

中国地方政府的财政自给能力： 历史演变与层级差异(1990—2014)*

■ 焦长权

[内容提要]地方各级政府的财政自给能力是影响政府行为机制的关键因素之一。分税制改革后,中国地方各级政府财政自给能力曾一次性显著下降。地方政府财政自给能力不仅存在明显的区域差异,同时存在巨大的层级差异:全国县级政府财政自给能力总体长期在低位徘徊,但东部地区县级政府的财政自给能力逐渐上升,中西部地区则持续下降,财政自给能力最为薄弱,一些县失去了最基本的财政自主性。县级政府是中国财政支出的绝对主体,极弱的财政自给能力妨碍了真正“以县为主”的治理实践,对政府运行和地方治理也会产生深远影响。

[关键词]财政自给能力 “以县为主” 历史演变 区域差异

一直以来,政治经济学界对中国中央和地方间关系进行了系列研究。这些研究不仅为学界深入理解中国经济转型做出了贡献,也引发了其他学科对中国政府行为机制的研究兴趣。社会学界近期关于“项目制”的系列研究,就是这一路径的典型例子。但是,目前已有关于政府间财政关系的研究,未能给“项目制”研究奠定一个坚实的基础,最突出的表现是对省以下政府间财政关系的认知模糊。为此,本文尝试对地方各级政府(尤其是县级)的财政自给能力进行一个历时性的系

统探索,以加深对省以下政府间财政关系的理解。

一、问题和回顾

20世纪80年代以来,中国经济长期高速增长,被称为“中国奇迹”(林毅夫、蔡昉、李周,1999)。学界普遍认为,中央和地方政府间关系的调整,在中国形成了一个“政治集权”和“经济分权”相结合的“分权型威权体制”,使地方政府

焦长权:北京师范大学社会学院(Jiao Changquan, School of Sociology, Beijing Normal University)

*本文系国家社科基金青年项目“项目制对县级政府行为的影响机制研究”(17CSH068)的阶段性研究成果。文章初稿曾在“第三届粟林论坛”(2017年)和第十七届开放时代论坛暨“实践社会科学与中国研究”国际学术研讨会(2019年)上宣读,感谢与会专家的批评和建议。

得以在推动经济发展中发挥关键作用(Qian & Weingast, 1996, 1997; Jin, Qian & Weingast, 2005; Blanchard & Shleifer, 2001; Zhang, 2006; Xu, 2011; 林毅夫, 2014; 许成钢, 2008; 周黎安, 2008)。在这个过程中,中央向地方的财政分权被认为是一个关键环节,学者围绕财政分权和经济增长、地方政府竞争、公共品供给等问题展开了大量研究(Davoodi & Zou, 1996; Zhang & Zou, 1998; Jin & Zou, 2005; Treisman, 2002; 张晏、龚六堂, 2005; 林毅夫、刘志强, 2000)。

一些社会学者将这些研究予以引申拓展,开辟了政府行为研究的新路径(渠敬东、周飞舟、应星, 2009; 折晓叶, 2014; 周飞舟, 2006a, 2006b; 周雪光, 2017)。比如,社会学界早期对地方政府“公司化”现象的研究,就是在“财政承包制”背景下对基层政府经营性特征的深入讨论(Oi, 1992, 1999);社会学者近年关于“项目制”的大量研究,则是在中央对地方财政转移支付体制下拓展出来的阐述(渠敬东, 2012; 折晓叶、陈婴婴, 2011; 周飞舟, 2012; 黄宗智、龚为纲、高原, 2014; 周雪光, 2015)。

但是,从深入推进地方政府行为研究的角度来看,政治经济学界所奠定的这一基础还不够坚实,在以下两方面存在明显缺陷:

(一) 财政分权与地方财政自给能力

首先,既有研究对中央和地方间财政关系的测量方法存在严重缺陷。政治经济学对中央和地方间财政关系的研究,主要聚焦于公共财政收支在不同层级政府间的配置情况(Tiebout, 1956; Oates, 1972),并希望找到一个客观指标来衡量。国际上,学界一般用一个国家地方政府的财政收入(或支出)占全国财政收入(支出)的比重来测量中央和地方政府间财政分权的程度(Oates, 1985)。为了有效进行国际比较,学者关于中国的研究也大都采用这一测量方法(Zhang

& Zou, 1998; 张光, 2011)。但是,这种测量方法有两个明显不足:

其一,这种测量方法实际上无法有效衡量财政分权的省际差异。地方政府财政收支占全国财政收支比重(包括人均指标)的差异,虽然能够粗略地衡量不同国家之间的财政分权差异,但是无法衡量中国国内不同省份之间财政分权程度的差异。原因在于,中国各省财政收支占全国财政收支比重反映的是各省在全国财政资源中所占的份额,各省人均财政收支占全国人均财政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发展水平决定的。因此,这一指标只能从总体上大体衡量中央和地方(各省的总体)之间的财政分权程度,不能有效衡量财政分权程度的省际差别,即无法有效衡量中央和各省之间差异化的财政关系格局。

其二,这种测量方法未能充分考虑财政转移支付在地方财政支出中的重要作用。20世纪80年代,“财政承包制”使地方政府在财政收支方面具有较强的自主性,地方支出中上级转移支付的作用微乎其微,以地方财政收支占全国财政收支的比重来衡量中央和地方之间的财政分权程度,有一定合理性。分税制改革后,中国财政收入方面的集权程度大为提高,但财政支出方面仍然高度分权,财政转移支付在地方财政支出中的作用越来越重要,不同类型转移支付的性质和功能也差异甚大。

因此,若继续运用这个指标来衡量中央和地方间的财政分权,而不考虑财政转移支付的重要作用,就有失偏颇。学界在运用这一方法衡量财政分权程度时又通常分为收入法和支出法两种方式:前者以地方财政收入占全国财政收入的比重衡量分权程度,后者则以财政支出为测量指标(Oates, 1985)。若地方财政自给能力很强,地方

财政收入和财政支出相差不大,则以两种方法测量财政分权的结果会趋向一致;反之,若地方财政自给能力较弱,地方财政收入和支出差异甚大,则两种方法测量出来的结果就会相差甚远,这正是分税制之后中国的实际情况,也是学界对我国财政分权的学理判断难以达成一致的主要原因之一。^①

为克服上述弊端,学界发展出一些新的测量方法。其主要思路是将政府间财政转移支付对地方政府的重要性纳入进来,细致区分地方政府支出中的不同组成部分的不同性质。简单地讲,在一个多层级政府中,地方政府的财政支出主要有两个来源:地方自有财政收入和上级政府的财政转移支付。地方政府对地方财政收入有完全的支出自主权,因此学者一般用地方财政收入占地方财政总收入的比重来表示地方政府的财政自给能力(或财政自主性)(Ebel & Yilmaz, 2002; Meloche, Vaillancourt & Yilmaz, 2004)。这一研究方法在中国研究中也得到部分运用,由于它既是连接上下级政府间财政关系的核心因素,又很好地表达了地方财政收入和财政总收入之间的相对比重关系,因此能更好地衡量政府间财政关系(Uchimura & Jütting, 2009; Wang & Chen, 2017; 陈硕, 2010; 陈硕、高琳, 2012; 高琳, 2012; 曾明、华磊、刘耀彬, 2014)。

尤其是,最近十多年中央对地方政府间财政转移支付规模越来越大,深入论析不同地区、不同层级的地方政府的财政自给能力,对理解地方政府间财政关系具有基础性意义。因此,本文也将通过测量地方财政自给能力来探究地方政府间财政关系,但考虑到不同类型财政转移支付的不同性质和作用,本文对地方财政自给能力的测量方法进行了一定的修正。

(二)省以下地方政府间财政关系

现有研究的另一缺陷是,它们主要聚焦于中

央和省级政府之间的财政关系,把省以下地方各级政府当成一个整体,以全省的总体情况来笼统地替代地方政府,对省以下地方政府间的复杂财政关系未能形成系统的研究。

有学者甚至认为,以省级财政收支占全国财政收支的比重来测量中国财政分权,是对以“下级政府财政收入份额来刻画财政分权程度”这一理论指标的误用(张光, 2011)。按照“财政联邦制”的理论设想,那些直接负责提供公共品和公共服务的地方政府由于与民众距离更近而具有信息优势,因此能够更好地为民众提供公共品和公共服务(Tiebout, 1956; Oates, 1972)。那些直接提供公共服务的地方政府与中央政府或“次国家政府”(sub-national governments)之间的财政关系,才是财政分权理论应该关注的重点。因此,很多学者对美国财政分权的研究,都把重点放在讨论州政府和地方政府^②(local government)之间的财政关系,而非州政府和联邦政府之间的财政关系(Oates, 1985; Akai & Sakata, 2002; Dincer & Waddell, 2010)。

当然,也有部分研究对中国省以下地方政府间财政关系进行了讨论(Uchimura & Jütting, 2009; 张闫龙, 2006; 财政部预算司, 2007; 刘小勇, 2008; 张光, 2009; 吴木銮、王闻, 2011; 章奇等, 2014; 杨良松, 2015; 周黎安、吴敏, 2015; 毛捷、冰洋、陈佩霞, 2018)。王雍君曾经对1997年之前中国地方政府的财政自给能力进行过比较扎实的实证研究,为学界提供了重要参考(王雍君, 2000)。张光以及吴木銮、王闻则重点分析了省内财政分权的省际差异(张光, 2009; 吴木銮、王闻, 2011)。张光以省内各级政府支出占地方财政总支出的比重来衡量省内财政分权。他以2005年的数据为基础,对全国28个省份的省内财政分权进行测量,并将其分为四类:财力下沉型、财力上浮型、财力中凸型和财力中凹型。张光认

为,在这四种类型中,财力下沉型的分权程度最高,财力中凹型次之,财力中凸型再次之,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(张光,2009)。张光的论文是对省以下财政分权研究的重要推进,但也存在两点不足:一是他仍然沿用了以省内地方各级政府支出占地方财政总支出的比重来测量的方法,此方法之局限前文已述,因此不单独展开;二是他只对2005年进行了截面分析,没有揭示省内财政分权的历史变化。

此后,杨良松进一步推进了省内财政分权的研究,既测算了地级、县级政府财政收入和支出占地方财政收入和支出的比重,又测算了地级、县级政府的财政自主度,并分析了财政自主度的区域差异(杨良松,2015)。杨良松的研究对理解省以下地方政府间财政关系具有重要意义,但仍然存在明显不足:他只将税收返还纳入地、县级可自主支配收入的范围,并未对比在未纳入税收返还之前和进一步纳入一般性转移支付之后地、县级财政自主度的变化。事实上,除地方本级财政收入外,上级转移支付中的税收返还和一般性转移支付是影响地方政府财政自给能力的关键因素;在测量地方政府的财政自给能力时,需要将不同类型的转移支付予以区别对待,以关注它们的不同性质和功能,才能得到一个更加准确的结果(Uchimura & Jütting, 2009)。

