

转移支付对县级公共支出的影响:以江西为例

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月5日 曾 明 张 光 江依妮

基金项目: 2007 年度中国发展研究基金会资助研究课题(2007 基研字第0018 号) ; 2005 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(05J ZD00021)

摘 要:通过对江西省2005 年分县数据的定量研究发现,财政收入越高的县,对教育投入越多。财力性转移支付对教育支出和行政管理费的影响非常显著,尽管它没有显著改变县本级财政对教育和行政管理费的投入,但它自身却被更多地用于行政管理费,而不是教育,说明县级政府还是更偏好优先满足自身消费,维持政府机构的运转仍然是政府支出的首要选择。

关键词:转移支付;政府支出偏好;县级财政;江西省

一、问题的提出

1994 年分税制改革以来,中国逐渐形成了收入上中央集权、支出上向地方分权的财政体制。1994年至2004 年,中央财政收入占全国财政收入的比重平均为52. 35 %,而支出的平均比重仅为29. 8%。尽管1994 年的分税制并没有规定省以下各级政府间的财政收支划分比例,但事实上各省在划分财权时大多按照相似的收入向上集中的模式进行。财力实际上在向省、市财政集中,尤其是省级政府的集中程度不断加大。从统计资料看,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 %。地级市政府同样在想方设法增加集中程度。然而在财权上收的同时,省、市政府却下放了很多事权,使得县乡财政紧张状况日益加剧,县级财政赤字现象严重。2002 年,全国2070 个县域单位财政总支出超过总收入515 亿元,赤字县占全部县域的比重达73 %,即2/ 3 以上的县入不敷出,赤字总量占这些地方财政总量的77 %。更令人关注的是,到2005 年9 月,占县级财政收入比重较大的农业税已在28 个省(直辖市、自治区) 被取消,2006 年1 月,农业税彻底退出历史舞台。它的取消,使得县级财政的本级收入更少了,但事权并没有随之消失。县级财政愈发依赖上级政府的财政转移支付。这种过度依赖转移支付的财政体制无疑会对县级政府的公共支出产生重要的影响。这些影响,根本而言是基于地方政府的“经济人”官僚在追求效用最大化过程中的不同政策偏好而产生的。在中国,党政高级官员常常并不对他们治下的民众负责,而是对掌握评价其绩效、任命其职务权力的上级官员负责。而在建立“政绩”的指挥棒下,转移支付资金的使用所引发的地方公共支出行为的变化,更能凸显地方政府的支出偏好。

本研究试图回答以下问题:1) 转移支付资金分别会对地方政府的支出职能产生什么样的效应? 是刺激效应、替代效应,还是挤出效应? 2) 为实现效用最大化,对转移支付资金的使用,地方官员将会优先偏好什么类别的公共支出呢? 是先满足基本公共服务,还是会更优先增加自身的行政运营经费呢? 我们将以政府公共支出中最主要的两项支出——行政管理费和教育支出为例,对这些问题予以研

