

地方财政运行:区域差异与应对之策*

徐小平

(武汉理工大学 期刊社,湖北 武汉 430070)

摘要 分税制改革以来,我国地方政府财政能力和财政运行状况区域差异特征明显,突出表现在财政收支规模与结构、财政收支缺口与财政自给率等方面,进而直接导致各地区基本公共服务均等化程度的差异。这与地区经济发展水平不平衡、分税制财政管理体制不完善、区域间转移支付制度不合理等因素密切相关。基于此,提出促进地区间财政相对均衡,进而实现区域间基本公共服务均等化的政策建议:推行政府层级的扁平化改革,确保地方政府尤其是中西部地方政府财政收入来源;完善分税制财政管理体制,适度向中西部地区倾斜;完善政府间财政转移支付制度,加大对中西部地区的扶持。

关键词 地方财政; 财政收支; 区域差异; 基本公共服务均等化; 转移支付制度

中图分类号:F 812 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)05-0087-07

实现区域间基本公共服务均等化是“十二五”规划的重要目标和任务之一,也是落实科学发展观、构建和谐和会的有效途径。保障地区基本公共服务能力的供给需要地方财政的支撑,但当前我国地方财政运行困难重重,除分税制财政体制本身的固有缺陷外,区域差异也是影响地方财政实力的重要因素,目前中西部欠发达地区的地方财政形势相比东部地区而言更加严峻,如不妥善解决,将直接影响区域间基本公共服务均等化目标的实现。因此,从区域差异视角考察和分析现阶段中国地方财政的运行情况,提出促进地方财政相对均衡的相关对策建议,对于实现区域基本公共服务均等化具有重要意义。本文主要选取广东、辽宁、湖北、贵州四省作为东部、东北、中部、西部的代表性省份来分析,考察省际间的财政收支和财政运行差异。

一、我国地方财政收支状况的区域差异

1. 财政收支规模的区域差异

从财政支出规模来看,1995—2009年,贵州、湖北、辽宁、广东四省都呈现快速的增长,且表现为“西低东高”的态势。以财政支出绝对规模来衡量,最高的广东省与最低的贵州省1995年相差486.7亿元,

2009年差距则达到2962.1亿元,绝对规模差距不断扩大;以相对规模来衡量,1995年财政支出最高的广东省是最低的贵州省的6.4倍,2009年虽然有所降低,但仍然高达3.2倍。以财政支出年均增长率来衡量,由于西部地区的贵州基数最小,因此增长率最高,达到21.5%,湖北、辽宁、广东依次为19.3%、16.0%、15.5%,其中贵州和湖北的年增长率高于全国平均水平(18.9%),广东和辽宁的年增长率则低于全国平均水平。以各省占全国一般公共预算支出的比重来衡量,依然是广东地区最高,其余依次为辽宁、湖北和贵州。但从比重变化趋势来看,中西部地区财政支出占比呈现缓慢上升趋势,东部和东北地区财政支出占比则呈缓慢下降趋势,东部的广东和西部的贵州间的差距由1995年的8.99%下降到2009年的4.85%,说明我国不同地区的财政支出差距呈现收敛的趋势^[1]。

从财政收入规模来看,与财政支出规模变化趋势大体相同,也体现出明显的区域差异。以财政收入绝对规模来衡量,广东地区最高,贵州地区最低,1995年广东与贵州相差343.8亿元,2009年差距扩大到3233.3亿元,相当于贵州省2009年财政收入规模的7.76倍。以相对规模来衡量,1995年广东的财政收入是贵州的10.29倍,2009年仍然高达8.76倍,且远远高于两者之间的财政支出差距。以

收稿日期:2012-04-11

* 国家社会科学基金项目“区域基本公共服务均等化与政府财政平衡机制研究”(07BJL019)。

作者简介:徐小平(1963-),男,副编审,博士;研究方向:政治学。E-mail: xxp@whut.edu.cn

财政收入年均增长率来衡量,1995—2009 年间,四省财政收入增长率相差不大,其中贵州稍高,达到 18.9%,湖北、辽宁、广东年均增长率依次为 17.6%、17.5%、17.5%,都低于全国 19.5% 的增长水平。以各省一般公共预算收入占全国的比重来衡量,四省的差距较大,最高的广东省财政收入占全国的比重基

