

财政转移支付、财政努力与区域经济发展

马海涛¹ 朱梦珂²

(1.中央财经大学研究生院,北京 100081;2.中央财经大学财政税务学院,北京 100081)

[摘要] 利用2003—2013年东中西三大区域的数据,分析了财政转移支付对区域经济差距的调节作用,发现在财政转移支付制度影响下,人均固定资产投资形成资本量相比于人力资本、技术水平过多,资本边际产出递减。这使得原本经济发展就相对落后的地区缺少拉动经济长期增长的动力,即西部地区在接受较大规模的财政转移支付的条件下依然没有很好地促进经济产出。同时,通过实证检验得出财政转移支付制度本身会影响地方政府的财政努力,地区间的财政竞争会导致财政收入的不稳,进而影响到政府用于科教文卫等方面的支出规模。并且,地方政府对于转移支付资金的使用结构不合理,转移支付占地方政府支出或财政收入的比重越大,用于科技、教育等方面的投入比重越小。政府的财政选择并没有向拉动经济长期增长的新要素倾斜,原本经济落后地区未能在转移支付制度作用下缩小与发达地区的差距。因此,中央政府可考虑合理调整转移支付结构,构建具有正向激励机制的转移支付制度,并纠正地方政府在此制度下财政支出的结构性偏向问题。

[关键词] 转移支付;财政努力;地区经济差距;财政支出

[DOI编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2016.06.010

[中图分类号]F810 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2016)06-0080-14

一、引言

1994年分税制改革以来,我国中央和地方之间形成了财政分权体制,二者之间的财政分配关系形成了一种“收入上中央集权,支出上地方分权”的格局,这种财权与事权的不匹配,成为转移支付制度实行的一个现实基础。作为分税制预算管理体制的一个重要组成部分,财政转移支付时确保各地政府正常履行职能的一个必要条件,是调节收入分配的重要手段,在实现公共资金的公平分配、解决区域性公共产品外溢问题、促进落后地区的资源开发和经济发展等方面发挥重要作用。但真正规范的转移支付制度应能促进地区公共服务的均等化,缩小地区经济差距,同时不应地区间的财政努力造成负面影响。然而在实践中,中央政府给予地方大规模、多样化的转移支付也在一定程度上改变了地方政府的收

入与支出激励,出现地方财政收入紧张的局面。为得到较多的中央补助,各地之间存在着财政竞争,受税基的影响,地方政府间出现了基础建设的热潮,产生生产性支出偏向的问题(尹恒、朱虹,2011)^[1]。财政收入的不稳定导致政府在科教文卫等软性公共物品投入上的缺失;同时,在转移支付资金使用中存在着替换效应,政府可能对原先公共品供给项目进行调整,以更多地增加满足自身偏好的支出项目。这些都导致了地区在人力资本、技术进步等方面的培育动力不足,尤其是落后地区缺乏刺激经济长期增长的要素投入,使得财政转移支付制度的实际作用发挥受到一定制约,因此需要对财政转移支付如何影响地区之间的经济发展进行研究,以构建更加兼顾均等与激励目标的转移支付制度。

国内外学者均对转移支付是否缩小经济差距、

[基金项目] 本文是国家社会科学基金项目“深化税收制度改革与完善地方税体系研究”(项目编号:14ZDA028)的阶段性成果。

[作者简介] 马海涛(1966—),男,山东威海人,中央财经大学研究生院院长、教授、博士生导师。主要研究方向:财政理论与政策。

如何影响政府收支行为、财政努力等方面做了很多研究。其中部分研究发现,财政转移支付不能促进经济的发展,提升落后地区的生产能力,且不能有助于实现公共服务的均等化或平衡各地区之间的财力差距。Zhuravskaya(2000)研究发现,转移支付可能会同时改变发达地区及落后地区的激励结构,降低地方政府发展经济的边际激励^[2]。Tsui(2005)运用广义熵指数测算了1994-2000年我国县级财力不均等的程度,同时他利用了Shorrocks分解方法去分析了不同收入项目对财力不均等的一个贡献度,研究发现转移支付并非具有横向财力均等化效应^[3]。贾康、白景明(2002)认为,就中国而言,以税收返还为主的转移支付制度倾向于保护各地区既得的财政利益,总体来看,中央对地方的均等化转移支付规模有限,并未缩小地区财力差距^[4]。官永彬(2011)选取分税制改革以来省级单位的财政数据,运用Lerman基尼系数分解方法,测算转移支付的各个具体项目对省际财力不均等的贡献程度,研究结果显示转移支付并没有发挥平衡地区间财力差距作用,它大约贡献了35%的地区间财力差异,其中税收返还还是造成地区间财力不均等的主要因素^[5]。雷根强、黄晓红、席鹏辉(2015)选择以西部大开发战略政策的准自然实验进行地理位置模糊断点回归分析,发现西部地区城乡居民收入差距反而扩大20%^[6]。张明喜(2006)运用 β 收敛概念,分析了转移支付与地区经济间的收敛关系,得出结论是我国区域之间的收入收敛模式既无绝对收敛、也不存在条件收敛^[7]。也有研究认为转移支付在一定条件下,能够缩小地区间的发展差距,促进收入公平。如Cashin和Sahay(1995)通过对各地区人均可支配收入的分析,得到的结论是印度的转移支付促进了印度地区的经济收敛^[8]。

由于转移支付的本质是在经济发展水平不同地区间重新分配财力,会对地方政府的财政努力或是征税努力产生多重影响。一方面,Bahl(1971)认为当地方政府在接受中央的转移支付时,就会将其作为地方税收的一个替代,地方对中央的依赖导致了地方财政努力的下降^[9]。Sanhuinetti和Besfamille(2004)通过对分税制下地方政府道德风险的研究,发现中央的转移支付会减少地方的税收努力程

度^[10]。唐沿源(2010)用地方对公共品的需求弹性刻画税收努力,实证考察结果表明转移支付使地方税收努力普遍降低,地区收入水平越高,财政支出中来自上级政府转移支付的比重越大^[11]。乔宝云、范建勇、彭骥鸣(2006)发现,在以税收返还和总量转移支付为主要内容的转移支付制度抑制了地方财政努力程度,且富裕地区的财政努力程度低于贫困地区,使得地区人均财政收入进一步拉大^[12]。刘凤伟(2007)利用甘肃省2000-2005的县级面板数据估计了财政转移支付对地方财政努力的影响,实证表明该政策存在负向激励^[13]。另一方面,Smart(2007)指出,当地方政府提高税率时,会导致税源外流,本地财政收入减少,在均等化财政转移支付制度影响下,会有更多的财政资金流入本地,即转移支付实际引起税率提高^[14]。而胡祖铨、黄夏岚、刘怡(2013)认为,总量性质转移支付、均等性质转移支付对地方的征税努力存在抑制作用,配套性质的转移支付则能增进地方征税努力,但后者的激励效果远小于前者^[15]。财政转移支付是在财政分权的背景下出现的,无论是分权改革本身还是转移支付制度都会引起财政竞争。最早从理论上阐述辖区间财政竞争思想的是Tiebout(1956),他指出分布在各个地区的居民从自身利益最大化角度出发,可以自由流动,而辖区政府受居民“用脚投票”的威胁,为了避免本区域有税收创造能力的居民流失,地方政府将提高财政的运行效率,并提高公共产品供给的满意程度,形成围绕公共产品供给的财政竞争^[16]。Musgrave(1959)从财政职能出发阐述中央政府相比地方政府有更多的财政收入能力和政策扶持力度调节社会收入再分配,但在资源配置方面,地方政府更易了解本地居民的偏好,对于地方公共产品的供给会比中央政府更有效率;转移支付在弥补地方财权与支出责任事权不匹配的同时,也会变相引起各地之间的一种财政竞争^[17]。付文林(2005)从“藏富于民”和税收政策的分离均衡角度分析了中央和地方以及地方之间存在的财政竞争,其中纵向竞争表现在地方政府对待预算内收入和预算外收入不同的征税努力,横向竞争表现为地区之间策略性征税行为^[18]。沈坤荣、付文林(2006)运用空间滞后模型对中国省际的税收竞争进行检验,显示省际税收竞争

