

蛋糕怎么分: 度量中国财政分权的核心指标^{*}

吕冰洋 马光荣 胡 深

内容提要: 测算中国各级政府间财政收入划分,从数据上把握政府收入的分级分配的规律,是剖析中国地方政府行为及其经济影响的重要基础。本文结合中国政府间财政关系的特点,详细测算多层级政府、多口径财政收入的分配状况,构建了1994—2014年的政府间财政收入分配数据库。测算结果表明:在总体财政收入及重要税种收入的分配中,中央政府占有份额最大;在省以下重要税种和非税收入分配中,县级政府占比最大,省本级占比最小;省本级的财政收入分配份额稳定性最强。政府间财政收入的分级分配结果体现出两点规律:政府间财政收入分配契约是弹性分成契约;省级政府是政府间财政关系的枢纽,在财政收入谈判中具有较高灵活性。

关键词: 财政分权 政府间财政关系 弹性分成

作者简介: 吕冰洋,中国人民大学财政金融学院教授,100872;

马光荣,中国人民大学财政金融学院教授,100872;

胡 深(通讯作者),对外经济贸易大学国际经济贸易学院讲师,100029。

中图分类号: F810 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-8102(2021)08-0020-17

DOI:10.19795/j.cnki.cn11-1166/f.20210804.002

一、测算政府间财政收入分配的重要性

政府间财政关系是一个国家重要的政治和经济制度安排。在现代大中型国家,由于政府上下层级之间的信息不对称,上级政府必须分配一定的权力给下级政府,用来激励下级政府完成上级目标,或者内化过高的信息传递成本,这会对政府行为和经济运行产生深刻影响。政府间财政关系集中在事权分配和财权分配两个方面,研究政府间财政关系,无论从理论还是实证出发,都离不开财政分权这一核心变量。

按照世界银行的思路,测算一国的财政分权程度时,可以使用其地方财政收支占该国总财政收支的份额作为财政分权的指标,这个总体分权指标与当时进行的多国别分权程度横向对比的研

^{*} 基金项目:国家自然科学基金面上项目“政府间税收分成对地方政府行为和经济增长的影响研究”(71673278)、“税收政策的福利效果评估”(71973142);对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助“国家能力与中国特色的地方扶持项目”(20QD26)。作者感谢匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。胡深电子邮箱:hs300691@163.com。

究相适应。^① 一些相关研究报告也进一步指出了测度财政分权时应考虑的问题。受世界银行思路影响,文献中大量用该方法来度量中国财政分权。常用的财政分权指标有:(1) 省级财政支出分权 = 人均省级财政支出 / (人均省级财政支出 + 人均中央财政支出);(2) 省级财政收入分权 = 人均省级财政收入 / (人均省级财政收入 + 人均中央财政收入);(3) 市级财政支出分权 = 人均市级财政支出 / (人均市级财政支出 + 人均省级财政支出 + 人均中央财政支出);(4) 市级财政收入分权 = 人均市级财政收入 / (人均市级财政收入 + 人均省级财政收入 + 人均中央财政收入)。在上述指标基础上,有的研究用人均 GDP 进行调整。

但是学术界逐渐发现,用该指标反映财政分权存在误区(毛捷等,2018;杨其静、高雄伟,2021)。以度量省级财政支出分权为例,我们把它化简一下就会得出:省级财政支出分权 = 人均省级财政支出 / (人均省级财政支出 + 人均中央财政支出) = 1 / (1 + 人均中央财政支出 / 人均省级财政支出)。由于人均中央财政支出在各地相同,那么该指标反映的是各省人均财力的差距。通过图 1 所示的各省财政收支分权与人均财政收支关系的散点图,可以很明显看到,两者高度正相关,所度量的财政分权更多的是各地区的财力差距,而不一定是财政分权差异。

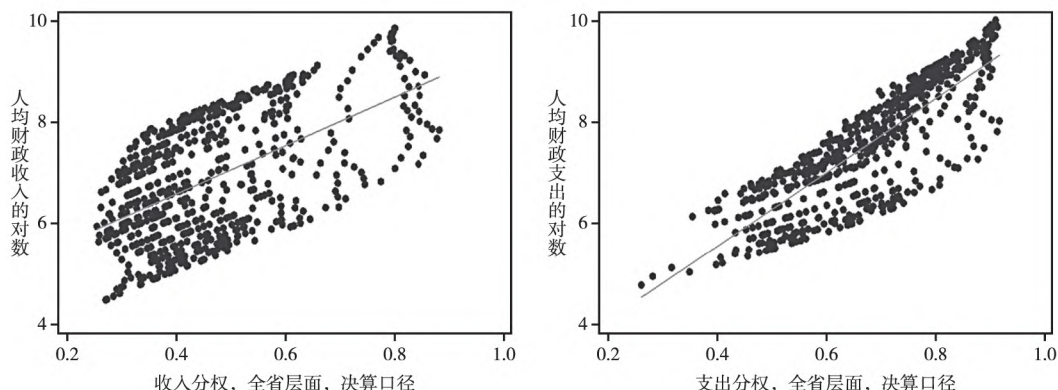


图 1 传统财政分权测算与人均财政收支的关系

从财政分权的本质看,政府间财政权力是多维的,单一指标度量本身就有局限性。吕冰洋(2014)指出,财政事权包括决策权、支出权(支出责任)、监督权,税权包括立法权、征管权、收益权。数据上无法测算除支出权和收益权之外的财政分权状况。但即使按传统做法所进行的测算,也未必能反映政府间的财政收支责任划分。什么是政府间财政收支责任划分?就政府间财政支出责任划分而言,应该是测算某个地方某项财政支出中,上级政府与下级政府各自负担的比例,但上级政府支出实际上是不进入下级政府财政预算的,我们无法观察出上级政府的支出数量。举例来说,青藏铁路建设中,中央政府肯定负担了大部分交通建设支出责任,但是在青海、西藏的财政预算中是无法观察出中央政府支出数据的,中央政府也不会做出针对某个地区的预算。就政府间财政收入责任划分而言,应该是测算地方所产生的税收中,地方政府能

^① 该类指标由于得到了 IMF 的《政府财政统计》(Government Finance Statistics)年度数据支持而得以普及(张光,2011)。之后世界银行运用这些统计数据计算了一系列的财政分权指标,其中一个指标为次国家政府收入占该国总收入比重(Sub-national revenues % of total revenues),使用的是一国所有地方财政收入或支出加总额除以该国总的财政收入或支出额。这一指标可以比较各国中央与地方的财政分权大小,但并不适用于研究国内财政分权。关于世界银行所计算的财政分权指标与说明,可参考 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>。

够保留多少。显然,传统度量财政收入分权的指标也无法观察到这一点。另外,还有不少研究用财政自给度指标代表财政分权程度,即用地方自有财政收入占地方财政支出的比重为代表,但是地方财政收支之差主要是转移支付,转移支付从原理上又分为一般性转移支付、民生性专项转移支付、生产性专项转移支付,它们很难说是代表分权程度,且单一指标很难反映制度运行机理。

除此之外,研究中国财政分权应该深入到各级政府,特别是县级政府层面。中国作为一个超大型经济体,具有乡、县、市、省、中央五级政府和四级财政,其经济表现更多在县域层面展开。目前,我国县域人口大约 10 亿人,占全国人口总数的 77% 左右;县域 GDP 约占全国经济总量的 60%;县域国土面积约占全国陆地总面积的 92%。张五常(2009)甚至将县与县之间的竞争视作中国经济增长的根本原因。理解中国政府间财政关系,必须将中央与地方各层级有机结合起来,如果要构建一个完整的财政分权指标,那么县级、市级、省级和中央的财政关系必须在这一指标中都有所考虑。

