

# “援助之手”还是“激励陷阱”

## ——中国均衡性转移支付的有效性评估

龚 锋 李 智\*

**摘要:** 本文构建反映地方财政收支行为的扩展线性支出系统,并利用中国1998-2006年的省级面板数据对这一系统进行估计,据此将地方纵向财政缺口分解为刚性财政缺口、税收努力不足缺口和超额支出缺口;进而,通过检验三类财政缺口与均衡性转移支付的关系,从平等和激励两个维度实现对中国均衡性转移支付有效性的评估。结果显示,样本期间,中国均衡性转移支付制度将更多的补助资金配置给刚性财政缺口更大的地区,真正发挥了中央政府“援助之手”的作用;另一方面,均衡性转移支付在对地方政府税收征管努力程度保持中性影响的同时,显著提高了地方政府供给教育、医疗卫生、养老和公共安全等民生性公共服务的努力程度,因此并没有导致地方政府陷入软预算约束的“激励陷阱”。总体而言,中国均衡性转移支付的有效性较高,对其政策效果应予以充分的肯定。

**关键词:** 均衡性转移支付;扩展线性支出系统;财政缺口;财政努力程度

### 一、引言与文献回顾

分税制改革以后,由事权下移和财权上收导致的纵向财政不平衡,不仅弱化了地方政府的公共服务供给能力,而且导致了地区间公共服务供给的非均等化。为此,中央政府于1995年出台了“过渡期转移支付”,向地方政府提供必要的财政援助,以弥补纵向财力缺口,保证地方行政事业单位的正常运行和公共服务的基本供给。2002年过渡期转移支付改名为财力性转移支付,2008年又改为一般性转移支付,2009年正式定名为“均衡性转移支付”。截至2009年,均衡性转移支付占财政转移支付总额的比重已经达到13.72%,<sup>①</sup>成为继税收返还、专项补助之后地方政府第三大转移支付来源。随着均衡性转移支付相对作用和地位的不断提高,其政策实施的效果及制度设计的合理性,受到学术界的广泛关注(赵晓宏,2008)。评估均衡性转移支付的有效性,探寻其制度设计内在的缺陷和问题,对于进一步规范和完善均衡性转移支付制度具有重要的现实意义。

既有研究往往将均衡性转移支付视为真正外生于地方政府行为选择的财政援助,只构

\* 龚锋,武汉大学经济与管理学院,邮政编码:430072,电子信箱:00009038@whu.edu.cn;李智,武汉大学经济与管理学院,邮政编码:430072,电子信箱:2010300040082@whu.edu.cn。

本文获得国家社科基金重大招标项目“建构基于生态文明建设的公共财政体制研究”(项目号:15ZDB158)和教育部人文社科基金青年项目“外商直接投资与中国适度收入不平等研究:测度、评估与预警机制设计”(项目号:11YJC790075)的资助。感谢匿名审稿专家对本文提出的宝贵修改意见。当然文责自负。

①数据来源:财政部国库司,2011:《2009年中国地方财政统计资料》,经济科学出版社。

成地方政府的财力补充,而不会对地方政府的财政行为产生扭曲效应,从而将地方财力均等作为评估均衡性转移支付有效性的主要标准(尹恒等,2007)。其评估的基本思路是,采用基尼系数(贾晓俊,2009)、泰尔指数(龚锋、卢洪友,2010)、标准离差率(蔡红英,2008)、变异系数(田发、周琛影,2010)等不平等衡量指数,分别计算地方政府获得均衡性转移支付前后人均财政收入的区域不平等指数,根据获得转移支付后地方政府财政收入的不平等程度是否低于转移支付前地方政府自有财政收入的不平等程度,来判断均衡性转移支付是否缩小了地方政府间的横向财力不平等。采用这一方法的研究基本上对均衡性转移支付的财力均等化效果持肯定态度,都认为在现有的转移支付体系中,均衡性转移支付的财力均等化效应相对更为显著,但受均衡性转移支付资金规模的限制,其均等化效应仍有待提高(刘勇政,2008;Huang and Chen,2012)。

但是,地方财力均等并非是评判均衡性转移支付有效性的合意标准,原因在于:(1)各地地区的公共服务需求存在较大差异,财力弱的地区可能支出需求相对也偏低,将更多的转移支付资金分配给财力弱的地区,虽然能够降低地方财力分布的不平等程度,但未必实现了对财政困难地区的补助(李楠,2011)。因此,均等化地方政府的横向财力差距,并不是中国均衡性转移支付制度的主要功能。衡量均衡性转移支付的有效性,关键是要评估转移支付资金是否真正用于援助财政困难的地区。(2)均衡性转移支付虽属一次总付式的无条件转移支付,但仍具有价格效应或激励效应(Borge,1995;李永友、沈玉平,2009)。以均衡性转移支付资金为地方公共服务融资,有可能会干扰地方公共服务成本分摊与收益分享之间的联系,导致地方政府形成“财政幻觉”,认为以转移支付融资的公共服务成本大部分由其他地区承担,因而其边际成本要低于由本级自有收入承担时的边际成本(Dahlby,2011),由此导致地方政府财政行为产生扭曲,表现为:一是过度安排支出,超过完全由本级财政收入融资时的支出水平(Turnbull,1998);二是降低税收努力,用边际成本更低的转移支付资金替代边际成本更高的本级税收收入(乔宝云等,2006)。因此,评估均衡性转移支付的有效性,还应考虑转移支付是否对地方政府的财政收支行为产生了逆向激励效应。综上所述,有效的均衡性转移支付制度在分配转移支付资金时,应遵循两个原则:一是转移支付资金的分配应当与地方政府的财政困难程度成正比,确保有限的资金分配给最有需要的地区;二是转移支付资金不应扭曲地方政府的公共服务供给和税收努力程度,确保财政援助对地方政府财政收支行为保持中性甚至产生正向激励效应。也就是说,有效的均衡性转移支付不仅仅是中央对地方的“援助之手”,还能够避免地方政府陷入“激励陷阱”。

本文将基于上述两个原则对中国均衡性转移支付制度的有效性进行评估。基本的研究思路是:首先,构建反映地方财政收支行为的线性支出系统,联立估计得到地方生计财政支出(满足辖区居民公共服务最低需求的基本支出)和最大可接受财政收入(辖区居民能够接受的最高税收负担);其次,将地方纵向财政缺口分解为:刚性财政缺口、超额支出缺口和税收努力不足缺口;最后,构建面板数据计量模型,检验均衡性转移支付与三类财政缺口的关系,根据上述关系判断均衡性转移支付是否真正用于援助财政困难的地区,以及是否对地方政府的财政收支行为产生扭曲,从而实现对均衡性转移支付制度有效性的评估。

## 二、地方纵向财政缺口的分解:扩展线性支出系统的应用

为估计地方生计财政支出和最大可接受财政收入,实现对纵向财政收支缺口的分解,我们遵循 Langørgen 和 Aaberge(1999)、Aaberge 等(2010)的做法,构建反映地方财政收支行为

的扩展线性支出系统(ELES)。假定地方政府选择公共服务和本级财政收入水平<sup>①</sup>,致力于最大化 Stone-Geary 形式的效用函数:

$$W(t, q_1, q_2, \dots, q_s) = (\kappa - t)^\theta \prod_{i=1}^s (q_i - \gamma_i)^{\beta_i} \quad (1)$$

(1)式中:

$$\theta + \sum_{i=1}^s \beta_i = 1; 0 \leq \beta_i \leq 1 \forall i, 0 \leq \theta \leq 1, \gamma_i \leq q_i, \kappa \geq t \quad (2)$$

(1)、(2)式中: $q_i$  是地方政府第  $i$  个服务部门 ( $i=1, 2, \dots, s$ ) 提供的人均公共服务水平; $\gamma_i$  是第  $i$  种公共服务的人均“生计”水平,即满足居民公共服务基本需要的供给水平。 $\kappa$  为地方居民人均最大可接受财政收入, $t$  是地方政府人均本级自有财政收入, $\theta$  和  $\beta_i$  为地方政府的边际配置倾向。

另一方面,地方政府面临平衡预算规则的限制,不能举债也不允许出现财政赤字。地方政府的预算约束为:

$$g + t = \sum_{i=1}^s p_i q_i \quad (3)$$

(3)式中: $g$  是来自中央政府的人均转移支付补助收入; $p_i$  是地方政府提供的第  $i$  种公共服务的价格, $p_i q_i$  就是地方政府用于提供该公共服务的人均财政支出。地方政府在预算约束条件(3)和参数约束条件(2)的约束下,最大化效用函数(1)。求解上述有约束的最大化问题,得到如下扩展线性支出系统(ELES):

$$\begin{aligned} p_i q_i &= p_i \gamma_i + \beta_i (g + \kappa - \sum_j p_j \gamma_j), i = 1, 2, \dots, s \\ t &= \kappa - \theta (g + \kappa - \sum_j p_j \gamma_j) \end{aligned} \quad (4)$$

(4)中: $\sum_j p_j \gamma_j$  代表地方总生计财政支出, $g + \kappa - \sum_j p_j \gamma_j$  实际上是地方潜在最高收入扣除全部生计支出后的余额,这一金额或根据边际配置参数  $\beta_i$  在不同服务部门间进行配置,或按比例  $\theta$  用于降低辖区居民的税收负担。

由于不可能获得地方公共服务价格的数据,将(4)式改为支出的形式更有利于估计:

$$\begin{aligned} u_i &= \alpha_i + \beta_i (g + \kappa - \alpha), i = 1, 2, \dots, s \\ t &= \kappa - \theta (g + \kappa - \alpha) \end{aligned} \quad (5)$$

(5)式中: $u_i = p_i q_i$ ;  $\alpha_i = p_i \gamma_i$ ;  $\alpha = \sum_j p_j \gamma_j$ 。为完全识别出支出系统(5)式,一个可行的办法是,允许系统中的参数存在异质性,并对异质参数施加一个可识别的线性函数形式。为此,我们假定:

$$\alpha_i = \alpha_{i0} + \sum_{j=1}^{r_{\alpha_i}} \alpha_{ij} z_j, i = 1, 2, \dots, s \quad (6)$$

(6)式中: $\alpha_{i0}$ 是常数项; $z_1, z_2, \dots, z_{r_{\alpha_i}}$ 是决定第  $i$  类公共服务生计支出的变量集,包括影响居民

