

中国县级政府税收分成的典型化事实： 基于独特数据的测算与分析^{*}

吴 敏 周黎安 石 光

内容提要：因为数据限制，现有研究大多依靠测算法和推算法来获得我国多层级政府的税收分成比例，但可靠性无从验证。本文使用一套独特的全国基层税务机构的税收收入数据，精确计算了县级政府与其上级的中央、省和市各级政府之间的税收分成比例，并对文献中流行的测算法和推算法的有效性进行了验证。本文还利用该数据进一步刻画了县级政府税收分成比例的典型化事实，得到如下重要的研究结论：(1) 县的税收分成比例约为41%，约为市辖区的税收分成比例(27%)的1.5倍；(2) 省份之间和同省份不同地级市之间的政府间税收分成情况差异较大；(3) 财政省直管县、扩权县和产粮大县的县级税收分成比例明显高于普通县；(4) 县级政府的经济地位越高，县级政府的税收分成比例越低。

关键词：财政分权 税收分成 财政省直管县 扩权县 经济地位

作者简介：吴 敏，对外经济贸易大学国际经济贸易学院副教授，100029；

周黎安，北京大学光华管理学院教授，100871；

石 光，国务院发展研究中心金融研究所研究员，100010。

中图分类号：F810 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-8102(2023)04-0005-16

一、引 言

中国具有中央、省、市、县、乡五级治理结构，从中央到地方各层级政府实行“行政发包制”(周黎安, 2014, 2017)，即上级政府在将相关行政事务和公共服务“发包”给下级政府的同时，也赋予下级政府一定的财权并分享部分税收收入，以此激励下级政府发展本地经济，提供地方公共产品。大量文献发现，财政分权是改革开放以来中国经济持续高速增长的重要制度基础(Qian 和 Xu, 1993; Lin 和 Liu, 2000; Cai 和 Treisman, 2006; Xu, 2011)。中国财政分权体制的特征也被概括为“中国特色的财政联邦主义”(Montinola 等, 1995; Qian 和 Weingast, 1997; Qian 等, 1999; Jin 等, 2005)。

^{*} 基金项目：国家自然科学基金面上项目“中国县级政府的税收分成：事实、决定与影响”(72273024)；国家自然科学基金重大项目“数字经济反垄断理论与政策研究”(72192844)；国家自然科学基金青年项目“太空视角下的城镇化——政治周期与边界效应”(71704034)。吴敏电子邮箱：wumin046@126.com。

研究中国财政分权和地方政府财政激励面临的一个关键性挑战是如何衡量政府间财政权力的分配关系。文献中流行的做法是利用下级政府与上级政府之间财政收支的相对大小构造“收入分权”和“支出分权”指标 (Zhang 和 Zou, 1998; 张晏、龚六堂, 2005; 傅勇、张晏, 2007), 或者利用同级政府的财政收入和财政支出构建“财政自主度”指标 (龚锋、卢洪友, 2009; 陈硕、高琳, 2012)。近年来, 一些学者主张利用上级政府和下级政府之间的税收分成比例度量政府之间的财政分权和财税激励的强度 (周黎安、吴敏, 2015; 毛捷等, 2018; 吕冰洋等, 2021), 不同政府间对于同一财政或税收收入的分成比例更接近经济学激励合约理论所刻画的委托人与代理人之间收入分配, 代理人的事前收入分成比例构成了衡量代理人激励强度的系数 (Jin 等, 2005)。

分税制以来, 中央与省之间的税收分成采用全国统一分成比例, 但各省份的省以下各级政府税收分成比例互不相同, 尤其到县级政府层面, 相关数据难以获取。为了克服数据缺失对学术研究的阻碍, 近年来学者们主要采用不同方法估算省以下多层级政府的税收分成比例, 如测算法 (周黎安、吴敏, 2015; 吕冰洋等, 2021)、推算法 (毛捷等, 2018; 吕冰洋等, 2018) 和文件提取法 (谢贞发等, 2016; 谢贞发等, 2019)。测算法基于市县财政统计资料虽然可以计算省本级、市本级的不同税种的税收分成, 但是到了县级层面, 只能计算得到区县合计的税收分成比例, 无法算出每个县的税收分成比例。推算法依据市县财政统计资料和全国规模以上工业调查数据, 可以计算县级特定税种 (增值税和企业所得税) 的分成比例, 但必须依赖特定的假设。文件提取法依赖各省市相关的财政体制文件, 对于文件的完整度有较高要求, 当研究拓展到县级政府时, 政府信息公开的完整性就难以保证。更关键的是, 上述测算法和推算法的计算结果是否反映了政府间税收分成的真实情况, 长期以来由于缺乏数据, 学术界无法进行验证。

本文使用一套独特的来自全国各基层税务机构的税收收入数据, 准确计算了县级政府与其上级的中央、省本级和市本级政府之间的税收分成比例, 对现有文献中流行的测算法和推算法进行了有效性评估。结果显示, 测算法能够较为准确地反映中国四级政府之间税收分成的总体情况, 增值税推算法能够较为真实地反映县级政府增值税的分成比例, 但是所得税推算法计算得到的数值与真实税收分成比例存在较大差异。本文的研究为测算法和增值税推算法的可靠性提供了重要依据, 而对所得税推算法提出了一定的质疑, 这对后续相关研究具有重要的指导意义。

基于精确计算的政府间税收分成比例, 本文进一步聚焦中国县级政府的税收分成情况, 揭示中国县级政府税收分成的典型化事实。中国的县级政府作为基层政府在国家治理和经济发展中扮演关键性角色, 所谓“郡县治, 天下安”。2019年, 县域经济创造的 GDP 总规模达 48.6 万亿元, 约占全国 GDP 总量的 50%。^① 然而, 长期以来, 因为数据的局限, 我们对于县级政府税收分成的事实所知甚少。因此, 研究县级政府与其上级各政府之间的税收分成对于理解中国政府间财政分权、基层政府的财税激励具有重要的意义。

与已有描述政府间税收分成特征事实的研究 (周黎安、吴敏, 2015; 方红生等, 2020; 吕冰洋等, 2021) 相比, 本文不仅计算了每一个县级政府的税收分成比例, 还计算了省本级和市本级政府从该县分成的比例, 揭示出一系列以往研究难以涉及的重要特征和规律。中国的县级行政区划包括市辖区和县两种类型, 这两类地区在财政独立性、产业结构等方面存在显著差异, 以往关于省以下政府间收入分成的研究无法区分这两类区域。本文详细比较了市辖区和县在各个税种分成比例上的差异并发现一个重要特征: 县的总税收分成比例和主要税种的税收分成比例均接近市辖区的

