

财政分权省际差异、原因和影响初探

张光

南开大学周恩来政府管理学院

【摘要】 中国的省以下政府间财政关系，向来由各省在不违背中央政府的大政方针的前提下自主决定。本文对 1994 分税制改革后的省以下政府间财政关系的差异、原因和影响进行了研究，发现省以下财政分权与省内财政收入划分向县（市）倾斜正相关，与地方政府对转移支付的依赖负相关。财政分权对地方政府的教育投入、财政供养人员下沉基层、农民收入、城乡差别和经济发展产生了积极的影响。

【关键词】 财政分权 省以下政府间财政关系 转移支付

改革开放以来，我国的省以下政府间财政关系，始终由各省在不违背中央政府的大政方针的前提下自主决定。国务院于 1995 年发布的《预算法实施条例》对此做了明确的授权：“县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定，确定本级政府对下级政府的财政管理体制。”据此规定，地市和省级政府都有权在自己所管辖的范围内，进行财政收支安排。省级政府有权决定本省内各级政府之间（省、地和县）的财政关系，地市级政府有权决定本市内各级政府之间（地和县）的财政关系。世界银行把这套体制概括为“环环相套的”财政联邦制：“尽管中央政府确定了该体系宽泛的轮廓，但它仅与各省直接打交道。例如，它设置了与各省收入分享的规则；接着，各省分别与其下辖市确定收入分享体系，市再与县，这样依次进行。支出的划分同样如此。因此，尽管中国是单一制的政府体系，但这些制度安排却使其具有强烈的联邦制特征”（世界银行，2002：2）。在这个体制下，财政分权或集权程度在各省之间会出现那些差异？如何解释这些差异？财政分权的省际差异会对各省的社会经济发展产生什么影响？本文试图回答这些问题。

研究这些问题具有重要的政策和理论意义。从政策层面看，它们事关国家财政资金绝大多数使用及其效果问题。1994 年的分税制改革使财政收入集权于中央，但支出则愈来愈地方分权。目前，全国 3/4 强的预算内财政资金的直接使用者是省及以下各级政府，而非中央政府。这些资金的使用效率是否因省内财政体制安排不同而不同？如果不同，那种安排较优？从理论层面看，本研究具有发展政府间财政关系理论的巨大潜能。中国的大多数省级行政区的人口和地域规模与欧洲许多中等国家的规模相似。由于中国各省各级地方政府在同一个国度生存，面对同样的宪制安排甚至中央与地方（省级行政区）政府间财政关系制度约束，管辖的人民拥有相同的文化背景。因此，中国省以下的政府间财政关系给我们提供了一个排除了宪政文化等差异，而专注于政府间财政关系制度安排差异及其影响的机会。

近年来，中国省以下政府间财政关系受到有关政府部门（财政部预算司，2007）和学者的关注。然而，目前国内学者对省以下财政体制的研究，大多或者是对各省相关制度的概述（如赵福昌，2004），或者着重于政策批评和建议（如贾康、阎坤，2005；郝志刚，2006；吕炜、孙克竞，2008），或者是对个别省份的个案研究（张闫龙，2006），而缺乏系统的、理论导向的实证研究。这一点也反映在2004年全国财政科研系统“完善省以下财政体制改革研讨会”上。根据贾康等（2004）撰写的会议总结，此次会议主要围绕以下几个问题展开：一、省以下财政体制改革的必要性和重要性；二、浙江经验的重要价值；三、省以下财政体制改革的几个关键点，包括在公共财政框架下明确地方职能、清晰划分政府间事权，培育地方主体税种及健全地方税收体系，完善转移支付制度，深化省以下财政体制改革的配套条件（如精兵简政改革），等等。世界银行于2002年发表的《中国：省级支出考察报告》，是最早而且可能也是迄今为止研究中国省以下政府间财政关系的最优秀的著作之一。该论文指出，中国政府间财政关系是它等级制行政区划制度的一部分，具有中央管省、省管地市、地市管县的金字塔架构。报告对这一体制提出严厉的批评，认为它使处于金字塔基座的地方政府（地、县、乡）承担了过高而无法维持的支出任务，扩大了地区不平等，使地方政府高度依赖预算外资金，助长了地方政府支出的低效率。

然而，无论是国内的学者还是以世界银行为代表的国际学界，在中国省以下财政体制研究上，都未能充分重视中国各省在自己内部的财政体制安排上，具有相当大的自由裁量权，因而省内政府间财政关系因省而异这个事实。既然因省而异，就可能出现有的省的体制比较合理，有的省的体制较不合理的情况。本文将从省内财政分权或集权程度的视角出发，对省以下政府间财政关系进行研究。本文以下将这样安排。第一节对除京津沪三个省级直辖市的28个省级行政区的省内财政分权状况进行测量并加以分类。第二节解释财政分权省际差异的原因。第三节研究财政分权省际差异的对财政供养人员在各级政府之间的分布方式，农村居民收入、城乡收入差别以及经济发展的影响。第四节总结全文，并提出政策建议。

一、 财政分权的省际差异

我们追随邹恒甫（Zou，2001：60），把财政分权定义为“各级政府支出占政府总支出比重。”落实到中国省内财政分权上，我们以县本级支出、地市本级支出和省本级支出占省财政总支出比重来操作省内分权变量。这里的县级政府包括县、县级市以及地级市、直辖市的市辖区政府。在这三个比重中，由于县级政府是基层政府，担负着向绝大多数公民提供从教育、卫生、社会保障直到公安的公共服务，因此，县级支出占全省支出比重是测量省以下分权程度的最好指标。介于省级政府和县级政府之间的地级市政府，一方面承担了向市辖区居

民提供公共服务的任务,另一方面又可能利用其所有的市管县权限从县那里提取财力。因此,相对于省级政府而言,地级市支出的比重上升,意味着财政分权程度的增高。但相对于县乡而言,这一比重的上升,又意味着财政集权程度的升高。因此,地级支出比重不是一个测量省以下财政分权或集权程度的好指标。省级政府基本上管理政府的政府,一般不直接向公民提供的公共服务,虽有高等教育等少数例外。它的比重越高,表示省内财政分权程度越低,集权程度越高,也是一个测量省内财政分权程度的好指标。

