

财政转移支付对省内县际财政均等化的影响

张光

(厦门大学,福建 361005)

内容提要 既存的研究表明,财政转移支付放大而非缩小了省际间的财力分布差距。本文考察了转移支付对省内县际财力分布的影响,获得了两个主要发现。第一,转移支付对各省省内财力的县际分布产生了减小差距的积极影响,转移支付是唯一能够平衡财力县际分布的因素。第二,我国的省内财力县际分布不均衡水平、转移支付的均等化作用因省而异。这些发现表明研究省以下的财政关系的重要性。

关键词 县际财力均等化 转移支付 省以下财政关系

中图分类号 F812.2 **文献标志码** A **文章编号** :1672-9544(2013)01-0004-06

分税制改革以来,平衡地区间财力差距,成为我国转移支付制度的一个主要政策目的。这个政策目标实现情况如何?围绕着这个问题,出现了一组为数可观的实证研究成果。除了少有的例外(曹俊文和罗良清,2006),大多数研究认为转移支付没有减小甚至扩大了地区间财力不平衡(世界银行,2002;王绍光,2002;曾军平,2000;刘容沧和焦国华,2002;Tsui,2005;尹恒等,2007;马拴友和于红霞,2003;张明喜,2006;宋小宁和苑德宇,2008)。然而,既存的相关研究,均没有考虑到我国省以下政府间财政关系安排因省而异的事实(张光,2009)。

事实上,改革开放以来,我国的省以下政府间财政关系,始终由各省在不违背中央政府的大政方针的前提下自主决定。国务院于1995年发布的《预算法实施条例》对此做了明确的授权:“县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和

上级政府的有关规定,确定本级政府对下级政府的财政管理体制。”财政部在其于2007年发表的《中国省以下财政体制》,再次确认“省级政府拥有省以下财政关系处理自由空间”,并指出这种“分级管理”的分权型制度安排,有利于地方政府间竞争、借鉴和模仿,有利于制度创新。中国的众多省份,就人口和地域规模而言,相当于中等规模国家,这也给各省自由处理本省之内的政府间财政关系留下了回旋余地。各省可自由裁量处理省内政府间财政关系的表现之一是除了中央政府外,我国的省级政府也自筹财政资金,进行对下级特别是县乡政府的转移支付。^①据财政部报告(李萍,2006),剔除京津沪,全国省以下自筹财力性转移支付额从2000年的433亿元迅速上升至2004年的2224亿元,占地方财政收入的比重亦从7.98%增加到22.73%。2005年,省自筹转移支付规模基本保持不变(2288亿元),占

[收稿日期]2012-08-21

[作者简介]张光,公共事务学院教授,博士生导师,研究方向为公共财政和比较政治经济学。

[基金项目]国家社科基金项目“地方政府行政成本与财政转移支付问题研究”(10BZZ035),厦门大学“985工程”及“211工程”公共管理重点学科建设项目。

^①省内自筹转移支付也是得到中央鼓励和支持的政策行为。2002年以国务院批转形式发布的财政部文件《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见的通知》,要求省市政府除了合理分配“中央财政下达的转移支付资金外,要通过优化财政支出结构,压缩本级支出和专项拨款等方式,积极筹措资金,增加一般性转移支付资金规模,加大对财政困难县、乡的支持力度。”

地方财政收入 18%。既然包括转移支付政策在内的省以下财政体制安排因省而异,我们在研究转移支付对平衡地区间财力影响时,也有必要对各个省逐一进行分析。本文将从转移支付对省内县际财力平衡的影响的层面,来完成这个研究任务。

一、方法与数据

在本研究中,我们的研究对象是除北京、天津、上海以外的 28 个省级行政区及其所辖县和县级市。之所以选取剔除京津沪以外的所有其他省级行政区,是因为我们的研究重点是各省的县级财政均等化问题,高度城市化的京津沪下辖的行政区多为市辖区,与其他省级行政区不具可比性。各省的地级市市辖区也不在样本之列,因此,本研究有未能揭示县与市辖区即农村与城市行政区之间的财政不平等状况的局限。我们分析的数据来自于国家统计局出版的《中国统计年鉴 2006》、财政部发表的《2005 年全国地市县财政统计资料》以及国家统计局出版的《2006 年中国县(市)社会经济统计年鉴》,三者反映的都是 2005 年的情况。

