

中国省、市、县乡级纵向财政不平衡的实证研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月1日 江 庆

摘 要:对1994~2005年的省、市、县乡政府纵向财政不平衡和财政缺口的实证分析表明:分税制改革以来,我国地方各级财政都处于纵向不平衡状态。相比较而言,行政级别越低的政府纵向财政缺口越大,省级政府纵向财政不平衡度有缩小趋势,而基层政府纵向财政不平衡度有扩大趋势。要矫正地方政府特别是基层政府的纵向财政不平衡、不合理状态,一方面要从法律层次上规范各级政府间财政关系,另一方面要彻底改革现行不合理的转移支付制度,构建起一种均衡的政府间财政关系模式。

关键词:分税制;地方政府;财政缺口;纵向财政不平衡

1994年,我国实行了分税制体制改革,国家对政府间财政关系重新进行了调整,在政府间支出责任分配维持原有格局的情况下,中央政府重新集中大部分财政收入,各级政府间财政关系由分税制前的“收入分权,支出分权”模式转变成了“收入集权,支出分权”模式。政府间财政关系转变的结果也导致了我国中央和地方政府之间出现纵向财政失衡的局面。笔者曾对我国中央与地方政府间纵向财政失衡做了实证分析, [1 - 3]但是分析中的地方政府是我国地方四级(省市县乡)政府的加总,这样省、市、县、乡政府间的差别被平均化了,这也是目前国内绝大多数文献分析地方财政时所存在的问题。 [4]根据最新搜集到的有关数据资料,笔者将我国地方政府分解成省、市(地)、县乡(合计)三个层级,对每一级政府财政进行实证分析,并测度其纵向财政不平衡度,以便能最真实地反映出每一级政府纵向财政失衡情况及其变化趋势。

一、纵向财政不平衡概念界定

在现代西方经济学文献里,对传统意义上的纵向财政不平衡没有一个统一的定义。不同的经济学表述各不相同,Wagner认为,当中央政府有着过多的收入供给,而州和地方政府却有着过多的资金需求时便存在纵向财政不平衡。 [5] Hunter则通过区分中央政府“控制”的收入和地方政府“控制”的收入来解释纵向财政不平衡。 [6] Breton认为VF I意味着不同层级政府自身收入与支出不匹配,使得财政资金在各级政府之间产生了流动。 [7]这些论述尽管对传统意义上的纵向财政不平衡在文字表述上各不相同,但是这些定义在理论上都认可的基准是在一个理想的多层级政府架构里,每一个层级政府的支出都有其足够独立自主的收入来源而不必求助于政府间转移支付。

为便于实证分析我国纵向财政不平衡,笔者采用纵向财政不平衡的传统定义,即在一个理想的多层级政府架构里,每一个层级的政府的支出都有其足够独立的“自主收入”来源而不必求助于政府间转移支付,偏离了这个基准就意味着财政不平衡。

在我国目前财政制度框架下,地方政府财政收入包括地方政府本级财政收入和中央政府的补助

(转移支付)收入。根据纵向财政不平衡的传统定义和我国预算科目的设置情况,笔者将地方本级财政收入作为其“自有收入”,地方本级财政支出作为其自身支出。根据传统的纵向财政不平衡定义,若地方各级政府处于纵向财政平衡状态,那么将不需要政府间转移支付。因此,我们可以如此定义理想上的纵向财政平衡:地方各级政府本级财政收入与地方本级财政支出完全相等时就意味着纵向财政处于平衡状态,反之则认为处于纵向财政不平衡状态。

二、财政缺口与纵向财政不平衡的实证分析

(一)模型与数据

根据纵向财政不平衡传统定义和可得数据,这里将我国地方政府分解成省、市(地)、县乡这三个层级政府,逐一论证地方各层级政府纵向财政不平衡情况。

具体公式如下:

(1) $FG_{\text{province}} = REV_{\text{province}} - EXP_{\text{province}}$ (FG_{province} 表示省级财政本级收支缺口, REV_{province} 、 EXP_{province} 分别表示省级财政本级收入与支出)

(2) $FG_{\text{city}} = REV_{\text{city}} - EXP_{\text{city}}$ (FG_{city} 表示地市财政本级收支缺口, REV_{city} 、 EXP_{city} 分别表示地市财政本级收入与支出)

