

省以下财政支出分权结构：中国经验^{*}

童幼雏 李永友

内容提要：利用 1994 年税改以后的数据，本文研究了中国省以下财政支出分权的纵向结构和空间结构。研究表明，整体上看，省以下财政支出分权有逐渐向县级偏向的趋势，但省际差异明显，经济欠发达地区，省级集权特征更明显。从支出项目看，省级在经济性支出分权上享有相对更高水平，县级在社会性支出上享有更高支出水平。在内部结构上，省地县三级分享的经济性支出分权水平差异相对更小、社会性支出分权水平差异相对更大。在空间结构上，欠发达地区，省级享有更高的经济性支出分权、更低的社会性支出分权；发达地区，地县两级享有更高的经济性支出分权，地级享有相对更低的社会性支出分权。这些研究发现可以为事权与支出责任改革，乃至省以下政府治理提供经验证据。

关键词：政府职能垂直分工 财政支出纵向配置 纵向失衡

作者简介：童幼雏，浙江财经大学财政税务学院讲师、博士，310018；

李永友，浙江财经大学副校长、教授，310018。

中图分类号：F812.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-8102(2021)06-0005-16

一、引言

在一个多级政府体制的大国，如何选择政府支出职能的合理分权？这一问题既是理顺责权边界、充分发挥各级政府积极性、实现组织效率的关键，也是实现政府治理现代化，乃至国家治理现代化的前提。然而，从世界主要大国的经验看，这一问题一直富有争议（Lockwood, 2002），似乎没有一个固定答案，因为这一问题与一国选择的分权体制、社会治理方式等有关（Gadenne 和 Singhal, 2013），探究这一问题，需要结合具体国家做具体分析。在中国，行政性分权的传统一直有之，但财政支出分权直到 20 世纪 80 年代才逐步开始。这种分权时序塑造了中国式治理的一个显著特征，即全国层面的分权改革主要解决中央和地方的财政关系，地方层面的分权改革，辖区政府具有非

^{*} 基金项目：国家自然科学基金青年项目“地方政府债务增生与风险传导机制研究”（71703143）；国家社会科学重大招标项目“财政体制垂直失衡的形成机制、激励结构与平衡策略研究”（15ZDA016）。作者感谢匿名审稿人的宝贵建议，文责自负。童幼雏电子邮箱：youchu@zufe.edu.cn。

常大的自由裁量权。伴随这一特征,中国的地方治理,尤其是地方财政治理呈现巨大的地区差异性,其主要表现就是财政收支分权的省域多样性。与上述治理模式的横向特征一样,行政分权在前、财政分权在后的分权时序还塑造了中国式治理的纵向特征,即政府治理的条块兼容。这一治理模式与政府职能部门化管理结合形成了不同政府职能的分权程度差异,对应到财政支出分权,就形成了不同支出项目之间的分权程度差异。然而,这一事实在中国的分权改革研究中却很少被关注。党的十九届四中全会提出,中国创造的世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹主要源于中国的一系列制度和治理优势,这其中就包括财政治理的改革创新、与时俱进、自我完善和自我发展,这一点在高培勇(2018)、吕炜等(2019a)等研究中也都有论证。不过,已有关于中国财政治理的研究都没有从分权视角细致呈现中国财政支出分权的纵横向特征,因而不能从全局高度总结出有助于新阶段立足中国现实的财政支出分权改革深化的经验。

作为一个多级政府体制的国家,主导中国过去40多年改革的一条主线就是财政治理模式改革,通过财政治理模式改革向外塑造了政府与市场的关系,构建起市场主体的激励结构;向内塑造了上下级政府的关系,构建起各级政府履职尽责的激励结构。后一激励结构在政府主导型国家治理模式下,又形成前一激励结构的基础。改革开放以来的中国财政治理模式改革,有两个重要特征,一是不对称的收支分权改革(Jia等,2014;鲁建坤、李永友,2018),二是多样化收支分权的地方实践(杨志勇,2018)。其实,这两个特征与央地财政关系及其博弈有关(吕炜等,2019b)。就不对称收支分权改革而言,在中国的历次财政体制改革中,政府间收入关系的调整一直占据主导,收入分权一直是财政分权改革的重点,分权程度在不同时段有较大差异,而支出分权改革一直未被充分重视。这种不对称的收支分权改革赋予了中央政府较高的收入再分配权力和地方各级政府较低的财政支出约束性。在这种不对称的分权体制下,财政支出责任在各级政府之间的配置自然有一种倾向,即层级越低的政府承担的支出责任越大。在多级政府体制国家中,如果缺乏相应的政府责权界定,这是一种必然结果。上级政府总是努力将收入权据为己有,将支出责任甩给下级政府,从而出现下级政府承担的支出责任超出了其享有的收入权。为了解决下级政府支出的可持续性,上级政府需要实施大规模的转移支付对下级政府进行支出补助。在这个意义上,虽然层级政府间的支出越往下所占比重越高,但这不代表其享有相应的支出分权水平。因此,有关中国财政分权的研究在度量支出分权时将上级政府的转移支付剔除,以度量财政支出分权程度(吴延兵,2017)。但从另一个方面看,政府的影响力关键看其实际支配权,那些未被规定用途、下级政府拥有充分自主权的上级补助不应该从下级政府支出中剔除。这一事实意味着度量下级政府支出分权程度时只能剔除专项转移支付(徐永胜、乔宝云,2012)。但不管如何对待转移支付,在中国,层级越低的政府获得的支出分权几乎都高于其获得的收入分权。但中国的政府层级较多,不对称的收支分权只是一个整体事实,具体到每级政府,其享有的支出分权到底多大还需要做具体分析。这种复杂性使得中国正在实施的事权与支出责任界定变得非常困难,在市场与政府边界不清的情况下,这种困难需要基于翔实的各级政府支出分权事实才有可能得到解决。^①

第二个特征与中国地域发展差异有关,“一刀切”的财政治理模式并不适合,所以中国的财政治理模式改革一直都是只就央地财政关系做出制度安排,地方根据中央精神选择所辖区层级政府

^① 在中国,事权与支出责任划分,无论财政部文件,还是各省发布的文件,实质性的指导意义不大,一个很重要原因,这些文件的制定都没有基于现有事实的分析。也就是说,文件制定缺乏事实依据,所以可操作性和约束性不强,没能成为政府支出职能垂直分工科学性的制度。

间的财政体制。这一改革策略切合了中国一贯实行的“守土有责”和“承包制”地方治理模式,地方政府在辖区内的财政治理模式选择上具有非常大的自主决策权。和财政支出分权不同,财政收入分权受中央财政的影响较大,尽管各省也有差异,但差异不是很明显,省级政府在制定本省财政体制时基本上都是仿照央地财政收入分配方案,而财政支出分权在行政性分权传统下,省际差异使得各省选择的省内支出分权程度差异显著。这也是基本公共服务在中国一直没能均等化的一个原因。不过,尽管中国一直实行高度的行政性分权,但为约束地方政府行为,中央政府都会有选择性地对地方政府履职尽责情况进行考核。由于约束是普遍性的,所以尽管支出分权程度存在地区差异,但各地在支出分权上都有一个相对较高的水平。由于地方政府所能支配的财政收入是有限的,在“承包制”治理模式下,出于晋升需要,各省政府在具体支出项目的分权选择上又有一定差异,并在各地呈现基本一致的特征,即在以 GDP 论英雄时期,经济性公共品对应的支出,越往下分权程度越高,^①因为越往下,横向政府间竞争会越激烈。自从党的十六大提出民生重要性之后,社会性支出的分权开始有所下降,因为民生支出权利保障的普遍性要求更高层级政府承担更大责任(刘尚希等,2018)。考核机制与晋升机制,以及财政机制塑造了不同支出项目在各省不同的分权水平。上述分析只是故事的一面,其实故事还有另一面,那就是中国虽然是多级政府体制,但在全能型政府和“承包制”治理模式下,不同层级政府的支出责任实际上没有太大差异,这也就是被很多人诟病的政府职责同构,例如周黎安等(2015)、朱光磊(2017)等。职责同构下的支出分权必然呈现一个重要特征,即所有支出项目都不会是完全分权或完全集权。