此外,还有少数研究从税收分成的实际划分角度,对省以下各级政府间的财政关系进行了有启发性的探讨(财政部预算司,2007;周黎安、吴敏,2015;毛捷、冰洋、陈佩霞,2018)。他们主要对地方财政收入在省以下各级政府间的具体划分情况展开分析,尤其注重不同省份间的财政体制差异。但是,由于主要聚焦于财政收入的事实划分,对财政收入和支出间的关系,尤其是财政转移支付所发挥的关键作用,缺乏应有的重视。

因此,总体来看,我们若只想从宏观上讨论中央和省级之间财政关系的格局演变,已有研究基本能达到目的。但是,若试图进一步深入分析地方政府的行为机制,则需要对省以下地方政府间财政关系进行更深入的讨论。

就社会学者对地方政府行为的讨论来说,无论是早期关于地方政府“公司化”行为的研究,还是近年对地方政府治理模式的探索,尤其是对项目制的系统论析,都必须以对省以下地方政府间财政关系的深入理解为前提。

实际上,学界对省以下地方政府间财政关系的陌生,已经在一定程度上妨碍了相关研究的深化。比如,学界对地方政府“公司化”的研究,就是以地方政府间财政关系为前提的,但事实上,我们用作研究前提的往往是中央和省级政府之间的财政体制,对于真正研究的基层政府与其直接上级政府之间的财政体制,往往只是以前假设出现。这正如杨其静等所指出的,“现有的绝大多数实证研究与其理论分析都存在比较严重的脱节,因为在理论分析过程中强调的是财政分权下的县,甚至乡镇一级政府的行为,但是实证研究采用的却是省级数据”(杨其静、聂辉华,2008)。

这在项目制研究中表现得更为明显。比如,学界对项目制的起源和结构,地方政府项目制的不同类型及其区域差异等,都缺乏全面准确的认识,这恰恰是由地方政府间财政关系和财政体制决定的,由此导致对项目制的分析具有不少推测和误解的成分(焦长权、焦玉平,2018;焦长权,2019)。

本文尝试对地方各级政府的财政自给能力进行一个历时性的探讨,重点聚焦财政自给能力的层级差异和区域差异,尤其对县级政府予以特别关注;主要目的是进一步深入理解省以下地方政府间财政关系,尤其是县级政府的财政处境,为深化项目制的经验研究奠定更为坚实的基础。

二、“以县为主”:地方政府间 财政关系的演进方向

学界对省以下地方政府间财政关系深度研究的缺乏,也受制于省以下地方政府间财政体制的复杂性。

与中央和省级政府间的财政体制相比,省以下地方政府间财政体制要复杂许多。主要原因在于,分税制只对中央和省级政府之间的财政关系进行统一,对省以下地方政府间财政关系却未进行制度化的规范。为应对分税制造成的财政上收效应,各省迅速对省内地方政府间财政体制做出调整,但是各省的体制安排却差异巨大,夹杂着“分税制”和“承包制”的多种特征,具有浓厚的“讨价还价”性质,并且处于不断调整变化过程中(财政部预算司,2007;世界银行,2002;贾康,2007;吕冰洋等,2016)。有学者甚至认为,中国省内财政分权的差异,远远超过了许多经合组织国家之间的差异(Dollar & Holman, 2008)。

比如,仅就增值税、营业税、企业和个人所得税收入的地方分享部分在地方各级政府之间的划分而言,全国各地就千差万别,没有基本的统一模式(财政部预算司,2007;张光,2011;周黎安、吴敏,2015;毛捷、冰洋、陈佩霞,2018)。又比如,从学界一般所言的财政分权程度而言,各省之间也存在巨大差异(张光,2009;吴木銮、王闻,2011)。同时,省以下地方政府间财政转移支付体系也更加复杂,又与中央对地方的转移支付体系相互交叉,进一步加剧了省以下政府间财政关系的复杂性。比如,省级政府只有来自中央的财政转移支付,而市、县级政府,则同时可能获得来自上级多层政府的转移支付,而且这些转移支付之间是互相交叉的,不容易清晰地区分出来。

但是,总体来看,分税制之后,省以下地方政府间财政体制的演进方向还是清晰的,即逐渐形

成了“以县为主”的财政体制。

(一)从“市管县”到“省管县”

1949年起,我国即存在市领导县的情况。1980年之后“市管县”体制得到进一步扩展,至2003年底全国共有18个省(市)区全面实行“市管县”体制,市领导的县级行政区占全部县级行政区的80.4%(吴帅、陈国权,2008;孙学玉、伍开昌,2004)。

分税制改革后,由于中央一次性集中了大量地方财政收入,地方各级政府的财政自给能力均大幅下降。尤其是,县乡基层政府的财政收支缺口越来越大,普遍陷入严重的财政危机。中西部地区的基层政府迅速将财政支出压力传导到农民身上,在短期内造成了“三农危机”。进入新世纪,中央果断取消农业税,但是相应的财政转移支付无法弥补基层政权的财政缺口,为缓解县乡财政危机,中央一方面迅速加大对基层的财政转移支付,另一方面则试图对地方政府的财政和行政体制进行改革,主要思路是加强县级政权,实行“以县为主”的财政体制。

分税制改革后,在省、市、县三级政府中,地市级政府仍然维持了最强的财政自给能力,县级财政自给能力则最弱,而地市级政府较强的财政自给能力,一定程度上是以牺牲县级政府的财政自给能力实现的。为此,“以县为主”改革的第一步是“自上而下”的强化县级政权,它以财政上的“省直管县”和行政上的“扩权强县”为中心展开,主要是通过“下放”市级政府的财政和行政权力来加强县级政府。

财政上的“省直管县”,就是要在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面,省财政与市、县财政直接联系,开展相关工作。比如,在转移支付方面,转移支付、税收返还、所得税返还等由省直接核定并补助到市、县;专项拨款补助,由各市、县直接向省级财政等有关

部门申报,由省级财政部门直接下达到市、县。^③

财政上省直管县的主要目的是提升县级政府的财政地位,扩大县域财政的收支自主权,县级和省级之间进行直接的财政事务对接,市、县级政府在财政上形成平等关系,一方面消除市级对县级财政的“汲取”,另一方面减少财政层级,提高各类转移支付资金的拨付和使用效率(刘冲等,2014)。

行政上的“省直管县”改革,主要有“全面直管”和“省内单列”两种模式,前者是指对部分经济基础较好的县,完全赋予地市级的社会经济管理权限,后者是指通过给予县级政府部分地级市的社会经济管理权限来助推县域社会经济发展。无论是全面直管还是省内单列,其本质都是削弱市级政府的经济社会管理权限,扩充和增强县级政府权能,从实践来看,各省主要采取省内单列的方式进行改革(宫汝凯、姚东旻,2015;张占斌,2013;袁建军、金太军,2010)。

截至2015年底,除新疆、内蒙古、西藏三个少数民族自治区外,全国其他省、市、自治区都采取了不少措施来推进财政和行政上的省直管县改革,明显增强了县级政府的财政和行政地位。同时,中央还对县级干部管理体制进行了改革。2009年5月,中共中央办公厅印发《关于加强县委书记队伍建设的若干规定》,指出“县委书记的选拔任用,应按程序报经省级党委常委会议审议”。干部管理体制上的调整,主要是以不同方式提高县级党政领导干部的政治地位,为财政、行政上的省直管县改革提供一定政治保障(张占斌,2013)。财政、行政和人事上的一系列以县为主的改革,自上而下地强化了县级政权的地位。

(二)“乡财县管”和乡镇综合体制改革

“乡财县管”和乡镇综合体制改革,则试图自下而上地增强县级政权的财政和行政地位。

“乡财县管”是指在坚持乡镇财政的预算管

理权、资金所有权和使用权、财务审批权不变的前提下,通过统一的财政管理方式,加大县级财政主管部门对乡镇财政收支的管理和监督。^④但是,在实践中,乡财县管完全突破了管理和监督层次,形成对县乡财政关系的一次全面调整。截至2011年底,全国乡镇总数的86.1%实施了“乡财县管”改革(王伟同、徐溶壑、周佳音,2019)。

首先,乡财县管直接在财政收入上进行重新划分,很多地方直接取消乡镇一级的独立财政收入。以湖北省恩施市为例,除烟叶特产税^⑤以外,“各乡镇(办)从2005年起不管财政收入,由市国税、地税、财政局统一管理”。与之类似,中西部地区的大多数乡镇,都失去了独立的财政收入。

其次,乡财县管导致财政支出的“垂直化”,主要财政支出项目都绕过乡镇政府,由县级财政直接支出(周飞舟,2012)。乡财县管的最初目的是规范和监督乡镇财政行为,尤其是监督乡镇不得挪用教师和公务员工资。后来,各种重要专项资金的支出都由县级政府直接支出,留给乡镇财政的只有日常公用经费和一些小额项目支出。

最后,乡财县管之后,乡镇失去了独立的财政机构。乡镇财政所成了县财政局的二级事业单位,人财物均实行垂直管理,成了县财政局对乡镇财政进行管理和监督的直属机构(傅光明等,2008)。乡镇对村级财政也实行“村财乡管”,但由于上级对村级的转移支付实在有限(主要是村两委人员工资),因此并没有起到增强乡镇财政能力的作用。

农业税改革之后,中央同时推动了乡镇综合体制改革,主要目标是精兵简政。以湖北省为例,主要包括以下三方面:

首先,减少行政单位数量,削减行政层级。减少行政单位的主要办法是合村并组和合乡并镇,把一些地域面积较小和人口较少的村组、乡镇合并;削减行政层级是指彻底取消乡镇和村级

之间的管理区一级行政组织,这在改革前已经是一级组织完善、规模庞大的基层组织。

其次,精简规范乡镇行政机关,精简村级组织。其核心是“一规范三精简”:规范乡镇机构设置、精简领导职数、精简内设机构、精简工作人员。实行领导班子交叉任职,每个乡镇党委设党委委员7—9名,分别兼任其他行政领导职务。通过合并成立多个综合性业务办公室,每个办公室安排1—2名人员。编制上,各县按照地域面积、人口、财政收入等核定乡镇类别,一、二、三类乡镇的行政编制名额分别不超过45名、40名、35名。改革之前,村级组织一般都有20多人,改革后取消了村民小组长,村两委缩减为3—5人。

最后,建立“以钱养事”新机制。“以钱养事”是对乡镇事业单位(俗称“七站八所”)进行的改革,乡镇站所是县直机关在乡镇的“腿”(谭同学,2006)。农业税取消后,法院、公安、司法、工商、税务等五部门在乡镇设立垂直派出机构,中小学、医院则实行县直部门直接管理。其他站所则转制为自主经营、自负盈亏的“民办非企业”组织,通过政府购买服务的渠道实行“以钱养事”。

乡镇综合体制改革,基本实现了精兵简政。据统计,改革之后,湖北省乡镇干部总数由91404人减少到54836人,共精简分流财政供养人员36568人,减幅40%。其中,行政机关总人数由54567人减少到33977人,减少20590人,减幅37.7%;财政所和经管站合并后,人员由19934人减少到10959人,减幅45%;延伸、派出机构总人数由16903人减少到9900人,减少7003人,减幅41.4%。“七站八所”已有77986人退出事业编制管理,有67个县(市、区)的717个乡镇的“七站八所”进行整体转制,共有84310人退出事业编制管理(邓道坤、刘友凡,2006:218)。

