

分税制十年：制度及其影响

周飞舟

分税制并没有有效地均衡地区间因经济发展不平衡而带来的区域差异。其中一个重要原因在于分税制带来的集权效应引起地方政府行为的一系列变化。在这种形势之下，地方政府开始积极从预算外、尤其是从土地征收中为自己聚集财力，“城市化”开始成为地方政府的新增长点。由此，分税制集权化的改革带来了一个意外后果，即形成了一种“二元财政”结构格局。

关键词 中央地方关系 分税制 县乡财政 分权

作者周飞舟，1968年生，北京大学社会学系副教授（北京 100871）。

1950年代，毛泽东在《论十大关系》一文中总结了对当时国计民生影响重大的“十大关系”。尽管世易时移，其中仍有“三大关系”对时下国内经济社会的发展起着至关重要的作用。这“三大关系”是中央和地方的关系、东部和中西部的关系、政府和企业的关系，它们分别涉及政治构架、经济的平衡发展以及经济体制的转型和向市场经济的过渡问题，几乎涵盖了中国可持续发展的所有重要方面。这三个方面的关系表面上看来关联不大，事实上，这些关系的形成、走向都与政府的制度构架密切相关，财政制度便是其中的具有中心意义的一个面向。

财政制度包含两个方面内容。一个方面是“财”，即政府内部对于税收以及其他公共性收入的分配和支出；另一方面是“政”，即政府在使用这些公共收入的时候，不但将其作为宏观经济的调控手段，而且它也是用来平衡收入在地区、居民间的分配模式，更重要的它还是用来规范和控制政府官员的行为。在“三大关系”中，中央和地方关系的一个中心内容就是中央政府与地方政府的财政分配关系，即财权和事权的划分。现在政治经济学界流行的“分权理论”的主要内容便是财政分权。地区间的平衡关系也受到政府财政政策的巨大影响，这种影响除了来自中央与地方政府间的财政分配体制之外，还受到地区之间转移支付的影响。中国缺少地区间横向的转移支付，绝大部分都是通过中央政府向地方政府下达的纵向转移支付来实现地区间政府的支出平衡的。因此，区域间的关系和中央—地方关系密切地联系在一起。政府和企业的关系则主要受到财政制度内税收政策的影响，其中税种、税基和税率的制定、企业税收在不同级别政府间的分配都会影响到政府对企业的态度和热情。所以，虽然“三大关系”中包含了远比财政制度更多的内容，但是财政制度无疑构成了我们理解中央和地方政府行为以及上述“三大关系”的锁钥。

具体而言，财政制度包括税收、公共支出、转移支付以及决定政府间分配关系的财政体制，其中后者又是财政制度的中心内容。新中国的财政体制经历了一个比较复杂的变迁过程，大致由解放初期中央对地方实现高度集权的财政“统收统支”制度到1980年代中期逐渐过渡到比较

分权的财政包干制度，又到 90 年代中期（1994 年）实行了相对较为集权的分税制体制。财政体制的变迁与影响国计民生的诸大关系无不密切相关。分税制的施行至今已超过十年，而这十年是中国经济和社会以及政府间关系变化比较激烈的十年。本文对以分税制为中心的财政制度及其影响作一个初步探索，重点讨论分税制对中央—地方关系的影响，并通过对地方政府行为的分析，讨论分税制对东—中西部关系以及政府—企业关系的影响。

一、背景：分税制与中央—地方关系

为什么要实行分税制改革？1990 年代中期出版的一系列关于分税制改革的论著都是围绕这个问题展开讨论的，其中王绍光先生的论著最具代表性。在《分权的底线》^①一书中，他认为到 90 年代初期，财政“分权让利”政策的结果便是使得中央政府的经济调控和行政管理能力大大下降，从而导致“国家能力”被严重削弱，已经超过了“分权的底线”。其他讨论也主要关注“两个比重”的下降问题，即财政收入在国内生产总值中的比重和中央财政收入在财政总收入中的比重。1979 年第一个比重为 28.4%，到 1993 年已经下降为 12.6%；第二个比重也由 1979 年的 46.8% 下降为 1993 年的 31.6%，中央财政不但要靠地方财政的收入上解才能维持平衡，而且还在 1980 年代两次通过设立“基金”（分别是“能源交通基金”和“预算调节基金”）向地方政府“借钱”。这与 80 年代实行的财政体制改革有比较大的关系。

俗称“分灶吃饭”的财政体制自 1980 年正式实施，其间经历了 1985 年和 1988 年两次变革，总的趋势是越来越分权。1988 年实行的“划分税种、核定收支、分级包干”的财政包干体制，其主要精神就是包死上解基数、超收多留。同时，由于各省情况差别很大，中央政府对全国 37 个下辖财政单位（包括各省、直辖市、自治区和一些计划单列市）共实行了六类不同的包干办法^②，同时由于每一类的包干基数、分成比例、上解基数和递增指标都不相同，因此可以说中央对不同的下辖财政单位都有不同的包干办法，而且由于年度间的情况变动，中央与地方单位需要不停地就这些基数和指标进行谈判，以至于财政体制的繁琐复杂程度到了极点。财政包干制的另外一个特点是沿用了 1949 年以来传统的税收划分办法，按照企业的隶属关系划分企业所得税，按照属地征收的原则划分流转税，把工商企业税收与地方政府的财政收入紧紧地结合在一起。这在很大程度上刺激了地方政府发展地方企业尤其是乡镇企业的积极性^③，同时由于乡镇企业隶属于地方政府管辖，所以乡镇企业的税收不但几乎全部落入地方政府之手，而且乡镇企业更加倾向于将税收“缩水”、向地方政府交纳“企业上缴利润”作为后者可以更加自由支配、不受预算约束的预算外收入。这必然导致税收在 GDP 中的比重下降，而且中央预算收入并不能随着地方政府财政收入的增加而增加，也导致“第二个比重”逐年下降。

分税制改革力图改变这种状况。分税制的几项目标都是针对财政包干制带来的问题而设计的。其中最主要的有以下几点。

第一，中央和地方的预算收入采用相对固定的分税种划分收入的办法，避免了无休止的谈判和讨价还价。分税制将税种划分为中央税、地方税和共享税三大类。诸税种中规模最大的一

① 王绍光：《分权的底线》，中国计划出版社，1997 年。

② 这六种办法分别是收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解和定额补助。

③ Jean Oi, Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism. *World Politics* 45 (1) (October 1992), pp. 99—126.

种——企业增值税被划为共享税，其中中央占75%，地方占25%。另外中央税还包括所有企业的消费税。通过这种划分，第二个比重迅速提高，中央和地方由“倒四六”变为“正四六”。此后十年间，一直保持在这个水平。

第二，分设中央、地方两套税务机构，实行分别征税。同时，初步开始改变过去按企业隶属关系上缴税收的办法。按分税制的设计，所有企业的主体税种（主要是增值税、消费税和企业所得税）都要纳入分税制的划分办法进行分配。2002年开始的所得税分享改革更是将企业所得税和个人所得税由地方税变为中央—地方共享税种。这些做法极大地影响了地方政府与企业的关系，它不但能够保证中央财政收入的随着地方财政收入的增长而增长，而且能够保证“第一个比重”——财政收入在GDP中的比重随着地方经济的发展而不断提高。

