

财政转移支付与中国地区间 财力均等化分配模型

胡德仁*

【摘要】论文基于中国目前地区间财力差异过大的现状,提出中国财政转移支付政策应适用公平优先兼顾效率的原则,据此构建了中国地区间财力均等化分配的数学模型,在促进效率的前提下确保公共服务均等化。论文为进一步完善财政转移支付政策和有效调节中国地区间财力差异提供了理论依据。

【关键词】财政转移支付 财力 均等化 模型

【中图分类号】D601 **【文献标识码】**A

引 言

地区间财力差异过大,不仅导致地区间公共服务水平差距较大,更会使地区经济和社会发展差距拉大,贫富矛盾加剧,从而使财政失去稳固、平衡的内在机制;地区间财力差异过小(财力完全平均分配),则会缺乏必要的激励机制,不利于调动下级政府发展经济和增加财政收入的积极性。因此,只有本着公平与效率兼顾的原则,使地区间财力差异保持在合理的区间内,也是说实现地区间财力均等化,才会调动各地发展经济的积极性和实现基本公共服务均等化的目标。

关于地区间财力均等化问题的研究,王佐云认为如果发达地区无论怎么去努力实现财政增收,但其人均财政支出水平却总要与落后地区相等,那么其财政增收的努力必然会显著弱化,甚至完全放弃

* 胡德仁,河北省财政厅科研所,助理研究员;财政部科研所,博士研究生。感谢南开大学的张光教授对本文提出了许多宝贵建议。

(王佐云,2002)。换言之,财政体制正常运行的动力机制将被损坏,这种动力机制恰恰是财政转移支付的资源基础。因此,一方面要消除人均财政支出水平的显著差距,另一方面也要注意均等化的适度性,确认存在适度差距的合理性。孙红玲主张政府间适度的财政均衡,以免破坏效率与财政增收的动力机制(孙红玲,2007)。判断均等化分配模型促进效率与否,关键就看它对地方发展的积极性是正效应还是负效应,以及这种积极性对经济发展乃至整个宏观经济环境是正效应还是负效应。余国信、陈秋华从公平和效率的角度构建地区间财力差异的区间理论(余国信、陈秋华,1999:165-172),地区间财力差异所形成的单纯意义上的效率最佳状态,在某种程度上即为地区间财力差异造成的财力分配不公状态;而地区间财力差异所形成的单纯意义上的公平最佳状态,在某种程度上即为地区间财力差异造成的财力分配效率损失状态。所以,要使公平与效率同时达到最佳状态的抉择是难以实现的。政府只能调节地区间财力差异达到效率和公平的相对权衡的综合优化状态。贾康等对国外财政均衡制度进行了考察和比较研究,并提出在中国如何实现财政均衡的设想(“政府间财政均衡制度研究”课题组,2006)。现代财政均衡制度的目标是保证各级政府有较均衡或均等的财政能力以提供全国范围内较均等的基本公共服务。由于公共服务的提供者是政府,因此,在实践中,许多国家将此目标量化为如何界定政府间提供均等的公共服务的财政能力,由此而衍生出不同的财政均衡的具体目标。主要包括以下三种具体目标:均衡政府间人均财政收入、均衡政府间标准财政收入与标准财政支出的差异、均衡人均财政支出。

以往的研究大部分都是理论上探讨,在促进效率提高的前提下,应该怎样分配财政转移支付资金才能实现中国地区间财力均等化的目标,也就是说,财政均衡制度要在促进效率提高的前提下实现社会公平和实现基本公共服务均等化的目标,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,单纯比较人均财力上的差异是没有多大意义的,因为仅均衡人均财力而不考虑支出需求和成本差

异,对需求多而成本高的地区不公平。所以本文把人均公共支出成本的变量引入转移支付的公平和效率的评价中。而前人之所以没有这样做的一个主要原因当是他们无法测量各省标准财政支出。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,但它毕竟是我们所可能获得的唯一的官方测量结果。

一、中国地区间财力均等化分配的理论及模型构建

本文根据以下三个基本假设来构建中国地区间财力均等化分配的模型。

1. 基于各地区公共支出成本差异的基本假设。中国是个人口众多的多民族国家,地域广阔,各地区之间自然条件差异很大,经济发展水平很不平衡,公共支出成本的差异也较大,仅仅通过对人均财力和影响人均财力因素的测算,很难反映各地公共支出成本方面的差异,无法在中国实现有效的均衡。所以本文引入人均财政收入指数(本文中财政收入均指地方一般预算收入,财力 = 财政收入 + 财政转移支付)、人均财政转移支付指数、人均财力指数的概念。即:

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。

以这些指数作为财政转移支付的依据来消除各地公共支出成本差异,这样的测算更符合中国的实际,更能反映各地区财政保障能力。假设各地人均公共支出成本 = 各地标准财政支出 / 各地总人口,而各地标准财政支出则依据财政部预算司 2005 年测算的数据(具体数据见附表)(李萍、许宏才,2006:71 - 72)。

2. 基于公平原则的基本假设——人均财政收入指数与人均财政转移支付指数呈负相关。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

公共服务供给水平均等化。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,^①确保贫困地区财政能够提供基本的公共服务,确保最不发达地区的人均财力指数大于1,也就是人均财力大于人均公共支出成本。我们假设人均财政收入指数与人均财政转移支付指数呈负相关,且两者的相关系数 $R < -0.8$,即 $CORREL(X_n, Y_n) < -0.8$ 。用公式表示为 $Y_n = aX_n + b$,其中, X_n 表示各地区人均财政收入指数, Y_n 表示各地区人均财政转移支付指数,由于 X_n 与 Y_n 负相关,可知 $a < 0$ 。

3. 基于效率原则的基本假设——人均财政收入能力指数与人均财力指数呈正相关(人均财力指数 = 人均财政收入指数 + 人均财政转移支付指数)。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。我们假设人均财政收入能力指数与人均财力指数呈正相关,且相关系数 $R > 0.8$ 。用公式表示为 $Z_n = X_n + Y_n = X_n + aX_n + b = (a+1)X_n + b$,其中 Z_n 表示人均财力指数, X_n 表示人均财政收入指数。由于 X_n 与 Z_n 正相关,可知 $a+1 > 0$,即 $a > -1$ 。

按照以上基本假设,我们可以根据以下7个公式来构建中国地区间财力均等化的模型:

$$Y_n = aX_n + b \quad (1)$$

$$Z_n = (a+1)X_n + b \quad (2)$$

$$Z_n = X_n + Y_n \quad (3)$$

^①本文中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上级补助收入。具体包括消费税和增值税税收返还、所得税基数返还、原体制补助、专项补助、一般性转移支付补助、民族地区转移支付补助、农村税费改革转移支付、增发国债补助、调整工资转移支付、结算补助、调整收入任务增加或减少补助、其他补助、艰苦边远地区津贴补助等,不包括原体制上解和专项上解。

$$Y_1 p_1 c_1 \delta + Y_2 p_2 c_2 \delta + \cdots + Y_n p_n c_n \delta = m \quad (4)$$

$$-1 < a < 0 \quad (5)$$

$$\text{CORREL}(X_n, Y_n) < -0.8 \quad (6)$$

$$\text{CORREL}(X_n, Z_n) > 0.8 \quad (7)$$

其中： X_n 表示各地区人均财政收入指数， Y_n 表示各地区人均财政转移支付指数， Z_n 表示各地区人均财力指数， P_n 表示各地区的总人口， m 表示上级政府对下级政府财政转移支付总额， c_n 表示各地区公共支出成本，其中： $\delta = m / (Y_1 p_1 c_1 + Y_2 p_2 c_2 + \cdots + Y_n p_n c_n)$ 。 δ 是测算过程中出现的一个因子。

二、对中国地区间财力差异适度性的检验

根据上述基本假设，我们从公平和效率两个角度对 2005 年中国地区间财力差异适度性进行检验。本文中各地区人均财政收入、人均财政转移支付和人均财力的数据均是根据《河北省财政统计资料（2005）》计算得出的，各地区人均公共支出成本是依据财政部预算司 2005 年测算的标准财政支出和各地区总人口计算得出的。

（一）对公平原则的检验——人均财政收入指数与人均财政转移支付指数的相关性分析

我们根据 2005 年中国人均财政转移支付指数和人均财政收入指数做回归分析，可以得到：

$$Y = -0.0849X + 1.0093$$

$$t = (15.592662) (-1.890895)$$

$$R^2 = 0.1096 \quad F = 3.575483$$

在 5% 显著性水平上， $|t| = 1.890895 < t_{0.025}(29) = 2.0452$ ，说明人均财政收入指数对人均财政转移支付指数的影响是不显著的，而且拟合优度较低，说明中国政府间的财政转移支付一定程度上有违公平原则。如 2005 年上海市人均财政收入指数最高，比照公平原

则,对其的人均转移支付指数应该最低,但其 2005 年人均转移支付指数为 1.146,在全国排第 5 位;2005 年安徽省人均财政收入指数在全国排 21 位,比照公平原则,其人均转移支付指数应该较高,但该省 2005 年人均转移支付指数仅为 0.782,在全国排第 22 位,导致其人均财力指数在全国排第 31 位(见表 1)。

