

南昌大学青年学者经管论丛

中国均衡性转移支付 有效性评估

基于公平与效率视角

丁玮蓉 著

TRANSFER
EFFECTIVENESS
FAIRNESS

RESEARCH ON EFFECTIVENESS EVALUATION OF
EQUALIZATION TRANSFER EXPENDITURE
IN CHINA
—BASED ON THE PERSPECTIVE OF
FAIRNESS AND EFFICIENCY



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

南昌大学青年学者经管论丛

中国均衡性转移支付 有效性评估

基于公平与效率视角

RESEARCH ON EFFECTIVENESS EVALUATION OF
EQUALIZATION TRANSFER EXPENDITURE
IN CHINA
—BASED ON THE PERSPECTIVE OF
FAIRNESS AND EFFICIENCY

丁玮蓉 著



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

图书在版编目(CIP)数据

中国均衡性转移支付有效性评估：基于公平与效率
视角 / 丁玮蓉著. -- 北京：社会科学文献出版社，
2018.7

(南昌大学青年学者经管论丛)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3064 - 6

I. ①中… II. ①丁… III. ①财政转移支付 - 研究 -
中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 154866 号

南昌大学青年学者经管论丛

中国均衡性转移支付有效性评估

——基于公平与效率视角

著 者 / 丁玮蓉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 高 雁

责任编辑 / 王玉山

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010)59367226

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

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：11.25 字 数：154 千字

版 次 / 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3064 - 6

定 价 / 75.00 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

中文摘要

均衡性转移支付经过二十多年的发展，已经成为我国财政转移支付的重要组成部分，随着均衡性转移支付的相对作用和地位不断提升，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。对我国均衡性转移支付的有效性评估，有助于探寻其制度设计内在的缺陷和问题，为进一步规范和完善均衡性转移支付制度提供科学依据，因此具有非常重要的现实意义。

均衡性转移支付本质上是中央政府为实现公平与效率的收入再分配手段，效率和公平的集中体现是公共服务均等化和地区间协调发展，合理有效的均衡性转移支付制度应当兼顾公平与效率，既要发挥均衡政府间财力的作用，又要注重激励地方财政积极性，保证经济运行与财政运行效率。因此，有效的均衡性转移支付制度的运行效果应包含以下三个方面：第一，确保均衡性转移支付的资金分配具有财力均等化作用；第二，确保其对地方政府的财政收支行为具有正向激励效应，不会降低地方政府的公共服务供给积极性和税收努力程度；第三，确保均衡性转移支付资金的使用效率，提高公共服务供给水平，最终实现均衡性转移支付的政策目标——公平与效率。实证结果显示：我国现行的均衡性转移支付在其制度设计和政策实施上一定程度上兼顾了公平与效率，对其政策作用应给予一

定的肯定，但由于均衡性转移支付制度仍保留了原体制的一些特征，在很大程度上强调地方既得利益，因此阻碍了均衡性转移支付有效性的发挥，使其不能为公共服务均等化和地区间协调发展提供非常好的基础。

基于以上结论，本书提出如下均衡性转移支付的优化路径：第一，进一步加大均衡性转移支付比重，充分发挥其财力均等化作用及“一般公式法”分配法的优势，避免造成转移支付的效率损失。第二，完善均衡性转移支付资金的分配办法，应以地方政府的人均标准财政收支差额作为核算的依据，并在地方“标准支出”的核算时加入“地区间某项支出的成本差异系数”来避免地区间公共支出的成本差异，以此提高均衡性转移支付资金分配的科学性和合理性。第三，在均衡性转移支付制度当中设计激励机制和约束机制，提高地方政府足额征集财政收入和发展本地经济的积极性，保障地方政府收支行为的规范化，规避地方政府的道德风险。第四，构建一套完整、客观、科学的均衡性转移支付的评估和监督体系，对均衡性转移支付资金使用绩效进行评估，提高公共服务供给效率；同时制定规范的均衡性转移支付配套措施，完善与均衡性转移支付制度相关的法律法规体系，为均衡性转移支付监管工作提供多层次的法律保障，实现均衡性转移支付资金分配的公平性和透明化，只有这样才能够兼顾效率与公平，最终实现地区间协调发展和公共服务均等化。

关键词：均衡性转移支付有效性 公平与效率 地区财力均衡效应 均衡性转移支付激励效应 均衡性转移支付制度优化

Abstract

Equalization transfer payment is developed from the transition period transfer expenditure in 1995. After more than twenty years of development, it has become an important part of general transfer expenditure in our country. therefore, The effect of its policy implementation and the rationality of the system design have a crucial role in the entire financial system. Evaluation of the effectiveness of equalization transfer payment in China, help to explore the design of the system inherent shortcomings and problems, and provide scientific basis for further standardize and improve the balance of the transfer expenditure system, has very important practical significance.

