

· 中国经济转型与发展研究 ·

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

汪德华¹ 杨思娴²

(1 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100028;

2 对外经济贸易大学 国际经贸学院, 北京 100029)

摘要: 本文基于县级新方志等资料, 比较分析了福建、安徽、广西三省(区) 县级财力均衡状况在不同历史时期的演变。研究发现: 计划经济时期的各省省内县级财力差距整体处于高位; 改革开放初期, 县级财力差距依然保持在高位, 且东部地区的福建更为明显; 分税制改革时期的财力差距呈先缩小后扩大趋势, 但在 2007 年之后财政支出维度的财力不均衡状况明显好转。总体上看, 县级财力均衡状况既受地区经济差距的影响, 又受财政体制特别是政府间转移支付制度的影响。计划经济时期也存在显著的县级财力不均衡现象, 市场经济体制下能够实现县级财力均衡、基本公共服务均等化的目标。分税制改革及相应的转移支付制度显著改善了县级财力均衡状况, 为实现十九大提出的“区域均衡”财政关系的改革目标, 应继续坚持并完善。

关键词: 县级财力均衡; 区域均衡; 基尼系数; 历史演变

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(71773139); 中国社会科学院基础研究学者资助计划; 国家审计署“共建财经院”项目

一、引言

地方财政的区域均衡状况, 关系到基本公共服务的供给水平和区域差异, 因此一直是财税改革关注的重要变量。党的十九大报告(习近平 2017) 提出, 要“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央地方财政关系”。为实现十九大报告提出的“区域均衡”中央地方财政关系改革目标, 需要搞清楚我国地方财政均衡的现状及其影响因素。一些学者(张光、庄玉乙 2011) 曾指出, 1994 年的分税制改革, 特别是其“两税”返还制度, 导致我国出现地方财政失衡或者说地方财力差距较大问题。然而, 地方财政均衡状况, 既受财政体制安排的影响, 又受地区经济发展水平差异的影响, 中国县级地区的自有财力主要受不易改变的结构因素左右(尹恒等 2010)。结构因素具有一定的历史惯性。因此, 地方财政均衡状况及其影响因素, 需要在更宽广的历史视野下进行考察。

本文整理了县级新方志、《地市县财政统计资料》以及《中国县域统计年鉴》, 考察东部省份福建、西部省份广西和中部省份安徽 1953-2015 年间县级财力均衡状况的演变。在中国历史上, 自秦朝实行郡县制至今, 县级行政区域已存在了两千多年。在新中国成立之后, 县级(市、区) 政府一直是提供基本教育、医疗、卫生、社会保障等公共服务的主体。省际内县级财力的均衡状况,

是分析中国财政均衡状况的最佳视角,理应是学术研究和政策研究关注的重点。

本文采用基尼系数和极值比(最大最小比)两个指标衡量县级财力差距,从财政收入和财政支出两方面分析县级财力均衡状况在不同时期的演变,并分析其在东、中、西部是否有差异。研究发现:计划经济时期,县级财力差距呈缩小趋势,但整体处于高位;改革开放初期,县级财力差距呈扩大趋势;分税制改革初期财力差距缩小,2000年后呈扩大趋势,但在2007年之后财政支出维度的财力不均衡状况明显好转。总体上看,分税制改革显著改善了县级财力均衡状况。

有关中国地区间财力差距的研究(江庆,2009;曹俊文、罗良清,2006;曾军平,2000),大多从省级层面和转移支付角度进行。为数不多的关于县级财力差距的文献大多都是基于《地市县财政统计资料》时间段一般在1993-2007年之间。尹恒等(2007)发现,1993-2003年中国县级财力差距呈现出扩大的趋势;县区间财力差距巨大是中国经济发展不平衡的结果之一,反过来也制约着地区间经济的均衡发展。尹恒等(2010)指出,中国县级地区财力不均等呈现很强的持久性;县域经济发展受到历史基础、经济区位、资源禀赋和区域发展政策等诸多因素的影响。与这些文献相比较,本文的主要贡献在于:利用各地地方志资料,将计划经济时期和改革开放初期的县级财力均衡状况纳入分析视野;将分税制时期的分析延长到2015年。由此,本文可以在更长的历史视野下,分析新中国成立以来县级财力均衡状况的演变。

文章第二部分介绍相关的体制背景、数据来源与核算方法;第三、四部分分别从财政收入和财政支出两个维度核算出福建、安徽、广西三省(区)县级财力基尼系数和极值比,并对其财力均衡状况的历史演变进行分析;第五部分为结语。

