

国家社会科学基金项目

财政转移支付与 地方政府公共支出倾向： 理论、实证与政策建议

曾明 詹晶 著



人民出版社

财政转移支付与地方政府公共支出倾向： 理论、实证与政策建议

曾明 詹晶 著



人民出版社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:安 卓

图书在版编目(CIP)数据

财政转移支付与地方政府公共支出倾向:理论、实证与政策
建议/曾明,詹晶 著. -北京:人民出版社,2013.2

ISBN 978-7-01-011656-3

I. ①财… II. ①曾… ②詹… III. ①地方财政-财政转移支付
-研究-中国②地方财政-财政支出-研究-中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 011889 号

财政转移支付与地方政府公共支出倾向:理论、实证与政策建议
CAIZHENG ZHUANYI ZHIFU YU DIFANG ZHENG FU GONGGONG ZHICHU
QINGXIANG LILUN SHIZHENG YU ZHENGCE JIANYI

曾明 詹晶 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.75

字数:259 千字 印数:0,001-2,200 册

ISBN 978-7-01-011656-3 定价:38.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

内容摘要

这些年来地方财政支出结构经常会被舆论所诟病。财政支出结构一般指财政资金在各类公共支出中的分配情况,它在很大程度上反映了政府的支出倾向。当然这些支出倾向并不是一成不变的。地方政府承担了大量的公共产品支出责任,各类支出在结构上有非常大的差异。如在支出比重上,经济建设、教育、行政管理支出占的比重一直都比较大的,但变化不明显;社会保障支出虽然比重不算大,但近些年增长非常迅速。这就产生很多值得研究的问题:如为什么地方政府会倾向于将大量的支出用于经济建设和行政管理?教育支出比重最大,是因为地方政府倾向教育支出还是另有原因呢?还有为什么支出倾向还会随时间发生变化,如地方政府为什么会在近些年增加了大量的社会保障支出?

我们以转移支付作为研究视角来进一步研究这些问题。近年来,随着收入上的财政集权和支出上的财政分权体制的建立,地方财政自给率偏低,大量公共支出依赖上级财政转移支付。因此,通过转移支付资金的支出效应,我们可以对本课题的问题进行实证考察。首先我们可以以转移支付为关键自变量、地方公共支出为因变量,来分析地方政府更有可能倾向于哪类支出,哪些因素会更显著地影响到地方政府的支出结构变化;进而分析这些影响因素的变化是由什么原因造成的,它后面的体制和制度因素是什么;最后据此来分析我们可以如何改变地方政府倾向,以实现中央建设民生社会,和谐社会的政治目标。

我们构建了一个财政分权背景下的选择性政策执行的分析框架来研究

这一问题。这一分析框架认为:地方政府对于有助于官员考核或是有助于地方经济发展的政策会采用遵从性的策略,而对有较强正外部性,不在政绩考核优先序中的政策会以选择性政策执行的方式推卸责任。地方的财政支出有大量要完成的上级指令性的刚性支出。为了应付上级考核,地方政府反而会产生对财政资金的挪用或是挤占现象,以应付上级要求严厉,考核严格的支出项目。基层政府对上级政策的选择性执行,其实是在仔细地揣摩上级意图,把握上级最关心的项目后,在财力有限的情况下,确保这些项目能够得到执行。

在以“经济建设为中心”的指导思想下,发展经济成为中国各级政府最为重要的工作,经济发展是干部考核中的核心指标。他们不仅追求晋升激励,而且还受到预算收入最大化的激励,所以相比较义务教育等民生类支出而言,地方政府对经济建设要重视得多。

出于对自身利益和预算最大化的追求,行政管理费仍会是地方政府首要保障的支出,一方面这符合中央提出的“保工资、保运转”的财政目标的政策要求,另一方面,这也是满足地方政府实现行政管理目标,尽可能多地增加职务消费的需要。

而对民生类的公共产品,地方政府会由不太重视它的支出转向更为重视。这其中基本以2001年为一个分水岭,财政支出开始更多地转向关注民生。一方面中央财政加大了对民生项目的转移支付力度,另一方面对民生项目的支出也开始真正地进入干部责任制优先考核指标中。因此在2001年以后,地方财政对民生类支出更为倾向。