上述现实意味着,无论事权确定,还是支出责任划分,都需要基于事实,厘清支出项目的实际分权状况,才能使事权与支出责任科学配置不脱离于实际。本文的创新之处在于从整体和结构上呈现中国财政支出在层级政府间的分权事实。已有关于中国财政分权事实的研究并不多,仅有的几项研究还都是针对层级政府收入分权事实的分析,例如毛捷等(2018)。

二、支出分权结构的度量方法

度量分权结构,首先要度量分权,这是所有分权问题研究的基础,但如何正确度量分权,无论理论文献还是实证文献,都一直充满争议。诸多文献认为,分权是多维的(Martinez-Vazquez 和 Timofeev, 2010; Shair-Rosenfield 等, 2014),所以无论行政分权还是政治分权,抑或本文讨论的财政分权,都需要从多个维度综合评价。就财政分权而言,根据 Oates(1972)的研究,其度量应该是每一级政府处理财政资源的程度。因此,基于下级政府支出和收入份额的财政分权或集权度量一直被认为是最好的指标,成为实证研究中财政分权的最常用度量指标,例如 Oates(1972)、Baicker 等(2012)、Canavire-Bacarreza 等(2020)。有关中国财政分权的实证研究,基本上也是使用了这种度量方法,陈硕和高琳(2012)对这类研究有过详细的分析。除此之外,也有研究选择垂直财政缺口或财政依存度度量财政分权,前者如 Sharma(2011)、Makreshanska 和 Petrevski(2016)等,后者如 Shah(2004)。也有从自治的最彻底分权出发,提出财政自主指标度量财政分权,即本地政府自主筹集的税收收入。不过,无论垂直财政不平衡,还是财政自主度和财政依存度,都是基于下级政府财政收支份额推导出来的。再回到 Oates(1972)的研究,财政分权主要还是看下级政府在财政资

① 政府财政支出项目偏向在学界早已被证实,但已有研究基本上都是支出的横向结构分析,而非纵向结构分析,例如傅勇(2010)、王贤彬等(2013)。

源上的影响力或者上级政府对下级政府财政活动的影响力。财政活动主要集中于收支两方面,至于发债权的配置,往往也是内生于财政收入和财政支出决策的。因此,本文认为财政收支两个层面是考察一个经济体财政分权程度比较适合的窗口。

但客观地说,单纯利用收入分权或支出分权度量一个经济体的财政分权难以做到十分严谨。因为有研究发现,在一些经济体,财政分权程度在收入和支出两个方面存在差异,例如 Brueckner (2009)等。不仅如此,在严格意义上,财政分权是一个制度安排,即通过制度明确一个经济体中的不同层级政府分享的收入和支出决定权。但从已有实证文献看,对财政分权的度量,不论收入分权还是支出分权,都是使用财政统计数据,即下级政府财政收入和支出占一般政府财政收入和支出的比重。就收入面而言,这种度量存在的问题,已有文献都做过充分分析,例如陈硕和高琳(2012)、刘克崧和贾康(2008)等。相对来说,利用下级政府财政支出份额度量财政支出分权,虽然也同样存在问题,但合理性相对更大。因为财政支出反映的是各级政府实际使用的财政资源,如果不考虑上级政府对下级政府的直接行政干预,比如规定下级政府如何使用财政资源,那么各级政府的财政支出反映其对整个财政资源的实际影响力。当然,由于各国财政体制差异,上级政府出于某种政治需要会对下级政府有一定程度的行政干预,所以根据下级政府财政支出份额评价国家间财政支出分权,乃至财政分权也是需要谨慎对待的。即使在一国内部,度量地方政府相对于中央政府的财政支出分权,直接使用地方政府财政支出份额也需慎重。有些文献考虑了中央政府对不同地方政府支出的干预差异,将财政支出中地方政府缺乏自主权的上级政府专项补助对应的支出减去,但也存在一些问题。

不过,当测度一国不同辖区内部各级政府间财政支出分权时,财政支出份额就是一个相对科学的指标,特别是将地方政府从上级政府所获得的专项补助从本级支出中剔除,从逻辑上来说会更合理。地方政府特别是县级政府对于上级政府转移支付的依赖性较高,且地方政府的实际需求与经济能力也会影响其所能获得的专项转移支付。换言之,财政支出会受到地方经济特征的影响,且相当比例的上级转移支付具有专项支出特点,故此因素应在指标中修正以减少结果的偏误。但遗憾的是,在2014年以前的中国财政统计资料中,并没有分地县分项目的专项转移支付数据,因而在现有的数据条件下,本文无法实现以上的数据剥离。反观不剔除转移支付的财政支出份额,虽非最优但仍具合理性。对中国这样一个多级政府体制的国家来说,行政性分权赋予了地方政府很大的财政体制改革决定权。在不同地区,不同层级政府之间的支出干预都受到相同的中央政府影响,中央政府干预地方支出的专项补助是针对整个省(自治区、市)的。尽管在省内,上级政府也会通过自有收入为下级政府提供专项补助以干预下级政府支出,但从中国目前省以下财政统计看,数额相对较小,每级政府支出中对应的专项补助主要来自中央。也就是说,尽管在中央对省以下政府的转移支付中有专项转移支付,但转移支付到了省财政后,都有可能被统筹安排。到最后,不论一般转移支付还是专项转移支付,其对应的支出体现的依然是省以下各级政府享有的分权水平。在这种支出结构下,对某个省(自治区、市)而言,省以下各级政府本级支出占全省财政支出的比重,就可以较好地刻画各级政府对省域财政资源的实际影响力。这样,如果将一个省(自治区、市)内省以下各级政府看作一个整体,某一级政府的财政支出份额就可以近似地刻画这一级政府从整个政府中获得的支出权力大小。由于在中国,各省(自治区、市)内部的行政结构基本一致,通过省际的横向比较,就可以看出不同省(自治区、市)财政支出的分权偏向和结构差异。不仅如此,基于这种度量的财政支出分权还可以应用于具体财政支出项目,例如教育支出的分权结构在省(自治区、市)际是否存在差异。此外,如果政府层级结构稳定的话,还可以针对同一个省(自治区、市),就整体支出分权结构和具体项目支出分权做纵向比较。

