

中国财政改革与各省财政能力不均衡： 回顾、分析和建议

赵志荣*

【摘要】自1994年分税制改革以来，中国政府间财政能力不均衡的现象受到了越来越多的关注。论文追溯从1978年以来中国政府间财政关系的变革，探索省级财力不均衡的演变，分析中央政府的转移支付在改善财力不均衡状况方面所取得的成效，并且就相关问题的研究方法和政策改革提出了几点建议。当前的一个研究重点应该是用量化手段考量各省的公共服务的成本函数，并以此为基础结合各省的财政收支指标，更为准确地估算各省的财政需求和收入能力的差距。为了完善和增强政府转移支付的均衡化效果，应当增加一般性均等化补助的比重，以公式化的形式增强财力再分配的科学合理性和透明度，并加强政府财力均衡化的相关政策监控和应用研究。

【关键词】财政分权 财政能力不均衡 转移支付

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.02.004

【中图分类号】D63 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)02-0073-28

从1949年到1979年，中国的经济体制、管理体制和财政体制都是高度集中的。从20世纪70年代后期以来，面对旧体制暴露出的种种弊端，政府开始实施从计划经济向市场经济的转型，并同时开展财政分权改革。1980年代，中央政府采取了很多措施，包括放权让利和利税共享等，极大地调动了地方政府自主性，并推动了地方经济的发展。可是，总体上看这些改革举措在发挥地方激励机制的同时损害了政府尤其是中央政府的财政能力。从改革初期到

* 赵志荣，美国明尼苏达大学休伯特·汉弗瑞公共事务学院，助理教授。
感谢匿名评审人的意见。

1990年代初,急剧降低的“两个比重”(政府总预算收入占GDP的比重,以及中央政府预算在总预算收入中的比重)显示出中央政府的宏观经济调控能力受到了很大制约(Lin & Yiu, 2000)。因此,从1990年代中期以来,政府开展了以1994年分税制为主导的新一轮财政税收改革。新一轮财税改革旨在加强地方政府自主性,提高政府财政能力,并增强税收系统的透明度。然而,1994年的分税制改革虽然在很多方面取得积极成效,但是在中央和地方政府财政关系的调整上仍然存在很多问题。这次改革的很多举措是对政府财力短缺的紧急应对,或者是上下级政府间的临时性妥协,而不是系统性精细筹划的结果。在各级政府之间不管是横向或纵向都存在很多权力和财力分配不合理现象(Wang, 1997)。一方面,中央和地方政府间的财权和事权的分工不相称,而且中央与地方达成的协议又得不到法律的保障,这些问题导致了地方政府的抵触情绪。另一方面,经济发展不平衡导致地方政府财政能力的失衡,而中央政府的转移支付大体上是政治上讨价还价的结果,难以起到促进财力均衡化的应有作用。

研究中国财政改革的文章大多侧重于财政分权对经济发展或者财政收入充足性和稳定性的影响。不过,近些年来,学者们日渐关注财政改革对收入和财政能力分配的影响(Bahl, 1999; Knight & Li, 1999)。数据表明,因为沿海和内陆地区经济发展速度的差别,中国的贫富差距正在扩大(Wang et al., 2000)。与此同时,地域之间和各地区之内的政府财力差距也在增大。欠发达地区的很多地方政府面临严重的财政短缺,以致不能提供基本的医疗健康和教育服务(Shen et al., 2006)。逐步扩大的贫富差距和政府财力的不均衡已经成为影响中国经济持续发展甚至政治稳定的隐患(Wang et al., 2000)。

本文的研究重点是财政分权改革以来中国各省之间的财政能力的不均衡现象(以下简称省级财力不均衡)。包括如下几节:第一

节追溯从 1978 年以来的中国政府间财政关系的变革,着重讨论影响纵向和横向政府间财力分配的一些措施;第二节评介关于中国省级财力不均衡的有关研究文献;第三节是实证分析,重点是省级财力不均衡在几个不同财政改革时期的演变、中央转移支付的均衡成效分析,以及各省财力不均衡的影响因子,并讨论当前相关研究的一些共有缺陷和近期研究的重点;最后一节讨论针对中央政府对各省的转移支付政策改革的一些建议。

一、中国政府间财政关系的演变:1978 - 2006

在新中国建立后的头几十年里,中国的财政体制是高度集中的,各级政府的所有收入和开支都被纳入一个统一的体系。1950 年代的财政运作大体上参照苏联模式:中央政府掌控所有的税收和利润,负责统一的预算决策,并相应地将财政资源分配到下级政府机构。在 1960 年代,中央政府对过于僵化集中的管理体制有过一些尝试性调整。但是,总体而言,从 1949 年到 1979 年中国财政体制的典型特征就是直接的中央控制(Shen et al., 2006)。虽然自 1958 年以后,地方政府被允许在收取利税和开支方面做一些决定,但是在总体上还是高度依赖中央政府。地方的年度收支盈余上缴中央,如有财政赤字则由中央直接填补(Dabla-Norris, 2005)。

中国从 1979 年开始逐步从计划经济向市场经济转型,同时也开展了一系列的财政税收改革。这些改革的重点是各级政府以及同级政府间的财权和事权的重新划分,因此对政府间财政关系尤其是纵向与横向的财政平衡有着深远的影响。纵向财力平衡指的是上下级政府间财税来源的分配,横向财力平衡指的是同级政府间收取财税的能力是否均衡。本文所探讨的重点是各省之间财政能力的横向平衡。

1980 年,中国实施了一套“财税共享”的财政政策。根据国有

企业的所有权所在地,政府的财政收入(当时主要是国有企业的利润)被分为三类:中央固定收入、地方固定收入和中央-地方分享收入(Zhang & Martinez-Vazquez, 2003)。地方政府负责征收所有财政利润,然后按有关规定向中央政府上缴其中的一部分。在这套体制中,有几个省(自治区)是比较特殊的:广东和福建只需要上缴一个固定数额并保留其余部分,5个少数民族自治区和另外3个比较落后的省份不用上缴且得到中央政府一定的补助。上缴的比例是基于中央和各省之间讨价还价的结果,而且经常改变。这种局面一直持续到1985年的“利改税”改革,中央政府把国有企业的利润改为企业盈利税,并同时建立起一套新的财政收入分享体系。14个省份必须每年向中央政府上缴一定比例的地方固定收入和分享收入。广东和黑龙江两省只要缴纳一定的总额。相对欠发达地区的省份则得到中央政府的补贴:5个省份每年得到定量的补贴,另外7个省份得到的补贴每年按比例增长(Lin & Liu, 2000)。在这套新的收入分享的体系下,省级政府得到了更多的财税自主权,可以保留大部分的财政收入,同时被要求达到自身预算平衡。因此,人们经常把这段财政时期的特点归纳为“分灶吃饭”,以区别于1949-1979年期间的“大锅饭”。

1988年,中央政府开始实施“财政包干”制度,进一步扩大下级政府的自主权。在这个新的制度下,15个以往缴纳固定比例(或一定数额,如黑龙江)地方税收的省份将缴纳一个协定的“税收配额”,同时拥有配额以上部分的更大比例甚至全部。这些细节取决于中央和各省之间的协商,但从总体上看给予了这些省份更多好处:随着时间推移,它们得到了比以往更高比例的财政收入。其他省份(原先接受中央政府补贴的省份以及广东)得到中央政府的补助,补助额是基于一个基准年度的收支差额而计算的。一些学者认为1988年的“财政包干”改革加剧了省级财力不均衡:在此之前实施财政收入分享制时还有一些宽泛的基于公式

