

钱都去哪儿了： 中央专项转移支付支持领域变迁的量化研究

——基于1994—2021年政策文本的文献计量分析

周美多¹,肖钰琪²,王馨¹

(1. 电子科技大学公共管理学院,四川成都 611731;2. 中共宜宾市委党校,四川宜宾 644609)

[摘要]以1994—2021年中央颁布的专项转移支付相关的资金管理政策文本为基础进行文献计量分析发现,专项转移支付的支持领域呈阶段性扩张,资金分配管理过程中财政部和发改委的中心角色日渐明确。随着中国式现代化进程的推进,专项转移支付应当进一步完善其进入与退出机制,通过支持领域的灵活变化,积极高效地服务于现代化的国家治理目标。

[关键词]专项转移支付;资金支持领域;政策变迁;文献计量分析;财政工具;国家治理

[中图分类号]F812.7 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2024)06-0091-10

一、引言

专项转移支付是指上级政府为了实现特定的经济和社会发展目标给予下级政府,并由下级政府按照上级政府规定的用途安排使用的预算资金。2020年《中华人民共和国预算法实施条例》中规定专项转移支付是有条件的单方财政给付行为,由上级政府规定用途,只能用于实现特定的经济和社会发展目标,具有非连续性、“项目制”的特征。理论上而言,中央专项转移支付具有弥补地方财力,贯彻中央政策意图,缩小地方公共服务差距,补偿特定支出正外溢性等多种功能,是一种处理中央和地方财政关系的重要财政工具。我国专项转移支付相关政策的发展大致可以分为三个阶段(见表1):(1)1994—1999年的探索起步阶段,其重心在于构建保护既得利益的税收返还和以均等化为目标的财力性转移支付。王广庆等指出这一阶段的专项资金分配遵循了“地方申报—央地谈判—领导批示”的管理模式,具有典型的非正式制度的特征^[1]。(2)2000—2012年的改革发展阶段,2000年《中央对地方专项拨款管理办法》(财预[2000]128号)的出台,标志着专项转移支付正式制度的建立,明确了专项的申请、审批、分配、监督等相关主体与程序。此后,专项转移支付相关的具体政策随着社会经济发展而相应调整。以2007年《国务院关于规范财政转移支付情况的报告》为例,2006年中央财政专项转移支付共计213项,新增的专项转移支付资金主要用于民生领域支出,发挥转移支付的支农作用,促进了地区间基本公共服务均等化。同时,这一阶段的专项转移支付制度在运行中仍然存在许多问题,比如:由于政府间支出责任不清晰造成的配套不规范;由于分配权力分散导致的“跑部钱进”;由于决策程序时间所限导致的“突击花钱”等。(3)2013年至今的改革深化阶段,随着党的十八届三中全会的召开,财政制度进入深改阶段。这一阶段的专项转移支付制度设计强调分类

[收稿日期]2024-06-18

[基金项目]教育部人文社会科学研究规划基金项目(17YJA810008)

[作者简介]周美多(1982—),女,重庆人,电子科技大学公共管理学院副教授,硕士生导师,主要研究方向为政府间财政关系与转移支付,邮箱:ohmymy@126.com;肖钰琪(1998—),女,四川宜宾人,中共宜宾市委党校科员,主要研究方向为公共预算;王馨(1996—),女,四川巴中人,电子科技大学公共管理学院硕士生,主要研究方向为数字财政。

管理、精简项目、提前下达,弱化配套以及强化绩效管理,这些制度无疑都是在力图解决上一阶段专项管理中暴露出来的问题。截至2016年,专项转移支付数量明显减少,由2013年的220个大幅压减到94个,压减率达57%,改革成效显著。但值得注意的是,一部分理论上被认为是专项转移支付的政府间拨款被冠以“共同财政事权转移支付”的名义,纳入了一般性转移支付之中,这究竟是一种更规范的管理,还是一种障眼法,还有待后续进一步的观察。关于专项转移支付的文献,学界早期的研究聚焦在转移支付制度的构建与完善上,如刘梅提出要通过进一步理顺部门职责,实施简政放权等措施,推动财政专项转移支付制度的改革与完善^[2]。在对制度的规范性研究之外,学者们主要集中于专项转移支付制度的政策效果及其影响因素的研究。在政策效果方面,从支出效率来看,朱光等提出专项转移支付可以促进公共服务支出效率^[3],马光荣等提出专项转移支付由于其资金用途的限制,反而可以提升资金的使用效率,进而可能使其对经济增长的效用超过一般性转移支付^[4]。但是,张明源则研究发现大量专项转移支付项目会加速欠发达地区基建投资,挤占当地政府转移支付的资源,使得转移支付没有达到效率最大化,增加了地方政府的财政负担,形成资源错配^[5]。在对公共服务供给的影响上,范子英认为专项转移支付促进了地区间基础设施建设^[6]。束磊、梁倩认为地方政府间对中央转移支付资金的竞争性争取及其分配制度显著影响了地方基本公共服务的供给,导致了一种竞次现象,且专项转移支付对基本公共服务供给的抑制效应更为显著^[7]。肖鹏、侯思佳研究发现教育专项转移支付对各省教育总供给有着非常显著的正向效应,且对于地方教育公共服务的激励促进作用远大于一般性转移支付^[8]。但韩良良认为专项转移支付对地方政府的财政教育支出产生了消极影响,甚至会挤占地方自有财政教育支出,使地方政府产生依赖效应^[9]。在财政均等化上,蔡红英的研究表明主要用于医疗、教育、社保等关键领域的专项转移支付资金的支出占比越大,这些资金就越有可能帮助缩小地区间的差距,均等化效果也就越显著^[10]。但另一些学者的研究则发现专项转移支付在财政均衡上有负向影响。比如,郑浩生等研究发现专项转移支付可能并未流入财力较差的地区^[11];刘溶沧、焦国华认为专项转移支付并没有很好地缩小地区间公共财政能力差距^[12];解亚也认为其在缩小各地城乡公共物品差距等方面作用不大^[13]。刘晓明、康慧芳研究发现在县级层面,专项转移支付甚至会扩大县际财力的不均衡程度^[14]。唐盟的研究表明专项转移支付通过影响资本和劳动要素的相对关系,可能降低劳动收入份额,加剧受资助地区的内部分化,并没有发挥共享发展成果的积极作用^[15]。在专项转移支付的影响因素方面,从制度设计的角度出发,邓明、黄凯峰认为转移支付种类的增删改合、资金分配制度的不规范以及省以下转移支付制度的缺位,共同导致了转移支付产生的不确定性^[16];从事权属性的视角来看,姚东旻等从动态博弈的视角分析得出事权的不同属性是造成专项转移支付省级差异的内在原因^[17];王英家、张斌的研究表明专项转移支付受到省级政府集中财力和承担事权与支出责任比重的影响,即省级政府集中财力越高、承担事权与支出责任比重越低的省份,省以下转移支付规模越大,并且越倾向于使用专项转移支付^[18]。从强化中央集权的角度,周美多、颜学勇通过案例研究发现中央政府对专项转移支付除了经济、社会发展上的政策考量,还承载政治考量因素^[19]。从关系资本的角度,范子英提出新任部长的政治关联效应会使其来源地的地级市获得的专项转移支付增加^[20];卢洪友等也研究发现拥有关系资本的辖区能够得到更多的财政转移支付补助^[21],吴凤武等实证检验了政治力量会显著地影响中央对地方转移支付的省际间分配^[22],他们都认为专项转移支付分配中关系资本对上级政府决策起到了干扰作用并导致公共财政资源配置效率偏失。