依据上述逻辑,对应到中国省以下财政支出分权度量,就可以按照以下步骤展开。首先,确定省以下政府层级。按照一级政府一级财政的要求,测度省以下财政支出分权结构,包括省级政府(含自治区、直辖市,以下简称省)、地级市政府(含地区和自治州,以下简称地)、县级政府(含区、县级市、自治县,以下简称县)、乡镇政府四级。由于乡镇级政府财政数据统计不全,所以本文将乡镇政府财政支出纳入所属县级政府财政支出之中,故而实际测度的省以下财政支出分权结构仅包括省、地、县三级。其次,根据各级政府财政支出占全省财政支出份额的计算要求,明确数据口径。政府支出的统计,理应包括所有政府支出,但在中国,政府支出被预算涵盖的部分还不是很全。除一般公共预算有较为一致和连续的统计外,包括政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算的收支数据都不完整,年度间的口径也在考察期间发生过变化。所以为保持所有地区所有时段的数据一致性,本文用于计算的财政支出数据口径仅涵盖一般公共预算。^①最后,明确各级政府财政支出数据。根据中国现行的财政统计,各级政府向社会公开的财政支出数据实际上包括了所辖地区内各级政府的财政支出。为此,在计算省内的财政支出分权结构时,各级政府财政支出只包括其本级预算。具体而言,三级政府的财政支出分权计算公式如下:

$$\times\times\text{级政府财政支出分权水平} = \frac{\times\times\text{级政府本级财政支出决算数}}{\text{全省财政支出决算数}}$$

依据相同的思路,我们考察具体的财政支出项目分权水平的时间趋势特征和地区差异。考虑到支出项目过多会导致分析重点不突出,本文按照功能分类重点考察经济性支出和社会性支出。由于经济性支出和社会性支出的具体划分,学术界还存在一定分歧,所以为严谨起见,本文参考中国经济增长与宏观稳定课题组(2006)、贾俊雪和郭庆旺(2008)等研究,依据2016年《政府工作报告》中所明确的“民生财政”界定,区别财政支出科目分类调整前后的差异,按照如下口径统计经济性支出和社会性支出。(1)经济性支出:1995—2006年,包括功能分类中的基本建设支出、增拨企业流动资金、企业挖潜改造资金和科技三项费用、工业交通等部门的事业费支出、商业部门事业费支出、农林水利气象等部门的事业费^②和支援农村生产支出;2007—2015年,包括农林水支出、交通运输支出、资源勘探信息支出、商业服务业支出、金融支出。(2)社会性支出:1995—2006年,包括功能分类中的文体广播事业费、教育事业费、科学事业费、卫生经费、抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出、政策性补贴支出等内容;2007—2015年,包括教育支出、科学技术支出、文化体育与传媒支出、社会保障和就业支出、医疗卫生与计划生育支出、节能环保支出、城乡社区支出、住房保障支出。具体计算公式如下:

$$\times\times\text{级政府}\times\times\text{支出分权水平} = \frac{\times\times\text{级政府本级}\times\times\text{支出决算数}}{\text{全省}\times\times\text{支出决算数}}$$

① 数据问题会对本文度量结果产生影响,但本文重在比较中国各地区内部各级政府间财政支出分权结构特征的地区差异和时间趋势特征,仅使用一般公共预算数据,这种影响也不会太大。原因有两点:一是所有地区都是面对相同的预算管理制度,而制度的变化对数据统计口径的影响在所有地区是一致的,所以即使存在度量误差,对所有地区都应该是一致的;二是在预算外资金、政府性基金等方面,地方具有很大的相机抉择空间,如果将这些数据纳入计算范围,反而会因地区间统计口径的差异导致计算结果出现较大误差。

② 2003年,财政支出功能科目分类进行过一次小幅调整。农林水气象事业费支出在2003—2006年被细化为农业支出、林业支出、水利和气象支出,2007年政府收支分类科目改革以后,农业支出、林业支出、水利支出再次被调整归并为农林水支出,气象支出则被调整到国土海洋气象支出中。但由于这些内容都归为经济性支出,科目调整并不影响本文的总体分析,故而本文对相应年份的数据处理时,仍按大类加总后测算各层级政府支出占比。

三、省以下财政支出分权结构：总量维度

这部分利用上述测度方法按照先整体再分类的顺序呈现省以下政府财政支出分权水平,分析其空间结构特征与时间变化趋势。

1. 分权结构的趋势特征

从分级结构看,根据表 1 所示的各层级地方政府财政支出分权水平均值,县级财政支出分权度最高,接近 50%;地级略高于省级,但都不足 30%。这说明,在省以下,财政支出分权更倾向于县级政府。这一分权结构特征和充分利用与民众最近一级政府的信息优势目的相一致。

表 1 各级地方政府财政支出分权水平整体情况

变量	时间跨度	观测值	均值	标准差	最小值	最大值	5% 分位数	95% 分位数
省级	1995—2015	647	0.277	0.118	0.092	0.680	0.123	0.258
地级	1995—2015	646	0.290	0.129	0.875	0.676	0.148	0.562
县级	1995—2015	583	0.480	0.110	0.163	0.726	0.271	0.643
地县加总	1995—2015	647	0.723	0.118	0.32	0.909	0.510	0.878

注:观察值因统计数据不全导致地县之间有所差异;地级和县级都是指一个省内所有地级市的平均值和所有县级的平均值。

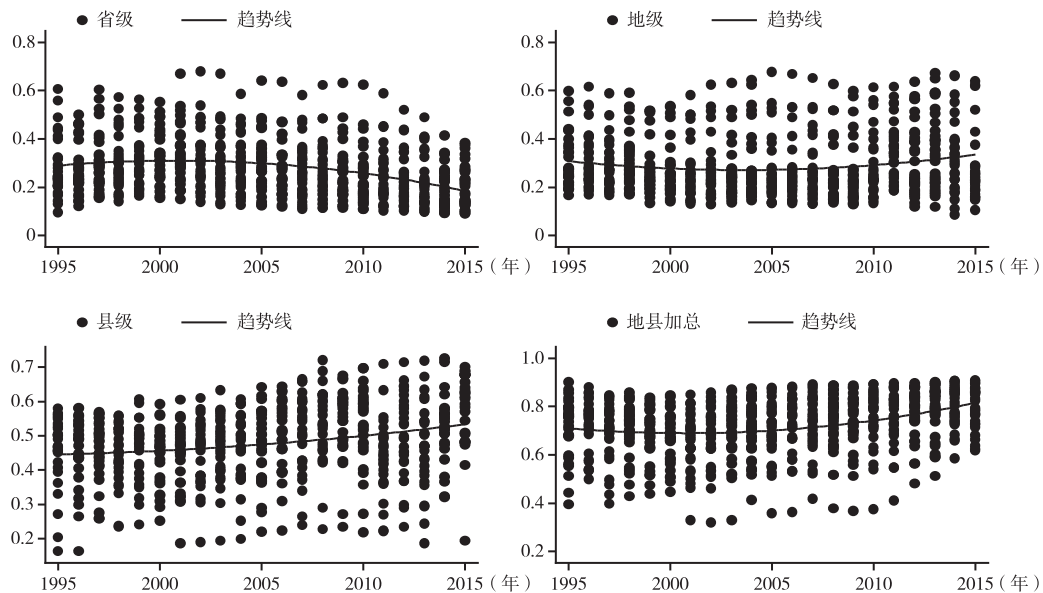


图 1 省地县三级政府的财政支出分权水平

从图 1 呈现的时间趋势看,省级支出分权在 2003 年之前基本稳定,但从 2004 年开始呈明显下降趋势,到 2015 年,省级享有的支出分权只有 20% 左右;而县级支出分权的变化路径完全不同,从 1995 年基本上就呈现持续上升趋势,2010 年以后超过 50%;地级市政府享有的支出分权则相对稳定,只是到了 2008 年金融危机后才开始有所上升。上述分权结构的变化趋势实际上与省直管县改革有关。比较结果可以看出,省以下财政支出分权逐步偏向县级政府。

