

# 财政包干制时期的财政分权与经济增长： 县级层面的证据<sup>\*</sup>

刘 畅 吴 敏 周黎安

**内容提要：**财政包干制时期是中国经济体制转型过程中一个极为重要的阶段，厘清这一时期财政分权对经济增长的影响有助于我们更好地把握改革开放初期中国经济发展的历史脉络。本文使用1985—1991年的县级面板数据，考察了财政包干制时期财政分权对经济增长的影响。基于财政包干制体制下省级财政分权度变动对财政上解县和财政补贴县的异质性影响，本文使用工具变量法的实证策略处理了县级财政分权指标的内生性问题。实证研究的结果表明，财政分权能够促进人均工业总产值增长，但对人均农业总产值没有显著影响。进一步分析的结果显示，财政分权能够促进乡镇企业工业总产值增长、吸引外资企业进入，其代价是降低了地区宏观税负水平、削弱了国家财政能力、不利于宏观经济稳定。

**关键词：**财政包干制 财政分权 经济增长 宏观经济稳定

## 一、引言

财政分权指的是政府间财政权力划分的问题。长期以来，财政分权体制在中国经济增长中所发挥的作用受到学术界的广泛关注，钱颖一和温加斯特(Weingast)将这一体制概括为“保护市场的联邦主义”。<sup>①</sup>然而，已有文献在中国的财政分权是否促进了经济增长这一问题上并没有达成共识。<sup>②</sup>基于其他国家数据的实证研究也未能就财政分权对经济增长的影响得出一致的结论。<sup>③</sup>

---

[作者简介] 刘畅，中国人民大学国家发展与战略研究院副教授，北京，100872，邮箱：changliuecon@ruc.edu.cn。吴敏，对外经济贸易大学国际经济贸易学院副教授，北京，100029。周黎安，北京大学光华管理学院教授，北京，100871。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“现代财政—金融结合框架下的地方债务管理研究”(批准号：21ZD095)和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”(批准号：72273024)阶段性成果之一。感谢北京大学比较经济史研究中心的资助。感谢匿名审稿专家的宝贵意见，文责自负。

① Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style,” *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, 1996, pp. 149–185. Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9–10, 2005, pp. 1719–1742.

② 谢贞发和张玮挑选了38篇研究中国财政分权与经济增长关系的论文，在全部54个估计模型中，有27个模型的估计结果显示财政分权促进了经济增长，有16个模型的估计结果显示财政分权阻碍了经济增长，另外11个模型的估计结果不显著。参见谢贞发、张玮：《中国财政分权与经济增长——一个荟萃回归分析》，《经济学(季刊)》2015年第2期。

③ 例如，赤池(Akai)和坂田(Sakata)使用美国50个州的面板数据发现，财政分权促进了美国各州的经济增长。然而，桑顿(Thornton)使用19个经济合作与发展组织(OECD)国家的数据发现，财政分权对经济增长的影响不显著。参见Nobuo Akai and Masayo Sakata, “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, No. 1, 2002, pp. 93–108; John Thornton, “Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 61, No. 1, 2007, pp. 64–70.

财政包干制时期(1985—1993年)是中国经济体制转型过程中一个极为重要的阶段。<sup>①</sup>从财政收入和支出两个维度上综合考虑,财政包干制时期是中国改革开放以来财政分权程度最高的一个阶段。如图1所示,地方财政收入占全国财政收入的比重从1984年的59.5%上升至1993年的78.0%,地方财政支出占全国财政支出的比重也相应地由1984年的47.5%上升至1993年的71.7%。尽管1994年实施的“分税制”改革致力于向中央政府集中财力,但在财政支出维度上并未打破从1985年开始的向地方分权的历史进程。

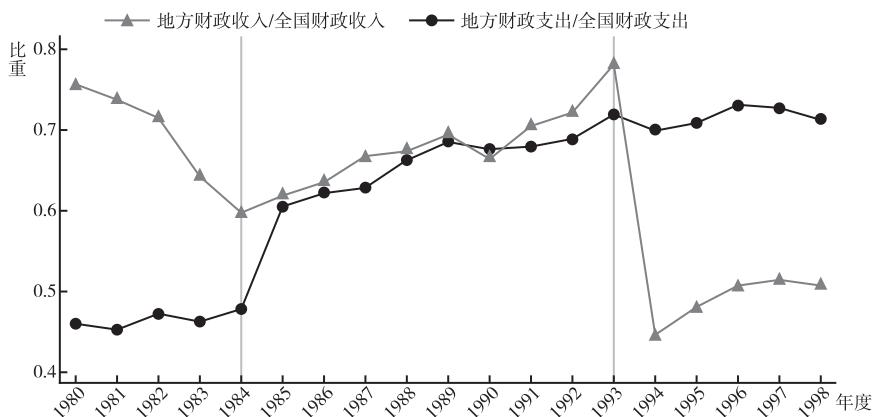


图1 1980—1998年地方财政收支占全国财政收支的比重

资料来源:国家统计局编《中国统计年鉴·2022》(中国统计出版社2022年版)第209页。

现有关于中国财政包干制时期财政分权对经济增长影响的研究主要存在以下几点不足:第一,现有研究主要使用省级面板数据,未有使用更有说服力的县级面板数据;第二,现有研究未能在实证上有效地处理财政分权指标存在的内生性问题;第三,受到数据来源的限制,现有研究未能深入考察财政分权影响经济增长的机制。

