

中国式现代化视域下 中国财政收入目标制演变研究

黄寿峰 邓宇铭

【摘要】 财政收入目标作为财政预算收入编制的基础，是财政政策相机调控的政策工具，亦是有为政府动员部署和调配资源的重要途径。中国财政收入目标制的发展阶段可划分为新中国成立初期财政收入目标考核确立前阶段（1949—1977年）、改革开放后财政收入目标考核萌发阶段（1978—1993年）、分税制后财政收入目标考核发展阶段（1994—1999年）、新世纪财政收入目标与预算绩效融合阶段（2000—2012年）及新时代财政融入国家治理体系阶段（2013年以来）等五个阶段，具有历史演进特征。根据1998—2020年相关数据，全国、省级和地市级三个层面的财政收入目标具有时空格局演变特征：就整体而言，中国财政收入目标具有很强的引导作用，体现了财政的主动性和目标意识；从区域来看，东部发达地区因为自身较大的经济体量，财政收入增速呈现正常的趋缓现象，财政收入目标总体上小于其他欠发达省份；而在区域内部，城市间财政收入目标差异分化较大，中部和西部地区城市所制定目标的水平会更高，目标的增长压力也更大，大部分城市的财政收入目标小于其实际经济增速，目标存在留有余地的空间；各省份和城市之间的收入目标差距均存在收敛效应。

【关键词】 财政收入目标；绩效管理；时空演变；事实特征

【中图分类号】 F812 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-4769(2024)02-0001-15

一、引言

在深入推进中国式现代化进程中，财政作为国家治理的基础和重要支柱，对优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现高质量发展和促进全体人民共同富裕，发挥着非常重要的作用。随着经济进入新常态，中国的财政收支状况也发生了较大转变。全国一般公共预算收入增速已从1990年至2012年间的平均18%左右逐年下降至2019年的3.8%，2020年以后，受新冠疫情和国内外经济冲击的影响，财政收入更是面临严峻挑战。与此同时，教育、卫生健康、社会保障等民生工程和科技重点领域的财政支出力度持续加码，财政支出在2012年至2021年间的平均增速为8.5%。财政收支增速的不平衡使得整体财政预算环境发生了根本性变化。因此，维持财政收支平衡的压力日益增大，地方政府通过非规范财

【作者简介】 黄寿峰，厦门大学经济学院、厦门大学宏观经济研究中心教授，博士生导师，福建 厦门 361005；

邓宇铭，广东省佛山市人力资源公共服务局、佛山市财政局，广东 佛山 528000。

【基金项目】 国家自然科学基金面上项目“财政预算增长目标对资源配置的影响研究”（72173108）

政行为来满足财政资金需求的局面变得更为普遍,也更有意愿围绕着中央设定目标,形成一整套激励地方“买账”(buy-in)的竞争性机制。^①

在此背景下,强化预算对执行的控制,硬化预算约束,加强财政资源统筹,完善资金分配使用机制,成了加快推进财税体制改革和提升财政预算管理水平的一个重要工作方向^②,强化财政预算编制宏观指导和财政资源统筹的相关作用,便成为深化预算管理制度改革的必要部署。^③ 财政收入目标作为财政预算收入编制的基础,是财政政策相机调控的政策工具,亦是有为政府凝聚共识、动员部署和调配资源的重要途径。长期以来,地方政府将年度财政收入目标纳入绩效考核,将其完成程度作为内部绩效管理和考评机制的重要因素之一。尽管中央没有颁布统一规定,但各地均出台了财政收入超额增长的奖励措施,税务系统考评细则中也存在“利用各地完成情况与收入目标的结果进行考核”等方面的目标管理责任状。2015年修订的《预算法》针对税收指标、税收任务等不合理的超收依据进行整改,要求预算编制与同时期的经济社会发展程度相匹配。2021年,《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》再次提出“实事求是编制收入预算”。

财政收入目标是政府设立绩效目标考核的重点,是资源调配、责任下达的重要手段,对引导经济快速发展、政府资金有效配置具有不可忽视的作用。这种通过目标制的方式对下级政府和财政部门共同约束并考核的体系,为财政预算目标以及财政体系的作用发挥奠定了制度基础,也是“有为政府”的重要体现。财政收入目标的真实度、稳定度和精准度等完成情况,既是财政收入绩效管理中评价财政收入质量的关键指标,也是地方政府绩效考核的重要参考。因此,在新的历史节点上,研究财政收入目标制的演变,可以说是恰逢其时、极其重要,是有效推进财政收支平衡的关键,亦是缓解财政压力以及应对突发事件的必然要求,同时也有助于传递宏观政策稳定信号,增强财政收入和支出的可持续性,推动“有为政府”与“有效市场”更好结合。深入比较中国财政收入目标的整体状况、差异特征,揭示财政收入目标的典型事实特征,深化对财政收入绩效管理的认识,为理解财政收入目标特征变化趋势及背后逻辑奠定了基础。

二、目标制相关文献综述

现有研究文献表明,目标的设定能够提高组织范围内活动的绩效,这是因为将组织或个体的内外部各种资源集中在相关活动,就能够积极、更好地完成目标。^④ 目标管理在实际社会发展中的资源配置和指引作用,使得政府更为关注经济增长目标、财政收入目标、固定资产投资增速目标、居民消费价格涨幅目标或工业增加值增速目标等。

现有目标制方面的研究主要集中在经济增长目标制,而且主要是基于中国情境的分析。作为经济发展的主体之一,政府官员对辖区内经济增长的影响不容忽视^⑤,考虑到政府官员在制定和执行经济增长目标制中的作用,早期经济增长目标制的文献主要关注官员在其中的作用。马亮发现,官员任期与政府绩效目标设置水平呈U型曲线关系。^⑥ 周黎安等人则发现,各级政府普遍存在对经济增长目标的“层层加码”行为,而这种“层层加码”行为与地方官员晋升激励有密切关系^⑦,Li等进一步通过一个Tullock

① 吕炜、王伟同:《中国的包容性财政体制——基于非规范性收入的考察》,《中国社会科学》2021年第3期。

② 刘昆:《关于2020年中央决算的报告——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上》,2021年6月8日, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202106/t20210608_3715911.htm, 2023年1月28日。

③ 高培勇:《关注预决算偏离度》,《涉外税务》2008年第1期。

④ Timothy A. Judge, Joyce E. Bono, and Edwin A. Locke, “Personality and Job Satisfaction: The Mediating Role of Job Characteristics,” *Journal of Applied Psychology*, vol. 85, no. 2, 2000, pp. 237–249.

⑤ Benjamin F. Jones and Benjamin A. Olken, “Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, no. 3, 2005, pp. 835–864; 徐现祥、王贤彬、舒元:《地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据》,《经济研究》2007年第9期; 姚洋、张牧扬:《官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据》,《经济研究》2013年第1期。

⑥ 马亮:《官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》2013年第2期。

⑦ 周黎安、刘冲、厉行、翁翕:《“层层加码”与官员激励》,《世界经济文汇》2015年第1期。

竞赛模型预测了经济增长目标这种自上而下的“层层加码”^①，余泳泽和杨晓章从“官出数字”的维度也证实了经济增长目标制存在的“层层加码”现象。^②此外，经济增长还可能存在地区间的横向竞争，地方官员会因此策略性地调整辖区内的经济增长目标^③，并用于指导实际经济增长^④，詹新宇和刘文彬的研究还发现中国式财政分权对经济增长目标具有明显拉动作用^⑤，吕冰洋和陈怡心也发现财政激励会提高地方经济增长目标。^⑥

随着研究的深入，后续研究逐渐开始关注经济增长目标制的影响。徐现祥和刘毓芸研究发现，增长目标变动显著影响了实际经济增长速度的同向变动^⑦，与此同时，经济增长目标制也会影响地方政府协议和招拍挂出让土地规模及出让土地单价^⑧，还影响货币政策调控，构成货币政策调控的“底线”约束^⑨，使得货币政策超调^⑩，推动了辖区内投资增加^⑪，从而扭曲政府公共支出结构。^⑫以“层层加码”和“硬约束”的方式制定经济增长目标会显著抑制服务业结构升级^⑬，不利于制造业出口技术复杂度的提升^⑭，会明显抑制制造业全要素生产率的提高^⑮，侵蚀经济发展质量^⑯，影响企业税负^⑰，甚至还会导致GDP水分问题的出现。^⑱

相对于经济增长目标制，财政目标制文献大多关注财政制度根源和变迁。分税制改革后，中国建立以增值税、消费税和营业税为主的间接税体系，建立起一套央地财政关系更密切、更规范的分税制财政管理体制框架。^⑲在我国早期财政预算发展阶段，预算管理明显更偏向加强财政收入的管理，以应对国家阶段性财力问题，此时并没有相应的财政目标管理。随后，高培勇发现“超收”规模很大且长期存在，很大程度转化为“超支”现象。^⑳因而，文献开始关注财政预算目标偏离的成因，通过目标偏离的制度根源解释现实状况，研究发现预算能力与经济形势会导致预算目标产生偏离^㉑，同时预算管理体制

① Xing Li, Chong Liu, Xi Weng and Li-An Zhou, "Target Setting in Tournaments: Theory and Evidence from China," *The Economic Journal*, vol. 129, no. 623, 2019, pp. 2888-2915.

