

财政压力的多层级传递与应对 ——基于取消农业税改革的研究

吴 敏 周黎安*

摘要 本文利用 2004—2006 年进行的取消农业税改革作为政策冲击,考察了县级政府面临的财政压力增加时,上级政府和县级政府的政策选择。估计结果表明,当取消农业税改革导致县级政府财政压力增大时,省本级和市本级政府与县级政府的税收分成比例相对稳定,中央和省、市级政府向受取消农业税改革影响更大的县分配了更多的转移支付。对于县级政府,财政压力增加使得县级政府倾向于通过降低教育支出、增加基本建设支出、提高招商引资力度的方式“开源节流”。本文的研究对于“营改增”改革之后,省以下政府间财政关系的重新调整具有重要的借鉴意义。

关键词 财政压力 政府行为 取消农业税 改革税收分成 转移支付

一、引言

中国具有中央、省、市、县、乡五级政府结构,在世界范围内实属罕见。这种多层级的政府结构在政府治理、经济建设、社会事务管理等方面具有天然的优势,有力地推动了中国经济的转型和发展。众多学者认为,中国多级政府体系下的政治集权和经济分权是解释中国经济增长奇迹的基本制度背景(Landry, 2008; Xu, 2011)。中国特色的财政联邦主义理论认为,改革开放以来中央政府推行的行政分权和财政分权改革向地方政府下放了对经济管理权限和部分财政自主权,有助于地方政府维护市场,促进经济发展(Qian and Weingast, 1996; Jin *et al.*, 2005)。

多层级的政府治理结构在发挥积极作用的同时也引发了一些特有的矛盾,其中较为突出的是基层政府日益增加的财政压力。分税制改革之后,地方政府的财政收入占全国财政收入的比重持续下降,但是中央与地方政府间事权和支出责任的划分基本沿袭了分税制以前的做法,没有实质性的改变,政府间财力与支出责任不匹配带来的矛盾日益突出(黄佩华和迪帕克, 2003; 乔宝云等, 2005; 罗丹和陈洁, 2009)。在支出责任的分配上,中央将绝大多数公共服务发包给了地方政府,省以下各级政府再逐级发包,直

* 吴敏(通讯作者),对外经济贸易大学国际经济贸易学院, E-mail: wumin046@126.com, 通讯地址:北京市朝阳区惠新东街 10 号对外经济贸易大学博学楼 1204, 邮政编码: 100029; 周黎安,北京大学光华管理学院, E-mail: zhoul@pku.edu.cn。作者感谢国家自然科学基金青年项目(批准号: 71903027)、教育部人文社会科学研究青年项目(批准号: 19YJC790153)、对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金(批准号: 18QD03)以及“数量经济与数理金融教育部重点实验室(北京大学)”的资助。特别感谢匿名审稿专家的宝贵建议。文责自负。

至将众多的支出责任发包给基层政府(周黎安, 2008, 2014, 2017)。基层政府要履行的义务教育、社会治安等支出责任基数大、增长快、刚性强、难压缩(贾康和白景明, 2002)。由于各级政府间事权界定模糊、支出责任不明确, 基层政府不仅要承担一些事前没有界定清楚的事权, 有时还会出现“上级请客, 下级买单”的情况(李萍, 2010; 楼继伟, 2013)。在收入分配方面, 上级政府倾向于优先保证本级政府的财力(周黎安和吴敏, 2015), 因此基层政府获得的税收收入有限, 对转移支付的依赖程度越来越高。图1和图2描绘了1995—2009年间中央、省、市、县四级政府间收入分成和支出分担的比例。县级政府分享的预算收入一直稳定在20%左右, 而县级政府承担的支出比例在2000年以前基本稳定在30%左右, 2000年以后逐年增加, 到2009年已经达到42%。

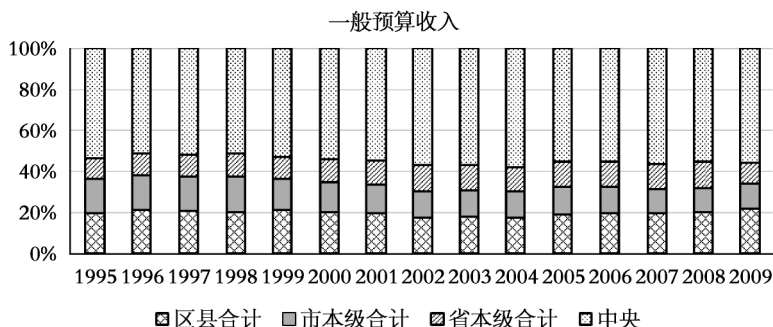


图1 四级政府间收入分成比例

数据来源: 作者根据《中国统计年鉴》、《全国地市县财政统计资料》计算。

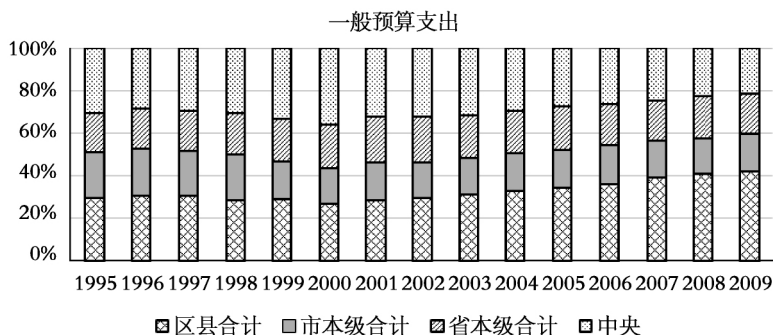


图2 四级政府间支出分担比例

数据来源: 作者根据《中国统计年鉴》、《全国地市县财政统计资料》计算。

现有研究发现, 财政压力会对政府行为产生多方面的影响。在土地出让方面, Han and Kung(2015)发现, 地级市财政压力的增加使得地级市政府增加了土地出让面积, 意味着政府的努力由发展工业转向发展房地产和建筑业。范子英(2015)利用1998—2007年部长更换的自然实验, 考察了新任部长对其来源地城市财政压力的降低对这些地区土地出让行为的影响。研究发现, 财政压力的下降并没有使得土地出让面积和土地出让收入下降。在税收征管方面, 陈晓光(2016)和Chen(2017)利用取消农业税作为准实验, 考察了县级政府财政压力对制造业税收负担以及逃税的影响。研究发现, 受取消农

业税改革影响越大的县,企业税收负担增加越多,逃税更加困难。在公共品供给方面,余靖雯等(2018)利用取消农业税给县级政府带来的财政压力冲击考察了财政压力对教育供给的影响。估计结果显示,财政压力对教育供给具有负向影响。

