是地方政府的重要工作内容，城乡收入比越低，说明地方政府治理能力越强，为负向指标。详情见表 3.2。

表 3.2 地方政府治理能力指标体系

总指标	一级指标	二级指标	计算公式	指标属性
地方政府 治理能力	政府绩效	政府相对规模	公共管理、社会保障和社会组织就业人数/总人口数	-
		行政效率	$1 - (\text{行政管理费} / \text{财政收入})$	+
		贪污腐败数	贪污、贿赂、渎职总案件数/公共管理、社会保障和社会组织就业人数	-
	经济发展	第三产业发展	第三产业收入/GDP	+
		人均 GDP	GDP/总人口数	+
	法治水平	中介组织发育和法律得分		+
	监管质量	环境管理	工业治理投资金额取对数	+
		公共安全管理	交通事故伤亡数/发生数	-
	民生保障	教育水平	各省不同受教育阶段的人口×不同教育年限 / 各省总人口	+
		城乡居民收入比	城镇居民收入/农村居民收入	-

### 3.2.2 数据来源与测度方法

本文选取我国 30 个省份（由于西藏部分数据缺失，因此剔除）的数据，对 2008–2020 年地方政府治理能力综合指数进行测算，相关数据来源于《中国统计年鉴》、各省人民检察院历年工作报告，中介组织发育和法律得分数据来源于王小鲁等（2021）测算的市场化指数中的相关数据。

文章采用熵值法对地方政府治理能力指数进行测算。熵值方法能够客观地反映各指标效用价值，比主观赋权法更具科学性、准确性，还可以有效地避免由于主观赋权法而带来的偏差。

（1）数据标准化处理。由于各指标存在着量纲和单位差异，本文首先采用极差标准化法对各指标进行无量纲化处理。本文构建的指标体系共有 10 个二级指标，正向指标与负向指标影响不同，其中政府相对规模、贪污腐败数、公共安全管理和城乡收入比为负向指标，指标值越大则地方政府治理能力弱，反之地方政府能力则越强。设  $x_{ij}$  为  $i$

省的  $j$  指标( $i = 1, 2 \dots 30, j = 1, 2 \dots 10$ ),  $x_{min}$  为  $j$  指标的最小值,  $x_{max}$  为  $j$  指标的最大值,  $z_{ij}$  为无量纲化处理后的指标。其公式为:

当  $x_{ij}$  为正向指标时,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{min}}{x_{max} - x_{min}} \quad (1)$$

当  $x_{ij}$  为负向指标时,

$$z_{ij} = \frac{x_{max} - x_{ij}}{x_{max} - x_{min}} \quad (2)$$

(2) 计算标准化矩阵 P, 其中每个元素  $p_{ij}$ ,

$$p_{ij} = \frac{z_{ij}}{\sum_{i=1}^n x_{ij}} \quad (3)$$

(3) 计算第  $j$  项指标的信息熵,

$$e_j = -\frac{1}{\ln(n)} \sum_{i=1}^n p_{ij} \ln(p_{ij}) \quad (4)$$

(4) 计算第  $j$  项指标的信息效用值,

$$d_j = 1 - e_j \quad (5)$$

(5) 计算第  $j$  项指标的权重,

$$w_j = \frac{d_j}{\sum_{j=1}^m d_j} \quad (6)$$

(6) 计算第  $j$  项指标的综合评价得分,

$$F_{ij} = w_j \times p_{ij} \quad (7)$$

### 3.2.3 测度结果分析

经济发展是地方政府治理的基础, 权重最大, 为 0.343, 民生保障仅次于经济发展, 为 0.274, 法治水平是地方治理的保障, 为 0.204, 政府绩效的权重为 0.102, 监管质量的权重为 0.077; 次级指标以第三产业发展所占权重最高, 达到 0.217, 其次为中介组织发育与法律得分 0.204, 贪污腐败数所占的权重最低, 仅为 0.019。总之, 经济发展和民生保障构成了衡量地方政府治理能力高低的核心要素。详情见表 3.3。

表 3.3 地方政府治理能力综合指标权重

总指标	一级指标	权重	二级指标	权重
地方政府治理能力	政府绩效	0.102	政府相对规模	0.04
			行政效率	0.043
			贪污腐败数	0.019
	经济发展	0.343	第三产业发展	0.217
			人均 GDP	0.126
	法治水平	0.204	中介组织发育和法律得分	0.204
	监管质量	0.077	环境管理	0.036
			公共安全管理	0.041
	民生保障	0.274	教育水平	0.159
			城乡居民收入比	0.115

图 3.6 为我国 2008-2020 年地方政府治理平均指数，呈现逐年上涨趋势，从 2008 年的 0.384 上升至 2020 年的 0.628，上升了 0.244。具体来看，2011 年，“十二五”规划中首次提出科学发展，加快转变经济发展方式，标志着我国在经济和社会方面的一次重大改革。在此期间我国稳居全球第二大经济体，第三产业增加值占比继续提高，远超第二产业占比，城乡差距进一步缩小，因此我国地方政府治理指数大幅增长，从 2011 年的 0.430 上升至 2015 年的 0.520；“十三五”是我国全面建成小康社会的决胜阶段，必须贯彻五大发展理念，规划首次写入 PM2.5，凸显我国治污决心，决战脱贫攻坚取得全面胜利，全国政府地方治理指数再创新高，上升至 0.628。如图 3.6 所示。