② 余泳泽、杨晓章：《官员任期、官员特征与经济增长目标制定——来自230个地级市的经验证据》，《经济学动态》2017年第2期。

③ 徐现祥、梁剑雄：《经济增长目标的策略性调整》，《经济研究》2014年第1期。

④ 尹恒、朱虹：《县级财政生产性支出偏向研究》，《中国社会科学》2011年第1期。

⑤ 詹新宇、刘文彬：《中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据》，《管理世界》2020年第3期。

⑥ 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》，《财贸经济》2022年第6期。

⑦ 徐现祥、刘毓芸：《经济增长目标管理》，《经济研究》2017年第7期。

⑧ 胡深、吕冰洋：《经济增长目标与土地出让》，《财政研究》2019年第7期。

⑨ 李成、王婷、李文乐：《经济增长目标、货币政策调控与信贷规模》，《国际金融研究》2018年第9期。

⑩ 马草原、李成：《国有经济效率、增长目标硬约束与货币政策超调》，《经济研究》2013年第7期。

⑪ 刘淑琳、王贤彬、黄亮雄：《经济增长目标驱动投资吗？——基于2001—2016年地级市样本的理论分析与实证检验》，《金融研究》2019年第8期。

⑫ Dayong Liu, Chunfa Xu, Yongze Yu, Kaijian Rong and Junyan Zhang, "Economic Growth Target, Distortion of Public Expenditure and Business Cycle in China," *China Economic Review*, vol. 63, 2020.

⑬ 余泳泽、潘妍：《中国经济高速增长与服务业结构升级滞后并存之谜——基于地方经济增长目标约束视角的解释》，《经济研究》2019年第3期。

⑭ 余泳泽、张少辉、杜运苏：《地方经济增长目标约束与制造业出口技术复杂度》，《世界经济》2019年第10期。

⑮ 余泳泽、刘大勇、龚宇：《过犹不及事缓则圆：地方经济增长目标约束与全要素生产率》，《管理世界》2019年第7期。

⑯ 徐现祥、李书娟、王贤彬、毕青苗：《中国经济增长目标的选择：以高质量发展终结“崩溃论”》，《世界经济》2018年第10期。

⑰ 詹新宇、刘文彬、李文健：《地方经济增长目标管理与企业实际税负》，《财政研究》2020年第11期。

⑱ Changjiang Lyu, Kemin Wang, Frank Zhang and X. Zhang, "GDP Management to Meet or Beat Growth Targets," *Journal of Accounting and Economics*, vol. 66, no. 1, 2018, pp. 318-338.

⑲ 吕伟、靳继东：《始终服从和服务于社会主义现代化强国建设——新中国财政70年发展的历史逻辑、实践逻辑与理论逻辑》，《管理世界》2019年第9期。

⑳ 高培勇：《关注预决算偏离度》。

㉑ 马蔡琛：《中国政府预算超收资金的形成机理与治理对策》，《财贸经济》2009年第4期。

自身的特殊性会导致中国不同省份预算偏离程度差异性变得更大。^① 此外,政府留有余地的编制原则^②和财政分权^③也是预算偏离居高不下的重要原因。

现阶段中国地方政府的政府工作报告依然将财政收入目标列为主要考核的目标之一,财政预算目标制文献逐渐聚焦到政府目标管理方面。李永海通过测算地方隐性债务探讨预决算偏离度与地区隐性经济规模的关系,发现政府预算管理水平的提升能够抑制地区隐性经济规模,且这一影响在不同的城镇化水平、政府管制力度和税收程度上有着显著的差异性。^④ 白云霞等剖析地方策略行为,发现税务部门会采取逐级签订“目标管理责任状”、奖励超额完成税收目标和“一票否决制”等措施向下施压,由此更为顺利地完成本年度的政府目标考核。^⑤ 事实上,中国预算制度改革已经朝着“全面规范、公开透明”方向发展,逐步将预算管理放在国家治理的关键位置上,使得财政收入目标不再是预算管理的重要任务,而是将预算收入转为与国家治理目标紧密联系的预测性工作,消除了长期以来“计划征收”“任务征收”等指令性财政安排。尽管如此,在经济不确定性与突发公共事件频发的背景下,地方税务机关的任务考核体系,依然是解释中国税收征管策略性行为变化的重要原因。为此,实质性的“去任务化”和“依法征税、应收尽收”的财政体制改革需加快落实推进,由目标控制转向绩效管理亟待得到发展。^⑥

与中国的财政预算目标制管理相比,西方国家的财政预算目标研究主要集中在国家宪法体制、选举周期和政治关联等主题,体现了他们格外重视财政在政治体制中的影响。Pina等通过15个欧盟国家预算余额的预测数据,实证发现预算目标预测误差与机会主义和财政制度有密切关系。^⑦ Giuriato等人同样利用15个欧盟国家财政预算目标预测数据进行研究,发现不同国家制度的财政预算目标,其预测的质量受到行政和立法机关权力的制衡。^⑧ 此外,Kauder等人发现欧盟国家的财政预算目标与选举周期有关,尤其获胜方为反对派时,总是引发财政预算目标盲目乐观。^⑨

三、财政收入目标制的历史演进

中国财政收入目标的历史渊源最早可追溯至秦汉时期“税赋收入完成”的考核标准。回顾整个发展脉络,中国历朝历代的政绩考核都十分注重地方官员税赋的实绩,强调中央政府对社会的控制力,不仅官员升迁、奖惩均与考核结果相关,而且还会利用考核制度来维护国家集权。中国政绩考核制度的思想起源,更是可以追溯到尧舜时期的“五载一巡守”、夏禹时期的“会计诸侯”以及春秋战国时期的“上计制度”。这些注重全面、标准严明的地方考核制度,为现代财政收入绩效思想的萌发提供了历史基础,展现了财政收入目标在中国政府制度变迁和国家财政史上的源远流长。本文聚焦于梳理新中国成立以来财政收入目标的制度背景与演变历程。

(一) 新中国成立初期财政收入目标考核确立前阶段: 1949—1977年

1951年,当时的政务院颁布《预算决算暂行条例》,对财政预决算定义、编制方法原则及执行审定程序作出了相应法律规定,初步形成了新中国预算管理制度框架。此阶段预算编制“应根据概算及指示

① 王华春、刘清杰:《地区财政预决算偏差与政府效率、经济增长的关系研究》,《财经论丛》2015年第11期;陈志刚、吕冰洋:《中国政府预算偏离:一个典型的财政现象》,《财政研究》2019年第1期。

② 王秀芝:《从预算管理流程看我国政府预算管理改革》,《财贸经济》2015年第12期。

③ 王志刚、杨白冰:《财政分权、积极财政政策与预算支出偏离度》,《宏观经济研究》2019年第8期。

④ 李永海:《政府预算管理水平对地区隐性经济规模的影响研究——基于财政收支预决算偏离度视角的实证分析》,《财政监督》2016年第6期。

⑤ 白云霞、唐伟正、刘刚:《税收计划与企业税负》,《经济研究》2019年第5期。

⑥ 马蔡琛:《中国政府预算超收资金的形成机理与治理对策》;田彬彬、陶东杰、李文健:《税收任务、策略性征管与企业实际税负》,《经济研究》2020年第8期。

⑦ Alvaro M. Pina and Nuno M. Venesi, “The Political Economy of EDP Fiscal Forecasts: An Empirical Assessment,” *European Journal of Political Economy*, vol. 27, no. 3, 2011, pp. 534–546.

⑧ Luisa Giuriato, Alessandra Cepparulo and Matteo Barberi, “Fiscal Forecasts and Political Systems: A Legislative Budgeting Perspective,” *Public Choice*, vol. 168, no. 1–2, 2016, pp. 1–22.

⑨ Björn Kauder, Niklas Potrafke and Christoph Schinke, “Manipulating Fiscal Forecasts: Evidence from the German States,” CESifo working paper No. 6310.

