



Woguo Zhuanyi Zhifu  
Dui Chengxiang Shouru Chaju de  
Yingxiang Yanjiu



# 我国转移支付 对城乡收入差距的 影响研究

黄晓虹 雷根强 著



中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

# 我国转移支付对城乡收入 差距的影响研究

黄晓虹 雷根强 著

中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国转移支付对城乡收入差距的影响研究 / 黄晓虹, 雷根强著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7514 - 7

I. ①我… II. ①黄… ②雷… III. ①财政转移支付 - 影响 - 收入差距 - 城乡差别 - 研究 - 中国 IV. ①D625 ②F126. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 138693 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 刘 靖

封面设计: 思梵星尚

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 9.75 印张 157 000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7514 - 7

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190414 QQ: 447268889

## 前 言

自 1994 年分税制改革以来，转移支付逐渐成为一些地方政府严重依赖的财源，不仅直接影响着地方政府的财政支出行为，也对城乡居民的收入水平产生间接的作用。反观我国的基尼系数，长期高于 0.4 的国际警戒线，城乡收入差距问题仍很严重。现有研究的观点普遍认为，随着转移支付制度的改革，转移支付提高城乡居民收入水平的作用日渐显现，但仍未能有效收敛城乡收入差距。然而，目前诸多文献主要是基于政府对居民转移支付的视角，讨论其对收入差距的直接影响，或者专注于讨论政府间转移支付对地方政府财政收支的效应。我们注意到政府之间的转移支付也可能因为效率损失而对城乡收入差距衍生出间接而重要的影响。总之，该问题仍有值得我们深入探讨的空间。

本书将集中探讨政府之间转移支付所产生的间接性影响。我们先以局部有效性的断点回归模型更精确化地揭示出转移支付对城乡收入差距的扩大效应，继而从地方政府的财政投入与产出效果入手，梳理出政府之间的转移支付通过地方政府的财政支出结构及效率来影响城乡居民收入分配调节的机制，并在此基础上分析上级政府如何通过调整转移支付结构来有效促进城乡基本公共服务的提供，以缩小城乡收入差距。

首先，我们揭示了转移支付会对城乡收入差距产生扩大效应，借助西部大开发战略政策的准自然实验进行地理位置的模糊断点回归模型分析，结果发现中央对西部地方政府的转移支付高于中部地区，而西部地区居民城乡收入差距却扩大 20%，该结果在不同带宽以及在距离或经纬度作为断点回归执行变量的情况下均具有稳健性。结果也表明城镇居民从转移支付中受益的程度高于农

村居民。其次，我们从地方政府的财政支出结构角度探讨转移支付对城乡收入差距扩大效应中的机制问题。研究结果表明：地方政府的农林事务支出能有效缓解城乡收入差距的扩大问题，而且转移支付具有促进地方农业支出收敛城乡收入差距的效应；行政支出增加是引起城乡收入差距扩大的主要原因之一，但转移支付并未使得地方政府增加行政性支出；越依赖于上级转移支付的地方政府，转移支付将提高其在教育、社保及医疗方面的支出拉大城乡收入差距效应。最后，进一步从分类的地方财政支出效率上讨论，我们认为不同的转移支付形式对城镇与农村的基本公共服务具有不同的影响，进而影响到城乡收入差距。研究结果表明：针对医疗领域，专项转移支付能有效促进该项财政支出效率水平，但一般性转移支付对农村的抑制效果更明显，从而扩大了城乡收入差距；而对于低保领域的财政支出效率，虽一般性转移支付对农村的正向刺激作用高于城镇地区，但专项转移支付对城镇与农村的作用不显著，由此不能有效收敛城乡收入差距。基于上述理论研究经验分析的结论，我们提出完善转移支付制度、优化地方政府财政支出结构及根据城乡基本公共服务类型来有针对性提高地方政府支出效率等方面的具体政策建议。

本书由黄晓虹博士和雷根强教授合作撰写，初稿是黄晓虹的博士论文（指导教师雷根强），完成于2016年5月，后来根据最新的一些相关规定对内容稍作修改，并由雷根强审定。本书在撰写过程中，吸收了国内外同行的相关研究成果，在此，我们一并表示诚挚的谢意。本书的写作和出版得到厦门大学经济学院财政系和中国财政经济出版社的支持，在此也表示衷心的感谢。