表 1 报告了除京津沪之外的 28 个省级行政区 2005 年的财政分权状况。把京津沪排除在外,是因为这三个直辖市高度城市化,其市级财政功能与一般地级市相似,与其他省级行政区不可比。根据县支出占全省支出比重这个指标,在 28 个省级行政区中,财政分权程度最高的依次是浙江、江西、山东、四川、内蒙,最低或集权程度最高的 5 个省依次是西藏、重庆、宁夏、广东和辽宁。分权程度最高的浙江和西藏之间的差距高达 42 个百分点。按照省级支出占全省支出比重这个指标,省内财政集权程度最高的五个省依次是西藏、青海、宁夏、陕西、新疆,集权程度最低(或分权程度最高)的五个省依次是广东、浙江、山东、河南、江苏。县级支出比重和省级支出比重两个变量的相关系数为负的 0.750,意味着它们在很大程度上的彼此消长的关系。而地级市支出比重和省级支出比重的相关系数仅为负的 0.510,相关性显著低于县级支出比重和省级支出比重。同时,地级市支出比重和县级支出比重的相关系数为负的 0.184,没有通过显著性检验。由此可见,同地级市支出比重相比较,县级财政支出和省级财政支出比重更好地测量了省内财政分权状况。

表 1: 省以下财政分权状况, 2005

省	县级支出占全省支出		地级市支出占全省支出		省级支出占全省支出	
	%	排名	%	排名	%	排名
河北	57.22	6	20.33	18	22.45	19
山西	48.49	15	19.87	19	31.64	11
内蒙	57.26	5	22.25	14	20.50	21
辽宁	36.83	24	40.41	2	22.76	18
吉林	42.31	20	25.44	7	32.25	10
黑 龙	40.77	21	25.24	9	33.99	8

江	56.24	8	27.83	5	15.93	25
江苏	64.19	1	23.16	13	12.65	27
浙江	48.08	16	25.65	6	26.27	17
安徽	50.47	12	27.95	4	21.58	20
福建	61.63	2	18.36	22	20.01	22
江西	60.63	3	25.34	8	14.02	26
山东	56.98	7	24.35	10	18.67	23
河南	50.26	13	23.32	12	26.42	16
湖北	51.96	11	21.44	16	26.60	15
湖南	36.75	25	50.89	1	12.37	28
广东	48.69	14	23.67	11	27.64	14
广西	45.32	19	20.48	17	34.20	7
海南	29.00	27	34.95	3	36.05	6
重庆	60.07	4	22.12	15	17.81	24
四川	54.97	9	13.79	26	31.24	12
贵州	53.54	10	17.86	23	28.60	13
云南	22.07	28	13.77	27	64.17	1
西藏	37.83	22	17.76	24	44.41	4
陕西	47.23	17	19.69	20	33.07	9
甘肃	37.77	23	13.52	28	48.72	2
青海	36.19	26	18.98	21	44.82	3
宁夏	45.89	18	16.49	25	37.62	5
新疆	47.81		23.39		28.80	
平均						
值						

资料来源：国家统计局，2006；财政部国库司、预算司，2007a。

然而，我们还应注意到，县级财政支出比重和省级支出比重这两个变量之间，并没有达到正反完全相互对称的完全负相关关系。例如，按照前者，广东属于省内财政集权程度

最高的省份之列；而按照后者，它是分权水平最大的省份。之所以会产生此类偏差，是因为各省赋予地级市支出不同的地位所致。为此，当我们考虑省内财政分权差异的省际分布时，还应当把这三级政府的支出比重对比关系一并加以考虑。由此出发，我们可以把 28 个省级行政区的省内财政分权归纳为四类：财力下沉型、财力上浮型、财力中凸型和财力中凹型。

财力下沉型的判断标准是“县比重>地比重>省比重”。按照县比重自大到小排名，财力下沉型省份依次为浙江、江西、山东、四川、内蒙、河南、江苏和福建。我们把省比重最大的省份都划入财力上浮型，按省比重自大到小排名依次是西藏、青海、宁夏、陕西和重庆。财力中凸型为地级市比重最大，只有广东和辽宁符合这一标准。财力中凹型为地级市比重最小，县比重最大、省比重其次。这类省份最多，共 13 个省，按县比重自大到小排列依次是，山西、河北、贵州、云南、湖南、湖北、广西、安徽、甘肃、新疆、海南、吉林和黑龙江（表 2）。在这四种类型中，财政分权程度以财力下沉型最高，财力中凹型其次，财力中凸型再次，财力上浮型最低。我国省以下政府间财政关系安排的主流是财力中凹型。平均而言，省以下财政支出的 48%是由县级政府完成的，29%由省级政府完成，23%由地级市政府完成（表 1），这一点同表 2 报告的财力中凹型包含的省份数目最多的发现相吻合。

表 2：省内财政分权分类，2005

类型名称	省、自治区及直辖市
财力下沉	浙江、江西、山东、四川、内蒙、河南、江苏和福建
财力上浮	西藏、青海、宁夏、陕西和重庆
财力中凸	广东和辽宁
财力中凹	山西、河北、贵州、云南、湖南、湖北、广西、安徽、甘肃、新疆、海南、吉林和黑龙江

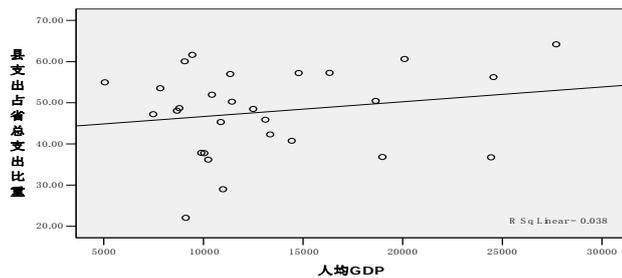
资料来源：国家统计局，2006；财政部国库司、预算司，2007a。

综上所述，我国省内财政分权程度因省而异乃是不争的事实。那么，导致这些差异的原因何在？它对各省的社会和经济绩效产生了什么影响？下面将依次研究这两个问题。

二、 财政分权省际差异的决定因素

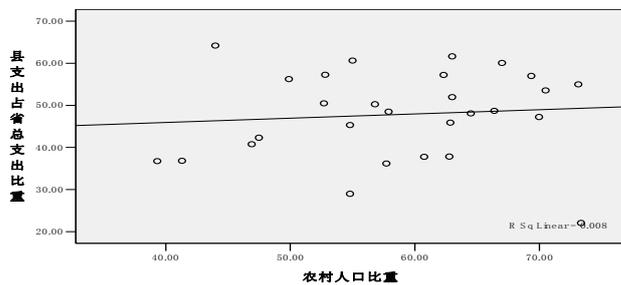
财政分权省级差异是否仅仅因为各省经济发展和城市化水平不同？设想有这样两个省，A 省的经济发展水平较高，因此，城市化水平较高；B 省的状况完全相反。A 省的城市人口较多，居住于县和县级市的人口自然少于多于 B 省，其财政支出县级比重自然会低于后者。如果情况确实如此，则可期待各省县支出比重与人均 GDP 负相关，与农村人口比重正相关。然而，如图 1 和图 2 所示，事实并非如此。县级支出的比重与人均 GDP 和农村人口比重之间不存在着线性关系，不会因人均 GDP 增加而减小，农村人口比重增加而增大。

