

中国均等化 财政转移支付制度研究

陈旭佳 著

Zhongguo Jundenghua Caizheng Zhuanyi Zhifuzhidu Yanjiu

中国社会科学出版社

中国均等化 财政转移支付制度研究

陈旭佳 著

Zhongguo Jundenghua Caizheng Zhuanyi Zhifuzhidu Yanjiu

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国均等化财政转移支付制度研究 / 陈旭佳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4389 - 6

I. ①中… II. ①陈… III. ①财政转移支付—转移支付制度—研究—中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 126190 号

出 版 人 赵剑英

选题策划 田 文

责任编辑 吴连生

责任校对 韩天伟

责任印制 王 越

出 版

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.cassp.cn>

中文域名:中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 6 月第 1 版

印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 11

字 数 202 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

陈旭佳同志告诉我，他的专著《中国均等化财政转移支付制度研究》即将在中国社会科学出版社出版，并诚邀我为之写一篇序言。看到我们社科院年轻的科研人员在学术上不断进步，我深感欣慰，自然也非常乐意向读者推介这本书。

西方财政均等化理论认为，转移支付制度作为一种协调各级政府间权责关系的再分配制度，对财力弱小的地方提供财政资金支持，使其拥有足够财力提供标准化的公共服务，确保无论居民位居何处均能享用均等化的公共服务。近些年来，中央在推行财政体制改革的同时，不断加大对地方转移支付的财政支持：2013 年中央对地方转移支付资金安排为 43804 亿元，比 2008 年增长 1.34 倍，5 年平均增长 26.8%。可以预见的是：大规模的转移支付资金有助于纠正中央以下各级政府财政能力失衡问题，但在接受中央转移支付资金后，一个同样值得关注的问题是：地方政府公共物品供给均等化程度究竟是怎样的？财政能力均等化是否能够带来公共物品供给均等化？以上两点构成本书主要的研究内容。

1994 年分税制改革虽明确了中央和地方各自的财政收入范围，但地方政府的收入来源并没有形成统一的制度规范。财政体制不完善带来的后果是，中央以下各级政府缺乏自主性财源。毋庸讳言，在地方政府公共物品采取自我供给的模式下，地方财力的失衡将导致公共物品供给的不均等。有鉴于此，在基层政府财力匮乏的情况下，建立合理的转移支付制度就成为一种必然选择。正是在这样的背景下，十八届三中全会提出，对于部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等中央和地方的共

同事权，中央可通过转移支付承担一部分地方事权支出责任，或通过转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。事实表明，有效运用转移支付制度能均衡基层政府的财力差异，能够平衡中央以下各级政府间的权责关系。那么，均等化转移支付制度设计应该是怎样的？中国现行转移支付的均等效应究竟如何？转移支付制度改革的具体方案应如何设计？这些问题不能不引起我们的思考。陈旭佳同志立足作为改革约束条件下的现实国情，对我国现有财政体制下均等化转移支付制度的构建问题进行研究，无疑具有非常强的理论价值和现实意义。

通读全书，可以发现陈旭佳同志的这本书具有以下几个方面的特色：

第一，运用“财政均等化”理念研究转移支付问题，研究角度更侧重于社会学视角。国内很多学者对转移支付的研究仅局限在财政学领域，甚至最终将其归纳为一个财政分权或财政体制问题。但是，按照西方经典的财政联邦理论，均等化转移支付制度要按照地方政府居民偏好组合地方政府不同类型的财政收入与地方公共物品供给，以此达到经济资源的最优配置。学者们认为存在最优的均等化转移支付规模，以此矫正由于财政外部性与经济效益所造成在生产要素配置方面的扭曲效应。基于此，陈旭佳同志从均等化转移支付机制的理论根源出发，建立均等化地方政府财政能力模型的理论分析框架，在标准化财政分权经济模型中研究财政能力均衡机制，考虑地方政府财政收入能力与公共物品支出需求在内的双重标准，体现了西方联邦体制下均等化转移支付的设计理念。

第二，提出了一些全新的观点和有价值的政策建议。在本书中，陈旭佳同志提出并论证了“公共服务均等化是中国经济社会转型发展达到一定历史阶段的必然结果，完全符合科学发展观的要求；中央通过转移支付不断加大对基层政府公共服务的支持力度，逐渐缩小公共服务在地区和城乡之间的供给差距，逐步实现公共服务的均等化”；“潜在财政能力标准应作为均等化转移支付制度设计中财政能力的测算依据，即从自身税源中取得财政收入的能力；但现行中央转移支付设计却是以地方政府实际取得的财政收入为测算标准，不符合均等化转移支付制度的基