本文收集了1985—1991年的县级面板数据,并以此为基础考察了财政包干制时期财政分权对经济增长的影响(原因见下文)。财政包干制下,中央政府每年都会重新调整与各省的财政包干合同,各省也会相应地调整下辖各县的财政包干合同。利用这一特征,本文采取了构造工具变量的实证策略处理县级财政分权指标的内生性问题。实证结果表明,财政包干制时期的财政分权能够促进人均工业总产值增长,但对人均农业总产值没有显著影响。进一步分析的结果显示,财政分权能够促进乡镇企业工业总产值增长、吸引外资企业进入,其代价是降低了地区宏观税负水平、削弱了国家财政能力、不利于宏观经济稳定。

本文的贡献主要体现在以下两个方面:第一,本文是首篇使用全国县级层面数据研究财政包干制时期财政分权与经济增长关系的实证研究。第二,本文讨论了财政分权影响经济增长的机制,考察了财政分权对其他一些重要宏观经济指标的影响,进一步丰富了关于中国从计划经济向市场经济转型过程的相关研究。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 关于财政包干制时期的起止节点,文献中有不同的说法。林毅夫和刘志强把1985年作为中国真正走向财政分权的开端,参见Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, 2000, pp. 1–21。本文定义的财政包干制时期为1985—1993年。

<sup>②</sup> Yingyi Qian and Chenggang Xu, “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; Yingyi Qian, Gérard Roland and Chenggang Xu, “Why is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory,” *European Economic Review*, Vol. 43, No. 4–6, 1999, pp. 1085–1094; Yingyi Qian, Gérard Roland and Chenggang Xu, “Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations,” *Journal of Political Economy*, Vol. 114, No. 2, 2006, pp. 366–402; Lawrence J. Lau, Yingyi Qian and Gérard Roland, “Reform without Losers: An Interpretation of China’s Dual-track Approach to Transition,” *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 1, 2000, pp. 120–143。

## 二、制度背景

1949年之后相当长的一段时期内,中国财政体制具有鲜明的“统收统支”色彩。改革开放之后,为了适应调动地方积极性的要求,中国从1980年开始实行“划分收支、分级包干”的财政体制。随着1984年两步“利改税”完成,1980—1984年执行的“划分收支、分级包干”的财政体制已经不能适应经济形势发展的需要。从1985年起,中国开始实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。地方财政收入按税种分为地方固定收入和中央与地方共享收入,财政支出仍按隶属关系划分。鉴于“利改税”完成初期按税种划分中央和地方收入的条件还不完全具备,国务院决定自1985年至1987年暂时实行以“总额分成”为主的过渡办法,具体做法是:按照事先确定的财政收支基数,地方固定收入首先用于抵补地方财政支出,超过部分定额(或按一定比例)上解中央;如果地方固定收入不足以抵补财政支出,则用共享收入的一定比例抵补;仍然收不抵支的由中央定额补助。<sup>①</sup>

受到诸多因素的影响,1985年财政体制在实际运行中出现了两个问题:第一,这一体制存在“鞭打快牛”的弊病,不利于调动经济发达地区的积极性;第二,对欠发达地区的财政补贴力度过大,导致中央财政愈发困难,中央财政收入占全国总收入比重逐年下降。为了应对上述问题,中央决定从1988年起实行新的财政包干体制。与1985年财政体制相比,1988年财政体制的变化主要有以下几点:第一,将前一年中央向地方的借款从地方财政支出基数中扣除,并且取消了对少数民族地区补助每年递增5%的优惠政策;第二,将13个小税种划给地方作为地方固定收入;第三,在原定财政体制的基础上,对全国39个省(自治区、直辖市)和计划单列市实行不同形式的包干办法。1988年的财政体制原定执行到1990年,但在1991—1993年,除了实行分税包干和“分税制”试点的地区外,<sup>②</sup>其他地区继续实行原有的财政体制。1985—1991年各地区实行的财政体制如表1所示。通过对比表1中1988年前后各省(自治区、直辖市)和计划单列市财政包干合约的变化可以清楚看到,1988年财政包干体制的总体思路是在激励财政上解地区多做贡献的同时减少对不发达地区的财政补贴。许多在1985年财政体制中实行总额分成的省份转而执行收入递增包干或者定额上解,而对财政补贴省份的激励则维持了原有的水平甚至有所削弱。