二、体制背景、数据来源与核算方法

省内县级财力均衡状况,从制度层面看,主要受中央与地方、省以下政府间财政关系的影响。新中国成立以来,中央地方财政关系历经三个阶段性的变革:1950-1979年以统收统支为主要特点的“一灶吃饭”阶段、1980-1993年以包干体制为主要特点的“分灶吃饭”阶段、1994年之后的分税制阶段(李萍,2006)。1953年是中国县级财政独立成为一级财政的起始年。国家取消了大区一级财政,成立了县(市)财政,全国划分为中央、省(市)和县(市)三级财政(李萍,2006)。县级财政体制的变迁,是省以下政府间财政关系的主要内容,总是与国家财政体制的变迁相伴随。

在1950-1979年间,县级财政体制在“一灶吃饭”体制下经历了频繁地调整与改进(李萍,2006)。1951年开始,国家实行了“划分收支、分级管理”的财政管理体制。1958年开始,中央决定对地方进行放权,实行“以收定支,五年不变”的财政管理体制,但1959年起又改为“总额分成,一年一变”的财政管理体制。到1970年,为充分调动地方的积极性,国务院决定下放大批企业、事业单位到地方,实行收支包干财政管理体制。1974年改为“收入按固定比例分成、超收另定比例分成、支出按指标包干”财政管理体制,1976年再次实行“定收定支、收支挂钩、总额分成、一年一变”的财政管理体制。十一届三中全会以后,为充分发挥地方的积极性,自1980年开始,实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制,1985年起实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制,1988-1993年实行全方位的大包干,主要是针对不同的地区实行不同的包干办法,总体上可以称之为“分灶吃饭”的包干体制(李萍,2006;楼继伟,2013)。在这一过程中,省级政府一般会同步调整与地市县政府之间的财政关系。

“分灶吃饭”的包干体制造成了“两个比重”即财政收入占GDP比重、中央收入占财政收入比重大幅下降问题,为此自1994年开始实行分税制改革(李萍,2006;楼继伟,2013)。分税制改

革的主要内容包括:明确中央和地方的事权和财政支出范围,但基本上延续了过去的划分方式;改变了过去按照企业隶属关系进行“大包干”的财政收入划分方式,采取按税种划分中央地方收入的方式;在中央和地方分设两套税务机构进行征税;中央对地方实行税收返还等(楼继伟,2013)。在分税制改革初期,大部分县(市)财政体制并未立即实行改革,直到1996年才在全国大范围内推广到县一级(李萍,2006)。

总体而言,县级财政管理体制的变迁并不是县域内部经济发展或体制的问题,而是随着中央和地方(主要是省)财政之间的博弈而变迁。在国家财政体制变迁的多数时期,中央一般只直接调整中央与省级之间的财政关系,而省以下财政关系主要是由省级政府依据中央省级财政关系调整的基本思路而进行相应调整。1994年后分税制的基本架构延续至今。分税制改革虽快速改善了“两个比重”问题,但在2000年之后出现了广受关注的县乡财政困难问题(尹恒等,2007)。为此,中央自2002年开始出台了一系列的文件,以指导、激励省级政府解决县级财政困难问题。^①一些省份还开始探索推进财政省直管县等改革试点,以达到从体制上增强县乡财力的目标。^②2009年,财政部印发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预〔2009〕78号),要求在2012年以前,力争在全国除少数民族自治地区外全面推进省直管县财政改革,加速了省直管县财政体制改革。

本文所关注的省内县级财力均衡状况,不仅仅在制度层面受财政体制变迁的影响,还在经济基本上受各地经济发展均衡状况的影响。为此,本文对三个时期的划分结合了经济体制的变迁和财政体制的变迁,即划分为:计划经济时期(1953-1977年)、改革开放初期(1978-1985年)、分税制时期(1994-2015年)。

中国的县级政区包括县、县级市、市辖区等几种类型。1993年后,我国的行政区划变革划出了很多新区。考虑到新区一般不承担公共服务的功能,市辖区的财政独立性受地级市的影响很大,为此本文在分析省内县级财力均衡状况时,仅包含县、县级市两类县级政区。本文讨论的县级财力,分为财政收入和财政支出两个维度,均采用一般公共预算口径。^③在具体计算中,县级财力状况的度量均采用人均财力,分母是县级辖区内的总人口。县级财政作为中国财政层级中的重要一级,主要功能是为包含农村居民在内的所有公民提供公共服务。使用辖区内的总人口作为分母,计算出的总人口人均财力更加能够体现以人为本的现代治国理念。

