

财政转移支付 对西部地区发展影响研究

靳友雯◎著

中国财经出版传媒集团
经济科学出版社
Economic Science Press

财政转移支付对西部地区 发展影响研究

靳友雯 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政转移支付对西部地区发展影响研究 / 靳友雯著.
—北京: 经济科学出版社, 2017. 8
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8250 - 7

I. ①财… II. ①靳… III. ①财政转移支付 - 影响 -
西部经济 - 区域经济发展 - 研究 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 173017 号

责任编辑: 白留杰 刘殿和
责任校对: 王肖楠
责任印制: 李 鹏

财政转移支付对西部地区发展影响研究

靳友雯 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191355 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮件: [bailiujie@ esp. com. cn](mailto:bailiujie@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14.25 印张 200000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8250 - 7 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

我国西部地区幅员辽阔，地形复杂，自然资源丰富，少数民族众多，特殊的自然、地理环境及历史不仅造就了西部地区跨国境、跨民族、跨宗教的地域经济和社会人文风貌，而且决定了西部地区从古至今都是我国维护国家统一、民族团结、政治稳定的重要防线。西部地区经济与社会健康发展，不仅关系着我国经济的健康发展，而且关系着我国社会的稳定与国家统一。但进入 20 世纪 90 年代后，随着经济改革的深入，我国地区间的发展差距，尤其是东、西部地区间的发展差距日益扩大，西部地区成为我国最为贫穷落后的地区。为改变西部地区贫穷落后的面貌，2000 年中共中央、国务院将“实施西部大开发，促进地区协调发展”作为一项重要的战略提了出来。近年来，随着《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》及《西部大开发“十二五”规划》制定实施，我国西部大开发进入纵深阶段，提高西部地区的经济社会发展水平，已成为我国最为重要的区域发展战略。

西部大开发战略实施后，我国西部地区的经济和社会发展取得了举世瞩目的成就。经济快速增长，经济实力大幅提升，产业结构不断优化，固定资产投资、对外贸易总额不断增长，教育、公共卫生和居民收入水平也不断提升。西部地区间经济社会发展的巨大成就离不开中央财政对西部地区的大力支持。2001~2012 年，中央财政对西部地区各类转移资金支付累计达 8.4 万亿元，中央预算内安排西部地区投资累计超过 1 万亿元，占全国总量的 40% 左右。先后开工建设了青藏铁路、西气东输、西电东送等 180 多项西部大开发重点工程，投资总规模约 3.7 万亿元。中央财政转移

支付对西部地区的大力支持,不仅大幅提升了西部地区的可支配财力,而且有力地促进了西部地区的基础设施、科教文卫、社会保障等各项经济和社会事业的发展。

分税制改革后,伴随着中央与地方政府间的财政分权,财政转移支付也开始成为一项正式的财政制度登上历史舞台。而以弥补纵向财政失衡,实现横向财政均衡,矫正区域外部性,以及实现国家政策目标为主要目的的财政转移支付政策自然成为我国中央政府调节区域发展不平衡、推动西部地区经济社会发展的重要手段。虽然中央财政对西部地区的各项转移支付政策有效缓解了西部地区财力不足,推动了西部地区经济社会各项事业发展,但也存在着转移支付政策目标自相矛盾;转移支付种类名目繁杂,地方自主性小;转移支付项目缺乏科学性与规范性,易滋生腐败;转移支付制度使用缺乏相应的监督考核机制,资金效率低;转移支付资金纵向依赖性高,基层财政困难;转移支付导致落后地方政府间的恶性竞争等一系列问题。

发展是人类社会的永恒主题,人们对于发展的认识随着发展阶段的不同而不断演变。现如今人们对于发展的要求已经从单纯的关注经济增长,日益转向关注社会与人的发展。发展不仅要有经济发展量的增长,还应有社会环境质的提升,要创造一种适宜人自身发展的社会环境。财政转移支付政策作为我国西部大开发的一项重要财政政策工具,其对西部经济社会发展究竟影响如何?带着对这一问题的思考,本书借助经济及社会发展相关指标,利用计量分析方法,对财政转移支付政策对西部地区经济和社会发展的影响进行了实证分析。财政转移支付政策对西部地区经济发展的实证分析结果显示:2001~2012年西部地区人均财政转移支付与人均GDP呈正相关,人均转移支付额的增长推动了西部地区人均GDP的增长,财政转移支付对经济发展起到了推动作用。由于西部地区财政基本支出缺口大,基础设施等公共产品不仅建设维护成本高,而且规模效应差,与全国相比财政转移支付资金的增加对西部地区经济增长的推动作用十分有限。而财政转移支付政策对以人类发展指数衡量的西部地区社会发展的实证分

