

中国财政分权影响城乡收入差距的实证分析¹

高玉伟

(南开大学 经济研究所, 天津 300071)

摘要: 伴随着政府行政上的垂直集权, 中国的财政分权在促进地方经济增长的同时, 却带来地方政府城市倾向的经济政策和失衡的财政支出结构, 最终导致城乡收入差距不断拉大。本文利用中国1985-2008年的省级面板数据进行实证分析, 估计结果表明财政分权会显著扩大城乡收入差距, 并且1993-2001年中国财政分权对城乡收入差距的影响大于1985-1993年和2002-2008年, 而西部地区财政分权引起城乡收入差距的绝对变动要大于中部和东部地区。最后是本文简短的结论和政策含义。

关键词: 财政分权; 城乡收入差距; 分税制改革

中图分类号: F812.7 **文献标识码:** A

一、引言

中国在实行财政分权的同时，伴随着政府行政上的垂直集权，中央政府对地方政府官员进行考核和任命，存在着以 GDP 增长为主的政绩考核机制。改革开放以来，财政分权使得地方政府官员在晋升激励下得以追求 GDP 高增长，推动中国经济实现三十多年的持续快速增长。但是，财政分权在促进地方经济增长的同时，却带来地方政府城市倾向的经济政策和失衡的财政支出结构，最终导致城乡收入差距不断拉大。本文的实证研究表明，不论是分税制改革之前还是分税制改革之后，不论是东部、中部还是西部地区，财政分权都会显著扩大城乡收入差距。

新财政联邦主义理论认为，财政分权能够解释中国经济过去三十多年的高速增长，因为财政分权利用地方政府的信息优势，促使地方政府维持和促进本地的市场化进程，为实现经济增长展开竞争（Qian and Roland, 1998; Qian et al., 1999）。Lin and Liu（2000）、Jin et al.（2005）和张晏、龚六堂（2005）的实证研究表明，财政分权对改革开放以来中国的经济增长存在积极作用。但是，中国的财政分权在给地方政府以正面激励的同时，也相对扭曲了地方政府行为，特别是在中央地方之间财权事权不匹配的情况下，财政分权可能带来重要的不良后果（姚洋、杨雷, 2003）²。

财政分权理论认为，在更好的根据当地居民偏好提供公共品方面，地方政府相对于中央政府具有信息优势，不同地区的居民通过迁移来“用脚投票”，这种流动性可以保证财政分权时各个地方提供公共品的相对公平（方晓利、周业安, 2001）。但是，中国长期存在严格的户籍制度、地区间的市场分割以及经济发展水平相对落后，财政分权在促进经济增长的同时，反而会加剧财政资源分配的不平等（乔宝云, 2002）。Démurger（2001）认为，财政分权后的地方政府把过多的资金作为生产性投资，忽视了地方公共品建设，从而导致区域经济发展不平衡；姚洋、杨雷（2003）指出，财政分权的不规范造成地区差距扩大，分税制改革以后这一趋势并没有得到扭转；王永钦等（2007）对中国分权式改革的得失进行综合分析，同样认为财政分权会带来城乡和地区间收入差距的持续扩大、地区之间的市场分割和公共事业的公平缺失。

实证研究表明，财政分权会显著增加地方政府的财政支出（陈安平, 2009），而政府财政支出结构对城乡收入差距存在显著影响，中国持续扩大的城乡收入差距与地方政府实施城市倾向的经济政策有关（陆铭、陈钊, 2004）。因此，为了进一步探究财政分权与城乡收入差距之间的关系，我们首先对中国财政分权影响城乡收入差距的机制进行分析，然后利用中国 1985-2008 年的省级面板数据从数量上对这一影响加以估计，结果表明：财政分权会显著扩大城乡收入差距，并且这一影响在不同时期和不同地区存在显著差异。

本文的结构安排如下：第二部分讨论中国的财政分权及其对城乡收入差距的影响，第三部分介绍本文使用的计量模型和数据，第四部分对实证结果进行具体分析，最后一部分是本文的结论和政策含义。

二、中国的财政分权及其对城乡收入差距的影响

建国以后中央和地方之间的财政体制经历了三个阶段，即 1979 年之前的“统收统支”，1980 年到 1993 年的“财政承包制”和 1994 年之后的分税制（Jin et al., 2005）。在财政承包制之下，关税和直接税等划归中央，其他税收划归地方，然后地方收入再在中央与地方之间按照先前订立的财政契约进行分配。在分税制之下，地方收入被重新定义为来自地方税的收入和共享税中划归地方的部分，而中央与地方之间最重要的共享税就是增值税，其中 25% 划归地方，这一比例在各省之间相同。2002 年，中央实行新的所得税收入分享改革，进一步调整中央和地方在收入税等方面的分享比例，地方上交中央税收中新增了上交中央所得税。

中国实行财政分权体制的一个重要特点，就是同时保持着政府行政上的集权，中央政府对地方政府官员进行考核时存在强烈的 GDP 偏向，使得地方政府官员为了获得晋升而努力促经地方经济发展，与之相伴的是城市倾向的经济政策的长期维持，结果导致城乡收入差距持续扩大（蔡昉、杨涛, 2000）。那么，改革开放以来中国财政体制的变迁，特别是政府行政集权背景下中央与地方之间实行的财政分权，对地方政府行为存在怎样的激励和扭曲，进而怎样影响城乡收入差距的呢？