本研究采用了两种研究方法:一是嵌套式混合研究方法;二是个案研究方法。在大样本定量研究中,以江西省分县的1996-2000,2001-2006年的两个面板数据模型来验证前文提出的假设。在定量研究的基础上,选取三个个案县进行定性研究,主要采用的研究工具是深度访谈。课题组在2009年、2010年多次到江西省B县、J县和L县进行实地调研,主要是与三个县的人大常委会主任、人大财经委主任、财政局长、财政局分管预算副局长、预算科长、教育局长等进行访谈。同时辅以文献资料分析方法。在J

县,重点了解县级预算过程中县级人大作为公民参与预算和预算监督的重要制度安排,是如何在县级财政预算过程中发挥作用的,发挥了怎样的作用。对它的研究将有助于理解当前县级预算的行政主导过程。在B县和L县,主要是对它们的公共支出进行深度分析,并完整描述它的主要民生项目或是单个公共产品的财政支出。其中在B县考察各主要民生项目的支出、在L县仅研究它的教育支出。

通过以上的研究,发现:

1. 在现行的官员晋升激励机制下,县级政府的公共支出倾向决策主要受上级政绩考核目标要求的影响。

2. 县级财政支出一直倾向经济建设和行政管理支出,由于政绩考核指标的变化,近年来在民生项目方面的支出倾向得到加强。主要有以下的表现:(1)分税制改革以来,县级财政的自给率日益下降,财政支出日益依赖上级的财政转移支付,而这些年随着中央财力的增强,对地方政府的转移性支出也迅速增长。从支出结构来看,教育支出一直是县级财政的最大支出项目,其次是经济建设类和行政管理支出。但从支出比重的变化来看,教育支出比重有下降的趋势,经济建设支出比重有轻微的增长。作为行政性支出的行政管理和公共安全支出一直比较稳定,而社会保障支出的增长相对最高。(2)地方政府的支出倾向受到中央政策的显著影响,对属于政绩考核核心的经济建设支出、满足自身需求的行政管理支出政府一直非常重视,而公共安全支出大多数情况下是依赖公共安全部门自身的财政性收入,显示出对公共安全投入并不是太重视。但对教育支出和社会保障支出来说,地方政府的倾向会发生变化、对社会保障投入更多,这与中央这些年来加大社会保障投入、日益重视社会保障有关。从支出比重变化情况来看,教育支出也体现出更重视的趋势,但仍不明显,这与教育支出实际上一直没有列入县级政府最主要的考核目标有关。

3. 由于政绩考核效应,县级政府近年来在民生类公共产品上的财政投入加大。对个案B县近年来对民生工程的财政支出的详细考察表明,上级政府为促使县级财政实现它的财政支出职能,在中央财政要求加大民生投

入,促进社会和谐发展的要求下,通过“一票否决”、签订责任状、加大政绩考核力度等方式,有效地激励了县级财政在近年来增加了对教育、社会保障、医疗、就业等民生类公共产品的财政投入,而县级政府为了面对县域间的政绩竞争还会主动增加财政对某些公共产品的投入。

4. 县级政府更倾向行政管理支出,扩张政府规模。江西省的县域管辖人口处于规模经济区间,近十一年来的县乡政府雇员规模的扩张与县域人口规模显著负相关,管辖人口规模会产生县政成本上的规模效应;在支出倾向上,县级政府更有动力去增加行政管理人员,扩张政府规模,包括雇员规模和支出规模。

5. 地方政府对义务教育仍处于一种维持或是基本保证渐进增长的心态,并不会努力增加它的投入来达到4%的目标。这与上级政府,特别是中央政府没有严格地以这一教育财政支出目标来考核地方政府政绩有关。江西省L县的个案更详细地说明了这一点。在市里对L县的年终目标管理考评中,教育指标并没有被列入对区县的重要指标综合考评中,表明教育并不是十分受关注。