① 根据《中国县域统计年鉴(2020)》和《中国统计年鉴(2020)》提供的数据计算, 不含市辖区。

1.5 倍。此外,我们也发现县级政府的税收分成比例在不同省份之间和省份内部的各个地级市之间具有明显的差异化特征。

激励与平衡是上级政府面临的永恒难题。上级政府既需要对特殊的县给予额外的财政激励,同时也需要平衡各个县之间的利益。为了对部分县给予额外的财政激励,省以下财政体制陆续经历“省直管县”“扩权强县”等改革以及各种“以奖代补”的财政优惠政策。本文系统比较了几种典型的特殊县与普通县在税收分成上的差异。研究发现,财政省直管县、扩权县和产粮大县的税收分成比例明显高于普通县。上级政府除对特殊县域类型给予照顾外,也需要兼顾公平。为了从总体上考察激励与平衡的最终结果,我们考察了县域经济地位对税收分成比例的影响。研究发现县级政府的经济地位越高,县级税收分成比例越低,说明上级政府在设计税收分成规则时会考虑下级政府之间的利益平衡。

二、验证测算法与推算法的有效性

(一)数据与变量

本文使用的数据为一套独特的来自全国基层税务机构的税收收入数据。数据包含 2008—2009 年全国 7600 多个基层国家税务局和地方税务局 16 个税种的税收收入在中央、省本级、市本级和县四级之间的分配情况,因此可以计算出县级政府与其上级各层级政府之间准确的税收分成比例。考虑到北京、天津、上海、重庆这四个直辖市内的区县行政级别高于普通省份,我们删掉了直辖市的样本。由于西藏自治区的数据缺失情况较为严重,我们删掉了西藏自治区的样本。经过上述处理,最终得到 2008—2009 年全国 26 个省份 2832 个县级行政区划的税收分成数据。

本文使用数据的时间为 2008—2009 年,这是我们可以获得的最近年份的数据。2008—2009 年这一时间段是“营改增”之前我国税制相对成熟和稳定的时期,1994 年分税制改革之后,央地之间经历了所得税分享改革、出口退税负担机制改革、增值税转型改革等局部调整,中央与地方、省以下各级政府之间的财税分配关系趋于稳定。因此,2008—2009 年的数据能够较为真实地反映省以下政府间财政关系的主要特征。

(二)验证测算法和推算法的有效性

受省以下财政数据所限,现有文献流行采用测算法(周黎安、吴敏,2015;吕冰洋等,2021)和推算法(毛捷等,2018;吕冰洋等,2018)计算中央、省本级、市本级和县级政府的税收分成比例。本文的数据提供了一个检验测算法和推算法有效性的良好机会。测算法由周黎安和吴敏(2015)提出,该方法首先测算省本级税收收入,计算方法是利用全省的税收收入减去各个地级行政区划加总的税收收入,然后利用计算得到的省本级税收收入数据以及来自统计年鉴的中央本级、市本级和县级税收收入数据,最终计算得到中央、省本级、市本级、县级四级政府的税收收入分成比例。周黎安和吴敏(2015)利用测算法描述并解释了 1998—2007 年四级政府的税收分成情况。吕冰洋等(2021)进一步测算了 1994—2014 年四级政府一般预算收入、税收收入和非税收入的分成情况。

我们以增值税为例比较分析了本文计算的四级政府增值税分成比例与测算法计算结果之间的差异。由于《全国地市县财政统计资料》在 2007 年之后不再提供细分税种的税收收入数据,周黎安和吴敏(2015)的测算截至 2007 年,本文计算了 2008—2009 年的结果。由于四级政府之间的税收分成比例相对稳定,因此 2007 年和 2008 年的数据之间具有可比性。从图 1 可以看出,本文计

算的 2008 年四级政府之间增值税的分成比例与 2007 年具有相似的特征。因此,周黎安和吴敏 (2015) 提出的测算法是合理有效的。

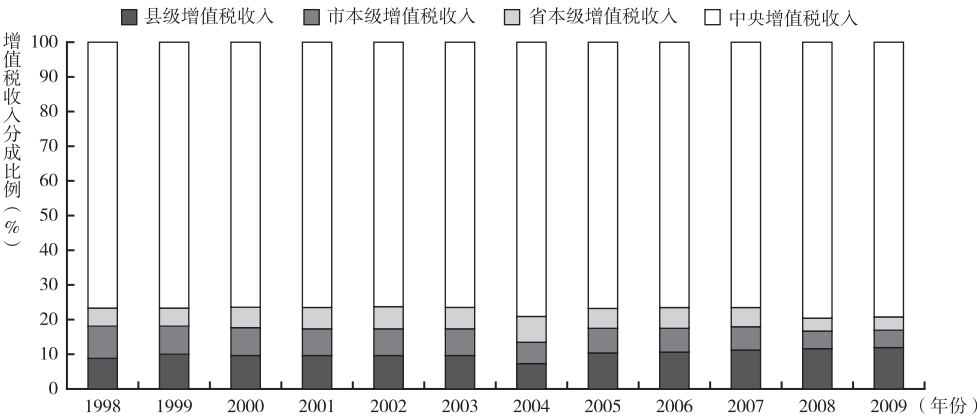


图 1 本文计算的增值税分成比例与测算法的比较

资料来源:1998—2007 年数据来自周黎安和吴敏 (2015), 2008—2009 年数据来自本文计算。

推算法由毛捷等 (2018) 提出,可以进一步细分为增值税推算法和企业所得税推算法。推算法的重点是推算县级政府分成之前的全部税收收入,用县级政府分成之后的税收收入除以分成之前的全部税收收入,即可计算县级政府的税收分成比例。增值税推算法在推算县级政府分成之前的全部增值税收入时,利用《全国地市县财政统计资料》附录中报告的“75% 增值税”这一指标除以 0.75 即可推算出县级政府的全部增值税收入。所得税推算法在推算县级政府分成之前的全部企业所得税收入时,假设企业所得税、企业增加值和第二、第三产业增加值之间近似满足如下的等式关系:

$$\frac{\text{县级政府规模以上工业企业的企业所得税总额}}{\text{县级政府的全部企业所得税收入}} = \frac{\text{县级政府规模以上工业企业的企业增加值总额}}{\text{县级政府的第二、第三产业增加值总额}} \tag{1}$$