析结果则显示:2001~2012年,人均转移支付额的增长有效推动了西部地区人类发展指数的增长,且与经济发展相比,财政转移支付资金的增加对西部地区人类发展的推动作用不仅显著高于其对经济增长的推动作用,也高于同期财政转移支付资金的增加对全国人类发展的推动作用。中央财政对西部地区“两基”攻坚计划、农村义务教育经费、西部地区少数民族高层次骨干人才培养计划及西部地区农村三级医疗卫生服务网络和城市医疗卫生服务体系等多项社会公共服务事业的财政转移支付支持政策,有效弥补了西部地区教育、医疗等基本公共服务支出的缺口,提升了西部地区人民的教育和健康水平,推动了西部地区人类发展水平的提高。与此同时,财政转移支付政策对西部地区经济社会发展差距的均衡性分析结果也显示:2001~2012年就发展差距来看,引入财政转移支付变量后,我国各地区间的经济增长以及人类发展指数都存在与其相对应的 β 条件收敛,尤其是人类发展水平的收敛速度远高于经济增长的收敛速度,东、西部地区间经济社会发展的差距,尤其是以人类发展水平衡量的社会发展差距不断缩小。而西部地区内部由于经济发展速度的不一,不存在俱乐部收敛,西部地区内部经济发展差距不断扩大。但在中央财政转移支付资金的大力支持下,西部地区内部的人类发展水平呈收敛趋势。西部地区不仅与全国其他地区间的人类发展差距不断缩小,且地区间的内部差距也不断缩小。财政转移支付政策对西部地区的社会发展,尤其是以人类发展指数来衡量的西部地区人类发展水平提升的推动效应十分显著。

中央对西部地区的财政转移支付政策虽然对西部地区经济增长的推动作用十分有限,但却有效推动了西部地区以人类发展水平衡量的社会发展水平的提升,以及我国东、西部地区间和西部地区内部社会发展水平差距的缩小,中央财政对西部地区的支持,在社会发展方面取得了良好的政策效果。因此,应在公平、效率、规范、透明及稳定为主、适度灵活原则的指导下,进一步优化西部地区转移支付政策,在持续加大对西部地区财政转移支付力度的基础上,对西部地区转移支付应重点向基本公共服务领域倾斜,适度限制西部地区转移支付对经济领域的投入,建立宽口径的西部

地区转移支付分配方式，进一步加强地方税体系和转移支付资金管理 etc 配套措施的改革，增强西部地区财政自身的“造血”功能，提高转移支付资金使用效率。

靳友雯

2017 年 5 月

目 录

导 论	(1)
第一章 财政转移支付与区域发展的关系	(28)
第一节 财政转移支付	(28)
第二节 区域发展	(38)
第三节 财政转移支付对区域发展的作用空间	(56)
第二章 西部地区经济社会发展现状	(63)
第一节 西部区域特征	(63)
第二节 经济社会发展水平：西部与全国比较	(68)
第三节 财政收支水平：西部与全国比较	(96)
第三章 西部地区财政转移支付政策及其评价	(103)
第一节 我国财政转移支付政策的变迁	(103)
第二节 财政对西部地区转移支付政策	(110)
第三节 财政对西部地区转移支付政策的缺陷	(127)
第四章 财政转移支付对西部地区经济增长的影响	(135)
第一节 衡量经济实力的指标与研究方法的选择	(135)

第二节	模型设定与数据处理	(138)
第三节	实证检验及分析结论	(143)
第五章	财政转移支付对西部社会发展的影响	(151)
第一节	人类发展指数及测算	(151)
第二节	西部地区省级人类发展指数测算	(156)
第三节	财政转移支付与人类发展的实证分析	(162)
第六章	财政转移支付政策对西部地区区域发展差距的影响	(168)
第一节	经济增长的收敛性	(169)
第二节	财政转移支付政策对西部地区经济发展的 收敛性分析	(172)
第三节	财政转移支付政策对西部地区社会发展的 收敛性分析	(179)
第七章	西部地区财政转移支付政策的优化	(185)
第一节	转移支付政策优化的原则	(185)
第二节	西部地区转移支付政策优化	(187)
附表		(194)
参考文献		(200)