2. 分权结构的空间差异

从表1的5%到95%的分位数和标准差看,地级财政支出分权水平的地区差异最大,省级差异次之,而县级差异相对最小。从空间分布^①上看,省级财政支出分权水平由东向西收敛,地级财政支出分权有向东部收敛的趋势,县级享有的支出分权则呈现出多中心收敛特征。

(1)省级集权程度较高的地区,主要集中在西部。从图2可知,除直辖市外,^②地级分权水平最低的六个省份是贵州、云南、青海、新疆、西藏和甘肃,基本都是经济欠发达地区。相应地,这几个省份的省级支出分权度高于其他省份。说明越是经济欠发达地区,地级政府的区域集中能力就越弱,支出责任越向省级集中。

(2)县级分权程度较高的地区,主要集中于长江经济带和少数民族区域。事实上,除广东、青海、东三省外,各省份县级财政支出分权普遍较高,且都高于地级财政支出分权水平。这刚好与杨良松和任超然(2015)所得出的“除辽宁和浙江之外,其他省份的地级市财政自主性大多略高于县级财政自主性”的结论形成了鲜明的反差与对照。这在某种程度上也验证了中国收支分权存在不对称性这一基本事实。若进一步结合图3比较各省的地县财政分权差异度^③可发现,除直辖市外,西藏和东三省的地县财政分权差异最小,而浙江、贵州、江西、云南、甘肃的地县财政分权差异最大。同时还能看出,经济越欠发达,省级集权特征越明显,因而县级分权与地级分权水平之间并非全是此消彼长的关系。

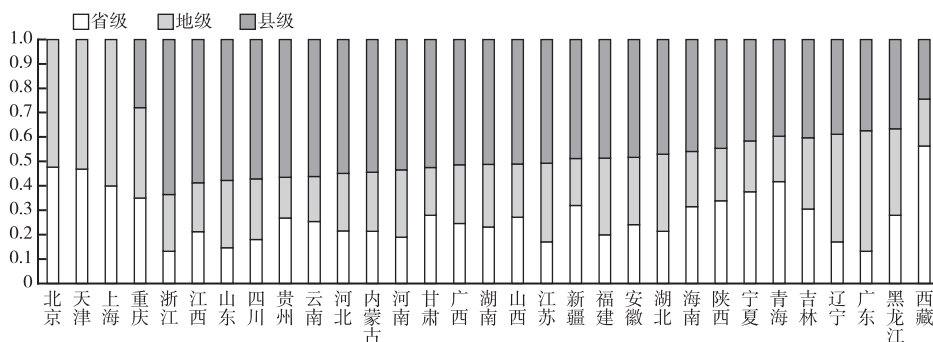


图2 各省份财政支出分权水平历年均值分布

(3)两个特例——广东与浙江。广东与浙江同处经济发达地区,但却表现出截然不同的两种财政分权结构。其中,广东省以地级财政支出分权为主,保持全国除直辖市外的最高水平,其省地县三级财政支出分权水平的历年均值分别为0.13、0.50和0.37;而浙江省则以县级财政支出分权为主,县级财政支出享有的分权水平居各省之首,其省地县三级财政支出分权水平的历年均值分别为0.13、0.23和0.64。有趣的是,这两省的省级财政支出分权水平几乎相同,而地级与县级的支出分工却大相径庭。一部分原因在于广东省所辖的地级市之间发展很不平衡,广东省一直致力于通过地级市的辐射作用来带动区域经济发展,因而在培育市场力量的时候,将支出责任更多地分配给地级市政府,同时强化收入分权的财政激励(Qian等,1999;Jin等,2005;Weingast,2009)。

① 囿于篇幅,未报告整体视角、分项目视角的省地县三级政府财政支出分权水平的空间结构地图。在地图上可以较直观地观察到相应的聚类收敛空间分布特征。有兴趣者可与作者联系。

② 由于直辖市的体制较为特殊,本文仅将其作为参照系在图中列出,文中不细述其与其他省份间的差异。

③ 即对于每一个省而言,等于其下辖的地级支出分权水平与县级支出分权水平之差。

而浙江省因自身的县域经济特点,一直沿袭着省直管县财政管理体制,后又配以“扩权强县”改革,将支出责任更多地分配给县级政府,并通过“两保两挂”等机制强化县域财政激励。

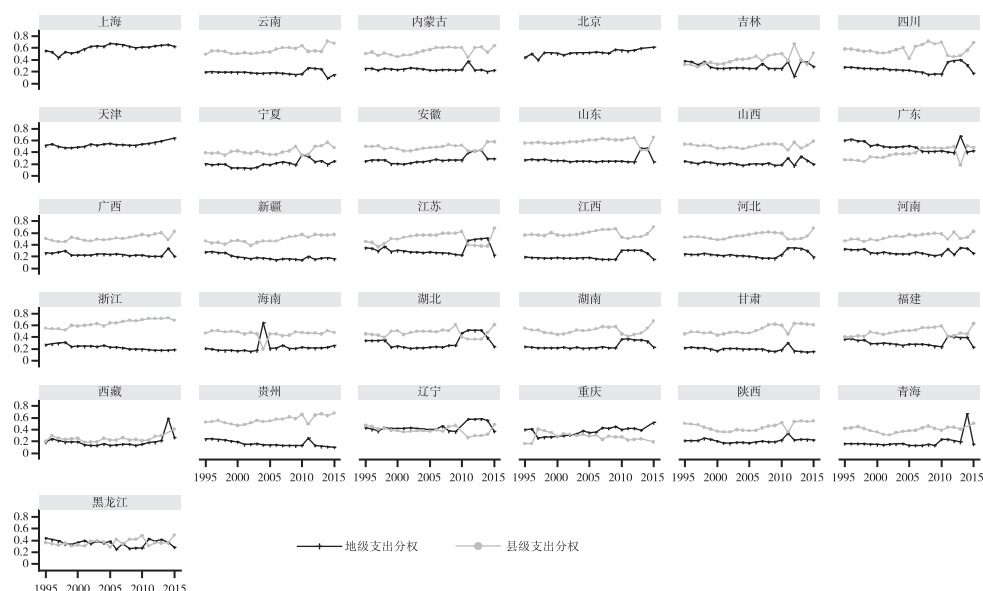


图3 各省份地县级政府财政支出分权水平变化

(4)从图3看各省的地县财政支出分权结构变化的时间趋势,2009年以前基本稳定。但2009—2012年,除直辖市和浙江外,大部分省份出现了地县分权度的交互变化,即县级支出分权度下降、地级支出分权度上升;而至2013年后,几乎又各自回归到2009年时的地县分权结构状态。

四、省以下财政支出分权结构:支出分类

(一)经济性支出的分权结构

1. 趋势特征

从分级结构看,根据表2的统计结果,就全国平均水平而言,省、地、县三级政府的经济性支出分权水平中,省级最高,近40%;县级次之,约36%;地级最低,约25%。据此可得,省级政府在经济性支出方面占主导地位。

结合图4看时间趋势,经济性支出财政分权渐有偏向于县级政府之势。省级享有的分权水平在2003年以后呈下降趋势,到2015年,降幅接近20个百分点。而县级经济性支出分权水平则逐步上升。这一变化与1994—2018年的精简机构改革有一定关系。^①尤其是1998年和2003年的两次政府机构改革,均将矛头指向经济管理部门,撤销了几乎所有的工业方面的经济部门,以科学发展观为基本价值导向,重点建设服务型政府。从中央部委到各级地方政府大幅精简机构,将电力、煤炭、冶金、机械等部门从政府职能部门中取消,也撤销了工业、商业等经济管理部门,在“块块

