

国际学界对中国财政治理的评价研究*

许晖 毕学进

摘要:党的十八大以来,中国推进财政治理创新,引起国际关注。国际学界认为,中国改善中央政府和地方政府的财政关系,致力于各级政府的财权与事权相适配;完善财政管理体制,为稳健的财政运行提供保证;加大公共产品供给,社会福利不断提高;国际合作和对外援助规模扩大,彰显负责任大国的担当。国际学界从不同角度解构了中国财政“何以为治”。激励论认为财政分权产生了地方治理激励,动能论认为财政与经济发展的交互驱动使经济拥有持续动能,行政进步说认为公共行政的改进改善了财政运行程序,再平衡说认为结构性和周期性不平衡的打破有利于实现再平衡,政治包容说认为民主协商的政治程序促进了财政的信息包容与决策包容。但是,中国的财政治理仍存在债务风险问题、结构性问题以及不平等问题,学界提出了相应的政策建议,这对中国财政治理具有重要的启示意义。

关键词:财政治理;财政分权;政治包容

中图分类号:F069.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0079-13 **收稿日期:**2022-04-25

***基金项目:**2020年国家社会科学基金重点项目“近代中国政府间事权与财权划分研究”(20AJY018);2020年中央财经大学标志性成果“从家国同构到国家共治:中国财税历史透视”。

作者简介:许晖,女,中国人民大学书报资料中心编辑,经济学博士(北京 100872)。

毕学进,男,中央财经大学财政税务学院博士生,通信作者(北京 100081)。

党的十八大以来,中国多措并举,展现了财政治理的中国智慧。既往学界围绕中国的财政治理展开了一系列研究,形成了财政风险论(刘尚希等,2018)、财政国家治理论(高培勇,2014)、新市场财政学(李俊生和姚东旻,2018)等一批有影响力的成果,试图从不同角度分析中国的财政治理创新。然而上述研究,多数是基于中国本土视野展开的。中国的财政改革也引起了世界范围内的关注。那么,国际学界如何看待中国的财政治理?很少有学者进行总结分析。因此,本文从国际学界的视角,重点分析党的十八大以来中国财政治理的创新成效、学理逻辑、问题和对策等,以期为中国财政治理的评价以及改进方向提供新的学术线索^①。

一、中国财政治理的创新及其成效

党的十八大以来,中国进行了一系列财政改革,在央地财政关系、财政管理体制、公共产品与社会福利、国际合作与对外援助上取得了明显成果,引起国际学界关注。

1. 央地财政关系

中国财政分权问题是学界长期关注的重点问题。尤其是1994年中国的分税制改革引起的国外关注尤多,Ehtisham(2018)指出,1994年中国分税制改革的治理模式及其演变表明,中国财税治理注重在激励和制裁之间取得平衡。他认为,中国的分税制改革是一场真正的革命,改变了中国政府间的财政关系。

党的十八大以来,中国进一步深化分税制改革,学者就中国央地财权、事权配置等事项展开了大量研究。Wingender(2018)的研究表明,2018年中国财政支出较为分散,且地方政府承担了公共支出的85%。有限的收入自主权和不充分的政府间转移支付,导致大量没有资金的任务和预算外债务的累积。为此,中国政府改革转移支付手段,以提高社会支出水平和缩小地区差距。Kadochnikov(2020)认为,中国财政分权和行政集权与地方政府作为中央机关代理人的责任包容相结合是中国财政分权最显著的特征。

中国的央地财政关系具有一定的经济驱动效应和环境改善效应。Jalil(2014)构建了复合财政分权模型,他发现,无论是从短期来看,还是从长期来看,中国大部分省份的财政分权与经济增长之间都存在强且正的相关关系。Dittmer(2021)认为中国的财政分权改革刺激了区域间的经济竞争,有利于消除贫困和污染,推动了技术创新。Kuai(2019)的研究表明,中国式的财政分权显著改善了环境质量。财政分权程度高的地区,环境治理资金充足,环境规制有效,从而促进了区域环境保护。Teets(2021)认为中国政府设计的生态系统服务于集中支付政策,改变了当地利益相关者保护环境成本和收益。

2. 财政管理体制

党的十八大以来,中国不断完善财政管理体制,国库管理、预算、审计、监督、问责等全链式财政管理体制引起国际学界关注。

Ehtisham(2018)指出,中国国库系统在引入国际货币基金组织出版的《2001年政府财政统计手册》框架的同时实现了现代化和现金流的动态跟踪,减少了资金暗箱转移的可能性。Kadochnikov(2020)认为,中国采取的分散支出和集中决策财政管理体制促进了经济改革。Alfred(2014)强调了预算制定和执行中的财政责任与问责制对改善利益聚合以及公共治理产生的积极影响。Трофимов(2018)重点关注了中国立法者对预算外资金的支出与支出管理,他认为是严格的管理确保了统一预算制度的公开透明。

在财政审计监督上,Monir(2017)指出,中国的审计强调财政数据的真实性,并且有严厉的问责机制,从而提高了中国公共行政部门的公共责任。这

种审计制度被西方国家理解为运作良好的公共部门审计制度特征。Kadochnikov(2020)更倾向于中国中央政府对政府层级的管理确保了地方政府的行政和预算决定符合中央政府的政策方向。

3. 公共产品与社会福利

党的十八大以来,中国政府不断加大公共产品的供给,社会福利进一步改善。Pan(2019)认为,中国应对社会主要矛盾变化的有效措施是完成全面的福利体系建设。Nogueira(2020)指出,中国设计的医疗和教育系统具有福利国家的特征,并在劳动力市场和其他领域也进行了类似的改革。由此,他提出,中国正在走向福利国家的路上。Mok(2020)的研究描述了中国经历了积极的福利发展,包括减少绝对贫困、改善民生、扩大社会福利供给、增加教育机会以及改善住房、医疗和各种社会服务。

在医疗方面,Daemmrich(2013)指出,中国的医疗改革主要利用公共转移支付与医疗保险,改善了医疗服务的提供方式,呈现出渐进式改革的特征。Bali(2017)重点关注了中国的基层医疗体系,中国政府大幅增加对村卫生室、乡(镇)卫生院和城市社区卫生服务中心的资助。Meng(2019)发现2009—2017年中国政府每年增加100亿—150亿元(约合14亿—21亿美元)的卫生支出,扩大了公共卫生的覆盖面。Blaxland(2014)认为,中国政府强调卫生服务的公共利益,建立起城乡居民公共卫生服务覆盖体系,发展医疗保险,确保充足和安全的药品供应,实现了安全、有效、便捷的健康医疗服务。经过一系列医疗卫生领域的改革,Nogueira(2020)认为,中国的健康指标已优于除俄罗斯外的金砖国家,高于东亚和世界平均水平。

在教育方面,Blaxland(2014)指出,中国推动教育机会均等化的主要措施是增加公共财政对教育的投资,优先在贫困地区和少数民族人口高度集中的地区提供教育服务,完善低收入家庭学生教育补助,优先保障低收入家庭和农民工家庭子女的教育权利。Eryong(2018)认为,中国始终以九年制义务教育为重点,积极开展教育扶贫工作,将教育扶贫纳入国家扶贫战略规划。

