

中国地区间财政能力差异及财政转移支付政策取向

——以地区间公共支出成本差异为视角

胡德仁¹, 刘亮²

(1. 河北省财政科学研究所, 河北 石家庄 050051; 2. 中共河北省委党校, 河北 石家庄 050061)

[摘要] 基于地区间公共支出成本差异的视角, 引入人均公共支出成本的变量、采用加权变异系数对中国地区间财政能力差异进行度量。研究发现, 中国地区间财政能力差异小于地区间财力差异, 财政转移支付制度在地区间财政能力差异的形成和调节中发挥着重要作用。针对当前中国地区间财政能力差异较大的现状, 财政转移支付政策应遵循“公平优先兼顾效率”的原则。

[关键词] 地区间财政能力; 财力差异; 公共支出成本; 财政转移支付; 公平; 效率

[中图分类号] F810.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2010)02-0087-08

地方政府的财政能力指是该政府在一定税率或一定居民税收负担前提下满足特定公共服务水平的能力。对财政能力的衡量通常有两种方式: 财政收入能力和财政需求—能力差距。财政收入能力是指政府在一定税率或一定的居民税收负担前提下能够获取财政收入的多少; 而财政需求—能力差距则兼顾收入和支出两个方面, 因而其更为全面和准确, 但缺点是操作上比较困难^[1]。在目前的相关研究中, 政府财政能力通常用财政收入能力来衡量。具体来说, 常用的指标是人均地方财政收入或人均地方财政支出。现有的绝大多数关于地区间财政能力差异的研究文献中, 各省的财政能力就是以预算内人均财政收入或支出来衡量的。例如, 刘溶沧和焦国华对1988年—1999年期间中国地区间财政能力差异的定性分析与定量分析^[2], 王佐云对地区间财力差异的适度性研究^[3]以及曾军平、张启春、齐守印等人利用全国及各省数据对地区间财力差异的研究等^[4-7]。

笔者在对中国财政转移支付政策进行跟踪研究中, 也一直只是比较各地区的人均财政收入和人均财力的差异, 没有考虑地区间公共支出成本的差异。

财政部科研所刘尚希指出: “我们通常用人均财力这个指标来衡量地区间财力的差距, 其实, 无论分母使用财政供养人口, 还是本地户籍居民, 这个指标都不能准确反映地区间财政能力的差距。因为公共服务的单位成本在不同地区是不同的, 甚至差距很大, 同样的钱未必能提供同样多的公共服务。比如教育的单位成本、医疗的单位成本、基础设施的单位成本等等, 会因地形地貌、人口密度、国土面积、民族构成等因素而不同。即使公共服务的单位成本相同, 由于制度因素及管理水平的的影响, 同样数量的资金所提供的公共服务也是不一样的。因此, 从公共服务的供给方来看, 基本公共服务的均等化是财政能力的均等化, 而财政能力是财力、单位成本和制度及管理因素的复合函数, 仅看财力的多与少是片面

[收稿日期] 2009-12-09

[基金项目] 2008年度河北省软科学重大项目(08447280D)

[作者简介] 胡德仁(1971—), 男, 安徽池州人, 河北省财政科学研究所副研究员, 博士, 从事财政理论与政策研究; 刘亮(1973—), 女, 安徽黄山人, 中共河北省委党校经济学教研部副教授, 博士, 从事财政理论研究。

的。”^[8]很多文献都表明在人口稀少的地区需要更多的资金投入来保证相同的公共服务水平^[9]。虽然很多学者都认识到应该从财政需求—能力差距的角度对地区间财政能力差异进行研究,但基于地区间公共支出成本的视角度量地区间财政能力差异的研究并不多。

地区间财政能力的均衡是实现基本公共服务均等化的前提和保证。对于中国这样一个地区间公共支出成本差异较大的国家来说,单纯比较人均财政收入或财力上的差异是没有多大意义的,因为仅均衡人均财政收入或财力而不考虑支出需求和成本差异,这对需求多而成本高的地区来说是不公平的。为了消除上述弊端,本文将从财政需求—能力差距的角度来度量中国地区间的财政能力差异,即在考虑公共支出成本差异的情况下度量中国地区间的财政能力差异,并把人均公共支出成本的变量引入到地区间财政能力差异的度量中,尽可能接近实际反映地区间财政能力差异的现状,及财政转移支付的均等化效应。前人之所以没有做这样研究的主要原因,就是他们无法测量各省的标准财政支出。本文使用财政部预算司李萍等人的测算结果解决了这个问题。她们的测量并非没有问题,但这毕竟是笔者所能获得的唯一官方的测量结果。