图1. 人均GDP和县级支出比重散点图，2005



资料来源：财政部国库司、预算司，2007；国家统计局，2006

图2. 农村人口比重和县级支出比重散点图，2005



资料来源：财政部国库司、预算司，2007；国家统计局，2006

从逻辑上看，省和省以下各级政府支出规模是由其本级收入和转移支付收入规模共同决定的，因此可从省以下财政收入划分和转移支付使用制度入手探讨决定县级支出比重省际差异的原因。1994 年分税制改革后，各地政府相继出台了一系列规范关于本地各级政府间财政关系的文件。这些文件的核心内容为收入在各级政府之间的划分方式。收入划分涉及税种划分和共享税分享方法两大问题。前者涉及那些税由省与市县共享，哪些税归一级政府独享；后者涉及共享税的划分比率问题。李萍等（2006：168）财政部官员认为，省以下政府间收入划分不合理的表现之一是“省与市县共享税种设置过多，共享收入省级分享比例仍然较高。全国 36 个省区和计划单列市中，设有 5 个以上共享收入税种的省区市就有 17 个，共享收入中省级分享比例占大头的也较多，”导致财力层层上提、挤压县乡基层财政的结果。

当然，并非所有的省级行政区都犯有李萍等指责的问题。表 1 中县级支出比重名列前茅的省，均属于省内财政分权程度很高的地区。县级支出比重最大的浙江省，一直实行省管县财政管理体制，即省政府直接与地级市和县（市）形成收入划分关系，而不是像省管市、市管县体制那样，省政府只跟地市政府划分收入，而后由后者与它们各自管辖的县和县级市政府划分收入。浙江按税源属地原则，把发生了市县中的非省属企业的增值税地方分享 25% 部分、企业所得税、个人所得税地方分享部分，营业税、城市维护建设税、农业税、契税等以及市、县（市）各项非税收入和基金收入一律划给县市（浙江省人民政府，2003）。

江苏省的收入划分也明显向县市倾斜。该省除了金融保险企业的营业税收入划归省级收入外，其余一切收入均按税源属地原则，归征收地政府所有。省级财政沿用 80 年代财税大包干做法即“收入递增包干”体制分享县市收入。《江苏省人民政府关于分税制财政管理体制的实施办法》（苏政发〔1994〕58 号）规定，“1994 年实行分税制财政体制后，各县上交基数、递增率都按原体制办法执行。”因应 2002 年企业所得税和个人所得税中央与地方共享改革，《江苏省人民政府关于调整分税制财政管理体制的通知》（苏政发〔2001〕3 号）规定，“以 2000 年为基期年，核定各市地方财政收入基础和税收返还基数。今后比基数增长部分，省统一集中 20%。”

浙江和江苏属于我国最发达的省份。而经济相对落后的中部省份江西和西部省份的内蒙古自治区在省内财政体制安排上，同样也向县级政府倾斜。县级支出比重位居第二的江西省完全按照属地原则划分税收收入。省冶金集团所属企业、南昌延长等省级企业增值税 25%、企业所得税和个人所得税地方分享部分等归属省级财政。其余的增值税地方分享部分、营业税、企业所得税和个人所得税地方分享部分、房产税、土地使用税等收入完全按企业属地原则划分，即发生在地级市市辖区中的税收归市级财政所有，发生在县和县级市境内的税收归县级财政所有，上级政府不参与分成（财政部预算司，2007：153）。县级支出比重第五的内蒙古区政府独享省级企业的增值税、营业税等收入，并对资源税增量部分按对半分配原则与盟市分享。其余的增值税收入 25% 部分、营业税、企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税、土地增值税等一律归盟市所有。（内蒙古自治区人民政府，1994）。

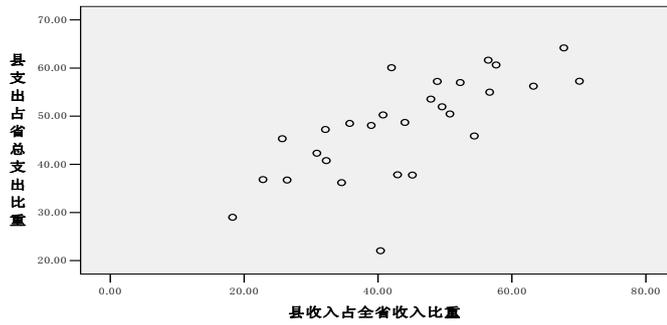
然而，更多的省份采取了集权的收入划分制度。西藏是我国财政收入省级政府集中度最高的地方。该区的增值税和企业、个人所得税的中央分享部分全部留给西藏。区政府固定收入包括中央体制补助、专项补助、中央财政转移支付、在西藏征收的其他中央税和共享税的中央部分。市县固定收入包括上级补助和转移支付以及营业税、增值税和所得税地方 25%

留成部分等其他税费收入。区与市县共享收入主要包括资源税和土地增值税，前者分成比例为区 30%、地市 30%、县 40%；后者为区 60%、地市 20%、县 20%（西藏自治区人民政府，2004）。

青海、宁夏、陕西、重庆、辽宁和海南均为县级支出比重很低的省份，其收入划分制度也明显向省级倾斜。青海把增值税地方分享部分、营业税、所得税地方分享部分作为省地市共享税，增值税“五五”分成，增值税、消费税增量返还省与州三七分成，将中央管理的金融、保险、民航、邮政、电信、铁路、移动、联通、网通、铁通等在地方分支机构缴纳的营业税作为省级固定收入，由国家税务局征收的所得税，按规定由中央与地方财政分享后属于地方收入部分全部作为省级收入（青海省财政厅，2003）。宁夏则把宁夏炼油厂等 31 户重点企业增值税 25% 部分、金融保险营业税、中央按增值税、消费税增量返还全部划为区级固定收入；把除 31 家重点企业外的全部增值税 25% 部分、营业税（不含金融保险业缴纳部分）、城市维护建设税、车船税、农业各税等作为市县级固定收入；把企业所得税、个人所得税、房产税、土地使用税、资源税作为区级和市县级共享收入，两个所得税的地方分享部分区级和市县各分享 50%，房产税和土地增值税区级分享 30%，市县 70%；资源税区级和市县各分享 50%（财政部预算司，2007：328）。