第三，实行税收返还和转移支付制度。为了保证税收大省发展企业的积极性和照顾既得利益的分配格局，分税制规定了税收返还办法。税收返还以1993年为基数，将原属地方支柱财源的“两税”（增值税和消费税）按实施分税制后地方净上划中央的数额（即增值税75%+消费税-中央下划收入），全额返还地方，保证地方既得利益，并以此作为税收返还基数。为调动地方协助组织中央收入的积极性，按各地区当年上划中央两税的平均增长率的1:0.3的系数，给予增量返还。在分税制运行两年后，中央财政又进一步推行“过渡期转移支付办法”。即中央财政从收入增量中拿出部分资金，选取对地方财政收支影响较为直接的客观性与政策性因素，并考虑各地的收入努力程度，确定转移支付补助额，重点用于解决地方财政运行中的主要矛盾与突出问题，并适度向民族地区倾斜。税收返还和转移支付制度旨在调节地区间的财力分配，一方面既要保证发达地区组织税收的积极性，另一方面则要将部分收入转移到不发达地区去，以实现财政制度的地区均等化目标。

据此，我们看到分税制的目的是在力图改变和调整前述之“三大关系”，它使得中央财政在中央—地方关系中保持强劲的支配能力，使得国家财政收入能够随着工业化和企业繁荣的挺进而不断增长，使得地区间的财力逐渐趋向于均衡。分税制实施至今已逾十年，从这十年的变化情况看，其主要目标（主要是前两个目标）已经基本实现，但第三个目标却颇成问题，而且也产生了一些意外后果。

目前学界和政策研究界讨论最多的就是分税制对于目前基层县乡财政困难的影响，由于县乡财政与农民负担紧密联系在一起，所以分税制似乎间接对1990年代中期以来趋于严重的农民负担问题负有责任^①。因为分税制只是对中央和省级财政的收入划分作了规定，而省以下的收入划分则由省政府决定，所以分税制造成的收入上收的效应就会在各级政府间层层传递，造成所谓的财权“层层上收”的效应^②。目前流行一种这样的说法：“中央财政喜气洋洋，省市财政勉强强、县级财政拆东墙补西墙、乡镇财政哭爹叫娘”，可以在一定程度上反映出中央和地方的状况。其背后隐含的意思是，中央“拿走了”本来应该属于地方的财力，而使地方财政尤其是县乡财政陷入窘迫的境地。这种说法实际上是将问题过分简化了：中央和地方的关系变成了一个简单的分配游戏，而忽略了中央力图作出的规范地方财政行为的努力。

关于财政集权和分权的讨论是近十年来政治经济学领域的热点。世界上大部分国家，无论其财政体制是联邦制的还是单一制的，都在致力于财政分权的改革，可以说分权是一个世界性

① 赵阳、周飞舟：《农民负担和财税体制：从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因》，《香港社会科学学报》2000年秋季卷。

② 阎坤、张立承：《中国县乡财政困境分析与对策研究》，《经济研究参考》2003年第90期。

的大趋势。一般认为，分权会给予地方政府更多的自主性，从而提高整个经济和政治体系的运作效率，同时分权引发的竞争机制也有可能使得资源分配更加平均^①。但与此同时，也有学者发现了不同（或相反）的证据。例如 Davoodi 和 Zou 认为分权和经济增长间没有显著关系，而 De Mello 则发现分权会导致地区间的财力分配更加不平衡^②。有些学者指出，分权也是有条件和有代价的。在不具备一些必要前提条件的情况下，财政分权不但不能提高效率，而且会带来一些意外后果。这些前提条件都与政府行为模式有关系，所以，最重要的并不在于分权还是集权，而在于政府行为。政府行为对于分权和集权来说，与其说是内生的，不如说是外生的，它是我们理解分权框架的前提而不是结果。

在这些前提条件中，最重要的是官员行为问责制（Accountability）的不完备性以及由此带来的软预算约束问题（Soft Budget Problem）。软预算约束是一个被普遍使用的概念^③，在财政领域，软预算约束主要指下级政府的支出超过预算，而自己并不为其缺口负责，通常由上级政府的事后追加补助（Bailout）或者借债来填补。对于借债而言，下级政府相信自己没有或只有部分偿还责任，包袱最终还是由上级政府来背。软预算约束的存在，会鼓励下级政府超额支出或者支出预算不合理从而缺乏效率^④。过度集权导致的低效率当然与软预算约束有关（参见科尔奈的经典分析），不但如此，只要软预算约束问题严重，分权的后果也不是效率而是腐败现象的增长^⑤，而且也达不到有些分权研究者发现的资源均等化分配目标，反而会加剧不平等^⑥。也就是说，政治领域并不像经济领域那样，靠私有化、分权化可以比较有效地遏制软预算约束。分权虽然会促进地方政府间的竞争，但是这些竞争并不一定会消除软预算约束。这些竞争可以表现为招商引资，也可以表现为大搞“形象工程”，因为效率从来都不是衡量地方政府表现的首要指标。由此可见，笼统地讨论分权和集权的利弊对于我们理解中央和地方关系、东部和中西部关系以及政府和企业关系是远远不够的，真正的分析应该进入到政府行为层面。在后面的分析中，我们从中央和地方的关系入手，逐步深入到政府行为层面，随之展开分税制对“三大关系”的影响的讨论。

- ① 关于分权和集权的优缺点，可以参看王绍光《分权的底线》第三章“分权与集权的利弊”。此书之后，分权和集权讨论又有发展，观点与王不尽相同，可以参看 Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, *Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives* *Journal of Economic Perspectives* 11 (4) (Fall 1997), pp. 83—92; J. Litvack, J. Ahmad and R. Bird, *Rethinking Decentralization*, Washington: World Bank, 1998.
- ② Hamid Davoodi and Heng fu Zou, *Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study*, *Journal of Urban Economics* 43 (1998), pp. 244—423; L. R. De Mello, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis* *World Development* 28 (2), 2000, pp. 365—380.
- ③ 此概念由科尔奈提出，用于解释国有企业与政府的关系，见科尔奈《短缺经济学》（经济科学出版社，1986年）。
- ④ Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003.
- ⑤ Pranab Bardhan, *Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India*, *Economic Development and Cultural Change* 48 (4), 2000, pp. 847—865; Mary Kay Gugerty, and Edward Miguel, *Community Participation and Social Sanctions in Kenyan Schools*, Mimeo, Harvard University, 2000.
- ⑥ Emanuela Galasso and Martin Ravallion, *Decentralization Targeting of an Anti Poverty Program*. Mimeo. Development Research Group, World Bank, 2001.

二、中央和地方：分税制与地方财政缺口

作为带有明显集权化倾向的改革，分税制的直接影响就是中央和地方的财力分配。那么，分税制对地方财政的影响到底如何？分税制到底要在多大程度上对基层财政的困难状况负责？

初次分配

我们先来观察分税制前后中央和地方财政收入和支出的变化情况。为了说明的需要，我们将中央和地方财政收入划分成两个过程，第一个过程是“初次分配”过程，即按照税种划分中央和地方收入的过程，有些书中将初次分配的结果称为“中央预算固定收入”、“地方预算固定收入”与“中央地方共享收入”^①；第二个过程是“再分配”的过程，即中央对地方实行税收返还和转移支付补助，而地方对中央实行上解。经过再分配之后的收入分别称为“中央预算收入”和“地方预算收入”或者“地方可支配财力”^②。下图列出了分税制前后 15 年间的中央—地方“初次分配”收入的比重变化情况。