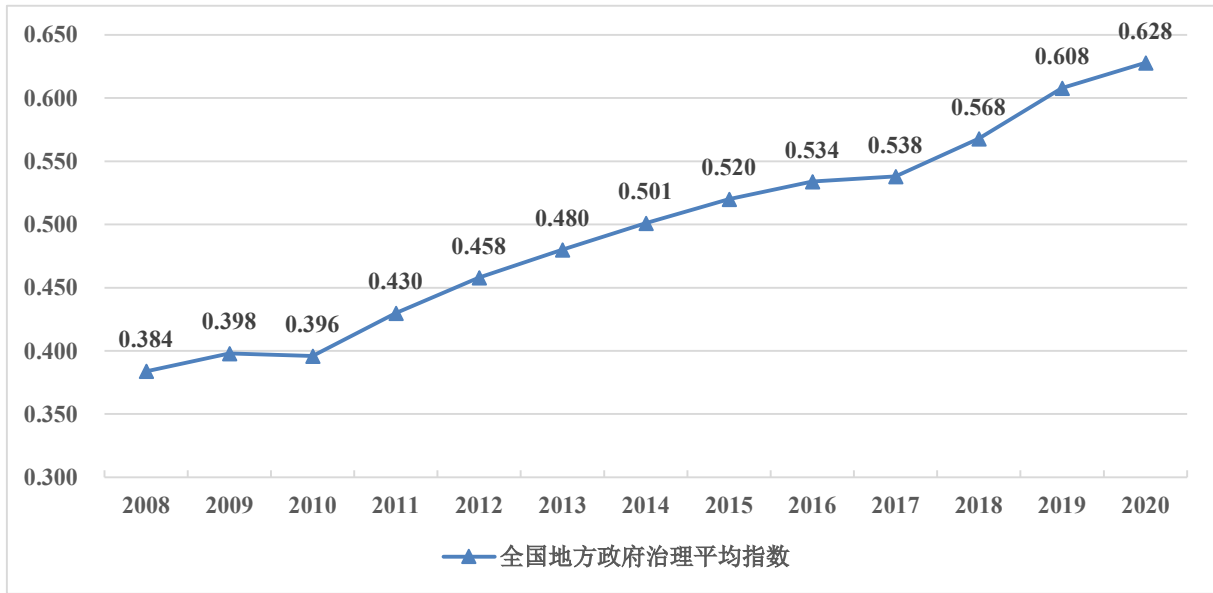


图 3.6 全国地方政府治理平均指数

从各地区部分年份地方政府治理指数可以看出，大部分区域的综合治理水平都呈现出了提高的趋势。分地区来看，不同地区之间存在一定差距。北京以 0.804 高居榜首，紧随其后的依次是上海、天津、浙江、江苏、广东、福建、山东、辽宁、吉林，均超过 0.5，有 12 个地区治理指数高于全国平均值 0.496，相比之下，贵州仅为 0.335。整体排名中，以东部地区占主导地位，而西部地区仅有 2 个地区，即重庆和四川。详情见表 3.4。

表 3.4 各地区地方政府治理指数

省份	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	平均	排名
北京	0.715	0.723	0.781	0.821	0.843	0.855	0.885	0.804	1
上海	0.670	0.674	0.711	0.770	0.826	0.843	0.885	0.768	2
天津	0.545	0.579	0.687	0.692	0.735	0.773	0.803	0.691	3
浙江	0.512	0.538	0.608	0.641	0.676	0.695	0.743	0.630	4
江苏	0.491	0.528	0.583	0.612	0.618	0.626	0.734	0.599	5
广东	0.489	0.488	0.545	0.600	0.632	0.658	0.719	0.589	6
福建	0.419	0.457	0.499	0.540	0.564	0.599	0.659	0.536	7
山东	0.406	0.425	0.481	0.542	0.573	0.596	0.658	0.525	8
辽宁	0.430	0.415	0.488	0.532	0.564	0.568	0.635	0.518	9



续表 3.4 各地区地方政府治理指数

省份	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	平均	排名
吉林	0.412	0.420	0.476	0.516	0.541	0.564	0.596	0.504	10
湖北	0.401	0.404	0.454	0.495	0.529	0.562	0.654	0.498	11
重庆	0.348	0.396	0.465	0.502	0.533	0.572	0.663	0.498	12
安徽	0.342	0.376	0.441	0.505	0.517	0.563	0.634	0.483	13
黑龙江	0.346	0.350	0.463	0.490	0.521	0.560	0.594	0.475	14
四川	0.340	0.361	0.438	0.470	0.505	0.558	0.615	0.471	15
湖南	0.338	0.363	0.413	0.481	0.530	0.551	0.596	0.470	16
河北	0.371	0.363	0.406	0.466	0.503	0.557	0.622	0.470	17
海南	0.329	0.371	0.454	0.481	0.480	0.519	0.573	0.461	18
河南	0.330	0.341	0.415	0.460	0.503	0.544	0.604	0.457	19
陕西	0.327	0.346	0.416	0.473	0.509	0.543	0.590	0.457	20
山西	0.346	0.343	0.385	0.428	0.490	0.536	0.578	0.445	21
江西	0.322	0.321	0.358	0.429	0.491	0.546	0.605	0.440	22
内蒙古	0.373	0.385	0.414	0.416	0.459	0.483	0.520	0.439	23
宁夏	0.335	0.301	0.366	0.430	0.472	0.501	0.573	0.423	24
新疆	0.321	0.308	0.376	0.429	0.428	0.461	0.536	0.412	25
广西	0.280	0.283	0.372	0.419	0.453	0.488	0.563	0.409	26
云南	0.261	0.291	0.327	0.352	0.383	0.428	0.525	0.369	27
甘肃	0.232	0.257	0.301	0.339	0.405	0.466	0.508	0.359	28
青海	0.285	0.272	0.319	0.367	0.382	0.409	0.472	0.358	29
贵州	0.220	0.210	0.298	0.344	0.349	0.412	0.507	0.335	30

分区域来看，东中西区域的得分均呈上升趋势，但存在地区发展不均衡、东西差异大的特点。2008年东部地区与中部地区的得分水平还较为相近，2020年东部地区已比中部地区高0.188，这是由于东部地区经济发达，区域内发展较为均衡，对资源的吸引能力也较强，因此得分较高，与中部地区的差异也逐渐增大。而2008年中部地区与西部地区的得分水平有一定的差距，但2020年西部地区的得分已经超越了中部地区，这得益于我国把西部大开发摆在了更高的地位，不断对西部实行财政转移支付倾斜，扩大