计划经济时期与改革开放初期的县级财政数据,来自于笔者收集整理的200多本1990年前后出版的各县级地方志(简称“新方志”)。各县级新方志详细记录了本地各年财政收支状况。但多数县市的地方志财政数据仅到1985年,因此本文的分析未包含1986-1993年。1994-2009年的县级财政收支数据,来自于财政部出版的历年《地市县财政统计资料》。2010-2015年县级财政收支数据,来自于国家统计局出版的历年《中国县域统计年鉴》。计划经济时期和改革开放初期的人口数据,来自三省的省级地方志人口统计资料。1994-2001年的县级人口数据来自于《地市县财政统计资料》,2002-2015年人口数据来源于国家统计局的《中国县域统计年鉴》。

本文对省内县级财力均衡状况的度量,选用了基尼系数和极值比两个指标。基尼系数在收入分配领域具有很广泛的应用,通常作为测度居民收入分配均等程度的指标。基尼系数的计算

① 如国务院《批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》(国发〔2002〕26号),《切实缓解县乡财政困难的意见》(财预〔2005〕5号);《关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见》(财预〔2010〕443号)等。
② 省直管县财政体制改革是深化财税体制改革的重要内容之一,旨在增强县级财政自给能力、实现县级财政解困。
③ 一般公共预算收支口径,是2015年实施的修订后《预算法》的用语。其不同历史时期有不同的用语,早期的如财政收支、预算内收支,2000年之后的公共财政收支等。

有许多公式和算法,有的需要进行回归和参数估计,有的需要进行复杂的矩阵计算,一些研究还对基尼系数进行分解分析(Tsui, 2005; Cowell, 2000; Fei, Ranis & Kuo, 1978)。本文的重点在于考察县级财力不均衡的历史延续性,为简便直观,基尼系数的计算参考陈传波、丁士军(2001)的算法,且不进行分解分析。^① 具体而言,假定某年省内样本县(市)数量为 n ,设 W_i 、 M_i 和 P_i 分别代表第 i 县的人均财力份额、人均财力和人口频数(即某地区人口占总人口的份额)($i = 1, 2, \dots, n$),对全部样本按人均财力(M_i)由小到大排序后,基尼系数可由以下公式给出:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n P_i(2Q_i - W_i) \quad (1)$$

其中: Q_i 为从1到 i 的累计收入比重 $Q_i = \sum_{i=1}^n W_i$ 。

本文还选用极值比作为县级财力不平衡状况的另一个度量指标,具体为一省同一年份人均财力最高县与人均财力最低县的人均财力比值。按照约翰·罗尔斯(1988)提出的罗尔斯标准,一个社会的公平状况,取决于该社会中生活处境最差的那个人。为此,本文选用极值比指标,以体现不同县区政府的公共品供给能力应基本相同的标准。

由于部分县(市)地方志中缺少部分年份的财政数据和人口数据,加上一些行政区划变迁的影响,计算各省基尼系数和极值比的样本县(市)数量在不同年份有变化。需要指出的是,由于本文是考察省内县级人均财力均衡状况,少数县(市)数据的缺失,对结果影响不大。为进一步排除样本量不同的影响,本文还计算了部分年份同一样本的县级财政收入和财政支出不平等指标。由于要保证相同的样本,各省的样本量均大幅减少。结果发现,虽然样本量都缩小了,但是变动趋势与之前的计算结果相一致。这说明本文的计算结果基本是稳健的。

三、财政收入维度的县级财力不均衡

表1(见下页)给出了以人均财政收入计算的基尼系数和极值比指标,以度量三个省份三个时期的县级财力差距。^② 出于篇幅考虑,本文只给出了部分年份的结果。

三个时期比较来看,以基尼系数衡量的分税制时期的省内县级财力均衡状况要明显好于计划经济时期和改革开放初期。如表1所示,福建省县级人均财力基尼系数均值在计划经济时期为0.46,改革开放初期上升到0.49,而分税制时期大幅下降到0.33。安徽省的基尼系数均值在计划经济时期为0.44,改革开放初期下降到0.40,而分税制时期则进一步下降到0.33。广西的基尼系数均值在计划经济时期为0.34,改革开放初期略有上升到0.36,而分税制时期则下降到0.32。综合分析来看,无论是计划经济时期的“一灶吃饭”还是改革开放初期的“分灶吃饭”,均是以地方财政总收入为基数上解或给予补助,中央集中的收入比重较低。因此地区经济发展的差距,在人均财政收入的分布上较多反映出来。如福建、广西在改革开放初期的县级人均财政收入基尼系数上升,主要反映了其省内经济发展差距在扩大。分税制改革则是以部分税种为基础,中央对所有地区均采用统一的体制汲取收入,中央集中的财力比重大幅提升,由此使得县级人均财政收入的均衡状况反而好转。因此,那种认为分税制导致地方财力差距扩大的说法并不准确。然而,