反映函数斜率为负,各省在竞争中采取差异化竞争策略^[19]。刘小勇(2012)则认为地方政府之间存在横向模仿行为,相邻地区由于相互模仿存在都消极依赖转移支付的行为,即横向政府间的财政策略存在空间外溢性^[20]。

针对转移支付与地方财政支出的关系方面,Oates(1999)指出在均等化转移支付制度下,地方政府会将本地公共产品供给的成本转嫁给其他地区,地方政府支出对转移支付弹性的增大导致财政支出规模的过度扩张^[21]。杨龙见、徐琰超、尹恒(2015)基于中国县级数据的研究发现,转移支付对地方政府的收支行为产生了影响,且支出决策的敏感程度大于收入决策,不同类型的转移支付收支效应存在差异^[22]。总体而言,转移支付越多,地方政府支出规模就越大,税收努力程度也就越低。一些研究发现地方财力改善后会导致财政支出发生扭曲。如付文林、沈坤荣(2012)认为,我国转移支付制度除了带来地方财政支出的粘蝇纸效应,还会通过调整现有财政支出结构,偏离转移支付的基本公共服务均等化目标^[23]。郭庆旺、贾俊雪(2008)通过实证分析得出结论是转移支付对于省际用于医疗卫生支出方面起到了均等化效果,但公共交通服务的差异却扩大,对基本教育服务影响不显著^[24]。尹恒、朱虹(2011)指出地方政府重经济增长而不是居民福利,在财政支出中重基本建设,轻人力资本投资^[1]。

从上述的文献梳理中可以看出,中央对地方的财政转移支付对地方政府的财政行为以及地方的经济发展均产生了影响,本文则侧重从理论与实证角度分析三者之间的传导路径,为相关研究提供一个有力补充。通过借鉴以前学者的研究方法,先是实证分析财政转移支付对区域经济差距的调节作用,采用生产函数法测算出不同区域人均财政转移支付存量对人均GDP的产出弹性;进而考察三大区域经济所处稳定状态,发现在财政转移支付制度影响下,人均固定资产投资形成资本较多,人力资本,技术缺乏使得落后地区缺少拉动经济增长的长期动力;再分析在培育人力资本,科技水平等相关方面政府投入不足的原因,一是通过实证分析转移支付本身以及该制度下存在的地区间财政竞争与策略性行为选择对地方财政努力的影响,二是分析转移支付对财

政支出结构的影响;最后得出在财政转移支付制度影响下,地区间的竞争导致本级财政收入的不稳定以及转移支付资金使用存在不合理,使得地方政府用于科教文卫等方面投入不足的结论,并探究转移支付未能很好缩小地区经济差距的原因,并在此基础上提出了对策思考。

二、财政转移支付对区域经济差距调节作用的实证分析

(一)转移支付调节区域经济差距的机制分析

中国的财政转移支付制度主要由税收返还、一般性转移支付和专项转移支付三部分构成,并且以中央对地方的转移支付为主,中央政府平均每年将三分之二的财政收入用于对地方的转移支付,这种区域补偿政策就是为了弥补因地区经济发展不平衡而造成的收入差距的影响。如财力性转移支付,它是由中央财政安排给地方财政的补助支出,为了弥补财政实力薄弱地区的财力缺口,是平衡地区财力的重要手段,是财政转移支付的主要组成部分。其中,一般性转移支付由受款政府自主安排,这有利于发挥地方政府了解居民实际公共服务需求优势,提升地区的公共服务能力。再如专项转移支付,其重点用于各类事关民生的公共服务领域,是中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标而设立的补助资金,包括贫困地区义务教育工程、社会保障、公共服务体系、环保建设、抗灾救灾等方面的转移支付。该项资金使用有明确规定,下级政府无权变动,同时还要附加一些条件,使之具有很强的政策性。地方政府用这笔资金建立完善的社会保障、社会保险制度,以杜绝大规模疾病的出现或是绝对贫困的发生,增加低收入社会成员的利益,缓解收入分配不平等引发的社会矛盾,提升居民福利水平,促进社会公正稳定。

因此,从理论上说,中央对地方转移支付实质将以税收征管形式集中起来的财政收入从高收入地区或高收入阶层转移到低收入地区或低收入阶层,这有助于缩小地区间的经济差距。然而,一部分学者通过对转移支付政策效果的研究发现,采用财政转移支付政策缩小地区经济差距会导致一定程度的效率损失(刘凤伟,2009)^[25]。尽管中央财政通过转移支付加大对中西部地区的支持,但是中西部与东部

地区之间在经济发展和公共服务提供方面的差距不仅没有缩小,反而在继续扩大(安体富,2007)^[26]。中央财政转移支付作为促进地方公共服务发展以及调节区域经济发展的重要政策手段,在资金分配时对不同地方公共服务公平与效率的关注不同(郭庆旺、贾俊雪,2008)^[24]。转移支付的积极作用之一就是要实现公平的目标,这也就意味着,转移支付的额度应当是有差别的,不能“撒胡椒面”(马海涛、任强,2015)^[27]。但同时从兼顾效率的角度看,效率原则要求转移支付资金的使用规模、结构确实能起到均等化的效果,促进落后地区的经济发展,即财政转移支付通过对地区财力差距的平衡,提高落后地区吸收发达地区技术的能力,产生追赶效应,缩小经济发展差距(Abramowitz,1985)^[28]。而若是转移支付的制度模式不完善,就可能导致无效率的情况发生。如,范子英、张军(2010)^[29]的研究发现转移支付比重每增加1个百分点,将使地方经济的长期增长率降低0.03个百分点。因此,财政转移支付制度在实施过程中,会存在效率损失的可能。

(二)模型构建

为分析财政转移支付资金对不同区域经济产出的影响,如果财政转移支付在相对落后的区域的边际产出大于相对发达区域的边际产出,那么向相对落后的地区投入更多的财政转移支付资金,就有利于该地区的经济发展,缩小其与发达地区的经济差距,反之,则不然。

通常在测算某种投资对经济产出的影响时,所用方法为生产函数法,因此本文也采用生产函数法来进行估计。刘凤伟(2009)假设各区域每年得到的财政转移支付资金像投资一样能够积累下来,形成一定的财政转移支付存量,这种存量作为资本的一种形式会对GDP产生影响^[25]。本文借鉴这一思路建立如下生产函数: $GDP_{it} = f(L_{it}, K_{it}, TR_{it})$ 。其中, GDP_{it} 、 L_{it} 、 K_{it} 分别为第t年第i个区域的GDP、劳动力数量和资本存量; TR_{it} 为第t年第i个区域的财政转移支付存量。同时,在分析中假定各区域的劳动力数量与人口总量的比例相同,因此以各区域的人口总量作为各区域的劳动力数量的代替变量。为了简化模型,对人口变量进行处理,使其不在模型中出现。实证模型中采用取对数形式的柯布-道格

拉斯生产函数:

$$\ln gdp_{it} = \alpha + \beta_1 \ln k_{it} + \beta_2 \ln tr_{it} + \mu_{it} \tag{1}$$

公式(1)中的变量全部为人均的存量,由于假设财政转移支付资金作为一种资本存量,它在不同的地区发挥的效力有所差别,则当期人均财政转移支付存量与上一期人均财政转移支付存量对当期的人均GDP的产出弹性随着区域的不同而改变。由公式(1)中的 β_2 通过下述公式计算当年某区域人均财政转移支付存量对当年某区域人均GDP的边际产出:

$$\text{当年财政转移支付存量的边际产出} = \beta_2 \times (gdp_i / tr_i) \tag{2}$$

(三)数据的来源和测算方法

1.区域划分

根据国家统计局划分,公式(1)和(2)中i的取值,当i=1时,代表东部地区,所包含的省份有辽宁、北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南;当i=2时,代表中部地区,所包含的省份有黑龙江、吉林、山西、河南、安徽、江西、湖南、湖北;当i=3时,代表西部地区,所包含的省份有内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、四川、贵州、云南、广西、重庆、西藏。

