

调整转移支付制度，优化财政支出结构

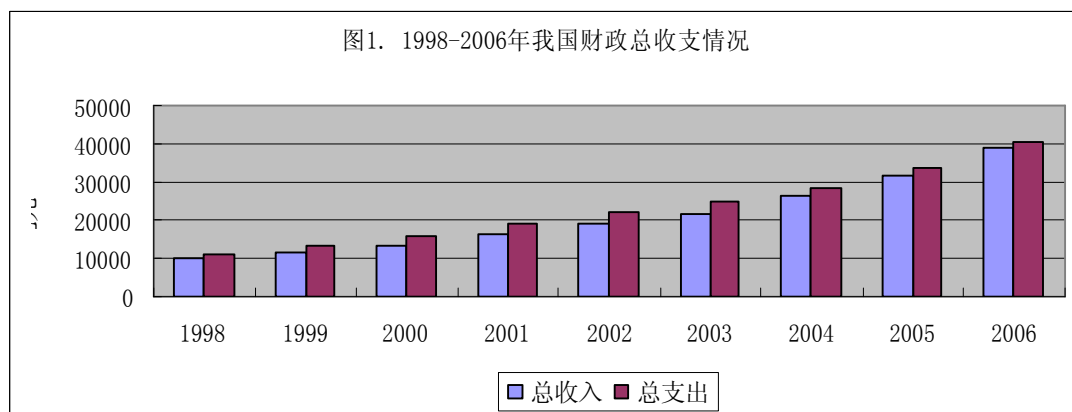
刘凤良 张莉 吕志华 高晓雪

摘要：我国财政收支经历了多年的高速增长，但支出结构不合理，导致财政资金的利用效率不高。当前我国财政支出结构的不合理主要体现在三个方面，一是财政支出在各个项目之间的分配不合理，基础教育、社会保障等重要领域的财政投入长期不足；二是财政资金在中央与地方间的分配不合理，中央与地方的财权与事权不匹配；三是财政资金在地方的分配不平等，人为地扩大了地区间的经济差距。财政支出结构所存在的上述三方面不合理现象，都与我国现行支付制度有着密切的联系，现行财政转移支付制度的不合理是我国财政支出结构不合理的关键原因。因此，要从根本上优化我国的财政支出结构，必须大力调整现有的财政转移支付制度，在中央和地方之间合理地划分财权和事权，适度加大中央对地方财政的转移支付力度，并适当调整转移支付在地区间的分配。

关键词：财政支出结构，转移支付制度

一、引言

近年来，在国民经济平稳较快增长的大背景下，我国的财政总收入和财政支出呈现出较高速度的增长。2006年我国财政总收入达38760.2亿元，同比增长22.47%，总支出达40422.73亿元，同比增长19.30%；2007年上半年，这一高速增长的趋势得到了进一步的延续，1—6月份我国财政预算收入26117.8亿元，同比增长30.6%，预算总支出17920.0亿元，同比增长22.7%。从总量上看，我国财政收支的增长速度要高于同期我国GDP的增长速度。



数据来源：根据历年《中国财政统计年鉴》数据计算。

我国财政收支在总量上经历了多年的高速增长，财政资金的这种高速增长为我国的基础设施建设和经济社会发展提供了重要的支持，同时也是我国财税体系逐渐走向成熟的标志。但到目前为止，我国的财政支出结构还很不合理，这就导致了我国财税体系在支出方面的低效率，因此即使在税收收入连年大幅超收的情况下，很多公共领域仍然存在资金短缺的

现象。具体说来，我国财政支出结构的不合理主要体现在如下几个方面，一是财政支出在各个项目之间的分配不合理，基础教育、医疗卫生、社会保障等重要领域的财政投入长期不足；二是财政资金在中央与地方间的分配不合理，中央与地方的财权和事权不平衡，制约了地方政府的发展动力和潜力；三是财政资金在地方间的分配不平等，人为地扩大了地区间的经济差距。

