



C2012045172



区域发展与服务贸易丛书

The Research on the Inter-governmental
Fiscal Transfer Payment System

政府间财政
转移支付制度研究

谢京华◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府间财政转移支付制度研究 / 谢京华著. — 杭州:
浙江大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-308-09452-8

I. ①政… II. ①谢… III. ①国家行政机关—财政制
度—支付方式—研究—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 261518 号

政府间财政转移支付制度研究

谢京华 著

责任编辑 张 琛

文字编辑 赵 静

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.75

字 数 256 千

版 印 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09452-8

定 价 32.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

“区域发展与服务贸易”系列丛书
编委会名单

主 编	肖 文				
副主编	林承亮	樊丽淑			
编 委	王传宝	马 翔	孙伍琴	朱孟进	
	刘吉斌	肖 文	林承亮	邵金菊	
	董新平	樊丽淑			

总 序

1978年以来中国经济发展最重要的特点,是通过自下而上的改革,并由丰富多彩的地方经济所推动,先后形成了“温州模式”、“苏南模式”、“珠三角模式”、“诸城模式”等诸多发展模式,学术界对此已有大量的研究。近几年来,各区域经济的发展模式已经逐步趋同和融合,但是随着国际国内发展环境的变化,以及自身经济发展阶段的变迁,资源环境倒逼的压力不断加大。如何摆脱原有的发展路径,加快产业结构调整和区域经济转型已经成为当前的一个热点问题。

较之货物贸易庞大的数量和较快的增长速度而言,服务贸易在中国对外贸易发展过程中一直处于相对次要的位置,没有得到中央和地方政府足够重视。但是,这个情况自2008年以来正在发生转变。随着信息技术的进步以及服务业分工的细化,服务外包更是快速崛起,并成为推动跨国服务贸易最为重要的力量。

有趣的是,“区域发展”与“服务贸易”这两个主题在地方经济发展中正在日益融合起来。越来越多的地方政府将服务外包、服务贸易作为吸引国际新一轮产业转移、加快本地服务业集聚,推进产业结构转换的重要手段。商务部发布的统计数据显示,截至2010年底,中国已经形成了21个有竞争力的服务外包基地城市,全国服务外包营业额突破400亿美元,年均增长率高达40%,服务外包企业数量超过12000家,从业人员达到210万人,由服务外包直接推动的服务金额超过150亿美元。在缺乏市场知识积累的情况下,服务外包、服务贸易发展速度之快,地方政府接受度之高,实在是令人惊奇。

理论研究也要与日益变化的现实同步。“区域发展与服务贸易”系列丛书力图对这一领域进行系统研究,从理论上揭示其存在发展的内外动因,记录和分析其最新进展和主要特征,为政策制定和后续研究提供支持。丛书主要围绕三个方面展开研究:

一是新阶段推动区域经济转型的基本动力。丛书着重从技术创新的角度,分别分析了技术外部性下产业集群内企业的创新投入决定因素;FDI对产业技

技术创新的垂直溢出效应;研发投入对区域动态比较优势的影响;信息化推动区域经济发展的机理和手段等等。同时也涉及一些相对宏观层面的研究,比如关于国家层面经济创造力的研究;汇率变动、直接投资与技术创新关系的研究;财政转移支付体系与技术创新的研究等。通过这些宏观层面的研究可以为我们提供一个较为开阔的视野。

二是服务外包的理论分析和行业研究。丛书从发包国和承接国两个视角分析了服务外包对地方经济发展的增长、就业、税收等各方面的效应;研究了影响服务外包企业区位决策的一般因素;对软件外包、金融外包、电信外包、政府服务外包等当前比重较高的若干行业进行了专题研究。

三是区域经济发展中的案例研究。本丛书中有专门研究浙江、宁波等地的发展案例,也有对当前海洋经济背景下舟山港发展的案例分析。面临经济转型的巨大压力,各地政府都在探索转型的方向和路径。对于这些案例的解剖有助于我们了解真实世界的真实事件,获取经验,并为其他区域的转型提供借鉴。