导 论

一、选题背景及意义

我国西部地区幅员辽阔,以 686.7 万平方公里的面积占据了我国国土面积的 71.5%,位居三大区域之首。西部地区地广人稀,人口总量仅为全国总人口的不到 30%,人口密度也仅为每平方公里 53 人左右,是我国全国平均人口密度的不到 40%。西部地区地形复杂多变,生态环境及物种丰富多样,是我国自然资源最为富集的地区。除汉族外,西部地区共有 51 个少数民族,其少数民族人口占到全国少数民族人口的 3/4,是我国少数民族分布最集中的地区。我国五大少数民族自治区,内蒙古、宁夏、新疆、西藏、广西,都地处西部地区。从地理区位来看,我国西部地区 12 个省、市、自治区中,广西、云南、西藏、新疆、甘肃和内蒙古六省、自治区地处我国陆路边境。西部沿边六省与 14 个国家接壤,陆地边境线长达 1.8 万公里,约占全国陆地边境线的 81%。辽阔的面积,丰富的自然资源,众多的少数民族,以及漫长的陆路边境线等,造就了西部地区特殊的地域、宗教、政治、文化特色。跨国境、跨民族、跨宗教的地域经济、文化的融合与冲突,也决定了西部地区从古至今都是我国维护国家统一、民族团结、政治稳定的重要防线。西部地区经济社会的健康发展,不仅关系着我国经济的健康发展,也关系着我国社会整体的安定与统一。

2012 年,我国西部 12 省市经济社会发展各方面都取得了较大的发展。首先,经济总量持续增长。2012 年,西部地区 GDP 总量达到 113904 亿元,

人均 GDP 达到 31357 元, 2002 ~ 2012 年, 经济增长速度均超过 13%。其次, 产业结构不断优化升级。2012 年, 西部地区第一、第二、第三产业产值在 GDP 中所占的比重为 12.58 : 50.13 : 37.28, 由于工业的快速发展, 第二产业已成为我国西部地区经济发展的主导产业。再次, 社会固定资产投资、对外贸易总量及主要产业产品和产值都有较大幅度的增长。西部地区 2012 年社会固定资产投资规模达到 89008.59 亿元, 人均固定资产投资达到 24434.44 元, 较上年增长均超过 22%; 进出口总额达到 648.97 亿美元, 较上年增长 27.83%; 2012 年, 西部地区粮食、棉花、油料主要农产品产量分别达到 15494.73 万吨、370.65 万吨和 933.63 万吨; 原油、水泥、粗钢及发电量等主要工业产品产量分别达到 6495.3 万吨、15185.22 万吨、10294.73 万吨和 68751.54 亿千瓦时; 人均社会消费品零售总额达到 10255.74 元; 铁路运营里程、公路通车里程分别达到 37340.14 公里和 1685719 公里; 邮电通信业产值达到 3231.69 亿元。此外, 教育、医疗卫生和居民收入水平也不断提升。2012 年, 西部地区学校数达到 595 所, 在校学生数达到 566.86 万人; 医疗卫生机构数达到 30025 个, 拥有卫生技术人员 171.58 万人, 卫生机构床位 160.96 万张; 城镇居民可支配收入和农民纯收入分别达到 20600.18 元和 6026.61 元。

地区间发展的不平衡是我国客观存在的经济与社会现象。从区域上来看, 我国地区间的发展差距既存在于东、中、西部地区之间, 也存在于南、北地区之间, 还存在于东、中、西部地区及南、北地区内部, 以及省份内的市县之间。现有多数研究认为, 我国经济社会发展最为明显的是东、中、西部地区之间的差距。虽然西部地区经济社会发展各方面都取得了较大的成就, 但至今为止西部地区与其他地区间的经济社会发展差距仍十分显著。为缩小不断扩大的东、中、西部地区间发展差距, 尤其是东、西部地区间的发展差距, 2000 年 10 月, 中共中央、国务院印发的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年(2001 ~ 2005 年)计划的建议》中把“实施西部大开发, 促进地区协调发展”作为一项重要的战略提了出来。2010 年 6 月 29 日, 中共中央、国务院印发了《关于深入实施西

