

中国资源型城市可持续财政自给能力提升路径研究

黄娟¹, 杨芳²

¹中国石油大学(北京)文理学院, 新疆 克拉玛依

²中国石油大学(北京)工商管理学院, 新疆 克拉玛依

收稿日期: 2024年2月20日; 录用日期: 2024年4月5日; 发布日期: 2024年4月16日

摘要

在全球化与数字化时代的大背景下, 中国各级政府尤其是资源型城市均面临财政可持续性方面的挑战。资源依赖和单一产业结构使得这些城市在经济环境变化下面临更为严峻的试验。本研究旨在构建评估中国资源型城市可持续财政自给能力的测度模型与影响因素分析。基于79个资源城市2015~2021年的面板数据分析, 结果发现: 地区生产总值的持续增长是财政自给能力增强的关键因素; 产业结构的高级化显著提升了财政自给能力, 突显了产业转型升级的重要作用; 反观财政分权, 其效应呈现双刃剑特性, 适度的财政分权确有其积极意义, 但当过度时, 则可能降低财政稳健性。对不同成长阶段的资源型城市, 研究提出了相应的政策建议: 成长型城市应减少对第二产业的依赖, 优化税收结构; 成熟型城市和再生型城市需强化第二产业内部的技术革新; 衰退型城市则应关注经济多元化和产业重塑。对所有资源型城市而言, 应促进经济增长与提高财政效率, 以及平衡中央与地方财政关系是保障财政自给能力的关键策略。

关键词

资源型城市, 可持续财政自给能力, 影响因素

Research on the Path to Enhancing Sustainable Fiscal Self-Sufficiency for Resource-Based Cities in China

Juan Huang¹, Fang Yang²

¹School of Literature and Science, China University of Petroleum (Beijing), Karamay Xinjiang

²School of Business Administration, China University of Petroleum (Beijing), Karamay Xinjiang

Received: Feb. 20th, 2024; accepted: Apr. 5th, 2024; published: Apr. 16th, 2024

Abstract

Against the backdrop of the era of globalization and digitalization, the challenges are faced by the Chinese government at all levels, especially in resource-based cities, in terms of fiscal sustainability. The dependence on resources and a single-industry structure make these cities face more severe tests when economic environments change. This study aims to construct a model for measuring and analyzing the factors influencing the sustainable fiscal self-sufficiency of China's resource-based cities. Based on the panel data analysis of 79 resource-based cities from 2015 to 2021, the results show that: the continuous growth of regional GDP is the key factor in enhancing fiscal self-sufficiency; the sophistication of the industrial structure significantly improves fiscal self-sufficiency, highlighting the important role of industrial transformation and upgrading; in contrast, fiscal decentralization has a double-edged sword effect—moderate decentralization indeed has its positive implications, but excessive decentralization may reduce fiscal robustness. For cities at different stages of development reliant on resources, the study presents corresponding policy recommendations: emerging cities should reduce their dependency on secondary industries and enhance the optimization of their tax structures; mature and regenerating cities need to strengthen technological innovations within secondary industries; declining cities should focus on economic diversification and the restructuring of industries. For all resource-based cities, the key strategies to ensure financial self-sufficiency are to promote economic growth and improve fiscal efficiency, as well as to balance the fiscal relationship between central and local governments.

Keywords

Resource-Based Cities, Sustainable Fiscal Self-Sufficiency, Influencing Factors

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

1. 引言

在全球化和数字化时代背景下, 各国政府面临着多维度挑战, 其中财政可持续性经济战略决策的核心问题之一。2020年, 中国经济增长放缓, 国家实施财税减免政策以稳定宏观经济, 凸显出了财政自给能力的重要性。这一外部冲击对地方政府特别是基层政府造成了直接的冲击, 加深了收支平衡困境。为应对这一系列挑战, 中央经济工作会议提出必须实施更有效的积极财政政策以维护经济稳定、促进高质量增长。中国的资源型城市, 因其对有限自然资源的依赖以及单一的产业结构, 面临更为复杂的财政挑战。在经济环境变化和资源枯竭的双重压力下, 这些城市的可持续财政自给能力尤其值得关注。