“乡财县管”和乡镇综合体制改革,使乡镇政府的财政和行政能力都极度弱化,乡镇丧失了作

为一级独立政权的基本自主性,成了为县级政府部门“跑腿打杂”的“协调型政权”(付伟、焦长权,2015)。这进一步自下而上地强化了县级政权的财政和行政地位,地方政府逐渐形成“以县为主”的财政行政体制。

三、地方各级政府的财政自给能力

一级政府的财政自给能力一般用地方本级财政收入占财政总支出的比重来测量,这个比重可以被定义为财政自给能力系数。显然,财政自给能力系数是一个大于零的正数,如果系数为1,表明该层级政府刚好财政自给自足,既没有能力向其他层级政府提供转移支付,也不需要其他层级政府向其提供转移支付。如果系数大于1,说明该层级政府具有充分的财政自给能力,除了满足本级支出之外,还向其他层级政府进行转移支付;如果系数小于1,说明该层级政府的财政自给能力不足,需要依赖其他层级政府的转移支付(Wang & Chen, 2017: 153; Meloche, Vaillancourt & Yilmaz, 2004; 王雍君, 2000)。在不能搞赤字预算的情况下,地方各级政府财政支出基本等于地方财政收入和上级转移支付之和,因此也可以用上级转移支付占地方财政总收入/支出的比重来测量地方财政自给能力。

分税制改革是地方政府财政自给能力变化的关键节点。主要原因在于,分税制只调整中央和地方政府间的收入分配格局,财政支出格局基本没变。从财政收入上看,中央和地方之间由分税制改革前的“三七开”调整为改革后的“五五开”;但在财政支出上,1994—2000年是“三七开”,2000年之后,中央财政支出占比逐步缩小,近年来只占15%左右,地方财政支出占比上升到85%的高位(见图1)。全国财政收入的30%左右需要由中央转移到地方支出。1994年,中央转移

图1:中央财政收支占全国财政收支比重(%)



资料来源:中国财政年鉴编辑委员会(编辑):《中国财政年鉴(2015年卷)》,北京:中国财政杂志社出版。

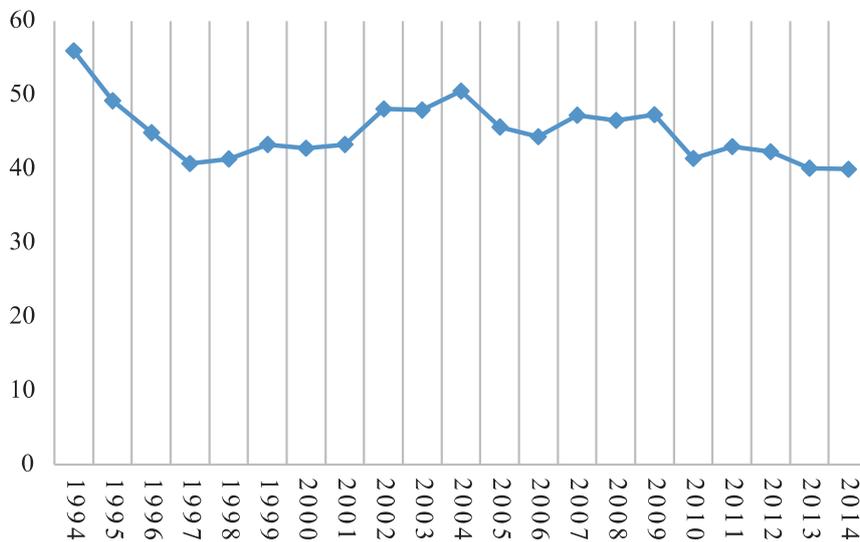
支付占地方财政支出的比重高达56%,1994—1997年,这一比重迅速下降。原因在于,分税制改革初期,中央一次性集中了地方大量财政收入,随着地方本级财政收入能力的增强,地方对中央财政的依赖有所减弱。1998年之后,这一比重又缓慢上升并略有波动,总体一直保持在40%以上,大部分年份都超过了45%,地方政府财政自给能力总体较弱(见图2)。

不同层级地方政府的财政自给能力存在很大差异(见图3)。1990—1993年,市、乡两级财政自给能力系数都超过1.3,也就是说,两级财政收入大于财政支出,有30%以上的收入会上解(或向下转移)给其他级政府支出;县级财政自给能力系数在0.7以上,约有30%的支出来自其他层级政府的财政援助;省级政府的财政自给能力系数则在0.6左右,约有40%的支出需要其他层级政府援助(主要是下级政府上解)。总体来讲,分税制改革前地方各级政府的财政自给能力都相对较强,最弱的省级政府也达到60%以上。

分税制改革后,乡(镇)政府虽然处于最底层,财政自给能力却最强,基本长期处于“自给自足”状态。主要原因在于,农业税取消以前,乡镇可以直接向农民征收大量“三提五统”和摊派资金,以此维持财政“自给自足”;20世纪90年代后期,农业税费征收越来越困难,乡镇财政自给能力也明显下降,并为此留下大量乡村债务。农业税改革初期,乡(镇)政府收入锐减但支出责任仍然很大,所以财政自给能力快速下降,农业税取消后,虽然乡镇财政日益“空壳化”,但乡镇的很多支出责任也上移到县级政府,财政自给能力再度回升^⑥(王绍光,2006)。

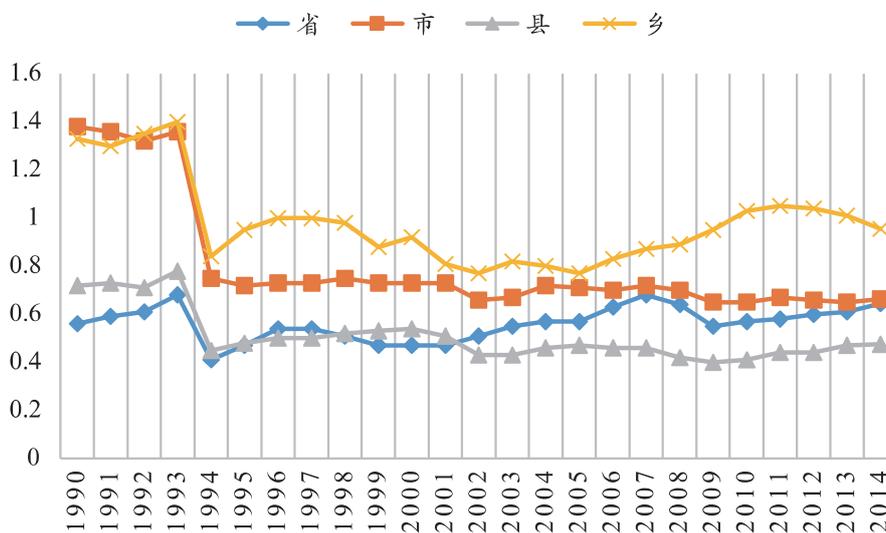
地市级政府的财政自给能力也一直维持在较高水平。1994—2001年,市级财政自给能力系数一直在0.72—0.75之间的高位水平,2002年之后一直在0.65—0.72之间徘徊。省级政府的财政自给能力系数则具有明显的波动性,分税制改革头几年一直不断上升,从1994年的0.41上升到了1997年的高点0.54,此后略有下降,2001年下降

图2:中央转移支付占地方财政支出比重(%)



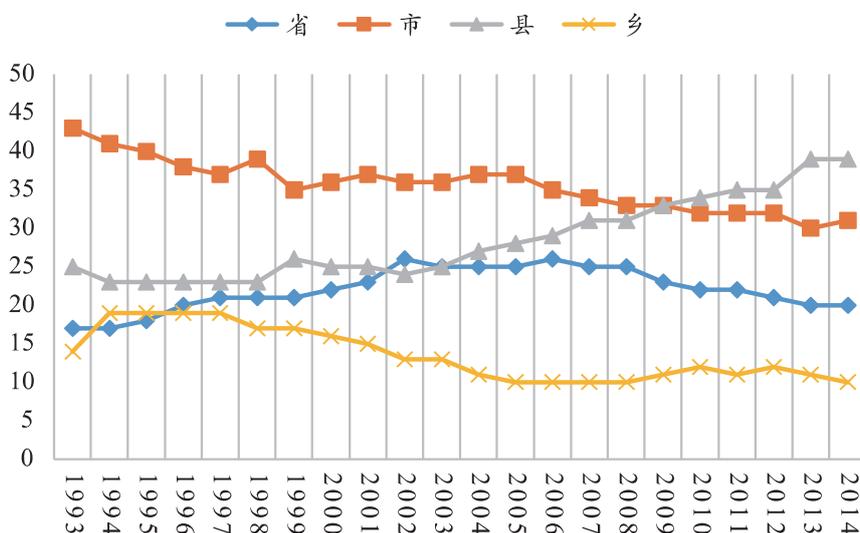
资料来源:1994—2005的数据来自李萍:《财政体制简明图解》,北京:中国财政经济出版社2010年版;2006—2014年的数据来自中国财政年鉴编辑委员会(编辑):《中国财政年鉴》(2007—2015年卷)。

图3:地方各级政府财政自给能力系数



资料来源:1990—1992年的数据来自《1990年—2009年我国各级政府财政自给能力情况表》,载《地方财政研究》2010年第9期;1993年的数据来自童伟:《中国基层财政改革与制度建设》,北京:经济科学出版社2014年版,第8页;1994—2011年的数据来自财政部国库司(主编):《财政统计摘要(2012)》,北京:经济科学出版社2012年版,第46、138页;2012—2014年的数据来自财政部国库司(主编):《财政统计摘要(2015)》,北京:经济科学出版社2015年版,第52、140页。图3、图4、图5、图6均运用此处原始数据。

图4:地方各级政府财政收入占地方财政总收入比重(%)



到0.47,之后持续上升,一直到2007年的高点0.68,此后也一直维持在0.6左右。总体而言,分税制改革以来,省级政府财政自给能力得到大幅提升;地市级政府财政自给能力系数则相对在高位稳定。

县级政府的财政自给能力需要更深入的分析。总体来看,1994年以来,除极少年份外,县级政府财政自给能力系数在地方各级政府中一直处于最低水平,并长期徘徊在0.4—0.5之间。1994—2001年一直维持在0.5左右,这主要是通过向农村收取大量农业税实现的。农村税费改革前,农业税是中西部农村县级政权的主体收入,一般占县级财政收入的20%以上;而且,农业税基本属于县级政府的独享税种,地市以上级别政府基本不参与农业税分成,乡村两级则主要依靠“三提五统”。因此,农业税改革前,县级政府主要是通过向农村征收农业税来提高财政自给能力。