该假设背后的原理是,企业所得税的税基主要是第二产业和第三产业的增加值,因此微观企业中企业所得税与企业增加值之间的比例关系近似等于县级层面企业所得税与第二、第三产业增加值之间的比例关系。这种推算法对于将税收分成的研究从省、市扩展到县级层面具有非常重要的意义,但正如毛捷等 (2018) 指出,由于企业所得税的分成比例推算方法借助了多个数据库,因此度量出来的分成比例可能与实际分成比例存在偏差。

我们利用毛捷等 (2018) 提出的推算法计算了 2007 年县级增值税分成比例和县级企业所得税分成比例。计算增值税分成比例所需的数据来自《全国地市县财政统计资料》,规模以上工业企业的所有所得税总额、增加值总额数据根据中国工业企业数据库数据计算,县级政府的第二和第三产业增加值数据来自《中国县域统计年鉴》。对于增值税分成比例,本文将少数分成比例超过 25% 的数值替换为 25%,将少数分成比例小于 0% 的数值替换为 0%。对于所得税分成比例,本文删掉了所得税分成比例大于 100% 的样本。依据中央与地方的所得税分成规则,地方的所得税分成比例不会超过 40%,对于这部分样本,我们采用了两种方法,一种是与毛捷等 (2018) 保持一致,不对超过 40% 的样本进行处理;另一种是将超过 40% 的样本替换为 40%。图 2 展示了本文计算的县级增值

税分成比例(2008 年)与推算法计算得到的县级增值税分成比例(2007 年)的概率分布情况。从图中可以看出,两条曲线的分布较为接近,由此证明增值税推算法能够较为真实地反映县级政府的增值税分成比例。图 3 展示了本文计算的县级企业所得税分成比例(2008 年)与推算法计算得到的县级企业所得税分成比例(2007)的概率分布情况。从图中可以看出,即使不考虑所得税分成比例超过 40% 的样本,本文计算的企业所得税分成比例与所得税推算法计算得到的企业所得税分成比例的分布也存在较大差异,因此本文对所得税推算法提出了一定的质疑。

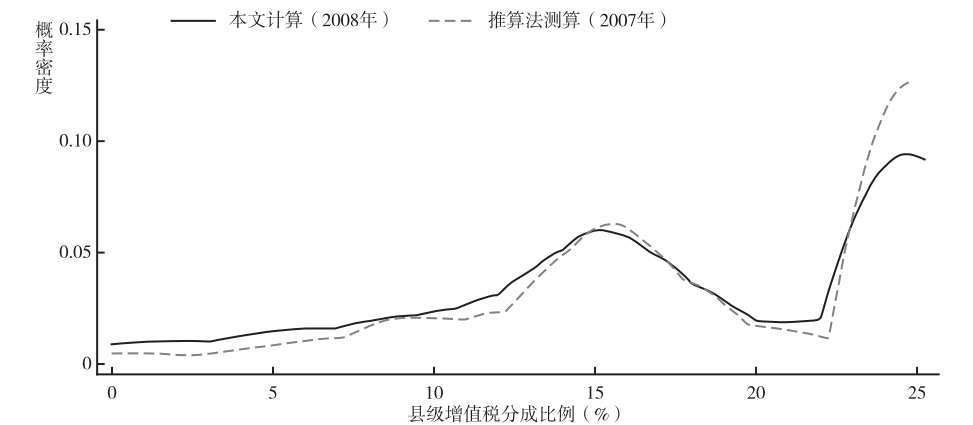


图 2 本文计算的增值税分成比例与增值税推算法的比较

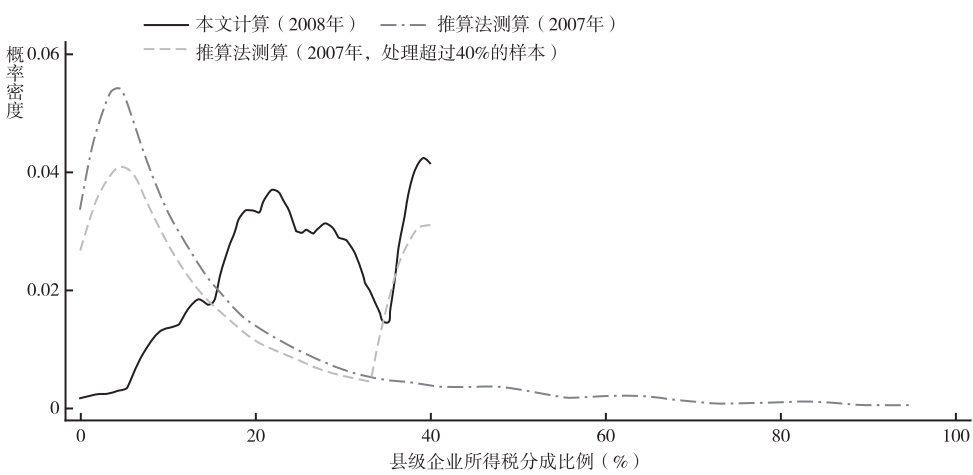


图 3 本文计算的企业所得税分成比例与所得税推算法的比较

三、县级税收分成的典型化事实

(一) 县级税收分成的区县差异

中国的县级行政区划包括市辖区和县两种类型。县是相对独立的行政区域,其综合治理权和财政权力均大于市辖区。然而我们并不知道,与县、市辖区的行政地位相对应,前者究竟比后者在税收分成上究竟有多大的差异。本文的数据恰好能够精确回答这一问题。表 1 报告区分市辖区和县测算的县级政府与其上级政府的税收分成情况。县的总税收收入分成比例约 41%,约为市辖区总

税收收入分成比例(27%)的 1.5 倍。中央、省本级从县和市辖区中分成的收入比例相差不大,市本级仅从县分成 2%,但从市辖区分成 13%。这说明相对县而言,市辖区作为市级政府的直属单位,需要向上级让渡更多收入以便市政府掌握更多的财政再分配功能。除比较市辖区和县税收分成比例的均值外,我们还在图 4 中比较了市辖区和县税收分成比例的分布情况。县政府的总税收分成比例比较接近正态分布,均值约为 41%。市辖区的总税收分成比例呈双峰分布,峰值分别约为 20% 和 40%。