表 1 2005 年中国各地区人均财政收入指数、财政转移支付指数、财力指数的比较

地区	人均财政收入指数		人均财政转移支付指数		人均财力指数	
	数量	排名	数量	排名	数量	排名
上海	4.625	1	1.146	5	5.772	1
北京	2.981	2	0.641	28	3.623	2
浙江	2.585	3	0.745	26	3.330	3
广东	2.481	4	0.670	27	3.151	4
江苏	2.086	5	0.630	29	2.715	5
天津	1.583	6	0.753	25	2.337	6
山东	1.399	7	0.600	30	1.999	7
福建	1.363	8	0.580	31	1.943	8
辽宁	1.072	9	0.833	19	1.905	11
山西	0.967	10	0.843	17	1.810	13
重庆	0.941	11	0.975	11	1.916	10
河北	0.817	12	0.762	24	1.579	21
内蒙古	0.771	13	1.146	4	1.917	9
云南	0.740	14	1.032	9	1.772	15
广西	0.703	15	0.887	14	1.590	19
河南	0.694	16	0.772	23	1.466	28
海南	0.679	17	0.861	15	1.540	22
湖南	0.662	18	0.844	16	1.507	24
陕西	0.660	19	0.927	13	1.588	20
四川	0.659	20	0.841	18	1.500	25
安徽	0.652	21	0.782	22	1.434	31
湖北	0.647	22	0.800	21	1.447	29
江西	0.619	23	0.822	20	1.441	30
黑龙江	0.579	24	0.938	12	1.517	23
新疆	0.576	25	1.097	6	1.673	17
贵州	0.574	26	1.047	8	1.621	18
宁夏	0.495	27	1.278	3	1.773	14
吉林	0.491	28	0.988	10	1.479	27
甘肃	0.426	29	1.070	7	1.496	26
青海	0.306	30	1.376	2	1.682	16
西藏	0.108	31	1.718	1	1.826	12

资料来源:根据《河北省财政统计资料(2005)》第 19-22 页计算得出

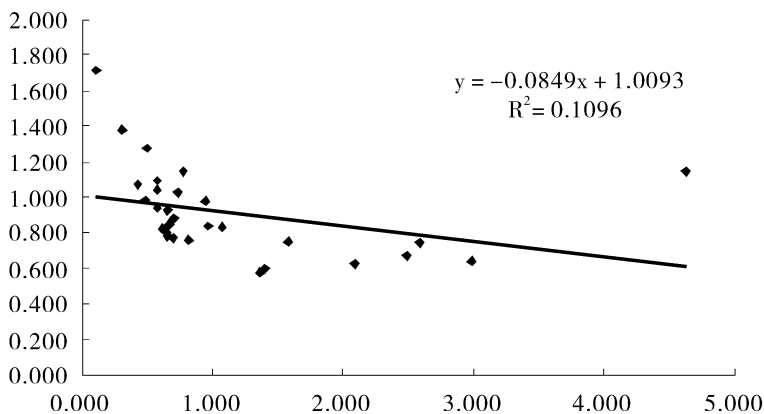


图1 2005年中国各省人均财政转移支付指数与人均财政收入指数的相关性分析

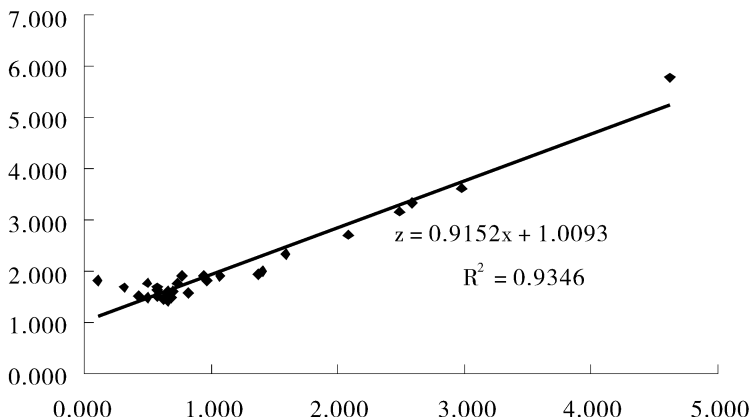


图2 2005年中国各省人均财力指数与人均财政收入指数的相关性分析

(二) 对效率原则的检验——人均财政收入指数与人均财力指数的相关性分析

从效率的角度考虑,人均财政收入指数较高的地区,其人均财力指数也应该较高,我们根据2005年中国各地区人均财力指数和人均财政收入指数做回归分析,可以得到:

$$Z = 0.9152X + 1.0093$$

$$t = (15.58854) (20.35871)$$

$$R^2 = 0.934608 \quad F = 414.4771$$

在5%显著性水平上, $|t| = 20.35871 > t_{0.025}(29) = 2.0452$, 说明人均财政收入指数对人均财力指数的影响是显著的, 而且复相关系数较大, $a+1$ 为正数, 说明中国现行财政转移支付政策较好地体现了效率原则。

三、中国地区间财力均等化分配模型的构建

从以上分析我们认为中国现行财政转移支付政策较好地体现了效率原则, 但中国政府间的财政转移支付一定程度上有违公平原则, 那么在公平与效率的视角下中国财政转移支付政策的目标应该怎样定位?

