基层“三保”保障困境：理论解释与经验证据

仇童伟[1]，高灿灿[1]，乔之芊[1]，张连刚[2]

（1. 南京农业大学 经济管理学院，江苏 南京 210095；2. 西南林业大学 经济管理学院，云南 昆明 650233）

摘　要： 文章在财政联邦主义基础上，将地方政府面临的内外约束纳入分析，构建了财政集权体制下的央地互动模型，以此解释基层“三保”保障困难的成因。分析指出，在财政集权体制下，地方政府既面临经济增长目标的强外在约束，又面临内在的政治与经济诉求，且前者是后者实现的基本前提。这造成地方政府偏好于将财政资源用于能够吸引流动性资源且快速产生显性绩效的领域，从而实现对财政资源的剩余索取权，由此导致基层“三保”支出未被置于优先顺序。同时，“财政联邦制”“晋升锦标赛”“税收弹性分成制”均难以独立解释当前地方财政配置和基层“三保”保障困境。经验证据表明，当前基层“三保”支出占比远不足 50%，地方政府并未将其置于优先顺序。随着经济增长目标约束的增强，基层“三保”支出呈现下降趋势。为此，应将“三保”保障纳入地方政府绩效考核，并将其设定为专款专用资金，从而保障基层“三保”支出规模。

关键词： 基层“三保”；“财政联邦制”；“晋升锦标赛”；“税收弹性分成制”

中图分类号： F810.7　　**文献标识码：** A　　**文章编号：**1672－0202(2025)04－0038－13

一、引言

支持基层政府保基本民生、保工资、保运转（“三保”），是保障人民群众切身利益的基本要求，也是推动政府履责和各项政策实施的基础条件。2019 年 12 月召开的中央经济工作会议首次提出，要坚决压缩一般性支出，做好重点领域保障，支持基层保工资、保运转、保基本民生。2022 年 5 月 31 日召开的全国财政支持稳住经济大盘工作视频会议更是强调，在稳住经济的一揽子政策举措中，保住民生至关重要；要以有力有效的“三保”保障支撑经济大盘企稳回暖。同时，落实“县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励”的“分级负责制”，以兜牢“三保”底线。2024 年中央经济工作会议强调，优化财政支出结构，提高资金使用效益，更加注重惠民生、促消费、增后劲，兜牢基层“三保”底线。

目前学界对于基层“三保”保障困难的成因及其机制缺乏深入探讨。可能的解释在于，基层政府缺乏将财政资金投入“三保”保障的内在激励。已有研究指出，为了获取更多的财政资金，地方政府历来追求尽可能高的经济增长率而非居民福利最大化[1-2]。当地方财政状况好转时，仍可能因资金使用方向的调整，影响转移支付促进基本公共服务均衡发展的根本目标[3]。尹恒和朱虹[2]还指出，即便地方财政需要统筹不同领域的资金分配需求，却也内在地偏向于生产性支出。乔宝云等[4]也发现，地方政府存在对资本投资的偏好，却忽视了居民的经济福利。

关于中国地方政府财政支出偏好，目前学界存在 3 种主要理论。第一，“财政联邦制”。该理

收稿日期：2025－03－22　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.04.004

基金项目：国家自然科学基金青年项目（4240011419）

作者简介：仇童伟（1991—），男，安徽滁州人，南京农业大学经济管理学院教授，主要研究方向为发展经济学。E-mail：15150561782@163.com

通讯作者：张连刚（1976—），男，河南唐河人，西南林业大学经济管理学院教授，主要研究方向为农林经济管理。E-mail：zhanglg@swfu.edu.cn

论由 Qian 和 Weingast[5]、Qian 和 Roland[6] 提出。他们指出,财政分权赋予了地方政府对财政的“剩余索取权”,这在地区竞争情景下会使其更偏好于公共物品供给和市场保护,以吸引更多流动性资源。然而,“财政联邦制”理论成立的前提包括:首先,中央政府须有能力防止下级政府逃避责任;其次,下级政府须有能力抵制中央政府滥用职权[7]。

第二,“晋升锦标赛”。该理论认为,地方主要官员在晋升激励的诱导下,具有追求高 GDP 增长率的潜在冲动[8-12]。“晋升锦标赛”机制的有效运行必须满足考核标准明确、边界清晰、可操作性强且区分度高等条件[10]。将 GDP 作为官员晋升的重要指标恰好满足上述要求。首先,在 20 世纪 90 年代,社会主义市场经济拉开序幕使得 GDP 成为国家目标,也被默认为衡量地方官员能力的主要指标;其次,GDP 是量化指标,边界清晰,且具有较高的区分度;再者,即使官员任期短,也可以通过层层加码、土地财政、政治关联、扩张信贷等方式,推动 GDP 增长,即指标可控。

第三,“税收弹性分成制”。该理论指出,政府间的财政关系所体现的财政激励机制一直是中国调动地方政府积极性的重要制度安排。分税制是一个税收“弹性分成”合约系统,其中蕴含着丰富的政府间利益分配、努力和风险分担等信息,能因时因地调动各级政府发展经济的积极性[13]。由此,吕冰洋和陈怡心[13]认为,“晋升锦标赛”并不能解释地方政府的财政资源配置和地方经济增长,中国特色的财政激励体制却能够解释地方经济增长的 17.98% 和投资增长的 31.63%。而且,在“统一领导、分级管理”的原则下,中央政府赋予了地方财政很大的权力,以此调动地方发展经济的积极性[14]。在税收弹性分成制存在的情况下[15-16],税收分成率的上升是促使地方政府扩大债务、推动经济增长的主要原因[17]。

上述 3 种理论从不同侧面解释了中国在特定阶段的财政激励手段,但其在解释地方政府的财政配置偏好上仍然存在各自的不足,以至于用已有理论来探讨基层“三保”困难的原因略显乏力。首先,“财政联邦制”是在央地关系对等情况下才成立的,但分税制后财政集权破坏了其成立的前提条件。其次,“晋升锦标赛”可能与现实不符,陶然[18]、陶然和苏福兵[19]的研究均不支持“晋升锦标赛”的成立。对于绝大多数官员来说,晋升只是一种理想化的期望。再者,“税收弹性分成制”本身并不能直接解释地方财政的支出偏好。尽管吕冰洋和陈怡心[13]解释了地方政府何以呈现特定的财政支出偏好,但省级以下税收弹性分成只是财力的再配置,难以在不考虑其他约束条件时解释基层财政支出偏好。