县与市辖区在各个税种上的分成比例也大致呈现上述“1.5 倍”规律。对于增值税,县的分成比例为 19.4%,约为市辖区分成比例(12.5%)的 1.5 倍。除去中央分享的 75.3% 和省本级分享的 4% 外,市本级政府将绝大多数增值税收入留给了县政府,仅从县分享 1.3% 的增值税收入。对于原营业税,县的分成比例为 77.4%,约为市辖区分成比例(54.1%)的 1.4 倍。中央不参与营业税分享,省级政府从市辖区分成的营业税比例高于县,市本级政府从市辖区分成的营业税比例(23.1%)约为县(4.3%)的 5 倍。对于两类所得税,县的分成比例为 28% 左右,约为市辖区分成比例(18%)的 1.6 倍。市本级在县的所得税分成比例约为 2%,在市辖区的所得税分成比例约为 10%。对于小税种,除消费税和车辆购置税全部归中央所有外,其余税种中央均不参与分享,省本级分成比例不超过 15%,剩余部分由市本级与县分享。对于资源税和烟叶税,县和市辖区的分成比例差异不大。对于固定资产投资调节税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税等小税种,县的税收分成比例基本为市辖区税收分成比例的 1.3 ~ 1.7 倍。

表 1 所有税种四级政府的税收分成比例				单位 : %			
税收类型	级次	市辖区	县	税收类型	级次	市辖区	县
总税收收入	中央	50.9	48.3	城市维护建设税	中央	0.0	0.0
	省级	9.2	8.1		省级	0.0	0.0
	市级	12.9	2.2		市级	38.6	2.6
	县级	26.9	41.4		县级	61.3	97.3
增值税	中央	75.7	75.3	房产税	中央	0.0	0.0
	省级	4.5	4.0		省级	8.4	5.8
	市级	7.3	1.3		市级	23.3	2.3
	县级	12.5	19.4		县级	68.3	91.9
营业税	中央	0.0	0.0	印花税	中央	0.1	0.0
	省级	22.8	18.3		省级	3.3	3.2
	市级	23.1	4.3		市级	20.5	1.5
	县级	54.1	77.4		县级	76.1	95.3
企业所得税	中央	61.2	60.2	城镇土地使用税	中央	0.0	0.0
	省级	10.9	9.9		省级	7.8	8.2
	市级	10.1	2.0		市级	26.6	2.9
	县级	17.8	27.9		县级	65.6	88.8
个人所得税	中央	60.0	60.0	土地增值税	中央	0.0	0.0
	省级	11.8	10.9		省级	11.2	7.6
	市级	9.8	2.2		市级	20.1	2.0
	县级	18.4	27.0		县级	68.7	90.4

续表 1

税收类型	级次	市辖区	县	税收类型	级次	市辖区	县
消费税	中央	100.0	100.0	车船税	中央	0.0	0.0
	省级	0.0	0.0		省级	0.0	0.0
	市级	0.0	0.0		市级	23.1	0.0
	县级	0.0	0.0		县级	76.9	100.0
资源税	中央	0.0	0.0	车辆购置税	中央	100.0	100.0
	省级	12.6	14.3		省级	0.0	0.0
	市级	18.1	4.6		市级	0.0	0.0
	县级	69.3	81.0		县级	0.0	0.0
固定资产投资调节税	中央	0.0	0.0	烟叶税	中央	0.0	0.0
	省级	5.6	0.0		省级	0.0	0.0
	市级	42.2	11.1		市级	3.0	1.2
	县级	52.2	88.9		县级	97.0	98.8

注：作者根据本文使用的数据计算得到。

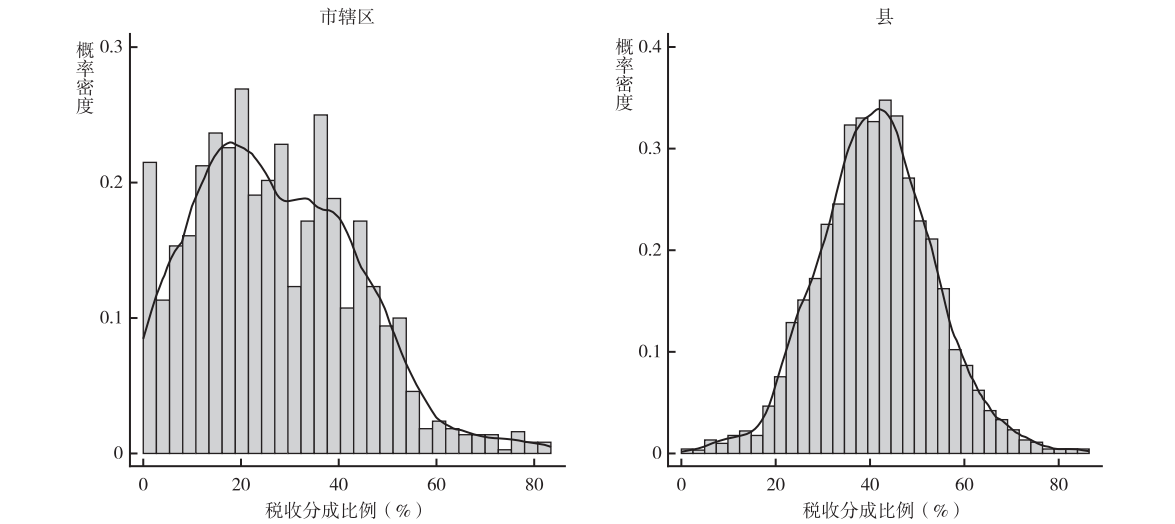


图 4 市辖区和县总税收分成比例分布

图 5 和图 6 描绘市辖区和县在增值税、营业税和所得税三大主要税种的税收分成比例分布情况。各地区市辖区的税收分成比例较为分散,而县的税收分成比例呈现明显的双峰特征。县增值税分成比例的峰值分别为 15% 和 25%, 有超过 50% 的县增值税的分成比例为 25%, 即省与市政府将增值税的全部收入都留给了县级政府。县营业税分成比例的峰值为 50% 和 100%。

(二) 县级税收分成的省际差异

图 7 描述不同省份政府间的税收分成情况,按照县级总税收分成比例降序排列。从图中可以看出,不同省份之间县级政府的税收分成比例差异较大,县级分成比例最高的新疆大约分享 50% 的税收收入,而县级分成比例最低的山西仅分享 25% 左右。从市本级来看,海南和浙江的市本级