本维持在 10% 以上,而最低的贵州省财政收入占全国的比重仅为 1.27%。但从变化趋势来看,四省的财政收入占全国比重在 1995—2009 年间基本都呈现不同程度的下降,但贵州下降幅度最慢,所占比重年均仅下降 0.489%,湖北、辽宁、广东下降幅度较快,尤其是广东下降幅度最快,年均下降 1.653%。

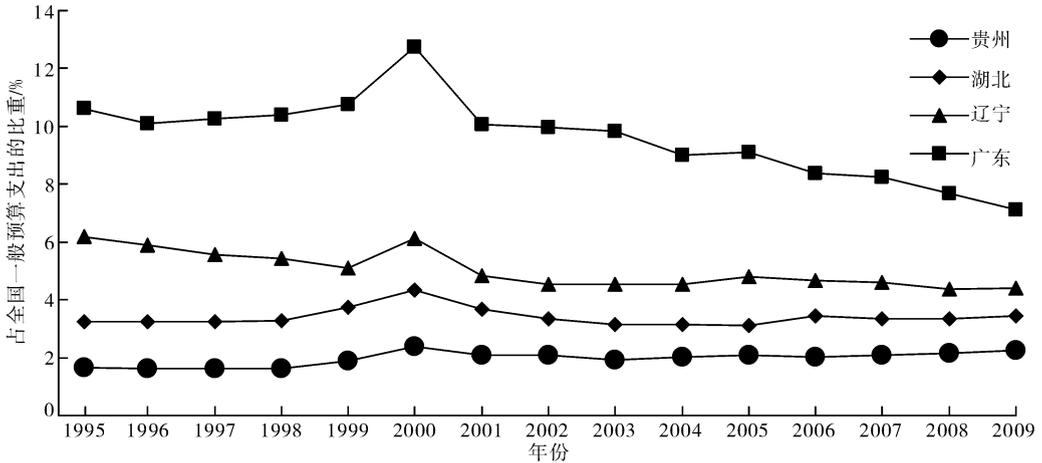


图 1 四省一般公共预算支出占全国一般公共预算支出的比重 (1995—2009 年)

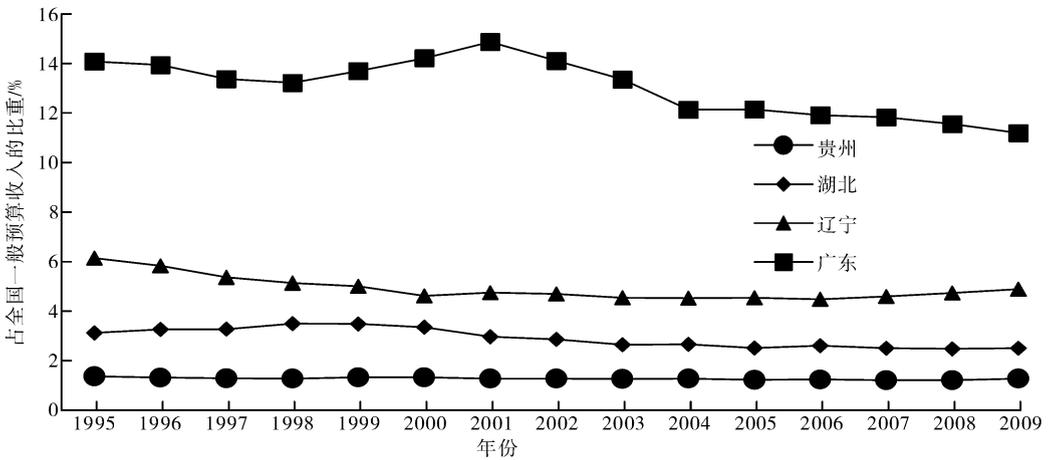


图 2 四省一般公共预算收入占全国一般公共预算收入的比重 (1995—2009 年)