显然,目前学界仍然缺乏能够有效解释中国地方政府财政支出偏好的理论框架,以至于在基层“三保”出现严重困难的情况下,多种财政政策(包括财政转移支付、财政资金直达机制、中央与地方共同财政事权与支出责任划分等)均未产生显著效果[20]。为此,本文将在辨析目前几种关于地方财政激励机制学说的基础上,构建财政集权体制下的央地互动模型,以解释基层“三保”保障困难的缘由。在此基础上,利用中国地方财政预决算数据库数据检验理论框架的解释力。

二、地方政府财政激励机制:几种学说及其逻辑辨析

(一)“财政联邦制”:央地势均力敌状态下的理论构型

Qian 和 Weingast[5]认为,财政联邦主义是保证市场激励的重要手段。他们指出,Musgrave[21]和 Oates[22]所谓的政府能够公正地提供公共物品和收税,且致力于提高社会福利的潜在假定是不成立的。实际上,政府从来都不必然自发地提供有效的公共物品和保证市场激励,而是必须借助特定的政府结构来实现[23]。由此,Qian 和 Weingast[5]提出从中央向地方政府的分权(即联邦主义)可以解决地方政府公共物品供给无效的问题。图 1 描述了财政联邦主义的基本运行逻辑。在财政联邦主义看来,地方政府的最终目标在于争取对财政资源的“剩余索取权”。为此,中央需要通过财政分权给予他们发展经济的初始资金。为了从财政资源中获得更多利益,地方政府会将财

政资源用于吸引流动性资源,即通过地区竞争的方式来增强辖区经济活力。显然,发展经济、提供基本公共服务,是吸引流动性资源的重要手段。

财政联邦主义要实现有效运作需要满足特定条件:一方面,中央政府必须具备必要资源以遏制地方政府的责任规避行为;另一方面,地方政府须具备制衡中央权力越界的治理能力[7]。首先,如果中央政府没有足够的资源来防止下级政府逃避基本公共服务或民生服务的供给责任,那么地方政府很可能将资源全部用于发展经济,或者通过各种手段将财政资源的"剩余索取权"放入私人口袋。就发展经济而言,还需要考虑地方政府的集体利益和地方主要官员的个人利益。当地方官员将财政资源用于其他领域所带来的收益大于将其用于经济发展时,财政联邦主义下的公共服务供给和经济保障激励就无法实现。其次,如果地方政府难以抵制中央政府滥用职权的行为,那么从财政资源中争取"剩余索取权"的承诺就是无效的。在汲取性的政治制度中,中央政府会滥用权力,将经济资源集中,从而造成下级政府和社会大众的经济利益受损。显然,这种情况下的财政分权只会加剧腐败而非促进经济发展,更不会激励地方政府的公共服务供给。

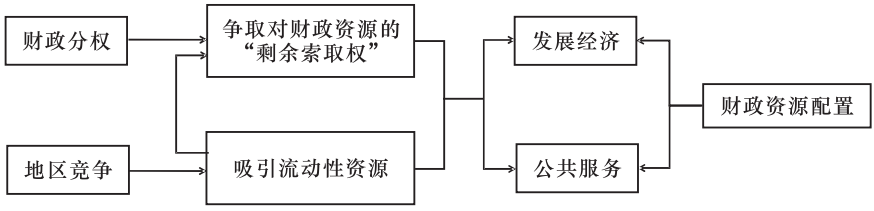


图1 财政联邦主义下的财政资源配置逻辑

由此可见,财政联邦主义是在特殊情景下才成立的,且对于财政资源"剩余索取权"的内涵界定似乎并不明确,也不清楚最终利益是归入地方政府的集体,还是地方官员个人。如此一来,至少存在如下几方面的问题需要给予澄清。第一,央地政治权力不对等下财政权力的平衡问题。与欧美国家的联邦制不同,中国特色社会主义制度实行的是党领导政府的体制,且政治权力集中在中央层面。这一方面是民主集中制的必然要求,另一方面也是与社会主义公有制相契合的政治需要。政治权力的集中必然意味着财权的集中。尽管在1994年之前,地方财权相对独立且财力远超中央政府,但在分税制改革之后,全国大部分财力都归入中央财政统一管理和分配。在这种情况下,财政联邦主义成立的基本前提就失效了。地方政府既不能违背中央关于财政资源分配的相关规定,又难以从财政资源中获取足够且合法的"剩余索取权"。就官员个人而言,如果试图从财政资源中获利,就可能触及法律底线。如果个人利益无法得到保障,其发展经济的动力就会下降。显然,当前我国财权的集中与财政联邦主义的基本假定并不一致。

第二,中央政府防止下级政府逃避责任的资源规模及其最优方案并不明确。财政联邦主义假定了中央须有足够的资源防止下级政府逃避责任,但问题是如何规避、投入多少资源来防止地方政府逃避责任均不明确。这一点之所以重要,是因为中央政府为了节约资源,可能采取其他方式来引导或约束地方政府行为,从而将财政约束转变为政治约束或目标约束。从现实来看,地方政府承担的诸多民生责任是难以量化且监管难度极大的。如果将基层政府的其他隐性行为(如地方债)考虑进来,那么中央政府需要花费巨额成本进行监管。为节约信息费用,中央政府采取了以目标和结果管理来替代过程监管的方式。具体而言,为了引导地方财政使用和降低监督成本,中央会采取定目标的方式,使得各级政府在"层层加码"的过程中不得不把财政资源用于中央进行目标管理的领域。如此一来,财政联邦主义的基本原则就被其他内容取代了,并不完全满足中央政府和下级政府对等互动的逻辑。