在其他公共设施方面,Wong(2013)的研究表明,财政投资有效地改善了中国农村的基础设施和道路供应。Lawrence(2019)指出,中国政府完善高铁项目建设驱动了经济高速发展。在水利工程建

设方面,Tortajada(2016)认为,中国的水利工程建设改善了居民的饮水质量。Schwab(2013)认为,水利工程建设不仅有利于增加水产量,而且使中国成为仅次于美国的世界第二大能源生产国。

同时,中国还致力于推进公共产品供给一体化,缩小福利供给差异。Shi(2012)以成都为例,分析了城乡协调的渐进式改革过程,使成都重组了其分散的社会保障体系。Aglietta(2020)指出,中国通过集中社会保障、统一退休制度和改革税收制度以缩小地区之间的差距,使落后地区有权使用同等的公共产品与服务。如中国的西部大开发战略,西部地区将受益于高铁、农产品加工、文化旅游和环境保护。

值得一提的是,党的十八大以来,中国的脱贫攻坚让超过1亿人口走出了绝对贫困,为全球减贫事业贡献了中国方案,谱写了人类扶贫开发史上的新篇章。Blaxland(2014)采用学界常用的多维贫困概念,证明了中国脱贫攻坚的主要目标是确保所有目标人群衣食不愁与基本卫生、教育、住房有保障,以消除多维贫困。Eryong(2018)指出,中国的扶贫从以“输血”为基础的被动模式转变为以“活血”为目标的主动可持续模式,并将这种政策定义为贫困人口造血能力的中国模式。Camille(2020)探究了中国反贫困的具体做法,认为中国农村的脱贫攻坚主要集中在基础设施投资和对当地经济的支持上,凸显了国家支持的企业家长制特征,具有世界意义。Davie(2021)强调,中国扶贫最新颖的特征在于精准,精准的关键是每个贫困户都与当地政府官员一对一配对,使财政资源和社会资源能精准投给贫困户,带来了更好的脱贫成果。

4. 国际合作与对外援助

党的十八大以来,中国推进人类命运共同体建设,承担了更多的大国责任。Smith(2021)利用2013—2019年的中国精英演讲、中国政府文件和汉语学术研究,展示了2012年以来中国如何利用新的合法化战略,积极改革国际秩序,以承担更大的全球责任。Portyakov(2021)认为,中国日益认识到需要从自力更生转向国家逐步开放,并将其视为与外部世界大规模多元化经济关系的互动过程。

中国与“一带一路”沿线国家和地区广泛开展国际合作与对外援助。Kitano(2016)估计中国的净对外援助金额,提出中国对外援助将会持续增加,

并在可预见的未来成为全球主要的对外援助国家。Kitano(2014)认为,基于中国经济增长显著的特征,中国的对外援助规模将迅速扩大,影响力将遍及发展中国家的每一个角落。Ryder(2021)的研究表明,中国对非洲的融资帮助使得很多非洲国家完善了基础设施建设。Harpaz(2016)认为,中国的援助不是“一刀切”的模式,而是针对受援国的具体需要而展开的。中国援助的项目侧重于基础设施、教育和制造业。根据一贯坚持的不干涉原则,中国并未像西方国家那样要求以良好治理或环境标准为援助条件。

中国的这些措施,效应不言而喻。Smith(2018)指出,中国通过亚洲基础设施投资银行以及区域共同开发,建立周边命运共同体,促进了区域繁荣。中国不仅成为亚洲发展的重要领导者,还对全球经贸合作、共同发展产生了积极影响。此外,Harpaz(2016)认为,中国崛起对全球秩序产生了积极影响,中国已成为世界银行的重要贷方和区域开发银行的重要捐助者。同时,中国发展迅速,却没有实施西方国家的经济改革模式。中国不仅成功度过了全球金融危机,而且帮助世界其他地区摆脱了危机,这说明中国已找到不同于西方国家的新增长方式。

二、中国财政治理的学理解释

中国财政“何以为治”?这引起了学者们的兴趣,他们从经济学、管理学与历史学等角度出发,分析中国财政治理成效的原因,基于学者们研究的视角和主要观点,可归结为激励论、动能论、行政进步说、再平衡说、政治包容说和其他学说。

1. 激励论

中国有广阔的国土面积、多元的民族构成和差异化的区域发展情况,因此,每个地方都存在异质化的发展需求,居民也存在不同的公共产品偏好。这要求中央政府赋予地方政府更多的财权与事权,以配置地方公共产品的异质性偏好。但是,正是由于这种分散化的地缘与区域结构,中央政府又必须在宏观上把握地方政府的行为信息。宏观性调控与微观性偏好要求中央政府既能集权,又能分权,保持宏观统筹与微观激励的统一。

财政分权下的激励何以产生? Glawe(2021)认为,中国将财政权力适当下放给负责执行经济改革

的地方政府,依据地方公共产品提供与经济增长、要素流动、环境治理等要素而展开考核,呈现出强大的激励机制。地方各级政府都必须满足绩效标准。Ahlers(2014)将中国的财政分权激励定义为等级嵌套下的实验,这是由目标责任制和下一级监督责任组成的干部激励制度,除社会稳定、经济发展、公共产品提供以及城镇化等目标外,政治创新也被视为绩效考核措施,严厉的目标责任制下的考核措施会激励地方政府官员进行创新。

在财政分权下,中央政府与地方政府建立了隐形的契约合同。地方政府获得财政权力,但必须履行促进经济增长、提供公共服务的义务。Suzuki(2019)使用契约理论分析中国中央政府和地方政府之间的财政激励关系,构建了财政激励合同模型,并以竞赛标杆为手段,提出了中国财政激励的运作过程。他认为,相较于财政包干制,1994年的分税制改革是从中央政府和省级政府之间一次性分享收入的合同财政转向分税制,在这种体制下,税收重新分配,这也被看作是一种互补的制度变迁。自1994年至今,中国深化了分税制改革。中央政府和地方政府建立了一种隐形的财政契约关系,即中央政府给予地方政府财权,但是地方政府要完成经济增长、公共服务等目标。基于这种财政契约,可以解释为标尺竞赛下的潜在义务实现的收益,如晋升机制、财政转移支付、政策倾斜等,从而激发了巨大的创造潜力。

在改革实验中,中央政府还有容错机制,Glawe(2021)认为,中国允许地方政府在特定区域层面进行新的改革。由于这些实验往往涉及较高的政治与经济风险,因此,将其限制在某些领域,以确保万一失败,整体经济的稳定性不会受到严重影响,即使改革失败,中央政府也能容纳,以保持持续性的改革。

