

中国地方政府自有财力区域差异分析^{*}

李 升 宁 超

(中央财经大学财政税务学院,北京 100081)

[摘 要] 基于 2000—2014 年中国内地 31 个省份的面板数据,对各地人均自有财力做收敛性分析,并计算了泰尔指数及其分解结果。研究发现,地方自有财力在不同省市之间分布很不均衡,各地市间人均自有财力的差距基本同样地来源于三大区域内省间差异和三大区域之间的差异。各省市人均自有财力存在着绝对 β 收敛,但区域因素在收敛中发挥的作用并不显著;而且,人均土地出让金可以在一定程度上缩小人均税收造成的地区自有财力差异。

[关键词] 人均土地出让金收入; σ 收敛;泰尔指数; β 收敛

[DOI 编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2017.06.011

[中图分类号] F812.7

[文献标识码] A

[文章编号] 2095-3410(2017)06-0095-09

一、文献综述

地方政府作为地区公共品的直接供给者,其财政能力差异对公共品供给的数量和质量有显著影响。因此,对地区间财政能力的差异分析,无论是在学术上还是在实践中都有着重要价值。

严成樑(2016)考察了产业结构变迁对经济发展的作用,其研究表明产业结构的变迁在促进经济高速发展的同时,使得区域间的发展差距进一步拉大^[1]。张自然(2017)对各地区差异的研究显示经济结构性的减速使得原已缩小的差距重又变大^[2]。也有学者持相反观点,刘华军、何礼伟(2015)使用民生指数对区域差距进行研究,认为中国区域间的发展差距总体呈缩小态势,且地区差距在其中起着主要作用^[3]。

基于地区间财力不均等的状况,学者在转移支付对均等化的作用方面进行探讨。曹俊文、罗良清(2006)以人均财政收入作为接受转移支付前的财力水平、人均财政支出作为转移支付后的财力水平

对均等化效果进行分析,发现转移支付制度有效降低了三大经济区域之间财力水平的差异,却未能缩小地区内部省市之间的财力差距^[4]。沿着相同的思路,田发、杨楠(2011)运用泰尔指数估算区域财力初次分配和再分配的均等化水平,认为转移支付制度改善了区域总体财力的非均衡状态^[5]。赵桂芝、寇铁军(2012)同样运用泰尔指数,但对财力均等化进行了更多维度的测量与分析,其结果表明中央转移支付制度对横向财力失衡的调节方向和调节力度呈现多重性、复杂性特征^[6]。

从当前客观情况看,地方政府自有财力主要由地方税收和地方土地出让金组成。为更细致地分析地方政府财力,众多学者分别在地方税收与地方土地出让金角度进行研究。吕冰洋、马光荣等(2016)从税收激励角度探讨了我国分税制改革对财政收入规模和集中程度的作用效果^[7]。汤玉刚、苑程浩(2010)认为,在“中国式分权”模式下,分权契约的不稳定性作用于政府间的横向竞争与纵向竞争,导

^{*} 本文获得中央财经大学“中国财政发展协同创新中心”和中央财经大学“中财-鹏元地方财政投融资研究所”资助。

[作者简介] 李升(1980—),男,福建福鼎人,中央财经大学财政税务学院副教授,博士。主要研究方向:财税理论与政策。

致了十多年间税收持续超经济高速增长的现象^[8]。童锦治、李星、王佳杰(2014)通过测算人均自有财力和人均可支配财力的基尼系数考察了省级政府间财力的差异状况,指出税收收入和国有土地出让收入是导致差异的主要因素,其规模扩大会加剧整体差异^[9]。

范子英(2015)认为,在政绩考核压力下,地方政府有竞相出让土地加大投资的动机^[10]。卢洪友等(2011)认为,在当前财税体制造成地方财力困难的情况下,地方政府寻求于“土地财政”是弥补其税收不足的无奈之举^[11]。葛扬等(2014)认为,地方政府追求的是包括税收收入和土地出让金在内的总体财政收入的最大化,因此在出让工业用地和商住用地时实行着不同的策略^[12]。

以上的研究都使得对于区域财力的差异分析不断深入,然而还缺少税收与土地出让金这两个最主要的收入来源之间的影响分析。本文在童锦治等(2014)^[9]、卢洪友等(2011)^[11]、葛扬等(2014)^[12]等研究的基础上,着重针对税收与土地出让金^①,利用 σ 系数、 β 系数、泰尔指数指标分析区域间的财力差异,并通过地方税收与地方自有财力的对比情况分析土地出让金是否缩小了地方税收的差异。对于地方税收与地方土地出让金的区域差异性分析,有助于验证和解释在地方税收不足以满足地方财政需

求,地方财政出现财力困难的情况下,落后地区地方政府是否转向土地出让金弥补地方财力不足,即验证土地财政的财政缺口假说(李升、王冬,2014^[13];李郇等,2013^[14])。换言之,若土地财政的缺口假说成立,则地方政府土地出让金主要用于弥补地方财政的财力困难,越困难地区将会有更大比例的土地财政收入,发达地区对土地财政的依赖性则减弱。鉴于地方政府的最主要收入来源是税收与土地出让金,因此本文采用税收与土地出让金加和代表地方政府的自有财力情况,数据来源于《中国国土资源年鉴》与《中国统计年鉴》。