部大开发战略的若干意见》，提出进一步深入实施西部大开发战略。2012年，为全面贯彻落实党中央、国务院关于实施新一轮西部大开发的战略部署，促进区域协调发展，国家发展改革委根据《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》和《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》，编制西部大开发“十二五”（2011~2015年）规划，提出要紧紧抓住和用好重要战略机遇期，推动西部大开发再上一个新台阶。随着近年来《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》及《西部大开发“十二五”规划》制定实施，我国西部大开发进入纵深阶段，提高西部地区的经济社会发展水平，已成为我国区域发展最为重要的战略。

世界上绝大多数国家的政府都不止一个层级，与其相对应的国家财政也存在着多级财政。多级财政体制下的政府间财政关系最为重要的内容就是政府间财政转移支付。1994年分税制改革作为我国财政制度历史上最为重大的改革，不仅是我国财政分权体制的开端，也是我国转移支付制度的开端。分税制改革至今，我国已逐步建立起了一套完善的中央与地方政府之间的财政转移支付制度。分税制改革后，随着财权的上收，我国中央财力不断增强，中央对地方转移支付规模不断扩大。2013年，中央对地方的税收返还和转移支付达到48857亿元，相当于1995年2534亿元的近20倍，年均增长率达到18.14%，超过了同期国民生产总值的增长速度。2013年，中央对地方的税收返还和转移支付相当于地方财政支出的40.96%，也就是说，40.96%的地方财政支出是来源于中央财政的转移支付。在国家推出的一系列协调区域发展的重大战略中，转移支付在其中发挥着越来越重要的作用。

以西部大开发为例，2000~2012年，中央财政对西部地区财政转移支付累计达8.5万亿元，中央预算内投资安排西部地区累计超过1万亿元，占全国总量的40%左右。先后开工建设了青藏铁路、西气东输、西电东送等187项西部大开发重点工程，投资总规模约3.7万亿元。中央财政转移支付对西部地区的大力支持，不仅使得西部地区的可支配财力大幅提升，

也有力地促进了落后地区的基础设施、科教文卫、社会保障等各项经济社会事业发展,为促进区域间基本公共服务的均等化提供了财力保障。

财政转移支付政策作为我国西部大开发的一项重要财政政策工具,其对西部经济社会发展究竟影响如何?对这一问题的探讨,不仅对评价我国西部大开发财政政策的效果具有重要意义,而且对深化财政转移支付理论,完善我国转移支付制度也具有重要的意义。

二、国内外研究综述

(一) 政府间财政转移支付

除小型联邦制国家外,世界上绝大多数国家的政府都不止一个层级,因此作为政府“理财之政”的国家财政相对应的也存在着多级财政层级,而政府间的财政转移支付几乎占据了政府间财政关系的全部内容(Shah, 2006)。在多级政府国家中,财政转移支付制度是处理各级政府间财政关系的普遍选择。

1. 政府间财政转移支付界定的研究。

1835年,英国政府实行的专项补助,被视为现代财政转移支付制度的起源。此后,随着各级政府间财政关系的日益紧密,政府间财政转移支付日益频繁,并成为现代多级财政制度中处理不同层级政府间财政关系不可或缺的必要制度。

而对于何为政府间财政转移支付的界定,庇古(1928)在其《财政学研究》中最早将财政资金分为消费经费和转移经费,界定转移经费通过国内购买来调节分配关系,是一种间接地对国民经济的再分配。但随着各国政府间转移支付制度的不断完善和发展,政府间转移支付制度实践的国别间差异巨大,因而对转移支付的理解也理所当然存在一定的差别。联合国《1990年国民账户制度修订案》则将转移支付解释为:“货币资金、商品、服务或金融资产的所有权由一方向另一方的无偿转移。转移的对象可以是现金,也可以是实物。”国际货币基金组织(1993)编定的《政府财政统

