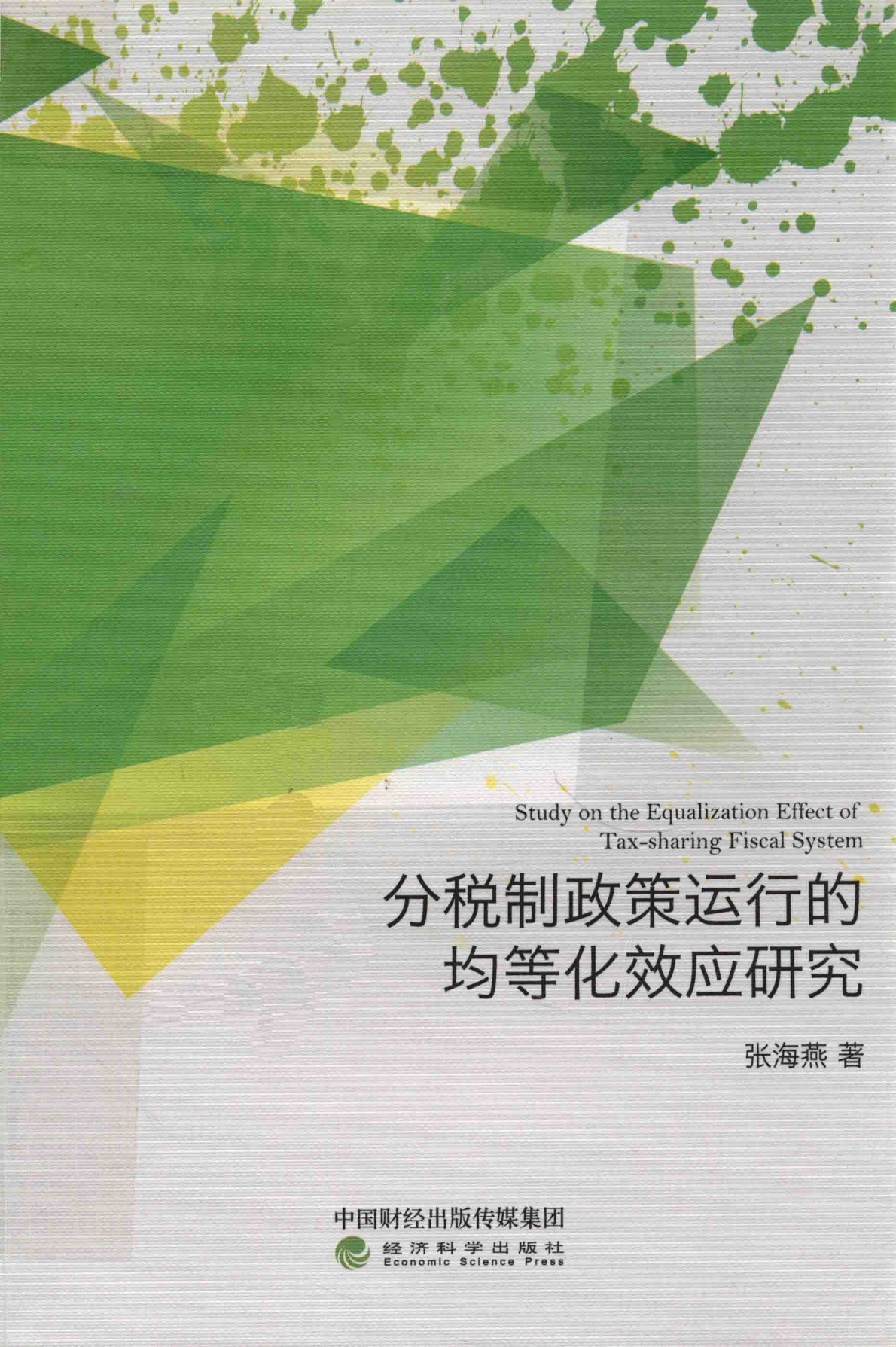




Study on the Equalization Effect of
Tax-sharing Fiscal System

分税制政策运行的 均等化效应研究

张海燕 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

Study on the Equalization Effect of
Tax-sharing Fiscal System

分税制政策运行的 均等化效应研究

张海燕 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

分税制政策运行的均等化效应检验 / 张海燕著.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8066 - 4

I. ①分… II. ①张… III. ①分税制 - 研究 -

中国 IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 096693 号

责任编辑: 赵 蕾

责任校对: 王苗苗

技术编辑: 李 鹏

分税制政策运行的均等化效应检验

张海燕 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: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 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)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxbs. tmall. com](http://jjkxbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10.25 印张 180000 字