二、理论综述与假设

研究官员行为的理论较多,韦伯的科层制官僚理论是其中有较大影响的一种。韦伯认为官僚是非人性化的,他们没有个人利益,官僚结构的没有人情味会被视为一种美德。但基于“公共选择中的理性经济人”假设,公共选择理论认为,没有理由认为在经济活动中会理性地考虑个人利益的“经济人”到了公共产品选择时就会变成没有个人利益,只考虑公众或组织利益的无私的人。人就是人,人在作出决策时总是会考虑自己的个人利益。官僚机构中的官员与其他人一样,都追求个人效用的最大化,并且以在其任职期间内使官僚机构的总预算最大化为实现自身利益的途径。就是说,不论是专制政府还是民主政府,政府和官僚的目标并不是社会福利的最大化,而是追求自己的私利。而且在官僚个人利益之外,政府作为一个官僚机构,也存在着政府的机构利益。“没有集团的利益就没有集团”。正如前面所说,政府组织作为一个集团,主要追求的是预算最大化,为了实现这一目标,政府会努力争取上级政府的财政拨款或补助。所有政府官员都有争取本地方和部门预算最大化的冲动,并且部门和领导也会预期,即使他们不从财政资金中攫取更多的、甚至多余的资金,其他领导和部门也会选择这样的预算策略。然而近年来随着中央政府不断硬化预算约束,地方政府的自下而上地向上级政府索取资金从而造成的软预算约束在一定程度上受到限制。各级政府开始向下索取资源以获得最大化预算收入。这时,基层政府面对的突破预算约束的对象不再是传统体制中的一个或少数几个政府部门,而是分散的下属单位和民众。因此,它需要庞大的组织机构和人员来向这些分散独立的企业或个人攫取资源,从而有着扩大政府规模和管辖能力的压力和冲动。同时组织的扩张还会使其领导者的权力、收入、声望有所提高,这就必然带来行政管理费的增长。而且由于满足“圈内人”吃饭的问题,即保证公务员的人员经费和必要的公用经费是地方政府的一个重要责任,因而行政管理费支出仍是一项主要而且刚性的支出。各级预算部门一般会尽量保证人员经费和基本办公经费,如果预算内财政收入不能够满足,预算外收入往往会被用来弥补行政管理费的不足。从现实来看,预算外的行政管理费支出要比预算内的行政管理费支出增长得快得多。

但是,那也不意味着县级政府会无限地增加行政管理费支出,这种支出的膨胀也受到现行地方政府预算管理体制的制约。有研究表明,省会城市的财政资金的支配权主要集中在“党政一把手”上,市长仍然是预算过程中左右各部门作用以及部门间关系的决定性力量。那么对县乡政府来说,它们的财政资金规模要比省会城市小得多,而主要领导的权力集中度却更高。因而它们的预算很大程度上更是由党政首长起决定作用的,而且非常不透明。这些地方主要领导不仅在经济上为GDP和利税进行竞争,而且同时也在“官场”上为晋升而竞争。在这种“零和博弈”的政治晋升博弈中,官员晋升主要取决于以经济绩效为主的政绩竞争。这就使得经济增长成为当前地区间竞争的核心指标,使得经济建设成为地方财政优先的投资重点。而且在任职时间较短的情况下,地方党政首长的公共投资会偏好基础设施建设、城市改造等能够产出短期政绩、能够吸引外来投资的项目,或者是更能够显示官声的公共产品如社会保障制度建设等。义务教育由于效益的外溢性很强、又不能满足官员自身的需要,在短期内也很难产生政绩,政府的供给兴趣往往不会太大。而且预算外经费也很少会被用来弥补教育投入的不足。因而行政管理费的支出会大于教育等公共服务的支出,但受政绩考核的影响,这种支出也不会过度膨胀。

那么,如果地方政府的本级收入不能满足它的支出需求,而是主要依赖上级的财政转移支付,特别是那些不指定用途的财力性转移支付。在这种情况下,它会怎样影响到本级财政收入对义务教育和行政管理费的支出偏好呢?即政府会如何重新分配它的财政收入呢?上级政府对下级政府的这种财政

援助可能会刺激下级政府增加教育投入,也可能抑制下级政府增加教育投入,甚至导致其减少教育投入,对行政管理费的影响也是如此。具体说来,主要有以下三种情况。一是刺激效应,即地方政府因财政转移支付增加了本级财政对义务教育或行政管理费的投入。二是替代效应,即地方政府将转移支付资金用于义务教育或行政管理,而把本来应该用于这些项目的本级收入用于别处。三是“挤出效应”,即转移支付使得地方政府的义务教育支出或行政管理支出变得更少而不是更多,在这里,转移支付将地方财政资金挤出了义务教育或行政管理领域。