2. 财政收支结构的区域差异

从财政支出结构来看,1995 年贵州、湖北、辽宁、广东四省财政支出处于第一位的均是文教卫生事业费,分别占 26.14%、27.28%、17.03%、23.32%,其中湖北在四省中文教卫生事业费占比最高。到 2009 年,虽然文化、教育、卫生变为分项统计,但各省文教卫生事业费合计仍占据第一位,贵州、湖北、辽宁、广东四省分别为 27.92%、20.49%、21.86%、26.63%,其中贵州、辽宁、广东文教卫生事业费占比较 1995 年有所提升,但湖北省的文教卫生

事业费占比相对下降,在四省中是最低的。若将财政支出按功能划分为经济建设支出和基本公共服务支出两大类,1995 年贵州、湖北、辽宁、广东四省的经济建设支出所占比重分别为 24.85%、25.69%、44.15%、36.19%,东部地区和东北地区经济建设支出比重明显高于中西部地区,且辽宁的经济建设支出所占比重最大;到 2005 年,贵州、湖北、辽宁、广东四省经济建设支出所占比重分别为 24.48%、20.74%、30.56%、26.72%,与 1995 年相比其占比均有不同程度的下降,尤其是东部和东北地区。

2009年政府收支分类发生变化,通过加总可得到贵州、湖北、辽宁、广东四省基本公共服务支出占比分别为67.70%、71.98%、74.69%和75.29%,均高于各省的经济建设支出,说明各省的政府职能逐步从以经济建设为中心转变为以基本公共服务的提供为重点,呈现从“经济建设型”政府向“公共服务型”政府转变的良好趋势。且经济发展水平较高的东部和东北地区在基本公共服务的供给能力和支出水平上也高于中西部地区。

从财政收入结构来看,2000年前,工商税收,企业所得税,农牧业税以及国有企业计划亏损补贴是各省财政收入的主要形式。以1995年为例,贵州省财政收入占比排前四位的依次是工商税收、农牧业税、企业所得税和国有企业计划亏损补贴,分别占53.61%、23.86%、6.48%和4.44%;湖北省财政收入占比排前四位的依次是工商税收、企业所得税、国有企业计划亏损补贴和农牧业税,分别占52.76%、13.34%、11.15%和10.13%;辽宁省财政收入占比排前四位的依次是工商税收、企业所得税、国有企业计划亏损补贴和专项收入类,分别占66.90%、10.54%、10.10%、4.50%;广东省财政收入占比排前四位的依次是工商税收类、企业所得税类、罚没收入和农牧业税,分别占69.82%、10.33%、6.51%、4.25%。可见,工商税收是四省最主要的财政收入来源。且对于贵州、湖北等中西部农业大省来说,农牧业税是其财政收入的重要支撑,而对于辽宁和广东这些工业化程度较高的东部和东北省份来说,企

业所得税发挥了重要作用。2000年以后,特别是2006年农业税全面取消后,国内增值税、营业税和企业所得税成为各省财政收入的主要来源。其中,营业税占比在各省均居首位,贵州、湖北、辽宁、广东四省分别占25.05%、25.38%、22.87%和29.41%,国内增值税则紧随其后,分别占比13.80%、13.99%、10.28%和15.90%。企业所得税占比排名基本处于第三和第四位,除此之外,个人所得税、城市维护建设税、城镇土地使用税、房产税等税种也日益发挥重要作用。

二、我国地方财政运行状况的区域差异

1. 财政收支缺口和财政自给率的区域差异

1995—2009年,我国地方财政收支缺口逐年拉大,地方财政自给率持续下降,地方财政运行面临着很大的压力,且表现出明显的区域差异^[2]。从财政收支缺口指标来看,广东、辽宁、湖北、贵州四省1995—2009年间均呈现不断上升趋势,但贵州、湖北等中西部地区变化幅度较辽宁、广东等东部和东北地区省份大。贵州2009年的财政收支缺口是1995年的18.2倍,湖北、辽宁、广东这一比例依次为13.8倍、6.4倍、3.5倍。近些年来,广东省的财政收支缺口相对于其他省份而言处于不断下降趋势,1995年,其收支缺口在四省中排名第一,但到2009年,其收支缺口在四省中排名最末位。