既然无论怎么设计,都难以完整设计一个统一的财政分权指标,那么退而求其次,应抓住中国财政分权的最核心特征进行设计。财政分权包括财政收入分权和支出分权,那么,中国财政分权研究应注重哪方面的分权呢?吕冰洋(2009)、吕冰洋和聂辉华(2014)较早关注到 1994 年后中国财政分权的典型特征是分税制,认为它是涉及多税种、多税基、多种分配办法的财政收入分配契约,从契约性质上看包括定额契约、分成契约、分占所有权契约,各种分配子契约汇总在一起,总称为税收“弹性分成”契约,它是财政体制之所以能激励地方政府行为的主要制度来源。为什么政府间事权或支出责任的划分没有成为中国财政分权的核心内容呢?主要原因有二:一是事权实际上是“法律化、高阶化”的问题(楼继伟,2018),仅靠财政部门很难推动事权改革;二是受政治体制和历史传统影响,中国政府间支出责任的划分一直存在大量交叉,难以截然划分清楚。^①事实上,直到 2016 年 8 月,国务院发布《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,才意味着中央政府开始对政府间事权划分这一最难啃的硬骨头进行改革。

国内已有文献测算了不同收入口径下政府间财政收入划分的情况。例如:吕冰洋等(2016)测算了各省份的市县整体增值税和企业所得税税收分成情况,毛捷等(2018)测算了各县的县级增值税和县级企业所得税收入分成情况,他们的不足之处是没有扩展到各级政府各个税种的分配测算;周黎安和吴敏(2015)、方红生等(2020)测算了各省份的省本级和市级(包含下属县)两级政府多个财政入口的收入分成情况,不足之处是未将中央本级收入考虑在内,这样的算法得出的数据在一些情况下会与实际分权程度产生偏差,且难以反映出财政激励的作用,因为就财政激励而言,市县最关心的是它们的总体分配比例而非在省内的分配比例。谢贞发等(2016)选择使用政府文件中规定的各层级分配比例作为市级财政收入分成比例的数据来源,其好处是能够观察到税收分成的边际变化,而这种边际效应与财政激励密切相关,但考虑到一些文件就不同行业(有时甚至直接点明某几个企业)、不同区域划分了不同分配比例(黑政发〔2016〕27 号的规定就是此类情况),在无法获得各区域,特别是各行业的财政收入数据时,从文件出发测算有可能受到制约。

^① 中国政府间支出责任划分不清晰,存在大量由多级政府共同承担的财政支出,并且无法详细分割。统计数据当中的“地方财政支出”,有相当多数来自中央的专项转移支付,专项转移支付的存在,使得在计算财政支出分权指标时比较困难。前财政部部长楼继伟(2013)在《中国政府间财政关系再思考》一书中,详细剖析了中国政府间事权分配存在的种种问题及改革困难。

与已有文献相比,本文测算的优点有三:一是涵盖了大部分重要政府收入类型,既包含增值税、营业税、企业所得税、个人所得税等多个税种,同时覆盖税收收入、非税收入和一般公共预算等多个收入口径;二是涵盖政府层级多,测算了中央本级、省本级、市本级、县级四级政府财政收入占比;三是数据涵盖时间长,大量数据涵盖范围为 1994—2014 年,并且随着新数据出现,具有持续更新的可能性。

测算中国各级政府间财政收入划分,是剖析中国地方政府行为及其经济影响的重要基础。对其重要意义,我们可以用一个分蛋糕的比喻来说明。财政收入是地方创造的一块蛋糕,这块蛋糕在中央、省、市和县之间分配,分之前的讨价还价是各自努力提高自身地位的体现,分到手的蛋糕是努力的结果,也是各自权力大小的外在表现。各级政府对能得到的蛋糕份额的预期,会深刻地影响它们的行为,并传导到市场中,进而影响经济运行(Treisman, 2007)。它实际上类似于契约理论所强调的“剩余索取权”(Residual Claim),该项权力在组织机制设计中起着非常关键的作用。中央与地方政府互相讨价还价,就多种财政收入的分配形成的具体安排,整体构成了富有弹性的激励系统,是调节地方政府行动的重要机制(吕冰洋, 2009; 吕冰洋、聂辉华, 2014)。当然,本文对于理顺省级以下政府间的财政收入分配关系也具有启示意义。

二、数据来源与计算方法

在测算开始之前,我们先就省以下政府间收入分配的一些状况做简要说明。

分税制改革合理调整了各省与中央之间的收入分配关系,但对于省以下各层级之间,则要求“各地区要进行分税制配套改革。各省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府要根据本决定制定对所属市、县的财政管理体制。”(《关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85号))。因此,与分税制所确立的相对统一的中央和省之间的收入分配关系不同,各省比照中央对地方的分税制财政体制框架所施行的分税制财政管理体制最终形成了多样的省以下财政收入划分方法,对此可参见张立承(2011)的各省政策分析。

(一) 指标构建

准确测算中国财政收入分级分配的方法是:测算某地实现的总的财政收入中,^①中央、省(含自治区、直辖市,以下简称省)、地级市(含地区和自治州,以下简称市)、县(含区、县级市、自治县,以下简称县)四级政府^②所分配的财政收入比例。譬如某地当年共实现 100 亿元财政收入,其中 50 亿元分配给中央(或称中央本级,下同),10 亿元归省级(或称省本级,下同)政府,25 亿元归市级(或称市本级,下同)政府,15 亿元归县级政府(或称县及以下,下同),则四个层级分别对应的分级分配比例为 50%、10%、25%、15%,四个比例相加等于 1。

确定了上述计算方法后,还需要解决一个问题:到底应该算谁的四个比例呢?“某地”具体是哪里呢?全国、某省、某市还是某县?我们知道,中国不同层级的行政区划的数量是有很大的差别的,以民政部公布的 2019 年各层级行政区划的数量为准,中国有 34 个省级行政区,333 个市

^① 税收返还是否应当算作被地方拿走的份额存在一些争议。我们认为税收返还收入不应当计入本文的收入口径。在我国各类财政预算统计口径中,税收返还均不是各级政府一般公共预算收入,而是列入“平衡”部分,是作为转移支付的一种处理。

^② 直辖市的区和县视为地级市层级,因此直辖市在本文的测算中只有中央、省本级、市三级而没有县这一层级,且市级不再只是市本级,而是市及以下。

级行政区, 2846 个县级行政区。在数据丰富程度上, 省的四个比例肯定要比全国的四个比例信息更丰富, 市级又比省级丰富, 县级又比市级丰富。因此仅从数据丰富程度来看, 计算县的四个比例似乎是最好的选择。但实际中由于县级和市级的数据大量缺失, 通过县与市构建四个比例的做法并不现实。以县为例, 尽管我们可以运用县级财政数据, 推算出县级政府分配的税收占当地实现的税收的比例, 却无法得知税收其他部分中, 中央、省、市的分配额与占比。计算省的四个比例在极大程度上避免了这个问题, 也能得到多个口径的较为平衡的面板数据。此外, 从我国实践来看, 省级政府在四级政府中处于重要地位, 在历次财政体制改革中, 省都担负着向上与中央就各分配比例进行谈判、向下主导省以下各层级各收入的分配比例关系的重要责任。

基于上述考虑, 本文选择计算各省各类财政收入分配的四个比例, 即中央级、省本级、市本级、县级财政收入分配占比。

(二) 数据来源与具体计算

本文所用的数据大多为公开数据, 来源为《中国税务年鉴》《中国统计年鉴》《中国区域经济统计年鉴》《中国财政年鉴》《新中国六十年统计资料汇编》《全国地市县财政统计资料》, 以及由国家税务总局提供的分省份进口环节增值税数据(可用来推算某省所产生的国内增值税)。由于本文所测算数据在纵向上有中央级、省本级、市本级、县级以及由这些层级构造的地方、市县加总等多个层级的区分, 在横向上有一般公共预算收入、税收收入、非税收入^①、增值税、营业税、企业所得税、个人所得税等多个收入口径的区分, 因此本部分将从纵横两个方面对数据来源与计算方法展开描述。^② 由于大体上每一政府层级的数据都对应着一种年鉴, 从纵向开始描述更便于理解, 本文先从纵向对各政府层级数据的获取与计算作简略说明, 再从横向对各个收入口径数据的获取和计算做进一步的说明。因数据来源限制, 并非所有的收入口径都有从 1994—2014 年的完整数据, 实际可直接得到或通过计算间接得到的数据时间跨度可见表 1 所做的统计。