6. 基于公民优先的视角,在江西赣州、浙江湖州、山东烟台、四川达州四市对当地居民的公共支出需求问卷调查结果表明,在公共支出满意度上,市民对科技发展和国防建设、教育等方面的财政支出的满意度比较高。最不满意的是住房保障、党政部门的行政管理费用和国企的发展。从支出需求来看,市民最希望政府增加对社会保障、义务教育、环境保护和住房保障等这些与市民生活息息相关的民生项目的支出。国防建设也是公众认为需要增加的项目。普遍认为需要减少投入的领域是公务员的薪酬、行政事业单位退休金等。大部分居民认为地区(地级市)政府的规模庞大,其次是省政府和县级政府。从整体来看,大部分居民认为政府公务员规模偏大。

从对策上来说,在保持社会稳定,维护现有的政治体制和政府体制不变的情况下,要促使地方政府转变它们的支出倾向,可以从以下几方面入手:

1. 改变政府支出倾向需要改革对县级政府的政绩考核指标。转变政府的支出职能,构建公共财政体制,促进民生项目的支出,建设公共服务型政

府,需要自上而下地改革对地方政府官员的考核办法,调整过度强调经济发展的 GDP 考核体系,强化对地方政府在公共服务方面的考核,可以有效地改变地方政府的支出倾向。由于各地经济发展水平差异较大,地方政府在提供均等化公共服务的能力上也有较大的差异,会更多地依赖上级的财政转移支付资金,因此利用财政转移支付的政策工具可以进一步地激励和引导地方政府的财政支出偏向中央的政策目标。

2. 改革干部任命体制有助于完善政绩激励机制。现有的任命制在某种程度上有助于提高政府的行政效率,保证政府政令的统一。但上级集权的人事任命体制有可能会带来官员的晋升天花板效应,任命权力的过分集中也有可能使得高层官员放松对下面的监督,或在考核和任命官员中偏离能力和政绩标准,出现任人唯亲,甚至买官卖官现象,会使得这一激励机制瓦解。作为一种渐进改革的方式,当前各地实施的官员任命的票决制可以在一定程度上弥补这一缺陷。

3. 加强公民参与,有助于提高公共支出效率。加强公民参与一方面可以改善公共支出的倾向,使它更能满足当地公民的真实需求,另一方面也可以增强公众对公共支出绩效的监督,提高财政资金的使用效率。

4. 通过县域改革,有助于控制政府雇员规模,提高公共支出效率。一是可以明确划分中央与地方各自职能,解决中央与地方职责同构问题。这一方面可以充分发挥当地居民对地方政府公共决策、政策实施和财政预算的制度化参与和监督作用;另一方面又将在很大程度上缓解中央政府目前所承担的过重的政治委托责任的压力。二是通过撤小县、并大县提高县域管辖人口可以降低政府雇员规模。三是通过对当前的财政转移支付制度的改革和完善,进一步强化地方政府的财政预算硬约束,使得地方政府不再因为有上级财政补助而放松对政府雇员规模的控制。

目 录

图目录	3
表目录	4
内容摘要	1
第一章 研究问题的提出	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究问题及其深化:财政转移支付视角	8
第三节 相关概念的界定	12
第四节 相关研究综述	17
第五节 研究意义、创新与研究思路	49
第六节 研究的基本内容	54
第二章 财政分权背景下的选择性政策执行:理论框架与研究假设	60
第一节 委托代理分析框架	61
第二节 分权体制下地方代理人的制约因素	64
第三节 地方代理人的策略	69
第四节 研究假设	76
第三章 研究方法与数据	79
第四章 江西省省以下财政体制的变迁:选择性的政策执行	91
第一节 体制变迁的研究综述	91
第二节 改革开放以来省以下财政关系的变迁	93
第三节 主要发现与理论解释	105
第五章 行政主导的预算过程:J县县级预算过程的人大	108

第一节 文献中的人大作用·····	108
第二节 J县概况·····	110
第三节 文本与现实的反差·····	112
第六章 县级政府支出倾向的转移支付效应·····	116
第一节 各类公共支出倾向的面板数据分析·····	117
第二节 行政管理支出的政府倾向定量分析·····	126
第三节 教育支出的政府倾向定量分析·····	138
第七章 民生类财政支出倾向的考察:B县的经验·····	149
第一节 B县社会经济发展状况·····	149
第二节 B县民生工程主要项目及财政资金的投入·····	155
第三节 B县民生类公共产品的支出倾向变化的原因分析·····	162
第八章 义务教育支出的倾向考察:L县的经验·····	168
第一节 L县财政收支状况·····	169
第二节 L县农村义务教育经费构成和支出·····	180
第三节 L县X乡农村小学生生存状况调查·····	189
第九章 公共财政支出满意度与需求的调查:四市的经验·····	195
第一节 公民优先的研究视角·····	195
第二节 研究设计·····	197
第三节 样本描述性统计分析·····	200
第四节 地区对比分析·····	210
第五节 调查研究的发现·····	218
第十章 地方政府支出倾向及其政策选择·····	222
第一节 地方政府的支出倾向·····	222
第二节 改善政府支出倾向的政策选择·····	229
参考文献·····	241
后记·····	266

