

财政转移支付政策 效应研究

曾明◎著

财政转移支付政策 效应研究

以江西省分县数据为例

曾明◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政转移支付政策效应研究：以江西省分县数据
为例 / 曾明著. —北京：中国社会科学出版社，
2010. 9

ISBN 978-7-5004-9069-2

I. ①财… II. ①曾… III. ①地方财政-财政
支出-支付方式-财政政策-研究-江西省
IV. F812.756.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 170382 号

策划编辑 冯春风
责任编辑 李倩
责任校对 石春梅
封面设计 回归线视觉传达
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 9 月第 1 版 印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 20 插 页 2

字 数 296 千字

定 价 36.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

谨献给我敬爱的父亲和母亲

序 言

曾明是我于2004年回国到母校南开大学任教后最早带的博士生之一。至今我仍然记得他在报考南开的博士生之前跟我联系的情景。当时，曾明是南昌大学公共管理学院的青年教师。我还记得我当时出的“公共财政”考题之一大意是这样的：凯恩斯有句名言，“从长远的观点看，我们都要死的”（In the long run, we all shall die）。谈谈你对这句名言的理解，并尝试把它同中国为应对亚洲金融危机所做的宏观调控努力联系起来。曾明对试题的回答，没有背书的痕迹，一看便知出于一个爱读书、勤思考、有理想、有抱负的学子之手（由于报考我的学生不多，因此，事后我能明白哪份答卷出于曾明之手）。我刚开始带博士生，就有已在大学任教的优秀青年教师报考，而且还考得很漂亮（曾明的各门考试成绩都很好），得以顺利录取进来。经过三年的刻苦学习和训练，曾明在专业知识和研究方法上均取得很大的进步，最终以一篇符合目前社会科学研究国际基本规范的博士论文获得南开大学博士学位。这篇论文经过作者进一步修改，现在以专著的形式问世，作为论文的指导教师的我感到由衷的喜悦。

本书从政治学的观点研究了转移支付对中国地方政府支出行为的影响这个重要的问题。现在，无论是纵向跟中国过去的历史比，还是横向跟其他国家比，我国已经成为财政支出极度地方分权的国家。2007年，包括省、地市、县等各级地方政府在内的地方政府财政支

出占国家财政总支出比,按预算内口径计算为 77%,按预算内和预算外之和口径计算为 78.7%。财政支出分权程度甚至超过 1991 年解体前的前南斯拉夫。同时,财政收入中央集权程度相当之高。2007 年,全国预算内财政收入中,中央和地方政府所占比重分别为 54% 和 46%。换言之,地方政府以 46% 的收入,却要完成 77% 的支出;而中央政府只执行 23% 的支出,却获得了 54% 的收入。这一不平衡唯有通过中央对地方的转移支付加以平衡。从 1994 年分税制开始,转移支付就成为中国财政甚至中国政治的主要议题之一。例如,在我最近发表的一篇论文中,我指出了这样一个事实:中央对地方三大类转移支付即税收返还、财力性转移支付和专项转移支付规模,按占国民生产总值比重计算,分别从 1994 年的 3.7%、0.21% 和 0.75% 上升(或下降)至 2008 年的 1.42%、2.89% 和 3.31%。这些数据表明:(1)我国财政转移支付规模的增大,三项转移支付之和占 GDP 比从 1994 年的 4.7% 增至 2008 年的 7.62%。(2)在三类转移支付中,又以专项转移支付增长的幅度最大。在三项转移支付中,前两类均按一定的公式分配,中央政府官员没有或几乎没有自由裁决的权力。但专项补助基本分配方式是由地方逐级向上级政府提出申请,最终由中央政府主管部门决定。2006 年,中央专项补助分布于 200 多个项目之中,几乎每个国务院部委都控制了规模不等的专项转移支付资金,介于他们的分配决策。所谓“跑步(部)前(钱)进”,主要就是指围绕专项转移支付的分配而进行的博弈。总之,分税制改革以来转移支付规模增长之大、专项转移支付项目之多,涉及的中央政府部门、地方政府部门和社会各方利益之众,构成了中国财政和政治领域中非常值得研究的问题之一。从这个观点来看,曾明的这本集中探讨转移支付对江西省县乡政府支出行为的影响的专著,是一次有学术发展和政策启发价值的尝试。