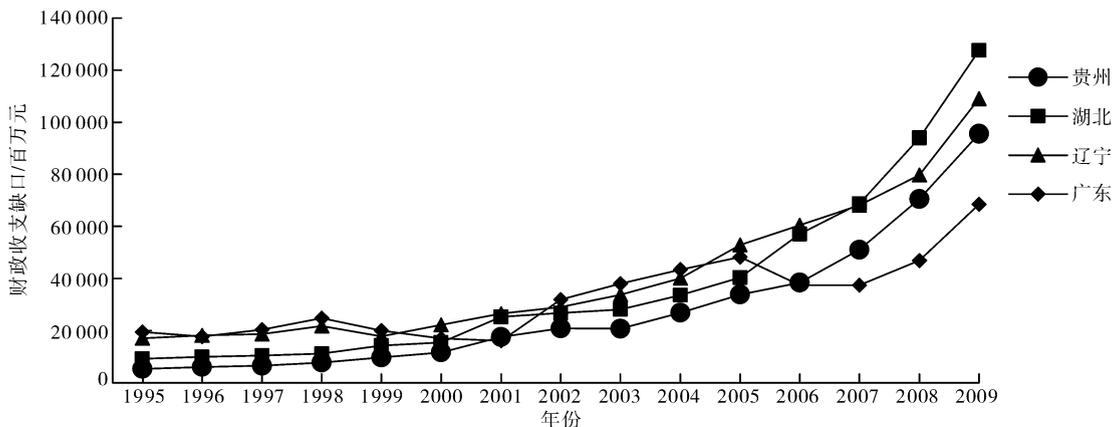


图3 四省的财政收支缺口(1995—2009年)

从财政自给率指标来看,地区差异比较明显。贵州和湖北等中西部省份的财政自给率在波动中呈现不断下降趋势,到2009年分别为30.35%和

38.97%,低于全国平均水平(53.41%),而辽宁、广东等东部和东北地区省份的财政自给率在波动中呈现不断上升趋势,到2009年分别为59.32%和

84.21%，高于全国平均水平，说明省级财政运行状况与地区经济发展水平高度相关，经济发达的省份

其财政自给率也相对较高。且中西部地区财政运行情况在逐步恶化，东部、东北地区则相对趋好。

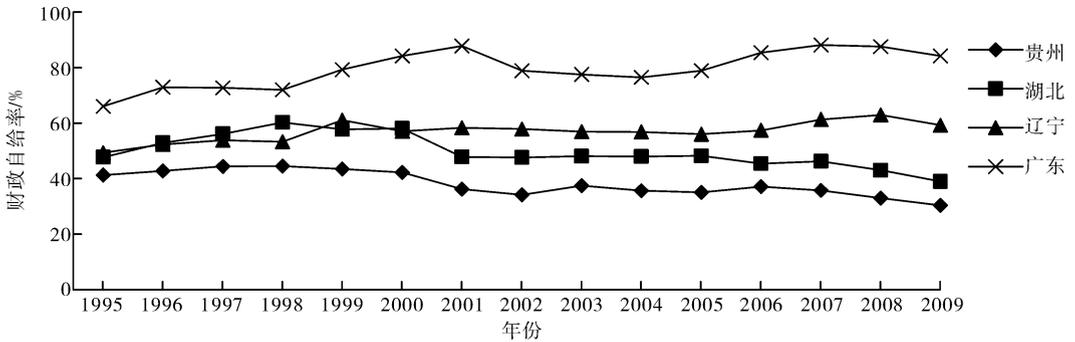


图 4 四省的财政自给率(1995—2009 年)

2. 财政收支缺口弥补方式的区域差异

在改革开放以来的现实财政运行中，弥补收支缺口的途径主要有中央补助收入、地方政府借债、预算外资金、土地出让金收入等渠道，其在省级地方财政运行中发挥了重要的作用。但由于目前地方政府债务缺乏分省的完整的数据资料，因此本文仅分析中央补助收入、预算外资金和土地出让金 3 种途径的弥补方式。