本丛书是浙江大学宁波理工学院“区域发展与服务外包”优势特色学科建设的阶段性成果。推出本丛书的目的是期望以此为平台,不断集结这个领域的优秀研究成果,推动理论创新,对中国经济转型和服务贸易的发展贡献微薄之力。丛书得到了浙江大学出版社的支持,并列入2011年的出版计划,出版社编辑张琛女士为此做了大量工作,在此一并致谢。

肖文

2011年7月1日

前 言

如何建立合理有效的政府间财政转移支付制度,始终是世界各国在努力完善本国财政制度体系、有效化解财政改革过程中各种历史性挑战时不得不面对的难题。政府间财政转移支付制度在协调政府间财政分配关系方面发挥着不可替代的作用,已成为市场经济国家普遍奉行的做法,是现代财政制度中处理政府间财政关系最为规范化的制度模式。中国 1994 年实行分税制后,于 1995 年制定了《过渡时期财政转移支付办法》。在分税制下,政府间财政转移支付制度在强化中央政府的宏观调控能力、促进欠发达地区社会经济的发展、实现公共服务均等化方面发挥了积极作用。当前,在从传统财政体制向公共财政体制转轨的过程中,中国的政府间财政转移支付制度正由单一目标向整体目标迈进,由单一价值向公共价值转变,这就决定了政府间财政转移支付目标的实现要受到种种因素的制约,同时也决定了政府间财政转移支付制度规范和演化的路径。

政府间财政转移支付制度的研究具有重大的理论和实践意义。党的十六届六中全会提出了构建社会主义和谐社会的整体方略,并将实现基本公共服务均等化作为建设和谐社会的重要战略任务。在中国的财政制度逐步向公共财政体制转型之际,实现公共服务均等化的极其重要的财政政策工具——政府间财政转移支付制度将发挥更加重要的作用。当前,在构建和谐社会的大背景下,必须立足长远,整体把握,协调处理当期利益关系与和谐发展之间的矛盾,进一步完善分税制财政体制,密切关注理论发展的动态,应用财政体制改革最前沿的理论成果指导政府间财政转移支付制度改革与完善的实践,按照科学化、法制化、规范化、公平化、透明化等原则构建有效的政府间财政转移支付制度,不断推进基本公共服务均等化。

本书作者一方面通过大量阅读中外相关文献,展开理论分析;另一方面,关注和收集全国各地各级财政部门在实务操作中的相关信息和背景资料,通过查阅文件、参加研讨、实际调查等方式,考察政府间财政转移支付的具体实践。通过理论联系实际的分析研究,较为系统、全面、深入地探讨了政府间财政转移支

付实现财政均衡的运行机制、理论渊源、改革实践等问题,并深入分析了我国政府间财政转移支付的现状、存在的问题及成因。

本书在对世界上政府间财政转移支付制度建设较为成熟和完善的典型国家进行梳理的基础上,通过研究和分析这些国家的改革和实践,总结其值得我国借鉴之处,得出对我国改革和完善的有益启示。由于各国的人文历史、社会经济制度千差万别,因此,目前已经形成的政府间财政转移支付制度也表现出很强的国别特色。但是,作为一项服务于国家的宏观调控和公共服务均等化政策目标的规范的财政经济制度,各国成熟的政府间财政转移支付制度表现出了高度的质的趋同性。对于这种在不同人文历史、政治经济制度环境中形成的具有高度趋同性的本质特征的分析研究,既可以帮助我们在理论上深化对政府间财政转移支付的认识,又可以为中国政府间财政转移支付制度的改革与完善指明正确的发展方向。