综上,学界对中国专项转移支付的研究主要集中在政策效果和影响因素上,然而,该制度自实施以来已近三十年,对其制度变迁、支持领域的演变以及分配主体的特征却鲜有系统的历史性和全局性分析。尽管王广庆等人曾对前16年的制度演进做过梳理^[1],但随着新时期财政政策与预算管理的变革,

专项转移支付的相关制度和政策内容也在不断变化。中央对地方的专项转移支付规模也从 1994 年的 361 亿元增长到 2022 年的 7597.03 亿元^①,这一巨额财政资金所支持的领域并非固定不变,且现有研究在量化分析方面运用文献计量分析等方法对政策文本进行深入挖掘和分析的研究相对较少,限制了对专项转移支付政策变迁的精准把握和深入理解。因此,本文将基于 1994—2021 年的政策文本梳理,尝试回答以下研究问题:(1)中央专项转移支付的相关政策是如何演进的?(2)从政策上看,专项转移支付的支持领域发生了怎样的变迁?(3)变迁背后的分配主体呈现什么样的特征?(4)未来应该如何进一步优化专项转移支付的资金投向?

表 1 1994—2017 年政策发展相关文件及内容

时间	文件、会议和事件	主要内容
探索起步阶段	1994 年 分税制改革	以解决财政困境为重点,建立中央对地方的税收返还和转移支付制度。从事权与财权相结合的原则出发,明确中央财政与地方财政的支出范围,按照税收种类划分中央地方财政收入
	1998 年 全国财政工作会议	提出构建公共财政框架,预算改革以部门预算、国库制度、绩效预算和预算监督四个方面展开,我国初步形成预算体系,完成了《预算法》的立法工作,推动中央与地方预算体系建设,实现一级政府一级财政
改革发展阶段	2000 年 部门预算改革	以支出预算管理为重点,以支出部门为单位进行编制,改为一个部门一本预算,自下而上逐级编制
	2003 年 《中央对地方专项拨款管理办法》	明确了中央对地方专项转移支付管理的原则和要求补充修订了相关的专项管理办法
	党的十六届三中全会	建立预算绩效评价体系,拉开预算绩效管理改革序幕
	2006 年 《国务院关于规范财政转移支付情况的报告》	确立并完善了财力性转移支付制度,增强了转移支付制度的系统性和合理性,减少了中央对地方补助资金数额的不确定性和随意性,极大地改变了以前中央财政和地方财政“一对一”谈判、“讨价还价”的财政管理体制模式
改革深化阶段	2013 年 党的十八届三中全会	提出建立现代财政制度的改革目标,将财政定位为国家治理的基础和重要支柱,特别提出要改进预算管理制度,实施全面规范、公开透明的预算制度
	2014 年 《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》	强化转移支付预算管理,转移支付资金管理办法逐步规范,强调做到每一个专项转移支付有且只有一个资金管理办法,委托类专项取消地方资金配套要求,使用税收优惠等手段逐步取消竞争性领域专项转移支付
	《深化财税体制改革总体方案》	明确提出了完善转移支付制度的总体要求
	2015 年 《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》	改革和完善转移支付制度的基本思路和具体措施
	《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》	对绩效目标的设定、审核、下达、调整与应用等进行了规定。要求建立健全专项转移支付设立、定期评估和退出机制
2017 年 党的十九大报告	加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、趋于均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理	