(1)中央补助收入。以中央补助收入占一般预算支出的比例来衡量，除个别年份外，从高到低依次是贵州、湖北、辽宁和广东，贵州和湖北等中西部地区对中央补助收入的依赖远远高于辽宁、广东等东部和东北地区，也高于全国平均水平。如 2009 年，贵州、湖北的中央补助收入占一般预算支出的比重分别为 68.93%和 61.68%，而辽宁和广东这一比重

分别只有 40.30%和 17.88%，全国平均水平为 45.02%。从变化趋势来看，贵州、湖北对中央补助收入的依赖总体呈现不断上升的趋势，而辽宁、广东对中央补助收入的依赖总体呈不断下降的趋势。这与财政自给率的变化趋势相同。

(2)预算外收入。从区域差异来看，不论是以预算外收入占财政总收入的比重来衡量，还是以预算外支出占财政总支出的比重来衡量，广东、辽宁等东部和东北地区所占比重略高于贵州、湖北等中西部地区，但差距不是太大。以 2008 年为例，预算外收入占财政总收入比重四省分别为 6.21%、8.84%、8.93%、12.35%。从变化趋势来看，四省预算外收支所占比重均呈现不断下降的趋势，说明随着国家财政分配秩序的逐步规范，预算外资金对地方财政运行的支撑作用将非常有限^[3]。

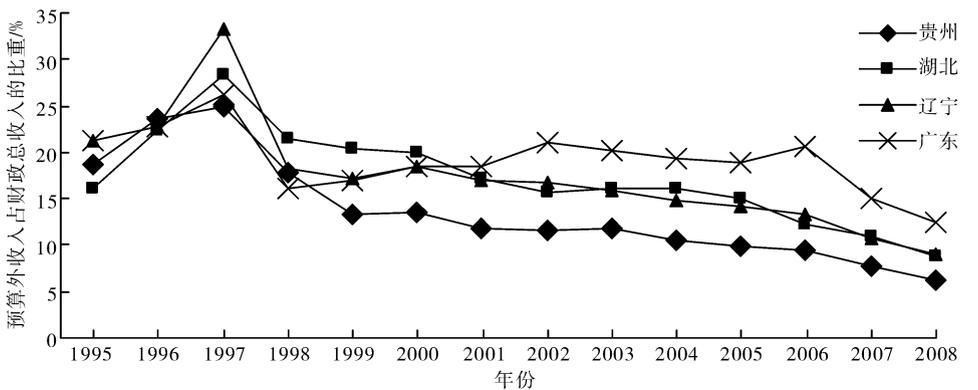


图 5 四省预算外收入占财政总收入的比重(1995—2008 年)

(3)土地出让金。从土地出让金绝对规模来看，辽宁、广东等东部和东北地区远远大于贵州、湖北等中西部地区，如 2008 年贵州、湖北、辽宁、广东四省

依次为 80.5 亿元、325.7 亿元、620.5 亿元和 675.4 亿元，广东省最高，是最低的贵州省的 8.39 倍。从土地出让金占一般预算收入的比重来看，辽宁和湖