表1 财政包干制时期的财政体制

财政体制	主要内容	1985—1987年适用地区	1988—1991年适用地区
总额分成	地方收入按比例与中央分成	北京、天津、河北、山西、辽宁、沈阳、大连、哈尔滨、上海、江苏、浙江、安徽、山东、河南、武汉、湖南、重庆	天津、山西、安徽
总额分成加增长分成	在“总额分成”的基础上,实际收入比上年增长的部分,除按总额分成比例分成外,另加增长分成比例		青岛、大连、武汉
收入递增包干	在中央与地方协调的递增率以内的收入,中央与地方按比例分成;超过递增率的部分,全归地方;达不到递增率的部分,由地方用自有财力补足		北京、河北、辽宁(不含沈阳和大连)、沈阳、哈尔滨、江苏、浙江、宁波、河南、重庆
定额上解	地方按固定数额上解	黑龙江(不含哈尔滨)、广东	上海、黑龙江(不含哈尔滨)、山东(不含青岛)
上解额递增包干	每年按一定比例递增上解		广东、湖南
定额补助	中央按固定数额补助	吉林、福建、江西、湖北(不含武汉)、四川(不含重庆)、陕西、甘肃	内蒙古、吉林、福建、江西、湖北、四川、广西、海南、云南、青海、贵州、西藏、陕西、甘肃、宁夏、新疆

① 陈如龙主编:《当代中国财政》(上),中国社会科学出版社1988年版,第376—377页。

② “分税制”改革试点九省市为辽宁、浙江、新疆、天津、沈阳、大连、青岛、武汉和重庆。

续表 1

财政体制	主要内容	1985—1987 年适用地区	1988—1991 年适用地区
补助额递增		内蒙古、广西、云南、青海、贵州、西藏、宁夏、新疆	

资料来源:据陈如龙主编《当代中国财政》(上)第 376—377 页、李萍主编《中国政府间财政关系简明图解》(中国财政经济出版社 2006 版)第 15—16 页相关内容整理。

在财政包干制时期,中央与省(自治区、直辖市)和计划单列市的财政体制变动会直接影响省以下的财政体制。当中央与某个省级政府的财政包干合同确定后,为了在完成中央任务的同时保证预算平衡,省级政府会根据中央与省(自治区、直辖市)的财政包干合同相应调整其与所辖各县<sup>①</sup>的财政包干合同。所有的县根据其财政收入基数和支出基数的相对大小关系,被划分为财政补贴县和财政上解县。财政补贴县每年会从省级财政获得一定数额的净补贴,其自有财政收入可以全额留用。财政上解县每年要向省级财政上解部分财政收入,当中央对一个省的财政分权度提高时,省级财政通常也会相应降低财政上解县的财政收入上解任务,财政补贴县受到的影响相对较小。中央对各省(自治区、直辖市)和计划单列市财政分权程度变动对财政上解县和财政补贴县的异质性影响,为本文构造工具变量处理县级财政分权指标的内生性问题提供了可能。

### 三、数据与变量描述

本文从数量众多的省级、地级和县级统计年鉴中收集了 1985—1991 年的县级面板数据集。<sup>②</sup> 受到数据可得性的约束,本文的数据中没有包括西藏自治区的相关数据。考虑到财政体制的可比性,北京、天津和上海三个直辖市下辖的县以及各地级市所辖的区也没有包括在本文的样本中。本文最终的样本包括了 2010 个县级行政区域。本文将实证研究的时间区间定为 1985—1991 年,主要是出于以下两个方面的考虑:一方面,1992 年九省市进行了“分税制”改革试点。另一方面,受到“分税制”改革方案出台的影响,地方政府在 1993 年采取了突击征税等手段以做大税收返还基数。两者都会对本文实证部分估计财政包干制时期财政分权的影响产生干扰。以下部分将分别介绍本文用到的主要变量。

1. 财政分权度。已有关于财政分权对经济增长影响的实证研究的结论十分依赖于财政分权指标的选取。<sup>③</sup> 现有文献中度量中国财政分权的指标主要有四类:第一类使用省与中央的财政收入平均分成率。<sup>④</sup> 第二类使用省与中央的财政收入边际分成率,即省一级政府从财政收入增加额中提留的比例。边际分成率可以视作中央与地方政府签订的激励契约中的激励系数,能够与激励理论或委托代理理论直接对应。但这一指标也有缺点,例如定额补助或定额上解的省份的边际分成率均被设定为 1,实际上定额补助合约和定额上解合约对地方政府的激励效果有所不同。<sup>⑤</sup> 第三类使用省级

① 若无特殊说明,本文中的“县”指各类县级行政区。

② 相关数据,参见 Chang Liu and Li-An Zhou, “Does International Travel Cause Economic Growth? Evidence from China’s Removal of Travel Restrictions on Foreigners,” *Economics of Transition and Institutional Change*, Vol. 30, No. 2, 2022, pp. 337 - 355。

③ 陈硕和高琳对不同财政分权指标的逻辑进行了全面的梳理。参见陈硕、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。