二、区域自有财力差距的测算

本部分主要对区域间自有财力差距进行测算,从直观的角度,获得对区域间自有财力差距的基本判断,分别从财力变动趋势、 σ 系数与 β 系数情况进行分析。对不同省份地方自有财力水平差距变动情况进行收敛性分析是一种衡量总体趋势的较好方法。两种主要的收敛指标为 σ 收敛与 β 收敛。

(一)区域自有财力份额的变动

为减少个别年份地方自有财力异常变动所造成的不利影响,在分析时采用2000-2002年各省份自有财力份额均值及2012-2014年各省份自有财力份额均值进行变动情况的分析。

表 1 各省份财力份额及其增减变动				单位:%			
地区	2000-2002 年 平均份额	2012-2014 年 平均份额	增减幅度	地区	2000-2002 年 平均份额	2012-2014 年 平均份额	增减幅度
北京	7.20	5.62	-1.58	湖北	2.57	3.25	0.68
天津	2.03	2.27	0.24	湖南	2.36	2.57	0.21
河北	3.35	3.40	0.05	广东	12.63	9.44	-3.19
山西	1.52	1.81	0.29	广西	1.80	1.65	-0.16
内蒙古	0.98	1.90	0.92	海南	0.49	0.70	0.20
辽宁	4.68	4.52	-0.17	四川	1.82	2.85	1.03
吉林	1.46	1.43	-0.03	重庆	2.62	4.19	1.57
黑龙江	2.28	1.52	-0.77	贵州	1.06	1.70	0.63
上海	8.64	5.49	-3.16	云南	2.20	2.12	-0.08
江苏	9.44	11.50	2.05	西藏	0.07	0.10	0.03
浙江	9.57	7.17	-2.40	陕西	1.53	2.08	0.55
安徽	2.37	3.70	1.33	甘肃	0.79	0.68	-0.11
福建	3.52	3.29	-0.24	青海	0.21	0.27	0.06
江西	1.52	2.50	0.98	宁夏	0.29	0.40	0.11
山东	6.78	7.28	0.50	新疆	1.12	1.20	0.08
河南	3.07	3.45	0.38				

资料来源:根据《中国国土资源年鉴》、《中国统计年鉴》计算而得。

从表 1 可以看出,2000-2002 年地方自有财力占全国自有财力总和和份额前五位的省市分别为广东、浙江、江苏、上海、北京,占全国地方自有财力总和的 47.49%,份额后五位的省市分别为西藏、青海、宁夏、海南、甘肃,占全国地方自有财力总和的 1.85%。2012-2014 年占地方自有财力份额前五位的省市分别为江苏、广东、山东、浙江、北京,占全国地方自有财力总和的 41%,占地方自有财力份额后

五位的省市分别为西藏、青海、宁夏、甘肃、海南,占全国地方自有财力总和的 1.85%。地方自有财力份额下降较快的省市有广东、上海、浙江、北京,份额上升较快的省市有江苏、重庆、安徽、四川。2000-2014 年地方自有财力在不同省份之间的分布极不均衡。同时,15 年间,地方自有财力前五位总体份额有一定回落,后五位总体份额没有显著变化。

表 2 自有财力与地方财政支出的差距情况					
地区	税收缺口排序	财力缺口排序	地区	税收缺口排序	财力缺口排序
北京	30	31	湖北	19	20
天津	24	24	湖南	9	13
河北	21	19	广东	28	27
山西	18	14	广西	7	10
内蒙古	12	7	海南	22	17
辽宁	23	21	重庆	20	23
吉林	11	9	四川	15	16
黑龙江	8	8	贵州	10	11
上海	31	28	云南	6	6
江苏	27	30	西藏	1	1
浙江	29	29	陕西	14	12
安徽	17	22	甘肃	3	3
福建	26	25	青海	2	2
江西	16	18	宁夏	4	5
山东	25	26	新疆	5	4
河南	13	15			

注:税收缺口是考察当地税收对地方财政支出的缺口情况,财力缺口是税收加上土地出让收入后对地方财政支出的缺口情况。

资料来源:根据《中国国土资源年鉴》、《中国统计年鉴》计算而得。

表 2 分别为税收与地方财政支出之间缺口的排序情况以及加入土地出让金后地方自有财力与地方财政支出缺口的排序情况。相对于其他地区,一个地方的排序越往后,说明地方财力越好,地方财政的缺口程度越小;如果加入土地出让金后,地方的缺口排序越往后,说明土地出让金改善了地方财政的缺口情况。具体来看,加入土地出让金后,地方自有财力发生了较大的变化,其中相对其他地区,地方财力状况改善更为突出的是江苏、江西、安徽、湖南、重庆、山东、河南等地,排序更为靠后了。