黄晓虹 雷根强

2017年3月于厦门

# 目 录

<b>第 1 章 导论</b> .....	( 1 )
1.1 研究背景及意义 .....	( 1 )
1.2 文献综述 .....	( 4 )
1.2.1 转移支付对城乡收入差距影响的因素分析 .....	( 5 )
1.2.2 转移支付对城乡收入差距影响的研究角度 .....	( 11 )
1.2.3 对现有相关文献的评述 .....	( 14 )
1.3 研究思路、研究内容及方法 .....	( 16 )
1.3.1 研究思路 .....	( 16 )
1.3.2 研究内容及方法 .....	( 18 )
1.4 进一步研究方向 .....	( 18 )
<b>第 2 章 转移支付对城乡收入差距影响效应及机制的理论分析</b> .....	( 20 )
2.1 转移支付的定义与基本内涵 .....	( 20 )
2.2 我国转移支付改革简况 .....	( 23 )
2.3 转移支付对城乡收入差距的影响效应分析 .....	( 25 )
2.3.1 一个简单的理论分析 .....	( 25 )
2.3.2 我国城乡收入差距的情况及转移支付的影响 .....	( 27 )
2.4 转移支付对城乡收入差距的影响机制分析 .....	( 30 )
2.4.1 从制度设计分析转移支付对城乡收入差距的影响 .....	( 31 )
2.4.2 从财政收入分析转移支付对城乡收入差距的影响 .....	( 33 )

2.4.3	从支出总量分析转移支付对城乡收入差距的影响	35
2.4.4	从支出结构分析转移支付对城乡收入差距的影响	37
2.4.5	从支出效率分析转移支付对城乡收入差距的影响	40
2.5	本章小结	42
<b>第3章</b>	<b>转移支付对城乡收入差距影响效应的实证分析</b>	<b>44</b>
3.1	模型介绍及数据描述：模糊断点回归模型	45
3.1.1	实证模型	45
3.1.2	数据描述	47
3.2	研究结果讨论	50
3.2.1	基于 OLS 模型的回归结果	50
3.2.2	基于 RD 模型的回归结果	51
3.2.3	扩展性分析	63
3.3	本章小结	65
<b>第4章</b>	<b>转移支付、地方财政支出结构与城乡收入差距</b>	<b>66</b>
4.1	理论设定与前提假设	67
4.2	模型介绍及数据描述：面板数据模型	71
4.3	研究结果讨论	74
4.3.1	通过改变地方财政支出结构的影响分析	74
4.3.2	转移支付与地方自给能力的不同影响	82
4.3.3	扩展性分析	85
4.4	本章小结	89
<b>第5章</b>	<b>转移支付、地方财政支出效率与城乡收入差距</b>	<b>91</b>
5.1	理论设定与前提假设	94
5.2	模型介绍及数据描述：动态面板数据模型	98
5.3	研究结果讨论	101
5.3.1	转移支付结构对城乡基本医疗保障公共服务供给的影响	101
5.3.2	转移支付结构对城乡最低生活保障公共服务供给的影响	106

5.3.3 扩展性分析 .....	(113)
5.4 本章小结 .....	(117)
<b>第 6 章 主要结论与政策建议 .....</b>	<b>(120)</b>
6.1 主要结论 .....	(120)
6.1.1 我国转移支付制度存在的问题 .....	(120)
6.1.2 我国转移支付对城乡居民收入差距的影响效应 .....	(121)
6.1.3 通过地方政府的财政支出结构影响城乡收入差距 .....	(122)
6.1.4 通过地方政府的财政支出效率影响城乡收入差距 .....	(123)
6.2 政策建议 .....	(125)
6.2.1 完善转移支付制度的政策建议 .....	(125)
6.2.2 优化地方政府财政支出结构的政策建议 .....	(127)
6.2.3 提高地方政府财政支出效率的政策建议 .....	(129)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(132)</b>



