

# 中国地区财力均等化的库兹涅兹拐点到来了吗？

## 财税包干、分税制和地区财力均等化

张 光 庄玉乙\*

**【摘 要】**中国地区财力均等化的库兹涅兹拐点到来了吗？此研究对这个问题回答基本是肯定的。改革开放时期，中国的财力省际分布经历了两个库兹涅兹倒U曲线，分别对应于财政包干时期和分税制时期。政府间财政关系的制度设计和安排是决定两个倒U曲线形成的最重要决定因素。在财政包干时期，地区财力分布的不平等的降低，主要是由财税包干制下中央和地方的机会主义行为导致的表面产物。在分税制时期，税收返还制度的采用，导致人均财政支出省际分布基尼指数再度上升。但这个制度大大地促进了地方增加财政收入从而发展经济的努力，并且使中央在收入增量中始终分享大头，从而使税收返还在中央对地方的转移支付中的比重逐步下降，最终导致地区间财力分布在2003年到达库兹涅兹曲线的顶点（拐点）。在可预计的将来，中国地区间财力分布将继续朝着均等化的方向移动。

**【关键词】** 财力省际分布 库兹涅兹曲线 分税制 转移支付 税收返还

**【中图分类号】** F015

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2011) - 06 - 0116 - 24

### 一、导言

改革开放以来，中国经历了两个政府间财政关系体制，分别是1994年之前的

---

\* 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，兼职教授、中山大学中国公共管理研究中心，兼职研究员；庄玉乙，厦门大学公共事务学院硕士生。

基金项目：2010年度国家社科基金项目“地方政府行政成本与财政转移支付问题研究”（10BZZ035）和福建省科技计划项目（2010R0083）“县财政科技投入决定因素及其成效研究”。感谢匿名评审人的意见。

财税包干体制和 1994 年以来的分税制。这两个财政体制对财力的地区间分布产生了什么影响？本文试图回答这一问题。我们将首先使用人均预算内财政支出省际分布基尼指数这一统计工具，测量改革开放以来中国地区间财力分布的不平等状况的变动。我们发现，对应两个财政体制，地区间财力分布分别出现了两个库兹涅兹曲线（Kuznets, 1955）。在两个时期，人均财政支出基尼指数都出现了由较平等趋向不平等，再回归到较平等的情况。然后，我们将证明，财政包干制和分税制的制度设计及其实施是决定两个库兹涅兹曲线形成的关键因素。在财税包干制下，20 世纪 80 年代前期财力省际分布趋向不平等，但在此后不平等水平逐渐降低，并在 1992 年达到谷底。财政包干制前半段时期的财力地区分布的不平等化发展，是中央计划经济时代高投资的遗留产物，此后的不平等水平的降低，则可明确归因于财税包干成熟期的中央与地方的财政收入分配关系制度。这个时期在财政收入分配上，中央对地方实行差别待遇。获得定额补助、收入全部留成待遇的均为经济落后或比较落后的地区。这个待遇促使它们积极组织预算内财政收入，预算内财政收入和支出增长较快。而其他省和计划单列市都与中央进行这样或那样的收入分成。这导致这些经济相对较为发达的省市采取了藏富于民、变预算内收入为预算外收入的机会主义对策，使得预算内财政收入和支出增长较慢。穷省财政收入和支出快增长，富省财政收入和支出慢增长，导致财力地区间分布不平等程度在这期间趋于减少。由于富省财政收入不努力，尽量少向中央上解收入，财政收入占国民生产总值比重和中央财政收入占财政总收入比重双双大幅度下滑，中央财政到了“悬崖边的”状态（朱镕基语）。换言之，财税包干时期出现的财力地区分布不平等水平降低的趋势是不可持续的。

分税制改革在中央独享税与地方独享税的划分和共享税的分成规则上，对富省和穷省一视同仁，从而断绝了财税包干下差别待遇可能带来的地区财力均等化的可能，这是一项合乎效率原则的制度安排。当然，这也意味着在其他条件保持不变的情况下，富省将比穷省拥有更大的人均财力，导致财力地区分布不平等水平的加大。分税制的税收返还制度进一步强调了效率原则，它的引入和实施，直接导致了 1994 年到 1999 年财力地区间分布差距的拉大。但是，在税收返还的制度设计中，包含了如下的安排：它的规模将随着时间流逝逐渐减小，从而对地区间财力分布不平等的贡献也将逐渐减小。事实也正是如此：随着税收返还占中央对地方的转移支付的规模的减小，同时随着其他两类转移支付——财力性和专项

转移支付——规模的增大，财力地区分布的不平等程度从2003年前后开始出现持续的下降趋势。与财税包干制下出现的财力地区分布均衡化趋势是不可持续的不同，分税制下出现的财力地区分布均衡化趋势，至少在可以预期的将来，还将持续下去。总之，我们的研究表明，政府间财政关系体制安排是决定中国地区间财力分布的关键因素之一——如果不是唯一的关键因素的话。

本文接下来将作如下安排：第二节介绍本文的制度分析框架，第三节使用基尼指数统计指标描述了1978年—2010年财力的省际分布的不平等状况的演变，第四节试图解释导致不平等状况演变的原因，第五节总结全文。

## 二、理论分析框架

本文采取“经济人”理性的观点看待政府间关系安排与地区间财力分布平衡问题。在地区间财力平衡问题上，中央政府和地方政府由于其制度化角色的约束，具有不同的利益取向。地方政府追求本地区利益最大化，有增加自己财政收入的偏好，但没有促进横向财力均等化的偏好和意愿；中央政府也具有增加自己财政收入的偏好，但出于全国整体的政治统一与经济发展需要，需要考虑资源配置、收入分配和宏观调控等事项，因而是唯一有意愿平衡地区间财力差异的制度性角色。然而，地方能够在多大程度上追求本地的经济发展，中央在多大的程度上有意愿和能力促进地区间财力平衡，还取决于国家基本政治和经济制度的安排，特别是有关政府间关系的安排。在政府间关系安排上，又以决策权力在各级政府之间的分配和税收征收与分配方式最具相关性。在税收征收与分配方式上，有三种可能的模式：中央征收、地方征收和分税制。在中央征收模式下，中央政府征收所有的财政收入，地方政府的支出依靠税收分享或转移支付，典型代表有1974年—1993年的意大利和20世纪80、90年代的匈牙利。在地方征收模式下，由地方政府征收所有的财政收入，中央政府完全依靠地方政府上解收入完成支出，如1959年—1993年的中国、原南斯拉夫、高度控制时期的前苏联（Gurumurthi, 1998）。分税制方式指各级政府均有征收自有财政收入的权力，并有各类转移支付以弥补收入与支出之间可能产生的不平衡。这是财政联邦主义倡导的制度（Musgrave, 1959），目前在包括中国在内的大多数市场经济国家实行。

