

Local Public Economics in China
—Fiscal Competition, Political Promotion and
Local Government Behavior

中国地方财政的 实证研究

——财政竞争、政治晋升与地方政府行为

踪家峰 等◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

Local Public Economics in China
—Fiscal Competition, Political Promotion and
Local Government Behavior

中国地方财政的 实证研究

——财政竞争、政治晋升与地方政府行为

踪家峰 等◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方财政的实证研究：财政竞争、政治晋升与地方政府行为/踪家峰等著. —北京：经济管理出版社，2017.9

ISBN 978-7-5096-5279-4

I. ①中… II. ①踪… III. ①地方财政—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 189913 号

组稿编辑：申桂萍

责任编辑：侯春霞

责任印制：黄章平

责任校对：张晓燕

出版发行：经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www. E-mp. com. cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：北京晨旭印刷厂

经 销：新华书店

开 本：720mm × 1000mm/16

印 张：14.25

字 数：249 千字

版 次：2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5096-5279-4

定 价：68.00 元



·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

前 言

地方财政又叫地方公共经济，是财政学（公共经济学）的重要分支，也是城市与区域经济学的重要分支，是公共经济学与城市经济学（区域经济学或空间经济学）的交叉学科。地方公共经济（地方政府分析）是城市与区域经济学（JEL分类之R类）的五大核心研究领域之一，也是探求城市政策、区域政策内在机理的必然要求，这是因为没有对政府特别是地方政府的分析就解释不了中国经济发展的奇迹，就解释不了中国城市与区域发展的现状和面临的问题。本书主要利用现代经济学的研究方法来分析中国地方公共经济问题，为解释中国城市与区域发展提供一个理论分析框架。本书是我们于2005~2016年的研究成果，很多内容都在学术期刊上发表过，我们对这些学术期刊表示感谢。为了原汁原味地展现出来，我们并没有将研究的时间窗口做进一步的更新。

经济学JEL分类之R类（城市与区域经济学，有时亦称为城市、农村与区域经济学）对应着国内的城市经济学、区域经济学、空间经济学、区域科学和经济地理学，因此可以说城市经济学、区域经济学、空间经济学、区域科学、经济地理学等只是同一学科的不同称谓而已，我们姑且称之为城市与区域经济学，这也是国际上通行的叫法，我国台湾地区称之为都市与区域经济学。它共有五大基本研究内容，分别是空间经济理论（包括新经济地理学、城市的AMM模型等）、房地产（即传统的城市经济与房地产）、产业区位（包括区位论、产业区位论等）、运输系统（所谓的运输经济学和运输地理分析）、地方政府分析（即地方财政和地方政府分析）。所以，地方财政是城市与区域经济学的最重要组成部分，不仅仅是财政学不可分割的部分。

本书是城市与区域经济学研究丛书的一本。2008年经济科学出版社出版的《城市与区域治理》是国内最早的关于城市治理的专著；2016年由北京大学出版社出版的《城市与区域经济学》，已经被众多学校选为教材。在有经费支持的情况下，还将陆续出版《城市与区域经济研究方法》等著作，但是经费常常捉襟见



肘，书稿束之高阁的概率还是很大的。我们计划完成《城市与区域经济学》、《城市治理学》和《城市与区域研究方法》，构建中国城市与区域经济学/管理学新的教学体系，这一体系既与国际接轨，又服务于中国的理论与实践发展，并在此基础上专注于地方财政、城市房地产、城市劳动力市场等领域的研究，以期有所发现和贡献。2008年我协助恩师胡培兆先生指导城市与区域经济学的博士生，2010年我独立指导城市与区域经济学的博士生，在此过程中日益感到中国的城市与区域经济学需要极大的提升，尤其是教材的建设严重落后于集聚经济学理论的发展和中国经济蒸蒸日上的新时代。正是在这种背景下，我们着手工作，坐得十年冷板凳，以期成一家之言。