2009 年,曾明和我的学术生涯都发生了“转移”。曾明获得了南开大学博士学位,回到他所在的南昌大学任教。我则在得到南开大学有关领导和同仁的理解和批准的前提下,离开南开到厦门大学公共事务学院任教。作为福建福州人和南开培养的学者,我在为能够回到自

己的家乡省份工作而感到满心喜悦的同时，对母校南开的感恩之情愈发强烈。在对南开的感恩之情上，我相信，曾明和我一定是心心相通的。

张光

2010年1月23日于厦门大学诚智楼310研究室

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景与问题的提出	(1)
一 研究背景	(1)
二 问题的提出	(8)
第二节 研究的意义	(11)
一 研究的理论意义	(12)
二 研究的现实意义	(14)
第三节 相关概念的界定	(17)
一 财政转移支付	(17)
二 政策效应	(19)
第四节 文献综述	(19)
一 有关地方政府政策执行的研究评述	(20)
二 有关转移支付的研究评述	(23)
三 有关政府公共支出行为的研究评述	(29)
四 有关转移支付效应的研究评述	(33)
第五节 主要内容	(44)
一 主要的内容	(44)
第六节 研究思路及技术路线	(47)
一 研究的思路	(47)
二 研究的技术路线	(48)
第二章 理论框架与假设	(50)
第一节 理论框架	(50)
一 主要的理论基础	(50)

二	“官本位”影响下的官员利益最大化理论	(53)
第二节	基本理论假设	(63)
一	中央财政政策目标变迁的简要分析	(63)
二	基本的理论假设	(68)
第三章	研究方法 with 数据	(73)
第一节	研究方法的介绍	(73)
一	嵌入式混合分析方法	(73)
二	因变量和自变量的操作化	(80)
第二节	数据的来源	(87)
一	定量研究数据来源	(87)
二	定性研究数据来源	(92)
第四章	江西省行政及财政关系的变迁	(95)
第一节	江西省省以下行政关系的变迁	(95)
一	政府间关系的变迁	(95)
二	干部管理体制变迁	(99)
第二节	江西省省以下财政关系的变迁	(101)
一	中央与江西省之间财政关系的变迁	(101)
二	省以下财政关系的变迁	(109)
三	乡镇财政体制的变迁	(126)
四	农村税费改革后的农村公共产品供给	(129)
第五章	江西省县级转移支付效应的截面数据分析	(134)
第一节	2001年转移支付效应研究	(134)
一	2001年各类经济、社会变量的描述性统计分析	(135)
二	2001年转移支付效应模型及其分析	(142)
三	回归模型分析的主要结论	(152)
第二节	2005年转移支付效应研究	(154)
一	2005年各类社会、经济变量的描述性统计 分析	(155)
二	2005年转移支付效应模型及其分析	(160)
三	回归模型分析的主要结论	(175)

第六章 江西省县级转移支付效应的面板数据分析	(177)
第一节 各类变量的时间序列描述性分析	(177)
一 各类公共支出的描述性分析	(177)
二 各类转移支付的描述性分析	(183)
第二节 1996—2005 年面板数据模型分析	(183)
一 1996—2000 年面板数据模型分析	(184)
二 2001—2005 年面板数据模型分析	(188)
三 面板数据模型分析的主要结论	(193)
第七章 江西省 D 县财政转移支付过程	(197)
第一节 D 县基本的财政收支状况	(198)
第二节 D 县与上下级政府之间的财政关系	(206)
第三节 D 县转移支付资金的主要构成及支出去向	(209)
一 主要财力性转移支付资金	(210)
二 主要的专项转移支付资金	(213)
第四节 D 县的财政预算管理过程	(221)
一 预算编制过程	(222)
二 财政资金的支出过程	(226)
第五节 D 县实地调研的主要发现	(230)
第八章 江西省 D 县 C 乡财政转移支付过程	(232)
第一节 C 乡财政收支概况	(234)
一 财政自给率低, 高度依赖上级财政转移支付	(234)
二 转移支付均为指定用途转移支付, 乡政府缺乏财政自主权	(235)
三 “非税收入” 成为乡财政的重要补充	(238)
第二节 C 乡政府的主要职能	(239)
一 这九大工作概括起来, 反映出 C 乡政府有三大职能定位	(240)
二 对乡政府职能的一个基本评价	(242)
第三节 C 乡转移支付的获取过程	(244)
一 “预算内” 转移支付的获取	(244)