(二)人均土地出让金收入与税收差距的 σ 系数收敛测量

σ 为某个变量的标准差,是一组数据平均值分散程度的度量。 σ 收敛是指不同地区间的人均自有财力的离差随着时间的推移而渐趋下降,用 σ 系数来衡量。 σ 系数越大,表示数据越分散,即不同省份人均自由财力水平差距越大,反之越小。当 $\sigma_{t+1} < \sigma_t$

时,说明中国人均自由财力存在 σ 收敛。 β 收敛用来测算增长率与初始值的关系。 $\beta < 0$ 时,表示初始值越高的地区增长率越低,初始值越低的地区增长率越高,此时存在着 β 收敛; $\beta > 0$ 时,则不存在 β 收敛。需要注意的是,在计算 σ 系数时,隐含着各区域之间是独立的个体,不存在相互影响的假定。但这一假定是与现实的经济运行不符的,经济运行中各个地区总是存在着各种联系。例如,当一地区的土地出让价格过高时,土地使用权的购买者作为寻求经济利益最大化的理性经济人,必然会寻求替代品,这就造成周边土地的需求增大,在供给不变的情况下,土地出让价格也要提升,该地区财力也会有所增强。但不同年份间,人均自有财力的平均水平差距可能较大,此时使用标准差来衡量并不准确,通过变异系数可以消除不同尺度的影响。变异系数越大,不同地区的差距越大。

σ 系数公式和变异系数公式分别如(1)-(4)所

示。 σ_{11} 、 CV_1 分别为人均自有财力的标准差和变异系数, σ_{12} 、 CV_2 分别为人均税收的标准差和变异系数, $ORLG_{i,t}$ 为第 t 年第 i 个省市的人均自有财力, $\overline{ORLG_t}$ 表示全国人均自有财力, $LT_{i,t}$ 为第 t 年第 i 个省市的人均税收, $\overline{LT_t}$ 表示全国人均税收, N 为样本数量。由于地方自有财力数值过大,因此本文在仅计算 σ 值时采用对数值进行计算,在计算变异系数时采用原值计算。图 1 报告了 2000-2014 年 31 个省份人均自有财力与人均税收的 σ 系数与变异系数的变化情况。

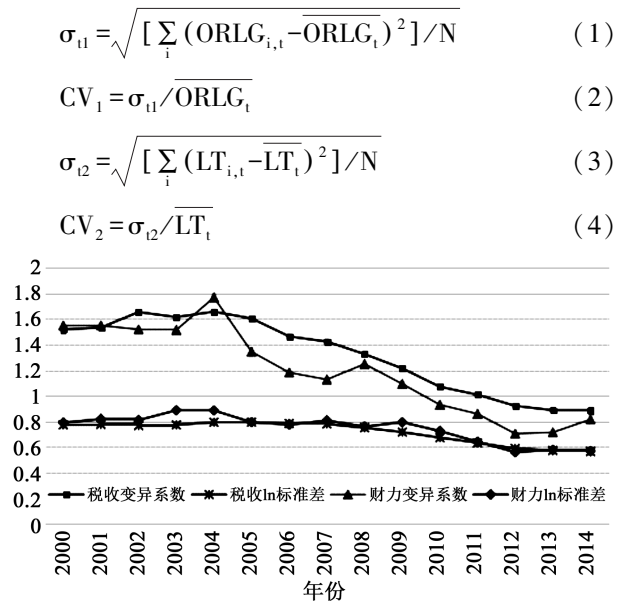


图 1 不同年份人均自有财力的 σ 系数与变异系数

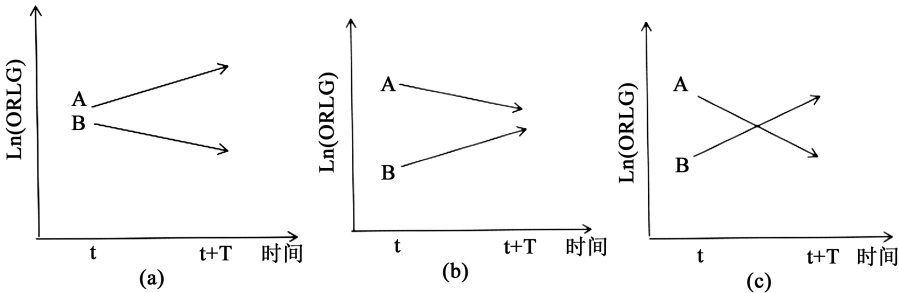


图 2 地区间人均自有财力变化情况的三种不同形态

对于 β 收敛的数值检验,可以使用截面数据,也可以使用面板数据。参照杨骞、刘华军(2012)^[16] 的方法,我国人均土地出让金收入的 β 收敛的截面模型如(5)所示,当 $T = 1$ 时,即为面板数据的检验模型(6)所示。

$$\frac{\ln ORLG_{i,t+T} - \ln ORLG_{i,t}}{T} = \alpha + \beta \ln ORLG_{i,t} + \mu_{i,t} \quad (5)$$

