

# 基于面板分析的中国省级行政区域获取 中央财政转移支付的实证研究

范柏乃 张 鸣

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

**[摘要]** 财政转移支付制度是落实科学发展观、优化经济社会结构、促进基本公共服务均等化和区域协调发展的重要制度安排。基于中国大陆31个省级行政区域1999—2009年的相关数据和面板数据模型,中国省级行政区域获取中央财政转移支付的影响因素研究表明,目前的财政转移支付资金分配不利于基本公共服务均等化的实现。财政转移支付资金分配虽然在一定程度上考虑到了各省级行政区域的经济水平发展和预算内财政收入,但忽视了各地大量存在的预算外及非预算财政收入。影响财政转移支付资金分配的重要因素是中央政府对国家统一的政治考虑,省级政府在体制内对财政转移支付资金分配的影响相当有限。

**[关键词]** 财政转移支付;基本公共服务均等化;财力均等化;政治平衡

## A Study on the Determinants of Intergovernmental Fiscal Transfers in China: A Panel Data Approach

Fan Bonai Zhang Ming

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

**Abstract:** The system of fiscal transfer is essential for implementing the Scientific Outlook on Development, optimizing economic and social structure, promoting equalization of basic public services and balancing development between regions. Based on the relevant data of China's 31 provinces for the period of 1999—2009, this paper examines the factors affecting intergovernmental fiscal transfers in China through panel data model. The results of the panel data analysis reveal that the present pattern of allocation of fiscal transfers is not beneficial to equal access to basic public services. Though the central government pays some attention to the overall economic development level and budgetary revenue when allocating fiscal transfers, it has ignored the existence of a large number of extra-budgetary, off-budgetary revenue. In particular, the central government's concern about national unity has significant effects on provinces' shares

**[收稿日期]** 2010-09-06

**[本刊网址·在线杂志]** <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

**[在线优先出版日期]** 2010-11-30

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大招标项目(10&ZD019)、国家自然科学基金资助项目(71073140)

**[作者简介]** 1.范柏乃,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,管理学博士,主要从事地方政府管理、技术创新管理和创业投资管理研究;2.张鸣,男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事地方政府管理研究。

of fiscal transfers, whereas provincial governments possess limited bargaining power in the allocation of fiscal transfers.

**Key words:** fiscal transfers; equalization of basic public services; fiscal equalization; political balance

随着分税制改革后中央财力的增强和宏观调控能力的提高,加之中央对和谐社会建设日趋重视,旨在平衡地方财政的中央财政转移支付投入逐年增加。2009年,中央对地方的财政转移支付达到23 955亿元,比1994年增长43.6倍<sup>[1]</sup>。同时,财政转移支付的结构和分配方式不断完善,对实现基本公共服务均等化、促进城乡和地域统筹协调发展发挥了重要作用。在财政转移支付制度今后的发展方向上,党的“十七大”报告明确指出,应“加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入”。但是,目前我国财政转移支付制度的法制化、规范化及透明度均较低,随意性较强。在某些地区,“跑项目、跑专项”的“跑部钱进”成了地方财政工作的一项重要内容<sup>[2]</sup><sup>[14]</sup>。在这种情况下,考察中国省级行政区域获取中央财政转移支付的影响因素,可以为中央政府调整和完善财政转移支付政策提供实证依据,促进财政转移支付资金的合理分配及基本公共服务均等化的实现。

## 一、研究述评与假设

### (一) 对以往相关研究的述评

以往国内外学者的研究主要集中于财政转移支付的均等化效应及其对地区经济收敛的影响,对财政转移支付影响因素的考察比较缺乏。王绍光发现,公正性考虑在中央与地方之间的财政转移支付过程中作用甚微,地方的要价空间极其微小,财政转移支付最重要的决定因素是决策者的政治考虑<sup>[3]</sup><sup>[52]</sup>。马拴友和于红霞的研究表明,现行财政转移支付对地区差距考虑较少,资金分配极不合理,缩小地区差距的功能很弱<sup>[4]</sup>。而宋小宁和苑德宇的研究揭示出财政转移支付主要由中央维护国家稳定、减少改革阻力的政治平衡考虑决定,公共服务均等因素的效应并不显著<sup>[5]</sup>。钟正声和宁旺的分析表明,对外开放水平、工业化水平、医疗卫生服务水平、民族因素及预算外和非预算资金的规模对地方政府获取转移支付的数额产生了显著影响<sup>[6]</sup>。郭庆旺和贾俊雪则指出,财政转移支付资金分配总体上没有很好地顾及各地区的公共服务需求和财力状况,考虑最多的是地方政府的政治影响力<sup>[7]</sup><sup>[74]</sup>。同时,一些西方学者在研究中国财政转移支付制度的过程中也对其影响因素进行了考察。Raiser在研究中发现,尽管所有贫困省都得到了数量不等的补助,但最贫困的省份却未必得到最高水平的补助,补助水平最高的是那些主要从事矿产、能源生产且以非汉族为主的省份。这促使他开始怀疑中国的财政转移支付可能更多地是由中央的政治平衡驱动,而不是出于公平性考虑<sup>[8]</sup><sup>[18]</sup>。Martinez-Vazquez等通过对中国省级政府在财政均等化中所扮演角色的研究,指出中央政府的财政转移支付经常会受到与地方政府的谈判及寻租活动的影响<sup>[9]</sup><sup>[22]</sup>。