二	“预算外”转移支付的获取	(245)
第四节	转移支付资金的使用过程	(249)
一	固定下拨资金的专款专用	(249)
二	“预算外”资金分配的集体决策	(252)
第五节	C乡调研的主要发现	(253)
第九章	结论与政策建议	(255)
第一节	研究的基本结论	(255)
第二节	主要的政策建议	(259)
一	完善财政管理体制	(260)
二	充分发挥公民参与的作用	(263)
参考文献	(266)
后记	(289)

第一章 导论

第一节 研究背景与问题的提出

一 研究背景

(一) “职责同构”的政府间行政关系

职责同构是当代中国纵向政府间的主要关系模式。它是指纵向的、不同层级的政府在职能、职责和机构设置上高度统一和雷同。简单地说,就是在当代中国,每一级政府几乎都管理相同的事情,中央政府和各级地方政府之间事权不明、职责不专(朱光磊,张志红,2005:154)。各个层级的政府不是以应该承担的职能为基础合理划分事权,而是在“统一领导、分级管理”思想指导下共同参与对同一事项的管理。形成了从中央到地方的“上下对口,左右对齐”的公共行政关系。尽管改革开放以来,基于均权的理念,地方政府获得了一定的自主权,但地方政府是“缩微版的中央政府”的政治与政府格局却没有太大的改变。从职能配置角度看,下级政府承办的政府事务主要是上层政府或中央政府的委托性事务,即地方政府职能是中央政府指派给地方的政府职能(张志红,2005:46)。在这样的一种政治体制中,中央政府必须有较强的政治能力来影响地方干部的行为,这种政治能力的实现需要有效的政治制度来保证中央政府具有实施其所希望推行的政策的能力(Migdal,1988)。政府管理活动主要是依靠“多层次”的政府机构逐步向前推进,在当前的五级政府管理体制下,就实际形成了以中央政府作为起点,经过省级、市级、县级,一直到乡镇政府为终点的“委托代理链”(刘祖云,2007:79)。各类针对农村的政策最终需要乡镇政府来实现,基层政府必须执行来自

上级各级政府的政策。在不可能将所有政策都同时完成的情况下，基层政府会按照它们的政治目标来选择性地执行（O'Brien and Li, 1999: 172）。因而这种这种多层级的代理链会弱化中央政府对基层政府的政治控制能力（Lu, 1997: 134）。但由于中国的中央政府（上级政府）控制了地方政府（下级政府）的人事权，又通过转移支付加强了对地方政府（下级政府）财政权的约束，因而中国的下级政府既缺乏与上级政府的谈判力，也缺乏足够的动力同上级讨价还价（张永生，2008: 74）。因此也有研究认为中央政府的某些政策（如农民减负）在执行中贯彻得不好并不是地方政府有意不执行中央政府的政策，而很可能是因为这些政策在当时并不被中央政府认为这是它应该优先执行的政策（Edin, 2003: 35—52）。与这种“职责同构”现象相伴随的是，改革开放后，特别是在分税制改革后产生了上下级政府间的财权与事权相分离的现象。

（二）财权与事权分离的政府间财政关系

新中国成立以来，我国的政府间财政关系变化非常频繁。1950—1980年的三十年间，财政关系的变化有13次之多，平均不到三年就要改革一次（Zhang and He, 1999）。在这些财政体制变革中，分权与集权一直是个核心的问题，中央与地方的矛盾冲突也一直贯穿其中（He, 2006: 168）。它割裂了地方财政收入和财政支出之间的关联，不可避免地导致了地方财政的软预算约束。因而在实践中，这些财政体制也难以激发地方政府理财和管理企业的积极性（Wong, 1988: 3—30）。地方政府通常只是接受上级指令，承担为地方提供必要公共服务的代理人角色（Naughton and Yang, 2004）。这种状况在改革开放开始后也没有得到根本改变。从1980年至今的中央与地方的财政关系大致可以分为两个阶段。第一阶段是1980—1993年“划分收支、分级包干”的体制。1980年中央希望通过划分企业归属，地方企业利润归地方的方式来刺激地方经济增长，可是效果并不明显。1983年时为硬化企业约束，又实行利改税改革，但随着“厂长经理责任制”的推行，这一改革目标又落空了（Oksenberg, 1991）。此后1988年的财政包干体制改革延续了1980年的改革思路，针对不同地