④ 刘畅、刘冲:《灾害冲击、大饥荒与内生的财政分权》,《经济社会体制比较》2015 年第 3 期。

⑤ 林毅夫和刘志强使用 1970—1993 年 28 个省、自治区、直辖市的边际分成率指标考察了财政分权对省级经济增长的影响。由于 1985 年以前的财政体制变化频繁,基本上是一年一变,中央与各省之间没有形成稳定的财政分权关系,他们将 1985 年以前各省的财政分权度都记为 0。对于 1985—1993 年间实行定额上解或定额补贴的省份,财政分权度记为 1。参见 Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, 2000, pp. 1 - 21。

财政收支的份额,即地方财政收入(支出)占全国财政收入(支出)的比例。<sup>①</sup>这一类指标是仿照联邦制国家度量财政分权指标构造的,其计算方法简单、数据易得,使用较为广泛。但是这一指标在计算时,各省面临相同的分母,实际上度量的是地方财政的相对规模。<sup>②</sup>第四类是采用财政自主度来度量,计算时用地方政府自有收入除以地方政府的总支出。<sup>③</sup>

本文使用的县级层面财政数据来自财政部地方预算管理司编的《全国县(市)财政经济资料手册》(山东人民出版社1992年版)各分册,包括县财政收入、财政支出以及一个县属于财政补贴县还是财政上解县。<sup>④</sup>在本文研究的财政包干制时期,财政体制的特点以及县级层面的数据可得性决定了使用第一类指标较为合理。借鉴刘畅和刘冲的思路,<sup>⑤</sup>本文按照公式(1)构造了事后(*ex post*)的财政分权度指标:

$$\text{财政分权度} = \frac{\text{县级留成收入}}{\text{县级财政总收入}} = \frac{\text{县级财政总收入} - \text{县级净上解收入}}{\text{县级财政总收入}} \approx \frac{\text{县级财政总支出}}{\text{县级财政总收入}} \quad (1)$$

其中县级财政总收入指县级政府在辖区内组织征收的全部预算内财政收入。在财政包干体制下,财政上解县可以保留部分财政收入,其余部分收入需要上解给省级政府。尽管公式(1)中财政分权程度的度量方式很直观,但对于财政上解县我们无法获得每个年度的县级财政净上解收入。根据预算平衡的要求,财政上解县的县级财政总支出近似等于其财政留成收入。由于县级地方财政运行中财政赤字或者财政结余的规模较小,可以忽略不计,本文使用财政上解县的财政总支出来代替县级政府的留成收入。财政补贴县除了可以保留全部财政收入外,还将获得来自省级政府的补贴(即净上解收入为负),其用公式(1)计算出的财政分权度大于1。参照林毅夫和刘志强的做法,<sup>⑥</sup>本文将财政补贴县的财政分权度统一设定为1,表示其不用向上级政府分成。<sup>⑦</sup>

2. 经济增长。由于获得财政包干制时期县级层面的GDP数据十分困难,本文使用人均工农业总产值、人均工业总产值和人均农业总产值作为县域经济增长的度量指标。所有以货币计价的经济变量都调整到以1985年的价格水平为基期。各省工农业价格指数来自国家统计局国民经济综合统计司编的《新中国六十年统计资料汇编》(中国统计出版社2010年版)。

3. 作用机制和其他宏观经济指标。为了帮助我们更好地理解财政分权影响经济增长的作用机制,本文考察财政分权对不同类型的企业的异质性影响。对于乡镇企业,本文使用人均农村工业总产值作为乡镇企业工业产值的度量指标。对于国有企业和外商投资企业,考虑到现有各类统计出版物中均没有提供比较系统全面的国有企业和外商投资企业的工业总产值数据,本文使用1995年工业普查微观样本分别计算了各县不同年度新成立国有企业和外资企业<sup>⑧</sup>的注册资本,并用当年各县总人口数进行标准化。考虑到县级层面的新成立企业数存在较多零值,人均新成立企业注册资本变量以加1后再取自然对数的形式作为估计方程的被解释变量。<sup>⑨</sup>

① Tao Zhang and Hengfu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2, 1998, pp. 221-240; 沈坤荣、付文林:《中国的财政分权制度与地区经济增长》,《管理世界》2005年第1期; 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4期。

② 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10期。

③ 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。

④ 财政上解县和财政补贴县的名单在整个财政包干制时期大体稳定,但年与年之间仍有微小的调整。总体上来看,随着地方经济发展和财政自给度的提高,财政上解县的个数逐年有所增加。受到数据来源的限制,作者只有1990年的财政上解县和财政补贴县名单,因此本文使用的名单是不随时间变化的。

⑤ 刘畅、刘冲:《灾害冲击、大饥荒与内生的财政分权》,《经济社会体制比较》2015年第3期。

⑥ Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, 2000, pp. 1-21.