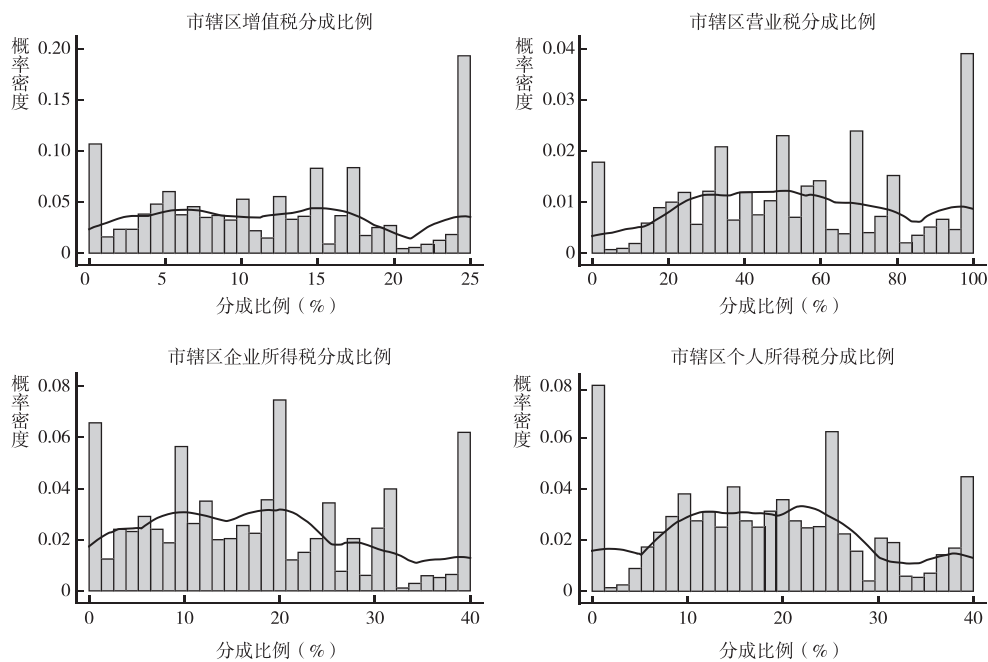


图 5 市辖区主要税种的分成比例分布

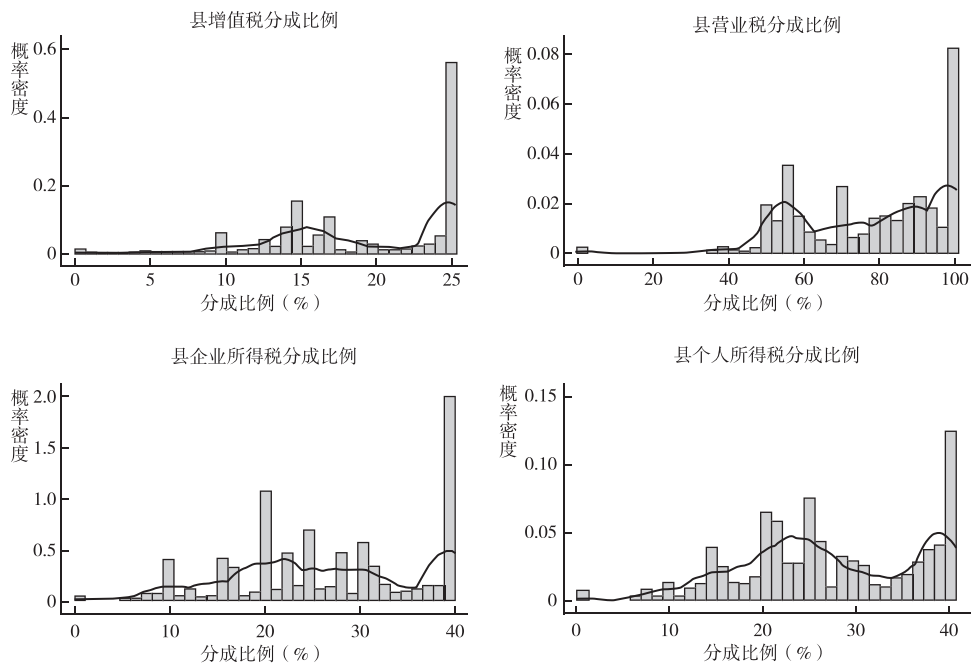


图 6 县主要税种的分成比例分布

政府不参与税收分成,江苏和贵州市本级政府的税收分成比例不足 1%,黑龙江、宁夏的市本级政府税收分成比例约为 10%。从省本级来看,不同省份的省本级政府税收分成比例差异较大,新疆、河南、浙江的省本级税收分成比例接近 1%,而陕西、甘肃、广西的省本级税收分成比例接近 15%。

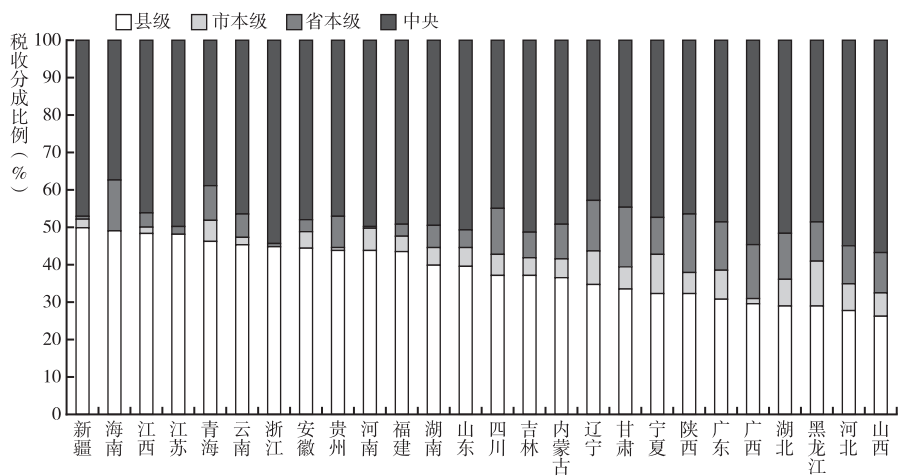


图 7 分省份政府间税收分成情况

（三）县级税收分成的省内差异

中国省以下财政体制并没有统一的规则，不同省份在各个税种上的税收分成规则差别较大。接下来，我们刻画在省份内部不同地级市之间县级税收分成比例的差异情况。图 8 展示了省份内部各县总税收分成比例的分布。省份内部各县的总税收分成比例分布较为分散，说明即使在同一省份内部的不同地级市之间，县级税收分成比例的差异也较为明显。