现有关于财政压力影响政府行为的研究主要关注本级政府行为,鲜有研究从多层级政府间财政压力传递的视角考察基层财政压力下的上级政府行为。本文利用2004—2006年取消农业税改革使得县级财政压力增加的自然实验,着重考察当基层政府面临财政压力时,上级政府是如何应对的。当基层政府面临财政压力时,上级政府有两种可能的政策选择。第一种是通过调整税收分成规则的方式增加基层政府的税收收入。分税制改革之后,中央没有对省以下各级政府间的税收分成比例作明确的规定,省级和市级政府具有充分的自主权,可以调整与县级政府的税收分成比例(周黎安和吴敏,2015)。第二种是改变转移支付分配方式,为基层政府分配更多的转移支付。在一定意义上,对于基层政府来说,第一种方式要优于第二种方式。因为转移支付资金的拨付过程手续繁杂、耗时长(Ahmad 2008),而且有些转移支付资金的使用是有条件的,而税收收入是县级政府的自有收入,资金可以及时就位且没有用途限制。

在实际中,上级政府是否通过调整税收分成比例和转移支付的方式应对下级政府的财政压力?除了依赖上级的援助外,下级政府如何应对自身的财政压力?本文的研究发现,当取消农业税改革导致县级政府财政压力增大时,省本级和市本级政府与县级政府的税收分成比例依然相对稳定。上级政府向受取消农业税改革影响更大的县分配了更多的转移支付。对于县级政府,财政压力增加使得县级政府倾向于通过降低教育支出、增加基本建设支出、提高招商引资力度的方式“开源节流”。

本文的贡献体现在以下几方面:首先,现有研究主要考察财政压力对本级政府土地出让(Han and Kung, 2015; 范子英 2015)、税收征管(陈晓光 2016; Chen, 2017)、公共品供给(余靖雯等 2018)等行为的影响,本文着重考察财政压力下上级政府的应对措施。在中国多层级政府结构下,上下级政府之间存在着重要的策略互动,通过考察跨层级间的政府行为有利于更好地理解基层财政压力的来源及影响。其次,本文丰富了有关省以下政府间税收分成的研究。现有关于税收分成的研究偏重于考察政府间税收分成的影响因素(周黎安和吴敏 2015)、税收分成对企业税率(吕冰洋等 2016)、产业结构(谢贞发等 2016)、产能过剩(席鹏辉等 2017)的影响。本文着重考察当下级政府的财政压力增加时,上级是否会调整与下级的税收分成比例。最后,本文的研究结论对“营改增”改革之后,中央与地方、省以下各级政府间财政关系的重新调整具有借鉴意义。2016年4月“营改增”改革全面推开,营业税不再是地方的主要税种,中央与地方增值税的分享方式由原来的“75:25”分成改为“50:50”分成^①。由于国务院并没有对省以下各级政府的收入分配方式给出具体的指导意见,短期内“营改增”给基层政府带来的财政压力与取消农业税改革类似,本文的研究结论对于“营改增”之后各级政府调整政府间财政关系具有参考价值。

本文共包括五个部分,接下来的第二部分介绍制度背景、数据和模型;第三部分和

① 详见国务院于2016年4月公布的《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》。“五五分成”是指中央分享增值税的50%,地方分享50%。

第四部分报告估计结果; 第五部分为结论。

二、制度背景、数据和模型

(一) 取消农业税改革

取消农业税改革始于 2004 年。2004 年 3 月, 温家宝总理在政府工作报告中宣布中央将于五年内取消农业税的决定。国务院开始在全国降低农业税的税率, 选择了黑龙江、吉林两省进行全部免除农业税的试点, 并取消除烟叶外的农业特产税。同时, 其他省份进行了降低农业税税率试点, 其中北京、天津、上海、浙江、福建、西藏六个省份自主决定免征了农业税。按照中央改革精神, 2005 年有 20 个省份自主决定免征农业税, 使免征农业税的省份达到了 28 个, 河北、山东、云南也按中央要求将农业税税率降到 2% 以下。2006 年 1 月 1 日, 《全国人大常委会关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定》正式生效, 取消除烟叶以外的农业特产税、全部免征牧业税, 国家不再针对农业单独征税, 延续了几千年的农业税从此彻底退出历史舞台。

根据财政部的规定, 因为取消农业税减少的地方财政收入, 沿海发达地区原则上自行消化, 粮食主产区和中西部地区由中央财政适当给予转移支付。地方财政减收额原则上以 2002 年为基期, 按农业特产税和农业税实收数(含附加) 计算确定。中央财政补助比例分别为中西部粮食主产区 100%, 非粮食主产区 80%; 东部粮食主产区(含福建) 50%, 非粮食主产区不予补助^①。除了中央的转移支付外, 各地的省级政府也配套了转移支付。表 1 汇总了取消农业税后各省的补助办法, 少数省份如河南、贵州等明确表示除了中央转移支付外的剩余部分, 省级财政全部补齐。多数省份的文件中仅表示省财政会对取消农业税减少的收入进行适当补偿, 但没有明确表示是否足额补偿。

表 1 取消农业税后各省的补助办法

省份	省级转移支付配套办法
山西	取消农业税减少的地方收入, 由省财政给予适当补助。
内蒙古	自治区财政将通过转移支付的方式给予适当补偿。
辽宁	因全部免征农业税及附加带来的县(市)区、乡(镇)对政和村级组织的减收, 由财政转移支付补助解决。
吉林	由于免征农业税造成的税收缺口将通过中央财政转移支付解决。
黑龙江	市(地)、县(市)、乡(镇)和村级组织减少的收入, 由国家和省级财政给予转移支付补助。
江苏	对财政困难地区因免征农业税减少的财力, 省里将通过财政转移支付的方式给予适当补助。
浙江	各市、县(市)财政因此而减少的收入, 省厅将根据各地的实际给予一定的转移支付。
安徽	省财政将对县乡安排相应的转移支付, 补贴因取消农业税造成的乡镇财力缺口。
福建	因政策调整带来的财力缺口, 省财政将通过转移支付形式给予适当补助。各级人民政府也应通过调整支出结构, 压缩不必要的支出等综合措施, 调剂出部分财力用于解决因政策调整带来的财力缺口, 以确保基层政权的正常运转及工资的正常发放。

^① http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czrdwt/cztz/200805/t20080519_25511.html.