内需的新增投入，并引导东部地区的产业向西部有序地转移，有力地促进了西部跨越发展，推动了区域经济的和谐发展。如图 3.7 所示。

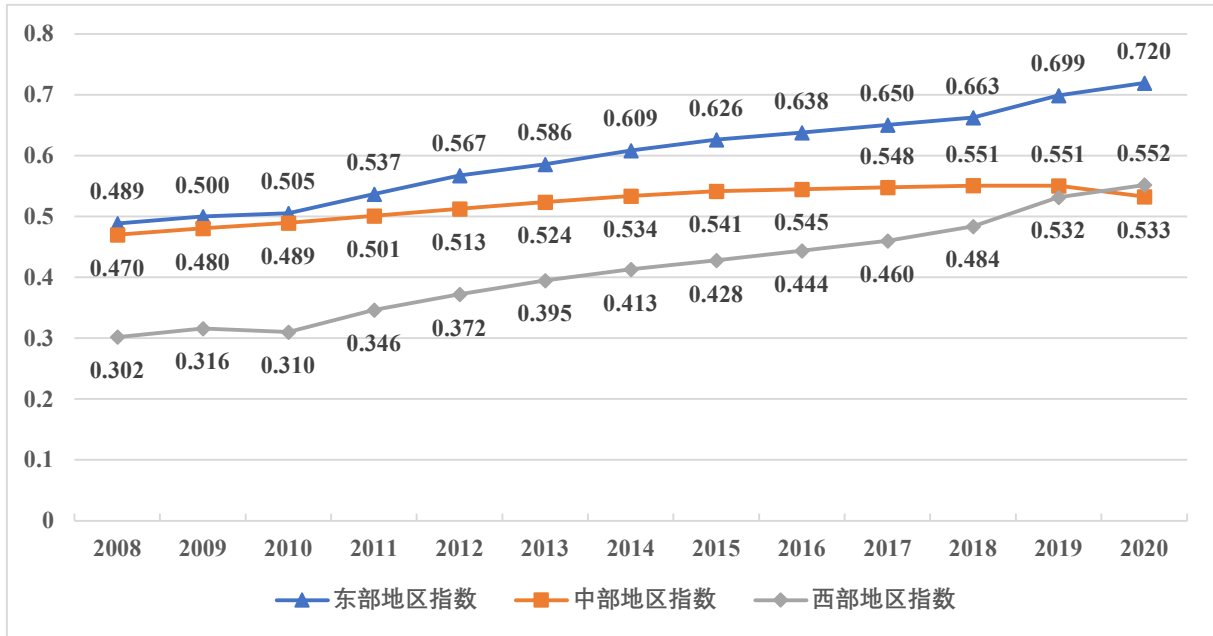


图 3.7 2008-2020 年东中西区域地方政府治理能力指数

## 4 税收分权对地方政府治理能力的实证研究

### 4.1 模型设定与数据来源

#### 4.1.1 变量的选取与预期假设

本文的被解释变量是地方政府治理能力（LOC），解释变量为各省一般公共预算税收收入与各省税务局征收的税收收入之比（TD）。稳健性检验中，采用各省人均一般公共预算税收收入与全国人均一般公共预算税收收入之比（TD1）、各地一般公共预算税收收入与全国一般公共预算税收收入之比（TD2）作为替代核心解释变量。异质性检验中，采用各省一般公共预算增值税收入与各省税务局征收的增值税收入之比（TD3）、各省一般公共预算企业所得税收入与各省税务局征收的企业所得税收入之比（TD4）作为核心解释变量进行回归。

由于目前我国地方仅享有税收收益权，不充分的税权会引起地方政府之间的税收竞争，各地政府为切实减轻企业的税负，吸引更多的劳动力和资本流入，在提高财政补贴、出台区域性的税收优惠、放宽征管等方面都采取了积极的措施，同时完善基础设施建设，优化营商环境，引进新的技术，从而形成良性循环，推动地方政府治理能力的提高。因此提出假设 1：

假设 1：税收分权与地方政府治理能力是正向关系，提高税收分权度将促进地方政府提升治理能力；

虽然构建地方治理综合评价指标体系时纳入了经济、政治和生态等代表性指标，但仍然存在部分重要因素未考虑在内。为了使结果更加客观，本文选取了如下几个控制变量：

（1）人口密度（RM）。我国国土面积辽阔，地域差异悬殊，其中新疆是全国最大的省份，有 166 万平方公里，而上海市只有 0.63 万平方公里，总体来说全国省份面积特点是西大东小，而人口数量则是东多西少，使得东部的人口密度要远远高于西部。由于地区发展水平存在规模经济效应，因此人口密度越大，地方政府治理能力越高。

（2）失业率（UEM）。就业是民生之本，是保障居民衣食住行最基本需求的保障，是居民安居乐业和社会长治久安的基础。我国人口众多，一旦出现高失业现象，易引

发贫困、疾病和犯罪等社会问题，导致社会不稳定；就业也是经济发展的基本条件之一，经济的快速发展离不开就业者的劳动创造。无论是 2018 年中央提出的“六稳”还是 2020 年提出的“六保”，就业都处于首位。一般认为，失业率越低，地方政府治理能力就越高。

(3) 产业结构 (IS) 是指第一产业、第二产业与第三产业在一国经济结构的占比情况，产业结构的转型和优化会影响地区的经济发展。产业结构 (IS) = 第三产业增加值/第二产业增加值。通常来说，在经济发展过程中，服务业的份额与日俱增，其重要性也会不断提升。

(4) 投资率 (IN) 是生产活动在一定期间内，其最终结果在生产性非金融资产形成过程中所占的比例，能够体现经济发展水平与发展质量。投资率 (IN) = 全社会固定资产投资额/国内生产总值。在我国经济发展进程中，投资是重要推动力量，从某种意义上来说，决定着我国经济的发展速度和发展方向。

因此提出如下假设：

假设 2：人口密度推动地方政府治理能力提升。

假设 3：失业率抑制地方政府治理能力提升。

假设 4：产业结构的优化推动地方政府治理能力提升。

假设 5：提高投资率将促进地方政府治理能力提升。

#### 4.1.2 数据来源与说明

本文实证样本为 2008—2020 年 30 个省的数据（由于中央将除关税和进口环节消费税、增值税外，在西藏征收的其他各项税收全部留给西藏，所以剔除西藏），其中税收分权度和地方政府治理能力指标由前述方法测度得到，人口密度、产业结构、失业率和投资率来源于《中国统计年鉴》、《中国税务年鉴》、《中国人口和就业统计年鉴》、《中国固定资产投资统计年鉴》和《中国投资领域统计年鉴》。详情见表 4.1。

表 4.1 各变量的描述性统计

变量符号	变量定义	平均值	标准差	最小值	最大值	样本量
LOC	地方政府治理能力	0.496	0.136	0.210	0.885	390

续表 4.1 各变量的描述性统计

变量符号	变量定义	平均值	标准差	最小值	最大值	样本量
TD	各省实际留存的税收收入/各省征收的税收收入	0.467	0.065	0.272	0.619	390
TD1	各省人均税收收入/全国人均税收收入	0.536	0.481	0.154	2.543	390
TD2	各地税收收入/全国税收收入	0.016	0.013	0.001	0.064	390
TD3	各省实际留存的增值税收入/各省征收的增值税收入	0.292	0.117	0.087	0.530	390
TD4	各省实际留存的企业所得税收入/各省征收的企业所得税收入	0.386	0.059	0.132	0.555	390
RM	各省人口数/各省面积（取对数）	5.451	1.281	2.037	8.275	390
UEM	失业率	0.034	0.007	0.012	0.046	390
IS	第三产业增加值/第二产业增加值	1.253	0.702	0.527	5.244	390
IN	全社会固定资产投资额/国内生产总值	0.810	0.283	0.210	1.624	390

