



省内转移支付对县际财力均等化效应的影响： 基于 H 省的实证分析

李 晖

摘 要：通过基尼系数及其分解，对 H 省 2001—2011 年县际财力差异进行分析发现：首先，虽然转移支付整体和单项除税收返还之外都降低了县际财力基尼系数，但基尼系数分解显示只有一般性转移支付起到了逆向调节收入的均等化作用，而本级财政收入、税收返还和专项转移支付都起到了非均等化作用；其次，一般性转移支付的均等化作用有限，无法纠正转移支付整体上的非均等化作用；第三，最应具有均等化作用的均衡性转移支付未发现明显优于其他一般性转移支付的均等化作用；第四，税收返还的非均等化作用非常有限，但专项转移支付由于其规模急剧扩大，非均等化作用明显。

关键词：县级政府；转移支付；均等化作用

一、引 言

地区间经济发展水平和速度的差异会导致地区间财政能力以及提供基本公共服务水平的差异，这一直是各国政府在解决多级政府之间关系时面临的挑战，而这一挑战在中国实行改革开放政策后尤其突出。一方面是因为中国地域广阔所带来的自然条件的地区差异非常巨大；另一方面各地经济发展水平的差异在改革开放后也更加拉大，使得地区间财政收入的不均等现象日益明显，产生了基本公共服务不均等以及后续的一系列社会问题 (Dabla Norris, 2005; Ehtisham, et al., 2005; Heng, 2008)。更有学者指出，中国各省份之间的财力差距在 1994 年分税制改革之后更为加剧 (An & Ren, 2007; Heng, 2008; Knight & Li, 1999; Wong, 2000)，并且收入差距较多地集中在沿海地区 (Bird & Wong, 2005; Wang & Hu, Kang, 2000)。像许多其它国家一样，中国的政府间财政转移支付体系的重要政策目标之一就是调节政府间财力不均衡，促进基本公共服务均等化^①。然而，在中央转移支付的财力均等化效应这个问题上，由于样本选择和研究方法的不同，学界结论不一，但大多数研究认为转移支付不但没有减小反而扩大了地区间财力不平衡 (世界银行, 2000; 王绍光, 2002; 刘溶沧、焦国华, 2002; Tsui, 2005; 马拴友、于红霞, 2003; 张明喜, 2006; 宋小宁、苑德宇, 2008)。还有学者对转移支付的构成进行进一步分析，税收返还被普遍认为具有非均等化作用，对于一般性转移支付和专项转移支付则存在争论。尹恒等 (2007) 和高立 (2010) 发现一般性转移支付表现出一定的非均等化作用，而刘亮 (2007)、胡怡建和张伦伦 (2007)、Huang & Chen (2012) 则发现一般性转移支付具有一定的均等化作用。对于专项转移支付，王小朋 (2005)、刘勇

^① 政府间财政转移支付的目标包括调节政府间财力不均衡以及全国政策的宏观调控等，对于政府间财力的调节既包括横向政府间财力也包括纵向政府间财力，本文关注的主要是横向政府间财力的调节。

政(2008)、世界经济合作与发展组织(OECD, 2006)等发现其具有均等化效应,而周美多、颜学勇(2010)和 Huang & Chen(2012)都发现扩大了地区间财力的不平等。

以上研究结果的不统一,一方面反映了样本选择的不同所带来的差异,特别是样本时间段的选择会对结果造成很大的差异。由于我国转移支付制度不是一成不变的,它在不同历史时期表现出不同的均等化效果也是正常的,而以上研究多集中于分税制改革前后^①,因此相关实证研究应该及时更新才能对转移支付制度的改革提供理论和政策支持。

另一方面,在研究方法上,以上研究大多采用相关财力不平等指标的变化以评估其均等化作用大小,例如标准差系数、变异系数、收敛系数、基尼系数、泰尔指数等,但以上研究大多简单采用指标值前后对比的方法来说明转移支付的均等化作用。尹恒等(2007)指出此传统方法可能会对测量转移支付的均等化效应产生误导性的结果,因为简单地将均等化作用定义为指标的变化,往往会忽略了转移支付本身的特殊性。他们认为,中国转移支付体系本身,是为了弥补地区性差异,以扶植弱势地区为基本政策目标,因此对于其均等化作用的衡量不应该单纯关注其是否使得相关差异指数下降,而更应该关注其是否向弱势群体倾斜以及对应的倾斜程度(尹恒等,2007)。简单来讲,引入某项收入来源(包括转移支付)后不平等指标的下降只能说明引入此项收入来源后的分配不平等性低于引入此项收入来源前的收入分配的不平等性,而不能说明此单项收入来源具有收入反向调节作用也就是均等化作用,即不能排除其是“强者得到更多、弱者所获较少”的分配方案,而只有“强者得到较少或没有、弱者所获较多”的分配方案才是具有均等化作用的。我们可以用以下数据举例说明:假设三个地区转移支付前的本级财政收入分布为[100、60、1],其变异系数、基尼系数和泰尔系数分别为 0.93、0.41、0.47。有一转移支付方案为[30、20、10],所以接受转移支付后总财力为[130、80、11],其变异系数、基尼系数和泰尔系数为 0.81、0.36、0.18,分别下降了 12.9%、13.89%和 61.70%。此转移支付方案明显违背均等化的目标但是却使总财力的不平等性降低。为了纠正传统方法可能出现的误导性的结果,尹恒等(2007)和高立(2010)都引入了基尼系数分解方法分解出不同收入单项对财力差异的贡献,并分析它们对财力差异的不同影响方式。这在研究方法上是一个突破,也在一定程度上解释了他们对转移支付分项的均等化效应研究结论与他人不一致的原因。除此之外,也与他们研究样本选择的不同^②以及对数据发现的不同诠释方法有关^③。