本书根据对我国政府间财政转移支付制度运行中存在问题的深入分析,结合我国财政体制以及经济体制改革过程中的经验、教训以及新的问题,提出了我国政府间财政转移支付制度改革的总体思路应是:在公共财政的框架下,建立以财政均等化为目标的、实现社会公平的政府间财政转移支付运行机制;在科学发展观和构建和谐社会思想的指导下,运用科学的方法和技术性手段,不断提高政府间财政转移支付制度本身的合理性;在改革和完善的总体思路的指导下,本文对优化政府间财政转移支付的纵向、横向均衡机制设计、优化结构、把握适度规模、构建高效的激励约束机制和绩效评价体系、完善省以下体制等改革的主要方面做了较为详细的阐述,分析了我国政府间财政转移支付各个主要方面存在的问题、深层次原因以及改革和完善的方向,并得出相应的对策、建议;最后强调了政府间财政转移支付制度的改革与完善一定要同行政体制改革、财政体制改革、法制化、财政信息系统建设紧密配合,协调推进,才能取得长足的进步。

本书的研究成果是在著者博士毕业论文基础上完成的。研究过程中,得到了财政部相关司局、财政部财政科研所、内蒙古财政厅等机构和许多知名专家学者的大力支持,在此一并表示衷心的感谢。同时,必须说明的是,由于研究者的学术水平所限,也由于作为研究对象的各类文献是以公开发表的专著、研究报告和学术论文为主,涉及的内容极为广泛,时间跨度相对较大,所以研究中难免存在挂一漏万的疏忽,敬请读者不吝赐教,以便进一步修改完善。

谢京华

2011年6月

CONTENTS

目 录

第一章 政府间财政转移支付概述	1
第一节 政府间财政转移支付的含义和特点	1
第二节 政府间财政转移支付的类型及其经济效应分析	3
第三节 政府间财政转移支付的目标	9
第二章 当前政府间财政转移支付的理论基础	19
第一节 政府间财政转移支付与公共财政理论	19
第二节 政府间财政转移支付与财政分权理论	23
第三节 政府间财政转移支付与国土功能区规划	30
第四节 新公共服务理论与政府间财政转移支付	34
第三章 政府间财政转移支付的国际经验借鉴	40
第一节 美国政府间财政转移支付制度	40
第二节 加拿大政府间财政转移支付制度	48
第三节 澳大利亚政府间财政转移支付制度	57
第四节 英国政府间财政转移支付制度	60
第五节 德国政府间财政转移支付制度	68
第六节 日本政府间财政转移支付制度	74
第七节 国际比较的启示与借鉴	80
第四章 政府间财政转移支付的政策效应分析	84
第一节 对区域间财力差异及其成因的实证分析	84
第二节 政府间财政转移支付均等化效应的分析	91
第五章 政府间财政转移支付制度改革的总体思路	102
第一节 政府间财政转移支付制度改革的难点	102

第二节	政府间财政转移支付制度改革的原则	109
第三节	政府间财政转移支付制度改革的目标	110
第四节	政府间财政转移支付制度的改革设想	110
第六章	政府间财政转移支付的纵向均衡	114
第一节	政府间财政转移支付的纵向均衡概念的理论分析	114
第二节	影响转移支付实现纵向均衡的主要因素及其作用机制	117
第三节	我国政府间财政转移支付纵向均衡机制改革的方向	121
第四节	改革和完善的建议	122
第七章	政府间财政转移支付的横向均衡	126
第一节	横向均衡机制的现状	126
第二节	现行一般性转移支付办法选取因素的分析	134
第三节	完善一般性转移支付办法的基本原则	137
第四节	一般性转移支付办法采用的客观因素的修正思路	138
第五节	改革和完善的建议	139
第八章	政府间财政转移支付的结构	142
第一节	政府间财政转移支付结构的现状及其特点	142
第二节	现行结构存在的问题	145
第三节	结构优化的原则	147
第四节	改革和完善的建议	148
第九章	政府间财政转移支付的适度规模	151
第一节	政府间财政转移支付适度规模的讨论	151
第二节	适度规模的决定因素	153
第三节	政府间财政转移支付规模方面存在的问题及其原因	155
第四节	改革和完善的建议	157
第十章	政府间财政转移支付的激励与约束机制	160
第一节	政府间财政转移支付的激励约束机制的类型	160
第二节	影响激励约束机制设计的效应分析	161
第三节	发达国家政府间财政转移支付制度中的激励与约束机制	162
第四节	我国政府间财政转移支付制度中的激励与约束机制	164