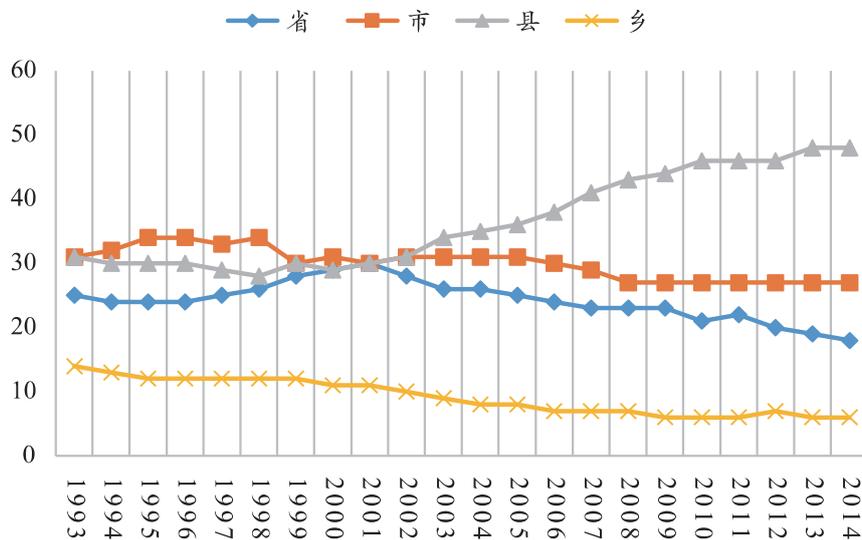
农业税费改革后,县级财政自给能力系数持续走低,一直下降到2009年的历史最低点0.40。2009年开始,全国大规模实施了“以县为主”的财

政体制改革,它才缓慢上升几个百分点,2014年回升到0.48的水平。显然,1994年以来,县级政府的财政自给能力系数一直很低,县级财政支出的大部分依赖上级政府的转移支付。

那么,为何县级政府的财政自给能力一直低位徘徊?这需要深入分析地方各级政府在财政收支结构中的位置和作用。

从财政收入上看,地市级政府占地方各级财政总收入的比重一直很高,分税制改革前一直在40%以上,1994—1997年间下降约5个百分点,此后一直保持在35%左右。省级政府所占比重在1994—2002年间上升约8—9个百分点,此后多年稳定在25%—27%之间,2007年后缓慢下降,2014年下降到20%。县级政府收入占比在1994—1998年间下降2个百分点,此后几年稳定在25%左右,农业税取消后,尤其是2008年以来开始稳步回升,2014年达到高点39%。分税制改革后,1994年乡镇一级收入占比较1993年增长约5个百分点,20世纪90年代后期回落4—5个百分点,农业税取消后则一直在10%—12%之间(见图4)。在

图5:地方各级政府财政支出占地方财政总支出比重(%)



“乡财县管”的体制下,乡镇的财政收入基本都纳入了县级统筹预算安排(罗丹、陈洁等,2008:72)。

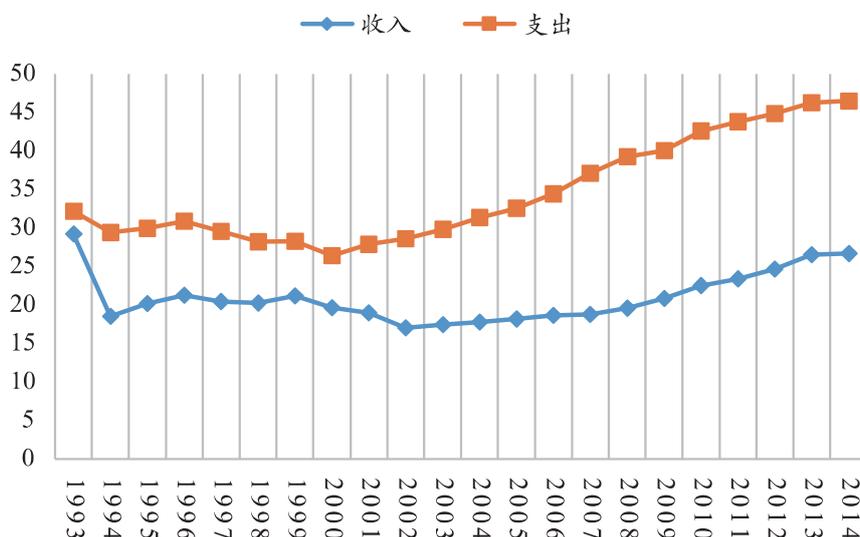
因此,简单地讲分税制后地方各级政府都发生了收入“逐级上移”的说法不够严谨(张晏、龚六堂,2005;张闫龙,2006)。实际情况是,由于地税机构属于省内垂直管理,省级政府通过在省内实行“层层分税”或“分税包干”的办法,确实集中了部分市、县级的财政收入,市、县级收入占比在分税制改革初期明显下降,省级收入占比持续上升。乡镇政府则加强了对农村的汲取力度,因此财政收入占比在分税制改革初期不降反升,但随着农业税费征收难度越来越大,乡镇一级收入占比也逐渐回落。

从财政支出上看,1994—1996年省级政府支出占地方财政总支出的比重并未随收入占比的增长而增长,比1993年反而下降1个百分点,在省级层面发生了明显的“收入上移、支出下移”现象;后来支出占比逐年回升,2001年达到30%,此后多年持续下降,2014年仅为18%。1994—1996年地市级政府支出占比也明显增加,收入占比则

明显减少,这是省级政府“收入上移、支出下移”传导到市级的结果,1998年之后支出占比缓慢下降,2008—2014年一直是27%。1994年县级政府支出占比较1993年下降1个百分点,此后几年一直维持在30%的水平,20世纪90年代后期下降约2个百分点,农业税费改革以来一直稳步上升,2014年占比高达48%。乡镇一级支出占比在农业税改革前长期保持在12%左右,农业税改革后缓慢下降,2014年下降到6%(见图5)。

显然,农业税取消后,县级政府财政收入在地方各级政府财政总收入中占比明显提高(约15个百分点),若加上乡镇政府部分(10%),县乡两级政府收入已占地方财政总收入的50%左右,占全国财政总收入的25%以上。然而,县级政府的支出占比增长速度更快,2001—2014年县级财政支出占地方财政支出比重由30%增长到48%,若加上乡镇支出部分,县乡两级支出占地方财政支出比重已超过50%(2014年为54%),占全国财政支出比重也高达45%以上(2014年为46.51%)(见图6)。结果,2001—2009年县级政府财政自给能力

图6:县乡两级政府财政收支占全国财政收支比重(%)



不升反降,财政自给能力系数由2000年的0.53一直下降到2009年的最低点0.40。2009年开始,中央开始全面推行“以县为主”的财政体制改革,县级财政自给能力才缓慢回升,但上升幅度仍然很小,财政自给能力系数仍然低于0.5,也低于农村税费改革前的水平。

显然,县级政府已经是全国财政支出的绝对主体,在财政支出方面比较彻底地实现了以县为主。但是,与之不相匹配的是,县级财政自给能力在地方各级政府中一直最弱,县级财政支出的一半以上长期依赖上级政府的转移支付。这些转移支付分别来自中央、省、市各级政府,其主体是中央政府的转移支付,它需要经过中间层级政府(省、市级政府)的二次转移,使县级政府面对的转移支付体系进一步复杂化。

四、县级政府财政自给能力: 实证测量和区域差异

由于受到复杂的财政转移支付体系的影响,

上文对县级财政自给能力的分析就显得过于粗略。为了更加深入地探析县级政府的财政自给能力,下文运用2007年《全国地市县财政统计资料》^⑦来具体测量县级政府^⑧的财政自给能力,尤其对不同类型转移支付予以区别对待。

具体而言,本文运用三种层层递进的方法来测量县级政府的财政自给能力。第一种方法测量地方一般公共预算收入占地方财政总收入的比重,即本级一般公共预算收入/总收入^⑨,简称“财政自给能力1”。第二种测量方法将税收返还添加进去,即(本级一般公共预算收入+税收返还)/总收入,简称“财政自给能力2”。第三种测量方法则将一般性转移支付进一步纳入进去,即[本级一般公共预算收入+返还性收入+财力性转移支付-(调整工资转移支付+农村义务教育转移支付)]/总收入,简称“财政自给能力3”。

三种测量办法所得的结果,就是三种财政自给能力系数,下文分别简称为“财政自给能力系数1”“财政自给能力系数2”和“财政自给能力系数3”。同时,为了使第三种测量方法更加客观准

表 1: 县级政府(含市辖区)的财政自给能力(2007年)

| | 财政自给能力系数1 | 财政自给能力系数2 | 财政自给能力系数3 |
|----------|-----------|-----------|-----------|
| 东部(区县合计) | 0.61 | 0.70 | 0.80 |
| 县级 | 0.53 | 0.62 | 0.76 |
| 中部(区县合计) | 0.34 | 0.40 | 0.64 |
| 县级 | 0.29 | 0.34 | 0.61 |
| 西部(区县合计) | 0.31 | 0.36 | 0.61 |
| 县级 | 0.26 | 0.30 | 0.58 |

确,将其中两项具有明显专项转移支付性质的资金(调整工资转移支付、农村义务教育转移支付)从中排除。

2007年全国共有2859个县级行政区划,其中市辖区856个,县级市368个,县1463个,自治县117个。在分析中,笔者将市辖区排除,只分析典型县级政府(包括县级市、自治县、内蒙古的旗和自治旗)的财政自给能力。若将市辖区纳入县级财政单位测算,则会明显高估县级政府的财政自给能力。

比如,2007年东部地区(含市辖区)县级财政自给能力系数1较纯县级单位高出8个百分点,加入一般性转移支付(财政自给能力系数3)后差异有所减小,但仍然高出4个百分点(见表1)。中西部地区的情况与之相似。原因在于,地级市市辖区大部分属于城市区域,其财政自给能力较典型的县级单位(辖区内大部分是农村地区)要强,这也是为何地级市一级财政自给能力较县级明显要强的主要原因。

通过筛选,笔者最终获取了1988个典型县级单位,其中东部373个,中部746,西部869个,另外有15个较为特殊的县级单位被排除;对这1988个典型县级政府财政自给能力进行全面测算,就能对全国县级财政状况做出较为准确的判断。

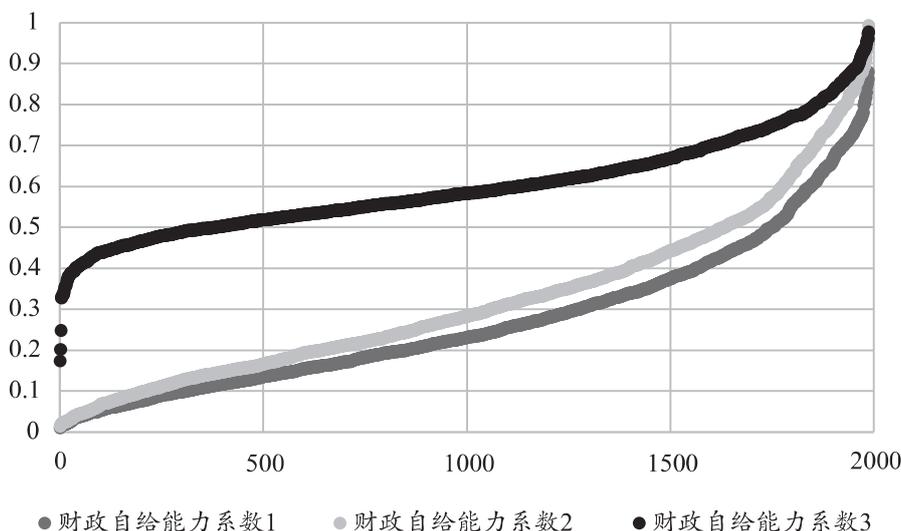
从测算结果来看,县级政府的财政自给能力确实非常弱。就财政自给能力系数1来说,1988