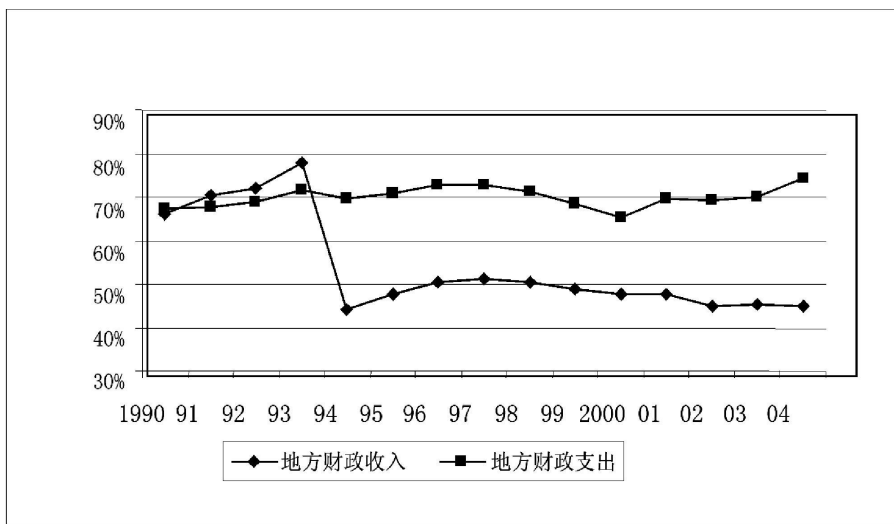


图 1 地方财政收入和支出的比重变化情况 (1990—2004)

从收入上看，地方财政收入在总财政收入中的比重由 1993 年的接近 80% 迅速下降到 1994 年的 45% 左右，此后的十年间一直在这个水平徘徊。而地方财政支出的比重在过去 15 年中变化很小，1990 年为 68% 左右，2004 年则微升至 75% 左右。可以看出，通过分税制改革，中央集中了大量的地方财政收入，约占财政总收入的 20%—30% 左右，这就是分税制所造成的“财权上收”的效应；但与此同时，中央和地方的支出划分几乎没有发生显著变化，即分税制没有根本改变中央和地方的事权划分格局；这个图的最鲜明特点是它展示了自分税制以来形成的地方财政收入和支出间的巨大缺口，地方财政支出的 20%—30% 要依靠中央财政对地方的转移支付补助。

① 中央初次分配收入 = 中央预算固定收入 + 中央共享收入；地方初次分配收入 = 地方预算固定收入 + 地方共享收入。见刘明慧主编《政府预算管理》(经济科学出版社，2004 年)。

② 这些称谓在不同的书和地方预算编制中颇有差异，对于地方政府而言，多将经过补助和上解之后的收入称为“可支配财力”。

虽然分税制设计的是中央财政与省级财政之间的分配格局，但是这种格局对省以下财政，尤其是对县乡两级财政也会产生巨大影响。首先，原来属于县乡收入的部分企业税收按分税制规定划为中央收入；其次，按照中国目前的财政体制设计，每一级政府有权决定它与下一级政府采取的财政划分办法，所以省级财政自然会将财权上收的压力向下级财政转移，从而造成财权层层上收的效应。如果对比分税制前后县级财政的变化，就可以鲜明地看出这种上收效应的向下传递（见表 1）。

表 1 分税制前后县乡财政收入构成（亿元）^①

	1993	1994
县乡中央收入合计		1072.2
县乡地方收入合计	1372.3	967.3
县乡地方支出合计	1458.7	1703.2
缺口（地方支出 - 地方收入）	86.4	735.9

分税制实施当年，中央从县乡两级集中增值税和消费税 1072 亿元。如果按分税制以前的体制来计算，则 1994 年县乡财政收入应为 2000 亿元左右（县乡地方收入 + 县乡中央收入），因此可以粗略认为，通过分税制，中央集中了县乡两级 50% 左右的收入，这当然只是就“初次分配”过程而言。

从县乡两级的支出来看，改革前为 1459 亿元，改革后为 1703 亿元，所以地方支出的总量不但没有减少，而且还有显著的增加。对比分税制前后的县乡地方支出和收入部分，我们可以算出改革前收入对支出的缺口是 86.4 亿元，而改革后这个缺口扩大到 735.9 亿元。按照 1994 年的数据测算，这个缺口约占当年县乡财政总收入（包括地方收入和中央划走的收入）的 37% 左右。这恰恰是图 1 中的缺口在县乡级财政的反映。由此可以看出，分税制所划定的中央与省之间的关系几乎被完整地传递到县乡基层财政。

再分配

事实上，分税制改革以来，中央对地方开始实施大量的转移支付补助以弥补地方的支出缺口。这些补助包括税收返还、体制补助、专项补助、过渡期转移支付补助等多种。1994 年，中央对地方的转移支付补助（对省及省以下政府）为 2386.4 亿元，到 2002 年增长到 7351.8 亿元，年均增长率 15%，2002 年的总规模超过 1994 年的三倍。那么，这些补助有没有“传递到”县乡级来弥补掉因改革造成的县乡财政收支的缺口呢？

表 2 分税制前后县乡转移支付补助、上解和净补助（亿元）

项 目	1993	1994
体制定额补助	67.3	81.7
专项补助	276.6	299.1
税收返还补助		580.3
补助合计	343.9	961.1
体制上解	-255.4	-246.7
专项上解	-86.4	-63.8
上解合计	-341.8	-310.5
净补助	2.1	650.6

^① 表中以及图中的数据除非经过特殊说明，均来自财政部编《全国地市县财政统计资料》（1993—2003）（共 11 册，中国财政经济出版社出版）。

从表 2 可以看出，分税制改革前后上级财政对县乡的转移支付补助也显著增加。改革前的净补助几乎为零，而改革的当年净补助规模达到了 650 亿元，虽然不能完全弥补改革形成的缺口（735 亿元），但是基本维持了改革前的缺口水平。由此可见，虽然分税制改革集中了县乡财力，扩大了收支缺口，但是通过再分配过程，财政的转移支付几乎完全弥补了因改革带来的县乡财力减少部分，维持了与改革前相同的相对收支水平。

这是分税制开始实施时的情况。由于税收返还是按照有利于中央的比率设计的，所以有学者认为随着时间推移，中央集中的收入会越来越多，地方的收支缺口会越来越大。那么，分税制的长期效应如何？在地方产生的税收中，中央划走的部分是否会越来越大呢？

为了考察中央集中的收入和县乡地方收入的比重变化情况，我们在中央集中收入中减去了税收返还部分，而在县乡地方收入中加上了税收返还的部分，得到图 2。从总的趋势来看，中央从县乡两级集中的收入是在不断扩大的。1995 年这个比重略多于 10%，到 2002 年，中央集中的两税收入比重已经接近 30%。