在中央与地方权力分配上，可以依据几种标准分为中央集权与地方分权两种

形式。第一类标准是根据政治主权归属，分为单一制国家和联邦制国家。中国历史上一直是一个单一制国家。第二类标准可以根据行政任命由上级委任或是本级选举产生进行划分，比如荷兰、瑞典、美国分别为行政任命集权度高、中、低三型（Wilensky, 2002）。中国从秦朝至今的统一政权都是由上级任命下级官员，属于行政任命集权程度很高的国家。第三类划分依据地方是否对属于自身地区和职责范围的经济事务有决定权划分为经济决策集权和分权。地方无决策权即为经济决策集权国家，有则为经济决策分权国家。钱颖一等所言的市场维护联邦主义国家即为经济决策分权国家，因为在这类国家中，不同层级的政府有明确的权力划分，并且各级政府在各自身职责范围内有充分自主权，地方政府对本地区经济事务有决定权等（Montinola et al., 1995）。在这三种中央与地方权力划分方式中，中国在第一类和第二类方式上始终是单一制和行政任命高度集权的国家，可以视作常量。但使用第三类方法可以恰当地将中国划分为两个阶段：一是改革开放前经济决策上中央集权，二是改革开放后地方政府对经济发展有了充分的自主权。结合前面所述的财政收支体制安排，我们可以对政府间财政关系做出一个矩阵式的分类，如表 1 所示：

表 1 经济决策权力归属与政府间财政关系体制矩阵：中国的例证

	中央征收	地方征收	分税制
经济决策集权	一：中央征收绝大多数财税，地方没有经济决策权，从而没有发展地方经济的积极性，中央决定地方财力分布。 例如：中国 1953 年—1958 年。	二：地方征收绝大多数财税，中央财政依靠地方上缴，地方没有经济决策权，从而没有发展地方经济的积极性，中央决定地方财力分布。 例如：中国 1959 年—1978 年。	三：中央与地方分享财政收入，地方没有经济决策权，从而没有发展地方经济的积极性。 与中央决定地方财力分布自相矛盾，现实中存在可能性极低。
经济决策分权	四：中央征收绝大多数财税，地方具有经济决策权，从而具有发展地方经济的积极性。 与中央决定地方财力分布自相矛盾，现实中存在可能性极低。	五：地方征收绝大多数财税，中央财政依靠地方上交，地方具有经济决策权，从而有发展地方经济的积极性，财力分布主要由地方发展决定。 例如：中国 1979 年—1993 年。	六：中央与地方分享财政收入，地方具有经济决策权，从而有发展地方经济的积极性，中央以转移支付影响地区间财力分布。 例如：中国 1994 年至今。

资料来源：作者自制。

该矩阵以经济决策集权或分权为纵轴，以财政征收上中央征收、地方征收和分税制为横轴，形成了一个 $2 \times 3$ 的矩阵。象限三以经济决策集权（即地方没有经济决策权）与财政征收分税制即中央与地方分享财政收入相匹配，象限四以财政收入集权中央与地方享有经济决策权相匹配。这两对匹配内部显然是自相矛盾的，在现实世界中存在的可能性极低。其他四个象限则可在中华人民共和国的不同时期那里找到对应物。象限一为财政征收方式和经济决策双双集权于中央，即一国的绝大多数财政收入由中央政府征收，且经济决策集权于中央。在这种情况下，地方几乎完全丧失了自主发展本地经济的能力。地区间的财力分布几乎完全取决于中央政府的政策偏好。“一五”计划时期（1953年—1957年）和大跃进的第一年（1958年）的中国就属于这种情况。当时中国不但经济决策高度集权于中央，而且财政收入中央征收比重在77%到83%之间（中华人民共和国国家统计局，2005）。象限二为经济决策集权于中央、但绝大多数财政收入由地方政府征收然后上解中央的状态。在这个状态下，除关税等个别税收外，大部分财政收入由地方征收并上解中央；地方在此过程中虽可能采取行动截留部分税收，但中央集权的存在能够遏制这一情况，地方由于同样没有权力采取政策措施发展经济而缺乏发展地区经济的积极性，地区间的财力分布由中央的拨付决定。这个状态是社会主义计划经济的“常态”，中国从1959年到改革开放前一直处于这种状态之中。象限五中绝大多数财政收入由地方征收，中央财政必须依靠地方上解，且地方政府同时有发展本地经济的决策权。在这个制度下，掌握了经济决策权的地方政府可能采取少报、瞒报甚至少收税的方式来减少向中央的上解，中央的收入无法保证，但中央用于全局利益需要的开支却不能减少，最终中央财力将面临收不抵支的绝境，迫使中央采用借贷甚至通货膨胀的方式维持开支（Wang，2002）。中央在此情况下财力难以为继，考虑地区间财力平衡也是心有余而力不足。中国在1979年—1993年中实行的财税包干制最终就出现了这一局面。象限六是中央和地方均有征收财政收入的权力。国家财政收入按税种被明确划分为中央固定收入、地方固定收入和中央地方共享收入。同时，地方政府具有发展本地经济的决策权。在这种体制下，中央与地方均有发展经济、扩大税源的强烈欲望，而中央还负有解决国内财力地区分布不均衡问题的责任。分税制下中央财政收入的增长使它有能力和通过转移支付来解决地区横向不均等问题。

总的来看，中华人民共和国的政府间关系先后经历了表 1 所示的第一象限、第二象限、第五象限和第六象限所刻画的制度变迁。这些制度变迁究竟对地区间财力分布产生了怎样的影响？本文将只考察改革开放以来的发展。在这个时期，地方政府获得了发展本地经济的决策权。因此，其财力分布主要是由政府间财政关系决定。下面，我们将首先衡量改革开放以来的地区间财力均等状况，然后探寻政府间财政关系制度的变化是如何影响了地区间的财力分布变化的。

### 三、1979 年—2010 年省际财力分布不平等状况演变

如何衡量中国的省际财力分布状况？有几组财政数据可供我们选择：人均预算内财政收入和支出、人均预算内加预算外财政收入或支出之和。本文主要使用各省人均预算内支出这组数据，主要原因是无论在财政包干时代还是分税制时代，由于政府间财政转移支付的存在，各省实际可支配的预算内财力基本上都同它们的财政收入规模不相吻合。在这两个时代，决定各省实际财力的公式都是：

$$\text{各省预算内财力} = \text{各省预算内收入} - \text{向中央上解} + \text{来自中央的补助（转移支付）} = \text{各省预算内支出}$$

此外，中国的地方政府确实都在不同程度上依靠预算外财政收入。但是，中国官方提供的分省预算外收支数据仅从 1987 年开始，我们缺乏能够覆盖整个改革开放时期的完整的分省预算外收支时间序列数据。为此，我们把分析的重点放在预算内财政支出上，但在可能和需要的情况下，也考虑预算外支出情况。

图 1 报告了 1978 年—2010 年人均预算内支出省际分布基尼指数的演变，其中的人均支出系由各省预算内财政总支出除以该省常住人口获得。考虑到西藏因情况特殊是一个异常值，我们也报告了不包括西藏在内的省际基尼指数的变动。观察图 1，有如下几点值得指出：第一，整个改革开放期间，省际财政支出基尼指数在 0.25 到 0.35 之间波动，均值在 0.32。这是一个相当高的地区财力分布不平等记录。日本在经济高速发展的 1950 年—1970 年代，都府县之间的人均财力基尼指数长期维持在 0.1 上下的水平（Mochida, 2008: 37）。不过，当我们排除了因接