相关文献为进一步研究中国财政转移支付的影响因素奠定了良好的基础,但却存在三方面的不足:第一,所提出的假设随意性较大,缺乏坚实的文献基础;第二,所选取的时间段过短,有的研究甚至仅仅使用某一年的省际截面数据,导致数据样本量偏少,从而影响结果的信度和效度;第三,对财政转移支付影响因素的考察通常缺乏系统的观点,没有综合考虑各种可能影响财政转移支付分配的因素,而且所选取的指标也往往无法充分反映研究假设的内容,这加大了估计值的偏差。本研究将在以往研究的基础上,系统地梳理可能影响中国财政转移支付分配的因素,并提出相应的研

究假设,进而构建出更为科学的中央财政转移支付影响因素模型。

## (二) 基本公共服务均等化与财政转移支付

一个国家的公民无论居住在哪个地区,都有平等享受国家基本公共服务的权利。但是由于存在政府间财力分配的纵向不均衡及地区间财力分配的横向不均衡,加之各地区公共服务供给成本差异极大,因此,作为公共服务主要提供者的地方政府所能实际提供的公共服务水平必然是千差万别的。而这种差异是不可能通过市场机制自发解决的,因此,中央政府有必要通过财政转移支付制度来实现全国范围内基本公共服务的均等化。近年来,理论界围绕基本公共服务均等化进行了广泛的探讨,但学者们对什么是基本公共服务,即基本公共服务所应涵盖的范围,并没有形成共识。

常修泽提出要在提供就业服务和基本社会保障等“基本民生性服务”,义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等“公共事业性服务”,公益性基础设施和生态环境保护等“公益基础性服务”,生产安全、消费安全、社会安全、国防安全等“公共安全性服务”四个方面逐步实现均等化<sup>[10]</sup>。丁元竹认为,应当把我国现阶段的基本公共服务界定在医疗卫生(或者叫公共卫生和基本医疗)、义务教育、社会救济、就业服务和养老保险上,而且义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保障应当是基本公共服务中的“基本”<sup>[11]</sup>。陈昌盛和蔡跃洲以“平等”的哲学思想来指导基本公共服务范围的选择,由此认为国防、基础教育、公共卫生、社会保障、公共安全、环境保护、基础设施、科学技术、一般公共服务等九类公共服务应优先纳入均等化范畴<sup>[12]</sup>。项继权则从当前城乡居民的需求出发,指出人们共同的服务需求主要包括义务教育、基本医疗、公共卫生、社会保障、基础设施、公共文化、公共安全、环境保护等,这些是依照法律法规和政策,政府必须向全社会提供的基础性服务,也是当前政府基本公共服务的内容<sup>[13]</sup>。

同时,一些权威的国际组织也对政府公共服务进行了分类。按联合国“政府职能分类”体系,政府公共服务一般包括四个方面:普通公共服务与公共安全、社会服务(包括教育事务和服务、健康事务和服务、社会保障和福利、住房、供水、卫生和文化等方面)、经济服务(包括燃油和电力事宜、农林渔牧业、交通运输与通信等方面),以及未按大类划分的支出(如政府间转移支付)等<sup>[14]</sup>。按国际货币基金组织的分类,政府公共服务包括一般公共服务、国防、公共秩序和安全、经济事务、环境保护、住房和社区设施、健康事务、文化娱乐、教育及社会保障十大类,每一大类下又有若干小类<sup>[15]</sup>。

由此可见,虽然国内外学者对基本公共服务范围的界定不尽相同,但基本都主张将公共教育、公共医疗卫生、社会保障、公共安全、基础设施及环境保护等纳入基本公共服务的范畴;而在实现均等化的优先次序方面,多数学者认为应将公共教育、公共医疗卫生、社会保障及基础设施等与民生最密切相关的内容纳入优先考虑之列。综上所述,本文提出以下四个假设:

- H<sub>1</sub>: 人均公共教育财政支出越少的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。
- H<sub>2</sub>: 人均公共医疗卫生财政支出越少的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。
- H<sub>3</sub>: 人均社会保障财政支出越少的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。
- H<sub>4</sub>: 基础设施条件越差的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。

## (三) 财力均等化与财政转移支付

就政府间转移支付的终极目标来说,应该是在对各地财政状况和税收努力统一评估的基础上,通过转移支付实现全国范围内的公共服务水平均等化<sup>[16]</sup>。但由于公共服务均等化本身较难度量,且公共服务水平的非均等化也主要是由各地区经济发展水平不一所导致的财政收入能力的不对称引起的,所以,作为中央政府实现财政均等的重要手段,财政转移支付应当在“熨平”因地区间经济发展水平差异而导致的财政收入的不对称上发挥关键作用。基于以上说明,可提出假设5和假

设6:

H<sub>5</sub>: 经济发展水平越低的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。

H<sub>6</sub>: 财政收入能力越弱的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。

从1998年起,国家开始实施积极的财政政策,在加大政府投资的同时,于1999—2006年间五次增加机关干部事业单位职工工资和离退休人员离退休费。考虑到地区间财政状况相差较大,各地对增加支出的承受能力不一,中央对少数沿海经济发达地区以外的省份均给予一定补助。另一方面,从2000年起,国家在安徽等20个省份推行旨在规范农村税费制度的税费改革。虽然税费改革减轻了农民的负担,但却导致改革后乡级财政状况的恶化,乡镇财政雪上加霜<sup>[17]</sup>。为此,自2005年起中央财政建立“三奖一补”激励约束机制,试图缓解县乡财政的困境,以保证政府机构的正常运转。基于以上说明,可提出假设7:

H<sub>7</sub>: 财政供养人员比重越大的省级行政区域将得到越多的中央转移支付。

#### (四) 政治平衡与财政转移支付

理论上,中央财政转移支付应主要用于“熨平”各地区的财力差距,从而实现全国范围内公共服务的均等化。但是,中国作为一个特大的发展中国家和转轨时期的国家,各种利益关系错综复杂,因此,政治因素必然会影响中央政府对财政转移支付资金的分配。这种影响主要来自各省级行政区域的地区差异引发的中央政府的政治考虑和省级政府的博弈能力。

1. 中央政府的政治考虑。中国的少数民族聚居区大多资源丰富,主要从事各种矿产、能源生产,并对中国国防的前哨具有巨大的战略价值<sup>[3]52-53[8]18</sup>。但是,改革开放以来,以汉族为主的东部和以少数民族为主的西部之间差距不断扩大。国际经验表明,一旦落后地区长期得不到中央政府强有力的财政援助,难以改善经济与公共服务状况,便会产生离心倾向。因此,中央决策者完全有理由也有必要优先照顾少数民族的利益,而转移支付便是缩小地区间差异、平息民族问题的重要手段,由此可提出假设8:

H<sub>8</sub>: 少数民族人口比重越大的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。

另一方面,随着近年来和谐社会建设被提上议事日程,中央对化解影响社会稳定的矛盾日益重视,解决“三农”问题便是其中的重中之重。20世纪90年代以来,农民收入增长缓慢,同时,分税制改革导致基层政府财源锐减。上述情况导致农民负担成为在20世纪90年代中期乡镇企业倒闭、转制之后严重的社会问题<sup>[2]113</sup>。且农村地区公共服务体系极不健全,这就使得广大农村成为滋生各种不稳定因素的温床。中央对此高度重视,从2000年起开始推行税费改革,并从2004年开始逐步取消农业税。为了保证改革的顺利实施,中央从2001年起便对地方财政减收部分给予补助。由此可提出假设9:

H<sub>9</sub>: 农业人口比重越大的省级行政区域将得到越多的中央财政转移支付。

2. 省级政府的博弈能力。由于中央财政转移支付对省级经济和社会发展具有重要作用,因此,省级政府总希望通过各种渠道来影响中央政府的决策,以获取更大的财政转移支付份额<sup>[7]80</sup>。一方面,政治局委员通常被视为中国政治中最具有权力的群体,他们负责制定国内外的主要政策<sup>[18-19]</sup>。另一方面,在我国的法律体系中,《预算法》明确界定了人民代表大会及其常务委员会在预算方面的重要职能,即预算、决算的审批,预算调整方案的审批及预算执行的监督等职责<sup>[20]</sup>。由此可见,如果某个省级行政区域在政治局拥有席位或在全国人民代表大会中具有较强的代表性,则该地区便在财政转移支付资金分配上具有较大的发言权。由此可提出假设10和假设11:

H<sub>10</sub>: 拥有政治局席位的省级行政区域将得到更多的中央财政转移支付。

H<sub>11</sub>: 在全国人民代表大会中具有较强代表性的省级行政区域将得到更多的中央财政转移支付。

综上所述,便可得到中国省级行政区域获取中央财政转移支付影响因素的总体概念模型,该模型展示了预期的影响中央财政转移支付资金分配的因素(见图 1):

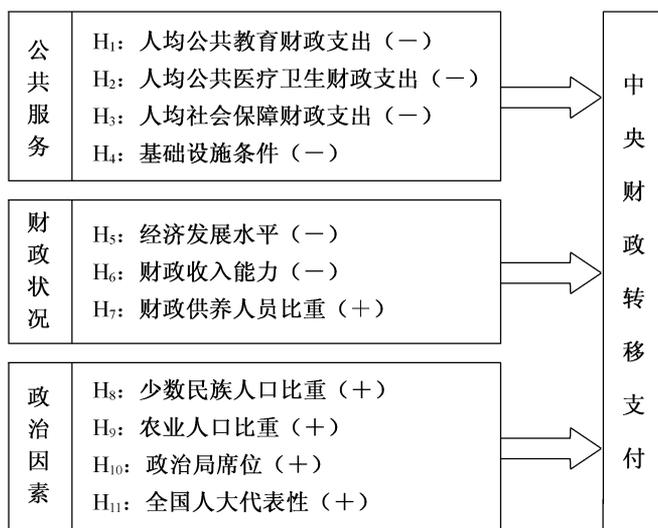


图 1 中央财政转移支付影响因素总体概念模型

## 二、数据来源与研究方法

### (一) 数据来源

本研究的样本为中国大陆所有 31 个省级行政区域,分析的时间段为 1999—2009 年。由于各省级行政区域获得的财政转移支付的绝对量不便于直接进行比较,本研究将采用各省级行政区域得到的人均财政转移支付数额作为因变量。各省级行政区域得到的财政转移支付的绝对量通过各省级行政区域的财政支出总量减去财政收入总量而得<sup>①</sup>,相关数据来自《中国财政年鉴》。