可以发现:(1) 2000-2014 年人均自有财力 σ 系数与变异系数的变动情况基本趋于一致;(2) 就人均自有财力和人均税收而言,都在 2004 年达到最高值,2004 年之后总体上呈收敛趋势, σ 系数总体上是呈下降趋势的;(3) 除 2004 年外,税收的变异系数总体上是高于财力的变异系数的,说明土地出让金在一定程度上缩小了地区财力差异。

(三) 人均土地出让金收入与税收差距的 β 收敛结果

在考察 σ 收敛时应当同时注意考察 β 收敛的特征,本文参照 Sala-i-Martin(1996)^[15] 的研究方法对人均自有财力进行分析。如果人均自有财力较低的地区有着更高的自有财力增长速度,那么存在着绝对 β 收敛。如果人均自有财力较低的地区不能有更高的自有财力增长速度,那么是不可能实现地区之间差距缩小的。换句话说, β 收敛是 σ 收敛的必要条件。此外,如果最初人均自有财力较低的地区有着更高的自有财力增长速度,那么经过一段时间,两地区的差距趋于变小,也即 β 收敛趋于导致 σ 收敛。图 2 中(b)是 β 收敛与 σ 收敛同时存在的情况,(a)是 β 收敛与 σ 收敛同时不存在的情况。然而在(c)中,最初人均自有财力较低的地区 B 的自有财力增长速度过高,导致在时间 $t+T$ 时,其人均的自有财力比地区 A 更高。在时间 $t+T$ 时,有着和时间 t 相同的发散程度,并不存在着 σ 收敛。

$$\ln ORLG_{i,t+1} - \ln ORLG_{i,t} = \alpha + \beta \ln ORLG_{i,t} + \mu_{i,t} \quad (6)$$

其中, t 为某一时点时间, T 为某一时段时间, $\ln ORLG_{i,t}$ 表示第 i 个地区第 t 时期的人均自有财力的自然对数, $\frac{\ln ORLG_{i,t+T} - \ln ORLG_{i,t}}{T}$ 为第 i 个地区在 t 时期至第 $t+T$ 时期人均自有财力的年均增长率, α , β 为待估计值, $\mu_{i,t}$ 为随机误差项。在(5)、(6)式

中,如果 $\beta < 0$ 且显著,则说明人均自有财力低的地
区有着更高的自有财力增长率,因而存在 β 收敛。

为稳健起见,以式(5)为基础分别运用 2000-
2004 年、2004-2014 年、2000-2014 年三个时期的增
长率进行截面数据分析,并同时运用三个时间段各
年份的数据以式(6)为基础进行面板数据分析。本

表 3 中国省域人均自有财力绝对 β 收敛回归结果

变量	截面数据分析			面板数据分析		
	2000-2004	2004-2014	2000-2014	2000-2004	2004-2014	2000-2014
常数项	0.198330 (1.643195)	0.448796 *** (15.09958)	0.370529 *** (13.51418)	0.169626 (1.354256)	0.649399 *** (8.229562)	0.464653 *** (8.478609)
lnORLG _{i,t}	0.002954 (0.148986)	-0.038794 *** (-9.076670)	-0.027289 *** (-6.058321)	0.007346 (0.374730)	-0.059947 *** (-5.978591)	-0.037016 *** (-5.050184)
R ²	0.000765	0.739644	0.558622	0.001150	0.103983	0.055747
调整 R ²	-0.033692	0.730666	0.543402	-0.007038	0.101074	0.053561
F 统计值	0.022197	82.38594	36.70325	0.140423	35.74354	25.50435
样本数	31	31	31	124	310	434

注:括号内为 t 统计量,***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 水平上显著。

对截面数据结果进行分析,可以发现,2004-
2014 年和 2000-2014 年收敛系数通过显著性检验,
而 2000-2004 年未通过,且 2000-2014 年的回归效
果不如 2004-2014 年的回归效果好。也就是说,
2004-2014 年中国内地各省份的人均自有财力存在
 β 收敛,且收敛系数在 1%的水平下显著,但 2000-
2004 年的人均自有财力变动缺少规律性。对面
板数据进行分析,和截面数据的结果大体一致,这表
明中国内地各省份人均自有财力存在 β 收敛。但是
从 R²和调整 R²来看,拟合效果都不如截面数据,可
能是由于各个年份之间波动过大的原因。考虑到可

表 4 中国省域人均自有财力引入虚拟变量 β 收敛回归结果

变量	截面数据分析			面板数据分析		
	2000-2004	2004-2014	2000-2014	2000-2004	2004-2014	2000-2014
常数项	0.338279 ** (2.081235)	0.471543 *** (11.37164)	0.402353 *** (10.83120)	0.288696 * (1.682242)	0.709412 *** (7.755518)	0.494938 *** (8.230736)
lnORLG _{i,t}	-0.024882 (-0.871621)	-0.042235 *** (-6.608279)	-0.033269 *** (-5.099311)	-0.015438 (-0.533330)	-0.068711 *** (-5.643811)	-0.042376 *** (-5.033992)
D1	0.068377 (1.409313)	0.006476 (0.539108)	0.012921 (1.165202)	0.059549 (1.119733)	0.028179 (1.088201)	0.025943 (1.199322)
D2	0.014943 (0.384562)	-0.005009 (-0.533537)	-0.001181 (-0.132967)	0.016080 (0.388867)	-0.005945 (-0.247325)	0.000471 (0.022384)
R ²	0.069379	0.747771	0.583895	0.011478	0.108898	0.059422
调整 R ²	-0.034024	0.719746	0.537661	-0.013235	0.100162	0.052860
F 统计值	0.670959	26.68189	12.62914	0.464464	12.46502	9.055228
样本数	31	31	31	124	310	434