<sup>①</sup>我们假定地方财政收入和各类财政支出水平是由地方政府选择的内生变量,即分权的地方政府能够确定地方财政支出的优先序安排,同时确定地方税的课征水平。在中国式财政分权体制下,虽然地方税种的税率和税基都由中央决定,但地方政府通过控制税收征管努力程度,对地方税收水平具有较大的影响力,因此,假定财税收入(主要是税收)是地方政府可控的内生变量具有相当的合理性。

生计服务消费水平的人口结构特征变量,以及影响公共服务价格水平,反映地区公共服务生产技术和成本结构的地理、气候、经济和社会变量。 $r_{\alpha_i}$  中的下标  $i$  表示每个方程包含的变量数是不一样的,下面(8)式的情况与之类似。

$$\kappa = \kappa_0 + \sum_{j=1}^{r_{\kappa}} \kappa_j z_j \quad (7)$$

(7)式中: $\kappa_0$  是常数项; $z_1, z_2, \dots, z_{r_{\kappa}}$  是决定各地区最大可接受财政收入的变量集,反映各地区潜在的财政收入能力,具体包括地方辖区的产业结构、企业盈利状况、居民劳动报酬等变量。

$$\beta_i = \beta_{i0} + \sum_{j=1}^{m_{\beta_i}} \beta_{ij} t_j, i = 1, 2, \dots, s \quad (8)$$

$$\theta = \theta_0 + \sum_{j=1}^{m_{\theta}} \theta_j t_j$$

(8)式中, $\beta_{i0}$  和  $\theta_0$  是常数项; $t_1, t_2, \dots, t_m$  是影响地方政府边际预算配置倾向的变量集,反映各地区政府和居民对不同类型公共服务以及财政负担程度的偏好,具体包括辖区经济发展水平、居民受教育程度、公务员比重等。

为保证参数约束条件(2)式成立,必须对(8)式中的参数施加如下约束:

$$\theta_j + \sum_{i=1}^s \beta_{ij} = 0, j = 1, 2, \dots, m \quad (9)$$

$$\theta_0 + \sum_{i=1}^s \beta_{i0} = 1$$

假定影响生计财政支出与影响边际配置倾向的辖区特征变量集不重合,则利用地方财政收支、转移支付和辖区经济、社会、人口特征变量的数据,就能完全识别由方程(5)-(8)式和参数约束条件(9)式组成的扩展线性支出系统,从而估计得到地方生计财政支出( $\alpha_i$ )、最大可接受财政收入( $\kappa$ )和边际配置倾向( $\beta_i$  和  $\theta$ )的参数值。

根据估计得到的参数值,可以将地方实际财政收支缺口分解如下:

$$\underbrace{\left[ \sum_{i=1}^s u_i - t \right]}_{\Delta} = \underbrace{\left[ \sum_{i=1}^s u_i - \alpha \right]}_{\Delta^a} + \underbrace{[\alpha - \kappa]}_{\Delta^b} + \underbrace{[\kappa - t]}_{\Delta^c} \quad (10)$$

(10)式中: $\Delta$  为地方政府本级财政收支缺口。分税制改革以后,由于税权上收和支出责任下移,即便是经济发达和财政能力强的地区,地方本级财政都处于“收不抵支”的缺口状态,因此  $\Delta$  总为正值; $\Delta^a$  为实际财政支出超过公共服务“生计支出”的部分,即超额支出缺口,衡量的是地方政府提供超过居民基本需求的公共服务导致的财政支出缺口; $\Delta^b$  为“生计支出”超过居民最大可接受财政收入的部分,衡量的是地方政府确实无法弥补的刚性财政缺口。当  $\Delta^b$  大于 0 时,意味着地方政府的最大财政收入潜力尚不足以为辖区居民的公共服务基本需求融资,地方本级财政因而面临严重的不可持续性。 $\Delta^c$  为地方居民最大可接受财政收入超过地方实际财政收入的部分,衡量的是地方政府因税收努力程度不足导致的财政缺口。地方居民愿意承担的最高财政负担是地方政府征税的上限,如果  $\Delta^c$  为正值,表明地方政府实际征收的财政收入没有达到这一上限,地方政府仍然拥有强化征管提高本级财政收入的空间。



### 三、均衡性转移支付的有效性评估:基于多维财政缺口的检验模型

根据(10)式对地方纵向财政缺口的分解,构建均衡性转移支付与三类财政缺口的实证检验模型,可以实现对均衡性转移支付有效性的评估。

对地方政府而言,刚性财政缺口  $\Delta^b$  是外生不可控的变量,由地方辖区经济、社会、人口和地理条件等因素决定。 $\Delta^b$  大于 0 意味着地方政府依靠自身的财力基础无法解决基本公共服务的供给问题,需要上级政府提供财政援助。因此,可以将  $\Delta^b$  视为地方本级财政困难或财政健康程度的衡量指标。如果中央政府在配置均衡性转移支付资金时,以  $\Delta^b$  为分配依据,将更多的资金分配给刚性财政缺口更大的地区,则均衡性转移支付将起到增强财政困难地区基本公共服务供给能力的作用,其有效性相对就比较高。为此,我们构建如下计量模型:

$$transfer_{it} = C + \beta \cdot \Delta_{it}^b + \eta \mathbf{X}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (11)$$

(11)式中:人均均衡性转移支付  $transfer$  为被解释变量;外生的刚性财政缺口  $\Delta^b$  为解释变量, $\beta$  为刚性财政缺口对均衡性转移支付的影响系数,其估计值如果为正且取值越大,表明本级财政困难越大的地区获得的均衡性转移支付越多。因此, $\beta$  的估计值是判断均衡性转移支付有效性的主要指标。 $\mathbf{X}$  是其他影响均衡性转移支付的外生变量向量, $\eta$  为对应的待估系数向量。 $\varepsilon$  是干扰项, $C$  是常数项。

另一方面,地方政府通过调整本级财政收支规模能够对  $\Delta^a$  和  $\Delta^c$  的大小进行控制,因此这两类缺口对地方政府而言是内生变量。我们关心的是,当地方政府获得均衡性转移支付以后,其财政行为是否会因为额外获得一笔无条件转移支付资金而发生改变。

$\Delta^c$  是地方本级财政收入与最大可接受财政收入的差额。虽然地方政府没有税基和税率的决定权,但可以通过调整税收征管力度来控制辖区的税收负担,从而决定本级财政收入的规模。由于纳税人不愿意多纳税,其最大可接受财政收入,就是地方政府征税的上限。与这个上限向下偏离的越远,表明能征未征的税额越大,地方政府征税努力程度就越低。地方政府获得均衡性转移支付以后,可能会产生一种事后的逆向激励效应,导致地方政府降低税收努力程度<sup>①</sup>。为检验这一效应,我们构建如下模型:

$$\Delta_{it}^c = C + \rho \cdot transfer_{it} + \varphi \mathbf{W}_{it} + \sigma_{it} \quad (12)$$

(12)式中:税收努力不足缺口  $\Delta^c$  为被解释变量。人均均衡性转移支付额  $transfer$  为解释变量, $\rho$  为均衡性转移支付对税收努力不足缺口的影响系数,其估计值如果大于 0,则表明均衡性转移支付导致地方税收征管努力程度降低,从而对地方政府的财政收入行为具有扭曲效应;如果其估计值不显著或小于 0,则表明均衡性转移支付对地方政府财政收入行为保持中性或具有正向激励效应。 $\mathbf{W}$  为其他影响  $\Delta^c$  的外生变量向量, $\varphi$  为对应的待估系数向量。 $\sigma$  为干扰项。

$\Delta^a$  是地方实际财政支出超过生计财政支出的差额。 $\Delta^a$  大于 0 意味着地方政府安排的财政支出超过了满足辖区居民公共服务基本需求的最低支出水平, $\Delta^a$  越大意味着地方政府供给公共服务的努力程度就越高。由于“财政幻觉”的存在,地方政府在利用均衡性转移支

<sup>①</sup>比如,地方政府将转移支付资金“挪用”于降低辖区居民的税收负担,以提高居民对政府的认同度和合法性支持,获得政治上的收益,或者吸引其他辖区流动性资源进入,以提升本地经济发展潜力以及政府的执政绩效。

付资金为地方公共服务供给融资时,往往会低估转移支付资金的边际成本,导致对相应公共服务的过度供给。换言之,地方获得的均衡性转移支付规模越大,地方政府超额安排公共支出的可能性就越大,其公共服务供给努力程度也就越高。问题在于,均衡性转移支付资金规模有限,地方政府在利用转移支付资金为本辖区公共服务供给融资时,其资金的配置存在一个优先顺序安排。如果地方政府将均衡性转移支付资金主要用于维持行政事业单位的运转和公务员的工资福利待遇,那么即便地方政府因为获得转移支付补助而超额供给上述服务,也不能判断均衡性转移支付的使用是有效的。因此,通过检验  $\Delta^a$  与均衡性转移支付的关系来评估该转移支付的有效性,需要分两个层次进行:

首先,检验均衡性转移支付对超额支出缺口总额  $\Delta^a$  的影响,判断均衡性转移支付是否对地方政府的公共服务供给行为具有激励作用:

$$\Delta_{it}^a = C + \theta \cdot transfer_{it} + \phi M_{it} + v_{it} \quad (13)$$

(13)式中:如果  $\theta$  的估计值大于 0,则表明地方政府获得均衡性转移支付资金越多,超额安排财政支出的规模就越大,转移支付资金刺激了地方政府提供更多的公共服务。

其次,检验均衡性转移支付对不同类别公共服务超额支出缺口  $\Delta^{aj}(j=1,2,\dots,s)$  的影响,判断均衡性转移支付对不同类别公共服务供给行为的激励效应:

$$\Delta_{it}^{aj} = \lambda_j + \theta_j \cdot transfer_{it} + \phi_j M_{it}^j + v_{it}^j, j=1,2,\dots,s \quad (14)$$