北所占比重最大,贵州所占比重较小,广东由于一般预算收入规模较大使得土地出让金所占比重也相对较小。总体来说,土地出让金渠道在地方财政运行

中发挥着重要的作用,以2008年为例,四省土地出让金占一般预算收入的比重分别为23.1%、45.8%、45.8%和20.4%。

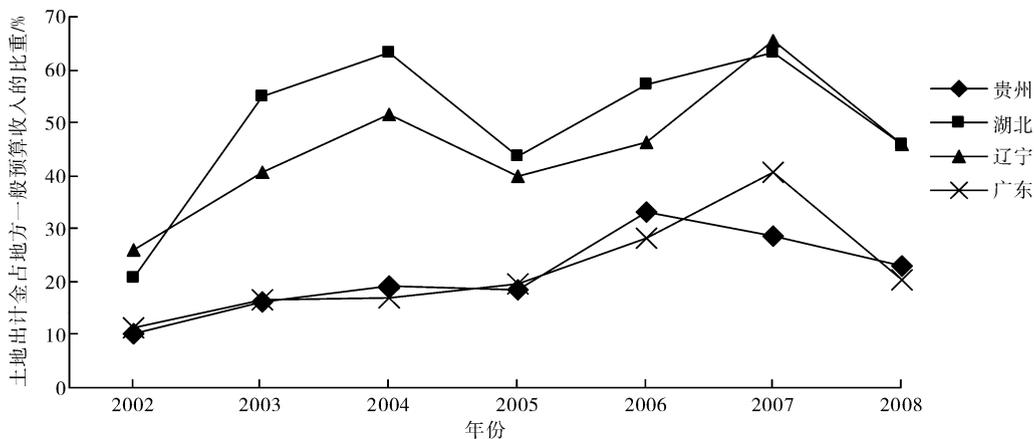


图6 四省土地出让金占地方一般预算收入的比重(2002—2008年)

三、地方财政运行的区域差异对基本公共服务的影响及原因分析

1. 地方财政运行的区域差异对基本公共服务的影响

各地政府财政能力的差异和财政运行的状况直接导致了各地区基本公共服务均等化程度的差异^[4]。经济发展水平高的东部地区和东北地区财政自给率也高,相对良好的财政运行状况使得其在基本公共服务供给方面投入较多,有效的保证了本地区基本公共服务的供给。而经济发展水平相对较低的中西部地区财政收支缺口较大,财政运行高度依赖中央补助收入、预算外收支以及土地出让金等手段,且出于经济增长的动机,财政支出结构偏向于基本经济建设支出,使得公共服务投入不够,从而影响了区域间基本公共服务均等化的实现。若以基本公共服务支出来衡量省际基本公共服务水平,表1数据显示,2010年东部的广东和东北的辽宁在教育、医疗、社保、科技、环保方面的支出均高于中部的湖北和西部的贵州,体现出与各自经济发展水平较强的相关性。国内学者的研究也表明,基本公共服务

表1 2010年各省基本公共服务主要支出项目情况 亿元

省份	教育支出	医疗支出	社保支出	科技支出	环保支出
贵州	292.06	127.68	140.76	16.66	54.32
湖北	366.57	179.13	368.42	30.09	96.31
辽宁	405.39	151.36	579.84	68.90	77.44
广东	921.48	304.04	469.58	214.44	239.16

绩效整体上表现为东部地区好于中西部地区、经济

发达省份好于经济落后省份^[5]。

2. 造成地方财政运行区域差异的原因分析

(1)经济发展水平不均衡。改革开放以来,我国实施了区域非均衡发展战略,东部地区获得了较快的发展,东部和中西部之间的差距越来越大。虽然由于全球金融危机的影响,近年来东部地区经济增长速度放缓,中西部地区则增速迅猛,以“十一五”期间为例,东部的广东省GDP年均增长仅为14.7%,而贵州、湖北、辽宁分别为18.4%、20.3%和18.7%,均高于广东的增速,但从整体上说还是没能根本扭转区域经济差距不断扩大的趋势,到“十一五”末,贵州的GDP仅为广东的1/10左右。各地经济发展水平的差异必将影响地方的财力水平,如表2所示,西部的贵州省“十一五”期间的财政收入占GDP的比重均高于同期东部的广东省占比,但由于广东的经济总量较大,因此贵州的财政收入总额仍远远低于广东,2010年贵州省的财政收入仅为广东的1/8左右。东部地区较高的财政收入规模使其有能力满足基本公共服务的支出,而中西部地区虽然有中央的补助收入,但规模较小,无法起到弥补地方财政收支缺口的根本性作用。中西部大多数地区地方财政尤其是县级地方财政多呈现出“吃饭财政”的特征,根本无暇顾及辖区内的基本公共服务。

(2)转移支付制度不合理。转移支付制度的不合理主要体现在转移支付的内部结构方面。现行转移支付中税收返还所占比重虽然近些年来有所下降,但仍然占据一定比重^[6]。而税收返还的设计初