## 4.2 实证结果分析

### 4.2.1 模型构建

在借鉴前人研究方法的基础上，构建如下模型：

$$LOC_{it} = c_i + a_1TD_{it} + a_2RM_{it} + a_3IS_{it} + a_4UEM_{it} + a_5IN_{it} + e_{it} \quad (8)$$

上式中  $i$ 、 $t$  分别表示省份 ( $i=1, \dots, 30$ ) 和年份 (2008-2020 年)。其中， $\alpha$ 、 $c_i$ 、 $e_{it}$  分别表示各变量系数、常数项、随机扰动项； $LOC_{it}$  表示  $i$  省在  $t$  年的地方政府治理水平； $TD_{it}$  表示  $i$  省在  $t$  年的税收分权； $RM_{it}$  表示  $i$  省在  $t$  年的人口密度； $IS_{it}$  表示  $i$  省在  $t$  年的产业结构； $UEM_{it}$  表示  $i$  省在  $t$  年的失业率； $IN_{it}$  表示  $i$  省在  $t$  年的投资率。

## 4.2.2 实证回归结果

依照前述设定的计量模型，我们使用STATA16.0 统计软件，对模型进行面板回归，然后对各模型做Hausman检验，选出合理的模型，模型（1）是税收分权度与地方政府治理能力的基准模型回归结果。其余模型是依次加入人口密度、产业结构、失业率和投资率四个控制变量的回归结果，详情见表 4.2。

表 4.2 实证回归结果 1

解释变量	被解释变量：地方政府治理能力				
	模型（1）	模型（2）	模型（3）	模型（4）	模型（5）
税收分权度 （TD）	0.830*** (6.79)	0.565*** (5.17)	0.208*** (2.67)	0.205*** (2.69)	0.097 (1.22)
人口密度 （RM）		0.968*** (10.78)	0.423*** (6.20)	0.048*** (4.88)	0.052*** (5.49)
产业结构 （IS）			0.201*** (19.70)	0.172*** (18.91)	0.177*** (19.6)
失业率 （UEM）				-0.052*** (-7.13)	-0.042*** (-5.50)
投资率 （IN）					0.065** (4.09)
常数项 （_cons）	0.109* (1.90)	-5.04*** (-10.50)	-2.15*** (-5.92)	0.102 (1.32)	0.033 (0.44)
R <sup>2</sup>	0.129	0.367	0.680	0.507	0.512
模型设定	FE	FE	FE	RE	FE
N	390	390	390	390	390

注：\*为 $p < 0.100$ ，\*\*为 $p < 0.050$ ，\*\*\*为 $p < 0.010$ 。括号内的数字为t统计量值。下同。

从上述结果来看，在各模型中，税收分权度均正向显著，说明税收分权对地方政府治理有显著的正向效应，从而证实了前期假设 1。

### （1）税收分权度与地方政府治理能力显著正相关

模型（1）是税收分权度与地方政府治理能力的基准回归模型，其结果在 1%的置信水平上显著为正，这说明税收分权的提升显著促进了地方政府治理能力的提升。税收分权的提升扩大了地方政府自主权，有效激发了地方政府的积极性，充分发挥他们的潜能，

同时，这种权力的下放也有助于强化责任意识，督促他们切实履行自己的职责，进而提高地方政府治理水平。

#### **(2) 人口密度与地方政府治理能力显著正相关**

模型(2)是在模型(1)的基础上增加了控制变量人口密度，其结果在1%的置信水平上显著为正，这说明人口密度越大，地方政府治理能力越强。人口密度越大，在同等投入下所获得的产出会越多，这就意味着人口密度较高的地区拥有更大的经济规模，以及更高的人均产出和更好的发展水平。此外，人口密度较大的地区能够拥有更多的劳动力和经济资源，这将有助于提高该地区的生产力和经济发展水平，从而提升地方政府治理能力。

#### **(3) 产业结构与地方政府治理能力显著正相关**

模型(3)是在模型(2)的基础上增加了控制变量产业结构，其结果在1%的置信水平上显著为正，这说明第三产业比重越大，地方政府治理能力越强。第三产业的快速发展，有利于增加地方财政收入和增加就业，同时第三产业能满足人们更丰富的物质精神生活需求，因此能够提升地区发展水平。

#### **(4) 失业率与地方政府治理能力显著负相关**

模型(4)是在模型(3)的基础上增加了控制变量失业率，其结果在1%的置信水平上显著为负，这说明失业率的增长显著抑制了地方政府治理能力的提升。合理的就业率是生产力发展到一定阶段的基本特征，是经济进一步发展的动力，但过高的失业率会影响社会的稳定性，因此会抑制地方政府治理能力的提升。

#### **(5) 投资率与地方政府治理能力显著正相关**

模型(5)是在模型(4)的基础上增加了控制变量投资率，其结果在5%的置信水平上显著为正，这说明投资率的增长促进了地方政府治理能力的提高。2021年，我国已进入小康社会，对城市基础设施的建设也有了更高的要求，必须扩大投资才能满足。因此必须保证适当的投资比例，同时要强化对地方政府的管理，这样才能更好的满足人民的美好生活需求。

### **4.2.3 内生性处理**

地方政府治理能力受到众多因素的影响，其中与人口密度、产业结构等控制变量有着密切的联系，虽然本文已经考虑了上述控制变量，但仍可能存在内生性问题，影响最

终结果，因此将税收分权度滞后一期，再次回归。从回归分析的结果来看，效果良好，税收分权系数均为正向显著，说明模型具有稳健性。如表 4.3 所示。

表 4.3 实证回归结果 2

解释变量	被解释变量：地方政府治理能力				
	模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)	模型 (5)
税收分权度 (TD)	0.875*** (7.39)	0.595*** (5.65)	0.262*** (3.23)	0.125* (1.72)	0.033 (0.43)
人口密度 (RM)		0.975*** (10.69)	0.476*** (6.38)	0.326*** (4.88)	0.283*** (4.20)
产业结构 (IS)			0.187*** (16.20)	0.160*** (15.32)	0.167*** (15.87)
失业率 (UEM)				-0.075*** (-10.14)	-0.067*** (-8.65)
投资率 (IN)					0.049*** (3.23)
常数项 (_cons)	0.098* (1.76)	-5.084*** (-10.44)	-2.441*** (-6.13)	-1.274** (-3.48)	-1.068*** (-2.91)
R <sup>2</sup>	0.142	0.386	0.647	0.732	0.740
模型设定	FE	FE	FE	FE	FE
N	390	390	390	390	390