首先，中国实行财政分权为地方政府提供了一定的财政资源，使其取得这些财政资源和财政支出的支配权，这就为地方政府在推动经济增长过程中发挥作用提供了可能性。在改革开放之前，中国实行计划经济体制，在财政上实行统收统支，中央政府基本上掌握全部财政收入的支配权，地方政府只是服从中央计划指令、接受中央划拨资金和做出相应的财政支出。改革开放之后，随着财政体制的改革，先后实行财政承包制、分税制，地方政府获得了一定的财政资源的支配权，从而使地方政府能够通过调整财政支出方向和结构来影响经济增长。但是，财政分权对富裕地区和贫困地区经济增长的影响不同，推动了富裕地区的经济增长而抑制了贫困地区的经济增长（乔宝云等, 2005）。

其次，与经济上实行财政分权相联系，中国政府行政上存在明显的垂直集权，主要表现在中央政府对于地方政府官员的考核和任免拥有决定权。相比于改革开放之前，中国的政治体制特别是官员的任免标准有了重大变化，更多地考虑地方经济增长情况，实行以 GDP 为主的政绩考核机制。上级政府通过考察下一级政府辖区的经济发展特别是 GDP 增长率的相对政绩来晋升地方官员，这一晋升机制成为中国财政分权影响地方政府行为的重要途径（Li and Zhou, 2005）。地方政府官员在晋升激励下致力于推动地方经济增长，但是能够获得晋升的官员是有限的，从而在各个地方政府之间形成为为了晋升而推动经济增长的竞争（周黎安, 2004）³。

再次，经济发展经验表明，经济增长的主要来源是第二产业和第三产业而不是农业，而第二产业和第三产业大多分布在城市。在政绩考核机制存在 GDP 偏向的情况下，为了在晋升“锦标赛”中胜出，地方政府官员必须实现地方经济的更快增长，因此其理性选择就是实行城市倾向的经济政策⁴。然而，地方政府在优先发展城市、更多考虑城市利益和实施城市倾向经济政策的同时，大大忽视了农村地区的经济发展，一个直接的表现就是地方政府用于支持农业生产的财政支出比重在相当长的一段时间里持续下降（陆铭、陈钊, 2004）。财政分权使得地方政府控制着大量的经济、政治

和社会资源，为其采取城市倾向的经济政策提供了的条件。

最后，地方政府实行城市倾向的经济政策，将大量的财政支出投向城市而不是农村，为城市居民提供优越的公共服务而忽视农村居民发展农业生产和追求更好生活的需求，结果城市居民的收入持续增加而农村居民收入增长缓慢甚至陷入停滞，城乡收入差距随之不断扩大（Li Hongbin and Li-an Zhou, 2005）。一系列的研究都表明，改革开放以后伴随着经济快速增长出现的城乡间收入差距加剧现象，与中国地方政府实施城市倾向的经济政策有关⁵。当然，地方政府对于城镇的大量投入将会产生对于劳动力、原材料、资本、土地的大量需求，随着中国区域间和城乡间劳动力流动的限制逐渐减少，可能会对农村经济和农民收入起到一定的拉动作用。如果这种对农民收入水平的积极带动作用能够超过地方政府对农村经济发展的忽视所带来的不利影响，城乡收入差距可能不会持续扩大，甚至可能随着城镇经济的发展、溢出效应不断扩大而出现缩小；如果这种对农民收入水平的积极带动作用小于地方政府对农村经济发展的忽视所带来的不利影响，城乡收入差距仍然会不断扩大。

综上所述，政府行政集权下地方政府官员的任免和考核由上一级政府决定，以 GDP 为核心的政绩考核机制给予地方政府官员强大的晋升激励，地方政府官员因而将主要精力放在追求经济的高速增长上，并且为了实现这一目标实施城市倾向的经济政策，财政分权为地方政府推动经济增长、实行城市倾向的经济政策提供了条件和可能，农村经济和农业发展相对城市而言则被忽视，结果导致城乡收入差距的不断扩大。下面我们就对中国财政分权对城乡收入差距的影响进行实证分析。

三、计量模型与数据

参照陆铭、陈钊（2004）和陈安平（2009），我们将分析中国财政分权影响城乡收入差距的计量模型设为：

$$INE_{it} = \alpha_i + \beta' DEC_{it} + \gamma' G_{it} + \delta' M_{it} + \eta' Dum_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

这里我们采用了面板数据，其中 S_{it} 表示变量 S 在第 i 个省份第 t 年的数据， α_i 、 β 、 γ 和 δ 是系数矩阵， ε_{it} 是扰动项。 Dum_{it} 为虚拟变量，我们在第四部分将做进一步描述。 INE_{it} 代表城乡收入差距，用城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比表示，这个变量越大，表明城乡收入差距越大⁶。在计算这一比率前，我们用各省的城镇居民消费价格指数和农村居民价格指数对收入数据进行了消胀。

DEC_{it} 代表财政分权程度，用各省人均财政支出占人均总财政支出的比重表示，人均总财政支出为各省人均财政支出和人均中央财政支出之和。这一变量是国内外研究中刻画财政分权程度最常用的指标⁷，该变量越大表示财政分权程度越高，地方政府支配财政资源和财政支出的能力也越大。根据上文所做的分析，我们预期财政分权程度上升会扩大城乡收入差距。

G_{it} 代表政府财政支出的相关变量，包括财政支出在 GDP 中所占比重（*fiscal*），这一指标可以反映地方政府参与当地经济发展的程度，由于地方政府为了加快经济增长会实行城市倾向的经济

