

# 均衡性转移支付与公共服务供给效率

——基于中国地市一级的经验证据

陈思霞, 田 丹

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要** 利用中国地市一级的经验数据, 实证检验了均衡性转移支付对中国地方公共服务供给效率的影响效应。研究发现: 均衡性转移支付显著降低了地方公共服务供给效率, 而专项转移支付在一定程度上有利于提高地方公共服务供给效率; 均衡性转移支付分配的公平职能在强化, 但“公平”与“效率”之间产生了替代作用; 上述效应在均衡性转移支付的相对流入地更加显著。由此提出政策建议: 中央政府应强化转移支付使用过程中的监督和质量考评, 并设计适当的转移支付激励机制。

**关键词** 均衡性转移支付; 公共服务供给效率; 超效率模型; 替代效应; 激励机制

**中图分类号:** F 812.45 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2013)03-0139-08

随着税收收入年年大幅超 GDP 增长, 公共服务的供给效率问题越来越受到关注。大量的税收是否能够产生等量的、更高质量的公共服务, 是维持社会稳定发展的关键。经验研究指出, 中国式分权改革的过程中, 财政收入不断向中央政府集中, 但事权仍分散在各级地方政府, 由于事权财权不匹配以及区域间政府无效竞争等诸多问题, 分权后公共服务供给状况似乎并不令人满意<sup>[1]</sup>。

经典分权 Tiebout 模型认为, 分权对地方公共服务绩效应该有积极影响, 但不少实证研究指出分权下产生的外部性问题和地区间财政能力差距扩大, 对地方性公共服务供给产生了负面影响<sup>[2]</sup>。政府间转移支付作为财政分权的体制的重要组成部分, 在解决外部性和促进地方公共服务供给上发挥着显著作用。2003 年中国实施所得税改革以来, 转移支付已经成为分税框架下中央政府弥补地方财力缺口的最主要方式。大量经验证据却并未发现转移支付实现了既定的政策目标, 即转移支付没有有效缩小地区财力缺口<sup>[3]</sup>; 专项转移支付和部分资金性质和用途归属更接近于专项转移的一般财力性转移支付项目(如调整工资补助和农村税费改革补助等), 由于其边际分配存在明显的“亲富”倾向, 使得

转移支付的公平性大打折扣<sup>[4]</sup>。

自 Buchanan 于 1950 年提出财政公平的概念以来, 地区间财力公平被认为是实现居民财政公平的基础<sup>[5]</sup>。从平均和整体的角度来看, 富裕地区居民的平均收入高于贫困地区, 总额转移支付将从富裕地区资金引导流向贫困地区是符合公平原则的<sup>[6]</sup>。但中国转移支付设计具有典型的转型期特征, 其中财政横向公平主要由有条件转移支付进行调节, 纵向公平主要由无条件转移支付进行调节; 综合的财政平衡是中央政府的政策目标, 而横向上的绝对公平并不是转移支付的设计初衷<sup>[7]</sup>。更细致地说, 中国的转移支付分为税收返还、一般性财力转移支付和专项转移支付。税收返还有一定的计算公式可循, 相对于其它转移支付方式较为规范和透明; 一般性财力转移支付(即均衡性转移支付)一般也有明确的计算公式, 它不指定用途, 通常用于解决政府间纵向与横向不均衡, 具有重要的财力均等化效应; 专项转移资金通常用于解决地区间外部性, 诱导地方政府产出某种特定的公共产品。至 2011 年, 中国一般财力性转移支付占比达到 40.92%, 专项转移和税收返还仍然在 60%左右, 自实行大规模转移支付制度以来, 均衡性转移支付尚未实现大规模其在转移

收稿日期: 2012-10-19

基金项目: 国家社会科学重大基金项目“城乡环境基本公共服务非均等程度评估及均等化路径研究”(11&·ZD041); 中央高校基本科研业务费专项资金(201110501020004)。

作者简介: 陈思霞(1987-), 女, 博士研究生; 研究方向: 基本公共服务。E-mail: sixia\_chen04@126.com

支付中的主导地位<sup>①</sup>。

不仅如此,大量实证研究认为转移支付与“公平性”目标之间存在差距。卢洪友等发现均衡性转移支付中的一般财力补助具有良好的“亲穷性”,但专项支付、调整工资补助和农村税费改革补助的“亲富性”十分明显<sup>[4]</sup>。尹恒等运用收入来源不平等分解法,发现税收返还和专项转移明显偏向富裕地区,造成了县级间财力差距不断扩大<sup>[3]</sup>。贾晓俊等进一步对我国均衡性转移支付资金的分配机制进行了分析,发现均衡性转移支付中的部分项目并没有完全按照“一般公式”分配资金,基于财政供养人员的分配模式使得在获得均衡性转移支付资金的省份中,公平性的调节机制没有完全得到体现<sup>[8]</sup>。

