

## · 公共财政 ·

## 测量中国的财政分权

张 光

内容提要：“财政分权”已经成为中国政治和经济研究的重要概念之一。大量的经验研究考察了财政分权对中国经济和公共部门发展的影响。既有的关于中国财政分权及其影响的经验研究成果，大多数采取地方财政收支占全国或中央财政收支的比重来测量财政分权。文章对这类测量指标进行了评论，并论证了两类正确而且可行的财政分权指标：各地财政对转移支付的依赖度和地区内各级政府财政收支份额。

关键词：财政分权 政府间关系 测量 中国

“财政分权”概念被大量的研究用来概括和解释改革开放时期的中国政治经济发展 (Shirk, 1993; Montinola et al., 1996; 王绍光, 1997; 张五常, 2010)。在这些研究中,有相当大的部分使用了中国官方发表的统计数据,就财政分权对经济增长、政治腐败、土地违法、财政支出结构、公共物品供给、国民健康、政府规模等重要的政治经济现象的影响做了定量的估计。显然,对中国财政分权的测量,乃是这类经验研究的发现是否有效的关键。本文的目的在于对既有的测量方法做出评论,并提出我们认为可取的测量方法。

本文的正文由四节组成:第一节对财政分权做概念性梳理,并介绍跨国研究中常用的财政分权指标:次国家政府财政收支占全国财政收支比重。第二节考察现有的有关中国财政分权的测量方法。在这部分,我们首先对大量研究所采用的测量中国财政分权的方法——地方财政收支占全国或中央财政收支的比重,或者各地人均财政收支占人均全国或中央财政收支的比重,进行分析,指出这类测量是对跨国研究中常用的财政分权指标的误用。然后,我们对既有研究中采用的其他测量中国财政分权的方法做简单的评述。第三节论证我们认为正确和可行的两类指标:各地财政对转移支付的依赖度和地区内各级政府财政收支份额。我们使用中国官方发表的相关数据,对这两组财政分权指标做了操作演示。最后是全文总结。

## 一、财政分权:概念和测量

诚如施罗德和青木所言,测量分权、建构分权的指标,对于理论和政策研究者而言,是一件

---

作者简介:张光,厦门大学公共事务学院教授,上海财经大学公共经济与管理学院特聘教授,中山大学公共管理研究中心兼职研究员。

本文系作者主持的2010年度国家社会科学基金项目“地方政府行政成本与财政转移支付问题研究”(项目编号:10BZZ035)和2010年福建省科技厅软科学项目“县财政科技投入决定因素及其成效研究:以福建省为中心”(项目编号:2010R0083)的阶段性成果。

富有挑战性的工作(Schroeder & Aoki 2009)。之所以难,原因之一是我们很难找到能够覆盖财政分权概念的方方面面的操作性定义,原因之二是我们只能在现有的有限数据基础上进行操作。

财政分权可定义为,“赋予地方政府一定的税收和支出权限,使之能够独立地决定预算的规模和结构”(Li 2010)。伯德和伊贝尔认为,为了确定一国的财政分权水平,研究者应当回答如下五个问题:“1. 谁决定谁得到什么收入? 2. 谁负责什么支出? 3. 政府间转移是如何运作的? 4. 在借贷上,次国家政府具有多大的自由裁量权? 5. 回答这些问题的制度框架是由谁决定的?”(Bird & Ebel 2006: 504) 我们需要解决的问题是,如何操作这些问题?

最常见的一种操作方法是,以全国的财政总收入或支出为分母、以地方财政总收入或支出为分子,计算出一国地方财政收支的比重。比重越大,被理解为分权程度越高。这一指标因为得到国际货币基金组织发布的《政府财政统计》年度数据的支持,而为大量跨国定量研究所采用。世界银行网站开设了一个叫“财政分权指标”的栏目,对这两个变量及其变形的制作公式、数据来源及其优缺点做了详细的论证<sup>①</sup>。同样的方法也可用于国内各地方财政分权的测量。在这里,正确的操作方法是把包含多级政府的地区的财政收支划分为两块,一是下级政府的收支,二是上级政府的收支;然后求出各地区下级政府收支对地区总收支的比例,比例越高的地方,分权程度越高,反之亦然。

诚如世界银行指出的,以地方收支占一国总收支比重(或一国内各地区下级政府收支占地区收支比重)测量财政分权,仅仅刻画了“财政分权的某些侧面”,它无法提供足够的信息来回答前面提到的有关财政分权的五个问题。但是,这一指标仍有简单、易于大样本操作的优点而广为学者们使用。不幸的是,在中国的财政分权研究中,这个指标被众多的学者误用了。

## 二、对既有的中国财政分权的测量的评论

在既有的有关中国财政分权及其影响的经验研究中,绝大部分都使用了地方财政收支占全国或中央财政收支的比重来操作财政分权变量。尽管它们当中的不少论文发表在SSCI杂志和国内学术期刊(如《中国社会科学》、《经济研究》、《管理世界》等,参见表2),但它们用来测量财政分权的方法都值得探讨。

据我们所知,张涛和邹恒甫于1998年发表于英文期刊《公共经济学杂志》(Journal of Public Economics)关于财政分权与中国经济增长的论文(Zhang & Zou, 1998),是最早使用地方财政收支占全国或中央财政收支比重的变量,来测量中国的地方财政分权的学术成果。该文使用了如下三个指标来测量各省级行政区的财政分权水平:

- (1)  $DC_{cbe}$  = 各省合计(预算内+预算外)支出对中央合计支出比例,以人均水平表示;
- (2)  $DC_{be}$  = 各省预算内支出对中央预算内支出比例,以人均水平表示;
- (3)  $DC_{ebe}$  = 各省预算外支出对中央预算外支出比例,以人均水平表示。