政策，我们预期财政支出比重上升会扩大城乡收入差距；支持农业生产和事业的支出在地方财政支出中所占比重（*agri*）、文教科学卫生事业支出在地方财政支出中所占比重（*culture*）以及行政管理支出在地方财政支出中所占比重（*admin*），这三个指标用来反映地方政府的财政支出结构，进而可以控制地方政府的政策偏向，我们预期农业支出比重上升有利于缩小城乡收入差距，后两项比重上升会扩大城乡收入差距。

控制变量 M_{it} 主要包括经济开放、城市化、金融化和非国有化程度四个经济结构指标：

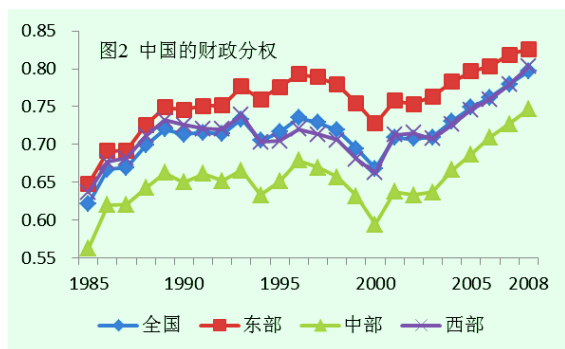
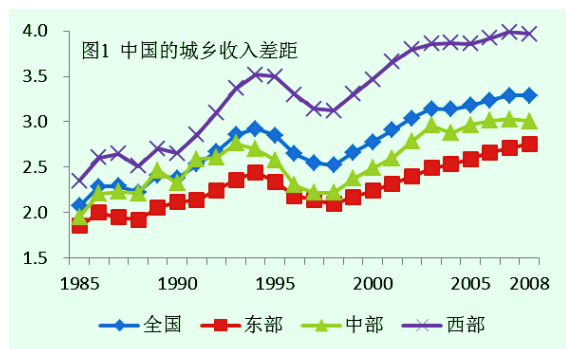
(1) 经济开放程度用当年的按美元与人民币中间价折算的进出口总额在 GDP 中所占比重表示，记作 *trade*，对外开放带来的贸易和投资主要发生在城市，我们预期经济开放程度上升会扩大城乡收入差距，此外，我们也用当年的按美元与人民币中间价折算的外商直接投资（FDI）在 GDP 中所占比重作为经济开放程度的代理变量进行了估计；

(2) 由于可得的城乡人口统计数据在 2000 年前后存在不可比的情形，因此我们用城镇就业人员在全部就业人员中的比重表示城市化程度，记作 *urban*，城市化有助于打破城乡二元分割，促进城乡劳动报酬率均等化，但城市化也可能扩大统计上的城乡收入差距（阮杨等, 2002），因此城市化对城乡收入差距的影响需要通过计量来估计；

(3) 金融化程度用当年的银行贷款占 GDP 的比重和当年的农业贷款占银行贷款总额的比重表示，分别记作 *loan* 和 *agriloan*，前一个指标代表金融发展程度，中国金融发展存在城市倾向和大企业倾向，我们预期这一变量上升会扩大城乡收入差距；后一个指标反映金融部门支持农业生产和农村经济发展的力度，我们预期这一变量上升有利于缩小城乡收入差距；

(4) 非国有化程度用当年非国有单位职工在所有职工中所占比重表示，记作 *private*，这一指标主要反映就业所有制结构的调整，在一定程度上也代表市场化水平，其变化有利于劳动力教育、技能实现其市场价值，但是也会加剧劳动力市场上的竞争，农民进入乡镇企业就业有利于提高其收入水平，因而非国有化对城乡收入差距的影响需要通过计量来估计。

以上变量数据均取自历年《中国统计年鉴》、历年各省份统计年鉴、《新中国 50 年统计资料汇编》以及《新中国 60 年统计资料汇编》等，由于存在个别缺失数据，我们所建立的面板数据为非平衡面板，在第四部分我们将进行具体的回归分析。



如图 1 和图 2 所示, 平均而言, 以城乡收入比表示的中国城乡收入差距由 1985 年的 2.071 扩大到 2008 年的 3.290, 而财政分权程度则由 1985 年的 0.622 上升到 2008 年的 0.797。对东部、中部和西部三个地区分别进行考察可以发现⁸, 就城乡收入差距来看, 1985-2008 年西部的城乡收入差距最大, 中部次之, 东部最小, 并且西部的城乡收入差距始终大于全国, 东部则始终小于全国, 中部地区在 1992 年以后也一直小于全国; 就财政分权程度来看, 1985-2008 年东部的财政分权程度最大, 西部次之, 中部最小, 并且东部的财政分权程度始终大于全国, 中部则始终小于全国, 西部与全国基本一致。

四、实证结果及分析

首先, 我们对所有样本数据进行估计, 然后对东部、中部和西部三个地区分别进行估计, 结果见表 1。因为 F 检验和 Hausman 检验拒绝了混合估计模型和随机效应模型, 因此表 1 中均为固定效应模型的估计结果。考虑到 1994 年中国进行分税制改革和 2002 年中央实行新的所得税收入分享改革, 与模型 (1) 不同, 在估计模型 (2) 时, 我们加入虚拟变量 *Dum94* 和 *Dum02* 以及它们与 *DEC* 的交叉项以刻画这两次财政体制改革的影响⁹。