(一) 公平与效率视角下中国财政转移支付政策的目标取向

我国现阶段的财政转移支付政策应如何正确处理公平与效率的关系呢? 笔者认为现阶段我国财政转移支付政策应该体现“公平优先, 兼顾效率”的原则, 原因主要有以下两个方面:

1. 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

从国际经验看, 一个国家转移支付制度目标的选择, 都是根据本国的实际情况和特定需要决定的。我国仍然是世界上地区间经济社会发展差距最大的国家之一, 中国的人均 GDP 地区差距不仅高于美国、德国等发达国家, 也高于像印度尼西亚这样的发展中国家(胡鞍钢, 2004)。在这种情况下, 政府间转移支付制度首先要致力解决的就是公平问题, 应充分发挥财政转移支付制度的再分配职能, 缩小地区间财力差距。否则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”。

2. 由我国现阶段收入分配制度的原则决定

“十六大”报告中提出我国的分配制度要坚持“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。“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。”“十七大”报告首次强调在初次分配中也要体现公平,再分配要更加注重公平。而政府间转移支付制度属于社会总产品的再分配范畴,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,因此我国财力的分配,初次分配应以效率为主,再分配则要注重公平。财政转移支付政策应该坚持公平优先兼顾效率的原则,解决各地政府间财力的横向不平衡。

事实上我国现行财力的初次分配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,在客观导向上就有利于发达地区在财力的初次分配上多分得蛋糕。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: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。也就是说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,其必然要受国民经济发展水平的内在制约。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,第三产业比重越高,根据我国现行税制,营业税的税源主要集中在第三产业,因此,经济发展水平越高,营业税对地方财政收入的贡献率越高。发达地区经济发展水平较高,具有发展第三产业的优势,中西部地区由于收入水平较低,缺乏快速发展服务业的客观条件,在财力的初次分配中处于劣势。2005年北京和上海的人均GDP分别为45444元和51474元,第三产业比重分别为61.9%和50.5%,营业税对地方财政收入的贡献率分别达到41.75%和36.19%,而同期的山西、黑龙江的人均GDP分别只有14782元和14434元,第三产业比重分别只有37.4%和33.7%,其营业税对地方财政收入的贡献率分别仅为

16.48%和18.72%。因此,现行的财政体制把地方税的主体税种营业税划归地方税,使得经济落后地区与发达地区在财力的初次的分配上拉开了差距,体现了效率优先的原则,因此现行财政转移支付政策应更侧重公平。

(二) 中国地区间财力均等化分配模型的测算

按照2005年中国各省人均财政收入指数的高低,对各省做一个降序排列,令 $X_1, X_2, X_3, \dots, X_{31}$ 分别为相应省份的人均财政收入指数,令 $Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_{31}$ 分别为相应省份的人均财政转移支付指数,由于:

$$Y_n = aX_n + b$$

$$Y_{n-1} = aX_{n-1} + b$$

两式相减可得

$$Y_n = Y_{n-1} + a(X_n - X_{n-1})$$

根据等差数列的性质,可得:

$$Y_n = Y_1 + a(X_n - X_1)$$

那么我们可以分别求得 Y_2, Y_3, \dots, Y_{31} ,即:

$$Y_2 = Y_1 + a(X_2 - X_1)$$

$$Y_3 = Y_1 + a(X_3 - X_1)$$

⋮

$$Y_{31} = Y_1 + a(X_{31} - X_1)$$

表2 2005年中国地区间财力均等化测算表

地区	人均财政收入指数	人均财政转移支付指数	各地区财政转移支付额
上海	X_1	Y_1	$Y_1 p_1 c_1 \delta$
北京	X_2	Y_2	$Y_2 p_2 c_2 \delta$
浙江	X_3	Y_3	$Y_3 p_3 c_3 \delta$
...
西藏	X_{31}	Y_{31}	$Y_{31} p_{31} c_{31} \delta$

将上面30个式子代入 $Y_1 p_1 c_1 \delta + Y_2 p_2 c_2 \delta + \dots + Y_n p_n c_n \delta = m$,由于 $-1 < a < 0$,令 $a = -0.2$,由于式中还存在 Y_1 和 δ 两个变量,我们根据试

值的办法,计算得出各地区人均财政转移支付指数和人均财力指数情况,此时的人均财政转移支付指数和人均财政收入指数完全负相关(相关系数为-1),人均财力指数和人均财政收入指数完全正相关(相关系数为1),充分体现了公平和效率的原则(见图3、图4)。