一、中国地区间财政能力差异的度量

(一) 地区间公共支出成本差异的基本假设

中国是一个人口众多的多民族国家,地域广阔,各地区之间的自然条件差异很大,经济发展水平很不均衡,公共支出成本的差异也较大,因此仅仅通过对人均财政收入和影响人均财政收入因素的测算是很难反映各地公共支出成本方面的差异的^[10]。所以,本文引入人均财政收入指数、人均财政转移支付指数、人均财力指数,来作为度量各地区财政能力的依据。

人均财政收入指数 = 人均财政收入 / 人均公共支出成本

人均财政转移支付指数 = 人均财政转移支付 / 人均公共支出成本

人均财力指数 = 人均财力 / 人均公共支出成本

用这些指数来度量各地区公共支出成本差异是符合中国实际的,而且更能反映各地区财政保障能力。

假设各地区人均公共支出成本 = 各地区标准财

政支出 ÷ 各地区总人口。所谓“标准财政支出”,是指在全国同等的支出效率前提下地方政府达到均衡范围内公共支出项目均等化所需的支出。它要求考虑地方政府提供公共服务所存在的客观成本差异。在此,笔者按照财政部预算司提供的办法测算标准财政支出^[11]。标准财政支出一般等于地方政府所承担的教育、社会治安、交通等各项公共服务的标准财政支出之和。单项标准财政支出的计算公式为:

某项公共服务的标准财政支出 = 该项公共服务的单位成本 × 调整系数 × 该项公共服务的单位数量

在公式中,调整系数是根据人口规模、人口密度、工资水平、海拔、温度、运输距离、少数民族、地方病等影响财政支出的客观因素计算确定。由于只有2005年财政部预算司测算的各地区标准财政支出的数据^[12],笔者假设某地区下一年的标准财政支出是在上一年的基础上递增10%,这样就可以通过2005年各地区的标准财政支出推算出其他年份各地区的标准财政支出。在基本公共服务均等化成为重要国策的背景下,本文所强调的公共支出成本在某种程度上表示各地区提供基本公共服务所需要的财政支出。

(二) 研究方法及相关数据的说明

1. 研究方法

由于中国各地区人口差距较大,为了更准确地描述地区间财力差异,本文拟采用以人口为权数的加权变异系数,即人均财政收入指数的变异系数

$CV_X = \sqrt{\sum_{k=1}^n (X_k - \bar{X})^2 P_k / \bar{X}}$ 。其中: X_k 表示按省份计算的人均财政收入指数; \bar{X} 表示全国人均财政收入指数; P_k 表示各省人口比重系数。同理,可计算人均财力指数的变异系数

$CV_Y = \sqrt{\sum_{k=1}^n (Y_k - \bar{Y})^2 P_k / \bar{Y}}$ 。其中: Y_k 表示按省份计算的人均财力指数; \bar{Y} 表示全国人均财力指数。 CV_X 为财政转移支付之前的地区间财政收入指数差异, CV_Y 为财政转移支付之后的地区间财力指数差异,比较 $(CV_X - CV_Y) / CV_X$ 。 $(CV_X - CV_Y) / CV_X$ 越大,表明当年中央政府财政转移支付均等化效应就越强。

2. 相关数据的说明

本文中的财政能力考虑了公共支出成本后的财力。财力包括一般预算收入和中央财政转移支付。财政收入指一般预算收入;中央财政转移支付的口径是指各地区一般预算收支决算总表中的中央补助收入。

本文中各地区财政收入、各地区人口的数据均

来自相应年份的《中国统计年鉴》;各地区中央财政转移支付数据来自相应年份的《中国财政年鉴》和各省财政年鉴。由于收集历年各地区中央财政转移支付数据需要查阅各省财政年鉴,故本文只收集了1997年以来的数据。

(三) 对财政部预算司测算的公共支出成本合理性的验证

根据财政部预算司的测算,影响公共支出成本的因素主要有各地区人口规模、人口密度和物价水平等。本文将对该测算的合理性进行验证。

1. 人口规模对公共支出成本的影响

规模经济是现代经济活动中普遍存在的现象。当一个企业的长期平均成本(总成本除以产量)随产量的增加而呈递减的趋势时,企业生产就处于规模经济状态。但是,随着企业规模的扩大又会产生更多的内部协调费用,即企业内的交易费用增加。当这种协调费用大于企业从市场交易所获得生产要素的成本时,企业就进入规模不经济阶段;当企业通过内部契约代替市场交易来获得生产要素,所节约的交易费用与企业因此而产生的管理成本在边际上相等时,企业规模就处于最佳状态^[13]。这就是从规模经济转为规模不经济的拐点。