本文使用变异系数统计分析工具,来测量估计转移支付对财力的省际分布和省内县际分布不平等的影响。变异系数的计算方式为变量的标准方差除以平均值。变异系数“对任何不同收入水平的收入转移都赋予同样的权重”,从而对“在任意收入水平上的收入转移都有很强的敏感性。”而且,变异系数所表示的不平等程度,“与平均收入水平无关”(阿马蒂亚·森,2006),这就使我们可以对不同省的省内县际收入不平等水平进行比较。例如,2005 年,贵州省 78 个县人均 GDP 的平均值为 3990 元,浙江

①2002 年世界银行发表的《中国:省级支出报告》就使用标准方差和变异系数来测量省际和省内财政收支的分配差异(48-51)。尹恒等(2007)认为利用变异系数、基尼指数和泰尔指数等传统方法测量转移支付的均等化效应,可能产生误导性的结果。他们举了如下的数据来说明变异系数是如何误导的:假定 3 个地区,转移支付前的本级收入分布为 100、60、1。有一转移支付方案对 3 地区分别进行了 10、2、1 的财政援助。这显然是一个使强者得到更多、弱者所获较少的分配方案。按作者计算,转移支付获得之前和之后(即 110、62、2)的变异系数分别为 0.984 和 0.933,据此他们证明了变异系数的“误导”,因为转移支付之后的变异系数小于转移支付之前的变异系数。但事实上他们对转移支付之前的收入分布的变异系数计算是错误的。正确的计算结果是本级收入的变异系数 0.9280,转移支付调整后的变异系数为 0.9330,表明转移支付加大了地区间不平衡。

②例如,2005 年宁夏回族自治区一般预算收入中,有 51.6 亿元为上年结余收入,当年年终产生了 56.8 亿元结余,基本保持平衡。《2005 年全国地市县财政统计资料》第 20-21 页。

58 个县人均 GDP 的平均值为 21267 元,后者是前者的 5 倍多。两个省的标准方差分别为 2069 和 11122。拿它们和均值相除,即可得到变异系数,两者均为 0.52。换言之,尽管贵州和浙江分别为我国经济最不发达和最发达的省份,经济实力相差悬殊,但各自省内县域经济发展水平的不平衡程度大体相同。变异系数因其简单明了被广泛运用于财政和投资平衡效果研究^①。

我们将通过分析比较三个变量的变异系数来把握转移支付对地区财力均衡的作用。它们是各省的县人均 GDP、县本级人均预算内财政收入和县本级人均预算内财政支出。这三个变量的变异系数分别显示了各省省内县际经济发展、县本级自有财政收入和县本级财政支出分布的不均衡程度。由于我国地方各级政府预算内财政均不允许自行负债筹资。因此,每个地方政府的本级预算内支出规模,表现为如下的等式:

$$\text{本级预算内支出} = \text{本级收入} + \text{转移支付收入} - \text{转移支付支出} + \text{上年结余收入} - \text{年终结余}$$

由于上年结余收入和有待转入下一年的当年年终结余大体相等^②,因此,本级预算内支出等于本级收入加上本年净转移支付收入,而县人均财政支出变异系数相对于县人均财政收入变异系数表现出来的变化,基本可归结于转移支付的作用。换言之,我们可以通过比较各省县人均财政支出和人均财政收入变异系数的大小,来判断转移支付的作用是降低还是增大了县际财力的不平等。如果前者显著小于后者,则可断定转移支付降低了县际财力不平等;反之则增大了县际财力不平等。

