

转移支付对城乡公共服务差距的影响^{*}

——不同经济赶超省份的分组比较

缪小林 王 婷 高跃光

内容提要:转移支付是我国实现基本公共服务均等化的重要制度安排,在致力于缩小地区间公共服务差距的同时,会对地区内部的城乡公共服务差距产生何种影响?本文通过构建地方政府城乡公共服务支出决策对转移支付的反应函数,并进行实证检验发现:无论中央一般性转移支付还是专项转移支付,均显著地抑制城乡公共服务差距缩小,并依赖于中国分权体制下地方政府本身具有的城乡支出理性偏向,生产性公共服务支出偏向更具边际经济效应的领域,福利性公共服务支出偏向能实现更大社会福利效应的领域。不同经济赶超省份的分组比较还发现,经济赶超水平越高,转移支付抑制城乡公共服务差距缩小的作用越强,且中央战略政策对地方政府城乡公共服务支出偏向的抵御效应有限。本文研究表明,长期处于高经济赶超水平的落后地区,很容易陷入转移支付阻碍城乡公共服务差距缩小的“陷阱”,我们不能忽视这类转移支付风险。

关键词:转移支付 城乡公共服务差距 经济赶超

一、引言

世界上没有一个国家是在城乡均衡条件下实现经济增长(World Bank 2003),大多数国家选择“城市—工业化”发展模式,采取工农产品价格扭曲和公共政策城市偏向手段,优先支持边际经济效益较高的城市工业部门发展,以此获得经济总量的快速增长(Lipton & Eastwood 2000)。但是大部分国家面临一个普遍问题,经济总量“蛋糕”做大后,如何缩小城乡差距?

需要注意的是,与经济快速增长相伴随的城乡公共服务差距持续扩张,其负面效应不仅是加剧资源和要素在城乡间的“二元”分化,导致城乡经济差距持续拉大,更为重要的是农村贫困地区居民健康、教育等基本公共服务如果迟迟得不到同等保障,这种公共政策的两极分化容易激化社会矛盾,对社会和谐和国家稳定将产生严重威胁(Zare et al., 2014; Mussa 2014)。当前,中国经济正处于改革的“衔接期”,不能忽视城乡公共服务差距这一重要问题。

从我国城乡公共服务差距的变迁历程来看,第一,城乡公共服务差距是中国特定战略的产物,是经济发展须经历的必然阶段。在计划经济时期,中央政府为实现经济赶超,通过工农产品价格剪刀差支持城市工业发展。随后,伴随着粮食流通和农产品市场化程度的提高,以政府公共资源分配为主

* 缪小林,云南财经大学公共政策研究中心,邮政编码:650221,电子信箱:xliao1983@qq.com;王婷(通讯作者),云南大学发展研究院,邮政编码:650091,电子信箱:110683206@qq.com;高跃光,云南财经大学财政与公共管理学院,邮政编码:650221,电子信箱:yggao@qq.com。作者缪小林感谢博士生导师伏润民教授对本文的指导和帮助。感谢教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(12JZD031)、国家自然科学基金面上项目(71173179、71673235)、中国博士后科学基金面上项目(一等)(2016M590906)、云南省教育厅科学研究基金一般项目(2015J090)的资助。本文分别在第二届中国财政学论坛、第三届香樟经济学论坛(CEC)、第二届中青年财政学者论坛等进行过汇报和交流,感谢中国人民大学吕冰洋教授、上海财经大学范子英教授、付文林教授、西澳大学陈晓光助理教授等提出的修改建议,感谢两位匿名审稿人提出的宝贵意见,但文责自负。

的城市偏向开始突显 城乡公共服务差距不断拉大(高彦彦等 2010 2012)。第二 中央城市偏向战略缓解后 中国式分权体制继续加速城乡公共服务差距扩张。实际上 从1982年中央出台第一个关于农村经济发展的一号文件开始 中央层面就不断致力于缓解城市偏向和缩小城乡公共服务差距。然而 以GDP为主的政绩考核机制和地方官员任免制度为典型特征的中国式分权 加剧了地区间经济发展竞争(Qian & Roland 1998; 付文林和沈坤荣 2012) 有效促进了经济快速增长(Li & Zhou 2005) 同时也有力地激励地方政府将大量公共资源偏向城市 由此产生城乡公共服务分割(范子英和张军 2010) 城乡公共服务差距缩小面临阻力。第三 财政转移支付是缩小我国城乡公共服务差距的重要制度安排。为缩小城乡公共服务差距 中央政府不断完善政府间财政关系 加大中央财力集中和转移支付资金分配 增强地方政府提供公共服务的财政能力。转移支付的基本功能是实现地区间财政能力均等化 最终实现基本公共服务均等化(Oates 1999) 但财政转移支付还包括财政激励和协调地方政府一致性行为等功能(袁飞等 2008)。在中央高度重视缩小城乡公共服务差距 并赋予财政转移支付基本公共服务均等化功能定位的背景下 财政转移支付除了致力于缩小地区间公共服务差距外 还理应成为缩小区域内城乡公共服务差距的重要制度安排 包括中央直接倾向农业和农村的专项转移支付 中央增加地方财力间接激励地方政府加大农业和农村投入的一般性转移支付。李华(2005)、高彦彦和郑江淮(2012)、陈思霞和卢盛峰(2014)等均指出 转移支付可以充实地方政府财力 对加大农业和农村公共服务投入和缩小城乡公共服务差距意义重大。分税制改革至今 中央逐年加大转移支付规模 1995—2014年专项转移支付从375亿元增至18941亿元 年均增幅22.93%;一般性转移支付从290亿元增至27568亿元 年均增幅27.09%。无论专项转移支付还是一般性转移支付 80%以上都分配到经济发展落后的中西部地区。

本文分析中央转移支付对城乡公共服务差距的影响作用 一个基本逻辑是:中央试图通过转移支付增强地方政府财政能力 改变地方财力预算约束 引导和激励地方政府提升对农业和农村的公共服务投入行为 缩小城乡公共服务差距。但是在中国式分权背景下 各地进行着激烈的经济竞争和赶超 经济赶超越强 理性的地方政府公共投入越将倾向于更具短期经济效应和低公共服务支出成本优势的城市地区(Arnott & Gersovitz 1986; 陆铭和陈钊 2004)。这样 中央通过转移支付缩小城乡公共服务差距的政策初衷 完全可能因为转移支付存在“粘蝇纸效应”(付文林和沈坤荣 2012; 范子英和张军 2013)而失效。尤其是处于经济赶超的落后地区 更容易陷入城乡公共服务差距收敛的“二元”困局(缪小林和高跃光 2016) 中央大量转移支付能否缩小城乡公共服务差距是难以预料的。从这个意义来讲 理清中央转移支付对城乡公共服务差距缩小的逻辑机制 尤其区分不同经济赶超水平这一重要异质性条件进行对比分析和检验 对完善我国现行转移支付制度和破除落后地区城乡公共服务“二元”困局 具有十分重要的现实意义。

目前 关于转移支付与城乡公共服务差距的研究较少 大多属于理论探讨 一方面强调 分权体制下转移支付能够有效缓解地方财政压力 是缩小城乡公共服务差距的重要路径;另一方面也指出 现行转移支付制度在缩小城乡公共服务差距方面存在的不足(李华 2005; 高彦彦和郑江淮 2012; 陈思霞和卢盛峰 2014)。在实证研究方面 大量研究集中在转移支付与区域经济收敛(Raiser 1996) 转移支付与地区间公共服务差距缩小(Li 1999; 曾红颖 2012)等问题 忽视了区域内部的城乡差距。Yao(2005)、解垚(2007)等专门就转移支付与城乡公共服务差距进行过实证研究 但在转移支付与城乡公共服务差距关系的逻辑机制以及异质性分析上需要进一步深入。

本文的主要贡献有两点。一是 系统构建了地方政府城乡公共服务支出决策对中央财政转移支付的反应函数并进行实证检验 理清两者关系的作用机制。二是 在考察财政转移支付影响城乡公共服务差距中 区分不同经济赶超程度省份进行分组分析 从制度上破解长期处于经济赶超的落后地区如何走出经济快速发展与城乡“二元”矛盾的困境。