的带有均衡目的的中央补助,可是包干后的转移支付仅仅是政府间讨价还价的随意结果(Bahl & Wallich, 1992)。为了促进地方经济发展的积极性,中央政府在强调效率的同时忽视了公平,低水平的税收上缴配额在给发达省份让利的同时也削弱了中央政府进行总体调控的能力。

很多研究表明中国在 1980 年代期间的一系列财政改革措施确实提高了地方政府发展经济的积极性(Dabla-Norris, 2005; Zhang & Martinez-Vazquez, 2003),但同时也造成了 1990 年代初的很多财政困境。首先,经济的迅猛发展并没有带来国家财政的富足,相反,各级政府尤其是中央政府面临严重的财政短缺。因为税收管理薄弱和中央监控机制的缺乏,很多地方政府擅自减免税收而通过征收预算外收费来补充自身财力,以此削弱预算内税收基础,从而降低了向中央上缴的税额(Zhang & Martinez-Vazquez, 2003)。从 1978 年到 1993 年,全国政府总预算收入占 GDP 的比例从 31% 降低到了 12%。同时中央政府预算收入在总预算收入中的比重从最高时 1983 年的 40% 降低到了 1993 年的 22%(Knight & Li, 1999)。其次,中央和地方政府间财政关系出现很多冲突。面临财政收入的减少,国家财政部常常通过改变主要税收来源的所有权或者增加新的税收以获取更多收入,结果导致中央政府和地方政府间相互不信任(Wong, 2000; Wong & Bhattasali, 2002)。第三,各方面普遍认为 1980 年代后期的财政包干加剧了地区间的财力不均衡。上缴配额的制定是政治妥协的结果,发达沿海省份因为国家经济发展的倾向性以及讨价还价时更强的政治资本往往得到更多的好处(Shen et al., 2006)。因为如上种种弊端,中央政府在 1993 年底开始新一轮的财政变革(Wang, 1997)。

1994 年,中国政府开始实施“分税制”改革,目的在于提高“两个比重”,增强国家财政实力并强化中央政府调控宏观经济的能力,提高财政税收体制的权威性和透明度,并优化中央和地方之间的财

力分配(Wong,2000)。所有的税收被重新划分为三类:国税、地税和中央-地方共享税。而且,新的财政体制建立了两个独立的税收管理机构:国家税务局负责征收国税,地方税务局负责征收地税(Zhang & Martinez-Vazquez,2003)。中央-地方共享税,例如新征的增值税,则按一定比例划分为中央和地方部分,并由相应的税收管理机构进行征收。起初,共享税的分成比例是统一制定的,并面向所有省份。例如,增值税的75%归中央,其余归地方政府(Wang,1997)。但是这些比例在1994年后有过多次调整,随着时间推移中央政府所享有的部分越来越大(Shen et al.,2006)。

为了避免省级政府的抵触,1994年的分税制改革还包含了若干税收返还措施以保证地方政府的现有利益不受影响(Wang,1997)。首先,中央政府保证各个省份至少保持1993年原有的财政收入^①。其次,中央政府给地方政府的税收返还按照每年各省增值税和消费税(属于国税)的上涨比例的30%递增。最后,中央政府保证,当中央财政收入超过全国总财政收入的60%以后,将会拿出更多的资金来补助贫困省份以增强省级财政能力的均衡水平。

但是从总体上看,这些转移支付措施对财政能力的均衡起到了反作用。第一项措施明显给了发达省份更多的利益,因为这些地方原有的财力水平就比较高,而且有较强的和中央政府讨价还价的能力(Wang,1997)。第二项措施也有类似的效果,因为逐年递增的财税返还是根据地方财力增长计算的,越富有的省份得到的返还越多。只有第三项措施是有利于贫困省份的,然而这项措施一直未能生效。尽管中央占总财政收入的比重逐年上升,但是到2006年才

^①本来,该项计算的税收基准年度是1992年。在地方政府尤其是广东省的压力下,中央政府将其改为1993年。这项改变是中央政府对沿海一些省份的最大让步,因为这些省份通过各种手段大大地提高了1993年的财政收入,从而得到了以后更多的财力保障。

达到 58%, 仍低于原来设定的界线 60%。

二、中国政府的财政能力不均衡:对相关文献的讨论

地方政府的财政能力 (fiscal capacity) 指的是该政府在一定的税率或一定的居民税收负担的前提下满足特定公共服务水平的能力。对财政能力通常有两种不同的衡量方式:财政收入能力或是财政需求 - 能力差距。财政收入能力只看政府在一定税率或一定的居民税收负担的前提下能获取的财政收入;财政需求 - 能力差距则兼顾收入和支出两个方面,因而更为全面和准确,但缺点是操作上比较困难 (Ladd, 1994)。在中国的相关研究里,政府财政能力通常以财政收入能力衡量。具体来说,常用的指标是人均地方财政收入或人均地方财政开支。一般认为,中国地方政府的财政收入水平和居民收入水平正相关,而且居民收入和财政收入的不均衡随着财政分权改革日渐扩大 (World Bank, 2003)。一方面,财政能力不均衡的根源在于区域发展不平衡,其具体表现是人均 GDP 和人均收入的差距 (Wang et al., 2000)。另一方面,如果缺乏中央政府的合理调控,地方政府自发的财政能力不均衡很可能扩大人均收入的不均衡,因为贫困地区缺乏足够的财力提供基本的公共服务,进而会导致经济发展和居民收入水平更为落后 (Bahl & Wallich, 1992)。

尽管中国政府财政能力不均衡已经成为广泛关注的问题,迄今为止系统化的实证研究却不多。比如说,就各省之间的财政能力差距而言,不均衡现象到底有多严重? 历次财政改革起到了什么效果? 中央政府的转移支付有没有起到均衡的作用? 这些问题都值得进一步详细探讨。

现有的相关文献大致可以分为几类:有的侧重于对财政改革相关的政策背景或政策倾向的分析 (Wang, 1997),更多的是基于特定地域的片段描述。有研究 (Shen et al., 2006) 认为在改革之前中国

的财政制度是强调均衡的:例如,在 1978 - 1980 年期间上海向中央政府上缴超过 50% 的年度利润,而一些贫困省份则得到相当于它们年度 GDP 20% - 25% 的中央补助。王绍光等学者(Wang et al., 2000)发现 1980 年代的几次财税改革导致了政府间转移支付的减少和再分配效应的减弱:例如,上海只需要上缴年度 GDP 的 8.5%,广东上缴 0.4%,而贫困地区得到的中央补助远远低于改革前。基于在贵州和甘肃两省的调查,黄佩华(Wong, 2000)认为 1994 年分税制改革后的政府转移支付对省级财力均衡是起反作用的,因为发达省份往往得到更多的中央税收返还。基于对四川、贵州和云南等省财政困难的调查,伯德和黄佩华(Bird & Wong, 2005)认为自 1990 年代以来,随着经济发展向沿海地区的倾斜,中国的地区间财力差距日渐扩大。