二、研究方法 with 数据来源

(一) 文献计量分析法

文献计量分析方法将文献计量学、社会学、数学、统计学等学科方法引入政策分析中,用于揭示政策主题的变迁,政策主体的合作模式,以及政策体系的结构与演进^[23]。其中,政策主题变迁采用共现聚类法。首先,提取政策主题词,根据词频统计进行共词分析,构建共现矩阵。其次,根据共现矩阵引入 $ochiia$ 相关系数,构建相关矩阵,经处理后生成相异矩阵。最后将该矩阵导入 SPSS,进行系统聚类,将距离较近的主题词聚集在一起,形成一个个概念相互独立的类团,使得类团内属性相似性最大、类团间属性相似性最小,从而直观展现不同阶段政策主题的变化。政策主体合作模式则采用社会网络分析方法,在政策执行过程中,构建各主体的行动者参与网络。社会网络分析是综合运用图论、数学模型来研究行动者与行动者、行动者与其所处社会网络的一种结构分析方法。把政策行

^①1994 年的数据来源于王广庆等^[1],2022 年的数据来源于中华人民共和国财政部《2022 年中央对地方转移支付决算表》。

动者定义为社会网络分析中的节点,可以借此分析政策行动者之间的相互关系。本文利用 Ucinet6.0 软件进行简单分析,进一步使用 Netdraw 软件绘制基于联合发文的关系图,直观展现行动参与者网络。

(二) 数据来源

以我国 1994 年以来中央政府颁布的专项转移支付相关的资金管理政策文本为研究对象,从“北大法宝”以及政府官方网站收集了涉及专项转移支付相关的政策文件。经过筛选,整理出 1994—2021 年中央层级发布的专项转移支付相关政策文件 133 份,其中包括法律、条例、实施办法、通知等形式。根据前述划分的三个阶段,下面将对中央专项转移支付支持领域的变迁以及政策参与主体的特征进行文献计量分析。

三、中央专项转移支付支持领域的变迁

(一) 探索起步阶段:科技和文化为重

在专项转移支付制度建立的起步阶段有政策文本 7 份,提取主题词,按频次排列见表 2。表 2 中 10 个高频主题词,经过共词聚类,形成 3 个群组,如图 1 所示,代表在探索起步阶段,我国的专项转移支付政策的三个聚焦点,分别是文化宣传、企业发展、高校研究。

一方面,对文化产业企业的资金投入集中在管理规范建设和技术装备基础设施建设两方面,为适应社会主义市场经济的发展,支持国有企业提高技术装备水平以提升经济效益,对通信产品的研究和技术开发给予大力支持;另一方面,为贯彻落实中共中央关于宣传文化事业,加强社会主义精神文明建设的要求,加大对文化领域的专项投入。在资金申请方面,项目制申请的形式已经初步建立。同时鼓励对投资少、效益好、资金回收快的项目,要优先安排、注重专项资金使用的综合效益。这一阶段的专项资金政策,总体来讲,秉承着注重社会效益的同时讲究经济效益的使用原则。

(二) 改革发展阶段:城乡发展和资源保护为重

这个阶段是专项转移支付政策迅速发展的重要阶段,政策数量增加、主题增多,且资金管理随着财政体制的改革不断规范。综合 73 份专项转移支付资金管理办法,提取关键词如下,见表 3。经过共词聚类分析,高频词大致分为 4 个群组,见图 2。这一阶段政策主题涉及各个领域,在延续了之前对科教文化的投入外,更加突出对城市建设、农村发展、自然资源保护和利用的重视,同时信息化发展和医疗卫生的投入也在持续加大。

具体而言,在城市建设方面,中央主要聚焦于廉租房保障。在公租房和住房改造领域,采用因素法的分配方法,拨款解决关于城市低收入家庭住房困难的相关问题,在部分城市房价上涨过快的背景下,支持财政困难地区做好廉租房保障。在新农村建设中,资金主要集中投放到中西部地区的义务教育普

表 2 1994—1999 年专项转移支付相关政策关键词与频数

关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数
企业	44	管理	42	发展	42
宣传	39	文化	38	研究	36
电影	27	技术装备	23	技术	22
高校	21				

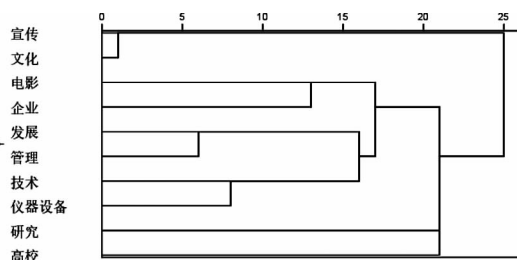


图 1 1994—1999 年专项转移支付相关政策测聚类分析图

表 3 2000—2013 年专项转移支付政策关键词及频数

关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数
治理	246	义务教育	238	保护	216
住房	213	改造	210	矿产	210
城市建设	207	仪器设备	204	新农村	175
科技	165	文化	162	地质地理	142
技术	140	扶助	139	公租房	134
企业	133	信息化	108	人口	103
城乡建设	96	生态资源	95	农田水利	91
人才培养	89	医疗卫生	81	中西部	78
科普活动	74	残疾人	67	宣传	63

及和农田水利建设上。对于义务教育普及方面,充分发挥中央专项资金的导向作用,重点支持中西部地区发展,在少数民族义务教育、中小学师资培训以及教学设施和仪器购置等方面设立专项转移支付。农业发展方面,对国家水土保持重点建设工程提供补助资金,在农村河塘清淤整治的同时,将必要的田间配套工程纳入支持范围。同时设立农业科技推广与服务专项资金,具体包括农业新品种、新技术的引进吸收和创新推广;对农民进行实用技术、政策法规的培训以及制度、实施农业标准等措施,大力支持农业科技的发展推广,促进新农村建设。针对自然资源,特别是矿产资源,专项资金将重点投向技术转化、标准制定、模式推广及回采率提升,加强资源综合利用,促进可持续发展。对于申请相关专项资金