政府等公共组织是否也存在这种随着组织规模增大而其单位产出出现从规模经济到规模不经济的情况呢?已有的理论和实证研究证明了这一点^[14]。布劳认为,经济学生产者理论中的长期成本曲线呈U型的特征也存在于行政管理活动中。一个组织的规模增大,在初级阶段会带来降低组织运行的单位成本的效应,但其进一步的增大则会因协调控制的复杂性导致单位成本的增加^[15]。

中国政府之间的关系存在着朱光磊和张志红所说的那种“职责同构”现象^[16],即从纵向来看,不同层级的政府在职能、职责和机构设置上是高度统一和一致的;从横向来看,政府的机构设置和人员配备也基本雷同,“左右看齐,上下一致”。比如,人口较少的西部地区与人口稠密的东部地区在政府机构设置上基本一样,人员配备数量也相差无几。可以想象,一个人口9000万的省和一个人口500万的省一样具有与上级政府相对应的所有政府部门,后者的公共支出成本就相应要高些,因此可以假设人口规模与公共支出成本呈负相关或呈U型关系。

2. 人口密度对公共支出成本的影响

一些机构和学者对公共支出成本与人口密度的关系进行了研究。美国房地产研究协会在研究中发

现,缺乏规划以及地域人口密度的蔓延式城市发展模式相对于高人口密度的紧凑型城市发展模式明显增加了政府开支。Burchell等人的研究也发现,高人口密度城市能够节约13.4%的道路成本和约3%的其他基础设施建设成本^[17]。Holcombe和Williams的研究显示,人口规模不同的城市,人口密度的提高对不同公共支出的影响存在差异^[18]。在人口规模不变条件下,政府公共支出成本的差异是辖区面积的函数^[19];面积广阔、人口稀少的地区,难以有足够的税收来负担教育、道路、自来水、下水道等公共设施及其运行成本,而由于区域面积大,警察、消防和医疗救护等紧急性公共服务的反应时间就比较长,使居民安全面临风险,如果要保持标准水平的公共服务,单位成本及人均成本就比较高^[20]。因此,人口密度高地区的公共支出成本往往要低些。

3. 物价水平对公共支出成本的影响

公共支出(包括机关事业单位的人员工资以及各种公共产品、公共服务)的价格,都是以市场价格进行核算的。然而,中国各地区同一种商品或服务的市场价格不完全相同,这将导致一些地区的财政支出被高估,而另外一些地区的财政支出则被低估。也就是说,虽然中国各地区使用同一种货币——人民币(即货币的名义价值相等),但由于各地区人民币的实际购买能力存在差异,导致地区间货币的实际价值存在差异(实际价值与名义价值偏离)。因此,按统计部门公布的统计数据计算的公共支出成本差距就要大于实际的差距。要科学地测算公共支出成本差距,就必须剔除各地区物价水平的影响。由于没有各地区物价水平的数据,本文以各地区工资水平的数据代替各地区物价水平。因此,工资水平高地区的公共支出成本往往要高些。

假设各地区公共支出成本与各地区人口规模负相关、与人口密度负相关、与物价水平正相关。基于这样的假设,本文构建如下回归模型来验证财政部预算司测算的公共支出成本是否合理。

$$\ln cb_i = c + c(1) \times \ln rk_i + c(2) \times \ln gz_i + c(3) \times \ln md_i + \varepsilon \quad (1)$$

$$\ln cb_i = c + c(1) \times rk_i + c(2) \times rk_i^2 + c(3) \times \ln gz_i + c(4) \times \ln md_i + \varepsilon \quad (2)$$

其中: cb_i 、 rk_i 、 gz_i 、 md_i 分别表示各地区的公共支出成本、总人口、平均工资水平、人口密度。各地区公共支出成本的数据来自财政部预算司的测算,各地区的总人口、平均工资水平、人口密度的数据来自《中国统计年鉴(2006)》。

运用 EViews6.0 软件对上面的模型(1)和模型(2)进行回归,其回归结果见表 1。

表 1 模型(1)和模型(2)的回归结果

| | 模型(1) | 模型(2) |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|
| C | 6.284827 (3.838038) | 4.230178 (2.834740) |
| rk | -0.279878*** (-5.207607) | -0.000191*** (-3.340228) |
| rk ² | | 1.16E-08** (2.198540) |
| gz | 0.336463** (2.300412) | 0.379044** (2.518380) |
| md | -0.050911* (-1.705056) | -0.070988** (-2.486438) |
| R ² | 0.789767 | 0.784698 |
| \bar{R}^2 | 0.766408 | 0.751575 |
| F | 33.80968 | 23.69018 |