#### 4.2.4 稳健性检验

为了验证上述模型的稳健性，本文采用了核心变量替换法，即替换原始解释变量，然后根据差异来检测模型是否稳健，分别采用各省人均一般公共预算税收收入与全国人均一般公共预算税收收入之比、各地一般公共预算税收收入与全国一般公共预算税收收入之比作为替换指标进行检验。具体回归结果如表 4.4、4.5 所示。



表 4.4 实证回归结果 3

解释变量	被解释变量：地方政府治理能力				
	模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)	模型 (5)
税收分权度 (TD1)	0.198*** (2.95)	0.189*** (3.32)	0.225*** (6.05)	0.157*** (4.35)	0.130*** (3.35)
人口密度 (RM)		1.069*** (11.96)	0.429*** (6.58)	0.345*** (5.56)	0.316*** (4.95)
产业结构 (IS)			0.209*** (21.97)	0.192*** (20.84)	0.194*** (21.00)
失业率 (UEM)				-0.049*** (-7.25)	-0.045*** (-6.35)
投资率 (IN)					0.029* (1.89)
常数项 (_cons)	0.390*** (10.78)	-5.430*** (-11.14)	-2.226*** (-6.36)	-1.543*** (-4.53)	-1.409*** (-4.06)
R <sup>2</sup>	0.521	0.402	0.703	0.742	0.744
模型设定	FE	FE	FE	FE	FE
N	390	390	390	390	390

表 4.5 实证回归结果 4

解释变量	被解释变量：地方政府治理能力				
	模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)	模型 (5)
税收分权度 (TD2)	14.88*** (6.87)	6.37*** (3.00)	8.008*** (5.76)	5.84*** (4.41)	4.941*** (3.57)
人口密度 (RM)		0.950*** (9.65)	0.278*** (3.90)	0.232*** (3.48)	0.218*** (3.26)
产业结构 (IS)			0.210*** (21.91)	0.192*** (20.85)	0.194*** (21.06)
失业率 (UEM)				-0.050*** (-7.53)	-0.045*** (-6.44)
投资率 (IN)					0.031** (2.13)
常数项 (_cons)	0.262*** (7.62)	-4.782*** (-9.13)	-1.410*** (-3.76)	-0.932*** (-2.63)	-0.884*** (-2.50)
R <sup>2</sup>	0.334	0.389	0.701	0.742	0.745

续表 4.5 实证回归结果 4

模型设定	FE	FE	FE	FE	FE
N	390	390	390	390	390

从表 4.4、4.5 可知，两个替换变量均对地方政府治理能力有正向影响，与基准模型一致，依次加入控制变量，得到模型 2、模型 3、模型 4、模型 5，其系数及显著性也没有发生明显变化，这说明结论是具有稳健性的。

#### 4.2.5 异质性检验

共享税中占较大比例的是增值税与企业所得税，考虑到增值税分权度和企业所得税分权度可能会对地方政府治理能力有不同的影响，因此分别进行研究。模型（1）研究了增值税分权度与地方政府治理能力的关系，模型（2）是模型（1）的基础上增加了控制变量；模型（3）研究了企业所得税分权度与地方政府治理能力的关系，模型（4）是模型（3）的基础上增加了控制变量。结果如表 4.6 所示。

表 4.6 实证回归结果 5

解释变量	被解释变量：地方政府治理能力			
	模型（1）	模型（2）	模型（3）	模型（4）
增值税分权度 (TD3)	0.634*** (32.68)	0.374*** (12.15)		
企业所得税分权度 (TD4)			1.243*** (7.12)	0.112 (1.10)
人口密度 (RM)		0.163*** (2.97)		0.051*** (5.50)
产业结构 (IS)		0.091*** (7.88)		0.176*** (19.36)
失业率 (UEM)		-0.024*** (-3.83)		-0.042*** (-5.52)
投资率 (IN)		0.047*** (3.89)		0.069*** (4.49)
常数项 (_cons)	0.311*** (51.43)	-0.575* (-1.94)	0.017 (0.25)	0.040 (0.53)

续表 4.6 实证回归结果 5

R <sup>2</sup>	0.748	0.814	0.124	0.719
模型设定	FE	FE	FE	RE
N	390	390	390	390

从表 4.6 可知，增值税分权度和企业所得税分权度均通过了显著性检验，与上述研究结论一致，增值税分权与企业所得税分权的提高会提升地方政府治理能力。但企业所得税分权度系数比增值税分权度高，其一是由于企业所得税是直接税，其税负可以被纳税人感受到，税收负担很难转嫁，因此纳税人对它较为敏感，将会关注所得税税率的合理性、以及是否进行了合理的支出，进而强化了公民对地方政府税收收入使用的监督意识，显著提升了地方政府的公共服务质量和治理能力；其二是企业盈利的高低影响企业所得税的多少，这将激励政府为企业盈利提供更完善的服务，而增值税是间接税，计税依据是商品流转的增值额，与企业盈亏关系较低，与企业所得税相比，激励程度较小。

## 5 研究结论与对策建议

从上述税收分权的情况可以发现，税收立法权主要集中于中央，税收收益权和征管权都明显倾向中央，而地方只在一些地方税种上具有了一些调整权，这也意味着我国税权正在由分散转向集中。全国税收分权度总体水平较低、变化程度较小，分地区来看，呈现出中西部地区高于东部地区的特点，并且差异较大，东部地区经济发展较好，税收收入较高，中央将更多的税收收入留给欠发达地区用于其发展，因此北京、天津等地方政府治理能力较高的地区税收分权度反而较小。

从对地方政府治理能力的测量结果来看，尽管我国总体地方治理能力逐年上升，但各个地区之间存在明显差异，显然越发达的地区，其地方政府治理能力越强。经济发展是地方政府收入的根本，有了充足的资金做保证，地方政府在各方面的资金投入和管理上都可以得到加强。由于资源优势和经济发展程度高，所以东部地区地方政府治理能力也更强。