⑦ 允许财政分权度大于1不会影响本文的实证发现。

⑧ 外资企业包括港澳台资企业、外商投资企业和中外合资企业。

⑨ 使用其他数据转换形式不会影响本文的实证结果。

4. 县域特征变量。考虑到财政包干体制对某些特殊类型的县采取了多种形式的财政倾斜政策,我们使用了是否为民族自治县、是否为革命老区县、是否为沿海开放地区县等三个县域特征方面的哑变量,以检验本文所使用工具变量是否通过其他渠道影响县域经济增长。<sup>①</sup>此外,本文还在稳健性检验中使用了1982年人均工农业总产值和1982年劳动力人口占总人口的比重,数据均来自中国社会科学院人口研究所《中国人口年鉴》编辑部编的《中国人口年鉴1987》(经济管理出版社1988年版)。

表2报告了本文使用的各主要变量的描述性统计。

表2 主要变量的描述性统计

变量名	样本量	均值	标准差
县-年度层面变量			
县级财政分权	13445	0.956	0.127
Log(人均工农业总产值)	13088	6.897	0.681
Log(人均工业总产值)	13175	5.967	1.097
Log(人均农业总产值)	13194	6.214	0.500
Log(人均农村工业总产值)	13264	4.802	1.327
Log(人均新成立国有企业注册资本+1)	13396	1.498	2.181
Log(人均新成立外资企业注册资本+1)	13396	0.399	1.359
财政收入/工农业总产值	13127	0.0501	0.0293
Log(人均财政收入)	13396	3.779	0.779
Log(人均财政支出)	13396	4.364	0.596
县层面变量			
财政上解县	2010	0.439	0.496
民族自治县	2010	0.269	0.443
革命老区县	2010	0.112	0.315
沿海开放地区县	2010	0.124	0.330
Log(1982年人均工农业总产值)	2006	6.034	0.499
1982年劳动力人口占比(%)	2005	50.17	5.616

## 四、实证策略

已有研究财政分权对经济增长影响的文章多采用普通最小二乘法(OLS)进行回归分析,可能面临着较为严重的内生性问题。首先,省级政府可能根据所辖县的经济程度来调整县级政府的收入留成比例,进而引发反向因果问题。其次,受到数据来源的限制,研究者无法控制所有同时影响县级财政分权度和经济增长的因素,因此可能存在遗漏变量问题。为了处理上述内生性问题,本文利用财政包干制时期财政体制的特点,构造了一个工具变量实证策略。

在财政包干制时期,全国所有的县级行政单位被分为财政上解县和财政补贴县两类。如本文第二部分所介绍的那样,中央政府与各省(自治区、直辖市)签订的财政包干合同不会受到各县的影响,但会影响到省(自治区、直辖市)与各县签订的财政包干合同,进而影响县级财政分权度。本文使用省级财政分权度与财政上解县哑变量的交乘项,作为县级财政分权度的工具变量。公式(2)–(4)分别展示了本文所用到工具变量识别策略的一阶段、简约式和二阶段回归方程:

<sup>①</sup> 各类县的名单,参见 Chang Liu and Guangrong Ma, “Are Place-Based Policies Always a Blessing? Evidence from China’s National Poor County Program,” *Journal of Development Studies*, Vol. 55, No. 7, 2019, pp. 1603 – 1615; Chang Liu and Li-An Zhou, “Does International Travel Cause Economic Growth? Evidence from China’s Removal of Travel Restrictions on Foreigners,” *Economics of Transition and Institutional Change*, Vol. 30, No. 2, 2022, pp. 337 – 355。

$$FD_{c,t} = \alpha SJ_c \times ProvFD_{p,t} + \lambda_c + \gamma_{p,t} + \varepsilon_{c,t} \quad (2)$$

$$Y_{c,t} = \beta SJ_c \times ProvFD_{p,t} + \lambda_c + \gamma_{p,t} + \vartheta_{c,t} \quad (3)$$

$$Y_{c,t} = \tau \widehat{FD}_{c,t} + \lambda_c + \gamma_{p,t} + \mu_{c,t} \quad (4)$$

其中,下标  $c$  表示县、 $p$  表示省、 $t$  表示年份。 $FD_{c,t}$  表示县级层面的财政分权度, $Y_{c,t}$  表示本文关心的被解释变量, $SJ_c$  表示财政上解县哑变量, $ProvFD_{p,t}$  表示省级层面的财政分权度。 $\lambda_c$  表示县固定效应,用来捕捉不随时间变化的县域特征。值得注意的是,省级财政分权度还可能通过省本级的财政活动影响县域经济增长。因此,本文还控制了省-年份固定效应  $\gamma_{p,t}$ ,从而使得这一工具变量能够尽可能地满足排他性约束假定,即只通过影响县级财政分权度作用于经济增长。公式(4)中  $\widehat{FD}_{c,t}$  表示一阶段回归中财政分权程度的拟合值。为了应对可能存在的异方差和序列相关问题,本文将基准回归的标准误聚类在县级层面。