^① 改革开放以来,中国分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年和2018年进行了八次规模较大的政府机构改革。

管理”重构的同时还伴随着“条条管理”的向下延展,经济性支出的事权不断下放。地级政府享有的经济性支出分权水平虽然也有下降,但趋势不明显,总体降幅不到10个百分点。省地两级政府在经济性支出上的事权下移无疑让县级政府享有的经济性支出事权大幅提高。值得一提的是,2003—2008年,省地县三级政府在经济性支出方面的事权分享较为接近,这个结构特征一定程度上反映出周黎安(2015)、朱光磊(2017)等研究所提出的政府职责同构。

表2 各级政府在经济性支出上享有的分权水平

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值	5%分位数	95%分位数
省级	527	0.392	0.185	0.059	0.944	0.136	0.722
地级	510	0.247	0.143	0.027	0.760	0.068	0.575
县级	510	0.357	0.172	0.004	0.838	0.046	0.643
地县加总	527	0.608	0.185	0.056	0.941	0.278	0.864

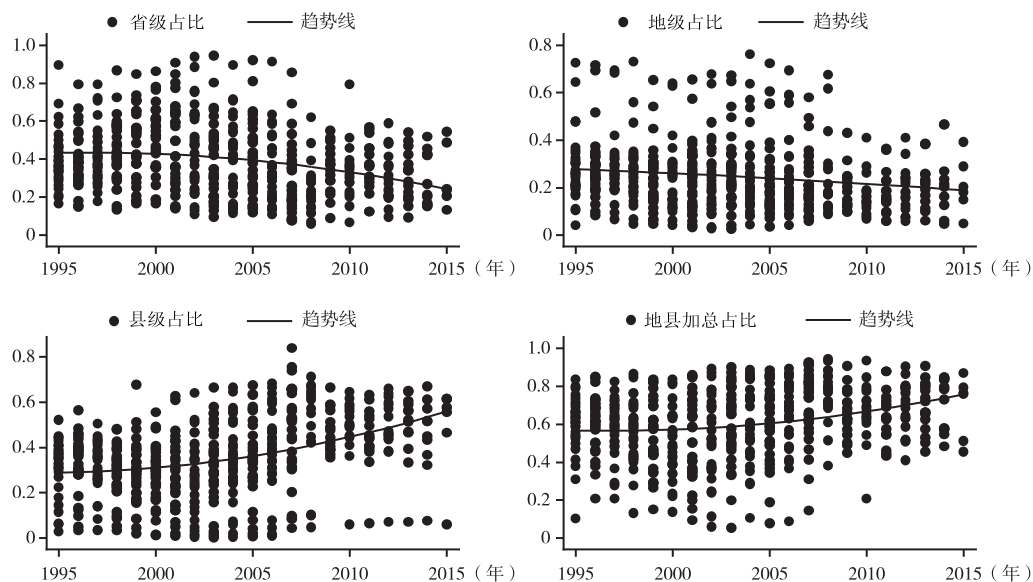


图4 省地县三级政府的经济性支出分权水平

2. 空间差异

从表2的5%到95%的分位数和标准差来看,省级经济性支出分权水平的地区差异最大,县级差异次之,而地级的差异最小。再从空间分布上看,省级享有的经济性支出分权有明显的向西部地区收敛趋势,地级享有的经济性支出分权有明显的向东部地区收敛趋势,而县级享有的经济性支出分权没有明显的空间分布特征,相邻省份差异巨大。这说明经济性支出分权结构同样存有明显的地区间差异。

(1)省级经济性支出集权度较高的地区主要在西部。由图5知,西藏、青海、陕西、宁夏、新疆等经济欠发达地区,地县级政府的经济职能较弱,经济性支出事权主要落在省级政府。而广东、浙江、山东等东部发达地区,^①经济性支出事权更多分配给了地县政府。确切地说,除直辖市、广东与东三省外,各省的县级经济性支出分权水平均高于地级分权度。

^① 图5中可以看出四川省的县级经济性支出分权占比也很高,而四川省属于中部地区的省份。但是我们也注意到,四川相对而言是中部地区经济比较发达的省份。因此,它的分权结构与东部地区更相似些。

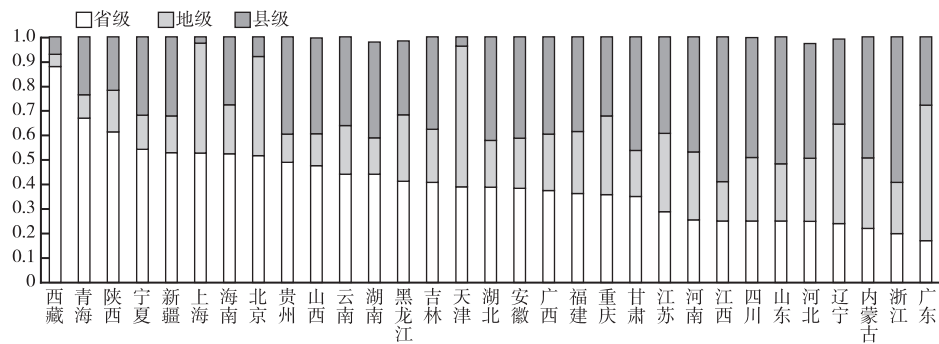


图5 各省经济性支出分权结构

注：某些省份由于分级数据不全，地级和县级数据缺失，导致在采用历年均值时出现三级占比相加不等于1的情况，因而分级占比堆积柱无法达到满条。下同。

(2)从地县两级分享的经济性支出分权差异看，除直辖市外，西藏、黑龙江、陕西、辽宁、江苏是差异度最小的省份，而江西、浙江、山东、贵州、甘肃则是差异度最大的省份。这种差异一定程度上解释了江苏的地县之间较为一致的经济关系，即强市强县－弱市弱县，而浙江的地县之间有一定差异的经济关系，即强县弱市－强县强市。