之规定并参酌实际情况”，倘若遇到短收情况时应“由各该级财政机关筹拟抵补办法，或紧缩开支”。1954年《宪法》新增加关于全国人民代表大会审查和批准国家财政预决算的规定内容，为后来的预算管理与监察的成套改革提供了制度基础。然而，由于这一时期国家社会经济发展受内外多重因素的影响，我国预算管理制度长期处于不正常的发展状态，直到改革开放时期才重新恢复运作并大步向前推进。

此阶段初步确立了财政收入管理制度，但国家财政工作的重点更多是关注预算收入的完成，这与新中国成立初期国家社会经济基础差、底子薄，尚处于起步阶段的情况密不可分。此时的政府绩效管理与预算绩效管理制度均未建立，遑论提出财政收入目标的考核约束，与财政收入目标相关的法律规章仍是空白，财政收入绩效理念更是无从谈起。

（二）改革开放后财政收入目标考核萌发阶段：1978—1993年

1978年党的十一届三中全会顺利召开，标志着中国进入改革开放下的经济制度转型时期。为鼓励各地经济发展以及增强政府公共服务能力和行政管理效能，调动地方政府积极性与主动性，中央开始逐渐探索构建地方政府绩效考核制度。1979年颁布的《中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见》，首次指出绩效评价考核需要“鼓励先进，激励后进，调动干部的积极性”，随后中央组织部和劳动人事部于1982年、1984年相继下发《关于建立国家行政机关工作人员岗位责任制的通知》和《关于逐步推行机关工作岗位责任制的通知》，形成一整套与本地发展状况相适应的中国式岗位责任制，标志着政府绩效管理制度初步萌生。1988年，各地政府寻求岗位责任制的转换，为目标责任制的确立发展奠定基础。此后，全国许多城市开始响应并大力推行政府目标管理，包括财政收入目标和经济增长目标在内的地方政府绩效管理逐步被提出，并迅速纳入管理，进而加以考核。

在中国市场经济改革步入新阶段后，以经济建设为中心的地方政府，拥有发展经济的强烈意愿，伴随着地方绩效考核的盛行，新的经济发展态势给政府治理带来观念变革和职能转变，也对财政收入目标的制定和考核提出更高要求。为此，1992年国务院颁布《国家预算管理条例》，要求杜绝各级政府预算收入编制中可能存在的隐瞒、造假或虚增等现象，还需按规定遵循“积极可靠、稳定增长”预算编制原则。该《条例》还特别指出“不得将上年的一次性收入作为编制预算收入的依据”等相关措施，这些举措不仅强化预算管理的资源分配、经济调控与事前监督的作用，还有效规范财政收入任务的目标管理，创造出更良好的财政收入管理环境。

此阶段已提出财政收入目标理念，要求遵循“必须依照法律、法规和规章的规定，积极组织预算收入，确保中央和地方预算收入任务按期完成”的原则。总体而言，政府绩效管理与财政收入目标的联系开始密切。此时财政收入管理倾向于规范性工作，为财政收入目标考核制度的发展奠定了前期基础。

（三）分税制后财政收入目标考核发展阶段：1994—1999年

分税制改革是新中国财政体制历史上的重大转折点，在中国财政史上具有重要地位。“三分一返”^①的转变初步形成与市场化经济相适应的间接税体系，理顺并重构了中央与地方、集权与分权以及政府与市场的关系，有效提高了“两个比重”，解决了当时国家财政紧迫吃力的困境，成为社会主义市场经济改革的关键一步。1995年《中华人民共和国预算法》的颁布实施，使得分税制下的预算编制上升至法律层面，财政预算管理实现了有法可依，政府预算行为开启了严格的规范性约束，财政收入管理因此得到了相应法律的维护与监督，彼时财政收入目标编制的规范性也得到了持续性增强。

1995年《中华人民共和国预算法实施条例》正式通过，为满足不同财政资金的管理需求，条例要求各级政府需要依复式预算进行编制，总共划分四类不同的账本，即政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算，但更为统一、完善和科学的预算体系仍需继续巩固成型。这一阶段的财政体制框架下，地方税务机关受到国家税务总局和地方政府的双重管理，但以地方政府管理为主，并且需要完成总的税收目标和单项税收计划，财政收入目标以税收任务或税收计划的形式纳入税务部门的绩效考核。正是地方财政预算平衡的原则贯穿始终，财政收入以稳定形式实现增长，预算工作也更注重强化财政收入管理，以财政收入目标为关注重点的政府绩效考核在这一阶段得到迅速发展。

经济体制市场化、分权化改革后，中央与地方各自的收益分成得到合理保障，地方政府不仅享有更

^① 三分一返：“三分”指的是，划分中央政府与地方政府支付事权和支出责任、划分中央政府与地方政府的税种收入范围、划分中央政府与地方政府两套税务机关；“一返”指的是，构建中央政府对地方政府转移支付和税收返还的制度。

高的经济剩余索取权,而且在新的激励机制下更有动力发展地方经济,“以经济为导向”的政绩评价体系逐渐兴起。1995年《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》出台,预示着政府绩效管理进入新阶段,条例明确指出党政干部必须“注重实绩”。随后,中央组织部和中央办公厅相继出台《县级党政领导班子政绩考核办法及考评标准体系》《深化干部人事制度改革纲要》,确定了以经济发展、社会发展、精神文明建设为重点内容的工作实绩考核。此举实质性地推进了干部考核委员会和人大常委会评议制度的长效化,并在全国16个地级市、150多个县级地区进行试点推广,对我国地方政府管理体制产生深刻影响。这种“问答质询”式绩效考核,是对地方政府绩效进行“当面锣、对面鼓”的逐项审核,整合了目标责任制、政府绩效管理制和激励约束机制,在地区经济增长、财政收入增加和公共服务改善方面发挥重要引领作用,意味着包括财政收入目标在内的目标考核开始逐步融入地方政府绩效的考核管理。

为了提升财政收入管理的规范性,中国财政收入管理体制不断深入,1996年国务院颁布《关于加强预算外资金管理的决定》,在预算外收入方面进行有针对性的管理,同时还将在各项行政收费项目为主的政府性基金和税费附加纳入财政预算管理。正是因为原有财政支出简单、切块的归口管理不再适应当时的经济社会发展需求,财政支出绩效管理完成了从预算收入改革到预算支出改革的覆盖,以绩促改强化预算约束,促进了财政预算绩效制度逐渐走向完善。但此时预算绩效管理的重点均放在财政支出的使用效率,并未涉及财政收入绩效方面,包含财政收入目标的预算收入绩效考核仍未成型。

综上可知,这一阶段的财政收入目标已被纳入地方政府绩效管理考核,财政收入的增长程度直接关系地方政府资源调配、政治晋升和财力保障。从规划来看,预算绩效管理仍处在发展起步阶段,财政收入绩效制度仍未形成,以财政收入目标为重要内容的政绩考核,已经嵌入政府绩效管理框架并得到迅速发展,为下阶段与预算绩效管理融合提供了有益探索以及制度基础。

(四) 新世纪财政收入目标与预算绩效融合阶段:2000—2012年

步入21世纪后,为加快社会主义市场经济的发展,中国进行财政收支结构的渐进式调整,通过不断理顺公共财政框架体系,保障财政职能在转型期的效能。始于2000年的部门预算改革包含预算编制、程序和监督等一系列重大改革,零基预算的理念被首次提出,以预算执行流程为主线,强化刚性约束,抓强抓细严格规范管理,推行“二上二下”的编制程序,实行标准周期预算制度^①,有力推动了预算管理制度现代化。随后,2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“建立预算绩效评价体系”“凡能纳入预算的都要纳入预算管理。改革预算编制制度,完善预算编制、执行的制衡机制”,推进全面深化预算管理改革。此阶段中,围绕着“预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明及其三者有机衔接、相互制衡”探索预算管理制度现代化的路径,预算绩效管理的理念已得到确立,但相关预算评估体系构建工作仍待进一步实质性完善和落实。

为了适应该阶段的财政管理需求,提高预算透明度,强化预算管理监督,政府财政收支分类改革与预决算信息公开同步进行。2005年国务院颁布《政府收支分类改革方案》,旨在解决政府财政收支功能和性质的分类问题,以此深化收支管理改革,并于2007年后正式实施。2008年实施的《政府信息公开条例》,要求地方政府主动公开财政预决算报告、财政专项资金等方面内容,顺利为预决算报告科学、完整、准确地公开提供制度保障。此次改革同步解决原有财政收入体系不透明、不科学的问题,扩大了政府收入的范围,进一步明晰体系层次,从而使得从预算编制到预算执行、监督的全过程工作变得更加扎实,为后续复式预算体系和预算绩效管理的规范完善奠定了法律基础。因此,此阶段财政收入目标编制的规范性受到前所未有的重视,相关重大部署、规划在该方面持续推进与完善。