以上从财政分权的激励视角解释了中国的财政治理创新,其最为核心的是,中央政府通过垂直信息传输与考核下的激励两条路径实现一元统筹。地方政府需要决定如何在直接从地区中获取信息和间接向中央政府寻求政策建议之间分配资源,根据获得的信息流,当地政府做出政策决定,这不仅保证了国家能力,也保证了地方政府的决策更适应区域发展需求与居民福利偏好,从而带来了更高的产出和更低的波动性。

2. 动能论

财政的动能维度主要表现在财政与经济的交互作用过程。一方面,财政政策可以通过宏观经济和微观经济促进经济增长。在宏观经济层面,稳健的财政政策可以影响总需求,稳定经济周期,从而提振商业信心、投资和长期增长。在微观经济层面,财政政策可以通过鼓励就业、投资影响私营部门的行为。另一方面,经济的可持续增长又反作用于财政,使财政有可持续的税基,让财政有蓬勃的内生增长动力。

一些学者认为,中国的财政政策在逆周期下驱动了经济的持续增长。Kong等(2019)指出,全球金融危机爆发时,中国拥有充足的财政空间,这使中国能够采取强有力的财政措施阻止经济衰退。中国的财政政策总体上是逆周期的,并达到了预期的经济效果。中国的财政政策符合凯恩斯经济学的基本政策取向,并与其经济成功密切相关。Prime(2019)和Kim(2021)的研究支持了这一观点,认为中国反周期财政应对全球金融危机的成效凸显了财政政策对短期经济增长的巨大影响。

财政的分配效应促进了中国长期包容性增长。Lam(2015)认为,收入改革促进了中国更加包容、绿色和可持续的增长。中国通过实施分类与综合结合的个人所得税、引入经常性财产税(如城镇土地使用税、车船税)、完成全面营改增等措施,增加了居民收入。

财政投资下的技术创新效应。Aglietta(2020)指出,中国的主要矛盾在于在过去和现在的发展中所产生的不平衡,提高增长质量的首要途径是通过创新(如数字经济、新能源等)达到技术前沿。在党的十八届五中全会上,中国明确了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,创新占据首位,中国正在努力向创新国家迈进。Mats(2012)的研究表明,近年来很少有国家像中国这样迅速增加研发支出,中国形成了从中央政府到地方政府的研发嵌套网络。Evgeny(2013)认为,中国已经成为新兴的科技大国,并加速向有效的国家创新体系过渡。

内生增长理论开辟了一条探索税收对经济增长影响的途径,除通过个人所得税改革等措施优化税收制度改革外,中国还通过减税降费驱动增长。Lan(2020)认为,企业创新是一个复杂的过程,失败率高,预期回报不确定,需要大量的资本投入,信息

不对称,而且具有强烈的不确定性,给企业从外部市场获取研发投入带来了风险。中国的减税措施缓解了企业创新的融资约束,使企业有更多的资金用于研发活动,且营改增与减税结合的政策打通了企业间增值税抵扣链条,企业的议价能力越强,税收负担就越有可能通过交易中的价格优势转移到上游或下游企业,影响企业的现金流,进而影响企业的研发投资。Kong(2021)的研究表明,中国的减税措施切实降低了企业的研发成本,促进了企业对新技术研发的投资。

经济的增长动能赋予财政澎湃的内生增长动力。Kong等(2019)认为,中国的经济增长对税收产生了积极的反应,他们将其归因于税收促进了合理的资源配置。新兴领域的投资会拓宽税源、税基。Christensen(2022)的研究指出,中国的数字经济发展与崛起使中国拥有了持续的数字税源。同时,财政与经济的动能交互还体现在财政政策的需求回应上。Engelbert(2019)证明了刺激生产、减税减负等措施能够刺激社会总需求,进而在不同的环节产生新的税源。中国通过大规模减税降费等政策打破了企业的融资约束,驱动了企业的持续创新,开发了新的经济蓝海与税基蓝海。同时,家庭消费的增加也使中国税源得以拓宽。总之,财政政策刺激了经济增长,产生了持续的税收红利。

动能论尝试从财政与经济增长的交互作用来解释中国的财政治理。实际上,党的十八大以来,中国不断投资“新基建”,培育新型经济业态,推进供给侧结构性改革与需求侧改革,培育了新的经济动能。这验证了既往学界财政的经济效应(Balassa, 1993)。然而,中国的大规模减税活动是否会导致既往学界讨论的“税基与税源侵蚀”(Alm, 1991)现象的出现?中国的经验否定了这种情况的出现。其关键经验在于中国坚持减税和税基的均衡。中国在减税的同时降低了企业研发的信息风险与投入成本,新的经济业态涵养了新的税源,从而实现了减税与涵税的均衡。

3.行政进步说

治理体系不仅反映了不同国家的政治和宪法安排,还反映了潜在的经济与政治制度、政策工具和信息流。其中,行政是较为关键的因素。Ahmad(2018)将世界范围内的行政模式分为三类,即以美国为中心的规范方法、欧盟的积极政治经济模型和

中国的行政进步模式。

Ahmad(2018)指出,无论是以美国为中心的规范方法,还是欧盟的积极政治经济模型,都不足以促进发展。如美国各个州拥有主权并拥有自己的宪法,拥有税收权力的司法管辖区并不总是与经济单位相对应,导致其制度框架存在问题。对于欧盟的积极政治经济模型而言,其存在信息成本、动态不稳定、竞相逐底、缺乏统一的负债确认等问题,这导致市场会解决问题的预期没有奏效。Ahmad(2018)认为,与西方国家不同的是,中国采取的是行政进步模式,包括严格的官员选拔过程、公平的评价标准、充分的信息或独立的可验证的反馈机制,从而防止地方官员的寻租行为。

Ahmad指出,中国政府于1993—1994年建立了一揽子强化措施,包括建立国家税务总局、以“向下”分享收入的方式管理全国增值税以及建立相应的均等化制度。同时采取措施加强信息流的治理,完善自有税收管理,建立地方官员激励机制以及防止债务累积和寻租行为,将国家基础设施政策与地方连通性和改进的公共服务相结合,充分利用新的互联互通机会实现生产性再平衡和机会分配更加平等,加快完成治理和机构变革,形成不同于西方国家的治理模式。

Ahmad认为,中国的行政进步主要体现在8个方面。一是责任制,让生产激励与惩罚措施结合,在促进增长和创造就业方面发挥更大的作用。二是税收结构和转移支付改革,建立并不断完善收入共享和公共服务均等化制度。三是税制改革,如营改增等。四是更有效地使用个人所得税制度,缓解不平等。五是制定碳税。六是预算机构治理,如生成与国民账户体系一致的标准化财政数据网。七是管理地方负债风险。八是采用现代工具完善财政制度,如建立中央政府和省级政府国库单一账户嵌套系统。

Ahmad提出的行政进步说从中国财政行政治理角度解释了财政治理。Ahmad用“坏皇帝综合症”概括了中国历史上的周期性财政治理。中国传统社会采取高度集中的财政管理模式,财政决策在很大程度上取决于君主偏好,呈现出典型的人格化特征。Ahmad所称的中国财政治理的进步,不仅是中国古代财政治理的进步,也是20世纪70年代分散性财政治理模式的进步,改变了传统社会的高度