最后,大部分研究都是以省级政府为研究对象,考察中央—省之间的财政关系以及中央转移支付对省际财力的均等化作用,但对于省以下地方政府间财政关系以及基层政府财力均等化的研究却十分少。笔者认为,省以下政府财力差异和省内转移支付均等化作用的研究具有非常重要的理论和政策价值。地方政府尤其是县级基层政府是地方公共服务的直接提供者,其财力差异直接影响到所提供公共服务的数量和质量的差异。而目前的政策法规并没有明确省级和地方政府之间包括转移支付在内的财政关系,各省拥有处理省以下财政关系的自由权,因此省级政府向基层政府转移支付的制度安排很大程度上决定了中央—省级政府间转移支付的实际效果如何。因此,研究中央—省级政府间转移支付的实际效果必须考虑省内政府间转移支付的效果才能更加精准地衡量转移支付的“微观”政策效果(张光,2013)。在仅有的相关研究文献中,Tsui(2005)和尹恒等(2007)都得出转移支付拉大县级政府财力差异的结论,但周美多、颜学勇(2010)以及张光(2013)都指出,这种把全国 2000 多个县放在一起的研究方法没有考虑到我国省以下政府间财政关系安排因省而异的事实,特别是各省省以下转移支付的分配方式各异,缺乏可比性。因此,他们都分别分省计算了各省的县级政府财力差异,周美多、颜学勇(2010)运用基尼系数的收入来源分解法,对 1999—2004 年全国 27 个省、自治区的省内县际间财力差异进行分解,发现因素

①目前,最新的数据研究结果是 Huang & Chen(2012)公布的对 1995—2007 年的分析结果,个别不平等指标包括 2008—2009 年数据。

②尹恒等(2007)分析的是 1993—2003 年全国县级数据,高立(2010)分析的是 1999—2006 年省级数据,而 Huang & Chen(2012)则是 1995—2007 年省级数据。

③例如,Huang & Chen(2012)发现一般性转移支付降低了泰尔指数和变异系数,从而得出其具有均等性作用的结论,而按照尹恒等(2007)的观点,这种结论具有误导性。

法转移支付的均等化效果并不十分理想,并且转移支付类型对均等化效应的影响还存在一定的区域性差别。而张光(2013)则使用了 2005 年的数据,得出了虽然转移支付扩大而非缩小了省际的财力分布差距,但对各省省内财力的县际分布产生了减小差距的积极作用的结论,并指出这种均等化作用因省而异。这表明研究省以下财政关系的重要性以及分省研究的迫切性。基于以上原因,本文以 H 省为对象,分析了 2001—2011 年 H 省县际财力差异以及省内转移支付整体和分项的均等化效应。本文结构安排如下:本文第二部分介绍研究方法和数据;第三部分实证分析 H 省县际财力差异以及转移支付的均等化效应;第四部分给出结论与政策建议。

二、研究方法和数据

讨论一个地区的财力既要考虑其本级政府的财政收入即自筹财力,也要考虑接受转移支付之后的总财力。本文把县级政府财力定义为本级财政收入与上级政府的净转移支付^①之和。这也与尹恒等(2007)的定义相符。本文使用中国财政部 2009 年规定的转移支付的分类方法,即将中国财政转移支付分为三种:税收返还、一般性转移支付和专项转移支付。按照 H 省财政厅关于政府收入与支出的分类标准,各级政府的总收入是指总支出加上年终结余。总收入包括了本级财政收入、上级给予的税收返还性、一般性以及专项等转移支付收入和其他收入。而总支出主要有本级财政支出、上解的转移支付支出和其他支出。一般来说,其他收入和支出的数目较小,占本级财政支出的比例不超过 10%,因此本级财政支出基本可以理解为接受转移支付后的本级财政总财力,仅略有差别。

H 省下辖 17 个地级市,县级政府包括 50 个市辖区,88 个县以及 21 个县级市^②。本文以县级政府作为主要讨论对象,由于该省统计年鉴缺乏相关市辖区的人口数据,故未能涉及,本文着重讨论县和县级市。JY 市作为县级市,H 省统计年鉴中未能提供该县级市人口数据,剔除该县级市(所以本文实际分析样本中县级市为 20)。所有数据来源于 H 省财政厅编写的《H 省财政统计资料》、H 省统计局编写的《H 省统计年鉴》和财政部发表的《全国地市县财政统计资料》。人口数据作为本文相关经济指标的重要分析基础,采用年平均人口。同时在进行实证分析前,采用国家统计局公布的 H 省消费者价格指数,以 2001 年为不变价格,对有关数据进行处理,以保证所用数据的可比性。

