

省对下财政体制研究

SHENG DUIXIA CAIZHENG TIZHI YANJIU

○ ————— ◆ 张立承 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

F812.7
201210

阅 览

省对下财政体制研究

张立承 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

省对下财政体制研究 / 张立承著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0902 - 3

I. ①省… II. ①张… III. ①地方财政—财政管理体制—研究—中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 153358 号

责任编辑: 刘 颖

责任校对: 曹 力

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 李 鹏

省对下财政体制研究

张立承 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 5.5 印张 130000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0902 - 3 定价: 12.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第一章	引言	1
1.1	研究背景	1
1.2	研究的主要内容	3
1.3	研究方法	5
第二章	省以下支出责任划分	8
2.1	省以下支出责任划分的国际经验	9
2.2	中国省以下支出责任划分	14
2.3	省以下支出责任划分的基本原则	18
2.4	省以下支出责任划分改革进展——以河北省 为例	25
2.5	市以下支出责任划分面临的问题	32
第三章	省对下财政体制区域差异、财力分布	36
3.1	收入分配：省对下财政体制的省际差异	37
3.2	省以下财力均衡性实证分析	52

第四章	省对下转移支付	67
4.1	省对下转移支付的两重性	67
4.2	省对下转移支付体系构成	71
4.3	省对下转移支付规模分析	75
4.4	省对下均衡性转移支付	84
4.5	小结	96
第五章	省对下财政体制调整	100
5.1	现行的省对下财政体制调整	101
5.2	省对下财政体制调整——以内蒙古自治区为例	107
第六章	财政支出、转移支付与农村义务教育经费保障	120
6.1	基层财政公共资金分配的内在逻辑	122
6.2	研究假说与检验变量	125
6.3	数据和变量的统计描述	129
6.4	方法	132
6.5	Probit 多元回归分析	134
6.6	结论分析	141
第七章	财政体制视角下的农村流动人口基本公共服务	143
7.1	农民工应该享有均等化的基本公共服务包	144
7.2	财政体制调整是实现农民工基本公共服务均等化财力保障的根本	146

7.3 财政体制调整的难点	150
7.4 政策建议	153
参考文献	157
后记	162

图表目录

图 3-1 县级泰尔指数的变动趋势 (1993 ~ 2005 年)	65
表 2-1 政府的事权构成	10
表 2-2 各级财政在基本公共服务支出比重	13
表 2-3 部分国家地方政府支出责任划分	14
表 2-4 现行中央地方财政支出划分	15
表 2-5 现行省以下支出责任划分	18
表 2-6 河北省 2008 年和 2009 年省以下支出责任划分 改革比较	28
表 3-1 2006 年省对下财政分税体制	39
表 3-2 省以下分税制体制的地区分布	45
表 3-3 增值税分成省级分布	47
表 3-4 营业税分成省级分布	48
表 3-5 所得税类分成省级分布	49

表 3-6	资源税分成省级分布	50
表 3-7	省对下选择不同主体税种的联动效应	52
表 3-8	省以下各层级人均财力纵向分布	54
表 3-9	省以下各层级财力相对差异 (算术平均)	56
表 3-10	2001 年与 2005 年市本级、县级人均财力 差异系数	57
表 3-11	样本县个数	62
表 3-12	县级人均财力差异分解 (1993 ~ 2005 年)	65
表 4-1	2008 年中央对省与省对下一般性转移支付比较	70
表 4-2	2006 年省对下转移支付体系构成	71
表 4-3	2005 年省以下转移支付的构成	74
表 4-4	2005 年省对下转移支付占省以下一般预算支出的 比重	77
表 4-5	2005 年省以下财力性转移支付占省以下财力的 比重	78
表 4-6	2005 年省对下财力性转移支付占中央对省财力性 转移支付的比重	81
表 4-7	2005 年省对下财力性转移支付占省级财力的 比重	83
表 4-8	2005 年省对下均衡性转移支付办法	89
表 4-9	2005 年省对下均衡性转移支付占省以下财力和 占省对下财力性转移支付两个比重	95
表 5-1	省对下财政体制调整的周期	103
表 5-2	内蒙古自治区与盟市的收支划分	110
表 5-3	1994 年内蒙古自治区对下分税制财政体制	113
表 6-1	模型中所使用变量的解释	128
表 6-2	样本县的分布特征	131