张涛和邹恒甫(Zhang & Zou, 1998)的测量方法被此后发表的大量经验研究论文所追随。这些研究都以省(包括中央直辖市和自治区)为分析单位,其财政分权指标操作,依对收入与支出、预算内与预算外、总额与人均、全国与中央(作为比较的分母)不同的采用而出现了不同

<sup>①</sup> 参见: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>

的变形:表1陈列出了所有可能的变形。表2报告了使用这类方法测量中国财政分权的代表性论文,它的第二栏使用表1的序号报告了各篇论文操作财政分权变量的方法。

表1:使用各省财政收支占全国份额操作财政分权变量的各种变形

序号	操作内容
1	各省预算内收入/全国预算内收入
2	各省预算外收入/全国预算外收入
3	各省预算内支出/全国预算内支出
4	各省预算外支出/全国预算外支出
5	各省预算内和预算外收入/全国预算内和预算外收入
6	各省预算内和预算外支出/全国预算内和预算外支出
7	人均各省预算内收入/人均全国预算内收入
8	人均各省预算外收入/人均全国预算外收入
9	人均各省预算内支出/人均全国预算内支出
10	人均各省预算外支出/人均全国预算外支出
11	人均各省预算内和预算外收入/人均全国预算内和预算外收入
12	人均各省预算内和预算外支出/人均全国预算内和预算外支出
13	各省预算内收入/中央预算内收入
14	各省预算外收入/中央预算外收入
15	各省预算内支出/中央预算内支出
16	各省预算外支出/中央预算外支出
17	各省预算内和预算外收入/中央预算内和预算外收入
18	各省预算内和预算外支出/中央预算内和预算外支出
19	人均各省预算内收入/人均中央预算内收入
20	人均各省预算外收入/人均中央预算外收入
21	人均各省预算内支出/人均中央预算内支出
22	人均各省预算外支出/人均中央预算外支出
23	人均各省预算内和预算外收入/人均中央预算内和预算外收入
24	人均各省预算内和预算外支出/人均中央预算内和预算外支出

表2:发表于代表性学术刊物使用表1方法操作财政分权变量的论文概要

论文	财政变量指标	因变量	模型和估计技术	主要发现*
Zhang & Zou 1998	24 ,19 ,16	各省国民收入增长率	28个省1980~1992年面板数据	-
Jin & Zou 2005	3 ,4 ,1 ,2	各省GDP增长率	30个省1979~1993和1994~1999年面板数据	-
张晏、龚六堂 2005	13 ,15 ,17 ,18 ,19 , 21 ,23 ,24 ,25等	各省GDP增长率	28个省1986~1992年、1994~2002年、1986~2002年面板数据	1986~1992,- 1994~2002,+ 1986~2002 $\rho$
乔宝云、范剑勇、冯兴元 2005	9	各省小学入学率、各省GDP增长率	各省1979~2001年面板数据	入学率,- 经济增长,-
沈坤荣、付文林, 2005	3 ,1 ,4 ,2 ,6 ,5	各省经济增长率	各省1978~2002年面板数据	预算内分权,+ 预算外分权 $\rho$

续表 2

论文	财政变量指标	因变量	模型和估计技术	主要发现 <sup>*</sup>
周业安、章泉 2008	15,13,各省人均财政收(支)/(人均各省财政收(支)+人均中央财政收(支))	各省人均 GDP 增长率;人均 GDP 增长率标准差(经济波动)	1984~2002 年省级面板数据	经济增长,+经济波动+
吴一平 2008	21,19,24,23	各省每百万人口中贪污贿赂案件立案数	29 省 1993~2001 年面板数据	+
梁若冰 2009	5,6,预算内外总收支指标	各省土地违法涉案面积	1999~2005 年省级面板数据	+
傅勇、张晏 2007	21	各省预算内支出中基本建设和科教文卫所占比重	1994~2004 年省际面板数据	基本建设,+科教文卫,-
傅勇 2010	21,19,25	各省成人文盲率、小学师生比、城市公用设施综合指标	29 省 1995~2008 年面板数据	文盲率,+师生比,-公用设施,-
孙群力 2010	3	各省预算内支出占 GDP 比重	28 省 1995~2006 年面板数据	+

注释:<sup>\*</sup>,+和-分别代表以正的和负的方向通过 0.05 水平的统计显著性检验 0 代表没有通过检验。

使用地方财政收支占全国或中央财政收支份额来操作中国各省的财政分权水平的学者,似乎认为他们这样做是符合“以下级政府的财政收支份额来刻画财政分权程度”国际主流做法的。但是,使用地方财政收支占全国或中央财政收支份额来操作中国各省的财政分权水平,完全是对“以下级政府的财政收支份额来刻画财政分权程度”的指标的误用。理由有三:

其一,从算法上来看,如林毅夫、刘志强(2000)、樊勇(2006)和秦强(2010)所指出的,以全国或中央财政收支作为衡量地方财政分权的基数都存在分母相同的问题(当然,这里指的是同一年的数据)。由于分母相同,各省财政收入占全国财政收入的比重和各省财政收入占中央财政收入的比重这两个变量的相关系数必定等于 1,测量的是同样的关系。同样的道理也适用于其他成对的变量,因此,表 1 中所列的变量立即可以砍掉一半。进而言之,由于分母是常数,因此各省财政收入和各省财政收入占全国财政收入这两个变量的相关关系也等于 1。同样的道理也适用于表 1 所列的其他变量。这些变量可用表 3 所列的方式表示出来。