Equalization transfer payment is essentially the central government's redistribution of income, to achieve fairness and efficiency. The concentrated reflection of efficiency and fairness is the equalization of public services and regional coordinated development. A reasonable and effective Equalization transfer payment system should be both fairness and efficiency, we should play the role of government financial balance, but also pay attention to the incentive of local finance initiative, to ensure economic operation and financial efficiency. Therefore, effective Equalization transfer payment system's running effect to include the following three aspects:

first, to ensure that the distribution of funds Equalization transfer payment has reverse adjust local financial equalization effect; Second, make sure its fiscal revenue and expenditure of local government behavior has a positive incentive effect, not distortion of local government public service supply and tax effort; Third, to ensure the equalization transfer payment funds use efficiency, improve the efficiency of public service supply, thus ensuring equalization transfer payment of policy effects, to achieve fairness and efficiency. The empirical results show that: this paper argues that: the current equalization transfer payments in its system design and policy implementation in a certain extent, balance the fairness and efficiency, the policy effect should be sure, but due to equalization transfer payment system is still retained some of the characteristics of the original system, emphasis on local vested interests to a great extent, therefore impedes the development of the validity of the Equalization transfer payments, make its cannot provide equal public services and regional coordinated development better.

Based on the above conclusions, in order to further improve the validity of the balance transfer expenditure system in our country, this book proposes the following optimization path of equalization transfer payment: First, to further increase the proportion of Equalization transfer payment, to become the main form of the financial transfer expenditure, give full play to the role of financial equalization and “general formula method” distribution method, to avoid the loss of efficiency of transfer expenditure; Secondly, perfect Equalization transfer payment allocation system with the local government’s per capital standard fiscal balance as the basis of accounting, and accounting in place “standard spending” join “cost vari-

ance coefficient of regional spending” to avoid the cost difference in public spending, and between regions in order to improve equalization transfers the scientific nature and feasibility of capital allocation; Thirdly, design the incentive mechanism and restriction mechanism in the equalization of the transfer expenditure system, improve the enthusiasm of the local government economic development, the full collection of Finance Income, to ensure the standardization of local government revenue and expenditure behavior, to avoid the local government’s moral hazard. In addition, to build a complete and balanced objective and scientific transfer expenditure assessment and supervision system of equalization transfer payment funds performance evaluation, improving the efficiency of public service; at the same time, establish a standard of equalization transfer payment measures, improve the system of laws and regulations related to the equalization transfer payment system. The supervision work to provide a multi-level legal protection for equalization transfer, conducive to the realization of equalization transfer payment fairness and transparency in the allocation of funds, to be able to balance between efficiency and fairness, finally realize the coordinated development between regions and equalization of public services.

Keywords: Equalization transfer payment effectiveness; Fairness and efficiency; Regional financial equilibrium effect evaluation; Evaluation of incentive effect of equilibrium transfer payment; Equilibrium transfer expenditure system improvement.

1 导论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.2 主要概念的界定及国内外研究综述	3
1.3 研究方法与研究框架、创新点与不足	20
2 均衡性转移支付的相关理论	26
2.1 均衡性转移支付的目标：公平与效率	26
2.2 均衡性转移支付对地方财政收支的影响效应	32
2.3 均衡性转移支付的福利经济学解释	39
3 均衡性转移支付制度的现状分析	44
3.1 均衡性转移支付资金的分配和测算	44
3.2 均衡性转移支付规模及比重分析	48
3.3 我国现行均衡性转移支付存在的问题	51
3.4 国外均衡性转移支付制度发展概况	54
4 现行均衡性转移支付财力均等化效果评估	65
4.1 均衡性转移支付财力均等化作用的 评估方法	65
4.2 均衡性转移支付财力均等化作用的 实证分析	67
4.3 本章小结	70