第三，对财政资源“剩余索取权”的内涵界定并不明确。在财政联邦主义的逻辑中，对财政资源“剩余索取权”的偏好是整个理论体系得以运转的关键。由于地方政府有了该利益诉求，他们才有可能将财政资源用于吸引流动性资源。但问题是，最终对财政资源享有“剩余索取权”的主体并不明确。如果是地方政府作为一个集体获得了对财政资源的“剩余索取权”，那么搭便车行为就会变得普遍。如果这部分利益只是落到少部分领导头上，那到底是政治利益还是经济利益呢？如果是政治利益，那么“晋升锦标赛”模型就会发挥作用。如果是经济利益，那么地方官员又是通过什么途径将财政资源转换为私人资源的呢？这些问题都需要更多的证据给予证明。但有一点是明确的，如果财政的“剩余索取权”需通过地区竞争来实现，那么大多数地区的官员可能会采取“躺平”策略。而实际情况是，中国经济整体呈现增长态势，且在经济发展后期，欠发达地区的经济增长率反而会更快。因此，单从主动追求对财政资源“剩余索取权”的角度，似乎也难以解释地方政府何以将财政资源用于经济发展和基础设施建设。

（二）“晋升锦标赛”：特殊情景下官员政治诉求的呈现

周黎安探讨了中国地方官员的治理模式——“晋升锦标赛治理模式”。该模式是对中国经济增长的政治经济学解释，即解决政府官员激励问题的独特方式。大量研究发现，官员的晋升激励确实与地方经济增长率紧密相关[8-12]。周黎安[10]甚至指出，财政联邦主义中的行政分权和财政包干制并不构成地方政府激励的最为基本和长期的源泉，并强调“晋升锦标赛”作为政府官员管理制度，通过整合行政权力集中配置与高强度激励机制，形成具有中国特色的官僚体系治理范式。当假定地方官员具有强烈晋升激励，且晋升预期不低时，“晋升锦标赛”确实可以充分调动地方政府为考核指标而努力。

图 2 描述了“晋升锦标赛”的基本运行逻辑。它表明，要使得“晋升锦标赛”发挥作用，必须满足 4 个基本条件：第一，上级政府的人事权力必须是集中的；第二，需建立双方（委托人和代理人）均认可的量化考核标准；第三，各参与主体的绩效评估结果应具备可比性和区分度；第四，被评估官员的工作举措需能从实质上影响考核结果[10]。显然，经济增长率满足“晋升锦标赛”的基本条件。而且，从中国早期社会经济发展的需求来看，加快经济增长是当时最为紧迫的任务。

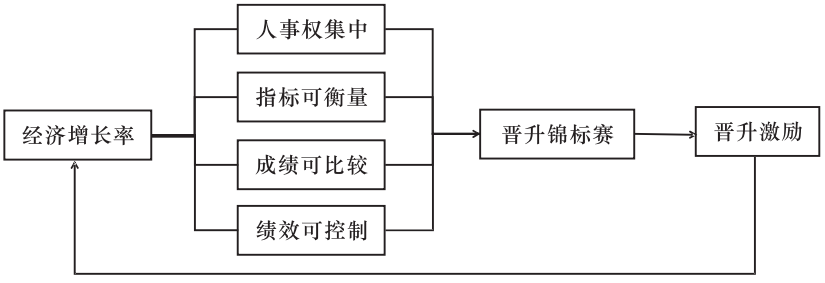


图 2　“晋升锦标赛”的运行逻辑

然而，以 GDP 增长率来考核地方官员，并不必然意味着地方官员的晋升就单纯取决于 GDP 增长率，且关于官员晋升与经济增长率关系的研究大多未考虑二者的反向因果关系。即，到底是经济增长率诱发的官员晋升，还是那些注定晋升的官员被调动至经济增长率更高的地区。相关研究表明，“晋升锦标赛”只是在某些地区和阶段才存在的现象，甚至仅对部分层级的官员才有效[24-25]。Landry 等[26]发现，越是高层级的官员，政治关联等其他因素的影响越大。姚洋和张牧扬[27]、Shih 等[28]也发现，与经济竞争相比，个人能力和政治关系才是官员晋升的关键。这表明，“晋升锦标赛”是在特殊情景下官员政治诉求的呈现，这种特殊情景要求当地以追求经济增长率为

核心目标,且将官员个人能力与经济增速直接挂钩。尽管学界对“晋升锦标赛”多有批评,但不可否认的是,它将官员的政治诉求与行为偏好结合了起来,可以对地方财政资源配置给予一定程度的解释。但就官员晋升预期而言,极低的晋升概率也使得“晋升锦标赛”缺乏普遍解释力。

(三)“税收弹性分成制”:多重约束下的地方财政激励机制

吕冰洋和陈怡心[13]指出,分税制以分税为核心内容,旨在有效调动地方积极性。其核心规则是基于生产性原则来分配税收,从而确定分成规则。吕冰洋与聂辉华[15]的研究指出,地方财政的主要收入来源于辖区内企业经济活动所创造的税收贡献,由此表明分税制实质上构建了以生产导向为核心的动态税收分配机制。他们指出,分税制通过税收分配规则使地方财政与工业发展深度挂钩:一方面,企业所得税和增值税分别以企业利润和商品增值额为征收基础,工业部门成为主要税源;另一方面,营业税覆盖服务业与建筑业,其中生产性服务业依附工业链条,消费性服务业依赖工业集聚带来的人口红利,建筑业则与工业化衍生的住房及厂房需求直接相关(如图3所示)。鉴于企业所得税与增值税的税基具有显著流动性特征,这种制度设计客观上加剧了地方政府间的税源竞争态势。在此机制作用下,地方政府普遍通过优化营商制度环境、实施定向财税优惠等供给方式吸引投资,由此促进地方经济增长。

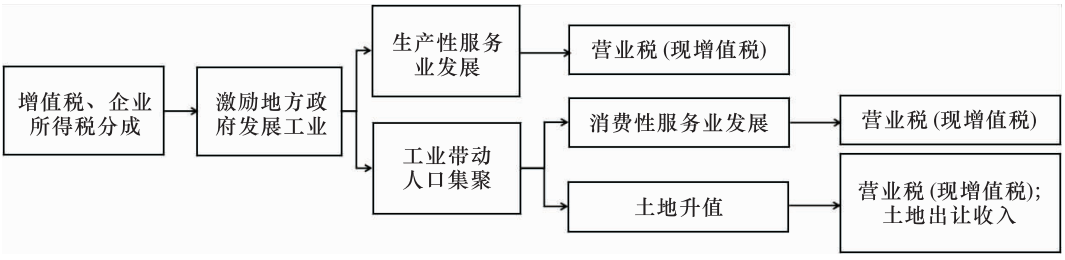


图3 分税制下的地方政府行为激励及其结果[13]