区设定不同的制度安排：对于经济增长较快的地区实行总额分成或递增上解，对于经济欠发达地区实行定额补助。这些制度安排的核心目标都是为了在已有的分配格局基础上进一步提高财政收入在国民生产总值中的比重，以及中央财政收入在财政总收入中的比重。频繁调整的财政体制使得中央与地方财政分配关系缺乏稳定性，在财力划分的数量界限方面主观随意性很强，缺乏客观的科学依据。中央与地方，上级与下级政府之间就财政资源展开的争夺，也在财政体制频繁变动的背景下逐渐激烈起来（张闫龙，2006：39—63）。第二阶段是1994年至今的分税制体制。它是一种以分税制为基础的分级财政管理体制，带有强烈的制度创新性质，初步理顺了中央与地方之间（主要是中央与省级之间）的财力分配关系，又在政府与企业的关系方面大大淡化了条块分割的行政隶属关系控制，为政府适应市场经济发展、正确发挥调节经济和社会治理的职能作用创造了条件。分税制改革的直接任务是提高“两个比重”，即提高财政收入占GDP的比重，提高中央财政收入占总收入的比重；间接目标实际上是要增强中央政府的宏观调控能力，维护宏观经济稳定，同时又能调动地方政府发展经济的积极性。这些目标在实践中基本得到了实现，改革后的中央财政状况大为改善。1993—2006年，中央财政收入由957.51亿元增加到20456.62亿元，占全国财政收入的比重由22%上升到52.8%，地方财政收入由3391.44亿元增加到18303.58亿元，占全国财政收入比重由78%下降到47.2%。^①在这期间，中央与地方间财政体制的频繁变动状况稍微有所改善。

由于我国并没有像西方的财政联邦制国家那样，对地方政府的财政独立性有很明确的宪法规定（He，2006：171）。财政关系的频繁变化主要取决于中央政府应对当时面临的困难和问题时所必须采取的措施（He，2006：175），使得地方政府在自己管辖区域内享有的财政自主权非常少。分税制改革后，各级政府支出责任上也没有很明确的划分，基本上是一种责任共享的财政支出机制，中国的地方政府

^① 国家统计局编：《中国统计年鉴》，中国财政科学出版社2007年版。

仍然缺乏明确的财政支出边界。在收入的划分上也是如此。例如,按规定,中央税收——增值税和消费税的超任务收入部分,县乡财政分享比例为30%,规范的处理方法应该是30%的增收国税全部返还给负责征收的同级财政。而事实并非如此,县乡两级地方税收虽然原则上属于县乡财政收入,但是省级财政和市级财政也参与分成,县乡两级增值税和消费税增收后的中央返还部分还要在省、市、县(乡)之间进一步分配,即增收部分的边际收益低于30%,也就是说县乡财政在地税方面依旧不能拿到增收的全部好处(张立承,2003:25)。如河南省的做法是“两税”增量留归地方的30%部分中,省级分享15%,市级分享5%,县级分享10%(吕炜,2003:8)。江苏省的“两税”增量留归地方的30%中,省分成5%,增值税地方分成的25%部分,由省与县各分成12.5%。^①

在我国多级政府管理体制中,上级政府有权决定下级政府的收支划分,即省级政府决定地(市)级政府的收支划分,地(市)级政府决定县级政府的收支划分,县级政府决定乡镇的收支划分(黄佩华,2003:6)。分税制改革的结果是在国家层面上,财力向中央集中;在地方层面上,财力也在向省、市财政集中,尤其是省级政府的集中程度不断加大。全国省本级财政收入占全国财政收入的比重从1994年的16.18%提高到2000年的28.18%,年均提高2%(贾康,白景明,2002:4),市一级政府同样在想方设法增加集中程度,形成了财权关系调整上的倒金字塔结构。财政收支的不相称,使得农村公共产品提供陷于更加拮据的境地。实施分税制的第一年,全国县乡两级财政收支赤字便由1993年的42.41亿元扩大到1994年的726.28亿元,1995年达到827.7亿元。到1997年,全国有60%的县和70%以上的乡镇不能按时给行政事业人员发工资(贾康,白景明,2003:5)。到2000年时,全国地方财政净结余134亿元,而县、乡财政赤字却在增加。

