

经济发展差异、财政制度变迁与县级财力均衡：1953—2019年的量化分析*

汪德华 邹杰 吴涵

内容提要：基于2500多本县(市)新方志、其他统计资料及手工收集整理的数据，采用基尼系数等指标，结合相关制度背景，本文分析了新中国县级财力不均等的演变趋势。研究发现：1953—2019年县级人均财政收入维度的基尼系数波动较大，呈现“W型”的变化趋势，且改革开放后的整体波动程度高于计划经济时期；体现本地居民财政受益的人均财政支出维度的基尼系数更小，变化趋势更为平缓，自1953年以来一直在波动中下降，党的十八大之后处于历史最低点。结合财政制度变迁历史的分析表明，地区间经济发展的差异虽会导致财政收入维度不均等程度上升，但收入划分、上解补助及转移支付政策等财政制度的力量使得财政支出维度的不均等程度不断下降，从而有助于实现县级财力均衡、基本公共服务均等化等目标。

关键词：财力不均等 财政制度 量化历史 新方志

一、引言

地区财力不均等是地区经济发展不平衡的反映，又反作用于地区发展和公共服务提供。Buchanan(1950)和Flatters et al.(1974)认为，如果地区间的财力差异较大，人口和资本等生产要素会倾向于向财力充足、公共服务水平高的地区流动，使经济产生不必要的效率损失。地区财力均等化程度会直接影响人们的实际生活水平和收入分配状况(解垚,2018)。实践中，实现地区财力均衡是各国政府高度重视的政策目标(Blöchliger et al.,2013)，中国也不例外。党的十九大、十九届四中全会、二十届三中全会以及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》均提出，要“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”，并将其作为中国特色社会主义制度的重要组成部分。^①党的二十大

* 汪德华，中国社会科学院大学应用经济学院、中国社会科学院财经战略研究院，邮政编码：100006，电子信箱：wangdh@cass.org.cn；邹杰（通讯作者），山东大学经济学院，邮政编码：250100，电子信箱：zouj@sdu.edu.cn；吴涵，中国社会科学院大学应用经济学院，邮政编码：102488，电子信箱：wuhan0705@gmail.com。本文研究得到国家自然科学基金面上项目(72073140)、国家自然科学基金青年项目(72403146)、中国社会科学院创新工程项目(2023CJYA02-A002)、中国社会科学院“高培勇学部委员工作室”建设项目的资助。作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议。当然，文责自负。

^① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

要求“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性”。要实现区域均衡及基本公共服务均等化程度的稳步提升,就需要通过财力分配、转移支付等手段提高地区财力均等水平。^①

本文基于1953—2019年县级财政收支数据,系统描绘了新中国成立以来县级财力不均等的演变趋势,并分别从经济发展差异和财政制度变迁两个维度,深入剖析其背后的驱动力量。针对既有文献分析时段过短的缺陷,本文手工查阅2500多本20世纪80—90年代出版的各县(市)新方志,系统整理了其中的财政收支数据,同时辅以部分省份的财政统计历史资料,获得较完整的1953—1992年分县财政收支数据。以此为基础,计算出1953—2019年以常住人口为分母的分县人均财政收支基尼系数,衡量县级财力的不均等程度。其中,人均财政支出状况能够衡量各地居民的财政受益水平,与基本公共服务均等化等政策目标密切相关,是财力均等问题的关注重点。

研究发现:1953—2019年我国县级人均财政收入与人均财政支出不均等程度呈现不同的演化特征。人均财政收入基尼系数波动较大,呈现“W型”变化趋势,改革开放后的均值为0.42,总体高于计划经济时期的均值0.36。与财政受益水平密切相关的人均财政支出基尼系数,在数值上显著低于收入维度的基尼系数,1953年以来一直在波动中平缓下降,党的十八大之后降至历史最低点。结合经济基本面和财政制度变迁历史的分析,本文得出结论:地区间经济发展的差异与财政制度的变迁共同作用于县级财力不均等状况。经济基本面的不均等显著影响了收入维度的不均等,而历次财政制度改革对县级人均财政收入与人均财政支出不均等程度均产生了深刻影响,财政制度的力量使得财政支出维度的不均等程度不断下降,从而提升了财政受益的均等化水平,也有助于实现基本公共服务均等化的目标。

本文的主要研究目标是揭示和分析重大经济问题的典型事实。这与Piketty et al. (2019)、吕冰洋和郭庆旺(2012)、胡李鹏等(2016)、金戈(2016)、罗楚亮等(2021)、张军等(2025)类似。具体来说,本文的边际贡献主要有三点。

首先,将中国县级财力不均等的研究时限拓展至近70年,特别是首次将社会主义革命和建设时期、改革开放初期(1994年分税制改革以前)纳入分析视野。已有文献对省级财力不均等的研究集中在1994—2016年(刘亮,2006;刘怡和胡祖铨,2013)。李凌和卢洪友(2007)补充了1997年之前的不均等程度,但也局限于改革开放后。县级政府作为地方治理和基本公共服务提供的主体,其财力均等状况在中国具有特别重要的意义。但由于基础数据的缺乏,文献多聚焦1993—2013年我国县级财力不均等问题研究(Tsui, 2005; 尹恒等, 2007a; 尹恒等, 2010),仅有汪德华和杨思娴(2018)比较分析了我国三个省1953—2015年的省内县级财力不均等问题。

本文通过手工收集县级新方志数据等方式,解决了基础数据可得性问题,进而推进了新中国70年来县级财力均等状况演变趋势的研究。收入分配、财力分配这类重要的经济结构性变量,短期内的演变趋势具有一定的偶然性,长期考察是必要

^① 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

的(Piketty & Saez, 2006; Saez & Zucman, 2016)。新中国70年的发展历程,跨越计划经济和社会主义市场经济两个时期。习近平总书记指出,改革开放前和改革开放后的两个历史时期,既相互联系又有重大区别(中央党史研究室,2013)。因而,研究财力均等状况这一重要结构性变量的长期演变,尤其是厘清其在两个历史时期的连续性和差异性,在中国具有特别重要的意义。

对中国县级财力均等状况的长期考察,也可以更新对一些重大财税事件的认识。例如,已有研究普遍认为1994年分税制改革后人均支出均衡程度下降(曾军平,2000;黄佩华,2003;周飞舟,2012)。但这些文献一般是考察分税制改革之后的地区财力差距演变趋势,而未将改革前的情况作为恰当的比较基准。本文将改革之前的情况作为比较基准,分析表明,分税制改革本身降低了县级人均财政收支的基尼系数,后期基尼系数的升高主要是受经济基本面的影响,即从政策评估的角度看,分税制改革改善了地区财政均等状况,当收入维度的不均等程度随着经济基本面的不均等程度大幅上升时,转移支付制度成了财政支出维度不均等的有效稳定器。

其次,从长期视角整体考察了县级财力不均等变化趋势背后的主要驱动力。政府的财力不均等状况受多重因素的影响。本文根据时限近70年、侧重提炼典型事实的研究需要,采取聚焦经济发展水平和财政制度影响的分析视角。已有文献关注了经济发展水平的差距对财力不均等的影响(Yin, 2008;王金秀,2007),也有部分文献分析了转移支付制度、税收分成比例等单个财税制度对财力均等化的影响。^①但这些文献普遍分析时限较短,视角相对单一。

本文按照经济基本面差异和收入分成等财政制度共同决定人均财政收入不均等,人均财政收入不均等与转移支付等财政制度共同决定人均财政支出不均等的逻辑,从长期和整体视角分析了1953年以来的县级财力不均等演变趋势背后的驱动力。从收入维度看,县本级的财政收入一是受到税基(也就是经济基本面)的影响,^②税基与税费制度决定了本地企业和居民贡献的财政收入总量;二是受财政制度中有关收入划分规定的影响,即多少收入可以划归于县本级。^③从支出维度看,本级财政收入是本地财政支出资金的一部分;财政制度中有关上解补助或转移支付的政策设计,通过上下级政府间的资金转移,最终决定县级财政支出规模。由此可见,经济基本面的不均等和收入划分、上解补助或转移支付政策等财政制度的相关设计,是影响财政收支不均等程度的主要线索。

最后,基于中国财政制度独特的演进历史,初步检验了“布坎南猜想”。作为财

^① 尹恒和朱虹(2009)认为,转移支付具有一定的均衡县级财力缺口的效应。贾晓俊和岳希明(2015)、郝春虹等(2021)认为转移支付缩小了省际的财力差距,但尹恒等(2007b)、王瑞民和陶然(2017)则认为转移支付对缩小人均财力地区差距的作用较小。李齐云和刘小勇(2009)认为共享税分享比例的改变会明显改变地区间初次财政分配后的财政差距。

^② 当然,税基即经济基本面,受地区资源禀赋等区位因素以及诸多其他因素的影响。

^③ 收入划分制度不仅直接影响财政收入的规模,也会影响财政收入的征管积极性(吕冰洋和郭庆旺,2011)。

力不均等理论领域的经典文献, Buchanan(1950)提出实现财政均等化有两条路径:一是区别税率,即贫富地区采取差异化税率;二是转移支付,即在统一税率下由中央调配资金。布坎南认为区别税率可能更有效,本文称这一观点为“布坎南猜想”。在实践中,很少有国家同时实施区别税率和转移支付这两种实现财政均等化的方式,因而很难在一个国家内部检验“布坎南猜想”。而我国改革开放之后的财政体制演变历史,为初步讨论“布坎南猜想”是否成立提供了机会。本文的分析指出,分税制改革前后的财政体制可以分别对应“布坎南猜想”中的区别税率及转移支付制度。比较分析表明,由于存在天然的制度缺陷,区别税率在实现财力均等化方面的作用小于转移支付制度。