二、文献评述

转移支付对城乡公共服务差距的影响,关键取决于中央转移支付是否改变地方政府支出行为选择。如果地方政府获得转移支付后,能够按照中央意图或者财力改善后主动增强对农业和农村公共服务投入,那么来自中央的转移支付就能够实现缩小城乡公共服务差距的目标。就有条件的专项转移支付而言,往往在中央层面就锁定支出方向(范子英和张军,2013),地方政府难以改变专项转移支付政策意图。但 Qian & Roland(1998)、尹振东和汤玉刚(2016)等认为中央专项转移支付能够扭曲地方政府行为,并取决于规制设计和经济发展水平。就无条件的一般性转移支付而言,其本质是增强地方政府自有财力,其能否缩小城乡公共服务差距,关键取决于地方政府本身的偏向行为。很多研究都已证明了无条件转移支付具有“粘蝇纸效应”(付文林和沈坤荣,2012;毛捷等,2015),在均等化转移支付改善地方政府财力后,将更加偏向自身利益的支出方向,进一步与一般性转移支付政策目标的初衷背离。

从上述研究看出,无论专项转移支付还是一般性转移支付,能否缩小城乡公共服务差距均难以预见,关键取决于地方政府行为偏好。很多研究指出,地方政府不仅是民众的中性代理人,更是具有自利倾向的经济人(Niskanen,1985),尤其在经济增长竞争和赶超条件下,更容易扭曲地方政府行为,使其更加注重“短而快”的财政支出行为,对经济失衡的延续产生更大影响(王永钦等,2007;李永友,2015)。在城乡公共服务差距方面,地方政府行为表现为城市偏向,对此存在两类解释。一是基于政治压力视角,认为地方政府城市偏向来源于城市阶层具有较大政治影响力(Olson,1985;Binswanger & Deininger,1997),但 Wegren(2002)、高彦彦等(2010)认为民主化进程并没有弱化城市偏向,可能是缺乏正常的政治讨价还价机制。二是将城市偏向归因于政府工业化过程中经济赶超的必然选择(Lipton,1977;高彦彦等,2010),因为具有规模经济的城市在短期经济增长方面具有低成本、高公共服务资本化收益等比较优势(Arnott & Gersovitz,1986;陆铭和陈钊,2004)。

关于转移支付对地方政府城市偏向行为的影响,国内外研究较少,更多聚焦于转移支付对财政支出规模及结构等行为影响。如李永友和沈玉平(2009)等发现转移支付将导致地方财政支出水平提升;Stein(1999)发现转移支付实现地方财力改善后,将对财政支出结构产生扭曲,行政性支出比重将被提升;张军等(2007)、尹恒和朱虹(2011)等发现转移支付导致地方政府支出重基本建设,轻人力资本和公共服务支出。相关研究还就转移支付与地方政府财政竞争行为(贾俊雪等,2010;李永友,2015)、转移支付与地方政府征税努力行为(Bucovetsky & Smart,2006;李永友和沈玉平,2009)、转移支付与地方政府市场分割行为(范子英和张军,2010)等问题展开研究。这些研究与本文分析对象不同,但共性都是分析转移支付如何改变地方政府预算约束,进而影响地方政府财政决策,为本文分析转移支付影响地方政府城乡公共服务支出决策提供有益借鉴,本文研究也是对现有文献的一个补充。

另外,较多研究还证实了转移支付对地方政府行为影响存在异质性(Dougan & Kenyon,1988;Snoddon & Wen,2003;李永友和沈玉平,2009;付文林和沈坤荣,2012)。本文分析转移支付对城乡公共服务差距缩小的影响也不能忽视异质性问题。从 Bezemer & Headey(2008)研究中发现,最不发达国家的城市偏向行为出现持续恶化,且成为这些国家经济崛起和消除贫困的障碍。缪小林和高跃光(2016)也指出,发达地区在实现经济快速增长后,很容易将公共服务延伸至农业和农村,但落后地区将长期面临经济赶超,城乡公共服务差距完全可能陷入“二元”困境。另外,相关研究还发现,越是落后地区城乡公共服务差距越大(李平和陈萍,2014)。对此,本文在研究转移支付对城乡公共服务差距缩小的影响中,试图引入经济赶超程度异质性进行分组比较,形成更具针对性的转移支付影响机制分析。

三、转移支付与城乡公共服务差距: 基于经济赶超水平的分组描述

(一) 经济赶超水平测度

如前所述, 中国式分权加剧各地经济竞争和赶超, 即各地方政府将以相邻或全国范围内经济发展水平较高的地区作为标杆, 做出缩小与经济发展较快地区差距的决策。卢洪友和龚锋(2007)、陈志勇和陈思霞(2014)等研究均认为, 相邻省份 GDP 增长状况对该地区经济增长激励较大。本文借鉴该思想, 同时考虑到地区群中较高经济发展水平地区还面临在全国层面的赶超。因此, 选择相邻省份维度和全国省份维度共同决定各地区的经济赶超水平, 计算公式如下:

$$\text{某省经济赶超水平 } ECU = \frac{\text{相邻省份最高人均 } GDP}{\text{本省人均 } GDP} \times \frac{\text{全国省份最高人均 } GDP}{\text{本省人均 } GDP}$$

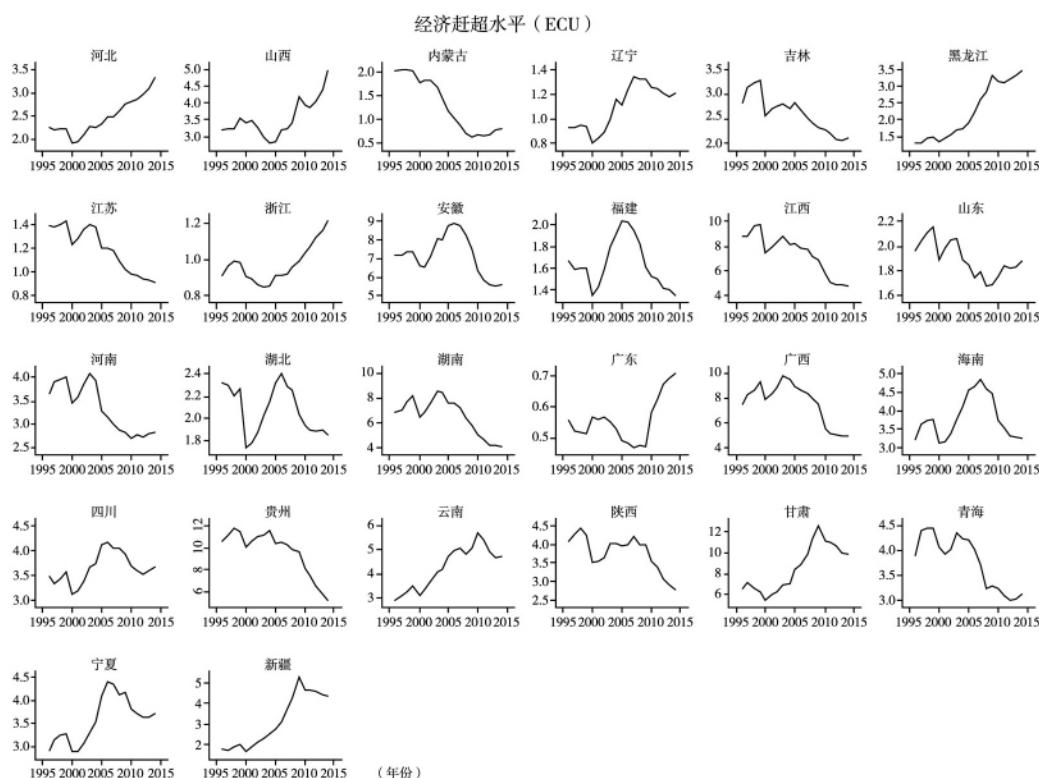


图1 各省份经济赶超水平变化:1996—2014年

图1报告了1996—2014年全国26个省份经济赶超水平(ECU)测度结果。^①结合各省经济赶超水平及其全国排名进行经济赶超组划分,“经济赶超较高组”主要包括山西、安徽、江西、河南、湖南、广西、海南、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆15个省份,“经济赶超较低组”主要包括河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、福建、山东、湖北和广东11个省份。