基于以上的论述,我们可以提出如下三个假设:一是预算内的地方财政收入会更先满足行政管理费的支出;二是财力性转移支付也会显著地增加行政管理费和义务教育支出;三是转移支付资金对两者的效应,总体而言,是行政管理费优先于教育支出,即在刺激效应上,行政管理费要大于义务教育,在替代效应和挤出效应上,则前者要小于后者。

对于前两个假设,我们将可以通过线性回归中的标准化系数直接进行验证,对第三个假设则通过如下的判断方法来验证:

1. 如果转移支付资金对教育产生了刺激效应,而对行政管理费产生了替代或挤出效应,那么就说明县级政府更重视义务教育而不是政府部门的支出。反之,则说明县级政府更偏好满足政府机构的经费需求,而忽略教育。

2. 假如转移支付资金对教育和行政管理的效应是一致的,即都是刺激效应、替代效应或是挤出效应,所谓“挤出效应”(crowding-out effect),原本是财政学的一个概念,作为财政支出的乘数效应的对立面被提出来。我们这里用“挤出效应”指由于上级财政转移支付的增加,挤出了县级财政用于农村义务教育的经费。那么我们也可以从它们的不同影响系数来分辨出哪个支出更受重视。

3. 如果出现下面的情况:教育支出系数在收入效应中大于行政管理费的系数;在替代效应中小于行政管理费的系数,在挤出效应中小于行政管理费的系数,就说明政府更重视教育支出而不是行政管理支出,反之,则说明政府重视自身的经费投入而忽视教育。

三、数据与方法

我们利用江西省2005年的分县统计数据来验证我们的假设。之所以选择江西省作为个案来进行研究,主要是因为江西作为经济欠发达的中部省份,历年来获得的上级财政照顾较多,各县的财政支出在很大程度上依赖上级转移支付。利用这些数据,我们建立了两个回归模型,模型I分析在没有转移支付情况下的教育支出、行政管理费的影响因素;模型II是考察引入转移支付后,教育支出、行政管理费支出影响因素的变化情况。模型的因变量分别是,各县的人均行政管理费支出和各县的生均教育支出,前者用各县的行政管理费除以全县总人口得出。行政管理费主要是指政府工作人员的人员经费及公用经费,用总人口来平均可以衡量一个县的全部居民人均所负担的行政管理费,使各县之间具有可比性。后者用各县的教育支出除以全县中、小学在校生数得出。自变量主要有以下几类:(1)人口密度,由各县总人口除以各自的行政面积得出。(2)财政供养人口,它包括一个县里所有的“吃财政饭”人员:公务员、事业单位人员等,不含自收自支人员,因为行政管理费不含他们的经费。由于财政供养人口多,政府的自我管理成本必然增加。因此我们把财政供养人口作为一个解释变量加以考虑。(3)万人在校生数,指的是每万人中的在校普通中学生和小学生数,反映的是各县的教育需求的相对规模。模型中的两个财政变量,即人均财政收入和人均财力性转移支付,是用来检验转移支付对

财政支出影响的关键变量。比较它们在模型I 和II 中的作用,使我们能够从定量分析的角度来回答上节中的问题。人均财政收入指各县本级预算内财政收入的人均水平,它大致反映出各地的经济发展水平。财力性转移支付是指没有指定用途的转移支付,包括了共享税及其增加额的税收返还,因为这通常是作为无条件转移支付来对待的,还包括原体制补助、一般性转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付除掉中小学教师工资补助部分、取消农业特产税、降低农业税转移支付补助,加上缓解县乡财政困难转移支付补助、结算补助等。人均财力性转移支付指各县获得的上级财力性转移支付的人均水平。