余文的安排如下:第二部分介绍测算财力不均等的方法以及基础数据处理;第三部分是财力不均等程度的测算结果;第四部分从经济发展差异和财政制度变迁视角分析人均财力基尼系数变动的驱动力量;第五部分是支出维度不均等的分解和“布坎南猜想”的初步讨论;最后是结论及展望。

二、研究方法 with 基础数据处理

县级人均财力不均等状况是本文的关注焦点。有关不均等的研究文献主要关注以家庭为单位的家庭人均收入不均等问题。与之类似,本文以县为单位计算人均县级财力的不均等程度。参考现有文献,本文主要使用基尼系数作为不均等程度的度量方法。

(一)基尼系数的计算方法

本文采用通用的几何法计算基尼系数(Sen, 1973; Pyatt, 1976; 徐宽, 2003), 计算公式如式(1):

$$Gini = \frac{N+1}{N} - \frac{2}{N^2 \mu_y} \times \sum_{i=1}^N (N+1-i)y_i \quad (1)$$

式(1)中, N 为各县人口的加总数, i 表示将个人按照所在县的人均财力进行排序, μ_y 表示所有县人均财力的均值, y_i 表示第 i 个人所在县的人均财力。需要注意的是, 本文对基尼系数按照各县人口进行了加权; 如果不进行加权, 这里的 N 应该表示县的数量, i 表示将这 N 个县的人均财力进行排序。为避免基尼系数测算结果的偶然性, 本文进一步引入泰尔指数与十等分组分析法进行稳健性检验。通过多维度测算, 可以验证县级财力不均等程度的演变趋势是否具有跨方法的一致性, 从而确保结论的可靠性。除了考察县级财力不均等的总体水平, 本文还利用相关测度指标的良好性质, 通过结构分解与区域分解方法, 深入剖析了财力不均等的内在来源及其构成特征。

(二)县级财政数据

县级财政收支数据的获取是本文分析的基础, 也是最困难的问题。与已有文献类似, 本文1993—2009年的县级财力数据来自财政部出版的《全国地市县财政统计资料》, 2010—2019年的数据来自国家统计局出版的《中国县域统计年鉴》。数据

收集的难点是1993年前的县级财政收支数据。各县的地方志资料中记载着丰富的历史数据,其中包括县级财政收支数据。^①本文利用中国2500多个县的地方志资料,经过录入、复查、数据口径和单位的检查核对,并辅以部分省份统计年鉴或《新中国六十年统计资料汇编》以及部分省份出版的“财政统计资料”等提供的分县财政收支数据对其补充,相互核对,整理出1953—1992年的分县财政收支数据。本文的县级行政区指县及县级市,不包括市辖区。^②

财政收支的口径在研究时期内变化频繁。本文将县级财力界定为当前的县级一般公共预算收入与支出。^③这是县级财政的主体部分,其在历史上的名称有预算内、一般公共预算、公共财政预算等。县级财政收入是指来自本地居民和企业缴纳的各类利税费,并按收入划分制度归属于县级政府的部分,不包括上级政府的补助收入等转移性收入。县级财政支出指实际用于本地的全部支出,同样不包括上缴到上级的上解支出等转移性支出。因而,县级人均财政支出可以从总体上反映本地居民享受的财政受益水平,也与居民享受的基本公共服务密切相关。

同时,考虑到物价水平可能影响该地的实际购买力,本文以1953年为基期,使用各省居民消费价格指数(CPI)对财政收支数据进行平减。各省1953—2019年的居民消费价格指数(CPI)来自各省《新中国六十年统计资料汇编》、《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编(1949—1989)》以及各省份统计年鉴等。

(三)县级人口数据

为计算县级人均财力,还需要1953—2019年的县级人口数据。常用的人口指标包括常住人口、户籍人口、财政供养人口。常住人口是真正贡献地区财政收入和享受公共服务的群体,最适宜作为本文的人口指标。由于目前还没有统计资料记录1953—2019年口径统一的人口数据,县方志中也缺乏对常住人口数据的详尽记载,本文主要采取平滑历次人口普查县级常住人口数据的做法获得历年县级人口数据。

新中国成立以来,我国分别在1953年、1964年、1982年、1990年、2000年、2010年、2020年进行过7次全国人口普查,调查口径均为常住人口。本文收集整理了国家统计局公布的历次全国人口普查分县人口数据,假设在每两次普查年份间各县的人口增长率不变,采用两次普查间年份简单平滑的方法,获得1953—2019年历年分县人口数据。为验证这种方法的合理性,本文搜集整理了部分统计资料中的分县常住人口数据,并与本文采用的区间平滑方法得到的人口数据进行比较,最终发现差异不大。当然,必须承认简单平滑方法得到的常住人口数据可能存在偏差,本文将偏差这一难点考虑在内进行了若干稳健性检验。这种平滑方式的另一个难点

^① 新中国成立后,我国政府十分重视地方志的编撰。在20世纪90年代,各省、市、县大多完成了第一轮志书的编撰,所含的统计资料大多截至1992年左右。

^② 因篇幅所限,市辖区的界定方式详见本刊网站登载的附录。

^③ 一是考虑到数据可得性;二是考虑到预算内财政收支才是财政体系中最重要组成部分,发挥财政在区域协调、改善民生等方面的作用也主要依靠预算内的财政收支。

是如何处理县级行政单位的区划变化,以保证分县人口数据与财政收支数据所对应的行政区划一致。由于历次人口普查的间隔时间较长,部分县的行政区划在此期间发生了变化,我们通过查阅行政区划网中分省各年行政区划等方式,逐个识别县级行政区划的变更情况。^①

(四)县级和省级 GDP 数据

经济基本面不均等是各县人均财力不均等的重要影响因素,必须纳入分析视野。由于1953—2019年全国县级GDP数据难以完全获取,本文通过省间及部分省内县级数据分析经济基本面不均等的影响。数据主要来自历年《中国统计年鉴》及各省份统计资料。其中,1997—2019年全国县级人均GDP数据较为完整;而1957—1996年,仅甘肃、贵州、江西、河北、江苏、浙江公布了详尽数据。这六省涵盖了东、中、西部不同发展水平地区,具有较好的代表性,能有效支撑本文对经济基本面不均等的分析。

三、以基尼系数衡量的县级财力不均等趋势

中国的县级财政从1953年开始建立,因此本文的分析也从1953年开始。基于上述方法和数据,本文计算出了1953—2019年全国县级人均财政收入和人均财政支出的基尼系数。下文首先描述70年来我国县级财力不均等程度的变化趋势和总体特征;其次使用其他指标对不均等程度进行稳健性检验;最后描述同时段内我国县级经济发展不均等程度的变化趋势。

(一)县级人均财力基尼系数的总体概况

图1展示了1953—2019年全国县级人均财政收入和人均财政支出的基尼系数,还标注了若干重大财政制度改革的时间点。本文将新中国成立后70年划分为社会主义革命和建设时期(1953—1978年)、改革开放和社会主义现代化建设新时期(1979—2011年)和党的十八大以来中国特色社会主义新时代(2012—2019年)三个主要历史时期。表1为三个主要历史时期及各时期内部分时段的县级人均财力基尼系数的均值。^②

观察图1和表1,可以发现全国县级人均财力基尼系数的演变存在以下三个特征。(1)人均财政收入的基尼系数在任何历史时期均超过人均财政支出的基尼系数,前者均值约为0.40,而后者均值仅为0.27。这表明,代表财政受益水平的人均财政支出均等化水平远高于人均财政收入均等化水平。(2)人均财政收入与人均财政支出的基尼系数呈现不同的变化趋势。在1953—2019年,人均财政收入的基尼系数呈现“W型”变化趋势,首尾两端的基尼系数均值为0.47,中间部分的波峰是1985年的0.43,两个波谷分别出现在1968年和1997年,基尼系数分别为0.31和0.30。而

^① 因篇幅所限,稳健性检验结果、统计资料中各县常住人口的对比结果以及行政区划的具体处理方法详见本刊网站登载的附录。

^② 因篇幅所限,人均财政收支的描述性统计结果、人均财政收支基尼系数各年份的具体数值详见本刊网站登载的附录。

人均财政支出的基尼系数总体呈现波动下降的趋势,1953年的基尼系数为0.33,2019年的基尼系数下降至0.25。(3)人均财政收支的基尼系数变化幅度也有所不同,人均财政收入的基尼系数变化幅度较大,最大值与最小值间差值为0.23。人均财政支出的基尼系数的变化幅度较小,最大值与最小值仅相差0.12。人均财政收入的基尼系数与人均财政支出的基尼系数的差距在分税制改革之后明显扩大,在1953—1993年,两者的差值为0.10,而1994年分税制改革后,两者的差值扩大为0.18。^①