计手册》认为,转移支付不仅包含国家内部的转移支付,还应包括国际间的转移支付。中国社会科学院经济研究所(2005)编写的《现代经济辞典》将转移支付解释为:“政府或企业的一种不以取得商品和劳务作为补偿的支出”。现有研究成果对转移支付的含义尚未形成各国间普遍认可的界定。

我国学者钟晓敏(1998)指出,实践中狭义的财政转移支付,即财政资金从上一级政府流向下一级政府是最常见的财政转移支付形式。广义上的财政转移支付既包括上级对下级的转移支付,又包括下级对上级财政上解的转移支付。刘小明(2001)提出政府间财政转移支付从狭义上讲,一般特指相邻两级政府,上级对下级无偿的财力补助;而广义上的政府间财政转移支付,指一国内各级政府在既定财权事权框架下,划分财政收入,进行财政资金的相互转移。

对于政府间财政转移支付的形式,马骏(1998)指出,政府间财政转移支付按照是否有约束,可分为无条件拨款和有条件拨款;何振一(2003)则以资金拨付将政府间转移支付划分为一般性转移支付、专项转移支付和有条件转移支付;吴俊培(2003)以中央政府补助的目的划分为定额配套补助、综合补助和地方专项补助。

2. 政府间转移支付必要性的研究。

虽然在公共财政理论的研究中,常常将政府看作一个简单且单一的实体,但在现实的实践中,各个国家的政府非但不是简单的,也不是单一级次的,而是由若干级次的政府构成的一个多层次复杂系统。各国政府除中央政府外,至少还存在一级或多级地方政府。不同级次政府的存在,就使得各级政府间财权的划分成为必然。而各级政府间由于财权划分带来的财政关系如何处理,成为政府间财政转移支付需要解决的问题。

(1) 财政分权理论的研究。以 Tiebout, Oates 等为代表的第一代财政分权理论认为,地方政府在公共品的供给方面拥有比较优势,向下级政府分权提高了公共产品供给的效率。

Charles M. Tiebout 在 1956 年发表的 “A Pure Theory of Local Expendi-

tures”一文中,假定居民可以完全不受限制的自由流动,并可充分获得各辖区内公共服务和税收的完全信息,且公共物品在各辖区间不存在外溢性,地方政府根据其居民偏好可以在税率和公共产品之间形成不同的组合,在这样的假设前提下,居民将以“用脚投票”的方式确定自己所愿意居住的地区。居民不断“用脚投票”使得拥有相同偏好的居民聚集到同一地区,不仅公共产品的供给成本最低,社会福利也实现最大化。地方政府通过调整税率和公共产品供给策略,实现地区内居民偏好和政府公共产品供给间的匹配,提高了公共产品供给的效率。

而 Stigler (1957) 和 Tresch (1981) 则指出,如果社会中的信息是完全可获得的,经济活动也是完全确定的,那么中央或是地方政府对公共物品的提供将是无差别的。但现实往往难以满足这些假设,地方政府虽然具有“非完美性”,但与中央政府相比,地方政府更接近其辖区内的居民,更了解居民对公共产品的需求偏好;而中央政府则由于距离居民较远,因而对全体公众的偏好无法完全了解,在提供公共物品的过程中就易发生“偏好误差”,进而影响公共产品供给的效率。

Oates (1972) 分权定理认为,最能反映居民偏好的公共产品的组合是最具有经济效率的,如果对某种公共产品的消费遍及各地区的全部居民,且中央与地方政府对这种公共产品的供给成本相同,那么由地方政府根据区域内的人口规模,将一个帕累托有效的公共产品量提供给辖区居民,将比中央政府对每个地区等量地提供公共品效率更高,更易实现配置的最优。

以钱颖一 (Qian & Weingast, 1996, 1997, 1998) 为代表的第二代财政分权理论,则在第一代的基础上将关注的焦点放在政府行为的激励和经济增长上。传统分权理论只从地方政府的信息优势和公共产品供给效率的角度说明了分权的好处,第二代财政分权理论借助公共选择理论,委托代理理论和信息经济学,进一步论证了分权的合理性,并探索如何在信息非对称条件下设计地方政府的激励机制以实现公共产品供给的效率。第二代财政分权理论认为,政府和政府官员也存在物质利益,一旦缺乏必要的约