5 现行均衡性转移支付制度的激励效应评估	72
5.1 均衡性转移支付制度与地方政府财政收入行为	72
5.2 均衡性转移支付制度与地方政府财政支出行为	90
6 现行均衡性转移支付的公共服务供给效率评估	117
6.1 我国转移支付的公共服务供给效率的研究概况	117
6.2 基本公共服务投入产出效率改进的测算方法	119
6.3 基本公共服务投入产出效率改进的测算	123
6.4 均衡性转移支付的公共服务供给效率评估	127
6.5 本章小结	133
7 结论与政策建议	136
7.1 对我国现行均衡性转移支付有效性评估的基本 结论	136
7.2 完善我国均衡性转移支付制度的政策建议	140
参考文献	148

1 Introduction	1
1.1 Research background and research significance	1
1.2 The definition of the main concepts and a summary of research at home and abroad	3
1.3 Research methods and research frameworks, innovation points and shortcomings	20
2 The related theory of equalization transfer payment	26
2.1 The objective of equalization transfer payment: fairness and efficiency	26
2.2 Effect of equalization transfer payment on local fiscal revenue and expenditure	32
2.3 The welfare economics explanation of equalization transfer payment	39
3 An analysis of the current situation of equalization transfer payment system	44
3.1 The distribution and calculation of the equalization transfer payment funds	44
3.2 Analysis of the scale and proportion of equalization transfer payment	48

3.3	The existing problems of the current equalization transfer payment in China.	51
3.4	An overview of the development of foreign equalization transfer payment system	54
4	Evaluation of financial equalization effect of current equalization transfer payment	65
4.1	An evaluation method for the equalization of equalization transfer payment	65
4.2	An empirical analysis of the equalization of equalization transfer payment	67
4.3	Summary	70
5	The assessment of the incentive effect of the current equalization transfer payment system in China	72
5.1	Equalization transfer payment system and local government revenue behavior	72
5.2	Equalization transfer payment system and local government expenditure behavior	90
6	Evaluation of the efficiency of public service supply in current equalization transfer payment	117
6.1	A survey of the efficiency of the supply of public services in China's transfer payment	117
6.2	Calculation method for improving input-output efficiency of basic public service	119
6.3	Calculation of input-output efficiency improvement of basic public service	123

6.4	Evaluation of the efficiency of public service supply in equalization transfer payment	127
6.5	Summary	133
7	Conclusions and policy recommendations	136
7.1	The basic conclusion of the effectiveness evaluation of the current equalization transfer payment in China	136
7.2	Policy suggestions on improving the equalization transfer payment system in China	140
	Reference	148

1 导论

1.1 研究背景及研究意义

随着我国分税制财政体制改革的全面推进，政府间财政转移支付制度逐步建立起来，其已成为缓解政府利益矛盾与冲突的主要手段。其中，均衡性转移支付是中央政府不规定具体用途、由地方政府自主分配，以实现区域间基本公共服务均等化、缩小区域间财力差距为目标的一种转移支付形式。从 1995 年开始实施到现在，其已逐渐成为地方财政收入的重要来源之一。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。然而，从目前的制度运行效果来看，均衡性转移支付并没有很好地实现中央政府的政策目标，主要表现在：公共服务水平的提升速度明显滞后于经济的发展速度，部分地区的公共服务水平还不能满足人民需求；基本公共服务水平和质量的差距随着政府公共支出水平的逐年提高而越发明显。这是经济的快速增长、人民的生活方式及生产方式日新月异，使得均衡性转移支付的制度环境也随之不同，制度异化问题也接踵而至。鉴于此，本书基于公平和效率的视角，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，这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。

第一，弥补地方政府财力缺口，调动地方政府财政积极性。分税制改革后，中央与地方政府的财权划分明确，但事权的界定尚不清晰，地方税体系不健全，地方政府事权和财权不相匹配，各级政府间存在明显的矛盾和冲突，中央政府通过均衡性转移支付的形式补贴给地方政府提供公共服务，然而“强转移支付，弱地方税”，使得地方政府过分地依赖中央转移支付，形成财政体系的负向激励。因此，必须建立科学的资金分配依据，加大均衡性转移支付的分配透明度，优化财政转移支付结构和模式，加强对地方政府财政的正向激励效应。