第五节 完善政府间财政转移支付制度中激励约束机制的建议	167
第十一章 省以下政府间财政转移支付制度的完善	170
第一节 省以下政府间财政转移支付制度现状及完善的重要性	170
第二节 省以下政府间财政转移支付制度存在的问题及其成因	172
第三节 完善省以下政府间财政转移支付制度的原则	175
第四节 改革和完善的建议	176
第十二章 政府间财政转移支付的绩效评价	180
第一节 政府间财政转移支付绩效的相关概念	180
第二节 政府间财政转移支付绩效评价的研究现状	182
第三节 政府间财政转移支付绩效评价体系建设存在的不足	189
第四节 完善政府间财政转移支付绩效评价的政策建议	191
第十三章 相关配套改革的协调推进	194
第一节 加强同政府行政体制改革的协调推进	194
第二节 不断推进转移支付制度的法制化进程	196
第三节 强化财政信息网络建设	199
第四节 加强国库集中支付制度建设	200
参考文献	203
后记	207

第一章

政府间财政转移支付概述

当前,随着政治经济体制改革的不断深化,政府间财政转移支付日益成为公共财政政策中解决发展中面临的各种矛盾的有效政策工具。但是,由于政府间财政转移支付制度在中国作为一项财政制度,从1994年分税制改革起设立到目前只有十几年的时间,对于其深刻的内涵还处于不断探索的过程中。特别是我国的社会主义市场经济是一个特殊的政治经济环境,这就更加有必要对政府间财政转移支付的概念内涵进行深入的探讨。本章主要从政府间财政转移支付的含义和特点、类型及经济效应和政策目标三个角度展开。

第一节 政府间财政转移支付的含义和特点

“财政转移支付”(Fiscal Transfer Payments)一词是由英国著名经济学家阿瑟·赛斯尔·庇古(1877—1959)在1928年出版的《财政学研究》^①中首先提出的。他把国家经费分为消费经费和转移经费,其中转移经费主要用于支付本国人民内债利息、抚恤金、养老金、奖金等方面。1994年陈共主编的《财政学》指出:“以财政支出是否与购买的商品和劳务交换为标准,可将全部财政支出分为购买支出和转移支出两类。”转移支出“直接表现为资金的无偿的、单方面的转移,这类支出主要有补助支出、捐款支出和债务利息支出”^②。因此,转移性支出是指政府按照一定的方式,把一部分财政资金无偿地转移给居民和其他受益者。^③转移支付具有多重涵义,它是一项支出,属于财政学中财政支出的范畴;是一笔资金,是政府间财政的调拨资金;是一项财政制度,是在各级政府间财政收入初次分配基础上进行的再分配。转移支付和财政拨款基本上是同一个概

① 《财政学研究》原是庇古的学术代表作《福利经济学》中的单独一篇“国民收入的分配和财政”,反映了他的财政学说思想,后来该篇以《财政学研究》为书名单独出版,也是其福利经济学思想的代表作之一。