实际上,吕冰洋[29]早已探讨过中国政府间税收分权的配置选择问题,并指出1994年的分税制改革蕴含的政府间税收分权契约变化,是由财政包干制下以分成合同和定额合同为主的税收分权,向分税制下以分税合同为主的税收分权转变,且是推动中国税收高速增长、稳定中央财政集中程度的重要原因。然而,在其理论模型设置中仍然存在一个极强的假定,即地方政府的税收努力与中央政府的税收处罚紧密相关,且税收处罚的增加会降低中央对地方税收的分成比例。这意味着,分税制下的财政激励是建立在管制基础之上的。吕冰洋和聂辉华[15]的研究进一步将中央与地方的税收弹性分成扩展至省以下地方政府间的税收弹性分成。通过这种方式,一方面可以保证上级政府对下级政府的财力控制,另一方面又通过建立贡献与收益挂钩的激励机制,有效调动地方政府推动经济增长和扩大税源建设的主动性。

从本质上来说,“税收弹性分成制”属于财政联邦主义的一个分支,其特点是将央地关系转换为省以下政府间的关系。税收分成制在实际运作中存在几点疑虑:第一,地方政府为何要增加税收?尽管该学说认为,地方政府税收分成比例的增加会激励他们将更多的财政资源用于发展经济,从而获得更多的税收收入。然而,关键问题在于,地方政府主动增加税收的深层次原因是什么?是考核、晋升的需要,还是私人牟利的需要?显然,这一点可归入财政联邦主义所谓的对财政资源的“剩余索取权”之中。第二,税收处罚何以实现,或者说中央政府真的会对下级政府实施税收处罚吗?实际上,我们鲜少听说地方政府因为税收不足而受到处罚。相反,众多地方官员都具有强烈的动机去发展经济。因此,这最终涉及财政联邦主义基本原则里中央政府如何防止下级政府逃避责任这一核心问题。具体而言,中央政府通过目标管理的方式,从宏观层面把控地方政府

行为。鉴于中央政府与下级政府间存在不对等的关系，目标管理可以有效约束地方政府行为，起到强制性“激励相容”的作用。

由此可见，上述 3 种财政激励理论在解释地方政府财政配置上均存在一定的不足。这些理论未能深入剖析地方政府的偏好结构，导致难以对地方政府在经济发展与民生保障间的资源分配逻辑给出合理解释。那么，究竟是何种机制约束着地方政府并未将财政资金全部用于经济建设，同时，为何这种约束机制在保障基层“三保”资金供应方面显得力不从心？下文将进一步探讨这些问题。

三、基层“三保”保障困难的解释框架构建

（一）目标管理：基层“三保”保障困难的根本原因

目标管理已成为现代国家行政体系中被广泛应用的治理框架[30]。作为一种重要的政策工具，经济增长目标管理能够倒逼资源配置实现优化，并对经济增长进行有效引导。实证研究表明，经济增长目标设定对地方政府经济行为具有显著传导效应。例如，刘淑琳等[31]发现，经济增长目标每提升 1 个百分点，地区投资规模就会相应增长 0.44 个百分点。进一步研究发现，更高的增长目标会引发非均衡性资源配置，并激励地方政府优先扶持本地规模企业[32]，还会增强它们对高补助、低融资约束及易获信贷企业的风险容忍度[33]。同时，目标管理还会促使地方政府加大创新财政投入力度[34]，并扩展土地出让规模以获取发展资金[35]。换言之，经济增长目标的提高会激励地方财政扩张[36]。

中央政府集中掌握人事权和财政权，这使得中国政府能够有效推行经济增长目标管理模式。一方面，经济增长是社会主义初级阶段的重要任务，且中国历个五年规划都会规定具体的经济增长目标。另一方面，经济增长目标管理制度通过降低交易成本来发挥作用。在财政联邦主义下，中央政府调控地方资源配置时需进行成本效益评估。目标管理将管理重心由过程监督调整为结果考核，显著减少行政监管成本。中央对省级政府设定经济增长硬性约束指标，省级官员晋升与中央政策执行效果紧密关联，这种机制导致地方政府在执行层面普遍产生“层层加码”现象[37]。这种刚性约束会促使地方政府将财政资金用于科技创新、金融扩张和产业发展等经济增长领域，从而挤占“三保”保障资金（如图 4 所示）。

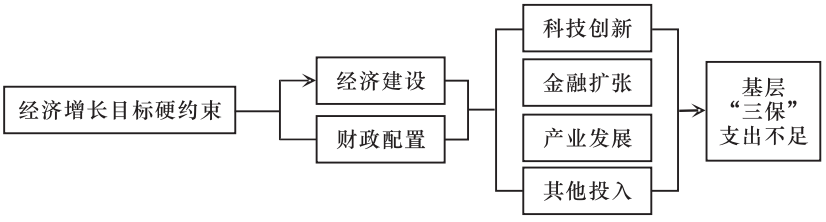


图 4　经济增长目标与基层“三保”支出

经济增长目标管理对地方政府行为存在显著驱动作用。第一，经济增长目标设定会促使地方政府增加科技创新财政投入。王贤彬等[34]指出，在经济增长压力处于初始的上升区间时，区域创新水平呈现明显上升态势。黎文靖与郑曼妮[38]研究发现，企业为获取政府补贴而进行的政策导向型创新是产业政策发挥作用的重要路径，这印证了财政补贴在政府推动区域创新中的重要作用[39-40]。第二，经济增长目标设定会诱发地方政府实施金融扩张策略。纪志宏等[41]的分析表明，官员晋升竞争压力与银行信贷规模扩张存在显著正相关关系，且使信贷质量下降。谭之博等[42]进一步指出，官员任职周期与信贷投放强度呈倒 U 型关系。第三，经济增长目标设定会促使地方政府强化产业政策支持力度。刘淑琳等[31]发现，较高的经济增长目标会诱使财政资源向资本密集型