本文主要通过基尼系数以及相关分解衡量了 H 省县际政府的财力差异,其计算公式为(Lerman, 1985:151-156):

$$G = 2\text{cov}[y, F(y)]/m \quad (1)$$

其中, $\text{cov}[y, F(y)]$ 是某项收入与其收入分布函数的协方差,而除以平均值 m 则可以得到常规基尼系数。从 20 世纪 70 年代开始,一些学者开始采用建立在基尼系数之上的系数分解分析方法,这也为在财政领域研究单独某项财政收入包括转移支付收入的均等性作用提供了更为有效的方法。Lerman (1985:151-156)提出当某项收入是由 k 项收入构成时,一个关于单项收入和总收入关系的表达式为:

$$R_k = \text{cov}(y_k, F)/\text{cov}(y_k, F_k) \quad (2)$$

其中, F 是总收入的累计分布函数,而 F_k 是单项收入 k 的累计分布函数。 R_k 被称为基尼相关系数,用来表明单项收入与总收入二者基尼值的相关关系,等于收入来源 k 与总收入的排序的协方差除以收入来源 k 与收入来源 k 的排序的协方差。基尼相关系数的范围在 -1 和 1 之间。当某项收入来源基尼相关系数为 1 时,说明该收入来源是一个关于总收入的绝对增长函数(收入来源 k 与总收入的排序完全一样);当某项收入来源基尼相关系数为 -1 时,则说明这是一个关于总收入的绝对减少函数(收入来源 k 与总收入的排序正好相反),而当取值为 0 时,则说明该项收入为常数(每个人或地区得到的收入来源 k 相等,与总收入排序无关)。这样,总收入的基尼计算公式可以表达为:

①净转移支付=税收返还性收入+一般性转移支付收入+专项转移支付收入—一般性转移上解—专项上解(其中一般性转移上解包括了体制上解,出口退税上解)。

②对 2001—2011 年 108 个县的行政区划变更进行三种处理:一,区县行政变动;二,县名更改;三,财政归属变化。对于前二者进行一一对应,而后者由于财政归属区划分难以分明,故采用名字更改的方式进行对应,对于数据整体影响不大。

$$G = \sum_{k=1}^k [\text{cov}(y_k, F) / \text{cov}(y_k, F_k)] [2\text{cov}(y_k, F_k) / m_k] [m_k / m] \quad (3)$$

综合公式(1)和公式(2), 总收入的基尼系数公式(3)可以表达为:

$$G = \sum_{k=1}^k R_k G_k S_k \quad (4)$$

根据上述公式(4), 某项转移支付对县际财力差异的贡献可以分解为三个因素: 单项转移支付本身的基尼系数(G_k)可反映出其自身分配的不平等性; 单项转移支付的规模, 即在总财力中的比重(S_k), 以及单项转移支付与总财力的基尼相关系数(R_k)。其中, R_k 是度量此项转移支付是否具有均等化作用的关键因素, 如果 R_k 为正, 说明它与总财力的分布是同向的, 即向财力富裕的地方倾斜, 财力富裕的地方得到的更多, 那么它的分配方式就是不均等的; 反之, 如果 R_k 为负, 说明它与总财力的分布是反向的, 即向财力弱的地方倾斜, 财力弱的地方得到的更多, 那么它就是具有均等化作用的分配方式。

三、H 省县际财力差异与转移支付均等化效应的实证分析

从财政规模结构来看, H 省县级政府无论是本级财政收入、净转移支付收入还是本级财政支出都远远超过省级和地市级政府。2011 年 H 省县级政府的财政支出为 1654 亿, 是 2001 年的 8 倍之多, 年均增长率 23.05%, 而财政收入 1093 亿, 增长率达 26.68%。虽然财政收入和财政支出增长速度较快, 但本级财政收入在总财力中的比重却不断下降, 从 2001 年的 1/2 降到 2011 年的不到 1/3。相反, 转移支付总额 11 年间增长近 10 倍, 年平均增长率达到 26.88%。到 2011 年为止, H 省政府对于县级政府的转移支付总规模达到 1093 亿元, 约为县级政府本级财政收入的近两倍。县级政府对于转移支付的过度依赖, 会导致转移支付的规模以及结构变化直接影响县级政府间财力差异的变化。

从转移支付的单项来看, 税收返还性转移支付数量增长缓慢, 2003 年之后, 总数保持 38 亿, 相对平稳, 年均增长率仅为 4.99%, 这与中央分税制改革控制地方税收返还性收入规模的政策设计一致。一般性转移支付作为转移支付中规模最大的一种, 增长速度相对平稳, 年均增长速度为 27.28%。同时, 一般性转移支付所占比例不断提高, 从 2001 年的 29.84% 上升到 2006 年的 46.97%。之后虽然总额一直逐年上升, 但由于专项转移支付数额在 2006 年后急剧上升, 其比重在 2006—2010 年间有所下降, 在 2011 年回升到 42.06%。一般性转移支付的增长主要是由以调节财力不平衡为明确政策目标的均衡性转移支付的快速增长带动的, 占本级财政支出的比重从 2001 年的 2.19% 增长到 2011 年的 17.85%。专项转移支付的增长速度最快, 占本级财政支出的比重从 2002 年的 7.48% 增长到 2010 年 26.33%, 2011 年比重虽略有下降(21.74%), 但数额仍有增长, 11 年间平均增长率达到 51.80%, 尤其在 2006—2007 年期间增长了 130%, 2007—2009 年增长了 143.97%, 这主要是由 2006 年中央提出“中部崛起”并大幅增加对中部地区的转移支付导致的。