^① 与尹恒等(2007)基尼系数的分解算法不一致,本文的算法更加简单直观。

^② 福建省基尼系数在2002-2005年发生了突变,由于高收入的石狮市、永安市、晋江市、长乐市、永安县在这几年财政收入起伏很大。安徽省2004-2005年基尼系数大幅提高则是由于宁国市、繁昌县、祁门县等几个县市财政收入大幅提高,人口增长幅度小。

以人均财政收入极值比指标来看,三省均是分税制时期相对较高。如安徽省计划经济时期人均财政收入极值比为 11.23,改革开放初期略有下降到 9.37,分税制时期则上升到 20.21。其原因一者可能是样本量扩大,最大最小值的范围有所扩大;二者这一现象主要受 2000 年之后的数据影响,可能反映了近期县级地区经济发展的差距在扩大。

表 1 财政收入维度的县级财力不均衡

时期	年份	福建			安徽			广西		
		样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比
计划经济时期	1953	36	0.60	16.24	34	0.57	17.03	43	0.59	16.39
	1958	23	0.45	6.26	37	0.55	15.20	60	0.33	14.22
	1963	27	0.43	8.13	37	0.44	10.89	59	0.27	8.26
	1968	24	0.48	5.88	41	0.42	5.97	60	0.33	10.05
	1973	24	0.49	5.80	42	0.44	6.34	58	0.38	13.61
	1977	24	0.53	11.80	44	0.45	7.58	57	0.37	13.94
	均值	28	0.46	8.54	41	0.44	11.23	58	0.34	10.66
改革开放初期	1978	35	0.43	9.39	44	0.37	12.68	61	0.33	10.21
	1980	38	0.42	8.56	46	0.34	10.33	60	0.33	17.11
	1982	32	0.45	9.78	47	0.41	9.33	56	0.36	16.31
	1985	37	0.49	20.21	45	0.35	8.46	59	0.33	12.73
	均值	31	0.49	10.84	44	0.40	9.37	58	0.36	15.32
分税制时期	1994	55	0.40	10.96	54	0.37	6.43	72	0.33	9.69
	1995	62	0.24	8.08	63	0.17	4.07	77	0.29	18.03
	1998	60	0.21	7.26	64	0.17	3.95	80	0.25	13.17
	2001	59	0.28	10.74	61	0.20	6.04	80	0.28	11.37
	2004	55	0.39	14.94	60	0.31	11.18	61	0.36	9.91
	2007	58	0.36	17.04	61	0.42	22.56	68	0.36	14.19
	2010	58	0.34	12.34	61	0.42	25.03	76	0.31	16.49
	2013	58	0.34	10.22	62	0.44	33.63	76	0.36	28.24
	2015	58	0.35	16.89	62	0.41	27.06	76	0.33	21.41
	均值	58	0.33	12.54	60	0.33	20.21	73	0.32	16.16

注:表中数据均为作者计算所得,所列三个时期平均值是三个时期所有年份的平均值,而非表中所列年份的平均值。

分时期来看,在计划经济时期,县级财力差距呈逐渐下降态势。如中部省份的安徽以及东部省份的福建,其基尼系数均由 1950 年代的 0.55 左右,下降到 1960 和 1970 年代的 0.45 以下;西部省份的广西,基尼系数同样略有下降。观察极值比指标有类似变动趋势。比较福建、安徽、广西在这一时期的财力差距状况,可以看出福建的财力差距大,而安徽和广西两地的财力差距则相对较小。分析变动趋势背后的原因,可能主要在于建国初期各方面制度未能理顺,县级经济发展以及财政收入的来源差异较大。而其后逐步建立起来的“统收统支、集中管理”体制,地方经济发展以及县级财政收入的来源均步入正轨,进而导致差距有所缩小。