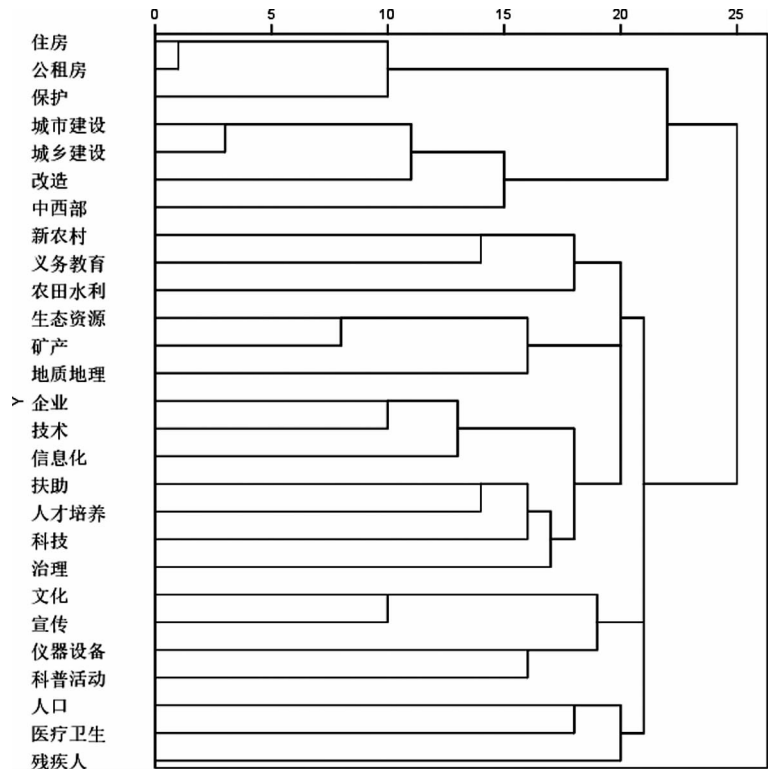


图 2 2000—2013 年中国专项转移支付政策的聚类分析图

的责任主体也有相应的资质审核,比如要求近三年无重大生产安全事故和环境污染事故、近三年矿产资源开发利用年度检查合格、无违法违规记录等。这一领域的专项转移支付资金多以项目制的形式进行申请,在保证开发建设的条件下,有约束地提供支持,引导责任主体承担相应的社会责任。新农村建设中,信息化建设与人才培养紧密结合,主要体现在发展农村物流服务体系、推动农村科技普及与人才技术培训,并落实科普惠农等政策,以促进农村的全面发展和现代化。并且根据项目的不同类型采用不同的支持方式:(1)对能够制定具体量化评价标准的项目,采取以奖代补方式予以支持。(2)对投资规模大、能够获取银行贷款的项目采取贷款贴息方式予以支持。(3)对盈利性弱、公益性强、难以量化评价,不适用于以奖代补方式支持的项目采取补助方式予以支持。医疗卫生领域专项补助则是基于基层医疗卫生机构和基本药物制度开展,结合中国残疾人事业五年计划纲要和困难群体的基本医疗保障工作,按照“突出改革、转变机制、注重实效、鼓励先进”的原则分配,采用因素法的方式决定专项转移支付资金的拨付。这一阶段的专项转移支付政策可以明显看到分配方式已经更加规范和成熟,主要包括因素法和项目制。分析专项转移支付资金管理办法可以发现:对于可以统计到人头数量上的项目,比如廉租房保障、医疗药物标准,专项资金的分配会结合地区财力情况和本地区需要的人口数量以及相关因素法进行分配,主要形式是由本地区的机构接受上级转移支付资金,机构业务部门在业务办理时,根据实际情况需要使用专项转移支付资金;对于工程性建设项目,比如农田水利工程、矿产资源利用等集中性需要一定工期、大笔资金流的情况,则采用项目制申请,一般会对工程项目以及资金使用状况设立标准要求和考核;对于比较分散的项目,比如人才的技术培训、科技推广、体系建设等,由于其资金流量较小、政策对象可以负担且需要提前实施,则根据项目可否量化评价的标准,灵活采用以奖代补、贷款贴息、项目补助的方式进行支持。

(三) 改革深化阶段:聚焦地区发展同时愈发重视环境治理

自党的十八大以来,我国的财政体制改革进入新阶段,专项转移支付的政策主题也随之出现新的

聚焦点,综合 53 份专项转移支付资金管理办法,统计关键词频数如表 4 所示。通过共词聚类,可以得到大致 4 个类别:生态环境治理、城市城镇建设、地区发展治理、企业创新发展,见图 3。其中,之前新农村建设的自然资源部分被单列出来,成为一大类生态环境治理板块。涉农政策、文化教育、科研科技凝聚整合到地区发展治理类别,企业创新发展类别也和涉农政策有所交融。

具体而言,在党的十八大以后,生态文明建设作为中国发展方向的重要论述,体现在政府工作的各个领域当中。在专项转移支付政策领域则表现为对污染治理、环境保护、生态建设方向的投入增加。特别是对重点生态保护地区修复治理、大气污染、水污染以及土壤污染的防治等