(二) 转移支付与城乡公共服务差距: 不同经济赶超组的比较

本文重点考察城乡交通基础设施差距、城乡基础教育服务差距、城乡医疗卫生服务差距、城乡社会保障服务差距。由于难以在地方财政支出决算中直接区分上述城市和农村公共服务支出,故借鉴解垩(2007)、刘成奎和王朝才(2011)、李平和陈萍(2014)、王小华和温涛(2015)等研究思路,

^① 由于北京、上海、天津属于大城市, 城乡界限难以区分, 而重庆和西藏存在较多数据缺失, 故本文分析样本不包含上述5个省份。另外, 计算经济赶超水平的人均GDP时, 以1994年为100的居民消费价格指数进行价格调整。

采用公共投入的产出度量城乡公共服务差距^①,计算公式如下:

$$\begin{aligned} \text{某省城乡交通基础设施差距} &= \frac{\text{公路里程} / \text{总人口}}{(\text{三级公路} + \text{四级公路} + \text{等外公路}) / \text{农村人口}} \\ \text{某省城乡基础教育服务差距} &= \left[\frac{\text{初中生均教育经费支出}}{\text{农村初中生均教育经费支出}} + \frac{\text{小学生均教育经费支出}}{\text{农村小学生均教育经费支出}} \right] / 2 \\ \text{某省城乡医疗卫生服务差距} &= \frac{\text{千人卫生机构床位数}}{\text{千人农村医疗卫生机构床位数}} \\ \text{某省城乡社会保障服务差距} &= \frac{\text{城镇居民人均转移净收入}}{\text{农村居民人均转移净收入}} \end{aligned}$$

从测度得到 1996—2014 年各地城乡公共服务差距变化情况来看^②,各项城乡公共服务差距总体上呈现缩小趋势。经济赶超水平较高地区城乡公共服务差距相对较大。从转移支付与城乡公共服务差距变化的关系来看:(1)纵向时间趋势上表现为财政转移支付逐年增加,城乡公共服务差距逐年缩小^③,这种反向变化趋势关系不能排除财政转移支付与城乡公共服务差距间存在的固有时间趋势特征;(2)以 2014 年为例,横向地区差异上表现出城乡交通基础设施差距变化与人均财政转移支付间存在正向关系(见图 2),其余城乡公共服务差距变化与人均财政转移支付间均呈现出负向关系^④,不同经济赶超组在二者关系上也存在差异。

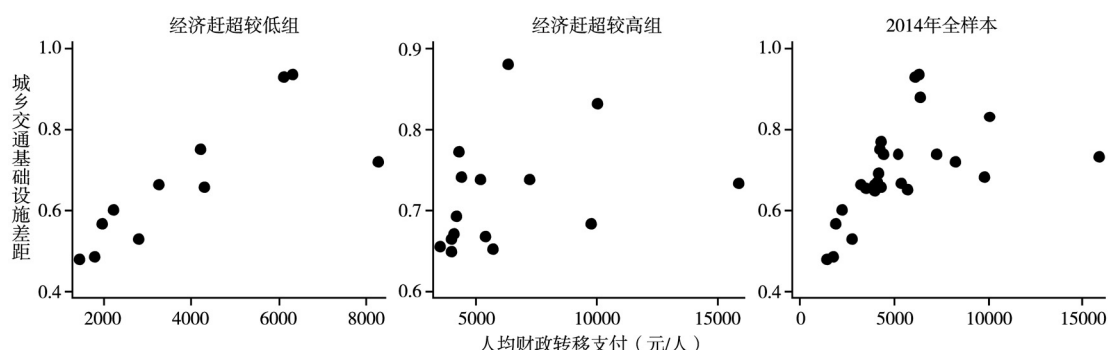


图 2 财政转移支付与城乡公共服务差距关系散点图

但到目前为止,我们并不知道财政转移支付是否真正影响城乡公共服务差距变化,通过何种机制产生影响,以及这种机制是否存在不同经济赶超水平的异质性依赖。

四、地方政府城乡公共支出决策对转移支付的反应函数

本部分在 Ortega & Lederman(2004)、雷根强和蔡翔(2012)等公共支出城市偏向的国民福利函数基础上,进一步打破预算约束外生性,构建地方政府城乡公共支出决策对转移支付的反应函数。

(一) 基本框架

考虑一个含有政府(中央政府和地方政府)、居民和企业的三部门经济,在政府所辖的经济体

① 由于我国城乡公共服务差距是在新中国成立后特定国家战略所导致,而本文主要分析财政转移支付是否缩小城乡公共服务差距,故需要消除各地各类城乡公共服务存量差距。因此,以 1996 年各地各类城乡公共服务差距为基准“1”,计算各地上述四类城乡公共服务差距指数,反映 1996 年以来各地城乡公共服务差距的变化情况。

② 限于篇幅,没有报告 1996—2014 年各省城乡公共服务差距变化,感兴趣的读者可向作者索取。

③ 限于篇幅,没有报告各省纵向时间趋势上的人均财政转移支付与各项公共服务城乡差距变化关系图,感兴趣的读者可向作者索取。

④ 限于篇幅,对横向地区差异上人均财政转移支付分别与城乡基础教育服务差距、城乡医疗卫生服务差距、城乡社会保障服务差距的关系图尚未报告,感兴趣的读者可向作者索取。

中区分农村和城市,分别用下标 u 和 r 表示。以下将以地方财力支出和中央专项支出为起点进行分析,分别设为 G 和 S 。

1. 政府财力支出分析

借鉴尹恒和朱虹(2011)等研究,将政府公共支出分为两类。一类是生产性支出,该类支出主要用于提升生产效率,进入企业生产函数。另一类是福利性支出,该类支出直接提升居民福利水平,进入居民效用函数。假设地方财力中福利性支出和生产性支出的比重分别为 gc 和 $1-gc$,中央专项支出中福利性支出和生产性支出的比重分别为 sc 和 $1-sc$,其中 $0 < gc < 1, 0 < sc < 1$ 。假设地方生产性支出、地方福利性支出、中央生产性支出、中央福利性支出投向城市的比重分别为 $\omega_1, \omega_2, \omega_3, \omega_4$,其中 $0 < \omega_1, \omega_2, \omega_3, \omega_4 < 1$ 。地方财力与中央专项支出去向分别为:

$$G = \underbrace{(GP_u + GP_r)}_{\text{生产性支出}} + \underbrace{(GC_u + GC_r)}_{\text{福利性支出}} \\ = G \times [(\omega_1(1-gc) + (1-\omega_1)(1-gc)) + (\omega_2gc + (1-\omega_2)gc)] \quad (1)$$

$$S = \underbrace{(SP_u + SP_r)}_{\text{生产性支出}} + \underbrace{(SC_u + SC_r)}_{\text{福利性支出}} \\ = S \times [(\omega_3(1-sc) + (1-\omega_3)(1-sc)) + (\omega_4sc + (1-\omega_4)sc)] \quad (2)$$

2. 政府财力来源分析

无论中央专项还是地方财力,主要来源于财政税收,考虑到2006年我国全面取消农业税,政府税收主要来源于城市地区。假设城市人均地区经济产值为 y_u ,平均税收强度为 t 。为简化分析,仅考虑单个地方政府情况,并将人口数量单位化为1,城市化率用 ρ 表示($0 < \rho < 1$)。政府财政税收总额为 $T = \rho ty_u$ 。进一步地,假设中央税收分享平均比例为 s ,则地方税收分享平均比例为 $1-s$,其中 $0 < s < 1$ 。中央通过税收分享集中财力后,通过转移支付形式返还于地方,^①无条件的税收返还^②和一般性转移支付直接增加地方政府财力,有条件的专项转移支付用于指定用途的专项支出。分别设三项转移支付占比分别为 r_1, r_2, r_3 ,其中 $r_1 > 0, r_2 > 0, r_3 > 0, r_1 + r_2 + r_3 = 1$ 。地方财力和中央专项支出来源分别为:

$$G = \underbrace{(1-s)\rho ty_u}_{\text{地方税收收入}} + \underbrace{s\rho ty_u(r_1 + r_2)}_{\text{中央无条件转移支付}} \quad (3)$$

$$S = s \underbrace{\rho ty_u r_3}_{\text{税收}} \quad (4)$$

(二) 企业、居民和政府的目标函数构建

1. 企业生产: 政府生产性支出

设城乡企业生产函数为:

$$y_u = A_u k_u^{1-2\alpha_u} GP_u^{\alpha_u} SP_u^{\alpha_u}; y_r = A_r k_r^{1-2\alpha_r} GP_r^{\alpha_r} SP_r^{\alpha_r} \quad (5)$$