在基本公共服务均等化方面,本研究采用各省级行政区域在公共教育、公共医疗卫生、社会保障上的人均财政支出及公路密度来测度各省级行政区域的基本公共服务水平。相关原始数据来自《中国统计年鉴》<sup>②</sup>。

在财力均等化方面,本研究采用人均 GDP 代表各省级行政区域的经济发展水平。由于在地方政府的财政收入中,除了预算内“财”权之外,还有预算外“财”权和非预算“财”权<sup>[6]8</sup>,且据测算,“预算外”和“非预算”两大块资金加在一起,至少与预算内资金“平起平坐”<sup>[21]</sup>,所以比较科学的方法是

① 由于财政转移支付数据的获取存在难度,所以本研究近似地把各省级行政区域的财政支出总量与财政收入总量的差额作为各省级行政区域得到的财政转移支付的绝对量。这种方法也是目前使用较多的计算各省级行政区域得到的财政转移支付数额的方法。关于这个问题,可参见乔宝云、范剑勇、彭骧鸣《政府间转移支付与地方财政努力》,载《管理世界》2006 年第 3 期,第 50—56 页。

② 由于从 2007 年起我国开始实施政府收支分类改革,对财政收支分类统计体系进行了重大调整,2008 年出版各类统计年鉴均按新的政府收支分类科目反映中央、地方财政相关功能支出数据。所以,本研究在计算各省级行政区域 2007 年前后的公共教育、公共医疗卫生及社会保障支出时采取了不同的方法。2007 年之前,各省级行政区域的公共教育、公共医疗卫生支出使用教育事业费与卫生经费的数据,各省级行政区域的社会保障支出则由抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费及社会保障补助支出三项费用相加而得;而 2007 年及以后各省级行政区域的公共教育、公共医疗卫生及社会保障支出则使用新的分类科目中教育、医疗卫生及社会保障和就业支出的数据。

以人均预算内财政收入、人均预算外财政收入及人均非预算财政收入三个指标来代表各省级行政区域的财政收入能力。各省级行政区域人均预算内财政收入和预算外财政收入的总额从《中国财政年鉴》中获取。而各省级行政区域非预算财政收入的数据则来自《中国国土资源年鉴》和《中国国土资源统计年鉴》中“国有土地成交价款”这一指标。以往研究表明,非预算财政收入的主体是土地开发和土地出让收入<sup>[2]113</sup>,所以,国有土地成交价款可用于代表非预算财政收入的规模。最后,本研究中的财政供养人员是指各省级行政区域公共管理和社会组织的职工人数<sup>①</sup>,数据来自《中国统计年鉴》和《中国劳动统计年鉴》。

在中央政府的政治考虑方面,本研究使用民族自治地方少数民族人口数占该省级行政区域总人口的比例来代表各省级行政区域的少数民族人口比重<sup>②</sup>,相关数据来自《中国统计年鉴》。同时,本研究将从《中国人口统计年鉴》中获取各省的农业人口比重。

在省级政府的博弈能力方面,在地方工作的政治局委员所在的省级行政区域被视为在政治局拥有席位,记为1,其他省级行政区域记为0。此外,本研究将以各省级行政区域每百万人口所拥有的全国人大代表数代表各地在全国人大中的影响力。

考虑到本研究获取的原始数据基本上都是名义值,因此,需要通过GDP平减指数剔除价格因素的影响。我国没有直接公布各省级行政区域的GDP平减指数,但各省统计年鉴公布了以当年价格计算的地区生产总值和按可比价格计算的地区生产总值指数。本研究将据此计算出各省级行政区域的GDP平减指数(以1998年为基期)。

## (二) 计量模型

本研究将使用面板数据模型(panel data model)研究各省级行政区域获取中央财政转移支付的影响因素。面板数据模型能够同时反映研究对象在时间和截面单元两个方向上的变化规律及其在不同时间和不同单元上的特性,并充分利用了样本所提供的信息,因而能得到更加可信的系数估计值。例如,Islam认为,使用面板数据能够控制不可观察的“国家效应”,同时也能解决遗漏变量偏差问题,因此可以得到比横截面数据更好的结果<sup>[22]</sup>。考虑到转移支付资金分配是对各省级行政区域上一年政治经济社会情况的反映,本研究将对解释变量向量进行滞后一期的处理。综上所述,本研究将采用如下面板数据模型:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{i(t-1)} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中下标  $i=1,2,\dots,N$ ,代表各省级行政区域,在本研究中  $N=31$ ;下标  $t=1,2,\dots,T$ ,代表年份,在本研究中,  $T=11$ ;  $X_{i(t-1)}$  为滞后一期的解释变量向量,  $\beta$  则为其系数向量;  $\alpha$  是在时间上恒定的影响转移支付的非观测因素,代表了各省级行政区域的特殊性;  $\varepsilon_{it}$  为随机误差项。根据  $\alpha$  与解释变量的相关性,可以决定模型(1)是固定效应模型还是随机效应模型。依据 Hausman 检验的结果,本研究将使用固定效应模型进行估计。