本节试图重点综述的是运用量化方法对各省之间财力分配的系统研究。现有文献里较常用的一个方法是计算人均地方财政收入(或支出)的最高 - 最低倍数(max-min ratio)。相关研究大体上都发现了近年来地方财政能力差距的扩大(Dabla-Norris, 2005; Ehtisham et al., 2004; Heng, 2008)。不过,最高 - 最低倍数只考量数值分布的两个极端,更完善的方法是采用不平等系数,例如基尼系数(Gini Coefficient)、离散系数(Coefficient of Variation)、泰勒系数(Theil Coefficient)等,全面分析各省财力指标的散布(An & Ren, 2007; Heng, 2008; Knight & Li, 1999)。相关研究大多发现在 1994 年后各省之间的财政不均衡保持在较高水平,但是还缺乏各个财政改革时期的综合比较,尤其在中央转移支付的效应这个问题上,数据零散,结论不一。有研究(Knight & Li, 1999)发现中央政府转移支付的均衡成效在 1983 - 1990 年期间有所降低。有学者(Zeng, 2000)认为在 1994 - 1997 年期间转移支付没有取得多大成效。有学者(Liu, 2006)采用离散系数进行分析,结论是在 1997 - 2003 年期间转移支付后地方间的财政差距反而更大。相反,基于相同时间

段的数据,一些学者(Cao & Luo, 2006)却认为中央的转移支付还是起到了一定的均衡效应。除此之外,也有一些研究采用基于统计回归的方法来研究财力不平衡。例如,王绍光(Wang, 2005)探讨在1997-1999年间转移支付的“政治逻辑”,分析发现转移支付的决定因素包括中央政府的平衡化考虑、向城市化地区的倾斜,以及对国家统一的重视(边疆照顾政策)等等。

总之,有关中国各省之间财力不均衡的现有文献里采用量化方法进行的有关研究不多,已有发现对于历次财政改革对财力均衡的影响尚未形成清晰的脉络,对中央政府转移支付的效应也还有待进一步考量。为弥补这些不足,在下一节里,笔者试图利用中国各省在1978-2006年期间的财政和经济社会数据进行有针对性的实证分析。

三、中国省级政府财力不均衡的实证分析

本文实证分析的研究单位是中国的31个省级行政单位,包括22个省份^①,5个少数民族自治区和4个直辖市^②。各省所采用的社会经济和财政数据都是包含该省所有地方政府的合计数据。其中,财政数据包括人均地方财政开支(Per Capita Local Expenditure, 图表中称PCEXP)和人均地方财政收入(Per Capita Local Revenue, 图表中称PCREV)。这里的地方财政收入指的是各省自己征收的财政收入(own-source revenue)。因为中国的地方政府不允许以借贷来平衡预算,人均地方财政开支减去人均地方财政收入的差距就是人均的中央政府的转移支付额或上缴(PCGRT)。本文衡量各省

①尽管海南在1988年才从广东省分离出来成为独立的一个省份,但它从1984年就有独立的统计数据。所以在本文的分析里,海南从1984年以后就被单列出来。

②重庆自1997年从四川省分离出来成为一个直辖市。

财政能力的首要标准是人均地方财政开支,因为它比人均地方财政收入更能准确反映一个地方政府提供公共服务的能力。其他的数据包括人口、面积、各个主导产业的 GDP,等等。所有数据均来自国家统计局(1978-2006)。通过对这些数据的分析,本文试图回答三个问题:(1)随着时间变化和历次财政改革的进行,各省之间人均地方财政支出(PEXP)的散布怎么变化?(2)在人均地方财政支出(PEXP)的不均衡方面,地方政府收入(PCREV)和中央的转移支付(PCGRT)各起到什么作用?(3)各省之间的财政支出(PEXP)不均衡在多大程度上是由社会经济指标决定的,或者是受倾向性政策的影响(例如,对直辖市、少数民族地区或者特定地域的区别对待)?

为了回答第一个问题,本文采用基尼系数来衡量各省之间各种指标在1978-2006年期间的散布程度(dispersion)。为了回答第二个问题,本文采用基尼系数的标准分解法(standard decomposition)来区分地方自征收入和中央转移支付对财力不均衡的“贡献率”(contribution)^①。为回答第三个问题,本文采用基于统计回归的一种基尼系数分解方法(Morduch & Sicular, 1998)来分析省级财力不均衡的影响因子。因为本文的重点是综合性的回顾,这一节重点讨论一些发现与结论,省略了分析的一些中间过程和技术性解释(相关内容参见 Zhao & Ou, 2008)。

(一)省级财力不均衡的发展趋势

如前所述,各省的 PEXP 可以分为 PCREV 和 PCGRT 两个部分。在分析财力不均衡之前,让我们先来看看有关指标的发展趋势。图1显示了这几个指标各省平均值在1984-2006年期间的变化^②。考虑不同地域不同年份居民物价水准的差别,分析里采用的

^①有关基尼系数的标准分解法(Fei et al., 1978; Shorrocks, 1982)。

^②因为数据收集的局限性,本文分析没有包括预算外的收入和开支(参见 Wong & Bhattachali, 2002)。

数据都已经按照各省地域价格折算法 (Brandt & Holz, 2006) 进行了调整^①。

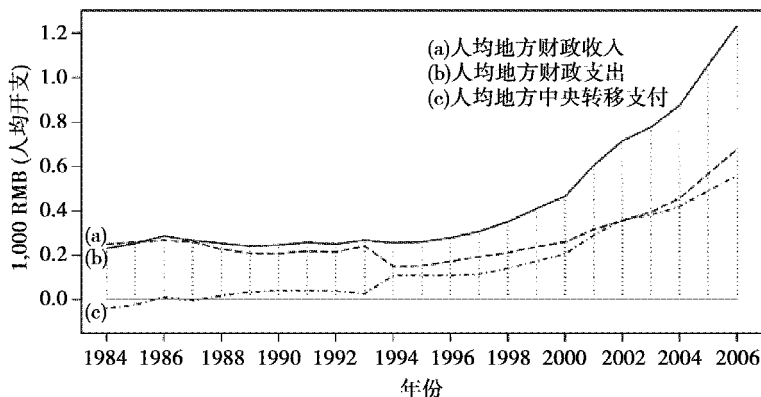


图1 价格调整后的省级财政指标(1984-2006)

从图里我们可以看到,在“财税共享”时期(1984-1987年),PCEXP和PCREV大抵持平。中央的转移支付(PCGRT)的年度平均值通常是负的,这是因为当时地方政府负责收取所有的利税然后部分上缴(Bahl & Wallich, 1992)。在“财政包干”时期(1988-1993年),PCEXP明显高于PCREV。这是因为当时采用了新的统计手段,利税的上缴直接从地方政府的财政收入中扣除而不像以前那样记录为负的中央转移支付(国家统计局, 2007)。在那个时期,中央政府的转移支付PCGRT只是用来帮助各省预算平衡(gap-filling),所以在数额上明显小于PCREV。1994年的分税制改革带来了显著的变化。一方面,1994年后的PCEXP的增长速度远远高于1994年之前。另一方面,中央转移支付(PCGRT)占据了各省财政支出中越来越大的部分,几乎与PCREV平分秋色。这反映出中央政府对

^①其中提供了1984-2004年的折算率。笔者根据最新数据计算了2005-2006年各省的相应折算率。1984年前的数据因为缺乏折算率所以没有包含在图1的分析里。