全书共分为五章，第一章简要地概述了中外地方政府、地方政府的财政收入与支出、中国分税制的历史研究及其影响等内容。美国的地方政府主要是州以下的政府，因而州和地方政府通常并列，中国的地方政府是中央人民政府以下的政府，包括省（自治区、直辖市）、市、县、乡镇等，在漫长的历史时期，县制是中国地方政府的基础，1978年以来县改市风起云涌，市已经成为地方政府的重要组成部分，中国城市与西方城市的一个显著区别是西方城市多是自治的，而中国城市都有行政级别，从正部级到县处级，现在县以下还不能设市，因此没有科级的城市。1994年实施的分税制是中国现行财政体制最基本的特点，分税制改革的特点是所谓的财政分权，财政分权在财政收支上表现得更为明显，在收入上尤其是税收的收入上中央起决定作用，从本质上来说，中国的财政收入和支出的集权程度都很高，相对于财政收入，财政支出更分权些。分税制改革的一个直接结果是财权与事权的不匹配。财政分权现在发展出第一代财政分权理论和第二代财政分权理论，研究一步一步深化。应该指出，毛泽东1956年的《论十大关系》详细地论述了中央与地方的关系，高屋建瓴地指出了维护中央权威和发挥地方的积极性需要兼顾。中国政府治理体制的另一个特点是政治上的集中，官员由上级任命而不是由市民选举，一般称为政治集中，中国地方政府体制几千年来经历了封建制、郡县制，没有形成西方世界城市自治的传统，1949年后郡县制的传统、计划经济体制的内在逻辑与党管干部体制有机结合形成了政治集中的治理特点，全面认识中国地方财政的特点需要首先了解财政分权和政治集中的历史逻辑，尤其是后者。

第二章主要论述了财政（税收）竞争的几个模型。我的导师何梦笔教授（2003）详细论证了政府竞争的多维度、多层次性质，财政竞争仅仅是政府竞争



的重要一环。政府竞争的第一个模型是 Tiebout 模型，即著名的用脚投票模型，但标准的财政竞争模型是 Zodrow-Mieszkowski-Wilson 模型，该模型的结论是税收竞争导致公共物品提供的不足；而商品税竞争模型的一个应用是国外或跨境购物，这种情形在没有电子商务的时代更为普遍。随着 Krugman (1991) 研究成果的发表，新经济地理学近 20 年来获得了长足的发展，新经济地理已经成为当代空间经济学的两大核心脉络（另一个为城市经济学的单中心模型，即 AMM 模型），将集聚因素纳入财政竞争模型就成为基于新经济地理的财政竞争模型，新经济地理税收竞争模型的基本结论是企业的区位选择取决于集聚租金与税收的权衡，只要集聚租金大于税收因素，企业仍会集聚于高税收的区域，这就很好地解释了大城市尽管税收高于其他地区但仍然是企业的集聚之地的现实，也解释了很多地区的税收优惠政策并没有带来企业集聚这一事实。这一章介绍的都是税收竞争模型，还有一类模型是支出竞争模型，在第四章中将做重点阐述，支出竞争模型的基本结论是政府的竞争导致了政府支出结构的变化，地方政府更偏好生产性支出，而非生产性支出不足。

第三章主要是 Tiebout 在中国的实证研究。Tiebout 1956 年发表的关于用脚投票的论文开创了地方公共经济研究的先河，论文本身就是公共经济学与城市经济学交叉研究的结果，用脚投票的理论 with 实证也成了近半个世纪以来持续研究的主题。用脚投票的实证分析主要体现在几个方面：其一，用脚投票是否可以带来地方政府效率提升，辖区之间的合并是否会降低城市政府的效率等；其二，社区的同质性问题，即物以类聚、人以群分，用脚投票是否导致了同类人居住于同一个社区；其三，学区的研究，这是 Tiebout 研究的热点，人们对学区的选择会产生什么效应是这类研究的目的。我们主要研究了当前中国城市化的一个重要特点——大城市化，即为什么人们会奔向北上广，在构建 R-R 模型的基础上，论述了城市宜居性对城市人口迁移和城市规模的重要性。