从人均财政收支状况来看, 县级政府的财政收入差距不断扩大, 但财政支出差距有所缩小(见表 1)。2002 年最富县(市)人均财政收入 450 元, 而最穷县(市)人均财政收入仅为 70 元, 前后差距 6.43 倍。2005 年后, 政府间财政收入差距迅速扩大, 到 2008 年, 人均财政收入最高 LC 县为 4773.93 元, 人均财政收入最低 XY 县为 92.94 元, 两者财力差距 51.33 倍。而通过转移支付, 县级政府财力的贫富两极分化程度大幅度缩小, 同样以 2002 年和 2008 年为例, 最富和最穷县转移支付后人均财政支出差距仅为 3.96 倍和 4.41 倍, 较人均财政收入分别缩小了 38.41 和 91.41 个百分点。虽然由于经济发展水平差异导致的财政收入差距不断扩大, 转移支付之后的财力差距(表现为财政支出差距)并没有出现逐年扩大的趋势, 也就是说, 转移支付总体上控制了贫富两极分化的趋势。

为了更进一步说明转移支付在调节县际财力差距方面的作用, 本文接下来通过转移支付前后财力的基尼系数变化来进行简单说明, 变化值为正, 说明当年转移支付不仅不能缩小本级政府财力差异, 反而使之有扩大趋势, 数值越大, 扩大差距的影响越大; 当变化值为负, 则说明转移支付后县际财力差异降低。表 2 列出了转移支付前后县级政府财力差距的基尼系数计算结果。从本级财政收入来看, 县级政府

表 1 H 省 2001—2011 年县级财力描述性统计(按 2001 年不变价格,单位:元)

	人均财政收入					人均财政支出				
	最小值	最大值	最大值/最小值	平均值	标准方差	最小值	最大值	最大值/最小值	平均值	标准方差
2001	45	509	11.31	144	0.64	135	688	5.10	284	0.35
2002	70	450	6.43	155	0.55	204	807	3.96	374	0.32
2003	74	537	7.26	175	0.62	241	925	3.84	429	0.32
2004	75	886	11.81	230	0.79	290	1185	4.09	536	0.38
2005	53	1791	33.79	311	1.04	376	2566	6.82	729	0.47
2006	62	2030	32.74	381	1.05	486	2611	5.37	880	0.45
2007	79	2868	36.30	494	1.03	691	3500	5.07	1227	0.40
2008	93	4774	51.33	581	1.13	897	3953	4.41	1459	0.38
2009	101	3131	31.00	609	0.97	1131	4798	4.24	1803	0.34
2010	139	3593	25.85	691	0.94	1291	4502	3.49	1980	0.29
2011	149	3760	25.23	756	0.96	1324	5402	4.08	2128	0.33

表 2 2001—2011 年 H 省县级政府财政收入与转移支付基尼系数测算

	本级财政收入	转移支付后 总财力		其中单项收入									
				税收返还		一般性转移支付						专项转移支付	
						总计		均衡性转移支付		其他一般性转移支付			
基尼值	基尼值	变化(%)	基尼值	变化(%)	基尼值	变化(%)	基尼值	变化(%)	基尼值	变化(%)	基尼值	变化(%)	
2001	0.31	0.18	-40.53	0.29	-4.89	0.18	-41.12	0.27	-12.86	0.19	-36.72	0.24	-21.41
2002	0.26	0.15	-42.29	0.27	4.02	0.12	-52.53	0.21	-21.02	0.14	-48.29	0.20	-23.80
2003	0.29	0.16	-46.32	0.29	0.84	0.13	-54.71	0.21	-29.11	0.15	-46.89	0.22	-23.34
2004	0.36	0.17	-52.19	0.36	1.37	0.16	-55.29	0.25	-30.02	0.20	-44.30	0.29	-19.01
2005	0.47	0.21	-55.89	0.44	-4.73	0.21	-54.67	0.33	-29.90	0.26	-43.33	0.37	-21.28
2006	0.47	0.20	-57.25	0.45	-2.59	0.21	-55.31	0.32	-30.82	0.27	-42.83	0.37	-20.00
2007	0.46	0.18	-60.54	0.45	-2.41	0.20	-57.46	0.29	-36.23	0.27	-41.81	0.33	-27.66
2008	0.47	0.17	-63.47	0.46	-2.54	0.19	-58.71	0.28	-41.21	0.28	-39.33	0.32	-31.61
2009	0.45	0.16	-64.18	0.44	-2.60	0.17	-61.75	0.27	-39.59	0.24	-45.99	0.29	-36.30
2010	0.44	0.14	-67.00	0.43	-2.29	0.17	-61.69	0.25	-42.21	0.25	-43.71	0.26	-39.66
2011	0.43	0.15	-64.78	0.42	-1.86	0.17	-61.11	0.26	-39.60	0.24	-45.20	0.28	-34.36