续表

省份	省级转移支付配套办法
江西	取消农业税减少的实际收入,由省财政按中央政策规定安排转移支付资金给予补助。
山东	针对农业税全部取消后基层财政收入的减少,加大省级财政转移支付力度。
河南	县乡因免征农业税减少的地方财政收入,由中央和省财政全额给予补助,其中由省级负担的转移支付与中央转移支付同时下达,各地要专款专用,严禁截留挪用。
湖北	因免征农业税而减少的地方财政收入,由省财政安排转移支付给予补助。
湖南	对免征农业税后县乡财政减少的收入,由中央和省予以弥补。
广东	各地由此减少的农业税收入,由省财政通过转移支付帮助解决。
广西	免征农业税减少的地方财政收入,自治区财政将安排专项转移支付给予适当补助。
贵州	由于政策调整减少的财力,中央财政原则上补助 80%,不足部分及 2005 年省自主减免农业税部分,均由省级财政全部补足。
云南	中央财政和省财政通过转移支付方式,对减收较多的财政困难县(市、区)给予适当支持。
陕西	省转移支付资金补助比例,根据各地财力状况应有所区别,重点向国家扶贫开发工作重点县和粮食主产区倾斜。
青海	通过中央级财政和省级财政对因取消农业税造成的地方财力缺口给予足额补偿。
新疆	对免征农业税、牧业税造成的县级财政短收部分,自治区将积极争取中央财政补助,并加大对县级财政转移支付力度。

资料来源:各省关于取消农业税的文件。河北、海南、四川、西藏、甘肃、宁夏的资料不可得。

(二) 数据和模型

本文使用的财政和经济数据来自《全国地市县财政统计资料》和《中国县(市)社会经济统计年鉴》,县级工业数据通过中国工业企业数据库加总计算。为了避免 2001、2002 年所得税改革以及 2003 年完成的“费改税”改革的影响,本文的样本区间为 2003—2007 年。考虑到北京、天津、上海、重庆这四个直辖市的特殊性,本文删掉了这些直辖市下辖区县的样本。由于地级市下辖区的经济变量缺失,本文的样本为县和县级市,不包括地级市下辖的区。

为了度量各县受取消农业税的影响程度,本文构造了 $AgrTax_i$ 变量,该变量为 2003 年各县农业税占财政总收入的比重。图 3 描述了 $AgrTax_i$ 的核密度分布图, $AgrTax_i$ 的值分布在 0.0003 到 0.35 之间,均值为 0.077。25%、50% 和 75% 分位数分别为 0.037、0.068 和 0.108。

为了考察由取消农业税带来的财政压力对政府行为的影响,本文首先设定了如下的双重差分(Difference in Differences)模型:

$$y_{it} = \alpha + \beta reform_{it} + X_{it}'\gamma + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中 y_{it} 为本文关心的结果变量,将在后文详细介绍。 $reform_{it}$ 为表示取消农业税改革的变量。对于黑龙江、吉林、浙江、福建、西藏这几个省和自治区的县, $reform_{it}$ 在 2004 年及以后年度取 1,其他年度取 0;对于河北、山东、云南的县, $reform_{it}$ 在 2006 年及以后年度取 1,其他年度取 0;对于其他省份的县, $reform_{it}$ 在 2005 年及以后年度取 1,其他年度取 0。 λ_i 表示县固定效应,用来控制不随时间变化的地区因素。 μ_t 表示时间固定效应,用来控

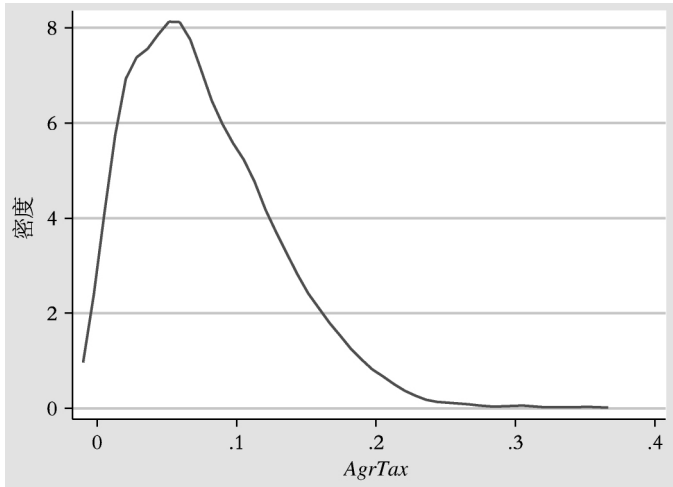


图 3 $AgrTax_i$ 的核密度分布

数据来源：作者根据数据绘制。本图使用的是 epanechnikov 核函数。

制不随地区变化的时间因素，如宏观经济冲击。 X_{it} 表示控制变量矩阵，包括县级人均GDP、总人口、农村人口占比。 ε_{it} 表示随机误差项。

考虑到不同的县受到取消农业税改革的影响不同，为了考察这种异质性，本文又在模型(1)的基础上构造了如下的模型(2)：

$$y_{it} = \alpha + \beta reform_{it} + \delta AgrTax_i \times reform_{it} + X_{it}'\gamma + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \tag{2}$$

其中 $AgrTax_i$ 为 2003 年各县农业税占财政总收入的比重，该变量表征各县受取消农业税的影响程度。 $AgrTax_i$ 与 $reform_{it}$ 交叉项的估计系数 δ 表示与受取消农业税影响较小的县相比，受取消农业税影响更大的县，其结果变量在取消农业税后是如何变化的。其他变量的含义与模型(1)相同。模型(2)中没有再单独加入 $AgrTax_i$ 是因为控制了地区固定效应 λ_i 。在报告估计结果之前，表 2 报告了各变量的描述性统计特征。

表 2 变量的描述性统计特征

变 量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
$AgrTax$	9 781	0.076	0.053	0	0.356
取消农业税	9 781	0.587	0.492	0	1
LOG(人均 GDP)	9 261	8.926	0.713	6.699	12.04
LOG(总人口)	9 376	3.496	0.923	0	5.403
农村人口占比	9 374	0.817	0.149	0	1
LOG(教育支出)	9 780	8.882	0.816	4.564	11.75
LOG(行政管理支出)	7 945	8.274	0.568	5.775	10.90
LOG(基本建设支出)	5 818	6.854	1.561	0	11.56
LOG(税收收入)	9 781	8.590	1.299	3.761	13.61
LOG(税收收入 + 取消农业税转移支付)	9 781	8.738	1.254	3.912	13.61

续表					
变 量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
LOG(非税收收入)	9 774	7. 804	1. 326	0. 693	12. 15
LOG(一般预算收入 + 取消农业税转移支付)	9 781	9. 114	1. 231	4. 754	13. 67
平均税收分成比例	8 591	0. 351	0. 138	0. 054	0. 921
增值税分成比例	9 173	0. 125	0. 054	0	0. 250
营业税分成比例	9 209	0. 559	0. 178	0. 099	0. 989
所得税分成比例	8 734	0. 170	0. 066	0. 023	0. 391
LOG(均衡性转移支付)	9 091	7. 751	1. 257	2. 079	10. 34
LOG(缓解县乡财政困难转移支付)	5 062	6. 701	1. 266	0	9. 765
LOG(专项转移支付)	9 772	8. 588	0. 821	2. 303	11. 54
LOG(土地有偿使用收入)	5 882	5. 740	1. 969	0	11. 51
LOG(1 + 新进入企业数)	8 846	1. 590	1. 195	0	5. 808
LOG(1 + 新进入国有企业数)	8 846	0. 039	0. 173	0	1. 792
LOG(1 + 新进入非国有企业数)	8 846	0. 528	0. 928	0	5. 958