(14)式中: $\Delta_{it}^{aj}$  是第  $j$  种公共服务的超额支出缺口; $\theta_j$  是均衡性转移支付对第  $j$  种公共服务超额支出缺口的影响系数,该值大于 0 表明转移支付资金刺激了地方政府提高对第  $j$  种公共服务的供给努力程度。如果这些公共服务是教育、医疗、社会保障等民生性公共服务,则可以判断均衡性转移支付对地方政府的公共服务供给行为存在正向激励效应,因而有效性较高。如果转移支付资金主要是激励地方政府过度安排公务员福利支出或基本建设支出,则其有效性并不高。

## 四、变量与数据

### (一) 财政收支与转移支付变量

按照原有的“地方一般预算收支预决算表”中的预算支出统计口径<sup>①</sup>,我们选取教育事业费、基本建设支出、行政管理费、公检法司支出、社会保障补助支出、卫生经费、城市维护费、抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费、文体广播事业费、农林支出及水利气象部门事业费(以下简称农林支出)、其他支出共 12 类财政支出作为分析对象。除其他支出外,样本期间教育事业费(15.28%)、基本建设支出(10.8%)和行政管理费(9.41%)占地方财政总支出的比重在所有支出中最高。由此表明,在现阶段,提供教育服务、进行经济建设以及维持行政机构运转是地方政府履行的主要职能。由于其他支出仅起到平衡总支出的作用,本文主要关注的是除此之外的其余 11 类支出,样本期间这些支出占总支出的比重合计超过了 73%,基本涵盖和反映了地方政府参与经济、社会管理的主要职能。

此外,地方本级财政收入为“地方一般预算收支预决算表”中的“本年收入合计”项。这一项目是地方本级固有税种收入、规费收入与中央地方共享税收入地方分享部分的加总,不

<sup>①</sup>2007 年以后,财政部在编制中央和地方预决算报表时,采用了新的统计口径。新口径下地方财政支出划分为一般预算支出、一般公共服务、教育、公共安全、科学技术、文化体育与传媒、社会保障与就业、医疗卫生、环境保护、农林水事务、交通运输、工商金融等事务、外交、其他支出等 14 类支出。

包括中央对地方的补助收入、上年结余收入、调入资金等其他收入项目。在构成地方本级财政收入的各个项目中,地方政府对规费收入拥有最大的控制权,对固有税种收入具有一定的控制权,但对共享税的控制力度最小,这是因为规费和地方固有税种由地方财政机关或地税系统征管,而共享税主要由国税系统征管。但是,即便是共享税收入在一定程度上也受地方政府行为的影响,比如地方政府可以通过支持国有企业发展影响增值税和企业所得税税基,间接实现对共享税收入的控制。因此,上文假定地方本级财政收入是地方政府的内生政策变量具有一定的合理性。

上文式(3)中的转移支付收入  $g$  是指“地方一般预算收支预决算表”中的“中央补助收入”项。目前,中央对地方的转移支付主要包括三大类:一是税收返还,包括消费税和增值税返还、所得税基数返还以及结算补助;二是财力性补助,包括均衡性转移支付、民族地区转移支付补助、调整工资转移支付补助、缓解县乡财政困难转移支付补助等;三是专项补助。根据本文的研究目的,我们选用的变量包括:中央补助收入、均衡性转移支付、扣除均衡性转移支付后的其他转移支付(下文简称其他转移支付)3个变量。

## (二)反映线性支出系统中参数异质性的地方特征变量集

前文已述,为完全识别出地方政府扩展线性支出系统中的参数,我们需要收集大量的地方辖区特征变量,以全面反映地方公共服务生产技术、成本和偏好的差异。遵循既有研究的做法,同时考虑数据可获性的约束,我们选择如下变量:

### 1.影响边际配置倾向的变量

既有研究认为,辖区居民和地方政府对不同公共服务的偏好是影响地方边际配置倾向的主要因素。其中,反映居民偏好的变量主要是居民收入水平和居民教育程度(Bastiaens et al., 2000);反映政府偏好的变量主要是议会政党结构变量(Aaberge et al., 2010),比如议会中左翼政党议员(Jackman and Papadachi, 1981)或社会主义者(Allers, 2007)的比例等。考虑数据可获性以及中外政治体制的差异,我们选择的地方偏好变量为:(1)人均GDP。作为地方居民人均收入水平的替代变量。(2)居民人均受教育程度。具体计算方法参看龚锋和卢洪友(2009)。(3)公共管理和社会组织职工占比,即公共管理和社会组织职工占全社会职工总人数的比例。我们选用这一变量作为政府偏好变量的替代指标。政府偏好实质上是政府机构人员的偏好,因此,不同地区政府工作人员规模不同,可能会导致其对不同类型公共服务的偏好出现差异。遵循既有研究的做法,假定影响各类公共服务边际配置倾向的变量相同,但变量的系数不同(Allers, 2007)。

### 2.影响地方生计财政支出的变量

如前所述,地方生计财政支出等于公共服务生计水平乘以单位成本(价格)。假定单位成本是地方公共服务生产条件和技术等可测变量的函数,生计服务水平受地方人口规模和结构的影响(Aaberge and Langørgen, 2006)。通过对既有研究的总结,我们选取以下29个变量作为影响地方政府公共服务生计支出(影响生计服务或单位成本)的变量:

(1)人口规模和结构变量。具体包括:人口规模、人口密度、城镇人口比例、15岁以下人口比例、65岁及以上人口比例、外来人口比例;

(2)经济结构与水平变量。具体包括:第二产业产值占比、国有企业产值占比、公共部门平均工资、铁路密度、公路密度、建成区面积、城市万人铺装道路面积、农作物种植面积、粮棉油产量、农业受灾面积。

(3)社会发展水平变量。在校学生占比、财政供养人数、人口火灾发生率、万人车祸次

数、城镇登记失业率、社会保险参保人数占比、领取社会救济人数占比、万人卫生机构床位数、万人卫生机构人员数、建成区面积、自然灾害受灾人次、行政事业单位离退休人数占比、万人文化机构数。

由于不同类型公共服务的生产技术和条件存在明显差异,遵循既有研究的做法,我们允许每个支出方程中包含的变量不同(Langørgen and Aaberge, 1999; Bastiaens et al., 2000)。

### 3. 影响地方最大可接受财政收入的变量

假定影响地方居民最大可接受财政收入的变量包括:第三产业产值占比、职工平均工资、人均建筑业产值、人均批发零售业销售额、人均公路旅客周转量、人均公路货运周转量。显然,上述变量都是地方本级固有税种的税基,其取值越大,地方居民的税负承担能力就越强。

### (三) 多维财政缺口检验模型中的外生变量集

地方政府税收努力不足缺口与超额财政支出缺口分别衡量的是地方政府的税收征管努力程度与公共服务供给努力程度。地方政府愿意多征税还是多提供公共服务以及提供哪些公共服务,可能由以下四方面的因素决定:一是上级财政补助的可获性。我们引入人均均衡性转移支付和人均其他转移支付两个变量,检验不同类型的财政援助对地方政府财政行为的影响;二是地方本级的财力基础。我们选取人均 GDP 和人均预算外收入两个变量度量地方本级财政收入的潜力。其中,人均 GDP 是反映地方税基最为全面的指标。而预算外收入既是地方政府供给公共服务的资金来源之一,同时又侵蚀了地方预算内税基,对地方政府预算收支行为可能存在较为复杂的影响;三是地方政府财政自主权。地方政府对财政收支拥有的自主控制权越大,越有可能根据本辖区的具体情况对财政收支行为进行调整。我们选取财政分权度来衡量地方政府的财政自主权;四是其他反映地方经济社会发展水平的变量,这些变量构成了地方政府实施财政活动时面临的宏观经济社会环境,可能会对地方政府的偏好及其公共服务供给行为产生影响,具体包括城市化率、国有化率、工业化率和居民受教育程度 4 个变量,这也是既有研究在分析地方政府财政行为时,广为采用的控制变量(龚锋、卢洪友, 2009; 刘勇政、赵建梅, 2009)。

地方刚性财政缺口衡量的是地方本级财政的困难程度。我们关心的是中央政府在设计均衡性转移支付制度以及实际分配转移支付资金时,是否真正考虑了地方本级财政的困难程度。因此,在均衡性转移支付决定因素模型(11)式中,我们首先引入地方刚性财政缺口变量作为核心解释变量;有研究认为,目前中国均衡性转移支付制度设计的立足点是最大限度地满足地方行政管理支出的要求,具有很强的“养人”特征(景宏军、王蕴波, 2011),因而在模型中引入地方财政供养人数和人口规模两个变量;此外,中央政府在分配财政援助资金时,可能还会考虑地方政府公共服务的供给状况,为此我们还在模型中控制地方财政支出占 GDP 比重、行管费占财政支出比例两个衡量地方公共服务供给规模和结构的变量。最后,我们也在模型中控制其他反映地方经济社会发展的宏观变量(城市化率、国有化率、工业化率、居民受教育程度)和财政分权度变量。

### (四) 数据来源

三类财政缺口变量由本文分解计算得到。其余变量根据《中国统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《地方财政统计资料》、《中国人口统计年鉴》、《中国民政统计年鉴》、《中国劳动与社会保障统计年鉴》上的原始数据计算整理得到。此外,财政分权程度数据来自龚锋和雷欣(2010)。数据样本为中国大陆地区 30 个省、自治区、直辖市(不含



西藏自治区)1998-2006年的面板数据。之所以限定在这一时间段,原因在于,此前财政支出中教育事业费、卫生经费和文体广播事业费合并在一个统计口径“文教科卫经费”下,无法获得分离后的数据;此后从2007年开始,中国改变了预算统计口径,且并未详细汇报与此前统计口径的具体转换关系,无法将前后数据统一,因此我们不得不放弃2006年以后的样本。