在改革开放初期,则可以看到县级财政收入差距呈扩大趋势:福建的基尼系数由 1978 年的 0.43 上升到 1985 年 0.49;安徽、广西的变化则相对较小。在这一时期,中央为调动地方的积极性,将权利下放到地方,实行“分灶吃饭”的财政管理体制。各地发展经济、增加财政收入的积极性大大提高。但不同地区发展经济的条件有差别,在县域经济得以普遍发展的同时,也伴随着严重的横向失衡。而财政体制上缺乏相应的校正政策安排,因此县级财力差距不断拉大。这一点

特别明显的体现在:率先开放发展的东部福建省,其财力差距扩大趋势更为明显;而在开放相对滞后的安徽和广西两省(区),县级财政收入的差距变化则不明显。

分税制改革时期,初期呈现出县级财力差距缩小趋势,但2000年之后又呈现出不断扩大的趋势。从表1中我们可以直观地看出:分税制改革初期的1994年,三省县级财政收入基尼系数均在0.3-0.4之间的水平,但其后到2001年之前均快速下降,维持在0.25左右的水平。2001年之后,三个省份的县级财政收入差距均迅速拉大。2007年之后,安徽省的县级财政收入基尼系数维持在0.4以上的水平,而福建和广西也上升到0.35左右的水平。三省极值比指标也有类似变化趋势。这种变化趋势背后的原因可能在于,取消农业税等农村税费改革政策,使得农业县与工业县的财力差距进一步加大。三个地区比较而言,位于东部和中部地区的福建和安徽省财力差距要大于位于西部地区的广西。这也说明,县域经济的发展受到历史基础、经济区位、资源禀赋和区域发展政策等诸多因素的显著影响,分税制改革初期所呈现出的财政收入维度的财力均衡状况难以为继(尹恒等,2010)。

表2是采用相同样本计算的省内县级人均财政收入的均衡状况演变趋势。从表2可以看出,当限定相同样本后,计算的各省基尼系数和极值比均有所缩小,但其显示出的变动趋势与表1大体一致。如表2所示,分税制时期的各省基尼系数,普遍要小于计划经济时期和改革开放初期。在分税制时期,各省基尼系数也是呈先下降、再上升的趋势。极值比指标也有类似变化。表2的结果表明,基于表1数据得出的分析结论是稳健的。

表2 部分年份同一样本财政收入视角下的县级财力不均衡

时期	年份	福建			安徽			广西		
		样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比
计划经济时期	1965	23	0.21	4.04	43	0.26	9.44	36	0.17	9.19
	1975	23	0.40	9.21	43	0.24	9.65	36	0.24	9.33
改革开放初期	1978	23	0.37	9.39	43	0.25	12.69	36	0.33	12.32
	1980	23	0.34	8.56	43	0.24	9.69	36	0.25	12.19
	1984	23	0.37	11.44	43	0.24	5.83	36	0.29	13.60
	1985	23	0.40	20.21	43	0.25	13.27	36	0.26	12.73
	1994	23	0.25	6.25	43	0.17	4.32	36	0.22	6.93
分税制时期	1997	23	0.22	4.48	43	0.13	3.68	36	0.24	9.64
	2000	23	0.22	4.10	43	0.18	5.04	36	0.21	6.02
	2004	23	0.24	5.33	43	0.20	7.30	36	0.20	4.12
	2007	23	0.28	6.47	43	0.32	19.93	36	0.32	5.25
	2010	23	0.29	6.68	43	0.33	21.30	36	0.29	6.22
	2013	23	0.32	6.11	43	0.35	31.67	36	0.33	11.94

注:表中数据为作者计算所得。

四、财政支出维度的县级财力不均衡

表3(见下页)给出了以人均财政支出计算的基尼系数和极值比指标,以分析三个省份县级财力均衡在三个时期的演变情况。三个时期比较来看,以基尼系数衡量的省内财力均衡状况,在分税制时期要好于改革开放初期和计划经济时期。如表3所示:安徽省县级人均财政支出基尼系数均值在计划经济时期为0.47,改革开放初期下降为0.37,分税制时期进一步下降到0.21。福

建省的基尼系数均值在计划经济时期为 0.56 ,改革开放初期下降为 0.48 ,分税制时期大幅下降到 0.21。广西的基尼系数在计划经济时期为 0.30 ,改革开放初期下降为 0.26 ,分税制时期略微下降为 0.25。从人均财政支出极值比指标来看 ,福建省在计划经济时期最高 ,分税制时期最低;安徽与广西在改革开放初期最高 ,在分税制时期同样大幅下降。综合分析来看 ,分税制改革使得省内县级财政支出维度的财力均衡状况明显好转。