产业集中,并引发重点领域过度投资现象。这表明,基层政府为实现经济增长目标,会呈现出产业政策偏好。如此一来,基层政府对"三保"等非经济扩张性领域的保障能力可能下降。

(二)官员偏好:基层"三保"保障困难的直接原因

实际上,地方政府财政支出行为的直接决定因素是官员的偏好。图5描述了官员偏好如何影响基层"三保"支出。地方官员在财政配置的过程中无非存在两种偏好:经济诉求和政治诉求。前者与收入直接相关,他们一方面会追求个人经济利益的最大化,例如通过权力寻租的方式,在财政资源的配置中寻求国家资源向个人资源的转换。另一方面,他们也可能存在增加集体收入的倾向。例如,有些地方官员上任之后,会增加当地公务员的福利待遇。这种做法一方面可以增加集体成员的能动性,另一方面也是在为主管领导的晋升或退休后的政治便利做准备——后者的政治诉求既包括晋升机会,也包括官员的自我实现。当地方官员的偏好明确之后,他们自然需要寻求工具来达成自身偏好。其中,拥有对财政资源的"剩余索取权"给予了地方官员实现晋升或牟利的可能,这也反过来促使他们发展经济,以获得更多的资源。

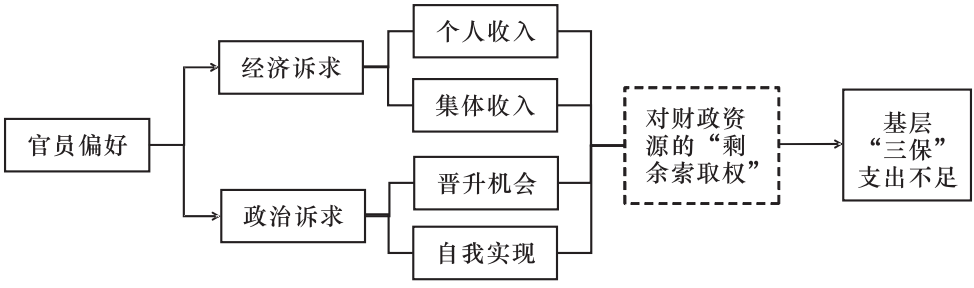


图5 官员偏好与基层"三保"支出

将财政资源用于发展经济或建设基础设施,契合大多数地方政府诉求。发展经济既可以增加本地税收收入、提高经济活力,还能够解决就业、降低贫困发生率,从而显化政绩;为吸引更多流动性资源,地方政府倾向于开展基础设施建设,以实现招商引资。从财政资源配置的合理性来看,基础设施建设也是显性政绩所在。同时,基础设施建设、土地资源的招拍挂等又可以成为地方官员牟利的工具。因此,从多个方面综合考量,发展经济、建设配套设施等是地方财政资源投入的重点。官员偏好致使基层"三保"支出未被置于优先顺序。即便从长远发展来看,地方政府也可能通过优先将资源投入经济发展领域,以此换取未来更充分的民生保障基础。但现实困境在于,政府任期有限,政策缺乏连续性,这导致基层"三保"工作常遭到轻视,长远的民生规划也难以在换届前后保持连贯性。

(三)"约束、激励与动机":理解基层"三保"困难的思维模型

图4与图5分别从中央政府目标管理和地方官员内在动机两个层面阐释基层"三保"困境的成因,但仅以单一视角进行独立分析均无法全面揭示该问题的根源。其原因在于,如果不考虑地方官员的内在激励,那么目标管理就缺乏实现途径;如果不考虑目标管理,那么地方官员的内在激励有可能造成财政资源的极大浪费,或偏离经济发展。为此,需要构建一套"约束、激励与动机"三位一体的思维模型,以系统揭示中国财政体系下基层"三保"保障困难的制度性根源。

为此,图6在财政联邦主义模型基础上,将政府的目标管理引入模型,同时将争取对财政资源的"剩余索取权"细化为经济诉求和政治诉求,从而把约束与激励结合起来,以解释地方财政的配置逻辑。首先,中央政府对财政权与人事权的集中掌控,使其能够通过目标管理模式向地方政府传导政策指令。这种机制的核心效力在于:基于官员晋升激励与政策考核压力,地方政府即便存

在执行困难,也必须确保达成既定政策目标。同时,该制度设计在财政联邦主义下节约了中央对地方的监管成本。其次,财政分权制度与区域间竞争机制为地方政府创造了争取财政“剩余索取权”的制度空间,并确保其能够有效落实上级政府设定的绩效考核指标。财政分权或分税制度赋予地方政府一定财政自主权,使其能够依据中央的目标设定实施资源调配;区域竞争机制则通过基础设施建设与产业补贴等政策工具,为地方政府创造吸引流动要素、促进经济增长的操作空间。但地方税收分成比例与经济发展动力并非简单正相关:合理的分税比例需同时满足经济发展目标适配性与实现地方主要官员经济和政治诉求的资源赋权,唯有二者条件都满足时,税收分成机制才能有效激发区域经济增长活力。

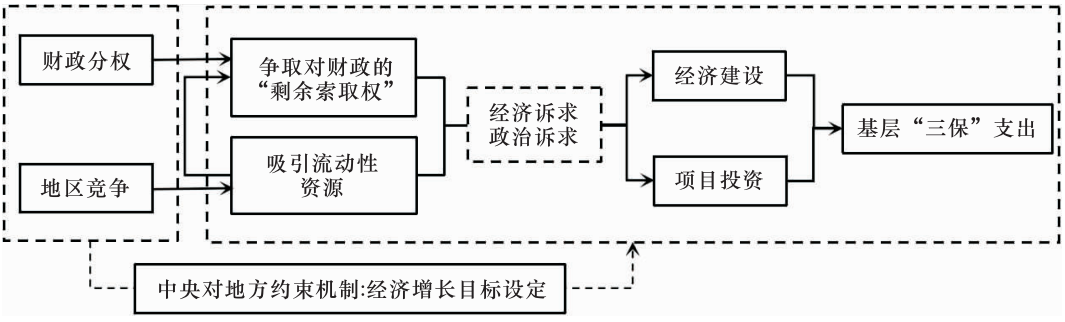


图 6　“约束、激励与动机”下的基层“三保”困难成因

由此表明,中国财政体系的核心在于,中央掌握了绝对的财政权力和政治权力,使其有能力进行目标管理。在目标管理框架下,尤其是在经济增长目标设定的情境中,地方官员经济诉求和政治诉求的实现均须以达成上级既定目标为基本条件。这导致他们将大部分财政资源用于经济建设和项目投资,从而造成基层“三保”支出的不足。