表 3: 财政规模和经济规模变量皮尔逊相关分析结果

各省财政规模	各省 GDP 总量	各省人均财力	各省人均 GDP
预算内收入	0.912	预算内收入	0.946
预算内支出	0.935	预算内支出	0.703
预算外收入	0.919	预算外收入	0.823
预算外支出	0.928	预算外支出	0.841
预算内外收入	0.935	预算内外收入	0.956
预算内外支出	0.955	预算内外支出	0.755

资料来源:国家统计局 2008。

注释:数据反映的是 2007 年,N=31。

其二 地方政府收支占全国收支比重的跨国差异 ,与中国各地方政府收支占全国收支比重的跨地区差异 ,是由不同的因素决定的。前者主要是由各国不同的政府间财政关系甚至政治制度安排决定的。以不同时期的中国的地方与中央财政收入的分配为例。在计划经济时代的大多数年份 ,财政支出中中央政府所占份额在 50% 以上(如“一五”计划末年 1957 年占 71%) ,而自改革开放以来 ,这一比重逐渐降至 2009 年的 20%。导致这些变化的原因是中国从一个中央集权的计划经济转向了社会主义市场经济。

其三 ,中国各地方财政收支占全国收支比重反映的是各地在全国财政资源中所占的份额;而各地方人均收支占全国人均收支的比重揭示的是各地的相对财力水平。这两个比例在各地之间的分布 ,首先是由它们的经济规模和经济发展水平决定的。广东省的财政收入和支出规模比重、上海的人均财政收入和支出比重排名第一 ,是因为前者经济规模、后者经济发展水平排名第一。我们可以设想 ,中央政策对某些地方的偏爱可能会导致这个地方的财力水平与其经济地位不相称。事实上 ,西藏就是如此。中央政府允许西藏保留共享税的全部收入 ,也即在西藏产生的增值税、企业所得税收入和个人所得税收入的 100% 都属于西藏的财政收入 ,而在其他省份 ,增值税收入的 75%、所得税收入的 60% 属于中央财政收入。另外 ,中央政府每年给予西藏巨额的转移支付。结果 ,我们看到 ,西藏的地方一般预算支出占其 GDP 的比重高达 80%。由于中央的支持 ,西藏尽管 GDP 占全国比重排名倒数第一 ,但在 2007 年 ,它的财政支出占全国财政支出的比重却超过宁夏和海南 ,排名倒数第三。然而 ,这些政策所引起的“扰动” ,并不足以改变各省的相对财政规模和人均财力是由它们的经济规模和经济发展水平决定的基本面。表 3 报告的统计分析结果证明了这一点。在该表报告的 12 对变量中 ,有 8 对的相关系数超过 0.9 ,两对超过 0.8 ,两对超过 0.7。低于 0.9 的变量均为人均指标。其中的人均预算内支出与各省人均 GDP 的相关系数为 0.703 ,为 12 对变量相关系数最低者。究其原因 ,主要是因为经济发展水平较低的省份获得了较多的中央转移支付从而能够达到较高的人均支出水平。但超过 0.7 的相关系数仍旧表明 ,即便有中央政策的“干预” ,也改变不了一个地区人均财力在全国的地位 ,主要是由它的经济发展水平决定的基本事实。

因此 ,所有以各省财政收支或人均财政收支占全国比重测量财政分权的经验研究所获得的发现 ,都不能被视作为关于财政分权的影响的发现。它们所回答的问题不是在中国财政分权对经济发展等指标会有什么影响的问题 ,而是各地方因其经济规模或经济发展水平的不同 ,会在经济增长等方面有什么样的表现的问题。表 2 列举的有关财政分权对经济增长的影响的论文 ,大多获得了分权不利于经济增长的发现。实际上这些发现所揭示的可能是 ,那些经济规模相对比较大、经济发展水平比较高的省份 ,与比经济规模较小、经济发展水平较低的省份相比 ,倾向于拥有较低的经济增长速度。同理 ,表 2 列举的其他论文 ,应当读作在经济规模较大或发展水平较高的地方 ,小学的入学率较低(乔宝云等 2005) ,土地违法(梁若冰 2009) 、腐败(吴一平 2010) 现象比较严重 ,非经济公共物品提供水平较低(傅勇、张晏 2007;傅勇 2010) ,政府规模较大(孙群力 2010)。

当然 ,并非所有的关于中国财政分权及其影响的经验研究都采取上述指标测量财政分权。在测量中国财政分权的其他指标中 ,比较重要的有:

(1) 各省财政收入分成率或边际分成率( the marginal retention rate of locally collected budgetary revenue) ( Ma ,1997; Lin & Liu 2000; Jin ,Qian & Weingast 2005)

(2) 各省地方支出对中央支出比例( ratio of local expenditure to central expenditure in a province) ( Jin ,Qian & Weingast 2005)

(3) 各省财政净收入占省财政总支出比重 ,其中 ,省财政总支出 = 省财政净收入 + 中央转移支付收入( 陈硕 2010)

(4) 各省县级( 包括县、县级市和市辖区) 支出占全省财政总支出比重( 张光 2009; Uchimura & Jütting 2009)

(5) 各省县级合计财政支出对县级合计自有收入的比例( Uchimura & Jütting 2009)