# 第1章 导论

## 1.1

### 研究背景及意义

我国地域辽阔，各地区资源禀赋及经济发展条件的差异使得各地方政府自有财力相差较大，贫困地区的政府在提供公共产品和服务时往往心余力绌，对上级政府转移支付的补助显得尤为依赖。2013年我国沿海省份地方政府有能力支付其财政支出的91%，如浙江省，但是内陆省份地方政府的财政支出中可能有82%依赖于中央政府的转移支付，如青海省<sup>①</sup>。财政部发布的官方数据显示，2015年中央对地方的转移支付达到5.014万亿元，2016年预算数为5.294万亿元<sup>②</sup>，而且2016年的转移支付总量约为1994年590亿元<sup>③</sup>的89.7倍。国务院于2015年年初发布了《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》的通知，表明我国转移支付制度进入新一轮改革和完善的阶段，明确了以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标，促进经济社会各方面的持续健康发展。

自20世纪80年代中后期以来，我国收入分配差距持续扩大成为我国经济社会稳定发展的一大安全隐患。国家统计局发布的2015年我国居民人均可支配收入基尼系数为0.462，相比前几年稍有下降，但仍然高于0.4的国际警戒

① 笔者根据2014年《中国统计年鉴》中地方公共财政收入与地方公共财政支出数据整理。

② 财政部预算司：《2016年中央对地方税收返还和转移支付预算表》，2016年3月29日。

③ 财政部预算司：《中央对地方转移支付情况》，2013年12月2日。

线,且我国各种类型的居民收入分配差距中属城镇与农村之间的收入差距最为突出。党的十八大报告中明确提出了必须深化收入分配制度改革,实现人民共享发展成果,为全面建成小康社会奠定扎实的基础。在十八届三中全会上,中共中央提出的全面深化改革决定中也明确说明了要深化收入分配改革以及进行相应配套的财税体制改革,形成一个全新的现代化财税体制安排,重点发挥出转移支付在调节收入分配中的积极作用。由此可见,我国目前的城乡居民收入差距仍存在很大的收敛空间,需要我们高度重视。此外,这也提醒我们应当审视当前转移支付制度在政府间分配过程中对我国城乡居民收入差距可能产生的间接性影响。

转移支付是财政领域中的重要研究内容,备受国内外学者们的关注。传统的财政理论认为,转移支付具有均衡地区间地方政府财政收入的能力,能通过对资源的重新分配,使财力较弱的地方政府提高提供基本公共服务的能力,同时在一定程度上可消除由于人口和生产要素流动带来的财政外部性,满足区域间基本公共服务均等化的政策意图(Boadway 和 Shah, 2007)。国外早期文献主要集中于两方面研究:一是通过理论分析来讨论有条件限制的转移支付(Close-ended Grants)对地方政府财政支出的影响(Wyckoff, 1991; Moffitt, 1984等);二是对政府间转移支付的可替代性方面的研究(McGuire, 1978; Zampelli, 1986等)。近年来,不断有学者以不同的国家案例经验来验证各国的转移支付对地方政府支出可能存在的两种效应:“粘蝇纸效应”(Flypaper Effect, Crowding-in Effect)与“溢出效应”(Crowding-out Effect)。而近期文献研究的重点转移到根据各国国情寻求较为灵活的转移支付制度,如无限制的转移支付(Open-ended Transfer)的制度设计及讨论上(Bahl 和 Wallace, 2004; Dahlberg 等, 2008; Lundqvist, 2010; Litschig 和 Morrison, 2013等)。

中国式的财政分权制度使得中国的转移支付与国外有所不同。中国式财政分权脱胎于传统计划经济体制,2013年中央与地方的政府财政收入大体各占一半,但在支出上,中央财政直接支出占总支出却不到15%,地方财政支出占比则高达85%<sup>①</sup>,形成了“收入中央集权,支出地方分权”的分配格局,而地方收不抵支的部分通常由上级转移支付进行补助。转移支付作为政府提高社会整体福利的财政工具之一,在发挥保障我国城乡居民能享有均等化公共服务的职能之余也具有调节城乡居民收入差距的使命。然而,地方政府的转型明显

① 中华人民共和国国家统计局编:《2014年中国统计年鉴》,中国统计出版社2014年版。

落后于中央提出的“建设公共财政体制”及“服务型政府”的目标，其居民偏好回应性不足的缺陷也越来越明显（尹恒、杨龙见，2015）。我国转移支付制度引起众多国内外学者们的注意，并开始对其制度的设计及影响效应进行深入的研究。国内学者马拴友、于红霞（2003）研究了我国转移支付制度对地区经济发展差距的影响效果，主要分析1994年分税制改革以来形成的我国转移支付与地区经济收敛的关系。总体来看，早期学者们对我国转移支付制度的实证研究主要集中于对国际上发达国家转移支付制度的经验总结和比较分析，以及对我国转移支付制度的均等化设计提出建议，逐渐衍生出关于转移支付对整个社会福利影响的研究。近年来，转移支付对地方政府的财力均等化、对地方政府的财政支出层面或对基本公共服务均等化的作用等均成为研究的重点与热点内容。