2.资本存量的数据计算

$k_{it} = I_{it} + (1 - \delta)k_{it-1}$,其中 I_{it} 为第i区域第t年的人均全社会固定资产投资数量, δ 为折旧率,取值为10%。选取数据为2003-2013年,2003年为初始年,初始资本存量的估计采用樊胜根等所采用的估算方法为: $k_{2003} = I_{2003} / (\delta + \gamma)$ ^①。其中, γ 为实际贷款利率,取值为5.5%。

3.财政转移支付存量的计算

财政转移支付存量的估算方法与资本存量的估算方法基本相似,但财政转移支付并非能全部作为资本,当中的有一部分会用于消费,另外一部分会作为储蓄用于投资,根据每年各区域的平均储蓄率来计算出每年作为资本存下来的财政转移支付存量。由于转移支付制度从1994年开始,所以2003年的存量从1994年开始算起。

根据财政统计年鉴提供的资料,可以得到各省份中央补助收入和上解中央支出的数据,见表1。

表 1 各省(直辖市、自治区)财政一般
预算收支决算总表

收入		支出	
预算科目	决算数	预算科目	决算数
一、税收收入			
二、非税收入			
本年收入合计		本年支出合计	
中央补助收入		上解中央支出	
其他收入		其他支出	
收入总计		支出总计	

资料来源:《2013 年中国财政年鉴》。

由表 1 可定义中央净补助收入=中央补助收入-上解中央支出,以此数据作为各省份历年得到的财政转移支付资金,并按照区域的划分进行加总。最后,人均财政转移支付存量、人均 GDP、人均资本存量通过 GDP 平减指数调整为 2003 年的可比价格。

4.模型说明及回归结果

模型估计中使用了 2003-2013 年东、中、西三个区域的面板数据,由于时期数和截面数有限,不能把观测个体看成从一个大总体中随机抽样出来的结果,所以使用变斜率固定效应模型。通过单位根检验,所有变量均为 1 阶单整;通过 Kao 和 Pedroni 检验,证明面板数据间存在协整关系,回归结果如表 2 所示。

表 2 变参数固定效应模型的参数估计结果

变量	东部	中部	西部
c	-5.2939 (3.0541)	— —	— —
lnk	1.4193 *** (0.2780)	0.6453 ** (0.2599)	1.2584 *** (0.2273)
lntr	0.0642 (0.1218)	0.7279 *** (0.1670)	0.1899 * (0.0993)
地区固定效应	是		
时间固定效应	是		
R-squared 0.9956 D.W 1.8123 F-statistic 425.2703			

注:括号内为稳健标准误差;*、**、*** 分别表示估计系数的 t 统计值在 10%、5%和 1%的水平上显著。

从模型回归结果可以看出,由固定资产投资形成的人均资本存量的产出弹性在东部地区最高,中部地区最低;而由财政转移支付资金形成的一种人均资本存量的产出弹性则是表现出中部远高于西部,东部地区产出弹性系数不显著的情况。2013 年,中部、西部地区的人均 GDP 分别为 17559.5 元和 13156.3 元;人均财政转移支付存量为 7799.9 元和 9373.7 元。根据公式(2)计算出两个地区当年人均财政转移支付存量对当年人均 GDP 的边际产出

分别为 1.64、0.27,即人均财政转移支付每增加 1 元,能带动中、西区域人均 GDP 分别增加 1.64 元、0.27 元,而东部地区的转移支付资金并不能作为一种具有有效产出弹性的资本对经济发展起到推动作用。同时,即使西部地区每年获得的转移支付资金都较多,但边际产出远低于中部,这虽然符合资本边际产出的递减规律。但从整体看,财政转移支付资金并不能提高整体经济效率,从而也未必能很好地缩小地区经济差距。

由上文分析可知,当财政转移支付资金的一部分用于投资性支出而形成资本时,会增加人均资本存量。根据研究增长问题的传统模型——索罗模型,它表明了储蓄、人口增长和技术进步如何影响一个经济的产出水平。资本、劳动和技术是一国产品服务于生产的决定因素,三者共同影响经济的产出。对于资本而言,存在一个唯一的使投资量等于折旧量的资本存量 k^* ,当资本处于稳定状态的平时时,经济就达到了长期均衡^[30],见图 1。

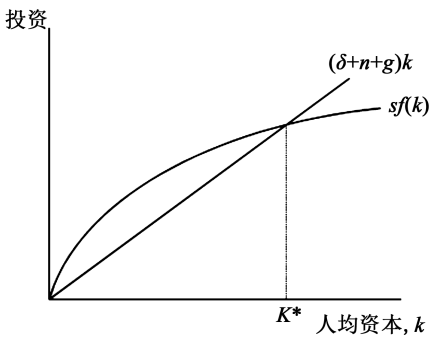


图 1 带有技术进步 的索洛增长模型

当转移支付的一部分作为资本形式保存下来时,考察东中西三大区域经济发展所处的稳态位置可以判断出人均资本存量对稳态点的偏离程度,若是考虑到财政转移支付的影响,可能会加剧人均资本存量的增多,使得资本的边际产出降低,影响到经济的增长。其中,f(k)以人均 GDP 表示,s、n、g 分别以三大区域各自 2003 年到 2013 年年均储蓄率、年均人口增长率、国内三种专利申请^②授权数年均增长率表示,折旧率取 10%,人均资本 k 为人均全社会固定资产投资存量加上以资本形式存在的人均财政转移支付存量,结果如表 3、4、5 所示。

由表 3、4、5 可以看出,东中西三大区域的人均资本存量都已超过了稳态点,在这种状态下资本广

表 3 东部地区资本深化			单位:元
年份	$s \times f(k)$	$(n+g+\delta) \times k$	Δk
2003	8465	15106	-6641
2004	9188	17783	-8595
2005	9783	20737	-10955
2006	10056	23890	-13834
2007	10381	27179	-16798
2008	12297	30794	-18496
2009	12094	34888	-22795
2010	12751	39391	-26640
2011	13514	44021	-30507
2012	13667	49083	-35416
2013	14415	54968	-40554

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关年份数据计算整理而得。

表 4 中部地区资本深化			单位:元
年份	$s \times f(k)$	$(n+g+\delta) \times k$	Δk
2003	3953	7450	-3497
2004	4371	8850	-4479
2005	4744	10524	-5779
2006	4905	12468	-7563
2007	5213	14734	-9521
2008	6309	17449	-11140
2009	6374	20783	-14409
2010	7022	24575	-17553
2011	7831	28475	-20644
2012	8093	32904	-24811
2013	8861	37947	-29086

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关年份数据计算整理而得。

表 5 西部地区资本深化			单位:元
年份	$s \times f(k)$	$(n+g+\delta) \times k$	Δk
2003	2736	8775	-6039
2004	2990	10330	-7340
2005	3120	12054	-8934
2006	3240	13946	-10706
2007	3424	16081	-12656
2008	4106	18592	-14486
2009	4110	21687	-17578
2010	4540	25154	-20614
2011	5106	28903	-23797
2012	5407	33223	-27816
2013	5600	37807	-32208

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关年份数据计算整理而得。

化所需要的投资小于投资 $sf(k)$, 人均资本存量过多并不能促进经济增长速率的提高。其中, 东部地区经济对稳态点的偏离程度最大, 可能与来自其本身用于固定资产投资形成的资本多有关; 而西部地区对稳态点的偏离程度大于中部地区, 可能也是由于获得的大量转移支付资金过多用于投资性支出有关。通过增长核算方程可知产出增长 = 劳动份额 \times 劳动增长 + 资本份额 \times 资本增长 + 技术进步; 经济增

