

董艳梅 / 著

中央转移支付与 欠发达地区财政的关系

THE RELATIONSHIP BETWEEN
THE CENTRAL TRANSFER PAYMENTS AND FINANCE IN
UNDERDEVELOPED AREA

云南财经大学前沿研究丛书



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



中央转移支付与 欠发达地区财政的关系

THE RELATIONSHIP BETWEEN
THE CENTRAL TRANSFER PAYMENTS AND FINANCE IN
UNDERDEVELOPED AREA

董艳梅 / 著



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

图书在版编目(CIP)数据

中央转移支付与欠发达地区财政的关系/董艳梅著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014.9

(云南财经大学前沿研究丛书)

ISBN 978-7-5097-6127-4

I. ①中… II. ①董… III. ①中央与地方的关系-财政关系-
研究-中国 IV. ①F812

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第126730号

· 云南财经大学前沿研究丛书 · 中央转移支付与欠发达地区财政的关系

著 者 / 董艳梅

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 蔡莎莎

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 李孝珍

项目统筹 / 恽 薇 蔡莎莎

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 13.5

版 次 / 2014年9月第1版

字 数 / 152千字

印 次 / 2014年9月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6127-4

定 价 / 59.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

摘 要

1994 年我国实行分税制以后，转移支付制度逐渐完善，中央财政对地方转移支付规模不断扩大，转移支付已成为中央与地方财政关系中不可或缺的重要组成部分。随着中央转移支付对国民经济总体运行和地方财政行为的影响日益加大，理论界和实践部门对此高度关注，学术研究也层出不穷。然而，我国中央转移支付的内容复杂、名目繁多，对地方财政的影响也表现在很多方面，尤其是对不同的地方或区域，其影响也是不完全一样的。因此，如何清楚地界定中央转移支付对不同地区（区域）的影响，以及不同地区（区域）如何影响中央转移支付就成为进一步研究完善中央转移支付制度的基本出发点。

本文的研究意义在于从不同的区域和不同的研究视角对我国中央转移支付的效应进行全面分析，依据欠发达地区大量依赖中央转移支付的特征事实，找出我国现行中央转移支付制度存在的不足与缺陷，探讨欠发达地区财政实现可持续发展的政策路径。

本书共分为七章。第一章为导论。主要阐述论文的选题背

景和选题意义,对所要研究的问题进行相关文献梳理,交代研究思路和研究方法,提出论文的研究框架和概述论文可能的创新与不足之处。

第二章为相关理论和概念界定。采用聚类分析方法对我国31个省级行政区按发达地区、中等发达地区和欠发达地区进行划分,为全书确立了研究对象;从理论角度介绍了财政转移支付的概念、功能、分类和原则等相关内容;分析了我国税收返还与中央转移支付之间的关系,确定中央转移支付范畴理应包含税收返还;说明了中央转移支付与地方财政收入之间的相互作用关系。

第三章对中央转移支付与地方财政的现实进行了考察。首先对我国财政转移支付制度新中国成立以来的发展历程进行了梳理,厘清了其历史变迁过程,揭示了现行财政转移支付制度构成的历史原因。然后从全国视角考察了我国中央对地方转移支付的现状,指出了自分税制实施以来我国中央转移支付所取得的宏观政策成效以及存在的制度设计问题,为以后各章分析转移支付与欠发达地区财政之间的关系奠定了历史和现实基础。

第四章提炼了欠发达地区财政依赖中央转移支付的特征。以第二章界定的欠发达地区为对象,运用数量统计方法比较分析得出欠发达地区财政高度依赖中央转移支付的特征事实,同时进一步分析得出了欠发达地区对中央不同类别转移支付的依赖强度具有“对专项转移支付的依赖度大于对均衡性转移支付和税收返还的依赖度”的特点,并以云南省为例,分析了欠发达地区依赖中央转移支付特征的原因。

第五章分别从均等化视角和财政激励视角出发,系统分析

了我国中央转移支付对欠发达地区财政的影响。首先，以现实经济数据为依据，采用变异系数指标分析的方法，对中央转移支付的财力均等化效应进行研究，得出了中央转移支付在全国范围内和非欠发达地区范围内起到了财力均等化的效果，中央转移支付不仅增加了地方财力，而且使各地区财力的差距不断缩小。但是，仅从欠发达地区观察，中央转移支付没有起到很好的财力均等化效果，反而拉大了欠发达地区之间的财力差距。其次，以 1995 ~ 2009 年我国省级财政的面板数据推算了财政努力程度，发现中央转移支付对欠发达地区财政努力程度的刺激不如发达地区。同时，以不同类别转移支付为自变量，通过计量分析得出结论：税收返还和均衡性转移支付对地方财政努力有正向的激励作用，而专项转移支付的激励作用则不明显；欠发达地区对财政努力的区域效应具有稳健性。最后，选取 1999 年、2007 年和 2009 年各省份一般公共服务支出占比与净补助率、基本公共服务支出占比与净补助率之间的散点图进行了对比，得出了现行的中央转移支付在全国范围内起到了刺激基本公共服务支出和一般公共服务支出的效应。但对欠发达地区而言，中央转移支付在一定程度上扭曲了地方政府的财政支出行为，使欠发达地区的财政支出倾向于行政性支出。