## 五、实证结果

### (一)主要实证结果

表3首先报告了工具变量法一阶段回归的结果。一阶段回归的系数显著为正,表明省级财政在面临更高的财政分权度时,将会相应地提高财政上解县相对于财政补贴县的财政分权度。

表4报告了工具变量法二阶段回归和简约式回归的结果。二阶段回归一栏第(1)列的估计系数表明,如果将县级财政分权度提高一个样本标准差(0.127),人均工农业总产值平均将会提高约22%。由于第(3)列中使用人均农业总产值对数作为因变量的回归结果不仅统计上不显著,其系数大小也非常接近于0,故财政分权对经济增长的促进作用主要是通过促进人均工业总产值增长实现的。表4的回归结果在使用工具变量法处理了县级财政分权度指标内生性问题的前提下,证实了财政分权对经济增长(主要是人均工业总产值增长)的促进作用。

表3 一阶段回归结果

	被解释变量:县级财政分权
财政上解县×省级财政分权度	0.548*** (0.055)
一阶段 KP-F 统计量	97.96
样本观测值	13389
县的个数	1933
县固定效应	控制
省-年份固定效应	控制

说明:表中的\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,括号中报告的是县级层面的聚类稳健标准误。

表4 财政分权与经济增长

	被解释变量		
	(1)	(2)	(3)
	Log(人均工农业总产值)	Log(人均工业总产值)	Log(人均农业总产值)
二阶段回归结果			
县级财政分权	1.567*** (0.309)	1.652*** (0.519)	0.103 (0.215)
简约式回归结果			
财政上解县×省级财政分权度	0.841*** (0.144)	0.906*** (0.265)	0.056 (0.117)
一阶段 KP-F 统计量	92.11	96.70	92.85

续表 4

	被解释变量		
	(1)	(2)	(3)
	Log(人均工农业总产值)	Log(人均工业总产值)	Log(人均农业总产值)
样本量	13032	13115	13140
县的个数	1923	1924	1925
县固定效应	控制	控制	控制
省-年份固定效应	控制	控制	控制

说明:表中的\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,括号中报告的是县级层面的聚类稳健标准误。

(二) 稳健性检验

表5第一栏将基准回归中使用的县级层面的聚类稳健标准误改为省级层面的聚类稳健标准误,来检验本文基本实证结果统计推断的稳健性。尽管此时聚类的个数从1900多个下降至26个,第(1)(2)列的估计系数仍保持高度显著。

本文在表4的基准回归中没有使用额外的控制变量。如果某些遗漏变量(例如初始经济发展水平或者人口结构)决定了一个县是否成为财政上解县并且在不同年份对经济增长的影响不同,那么本文所使用工具变量的有效性是存在疑问的。为了应对这一挑战,本文在表5的第二栏中将前定的县域特征变量(包括1982年人均工农业总产值对数和1982年劳动力人口占总人口比重)与各年度哑变量的交乘项加入主回归模型中,以此来控制初始经济发展水平和人口结构在不同年度对县域经济增长的异质性影响。此外,省级政府面临的财政分权度提高之后,可能通过财政分权以外的其他政策扶持欠发达地区(如民族自治县或者革命老区县)或者经济发展较为迅速的地区(如沿海开放地区县)。为此,本文在表5的第三栏中加入了省级财政分权度与民族自治县、革命老区县和沿海开放地区县三个哑变量的交乘项。第二栏和第三栏各列中,县级财政分权的回归系数与表4中对应列的系数相比变动较小,从而降低了省级财政分权度通过县级财政分权度之外的渠道作用于经济增长的可能性。

表 5 稳健性检验

	被解释变量		
	(1)	(2)	(3)
	Log(人均工农业总产值)	Log(人均工业总产值)	Log(人均农业总产值)
使用省级层面聚类稳健标准误			
县级财政分权	1.567*** (0.273)	1.652** (0.636)	0.103 (0.149)
一阶段 KP-F 统计量	44.60	41.55	45.50
样本观测值	13032	13115	13140
县的个数	1923	1924	1925
增加控制变量			
县级财政分权	1.455*** (0.363)	1.451** (0.624)	-0.081 (0.249)
一阶段 KP-F 统计量	67.63	70.61	68.30
样本观测值	13014	13097	13120
县的个数	1920	1921	1922
考虑其他可能的影响机制			
县级财政分权	1.424*** (0.314)	1.511*** (0.537)	-0.008 (0.219)
民族地区县×省级财政分权度	-0.356* (0.191)	-0.779* (0.420)	-0.136 (0.203)



续表 5

	被解释变量		
	(1)	(2)	(3)
	Log(人均工农业总产值)	Log(人均工业总产值)	Log(人均农业总产值)
革命老区县 × 省级财政分权度	-0.057 (0.348)	0.398 (0.707)	0.123 (0.289)
沿海开放地区县 × 省级财政分权度	0.050 ** (0.021)	0.047 (0.034)	0.045 *** (0.016)
一阶段 KP-F 统计量	86.93	91.18	86.20
样本观测值	13032	13115	13140
县的个数	1923	1924	1925

说明:表中的\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,第一栏括号中报告的是省级层面的聚类稳健标准误,第二、三栏括号中报告的是县级层面的聚类稳健标准误。各栏均控制了县固定效应和省-年份固定效应。