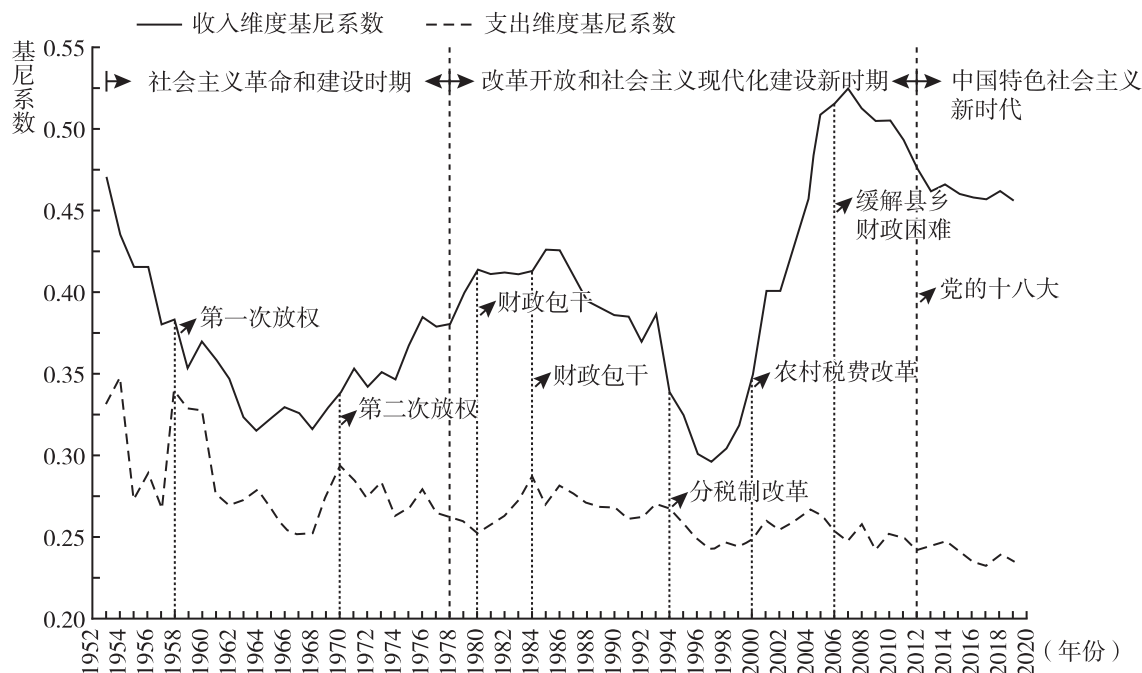


图1 1953—2019年全国县级人均财政收支基尼系数

注:图中数据为作者根据计算结果绘制。

图1和表1显示,人均财政收入基尼系数在改革开放后的均值高于改革开放前的均值。这表明地区间经济发展差异对县级财力不均等的影响不可忽视。尤其是人均财政收入的基尼系数在1998年之后出现了剧烈变化,而这一时期我国财政收入划分制度并未出现大的变化,因此很可能是经济基本面的不均等引发了财政收入基尼系数的上下波动。图1和表1的结果还显示,收入维度和支出维度的基尼系数在绝对值和变化幅度上都存在明显差异,收入维度的基尼系数在水平值上更高且波动更加剧烈。县级财政支出的资金来源包括上级补助或转移支付,因而支出维度基尼系数的水平值更低且波动程度更小,初步印证了财政制度向贫困地区

^① 为检验人口数据的噪声是否会对基尼系数的结果产生干扰,本文对人口数据赋予一个随机扰动,并使用bootstrap方法得出置信区间,结果显示本文测算的基尼系数结果是稳健的。财政支出效率可能影响财政支出的实际效果,本文同样将财政支出效率纳入分析,在使用财政支出效率得分对支出进行调整后,人均财政支出的基尼系数保持稳健。限于篇幅,各年份的人均财政收支基尼系数、稳健性检验方法及结果详见本刊网站登载的附录。

倾斜的补助和救济政策在降低县级财力不均等方面的作用。图1中标注了历次重大财政制度改革的时间,这些重大财政制度改革中有关收入划分、支出责任、补助救济的政策设计是否导致财政收支基尼系数出现了相应变化,还需具体分析。

(二)不均等程度的稳健性检验

除了基尼系数外,泰尔指数、十等分组分析法也可以测算县级财力的不均等程度,本文发现使用这两种方法测算出的不均等程度与基尼系数相比十分类似,说明本文的结论并不依赖于某种特殊的计算方法。同时,泰尔指数可以将全国的财力不均等分解为省内不均等与省间不均等,结果显示省内不均等是县级财力不均等的主要来源。十等分组分析法验证了基尼系数的变化趋势,证明了本文结论具有稳健性。研究发现,财政收入不均等的波动受穷、富及中间县共同驱动:在1970—1984年与1997—2006年的上升期,贫富差距拉大的同时,中间县的差距也在增加;而下降期则主要表现为贫富差距缩小。相比之下,支出维度的均等化主要源于富县份额下降,且穷县份额受中央兜底政策影响长期维持在0.02左右的稳定水平。这再次印证了转移支付制度在保障支出刚性、促进基本公共服务均等化方面的重要作用。^①

表1 1953—2019年(部分时段)县级人均财政收支基尼系数均值

经济时期	总年份 范围	总体基尼 系数均值	人均财政收入		人均财政支出		
			分年份 范围	基尼系数 均值	总体基尼 系数均值	分年份 范围	基尼系数 均值
社会主义 革命和建 设时期	1953—1978	0.36	1953—1957	0.42	0.28	1953—1957	0.30
			1958—1960	0.37		1958—1960	0.33
			1961—1969	0.33		1961—1969	0.26
			1970—1978	0.36		1970—1978	0.27
			1980—1984	0.41		1980—1984	0.27
改革开放 和社会主 义现代化 建设新 时期	1979—1993	0.40	1985—1992	0.40	0.27	1985—1992	0.27
			1992	0.37		1992	0.26
			1993	0.39		1993	0.27
			1994—1997	0.32		1994—1997	0.25
党的十八 大后的中 国特色社 会主义新 时代	1994—2011	0.44	1998—2006	0.41	0.25	1998—2006	0.26
			2007—2011	0.51		2007—2011	0.25
			2012—2019	0.46		0.24	

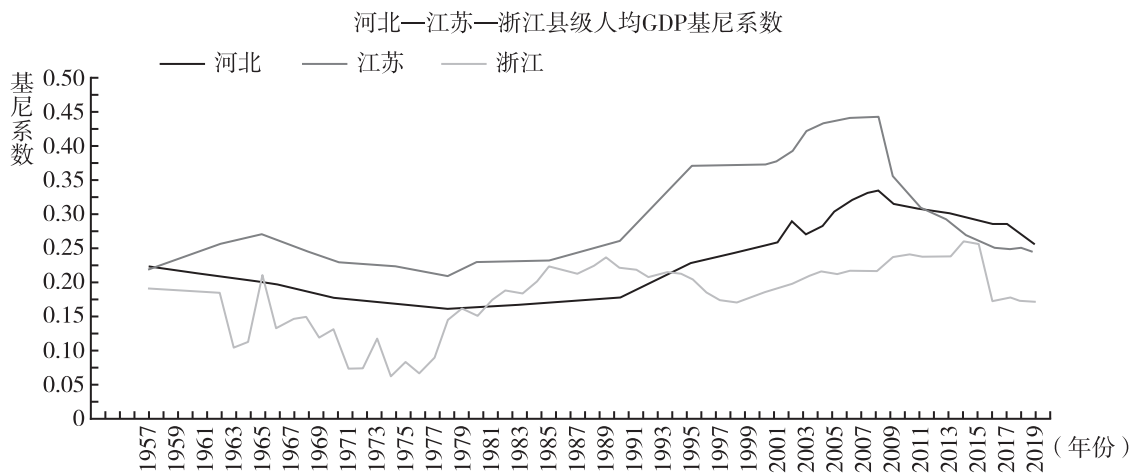
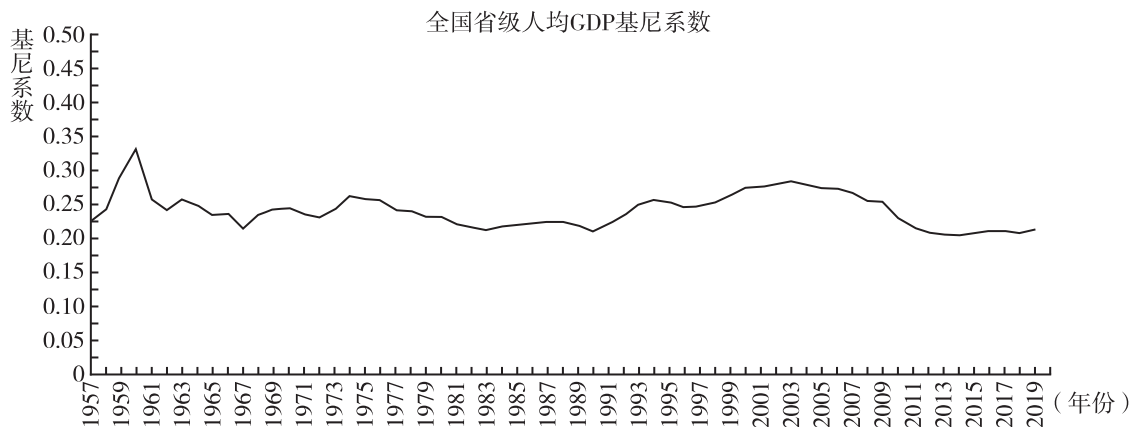
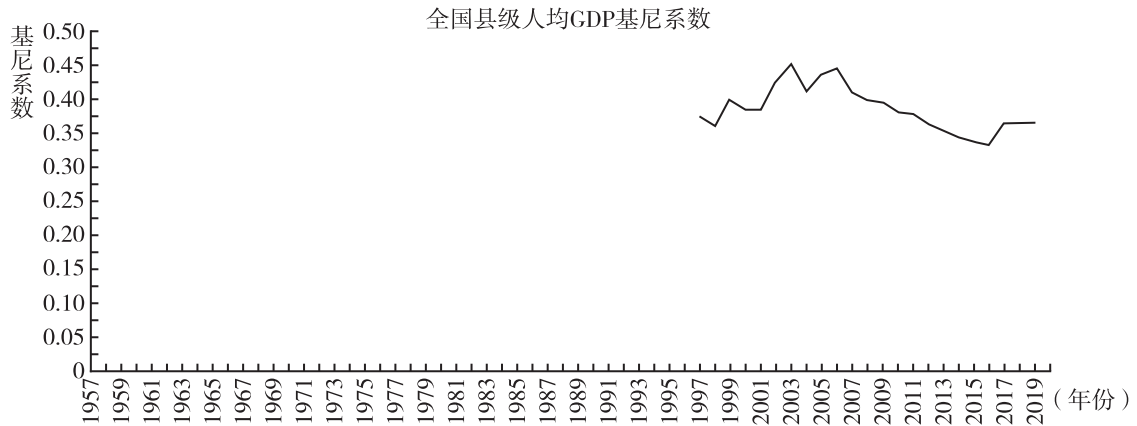
注:表中数据为作者根据计算结果自制。