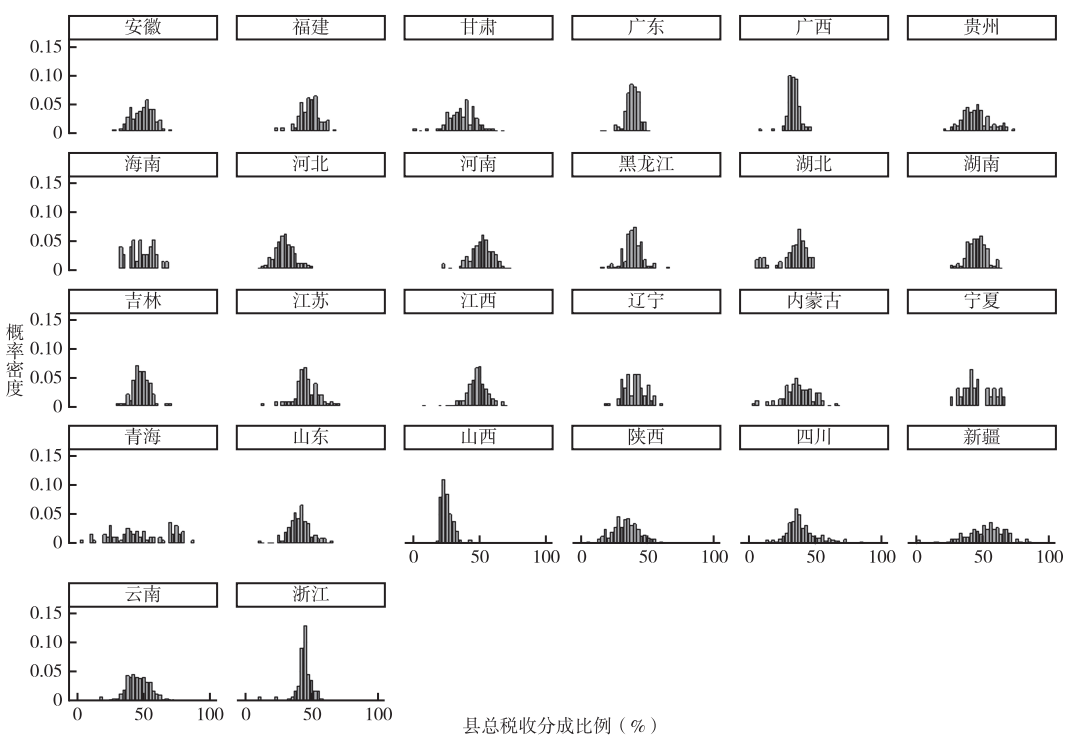


图 8 省内县总税收分成比例的分布

四、县级税收分成的影响因素

(一)特殊县域类型与税收分成

分税制改革以来,中央和地方政府对部分县区别对待,给予特殊激励或照顾政策,由此产生如下几种特殊类型的县。(1)财政省直管县,指经过“省直管县”改革,在收支划分、转移支付、资金往来等方面与省财政直接联系、开展业务工作的县。^①(2)扩权县,指经过“扩权强县”改革的县,其经济社会管理权限大于普通县。(3)产粮大县。为了调动产粮大县抓好粮食生产的积极性,中央对产粮大县给予“以奖代补”的财力性转移支付奖励。除转移支付奖励外,地方政府是否也在预算内收入照顾产粮大县,已有研究并未关注这一问题。

表2报告上述几类特殊县域类型的税收分成比例与普通地区之间的差异情况。财政省直管县的总税收分成比例比普通县高1.147%,市本级政府让渡了1.674%的税收收入,省本级政府并没有让渡税收收入。上述结果表明“省直管县”改革后县级政府财政权力的扩大主要是牺牲了部分市本级政府的财政权力,省本级的财政权力没有受到影响。扩权县的总税收分成比例比普通县高1.692%,市本级和省本级分别让渡了2.321%和1.383%的税收收入。上述结果表明“扩权强县”改革中省本级政府和市本级政府均为扩权县让渡了财政权力。产粮大县的总税收分成比例比普通县高1.445%,主要是市本级和省本级分别让渡了0.885%和1.003%的税收收入。这说明除中央的转移支付奖励外,省本级和市本级政府也在一般预算收入方面照顾产粮大县。

表 2 特殊县域类型的总税收分成比例

类型	(1A)	(2A)	(3A)
	财政省直管县	非财政省直管县	差异
县税收分成比例(%)	42.224 [10.775]	41.077 [12.638]	1.147 *** (0.393)
市本级税收分成比例(%)	0.963 [4.092]	2.637 [4.821]	-1.674 *** (0.150)
省本级税收分成比例(%)	8.231 [6.488]	8.053 [5.573]	0.178 (0.213)
样本量	1278	2501	3779
类型	(1B)	(2B)	(3B)
	扩权县	非扩权县	差异
县税收分成比例(%)	42.411 [10.113]	40.719 [13.329]	1.692 *** (0.381)
市本级税收分成比例(%)	0.774 [2.775]	3.095 [5.879]	-2.321 *** (0.141)

① 关于财政省直管县的定义详见财政部官方网站的介绍(http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk2011/cztz2011/201208/t20120831_679730.html)。

续表 2

类型	(1B)	(2B)	(3B)
	扩权县	非扩权县	差异
省本级税收分成比例(%)	7.240 [5.973]	8.623 [5.807]	-1.383*** (0.196)
样本量	1476	2339	3815
类型	(1C)	(2C)	(3C)
	产粮大县	非产粮大县	差异
县总税收分成比例(%)	42.597 [9.757]	41.153 [12.593]	1.445*** (0.412)
市本级税收分成比例(%)	1.377 [3.424]	2.262 [4.924]	-0.885*** (0.150)
省本级税收分成比例(%)	7.327 [6.050]	8.329 [5.838]	-1.003*** (0.237)
样本量	816	2963	3779

注:本表的统计不包含市辖区,方括号内报告方差,圆括号内报告稳健标准误,***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著。下同。

表3 报告特殊县域类型与普通县之间增值税分成比例的差异。财政省直管县的增值税分成比例比普通县高1.600%,市本级政府向财政省直管县让渡了1.356%的增值税收入。扩权县的增值税分成比例比普通县高3.771%,市本级和省本级分别向扩权县让渡了1.488%和2.483%的增值税收入。产粮大县的增值税分成比例比普通县高1.579%,市本级和省本级政府分别向产粮大县让渡了0.580%和0.982%的增值税收入。

表 3
 特殊县域类型的总税收分成比例

类型	(1A)	(2A)	(3A)
	财政省直管县	非财政省直管县	差异
县税收分成比例(%)	20.549 [4.837]	18.949 [6.140]	1.600*** (0.183)
市本级税收分成比例(%)	0.348 [1.326]	1.704 [3.015]	-1.356*** (0.071)
省本级税收分成比例(%)	3.833 [4.433]	4.065 [4.532]	-0.232 (0.154)
样本量	1278	2499	3777
类型	(1B)	(2B)	(3B)
	扩权县	非扩权县	差异
县税收分成比例(%)	21.741 [4.502]	17.970 [6.146]	3.771*** (0.173)
市本级税收分成比例(%)	0.388 [1.467]	1.876 [3.234]	-1.488*** (0.077)