党的十六届三中全会后,预算制度正式迈入绩效管理阶段,此时财政收入的增长目标作为经济发展和地方财力增长的风向标,成为各级政府工作报告或财政预算报告重点关注的内容。此外,财政收入的完成很大程度还与地方税收相关,无论是地方政府还是税务机关,都会把预算组成的税收计划或任务作为税收征管工作的重要标准,按实际完成的情况进行税务部门绩效考核。2000年《国家税务局系统组织收入工作考核办法(试行)》提出利用税收计划完成率、收入增减率等指标进行考核,根据年度考核评价区分优秀和良好单位予以表彰,使得该时期“目标管理责任状”“目标奖惩相挂钩”或“人人有任

^① 标准周期预算制度:将每个预算周期划分为三个阶段,即预算编制、预算执行与调整以及决算,预留充足的30个月时间分阶段进行,从而细化财政预算编制的工作流程,提高预算编制准确性、完整性和科学性。

务”等现象频出。事实上，各地政府会颁布关于财政收入超收的奖励措施，充分调动经济发展、培育财源性收入和征管积极性，其主动超收的意图愈发明显。例如2005年宁波和无锡、2009年大同、2012年黔东南州等地均出台相关的《财政收入超收奖励办法》，规定各县、区和市层级超收收入奖励比例，挂钩并分享收入增幅。预算法针对超收规定“由各政府自行安排不需事先报批人大”，因而尽力提高财政收入的目标，通过超收方式获得更多可支配资金，成为众多地方政府重要的选择。此时，税收收入任务的完成逐渐成为财税征收工作的关键，甚至在某些时期下还发挥着举足轻重的作用，成为“一票否决”的税务部门绩效考核的评价指标，并被政府管理其他领域广泛应用，从而显现出财政收入目标与政府绩效管理的深度融合。

随着“唯经济论”的绩效评估思想的突破，中央意识到在各地已有的绩效评估共性之上，需要建立能够全面统筹的顶层评估设计。为此，强化财政超收监督率先成为重点，2006年全国人大常委会通过的《中华人民共和国监督法》开始关注预算超收和超收使用安排。2007年财政部设立预算稳定调节基金，正式将财政超收纳入规范性使用的范畴，专门用于以后年度结转、法定支出、转移支付以及政府债务偿还。此举从源头上完善预算收入编制，并规范了财政超收管理，为财政超收资金的使用设立“蓄水池”，从而维护财政政策的连续性和稳定性。2008年国务院颁布《关于深化行政管理体制改革的意见》，直接将政府绩效评估上升至国家行政管理体制层面，通过明确建立科学、合理的政府绩效管理评估体系的重要性，提出要从目标管理责任制向全面综合绩效管理方向发展，绩效管理的顶层设计得到进一步落实。综合来看，预算执行过程仍会出现财政超收、断收或者收支结余管理的问题，为了提高财政资金使用效率，新发展阶段所需的全面、完善和科学的财政预算绩效管理制度亟需确立和构建。

尽管如此，国家相关部门其实已经意识到财政收入绩效管理问题的迫切性。2009年财政部预算司率先设立预算绩效管理处，同年国务院财政工作会议多次明确提出“扩大绩效考评范围”，预示着预算绩效管理体系的构建揭开帷幕。2011年，国务院主导建立了常态化政府绩效管理工作部际联席会议，正式将预算绩效管理嵌入政府绩效管理的框架。同年，财政部出台《关于推进预算绩效管理的指导意见》，在预算的编制目标、管理执行、实时监督、反馈评价以及结果应用等环节做出相应的实质性规定，由此正式确立全过程的预算绩效管理体制，顺利实现了“事前目标、事中执行、事后评价”的全链条预算绩效流程覆盖。2012年财政部颁布《预算绩效管理工作规划（2012—2015）》，全面开展了预算绩效管理体系建设工作，在规范性基础上更注重预算任务目标性和财政产出效益性，形成了以目标促执行、以绩效促管理，深化预算绩效管理是政府绩效管理有机组成部分的认识。在新一轮机构改革落地实施后，政府绩效评估工作更是呈螺旋式上升态势，相关改革取得积极进展。然而，以综合指标为目标的绩效考核和公众参与评价机制仍未形成规范，相关评估权重和方法仍待科学论证。此时，财政收入目标与预算绩效管理制度得到较好的融合发展，包括编制、执行、调整和监督在内的全过程预算绩效理念已被提出，该管理导向具有重要的政策含义。

在此背景下，预算绩效管理制度阶段性改革持续推进，正是经历着“摸着石头过河”的探索，使得预算绩效管理内涵更加丰富。但此时预算绩效管理工作内容仍主要集中在财政支出绩效，以强调优化财政资金配置为工作重点，以此满足日益增长的财政支出需求。正是如此，财政收入绩效管理仍未形成完整的制度框架，财政收入目标更多是作为地方政府绩效考核的重要指标和地方财力保障的约束，受到社会各界广泛关注和重视。

（五）新时代财政融入国家治理体系阶段：2013年以来

1. 新时代财政收入绩效制度确立阶段：2013—2017年

党的十八届三中全会提出，要更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，把财政地位一提升至关乎国家“长治久安”的高度，财政预算管理制度改革进入全新阶段。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确预算管理制度改革方向，要求落实跨年度财政预算平衡、财政支出绩效管理、政府综合财务报表和债务风险管理等重点项目，坚持做到全面规范、公开透明的制度化改革，成为满足国家治理现代化本质要求的重要体现。《决定》针对财政收支增长目标的编制提出具体规定，要求杜绝采取挂钩方式对重点财政支出或财政收入进行编制的不规范行为，必须科学、合理地制定财政收支增长幅度，由此对政府制定财政收入目标所遵循的原则提出更高标准。

随着政府管理观念的转变，政绩效考核要求不再是简单的唯经济发展论，2013年中组部在《关于改

进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》中，将目标责任考核、绩效管理考核的覆盖面扩大至全方位工作，不仅需要着重经济、政治、文化、社会方面，还要把关乎中国特色社会主义发展的生态文明建设和党的建设实际成效纳入考察。《通知》压实了政府主体责任，使得考核工作需同时兼顾“发展中遇到突出矛盾和问题解决的成效”，此举树立起新时代政绩考核实效性的风向。根据这一改革思路，2013年财政部出台的《财政预算绩效评价共性指标体系框架》提出GDP中财政收入的占比、一般公共预算收入中税收收入或非税收入的占比等收入绩效评价指标。这是首次关注到财政收入的预算绩效管理，是构建财政收入绩效制度的重要实践。随后，2014年财政部印发的《地方财政管理绩效综合评价方案》，将收入绩效指标的评价进一步细化，诸如宏观经济税负、税收收入占比等衡量财政收入质量的评价指标首次提出并纳入考核，是财政收入绩效制度得以确定的重要体现。然而，从实际上看，直到2016年，多数省份在实际绩效管理工作中仅采用“税收收入占一般公共预算收入”指标进行评价，其他指标仍未获得重视和完善。由此表明，财政收入绩效制度在此阶段虽已确立，但许多指标选择、规章制度和价值体系仍需继续完善。

事实上，从遵循国家治理现代化改革总体规划部署来看，中央已开始逐步淡化“任务目标”的概念，以此避免政府调控、资源分配或财政收支过程中部分短视行为的产生。如何从制度根源尝试解决长期以来税务部门“依计划征税”的痛点难题，把国家治理的长期目标放在更显要的位置，并且更好地将财政年度目标与国家长期治理结合起来，是财政制度现代化的基本要求。为此，2013年新修订的《税收征收管理法》把原有税收任务的阐述删除，并重申税收机关征管过程的职责应为“依照法定税率计算税额，依法征收税款”。2014年国务院发布的《关于深化预算管理制度改革的决定》提出“加强收入征管的管理”，并要求“建立与实际经济相符的绩效考核体系”，展现党和国家对财政收入绩效的持续关注。在2015年新修订的《预算法》中，“任务治税”或“过头税”等问题得到高度重视，提出“各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标”，财政收入绩效管理的法制规范程度得到有效提升。

在新时代国家治理体系和治理能力现代化的推动下，以财政收入增长情况为考核目标的绩效管理，逐渐被淡化并成功转为重要的预测性指标，政府部门绩效不再进行相关考核。与此同时，财政预算绩效管理已开始兼顾收入端和支出端，为财政收入绩效制度向前推进提供了重要的实践依据。但是，如何更好地将合理性、规范性完全嵌入财政收入绩效管理当中，其中的财政收入目标精准程度、稳定程度或实现程度，需要得到足够重视。