第六章转换视角，将中央转移支付视为一个因变量，通过计量模型实证分析了影响中央转移支付大小的各种因素。本章的分析表明：地方的自然条件、经济条件、公共服务支出需求是影响中央转移支付大小的关键因素，但这些因素与中央转移支付的变化是同向的，所以欠发达地区不具备获得较多中央转移支付的优势；财政制度选择也是影响中央转移支付的

主要因素。

第七章为政策建议部分，主要是针对前文分析中发现的一系列问题，如欠发达地区财政高度畸形地依赖中央转移支付，其本身不具有制度和非制度方面的优势来获取合理的中央转移支付，与中央转移支付对欠发达地区的财力均等化效应不强、各类转移支付对欠发达地区财政努力程度的激励强度不一致、中央转移支付刺激了欠发达地区财政支出倾向于一般公共服务支出等的矛盾中，指出了欠发达地区财政发展的困境。为此，提出欠发达地区财政要保持可持续发展，必须从宏观方面不断调整与中央的利益分配关系，不断完善分税制改革和增强中央转移支付制度的科学性，同时欠发达地区也要不断完善自身财政的建设。

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景和问题的提出	1
第二节 国内外文献综述	3
第三节 研究思路和研究框架	14
第四节 研究方法	16
第五节 可能的创新和存在的不足	18
第二章 相关理论和概念界定	21
第一节 欠发达地区	21
第二节 财政转移支付	32
第三节 税收返还与中央转移支付	42
第四节 中央转移支付与地方财政的相互作用机制	45
第三章 中央转移支付与地方财政的 现实考察——从全国视角	48
第一节 中国转移支付制度的发展历程	49

第二节	我国中央对地方转移支付的基本情况	56
第三节	我国中央转移支付的宏观政策成效	69
第四节	现行中央转移支付存在的问题	73
第四章	欠发达地区财政依赖中央转移支付的特征——以云南省为例	79
第一节	欠发达地区财政对中央转移支付的依赖度高	80
第二节	欠发达地区财政对各类转移支付的依赖度不一致	91
第三节	欠发达地区财政依赖中央转移支付特征的原因解析	95
第五章	中央转移支付对欠发达地区财政的影响分析	103
第一节	中央转移支付的财力均等化效应	105
第二节	中央转移支付对欠发达地区财政努力的激励效应	112
第三节	中央转移支付对欠发达地区财政（公共） 支出的影响	129
第四节	中央转移支付对欠发达地区财政可持续发展的 制约	138
第六章	中央转移支付的影响因素分析——一个实证	141
第一节	理论假设	141
第二节	变量选取和数据来源	148
第三节	计量模型及结果	152
第四节	实证说明	155
第五节	结论	159
第七章	欠发达地区财政的可持续发展	162
第一节	地方财政可持续发展的内涵	163

第二节 欠发达地区财政可持续发展的一个分析框架	164
第三节 欠发达地区财政可持续发展的政策建议	169
参考文献	181
附 录	198
致 谢	202

表目录

表 2-1	欠发达地区的评价指标体系	27
表 2-2	聚类结果	29
表 2-3	本书对区域的划分结果与三大经济带划分的 结果对比	31
表 3-1	中国财政管理体制改革年表 (1950 ~ 1993 年)	49
表 3-2	1994 ~ 2010 年我国中央转移支付 规模及构成	57
表 4-1	云南省财政收支主要指标及在全国 所处位次情况	89
表 4-2	三大区域对分项转移支付的依赖度排序	94
表 4-3	典型国家财政收入占 GDP 的比重	95
表 4-4	云南省三次产业结构变化	98
表 5-1	中央转移支付前后人均财力变异系数	109

表 5-2	地方政府 A 和地方政府 B 获取中央转移支付的收益矩阵	116
表 5-3	地方财政收入与 GDP 的相关性 估计结果 (1)	120
表 5-4	地方财政收入与 GDP 的相关性 估计结果 (2)	122
表 5-5	云南省预期财政收入与财政努力系数	123
表 5-6	各类转移支付与地方财政努力的相关性 估计结果	127
表 5-7	三个指标之间的相关关系 (1999 年)	133
表 5-8	三个指标之间的相关关系 (2007 年)	134
表 5-9	三个指标之间的相关关系 (2009 年)	135
表 6-1	各因素影响转移支付的估计结果	154