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8066 - 4 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010 - 88191586)

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

张海燕 北京师范大学经济与工商管理学院
会计系教员，中国人民大学管理学（会计
学）博士。主要研究领域：绩效评价与政府
财务报告、公共部门治理与理财、资本市
场与公司治理等。近年来致力于财务会计
案例教学设计、政府组织信息披露研究、
公共部门管理会计应用研究等领域。

Study on the Equalization Effect of Tax-sharing Fiscal System

- ◎ 中央集中增量与转移支付总量的测算
- ◎ 分税制均衡地区间财力效果的检验
- ◎ 分税制政策均等化效应的总体评价



本书得到2015年度北京师范大学自主科研基金“中央高校基本科研业务费专项资金资助”项目(SKZZY2015023)的资助。

天之道，损有余而补不足。

——老子·《道德经》

序

今年初春的一天，张海燕老师敲开了我的办公室，送来了她的新作《分税制政策运行的均等化效应检验》，并请我为其撰写序言。张海燕老师是我们学院的青年教师，长期关注我国财政体制的变迁，特别是对中央政府与地方政府之间财政关系有着深入的研究。面对张老师的请求，我满口答应下来，有那么一点“无知者无畏”的劲头。从当时的动机来说，全然没有想要充当财政问题研究专家的考虑，只是想到借写序之机，认真拜读一下她的研究成果。对于我国财政体制问题，我虽然没有做持续研究，但也一直在关注这方面的相关研究成果。在20世纪90年代初期，我有机会去牛津大学做合作研究，曾与约翰·奈特（John Knight）教授一同研究过中国分税制之前的财政包干体制的效率和分配效应问题，写了两篇论文^①。我后来更多关注的是财政体制和税收制度对收入分配的影响，对地区发展差异的影响，对城乡公共服务差别的影响。因此，拿到张海燕老师送来的这份研究成果，心中不免有些窃喜。在这里借作序之名，想谈谈自己的一点读后感。

20世纪80年代我国的财政关系，特别是中央政府与地方政府的财政关系处于比较微妙的时期。地方扩权以后，地方政府对财力的要求增加，需要从中央分权，要求更大的财政控制权，出现了地方政府财政收入不断增加，而中央政府财政收入比重下降的情况。到了90年代，这种情况引起了中央政府的担忧，因为如果没有财政上的主导权就意味着弱化政治上的领导权。因此，1994年的分税制改革，其目的是要提高财政收入的比重，同时要提高中央财政收入的比重。在这样一个指导原则下的分税制改革进一步划分了中央政府和地方政府的财税关系。实际上，在重新划分税收关

^① 《中国财政分权体制的激励和再分配效应》载于《经济研究》1996年第5期；“Fiscal Decentralization, Redistribution and Reform in China”, *Oxford Development Studies*, Vol. 27, No. 1, 1999.

系上，中央政府与地方政府经历了艰苦的谈判过程。当时正是朱镕基任主管财政改革的常务副总理，作为新中国成立后最具有铁腕手段的国务院领导人，在推行分税制改革过程中也要煞费苦心，耐下性子与地方大员讨价还价^①。当然，后来之所以能够成功，一是与朱镕基的个人魄力不无关系，更重要的也是与地方政府的任职特点有关系。众所周知，中国的地方官员都有任期制，省级官员的任职年限一般不会超过10年，因而都缺少长期行为，只是考虑到任期内的事情是再正常不过的。在与中央政府谈判时，地方政府主要领导往往只是关注他任期内地方政府的财政状况，至少不会由于分税制改革导致其任职期内财力水平下降。正是针对地方官员的这一行为特点，中央政府为了保证改革后地方政府短期的财政收入和支出水平不下降，因而将改革的重点放在财政收入的增量分配上。这也是该项成果中多次提出的“中央集中增量”这一概念的历史背景。

在分税制改革后的近20年中，我国政府税收的快速增加趋势表明了当初的改革目标已经基本实现。一些相关的统计指标表明，与1994年相比，2011年我国财政收入占GDP的比重从11.2%上升到24.7%。这还不包括政府的其他非财政收入，因为政府总收入，即财政的和非财政的，预算的和非预算的，其规模远大于其财政收入。同时，中央政府的财政收入占全国财政收入的比重也从1993年的22%提高到2011年的50%。这是从收入结构上看发生的变化，从支出结构上看，也有新的变化。首先，中央政府支出占全国财政支出的比重从1994年的30%下降到2010年的18%，这意味着地方财政支出的增加幅度超过了中央财政支出，也意味着中央财政对地方财政的转移支付力度的不断加强。