长的源泉除了来自资本以外还要来源于人力资本与技术。由前一部分的回归结果看, 西部地区获得的转移支付资金虽多, 但经济产出仍较小。一方面, 由于财政转移支付资金的使用并未向教育科技方面倾斜, 即从本土原始培养人力资本, 或是并未向基础服务公共设施倾斜, 即提高福利水平来吸引外来人才、技术投入。另一方面, 财政转移支付资金制度本身会影响政府行为选择。一种情况是地方政府为了获得较多的转移支付资金, 进行财政竞争引起税收努力程度下降, 进而促进投资增加、人均资本存量的上升; 另一种情况是转移支付资金被过多用于投资来拉动地方 GDP 的增长, 而没有合理投入到科教文卫方面。因此, 转移支付资金不合理的使用使得投资性支出增多带来资本存量上升, 而人力资本与技术进步相对缺乏, 并不能促进经济的产出与发展。

三、财政转移支付与财政努力的关系

(一) 转移支付——征税努力的理论模型

从财政转移支付制度影响政府税收选择的角度看, 税收本身是政府为满足社会成员的公共需要, 从人们那里无偿征收货币后形成的一种财政收入进而用于公共支出。在转移支付资金的影响下, 地方政府在征税积极性方面有两种心理: 在资本自由流动的情况下, 努力征税导致税源外流, 税收减少, 财力水平下降带来转移支付资金增多; 财力净流入落后地区为了获得较多的转移支付, 会刻意降低税收努力。因此, 有必要针对不同类型的转移支付, 构造转移支付—征税努力模型, 来考察其对政府税收行为的影响。本文参考了 Boadway R. W. 和 Shah A. (2006)^[31]、刘尚希和李敏 (2006)^[32]、胡祖铨 (2013)^[15]等方法将中央对地方财政转移支付分为总量性质转移支付、配套性质转移支付、均等性质转移支付。其中, 总量性质的转移支付只会增加地方政府的总收入, 并不改变该辖区内公共产品与私人物品的相对价格, 其影响体现在收入效应上, 同时这部分资金的分配与地方政府的征税行为并没有相关性。将税收返还视为总量性质的转移支付, 是因为所涉及的消费税与增值税征收机关是国家税务系统, 且税收返还在全省之间的分配是在改革基期就已经确定了, 这些都与地方征税行为无关。配套性质的转移支付的一个功能是补充地方政府在特定公

共项目上的支出财力,该资金实行专款专用,但需要地方政府提供一定的配套资金,这也就相当于降低了辖区内公共品相对于私人品的价格,既有替代效应又有收入效应。均等性质转移支付的目的在于平衡地区之间的财力差距,与地方的财政能力直接相关,财政富裕地区获得的转移支付少,困难地区获得的转移支付多。

为简化分析,在不考虑人口增长与劳动供给的影响下,假设各区域的经济系统由一个经济代理人和一个政府构成,经济代理人是既作为消费者,又作为生产者;政府通过征收的税收作为资金来源来进行支出,调节经济。模型构造如下:

1. 消费者的收入 m 一部分用于消费 c , 另一部分用于储蓄 s , 其效用取决于消费的私人物品及公共物品; 其中, 私人产品的消费数量取决于收入, 公共物品的消费数量取决于政府的提供。

2. 企业的生产函数里最初包括了资本、人力、技术要素, 其产出的一部分用于缴税, 剩余作为自己的收入。

3. 政府的收入取决于税收收入 T 和上级政府

的转移支付 Tr 之和, 公共支出分为生产性支出 G 和消费性支出 H 。其中, 生产性支出计入企业的生产函数, 而消费性支出里因包含了科教文卫支出, 因此计入消费者的效用函数。

4. 构造一个拟线性效用函数来衡量消费者的效用, $u_i = c_i + a_i v(H_i)$, 且 $c_i = \beta_i m_i$, β_i 为边际消费倾向; m_i 为收入, 表示劳动所得的收入, 用缴税以后的剩余产出总值减去资本获得的报酬表示; 以柯布道格拉斯生产函数表示企业的生产, 并划为人均产出形式, $f(k_i) = Ak_i^\alpha G_i^{1-\alpha}$, 政府的税收 $T_i = T(B_i, e_i, \tau, \theta)$, 其中 B_i 为税基, e_i 为税收努力程度, τ 为税率, 则 $B_i = e_i \tau f(k_i)$, 上文中 $m_i = (1 - e_i \tau) f(k_i) - k f'(k_i)$; 若上交给中央政府的比例为 $1 - \theta$, 则地方自留的税收收入为 $T_i = \theta e_i \tau f(k_i)$; 转移支付为 Tr_i : 政府的总收入等于总支出, 则 $E = G_i + H_i = T_i + Tr_i$ 。

5. 求效用最大化下的均衡解:
$$\max u_i = c_i + a_i v(H_i)$$
$$s.t. c_i = \beta_i [(1 - e_i \tau) f(k_i) - k f'(k_i)]; H_i = T_i + Tr_i - G_i; T_i = \theta e_i \tau f(k_i); f(k_i) = Ak_i^\alpha G_i^{1-\alpha}$$
由此可推得:

$$\Rightarrow a_i v'(\theta e_i \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha} + Tr_i - G_i) = \frac{A \beta_i (-\tau) k_i^\alpha G_i^{1-\alpha} + A [\beta_i (1 - e_i \tau) - \alpha] [\alpha k_i^{\alpha-1} \frac{\partial k_i}{\partial e_i} G_i^{1-\alpha} + (1 - \alpha) G_i^{-\alpha} \frac{\partial G_i}{\partial e_i} k_i^\alpha]}{\theta \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha} + \theta e_i \tau A [\alpha k_i^{\alpha-1} \frac{\partial k_i}{\partial e_i} G_i^{1-\alpha} + (1 - \alpha) G_i^{-\alpha} \frac{\partial G_i}{\partial e_i} k_i^\alpha] + \frac{\partial Tr_i}{\partial e_i} - \frac{\partial G_i}{\partial e_i}} \quad (3)$$

假设资本减少对税收努力的增长弹性小于地方政府支出对税收努力的增长弹性时, 即 $\left| \frac{\partial k_i}{\partial e_i} \right|$ 远小于 $\left| \frac{\partial G_i}{\partial e_i} \right|$, 则 $\alpha k_i^{\alpha-1} \frac{\partial k_i}{\partial e_i} G_i^{1-\alpha} + (1 - \alpha) G_i^{-\alpha} \frac{\partial G_i}{\partial e_i} k_i^\alpha$ 取值为正。

(1) 当转移支付为总量性质的转移支付时, $Tr_i = Tr_i^0$, 则公式(3) RHS 中的 $\frac{\partial Tr_i}{\partial e_i} = 0$, 当 Tr_i^0 变大时, 根据边际效用递减规律, 公式(3)的 LHS^③会变小, 为了保持等式平衡, LHS 需变大, 同时 RHS 需变小, 以保持等式重新平衡, 在地方政府支出对税收努力的增长弹性较大时, 此时降低税收努力程度能达到均衡条件。

(2) 当转移支付为配套性质的转移支付时, Tr_i

$= \zeta_i e_i \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha}$ (ζ_i 为配套系数), 当 ζ_i 变大时, 公式(3) LHS 会下降, 公式(3) RHS 中 $\frac{\partial Tr_i}{\partial e_i} = \zeta_i \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha} + \zeta_i e_i \tau A [\alpha k_i^{\alpha-1} \frac{\partial k_i}{\partial e_i} G_i^{1-\alpha} + (1 - \alpha) G_i^{-\alpha} \frac{\partial G_i}{\partial e_i} k_i^\alpha]$, 则 RHS 同时也会变小。二者之间的相对下降程度会影响到税收努力的选择, 当由于公共物品的相对价格下降而产生的替代效应大于转移支付本身的收入效应时, 会激励地方政府的税收努力; 相反, 当收入效应小于替代效应时, 地方政府会降低税收努力程度, 在非公共部门有更多的资本。