集中以及20世纪70年代的高度分散,是一种进步表现。

4.再平衡说

在增长与发展理论中,增长战略有两种不同的观点,分别是平衡增长战略(Rosenstein, 1943)和非平衡增长战略(Nurkse, 1953)。新兴经济体的增长必然是一个不平衡的动态过程。Wagner(2017)在此基础上,提出再平衡理论,并定义再平衡是对旧的不平衡的再平衡行为的过程。他认为,经济与社会发展面临着结构性不平衡和周期性不平衡,再平衡意味着纠正过去产生的不平衡。

为了应对失衡的风险,中国采取了再平衡战略。Wagner(2011)指出,2012年以来,中国试图重新平衡经济,走消费和服务驱动的增长道路,提高社会和环境标准。这些新的增长战略,使中国能够避免中等收入陷阱。为了实现这一目标,中国从国外技术的复制者转变为技术创新的独立发起者和领导者,以创建自己的全球价值链。Glawe(2021)认为,中国的再平衡战略包括试图进一步将西部地区纳入整体发展战略,努力提高社会和生态水平,提倡以消费和服务为主导的增长战略。Cubizol(2020)从税收角度分析了中国的再平衡战略,认为中国通过税收政策纠正导致国内失衡的要素成本,企业劳动力得以重新分配,稳定了对全要素生产率冲击的福利反应,从而产生了再平衡效应。此外,Ahmad(2018)将中国再平衡财政政策定义为可持续增长的财政政策。Ahmad(2021)认为,中国的供给侧结构性改革旨在使国内再平衡,从而实现可持续和包容性增长。

再平衡说从经济增长的动态平衡过程解释了中国财政治理。经济是周期性波动的,尤其是新兴经济体,更容易面临周期性失衡。改革开放以来,中国经济快速发展,但是产生了区域、行业、个体的不平衡。党的十九大提出,中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,这说明解决不平衡问题已经成为中国主要的施政方略,主要措施包括通过实施东北全面振兴、西部大开发、中部地区崛起等战略和减税降费、财政补助等措施缩小区域差距以及通过个人所得税等改革缩小收入差距。这一系列措施实现了以公平的方式创造机会,缩小了不平衡现象,促进了包容性、稳定性增长。

5.政治包容说

政治包容一般被理解为政治系统通过语义和制度安排,使成员能够平等参与政治活动的过程(Ahlers, 2019)。包容性政治需要为政体做出具有集体约束力的决定能力。包容性角色包括领导者、选民、政府、议会、社会组织成员、顾问等。政治包容有正式性特征(如会议),也有非正式性特征(如咨询专家)。

中国社会福利改善的重要原因在于包容的政治环境。Bai(2020)认为,中国出现了高度动员的国家与社会关系,将政府(包括中央政府和地方政府)、社会(包括企事业单位在内的社会组织)和个人(公共部门的公务员和社会成员)调动起来参与财政和经济决策,体现了公共产品提供的社会偏好。Chloé(2019)用协商威权主义定义中国的政治包容。他认为,中国环境非政府组织在立法过程中完成了从局外人到局内人的转变。在2014年《中华人民共和国环境法》进行重大修订的过程中,中国环境非政府组织扮演了专家的角色,并将他们的地位从环境政治中的利益集团或利益相关者转变为受人尊敬的顾问。中国的这种治理方式呈现出民主包容的特征。Portyakov(2021)认为,中国实现了符合国情的协商民主模式。中国共产党在经济社会各个领域中的作用显著加强,协商民主的中国模式可被其他国家借鉴。Sagildr(2019)分析了政协的一项特殊任务,即反映民意。政协代表并不是“富人的游乐场”,政协组织有约束与激励机制,要求政协委员展开民意、民情反思。他将这种过程称为信息包容。

政治包容学说与中国学者吕炜和王伟同(2021)的中国的包容性财政体制观点颇为类似,他们都强调了中国的政治决策是自上而下与自下而上的双向交互过程。区别是吕炜和王伟同更强调中央政府对地方政府的激励与容忍机制。两者都从包容性视角分析中国的政治程序,这从另一个视角解释了中国财政决策的公共性。

6.其他学说

历史根源论。部分学者认为,中国的财政治理与悠久的历史文化相关。Ahmad(2018)指出,从汉代开始,一种行政等级制度一直在发挥作用。官员任命要通过一系列的公平审查或机制评估才能生效,这可能影响中国的财政考核。Enderwick(2018)

的研究表明,早在汉唐时期,中国就有丝绸之路,它不仅是贸易路径,还刺激了当地市场和消费。“一带一路”倡议被视为备受推崇的丝绸之路再复兴。Fukuyama(2016)指出,中国在公元前221年秦统一时就建立了国家。秦统一后具有现代国家的许多特征,如技术官僚化的集权政体、统一的度量衡制度、完善的官吏考核措施,这些策略与16—17世纪的法国、普鲁士和瑞典等欧洲国家的改革类似。随后,汉朝将现代主义政府形式制度化,这在接下来的两千多年中成为中国的特色。同时,儒家思想被推崇,让官员保持是非善恶的决策判断。儒家崇尚大同社会,强调了他们作为更广泛的公共利益守护者角色。中国的这些历史基础,影响了中国的财政决策。由此可见,学者们认为中国历史上民生理念、丝绸之路的实践,对中国的财政治理颇有影响。需要指出的是,虽然中国历史上有很多智慧,但是中国对其进行了创造性转化,这是国际学界所没有发现的。

集体凝聚力论。与西方国家追求个体利益最大化不同的是,中国人民有较强的集体凝聚力。部分学者认为,中国的集体凝聚力是中国政府执政的重要出发点。Yang(2021)认为,中国政府的合法性在于确保人民群众满意,避免社会不稳定。中国政府所做的决策,前提是集体利益不受损害。Mok(2019)批判性地研究了中国在扩大社会福利供给和加强社会服务方面做出的尝试,以促进社会凝聚力与社会和谐。中国的公共产品供给以集体利益最大化为出发点,由此提升了整个社会的福利水平,也提升了中国人民对政府的信任。这种观点尝试从集体观点出发来解释中国财政决策的原点。比较遗憾的是,集体凝聚力论并没有被深入挖掘。从中国古代社会形成的家国同构的政治运行体系到当前中国形成的国家共治的理念,集体在中国人民的价值印象中,远远大于个体利益实现。正是这种集体凝聚力使政府不断提升整个国家的福利水平,同时个体也承担国家治理的义务,从而形成了独特的共同治理体系,但未来还有待进一步研究。