二、当前我国财政支出结构存在的问题

（一）财政支出在各个项目间的分配不合理

从近年来我国财政支出的主要项目及其开支情况来看（详见表 1），我国当前财政支出结构存在诸多不合理之处。

一是财政对教育事业的支持长期不足，教育资金缺口大。2006 年我国财政共投入教育经费 4780.41 亿元，占我国当年财政支出的 11.83%，从总量上看，我国财政对教育事业的投入似乎并不少。但是，我国人口基数巨大，目前中西部尤其是农村地区的基础教育还很落后，在基础教育方面有着巨大的资金缺口。Martinez-Vazquez & Zheng（2006）曾经以 2004 年我国广东佛山市为基准模拟计算过我国的教育经费缺口¹，结果发现，在 2004 年如果要想使我国所有的省份对教育的财政投入都在平均意义上达到佛山的水平，我国财政对教育的投入还必须增加 3738.43 亿元，这个增量相当于我国 2004 年财政总收入的 14.16%和当年财政总支出的 13.12%，由此可见，我国在基础教育方面的资金缺口是十分巨大的。另一方面，从财政教育资金占 GDP 的比重来看，我国财政对教育的支持也是长期偏低的。近几年来我国财政教育资金占 GDP 的比重一般在 2.8%左右，并且近两年还有下降的趋势，而美国用于基础教育的财政支出在 2003 年即已占到其 GDP 的 7.0%，英国的该比例达 5.7%，德国、意大利和日本基本都在 4.5%左右，都要远远高于我国的水平。并且，如果将我国的人口因素考虑在内的话，这一问题就显得尤其严重，2006 年我国教育经费仅占全球总教育经费的 0.78%，而我国人口占世界总人口的比例接近 20%。所以，在我国特殊的国情下，目前的教育支出规模还无法满足我国发展中西部经济、缩小地区间差距的现实要求，并且长期以来的投入不足已经对我国基础教育造成了比较严重的影响。

表 1. 2000—2006 年我国财政支出主要项目及其占比 （单位：%）

年度	基本建设支出	挖潜改造资金和科技三项费用	支农支出	文教、科学、卫生支出	抚恤和社会福利救济费	国防支出	行政管理费	政策性补贴支出
2000	13.19	5.45	4.83	17.23	1.34	7.60	11.25	6.56
2001	13.28	5.25	4.86	17.78	1.41	7.63	11.63	3.92
2002	14.25	4.39	5.00	18.04	1.69	7.74	13.51	2.93
2003	13.91	4.43	4.60	18.28	2.02	7.74	13.95	2.50
2004	12.07	4.37	5.95	18.06	1.98	7.72	14.25	2.79
2005	11.91	4.40	5.28	17.99	2.11	7.29	14.25	2.94
2006	10.86	4.32	5.35	18.37	2.25	7.37	8.30	3.43

数据来源：根据历年《中国财政统计年鉴》数据计算。

二是财政对社会保障事业的支持力度不够，不利于经济社会的和谐发展。伴随着社会主义市场经济的确立和完善，市场在我国经济生活中的主导地位日益突出。与此同时，收入

¹ Martinez-Vazquez & Zheng（2006）选择广东佛山作为模拟计算的基准城市是因为，已有的多种调查显示，佛山的人均 GDP、生活水平、教育硬件设施和教学质量等都处于我国的中等水平，并且已有的调查表明，佛山的教育体系运转比较好。

不平等和贫困问题也越来越明显。而我国财政对社会保障事业的支持力度长期偏低，无法满足当前我国建设“和谐社会”的要求。我国财政支出中社会保障支出项目包括“抚恤和社会福利救济费”和“社会保障补助支出”两项。以2006年为例，“抚恤和社会福利救济费”为795.02亿元，“社会保障补助支出”为1996.25亿元，两项合计2797.27亿元，占当年财政支出的比重为6.9%，占当年我国GDP的比重仅为1.33%。从社会保障投入的国际比较来看，绝大多数国家财政对社会保障的支持力度都要高于我国，2003年美国社会保障资金占其财政支出总量的10.6%，欧洲大陆平均占到17.6%，法国、德国、瑞典等国家该比例更是超过了20%；而从社会保障资金占GDP的比重来看，OECD国家平均为3.1%，绝大部分发达国家该比例高于5%，发展中国家也基本在1.5%以上。所以，我国财政对社会保障事业的支持力度还处于一个较低的水平，而这种低支持力度的直接后果就是，社会保障事业的覆盖面低、救助力度小，无法满足低收入群体基本生活保障的要求。以我国最主要的社会保障项目——最低生活保障制度为例，截止到2006年年底，全国共有2240.9万（1028万户）城市居民享受了城市最低生活保障，共有1509.1万（743.4万户）农村人口享受了农村最低生活保障，两者合计仅占我国人口总量的约2.7%；保障力度方面，2006年我国城市最低保障的平均保障标准为162.23元/人、月，而实际上我国的低保采取的是“补差”的方式，所以2006年城市最低生活保障的实际情况是人均补差仅82.9元/人、月，农村的保障力度则更低，2006年我国农村最低生活保障的平均保障标准为70.37元/人、月，而最终实际补差仅人均33.2元/人、月。由此可见，目前我国财政对社会保障事业的支持力度偏低，无论是保障的覆盖面还是力度都难以满足低收入群体的基本生活需要。

三是“基本建设支出”占比过高，建国以来基本建设支出占我国财政总支出的比例一直很高，这是我国财政参与和干预投资行为的一个表现，近年来虽然有着不断下将的趋势，但到2006年仍然占到总支出的10.86%。大量的财政资金转化为资本而不是投向公共服务领域是我国财政的一大特色，在世界上的其他国家中并不多见。根据可比的统计口径，2003年美国政府投资占财政总支出比例为3.3%，欧洲大陆平均为2.5%，其中法国较高为3.2%，德国和瑞典都在2%左右，英国的该比例甚至仅为1.1%。