(三)经济基本面不均等的变化趋势及其影响

为分析经济基本面不均等对财政收入不均等的影响,本文测算了人均GDP的基尼系数。如前所述,受数据可得性的限制,本文仅能测算出1997—2019年的全国

^① 因篇幅所限,泰尔指数和十等分组法的计算方法和结果详见本刊网站登载的附录。

县级人均GDP基尼系数,1957—2019年省级人均GDP的基尼系数,以及贵州、甘肃、河北、江西、江苏、浙江的县级人均GDP在1957—2019年的基尼系数。^①全国范围内的县级经济发展不均等状况,可以分解为省间不均等和省内县级不均等两部分。省级人均GDP的基尼系数可以看作是省间的经济基本面不均等状况,而县级人均GDP的基尼系数可以看作是省内的经济基本面不均等状况。因而,图2和表2在一定程度上能够反映新中国成立后县级经济发展差异的演变趋势。



^① 因篇幅所限,各年份人均GDP的基尼系数详见本刊网站登载的附录。

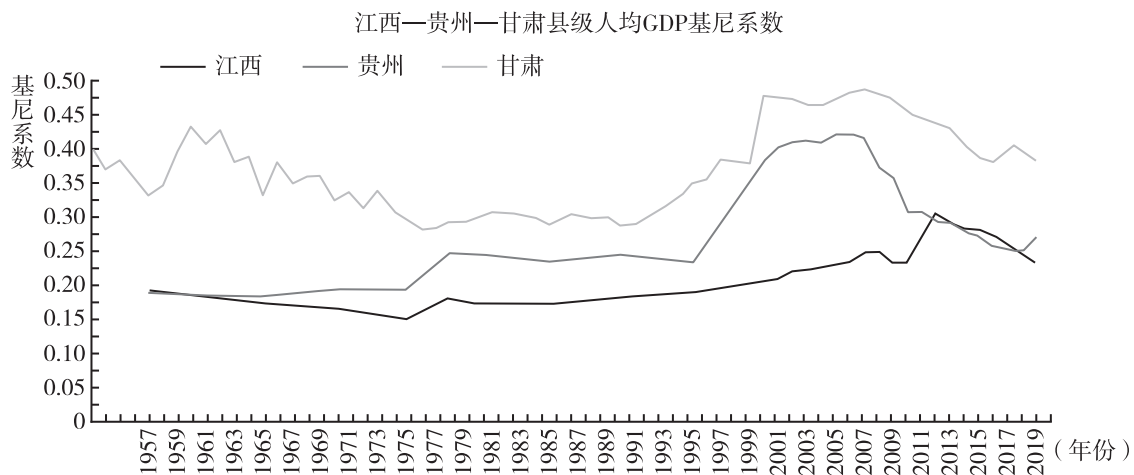


图2 1957—2019年县级人均GDP基尼系数

注:图中数据为作者根据计算结果自制。

表2 1957—2019年(部分时段)省级及县级人均GDP基尼系数均值

年份	省级人均GDP 基尼系数	县级人均GDP基尼系数							
		全国	贵州	甘肃	河北	江西	浙江	江苏	六省平均
1957—1978	0.25		0.20	0.35	0.17	0.17	0.12	0.24	0.21
1979—1993	0.22		0.24	0.30	0.19	0.18	0.20	0.24	0.22
1994—1997	0.25		0.23	0.35	0.22	0.19	0.20	0.37	0.26
1998—2006	0.26	0.41	0.41	0.45	0.22	0.22	0.20	0.41	0.32
2007—2011	0.21	0.39	0.35	0.46	0.23	0.24	0.23	0.37	0.31
2012—2019	0.27	0.35	0.27	0.40	0.21	0.28	0.21	0.27	0.27

注:表中数据为作者根据计算结果自制;其中,六省平均的县级人均GDP基尼系数为每一时段内六省份的县级人均GDP基尼系数的均值。

观察图2、表2,可以发现以下特点。(1)改革开放后,六个代表性省份的县级人均GDP的基尼系数均有所增长,平均从0.21增长到0.27。这表明,即使在省内,改革开放后县级经济发展不平衡的程度也有所加剧,这也是“让一部分地区先富起来”发展战略的自然结果。与之对应,图1、表1显示,改革开放后财政收入维度的财力不均等更为严重。(2)1998—2006年,经济基本面的不均等程度快速恶化,表现为全国县级人均GDP基尼系数从0.36跃升到0.45,省级人均GDP的基尼系数从0.25上升到0.27。图1和表1显示,这一时期也是县级人均财政收入基尼系数增长最快的阶段。(3)2007—2019年,经济基本面的不均等程度呈现下降趋势,全国县级人均GDP的基尼系数回落至0.36,省级人均GDP的基尼系数下降至0.21。而图2和表2表明,这一时期的县级人均财政收入基尼系数也有所下降。

四、分时期县级财力基尼系数演变特征及驱动因素

本部分具体分析不同时段县级财力不均等的程度及变化趋势,并阐述地区间经济发展差异与财政制度的变迁如何影响县级财力不均等。

(一)1953—1978年,收入维度基尼系数以1969年为转折点,先快速下降后快速上升;支出维度基尼系数呈现波动下降趋势,但在1958年和1970年快速上升。

对比图1与图2可以发现,在1953—1978年,县级人均财力的基尼系数有一定波动,但人均GDP基尼系数变化相对平缓。^①这一时期财政制度发生了两次放权改革,人均财政收支基尼系数随之都出现了较大变化。因而,1953—1978年县级人均财力的变化趋势主要由财政制度的力量主导。

图1显示,在1953年三级预算管理制度建立之初,各地建立县级财政的时间不一致,划归给县的财力范围与标准差异也较大,由此导致收支维度的县级人均财力基尼系数均较大。1953—1957年,随着县级财政预算管理制度逐渐规范,在高度集中的财政管理体制下,人均财政收支的基尼系数迅速下降。^②这一时期各县的财政收支都纳入统一的国家预算管理,县级政府虽然形式上掌握部分收入,但仅用于冲抵中央拨款,本质上仍然是中央统收统支的体制。

1958—1960年,伴随着“大跃进”,我国实行了第一次放权改革,中央政府下放了大量企业的管辖权,地方享受20%的企业分成收入,还可以自主安排本地区的基本建设项目的资金使用,财政支出的份额也大幅增加。放权导致人均财政支出基尼系数突然上升:这一时期的均值为0.33,相比1957年上升了0.06。这一时期的人均财政收入基尼系数延缓了跌势,三年平均值较1957年下降了0.013。这一时期既延续了因县级财政制度逐步规范导致的跌势,也与当时浮夸风导致的各地收入虚假膨胀有关。^③

1961—1969年,我国重新实行较为集中的财政制度,使得人均财政收入与人均财政支出基尼系数同时降低。这一时期,中央收回了部分企事业单位的收入,地方不再参与分成;国家财政预算实行上下一本账、全国一盘棋。^④人均财政支出的基尼系数在这一时期的均值为0.26,与1958—1960年的均值相比下降了0.07。人均财政收入基尼系数的均值为0.33,与上一时期相比下降了0.04。

1970—1978年,我国启动第二次放权改革,中央政府向地方下放财权,地方政府拥有了一定的机动财力,并且建立了一系列鼓励地方增收的财政管理措施。^⑤但中央吸取了第一次放权的教训,在支出方面受中央“条条”指标严格包干控制,地方的各项支出必须按照中央每年核定的指标,在总额内包干使用。^⑥在这种财政体制背景下,人均财政收入的基尼系数不断攀升,而人均财政支出的基尼系数则在快速

① 图2和表2显示,除1959—1960年因“大跃进”的突然上升外,省级人均GDP的基尼系数在1953—1978年变化较为平缓。除浙江省外,代表性省份的县级人均GDP基尼系数的变化趋势都较平缓,浙江1965—1970年的基尼系数呈现下降趋势,其他年份几乎没有变化。

② 人均财政收入的基尼系数从0.47下降至0.38,人均财政支出的基尼系数从0.33快速下降至0.26。

③ “假结余、真赤字”说明这一时期的财政收入数字有虚假的成分。

④ 《财政部党组关于改进财政体制、加强财政管理的报告》,1960年。

⑤ 《财政部关于1974年财政决算编审工作的通知》(财预字[1974]128号)。《财政部关于试行“增收分成,收支挂钩”财政体制的通知》(财预字[1978]10号)。