受中央财政援助一直保持非常高的人均支出水平的西藏个案后，各年基尼指数均显著下降。第二，省际财力分布基尼指数波动明显，意味着它们的变动主要系政策变动冲击所致，但问题是哪些政策导致波动？第三，波动似乎是有规律可循的：观察不包括西藏的曲线，可以看到，在改革开放的最初几年，基尼指数出现了先降后升的波动，然后，从1982年起，直到1992年为止，出现了长达11年的下降趋势。包括西藏的全国曲线除了1984年基尼指数达到改革开放期间的最高值外，基本走向与不包括西藏的曲线相同。1993年基尼指数微增，紧接着1994年的大幅度上升增至0.3298（不包含西藏则为0.2974），此后一直保持高位到2003年，其中在2000年前后有一个明显的小波谷。从2003年或2004年开始，基尼指数连续六年稳步下降至2010年的约0.2484（不包含西藏则为0.221），这也是近30年来的最低点。总的说来，改革开放以来，中国的财力省际分布似乎经历了两轮库兹涅兹倒U曲线，分别对应于财政包干制和分税制时期，可见两个制度下均有增大和减小财力地区分布不平衡的因素。那么，这些因素是什么呢？第二个倒U曲线的下降趋势能否得到保持，还是像第一个曲线的下降那样不可持续，被再度上升的趋势所取代？

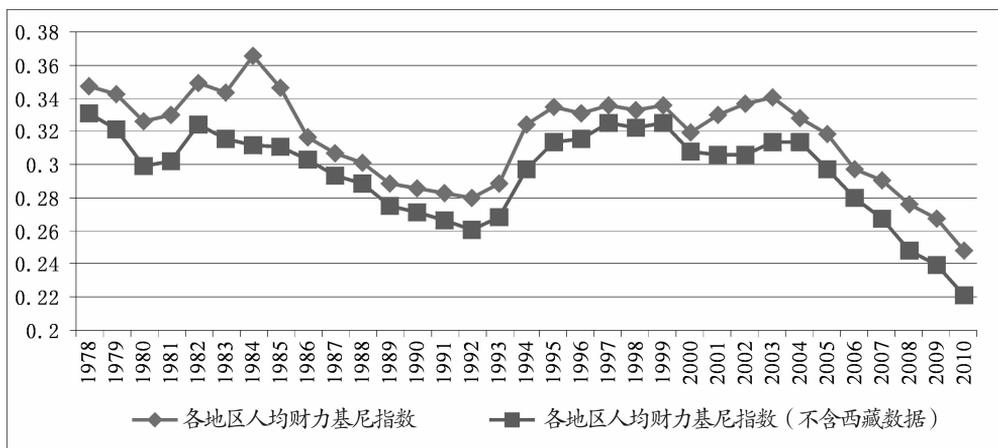


图1 1978年—2010年各地区预算内与预算外人均财政支出省际分布基尼指数

注：基尼指数计算使用 Wessa, P. (2009)。人口使用常住人口数据，1989年及以前部分省级行政区人口为户籍人口，主要为较富裕省份，考虑到在此之前我国流动人口规模较小，误差忽略不计。

资料来源：新中国六十周年统计资料汇编，中国统计年鉴（历年），中国人口与就业统计年

鉴 2009。

按人均预算内支出测量的财力省际分布不平等状况如上所述。图 2 把人均预算内支出基尼指数和人均预算外、人均预算外加预算内支出之和以及人均 GDP 的基尼指数做了比较。在财政包干制度下，财力分布基尼指数，无论是以预算内支出还是以预算外支出以及两者之和测量，均显著高于人均 GDP 基尼指数。换言之，在这一时期，财政起了扩大而非缩小区域经济不平等的作用。不过，在财政包干制的后期，财政基尼指数和 GDP 基尼指数出现收敛的态势。同时，在这一时期，人均预算外支出的基尼指数始终显著大于预算内支出的 GDP 指数，反映了预算外财力分布地区分布的不均衡性远甚于预算内财力。两者之和的基尼指数也高于 GDP 基尼系数，虽然差距不像人均预算外基尼系数那么大。值得注意的是，在 1990 年代初，各项财政基尼指数和 GDP 基尼指数出现收敛甚至重合的情况。在分税制时期，预算内和预算外支出两组基尼指数与 GDP 基尼指数贴得很近交错而行，而且预算外支出基尼指数始终高于预算内支出基尼的情景不复存在，也是交错而行。最令人惊讶的是，预算内和预算外支出之和的基尼指数始终低于预算内支出和 GDP 基尼指数。

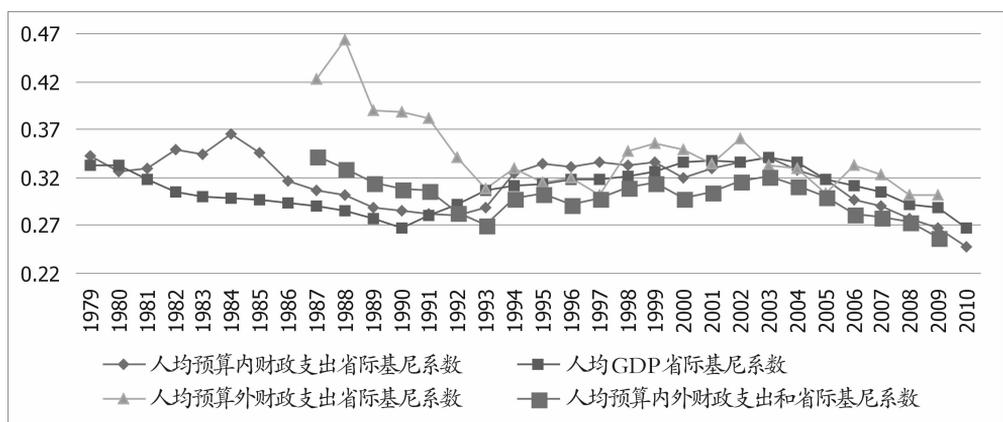


图 2 1979 年—2010 年各地区各项指标省际分布基尼指数

注：基尼指数计算使用 Wessa, P. (2009)。人口使用常住人口数据，1989 年及以前部分省级行政区人口为户籍人口，主要为较富裕省份，考虑到在此之前我国流动人口规模较小，误差忽略不计。

资料来源：新中国六十周年统计资料汇编，中国统计年鉴（历年），中国人口与就业统计年鉴 2009。

#### 四、财力地区分布不均等决定因素分析

在上一节我们观察到对应改革开放以来实行的财政包干和分税制两个体制，出现了两个财力省际分布库兹涅兹倒 U 曲线。这一节我们从财政包干制和分税制制度设计的角度，说明为什么会出现这两个库兹涅兹曲线。

##### （一）财政包干时期（1979—1993）

从 1979 年到 1993 年，财力基尼指数经历了一个先降后升，再平稳下降的过程。1978 到 1984 年基尼指数先降后升的波动的主要原因是 1978 年的“洋跃进”，大量的财政资金用于基本建设，集中投资于 22 个装备国外引进设备的大项目。这些投资，集中于上海等少数工业发达的沿海地区，反映在了各地区的财政支出上。1978 年—1979 年的地区间财力高度不均衡。1980 年—1981 年，随着中央采取“调整、改革、整顿、提高”的方针压缩投资作用显现，大量国家财力投入少数发达地区的局面得以改变，财力地区分布不均衡程度显著下降。但随着这些基本建设重点投资在 1982 年得以恢复，地区间不平衡程度再度上升<sup>①</sup>。不过，这一次地区间财力不平衡上升趋势很快消失。从 1983 年（在不包括西藏的样本中）或 1985 年（在包括西藏的样本中）<sup>②</sup>起直到 1992 年，出现了多年的连续地区间财力不平衡的下降。导致这一发展的主要原因是这个时期实行的财政包干制度。