(3) $FG_{\text{county}} = REV_{\text{county}} - EXP_{\text{county}}$ (FG_{county} 表示县乡本级财政缺口, REV_{county} 、 EXP_{county} 表示县乡财政本级收入与支出)

这里,我们以各级政府财政的收支缺口占本级财政支出的比例来衡量各级政府纵向财政情况,即以 $FG_{\text{province}}/EXP_{\text{province}}$ 、 $FG_{\text{city}}/EXP_{\text{city}}$ 、 $FG_{\text{county}}/EXP_{\text{county}}$ 这三个指标分别衡量省、市(地)、县乡三级财政失衡情况。

这里引用的地方各级政府本级财政收支数据来源于财政部预算司和国库司主编的《全国地市县财政统计资料》(1993~2005年)和《地方财政统计资料》(2001~2005年),^①以及李萍主编的《中国政府间财政关系图解》。[8]

(二)计算结果

根据上述公式,我们可以计算出如下结果(表1和表2):

表1 省、市、县乡三级政府本级财政收支缺口对比 (单位:亿元)

| 年份 | REV province | EXP province | FG province | REV city | EXP city | FG city | REV county | EXP county | FG county |
|----|--------------|--------------|-------------|----------|----------|---------|------------|------------|-----------|
|----|--------------|--------------|-------------|----------|----------|---------|------------|------------|-----------|

| | | | | | | | | | |
|------|---------|------------|----------|-----------|------|--|--|--|--|
| 1993 | 558 818 | - 260 1461 | 1053 408 | 1372 1459 | - 86 | | | | |
|------|---------|------------|----------|-----------|------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|------|----------|-----------|------------|----------|-------|--|--|--|--|
| 1994 | 396 1068 | - 672 948 | 1267 - 319 | 967 1703 | - 736 | | | | |
|------|----------|-----------|------------|----------|-------|--|--|--|--|

1995 544 1156 - 612 1181 1630 - 449 1261 2042 - 782

1996 682 1288 - 606 1480 2017 - 537 1585 2481 - 896

1997 893 1648 - 755 1597 2184 - 587 1773 2732 - 959

1998 1036 2026 - 990 1948 2602 - 654 2000 3044 - 1044

1999 1188 2584 - 1396 1981 2718 - 737 2426 3734 - 1308

2000 1435 2972 - 1537 2335 3196 - 861 2636 4199 - 1562

2001 1828 3915 - 2087 2879 3966 - 1087 3096 5253 - 2157

2002 2213 4331 - 2118 3078 4637 - 1559 3225 6313 - 3088

2003 2483 4554 - 2071 3573 5314 - 1741 3794 7362 - 3567

2004 2914 5341 - 2427 4321 6323 - 2002 4458 8929 - 4471

2005 3665 6407 - 2742 5467 7691 - 2224 5752 11056 - 5304

从表1可以看出,地方三个层级政府都处于不平衡状态,但是各层级政府的不平衡度不一样。

在分税制改革实施前的1993年,省本级财政缺口为- 260亿元,占省本级当年支出的31. 8%;而1993年地市级本级财政收入大于其支出,产生408亿元的正的财政缺口,本级财政收入是其支出的1. 38倍;1993年的县乡级本级财政收支基本持平,财政收入略小于其自身支出,产生了- 86亿元财政缺口,这表明分税制改革前的1993年省本级财政处于较为不利的地位,而地市级较为有利,县乡次之。

由表1和表2可知,1994年分税制改革后,地方各级政府财政都处于失衡状态,1994年省级财政缺口为- 672亿元,到2005年发展为- 2742亿元,不过失衡状态有缩小趋势, $0 < FG_{\text{province}} / EXP_{\text{province}} < 0$ 值由1994年的62. 9% 减小到2005年的42. 8%;市(地)级财政缺口从1994年的- 319亿元发展到2005年的- 2224亿, $0 < FG_{\text{city}} / EXP_{\text{city}} < 0$ 值呈现先扩大后缩小的趋势;县乡级政府财政缺口从1994年的- 736亿元发展到2005年的- 5304亿元, $0 < FG_{\text{county}} / EXP_{\text{county}} < 0$ 值在1994~1998年呈缩小趋势,1999年开始呈现扩大趋势。从图1可以看出,省级、市(地)级、县乡级财政缺口都处于扩大状态,其中县乡财政缺口最大,其次为省级,最小的为市(地)级。这表明分税制改革后地方各级政府都处于纵向财政失衡状态,从发展趋势看,省本级有缩小趋势,县乡级有扩大趋势,地市级处于小幅波动状态。