从实证研究可知，税收分权对地方政府治理能力有十分显著的正向效应，提高税收分权能推动地方政府治理能力的提升，人口密度、产业结构、投资率同样具有正向效应，失业率对地方政府治理能力产生消极影响。另外，基于税收竞争理论，分权带来的地方政府之间的竞争，是促进地方政府公共物品与服务供给的有效途径。分权意味着责任的明确，提高税收分权有利于加强地方政府责任感，从而提高其治理能力。根据以上结论，为有效促进地方政府提升治理能力，提出如下建议：

### 5.1 充分考虑央地事权关系，明晰税权范围

当前我国存在着财权集中于中央，事权却下移至地方的趋势，使得地方政府的财力难以支持不断下放的事权，同时不健全的转移支付体系也不能充分发挥其填补地方财政收支缺口的功能，进而引发了央地政府的矛盾冲突。因此，在分税制大背景下，财税制度的改革要以“财权与事权相匹配”的原则为基础，最大程度发挥地方政府的能力，以实现政府职能的履行。这就要求财税制度设计应充分考虑央地政府事权和支出范围，以确定各级政府税收收入规模，并根据实际情况采取有效措施，积极解决财力不足、资金短缺、转移支付体制不完善等问题。此外，要加强对地方政府权力行为的监督和规范管理，明确各级政府之间职责分工，建立责任追究制度，强化各级政府的责任意识，提高其依法行政水平。还要加大财税制度改革力度，健全财政税收体制。

具体而言，首先根据受益性原则明晰各级政府的事权。中央政府应当提供所有公民共同受益的物品与服务，诸如国防、外交等社会福利事业；主要为某一地区的公民享有的权利应由地方政府提供，如地方基础设施等；跨地区的大型公共工程，应由中央政府与地方政府共同承担支出责任；此外，调整区域之间的财务差距，推动公共服务的均衡发展，也是由中央政府来承担的。其次，在厘清了央地事权的基础上，再对各地的财政资源进行划分，以实现各自的财政资源承担相应的事权责任。不同区域之间的经济发展水平、地理位置、资源禀赋以及物价水平等因素都有很大的差别，因此，不同区域之间需要不同的财力来实现同样的功能。所以，要充分和综合考虑各个区域之间的差异，科学、合理地评估各个地区所需的财力，实施差别化的补贴政策，并构建一个动态的测算机制，以便能够及时准确地掌握区域财力变化情况，从而能够及时调整补贴政策。

## 5.2 健全地方税体系，保障地方收入

地方税在地方财政收入中占有很大比重，是地方政府为满足社会发展需要，改善民生、加强社会保障和公共服务水平所提供的重要财政支持。充足的税收收入，为地方政府提供高质量、更具针对性的公共产品和服务奠定了基础，保证了政府的财力资源能够满足当地人民日益增长的需求。

一是建设地方主体税种。在“营改增”的全面实施背景下，地方政府失去了主体税种，虽然现行增值税收入为央地五五分成，短暂地保证了地方财政的稳定，但从长远来看，建设地方主体税种才是更好的选择。在维护中央政府宏观调控职能下，综合考虑每一税种的主要功能及其经济效应，以地区经济特点为依据，培育税源，强化税基建设，从而得到可以满足基本公共服务开支，并且比较稳定的税收收入。

二是稳妥赋予省级政府适当的税收立法权。由于不同区域的资源禀赋、经济发展水平和水资源等要素的不同，使得高度集中化的税权无法满足差异区域的需要。给予省级地方政府一定的立法权，可以使各地政府根据自己的实际情况，开设适合当地发展的特色税种，从而增强地方政府履行职能的积极性和能力。

## 5.3 提高税收征管效能，防止税收流失

在移动互联网，区块链以及人工智能等信息技术飞速发展的背景下，大数据技术融入税收是当前我国税收工作面临的一个新的机遇也是一个新的挑战。通过将大数据

技术应用于税收管理，可以实现税收的精准管理，提高税收的准确性和可靠性，实现税收的数字化、智能化管理，降低征税成本，提高征税效率。此外，通过大数据技术与税收相结合，还可以提高税法执行能力，提升税务机关的服务水平，构建高效的税务管理体系。

要良好运用这一技术，一是必须将大数据思维融入工作之中，重视数据本身的巨大价值。税务部门本身掌握着大量的涉税数据，对其进行整理、分析和应用，使其发挥更大的作用。具体来说，定期组织学习大数据应用管理，积极向税务人员灌输“以数管税”的思想与理念，提升税务部门人员对大数据的认知度，促进税收征管高效化。

二是健全信息共享机制。一方面要完善税收征管法，对政府其他部门以及社会机构及其他第三方部门应当报送的信息名录进行明确，并对信息名录的内容，标准及范围进行规定，从而为信息共享奠定坚实基础；另一方面搭建多元信息共享平台，整合银行、工商部门和其他政府部门等数据，建立多方信息共享平台，将信息进行关联、比对、核查，形成完整全面的数据库，构建高效透明的征管体系，发挥税收数据的更大价值。

三是完善纳税激励制度体系。征税是征纳双方主体的行为，征税效率的提升，要依靠税务机关和纳税主体的配合。我国目前的纳税激励制度主要以负面激励为主，且覆盖范围较小，因此亟需完善。首先借鉴发达国家的实际经验，结合现有评价体制，明确公开纳税激励办法，培育纳税人自觉依法纳税的意识，增强纳税遵从度。其次划分纳税人诚信层次，给予差异化的纳税激励，一方面开辟“绿色通道”为纳税人减负，通过简化税款申报、缴纳手续，帮助纳税人更快完成办理，从而缩短纳税时间，提高纳税人的纳税效率；另一方面联合银行部门，将纳税人的资信情况与贷款直接联系起来，给予诚信纳税人快速审核、优先贷款的权力，用实际行动鼓励纳税人继续诚信纳税。

四是加快税收信息技术人才队伍建设。通过优化配置人力资源，构建一套科学、健全的人才引进与培养机制，培育出一批具有专业知识和技能的复合型人才。

## 5.4 推动多元主体共治，提升治理能力

由“权力统治”转向“现代化治理”，我国政府权力机构的观念发生了巨大的变化。这种观念的变化，要求地方政府在税收管理上，要从单一的“收税”转变为多主

体的协同管理。

一是要强化税务部门在税收治理中的主导作用。税务部门作为我国中央与地方双重领导、以中央为主的独立的行政机关，在国家治理中扮演着非常重要的角色。近年来，随着财税体制改革不断推进，中央和地方在税收管理上形成了共识：在国家治理体系中，税务部门既要发挥重要作用，又要强化自身的主导作用。具体来说，税务部门通过加强对税收的组织和管理，增强税收对经济的反映能力，更好地发挥经济调节功能和收入分配作用；通过加强对企业生产经营的监控和管理，维护正常的税收秩序；通过加强对个人收入和财产的征管，促进社会公平正义等。因此，在国家治理体系中，税务部门必须要强化自身的主导作用，通过组织收入、调节分配、组织监控、政策执行等手段来促进经济社会更好地发展。