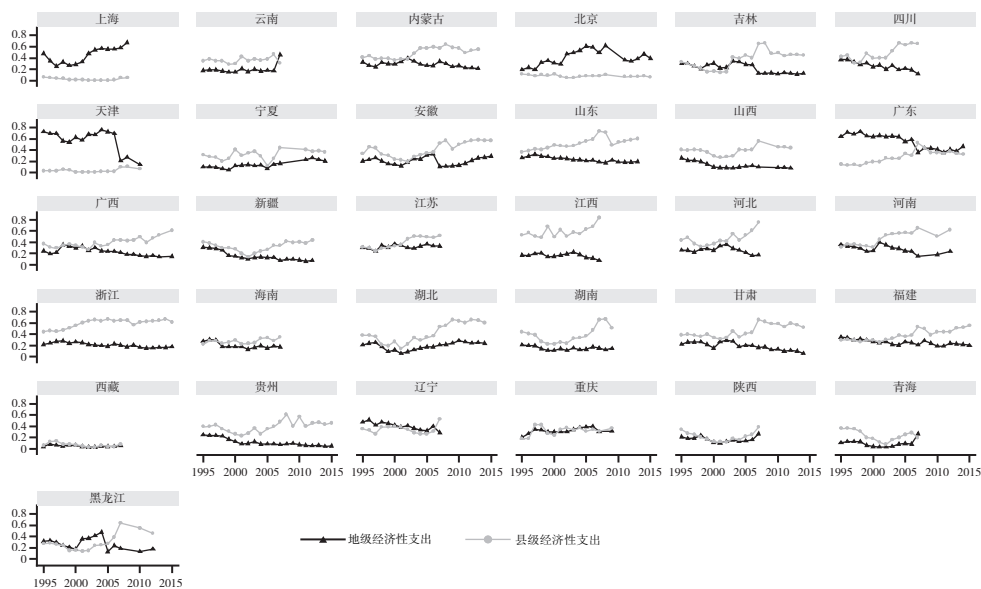


图6 各省份地县政府经济性支出分权水平变化

注：部分省份 2007 年以后相关数据公开不全，导致图中曲线不完整。下同。

(3)再次关注广东与浙江两省。与上文所述的整体分权结构相似，广东保有全国最高的地级经济性支出分权，其省地县三级政府经济性支出分权水平的历年均值分别为 0.17、0.55 和 0.28；而浙江则保有全国最高的县级经济性支出分权，其省地县三级政府经济性支出分权水平的历年均值分别为 0.20、0.20 和 0.60。从这种地区分布结构看，同样是经济发达地区，广东和浙江在很多方面都表现出几乎相反的治理结构，广东的县级政府承担的经济职能远小于浙江。

(4)沿时间轴看(见图6),大多数省份经济性支出的事权主体都在不断向县级政府下沉。除宁夏和安徽外,各省份的地级政府享有的经济性支出分权总体都呈下降趋势,其中广东省的降幅最为显著。而县级经济性支出分权程度,在除西藏、辽宁和直辖市外,其他各省都呈现明显的上升趋势。这个事实说明,在简政放权的政府机构改革进程中,地级并不是经济性支出的沉淀基底。

综上分析可以得出两个基本结论:一是经济较发达地区,经济性支出事权更倾向于由县级政府分享,而经济相对欠发达地区,则更多由省级政府分享;二是同一套财政体制在不同地区会产生不同的效果。同时也验证了20世纪80年代我国财政体制改革过程中,对全国不同地区分类采用不同财政体制的原因(钱颖一等,1993),即基于地区间不平衡发展的现实,需要因地制宜地设计不同的财政政策体制,以最大程度地激发地方政府的积极性与主观能动性。

(二)社会性支出

1. 趋势特征

从表3看出,省以下各级政府在社会性支出上的分权结构与经济性支出有很大差异。不同于以省级集权为主要特征的经济性支出分权结构,社会性支出分权主要倾向于县级,平均水平约53.62%,而省级与地级享有的分权相对较小且相当,平均分权水平分别为22.04%和23.98%。社会性支出对应的都是不可流动的服务,且与居民偏好差异紧密相关,因而由县级政府承担主要支出责任是合适的。

表3 各级政府在社会性支出上享有的分权水平

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值	5%分位数	95%分位数
省级	527	0.220	0.117	0.058	0.827	0.092	0.464
地级	511	0.240	0.125	0.0000	0.691	0.115	0.510
县级	511	0.536	0.184	0.000	0.818	0.059	0.736
地县加总	527	0.780	0.117	0.173	0.942	0.536	0.908

从时间轴上看,省级与县级社会性支出分权度呈相向U型变动,地级分权度相对稳定。由图7可见,各层级支出分权呈飘带状分布,且都具有较明显的非线性变化特征。其中,社会性支出的省级分权从1995年到2003年逐步上升(增幅约10个百分点),此后则呈明显下降趋势(总降幅约20个百分点)。与之相比,呈较大反差的是县级分权,自1995年至2005年呈逐年下降趋势(降幅约10个百分点),此后则呈明显上升趋势(至2015年总增幅约12个百分点)。地级分权在1995—2003年基本处于稳定状态,但从2003年开始呈逐年递增趋势,到2015年,总增幅约8个百分点。

社会性支出分权结构的变化特征与中国民生战略基本一致。自党的十六大首提“民生支出”,各级政府不断加大民生领域的支出力度。由于教育、医疗卫生、社会保障等社会性公共服务具有典型的居民偏好差异,因此支出分权会更偏向于县级政府。但政府间竞争与晋升压力的存在,各级政府,尤其是县级政府,在支出的横向结构方面依然热衷于经济性支出。在此现实矛盾下,为了保障民众享有基本的民生权利,并实现基本公共服务均等化目标,民生支出事权就要求由更高层级政府承担。

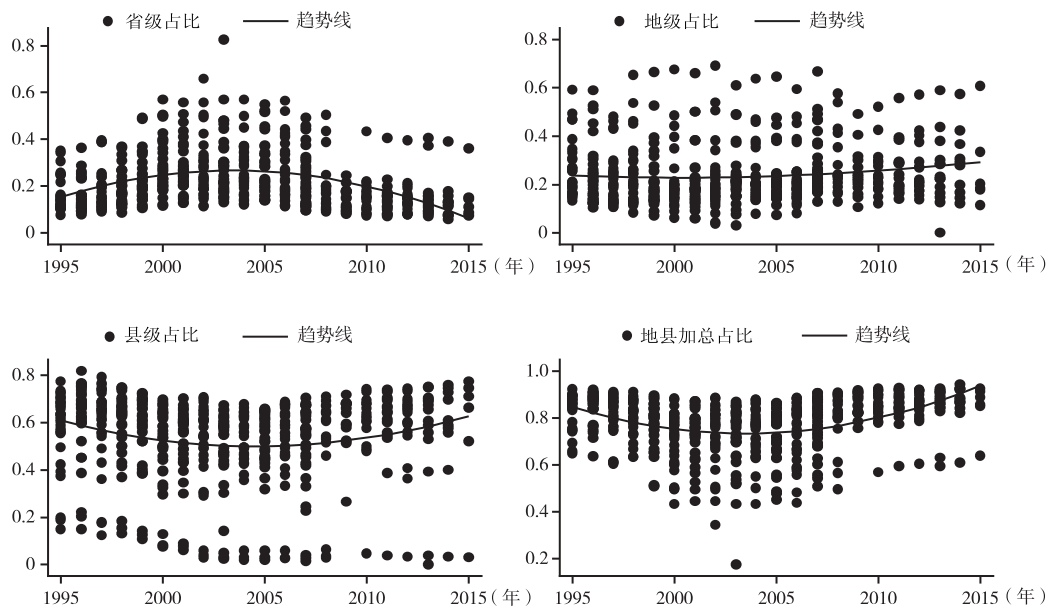


图7 省地县三级政府的社会性支出分权水平

2. 空间差异

从表3的5%到95%的分位数和标准差看,县级社会性支出分权水平的地区差异相对最大,地级市差异次之,而省级的地区差异相对最小。再从空间分布上看,省级享有的分权水平表现出较为明显的向西部收敛趋势,地级享有的分权在空间上的分布特征不太明显,县级则呈现出区域收敛特征。这说明社会性支出分权结构同样存有明显的地区间差异。

(1)虽然各省社会性支出主要都以县级为主,但省际分权结构存在较大差异。由图8可知,除直辖市外,浙江、山东、四川、福建等省的支出分权结构较为相似,省地县的支出分权比例接近1:2:7,中部各省的省地县的支出分权结构接近于2:2:6;而西部各省则接近于3.5:1:5.5。由此可见,在经济欠发达地区,社会性支出同样具有省级集权特征。