图目录

图 1.1	中央与地方收支占国家财政收支比重的变化	3
图 1.2	历年国防与科学支出占地方总支出比重	5
图 1.3	各类公共支出占地方总支出的比重	6
图 1.4	国家财政性教育支出和预算内教育支出占 GDP 的比重	7
图 1.5	历年财政转移支付总额增长情况	10
图 6.1	各县财政支出自给率均值的变化	116
图 6.2	各县人均专项补助和人均财力性补助均值的变化情况	116
图 6.3	各县人均各类支出均值的变化情况	117
图 6.4	各类公共支出均值的比重和总支出变化情况	119
图 6.5	1996 - 2006 年江西省各县政府雇员规模均值	133
图 6.6	1996 - 2006 年江西省各县三个主要财政变量的人均均值	134
图 6.7	预算内教育支出占总的教育支出的比重	140
图 6.8	各县财政收入与教育支出比重的散点图	144
图 7	B 县 2009 年财政支出情况	153
图 8	L 县目前教育行政管理体系	190
图 9.1	年龄结构图	200
图 9.2	职业结构图	200
图 9.3	学历结构	200
图 9.4	平均月收入	200

表目录

表 4.1	1980 年江西省各地市收支包干基数和包干形式	95
表 4.2	1981 - 1990 年中央财政补助江西及江西上解中央的收入	97
表 4.3	1985 年江西省各地市收支包干基数和包干形式	98
表 4.4	1988 年江西省各地市收入留成比例和补助分类	99
表 4.5	分税制下江西省、市、县、乡四级财政部分税收分成情况	102
表 6.1	固定效应面板数据模型(1996 - 2006)之一	123
表 6.2	固定效应面板数据模型(1996 - 2006)之二	126
表 6.3	1996 - 2006 年面板数据模型估计结果	137
表 6.4	各县教育财政支出占 GDP 比重的变化情况	142
表 6.5	教育支出比重和经济建设支出比重的固定效应回归模型	145
表 7.1	B 县 2009 年主要税收收入构成表	150
表 7.2	2009 年中央、省、市、县四级收入划分情况	150
表 7.3	B 县 2004 - 2009 年财政收入及构成情况一览表	151
表 7.4	B 县 2007 - 2009 年财政总支出变化情况	153
表 7.5	B 县 2007 - 2009 年民生资金变化情况表	159
表 7.6	江西省 2007 年对区县政府考核评价体系	164
表 7.7	医疗卫生类民生工程资金来源	165
表 8.1	2007 和 2008 年 L 县财政收入情况	170
表 8.2	L 县转移支付比重	172
表 8.3	2008 年 L 县转移支付构成	173

表 8.4	2008—2009 年 L 县专项转移支付构成·····	175
表 8.5	2007—2008 年某县各类支出总支出比重·····	177
表 8.6	市政府对 L 县区的考核指标·····	179
表 8.7	2009 年 L 县农村义务教育经费保障新机制收入支出情况·····	182
表 8.8	农村义务经费保障机制中的中央、省、市、县政府的经费分担···	185
表 8.9	1978 年以来 L 县教育局长晋升情况列表·····	193
表 9.1	各地问卷发放情况·····	199
表 9.2	政府及预算知识的认知情况·····	201
表 9.3	公众对各类支出的满意度·····	202
表 9.4	公众对各类财政支出的期望·····	203
表 9.5	公众对各级政府公务员规模评价·····	206
表 9.6	公众的税负评价·····	207
表 9.7	公众对公共财政支出效果的评价统计·····	207
表 9.8	各类支出满意度与支出需求的交叉列联表分析结果·····	209
表 9.9	四地区相关知识了解情况比较统计图·····	211
表 9.10	四地区对政府财政资金支出的满意度统计·····	212
表 9.11	四地居民财政支出需求统计表·····	214
表 9.12	四地居民对不同层级公务员规模进行评价的统计表·····	215
表 9.13	四地居民对不同收入水平的人的税收负担进行评价·····	216