数据来源: 作者统计。

三、上级政府行为: 税收分成调整与转移支付分配

(一) 取消农业税对县级财政压力的影响

在考察县级财政压力下的上级政府行为之前,本文首先验证取消农业税是否会增加县级财政压力。表 2 报告了估计结果,回归时控制了县固定效应和年份固定效应,控制变量包括县级人均 GDP、县级人口规模和农村人口占比。由于在 DID 模型中,变量可能存在序列相关,本文遵照 Bertrand *et al.* (2004) 的建议,在括号中报告了聚类(cluster) 到县的标准误。表 2 第(1) 列的被解释变量为县级税收收入的对数,估计结果显示,取消农业税使得县级税收收入减少了 10. 9%。由于中央为取消农业税改革配套了取消农业税转移支付,本文在第(2) 列将被解释变量换为税收收入与取消农业税转移支付之和的对数,以此来考察取消农业税对县级税收收入的净影响。估计结果显示,取消农业税使得县级税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 2. 3%。农业税的存在为基层政府“搭车收费”提供了可能,因此取消农业税也会对行政事业性收费、罚没收入等非税收入产生影响,进而影响县级政府的预算收入。第(3) 列的估计结果显示,取消农业税后,非税收入提高了 3. 1%。第(4) 列的被解释变量为税收收入、非税收入与取消农业税转移支付之和的对数。取消农业税的估计系数不显著,说明从总体上看取消农业税转移支付可以弥补县级政府税收收入和非税收入收入的损失。

表 3 取消农业税对县级财政压力的影响

被解释变量	(1) LOG (税收收入)	(2) LOG(税收收入 + 取消农业税转移支付)	(3) LOG (非税收入)	(4) LOG(税收收入 + 非税收入 + 取消 农业税转移支付)
取消农业税	-0.109 *** (0.011)	-0.023 ** (0.010)	0.031 * (0.016)	-0.007 (0.008)
LOG(人均 GDP)	0.758 *** (0.046)	0.719 *** (0.042)	0.670 *** (0.056)	0.713 *** (0.038)
LOG(总人口)	0.330 * (0.180)	0.268 * (0.163)	0.899 *** (0.195)	0.420 *** (0.132)
农村人口占比	-0.206 ** (0.102)	-0.250 *** (0.089)	0.201 (0.135)	-0.128 (0.081)
观测值	9 260	9 260	9 253	9 260
R-squared	0.545	0.556	0.486	0.673
县个数	1 922	1 922	1 922	1 922
县固定效应	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES

注：括号中报告的是聚类 (cluster) 到县的标准误，*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

取消农业税改革对县级财政压力的影响必然具有异质性。接下来,本文考察对于改革前农业税占比不同的县,取消农业税改革对财政压力的影响。表 3 报告了基于模型(2)的估计结果,各列的被解释变量与表 2 相同。第(1)列的估计结果显示,取消农业税对税收收入的影响具有异质性。对于改革前农业税占比小于 4.4% 即 $AgrTax < 0.044$ 的县,取消农业税后县级税收收入显著增加。但是,对于改革前农业税占比大于 4.4% 即 $AgrTax > 0.044$ 的县,取消农业税后税收收入显著减少。具体地,对于 $AgrTax$ 处在样本均值(0.077)的县,取消农业税后税收收入减少 10.4% ($-3.122 \times 0.077 + 0.136 = -0.104$)。对于 $AgrTax$ 处于 25% 分位数(0.037)的县,取消农业税后税收收入增加了 2% ($-3.122 \times 0.037 + 0.136 = 0.020$)。对于 $AgrTax$ 处于 75% 分位数(0.108)的县,取消农业税后税收收入减少了 20.1% ($-3.122 \times 0.108 + 0.136 = -0.201$)。交叉项的估计系数意味着,与 $AgrTax$ 处于 50% 分位数(0.068)的县相比, $AgrTax$ 处于 75% 分位数(0.108)的县,其税收收入在取消农业税之后多减少了 12.5% ($-3.122 \times (0.108 - 0.068) = -0.125$)。这说明受取消农业税影响越大,取消农业税后税收收入的变化越大。第(2)列的估计结果显示,考虑取消农业税转移支付后,对于 $AgrTax$ 处在样本均值(0.077)的县,取消农业税后税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 2% ($-1.941 \times 0.077 + 0.129 = -0.020$)。对于 $AgrTax$ 处于 25% 分位数(0.037)的县,取消农业税后税收收入与取消农业税转移支付之和实际增加了 5.7% ($-1.941 \times 0.037 + 0.129 = 0.057$)。对于 $AgrTax$ 处于 75% 分位数(0.108)的县,取消农业税后税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 8.1% ($-1.941 \times 0.108 + 0.129 = -0.081$)。交

叉项的估计系数意味着,与 $AgrTax$ 处于 50% 分位数(0.068)的县相比, $AgrTax$ 处于 75% 分位数(0.108)的县,其税收收入与取消农业税转移支付之和在取消农业税之后实际多减少了 7.8% ($-1.941 \times (0.108 - 0.068) = -0.078$)。

表 4 第(3)列中交叉项的估计系数显著为负,这意味着相对受取消农业税影响较小的县,受取消农业税影响较大的县在改革后非税收收入增长更低。这可能是因为税费改革和取消农业税之后,基层工作人员无法借收缴农业税之名收取额外的行政事业费用导致的。第(4)列的估计结果显示,考虑取消农业税转移支付后,对于 $AgrTax$ 处在样本均值(0.077)的县,取消农业税后税收收入、非税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 0.4% ($-1.857 \times 0.077 + 0.139 = -0.004$)。对于 $AgrTax$ 处于 25% 分位数(0.037)的县,取消农业税后税收收入、非税收收入与取消农业税转移支付之和实际增加了 7% ($-1.857 \times 0.037 + 0.139 = 0.070$)。对于 $AgrTax$ 处于 75% 分位数(0.108)的县,取消农业税后税收收入、非税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 6.2% ($-1.857 \times 0.108 + 0.139 = -0.062$)。交叉项的估计系数意味着,与 $AgrTax$ 处于 50% 分位数(0.068)的县相比, $AgrTax$ 处于 75% 分位数(0.108)的县,其税收收入、非税收收入与取消农业税转移支付之和在取消农业税之后实际多减少了 7.4% ($-1.857 \times (0.108 - 0.068) = -0.074$)。