三、中国财政治理的问题与展望

尽管中国财政治理取得了很多成就,但是不可回避的是,中国财政还存在许多问题需要改善,主要集中在债务风险问题、不平等问题和结构性问题

等方面。国际学界分析了问题所在,并提出了相应的政策建议。

1. 中国财政治理的问题

第一,债务风险问题。虽然近年来中国经济发展整体较好,但是也累积了债务风险,这引起了学者的关注。Ehtisham(2018)指出,2013年前后中国地方政府债务规模占GDP的31%左右,且在县和乡(镇)一级还在不断增长,而这些地方的财政内生能力非常有限,可能无法偿还债务。Färber(2018)进一步指出,中国人均地方债务约为1370元,有偿债责任的债务达61%,且较贫穷的省份比富裕的省份承担更多的债务。一些地方债务增长的速度甚至超过了GDP增长的速度。Naito(2015)认为区域性的债务问题可能会引发严重的危机。Guess(2015)重点关注了土地财政问题,指出地方政府普遍依赖土地财政,通过向房地产公司出让土地产生预算收入,这也是过去中国房价飙升和形成房地产泡沫的主要原因。城市房价超过了大多数中国家庭的承受能力。如果房价大幅下跌,可能引发金融危机。累积的存量债务与潜在的金融危机将会引发系统性的财政风险。此外,隐形债务的存在容易高估政府的预算能力,而且在潜意识中,中央政府为地方政府提供隐性担保。虽然中国在2015年出台了地方政府债务市场化的政策,但实际上并没有地方破产法,一旦发生系统性债务违约,这种隐性保证对中央政府宏观经济稳定的威胁是一个严重的风险。Färber(2018)分析了债务危机的传导路径,认为现有的融资体系使地方政府容易受到中央政府收入分成变化或地价下跌的影响。地方政府拥有隐性的“转移杠杆”,即地方债务可能转移给中央政府,加上影子银行等融资行为,中国债务存在隐性的社会风险和政治危机。学界从债务规模、渠道以及偿债能力等角度分析了中国债务风险问题。可以预见,依靠土地出让收入、房价等因素获得的财政内生动力是不可持续的,加上潜在意识的“转移杠杆”,一旦发生系统性地方债务违约事件,后果将不堪设想。因此,从这个角度而言,对债务风险的防控依然是中国政府财政治理的重中之重。

第二,不平等问题。虽然中国努力实现公共服务与公共产品均等化,但是在个体、地区以及行业间不平等现象依然存在,这是中国再平衡发展面临的主要问题。世界银行2021年发布的《中国经济报

告:推动公平的经济增长》显示,2021年中国基尼系数达到0.474。Quan(2021)指出,中国收入分配存在国民收入分配格局不合理、个人收入与经济发展的差距、劳动报酬增长与生产率提高的差距等问题。国际学界关注的中国不平等问题,涵盖了收入不平等、城乡不平等、地区不平等等多个维度,影响了公共服务的平等获得、居民幸福感提升以及财政运行。中国需要深入实施再平衡战略,以打破不平衡、不平等发展的短板。

第三,结构性问题。这类问题主要从经济结构与人口结构角度展开讨论。Ansar(2016)认为,近年来中国经济的高速发展主要源于基础设施投资,而非技术创造。长期依靠基础设施投资不会驱动经济持续增长,过度的传统基础设施投资反而会导致经济和金融脆弱。Oksanen(2016)指出,中国的人口老龄化将是永久性的,因为生育率仍然很低并且寿命继续增加。这一变化给公共支出带来了巨大压力,特别是公共养老金、医疗保健和长期护理支出。此外,人口老龄化将使维持高储蓄率变得更加困难,影响技术创新。Bai(2020)的研究表明,未来30年中国劳动年龄人口将快速下降,使经济增长面临人力资源挑战。巨额的养老金缺口将会使财政背上沉重的负担,挤压公共服务与公共产品的提供空间。

2. 中国财政治理的展望

对于中国日益累积的债务风险,国际学界提出了建议。在债务风险评估上,Guess(2015)建议,中国改进标准风险评估工具。这是因为传统方法侧重于债务或赤字占GDP的比率,但可能忽略政府持有的资产,这些资产可用于降低债务风险。因此,他建议在风险评估中增加资产负债表分析。在债务监管上,Miao(2016)提出,“权、责、利”之间的关系管理是建立中国地方政府债务风险控制体系的重要因素,具体建议包括找准时机赋予地方政府举债权,并设计地方政府债务责任约束机制,解决新增债务、无效债务、逾期债务扩大等问题。在债务结构上,Kozhevnikov(2019)建议,中国鼓励地方政府发行专项债券,为重点投资项目提供充足资金。在债务投向上,Miao(2016)认为,中国防止利用地方政府的债务为私人利益服务,确保地方债务为公共利益服务。在债务可持续性上,Li(2017)建议,中国政府减缓信贷快速扩张的趋势,提高投资质

量。同时地方政府需要对税收制度进行根本性的审查和改革,以实现可持续的收入来源。此外,Ehtisham(2018)指出,中央政府承担部分地方债务可能是短期内化解债务风险的唯一解决方案。

在不平等问题上,Cevik(2019)指出,适当的财政再分配可以通过减少净收入不平等来实现平衡和可持续的增长。他认为,中国需要扩大税基,使税收制度更具累进性,从间接税转向直接税,以缩小收入不平等。中国通过转移支付提高社会福利的空间还很大,如支持农村人口更多地获得教育、医疗保健和其他社会服务。同时,财政政策应考虑其分配效应,扭转收入不平等扩大的格局。Wang(2020)认为,住房不平等是城乡不平等的重要因素,建议要实现农村土地和房屋产权清晰、可交易,促进农村住房市场化,实施农村住房产权登记,出台农村住房交易制度,缩小城乡差距。在地区不平等问题上,Luintel(2020)发现,地方公共支出在不同地区之间以不同的方式呈现收敛,且教育和健康支出对增长趋同的贡献要大得多,建议地方政府需要提供更多的健康与教育公共产品,以纠正地方资源配置不当问题。Crane(2018)认为,中国经济特区的创建和沿海地区的繁荣也造成了地区之间的经济差距,提出中国需要扩大经济特区的影响力,甚至在全国不同地区设立新的经济特区,给予新的财政支持,刺激投资并缩小经济差距。

在结构性风险上,学者们认为创新驱动战略是打破中国经济结构失衡的重要途径。Naito(2015)提出,在经济放缓迹象日益明显的情况下,财政政策发挥的作用越来越大。中国需要进行税收和财政体制改革,完善财政转移支付制度,制定地方财政政策相关法律法规,并在此基础上进行适当的财政管理,合理分配中央政府和地方政府之间的行政权力、收入和责任,实现调整经济结构和转变政府职能的目标。Wagner(2017)认为,中国必须实施财政驱动创新增长战略,更加关注结构性和制度改革,而不是投资刺激计划。Ansar(2016)建议,中国应该将投资重点从传统基础设施转向新领域,培育新的经济业态。关于应对人口结构问题,国际学界从多个角度提出了建议。Bai(2020)认为,必须系统性地解决中国的人口老龄化问题。除财政奖补鼓励生育外,还要进一步深挖人口红利,提升人力资本水平,拓展新的就业形态(如美团、滴滴等实现