进而言之,我们还可通过比较各省县人均财政收入和人均 GDP 变异系数,来判断县本级财政收入是纠正还是放大了县际经济发展不平衡;通过比较各省县人均财政支出和人均 GDP 变异系数,来判断经过转移支付调整后的县预算内可用财力的分布,是纠正还是放大了县际经济发展不平衡。我们使用收敛系数来量化这三个比较的结果,其计算公式是:

$$\text{人均财政收入对人均 GDP 分布的收敛系数} = (\text{人均 GDP 变异系数} - \text{人均财政收入变异系数}) / \text{人均财政收入变异系数}$$

表 2 各省人均 GDP、财政收入和支出县际分布变异系数和收敛系数(2005)

省份	变异系数			收敛系数		
	人均 GDP	人均收入	人均支出	人均收入对人均 GDP	人均支出对人均收入	人均支出对人均 GDP
河北	0.56	0.75	0.38	-0.25	0.97	0.47
山西	0.69	0.75	0.36	-0.08	1.08	0.92
内蒙	0.80	1.15	0.84	-0.30	0.37	-0.05
辽宁	0.54	0.60	0.44	-0.10	0.36	0.23
吉林	0.33	0.62	0.41	-0.47	0.51	-0.20
黑龙江	0.73	2.10	1.02	-0.65	1.06	-0.28
江苏	1.04	1.44	0.98	-0.28	0.47	0.06
浙江	0.52	0.54	0.39	-0.04	0.38	0.33
安徽	0.42	0.76	0.46	-0.45	0.65	-0.09
福建	0.61	0.80	0.41	-0.24	0.95	0.49
江西	0.36	0.41	0.26	-0.12	0.58	0.38
山东	0.63	0.77	0.58	-0.18	0.33	0.09
河南	0.60	1.05	0.47	-0.43	1.23	0.28
湖北	0.48	0.48	0.25	0.00	0.92	0.92
湖南	0.50	0.69	0.33	-0.28	1.09	0.52
广东	0.58	0.89	0.41	-0.35	1.17	0.41
广西	0.44	0.68	0.38	-0.35	0.79	0.16
海南	0.41	0.77	0.31	-0.47	1.48	0.32
重庆	0.40	0.45	0.28	-0.11	0.61	0.43
四川	0.62	1.08	0.80	-0.43	0.35	-0.23
贵州	0.52	0.58	0.27	-0.10	1.15	0.93
云南	0.67	0.92	0.44	-0.27	1.09	0.52
西藏	0.50	0.82	0.46	-0.39	0.78	0.09
陕西	0.97	2.48	0.92	-0.61	1.70	0.05
甘肃	1.00	1.77	1.44	-0.44	0.23	-0.31
青海	1.30	1.61	0.50	-0.19	2.22	1.60
宁夏	0.73	0.89	0.22	-0.18	3.05	2.32
新疆	0.88	1.48	0.64	-0.41	1.31	0.38
全国均值	0.90	1.45	0.86	-0.38	0.69	0.05
28个省均值的均值	0.64	0.98	0.53	-0.29	0.96	0.38
省际系数	0.43	0.50	0.52	-0.14	-0.04	-0.17

资料来源:财政部国库司编《2005年全国地市县财政统计资料》。

注:《2005年全国地市县财政统计资料》对青海省玉树县,河南省叶县,湖南省湘阴县的 GDP 数据报告有误,根据相关资料做了更正。

转移支付

尤为必要。

县本级财政收入是财政纠偏的第一步。但数据分析表明县本级财政收入没有起到这个作用。28个省中,除了湖北的县人均财政收入的变异系数与县人均GDP变异系数、收敛系数为零外,其余各省无不都是人均财政收入的变异系数显著大于人均GDP变异系数,其收敛系数均为负数。这意味着,各省的县本级财政收入非但没有纠正反而放大了各县在经济发展水平上的差距。具体而言,人均本级财政收入变异系数最低的是江西省,变异系数仅为0.41。即就转移支付前各省县级区域的财力水平而言,江西的均等化程度最好,其次是重庆、湖北,其人均财政收入的变异系数基本在0.5水平之下。人均本级财政收入变异系数最高的是陕西省为2.48,其偏离程度为江西省的近6倍之多,即转移支付前陕西的县级区域的财力水平差距是全国范围内最大的。除此之外,青海、甘肃、黑龙江等省份这一变异系数也都超过了1.5水平,是我国转移支付前财力县际分布不平等化比较严重的省份。此外,除了江西、湖北、重庆三省外,其余的省的县际人均财政收入变异系数都高于省际人均财政收入变异系数。从总体来看,省内县际变异系数的算数平均值为0.98,是省际人均本级财政收入的变异系数近2倍。省内财政收入分布的不平等性远远超过了财政收入省际分布的不平等。