四、基层“三保”保障困难成因的证据

为检验本文理论框架的解释力,我们采用西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心建立的地方财政预决算数据库数据进行分析。该数据库系统收录了我国地方三级政府 2016—2018 年的财政收支信息,覆盖全国 31 个省级行政区及其下辖所有设区市(州)和县级行政单位。鉴于研究聚焦基层“三保”支出的真实运行状态,选取年度决算数据作为主要数据来源。针对部分决算数据缺失的情况,建立补充数据梯次替代机制:优先采用完成数,其次选用快报数、预算完成数、预算执行数进行填补。经过数据清理,最终形成 2016—2018 年有效区县样本个数分别为 1923、2253 和 2213。

本部分考察的内容包括:第一,基层“三保”支出基本情况和区县政府对其的支出偏好;第二,经济增长目标对基层“三保”支出的影响;第三,官员晋升激励影响地方政府财政支出的异质性分析。

(一)基层“三保”支出情况与地方政府支出偏好

表 1 汇报了基层“三保”支出占一般公共预算支出的比例。结果显示,全国基层“三保”支出占比从 2016 年的 0.43 降至 2018 年的 0.39。其中,东部、中部和西部区县的平均“三保”支出占比均逐年下降,且历年东部区县的平均“三保”支出占比要低于中部和西部的均值。这表明,基层“三保”支出占一般公共预算支出的比例远不足 50%,地方政府未将保障“三保”支出置于优先顺序。

为进一步验证基层政府的“三保”支出偏好,本文计算了基层人均“三保”支出的年际增长率。结果显示,2016—2018 年基层“三保”支出的规模分别为 3795 元/人、3978 元/人和 4205 元/人,年际增长率分别为 4.85% 和 5.71%,低于该阶段全国“三保”支出(由 2016 年的 7.60 万亿增至 2018 年的 8.86 万亿)年均 16.61% 的增长率。这说明,基层政府的“三保”支出偏好要低于上级政府。

表1 基层“三保”支出占比

地区	“三保”支出占比		
	2016年	2017年	2018年
东部地区	0.36	0.37	0.32
中部地区	0.45	0.43	0.42
西部地区	0.46	0.44	0.42
全国平均	0.43	0.42	0.39

数据来源:中国地方政府财政预决算数据库。

(二)经济增长目标与基层“三保”支出的关系

为验证经济增长目标设定是否是诱发基层“三保”支出不足的重要原因,表2汇报了经济增长目标对基层“三保”支出的影响。模型估计中控制了双向固定效应,并引入了一系列影响地方财政支出偏好的因素,如省市官员的晋升激励、地级市经济发展状况和产业结构,以及其他社会经济特征。估计结果显示,列(1)至列(4)中地级市经济增长目标的估计系数均在1%水平上显著为负。这意味着,地级市经济增长目标的设定显著抑制了基层“三保”支出的增长。

实际上,在“层层加码”的绩效考核体系下,地市经济增长目标的设定会造成基层政府锚定该增长目标,并通过设定更高的增长目标以迎合上级政府[37]。然而,基层“三保”支出(主要涵盖保障社会福利和民生性支出)属于分配性支出,这类支出并不会直接促进当地经济发展。这也正是傅勇和张晏[1],以及尹恒和朱虹[2]的研究发现地方政府存在“重基本建设、轻人力资本和公共服务”倾向的主要原因。

表2 经济增长目标对基层“三保”支出的影响

变量	ln(基层“三保”支出)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
ln(地级市经济增长目标)	-0.086***(0.023)	-0.090***(0.023)	-0.088***(0.026)	-0.076***(0.027)
ln(省委书记年龄/10)		52.791*(28.915)	54.150*(28.884)	39.314(28.749)
ln(省委书记年龄平方/100)		-23.213*(12.729)	-23.823*(12.716)	-17.277(12.658)
ln(省委书记任期)		-0.003(0.005)	-0.005(0.005)	-0.005(0.005)
ln(市委书记年龄/10)			62.265***(10.466)	58.183**(23.497)
ln(市委书记年龄平方/100)			-27.100***(10.466)	-25.331**(10.229)
ln(市委书记任期)			-0.001(0.007)	-0.000(0.007)
ln(地级市上年人均GDP)			0.035***(0.013)	0.016(0.015)
ln(地级市上年GDP增长率)			0.016(0.009)	0.002(0.009)
地级市第二产业GDP占比			-0.004***(0.001)	-0.002(0.001)
地级市第三产业GDP占比			-0.002*(0.001)	-0.001(0.001)
区县行政面积				0.030(0.026)
区县城镇人口占比				0.030(0.026)
区县年降雨量				-0.000(0.001)
省级CPI				0.031**(0.014)
地区固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
常数项	0.516***(0.055)	-18.386*(10.303)	-42.279***(13.766)	-38.626***(13.748)
观测值	6389	6389	6389	6389
R^2	0.046	0.048	0.041	0.056

数据来源:地级市经济增长目标数据来源于地级市历年的政府工作报告;官员信息来自各级政府官网;地级市控制变量数据来源于《中国城市年鉴》;县域控制变量数据来源于《中国县域统计年鉴》;省级CPI数据来自国家统计局官网。