五、实证结果分析

(一)扩展线性支出系统的估计结果

通过估计由(5)-(9)式构成的扩展线性支出系统,能够测度各地区的生计财政支出和最大可接受财政收入水平,据此可以实现对地方纵向财政缺口的分解。扩展线性支出系统由13个方程组成,其中,12个方程的被解释变量分别为各类财政支出,1个方程的被解释变量为地方本级财政收入。考虑到样本量和自由度的矛盾,不可能在每个方程中引入全部地方辖区特征变量作为解释变量。遵循既有研究的做法,设定每个方程中影响地方边际配置倾向的变量相同,即都包括人均GDP、人均受教育程度和国家机关社会组织职工占比3个变量;设定每个方程中影响生计财政支出和最大可接受财政收入的变量不同,根据变量的经济含义以及计量检验标准确定每个方程中具体应包括哪些变量。解释变量选择的程序是:首先,在每个方程中引入1-2个“基本”变量(即从经济含义上看明显对某类公共服务的生计支出或最大可接受财政收入具有影响的变量,比如在校学生占比显然对教育经费的生计支出具有影响);其次,基于以下三个标准引入其他变量:一是从经济含义上看变量的引入是否有意义,二是变量引入后估计系数是否显著,三是变量引入后模型的解释效力是否提高。在实际估计过程中,除少数经济含义非常明显但不显著的变量依然保留在模型中外,最终汇报的方程系统的估计结果中影响各类公共服务生计支出或最大可接受财政收入的变量都是统计显著的。由于地方政府面临预算平衡约束,地方各类财政支出之间存在此增彼减的关系,每个支出方程的残差项可能存在相关性,因此,我们采用联立方程组似无相关回归技术(SUR)对支出系统进行估计。估计结果如表1所示。

表1 生计财政支出与最大可接受财政收入联立方程组估计结果

| 变量                | 教育<br>事业费            | 基本建<br>设支出           | 行政<br>管理费            | 公检法司<br>支出         | 社会保障<br>补助支出         | 卫生<br>经费           | 城市<br>维护费            | 抚恤和社<br>会福利救<br>济费  | 行政事<br>业离退<br>休经费    | 文体广播<br>事业费          | 农林支出                 | 其他支出                 | 自有财力 |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------|
| 人均GDP             | 0.043<br>(12.1) ***  | 0.105<br>(11.7) ***  | 0.005<br>(1.9) *     | 0.017<br>(6.6) *** | -0.001<br>(-0.3)     | 0.015<br>(6.1) *** | 0.025<br>(7.1) ***   | 0.0006<br>(0.5)     | -0.009<br>(-2.9) *** | 0.012<br>(4.9) ***   | 0.003<br>(1.1)       | 0.136<br>(14) ***    |      |
| 人均受教育程度           | -0.007<br>(-1.8) *   | -0.064<br>(-5.8) *** | 0.006<br>(1.7) *     | 0.006<br>(2.2) **  | 0.007<br>(1.4)       | 0.003<br>(1.2)     | -0.0008<br>(-0.2)    | 0.008<br>(5.9) ***  | 0.015<br>(3.9) ***   | -0.006<br>(-2) **    | 0.0008<br>(0.2)      | 0.033<br>(3.5) ***   |      |
| 国家机关、社会组<br>织职工占比 | -0.002<br>(-1.8) *   | -0.015<br>(-5.5) *** | 0.005<br>(5.1) ***   | -0.0008<br>(-0.9)  | 0.002<br>(1.1)       | 0.0004<br>(0.5)    | -0.002<br>(-1.7) *   | 0.001<br>(3.5) ***  | 0.006<br>(5.5) ***   | -0.004<br>(-4.2) *** | 0.003<br>(2.6) ***   | -0.007<br>(-2.5) *** |      |
| 冬季平均气温            | -0.861<br>(-1.3)     | 0.23<br>(0.1)        | -0.475<br>(-1.3)     | 0.341<br>(0.8)     | -3.006<br>(-4.8) *** | -0.631<br>(-1.7) * | -1.084<br>(-2.6) *** | -0.59<br>(-2.8) *** | 0.36<br>(0.8)        | -0.094<br>(-0.3)     | -0.259<br>(-0.5)     | -0.734<br>(-0.5)     |      |
| 人口规模              | -0.003<br>(-2.9) *** |                      | -0.002<br>(-1.9) *   | 0.002<br>(2.8) *** |                      |                    |                      |                     |                      |                      |                      | -0.008<br>(-3.5) *** |      |
| 人口密度              |                      |                      |                      |                    |                      |                    |                      |                     |                      | -0.052<br>(-7.9) *** |                      |                      |      |
| 城镇人口比重            |                      |                      |                      | 0.251<br>(1.2)     | -1.511<br>(-3.4) *** |                    | 0.304<br>(0.9)       |                     |                      |                      | -0.646<br>(-2.5) *** | -1.72<br>(-2.5) ***  |      |
| 15岁以下人口比<br>重     | -5.832<br>(-7.5) *** |                      |                      |                    |                      | 1.604<br>(3.2) *** |                      |                     |                      |                      |                      |                      |      |
| 65岁及以上人口<br>比重    |                      |                      |                      |                    | -7.239<br>(-3) ***   | 1.804<br>(1.4)     |                      | 2.162<br>(3.7) ***  | 8.477<br>(5.4) ***   |                      |                      |                      |      |
| 外来人口比重            |                      |                      | -1.673<br>(-4.3) *** | 0.58<br>(2.1) **   |                      |                    |                      |                     |                      |                      |                      |                      |      |
| 在校学生占总人<br>口比重    | 9.469<br>(10.4) ***  |                      |                      |                    |                      |                    |                      |                     |                      |                      |                      |                      |      |



续表 1 生计财政支出与最大可接受财政收入联立方程组估计结果

| 变量                | 教育<br>事业费 | 基本建<br>设支出            | 行政<br>管理费           | 公检法司<br>支出           | 社会保障<br>补助支出        | 卫生<br>经费             | 城市<br>维护费          | 抚恤和社<br>会福利救<br>济费 | 行政事<br>业离退<br>体经费  | 文体广播<br>事业费      | 农林支出              | 其他支出               | 自有财力                 |
|-------------------|-----------|-----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| 第二产业产值占<br>GDP 比重 |           | -0.7359<br>(-0.7)     |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 第三产业产值占<br>GDP 比重 |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    | 14.923<br>(12.1) *** |
| 铁路密度              |           | -1627.6<br>(-2.1) **  |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 公路密度              |           | -159.13<br>(-4.1) *** |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 国有企业产值占<br>比      |           | 1.56928<br>(3.3) ***  |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 公共部门平均工<br>资      |           |                       | 0.009<br>(16.6) *** |                      |                     |                      |                    |                    | 0.003<br>(6.5) *** |                  |                   |                    |                      |
| 财政供养人数            |           |                       | 17.497<br>(3.9) *** |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 人口火灾发生率           |           |                       |                     | 0.247<br>(2.4) **    |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 万人车祸次数            |           |                       |                     | -0.981<br>(-2.7) *** |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 城镇登记失业率           |           |                       |                     |                      | 27.747<br>(7.9) *** |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 社会保险参保人<br>数占比    |           |                       |                     |                      | 1.582<br>(4.7) ***  |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 万人卫生机构床<br>位数     |           |                       |                     |                      |                     | -2.642<br>(-6.3) *** |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 万人卫生机构人<br>员数     |           |                       |                     |                      |                     | 1.793<br>(8.7) ***   |                    |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 建成区面积             |           |                       |                     |                      |                     |                      | 0.012<br>(3.5) *** |                    |                    | 0.005<br>(1.8) * |                   |                    |                      |
| 城市万人铺装道<br>路面积    |           |                       |                     |                      |                     |                      | 1.944<br>(3.5) *** |                    |                    |                  |                   |                    |                      |
| 自然灾害受灾人<br>次      |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    | 0.001<br>(2.3) **  |                    |                  |                   |                    |                      |
| 领取社会救济人<br>数占比    |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    | 0.271<br>(1.2)     |                    |                  |                   | -1.814<br>(-1.3)   |                      |
| 行政事业单位离<br>退休人数占比 |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    | 93.5<br>(6.7) ***  |                  |                   |                    |                      |
| 万人文化机构数<br>量      |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    | -86.2<br>(-1.1)  |                   |                    |                      |
| 人均农作物种植<br>面积     |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  | 39.6<br>(7.3) *** |                    |                      |
| 人均农业受灾面<br>积      |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  | 21.8<br>(2.7) *** |                    |                      |
| 人均粮棉油产量           |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   | 146.2<br>(5.1) *** |                      |
| 人均建筑业产值           |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    | 36.9<br>(0.7)        |
| 人均公路旅客周<br>转量     |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    | 781.9<br>(2.8) ***   |
| 人均公路货运周<br>转量     |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    | 679.5<br>(2.7) ***   |
| 职工平均工资            |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    | 0.019<br>(5.5) ***   |
| 人均批发零售业<br>销售额    |           |                       |                     |                      |                     |                      |                    |                    |                    |                  |                   |                    | 555.2<br>(6.8) ***   |
| adj_ $R^2$        | 0.94      | 0.81                  | 0.83                | 0.89                 | 0.47                | 0.77                 | 0.71               | 0.51               | 0.43               | 0.66             | 0.65              | 0.95               | 0.98                 |

注：\*、\*\* 和 \*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著；为节省篇幅，表中省略了常数项。

就生计支出的影响因素而言，大部分解释变量的估计系数都具有预期的符号。比如，在校学生占总人口的比重越高，地方教育事业费的生计支出就越高；公共部门工资和财政供养人数越高，地方行政管理费的生计支出就越高；社会保险参保人数比例和城镇登记失业率越高，地方社会保障补助支出的生计支出也越高；65 岁及以上人口比重、自然灾害受灾人次越高，地方抚恤和社会福利救济费的生计支出也越高；行政事业单位离退休人数比重越高，行

政事业单位离退休经费的生计支出也越高;冬季平均气温越高的地区,社会保障补助支出、卫生经费、城市维护费、抚恤和社会福利救济费的生计支出就越低等等。此外,影响最大可接受财政收入的解释变量的系数都为正且基本显著,这与预期也是一致的。但也有一些解释变量的符号与通常的直觉不一致。比如,铁路和公路密度更大的地区,基本建设支出的生计支出反而越低,这可能是由于这些地区现有的基础设施和公共工程比较完善和发达,所以需要政府追加的基建投资相对就比较低;外来人口比重越高的地区,政府行政管理费的生计支出反而越低,这可能是现阶段与户籍挂钩的公共服务供给制度导致的,外来人口的行政事务仍然由其户籍所在地政府管理,并不会增加暂住地政府的行政管理负担;城镇人口比重越高的地区,社会保障补助支出的生计支出反而越低,可能的解释是,城镇地区商业养老和医疗保险比较普遍,与农村人口更多的地区相比,政府需要提供的 basic 社会保障服务相对而言反而更低。