从表 3 和表 4 的估计结果中可以看出,取消农业税使得税收收入与取消农业税转移支付之和减少了 2.3%。对于改革前农业税占比较大的地区,取消农业税改革对县级财政压力的影响较大。对于改革前农业税占比为 10.8% (即 $AgrTax$ 处于 75% 分位数)的县,取消农业税后税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 8.1%,税收收入、非税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 6.2%,远高于平均水平。

表 4 取消农业税对县级财政压力的异质性作用

被解释变量	(1) LOG (税收收入)	(2) LOG(税收收入 + 取消农业税 转移支付)	(3) LOG (非税收入)	(4) LOG(税收收入 + 非税收入 + 取消 农业税转移支付)
取消农业税	0.136 *** (0.016)	0.129 *** (0.015)	0.139 *** (0.024)	0.139 *** (0.012)
$AgrTax \times$ 取消农业税	-3.122 *** (0.173)	-1.941 *** (0.135)	-1.374 *** (0.213)	-1.857 *** (0.117)
LOG(人均 GDP)	0.663 *** (0.041)	0.660 *** (0.039)	0.629 *** (0.055)	0.656 *** (0.035)
LOG(总人口)	0.207 (0.176)	0.192 (0.160)	0.845 *** (0.192)	0.347 *** (0.129)
农村人口占比	-0.167 * (0.088)	-0.225 *** (0.083)	0.218 (0.134)	-0.104 (0.076)
观测值	9 260	9 260	9 253	9 260
R-squared	0.597	0.579	0.493	0.694

续表

被解释变量	(1) LOG (税收收入)	(2) LOG(税收收入 + 取消农业税 转移支付)	(3) LOG (非税收入)	(4) LOG(税收收入 + 非税收入 + 取消 农业税转移支付)
县个数	1 922	1 922	1 922	1 922
县固定效应	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES

注: 括号中报告的是聚类(cluster) 到县的标准误, *、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

由于取消农业税转移支付的分配与地区和粮食主产区有关。接下来, 本文区分地区与是否为粮食主产区来考察取消农业税对县级财政压力的影响。根据国家对取消农业税转移支付的相关规定, 因为取消农业税减少的地方财政收入, 沿海发达地区原则上自行消化, 粮食主产区和中西部地区由中央财政适当给予转移支付。地方财政减收额原则上以 2002 年为基期, 按农业特产税和农业税实收数(含附加) 计算确定。中央财政补助比例分别为中西部粮食主产区 100%, 非粮食主产区 80%; 东部粮食主产区(含福建) 50%, 非粮食主产区不予补助^①。

表 5 的被解释变量为税收收入与取消农业税转移支付之和的对数。除了加入取消农业税变量, 我们还加入中西部地区非粮食主产区、东部地区粮食主产区(含福建) 和东部地区非粮食主产区与取消农业税变量的交互项, 省略的比较基准为中西部地区粮食主产区。估计结果显示, 对于中西部粮食主产区, 取消农业税后各县的税收收入与取消农业税转移支付之和减少了 4.5%。对于东部地区的粮食主产区, 取消农业税使得税收收入与取消农业税转移支付之和实际减少了 11.2%。对于中西部非粮食主产区和东部地区的非粮食主产区, 取消农业税后各县的税收收入与取消农业税转移支付之和显著增加。表 5 的估计结果说明, 取消农业税改革对财政压力的影响具有异质性, 因此考察取消农业税对上级政府行为的影响时, 应该考虑到这种异质性。

表 5 分地区和粮食主产区的回归结果

	(1) LOG(税收收入 + 取消农业税转移支付)
取消农业税	-0.045 *** (0.014)
中西部非粮食主产区* 取消农业税	-0.067 *** (0.017)
东部地区粮食主产区* 取消农业税	0.118 *** (0.017)

① 我国粮食主产区包括辽宁、河北、山东、吉林、内蒙古、江西、湖南、四川、河南、湖北、江苏、安徽、黑龙江。

续表

	(1) LOG(税收收入 + 取消农业税转移支付)
东部地区非粮食主产区* 取消农业税	0.194 *** (0.022)
LOG(人均 GDP)	0.778 *** (0.041)
LOG(总人口)	0.440 *** (0.160)
农村人口占比	- 0.132 (0.088)
观测值	9 260
R-squared	0.570
县个数	1 922
县固定效应	YES
年份固定效应	YES

注: 括号中报告的是聚类(cluster) 到县的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

(二) 上级政府税收分成比例调整

接下来,本文考察当县级政府的财政压力增加时,上级政府是否调整了与县级政府的税收分成比例。一方面,省本级和市本级政府作为县级政府的上级,能够通过改变税收分成的方式赋予县级政府更多的自有财力,即税收收入。分税制改革时虽然规定了中央与地方的税收分享规则,但是并没有对省以下各级政府间的税收分成比例作明确的规定,省以下政府具有充分的自主权(周黎安和吴敏,2015)。另一方面,省本级和市本级政府也需要保留足够的财政收入来维持本级政府的运转,可能并不会向县级政府让渡更多的税收收入。也就是说,上级政府面临保留本级财力与让渡财力给下级政府的权衡(trade-off)。为了考察上级政府权衡的最终结果,本文接下来考察取消农业税使得县级面临的财政压力增加时,上级政府是否调整了与县级政府的税收分成比例。借鉴周黎安和吴敏(2015)的做法,本文选取了增值税、营业税和所得税这三个主要的税种来进行分析。首先,本文计算了区县增值税、营业税和所得税的分成比例,计算公式如(3)式、(4)式和(5)式所示:

$$\text{区县增值税的分成比例} = 0.25 \times \left(1 - \frac{\text{省本级增值税收入}}{\text{全省增值税收入}} \right) \times \left(1 - \frac{\text{市本级增值税收入}}{\text{全市增值税收入}} \right) \tag{3}$$

$$\text{区县营业税的分成比例} = 1 \times \left(1 - \frac{\text{省本级营业税收入}}{\text{全省营业税收入}} \right) \times \left(1 - \frac{\text{市本级营业税收入}}{\text{全市营业税收入}} \right) \tag{4}$$

$$\text{区县所得税的分成比例} = 0.4 \times \left(1 - \frac{\text{省本级所得税收入}}{\text{全省所得税收入}} \right) \times \left(1 - \frac{\text{市本级所得税收入}}{\text{全市所得税收入}} \right) \quad (5)$$

其中,县级税收分成比例为三个比例的乘积:第一个比例为省与中央的税收分成比例,省与中央增值税的分成比例为 25%,营业税的分成比例为 100%(“营改增”改革之前),所得税(包括企业所得税和个人所得税)的分成比例为 40%;第二个比例为地级市与省本级政府进行税收分成后的比例;第三个比例是区县级政府与市本级政府进行税收分成后的比例。计算省本级增值税、营业税和所得税收入时,首先使用《全国地市县财政统计资料》加总每个省各地级行政区划的税收收入。然后用《中国统计年鉴》中报告的各省税收收入减去各地级行政区划的税收收入,得到省本级的税收收入。计算时,本文假设地级市下辖的各区和县与市本级分享收入时的分成比例相同,因此每个地级市中的县具有相同的税收分成比例。市本级和全市增值税、营业税和所得税收入数据来自《全国地市县财政统计资料》。