注:***、**、*分别表示在 1%、5%和 10%的水平下显著。括号中的数字为 t 统计值。

从模型(1)的回归结果可以看出,各地区人口规模、平均工资水平、人口密度对公共支出的影响分别在 1%、5%和 10%的水平下显著,而且方程的拟合程度达到 76%。人口的回归系数为 -0.279878,表示总人口每增加 1%,公共支出成本将下降 0.279878;平均工资水平的回归系数为 0.336463,表示平均工资水平每增加 1%,公共支出成本将上升 0.336463;人口密度的回归系数为 -0.050911,表示人口密度每增加 1%,公共支出成本将下降 0.050911。这个结果与理论分析相吻合,说明财政部预算司测算的公共支出成本是合理的。

此外,各地区人口规模与公共支出成本呈 U 型关系;各地区平均工资水平与公共支出成本呈正相

关;人口密度与公共支出成本呈负相关。这个结果与理论分析也是吻合的,模型(2)同样说明了财政部预算司测算的公共支出成本是合理的。虽然模型(1)表明人口规模与公共支出成本呈负相关,而模型(2)则表明人口规模与公共支出成本呈 U 型关系,但两者并不矛盾,因为模型(2)测算的结果是公共支出成本最低的人口规模的拐点,为 8232.76 万 ($rk^* = -\frac{c(2)}{2 \times c(3)} = -\frac{-0.000191}{2 \times 1.16E-08} = 8232.76$)。目前中国只有极少数省份的人口规模超过 8232.76 万(山东省、河南省、广东省的人口超过了这样的规模)。这造成人口规模与公共支出成本呈负相关的模型是非常显著的。

(四) 地区间财政能力差异度量的结果分析

计算 1997 年—2008 年每年的 CV_x 与 CV_y (见表 2),就可得到这一时期中国各地区的财政能力差异及财政转移支付均等化效应。从表 2 可以看出,1997 年—2008 年中国地区间财政能力差异呈现逐渐缩小的态势,从 1997 年的 56.06% 下降到 2008 年的 27.47%,而财政转移支付均等化效应则逐渐增强,从 1997 年的 14.94% 提高到 2008 年的 56.72%。

笔者还测算出没有考虑公共支出成本的地区间财力差异的加权变异系数,并将其与考虑了公共支出成本的财政能力差异的加权变异系数进行了比较(见表 2)。从表 2 可以看出,1997 年—2008 年地区间财力差异和地区间财政能力差异均呈现逐渐下降的趋势,而综合考虑了财力和公共支出成本后的地区间财政能力差异的整体水平要低于地区间财力差异,二者相差 20 多个百分点。

表 2 1997 年—2008 年中国地区间财政能力和财力差异及财政转移支付均等化效应

| 年 份 | 考虑地区间公共支出成本的差异 | | | 没有考虑地区间公共支出成本的差异 | | |
|------|----------------|-------------|------------|------------------|-----------|------------|
| | 人均财政收入指数的变异系数 | 人均财力指数的变异系数 | 转移支付的均等化效应 | 人均财政收入指数的变异系数 | 人均财力的变异系数 | 转移支付的均等化效应 |
| 1997 | 65.92% | 56.06% | 14.94% | 84.09% | 78.76% | 6.33% |
| 1998 | 63.88% | 49.79% | 22.05% | 82.89% | 73.77% | 11.00% |
| 1999 | 67.87% | 47.85% | 29.51% | 85.41% | 71.68% | 16.08% |
| 2000 | 65.33% | 41.57% | 36.37% | 82.38% | 63.81% | 22.54% |
| 2001 | 76.68% | 43.68% | 43.04% | 92.03% | 65.02% | 29.35% |
| 2002 | 75.86% | 43.97% | 42.03% | 95.62% | 65.63% | 31.37% |
| 2003 | 75.82% | 44.31% | 41.57% | 96.67% | 67.44% | 30.24% |
| 2004 | 71.99% | 41.57% | 42.25% | 98.39% | 65.65% | 33.28% |
| 2005 | 69.91% | 37.69% | 46.09% | 95.87% | 63.20% | 34.08% |
| 2006 | 66.49% | 33.53% | 49.58% | 88.98% | 56.73% | 36.24% |
| 2007 | 66.71% | 31.44% | 52.87% | 90.08% | 55.22% | 38.69% |
| 2008 | 63.47% | 27.47% | 56.72% | 85.81% | 50.19% | 41.51% |

注:根据 1998 年—2009 年的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》和各省财政年鉴计算得出。