地方财政的调控力度的增强。

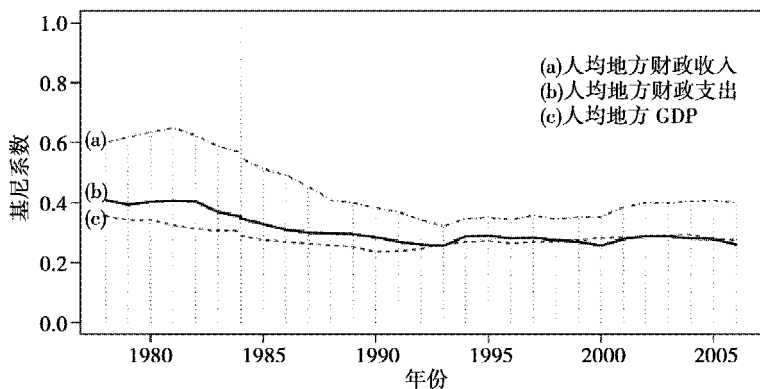


图2 省际财政指标不均衡(1978-2006)

注:1984年后的数据已按照 Brandt & Holz(2006)的各省地域价格折算法进行了调整。

图2显示了PCEXP、PCREV,以及人均GDP的基尼系数在1978-2006年期间的变化。在整个期间,人均GDP的基尼系数在0.3-0.4之间,而PCREV的基尼系数一直保持在更高的水平,甚至有时超过0.6。这表明各省之间地方财政收入能力比起经济发展水平更为不均衡。再加上中央的转移支付,我们看到PCEXP的基尼系数又有所降低,大体接近人均GDP的散布。在已有文献中,这一结果通常就被解释为中央转移支付的均衡性效应。从不同财政时期来看,变化最为显著的是PCREV,其基尼系数在1980年代早期(“财税共享”改革时期)最高,达0.65,然后持续下降到了1994年的0.47,在随后的十几年里窄幅波动并呈微有上升。衡量地方财政能力的最主要指标PCEXP也大体表现出类似的趋势,不均衡程度从1980年代初到1994年有所降低,但在1994年以后保持在一定的水平。大体上看,虽然这些结果没有显示出1994年分税制改革之后省级财政不均衡的明显加剧,但是可以肯定的是,

1994 年之前的一段时期里日渐均衡化的良好态势因分税制而终止了。因而,人们在分税制后对均衡化问题的日渐关注和普遍忧虑是不无道理的。

(二) 中央转移支付的均衡化效应

在分析了基尼系数的变化趋势后,本文采用基尼系数的标准分解法来计算人均地方财政收入(PCREV)和人均中央转移支付(PCGRT)对人均地方财政支出(PCEXP)不均衡的贡献率。相对于转移支付前和转移支付后的两组基尼系数的比较,基尼系数贡献率的计算更为准确地衡量中央政府的转移支付是否起到了均衡化的效果。表 1 显示了 1984 - 2006 年间历年的基尼系数和分解计算的结果。第一列是 PCEXP 的基尼系数。其余六列分别显示 PCREV 和 PCGRT 两个指标的准基尼系数(Pseudo-Gini Coefficient)、绝对贡献值和相对贡献率。从不均衡研究的方法上说,准基尼系数衡量的是某项收入在总收入从大到小排列的方向上的散布情况:正的准基尼说明总收入较高的个体该单项收入也较高,负的准基尼说明总收入较高的个体该单项收入反而较低。绝对贡献值衡量的是各单项收入在总收入的基尼系数中的贡献;所有单项收入的绝对贡献值的总额即为总收入的基尼系数。相对贡献率衡量的是各单项收入在总收入的基尼系数中的“相对”贡献;所有单项收入的相对贡献率的总额为 100%。

这里我们着重讨论 PCREV 和 PCGRT 的绝对贡献值(如图 3 所示)。在“财税共享”时期(1984 - 1988 年),PCREV 对 PCEXP 不均衡的绝对贡献值高于 PCEXP 的基尼系数,而 PCGRT 的绝对贡献值是负的。这说明在该时期,PCREV 是导致 PCEXP 不均衡的根本原因,且其本身比 PCEXP 更不均衡,而 PCGRT 则起到了明确的“抵消型”(offsetting)均衡作用。进入“财政包干”时期(1989 - 1993 年),PCREV 和 PCGRT 的绝对贡献值都是正的,其中

PCREV 的贡献值几乎是 PCGRT 的相应值的 4 倍。这说明 PCREV 是 PCEXP 不均衡的主导原因,但 PCGRT 对 PCEXP 的散布也有一定的正面贡献。在这一时期,PCGRT 的加入导致 PCEXP 有比 PCREV 更低的散布程度,但是 PCGRT 所起的是“混合型”(pooling)均衡作用^①。在 1994 年分税制改革之后,形势又有不同:PCEXP 和 PCGRT 的绝对贡献值都是正的,而且两个数值几乎平分秋色。这样的结果表明,在这一时期,PCGRT 仅仅表现出与 PCEXP 大体相当的“混合型”均衡作用。在以往的研究里(例如 Cao & Luo, 2006),学者们一般通过比较转移支付前(例如本文的 PCREV)和转移支付后(例如本文的 PCEXP)来考量转移支付的均衡效应。笔者认为,像本文这样通过基尼系数的标准分解法区分“抵消型”和“混合型”两种均衡效应,对中央转移支付的均衡效应可以得出更为准确的结论。

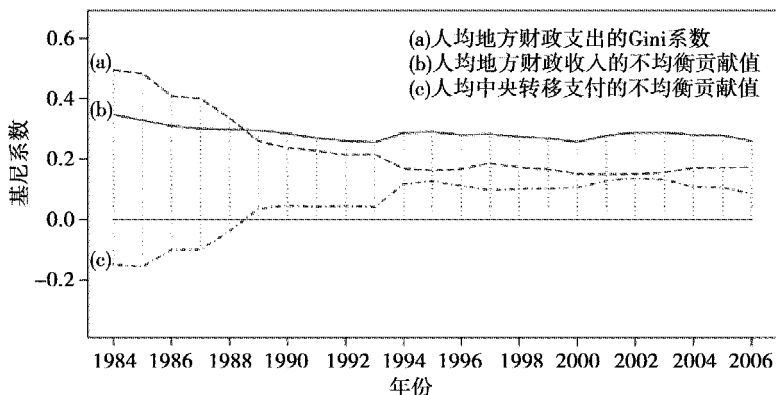


图3 人均地方财政支出(PCEXP)基尼系数分解(1984-2006)

^①两个负相关的单项收入合并后将导致总体散布程度的降低,这是“抵消型”的均衡效应。在很多情况下,两个正相关的单项收入(income stream)混合在一起后可能也导致总体散布程度的降低,这就表现为“混合型”均衡效应(Zhao & Hou, 2008)。

表 1 基尼系数分解 (1994 - 2006)

