

财政转移支付对社会性基本公共服务均等化效应的实证检验^{*1}

肖建华 黄蕾 吴爱琴

财政转移支付是实现基本公共服务均等化的重要途径之一，以江西省为分析样本，利用变异系数法分析了江西省 11 个设区市基本公共服务现状的基础上，采用面板数据模型与江西省 70 个县 2011~2015 年的统计数据，具体分析各项转移支付具体对基本公共服务的影响，实证结果表明转移支付与基本公共服务间呈现正相关关系，税收返还对于基本公共服务的供给产生负效用。但在基本公共服务的供给结构中，财力性转移支付对教育、医疗与社会保障都有积极的正效应；专项转移支付对教育、医疗卫生、社会保障这三类也有着积极的正效应，但与财力性转移支付相比，其效果具有显著差异性；一般预算收入对基本公共服务均等化有着非常显著的促进作用，尤其是对社会保障，一般预算收入增加 1% 可以使得社会保障供给提高 1.0631%。

【关键词】：财政转移支付；基本公共服务均等化；变异系数

【中图分类号】： F81 【文献标识码】： A 【文章编号】： 1006-169X (2017) 03-0032-05

一、引言

随着全面建成小康社会步伐的加快，基本公共服务的需求与供给成为国家治理中非常重要的一个课题。一方面，人们对基本公共服务需求的数量、质量与以前有了较大差异；另一方面，基本公共服务供给始终与需求存在缺口。如何平衡两者的关系呢？实践证明，转移支付是推进基本公共服务均等化的重要手段。我国现行的政府间财政转移支付体系主要是在 1994 年财税体制改革的基础上经过几次调整逐步形成的，它对于保障财政困难地区政府与基层政府的正常运转及基本公共服务的供给、缩小地区财力差距以及贯彻中央重大政策发挥了重大作用。但是，在实际运行中，由于形势的变化及其他种种原因，财政转移支付也存在较多争议。本文主要立足实际，运用实证方法，以江西省为研究样本，检验财政转移支付对基本公共服务均等化的作用，以期为进一步财政转移支付制度完善提供科学证据。

二、文献综述

关于基本公共服务均等化的研究，最早可追溯至福利经济学中提出的国民收入均等化思想及财政均等化思想。对于财政转移支付与基本公共服务间的关系，西方学者主要从财政分权角度进行了较多研究。但在国内，财政转移支付与基本公共服务均等化关系的研究起步较晚，研究成果除了表现在概念、内涵、现状的研究上，多数表现为实证分析。

¹ 基金项目：江西省社科规划项目“新背景下农村义务教育均等化的财政政策研究”，项目编号（15GL11）。肖建华（1972-），江西泰和人，江西财经大学教授，博士生导师，研究方向为农村财政、产业税收政策与地方政府性债务等；黄蕾（1974-），江西南昌人，中国人民大学管理学博士，江西财经大学会计学院副教授，研究方向为公司治理与资本市场、政府审计领域研究；吴爱琴（1993-），江西余干人，江西财经大学财税与公共管理学院 2013 级财政学硕士研究生。（江西南昌 330013）

郭庆旺、贾俊雪（2008）采用了均值、基尼系数和泰尔指数对我国省份主要的基本公共服务水平进行了评价，并对其动态演进进行评估。田发，翟艾舂（2014）以山东省 2005~2012 年数据为基础，通过构建包括 5 个一级指标、15 个二级指标的指标体系，并以变异系数为工具测算山东省的基本公共服务均衡状况，并得出了财政转移支付制度缩小了地区公共服务差距的结论。李莹（2013）以中部地区 1995~2011 年数据为基础，利用 Theil 系数法以及变异系数等方法，分析我国中部地区基本公共服务均等化的现状，并得出了财政转移支付制度对基本公共服务均等化的促进作用。曾红颖（2012）利用因素法，建立了一套基于全国平均标准的基本公共服务均等化支出与收入标准体系来衡量全国的基本公共服务均等化的现状。朱柏铭（2008）则从性价比的角度构建了关于基础教育、公共安全、环境卫生等基本公共服务性价比评议指标，对我国基本公共服务均等化进行评议。周庆元、路建建（2011）从基本公共服务投入与产出均等化效率最优出发，构建了基于 DEA 理论指标体系。李凡，岳彩新（2014）从社会保障、公共卫生、基础教育、基础设施、环境保护、科学技术与公共文化七个方面入手，建立基本公共服务指数测度体系，运用主成分分析法测算权重，加权得出均等化指数。周琛影（2013）选取基础教育、医疗卫生、社会保障和基础设施四项基本公共服务，站在财政投入的角度，采用泰尔指数来测算上海市各区县基本公共服务的均等化水平，随后评估了财政转移支付对公共服务均等化的影响效应，发现财政转移支付具有推动区县总体财力均等化的效应，促进了公共服务均等化。卢洪友、陈思霞（2012）在中国县级数据基础上，运用边际受益归宿分析技术，评估中国县（市）级财政转移支付资金的边际受益分配状况，研究结果显示贫困县（市）从增加的一般性财政转移支付补助中受益更高，增强了贫困县（市）提供基本公共服务均等化能力，促进了基本公共服务均等化，在其他类型财政转移支付分配中富裕县（市）是最大受益者，不利于基本公共服务均等化。