这些指标有一个共同的取向 ,即都试图通过观察财政资源在上下级政府之间分割来测量财政分权( 秦强 2010) ,但在简洁、可操作性上 ,以最后三类较优。使用第一类指标即地方财政收入分成率或边际分成率量化财政分权的几个研究 ,都在变量操作时依靠中央与各省的财政包干分成规则做出的定性的判断。因此 ,这个方法有如下两点缺陷: 其一 ,它们的定性判断过于粗疏 ,以偏概全。例如 ,在林毅夫和刘志强( 2000) 研究中 ,在 1985 ~ 1987 年和 1988 ~ 1993 年 ,分别有 15 省和 25 省的分权指数为 1 ,即 100% 分权。这显然是不合理的<sup>①</sup>。其二 ,这一操作方法仅可用于财政包干制的 20 世纪 80 年代和 90 年代初期。自分税制改革以来 ,中央对所有的省级行政区采取了同样的财政收入划分规则 ,这类指标不再适用。第二类指标只见于金和辉、钱颖一和温加斯特的一篇论文中( Jin ,Qian & Weingast 2005) 。它使用发生于各省内的财政支出中由地方出资的部分对中央出资的部分的比例来量化财政分权。他们把分类支出中的政策补贴视为中央支出 ,其余的视为地方支出。显然并非所有的政策补贴支出资金都来自于中央 ,也并非所有用于地方的中央资金都用在了政策补贴上。另外 ,官方发表的财政统计数据并非每年都报告政策补贴。这些缺点决定了第 1 和 2 类测量方法很难被他人复制 ,从而成为普遍使用的指标。

第三个指标操作简单易行。分税制改革以来 ,地方政府都在不同程度上依靠中央政府的转移支付来平衡本地收支差距。在这种情况下 ,这个指标很好地测量了各地财政对转移支付的依赖度或财政的自主程度。第四个指标以各省县级支出占全省财政总支出比重测量各省的财政分权。张光( 2009) 认为 ,这个变量显示了各省财力下沉程度的差异; 内村和朱特人( Uchimura & Jütting 2009) 认为 ,它显示了“县乡在提供公共物品上的相对重要性”。第五个指标即各省县级财政支出对县级自有收入的比例 ,“以县级支出在多大程度上是由其自身收入覆盖的来测量县级财政自主性”( Uchimura & Jütting 2009: 1928) 。这个指标显然与第三个指标有很大的相似性 ,即都通过各地对转移支付的依赖度来测量它们的财政自主性和财政分权水平。两者的不同 ,除了公式的分子和分母颠倒外 ,还有层次上的区别。尽管两者的分析单位都是省级行政区 ,第三个指标使用的是全省的财政收支数据 ,而第五个指标使用的是全省所有的县的合计收支数据。

我们认为 ,第三、四和五个指标是测量中国财政分权的正确方法。它们不但符合国际上通行的测量财政分权的做法 ,而且也符合中国的政府间财政关系 ,特别是分税制改革以来的政府间关系实际。同时 ,它们也易于操作和复制 ,能够满足大样本的经验研究的需要。

<sup>①</sup> 他们这样操作的根据是 ,凡视作 100% 分权的省份 ,或者从中央那里得到补贴 ,而无需向中央上缴收入( 如贵州、广西、云南、福建) ,或者向中央定额上缴( 如广东) ,或者按事先规定好的比例上缴( 如北京、河北) 。

### 三、政府间关系与中国财政分权指标建设

当我们测量一个国家的财政分权时,必然要触及两个问题:比较的分析单位和比较的内容。在这里,我们仍旧可以以国家为分析单位,但这意味着我们是对同一个国家在不同时期的财政分权水平进行比较,形成的是时间序列数据。不过,更为常见的是以国家内部的地方政府为分析单位。在中国,地方政府包含了省、地市、县以及乡镇等四个级别。当我们以省为分析单位时,就意味着我们认定,中国的财政分权存在着省际差异,有的省分权水平较高,有的则较低。同样的道理也适用于地市、县和乡镇。

财政分权的地区差异,是由什么因素造成的呢?这个问题可以通过两个层面的观察来回答。一是地区政府与它们的上级政府的财政关系;二是地区内部的各级政府之间的财政关系。例如,当我们比较浙江省和广东省的财政分权水平时,我们既要观察两省与他们的上级政府即中央政府的关系,又要观察两省内部的政府间财政关系,具体而言,观察它们的省、地市和县级政府之间的财政关系。这两个层面的关系,既有所关联,但又不同,需要用两组不同的指标来刻画它们。要了解其中的理由,必须从中国的政府间关系的性质谈起。

中国的政府间财政关系是在一个金字塔式的政府间关系中展开的。中央政府位于金字塔的塔尖,第二级是31个省级行政区,第三级是333个地级行政区(其中包括283个地级市)、第四级是2858个县级行政区(包括855个市辖区、367个县级市、1581个县)、第五级是40858个乡镇级行政区(包括19322个镇、14848个乡和6686个街道办事处)(国家统计局2010)。《预算法》规定,一级政府,一级预算。各级政府预算应收支平衡。但与此同时,《预算法实施条例》则授权“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”(国务院,1995)。根据这一规定,中国的任何一个地方政府的财政管理,一方面必须接受它的上级政府——最终为中央政府——的安排;另一方面,它又可对其所管辖的各政府的财政管理体制进行安排。原则上,中央政府有权决定全国各级政府之间的财政关系,省级政府有权决定本省内各级政府之间(省、地、县和乡)的财政关系,地市级政府有权决定本市内各级政府之间(地、县和乡)的财政关系,县级政府有权决定本县内各级政府之间(县和乡镇)的财政关系(张光,2009;李萍,2006)。但是,在实际操作中,中国的政府间财政关系,与它的干部任命体制一样,实行的是“下管一级”的管理体制。如世界银行所言“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了分享体系,市再与县确定分享规则,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)。