### (三) 机制分析

在这一部分,本文将进一步考察财政分权影响经济增长的作用机制。20世纪80年代,乡镇企业的异军突起引人瞩目。在官方统计资料中,农村工业总产值这一指标反映了乡镇企业的工业生产活动。表6的第(1)列使用人均农村工业总产值对数值作为因变量,使用与表4相同的工具变量实证策略进行了回归。实证结果表明,财政分权度越高的地区,人均乡镇企业工业总产值增长越快。上述结果表明,财政分权对乡镇企业工业生产的促进作用可能是其作用于经济增长的一个重要机制。

经典的财政分权理论认为,财政分权能够通过提高地方政府参与税收竞争的能力,吸引流动性资本进而促进经济增长。<sup>①</sup> 受到较为严重的市场分割和地方保护主义的限制,20世纪80年代除外商投资企业以外的企业跨地区流动和资本流动非常有限。一般认为,国有企业受到体制机制的羁绊通常不具有很强的流动性,而外商投资企业具有较强的流动性。本文使用1995年工业普查微观样本分别计算了各县级行政区域每年新成立国有企业和外商投资企业注册资本总额,并用年末总人口数进行标准化,分别作为非流动性资本进入和流动性资本进入的代理变量。<sup>②</sup> 表6中第(2)(3)列的回归结果印证了上述猜测,财政分权度更高的地区吸引流动性资本的能力更强,但对非流动性资本的影响较为有限。

表 6 机制分析

	被解释变量		
	(1)	(2)	(3)
	Log(人均农村工业总产值)	Log(人均新成立国有企业注册资本+1)	Log(人均新成立外资企业注册资本+1)
县级财政分权	1.711 *** (0.536)	0.177 (1.939)	3.749 *** (1.228)
一阶段 KP-F 统计量	95.75	97.63	97.63
样本量	13208	13341	13341
县的个数	1919	1931	1931
县固定效应	控制	控制	控制
省-年份固定效应	控制	控制	控制

说明:表中的\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,括号中报告的是县级层面的聚类稳健标准误。

① Hongbin Cai and Daniel Treisman, "Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization, and Public Policy," *American Economic Review*, Vol. 95, No. 3, 2005, pp. 817-830.

② 使用这一指标有一个隐含的假定:企业注册资本从成立年度到1995年保持基本稳定。即使不依赖这一假定,使用当年新成立企业数量作为因变量,得到的结论与使用注册资本的回归一致。

#### (四) 财政分权对财政能力和宏观经济稳定的影响

值得注意的是,财政包干制时期的财政分权除了在促进地区经济增长方面的积极作用之外,也存在着一些负面影响,其中较为突出的是对国家财政能力和宏观经济稳定的影响。

由于财政包干制没有打破按企业隶属关系划分收入的办法,在当时的征管制度下,地方政府片面强调减税让利、藏富于企业的现象无法从根本上得到遏制,进而引发了“两个比重”(财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重)持续下滑的现象。为了结合数据对上述宏观经济现象进行实证考察,本文使用财政收入占工农业总产值的比重作为宏观税负的代理变量。表7的第(1)列发现,财政分权度越高的地区宏观税负水平越低。县级财政分权度每提高一个样本标准差(0.127),宏观税负平均将会下降约1.4个百分点(约0.48个样本标准差)。

表7 财政分权对财政能力的影响

	被解释变量		
	(1)	(2)	(3)
	财政收入/工农业总产值	Log(人均财政收入)	Log(人均财政支出)
县级财政分权	-0.110*** (0.012)	-0.881** (0.347)	0.902*** (0.188)
一阶段 KP-F 统计量	92.38	97.63	97.63
样本量	13068	13341	13341
县的个数	1925	1931	1931
县固定效应	控制	控制	控制
省-年份固定效应	控制	控制	控制

说明:表中的\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,括号中报告的是县级层面的聚类稳健标准误。

为了进一步揭示财政分权与县级政府财政收支行为之间的关系,表7的第(2)列和第(3)列分别使用人均财政收入和人均财政支出的对数值作为因变量进行回归。实证结果显示,财政分权度提高将会导致人均财政支出增加和人均财政收入减少。财政分权对财政收支增长的异质性影响意味着,财政包干制将会直接影响县级财政平衡性。财政包干制时期的地方财政缺口主要通过预算外资金和向银行透支两个渠道弥补,该时期一个重要的事实特征是预算外资金规模急剧膨胀,全国预算外财政收入与预算内财政收入的比值从1985年的0.763攀升至1992年的1.107。此外,这一时期地方政府通过向国有银行透支变相举债的现象较为普遍,最终引发了严重的通货膨胀。