从目前的研究成果看，对于基本公共服务均等化的研究主要集中在区域间、省际间，而对于单个省份的研究文献较少。江西省是我国中部典型的农业大省，收入处于我国的中下游水平，其基本公共服务供给相对不足，且其分配也不够均匀，问题较为典型，本文选择江西省作为研究对象，对于改进我国转移支付中的突出问题可以提供一定的科学决策依据。

三、实证模型与数据说明

本部分主要从实证的角度来分析财政转移支付对基本公共服务均等化的影响，主要采用变异系数法与面板数据模型来分析各项财政转移支付对基本公共服务的影响。

（一）变异系数法

本文采用目前学术界比较公认的“政府财力论”法来衡量该地方政府实际能提供给各地基本公共服务的水平，以 2015 年作为横截面，通过计算财政转移支付前后人均财力的离散程度来分析财政转移支付对基本公共服务均等化的影响。具体而言，就是将江西省内各地区的人均财政收入视为各地区接受财政转移支付前的财力水平，即基本公共服务均等化前的水平；将各地区人均财政支出视为各地区接受财政转移支付后的财力水平，即基本公共服务均等化后的水平。以各个地区在获取财政转移支付前后的人均财力相对于全省人均财力的偏离程度（以数理统计中的标准离差 δ 表示）对比来反映各地区财力离散程度，并以此来说明财政转移支付前后基本公共服务均等化的变化情况。以 δ_x 表示各地在接受财政转移支付前的财力收入偏离程度， δ_y 表示在接受财政转移支付后的财力偏离程度。

根据标准差计算公式，可得：

$$\delta_X = \sqrt{\sum_{k=1}^n (X_k - \bar{X})^2 R_k} \quad (1)$$

$$\delta_Y = \sqrt{\sum_{k=1}^n (Y_k - \bar{Y})^2 R_k} \quad (2)$$

其中， X_k 为各地区人均财政收入， Y_k 为各地区人均财政支出， P_k 为各地区人口比重系数（该地区人口总数/全省总人口）。为比较财政转移支付前后财力水平均衡程度的变化，进一步说明财政转移支付对公共服务均等化的作用，实证中还引入了标准

差 ϵ 来反映财政转移支付对公共服务均等化效果。如， $\epsilon_X = \frac{\delta_X}{\bar{X}}$ 表示当年各地在接受财政转移支付前人均财政收入的标准离差率，而 $\epsilon_Y = \frac{\delta_Y}{\bar{Y}}$ 则为当年各地在接受财政转移支付后人均财政收入的标准离差率。与此同时，为了更加直观地显现出财政转移支付对

基本公共服务均等化的效果，引入两个新指标 $U(U = \frac{\epsilon_Y}{\epsilon_X})$ 和 $E(E = \epsilon_X - \epsilon_Y)$ ， U 值主要是体现财政转移支付前后的财力均衡水平，当 $0 < U < 1$ 时，即表示财政转移支付后的离差率 ϵ_Y 小于财政转移支付前的离差率 ϵ_X ，也表示财政转移支付起到了财力均衡化的效果，即促进了基本公共服务均等化。当 U 值越接近 0 时，财政转移支付对基本公共服务均等化越好， U 值越接近 1 时，财政转移支付对基本公共服务均等化的效果就越弱，当 $U=1$ 时，则表示财政转移支付对基本公共服务均等化没有效果。当 $U>1$ 时，意味财政转移支付不仅没有促进基本公共服务均等化，反而是扩大了该地区财力的离散程度，加重了基本公共服务非均等化。