本研究旨在构建一个评估中国资源型城市可持续财政自给能力的理论模型, 从宏观的角度提出和验证可持续财政自给能力的概念, 进而评估一个地区财政的稳定性和发展潜力, 并研究影响财政自给能力的相关因素, 以揭示和解释如何提高其财政自给能力。

本研究可能的边际贡献在于: 从理论角度出发, 本研究提供了可持续财政自给能力的理论框架, 并采用实证分析法检验了相关政策的效果, 为提高资源型城市财政自给能力提供了科学依据。国外对可持续财政自给能力已有广泛研究, 但国内相关定义和理论框架尚不成熟, 本文的理论贡献在于填补了这一空缺。此外, 本文以资源型城市为研究对象, 旨在提升资源型城市财政自给能力, 而该议题在中国经济转型与全球经济结构调整的大背景下直接关系到区域与国家经济的稳定与可持续发展。

2. 文献综述

到目前为止, 国内外并没有对可持续财政自给能力有一个明确且权威的定义, 因此本文通过财政可持续性以及财政自给能力两个方面入手, 探讨资源型城市的可持续财政自给能力的研究路径。

在财政学领域, 对财政自给能力的定义尚无一致共识。王绍光和胡鞍钢(1993)提出“财政汲取能力”的定义开启了中国学者对财政自给能力研究的序幕[1]。王雍军(2000)提出以地方财政自给系数作为指标[2], 而焦长权(2020)以一般公共预算的收入占比作为衡量标准, 彰显出财政自给能力多维度评价的现实需求[3]。万冰洁(2020)通过本级财政收入和本级财政支出的比值来衡量山东省县级政府的财政自给能力[4]。而财政自给能力的影响因素方面, 王秀文和许晓冬(2013)通过建立计量模型, 得出分税制程度以及地方财政机构都对地方财政自给率有正向效应[5]。李伟(2017)采用动态面板广义矩估计的方法进行实证分析得出与财政自给能力呈正相关的指标有区域经济发展水平、财政收入分权程度、财政收入结构、人口密度[6]。陈颂东(2009)通过河南税收在政府间的分配以及河南省政府间基本职能的划分, 指出要合理界定各级政府的事权范围来增强河南省财政自给能力[7]。同时, 也有许多学者发现了影响财政自给能力的负向效应指标。龚锋, 陶鹏(2022)基于 1997~2009 年的县级面板数据, 运用动态空间面板数据模型以及非对称反应模型得出结论: 转移支付整体上有有助于弱化地区间的税收竞争行为[8]。李伟(2017)指出财政支出责任与财政自给能力存在负相关关系[6]。

针对财政可持续性这一概念, 最早提出的是国外学者 Buiter W.H. (1985) [9]。在政府债务与财政赤字的基础上, 提出了财政可持续性的概念。并认为当政府当期足以偿还债务的时候, 即财政表现为可持续。财政可持续性的影响因素是多方面的, 包括政府公共债务、收支平衡、地方政治制度等。Anselm Komla Abotsi (2023)使用了 1996 年至 2022 年非洲 36 个国家的二级面板数据, 利用系统广义矩估计技术发现, 实施中短期的可持续财政政策将导致非洲国家公共债务的大幅减少; 并提出建议各国政府制定和实施合理、相关和可持续的财政政策, 以防止各国公共债务过度积累, 妥善管理基本收支平衡, 以确保公共财政的可持续性[10]。Rodden (2002)利用跨国数据, 考察了财政和政治制度对地方政府财政表现的影响。当中央政府实施借款限制或地方政府拥有广泛的征税和借款自主权时, 地方政府长期实行平衡预算。并通过时间序列横截面分析表明, 随着国家对政府间转移支付的依赖程度逐渐增加, 地方和整体财政表现将下滑[11]。周志广(2023)以云南省为例, 通过财政收支协整检验得出云南省地方财政可持续能力较弱。根据实证检验结果表面, 收入分权增加可以提高地方财政可持续能力, 支出分权会降低地方财政可持续能力[12]。