续表 3

类型	(1B)	(2B)	(3B)
	扩权县	非扩权县	差异
省本级税收分成比例(%)	2.453 [3.732]	4.936 [4.674]	-2.483 *** (0.137)
样本量	1476	2334	3810
类型	(1C)	(2C)	(3C)
	产粮大县	非产粮大县	差异
县税收分成比例(%)	20.729 [5.363]	19.149 [5.846]	1.579 *** (0.216)
市本级税收分成比例(%)	0.791 [2.163]	1.371 [2.756]	-0.580 *** (0.091)
省本级税收分成比例(%)	3.216 [4.282]	4.199 [4.535]	-0.982 *** (0.171)
样本量	816	2961	3777

表 4 报告特殊县域类型与普通县之间企业所得税分成比例的差异。财政省直管县的企业所得税收入比普通县高 4.267% ,市本级和省本级政府分别向财政省直管县让渡了 1.761% 和 2.828% 的企业所得税收入。扩权县的企业所得税分成比例比普通县高 5.638% ,市本级和省本级政府分别向扩权县让渡了 2.038% 和 3.016% 的企业所得税收入。产粮大县的企业所得税分成比例比普通县高 2.347% ,市本级和省本级分别让渡了 0.884% 和 1.265% 的企业所得税收入。

表 4 特殊县域类型的企业所得税分成比例

类型	(1A)	(2A)	(3A)
	财政省直管县	非财政省直管县	差异
县税收分成比例(%)	29.673 [9.552]	25.406 [9.905]	4.267 *** (0.353)
市本级税收分成比例(%)	0.763 [2.831]	2.524 [5.121]	-1.761 *** (0.130)
省本级税收分成比例(%)	8.033 [8.772]	10.861 [8.609]	-2.828 *** (0.300)
样本量	1227	2476	3753
类型	(1B)	(2B)	(3B)
	扩权县	非扩权县	差异
县税收分成比例(%)	30.164 [8.779]	24.526 [10.198]	5.638 *** (0.327)
市本级税收分成比例(%)	0.788 [2.771]	2.826 [5.583]	-2.038 *** (0.137)

续表 4

类型	(1B)	(2B)	(3B)
	扩权县	非扩权县	差异
省本级税收分成比例(%)	8.026 [7.925]	11.042 [9.085]	-3.016*** (0.280)
样本量	1476	2313	3789
类型	(1C)	(2C)	(3C)
	产粮大县	非产粮大县	差异
县总税收分成比例(%)	28.640 [9.497]	26.293 [10.066]	2.347*** (0.401)
市本级税收分成比例(%)	1.233 [3.344]	2.117 [4.818]	-0.884*** (0.147)
省本级税收分成比例(%)	8.908 [8.560]	10.174 [8.805]	-1.265*** (0.341)
样本量	816	2937	3753

(二) 县域经济地位与税收分成

县级政府税收分成是省以下各级政府之间博弈的最终结果。上级政府除对特殊县域类型给予照顾外,也需要兼顾公平。在一个省内部,不同市县的谈判力不同。是不是一个县或其所在的地级市的谈判力越高,该县争取到的税收份额越高呢?或者经济地位越高的县越需要为上级多做贡献?为了从总体上考察省政府对下辖市县平衡的结果,我们考察县域经济地位对税收分成比例的影响。为此,我们构建如下的估计模型:

$$share_{it} = \delta + econ_rank_i + X'\beta + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

(2)

其中, $share_{it}$ 在后文分别表示县级、市本级和省本级政府在*i*县*t*年的税收分成比例。 $econ_rank_i$ 表示县域经济地位,将在后文详细介绍。 μ_i 表示时间固定效应。 ε_{it} 表示随机误差项。 X 表示影响税收分成比例的其他因素,重点考察如下几类影响因素:一是特殊县域类型。我们控制一个县是否属于财政省直管县、扩权县、产粮大县和省际边界县这四类特殊县域类型。二是人均GDP,用来度量县级经济发展水平。三是平均海拔和平均坡度,用来度量一个县的地理条件。

县级经济地位用县级政府在本省所有县的排名情况度量。我们生成了GDP总量标准化排名和GDP增速标准化排名两个指标,数值越大代表排名越靠前,具体的计算公式如下:

$$\text{经济总量(增速)标准化排名} = 1 - \frac{\text{2000—2007年经济总量(增速)在本省排名}}{\text{本省县的数量}}$$

(3)

表5考察了县级经济总量排名对税收分成比例的影响。A部分的估计结果显示,县级经济总量地位越高,县级政府和市本级政府的税收分成比例越低,省本级政府的税收分成比例越高。具体地,县级政府GDP总量标准化排名上升10%,县分成的税收收入减少0.748%,市本级分成的比例减少0.152%,省本级政府分成的比例增加0.187%。B部分的估计结果显示,经济增速排名越靠前,县级和省本级的税收分成比例越低,市本级的税收分成比例越高。具体地,县级政府GDP增

速标准化排名上升 10% ,县分成的税收收入减少 0. 395% ,市本级分成的比例增加 0. 049% ,省本级政府分成的比例减少 0. 081% 。

表 5 县级经济地位与税收分成比例

变量	(1)	(2)	(3)
	县分成比例:总税收收入 (%)	市分成比例:总税收收入 (%)	省分成比例:总税收收入 (%)
A 部分			
GDP 总量标准化排名	- 7. 479 *** (0. 745)	- 1. 519 *** (0. 294)	1. 869 *** (0. 376)
观测值	3768	3768	3768
R ²	0. 100	0. 101	0. 053
B 部分			
GDP 增速标准化排名	- 3. 947 *** (0. 698)	0. 487 * (0. 278)	- 0. 809 ** (0. 351)
观测值	3768	3768	3768
R ²	0. 082	0. 095	0. 047
年份固定效应	控制	控制	控制
特殊县域类型	控制	控制	控制
控制变量	控制	控制	控制

五、结论与建议

理解县级政府税收分成的典型化事实对于分析和完善省以下财政体制具有重要意义。本文基于中国各基层税务机构的税收收入数据,准确计算了县级政府与其上级的中央、省本级、市本级政府之间的税收分成比例,并且与现有文献流行的测算法和推算法进行比较。结果显示,测算法和增值税推算法具有较好的有效性,但所得税推算法的测算结果存在较大偏误。基于该数据,本文系统描述了中国县级政府与其上级各政府之间税收分成比例的典型化事实和影响因素。研究发现:(1)县政府的税收分成比例约为 41% ,市辖区的税收分成比例约为 27% 。县与市辖区在总税收和增值税、所得税等主要税种的税收分成比例均体现出 1. 5 倍的规律;(2)不同省份和同省不同地区之间的政府间税收分成情况差异较大;(3)财政省直管县、扩权县、产粮大县的税收分成比例高于普通县;(4)县级政府的经济地位越高,县级政府的税收分成比例越低。