就边际配置倾向的影响因素而言,反映居民偏好的人均 GDP 和人均受教育程度两个变量与反映政府偏好的国家机关、社会组织职工占比变量对地方政府边际配置倾向的影响系数在大部分方程中都具有预期的符号。在居民收入水平越高的地区(人均 GDP 更高的地区),居民对基本建设、教育、城市维护等支出的偏好强度更高;居民受教育程度越高的地区,居民对抚恤和社会福利救济、行政管理、公检法司等支出的偏好更为强烈;而在公务员比例更高的地区,政府对行政管理费和行政事业单位离退休经费的偏好最为强烈。这都符合通常的直觉。

利用估计系数值和变量的数据,根据(6)-(8)式可以测算出各省历年各类公共服务的生计支出、最大可接受财政收入和边际配置倾向的值。表2汇报了上述测算值的样本平均值。从表2可以看到,样本期间,地方本级财政收入占地方最大可接受财政收入的比例达到了89.9%,由此表明,与地方的税基规模和居民的纳税承担能力相比,地方政府有近10%的税收能够征收但没有征收,因此地方政府并没有付出100%的税收征管努力。生计财政支出占地方本级财政支出的比例达到了58.6%,意味着超过一半的地方财政支出是用于满足地方辖区居民对公共服务的最低(或基本)需求。根据边际配置倾向的计算结果,可以发现,追求效用最大化的地方政府在满足了地方居民的公共服务基本需求以后,额外的预算资金每增加1元,地方政府将其中的87.2%用于超额提供公共服务,而将另外12.8%用于弥补减轻居民税负带来的收入损失。比较各类公共服务生计支出占比与其边际配置倾向的数值,可以发现,地方政府对不同类型公共服务的政策选择主要有三种组合:一是生计支出比例高,且边际配置倾向也高。教育事业费最具代表性(社保补助和农林支出也具有这一特征)。地方财政教育经费的66.9%用于提供基本教育服务,而地方政府额外获得1元预算资金后,愿意将0.124元用于超额提供教育服务;二是生计支出比例高,但边际配置倾向较低。行政管理费最具代表性(文体广播事业费也具有这一特征)。地方行政管理费近80%是生计支出,而地方政府在额外获得1元预算资金以后,只愿意拿出0.038元来超额提供行政管理服务;三是生计支出比例低,但边际配置倾向很高,最典型的就是基建支出。地方基本建设支出只有50%是必需的,地方政府额外预算资金每增加1元,却愿意拿出0.212元用于基本建设投资<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>根据这一测算结果,对追求 Stone-Geary 效用函数最大化的地方政府而言,教育公共服务类似于“正常品”,行政管理服务类似于“必需品”,而基本建设服务类似于“奢侈品”。

表 2 样本期间各类财政支出的生计值、最大可接受财政收入、边际配置倾向的平均值

| 本级财政收入      | 最大可接受值 | 实际值       | 实际值/最大可接受值 | 边际配置倾向 |
|-------------|--------|-----------|------------|--------|
|             | 988.72 | 888.85928 | 0.899      | 0.128  |
| 本级财政支出      | 生计值    | 实际值       | 生计值/实际值    | 边际配置倾向 |
|             | 735.34 | 1254.85   | 0.586      | 0.872  |
| 教育事业费       | 125.95 | 188.27    | 0.669      | 0.124  |
| 基本建设支出      | 74.28  | 147.09    | 0.505      | 0.212  |
| 行政管理费       | 100.61 | 127.68    | 0.788      | 0.038  |
| 公检法司支出      | 45.23  | 77.85     | 0.581      | 0.071  |
| 社会保障补助支出    | 46.85  | 77.69     | 0.603      | 0.077  |
| 卫生经费        | 26.73  | 52.11     | 0.513      | 0.057  |
| 城市维护费       | 29.85  | 52.01     | 0.574      | 0.040  |
| 抚恤和社会福利救济费  | 16.69  | 30.91     | 0.54       | 0.034  |
| 行政事业单位离退休经费 | 35.79  | 61.39     | 0.583      | 0.056  |
| 文体广播事业费     | 19.74  | 30.94     | 0.638      | 0.024  |
| 农林支出        | 50.71  | 87.28     | 0.581      | 0.112  |
| 其他支出        | 163    | 291.07    | 0.56       | 0.028  |

(二) 地方纵向财政缺口的分解结果

根据上面计算得到的生计财政支出和最大可接受财政收入,我们将地方本级财政支出超过本级财政收入导致的财政缺口( $\sum_{i=1}^s u_i - t$ )分解为超额支出缺口( $\sum_{i=1}^s u_i - \alpha$ )、刚性财政缺口( $\alpha - \kappa$ )和税收努力不足缺口( $\kappa - t$ )。图 1 汇报了各省区样本期间三类人均财政缺口的年度平均值。可以看到,上海、北京、天津、广东、浙江等 11 个省市的刚性财政缺口为负,除重庆外其余 10 个省市都位于东部地区,由此表明,东部地区的税收潜力足以弥补辖区居民对地方公共服务的基本需求,并不存在根本性的财政困难;而其余地区的刚性财政缺口都为正,其中青海、宁夏、甘肃、吉林和新疆的缺口规模最大,表明这些地区的财政困难程度最为严重,依靠本地区财政能力甚至无法满足居民对公共服务的基本需求。

所有省区的超额支出缺口都为正,表明地方政府提供的公共服务都超过了满足居民基本需要的生计水平,其中上海、北京、天津、广东、青海这一缺口的规模最大。财政能力强的东部地区提供较大规模的超额公共服务可以理解,为什么青海、内蒙古、新疆等财政困难较为突出的西部地区也提供了较高的超额公共服务?可能的原因是,这些少数民族自治区区获得了中央政府大量专项转移支付资金的援助,使之有能力在本级财政困难严重的情况下仍然可以提供较高水平的超额公共服务。

税收努力不足缺口衡量的是地方能征未征的税额。税收努力不足缺口较低的省市主要集中在东部地区(比如,上海、广东、辽宁等),而税收努力不足缺口较高的省主要集中在中部地区(比如,湖南、湖北、安徽等),而西部地区有的省税收努力不足缺口较低(比如,陕西),也有的省税收努力不足缺口较高(比如甘肃)。

总体而言,东部地区刚性财政困难程度最低,而且公共服务供给努力程度和税收征管努力程度都远高于中西部地区;西部地区虽然刚性财政困难要比中部地区严重,但其公共服务供给努力程度和税收努力程度都要高于中部地区。因此,相比较而言,中部地区地方政府公共服务供给和税收征管有效性更差。



续表 3 均衡性转移支付的决定因素模型估计结果

| 自变量             | 模型(1)      | 模型(2)      | 模型(3)      | 模型(4)                 | 模型(5)               | 模型(6)                | 模型(7)               | 模型(8)               | 模型(9)               |
|-----------------|------------|------------|------------|-----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 财政分权            |            |            |            | -297.3370<br>(-2.4)** | -214.2300<br>(-1.6) | -142.3465<br>(-1.00) | -103.029<br>(-0.64) | -143.639<br>(-0.90) | 35.223<br>(0.15)    |
| 财政支出占<br>GDP 比  |            |            |            |                       | 2.3868<br>(-1.45)   | 2.2619<br>(1.38)     | 1.427<br>(0.79)     | 1.264<br>(0.68)     | 1.539<br>(0.74)     |
| 行政管理费占财<br>政支出比 |            |            |            |                       | -3.7039<br>(-1.02)  | -4.3497<br>(-1.20)   | -4.322<br>(-1.05)   | -3.023<br>(-0.69)   | 3.352<br>(0.57)     |
| 人均预算外收入         |            |            |            |                       |                     | -0.0831<br>(-1.44)   | -0.0995<br>(-1.64)  | -0.0704<br>(-1.04)  | -0.0712<br>(-0.92)  |
| 城镇化率            |            |            |            |                       |                     |                      | -0.3161<br>(-0.40)  | -0.036<br>(-0.04)   | 0.337<br>(0.33)     |
| 国有化率            |            |            |            |                       |                     |                      | 0.701<br>(0.88)     | 0.175<br>(0.26)     | 3.172<br>(3.19)***  |
| 工业化率            |            |            |            |                       |                     |                      | 3.243<br>(1.65)*    | 3.694<br>(2.88)***  | 15.413<br>(6.44)*** |
| 对数似然率           | -1137.3500 | -1132.8900 | -1132.5000 | -1125.8700            | -1124.3400          | -1123.3125           | -1121.141           |                     |                     |
| 总体 $R^2$        |            |            |            |                       |                     |                      |                     | 0.7213              | 0.2439              |

注：\*、\*\*和\*\*\* 分别表示在 10%、5%和 1%的水平上显著；模型（1）-（7）的样本量为 270，模型（8）和（9）的样本量为 207。为节省篇幅，表中省略了固定效应项和随机效应项的估计结果，下表同。

从模型（1）到模型（7），我们在 Tobit 回归模型中逐步增加控制变量，模型（7）中包含全部外生变量。模型（8）和模型（9）中引入的解释变量与模型（7）相同。我们关注的核心变量刚性财政缺口则包含在所有的模型设定中。从表 3 可以看到，无论模型中控制其他什么变量以及采用何种模型设定，核心变量刚性财政缺口都对均衡性转移支付具有正向影响且估计系数基本都在 1%的统计水平上显著。由此表明，中央政府基于标准财政收支缺口分配均衡性转移支付资金，客观上起到了将更多财政资金援助财政困难省区的作用，从而增强了财力不足地区的公共服务供给能力，这在一定程度上有助于促进地区间公共服务的均等化。