本理念，这将导致转移支付在改善财政收入失衡方面的效应逐步趋弱”和“财政能力的均等化未必能带来公共物品的均等化，因为公共物品供给要考虑到政府投入要素成本的影响；现行转移支付制度设计缺少对公共物品供给成本约束的考虑，直接导致转移支付公共物品均等化方面出现均等化效应递减的现象，这应作为未来公共财政体制下转移支付制度改革重点需要解决的内容”等一系列颇有新意的理论观点或政策建议。此外，本书还在地方政府本级财政能力均等化水平考察、地方政府实际财政能力均等化水平考察、中国均等化转移支付制度体系的优化路径等问题上，提出了一些有别于既有研究结论的意见。特别需要指出的是，本书对中国转移支付制度财力均等化效应考察，在对中国现实问题的分析方面更具有创新性。

第三，较好地运用了科学的测算方法研究财政学问题。在本书中，陈旭佳同志系统性地运用时间序列泰尔指数测算方法，考察自有财力与实际财力双重标准情况下的政府财政能力均等化程度。在进行实证测算的过程，本书采用“最大化不均等程度测量”的方法，通过研究“最均衡状态到最不均等状态”、“最不均等状态到最均衡状态”两种不均等状态的变化模式，测算群组内部不均等的动态变化，以及整体不均等的动态变化，使得测算结果具有更高的科学性；此外，考虑到单项财政能力指标之间的变化并非总是趋于一致，本书还通过基本公共服务不同单项指标之间、单项指标和综合指标之间的动态变化过程进行严谨的比较分析，使测算结果更加可靠。作为本书研究转移支付问题的最大特色，这也在一定程度上弥补了同类研究的不足。

当然，这本书也不可避免地存在一些不足，如未能在现有研究的基础上，建立起一套规范的测算模型，按照目前中国地方政府标准财政收入能力与标准财政支出需求，作为均等化转移支付规模确定的基础，确定中国标准和规范的均等化转移支付规模。当然，转移支付也可能降低一些地方政府拓展财源的积极性，助长依赖思想，等等。相关领域的研究任务仍很重。尽管如此，但瑕不掩瑜，这些都可作为进一步的研究方向深入探讨。

从攻读博士研究生算起，陈旭佳同志已经在这一领域从事了整整六

年的科研工作，他在相关的一些理论和现实问题上取得了不少有价值的研究成果，特别是在原来金融系统工作任务繁重的情况下完成这一研究，实属不易。陈旭佳同志是一位勤奋、刻苦的青年研究人员，有着很好的学术潜力，未来还有很大的发展空间，本书的出版就是这种能力和潜力的体现。希望他能够再接再厉，不断有更好的成果问世。

广州市社会科学院党组书记

李江涛

2014年4月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题的背景	(1)
第二节 国内外研究现状	(5)
第三节 研究方法与内容	(9)
第四节 创新之处及有待探索的问题	(11)
第二章 均等化财政转移支付制度的理论基础	(14)
第一节 均等化财政转移支付制度的概念界定	(14)
一 财政能力	(14)
二 财政均等化	(16)
三 财政转移支付制度	(18)
第二节 均等化转移支付制度的理论框架模型	(19)
一 均等化转移支付模型的基本假设	(21)
二 财政转移支付资金界定	(23)
三 财政支出成本和财政收入约束条件	(24)
四 财政支出需求和财政收入能力	(26)
五 均等化转移支付资金的平衡条件	(27)
六 均等化转移支付模型的一般化模式	(28)
第三章 地方政府本级财政能力均等化水平考察	(30)
第一节 财政能力均等化水平测量工具简介	(31)
一 测算工具	(31)