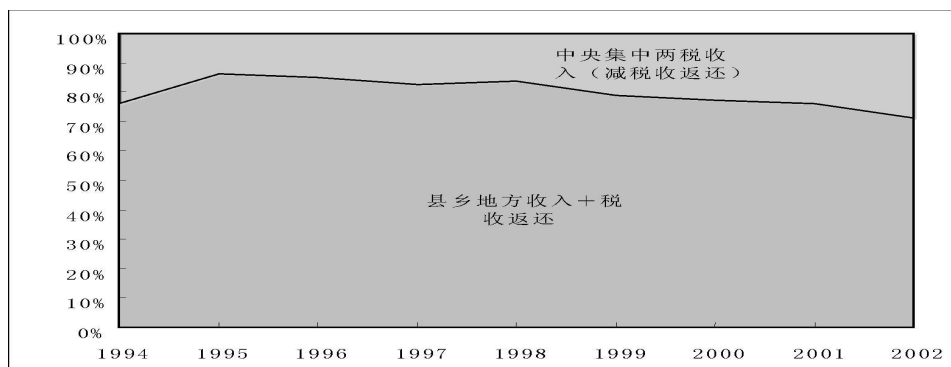


图 2 中央集中收入和地方所得收入的比重变化情况

分税制的这种收入集中效应必然使得地方收支缺口扩大。我们前面对比了分税制前后两年的情况，下面是分税制实施后近十年的长期趋势情况。

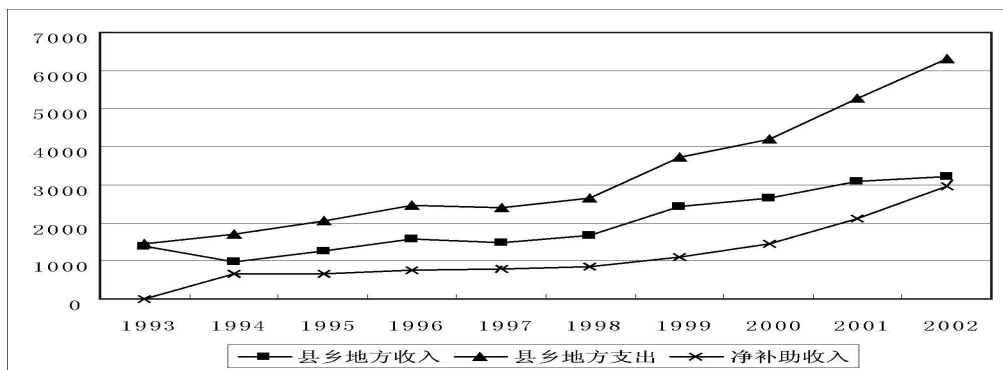


图 3 县乡地方收入、支出和净补助的情况 (亿元)

图 3 鲜明地显示出分税制对县乡财政的长期效应。首先，县乡地方收入和支出的缺口呈不断扩大趋势，自 1998 年后尤其明显。1994 年的收支缺口约 700 亿，1998 年增加到 1000 亿，2002 年则迅速增加到 3000 亿左右。2002 年，县乡的地方财政收入为 3225 亿元，支出高达 6313

亿元，其缺口的规模恰好相当于其自身财政收入的规模。其次，净补助^①的情况值得注意。可以看出，补助曲线几乎与支出曲线的变化相一致。这说明，迅速增长的上级补助一直在弥补县乡的财政缺口。最后，我们可以算出县乡财政的“净缺口”（经过上级补助以后的缺口）：

$$\text{粗缺口} = \text{县乡地方收入} - \text{县乡地方支出}$$

$$\text{净缺口} = \text{县乡地方收入} - \text{县乡地方支出} + \text{上级净补助收入}$$

表 3 县乡财政的缺口情况（亿元）

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
收入	1372	967	1261	1578	1497	1677	2426	2636	3096	3225
支出	1458	1703	2042	2451	2390	2651	3734	4199	5253	6313
粗缺口	-86	-736	-781	-873	-893	-974	-1308	-1563	-2157	-3088
净补助	2	651	665	741	789	837	1098	1451	2108	2979
净缺口	-84	-85	-116	-132	-104	-137	-210	-112	-49	-109

对比表 3 的粗缺口和净缺口，我们就可以看到上级补助的作用。由于分税制造成的收入集中效应，县乡财政的粗缺口是不断扩大的。1994 年 736 亿，到 2002 年已经高达 3088 亿元；但加上上级净补助后的净缺口却完全没有增加，一直维持在 50 亿元和 150 亿元之间的水平。

以上是对分税制影响的总量分析。从分析结果来看，虽然分税制集中县乡收入的作用非常明显，但是其所造成的不断扩大的收支缺口已经被向下的转移支付弥补。从这个角度来说，分税制本身不应该为县乡财政的困难状况负责。但这只是总量分析，如果转移支付的分配在地区间没有实现均等化，则亦会造成某些地区县乡财政的困难。下面就来分析转移支付以及地区间关系。

三、东中西部的地区间关系与转移支付

转移支付的作用有两个，一是通过转移支付，实现地区间财政支出的均等化，使得各个地区的居民能够享有类似水平的公共服务；另外是通过转移支付实现中央政府对地方政府的行为约束。值得注意的是，这种对于财政收入的再分配不同于现代企业制度中的报酬分配，后者遵循的是效率原则，力图使得每个行动者的所得与所付出相一致，而前者首先遵循的是均等化原则，效率原则相对次要。那么，分税制起到了多大的均等化作用呢？

因为中国的预算都是平衡预算，一般不允许赤字预算，所以在大部分地区：

$$\text{预算支出} = \text{本级预算收入} + \text{净补助}$$

首先来看东中西部^②三大地区自分税制实施以来人均预算收入的变化情况。

从图 4 可以看出，分税制以来，中部和西部地区的县乡财政增长十分缓慢，而且增长幅度基本相同，到 2003 年，中部地区的人均预算收入为 212 元，西部地区为 210 元，基本没有差别。东部地区则不同，由于工业化的迅速发展，东部地区县乡的人均预算收入由 1994 年的 113 元迅

① 净补助收入为各种转移支付补助收入减去地方对上级的上解支出。

② 东中西部的划分按照 1986 年第六届全国人大四次会议通过的“七五”计划中的划分方法，东部包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西；西部包括新疆、宁夏、甘肃、青海、陕西、四川、云南、贵州、西藏；其余的省份属中部地区。

速增长到 2003 年的 485 元，十年之内翻了四番还多。1994 年东部与中西部的差距在 35 元左右，2003 年差距则扩大到 270 元左右。

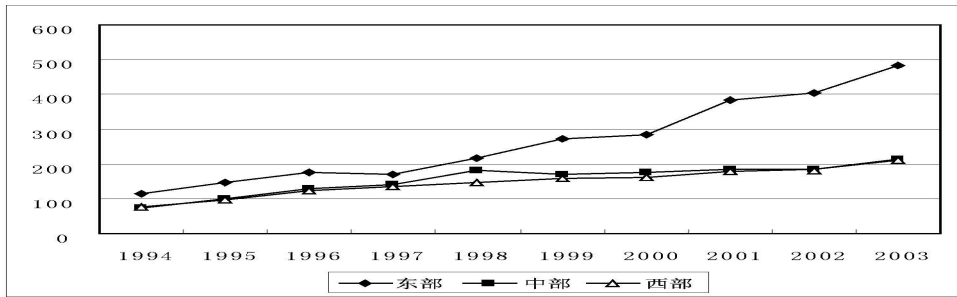


图 4 东中西部县乡级的人均预算收入 (元)

现在再来看人均支出，人均支出大致相当于人均收入加上人均净补助。

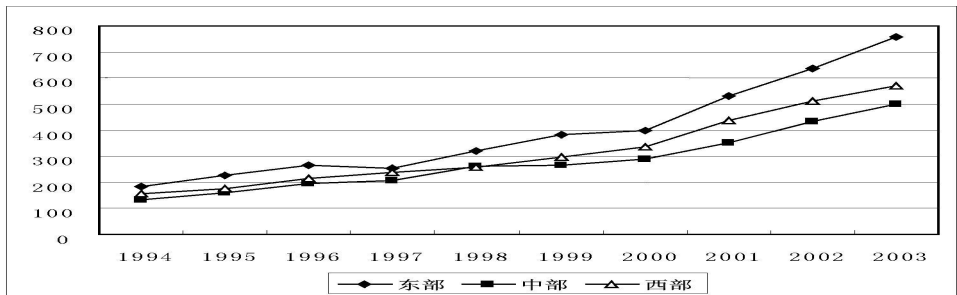


图 5 东中西部县乡级的人均预算支出 (元)