其中 y 表示人均经济产出, A 表示相应产业生产技术, k 表示人均私人资本。 α 表示人均经济产出对财政生产性支出的弹性,假设中央生产性支出与地方生产性支出对相应产业生产影响无差异。为保证政府生产性支出和人均私人资本均对企业生产具有正向效应,假设 $0 < \alpha < 1/2$ 。

2. 居民福利: 政府福利性支出与政府生产性支出

设城乡居民福利函数为:

$$u_u = c_u GC_u^{\delta_u} SC_u^{\delta_u}; u_r = c_r GC_r^{\delta_r} SC_r^{\delta_r} \quad (6)$$

其中 μ 表示居民福利, c 表示居民人均消费。 δ 表示居民福利对财政福利性支出的弹性,存在

① 本文不考虑中央本级部门支出。

② 税收返还也属于充当地方政府财力的无条件转移支付,但本文以下部分不纳入分析。

$0 < \delta < 1$,同样假设中央和地方福利性支出对居民福利影响具有同质性。

由于我们考虑的是当期静态方程 ,并忽略居民储蓄 ,因而居民消费来源于经济收入 ,存在 $c = y$,将(5)式带入(6)式 ,得到包含政府福利性支出和生产性支出的居民福利函数:

$$u_u = A_u k_u^{1-2\alpha_u} G P_u^{\alpha_u} S P_u^{\alpha_u} G C_u^{\delta_u} S C_u^{\delta_u}; u_r = A_r k_r^{1-2\alpha_r} G P_r^{\alpha_r} S P_r^{\alpha_r} G C_r^{\delta_r} S C_r^{\delta_r} \quad (7)$$

3. 地方政府:不同经济赶超水平下的权衡

将地方政府效用函数表示为经济增长和居民福利的线性函数关系 ,设其线性权重分别为 θ 和 $1 - \theta$,地方政府综合效用函数为:

$$W = \theta \underbrace{U_1(y_u, y_r)}_{\text{经济增长效用函数}} + (1 - \theta) \underbrace{U_2(u_u, u_r)}_{\text{居民福利效用函数}} \quad (8)$$

(三) 不同经济赶超水平分组均衡分析

1. 经济赶超水平较高组($\theta = 1$)

该条件下 ,地方政府最优决策问题可以简化为:

$$\begin{aligned} \text{Max} U_1 &= U_1 [y_u(\omega_1), y_r(1 - \omega_1)] \\ \text{s. t.} &(1) - (5) \end{aligned} \quad (9)$$

令 $\lambda = (\partial U_1 / \partial y_u) / (\partial U_1 / \partial y_r)$,并设 $H(\omega_1)$ 为 ω_1 的增函数 ,经过最优化求解得到:

$$\begin{aligned} H(\omega_1^*) &= \lambda \cdot \underbrace{\frac{\alpha_u}{\alpha_r} \cdot \frac{A_u}{A_r} \cdot \frac{k_u^{1-2\alpha_u}}{k_r^{1-2\alpha_r}} \cdot S^{2(\alpha_u - \alpha_r)} \cdot [(1 - gc) \cdot (1 - sc)]^{\alpha_u - \alpha_r} \cdot \frac{\omega_3^{\alpha_u}}{(1 - \omega_3)^{\alpha_r}}}_{B1 > 0} \\ &\cdot \underbrace{\left(\frac{1}{r_3 s} - \frac{1 - r_1 - r_2}{r_3} \right)^{\alpha_u - \alpha_r}}_{\eta > 0} \end{aligned} \quad (10)$$

计算得到经济赶超较高组的地方政府城乡生产性公共支出决策对转移支付的反应函数:

$$\begin{cases} \partial H(\omega_1^*) / \partial r_2 = B1 \cdot (\alpha_u - \alpha_r) \cdot \eta^{\alpha_u - \alpha_r - 1} \cdot (1/r_3) \\ \partial H(\omega_1^*) / \partial r_3 = -B1 \cdot (\alpha_u - \alpha_r) \cdot \eta^{\alpha_u - \alpha_r - 1} \cdot ((1/s) - 1 + r_1 + r_2) \end{cases} \quad (11)$$

上述(11)式的经济学含义主要有三点。一是 ,财政转移支付对城乡生产性公共服务支出决策的影响 ,取决于城乡生产性财政支出对经济产出的影响效应差距。二是 ,无条件一般性转移支付加剧地方生产性公共支出偏向影响效应较高的地区。三是 ,有条件专项转移支付对地方生产性公共支出偏向的影响刚好相反 ,这可能取决于中央专项支出的“扶弱”导向(尹振东和汤玉刚 , 2016)。

2. 经济赶超水平较低组($\theta = 0$)

该条件下 ,地方政府最优决策问题可以简化为:

$$\begin{aligned} \text{Max} U_2 &= U_2 [u_u(\omega_1, \omega_2), u_r(1 - \omega_1, 1 - \omega_2)] \\ \text{s. t.} &(1) - (7) \end{aligned} \quad (12)$$

令 $\pi = (\partial U_2 / \partial u_u) / (\partial U_2 / \partial u_r)$,并设 $F_1(\omega_1)$ 和 $F_2(\omega_2)$ 均为增函数 ,经过最优化求解得到:

$$\begin{aligned} F_1(\omega_1^*) &= \underbrace{\pi \cdot \frac{\alpha_u}{\alpha_r} \cdot \frac{A_u}{A_r} \cdot \frac{k_u^{1-2\alpha_u}}{k_r^{1-2\alpha_r}} \cdot S^{2[(\alpha_u - \alpha_r) + (\delta_u - \delta_r)]} \cdot \frac{(1 - gc)^{\alpha_u - \alpha_r} \cdot (1 - sc)^{\alpha_u - \alpha_r}}{gc^{\delta_r - \delta_u} \cdot sc^{\delta_r - \delta_u}} \cdot \frac{\omega_2^{\delta_u}}{(1 - \omega_2)^{\delta_r}} \cdot \frac{\omega_3^{\alpha_u}}{(1 - \omega_3)^{\alpha_r}} \cdot \frac{\omega_4^{\delta_u}}{(1 - \omega_4)^{\delta_r}}}_{B2 > 0} \\ &\times \underbrace{\left(\frac{1}{r_3 s} - \frac{1 - r_1 - r_2}{r_3} \right)^{(\alpha_u - \alpha_r) + (\delta_u - \delta_r)}}_{\eta > 0} \end{aligned} \quad (13)$$

$$F_2(\omega_2^*) = \underbrace{\pi \cdot \frac{\delta_u}{\delta_r} \cdot \frac{A_u}{A_r} \cdot \frac{k_u^{1-2\alpha_u}}{k_r^{1-2\alpha_r}} \cdot S^{2[(\alpha_u-\alpha_r)+(\delta_u-\delta_r)]} \cdot \frac{(1-gc)^{\alpha_u-\alpha_r}}{gc^{\delta_r-\delta_u}} \cdot \frac{(1-sc)^{\alpha_u-\alpha_r}}{sc^{\delta_r-\delta_u}} \cdot \frac{\omega_1^{\alpha_u}}{(1-\omega_1)^{\alpha_r}} \cdot \frac{\omega_3^{\alpha_u}}{(1-\omega_3)^{\alpha_r}} \cdot \frac{\omega_4^{\delta_u}}{(1-\omega_4)^{\delta_r}}}_{B3>0} \times \underbrace{\left(\frac{1}{r_3 s} - \frac{1-r_1-r_2}{r_3} \right)}_{\eta>0}^{(\alpha_u-\alpha_r)+(\delta_u-\delta_r)} \quad (14)$$