第二，实现基本公共服务均等化，保证公平与效率。我国幅员辽阔，不同地区地理位置、资源的差异造成收入分配和经济发展水平有很大差距。经济发达地区有充足的财力提供公共商品，而欠发达地区的财力水平难以满足需要，使得不同地区的公民所享受的公共服务差别很大，这不符合社会的公平、正义，不利于社会的和谐稳定。从我国当前均衡性转移支付资金分配的情况来看，现行制度没有完全体现公平原则，违背了均等化的目标，扩大了地区间的贫富差距。因此，在资金配置上，改革和完善现行的均衡性转移支付制度一定要做到公平优先，兼顾效率，既要保持发达地区的财政积极性，有助于提高公共服务的水平和能力，又要加大对落后地区的财政支持，使地区间公共服务协调发展。

第三，科学配置均衡性转移支付资金，提高其使用效率。均衡性转移支付在平衡地方公共服务水平、弥补地方财政收支差距上发挥着重要作用，但在均衡性转移支付资金运行过程中存在软约束，很大程度上被其他公共支出所挤占；同时，缺乏有效的均衡性转移

支付公共服务的绩效考核机制，使得均衡性转移支付资金使用效率较低，难以达到其政策目标。所以，在对各级公共部门的财政及行政权力进行明确界定的基础上，通过加入反映经济社会发展及自然资源等客观因素，合理、科学地分配均衡性转移支付的资金，并保证预算硬约束，提高均衡性转移支付资金的使用效率。

第四，强化中央宏观调控能力，促进经济稳定发展。在我国市场经济体制改革进程中，作为财政政策重要组成部分的均衡性转移支付制度，它是我国宏观调控的主要手段，它的科学性、合理性直接关系到中央宏观调控作用的有效发挥。所以要加快改革和完善均衡性转移支付制度，使其发挥财政政策的功能，确保中央宏观调控的有效实施，保证我国社会经济稳定发展。

1.2 主要概念的界定及国内外研究综述

1.2.1 均衡性转移支付的概念及演变

根据公共经济理论，均衡性转移支付是上级政府根据地区间人口、资源、贫富等因素的差异，客观核定下级政府标准收入与标准支出间的差额，并根据差额来确定拨付给下级政府资金数额的一种财政补助形式，是为实现公共服务均等化和地区间协调发展的重要制度安排。

中央政府对所拨付的均衡性转移支付资金不规定具体用途，接受转移支付的地区可以自主决定其使用，因此均衡性转移支付也称为无条件拨款，它以解决纵向和横向的财政不平衡为其最主要的政策目标，通过平衡地方政府预算来缩小地方政府之间财力差距，促进地区间公共服务均等化和各地区协调发展，最终实现公平与效率。

在财政一般预算收支平衡表中，均衡性转移支付的名称几经变

化，其源于1995年的过渡期转移支付，2002年更名为“一般性转移支付”，2009年正式定名为“均衡性转移支付”。其发展脉络如下：1994年，为规范政府间财政关系，提高“两个比重”^①，中央政府开始实行分税制改革。分税制改革伊始，中央财政实力严重不足，尚无能力构建规范的转移支付制度，为了保护各地方政府的既得利益，中央政府继续沿用原有财政包干体制下的税收返还、体制补助、体制上解、结算补助等财政制度来缓解中央财政的压力。1995年，分税制改革初见成效，中央政府集中财力的目标得以初步实现，中央财政立足中国实际，借鉴欧美发达国家规范的财政转移支付制度的成功经验，颁布并实施《过渡期转移支付办法》，暂时实行过渡期转移支付制度，其后逐步向规范化的转移支付制度靠拢。2002年，我国实行所得税收入分享改革，在改革办法中规定：因所得税收入分享改革集中的收入和原过渡期转移支付资金合并，作为对财政困难地区的财政资助，统称为“一般性转移支付”。“过渡期转移支付”概念废止，并初步确立了我国一般性转移支付规模稳定增长机制。此时，一般性转移支付分为普通转移支付、民族因素转移支付、革命老区转移支付和边境地区转移支付，从2006年起，为强化管理，更有利于缓解“老少边穷”地区财政资金困难，一般性转移支付中的革命老区转移支付和边境地区转移支付从其中剥离出来，由中央政府单独下达。直到2009年，一般性转移支付正式更名为“均衡性转移支付”，原财力性转移支付更名为“一般性转移支付”。从此，我国中央对地方的财政转移支付简化成了一般性转移支付、专项转移支付、税收返还三种类型，政府间再分配关系得到进一步规范。均衡性转移支付概念的演变如图1-1所示。

① “两个比重”指财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政总收入的比重。