（二）面板模型分析

本文主要采用面板数据模型来估计各项财政转移支付对基本公共服务供给的影响，主要变量说明如下：

基本公共服务。尽管国内学者关于基本公共服务并没有一个一致的定义，但是普遍认为满足人基本生存权和发展权的相关公共服务都应该被认为是基本公共服务，本部分将县级基本公共服务主要界定为基础教育、医疗卫生和社会保障三个方面，并用这三类公共服务的财政支出总和作为县级基本公共服务供给的数量。

财力性转移支付。分税制改革后我国建立了过渡期财政转移支付用于均衡地方政府财力，后来经过不断的调整 and 改革，2002 年所得税分享改革将其改为一般性财政转移支付，2009 年又将其改革为财力性转移支付，主要包括一般性财政转移支付、民族地区财政转移支付、农村税费改革财政转移支付等内容。

为了更明确地反映各项财政转移支付与基本公共服务之间的关系，除了财力性转移支付外还设定了三个控制变量，即专项转移支付、税收返还、一般预算收入。专项转移支付很大一部分也会被用于基本公共服务领域，其对基本公共服务供给有着重要影响，将其作为控制变量以分离其对基本公共服务供给的影响；一般预算收入包括县级政府的税收收入和各类非税收入，是县级政府可支配的自有财力，也会影响其基本公共服务的供给，将其作为控制变量分离其产生的影响。

模型设定为：

$$\text{BasicService}_{it} = C_{it} + \alpha_1 \text{finance-Transfer}_{it} + \alpha_2 \text{InSpec-Transfer}_{it} + \alpha_3 \text{InTax-Renturn}_{it} + \alpha_4 \text{Gel-Budget}_{it} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

其中，BasicService_{it}表示 i 市第 t 年基本公共服务供给水平，其中包括教育、社会保障、医疗卫生三项基本公共服务的供给情况，分别用 EDU_{it}，SEC_{it}，MED_{it}表示，finance-Transfer_{it}、Spec-Transfer_{it}、Tax-Renturn_{it}分别表示 i 市第 t 年财力性转移支付、专项转移支付、税收返还，Gel-Budget_{it}为一般预算支出，C_{it}为截距项，ε_{it}为误差项。

本文主要是采用江西省 70 个县级地区的数据来分析财政转移支付与县级基本公共服务均等化关系,这 70 个县不包含市辖区以及县级市，主要是因为市辖区和县存在较大差异,而且市辖区的基本公共服务又常由市政府统一规划、统一供给,市辖区相对县政府来说自主权小得多，而县级市的基本公共服务水平相对于普通的县来说也会更高。主要数据主要来自《全国地市县财政统计资料》、相关年份的统计年鉴以及地方政府网站公开的一些数据,由于数据的可获得性,所以本部分选取了 2011~2015 年江西省 70 个县共 350 个样本数据进行实证分析。

四、实证结果分析

（一）变异系数法下的分析

以江西 2015 年各地区的财政收入总额、财政支出总额、人口总数量相关数据为基础，根据（1）、（2）及相关计算公式，2015 年江西省各地区财政转移支付前后人均财力离散率如表 1。

表 1 2015 年江西省各地区财政转移支付
前后人均财力离散率^①

地区	人口比重 (P _k /%)	财政收入 (X _k)	(X _k -X) ² P _k	财政支出 (Y _k)	(Y _k -Y) ² P _k
南昌市	12.34	6120.22	490722.51	10089.65	19908.54
景德镇市	3.21	4784.76	36772.84	8849.34	18911.09
萍乡市	4.11	4967.76	40352.23	8108.04	3309.63
九江市	10.93	4120.82	1012.48	7321.44	35742.68
新余市	2.61	7601.09	356731.03	9974.60	29790.06
鹰潭市	2.46	5908.91	154673.73	8975.09	30761.89
赣州市	18.91	2675.93	389973.72	5893.44	737877.92
吉安市	10.06	2589.93	127038.82	5862.64	357871.74
宜春市	11.97	3109.59	574231.09	5769.59	569492.31
抚州市	8.96	2870.91	99876.20	5895.88	364765.55
上饶市	13.44	2764.64	184387.09	5904.93	785389.62