了适龄老年人口的再就业),改善医疗保健促进健康老龄化(如疾病的免费筛查),建立政府、市场和社会三者协同的多支柱养老金体系(如发展企业补充养老金、个税递延型养老金)等。Soto 和 Gupta (2017)估计,2015—2050年中国养老金体系的失衡约为2015年GDP的125%。他们建议,中国应该提高退休年龄、修改养老金指数以及让公务员和公共服务单位计划缴费,以减轻养老金的财政偿付压力。

四、结论与启示

中国财政治理的成效获得了国际学界的认可。中国不断改善中央政府和地方政府的财政关系,以寻求各级政府的财权与事权相适配。中国财政分权使地方政府得以提供更为优质的基本公共服务,同时刺激区域间的经济竞争,有利于消除贫困和污染,推动技术创新。在财政管理体制方面,中国建立国库管理、预算、审计、监督、问责等全链式财政管理体制,通过灵活预算使中国能够维持快速的经济增长并保持稳健的财政能力。在预算制定和执行方面,中国加强财政责任和问责制对改善利益聚合与公共治理产生了积极影响。运行规范、问责严厉的审计制度遏制了公共寻租与腐败行为,提高了公共行政部门的公共责任。在公共产品与社会福利方面,中国进一步完善公共产品供给,极大地改善了社会福利水平。在医疗改革方面,中国利用公共转移支付与医疗保险改善医疗服务的提供方式。在教育改革方面,中国增加教育投资,优先在贫困和少数民族人口高度集中的地区提供教育服务,提高低收入家庭学生教育补助,优先保障低收入家庭和农民工家庭子女的教育权利,促进教育供给均等化。在优化农村基础设施和农村道路供应方面,中国改善水利工程建设,完善高铁项目建设,率先布局5G网络,社会公共基础设施供给得到极大的改善。在国际合作与对外援助方面,中国提出构建人类命运共同体,推进“一带一路”建设,加大对外援助,改善沿线国家的基础设施,促进了区域繁荣,同时对全球经贸合作、共同发展也产生了积极影响。

国际学界尝试从激励论、动能论、行政进步说、再平衡说、政治包容说等角度解析中国财政治理的

学理逻辑。激励论强调财政分权下的地方政府治理激励,动能论强调财政与经济驱动的交互驱动,行政进步说强调公共行政的改善促进财政治理,再平衡说强调财政打破结构性不平衡和周期性不平衡,政治包容说强调民主协商的政治运行程序促进了财政的信息包容与决策包容。这些学说从不同角度解释了中国财政“何以为治”。

目前,中国财政治理仍然存在债务风险、不平等以及结构性等问题,学界提出的部分建议仍然对中国的财政治理具有启示意义。

第一,化解债务风险。国际学界提出由中央政府承担部分地方债务可在短期内化解债务风险,这不太适合中国的实际情况。但是,其提出的债务监管、债务结构、债额配置对中国防范债务风险仍具有启示价值。一方面,可强化债务审计,建立债务信息流系统,监控地方政府每一笔债务的具体投向,以防范违规举债、违规用债行为。另一方面,优化地方的债务结构。严格控制投向传统基础设施建设的债务,适当放宽涉及民生所需的债务。此外,债务偿还最终依靠的是经济动能下的持续财政内生动力,当前依靠土地出让收入偿还债务的模式是不可持续的。因此,要鼓励地方政府驱动创新,由产业发展向产业链发展转变,由创造价值向创造价值链推进,使地方政府有持续的经济动能,产生澎湃的财政内生动力,从根本上化解债务风险。

第二,继续促进公共服务均等化,促进共富共美。部分学者提出可以在中国不同地区设立新的经济特区,以缩小地区差距在短期内可能不符合中国的实际。但是,国际学界提出的财政再分配、放开户口限制、优化农村地区的资源配置仍具有启示意义。一方面,可以改进税制结构,加快房地产税的政策酝酿,同时在其他财产税上进行政策试点。设计更具累进性的税率,以发挥税收在分配中的调节作用。另一方面,拓宽农村基础设施投资范围,除传统的水利工程、道路工程外,5G网络、教育共享项目、大健康项目、智慧生活项目也应适时在农村投资。同时,因城而异、因群而异推进户籍制度改革,建立与市民化公共服务挂钩的财政转移支付制度,实现基本公共服务全覆盖。

第三,解决结构性问题。经过改革开放40多年的发展,中国已经成为全球超级经济大国,但是随之而来的结构性问题成为未来经济运行的潜在风

险。尽管中国努力实现再平衡,但是依然存在经济结构与人口结构的遗留问题。国际学界提出的创新驱动战略、人口结构优化战略具有政策启示价值。鉴于中国区域创新差异较大,应当因地制宜。对于中国东部地区而言,随着经济特区设立以及各类财税支持政策的实施,东部地区经历了较好的发展,应该保持长期技术创新优势,并鼓励新的技术创新。对于中国中西部地区而言,政府因加大对技术创新的投资,同时鉴于西部地区的人才外流现象,政府应加大对其人力资本的投资。对于人口结构性问题将会造成经济与社会的系统性风险问题,中国需要全面放开生育。按照国际惯例,放宽计划生育政策并不会产生生育效应,一系列配套的服务和保障体系就显得尤为必要。除为孕妇提供更多的医疗服务和反就业歧视保障外,对于幼儿养育,应当给予财政补助,同时扩大对育儿支出的个税抵扣额,降低育儿成本,缓解生育意愿抑制。提升人力资本水平,布局大健康产业,推进重大疾病的免费筛查,推动中国人口由数量优势向质量优势转变。

注释

①本文文献主要来源于Scopus、Web of Science数据库,以确保文献的权威性。同时,还从Springer、Wiley Online Library等数据库选取部分文献,以使文献更为全面。在文献选取中,除国外学者的文献外,一些有代表性的中国学者发表在国际期刊上的文献也纳入本文的选取范围。

参考文献

- [1]刘尚希,李成威,杨德威.财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J].财政研究,2018(1).
- [2]高培勇.论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J].中国社会科学,2014(12).
- [3]李俊生,姚东旻.财政学需要什么样的理论基础?——兼评市场失灵理论的“失灵”[J].经济研究,2018(9).
- [4]Ehtisham A. Rebalancing, Taxation and Governance: Fiscal Policies for Sustainable Growth, Fiscal Underpinnings for Sustainable Development in China[A]. Ahmad et al. (eds), Fiscal Underpinning for Sustainable Development in China [C]. (2018-03-28) [2022-04-03]. http://doi.org/10.1007/978-981-10-6286-5_1.
- [5]Kadochnikov V. Fiscal Decentralization and Regional Budgets' Changing Roles: A Comparative Case Study of Russia and China[J]. Area Development and Policy, 2020,