同样,计算得到经济赶超较低组的两类城乡支出对转移支付的反应函数:

$$\begin{cases} \partial F_1(\omega_1^*)/\partial r_2 = B2 \cdot (\alpha_u - \alpha_r + \delta_u - \delta_r) \cdot \eta^{\alpha_u-\alpha_r+\delta_u-\delta_r-1} \cdot (1/r_3) \\ \partial F_1(\omega_1^*)/\partial r_3 = -B2 \cdot (\alpha_u - \alpha_r + \delta_u - \delta_r) \cdot \eta^{\alpha_u-\alpha_r+\delta_u-\delta_r-1} \cdot ((1/s) - 1 + r_1 + r_2) \end{cases} \quad (15)$$

$$\begin{cases} \partial F_2(\omega_2^*)/\partial r_2 = B3 \cdot (\alpha_u - \alpha_r + \delta_u - \delta_r) \cdot \eta^{\alpha_u-\alpha_r+\delta_u-\delta_r-1} \cdot (1/r_3) \\ \partial F_2(\omega_2^*)/\partial r_3 = -B3 \cdot (\alpha_u - \alpha_r + \delta_u - \delta_r) \cdot \eta^{\alpha_u-\alpha_r+\delta_u-\delta_r-1} \cdot ((1/s) - 1 + r_1 + r_2) \end{cases} \quad (16)$$

上述(15)式和(16)式的经济学含义有三点。一是财政转移支付对城乡公共服务支出(生产性和福利性)决策的影响取决于城乡总效应差距。二是无条件的一般性转移支付加剧地方生产性或福利性财政支出偏向总效应较高的地区。三是有条件的专项转移支付对地方生产性或福利性公共支出偏向影响也刚好相反,仍然可能取决于中央专项支出的“扶弱”导向(尹振东和汤玉刚 2016)。在城乡总效应差大于零的情况下,就第二点还存在两种具体情况。一是城乡生产性财政支出对经济产出的影响效应差大于零,城乡福利性财政支出对居民福利影响效应差小于零,地方政府生产性财政支出偏向城市,福利性财政支出偏向农村。二是城乡生产性财政支出对经济产出的影响效应差小于零,城乡福利性财政支出对居民福利影响效应差大于零,地方政府生产性财政支出偏向农村,福利性财政支出偏向城市。当然,无条件转移支付加剧上述不同情况下的城乡支出偏向。

上述分析主要从理论上揭示出,不同经济赶超水平下地方政府公共服务城乡支出决策对财政转移支付的反应及依赖条件。但现实中,有条件的专项转移支付和无条件的一般性转移支付究竟如何影响城乡公共服务差距变化,还需要进一步进行实证检验。

五、计量模型与结果分析

(一) 计量模型构建

首先构建以下计量模型,检验财政转移支付对城乡公共服务差距变化的影响机制:

$$Urp_{it} = \alpha_0 + \beta_1 Tr_{it} + \beta_2 (Tr_{it} \times Ep_{it}) + \sum (\gamma_k X_{it}^k) + \nu_t + \varepsilon_{it} \quad (17)$$

其中*i*代表省份,*t*代表时间,本文主要以1996—2014年全国26个省份为样本。*Urp_{it}*是以1996年为1的各类城乡公共服务差距指数。*Tr*是财政转移支付,主要包括一般性转移支付(*Tr_g*)和专项转移支付(*Tr_s*)。为了消除各地人口差异影响,均采用人均转移支付形式。*ν_t*是时间固定效应,用以控制总体上的国家政策环境、经济趋势等导致转移支付与城乡公共服务差距变化的宏观趋同效应。*α₀*是常数项,*ε_{it}*为随机误差项。

*Ep*是城乡财政支出影响效应差距。包括城乡生产性支出对经济产出的影响效应差距、城乡福利性支出对居民福利的影响效应差距。前者选择城乡人均固定资产投资比值(*Ep_{fai}*)反映,因为社会投资和财政生产性支出是以互补方式促进地区经济增长,社会投资越高,财政生产性支出边际产出效应将越高,这成为地方生产性财政支出城乡偏向的依据;后者选择城乡非劳动力人口占比的

比值(Ep_nlf)反映,因为老人和儿童越多,地方政府财政福利性支出会相应提高(李永友和沈玉平,2009),其边际福利效应也将越高,这也成为地方福利性支出城乡偏向的依据。

X 是控制变量。结合(11)式、(15)式和(16)式分别选择: $Tech$ 表示城乡生产技术差距,主要以单位城市人口非农产业产值与单位农村人口农业产值之比反映; Frd 表示财政收入分权,反映理论模型中中央和地方收入分享情况,主要在龚锋和雷欣(2010)提出的地方财政收入自治率指标基础上,进一步扣除地方财政上缴部分进行反映。另外,本文设计模型过程中尚未考虑经济发展水平差异、城市化率等结构因素,故增加实际人均GDP($Pgdp$)和城市化率(Urb)等控制变量。

进一步地,为在不同经济赶超水平下判断转移支付对城乡公共服务差距变化影响是否存在异质性差异,本文依据前文划分的经济赶超超高级组(实验组: $ECU_{it} = 1$)和经济赶超超低级组(参照组: $ECU_{it} = 0$)进行对比检验。计量模型设计为:

$$Urp_{it} = \alpha_0 + \beta_1 Tr_{it} + \beta_2 (ECU_{it} \times Tr_{it} \times Ep_{it}) + \sum (\gamma_k X_{it}^k) + \nu_t + \varepsilon_{it} \quad (18)$$

由于财政转移支付对地方政府支出行为并非完全外生,为了避免内生性导致的有偏估计,本文采用两阶段最小二乘法估计。同时为了避免工具变量选择的偏差,保守选择财政转移支付的一阶滞后项和时间虚拟变量作为工具变量。因为这两类变量满足与所替代的随机变量具有相关性且不与随机误差项相关的条件。另外,考虑到地区间城乡公共服务差距存在较大差别,避免个体差异带来异方差问题,本文参数估计均选择稳健性自助标准误。本文使用的财政转移支付数据来源于财政部财政数据资料网,其余数据来源于《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》和国家统计数据库等。为剔除物价变化对经济变量实际值的影响,统一采用1994年为基期100的定基居民消费物价指数对相关指标进行修正。为了尽可能保证数据满足正态分布特征,分别对人均一般性转移支付、人均专项转移支付、城乡人均固定资产投资比值、城乡非劳动力人口占比比值、实际人均GDP等取自然对数参与回归估计。

(二) 实证结果分析

在估计过程中,综合尹恒和朱虹(2011)、黄燕萍等(2013)观点,将交通基础设施纳入生产性公共服务支出,将医疗卫生和社会保障纳入福利性公共服务支出,而将基础教育同时分别纳入生产性和福利性公共服务支出。

1. 财政转移支付对城乡公共服务差距变化的影响机制检验

表1是对(17)式的回归结果,奇数列方程反映一般性转移支付对各项城乡公共服务差距变化影响估计。结果显示:除基础教育服务外,生产性公共服务交互项($Tr_g \times Ep_fai$)、福利性公共服务交互项($Tr_g \times Ep_nlf$)系数均在1%的显著水平下为正。具体来看,在第(1)列中,一般性转移支付本身不显著,说明一般性转移支付对城乡交通基础设施差距变化的影响与城乡人均固定资产投资比值密切相关。在第(7)列和第(9)列中,一般性转移支付对城乡医疗卫生和社会保障等福利性公共服务差距的影响显著依赖于城乡非劳动力人口占比比值,另外一般性转移支付本身显著为正,说明上述影响还存在着其他路径依赖关系。就基础教育而言,仅当作为生产性公共服务范畴其交互项在10%显著水平下为正,但第(3)列和第(5)列中一般性转移支付本身显著为正,说明一般性转移支付也在通过其他路径抑制城乡基础教育服务差距缩小。