四是“行政管理费”占比过高，我国财政支出中行政管理费占比高，2000年该比例为11.25%，此后几年内该比例还在不断上升，到2005年最高达到14.25%，但2006年有较大幅度的下降，为8.30%。行政管理费的高占比和上升说明我国行政管理费用使用的低效率，行政管理部门的投入产出比率较低。

财政支出在各个项目间的分配不合理有其深层的经济和政治原因。那就是，县乡一级财政直接承担着基础教育、医疗卫生、社会保障等公共服务方面的重要支出责任，但以目前的情况来看，县乡一级财政的自有收入和从中央财政接受的转移支付之和仍然无法向这些领域提供足够的资金，所以县乡一级财政选择将资金更多的用作政府的“行政管理费”和与政绩直接挂钩的“基本建设支出”，而削减在基础教育、医疗卫生、社会保障等关乎民生方面的支出。这就导致我国财政支出在“基本建设支出”和“行政管理费”方面的投入明显偏高，而在基础教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出比例偏低。

（二）财政支出在中央与地方之间的分配不合理——纵向不平衡

我国从1994年的分税制改革后系统地引入了现行的财政转移支付制度。根据财政部的统计，到2006年我国中央对地方财政转移支付已经达到了9143.55亿元，比1994年增加8682.8亿元，增长18.8倍，年均增长28.3%，2006年，中央对地方财政转移支付占地方财政支出总额的比重达30%；其中，中部地区由14.7%提高到47.2%，西部地区由12.3%提高到52.5%。转移支付制度使一部分财政收入从中央政府转移到地方政府，在一定程度上弥补了地方政府的财政收入不足，但是，到目前为止，中央财政对地方财政的转移支付额度仍然

偏低，而地方政府所负担的财政支出责任偏高，中央与地方之间仍然存在财权与事权不匹配的问题。

从财政资金的支出责任角度来看，地方政府在教育、医疗卫生、社会保障、公检法司等诸多公共领域承担了重要的支出责任，在财政支出的总体支出责任方面，地方财政也要高于中央财政。以 2003 年为例，我国中央政府支出占我国总财政支出的 30%，省级政府支出占总财政支出的 18%，市级政府占 22%，县乡级政府占 30%，也就是说，2003 年我国市级及以下政府承担了超过一半的支出责任，县乡一级地方政府承担的支出责任与中央政府承担的总体支出责任基本相当。（详见下表 2）而具体到教育、医疗卫生、社会保障、公检法司等诸多公共服务项目，地方政府更是承担了绝大多数的支出责任，中央政府承担的部分相对就要小很多。2003 年我国县乡级政府承担的财政教育经费占全国该项支出的比例高达 60%，而中央政府在该项目中承担的支出责任仅为 8%；县乡级政府承担了医疗卫生支出的 43%，而中央政府仅承担了 3%。类似的情况也出现在社会保障、公检法司、支农支出等项目中。而美国的情况则与我国截然相反，据统计，美国在 1999 年联邦和州政府的财政支出占全部支出的 72.1%，而地方政府则仅需负责全部支出的 27.9%。与美国相比，我国地方政府的责任明显偏高，这也充分说明我国地方政府的财政支出负担较重。

表 2：我国财政支出在各级政府间的划分：2003 年（单位：%）

项目	中央政府	省级政府	市级政府	县乡级政府
总财政支出	30	18	22	30
基本建设支出	44	23	22	11
支农支出	12	46	11	30
教育支出	8	15	18	60
科学支出	63	23	9	5
医疗卫生支出	3	22	32	43
社会保障支出	11	39	32	18
政府开支	19	11	22	48
公检法司支出	5	25	34	35
国防支出	99	1	0	0
外交外事支出	87	13	0	0
对外援助支出	100	0	0	0
其他支出	29	16	25	31

另一方面，从中央政府与地方政府的财政收入及其分割来看，地方政府自有财政收入较低，中央对地方的财政转移支付额度无法满足地方政府的开支要求。1994 年分税制改革的目标之一便是提高中央财政收入占总财政收入的比重，因此，分税制改革后各年中央财政收入占我国总财政收入的比重基本在 60%左右，而地方政府的自有收入占全国总财政收入的比重偏低，对中央政府的“税收返还和转移支付”依赖程度很高。以 2006 年为例，我国中央政府财政收入为 21243.89 亿元，占全国财政总收入的 54.81%；地方政府自有收入为 18303.58 亿元，占全国财政总收入的比例约为 47.22%，并且地方政府自有收入的一部分还必须上交给中央财政作为“上解中央支出”，2006 年我国地方政府的该项目合计 787.27 亿元，约占地方政府自有收入的 4.1%；中央向地方转移的“税收返还和转移支付”共计 13501.45 亿元，占地方政府总收入的 42.45%。而事实上，这里的地方政府收入包括了省、市和县乡三级政府的财政收入。转移支付制度虽然在一定程度上缓解了地方政府的资金短缺问题，但由于转移支付制度本身存在的缺陷，资金的使用往往不规范，并且缺乏有效监督与制约机制。在地方财力吃紧的情况下，转移支付资金在执行中被挤占和挪用的现象十分严重，部分转移