第四章主要考察了地方政府收入与支出的内在逻辑。中国地方财政收入最突出的特点是土地财政，土地财政产生于分税制改革带来的中央与地方财权和事权的不匹配及中国的政治集中的政府治理体制，也与中国城乡两种不同的土地所有制带来的土地市场分割有关，土地财政带来了改革开放以来的中国城市大发展，又制约了中国城市的可持续发展，土地财政改革的方向可能是土地财政向财产税转变或者中央与地方共享土地财政，财产税已经在上海市和重庆市试点，而中央与地方共享土地财政还仅仅限于理论探讨。本章探讨的第二个问题是中国的政府



治理体系与环境污染。中国的环境污染已经非常严重并且引起越来越多的关注，在分权体制下，为增长而竞争演变成增长而污染、官员为晋升而污染，实证研究支持了这一论点。绿水青山、美丽城市不仅要求技术上的污染处理，而且更重要的是要求改变官员的激励约束机制，以 GDP 为导向的机制必然带来以污染为特征的 GDP，为增长而竞争、为晋升而竞争导致了为晋升而污染。当然，还可以将我们研究的污染物换成雾霾等，研究的结论基本一致。地方政府竞争是中国经济发展的重要因素，地方政府标尺竞争是地方政府竞争的重要表现形式，这种竞争来自地方政府的学习效应，那就是向先进地方或向邻近地区学习，你干啥我也干啥，如中国的国际城市热、城市广场热、FDI 热等都是标尺竞争的生动表现，我们从地方政府的收入与支出上实证分析了中国地方政府存在行为的相互影响，即存在标尺竞争，我们的检验采用了空间计量经济学方法，这也是国内较早利用空间计量经济学进行的财政研究。我们使用的是省级的面板数据，可以将省级的数据扩展到地级市或县级，或者对某个特定区域如长三角、珠三角、京津冀的市县进行研究，得出的结论基本一致。本章阐述的第三个问题是转移支付的效应。转移支付的一个目的是促进落后地区的发展，缩小地区之间的差距，但实证研究有时并不能验证这个假说，转移支付是否有利于落后地区的产业集聚同样非常复杂，只有在一定的条件下才能起到促进产业集聚的作用，这可以解释为什么西部的转移支付多，但产业多集聚在东部地区。

第五章主要论述了地方政府官员的行为特征。毛泽东同志说，政治路线决定后，干部就是决定因素，可见干部的重要性，离开对中国地方政府官员的研究就难以解释中国社会经济的发展变化，而官吏分途使地方政府的各级官员成为影响地方发展的决定因素。对中国官员的研究涉及以下方面：①官员分类与特征，如省市级书记，省市级党委、常委，法院、检察院的院长，有些特殊部门的官员如国税局的局长、规划土地管理局的局长等。②官员与经济增长，特别是省市级官员与经济增长的关系，官员是否促使了房价的飙升。③官员交流的影响，主要是官员交流与地区一体化、官员交流与 FDI、官员交流与地区差距等。我们利用省级官员（主要是书记、省长）的数据来实证官员交流的效应，事实上，不仅省委书记、省长交流，市县官员也交流，政府所属部门的官员如司局长等也存在交流现象，这些也会对经济社会发展产生影响，需要进一步深化研究。现代的官员交流制度颇具中国特色和中国传统，历史上中国就是流官制度，“铁打的衙门、流水的官员”。④官员更替的效应，即官员更替是否会带来“翻烧饼”效应，所谓

一任官员、一套人马、一种发展思路，我们的研究部分验证了官员更替对企业投资行为的影响。^⑤还有一个研究热点是准官员的研究，即企业高管的政治联系对企业发展的影响，我们的研究发现，民营企业高管的政治联系不会带来绩效的提高，落后企业的高管更热衷于在政府谋求一官半职。现在的研究不再局限于高管的政治联系，而是扩展为高管的配偶、公司实际控制人等的政治联系对公司行为的影响，不仅是一般的工业企业服务业，而且研究的一个重点是金融机构高管的政治联系。政治联系不仅影响企业的绩效，而且影响企业的其他行为。地方政府官员的研究将是地方公共经济研究的持续热点，这方面的研究将在数据的深化、官员的分类等方面继续拓展，这方面研究的一个问题是将整个政府机构看成“黑箱”，实则政府内部的权力运行机制也很重要，官员重要，吏员也很重要，这需要进行进一步细化。另外，学术界还缺乏对官员的跟踪和案例分析，但这一点中国的媒体却做出了贡献。