个县中有314个县在0.1以下,约占六分之一,其中有近100个县低于0.05。有539个县财政自给能力系数1在0.1—0.2之间,超过总数的四分之一。财政自给能力系数1在0.2—0.3之间的县有425个。三者合计多达1278个县,也就是说,65%左右的县地方本级收入占总收入的比重低于30%,70%以上靠上级转移支付。财政自给能力系数1在0.3—0.4之间的有205个县,0.4—0.5之间的有286个县,超过0.5的县只有239个(见图7)。

若加上上级政府的税收返还,县级财政自给能力得到一定提升,但提升幅度很小,平均只提高3—5个百分点,在图中就表现为财政自给能力系数1和财政自给能力系数2两条曲线距离非常近,财政自给能力系数2曲线较财政自给能力系数1曲线只有小幅上移;仍然有50%以上的县财政自给能力系数小于0.3,70%以上的县财政自给能力系数小于0.4,80%以上的县财政自给能力系数小于0.5(见图7)。

加入一般性转移支付后,县级财政自给能力得到大幅提升,只有3个县财政自给能力系数仍然低于0.3,财政自给能力系数在0.4以下的县也只有38个;财政自给能力系数在0.4—0.5之间的县共347个,占总数的17.5%;也就是说,财政自给能力系数小于0.5的县占总数的比重已低于20%。财政自给能力系数在0.5—0.6之间的县共有751个,占总数的37.8%;财政自给能力系数在

图7:三种财政自给能力测量的排序分布



注:此图是三种财政自给能力测量结果分别按照升序排列后反应到同一图中的结果。

表2:2007年县级政府的财政自给能力

| | 财政自给能力系数1 | 标准差 | 财政自给能力系数2 | 标准差 | 财政自给能力系数3 | 标准差 |
|----|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| 东部 | 0.53 | 0.19 | 0.62 | 0.20 | 0.76 | 0.13 |
| 中部 | 0.29 | 0.15 | 0.34 | 0.16 | 0.61 | 0.09 |
| 西部 | 0.26 | 0.16 | 0.30 | 0.18 | 0.58 | 0.10 |

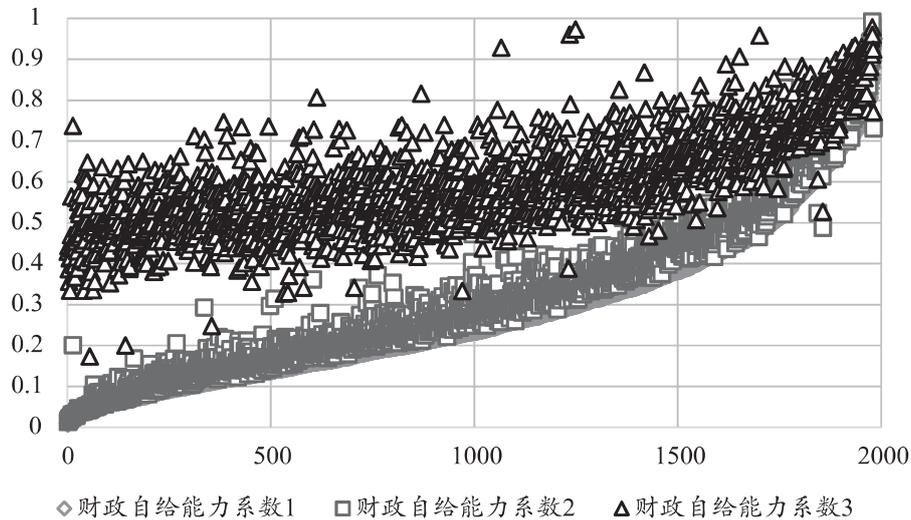
0.6—0.7之间的县有468个,占总数的23.5%;二者合计,财政自给能力系数在0.5—0.7之间的县占总数的60%以上;剩余约20%的县财政自给能力系数大于0.7(见图7)。

可见,学界一般采用的地方财政自给能力的测量方法(地方本级公共预算收入占地方总收入/支出比重)明显低估了地方实际的财政自主性,因为税收返还和部分一般性转移支付也是地方政府可自主支配的财力。但是,若将一般性转移支付完全纳入地方财政自给能力测量,则会高估地方政府的财政自主性,因为很多一般性转移支付

由上级指定明确用途,地方并不能统筹使用。

然而,税收返还并未起到均衡地区间财力差异的作用,反而在一定程度上拉大了县级政府财政自给能力的区域差异(见表2)。财政自给能力越强的地区,所获得的税收返还越多,税收返还对其财政自给能力的助力也越大。相反,一般性转移支付对均衡地区间财力差距起到了很大的作用,这从三种财政自给能力系数测算结果的对位分布图看得更加清楚(见图8)。财政自给能力系数1越低的县,其获得的一般性转移支付越多,对财政自给能力的提升幅度也越大;反之,财政自给

图8:三种财政自给能力测量的对位分布



注:图中最下面的平滑曲线是财政自给能力系数1按照升序排列的结果,财政自给能力系数2和财政自给能力系数3的散点分布均是与下面的财政自给能力系数1相对位,即反应同一个县添加税收返还和一般性转移支付后的结果。

能力系数1越高的县,获得的一般性转移支付越少,对财政自给能力的提升幅度也越小,经过一般性转移支付的均衡作用,各县之间的财政自给能力系数差距大幅缩小,大都集中在0.5—0.7之间。

县级政府财政自给能力也存在巨大的区域差异(见图9、图10)。东部地区373个县中,财政自给能力系数1小于0.3的县有101个,在0.3—0.4之间的县有84个,在0.4—0.5之间的县有68个,0.5以上的县有120个,接近总数的30%,其中有87个县超过了0.6。中部地区746个县中,有295个县财政自给能力系数1在0.2以下,约占总数的40%;在0.3以下的县达505个,约占总数的70%,而东部地区这一比重不足30%;在0.4以下的县多达615个,占总数的80%以上;大于0.5的县占总数的比重不足10%,东部地区这一比重则接近30%。西部地区869个县中,约有60%以上的县(531个)财政自给能力系数1低于0.2,接近

80%的县(672个)财政自给能力系数1小于0.3,财政自给能力系数1超过0.4的县(108个)刚过总数的10%。

税收返还对三大区域的财政自给能力均有所提升,但幅度不大(见图9)。相对而言,东部地区税收返还对财政自给能力系数的提升幅度最大,平均提升了5—10个百分点,85%以上的县财政自给能力系数2超过0.3,65%以上的县超过0.4。而税收返还对中西部地区财政自给能力系数的提升贡献很小,平均不足5个百分点,财政自给能力系数1和财政自给能力系数2两条曲线几乎重合。

一般性转移支付对提升县级政府的财政自给能力贡献很大(见图9、图10)。加入一般性转移支付后,东部地区财政自给能力系数3都超过了0.3(其中,只有两个县在0.3—0.4之间),在0.5以下的县仅有23个(占总数的6%),在0.6以下的县有77个(占21%),在0.6—0.7之间的县有95个

图9:东中西部地区三种财政自给能力系数排序分布

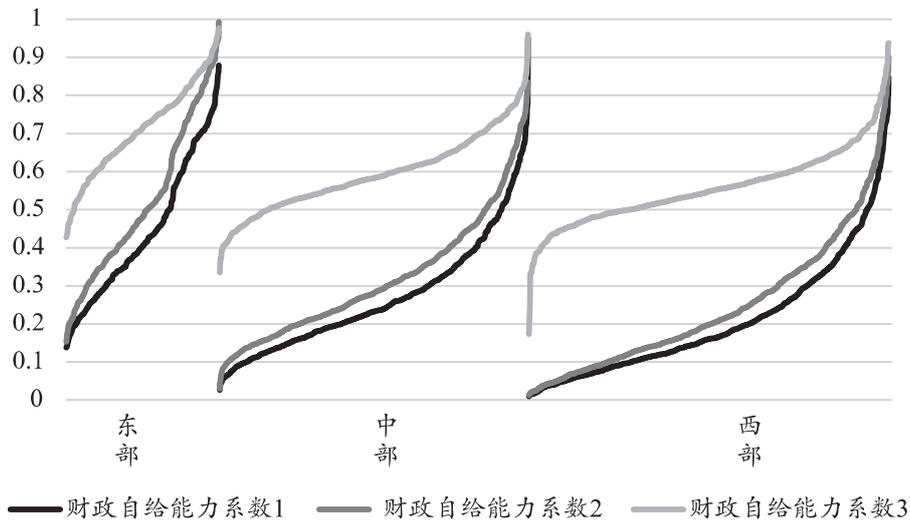
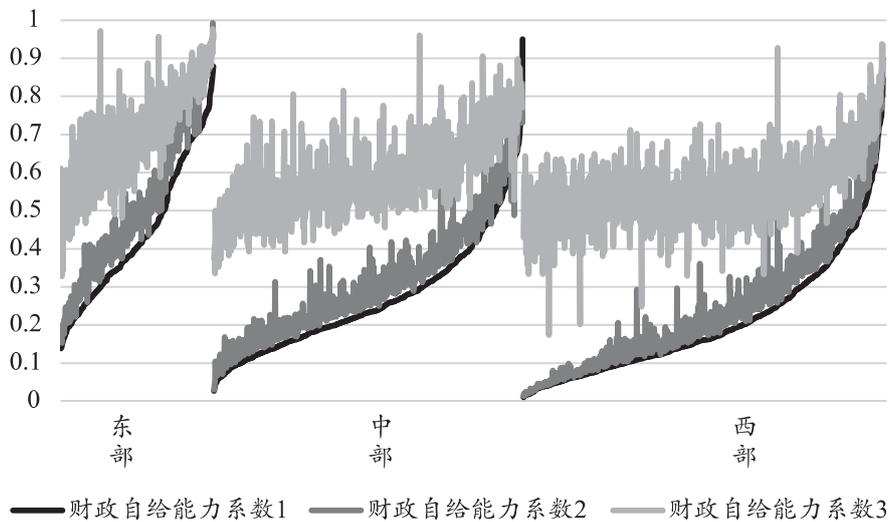