⑥ 《财政部关于实行财政收支包干的通知》(财预字[1971]6号)。

上升到一个高位后,略呈下降趋势。收入维度的基尼系数在这一时期的均值为0.36,相较于1961—1969年的均值增长了0.03。支出维度的基尼系数均值为0.27,相较于上一时期略有上升。

(二)1979—1993年,人均财政收入与人均财政支出的基尼系数同步变化,都呈先上升后下降的趋势。

1979—1993年,人均财政收支基尼系数的变化趋势较为剧烈,而人均GDP基尼系数的变化趋势则较为平缓,^①这一时期内县级人均财力基尼系数的变化仍然是由财政制度的变革主导的。

自1980年开始直到1993年,财政管理体制都是包干体制,强调垂直划分各级政府的经济职责。尽管1980—1984年的“分级包干”、1985—1987年的“核定收支”以及1988年后多元化的包干形式在细节上有异,但其核心原则始终未变。然而,相似的财政体制却对人均财力的不均等状况产生了不同的影响。1980—1984年人均财政收支的基尼系数呈现上升趋势,1985—1992年人均财政收支的基尼系数却转而下降。1980—1984年,人均财政收入的基尼系数的均值为0.41,相比于1971—1978年的均值增加了0.05,且这一时期呈上升态势。1985—1992年,人均财政收入的基尼系数的下降幅度较大,从1985年的0.43下降到1992年的0.37。人均财政支出的基尼系数略有下降,从1985年的0.27下降到1992年的0.26。

1980—1984年人均财政收支基尼系数呈上升趋势,相对容易理解。1980年,我国分级包干财政体制正式确立,^②地方财政自主权与之前相比有了极大提高。1980年,我国分级包干体制正式确立,“分灶吃饭”极大地提升了地方自主权。财权上,超收和留成激励了地方组织收入;事权上,管理由“条条”转向“块块”,地方可统筹安排支出。在分权激励效应与中东部人均GDP差异扩大的共同作用下,财力分配的不均等状况进一步加剧。

较令人费解的是:1985—1993年仍然实行强调财政自主权的财政包干体制,但人均财政收支的基尼系数却出现了下降。本文认为,虽然财政体制强调“五年不变”以求稳定,但中央因财政困难,导致“鞭打快牛”与“机会主义”现象突出。“鞭打快牛”指中央通过“地方借款”等方式从富裕地区抽调资金,并频繁出台“中央请客、地方拿钱”的措施;“机会主义”则指基数核定依赖缺乏规范的“一对一”谈判,助长了富裕地区的不公平感(Jin & Weingast, 2005)。上缴比例较大的富裕地区逐渐通过收缴企业利润、集资或摊派等方式将企业的利润留在地方,^③并将预算内收入转化为不与上级政府分成的预算外收入,这一方式比增收和超收能带来更多的优惠(吕炜和王伟同, 2021)。由于本文使用的财政数据为预算内财政收支数据,因此这一时期县级人均

^① 省级人均GDP的基尼系数在1980—1990年较为平缓,1991年后才呈现上升趋势。河北、江西、贵州、甘肃四个中西部省份的县级人均GDP基尼系数几乎保持不变,浙江1979—1984年呈现上升趋势,此后保持平稳,仅有江苏一直呈现上升趋势。1979—1984年人均财政收入基尼系数的上升,与东部地区的县级人均GDP基尼系数的上升有一定关联。

^② 《国务院关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》(国发[1980]33号)。

^③ 1985年后企业承包制的实施便利了地方政府的这一行为,感谢审稿专家指出这一点。

财力的基尼系数呈现下降趋势。在财政包干体制前期,分权激励作用充分发挥,地方政府的策略性行为尚不明显。而到了财政包干体制后期,地方政府在博弈过程中找到相应的应对策略,富裕地区的“藏富于企业、藏富于预算外”倾向日益明显,1985年之后收支维度的基尼系数开始下降。1985年后预算内收入占GDP比重的下降幅度(3%—4%)远超前期,印证了这种倾向。

1993年人均财政收入与人均财政支出基尼系数的突然升高,^①可能源于分税制改革方案中的中央对地方税收返还基数以1993年为基准,^②地方提前获取这一消息,在1993年突击组织财政收入,但地区间突击增加收入的能力存在差异,最终导致人均财政收入与人均财政支出基尼系数的扩大。

(三)1994—2011年,人均财政收支的基尼系数呈现先下降后上升再下降的趋势,收入维度的基尼系数波动剧烈,支出维度的基尼系数波动幅度非常小。

1994—1997年,人均财政收入的基尼系数仍在持续降低。从相对水平看,人均财政收入的基尼系数从0.34下降至0.30,从绝对水平来看,这一时期的均值为0.32,相比于1985—1992年的均值下降了0.08。这一时期,我国严厉整治预算外资金,将企业留利、行政收费等逐步纳入预算管理,使得地方政府“藏富于企业”的策略性空间被极大压缩。因此,前述包干制末期的逻辑不能解释这一阶段收入差距的下降。显然,这一时期的收入维度基尼系数下降更多源于分税制的制度设计:分税制改革彻底改变了财力分配格局,财权向中央集中,富裕地区由于税基大,上划中央的绝对数额更多,客观上缩小了地区间的财力差距。^③受此影响,加之1995年过渡期转移支付制度的实施,支出维度的基尼系数也稳步下降,1997年降至0.24,比1994年低0.03。

1998—2011年,人均财政收入的基尼系数出现了剧烈波动,先大幅上升,后又下降,主要是受经济基本面不均等状况的影响。对比图1与图2,可以发现这期间县级人均财政收入的基尼系数与人均GDP基尼系数变化趋势高度同步。1998—2006年,人均财政收入基尼系数从0.30增长至0.51,全国县级人均GDP的基尼系数从0.40上升到0.44,省级人均GDP的基尼系数也增长了0.02。2007—2011年,县级人均财政收入的基尼系数回落至0.49,县级人均GDP的基尼系数下降至0.38,省级人均GDP的基尼系数同步下降了0.06。此外,2001年的农村税费改革取消了农业税等收费,由于贫困县财政对农业依赖度更高,客观上短期内加剧了收入维度的不均等。

在这一时期,财政制度对人均财政支出基尼系数的影响尤为显著。1998—2006年,人均财政支出的基尼系数仅增长了0.01,从0.25增长到0.26。2007—2011年呈下降趋势,从0.26下降到0.25。主要原因是1998年后转移支付制度日渐完善,

① 相较于1992年,人均财政收入的基尼系数上升了0.02,人均财政支出的基尼系数上升了0.01。

② 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)。

③ 1994—1997年土地出让等非规范性收入规模较小(吕炜和王伟同,2021),1994—1997年收入维度基尼系数的下降不太可能是富裕地区将预算内收入转化为非预算收入造成的。

使得人均财政支出的基尼系数没有随着人均GDP和人均财政收入基尼系数而大幅变化,维持在一个稳定区间。1998年后中央开始依据科学和规范的测算公式确定对地方的转移支付数额,^①配合农村税费改革,还设立了农村税费改革转移支付,农村税费改革造成的地方净减收部分由中央财政直接补助给县。^②为了缓解县乡财政困难,2006年后出台了“三奖一补”转移支付政策,促进省市级政府加大对财政困难县的转移支付力度。“三奖一补”转移支付政策有效缓解了人均财政支出不均等程度,从相对水平看,人均财政支出的基尼系数在2006年后下降了0.01。

需要指出的是,已有文献普遍认为分税制改革加大了地区财力差距,主要论据是分税制实施后,财政收支的不均等程度上升,考虑了转移支付后亦是如此。而上文分析表明,分税制改革在初期使得县级人均财政收入基尼系数明显下降,随着转移支付制度的实施及逐步完善,与地区财政受益密切相关的人均财政支出不均等程度也在不断下降。1997年之后,县级人均财政收入的基尼系数呈现上升趋势的主要原因是经济基本面的不均等程度上升,而非分税制本身的作用。并且在转移支付的作用下,人均财政支出不均等程度几乎摆脱了地区间经济发展差异的巨大影响,其波动程度十分微弱。因此,从政策评估的角度,分税制改革本身促进了我国地区间财力均等化,其中转移支付制度也有利于基本公共服务均等化目标的实现。

(四)2012—2019年,人均财政收支的基尼系数变化平缓,总体呈下降趋势。

2012—2019年,人均财政收入的基尼系数均值为0.46,从绝对水平看,比2007—2011年的均值下降了0.05,从相对水平上看,2019年比2012年下降了0.02。人均财政支出的基尼系数呈现波动下降的趋势,无论从相对水平还是绝对水平上都下降了0.01。

这一时期人均财政收支基尼系数的下降是经济基本面不均等缓解与财政制度的力量共同造成的。县级人均GDP的基尼系数在2012—2016年下降了0.03,经济基本面不均等程度的下降带来了人均财政收支基尼系数的下降。^③党的十八大以来,财政制度更注重财力的公平分配,进一步完善转移支付制度,将区域平衡纳入央地财政关系的改革目标(高培勇,2018;楼继伟,2020)。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中,特别指出要完善转移支付制度,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付,加强对专项转移支付项目的规范管理。为了实现基本公共服务均等化的目标,《决定》还指出,对于跨区域且具有重大影响的公共服务,中央应通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。其后,有关事权划分、转移支付的改革都在稳步推进。为适应“营改增”的需要,2016年明确增值税阶段性改为中央地方“五五分享”,并于2019年确认继续执行。这些改革思路与政策的落实,对人均财政收支基尼系数的