为了进一步说明考虑公共支出成本的重要性，均财政能力进行排序(见表3)。本文以2008年为例,对全国各省份的人均财力和人

表3 2008年全国各省份人均财力和人均财政能力排序

| 地区 | 人均财力 | 公共支出成本 | 人均财力指数 | 人均财力排序 | 人均财力指数排序 | 差距 |
|-----|----------|---------|--------|--------|----------|-----|
| 北京 | 12465.57 | 2668.40 | 4.67 | 3 | 2 | -1 |
| 天津 | 7721.53 | 2674.63 | 2.89 | 4 | 9 | 5 |
| 河北 | 2719.27 | 1225.66 | 2.22 | 28 | 29 | 1 |
| 山西 | 4010.55 | 1510.83 | 2.65 | 16 | 12 | -4 |
| 内蒙古 | 5946.90 | 2008.39 | 2.96 | 6 | 8 | 2 |
| 辽宁 | 5154.31 | 1987.20 | 2.59 | 8 | 14 | 6 |
| 吉林 | 4313.66 | 2067.16 | 2.09 | 12 | 31 | 19 |
| 黑龙江 | 4123.20 | 1916.01 | 2.15 | 15 | 30 | 15 |
| 上海 | 14691.11 | 2293.99 | 6.40 | 1 | 1 | 0 |
| 江苏 | 4395.59 | 1129.27 | 3.89 | 11 | 5 | -6 |
| 浙江 | 4666.53 | 1121.18 | 4.16 | 10 | 3 | -7 |
| 安徽 | 2671.78 | 1114.81 | 2.40 | 30 | 22 | -8 |
| 福建 | 3317.53 | 1194.77 | 2.78 | 21 | 10 | -11 |
| 江西 | 2820.82 | 1262.27 | 2.23 | 27 | 28 | 1 |
| 山东 | 2969.80 | 1103.76 | 2.69 | 24 | 11 | -13 |
| 河南 | 2458.90 | 1099.06 | 2.24 | 31 | 27 | -4 |
| 湖北 | 3027.69 | 1353.28 | 2.24 | 23 | 26 | 3 |
| 湖南 | 2833.93 | 1255.40 | 2.26 | 25 | 25 | 0 |
| 广东 | 4175.98 | 1054.63 | 3.96 | 14 | 4 | -10 |
| 广西 | 2717.46 | 1149.37 | 2.36 | 29 | 24 | -5 |
| 海南 | 4221.61 | 1624.84 | 2.60 | 13 | 13 | 0 |
| 重庆 | 3845.22 | 1298.32 | 2.96 | 17 | 7 | -10 |
| 四川 | 3680.05 | 1178.85 | 3.12 | 20 | 6 | -14 |
| 贵州 | 2831.91 | 1134.96 | 2.50 | 26 | 20 | -6 |
| 云南 | 3220.62 | 1263.73 | 2.55 | 22 | 17 | -5 |
| 西藏 | 13336.93 | 5358.11 | 2.49 | 2 | 21 | 19 |
| 陕西 | 3753.57 | 1492.12 | 2.52 | 19 | 19 | 0 |
| 甘肃 | 3828.06 | 1488.68 | 2.57 | 18 | 15 | -3 |
| 青海 | 6919.58 | 2712.99 | 2.55 | 5 | 16 | 11 |
| 宁夏 | 5479.58 | 2152.83 | 2.55 | 7 | 18 | 11 |
| 新疆 | 4910.43 | 2073.25 | 2.37 | 9 | 23 | 14 |

注:根据2009年《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、各省财政年鉴和各地区公共支出成本计算得出。人均财力指数=人均财力/公共支出成本。公共支出成本根据2005年的标准财政支出推算得出。

首先,表3证明了中国地区间财力差异较大,2008年上海市人均财力指数最高,为6.40;吉林省人均财力指数最低,只有2.09,前者是后者的3.07倍。其次,表3显示了在考虑了公共支出成本后人均财力和人均财政能力排序的差别。差别比较大的省份有黑龙江、吉林、西藏、青海、新疆、宁夏等,人均财政能力排序比人均财力排序要低10位。这些省份都是属于人口密度低、地理条件相对恶劣的省份,其公共支出成本显然会比较高,尤其是西藏,2008年的人均财力在全国排第2位,但人均财政能力在全国排第21位。

这主要是由于人口密度低,公共支出难以产生规模效应。而福建、山东、广东、四川等省份的人均财政能力排序比人均财力排序要高10位。这些省份的人口密度比较高、地理条件比较好,其公共支出成本相对较低,在公共服务的提供上也能产生规模效益。因此,只有考虑了公共支出成本后的人均财政能力,才能真正反映该地区提供公共服务的能力。