第一章 研究问题的提出

第一节 研究背景

在当今的民族国家中,除了少数像新加坡那样的城市国家或一些国中之国外,绝大多数国家都采取二级或多级政府体制进行治理,即在中央政府之下,还有中介性的政府(州、省等)和最贴近人民生活的基层政府(市、县、乡、镇等)。在宪制安排上,有承认中介性政府(州、省等)的独立性的联邦制,和不做此承认而强调所有地方政府的权力均来自于中央政府之授权的单一制体制。中国就是一个典型的单一制国家。按照现行的《中华人民共和国宪法》的规定,“中央人民政府即国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”;“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”中国各级政府间形成一种领导与被领导的关系,也使得各级政府都成为上级政府的执行机关,各级政府间的职责与支出责任容易重合,出现纵向政府间的职责重构现象。即每一级政府几乎都管理相同的事情,中央政府和各级地方政府之间事权不明、职责不专(朱光磊,张志红,2005)。这为中央政府和上级政府下移支出责任提供了制度上的合法性支持。

这种职责重构的纵向政府间关系多年来一直都没有根本改变,在改革开放之前中国政府间纵向关系的总体特征是中央高度集权,有西方学者甚

至一度认为中国的政治体制是苏联式的极权主义(Totalitarian)模式。^①尽管与典型的“共产主义国家”——苏联相比,中国改革前的政府间纵向集权程度比苏联低得多。改革开放以来中国分权化的经济改革之所以取得成功,就在于改革之前中国发生的较苏联更大程度的分权化,使得省级官员成为改革的推动者(谢淑丽,1993)。从财政管理体制而言,谢淑丽的说法更能得到历史的佐证。中国实行以中央集权为主的财政体制的时间并不是太长,仅存在于1950-1957年的“统收统支”、划分收支分级管理时期,其中高度中央集权的“统收统支”仅存在了三年,而后的二十多年中,一直处于放权与集权的交替变动中。改革开放以后的1980-1993年间,实行“分灶吃饭”的财政包干体制,则更是一种向地方分权的财政体制。然而这种过度分权化的财政体制出现了国家财政状况衰退的发展趋势(Wong,1991),财政收入占国民收入的比重、中央财政收入占整个财政收入的比重(即“两个比重”)不断下降,而地方财力则不断增强,形成“弱中央,强地方”的局面。为改变这一局面,从1994年开始并执行至今的分税制改革使得中国形成了一种“收入上中央集权、支出上地方分权”的财政体制。图1.1形象地说明了这一点。

从图1.1中可以看出在财政包干体制下,中央财政收入占国家财政收入的比重一直在15.4%(1978年)到38.4%(1985年)之间,而从1985年开始一直到1993年,基本处于下降的趋势。1994年的分税制改革迅速改变了这一现象,中央财政收入比重从此基本一直占到全国财政收入的50%以上,而它的支出比重除了1999、2000年之外,从没有超过30%,近年来更是有下降的趋势,2008年仅占全国支出比重的21.3%。也就是说,在2008年中国62592亿元的财政支出中,地方政府就支出了49248亿,中央政府仅花费了13344亿元。按照1994年分税制的安排,地方政府主要承担了本地区政权机关运转以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括:地方统筹的基本建设投资、地方企业的技术改造和新产品试制费、支农支出、城市维