本书是我们课题组集体劳动的成果，主要著作者有岳耀民、周亮、杨琦、潘丽群、李静、褚敏、胡艳、李宁、姚慧芬、郑敏闽、刘岗、胡玉敏、李蕾、宗桂生、周聪、孙静晓等。本书错误之处在所难免，特别是引注部分可能有遗漏的地方，请各位读者批评指正。

感谢我的两位老恩师著名经济学家胡培兆教授、吴宣恭教授十多年来的关心和爱护，感谢我的老师李文溥教授、陈其林教授、王建廷教授、郝寿义教授、冯兴元教授、石敏俊教授的关心和帮助，感谢靳涛教授、陈雯教授、刘根荣教授、陈多长教授，感谢众多的老师和朋友们的支持和帮助。感谢经济管理出版社。本书的部分内容是国家自然科学基金项目（71561137003）的阶段性成果，特此感谢国家自然科学基金的资助。本书由学校优秀人才项目资助出版，特别感谢学校和单位领导的支持。

道不远人。地方财政是一个迷人的领域，中国丰富多彩的实践为我们进行该领域的研究提供了广阔的舞台，期望公共经济学与空间经济学产生更多的交叉，期望更多人加入地方财政的研究队伍，以文会友、以友辅仁，共同进步。

踪家峰

2017年9月

目 录

第一章 概论	1
第一节 地方政府	1
第二节 地方政府的收入与支出	2
第三节 中国的分税制	5
第四节 中国的政治集中	13
第二章 财政竞争：从 Tiebout 模型到 NEG	20
第一节 财政竞争的发展脉络	20
第二节 Zodrow-Mieszkowski-Wilson 模型	22
第三节 商品税竞争模型	25
第四节 基于 NEG 的税收竞争模型	28
第三章 Tiebout 模型的实证	32
第一节 Tiebout 模型的实证研究进展	32
第二节 财政资本化与房地产价格	37
第三节 用脚投票：奔向北上广	43
第四章 地方政府收入与支出的逻辑	61
第一节 中国地方政府间的标尺竞争	61
第二节 土地城市化与地方政府的土地财政	78
第三节 转移支付与产业集聚	89
第四节 分权、地方征税努力与环境污染	103
第五节 中国财政支出的瓦格纳检验	124



第五章 地方政府官员行为	135
第一节 中国省市级官员的特征	135
第二节 官员交流、任期与经济一体化	144
第三节 官员更替是否会影响企业的绩效	162
第四节 城市官员是否推高了房价?	183
第五节 政治联系与企业发展	198
参考文献	207

第一章 概 论

Tiebout (1956) 的用脚投票模型开创了地方公共经济学（地方财政）研究的先河，至此地方公共经济学作为一门学科发展起来，主要研究地方政府的经济行为，这种经济行为包括地方政府的收入与支出行为、地方政府的规制行为、地方政府战略相互作用、地方政府官员的行为等。本章主要阐述了中外地方政府、地方政府的收入与支出、中国地方治理等的特征事实，这些对于理解地方政府的行为具有重要意义。

第一节 地方政府

世界上大多数国家都有地方政府。例如，美国的政府系统包括联邦政府、州政府和地方政府。地方政府主要由县、城市、城镇、学区、特别区政府组成，如图 1-1 所示。

美国县的数量在 1942~1992 年的 50 年间仅仅减少了 7 个，城市的数量由 1942 年的 16220 个增加到 1992 年的 19372 个，城镇的数量由 1942 年的 18919 个减少到 1992 年的 16629 个，学区的数量由 1942 年的 108597 个减少到 1992 年的 13726 个，特别区则从 1942 年的 8299 个增加到 1992 年的 34683 个，如表 1-1 所示。学区和特别区是比较特殊的一类地方政府形式，中国找不到完全与之匹配的地方政府形式。