- 5(4).
- [6]Jalil A, Feridun M, Sawhney L. Growth Effects of Fiscal Decentralization: Empirical Evidence from China's Provinces [J]. Emerging Markets Finance and Trade, 2014,50(4).
- [7]Dittmer L. China's Political Economy in the Xi Jinping Epoch: Domestic and Global Dimensions [M]. Singapore: World Scienic Publishing Co. Pte. Ltd, 2021.
- [8]Kuai P, Yang S, Tao A, et al. Environmental Effects of Chinese-style Fiscal Decentralization and the Sustainability Implications[J]. Journal of Cleaner Production, 2019, 239.
- [9]Teets C, Gao M, Wysocki M, et al. The Impact of Environmental Federalism: An Analysis of Watershed Eco-compensation Policy Design in China [J]. Environmental Policy and Governance, 2021, 31(6).
- [10]Alfred M. Searching for Fiscal Responsibility: A Critical Review of the Budget Reform in China [J]. China: An International Journal, 2014, 12(1).
- [11]Трофимова. Эволюция бюджетного законодательства Китая [J]. Правоведение, 2018, 62(3).
- [12]Monir M, Haiwei F. Public Sector Audit in the Absence of Political Competition [J]. Managerial Auditing Journal, 2017, 32(9).
- [13]Pan Y, Wang Z. The Welfare Regime in China: Towards Moderate Universalism [M]//Globalizing Welfare. cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- [14]Nogueira I, Bacil F, Guimarães V. A Caminho de um Estado de Bem-Estar Social na China? Uma Análise A Partir dos Sistemas de Saúde e de Educação [J]. Economia e Sociedade, 2020, 29.
- [15]MOK K H, Yuyang K. Social Cohesion and Welfare Reforms: The Chinese Approach [M]//Social Cohesion in Asia. Lonchon: Routledge Press, 2020.
- [16]Daemmrch A. The Political Economy of Healthcare Reform in China: Negotiating Public and Private [J]. SpringerPlus, 2013, 2(1).
- [17]Bali S, Ramesh M. Designing Effective Healthcare: Matching Policy Tools to Problems in China [J]. Public Administration and Development, 2017, 37(1).
- [18]Meng Q, et al. What Can We Learn from China's Health System Reform? [J]. British Medical Journal, 2019, 365(6).
- [19]Blaxland M, Shang X, Fisher R. Introduction: People oriented: A New Stage of Social Welfare Development in China [J]. Journal of Social Service Research, 2014, 40(4).
- [20]Eryong X. Education and Anti-poverty: Policy Theory and Strategy of Poverty Alleviation through Education in

- China[J]. Educational Philosophy and Theory, 2018, 50(12).
- [21] Wong L, Luo R, Zhang L, et al. Providing Quality Infrastructure in Rural Villages: The Case of Rural Roads in China[J]. Journal of Development Economics, 2013, 103(7).
- [22] Lawrence M, Bullock R, Liu Z. China's High-Speed Rail Development[M]. Washington (DC): World Bank Publications, 2019.
- [23] Tortajada C. Policy Dimensions of Development and Financing of Water Infrastructure: The Cases of China and India[J]. Environmental Science and Policy, 2016, 64(10).
- [24] Schwab K. Global Competitiveness Report 2012–2013[C]. World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2013.
- [25] Shi J. Towards Inclusive Social Citizenship? Rethinking China's Social Security in the Trend towards Urban–Rural Harmonisation[J]. Journal of Social Policy, 2012, 41(4).
- [26] Camille B. Lutte Contre la Pauvreté en Chine: l'Essor du Paternalisme D'Entreprise Soutenu Par l'État[J]. French Centre for Research on Contemporary China, 2020, 152(3).
- [27] Davie G, Wang M, Rogers S, et al. Targeted Poverty Alleviation in China: A Typology of Official–Household Relations[J]. Progress in Development Studies, 2021, 21(3).
- [28] Smith N. China's "Major Country Diplomacy": Legitimation and Foreign Policy Change[J]. Foreign Policy Analysis, 2021, 17(2).
- [29] Portyakov Y. The Chinese Communist Party and the Policy of Foreign Economic Openness[J]. World Economy and International Relations, 2021, 65(7).
- [30] Kitano N. Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update[R]. JICA–RI Working Paper, 2016.
- [31] Kitano N. China's Foreign Aid at a Transitional Stage[J]. Asian Economic Policy Review, 2014, 9(2).
- [32] Ryder H, Fu Y. Africa's "Too Little Debt" Crisis: Why Finance from China to African Countries Is More Crucial than Ever in the Wake of COVID–19[J]. China International Strategy Review, 2021(3).
- [33] Bhattacharjee D. China Pakistan Economic Corridor[R]. Available at SSRN 2608927, 2015.
- [34] Harpaz D. China's Coherence in International Economic Governance[J]. Journal of Chinese Political Science, 2016, 21(2).
- [35] Kim S. China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium[M]. Routledge, London, 2018.
- [36] Smith N. Community of Common Destiny: China's "New Assertiveness" and the Changing Asian Order[J]. International Journal, 2018, 73(3).
- [37] Glawe L, Wagner H. The Economic Rise of East Asia[R]. Springer, 2021.
- [38] Ahlers L, Schubert G. Effective Policy Implementation in China's Local State[J]. Modern China, 2014, 41(4).
- [39] Suzuki Y. A Contract Theory Analysis to Fiscal Relations between the Central and Local Governments in China[J]. Economic and Political Studies, 2019, 7(3).
- [40] Kong X, Feng F. China's Economic Success: Evidence Regarding the Role of Fiscal Policy[J]. Review of Keynesian Economics, 2019, 7(1).
- [41] Kim J, Wang M, Park D., et al. Fiscal Policy and Economic Growth: Some Evidence from China[J]. Review of World Economics, 2021, 157(3).
- [42] Prime B, Kulkarni G. Who Will Lead Global Growth? Slowing Trends Are the "New Normal"[J]. Global Business Review, 2019, 20(3).
- [43] Mats B. Head in the Clouds and Feet on the Ground: Research Priority Setting in China[J]. Science and Public Policy, 2012, 39(2).
- [44] Evgeny A. Innovation System in Transition: Opportunities for Policy Learning between China and Russia[J]. Science and Public Policy, 2013(5).
- [45] Lan F, Wang W, Cao Q. Tax Cuts and Enterprises' R&D Intensity: Evidence from a Natural Experiment in China[J]. Economic Modelling, 2020, 89(7).
- [46] Kong D, Xiong M. Unintended Consequences of Tax Incentives on Export Product Quality: Evidence from a Natural Experiment in China[J]. Review of International Economics, 2021, 29(4).
- [47] Christensen C, Hearson M. The Rise of China and Contestation in Global Tax Governance[J]. Asia Pacific Business Review, 2022, 28(2).
- [48] Engelbert S. Demand Effects of Fiscal Policy since 2008[J]. Review of Keynesian Economics, 2019(6).
- [49] Balassa B. Public Finance and Economic Development[M]. Policy Choices for the 1990s. London: Palgrave Macmillan, 1993.
- [50] Alm J, Bahl R, Murray N. Tax Base Erosion in Developing Countries[J]. Economic Development and Cultural Change, 1991, 39(4).
- [51] Ahmad E. Governance Models and Policy Framework: Some Chinese Perspectives[J]. Journal of Chinese Governance, 2018, 3(2).
- [52] Rosenstein–Rodan P. Problems of Industrialization of Eastern and South–Eastern Europe[J]. Economic Journal,