2 中国均等化财政转移支付制度研究

二	计算步骤	(34)
三	财政能力均等化水平计算数据说明	(35)
第二节	地方政府本级财政能力动态均等化水平测算	(36)
一	地方本级财政收入动态均等化水平分解测算	(36)
二	地方政府上解中央支出前,本级财政支出动态 均等化水平测算	(41)
三	地方政府上解中央支出前,本级基本公共服务 财政均等化水平测算	(46)
第三节	地方政府本级财政能力均等化现状的一般性 分析	(59)
一	计划经济时期财政体制变迁	(60)
二	改革开放时期财政体制变迁	(62)
三	财政分权时期财政体制变迁	(63)
第四章	中国均等化转移支付制度变迁过程	(65)
第一节	中国转移支付制度历史变迁的探索历程	(65)
一	1977 年前“统收统支体制”的转移支付形式	(66)
二	1977—1993 年“财政包干体制”的转移支付形式 ...	(69)
三	1994 年至今“财政分权体制”的转移支付制度	(72)
第二节	中国均等化转移支付制度的特征分析	(81)
一	中国均等化转移支付制度现状分析	(81)
二	中国主要转移支付项目财力均等化效应的 一般性分析	(85)
第五章	中国转移支付制度财力均等化效应考察	(104)
第一节	地方政府实际财政能力均等化水平考察	(104)
一	地方政府实际财政收入均等化水平考察	(105)
二	地方政府上解中央财政后,财政支出均等化 水平考察	(111)
第二节	中国转移支付制度财力均等化效应考察	(118)

一	中国转移支付制度财政收入均等化效应的区域 维度分解	(118)
二	中国转移支付制度财政支出均等化效应的区域 维度分解	(122)
第六章	中国均等化转移支付制度体系的优化路径	(127)
第一节	研究的基本结论	(128)
第二节	均等化转移支付制度设计的国际比较	(132)
一	德国均等化转移支付制度设计	(133)
二	加拿大均等化转移支付制度设计	(135)
三	澳大利亚均等化转移支付制度设计	(137)
第三节	均等化转移支付制度体系的优化路径	(139)
一	构建规范的均等化财政转移支付预算体制	(139)
二	按潜在财政能力原则测算政府标准财政收入 能力	(141)
三	按公共物品标准测算政府标准财政支出需求	(144)
四	设立专项的均等化转移支付基金机制,均衡地方 政府标准财政能力	(148)
五	完善均等化转移支付内部结构,均衡地方政府 标准财政能力	(150)
参考文献		(153)
后记		(164)

第一章

导 论

第一节 选题的背景

政府财政能力是影响基本公共服务均等化水平的重要因素之一。毋庸讳言，地方政府在区域之间的经济社会发展存在严重失衡，造成区域之间地方政府财政能力的巨大差距。2010 年上海市人均财政收入^①高达 20346 元/人，而河南省人均财政收入为 1246 元/人，两者相差接近 16 倍；2011 年上海市与河南省的人均财政收入差距达到了 15 倍，2012 年上海市人均财政收入高出河南省近 14 倍。可以预见的是：在公共服务主要依靠地方政府自我供给的财政体制下，城乡之间和区域之间政府财政能力不均衡问题必然会导致公共服务的非均衡供给。为缩小差距，即使国家在财政转移支付安排上有意识地增加对经济社会发展落后地区的支出，但在整个国家财政经济能力弱小的情况下，公共服务不均等的现实也难以从制度上得到本质的扭转。更为重要的是，这种现象不但违背了公平和社会正义原则，损害弱势群体的利益，而且会进一步扩大区域之间经济社会发展的差距，影响社会稳定和谐发展，削弱中央政府的执政能力。

在城乡区域之间经济社会发展失衡的情况下，中国地方政府间财政能力的不均衡发展的成因是多方面的：（1）地区政府在经济发展

^① 人均财政收入指包含地方政府本级财政收入的政府自有财政能力，数据来源于历年《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国人口和就业统计年鉴》。

水平、资源禀赋情况、城市化程度、税基规模大小、税源集中度等方面存在的巨大差异,导致了现有政府财政能力在区域和城乡维度的不均衡(尹恒、朱虹,2009)。(2)从区域内部和区域之间对财政能力不均等的贡献程度考虑,中国政府间财政能力的不均等主要来源于地区内部的不均等程度,而非来源于地区之间的不均等程度(尹恒、王丽娟、康琳琳,2007)。(3)从财力空间层面分析,中国地方政府间由于产业结构层次不同、区域性税收优惠政策的独立性、财政包干体制的执行与运作,导致了地方政府间财政能力的巨大差异。(4)从财力结构层面分析,现行财政转移支付体制中增值税和消费税基数返还、所得税基数返还等各种维护既得利益的转移支付形式,也是造成地方政府间财力差距的主要原因(胡德仁、刘亮,2007;江庆,2009;田发,2010)。总而言之,中国财政分权过程中有关地方政府间财政能力分配的制度设计缺陷,是中国地方政府间财政能力非均衡发展的体制根源(陶勇,2010)。