注:***、**、*分别表示1%、5%和10%的显著性水平;括号内为稳健标准误。下同。

(三)官员晋升激励与基层“三保”支出的关系

吕冰洋和陈怡心[13]发现,“晋升锦标赛”不足以解释地方经济增长。本文在理论框架部分指出,官员晋升激励要在 GDP 被作为明确的晋升或考核指标时才具有效力。换言之,在经济增长目标成为硬约束的情况下,如果官员晋升压力增加,他们则有可能将更多资源用于实现经济增长目标。为此,表 3 引入了官员晋升激励与地市经济增长目标的交互项,并采用双向固定效应模型考察其对区县人均 GDP 和基层“三保”支出的影响。其中,官员晋升激励指标参考了纪志宏等[41]的研究,采用官员年龄作为其晋升激励的代理变量。具体而言,本文将区县党委书记是否在 52 ~ 57 岁间作为晋升激励标准,如果在赋值为 1,如果不在赋值为 0。其原因在于,省级以下官员的退休年龄为 60 岁,如果在 57 岁升职,那么其仍然可以任职满一届(5 年)。对于 52 岁以下的区县党委书记,由于离 57 岁超过了一届任期,故晋升压力并没有那么大。

表 3 的估计结果显示,官员晋升激励变量对区县人均 GDP 和基层“三保”支出的影响并不显著。这表明,官员晋升激励本身可能难以对地方经济和财政支出结构产生直接影响,这与吕冰洋和陈怡心[13]的发现是一致的。当考虑经济增长目标设定后,官员晋升激励的作用开始显现。第 2 列和第 4 列的结果显示,官员晋升激励与地市经济增长目标的交互项对区县人均 GDP 和基层“三保”支出分别存在显著正向和负向影响。这表明,当经济增长目标设定之后,官员晋升激励会促使他们大力发展经济,并减少“三保”支出。

表 3　官员晋升激励、经济增长目标与基层财政支出偏好

变量	ln(区县人均 GDP)		ln(基层“三保”支出)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
官员晋升激励	-0.010(0.008)	-0.324***(0.095)	-0.00(0.021)	-0.156**(0.068)
ln(地级市经济增长目标)		0.059**(0.030)		0.434**(0.222)
官员晋升激励×ln(地级市经济增长目标)		0.144***(0.043)		-0.204**(0.099)
控制变量	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
常数项	-24.464**(11.591)	-16.569(12.184)	-46.678(32.306)	-82.267**(32.288)
观测值	6389	6389	6389	6389
R^2	0.722	0.726	0.071	0.076

五、结论与政策启示

本文在剖析“财政联邦制”“晋升锦标赛”“税收弹性分成制”的理论逻辑及其情景约束的基础上,构建了财政集权体制下的央地互动模型,以此解释基层“三保”保障困难的成因。研究指出,在财政集权体制下,地方政府既面临经济增长目标的强外在约束,又面临内在的政治诉求与经济诉求,且前者是后者实现的基本前提。由此造成,地方政府偏好于将财政资源投入能够吸引流动性资源、快速产生显性绩效的领域,从而实现对财政资源的“剩余索取权”,由此导致基层“三保”支出未被置于优先顺序。同时,“财政联邦制”“晋升锦标赛”“税收弹性分成制”均难以独立解释当前地方财政配置和基层“三保”保障困境。经验证据表明,基层“三保”支出占比远不足 50%,且地方政府并未将其置于优先顺序。随着经济增长目标约束的增强,基层“三保”支出呈现下降趋势。此外,“晋升锦标赛”的作用发挥需建立在中央目标管理的基础之上。

本文对于理解中国地方财政运行体系,以及基层“三保”保障困难的成因具有重要启示。它表明,中国地方财政配置逻辑是以中央的目标管理为基本底色的,在中央财权不断集中的背景下,该特征将愈发明显。由此带来的结果是,财政分权和地区竞争给予了地方政府足够的行为空间来完成上级政府的目标设定,并在地方官员的政治与经济诉求中形成正反馈。显然,经济增长目标一直以来的重要性决定了地方政府重经济增长、轻基本民生保障。因此,缓解基层“三保”保障困难的根本障碍在于如何破解经济增长目标在国家宏观战略中的地位。这一方面要求改变以经济增长作为重要指标的官员考核体系,另一方面则需要将“三保”支出与显性指标挂钩。从逻辑上来说,即便中央政府要求下级政府将“三保”支出置于优先顺序,其仍需要防止下级政府逃避责任,将财政资源配置到其他领域。为节约监督成本,显性指标的设定是在现行财政和政治结构中最为经济和有效的策略。为此,改革的重点可以放在“三保”保障的约束性机制设计上,即通过预算制定优先保障、预算执行过程监督和决算评估等方式,将“三保”保障纳入地方政府绩效考核,摆正“三保”支出的优先位置。同时,还可以考虑将基层“三保”支出中的保基本民生支出归入地方一般公共预算支出中专款专用属性的资金,在中央和上级财政下达转移支付时就严格划定其用途,切实保障基层“三保”支出规模,将专款专用作为考核地方财政支出合理性的重要指标之一。

参考文献:

[1]傅勇,张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J]. 管理世界,2007(3):4-12.
[2]尹恒,朱虹. 县级财政生产性支出偏向研究[J]. 中国社会科学,2011(1):88-101.
[3]付文林,沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究,2012(5):45-57.
[4]乔宝云,范剑勇,冯兴元. 中国的财政分权与小学义务教育[J]. 中国社会科学,2005(6):37-46.
[5]QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. Journal of economic perspectives, 1997(4):83-92.
[6]QIAN Y, ROLAND G. Federalism and the soft budget constraint[J]. American economic review, 1998(5):1143-1162.
[7]DE FIGUEIREDO JR R J P, WEINGAST B R. Self-enforcing federalism[J]. Journal of law, economics, and organization, 2005(1):103-135.
[8]LI H, ZHOU L A. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China[J]. Journal of public economics, 2005(9-10):1743-1762.
[9]周黎安, 李宏彬, 陈烨. 相对绩效考核: 中国地方官员晋升机制的一项经验研究[J]. 经济学报, 2005(1): 83-96.
[10]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
[11]XU C. The fundamental institutions of China's reforms and development[J]. Journal of economic literature, 2011(4):1076-1151.
[12]SU F, TAO R, XI L, et al. Local officials' incentives and China's economic growth: tournament thesis reexamined and alternative explanatory framework[J]. China & world economy, 2012(4):1-18.
[13]吕冰洋,陈怡心. 财政激励制与晋升锦标赛:增长动力的制度之辩[J]. 财贸经济,2022(6):25-47.
[14]吕冰洋,贺颖. 中国特色财政激励体制:基于统一市场的视角[J]. 中国社会科学,2022(4):24-43.
[15]吕冰洋,聂辉华. 弹性分成:分税制的契约与影响[J]. 经济理论与经济管理,2014(7):43-50.
[16]吕冰洋,马光荣,毛捷. 分税与税率:从政府到企业[J]. 经济研究,2016(7):13-28.
[17]毛捷,刘潘,吕冰洋. 地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角[J]. 中国社会科学,2019(9):45-67.