为什么刚性财政缺口越大的地区获得的均衡性转移支付资金越多呢？可能的解释是，基于因素法测算得到的标准财政收支缺口较好地反映了地方政府的刚性财政困难程度。按标准财政收支缺口来分配均衡性转移支付资金，恰好实现了对地方政府不可控的刚性财政缺口的补助。为什么刚性财政缺口与标准财政收支缺口存在较高的契合？可能的原因在于：（1）在测算标准财政收入时，对主要税种统一按照税基乘以税率的公式计算，税率为全国平均有效税率，因而标准财政收入的地区差异主要反映的是各地区税基或税收潜力的差异，而本文测算的最大可接受财政收入反映的也是各地区税收负担能力或税收潜力的差异，二者存在较大程度的一致性；（2）2008 年以前，测算标准财政支出考虑的主要因素是地方标准财政供养人数、人口规模和公共服务供给成本系数。由于公共部门是典型的劳动密集型部门，公共部门人员规模越大意味着提供的公共服务水平越高，而许多公共服务的供给和消费本身就是同一个过程（比如教育、卫生、行政管理和公共安全服务等），因此，财政供养人数比例和人口规模较高的地区，居民对公共服务的基本需求水平可能也较高。也就是说，财政供养人数和人口规模的差异在一定程度上可以反映各地区对公共服务基本需求的差异，而供给成本差异系数在一定程度上体现了公共服务价格的差异，最终标准财政支出能够较好地近似反映地区生计财政支出。由此可以判断，标准财政收支缺口较为准确地体现了地方政府的真实财政困难程度，均衡性转移支付按此进行分配，一定程度上有助于缓解地方政府的财政困难状况。

其他外生控制变量中，人均 GDP、财政支出占比、行政管理费占比、预算外收入、城镇化



率的估计系数在所有包含这些变量的模型中都具有一致且符合预期的符号,但都未通过显著性检验,由此表明,中央政府在向地方政府分配均衡性转移支付资金时,主要考虑的是地方预算内的财政困难程度,并未着重考虑地方经济发展水平、公共服务规模和结构、预算外收入规模以及城市化水平等因素。在包含全部变量的 Tobit 回归模型中,财政分权变量也不显著,表明地方政府拥有财政自主权的高低并不会影响中央政府分配均衡性转移支付资金的决策;公共部门平均工资对均衡性转移支付具有正向影响,这可能是由于公共部门工资是公共服务成本的主要组成部分,公共部门工资越高的地区,要维持行政事业单位的正常运转和公共服务的基本供给,需要中央政府提供更高的财政援助;财政供养人数占比和人口规模对均衡性转移支付的影响都不显著,这与通常的直觉不符,因为目前对均衡性转移支付资金分配机制指责最多的就是其“养人”的特征,即在测算标准财政支出时,主要考虑的因素是财政供养人数和人口规模(景宏军、王蕴波,2011;贾晓俊、岳希明,2012)。为什么在模型中控制刚性财政缺口变量以后,上述两个变量的影响都不显著呢?实际上,这从另一个侧面验证了上文的推断。按标准财政供养人数和人口规模计算的标准财政支出,与本文测算的生计财政支出具有较高的一致性,因而在模型中控制地方刚性财政缺口变量,就在一定程度上反映和涵盖了财政供养人数与人口规模对均衡性转移支付的影响。换言之,在中央政府依据财政困难程度分配转移支付以后,财政供养人数和人口规模对均衡性转移支付资金的分配并无独立影响。所以,根据本文的估计结果,指责均衡性转移支付直接以“养人”为原则来分配资金是没有依据的。

2.均衡性转移支付降低了地方政府的税收征管努力程度吗?

表4汇报了税收努力不足缺口与均衡性转移支付的相关性检验结果。

表4 均衡性转移支付与税收努力不足缺口相关性的面板数据模型估计结果

| 自变量                | 模型(1)                | 模型(2)                | 模型(3)                  | 模型(4)                   |
|--------------------|----------------------|----------------------|------------------------|-------------------------|
| 常数项                | 59.505<br>(4.982)*** | 57.184<br>(3.571)*** | 161.750<br>(3.081)***  | 110.305<br>(1.812)**    |
| 人均均衡性转移支付          | -0.031<br>(-1.188)   | -0.029<br>(-1.035)   | -0.014<br>(-0.629)     | -0.022<br>(-0.788)      |
| 人均其他转移支付           | -0.012<br>(-1.086)   | -0.012<br>(-1.083)   | -0.022<br>(-2.079)**   | -0.028<br>(-2.504)**    |
| 人均GDP              | 4.056<br>(0.421)     | 4.208<br>(0.423)     | 15.200<br>(1.972)**    | 12.239<br>(1.508)       |
| 人均预算外收入            |                      | 0.006<br>(0.26)      | 0.022<br>(1.067)       | 0.037<br>(1.584)        |
| 财政分权度              |                      |                      | -200.829<br>(-2.398)** | -215.948<br>(-2.865)*** |
| 人均受教育程度            |                      |                      |                        | 12.775<br>(2.121)**     |
| 城镇化率               |                      |                      |                        | -0.867<br>(-2.62)***    |
| 国有化率               |                      |                      |                        | -0.217<br>(-0.557)      |
| 工业化率               |                      |                      |                        | 0.257<br>(0.351)        |
| 调整后的R <sup>2</sup> | 0.450                | 0.448                | 0.456                  | 0.463                   |
| 对数似然率              | -1212.584            | -1212.53             | -1209.966              | -1205.822               |
| 赤池信息准则             | 9.286                | 9.293                | 9.281                  | 9.280                   |

注:\*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%和1%的水平上显著;所有模型的样本量都为270。

模型(1)中仅包含均衡性转移支付与其他转移支付、人均 GDP 三个变量,检验地方本地税基和上级转移支付补助对地方政府税收努力程度的影响。模型(2)-(4)逐步控制其他外生环境变量。所有模型中都包含均衡性转移支付变量,且都同时控制时期和地区双向固定效应。根据调整后的  $R^2$ 、对数似然率和 AIC 准则,模型(4)是相对最优的模型。可以看到,无论模型中包含哪些变量,人均均衡性转移支付对地方税收努力不足缺口都没有显著影响,估计结果相当稳健。由此表明,按照现行的资金分配机制,均衡性转移支付并不会对地方政府的税收征管行为产生激励效应,地方政府的税收征管努力程度不因获得均衡性转移支付而发生改变。

既有研究显示,以“财政均等化”为目标的无条件转移支付通常对地方政府的税收努力程度具有逆向激励效应。比如 Barette 等(2002)发现,德国的均等化转移支付对州政府的税收征管具有负向影响,导致州政府本级税收收入减少 15%。Dahlby 和 Warren(2003)的研究发现,均等化转移支付通过税率效应和税基效应影响地方政府的税收行为。在中国,均衡性转移支付制度安排限制了上述两种效应的作用方向和力度,可能是均衡性转移支付对地方税收征管行为无显著影响的主要原因。

根据中国均衡性转移支付资金的分配公式,给定标准财政支出不变,某地区标准财政收入越低,获得的转移支付资金就越多,其中标准财政收入等于税基乘以实际平均有效税率;此外,中央政府每年拨付给地方的均衡性转移支付总额是既定的,地方标准财政收支缺口并非 100%得到弥补,实际弥补的比例等于转移支付总额除以地方标准财政收支缺口总额(即转移支付系数,2005 年等于 47.5%)。当不存在地区间税收竞争时,某地区通过放松税收征管,降低其实际有效税率,将会导致平均有效税率降低,从而使得该地区标准财政收入降低;另一方面,由于该地区实际税负降低,将会吸引更多流动性生产要素进入,这将增大该地区的税基,导致该地区标准财政收入提高。当两种相反方向的效应相互抵消时,地方政府改变征管力度调整实际税负的策略行为,并不会带来转移支付资金分配方面的好处,地方政府因此也没有激励去改变税收征管行为。当存在地区间税收竞争时,某地区通过放松税收征管力度,降低实际有效税率,将迫使其他地区也采取同样的策略。如果税收竞争充分,则地区间流动性生产要素的分布格局将不会改变,各地区的税基分布也不会有明显变化,但地方平均有效税率将明显降低,所有地区的标准财政收入因此而降低。给定标准财政支出不变,标准财政收支缺口总额将增大。然而,由于中央均衡性转移支付总额是既定的,标准财政收支缺口总额的提高将使得转移支付系数降低,地方接受的均衡性转移支付并不会增加。总之,无论是否存在税收竞争,地方政府都无法通过改变本级税收征管行为,影响中央政府均衡性转移支付资金的分配,转移支付由此保持了对地方税收征管行为的中性效应。

从表 4 还可以看到,其他转移支付越高的地区,地方税收努力不足缺口越小,由此表明,其他转移支付对地方政府税收征管努力程度具有正向激励作用。目前,其他转移支付主要由税收返还和专项补助构成。其中,税收返还与地方本级税收收入相挂钩,地方政府通过强化征管增加本级税收收入,可以获取更多的税收返还收入;专项补助中的许多项目都需要地方政府提供一定的资金配套,地方政府强化税收征管将为争取更多的中央专项补助收入创造条件。因此,总体而言,其他转移支付的资金分配机制有助于提升地方政府的税收努力程度。

3. 均衡性转移支付提高了地方政府的公共服务供给努力程度吗?  
表 5 汇报了地方财政总支出的超额支出缺口与均衡性转移支付的相关性检验结果。

表 5 均衡性转移支付与超额财政支出缺口相关性的面板数据模型估计结果

| 自变量        | 模型(1)                | 模型(2)                     | 模型(3)                     | 模型(4)                     |
|------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 常数项        | 51.321<br>0.662      | -1011.240<br>(-8.946) *** | -2733.056<br>(-9.323) *** | -2016.474<br>(-4.291) *** |
| 人均均衡性转移支付  | 0.278<br>(4.382) *** | 1.506<br>(6.257) ***      | 1.261<br>(5.285) ***      | 1.465<br>(5.946) ***      |
| 人均其他转移支付   |                      | 0.492<br>(5.524) ***      | 0.663<br>(6.586) ***      | 0.669<br>(6.313) ***      |
| 人均 GDP     |                      | 1628.977<br>(32.043) ***  | 1447.974<br>(23.976) ***  | 1403.556<br>(27.498) ***  |
| 人均预算外收入    |                      | -1.333<br>(-6.306) ***    | -1.588<br>(-7.579) ***    | -1.388<br>(-6.648) ***    |
| 财政分权度      |                      |                           | 3306.92<br>(5.862) ***    | 2895.94<br>(5.354) ***    |
| 人均受教育程度    |                      |                           |                           | 127.048<br>(2.461) **     |
| 城市化率       |                      |                           |                           | -2.518<br>(-0.843)        |
| 国有化率       |                      |                           |                           | -3.612<br>(-1.931) *      |
| 工业化率       |                      |                           |                           | -27.597<br>(-6.294) ***   |
| 调整后的 $R^2$ | 0.963                | 0.975                     | 0.977                     | 0.979                     |
| 对数似然率      | -1789.2              | -1777.313                 | -1766.382                 | -1753.899                 |
| 赤池信息准则     | 14.225               | 13.476                    | 13.403                    | 13.340                    |