---

① 张光（2009）发现，在改革开放之前，当中央计划得到强化时（如“一五计划”和 1970 年代上半叶重整中央计划时代），财政支出和 GDP 的基尼指数朝着较高的方向运动。与此相反，在地方分权抬头的大跃进时期、中央计划集权因经济困难（1960 年代初）、或政治混乱（“文革”和毛泽东 1976 年去世之后的变动期）而运作困难的时期，财政支出和 GDP 的基尼指数朝着较低的方向运动。

② 大量接受中央援助且物价水平甚高的西藏，在跨省财经数据分析中，通常被视为极端异常值加以处理。在 1980 年代，西藏的人均预算内支出从 1982 年的 265 元和 1983 年的 304 元（这本身就是全国最高之一）剧增至 1984 年的 521 元和 1985 年的 514 元，几乎是同年第二、三高值北京、上海的两倍。随后，在 1986 年—1988 年西藏的人均财政支出出现了连续的显著下降。这是因为西藏在 1984 年—1985 年进行了大量建设：1984 年中央召开第二次西藏工作座谈会，决定援助西藏建设 43 项中小型工程项目，至 1985 年全部竣工。这就解释了为何西藏在这两年财政支出的大量增加和在未来三年的下降，也解释了全国地区间财力基尼指数在 1984 年—1985 年的异常变动。

财政包干制度之所以产生了均衡地区间预算内财力分布的作用，主要是因为它具有如下两个特点：一方面，这个制度给予经济发展相对落后的地区较多的援助，特别是较好的财政收入包干待遇。在这个待遇下，这些地区的预算内收入悉数归己，无需与中央分成，向中央上解。这就决定这些地方财政收入努力程度较高。另一方面，在这个制度下，经济相对比较发达的地区的预算内财政收入均需要与中央分成，向中央上解部分收入，导致这些地区降低预算内财政收入努力，藏富于民，藏富于企业；或者变预算内收入为无需与中央分成的预算外收入。以1988年—1993年第三轮包干体制为例。在39个与中央订约的省级行政区和计划单列市中，有16个享受“定额补助”待遇，即“按原来核定的收支基数，支大于收的部分，实行固定数额补助”（中华人民共和国国务院，1988）。换言之，这些地区无需向中央缴纳上解，却能保证每年从中央那里得到一定的固定补助，同时把产自本地的所有预算内收入留在本地使用。显然，这个安排是纯粹援助性的。受援的地区绝大多数是落后地区：吉林省、江西省、甘肃省、陕西省、福建省、内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、贵州省、云南省、青海省、海南省、湖北省（不包括单列市武汉）和四川省（不包括单列市重庆）。这个名单中包括了除重庆以外的所有西部省区和若干中部省级行政区。即便是福建和海南，虽然是东部省份，但当时仍然属于经济欠发达地区。第三轮包干体制对其他23个地区采取了收入递增包干（10省市）、总额分成（3省）、总额分成加增长分成（3省市）、上解额递增包干（2省）和定额上解（3省市）等五种收入划分待遇。五种待遇均要求地方与中央收入分成。这23个地区包括了经济比较发达的地区，如上海、北京、天津、辽宁、广东等，它们一直是国家财政尤其是中央财政收入的主要来源。

不同的分成制度安排会对地方征收预算内和预算外收入的行为产生影响。在定额补助安排下，地方政府从中央获得的补助是一个常量，而自己征集的预算内收入悉数归于自己，并且是个变量。这将带来两个相辅相成的结果：既然预算内的地方收入都归自己，地方就有很高积极性去提高预算内的财政收入，同时没有多少必要把预算内收入转化为预算外收入。与此不同，需要向中央上解收入的其他省，也许除了定额上解的例外，都会在不同的程度上做出如下两个策略性动作：尽可能地减少预算内收入，因为它必须与中央分成，这客观上起到藏富于民的效

果；尽可能地增加无需与中央分成的预算外收入，为此不惜把原本应进入预算内收入范围的收入转换为预算外收入。例如，对北京采取的是收入递增包干分成模式，约定的年增长率为4%。五年之中，北京每年财政增长恰好为4%。分税制之后才发现北京隐瞒了98亿元的收入。上海实行的是定额上解加递增分成的模式。定下每年财政收入165亿元，100亿元归中央财政，65亿元归地方财政，每增加1亿元，中央与地方五五分成。结果，上海实行财政包干五年，年年财政收在163到165亿元之间，一点没增长（瞭望，2008）。

表2 财政包干制下不同待遇地区预算内和预算外财政收入年均增长率，1988—1990（单位：%）

分类	总额分成	收入递增包干	上解额递增包干	定额上解	定额补助
预算内	7.65	8.74	11.63	9.46	16.09
预算外	8.18	4.13	8.31	2.96	3.48

注：根据当年价格数据计算。总额分成加增长分成地区中的大连市、青岛市和武汉市由于数据缺乏未报告。

资料来源：国家统计局，2005；《中国财政年鉴》相关年份。

因此，我们可以推论，在1988年—1990年财政包干制度下，获得定额补助的地区，在组织预算内收入上的积极性，将显著地高于其他各类地区；同时，在把预算内收入转变成预算外收入以避免与中央分成的问题上，定额补助地区比其他地区有更少的动机这样行事。表2报告的数据证实了我们的这个推论。按当年价格计算，1988年到1990年，定额补助地区的预算内收入年均增长率为16.09%，远远高于其他各类地区；而它们的预算外收入年均增长率则仅有3.48%，略高于定额上解地区的2.96%，但显著低于其他各类地区。由于定额补助地区大多属于落后地区，它们增大预算内收入的努力，有助于降低预算内支出的地区不平衡；而它们在预算外收入的努力程度显著低于大多数其他地区，则增加了预算外支出的地区不平衡。这在很大程度上解释图1所示的1987年—1992年间人均预算外支出省际分布基尼指数显著大于人均预算内支出的发展。

然而，包干制下的地区财力表面上的均衡化倾向是不可持续的，因为这一均衡化的产生，主要起因于1988年的财税包干制度决定经济强省没有动机努力征税来提高预算内财政收入，而经济弱省则有强烈的动机这样做的机会主义行为

(Wang, 2002)。这一局面必然导致“两个比例”即财政收入占 GDP 比重和中央财政收入占全国财政总收入的比例持续下降，直接威胁中央政府的运作，为后者所无法容忍而难以为继。