支付资金成了地方政府的“吃饭”钱，出现了所谓专项转移支付财力化倾向。同时我国财政转移支付制度缺乏有效约束和效益评估，转移支付资金的运行效率不高。这些问题都使地方政府的资金短缺问题无法得到有效的解决。据统计，在 2003 年，我国有 749 个县（占总数的 26.7%）的自有财政收入甚至无法满足其仅教育一项开支的需要，有 534 个县（总数的 19%）需要将其自有收入的 70%—100% 用于应付其教育开支，还有占总体达 39.58% 的 1111 个县，需要将其自有收入的 30%—70% 投入教育才能满足该项资金的需要。

从我国中央与地方政府之间在财政支出责任和财政收入方面的对比分析可知，我国地方政府承担了重要的财政支出责任，而可以运用的财政收入相对较少，但中央财政的情况则恰好相反。因此，我国中央政府对地方政府的转移支付额度仍然不够，中央政府与地方政府之间存在较为严重的财权和事权不匹配的问题。

（三）财政支出在地区间的分配不合理——横向不平等

我国财政支出结构的第三个问题是支出的地区结构不合理，财政支出在地区之间相差较大，存在较为严重的横向不平等问题。

如表 3 所示为 2003 年我国主要省市财政在基本建设支出、教育支出、医疗卫生支出、一般公共服务支出和支农支出五个项目上的人均支出情况。由表 3 的数据我们不难发现，我国主要财政支出项目的人均水平在各省份之间存在这巨大的差别，以基本建设支出为例，2003 年我国该项目人均支出水平最高的省级单位为上海，人均基本建设支出为 1430.4 元，同年我国人均基本建设支出最低的省为湖北省，人均支出仅 51.2 元，两者相差近 28 倍。

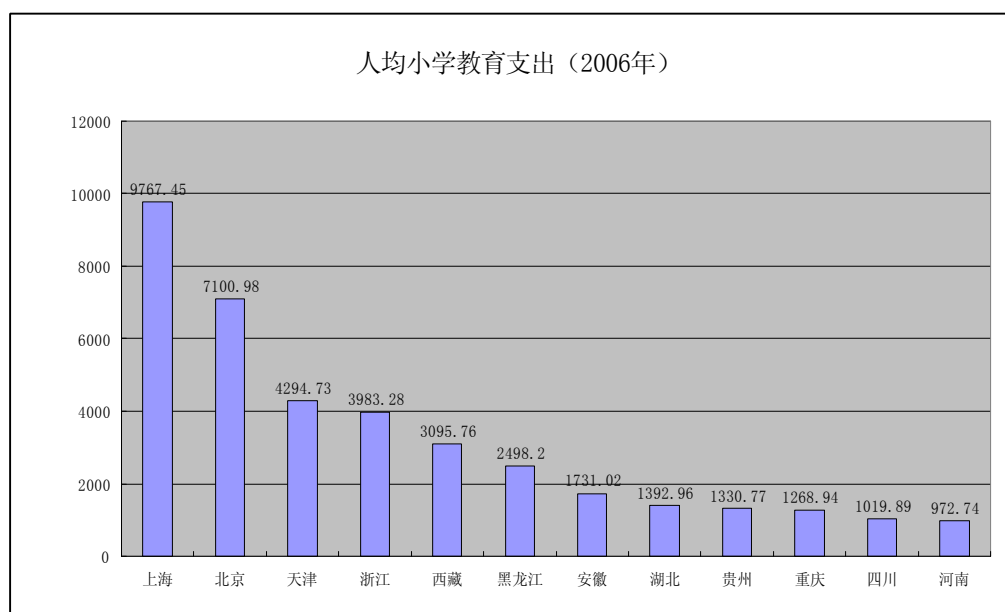
表 3: 人均财政支出的省际不平等: 2003 年 (单位: 元)

地区	基本建设支出	教育支出	医疗卫生支出	一般公共支出	支农支出
北京	494.3	678.5	340.8	268.4	179.8
天津	518.4	470.5	151.4	173.5	79.5
河北	61.4	175.9	51.5	99.0	45.2
山西	111.2	203.4	61.3	137.1	79.0
内蒙古	328.3	228.4	71.8	191.9	149.4
辽宁	161.6	233.6	59.8	147.9	104.0
吉林	117.8	198.6	59.7	115.5	80.5
黑龙江	101.6	212.6	60.5	128.3	116.6
上海	1430.4	767.8	213.0	261.8	138.8
江苏	102.6	241.8	75.0	144.7	89.0
浙江	135.3	350.9	97.0	203.5	127.9
安徽	74.0	131.9	26.7	80.0	50.9
福建	107.4	266.5	59.4	105.1	77.8
江西	79.7	151.5	35.4	84.5	55.2
山东	69.8	196.3	43.4	123.1	67.7
河南	52.0	135.7	31.2	86.0	37.3
湖北	51.2	148.4	40.4	95.1	47.3
湖南	77.1	135.2	25.3	88.8	54.3
广东	302.8	333.5	92.5	220.6	120.7
广西	82.4	162.9	43.3	95.4	61.6
海南	165.9	182.6	57.3	129.6	86.5
重庆	204.7	137.2	34.6	117.7	54.3
四川	86.2	125.2	36.1	108.7	55.8
贵州	81.8	155.4	44.7	112.0	63.7
云南	161.1	212.9	74.8	126.7	112.0
陕西	125.4	179.8	45.3	127.2	78.8
甘肃	126.7	182.7	45.3	120.3	79.3
青海	553.2	236.6	99.2	208.3	140.2
宁夏	350.8	237.5	77.2	133.3	149.0
新疆	330.9	274.2	94.2	197.1	120.0
最大值	1430.4	767.8	340.8	268.4	179.8
最小值	51.2	125.2	25.3	80.0	37.3
平均值	221.5	244.9	74.9	141.0	90.1
变异系数	1.2	0.6	0.8	0.4	0.4