陕西省则几乎把所有重要的税种都定为省地市共享税。全省增值税 25% 部分、营业税、土地使用税、房地产税和资源税按省占 30%、市县占 70% 分享；企业所得税和个人所得税地方分成部分 40% 省级和市县各占一半（财政部预算司，2007：527；陕西省人民政府，2004）。重庆对主城区的增值税地方分享部分、营业税、个人所得税和企业所得税地方分享部分等七项税收实行市区六四分成；对郊区县（自治县、市）的营业税、个人所得税地方分享部分实行市县四六分成，把增值税地方分享部分、企业所得税地方分享部分作为区县固定收入（重庆市人民政府，2003）。辽宁的省市共享收入包括增值税、营业税、企业所得税、个人所得税和房产税五个税种。在省市之间的分成比例，增值税为四六开，营业税为三七开，企业所得税五五开，个人所得税 37.5% 对 62.5%，房产税五五开（辽宁省人民政府，2003）。海南的省与市、县共享收入包括增值税 25% 部分、营业税、企业所得税和个人所得税地方分享部分。省与海口市分享比例为：省分享 75%，海口市分享 25%；与其他市、县分享比例为：省分享 25%，市、县分享 75%（海南省人民政府，2002）。

图3. 县收入比重与县支出比重散点图，2005



资料来源：财政部国库司、预算司，2007；国家统计局，2006

由于篇幅所限，我们无法在此一一报告各省级行政区关于本省内财政收入划分的规定。但上述概述足以表明，在地方财政收入划分上，各省制度安排各异；地方财政收入划分向县（市）倾斜的省份，其财政支出应当亦向县（市）倾斜。地方财政收入的划分制度安排，是决定各省财政分权程度的主要因素之一。各省县级财政收入占全省总收入比重，在很大程度上反映了它们的财政收入划分制度安排。数据分析证明了这一点：各省县级收入比重和县级支出比重的相关系数达 0.716。图 3 直观地显现了两个变量的关系。

在考察了地方财政收入划分方式对省内财政分权的影响后，让我们来分析一下地方财政支出的另一个构成成分转移支付的影响。有两个理由使我们可以做出县级财政对转移支付依赖越大，则县级支出比重越小即省内财政分权程度越小的判断。理由一是中央对地方的转移支付资金大多数，均需通过省地级等上级地方政府，最终才可到达县乡基层政府。因此，一个省对中央转移支付依赖越大，其省地两级政府“截留”中央转移支付资金为己用的可能性越大，则其县级支出所占份额变小的可能性就越大。理由二是省地政府除了使用从中央那里获得的资金，还自筹资金对县级政府进行转移支付。事实上，省内自筹转移支付是得到中央鼓励和支持的政策行为。2002 年以国务院批转形式发布的财政部文件《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见的通知》，即明确要求省市政府除了合理分配“中央财政下达的转移支付资金外，要通过优化财政支出结构，压缩本级支出和专项拨款等方式，积极筹措资金，增加一般性转移支付资金规模，加大对财政困难县、乡的支持力度。”据财政部报告（李萍，2006：135-36），剔除京津沪，全国省以下自筹财力性转移支付额从 2000 年的 433 亿迅速上升至 2224 亿元，占地方财政收入的比重亦从 7.98% 增加到 22.73%。但在 2005 年，省自筹转移支付规模基本保持不变，而占地方财政收入比重下降至 18%（表 3）。然而，省地两级政府自筹的转移支付资金除了来自于“优化财政支出结构、压缩本级支出”外，还可能通过划分财政收入挤占县级财力获得。一个省的县级支出对转移支付依赖度（县级政府转移支付

收入/县级政府支出)越大,在其他条件保持不变的情况下,其地方财力集中于省地政府、并被它们“截留”的可能性也越大,县级支出比重变小的可能性就越大。这两个理由都能得到数据分析的支持。2005年,除京津沪外的28个省对中央转移支付的依赖(各省从中央获得的转移支付收入占其支出比重)和县转移支付依赖,与它们的县级支出比重的相关系数分别为-0.544和-0.451,并通过了0.01和0.05显著水平检验。

表 3: 省内自筹转移支付及其占地方收入比重, 2000-2004

年	省以下转移支付 亿元	地方财政总收入 亿元	转移支付所占比重%
2000	433.00	5427.49	7.98
2001	923.00	6631.63	13.92
2002	1344.00	7089.39	18.96
2003	1558.00	8153.63	19.11
2004	2224.00	9782.98	22.73
2005	2288.00	12432.26	18.40

资料来源: 李萍, 2007; 《中国统计年鉴 2001-2005》。注: 不包括北京、天津和上海。

以上对各省县级支出比重差异的解释仅仅基于双变量相关分析,而缺乏适当的变量控制,以排除第三因素影响。为此,我们把各省农业产值占GDP比重和自治区虚拟变量(西藏、新疆、宁夏、内蒙和广西赋值为1,其余为0)作为控制变量,同县级收入比重和两个转移支付依赖变量一道,建立多元回归模型。农业产值比重指示各省经济结构和发展水平,而五个少数民族自治区享受中央政府的特别支持。在建立多元回归模型之前,我们对自变量进行了相关性检验,发现除了省转移支付依赖和县转移支付依赖的相关系数高达0.875,为避免共线性问题不得同时进入模型外,其余的变量之间的相关系数的绝对值均低于0.6,符合OLS模型自变量之间相关系数绝对值不超过0.7即可避免共线性问题的拇指原则。¹

表4报告了我们回归分析的结果。模型中引入的自变量除了县转移支付依赖没有通过检验外,其余均通过了0.01的显著水平检验。控制变量农业产值比重回归系数方向为正,反映了工业化、城市化水平较低的省的县域人口和经济相对规模较大的事实。值得一提的是,