(一) 财政分权影响城乡收入差距的跨时差异

由表 (1) 的估计结果可知, 尽管系数大小存在差异, 但各个模型一致表明, 中国财政分权程度上升会显著扩大城乡收入差距, 这与我们的预期相一致。需要注意的是, 非国有化程度对城乡收入差距的影响, 模型 (1) 和模型 (2) 得出了完全相反的结论, 我们认为这可能与不同时期非国有化对城乡收入差距的影响不同有关。因此, 我们加入虚拟变量 *Dum94* 和 *Dum02* 与 *private* 的交叉项进行考察, 发现 *Dum94* 与 *private* 的交叉项显著, 而 *Dum02* 与 *private* 的交叉项不显著。这说明非国有化对城乡收入差距的影响在 1985-1993 年和 1994-2008 年之间存在显著不同, 但在 1994-2001 年和 2002-2008 年之间不存在显著不同, 我们保留 *Dum94* 与 *private* 的交叉项, 得到模型 (3)。遵循同样的思路, 我们分别对东部、中部和西部三个地区进行估计, 得到模型 (4)、(5) 和 (6)。下面我们将主要根据模型 (3) 对实证结果进行分析。

由模型 (3), 在加入虚拟变量及其交叉项的情况下, 我们将 1985-2008 年分为三个时期, 即分税制改革之前 (1985-1993 年)、分税制改革之后到中央实行所得税收入共享改革之前 (1994-2001 年) 以及所得税收入共享改革之后 (2002-2008 年)。根据 *Dum94* 和 *Dum02* 的系数大小和符号可知, 控制其他因素的影响, 平均来说, 1985-2008 年中国各省区城乡收入差距呈现不断扩大的趋势, 2002-2008 年显著大于 1994-2001 年, 而 1994-2001 年又显著大于 1985-1993 年。对这三个时期财政分权程度对城乡收入差距的影响进行更加细致的考察可以发现, 控制其他因素的影响, 1994-2001 年中国财政分权对城乡收入差距的影响大于另外两个时期。具体说来, 财政分权程度每上升 1 个标准差 (0.103), 1985-1993 年以城乡收入比表示的城乡收入差距扩大 0.283, 1994-2001 年的城乡收入差距扩大 0.361, 2002-2008 年的城乡收入差距扩大 0.295。

由此可见，2002 年实行所得税收入分享改革之后，尽管财政分权程度出现大幅度的上升，全国平均从 2002 年的 0.708 上升到 2008 年的 0.797，但财政分权程度对城乡收入差距的影响相比于 1994-2001 年却显著变小。我们认为出现这一转变的原因主要在于，一是 2002 年以后中央财政从所得税收入分享改革增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付，在一定程度上弱化了财政分权程度上升对城乡收入差距的不利影响；二是 2004 年以来中央每年的一号文件都关注三农，加大对农村经济、农业生产和农民增收的支持和补贴力度，全国平均农业支出比重从 2003 年的 5.9% 上升到 2004 年的 7.8% 进而上升到 2008 年的 9.4%，这同样有利于减小财政分权程度对城乡收入差距的扩大作用。就全国平均而言，以城乡收入比表示的城乡收入差距由 1985 年的 2.071 上升到 2008 年的 3.290，扩大了 1.219，而根据模型（3）的估计结果，1985-2008 年的财政分权变动将导致城乡收入差距扩大 0.574，占到 1985-2008 年城乡收入差距变动的 47%。

表 1 中国财政分权影响城乡收入差距的估计结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
DEC	3.136*** (0.399)	1.621*** (0.377)	2.740*** (0.350)	2.725*** (0.353)	1.231** (0.547)	5.096*** (0.738)
fiscal	2.782*** (0.435)	1.765*** (0.424)	1.190*** (0.384)	3.917*** (0.785)	1.367 (1.301)	0.598 (0.619)
agri	-4.955*** (0.730)	-2.861*** (0.674)	-2.238*** (0.608)	-4.888*** (1.132)	-1.184 (0.843)	-2.613** (1.220)
culture	0.054 (0.573)	1.100** (0.515)	1.592*** (0.465)	2.529*** (0.559)	1.378* (0.822)	2.098** (0.990)
admin	2.722*** (0.599)	1.936*** (0.546)	1.376*** (0.493)	3.232*** (0.608)	2.844*** (0.891)	-0.364 (0.877)
trade	-0.070 (0.071)	-0.050 (0.063)	0.078 (0.057)	-0.031 (0.039)	0.875 (0.604)	0.113 (0.552)
urban	-1.168*** (0.357)	-0.778** (0.320)	-0.496* (0.288)	0.446* (0.267)	-0.831 (0.520)	-0.806 (0.928)
loan	0.537*** (0.087)	0.430*** (0.078)	0.357*** (0.070)	0.069 (0.064)	0.539*** (0.159)	0.313* (0.175)
agriloan	-1.312** (0.603)	-0.971* (0.558)	-1.064** (0.502)	-0.277 (0.424)	-1.103 (0.953)	0.334 (1.277)
private	0.941*** (0.235)	-0.806*** (0.265)	3.218*** (0.398)	2.081*** (0.280)	-1.084** (0.458)	6.287*** (1.456)
Dum94		-0.726*** (0.211)	0.554** (0.215)		1.047*** (0.356)	1.760*** (0.224)
Dum02		0.929*** (0.249)	0.890*** (0.224)	0.159*** (0.044)	-1.308*** (0.464)	1.418*** (0.493)
DEC*Dum94		1.315*** (0.294)	0.760*** (0.268)	0.826*** (0.102)	-1.701*** (0.553)	
DEC*Dum02		-0.687* (0.351)	-0.644** (0.316)		2.903*** (0.722)	-1.399** (0.675)
private*Dum94			-3.805***	-2.195***		-6.598***

常数项	-0.181 (0.350)	0.912*** (0.329)	(0.302) -0.908*** (0.329)	(0.264) -1.712*** (0.381)	0.972* (0.494)	(1.244) -2.407*** (0.650)
R-squared	0.414	0.552	0.639	0.717	0.650	0.723
样本数	710	710	710	260	188	262
组(省)数	31	31	31	11	8	12