### (二) 分税制时期 (1994—2010)

1994 年起实施的分税制改革，具有如下特征：第一，中央对所有的省级行政区和计划单列市实行统一的规则，财税包干体制下的分类待遇做法一去不复返。第二，按税种把国家税收分为中央独享、地方独享和央地共享税。把国家最大的税种增值税定为央地共享税，按中央 75% 地方 25% 分成，2002 年起对企业和个人所得税也成为中央和地方共享税。第三，对增值税、消费税、所得税实行税收返还。第四，全面引入中央对地方财政转移支付制度，除了税收返还外，还有财力性转移支付和专项转移支付。第五，新设国税系统负责征收绝大多数央地共享税。第六，省以下的政府间财政关系安排，在不违反分税制基本原则的基础上，由各省自行决定（李萍，2006 中华人民共和国财政部预算司，2007）。从对财力的地区分布的影响来看，这些改革有两点值得考虑：第一，前三个特征表明，分税制使用同样的规则处理中央与各个省级行政区和计划单列市的财政收入分配关系问题，这就去除了财税包干成熟期出现的发达地区税收不努力、不发达地区税收努力的制度诱因。一旦发达和不发达地区税收努力程度一样，在其他条件不变的情况下，前者的人均财力和后者的人均财力的差距必然加大。第二，税收返还制度起到了扩大地区财力不平衡的作用。在中央对地方的转移支付中，税收返还起了扩大地区财力不平衡的作用，而财力性和专项转移支付则可能被用于减小地区间财力差距。于是，转移支付对地区间财力分布的影响，首先取决于税收返还占转移支付的比重。按照分税制改革的制度设计，税收返还所占比重将逐渐下降。这意味着，在其他条件保持不变的情况下，中国的地区间财力分布的不均衡程度也将逐渐下降。这两点中，第一点是自明的，无需多加解释。第二点则需要详细讨论。税收返还的制度设计，充分显示中国的改革在存量和增量、效率和公平的关系之间做文章的智慧，值得多费些笔墨讨论。

通过阅读主持分税制改革的时任国务院副总理的朱镕基 (2011a; 2011b; 2011c; 2011d; 2011e; 2011f; 2011g) 的讲话，阅读亲身参与分税制改革决策过程的时

任财政部副部长项怀诚（2004；2008；2009）的回忆和《瞭望》（2008）周刊为纪念分税制改革实施10年发表的长篇特写，我们可以复原1994年分税制改革中的税收返还制度的确立过程。从这些讲话和文章来看，国税系统成立并由它来征收中央与地方共享税增值税，增值税中央与地方的分成比例为75%对25%等决策，在中央和地方并没有引起多大的争议。引起激烈争议的是税收返还特别是增值税税收返还问题。税收返还制度的引入，如《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（国发〔1993〕85号）所言，是为了保持现有地方既得利益格局，逐步达到改革的目标。对于这一原则，各方并无异议。争议首先发生在税收返还的基数年确定上。1993年，财政部按照财税包干制下的做法，提出以已经做过决算的1992年地方收入数据作为返还基数。而当朱镕基率财政部等相关部委官员于1993年9月到广东谈判说服时，广东要求以1993年的地方收入为返还基数，理由是1992年邓小平南巡后的经济增长增速在当年下半年才出现，反映到财政上是1993年的事情。这一要求受到财政部的反对，其理由有二：一是账不好做，以1993年为基数，到1994年四五月份才能算清楚；二是担心地方政府会利用1993年剩余的三个月做手脚做大基数。他们认为基数的确定应当和财政包干制时期一样，以过去的、“静态的”数据而非以未来的、“动态的”数据为准。但是，财政部的意见没有得到中央的认可。朱镕基拍板决定，尊重广东等地方的意愿，以1993年的两税收入为返还基数（朱镕基，2011c）。

1993年的税收情况，在一定程度上证实了财政部的担忧。全年财政收入比上一年增加了900多亿，其中就有600多亿是在1993年10—12月三个月征收的。在这场做大基数的竞争中，发达地区一改包干制成熟期的税收不努力表现，导致财税包干期定额补助省份的财政收入增长率显然高于其他省份的情况不复存在（表3）。但是，如表3所示，在1993年的做大基数竞争中，原体制下定额补助地区仍然保持与其他地区不相上下的增长率，这有助于保持财力省际分布在当年的均衡性。结果，从1992年到1993年，财力省际分布基尼指数仅有些微的增长。它的猛增发生在1994年，从前一年的0.288增至0.324（图1）。这不仅仅是由于税收返还效应的体现，而且还同1994年分税制改革实施过程中围绕税收返还政策的一些发展密切相关。

在1994年，财政部经过测算，发现由于1993年财政新增了900多亿元收入，

导致 1994 年中央要返还地方的基数所占比例过大，中央净得收入规模将达不到预定要求，如果都返还给地方，1994 年的中央财政预算将有 300 亿窟窿。如何填补这个大窟窿？财政部的第一个对策是追查地方的 1993 年的财政收入增长是否有弄虚作假的“虚增”成分，希望通过挤掉虚增的水分从而扣减 1994 年中央对地方的税收返还数。财政部为此设立了检查组，但从年初到 4 月的大检查并未发现虚增。此后，财政部提出三种解决方案：一是税收增长与各地方 GDP 增长率挂钩；二是把 300 亿元按照各省的基数增长率进行相应的抵扣；三是向前看，承认地方上报的 1993 年基数，并在此基础上增长 16%。1994 年 7 月财政部拿着这三种解决方案，与京、沪、浙、苏、辽、鄂、粤、滇、黑、陕和大连等 11 个省市和计划单列市财政厅局长开会协商。在会上，浙江财政局长指出财政部对各省市实施扣减基数的办法（即上述第二种方法）缺乏依据，认为第三个方案即通过提高对各省两税增收目标来解决 300 亿元预算缺口，是一个同心同德向前看的好办法。这个意见，得到了上海、广东、江苏、山东省等代表的一致支持，并最终得到财政部和国务院的认可。第一个方案即与各省 GDP 增长挂钩的方案也被否决，原因是 GDP 有水分，这样做势必使各省挤掉 GDP 水分，而这可能给外界以中国经济搞不上去的印象，与邓小平的把国民经济搞上去的精神不符，有很大的政治风险。从制度主义的观点看，第一和第二方案都是对 1993 年达成的分税制协议的背弃，一旦被采纳并实施的话，则分税制改革和中央政府的公信力将受到极大的伤害。而第三个方案尽管有鞭打快牛、助长财力地区分布不均衡的问题，但在原则上并没有违背 1993 年的约定。

表 3 财政包干制下不同待遇地区 1993 年预算内财政收入年增长率，1992—1993（单位：%）

分类	总额分成	收入递增包干	上解额递增包干	定额上解	定额补助
预算内	25.53	43.14	46.57	32.66	41.62

资料来源：国家统计局，2005；《中国财政年鉴》相关年份。

最终，经国务院批准形成的中央预算 300 亿元窟窿的解决方案有四点：第一，全国以 1993 年当年“两税”增幅的三分之一即 16% 为目标，各省以本省上年增幅的 1/3 为目标。第二，完不成“两税”增收任务的省市以地方收入赔补，完不

成上年基数的要扣减返还基数。第三，凡完成“两税”增长目标的地区，中央对其税收返还基数按当年本地区“两税”增长率的1:0.3返还。凡“两税”收入超过增长目标的地区，其超过部分给予一次性奖励，返还系数由1:0.3提高为1:0.6。第四，1:0.3返还系数不再与全国平均“两税”增长水平挂钩，而与本省上划“两税”增长挂钩（瞭望，2008）。这四点中，有的适用期是一次性的，即各省1994年两税收入增幅不低于上年增幅的1/3，超过这个增幅的增量返还系数提高到1:0.6。而有的则是永久的，即第四条关于两税增量30%返还税源地的规定。