数据来源:《中国统计年鉴—2004》, 国家统计局。

从财政教育支出的人均水平来看, 我国省际之间同样存在着严重的不平等问题, 2003 年, 我国人均财政教育支出最高的是上海, 人均教育支出 767.8 元, 最低的为四川省, 人均

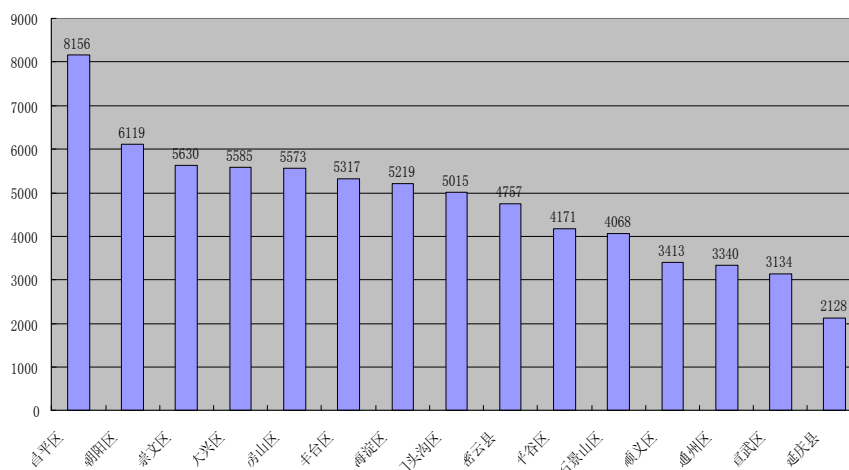
教育支出 125.2 元，两者相差约 6.2 倍。当然，要想知道教育经费在省际的实际差别，我们还必须考虑各省在学生数量方面的差别，也就是看财政花在每个学生身上的支出平均是多少，这一数据直接与教学条件和质量挂钩，能够更进一步的反映教育投入在省际之间的实际差距。图 3 为 2006 年我国 12 个代表性省级单位小学生生均财政支出情况，不难看出，教育经费对于每个学生而言的实际差别要远大于前面分析的人均差异。在这 12 个省级单位中，上海的小学生的生均财政支出最高为 9767.45 元，河南省的生均支出为 972.74 元，仅为上海支出水平的 9.96%，由此可见省际之间在财政教育经费方面的巨大差异。



数据来源：《中国教育经费统计年鉴—2006》

值得注意的是，前面分析的还只是省际之间在财政支出方面的平均差距，如果进一步考虑各省内部不同县乡之间财政支出的差距，我们会发现，全国两千多个县级行政单位之间在财政支出水平方面的差距还远不止上面这个水平。如图 3 所示为 2005 年北京市各区县的人均财政支出情况，其中 2005 年人均财政支出水平最高的为昌平区为 8156 元，最低的为延庆县，人均支出为 2128 元，前者为后者的 4 倍左右。从人均支出的总体分布情况看，2005 年北京人均财政落在 6000 元—7000 元区间的区县为 1 个，在 5000 元—6000 元之间的为 6 个，在 4000—5000 元之间的为 3 个，在 3000—4000 元之间的也为 3 个。这说明，即使像北京这样区县之间经济地理差距相对较小的省级单位内部财政支出也有着巨大的差异。事实上，在这里我们选择北京市作为例子来分析省内财政支出差距主要是出于数据的可获性和便利性，在一些区域较广，县际之间经济差距较大的省份中，这种县际之间的差距必然要大得多，如西藏、内蒙古和河南省等。因此，我国财政资金在县乡一级政府之间的分配有着巨大的差异，这种财政支出的差异进一步人为地拉大了我国经济发展的区域差距，不利于我国经济的区域协调发展。