2. 新时代财政收入绩效制度全面深化阶段：2018年以来

财政预算管理体现着国家重大战略和政策意图，是推动国家治理体系和治理能力现代化进程中非常重要的改革方向。为此，党和国家在财政预算的规范管理、提高效率、挖掘潜力和释放活力等层面，稳步有效地向前推进。2018年国务院颁布《全面实施预算绩效管理的意见》重点围绕“全面”和“绩效”两个方面进行预算绩效改革，力争在3—5年时间内基本建成覆盖面更完整、流程更全面的预算绩效管理体系。该《意见》将收入结构、减税降费效果和征管成本等财政收入绩效管理作为重点，通过精准性、稳定性和真实性等要求来约束评价，即提出“地方财政收入增速与经济发展水平是否匹配、财政收入目标制定是否脱离实际、财政收入是否需收空转、是否征收过头税”等维度和指标。在此背景下，全面实施预算绩效管理的重点改革，对于财政收入绩效的制度深化具有里程碑意义，财政收入目标由此被赋予更多的内涵和要求，收入绩效理念和绩效管理环境得到前所未有的发展。中央在财政绩效层面的重大部署，进一步加快财政管理体系现代化的进程，是中国政府现代化治理模式的一次深刻变革。

2020年再次修订《预算法》，在财政收入编制方面提出更详细的规定，要求“各级政府财政部门编制收入预算草案时，应当征求税务机关、海关等预算收入征收部门和单位的意见”，而且预算征收单位和部门需“按照财政部门的要求提供下一年度预算收入征收预测情况”。这样的规定使得预算目标的编制更科学、合理，财政收入目标的制定就此成为跨部门协商的结果，符合政府块状管理改革的发展趋势。此外，新《预算法》在组织预算收入征收方面，也有针对预算征收部门和单位的规定，要求“依法履行职责，征缴预算收入”，确保财政收入征收时的依法依规。可以发现，财政收入目标的执行规范性在此阶段得到有效提升，全过程预算收入绩效管理改革迈出更快步伐。

立足于基本国情，中央正是通过这样相对“温和式、碎片化”的财税改革，持续倒逼行政管理体制

改革。具体地，在政府绩效管理等方面，主要通过围绕“财政”来服务高质量发展、供给侧结构性改革、脱贫攻坚以及乡村振兴等重大战略，实现预算绩效管理一体化改革，从而推动国家治理体系现代化进程的发展，财政收入绩效管理也由此提质增效。2021年国务院颁布的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，进一步提高预算绩效管理的工作定位，并针对财政收入统筹和财力保障提出更高要求，使得财政收入目标管理和实施获得重要的政策支持，也为财政收入绩效改革指明了方向。

综上可知，现阶段财政收入目标已转为政府预测性工作的反映，不再是地方政绩考核的主要目标，更多是作为直接反映地方财力发展状况的预测性指标。一方面，财政收入绩效制度以更科学、开放的格局加速向前发展，财政收入目标实现程度、精准程度和真实程度等指标体系成为财政收入绩效框架的重要组成部分，全面预算绩效管理得到提质增效。另一方面，财政收入目标是中国政府财政调配资源的重要工具，其定位和内涵仍在不断丰富，但相关的研究尚不全面，仍待完善。因此，从长远来看，如何立足财政的资源配置职能本质，避免财政收入目标实现过程带来的要素资源错配，更好发挥目标稳预期、财政稳增长和经济稳财源的作用，是深化财政收入绩效管理改革以及构建现代财税制度的关键举措和重要内容，亦是全面推进国家治理体系和治理能力现代化，所需准确认识、主动作为的方向。

四、财政收入目标的时空格局演变特征

（一）财政收入目标的内涵

财政收入目标实现程度、精准程度和稳定程度在中国财政收入绩效评价中占据重要位置，也是政府多目标治理所框定的领域和任务之一。自政府目标责任制和预算绩效制度确立以来，中国政府的战略意图和重大部署的实施均在政府规划和工作报告有所体现，是统筹资源、措施配套和预期管理的重要载体。在每年全国人大会议上，国务院会委托财政部对上一年度中央和地方预算执行情况与本年度中央和地方预算草案报告的相关内容进行汇报，并提出相应的中央财政预算收入目标、地方财政预算收入目标和全国预算收入目标，提请大会审查。值得关注的一点是，历年政府工作报告均未专门针对财政收入提出相应的约束性目标，仅会在上述《预算草案报告》中有所提及。中央经济工作会议精神和国家重点工作部署均集中体现于解决民生性问题方面，始终保持着切实保障和改善民生的目标治理要求。

与中央政府预算收入目标的提出有所不同，在每年各省份或地市层面的人大会议期间，各省、市政府会向人大代表作汇报总结，所提交的《政府工作报告》不仅包含上一年度该地区发展状况、经济指标及其主要政绩等，还会公布包括本年度GDP增长目标、财政收入目标等各类工作重点任务以及实现的承诺、途径和配套政策。此外，地方政府会委托财政部门向人大会议提交本年度财政预决算报告，包含上一年度财政决算实际情况以及本年度财政预算计划、重点项目以及实现目标的相关措施，各地方预决算报告中也会明确预算收入的目标增长率，其中包括税收收入和非税收入的预期目标增长率。

在收入目标统计口径上，本文研究的财政收入目标是包括税收和非税收入的预算收入目标，目前学界对财政收入目标口径的确定并无分歧。^①作者通过手工整理全国各地政府工作报告，发现政府工作报告所提及的名称或口径，还有如财政总收入目标、地方财政总收入目标或全口径财政收入目标等，此类统计口径的财政收入目标是包括地方一般公共预算收入、政府性基金预算收入、社会保险基金预算收入、转移支付以及上划上级政府税收等收入总和的目标。为保持研究数据口径的连续性、准确性，本文研究财政收入目标指的是一般公共预算收入目标，涵盖了地方本年度税收和非税收入，而在中央政府和全国预算层面的财政收入目标方面，亦是采用一般公共预算收入目标进行分析，与现有财政收入目标文献保持一致。

在政府目标管理体制上，地方财政预算的编制受到上级财政部门和地方政府的共同约束，反映职能管辖和地区管辖“条块”关系的相互制约。即便2015年新《预算法》实施后，财政税务部门已三番五次明令禁止下达收入目标，但地方政府仍保有较大激励，提高财政收入目标的增长水平，以保障行政管理活动、基础设施建设和其他政府职能的实现。地方更高的财政收入，还意味着收入目标的完成程度更

① 田彬彬、陶东杰、李文健：《税收任务、策略性征管与企业实际税负》；吕冰洋、张兆强：《地方政府的多目标治理：事实与规律》，《财经问题研究》2022年第6期；张少辉、李经、余泳泽：《地方财政收入目标制对企业劳动收入份额的影响》，《经济学动态》2021年第6期。

高，地方政绩表现越好，就有可能获得更多来自上级政府的转移支付，这一作用在经济落后地区会得到强化，形成制定财政收入目标的内在激励，使得政府“条块”管理呈现出适应性转变。

在财政收入绩效制度上，各层级政府和财政部门之间的财政收入绩效管理过程，包含财政收入目标实现度、精准度或增长幅度等方面，是财政收入绩效重要的评价标尺。现阶段中国预算绩效管理覆盖“目标设定、职能评价、结果反馈和事后问责”的基本流程，通过围绕收入、支出、规范、保障和运行来构建全过程预算绩效评价体系，是推动财政职能履行的重要遵循。面对减税降费和财政压力的矛盾，如何进一步丰富相关收入约束体系、纠错纠偏机制和收入评价工具，成为未来中央与地方财政收入“以评提质、用评增效”的关键抓手。

（二）财政收入目标压力的衡量

参考白云霞等人以及李书娟和王贤彬在增长目标压力研究中的设置方法^①，本文利用财政收入目标减去实际经济增长率的数值，来衡量财政收入目标带来的压力。两者差距的数值越大，表明财政收入目标与实际经济增长率偏离程度越大，地方政府当年完成财政收入目标的压力也就越大；反之，两者差额越小，则表示财政收入目标压力越小。在财政收入绩效管理和财政收入预算编制时，所考虑的首要因素就是实际经济增长状况，因为所涵养的财源、税源以及非税基础，能为地方政府提供有力的财政收入保障。若本文仅利用财政收入目标绝对值进行分析，其研究结论难以剥离出实际经济增长带来的效应，可能会过分高估财政收入目标的增长作用。