表2 省、市、县财政缺口占各自支出的比重

年份 $FG_{\text{province}} / EXP_{\text{province}}$ $FG_{\text{city}} / EXP_{\text{city}}$ $FG_{\text{county}} / EXP_{\text{county}}$

1993 - 31. 8% 38. 7% - 5. 9%

1994 - 62. 9% - 25. 2% - 43. 2%

1995 - 52. 9% - 27. 6% - 38. 3%

1996 - 47. 0% - 26. 6% - 36. 1%

1997 - 45. 8% - 26. 9% - 35. 1%

1998 - 48. 9% - 25. 1% - 34. 3%

1999 - 54. 0% - 27. 1% - 35. 0%

2000 - 51. 7% - 26. 9% - 37. 2%

2001 - 53. 3% - 27. 4% - 41. 1%

2002 - 48. 9% - 33. 6% - 48. 9%

2003 - 45. 5% - 32. 8% - 48. 5%

2004 - 45. 4% - 31. 7% - 50. 1%

2005 - 42. 8% - 28. 9% - 48. 0%

三、省、市、县乡级政府纵向财政不平衡度:基于Hunter方法的测量

(一) Hunter测量方法简介

目前,国际上常用的测量纵向财政不平衡的方法是由Hunter提出的。[6]这种方法是通过构造财政不平衡系数进行测量,该系数等于1减去地方支出中不是由自己“控制”的收入之比,若以CV I来表示纵向不平衡系数,则 $CV I = 1 - G / E$,其中, G表示地方政府支出中来源于中央的部分, E表示地方政府的总支出。地方政府的预算收入独立自主筹集的程度越高,则纵向不平衡系数CV I就越趋近于1,反之,则趋近于0。这表明纵向不平衡系数越大纵向财政不平衡度越小。

根据对联邦政府(中央政府)“控制”收入(G)的定义不同, Hunter构建了三个递进的纵向财政不平衡系数来测量政府纵向财政不平衡的程度, ①第一个把划分给地方政府的所有收入来源作为自有收入(除分享的收入和转移支付外),第二个把分享的税收也作为地方潜在的自有收入,第三个将分享的税收和无条件均等化的补助也作为自有收入。[9] Hunter构建的三个纵向财政不平衡系数,是以地方政府收入的独立“自主性”作为内在标准,根据地方财政收入来源中的各个组成部分的“自主性”程度的高低,逐次将其纳入地方政府控制的收入。

地方来源于中央的转移支付收入一般可以划分为无条件的转移支付和有条件的转移支付,中央拨给地方的无条件的转移支付由于没有规定地方的具体用途,因此对于地方来说比那些有条件的转移支付自主性程度要高,增加了地方政府的可支配财力;有条件的转移支付由于中央规定了具体用途,对于地方政府来说这笔收入其实只是中央委托地方代为支出,地方并不能有效地控制这笔收入,也就是说不能增加地方政府的可支配财力,因此“自主性”相对较差。

为能够直接测量我国纵向财政不平衡度,笔者继续沿用纵向财政不平衡的传统定义。若不考虑预算外收入,目前我国地方政府财政收入包括地方政府本级财政收入、中央对地方的税收返还和补助收入,其中,中央对地方的补助可以划分为旧体制遗留下的体制性补助、过渡时期转移支付(2002年更名为“一般性转移支付”)、少数民族地区补助、公务员增资补贴、其他转移支付以及专项补助等。

税收返还是我国1994年分税制改革的重要内容,它有一定的计算公式可循,相对于其他转移支付方式来说较为规范和透明,因此这里我们将其当作一种税收分享收入。我国均等化转移支付具体包括旧体制遗留下来的体制性补助、过渡时期转移支付、少数民族地区补助、公务员增资补贴以及其他一般转移支付。

