

云南省哲学社会科学创新团队成果文库

# 财政分权、转移支付 与基本公共服务 供给效率

Fiscal Decentralization, Transfer Payment  
and the Efficiency of  
Basic Public Service Supply

王守义 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

# 财政分权、转移支付 与基本公共服务 供给效率

Fiscal Decentralization, Transfer Payment  
and the Efficiency of  
Basic Public Service Supply



王守义 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

财政分权、转移支付与基本公共服务供给效率 / 王守义著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 9

(云南省哲学社会科学创新团队成果文库)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1367 - 0

I. ①财… II. ①王… III. ①地方财政 - 财政转移支付 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 220530 号

· 云南省哲学社会科学创新团队成果文库 ·  
财政分权、转移支付与基本公共服务供给效率

著 者 / 王守义

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 袁卫华

责任编辑 / 孙以年

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.25 字 数: 336 千字

版 次 / 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1367 - 0

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

# 《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》 编委会

主任委员：张瑞才

副主任委员：江克 余炳武 戴世平 宋月华

委员：李春 阮凤平 陈勇 王志勇

蒋亚兵 吴绍斌 卜金荣

主编：张瑞才

编辑：卢桦 金丽霞 袁卫华

# 《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》 编辑说明

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》是云南省哲学社会科学创新团队建设中的一个重要项目。编辑出版《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》是落实中央、省委关于加强中国特色新型智库建设意见，充分发挥哲学社会科学优秀成果的示范引领作用，为推进哲学社会科学学科体系、学术观点和科研方法创新，为繁荣发展哲学社会科学服务。

云南省哲学社会科学创新团队 2011 年开始立项建设，在整合研究力量和出人才、出成果方面成效显著，产生了一批有学术分量的基础理论研究和应用研究成果，2016 年云南省社会科学界联合会决定组织编辑出版《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》。

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》从 2016 年开始编辑出版，拟用 5 年时间集中推出 100 本我省哲学社会科学创新团队研究成果。云南省社科联高度重视此项工作，专门成立了评审委员会，遵循科学、公平、公正、公开的原则，对申报的项目进行了资格审查、初评、终评的遴选工作，按照“坚持正确导向，充分体现马克思主义的立场、观点、方法；具有原创性、开拓性、前沿性，对推动经济社会发展和学科建设意义重大；符合学术规范，学风严谨、文风朴实”的标准，遴选出一批创新团队的优秀成果，

根据“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求，组织出版，以达到整理、总结、展示、交流，推动学术研究，促进云南社会科学学术建设与繁荣发展的目的。

编委会

2017年6月

## 内容摘要

作为中国基本公共服务主要的供给主体，县级政府获得了大量而稳定的来自上级政府的财政转移支付，这些资金的规模在县级政府财政总收入中所占比重比较大，已经成为县级政府提供基本公共服务的主要资金来源。于是财政转移支付对县级政府基本公共服务供给效率会产生何种影响，就成为一个值得研究的问题。

本研究通过理论模型推导地方政府基本公共服务供给对一般性转移支付资金和专项转移支付资金的敏感程度，即以地方政府基本公共服务产出量与投入量的比值作为衡量基本公共服务供给效率指标，通过对该指标方程求因变量（基本公共服务产出量）对自变量（一般性转移支付和专项转移支付）的偏导数来表征变量间的敏感性，进而得出两种转移支付对基本公共服务供给效率产生的影响。在此研究基础上，运用委托代理理论，证明在辖区居民的基本公共服务真实需求并未被完全显示及表达的情况下，上述理论模型仍然能够求得均衡解。

为了清晰地展示中国不同区域财政转移支付对县级基本公共服务供给效率的影响，本研究选取了全国省级层面样本和东部地区经济较发达的广东、中部省份中经济欠发达的农业大省安徽以及在西部地区中经济发展相对落后的云南这三个省份的县级层面样本，运用全国省级层面数据和三省2004~2014年县级政府财政收支的面板数据进行实证研究和比较分析。首先是就财政转移支付（分为一般性转移支付和专项转移支付）以及其他被选择的控制变量对县级政府基本公共服务支出结构的影响进行敏感性分析，计量结果显示，两者之间确实存在明显的相关性，即财政转移支付的增加确实会引起样本省份的县级政府基本公共服务支出结构发生改变，但

两种转移支付带来的影响并不相同；在此基础上，本研究运用随机前沿分析（SFA）方法进一步分析了财政转移支付规模及其占财政收入比重等因素对全国省级层面和云南、广东和安徽三省的县级政府基本公共服务供给效率的影响。