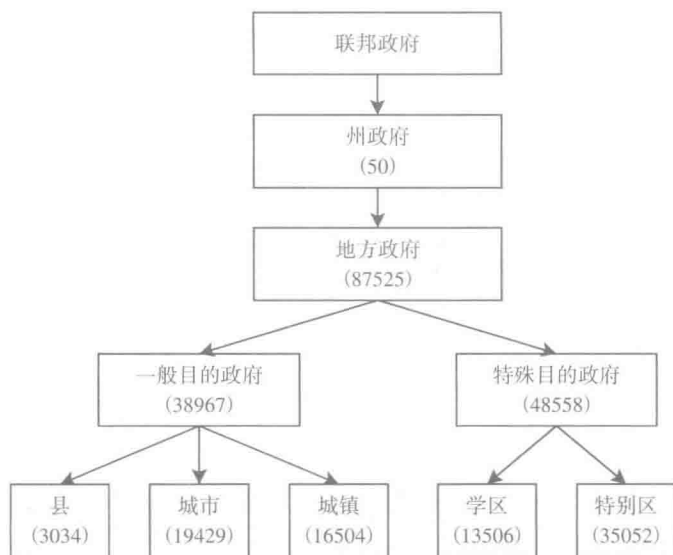


图 1-1 美国的政府体系

表 1-1 美国地方政府的类型与数量

单位：个

	1942 年	1962 年	1982 年	1992 年
县 (County)	3050	3043	3041	3043
城市 (Municipal)	16220	18000	19076	19372
城镇 (Township and Town)	18919	17142	16734	16629
学区 (School District)	108597	34678	14851	13726
特别区 (Special District)	8299	18323	28078	34683
合计	155067	91186	81780	87453

资料来源：Statistical Abstract of the United States (2001: 258), Table 413.

第二节 地方政府的收入与支出

税收是地方政府的主要收入来源，地方政府税收占国家总税收的比例因各国的历史文化、经济发展、财政体制状况而有所不同，联邦制国家往往比重大，而单一制国家则小，如美国地方政府（包括州政府）税收收入占国家总税收收入的

比例在 30% 以上，加拿大占 45% 以上，而英国则不到 5%，差异非常明显。如表 1-2 所示。

表 1-2 地方政府税收占国家总税收的比重

单位：%

	1995 年	2005 年	2011 年
澳大利亚	22.5	17.8	22.5
加拿大	46.9	47.2	49.4
丹麦	31.9	33.2	26.7
法国	11.0	11.5	13.1
德国	29.0	29.2	29.3
日本	25.3	25.2	25.2
英国	3.7	4.7	4.8
美国	33.1	34.3	36.8

资料来源：OECD, 2014.

各国政府的收入结构也不相同。以美国为例，美国联邦政府的收入结构如表 1-3 所示，主要由收入税、公司税、工资税（社会保障税）、消费税组成，2008 年的比例分别为 45.4%、12.1%、37.5%、2.7%，与 1960 年相比，公司税大幅度下降，而工资税则大幅度上升。

表 1-3 美国联邦政府的收入结构

单位：%

	1960 年	2008 年
收入税	44	45.4
公司税	23.2	12.1
工资税（社会保障税）(Payroll Tax)	15.9	37.5
消费税 (Excise)	12.6	2.7
其他	4.2	2.3

资料来源：US Office of Management and Budget, Historical Tables.

2001 年 OECD 国家税收的平均水平为：消费税 32.6%，个人收入税 26%，公司税 9.3%，财富税 (Wealth Tax) 5.5%，工资税 26.7%，与美国有很大差异。

美国州和地方政府的财政收入结构与联邦政府不同，2007 年的主要收入来自联邦转移支付、销售税、财产税和收入税，这与 1960 年不同，财产税仍然是



州和地方政府的主要收入来源，但下降了 22.5 个百分点，而联邦转移支付所占的比重却由 9.4% 上升到 19.1%（见表 1-4）。

表 1-4 美国州和地方政府的收入结构

单位：%

	1960 年	2007 年
财产税	38.2	15.7
销售税	28.8	17.9
收入税	5.9	14.3
联邦转移支付	9.4	19.1
其他	17.7	33

资料来源：U.S. Census Bureau, 2007.