既然中国的财政体制允许地方政府“确定本级政府对下级政府的财政管理体制”,那么,我们可以期待,从省到县的各级地方政府可能采取不同的方式划分与其管辖的各级政府之间的财权和事权的分配。这些不同的划分财权和事权的方式,将导致在同级行政区之间具有不同的财政分权水平的结果。事实也正是如此。财政部发表的《中国省以下财政体制2006》清晰地表明,各省采取了不同的方法划分省级与地市级等下级政府之间的财政收入和支出权限。在收入划分上,各省均追随中央对各省的划分方式,把财政收入划分为省级固定收入、地市县固定收入和分享收入三大类。但在把哪些种类的收入化为省级、地市级固定收入和共享收入

上,各省的做法不尽相同。在共享收入的分成比例上,各省的做法亦不相同。如表4所示。

表4:省以下分享性增值税、营业税、企业所得税和个人所得税收入分级划分(2005年)

地区	增值税收入 25%		营业税收入		企业所得税收入 40%		个人所得税收入 40%	
	省	地市县	省	地市县	省	地市县	省	地市县
北京	50	50	50	50	50	50	100	
天津	25	75	50	50	25	75	50	50
河北	40	60	10	90	25	75	25	75
山西	35	65	35	65	35	65	35	65
内蒙	20	80	20	80	20	80	20	80
辽宁	40	60	30	70	50	50	37.5	62.5
吉林	50	50	50	50	40	60	40	60
上海	40	60	40	60	40	60	30	70
浙江*	6.6	93.4	10.7	89.3	13.7	86.3	12.8	87.2
安徽*	—	100	4.3	95.7	48.7	51.3	38.5	61.5
福建*	—	100	13.7	86.3	30	70	15.9	84.1
江西*	15	75	3	97	29	71	23	77
山东	—	100	20	80	20	80	37.5	62.5
湖北	32	68	30	70	37.5	62.5	37.5	62.5
湖南	—	100	—	100	30	70	30	70
广东	—	100	40	60	40	60	40	60
广西	32	68	40	60	25	75	37.5	62.5
海南								
与海口	70	30	70	30	70	30	70	30
与其他	25	75	25	75	25	75	25	75
重庆								
与主城区	60	40	60	40	60	40	60	40
与郊区县	—	100	40	60	40	60	—	100
与渝东南	—	100	—	100	—	100	—	100
四川								
与18地市	35	65	35	65	—	100	35	65
与3州	—	100	—	100	—	100	—	100
贵州	40	60	—	100	—	—	—	
云南	—	100	—	100	60	40	60	40
陕西	30	70	30	70	30	70	30	70
宁夏	—	—	—	—	50	50	50	50
甘肃								
与5市	70	30	30	70	50	50	50	50
与其他	20	80	30	70	50	50	50	50
新疆	—	100	—	100	—	100	—	100

资料来源:财政部,2007。

注释1:这四个税种的收入,并不完全是共享收入。大多数省都把在本省内生产经营的央企、省级国有企业等产生的增值税(25%部分)、营业税和企业所得税(40%部分)定为省级固定收入。

注释2:标星号\*者,为四个税种收入在省级和地市级政府之间的实际分布。



几乎所有的省都把增值税、营业税、企业所得税和个人所得税这四大税种定为共享税,但在分配比例上却存在很明显的省际差异。此外,在税收返还、基金收入、转移支付资金的分配上,各省的做法也各不相同。它们的划分方法,大都非常复杂,限于篇幅此处不述。

综上所述,我们认为,各省省内财政收入和支出在省级、地市级和县级政府之间的份额,反映了各省省内财政收入和支出(财权和事权)的划分方式,因此,我们可以选择省本级收支占全省收支比重(也即次省级政府收支比重)、县级收支比重或地市级收支比重来测量各省省内财政和事权划分的结果。在这三个比重中,可能又以省级比重为最佳指标。因为,省级政府处于一省政府间关系金字塔尖,有权决定它与下级政府的财政分配关系。此外,以这一比重为指标,与跨国研究中以各国次国家政府收支占全国收支比重测量财政分权,有异曲同工之妙。但如张光(2009)、内村和朱特人(Uchimura & Jütting 2009)的研究所表明的,县级收支比重也不失为操作省际间财政分权变量的好指标,因为这个指标显示了公共财政和服务下沉基层的水平。如果以地级市为分析单位,则可以地级市本级财政收支占地级市总收支比重测量各地级市的财政分权水平。总结一下,我们建议的用于测量中国地方财政分权水平的第一类指标的计算公式是:

$$\frac{\text{地区上级政府或下级政府本级财政收支}}{\text{地区各级本级财政收支之和}} \quad (1)$$

不过,第一类指标所捕捉到的主要是各地区内政府间关系安排的结果,它们难以对各地区对上级政府的财政关系做适当的把握。分税制改革后,中国出现了财政收支垂直不平衡的局面,地方财政的收入不足以覆盖它们的支出,需要用来自上级政府的转移支付予以消除。因此,各地财政支出中转移支付所占比重即转移支付依赖度,可以用作一个测量地方政府与上级政府财政关系的一个适当的代理变量。我们使用如下公式来操作这个变量:

$$\frac{\text{地区(转移支付收入 - 税收返还收入 - 上解转移支付支出)}}{\text{地区财政本级支出之和}} \quad (2)$$

这个变量的操作方法与前述陈硕(2010)采用的各省财政净收入占省财政总支出比重反映的关系,在逻辑上是一致的,但更加精细。分子算式中的“转移支付收入”系各地区从上级政府获得的所有的转移支付的总和,其中包括了税收返还、财力性转移支付(近来改称为一般性转移支付)和专项转移支付。其中的税收返还是中央从它获得的增值税、消费税、企业所得税和个人所得税的收入中,根据一定的公式,对税源地进行的返还。对于地方政府来说,这些收入与增值税25%、所得税40%的地方分享部分的收入完全一样,可视为地方的自有收入。因此,在计算地方的转移支付依赖度时,应当从转移支付收入中减除。财力性转移支付和专项转移支付则是纯粹的中央对地方政府的转移支付,在任何意义上都不是地方的自有收入。此外,中国的地方政府除了获得转移支付收入外,还向上级政府进行上解转移支付支出。尽管在分税制体制下,地方政府对中央的上解规模一般都不大,但少数富裕地区的上解资金仍然相当大。例如,2007年上海市对中央的上解转移支付支出高达154亿元,远远大于它从中央获得的财力性和专项转移支付40亿元。为精确起见,在计算地方财政的转移支付依赖度时,有必要减除掉它们的上解转移支付支出。