图 3. 北京市各区县人均财政支出情况：2005 年



数据来源：《2005 年北京市区县财政统计资料》

如前所述，当前我国财政支出结构存在三个方面的不合理，也就是财政支出在各个项目之间的分配不合理，财政资金在中央与地方间的分配不均衡，财政资金在各地方的分配不平等。我国财政支出结构在这三方面的不合理都与我国现行支付制度有着重要的联系，现行财政转移支付制度的不合理是我国财政支出结构不合理的关键原因。我国目前的财政转移支付的额度过低，导致中央财政和地方财政在支出责任和收入上的不对称；来自中央的转移支付是地方政府财政收入的重要来源，占到地方财政收入的接近一半，而目前转移支付在地区间的分配并不合理，人为地扩大了地区间的经济差距。更重要的是，地方财政在财政资金不足的情况下，地方政府往往选择将资金更多的用作政府的“行政管理费”和与政绩直接挂钩的“基本建设支出”，削减在基础教育、医疗卫生、社会保障等方面的财政开支，这就导致了我国财政支出在各个项目之间的分配不合理，制约了我国经济社会的持续健康发展。

三、我国转移支付制度的实证研究：基于县级面板数据的分析

为了进一步说明上述财政支出结构上存在的问题，我们利用县级面板数据对目前我国的转移支付进行实证研究。我们所感兴趣的问题是：我国目前的转移支付制度合理吗？转移支付有没有对贫困地区倾斜？到底是哪些因素决定了各个地方政府获得的转移支付额度？换句话说，中央或上级政府在给下级政府分配转移支付时到底遵循了何种标准？

（一）模型与数据

大部分有关转移支付制度问题的文献往往都局限于对省级数据的考查，如前所述，利用省级数据进行研究忽略了省内各县乡政府财政数据方面的巨大差异，难以对转移支付制度进行深入的研究。与已有研究的最大区别在于，本文利用的是县级面板数据，充分挖掘了省级数据所无法反映的信息。

在模型的选取上，我们充分借鉴已有相关研究的成果，主要考察如下几个因素对财政转移支付的影响：富裕程度（代表变量为“人均 GDP”）、地方政府自有财政收入水平（代表变量为“人均自有财政收入”）、地方政府的上一期财政支出状况（代表变量为“人均财政支出的滞后值”）、城镇化水平（代表变量为“农村人口比例”）。具体说来，本文所构建的模型表达式分别为：

$$TTF = \beta_0 + \beta_1 pgdp + \beta_2 pop + \beta_3 ple + \beta_4 srp + \beta_5 prve + \sum \beta_i DT_i \quad (1)$$

$$TR = \beta_0 + \beta_1 pgdp + \beta_2 pop + \beta_3 ple + \beta_4 srp + \beta_5 prve + \sum \beta_i DT_i \quad (2)$$

$$ETF = \beta_0 + \beta_1 pgdp + \beta_2 pop + \beta_3 ple + \beta_4 srp + \beta_5 prve + \sum \beta_i DT_i \quad (3)$$

其中各变量的具体含义详见表 4 的说明。

表 4. 对模型中各变量的说明

TTF	Total Transfer	总转移支付
TR	Tax Rebate	税收返还
ETF	Equalization Transfer	平衡性转移支付
pgdp	Per Capita GDP	人均 GDP
pop	Population	人口
ple	Lag of Per capita Exp	人均财政支出滞后值
srp	Share of Rural Population	农村人口比例
prve	Per Capita Own Revenue	人均自有财政收入
DT	Dummy of Time	时间虚拟变量

此外，为了考查公职人员占人口比例等变量对转移支付的影响，我们还对模型（1）—（3）进行了扩展，在对这三个模型进行回归之后，在各模型中加入了“公职人员比例”变量，再一次进行回归，各次回归的结果详见表 5。

（二）回归结果及其分析

首先我们对“总转移支付”进行分析，然后分别考察“税收返还”和“其他形式的转移支付”，并希望通过我们的实证研究来考察它们对平衡地区间差距产生的影响²。我们利用固定效应模型对模型进行回归，具体结果详见下表 5。从表中可以看出，在回归（3a）和（3b）中，人均 GDP 与平衡性转移支付之间存在负相关关系，也就是说，一个地区越富裕，其所得到的平衡性转移支付就越少。但与此同时，我们发现，一个地区人均 GDP 水平越高，其所得到的税收返还就越高。并且，两者的影响叠加之后，总转移支付与人均 GDP 之间是正相关的，也就是说，税收返还的作用要超过平衡性转移支付而占主导地位。

相似地我们来看另一个解释变量——人均自有财政收入，对税收返还和总转移支付这两个变量的系数均为正，而对平衡性转移支付的系数为负，并且所有这些结果都在 1% 的水平下显著。人均平衡性转移支付的数目与人均自有收入呈负相关，同时人均本级财政收入和人均税收返还成正相关。当我们把这两种对抗性的力量进行加总时，税收返还的作用再次占了主导。

而当我们来考察“人均财政支出”的滞后值这一变量，情况就完全相反了。不论我们是否将税收返还的部分考虑在内，这一变量总是与转移支付正相关，一个地区上期财政支出越多，本期所分配到的转移支付显著地越多。但是，对于人均税收返还来说，这种相关性变为负的并且是显著的。