间财力差距巨大,呈现出先上升后小幅度下降的趋势,但总体基尼值较高,2005 年后均高于 0.4。转移支付使这种巨大财力差距状态有所缓解,转移支付后总财力的基尼系数大幅度持续下降,仅 2010 年,下降幅度 67%,转移后基尼系数控制在 0.20 以内,状态理想。同时从单项上来看,一般性转移支付对于基尼系数的促减作用最为明显,连续 10 年间,造成下降幅度超过 50%,并随着年份的变化而逐渐增强,从 2001 年的-41.12%到 2011 年的-61.11%。其中,均衡性转移支付和其它一般性转移支付都造成了较高的下降趋势,前者略低于后者。专项转移支付也具有相当显著的基尼系数促减作用,2001—2007 年间,稳定维持-20%到-30%的下降幅度,之后促减作用明显加强,2010 年,使基尼系数下降幅度高达 40%。然而,税收返还的作用不明显,起到十分有限的促减作用,2002—2004 年间,甚至造成了小幅度

的基尼值增长。

为了进一步说明转移支付是否起到均等化作用以及作用的程度大小,本文对基尼系数进行了深入分解,重点分析了构成总财力的本级财政收入和转移支付以及其主要分项对于总财力差异的均等化作用。据表 3,本级财政收入是造成县级政府财力差异的主要因素,对基尼系数的贡献率呈总体上升趋势,在影响最小的 2002 年,也依然造成了 58.99%的财力差异,而 2008 年,对基尼系数的贡献率达到了 95.8%。由于本级财政收入往往与经济发展水平呈正相关,这种差异不断扩大的趋势很明显是由各地经济发展不均衡所带来的,也就是说,经济发展不均衡是造成各地财力差异的主要原因。转移支付总体上对财力不平等的贡献为正,说明它不但没有起到缩小地方政府财力差异的作用,反而拉大了这种差异,然而这种情况在逐年改善。2004 年以前,转移支付可以解释的财力不均等在 20%—40%之间,这种

不均等贡献在 2005 年之后大幅度下降,除 2009 年以外,它造成的财力差距的基尼值仅在 0.015 左右,对基尼值的贡献率在 10%以下。

表 3 2001—2011 年 H 省县级政府财力差距的基尼系数分解

	本级财政收入		转移支付后 总财力		其中单项收入									
					税收返还		一般性转移支付						专项转移 支付	
							总计		均衡性转移支付		其他一般性转移支付			
	基尼贡 献值	贡献率 (%)	基尼值 贡献	贡献率 (%)	基尼贡 献值	贡献率 (%)	基尼贡 献值	贡献率 (%)	基尼贡 献值	贡献率 (%)	基尼贡 献值	贡献率 (%)	基尼贡 献值	贡献率 (%)
2001	0.1355	74.62	0.0461	25.38	0.0342	18.82	0.0101	5.54	-0.0037	-2.06	0.0138	7.60	0.0019	1.02
2002	0.0896	58.99	0.0623	41.01	0.0430	28.31	0.0105	6.92	0.0004	0.28	0.0101	6.63	0.0088	5.78
2003	0.0986	62.99	0.0580	37.01	0.0407	25.97	0.0080	5.12	-0.0041	-2.59	0.0121	7.72	0.0093	5.92
2004	0.1312	76.39	0.0406	23.61	0.0349	20.34	0.0001	0.04	-0.0048	-2.80	0.0049	2.84	0.0055	3.23
2005	0.1845	89.75	0.0234	11.37	0.0268	13.05	-0.0035	-1.69	-0.0067	-3.25	0.0032	1.56	0.0000	0.01
2006	0.1844	92.57	0.0148	7.43	0.0213	10.71	-0.0061	-3.05	-0.0046	-2.28	-0.0015	-0.77	-0.0005	-0.23
2007	0.1653	91.27	0.0158	8.73	0.0153	8.47	-0.0125	-6.89	-0.0109	-6.04	-0.0015	-0.84	0.0129	7.15
2008	0.1643	95.80	0.0072	4.20	0.0120	6.99	-0.0145	-8.44	-0.0121	-7.07	-0.0024	-1.37	0.0097	5.65
2009	0.1343	83.45	0.0266	16.55	0.0091	5.67	-0.0169	-10.48	-0.0095	-5.93	-0.0073	-4.55	0.0344	21.36
2010	0.1313	91.38	0.0124	8.62	0.0079	5.47	-0.0173	-12.03	-0.0083	-5.78	-0.0090	-6.25	0.0218	15.18
2011	0.1383	90.67	0.0142	9.33	0.0073	4.77	-0.0134	-8.76	-0.0054	-3.52	-0.0080	-5.24	0.0203	13.33