美国州和地方政府的税收收入包括财产税、销售税、个人收入税、公司收入税和汽车牌照税等，前三项分别占到税收收入的 32.1%、34.3%、22.1%，如表 1-5 所示。

表 1-5 2012 年美国州和地方政府的收入结构

单位：%

收入来源		占税收收入比重	占总收入比重
联邦政府转移支付			19.3
税收收入	财产税	32.1	14.7
	销售税	34.3	15.7
	个人收入税	22.1	10.1
	公司收入税	3.5	1.6
	汽车牌照税	1.8	0.8
	其他税收	6.1	2.8
其他收入			34.9
合计		100	100

资料来源：U.S. Census Bureau, 2012.

美国财政支出结构的基本趋势是美国联邦政府的支出责任越来越大，州和地方政府的支出责任越来越小，特别是地方政府层面（不包括州政府）支出责任的变化更明显，1900~1999 年的 100 年间支出比重由 57.7% 降到 27.9%，如表 1-6 所示。

表 1-6 美国联邦、州和地方政府的财政支出演变

单位：%

年份	联邦	州	地方政府
1900	34.1	8.2	57.7
1930	32.5	16.3	51.2
1960	57.6	13.8	28.6
1980	54.9	18.1	27.0
1999	51.2	20.9	27.9

资料来源：U.S. Census Bureau.

美国联邦财政支出主要用于社会保障，健康医疗，教育、福利与住房，失业保险和伤残等目的，其中社会保障、健康医疗的支出比重在 1960~2007 年的近半个世纪持续增长（见表 1-7）。

表 1-7 美国联邦财政支出结构（用于民生支出）

单位：%

	1960 年	2007 年
社会保障	13.5	19.5
健康医疗	2.9	23.1
教育、福利与住房	4	9.7
失业保险和伤残	8.9	6.3
净利息	8.3	12.3
其他	12.4	11.2

资料来源：U.S. Census Bureau, 2007.

第三节 中国的分税制

一、财政包干制

无论是单一制国家还是联邦制国家，只要存在地方政府就会存在中央（联邦）与地方政府的的关系，这种关系受自然、历史、宗教、经济发展等条件的影



响，主要分为集权与分权两种形式。改革开放以来，中国财政体制的基本模式是分权模式，尤其是支出上的分权。这种财政分权模式经历了1979~1993年的财政包干阶段和1994年以来的分税制阶段。1979年，“财政包干”制度在江苏、四川两省进行试点，1980年国务院正式颁布了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，建立了“分灶吃饭”的财政体制，按照经济管理体制规定的隶属关系将中央和地方的收支分开，中央和地方在自己的经济范围内实现财政平衡，彻底改变了计划经济年代财政统收统支的制度。随着国有企业“利改税”改革的不断推进，中央从1985年开始实行“划分税种、核定收支、分级包干”的政策，将原来的按收入分享改为按税收分享，同时在上缴的比例中实行总额分成，即将地方的全部财政收入（地方固定收入和地方分享收入）与支出挂钩，盈余部分与中央进行一定比例的分享。这一体制改革的核心是按照税种而不是隶属关系来划分中央与地方政府之间的财政权力。由于地方的留存比例过小，经济越发达的地区上缴的也越多，挫伤了地方政府组织财政收入的积极性，出现了减税让利较多、藏富于企业的现象，个别地区甚至出现了财政收入下降的情况。因此，1988年中央政府针对不同的地区实行不同的包干制度安排，对37个地区实行了六种包干方法。财政包干制度使得地方政府构成了真正相对独立的一级财政，扩大了地方政府的财政职能，使其成为供给地方公共物品的主体，调动了各地发展的积极性。但是财政包干制度带来的弊端不容忽视，地方政府出现了道德风险，对中央隐瞒实际的财政收入，或者将预算内的收入转到预算外，导致中央财力被严重削弱。到1993年，中央财政收入占国内生产总值的比重降到18.0%，中央财政收入占整个财政收入的比重下降到22.0%，达到改革开放以来的最低点。