二是要促进社会各界参与税收治理。就税收治理而言，应充分发挥各类社会组织的作用，形成多元主体共治局面。在现代国家治理中，政府与社会、企业和公众之间的关系越来越紧密。税收治理不仅仅是政府与纳税人之间的关系，同时也是政府与其他社会主体之间的关系，因此需要各主体间形成良性互动，加强税务机关与社会各界之间的联系，发挥第三方作用，共同参与税收管理。如发挥媒体的作用，增强纳税人的责任意识；发挥中介机构和企业的作用，加强纳税人自我管理等等。

三是强化市场型政府，用制度划定政府与市场的界限，明晰政府职能与权责，用政策来指导市场，而不是直接地干预，同时健全社会参与和监督机制，打造责任政府、透明政府，培养公民参与意识，提高公民参与公共事务的能力，加强政府与社会的良性互动，建立合作型社会。

四是优化营商环境，营商环境是影响市场主体活动的区域环境，涉及政务环境、法治环境、市场环境和人文环境等，持续优化营商环境是我国经济持续发展的基石，良好的营商环境会增强地区经济的吸引力、竞争力和创造力，有助于企业发展，同时吸引其他国内外企业的投资。随着地区企业增多，地区经济得到发展，这将会改善和优化税收环境，从而构建和谐税收社会。

五是落实稳定就业环境，2022年全国城镇新增就业1206万人，12月失业率为5.5%，较11月下降0.2个百分点<sup>①</sup>，也就是说我国失业率仍处于高位，正逐步改善，但是2023届全国高校毕业生预计达到1158万人，同比增加82万人<sup>②</sup>，我国就业市场

<sup>①</sup> 2022年全国城镇新增就业1206万人\_光明网 (www.gmw.cn)

<sup>②</sup> 2023届高校毕业生将达1158万人\_教育咨询\_央广网 (edu.cnr.cn)

仍面临巨大的压力与挑战。地方政府应进一步落实国家就业保障政策，稳定就业大局，积极出台政策引进各类专业人才，搭建高校毕业生创业平台，提高下岗再就业人员技能，全面提升就业率，降低失业率，从而提升地方政府治理能力。



## 参考文献

- [1] Blanchard Olivier and Shleifer Andrei. Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia[J]. IMF Staff Papers, 2001, 48 : 171-179.
- [2] Barry R. Weingast, The Economic Role of Political Institutions: Federalism, Markets, and Economic Developments. Journal of Law, Economics, and Organization, 11 (1), 1995, pp.1-31.
- [3] Faguet J P . Does decentralization increase government responsiveness to local needs?[J]. Journal of Public Economics, 2004, 88( 3-4):867-893.
- [4] Musgrave R A. Public Finance: now and then[J].Public Finance Analysis,1983,41:1-13.
- [5] Oates W E. Fiscal Federalism[M].New York:Harcourt Brace Jovanovich,1972:143.
- [6] Qian, Y.,and B., Weingast,(1997),Federalism as a commitment to preserving market incentives[J].The journal of economic perspectives,1997,11(4):83-92.
- [7] Qian, Yingyi, Roland, Gerard, Federalism and the Soft Budget Constraint. American Economic Review,1998,pp.1143-1162.
- [8] Seligman E R A . The Classification of Public Revenues [J].The Quarterly Journal of Economics,7(3):279-290.
- [9] Tiebout, C. M., A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 1956,vol.64,no.5,pp.416-424.
- [10] 安彦林,李齐云.财政分权与地方政府公共文化服务供给[J].广东财经大学学报,2017,32(03):68-75.
- [11] 白景明.我国税权划分结构的现状及问题[J].改革,1996(03):68-73.
- [12] 包国宪,霍春龙.中国政府治理研究的回顾与展望[J].南京社会科学,2011(09):62-68.
- [13] 曹志伟,吴柏钧,李竞超.中国税收增长之谜——从征管权到收益权的再研究[J].经济学家,2022(03):54-65.
- [14] 储德银,费冒盛,黄暄.税制结构优化与地方政府治理[J].税务研究,2020(11):31-38.
- [15] 陈震聃.公共政策与政府治理能力[J].学术论坛,2015,38(09):15-19+52.
- [16] 陈刚.财政分权与地方政府质量[J].广东商学院学报,2013,28(02):87-96.
- [17] 蔡红英.地方各级政府间税权划分的理论分析及制度安排[J].税务研究,2008(04):25-28.

- [18]丁鹏程,孙玉栋,梅正午.财政分权、地方政府行为与环境污染——基于 30 个省份SO<sub>2</sub>排放量的实证研究[J].经济问题探索,2019(11):37-48.
- [19]傅勇.财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J].经济研究,2010,45(08):4-15+65.
- [20]樊丽明,郭健.地方主体税种选择:理论逻辑、国际经验与策略权衡[J].国际税收,2022(11):3-10.
- [21]冯华艳.地方政府社会治理能力评价指标体系构建与实证[J].统计与决策,2022,38(10):157-161.
- [22]谷成.中国财政分权的约束条件与改革路径[J].税务研究,2008,No.275(04):21-24.
- [23]胡志勇,卢以恒.中国税收分权与地方政府规模的实证分析[J].财政研究,2015(06):46-50.
- [24]贾康,梁季.深化财政分税制改革的思路 and 重点[J].中国财政,2013(23):16-18.
- [25]罗昌财,沈建祥.财政分权对地方公共服务供给效率影响研究——基于城市层面的空间面板计量模型[J].东南学术,2022(01):191-200.
- [26]刘承礼.中国式财政分权的解释逻辑:从理论述评到实践推演[J].经济学家,2011(07):61-69.
- [27]刘明.财政分权对地方政府治理和经济增长的影响[J].当代经济,2016(01):12-15.
- [28]刘晓路.财政分权与经济增长:第二代财政分权理论[J].财贸经济,2007(03):47-53+129.
- [29]李靖,李春生,董伟玮.我国地方政府治理能力评估及其优化——基于吉林省的实证研究[J].吉林大学社会科学学报,2020,60(04):62-72+236.
- [30]李真.中国式财政分权对地方政府治理能力的影响研究[D].东北师范大学,2021.
- [31]李齐云,周雪,孙靖然,申越.税权分权度、经济增长及成因探析[J].地方财政研究,2017(06):8-16.
- [32]李锋,周舟.数据治理与平台型政府建设——大数据驱动政府治理方式变革[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021,58(04):53-61.
- [33]李永海,蔡璇,潘菊霞.直接税对地方政府治理能力的影响[J].财会研究,2022(08):19-25.
- [34]吕冰洋.政府间税收分权的配置选择和财政影响[J].经济研究,2009,44(06):16-27.
- [35]吕冰洋.税收分权研究[M].中国人民大学出版社,2011.
- [36]吕冰洋,马光荣,胡深.蛋糕怎么分:度量中国财政分权的核心指标[J].财贸经济,2021,42(08):20-36.