② 陈共主编:《财政学》,四川人民出版社1994年版,第73页。

③ 杜放著:《政府间财政转移支付制度理论与实践》,经济科学出版社2001年版,第3页。

念。^① 而随着国家干预的加强和现代财政制度的发展,转移支付的范围和作用日渐扩大,一般可以将转移支付划分为四个层次:(1)广义转移支付,指政府或企业的一种不以取得商品或劳务作为补偿的支出。整个社会的非交换支出、政府转移支付、企业转移支付和社会经济主体相互间无偿的支出都包括在其中。(2)国际间转移支付,指跨国企业或一些国家(或地区)对另一些国家(或地区)转移的货币、商品和劳务。(3)财政转移支付,指政府单方面对居民或企业等利益主体的无偿财政拨款,不以获得等价的物品和劳务作为补偿。(4)政府间转移支付,指一个国家的各级政府间在既定的事权、财权、财力划分框架下,为实现横向和纵向均衡而进行的财政资金的相互转移。^② 广义的政府间转移支付包括上下级政府间双向的财政资金的流动,即上级政府向下级政府财政收入的下拨和下级政府对上级政府财政收入的上解;狭义的政府间转移支付仅包括上级政府向下级政府下拨财政收入的单向的财政资金流动。本文所讨论的转移支付是指狭义的政府间财政转移支付。按照我国政府间财政转移支付的基本状况,转移支付的口径是各地区一般预算收支决算总表中平衡部分的地方财政接受来自中央财政的补助收入,具体包括消费税和增值税税收返还、所得税基数返还、原体制补助、专项补助、一般性转移支付补助、民族地区转移支付补助、农村税费改革转移支付、增发国债补助、调整工资转移支付、结算补助、调整收入任务增加或减少补助、其他补助、艰苦边远地区津贴补助、缓解县乡财政困难转移支付补助等,不包括原体制上解和专项上解。

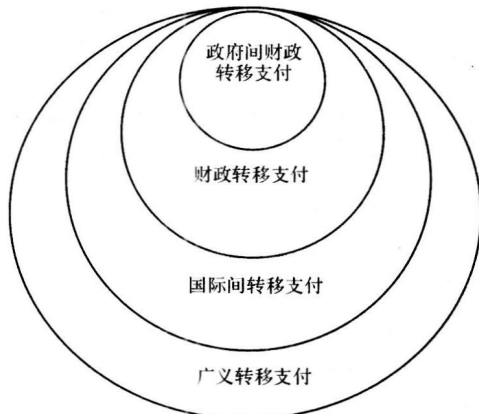


图 1-1 四个层次的转移支付之间的关系

政府间转移支付是以各级政府间存在的纵向和横向财政能力差异为基础,

① 钟晓敏著:《政府间财政转移支付论》,立信会计出版社 1998 年版,第 2 页。

② 中共河北省委党校课题组:《政府间财政转移支付理论研究》,《经济参考研究》2006 年第 90 期,第 10 页。

以实现一国范围内基本公共服务水平的均等化为主旨而实行的一种财政平衡制度,它是将中央财政掌握的财政资金在各级政府间,特别是在中央政府与地方政府间的再分配的一种形式,是世界各国财政体制中非常重要的组成部分。它既包括中央与省级财政间的财政资金转移,也包括省以下各级财政间的财政资金转移。政府间财政转移支付的特点体现在以下三个方面:(1)财政转移支付的范围只限于政府之间。即政府间财政转移支付是各级政府间财政资金的转移,活动范围只限于各级政府之间,将政府对企业、个人的支出剔除。具体而言,只在财政纵向各级次之间或横向各区域之间进行财政资金的分配活动。这种政府间财政资源的转移支付,其方向是由富向穷转移。无论是横向转移还是纵向转移,都必须按照这个方向进行。(2)财政转移支付是无偿的支出。即政府间财政转移支付的一般特征是其支出不与商品或劳务相交换,是一种不以取得商品或劳务作为补偿的支出。这部分资金不是按照等价交换原则来分配的,而是按照均等化原则来分配的,是一种无代价的支出。(3)财政转移支付是实现财政均等化,进而实现基本公共服务均等化的财政政策工具。基本公共服务均等化任务日益成为经济社会发展中的工作重心。公共财政条件下,要实现这一目标,必须实现区域间和政府各级次间财政能力的均等化,而要实现财政均等化,就必须借助政府间财政转移支付这一以公平为目标的财政政策工具。

第二节 政府间财政转移支付的类型及其经济效应分析

一、政府间财政转移支付的类型

在研究政府间财政转移支付制度的实践中,对政府间财政转移支付的分类通常有两种划分模式:一是从理论角度划分;二是从实务角度划分。理论角度的分类可以涵盖世界各国政府间财政转移支付的共性特点,具有普遍的适用性;而实务角度的分类则受各国国情差异的影响,表现出迥异的风格。因而,在理论部分论述政府间财政转移支付类型时,本文采用理论视角;实务视角的分类放在国际经验借鉴的相关章节中介绍。