表 1 可得数据的时间跨度统计(分层级分收入口径)

	中央本级	地方	省本级	市本级	县级	市县加总
一般公共预算	1994—2014	1994—2014	1994—2013	1994—2007	1994—2007	1994—2013
税收收入	1994—2014	1994—2014	2005—2013	2007	2007	2005—2013
非税收入	1994—2014	1994—2014	2005—2013	2007	2007	2005—2013
增值税	1994—2014	1994—2014	1994—2013	1994—2007	1994—2007	1994—2013
营业税	1994—2014	1994—2014	1994—2013	1994—2007	1994—2007	1994—2013
企业所得税	1994—2014	1994—2014	2000—2013	2001—2007	2001—2007	2000—2013
个人所得税	1994, 1998—2014	1994, 1998—2014	1998—2013	1998—2007	1998—2007	1998—2013

① 此为纳入一般公共预算的非税收入部分。 i 省产生的非税收入中分配给中央的数额, 我们无法得到精确的数字, 因此本文采用推算方法获得近似额。具体推算方法可参见本节横向数据描述中的非税收入部分。

② 税基结构会影响各层级收入占总收入的比例, 但这不影响本文结果的合理性。根据经济学的一般假设, 参与收入分权博弈的各层级政府是理性的, 对于本地区的税基结构有清楚的认识, 因此收入分权博弈的最终结果已经包含各方对本地税基结构的考虑。换句话说, 税基结构是内生因素而不是外生因素, 包含税基结构影响的本文数据不仅不是对真实分权程度的偏离, 反而恰好是对真实分权程度的接近。

1. 纵向数据(各层级数据)

我们可以分别计算出一省的总收入以及各层级收入,包括中央本级收入、地方收入、省本级收入、市县加总收入(市本级及县级收入的和)、市本级收入和县级收入数据。^① 对于某一年的某省 i ,这几项收入之间存在如下关系:

$$\text{总收入} = \text{中央本级收入} + \text{地方收入} \quad (1)$$

$$\text{地方收入} = \text{省本级收入} + \text{市县加总收入} \quad (2)$$

$$\text{市县加总收入} = \text{市本级收入} + \text{县级收入} \quad (3)$$

各数据的获得或计算方法如下:

(1) 总收入、中央本级收入与地方收入

总收入主要通过式(1)计算得到。其中中央本级收入主要取自各年度的《中国税务年鉴》(一般公共预算收入口径、非税收入口径以及 2002 年之前的增值税口径除外),地方收入主要取自各年度的《中国统计年鉴》^②。

需要提及的是,1999 年及之前年份的《中国税务年鉴》没有提供分省份的中央本级收入数据,但是提供了分省份的总收入数据。省 i 的总收入(非税收入口径和一般公共预算收入口径除外)并不能再由式(1)计算得到,此时我们直接使用《中国税务年鉴》中各省的总收入。^③ 1994—1999 年除增值税外,省 i 的中央本级收入通过下式计算得到:

$$\text{中央本级收入} = \text{总收入} - \text{地方收入} \quad (4)$$

(2) 市本级收入、县级收入与市县加总收入^④

市本级收入和县级收入来源于各年度的《全国地市县财政统计资料》。由于该统计资料的限制,市本级收入和县级收入的覆盖范围为 1994—2007 年,2008 年及之后年份不再有市本级收入和县级收入的数据。

市县加总收入的大部分可以通过《中国区域经济统计年鉴》计算得到。《中国区域经济统计年鉴》提供了分地级市的财政收入(该数据包含每个地级市的下辖县),我们将某省的各地级市财政收入相加,便可得到该省的市县加总收入,这些数据没有覆盖到 2000 年之前。2000 年之前的市县加总收入通过《全国地市县财政统计资料》按下式计算:

$$\text{市县加总收入} = \text{市本级收入} + \text{县级收入} \quad (5)$$

① 由于数据跨年度较长,难免有些地方有行政级别的变动。如中卫县依照《宁夏回族自治区人民政府关于撤销中卫县设立地级中卫市的通知》(宁政发〔2004〕12 号)调整为地级市。对于省以下行政区划级别的调整,除了对来源于《全国地市县财政统计资料》的数据进行了调整之外,其他来源的数据本文未进行处理。

② 《中国统计年鉴》1994—1998 年有一些数据缺失,通过《新中国六十年统计资料汇编》和《中国财政年鉴》予以补充。

③ 《中国税务年鉴》所公布的各省产生的总收入与本文所需的总入口口径并非完全一致,主要是因为之前存在由财政部直接负责征收部分税收的情况,这些收入并不会被《中国税务年鉴》所统计,这个问题会在后文详细说明。

④ 本文计算了省四个比例,一省内不同类别县(如省直管县、地级市的区和普通县)所产生的收入加总在一起是无法区分的。那么自然有个问题就是,如果以县为计算单位计算县内产生的收入最终留在县级的比例,不同类型的县是否会有差异呢?毛捷等(2018)曾以增值税为例做过计算,结果表明差异确实是存在的。具体而言,相比于地级市市辖区,县和县级市的增值税收入留在县级的比例相对较高。在其测算的样本期内(1998—2007 年),区的均值为 0.2053,省直管县的均值为 0.2264,非直管县的均值为 0.2144。这一现象的原因“可能在于市辖区的财政更为不独立,地级市政府较易对其进行干预,因此其增值税更多地被地级市政府抽取。”

因此,本文的市县加总收入数据由《全国地市县财政统计资料》和《中国区域经济统计年鉴》互补而成。对于既可以从《全国地市县财政统计资料》又可以从《中国区域经济统计年鉴》获取的那些数据(即 2000—2007 年的对应数据),虽然两者之间差距很小,但出于对数据来源一致性的考虑(可以尽可能地减少数据匹配造成的误差),我们优先使用《中国区域经济统计年鉴》中的数据作为市县加总收入的数据来源。^①

(3) 省本级收入

2007 年及之前的省本级收入使用下式计算得到:

$$\text{省 } i \text{ 的省本级收入} = \text{省 } i \text{ 的地方收入} - \text{省 } i \text{ 的市本级收入} - \text{省 } i \text{ 的县本级收入} \quad (6)$$

2008 年及之后的省本级收入使用下式^②计算得到:

$$\text{省本级收入} = \text{地方收入} - \text{市县加总收入} \quad (7)$$

这里需要对本文计算的省本级收入进行额外说明:由于我国存在计划单列市(大连、青岛、宁波、厦门、深圳)这种特殊制度安排,计划单列市具有相当于省一级的经济管理权限,其财政收入无须上交一部分给省级政府而是直接在中央和市之间分配。如宁波市 2005 年地方一般公共预算收入为 466.5 亿元,其中中央分配 254.12 亿元,市分配 212.38 亿元(财政部预算司, 2006)。在计算时,为了保持全省收入的完整性,同时也由于数据的限制(如缺乏计划单列市的海关代征进口增值税数据),我们没有把计划单列市的数据从其所在省份中剔除。可以预期,如果将其剔除,那么计算出的辽宁、山东、浙江、福建和广东五省的省本级分配比例会比本文的计算值高。

2. 横向数据(各收入口径数据)