表 6-3	变量的统计描述	131
表 6-4	模型 1 (一般预算收入结构)	134
表 6-5	模型 2 (经常性收入水平)	135

第一章

引 言

1.1 研究背景

1994 年实施的分税制改革在收入分配方面相对规范了中央和省级财政之间的关系,并没有在省对下财政体制的支出责任划分、收入划分以及省对下转移支付方面作出明确的规定。2002 年国务院批转财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知》中虽然对省以下政府间财政关系的收入、支出、转移支付等环节做了原则性规定,但是省级政府对下财政体制仍然有相当大的自由决定空间。作为地方政府间财政关系的核心,省级政府决定省对市的财政体制又进一步影响市对县的体制以及县对乡的体制。由此形成了省级影响省以下三个财政层级、两对财政体制的政府间关系。在一定程度上,省级政府通过控制对下的财政体制拥有扣除中央分税收入外剩余的四级地方财政收入的分配主导权。

省级政府对地方财政体制的主导是基于中央政府实施的分税制体制,即 1994 年实施至今的分税制财政体制中税种的分配只是分为“中央”和“地方”两个主体,然而地方政府包含了四

级政府，体制内并没有把地方税种以及中央地方共享税地方留成部分按照四级地方政府进一步划分，由此导致在地方政府中处于行政顶端的省级政府掌握了设计体制的权利。这就决定了中国 30 个省级单位收入分配的方法纷繁复杂，仅以 2006 年增值税中地方分享的 25% 部分为例，内蒙古自治区区级分享市级全部增值税（100% 部分）的 5% ~ 6.25%，湖北省级和广西壮族自治区区级分享 8%，山西省级分享 8.75%，河北省级和辽宁省级分享 10%，吉林省级分享 12.5%。从最低的内蒙自治区省级分享 5% 增值税，到吉林省省级分享 12.5%，后者是前者的 2.5 倍。如何解释同一部分收入如此大的分配差异？如果让历史回复，当时制定省对下财政体制的亲历者是否还会选择相同的比例？似乎用经济水平的差异、历史因素等很难给出一个满意的答案。如果对如此之大的体制差异不能给出一个合理的解释，不同比例下的省对下财政体制的科学性必然受到质疑。

事实上，省对下收入分配方法巨大差异对应的是，地方四级财政支出责任模糊。比较各省省级政府出台的财政体制文件不难发现，对支出责任的描述远没有收入划分详细。由于共用统一的财政报表，绝大多数的支出类别在不同层级的财政都有安排，比如农业支出、教育支出、水利支出等，没有把某一项交叉安排的公共支出严格界定出各个层级的财政承担的比例。除了国防、外交、行政管理支出等支出有明确界定没有支出责任交叉外，支出责任在省以下界定都相当模糊。这样就很难通过“事权”来合理安排“财权”，达到“财权”与“事权”相匹配。

21 世纪初，基层财政困难是一个不争的事实，一方面是县域经济在技术和资本的双重制约下，难以为县乡财政提供足够的

增量财力；另一方面，省以下支出责任模糊也加剧了“支出下移”，两方面的作用导致部分地区基层财政捉襟见肘、入不敷出。这突出表现在贴近农村的县乡财政不能有效地提供当地社会经济协调发展所需的公共服务，主要包括农村义务教育、农村公共卫生等基本的公共服务。为了缓解基层财政困难，一系列财政体制改革相继出台，诸如在中央层面推出了农村税费改革、“三奖一补”政策、省级层面出台了“扩权强县”和“省直管县”政策、县级层面出台了“乡财县管”政策。这些政策一方面通过财力性转移支付直接增加了困难县的可支配财力，另一方面通过财政体制创新对省以下政府间财政关系加以调整和规范，激励与约束并举，缓解了县乡财政的公共支出压力。总的来看，基本公共服务支出回归财政是省以下政府间财政关系调整的一个政策取向。