模型中的财政数据均来自《2005 年全国地市县财政统计资料》,江西省各县人口数据、在校中小學生数、各县行政面积等数据来自《2006 年江西省统计年鉴》。

四、结果分析及讨论

江西省县域间的财政收入差距并不太大,离散系数只为41.1%,但极差仍然较大,人均地方财政收入最高的贵溪市,达到了708.96元,而最少的鄱阳县,仅有103.42元,只相当于全省平均水平的三分之一,贵溪的七分之一多一点。然而鄱阳县获得的人均财力性转移支付却不是全省最高的,最高的是莲花县,为791.24元,最低的也不是贵溪市,而是丰城市的242.71元。就各县获得的上级转移支付而言,差异度较少,离散系数只有26.34%,表明转移支付在江西省并不完全是按弥补地区差距、实现服务均等化的目标来分配的。生均教育支出的差异是所有指标中最小的,离散系数只有8.44%,其中最高的是财政收入状况较好的井冈山市(1877.17元),余江县最低,也有539.06元。而人均行政管理费支出最高的是资溪县(234.55元),它也是全省人口最小的一个县,只有11万,最低的是上栗县,仅为35.46元。从县域间的差距来看,生均教育支出、人均行政管理费的差异(离散系数分别为8.44%、37.35%)与人均基本建设支出的差异(离散系数75.06%)相比要小得多,初步印证了我们上文中提到的政府行为方式,即政府会尽量保证教育的刚性支出,但是却不会为它花费过多的剩余财政投入,因而尽管县域财政状况差距较大,但教育的支出差距却很小。万人在校生数最多的是余江县,最少的是分宜县,各县间教育相对规模的差异也很小(离散系数为17.22%)。反映财政供养人员相对规模的万人财政供养人口也相差不大,最高的是铜鼓县,每万人中有财政供养人员614.46人,最少的修水为189.9人。最后我们可以看到,各县人口密度的差异较大,最大的上栗县是最小的铜鼓县的7.6倍,(离散系数48.98%)。

两组模型的回归分析结果表明四个模型都有较好的拟和优度(修正后的R平方),而且人均行政管理费中模型II的拟和优度要明显地高于模型I,而生均教育支出中两个模型的拟和优度的变化情况却不明显。生均教育支出模型I修正后的R平方为0.644,即人口密度、万人在校生数、在校生总数、人均地方财政收入能够解释64.4%的因变量的变化,在将人均转移支付引入模型中后,模型II的R平方达到了0.663,变化较小,说明转移支付对县教育支出的影响并不明显。从教育支出的模型I、II的比较来看,人口密度在两个模型中都没有通过显著性检验,说明人口密度没有影响到县里的教育支出。万人在校生数在模型I和II中都与生均教育支出显著负相关,说明各县的教育支出存在一定的规模经济现象,相对规模越大的县,人均教育支出更小。

人均财力性转移支付自身呈现出与因变量的高度正相关,从标准回归系数来看,平均而言,每增加1个标准差的转移支付,会使得人均教育支出增加0.202个标准差,说明各县的教育支出对转移支付有一定的依赖性。最后我们来分析财政收入对教育支出的的不同影响,两个模型中的人均财政收入都通过了1%的显著性水平检验,而且方向为正。说明各县的财政收入状况会明显地增加县里的人均教

育支出, 财政收入越高的县, 对教育的投入也越多。具体来说, 在模型I 中, 每增加1 个标准差的人均财政收入, 政府对教育的投入会增加0. 3 个标准差; 在模型II 中, 这种投入的增加减少到了0. 283 个标准差, 说明由于转移支付的影响, 地方政府人均的本级财政收入对人均教育支出减少了0. 017 个标准差, 减少的额度非常小, 说明转移支付基本没有影响到地方财政对教育的支出。