## 三、研究结果与讨论

根据上文设定的计量模型,使用 Eviews 6.0 软件对相关数据进行运算,可得出以下结果(见表1)。从表1可知,模型整体拟合效果良好,调整后的  $R^2$  达到了 0.955,  $F$  值为 167.526,且在 1%

① 在2003年及以前,财政供养人员是指各省级行政区域的国家机关、党政机关和社会团体从业人数。

② 对于北京、上海、江苏等11个不设有民族自治地方的省级行政区域,由于其少数民族人口本身极少,所以本研究在计算时将其少数民族人口比重近似地计为0。

的水平上高度显著。

表 1 中央财政转移支付影响因素模型的实证分析结果

解释变量	模型	假设	
基本公共服务均等化与财政转移支付	人均公共教育财政支出	3.434 337(9.609 384)***	H <sub>1</sub> (-)
	人均公共医疗卫生财政支出	4.224 726(5.331 268)***	H <sub>2</sub> (-)
	人均社会保障财政支出	1.771 580(11.673 65)***	H <sub>3</sub> (-)
	公路密度	-0.482 470(-0.921 858)	H <sub>4</sub> (-)
财力均等化与财政转移支付	人均 GDP	-0.018 430(-2.245 138)**	H <sub>5</sub> (-)
	人均预算内财政收入	-0.729 673(-13.432 55)***	
	人均预算外财政收入	-0.017 495(-0.160 399)	H <sub>6</sub> (-)
	人均非预算财政收入	-0.048 602(-1.688 058)*	
政治平衡与财政转移支付	财政供养人员比重	61 952.77(4.025 805)***	H <sub>7</sub> (+)
	少数民族人口比重	7 579.065(3.147 395)***	H <sub>8</sub> (+)
	农业人口比重	298.461 7(1.024 116)	H <sub>9</sub> (+)
	政治局席位	11.948 35(0.347 676)	H <sub>10</sub> (+)
	每百万人口全国人大代表数	-354.177 4(-2.649 021)***	H <sub>11</sub> (+)
Hausman 检验值	110.700 554		
Adj. R <sup>2</sup>	0.954 670		
F 值	167.525 9		

注:括号内数据为 *t* 值,\*\*\*、\*\* 和 \* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的水平上显著。

从基本公共服务均等化与财政转移支付的关系来看,人均公共教育财政支出、人均公共医疗卫生财政支出和人均社会保障财政支出这三个变量的系数为正,且都在 1% 的水平上高度显著。这表明,教育、医疗卫生和社会保障水平较高的地区反而得到了更多的人均财政转移支付。事实上,我国各地区对公共服务的财政投入呈现出明显的非均等性。从义务教育的生均经费来看,小学生预算内公用经费支出方面,1993 年三大地区(东部、中部和西部)的极差率为 3.02,2005 年极差率扩大至 3.33;在普通初中生预算内公用经费支出方面,1993 年三大地区极差率为 2.55,而 2005 年,极差率高达 3.49,差距更加明显<sup>[23]</sup>。在医疗卫生方面,目前我国优质医疗卫生资源过分向城市和大医院集中。2005 年,北京以占全国 1.2% 的人口占用了全国 6.46% 的卫生费,上海以占全国 1.39% 的人口占用了全国 5.13% 的卫生经费,两个城市共占了近 12% 的卫生费用<sup>[24]</sup>。在社会保障方面,东部发达地区基本实现了养老保险、医疗保险等的全覆盖,且保障水平不断提高,而西部地区尚未实现应保尽保。面对这种严峻的形势,现行的财政转移支付资金分配方式依然以效率为导向,这种做法不仅无助于教育、医疗卫生和社会保障均等化的实现,而且在一定程度上导致了地区之间公共服务供给水平差异的扩大,贫困地区居民获得教育、卫生保健和社会保障的机会显著地低于发达地区,迫使各地区的居民在起点不公和机会不公的情形下展开竞争,扩大了不同地区间居民收入的差距,阻碍了社会阶层的流动,严重威胁到和谐社会的构建。出现这种状况的原因可能是在 2009 年以前教育、医疗卫生及社会保障方面的转移支付都是列入专项转移支付范围的,而专项转移支付本身透明度较差,常常是按“跑得勤、叫得响、出的配套资金比例大”为原则分配,从而使经济

较发达的地区“错误”地得到了更多的人均财政转移支付。综上所述,假设1、假设2及假设3均不成立。这一结论与以往研究相一致,并进一步充实了以往的研究。至于假设4,代表各省级行政区域基础设施条件的公路密度的系数虽为负但不显著。这表明转移支付的分配较少考虑平衡各省级行政区域的基础设施条件,那些基础设施条件较差的省级行政区域未必能从中央得到更多的资金,从而假设4被否定。这一结论也与马拴友和于红霞的研究相一致。