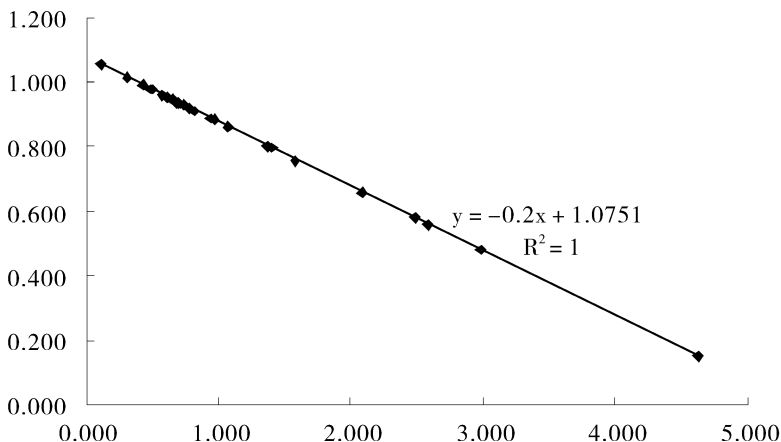


图3 2005年中国各地区人均财政转移支付指数(模拟)与人均财政收入指数的相关性分析

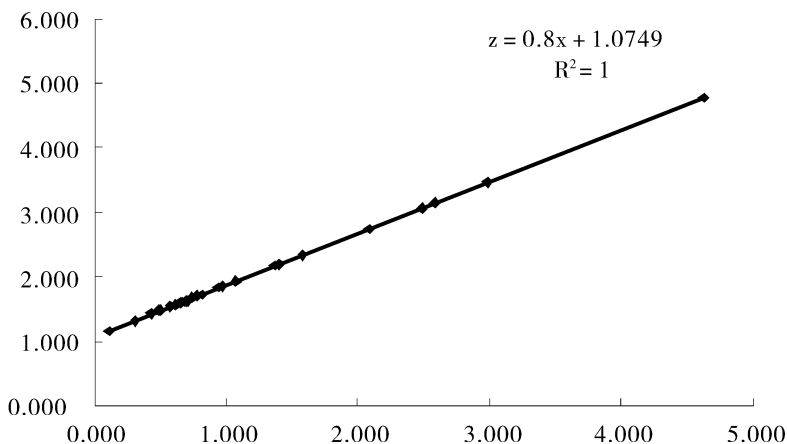


图4 2005年中国各地区人均财力指数(模拟)与人均财政收入指数的相关性分析

表3 2005年中国地区间财力均等化分配的模拟结果($a = -0.2$)

地区	人均财政收入指数		人均财政转移支付指数		人均财力指数		财政转移支付差异
	数量	排名	数量	排名	数量	排名	
上海	4.625	1	0.150	31	4.78	1	-86.91%
北京	2.981	2	0.479	30	3.46	2	-25.35%
浙江	2.585	3	0.558	29	3.14	3	-25.13%
广东	2.481	4	0.579	28	3.06	4	-13.64%
江苏	2.086	5	0.658	27	2.74	5	4.44%
天津	1.583	6	0.758	26	2.34	6	0.68%
山东	1.399	7	0.795	25	2.19	7	32.60%
福建	1.363	8	0.802	24	2.17	8	38.37%
辽宁	1.072	9	0.861	23	1.93	9	3.27%
山西	0.967	10	0.882	22	1.85	10	4.61%
重庆	0.941	11	0.887	21	1.83	11	-9.06%
河北	0.817	12	0.912	20	1.73	12	19.68%
内蒙古	0.771	13	0.921	19	1.69	13	-19.68%
云南	0.740	14	0.927	18	1.67	14	-10.21%
广西	0.703	15	0.934	17	1.64	15	5.38%
河南	0.694	16	0.936	16	1.63	16	21.22%
海南	0.679	17	0.939	15	1.62	17	9.12%
湖南	0.662	18	0.943	14	1.60	18	11.63%
陕西	0.660	19	0.943	13	1.60	19	1.67%
四川	0.659	20	0.943	12	1.60	20	12.16%
安徽	0.652	21	0.945	11	1.60	21	20.79%
湖北	0.647	22	0.946	10	1.59	22	18.16%
江西	0.619	23	0.951	9	1.57	23	15.65%
黑龙江	0.579	4	0.959	8	1.54	24	2.24%
新疆	0.576	25	0.96	7	1.54	25	-12.52%
贵州	0.574	26	0.96	6	1.53	26	-8.31%
宁夏	0.495	27	0.976	5	1.47	27	-23.62%
吉林	0.491	28	0.977	4	1.47	28	-1.12%
甘肃	0.426	29	0.99	3	1.42	29	-7.50%
青海	0.306	30	1.014	2	1.32	30	-26.34%
西藏	0.108	31	1.053	1	1.16	31	-38.67%