上述发现表明,财政包干制时期的财政分权降低了国家财政能力,不利于宏观经济稳定。

## 六、结论与启示

财政包干制时期是“分税制”改革之前中国财政体制改革进程中一个极为重要的阶段。本文使用1985—1991年的县级面板数据,考察了财政包干制时期财政分权对经济增长的影响。实证结果表明,财政分权能够促进人均工业总产值增长,但对人均农业总产值没有显著影响。机制分析表明,财政分权能够促进乡镇企业工业总产值增长、吸引外资企业进入。本文还发现,财政包干制时期的财政分权降低了地区宏观税负水平、削弱了国家财政能力、不利于宏观经济稳定。厘清财政包干制时期的财政分权对地方经济发展的影响,有助于我们更好地把握中国从计划经济向市场经济转型过程的历史脉络。

尽管财政包干制时期的财政体制与我国当前的情况有着很大的差异,但本文的发现对我国建立现代财政制度仍具有一定的借鉴意义。中央政府在财政领域进行任何一项大规模的分权化改革时,都会面临调动地方政府发展积极性与保持宏观经济稳定的矛盾。财政包干制的实践充分说明,在地方政府尚未完成从“发展型政府”向“服务型政府”转型的阶段,维持对地方政府较强的财政约束仍是

必要的。为了在维持对地方政府经济发展激励的同时保证宏观经济稳定,与完全的行政分权模式相比,通过以转移支付为主要手段的财力均等化模式保障地方财力和事权相匹配、适度削弱地方财政收入与本地经济发展的相关程度可能是更好的制度设计。

## Impact of Fiscal Decentralization on Economic Development: County-Level Evidence from China's Fiscal Contracting Period

Liu Chang, Wu Min, Zhou Li'an

**Abstract:** This paper analyzes the impact of fiscal decentralization on economic development in transitional China from 1985 to 1991. We use county-level data and construct an instrumental variable strategy that exploits the feature that provincial governments gave favorable treatment to counties that received subsidies. Our findings suggest that fiscal decentralization causally promoted per capita industrial output, but had no impact on per capita agricultural output. Further investigation reveals that fiscal decentralization boosted per capita industrial output of the township-and-village enterprises (TVEs) and accelerated the entry of foreign enterprises. However, this comes at the expense of weakening fiscal capacity by reducing macro tax burdens and undermining macroeconomic stability.

**Keywords:** Fiscal Contracting System, Fiscal Decentralization, Economic Development, Macroeconomic Stability

(责任编辑:马烈)

### 《中国传统租佃的情理结构:清代后期巴县衙门档案研究》简介

北京大学社会学系凌鹏教授所著的《中国传统租佃的情理结构:清代后期巴县衙门档案研究》一书,于2022年12月由商务印书馆出版。

清史研究一直是中国史研究中热门且多产的一个领域。档案作为清史研究的重要资料,历来为学界所重视。本书即以清代地方档案——《巴县档案》为核心资料,探讨了清代中后期巴县地区的传统租佃关系,进而探讨中国传统社会中的多层情理结构。该书除序章和后记之外,一共分为八章。第一、二章介绍了同治朝巴县档案中的“租佃类”案件及租佃实态;第三章讨论了清代巴县租佃关系中的“减免”习俗;第四章探讨了清代巴县地方的“押租”问题;第五章从租佃诬告案件出发,揭示了中国传统社会中的多层情理结构;第六章则对巴县地区的“团”进行了研究;第七章讨论了巴县木洞镇及附近的巡检、团约、士绅及知县等方面的问题;第八章为总结,讨论了各章之间的关联,对本书所研究的问题进行了推进。

本书特色有三:第一,在既有研究上推陈出新。从新的角度探究了当时人们对于租佃关系的纠纷与诉讼是如何处理的。随后,作者通过对于“欠租”“骗租”等类型案件进行区分检讨,研究了地主、佃户对于租佃关系的具体感受,以此来构建对中国传统社会“租佃关系”的新理解。同时,作者对巴县地区“团”的特征及其与社会互动等问题进行了深入研究,得出了新的成果。第二,史料翔实,考证严谨。本书在研究清代巴县农村租佃关系时,利用了《巴县档案》。诚如作者所言,《巴县档案》中有丰富的双方诉讼状和供词,在这些诉讼状中,有很多讼师所写的“套话”,这些“套话”恰恰体现了巴县地区社会整体对于租佃关系的普遍理解和感受。书中还使用了《大清圣祖仁皇帝实录》等文献资料,探究了田租“减免”的政策问题。第三,以小见大,角度新颖。针对巴县农村“押佃”的研究,作者采取了时间与空间、制度与实践、主观与微观相结合,从土地生产力、土地与谷物的价格、借贷利息率等角度对晚清巴县农村的“押佃”问题进行探讨,窥探出晚清重庆地区商品经济与农村社会之间的关系。

总之,该书将中国传统租佃关系的研究推展到了一个新的高度。书中既有如“租佃诬告案”这样的个案研究,又全面梳理了租佃制度在巴县各种社会关系中的各个图景。本书的问世回应了学界关注的热点问题,加入了社会、经济、文化等多方面的综合思考,对于当代中国的政治与社会关系也具有更为普遍的学术和现实意义。  
(林勃)