从横向区分,不同收入口径的数据包括一般公共预算收入、税收收入、增值税收入、营业税收入、企业所得税收入、个人所得税收入、非税收入等七项。由于数据时间跨度较长,有时即便同一年鉴同一种收入,其公布的具体口径也有细微调整,在上节所获取的数据的基础上,对横向数据的获取、口径调整(除营业税收入和个人所得税收入外)以及异常值处理的额外说明如下。

(1) 增值税收入

各层级增值税收入摘自上述各年鉴中的“增值税”项,如中央本级增值税收入来自《中国税务年鉴》,地方增值税收入来自《中国统计年鉴》。^③在计算时还有两点需要注意。其一,《中国统计年鉴》披露的“增值税”是各地方分到的增值税收入减除当年负担的出口退税后的值。但是《中国统计年鉴》在 2004 年的数据中,分别披露了当年各个地方负担的外贸企业出口退税额和各地方分到的增值税收入。从口径上来讲,应当将 2004 年披露的各地方分到的增值税收入减除地方负担的外贸企业出口退税额,这样才能与其他年份口径一致。不过,由于 2004 年所实行的出口退税负担机制改革使得地方政府出口退税负担较重(以 2003 年退税实退指标为基数,对

① 这两种来源方式的差距并不大,平均而言,两者之差仅在 1.2% ~ 3.2%。但仍有极少数数据的差异较大,最大的差额约为市县加总收入的 1.8 倍。2000—2007 年市县加总收入的空缺值也通过《全国地市县财政统计资料》得以补充。

② 省本级 2005—2006 年的税收收入和非税收入以及 2000 年企业所得税收入,也使用该式计算。

③ 《中国税务年鉴》中也有地方增值税收入的数据。经过对比,我们发现《中国税务年鉴》中的地方增值税收入普遍高于《中国统计年鉴》中的地方增值税收入,其高出幅度的均值约为 2%。这个差别主要是因为《中国统计年鉴》的地方增值税收入扣除了地方所承担的出口退税。

于超出的部分,2004 年负担 25%,2005 年负担 7.5%),如此操作会使 2004 年的增值税收入突减,因此本文 2004 年的地方增值税收入直接使用《中国统计年鉴》的“增值税”数据,不减除地方负担的外贸企业出口退税额。^①其二,《中国税务年鉴》列出的中央本级增值税收入,其口径中包含巨额的进口环节增值税收入,这是应引起研究者注意的重要问题。进口环节增值税不能反映央地关系,其收入也完全为中央独享,地方不参与分配。根据原理,我们所要计算的中央本级增值税收入不能包含进口环节增值税收入,因此应当在《中国税务年鉴》的数据基础上扣去进口环节增值税收入。在 2002 年及之后年份,由于有从国家税务总局获得的各省进口环节增值税数据,上述做法容易实现。对 1994—2001 年的数据,本文采取另一种办法推算中央本级增值税收入,计算方式如下:

$$\text{中央本级增值税收入} = \text{地方增值税收入} \times 3 \quad (8)$$

根据 1994 年分税制的规定,国内增值税的中央与地方分成比例为 75:25。经过比较 2002 年后《中国税务年鉴》中扣去进口环节增值税收入后的中央本级增值税收入与地方增值税收入,可以发现其数据比例几乎都是严格的 75:25,因此这种简单的推算方法得到的数据仍然具有可信性。

(2) 企业所得税收入

企业所得税收入的数据获取稍显复杂。不仅各年鉴的口径不完全一致,同一年鉴的口径也有变化,口径的差异主要出在对较早年份企业所得税退税和外商投资企业与外国企业所得税的处理上。企业所得税退税仅是对多征部分的退还,本质上并不能算作财政收入,应当将其从企业所得税收入中减去。而外商投资企业和外国企业所得税的收入本身就是企业所得税收入的一部分,将其计算在企业所得税收入内是理所应当的。在具体操作时,对于有条件核算企业所得税收入口径的年份,本文采用核算后的数据;对于没有核算条件的年份,我们斟酌计算并使用尽可能一致或最接近的口径。

(3) 税收收入

税收收入一般直接取自年鉴内披露的“税收收入”数值,如果年鉴没有直接披露该数值,那么就采用加总各税种收入的办法计算。^②不过,关税、船舶吨税、进口环节增值税、进口环节消费税的税源在境外(而不是在某个省的辖区内),^③这些税是国与国关系的反映,如果将这些税种计算在内,并不能很好地反映中央与地方的收入分配程度,因此这些税种的收入理应剔除。由于无法获取分省份的进口环节消费税,我们仅剔除了关税、船舶吨税和进口环节增值税。进口环节消费税的相对数额不大,如 2014 年全国进口环节消费税仅占税收收入的 1.08%,对测算误差影响较小。

^① 根据后文的非税收入和一般公共预算收入计算方法,这一处理也会影响 2004 年非税收入和一般公共预算收入的值。

^② 一般而言,年鉴在披露地方各个税种收入时有两种分类办法:一种按各个税种直接区分;另一种按工商税类、农牧业税类、企业所得税类和所得税退税三类区分。就 1994 年的税种而言,工商税类包含增值税、营业税、个人所得税、证券交易税、遗产税、土地增值税、外商投资企业和外国企业所得税、城市维护建设税、车船税、房产税、屠宰税、资源税、土地使用税、印花税、筵席税、固定资产投资方向调节税共 16 个小项;农牧业税类包含农业税、农业特产税、牧业税、耕地占用税、契税共 5 个小项(农业五税);企业所得税类和所得税退税类包含企业所得税(不包含外商投资企业和外国企业所得税且未扣除所得税退税的口径)、所得税退税 2 项。之后年度各类所包含的税种略有增减但大体保持不变。此外一些年鉴中“税收收入”项包括“工商税收税款滞纳金”项和“罚款收入”项,由于数额较小,本文未做处理。

^③ 这些税收集集中于港口较多的沿海省份。如果将其计入沿海省份的“分母”,则大大低估沿海省份的地方税收分成率。

(4) 非税收入

本文所用的各级政府非税收入数据摘自各年鉴披露的“非税收入”数值,年鉴中没有单列该项的,通过一般公共预算总收入减去税收收入推算。^① 地方非税收入、市本级非税收入、县级非税收入均可以从年鉴当中获取,但是各省对应的中央本级非税收入则不可得。本文中分省的中央本级非税收入数据采用近似推算的办法,首先从《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》获得中央的非税收入,之后按照当年各省的 GDP 相对大小作为权重将中央的非税收入分配至各省,作为各省的中央本级非税收入。^② 一般而言,非税收入中中央与地方之比大致为 1:5,并且考虑到非税收入与经济发展程度有一定的正向关系,即经济发达地区一般非税收入也更高,因此这一近似方法能在一定程度上反映真实数据。

(5) 一般公共预算收入

各层级一般公共预算收入一般直接摘自各统计年鉴。省 i 的中央本级一般公共预算收入计算自下式:

$$\text{中央本级一般公共预算收入} = \text{中央本级非税收入} + \text{中央本级税收收入} \quad (9)$$

3. 其他需要说明的问题

计算省的四个比例时(相对于计算市或县的四个比例)会遇到一些特有的问题,同时对异常值以及一些收入口径归属问题也需要进行特别说明。

(1) 异常值

在得到各层级各类收入口径的分级分配比例之后,我们对各种异常值进行了处理。本文以 3% 为界限,分配比例超过 103% 和低于 -3% 的观测值调整为缺失,位于 3% 限度内的异常值相应地调整为 1 或 0。此外,在计算某些层级非税收入比例时发现可能存在分子、分母同时为负数的情况(绝大多数为 1997 年数据),本文将这些结果调整为缺失。