专项整治资金的投入持续加大。在“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念指导下,专项转移支付在生态治理领域精准发力,聚焦于生态系统受损严重、急需治理修复的重点区域。其中,特别重视历史遗留的矿山环境治理与土地整治工作,同时统筹兼顾生物多样性保护、林草植被恢复以及流域水环境保护治理等多个方面,实施全方位、系统性的综合治理修复措施。在城市城镇建设方面,以城镇保障性安居工程为依托,进行公租房保障和城市棚户区、老旧小区改造工作、促进住房租赁市场发展。在我国社会呈现老龄化的时代背景下,增加专项资金支持老旧小区的公共区域修缮、建筑节能改造和支持有条件地加装电梯,可以有效促进社会的适老化进程。在地区发展治理方面,整合了农业、文化产业、教育事业、科研科技等领域资金,体现出地区发展的全面系统性。地区发展首先要补短板,2017 年中央财政针对脱贫攻坚

的战略目标,出台了贫困农场扶贫开发专项资金,为涉农行业提供资金支持,以促进地区发展。在文化产业发展方面,政策重心在于对内维护国家文化安全,推动文化产业高质量发展;对外推动文化影响力,推进用中国声音向世界讲好中国故事,鼓励文化产业“走出去”,提升国际影响力。例如,中宣部负责推动的影视产业发展项目,以政治性、思想性和引领性为支持导向;商务部负责推动的对外文化贸易发展项目,则对具有较好文化服务出口业绩的企业按照一定标准予以奖励。在教育事业发展方面,囊括中小学幼儿园教师的培训、义务教育阶段的基础设施建设、高校建设与科研经费的专项转移支付资金投入。

表 4 2014—2021 年转移支付政策的关键词及频数

关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数
治理	337	保护	329	发展	206
城市城镇	169	投资	164	住房	157
创新创业	157	防治	153	船舶	145
科研科技	144	开发改造	140	涉农	137
污染	121	档案	110	高校	109
土壤土地	109	环境	108	企业	97
文化	89	地区	89	生态	78
安居工程	72	培训	53	学校	53
职业教育	44	交通运输	42	安全	38
地质灾害	37	外经贸	34	绩效标准	16

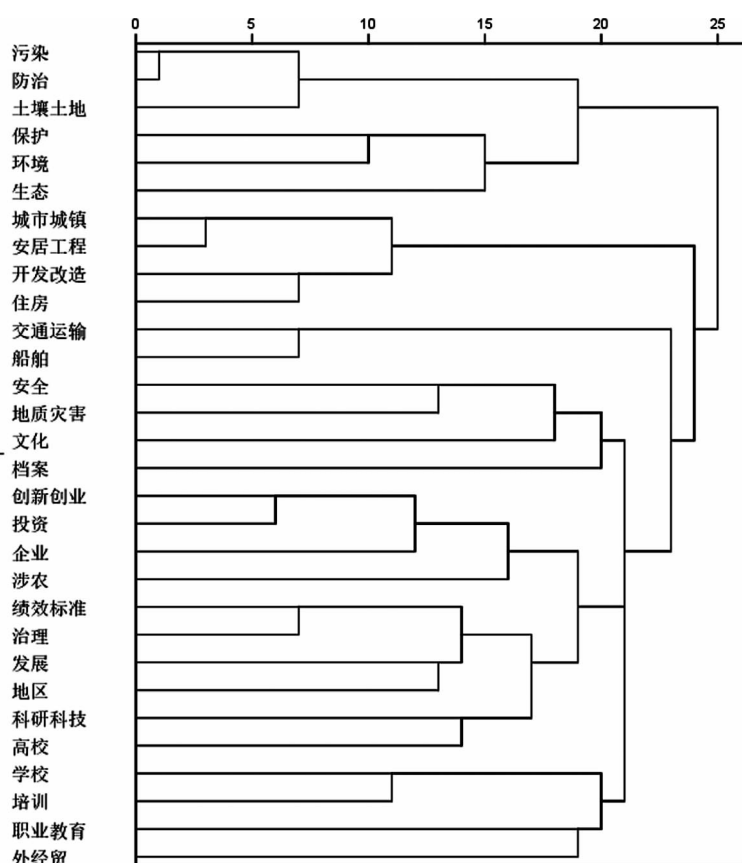


图 3 2014—2021 年中国专项转移支付政策聚类分析图

持续对中西部欠发达地区的教育事业进行扶持。特别地,通过现代职业教育质量提升计划,引导高等职业教育发展,由省级政府统筹职业教育的教师培育、学校基础设施建设以及以绩效为导向改革院校生均拨款制度,促进现代职业教育改革发展。在企业发展方面,特别是对中小企业的支持,是专项转移支付一以贯之的政策主题。在疫情时期,政府工作更加关注中小微企业的生存环境,通过以奖代补、政府购买服务等方式支持中小企业提升创新能力及专业化水平,支持其融资服务体系建设,优化创新创业环境,引导地方政府、社会资本等力量共同促进中小企业实现高质量发展。除此之外,随着新预算法的出台以及财政改革的深入,大规模的专项转移支付伴随的是更高要求的资金绩效管理。根据上一阶段所发现的问题,以绩效管理为发力点,对专项转移支付的绩效标准与考核要求,也更为严格和规范。

以财政部公布的2022年中央对地方专项转移支付资金决算数据的使用情况为例,该年资金规模达到了7597.03亿元,较上年增长了1.5%。从资金的使用领域来看,如图4所示。城市城镇建设类专项转移支付资金高达5305.26亿元,占据了总资金的69.62%。在这庞大的资金中,92.97%都流向了基建项目支出,凸显了国家对基础设施建设的极高重视。基础设施的完善不仅是支撑区域经济发展的重要基石,更是提升人民生活质量、推动社会进步不可或缺的重要条件。地区发展治理类别下不仅包含了促进区域经济发展的项目,也涵盖了多个与民生紧密相关的领域,如