城乡区域政府间财力差距过大,不但会影响国民经济的整体运行效率,还可能引起一系列的社会问题:(1)导致不同地方政府间政府行政能力和公共服务供给方面的差距,而财政能力较弱的地方政府所提供的基础设施、基础教育、医疗卫生和社会保障等公共服务明显不足(尹恒、王文斌、沈拓彬,2010)。(2)税率较高、公共服务水平较低的地方政府将面临着人口资源和生产要素的流失,而地方政府将由此承受额外的经济成本,造成了地方政府经济效率的进一步损失(Buchanan, 1950, 1952; Flatters et al., 1974)。(3)影响个人福利水平的均等化程度因不同地方政府财政能力的差异而有所不同,有悖于社会公平和社会正义,从而忽略社会弱势群体的利益(尹恒、朱虹,2009)。可以说,地区间的财力差异是地区间经济发展差距的反映,在一定范围有其合理性,但地方政府财政能力差距过大会影响到整体经济社会的协调发展和可持续发展。因此,通过上级政府的转移支付体制安排,可均衡地方政府的财政能力差异性,消除地方财政分权过程中由于人口和生产要素流失所引致的效益损失,从制度上保证了地方政府财政均等(Fiscal Equity)的实现。

所谓财政均等 (Fiscal Equity) 是指具有相似状况的个人能够获得相等的财政剩余, 即每个人从公共物品获得的回报与所承担的税负之差都相等, 要求无论居民位居何处均能享用到一致的公共服务, 最终实现居民福利水平的均等化 (Jeff Petchey, Sophia Levchenkova, 2004)。在财政分权制较为完善的国家, 财政均等 (Fiscal Equity) 主要通过辖区间人口资源和生产要素的流动得以实现, 强调的是一种个人福利水平均等的实现, 而并非依靠政府的强制性政策才能得以实现 (Buchanan, 1950)。但对于大多数国家, 特别是发展中国家, 由于地区间经济发展水平、资源禀赋程度、城市化水平相差较大, 人口资源和生产要素不能完全实现自由流动, 居民偏好无法通过“用脚投票”机制进行显示, 政府无法在这种约束机制下实现公共服务供给的均等。因此, 中央政府通过自上而下的财政转移支付制度, 弥补地方政府由于自有财政能力不均衡而产生的财力差异, 从体制上保证地方政府公共服务均等化的实现, 这在诸多国家财政转移支付制度设计中得到了体现: 加拿大的财政转移支付制度的主要贡献在于, 保证地方政府在发挥全国平均水平财政努力前提下, 通过转移支付后地方政府能够提供与全国平均水平相同的公共物品 (Smart, 2005)。澳大利亚的财政均等化转移支付体系主要侧重于, 地方政府实施均等化财政转移支付制度后所拥有的财政能力, 能够提供标准化的公共服务, 而制度运行的前提条件是地方政府能够发挥相同程度的税收努力程度与拥有相类似的政府运行效率 (Searle, 2004)。从中央政府层面的角度考虑, 实施财政转移支付制度的根本目的在于通过提高政府财政努力程度来实现地方政府财政均等, 而地方政府财政均等的实现最终也是为了从制度上保证居民福利水平的均等。换言之, 财政转移支付制度^① (Fiscal Transfer System) 作为一种协调各级政府间责权关系和利益关系的重要机制, 在均衡地方政府财政能力差异、促进地方政府财

^① 国务院总理温家宝在第十一届全国人民代表大会第四次会议上的《政府工作报告》中提出: “财政转移支付制度逐步完善, 县级基本财力保障机制初步建立……健全财力与事权相匹配的财税体制, 清理和归并专项转移支付项目, 增加一般性转移支付, 健全县级基本财力保障机制。”