¹ 我们之所以不使用各省人均GDP或农村人口比重作控制变量,是因为这两个变量同两个转移支付依赖变量具有高度的相关性。

在不控制其他变量的情况下，农业产业比重与县级支出比重的相关系数为 0.091，没有通过显著性检验。这一点同人均 GDP 和农村人口比重与县级支出比重的关系类似（图 1 和图 2）。但是，在控制了两个转移支付变量和自治区变量后，农业产值比重的统计结果显示经济规律的作用。自治区的回归系数方向为负，表明它们倾向于把财力留在上头。县收入比重和省转移支付依赖的统计分析结果与我们的预期完全相符。在其他条件保持不变的情况下，一个省的县收入比重每提高一个百分点，它的县支出比重平均提高 0.5 个百分点；一个省的总支出中来自中央转移支付资金的比重每提高一个百分点，它的县级支出比重降低近 0.2 个百分点。县转移支付依赖没有通过显著性检验，其原因在于这个变量与县收入比重之间存在着互为消长的关系（两者的相关系数为-0.599）。省自筹转移支付规模的提高，往往是通过地方收入划分向省地级财政集中实现的。县财政支付依赖度大小，既反映一省对中央转移支付的依赖，又反映了该省自筹转移支付即地方收入划分的状况。在最后一点上，县收入比重和县转移支付依赖存在着重合。正是这一重合，决定在控制了县收入比重、农业产值比重和自治区变量的情况下，县转移支付依赖对各省县级支出比重差异没有独立的解释力。

表 4：省以下财政分权（县支出比重）决定因素回归模型，2005

	I	II	
常数	22.111***	22.337	(2.703)
县收入比重	(3.879)	0.545***	(4.925)
省转移支付依赖	0.586***		
县转移支付依赖	(7.478)	-0.121	
农业产值比重	-0.183**	(-1.351)	
自治区	(-2.671)	0.410***	(2.823)
R 平方		-10.622***	
调整后 R 平方	0.439***	(-3.510)	
F	(3.548)	0.753	
N	-8.591***	0.710	
	(-2.978)	17.507	
	0.796	28	
	0.761		

数据来源：国家统计局，2006；财政部国库司、预算司，2007a。注：回归系数为非标准化回归系数。括弧内数值为 T 检验值。***、**和*分别表示回归系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

通过观察表 5 模型 I 各自变量回归系数的 T 检验值，可以判断对以县支出比重测量的财政分权省际差异解释力最强的变量是县收入比重，可见地方财政收入的政府间划分制度安排，是决定省以下财政分权的最重要因素。其后影响力排名依次是农业产值比重、自治区和省转移支付依赖。换句话说，对省以下财政分权影响最大的因素是各省可行自行决定的省内地方财政收入的划分方式，其次是它们的经济发展水平和结构，最后才是中央可能施加影响的少数民族政策和转移支付政策。

三、 财政分权省际差异的影响

省以下财政分权重要吗？会产生什么影响？政府的施政绩效究竟是在财政分权的省份较高，还是在财政集权的省份更好？财政联邦主义理论主张财政分权有助于政府有效率地配置资源，提高公共物品供给绩效，从而提高整个经济的效率。这一论断，得到两个观点的支持。其一，如哈耶克（Hayek，1945）所言，地方政府在对地方信息的掌握上，具有中央政府难以企及的优势。这一点使地方政府在提供公共物品和服务上，能够比中央政府更好地满足地方的偏好。其二，梯博特（Tiebout，1956）把市场竞争的概念引入了政府间关系，强调在联邦主义的体制下，通过竞争，地方政府得以提供居民需要的公共服务和物品。以这些观点为基础，马斯格雷夫（Musgrave，1959）和奥兹（Oates et al.，1972）建立了财政联邦主义理论，主张可以通过收入和支出在各级政府之间进行适当的划分来增进整个社会和国家的福利。自 20 世纪 90 年代以来，钱颖一、文加斯特等学者把联邦财政主义用于解释中国的经济改革和发展，认为地方财政分权体制促使地方政府成为经济增长的“援助之手”（Montinola et al.，1995；Jin et al.，2005）。按照这些理论，财政分权程度较高的省份，在公共服务提供和促进社会经济发展的作为上，应当优于分权程度较低的省份。

在这一节，我们依循“投入——产出——结果”的绩效评估框架（曾明、张光，2007）建立统计模型，对省以下政府间财政关系分权影响加以估计。在“投入”上，我们评估财政

分权对各省财政资金用于教育部门的比重的影响。教育支出系县级基层政府最大的支出项目。在知识经济时代，投资教育、开发人力资本是最有效率地使用资源的一种方法。由于县和县级市所管居民主要是农村居民，且受教育人口特别是义务教育阶段人口大部分生活在农村，在财政分权程度较高的省份县级政府掌握较多的财政资源，教育支出在财政总支出盘子中应当占有较大的比重。我们预期在我们的统计模型中，县级支出比重与教育支出比重呈正相关关系。

在“产出”指标上，我们使用各省财政供养行政和事业人员总数中县级所占比重这个变量，来估计财政分权的影响。该变量测量各省财政供养人员下沉的程度。政府的行政管理 and 大多数公共管理部门（如教育）都属劳动密集型产业。县级（县、县级市和市辖区）财政供养人员多为直接向居民提供服务的人员，如警察²、中小学教师。相对于县级政府而言，省市级政府雇员中更多的人员从事管理的工作，直接服务于公民者较少。显然，在其他条件相等的情况下，财政供养人员下沉基层比重越大，社会大众获得的公共服务越多，经济效率越高。在其他条件相等的情况下，一个财力下沉、县级支出比重较高的省份，其财政供养人员县级比重，应当显著高于财力上浮、县级支出比重较低的省份。我们预期在我们的统计模型中，县级支出比重与县级财政供养人员比重呈正相关关系。

在“结果”指标上，我们使用一系列与农民收入以及经济发展相关的变量加以估计。它们是：各省农村居民家庭人均纯收入、农村人均纯收入增长率、城乡居民收入比（城市人均可支配收入/农村人均纯收入）、人均 GDP 和 GDP 增长率。我们假定，在其他条件保持不变的情况下，在一个财力下沉、县支出比重较大的省那里，农民的收入较高、增长得较快，为此，与城市居民收入之间的差距较小；由于农村居民仍然占有很大的人口比重，因此，一个有利于农村居民增长收入的财政体制，理当有利于整个经济的增长。我们预期各省县级支出比重与农村人均收入及其增长率、人均 GDP 及其增长率呈正相关关系，与城乡收入比呈负相关关系。除了县级支出比重外，我们的回归模型还引入多个控制变量：农村人口比重、十万居民中中小學生人数、人均固定资产投资和劳动力人口比。引入这些控制变量的理由将在报告模型过程中加以陈述。