中国官方发表的统计数据足以使我们可能操作所建议的财政分权指标。相关的数据主要

见于如下政府出版物《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《地方财政统计资料》和《全国地市县财政统计资料》。值得一提的是,最后一部资料详细地报告了全国地级、县级的财政收支数据。目前已经出版的该资料覆盖了1993~2007年的数据。因此,我们建议的财政分权指标的操作,至少在1993~2007年间得到了数据的支持。

我们使用2007年的分省数据,对我们建议的分权指标进行了数据操作,结果见于表5。第2栏报告了各省财政的转移支付依赖度。第3~6栏依次报告了县级收入、县级支出、省级收入和省级支出比重。数据分析表明,中国31个省级行政区的转移支付依赖度平均值为43%,标准方差26%,省际差异相当大。对转移支付依赖程度最低的省份是上海、浙江、江苏、广东和北京,依赖度最高的是西藏、宁夏、青海、甘肃和新疆。上海的依赖度为负数,因为它对中央的上解超过了它从中央获得的非税收返还转移支付。西藏的依赖度超过了100%。2007年,西藏从中央获得的转移支付为287亿元,减除其中的两税返还6.3亿元、所得税返还0.93亿元以及上解中央支出0.24亿元,尚余279.53亿元,超过了当年西藏本年支出合计275.34亿元。

表5: 测量中国财政分权: 省际比较(2007年)

省份	转移支付依赖度	县级收入比重	县级支出比重	省级收入比重	省级支出比重
北京	2.20	39.05	52.17	67.48	47.83
天津	8.68	46.03	53.23	58.24	46.77
河北	39.57	50.16	60.83	33.18	21.57
山西	39.82	44.36	54.24	33.34	25.99
内蒙古	54.35	55.20	60.22	30.55	16.58
辽宁	26.44	39.04	43.33	21.22	17.05
吉林	60.66	35.73	47.27	29.42	28.02
黑龙江	59.45	32.77	42.37	36.22	31.72
上海	-5.23	42.17	65.19	59.43	34.81
江苏	2.40	65.94	59.84	10.82	13.92
浙江	0.21	66.95	66.45	12.83	11.46
安徽	48.68	39.04	50.13	22.42	23.65
福建	15.36	50.11	55.57	15.19	16.29
江西	56.47	56.56	65.86	22.27	19.23
山东	17.27	60.76	62.63	12.18	12.55
河南	48.10	50.96	58.50	14.46	17.27
湖北	49.96	38.87	51.93	29.79	24.72
湖南	51.94	44.16	57.66	30.16	18.79
广东	0.66	33.97	47.60	27.68	10.77
广西	53.31	41.32	50.60	32.18	26.4
海南	52.06	26.95	42.31	39.54	31.43
重庆	43.18	49.70	67.32	50.65	32.68
四川	51.21	45.72	65.75	32.09	15.51
贵州	63.10	50.36	57.12	31.46	29.61
云南	44.76	42.62	59.95	41.42	22.92

续表 5

省份	转移支付依赖度	县级收入比重	县级支出比重	省级收入比重	省级支出比重
西 藏	101.52	37.02	26.41	29.95	58.17
陕 西	52.70	39.40	42.78	37.22	36.72
甘 肃	66.18	31.86	54.92	52.06	25.6
青 海	79.11	42.42	41.71	41.42	44.0
宁 夏	77.03	30.18	40.78	38.39	35.79
新 疆	63.90	56.51	49.80	18.41	33.96
平均值	42.73	44.71	53.37	32.63	26.83
标准方差	26.37	10.043	9.522	14.245	11.655
差异系数	0.617	0.225	0.178	0.437	0.434
平均值*		44.78	52.93	28.74	24.80
标准方差*		10.671	9.516	10.312	10.79
差异系数*		0.238	0.180	0.358	0.435

资料来源:国家统计局 2008;财政部 2008。

注释:带星号的平均值和标准方差不包括京津沪渝四个直辖市。转移支付依赖度计算方法为: [(转移支付收入 - 返还收入 - 上解) / 本年支出合计] \* 100; 县级、省级收入比重算法为: 县或省 [(本年财政收入 + 返还收入) / 全省财政收入] \* 100; 县级、省级支出比重算法为: 县或省 (本年财政支出 / 全省财政支出) \* 100。

让我们来看看第 3 ~ 6 栏报告的数据。由于北京、天津、上海和重庆四个直辖市只有“省”和“县”两级财政,没有地级市的中间层,而其他省级行政区都有。为此,我们报告了包括和不包括四个直辖市的两组样本的描述性分析结果。县级收入和支出占全省比重平均值分别为 45% 和 53%,而且,在 31 个省中,除了西藏、浙江、江苏和新疆四省外,其余的 27 个省的县级支出比重都大于县级收入比重,说明县级财政对转移支付的高度依赖。省级收入和支出占全省比重的均值,在全样本中为 32.6% 和 26.8%,而在不包括四个直辖市的样本中,为 28.7% 和 24.8%。大多数省的省级收入比重大于支出比重,意味着省级政府财政自给有余,且能够把部份本级收入用作对其他级的政府的财政转移支付。此外,四组比重变量的差异系数(标准方差/均值)显示省级比重两变量的离散度要显著大于县级比重。这可能是因为各省对县级财政的份额的分配,受到县级和乡镇级政府提供公共物品和服务的刚性影响比较强;而各省对省级财政的份额的分配,则更加容易受到省级政府的政策和制度偏好的影响。从这个角度看,省级财政收支比重是较好的测量省际财政分权的指标。