(2) 集中缴纳

集中缴纳指铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入(包括营业税、所得税、利润和城市建设维护税),1994—1998 年由中央各部门负责征收。根据《国务院办公厅关于印发国家税务总局职能配置内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔1998〕73 号),1998 年之后,中央各部门负责征收的税收收入划给北京市等国税局征收。集中缴纳的税收无法合理分解纳入各个省的税收收入中,为了各省数据可比,本文不将其计入中央本级收入,之后顺利计算了 1994—1998 年的数据。但自 1999 年起,这些收入甚至无法从中央本级收入中剔除干净,在此情况下,本文只能将其算入集中缴纳地的中央本级收入。该情况主要出现在北京

① 根据《中国统计年鉴》,地方非税收入包含的项目存在变化。1995 年和 1996 年的口径包含能源交通重点建设基金收入、国家预算调节基金、基本建设贷款归还收入、其他收入、专项收入、罚没收入和行政性收费、国有企业上缴利润、国有企业亏损补贴(负值)。1997 年的口径包含基本建设贷款归还收入、其他收入、罚没收入和行政性收费、国有企业上缴利润、国有企业政策性亏损补贴。1998—2006 年的口径包含国有资产经营收益、国有企业计划亏损补贴、行政性收费收入、罚没收入、土地和海域有偿使用收入、专项收入、其他收入。2007 年及之后口径为专项收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入。

② 在获取中央的非税收入时,少数直接取自年鉴中的非税收入项,对于没有列出非税收入项的年份(2006 年及之前)以税收收入项之外各项数据的加总作为中央的非税收入。2006 年及之前年份的统计表在计算税收收入时将国有资本经营收益列入企业所得税(并非本文采用的企业所得税收入口径)内,因此用税收收入外所有项相加计算得到的非税收入会比实际值小。

市,收入口径主要集中在营业税和企业所得税收入,带来的结果是这些收入口径的中央本级比例会高于其真实值。

(3) 农业五税

农业五税指农业税、农业特产税、牧业税、耕地占用税和契税。农业五税的收入不分配给中央本级,且主要由财政部门负责征收,因此《中国税务年鉴》不会有这五项税收的收入数据。2000 年及之后,年鉴中数据较为完善,本文计算时采取从《中国统计年鉴》获取地方收入、从《中国税务年鉴》获取中央本级收入、以地方收入与中央本级收入之和作为总收入的基本做法,整体并未产生需要调整的问题。但 1994—1999 年的各层级数据却不能同样计算。1994—1999 年的《中国税务年鉴》没有像之后年份一样披露中央本级税收收入,只是披露了由税务部门组织征收的总收入,这是不包含农业五税的总税收收入。这样在计算中央本级税收收入时即使使用间接的办法,即用《中国税务年鉴》中的总税收收入减去《中国统计年鉴》中的地方税收收入,所得到的也是被低估的中央本级税收收入。^① 不过从整体上看,这种间接算法的偏离程度并不大,多数年份在 5% 以下。因此尽管该办法存在瑕疵,本文仍然采用该办法来计算 1994—1999 年的中央本级税收收入。^②

三、财政收入的分级分配情况

本部分展示一般公共预算收入、税收收入、非税收入的各层级占比的计算结果,以及四大税种收入的分级分配结果。具体将展示该收入口径下数据的描述统计情况、分层级的数据散点图,并在之后附加一些说明和解释。

(一) 一般公共预算收入分级分配

一般公共预算收入是衡量政府财力的重要指标,它的规模也是政府做出各种规划与决策的重要依据。一般公共预算收入中各层级分配的相对大小,整体上反映了各级政府的谈判能力。该收入分级分配的描述性统计见表 2,散点图见图 2。

表 2 一般公共预算收入分级分配的描述性统计

变量	时间跨度	均值	标准差	5% 分位数	50% 分位数	95% 分位数
中央本级	1994—2014	0.464	0.076	0.345	0.464	0.590
地方	1994—2014	0.536	0.076	0.410	0.536	0.655
省本级	1994—2013	0.120	0.070	0.033	0.110	0.240
市本级	1994—2007	0.186	0.069	0.104	0.174	0.324
县级	1994—2007	0.269	0.080	0.138	0.270	0.392
市县加总	1994—2013	0.437	0.116	0.239	0.438	0.632

注:5% 分位数代表所有观测值从最小到最大排列,位于这个序列里第 5% 位置的数,其他分位数的含义相同。下同。

① 这也会影响通过式(9)计算的中央本级一般公共预算收入。

② 如果能从《中国统计年鉴》中获得地方农业五税收入,加上《中国税务年鉴》披露的总税收收入再减去地方税收收入,就能得到更准确的中央本级税收收入,但《中国统计年鉴》披露的农业五税数据有限,这一做法无法实现。

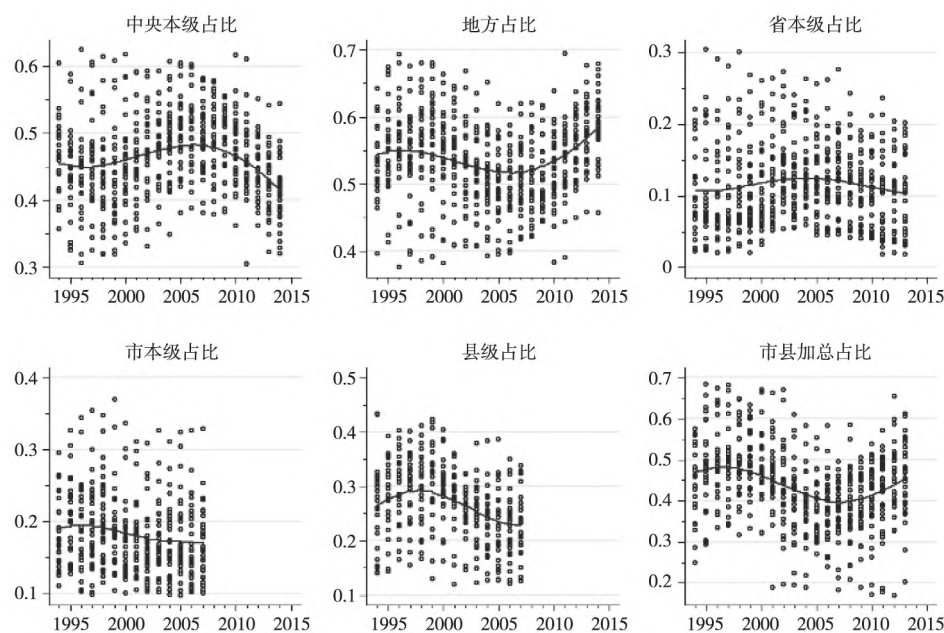


图2 一般公共预算收入分级分配散点图

就各层级在一般公共预算收入所占的平均份额来看,中央本级最高为 46.4%,其次是县级为 26.9%,之后是市本级为 18.6%,最后是省本级为 12%。从分布范围来看(5%分位数与 95%分位数内),四个层级中县级占比的分布跨度最大,表明省际差异较大。中央本级的占比大致在 34.5%~59% 的区域内,地方占比大致分布在 41%~65.5% 范围内,省本级为 3.3%~24%,市本级为 10.4%~32.4%,县级为 13.8%~39.2%,市县加总大致在 23.9%~63.2% 范围内。

由图 2 可见,一般公共预算收入的各个政府层级占比在一定程度上均呈带状分布,具有一定的规律。中央本级为先减后增再减,地方、县级、市县加总为先增后减再增,省本级和市本级变化趋势较为平缓。县级占比变动幅度最大,1998 年之前呈上升趋势,之后下降明显。

(二) 税收收入分级分配

税收收入是一般公共预算中的主要部分。随着时间推移,税收收入在一般公共预算收入中所占比重(各省均值)逐渐降低,^①从 1994 年的 95.6% 降到了 2014 年的 81.9%,但仍然远远超过非税收入的比重。税收收入分级分配的描述性统计见表 3,散点图见图 3。