当然，在评估转移支付制度执行效果的好坏时，很大一部分取决于中央对地方政府的影响作用，但我们应该更加重视间接作用客观体（居民）所反映出来的效果（Bird和Smart，2002）。然而事实上，目前国内外大部分文献仅关注于从居民收入中分解出政府与居民之间的转移性收入来分析转移支付的直接性调节作用，而忽视了政府间的转移支付于实际运作过程中也可能会对城乡居民的收入差距产生间接且重要的影响。

为了均衡地方财力，中央或上级政府会选择通过不同的转移支付形式向财力缺失较为严重的地方政府提供补助，但是事实上，地方政府也可看作追求自身利益最大化的理性人，他们在面对竞争压力时或许并不会优先考虑民生工程的建设，而是会存在财政支出结构性偏向或城镇方向性偏向等问题，造成转移支付的效率损失，导致城乡基本公共服务的提供达不到满意的政策效果，城乡居民收入水平的基础物质条件也由此不能得以改善。为了城乡收入均衡目标的实现，我们有必要从中央政府或上级政府转移支付的制度结构设计上入手，考察并研究政府之间的转移支付是如何通过地方政府财政支出行为而间接影响到城乡居民收入差距的，又该如何通过调整转移支付结构才能有效提高地方政府的城乡基本公共服务供给能力，这对于改善我国转移支付制度及缩小城乡收入差距等问题均具有实践性的指导意义。

目前的理论分析和实证研究对于理解我国转移支付与居民收入分配的问题提供了有益的参考价值，但总的来说仍然具有值得进一步深入探究的空间。其一，大多数文献用经济发展水平来衡量居民的福利问题，但我们认为在审视财政制度的实行是否具有可持续发展时，居民收入水平的解释相较于以经济发展

作为研究目标或许显得更具有说服力,因此本书将主要的研究被解释变量定为城乡居民收入水平及差距;其二,将地方政府的再分配行为纳入分析政府之间转移支付对城乡居民收入分配的影响机制中,并对此进行系统性的文献解释,这在我们所涉猎到的文献看来仍相对较少。而在现实情况中,我们又有必要深入探究政府间的转移支付对城乡居民的收入分配的影响效应及其影响的渠道等一系列不可避免的重要问题,审视当前的转移支付制度在实施过程中是否是通过地方政府的收支行为而产生效率损失,从而对城乡收入差距产生不利影响。

在市场失效的情况下,我们意识到一项导向正确的政策可以减少整体社会的福利损失而使各阶层、各地区的社会成员均受益,达到城镇与农村居民收入均提高的帕累托改进状态,在此基础上缩小城乡收入差距。以城乡收入差距角度来审视我国转移支付制度将折射出我国财政制度不完善的一面,以转移支付视角来分析我国城乡二元社会结构背景下城乡收入差距较大的问题,研究现有财政制度结构对城乡收入分配差距的影响及作用效果,进而分析如何通过完善现行转移支付制度来缩小城乡收入差距,这是我国“十三五”规划中全面建成小康社会目标所必须正面面对与竭力解决的首要问题。从理论与实证上研究我国财政领域中政府之间的转移支付对城乡居民收入差距的间接性影响及其影响机制,具有重要的理论与现实意义,既关系到我国区域协调发展,尤其是城乡间经济均衡发展的财政政策目标的实现,也直接关系到我国经济社会未来的可持续健康发展。

## 1.2

### 文献综述

我们对转移支付、地方政府的财政支出行为以及城乡居民收入三者之间的关系展开文献综述,分别从转移支付对城乡收入差距的影响因素及现有文献研究该问题所选择的研究对象来进行梳理,并对现有相关文献进行简要的评述,为分析我国转移支付对城乡收入差距的影响效应及其影响机制的研究提供一定程度上的理论基础与参考价值。