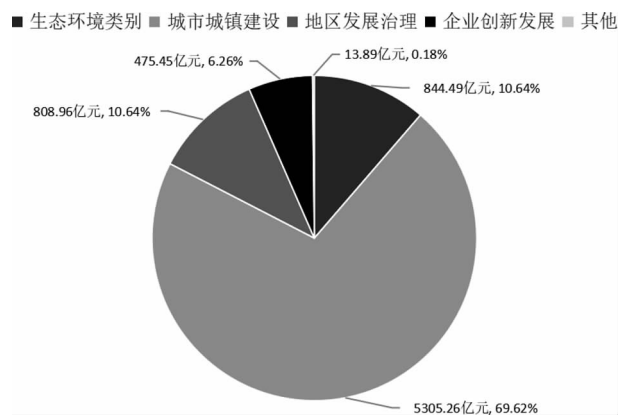


图4 2022年中央对地方专项转移支付资金分布图

针对特定区域设立的雄安新区、海南、东北专项补助资金、食品药品监管补助资金以及重大传染病防控经费等。这些资金总额达到了808.96亿元,占总支出的10.64%,为区域经济的均衡发展注入了强劲的动力,彰显了中央对地区协调发展的坚定决心,同时密切关注民生需求,努力提升人民的生活水平和幸福感。在生态环境治理领域,中央继续加大投入力度,各类专项转移支付总计844.49亿元,占总支出的11.12%,旨在推动大气、水、土壤等环境要素的污染防治,改善农村环境,修复和保护重点生态区域,以及加强自然灾害防治体系建设,体现了国家对生态环境保护的重视,为实现绿色可持续发展奠定了坚实基础。在企业创新发展方面,中央加大了对普惠金融和中小企业发展等项目的资金投入,积极培育经济活力,缓解中小企业融资难、融资贵的问题。这不仅促进了普惠金融的普及和发展,也增强了经济的内生动力。尽管企业创新类专项转移支付资金总体占比相对较少,仅为6.26%,但其中文化产业发展专项资金决算数较上年增长了319.2%,清洁能源发展专项资金增幅更是高达454.8%。这些数字不仅体现了当前中央对文化产业和清洁能源产业的高度重视,也预示着未来国家将在这些领域投入更多的资源和精力,以推动产业结构的优化升级和经济的可持续发展。

总之,中央专项转移支付支持领域的变迁反映了国家在不同发展阶段对经济社会发展的战略布局和政策导向的适应性调整。在早期的阶段,科技文化是中央专项转移支付的重点支持领域,反映了当时国家对于提升国家实力的迫切需求,通过加大科技投入、推动科技创新,力求在国际舞台上占据更有利的地位。同时,加大文化领域的投入也体现了国家对于文化软实力的重视,希望通过文化的繁荣来增强国家的国际影响力。随着国家实力的不断增强,中央专项转移支付的重点开始转向城乡建设领域,关注内部矛盾的解决,尤其是城乡发展不平衡的问题。通过加大城乡建设投入,推动城乡一体化发展,缩小城乡差距,提升人民群众的生活质量。近年来,国家对生态环境的日益重视,生态文明和地区发展成为中央专项转移支付的新重点。这体现了国家对于实现人民美好生活的追求,通过加强生态文明建设,改善环境质量,为人民创造更加宜居的生活环境。同时,地区发展的支持也体现了国家对于区域协调发展

的重视,希望通过优化资源配置,促进各地经济社会的均衡发展。

从科技文化到城乡建设,再到生态文明和地区发展,每一个阶段的转变都是对当时国家发展需求的深刻理解和积极回应。这种变迁不仅体现了政策的连续性和发展性,更展现了我国财政政策在推动经济社会发展中的重要作用和深远影响。未来,中央专项转移支付的支持领域可能会进一步拓展到新质生产力的培育和发展。这将有助于我国在全球竞争中保持领先地位,推动经济社会实现更高质量的发展。同时,这种趋势变化也要求我们的财政政策必须具备前瞻性和创新性,能够灵活应对各种挑战和机遇。

四、专项转移支付背后的分配主体

专项转移支付的支持领域和其背后分配主体的活跃度显然有很强的相关性。对上述文件中直接和专项转移支付创设有关的 109 份政策文件进行分类,单独发文的政策文件 28 份,联合发文的 80 份。这些政策涉及的发文主体可以被视作专项转移支付的创设和分配主体,我们利用 Netdraw 软件进行可视化分析,得到图 5,同时对其进行节点度分析,结果见表 5。