上述分析表明,上级政府对县进行的财政转移支付成为纠正财力县际分布不均衡的唯一可能源泉。事实上,转移支付确实起到了这个作用:所有省财政支出的县际分布的变异系数均小于财政收入的县际分布变异系数,各个收敛系数均为正值,表明转移支付在不同程度上减少了各省人均财政收入的县际差距。通过观察收敛系数的绝对值,可知宁夏、青海、陕西、新疆和河南是转移支付对财政收入分布均衡作用最强的前五个省,而甘肃、山东、四川、辽宁和内蒙古则是这一均衡作用最弱的五个省。在人均财政支出对人均收入的收敛系数上,28个省的算术平均值为0.96,而省际数据是负的0.04。这表明,与转移支付的省际分布进一步加大了财力省际分布的不平等相反,转移支付在省内县际分布有效地减弱了财力县际分布的不平等。

表2还表明,大多数省的县际人均财政支出的变异系数,都低于其人均GDP的变异系数,只有甘肃、四川、吉林、安徽、黑龙江和内蒙是例外。结果,28省的人均财政支出的县际分布变异系数均值为0.53,显著低于人均GDP变异系数均值0.64。这说明,在大多数省那里,转移支付不但减弱了财政收入县际分布的不平等,而且还在一定程度上纠正了经济发展水平县际分布的不平等状况。这一点也同转移支付的省际分布的作用不同。财政支出的省际分布的变异系数为0.52,显著高于人均GDP省际分布的变异系数0.43。在省际的层次,财政放大了原始的经济不平等,而在县际的层次,财政减少了原始的经济不平等。相对于原始的经济不平等而言,财政均等化作用最强的五个省是宁夏、青海、贵州、山西、湖北。

但是,尽管有转移支付的纠偏作用,28个省的县际人均财政支出变异系数的平均值为0.53,略大于28省的人均支出的变异系数0.52。这一统计结果说明了转移支付对县际经济发展水平和财政收入水平分布不平等的调整作用的有限性。但是,在这一平均值的背后,我们还必须看到,省内财政支出县际分布的不平等程度,在28个省中又有很大差异。人均财政支出县际分布最不平等的是甘肃省,其变异系数高达1.44,而相对最平等的是甘肃的邻居宁夏回族自治区,人均县际支出变异系数为0.22,前者比后者大了将近5.5倍。财政支出县际分布相对最平等的5个省依次是宁夏(0.22)、湖北(0.25)、江西(0.26)、贵州(0.27)和重庆(0.28);相对最不平等的5个省依次是甘肃(1.44)、黑龙江(1.02)、江苏(0.98)、陕西(0.92)和内蒙(0.84)。

各省省内财政支出的县际差异水平是由它们的县际经济发展水平差异、县本级财政收入差异和转移支付收入差异共同决定的。那么,在这三个决定因素中,何者影响作用较大?表3报告的多元线性回归模型定量地回答这个问题。这个模型以各省人均财政支出县际分布变异系数为因变量,以人均GDP变异系数、人均财政收入对人均GDP的收敛系数和人均财政支出对人均财政收入的收敛系数为自变量。第一个自变量测量原始经济发展水平差距对各省财政支出县际分布差距的影响,第二、三

个自变量分别测量各省县本级自有财政收入和转移支付收入的“纠偏”作用。模型的 R^2 为 0.879, 意味着模型引入的三个自变量能够解释因变量差异的 88%。在诸自变量中, 人均 GDP 变异系数的标准化回归系数的绝对值最大, 其次为人均支出对人均收入分布的收敛系数, 再次为人均收入对人均 GDP 的收敛系数, 表示三者对县级财政支出的县际分布差异的影响力, 以经济发展水平差距最大, 转移支付的“纠偏”第二, 财政收入的作用第三。三个回归系数的方向表明, 经济发展水平县际分布差距越