从财力均等化与财政转移支付的关系来看,虽然假设5被证实,但系数的绝对值很小。这说明财政转移支付制度在资金分配过程中对各地区的经济发展水平考虑较少,无法充分体现这一制度的公平性。就财政收入能力与财政转移支付的关系而言,代表财政收入能力的三个指标展现出了不同的变动趋势。人均预算内财政收入的系数为负且在1%的水平上高度显著,人均预算外财政收入的系数虽然为负但没有通过统计显著性检验,人均非预算财政收入的系数也为负但仅在10%的水平上勉强保持住了显著性( $\alpha=0.0924$ ),且其绝对值也非常小。综合这些信息,可见现行财政转移支付制度基本上仅考虑到对各省级行政区域预算内财政收入进行平衡,忽视了各地大量存在的预算外及非预算财政收入,从而导致转移支付在“熨平”地区间财政收入的不对称上效果不甚理想。究其原因,虽然分税制改革规范了中央与地方预算内财政收入的分配方式,但并没有出台配套措施规范对地方政府预算外及非预算财政收入的分配管理。因而,在中央政府上收预算内财权的情况下,地方政府的财政资源迅速地由预算内向预算外甚至体制外转移<sup>[25]</sup>。目前,预算外财政收入尤其是以土地开发和土地转让为主的非预算财政收入在地方政府的财政总收入中已经占据了相当大的比重。某些东部发达地区从土地上产生的收入就占地方财政收入的一半以上<sup>[26]</sup>。虽然中央政府拥有相对集中的预算内财权,但某些省份凭借其所拥有雄厚的预算外和非预算财政收入,在与中央政府就财政转移支付资金分配进行谈判时的讨价还价能力也有所增强,从而直接影响财政转移支付资金的流向。由此可揭示出分税制的制度设计在试图平衡各地财力方面存在重大缺陷,而且其约束地方政府行为的努力也基本失败。因此,假设6只是部分得到了验证。由于引入了以往研究中没有涉及的人均预算外财政收入和人均非预算财政收入两个变量,本研究中人均预算内财政收入的系数为负,这否定了王绍光、郭庆旺和贾俊雪得出的研究结论。但这一结论与经验事实更加契合,因而也具有比以往研究更强的解释力。最后,财政供养人员比重的系数为正且在1%的水平上高度显著,从而假设7得以验证。根据回归系数可知,财政转移支付对于维持地方政府的正常运转具有十分重要的作用,财政供养人员比重每提高1个百分点,人均财政转移支付数额就会增加61952.77元。这不仅透露出“保工资”和“保运转”在财政转移支付中的优先地位,而且揭示出现行财政转移支付制度在很大程度上助推了地方政府的膨胀。财政转移支付的这种倾向不仅不利于地方政府的机构精简和成本控制,更直接阻碍了基本公共服务均等化的实现。

从政治平衡与财政转移支付的关系来看,少数民族人口比重这一变量的系数为正且在1%的水平上高度显著。由此可见,少数民族聚居地区在财政转移支付资金分配过程中的确受到了照顾,从而假设8成立。这一结论印证了王绍光、宋小宁及钟正声等人的研究。因为少数民族对中国的长期发展和国家安全的重要性与其人口比重是不成比例的<sup>[3]52</sup>,中央政府出于民族团结、国家统一及确保领土安全等政治考虑,在分配财政转移支付资金时必然会有意识地优待少数民族地区。假设9预计农业人口比重越大的省级行政区域将得到越多的人均财政转移支付,从分析结果看并非如此,农业人口比重的系数为正但并不显著。虽然近年来为了使广大农民共享改革成果,维护社会稳定,中央连续出台了一系列支农、惠农的政策措施,并加大了农村地区民生工程和基础设施建设投入,但我国城乡二元的社会结构并没有发生本质变化,整个政府长期以来还是以城市为工作重心。2007年,我国农村常住人口占总人口的55.1%,但这55.1%的人口仅靠11.3%

的社会财富养活<sup>[27]</sup>36。这种状况反映在财政转移支付上,就是财政转移支付的资金更多地流向城市化比重大的地区,因此假设9不成立。在省级政府的博弈能力方面,政治局席位的系数为正但不显著,每百万人口全国人大代表数的系数为负,因此,假设10和假设11均不成立。由此可见,省级政府在财政转移支付资金的分配过程中博弈空间相当有限。就政治局席位与财政转移支付的关系而言,本文的结论与王绍光的研究基本一致,系数为正但不显著的情况表明了政治局席位对财政转移支付的影响是极其微弱的,这也从另一侧面印证了Huang的观点,即地方大员同时兼任政治局委员的措施其实是增强了中央政府的政治控制<sup>[28]</sup>。这一方面是因为在地方工作的政治局委员通常会期望自己最终能在中央任职,为此他们的政策主张也必须与中央保持高度一致;另一方面,地方大员同时兼任政治局委员的措施有助于克服委托—代理关系中的信息不对称问题,提高了中央发现地方大员越轨行为的可能性,从而也迫使地方大员必须谨言慎行地遵循中央的方针政策<sup>[29]</sup>。最后,比较出人意料的是每百万人口全国人大代表数的系数为负且显著,表明在全国人大中各地的代表性对财政转移支付资金的分配呈逆向影响。究其原因,可能在于目前中央政府仍然具有对财政转移支付资金分配的最终决定权,同时,各地代表与当地选民也缺乏紧密的联系,因而这种资金分配会更多地体现出中央政府“全国一盘棋”的战略考虑。