衷是对地方既得利益的保护,即经济发达的东部和东北地区相对于经济落后的中西部地区获得较多的税收返还额,没有起到协调区域财力差距的目的。以 2011 年为例,税收返还占转移支付总额的比例仍然在 10% 以上,达到 12.7%。根据财政部 2012 年的预算安排,税收返还占比将略有降低,但仍在 10% 以上,达到 11.5%。此外,专项拨款在转移支付总额中虽占较大比重,2011 年为 16 526.86 亿元,占比高达 41.4%,但其通常要求地方政府有资金配套能力,而与富裕的东部省份相比,中西部等欠发达地区往往无力支付或只能支付部分配套资金,因财力限制而无法达到获得中央专项拨款的权力,更加剧了中西部地方政府的财力不足^[7]。

表 2 “十一五”期间各省 GDP 总额、财政收入总额及其占 GDP 的比重(2006—2010 年)

省份	项目	2006	2007	2008	2009	2010
贵州	GDP/亿元	2 339.0	2 884.1	3 561.6	3 912.7	4 602.2
	财政收入占比/%	17.3	17.5	17.4	17.3	18.1
	财政收入/亿元	405.3	505.0	619.4	675.3	832.1
湖北	GDP/亿元	7 617.5	9 333.4	11 328.9	12 961.1	15 967.6
	财政收入占比/%	10.6	10.6	10.3	10.7	10.9
	财政收入/亿元	804.4	991.2	1 163.5	1 381.7	1 735.7
辽宁	GDP/亿元	9 304.5	11 164.3	13 133.6	15 212.5	18 457.3
	财政收入占比/%	13.8	14.7	14.7	16.4	16.8
	财政收入/亿元	1 287.7	1 644.5	2 003.8	2 488.8	3 093.4
广东	GDP/亿元	26 587.8	31 777.0	36 796.7	39 482.6	46 013.1
	财政收入占比/%	13.5	14.2	14.5	14.9	15.5
	财政收入/亿元	3 584.0	4 509.2	5 335.5	5 863.2	7 136.6

(3)分税制财政管理体制不健全。分税制财政管理体制的不健全体现在 2 个方面:一是各级政府的财权和事权划分不协调。1994 年的分税制改革虽然使地方政府获得了一定的自主权,但是在一定程度上也造成财权层层上移、而事权层层下移的不对称局面,尤其是中西部欠发达地区的基层政府,其财政收入仅能满足“吃饭财政”,有的甚至连吃饭财政都满足不了,更谈不上提供基本公共服务。此外,对于跨区域的基本公共服务,由于事权划分困难,决定其必须由中央和地方共同负担,但是政府在确定分担比例时对区域差异因素考虑不够,往往是“一刀切”,使得中西部欠发达地区财权与事权不对称的情况更加严重。二是政府间财权划分的税制基础缺乏。1994 年税制改革所设置的税制结构整体性很强、较为统一,无法适应财政分权分税的要求,不利于税种在多级政府间的划分,而且相对于中国的五级政府来说,税种种类太少,使得各级政府无法建立能够自行良性运转的税制体系。尤其是中西部地区

的农业大省,农牧业税收收入曾是地方财政运行的重要支撑,但在 2006 年农业税全面取消后,中西部地区缺乏地方主体税种,财政运转更加难以为继。

四、促进地区间财政相对均衡、实现基本公共服务均等化的政策建议

我国地方财政运行的区域差异问题,既受各自经济发展水平的影响,也与我国财政管理体制目前存在的诸多问题有关。因此,促进地区间财政的相对均衡以实现区域间基本公共服务均等化,除继续努力促进中西部欠发达地区经济又好又快发展外,更应该将其置于进一步理顺中央和地方以及地方各级财政关系的背景中,依赖于整个财政管理体制框架的改革与完善来实现。

1. 推行政府层级的扁平化改革,确保地方政府尤其是中西部地方政府财政收入来源

促进地区间财政相对均衡,进而实现区域间基本公共服务均等化的目标,要求地方政府有足够的财源来支撑各项基本公共服务的投入和建设,而当前我国的五级政府架构无法保证各级政府拥有稳定的税基,尤其是欠发达地区的县级基层政府的财政运转更加困难。因此,应逐步简化我国现有的五级政府层级,在充分吸收“乡财县管”、“省直管县”等改革试点的经验基础上,逐步将我国的中央、省、市、县、乡镇五级政府调整为中央、省、市县三级政府,并通过宪法的修改予以确认。通过政府层级的扁平化改革,在一定程度上缓解我国各级政府财权和事权不对称的局面,使各级政府能够获得充足而稳定的收入来源,从而保障提供基本公共服务的能力。