年份	$G(PEXP)$ Gini 系数	准基尼 PCREV	准基尼 PCGRT	绝对贡献值 PCREV	绝对贡献值 PCGRT	相对贡献值 PCREV	相对贡献值 PCGRT
1984	0.347	0.413	0.745	0.495	-0.148	1.427	-0.427
1985	0.329	0.436	1.416	0.484	-0.155	1.471	-0.471
1986	0.310	0.423	-2.987	0.409	-0.099	1.320	-0.320
1987	0.301	0.392	4.475	0.400	-0.100	1.331	-0.331
1988	0.298	0.358	-0.606	0.336	-0.038	1.128	-0.128
1989	0.295	0.299	0.272	0.259	0.036	0.878	0.122
1990	0.284	0.282	0.297	0.237	0.047	0.835	0.165
1991	0.270	0.268	0.282	0.228	0.042	0.845	0.155
1992	0.260	0.250	0.318	0.214	0.046	0.821	0.179
1993	0.256	0.237	0.438	0.215	0.041	0.840	0.160
1994	0.287	0.288	0.286	0.169	0.119	0.587	0.413
1995	0.290	0.277	0.307	0.163	0.127	0.562	0.438
1996	0.280	0.272	0.294	0.167	0.113	0.598	0.402
1997	0.282	0.294	0.263	0.186	0.097	0.658	0.342
1998	0.274	0.287	0.255	0.173	0.102	0.629	0.371
1999	0.269	0.288	0.243	0.167	0.102	0.620	0.380
2000	0.257	0.271	0.239	0.151	0.106	0.588	0.412
2001	0.278	0.285	0.271	0.149	0.129	0.534	0.466
2002	0.288	0.303	0.273	0.151	0.137	0.524	0.476
2003	0.288	0.307	0.268	0.156	0.132	0.542	0.458
2004	0.280	0.329	0.227	0.171	0.109	0.612	0.388
2005	0.279	0.322	0.228	0.173	0.106	0.619	0.381
2006	0.260	0.317	0.191	0.174	0.086	0.668	0.332

(三) 省级财力不均衡的影响因子

最后, 本文试图采用一个基于统计回归的基尼系数分解法来考量各省之间财力发展不均衡的影响因子 (Morduch & Sicular, 1998)。简单地说, 分析的步骤是先估计以各省财政能力 (以 PCEXP 或 PCREV 来衡量) 为因变量 (Y) 的多元回归方程, 然后根据回归估计结果来计算各个自变量 (X) 对因变量 (Y) 均衡散布的贡献率。对某个自变量 X 而言, 贡献率取决于 (1) X 对 Y 在回归分析中的解释程度 (explanatory power) 和 (2) X 与 Y 的协方差 (covariance)。基于已有文献以及估算分析, 针对各省财政能力

(Y) 的多元回归的方程最后确定为:

$$\begin{aligned} \ln(Y) = & \alpha + \beta_1 \ln(PCGDP) + \beta_2 \ln(POPDEN) + \beta_3 PRIME^2 \\ & + \beta_4 PRIME + \beta_5 MINOR + \beta_6 MUNICIPAL \\ & + \beta_7 CENTRAL + \beta_8 WEST + \varepsilon \end{aligned}$$

在不同的模型里,因变量分别为 PCEXP 或 PCREV。主要的自变量包括人均 GDP(PCGDP)、各省的人口密度(POPDEN)、第一产业(Primary Industry)在 GDP 中所占的比重(PRIME),以及几个虚拟变量(dummy variable):直辖市(MUNICIP)、少数民族自治区(MINOR)和主要地域划分(CENTRAL, WEST)。在回归模型里,很多变量采取了系数变换(Log transformation)。这些变量在 2006 年的统计概述见表 2。

表 2 省级财政指标的描述性统计(2006)

变 量	量	均值	标准差	最小值	中位数	最大值
人均地方 GDP _(Y1000)		7.57	3.99	2.43	6.50	18.17
人均地方财政收入 _(Y1000)		0.68	0.64	0.20	0.44	2.87
人均地方财政支出 _(Y1000)		1.24	0.66	0.68	0.96	3.11
人均地方财政中央转移支付 _(Y1000)		0.56	0.47	0.00	0.41	2.59
人口密度 _(1000/km²)		415.00	656.40	2.50	284.30	3734.60
第一产业占 GDP 的比重		0.13	0.06	0.01	0.14	0.33
少数民族自治区	虚拟变量:5 个少数民族自治区					
直辖市	虚拟变量:4 个直辖市					
中部省份	虚拟变量:8 个中部省份					
西部省份	虚拟变量:12 个西部省份					

在估算多元回归的模型时,区分 4 个不同的时期:(1)1984 - 1987 年,“财税共享”时期;(2)1988 - 1993 年,“财税包干”时期;(3)1994 - 1996 年,分税制改革的过渡期(Wang, 1997),重庆尚未成为直辖市;和(4)1997 - 2006 年,分税制改革,重庆成为直辖市。所有这些回归模型都很好地解释了系数变换后的因变量(PXEXP 或 PCREV)^①。回

^①模型的估计采用面板数据的组间比较(between-group)方法。各个模型的 R² 在 0.80 到 0.95 之间。

归估算结果在表3的第一和第三列;财力不均衡的贡献率见表3的第二和第四列。

结果表明,对各省财力不均衡影响最大的因子之一是第一产业占GDP的比重(PRIME Ratio),这表明中国各省的财力与经济结构密切相关。在不同的时期,该因子对PCEXP和PCREV的贡献率高达20%—50%。不过,对农业经济的依赖程度和一个省份财政能力之间是一个复杂的曲线关系,而且在各个财政时期表现出不同的特点(见图4)。例如,在“财税共享”(1988—1993年)期间,随着对农业经济依赖的增强,人均财政收入和支出曲线都下降,但是两条曲线的凹凸方向不同。从一般省份到高度依赖农业的几个省份(例如西藏、新疆和青海),PCREV急剧降低而PCEXP只有小幅下降。与其他省份相比,这些高度依赖农业的省份自征收入的差距大于财政开支的差距,说明这些省份在那个时期得到了较多的中央补助。1994年之后,相对于农业经济依赖度,PCREV和PCEXP都呈现为“U”型两头翘的曲线。这说明在近些年里,以PCREV或PCEXP来衡量,最为困乏的省份不再是那几个农业依赖度最高的省份,反而是农业依赖度很高但又不是最高的一些省份(这样的省份多数处于中部地区)。

另外一个重要的影响因子是人口密度,它贡献了大约10%的财力不均衡。一方面,人口密度低的省份通常拥有较低的人均财政收入(PCREV),说明了经济密集发展对政府财力有明显的推动作用。另一方面,在同等情况下人口密度低的省份反而有更高的PCEXP。一定程度上,这可能反映不同地域提供公共服务的成本差别——很多公共财政的文献都表明在人口稀少的地区需要更多的投入来保证相同的公共服务水平(基础设施就是一个典型的例子,在地广人稀的地方需要更高的人均投入才能达到类似的通达度)。

人均GDP对PCREV有决定性作用,对于PCEXP则影响甚微。在四个时期的模型里,人均GDP都与PCREV有显著的回归系数(significant coefficients),对PCREV的不均衡散布有将近一半的贡