面对这些新变化，我们需要借助于更多的数据和分析结果，加以理解及解释。在看到题目后，两个问题即刻出现在我头脑中。第一，在转移支付之前和之后，中央财政转移支付对缩小地区之间财政支出差异发挥了多大作用？对于缩小东西部地区之间财政支出差异、缩小西部地区内部不同省份之间财政支出差异发挥了什么作用？第二，中央财政收入增加的本意

^① 据当时任财政部副部长的项怀诚回忆说，“负责财税改革工作的常务副总理朱镕基同志亲自带队，用了两个多月的时间，带领相关部门的同志，先后走了13个省，面对面地算账，深入细致地做思想工作。每次去都是专机，一般是五六十人，最多的一次80多人。……每次随行都不轻松，经常加班加点，有的时候通宵达旦，车轮大战。事后镕基同志曾经半开玩笑地说，自己那段日子是东奔西走，南征北战，苦口婆心，有时忍气吞声，有时软硬兼施。”参见“项怀诚：亲历1994年分税制改革”，<http://www.chinaacc.com/new/253/260/2008/8/xu7673723315288002511-0.htm>。

之一是为了提高中央财政的转移支付，特别是对落后地区的财政转移，然而转移支付的程度需要做进一步分析。获得转移支付收益最多的是哪些省份？它们虽然都是分布在西部地区，但由于西部地区省份之间存在着巨大的差异，有些是少数民族地区，有些是老革命根据地地区，在转移支付的政策上存在区别对待的问题，其结果是即使都是西部省份，有的获得转移支付多一些，有的省份获得少一些。

这些问题也是我一直思考的问题，当我看到张海燕老师的这本著作时，特别希望从中读出一些答案来，获得一些启发。这本书又在多大程度上回答了上面的问题呢？看完后我认为本书对这两个问题给出了很好的答案。对于第一个问题，本书计算了从1994年至2009年期间历年的不同省份之间人均财政支出的差异指数，如基尼系数、变异系数。根据报告计算的结果，在这一期间，地区间人均财政支出的基尼系数从0.258下降到0.198，变异系数从0.781下降到0.544，其下降幅度比较明显。这意味着地区间财政支出差异出现了缩小或者收敛的趋势。当然，这样一个趋势既有中央财政转移支付的效应，也有地区间财政收入增长差异带来的影响。对此，本书做了模拟分析，估算了在假定分税制改革不存在情况下地区间人均财政支出的差异程度。根据估算，在1994年至2009年期间，地区间人均财政支出差异的基尼系数从0.265上升到0.345，而且会在2004年达到最高水平，基尼系数为0.387。这意味着在体制不变的情况下，靠地方财政收入增长的作用，并不能缩小地区间财政支出的差距，而且只能带来差距的进一步扩大。这也意味着中央财政对地方财政的转移支付在缩小地区间财政支出的差距中起到了主导作用。而且，地区间财政收入再分配效应有着不断加强的趋势。根据测算，在1994年再分配效应使得地区间人均财政支出差异的基尼系数下降了2.8%，到2009年基尼系数的下降幅度为42.7%。当然这些只是一些模拟分析的结果，其中的一些假设条件会在不同程度上影响着估计结果。

对于第二个问题，本书也给出了一些有益的分析结果。从总量来看，1994~2009年期间，有的省份（计划单列市）是贡献地区（划给中央财政的收入大于从中央财政获得的转移支付收入），有的省份是受益地区（划给中央财政的收入小于从中央财政获得的转移支付收入）。前者都是经济发达地区，如广东、上海、江苏、浙江等；后者为经济欠发达地区，如贵州、西藏等。从受益地区的情况来看，各个地区的净收益（划给中央财政的收入-从中央财政获得转移支付收入）占其财政支出的比例，地区间的

差异也是相当明显的。西藏的这一比例是最高的（78.5%），最低的是山西（6.2%）。对于几个做出贡献的地区来说，几个计划单列城市如宁波、深圳、厦门的净贡献率高达30%左右。从人均财政收入与支出的差额上看（或人均受益额），在受益地区中也存在着较大的差别。即使在经济发展程度相同的情况下，一些少数民族自治地区或少数民族人口较为集中的地区获得的财政转移支付要明显高于其他地区。当然，这是与国家的民族政策密切相关的。