大, 则财政支出的县际分布差距也越大。相反, 财政收入和转移支付收敛作用越大, 则财政支出的县际分布差距越小。而如我们所知道的(表 2), 在除了湖北以外的各省那里, 人均财政收入对人均 GDP 的收敛系数均为负数, 根据表 3 报告的模型, 亦可知县本级财政收入在这些省放大了原始经济发展水平的差异。与此相反, 在所有的省那里, 人均财政支出对人均财政收入的收敛系数均为正值, 根据表 3 报告的模型计算, 亦可知对县的转移支付在各省无一例外起到了减小财政支出县际不平等的作用。

表 3 分省人均财力县际分布差异的决定因素(2005)

指标	标准化回归系数	T 值	显著性水平
人均 GDP 变异系数	0.728		
人均收入对人均 GDP 收敛系数	-0.467		
人均支出对人均收入收敛系数	-0.550	9.580	0.000
R^2	0.879	-6.481	0.000
调整后的 R^2	0.864	-7.333	0.000
F	58.077		
N	28		

资料来源:财政部国库司编《2005 年全国地市县财政统计资料》、国家统计局《中国县(市)社会经济统计年鉴 2006》。

四、结论

本文使用变异系数这一统计工具, 对 2005 年的地方有关财政数据进行分析, 获得了如下发现: 首先, 在省级层面上, 确如大多数既存研究发现的, 那样, 转移支付没有起到平衡地区间财力差距的作用, 而是加剧了地区间的不平衡。第二, 在省以下的县级层面, 转移支付对财力的县际分布产生了减小差距的积极影响, 转移支付成为唯一能够平衡财力县际分布的因素。第三, 我国的省内财力县际分布不均衡水平因省而异。这些差异, 是由各省省内县域经济发展水平差异、本级财政收入水平差异和转移支付收入水平差异共同决定的。在这三个决定因素中, 以经济发展水平作用最强, 财政转移支付其次, 本级财政收入殿后。

本文的发现具有重要的政策和理论意义。首先, 它们表明, 我国的省及其以下的政府在转移支付的分配上, 大都在不同程度上向经济发展水平较低的县倾斜。尹恒等(2007)把全国 2000 多个县

放在一起进行统计分析后, 不但断言专项补助和税收返还一贯起拉大地区财力差距的作用, 而且认为明确以均等化为目的、按因素法分配的财力性转移支付非但“没有达到预定的效果, 反而在拉大县级财力差异。”这个看法对我国的大多数省、地市级政府是不公平的。我国的转移支付的均等化功能不容抹杀、必须肯定。其次, 这些发现表明我国各省在本省内的财政体制安排上, 确实享有高度的自由裁量权。这意味着在研究方法上, 对省内财政体制安排进行分省研究的必要性。其三, 我们的发现表明, 尽管各省县际经济发展水平的差异是决定它们的县际财力分布差异的最重要因素, 但县级财政收入和对县乡转移支付的制度安排也很重要。它们在各省份内县际财力分布均衡化的不同作用值得深入研究。为什么在有的省, 转移支付的均等化作用很大, 在有的省很小? 在有的省县本级财政大大放大了经济发展的不平衡, 在有的省这一放大作用相对较小? 为什么财力的县际分布在有的省份均等化程度较高, (下转第 22 页)

转移支付

区居民对于基本公共服务变化的评价信息,将其也纳入基本公共服务均等化考核体系。为了保证横向转移支付资金投向基本公共服务领域,应该把基本公共服务均等化成效纳入地方官员的政绩考核体系中,建立奖惩机制,切实推进区域基本公共服务均等化。

参考文献:

- [1] 杨开忠.中国区域经济差异变动研究.经济研究.1994.12.
- [2] 林毅夫,蔡昉,李周.中国经济转型时期的地区差距分析.经济研究.1998.6.
- [3] 王小鲁,樊纲.中国地区差距的变动趋势和影响因素.经济研究.2004.第1期.
- [4] 许召元,李善同.近年来中国地区差距的变化趋势.经济研究.2006.7.
- [5] 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.第1期.
- [6] 温娇秀.中国的财政分权与经济增长—基于省级面板数

据的实证.当代经济科学.2006.5.