从具体的转移支付项目上来看,税收返还还是造成县级财力差距的一个重要因素,自 2002 年引入所得税分享和基数返还政策后,它带来的财力差异明显提高,同年造成 28.31%的基尼贡献率,在随后的两年中不均等贡献维持在 20%以上。这是由税收返还本身的特殊性所造成的。中央对地方所获得的税收按照 1993 年的基数返还,并逐年递增,这在性质上就决定了经济发达的地区得到税收返还多,经济落后的地区得到税收返还少,这当然会更进一步拉大地方间的财政差异。而随着国家关于税收返还政策调整,税收返还的比重一直在缩小,在 2005 年后,它的不均等性贡献不足 10%,并且逐年减少,到 2011 年仅仅解释了财力差异的 4.77%。同时,专项转移支付也是具有明显的非均等化作用,并且趋势越来越明显,2001—2008 年,它解释的财力差异较小,最高贡献率仅为 7.15%,但到 2009 年,这种非均等作用明显增强,造成了 21.36%的财力差异。一般性转移支付本身是为了缩小地区间财力差距,基于对地区间客观差异的考虑来试图弥补地方政府标准财政收入和实际财政收入之间的差距。一般性转移支付是唯一起到均等化作用的转移支付。2005—2011 年,其基尼贡献率为负,说明它可以缩小地方间财力差距,并且财力差距的促减作用近年来明显加强,其中均衡性和其他一般性转移支付都起到了一定的均等化作用。特别是均衡性转移支付,其公式法分配方案是以客观因素计算的标准收入和标准支出差额为分配依据,理论上应该最具有均等化作用,而在分析结果中,2001—2009 年间均等化效应明显高于其他一般性转移支付,但从 2009 年开始失去明显优势,并在 2010 年落后于后者,这与二者规模大小及本身的分配方式有关,我们下文会进一步分析。总体上来看,一般性转移支付的均等化作用十分有限,无法弥补税收返还和专项转移支付带来的巨大的非均等化作用,所以转移支付整体上依然造成了一定的财力差异。

表 4 是对基尼系数进行更进一步分解的结果。转移支付的基尼相关系数(R_k)为正值,说明 H 省转移支付始终都向富裕地区偏移,非均等化作用明显。但是随着改革的深入,这种非均等化作用在逐渐降低,这主要是由一般性转移支付的均等化作用不断加强所导致的。2004 年后,一般性转移支付的基尼相关系数转为负值,开始向财政困难地区转移,均等化作用逐渐加强,2009 年达到-0.2760。其中,均衡性转移支付(除 2002 年外)发挥着均等化作用,其他一般性转移支付从 2006 年起也开始发挥均等化作用,并在 2010 年其均等化作用略高于前者,这也解释了上文表 3 的分析结果,即一般性转移支付的均等化效果不断好转主要是由其他一般性转移支付基尼相关系数(R_k)的变化带来的,其不但逐渐由正值

表 4 2001—2011 年 H 省县级政府收入构成基尼系数分解^①

	本级财政收入			转移支付			其中单项:								
							税收返还性转移支付			一般性转移支付			专项转移支付		
	S _k	R _k	G _k	S _k	R _k	G _k	S _k	R _k	G _k	S _k	R _k	G _k	S _k	R _k	G _k
2001	0.5080	0.8736	0.3053	0.4920	0.5452	0.1718	0.1188	0.6854	0.4195	0.2871	0.2203	0.1591	0.0861	0.0329	0.6550
2002	0.4258	0.7995	0.2631	0.5742	0.7542	0.1438	0.1376	0.7444	0.4197	0.3754	0.1920	0.1457	0.0815	0.1790	0.6022
2003	0.4171	0.8107	0.2917	0.5829	0.7006	0.1419	0.1283	0.7504	0.4226	0.3887	0.1276	0.1619	0.0836	0.1650	0.6717
2004	0.4183	0.8731	0.3594	0.5817	0.5280	0.1321	0.1033	0.7837	0.4315	0.4158	0.0011	0.1426	0.0761	0.1298	0.5615
2005	0.4323	0.9157	0.4660	0.5677	0.2997	0.1374	0.0786	0.7964	0.4282	0.4226	−0.0552	0.1484	0.0775	0.0005	0.5173
2006	0.4321	0.9157	0.4660	0.5679	0.2400	0.1086	0.0630	0.7959	0.4258	0.4281	−0.1174	0.1209	0.0850	−0.0451	0.4167
2007	0.4062	0.8866	0.4591	0.5938	0.2145	0.1241	0.0473	0.7818	0.4150	0.3887	−0.2153	0.1491	0.1578	0.2361	0.3476
2008	0.3955	0.8848	0.4694	0.6045	0.0863	0.1381	0.0385	0.7549	0.4122	0.3895	−0.2434	0.1527	0.1765	0.2149	0.2552
2009	0.3466	0.8625	0.4491	0.6534	0.3439	0.1185	0.0325	0.7299	0.3851	0.3503	−0.2760	0.1744	0.2707	0.7043	0.1802
2010	0.3589	0.8402	0.4353	0.6411	0.1428	0.1353	0.0297	0.7019	0.3768	0.3445	−0.2506	0.2001	0.2669	0.5494	0.1487
2011	0.3628	0.8802	0.4329	0.6372	0.2010	0.1111	0.0250	0.7451	0.3907	0.3929	−0.2480	0.1372	0.2194	0.5402	0.1715