图10:东中西部地区三种财政自给能力系数对位分布

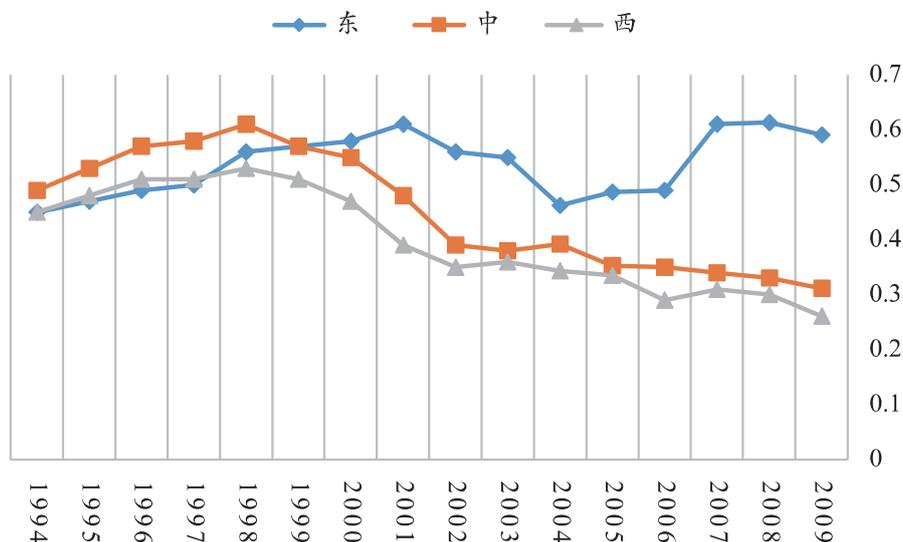


(占25%),在0.7—0.8之间的县有112个(占30%),超过0.8的县有89个(占24%)。也就是说,80%以上的县财政自给能力系数3超过0.6,55%左右的县超过0.7。

中西部地区财政自给能力提升幅度较东部地区更大。中部地区县级财政自给能力系数3也

都超过了0.3,在0.5以下的县只有120个(占16%),在0.5—0.6之间的县有306个(占41%),在0.6—0.7之间的县有204个(占27%),超过0.7的县有116个(占16%)。也就是说,80%以上的县财政自给能力系数3超过0.5,绝大部分县在0.5—0.7之间。西部地区只有3个县财政自给能

图 11: 县级财政自给能力系数 1 的历史变化



力系数 3 低于 0.3, 低于 0.4 的县也只有 28 个, 在 0.4—0.5 之间的县有 214 个, 在 0.5—0.6 之间的县有 391 个, 在 0.6—0.7 之间的县有 169 个, 超过 0.7 的县有 67 个。也就是说, 64% 的县财政自给能力系数 3 在 0.5—0.7 之间, 8% 的县超过 0.7, 只有 28% 的县低于 0.5。

在东中西部内部, 县级政府财政自给能力也存在很大差异。以 2007 年为例, 东部地区县级财政自给能力系数 1 的标准差为 0.19, 中部地区为 0.15, 西部地区为 0.16, 东部地区县级财政自给能力内部差异明显大于中西部地区。^⑩加入税收返还后, 各地区县级财政自给能力的内部差异略有扩大的趋势, 三大区域均是如此, 表明税收返还对均衡县级政府间财力没有显著作用, 反而强化了相关差异。加入一般性转移支付后, 三大区域县级财政自给能力内部差异都明显缩小, 但东部地区内部差异仍然最大, 西部地区次之, 中部地区最小(见表 2)。

需要指出的是, 虽然东部地区一些县级政府财政自给能力也较弱, 需要依赖上级转移支付,

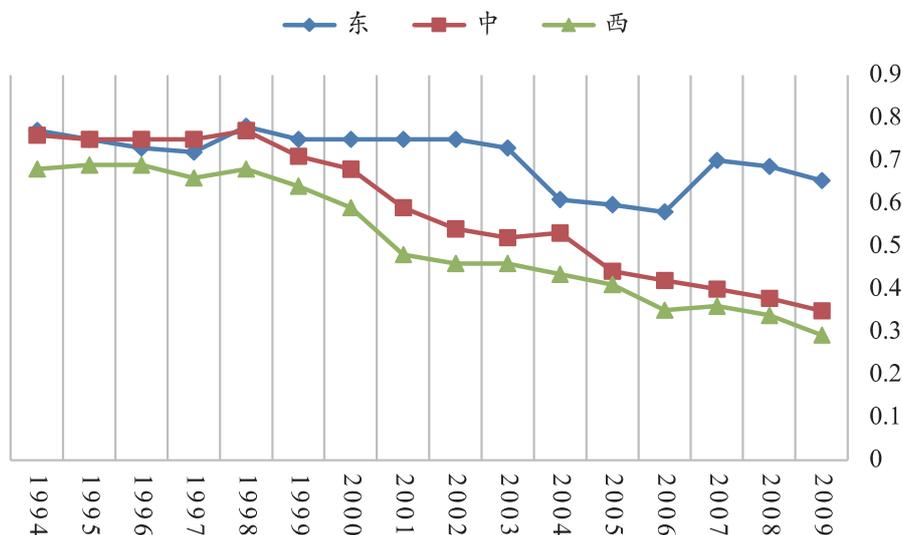
但与中西部地区还有一定区别。主要原因在于, 它们获得转移支付资金的来源主体不同: 中西部地区基层(县级)政府大部分靠中央转移支付弥补财政缺口; 东部地区财政自给能力弱的基层(县级)政府则主要靠省级政府的转移支付。中央转移支付需要经过省级政府的再次转移, 不仅周期更长, 程序也更加复杂, 对基层政府的约束性更强; 相反, 省级政府与基层政府之间的距离更近, 支出周期更短, 基层政府与之沟通协调更方便顺畅, 基层政府的自主性更强。

五、县级财政自给能力的历史变化

那么, 县级政府财政自给能力在不同区域的历史变化如何?

先看财政自给能力系数 1, 其演进趋势具有明显的区域差异(见图 11)。1994 年之后, 东部地区县级财政自给能力系数 1 稳步提升, 2001 年达到高点 0.61, 2002 年的所得税分享改革对东部地区县级财政自给能力产生了较大冲击, 2003 年中

图 12:县级财政自给能力系数 2 的历史变化



央进一步扩大所得税分享比例,2004年所得税分享改革的效应迅速在各省内部传递,省内各级政府间所得税的分享比例进一步调整,县级政府受到更大冲击。2005年开始,东部地区县级财政自给能力系数 1 开始缓慢回升,2007年起回到 0.6 左右的水平。

1994—1998 年中西部地区县级财政自给能力系数缓慢上升,但是自 1999 年起开始下降,尤其是农业税费改革后下降速度明显加快。到 2009 年,中部地区县级财政自给能力系数 1 仅为 0.31,西部地区仅为 0.26,与全国平均水平的差距进一步拉大。

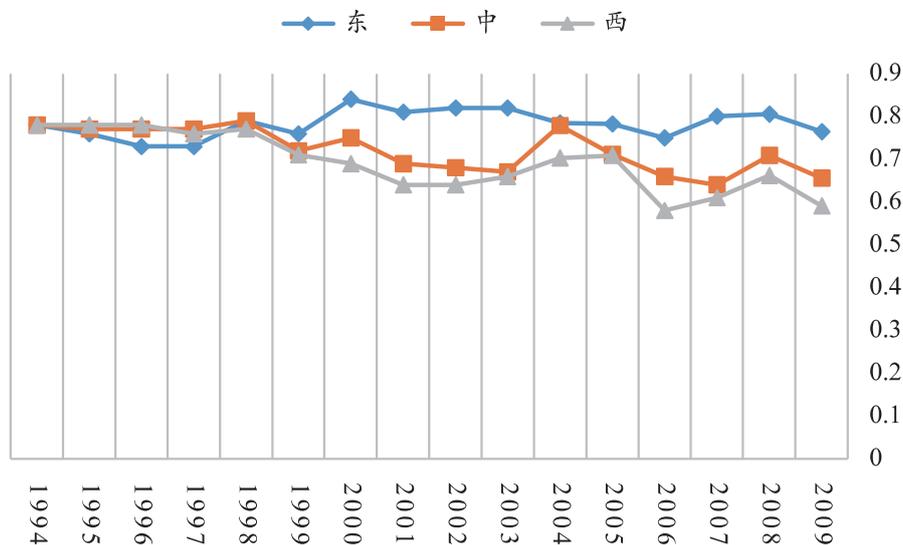
从区域差异上看,1994—1998 年中部地区县级财政自给能力明显强于东部和西部地区。其主要原因在于,与东部地区相比,中部地区基本都是农业大省,农业税在中部地区县级财政中占比明显要高,是县级财政的主体税种之一;而且分税制改革后,其还通过加大农业税征收力度巩固自身财政,由此也导致中部地区的农民负担最重(周飞舟,2006a),因此分税制对中部地区县级

财政自给能力的总体冲击较东部地区要小。2000 年开始,东部地区县级财政自给能力超过中部地区,中部和西部地区县级财政自给能力的差距则越来越小,中西部和东部地区县级财政自给能力的差距越拉越大。

若将税收返还纳入,总体而言,三大区域县级财政自给能力都有了一定提升(见图 12)。从变动趋势上看,20 世纪 90 年代中后期,三大区域县级财政自给能力基本都没有出现回升趋势。2000 年之后,中西部地区县级财政自给能力迅速下降;东部地区则保持相对平稳,2004—2006 年受所得税分享改革的冲击,财政自给能力明显下降,但自 2007 年起又明显回升。

若将一般性转移支付纳入,三大区域县级财政自给能力大幅提升(见图 13)。从变动趋势上看,20 世纪 90 年代中后期中西部地区县级财政自给能力系数在某些年份甚至较东部地区略高,三大区域差距较小,也基本保持平稳状态。但自 1999 年开始,中西部地区县级财政自给能力系数明显下降,东部地区则小幅度上升。自 2004 年开

图 13: 县级财政自给能力系数 3 的历史变化



注:2008年和2009年数据没有细分一般性转移支付的具体类型,因此无法分离出调整工资和农村义务教育转移支付这两类具有明显指定用途的一般性转移支付,导致这两年县级财政自给能力系数3的测算结果偏高。

始,东部县级财政自给能力系数略微下降,中西部地区则在波动中有所下降。东部地区的波动下降主要是受所得税分享改革的影响,中西部地区的波动则主要受中央一般性转移支付规模变动的影响,而这又主要取决于中央从地方汲取的所得税增量规模的变化。^⑩总体来看,三大区域县级财政自给能力系数差距明显缩小,而且基本都超过0.6。

分区域来看,东部地区县级财政自给能力较中西部地区明显要强。1994年以来,东部地区财政自给能力系数1一直处于平稳上升过程(除受所得税分享改革的几年冲击之外);财政自给能力系数2也一直比较平稳(除在所得税分享改革期间有明显波动外);财政自给能力系数3则在2000年之后有小幅上升,此后一直相对平稳。同时,税收返还对东部地区县级财政自给能力的贡献比较明显,但越到后期其贡献力度越小。2000年之

前,一般性转移支付对东部地区县级财政自给能力几乎没有什么贡献,但之后贡献力度越来越大,并逐步超过税收返还的贡献力度(见图14)。

中部地区财政自给能力系数1在20世纪90年代中后期略有上升,随后持续下降;财政自给能力系数2在20世纪90年代中后期保持相对平稳,随后也持续下降;财政自给能力系数3在20世纪90年代中后期相对平稳,随后呈缓慢下降趋势,期间略有波动,主要原因在于中央从地方汲取的所得税增量的规模在年度间有所变化。与东部地区相似,税收返还在早期对县级财政自给能力的提升有明显贡献,越到后期,贡献力度越小。一般性转移支付对中部地区县级财政自给能力的贡献在早期很小,但2000年之后迅速增大,很快就超过税收返还的贡献力度(见图15)。