总体上,一般性转移支付在抑制城乡公共服务差距缩小,并依赖于相应城乡财政支出效应差距,与本文理论观点一致,也验证了一般性转移支付的“粘蝇纸效应”。具体来看,在我国长期以经济增长作为重要政绩考核的体制模式下,交通基础设施能直接提升生产效率,地方政府会将这类公共资源更多地配置到边际经济效应较高领域,如而各行业基本建设、设备购置等社会固定资产投资越高领域。基础教育作为提升劳动力文化素质进而产生较高生产要素经济效益的重要手段(黄燕萍等,2013),地方政府同样会将基础教育资源配置到生产性支出影响效应较高的地方,只是并非通

过人均固定资产投资传导。医疗卫生、社会保障等福利性公共服务本身不直接作用于生产效率提升,但在财力有限条件下,地方政府追求以最小投入实现最大社会福利产出。而老人和儿童是地方政府医疗卫生、社会保障等公共服务的重点保障对象,老人和儿童越多,政府福利性公共服务支出越能获得更高规模报酬效应同时降低边际支出成本,地方政府显然会偏向老人和儿童占比较高的地方。这意味着,一般性转移支付是否抑制城乡公共服务差距缩小,主要依赖于地方政府城乡公共服务本身的偏向特征,生产性公共服务偏向更高经济回报领域,福利性公共服务偏向以低支出成本方式获得更大社会福利效应领域,相应地一般性转移支付加剧上述城乡公共服务支出偏向。

表 1 转移支付对城乡公共服务差距影响机制检验

变量	城乡生产性公共服务差距变化				城乡福利性公共服务差距变化					
	交通基础设施		基础教育服务		基础教育服务		医疗卫生服务		社会保障服务	
	(1) RE	(2) FE	(3) FE	(4) FE	(5) FE	(6) FE	(7) FE	(8) FE	(9) FE	(10) FE
Tr_g	-0.004		0.024***		0.026***		0.065***		0.374***	
Tr_g × Ep_fai	0.004***		0.001*							
Tr_g × Ep_nlf					-0.004		0.217***		0.269***	
Tr_s		-0.001		0.017**		0.023***		0.021		0.082
Tr_s × Ep_fai		0.004***		0.001						
Tr_s × Ep_nlf						0.014**		0.229***		0.433***
Tech	0.004**	0.004***	0.006***	0.008***	0.005***	0.008***	0.057***	0.058***	0.077***	0.108***
Frd	0.478	0.444	-0.722**	-1.275***	-0.809***	-1.236***	3.227**	3.772**	18.471***	15.547***
Frd ²	-0.535**	-0.515*	0.646**	1.082***	0.745***	1.072***	-3.824***	-4.285***	-17.482***	-15.407***
Pgdp	-0.072***	-0.077***	-0.225***	-0.206***	-0.211***	-0.201***	-0.511***	-0.419***	-1.719***	-1.155***
Urb	-0.307**	-0.264*	1.110***	1.332***	1.039***	1.242***	2.205***	2.126***	9.414***	12.132***
Urb ²	-1.028***	-1.086***	-0.798***	-0.850***	-0.769***	-0.715***	-0.796	-0.640	-5.896**	-5.918**
C	1.676***	1.701***	2.694***	2.631***	2.630***	2.582***	3.500***	2.767***	6.928***	3.152
组内 R ²	0.915	0.912	0.782	0.747	0.792	0.734	0.610	0.587	0.308	0.129

注: *、**、*** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著水平,未报告 z 统计量; RE 代表随机效应模型,FE 代表固定效应模型,根据 Hausman 检验确定;各方程均对时间固定效应进行控制;估计样本均为 468 个。以下各表同。

表 1 中的偶数列方程是专项转移支付对城乡公共服务差距变化影响的估计结果。第(2)列中交互项(Tr_s × Ep_fai)、第(8)列和第(10)列中交互项(Tr_s × Ep_nlf)均在 1% 的显著水平下为正,且专项转移支付本身不显著。说明专项转移支付同样通过城乡财政支出影响效应差距作用于城乡公共服务差距变化,与一般性转移支付影响机制一致。不同的是,专项转移支付对城乡基础教育服务差距影响,仅当义务教育作为福利性公共服务范畴时,在 5% 的显著水平下交互项为正。说明中央专项转移支付对地方政府城乡义务教育资源配置行为依然产生影响,只是影响机制按照社会福利最大化下的低成本目标配置。

专项转移支付对城乡公共服务差距影响的实证结果,揭示出我国专项转移支付同样具有“粘蝇纸效应”,与 Qian & Roland(1998) 的观点吻合。但违背了中央专项转移支付依赖于中央支出导向的理论观点。一个可能的原因是,在我国政府间事权和支出责任尚未划分清晰的背景下,中央专项转移支付使用方向的决策机制被弱化。尽管专项转移支付是由中央指定用途,但具体方向和领域往往取决于地方政府专项资金逐级向上申报的各环节决策,是否能够回归于中央支出方向定位,要取决于各申报审批环节的约束机制,实际上就是尹振东和汤玉刚(2016)所述的专项转移支付分

配规制设计。在范子英和李欣(2014)等研究中我们也可以看到,我国专项转移支付分配不确定性大,没有固定的分配制度。本文研究结果还表明,专项转移支付对城乡公共服务差距的影响机制尽管与一般性转移支付一致,但相比于一般性转移支付还缺乏严格的分配制度,从而对城乡公共服务差距产生的影响更高,表1中的实证结果对比也支持这一判断。

表1中的其他控制变量估计结果为:第一,城乡生产技术差距导致城乡公共服务差距扩大;第二,财政收入分权与城乡公共服务差距变化存在非线性关系;第三,经济发展水平越高的省份,其城乡公共服务差距越小,佐证本文关于落后地区将陷入城乡公共服务“二元”困局的观点;第四,城市化率对城乡公共服务差距的影响,除对城乡交通基础设施差距一直保持缓解外,其余在城市化起步阶段会适度加剧城乡公共服务差距,但伴随着城市化水平不断提升,这种加剧差距的敏感度不断变小,长期将不断强化对城乡公共服务差距的缩小作用。

2. 财政转移支付对城乡公共服务差距变化影响的异质性检验:不同经济赶超组比较

在中国式分权体制下,经济赶超水平越高,其追求短期经济快速增长的动力越强,地方政府更加倾向于采取公共服务资源的城乡偏向策略。这样,中央对这些地区拨付较多的财政转移支付,可能更大程度地抑制城乡公共服务差距缩小。因此,这种客观上存在的地区间经济赶超水平异质性,可能使得上述总体检验将掩饰财政转移支付对城乡公共服务差距影响的深层次机制。

表2 财政转移支付对城乡公共服务差距变化影响异质性检验:不同经济赶超组比较

变量	城乡生产性公共服务差距变化				城乡福利性公共服务差距变化					
	交通基础设施		基础教育服务		基础教育服务		医疗卫生服务		社会保障服务	
	(1) FE	(2) FE	(3) FE	(4) FE	(5) FE	(6) FE	(7) FE	(8) FE	(9) FE	(10) FE
Tr_g	0.003		0.026***		0.027***		0.014		0.312***	
ECU × Tr_g × Ep_fai	0.005***		0.001							
ECU × Tr_g × Ep_nlf					-0.018**		0.340***		0.330**	
Tr_s		0.003		0.018***		0.019***		-0.043		-0.039
ECU × Tr_s × Ep_fai		0.005***		0.001						
ECU × Tr_s × Ep_nlf						0.015		0.367***		0.736***
组内 R ²	0.909	0.907	0.793	0.757	0.787	0.739	0.475	0.434	0.296	0.134