本书的特色非常明显。首先，它提供了系统的统计资料，有些资料是公开发表的，有些资料是张海燕潜心获取的，这些资料相当珍贵，是研究财政问题的基础性数据，有重要的学术价值。其次，本书是长期研究积累的成果，虽然在分析结果的解释与挖掘上还有待于深入，但是很多计算结果是经过很长时间的积累得出的，凝结了作者的大量心血，值得我们看重和珍视。最后，书中的数据可靠性强。张海燕是我们北京师范大学经济与工商管理学院的青年教师，是一位对研究非常感兴趣，做学问执着专一，甘愿坐冷板凳，甘于寂寞，不求名利的学者，是我欣赏的青年教师。这也是我愿意为此书写序的主要原因之一。希望财经学界的同行对该书给予更多关注，也能分享我的心情，因为从中看到青年学者的专研成果，会感到欣慰。我虽然还没有步入老学者的行列，但是看待年轻学者的学术进取已经有了与老学者同样的心情，希望看到更多的青年学者的优秀成果，更希望能从中看到中国经济学不断进步的前景。

李 实

2017年2月

前言

分税制财政管理体制改革自 1994 年实施以来，已经运行了 20 余年，中间还经过了 2002 年所得税收入分享改革等调整。分税制财政管理体制成效主要体现在：规范政府间财政关系；促进产业结构的合理调整和资源的优化配置；规范税收征管秩序，促进依法治税；“两个比重”（全国财政收入占 GDP 比重、中央财政收入占全国财政收入比重）逐步上升；中央财力有所增强，地方财力增长较快，实现了中央与地方的“双赢”等方面。^①其中，在中央财政逐步加大再分配力度，均衡地区间财力差异方面效果显著。据统计，1994 ~ 2005 年，中央对地方转移支付总额增量为 26288 亿元。其中，东部 2707 亿元、中部 11438 亿元、西部 12143 亿元。扣除转移支付增量后，分税制改革 11 年来，中央从东部净集中 12320 亿元，对中西部地区分别净补助 5490 亿元和 8105 亿元。^②2009 年地区间基尼系数为 0.278，比 1994 年降低了近 1/4。^③

但是，从已有的数据中并不能直接找到分省的、历年中央财政集中增量、中央对其转移支付增量以及两者对比结果是净贡献还是净受益等情况。受此限制，在地区间人均财政支出差异的分析方面，也只能对人均财政支出差异情况做时间序列上的对比，得出 1994 年分税制财政管理体制改革以来，地区间人均财政支出差异总体上呈缩小趋势的概念。但是，地区间人均财政支出差异程度的缩小，可能既有分税制财政管理体制改革后，中央财政通过集中增量进行再分配的影响，也有东部地区经济发展先发优势渐弱，中西部地区经济发展速度加快，带动财政收入增幅高的影响。仅

① 财政部预算司：《中国政府间财政关系》，中国财政经济出版社，2003 年版，第 10 ~ 11 页。

② 李萍：《中国政府间财政关系图解》，中国财政经济出版社 2006 年版，第 37 页。

③ 李萍：《财政体制简明图解》，中国财政经济出版社 2010 年版，第 102 页。

仅考察地区间人均财力差异程度的时间序列上的变化，并不能充分说明分税制财政管理体制在均衡地区间财力差异方面的效果。只有对比假设不实施分税制财政管理体制关于中央财政集中增量进行再分配的制度措施，与实施后地区间人均财政支出差异程度的变化，才能更充分地说明分税制财政管理体制在均衡地区间财力差异方面的效果。

为此，本书根据既有的公开数据，详细测算了1994~2009年分税制财政管理体制改革实施16年来，中央财政各年度从各地区集中了多少增量，对各地区转移支付增加了多少，并对其均衡地区间财力差异的效果进行了测算。主要有以下三部分：

第1篇为数据测算。1994年实施分税制财政管理体制以来，采取集中地方财政收入增量，通过转移支付进行地区间再分配。本篇相应分为两章，第1章测算中央集中增量，包括通过改革消费税、增值税（以下简称“两税”）分享办法集中两税增量，通过改革所得税收入分享办法集中所得税增量。第2章测算转移支付增量。集中增量形成中央财政收入后，中央财政用于对地方主要是中西部地区的转移支付，由地方财政安排使用，形成地方财政支出。1994年分税制财政管理体制改革以来，中央对地方转移支付不断增加。本章以1993年中央财政对各地区补助为基数，计算1994~2009年各年度各地区转移支付增量。

第2篇为数据分析。具体分析分税制财政管理体制均衡地区间财力的效果，由第3章和第4章构成。其中，第3章分析对比假定不实施分税制财政管理体制集中增量进行再分配的制度措施，与实施后各年度地区间人均财政支出差异情况的变化。第4章分析各地区1994~2009年究竟是净贡献了还是净受益了，数额是多少，贡献率、受益率有多高。