财政自给能力与财政可持续性评价一个政府经济管理水平的两个重要指标, 然而, 它们均存在一些局限性: 财政自给能力的评估可能过于集中在当前的财政收入, 而没有足够考虑未来的财务义务如债务偿还等长期责任。财政可持续性则存在政策刚性问题, 财政可持续性模型常常需要当前的政策在预测期内保持不变, 但现实中政策往往会发生调整以应对经济和社会的变化。

针对财政自给能力和财政可持续性的不足, 本文提出一个综合的框架——“可持续财政自给能力”。该概念综合财政自给能力的独立性和财政可持续性的长期均衡性, 主张创建能在各种经济环境中维持运作的财政体系。可持续财政自给能力的目标是在促进地方自主性的同时, 确保政府能够在不同的经济情境中维持财政政策的连贯性和稳定性。通过这种方式, 政府能够更好地应对未来的预期及未预期的经济挑战, 并在长期内维持财政健康

3. 实证分析

综合以上财政自给能力与财政可持续性两大概念, 本文提出可持续财政自给能力的概念界定, 可持

续财政自给能力是指地方政府在不依赖上级的前提下, 能够独立筹入本级收入, 且能够满足本地的支出同时存在足够的偿还债务的能力。

3.1. 资源型城市可持续财政自给能力测度

为深入探究资源城市的可持续财政自给能力, 本研究构建了一个以经济发展水平、债务水平、财政收支情况及财政自给能力为核心的指标体系(见表 1)。运用熵值法对所建立的指标赋权, 旨在综合评价研究对象的财政自给能力。地区 GDP 水平是衡量经济规模和生产潜力的重要指标, 而债务水平则揭示了地方财政的偿债实力, 是判断财政活力及可持续性的关键因素。文章选取了地方政府债务压力和债务率作为衡量债务水平的二级指标, 国际普遍以财政债务率 100% 作为风险警戒线。财政收支状况, 尤其是财政收入结构和一般公共预算赤字依赖度, 直接反映了财政自给自足的能力。此外, 土地财政依赖度和中央转移支付力度被纳入考量, 以反映地方政府在不稳定收入和中央补助之间的依赖程度。本文选取的样本为 79 个资源城市 2015~2021 年的相关数据, 数据来源为 CEIC 数据库。熵值法测度权重结果见表 1。

Table 1. Indicator system and weights for measuring the sustainable fiscal self-sufficiency of resource-based cities

表 1. 资源型城市可持续财政自给能力测度指标体系及权重

一级指标	二级指标与具体测度	权重
经济发展水平	地区生产总值 (正向指标)	0.40
债务水平	政府债务压力(地方债务余额/一般公共预算收入) (负向指标)	0.05
	债务率(地方政府融资平台总负债 + 地方政府对外有息负债)/地方公共 财政预算收入 (负向指标)	0.06
财政收支情况	财政收入结构(税收收入/一般公共预算支出) (正向指标)	0.24
	一般公共预算赤字依存度(一般公共预算支出 - 一般公共预算收入)/一般 公共预算支出 (负向指标)	0.20
财政自给能力水平	转移支付力度(转移支付收入/一般公共预算支出) (负向指标)	0.04
	土地财政依存度(土地出让收入/一般公共预算支出) (负向指标)	0.01

经济发展水平代表的地区生产总值影响权重为 0.40, 表现出正相关性, 并且是所有考察变量中最具影响力的因素, 这揭示了地区 GDP 的增长对于改善财政自给能力具有显著作用。地方政府应通过推动经济多元化和增长来强化这一点。进一步分析债务水平, 我们发现政府债务压力以及债务率两个负向指标分别带有 0.05 和 0.06 的权重。这表明地方政府的财政压力对其经济自主性构成负面影响。随着债务余额相对于一般公共预算收入增加, 政府在财政上的灵活度受到制约。因此, 债务管理策略的优化将是提升财政自给能力的关键所在。在探讨财政收支情况时, 税收收入与一般公共预算支出的比值, 即财政收入结构的权重为 0.24, 意味着税收的增长相对于支出的增长可以显著提高财政自给水平。然而, 一般公共预算赤字依存度(负向指标)的 0.20 权重指出, 对赤字预算的依赖趋势可能逆转这种影响, 从而对财政自给能力产生消极影响。在财政自给能力水平的考虑中, 转移支付力度和土地财政依存度负向指标均其权重分别为 0.04 和 0.01, 这表明过分依赖中央转移支付和土地出让收入将削弱地方政府财政的独立性和稳定性。