表 6 报告了估计结果,为了对取消农业税之后上级政府与县级政府税收分成比例的变化有个总体的认识,本文在第(1)列计算了一个加权平均的税收分成比例,权重为增值税、营业税和所得税所占的份额。估计结果显示,取消农业税后,县级政府实际的分成比例降低了 0.005。第(2)列和第(3)列的估计结果显示,取消农业税后,县级政府增值税的分成比例降低了 0.003,营业税的分成比例降低了 0.019。第(4)列的估计结果显示,取消农业税对县级政府所得税的分成比例不显著。从估计系数的经济含义来看,取消农业税后上级政府没有向县级政府让渡更多的税收收入,税收分成比例反而略有下降。

表 6 取消农业税与税收分成比例

被解释变量	(1) 平均税收分成比例	(2) 增值税分成比例	(3) 营业税分成比例	(4) 所得税分成比例
取消农业税	-0.005 *** (0.002)	-0.003 *** (0.000)	-0.019 *** (0.002)	0.001 (0.001)
LOG(人均 GDP)	-0.053 *** (0.009)	-0.002 (0.003)	-0.040 *** (0.011)	0.007 ** (0.003)
LOG(总人口)	-0.127 *** (0.042)	-0.021 (0.015)	-0.121 ** (0.049)	-0.011 (0.018)
农村人口占比	-0.015 (0.027)	0.009 (0.008)	0.011 (0.031)	0.016 (0.012)
观测值	8 264	8 825	8 857	8 397
R-squared	0.054	0.019	0.027	0.041
县个数	1 773	1 832	1 837	1 795
县固定效应	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES

注:括号中报告的是聚类(cluster)到县的标准误,*、**、***分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

使用 DID 模型的前提条件是处理组与对照组要满足平行趋势假定,即在改革前,处理组与对照组之间具有平行的时间趋势。为了检验平行趋势假定,本文采用了如下模型:

$$y_{it} = \sum_{k=-3}^{2+} \rho_{it}^k I_{it}^k + X_{it}'\beta + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

其中 I_{it}^k 表示一组虚拟变量 k 表示距离取消农业税改革的年数,分别取 $-3, -2, -1, 1, 2+$ 表示 2 年及 2 年以后,省略的基准是取消农业税改革当年。图 4 报告了 ρ_{it}^k 及其 95% 置信区间。从图中可以看出,改革前,处理组与对照组之间的平均税收分成比例并不具有显著的差异,平行趋势假定满足^①。

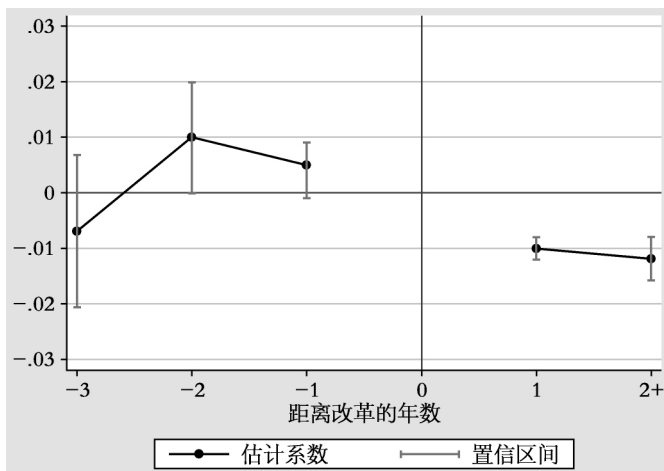


图 4 县级财政压力与平均税收分成比例的平行趋势检验

数据来源:作者根据估计系数绘制。

考虑到取消农业税改革给不同的县带来的冲击具有异质性,本文接下来在表 7 中报告了采用模型(2)进行估计的结果。表 6 第(1)列的被解释变量仍然是增值税、营业税、企业所得税分成比例的加权平均,权重为各税种所占的份额。对于 $AgrTax$ 处在样本均值(0.077)的县,取消农业税使得县级实际税收分成比例减少了 0.006 ($0.115 \times 0.077 - 0.015 = -0.006$)。交叉项的估计系数意味着农业税占比每增加 0.1,取消农业税改革之后县级政府实际分成的税收分成比例多增加了 0.01。本文以 $AgrTax$ 处在 25 分位数和 75 分位数的两个县为例进行说明。与 $AgrTax$ 处在 25 分位数(0.037)的县相比, $AgrTax$ 处在 75 分位数(0.108)的县税收分成比例高 0.008 ($0.115 \times (0.108 - 0.037) = 0.008$)。从估计系数的经济含义来看,取消农业税对各级政府税收分成比例的影响非常小,这说明从总体上看省以下各级政府间税收收入的分成比例高度稳定,受取消农业税影响更严重的县在取消农业税后并没有从上级政府处获得额外的税收收入。第(3)列的估计结果显示,取消农业税后,受取消农业税影响更大的县级政府实际分成的营业税比例更高,但是规模非常小。具体地, $AgrTax$ 处在 75 分位数(0.108)的县比 $AgrTax$ 处在 25 分位数(0.037)的县税收分成比例高了 0.007。第(4)列中交叉项的估计系数

① 当被解释变量为细类的税收分成比例时,平行趋势假定也满足,受篇幅所限,没有报告估计系数图。

不显著,说明受取消农业税影响更大的县,在取消农业税之后县级政府实际的所得税分成比例没有显著差别。表 6 和表 7 的估计结果说明,从总体上看,县级政府与省本级、市本级政府的平均税收分成比例是相对稳定的。当县级政府面临财政压力,上级政府并没有通过改变税收分成规则的方式向为县级政府缓解财政压力。

表 7 取消农业税对税收分成比例的异质性影响

被解释变量	(1) 平均税收分成比例	(2) 增值税分成比例	(3) 营业税分成比例	(4) 所得税分成比例
取消农业税	-0.015 *** (0.004)	-0.004 *** (0.001)	-0.027 *** (0.005)	-0.000 (0.002)
<i>AgrTax</i> × 取消农业税	0.115 *** (0.043)	0.013 (0.009)	0.096 * (0.053)	0.016 (0.016)
LOG(人均 GDP)	-0.049 *** (0.009)	-0.002 (0.003)	-0.037 *** (0.011)	0.008 ** (0.003)
LOG(总人口)	-0.124 *** (0.041)	-0.020 (0.015)	-0.118 ** (0.049)	-0.010 (0.018)
农村人口占比	-0.018 (0.026)	0.008 (0.008)	0.010 (0.031)	0.016 (0.012)
观测值	8 264	8 825	8 857	8 397
R-squared	0.057	0.020	0.028	0.041
县个数	1 773	1 832	1 837	1 795
县固定效应	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES

注: 括号中报告的是聚类(cluster)到县的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

(三) 上级政府转移支付分配调整

除了取消农业税转移支付外,上级政府还可以通过调整其他转移支付的分配方式来补偿面临财政压力的县。我国的转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付又可以细分为均衡性转移支付、民族地区转移支付、取消农业税转移支付、中小学教师工资转移支付、缓解县乡财政困难转移支付等。在一般性转移支付中,考虑到民族地区转移支付、中小学工资转移支付等具有明显的地域性或特定的用途,本文重点考察均衡性转移支付和缓解县乡财政困难转移支付。均衡性转移支付通过标准收支缺口和困难程度分配。其中,标准收入按税基乘税率分省测算,标准支出分省、地、县三级,按照总人口乘以人均支出标准、成本差异系数等测算。由于取消农业税会影响到均衡性转移支付公式中标准收入的计算,所以取消农业税可能会对均衡性转移支付产生影响。缓解县乡财政困难转移支付是中央在 2005 年之后新设的一般性转移支付项目,受取消农业税改革影响更大的县面临更为严重的财政困难,因此省级和市级政府可能会为这些县分配更多的缓解县乡财政困难转移支付。

表 8 报告了估计结果。第(1) — (3) 列的被解释变量分别为均衡性转移支付、缓解县乡财政困难转移支付、专项转移支付的对数。第(1) 列中交叉项的估计系数显著为正, 说明受取消农业税影响更大的县获得了更多的均衡性转移支付。以 $AgrTax$ 处在 25 分位数和 75 分位数的两个县为例来进一步说明交叉项的含义, 与 $AgrTax$ 处在 25 分位数(0.037) 的县相比, $AgrTax$ 处在 75 分位数(0.108) 的县多获得了 4.3% ($0.613 \times (0.108 - 0.037) = 0.043$) 的均衡性转移支付。第(2) 列的估计结果显示, 受取消农业税影响更大的县获得了更多的缓解县乡财政困难转移支付。与 $AgrTax$ 处在 25 分位数(0.037) 的县相比, $AgrTax$ 处在 75 分位数(0.108) 的县多获得了 18.4% ($2.595 \times (0.108 - 0.037) = 0.184$) 的缓解县乡财政困难转移支付。第(3) 列的估计结果表明, 取消农业税后, 受取消农业税影响更大的县获得的专项转移支付显著更多。与 $AgrTax$ 处在 25 分位数(0.037) 的县相比, $AgrTax$ 处在 75 分位数(0.108) 的县多获得了 9.3% ($1.309 \times (0.108 - 0.037) = 0.093$) 的专项转移支付。

前文的估计结果表明, 当县级财政压力增大时, 上级政府更偏好于向基层政府让渡部分转移支付, 而非让渡税收收入。这主要是由上级政府的“利己”动机所致。转移支付资金具有拨付进程慢、用途受限、需要配套资金等缺点, 质量不如税收收入。因此, 具备“利己”动机的上级政府更倾向于为本级政府保留质量更好的税收收入, 而将部分转移支付让渡给下级政府。

表 8 县级财政压力与上级分配的其他转移支付

被解释变量	(1) LOG(均衡性转移支付)	(2) LOG(缓解县乡财政 困难转移支付)	(3) LOG(专项转移支付)
取消农业税	0.013 (0.040)	-0.517 *** (0.124)	-0.159 *** (0.016)
$AgrTax \times$ 取消农业税	0.613 * (0.359)	2.595 *** (0.857)	1.309 *** (0.116)
LOG(人均 GDP)	-0.369 *** (0.077)	-0.319 * (0.183)	0.047 (0.031)
LOG(总人口)	-0.129 (0.299)	-0.862 (0.616)	0.089 (0.134)
农村人口占比	0.056 (0.211)	0.464 (0.308)	0.168 * (0.099)
观测值	8 606	4 877	9 252
R-squared	0.545	0.284	0.813
县个数	1 848	1 737	1 922
县固定效应	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES

注: 缓解县乡财政困难转移支付从 2005 年开始设立。括号中报告的是聚类(cluster) 到县的标准误, *、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

四、县级政府行为: 公共服务支出与工业政策

第三节考察了县级财政压力下的上级政府行为。在这一节, 本文考察除了依赖上级政府的援助, 县级政府如何应对自身的财政压力。表 9 报告了取消农业税对公共服务支出的影响。本文选取了教育、行政管理、基本建设这三类重要并且统计口径变化较少的公共服务支出作为研究对象。各列交叉项的估计结果显示, 受取消农业税影响更大的县在改革后减少了教育支出, 增加了基本建设支出。这说明, 财政压力增加更多的县更倾向于压缩教育支出, 增加基本建设支出。县级政府在取消农业税改革之后压缩教育支出的结论与张博骁和王辉(2015)、左翔等(2011)、余靖雯等(2018)的发现一致。张博骁和王辉(2015)使用农业部固定观察点村级数据, 考察了取消农业税对村级小学入学率的影响。研究发现, 农业税取消后小学入学率平均下降 1.8%。左翔等(2011)用河南省 108 个县 2001—2008 年的数据研究发现, 受到免征农业税影响较大的县, 对教育的投入显著下降。余靖雯等(2018)发现, 受取消农业税影响更大的县教育支出占比更低。

表 9 县级财政压力与公共服务支出

被解释变量	(1) LOG(教育支出)	(2) LOG(行政管理支出)	(3) LOG(基本建设支出)
取消农业税	0.015 [*] (0.008)	0.015 ^{**} (0.007)	-0.148 ^{**} (0.061)
<i>AgrTax</i> × reform	-0.198 ^{***} (0.068)	-0.091 (0.066)	1.364 ^{***} (0.501)
LOG(人均 GDP)	0.179 ^{***} (0.018)	0.148 ^{***} (0.018)	0.368 ^{**} (0.146)
LOG(总人口)	0.424 ^{***} (0.085)	0.196 ^{***} (0.068)	-0.021 (0.420)
农村人口占比	0.064 (0.051)	0.061 (0.048)	0.064 (0.365)
观测值	9 259	7 492	5 518
R-squared	0.885	0.801	0.212
县个数	1 922	1 922	1 603
县固定效应	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES

注: 括号中报告的是聚类(cluster)到县的标准误,*、**、***分别表示10%、5%、1%的显著性水平。

最后, 本文考察了县级财政压力对土地有偿使用收入和工业企业进入的影响。表 10 第(1)列中交叉项的估计系数不显著, 说明受取消农业税影响较大的县在改革后土地有偿使用收入没有显著变化。第(2)、(3)、(4)列报告了县级财政压力对工业企业进