从财政收入管理实践来看，依据作者手工整理的历年国家、省份和地级市财政收入目标情况可知，绝大多数省份、地级市政府正是依据自身实际经济增速来制定下一年度财政收入目标，甚至还存在目标留有余地的空间，表明中国较多地区所制定并实施的财政收入目标与当地经济增长率基本保持匹配。特别地，近些年在地方财政收入压力持续加大背景下，地方政府目标绩效管理和财政收入目标制定也趋于理性化、合理化。通过梳理最新的各省市政府工作报告可以发现，许多地方在财政收入目标方面的文字性阐述为“与地方经济增长保持一致”“维持与经济同步增长”或“不高于经济增长幅度”等，体现了政府在财政收入目标管理规范性方面的持续增强。因此，财政收入目标与实际经济增长率的差距值，是衡量财政收入目标压力的一个合理、科学指标，为解释本级政府提出的财政收入目标所带来政府策略行为转变，以及探究财政收入目标实现政府与企业部门的资源配置效应，提供了重要的研究前提。

（三）财政收入目标的总体特征分析

1. 全国层面

全国预算层面的财政收入目标包括全国、中央和地方一般公共预算收入目标，分别在每年汇总的中央和地方预算账本中制定并公开，具体情况如表1所示。

在绝对规模上，1998—2020年全国一般公共预算收入目标在-5.3%至14%之间，目标值的范围有所波动，除了2020年受到新冠疫情影响导致负增长外，其他年份均保持较好的预期正增长，样本平均值达8.2%。其中，目标预期增长最大的年份是2007年和2008年，分别达13.8%和14%，与其他年份尤其是2015年以后的年份均有着较大差距，表明近些年全国财政收入压力持续增大，结构性矛盾问题较为突出。结合图1所示的全国实际财政收入增速可以发现，所有年份的财政收入目标均得以很好地实现。2000—2007年财政收入实际增速远超预期目标，平均差值达10%以上。即便是2019年新冠疫情突发事件后，财政收入目标依然能够较好地完成，体现财政的主动性和平稳性，反映财政兜牢经济基本盘的底线思维，在夯实国家财力基础和保障经济行稳致远方面，展现出财政收入目标强控制力的事实特征。

在相对规模上，中央一般公共预算收入目标在1998—2020年期间，多数年份均小于地方一般公共预算收入目标，仅2001年、2007年和2009年的中央一般公共预算收入目标更高。其中，中央和地方一般公共预算收入目标的平均值分别为7.7%和8.7%，两者差值幅度在-3.8%至4.5%之间波动，变化趋势与当年国家经济发展基本状况相关。综合来看，地方的一般公共预算收入目标总是比中央和全国的目标要略高，年平均值分别高1%和0.5%，财政收入目标随着政府层级向下制定，存在自上而下“层层加码”的事实特征。这一典型特征侧面显示出地方财政收入目标的提出，可能与政绩考核和财政竞争有一定关系，本级

^① 白云霞、唐伟正、刘刚：《税收计划与企业税负》；李书娟、王贤彬：《经济增长目标压力下的国企投资规律及效应研究——来自地级经济增长目标与上市公司样本的证据》，《南方经济》2020年第11期。

政府会在上一个层级政府目标基础上进行加码，类似的策略加码现象与现有经济增长目标^①、财政收入目标^②的研究发现保持一致。

在时间趋势上，1998—2020年的全国一般公共预算收入目标呈现出阶段性变化的事实态势：（1）1998—2008年期间，财政收入目标保持相对较高的水平，实际财政收入增速更是处在高位波动。这与1997年亚洲金融危机后我国财政政策从稳健迈向更积极的调控密切相关，正是通过一系列如财政贴息、税收优惠、增发国债和转变支出结构等反周期调节，有效降低经济周期的波动，适时微调预调以促进经济平稳增长。（2）2009—2015年期间，所制定的财政收入目标处在稳定水平，多数年份提出的目标均为8%，整体要低于1998—2008年的平均目标值。其中，在2009—2011年全国一般公共预算收入实际增速出现倒“V”的走势后，收入增速呈逐年下降的趋势，但均能较好完成所制定的目标。结合实际情况来看，可能是受到2008年全球金融危机的影响，国际市场疲软导致出口锐减和投资承压。为此，中国政府适时主动降低财政收入增速的预期，使目标更符合当时的财政基本状况，同时出台一系列经济刺激计划，如扩大消费内需、增加公共投资和加强基础设施建设等，以积极的措施重拾国家经济发展信心。因此，即便降低财政收入预期，但正是受益于有为政府的宏观政策调控，财政收入实际增速得以迅速回升至较高水平。（3）2016—2020年期间，伴随着我国经济进入新常态，增速放缓对全国和地方财政收入的影响作用逐步显现。此阶段来看，全国一般公共预算收入目标呈现低位波动的走势，很大程度是源于国家积极主动减税降费的调整所致，通过实施精准的税收优惠和费税减免，以“放水养鱼”的效果激发市场活力，不仅助推经济结构战略性转型，还进一步释放经济内生动力，从而支持社会实现高质量发展。

2. 省级层面

2010—2020年各省份财政收入目标值变动较大，离散程度较高，既有-7%的目标负增长，也有22%的目标正增长，且省际间的差异较大，多数省份目标负增长集中在2020年新冠疫情突发的年份。整体来看，省级层面所制定的财政收入目标通常是确定的数值，但也会存在提出如“降幅收窄”“保持正增长”或者区间范围的预期收入目标，不再拘泥于提出固定的增长数值，而是结合自身实际情况来制定目标，显示出省级层面收入管理规范化和财政收入目标编制精准化在持续增强，为新常态下财政收入目标实施绩效管理奠定了良好基础。

在时间趋势上，各省份财政收入目标的变化趋势与全国财政收入目标类似，表现出省级层面的典型特征：（1）1998—2008年期间，各省份财政收入目标出现逐年上升的共性，平均目标值在2008年到达峰值（如图2所示），与此阶段国家积极的财政政策密切相关。（2）2009—2015年期间，各省份财政收

表1 1998—2020年全国财政收入目标情况

年份	中央一般公共预算收入	地方一般公共预算收入	全国一般公共预算收入
1998	11.7	12.4	12.1
1999	8.2	11.1	9.7
2000	8.8	8.1	8.4
2001	12.1	8.4	10.3
2002	8.1	12.6	10
2003	5.6	12.1	8.4
2004	7	9.9	8.7
2005	10.5	11.2	11
2006	12	12	12
2007	15.4	10.9	13.8
2008	14	14	14
2009	9.8	6	8
2010	6	10.1	8
2011	8	8	8
2012	9	10	9.5
2013	7	9	8
2014	7	9	8
2015	7	7.5	7.3
2016	2.2	3.6	3
2017	3.8	6	5
2018	5.2	7	6.1
2019	5.1	4.9	5
2020	-7.3	-3.5	-5.3
平均值	7.7	8.7	8.2

注：数据源自历年全国财政预算报告整理所得，各类财政收入目标单位均为%

① 周黎安、刘冲、厉行、翁翕：《“层层加码”与官员激励》；余泳泽、刘大勇、龚宇：《过犹不及事缓则圆：地方经济增长目标约束与全要素生产率》；詹新宇、刘文彬：《中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据》。

② 张少辉、李经、余泳泽：《地方财政收入目标制对企业劳动收入份额的影响》；吕冰洋、张兆强：《地方政府的多目标治理：事实与规律》。

入目标保持稳定增长，但整体要低于1998—2008年的平均目标值。此时期多数省份仍保持10%以上的目标预期增长水平，其中西藏、宁夏和海南部分年份的目标达20%以上，表明全国各省份经济基本面向好发展，财力水平稳步上升。(3) 2016—2020年期间，各省份财政收入目标值水平处于低位波动，且整体出现逐年下降的趋势，大部分省份目标值维持在10%以内，符合该阶段经济新常态下政府主动减税降费，利用“放水养鱼”方式支持经济稳增长的典型事实。