不过，在报告分析多元回归模型之前，先看看利用表 2 做出的四类省以内财政分权

² 2003 年中央《关于进一步加强和改进公安工作的决定》（中发[2003]13 号）提出社区警务战略。公安部随后提出了“大基层、小机关”的改革原则，要求地方必须将 85% 的警力放在基层。2006 年公安部发布《关于实施社区和农村警务战略的战略》，进一步实施基层下移的战略，要求公安机关在社区和农村根据人口规模建立新型的警务室，进一步推动警力下沉。改革开放以来，我国的公安经费实行“分级保障、分级管理”的财政分权管理体制。上述 2003 年中央文件表示，将“加大中央财政对中西部地区县级公安机关的补助力度，保障基层公安机关办公、办案的经费支出”（樊鹏等，2008）。

计算出各类省份在上述指标的平均值（表 5）。财力下沉省几乎在每一项指标上都有出色的表现。在教育支出占财政支出比重上，财力下沉省均值 16.2%，显著高于财力上浮和中凸省的 12.6%和 13.1%，略高于财力中凹省的 15.3%。在财政供养人员县级等基层政府占有比重上，财力下沉省均值为 73.7%，远高于财力上浮和中凸省的 57.4%和 63.1%，略高于财力中凹省的 71.7%。在农村居民纯收入上，财力下沉省均值为 4186.5 元，远高于财力上浮省的 2320 元和财力中凹省的 2742.7 元，略低于财力中凸省的 4190 元。农村居民人均纯收入增长率在财力下沉省平均值为 9.34%，显著高于财力中凸和中凹省的 5.9%和 6.4%，略高于财力上浮省的 8.6%。在城市人均可支配收入和农村人均纯收入之比上，财力下沉省以 2.7 倍显著低于财力上浮和中凹省的 3.8 和 3.26，略低于财力中凸省的 2.8。在 2005 年人均 GDP 上，财力下沉省均值 18303 元，远高于财力上浮和中凹省的 10056 和 10556 元，尽管显著低于财力中凸省的 21709 元。在人均 GDP 增长率上，财力下沉省平均值为 15%，显著高于财力中凹和上浮省份的 12%，略高于财力中凸省份的 13%。

表 5：评估指标在各类财政分权省份的均值，2005

	财力下沉	财力上 浮	财力中 凸	财力中凹
财政教育支出比重%	16.2012	12.6251	13.0942	15.2559
财政供养人员县乡比	73.7236	57.4238	63.0637	71.6666
重%	4186.50	2320.04	4190.35	2742.69
农村居民人均纯收入	9.3422	8.6277	5.9512	6.4391
元	2.7307	3.8373	2.8085	3.2593
农村居民纯收入增长	18303.1	10055.8	21709	10555.86
%	14.99	11.86	13.05	11.74
城乡收入比				
人均 GDP 元				
人均 GDP 增长				

数据来源：国家统计局，2006；财政部国库司、预算司，2007a；财政部国库司、预算司，2007b。

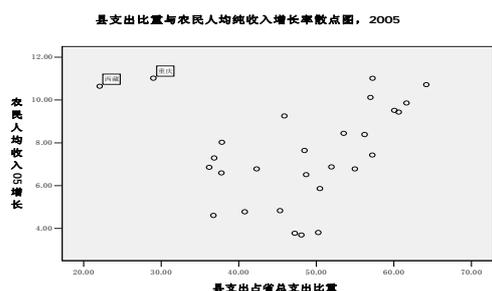
表 6 报告了我们回归分析的结果。七个回归模型的拟合优度和在 0.42 到 0.78 之间，F 值亦通过 0.01 或 0.05 的显著性检验，说明模型的有效性。对各个模型的自变量进行的共线性检验，表明它们不存在这个问题。下面逐个分析各个模型。首先看“投入”即教育支出占各省财政总支出比重模型。在控制了各省农村人口比重（经济发展和城市化水平）、10 万居民在校人数（教育需求）和自治区特别待遇的情况下，县级支出的回归系数通过了显著性检验，方向为正。平均而言，县级支出比重提高一个百分点，教育支出占省财政预算内支出比重提高 0.14%。控制变量在校生数回归系数为正值，并通过检验，说明各省教育财政投入反映了社会的需求。农村人口比重没有通过检验，显示我国的教育财政并没有向农村倾斜。自治区在负的方向上通过 10%水平的显著性检验，表明教育在自治区财政中相对地位比较低。模型引入的四个自变量中，县级支出比重是对因变量解释力最强的变量，说明省内财政分权是决定各省教育财政投入的极为重要的因素。

在“产出”即县级财政供养人员比重模型那里，县级支出比重的回归系数达 0.59，表明该比重每提高 1 个百分点，财政供养人员县乡所占比重提高 0.59 个百分点。在校生比重、农村人口比重和自治区都没有通过检验，说明我国的财政供养人员的分布，在控制了财政分权变量的情况下，并没有因义务教育需求、城市化水平高低不同而不同，也不会因一个省是或不是少数民族自治区而有显著的差异。³

有关“结果”的 5 个模型都产生了与我们的假设相符的统计结果。农村人均纯收入模型表明，生活于财政分权程度较大的省的农村居民，同生活于分权程度较小的省的农民相比，往往享有较高的收入；而一个省的农村人口比重越大，它的农民收入水平越低，完全符合常识预期。农村人均纯收入增长模型剔除了西藏和重庆两个明显的“例外”（outliers），⁴县级支出比重在正的方向通过 0.01 水平的显著性检验。同样也从动态的角度证明了省以下财

³ 本文的两位匿名审稿人都正确地指出，县级财政供养人员比重模型的关键自变量县级支出比重和因变量具有内生的关系，即各省县级支出比重的高低，是对其县级财政供养人员比重的反应。然而，在这个模型上，我们的用意不在于证明财政分权决定政府雇佣人员的分布方式，而在于表明两者之间具有高度的相关性。财力下沉是政府雇员下沉的必要条件，政府雇员下沉则财力必须下沉。而且多元回归模型进一步告诉我们，政府雇员县级比重的省际差异与各省的经济发展水平等变量无关。