转移支付为什么迟迟无法实现公平的分配职能?均衡性转移支付导致的效率损失一直是上级政府转移支付分配过程考虑的重点。倪红日等认为一些经济发达国家和福利国家的均等和公平优先体制模式可能并不适用于中国,这会造成中等收入国家陷入“福利陷阱”和“懒惰陷阱”<sup>[9]</sup>。郭庆旺等构建了中央财政转移支付决定因素的理论模型,并经验识别了财政转移支付分配对公平与效率的权衡,结果发现中央政府进行转移支付更多考虑了效率;而在分配较为公平的公共服务领域,转移支付不能有效促进公共服务发展<sup>[2]</sup>。中国分权体制下特有嵌入的晋升考核激励,更促使地方官员重“效率”高于重“公平”<sup>[10]</sup>。有关转移支付为什么不能在“效率”和“公平”之间取得较好平衡的研究中,Inman 等认为由于政府的转移支付额的比例远高于应该的合理程度,导致了地方政府缺乏激励而过多依赖上级政府的转移支付<sup>[11]</sup>。这一观点在著名的“粘蝇纸效应”中也有所体现,即地方政府对上级政府转移支付并没有像本地税收收入增长带来的预算支出那样珍惜<sup>[12]</sup>。乔宝云等发现中央政府的转移支付虽然较大平衡了地区间财政支出差异,但无论是总量转移支付还是税收返还都抑制了地方政府财政努力的积极性;富裕地区更倾向于降低财政努力,减少本地区上交并转移到贫困地区的税收收入,致使转移支付无法有效缩小地区间财政收入差异<sup>[13]</sup>。Philippe 等也发现无论是转移资金的相对转出地还是流入地,都无法形成促进公共服务供给效率的有效激励<sup>[14]</sup>。

通过文献的梳理,发现既有的研究存在以下几个缺陷:第一,大多研究通过测度转移支付对经济增长绩效或者是公共支出增长的效应,实证检验转移支付的效率平衡问题<sup>[2,15]</sup>,没有深入细致地分析转

移支付对公共服务供给效率的影响,但这一研究恰好是分权体制下转移支付效应评估的基础。第二,对于均衡性转移支付如何降低公共服务供给效率的传导机制研究并不透彻;笼统将转移支付作为统一的研究对象,无法区分不同性质转移支付的异质性效应,降低了研究结论的可信度;此外,不同地区获得均衡性转移支付的程度不同,传导机制也各有差异,而既有研究并没有很好地处理上述问题。第三,多采用省级数据进行经验分析,而中国分权框架下公共服务的主要供给者集中在省以下的地方政府,这也降低了结论的精确度。鉴于此,本文将使用地市一级的数据,采用非参数分析方法对地方政府公共服务供给效率进行测度,深入分析均衡性转移支付对公共服务供给效率的影响,并多层次检验其传导机制。

## 一、公共服务供给效率:基于 DEA 超效率模型的经验测度

公共服务供给效率的测度是本文经验分析的基础,关于公共服务供给效率测度一直是公共部门效率研究中的难点:一方面,公共服务的决策和管理过程并不透明,很难通过显性的函数形式对公共服务的供给效率进行准确的衡量;另一方面,公共部门供给服务过程中的投入和产出的市场价格数据十分匮乏。近几年来兴起的 DEA 效率模型为解决上述问题提供了很好的技术支撑。DEA 模型相对经典计量模型的优势在于:第一,DEA 模型不需要设定特定的函数形式;第二,DEA 不依靠投入和产出的具体价格;上述优势克服了既有研究对公共服务供给效率测算的固有缺陷。DEA 模型的具体含义是:设  $\lambda$  为权重。 $X$  和  $Y$  分别为投入和产出,  $S_r^+$  和  $S_r^-$  分别为产出松弛量和投入松弛量。 $\epsilon$  为任意取定的无限小正数。 $\theta$  为该项决策的效率得分。经典 DEA 模型为:

$$\begin{aligned} & \text{MIN } \theta - \epsilon \left( \sum_{r=1}^R S_r^+ + \sum_{i=1}^I S_i^- \right) \\ & \text{s. t. } \sum_{k=1}^N \lambda_k Y_{rk} - S_r = Y_{rj}, \forall r = 1, \dots, R \\ & \sum_{k=1}^N \lambda_k X_{ik} + S_i^- = \theta X_{ij}, \forall i = 1, \dots, I \\ & \sum_{k=1}^N \lambda_k = 1 \\ & \lambda_k \geq 0, \forall k = 1, \dots, N \\ & S_r^+, S_i^- \geq 0 \end{aligned} \quad (1)$$