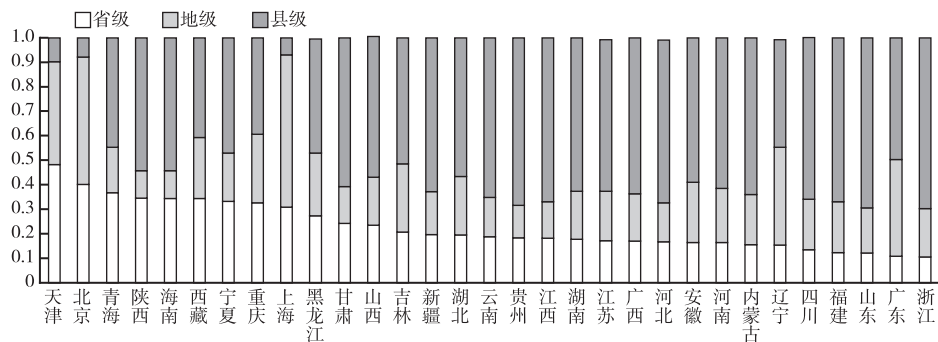


图8 各省社会性支出分权结构

(2)广东、东三省和西藏的地级社会性支出分权依然是全国最高的。因而,在县级政府主担社会性支出的大背景下,较高的地级分权使这五个省份的社会性支出地县分权差异度是所有省份中

最小的。相比之下,县级社会性支出分权度最高的浙江、山东、贵州、江西和福建,同时也是各省份中社会性支出地县分权差异度最大的。

(3)再次关注广东和浙江两省。如前所述,社会性支出事权更多地分配给县级政府将更符合政府间的有效分工和科学分权,但广东的地级政府在社会性支出方面依然保有全国最高水平,地级分权水平的历年均值为 40%,而其省级与县级的分权水平分别为 10% 和 50%。相比之下,浙江省的省地县三级政府的社会性支出分权水平的历年均值分别为 10%、20% 和 70%。尽管省级集权度依然一样,但浙江省却将社会性支出的县级分权做到了全国最大,充分发挥县域政府作用。广东省并非没有财力支持县级政府承担社会性支出,而是由于其城乡差距过大,将社会性支出下放到县级政府并不利于其基本公共服务均等化目标的实现。

(4)沿图 9 的时间轴看,与经济性支出不同的是,社会性支出的分权水平在大多数省份都表现出较为平稳的时间趋势。社会性支出分权结构变动相对较大的省份主要是宁夏、重庆、陕西、青海、黑龙江等。特别是陕西、青海,在 1995—2005 年间县级社会性支出分权明显下降。这在一定程度上也说明,对于县级政府来说,社会性支出压力巨大,当县级财力不足而省级政府又无法通过转移支付给予补助时,它们更倾向于向中央争取专项补助并改由省级安排支出。

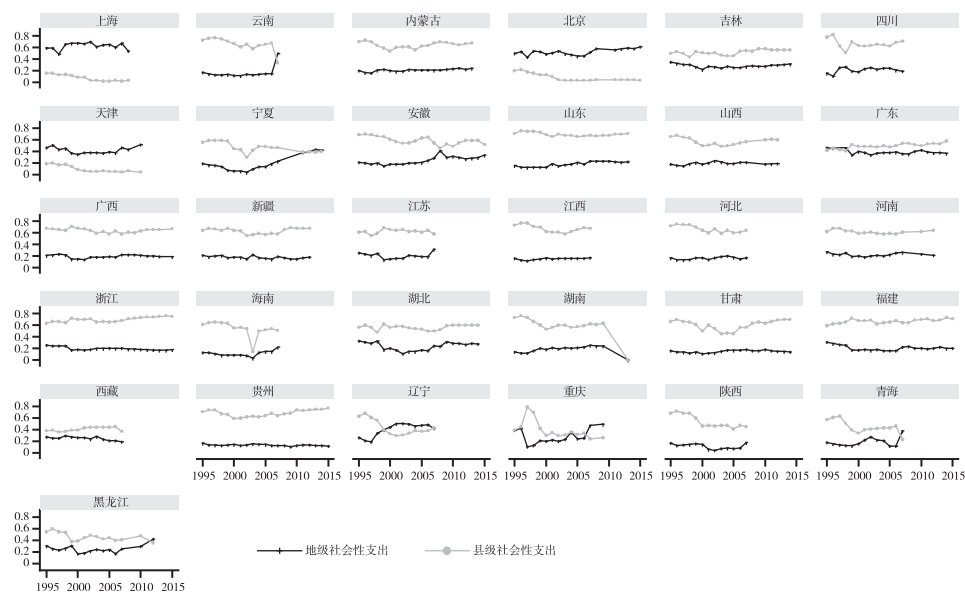


图 9 各省份地县政府社会性支出分权水平变化

综上分析得出两个基本结论:一是经济欠发达地区,社会性支出分权更倾向于省级,经济发达地区,社会性支出分权更倾向于县级;二是从全国范围来看,社会性支出以县级支出为主,但是县级分权度呈现一定的聚类收敛特征,邻近省份间有一定的模仿效应。

五、结 论

财政事权与支出责任相一致,是近年来财政改革的重要内容。尽管在谁决策谁承担支出责任上已形成社会共识,但既有的支出责任垂直配置对事权与支出责任调整的影响是现实存在的,毕

竟事权调整的背后是分工调整和权力再分配,所以要想顺利推进改革,就需要对现状有充分的了解,并基于现状和改革目标,做出可行的制度安排。当然,在推动事权与支出责任改革上,有一个非常重要的意识问题,就是事权与支出责任改革必须在分权体制框架内展开,因为分权体制不仅确立了改革的价值原则,而且立足于组织效率目标的有效分工,更重要的是,能够让改革服务于国家治理体系和治理能力现代化。正是因为这一点,本文将省以下财政支出结构问题放在分权体制的框架下,从整体到项目,详细呈现中国省以下三级政府在财政支出上各自享有的分权水平,并进一步分析不同支出项目的分权结构,包括空间结构和时间趋势。通过典型事实的呈现,一些有趣的现象被挖掘出来。

在时间趋势上,省以下财政支出分权逐步倾向于县级,即县级逐渐成为公共服务事权和支出责任主体,省级享有的支出分权在2000年以后呈明显下降趋势,地级享有的分权变动则相对有限。从比较的结果看出,至少在1995年至2015年,省以下财政支出分权在结构上发生了明显的变化,表现为省级与县级支出分权的重新配置,省级集权下降,县级分权上升,这种变化符合政府有效分工和科学分权的要求。

从具体支出项目看,由于受数据所限,本文只区别了经济性支出和社会性支出。其中,经济性支出分权以省级为主,但随着时间推移,省级享有的分权呈不断下降趋势,和省级情况一样,地级享有的经济性支出分权在时间趋势上也呈下降趋势。这说明省级政府和地级政府的经济职能正在不断弱化。县级享有的经济性支出分权不断提高,说明县级政府的经济职能不断强化。经济性支出三级政府间分权的空间结构说明,地区间差异非常明显,经济欠发达地区,省级集权特征明显,地县两级表现出明显的“脆弱”态势。在社会性支出上,县级享有更高分权,成为主要的责任主体,且随着时间的推移,县级占比呈非线性的U型增长趋势,以2003年为时间拐点;相较之下,省级在社会性支出上分享的事权随时间变化呈倒U型,同样以2003年为时间拐点,地级在1995—2003年相对稳定,此后才呈轻缓的上升趋势。整体看,在经济欠发达地区,社会性支出分权更倾向于省级,在经济发达地区,则更倾向于县级。