表 3 财政支出维度的财力不均衡

时期	年份	福建			安徽			广西		
		样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比
计划经济时期	1953	34	0.61	17.30	33	0.61	6.62	41	0.55	7.48
	1958	21	0.55	33.73	34	0.59	4.45	58	0.32	5.08
	1963	24	0.57	13.27	33	0.53	3.45	59	0.28	13.43
	1968	22	0.63	17.02	37	0.48	6.22	60	0.31	21.21
	1973	22	0.58	5.47	38	0.52	12.88	58	0.34	6.60
	1977	21	0.59	2.95	41	0.44	11.71	58	0.24	6.32
	均值	26	0.56	13.60	37	0.47	7.51	58	0.30	8.73
改革开放初期	1978	33	0.45	8.24	41	0.33	8.67	61	0.27	9.50
	1980	37	0.37	10.12	43	0.25	11.40	61	0.22	8.80
	1982	29	0.46	7.49	43	0.40	10.53	57	0.27	11.29
	1985	36	0.41	7.00	42	0.30	7.99	60	0.26	13.61
	均值	30	0.48	10.15	41	0.37	10.46	59	0.26	9.48
分税制时期	1994	55	0.35	8.25	54	0.40	9.44	71	0.31	5.23
	1995	62	0.20	6.44	63	0.17	4.33	77	0.24	7.09
	1998	60	0.16	4.50	64	0.16	4.16	80	0.21	10.27
	2001	59	0.16	5.27	61	0.18	4.56	80	0.21	6.87
	2004	55	0.23	6.92	60	0.22	4.66	61	0.32	5.30
	2007	58	0.19	6.28	61	0.20	4.62	68	0.26	5.66
	2010	58	0.18	4.66	61	0.20	4.67	76	0.20	6.31
	2013	58	0.21	4.30	62	0.20	5.32	76	0.20	6.28
	2015	58	0.22	7.70	62	0.19	5.07	76	0.20	6.46
	均值	58	0.21	5.71	60	0.21	5.03	72	0.25	6.40

注:表中数据为作者计算所得,所列三个时期平均值是三个时期所有年份的平均值,而非表中所列年份的平均值。

分时期来看,计划经济时期,福建省的县级人均财政支出基尼系数均值最高,维持在 0.56 左右的水平,安徽省次之,广西则维持在 0.3 左右的较低水平。总体而言,这一时期各省的财政支出维度的县级财力差距在高位波动,略呈缩小趋势。这尤其在广西表现得更为明显。改革开放初期,率先开放的福建基尼系数依然最高,维持在 0.48 左右的水平,安徽与广西县级财力均衡状况相对较好,基尼系数分别在 0.37 和 0.26 左右波动。这一时期实行包干体制,地方的年度预算收支指标经中央核定之后由地方包干完成,结余的收入地方自留,超支的部分中央也不会补给。因此,各地财政支出与财政收入状况高度相关,与经济发展状况密切相关。地方经济发展快者愈快,慢者愈慢,财力差距也就随之不断拉大。改革开放带来的县区间经济发展不平衡问题,在财政支出维度的财力均衡上也有所体现。

分税制改革时期,三省县级人均财政支出差距均呈缩小趋势,财力均衡状况总体上在明显好转。三省的县级人均财政支出基尼系数在 1995 年之后,大都维持在 0.2 以下,但在 2000 年之后

一段时期内也呈现出扩大趋势。这与尹恒等(2010)对全国的测算结果所反映的趋势是一致的。东、中、西三个省份之间的差异也几乎不存在。这段时期,县乡财政困难问题也受到高度关注。在2002年之后,中央政府相继出台要求解决县乡财政困难、保障县级财力的系列文件,推行省管县改革。经过多年努力,这些政策的实际效果逐步体现出来。2004年之后,福建、安徽、广西三省(区)的人均财政支出维度的基尼系数不同程度地出现下降,目前稳定在0.2左右。总体而言,相对于改革开放初期,分税制改革明显降低了人均财政支出维度的县级财力不均衡状况。其原因主要在于,1994年的分税制改革以及2002年推行的所得税收入分享改革,使得中央掌控财力大幅增加,且其中大部分用于对地方的转移支付。很多转移支付资金的分配,直接着眼于解决县乡财政困难,这对于降低财政支出维度的财力不均衡状况起到了很大的帮助。