#### 四、结论与政策建议

本研究运用面板数据模型系统地考察了1999—2009年间31个省级行政区域获取中央财政转移支付的影响因素,得出了以下几点结论:第一,目前的财政转移支付资金分配不仅不利于基本公共服务均等化的实现,而且在一定程度上扩大了地区之间公共服务供给水平的差异。第二,在同类研究中首次引入人均预算外财政收入和人均非预算财政收入这两个变量的条件下,本研究发现财政转移支付资金分配虽然在一定程度上考虑到了各省级行政区域的经济发展水平和预算内财政收入,但忽视了各地大量存在的预算外及非预算财政收入,从而导致财政转移支付缩小地区财力差距的功能被大大弱化。同时,财政转移支付在很大程度上用于“保工资”和“保运转”,不利于政府机构的精简。第三,影响财政转移支付资金分配的重要因素是中央政府对国家统一的政治考虑,省级政府在体制内对资金分配的影响相当有限。

综上所述,现行财政转移支付制度还有很多需要完善的地方。第一,明确公共服务均等化的优先地位,调整财政转移支付结构。目前的财政转移支付结构复杂,种类繁多而又异常零乱,呈现出一种“撒胡椒面”式的局面。在地区差距不断扩大的局面下,中央必须更加突出财政转移支付促进基本公共服务均等化的目标,优化一般性转移支付资金分配公式,提高一般性转移支付的规模和比例,并逐步取消税收返还,控制专项转移支付规模。第二,规范预算外和非预算资金管理,优化财政转移支付效果。中央政府在财政转移支付资金分配过程中除了应考虑地区间经济发展水平和人均预算内财政收入的差异外,还必须考虑到各地存在的预算外和非预算财政收入,并逐渐将预算外和非预算资金纳入预算管理。第三,加强对财政转移支付资金的监督管理,制定《财政转移支付法》。国际经验表明,在一个有效的财政转移支付体系中,接受转移支付的地方政府应按照国家标准程序管理财政资金,并且接受定期和公开的审计<sup>[30]</sup>。但研究结果揭示出目前的财政转移支付仍在为地方政府的过度扩张买单。为了解决这个问题,必须尽快制定《财政转移支付法》,把财政转移支付制度的内容、具体用途、绩效评估框架、监督形式及处罚规则等,以立法的形式明确下来。

## [参 考 文 献]

- [1] 郭庆旺、贾俊雪:《从中央财政转移支付视角看2009年预算报告》,《中国财政》2009年第9期,第26-27页。  
[Guo Qingwang & Jia Junxue, "Observing Budget Report 2009 from the Perspective of Fiscal Transfers," *China State Finance*, No.9(2009), pp.26-27.]
- [2] 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期,第100-115、205页。[Zhou Feizhou, "A Decade of Tax-sharing: The System and Its Evolution," *Social Science in China*, No.6(2006), pp.100-115,205.]
- [3] 王绍光:《中国财政转移支付的政治逻辑》,《战略与管理》2002年第3期,第47-54页。[Wang Shaoguang, "The Political Logic of Fiscal Transfers in China," *Strategy and Management*, No.3(2002), pp.47-54.]
- [4] 马拴友、于红霞:《转移支付和地区经济收敛》,《经济研究》2003年第3期,第26-33、90页。[Ma Shuanyou & Yu Hongxia, "Intergovernmental Transfers and Regional Economic Convergence in China," *Economic Research Journal*, No.3(2003), pp.26-33,90.]
- [5] 宋小宁、苑德宇:《公共服务均等、政治平衡与转移支付——基于1998—2005年省际面板数据的经验分析》,《财经问题研究》2008年第4期,第92-97页。[Song Xiaoning & Yuan Deyu, "Equalization of Public Services, Political Balance and Intergovernmental Transfers: An Empirical Study Based on Provincial Panel Data 1998—2005," *Research on Financial and Economic Issues*, No.4(2008), pp.92-97.]
- [6] 钟正声、宁旺:《我国总量转移支付的影响因素及其均等化效应》,《经济科学》2008年第4期,第5-16页。[Zhong Zhengsheng & Ning Wang, "The Determinants and Equalization Effect of Fiscal Transfers in China," *Economic Science*, No.4(2008), pp.5-16.]
- [7] 郭庆旺、贾俊雪:《中央财政转移支付与地方公共服务提供》,《世界经济》2008年第9期,第74-84页。[Guo Qingwang & Jia Junxue, "Fiscal Transfers and Public Service Provided by Local Government," *The Journal of World Economy*, No.9(2008), pp.74-84.]
- [8] M.Raiser, "Subsidizing Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and Convergence across Chinese Provinces," *Journal of Development Studies*, Vol.34, No.3(1998), pp.1-26.
- [9] J.Martinez-Vazquez, B.Y.Qiao & L.Zhang, "The Role of Provincial Policies in Fiscal Equalization Outcomes in China," 2007-03-10, <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0705.pdf>, 2010-02-10.
- [10] 常修泽:《中国现阶段基本公共服务均等化研究》,《中共天津市委党校学报》2007年第2期,第66-71页。[Chang Xiuzhe, "Research on Equalization of Basic Public Services in Contemporary China," *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the CPC*, No.2(2007), pp.66-71.]
- [11] 丁元竹:《基本公共服务如何均等化》,《瞭望》2007年第22期,第64页。[Ding Yuanzhu, "How to Equalize Basic Public Services," *Outlook Weekly*, No.22(2007), p.64.]
- [12] 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,北京:中国社会科学出版社,2007年。[Chen Changsheng & Cai Yuezhou, *Public Service Provided by Chinese Government: Institutional Change and Regional Comprehensive Assessment*, Beijing:China Social Sciences Press, 2007.]
- [13] 项继权:《基本公共服务均等化:政策目标与制度保障》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2008年第1期,第2-9页。[Xiang Jiquan, "Equalization of Basic Public Services: Policy Objectives and Institutional Guarantee," *Journal of Huazhong Normal University (Humanities and Social Sciences)*, No.1(2008), pp.2-9.]
- [14] [美]萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波、[美]丹尼尔·托马西:《公共支出管理》,张通译,北京:中国财政经济出版社,2001年。[S.Schiavo-Campo & D.Tommasi, *Managing Government Expenditure*, trans. by Zhang Tong, Beijing:China Financial & Economic Publishing House, 2001.]
- [15] International Monetary Fund, "Government Finance Statistics Manual," 2001-12-19, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>, 2010-03-26.