注：\*、\*\* 和 \*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著；所有模型的样本量都为 270。

从模型(1)到模型(5)逐步增加外生控制变量的个数,但所有模型中都包含人均均衡性转移支付变量,且都同时控制时期和地区双向固定效应。根据调整后的  $R^2$ 、对数似然率和 AIC 准则,模型(4)是相对最优的模型。

可以看到,无论模型中控制哪些外生变量,均衡性转移支付都在 1% 的显著水平上对总支出的超额支出缺口产生正向影响,估计结果相当稳健。模型(4)的结果显示,均衡性转移支付对超额支出缺口的影响系数为 1.465,而其他转移支付和人均 GDP 的系数分别为 0.669 和 0.1403,<sup>①</sup>由此表明,均衡性转移支付对地方财政支出和公共服务供给的刺激效应远远超过其他转移支付和居民收入水平等量提高所产生的刺激效应,均衡性转移支付的“粘蝇纸”效应在中国显著成立。为什么均衡性转移支付会激励地方政府提供更多的超额公共服务呢?在财政分权体制下,地方政府事权与财权的分离以及公共部门预算程序的复杂性和不透明的特点,干扰了地方居民对公共服务真实成本和收益的判断(Worthington and Dollery,

<sup>①</sup>表 5 中的相应系数为 1403.556,因为表中人均 GDP 的度量单位为“万元”,被解释变量人均超额财政支出缺口的度量单位为“元”。

1999),导致地方居民形成财政幻觉,即认为上级政府提供的转移支付资金来源于对其他地区居民的征税,从而系统低估接受转移支付补助地方政府提供公共服务的税收价格,提高对本辖区公共服务的需求偏好(Hyndels and Smolders, 1994);另一方面,地方政府在获得均衡性转移支付以后,既可以将这笔资金用于提高地方公共服务的数量或质量,也可以通过直接返还或间接减税的方式用于减轻本地居民的税收负担。Logan(1986)证实,从增加公共支出获得的政治收益远高于向纳税人减轻少许税负带来的好处,地方政府更愿意利用转移支付来改善地方公共服务的供给。因此,均衡性转移支付对地方公共服务的供给和需求都具有正向激励作用,地方政府接受的均衡性转移支付补助越多,就越有可能推动地方公共支出的增加和公共服务的超额供给。

模型(4)中其余变量估计系数的符号基本符合预期。唯一意外的是人均预算外收入的估计系数为负,且在1%的水平上显著,可能的解释是,预算外收入规模越大,有可能会对地方税基带来较大的侵蚀,从而影响地方预算内财政收入的筹集,导致地方预算内财政支出的减少。

如前所述,仅根据财政总支出的超额支出缺口与均衡性转移支付的关系,仍无法判断均衡性转移支付在激励地方政府公共服务供给方面是否有效,因为均衡性转移支付对不同类型公共服务供给努力程度的影响可能不同。既有研究表明,无条件转移支付对地方政府提供不同类型公共服务的行为具有差异化的影响(Hendrick, 2002);Deller和Maher(2005)的研究则发现,无条件转移支付对非基本公共服务(公园和娱乐、文化等)供给的影响大于对基本公共服务(公共安全、消防)供给的影响。为检验均衡性转移支付对不同类型公共服务供给行为的差异化影响效应,我们对模型(14)式进行估计,表6汇报了模型的估计结果。

表6中每个模型的被解释变量都为某一类公共服务的超额支出缺口,所有模型都同时控制时期和地区双向固定效应。根据每个模型中均衡性转移支付变量的估计系数可以发现,均衡性转移支付对地方基本建设支出的超额支出缺口没有显著影响,对地方城市维护费超额支出缺口具有显著的负向影响,由此表明,均衡性转移支付并不会激励地方政府将更多的财政资金用于公共投资和基本建设;另一方面,均衡性转移支付对其他公共服务的超额支出缺口都具有显著的正向影响,其中,对农林支出、教育事业费、卫生经费、行政事业单位离退休经费、公检法司支出等公共服务超额支出缺口的正向影响效应最高,相应的估计系数分别达到了0.32、0.278、0.181、0.125和0.104,也就是说,地方政府在获得均衡性转移支付以后,倾向于将更多的转移支付资金用于提供农林业开发、水利气象、教育、医疗卫生、养老和公共安全等民生性公共服务。与之形成鲜明对比的是,其他转移支付仅对4种公共服务的供给努力程度具有显著且正向的影响,其中对基本建设支出和城市维护费超额支出的影响效应最大(系数分别为0.362和0.06,且都在1%的统计水平上显著),由此表明,地方政府将其他转移支付(特别是专项转移支付)主要用于提供基础设施建设和维护等公共投资型服务。均衡性转移支付与其他转移支付对地方政府公共服务供给行为的激励效应恰好形成互补。这也验证了Stotsky(1991)的研究结论,即转移支付对地方公共支出的影响效应不仅取决于公共支出的类型,还取决于转移支付的类型。

表6 均衡性转移支付与不同类型公共服务超额财政支出缺口的相关性检验结果

| 自变量                | 教育事业费                 | 基本建设支出                   | 行政管理费                | 公检法司支出                | 社会保障补助支出              | 卫生经费                   | 城市维护费                   | 抚恤和社会福利救济费            | 行政事业离退休经费              | 文体广播事业费                | 农林支出                  | 其他支出                   |
|--------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| 常数项                | 51.321<br>(0.66)      | -1013.127<br>(-3.83) *** | -99.572<br>(-1.69) * | 121.978<br>(2.99) *** | -99.572<br>(-1.58)    | 156.315<br>(3.33) ***  | -469.266<br>(-5.55) *** | 50.517<br>(2.47) **   | 226.666<br>(2.63) ***  | -30.222<br>(-2.66) *** | -133.023<br>(-1.85) * | -490.871<br>(-2.11) ** |
| 人均均衡性转移支付          | 0.278<br>(8.09) ***   | -0.130<br>(-0.79)        | 0.097<br>(3.24) ***  | 0.104<br>(5.79) ***   | 0.097<br>(3.85) ***   | 0.181<br>(7.63) ***    | -0.114<br>(-2.98) ***   | 0.069<br>(6.02) ***   | 0.125<br>(3.64) ***    | 0.052<br>(6.18) ***    | 0.320<br>(5.98) ***   | 0.631<br>(4.68) ***    |
| 人均其他转移支付           | 0.016<br>(1.23)       | 0.362<br>(5.86) ***      | 0.010<br>(0.91)      | 0.015<br>(1.76) *     | 0.010<br>(1.02)       | -0.01<br>(-1.05)       | 0.06<br>(3.57) ***      | 0.011<br>(2.69) ***   | 0.019<br>(1.49)        | 0.002<br>(0.63)        | 0.025<br>(1.22)       | 0.045<br>(0.66)        |
| 人均GDP              | 200.708<br>(24.3) *** | 155.464<br>(4.17) ***    | 42.554<br>(6.36) *** | 122.736<br>(23.8) *** | 42.554<br>(5.79) ***  | 75.087<br>(15.8) ***   | 106.691<br>(10.6) ***   | 27.525<br>(11.2) ***  | 41.537<br>(6.18) ***   | 29.327<br>(19.2) ***   | 29.663<br>(3.95) ***  | 522.705<br>(14.6) ***  |
| 人均预算外收入            | -0.092<br>(-4.29) *** | -0.269<br>(-3.07) ***    | -0.049<br>(-2.9) *** | -0.026<br>(-2.18) **  | -0.049<br>(-3.44) *** | -0.038<br>(-2.63) ***  | -0.136<br>(-7.62) ***   | -0.013<br>(-3.17) *** | -0.009<br>(-0.49)      | -0.011<br>(-3.06) ***  | -0.013<br>(-0.79)     | -0.601<br>(-5.79) ***  |
| 财政分权度              | 135.211<br>(1.49)     | 1018.409<br>(3.78) ***   | 135.752<br>(1.98) ** | -55.743<br>(-1.12)    | 135.752<br>(2.17) **  | -114.939<br>(-2.37) ** | 372.317<br>(5.76) ***   | 27.338<br>(1.54)      | -166.513<br>(-2.05) ** | 52.613<br>(4.9) ***    | 243.404<br>(2.31) **  | 1033.451<br>(3.7) ***  |
| 人均受教育程度            | 3.753<br>(0.59)       | 29.943<br>(1.75) *       | 7.795<br>(1.51)      | -0.052<br>(-0.02)     | 7.795<br>(1.24)       | 2.823<br>(0.8)         | 11.497<br>(2.19) **     | 1.584<br>(0.69)       | 3.555<br>(0.68)        | 1.841<br>(1.91) *      | 6.521<br>(1.19)       | 36.886<br>(1.57)       |
| 城市化率               | 0.061<br>(0.18)       | -0.031<br>(-0.04)        | -0.572<br>(-2.13) ** | 0.249<br>(1.13)       | -0.572<br>(-2.0) **   | -0.12<br>(-0.46)       | 0.218<br>(0.83)         | -0.29<br>(-3.05) ***  | -0.103<br>(-0.31)      | -0.108<br>(-1.52)      | 0.482<br>(1.94) *     | -1.741<br>(-1.003)     |
| 国有化率               | 0.341<br>(1.09)       | -1.376<br>(-1.47)        | -0.344<br>(-1.24)    | -0.111<br>(-0.95)     | -0.344<br>(-1.65) *   | -0.149<br>(-0.94)      | 0.531<br>(2.75) ***     | -0.291<br>(-3.18) *** | -1.177<br>(-4.63) ***  | 0.072<br>(1.52)        | -0.822<br>(-2.15) **  | -1.742<br>(-1.59)      |
| 工业化率               | -6.964<br>(-8.71) *** | 1.27<br>(0.51)           | -0.205<br>(-0.36)    | -4.219<br>(-11.6) *** | -0.205<br>(-0.36)     | -3.020<br>(-7.91) ***  | 1.238<br>(1.76) *       | -1.526<br>(-5.9) ***  | -2.789<br>(-4.66) ***  | -0.679<br>(-7.55) ***  | -1.095<br>(-1.93) *   | -9.604<br>(-3.9) ***   |
| 调整后的R <sup>2</sup> | 0.980                 | 0.903                    | 0.825                | 0.979                 | 0.825                 | 0.951                  | 0.942                   | 0.925                 | 0.786                  | 0.974                  | 0.843                 | 0.965                  |
| 对数似然率              | -1190.882             | -1500.246                | -1111.244            | -1039.751             | -1111.244             | -1063.702              | -1151.659               | -904.911              | -1160.598              | -735.993               | -1167.817             | -1571.272              |
| 赤池信息准则             | 9.169                 | 11.461                   | 8.580                | 8.050                 | 8.580                 | 8.227                  | 8.879                   | 7.051                 | 8.945                  | 5.800                  | 8.999                 | 11.987                 |