图目录

图 1 - 1	中央转移支付与欠发达地区财政的关系 研究结构框架	15
图 2 - 1	中央转移支付与地方财政收支关系	46
图 3 - 1	中央转移支付制度的措施调整变化	54
图 3 - 2	1994 ~ 2010 年我国中央转移支付的 变动趋势	58
图 3 - 3	1994 ~ 2009 年中央转移支付与地方财政 收入规模	59
图 3 - 4	1994 ~ 2009 年中央转移支付增长率与地方财政 收入增长率	60
图 3 - 5	中央转移支付在 GDP、全国财政支出和地方财政 支出中的比重	60
图 3 - 6	我国现行中央转移支付体系的构成	62
图 3 - 7	1995 ~ 2010 年我国中央转移支付各构成比重的 变动趋势	63
图 3 - 8	1995 ~ 2010 年一般性转移支付规模	65
图 3 - 9	1995 ~ 2010 年专项转移支付规模	67

图 3-10	1995~2010 年税收返还规模	69
图 4-1	地方财政收支分别占全国财政收支的比重	81
图 4-2	地方财政自给能力与对中央转移 支付依赖度	82
图 4-3	三大区域人均财政收入	83
图 4-4	三大区域人均财政支出	84
图 4-5	三大区域财政依赖度	85
图 4-6	欠发达地区人均财政收入和人均财政支出	86
图 4-7	云南省财政支出依赖度	86
图 4-8	云南省一般预算收支	87
图 4-9	云南省财政总收入与一般预算支出	88
图 4-10	分区域人均税收返还	92
图 4-11	分区域人均均衡性转移支付	93
图 4-12	分区域人均专项转移支付变化	93
图 4-13	财政收入占 GDP 的比重	96
图 5-1	2009 年地方净补助率与人均财政收入散点图	106
图 5-2	三大区域财政努力程度变化情况	124
图 5-3	1999 年一般公共服务支出占比与净补助率、 基本公共支出占比与净补助率之间的 散点图	133
图 5-4	2007 年一般公共服务支出占比与净补助率、 基本公共支出占比与净补助率之间的 散点图	134
图 5-5	2009 年一般公共服务支出占比与净补助率、 基本公共支出占比与净补助率之间的 散点图	135
图 6-1	各因素影响中央转移支付的作用方向	148

第一章 导论

第一节 选题背景和问题的提出

在财政税收体制发展的理论研究中，有较多的理由提倡实行分权制度改革。这些理由包括中央政府在信息方面不具有优势会导致地方财政资源的低效配置，各个地方所具有的财政特征不会受到中央政府的个别重视，地方财政收入上缴和实际所得不对称使得中央政府的监督运行成本高昂，地方政府没有提高财政努力的动力，等等。这些地方财政平衡和地方财政激励问题迫切要求对我国过度集中的财政体制进行改革。所以，财政的分权改革一直是理论研究和我国各级政府关注的问题。

财政分权制度改革的必然后果就是转移支付制度的产生。我国现行的转移支付制度是在 1994 年实行分税制后建立的，在发展过程中得以不断完善，尤其在科学发展观的指导下，在“十一五”期间有效地促进了社会经济的协调发展。但同时也表现出一些较为突出的问题，例如由于公共服务的外部性问题

和地区财政能力差异现象的存在,财政分权可能造成财政资金配置效率低下,地区间的教育、医疗卫生和社会保障等基本公共服务发展失衡。除此之外,中央转移支付制度的体系不规范,内容复杂,支付名目繁多,结构不够合理,对优化地方政府职能的效果不明显,对社会民生问题的关注度也不够,特别是导向作用没有充分有效地发挥出来,对地区社会经济的全面发展作用有限,等等。这些问题从理论方面讲,可以通过构建合理的财政转移支付制度加以解决。

但是,在科学构建中央转移支付体系的过程中,明确中央转移支付的首要目标是平衡地区之间的财力差距,因为平衡地区之间的财力差距就是调剂发达地区与欠发达地区之间的财力余缺。在这一过程中,欠发达地区才是转移支付的主要作用对象。在各地区间存在差别性和流动性的情况下,中央转移支付的实施所产生的财政选择性问题,就成为影响地方财政活动的一个重要因素,所以中央转移支付理所当然地充当了贯穿地方财政研究的主线。除此之外,虽然均衡性的中央转移支付资金规则是为了保证税收低的地区可以获得较多的转移支付,但测算转移支付的基础因素是动态的,是不断推进的(Martinez-Vazquez, Boex, 2001),要在促进社会经济长期可持续发展中让中央转移支付发挥更加积极的作用,应该立足于欠发达地区财政行为结构的具体特点,把不同类型转移支付在激励作用上的差异考虑进来,提出在现有转移支付体制下,明确进一步完善欠发达地区财政的激励机制,转变地方政府职能,促使欠发达地方政府不断调整行为,以更加符合地方的长远发展利益。

因此研究中央转移支付对地方财政的影响,即研究中央转