- [37]吕冰洋,张兆强.地方政府的多目标治理:事实与规律[J].财经问题研究,2022(06):3-15.
- [38]楼继伟.1993年拉开序幕的税制和分税制改革[J].财政研究,2022(02):3-17.
- [39]彭艳芳.税收分权指标构建及经济增长的影响效应[J].首都经济贸易大学学报,2014,16(01):13-17.
- [40]沈伟.试析中国税权划分对经济增长的影响[J].税务研究,2008(10):49-51.
- [41]施雪华,方盛举.中国省级政府公共治理效能评价指标体系设计[J].政治学研究,2010(02):56-66.
- [42]单新萍,卢洪友.税收分权与经济增长——基于省际面板数据的实证分析[J].当代财经,2011(05):41-47.
- [43]孙靖然.中国税收分权与经济增长[D].山东大学,2017.
- [44]田甜.税收分权与地方政府治理研究[D].西南财经大学,2019.
- [45]吴宇晖,张在茂.税收分权体制之国际比较研究[J].税务与经济,2008(05):51-55.
- [46]王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J].国家行政学院学报,2014(03):11-17.
- [47]许经勇.地方政府助推中国经济高速增长机理研究[J].湖湘论坛,2022,35(03):76-83.
- [48]俞可平.全球化:全球治理[M].社会科学文献出版社,2003.
- [49]俞可平.论国家治理现代化[M].社会科学文献出版社,2015.
- [50]俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(09):40-44.
- [51]俞可平.中国的治理改革(1978-2018)[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71(03):48-59.
- [52]叶大港,郝晓薇.税制结构与地方政府治理:一个文献综述[J].公共经济与政策研究,2021(00):167-189.
- [53]杨柳,方元子.地方政府税收竞争机制研究评述:基于新经济地理学的视角[J].税务与经济,2017(02):70-77.
- [54]周尚君.地方政府的价值治理及其制度效能[J].中国社会科学,2021(05):150-168+207-208.
- [55]张广利,杨塘栋,王伯承.风险社会治理视阈下地方政府的角色冲突及其调适[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2022,24(01):47-53+110.
- [56]张军,高远,傅勇,张弘.中国为什么拥有了良好的基础设施?[J].经济研究,2007(03):4-19.
- [57]朱为群,唐善永,侯长艳.地方税的定位逻辑及其改革设想[J].税务研究,2015(2):51-56

- [58]"中国社会管理评价体系"课题组,俞可平.中国社会治理评价指标体系[J].中国治理评论,2012(02):2-29.
- [59]赵新宇,范欣.政府治理:以幸福为名——基于中国问卷调查数据的实证研究[J].吉林大学社会科学学报,2016,56(01):60-70+188-189.
- [60]张守文.税收权利的性质及其法律保护[J].法商研究(中南政法学院学报),2001(06):72-79.
- [61]张春宇.从税权角度谈优化中央与地方政府间税收关系[J].税务研究,2017,No.386(03):106-109.
- [62]张斌.新发展阶段与地方税体系建设[J].税务研究,2021(10):10-14.

## 致谢

行文至此，也表示三年研究生时光即将画上句号。开题完就时不时地想着致谢要怎么写，现在却百味杂陈，不知如何倾吐，这短暂又充实的三年研途，让我有机会接触更广阔的平台，认识更多优秀的人，这一切我都倍感珍惜，借此对曾经帮助过我、点亮过生命的人致以诚挚感谢！

徐行千里，不忘恩师。感谢我的导师李老师，第一次见到老师是在复试的镜头前，老师作为复试主持人，言语温和，鼓励我不要太紧张。面试后立马查询学校老师们的信息，拿到录取通知后，便立刻向李老师发了自荐信，幸运地加入李老师的硕士小分队。之后的三年，无论是平时的学习、开组会、论文讨论、课题研究和毕业论文指导，李老师都在指引我、启发我。无论是小论文还是毕业论文，李老师都尽心逐句修改、耐心指点。除了学术上的指导，李老师在生活上也给予许多建议与鼓励。疫情期间，鼓励我们不要“躺平”，要在不确定的世界里确定的努力。2021年初，李老师带领小分队创建了公众号，取名“兰财税海研语”。于是我开始学习撰写文章、校对内容和编辑发布，文章发给李老师后的那段时间是紧张忐忑的，直到老师回复“没问题，可以发了”，才松了一口气。随着一次次的练习，写作思路逐渐清晰，写作速度也提升了，甚至逐渐有一些自己的思考。其次感谢财税学院的其他各位老师，感谢你们为我传道授业解惑。

家人闲坐，灯火可亲。感谢我的父母非常尊重支持我的决定以及积极鼓励我，他们是最坚强的后盾。由于我是本科毕业后两年后再考研读研，毕业临近三十岁，却从来没有被催婚，有你们真好！我正努力成为你们的依靠！

山水一程，有幸相逢。来到这里，认识了很多可爱的人，感受到了团队的力量，师姐们总是耐心解答我的困惑，为我们树立了榜样，感谢潘潘学姐对我毕业论文及小论文的指导以及生活上的开解；感谢转转学姐、珊珊学姐对我小论文数据部分的指导，希望我们也能成为师弟师妹们的榜样。有幸认识了106的仙女们，我们天南海北地聚在这里，憧憬梦想，积蓄能量，温暖着彼此日日夜夜，尤其感谢我的室友梓若对我论文实证部分的解惑与帮助。

最后浅浅感谢下不算聪明但还保持努力上进的自己，虽然走得慢但一直前行。希望在未来，永远对生活保持好奇与期待！