1994年由于有两税增量超过增长目标的部分按0.6而非0.3比例返还税源地的一次性规定，再次成为地方做大税收返还基数的绝好机会，地方政府自然不会放过。这一点，体现在1994年国家财政收入方式上。这一年，全国增值税收入为2308亿元，比1993年的1081亿元增长了113.5%（当年价格）或72%（不变价格）。而新设的消费税收入也达到487亿元的水平。然而，在1993年财政收入超常增长之后，1994年继续超常增长是不现实的。实际上，1994年国家财政总收入仅从1993年的4349亿元增至5218亿元，按当年价格计算，增加了20%，但由于1994年的通货膨胀率高达24.1%，按不变价格计算下降了3.3%。财政总收入下降的主要原因是当年地方独享的营业税收入仅为670亿元，比1993年的966.09亿元少了31.4%（当年价格）或46.1%（不变价格）。地方政府之所以会舍地方独享的营业税收入而拼命做大与中央共享的增值税和消费税收入，一是为了完成中央规定的两税增长不低于上年增幅的1/3目标，二是争取中央的1:0.6的两税增量奖励，三是因为两税增量30%返还给税源地和两税返还基数滚动的规定。事实上，《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（国发〔1993〕85号）对两税增量30%返还地方的受益对象，原本做出的是有利于地区财力均等化的规定：“1994年以后，税收返还额在1993年技术上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的1:0.3系数确定，即上述两税全国平均每增长1%，中央财政对地方的税收返还增长0.3。”据此，中央财政对两税增量0.3比例返还，并非针对税源地，而是由中央统筹使用这笔资金，“按照这个办法，收入增长较慢的省、自治区、直辖市，可以根据返回系数多得一些增量”（中华人民共和国财政部，1995b）。因此，《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》才表示，“要通过

中央财政对地方的税收返还和转移支付，扶持经济不发达地区的发展。”然而，“在1994年8月，国务院批准将递增率改为按本地区的增值税和消费税的增长率的1:0.3系数确定。“其理由是原先的方法“不利于调动收入增长快的省、自治区、直辖市的积极性，新方法则有利于调动各地组织财政收入的积极性”（中华人民共和国财政部，1995b）。

表4 1994年增值税和营业税不同的增长表现

财政收入来源	1993	1994	增长率%（当年价格）	增长率%（不变价格）
增值税	1081	2308	113.5	72
营业税	966	670	-31.4	-46.1
财政总收入	4349	5218	20	-3.3

资料来源：国家统计局，2005；《中国财政年鉴》相关年份。

结果，1994年的超乎寻常的增值税消费税增收，大大放大了税收返还对地区间财力分布不平衡的作用。在这一年，中央政府的两税收入为2215.8亿元，而两税税收返还为1799亿元，占中央的两税收入的81%、中央财政总收入2906.5亿元的62%、中央对地方转移支付总额2389亿元的75%。这就解释了为什么财力地区分布基尼指数在1994年猛增的原因。然而，由于这次两税收入猛涨主要是受超过增长目标的增量返还系数提高到1:0.6这个一次性的规定的影响，因此1994年的基尼指数的猛增也是一次性的。从1995年到1999年，基尼指数一直保持在0.33左右的水平（图1）。

其实，从长远的影响来看，上述永久性的规定即“1:0.3返还系数不再与全国平均‘两税’增长水平挂钩，而与本省上划‘两税’增长挂钩”更为重要。这一变动把税收返还的增量奖励部分，从原先的平等导向优先改变为效率优先。而且，更关键的是每年的增量返还即变成次年的返还基数的一部分。于是，两税税收返之于地方政府，犹如“发面”，而非“死面”（瞭望，2008；朱镕基，2011b）。这个“发面”的工作方式可比之于滚雪球，依照如下的公式运作：“N年税收返还 = (N-1)年基数返还 + N年增量返还；(N+1)年税收返还 = N年基数返还 [即(N-1)年基数返还 + N年增量返还] + (N+1)增量返还；……”

于是，地方从增值税收入中获得的收入比重，实际上不是 75:25，而是 52.5:47.5。其工作原理是：假定某省某年的增值税收入增量为 100 元，则该省根据增值税收入中央拿 75% 地方拿 25% 的规定，自动获得这 100 元中的 25 元。然后，由于这 100 元系增量，根据规则，中央应从它所得到的 75 元中拿出 30% 即 22.5 元作为地方的增量返还。因此，地方从 100 元增值税增量收入中，总共获得了 47.5 元收入。项怀诚称之为 52.5:47.5 模型（瞭望，2008）。这 47.5 元的增值税增量返还故事并没有到此结束：它随即加入该省的两税税收返还基数，变成下一年基数返还的一部分。第二年地方自动从中央获得本年度的增值税税收增量返还的收益。在消费税收入上，地方政府虽然没有初始比例分成，但仍有基数返还和增量返还。它在今年获得的 30% 的增量返还，即变成明年消费税基数返还的一部分。当然，如果地方没能实现两税收入增长，税收返还的雪球就无法滚大；如果两税收入负增长，也即上划给中央的收入低于去年的水平，“则相应扣减税收返还数额”（中华人民共和国国务院，1993）。显然，这套基数加增量累积税收返还制度，是一种“奖增罚减”的政府间财政关系设计。

现在回过头来看，1994 年分税制改革设立的税收返还制度发挥了撬动中国经济增长的杠杆作用。1993 年的地方两税收入构成 1994 年的返还基数，1994 年对中央财政可能出现的 300 亿元财政赤字的处理，又大幅度地扩大了地方的税收返还的基数，起到了增强税收返还的促进经济增长的杠杆作用。此后，中国的各地政府都在一个相对比较高的基数水平上，进行做大本地财政收入的努力。值得一提的是，尽管在中国地方财政收入的数据报告上，营业税收入大于增值税收入，但若把增值税返还加入，增值税仍然是地方财政收入第一大税种，或者至少与营业税规模不相上下<sup>①</sup>。因此，地方政府必须努力保证税收返还这个“发面”或

---

<sup>①</sup> 以 2007 年为例，地方增值税和营业税收入分别为 3 867.6 亿元和 6 379.5 亿元。同年，消费税和增值税税收返还收入为 3 214.8 亿元。增值税和两税税收返还之和为 7 082.4 亿元。考虑到两税返还中增值税返还占绝大部分，可以断言，地方政府从增值税分成获得的总收入，至少不低于营业税。也许正是出于这个原因，绝大多数地方政府都向其所管辖地区内执法的国税部门提供大量的财政补贴。例如，国家税务总局网站公布的“国税系统 2010 年部门预算”表明，当年国税系统的收入包括 228 亿元其他收入，占全年预算总收入 666 亿元的 34%。该表的说明对“其他收入”做了如下的界定：“其他收入，指国税系统除财政拨款、事业收入、事业单位经营收入以外的收入，主要是地方政府对国税部门加强和改善征管手段的补助”。参见 <http://www.chinatax.gov.cn/n8136506/n8136593/n8137614/n8138787/9629945.html>。

“雪球”的不断做大，而实现这一目标的最佳途径就是经济发展。张五常（2009）认为分税制下增值税分成构成中国县域竞争的主要动力之一。我们这里的讨论更加清晰地显示，仅有静态增值税分成（即25%分成）不足以刺激地方政府为增长而竞争。促使地方政府这样做的动力，更多地来自动态的增量分成及其叠加形成的基数增长。这套增量奖励基数累积的制度设计，在世界税制史上可能是独一无二的创造，充分显示了中国人的智慧<sup>①</sup>。