入的估计结果,工业企业进入数用工业企业数据库计算。考虑到新进入的企业数可能为零,本文将新进入的企业数目加 1 再取对数,作为被解释变量。估计结果显示,受取消农业税影响更大的地区在改革之后进入了更多的非国有企业,即外资、港澳台以及私营企业。这说明为了缓解财政压力,县级政府加大了招商引资的努力程度。这可能也解释了为什么土地出让转让收入没有显著增加,因为地方政府在出让工业用地时,通常以较低的价格出让。

表 10 县级财政压力与土地有偿使用收入、新企业进入

被解释变量:	(1) LOG(土地有偿 使用收入)	(2) LOG(1 + 新进入 企业数)	(3) LOG(1 + 新进入 国有企业数)	(4) LOG(1 + 新进入 非国有企业数)
取消农业税	0.087 (0.083)	-0.276 *** (0.038)	0.011 (0.011)	-0.016 (0.032)
<i>AgrTax</i> × 取消农业税	0.927 (0.618)	2.246 *** (0.324)	0.046 (0.076)	0.498 ** (0.211)
LOG(人均 GDP)	0.547 *** (0.149)	0.100 (0.084)	0.011 (0.017)	0.009 (0.059)
LOG(总人口)	-0.234 (0.578)	-0.018 (0.382)	-0.025 (0.073)	0.167 (0.238)
农村人口占比	-0.818 * (0.478)	0.146 (0.204)	-0.002 (0.049)	0.160 (0.166)
观测值	5 608	8 748	8 748	8 748
R-squared	0.203	0.113	0.005	0.025
县个数	1 691	1 838	1 838	1 838
县固定效应	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES

注: 括号中报告的是聚类(cluster)到县的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

五、结论与政策含义

1994 年的分税制改革初步理顺了中央与各省之间的财力分配关系,但是分税制改革并没有对中央和地方的人事权和支出责任进行明确划分,也没有对省以下政府间财政体制进行必要的规范,地方政府财力与支出责任的不匹配问题尤为突出。基层政府的财力与支出责任不匹配导致基层政府面临严重的财政压力。

本文利用 2004—2006 年进行的取消农业税改革作为政策冲击,考察了县级政府面临财政压力增加时,上级政府和县级政府的政策选择。估计结果显示,当县级财政压力增加时,省本级和市本级政府与县级政府的税收分成比例相对稳定。受取消农业税改革影响大的县在改革后得到了更多的转移支付。财政压力增加使得县级政府倾向于通过降低教育支出、增加基本建设支出的方式“增收减支”,并且加大了招商引资力度。

本文的研究对于“营改增”之后,省以下政府间财政关系的重新调整具有重要的借鉴意义。经历了分税制改革、所得税分享改革、取消农业税改革之后,营业税成为了地方的主要税种。随着“营改增”改革的推进,地方政府的税收收入进一步减少。2016年4月,国务院发布的《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》中指出,“营改增”之后中央与地方增值税将“五五分成”。然而,过渡方案中并没有对省以下政府间收入分成的调整作明确的规定。因此,省以下各级政府在“营改增”后重新确定税收分成方式的过程中,很有可能会增大部分县的财政压力。本文的研究发现,基层政府面临财政压力时倾向于通过“轻民生、重建设”的方式“开源节流”,从而造成基层公共品供给不足。因此,在“营改增”之后省以下各级政府调整收入分成方式的过程中,要尽量保证县级政府的自有财力不减少。

参 考 文 献

- Ahmad, E., 2008, "Taxation Reforms and the Sequencing of Intergovernmental Reforms in China: Preconditions for a Xiao-kang Society," in *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Eds. by Lou, J. and S. Wang, Published by the World Bank.
- Bertrand, M., E. Dufo and S. Mullainathan, 2004, "How Much Should We Trust Difference-in-Differences Estimates," *Quarterly Journal of Economics*, 119 (1): 249-275.
- Chen, S., 2017, "The Effect of a Fiscal Squeeze on Tax Enforcement: Evidence from a Natural Experiment in China," *Journal of Public Economics*, 147, 62-76.
- Han, L. and J. K. Kung, 2015, "Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China," *Journal of Development Economics*, 116, 89-104.
- Jin, H., Y. Qian and B. R. Weingast, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese style," *Journal of Public Economics*, 89(9-10): 1719-1742.
- Landry, P. F., 2008, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Published by Cambridge University Press.
- Qian, Y. and B. R. Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, 1(2): 149-185.
- Xu, C., 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development," *Journal of Economic Literature*, 49 (4): 1076-1151.
- 陈晓光 2016,《财政压力、税收征管与地区不平等》,《中国社会科学》第4期 53—70页。
- 范子英 2015,《土地财政的根源: 财政压力还是投资冲动》,《中国工业经济》第6期 18—31页。
- 黄佩华和迪帕克 2003,《中国: 国家发展与地方财政》,北京: 中信出版社。
- 贾康和白景明 2002,《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》第2期 3—9页。
- 李萍 2010,《财政体制简明图解》,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。
- 罗丹和陈洁 2009,《县乡财政的困境与出路——关于9县(市)20余个乡镇的实证分析》,《管理世界》第3期 72—83页。
- 吕冰洋、马光荣和毛捷 2016,《分税与税率: 从政府到企业》,《经济研究》第7期 13—28页。
- 乔宝云、范剑勇和冯兴元 2005,《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》第6期 37—46页。
- 席鹏辉、梁若冰、谢贞发和苏国灿 2017,《财政压力、产能过剩与供给侧改革》,《经济研究》第9期 86—102页。
- 谢贞发、席鹏辉和黄思明 2016,《中国式税收分成激励的产业——基于省以下增值税、营业税分成改革实践的研究》,《财贸经济》第6期 18—34页。

- 余靖雯、陈晓光和龚六堂 2018,《财政压力如何影响了县级政府公共服务供给》,《金融研究》第 1 期 18—35 页。
- 张博骁和王辉 2015,《取消农业税、财政集权与农村公共品》,《经济学报》第 1 期 79—95 页。
- 周黎安 2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,北京:格致出版社。
- 周黎安 2014,《行政发包制》,《社会》第 6 期 1—38 页。
- 周黎安 2017,《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,北京:格致出版社。
- 周黎安和陈伟 2015,《县级财政负担与地方公共服务:农村税费改革的影响》,《经济学(季刊)》第 2 期 417—434 页。
- 周黎安和吴敏 2015,《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,《金融研究》第 11 期 64—80 页。
- 左翔、殷醒民和潘孝挺 2011,《财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗?以河南省减免农业税为例》,《经济学(季刊)》第 4 期 1349—1374 页。