表 3 税收收入分级分配的描述性统计

变量	时间跨度	均值	标准差	5% 分位数	50% 分位数	95% 分位数
中央本级	1994—2014	0.504	0.072	0.382	0.505	0.623
地方	1994—2014	0.496	0.072	0.377	0.495	0.618
省本级	2005—2013	0.106	0.075	0.007	0.101	0.229

^① 这意味着非税收入的增速高于税收收入,其主要原因在于政府在规范预算外收入时,逐渐将一些预算外非税收入纳入一般公共预算。

续表 3

变量	时间跨度	均值	标准差	5% 分位数	50% 分位数	95% 分位数
市本级	2007	0.152	0.055	0.090	0.138	0.270
县级	2007	0.215	0.064	0.118	0.203	0.330
市县加总	2005—2013	0.364	0.095	0.183	0.363	0.511

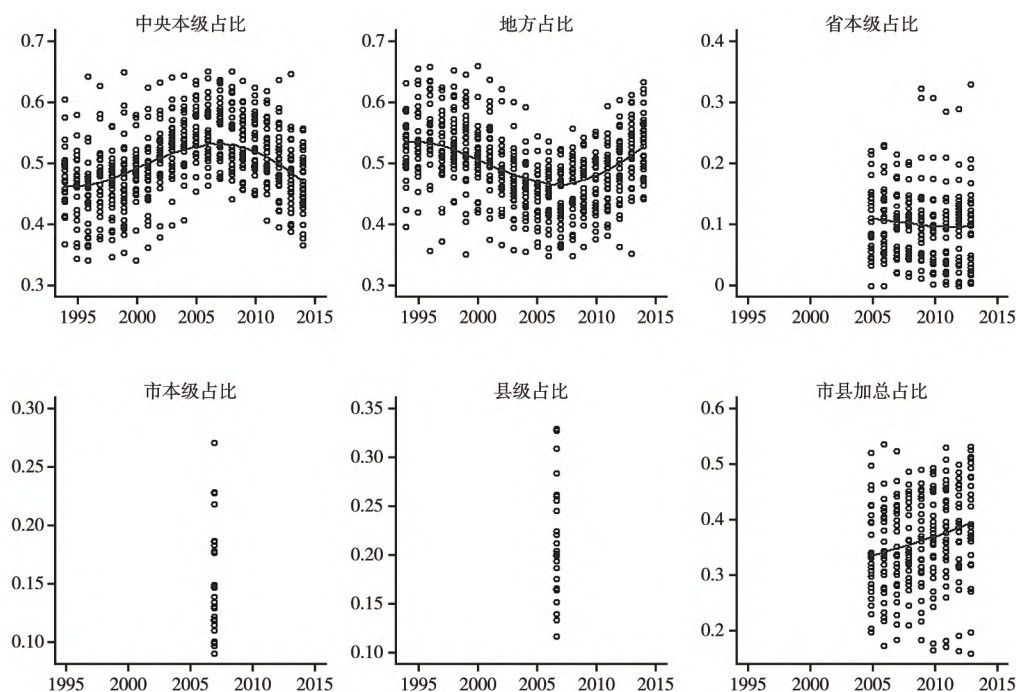


图 3 税收收入分级分配散点图

从图 3 看,与一般公共预算收入的分层级份额类似,在税收收入当中,中央本级的占比最高,平均为 50.4%,之后分别是县级 21.5%,市本级 15.2%,省本级 10.6%。各层级占比的分布多呈带状,且中央本级、地方和市县加总占比都有不同幅度的变动。中央本级占比自 1994 年开始缓慢上升,在 2007 年前后达到局部最大值又继续回落,地方占比的变动方向与中央本级的变动方向相反。这两项占比也有较规律的分布范围,向上和向下变动幅度在 12 个百分点左右。还可以看到,在数据可得的 2005—2013 年,省本级占比非常稳定,均值在 10% 左右,因此地方占比变动的主要原因是市县加总占比的变动。我们认为这从一个侧面说明了省本级在谈判中的灵活性,在中央与地方的税收收入分配比例结构较为固定的前提下,省与市、县之间可进行更频繁的谈判来稳定省本级的占比。

(三) 非税收入分级分配

与税收收入的分布情况不同,中央本级在非税收入中的比重最低,平均为 18.3%。其他层级的均值由高到低依次为县级 32.3%、市本级 24.2%、省本级 21.4%。与税收收入相比,非税收入更加向下级政府集中。我们推测,这可能是由于地方在非税收入筹集上受到的限制较小,地方又有信息优势,因此尽管三者之间的博弈激烈(分配比例变动剧烈),地方也能在非税收入分配中取

得较高的分配份额。

非税收入分级分配的散点图见图4。从图4可见,就整体趋势而言,中央本级为先减后增再减,地方为先增后减再增,省本级为先增后减,市县加总为先减后增。这些变动趋势与税收收入占比的变动趋势有了许多不同。首先,税收收入占比中中央本级占比在2007年之前一直在递增,但非税收入中则持续下降,在2001年前后达到最小值,之后缓慢增长。其次,税收收入占比中省本级一直表现平稳且集中程度很高,但在非税收入中则较为分散且有了更明显的变化。最后,市县加总占比在非税收入中的分布也比税收收入中的分布更为分散,在2005—2008年的变动趋势上两者也截然相反。

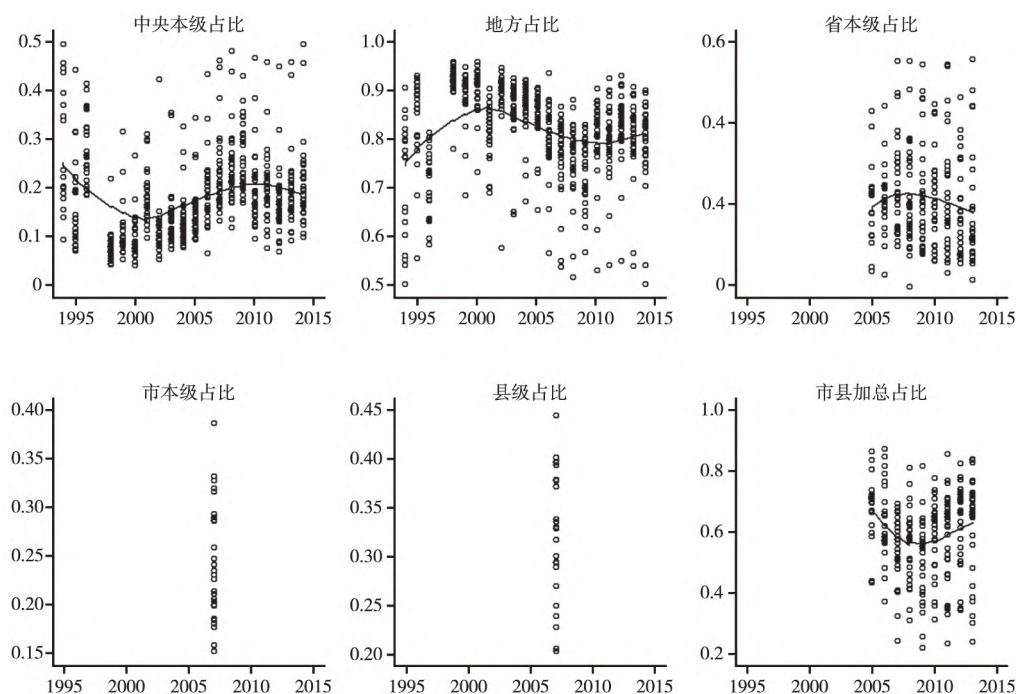


图4 非税收入分级分配散点图

通过以上对税收收入、非税收入和一般公共预算收入三个口径下各层级分配程度的比较,可以总结出几点规律:第一,在中央本级、省本级、市县加总的收入分权关系中,中央本级在一般公共预算收入、税收收入的分权中有较大权重,市县政府在非税收入分权中有较大权重;第二,一般公共预算收入和税收收入中,省本级的占比很稳定;第三,2008年以来,市县政府的税收收入占比、非税收入占比和一般公共预算收入占比均呈现上升趋势。