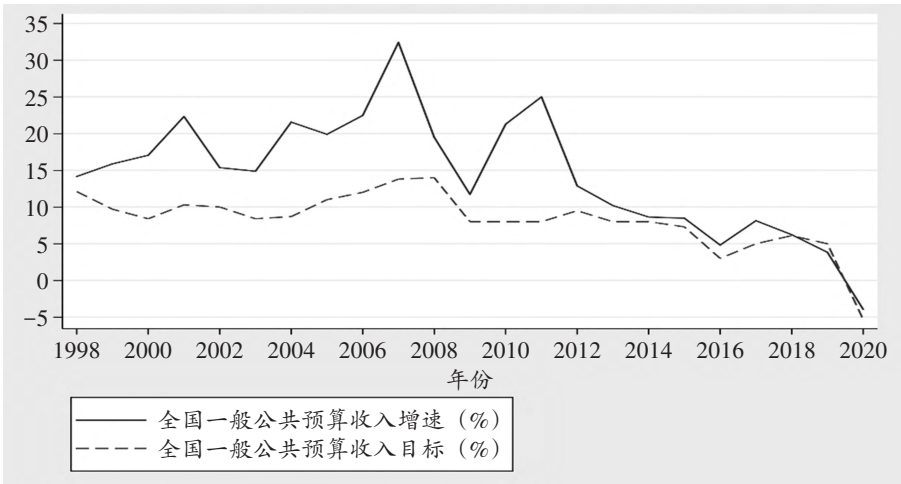


图1 1998—2020年全国财政收入实际增速与目标走势

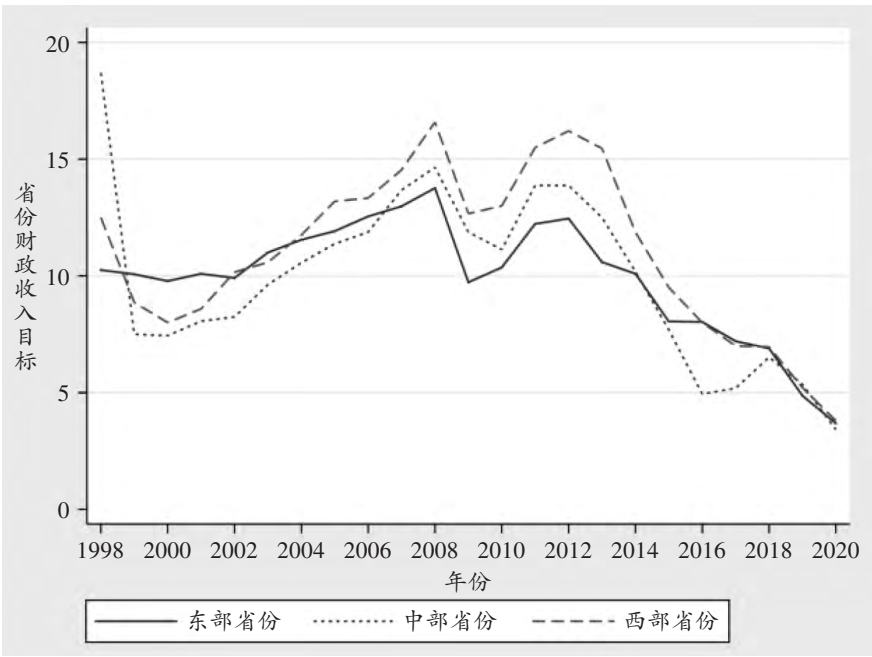


图2 1998—2020年各省份财政收入目标的区域特征图

注：数据源自各省份政府工作报告或财政预算报告整理所得，香港、澳门和台湾地区数据暂缺，财政收入增速与财政收入目标单位均为%

在区域差异上，如图2所示，在1998—2020年期间，不同区域间制定的省份目标值走势相似，呈现“先升后降，再升再降”的趋势特征。具体来看，西部地区在多数年份的平均目标值，相对其他地区要更高，东部发达地区如北京、天津、广东、江苏和浙江等，因为自身较大的经济体量，财政收入增速呈现正常的趋缓现象，导致每年所制定的目标均要小于其他欠发达地区，侧面显示各省份制定收入目标时

能够坚持从本省区实际情况出发。综合而言,伴随着我国经济增长动力转换,各省份收入目标的差距存在收敛效应,是全国经济增速放缓和各地区间财政收入均等化水平提升的规律性事实体现。

3. 城市层面

本处梳理了1998—2020年全国264个地级市的财政收入目标的具体情况,如图4所示。不难发现,各地级市的财政收入目标主要呈正增长的态势,且城市间财政收入目标的差异较大。总的来看,城市层面的特征与省级层面、全国层面的变动趋势相似,具有阶段性波动、区域差异性大和目标趋于收敛等典型特征。

在时间趋势上,城市间的财政收入目标增长与全国、省级层面类似,呈现出“先升后降,再升再降”的阶段性事实特征,即1998—2008年收入目标先稳步上升,然后遭遇2008年国际金融危机后有下降趋势,随着各地政府一系列刺激政策,2009—2015年又重拾稳步前进趋势,最后随着国家经济步入新常态,城市财政收入目标预期持续放缓。结合图3展示的全

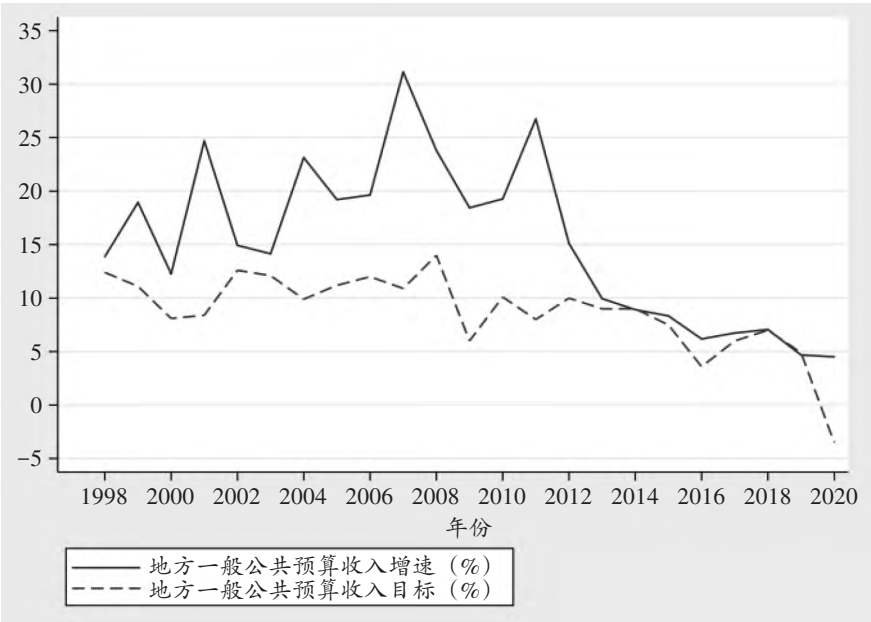


图3 1998—2020年地方财政收入实际增速与目标走势图

注:数据源自各省份政府工作报告或财政预算报告整理所得,香港、澳门和台湾地区数据暂缺,财政收入增速与财政收入目标单位均为%

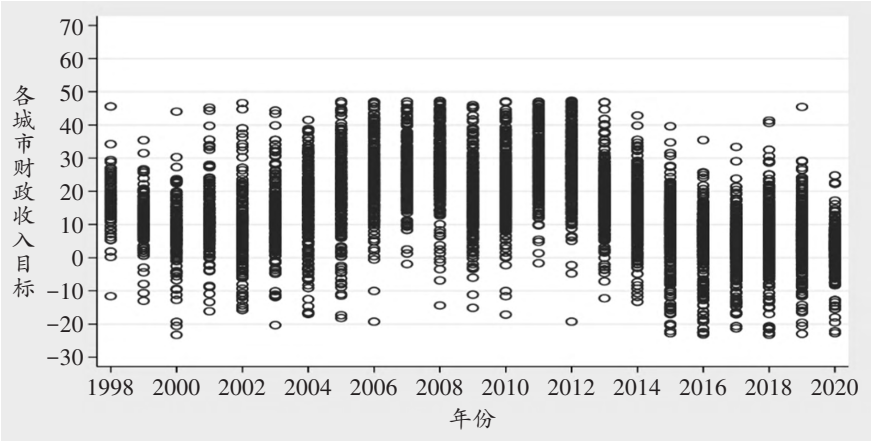


图4 1998—2020年各城市财政收入目标散点图

注:数据源自历年各地级市政府报告与财政预算报告整理所得,财政收入目标单位为%

上的财政收入目标同样具有很强的控制力，大部分城市在不同发展阶段能够较好完成既定目标。相比之下，各城市财政在2015年之后，存在更多财政收入目标负增长的预期，而且财政收入目标正向增长10%以上的情况发生锐减，这一现象在受到新冠疫情影响的2019年和2020年更为明显，显现出公共突发事件对我国城市经济和财政状况产生较大的冲击。

在区域差异上，据图4可知，城市财力基础决定财政收入目标的制定，使得同一年份下不同城市的目标差异较大，最大差值达70%以上。如图5所示，区分东中西部城市后，不同区域城市财政收入目标的中位数大致相似，约为11%，但总体分布各不相同，东部地区城市财政收入目标分布相对更为集中，西部地区城市离散程度更大，中部城市财政收入目标不同的峰值更多。综合来看，不同地区总体平均差异较小，但区域内部城市间的目标差异较大，中部和西部城市制定高财政收入目标的概率更大。经济体量大的东部发达地区城市，财政收入实际增速正常趋缓，导致财政收入目标的制定处在相对较低水平值，表明城市财政收入目标和实际财政状况呈现区域性差异。