通过式(1)可以得到各个决策单位于生产技术

前沿面的相对效率。本文以公共教育服务作为公共服务供给效率测算的研究对象,基于中国261个地级市的经验数据,测算2003—2009年中国地方政府公共服务供给效率。自分税制改革后,教育一直是地方政府最重要的公共服务项目,以教育为公共服务供给效率的研究对象具有一般性和典型性。由于在基本公共服务的范畴中,小学教育和中学教育是基本公共服务的核心,而高等教育更接近私人公共品范畴<sup>[16]</sup>。因此,我们将重点考察基本教育公共服务的供给效率,而对高等教育的供给效率测算则不在考察范围内。

DEA模型测算结果十分依赖于投入和产出指标的选取,本文重点关注公共教育服务的供给效率,并剔除人口规模对供给效率测算结果的影响,选择的投入指标是人均教育经费支出,人均中学教师数和人均小学教师数;产出为人均小学在校学生数和

人均中学在校学生数。特别指出,由于测度教育质量的数据匮乏,参考Philippe等的指标设定形式<sup>[14]</sup>,舍弃了教育质量指标,利用不同教育阶段人均在校学生数对产出进行近似替代。选择了中国地市一级作为DEA超效率模型的测度范围,为了尽量缩减样本间的异质性,对样本做了如下处理:首先,剔除了在行政管理体制上较其它地市不同的北京、上海、重庆和海南;其次,剔除了财政管理方式和转移支付政策显著有异的民族自治地市;最后,基于可获得的《地市(县)财政统计资料》一般财力性转移支付、专项转移支付的数据截至2007年,而2003年的所得税分享改革对转移支付的分配方式影响较大,因此不同于超效率模型测算,计量分析区间为2003—2007年。数据来源于《中国城市统计年鉴》(2004—2010),利用投入导向型DEA超效率模型的结果见图1<sup>②</sup>。

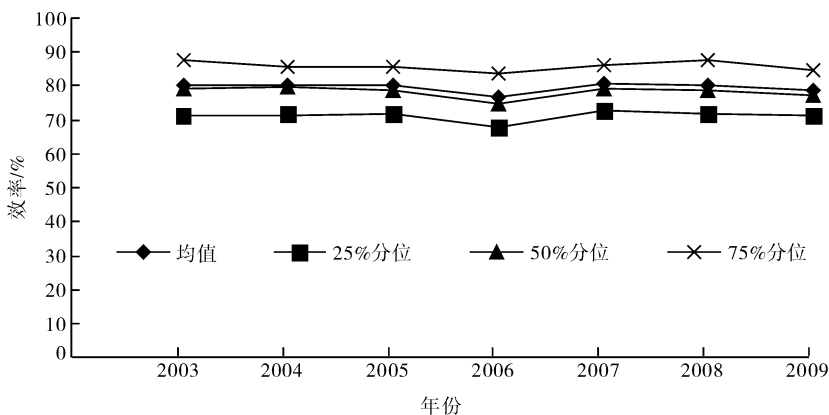


图1 中国地市一级公共教育服务供给效率(2003—2009)

图1分别列示了地方教育公共服务供给效率均值、25%分位值、50%分位值及75%分位值在2003—2009年的趋势变化。总体上看,中国地方政府教育公共服务供给效率在样本年份间呈现略微下降的趋势,从2003年的80.19%下降至2006年的76.91%;教育公共服务供给效率从2007年开始有所上升,但在2009年又下降至80%以下。这一趋势同样可以从25%分位值、50%分位值及75%分位值得到体现:地方教育公共服务供给效率的3个分位值分别从2003年的71.05%、79.05%和87.69%下降至2006年的67.78%、74.97%和83.63%,虽然供给效率值从2007年开始略微上升,但至2009年仍没有超过2003—2005年的供给效率值。