另外，人口与除税收返还外的其他两个被解释变量呈负相关关系，不过这种相关性并不显著。但是，农村人口占该地区总人口的比例与平衡性转移支付显著正相关，这意味着农村人口比例愈高，该地区分配到的平衡性转移支付越多。这证实了平衡性转移支付是对农村倾

² 出于这点考虑，我们用“平衡性转移支付(equalization transfers)”来指代税收返还以外的所有的转移支付形式。

斜的，从某种意义上说也是对较穷的地区有利。但是对于税收返还就不是很明显了，在回归（2b）中，符号甚至变成了负号。幸运的是，此时平衡性转移支付的穷人受益因素占了支配地位，因为对于总转移支付来说，农村人口比例与其显著正相关。

从时间虚拟变量来看，平衡性转移支付和总转移支付的数目每年都在上升，但是税收返还直到 2002 年都没有显示出显著的上升趋势。

表 5：基于总样本的分析

	(1a)	(1b)	(2a)	(2b)	(3a)	(3b)
人均量	总转移支付	总转移支付	税收返还	税收返还	平衡性转移支付	平衡性转移支付
人均 GDP	0.006 (19.54)***	0.006 (17.90)***	0.007 (46.61)***	0.006 (44.54)***	-0.001 (2.21)**	-0.001 (2.75)***
人口	-0.176 (1.13)	-0.106 (0.69)	0.045 (0.63)	0.115 (1.64)	-0.221 (1.54)	-0.220 (1.57)
人均财政支出的滞后值	0.221 (33.73)***	0.233 (35.37)***	-0.019 (6.27)***	-0.011 (3.70)***	0.241 (39.91)***	0.244 (40.15)***
农村人口比例	1.412 (4.59)***	1.086 (3.54)***	0.090 (0.63)	-0.129 (0.91)	1.323 (4.68)***	1.214 (4.29)***
公职人员比例		2,020.958 (12.27)***		1,428.969 (18.90)***		591.989 (3.89)***
人均自有财政收入	0.137 (18.83)***	0.126 (17.24)***	0.172 (51.16)***	0.164 (49.14)***	-0.035 (5.28)***	-0.039 (5.75)***
98 年	-251.241 (44.32)***	-252.900 (44.92)***	-19.486 (7.43)***	-20.802 (8.05)***	-231.754 (44.54)***	-232.098 (44.65)***
99 年	-232.032 (42.72)***	-225.391 (41.82)***	-24.435 (9.72)***	-20.173 (8.16)***	-207.597 (41.64)***	-205.218 (41.24)***
00 年	-188.288 (36.17)***	-183.891 (35.54)***	-27.493 (11.41)***	-24.621 (10.37)***	-160.795 (33.65)***	-159.270 (33.34)***
01 年	-114.737 (22.90)***	-111.275 (22.34)***	-36.732 (15.84)***	-34.464 (15.08)***	-78.004 (16.96)***	-76.811 (16.70)***
02 年	-24.783 (5.26)***	-24.001 (5.12)***	4.315 (1.98)**	4.794 (2.23)**	-29.098 (6.72)***	-28.795 (6.66)***
总财政扶持	0.000 (0.35)		0.001 (2.03)**		-0.000 (0.65)	
常数项	178.276 (6.86)***	137.010 (5.34)***	3.802 (0.32)	-22.236 (1.89)*	174.474 (7.32)***	159.247 (6.72)***
可观测数据	14433	14433	14433	14433	14433	14433
样本数目	2703	2703	2703	2703	2703	2703
拟合优度	0.52	0.53	0.46	0.48	0.45	0.45

因此，从我们回归分析的结果来看，转移支付中“平衡性转移支付”确实有缩小地区间

差距的作用，但是，由于税收返还的存在，这种为地区间平衡所做的努力被抵消了，转移支付制度所带来的总体后果仍然是对富裕地区有利，加剧了财政收支上的地区间不平等。

四、结论

综上所述，我们至少可以得到如下结论：

1. 近年来，我国财政总收入和总支出都经历了高速增长，财政资金的高速增长为我国的基础设施建设和经济社会发展提供了重要的支持。但与此同时，当前我国财政资金的支出结构还很不合理，导致了财政资金使用的低效率。我国财政支出结构的不合理主要体现在三个方面：财政支出在各个项目之间的分配不合理，基础教育、社会保障等重要领域的财政投入长期不足；财政资金在中央与地方间的分配不合理，中央与地方的财权和事权不匹配；财政资金在地方的分配不平等，人为地扩大了地区间的经济差距。

2. 我国财政资金在各个支出项目之间的分配不合理。财政资金在支出项目间分配的不合理主要包括，我国财政对教育事业的投入不足，教育资金缺口巨大，制约了我国经济的持续健康发展；财政对社会保障事业的投入过低，社会保障事业的覆盖面低、救助力度小，无法满足低收入群体基本生活保障的要求，不利于“和谐社会”的全面构建；“基本建设支出”占比过高，财政资金过多的转化为资本而不是投向公共服务领域；“行政管理费”占比过高，行政管理费使用效率低，行政管理部门的投入产出比率低。