3.2. 资源型城市可持续财政自给能力影响因素分析

根据财政自给能力与财政可持续性的相关文献, 本文选取所得税、流转税、宏观税负、产业整体升级、产业结构高级化、财政收入分权、财政支出分权、地区生产总值、产业结构水平、第二产业比重等变量作为资源型城市可持续财政自给能力影响因素, 其描述分析见表 2。本文采用面板固定效应模型, 结果见表 3。通过运用稳健的面板线性回归技术, 本研究揭示了多个因素与财政可持续性之间的显著关联。实证分析表明, 在控制其他因素的情况下, 所得税对资源型城市的可持续财政自给能力有显著的负面影响, 这表明所得税的增加可能会对资源型城市的持续性财政自给能力构成压力。流转税显示出了积极的影响, 提示流转税作为一种间接税, 可能通过激励交易和消费来促进资源城市的可持续财政自给能力。而宏观税负与可持续财政自给能力之间的关系虽不显著, 但其系数为负, 这暗示宏观税负的增加可能不利于资源型城市的财政独立性。产业结构的高级化显著促进了资源型城市可持续财政自给能力的提升, 意味着产业升级和转型对于资源型城市的财政可持续性至关重要。然而, 产业整体升级的影响却不显著, 这可能表明简单的产业升级而不注重产业内部的结构优化可能对可持续财政自给能力的提升不够有效。在对财政分权的考察中, 我们发现财政收入分权对可持续财政自给能力呈现出显著的负向影响, 表明过度的财政收入下放可能会削弱资源型城市的可持续财政自给能力。然而, 财政支出分权对财政自给能力的影响并不显著, 这可能表明合理的支出职能下放至地方政府并不会对其财政自给能力造成显著影响。值得注意的是, 地区生产总值对资源型城市的可持续财政自给能力具有非常强的正影响, 强调了经济增长对财政自给能力的重大推动作用。

因此基于以上实证分析结果, 就资源型城市整体而言, 提升其可持续财政自给能力的路径在于: 1) 优化税收结构, 减轻企业与居民所得税负担, 合理利用流转税等间接税来调节经济并促进可持续财政自给能力的提升; 2) 推动产业结构的优化和升级, 并确保转型过程中重点发展战略性新兴产业和高附加值产业; 3) 调整财政分权模式, 保留适当的财政收入集中管理, 确保资源型城市能够拥有持续稳定的财政收入来源; 4) 不断促进地区 GDP 增长, 发展多元化经济结构, 减少对单一资源的依赖, 以保证财政收入的持续增长和多样化。

Table 2. Descriptive analysis

表 2. 描述性统计分析

Variable	Obs	Mean	Std. dev.	Min	Max
Y	483	593.8491	475.4452	0	2842.61
所得税	483	1003.6	1420.053	0	8594.17
流转税	483	3135.635	4136.298	0	23734.23
宏观税负	483	0.0573103	0.11815	0	0.9096261
产业整体升级	483	2.285426	0.1075492	1.844	2.536086
产业结构高级化	483	1.170423	0.5351509	0.352238	3.758246
财政收入分权	483	0.0658339	0.0567809	0	0.3485143
财政支出分权	483	0.1425856	0.0806997	0	0.4278312
地区生产总值	483	1720.021	1375.304	207.8152	8230.600
产业结构水平	483	0.4344444	0.0664748	0.2516699	0.6160681
第二产业比重	483	0.4066283	0.1227414	0.0245732	0.714488

Table 3. Basic regression
表 3. 基准回归

Y	Coefficient	Std. err.	t	P value
所得税	-0.0000251	0.0000109	-2.29	0.022
流转税	9.26e - 06	3.61e - 06	2.56	0.011
宏观税负	-0.1469951	0.1016141	-1.45	0.149
产业整体升级	0.0301925	0.1130505	0.27	0.790
产业结构高级化	0.1402553	0.0181355	7.73	0.0001
财政收入分权	-3.100661	0.4529113	-6.85	0.0001
财政支出分权	0.3149245	0.2721043	1.16	0.248
地区生产总值	0.3955834	0.0000149	2.7e + 04	0.000
_cons	0.2816668	0.2451214	1.15	0.251