基于本文的结论可以引申出如下的政策含义。(1)本文对于今后省以下政府间财政关系的调整具有重要的借鉴意义。2016 年 4 月“营改增”全面推行后,中央与地方的增值税实行“五五分成”的过渡性方案,省以下各级政府也面临税收分成比例的再调整。2022 年 6 月,国务院办公厅印发《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》,要求规范省以下收入分享方式。本文的研究结论有助于中央和各级政府把握省以下政府间税收分成的基本特征事实,为今后政府间税收分成比例的调整提供依据。(2)我国各级政府的财政数据公开程度有待提高。近年来,中央虽

然要求各级政府部门公布政府预算、决算等财政数据,然而目前地方政府公布的财政数据在形式、科目、口径等方面存在较大差异,研究者难以获得地方政府特别是县级政府较为完整且统一口径的财政数据,在很大程度上限制了财政学领域学术研究的进步,建议中央对各层级政府财政信息公开的范围、格式、口径等做统一的规定,建立统一的政府部门预决算信息公开数据库,方便学术研究者开展相关研究,帮助普通民众和社会媒体对财政资金的使用进行更加有效的监督。(3) 本文研究发现“省直管县”改革和“强县扩权”改革扩大了改革县的财政权力,证明上述两项改革在扩大县域经济管理权限、促进县域经济高质量发展方面的积极意义。中央和地方各级政府应该进一步完善省以下财政管理体制,积极推动简政放权改革,扩大县域经济社会管理权限,释放经济发展新动能。

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. 方红生、鲁玮骏、苏云晴:《中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据》,《经济研究》2020 年第 4 期。
3. 傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》2007 年第 3 期。
4. 龚锋、卢洪友:《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》2009 年第 1 期。
5. 吕冰洋、马光荣、胡深:《蛋糕怎么分:度量中国财政分权的核心指标》,《财贸经济》2021 年第 8 期。
6. 吕冰洋、毛捷、马光荣:《分税与转移支付结构:专项转移支付为什么越来越多?》,《管理世界》2018 年第 4 期。
7. 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。
8. 谢贞发、席鹏辉、黄思明:《中国式税收分成激励的产业效应——基于省以下增值税、营业税分成改革实践的研究》,《财贸经济》2016 年第 6 期。
9. 谢贞发、朱恺容、李培:《税收分成、财政激励与城市土地配置》,《经济研究》2019 年第 10 期。
10. 张晏、龚六堂:《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》2005 年第 1 期。
11. 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014 年第 6 期。
12. 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第二版),格致出版社、上海三联书店和上海人民出版社 2017 年版。
13. 周黎安、吴敏:《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,《金融研究》2015 年第 4 期。
14. Cai, H., & Treisman, D., Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle. *World Politics*, Vol. 58, 2006, pp. 505 – 535.
15. Jin, H., Qian, Y., & Weingast, B. R., Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9 – 10, 2005, pp. 1719 – 1742.
16. Lin, J. Y., & Liu, Z., Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, 2000, pp. 1 – 21.
17. Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B. R., Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 50 – 81.
18. Qian, Y., & Weingast, B. R., Federalism as a Commitment to Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 83 – 92.
19. Qian, Y., Roland, G., & Xu, C., Why Is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory. *European Economic Review*, Vol. 43, No. 4 – 6, 1999, pp. 1085 – 1094.
20. Qian, Y., & Xu, C., Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector. *Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2, 1993, pp. 135 – 170.
21. Xu, C., The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4, 2011, pp. 1076 – 1151.
22. Zhang, T., & Zou, H., Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2, 1998, pp. 221 – 240.

Stylized Facts of County-level Tax Revenue Sharing: Calculation and Analysis Based on a Unique Dataset

WU Min (University of International Business and Economics, 100029)

ZHOU Li'an (Peking University, 100871)

SHI Guang (Development Research Center of the State Council, 100010)

Summary: China has a hierarchical governance structure consisting of five-levels: the central government, provincial governments, municipal governments, county governments, and township governments. The government from top down implements an “administrative subcontract system”, whereby the superior government delegates relevant administrative authorities and public services to the subordinate government, while granting the latter certain fiscal rights and proportion of the tax revenue to incentivize local economic development and the provision of local public goods. Extensive literature suggests that fiscal decentralization has played a critical role in China’s sustained and rapid economic growth since the introduction of the reform and opening up policy in 1978.

One of the key challenges in studying China’s fiscal decentralization and local governments’ fiscal incentives is how to measure the distribution of fiscal power among governments. In recent years, some scholars have advocated using the tax revenue sharing ratio between superior and subordinate governments to measure the degree of fiscal decentralization and the intensity of fiscal and tax incentives between governments at different levels.

Due to data limitations, most existing research relies on measurement and calculation methods to obtain the tax revenue sharing ratio of China’s multi-level governments, but the result cannot be reliably verified. In this study, we employ a unique dataset to accurately calculate the tax revenue sharing ratio between county-level governments and the higher central, provincial, and municipal governments. We also verify the validity of popular measurement and inference methods in existing literature. Moreover, we use this dataset to describe the stylized facts of the tax revenue sharing ratio of county-level governments and come to several key research conclusions. Firstly, the tax revenue sharing ratio of county-level governments is about 41% , approximately 1.5 times that of municipal governments (27%). Secondly, the ratio differs significantly from province to province and within the same province. Thirdly, the tax revenue sharing ratio of counties under direct fiscal administration of the provincial government, counties with expanded fiscal powers, and grain-producing counties is higher than that of ordinary counties. Finally, the higher the economic status of the county-level government, the lower the ratio.

This study has important policy implications. Firstly, our conclusions provide a basis for the adjustment of the inter-governmental tax revenue sharing ratio in the future. Secondly, we suggest that the central government establish centralized regulation on the scope, format of fiscal information disclosure of governments at all levels, and establish a unified database of budget and final account information disclosure of government departments. Finally, we suggest that the central and local governments should give county-level governments more power in running economic and social affairs to release impetus for economic development.

Keywords: Fiscal Decentralization, Tax Revenue Sharing Ratio, Counties under Direct Fiscal Administration of the Provincial Government, Counties with Expanded Fiscal Powers, Economic Status

JEL: H70, H77, H71

责任编辑: 汀 兰