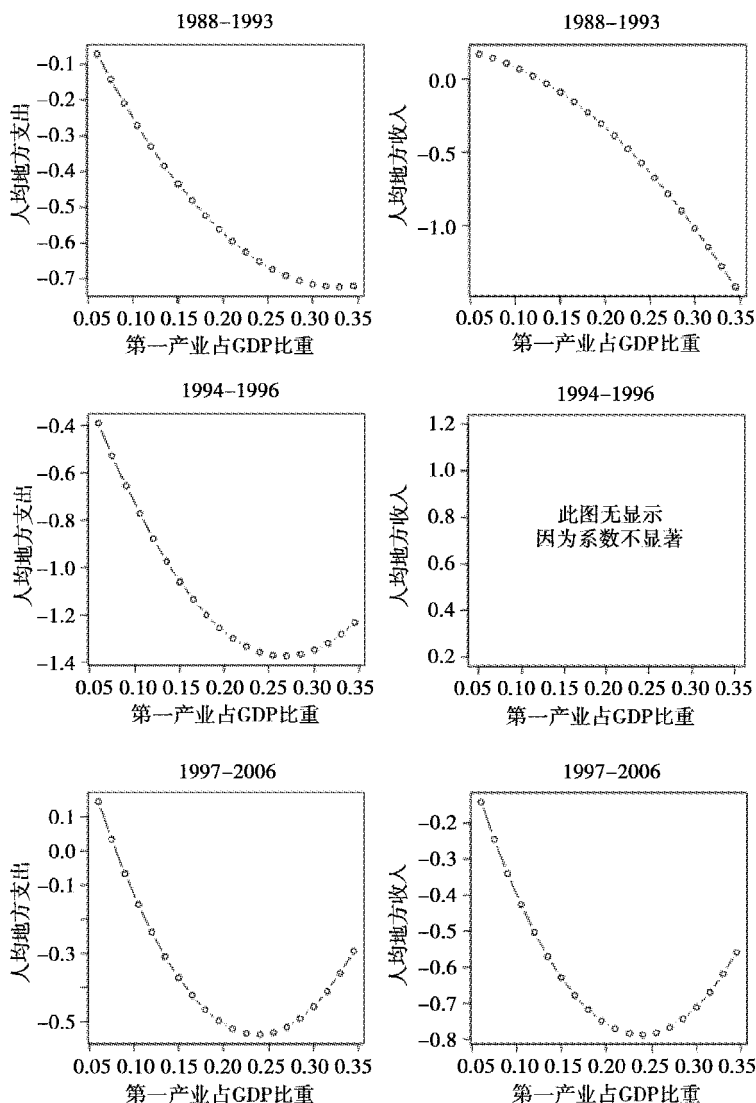


图4 第一产业占GDP比重(PRIME Ratio)对人均地方支出和收入的影响

献率。相反,人均GDP与PCEXP没有显著的统计关系,对PCEXP的不均衡散布只有10%的贡献。这些结果表明PCREV受经济发展水平的直接影响,而PCEXP则可能取决于其他因素。

表3 不均衡分解回归分析结果(面板数据组间比较模型)

	PCEXP		PCREV	
	估计参数	不均衡贡献	估计参数	不均衡贡献
1984 - 1987	N = 120 ,	R2 = 0.925	N = 116 ,	R2 = 0.959
(intercept)	0.286		-2.303 ***	
人均地方 GDP(log)	0.267	0.131	0.889 ***	0.505
人口密度(log)	-0.261 ***	0.273	0.139 ***	0.121
第一产业比重(square)	3.984	-0.199	0.139	-0.009
第一产业比重	-3.711	0.407	-2.121	0.279
少数民族自治区	0.228 *	0.055	-0.044	0.005
直辖市	0.837 ***	0.269	0.336	0.119
中部省份	0.018	-0.004	0.066	-0.006
西部省份	-0.039	-0.006	0.200	0.054
1988 - 1993	N = 180 ,	R2 = 0.890	N = 179 ,	R2 = 0.878
(intercept)	0.288		-3.475 ***	
人均地方 GDP(log)	0.327	0.164	0.988 ***	0.464
人口密度(log)	-0.222 ***	0.260	0.118 **	0.143
第一产业比重(square)	9.013 **	-0.218	-13.764 **	0.869
第一产业比重	-5.927 **	0.480	5.317	-0.658
少数民族自治区	0.081	0.020	-0.203	0.041
直辖市	0.440	0.162	0.555	0.160
中部省份	-0.093	0.031	0.187	-0.014
西部省份	-0.065	-0.009	0.477 *	-0.128
1994 - 1996	N = 91 ,	R2 = 0.880	N = 91 ,	R2 = 0.829
(intercept)	0.783		-1.702 ***	
人均地方 GDP(log)	0.366 *	0.180	0.644 **	0.465
人口密度(log)	-0.207 ***	0.157	-0.035	-0.041
第一产业比重(square)	23.027 ***	-0.323	8.305	-0.378
第一产业比重	-12.281 ***	0.838	-4.916	0.593
少数民族自治区	0.015	0.003	-0.019	0.003
直辖市	-0.031	-0.010	0.217	0.082
中部省份	-0.095	0.032	-0.091	0.014
西部省份	-0.085	0.004	-0.199	0.091
1997 - 2006	N = 310 ,	R2 = 0.881	N = 310 ,	R2 = 0.945
(intercept)	0.960 *		-1.830 ***	
人均地方 GDP(log)	0.313	0.186	0.783 ***	0.575
人口密度(log)	-0.203 ***	0.131	0.053 *	0.071
第一产业比重(square)	21.446 ***	-0.471	20.288 ***	-0.561
第一产业比重	-10.219 ***	0.880	-9.680 ***	0.944
少数民族自治区	0.151	0.032	0.033	-0.004
直辖市	0.281	0.112	-0.013	-0.005
中部省份	-0.030	0.011	-0.014	0.003
西部省份	-0.015	0.000	0.195	-0.077

注:显著水平:***为1%,**为5%,*为10%。

总体上看,回归模型中的几个虚拟变量在财力不均衡方面的贡献率不高。首先,少数民族自治区(MINOR)通常有较低的PCREV和较高的PCEXP,但是在大多数的模型中都没有显著的回归系数。唯一的例外是在“财税共享”时期(1984-1987年),在相同情况下少数民族自治区有明显更高的PCEXP;即便如此,对PCEXP不均衡的贡献率也只有5%左右。其次,在相同时期,几个直辖市(MUNICIP)也有明显更高的PCEXP,而且对PCEXP不均衡的贡献率达到27%。除此之外,在其他时期直辖市对PCEXP和PCREV都没有显著的影响。最后,在大多数时期里,统计模型的回归估算中没有发现PCEXP和PCREV有明显的地区差异。唯一的例外是“财政包干时期”,西部地区有显著度较低的PCREV。从这些结果看,控制了其他一些自变量后,中央政府对少数民族地区、直辖市和不同地域的政策倾向性对各省财力不均衡的影响并不明显。

从纵向分析的角度,我们发现产业经济结构在财政能力的散布上发挥着越来越重要的影响。这从几个不同时期统计模型的回归系数和不均衡贡献率两个方面都能看出来。这些发现与现有文献也是相吻合的(例如,Yu & Tsui,2005)。随着时间推移,农业依赖度较低的省份得到了较快的财政能力的增长。可能的原因之一是地方税收体系越来越依赖于第二和第三产业的税收基础。有点出乎意料的是,在1994年以后,农业依赖度最高的少数几个省份表现出较高的PCEXP。这可能反映了中央政府几个方面的“政治逻辑”,包括对均衡化的关注和对边疆地区的防止分裂保持国家统一的考虑(Wang,2005)。

(四)实证分析的总结和讨论

前面的分析表明,1994年的分税制改革带来了各省地方财政支出(PCEXP)的大幅度增长;同时,中央转移支付占各省财政支出

中的比例比以往大幅度提高。这反映了分税制在提高“两个比重”上的良好效果:各级政府的总体财政能力提高了,而且中央政府对地方财政的调控能力有所增强。但是,从横向财政能力的分布来看分税制并没有收到积极成效。各省之间的财力不均衡从 1980 年代末开始逐步降低的良好态势在 1994 年后终止了。在最近的十年里,主要财政指标的基尼系数一直在较高的水平徘徊。这导致了人们在分税制后对均衡化问题的日渐关注和普遍忧虑。基尼系数的标准分解结果表明,中央政府转移支付的均衡化作用,随着最近几次财政改革而降低。在“财税共享”时期,PCREV 是导致 PCEXP 不均衡的根本原因,而 PCGRT 起到了明确的“抵消型”(offsetting)均衡作用。进入“财政包干”时期,PCREV 是 PCEXP 不均衡的主要成分,而 PCGRT 表现出一定的“混合型”(pooling)均衡作用。在 1994 年分税制改革后,PCGRT 只有与 PCREV 大体相当的“混合型”均衡作用。