Prob > F = 0.0001

Table 4. Heterogeneity analysis
表 4. 异质性分析

Y	成长型	成熟型	衰退型	再生型
第二产业 比重	-0.1157668 (-0.30)	0.4663903 (1.36)	0.166885 (-1.20)	0.7135005 (1.53)
地区生产 总值	0.3955434*** (3.1e + 04)	0.3956126*** (1.4e + 04)	0.3956187*** (1.0e + 04)	0.3959638*** (3014.06)
财政收入 分权	-2.59355*** (-6.79)	-5.673689*** (-4.85)	-3.68159*** (-3.76)	-5.046897* (-1.70)
产业结构 高级化	0.1911062** (2.34)	0.1936565** (2.49)	0.1257564*** (4.28)	0.1386705** (2.26)
流转税	0.0000128*** (2.79)	-8.83e - 06 (-1.35)	0.0000132 (1.06)	-9.80e - 07 (-0.08)
所得税	-0.0000258** (-2.25)	0.0000781*** (2.81)	0.0000226 (0.74)	-0.0000209 (-0.80)
_cons	0.4959192* (1.90)	0.166885 (0.72)	0.4616668*** (4.37)	0.0082405 (0.03)

Prob > F = 0.0000

*p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01

根据资源型城市可持续财政自给能力的强弱, 为本文 79 个资源型城市进行排序, 可得到本文对成长型、成熟型、衰退型、再生型的获取资源的能力的定义, 再进行异质性分析(见表 4)。异质性实证结果表明: 1) 第二产业比重对可持续财政自给能力的影响, 对成长型城市而言虽然在统计上不显著, 但显示系数为负, 这表明成长型城市可以考虑优化其经济结构, 减少对第二产业的依赖; 而对成熟型城市、再生型城市与衰退型城市而言, 第二产业比重对可持续财政自给能力的影响同样在统计上不显著, 但显示影

响系数为正, 这表明这三类城市可能已经具备一定的产业链与基础设施, 需继续加强第二产业效率。2) 所有类型的城市均显示地区生产总值对可持续财政自给能力产生显著的正向影响, 这表明不论城市类型, 增加地区生产总值都是促进可持续财政自给能力提升的重要手段。3) 所有城市类型均显示财政收入分权对可持续财政自给能力产生显著的负向影响, 特别是对成熟型城市与再生型城市影响更大。这表明财政分权削弱了中央政府对地方政府的财政支持, 降低了资源城市自身的可持续财政自给能力。4) 在所有类型城市中, 产业结构高级化对可持续财政自给能力均有显著的正面影响, 表明提升产业结构层次、促进产业结构高级化是提升资源型城市可持续财政自给能力普遍有效的途径。5) 流转税对可持续财政自给能力的影响, 对成长型城市而言呈现显著正向影响, 而对其他城市类型而言其影响则不显著; 所得税对可持续财政自给能力的影响, 对成长型城市呈现显著负向影响, 对成熟型城市呈现显著正向影响, 对其他城市类型而言其影响则不显著, 这表明成长型城市经济活跃、商业活动频繁, 因此流转税收入的增加可以对其可持续财政自给能力产生推动作用, 而城市型、衰退型与再生型城市已经经历产业结构调整、较少依赖基于交易的税收, 尤其是再生型城市, 已经向服务业或高新技术产业转型。在成长型城市中, 所得税的增收打击了企业与居民的投资与消费, 从而对可持续财政自给能力产生负面影响。

因此基于以上异质性实证分析结果, 就不同类型的资源型城市而言, 提升其可持续财政自给能力的路径在于: 1) 就成长型城市而言, 可以考虑减轻对第二产业的依赖, 逐渐转向第三产业或高附加值的第二产业; 调整税收结构, 强化流转税的征收, 优化所得税体系以激励企业发展和居民消费; 促进产业结构升级, 提升产业结构高级化水平。2) 就成熟型城市和再生型城市而言, 由于这两类城市已有一定的产业基础, 可以考虑注重加强第二产业的技术创新与效率提升, 并且由于财政分权的负面影响, 这两类城市应注重自身财政支出效率。3) 就衰退型城市而言, 应该重点关注经济多元化, 促进第二产业与第三产业的协调发展, 并考虑实施城市更新与产业重塑, 以期通过提升地区生产总值来促进自身可持续财政自给能力提升。