伴随着中国分税分权改革的深入以及转移支付

力度的逐年提高,中国地方政府的公共服务供给效率却并没有相应提高,Tiebout模型中分权能促进地方公共服务绩效的假设在中国似乎并不成立。那么,分权框架下的转移支付制度能否有效促进公共服务供给效率的提高?它们之间的传导机制又是如何?接下来,将对均衡性转移支付与公共服务供给效率的影响效应进行实证检验。

## 二、实证结果分析

### 1. 描述性分析

将样本地市按照人均获得转移支付额进行升序排列并划分3个分位组,分别考察每一分位组中不同经济发展水平地市所占的相对比例,从统计特征上测度转移支付分配“公平性”的动态变化。由于中



国经济发展呈现出明显的阶梯型特征,如果第一分位组东部地市占比最大,而第三分位组东部地市占

比最小,则说明转移支付的分配是相对公平的,反之亦然<sup>③</sup>。均衡性转移支付地区分位占比结果见表 1。

表 1 均衡性转移支付地区分位占比

%

地区	年份								
	2003			2005			2007		
	一分位	二分位	三分位	一分位	二分位	三分位	一分位	二分位	三分位
东部	163.34	73.35	63.34	170.01	76.67	53.33	186.68	73.33	40.00
中部	77.34	136.09	86.60	74.24	129.91	95.89	52.58	133.00	114.45
西部	56.79	85.15	162.19	48.65	89.20	162.18	56.40	89.20	154.07

从统计特征上看,均衡性转移支付分配是相对公平的。2003—2007 年间,第一分位组,即人均获得均衡性转移支付最少的组中,来自东部经济发达地区地市相对占比最大、中部其次,西部最少;而在第三分位组,即人均获得均衡性转移支付最多的组中,来自西部地区地市占比最大,中部其次,东部最少;并且上述趋势在年份间变动逐步加强,第一分位组中东部地市占比不断扩大,西部地市占比不断缩小,而第三分位组中东部地市占比不断缩小,西部地市占比不断扩大。

中国实施均衡性转移支付对地区财力缺口进行弥补以来,虽然包含的部分子项目的分配仍存在公平上的偏失,但总体分配的公平性确实在不断强化,即均衡性转移支付越来越多地向经济水平比较落后、财力较为薄弱的地区倾斜。

## 2. 基础回归分析

为检验来自上级政府的转移支付以及分税制框架缩减地方财力差距的均衡性转移支付机制对中国公共服务供给效率的影响,将超效率模型测算的公共服务供给得分大于当年均值的地区取值为 1,反之为 0,利用面板 Tobit 模型进行二元因子回归,并控制时间和地区的固定效应;重点考察一般均衡性财力转移支付和专项转移支付对公共服务供给效率的影响,关心人均一般财力性转移支付和人均专项转移支付的系数显著度和影响方向<sup>④</sup>。根据均衡性转移支付制度的设计思路及财政分权、税收负担、人口密度、管辖区域、地理位置对公共服务供给效率的影响,选取人均 GDP、财政分权、人均工资水平、税收负担、管辖面积、以及人口等变量<sup>⑤</sup>,所有数据均来自《中国城市统计年鉴》(2004—2008)。计量检验模型为:

$$efficiencyscore_{it} = \alpha_1 general_{it} + \alpha_2 earmarked_{it} + \alpha_n X_n + \gamma_t + \delta_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

其中, *efficiencyscore* 是根据超效率模型测算得

到的 0 和 1 二元赋值变量; *general* 为人均一般财力性转移支付额(即均衡性转移支付); *earmarked* 为人均专项转移支付额,  $\gamma_t$  为时间固定效应,  $\delta_i$  为地区固定效应,  $X$  为一系列控制变量,  $\epsilon$  为随机扰动项。计量结果如表 2。

表 2 均衡性转移支付与公共服务供给效率(基础回归)

变量	模型 1	模型 2	模型 3
均衡性转移	-0.240** (-2.26)	—	-0.210** (-1.92)
专项转移	—	-0.165* (-1.66)	-0.124 (-1.22)
人均 GDP	-7.60e <sup>-6</sup> * (-1.72)	-6.68e <sup>-6</sup> (-1.58)	-7.94e <sup>-6</sup> * (-1.77)
财政分权	-2.144*** (-4.71)	-1.777*** (-3.65)	-1.936*** (-3.88)
工资水平	-3.96e <sup>-6</sup> (-0.55)	-4.29e <sup>-6</sup> (-0.59)	-4.18e <sup>-6</sup> (-0.58)
管辖面积	-0.00** (-2.27)	-0.00*** (-2.65)	-0.00** (-2.23)
人口	0.001*** (4.74)	0.001*** (4.55)	0.001*** (4.19)
地区	yes	yes	yes
时间	yes	yes	yes
R <sup>2</sup>	0.325 9	0.324 1	0.325 8
LR chi2	567.17*** (0.00)	562.78*** (0.00)	565.34*** (0.00)
观测值	1 262	1 259	1 258