从理论角度而言,按照中央政府向地方政府进行财政转移支付时是否规定了资金的具体用途这一标准,可以将财政转移支付划分为一般性转移支付(或无条件的转移支付)和有条件的转移支付。

1. 一般性转移支付(或无条件的转移支付)

一般性转移支付是指中央政府向地方政府拨付的不附加任何条件、不规定具体用途的财政资金,地方政府可以根据自身经济社会发展的需要,自由支配资金的使用方向。由于拨付一般性转移支付时,中央政府并没有规定资金的使

用方向,因此它相当于增加了地方政府的净财政收入,从而增加了该地方政府辖区内公众的可支配收入,刺激了消费的增加,地方总的需求和收入水平增加了。一般性转移支付主要是为了弥补地方的收支缺口,以保证地方基本公共服务的供给,解决地方财政的平衡问题。

2. 有条件的转移支付

有条件的转移支付是指中央政府对地方政府转移支付时附加一定的限制条件,这些限制条件可能是规定了资金的使用方向,或要求地方政府给予一定的配套资金,或二者兼而有之,只有满足其附加条件,地方政府才能获得此项资金。由于有条件的转移支付规定了地方政府必须专款专用,有时也称之为专项补助。同时,根据是否需要地方政府的配套资金,有条件的转移支付进一步可以分为有条件非配套性转移支付和有条件配套性转移支付。前者指中央对地方转移支付时不仅规定了资金的用途,而且规定了地方与之相配套的资金量;后者则是指中央只规定地方对转移资金的使用方向,并不要求地方提供与之相配套的资金。另外,根据中央政府向地方政府进行配套转移支付是否有最高限额,有条件配套性转移支付又可分为有限额配套性转移支付和无限额配套性转移支付。有限额配套性转移支付指中央规定地方可以得到的一项补助的最高限额,在该限额内,中央按照一定比例对地方项目给予补助,超过该限额,不再增拨资金。无限额配套性转移支付是指地方财政只要具备自有资金,可以提供某一项目的配套资金,就可以一直从中央获得一定比例的补助,补助数量没有限额。政府间财政转移支付不同类型间的关系见图 1-2。

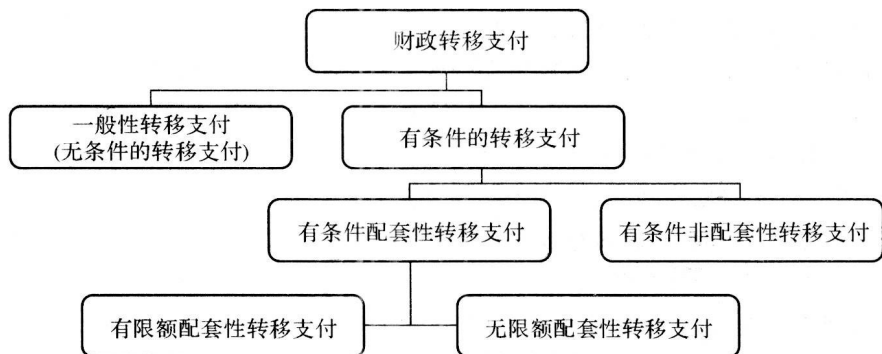


图 1-2 财政转移支付的类型^①

从地方政府使用资金的灵活性角度看,地方政府对无条件拨款的运用最为

^① 中共河北省委党校课题组:《政府间财政转移支付理论研究》,《经济参考研究》2006年第90期,第10页。

灵活,中央政府对地方的影响最小,这种方式特别适用于弥补地方财政缺口;有条件拨款较无条件拨款更有效率;配套性拨款激励地方政府积极参与的意识,强调中央与地方通力合作,较非配套拨款更有效率。就地方政府的财力和权益而言,其偏好顺序依次是无条件拨款、有条件非配套性转移支付、无限额配套性转移支付、有限额配套性转移支付。(见图 1-3)