(四) 四大税种收入分级分配

对税收收入的数据测算表明,中央本级在税收收入的分配中拥有50.4%的份额,占据绝对主导地位。但税收收入仍过于笼统,详细剖析分税状况需要深入到税种内部。增值税、企业所得税、营业税和个人所得税的收入位于税收收入规模中的前列,这四大税种收入也有更充足的市本级和县级数据,使我们能深入探寻市和县在财政收入分配中的地位。四大税种分级分配测算结果分别见图5~图8。^①

^① 限于篇幅,这里略过测算过程及相关分析,感兴趣的读者可向作者索取。

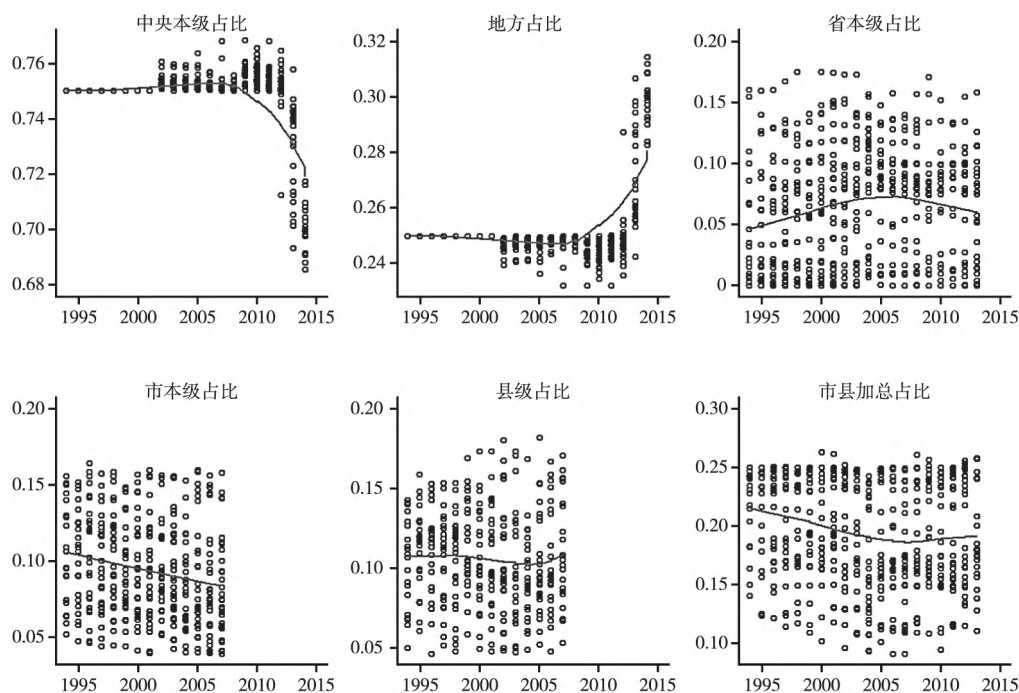


图 5 增值税分级分配散点图

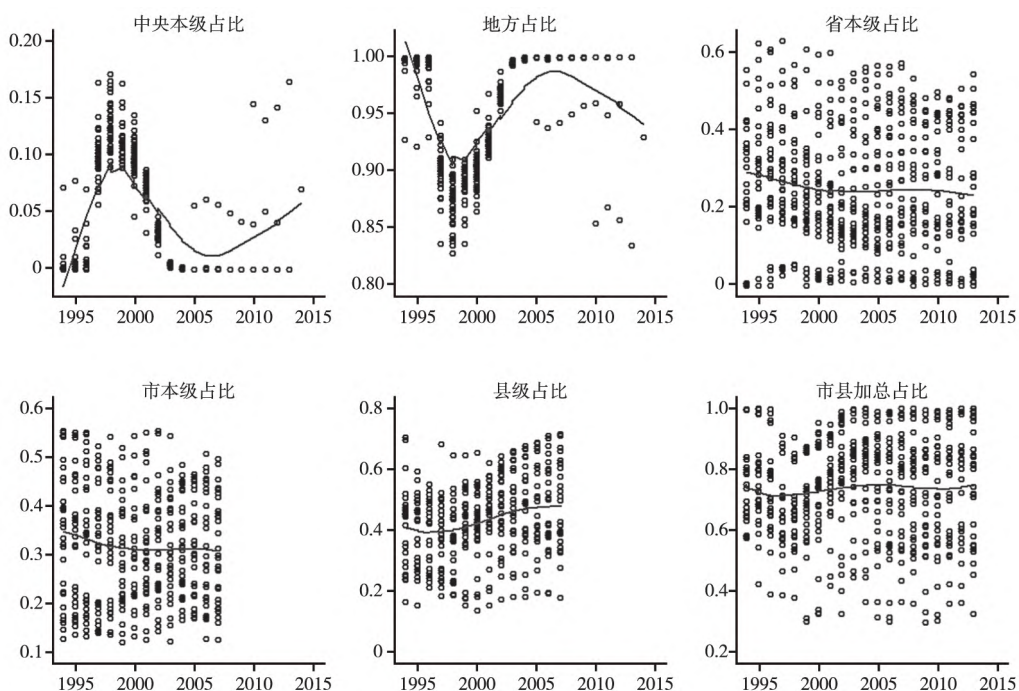


图 6 营业税分级分配散点图

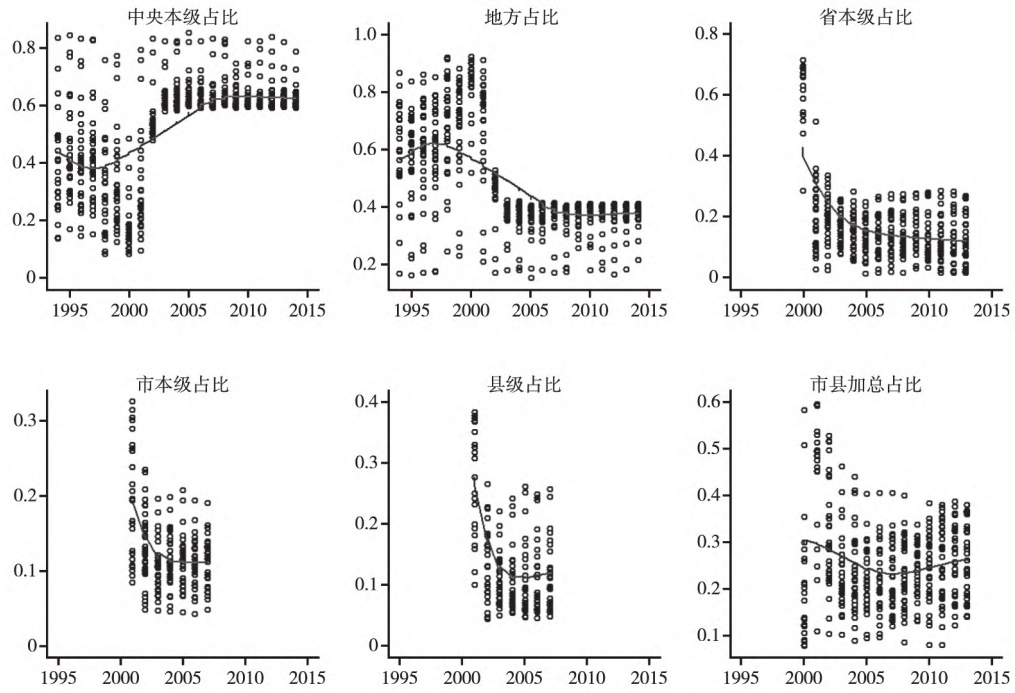


图7 企业所得税分级分配散点图

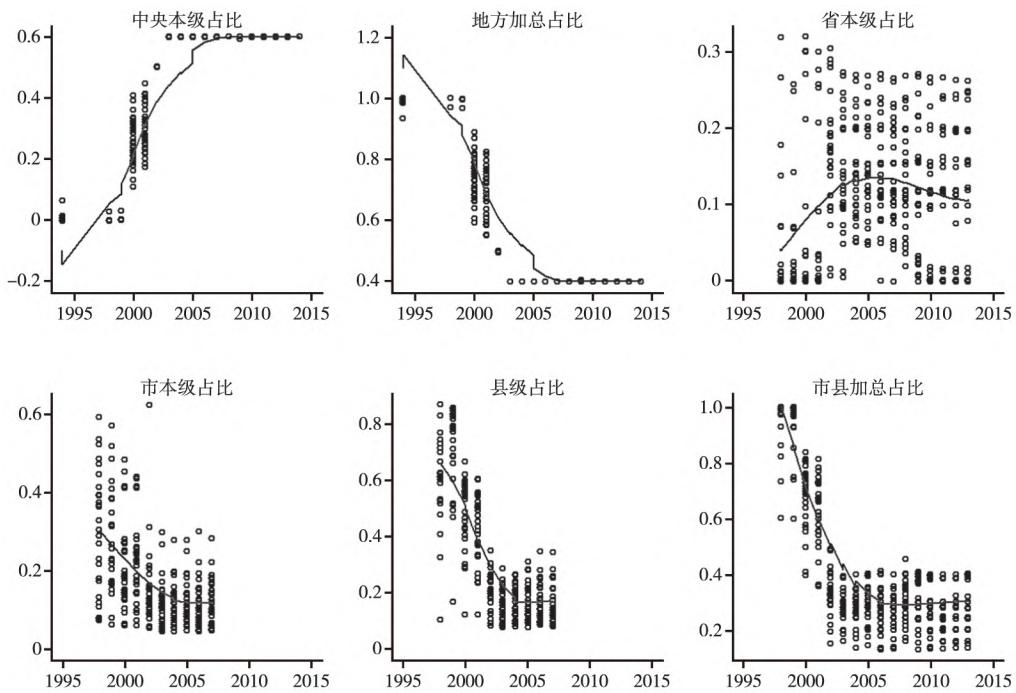


图8 个人所得税分级分配散点图

四个主要税种收入的分级分配测算结果表明: 第一, 四个税种的分成率在不同省份之间存在较大差异。第二, 从时间上看, 增值税收入和营业税收入的分配较为稳定。受 2002 年所得税分享改革的影响, 企业所得税收入和个人所得税收入的中央本级分成率出现大幅度提升, 地方各级分成率大幅度下降。第三, 比较四个税种各级分配比例, 除营业税外, 其他税种均是中央本级占比最高; 比较省本级、市本级、县级收入分配比例, 增值税收入、营业税收入和个人所得税收入均是县级占比最高, 体现了在省以下层级税收收入分配中, 税收尽量归属于税源实现地的分配原则。

四、结 论

本文结合中国政府间财政关系特点, 详细测算多个层级政府、多个口径财政收入的分配指标, 根据测算结果, 可总结出三个特点: 一是在一般公共预算收入、税收收入以及增值税收入、企业所得税收入与个人所得税收入的分配中, 分配比例最高的层级都是中央本级; 二是在省级及以下层级非税收入、增值税收入、营业税收入和个人所得税收入的分配中, 县级占比最大、市本级次之、省本级最小; 三是在各个层级中, 省本级一般公共预算收入占比稳定性最强。

在数据背后隐含着中国政府间财政关系的重要规律, 把握住这些规律, 可以开拓出非常丰富的经济研究主题。基于数据测算结果, 我们至少可以归纳出两点重要规律。

第一, 政府间财政分入分配是弹性分成契约。根据本文对各类财政收入分级分配比例的测算, 不论哪种收入, 其分配在地方各层级政府都呈现较大的差异性, 这从数据上证实了吕冰洋和聂辉华(2014)“中国的分税制本质上是一个弹性的分成合同系统”的判断。按照契约理论, 委托人与代理人之间的收入分成受成本、努力、偏好等多种因素的影响, 而分成比例又会影响双方各种行为。中国政府间财政收入弹性分成是政府间利益分配的一个重要杠杆, 它会对各级政府行为产生深刻影响。

第二, 省级政府是研究政府间财政关系的枢纽, 在财政收入分配谈判中具有较高灵活性。分税制改革以来, 中央政府多次就重要税种的中央本级分配比例进行大幅度调整, 导致中央本级相关收入的分配比例变化明显, 但是省本级一般公共预算收入和税收收入分配比例依然保持相对稳定。这反映出省级政府具有较高的灵活性, 会通过省以下政府之间的频繁谈判来稳定省本级的收入分配比例, 而将财政激励传导给下级政府。本文的测算有助于未来深入研究中国各级政府间的行为及博弈问题, 可为未来一系列以财政分权为主题的研究奠定良好的数据基础。

参考文献:

1. 财政部预算司《中国省以下财政体制 2006》, 中国财政经济出版社 2006 年版。
2. 方红生、鲁玮骏、苏云晴《中国省以下政府间财政收入分配: 理论与证据》, 《经济研究》2020 年第 4 期。
3. 楼继伟《中国政府间财政关系再思考》, 中国财政经济出版社 2013 年版。
4. 楼继伟《深化事权与支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力现代化》, 《财政研究》2018 年第 1 期。
5. 吕冰洋《政府间税收分权的配置选择和财政影响》, 《经济研究》2009 年第 6 期。
6. 吕冰洋《现代政府间财政关系的构建》, 《中国人民大学学报》2014 年第 5 期。
7. 吕冰洋、马光荣、毛捷《分税与税率: 从政府到企业》, 《经济研究》2016 年第 7 期。