比较表1与表3可以发现:计划经济时期三省财政收入维度的基尼系数与财政支出维度的基尼系数高度相关,福建省、安徽省的支出基尼系数甚至略高于收入基尼系数;改革开放初期则呈现支出基尼系数略低于收入基尼系数的局面。在分税制改革之后,三省的人均财政收入的基尼系数和极值比,在经过一段时间的下降之后重新上升到较高的水平,但三省的人均财政支出相关指标则远低于前者,且收入基尼系数与支出基尼系数的相关度也大幅下降。这进一步表明,分税制改革之后,地方自有财力与经济发展之间的关系并没有割裂开来,县级经济发展差距导致县级人均财政收入均衡状况依然较差。但是,分税制改革使得中央集中了较多财力,使得中央有足够的力量加大对落后地区的转移支付,且在2002年以后高度重视县级财力保障问题。中央以及各省建立的以保障县级财力为目标的转移支付制度,在均衡县级财力方面成效显著;由此导致,与人均财政收入相比,各省内部人均财政支出的财力状况更加均衡。

表4 部分年份相同样本财政支出维度的县级财力不均衡^①

时期	年份	福建			安徽			广西		
		样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比	样本量	基尼系数	极值比
计划经济时期	1965	30	0.28	4.09	42	0.27	9.09	61	0.24	7.11
	1975	32	0.32	7.74	42	0.20	9.65	54	0.30	6.11
改革开放初期	1978	31	0.29	7.68	42	0.17	9.88	61	0.26	9.50
	1980	32	0.27	8.02	42	0.18	8.22	61	0.20	8.80
	1984	31	0.30	7.68	42	0.22	7.43	61	0.27	9.69
	1985	32	0.28	7.00	41	0.20	5.00	61	0.25	6.76
	1994	32	0.17	3.58	42	0.22	7.46	62	0.19	5.23
分税制时期	1997	32	0.17	3.46	40	0.17	4.28	63	0.21	5.97
	2000	32	0.13	2.37	42	0.18	4.55	63	0.19	6.13
	2004	32	0.20	2.60	42	0.19	4.29	63	0.33	3.63
	2007	32	0.13	2.54	42	0.20	4.20	63	0.27	4.06
	2010	32	0.16	2.64	42	0.20	4.67	63	0.18	3.52
	2013	32	0.20	3.48	42	0.20	5.32	63	0.19	3.51

注:表中数据为作者计算所得。

表4为使用相同样本计算出来的,三省若干年份财政支出维度的财力均衡相关指标。同样是为了保证相同的样本,计算样本量均有所减少,由此计算出来的基尼系数与极值比较表3均有

^① 表4中部分年份样本量不一致,主要是部分县市少数年份财政收支数据缺失,为尽可能在确保相同样本的同时扩大样本量,我们依然把这些县放在计算样本中。

所下降。但同样可以发现,使用相同样本计算出来的相关指标所度量的县级财力差距发展趋势,与表3所体现出来的趋势基本一致。基于此,可以认为表3的计算结果基本上稳健。

五、结 语

本文基于县级地方志等数据资料,比较分析了福建、安徽、广西三省县级财力均衡状况在不同历史时期的演变。研究发现:计划经济时期,各省省内县级财力差距呈缩小趋势,但整体处于高位;改革开放初期,县级财力差距依然维持在高位;分税制改革初期,财政收入和财政支出维度的财力均衡状况均经历了先明显改善再有所恶化的演变;但在2007年之后,财政支出维度的财力不均衡状况显著好转,仅在0.2左右。总体上看,分税制改革显著改善了县级财力均衡状况。三个省份相比较,东部地区的福建省,在三个历史时期的县级财力不均衡状况均更为严重;中部地区的安徽次之,西部地区的广西除个别年份外则相对较为均衡。但到2004年之后,三省人均财政支出维度的财力均衡状况较为接近,基尼系数均下降到0.2左右。

新中国60余年的演变趋势表明,县级财力均衡状况既受地区经济差距的影响,又受财政体制特别是政府间转移支付制度的影响;计划经济时期同样存在县级财力极度不均衡状况;在市场经济体制下,只要财政体制安排得当,能够很好地实现县级财力均衡的目标,促进基本公共服务均等化。展望未来,为更好实现十九大提出的“区域均衡”中央地方财政关系的改革目标,一是要继续坚持分税制,维持中央地方财力分配稳定格局,保证中央有一定实力支持经济不发达地区;二是要以基本公共服务均等化为导向,继续改进完善政府间转移支付制度。