总体上,中国省以下的财政支出分权一直在变动,但与财力的逐步上移不同,支出分权保持一种下倾趋势,尽管地区间差异在不断扩大,但分权结构与经济发展水平的关系还是清晰可见。这种关系一方面说明,不同的分权结构会有不同的经济发展,不同的发展水平会有与其相匹配的分权结构;另一方面也说明,分权结构的选择会通过影响各级政府的经济社会治理行为,在纵向上会出现不同的政府治理效率。在分权框架下,三级政府之间需要有与其职能一致的支出分权安排,在实现合理分工的组织效率的同时,建立更加科学的激励结构。严格意义上,无论支出分权还是收入分权,都是政府组织内部的治理结构选择,在现行的行政权力体制下,这种选择反映出上级政府对下级政府角色的认识。从分工的组织效率而言,经济性支出由省级政府承担、社会性支出由县级政府承担,更能减少资源配置过程中产生的扭曲。从本文呈现的事实看,省以下的支出分权,尽管地区间差异显著,但都有较为明显的特征,就是县级政府享有更大的支出分权,地级政府享有较小的分权,这虽然与发展县域经济的国家战略有关,但也会导致地区间块状化的发展格局和低效率的县域竞争。

因此,为缓解由此带来的问题,首先,应根据地区特点,实行差别化的分权,不宜“一刀切”。其次,中央可以给出地方财政支出的基本标准,在此基础上,各地政府可以结合自身的实际情况提高给付水平。最后,应给予县级政府更大的收入分成,这会比单一的加大转移支付力度更有效率。

参考文献:

1. 陈硕、高琳:《央地关系:财政分权度量及作用机制再评估》,《管理世界》2012 年第 6 期。
2. 傅勇:《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》,《经济研究》2010 年第 8 期。
3. 高培勇:《中国财税改革 40 年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》2018 年第 3 期。
4. 贾俊雪、郭庆旺:《政府间财政收支责任安排的地区经济增长效应》,《经济研究》2008 年第 6 期。
5. 刘克崧、贾康:《中国财税改革三十年:亲历与回顾》,经济科学出版社 2008 年版。
6. 刘尚希、石英华、武靖州:《公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究》,《改革》2018 年第 8 期。
7. 鲁建坤、李永友:《超越财税问题:从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡》,《社会学研究》2018 年第 2 期。
8. 吕炜、张妍彦、周佳音:《财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑》,《经济研究》2019a 年第 9 期。
9. 吕炜、周佳音、陆毅:《理解央地财政博弈的新视角:来自地方债发还方式改革的证据》,《中国社会科学》2019b 年第 10 期。
10. 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。
11. 钱颖一、许成钢、董彦彬:《中国的经济改革为什么与众不同——M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张》,《经济社会体制比较》1993 年第 1 期。
12. 王贤彬、张莉、徐观祥:《什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角》,《经济社会体制比较》2013 年第 6 期。
13. 吴延兵:《中国式分权下的偏向性投资》,《经济研究》2017 年第 6 期。
14. 徐永胜、乔宝云:《财政分权度的衡量:理论及中国 1985—2007 年的经验分析》,《经济研究》2012 年第 10 期。
15. 杨良松、任超然:《省以下财政分权对县乡义务教育的影响——基于支出分权与财政自主性的视角》,《北京大学教育评论》2015 年第 2 期。
16. 杨志勇:《中国财政 40 年:观念与变革》,《财贸经济》2018 年第 10 期。
17. 中国经济增长与宏观稳定课题组:《增长失衡与政府责任——基于社会性支出角度的分析》,《经济研究》2006 年第 10 期。
18. 周黎安、刘冲、厉行、翁翕:《“层层加码”与官员激励》,《世界经济文汇》2015 年第 1 期。
19. 朱光磊:《全面深化改革进程中的中国新治理观》,《中国社会科学》2017 年第 4 期。
20. Baicker, K., Clemens, J., & Singhal, M., The Rise of the States: U. S. Fiscal Decentralization in the Postwar Period. *Journal of Public Economics*, Vol. 96, 2012, pp. 1079 – 1091.
21. Brueckner, J. K., Partial Fiscal Decentralization. *Regional Science & Urban Economics*, Vol. 39, No. 1, 2009, pp. 23 – 32.
22. Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J., & Yedgenov, B., Identifying and Disentangling the Impact of Fiscal Decentralization on Economic Growth. *World Development*, Vol. 127, 2020, pp. 1 – 15.
23. Gadenne, L., & Singhal, M., Decentralization in the Developing Countries. NBER Working Paper, No. 19402, 2013.
24. Jia, J., Guo, Q., & Zhang, J., Fiscal Decentralization and Local Expenditure Policy in China. *China Economic Review*, Vol. 28, No. 3, 2014, pp. 107 – 122.
25. Jin, H., Qian, Y., & Weingast, B. R., Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 2005, pp. 1719 – 1742.
26. Lockwood, B., Distributive Politics and the Costs of Centralization. *Review of Economic Studies*, Vol. 69, No. 2, 2002, pp. 313 – 337.
27. Makreshanska, S., & Petrevski, G., Fiscal Decentralization and Government Size across Europe. MPRA Paper, No. 82472, 2016.
28. Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A., Decentralization Measures Revisited. *Public Finance and Management*, Vol. 10, No. 1, 2010, pp. 13 – 47.
29. Oates, W. E., *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
30. Qian, Y., Roland, G., & Xu, C., Why is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory. *European Economic Review*, Vol. 43, No. 4, 1999, pp. 1085 – 1094.
31. Shah, A., Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economics: Progress, Problem and the Promise. World Bank

Policy Research Working Paper, No. 3282, 2004.

32. Shair-Rosenfield, S. , Marks, G. , & Hooghe, L. , A Comparative Measure of Decentralization for Southeast Asia. *Journal of East Asian Studies*, Vol. 14, No. 1, 2014, pp. 85 – 107.

33. Sharma, C. K. , Beyond Gaps and Imbalances: Re-Structuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations. *Public Administration*, Vol. 90, No. 1, 2011, pp. 99 – 128.

34. Weingast, B. R. , Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, 2009, pp. 279 – 293.

Diversified Sub-provincial Fiscal Expenditure Decentralization Structure: A Case in China

TONG Youchu, LI Yongyou (Zhejiang University of Finance and Economics, 310018)

Abstract: This paper uses the data from the post 1994 tax reform of China to investigate the vertical and spatial structure of sub-provincial decentralization of fiscal expenditure under the multi-level government system. The detailed structural characteristics of sub-provincial fiscal expenditure decentralization in China are presented, and they provide empirical evidence for the reform of financial authority and expenditure responsibility, as well as the governance of sub-provincial governments. The results show that the sub-provincial decentralization of fiscal expenditures has a tendency to gradually move toward the county level, but with great heterogeneity among provinces. Specifically, in those economically underdeveloped regions, provincial centralization is more significant. In terms of expenditure items, the provincial governments share relatively higher level of decentralization of economic expenditures, while the county-level governments share higher level of social expenditures. In addition, the internal structure of the decentralization of economic expenditures shows that the differences among the decentralization shares of the sub-provincial governments are relatively smaller, contrasting to the social expenditure decentralization. In terms of spatial structure, in the underdeveloped regions, the provincial governments share higher decentralization of economic expenditures and lower decentralization of social expenditures. However, in the developed regions, prefectures and counties share higher decentralization of economic expenditures, and prefectures share relatively lower decentralization of social expenditures.

Keywords: Vertical Division of Government Functions, Vertical Allocation of Fiscal Expenditure, Vertical Imbalance

JEL: E62, H77

责任编辑:无 明