注:括号内为 t 统计量,***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 水平上显著。

从回归结果可以看出,引入虚拟变量之后,R²
和调整 R²并没有显著提高,且虚拟变量无法通过显
著性检验,不能够证明东、中、西部地区的人均地方

文选择 2004 年作为分界点,主要是因为 2004 年以
来中央出台了一系列文件,加大了对地方收入差距
的重视,有可能导致 2004 年左右的两个时间段的收
敛趋势并不一致。同时,自有财力变异系数和泰尔
指数发生变化的因素也被考虑在内。表 3 报告了收
敛结果。

能由于地区差异存在俱乐部收敛的情况,引入三个
虚拟变量东部 D1,中部 D2。当一省份处于东部地
区时,D1=1,D2=0;当一省份处于中部地区时,D1=
0,D2=1;当一省份处于西部地区时,D1=0,D2=0。
模型分别设定为(7)、(8),表 4 为回归结果。

$$\frac{\ln ORLG_{i,t+T} - \ln ORLG_{i,t}}{T} = \alpha + \beta \ln ORLG_{i,t} + \gamma D1 + \varepsilon D2 + \mu_{i,t} \tag{7}$$

$$\ln ORLG_{i,t+1} - \ln ORLG_{i,t} = \alpha + \beta \ln ORLG_{i,t} + \gamma D1 + \varepsilon D2 + \mu_{i,t} \tag{8}$$

自有财力有明显差距。以上的结果和预期的三大区
域之间自有财力存在显著差异并不相同,这并不是

因为三大区域之间不存在差异,而是由于三大区域内省间差异过大使得区域间的结果不显著造成的,这也和前文区域内省间差异解释了泰尔指数的大部分结论是一致的。

三、人均自有财力差距来源分析

(一) 税收与土地出让金的关系分析

税收作为地方政府自有财力的重要组成部分,为地方的经济发展提供了支持。但在分税制改革后地方财力趋紧,土地出让金继而成为地方经济发展的重要支柱,地方政府大量出让土地弥补了财政缺口,此观点下的结论似乎应为人均税收较少或人均财政缺口较大的地区有更强烈的动机出让土地。然而,土地出让金额并不单纯由出让动机决定,地方经济的发展程度直接影响着土地出让价格。经济发展条件较好的地区在获得更多的税收时也更容易实现土地的高价出让,且在政绩考核压力下,地方政府有足够的理由追求这种结果。以下对税收与土地出让的相关关系再次进行简要的论证。

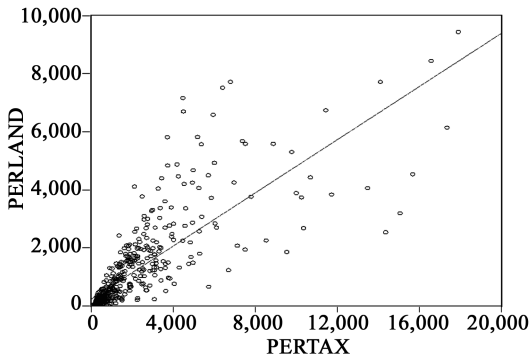


图 3 地方人均税收和人均土地出让金散点图

如图 3 所示,人均土地出让金与人均税收呈正相关关系,即人均税收越高的地区其人均土地出让金也越高。表面上的结论似乎应为人均土地出让金加大了人均税收的差异,然而在衡量地方自有财力差距时,“差距”并非数量的绝对差值,而是其相对比值。只要包括土地出让金在内的地方自有财力的相对比值缩小,即便绝对数值差额增大,也认为地区之间的差距缩小了。这一点比较容易理解,如图 4,在仅有税收时 A、B 两个地区的财力水平处于 a 点,考虑土地出让金后,两个地区的财力水平达到 b 点,此时两个地区的财力绝对差额更大了,但是地区财力却是更均衡了。