2. 完善分税制财政管理体制,适度向中西部地区倾斜

促进地区间财政相对均衡,进而实现区域基本公共服务均等化的目标,需要在重新划分中央和地方事权和财权的基础上,对中西部等欠发达地区适当倾斜和扶持。在事权方面,按照公共服务的覆盖范围划分中央政府和地方政府的职责,对于跨区域的具有外溢性特征的公共产品提供,则由中央和地方共同负责,同时适当向中西部地区倾斜。如在确定中央地方分担比例时,中西部地方政府负担比例在一定程度上低于东部地方政府负担比例;对中西部贫困地区的地方性公共产品和服务也给予一定的补助和政策优惠等等。在财权方面,对中央税、地方税和共享税进行重新调整,并在上缴比例、税收返

还、共享税比例方面适度向中西部欠发达地区倾斜,以缓解其财政困境。此外,各地区在经中央批准的情况下,可结合当地资源优势,适当开征某些具有明显区域性特征的地方性税种,并拥有立法权、征收权、管理权,这可以在一定程度上缓解地方政府尤其是中西部地区地方政府的财政运行困难。

3. 完善政府间财政转移支付制度,加大对中西部地区的扶持

完善政府间财政转移支付制度,一方面要对现有的转移支付制度结构进行优化,加大一般性转移支付力度,清理整合专项转移支付项目,将需要长时间安排补助经费且数额相对固定的项目划归到一般性转移支付中,同时在一般性转移支付内部逐步降低税收返还所占的比重,体现其均等化的思路^[8]。另一方面,在专项转移支付项目方面,要适当考虑中西部欠发达省份的实际财政困难,对其配套资金予以缩减和区别对待,保证其获得中央的专项补助资金,促进地方公共服务的供给。另外,要建立和完善地方政府间的横向财政转移支付制度,加大东部发达地区对中西

部落后和贫困地区的对口援助和支持力度。

参 考 文 献

- [1] 陈昌盛,蔡跃洲. 中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估[M]. 北京:中国社会科学出版社,2007:11-18.
- [2] 李春林. 地区财政支出效益与结构优化[M]. 北京:冶金工业出版社,2008:15-41.
- [3] 安体富,任强. 中国公共服务均等化水平指标体系的构建——基于地区差别视角的量化分析[J]. 财贸经济,2008(6):79-82.
- [4] 王宏利. 四省地方财政支出总量与结构对地方经济的影响[J]. 经济研究参考,2011(27):47-59.
- [5] 韩慧林. 地方财政自给能力的区域差异与均衡配置[J]. 财会月刊,2011(12):37-39.
- [6] 谢乔昕,孔刘柳. 财政分权、地方政府行为与地方政府规模——基于区域差异的视角[J]. 税务与经济,2011(4):8-12.
- [7] 赵志荣. 中国财政改革与各省财政能力不均衡:回顾、分析和建议[J]. 公共行政评论,2009(2):73-100.
- [8] 张启春. 区域基本公共服务均等化与政府间转移支付[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2009(1):39-45.

Local Government's Financial Operation: Regional Differences and Countermeasures

XU Xiao-ping

(Periodicals Press of Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Since China adopted its reform on tax sharing system, there emerged significant differences among local governments regarding financial capability and operation, which was reflected from the scale and structure of financial revenue and expenditure, financial revenue and expenditure gap, financial self-sufficiency rate as well as the equalization of basic public services. It is closely related with the differences in economic development, problems within the tax sharing system and in transfer payment system between regions. Therefore, this paper proposes several policy suggestions on how to promote the relative equality of financial operation among regions and realize the equalization of basic public services, including flattening reform of governmental levels in order to ensure sources of local governments' financial revenue, improving financial and taxing management system moderately inclined to the central and western regions and perfecting intergovernmental financial transfer payment system to support the central and western regions.

Key words local finance; financial revenue and expenditure; regional difference; equalization of basic public services; transfer payment system