从图 5 中明显可以看出，人均支出的地区差距小于人均收入。2003 年，东部地区的人均支出为 750 元，中部和西部地区分别为 500 元和 571 元。最高的东部地区与最低的中部地区差距 250 元，比人均收入差距缩小了 20 元。人均支出的差异之所以小于人均收入的差异，是地区间的转移支付起了作用。但是，还可以看到，即使存在这种不断加大的地区间转移支付，地区间的人均支出差距还是在迅速扩大。1994 年，三个地区的人均支出差距不到 50 元，到 2003 年则扩大到 250 元。这说明转移支付的均等化效应远弱于由于地区发展不平衡带来的不平等效应。

对比图 4 和图 5 还可以看出，中部和西部地区的人均收入基本相等，但是人均支出水平却有明显的差异。这也主要是由转移支付向西部地区倾斜造成的。中部地区人口稠密，大部分是农业区，农村的公共服务支出任务繁重，县乡两级所供养的财政人口也多，但是相比之下，得到的中央转移支付的水平却是最低的。在支出不足的情况下，中部地区的县乡政府自然会想方设法增加预算外的收入，导致这些地区农民负担日益加重以及社会紧张。

那么，转移支付的分配存在什么样的问题呢？为什么没有起到明显的均等化效果？

我们将中央对下级的转移支付分成三类，分别是增值税和消费税的税收返还、专项补助和其他补助。税收返还还是与分税制内容相关的制度设计；专项补助则是上级财政对下级财政下达的一些临时性、专门性的补助，这些补助每一笔数量虽然不大，但是种类繁多，一年之中，可达 100—200 多种；所谓“其他补助”，在 2000 年以前主要是指原体制补助，是为了部分保留分税制以前各地方对中央的补助和上解关系而设立的，数量不大，2000 年以后，中央财政加大了

转移支付的力度，设立了数量大、种类多的为实行地区均等化的转移支付，例如一般性转移支付、税费改革转移支付、增加工资转移支付等以及 2002 年以来设立的所得税基数的税收返还。在这里统统归于“其他补助”，不免分类过粗，但这些转移支付并非此文讨论的重点。

在三大类转移支付补助中，税收返还的比重是随着时间的推进而不断下降的，这与分税制的制度设计有关系。随着中央自 2000 年开始下达多种转移支付补助，专项补助的比重也迅速下降。1994 年这两大类超过了转移支付总量的 90%，十年之后，税收返还的比重由 1994 年的 61% 下降到 2003 年的 18% 左右，专项补助的比重也由 31% 下降到 23% 左右。其他补助的比重则上升到 59%。在这 59% 的份额中，16% 是用于补助地方财政日常运转的增发工资补助，7.9% 是税费改革转移支付补助，7.3% 是用于平衡地区财力的一般性转移支付。也就是说，在“其他补助”的范畴中，大部分都是用于平衡财力的，理论上主要面对中西部地区。由此看来，随着整个转移支付制度的结构性转变，转移支付越来越向中西部地区倾斜了。

但是如果真正分地区进行考察，实际情况却不是如此明显。下面三个图（图 6—8）分别是分地区的三大类转移支付的年度变化情况，图中的数据都是人均数据。

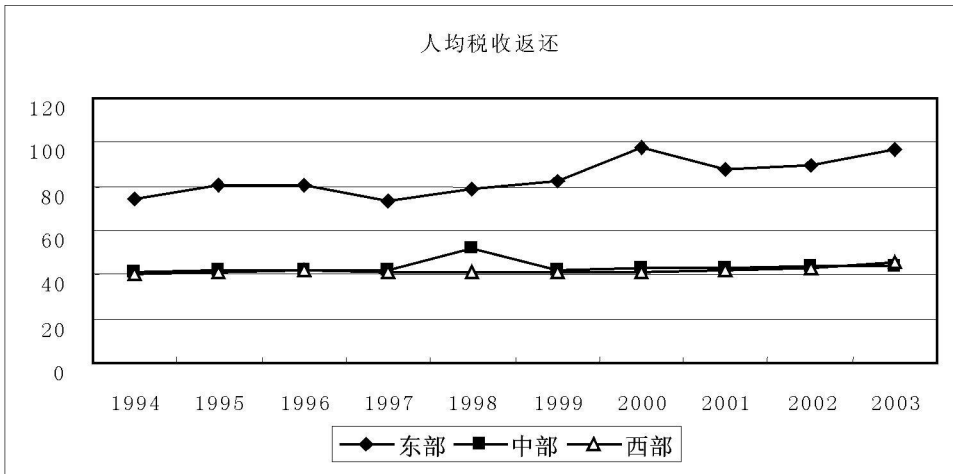


图 6 东中西部县乡的人均税收返还 (元)

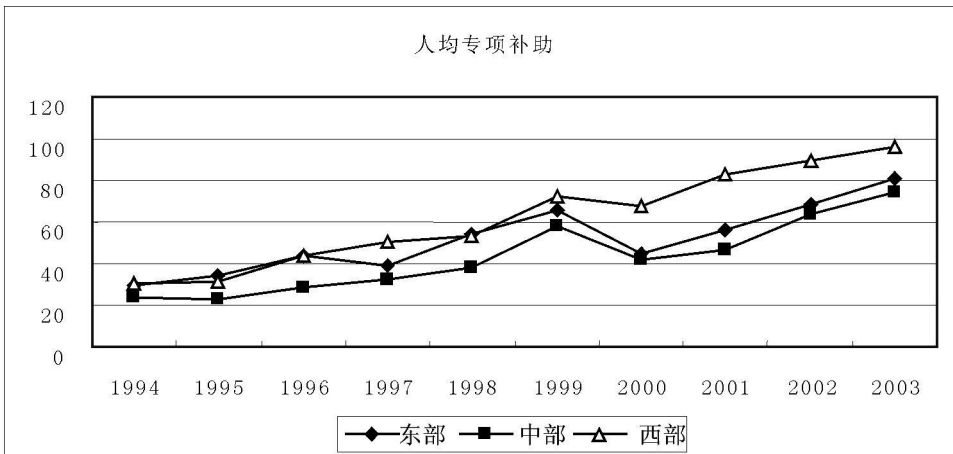


图 7 东中西部县乡的人均专项补助 (元)

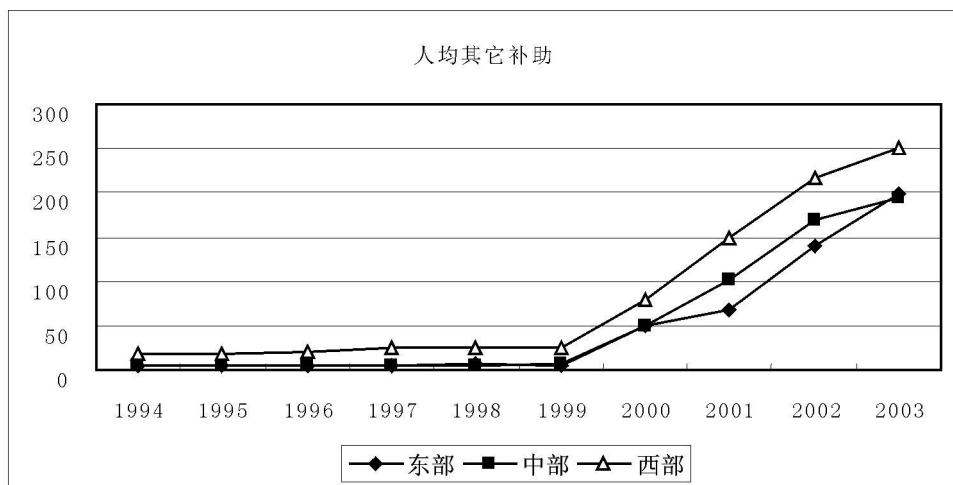


图 8 东中西部县乡的人均其他补助

有意思的是，在这三大类补助中，东部和西部地区“轮流坐庄”，中部地区在每一类补助中几乎都是处于最低位。东部地区的税收返还远远高于中西部地区，而西部地区则得到了最多的专项和其他补助。比较令人惊讶的是，中部地区即使在专项和其他补助中，也低于东部地区。2003 年，中部地区的人均税收返还是 44 元（低于东部的 97 元和西部的 45 元）；人均专项补助是 75 元（低于东部的 81 元和西部的 96 元）；其他补助是 194 元（低于东部的 199 元和西部的 250 元），可以说全部都处于下风，这很好地说明了为何中部地区的人均财政支出处于一个最低的水平。