	一般性转移支付								
	总 计			均衡性转移支付			其他一般性转移支付		
	S _k	R _k	G _k	S _k	R _k	G _k	S _k	R _k	G _k
2001	0.2871	0.2203	0.1591	0.0194	−0.5191	0.3711	0.2677	0.3326	0.1550
2002	0.3754	0.1920	0.1457	0.0448	0.0287	0.3334	0.3306	0.2375	0.1283
2003	0.3887	0.1276	0.1619	0.0662	−0.1542	0.3980	0.3225	0.2860	0.1310
2004	0.4158	0.0011	0.1426	0.1138	−0.1411	0.2994	0.3020	0.1579	0.1022
2005	0.4226	−0.0552	0.1484	0.1173	−0.1932	0.2947	0.3053	0.0849	0.1241
2006	0.4281	−0.1174	0.1209	0.1407	−0.1539	0.2101	0.2873	−0.0495	0.1072
2007	0.3887	−0.2153	0.1491	0.1451	−0.3074	0.2455	0.2436	−0.0564	0.1113
2008	0.3895	−0.2434	0.1527	0.1800	−0.2997	0.2247	0.2095	−0.1023	0.1099
2009	0.3503	−0.2760	0.1744	0.1454	−0.2819	0.2327	0.2048	−0.2424	0.1475
2010	0.3445	−0.2506	0.2001	0.1660	−0.2136	0.2341	0.1786	−0.2689	0.1870
2011	0.3929	−0.2480	0.1372	0.1687	−0.1698	0.1874	0.2241	−0.3122	0.1143

转为负值,近两年甚至已经超过了均衡性转移支付的均等化效果,财力向贫弱地区的倾斜力度已经超过均衡性转移支付。与表 3 结果一致,税收返还依然严重偏向富裕地区,11 年间,其偏向性保持稳定且较高的水平。虽然经过几次改革,税收返还依然是以税收来源的属地原则进行分配,这与各地区自身的经济发展水平和税收水平是直接挂钩的,必然会使其基尼相关系数居高不下,也导致其“富者愈富,穷者愈穷”的分配性质。专项转移支付的基尼相关系数都为正,说明其具有明显的非均等化作用,尤其是在 2009—2011 年间,非均等化程度大幅上升,2009 年高达 0.7043,虽然随后两年小幅度下降,但依然在 0.5 以上。

基尼相关系数虽然是决定单项收入以及转移支付是否起到均等化作用的关键因素,但其作用大小还与该单项收入的规模(S_k)以及自身的基尼系数(G_k)有关。虽然税收返还严重偏向富裕地区,但由于国家关于逐渐取消税收返还的政策,其在地方收入结构中的相对规模逐渐减小,并且自身的基尼系数(G_k)也略有下降,因此对地区差异的贡献率十分有限(2011 年仅为 4.77%,见表 3)。而同样由于规模较小,原本对地区财力差异起到均等化作用的一般性转移支付,也只能起到十分有限的影响(2011 年财力差异贡献率仅为−8.76%,见表 3)。而专项转移支付的规模在大幅度提升,2009、2010 连续两年占到转移支付后县级政府总财力的 27%(见表 4),加上其基尼相关系数(R_k)近年也居高不下,即使其自身的

①对于单项基尼系数以及基尼相关系数的计算中,2011 年,专项转移支付出现 1 个负值,2010 年 1 个负值,2008 年 1 个负值,2006 年 7 个负值,2005 年 14 个负值,2004 年 16 个负值,2003 年 11 个负值,2002 年 14 个负值,2001 年 17 个负值,这些负值会造成相关计算的偏差,尤其是在基尼相关系数中,造成这些年份的数值不正常,但是对于整体贡献值的影响较小。

基尼系数(G_k)有所下降,最终还是导致其明显拉大地区间财力差距。

四、结 论

本文通过基尼系数及其分解这一统计工具,对 H 省 2001—2011 年县际财力差异进行分析,获得以下发现:首先,虽然转移支付整体和单项除税收返还之外都降低了县际财力基尼系数,但基尼系数分解显示只有一般性转移支付起到了逆向调节财政收入的均等化作用,无论是本级财政收入还是税收返还或专项转移支付都起到了非均等化作用。第二,一般性转移支付的均等化作用有限,无法纠正转移支付整体上的非均等化作用。第三,最应具有均等化作用的均衡性转移支付未发现明显优于其他一般性转移支付的均等化作用。第四,税收返还的非均等化作用非常有限,但专项转移支付由于规模急剧扩大,其非均等化作用明显。

本文的研究表明,要最大程度发挥转移支付的均等化作用,一是要提高一般性转移支付的比重并降低专项转移支付的比重;二是要进一步完善一般性转移支付本身的分配方式,使其向财政困难地区倾斜更多,真正发挥“劫富济贫”的作用,尤其是当前均衡性转移支付的公式设计还没有充分地体现均等化的政策目标,还有很大的改革空间。同时,我们也应该意识到,通过转移支付制度自身调节各地区财力差异作用有限,造成地区财力差距的主要因素是反映各地经济发展水平不均衡的本级财政收入的巨大差异,并且其自身的差异一直在不断扩大。只有尽快改善地区经济发展不均衡的局面才能最有效地减小地区间财力差异。这就要求省级政府要因地制宜制定适合各地区的经济发展政策,并对经济落后地区实施政策上的倾斜,协助这些地区发展。当然,也要充分利用本级财政收入“财政纠偏”的作用,通过对财政收入的合理分配来纠正各地区在经济发展水平上的差异(张光,2013)。

以上结论与政策建议是针对 H 省的个案研究,由于各省的转移支付分配方法和均等化效果各异,不一定适用于其他省份。根据张光(2013)对全国 28 个省份的县际财力差异的比较,H 省在全国属于转移支付对县际财力分布均衡作用最强的五个省份之一,其省内转移支付均等化作用的实证研究无论对于其他依靠中央转移支付的省份还是自筹转移支付的省份都有很重要的借鉴意义。