第3篇为总结。包括第5章，主要是总结分析结果，得出相应结论。

为便于分析利用，还将所有用到的基础数据作为附件附后。

测算体例

1. 计划单列市与所在省并列计算。原作为计划单列市、后取消计划单列的沈阳市、哈尔滨市、武汉市、西安市与所在省合并计算。1993 ~ 1996 年重庆市为计划单列市, 1997 年起为直辖市, 行政区划调整较大, 未按调整后的行政区划调整 1993 ~ 1996 年数据。

2. 能够以万元为单位进行测算的以万元为单位进行测算, 由于历年两税返还、所得税基数返还数据单位为百万元, 在测算集中收入增量、转移支付增量时采用百万元单位。

3. $1994 \sim 2009$ 年中央集中两税增量 = 历年中央财政两税收入 - 历年两税返还 - 历年中央财政两税收入 $\times$ 1993 年上划中央两税基数中中央财政基数所占比重

4. $2002 \sim 2009$ 年中央集中所得税增量 = 历年中央财政所得税收入 - 历年所得税基数返还 - 历年中央与地方所得税收入 $\times$ 2001 年所得税基数中中央财政基数所占比重

5. 中央集中增量 = 中央集中两税增量 + 中央集中所得税增量

6. $1994 \sim 2009$ 年中央转移支付增量 = 历年中央对地方转移支付 - 1993 年中央对地方补助

其中, $1995 \sim 2009$ 年中央对各地区转移支付 = 历年中央对各地区补助总额 - 税收返还 (包括两税返还、所得税基数返还、出口退税基数返还、成品油价格和税费改革税收返还)。由于没有 1993 年、1994 年中央对各地区补助总额数据, 1993 年、1994 年中央对各地区转移支付按 1993 年、1994 年中央对地方转移支付总额及 1995 年各地区转移支付占当年中央对地方转移支付总额的比例推算。

7. 净受益 (净贡献) = 中央转移支付增量 - 中央集中增量 (正数为净受益, 负数为净贡献)

8. 中央集中增量大于转移支付增量的净贡献地区贡献率 = 净贡献额 / 地方财政总收入

9. 1994 ~ 2009 年地方财政总收入 = 历年地方财政本级收入 + 税收返还 + 中央集中两税增量 + 中央集中所得税增量

11. 中央转移支付增量大于集中增量的净受益地区受益率 = 净受益额 / 地方财政本级支出

目 录

CONTENTS

第 1 篇 测算中央集中增量与转移支付增量 / 1

第 1 章 中央集中增量	3
1.1 测算方法概述 / 4	
1.2 中央集中两税增量 / 6	
1.3 中央集中所得税增量 / 29	
1.4 集中增量合计 / 42	
第 2 章 转移支付增量	45
2.1 中央对地方转移支付概述 / 45	
2.2 转移支付增量 / 47	

第 2 篇 均衡地区间财力效果 / 51

第 3 章 地区间人均财政支出差异程度的变化	53
3.1 分析方法概述 / 53	
3.2 假定不实施分税制集中增量再分配制度措施 / 54	
3.3 实施分税制集中增量再分配制度措施后 / 61	
3.4 对比分析 / 66	
第 4 章 各地区净贡献、净受益情况	68
4.1 地方总体净贡献、净受益情况 / 68	
4.2 各地区净贡献、净受益情况 / 69	

第3篇 研究总结 / 83

第5章 分税制均衡地区间财政支出效果评价总结 85

5.1 1994年以来各地区人均财政支出差异总体呈下降趋势 / 87

5.2 人均财政支出差异水平的下降来源于多个因素 / 87

5.3 假定不实施分税制财政管理体制改地区财政支出水平差异 / 90

5.4 分税制财政管理体制有效缩小了地区间人均财政支出差异 / 91

5.5 研究结论 / 92

附录：基础数据 94

一、历年各地区总人口 / 94

二、历年各地区财政本级收入 / 96

三、历年各地区财政本级支出 / 98

四、历年各地区两税 / 100

五、历年各地区所得税 / 115

六、历年各地区中央补助收入 / 123

七、历年中央对各地区两税返还 / 125

八、历年中央对各地区所得税基数返还 / 127

九、2004年中央对地方出口退税基数返还 / 128

十、2009年中央对地方成品油价格和税费改革税收返还 / 129

十一、历年中央对各地区转移支付 / 130

参考文献 148

后记 149