二、对中国财政转移支付政策的评价

财政转移支付政策是当前政府可以用来调节中

国地区间财政能力差异的首要手段。在运用财政转移支付政策调节中国地区间财政能力差异的过程中,公平和效率原则始终都是需要兼顾的。

公平原则意味着在对各地财政状况(需求与能力)和税收努力统一评估的基础上,通过转移支付实现各地区基本公共服务水平的均等化。一般来说,人均财政收入能力指数低的地区获得的财政转移支付资金应该较高,以确保贫困地区能够提供基本的公共服务,确保最不发达地区的人均财政能力大于1,也就是人均财力大于人均公共支出成本。如果财政转移支付是基于公平的原则,人均财政转移支付指数与人均财政收入指数就会呈负相关。

效率原则意味着确保经过转移支付以后经济发达地区的财政状况在一定程度上仍然优于经济欠发达地区,从而鼓励各类地区都积极致力于发展经济和依法加强税收收入征管,防止挫伤发达地区发展经济的积极性,同时避免欠发达地区安于现状、坐享其成。如果财政转移支付是基于效率的原则,人均财力指数与人均财政收入指数就会呈正相关。

表4 1997年—2008年人均财政收入指数和财力指数及财政转移支付指数的相关性

| 年份 | 人均财政收入指数和人均财政转移支付指数的相关性 | 人均财政收入指数和人均财力指数的相关性 | 财政转移支付的政策取向 |
|------|-------------------------|---------------------|-------------|
| 1997 | 79.08% | 97.83% | 效率优先 |
| 1998 | 73.13% | 97.61% | 效率优先 |
| 1999 | 59.26% | 96.94% | 效率优先 |
| 2000 | 25.64% | 95.66% | 效率优先 |
| 2001 | -6.21% | 95.04% | 效率优先兼顾公平 |
| 2002 | 2.90% | 95.07% | 效率优先 |
| 2003 | 11.37% | 96.86% | 效率优先 |
| 2004 | 13.15% | 97.37% | 效率优先 |
| 2005 | -33.11% | 96.68% | 效率优先兼顾公平 |
| 2006 | -53.88% | 97.26% | 效率优先兼顾公平 |
| 2007 | -66.60% | 96.45% | 效率优先兼顾公平 |
| 2008 | -72.67% | 94.34% | 效率优先兼顾公平 |

注:根据1997年—2008年《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》和各省财政年鉴计算得出。

表4是根据公平和效率原则对1997年—2008年中国财政转移支付政策进行评价。从表4可以看出,1997年—2004年人均财政收入指数和人均财政转移支付指数基本都呈正相关,而2004年之后则呈负相关,且2008年已达-72.67%;人均财政收入指数和人均财力指数从1997年—2008年一直都呈正

相关,且相关系数均高于94%。这说明财政转移支付政策一贯遵循效率优先的原则,并且在2004年之前财政转移支付政策是有违公平原则的,但2004年之后,对公平的倾斜明显加大,财政转移支付政策经历了一个由“效率优先”到“效率优先兼顾公平”的过程。这个过程也是财政转移支付均等化效应不断增强的过程。

用新制度经济学原理可以解释这一现象。财政体制的改革实质上是权力和利益的调整与再分配的过程,所以往往是一个非帕累托改进的过程。要使改革顺利推行下去,就必须实现由非帕累托改进向帕累托改进的转化。在财政体制改革中,这一转化是通过承认既得利益的补偿来实现的。长期以来,中国财政体制的调整基本上是用“基数法”确定体制的收支划转,从而保证了地方的既得利益。承认地方的既得利益是中央政府为了推行财政体制改革所采取的补偿措施,但很多人对这种补偿措施提出了批评,认为基数的长期延续承认了原有分配结构中的不合理部分,使财政体制的公正性大打折扣。新制度经济学认为,制度变迁是一个渐进性的连续演变过程,是通过制度在边际上不断调整来实现的。中国财政体制改革与新制度经济学理论是吻合的。正是“增量改革”和“渐进式改革”这两大特点,才使得中国的财政体制改革顺利推进。采取保证既得利益、调节增量的手段,能够避免“鞭打快牛”的现象发生,在确保效率的前提下达到调节地区间财政能力的目的。

三、现阶段的财政转移支付政策取向

中国现阶段的财政转移支付政策如何正确处理公平与效率的关系呢?公平与效率需要兼顾,但在不同时期应根据社会经济发展战略而有所侧重。当前,财政转移支付政策应遵循“公平优先,兼顾效率”的原则,理由如下:

首先,这是由中国地区间经济发展和公共服务水平差异较大的现实决定的。从国际经验看,一个国家财政转移支付政策目标的选择,都是由本国的实际情况和特定需要决定的。中国地区间经济社会发展长期处于不均衡状态,特别是改革开放以来东西部地区的财力差距逐步拉大,在这种情况下,只有充分发挥财政转移支付制度的再分配作用,才能缩小地区间的财力差距^[21]。因此,在现阶段地区间财力差距较大的情况下,政府间转移支付制度首先要解决的问题就是公平问题。对此,笔者采用反证法

来证明。假设我们只注重效率,由于发达地区所产生的效率高于落后地区所产生的效率,那么财政转移支付应尽可能多地转向发达地区,这样产生的经济效率就会更高。但是,这将拉大发达地区与落后地区的贫富差距,导致落后地区更加贫困,大量失业、消费水平降低、犯罪率上升、落后地区向发达地区大规模的人口单向迁移,这会造成社会经济的不稳定。对于发达地区来说,由于外来人口的大量涌入,原有的资源配置被破坏,使其投资环境变得更加恶劣,再加之社会经济的不稳定和落后地区潜在市场不能开发,必然最终影响到经济效率,并且会直接影响到整体水平(效率)的提高。这也就是所谓的“木桶效应”。因此,在地区贫富差距较大时,公平是财政转移支付政策首先要考虑的因素^[22]。

其次,这是由中国现阶段收入分配制度的原则决定的。党的十六大报告中提出中国的分配制度改革要坚持“效率优先,兼顾公平”的原则,初次分配注重效率,发挥市场的作用,再分配注重公平,加强政府对收入分配的调节职能。党的十七大报告中提出:“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平。”作为地区间财力差异调节的首要手段,政府间转移支付制度是以各级政府的财政能力差异为基础、以实现地区间公共服务水平均等化为主要目标的,是一种无法取得等价物品或服务的财政资金转移制度,属于社会总产品的再分配范畴。因此,财政转移支付政策应该坚持公平优先的原则,解决各地政府间财政的横向不平衡问题,即在财力的初次分配中以保证效率为主,在再分配中则要注重公平。

进一步来看,中国现行财力的初次分配中已经体现效率优先的原则。1994年分税制改革把营业税划归地方税,在客观导向上有利于发达地区在财力的初次分配上多分得蛋糕。因为产业结构的调整或演进不可能超越相应的国民经济发展水平所能提供的物质条件,它必然要受国民经济发展水平的内在制约。国际经验表明,不同国家或地区由于经济基础和发展水平不同,再加之自然条件和政策取向不同,产业结构演变的进程和水平会有很大差异,但却有一个共同的趋势,即随着一个国家或地区经济发展水平的提高,第一产业的比重持续较大幅度下降,第二产业的比重先升后降(在人均2000美元以前表现为上升,但上升的幅度越来越小),第三产业则不断上升。一般来说,从产业结构演进的规律看,经济发展水平高的地区,第三产业比重也很高。我国东部地区工业化水平较高,具有发展第三产业的优势,

如北京、上海等发达地区的第三产业占GDP的比重已达到70%,从而能够获得较多的营业税。中西部地区由于经济发展水平较低,缺乏快速发展服务业的客观条件,因而在分税制中处于劣势。因此,把营业税划归地方税,使得经济落后地区与发达地区在财力的初次分配上就拉开了很大差距,说明中国现阶段在财力的初次分配上体现了效率优先的原则^[23]。

中国地区间经济社会发展长期处于不均衡状态,本文的研究也表明目前中国地区间财政能力差异较大,财力的初次分配已经体现了效率优先的原则,因此财政转移支付政策应该坚持“公平优先、兼顾效率”的原则。这主要是控制专项转移支付的规模及加大均等化效应最强的财力性转移支付的规模^[24]。

四、结论

本文基于地区间公共支出成本差异的视角,引入人均公共支出成本的变量,采用加权变异系数对中国地区间财政能力差异进行度量。得出的结论是:(1)由于公共支出成本差异的存在,中国地区间财政能力差异小于财力差异。(2)通过国内省份间人均财力和人均财政能力排序的比较,证明中国地区间财政能力差异较大。

本文在此基础上分析了财政转移支付政策在地区间财政能力差异的形成和调节中所发挥的作用。财政转移支付政策在公平与效率的权衡上经历了一个由“效率优先”到“效率优先、兼顾公平”的演进过程,符合帕累托改进。针对中国当前地区间财政能力差异较大的现状,笔者提出财政转移支付政策应遵循“公平优先、兼顾效率”的原则。