参考文献:

- 曹俊文、罗良清 2006 《转移支付的财政均等化效果实证分析》,《统计研究》第1期。
- 陈传波、丁士军 2001 《基尼系数的测算与分解——Excel 算法与 Stata》,《上海统计》第7期。
- 江庆 2009 《省际间财力差距的地区分解和结构分解》,《统计研究》第6期。
- 李萍 2006 《中国政府间财政关系》北京:中国财政经济出版社。
- 楼继伟 2013 《中国政府间财政关系再思考》北京:中国财政经济出版社。
- 习近平 2017 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》北京:人民出版社。
- 尹恒、王丽娟、康琳琳 2007 《中国县级政府间财力差距:1993-2003年》,《统计研究》第11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》第11期。
- 约翰·罗尔斯 1988 《正义论》北京:中国社会科学出版社。
- 张光、王于乙 2011 《中国地区财力均等化的库兹涅兹拐点到来了吗? 财税包干、分税制和地区财力均等化》,《公共行政评论》第12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。
- Cowell F.A. 2000, "Measurement of Inequality," Atkinson A.B. & F.Bourguignon(eds.), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam: Elsevier.
- Fei J.C.H., G. Ranis & S. Kuo, 1978, "Growth and the Family Distribution of Income by Factor Components," *Quarterly Journal of Economics*, 92(1) pp.17-53.
- Tsui K., 2005, "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities," *Journal of Comparative Economics*, 33(1) pp.173-196.

(责任编辑 江静)

Historical Development of Fiscal Disparities on County-level in China: A Study Based on Fiscal Data Collected from New Local Chronicles of Three Provinces

WANG De-hua , YANG Si-xian

Based on the county-level fiscal data collected from their new local chronicles ,this paper studies the fiscal disparities among such provinces as Fujian ,Anhui and Guangxi in different historical periods of their development. The results show that during the planned economy period ,the fiscal disparities of the concerned counties were at a high level ,and remained high even on the early stage of China's economic reform and open-up ,with the case of Fujian province even more distinct. The fiscal disparities in the tax-sharing reform period were narrowed before they took on upward trend. But after 2007 ,the fiscal disparities in the respect of the fiscal expenditure have clearly decreased. On the whole ,the fiscal disparities among the counties are affected not only by regional economic imbalances but also by government-to-government financial relations ,especially their transfer payment system. Even in the planned economy period ,there were also huge county-level fiscal disparities. In the market economy system ,county-level fiscal disparities and the equalization of basic public services can be achieved. The tax-sharing system reform and correspondingly established fiscal transfer payment system have significantly played a role in equalization. We should go on with their improvement to achieve the objective of reforming fiscal equalization between regions proposed by the 19th National Congress of the Communist Party of China.

Analysis of Recovery Responsibility to Compensate for Ecological Damage: From Techniques to Law

ZHANG Zi-tai ,LI Chen-guang

Recovery responsibility is a most important way of taking the responsibility to compensate for ecological damage. With recovery sorted into artificial and natural kinds ,ecological recovery differs itself from restoration in such as its meaning ,concept and patterns of development. The source of claim for compensating ecological damage lies in natural resources of state-ownership. With theory of the right for appeal as its premise ,ecological damage compensation system helps realize the maintenance of public interest in environment ,and should be constructed according to the existing civil rules as far as possible. However ,restoration to the original condition never means complete ecological recovery ,and it should be taken as a new type of environmental civil liability. The claim of recovery responsibility can be divided into the right of recovery and the claim for recovery cost. Payment for recovery is not a compensation for loss. In nature ,it should be regarded as the cost paid by the responsible person/s for damages ,quite different from the risk sharing rule of compensation for loss. The basic premise for the application of recovery responsibility is that the damaged ecology can be restored. The alternative recovery that has already existed in judicial practice is not covered by the responsibility of recovery.

Minamata Convention on Mercury and China's Legislative Approach in Response

SHEN Hao

Minamata Convention on Mercury contains many obligatory provisions that require contracting states to take measures to control mercury pollution ,and China feels enormous pressure for compliance with accession to the Convention. The United States ,Japan ,the European Union and other developed countries/regions ,through either enacting new laws or modifying the existing ones ,are committed to fulfilling the obligations of state parties under the Convention. The existing mercury-related legal norms in China are decentralized ,with low hierarchy and lack of systematicness ,not e-