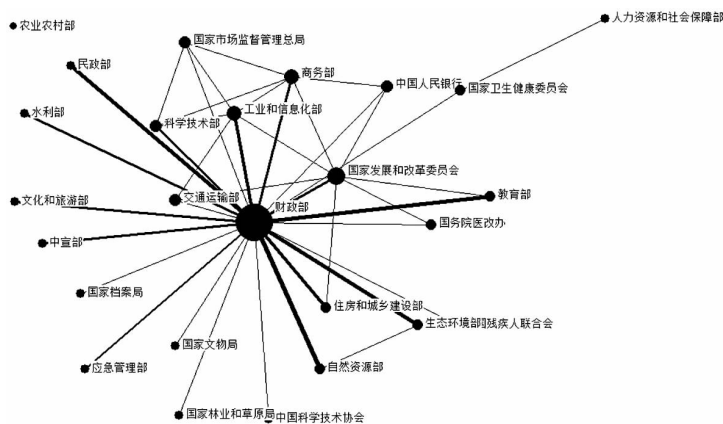


图 5 专项转移支付政策参与者网络

表 5 专项转移支付分配主体节点度

	Outdeg	Indeg	nOutdeg	nIndeg
中国人民银行	0	3	0	0.12
中国残疾人联合会	0	1	0	0.04
中国科学技术协会	0	1	0	0.04
中宣部	1	1	0.04	0.04
交通运输部	2	1	0.08	0.04
人力资源和社会保障部	1	0	0.04	0
住房和城乡建设部	0	2	0	0.08
农业农村部	0	0	0	0
商务部	4	3	0.16	0.12
国务院医改办	1	1	0.04	0.04
国家卫生健康委员会	0	2	0	0.08
国家发展和改革委员会	4	5	0.16	0.2
国家市场监督管理总局	0	4	0	0.16
国家文物局	0	1	0	0.04
国家林业和草原局	0	1	0	0.04
国家档案局	0	1	0	0.04
工业和信息化部	3	3	0.12	0.12
应急管理部	0	1	0	0.04
教育部	1	1	0.04	0.04
文化和旅游部	0	1	0	0.04
民政部	0	1	0	0.04
水利部	0	1	0	0.04
生态环境部	0	2	0	0.08
科学技术部	2	2	0.08	0.08
自然资源部	1	1	0.04	0.04
财政部	23	3	0.92	0.12

表 6 专项转移支付政策参与者网络特征

	节点数	合作关系数	中心势	密度	网络形态
1995—2021 年	26	43	0.224	0.066	中心-边缘

两项分析均可以看出,财政部是专项转移支付分配最活跃的主体,国家发展和改革委员会也在制定专项转移支付相关政策方面起着积极作用。财政部作为行动主体,在项目设立、资金下达、项目审批与考核环节都是重要参与者;发改委则主要在项目申报流程中,与各业务部门密切联系,以项目制运作的方式积极参与到专项转移支付的网络之中。其余参与政策制定的部门机构则可以代表专项转移支付资金的投入领域,可以看到民政部、教育部、自然资源部和生态环境部都是专项转移支付政策倾斜的领域。此外,根据对前述政策文件的整体分析(见表 6),可以看到在政策发展过程中,节点数为 26 个,存在合作关系 43 条。该网络密度仅有 0.066,说明政策参与者在横向联系上合作关系比较松散,且合作网络对各个部门的行为产生的影响有限。但是该行动者网络的中心势却为 0.224,表明该网络中存在向某一个或某几个核心机构聚集的趋势。

如上文所分析,财政部、国家发展和改革委员会的点中心度指标远高于其他部门。国家局级单位以及新成立的应急管理部等边缘部门则倾向于与财政部合作;国务院部委机构则是明显地与其他部门进行彼此合作,而其中发改委则充分发挥其牵头作用,在经济、科技发展、基建领域联合工信部、

住建部等核心部门。综上分析,在专项转移支付分配有关的横向联系上形成了以财政部、发改委为核心的中心——边缘型网络。由此可见,我国的中央专项转移支付的支持领域具有以财政部和发改委集中进行战略规划的特征,其中部分专项转移支付的“条条”特征显著,而另一部分则呈现出部门间的“网状”结构,部门间的协作有利于减少专项转移支付的多头补助和重复补助。

五、结论性评述

本文应用政策文献的共词分析和聚类方法研究了中央专项转移支付支持领域的变迁。可以看到专项转移支付支持领域呈现出阶段性特征,但每个阶段的政策主题并不是简单的替代,而是随着时代发展与国家战略调整所产生的渐进式扩展。在企业发展主题上,从早期的基础设施建设支持,转向技术人才、仪器设备的资金支持,上升到如今的创新驱动发展战略,鼓励企业自主创新;在文化发展领域,从加强精神文明建设,到支持教育事业的全方位发展,到如今鼓励文化产业出口;在社会发展领域,更是从追求经济效益增长兼顾社会效益,发展到如今对生态文明建设的高度重视。其中,一直保持并不断优化的是在居民住房、医疗社保等民生问题上的保障性资金支持。窥一斑而知全豹,我国中央专项转移支付支持领域的变迁正是中国发展的缩影。而保障专项转移支付支持领域不断扩大的背后,是我国财政体制改革的优化升级,从早期以体系建设为目标,到通过结合战略性中长期规划引导专项转移支付支持领域,再到不断硬化预算约束,强化绩效管理,专项资金管理办法也在不断地规范完善。今后还可以继续加以完善的方面包括:(1)在专项转移支付资金的投入方向上,要谨慎维持实体建设上的投资规模,虽然基础设施建设对于城乡发展、拉动内需等都非常重要,但更要注意在科技革命日新月异的今天,通过专项资金更多加大对新质生产力的支持,才能更有效地推进地方高质量发展。(2)为了确保专项转移支付资金的有效利用,需要强化跨部门之间的协调与统筹。首先,必须明确职责分工,清晰界定财政部、发改委及其他相关部门在专项转移支付中的具体职责,以防止职责重叠和权力真空的出现。其次,应建立定期协调机制,例如季度或年度的联席会议,定期审查和调整支持领域以及资金分配,确保资源的合理配置。同时,利用信息化手段完善中央对地方转移支付管理平台,实现跨部门信息的实时更新和共享,从而提高决策效率和透明度,有力促进专项转移支付资金的高效管理和使用。(3)发挥专项转移支付作为一种灵活的政策工具的优势,进一步完善退出和新增机制,使得专项转移支付的增减能够随着国民经济和社会发展的需求而灵活变动,包括设立明确的评估标准,如经济效益、社会效益和政策效果等,以作为支持领域退出和新增的决策依据。实施滚动调整策略,定期对支持领域进行评估,并根据评估结果灵活调整支持领域和资金规模,以确保资源的优化配置。同时,引入第三方评估机制,邀请独立机构或专家进行外部评估,以提高评估的公正性和客观性,确保政策的科学性和有效性。(4)由于中央专项贯彻的是中央政府的政策意图,但其实施又主要在地方,因此专项支持领域的设立和退出,除了需要部门提供专业性的方案动议,还需要加强和地方的信息沟通,积极听取地方意见,以增强专项转移支付政策与地方需求的契合度。为此,建立地方反馈机制至关重要,通过设立专门渠道收集地方对政策的反馈和意见,确保政策制定能够紧密贴合地方实际需求。同时,定期组织专家团队深入地方进行实地调研,全面了解地方的具体需求和实际情况,为政策调整提供有力支撑。此外通过加大政策的解读和宣传力度,提高地方对政策的认知度和认同感,确保政策能够真正落地生效,造福地方发展。