然而，效率优先的税收返还制度的实施，加大了财力地区间财力分配不平等。在1993年和1994年做大返还基数的年份中，地区间财力不平等急剧上升。不过，从分税制改革伊始，中央即认定随着中央财政收入规模的增长，它可能动员更多地财力用于财力和专项转移支付。假以时日，随着这两种转移支付规模的扩大，地区间财力分布将趋向平等。在分税制改革的纲领性文件《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（1993）中，把“合理调节地区之间的财力分配”作为分税制改革的指导思想之一，认为改革“既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头，又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付，扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。”朱镕基（2011d）当时在新疆劝说地方领导接受分税制时就指出，“分税制改革有利于中西部地区发展。”但他也告诫新疆领导人道：

“不能太着急。分税制改革的第一年不能改变原有的利益格局。开始就拿人家的钱，人家就不干了。只能从第二年开始，拿那么一点点；再过一年，稍微多拿一点；下一年，再多拿一点；越到后来拿得越多。……实行分税制的结果，是中央集中了财力。中央集中的财力越多，对中西部地区的支持就会越大。”（朱镕基，2011d）

后来的发展完全证实了朱镕基的预测。1993年和1994年税收返还的基数做大，尽管一方面使财力地区分布不均等水平在1994年陡然上升，但也为中央财政收入的大幅度增加奠定了基础，毕竟在两税收入分配上，除了1993年基数全额返

---

<sup>①</sup> 国际分税制理论一般把政府间的分税分为税基分享和收入分享两种。前者是中央和地方政府可以分别各自对同一税基（如个人所得税）进行征税，后者是同一税种产生的收入由一级（可以是中央或某级地方政府）征收后，与其他级政府分享部分收入。根据一篇关于分税制国际比较论文的介绍，中国1994年起实行的增值税收入固定比率分享（中央75：地方25）加税收返还（增量奖励加累积基数）制度，在世界其他各国未曾实施过（Rao，2007）。

还、1994年超过增长目标之上的增量按1:0.6比例返还外，其余的一切增值税收入，均按中央52.5地方47.5的比例分成，一切消费税收入，按中央70地方30比例分配，只要各地每年的两税收入不低于上年均按此办法执行。而事实也正是如此，由于中央在两税特别是第一大税增值税收入上始终拿大头，随着时间的推移，中央财政收入规模将逐渐扩大。而在中央和地方的事权分配没有发生变化的情况下，中央将具有越来越多的财力进行税收返还以外的转移支付活动<sup>①</sup>。如表5所示，从1998年起，税收返还在中央对地方转移支付的比重中开始大幅度下降，从1997年的70%逐年降至1998年的62.7%、1999年的53%和2000年的48%。正是在税收返还占中央对地方转移支付比重下降到一半以下的2000年，各省人均财政支出基尼指数出现了明显的下降（图1）。

但是，如图1所示，这一下降趋势在2001年出现了小幅波折。从2001年到2003年，基尼指数又再度上升，其主要原因之一仍然是税收返还：2002年中央发动企业和个人所得税分税制改革。同1994年的两税分税制改革一样，这一轮分税制改革仍然实行基数返还的政策。中央承诺，从2002年起，将按地方在2001年征收的两项所得税收入规模，年年向地方提供所得税税收基数返还。这马上引起地方在2001年不遗余力地征收所得税，以做大基数，导致基尼指数在2001年的反弹。所得税基数返还的不平等性，继续影响财力省际分布朝着不平等化方向发展。但是，与增值税消费税税收返还有增量30%累积的奖励不同，本轮改革的所得税返还没有增量分成的规定，而是一个常量。而且，个人和企业所得税的规模要比增值税小得多。这些事实意味着所得税返还对地方财力分布的不均等性的影响，要比两税返还小得多、短得多。如表5所示，税收返还占转移支付的比重，仅在2002年和2003年出现小幅的反弹；而正是在2001年—2003年期间，人均预算内支出省际分布基尼指数出现上升的趋势（图2）。此后，从2004年起，随着中国经济增长进一步加速，所得税基数返还带来的税收返还规模增加的效应急剧

---

<sup>①</sup> 严格地说，分税制改革以来，地方政府的事权增大了。以前由国有企业等承担的城镇居民退休养老医疗等福利事业，随着1990年代国有企业改革，转变为由各地地方政府负责执行的社会保障事业。有趣的是，中央政府并没有袖手旁观，而是通过社保专项转移支付分担了半数以上的地方社会保障财政补贴支出。例如，2005年，中央对地方的社保补助支出高达952.83亿元，而地方社保补助支出总计1580.93亿元，前者相当于后者的60.2%。

消失，税收返还占中央对地方的转移支付比重逐年降低，直到2010年的15.44%。与此同时，基尼指数开始逐年稳步下降，至2010年达到改革开放以来最低点。根据最近数年税收返还比重继续走低趋势，结合近年来中国西部大开发、中部崛起和振兴东北老工业基地的地区间发展均衡化战略以及政府对社会政策、农业问题和弱势群体的持续关注与转移支付力度的不断加大，我们可以预测基尼指数将在未来几年甚至更多的年份中继续下降。

表5 中央对地方财政转移支付规模和构成的变动（1994—2011）

年份	税收返还		财力性转移支付		专项转移支付		总计
	金额（亿）	比重（%）	金额（亿）	比重（%）	金额（亿）	比重（%）	
1994	1 799.00	75.30	99.00	4.14	361.37	15.13	2 389.09
1995	1 867.00	73.68	133.00	5.25	375.00	14.80	2 534.06
1996	1 946.00	71.48	161.00	5.91	489.00	17.96	2 722.52
1997	2 012.00	70.43	199.00	6.97	518.00	18.13	2 856.67
1998	2 083.00	62.71	210.00	6.32	878.00	26.43	3 321.54
1999	2 167.30	53.03	364.00	8.91	1 424.00	34.85	4 086.61
2000	2 267.54	48.60	620.00	13.29	1 440.26	30.87	4 665.31
2001	2 309.00	38.47	1 176.00	19.59	2 200.00	36.65	6 001.95
2002	3 007.21	40.90	1 623.00	22.08	2 401.00	32.66	7 351.77
2003	3 425.01	41.46	1 914.00	23.17	2 598.00	31.45	8 261.41
2004	3 608.58	34.67	2 605.00	25.03	3 423.00	32.89	10 407.96
2005	3 747.58	32.63	3 812.00	33.19	3 529.00	30.73	11 484.02
2006	3 930.22	29.11	4 731.97	35.05	4 411.58	32.67	13 501.45
2007	4 117.30	22.70	7 128.20	39.30	6 892.40	38.00	18 137.89
2008	4 282.16	18.63	8 326.85	36.22	10 381.75	45.16	22 990.76
2009	4 886.70	17.11	11 317.20	39.62	12 359.89	43.27	28 563.79
2010	4 993.37	15.44	13 235.66	40.93	14 112.06	43.64	32 341.09
2011	5 067.99	13.58	17 336.77	46.47	14 905.24	39.95	37 310.00