至此，可以看出，分税制在集中了地方财政的收入、提高了中央财政占财政总收入的比重之后，通过税收返还和转移支付补助的形式来弥补地方财政的支出缺口。从全国总的形势来看，基本是成功的。但是分地区来看，则存在着比较严重的地区不均衡现象。这无疑与分税制制度设计的初衷是有差距的。因此可以说，分税制实行十年以来，提高“两个比重”和“国家能力”的目的基本达到了，但是弱化地区间因发展速度带来的财力不均、公共服务水平不均的问题却不但没有能够解决，反而在一定程度上更加严重了。这主要是指中部地区严重落后于东部和西部地区而言。

这只是分税制的直接效应，还不包括这个制度的间接效应。转移支付虽然分配不均，但是从经验现象上来看，东中西部的实际差距要比转移支付的地区差异大得多。虽然东部地区的税收返还比重在逐步减小，中西部地区接受的均等化转移支付的比重在逐步加大，但是地区间的公共服务水平却有天壤之别。东部地区的政府大量投资于基础设施建设：修路架桥、盖豪华学校、医院，号称“一百年不落后”，而中西部地区的政府则维持日常运转尚有困难，有许多地区的教育医疗、水利交通更是每况愈下，这难以用转移支付的分配情况全部加以解释。正如我们在综述文献时所指出的那样，单纯的讨论财政的收入、支出和转移支付的分配，只是财政的一个方面即“财”的方面，要真正全面理解这些收入分配背后的影响因素，还应深入到政府行为的层面即“政”的方面。分税制作为一次意义深远的制度变革，在集中财政收入、加强转移支付的同时，还对政府和企业的关系以及地方政府的预算外收入产生了巨大影响，这在很大程度上重新塑造了过去十年来地方政府的行为模式。

四、政府、企业与预算外资金：分税制的“驱赶”效应

政府和企业关系是中国市场转型经济的关键问题，这其中最为重要的部分又是产权改革，即如何将国家、集体产权的企业转型为私人产权企业，以提高企业的生产效率。我们既可以将此过程从市场经济的角度进行理解，即一个以私营企业家为主的群体如何兴起的过程，也可以将此过程从计划经济的角度去理解，即政府如何从市场中“淡出”的过程。在这个过程中，财政改革尤其是分税制改革的作用被普遍忽视。本文从财政制度方面来讨论政府和企业的关系，以求对地方政府行为模式的转变形成一个初步的理解，并回答上文提出的中央和地方、东部和中西部关系的问题。

分税制改革在将税务征收与财政分开之后，更进一步规定中央和地方政府共享所有地方企业的主体税种——增值税（中央占75%、地方占25%）。也就是说，中央和地方对企业税收的划分不再考虑企业隶属关系——无论是集体、私营企业，或者是县属、市属企业，都要按照这个共享计划来分享税收。而在此之前，中央和地方是按照包干制来划分收入的，只要完成了任务，无论是什么税种，地方政府可以保留超收的大部分或者全部税收。由于中央并不分担企业经营和破产的风险，所以与过去的包干制相比，在分税制下地方政府经营企业的收益减小而风险加大了。而且，由于增值税属于流转税类，按照发票征收，无论企业实际上营利与否，只要企业有进项和销项，就要进行征收。对于利润微薄、经营成本高的企业，这无疑是一个相当大的负担。再者，增值税由完全垂直管理、脱离于地方政府的国税系统进行征收，使得地方政府为保护地方企业而制定的各种优惠政策统统失效。在这种形势下，虽然中央出台的增值税的税收返还政策对于增值税贡献大的地区有激励作用，我们可以合理地推想地方政府对于兴办工业企业的积极性会遭受打击。

在此之前，各级政府是按照企业隶属关系组织税收收入，导致地方政府热衷于多办“自己的企业”，对于省市级政府，国有企业是其关注的重点，而对于县乡级政府，集体企业和乡镇企业则是政府扶助的重点。这些国有和集体企业一方面由于和政府存在千丝万缕的联系而难以搞活，另一方面也搞不“死”，企业经营不善亏损严重，照样由政府搭救。另外，由于政府和企业联系紧密，地方政府大多怀有“藏富于企业”的倾向，即对组织财政收入不积极，有意让企业多留利润，然后再通过收费摊派等手段满足本级财力的需要^①。这不但造成国有企业严重的“软预算约束”问题，也造成乡镇企业的所谓“关系合同”带来的一系列问题^②。而分税制改革是影响这些关系的一个转折点。国有企业的股份制改革自1992年发动，到90年代中期开始普遍推开，而此时也是地方政府纷纷推行乡镇企业转制的高潮时期。到90年代末，虽然国有企业的改革并不十分成功，但乡镇企业几乎已经名存实亡，完全变成了私营企业。

与此过程相伴随的是地方政府的财政收入增长方式也发生了明显的转变，即由过去的依靠企业税收变成了依靠其他税收尤其是营业税。从分税制实行十年的情况来看，对于县乡级的财政而言，增值税收入在财政收入中的比重是呈下降的趋势的。我们将增值税、营业税和“其他收入”在税收收入中的比重变化情况做成下面的图表，这样可以一目了然地看出这种变化趋势。

图9的三个大类是占财政收入比重最大的三类收入。值得说明的是在统计口径上，“其他收

① 具体论述参见项怀诚主编《中国财政五十年》（中国财政经济出版社，1999年）。

② 刘世定：《嵌入性关系合同》，《社会学研究》1999年第4期。

入”在 1998 年有一个比较大的变化，即在此之前，“其他收入”不包括各种杂项税收（如印花稅、筵席稅等等），而在 1998 年以后则包括了各种杂項稅收和纳入預算的非稅收入，所以在 1998 年，这个类别有一个非常明显的增長。对比增值稅和營業稅的变化情况，我們看到这两者呈现出一种替代关系：1994 年改革之初，两者的比重差不多，增值稅占 22%，營業稅占 20%；到 2003 年，營業稅已经上升，占地方財政收入 25%的比重，而增值稅下降到 18%。