政能力均等化方面起到重要的作用。

近年来,随着整个国家财政经济能力的迅速提升,中国政府已经逐渐具备了缩小城乡之间和区域之间公共服务不均等的的能力。一方面,在中央政府和地方政府之间客观上存在委托—代理关系的假设下,中央政府可以利用其手中掌握的充足财力,设计合理的财政激励约束机制,促使地方政府财政能力均等化的实现。事实上,由于中央政府能够观测到约束合同执行的结果,如果地方政府能够贯彻中央政府的均等化战略,那么,地方政府就会从中央政府那里得到可观的转移支付资金;相反,地方政府就不能从中央政府那里获得更多的财政支持。另一方面,各地方政府之间的财政能力虽然存在着巨大差异,但无论是经济发达地区还是落后地区,它们自身的财政经济能力都得到了巨大的发展,有利于逐步实现中央政府提出的基本公共服务均等化^①目标,进一步提高城乡区域之间政府基本公共服务的均等程度。但不可否认的是,在多级财政体制下,各区域经济发展的不平衡、城乡之间财政能力的经济社会发展现状,成为实现地方政府间财政能力均等化的障碍。这样的国情决定了,在相当长的一段时间内中国政府所追求的财政均等只能是低水平的,而公共服务的覆盖范围也相应是狭窄的。

那么,当前时代背景下到底该进行什么样的制度设计,才能彻底改变中国长期以来存在的区域之间地方政府财政能力的严重失衡?要想对这一问题作出回答,就必须回顾中国转移支付制度历史变迁的发展历程,深入剖析中国均等化转移支付制度在均衡地方政府自有财政能力差异上所起到的作用,提出建立中国均等化转移支付制度所应遵

① 2005年10月11日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中首次提出了基本公共服务均等化的概念;此后,2006年10月11日中共中央十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,2007年10月15日胡锦涛的中共十七大报告,2010年3月5日温家宝在十一届全国人民代表大会第三次会议上的政府工作报告,以及2010年10月18日中共十七届五中全会的会议公报,均指出实现基本公共服务均等化的途径在于完善公共财政制度。可见,基本公共服务均等化已成为中国当前经济社会发展的热点问题(安体富、任强,2008)。

循的原则,探讨现有国情下如何完善均等化转移支付制度设计的基本设想。鉴于此,对于中国均等化转移支付制度的研究,构成了本书的研究主题。

第二节 国内外研究现状

财政能力均等化的考察,首先要解决的一个问题是如何界定政府财政能力的范围。理论界对政府财政能力概念的界定主要集中在以下观点:(1)自有财政能力标准,认为财政能力的考察范畴仅涵盖了地方本级财政收入部分(吴湘玲、邓晓婴,2006;刘亮,2006;张恒龙、陈宪,2007;陶勇,2009);(2)实际财政能力标准,认为财政能力的考察范畴应包含地方政府本级财政收入和中央政府转移支付收入两部分(胡德仁、刘亮,2007;尹恒、王丽娟、康琳琳,2007);(3)考虑两种财政能力范畴的综合界定,认为财政能力的考察范畴,既包括地方政府实际财政能力标准,也包括地方政府自有财政能力标准(曾军平,2000;刘溶沧、焦国华,2002;李文星、蒋瑛,2002;尹恒、朱虹,2009;卢洪友、贾智莲,2009)。理论界在研究转移支付制度的均等化效应时,倾向于后者。这是由于:其一,如果仅仅研究转移支付制度在实际财政能力的均等化效应,则会忽略政府间自有财政能力的现状,不能深入分析地方政府间财政能力不均等的原因。其二,如果仅仅研究转移支付制度在自有财政能力的均等化效应,则不利于研究中央政府在协调地方政府权责关系中发挥的作用。换言之,综合运用双重财政能力标准进行考察,更符合研究转移支付制度财力均等效用的实际需求。在政府自有财力与实际财力的双重标准下,曾军平(2000)研究了中国政府间纵向平衡与横向平衡的实际情况,深入分析了分税制改革前后我国转移支付制度产生的经济效应。刘溶沧、焦国华(2002)在重点对我国地区间的财政能力差异进行定性与定量分析的基础上,对现行的财政转移支付制度平衡地区间财力差异方面的调节效应进行了实证评估。尹恒、朱虹(2009)在综合考虑两种财政能力的前提下,利用2000—2005年中国近2000

个农村县的数据,估计现有财政体制和公共财政标准下财力缺口的统计口径,以此作为标准评估我国转移支付体制的财力均等化效益。综合运用双重财政能力标准进行考察,已成为国内理论界研究转移支付制度财力均等效用的主流研究方法之一。有鉴于此,本书对转移支付制度的财政均等化效应研究,将集中于两种财政能力范畴的综合考虑。