1.2 研究的主要内容

法律规定了中国有中央、省、市、县、乡五级政府，按照“一级政府、一级财政”的配置原则，对应有五级财政，相邻的财政层级存在着政府间财政关系，共有四对政府间财政关系。除去中央与地方（省级）之间的政府间财政关系，地方政府间共有三对财政关系，分别是省级对市级、市级对县级、县级对乡镇级。本书研究的立足点是省级财政，研究省级财政主导的“省对下财政体制”，这有别于“省以下财政体制”。首先，省以下财政体制的涵盖范围更广，包含了三对地方政府间财政关系，而省对下财政体制是以省级对市级财政体制为核心。其次，省对下财政体制的主导权在省级政府，相应市级政府在财政体制中处于

从属地位，而省以下财政体制中另外两对财政体制的主导权在其中的上一级财政（市级财政和县级财政）。最后，省对下财政体制是地方财政体制中的“顶层设计”，并直接影响其他两个财政体制，这也是研究省对下财政体制的重要意义所在。

本书主要研究问题如下：

第一，省以下政府间事权划分以及由此引申出的财政间支出责任划分问题。在中共十七大报告中明确提出要构建财力与事权相匹配的财政体制。事权以及支出责任在地方政府间划分就成为研究省对下财政体制的首要问题。尽管在 20 世纪 80 年代的财政体制文件中就有划分事权的尝试，在 1994 年国务院关于分税制的文件中也有关于支出责任划分的明确表述，但是事实上省级与省以下财政支出责任并没有定量分配依据。地方支出责任应该依据怎样的原则划分？有怎样的经验可以借鉴？目前少数省份开展的地方支出责任划分改革有怎样的进展，对未来的改革有怎样的启示？

第二，目前以收入分配为核心的省对下财政体制的差异对县级财政横向与纵向财力分布的影响。关注民生是当前经济政策的一个重要政策取向，研究省对下财政体制差异进而分析横向与纵向财力分布，这无疑对实现基本公共服务均等化政策目标具有重要的理论和现实意义。这方面的研究主要集中在：东中西部不同地区省对下财政体制有怎样的差异和共性？不同的省对下财政体制对基层财力的均衡性分布有怎样的影响？全国范围内县级人均财力差异是省内因素导致的差异影响程度更大，还是省际因素导致的差异影响程度更大？

第三，省对下转移支付制度建设问题。转移支付是伴随着分税制改革而应运而生的，各个省（区）多建立了不同的省对下转移支付，目前省对下转移支付制度的差异有多大？主要都是哪

些方面存在差异？这些通过对比得出的差异是否有规律可寻？

第四，省对下财政体制调整问题。从理论上讲，财力与事权匹配只是一种理想状态，在实际运行过程中不可能完全实现财力与事权相匹配。财力与事权有多种平衡匹配状态，只有通过调整才可能向最优平衡状态逼近。省对下财政体制调整问题的分析比较困难，主要是体制调整都有特定的情景，只有“身临其境”才可能透彻分析。本书选择了一个典型案例分析省对下财政体制有怎样的调整周期？调整的时机如何把握？省对下财政体制调整与中央对地方财政体制调整的关联程度如何？

第五，省对下财政体制对公共服务供给的影响问题。主要从两个方面展开。其一是具体的公共服务品种，本书选择的是农村义务教育这项具有典型公共属性的公共服务。在农村税费改革以及一系列地方财政体制改革完成或推出后，作为一项重要的基层公共产品，财政体制对农村义务教育经费保障有哪些影响？政策执行的效率如何？财政体制内部不同的因素（包括收入结构、转移支付等）对实现农村义务教育经费保障又有着怎样的不同作用？其二是享受公共服务的某一类具体人群，本书选择的是从农村到城市的流动人口。究竟怎样设计省对下财政体制与中央对地方财政体制才能形成多级财政联动，从而改善这部分人群的基本公共服务水平？财政体制上的倾斜有怎样的实施难点？如何给予克服？