资料来源:地方财政统计资料,2005

我们将各省财政转移支付实际值与理论值相比较,从表 4 中可以看出,2005 年上海、西藏、青海、北京、浙江、宁夏、内蒙古、广东、新疆、云南理论上应获得的财政转移支付要小于实际获得的财政转移支付,其差异在 $-10.21\% - -86.91\%$ 之间^①,湖南、四川、江西、湖北、河北、安徽、河南、山东、福建理论上应获得的财政转移支付要大于实际获得的财政转移支付,其差异在 11.63% 和 38.37% 之间,重庆、贵州、甘肃、吉林、天津、陕西、黑龙江、辽宁、江苏、山西、广西、海南理论上应获得的财政转移支付与实际获得的财政转移支付差异不大,其差异在 -9.06% 和 9.12% 之间。通过以上分析,我们得出:为体现公平优先兼顾效率的原则,在 $a = -0.2$ 的模式下(也就是说保持地区间财力差异比较大的条件下),2005 年中央政府要增加对湖南、四川、江西、湖北、河北、安徽、河南、山东、福建的财政转移支付,而要减少对上海、西藏、青海、北京、浙江、宁夏、内蒙古、广东、新疆、云南的财政转移支付,重庆、贵州、甘肃、吉林、天津、陕西、黑龙江、辽宁、江苏、山西、广西、海南可以保持现有的规模。

表 4 2005 年中国地区间财力均等化分配的模拟结果(不同的 a)

a	Y_1	δ	人均财力指数的变异系数	人均财政收入指数的变异系数	财政转移支付效果	人均财力最高指数/人均财力最低指数	人均财力最低指数
-0.10	0.499	1.000	25.77%	55.52%	53.58%	4.84	1.06
-0.20	0.150	1.000	20.37%	55.52%	63.30%	4.11	1.16
-0.30	-0.197	0.997	15.64%	55.52%	71.83%	3.51	1.26
-0.40	-0.553	1.006	11.39%	55.52%	79.48%	2.97	1.37
-0.50	-0.899	1.002	7.95%	55.52%	85.68%	2.53	1.47
-0.60	-1.248	1.002	5.10%	55.52%	90.82%	2.14	1.57
-0.70	-1.595	1.000	2.91%	55.52%	94.76%	1.81	1.67
-0.80	-1.945	1.001	1.31%	55.52%	97.64%	1.51	1.78
-0.90	-2.293	1.000	0.37%	55.52%	99.34%	1.24	1.88

资料来源:地方财政统计资料,2005

①某地财政转移支付差异 = (某地财政转移支付理论值 - 某地财政转移支付实际值) / 某地财政转移支付实际值。

四、应用多目标优化方法分析转移支付中公平与效率的关系

根据上述原理,我们分别计算 $a = -0.10$ 、 -0.30 、 -0.40 、 -0.50 、 -0.60 、 -0.70 、 -0.80 、 -0.90 时的财政转移支付情况(见表5),从表5中我们可以看出,随着 a 值的减小,人均财力指数的加权变异系数越来越小,越来越趋向于公平的目标;随着 a 值的减小,上海等一些发达地区的人均财政转移支付指数越来越小,可能为负数,即这些发达地区必须拿出一部分资金作为横向均等化转移支付资金,否则难以实现公平优先兼顾效率的目标;随着 a 值的减小,财政转移支付效果越来越显著(财政转移支付效果 = [人均财政收入指数的变异系数 - 人均财力指数的变异系数] / 人均财政收入指数的变异系数),由 53.58% 增加到 99.34%。

从全国来讲,转移支付如果能够达到绝对公平和最高效率则是最理想的。从数学角度就是多目标优化问题:

$$\max y_1 = f_1(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

$$\max y_2 = f_2(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

但是,公平和效率只是相对的,绝对的公平和最高效率是难以实现的,所以我们必须考虑这两个目标在转移支付中所占的比重问题,设 $\lambda_1(t)$ 、 $\lambda_2(t)$,分别为某一年公平的效用 y_1 和效率的效用 y_2 的权重,从而产生一个新的与时间相关的参数优化问题,在某一个阶段 $\lambda_i(t)$, $i=1,2$,可以看为待定的常数,因此,转移支付的效用函数 u 是公平与效率的加权和。转移支付的目标就是要使这个效用函数达到最大值。最优目标为:

$$\max u = \lambda_1(t)y_1 + \lambda_2(t)y_2$$

$$\lambda_1(t) + \lambda_2(t) = 1$$

关于 $\lambda_1(t)$ 、 $\lambda_2(t)$ 的讨论,在不同的国家中关于 $\lambda_1(t)$ 、 $\lambda_2(t)$ 的讨论,我们认为有下述 5 种可能:

1. 当国家内部各地区发展差距非常大时, $\lambda_1(t) \gg \lambda_2(t)$;
2. 当国家内部各地区发展差距较大时, $\lambda_1(t) > \lambda_2(t)$;
3. 当国家内部各地区发展差距一般时, $\lambda_1(t) = \lambda_2(t)$;
4. 当国家内部各地区发展差距较小时, $\lambda_1(t) < \lambda_2(t)$;
5. 当国家内部各地区发展差距非常小时, $\lambda_1(t) \ll \lambda_2(t)$ 。

由于中国地区间财力差异较大,财政转移支付政策应体现公平优先兼顾效率的原则,所以应该尽量取比较小的 a 值,例如取 $a = -0.90$ 。

五、结论与政策建议

转移支付是一个复杂的资源配置问题,是中央政府支出中的一个重要组成部分,同时也是地方政府举足轻重的收入来源。其基本原则是:在中央财力有限的情况下,转移支付资金在保证各地区公共服务水平均等化的同时要能够充分调动地方政府发展经济和增加自有收入的积极性,促进各级政府增收节支提高财政资金的使用效率。

1994 年分税制改革及 2002 年所得税收入分享改革是通过保地方既得利益来换取改革的顺利进行的,期望通过改革后中央能够集中到足够的增量,缩小地区间财力差异,实现地区间财力分配的基本均等,但是中央财政在分税制改革后所集中到的可用财力并没有达到预期的目的,又由于中央财政外贸出口退税负担加重对其集中财力的抵冲作用,使得中央财政难以拿出足够的财力实现地区间财力均等化的目标。以 2005 年为例,当年中央财政转移支付为 11120.07 亿元,扣除消费税和增值税税收返还 2859.32 亿元和所得税基数返还 897.58 亿元,中央可支配的财政转移支付资金只有 7363.17 亿元。在这样的体制下,由于中央可支配的财政转移支付资金有限,而且中国地区间财政收入差异较大,财政转移支付政策难以实现公平优先兼顾效率的目标。在现阶段要实现财力均等化的目标,笔者认为必须分两个阶段进行。

第一阶段:取消税收返还,中央政府能够集中更多的财力。

表 5 1997 - 2006 年各项中央财政转移支付结构情况表 (%)

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均
消费税和增值税收返还	73.83	63.41	53.33	46.99	37.70	32.76	31.38	25.71	22.28	26.53	41.39
所得税基数返还	NA	NA	NA	NA	NA	8.13	11.15	8.07	6.63	8.78	8.55
原体制补助	4.10	3.45	2.86	2.65	1.99	1.69	1.57	1.17	0.97	1.25	2.17
一般性转移支付补助	0.90	1.84	1.89	2.21	2.26	3.78	4.68	10.07	11.26	7.29	4.62
民族地区转移支付补助	NA	NA	NA	NA	0.54	0.49	0.69	1.43	1.15	0.75	0.84
农村税费改革转移支付补助	NA	NA	NA	NA	0.81	3.32	3.77	2.76	2.44	3.00	2.68
调整工资转移支付补助	NA	NA	2.73	4.62	9.32	10.92	11.07	8.84	11.58	9.60	8.59
结算补助	1.06	1.47	2.37	6.99	5.57	2.72	2.50	1.59	1.41	2.12	2.78
调整收入任务增加或减少补助	0.10	0.75	1.15	0.80	2.38	1.65	1.92	1.79	NA	1.50	1.34
其他补助	1.09	2.00	1.86	1.51	2.00	1.43	1.16	1.37	1.10	1.21	1.47
取消农业特产税 降低农业税率转移支付	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3.19	3.08	2.12	2.80
缓解县乡财政困难转移支付补助	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1.35	1.73	NA	1.54
农村义务教育补助收入	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0.55	NA	0.55
合计	81.08	73.28	65.79	65.79	63.48	66.89	69.89	67.29	65.89	68.47	68.79
专项补助	18.92	17.98	28.65	24.98	22.20	21.59	22.58	26.87	30.44	24.69	23.89
增发国债补助	NA	8.74	5.56	9.23	14.32	11.52	7.53	5.84	3.67	6.84	8.14
合计	18.92	26.72	34.21	34.21	36.52	33.11	30.11	32.71	34.11	31.53	31.22

资料来源:根据历年《中国财政年鉴》和各省财政年鉴计算得出,NA表示当前没有该项财政转移支付资金

尽管中央财政的一般性转移支付在向中、西部地区倾斜,但是税收返还数额数倍于一般性转移支付数额,并且逐年增长。税收返还制度是中央采取的维护地方既得利益,是分税制改革顺利进行的过渡期转移支付制度,但这一措施属于非均等化的转移支付,不利于实现公共服务的均等化目标,而目前,税收返还在转移支付总额中占有很大的比例,这就使得我国转移支付制度整体上失去了平衡地区间财力的作用。因此,应该逐步取消税收返还制度,降低税收返还的非均衡化效用(胡德仁、刘亮,2006)。