① 《过渡期财政转移支付办法(1999)》(财预字[2000]10号)。

② 《农村税费改革中央对地方转移支付办法》(财预字[2003]355号)。

③ 县级人均GDP的基尼系数在2017—2018年有回升,但回升力度不大,对人均财力不均等程度的影响较小。

下降起到了显著推动作用。

(五)小结:经济发展差异与财政制度变迁对财力不均等的影响

总结不同时期人均财政收支不均等的演变特征及驱动因素,可以清晰发现:经济发展差异与财政制度的力量相互交织,共同作用于人均财政收支的基尼系数。^①

人均财政收入基尼系数首先反映了经济基本面,即税基的不均等。改革开放后,区域发展差异拉大导致收入基尼系数从社会主义革命和建设时期的均值0.36上升至0.46。特别是1998—2011年,制度框架相对稳定,财政收入差距与人均GDP差距呈现高度同步的剧烈波动,即使2006年出台了缓解县乡财政困难的政策,也未能改变收入维度基尼系数处于历史高位的基本面貌。

财政制度既可以通过财力划分方案决定各地的财政收入,又可以通过上下级之间的转移性支出决定地方政府财政支出的资金总量。财政制度在1953—2019年的数次变革能够解释县级人均财力基尼系数的变化方向,说明财政制度同样深刻影响了县级人均财力的不均等程度。财政制度的力量体现在以下两个方面:

第一,人均财政支出基尼系数远低于收入维度基尼系数,且波动极小。本文收入数据不含上级补助,但支出数据包含了这部分资金,这种对比直观展示了制度的均衡效能。在70年的历史中,当收入基尼系数随经济发展差距的扩大而产生剧烈变化时,财政制度平滑了冲击,使支出差距的变动幅度仅在0.01左右,且改革开放后的支出基尼系数从0.28逐步降至0.24,实现了穷富县间人均支出的渐进均等。

第二,财政制度设计直接决定了财力分配。当体制偏向集权时,如分税制改革后,富裕地区上缴更多,基尼系数随之下降;当权力下放、自主性提高时,如1970年及20世纪80年代初期的包干体制,基尼系数则趋于上升。当然也有特殊情形,如1985年后由于制度中隐含“鞭打快牛”等设计,导致地方产生策略性行为,将预算内收入转化为预算外收入,客观上造成了统计收入基尼系数的下降。

总体而言,本文的测算与逻辑相互印证。尽管经济发展水平差异对财政收入维度的影响巨大,但1953年以来,历次重大财政变革,从放权改革、分税制到取消农业税及缓解县乡财政困难政策,均对财力不均等具有深刻的解释力。在财政制度的调节下,支出维度的基尼系数能够部分摆脱经济发展差异的干扰,呈现波动中下降的趋势。由于本地居民享受的公共服务直接取决于财政支出,因而可以说,我国的财政制度整体上是有效的,能够不断提高财政受益的均等化水平,也有助于基本公共服务均等化目标的实现。

五、拓展分析

本部分对县级财力不均等程度开展两项拓展分析:首先对支出维度的不均等程度按照财政支出的种类进行分解,分析不均等程度的来源;其次对“布坎南猜想”展开讨论,比较不同税率和转移方式对财力均等的作用大小。

^① 不同时期的主要驱动因素可能是不同的,在经济基本面不均等波动比较剧烈而财政制度并无重大变革的时期,经济发展差异更有可能是占优的主导因素,反之亦然。

(一) 支出不均等程度的分解

基尼系数可以按照不同的构成进行分解,不同财政支出对应居民所享受的公共服务类型。通过分析财政支出分项对总体不均等程度的贡献,可以明确居民享受的公共服务中,哪一类的不均等程度最高。假设某县的支出分为 K 个细项,则人均财政支出的基尼系数为式(2):

$$Gini(y) = \sum_{i=1}^K S_i G(y_i) R_i = \sum_{i=1}^K S_i C(y_i) \quad (2)$$

式(2)中, S_i 为第 i 项支出占总支出的比重; $G(y_i)$ 为该细项人均支出自身的基尼系数; R_i 表示分项支出与其排序之间的相关关系; $C(y_i)$ 被称作分项支出的集中系数,既反映分项支出不均等程度,也体现其与总支出的关联。 $C(y_i)$ 与 S_i 相乘即得到该分项支出对总支出不均等的贡献度,当 $C(y_i)$ 大于总体的基尼系数时,提高该项比重则总体基尼系数将增加。某项支出对总体不均等的影响增加,原因可能是该项支出占总支出的比重增加,也可能是其自身集中系数增大。

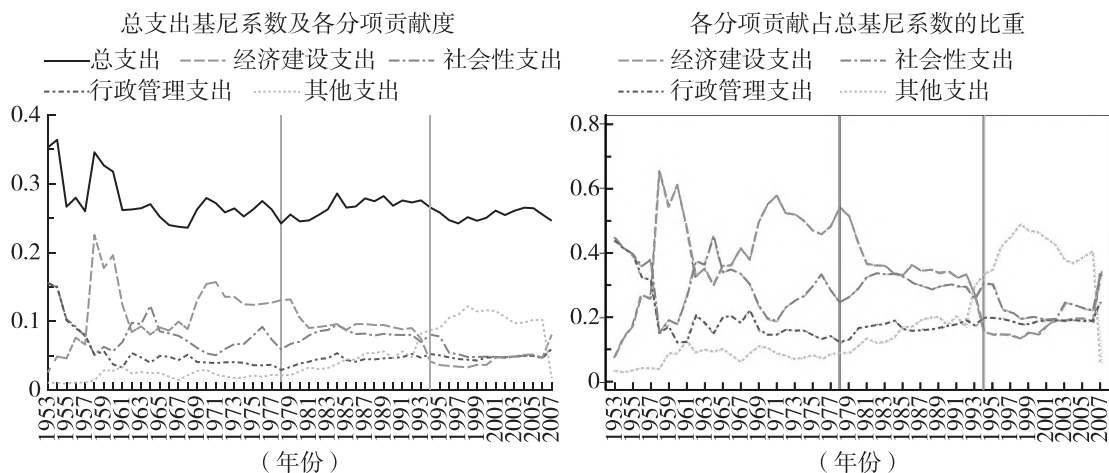


图3 1953—2007年全国县级人均财政支出基尼系数按来源分解

注:数据为作者根据计算结果整理。

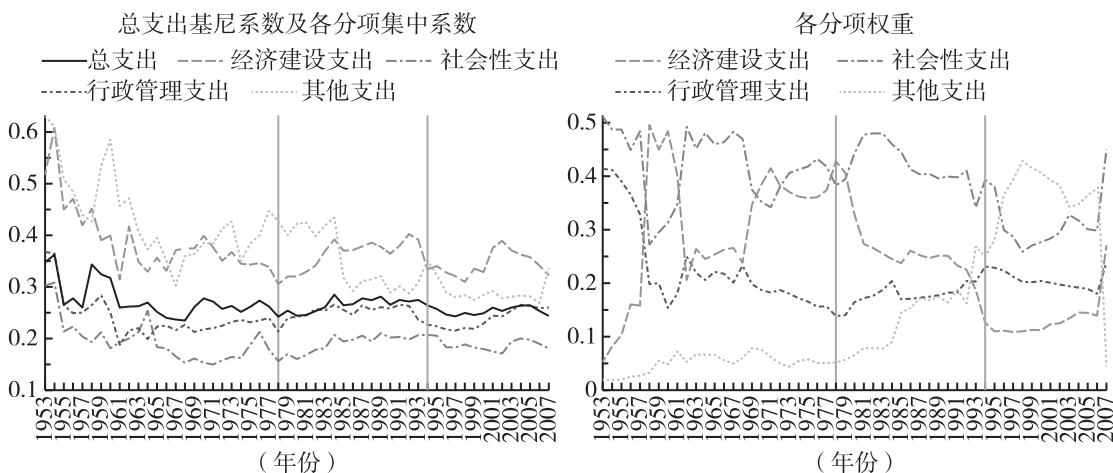


图4 1953—2007年各分项支出的集中系数及权重

注:数据为作者根据计算结果整理。

2007年以前,财政支出口径较统一,主要包括经济建设、科教文卫、抚恤救济、行政管理及其他,其中科教文卫和抚恤救济属社会性支出。2007年分类改革后口径变化较大,本文的分析截至2007年。^①图3展示了人均财政支出的基尼系数、各分项贡献度以及各分项贡献度占总体人均财政支出基尼系数的比重;图4描绘了各分项的集中系数 $C(y_i)$ 、各项支出占总支出的比重 S_i 。

图3和图4表明,分税制改革前,经济建设支出对总支出基尼系数的贡献最大,其集中系数高于总体水平,扩大经济建设支出会推高总支出基尼系数。这主要源于其本身集中度较高,计划经济时期受重工业发展及区域倾斜(如“大三线”建设)影响,经济建设类支出的基尼系数处于较高水平。改革开放后,属地管理和地方竞争进一步推高了经济建设支出的基尼系数。

分税制改革后,其他支出取代经济建设支出成为基尼系数的最大贡献来源,既因其集中系数高,也因其占比上升。随着中央对预算透明度的要求提高,部分不适宜公开的支出被地方政府放入其他支出大类中,涵盖范围不断扩展,涉及经济建设、社会文教、行政管理等多个领域,占总支出的比重不断上升。由于其他支出缺乏规范性和透明性,地区差异显著,因此继续扩大此类支出会进一步加剧地区间财力不均等。