通过基于统计回归的基尼系数分解法,本文发现对各省财力不均衡影响最大的因子包括第一产业占 GDP 的比重、人口密度和人均 GDP。近年来,农业依赖度较低的省份得到了较快的财政能力增长,因为地方税收体系越来越依赖于第二和第三产业的税收基础;出乎意料的是,农业依赖度最高的几个省份虽然有较高的 PCEXP,财政能力最为困乏的是农业依赖度很高但又不是最高的一些中部省份,虽然它们有较高的 PCEXP。人口密度低的省份通常有较低的 PCREV,但是 PCEXP 却更高,大概是因为在地广人稀的地域提供公共服务的成本更高。关于经济发展水平,人均 GDP 对于 PCREV 起决定性作用,对于 PCEXP 则影响甚微,说明 PCEXP 取决于经济以外的其他因素。最后,分析结构表明,控制了其他因素后,中央政府对少数民族地区、直辖市和不同地域的政策倾向性对各省财力不均衡的影响并不明显。

值得指出的是,以上的实证分析与绝大多数目前的有关研究

一样有一个很大的弱点,即各省的财政能力以预算内人均财政收入或支出来衡量。这样的指标有两个局限性。第一,因为该数据没有包括预算外的收入和开支,只能反映“预算内”财政收支能力而不是全面综合的财政收支能力。近些年来,随着“费改税”以及政府预算改革的进行,预算外资金数额逐步降低,相应数据也日趋透明,这个问题在将来的研究中可能有所减轻。第二,本文想重点强调的是,以人均财政收入或支出为财力衡量标准,没有考虑不同省份提供公共服务的不同需求,在中国这样一个面积辽阔、各省情况千差万别(*highly heterogeneous*)的背景下有其固有的局限性。现有这些研究都基于同样的一个假设,即人均财政收入(或支出)较高的省份有较强的财政能力,因而较高的散布值(如基尼系数)就表明财政能力的不均衡。然而,数据表明,全国最为边远贫困的几个省份,包括西藏、青海和内蒙古,都有远远超过平均值的 PCEXP。事实上,这些省份是财政相对困难的,较高的 PCEXP 并不能表明它们有较高的财政能力。此问题的出现除了没有包括预算外资金这一缺陷,很可能是因为在这些低密度地域提供公共服务的人均成本远高于其他地区。因此,在这个衡量指标基础上的基尼系数(或任何其他不平等系数)都不能准确反映财政能力的散布。

为消除上述研究中国省际财政不均衡课题中出现的弊端,目前的研究重点是如何用量化手段考量各省公共服务的成本函数(*cost-function*),并以此为基础结合各省的财政收支指标,计算出成本折算后(*cost-adjusted*)的财政能力。例如,本文的实证分析就发现,人口密度和人均地方支出有明显的负面弹性关系(*negative elasticity*):在同等条件下,人口密度上升的比例和人均地方支出的下降比例直接相关。这说明人口密度是各省公共服务成本函数中的一个重要因子。基于此发现,笔者在一些相关研究中利用人口密度对财政支出的弹性系数来折算 PCEXP,获得了比 PCEXP 更为准

确的财政能力指标^①。不过,为了更好地衡量各省之间公共服务的成本区别,还有待于我们估算出更为全面准确的成本函数。

四、中央政府转移支付的现况分析和改革建议

在中国这样一个幅员辽阔、地理历史状况多样、区域经济发展不平衡的国家,财政分权后自发出现财力发展的不均衡是难以避免的,关键是中央政府应该多大程度上介入财政能力的再分配,以及如何进行有效的再分配。自改革开放以来,中国以促进经济发展为首要目标,在强调效率的同时对社会公平相对重视不够。在财政税收改革这一方面,1994 年分税制改革对增强政府总体财政能力起到了巨大的促进作用,但是财政能力不均衡的问题不仅没有得到改善,甚至有些方面有加剧的倾向。总体上看,财政能力不均衡的根源是中央与地方的财权和事权分配仍不尽合理,而且中央政府的转移支付没有起到应有的均衡化作用。近些年来,人们日益认识到这个问题的重要性,因为财政能力的均衡化是关系到公共服务均等化的关键,其实现程度不仅涉及全国人民的福利水平,还将对政府长治久安和社会和谐发展产生重大影响(张恒龙、陈宪,2006)。在现行的税收体制下,要促进各省之间财政能力的均衡,有必要反思目前中央对地方的财政补助现状,通过合理改革从而建立起新的更为完善的政府转移支付体系。

中国现行的政府转移支付(中央对地方财政补助)包括税收返还、财力性转移和专项转移支付等类型。税收返还是分税制改革的重要内容,目的是不影响各地方政府的既得利益。如前所述,在重新划分中央、地方和共享税后,中央政府通过税收返还来保证地方财政税收收入不低于 1993 年的财政收入基数。1994 年以后,税收返还

^①有关财政能力基于人口密度的折算参见 <http://blog.lib.umn.edu/zrzhaofiscallissues/SPA2008.pdf>。

额在 1993 年的基数上逐年递增,递增率按增值税和消费税平均增长率的 30% 确定。税收返还占中央补助地方支出的大部分,其占中央政府的总转移支付的比重在 1994 年高达 75.3%,近年来有所下降,2004 年为 38.9% (倪红日、洪婷,2005)。尽管如此,税收返还仍是现行转移支付中规模最大的一部分。有关文献表明,税收返还规模和经济发展水平存在正相关,即经济发达地区得到的返还比经济相对落后的地区多。例如,2004 年税收返还的地区分配结构中,东部占 57%,中部占 23%,西部占 20%。因此,作为我国目前规模最大的转移支付类型,税收返还的地区结构并不利于缩小财力不均衡程度(张恒龙、陈宪,2006)。

财力性转移支付旨在增强地方政府财力,平衡地区间的财力差距。但是,到 2004 年中央政府的财力性转移支付总额只占整个转移支付体系的 25%。从结构上看,现行的财力性转移支付包括一般性转移支付、民族地区转移支付、调资转移支付、农村税费改革转移支付。其中,只有一般性转移支付能起到促进省际财力均衡的作用。一般性转移支付从 1995 年起实施,原来称为过渡性转移支付。从 2002 年实施所得税收入分享改革后,国务院明确规定中央因改革增加的收入全部进入一般性转移支付,实行统一分配。但是,该项补助在 2004 年只占财力性转移支付的 28.6% 和整个中央补助地方开支的 7.2%。这种情况制约了一般性转移支付乃至整个财力性转移支付的均衡化效果(张恒龙、陈宪,2006)。此外,中央政府还有上百种之多的专项补助,包括对地方经济发展和事业发展的项目补助、特殊情况的补助,如自然灾害补助、保留性专用拨款等。专项补助在 1999 年后急剧增加,到 2004 年时已占整个中央补助地方支出的 32.9%。专项补助主要用来弥补特殊情况所造成的财力困难,和各省之间的财力均衡没有很强的关联。