撇开四个直辖市不论,从省级层面看,财政收入最集权的五个省是甘肃、云南、青海、海南和宁夏,最分权的五个省是江苏、山东、浙江、河南和福建;财政支出最集权的五个省是西藏、青海、陕西、宁夏和新疆,最分权的五个省是广东、浙江、江苏、山东和四川。从县级层面看,财政收入最集权的五个省是海南、宁夏、甘肃、黑龙江和广东,最分权的是浙江、江苏、山东、江西、内蒙;财政支出最集权的是西藏、宁夏、青海、海南和黑龙江,最分权的是浙江、江西、四川、山东和河北。可见,浙江是财政最分权的省份,而沿海省份江苏、山东和福建也属于分权程度较高的省份之列。最集权的省份多集中于西部,但内蒙的分权水平相当高。广东省内的财政资源的层级分配最为特别。无论是从收入还是从支出端看,它的大部分财力都集中于地级市市本级。

表 5 所列的五个财政分权所测量的结果是否可以互相替代呢?若是,我们可以剔除其中

的一些变量。表6报告的相关分析结果可以帮助我们解决这个问题。在与转移支付依赖度的相关检验上,县级收入和支出比重的系数为 $-0.361$ 和 $-0.499$ ,并分别通过了 $0.01$ 和 $0.05$ 双尾统计显著性检验,省收入和支出比重的系数为 $-0.018$ (没有通过显著性检验)和 $0.377$ (在 $0.05$ 水平上通过检验)。这些分析结果符合转移支付依赖度较高的省份财政分权水平较低的常识性预期。但没有一个相关系数超过 $0.5$ 的水平,表明收支比重变量与转移支付依赖度测量的财政分权虽有一定的重合,但重合的程度很有限,它们确实从不同角度测量了财政分权。其中,省财政收入比重与转移支付依赖度不存在线性相关关系,说明这个指标的独特性。

表6: 财政分权变量的相关分析结果(2007年)

	转移支付依赖	县收入比重	县支出比重	省收入比重
转移支付依赖	1			
县收入比重	$-0.361^*$	1		
县支出比重	$-0.499^{**}$	$0.658^{**}$	1	
省收入比重	$-0.018$	$-0.516^{**}$	$-0.070$	1
省支出比重	$0.377^*$	$-0.430^*$	$-0.579^{**}$	$0.640^{**}$

资料来源: 同表5。

注释 “\*\*”、“\*”分别代表在 $0.01$ 和 $0.05$ 显著性水平上通过检验。

表7: 财政分权测量指标与经济发展水平和经济规模相关分析(2007年)

	转移支付依赖	县收入比重	县支出比重	省收入比重	省支出比重
N = 31					
人均GDP	$-0.801^{**}$	$0.168$	$0.231$	$0.337$	$0.100$
GDP总量	$-0.715^{**}$	$0.426^*$	$0.370^*$	$-0.437^*$	$-0.639^{**}$
N = 27					
人均GDP	$-0.811^{**}$	$0.477^*$	$0.236$	$-0.621^{**}$	$-0.575^{**}$
GDP总量	$-0.844^{**}$	$0.455^*$	$0.418^*$	$-0.612^{**}$	$-0.717^{**}$

资料来源: 同表5。

注释 “\*\*”、“\*”分别代表在 $0.01$ 和 $0.05$ 显著性水平上通过检验。

四个比重变量的两两相关分析结果也值得探讨。首先,县收支比重和省收支比重两对变量的相关系数均超过了 $0.6$ ,表明财政收入分权和支出分权的关联性。县收入比重和省收入比重的相关系数为 $-0.516$ (在 $0.05$ 水平上通过检验),县支出比重和省支出比重的相关系数为 $-0.579$ (在 $0.01$ 水平上通过检验)。这些分析结果表明县级分权和省级集权是彼此消长的关系。县级和省级收入比重相关性很低的分析结果,再次说明省级收入比重作为测量中国财政分权的指标的独特性。

如上所述,目前大多数研究采用的财政分权指标——各地财政收支占全国收支比及其人均化——之所以是不适当的理由之一,是它们与各地相对经济规模 and 经济发展水平变量高度相关。那么,我们建议的测量指标是否存在着同样的问题呢?表7报告的相关分析结果可以帮助我们回答这个问题。我们对包括和不包括四个直辖市两组样本都做了分析。首先,我们注意到,转移支付依赖度与各省的人均GDP和GDP总量保持了极高的相关性,从 $-0.715$ 到

-0.844,反映了经济发展水平较高、经济规模较大的省,获得的转移支付较少,从而对转移支付依赖度较低的事实。由此可见,转移支付依赖度这个变量更多地反映了中央转移支付政策的偏好,而非地方自身政策选择的结果,因而转移支付依赖度作为测量中国财政分权的指标也有相当大的局限性。