社会性支出对总支出基尼系数的贡献度处于第二位,原因在于其占总支出的比重高,而非自身的集中系数高。占比高说明基层政府是“保民生”的重要主体,未来要进一步实现基本公共服务均等化的目标,县级政府需要发挥不可忽视的作用。社会性支出的集中系数低于总支出基尼系数,扩大社会性支出可有效降低总支出的基尼系数。社会性支出始终维持较高的均等化水平,分税制改革后,随着规范转移支付制度的建立,其基尼系数进一步下降。但当前的均等化可能是公共品供给不足背景下的“低水平均等”,不同地区间虽然差距不大,但供给整体偏低,地方政府可能仅提供了刚性基本公共服务,未来仍需向更高质量的均等化公共服务转变。

(二)对“布坎南猜想”的初步讨论

Buchanan(1950)提出了实现地区财政均等化的两种路径:一是区别税率,即对贫困地区征收低税率或实施负税率补贴,而对富裕地区征收高税率;二是转移支付,即在统一税率基础上,通过中央财政资金的转移使各地区居民获得同等的公共品回报。布坎南在联邦制背景下认为区别税率可能更有效,本文将这一观点定义为“布坎南猜想”。尽管该观点在理论上具有吸引力,但由于很少有国家同时施行这两类制度,^②该猜想长期处于猜想阶段,难以在单一国家内部实施并进行实证分析。

我国改革开放后的财政体制演变为检验该猜想提供了独特机会。1980—1993年的财政包干体制可视为区别税率,其运行基础建立在“讨价还价”的承包制上,形

^① 原则上本文也可以对财政收入按照构成进行分解,但财政收入分项的统计口径变化较大,不同时期间难以进行明确的定义,因此未进行分解分析。

^② 实践中,美国、加拿大、德国等实施区别税率且中央政府辅以一定补助救济的均等化制度,日本、韩国、新加坡等采用统一税率并由中央政府统一进行转移支付的方法促进财政公平。

成了地区间显著的平均税负差异;富裕地区基数大、税率重,而贫困地区则享有补贴。1994年分税制改革后,我国建立了规范的转移支付制度,实现了税率统一并由中央通过一般性与专项资金支持穷县支出,这完全符合布坎南对转移支付的定义。因此,通过对比这两个阶段的财力分布,可以有效检验“布坎南猜想”的适用性。

本文分别从财政支出和财政剩余两个维度进行分析。图1和表1的结果表明,在财政支出维度,区别税率时期的人均支出基尼系数均值为0.27,而转移支付时期则降至0.25,并随制度完善进一步降至0.24,显示出转移支付的均等化效果更强。而在布坎南核心关注的“个人财政剩余”(公共服务受益减去承担税负)维度,本文用县级人均支出减去县级人均收入的差额表示代表性个体的财政剩余,^①图5展示了财政剩余的基尼系数结果,1980—1993年区别税率时期的基尼系数均值高达0.49,而1994年后的转移支付时期则大幅下降至0.33。以上结果都说明,相比于区别税率,转移支付对实现财政剩余的均等化具有更好的作用。

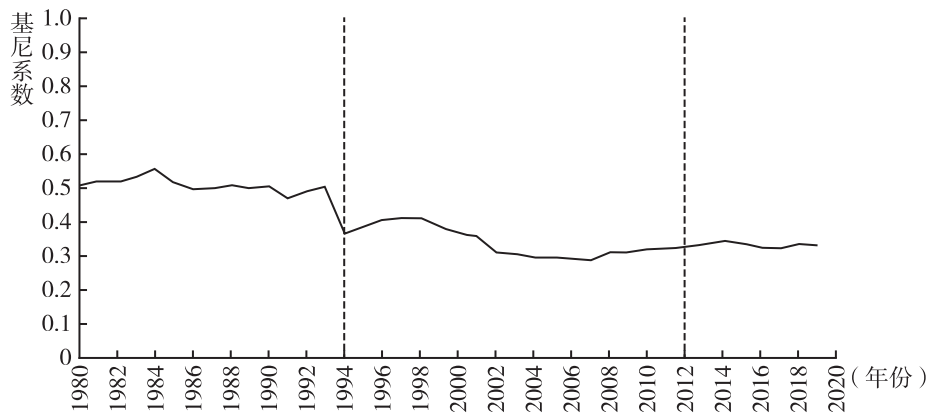


图5 1980—2019年全国人均财政剩余基尼系数

注:图中数据为作者根据计算结果整理。

从中国这一时期的实践看,区别税率难以达到理论上的效果,主要受其天然的制度缺陷制约。一方面,财政包干下的高税率易引发富裕地区“鞭打快牛”的不公平感,诱发其采取“藏富于企业”等策略隐匿收入,从而主动降低名义上的高税负;另一方面,在区别税率时期,中央财政往往因自身力量薄弱而难以保障对贫困地区的救济,导致负税率执行受阻。相反,分税制改革后的转移支付制度依托强有力的中央财力,保障了资金来源的稳健性。

六、结论及展望

对重大社会经济问题典型事实的揭示,在国际经济学界受到越来越多的重视(Atalay et al., 2020; Backus et al., 2021)。地区财力不均等是学术研究的重要话题,也是各国财政制度设计着力缓解的现实问题。无论是学术探讨,还是优化促进财

^① 鉴于微观数据获取难度,本文借鉴经典的代表性个体假设,认为同县域内个体具有同质性。县级人均财政支出与收入分别代表个体享受的公共服务量与承担的税负,两者之差即为该县代表性个体的财政剩余。考虑个体向中央缴纳税负后财政剩余基尼系数的测算结果仍然稳健,结果见本刊网站附录。

力均衡的政策设计,都要以刻画清楚地区财力不均等的现状与历史演变为基础。本文基于手工收集整理县级财政收支面板数据库,采用基尼系数等方法量化分析了1953—2019年中国县级财力不均等的演变趋势。研究发现:1953年以来,我国县级人均财政收入维度的基尼系数波动较大,呈现“W型”变化趋势,改革开放之后年均值达0.46,总体高于计划经济时期的0.36;而人均财政支出维度的基尼系数较低,自1953年以来持续波动下降,从计划经济时期的年均值0.28,到改革开放初期的0.27,1994年分税制改革之后到2011年的均值为0.25,党的十八大之后降至年均0.24的历史最低点。

一般说来,在财力分配制度不变的情况下,人均财政收入的均等化程度主要反映地方经济基本面,而财政支出则与本地居民享有的公共服务、本地经济社会发展状况紧密相关。从推进共同富裕、全体人民共享发展成果的角度,重要的是人均财政支出的均等化。为什么在改革开放之后,中国收入维度的财力不均等程度上升,而支出维度的财力不均等程度大幅下降?本文的制度分析表明,经济发展差异虽会导致财政收入维度不均等程度上升,但财政制度的力量能够帮助实现县级财力均衡、基本公共服务均等化的目标。特别是1994年的分税制改革稳定了中央与地方的财力划分,进而激发地方发展经济、增加财力的积极性,中央财政实力增强后通过对地方的转移支付更好地提升了县级财力均衡水平。

当今,中国地方财政的区域均衡面临更复杂的局面和更高的要求。一方面,受土地财政大幅下降等冲击,地方财政收支紧张的局面日益突出(汪德华和邹杰,2023);2025年中央经济工作会议明确要求“重视解决地方财政困难”。^①另一方面,在高质量发展中推动共同富裕,是推进中国式现代化建设的必然要求。这需要提升基本公共服务均等化水平,健全转移支付制度,缩小区域人均财政支出差异,以提升发展的平衡性、协调性、包容性。从解决地方财政困难的要求看,需要激励地方提升推进高质量发展的积极性,共同做大“财政蛋糕”。从推动共同富裕的要求看,应重视财力分配的区域均衡性。“激励”与“均衡”两个目标的平衡,既是新中国成立后各个时期财政体制改革面临的挑战,也是下一阶段推进改革必须解决好的问题(汪德华和赵艺飞,2025)。

面对新的格局和要求,有研究认为稳定推行了三十余年的分税制已不符合时代要求,当前地方财政运行中的诸多难题是由分税制造成的。但正如汪德华和赵艺飞(2025)总结的,当前我国的财政体制包含四大政策工具:财政收入端的收入划分(狭义的分税制)、转移支付、支出和职能端的事权划分、支出责任划分。其中,收入划分和事权划分在全国范围内统一规范,确保了制度的稳定性,确立了长期激励框架;而支出责任划分、转移支付则可以因时、因地制宜,能够较好应对各地差距大对均衡目标的冲击。本文的量化分析表明,在分税制改革之后,我国不断完善的政府间转移支付制度,在地区经济发展差距扩大的背景下,为进一步降低支出维度的财力不均等水平发挥了重要作用。可以说,当前中国以分税制为基础的现行财政

^① 《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2025年12月12日。

体制,既能够发挥激励地方发展积极性的功能,又为提升地区财力均衡水平奠定了良好的制度框架,应当坚持下去。

在坚持分税制基本制度框架的基础上,为实现与共同富裕战略目标相适应的更高水平的财力均衡,我国的现代财税体制建设应当注重以下三点。一是合理确定财力均衡的度量指标体系和政策目标。本文认为,应以人均财政支出作为本地居民财政受益水平的基本度量指标,在此基础上借鉴收入或消费不均等领域研究方法,构建衡量财力均衡的指标体系。确立度量指标体系,有助于明确政策目标、监测改革效果。需要强调的是,财力均衡并非要求绝对的财力均等;受地理条件、承担的国家战略任务、经济发展水平存在差异等影响,各地人均财政支出存在一定差异是正常现象。二是为实现更高水平的财力均衡,更重要的是以问题导向为基本原则进一步优化转移支付制度。从历史经验看,分税制辅以转移支付制度,在提升财力均衡水平方面已取得显著成就。特别是在1994年分税制改革后,为适应经济分化的冲击,我国不断完善转移支付制度,使得财力均衡水平在党的十八大之后降至历史最低点。展望未来,应根据实践中的新动向、新问题,如地方财政自主权不足、“土地财政”退潮的冲击等,着眼于长远继续优化转移支付制度。三是建立便利人口自由流动的财税制度,促进农业转移人口市民化。本文强调,应以常住人口为财政贡献和财政受益的分析对象。提高财力均衡水平,既可以通过优化财力配置实现,也可以通过促进人口自由流动达成。当前我国的财税制度中还存在如农业转移人口市民化待遇不充分、基本公共服务未能无差别全覆盖、转移支付资金未能“钱随人走”等问题,都应在下一步改革中着力解决。