第二阶段:探索建立进行横向财政转移支付模式。

在现行体制下,由于中国地区间经济发展差异较大,即使中央政府在纵向转移支付时对于欠发达地区予以适当倾斜,仍然不能充分满足财力均等化的需要。基于财政公平和公共服务均等化的考虑,有必要在中国探索建立横向转移支付模式,通过富裕地区对贫困地区的资金转移来弥补贫困地区的财政缺口,从而实现地区间财政横向均衡。而且由于财政成本和利益区域性外溢的可能以及地区合作的需要,这样既能减轻中央财政的负担,又能促进地区间产业结构的调整,扩大各地区之间的交流与合作,实现共同发展的目的,这就是所谓的兄弟互助模式(又称罗宾汉模式)。因此,从横向财政平衡和地区合作发展的需要出发,横向财政转移支付有其不可替代的作用。在中国地区间经济发展差异较大的情况,我们测算的结果也只有发达地区拿出一部分财力对不发达地区进行横向转移支付,中国地区间才有可能实现财力均等化的目标。

本研究的不足之处就是对各地公共支出成本的测算直接根据财政部预算司一般预算转移支付办法中各地标准支出和总人口得出的,这与各地实际的公共支出成本还有很大的差异。其次,由于目前我国地区之间人口流动较大,我们的模型是依据户籍人口测算的,有必要按照常住人口进行测算,这样更能符合实际,这些不足有待于在以后的研究中进一步深入。

附表 2005 年各地区人均公共支出成本的测算

地区	总人口(万人)	标准财政支出(亿元)	人均公共支出成本(元/人)
上海	1778	306.44	1723.51
北京	1538	308.34	2004.81
浙江	4898	412.59	842.36
广东	9194	728.50	792.36
江苏	7475	634.21	848.44
天津	1043	209.59	2009.49
山东	9248	766.91	829.27
福建	3535	317.32	897.65
辽宁	4221	630.20	1493.01
山西	3355	380.83	1135.11
重庆	2798	272.93	975.45
河北	6851	630.88	920.86
内蒙古	2386	360.03	1508.93
云南	4450	422.51	949.46
广西	4660	402.41	863.54
河南	9380	774.54	825.74
海南	828	101.08	1220.77
湖南	6326	596.67	943.20
陕西	3720	417.03	1121.05
四川	8212	727.33	885.69
安徽	6120	512.59	837.57
湖北	5710	580.56	1016.74
江西	4311	408.84	948.36
黑龙江	3820	549.90	1439.53
新疆	2010	313.09	1557.66
贵州	3730	318.06	852.71
宁夏	596	96.40	1617.45
吉林	2716	421.82	1553.09
甘肃	2594	290.13	1118.47
青海	543	110.68	2038.31
西藏	277	111.51	4025.63

资料来源:标准财政支出数据来源于财政部预算司李萍、许宏才(2006:71-72),总人口数据来源《中国统计年鉴(2006)》,各地人均公共支出成本=各地标准财政支出/各地总人口

参考文献

- 胡鞍钢(2004). 中国:走向区域协调发展. 中国经济时报,3月22日第2版.
- 胡德仁、刘亮(2006). 中国地区间财力差异的度量及分解. 广东商学院学报,4.
- 胡德仁、刘亮(2007). 地区间财力差异适度性模型及应用. 财贸研究,4.
- 李萍、许宏才(2006). 中国政府间财政关系图解. 北京:中国财政经济出版社.
- 刘黎明、刘玲玲、王宁(2000). 转移支付中的公平与效率. 预算管理与会计,2.
- 刘亮(2007). 中国地区间财力差异的变化趋势及因素分解. 财贸研究,1.
- 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.
- 齐守印(1994). 建立我国政府间转移支付制度的初步设想. 财政研究,9.
- 余国信、陈秋华(1999). 地区间财力差异与调节. 北京:中国财政经济出版社.
- 孙红玲(2007). 中国区域财政横向均衡与均等化分配模型. 中国工业经济,12.
- 王佐云(2002). 政府间财政转移支付:政策功能和适度性问题. 上海财经大学学报,12.
- 曾军平(2000). 政府间转移支付制度的财政平衡效应研究. 经济研究,6.
- “政府间财政均衡制度研究”课题组(2006). 国外财政均衡制度的考察与借鉴. 经济研究参考,10.
- 朱玲(1997). 转移支付的效率与公平. 管理世界,3.

(责任编辑:陈那波)