4. 结论与建议

本文深入探讨了资源型城市可持续财政自给能力的测度与影响因素。研究结果表明, 地区生产总值(GDP)的增长无疑是增强财政自给能力的核心驱动因素。而产业结构的高级化能够有效提升财政自给能力, 反映了产业升级和优化结构的必要性。但值得注意的是, 过度的财政分权可能会削弱财政稳定性, 尤其是在资源依赖明显的城市中。本文主要的结论包括: 1) 地区生产总值的关键影响: 所有类型城市的分析均显示地区生产总值(GDP)对财政自给能力具有显著的正向影响。这强调了经济增长对稳固和增强地方政府收支自主性的普遍重要性。2) 产业结构升级对财政自给的促进作用: 产业结构高级化与财政自给能力之间存在显著正相关关系, 这证明了推动产业结构优化升级对于提升财政的独立性至关重要。3) 财政分权的双刃剑效应: 虽然财政分权在一定程度上可以促进地方政府的责任心和效率, 但在资源型城市中, 财政收入过度分权则可能削弱财政的可持续性和稳健性。

本文给出的不同类型的资源型城市可持续财政自给能力提升路径的具体建议为: 1) 就成长型城市而言, 应减轻对第二产业的依赖, 提高第三产业和高技术含量的第二产业比重, 以促进经济结构的优化与转型; 调整税收结构, 强化流转税的征收, 减轻所得税负担, 以促进商业活动和居民消费, 激发市场活力; 促进产业结构升级, 提升产业结构高级化水平。2) 就成熟型城市和再生型城市而言, 应注重加强第二产业的技术创新与效率提升, 推动产业向价值链高端发展, 并且注重自身财政支出效率的提升。3) 就衰退型城市而言, 应注重经济多元化, 促进第二产业与第三产业的协调发展, 并考虑实施城市更新与产业重塑。4) 就所有资源型城市而言, 应提高经济增长速度与质量进而确保可持续财政自给能力的稳步提升, 同时平衡财政收入与支出的策略, 保持与中央财政支持的平衡, 以维持自身财政的稳定性。

基金项目

本研究得到了克拉玛依市创新环境建设计划(软科学项目)的支持。

参考文献

- [1] 王绍光, 胡鞍钢. 中国国家能力报告[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1993: 135
- [2] 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(5): 21-25.
- [3] 焦长权. 中国地方政府的财政自给能力: 历史演变与层级差异(1990-2014) [J]. 开放时代, 2020(3): 90-114.
- [4] 万冰洁. 山东省直管县县级政府财政自给能力研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 东北师范大学, 2021.
- [5] 王秀文, 许晓冬. 提高地方财政自给能力的制度选择[J]. 山东工商学院学报, 2013, 27(1): 92-95.
- [6] 李伟. 我国省级政府财政自给能力差异研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 东北师范大学, 2017.
- [7] 陈颂东. 关于财政自给能力的若干思考——以河南为例[J]. 地方财政研究, 2009(5): 53-56.
- [8] 龚锋, 陶鹏. 财政转移支付与地方税收竞争——来自中国县级层面的证据[J]. 经济评论, 2022, 235(3): 39-55.
- [9] Buiter, W.H.A. (1985) Guide to Public Debts and Deficits. *Economic Policy*, **1**, 13-79.
<https://doi.org/10.2307/1344612>
- [10] Abotsi, A.K. (2023) Fiscal Policy Sustainability and Public Debt in Africa. *SN Business & Economics*, **4**, 102-113.
<https://doi.org/10.1007/s43546-023-00601-6>
- [11] Rodden (2002) The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, **46**, 670-687. <https://doi.org/10.2307/3088407>
- [12] 周志广. 财政分权对财政的可持续问题研究——以云南省地级市为例[J]. 可持续发展, 2023, 13(1): 144-156.