8. 吕冰洋、聂辉华 《弹性分成: 分税制的契约与影响》,《经济理论与经济管理》2014 年第 7 期。
9. 毛捷、吕冰洋、陈佩霞 《分税的事实: 度量中国县级财政分权的数据基础》,《经济学(季刊)》2018 年第 2 期。
10. 谢贞发、席鹏辉、黄思明 《中国式税收分成激励的产业效应——基于省以下增值税、营业税分成改革实践的研究》,《财贸经济》2016 年第 6 期。
11. 杨其静、高雄伟 《财政联邦主义与财政分权指标——基于合约理论视角的再审视》,《中国人民大学学报》2021 年第 1 期。
12. 张光 《测量中国的财政分权》,《经济社会体制比较》2011 年第 6 期。
13. 张立承 《省对下财政体制研究》,经济科学出版社 2011 年版。
14. 张五常 《中国的经济制度》,中信出版社 2009 年版。
15. 周黎安、吴敏 《省以下多级政府间的税收分成: 特征事实与解释》,《金融研究》2015 年第 10 期。
16. Treisman, D., *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press, 2007.

The Lion's Share: A Key Indicator of China's Fiscal Decentralization

LV Bingyang, MA Guangrong (Renmin University of China, 100872)

HU Shen (University of International Business and Economics, 100029)

Abstract: Measuring the distribution of revenue between governments of different levels and identifying the rules of the intergovernmental income distribution from the data are key to understanding the behavior of local governments and its effect on Chinese economy. In this paper, according to the features of intergovernmental fiscal relations in China, we set up a data base about the revenue distribution among different levels of government from 1994 to 2014. Base on the data, we find: the central government always gets the lion's share in general budget revenue and tax revenue; county-level governments get the biggest part among local governments and provincial-level governments the smallest, but the most stable part. We also find two important features of the intergovernmental fiscal relations: intergovernmental distribution of revenue is based on a flexible-distribution contract; provincial-level governments have flexibility in negotiating with upper and lower governments and play an active part in the government relations.

Keywords: Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations, Flexible-Distribution Contract

JEL: H20, H71, H77

责任编辑: 无 明