参考文献:

- [1]王广庆,刘玲玲,冯懿男.我国专项转移支付变迁及动因分析[J].中国经济问题,2011(2):68-75.
- [2]刘梅.我国财政专项转移支付制度研究:问题、原因及解决思路[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2014(12):135-138.
- [3]朱光,李平,姜永华.专项转移支付、一般性转移支付与地方政府公共服务支出——基于专项转移支付分项数据的空间计量分析[J].华东经济管理,2019(3):145-151.

- [4] 马光荣,郭庆旺,刘畅. 财政转移支付结构与地区经济增长[J]. 中国社会科学,2016(9):105-125.
- [5] 张明源. 基建投资、转移支付与资源空间错配——基于多区域一般均衡框架的讨论[J]. 经济与管理,2023(2):30-40.
- [6] 范子英. 转移支付、基础设施投资与腐败[J]. 经济社会体制比较,2013(2):179-192.
- [7] 束磊,梁倩. 转移支付分配如何影响地方基本公共服务供给——基于政府间财政竞争的视角[J]. 当代财经,2021(12):28-40.
- [8] 肖鹏,侯思佳. 专项转移支付对地方教育供给的效应研究——基于31个省级面板数据的实证分析[J]. 江淮论坛,2018(5):181-186.
- [9] 韩良良. 财政转移支付对地方财政教育支出的影响研究[J]. 经济经纬,2022(5):151-160.
- [10] 蔡红英. 转移支付的均等化效应分析[J]. 当代财经,2008(4):31-33.
- [11] 郑浩生,叶子荣,查建平. 中央对地方财政转移支付影响因素研究——基于中国县级数据的实证检验[J]. 公共管理学报,2014(1):18-26.
- [12] 刘溶沧,焦国华. 地区间财政能力差异与转移支付制度创新[J]. 财贸经济,2002(6):5-12.
- [13] 解垚. 转移支付与公共品均等化分析[J]. 统计研究,2007(6):63-66.
- [14] 刘晓明,康慧芳. 转移支付与县域财力均等化研究[J]. 经济问题,2022(8):65-71.
- [15] 唐盟. 政府间专项转移支付、劳动收入份额与共同富裕[J]. 中央财经大学学报,2023(6):27-41.
- [16] 邓明,黄凯峰. 财政转移支付制度、财政提质增效与经济增长——基于转移支付不确定性的研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2024(3):160-173.
- [17] 姚东旻,王麒植,李静. 事权属性与专项转移支付——来自省级差异的博弈均衡[J]. 经济科学,2018(5):30-42.
- [18] 王英家,张斌,贾晓俊. 财政推动共同富裕——基于省以下转移支付制度分析[J]. 财经论丛,2022(9):25-34.
- [19] 周美多,颜学勇. 专项转移支付的政治意蕴——基于中部某县的个案研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2009(6):870-876.
- [20] 范子英,李欣. 部长的政治关联效应与财政转移支付分配[J]. 经济研究,2014(6):129-141.
- [21] 卢洪友,卢盛峰,陈思霞. 关系资本、制度环境与财政转移支付有效性——来自中国地市一级的经验证据[J]. 管理世界,2011(07):9-19.
- [22] 吴凤武,刘琦,胡祖铨. 中央对地方转移支付影响因素分析——地方政府政治力量的作用研究[J]. 经济研究参考,2013(67):51-60.
- [23] 李江,刘源浩,黄萃,等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新[J]. 公共管理学报,2015(2):138-144.

[责任编辑:苗竹青,高婷]

Where Did the Money Go: A Quantitative Study on the Changes in the Supported Areas of Central Special Transfer Payments: A Bibliometric Analysis Based on Policy Texts from 1994 to 2021

ZHOU Meiduo¹, XIAO Yuqi², WANG Xin¹

(1. School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu 611731, China;

2. Yibin City Party School of the Communist Party of China, Yibin 644000, China)

Abstract: According to a bibliometric analysis of the fund management policies related to the special transfer payments published by the central government from 1994 to 2021, it was found that the supporting areas for special transfer payments have expanded in stages, and the essential roles of the Ministry of Finance and the National Development and Reform Commission have become increasingly clear in the process of fund allocation and management. While China continues to advance its modernization process, the government should also further improve the entry and exit mechanisms of special transfer payments so it can serve the goal of modern national governance more actively and efficiently by supporting the flexible changes in different fields.

Key Words: special transfer payments; financial support areas; policy changes; bibliometric analysis; fiscal tools; national governance