笔者根据我国转移支付的构成和Hunter的测量方法,构建以下三个递进的纵向财政不平衡系数来测量我国纵向财政不平衡度。三个递进的系数指标的计算是根据对地方政府“控制的收入”的三个不同定义:第一个定义将除中央返还给地方政府的收入和补助收入之外的所有预算内收入都纳入地方政府控制的收入;第二个定义则把中央政府对地方政府的无条件和有条件补助收入都排除在地方政府控制的收入之外,其中无条件补助收入包括体制性补助、过渡时期转移支付、少数民族地区补助、其他一般转移支付;第三个定义将有条件补助排除在地方政府控制的收入之外。具体公式如下:[4]

$$CV I1 = 1 - TAXrefund + GRAN Ttotal / EX Ptotal$$

$$CV I2 = 1 - GRAN Tunconditional + GRAN Tconditional / EX Ptotal$$

$$CV I3 = 1 - GRAN Tconditional / EX Ptotal$$

其中, TAXrefund 表示税收返还, GRAN Ttotal 表示地方政府接受的所有的补助(即无条件补助和有条件补助之和), GRAN Tunconditional 表示地方政府接受的无条件补助, GRAN Tconditional 表示有条件补助, EX Ptotal 表示地方政府财政支出。

由于缺少各层级政府的转移支付和税收返还的数据,因此没有办法根据Hunter方法来测量省级以下各级财政纵向财政不平衡系数CV I2 和CV I3,这里只能测量CV I1。CV I1 也可以理解为各级财政的自给率,这里我们以CV I1province, CV I1city, CV I1county 分别表示省、地市、县乡三个层级政府的纵向财政不平衡系数。表3是根据Hunter方法测出的省以下各级政府的CV I1。

从测量结果我们可以知道,在分税制改革前的1993年,省级财政的自给率为0.68,为分税制以来的最大值,分税制改革实施后省级财政的自给率马上降到0.37,随后基本上呈现上升趋势,2005年达到最大值0.57。地市财政的自给率在1993年时高达1.38,也就是说自身的收入是自身支出的1.38倍,分税制改革后的1994年降为0.75,随后呈现缓慢下降趋势,2002年最低时为0.66,但总体能维持在0.7左右。县乡财政的自给率1993年能到达0.94,基本上可以收支自保,分税制改革后的1994年仅为0.57,随后基本上呈下降趋势,2004年达到最低值0.50。我们也可以看出,这三个层级财政中,财政自给率最高的为地市级财政,1994~2005年维持在0.66到0.75之间,而且波动幅度不大,变动趋势平缓。1993年到2002年,县乡财政自给率高于省级财政的自给率,但两者的发展趋势刚好相反,省级财政自给率呈现上升趋势,而县乡财政呈现下降趋势,两者在2002年交汇,财政自给率为0.51,即自身收入只能满足自身支出的一半,其余的必须靠上级政府转移支付或者寻求其他途径才能满足。2002

年以后,省级财政的自给率已经高于县乡级财政的自给率了。

由此可见,分税制改革后,尽管地方三级政府都呈现出纵向财政失衡状态,但是相比较而言,在地方三个层级的政府中,行政级别高的省级政府的纵向财政不平衡度有比较明显的缩小趋势,地市级政府则基本稳定,而行政级别最低的县乡级政府纵向财政不平衡度有扩大趋势。这种由行政级别决定的差别不同的纵向财政不平衡部分源于我国各层级政府行政架构上的不平衡,1994年分税制仅仅在中央和省级政府间推行了分税,而在省以下各级政府则基本维持分税制前的状态,地方政府间的财政关系一直没有明确的法律进行规范,地方政府间的权责划分十分模糊。由于我国各级政府的地位本身是不平等的,层级越高的政府在规则制定上拥有更多的决定权,反映在政府间财政关系的安排上就是层级越高的政府就有更强的收支分配决定权。分税制改革后中央政府集中了收入,部分省级政府在一定程度上效仿了中央对省级财政的收入集权体制,向上集中了部分财力以供调剂,从而产生了省、地、县财力相对财权的纵向上移,事权则纵向下移,并主要集中在县、乡层次上,最终导致了县乡纵向财政不平衡度不断上升的局面。