再分析行政管理费的支出效应。在两个模型中, 人口密度都没有通过显著性检验, 说明行政管理费与县域内的人口密度无关。财政供养人口在两个模型中都显示出与人均行政管理费支出显著负相关, 说明不管有无转移支付, 一个县的财政供养人口越多, 它的总人口的人均行政管理费支出就会相应减少, 其中的原因是财政供养人口多的县, 它的总人口也大, 相对的万人财政供养人口反而小, 因而人均的行政管理成本下降。但转移支付资金使得这种影响下降了, 标准化系数从- 0. 382 降到了- 0. 206 。转移支付资金与人均行政管理支出显著正相关, 说明它自身也明显地影响到了人均行政管理费的支出, 平均而言, 人均转移支付资金每增加一个标准差, 人均行政管理费就增加0. 451 个标准差, 说明县级政府所获得的转移支付很大一部分用于政府自身的开支了。同样, 最后我们来分析人均财政收入的支出效应, 在两个模型中, 人均财政收入都在1 %的水平上通过了显著性检验, 而且方向为正。说明人均财政收入是影响政府行政管理费的一个重要变量, 越是经济发展水平高的县, 政府的行政成本越高, 这也从一个方面验证了瓦格纳法则在中国的适用性。从回归系数来看, 转移支付资金使得地方财政减少了对行政管理费的支出。在模型I 中, 人均财政收入每增加1 个标准差, 人均的行政管理费支出就会增加0. 333 个标准差, 要大于它对教育投入的增加额(0. 3) ; 在模型II 中, 人均财政收入每增加1 个标准差, 人均的行政管理费会增加0. 28 个标准差, 比没有转移支付资金的情况下减少了0. 053 。说明转移支付使得各县本级财政减少了对行政管理费的支出, 产生了一定的替代效应, 但替代程度很小。

比较人均财政收入对两者的不同回归系数, 我们可以发现, 在没有转移支付的情况下, 地方财政收入对教育支出的回归系数要小于对行政管理费支出系数, 说明县级政府的预算内财政收入会更先满足对行政管理经费的投入; 在有转移支付资金情况下, 地方财政因此而减少的教育投入虽然要小于对行政管理费的投入(人均教育投入是减少了0. 017 , 而人均行政管理费是减少了0. 053) , 但是转移支付自身对行政管理费的正向影响系数却要比教育支出高得多(前者为0. 451 , 而后者仅为0. 202) 。

通过以上的分析, 基本上验证了我们的三个假设, 即县级政府预算内财政收入会优先用于行政管理费, 而不是教育; 财力性转移支付显著地增加了县级政府对行政管理费和义务教育的投入, 相比较来说, 它更多地被用在了行政管理而不是教育上; 财力性转移支付使得县级政府相应减少了对教育和行政管理费的支出, 产生了替代效应, 但替代程度并不明显。

五、结论

通过对江西省2005 年各县的相关数据进行定量分析, 我们可以发现, 尽管江西省经济发展水平并不很高, 地方财政收入也不充裕, 但江西省的县域经济发展较为平衡。在县级财力相对紧张的情况下, 县级政府仍然保证了对教育的投入, 不管经济发展状况如何, 各县对教育投入差异较小。当然, 县级财政收入与教育投入仍然显著正相关, 收入较高的县, 对教育的投入也多。与教育支出相比, 预算内财政收入对行政管理费更敏感。转移支付是地方政府弥补财政赤字的主要来源, 转移支付减少了县本级财政对教育的投入, 产生了替代效应, 但作用较低。这一结论与其他省份的状况有些类似。在中部某省, 取消农业税后转移支付对县的义务教育支出产生了挤出效应; 在陕西产生了显著的收入效应; 而在湖北则几乎不起作用; 在经济发达的浙江, 转移支付对教育支出是产生了替代作用, 即转移支付使得浙江

各县的本级财政收入减少了对教育的投入, 尽管教育的总支出增加了。

更值得我们关注的是, 在江西省, 转移支付使得县里对行政管理费的增加力度要大于教育投入。说明在地方自身财政收入较低、支出主要依靠上级财政转移支付的情况下, 对于财力性转移支付, 县级政府会更优先满足维持政府自身的运转, 而对当地公共服务的投入却较少, 财力性转移支付在某种程度上刺激了地方政府的自身消费。

文章来源: 清华大学教育研究 (责任编辑: XL)