*2

² ①数据来源：各地区财政收入支出数据来源于《江西省统计年鉴（2015）》及江西省统计局网站公布的 2015 年的统计数据。

根据表 1 计算可知：

$$\delta_x=21546.06, \quad \delta_y=1995.24, \quad \bar{X}=4064.27, \\ \bar{Y}=7674.01, \quad \varepsilon_x=0.53, \quad \varepsilon_y=0.26, \text{可得:}$$

$0 < U = \varepsilon_y / \varepsilon_x = 0.49 < 1$ ，因此，我们可以判断财政转移支付起到了财力均等化效果，也促进基本公共服务均等化，又因 $E = \varepsilon_x - \varepsilon_y = 0.27$ ，2015 年财政转移支付促进公共服务均等化的绩效为 27%。

（二）面板数据分析

本文选取基础教育、医疗卫生和社会保障，实证分析中的基本公共服务总量指标是由这三个项目加总得来，所有的变量采用的是其对应的自然对数。在具体实证中，先是把基本公共服务总量作为被解释变量进行实证分析，再分别对基础教育、医疗卫生和社会保障作为被解释变量进行分项的实证分析，均利用面板数据模型进行分析，分析结果报告如下。

表 2 面板数据实证结果^①

变量	基本公共服务 BasicService _{it}	教育 EDU _{it}	医疗 MED _{it}	社保 SEC _{it}
常数项 C _{it}	-0.6086*** (-603)	-3.1022** (-2.08)	-12.1067*** (-6.63)	-18.3032*** (-8.04)
财力性转移支付 finance-Transfer _{it}	0.3087*** (5.21)	0.2753*** (4.57)	0.3361*** (3.74)	0.3406** (2.73)
专项转移支付 Spec-Transfer _{it}	0.1802*** (3.72)	0.1201** (1.96)	0.3604*** (16.60)	0.3617*** (3.63)
税收返还 Tax-Return _{it}	-1.327*** (-3.95)	-0.5923*** (-3.880)	-1.1853*** (-16.17)	-1.5028*** (-3.61)
一般预算收入 GelBudget _{it}	0.4861*** (5.27)	0.2876*** (4.77)	0.5907*** (5.20)	1.0631*** (6.84)
R ²	0.7991	0.8918	0.9051	0.8864
AdjustR ²	0.7821	0.8910	0.8830	0.7901
F 值	34.623	54.076	29.705	18.091
N	350	350	350	350

*3

从表 2 可以知道，总体来分析，江西省财力性转移支付与基本公共服务支出呈正相关关系，收入供给弹性较大，其具体数值为 0.3087，也就是说，当财力性转移支付资金增长 1%时，会使得基本公共服务支出增长 0.3087%，实证结果显示该项统计结果高度显著。此外，一般预算收入对基本公共服务影响较大，其系数高达 0.4861，且效果高度显著；专项转移支付对基本公共服务供给也产生了正的效用，其系数为 0.1802，这说明专项支付增加 1%会使得基本公共服务的供给增加 0.1802%，其相对于财

³ ①相关数据均来源于相应年份（2011~2014）《全国地市县财政统计年鉴》，2015 年数据来源于《统计摘要》及江西省统计局网站相关数据。

力性转移支付和一般预算收入来说，弹性较小。最后，我们可以看到，税收返还对于基本公共服务的供给产生负效用。这就意味着，当地方政府得到的税收返还增加，其基本公共服务供给不会增加，反而会减少，这是因为，税收返还是维护相关地区的既得利益。中央政府在进行财力返还时采用的是基数法，很多情况下会导致使得富者越富，穷者越穷，会使得地区间财力不均，进而导致地区间基本公共服务非均等化程度加重。