四个收支比重变量与各省人均GDP和GDP总量的相关系数,在31个省的全样本中,除了省支出比重与GDP总量的相关系数超过0.6的水平外,其余一律在0.5以下(均按绝对值计算)。在27个省的样本中,除了省支出比重与GDP总量的相关系数绝对值超过了0.7外,其他的均保持在0.63以下。特别值得指出的是,县支出比重与GDP的相关系数没有通过0.05水平的显著性检验,与GDP总量的相关系数也保持在0.42以下。这些相关分析结果,使我们有信心相信它们确实反映了省以下财政体制安排的差异,可以用作测量中国财政分权的指标。我们建构的中国财政分权的指标,借助《全国地市县统计资料》提供的数据,也可以在地级市甚至县级层面上操作。

#### 四、结 论

跨国研究最常见的测量各国财政分权的指标是次国家财政收支占全国收支的比重。国际货币基金组织为这一指标的操作化提供了权威数据《政府财政统计》。在有限的关于一国内跨地区的财政分权及其影响的研究中,研究者一般采用各地区下级政府收支占地区总收支的指标测量财政分权。这是对跨国研究对各国财政分权水平常规操作的正确运用。

然而,既存的有关中国财政分权及其影响的大样本经验,大多以各地区财政收支占全国或中央财政收支比重及其人均化比重来操作财政分权变量。这是对跨国研究的通用指标的误用。使用这类分权指标所做出的统计发现及其推论均值得探讨。

本文建议使用各地区转移支付依赖度和地区内各级政府财政收支分配份额两类指标,来测量中国的财政分权。这两类指标均着眼于政府间关系来测量财政分权。中国省级及其以下的各级地方政府有权安排自己所辖的各级政府的财政关系,使得第二类指标尤为合理。中国政府发布的《全国地市县财政统计资料》等相关数据,又使我们操作这类变量成为可能。我们使用2007年的省际数据,对两类指标进行了操作,结果发现各省对转移支付的依赖程度与他们的经济发展水平高度负相关,但财政收支比重变量与人均GDP的相关系数则处于统计学多重共线性检验上的可以容忍的水平。

#### 参考文献:

- 财政部 2007 《中国省以下财政体制 2006》,北京:中国财政经济出版社。
- 樊勇 2006 “财政分权度的衡量方法研究——兼议中国财政分权水平”,《当代财经》2006,10。
- 傅勇 2010 “财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给”,《经济研究》2010,8。
- 傅勇、张晏 2007 “中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价”,《管理世界》2007,3。
- 国务院 1995 《中华人民共和国预算法实施条例》(中华人民共和国国务院令第186号)。
- 李萍主编 2006 《中国政府间财政关系图解》,北京:中国财政经济出版社。
- 梁若冰 2009 “财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法”,《经济学(季刊)》2009,1。
- 林毅夫、刘志强 2000 “中国的财政分权与经济增长”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000,4。

- 乔宝云、范剑勇、冯兴元 2005 “中国的财政分权与小学义务教育”,《中国社会科学》2005 6。
- 秦强 2010 “中国财政分权度测量方法的实证分析”,《社会科学家》2010 3。
- 沈坤荣、付文林 2005 “中国的财政分权制度与地区经济增长”,《管理世界》2005 1。
- 孙群力 2010 “中国地方政府规模影响因素实证研究”,《财政研究》2010 1。
- 世界银行 2002 《中国:省级支出考察报告》,世界银行网。
- 王绍光 1997 《分权的底线》,北京:中国计划出版社。
- 吴木奎、林谧 2010 “政府规模扩张:成因及启示”,《公共管理学报》2010 4。
- 吴一平 2008 “财政分权、腐败与治理”,《经济学(季刊)》2008 3。
- 张光 2009 “财政分权的省际差异、原因和影响初探”,《公共行政评论》2009 1。
- 张五常 2010 《中国的经济制度》,北京:中信出版社。
- 张晏、龚六堂 2005 “分税制改革、财政分权与中国经济增长”,《经济学(季刊)》2005 4。
- 周业安、章泉 2008 “财政分权、经济增长和波动”,《管理世界》2008 3。
- Schroeder ,Larry and Naomi Aoki 2009 “测量分权的挑战”,《公共行政评论》2009 2。
- Akai ,Nobuo and Masayo Sakata 2002. “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. ” *Journal of Urban Economics*. 52: 93 – 108.
- Feld ,Lars P. 2003. *Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments*. CESifo Working Paper No. 1087.
- Jin ,H. ,Y. Qian and B. R. Weingast 2005. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism ,Chinese Style. ” *Journal of Public Economics*. 89( 9 – 10) : 1719 – 42.
- Jin Jing and Heng-fu Zou 2005. “Fiscal Decentralization ,Revenue and Expenditure Assignments and Growth in China. ” *Journal of Asian Economics*. 16( 6) : 1047 – 64.
- Lin J. Y. and Z. Liu 2000. “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. ” *Economic Development and Cultural Change*. 49( 1) : 1 – 21.
- Lev ,Freinkman and Alexander Plekhanov 2005. *What Determines the Extent of Fiscal Decentralization? The Russian Paradox*. World Bank Policy Research Working Paper 3710.
- Li Juan 2010. *The Situation of Fiscal Decentralization in China*. <http://www.focusire.com/archives/497.html>
- Oates ,W. E. ,1985. “Searching for Leviathan: An Empirical Study. ” *American Economic Review*. 75 ( 4) : 745 – 57.
- Shirk ,Susan L. ,1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Uchimura ,Hiroko and Johannes P. Jütting 2009. “Fiscal Decentralization ,Chinese Style: Good for Health Outcomes?” *World Development*. 37( 12) : 1926 – 34.
- World Bank. *Fiscal Decentralization Indicators*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>.
- Zhang ,Tao and Heng-fu Zou ,1998. “Fiscal Decentralization ,Public Spending and Economic Growth in China. ” *Journal of Public Economics*. 67( 2) : 221 – 40.

(责任编辑:刘承礼)