注:\*\*\*、\*\*和\*表示在 1%、5%和 10%的置信度下显著(下同)。

模型 1 单独测算了均衡性转移支付对公共服务供给效率的效应,模型 2 单独测算了专项转移支付对公共服务供给效率的效应,模型 3 将均衡性转移支付和专项转移支付同时纳入了计量模型。从表 2 可以看出,均衡性一般转移支付对公共服务供给效率存在明显的负向效应,而专项转移支付对公共服务供给效率的影响并不明显。均衡性转移支付确实对公共服务供给效率存在不利影响,原因可能有 2 个方面:一方面,对于财政转移资金“相对流入”地区来说,它们并不会有效使用获得的财政转移支付以

提高公共服务供给效率。相反在既定产出下降降低公共服务效率、维持(或者扩大)人力和物力投入,按照固定标准保持甚至扩大财力缺口,有利于下一年获得更多的财政转移支付。另一方面,对于财政转移资金“相对流出”地区来说,如果公共服务效率的提高,那么在产出不变的情况下投入因得到有效利用而下降,在均衡性转移支付的规则下,它们下一年将向其他地区转移更多的财政资金,基于理性行为的选择,它们更倾向于将剩余资金留在本地闲置项目上而非提高公共服务效率。上述观点通过财政潜力指标也可以得到佐证,人均GDP越高的地区越倾向于降低公共服务供给效率,通过均衡性转移支付机制,财力发达的地区要向欠发达地区转移更多的财政资金,在分税激励和晋升激励的双重约束下,财力发达的地区缺乏提高本地公共服务效率的激励。

相反,专项转移支付对公共服务供给效率的影响则并不明显。专项转移支付的分配过程中,受到向上级政府传达财政信息过程中的可操作性和“寻租”的影响,公共服务供给效率存在一定的配置损失。但上级政府对专项转移支付使用提出了严格的配套资金要求,同时设置了完成上级政府要求的特

定公共项目的验收考核机制。这使得地区在使用专项资金的过程中受到一定的激励约束,相比而言,专项资金对提高公共服务供给效率的激励程度要大于均衡性财力转移支付。

从控制变量上看,财政分权程度越高的地区以及管辖面积越大的地区,其公共服务供给效率越低;而人口越多的地区公共服务供给效率越高。财政分权在某种程度上体现了地区可支配财力的规模,当地区拥有较强的支出能力时也意味着要向欠发达地区转移更多的财政资金,从而对提高公共服务供给效率形成了负向激励。管辖面积和人口的计量结果表明,由于公共服务的惠及程度以及政府服务的规模效应,人口密度规模越高的地区公共服务供给效率越高。

### 3. 稳健性检验

为验证上述结论是否受到效率模型测算方式以及划分标准的影响,将进一步利用产出导向型DEA超效率得分,以及利用效率中位值划分二元变量的方式,对上述结论进行稳健性检验。模型1—模型3是产出导向型下的经验结果,模型4—模型6为利用中位值划分二元变量的经验结果。