参考文献

- 高培勇,2018:《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》第3期。
- 郝春虹、王英家、贾晓俊、岳希明,2021:《分好“财政蛋糕”:对转移支付财力均等化效应和效率的考察》,《中国工业经济》第12期。
- 胡李鹏、樊纲、徐建国,2016:《中国基础设施存量的再测算》,《经济研究》第8期。
- 黄佩华,2003:《中国:国家发展与地方财政》,中信出版社。
- 贾晓俊、岳希明,2015:《我国不同形式转移支付财力均等化效应研究》,《经济理论与经济管理》第1期。
- 解垚,2018:《税收和转移支付对收入再分配的贡献》,《经济研究》第8期。
- 金戈,2016:《中国基础设施与非基础设施资本存量及其产出弹性估算》,《经济研究》第5期。
- 李凌、卢洪友,2007:《我国省际间财政差异趋势与影响因素的实证研究》,《财经问题研究》第8期。
- 李齐云、刘小勇,2009:《分税制、转移支付与地区财政差距研究》,《财贸经济》第12期。
- 刘亮,2006:《中国地区间财力差异的度量及分解》,《经济体制改革》第2期。
- 刘怡、胡祖铨,2013:《我国地方人均财政差异状况研究》,《财贸经济》第6期。
- 楼继伟,2020:《坚持现代财政制度主线 完善中央地方财政关系》,《财政研究》第2期。
- 罗楚亮、李实、岳希明,2021:《中国居民收入差距变动分析(2013—2018)》,《中国社会科学》第1期。
- 吕冰洋、郭庆旺,2011:《中国税收高速增长的源泉:税收能力和税收努力框架下的解释》,《中国社会科学》第2期。
- 吕冰洋、郭庆旺,2012:《中国要素收入分配的测算》,《经济研究》第10期。
- 吕炜、王伟同,2021:《中国的包容性财政体制——基于非规范性收入的考察》,《中国社会科学》第3期。
- 汪德华、杨思娟,2018:《新中国县级财力均衡状况的历史演变——基于三省新方志财政统计资料的研究》,

《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学)第4期。

汪德华、赵艺飞,2025:《推进央地财政关系改革的目标和重点问题》,《财经问题研究》第10期。

汪德华、邹杰,2023:《地方财政应对“土地财政”退潮冲击的思路研究》,《比较》第6期。

王金秀,2007:《我国地区间财税的失衡及其矫正——以产业结构为视角对三大地区财税收入差异的经济分析》,《财贸经济》第6期。

王瑞民、陶然,2017:《中国财政转移支付的均等化效应:基于县级数据的评估》,《世界经济》第12期。

肖捷,2017:《加快建立现代财政制度》,《人民日报》12月20日。

徐宽,2003:《基尼系数的研究文献在过去八十年是如何拓展的》,《经济学(季刊)》第3期。

尹恒、王丽娟、康琳琳,2007a:《中国县级政府间财力差距:1993—2003年》,《统计研究》第11期。

尹恒、康琳琳、王丽娟,2007b:《政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究》,《管理世界》第1期。

尹恒、王文斌、沈拓彬,2010:《中国县级地区财力差距及其影响因素研究》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第6期。

尹恒、朱虹,2009:《中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性》,《管理世界》第4期。

曾军平,2000:《政府间转移支付制度的财政平衡效应研究》,《经济研究》第6期。

张军、马欣榕、刘志阔,2025:《中国财政供养人员规模估算与结构分析》,《经济学(季刊)》第4期。

中共党史研究室,2013:《正确看待改革开放前后两个历史时期——学习习近平总书记关于“两个不能否定”的重要论述》,《中共党史研究》第11期。

周飞舟,2012:《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海三联书店。

Atalay, E., P. Phongthientham, S. Sotelo, and D. Tannenbaum, 2020, “The Evolution of Work in the United States”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(2), 1—34.

Backus, M., C. Conlon, and M. Sinkinson, 2021, “Common Ownership in America: 1980—2017”, *American Economic Journal: Microeconomics*, 13(3), 273—308.

Blöchliger, H., D. Bartolini, and S. Stossberg, 2016, Does Fiscal Decentralization Foster Regional Convergence? OECD Publishing.

Buchanan, J. M., 1950, “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, 40(4), 583—599.

Flatters, F., V. Henderson, and P. Mieszkowski, 1974, “Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization”, *Journal of Public Economics*, 3(2), 99—112.

Heng, Y., 2008, “Fiscal Disparities and the Equalization Effects of Fiscal Transfers at the County Level in China”, *Annals of Economics and Finance*, 9(1), 117—151.

Jin, H., Y. Qian, and B. R. Weingast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 89(9), 1719—1742.

Piketty, T., and E. Saez, 2006, “The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective”, *American Economic Review*, 96(2), 200—205.

Piketty, T., L. Yang, and G. Zucman, 2019, “Capital Accumulation, Private Property, and Rising Inequality in China, 1978—2015”, *American Economic Review*, 109(7), 2469—2496.

Pyatt, G., 1976, “On the Interpretation and Disaggregation of Gini Coefficients”, *Economic Journal*, 86(342), 243—255.

Saez, E., and G. Zucman, 2016, “Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data”, *Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 519—578.

Sen, A., 1973, “Poverty, Inequality and Unemployment: Some Conceptual Issues in Measurement”, *Economic and Political Weekly*, 1457—1464.

Tsui, K. Y., 2005, “Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China’s Local Fiscal Disparities”, *Journal of Comparative Economics*, 33(1), 173—196.

Economic Development Disparity, Fiscal System Transition and County-level Fiscal Equalization: A Quantitative Analysis (1953–2019)

WANG Dehua^{a,b}, ZOU Jie^c and WU Han^a

(a: Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences;

b: National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences;

c: School of Economics, Shandong University)

Summary: Fiscal inequality across regions is a key determinant of equity in public service provision. In China, county-level governments bear primary responsibility for delivering basic public services. However, existing studies of fiscal inequality at this level have long been constrained by the lack of consistent micro-level fiscal revenue and expenditure data. To address this limitation, we construct a comprehensive panel dataset of county-level fiscal revenues and expenditures spanning nearly seven decades from 1953 to 2019. The dataset is compiled from more than 2,500 volumes of new local gazetteers, which constitute official historical records unique to China, supplemented by other statistical sources. Based on this dataset, we conduct a long-term quantitative analysis of the evolution of fiscal inequality among Chinese counties.

We reveal clear historical patterns in county-level fiscal inequality since 1953. The Gini coefficient of per capita fiscal revenue exhibits substantial fluctuations and follows a W-shaped trajectory. After the launch of reform and opening-up, its annual average rose to 0.46, markedly higher than the average level of 0.36 observed during the planned economy period. In contrast, the Gini coefficient of per capita fiscal expenditure has remained significantly lower and shows a fluctuating downward trend. It declined from an annual average of 0.28 under the planned economy to 0.27 in the early reform years, fell further to 0.25 during 1994-2011 following the tax-sharing reform, and has stabilized at a historical low of 0.24 since the 18th National Congress of the Communist Party of China.

By combining a historical analysis of institutional change across periods, we show that the evolution of county-level fiscal inequality is jointly shaped by economic development disparities and fiscal institutions. Fluctuations in the Gini coefficient of per capita fiscal revenue across periods closely track changes in the Gini coefficient of per capita GDP, underscoring the significant role of economic fundamentals in shaping revenue inequality. At the same time, we find that fiscal institutions designed by the central government, particularly revenue assignment and intergovernmental transfer mechanisms, have played a crucial redistributive role. These institutions have consistently kept the Gini coefficient of per capita fiscal expenditure well below that of per capita fiscal revenue and contributed to its fluctuating decline over the past seven decades. China's historical experience suggests that periods of fiscal centralization are generally associated with reduced inequality, while decentralization tends to widen disparities. Although economic divergence has intensified gaps in primary distribution, we find that fiscal institutions have effectively mitigated these effects, especially through the transfer payment system under the tax-sharing framework, which has facilitated equitable access to basic public services.

Drawing on these findings, we argue that to achieve a higher level of fiscal equalization in line with the goal of common prosperity, we must maintain the basic framework of the tax-sharing system while continuously improving the transfer payment system. Future reforms should focus on three aspects. First, a fiscal equalization evaluation system and policy objectives should be established with per capita fiscal expenditure as the core indicator. Second, the transfer payment system should be continuously adjusted and improved in response to emerging problems and changing circumstances. Third, a fiscal and taxation system that facilitates population mobility should be developed to promote the granting of urban residency to rural migrants.

Keywords: Fiscal Inequality; Fiscal System; Quantitative History; Local Gazetteers

JEL Classification: H77, N45, H72

(责任编辑:江河)(校对:王红梅)