① 参见[美]汤森等:《中国政治》,顾速等译,江苏人民出版社2003年版,第13页。

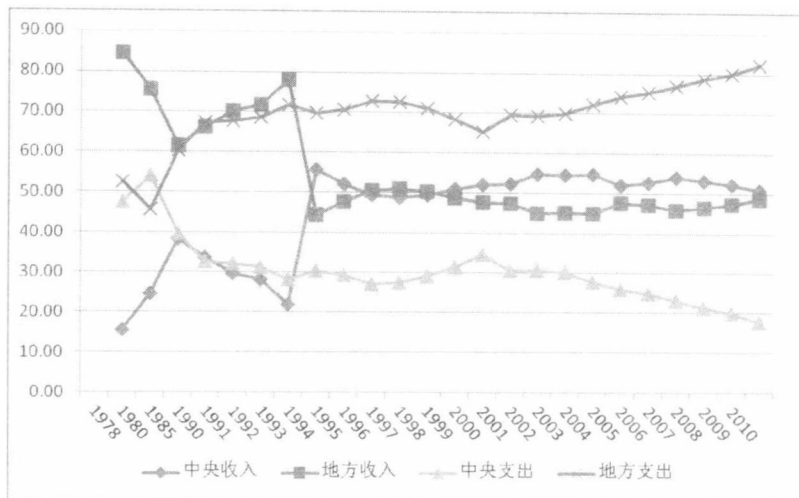


图 1.1 中央与地方收支占国家财政收支比重的变化

注：数据来自《中国统计年鉴 2011》，国家统计局编，中国统计出版社 2011 年版。

护和建设费,以及地方各项事业费(教育、医疗卫生、社会保障、文体传媒、公共安全等)支出。从理论上来说,由地方政府承担大部分公共产品,尤其是地方性公共产品更合理。因为地方政府存在的必要性就是为地方公众提供公共服务,有两条基本原则可以充分阐明这一点(Stigler, 1957):第一,与中央政府相比,地方政府更接近于自己的民众。地方政府比中央政府更加了解它所管辖的公民的需求;第二,一国国内不同的人们应有权对不同种类和不同数量的公共服务进行投票表决,也就是说,不同地区的居民应有权选择自己需要的公共服务的种类和数量,如体育场、公园等,^①因而需要不同层级,不同地区的地方政府来提供差异化的公共服务。

但在地方各类财政支出中,支出结构并不平衡。我们先分析科学研究

^① 但施蒂格勒本人并不否定中央政府的作用。他指出,行政级别较高的政府对于实现资源配置的有效性和分配的公平性目标来说,也许是必要的。尤其是对于解决分配上的不平等和地方政府之间的竞争与磨擦这类问题,中央一级政府是一种适当的政府。

支出,作为实践“科教兴国”国家战略的重要举措,科学研究支出也是地方财政支出责任之一。早在1977年,邓小平在科学和教育工作座谈会上提出:“我们国家要赶上世界先进水平,从何着手呢?我想,要从科学和教育着手”,“不抓科学、教育,四个现代化就没有希望,就成为一句空话”,明确把科教发展作为发展经济、建设现代化强国的先导,摆在我国发展战略的首位。1995年5月6日颁布的《中共中央国务院关于加速科学技术进步的决定》,首次提出在全国实施科教兴国的战略。江泽民在当年的全国科学技术大会上指出:“科教兴国,是指全面落实科学技术是第一生产力的思想,坚持教育为本,把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置,增强国家的科技实力及实现生产力转化的能力,提高全民族的科技文化素质。”同年,中国共产党第十四届五中全会在关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议中把实施科教兴国战略列为今后15年直至21世纪加速我国社会主义现代化建设的重要方针之一。但相应的国家财政对科学研究的支出似乎并没有完全体现这一方针。从图1.2我们可以看出,科学支出占地方总支出的比重从1996年至2008之间从没有超过1%,虽然这些年来地方政府对科学的支出绝对值一直在逐渐上升,地方科学支出从1996的51.3亿元增长到2008年的167.47亿元,但所占地方支出的比重却有下降的趋势。

图1.2还反映出了地方政府承担的中央政府事务——国防事务支出的比重变化。在政府的所有支出中,国防可以说是最基本的中央政府事务,世界各国有关国防支出都是如此,但中国的地方政府历来都承担了不少国防事务,从1996年以来地方政府负担的国防支出比重虽低,却有一定的增长趋势。而且这类国防支出中并没有算入地方政府承担的武警部队支出和编制在抚恤和社会福利救济费中的,由民政部门开支的烈士家属和牺牲病残人员家属的一次性、定期抚恤金、革命伤残人员的抚恤金、各种伤残补助费、烈军属、复员退伍军人生活补助费、退伍军人安置费、优抚事业单位经费、烈