- [16] 陈秀山、张启春：《我国转轨时期财政转移支付制度的目标体系及其分层问题》，《中央财经大学学报》2004年第12期，第6-10页。[Chen Xiushan & Zhang Qichun, "The Target System and Classification of Fiscal Transfer-payment during the Transitional Stage in China," *Journal of Central University of Finance & Economics*, No.12(2004), pp.6-10.]
- [17] 刘浩淼、张林秀、罗斯高等：《税费改革对乡镇财政状况的影响分析——全国5省50个乡镇的实证研究报告》，《管理世界》2007年第5期，第49-55、171页。[Liu Haomiao, Zhang Linxiu & Luo Sigao, et al, "An Analysis of the Impact of the Tax System Reform upon the Finance of Villages and Towns," *Management World*, No.5(2007), pp.49-55,171.]
- [18] D.Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*, Boulder and Washington, DC: Westview Press & Johns Hopkins University, 1985.
- [19] M.Oksenberg, "China's Political System: Challenges of the Twenty-First Century," *The China Journal*, Vol.45, No.1(2001), pp.21-35.
- [20] 李兰英、刘辉：《我国人民代表大会行使预算监督权的制度缺陷分析》，《中央财经大学学报》2006年第12期，第17-20页。[Li Lanying & Liu Hui, "Analysis of System Limitations on Budget Supervision of People's Congress," *Journal of Central University of Finance & Economics*, No.12(2006), pp.17-20.]
- [21] 平新乔：《中国地方政府支出规模的膨胀趋势》，《经济社会体制比较》2007年第1期，第50-58页。[Ping Xinqiao, "The Expanding Trend of Local Government Expenditure in China," *Comparative Economic & Social Systems*, No.1(2007), pp.50-58.]
- [22] N.Islam, "Growth Empirics: A Panel Data Approach," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.110, No.4(1995), pp.1127-1170.
- [23] 项继权、袁方成：《我国基本公共服务均等化的财政投入与需求分析》，《公共行政评论》2008年第3期，第89-123、199页。[Xiang Jiquan & Yuan Fangcheng, "An Analysis on the Financial Input and Demand for Equalization of Basic Public Services in China," *Journal of Public Administration*, No.3(2008), pp.89-123,199.]
- [24] 高新才：《我国公共医疗卫生服务的区域非均等化分析》，见中国(海南)改革发展研究院编：《中国公共服务体制：中央与地方》。北京：中国经济出版社，2006年，第62-75页。[Gao Xincan, "An Analysis on Regional Non-equalization of Public Health Services," in China Institute for Reform and Development (ed.), *China's Public Service System: Central and Local*, Beijing: China Economic Publishing House, 2006, pp.62-75.]
- [25] 陈抗、Hillman、顾清扬：《财政集权与地方政府行为变化：从援助之手到攫取之手》，《经济学(季刊)》2002年第4期，第111-130页。[Chen Kang, Hillman & Gu Qingyang, "Fiscal Re-centralization and Behavioral Change of Local Governments: From the Helping Hand to the Grabbing Hand," *China Economic Quarterly*, No.4(2002), pp.111-130.]
- [26] 王军：《“土地财政”的动力结构》，《瞭望》2005年第37期，第26-27页。[Wang Jun, "The Dynamic Structure of Land-based Finance," *Outlook Weekly*, No.37(2005), pp.26-27.]
- [27] 陆学艺：《当代中国社会结构》，北京：社会科学文献出版社，2010年。[Lu Xueyi, *Social Structure of Contemporary China*, Beijing: Social Sciences Academic Press, 2010.]
- [28] Y.S.Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*, New York: Cambridge University Press, 1996.
- [29] Y.M.Sheng, "Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees: Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978—2002," *The China Quarterly*, Vol.182, No.3(2005), pp.338-355.
- [30] R.M.Bird & M.Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol.30, No.6(2002), pp.899-912.