3. 财政资金在中央与地区间的分配不合理。中央与地方的财权和事权不匹配，财政收入在各级财政之间出现了严重的纵向不平衡问题。地方政府承担了大部分支出责任，中央政府集中了较多的收入，制约了地方政府的发展经济的动力和潜力。中央政府在分税制财政体制下向地方政府转移一定额度的财政资金，但转移的资金额度过低，在很大的程度上导致地方财政没有足够的资金提供应有的基础教育、医疗卫生、社会保障等基本社会服务。

4. 财政资金在地方的分配不合理。在我国中央财政对地方财政的转移支付中，“税收返还”部分是与地方的经济发展水平和税收总量成正比的，“平衡性转移支付”具有缩小地区间差距的作用，但目前“平衡性转移支付”力度不够，“税收返还”在转移支付中占了主导地位，“平衡性转移支付”没有发挥调节地区间不平衡的作用。当前转移支付制度的总体后果是对富裕地区有利，人为地加剧了财政收支上的地区间不平等。

5. 我国财政支出结构不合理的关键原因是现行转移支付制度的不合理。转移支付的额度过低，导致中央财政和地方财政在支出责任和收入上的不对称；转移支付在地区间的分配不合理，人为地扩大了地区间的经济差距；更重要的是，地方政府在财政资金不足的情况下，往往选择将资金更多的用作政府的“行政管理费”和与政绩直接挂钩的“基本建设支出”，削减在基础教育、医疗卫生、社会保障等方面的财政开支，这就导致了我国财政支出在各个项目之间的分配不合理，制约了我国经济社会的持续健康发展。

因此，我们认为，要从根本上优化我国的财政支出结构，必须大力调整现有的财政转移支付制度。

1. 进一步在中央和地方之间合理划分财权和事权。明晰政府间事权的划分，明确各级政府的职责，是建立规范的政府间转移支付制度的前提。我国目前在政府间职责划分上，宪法有一个原则性规定，一些事务的支出责任在具体操作中不易把握，尤其是省级以下财政的支出责任和财政资金还很不对称。因此必须明确地将属于地方政府事权范围但由中央财政安排的支出，下划给地方财政；将本该属于中央政府事权范围但由地方财政承担的支出，上划给中央财政。同时，尽快制订调整中央与地方在事权划分与财权收支等方面的法律规范，以法律的形式保证中央和地方在事权和财权上的匹配。

2. 适度加大中央对地方财政的转移支付力度。目前转移支付的关键问题之一还是中央对地方财政的转移支付力度不够，地方政府在不少重要的公共领域存在资金缺口。近年来我国财政收入连年大幅超收，这正是改善我国财政转移支付制度的一个契机。目前，中央一方面应该加大在转移支付总量上的投入力度，尤其是推进省以下财政转移支付制度的建设，从体制上保证基层财政有比较充实的财源基础；另一方面对地方在转移支付的投向问题上应该进行合理的监督和规范，严格保证地方财政资金在基础教育、医疗卫生、社会保证等重要领域的投入力度，改善我国财政资金在各个支出项目之间的分配。

3. 调整转移支付在地区间的分配，发挥转移支付在调节地区间经济差距的重要作用。目前的转移支付总体上有利于发达地区和富裕地区，不利于落后地区和收入较低地区，人为地扩大了我国地区间的收入分配差距。因此，必须进一步提高“平衡性转移支付”的比例，进一步提高转移支付对中西部地区和农村地区的倾斜程度，充分发挥财政在调节地区间收入分配，缩小区域间经济差距的重要作用。

参考文献：

- [1]Bahl, Roy and Christine Wallich. 1992. Intergovernmental Fiscal Relations in China. World Bank, WPS 863.
- [2]Bahl, R. 1999. Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations. Washington, DC: The 1990 Institute.
- [3]Bahl, Roy (2000). Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries: Principles and Practice. Urban and Local Government Background Series 2. Washington, DC: The World Bank.
- [4]Bird, Richard and M. Smart. 2002. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. World Development 30 (6): 899–912.
- [5]Chen Xiwen. 2003. Chinas' County and Township Public Finance and Farmer Income Growth. Shanxi Economic Press: Taiyuan, China.
- [6]Jorge Martinez-Vazquez and Xinye Zheng, The Impact of the Tax-for-Fee Reform on Education Finance in Rural China, Working paper, 2006.
- [7]Ravallion, Martin and Shaohua Chen. 2004. China's (Uneven) Progress Against Poverty. WPS3408. World Bank
- [8]Xinye Zheng, Jorge Martinez-Vazquez, Li Zhang, Intergovernmental transfer in China, Working paper, 2006.
- [9]国家统计局，《中国统计年鉴》，2000—2006年；
- [10]教育部财务司，《中国教育经费统计年鉴—2006》，中国统计出版社，2007年；
- [11]内部资料，《2005年北京市区县财政统计资料》，2006年