### 1.2.1 转移支付对城乡收入差距影响的因素分析

理论分析认为转移支付应起到缩小城乡收入差距的作用，但实际上并非完全如此，这就需要对其中的诱因及症结所在进行深入探究。从历来城乡收入差距的相关文献研究来看，学术界中，在理论与实证上均有大量文献是针对城乡居民收入水平及城乡收入差距的研究，实证研究上也纳入了其他相关的影响因素，包括金融、经济、财政税收、社会或个体属性等各方面，而分析转移支付对城乡收入差距的影响时主要仍需从财政领域中的政府支出行为进行考察，大量国内外研究一致认为，地方政府的财政支出行为会对城乡收入差距产生重要的影响。理论分析表明，地方政府的财政支出总量及结构各自引起的影响会有所不同，既可能拉大城乡收入差距，也有可能起到收敛的作用，而通过不同的研究对象或数据分析，这两种结果均有相关实证结论的支撑。整体来看，我们认为从财政领域考察的对城乡居民收入的重要影响因素可以归结为以下四个方面：

#### (1) 地方财政支出总量

首先，有学者认为随着地方政府提高财政支出，城乡收入差距将得到缓解。刘建徽等（2012）首次基于非参数的 Malmquist 指数和空间计量分析方法，采用中国 2007—2010 年的省际面板数据就地方政府的财政支出对城乡居民的收入差距影响进行了估算，他们认为两者具有反向作用，即地方财政支出呈现出降低城乡居民收入差距的效率，同时这一效率呈现出空间相关性与异质性。虽然我国大部分省份的财政支出在缩小城乡居民收入差距方面的效率仍处于较低水平，但各地区间财政支出缩小城乡收入差距的效率出现了收敛趋向是明显的。胡宗义、粟梦婷和刘亦文（2013）则通过建立向量自回归（VAR）模型和结构 VAR 模型（SVAR），对比分析了财政收入再分配政策中财政支出对地区居民收入差距的影响。VAR 模型的实证结果表明，在短期内，政府的财政支出增加会减缓地区收入差距拉大的趋势；SVAR 模型的结果说明政府支出在长期中将与地区收入差距呈负向关系，即长期来看，增加政府的财政支出能有效缓解地区间收入不均衡问题。

其次，也有大量学者持相反的观点，认为地方财政支出总量与城乡收入差距存在正向拉大关系。孟勇（2009）的实证研究结论认为地区居民的收入水

平并未随着地方政府的财政支出的增加而提高, 财政支出反而会使得不同地区之间居民收入水平的差距扩大。另外, 他还发现由于财政支出对城镇居民增收的作用相较于农村居民来说更加明显, 由此财政支出的增加反而加大了城乡居民之间的收入差距。基于我国地级市的面板数据进行研究, 陶然、刘明兴(2007)发现, 地方政府的财政支出具有严重的城市地区的倾向性问题, 加之我国1994年分税制改革以来的中央集权, 基层政府的财力趋紧, 更加不利于改善当地农村地区居民的创收条件及提高其收入水平, 因此地方财政支出会对城乡收入差距产生扩大效应, 而且该影响效应还与地方政府的财政独立程度紧密相关。付晓枫、李峰(2014)从财政支出与居民收入弹性的视角出发, 试图厘清财政支出对我国城乡收入差距的调节作用, 他们的实证分析结果表明: 不仅城镇居民的财政支出收入弹性大于农村居民, 而且财政支出对农村居民收入的调整作用也相对弱化, 由此财政支出有拉大城乡收入差距的可能性, 并建议以发展农村经济为支点来提高农村居民的收入水平, 在实施财政支出政策时有必要综合考虑财政支出对各地区收入分配调节的总体效应。

## (2) 地方财政支出结构

一方面, 地方政府在某些主要领域的财政支出对城乡收入差距可能存在缩小作用。钱争鸣、方丽婷(2012)采用非参数可加模型进行实证检验, 结果表明, 政府在科教文卫、农业方面提高财政支出的话将有效缩小东部地区的城乡收入差距, 对于中部地区, 地方政府同样可通过加大农业和科教文卫方面的财政投入来缓解当地的城乡居民收入差距扩大现象, 然而针对西部地区有不同的财政支出结构偏向, 他们认为可通过提高社会保障方面的财政支出或减少在基本建设、科教文卫及行政管理等领域的投入来缩小城乡收入差距。此外, 相关文献分析结果认为, 政府的主要支出领域若是针对民生服务方面, 那么将有效缩小城乡之间的居民收入差距; 洪源、杨司键和秦玉奇(2014)认为, 地方政府在民生方面的财政收支活动是影响我国城乡居民收入差距变动的重要因素之一, 并用地方政府财政支出中关于教育、医疗卫生、社会保障及住房支出等四项支出之和作为衡量民生财政指标来分析民生财政的运行现状及其对城乡收入差距的影响机制, 以时间和空间两个视角出发并运用系统GMM及差分GMM模型、空间面板数据模型(包括SAR模型和SDM模型)以及面板向量自回归模型(PVAR), 关于民生财政收支活动对城乡收入差距的影响方向、路径以及实际效果等方面进行实证分析, 研究结果证实了他们的观点, 同时地