此外，从分项来看，从表 2 可以得知，大部分统计结果都是高度显著。财力性转移支付对教育的收入弹性为 0.2753，而对医疗卫生以及社会保障则分别为 0.3361 和 0.3406，可以看出，财力性转移支付对这三者都有积极的正效应，其中对教育的收入弹性是最小，对社会保障的收入弹性最大。财力性转移支付对促进社会保障均等化的作用是最明显的，当财力性转移支付增加 1% 会使得社会保障支出增加 0.3406%。此外，专项转移支付对教育、医疗卫生、社会保障这三类也有着积极的正效应，但与财力性转移支付相比，效果呈现差异性，专项转移支付对教育、医疗卫生、社会保障的系数分别为 0.1201，0.3604 和 0.3617，可以看出，专项转移支付对教育的收入弹性最小，均等化促进效果最弱，而对社会保障收入弹性最大，均等化促进效果最明显。而税收返还不就是对教育、医疗卫生还是社会保障，抑或是三者的总和，都有着非常显著的负效应，尤其是对社会保障均等化，其系数高达-1.5028，因此如果想要促进基本公共服务均等化，增加地方政府税收返还并不是明智的选择。一般预算收入对基本公共服务均等化有着非常显著的促进作用，尤其是对社会保障，一般预算收入增加 1% 可以使得社会保障供给提高 1.0631%，其对教育均等化的作用最弱，但也有 0.2876%，因此适当地增加地方财力，使之拥有更多的可支配资金，可以带来明显的基本公共服务均等化的效果。

五、主要结论与政策建议

从上述两种实证方法结果来看，转移支付与基本公共服务间呈现正相关关系，税收返还对于基本公共服务的供给产生负效用。但在基本公共服务的供给结构中，财力性转移支付对教育、医疗与社会保障都有积极的正效应；专项转移支付对教育、医疗卫生、社会保障这三类也有着积极的正效应，但与财力性转移支付相比，其效果要稍弱；一般预算收入对基本公共服务均等化有着非常显著的促进作用，尤其是对社会保障，一般预算收入增加 1% 可以使得社会保障供给提高 1.0631%。基于实证经验分析，我们主要得出如下几点政策建议：

财政转移支付能够有效推进地区间的财力均等化，也能减少不同地区存在的财力水平的差异，因此也就能在一定程度上推进基本公共服务均等化。所以，想要更好更快地实现基本公共服务均等化，发挥财政转移支付的优势，需要适当提高转移支付的规模是必要的。

在增加转移支付规模的前提下适当地增加财力性转移支付。中央对地方的财政转移支付应注重财力性转移支付，尽力避免专项转移支付导致的“马太效应”，不限定具体用途，由地方政府自己支配，自行安排支出，但中央政府要加强考核与绩效评价。与此同时要规范与清理专项转移支付，严控专项转移支付的规模，合理界定其功能与主要支出领域，以更好的发挥其补充与辅助的功能。

逐步弱化与取消税收返还，尤其是在当前“营改增”背景下，1994 年设计的税收返还遵循的“基数法”可以进行调整，考虑各级政府财政的承受能力，将其并入一般性财力转移支付之中。

当然，任何改革都可能具有两面性，目前对转移支付的这种调整也有可能在实际执行中产生负面效应，甚至会鼓励地方政府“等、靠、要”，这需要在不断改革中根据实际情况的变化对财政转移支付进行常态化调整。

参考文献：

- [1] 郭庆旺，贾俊雪. 中央财政转移支付与地方公共服务提供[J]. 世界经济, 2008, (09): 74~84.

- [2] 田发, 翟艾舂. 转移支付与基本公共服务均等化[J]. 农林经济与科技, 2014, 25(9): 101~103.
- [3] 李莹. 中国财政转移支付制度下的基本公共服务均等化绩效评价[D]. 华中师范大学, 2013.
- [4] 曾红颖. 我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价[J]. 经济研究, 2012, (6): 20~32.
- [5] 朱柏铭. 从性价比角度看“基本公共服务均等化”[J]. 财贸经济, 2008, (10): 69~74.
- [6] 周庆元, 骆建建. 基于 DEA 理论的基本公共服务均等化指标体系构建及效率评价[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2011, (06): 22~25.
- [7] 李凡, 岳彩新. 我国省级基本公共服务水平的测度[J]. 统计与决策, 2014, (11): 89~92.
- [8] 周琛影. 公共服务均等化的财政转移支付效应评估[J]. 经济体制改革, 2013, (4): 43~47.
- [9] 卢洪友, 陈思霞. 谁从增加的财政转移支付中受益——基于中国县级数据的实证分析[J]. 财贸经济, 2012, (04): 24~32.
- [10] Shah. A, A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Washington, D.C: The world bank, 2007: 1~54.
- [11] Qian. Roland. G, Federalism and The Soft Budget Constraint[J]. American Economics Review, 1998: 88.