表3 省、市、县乡级纵向财政不平衡系数(1993~2005)

年份CV Ilprovince CV Ilcity CV Ilcounty

1993 0.6822 1.3869 0.9408

1994 0.3708 0.7484 0.5679

1995 0.4706 0.7244 0.6172

1996 0.5295 0.7336 0.6390

1997 0.5419 0.7312 0.6490

1998 0.5113 0.7487 0.6569

1999 0.4598 0.7289 0.6497

2000 0.4828 0.7307 0.6279

2001 0.4669 0.7259 0.5894

2002 0.5110 0.6638 0.5108

2003 0.5452 0.6723 0.5154

2004 0.5456 0.6834 0.4993

2005 0.5720 0.7108 0.5203

四、基本结论与政策建议

通过对省、地市、县乡级政府纵向财政不平衡度进行论证和测度,我们发现分税制改革以来三个层级政府都处于纵向财政不平衡的状态,但是程度有所不同,相比较而言,省级财政的财政自给率呈现上升趋势,地市级财政则基本稳定,而县乡政府呈现比较明显的下降趋势。也就是说,地方这三级政府中,行政级别越低的政府,在财政收入上越处于不利位置。

纵向财政不平衡现象从经济学的角度看可能是合理的。中央政府和地方政府有着不同的比较优势,中央政府在收入筹集和监管政府间竞争从而避免出现免费搭车者上有比较优势,而地方政府可以根据不同辖区内人们的偏好更有效率地提供地方公共产品。如果按照比较利益进行收入和支出划分,必定导致一个国家纵向财政不平衡。而当今世界各国的实践也表明,纵向财政不平衡几乎是世界上每个国家都普遍存在的现象。问题不在于纵向财政失衡本身,而在于有一种事后矫正机制能够弥补地方政府的纵向财政缺口。分税制改革后我国的转移支付制度改革滞后,使得现有的转移支付项目并不能有效弥补地方政府特别是基层政府的财政缺口,尽管1995年我国推出了旨在均衡地区财力差距、弥补财政缺口的一般性转移支付,但由于其规模过小,弥补缺口的作用十分有限。中央对基层政府转移支付的政策在2000年后才有所调整,增加了民族地区转移支付、县乡奖补转移支付和工资转移支付,但是这些转移支付项目是为了配合特定政策出台的,地方政府对这部分资金可支配的余地并不大。除了上一般性转移支付和财力性转移支付外,我国还有规模庞大的专项转移支付,但是其效果也十分有限。原因在于,现行专项转移支付种类庞杂,项目分散,并且与基层政府预算制度不衔接,使得有些项目不仅增加基层政府的财政压力,而且加大了专项资金配置的成本。而为推进分税制改革所引进的维持既得利益格局的税收返还制度,使得税收返还超过一半的份额主要返还给经济发达的东部地区,加大了地区间财力差距,抵消了财力性转移支付的平衡效应。

总而言之,尽管传统意义上的纵向财政不平衡本身并不能判断这种不平衡是否带来福利损失,但是如果存在严重的纵向不平衡,而又没有很好的机制来矫正这种不平衡,那么结果必然导致地方政府行为扭曲,诱使地方政府通过其他非常规或非法手段来弥补巨大的纵向缺口,从而带来很大的负面效应。如诱发地方政府通过借款、变相举债、①打白条等非常规手段来弥补财政缺口。

在我国目前体制下,只能实行“收入集权,支出分权”的政府间财政关系模式。要矫正地方政府特别是基层政府的纵向财政不平衡的不合理状态,一方面要从法律层次上规范各级政府间的财政关系,另一方面要彻底改革现行不合理的转移支付制度,构建起一种均衡的政府间财政关系模式。为此:

首先,要在宪法层次上从原则上规范各级政府间财政关系,避免行政权力不合理地干预各级政府间财政关系事务。对于我国这样一个政府层级多、面积大、人口多的大国,随着现代经济社会的不断发展,政府间财政事务日趋增多,可以说不可能有一部法律能够面面俱到地规定和清晰划分各级政府间各种财政事务,因此各级政府间应该拥有一个协调政府间财政事务的机构,因此有必要建立一个各级政府参与的政府间财政关系协调委员会,用以协调纷繁复杂的各种财政关系事务,使之成为协商、交流与合作的平台;同时该机构可以负责制订中央政府一般性转移支付分配的具体公式和方法,而不受其他部门和领导偏好的干扰,具体拨款事宜由财政部负责,使制定政策的部门与拨款部门相分离。

其次,要清理、整合现行的专项转移支付。专项转移支付本身应该定位在用于特定目的支出,这种支出项目应该具有很大的外部性,需要中央通过专项拨款来校正其外部效应。对于纯地方性公共产品,应主要由地方政府负责提供,中央不应当安排专项拨款,中央专项转移支付应该主要针对跨区域的和全国性公共产品。取消现有专项转移支付中名不副实和过时的项目,归并交叉重复的项目,严格控制专项转移支付规模。

再次,要逐步取消两税返还制度。两税返还还是为了顺利推行分税制改革的产物,时至今日已经实行了15年,理论和实践证明它加剧了地区间的横向和纵向财政不平衡,不应该继续施行。未来应该将增值税收入全部划归中央收入,逐步取消税收返还制度,代之以通过一般性转移支付来弥补地方财政收入能力与支出需求的缺口。

最后,要完善一般性转移支付分配方法,扩大一般性转移支付规模。目前国际上一般性转移支付分配的方法大体有三种,一是财政能力均衡模式,该模式只考虑地区间财政能力均等化,不考虑支出需求的辖区间差异,特别是忽略提供可比服务的成本差异造成的对均衡拨款的需要。二是支出均衡模式,该模式只考虑辖区间支出需求的差异,不考虑地区间财政能力的差异。三是收支均衡模式。这一模式的转移支付资金分配,既考虑收入因素,又考虑支出因素,以收不抵支的缺口作为拨款依据,适用于横向不平衡较为明显、地区间支出成本差异较大的国家。我国目前一般性转移支付分配采取的是标准财政收支模式,有点类似于收支均衡模式,但是标准财政收支确定的方法是粗线条的,并不能真实衡量出各地区的财政收入能力和支出需求。从我国省级财政不平衡状况看,应该实行收支均衡模式,但是这种模式要求非常完备和高质量的统计数据,而目前我国统计数据不完整,很多数据无法取得,例如财政供养人员数,财政部门与主管部门掌握的数据不一,大多依靠地方上报,口径不统一。数据的可靠性与可获得性对转移支付测算的合理性都会产生重大影响,因此我国转移支付的方法未来一段时间里很难实行国际上标准的收支均衡模式,目前只能在现有的基础上完善标准财政收支法,以后逐步过渡到国际标准的收支均衡模式。

参考文献:

- [1]江庆. 中央与地方纵向财政不平衡的实证研究: 1978~2003 [J] ,财贸研究, 2006 (2) : 78 - 84.
- [2]江庆,龙新民. 纵向财政不平衡理论述评[J]. 经济学动态, 2006 (5) : 103 - 107.
- [3]江庆. 分税制与中国纵向财政不平衡度:基于Hunter方法的测量[J]. 中央财经大学学报, 2007 (1) : 13 - 16, 26.
- [4]江庆. 中国多级政府间财政不均衡性研究[D]. 厦门:厦门大学, 2007: 50 - 54, 65 - 66.
- [5]RUGGEI G C, HOWARD R. On the Concept and Measurement of Vertical Fiscal Imbalances [EB /OB]. [2005 - 10 -11]. <http://www.uregina.ca/sipp/documents/pdf/ruggeri.pdf>.
- [6]HUNTER J S. Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation[J]. Finanzarchiv, 1974,2: 481 - 92.
- [7]BRETON A. Competitive Governments [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996: 197.
- [8]李萍. 中国政府间财政关系图解[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2006.

[9]JORGEM V, JAMESON B. 俄罗斯财政分权化改革[M] //政府间财政关系课题组. 政府间财政关系比较研究. 北京:中国财政经济出版社, 2004: 215.

文章来源: 安徽大学学报(哲学社会科学版) (责任编辑: x1)