- 1943,53(210/211).
- [53]Nurkse R. Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries[M]. Oxford:Basil Blackwell, 1953.
- [54]Wagner H. The Building up of New Imbalances in China: The Dilemma with “Rebalancing” [J]. International Economics and Economic Policy, 2017,14(4).
- [55]Cubizol D. Rebalancing in China: A Taxation Approach[J]. China Economic Review, 2020,60(4).
- [56]Ahmad E. Rebalancing in China: Fiscal Policies for Sustainable Growth [J]. The Singapore Economic Review, 2018,63(4).
- [57]Ahmad E, Neuweg I, Stern N, et al. Policies for Structural Reform in China: Comestic Rebalancing for Strong Sustainable and Inclusive Growth within and beyond China [M]// China and the West. London: Edward Elgar Publishing, 2021.
- [58]Ahlers L. Political Inclusion in Contemporary China[J]. Journal of Chinese Governance, 2019,4(3).
- [59]Bai Z. China’s Governance Model and System in Transition [J]. Journal of Contemporary East Asia Studies, 2020(3).
- [60]Chloé F. From Outsiders to Insiders:The Rise of China ENGOs as New Experts in the Law-making Process and the Building of a Technocratic Representation [J]. Journal of Chinese Governance, 2019,4(3).
- [61]Sagildr A. Informational Inclusion: Reflection Work in China’s Local People’s Political Consultative Conferences[J]. Journal of Chinese Governance, 2019,4(3).
- [62]吕伟,王伟同.中国的包容性财政体制:基于非规范性收入的考察[J].中国社会科学,2021(3).
- [63]Enderwick P. The Economic Growth and Development Effects of China’s One Belt, One Road Initiative [J]. Strategic Change, 2018,27(5).
- [64]Fukuyama F. Reflections on Chinese Governance [J]. Journal of Chinese Governance, 2016(8).
- [65]Yang L, Walker R. Village Governance, Social Cohesion and Contentment with Social Assistance in Northern China[J]. Journal of Asian Public Policy, 2021(8).
- [66]Färber G, Wang Z. Subnational Public Debt in China and Germany: A Comparative Perspective [M]//Fiscal Underpinnings for Sustainable Development in China. Singapore:Springer, 2018.
- [67]Naito J. China’s Fiscal Position and Policy: Current Status of Local Government Debt Problems and Challenges[J]. Public Policy Review, 2015,11(1).
- [68]Guess M, Ma J. The Risks of Chinese Subnational Debt for Public Financial Management [J]. Public Administration and Development, 2015,35(2).
- [69]Quan H. China’s Income Distribution Reform in the New Era: New Problems and Challenges [M]//Forty Years of Renovating the Income Distribution in China. Springer, Singapore, 2021.
- [70]Ansar A, Flyvbjerg B, Budzier A, et al. Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China [J]. Oxford Review of Economic Policy, 2016,32(3).
- [71]Oksanen H.Coping with the Effects of Population Ageing on Public Finances in the European Union and China[J]. Economic and Political Studies, 2016,4(4).
- [72]Bai C, Lei X. New Trends in Population Aging and Challenges for China’s Sustainable Development [J]. China Economic Journal, 2020,13(1).
- [73]Miao X. Status Analysis and Control Measures of the Debt Risk in Chinese Local Government: Based on the Study of the Relationship between “Power, Responsibility, and Interests” [J]. China Finance and Economic Review, 2016,4(1).
- [74]Kozhevnikov M Y. Debt of Local Governments of China: Assessment Issues and Analysis[J]. Studies on Russian Economic Development, 2019,30(6).
- [75]Li Y. China’s Debt Problem and Rising Systemic Risks: Impact of the Global Financial Crisis and Structural Problems[R]. 2017.
- [76]Cevik M S, Correa-Caro C. Growing (un) equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+ [J]. Journal of the Asia Pacific Economy, 2019,25(4).
- [77]Wang Y, Li Y, Huang Y, et al. Housing Wealth Inequality in China: An Urban-Rural Comparison [J]. Cities, 2020,96(1).
- [78]Uintel B. The Role of Provincial Government Spending Composition in Growth and Convergence in China [J]. Economic Modelling, 2020,90(8).
- [79]Crane B, Albrecht C, Duffin K, et al. China’s Special Economic Zones: An Analysis of Policy to Reduce Regional Disparities [J]. Regional Studies, Regional Science, 2018,5(1).
- [80]Wagner H. The Building up of New Imbalances in China: The Dilemma with “Rebalancing” [J]. International Economic Policy, 2017,14(4).
- [81]Deng F, Lv H, Wang L, et al. Zhou L. Expanding Public Health in China: An Empirical Analysis of Healthcare Inputs and Outputs [J]. Public Health, 2017,142.
- [82]Soto M, Gupta S. Social Security Reform for Sustainability and Equity [M]//Modernizing China. International Monetary Fund, 2017.

- [83] Jeong U. “Know Who” May Be Better than “Know How”: Political Connections and Reactions in Administrative Disputes in China[J]. *Journal of Chinese Governance*, 2019, 4(3):233–251.
- [84] Chen B, Gao C. Development Strategy, Economic Transformation and Income Distribution [J]. *Economic and Political Studies*, 2017, 5(3):358–379.
- [85] Wang H, Wang Y, Zhang S. Numerical Simulation on Property Tax Reform: Evidence from China [J]. *Applied Economics*, 2019, 51(20):2172–2194.

A Study on International Scholarly Evaluation of China’s Fiscal Governance

Xu Hui Bi Xuejin

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has promoted innovations in fiscal governance that have attracted international attention. According to the international academic community, China has improved the fiscal relationship between central government and local government, enabling the appropriation of financial and administrative powers at all levels of government. It has improved the fiscal management system and maintained a sound fiscal operation capacity. Extensive improvements in the supply of public goods have greatly improved social welfare. The scale of international cooperation and foreign aid has increased, demonstrating the responsibility of a responsible major country. International scholars have deconstructed China’s fiscal “governance” from different perspectives. The incentive theory argues that fiscal decentralization creates incentives for local governance; the kinetic theory argues that the interaction between fiscal and economic development drives sustained economic momentum; the administrative progress theory argues that improvements in public administration improve fiscal processes; the re-balancing theory argues that structural and cyclical imbalances are broken to achieve re-balancing; the political inclusion theory suggests that the political process of democratic consultation promotes financial inclusion in information and decision making. However, there are still some problems in China’s, such as debt risk problems, structural problems and inequality problems. Scholars have put forward corresponding policy suggestions, which have important implications for China’s fiscal governance.

Key Words: Fiscal Governance; Fiscal Decentralization; Political Inclusion

(责任编辑:张 子)