本研究的主要结论是：（1）财政专项转移支付对提高经济欠发达地区县级政府的基本公共服务供给效率的重要性远大于经济发达地区，而一般性转移支付能更好地促进经济发达地区县级政府基本公共服务效率的提升。因此，当我们在改革财政转移支付制度时，在普遍提升一般性转移支付比重的同时，应加大针对西部落后地区的专项转移支付的比重。（2）一般性转移支付和专项转移支付对三省县级政府基本公共服务供给行为和供给效率的影响存在着区域差异，对财政总体支出效率的影响也存在差异。（3）财政分权对县级政府基本公共服务供给行为及供给效率的影响存在着较为明显的区域差别，而分权作用的这种区域性差别与地区经济发达程度和居民收入水平并没有必然和直接的联系，但是财权按照一定的税收原则选择适度下放，事权要有一定的上收，这样的做法确实有其必要性，在一定程度上可以减少财政转移支付在使用过程中对地方政府行为造成的扭曲和资金使用效率的损失。（4）作为重要控制变量，行政管理支出和经济建设支出的增加对县级政府提高基本公共服务供给效率存在着区域性差异。广东和安徽两省相比于云南省，行政管理和经济建设支出的增加会促进县级政府基本公共服务供给效率的提高，而在云南省，实证结果则表现出显著的负面影响。（5）从制度运行和实施机制的角度讲，基本公共服务的委托人（上级政府）和代理人（下级政府）、供给方（各级政府）和需求方（辖区居民）之间如果能够形成具备良好激励约束的委托代理机制，那么对提高财政转移支付资金在基本公共服务供给方面使用效率将发挥重要的作用。

本研究主要的政策建议为：（1）进一步改革财政体制，改善转移支付制度和政策，改进并规范县级政府基本公共服务供给行为，提高供给效率。（2）构建并完善以委托代理机制为主的机制体系，激励、约束和监督县级政府基本公共服务供给行为，提高财政转移支付资金的使用效率。（3）构建层次清晰的法律制度以及监督和反腐机制，以加强对财政转移支付资金在分配、使用和事后的绩效评估等全过程的监管。



## Abstract

As China's basic public services are major suppliers, the county government received substantial and stable financial transfer payments from higher levels of government, the size of these funds and the relatively large proportion of fiscal revenue in the county government, the county has become level governments to provide basic public services the main source of funding. So the fiscal transfers to the county government basic public service delivery efficiency will produce what kind of impact has become a problem worthy of study.

In this paper, a theoretical model is derived by the sensitivity of the supply basic public services of the local government for the fiscal special transfers payments and general transfer payments, namely local government basic public services output volume and input volume ratio as a measure of efficiency variable supply of basic public services, by seeking the equation variable dependent variable (the amount of basic public service output) the partial derivatives of the independent variable (general transfer payments and special transfer payments) to characterize the sensitivity of variables, and then draw two kinds of basic public transfer payments service supply efficiency impact. In this study, based on the use of agency theory, proof of basic public services in the real needs of area residents has not been fully displayed and expression case, the theoretical model is still able to obtain equilibrium.

In order to clearly demonstrate our different areas of the fiscal transfers on the supply of basic public services at the county level of efficiency, this paper selects national provincial level samples and the regional economy more developed east-

ern part of Guangdong Province, in the central province of underdeveloped economy and a major agricultural province of Anhui in the Western Region relatively backward three provinces of Yunnan, the use of provincial level data and three provinces 2004 – 2014 on the panel data county government revenue and expenditure of the empirical research and comparative analysis. The first is the (divided into general transfer payments and special fiscally transfers and other selected control variables affect the structure of county government expenditure on basic public services, the sensitivity analysis on financial transfer payment, measurement results show that indeed between significant increases relevance, namely financial transfer payment does cause sample provinces county government basic public services expenditure structure changes, but the impact caused by two types of transfer payments is not the same; on this basis, this paper, random frontier analysis (SFA) method to further analyze the impact of the financial transfer payment scale and proportion of fiscal revenue accounted for factors such as provincial level and Yunnan, Guangdong and Anhui provinces county government basic public service delivery efficiency.