注:各方程对其他控制变量 Tech、Frd、Frd²、Pgdp、Urb、Urb² 均进行控制,估计结果与表1一致,鉴于篇幅限制,未报告。

表2是对(18)式进行地区间经济赶超水平异质性检验的回归结果,奇数列方程仍然代表一般性转移支付影响估计,偶数列方程代表专项转移支付影响估计。具体来看:首先,就城乡交通基础设施而言,第(1)列和第(2)列中经济赶超水平分别对应的交互项均在1%的显著水平下为正,说明经济赶超水平越高的地区,无论一般性转移支付还是专项转移支付的增加,都会更大程度地抑制城乡生产性公共服务差距缩小。该实证结论支撑了本文理论观点,即经济赶超水平较高的地方更加注重短期经济快速增长,地方财政更加偏向生产性公共服务支出(尹恒和朱虹,2011),生产性公共服务支出更加偏向支出经济效应较高的领域,如人均固定资产投资较高的地区。其次,就医疗卫生服务和社会保障服务城乡差距而言,第(7)-(10)列中经济赶超水平对应各交互项分别在1%和5%显著水平下为正,说明经济赶超水平越高地区,转移支付增加同样会更大程度地抑制城乡福利性公共服务差距缩小。可能的原因是,经济赶超水平较高地区的财政支出行为更加偏向生产性支出,相应福利性公共服务支出预算规模就会受到约束。如何在有限的福利性公共服务财政资源约束下,实现更大的社会福利产出,便成为经济赶超水平较高地区的理性选择。因此,经济赶超水平越高地区,就越会将医疗卫生、社会保障等福利性公共服务

资源配置到福利性财政支出效应更好的区域,如老人和儿童占比较高的区域。最后,在第(3) — (6)列中,基础教育无论作为生产性还是福利性公共服务,财政转移支付对其城乡差距的影响不存在显著的经济赶超水平异质性。可能是近年来中央不断加强完善农村义务教育经费保障机制、规定地方政府义务教育支出比重、引导统一生均经费标准等有力措施,即便经济赶超水平较高地区追逐短期经济更快增长,但也难以在城乡基础教育资源配置上出现偏向,如果中央政策力度较高还可能出现相反的结果。

上述实证结果给予两方面启示。一是,经济赶超水平较高地区,中央给予的转移支付越多,将更大程度地抑制城乡公共服务差距缩小,这类地区容易陷入财政转移支付引导下的城乡公共服务“二元”困局。二是,从城乡基础教育服务差距的实证结论还可以看出,针对经济赶超水平较高地区,中央统筹缩小各领域城乡公共服务差距的战略和政策力度尤为重要,具有较高力度和约束力的政策完全可以超越加剧城乡公共服务偏向的经济赶超动力。

3. 时间敏感性拓展分析: 国家战略政策与地方经济赶超的较量

2003年至今,地方政府在缩小城乡公共服务差距上,实际上面临国家战略政策和地方经济赶超两种相反作用力的较量。因此,转移支付对城乡公共服务差距影响效应可能还存在时间敏感性。

表 3 财政转移支付对城乡公共服务差距变化影响: 时间敏感性分析

变量	城乡生产性公共服务差距变化				城乡福利性公共服务差距变化					
	交通基础设施		基础教育服务		基础教育服务		医疗卫生服务		社会保障服务	
	(1) M = Tr_g × Ep_fai	(2) M = Tr_s × Ep_fai	(3) M = Tr_g × Ep_fai	(4) M = Tr_s × Ep_fai	(5) M = Tr_g × Ep_nlf	(6) M = Tr_s × Ep_nlf	(7) M = Tr_g × Ep_nlf	(8) M = Tr_s × Ep_nlf	(9) M = Tr_g × Ep_nlf	(10) M = Tr_s × Ep_nlf
D03 × M	0.002***	0.002***	0.000	0.001	0.006	0.012*	0.113***	0.071***	0.156*	0.127
D04 × M	0.001**	0.001**	0.000	0.000	0.010*	0.019***	0.071***	0.037	0.335***	0.347***
D05 × M	-0.001**	-0.002***	-0.001	-0.001**	0.010**	0.018***	0.078***	0.050**	0.380***	0.433***
D06 × M	-0.003***	-0.004***	-0.001*	-0.002***	0.012***	0.022***	0.094***	0.073***	0.403***	0.478***
D07 × M	-0.001***	-0.001***	-0.001***	-0.002***	0.013***	0.025***	0.113***	0.099***	0.364***	0.449***
D08 × M	0.000	0.000	-0.001***	-0.002***	0.016***	0.024***	0.135***	0.128***	0.314***	0.401***
D09 × M	0.001***	0.001**	0.000	-0.001**	0.006*	0.014***	0.132***	0.124***	0.212***	0.267***
D10 × M	0.001***	0.001***	0.000	0.000	0.001	0.006*	0.147***	0.138***	0.135***	0.179***

注: 表中每一个时间交互项估计结果由每一个方程估计结果提取得到,各方估计均对时间固定效应和其他控制变量进行控制,并根据 Hausman 检验确定模型形式,鉴于篇幅限制,其余结果未汇报。

针对财政转移支付影响城乡公共服务差距的交互项,分别加入以 2003—2010 年为截点的时间虚拟变量进行检验,表 3 显示了各时间虚拟变量交互项的估计结果。从城乡生产性公共服务差距变化解释的第(1) — (4)列结果来看,2005—2007 年间的时间交互项显著为负,其余要么不显著要么显著为正,揭示出财政转移支付对城乡生产性公共服务差距缩小的抑制出现过缓解,并与中央出台的城乡统筹战略密切相关。相对于地方经济赶超动力,国家统筹城乡公共服务战略力度较强的时间段主要集中在 2005—2007 年,其余年份表现为经济赶超动力下的城乡公共服务偏向占主导。从城乡福利性公共服务差距变化解释的第(5) — (10)列结果来看,2003—2010 年的时间交互项均显著为正,虽然不能否定国家统筹城乡发展战略发挥的积极作用,但可以看出地方经济赶超动力下的城乡福利性公共服务城市偏向作用占主导。总体上可以看出,近年来我国中央政府在不断强化战略政策和改革力度,致力于缩小城乡公共服务差距和实现城乡一体化,但仍然不足以战胜驱动城乡公共服务偏向的地方经济赶超动力。

六、结 论

缩小城乡公共服务差距是基本公共服务均等化的重要内容,而转移支付是实现基本公共服务均等化的重要制度安排。但是,如果转移支付在致力于缩小地区间公共服务差距的同时,却不利于地区内部城乡间公共服务差距缩小,我们就不得不去检验和反思这项制度的有效性。本文分析了中央转移支付对城乡公共服务差距的影响机制,研究结论如下。第一,1996年至今,我国城乡公共服务差距总体上呈现缩小趋势,但中央转移支付在抑制城乡公共服务差距的缩小。这种抑制主要依赖于中国式分权体制下地方政府本身具有的城乡公共服务支出理性偏向,交通基础设施等生产性公共服务支出偏向更具边际经济效益的领域,医疗卫生、社会保障等福利性公共服务支出偏向能实现更大社会福利效应的领域。第二,经济赶超水平越高,转移支付对城乡公共服务差距缩小的抑制作用越大。我国经济赶超水平较高地区也是获得转移支付较多的地区,而这类地区往往长期处于经济发展的末端,经济赶超处于常态,因此经济赶超较高地区容易陷入转移支付引导下的城乡公共服务“二元”困局。第三,国家关于缩小城乡公共服务差距的各种战略和政策,是抵御地方政府经济赶超下实施城乡公共服务偏向策略的重要力量,进而保障转移支付促进城乡公共服务差距缩小的激励。但实证结果显示,除了2005—2007年外,其余年份均表现出驱动城乡公共服务偏向的地方经济赶超动力占相对主导优势。

随着城市化进程的深入、经济发展水平的提升,城乡公共服务差距将步入常态性缩小趋势,逐步实现城乡一体化。但需要高度警惕的是,长期处于经济末端的高经济赶超水平地区,由于其经济赶超动力长期存在且可能还不断增强,城乡公共服务支出偏向行为也不断强化,可能陷入转移支付阻碍城乡公共服务差距缩小的“陷阱”风险。对此,从本文得到的启示是:第一,要继续强化中央关于统筹城乡公共服务的战略政策,尤其针对经济赶超较高的落后地区,要增强政策的执行力度和效果,严格规范财政转移支付管理和使用;第二,通过缩短城乡经济发展距离,不断消除城乡间财政支出边际经济效应和边际社会福利效应差距,引导地方政府将公共服务自发地向农村倾斜。最后就本文分析问题而言,我们并不主张弱化或改变中央政府对落后地区经济增长的政绩考核,而是要致力于实现落后地区经济赶超和转移支付促进城乡公共服务差距缩小的包容性。