注：\*、\*\*和\*\*\* 分别表示在10%、5%和1%的水平上显著；所有模型的样本量都为270。

## 六、基本结论

本文利用1998–2006年省级面板数据,对中国均衡性转移支付的有效性进行评估,以期回答中国式财政分权体制下均衡性转移支付是中央向地方伸出的“援助之手”还是设下的“激励陷阱”这一公平与效率的权衡问题。目前,均衡性转移支付的首要目标是弥补地方纵向财政缺口。因此,本文通过构建反映地方财政收支行为的扩展线性支出系统,估计地方最大可接受财政收入和生计财政支出水平,将地方纵向财政收支缺口分解为刚性财政缺口、税收努力不足缺口和超额支出缺口;进而构建面板数据模型,直接检验三类财政缺口与均衡性转移支付的关系,最终实现从平等和激励两个维度对中国均衡性转移支付的有效性进行评估。

研究表明,样本期间,以标准财政收支缺口为资金分配依据的均衡性转移支付倾向于将更多的补助资金配置给刚性财政缺口更大的地区,真正扮演了中央政府“援助之手”的角色,在保障财政困难地区政府的正常运转以及地方公共服务的基本供给方面发挥了不可或缺的作用。研究还发现,均衡性转移支付在担当“援助之手”的同时,并没有让地方政府陷入软预算约束的“激励陷阱”,反而对地方政府的财政收支行为产生了正向激励。主要表现为:一方面,均衡性转移支付对地方政府的税收征管行为保持了中性效应,地方政府并未因获得中央的财力性补助而扭曲本级税收的征管努力程度;另一方面,均衡性转移支付显著提高了地方政府的公共服务供给努力程度,激励地方政府在教育、医疗卫生、养老和公共安全等民生性领域提供更多超过居民生计需求的公共服务。总体而言,中国均衡性转移支付的有效性较高,对其政策作用应予以充分的肯定。未来进一步提高均衡性转移支付占转移支付总额以



及地方财政总收入的比重,甚至将均衡性转移支付升格为转移支付的主体类型,应该是中国财政体制改革的重点之一。

发达国家的“财政能力均等化”或“支出需求均等化”转移支付制度均存在一定程度的平等与激励的冲突 (Oakland, 1994; Petchey and Levchenkova, 2007; Bird and Vaillancourt, 2007), 本文虽然证实了中国均衡性转移支付制度的优越性, 但对该制度资金分配公式的内在机理却未作充分的剖析。进一步研究的方向是, 深入比较中国均衡性转移支付制度与不同国家均等化转移支付模式的制度差异, 探寻中国均衡性转移支付有效性的制度根源。

### 参考文献:

1. 蔡红英, 2008:《转移支付的均等化效应分析》,《当代财经》第4期。
2. 龚锋、雷欣, 2010:《中国式财政分权的数量测度》,《统计研究》第10期。
3. 龚锋、卢洪友, 2009:《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》第1期。
4. 龚锋、卢洪友, 2010:《机会平等与财政转移支付》,《财经问题研究》第11期。
5. 贾晓俊, 2009:《政府间转移支付制度横向均衡效应研究》,《经济学动态》第3期。
6. 贾晓俊、岳希明, 2012:《我国均衡性转移支付资金分配机制研究》,《经济研究》第1期。
7. 景宏军、王蕴波, 2011:《以公共服务均等化理念改革我国均衡性转移支付制度的探析》,《经济研究参考》第10期。
8. 李楠, 2011:《中国均等化转移支付公式:现状、问题及对策》,《地方财政研究》第2期。
9. 李永友、沈玉平, 2009:《转移支付与地方财政收支决策——基于省级面板数据的实证研究》,《管理世界》第11期。
10. 刘勇政, 2008:《我国财政转移支付均等化效应实证分析》,《地方财政研究》第2期。
11. 刘勇政、赵建梅, 2009:《论分税制下财政转移支付与地方财政努力差异——基于功能与地区多重分类考察的另类荷兰病分析》,《财经研究》第12期。
12. 乔宝云、范剑勇、彭骧鸣, 2006:《政府间转移支付与地方财政努力》,《管理世界》第3期。
13. 田发、周琛影, 2010:《中国四大区域财政均等化考量》,《经济社会体制比较》第12期。
14. 尹恒、康琳琳、王丽娟, 2007:《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》,《管理世界》第1期。
15. 赵晓宏, 2008:《我国一般性转移支付制度研究的梳理与思考》,《东岳论丛》第5期。
16. Aaberge, R., and A. Langørgen. 2006. “Measuring the Benefits from Public Services: The Effects of Local Government Spending on the Distribution of Income in Norway.” *Review of Income and Wealth* 52(1): 61–83.
17. Aaberge, R., B. Manudeep, A. Langørgen, and M. Mogstad. 2010. “The Distributional Impact of Public Services when Needs Differ.” *Journal of Public Economics* 94(9): 549–562.
18. Allers, M. 2007. “Deriving Spending Needs from Local Government Budget Data: An Alternative Approach.” Paper to Be Presented at the IIPF Congress in Warwick. [http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name](http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name).
19. Barette, C., and B. Huber, and K. Lichtblau. 2002. “A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany.” *International Tax and Public Finance* 9(6): 631–649.
20. Bastiaens, E., B. D. Borger, and J. Vanneste. 2000. “Crowding Out Effects in the Local Budget and the Allocation of Local Public Consumption: Evidence from the Flemish Municipalities in a Period of Fiscal Consolidation.” *Tijdschrift voor Economie en Management XLV* (1): 75–98.
21. Bird, R., and F. Vaillancourt. 2007. “Expenditure – Based Equalization Transfers.” In *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Edited by J. Martinez–Vazquez and B. Searle, 259–289. New York: Springer.
22. Borge, L. 1995. “Lump – sum Intergovernmental Grants Have Price Effects: A Note.” *Public Finance Quarterly* 23(2): 271–274.
23. Dahlby, B. 2011. “The Marginal Cost of Public Funds and the Flypaper Effect.” *International Tax and Public Finance* 18(3): 304–321.

24. Dahlby, B., and N. Warren. 2003. "Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System." *The Economic Record* 79(247): 434-445.
25. Deller, S.C., and C.S. Maher. 2005. "Categorical Municipal Expenditures with a Focus on the Flypaper Effect." *Public Budgeting & Finance* 25(3): 73-90.
26. Hendrick, R. 2002. "Revenue Diversification; Fiscal Illusion of Flexible Financial Management." *Public Budgeting and Finance* 22(4): 52-72.
27. Heyndels, B., and C. Smolders. 1994. "Fiscal Illusion at the Local Level; Empirical Evidence for the Flemish Municipalities." *Public Choice* 80(3-4): 325-338.
28. Huang, B., and K. Chen. 2012. "Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing." *China Economic Review* 23(3): 534-551.
29. Jackman, R., and J. Papadachi. 1981. "Local Authority Education Expenditure in England and Wales: Why Standards Differ and the Impact of Government Grants." *Public Choice* 36(3): 425-439.
30. Langørgen, A., and R. Aaberge. 1999. "A Structural Approach for Measuring Fiscal Disparities." Research Department of Statistics Norway, Discussion Papers No. 254.
31. Logan, R.R. 1986. "Fiscal Illusion and the Grantor Government." *Journal of Political Economy* 94(6): 1304-1318.
32. Oakland, W.H. 1994. "Fiscal Equalization; An Empty Box?" *National Tax Journal* 47(1): 199-209.
33. Petchey, J.D., and S. Levchenko. 2007. "Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency: The Case of Australia." In *Fiscal Equalization; Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Edited by Martinez-Vazquez and B. Searle, 13-30. us: Springer.
34. Stotsky, J.G. 1991. "State Fiscal Responses to Federal Government Grants." *Growth and Change* 22(3): 17-31.
35. Turnbull, G. K. 1998. "The Overspending and Flypaper Effects of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence." *Journal of Urban Economics* 44(1): 1-26.
36. Worthington, A., and B.E. Dollery. 1999. "Fiscal Illusion and the Australian Local Government Grants Process: How Sticky Is the Flypaper Effect?" *Public Choice* 99(1-2): 1-13.

## “Helping Hand” or “Incentive Traps”? Assessment of the Effectiveness of China’s Equalization Transfer

Gong Feng and Li Zhi

(Economics and Management School, Wuhan University)

**Abstract:** This article decomposes the vertical fiscal gap into rigid fiscal gap, tax-effort-insufficient gap and over-spending gap, by constructing extended linear expenditure system which reflects the behavior of local fiscal expenditure and revenue. Furthermore, this article assesses the effectiveness of China’s equalization transfer from the perspectives of equity and incentive by testing the relationship between the three kinds of fiscal gap and equalization transfer. The empirical results indicate: on one hand, China’s equalization transfer allocates more grant funds to the regions which have more rigid fiscal gap and truly plays the role of central government’s “helping hand”; On the other hand, equalization transfer not only maintains a neutral impact on local tax effort, but also significantly improves the supply effort of public services (such as education, health care, pension and public safety) of local governments. Therefore, the equalization transfer doesn’t cause the local governments fall into “incentive traps” of soft budget constraints. Overall, the validity of China’s equalization transfer is high, so we should affirm its policy effects.

**Keywords:** Equalization Transfer, Extended Linear Expenditure System, Fiscal Gap, Fiscal Effort

**JEL Classification:** H77

(责任编辑:孙永平、陈永清)