⁴ 如下散点图直观地演示了西藏、重庆两个个案为“例外”的情形。



政分权有助于农村居民提高收入。城乡收入比和人均GDP模型产生了相似的统计结果：县级支出比重和农村人口比双双通过 0.01 的显著性水平检验，但一负一正。前者证明省以下财政分权不但有助于减少城乡收入差别，而且由于我国人口仍旧多居住于农村，省以下财政分权有利于提高全民的收入水平。后者则符合城市化才是解决城乡差别和提高全民收入水平的根本途径的道理。在GDP增长模型中，我们把各省县级支出比重与人均固定资产投资额以及人口就业率一起进入模型，以求在符合新古典主义经济学经济增长模型的前提下，观察财政分权对经济增长的影响。模型表明投资推动了经济增长，但劳动投入则没有影响。这主要是因为使用的劳动力数据包括农村劳动力，而在我国农村存在着严重的劳动力过剩现象，从而使各省的劳动力规模差异失去对经济增长差异的解释力。在控制了资本、劳动和自治区三个变量的情况下，县级支出比重变量的回归系数为正，并通过 0.05 的显著水平检验，意味着省以下财政分权财力下沉对经济增长产生了积极的作用。

表 6：省以下财政分权对施政绩效的影响多元回归分析，2005

	教育财政支出比重	财政供养人员县级比重	农村人均纯收入	农村人均纯收入增长率 ^a	城乡收入比
常数	3.982 (1.458)	29.193*** (3.888)	6073.511*** (5.832)	1.890 (0.592)	1.336** (2107)
县支出比重	0.139*** (4.156)	0.587*** (6.392)	44.827*** (3.511)	0.156*** (3.289)	-0.026*** (-3.383)
农村人口比重	-0.000 (-0.001)	0.156 (1.473)	-89.057*** (-6.053)	-0.023 (-0.500)	0.047*** (5.253)
自治区人均	0.000** (2.370)	0.000 (.628)	0.100 (0.186)	0.000 (-0.637)	0.000 (0.831)
10万人在校生	-1.566* (-1.808)	-3.4077 (-1.435)	-17.041 (-0.052)	1.975* (2.045)	-0.026 (-0.127)

固定资产投资	0.550	0.723	0.714	0.457	0.700
就业	0.472	0.675	0.664	0.354	0.648
人口比重	7.034**	15.003***	14.351***	4.426***	16.418***
R ²	28	28	28	26 ^b	28
Adj.					
R ²					
F					
N					

数据来源：国家统计局，2006；财政部国库司、预算司，2007a；财政部国库司、预算司，2007b。

注：回归系数为非标准化回归系数。括弧内数值为 T 检验值。***、**和*分别表示回归系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。a，使用 CPI 剔除了通货膨胀因素后计算获得的结果。b，剔除了西藏和重庆两个“例外” (outliers)。

四、结论

本文使用 2005 年县级财政支出占全省支出比重的指标，测量了财政分权的省际分布状况，发现省内收入划分制度安排是解释财政分权省际差异的最有力的因素。地方收入划分向县级等基层政府倾斜，则财力下沉，反之则上浮。财政分权程度对各省的施政绩效和社会经济发展具有显著的影响。在财政分权的省那里，教育财政支出占预算财政总支出的份额较大，财政供养人口较多地下沉到基层和乡村，农村居民纯收入较高且增长较快，城乡收入差距较小，甚至整个经济发展水平较高、增长速度较快。总而言之，在其他条件保持不变的情况下，我国的居民特别是农村居民，在财政分权程度较高的省级行政区的境遇，一般将显著好于在财政高度集权省区的境遇。

本研究的发现，为《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(2008) 中关于公共财政支持农村改革的意见，提供了经验支持。该决定要求，“统筹城乡基础设施建设和公共服务，全面提高财政保障农村公共事业水平，逐步建立城乡统一的公共服务制度。”省以下财政分权程度的增大，有利于农村社会经济事业的发展，说明了全面提高财政保障农村公共事业水平的重要性和有效性。在省内财政收入划分上，一个有利于县级政府发挥自主

能力、让县级政府占有更大的收入比重的制度安排，显著优越于反其道而行之的制度安排。这为《决定》的“扩大县域发展自主权、推进省直管县（市）财政体制改革”提供了经验支持。地方政府对财政转移的依赖度越高，其财力分配越倾向于上浮，而非下沉到县乡基层。中央财政对地方的转移支付资金，容易被某些省级和地市级政府截留使用，而未能送达最需要财政资金且财政资金使用边际效益最高的县乡基层政府。《决定》强调增加对县的一般性转移支付，推进省直管县改革，有助于中央转移支付资金送达基层。在这里，值得特别指出的是，高度依赖中央财政转移支付的西部省级行政区、特别是西藏等五个少数民族自治区，除了内蒙、四川、广西和贵州外，要不县级支出比重位列低位，要不省级支出比重位列高位，要不两者兼具。中央的转移支付资金的大部并没有送达基层，惠及广大农村居民。⁵ 这种状况，必须通过改进中央对地方的转移支付制度设计加以解决；例如，增加直接对县的一般性转移支付，增加对乡村居民的直接转移支付。⁶

本研究的发现，还具有验证财政联邦主义的理论意义。我们证明了，在一个国家内部，宪政文化约束背景基本相同的情况下，对于社会经济发展和人民的福祉改善来说，采用财政分权的制度安排的地区优于采取财政集权安排的地区。我们还证明政府间收入分配和转移支付方式对财政分权的影响：在其他条件保持不变的情况下，一个地区的财政分权程度与收入划分向基层政府倾斜程度正相关，与它对转移支付的依赖程度负相关。显然，只要有转移支付，由于执行官僚的寻租的倾向（Sato, 2007），就难以避免“雁过拔毛”。然而，尽管如此，我们不能因噎废食，完全否定转移支付存在的合理性。其主要原委，如 Rao（2007：320）所言，“尽管次国家政府在实施支出项目上具有比较优势，它们在从某些税种——特别是税基广大的税种（即那些税基覆盖全国的税种）和那些税基流动性很高的税种——那里征集收入具有比较劣势。这个劣势产生于这些税种，如果由次国家政府征收的话，必然出现大量的避税逃税现象。此外，流动的税种鼓励税收天堂的创设，从而歪曲了资源的配置。”于是，在现代国家中，中央政府收入大于其支出、地方政府收入不足以支持其支出责任而必须依靠中央的转移支付之纵向不平衡的存在就有了合理的根据。另外，如众所周知转移支付还可用于纠正横向的区域间收入不平衡。关键的问题在于在地方支出分权和中央收入集权之间寻找一个福利最大化的平衡点，而“财政联邦主义可被视为一个提供公共服务的最优制度框架，因为它结合了两方面的优势：靠近人民，从而呼应他们的偏好，而又具有规模经济的优势”（Rao