束机制就会产生“寻租”行为，一个有效的政府结构应该实现官员的激励机制与辖区内居民福利之间的融合。并在中国分权改革的启发下提出了“市场维护型财政联邦主义”，指出财政分权通过分享市场的治理权，激励地方政府培育地方市场，同时限制中央政府的政治性干预对市场的扭曲，促进了经济的繁荣。分权的制衡效应也硬化了预算约束，降低了通胀，中央政府通过地方政府间竞争形成的激励机制，也促进了经济绩效的提升（Maskin，2000）。

（2）财政分权理论下政府间转移支付的研究。财政分权理论下，财政收入的分权逻辑与支出的分权逻辑也不尽相同。

一方面，Tiebout（1956）从财政支出效率的角度分析认为，考虑到“偏好误差”、信息的不对称和地方政府的优势等因素，将部分支出责任下放给地方政府，将使公共品的供给更有效。但这并非否定中央政府存在的合理性，对于分权带来的区域间分配不平等及地方政府间的竞争与摩擦，中央政府的调节是不可或缺的。Cremer（1994）指出，不同类型的公共品应由不同级次的政府来提供，以便充分发挥各级政府在选择偏好上的比较优势。Bailey（1999）也从财政支出效率的角度指出，具有区域外溢性的公共产品，由于地方政府供给存在成本和收益的不对称，因而供给积极性低，所以区域外溢性的公共产品由中央政府提供更有利于满足居民对这类公共产品的需求。

另一方面，Musgrave（1983）从财政收入效率的角度分析提出，流动性强或是具有分配功能的税种，由中央政府来征收更利于实现税收的公平；而对于信息不完善、不对称的税种，则需要由更低一级的政府来征收才能有效降低征税成本。我国学者曾军平（2000）指出，若考虑税收的公平性，财政收入的绝大部分将被中央政府占据；而若考虑到财政支出效率，大部分的支出责任又归属地方政府。这种纵向的财政收入与支出间的不平衡使得中央政府要将其结构剩余转移给地方政府，以弥补地方收支结构性赤字。

理论上，分权追求的是效率而非平衡（范子英，2010）。对效率的追

求不可避免地将产生不平等,而对平等的追求也会影响人们投资、储蓄和工作的积极性,进而影响效率。但现实中效率与公平间一般是相妥协的,而非完全的平等或完全的有效率(Aithur, 1962)。因此,在任何财政分权体制下,转移支付都是其非常重要的组成部分,是对分权的必要补充,是在财权下放给地方政府的同时保证国家整体目标实现的有效工具。政府间财政转移支付被认为是在发挥财政分权优势的同时,避免不利影响的强有力的工具,其作用有时可以用惊人来形容(Shah, 2006)。而转移支付制度设计的一个重要目标就是要使其与财政分权的目标相一致(辛波, 2005)。

(3) 政府间财政转移支付职能的研究。Roy Bahl (2000) 指出,对于发展中国家而言,政府间转移支付的目标除纠正或调整政府间纵向和横向财政失衡,促进具有正外部性的地方性公共物品的供给,加强公共财政系统的管理外,财政转移支付还有限制地方政府的权力,维持地方与中央的一致性,防止地方腐败,转嫁中央财政赤字的目的。Anwar Shah (2006) 在《政府间财政转移支付》一书中指出,政府间财政转移支付的主要目的是实现公共服务均等化,弥补地方财政缺口,防止无效率的移民,补偿福利的外部性,以及实现中央政府宏观调控目标。根据政府间转移支付的主动性,可将其划分为积极的转移支付和被动的转移支付。当下级政府出现纵向财政缺口时,为弥补财政缺口,需要联邦政府对州政府的转移支付来平衡联邦与州之间的预算,这种转移支付是联邦财政一种被动的职能。而为了消除财政能力和净财政收益差异引起的无效率迁徙,实现社会公平,在传统联邦体制下一般选择一套可行的转移支付制度,以积极实现均等化目标,维护公共服务的国家标准,协调区域间经济发展,则是转移支付制度积极主动的职能。

我国学者对政府间财政转移支付存在的理论依据也进行了相关的研究:蒙丽珍(1997)指出,财政转移支付的终极目标是社会公平,而直接目标是财政能力的均等化。马海涛(2004, 2010)从公平与效率的关系出发,将政府间转移支付的目标概括为:实现各级政府财政能力和公共服务