方政府在民生领域增加财政支出，或其财政资金具有明显的“农村倾向”特征时，将能有效缩小城乡居民的收入差距。

另一方面，地方财政支出对城乡收入差距也可能存在扩大作用。陆铭、陈钊（2004）认为，地方政府在科教文卫领域的财政支出将使得城乡收入差距扩大。王艺明、蔡翔（2010）同样认为，不同的财政支出类别对城乡收入差距有不同的影响并且根据实证结果认为该影响存在地区差异性。通过动态面板数据的系统 GMM 估计法，徐倩、李放（2012）的研究结果表明，地方政府在社会保障方面的财政投入不仅不会缩小反而还可能造成城乡收入差距的扩大。邓旋（2011）根据其研究结果认为，农林水事务的财政支出增加会有效缩小城乡居民的收入差距，但是提高在公共安全及社会保障领域的财政支出将产生扩大城乡收入不均等的效应，并且提出了转变财政支出“市民导向”既定模式的必要性，对农村地区的科教文卫或农林水务方面支出的增加必须引起各方面的重视。

### （3）城乡基本公共服务的提供

地方政府的公共服务供给水平直接关乎当地居民的收入水平。中国（海南）改革发展研究院在 2008 年的报告中指出，所谓的基本公共服务应具有三个要素，即对基本生存权、基本尊严及能力和基本健康需求的保障。安体富、任强（2007）认为，有效分配基本公共服务供给将会直接影响国民收入的有效分配，政府若能有效提供基本公共服务将有助于促进社会福利最大化，而目前城乡间公共服务的差距较大已成为导致城乡收入差距的重要因素之一。张继良等（2009）也认为可通过改善城乡间公共资源分布不均衡的状态来缩小城乡收入差距，并以江苏省地级市面板数据分析佐证他们的论点。从具体的某个基本公共服务领域供给来看，例如在教育方面，陈斌开、张鹏飞和杨汝岱（2010）认为，城乡教育差距是造成城乡收入差距的重要原因之一。

农民收入缓慢增长是由多种因素共同作用导致的，张秀生、胡吉嵘（2007）认为，其中一个最为重要的因素便是城乡间基本公共品提供得不均衡，或者可以说是由于地方政府在农村地区供给公共产品与服务的缺失，政府的这种“缺位”行为不仅会加重农民日常支出的负担，而且将严重影响农民赖以生存的第一产业发展，直接阻碍到农村居民收入水平的提高，由此城乡收入差距不断拉大。张秀生、柳芳和王军民（2007）进而论述了促进农民收入增长的一个重要途径，他们认为可以通过提高农业产量、减轻农民在国民收

入分配和再分配过程中需要被索取的基本公共服务分摊成本、减少国民中农民的人数等渠道来促进农村居民收入的提高，缩小城乡收入差距。

值得我们注意的是，国内外文献基本认为在基本公共服务的供给状况的衡量上可以从“量”和“质”两个层面来看。“量”是各级政府在公共服务领域的支出；“质”则是以居民需求为基础从本质上考察政府在公共服务供给的投入上的产出效果是否满足居民需求。国内学术界对基本公共服务及我国转移支付制度的一般分析研究汗牛充栋，主要研究内容集中在“量”的分析上，即分析政府在公共服务领域的投入水平，然而“量”上的水平并不能真实反映出基本公共服务供给情况，从产出效果指标来衡量是否符合当地居民实际需求的质层面的分析更能测度转移支付在基本公共服务供给的有效途径。而地方政府提供基本公共服务，最终会体现到地方财政支出效率上（陈诗一、张军，2008），此类相关文献主要采取数据包络分析法（Data Envelopment Analysis, DEA）通过各项基本公共服务产出指标来进行地方政府财政支出效率的核算，然而针对基本公共服务类型的划分来细化分析的文献仍相对不足。