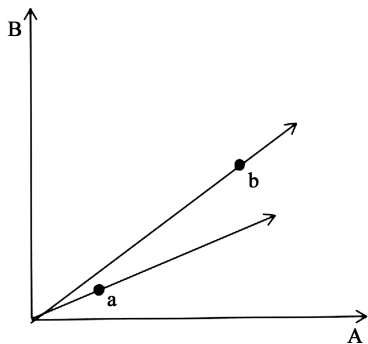


图 4 地方自有财力差距比较说明

(二) 人均自有财力与人均税收差距的测算

在上文对中国地区人均自有财力差距进行收敛性分析之后,为了对其进行更为详细的描述,在此进一步对差距的来源进行分析。

泰尔指数及其分解技术可以对不同地区间的人均土地出让金收入差距进行衡量并测算差距的不同来源。本文在衡量全域性差异时,将其分解为东、中、西部地区^②的差异(T_a)和三大地区内部省间差异(T_b)两个部分。本文参照 Shorrocks(1980)^[17]等人使用的方法,采用如(9)-(18)的计算公式。其中原因在于,东、中、西部三大地区间的差异与三大地区内部省间差异加和即为全域性差异。

$$T_1 = T_{a1} + T_{b1} \tag{9}$$

$$T_{a1} = \sum_i \left(\frac{\text{ownre}_i}{\text{ownre}} \right) \ln \left(\frac{\text{perownre}_i}{\text{perownre}} \right) \tag{10}$$

$$T_{b1} = \sum_i \left(\frac{\text{ownre}_i}{\text{ownre}} \right) T_{bb1} \tag{11}$$

$$T_{bb1} = \sum_j \left(\frac{\text{ownre}_{ij}}{\text{ownre}_i} \right) \ln \left(\frac{\text{perownre}_{ij}}{\text{perownre}_i} \right) \tag{12}$$

$$T_{b1} = \sum_i \sum_j \left(\frac{\text{ownre}_{ij}}{\text{ownre}} \right) \ln \left(\frac{\text{perownre}_{ij}}{\text{perownre}_i} \right) \tag{13}$$

$$T_2 = T_{a2} + T_{b2} \tag{14}$$

$$T_{a2} = \sum_i \left(\frac{\text{taxre}_i}{\text{taxre}} \right) \ln \left(\frac{\text{pertaxre}_i}{\text{pertaxre}} \right) \tag{15}$$

$$T_{b2} = \sum_i \left(\frac{\text{taxre}_i}{\text{taxre}} \right) T_{bb2} \tag{16}$$

$$T_{bb2} = \sum_j \left(\frac{\text{taxre}_{ij}}{\text{taxre}_i} \right) \ln \left(\frac{\text{pertaxre}_{ij}}{\text{pertaxre}_i} \right) \tag{17}$$

$$T_{b2} = \sum_i \sum_j \left(\frac{\text{taxre}_{ij}}{\text{taxre}} \right) \ln \left(\frac{\text{pertaxre}_{ij}}{\text{pertaxre}_i} \right) \tag{18}$$

其中, T_1 、 T_2 分别为以省份为最小单位的人均财

力和人均税收的全域性差异, T_{a1} 、 T_{a2} 为东、中、西部三大地区间的差异, T_{b1} 、 T_{b2} 为三大地区内部省间差异。 $ownre$ 、 $ownre_i$ 、 $ownre_{ij}$ 分别表示全国地方自有财力加总、第 i 个区域(三大经济区域)地方自有财力加总、第 i 个区域第 j 个省份自有财力, $perownre$ 、 $perownre_i$ 、 $perownre_{ij}$ 分别表示全国的人均自有财力、第 i 个区域(三大经济区域)的人均自有财力、第 i 个区域第 j 个省份的人均自有财力。 $taxre$ 、 $taxre_i$ 、 $taxre_{ij}$ 分别表示全国总的地方税收收入、第 i 个区域(三大经济区域)地方税收收入、第 i 个区域第 j 个省份地方税收收入, $pertaxre$ 、 $pertaxre_i$ 、 $pertaxre_{ij}$ 分别表示全国的人均地方税收收入、第 i 个区域(三大经济区域)的人均地方税收收入、第 i 个区域第 j 个省份的人均地方税收收入。图 5 给出了泰尔指数及其分解的结果。

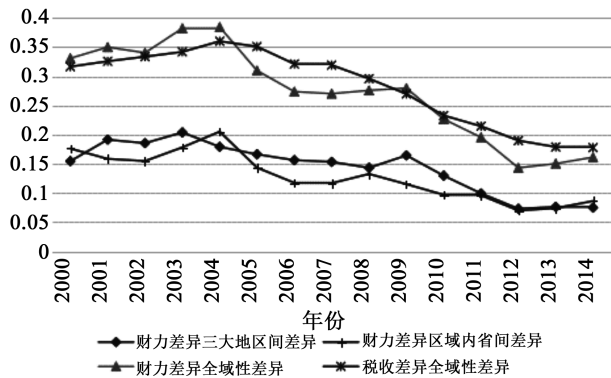


图 5 不同省市间人均自有财力的泰尔指数及其分解结果

从图 5 可以发现：(1) 财力差异全域性差异的泰尔指数总体上于 2004 年达到峰值, 之后呈现下降的趋势, 说明 2004 年之前各个不同地区之间人均自有财力的差距是扩大的, 而在之后是逐渐减小的, 这和前文中的 σ 收敛结果是一致的。(2) 2000-2014 年三大地区间差异与三大区域内省间差异, 在自有财力的区域差异中具有基本相同的解释能力, 分别解释了泰尔指数总差异的 52.7% 和 47.3%。可见, 各省份间人均自有财力差距同样来源于三大区域内省间差异和三大区域间的差异。(3) 从财力差异的三个指数变化趋势来看, 2004 年泰尔指数达到峰值后呈现快速下降的趋势, 2006-2009 年呈现较平稳的态势, 而在 2009 年之后不同省份间的人均自有财力差距呈现缩小趋势但 2012 年起又有小幅回升。