(3) 当转移支付为均等性质的转移支付时, $Tr_i = \varphi_i (g_0 - \theta e_i \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha})$, φ_i 为转移支付系数, g_0 为全国平均的税收收入。当 $g_0 > \theta e_i \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha}$ 时, 表示转移支付资金净流入地区, 当 φ_i 增大时, 公式(3)

LHS 会下降,式(3) RHS 中的 $\frac{\partial Tr_i}{\partial e_i} = \varphi_i (-\theta \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha}) + \varphi_i (-\theta e_i \tau A) [\alpha k_i^{\alpha-1} \frac{\partial k_i}{\partial e_i} G_i^{1-\alpha} + (1-\alpha) G_i^{-\alpha} \frac{\partial G_i}{\partial e_i} k_i^\alpha]$, 则 RHS 会变大,为了维持等式的成立,地方政府需提高税收努力程度,使 LHS 变大, RHS 变小,重新维持等式平衡;即转移支付流入地区反而会提高税收努力,存在一种正向激励。当 $g_0 < \theta e_i \tau A k_i^\alpha G_i^{1-\alpha}$ 时,表示转移支付资金净流出地区,当 φ_i 增大时,式(3)的 LHS 和 RHS 都会上升,因此这种情形对税收努力的影响并不确定。

综上所述,当财政转移支付以总量形式存在时,对地方税收努力程度有一个正向影响,且均等性质的转移支付对资金净流入地区有税收正向激励,这可能与地方政府为了获得较多转移支付资金而努力征税使税基转移有关。同时,以配套性质形式存在的财政转移支付资金以及对于净流出地区的均等性质转移支付资金对当地政府的税收努力影响是不明确的。但地方政府征税努力或不努力的两种心理会造成财政收入的波动,从而影响到政府财政支出的结构方向和力度。当地方政府税收努力程度高时,其财政资金相对丰裕,可能更多地会用于民生方面支出建设;而依靠财政转移支付获得较多资金的地区,其政府对待中央政府总量拨款而带来的预算支出并没有像对待本地税收收入增长带来的预算支出那样珍惜(Inman, 1988)^[33],可能过多地用于行政事业性支出或投资性建设,用于教育、科技、医疗方面的支出较少。因此,转移支付的制度本身会影响到政府的财政努力,财政努力的结果又会引致经济的产出与增长的不一致。

(二)实证检验

前文分析了财政转移支付未能缩小地区经济差距的一个原因可能是转移支付制度本身影响到政府的行为选择,而财政努力作为支撑政府行为选择的一个经济因素在促进地方经济发展中无疑起到关键的作用。一个地方政府的财政努力除了受本地财力丰裕程度的影响和支出需要的影响外,还受到周边地区财政努力程度的影响。即在财政转移支付制度下,各地为了获得较多转移支付资金,彼此之间可能

存在竞争性的财政策略选择,一个地方的财政努力程度引起生产要素跨地区流动而改变各地的税基。通过检验代表各地财政努力的反应函数,考察在财政转移支付的影响下,各地财政努力与其他竞争地区的相互关系,来分析地区间财政努力的博弈状况。

1. 财政努力的测度

作为财政收入的一个重要组成部分,税收努力可以被理解为政府主观利用税基和其征税资源的能力(黄夏岚等,2012)^[34]。Bahl(1971)定义税收努力为实际税收与预期税收之比,因此税收努力衡量了一个国家或地区取得税收收入的效率,是相对于潜在税收能力而言,实际税收的征集程度^[9]。借鉴这一思想,以地方实际财政收入 REV 与预期财政收入 REV* 的比值衡量财政努力度,预期财政收入通过以下模型得出:

$$\ln REV = \alpha_0 + \alpha_1 \ln GDP + \alpha_2 \text{dum03} + \alpha_3 \text{dum04} + \cdots \alpha_{12} \text{dum13} + \varepsilon$$

其中,dum03...dum13 为 2003 年到 2013 年的时间哑变量,通过各省的实际 GDP 值以及时间哑变量,可以求得各省预期财政收入 REV*,表 6 为 2012 年和 2013 年的地方财政努力水平。

表 6 31 个省市的财政努力水平					
地区	2012 年	2013 年	地区	2012 年	2013 年
北京	1.2115	1.2282	湖北	0.8836	0.9153
天津	1.1011	1.1376	湖南	0.8679	0.8545
河北	0.9102	0.9017	广东	1.0560	1.0864
山西	1.0428	1.0792	广西	0.8837	0.8588
内蒙古	0.9260	0.9306	海南	0.9081	0.8712
辽宁	1.1039	1.0704	重庆	1.1801	1.0275
吉林	0.8883	0.8542	四川	0.9920	1.0057
黑龙江	0.8884	0.8788	贵州	1.0974	1.0786
上海	1.1806	1.2108	云南	1.0374	1.0656
江苏	1.0549	1.0635	西藏	0.4601	0.3526
浙江	0.9818	0.9766	陕西	0.9946	0.9445
安徽	0.9987	1.0063	甘肃	0.8023	0.7735
福建	0.9200	0.9536	青海	0.6141	0.5657
江西	1.0074	1.0250	宁夏	0.7261	0.6740
山东	0.9339	0.9267	新疆	1.0114	1.0638
河南	0.8275	0.8592			

注:数据根据 2004-2014 年《中国统计年鉴》计算整理而得,并用 Eviews8.0 进行计量回归。

2. 财政努力的策略性行为

借鉴乔宝云等(2006)^[12]、陈琦(2010)^[35]、刘小勇(2012)^[18]、沈坤荣等(2006)^[36]的研究,本文采用如下计量模型^④:

$$\text{effort}_{it} = \beta_1 \text{effort}_{it-1} + \beta_2 \text{rw}_{it} + \beta_3 \text{transfer}_{it} +$$

$$\beta_4 \ln popu_{it} + \beta_5 expend1_{it} + \beta_6 expend2_{it} + \rho \sum W_{effort_{it}} + \alpha_i + \mu_i + \zeta_{it}$$

其中, $effort$ 为本文测度得到的财政努力水平, 考虑到在未有外部冲击的影响下, 政府的财政努力水平的波动程度应保持在一定合理区间内, 因此一个地区政府当年的财政努力程度会建立在对过去经验的判断上, 模型中加入了滞后项, 即上一年度的财政努力水平 $effort_{-1}$; $transfer$ 为财政转移支付指标, 刻画转移支付依赖, 测度方法为 $transfer\ 1 = \text{地方政府得到的转移支付总量} / \text{地方一般预算支出}$ (刘小勇, 2102)^[20]; 再从财政收入方面刻画转移支付依赖, $transfer\ 2 = \text{地方政府得到的转移支付总量} / \text{地方公共财政收入}$, 以此用来衡量转移支付对地方财政努力的影响。由于各省市各项具体形式的转移支付数据缺乏公开性, 因此仅将总数额的财政转移支付作为一个变量分析。乔宝云等 (2006) 认为, 一个地区的财政努力与该地的经济发展水平有关, rw 表示各省人均 GDP 相对于全国人均 GDP 的比值, $popu$ 是各省份人口总数, 人口总数从一定程度上反映了该地的公共服务需求, 当这种需求越大时, 越需要政府提高财政努力水平; 此外, 政府的财政努力程度还与其效用有关, 并且政府的效用是既包含了自身的偏好, 又包含了居民的效用^[12]。本文将行政管理支出作为对政府满足自身偏好的一个度量, 用 $expend1$ 表示, 即地方用于一般公共服务支出/地方一般预算支出。由于《中国统计年鉴》上将政府支出按功能分为 15 大类, 并没有单独列出行政管理支出, 但“一般公共服务”这个“类”级科目下所包含的 37 个“款”级科目的部分内容与行政管理支出反映的内容有一致性, 因此选取该指标来当作替代变量度量; 将教育、医疗两项民生性支出作为对居民效用水平的一个反映, 用 $expend2$ 表示, 即地方用于教育和医疗的支出总和/地方一般预算支出。 $\sum W_{effort}$ 为外部影响变量, 在存在转移支付的影响下, 周边地区的财政努力会对本地财政努力产生的外溢效应。 W 为权重矩阵, 采取三种形式表示。第一种权重 $W1$ 的设定原则为: 当地区 i 和地区 j 相邻时 W_{ij} 取 1, 不相邻或 $i=j$ 时, 取 0。第二种权重 $W2$ 的设定原则为根据聚类分析的结果, i 地区与 j 地区若属于同一类经济发展水平, W_{ij} 取值 1, 否则为 0。选取 2003