注：(1) 括号中的数值为标准差；(2) 符号***表示在 1%的水平上显著，**表示在 5%的水平上显著，*表示在 10%的水平上显著。

就政府财政支出的相关变量来看，模型（3）的估计表明，*fiscal* 和 *culture* 会显著扩大城乡收入差距，*agri* 则会显著缩小城乡收入差距，这符合我们的预期，与陆铭、陈钊（2004）的估计结果一致。此外，我们的研究发现 *admin* 显著扩大城乡收入差距，这与我们的预期相一致。就其作为控制变量的经济结构指标来看，根据模型（3）的估计，*urban* 和 *agriloan* 会显著缩小城乡收入差距，这与陆铭、陈钊（2004）的估计结果基本一致。与陆铭、陈钊不同的是，在我们的估计结果中，*loan* 显著扩大城乡收入差距，这与陈安平（2009）的表 3、表 4 和表 5 所得结论一致。此外，对外开放程度对城乡收入差距的影响，陆铭、陈钊和陈安平（2009）得出的结论完全相反，前者认为会显著扩大城乡收入差距，后者认为会显著缩小城乡收入差距，而本文表 1 中的模型（3）则表明 *trade* 对城乡收入差距不存在显著影响。

对外开放程度出现如此显著差异的原因可能在于，一是不同研究者所做实证研究选取的时间区间不同，当我们将时间限定在陆铭、陈钊（2004）的 1987-2001 年时，同样得出 *trade* 会扩大城乡收入差距的结论；二是不同研究者采用的估计方法不同，陈安平（2009）建立的是以经济增长、城乡收入差距和财政支出作为被解释变量的联立方程模型，而且当以科学教育支出和农业支出作为财政支出变量时得到的 *trade* 系数同样不显著；三是进入新世纪以来，中国农村剩余劳动力出现加速转移的趋势，每年新增的离乡外出就业农民工规模由上世纪 90 年代的 500 万人增加到 2000 年以后 900 万人¹⁰，2009 年的农民工总量已经上升到 2.3 亿人，因而农村居民收入能够从对外开放中受益，由此减小对外开放扩大城乡收入差距的影响。此外，我们用 FDI 占 GDP 的比重所做的估计表明，尽管其系数为正，但并不显著。

我们的研究还表明，*private* 对城乡收入差距的影响在 1985-1993 年和 1994-2008 年之间存在显著不同，在分税制改革之前 *private* 显著扩大城乡收入差距，在分税制改革之后则会缩小城乡收入差距，这在一定程度上符合我们的预期。1992 年确立社会主义市场经济体制改革目标之前，非国有单位职工比重上升意味着城镇一部分人的教育、技能等个人禀赋可以获得高报酬，导致城乡收入差距扩大；在此之后特别是从 1997 年提出国有企业三年改革脱困开始，就业所有制结构调整加快，1985-1997 年全国平均的非国有单位职工就业比重基本稳定在 23% 左右，1998 年上升到 26%，之后进一步加速提高到 2008 年的 42%。因此，伴随着非国有经济的快速发展和非国有单位职工就业比重的提高，大量农村剩余劳动力转移到城镇非国有单位就业，劳动力市场竞争加剧，更多的劳动者开始获得逐步均等化的劳动报酬，*private* 转而有利于缩小城乡收入差距。

为了探究影响城乡收入差距各种因素的相对重要性，我们进一步计算了各个解释变量变动 1 个标准差，将会引起城乡收入差距几个标准差的变动。如表 2 所示，模型（3）的估计表明，1985-1993 年、1994-2001 年和 2002-2008 年财政分权程度每变动 1 个标准差，将会引起城乡收入差距变动 39%、50% 和 41% 个标准差。通过比较我们可以发现，分税制改革之前，财政分权是除非国有化之外对城乡收入差距影响最大的因素；分税制改革之后，财政分权成为影响城乡收入差距最大的因素。此外，政府财政支出相关变量对城乡收入差距同样存在重要影响。

表 2 各个解释变量对城乡收入差距的影响

	模型 (2)	模型 (3)		模型 (2)	模型 (3)
DEC	23% ^a , 42% ^b , 32% ^c	39%^a, 50%^b, 41%^c	trade	-3%	5%
fiscal	25%	17%	urban	-17%	-11%
agri	-12%	-9%	loan	16%	13%
culture	6%	9%	agriloan	-5%	-5%
admin	11%	8%	private	-14%	54% ^a , -10% ^{bc}

注: a 代表 1985-1993 年, b 代表 1994-2001 年, c 代表 2002-2008 年。

(二) 财政分权影响城乡收入差距的地区差异

表 1 中的模型 (4)、(5) 和 (6) 分别估计了东部、中部和西部三个地区财政分权对城乡收入差距的影响, 结果表明财政分权都显著扩大城乡收入差距, 但这一影响的大小在三个地区的不同时期存在差异。为了对此进行比较, 我们计算了财政分权程度每变动 1 个标准差^①, 将会引起三个地区在不同时期城乡收入差距变动多少以及变动几个标准差, 结果列在表 3 中。

表 3 三个地区不同时期财政分权对城乡收入差距的影响

年份	全国	东部	中部	西部
1985-1993	0.283 (39%)	0.286 (62%)	0.095 (22%)	0.494 (69%)
1994-2001	0.361 (50%)	0.373 (80%)	-0.036 (-8%)	0.494 (69%)
2002-2008	0.295 (41%)	0.286 (62%)	0.187 (43%)	0.359 (50%)