The main conclusions are: (1) The importance of special fiscally transfers to underdeveloped areas of county government basic public service delivery efficiency is much greater than in economically developed areas, and general transfer payments to better promote economically developed areas county government basic public services to enhance the efficiency. Therefore, when we move in the reform of the transfer payment from the exchequer in general to enhance the proportion of general transfer payments, it should also increase transfer payments for special Western Areas proportion. (2) General transfer payments and special fiscal transfers to provinces county government basic public services affect the behavior of supply and supply efficiency of the existence of regional differences, the impact on the overall financial expenditure efficiency is also different. (3) Fiscal decentralization affect the behavior of supply and supply efficiency of county government basic public services to the existence of obvious regional differences, and this difference in regional economically development level and income level of de-

centralization and the role of the regions are not necessarily and direct contact, but property rights in accordance with certain principles of taxation select appropriate delegated powers on to have a certain income, such an approach is indeed its necessity, to a certain extent, can reduce the financial transfer payments in the course of local government behavior distorted use of funds and efficiency losses.

(4) As an important control variable, increase administrative expenditure and economic development of the county government spending to improve the efficiency of the supply of basic public services there is a regional difference. Anhui, Guangdong and Yunnan provinces compared to the increased administrative and economic construction expenditure would facilitate the supply of basic public services of county government efficiency, and in Yunnan Province, the empirical results showed a significant negative impact. (5) From the perspective of system operation and implementation mechanisms speaking, the principal of basic public services (higher levels of government) and the agent (lower levels of government), if it can be formed between the supply side (governments) and the demand side (area residents) have a good incentive and restraint mechanisms of the agency, the disbursement of funds to improve basic public services in the financial transfer efficiency of the supply side will play an important role.

Major policy recommendations as: (1) Further reform of the financial system, improvement of the transfer payment system and policies, improvement and standardize the county government basic public services supply behavior and improve supply efficiency. (2) To build and perfect the mechanism - based agency mechanism system, motivation, supervision and restraint county government basic public services supply behavior, increase fiscal transfers funds using efficiency. (3) Build a clear hierarchy of the legal system as well as supervision and anti - corruption mechanisms to strengthen supervision on fiscal transfers' funds in the distribution, use and post - performance evaluation of the whole process.



# 目录

导 论 .....	001
<b>第一章 理论分析与模型构建 .....</b>	<b>054</b>
第一节 基本经济理论分析 .....	056
第二节 基于委托代理机制的理论模型 .....	063
第三节 理论假设 .....	071
第四节 转移支付对地方政府基本公共服务支出影响的计量模型 .....	073
第五节 转移支付对地方政府基本公共服务供给效率影响的计量 模型 .....	080
<b>第二章 实证分析：全国省级层面 .....</b>	<b>085</b>
第一节 主要变量 .....	086
第二节 敏感性分析 .....	087
第三节 随机前沿分析（SFA）及趋势性分析 .....	096
<b>第三章 实证分析：云南省县级层面 .....</b>	<b>106</b>
第一节 主要变量 .....	106
第二节 敏感性分析 .....	110
第三节 趋势性分析 .....	134
第四节 随机前沿分析（SFA）的估计结果及分析结论 .....	138

第四章 实证分析：广东省县级层面 .....	146
第一节 主要变量 .....	146
第二节 敏感性分析 .....	147
第三节 趋势性分析 .....	178
第四节 随机前沿分析（SFA）的估计结果及分析结论 .....	182
第五章 实证分析：安徽省县级层面 .....	190
第一节 主要变量 .....	190
第二节 敏感性分析 .....	191
第三节 趋势性分析 .....	214
第四节 随机前沿分析（SFA）的估计结果及分析结论 .....	218
第六章 比较分析、主要结论和政策建议 .....	226
第一节 比较分析 .....	226
第二节 主要结论 .....	240
第三节 政策建议 .....	241
第四节 需进一步研究的问题 .....	248
附 录 .....	250
参考文献 .....	313
后 记 .....	324