[18]陶然,苏福兵,陆曦,等. 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界,2010(12):13 – 26.
[19]陶然, 苏福兵. 经济增长的“中国模式”———两个备择理论假说和一个系统性分析框架[J]. 比较,2021(3):128 – 189.
[20]仇童伟,彭嫦燕,甘犁. 基层“三保”的财力保障看财政转移支付的效果和优化路径[J]. 管理世界,2025(3):113 – 135.
[21]MUSGRAVE RICHARD A. Theory of public finance: a study in public economy[M]. New York: McGraw, 1959.
[22]OATES W E. Fiscal federalism[M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich,1972.
[23]WILLIAMSON O E. The institutions and governance of economic development and reform[M]. New York: Oxford University Press, 1996.
[24]MEI C. Brings the politics back in: political incentive and policy distortion in China[D]. College Park: University of Maryland, 2009.
[25]LÜ X, LANDRY P F. Show me the money: interjurisdiction political competition and fiscal extraction in China[J]. American political science review, 2014(3):706 – 722.
[26]LANDRY P F, LÜ X, DUAN H. Does performance matter? Evaluating political selection along the Chinese administrative ladder[J]. Comparative political studies, 2018(8):1074 – 1105.
[27]姚洋,张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究,2013(1):137 – 150.
[28]SHIH V, ADOLPH C, LIU M. Getting ahead in the communist party: explaining the advancement of central committee members in China[J]. American political science review, 2012(1):166 – 187.
[29]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(6):16 – 27.
[30]徐现祥,刘毓芸. 经济增长目标管理[J]. 经济研究,2017(7):18 – 33.
[31]刘淑琳,王贤彬,黄亮雄. 高经济增长目标导致产能过剩了吗——基于地级市四位数行业的理论分析与实证检验[J]. 中国经济问题,2022(1):168 – 185.
[32]李茫茫,王红建,严楷. 经济增长目标压力与企业研发创新的挤出效应——基于多重考核目标的实证研究[J]. 南开管理评论,2021(1):17 – 26.
[33]黄亮雄,王贤彬,刘淑琳. 经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据[J]. 世界经济,2021(6):97 – 122.
[34]王贤彬,刘淑琳,黄亮雄. 经济增长压力与地区创新 ——来自经济增长目标设定的经验证据[J]. 经济学(季刊),2021(4):1147 – 1166.
[35]胡深,吕冰洋. 经济增长目标与土地出让[J]. 财政研究,2019(7):46 – 59.
[36]陈邱惠,徐现祥. 全球视野下的稳增长——第二次世界大战以来的增长目标与政府支出[J]. 经济学(季刊),2021(2):405 – 426.
[37]周黎安,刘冲,厉行,等. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇,2015(1):1 – 15.
[38]黎文靖,郑曼妮. 实质性创新还是策略性创新? ——宏观产业政策对微观企业创新的影响[J]. 经济研究,2016(4):60 – 73.
[39]AGHION P, CAI J, DEWATRIPONT M, et al. Industrial policy and competition[J]. American economic journal: macroeconomics, 2015(4):1 – 32.
[40]唐丹丹,阮伟华. 政府补贴提高了企业出口产品质量吗——基于地区制度条件下的分析[J]. 国际经贸探索,2019(6):49 – 66.
[41]纪志宏,周黎安,王鹏,等. 地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据[J]. 金融研究,2014(1):1 – 15.
[42]谭之博,周黎安. 官员任期与信贷和投资周期[J]. 金融研究,2015(6):80 – 93.

The Dilemma of Safeguarding Grassroots "Three Guarantees": Theoretical Explanations and Empirical Evidence

QIU Tong-wei[1], GAO Can-can[1], QIAO Zhi-qian[1], ZHANG Lian-gang[2]

(1. *College of Economics and Management*, *Nanjing Agricultural University*, *Nanjing* 210095, *China*;
2. *College of Economics and Management*, *Southwest Forestry University*, *Kunming* 650233, *China*)

Abstract: Based on fiscal federalism, this paper incorporates the internal and external constraints faced by local governments into its analysis and constructs an interaction model between the central and local governments under a fiscal centralization system, so as to explain the causes of difficulties in ensuring grassroots "Three Guarantees". The analysis points out that under the fiscal centralization system, local governments are subject to both strong external constraints from economic growth targets and internal political and economic demands, with the former serving as the basic prerequisite for the latter. This leads local governments to prefer allocating financial resources to areas that can attract mobile resources and quickly generate explicit performance, thereby gaining residual claims over financial resources. Consequently, expenditures on grassroots "Three Guarantees" are not given priority. Meanwhile, "fiscal federalism", "promotion tournaments" and "elastic tax sharing system" cannot independently explain the current local financial allocation and the dilemma of ensuring grassroots "Three Guarantees". Empirical evidence shows that the proportion of current grassroots "Three Guarantees" expenditures is far below 50%, and local governments have not prioritized them. As constraints on economic growth targets intensify, grassroots "Three Guarantees" expenditures show a downward trend. To address this, ensuring "Three Guarantees" should be incorporated into the performance assessment of local governments and designated as earmarked funds, so as to guarantee the scale of grassroots "Three Guarantees" expenditures.

Key Words: grassroots "Three Guarantees"; "fiscal federalism"; "promotion tournaments"; "elastic tax sharing system"

【责任编辑:毛殷】