三大地区间的差异除 2003 年、2009 年小幅回升外, 其他年份基本呈下降趋势, 该项指标对全域性差异有很强的解释能力。三大地区内省间差异在 2004 年、2008 年有小幅回升, 其他年份基本呈下降趋势, 该指标对全域性差异有很强的解释能力。(4) 在 2004 年之后, 自有财力的全域性差异普遍低于税收的全域性差异, 说明土地出让金在一定程度上缩小了人均税收差异, 缩小幅度约为 10.38%。

以上的分析表明各个省份间的差距依旧值得关注, 尤其应该注意的是, 泰尔指数分解表明, 中国不同省市人均自有财力的差异同样地来源于区域间的差异和区域内各个省份的不同, 这表明在缩小三大区域之间差距的同时, 特别地要注意各个省份之间的平衡与协调发展, 防止出现差距过大的现象。同时, 土地出让行为使各地方政府间的自有财力差异缩小, 是地方政府筹集收入、发展本地经济的有效手段, 在有限的程度上土地出让金矫正了区域间财力差异的不均等性, 落后地区对土地财政的依赖性较之发达地区更强, 这个特征尤其体现在山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等省份的中部地区。图 6 为 2014 年各省的人均土地出让金/人均税收的情况。

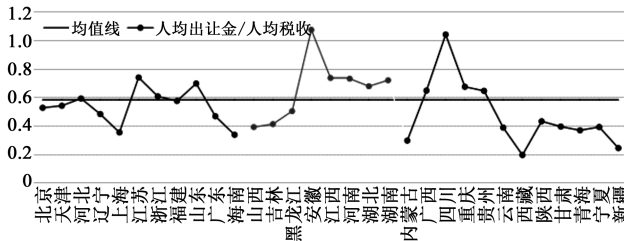


图 6 2014 年各省人均土地出让金/人均税收情况

四、结论

从当前客观情况看, 地方政府自有财力主要由地方税收和地方土地出让金组成。因此, 本文主要考察这两种自有财力在区域差异性方面的实际表现情况。通过地方税收与地方自有财力的对比情况, 分析土地出让金是否缩小了地方税收的差异, 有助于验证和解释在地方税收不足以满足地方财政需求, 地方财政出现财力困难的情况下, 落后地区地方政府是否转向土地出让金弥补地方财力不足。本文以 2000-2014 年中国内地 31 个省市的人均自有财力的面板数据为基础, 对其进行了收敛性分析以及

财力差距的来源分析,研究结果表明:

1.2000-2014 年地方自有财力在不同省市分布极为不均,自有财力前五位的省市所占份额高达 40%以上,而后五位的地区加和不足 2%; σ 系数总体上呈先升后降趋势,这说明各地之间人均自有财力收入的差距是先扩大后减小的。因此,从税收和土地出让金的两者整体来看,土地出让金在一定程度上缩小了地区财力差距。

2.2004-2014 年中国各省市人均自有财力存在着 β 收敛,2004 年之前并不存在,这一结果和 σ 收敛也是有着一致性的。地区因素可能起到一定的作用,但作用整体上并不显著,东部地区的人均自有财力相对较高。

3.泰尔指数及其分解表明,各省市人均自有财力差距同样地来源于三大区域间和区域内省间的分布不均,2000-2014 年三大经济区域间的差异和三大经济区域内省间差异分别解释了泰尔指数总差异的 50%左右。因此,在关注三大区域之间的差异时,也要关注区域内省间的不平衡。

4.本文为了验证土地出让行为是否为地方政府出于财力困难而被迫无奈的选择结果,对土地出让金和人均税收的对比情况进行了差异性分析,以进一步寻求区域间的财力差距根源。从实际结果看,自有财力的全域性差异普遍低于税收的全域性差异,说明在当前我国土地出让金收入是地方政府的重要财力来源,人均土地出让金有效地减缓了地方税收的不均衡状况,提高了落后地区提供公共品的能力,使原本不均衡的地区发展情况有所缓解,这一特征尤其在山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等省份的中部地区表现突出。从原因看,土地出让行为作为当前地方政府的“体制外”财力,虽然纳入到地方政府的基金预算,但是地方政府对其具有较强的自主性,容易在财力出现困难的时候将其作为弥补分税制财力不足的一种有效措施,尤其是落后地区对土地财政的依赖性较之发达地区更强。从这一点看,缩小落后地区与经济发达地区的财力差距,土地出让行为可以作为一种措施加以利用,但是应当注意其所带来的经济、金融等方面的风险。