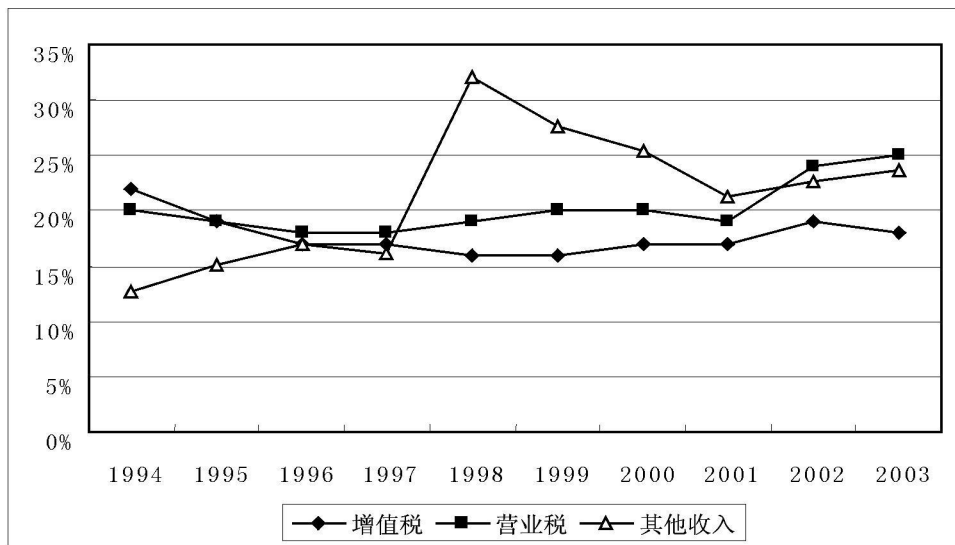


图 9 县乡财政三类收入比重变化图

与增值稅不同，營業稅主要是对建筑业和第三产业征收的稅收，其中建筑业又是營業稅的第一大户。所以，地方政府将组织稅收收入的主要精力放在发展建筑业上是顺理成章的事情。这种状况在 2002 年以后尤其明显。其中一个重要的原因在于，2002 年开始中央进一步实行所得稅分享改革，即将原来属于地方稅收的企业所得稅和个人所得稅变为共享收入（中央占 60%、地方占 40%），这使得地方政府能够从发展企业中获得の稅收收入进一步减少，同时使得地方政府对營業稅的倚重进一步加强。在图 9 中可以看到，2002 年以来營業稅的比重迅速上升。从经验现象上看，地方政府在 2002 年以来对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情空前高涨，其中地方財政收入增長的动机是一个重要的动力机制^①。

除了預算内財政收入的结构调整带来的地方財政增長方式的转变之外，分稅制改革对地方政府的預算外和非預算收入也有极大的影响。分稅制作为一种集权化的財政改革，使得地方政府开始寻求将預算外和非預算资金作为自己財政增長的重点。預算外资金的主体是行政事业单位的收费，而非預算资金的主体是农业上的提留統筹与土地开发相关的土地转让收入。与預算内资金不同，这些預算外和非預算的资金管理高度分权化。对于預算外资金，虽然需要层层上报，但是上级政府一般不对这部分资金的分配和使用多加限制。而对于非預算资金，上级政府则常常连具体的数量也不清楚。分稅制改革以后，为了制止部门的乱摊派、乱收费现象，中央出台了一系列預算外资金的改革办法，其中包括收支两条线、国库统一支付制度改革等等，力

① 城市化与土地制度改革课题组：《城市化、土地制度和經濟可持续发展：以土地为依托的城市化到底能持续多久？》，世界銀行，2005 年。

图将行政事业性收费有计划、有步骤地纳入预算内进行更加规范的管理，但是对于非预算资金，却一直没有妥善的管理办法，因此非预算资金开始成为地方政府所主要倚重的财政增长方式。

对于中西部地区而言，在分税制改革和乡镇企业转制之后，农业税和农业的提留统筹以及其他的集资收费成为政府财政工作的重点。县乡财政也逐渐发展出了明确的“内部分工”，即县政府保留大部分乃至全部的农业税，乡镇政府则主要依靠提留统筹和其他的集资收费。这导致了农民负担在 90 年代中期乡镇企业倒闭、转制之后突然变成了严重的社会问题。对于大部分中西部地区的县乡政府而言，农业税、提留统筹以及其他面对农民的集资收费远远超过了其他税收，成为其财政收入的主体。这成为 2002 年全国农村税费改革的直接背景。

对于东部地区而言，非预算资金的主体是土地开发和土地转让收入。这些收入是地方政府通过征地、开发、出让之后得到的收入。由于按照《土地管理法》的规定给予农民的补偿并不高，而商业开发的地价可以很高，所以在东部地区的许多地方，土地开发收入是地方政府的主要生财之道。对于土地开发收入的管理主要由地方政府决定，根据笔者的调查，不同的县市对于土地开发收入的管理非常不同。有的地方是土地管理部门进行收缴和管理，有的地方则是由财政局负责。但总而言之，资金的分配和使用权几乎完全归地方政府进行支配。这些资金的规模到底有多大，一直是一个谜。笔者于 2004 年在浙江省的一个市、两个县做过实地调查，得到的结果见表 4。

表 4 浙江某地级市①的土地开发收益（2001—2003）

	2001		2002		2003		总的比重 %
	万元	%	万元	%	万元	%	
土地出让金总额	51386	100	137982	100	207745	100	100
其中：							
土地税费	1858	3.6	8078	5.9	20372	9.8	7.6
土地补偿费用	29658	57.7	79543	57.6	97690	47.0	52.1
土地开发费用	6628	12.9	33030	23.9	50489	24.3	22.7
土地出让业务费	1028	2.0	2760	2.0	4145	2.0	2.0
净收益	12216	23.8	14571	10.6	35049	16.9	15.6

另外，两个县的土地净收益分别在 4 亿元和 10 亿元左右，这三个单位（两县一市）在 2003 年的预算内财政收入的规模基本上都在 10 亿元到 13 亿元左右，所以我们可以粗略估计，地方政府通过土地开发得到的净收益少则相当于预算内财政收入四分之一，多则几乎可以与预算内财政收入规模相当。这种土地开发的净收益与企业上缴的税收不同，其管理和使用相对自由得多，而且规模也远远大于企业税收，在如此巨大的利益驱动之下，我们可以很容易理解地方政府的行为模式为何由发展企业转移到以土地开发为主的城市化上面来。

当然这并非是说东部地区的地方政府不再热衷于发展企业。工业化始终是城市化的基础力量。没有迅速增加的企业投资，就不可能进行大规模的“圈地”和城市化建设，所以招商引资一直是地方政府工作的重点。但是与分税制改革之前的情况不同之处在于，地方政府发展企业不再主要是为了直接从企业税收和利润中得益，而是从随着工业化展开的城市化中获得好处。

至此为止，我们可以看到，分税制改革在重塑中央—地方关系的同时，间接影响了地方政

① 由于浙江实行的是“省管县”的财政体制，所以在财政收入的分配和支出方面，地级市与县属于相同级别的省管单位。

府的行为模式。分税制的一个目的在于规范地方政府与企业的关系，这个目的是通过税收系统的独立、中央和地方对企业税收的分享两个手段实现的。但是，由于分税制只是规范了预算内的财政收入的运作方式，而没有对预算外和非预算资金进行更加规范化的管理，所以预算外和非预算资金的“软预算约束”仍然存在：地方政府并不在意这些资金的支出和使用是否有效率。所以，伴随着分税制的推进和逐步完善，我们看到了这个制度对地方政府的一种“驱赶”效应：地方政府逐步将财政收入的重点由预算内转到预算外、由预算外转到非预算，从收入来源上看，即从依靠企业到依靠农民负担和土地征收，从侧重“工业化”到侧重“城市化”，这种行为模式改变的结果就是东中西部地区的财政收入差距预算外比预算内更大。

五、结 论

分税制是改革开放以来最重要的一次财政制度改革。通过这个改革，中央财政有效提高了“两个比重”，增强了财政调节经济发展和收入分配的能力，规范了中央和地方的关系，走出了中央和地方就财政收入的再分配不断讨价还价的困境。与此同时，分税制改革对中央和地方关系、区域间关系以及政府和企业的关系也产生了重大而深远的影响，这些影响在分税制实行十年以来逐步呈现出来。本文试图分析这些影响，其表现在以下几个方面。