本文作为第一个真正意义上的分省研究,不是着眼于各省的县际财力差异指标的简单对比,而是试图尝试对各省逐一进行分析,找出各省省内财政收入以及对下级政府转移支付的制度安排对各省省内县际财力分布均等化的不同作用。因此,下一步的研究除了要进一步梳理 H 省内财政关系的制度安排及其对县际财力差异的具体影响,还要展开对其他省份的类似研究。

参考文献:

- [1] 高立(2010).我国中央财政转移支付与省以下财政转移支付均等化效应差异比较分析.兰州学刊,6.
- [2] 胡怡建、张伦伦(2007).我国地区间的财力差异——基于地方税体系与转移支付体系的比较分析.山西财经大学学报,7.
- [3] 刘亮(2007).中国地区间财力差异的度量及分解.经济体制改革,2.
- [4] 刘溶沧、焦国华(2002).地区间财政能力差异与转移支付制度创新.财贸经济,6.
- [5] 刘勇政(2008).我国财政转移支付均等化效应实证分析.地方财政研究,2.
- [6] 马拴友、于红霞(2003).转移支付与地区经济收敛.经济研究,3.
- [7] 宋小宁、苑德宇(2008).公共服务均等,政治平衡与转移支付——基于 1998—2005 年省际面板数据的经验分析.财经问题研究,4.
- [8] 世界经济合作与发展组织(2006).中国公共支出方面面临的挑战:通往更有效和公平之路.北京:清华大学出版社.
- [9] 世界银行(2000).中国:省级支出考察报告.世界银行工作底稿.
- [10] 王小朋(2005).我国财政转移支付制度绩效的实证分析.河北经贸大学学报,6.
- [11] 王绍光(2002).中国财政转移支付的政治逻辑.战略与管理,3.
- [12] 尹恒、王丽娟、康琳琳(2007).政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究.管理世界,1.
- [13] 张光(2013).财政转移支付对省内县际财政均等化的影响.地方财政研究,1.

- [14] 张明喜(2006). 转移支付与我国地区收入差距的收敛分析. *财经论丛*, 5.
- [15] 周美多、颜学勇(2010). 转移支付类型对省内县际间财力不均等的贡献——按收入来源进行的基尼系数分解. *山西财经大学学报*, 2.
- [16] B. Huang & K. Chen (2012). Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing? *China Economic Review*, 23(3).
- [17] C. P. Wong (2000). Central-local Relations Revisited: the 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China. Paper presented at the International Conference on “Central-Periphery Relations in China: Integration, Reintegration or Reshaping of an Empire?” Chinese University of Hong Kong, 24-25 March.
- [18] Dabla-Norris(2005). Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China. *International Monetary Fund Working Paper*, No. 05-30.
- [19] Ehtisham Ahmad & Maria Albino-War, Raju Singh (2005). Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations. *IMF Working Paper*, No. 05-108.
- [20] John Knight & Li Shi (1999). Fiscal Decentralization: Incentives, Redistribution and Reform in China. *Oxford Development Studies*, 27(1).
- [21] Kai-yuan Tsui (2005). Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities. *Journal of Comparative Economics*, 33(1).
- [22] R. Lerman & S. Yitzhaki (1985). Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 67(1).
- [23] R. Bird & C. P. Wong (2005). China's Fiscal System: A Work in Progress. *Rotman School of Management Working Paper*, No. 07-11.
- [24] S. Wang & A. Hu, X. Kang (2000). *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China*. Nanjing: East Gate Book.
- [25] T. An & Q. Ren (2007). Equality of Public Service: Theory, Problem and Policy. *Finance and Trade Economics*, 8.
- [26] Yin Heng (2008). Fiscal Disparities and the Equalization Effects of Fiscal Transfers at the County Level in China. *Annals of Economics and Finance, Society for AEF*, 9(1).

An Empirical Analysis of the Equalization Effects of Fiscal Transfers on County-level Fiscal Disparities in H Province

Li Hui (Assistant Professor, National University of Singapore)

Abstract: This study employs the method of Gini-coefficient decomposition to measure the equalization effects of provincial-local fiscal transfers on county-level jurisdictions in H Province between 2001—2011. We find that both total and different components of fiscal transfers except tax rebates have lowered the Gini-coefficient of county-level jurisdiction revenue distribution. However, the decomposition of the Gini-coefficient shows that only the general-purpose transfers have an equalization effect, but budgetary revenues, tax rebates and specific-purpose (earmarked) transfers all have exhibited anti-equalization effects. In addition, the size of the general-purpose transfers' equalization effect is too limited to offset the overall anti-equalization effect of total fiscal transfers. It is also found that the equalization transfers have not shown stronger equalization effects than other general-purpose transfers; tax rebates' anti-equalization effect is limited, but specific-purpose transfers' anti-equalization effect is significant due to its rapid growth.

Key words: county-level jurisdiction; fiscal transfers; fiscal equalization effects

■ 作者简介: 李 晖, 新加坡国立大学李光耀公共政策学院助理教授, 佐治亚大学公共管理与政策博士; Bukit Timah Campus, 469 Bukit Timah Road, (S), 259756, Singapore. Email: spplih@nus.edu.sg.

■ 责任编辑: 叶娟丽