注: 括号外的数字表示财政分权程度每变动 1 个标准差, 城乡收入差距变动多少; 括号中的百分数表示财政分权程度变动 1 个标准差, 城乡收入差距变动几个标准差。

由表 3 可知, 从财政分权影响城乡收入差距所引起的绝对变动来看, 不论在 1985-1993 年、1994-2001 年还是 2002-2008 年, 西部地区财政分权对城乡收入差距的影响均为最大, 东部地区次之, 中部地区最小。这意味着在实行财政分权的条件下, 西部地区可支配的财政资源相对更少, 为了实现高速增长可能比东部和中部地区存在更强的城市倾向, 因而财政分权对城乡收入差距的影响也最大。根据表 1 和表 3 可以发现, 就不同时期来看, 东部地区财政分权对城乡收入差距的影响在 1985-1993 年和 2002-2008 年之间不存在显著差异, 且均小于 1994-2001 年, 这可能与分税制改革之后中央集中部分财政收入增量对东部地区的影响较大有关, 而 2002 年的所得税收入分享改革尽管使得东部地区的固定收入有所下降, 但留成比例的上升在一定程度上纠正了财政分权对城乡收入差距可能产生的不利影响; 西部地区在 1985-1993 年和 1994-2001 年之间不存在显著差异, 且均大于 2002-2008 年, 这可能与实行西部大开发和所得税收入分享改革以来中央加大对西部地区的转移支付力度有关。值得注意的是, 1994-2001 年, 中部地区的财政分权对城乡收入差距起着缩小的作用, 但从数值上来看这一作用较小, 在另外两个时期则起着扩大城乡收入差距的作用, 并且 2002-2008 年显著大于 1985-1993 年。

由表 2 中的模型 (4)、(5) 和 (6), 我们还可以发现, 控制其他因素的影响, 东部地区的城乡

收入差距在 1985-1993 年和 1994-2001 年不存在显著差别, 但均显著小于 2002-2008 年。平均而言, 1985-2008 年以城乡收入比表示的东部地区城乡收入差距从 1985 年的 1.855 扩大到 2008 年的 2.758, 中部地区从 1.951 扩大到 2.758, 西部地区从 2.349 扩大到 3.967。我们的计算表明, 1985-2008 年东部、中部和西部地区财政分权程度变动引起的城乡收入差距变动分别占到其城乡收入差距变动的 60%、38% 和 55%。这同样说明, 财政分权对三个地区的城乡收入差距的扩大存在重要影响。

与模型 (2) 和 (3) 相比, 政府财政支出变量和作为控制变量的经济结构指标在模型 (4)、(5) 和 (6) 中的大小、显著性甚至符号发生了一些变化。具体来看, *fiscal* 和 *urban* 只会显著扩大东部地区的城乡收入差距, 对中部和西部地区则不存在显著影响; *agri* 会显著缩小东部和西部地区的城乡收入差距, 对中部地区不存在显著影响; *culture* 对三个地区的城乡收入差距都存在显著扩大作用; *admin* 会显著扩大东部和中部地区的城乡收入差距, 对西部地区不存在显著影响。*trade* 和 *agriloan* 对三个地区城乡收入差距的影响都不显著; *loan* 会显著扩大中部和西部地区的城乡收入差距, 但对东部地区不存在显著影响; *private* 在 1985-1993 年会显著扩大东部和西部地区的城乡收入差距, 在 1994-2008 年会缩小这两个地区的城乡收入差距, *private* 对中部地区的城乡收入差距则一直起着缩小作用。

(三) 稳健性检验

首先, 为了避免 *DEC* 和 *INE* 的异常值影响估计的稳健性, 我们将 *DEC* 最大的 10 个样本和最小的 10 个样本以及 *INE* 最大的 10 个样本和最小的 10 个样本进行删减, 在模型 (2) 和 (3) 的基础上, 重新估计得到表 4 中的第 1 列^⑨。估计结果表明, *DEC* 系数为正并且显著, 只是 *DEC* 与 *Dum94* 和 *Dum02* 的交叉项不再显著。

其次, 在研究收入分配特别是城乡收入差距问题时, 北京、天津和上海三个直辖市可能对估计结果产生明显影响, 我们接下来对不包括三个直辖市的数据进行估计, 结果见表 4 中的第 2 列。我们可以发现, *DEC* 的系数变小但依然为正且显著, 与 *Dum94* 的交叉项也在 10% 的显著水平上显著。

第三, 根据公有经济收入差别倒 U 假说 (陈宗胜, 1991; 陈宗胜、周云波, 2002), 随着经济发展水平提高, 收入差距呈现先扩大后缩小的倒 U 形变动轨迹。考虑到城乡收入差距在不同发展阶段上可能表现出不同的特点, 我们在模型中加入人均 GDP 及其平方项, 对此加以考察, 如表 4 中的第 3 列所示。与表 1 的估计基本一致, *DEC* 的系数依然显著, 并且与 *Dum02* 的交叉项同样显著。

第四, 基于本文第二部分有关财政分权影响城乡收入差距的讨论, 当期政府财政支出的相关变量会受到当期或滞后期财政分权的影响, 但是, 我们没有理由认为当期的财政分权会影响滞后期政府财政支出的相关变量。因此我们将 *fiscal*、*agri*、*culture* 和 *admin* 取一阶滞后进行估计, 所得结果如表 (4) 中的第 4 列所示, *DEC* 的系数依然显著。

最后, 尽管 F 检验和 Hausman 检验拒绝了混合回归模型和随机效应模型, 但我们仍在表 4 中的第 5 列和第 6 列列出其估计结果, 可以发现, 随机效应模型的估计更接近固定效应模型, 它同样