本文的不足之处在于:各地标准财政支出是依据财政部预算司2005年测算的数据推算得出的,这是目前唯一可以获得的官方数据,也是相对精确的数据,但这并不代表该数据是最接近事实的。如何计算出尽可能接近事实的公共支出成本,则是我们需要继续努力研究的一个课题。

[参考文献]

- [1] Ladd H F. Measuring disparities in the fiscal condition of local governments [C]// Anderson J E. Fiscal equalization for state and local government finance. Westport: Praeger, 1994: 21-53.
- [2] 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.
- [3] 王佐云. 政府间财政转移支付: 政策功效和适度性问题[J]. 上海财经大学学报, 2002(12): 12-16.
- [4] 曾军平. 政府间转移支付制度的财政平衡效应研究[J]. 经济研究, 2000(6): 27-32.
- [5] 张启春. 政府间转移支付与地区财力差距变化[J]. 中南财经政法大学学报, 2005(6): 111-115.
- [6] 齐守印. 转移支付制度的调整和规范[J]. 经济理论与经济管理, 2001(11): 29-33.
- [7] 胡怡建, 张伦伦. 我国地区间财力差异: 基于地方税体系与转移支付体系的比较分析[J]. 山西财经大学学报, 2007(7): 17.
- [8] 刘尚希. 基本公共服务如何实现均等化[EB/OL]. [2008-04-23]. 光明网. <http://www.gmw.cn>.
- [9] 赵志荣. 中国财政改革与各省财政能力不均衡: 回顾、分析和建议[J]. 公共行政评论, 2009(2): 73-100.
- [10] 胡德仁. 财政转移支付与中国地区间财力均等化分配模型[J]. 公共行政评论, 2008(5): 81-99.
- [11] 财政部. 2008年中央对地方一般性转移支付办法[EB/OL]. [2008-06-27]. <http://www.mof.gov.cn>.
- [12] 李萍, 许宏才. 中国政府间财政关系图解[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [13] Cose. The problem of social cost[J]. Journal of Law and Economics, 1960(10): 1-44.
- [14] 张光, 曾明. 规模经济和分税制对政府雇员规模的影响[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2008(1): 49-55.
- [15] Blau P M. A comparative study of organizations[J]. Industrial and Labor Relations Review, 1965(3): 323-338.
- [16] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2005(1): 103-107.
- [17] Burchell, Robert W, et al. Costs of sprawl - 2000 [C]. Washington, DC: National Academy Press, 2002.
- [18] Holcombe R G, Williams D W. The impact of population density on municipal government expenditures [J]. Public Finance Review, 2008, 36(3).
- [19] Real Estate Research Corporation. The cost of Sprawl [C]. Detailed Cost Analysis. Washington, DC: Government Printing Office, 1974.
- [20] 王德祥, 李建军. 辖区人口、面积与地方财政支出[J]. 财贸经济, 2009(2): 28-32.
- [21] 胡德仁, 刘亮. 中国政府间财政转移支付横向均等化效应分析[J]. 审计与经济研究, 2008(4): 75-81.
- [22] 刘黎明, 刘玲玲, 王宁. 转移支付中的公平与效率[J]. 预算管理与会计, 2000(2): 16-18.
- [23] 胡德仁, 刘亮. 中国地区间财力差异的变化趋势及因素分解[J]. 探索, 2007(1): 94-100.
- [24] 胡德仁. 公平与效率: 财政转移支付的政策取向[J]. 中国财政, 2007(10): 68-69.

[责任编辑: 陆惠敏]

China's Inter-Regional Differences in Fiscal Capacity and the Policy Orientation of Fiscal Transfer Payment: From the Perspective of the Cost of Inter-Regional Differences of Public Expenditure

HU De-ren¹, LIU Liang²

(1. Institute of Financial Science, Hebei Province, Shijiazhuang 050051, China;

2. School of Hebei Provincial Committee of the Chinese Communist Party, Shijiazhuang 050061, China)

Abstract: From the perspective of the cost of inter-regional differences in public expenditure, this paper first describes inter-regional differences of fiscal capacity in different parts of China by introducing per capita public expenditure variation and adopting the coefficient variation. The study finds that the difference of fiscal capacity inter-regionally is less than that of the financial capacity and the fiscal transfer payment system plays an important role in the formation and modification of inter-regional fiscal capacity difference. Under the background of realizing the equal basic public service as an important national policy, the policy of fiscal transfer payment should be made in accordance with the principle of “fairness first and efficiency second” and in consideration of the vast difference of inter-regional fiscal capacity in different parts of China.

Key Words: inter-regional fiscal capacity; financial difference; cost of public expenditure; fiscal transfer payment; fairness; efficiency