首先，在中央和地方的关系上，中央财政的实力以及所谓的“国家能力”不断加强。中央财政不但独立于地方财政，而且地方财力的近三分之一需要中央财政拨付转移支付进行补助。通过这种先集中财力、再进行补助的方式，中央实际上掌握了对财政收入的再分配权力，加强了中央权威，比较彻底地消除了财政上“诸侯割据”的潜在危险。另一方面，通过设立独立于财政、垂直管理的税收征管系统，在一定程度上解决了改革前“利税”不分、地方政府“藏富于企业”的老问题，能够有效地保证经济增长带来的收益被国家财政分享。与此同时，地方政府尤其是中西部地区的地方政府在财政上对中央的依赖性也大大增强。分税制实行以来，中西部地区的地方政府可支配财力中中央补助所占的比重不断提高，中部地区有些县市这个比重超过 50%，而西部的有些贫困地区中央补助能够高达地方自身财政收入的 10 倍甚至 20 倍。在这些补助中，专项资金占了相当大的比例，这些专项资金分配的随意性较强，所以在这些地区，“跑项目、跑专项”的“跑部钱进”成了地方财政工作的一项重要内容。

其次，在东中西部的区域间关系上，分税制对地区间的财力平衡也起着越来越深刻的影响。通过本文的分析，我们发现，认为分税制是造成中西部地区基层财政困难的原因的说法有一定的片面性。分税制虽然通过税收共享从地方政府集中了收入，但是转移支付制度又将大部分集中的收入拨付到地方政府进行支出，所以说地方政府由于税收分享造成的财政缺口大部分得到了弥补。但是，由于转移支付的分配存在区域间的不平衡，使得地区间的财力差距不但没有越来越小，反而呈现出逐渐拉大的趋势。从全国趋势上来看，在过去的十年里，东部地区靠工业化、西部地区靠中央补助使得人均财力都有明显而迅速的增长，唯有中部地区基层政府、尤其是县乡政府的人均财力增长缓慢，也与东部与西部的差距越来越大，这说明转移支付制度还有待进一步完善。

最后，在政府和企业的关系上，分税制产生了间接的、潜在的影响，这在一定程度上重塑了地方政府的行为模式。分税制之前，企业按隶属关系上缴税收，使得地方工业化带来的收益大部分保留在地方政府手中。我们也看到自 80 年代到 90 年代中期全国兴盛一时的乡镇企业。众所周知，乡镇企业作为一种集体产权的企业组织，其竞争能力在很大程度上来自于地方政府的

大力扶持。分税制改革之后，所有企业的税收都要与中央分享，而且税收系统独立于地方政府，这导致地方政府能够从企业中得到的财政收入大为减少，办集体企业的热情迅速下降，我们看到90年代中期以后乡镇企业大规模转制的现象。虽然对乡镇企业的转制和衰落有各种各样的解释，但是财政体制变革的影响无疑被大为忽视了。在企业税收收益减少的情况下，地方政府开始寻求新的收入增长方式，所以十年来我们看到的几种现象在一定程度上可以用分税制来加以解释，这包括农民负担的迅速增加、地方扩大基础设施建设的政绩工程的勃兴、土地开发和土地转让高潮的出现。这三种现象带来的收入，包括农村的提留统筹、建筑业过热带来的巨额营业税、土地转让收入或者属于地方税收，或者属于预算外或非预算收入，中央均不参与分享。由此我们看到，分税制在集中企业收入的同时，将地方政府的关注重点“驱赶”到了另外一些领域，即农民负担和城市化，当然这也可以说成是地方政府在现行分税制制度安排下主动寻求的一些行为模式。

在这些新的行为模式中，农民负担和土地转让的收入都属于预算外和非预算的范畴。与高度集权化的预算内资金管理体制相比，这些资金的管理是高度分权化的。对于下级政府非预算财政资金的总量，上级政府也无从确知。所以对于地方政府而言，软预算约束的现象不但没有通过分税制得到解决，而是更加严重了。预算外和非预算资金可以说是地方政府的“第二财政”，这个财政几乎没有真正意义上的预算约束，地方政府不但用来补充预算内的实际支出，甚至将部分资金调入预算内充当预算内的税收收入。我们看到无论东中西部的基层政府预算内财政总是处于一种“吃饭财政”的状态，其财政收入几乎全部用于行政事业人员的工资支出，在许多地区连办公经费都付诸阙如。但是预算内财政并非地方政府财政的全部，许多地区的地方政府拥有巨大的预算外和非预算财政资金。在这种“二元财政”的结构之下，中央政府对预算内财政愈加规范，地方政府对预算外财政就愈加重视。所以在这种情况下，分税制带来的财政集权并没有起到真正规范地方财政行为的目的。过去描述的所谓中央与地方“一放就乱、一收就死”的关系在最近几年里已经不再适用，中央尽可以加强规范、集中收入，但是地方政府和地方经济并不会因此被“管死”，而是不断挖掘出新的生财之道。所以，分税制带来的集权效应并非全面而有效的，除去集中了部分地方的预算内收入之外，最多只能算作“表面集权化”。所以如果只讨论分权和集权的优劣之处而不讨论预算约束，对于中国这样一个大国来说意义是非常有限的。

〔本文责任编辑：刘亚秋〕

specialization, the influence of geographic factors is rising while that of factor endowment is falling and is to a certain degree limited to the intra regional system of the division of labor. This trend leads to increasing regionalization of the international division of labor in spatial terms.

(6) Research on Gender, Migration and the Risk of HIV/AIDS

Xia Guomei Yang Xiushi · 88 ·

This article examines changes in male and female migrants' sexual behavior after migration and individual/social factors which contribute to HIV/AIDS infection among female migrants. The results reveal that the interplay of migration and gender inequality contributes to the channeling of female migrants into jobs that increase their exposure to casual and commercial sex. It is female rather than male migrants who experience increasing casual and commercial sex after migration. Both individual awareness and social factors are related to female migrants' HIV/AIDS risk. Moreover, behavioral competences are the most significant factor related to safe sex, while workplace support may strengthen female migrants' power in sexual relationships. This article proposes a shift of research emphasis from simple HIV/AIDS transmission among migrants to social gender differences. Attention to social gender differences is relevant to risk factors for HIV/AIDS and research directed to structural intervention.

(7) A Decade of Tax Sharing: the System and its Evolution

Zhou Feizhou · 100 ·

The tax sharing system has failed to effectively eliminate the regional fiscal gap arising from unbalanced economic development. An important reason is that by centralizing local fiscal resources the new system effectively brought about a series of changes in the behavior pattern of local governments who started to depend upon extra budgetary revenues especially land seizures to create wealth for themselves. Urbanization has become a new growth point. In this context the centralization effect of the tax sharing reform has resulted in an unintended consequence that of dual financing.

(8) The Hai Rui Laws: An Interpretation from the Perspective of Economics

Su Li · 116 ·

On the basis of contextualized reading the author abstracts two judicial laws from Hai Rui's statements that of equity and that of discrimination. By revealing and elaborating the rationale behind these laws from a theoretical and socio historical perspective the article seeks to demonstrate an implicit yet convincing economic logic based on subjective marginal utility. It further extends the more controversial law of discrimination to the domain of criminal justice to support the doctrine of the presumption of innocence and to the domain of civil justice to propose the concept of the personified object so as to demonstrate its theoretical strengths.