—2013 年各地区年均 GDP 数值以及各地年人均 GDP 数值为变量, 采用系统聚类中的组间连接法, 聚类数为 6, 对 31 个省的样本进行聚类分析, 如表 7 所示。第三种权重 $W3$ 的设定原则为采用地理位置相邻与经济发展水平相同的混合形式, 只要两地区满足其中任意一个条件就取 W_{ij} 为 1, 否则为 0。此外模型中的 α 、 μ 表示个体效应, 时间效应。

表 7 各地区经济发展水平分类情况									
地区	北京	天津	河北	山西	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	上海
聚类	1	1	2	3	4	4	3	3	1
地区	江苏	浙江	安徽	福建	江西	山东	河南	湖北	湖南
聚类	5	5	3	4	3	5	2	2	2
地区	广东	广西	海南	重庆	四川	贵州	云南	西藏	陕西
聚类	5	3	6	3	2	6	6	6	3
地区	甘肃	青海	宁夏	新疆					
聚类	6	6	6	6					

注: 聚类分析结果采用 SPSS16.0 完成。

本文以 2013 年为例, 进行省际截面数据回归分析, 回归结果如表 8、表 9 所示。

表 8 2013 年省际财政努力的策略性行为回归结果 (以财政支出角度刻画转移支付)			
自变量	W1	W2	W3
$effort_{-1}$	0.9462 *** (18.6001)	0.9310 *** (16.9018)	0.9221 *** (17.8823)
rw	0.0444 ** (2.0569)	0.0659 ** (1.8371)	0.0790 *** (2.5184)
$transfer1$	-0.0018 (-0.0416)	0.0161 (0.2868)	0.0445 (0.8137)
$\ln popu$	0.0060 (0.5852)	0.0137 (1.1718)	0.0195 * (1.7266)
$expend1$	-0.3133 (-1.0658)	-0.6664 ** (-2.1583)	-0.5245 * (-1.8178)
$expend2$	0.7231 ** (2.8103)	0.5809 ** (2.1272)	0.6659 *** (2.5854)
$\sum W_{effort}$	-0.2030 *** (-3.2789)	-0.2130 ** (-2.1113)	-0.3210 *** (-2.9963)
R^2	0.9675	0.9624	0.9655
观察值	31	31	31

注: 数据根据 2012、2013 年的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》计算整理而得, 并用 MATLAB (R2015a) 进行回归; 括号内为 T 统计量, *、**、*** 分别表示估计系数的 t 统计值在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。

由表 8 和表 9 可以看出, 在三种权重矩阵的设定以及两种测量转移支付指标方式下, 2013 年各省的财政努力程度与上一期的财政努力程度高度正相关, 即当期的财政努力受前期财政努力的影响, 政府的税收选择或财政选择在一定时期内并不会出现过大波动。且该年人均 GDP 水平越高, 财政努力也会越高, 即经济发展水平的相对富裕程度会对财政努

表 9 2013 年省际财政努力的策略性行为回归
结果(以财政收入角度刻画转移支付)

自变量	W1	W2	W3
effort ₋₁	0.9430 *** (18.2952)	0.9345 *** (16.6829)	0.9282 *** (17.7573)
rw	0.0450 *** (2.6592)	0.0632 ** (2.2472)	0.0668 *** (2.9456)
transfer2	-0.0020 (-0.3646)	0.0028 (0.3632)	0.0052 (0.7460)
lnpopu	0.0063 (0.6643)	0.0151 (1.2641)	0.0224 * (1.9074)
expend1	-0.2278 (-0.6264)	-0.7496 * (-1.7380)	-0.6482 * (-1.7047)
expend2	0.6760 ** (2.5109)	0.6122 ** (2.0057)	0.6892 ** (2.4415)
Σ Weffort	-0.1990 *** (-3.4177)	-0.2120 ** (-2.0519)	-0.3140 *** (-3.0098)
R ²	0.9677	0.9625	0.9654
观察值	31	31	31

注:数据根据 2012、2013 年的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》计算整理而得,并用 MATLAB(R2015a)进行回归;括号内为 T 统计量,*、**、*** 分别表示估计系数的 t 统计值在 10%、5%和 1%的水平上显著。

力有一个正向影响。在两种刻画转移支付依赖程度的方式下,从回归结果看,转移支付的相关变量对财政努力程度的影响是不显著的。这是因为,受各省区每年各类型转移支付数据的可得性限制,所以将每个省获得的转移支付总量当作一个整体作为其中的一个解释变量,因此得到的结果只能反映出整体的转移支付对地方财政选择存在不确定因素。各省为获得较多的转移支付资金量可能会降低财政努力,降低财政收入,致使该制度产生了“养懒汉”行为。也有可能加强财政努力,因为部分转移支付的形式其产生的替代效应大于收入效应,使得转移支付起到了激励作用,但同时资本自由流动的情况下,财政努力会使税基转移,反而会拉大财政缺口,以获得更多的转移资金。然而,这种回归结果并不能具体解释各种类型的财政转移支付对地方财政努力的影响,即整体的不显著无法说明在各种具体分类情况下该变量是否显著。但在以 GDP 为权重以及综合权重的设定原则下,代表政府偏好的一般公共服务支出占比越大,会降低政府财政努力行为,而代表居民偏好的教育、医疗支出占比越高会激励

政府提高财政努力。这说明地方政府对于本地财源所得为更为珍惜,多用于民生建设,当财政支出来源于财政自给的部分时,政府对公共产品的偏好就会更高,对于行政管理支出的偏好会相对较低。再从周边地区或有竞争关系省区的加权财政努力的回归结果看,他们与特定省区财政努力之间呈现负相关,且至少在 95%的水平上显著,表明省际存在着财政努力水平竞争策略性博弈行为。负斜率的财政反应函数与地区间的经济规模大小,公共产品的特殊属性等有一定关系。对于规模较大的地区,其区域内资本市场拥有一定买方垄断势力,该地区降低资本税后回报形式,对非居民资本转移税收负担,对流动性资本征收高税收(Zodrow 和 Mieszkowski, 1986)^[37]。也就是说,在其他地区加强财政努力的时候,本地区会相对税收不努力,财政收入下降。一方面,财政缺口会增大,可能会得到更多转移资金;另一方面,资本积累量也上升,增加人均资本存量。从 2012、2013 年来看,全国的经济生产总值增长率较之前的年份有一个大幅下降,在经济增速下行的影响下,以资源消耗型和传统产业为主导经济的地区受到的冲击更大,相比于周边以新兴产业,第三产业为主的省份,较为难以在短期内培育新的经济增长点。当周边省份吸引投资或吸收财政收入的能力更为强大时,本地的实际财政收入水平会下降,引起财政努力水平降低。因此在财政转移支付制度的影响下,地方财政努力行为是受多种因素综合作用的结果。

四、财政转移支付对地方财政支出结构的激励效应

前文的分析表明,在财政转移支付制度的影响下,地区间的财政努力与策略选择会受到一定影响。虽然地方政府对于本级财政收入的支出会更多考虑民生建设,而为了获得较多转移资金,地方政府之间的博弈行为使地区间财政努力出现此消彼长的情况,影响到特定省区的本级财政收入,从而影响到政府的财政支出规模和结构,可能在人力资本培养、民生建设支出等方面存在投入不足。同时,若是对于获得的转移支付资金的运用更偏向于行政管理支出或生产性投资支出,而没有关注科教文卫或社保等,则从长期来看,原本经济发展力量就单一、发展水平