赵和楠（2012）针对基本公共服务提供与城乡收入差距之间的内在机理进行梳理，认为城乡基本公共服务均等化是调节城乡收入差距的重要抓手：经济性基本公共服务在初次分配中可从改变生产要素方面来调节收入分配，而社会性基本公共服务则可在再次分配中通过提高全体居民的总福利水平来调整收入分配格局。然而，我国目前城乡收入差距较大，未能减缓，其中的主要问题在于农村地区的公共服务长期处于“短板”状态，因此，中央与地方政府都应该重视政府的调节职能，努力改善农村基本公共服务，这对缓解城乡收入差距持续较大的社会问题将起到推动作用。

Ajwad 和 Wodon（2007）为了比较较贫穷群体与较富有群体之间在地方供给的基本公共服务上谁受益更多，及这种受益程度是否依赖于不同的基本公共服务类型，他们以边际收益率分析法为基础，以玻利维亚国家的教育及基础设施建设等资源投入的分配数据为例进行分析，结果表明较贫穷群体在政府提供的教育类型的基本公共服务中所得到的边际收益明显高于富有群体，但在政府提供的基础设施服务方面，则出现相反的局面。他们认为这两类群体的不同受益分布情况的原因在于地方政府会为了最大化财政支出的平均获取速率（Average Access Rates），未考虑社会计划者（上级政府）的均衡政策目标而在实施时可能出现的偏向性。

从总体上看，国内外相关文献研究大致认为政府是负担城乡基本公共服务



的主要责任体，社保、医疗、教育等基本公共服务是居民进行人力资本积累的基础条件（Caminada 和 Goudswaard，2009），由此随着基本公共服务量与质上水平的提高，将会改善当地城镇或农村居民创收的条件，城乡居民收入均将随之提高。事实也表明，随着城乡间基本公共服务水平的提高，在农村地区的居民收入水平改善程度高于在城镇地区的居民，由此两地间的收入差距也将有所缩小。

#### （4）城乡有别的财政政策偏向

针对发展中国家在城市化进程中情况变化的研究，Lipton（1989、1993）提出经济政策的“城市化偏向”将导致资源的配置无效，使得发展中国家久久深陷贫困，致使城乡间居民的收入差距持续较大。Yang 和 Zhou（1999）在研究我国城乡收入差距较大的情况时也提出，正是由于我国政府城乡有别的政策（包括社会保障政策、教育政策等）才会导致城乡收入差距较大的问题迟得不到缓解，如在通货膨胀时期，政府对城市的投资部门有补贴，对城市居民又有物价补贴，而农村居民则未享有该种待遇，那么相对地就承担了通货膨胀税（Inflation Tax）。

中国财政制度中的城市偏向性质历来已久且显而易见，由于城市投资的高回报率，加之政府对财政的高度集权，对国企的强制干预，推动了中国 20 世纪 90 年代后期城乡收入差距的扩大（Knight 和 Song，1999）。中国城乡收入差距加剧的现象与政府实行的城市优先发展的城市倾向性财政政策有很紧密的相关关系（蔡昉，2003；陆铭、陈钊，2004；官永彬，2010 等），中国长期以来实施的户籍制度在社会生活的几乎所有领域里形成了具有中国特色的城乡隔离的二元经济社会结构。从分析我国长期实行的财政制度来看，曾国安、胡晶晶（2009）认为，中央与省市级政府的财政支出均带有城市偏向性色彩，而这使得财政困难的县乡政府不得不担负起提供农村基本公共品或服务的主要支出责任，从而强化了城乡收入差距。城市与农村，市民与农民，不仅生活区域有别，所受的待遇也相差甚远。除了经济发展不平衡因素外，黄祖辉、王敏和万广华（2003）认为，导致我国城乡转移性收入分配不均的现象同样源于城乡分割的收入再分配制度。雷根强、蔡翔（2012）通过省级面板数据的研究结果也表明了除了初次分配中劳动报酬的比重下降之外，财政再分配过程中的城市偏向也是造成城乡收入差距扩大的主要原因。朱润喜（2014）认为，现行财税制度不完善是导致城乡收入差距的重要原因，并从理论上研究财税制度对