1.3 研究方法

本书选取财政体制、可支配财力、基本公共服务作为主要分析对象，省级政府主导的省对下财政体制直接影响了基层财政可

支配财力，而财力又进一步影响基本公共服务的供给规模和质量，所以“关注民生”、实现基本公共服务均等化都有赖于对财政体制展开研究。具体的研究方法有四种。

1.3.1 实证分析方法

对财力的横向分布使用差异指数；县级人均财力差异性的省际与省内影响的分解使用泰尔指数；对县级财力对县级教育支出的保障使用回归分析的方法进行研究。实证分析的方法可以揭示研究对象内部各影响因素之间的量化关系以及变动趋势，同定性分析相互配合可以进一步剖析地方财政体制这一复杂事物的内在关系。

1.3.2 对比分析方法

本书在省对下财政体制方面对比分析不同经济发展阶段地区体制的差异以及省对下财政体制变迁过程中的共性；在研究省以下财力纵向分布方面使用对比分析的方法揭示不同层级的地方财政财力差异。

1.3.3 案例分析方法

由于省对下财政体制是一个复杂的研究对象，横向涉及的相关事物众多，纵向历史演进轨迹复杂，所以清晰剖析省以下财政体制的现状以及在现有体制中的历史沉积都有赖于通过案例分析来描述。

1.3.4 动态分析方法

省对下财政体制是一个不断演进的事务，各地改革的进度也不尽相同，但是在发展过程中有很多规律值得关注，本书对省对下财政体制调整采用动态分析的方法着重研究财政体制调整的时期与时机。使用这种方法可以连贯地描述省对下财政体制的演进轨迹，从而进一步揭示以省级财政为首的地方政府间财政关系的调整脉络。

第二章

省以下支出责任划分

政府为社会提供公共服务，这是公共财政框架下已经取得的普遍共识。在多级政府体系下就存在着一个合理划分事权的问题。在“一级政府、一级财政”的配置原则下，多级财政体系同样存在着合理划分支出责任的问题。事权有不同维度的划分。按照“事”来分，事权包含着具有公共属性需要由政府提供的所有社会事务，包括教育、卫生、民政、社会保障等，这种划分也是大多数理论探讨所遵循的基本路径。按照“权”来分，事权可以分为公共事务的决策权、执行权、监督权与支出权（支出责任）四项。如何看待事权划分的两个维度？回答这一问题需要回到分析问题的逻辑起点：为什么要划分事权？划分事权最根本的目的是要让多级政府履行好事权。履行好事权首先就需要政府认真梳理，实现公共事务全覆盖，多级政府要把事权“分清楚、分彻底”。所以，两个维度的事权划分结合在一起是十分必要的，这也为事权划分提供了一条清晰的解决路径：“先分事、再分权”，这就编织了一张网络把公共事务包容进来。事权的细分有利于明确相关的责任主体。由此看来，“事权”并不是权力，而是政府的“责任”和“义务”。

中国是一个拥有世界上独一无二的和最多的 5 级政府（财政）体系，按照常理，这么多的政府层级事权应该更好分，但事实并非如此，“多”有多的烦恼。举一个简单的例子，按照教育、卫生、民政、社保等传统的事权划分方法，5 级政府体系极易形成共担事权，在体制机制尚不完善的今天，“共担事权”会导致每一级涉及的政府都是“参与”，没有哪一级政府承担主要责任，由此导致“大家都在管，而事实上没有管好”。这类问题尤其多发于一些应该由地方政府为主承担的事权上面。按照通行的惯例，国防、外交等事权被界定为中央事权毫无疑问，但是小型农田水利基础设施建设、农村道路、社区卫生等事权作为多级共担事权始终没有形成相对清晰、合理的划分标准。

就某一项事权而言，只要多投钱，投足钱，事权放在哪一级政府基本都能解决好，但在预算约束下必须“少花钱、多办事、办好事”，所以地方政府间事权科学合理划分就至关重要。中共十七大报告中提出的“财力与事权相匹配”中讲的“事权”并不是一个简单的事由谁做的问题，还包含了最大程度发挥政府公共资源的使用效率，从而满足社会公共需要。财力与事权匹配的状态有无穷多种，但其中只有一种最优配置模式，这就是理论上追求的政府间事权划分的最佳状态。

2.1 省以下支出责任划分的国际经验

2.1.1 政府的事权构成

政府事权构成并不是一个全新的议题，1992 年中国提出构建社会主义市场经济体制，1998 年又提出了公共财政，这都引起