- [7] 周业安,章泉.财政分权、经济增长和波动.管理世界.2008.3.
- [8] 王韬,底偃鹏.中国财政分权与区域经济增长的实证分析.武汉理工大学学报(社会科学版).2010.6.
- [9] 陈志勇.统筹区域经济发展的财政政策选择.中南财经政法大学学报.2005.4.
- [10] 丁芸,张昕.财税政策选择与区域经济协调发展.经济管理与研究.2007.2.
- [11] 郭庆旺,贾俊雪.基础设施投资的经济增长效应.经济理论与经济管理.2006.3.
- [12] 贾晓俊,岳希明.我国均衡性转移支付资金分配机制研究.经济研究.2012.1.
- [13] 王恩奉,汪文志.“削峰填谷”式横向财政转移支付方法实证研究.地方财政研究.2008.12.

【责任编辑 连家明】

(上接第9页)而在有的省份却非常不平等,财力县际分布的差异会对各地区的社会经济发展造成什么影响?搞清楚这些问题,不仅有丰富政府间财政关系、转移支付理论的学术意义,而且具有表彰先进、鞭策后进,改进政府间财政关系和转移支付政策的实践意义。

最后,我们还需要对本研究的一个重要缺陷做一交代。在本文中,我们的县级样本只包括了县和县级市,而没有包括市辖区,尽管后者在中国的行政架构中也属于县级。但是,由于中国官方没有发表系统的市辖区人口数据,我们就无法对包括市辖区在内的省内县级财政均等化进行定量研究。众所周知,在中国种种的财政不平等表现中,以城市与农村之间的不平等尤为剧烈。因此,本文在未能把市辖区纳入样本的情况下获得的发现,很可能低估了省以下地方财力分布不平衡,高估了转移支付对降低地方财力分布不平衡的作用。

参考文献:

- [1] 阿马蒂亚·森.论经济不平等:不平等之再考察[M].王利文,于占杰译.北京:社会科学文献出版社,2006.
- [2] 财政部预算司编.中国省以下财政体制2006[M].北京:中国财政经济出版社,2007.
- [3] 财政部国库司,预算司.2005年全国地市县财政统计资料[M].北京:中国财经出版社.
- [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,2001(1).

- [5] 国家统计局.中国统计年鉴(2006-2011).北京:中国统计出版社.
- [6] 国家统计局.中国县(市)社会经济统计年鉴2006.北京:中国统计出版社.
- [7] 李萍主编中国政府间财政关系图解[M].北京:中国财经出版社,2006.
- [8] 刘容沧,焦国华.地区间财政能力差异与转移支付制度创新[J].财贸经济,2002(6).
- [9] 马拴友,于红霞.转移支付与地区经济收敛[J].经济研究,2003(3).
- [10] 世界银行.中国省级支出考察报告,2002.
- [11] <http://www.worldbank.org.cn/chinese/Content/fiscal.pdf>.
- [12] 宋小宁,苑德宇.公共服务均衡、政治平衡与转移支付[J].财经问题研究,2008(4).
- [13] 王绍光.中国财政转移支付的政治逻辑[J].战略与管理,2002(3).
- [14] 尹恒,康琳琳,王丽娟.政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究[J].管理世界,2007(1).
- [15] 曾军平.政府间转移支付制度的财政平衡效应研究[J].经济研究,2000(6).
- [16] 张光.财政分权省际差异、原因和影响初探[J].公共行政评论,2009(1).
- [17] 张明喜.转移支付与我国地区收入差距的收敛分析[J].财经论丛,2006(5).

【责任编辑 郭艳娇】