表3 稳健性检验

变量	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
均衡性转移	0.110 (1.16)	—	0.068 (0.71)	-0.112* (-1.65)	—	-0.001** (-1.92)
专项转移	—	0.275*** (2.92)	0.264*** (2.76)	—	0.098 (1.45)	0.021 (0.26)
人均GDP	-2.82e <sup>-6</sup> (-0.80)	-1.72e <sup>-6</sup> (-0.49)	-1.58e <sup>-6</sup> (-0.45)	-8.73e <sup>-6</sup> ** (-2.09)	-8.87e <sup>-6</sup> *** (-2.12)	-7.67e <sup>-6</sup> * (-1.90)
财政分权	2.161*** (5.00)	1.599*** (3.54)	1.663*** (3.58)	-1.633*** (-4.09)	-1.858*** (-4.23)	-1.876*** (-4.29)
工资水平	8.44e <sup>-6</sup> (1.11)	8.87e <sup>-6</sup> (1.17)	9.01e <sup>-6</sup> (1.19)	1.29e <sup>-7</sup> (0.02)	2.33e <sup>-7</sup> (0.33)	-1.77e <sup>-6</sup> (-0.25)
管辖面积	1.44e <sup>-6</sup> (1.11)	1.23e <sup>-6</sup> (0.38)	9.86e <sup>-6</sup> (0.38)	-3.59e <sup>-6</sup> (-0.88)	-3.32e <sup>-6</sup> (-0.82)	-4.95e <sup>-6</sup> (-1.17)
人口	0.000 (0.05)	0.000 (0.69)	0.000 (1.47)	0.001*** (3.78)	0.001*** (3.88)	0.001*** (3.96)
地区	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间	yes	yes	yes	yes	yes	yes
R <sup>2</sup>	0.196 1	0.199 2	0.199 0	0.333 5	0.333 3	0.335 1
LR chi2	338.31*** (0.00)	342.78*** (0.00)	342.18*** (0.00)	580.33*** (0.00)	578.22*** (0.00)	581.88*** (0.00)
观测值	1 246	1 243	1 242	1 262	1 259	1 259

表2中,在以投入最小化导向的测算基础上,均衡性一般转移支付不利于公共服务供给效率的提高,专项转移支付对公共服务供给效率的影响并不

显著。表3中,在以产出最大化为导向的测算基础上,专项转移支付提高了地区公共服务效率,均衡性一般转移支付不利于公共服务供给效率的提高。这

说明:在公共服务产出既定的情况下,均衡性一般转移支付不利于激励地方政府节约公共服务成本,提高公共服务效率;在公共服务投入既定的情况下,均衡性一般转移支付也不利于促进地方政府效率性使用资源,最大限度产出公共服务产出。

从专项转移支付的角度来看,虽然在给定产出的情况下,专项转移支付不能十分有效地促进地方政府节约生产成本,但是在给定投入的情况下,地方政府却能够有效使用专项转移以达到最大化公共服务产出的目标。这也再次证明了,虽然地方政府在争取上级专项转移支付的过程中可能存在效率损失,但在取得专项转移支付后,由于能够更好地配套资金并接受公共服务项目的监管,专项转移支付反而能激励地方政府提高公共服务供给效率。

利用中位值对二元值进行划分后,发现结果依旧保持了高度的稳健性:一般财力性转移支付降低了地方政府供给公共服务效率,但是专项转移支付并没有体现出这种负向效应,相反专项转移支付对公共服务效率还有微弱的正向效应。

#### 4. 对机制的再解释

对财政资金“净流入”以及财政资金“净流出”的地区进行划分,验证上述机制是否成立,以及检验“相对流入”地区还是“相对流出”地区对降低公共服务供给效率的效应更大。在均衡性转移支付框架中,并没有明确区分哪些地区是转移支付的流入地、哪些地区是转移支付的流出地。本文采用的解决方法是利用“均衡性转移支付依赖度”对“流入”和“流出”地区进行相对区分。我们认为:如果某地财政支出大部分依赖于上级政府给予的均衡性财政转移支付,在实际财政转移分配的结算关系过程中,它们上交的财政收入相对少,而接受的转移支付资金相对多,为转移支付资金的流入方,反亦反之<sup>⑥</sup>。检验结果如下表 4。

从结果来看,投入导向型效率得分基础上,一般性财力转移支付的交叉相显著为正。一般性财力转移支付显著降低了地方公共服务生产效率,并且该作用主要源于在均衡性转移支付机制下,财力欠发达地区缺少提高公共服务供给效率的激励,在产出不变下它们更倾向于按照既有投入标准维持甚至扩大投入,以争取在下一年获得更多的均衡性转移支付。而转移资金相对“流出”、均衡性转移支付依赖程度小地区的负向效应相对较弱,但人均 GDP 系数仍然显著为负,说明在均衡性转移支付机制下,财力

发达地区也缺乏提高公共服务供给效率激励,提高公共服务供给效率意味着在下一年将转移相对更多的财政资金给其它地区。从专项转移资金来看,专项转移资金对公共服务供给效率有微弱的正向效应,专项转移资金的交叉项显著为负,说明均衡性转移支付资金流入地更倾向于发挥专项转移支付资金的正向作用。