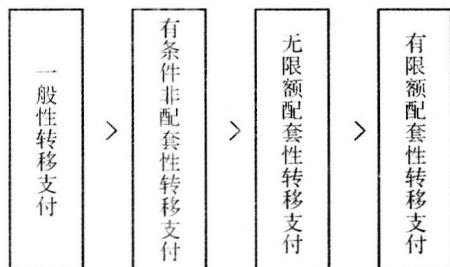


图 1-3 地方政府对不同类财政转移支付的偏好顺序

二、政府间财政转移支付的经济效应分析

政府间财政转移支付作为分税制财政体制改革的重要组成部分,在处理中央和地方的财政关系方面发挥着重要的影响,并对缓解双向非均衡问题发挥着重要作用。因而分析政府间财政转移支付的经济效应,有助于从经济学视角分析政府间财政转移支付制度对财政运行的客观影响,可以为改善政府间财政关系提供有益的借鉴。

1. 一般性转移支付(无条件转移支付)的效应

对地方政府而言,一般性转移支付或者无条件拨款的使用不仅直接影响地方性公共产品的消费,而且对私人产品的供求也产生一定的影响,其经济效益如图 1-4 所示。

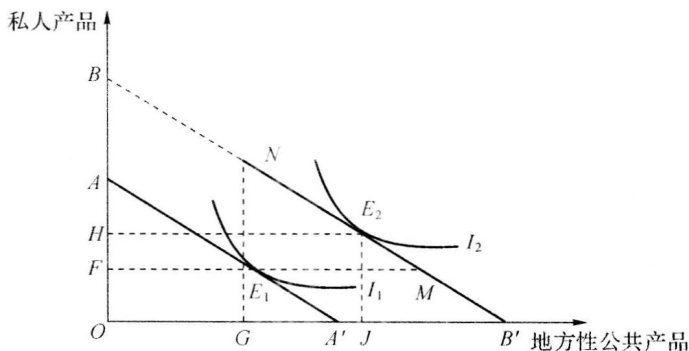


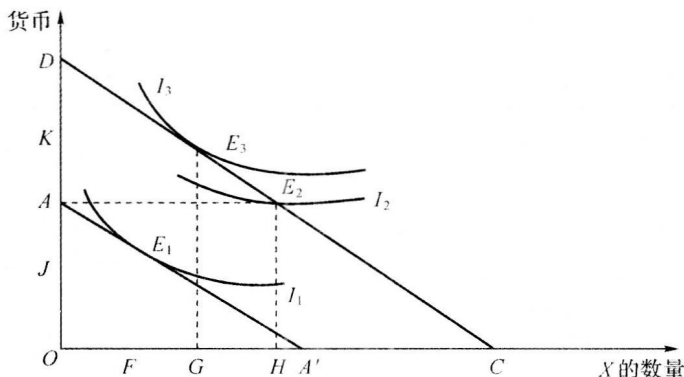
图 1-4 无条件转移支付的效应分析^①

^① 中共河北省委党校课题组:《政府间财政转移支付理论研究》,《经济参考研究》2006 年第 90 期,第 11 页。

图 1-4 中,横轴代表地方性公共产品,纵轴代表私人产品,补助前的预算线为 AA' ,均衡点在 E_1 ,此时消费的公共产品为 OG ,消费的私人产品为 OF ,为了消费 OG 数量的公共产品,必须放弃 FA 数量的私人产品。假定地方政府的资金来源是地方税收,这意味着地方政府要征收总额为 FA 的税收收入,相应的税率为 FA/OA 。如果中央政府向地方政府拨付一笔总量为 AB 的无条件转移支付,预算线就变为 BB' ,新的均衡点为 E_2 ,此时公共产品和私人产品的消费分别为 OJ 和 OH 。公共产品的消费提高了 GJ ,私人产品的消费提高了 FH 。可以看出,中央财政的一般转移支付对地方政府而言具有收入效应,即一般性转移支付并未带来对等的公共产品消费的增加,一部分增加了私人产品的供给从而使私人产品消费同时增加。由图 1-4 可知,只要 E_2 位于 MN 间,就意味着给予地方政府的一笔一般性转移支付会使拨款额的一部分流向私人产品的生产和消费。当 E_2 越靠近 M ,转移支付对公共产品消费的刺激越大;当 E_2 越靠近 N ,则对私人产品消费的刺激更大。这种对地方政府的转移支付转化为对私人产品消费的增加是通过地方税收的减少来实现的。可以看出,一般性转移支付(无条件转移支付)的经济效应有以下几个特点:(1)具有收入效应,在不改变公共产品与私人产品相对价格的情况下,增加了公共产品与私人产品的需求量;(2)具有“漏出”效应,地方财政在公共产品上的支出增加额小于中央的拨款额;(3)主要用于弥补地方财政缺口,不直接干预地方财政的决策内容,因此不改变地方财政的支出偏好。