西部地区县级财政自给能力的变化趋势与中部地区非常相似。西部地区财政自给能力系

图 14:东部地区县级财政自给能力的历史变化

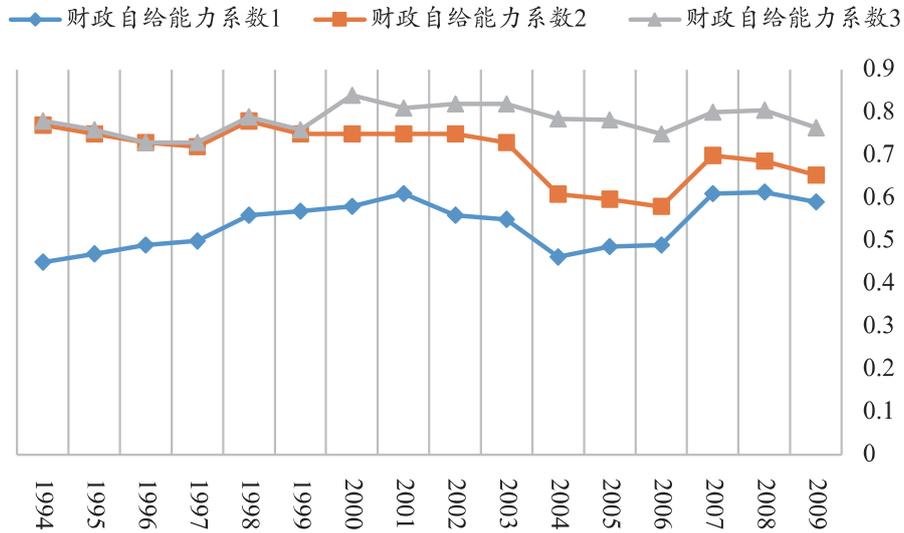
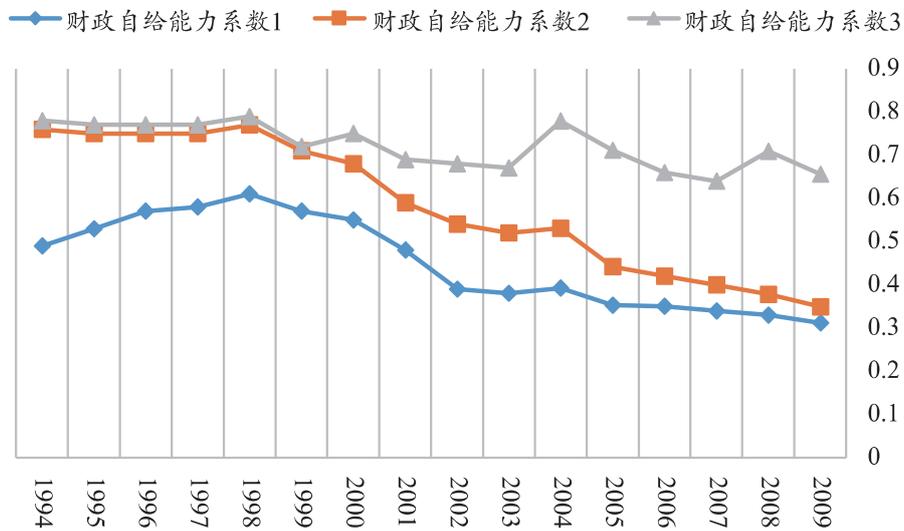


图 15:中部地区县级财政自给能力的历史变化

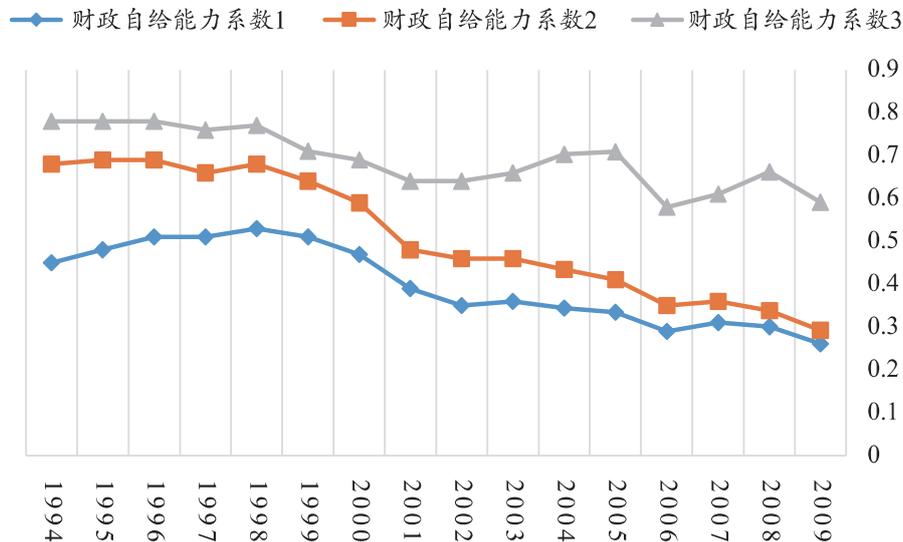


数1在分税制改革初期略有回升,后来持续下降;财政自给能力系数2在改革初期相对稳定,此后也持续下降;财政自给能力系数3在改革初期相对稳定,后来波动明显趋势(总体而言处于下降过程),主要受中央一般性转移支付规模的影响。税收返还还在早期对西部地区县级财政自给能力的贡

献力度较大,此后很快减小,2000年之后只起到微小的作用。一般性转移支付一开始就对县级财政自给能力有明显帮助,而且贡献力度越来越大,是提升县级财政自给能力的主要因素(见图16)。

2000年之后,从全国来看,县级财政自给能力逐渐下降,东部和中西部地区呈现出不同的变

图 16: 西部地区县级财政自给能力的历史变化



化趋势:东部地区主要受所得税分享改革的冲击,在短期内县级财政自给能力显著下降,但很快开始回升;中西部地区则主要受农村税费改革影响(同时也受到所得税分享改革冲击),县级财政自给能力持续下降,东部和中西部地区县级财政自给能力差距越来越大。

若考虑税收返还和一般性转移支付,不同地区县级财政自给能力都有显著提升,中西部地区尤其明显。总体而言,2000年之前,税收返还对县级财政自给能力提升的贡献更大,之后迅速下降,在中西部地区下降尤其明显。2000年之后,一般性转移支付对县级财政自给能力提升的贡献越来越大,尤其是中西部地区,但它具有一定的波动性,主要原因在于中央从地方汲取的所得税增量规模在年度间有波动。若不考虑一般性转移支付,县级财政自给能力的区域差距越拉越大,有了一般性转移支付的均衡之后,三大区域县级财政自给能力虽然存在明显差距,但已大幅缩小。即便如此,中西部县级财政自给能力系数仍然只达到0.6—0.65。也就是说,县级支出的

35%—40%仍然依赖上级政府的专项转移支付,这对其行政自主性产生了很大影响。

六、结论和讨论

分税制改革后,地方各级政府财政自给能力均大幅下降,且存在很大的层级差异。乡镇政府通过向农村收取“三提五统”和集资摊派,基本维持了财政自给自足,地市级政府也维持了较强的财政自给能力,省级政府通过“财权上收”和“事权下移”的办法,使财政自给能力波动上升。县级政府的财政自给能力长期在低位徘徊,财政支出的50%以上依赖上级政府的转移支付。

农村税费改革后,中央推动了一系列“以县为主”的财政体制建设。在地方各级政府中,省级政府的财政自给能力继续波动上升。地市级政府财政自给能力略有下降,但仍然维持在较高水平。县级政府的财政自给能力在农业税改革初期持续下降,2010年之后,县级财政自给能力缓慢回升,但仍然长期在低位徘徊。县级财政自

给能力也存在巨大的区域差异:东部地区县级财政自给能力总体较强,并长期稳定上升,近年已达到较高水平;中西部地区县级财政自给能力总体很弱,且长期持续下降,已处于极低水平。中西部地区的部分县级政府,受区域差异和层级差异的叠加影响,丧失了最基本的财政自主性。当前,县级政府是国家财政支出的绝对主体,但是极弱的财政自给能力妨碍了“以县为主”的治理实践。

显然,相对于政治经济学原有对中央和地方间财政分权的测量办法,地方财政自给能力指标是一个更优化的测量工具。它把分析重点放在地方财政支出的具体构成上,切中了当前政府间财政关系的要害:大规模的财政转移支付在中央和地方各级政府间复杂流动,这就化解了传统收入法和支出法在测量中国财政分权程度方面的巨大矛盾。当我们把政府间财政关系的分析焦点放在政府间财政转移支付上面后,更能深入到具体过程和组织机制方面,而不是直接机械地跳跃到政府间财政配置的结果上面。

因此,通过地方财政自给能力这一视角,系统理解地方政府间财政关系格局,将会为“项目制”的研究提供一个扎实的基础:政府间专项转移支付,正是“项目制”的主要来源之一。同时,通过深入分析财政转移支付在不同层级政府间的流动路径和分配机制,在政府内部分析项目的“发包过程和设计意图”(周雪光,2015;焦长权,2019),也将丰富学界对政府间财政关系的论述,并推进对政府运行特征和规律的认识。当然,这一切都还依赖于后续更加扎实的研究。

参考文献:

- 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。
- 陈抗等,2002,《财政集权与地方政府行为变化——从

援助之手到攫取之手》,载《经济学(季刊)》第4期。

陈硕,2010,《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》,载《经济学(季刊)》第3期。

陈硕、高琳,2012,《央地关系:财政分权度量及作用机制再评估》,载《管理世界》第6期。

邓道坤、刘友凡,2006,《大变革:湖北省农村税费改革纪实》,武汉大学出版社。

傅光明等,2008,《关于湖北全面推进“乡财县管”改革情况的调查》,载《地方财政体制》第9期。

付伟、焦长权,2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,载《社会学研究》第2期。

高琳,2012,《分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究》,载《经济研究》第7期。

官汝凯、姚东旻,2015,《全面直管还是省内单列:省直管县改革的扩权模式选择》,载《管理世界》第4期。

弗兰克·古德诺,2012,《政治与行政——政府之研究》,丰俊功译,北京大学出版社。

黄宗智、龚为纲、高原,2014,《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,载《开放时代》第5期。

贾康,2007,《财政的扁平化改革和政府间事权划分》,载《中共中央党校学报》第6期。

焦长权,2019,《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,载《社会》第6期。

焦长权、焦玉平,2018,《“大政府”的兴起:经济发展与政府转型——中国政府公共收入水平研究报告(1980—2014)》,载《开放时代》第3期。

李萍,2010,《财政体制简明图解》,北京:中国财政经济出版社。

林毅夫,2014,《解读中国经济》,北京大学出版社。

林毅夫、刘志强,2000,《中国的财政分权与经济增长》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》第4期。