表明财政分权对城乡收入差距存在显著扩大作用，并且在不同时期的影响大小存在差异。

表 4 稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
DEC	2.897*** (0.382)	2.524*** (0.375)	2.612*** (0.352)	1.835*** (0.369)	0.443 (0.313)	2.069*** (0.348)
DEC*Dum94	0.175 (0.307)	0.607* (0.344)	0.432 (0.277)	1.421*** (0.097)	0.775** (0.311)	0.598** (0.283)
DEC*Dum02	-0.004 (0.341)	-0.048 (0.400)	-1.043*** (0.350)	-0.889*** (0.303)	-1.170*** (0.396)	-0.846** (0.332)

注：(1) 括号中的数值为标准差；(2) 符号***表示在 1%的水平上显著，**表示在 5%的水平上显著，*表示在 10%的水平上显著。

五、结论和政策含义

通过对 1985-2008 年中国省级面板数据所做的回归分析，并且区分东部、中部和西部三个地区进行研究，我们发现，不论是分税制改革之前还是分税制改革之后，不论是东部、中部还是西部地区，财政分权都会显著扩大城乡收入差距。具体来说，1993-2001 年中国财政分权对城乡收入差距的影响大于 1985-1993 年和 2002-2008 年，而从财政分权影响城乡收入差距引起的绝对变动来看，西部地区大于中部和东部地区。

此外，我们的估计表明，财政支出占 GDP 的比重、文教科学卫生事业支出占财政支出的比重、行政管理支出占财政支出的比重以及银行贷款占 GDP 的比重都是扩大城乡收入差距的重要因素，而缩小城乡收入差距的因素包括支持农业生产和事业支出占财政支出的比重、城镇就业人员占全部就业人员的比重以及农业贷款占银行贷款总额的比重。同时，我们还发现，经济开放程度对城乡收入差距不存在显著影响，而非国有化程度在分税制改革之前显著扩大城乡收入差距，在分税制改革之后则会缩小城乡收入差距。对于不同的地区而言，以上提及的各项因素对城乡收入差距的影响存在差异。

基于本文的实证研究，我们认为对于中国自 20 世纪 80 年代以来的财政分权，两个方面值得反思。第一，财政分权应当建立在合理明确划分中央地方的事权和财权的基础上，进一步改革完善转移支付制度，提高一般性转移支付比例，加大对贫困地区和农村地区的支持力度。第二，财政分权应当尽量避免地方政府官员的机会主义行为，调整以 GDP 为核心的政绩考核机制，增加对改善民生、城乡统筹发展和公共服务均等化的考核。

参考文献

- [1] Blanchard O. and A. Shleifer, Federalism with and without political centralization: China versus Russia[J], Working Paper No.1889, Harvard University,2000.
- [2] 蔡昉、杨涛. 城乡收入差距的政治经济学[J]. 中国社会科学, 2000, (4).
- [3] Chen and Aimin, Urbanization and Disparities in China : Challenges of Growth and Development[J], China Economic Review, 2002,13.
- [4] 陈安平. 财政分权,城乡收入差距与经济增长[J]. 财经科学, 2009, (10).
- [5] 陈宗胜. 经济发展中的收入分配[M]. 上海三联书店, 上海人民出版社, 1991.
- [6] 陈宗胜、周云波. 再论改革与发展中的收入分配[M]. 经济科学出版社, 2002.
- [7] Démurger, S., Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China? [J], Journal of Comparative Economics, 2001,29, pp.95-117.
- [8] 范子英、张军. 财政分权、转移支付与国内市场整合[J]. 经济研究, 2010, (3).
- [9] 方晓利、周业安. 财政分权理论述评[J]. 教学与研究, 2001, (3).
- [10] Jin Hehui, Yingyi Qian and Barry R.Weingast, Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style[J], Journal of Public Economics, 2005,89, pp. 1719-1742.
- [11] Li Hongbin and Li-an Zhou, Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J], Journal of Public Economics,2005,89, pp.1743-1762 .
- [12] Lin, Justin Yifu and Liu, Zhiqiang, Fiscal Decentralization and Economic Growth in China[J], Economic Development and Cultural Change, 2000, 49, pp. 1-22.
- [13] 陆铭、陈钊. 城市化,城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J]. 经济研究, 2004, (6), pp.50-58.
- [14] 陆铭、陈钊、万广华. 因患寡,而患不均——中国的收入差距、投资、教育和增长的相互影响[J]. 经济研究, 2005, (12) .
- [15] Qian Yingyi and Gerard Roland , Federalism and the soft budget[J], American Economic Review, 1998, 88 (5) , pp. 1143-1149.
- [16] Qian Yingyi, Gerard Roland and Chenggang Xu, Why is China different from Eastern Europe? Perspectives from organization theory[J], European Economic Review, 1999, 43, pp.1085-1094.
- [17] 乔宝云. 增张与均等的取舍: 中国财政分权政策研究[M]. 人民出版社, 2002.
- [18] 乔宝云、范剑勇、冯兴元. 中国的财政分权与小学义务教育[J]. 中国社会科学, 2005, (6).
- [19] 阮杨、陆铭、陈钊. 经济转型中的就业重构与收入分配[J]. 管理世界, 2002, (11).
- [20] 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. 经济研究, 2007, (1), pp.4-16.
- [21] 杨灿明、赵福军. 关于财政分权后果的理论述评[J]. 财贸经济, 2004, (7).
- [22] Yang, Dennis Tao, Urban-Biased Policies and Rising Income Inequality in China[J], American Economic Review Papers And Proceedings, 1999, May, pp. 306-310.
- [23] 姚洋、杨雷. 制度供给失衡和中国财政分权的后果[J]. 战略与管理, 2003, (3).