相关文献和本文的实证分析都发现,虽然近年来中央政府转移支付的总量已经大大增长,但是在促进地方财政均衡化方面仍然成

效甚微。其根本原因是,一直以来,政府转移支付的首要目的是促进经济发展、争取地方政府和中央政府的合作、被动适应其他财税改革措施,或者应付紧急突发事件,而不是地方政府财力的均衡化。随着科学发展观的普及和政府构建和谐社会的 new 指导方针的确立,很多学者和专家都指出,解决财政能力和社会经济发展水平的不均衡应该是新时期政府改革的重点,政府财政税收的进一步改革应该对财政能力均衡化、公共服务均衡化,乃至社会经济发展水平的均衡化发挥更大的作用。为实现这一目标,重要举措之一就是对现行转移支付体系进行调整和完善。

首先,很多学者建议调整转移支付的类型结构,增加一般性均等化补助的比重,充分发挥转移支付的均衡效应(杨之刚,2003;张恒龙、陈宪,2006)。现有的转移支付制度内,税收返还所占份额最大,而且富有省份所得的返还额较贫困省份多。这种资金分配结构不能促进财力均衡化,反而拉大了地区间的财政和经济发展差距。税收返还是中央为解决分税制改革以前的历史遗留问题中央与地方妥协的产物。在可能的前提下,可以考虑设定时间表逐步降低增量返还的比重(phase-out),以匀出更多的资金来增加对贫困地区的补贴。

其次,应逐步建立公式化的一般性均等化转移支付制度,以增强财力再分配的科学合理性和透明度。应该尽快改变现行的中央补助基数法,通过科学规范的财政需求和收入评估决定一般性转移支付数额。在考量地方政府的财政需求时,应充分考虑各种成本因子、现有公共服务水平和未来需求的变化;在分析地方政府的收入能力时,应当包括预算内及预算外所有收入,并结合地方税基考察地方税收努力程度(tax effort)和税收征管水平(effective tax administration)。同时,不仅要促进总体财力均衡化,针对关键型的社会化公共服务,例如教育、医疗卫生等等,应当进行分项的需求能力评估,以保证各地居民最基本的公共服务水准。

最后,还应当加强政府财力均衡化的相关政策监控和应用研究。为了保证转移支付的均衡性效用,必须从多种角度随时监控财政均衡化的发展态势,例如,全国几大地区间的不均衡、各省之间的不均衡、省内不均衡,或者专项公共服务提供的不均衡。同时,应检查各项转移支付措施在各地的实施,并运用计量方法衡量各种措施的均衡化绩效。这些深入研究将为进一步完善我国的转移支付制度提供理论依据,也有助于有关部门根据情况变化提出调整方案,并通过一定的透明公开的程序作出科学合理的相关决策。

参考文献

- 国家统计局(1978-2007). 中国统计年鉴. 北京:中国统计出版社.
- 倪红日、洪婷(2005). 我国财力性转移支付制度的实施与完善. 改革,12:33-37.
- 杨之刚(2003). 中国财政体制改革:回顾与展望. 中国经济时报,3月21日.
- 张恒龙、陈宪(2006). 我国财政均等化现状研究:1994-2004. 中央财经大学学报,12:12-16.
- An, T. & Ren, Q. (2007). Equity of Public Service: Theory, Problem and Policy. *Finance and Trade Economics*, 8: 48-53.
- Bahl, R. (1999). *Fiscal Policy in China, Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*. Burlingame: The 1990 Institute.
- Bahl, R. & Wallich, C. (1992). *Intergovernmental Fiscal Relations in China*. Working Paper WPS863, World Bank, Washington, D. C. .
- Bird, R. & Wong, C. P. (2005). *China's Fiscal System: A Work in Progress*. Working Paper 0520, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Brandt, L. & Holz, C. A. (2006). Spatial Price Differences in China: Estimates and Implications. *Economic Development and Cultural Change*, 55(1): 43-86.
- Cao, J. & Luo, L. (2006). Analysis of the Equalization Effects of Fiscal Transfers to Fiscal Disparities. *Statistic Research*, 1: 42-45.
- Dabla-Norris, E. (2005). *Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China*. Working Paper WP/05/30, International Monetary Fund, Washington D. C. .
- Ehtisham, A., Raju, S. & Mario, F. (2004). *Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China*. Working Paper WP/04/98, International Monetary Fund, Washington, D. C. .

- Fei, J. , Rainis, G. & Kuo, S. (1978). Growth and the Family Distribution of Income by Factor Components. *The Quarterly Journal of Economics*, 92(1): 1 - 92.
- Fields, G. S. (2003). Accounting for Income Inequality and Its Change: A New Method, with Application to the Distribution of Earnings in the United States. *Research in Labor Economics*, 22: 1 - 38.
- Heng, Y. (2008). Fiscal Disparities and the Equalization Effects of Fiscal Transfers at the County Level in China. *Annals of Economics and Finance*, 9 (1): 115 - 149.
- Knight, J. & Li, S. (1999). Fiscal Decentralization: Incentives, Redistribution and Reform in China. *Oxford Development Studies*, 27(1): 5.
- Ladd, H. F. (1994). Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments. In Anderson, J. E. Ed. *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*; 21 - 53. Westport; Praeger.
- Lin, J. Y. & Liu, Z. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 1.
- Liu, L. (2006). Measuring and Decomposing the Difference of Fiscal Power Across Regions in China. *Reform of Economic System*, 2: 17 - 23.
- Morduch, J. & Sicular, T. (1998). Rethinking Inequality Decomposition, with Evidence from Rural China. Working paper, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge.
- Shen, C. , Jin, J. & Zhou, H. (2006). *Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps*. Washington D. C. : World Bank.
- Shorrocks, A. F. (1982). Inequality Decomposition by Factor Components. *Econometrica*, 50(1): 193 - 211.
- Tsui, K. (2005). Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities. *Journal of Comparative Economics*, 33(1): 173 - 196.
- Wang, S. (1997). China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment. *Asian Survey*, 37(9): 801 - 817.
- Wang, S. (2005). The Political Logic of Fiscal Transfers in China. Paper presented at the sixth annual conference of the Global Development Network, Dakar, 24 - 26 January.
- Wang, S. , Hu, A. & Kang, X. (2000). *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China*. Armonk; East Gate Books.
- Wong, C. P. (2000). Central-local Relations Revisited: The 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China. Paper presented at the International Conference on "Central-Periphery Relations in China: Integration, Reintegration or Reshaping of an Empire?" Chinese University of

Hong Kong, 24 – 25 March.

Wong, C. P. & Bhattasali, D. (2002). *China National Development and Sub-national Finance*. Washington, D. C. : World Bank.

World Bank (2003). *China: Promoting Growth with Equity*. Washington, D. C. : World Bank.

Yu, Q. & Tsui, K. (2005). Factor Decomposition of Sub-provincial Fiscal Disparities in China. *China Economic Review*, 6(4) : 403 – 418.

Zeng, J. (2000). A Research on the Equalization Effects of Inter-government Transfers. *Economy Research Journal*, 6: 26 – 32.

Zhang, Z. & Martinez-Vazquez, J. (2003). The System of Equalization Transfers in China. Working Paper 0312, International Studies Program, Georgia State University, Atlanta.

Zhao, Z. & Hou, Y. (2008). Local Option Sales Taxes and Fiscal Disparity: the Case of Georgia Counties. *Public Budgeting & Finance*, 28(1) : 39 – 57.

Zhao, Z. & Ou, X. (2008). China's 1994 Fiscal Reform and Fiscal Disparities: Decomposing the Inequity Measures. Proceedings of the Fourth International Conference of Public Administration.

(责任编辑:陈那波)