5.虽然根据上文中的数据结果,地区人均自有

财力存在着收敛趋势,各地区人均财力在长时期后将趋于一致,但经济的自发作用过于微弱,单纯依靠市场的调节以及经济的自发调整,实现地区经济社会的平衡发展将是一个漫长的过程。土地出让金的存在使得区域间的差距有所缩小,缓解了地区之间财力悬殊的现状,但是由于土地出让金对房价、社会消费、金融风险等方面,将产生综合且复杂的多重影响,因此土地出让金对于区域间的财力差距的弥补功能并不具有长效作用,不能单纯依靠土地出让行为来自动矫正区域间的财力差距,中央政府应当重视自有财力的差距给地方经济社会发展带来的不平衡后果,有必要做出适当的调控,如弱化既得利益转移支付的比例,相应增加均衡性转移支付在整体转移支付体系中的比重,进一步发挥转移支付的均等化功效;加大力度进一步推动基本公共服务的均等化;进一步发挥各项财税优惠政策的作用吸引社会资本往落后地区流动,缩小地区间的经济社会发展差异,以实现各地区均衡协调发展。

本文由于篇幅有限,仅对 2000-2014 年中国内地各省份人均自有财力差距及收敛性进行了分析,但对其形成的原因及造成的影响未进行进一步的研究,尤其是土地出让金受房价、政府房地产调控政策等因素的影响较大,在进入“后土地财政”的时代,土地出让金是否还能成为地方政府可自由实现的财力,有待进一步的探讨。

【注】

①之所以对税收和土地出让金两者进行研究,主要是因为,相对于税收返还或上级对下级的转移支付,此二者是当前地方政府可以自行支配的主要财力。进一步,相对于税收而言,土地出让金,更是主要由地方政府根据本身的经济财政运行状况自行安排。

②东部地区为北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南;中部地区为山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区为内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、山西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

参考文献:

[1] 严成樑. 产业结构变迁、经济增长与区域发展差距 [J]. 经济社会体制比较,2016,(04).
[2] 张自然. 区域差距、收敛与增长动力[J]. 金融评论,

2017,(01).

[3]刘华军,何礼伟. 中国地区差距及其演变(2000-2012)——基于地区发展与民生指数(DLI)的再考察[J]. 经济与管理评论,2015,(01).

[4]曹俊文,罗良清. 转移支付的财政均等化效果实证分析[J].统计研究,2006,(01).

[5]田发,杨楠. 基于泰尔指数的区域财力均等化水平估算[J]. 商业研究,2011,(10).

[6]赵桂芝,寇铁军. 我国政府间转移支付制度均等化效应测度与评价——基于横向财力失衡的多维视角分析[J].经济理论与经济管理,2012,(06).

[7]吕冰洋,马光荣,毛捷. 分税与税率:从政府到企业[J].经济研究,2016,(07).

[8]汤玉刚,苑程浩. 不完全税权、政府竞争与税收增长[J].经济学(季刊),2010,(10).

[9]童锦治,李星,王佳杰. 中国省级政府间财力差异:现状、原因与对策研究——基于2001-2010年数据的测算[J]. 财政研究,2014,(01).

[10]范子英. 土地财政的根源:财政压力还是投资冲动[J].中国工业经济,2015,(06).

[11]卢洪友,袁光平,陈思霞,卢盛峰. 土地财政根源:“竞争冲动”还是“无奈之举”?——来自中国地市的经验证据[J].南开学报,2011,(01).

[12]葛杨,钱晨.“土地财政”对经济增长的推动作用与转型[J].社会科学研究,2014,(01).

[13]李升,王冬.分税制财政收支运行的实证研究[A]. 马海涛.从争论到实践:中国分税制改革20周年论文集[C]. 北京:经济科学出版社,2014.

[14]李邨,洪国志,黄亮雄. 中国土地财政增长之谜——分税制改革、土地财政增长的策略性[J].经济学(季刊),2013,(04).

[15] Sala-i-Martin. The classical approach to convergence analysis[J]. The Economic Journal, 1996,(07).

[16]杨骞,刘华军.中国碳强度分布的地区差异与收敛性——基于1995-2009年省际数据的实证研究[J].当代财经,2012,(02).

[17] Shorrocks A. F. The class of additively decomposable inequality measures[J]. Econometrica, 1980,(04).

(责任编辑:宋 敏)

The Analysis of Regional Differences of Chinese Local Government's Own Fiscal Resources

LI Sheng, NING Chao

(School of Public Finance and Taxation, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: Based on the panel data of 31 provinces in China from 2000 to 2014, the paper makes the convergence analysis of local government's per capita fiscal resources and calculates the Theil index and its decomposition results. The results show that the local government's own fiscal resources are unevenly distributed among different provinces and cities, and the disparity in the per capita province-owned fiscal capacity roots in differences from inter-provinces in the regions and differences among the three regions. There is absolute β convergence in the per capita province-owned fiscal resources, but the regional factors play an insignificant role in the convergence. Furthermore, the per capita land leasing income can reduce the differences of province-owned fiscal power caused by the per capita tax revenue to a certain extent.

Key Words: Per capita land leasing income; Sigma convergence; Theil index; Beta convergence