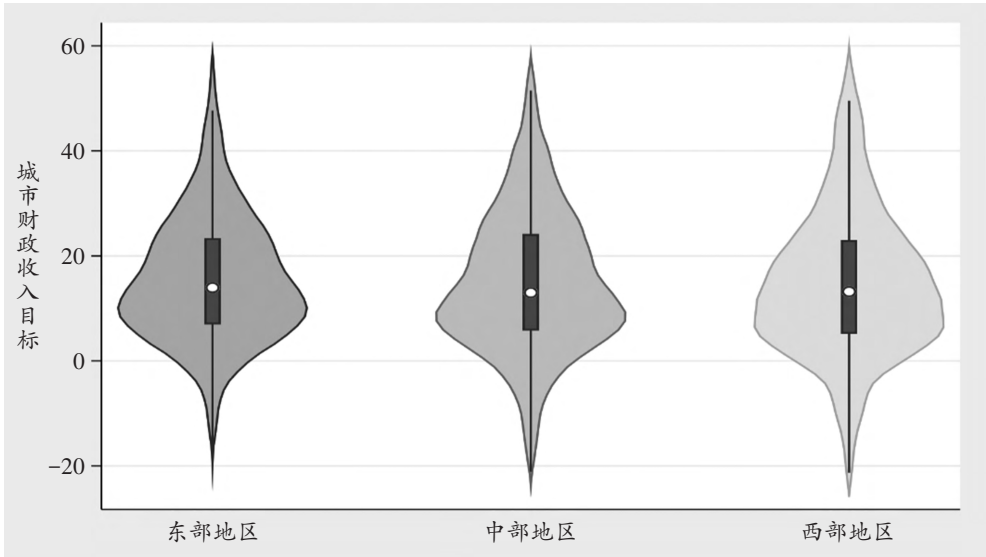


图5 1998—2020年各城市财政收入目标的区域特征

注：数据源自历年各地级市政府报告与财政预算报告整理所得，财政收入目标单位为%

在绝对规模上，2015年以前，大多城市财政收入目标值均为10%以上，使得城市保持较高的财政收入增速。随着中国经济动力稳步切换之后，城市财政收入目标保持高增速的频率也在持续下降，尤其在新冠疫情和中美贸易关系恶化等因素影响以及百年未有之大变局之下，经济实际增速逐渐变缓，使得财政收入目标持续降低，甚至还出现负增长的现象。此外，城市间的财政收入目标差距亦存在收敛效应，目标制定逐渐呈现合理、平稳增长的典型特征。最大的原因可能在于全国经济增速放缓叠加大规模减税降费的因素影响，这也反映出城市预算收入编制、财政收入目标管理和政府绩效管理的精准性持续增强。

五、对财政收入目标事实特征的总结与思考

据上述财政收入目标制度现状、典型事实和时空格局演变特征可知，中国财政收入目标管理在持续完善，在预算编制、执行和评价等环节均已构建相应的制度体系，展示了国家财政预算在薄弱领域的长期关注，是积极财政政策提质增效、更可持续的重要体现。

从整体特征而言，中国财政收入目标具有很强的引导作用，体现了财政的主动性和目标意识，是稳住经济基本盘、夯实财力保障的基础，很好地保持财政政策可持续性，在新发展格局中能够将财政的底线思维落到实处。随着政府财政收入管理的规范性不断增强，财政收入绩效评价也日趋合理、科学，财政收入目标的制定也更加符合国家和地方经济实际发展状况，但不同层级政府的目标下达中仍存在自上

而下“层层加码”的特征事实，很大程度源于地方政绩考核与财政激励的竞争。相比于中央政府，地方政府具有内生激励去制定更高财政收入目标来实现更高的财政收入，以满足地方经济发展所需的财力。特别地，随着近些年中国经济由高速转为中高速增长的新常态发展，中国财政收入目标整体呈现低位调整的走势，这是经济增速放缓以及国家积极主动减税降费等因素综合交织的结果。正是强化对财政收入的预期管理，使得政府受到财政收入目标的增长压力阶段性下降，不仅为减税降费扩大空间提供良好条件，还为构建新常态财政收入目标管理的新格局奠定了坚实基础。

就区域特征而言，东部发达地区如北京、广东、江苏和浙江等省市，由于自身较大的经济体量，财政收入增速呈现正常的趋缓现象，导致近些年所制定的财政收入目标均小于其他欠发达省份。同时，在区域内部城市间财政收入目标差异分化较大，中部和西部地区城市所制定目标的水平会更高，目标的增长压力也会更大。总体来看，大部分城市的财政收入目标要小于其实际经济增速，目标存在留有余地的空间。伴随着中国增长动力的转换，各省份和城市之间的收入目标差距均存在收敛效应，是中国经济增长常态化下的中央转移支付促进区域协调发展，也是财政收入管理规范提高以及财政收入均等化提升的事实特征体现。特别地，受到新冠疫情冲击较大区域，承受更大的财政收入目标压力。因此，更多基层财力保障、财政资金直达以及专项转移支付等措施需要提前落实，只有通过制度化、快速化规划管理，传递清晰的目标方向，才能进一步强化社会规划发展和财政政策支撑的预期。

在加快构建财政新发展格局中，中国提出要构建全方位预算绩效管理，现阶段财政收入绩效管理也被明确纳入预算绩效管理体系，是财政改善宏观预期、实现国家治理的重要工具。在全面推进中国式现代化建设新征程中，如何强化财政预期管理，实现财政收入目标在财政资金分配、土地资源配置以及市场沟通机制搭建中的引导和调节作用，显得意义重大。相对来看，中国已经在实践中形成对财政收入绩效管理的深入探索，顺应了现代财政前瞻性发展的需求，推行力度还能继续加大，理论研究还能继续完善。对此，需要我们继续坚持目标意识、胸怀大局，科学预判财政发展的态势和风险，统筹好政府财政和市场主体的协同发展。

（责任编辑：冉利军）

The Study for the Evolution of China's Fiscal Revenue Target System from the Perspective of Chinese Modernization

Huang Shoufeng and Deng Yuming

(Macroeconomic Research Center, School of Economics, Xiamen University)

Abstract: As the basis for the preparation of fiscal budget revenue, fiscal revenue target is a policy tool for fiscal policy regulation and control, meanwhile, it is also an important way for mobilization deployment and resources allocation for the government. Based on the relevant literature, this paper firstly analyzes the historical evolution of fiscal revenue target in five stages, including the stage before the establishment of fiscal revenue target assessment in the early period of the People's Republic of China (1949-1977), the germination stage of fiscal revenue target assessment after the reform and opening up (1978-1993), the development stage of fiscal revenue target assessment after the tax sharing system (1994-1999), the integration stage of fiscal revenue target and budget performance in the new century (2000-2012) and the modernization stage of national governance system and governance capacity in the new era (since 2013). Then, using the relevant data from 1998 to 2020, this paper further analyzes the spatio-temporal pattern evolution characteristics from the national, provincial and prefectural levels, and finds that: on the whole, China's fiscal revenue target has a strong guiding role, reflecting the initiative and goal awareness of public finance; from a regional view, the fiscal growth rate of eastern developed regions has shown a normal slowdown and their fiscal revenue target are generally smaller than any other underdeveloped provinces. However, there is a large difference between cities, the level and growth pressure of targets in the central and western regions are higher and greater. There is a convergence effect between the income target gaps between provinces and cities.

Key Words: Fiscal Revenue Target; Performance Management; Space-time Evolution; Factual Characteristics

Priority Development for People's Livelihood: An Essential Support and Practice for the Construction of "County Urbanization"

Wu Yemiao

(School of Public Administration, Nanjing Normal University)

Abstract: Since the reform and opening up, the urbanization of China has gone through two successive construction stages, which the carriers are small towns and cities. During the small town era, the farmers who entered small towns and township enterprises still lived a peasant-style life, and the township governments were virtually has no pressure to solve the livelihood problems of the farmers. However, in city stage, the livelihood problems of peasants, such as employment, housing and children's education, are prominent, and urban governments, especially those of large cities, are under enormous pressure to solve their livelihood problems. Even some migrant workers who have worked for decades still cannot fully enjoy equal access to public services. By speeding up the urbanization of counties as a major carrier and giving priority to the development of livelihoods in counties, we can not only provide a new strategic support point for the development of high-quality urbanization, but also take advantage of the location of counties as the "end of the city and the head of the countryside" to attract more urban farmers and returning migrant workers to reside, live and work in the counties. Thus help us to promote the development of urbanization from a new starting point.

Key Words: "Urbanization of County"; Livelihood Development; Public Services