其次需要解决的问题是均等化程度的测量标准问题。从已有的文献考虑,目前理论界对财政能力均等化程度的测量工具大致涵盖:泰尔指数(Theil Index)法、基尼系数(Gini Coefficient)法、变异系数(Coefficient of Variance)法。泰尔指数(Theil Index)法主要是在信息熵测量的基础上,考察维度内部和维度之间的非均等化程度对总体非均等化程度的贡献;基尼系数(Gini Coefficient)法主要是通过洛伦兹曲线计算,用于测量不平均分配的收入占全体总收入的百分比;变异系数(Coefficient of Variance)法主要是衡量维度间各观测值标准差与平均数的比值。这些方法最初的用途大都是用来分析收入分配水平差距的,就其原理同样适用于分析财政能力均等化水平。国外学者在研究财政能力均等化水平的问题上,倾向于使用泰尔指数(Theil Index)法进行测量,这是由于:其一,相对于基尼系数(Gini Coefficient)法而言,泰尔指数(Theil Index)法更倾向于考虑测量过程的可分解性^①(Decomposability)问题和组群一致性^②(Subgroup Consistency)问题(Shorrocks, Foster, 1987; McKinley, 1989);其二,相对于变异系数(Coefficient of Variance)法而言,泰尔指数(Theil Index)法更侧重考虑不均等测量中的传导性敏感^③(Transfer Sensitivi-

① 可分解性(Decomposability)将整体不均等程度视为一个按照人口份额加权平均的组群不均等水平,由此促进了整体不均等按照地区或种族的分解研究(Anand, 1983)。

② 组群一致性(Subgroup Consistency)是指如果一个组群的不均等化程度逐步减少,并且其他组群的不均等化程度保持不变,那么整体不均等程度也会相应地逐步下降(Anthony Shorrocks, James Foster, 1991)。

③ 作为增强庇古-道尔顿“传导原则”的有效手段,传导敏感性(Transfer Sensitivity)确保均等化测量过程中,更多不均等因素可以在传导过程中逐步降低(Anthony Shorrocks, James Foster, 1985)。

ty) 问题 (Subramanian, 2004)。在借鉴国外实证研究的基础上, 国内学者也开始运用泰尔指数 (Theil Index) 法衡量中国地方政府间财政能力的均等化水平。胡德仁、刘亮 (2007) 通过泰尔指数从空间层面和构成层面对财政能力进行了地区分解和结构分解, 分析了中国地方政府财政能力差异的变化趋势及成因。尹恒、王丽娟、康琳琳 (2007) 利用 1993—2003 年中国县级地区的财政数据, 借鉴泰尔指数法对县级政府财政能力差距进行分析, 结果发现中国县级政府财力差距悬殊, 财力不均等存在上升趋势。尹恒、王文斌、沈拓彬 (2010) 利用泰尔指数法分析 1993—2005 年中国县级地区的财政能力差异, 结果发现财力不均等呈现很高的持久性, 且这种持久性还呈不断上升的趋势。可以说, 综合运用泰尔指数法对我国政府间财政能力水平进行测算, 已成为国内理论界研究政府间财政能力差距的主流研究方法之一。

再次需要深入探讨的是研究转移支付制度的财政均等化效应问题。在财政联邦体制下, 财政均等化制度的设计基于以下的理念: 财政均等化要求无论居民位居何处, 均能享用到均等化的公共服务 (Jeff Petchey, Sophia Levchenkova, 2004)。通过上级政府安排的转移支付体系, 均衡地方政府的财政能力差异, 消除财政分权过程中人口和生产要素流动所导致的财政外部性, 实现地区公共服务的平衡发展, 最终实现居民福利水平的均等化 (Boadway, 2004)。在借鉴国外研究的基础上, 国内理论界也开始研究我国转移支付制度在财政均等化机制中所发挥的作用。王雍君 (2006) 认为, 我国的财政转移支付具有“逆均等化”的作用, 这是由于中央政府将转移支付制度作为控制地方政府的政治手段, 削弱中央政府推动财政均等目标的运行效果。乔宝云、范剑勇、彭骥鸣 (2006) 认为, 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的努力程度, 由于富裕地区与贫穷地区的地方政府在财政努力行为上存在差异, 会弱化财政转移支付制度财政均等化的运行效果。尹恒、朱虹 (2009) 认为, 我国转移支付考虑了公共服务均等化因素, 财政转移支付的均等化程度有所改善, 为了使县级地区的公共支出达到起码的均衡, 最