表 4 地区间效应比较

变量	模型 1	模型 2	模型 3
均衡性转移	-0.123** (-1.93)	-	-0.445*** (-3.01)
专项转移	-	-0.105 (-1.05)	0.192 (1.46)
一般财力转移×流出地	-0.010 (-0.47)	-	0.378*** (3.48)
专项转移×流出地	-	-0.023 (-0.97)	-0.453*** (-3.63)
人均 GDP	-9.63e <sup>-6</sup> ** (-2.16)	-9.05e <sup>-6</sup> ** (-2.07)	-8.31e <sup>-6</sup> * (-1.91)
财政分权	-2.133*** (-4.37)	-1.833*** (-3.52)	-2.113*** (-4.00)
工资水平	-4.65e <sup>-6</sup> (-0.64)	-5.01e <sup>-6</sup> (-0.69)	-3.98e <sup>-6</sup> (-0.55)
管辖面积	-3.08e <sup>-6</sup> (-0.75)	-3.80e <sup>-6</sup> (-0.90)	-2.95e <sup>-6</sup> (-0.72)
人口	0.001*** (3.08)	0.001*** (2.71)	0.001** (2.44)
地区	yes	yes	yes
时间	yes	yes	yes
R <sup>2</sup>	0.341 7	0.345 2	0.352 5
LR chi2	594.64*** (0.00)	605.54*** (0.00)	618.02*** (0.00)
观测值	1 262	1 273	1 272

统计发现,在 130 个均衡性转移支付资金相对流出地来说,55.4%为东部地区,26.1%为中部地区,18.5%为西部地区。也就是说,出于政策保护以及西部财政供养人口相对规模较大的因素,西部经济欠发达地区相对获得了最多的均衡性财政转移支付资金,而东部经济发达地区相对上交了更多的税收收入,均衡性转移支付资金的“公平”功能得到了体现。在这种制度设计下,欠发达地区并不会有效利用转移支付资金提高公共服务效率,它们更倾向于将资金用于提高或维持财政供养人口福利等行政耗费上,在实现自身利益最大化的同时也提高了预期可获得的均衡性转移支付资金。

反观专项转移支付资金效应,发现在获得更多的专项转移支付后,西部等欠发达地区将更好地发

挥专项转移支付对公共服务供给效率的正向效应。由于对配套资金的要求,经济发达地区往往能够获得较经济欠发达地区更多的专项转移支付,由于对多个专项项目的监管成本较高以及信息传达的复杂性,在资金使用过程中经济发达地区的边际使用效率可能不如经济欠发达地区。

### 三、结论及政策建议

本文利用中国地市一级的经验数据,以教育公共服务为研究对象,基于DEA超效率模型和面板Tobit模型实证检验了均衡性转移支付对地方公共服务供给效率的影响。研究发现:中国均衡性转移支付资金的分配虽然较好地符合了“公平性”原则,但是却对公共服务效率产生了显著的负向影响,这种效应在对均衡性转移支付依赖程度较大的中西部欠发达地区最为显著。转移支付诱导地方政府为争取下一年更多的转移支付(或减少下一年的资金流出),在同样产出下维持甚至扩大投入,从而降低地方公共服务的供给效率。

在类似中国的转型国家,在公共资源的分配过程中,上级政府对“效率”和“公平”问题应该综合进行考量。虽然均衡性转移支付在公平性上更胜一筹,但却造成贫困地区对上级转移支付的依赖,并诱导富裕地区降低服务效率和财政努力,而将财政资金更多截留在本地。均衡性财力转移支付设计过程中存在的不透明、不规范特点以及转移支付使用过程中缺乏有力的监管和质量考评,都有可能对转移支付的效率损失。由于大部分欠发达地区在发展过程中需要中央政府的资金支持,均衡性转移支付的存在是必要的;但在不减少公平性转移支付数目的前提下,存在提高公共服务供给效率的相容激励空间。这就要求上级政府对获得均衡性转移支付地区构建起一套完整、客观、科学的评估和监督体系,定时对接受均衡性转移支付的地区进行随机抽样,并以评估体系为基础构建地区间的绩效竞争机制,激励其有效使用所获得的转移支付。此外,从制度

设计上适度下放地方管理事务权限,激发其自我发展动力,改变贫困地区在“财权事权不平等”框架下形成的依赖上级资金的行为模式,也将是一条兼顾“效率”和“公平”的有效方式。