# 导 论

## 一 研究背景及问题的提出

### (一) 研究背景

作为一个地域广阔的发展中大国，我国东中西部经济与社会非均衡发展态势异常明显，这种非均衡发展一方面与资源禀赋在地理上的空间分布不均衡有关，如是否临海等；另一方面也缘于产业在空间上的集中会产生规模效应，这种规模效应会进一步强化其发展优势，进一步扩大经济和人口在地理上的非均衡分布<sup>①</sup>。为了更好地实现地区间经济协调发展，需要从优化微观企业决策和协调宏观政府间行为两个维度着手，而第二个维度，即协调宏观政府间行为，主要涉及的问题就是分权，其中包括中央政府在基本公共服务方面的事权小于地方政府，地方政府中上级部门的事权小于下级部门，但财政收入权力的排序恰好相反，当然，这里的权力既包括事权（行政权力、基本公共服务供给等），也包括财权（财政收支的权力等）。分权化治理是目前世界上许多大国都在采用的策略，其中，财政分权是最重要的内容之一。理论界一般都认为中央政府向地方政府分权是推动我国经济长期发展主要动力之一，我国经济与社会改革和发展的历程也表明该举措是正确的。上级政府（含中央政府）通过制度硬约束向下级转达财政支出意向，尤其是对基本公共服务供给的财政支出要求可以说从1949年后的计划经济时代就开始了，但直到20世纪80年代末，这种上级

---

<sup>①</sup> 范子英：《央地关系与区域经济格局：财政转移支付的视角》，复旦大学，2010，第1~5页。

政府间的分权还仅仅只是所谓的事权可以向下级政府放，通过财政资源获取收入的权力还是被上级政府所控制，不容忽视的是，上下级政府间对财权的争取一直没有停止过。

但分权在我国形成的中央和地方在事权财权上的不匹配，在1994年分税制改革后变得愈发严重。首先，从财政收支权力方面分析，我们知道，1980~1993年这段时间，中国实行的是财政承包制，这一制度在一定程度上适应了当时经济发展需要，赋予了地方政府充分的发展经济的激励，但由于上级政府财政转移承诺的不可靠，使得地方政府私设小金库，刻意将预算内收入转变为预算外收入，导致中央政府财政收不抵支现象经常发生，个别年份甚至还要向地方政府借钱以弥补赤字。为了扭转中央财政收入不足所导致的宏观调控能力欠缺状况、加强中央对地方的财政转移支付以平衡地方财力差异和强化地方政府在基本公共服务中的职责，1994年中国开始全面实施分税制改革，与前述目的相对应，这次改革的最初设计及驱动力就是提高中央政府在再分配中的角色，在全国范围内减少省际基本公共服务供给水平的不平衡和由这种不平衡带来的外部性，从而实现有效的宏观经济管理。综观分税制改革后我国历年财政收支数据，我们不难发现，中央政府的财政收入能力上升，在全国财政收入中的比例也基本维持在46.6%~55.7%之间，财政支出占全国财政支出的比重则从1994年的30.3%降到2013年的14.6%；相比之下，地方财政收入比重维持在44.3%~53.4%，而支出比重则从1994年的69.7%升至2013年的85.4%<sup>①</sup>，由这些数据可以看出，中央政府通过分税制改革实现了财力大幅度提升，而地方政府可支配财力缺乏<sup>②</sup>，财政收支权力分化严重。2013年地方支出高达31%的缺口则需要中央的转移支付。因此，就目前我国经济发展实际情况来说，中央政府要对地方经济发展产生实质的影响，其手段就不再是给政策（如税收分权和优惠）这么随意了，于是，大规模的财政转移支付就成了中央政府的必备选项之一。

同时，从事权责任的划分和承担来看，按照1994年分税制改革的安

① 数据来源于《中国财政年鉴》（2014年卷），中国财政杂志出版社。

② 鉴于制度外财力数据不可得，我们在此不考虑这部分数据对结果可能造成的影响。但令人欣慰的是，2015年1月1日颁布实施的新《预算法》可以在一定程度上避免此类影响。

排，与地方经济发展相关，尤其是与地方居民需求紧密相关的公共服务基本都被划分到地方政府的职责范围之内了。以2007~2013年主要公共支出项目中中央和地方分别支出资金占该项目支出总资金的比重为例，如图0-1所示，中央和地方在各类公共服务中的支出比重大小差距明显，地方政府的支出责任较大，86%的行政管理支出比重和83%的维护公共安全的支出比重可以体现出这一点；而教育、社会保障和就业支出、医疗卫生、城乡社区事务四类支出年均占比都在94%以上，城乡社区事务支出占比更是达到了99.8%以上；从绝对量占比来说，教育、社会保障和就业支出、医疗卫生、城乡社区事务四类支出占当年全国财政总支出比重，7年间年均达到37%以上。所以，我们有理由相信，分税制改革后，中央和地方事权划分情况是地方承担了大部分事权，而地方政府没有那么多钱去承担这些公共支出事项，来自上级的财政转移支付就成为解决该问题的重要方案之一。