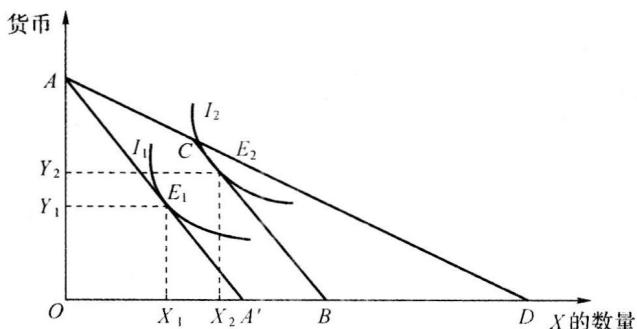
2. 有条件非配套性转移支付的效应

在中央政府对地方政府提供有条件非配套性转移支付的情况下,即拨付一笔金额固定的财政资金用于地方性公共产品的供应,其经济效应如图 1-5。在图 1-5 中,地方政府面临的初始条件不变,但有条件非配套性转移支付使预算线变为折线 AE_2C ,在 E_2 点地方政府将所有补助都用于公共产品的供应,但地方政府自身将减少用于公共产品的支出,而把这部分资金用于私人产品的供应。与等额无条件转移支付相比,居民的福利水平有所下降。从图 1-5 中可看出,有条件转移支付形式下的预算线为 CE_2D ,实现社会福利最大化的点 E_3 处在比 I_2 更高的无差异曲线 I_3 上。因此,有条件非配套性转移支付的经济效应有以下几个特点:(1)由于有中央的补助,地方政府可以把原来准备用于受补助项目的支出用于其他项目,这会改变地方政府的财政支出决策;(2)接受补助的公共产品数量大幅增加,能明显体现中央政府的意图,补助效果比较明显;(3)有条件的非配套性转移支付也存在间接的“漏出”效应。

图 1-5 有条件非配套性转移支付的效应分析^①

3. 有限额配套性转移支付的效应

图 1-6 中,地方政府面临的初始条件不变,在有限额配套性转移支付情况下,预算线变为折线 ACB 。在 AC 段,上级政府按 BD/OD 提供拨款,但在 CB 段,上级政府不愿再按该比例来供应配套资金了。在新的均衡点 E_2 ,接受补助产品的消费量大于没有补助时的消费量,但小于无限额配套性转移支付时的消费量。如果补助后新的均衡点落在 AC 段上,那么即使 CB 段上的点得不到补助也无关紧要,即在某些场合配套性转移支付是否规定限额是无足轻重的。因此,有限额配套性转移支付的经济效应有以下几个特点:(1)拨款用完后,就失去对受补助产品消费的进一步刺激;(2)有利于上级政府对预算的控制,在实践中上级政府更乐于用这种方式;(3)如果受补助产品消费低于最高限额,那最高限额就失去应有的作用。

图 1-6 有限额配套性转移支付的效应分析^②

^① 中共河北省委党校课题组:《政府间财政转移支付理论研究》,《经济参考研究》2006 年第 90 期,第 12 页。

^② 同上。