⁶⁶ 2008年12月22至23日召开的中共中央农村工作会议指出，“继续加大对农民的直接补贴力度”。[注意，加上出处]《中央农村工作会议全面部署2008年农业和农村工作》，新华网，2007年12月23日。

2007: 319)。

我国 1994 年分税制改革建立的财政体制，就中央与地方的关系而言，所追求的不正是这样一个收入中央集权、支出地方分权的最优的财政联邦主义世界吗？增值税、企业所得税和个人所得税相继成为由国税局征收的共享税，不正是因为它们无不是税基广大、且易流动的税种吗？在这个层面上，我们能够感受到分税制改革和中国市场经济改革、经济高速增长的同步性。然而，中央与地方之间的分税制改革只是故事的一半。另一半还取决于各省政府及其管辖下的地市县政府的作为。本文表明，在中央与地方的事权分配不做根本改变的情况下，在中央与地方之间实行收入集权于中央，而在省以下各级政府之间实行收入分权于基层政府的做法，也许是一个中央与地方双赢的最优的制度安排。

参考文献

- 郝志刚. (2006). 省以下财政管理体制改革的构想. 经济研究参考. 15.
- 财政部. (2002). 关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见. 国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见的通知. 国发(2002) 26 号.
- 财政部预算司编. (2007). 中国省以下财政体制 2006. 北京: 中国财政经济出版社.
- 财政部国库司、预算司. (2007a). 2005 年全国地市县财政统计资料. 北京: 中国财经出版社.
- . (2007b) 2005 年地方财政统计资料. 北京: 中国财经出版社.
- 重庆市人民政府. (2003). 重庆市人民政府关于完善市对区县(自治县、市)财政管理体制的通知 (渝府发[2003]94 号).
- 国家统计局. (1995-2008) 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社.
- 海南省人民政府关于重新确定分税制财政管理体制的通知 (琼府[2002]50 号)
- 樊鹏、汪卫华、王绍光. (2008) 改革时期的公安集权与分权: 中国国家强制能力建设的逻辑. 北京大学中国与世界研究中心研究报告, No. 2008-07.
- 贾康、阎坤. (2005). 完善省以下财政体制改革的中长期思考. 管理世界. 8.
- 贾康等. (2004). 关于省以下财政体制改革的若干认识. 财政部财政科学研究所.
http://www.crifs.org.cn/0416show.asp?art_id=63.
- 江苏省人民政府. (1994). 关于分税制财政管理体制的实施办法. 苏政发 [1994] 58 号.
- . (2001). 省政府关于调整分税制财政管理体制的通知. 苏政发 (2001) 3 号.
- 辽宁省人民政府关于进一步完善省市财政管理体制的决定. (辽政发[2003]17 号).
- 李萍主编. (2006). 中国政府间财政关系图解. 北京: 中国财经出版社.
- 吕炜、孙克竞. (2008). 省以下财政体制改革框架分析. 地方财政研究. 2.
- 内蒙古自治区人民政府 关于实施分税制深化财政管理体制改革的有关问题的决定. (内政发[1994]58 号).
- 青海省财政厅. (2003). 青海省关于调整和完善省对州(地、市)财政管理体制的意见
- 陕西省人民政府(2004). 陕西省人民政府关于调整和完善省以下财政管理体制问题的通知. 陕政发[2004]42 号.
- 世界银行. (2002). 中国: 省级支出考察报告.
<http://www.worldbank.org.cn/chinese/Content/fiscal.pdf>
- 西藏自治区人民政府. (2004). 西藏自治区人民政府关于改革和完善财政管理体制若干规定的通知. 藏政发 (2004) 14 号.

曾明、张光. (2007). 政府绩效评估指标体系中文文献评述: 基于“3Es”的逻辑框架. 统计与决策 (理论版) 9.

张闰龙. (2006). 财政分权与省以下政府间关系的演变——对 20 世纪 80 年代 A 省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究. 社会学研究. 3.

赵福昌. (2004) 深化省以下分税制 财政体制改革的对策研究.

<http://www.chinese163.com/lunwen/2004/5-15/73219.html>

浙江省政府. (2003). 浙江省人民政府关于进一步完善地方财政的通知.

中共中央. (2008). 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定. 2008 年 10 月 12 日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过

中华人民共和国预算法实施条例. (1995)

Courant, P.N., E.M. Gramlich, and D.L. Rubinfeld. (1979). The Simulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits. In P.M. Miezowski and W.H. Oaklands eds. *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. Washington, DC: The Urban Institute.

Hayek, Friedrich A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*. 35:519-530.

Jin, Hehui, Yingyi Qian, Barry R. Weingast. (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*. 89: 1719-1742.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast. 1995. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48: 50 - 81.

Musgrave, Richard. (1959). *Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. McGraw, New York.

Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Rao, M. Govinda. (2007). Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing. In Robin Boadway and Anwar Shah eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Herndon, VA, USA: World Bank.

Sato, Motohiro. (2007). The Political Economy of Interregional Grants. In Robin Boadway and Anwar Shah eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Herndon, VA, USA: World Bank.

Zou, Hen-fu. (2001). The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India, *China Economic Review* 12: 58-81.

A Primary Research on Fiscal Decentralization across Provinces in China since the 1994 Fiscal Reform

Guang Zhang

Abstract: Chinese provinces have always the autonomous power to determine the institutional arrangements for the intergovernmental fiscal relations under their jurisdiction. This paper studies these arrangements since the 1994 fiscal reform, and examines the variation of fiscal decentralization across provinces, its causes and socio-economic impacts. We identify that the more local revenue a province allocates to the county-level governments, the more decentralized its fiscal system is, while reliance on fiscal transfers leads to fiscal centralization. Fiscal decentralization is positively associated with a number of governance and socio-economic indicators, such as fiscal expenditure on education, rural income, and economic growth.

Key Words Fiscal decentralization, Intergovernmental fiscal relation at the sub-national levels, Fiscal transfer.