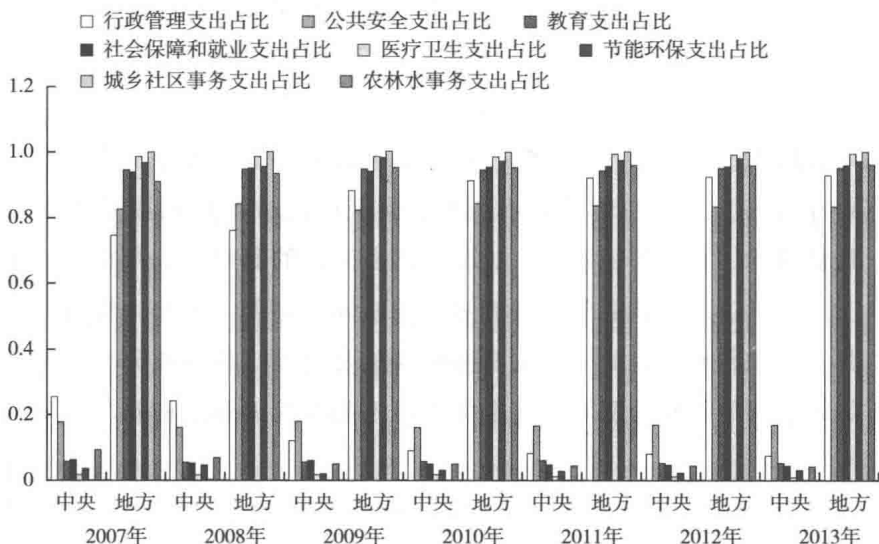


图0-1 各类公共支出中中央和地方所占比重

注：1. 本表数据是根据历年《中国财政年鉴》整理得来；

2. 由于国家2007年起实施《政府收支分类科目》，本表数据从2007年开始。

以上两点对财政转移支付必要性的分析是基于实际经济运行来说的，而就公共经济学理论来说，地方政府提供地方性公共产品是地方政府存在的必要性之所在，Tiebout (1956) 认为，地方政府在了解本地居民偏好方



面具有优势，本地居民相比于中央政府也能更好地监督地方政府提供某种公共产品<sup>①</sup>。Stigler（1957）就此也给出了两点理由：一是就对本地居民在公共服务方面的需求信息掌握的充分程度来说，地方政府远远比中央政府有优势；二是辖区居民对自己需要的公共产品拥有投票权，需要来自不同层级政府所提供的差异化的基本公共服务<sup>②</sup>。从供给效率来说，Oates（1972）认为，每一项基本公共服务应该由拥有最小地理面积的管辖者来提供，这样可以保证服务的收益和损失由他们自己享受和承担<sup>③</sup>。但正如本研究前面所述，我国地区间资源禀赋差异极大，要实现地区间经济社会同步发展几乎不可能，即使在计划经济时期，东、中、西部的发展差距也很大<sup>④</sup>，地区间基本公共服务供给水平的差距也异常明显。同时，我国“城乡二元”结构客观存在，各级政府的财政支出偏向城市的政策更是加剧了这一现象。为了弥补这些差距，增强地方政府提供基本公共服务的主动性，物质激励就显得尤为重要了，尤其是来自上级政府（含中央政府）的财政转移支付就愈发重要了，这些上下级政府间的财政转移支付制度和符合基本公共服务均等化的要求，也符合财政转移支付的功能定位。因此，综观世界各国，多数国家的中央政府收入责任大于支出责任，而地方政府支出责任远大于收入责任，而且中央政府和地方政府在支出责任和自有财政收入上都存在着纵向不均衡；同级的地方政府间因受到资源禀赋、经济结构、自然环境和人口状况等诸多因素的影响，也存在着收入能力、支出水平以及公共服务提供能力上的横向不均衡。因此，作为一种政策工具，财政转移支付的一个主要目标就是要改善这种财政分权所产生的上下级政府间的收入与基本公共服务支出不相匹配的非平衡状况，平衡地区间差异。

与此同时，公共财政支出必须满足公众对基本公共服务的需求又是我

---

① Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy* 64 (1956): 416.

② George J. Stigler, Tenable Range of Function of Local Government on Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability (paper presented at the Joint Economic Committee, Washington D. C., January 1957), pp. 213 - 219.

③ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovic, 1972), p. 326.

④ 陈志武：《金融技术、经济增长与文化》，《经济导刊》2005年第5期。