^① 具体可见《江苏省关于县分税制财政管理体制的实施办法》(苏政发[1994]58号)。

在纵向政府间财政差距扩大的同时，中国在财政收入、人均收入方面的横向间地区差距和城乡差距也在不断扩大。2002年中国已成为了世界上贫富差距最大的国家（李实，2003：380—405）。从收入差距分解的结果来看，地区间的收入差距本身就与中国巨大的城乡收入差距有关，城乡收入差距是造成中国收入差距巨大的重要原因（陈建东，晋盛斌，唐新越，2006）。为改变这种状况，建立和谐社会，中国的财政政策目标也逐渐从提高资源配置效率转变为要实现合理的收入分配。2005年10月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》要求，要“按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度，加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。2006年10月中共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》进一步提出，“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”。2007年10月15日，胡锦涛在中共十七大的报告中，再一次提出要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。公共服务均等化问题已成为当前我国经济社会发展中，特别是财政领域中的一个重要热点问题。所谓公共服务均等化是指政府及其公共财政要为不同利益集团、不同经济成分或不同社会阶层提供一视同仁的公共产品与公共服务，具体包括财政投入、成本分担、收益分享等（江明融，2006：44）。要实现均等化服务，充足的财政收入保障是最根本的基础。公共财政理论认为，除国防、外交等少数全国性的公共产品只能由中央政府供给外，其他大多数公共产品都属于地方性公共产品。从供给效率的角度来说，每一项公共服务应该由拥有最小地理面积的管辖者来提供，使得这些服务的收益和损失由它们自己承担（Oates，1972：55）。也就是说，地方性公共产品应该由地方提供，因为地方政府更能够了解当地居民偏好，当地居民也拥有最大可能的信息优势来表达或是监督地方政府提供某种公共产品（Tibout，1956）。但正因为如此，由于如下的两个主要原因，使得中国公共产品均等化目标的实现要依靠中央政府财政的支持才有可能。一是，地区经济发展的差距在世界范围内都

是一种必然的现象。特别是在中国这么一个幅员辽阔、自然资源禀赋差异极大的国家里，要实现经济的地区间同步发展更是几乎不可能的事情。即使在完全计划经济时代，东、中部地区的发展差距依然很大（陈志武，2006）。这就使得公共服务供给水平的地区差距不可避免。再加上城市天然的高效率的生产能力和集约化、规模化的公共产品供给，使得城乡间差距成为一种客观存在。当然，多年来城市偏向的“城乡二元化”政策加剧了这一现象。许多实证研究也发现，中国自经济转轨以来伴随着经济快速增长而出现的城乡收入差距扩大的现象，与中国政府实施的城市倾向的经济政策有关（Lu and Zhao, 2006; Whalley, 2004）。另一个原因是，在分税制改革后，中国的政府间财政关系呈现出收入上中央集权、支出上地方分权的特点。我国从1994年实行分税制到2005年，中央财政收入比重保持在49%—55%之间，支出比重则从30%下降到26%。同时，地方财政收入比重在45%—51%之间徘徊，支出比重则从70%上升至74%，^①因而由于可支配财力的缺乏，^②地方公共产品的供给能力受到了很大的制约。为弥补这一差距，中央政府每年向地方提供大量的财政转移支付资金。

（三）转移支付成为实现中央财政政策的重要工具

目前，与中国类似，世界上绝大多数国家的中央收入在全国财政收入中都占绝大多数，而且中央政府的收入远远大于其支出责任；而地方政府的自有收入则远远小于其支出责任，即中央政府和地方政府在支出责任和自有收入上都存在着纵向财政不平衡（张永生，2008：71）。因此，作为一种财政政策工具，财政转移支付的一个主要目的就是要解决政府财政的纵向和横向不平衡，以实现各地方政府提供公共服务能力的均等化目标（Duncan, 1999）。1994年以来，中央对地方的转移支付资金（不含两税返还和所得税基数返还）从当年的

^① 数据来自国家统计局编的《中国财政年鉴—2006》，中国统计出版社。

^② 由于制度外财力的不可预计性和数据的不可得，在这里我们忽略制度外财力和部分没有纳入预算内管理的预算外资金的影响。