### 参 考 文 献

- [1] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. 经济研究, 2010(8): 4-17.
- [2] 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(9): 74-84.
- [3] 尹恒, 康琳琳, 王丽娟. 政府间转移支付的财力均等化研究[J]. 管理世界, 2007(1): 48-55.
- [4] 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(4): 24-32.
- [5] BUCHANAN J M. Federalism and fiscal equity[J]. The American Economic Review, 1950, 40(4): 583-599.
- [6] ROBERT L. The judicial pursuit of local fiscal equity[J]. Harvard Law Review, 1979, 92(8): 1662-1750.
- [7] 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.
- [8] 贾晓俊, 岳希明. 我国均衡性转移支付资金分配机制研究[J]. 经济研究, 2012(1): 17-30.
- [9] 倪红日, 张亮. 基本公共服务均等化与财政管理体制研究[J]. 管理世界, 2012, (9): 7-18.
- [10] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [11] INMAN, ROBERT P. Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order [M]. Chicago: Chicago Press, 1988: 33-74.
- [12] OATE S, WALLACE E. Federalism and government finance [M]. Boston: Harvard University Press, 1994: 126-151.
- [13] 乔宝云, 范建勇, 彭骧鸣. 政府间转移支付与地方财政努力[J]. 管理世界, 2006(3): 50-56.
- [14] PHILIPPE W, PETER Z. Fiscal equalization, tiebout competition and incentives for efficiency in a federalist country[J]. Public Finance Review, 2012, 40(1): 3-29.
- [15] 范子英, 张军. 中国如何在平衡中牺牲了效率: 转移支付的视角[J]. 世界经济, 2010(11): 117-138.
- [16] 卢洪友. 基本公共服务均等化相对进程评估[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 100-144.

### 注 释

- ① 如果剔除均衡性转移支付中类似专项资金使用性质的子项目,如调整工资补助、农村税费改革补助等,真实均衡性转移支付的比例可能还将进一步下降。
- ② 由于超效率模型中,供给效率一般不超过130%,因此对超效率模型投入导向型中出现的极少数“big”值,我们利用150%替代。在以产出导向型中出现的极少数“big”值,我们采用200%替代。由于每一年出现的“big”值都不超过3个,因此赋值方法本身并不会对结论造成重要影响。



- ③ 在所有样本中,来自东部地区的地市占比为 34.48%,中部地市为 37.16%,西部地市为 28.35%。为了剔除地市比例不一样对结果可能造成的影响,处理的办法是利用当年每一分位组中东(中、西)部地市占比除以总的东(中、西)部地市占比规模
- ④ 根据转移支付的定义,我们用一般财力性转移支付近似衡量均衡性转移支付,同时为了使得到的数据尽量平滑,我们将变量进行了对数化处理。
- ⑤ 财政分权变量的衡量方式为地市本级人均财政支出/(地市本级人均财政支出+本省省级人均财政支出+中央人均财政支出),由于地市一级缺乏税收数据,税收负担利用地区财政收入占 GDP 的比重近似衡量。
- ⑥ 对于接受地和付出地的划分,我们利用当年各地一般性转移支付占当年财政支出的均值为标准进行划分,如果某地比例小于当年均值(相对流出地),则赋值为 1,否则赋值为 0。也就是说我们考察的是,均衡性转移支付依赖程度大的地区更倾向于降低公共服务供给效率,还是均衡性转移支付依赖程度小的地区更倾向于降低公共服务供给效率。由于在均衡性转移支付设计中,财政收入潜力较小、财力缺口大的地区更倾向于获得均衡性财政转移支付,因此本部分的检验也可视为对上述结果的再检验。

## Equalized Fiscal Transfer and Productivity Efficiency of Local Public Services

—An Empirical Test on City Data

CHEN Si-xia, TIAN Dan

(College of Economics and Management, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

**Abstract** Based on data from city level, this paper empirically checks the effect of equalized fiscal transfer on productivity efficiency of public services. The result shows that the equalized fiscal transfer has obviously slowed down the productivity efficiency of local public services, while the earmarked transfer enhances the efficiency to some degree; the equity function of the equalized fiscal transfer is strengthened, but substitution effect appears between efficiency and fairness, which proved much evident in the areas mainly depending on equalized fiscal transfer. Consequently, this paper puts forward several policy suggestions, such as central government should strengthen the regulation and quality evaluation in the process of allocating fiscal transfer, and also draw up the incentive mechanism of fiscal transfer.

**Key words** equalized fiscal transfer; productivity efficiency of local public services; super efficiency model; substitution effect; inspiration mechanism

(责任编辑:金会平)