就落后的地区并不能显著缩小与其他经济发达地区的差距。构造计量模型：

$$g_{it} = \beta_1 \ln gdp_{it} + \beta_2 \ln popu_{it} + \beta_3 ability_{it} + \beta_4 transfer_{it} + \rho \sum W_{g_{it}} + \alpha_i + \mu_t + \zeta_{it}$$

其中,g 为设定的财政支出占地方一般预算支出的比重,分为科教文卫、社保、一般公共服务三类;gdp、popu 的设定思路在前文已做出解释;ability 为各省财政能力系数=各地人均财政收入/全国人均财政收入,当一个省的财政能力系数越高,其可用于各项财政支出的资金能力也就越强;transfer 为财政转移支付指标,刻画转移支付依赖,测度方法为 transfer 1 = 地方政府得到的转移支付总量 /地方一般预算支出,transfer 2= 地方政府得到的转移支付总量 /地方公共财政收入,在此模型中考察转移支付资金的使用方向与比例;Σ W_g 表示周边地区用于特定财政支出的比重对本地产生的带动效应。从经济新常态的角度看,在经济转型升级的压力下,各地对于来源于本级财政收入的部分会多用于民生建设,培育人力资本,加强科技创新,提升居民健康水平与文化素质,促进社会经济的长远发展,在民生工程的导向下,各地区相关方面的支出会有相互激励的正向竞争作用。W 的设定原则为当地区 i 和地区 j 相邻时 W_{ij}取 1,不相邻或 i=j 时,取 0。此外模型中的 α、μ 表示个体效应、时间效应。以 2013 年为例,进行省际截面数据回归分析,回归结果见表 10、表 11。

表 10 2013 年省际财政支出结构的激励效应 回归结果(以财政支出角度刻画转移支付)			
自变量	科教文卫	社会保障和就业	一般公共服务
lngdp	-0.0373 * (-1.7990)	-0.0082 (-0.4436)	-0.0091 (-0.4702)
lnpopu	0.0143 (1.2721)	0.0056 (0.5712)	-0.0055 (-0.5334)
transfer1	-0.0642 *** (-2.9960)	0.0363 * (1.7021)	0.0463 ** (2.0808)
ability	0.0681 *** (2.9040)	0.0162 (0.7779)	0.0221 (1.0115)
Σ W _g	0.3230 *** (2.6070)	0.3590 * (1.8705)	-0.0001 *** (-0.0046)
R ²	0.6583	0.1608	0.2958
观察值	31	31	31

注:数据根据 2012、2013 年的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》计算整理而得,并用 MATLAB(R2015a)进行回归;括号内为 T 统计量,*、**、*** 分别表示估计系数的 t 统计值在 10%、5%和 1%的水平上显著。

表 11 2013 年省际财政支出结构的激励效应 回归结果(以财政收入角度刻画转移支付)			
自变量	科教文卫	社会保障和就业	一般公共服务
lngdp	-0.0373 * (-1.7970)	-0.0078 (-0.4197)	-0.0091 (-0.4702)
lnpopu	0.0143 (1.2782)	0.0055 (0.5603)	-0.0055 (-0.5334)
transfer2	-0.0641 *** (-2.9900)	0.0375 * (1.7487)	0.0463 ** (2.0808)
ability	0.0682 *** (2.9054)	0.0160 (0.7589)	0.0221 (1.0115)
Σ W _g	0.3200 *** (2.5804)	0.3430 * (1.7674)	-0.0001 *** (-0.0046)
R ²	0.6582	0.1637	0.2958
观察值	31	31	31

注:数据根据 2012、2013 年的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》计算整理而得,并用 MATLAB(R2015a)进行回归;括号内为 T 统计量,*、**、*** 分别表示估计系数的 t 统计值在 10%、5%和 1%的水平上显著。

通过表 10 和表 11 中的回归结果可以看出,当一个省份财政能力系数提高时,用于科教文卫方面的支出占比就会加大;且当周边省份对科教文卫、社保就业等方面的支出比重越高,带动本省在此方面的支出比重也就越高。这就进一步说明了地方之间在民生方面的财政支出存在着竞争压力,并且各省针对本级财政收入部分也更倾向于用于民生支出。而无论是从财政转移支付占地区总支出的比重来看,还是财政转移支付占地方公共财政收入的比重来看,财政转移支付资金占比越大,其用于科教文卫方面的支出比重反而会缩小,用于社保、一般公共服务方面的比重加强。因此,对各省本级财政收入来源部分,政府的支出利用会更加珍惜,支出结构更加合理,即更偏好于有利于满足居民需求以及促进经济长期发展的要素方向支出;而对于财政转移支付资金部分,政府对其的利用则偏向于一般公共服务支出。那么,对于经济发展相对落后地区而言,在原本科技文卫等方面支出比重相对较低的情况下,财政转移支付资金若是不能更多地投入于这些方面,可能会影响到经济的可持续发展,造成经济增长缺乏动力的局面。

五、结论

本文通过对财政转移支付是否缩小地区经济发展差距进行分析,得出结论是当财政转移支付资金的一部分作为资本积累下来时,并不能够有效地促进各地区的经济产出,尤其是西部经济欠发达地区

虽获得较多的转移支付资金,但边际产出却很低,并没有突出财政转移支付缩小地区经济差距的效果。而从经济增长的源泉来看,除了资本,技术与劳动力同样起到关键的作用。随着财政转移支付存量的增加,使得资本相对于劳动力、技术等要素过多,各区域经济发展偏离稳态水平,存在人均资本量过多情形,而人力资本与技术水平的缺乏就阻碍了经济的长期发展。一方面,财政转移支付制度本身就会影响到政府的财政选择,某些转移支付形式会激励地方财政努力,有些则会抑制财政努力。为了获得较多的中央补助,各地区在相互博弈中产生财政努力水平的不确定或是波动,造成财政收入的不稳定。即使各地政府对于来源于本级财政收入的部分利用更加珍惜,会倾向于科教文卫等民生性工程的投入,但当财政收入不稳定时,就会影响到政府在相关支出方面的规模与结构。另一方面,各地政府对转移支付资金的使用方向存在不合理的地方,并不倾向于加大科技、教育等方面的支出比重,那么对于原本经济发展水平就落后的地区而言,不能将转移支付资金的支出投入到促进经济长期发展的要素培育中,就不能培育经济长期增长的动力,所以就难以缩小与经济发达地区的差距。

因此,在财政转移支付占地方政府收入比重逐渐增大的背景下,需要更为合理地设计转移支付制度,使其产生一种正向激励作用,在平衡地区间财力以及解决公共物品供给的同时,要避免中央政府通过转移支付调控地方财力、促进经济发展的目的因地区间的财政竞争而打折扣。不仅要保持地方政府自身财政收支的稳定与规范化,以保证地方政府在民生建设方面的投入,培育经济增长的长期源泉。同时,在满足地方政府财权与事权的相匹配的原则下,又要合理看待转移支付的规模、结构与使用方向。

(一) 优化财政转移支付结构。

2015年2月2日,国务院公布的《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》中就明确“以一般性转移支付为主体,完善一般性转移支付稳定增长机制。同时,着力清理、整合、规范专项转移支付,严格控制项目数量和资金规模,增强地方财政的统筹能力。”为加强中央对地方专项转移支付

管理,提高财政资金使用规范性、安全性和有效性,2016年2月2日,财政部发布的《中央对地方专项转移支付管理办法》旨在解决专项转移支付涉及领域过宽,分配使用不够科学等问题,在坚持一般性转移支付为主体、从严控制专项转移支付的原则下,有利于调动地方积极性,提高资金使用效率。^[38]