二、分税制

1993年12月，国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，宣布从1994年1月1日起正式开始实行分税制模式。其中主要有三方面的规定：按照税种划分中央与地方之间的收入，建立完善政府间财政转移支付制度，划分中央与地方的事权和支出责任。中央税种主要是一些与国家宏观调控相关的大的税种，地方税种则是一些不具有外部性的税种，中央与地方共享的收入是与地方经济发展激励密切相关的税种，如增值税等。分税制改革的实质是财力的向上集中。与此同时，分税制改革将原来的税务局分设为国税局和地税局，国税局除了征收属于中央的固定税种外，还负责征收中央和地方的共享税，这虽然增加了征

收成本，但对于后来中央财力的显著增长有重要作用。分税制使得中央和地方政府的激励兼容，地方政府隐瞒收入的激励下降，预算外收入大幅度减少。另外，两个比重（财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重）都得到提高，其中，财政收入占 GDP 的比重从 1994 年的 10.8% 上升至 2007 年的 20.6%，如果算上政府收入，这一比重将超过 25%；中央财政收入占全国财政收入的比重从 1994 年的 22% 上升至 2002 年的 55%，之后基本维持在 50% 以上的水平，使中央在进行宏观调控时有了足够的空间。图 1-2 为分税制前后中国地方财政收入与支出比重。

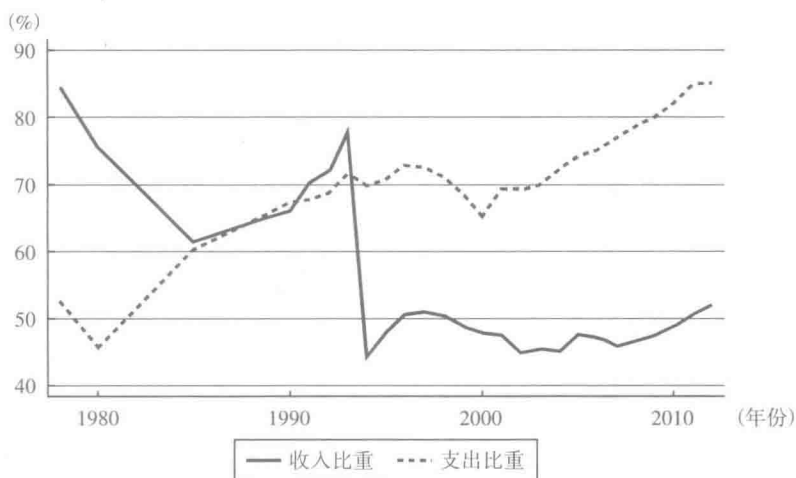


图 1-2 分税制前后中国地方财政收入与支出比重

资料来源：根据《中国统计年鉴》绘制。

分税制改革的重点是调整了中央与地方的收入责任，但中央与地方的支出责任没有根本变化，也就是说，分税制本质上是中央与地方的收入分享，这造成了一个事实，即地方收入少而支出责任大，中央收入多而支出责任小。地方财政支出一直比中央财政支出多一倍，出现财权上浮、事权下沉。但“巧妇难为无米之炊”，地方政府找到了筹集经费的办法，那就是土地财政。分税制改革后，土地财政逐渐演变成中国地方政府的第二财政。

1994 年的分税制改革调整了中央与地方的财政关系，主要是中央与省级政府的收入关系。但中国的地方政府分级众多，在省级以下还有副省级、地市级、县级、乡镇级等政府层级，对于省级以下的地方政府，分税制改革基本没有涉及。在现实实践中，省级以下政府基本复制了中央与省的分税制特性，即上级政