林毅夫、蔡昉、李周,1999,《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海人民出版社。

刘冲等,2014,《行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据》,载《世界经济》第10期。

刘小勇,2008,《省及省以下财政分权与省际经济增长》,载《经济科学》第1期。

- 罗丹、陈洁等,2008,《中国县乡财政调查》,上海:远东出版社。
- 吕冰洋等,2016,《分税与税率:从政府到企业》,载《经济研究》第7期。
- 毛捷、冰洋、陈佩霞,2018,《分税的事实:度量中国县级财政分权的数据基础》,载《经济学(季刊)》第2期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,载《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,载《中国社会科学》第6期。
- 世界银行,2002,《中国:省级支出考察报告》,世界银行研究报告。
- 孙学玉、伍开昌,2004,《构建省直接管理县市的公共行政体制——一项关于市管县体制改革的实证研究》,载《政治学研究》第1期。
- 谭同学,2006,《楚镇的站所》,北京:中国社会科学出版社。
- 王绍光,2006,《乡镇财政的过去、现状及未来》,载《洪范评论》第3卷第2辑,北京:中国政法大学出版社。
- 王伟同、徐溶壑、周佳音,2019,《县乡财政体制改革:逻辑、现状与改革方向》,载《地方财政研究》第11期。
- 王雍君,2000,《地方政府财政自给能力的比较研究》,载《中央财经大学学报》第5期。
- 吴木奎、王闻,2011,《如何解释省内财政分权:一项基于中国实证数据的研究》,载《经济社会体制比较》第6期。
- 吴帅、陈国权,2008,《中国地方府际关系的演变与发展趋势——基于“市管县”体制的研究》,载《江海学刊》第1期。
- 许成钢,2008,《政治集权下的地方分权与中国改革》,载青木昌彦等(主编):《从威权到民主:可持续发展的政治经济学》,北京:中信出版社。
- 杨良松,2015,《测量中国的省内财政分权》,载敬义嘉(主编):《多中心治理:分权、合作与创新》,上海人民出版社。
- 杨其静、聂辉华,2008,《保护市场的联邦主义及其批判》,载《经济研究》第3期。
- 袁建军、金太军,2010,《“省管县”体制改革研究——以经济管理体制改革为研究视角》,载《政治学研究》第5期。
- 曾明、华磊、刘耀彬,2014,《地方财政自给与转移支付的公共服务均等化效应——基于中国31个省级行政区的面板门槛分析》,载《财贸研究》第3期。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,载《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制与治理逻辑》,载《中国社会科学》第4期。
- 张光,2011,《测量中国的财政分权》,载《经济社会体制比较》第6期。
- 张光,2009,《财政分权省际差异、原因和影响初探》,载《公共行政评论》第1期。
- 张晏、龚六堂,2005,《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,载《经济学(季刊)》第4期。
- 章奇等,2014,《“省管县”制度下的省内财政分权和政府财政支出特征:分税制后浙江省的经验》,载张军(主编):《市场、政府治理与中国的经济转型》,上海人民出版社。
- 张闫龙,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》,载《社会学研究》第3期。
- 张占斌,2013,《省直管县改革新试点:省内单列与全面直管》,载《中国行政管理》第3期。
- 周飞舟,2012,《财政资金的专项化及其问题》,载《社会》第1期。
- 周飞舟,2006a,《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》第6期。
- 周飞舟,2006b,《从汲取型政权到“悬浮型”政权:税费改革对国家与农民关系之影响》,载《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海人民出版社。
- 周黎安、吴敏,2015,《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,载《金融研究》第10期。

- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,上海三联书店。
- 周雪光,2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,载《开放时代》第2期。
- Akai, N. & M. Sakata, 2002, “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, Iss. 1, pp. 93-108.
- Blanchard, Oliver & Andrei Shleifer, 2001, “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia,” *IMF Staff Papers*, Iss. 48, Special issue.
- Davoodi, H. & H. F. Zou, 1996, *Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study*, *Cema Working Papers*, Vol. 43, No. 2, pp. 244-257.
- Dincer, O. C., C. J. Ellis & G. R. Waddell, 2010, “Corruption, Decentralization and Yardstick Competition,” *Economics of Governance*, Vol. 11, No. 3, pp. 269-294.
- Dollar, D. & B. Holman, 2008, “Intergovernmental Fiscal Reforms Expenditure Assignment and Governance,” in J. Lou and S. Wang (eds.), *Public finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Washington, D. C.: The World Bank.
- Ebel, Robert D. & Serdar Yilmaz, 2002, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, The World Bank, Policy Research Working Paper.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, pp. 1719-1742.
- Jin, J. & H. F. Zou, 2005, “Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China,” *Cema Working Papers*, Vol. 16, No. 6, pp. 1047-1064.
- Meloche, Jean-Philippe, Francois Vaillancourt & Serdar Yilmaz, 2004, *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*, The World Bank, Policy Research Working Paper.
- Oates, W. E., 1985, “Searching for Leviathan: An Empirical Study,” *American Economic Review*, Vol. 75, No. 4, pp. 748-757.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oi, Jean C., 1999, *Rural China Takes Off*, London: University of California Press.
- Oi, Jean C., 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol. 45, No. 1.
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, pp. 83-92.
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast, 1996, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style,” *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, pp. 149-185.
- Tiebout, Charles M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Treisman, Daniel, 2002, “Defining and Measuring Decentralization: A global Perspective,” Unpublished manuscript, University of California, https://www.researchgate.net/publication/254337069_Defining_and_Measuring_Decentralization.
- Uchimura, H. & J. P. Jütting, 2009, “Fiscal Decentralization, Chinese Style: Good for Health Outcomes?” *World Development*, Vol. 37, No. 12, pp. 1926-1934.
- Wang, Fang & Chen Shuo, 2017, “Tax Reform, Fiscal Decentralisation and Local Public Goods Provision in China,” *China: An International Journal*, Vol. 15, Iss. 3.
- Xu, Chenggang, 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4, pp. 1076-1151.
- Zhang, Tao & Heng-fu Zou, 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in Chi-

na," *Journal of Public Economics*, Vol. 67, pp. 221-240.
Zhang, Xiaobo, 2006, "Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications For Regional Inequality," *Journal of Comparative Economic*, No. 34, pp. 713-726.

注释:

①既有研究大都尝试在分税制前后寻求一个连续性的解释,以论证财政分权对中国经济转型的关键作用,由此有意忽视分税制对既有分权格局的重大调整,只有少数研究注意到这一重大区分,对分税制前后予以区别分析(张晏、龚六堂,2005;陈抗等,2002;周飞舟,2006a)。

②根据美国联邦制的原则,州不是由联邦划分的次级行政单位,而是组成联邦的成员单位或成员政府,只有州以下的行政单位才被称为地方和地方政府,它们是州的分治区即行政区划单位,所以在讲美国的中央和地方关系时,往往是指州与县、市、镇和特别区等地方行政单位的关系(古德诺,2012:39)。

③财政部:《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预[2009]78号),2009年6月22日。

④财政部:《财政部关于进一步推进乡财县管工作的通知》(财预[2006]402号),2006年7月28日。

⑤离开乡镇的配合和努力,烟叶特产税就很难完成收缴任务,因此县级给予乡镇一定的分成。

⑥需要指出的是,农业税取消后,许多省份都实行了严格的“乡财县管”体制,乡镇本质上已经不是一级独立财政单位,没有独立的财政收入来源,财政支出责任也小,基本成了县级政府的报账单位和派出机构,所以图3中反应的乡镇财政自给能力仅具有参考作用。

⑦《全国地市县财政统计资料》是财政部自1993年以来

每年出版的一份基础财政资料汇编书籍,包括当年全国地市县的基本财政资料,2009年后未再出版。2008—2009年,由于原始数据中没有细致区分各类一般性转移支付,无法将明显有指定用途的调整工资和农村义务教育转移支付剔除,导致对财政自给能力系数3的测算结果偏高。因此,2007年的数据是目前所能获得的全面准确的分析数据,表1、表2、图7—图16均运用上述资料。

⑧此处县级政府的财政测算,不是指县本级财政支出,而是包括乡镇政府,即县乡两级政府的总体情况。

⑨在县级政府不能搞赤字预算的情况下,用总收入和总支出作为基数来测算财政自给能力的结果基本没有差别。此处之所以用总收入而不是总支出,主要是为了避免极个别的县(主要在西藏)由于上级转移支付占地方财政支出比重过大(95%以上),当年又有较大额度财政结余,导致上级转移支付大于县级总支出的极端情况,用总收入作为基数则不会出现这一问题。

⑩国家的宏观统计分析也发现,东部九省市内县级财力差异程度最高,中部则相对均衡(李萍,2010:105)。以2008年分省人均支出水平最高20%县和最低20%县的相差倍数来看,广东省是全国差异程度最大的省份,最高20%县的人均支出水平是最低20%县的7.2倍,远远高于全国其他省份(李萍,2010:163)。

⑪中央政府因改革所得税收入分享办法而增加的收入,全部用于对中西部地区的一般性转移支付,以缩小地区差距,这是一般性转移支付的主要来源。参见国务院:《关于印发所得税收入分享改革方案的通知》(国发[2001]37号),2001年12月31日;国务院:《关于明确中央与地方所得税收入分享比例的通知》(国发[2003]26号),2003年11月13日。

责任编辑:郑 英

Local Fiscal Autonomy in China: Historical Evolution and Hierarchical Differences(1990 - 2014) 90

Jiao Changquan

Abstract: Local fiscal autonomy has a great influence on government behavior. However, there are substantial regional gaps and hierarchical differences in local fiscal autonomy in China. On the whole, although for many years most of China's counties have enjoyed little fiscal autonomy, counties in the east have gradually won increased autonomy. Counties in the central and western regions, however, have continued to lose fiscal autonomy. Some counties in the central and western regions have even lost the most basic level and now rely on transfer payments from higher-level governments for most of their local public expenditures. County expenditures make up the majority of national expenditures. Therefore, a low level of county fiscal autonomy impedes the implementation of China's county-based fiscal system reform and has a marked impact on government behavior and local governance.

Keywords: local fiscal autonomy, county-based fiscal system, historical evolution, regional differences

“Practical Social Science” and Methodology in the Study of Chinese Developmental Experiences 115

Zhao Liuyang

Abstract: The basic facts of China's economic development have called into question the Western transition economic theory represented by János Kornai. On the other hand, the three schools that are most representative in explaining China's developmental experience have taken either resource endowment structure, or property rights system, or the incentive mechanism of the local governments, as the key to China's economic development. Although they focus on different dimensions of China's economic practices, they ultimately converge on the logic of market orientation. The “practical social science” approach proposed by Philip Huang distinguishes itself from the orthodox theories in that it cuts deep into the large-scale informal economy in China and seeks to reveal the historical roots of social inequality. This approach has three closely related characteristics: theoretical summarization based on analysis of paradox phenomena, a wide historical perspective behind the treatment of current problems, and the idea of substantial justice throughout the research. The main significance of this approach lies not only in its insightful and practice-focused apprehension of the key realities that have been ignored by mainstream theories, but, more importantly, in its multiple inspirations for us to construct a social science theory with Chinese subjectivity.

Keywords: “practical social science”, China's developmental experience, paradox society, economic practice, relationship between government and enterprise