(二) 完善转移支付法定程序并加强使用监管。

中央拨出的转移支付资金存在着层层截留和挪用的问题,这就会弱化转移支付的调节功能,需要对转移支付从决策、审批到最后的使用环节均建立起严格的法律监督体系。合理界定转移支付涉及的财权、事权,对影响地方政府财政收支的因素进行综合考量,制定公开透明的绩效评价指标,将地方政府使用资金的绩效作为一个决定其获得转移资金数额的因素,这样既便于社会监督和执行,也可减少各级之间讨价还价的人为干扰,防止权力寻租。此外,对专项转移支付要制定有且只有一个的资金管理办法,明确资金补助对象、资金使用范围、资金分配办法等内容。

(三) 合理安排转移支付资金的支出方向。

对于落后地区而言,其教育、科技等方面的支出比重相对于发达地区较低,当本级财政收入资金不能够满足在相关方面较为充足的支出时,就需要将可供地方政府自由支配的转移支付资金部分更多地向科教文卫方面倾斜。罗森斯坦的资本形成理论指出资本的供给是密不可分的,基础设施是互相依存联系在一起的,电力、通信、供水、交通、学校、医院等都必须达到一定的规模而且相互配套才能发挥作用。当一个地区仅是由固定资产投资等形成的人均资本较多,而人力资本、科技投入都不足时,经济的发展便不能持久。对于落后地区尤其要谨慎安排财政转移支付资金的支出方向,发挥转移支付在缩小地区经济差距中的作用。

【注】

①本文中资本存量的估算方法是依据梵胜根、张林秀、张晓波在《中国农村公共投资在农村经济增长和反贫困中的作用》(《华南农业大学学报》,2002年第1期)一文中所提出的资本存量估算法。

②《中国统计年鉴》中将国内三种专利申请分为发明、

实用新型、外观设计三大类。

③LHS表示等式的左边,RHS表示等式的右边。

④本文实证模型中,所有的下标*i*均表示省份,所有的下标*t*均表示时间。

参考文献:

[1]尹恒,朱虹.县级财政生产性支出偏向研究[J].中国社会科学,2011,(01).

[2]Zhuravskaya E. V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, russian style[J].Journal of Public Economics, 1999, 76(3).

[3]K. Tsui. Local tax system, intergovernmental transfer and China's local fiscal disparities[J].Journal of Comparative Economics, 2005, 33(1).

[4]贾康,白景明.县乡财政解困与财政体制创新[J].经济研究,2002,(02).

[5]官永彬.财政转移支付对省际间财力不均等的贡献——基于基尼系数的分解[J].山西财经大学学报,2011,(01).

[6]雷根强,黄晓虹,席鹏辉.转移支付对城乡收入差距的影响——基于我国中西部县域数据的模糊断点回归分析[J].财贸经济,2015,(12).

[7]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,(05).

[8]Cashin P., Sahay R. Internal migration, center-state grants, and economic growth in the states of India[J]. Imf Staff Papers, 1995, 43(01).

[9]Bahl R. W. A regression approach to tax effort and tax ratio analysis[J]. Imf Staff Papers, 1971, 18(3).

[10]Sanguinetti P., Besfamille M. Exerting local tax effort or lobbying for central transfers?: Evidence from Argentina[J]. Martin Besfamille, 2004, (5).

[11]唐沿源.财政转移支付、税收努力及中国经验的实证研究——关于税收努力的一个新的度量及其运用[J].上海行政学院学报,2010,(11).

[12]乔宝云,范剑勇,彭骧鸣.政府间转移支付与地方财政努力[J].管理世界,2006,(03).

[13]刘凤伟.论财政转移支付对地方财政努力的影响——以甘肃省县级数据为例[J].地方财政研究,2007,(12).

[14]Smart M. Taxation and deadweight loss in a system of intergovernmental transfers[J].Canadian Journal of Economics, 1998, 31(01).

[15]胡祖铨,黄夏岚,刘怡.中央对地方转移支付与地方征税努力——来自中国财政实践的证据[J].经济学(季刊),2013,(12).

[16]Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5).

[17]Musgrave R. A. The theory of public finance: A study in public economics[J]. American Journal of Clinical Nutrition, 1959, 99(1).

[18]付文林.省际间财政竞争现状、经济效应与规划设计[J].统计研究,2005,(11).

[19]沈坤荣,付文林.税收竞争、地区博弈及其增长绩效[J].经济研究,2006,(06).

[20]刘小勇.分税制、转移支付与地方政府财政努力[J].南方经济,2012,(05).

[21]Oates W. E. An essay on fiscal federalism[J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37(3).

[22]杨龙见,徐琰超,尹恒.转移支付形式会影响地方政府的收支行为吗?——理论研究和经验分析[J].财经研究,2015,(07).

[23]付文林,沈坤荣.均等化转移支付与地方财政支出结构[J].经济研究,2012,(05).

[24]郭庆旺,贾俊雪.中央财政转移支付与地方公共服务提供[J].世界经济,2008,(09).

[25]刘凤伟.谈财政转移支付在缩小地区经济差距方面的效率问题[J].财会月刊,2009,(21).

[26]安体富.中国转移支付制度:现状·问题·改革建议[J].财政研究,2007,(01).

[27]马海涛,任强.我国中央对地方财政转移支付的问题与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,(06).

[28]Abramovitz M. Catching up, forging ahead, and falling behind[J]. Journal of Economic History, 1986, 46(2).

[29]范子英,张军.财政分权、转移支付与国内市场整合[J].经济研究,2010,(03).

[30][美]格里高利·曼昆.宏观经济学(第六版)[M].北京:中国人民大学出版社,2009.

[31]Boadway R. W., Shah A., Bank W. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice[M]. US: World Bank Publications, 2007.

[32]刘尚希,李敏.论政府间转移支付的分类[J].财贸经济,2006,(03).

[33]Inman, Robert P. Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal

order[M].Chicago: U. Chicago Press.1988.

[34]黄夏岚,胡祖铨,刘怡.税收能力、税收努力与地区税负差异[J].经济科学,2012,(04).

[35]陈琦.转移支付与地方税收激励政策研究[J].经济论坛,2010,(10).

[36]沈坤荣,付文林.地区间税收竞争中的策略性行为分析[C].中国数量经济学会 2006 年年会,2006.

[37]Zodrow G. R., Mieszkowski P. Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods[J]. Journal of Urban Economics, 1986, 19(3).

[38]曾金华.从严控制新设专项提高资金使用效益——解读《中央对地方专项转移支付管理办法》[EB/OL].http://money.163.com,2016-02-03.

(责任编辑:宋 敏)

Fiscal Transfer Payment, Fiscal Effort and Regional Economic Development

MA Haitao¹,ZHU Mengke²

(1.Graduate School, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081,China;
2.College of Finance and Tax, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081,China)

Abstract: Based on the 2003-2013 data of three regions of eastern, central and western , this paper analyzes the moderating effect of fiscal transfer payment on the regional economic gap. Under the influence of the financial transfer payment system, the amount of capital formed by per capita investment in fixed assets is too much than by human capital and technology and the marginal output of capital decreases. This makes the under-developed areas lack of power to stimulate economic growth in the long run, which means the western regions with larger scale of the fiscal transfer payment still could not promote the economic output. At the same time, the empirical analysis discovers that fiscal transfer payment system will affect the local government fiscal effort, and the fiscal competition among regions will lead to fiscal revenue instability, thereby the government expenditure scale on science, education, culture and hygiene will be affected. And local governments use transfer payment funds unreasonably. The bigger the proportion of transfer payment in local government expenditure or revenue, the smaller the investment proportion of science, technology and education is. The government’s financial choice does not tilt to the new elements of the long-term economic growth and the gap between the developed and under-developed regions failed to narrow with the transfer payment system. Therefore, the central government should adjust the transfer payment structure reasonably, and construct the transfer payment system with positive incentive mechanism to correct the structural deviation of local government fiscal expenditure under this system.

Key Words: Transfer payment; Fiscal effort; Regional economic disparity; Public expenditure