注：2011年为预算值。

资料来源：中华人民共和国财政部《中国财政年鉴》1995—2009，李萍（2006），中华人民共和国财政部（2009c；2010a；2011a，2011d）。

## 五、结论

中国地区财力均等化的库兹涅兹拐点到来了吗？我们的研究对这个问题回答基本是肯定的。改革开放时期中国财力地区分布的不平衡状况的变动，在很大的程度上，是财政包干和分税制这两个财政体制的制度设计及其实施的结果。在两个财政体制期间，分别出现了两个库兹涅兹曲线，各省人均财政支出基尼指数都出现了由较平等趋向不平等，再回归到较平等的情况。我们详细地证明了财税包干期出现的平等化趋势是表面的、不可持续的，因为它是以牺牲相对发达地区的财政收入努力、从而牺牲其经济发展的积极性，并且助长地方政府的变预算内收入为预算外收入等机会主义行为为代价的。“两个比重”即财政收入占 GDP 和中央财政收入占财政总收入比重过低，导致中央政府不可能容忍财政包干体制的继续实行。朱镕基主导下的分税制改革通过税制统一、两税税收返还等制度设计及其实施，一举扭转了财政包干制度下发达地区财政收入不努力等机会主义行为。这些制度的实施，虽然从短期看，有增大地区间财力分布不平等的缺陷；但从长期看，它们促使地方努力发展经济并藉此获得更高的财政收入。由于分税制对中央和地方共享税的分成始终偏向前者，保证了中央始终拿大头（增值税 52.5%、消费税 70%、所得税 60%），这样随着时间的推移，中央将拥有越来越大的财力进行财政和专项转移支付。随着税收返还占中央对地方转移支付的比重从 2004 年起稳步且大幅度下降，人均财政支出省际分布基尼指数出现了年年下降的势头（图 1）。我们相信，只要分税制的财政体制保持不变，中央和地方的支出职责保持不变，2004 年以来的中国地区间财力分布的朝均等化方向移动的趋势，在可以预见的将来，还将持续下去。现在回过头看，分税制的制度设计，尤其是其税收返还的制度设计，虽仍有许多亟待解决的缺陷，但从长远看，不失为一个在中央和地方、效率和公平上获得双赢的好制度。

但是，在结束本文之前，我们必须指出，本文揭示的中国地区财力均等化的发展，是以省级行政区为分析单位而言的，所涉及的仅仅是中央与各省之间的政

府间财政关系的结果，从中无法推出省以下的地区间也出现了财力分布均等化的结论。事实上，大量有关基础教育财政支出的经验研究发现，省内的县际支出不均衡程度远远大于省际支出的不均衡程度（潘天舒，2000；Wong，2002）。马丁瓦奎兹（Martinez - Vazquez，2007）等研究者发现中国省内对县级政府的转移支付并没有使财力的县际分配变得均等化。而问题的关键在于中国的绝大多数公共服务，包括基本教育、公共安全、医疗卫生和文化建设，主要是由县级（包括城市市辖区）政府提供的。因此，财政包干和分税制的政府间财政体制安排，是如何影响县际财力的分布；其中，中央政府、省、地市和县级政府扮演什么样的角色，应当引起学者们的充分重视，成为中国地区财力分布均等化研究的重点问题。

### 参考文献

- 李萍（2006）. 中国政府间财政关系图解. 北京：中国财政经济出版社.
- 瞭望（2008）. 我国分税制决策回放. 8月6日.
- 潘天舒（2000）. 我国县级义务教育投资的地区差异及其影响因素分析. 教育与经济，4.
- 项怀诚（2004）. “分税制”改革的回顾与展望：在武汉大学110周年校庆“专家论坛”上的报告. 武汉大学学报（哲学社会科学版），1.
- 项怀诚（2008）. 亲历分税制改革：朱镕基同志“东奔西走做工作”. 中国财经报，8月25日.
- 项怀诚、马国川（2009）. 改革是共和国财政六十年的主线（上、下）. 读书，2009.
- 张光（2009）. 中国政府间财政关系的演变（1949-2009）. 公共行政评论，6.
- 张五常（2009）. 中国的经济制度. 北京：中信出版社.
- 中华人民共和国财政部（历年a）. 中央和地方上一年度预算执行情况与本年度中央和地方预算草案的报告. 由财政部长报告于全国人大全体代表会议.
- 中华人民共和国财政部（历年b）. 中国财政年鉴. 北京：中国财政杂志社.
- 中华人民共和国财政部（历年c）. 关于历年中央决算的报告. 由财政部长报告于全国人大常务委员会会议.
- 中华人民共和国财政部（2011d）. 2010年中央对地方税收返还和转移支付决算. 参见：<http://yss.mof.gov.cn/2010juesuan/index.html>.
- 中华人民共和国财政部预算司（2007）. 中国省以下财政体制. 北京：中国财经出版社.
- 中华人民共和国国家统计局（2005）. 新中国五十五年统计资料汇编. 北京：中国统计出版社.

- 中华人民共和国国家统计局 (历年). 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社.
- 中华人民共和国国务院 (1988). 国务院关于地方实行财政包干办法的决定 (国发 [1988] 50 号).
- 中华人民共和国国务院 (1993). 国务院关于实行分税制财政管理体制的决定 (国发 [1993] 85 号).
- 中华人民共和国国务院 (2001). 所得税收入分享改革方案 (国发 [2001] 37 号).
- 中华人民共和国国务院 (2007). 国务院关于规范财政转移支付情况的报告.
- 朱镕基 (2011a). 整顿财税秩序、加快财税改革. 载《朱镕基讲话实录 (第一卷)》. 北京: 人民出版社.
- 朱镕基 (2011b). 分税制将会促进广东发展. 载《朱镕基讲话实录 (第一卷)》. 北京: 人民出版社.
- 朱镕基 (2011c). 关于实行分税制问题致江泽民、李鹏同志并中共中央政治局常委的信. 载《朱镕基讲话实录 (第一卷)》. 北京: 人民出版社.
- 朱镕基 (2011d). 分税制改革有利于中西部地区发展. 载《朱镕基讲话实录 (第一卷)》. 北京: 人民出版社.
- 朱镕基 (2011e). 精心组织实施分税制改革. 载《朱镕基讲话实录 (第一卷)》. 北京: 人民出版社.
- 朱镕基 (2011f). 在一九九三年全国经济工作会议上的总结讲话. 载《朱镕基讲话实录 (第一卷)》. 北京: 人民出版社.
- 朱镕基 (2011g). 在一九九四年中央经济工作会议上的总结讲话. 载《朱镕基讲话实录 (第二卷)》. 北京: 人民出版社.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45: 1-28.
- Gurumurthi, S. (1998). Intergovernmental Fiscal Relations: Three Faces of Tax Sharing. *Economic and Political Weekly*, 33 (38): 19-25.
- Martinez - Vazquez, J., Qiao, B. Y. & Zhang, L. (2007). *The Role of Provincial Policies in Fiscal Equalization Outcomes in China*. International Studies Program Working Paper 07 - 05. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Mochida, N. (2008). *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*. New York: Routledge.
- Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48 (1): 50-81.

- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw – Hill.
- Rao, M. G. (2007). Resolving Fiscal Imbalance: Issues in Tax Sharing. In Boadway, R. & Shah, A. Eds. *Intergovernmental fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington D. C. : The World Bank.
- Wang, S. G. (2002). Defective Institutions and Their Consequences: Lesson from China, 1980 – 1993. *Communist and Post – Communist Studies*, 35: 133 – 154.
- Wilensky, H. L. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Wong. C. P. W. (2002). *China National Development and Sub – National Finance: a Review of Provincial Expenditures*. Washington D. C. : Published for the World Bank.