- [24] Zhang, Tao and Zou, Heng-fu, Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China[J] *Journal of Public Economics*, 1998, 67(2), pp. 221-240.
- [25] 张晏、龚六堂. 分税制改革, 财政分权与中国经济增长[J]. *经济学(季刊)*, 2005, (4).
- [26] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. *经济研究*, 2004, (6).

An Empirical Analysis of the Impact of Fiscal Decentralization in China on Urban-Rural Income Inequality

Yuwei Gao

Summary: As the government administration is vertical-centralized, China's fiscal decentralization has promoted local economic growth, but has brought the local government's urban-biased economic policies and imbalance fiscal expenditure structure, resulting in widening urban-rural income inequality. In this paper, we make an empirical analysis based on the Chinese provincial panel data during 1985-2008, estimation results show that fiscal decentralization will significantly expand the urban-rural income inequality, and the impact of China's fiscal decentralization in 1993-2001 on urban-rural income inequality is greater than 1985-1993 and 2002-2008, while fiscal decentralization of the western area lead to greater absolute changes of urban-rural income inequality than the central and eastern regions. The last part is our brief conclusion and policy recommendations.

Keywords: fiscal decentralization, urban-rural income inequality, tax-sharing reform

作者简介: 高玉伟, 男, 山东临朐人, 南开大学经济研究所博士生, 研究方向为发展经济学与收入分配。

¹ 本文是南开大学经济研究所陈宗胜教授主持的国家社会科学基金重大项目“深化收入分配制度改革与增加城乡居民收入研究”(07&ZD045)和南开大学经济研究所副教授周云波主持的中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(NKZXA10008)的阶段成果。作者感谢第二届农村发展博士生论坛、第四届中华发展经济学年会、第四届中国政治经济学年会部分与会人员对本文初稿的讨论, 文责自负。

² 杨灿明、赵福军(2004)从财政分权对政府规模、政府行为、经济增长质量、分配公正性以及竞争和创新机制的影响五个方面对财政分权后果的有关理论做过综述。

³ Blanchard and Shleifer(2001)对中国和俄罗斯进行比较, 认为俄罗斯中央政府对地方政府的控制力较弱, 地方政府官员不存在主动推动经济发展的动力, 而中国的中央政府对地方政府的控制力较强, 地方政府官员在晋升激励下有很强的动力促进地方经济发展。

⁴ 蔡昉、杨涛(2000)结合中国经验, 对城市倾向经济政策形成的政治结构假说和发展战略假说进行了评价。

⁵ 可参见 Yang(1999), 蔡昉、杨涛(2000), Chen(2002)以及陆铭、陈钊(2004)等对城市倾向经济政策与城乡收入差距扩大之间关系所做的讨论。

⁶ 由于城镇人均可支配收入不包括住房、医疗、实物和各种价格补贴, 而农村人均纯收入则涵盖劳动者报酬、家庭经营收入、转移性收入和财产性收入等(蔡昉、杨涛, 2000), 因此, 统计上的城乡人均收入比并不能完全反映实际的城乡收入差距, 但我们建立的面板数据模型通过常数项 α_i 和干扰项 ε_{it} 在一定程度上可以控制这一影响。此外, 陆铭、陈钊(2004)以及陈安平(2009)都用这一指标代表城乡收入差距, 陆铭等(2005)还曾用城乡收入差距作为收入差距的代理变量。

⁷ 鉴于中央与地方之间在收入分享方面的制度调整, 与收入指标相比, 支出指标更能反映中央与地方之间

实际的财政分权水平，本文使用的财政分权指标控制了政府支出规模与人口数量可能存在的正相关关系，避免了 Zhang and Zou (1998) 以及 Lin and Liu (2000) 所用指标存在的缺陷，乔宝云等 (2005)、王文剑等 (2007) 和范子英、张军 (2010) 在实证研究均使用与我们相同的财政分权指标。张晏、龚六堂 (2005) 对衡量财政分权的进行了详尽的讨论。

⁸ 参照王小鲁、樊纲 (2004)，我们将样本区分为东部、中部和西部，其中，东部包括北京、天津、上海、辽宁、河北、山东、江苏、浙江、福建、广东、海南等 11 个省市，中部地区包括黑龙江、吉林、山西、安徽、河南、湖北、湖南、江西等 8 个省份，西部地区包括内蒙古、广西、四川、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、西藏等 12 个省份。

⁹ 当只加入 *Dum94* 及其与 *DEC* 的交叉项而不加入 *Dum02* 及其与 *DEC* 的交叉项时，并不改变 *DEC* 系数的符号和显著性，但 *Dum94* 及其与 *DEC* 的交叉项的系数变得不显著。因此，我们认为应该考虑 2002 年中央实行新的所得税收入共享改革的影响，即同时加入 *Dum02* 及其与 *DEC* 的交叉项。

¹⁰ 作者根据国务院新闻办公室 2004 年 4 月公布的《中国的就业状况和政策》有关数据和国家统计局农村司 2010 年 3 月发布的监测调查报告有关数据推算得到。

^①东部地区财政分权程度标准差为 0.105，中部地区财政分权程度标准差为 0.077，西部地区财政分权程度标准差为 0.097。

^②为了节省空间，表 4 中的稳健性检验我们只列示了 *DEC* 及其与 *Dum94* 和 *Dum02* 交叉项的估计结果。