参考文献

- 陈思霞、卢盛峰 2014 《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》第4期。
- 陈志勇、陈思霞 2014 《制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束》,《经济研究》第3期。
- 范子英、李欣 2014 《部长的政治关联效应与财政转移支付分配》,《经济研究》第6期。
- 范子英、张军 2010 《财政分权、转移支付与国内市场整合》,《经济研究》第3期。
- 范子英、张军 2013 《转移支付、公共品供给与政府规模的膨胀》,《世界经济文汇》第2期。
- 付文林、沈坤荣 2012 《均等化转移支付与地方财政支出结构》,《经济研究》第5期。
- 高彦彦、郑江淮 2012 《分税制改革、城市偏向与中国农业增长》,《南方经济》第7期。
- 高彦彦、郑江淮、孙军 2010 《从城市偏向到城乡协调发展的政治经济逻辑》,《当代经济科学》第5期。
- 高彦彦、周勤、郑江淮 2012 《为什么中国农村公共品供给不足》,《中国农村观察》第6期。
- 龚锋、雷欣 2010 《中国式财政分权的数量测度》,《统计研究》第10期。
- 黄燕萍、刘榆、吴一群、李文溥 2013 《中国地区经济增长差异:基于分级教育的效应》,《经济研究》第4期。
- 贾俊雪、郭庆旺、高立 2010 《中央财政转移支付、激励效应与地区间财政支出竞争》,《财贸经济》第11期。
- 解垩 2007 《转移支付与公共品均等化分析》,《统计研究》第6期。
- 雷根强、蔡翔 2012 《初次分配扭曲、财政支出城市偏向与城乡收入差距——来自中国省级面板数据的经验证据》,《数量经济技术经济研究》第3期。
- 李华 2005 《城乡公共品供给均等化与转移支付制度的完善》,《财政研究》第11期。
- 李平、陈萍 2014 《城市化、财政支出与城乡公共服务差距》,《财经问题研究》第9期。
- 李永友 2015 《转移支付与地方政府间财政竞争》,《中国社会科学》第10期。

- 李永友、沈玉平 2009 《转移支付与地方财政收支决策——基于省级面板数据的实证研究》，《管理世界》第11期。
- 刘成奎、王朝才 2011 《城乡基本公共服务均等化指标体系研究》，《财政研究》第8期。
- 卢洪友、龚锋 2007 《政府竞争、“攀比效应”与预算支出受益外溢》，《管理世界》第8期。
- 陆铭、陈钊 2004 《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，《经济研究》第6期。
- 毛捷、吕冰洋、马光荣 2015 《转移支付与政府扩张：基于“价格效应”的研究》，《管理世界》第7期。
- 缪小林、高跃光 2016 《城乡公共服务：从均等化到一体化——兼论落后地区如何破除经济赶超下的城乡“二元”困局》，《财经研究》第7期。
- 王小华、温涛 2015 《城乡居民消费行为及结构演化的差异研究》，《数量经济技术经济研究》第10期。
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭 2007 《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》第1期。
- 尹恒、朱虹 2011 《县级财政生产性支出偏向研究》，《中国社会科学》第1期。
- 尹振东、汤玉刚 2016 《专项转移支付与地方财政支出行为——以农村义务教育补助为例》，《经济研究》第4期。
- 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴 2008 《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》，《经济研究》第5期。
- 曾红颖 2012 《我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价》，《经济研究》第6期。
- 张军、高远、傅勇、张弘 2007 《中国为什么拥有了良好的基础设施》，《经济研究》第3期。
- Arnott, R. J., and M. Gersovitz, 1986, "Social Welfare Underpinnings of Urban Bias and Unemployment", *Economic Journal*, Vol. 96, 413—424.
- Bezemer, D., and D. Headey, 2008, "Agriculture, Development, and Urban Bias", *Mpra Paper*, Vol. 36, 1342—1364.
- Binswanger, H. P., and K. Deininger, 1997, "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, 1958—2005.
- Bucovetsky, S., and M. Smart, 2006, "The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions", *Journal of Public Economics Theory*, Vol. 8, 119—144.
- Dougan, W. R., and D. A. Kenyon, 1988, "Pressure Groups and Public Expenditures: the Flypaper Effect Reconsidered", *Economic Inquiry*, Vol. 26, 159—170.
- Li, H., and L. A. Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 1743—1762.
- Lipton, M., 1977, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Harvard University Press.
- Lipton, M., and R. Eastwood, 2000, "Pro-poor Growth and Pro-growth Poverty Reduction: Meaning, Evidence, and Policy Implications", *Asian Development Review*, Vol. 2, 22—58.
- Mussa, R., 2014, "A Matching Decomposition of the Rural-urban Difference in Malnutrition in Malawi", *Health Economics Review*, Vol. 4, 1—10.
- Niskanen, W., 1985, *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine.
- Oates, W., 1999, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, 1120—1149.
- Ortega, C. B., and D. Lederman, 2004, "Agricultural Productivity and Its Determinants: Revisiting International Experiences", *Estudios De Economia*, Vol. 31, 133—163.
- Olson, M., 1985, "Space, Agriculture, and Organization", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 67, 928—937.
- Qian, Y., and G. Roland, 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, Vol. 88, 1143—1162.
- Raiser, M., 1996, "Subsidising Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and Convergence across Chinese Province", *Kiel Working Papers*, Vol. 34, 1—26.
- Shi, L., 1999, "Fiscal Decentralization: Incentives, Redistribution and Reform in China", *Oxford Development Studies*, Vol. 27, 5—32.
- Snoddon, T., and J. F. Wen, 2003, "Grants Structure in An Intergovernmental Fiscal Game", *Economics of Governance*, Vol. 4, 115—126.
- Stein, Ernesto E., 1999, "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", *Journal of Applied Economics*, Vol. 2, 357—391.
- Wegren, S. K., 2002, "Democratization and Urban Bias in Post-communist Russia", *Comparative Politics*, Vol. 34, 457—476.
- World Bank, 2003, *Rural Poverty Report*, Washington DC: World Bank.
- Yao, Y., 2005, "Equalizing or Not? Assessing the Intergovernmental Grants and Their Incentive Effects in China's Fiscal Reform", Working Paper Accepted by Far Eastern Meeting of the Econometric Society, July 9th-12th, 2006, Tsinghua University, Beijing, China.
- Zare, H., A. J. Trujillo, J. Driessen, M. Ghasemi, and G. Gallego, 2014, "Health Inequalities and Development Plans in Iran: An Analysis of the Past Three Decades (1984—2010)", *International Journal for Equity in Health*, Vol. 13, 2159—2160.

The Effect of Fiscal Transfer on the Gap Between Urban-rural Public Services Based on a Grouping Comparison of Different Economic Catching-up Provinces

Miao Xiaolin^a, Wang Ting^b and Gao Yueguang^a

(a: Yunnan University of Finance and Economics; b: Yunnan University)

Summary: The intraregional gap between urban and rural public services cannot be ignored during the transition period of Chinese economic reform. The Chinese-style decentralization reform is rapidly increasing the gap, and fiscal transfer payments are viewed as important mechanisms for bridging it. This paper focuses on how fiscal transfer payments affect the gap and is committed to narrowing it.

The central government uses fiscal transfers to enhance local governments' fiscal capacity, change budget constraints, encourage local governments' investment in agricultural and country public service and narrow the urban-rural public service gap. However, fierce interregional competition leads rational local governments to invest more in urban areas where the cost of public services is low but the short-term return is high, so the central government's intention to narrow the urban-rural public service gap through fiscal transfer may fail. The catching-up regions can easily fall into a dilemma that converges to an urban-rural public service gap. It is impossible to predict whether fiscal transfers can narrow the gap. Therefore, it is of vital practical significance to determine the effect of fiscal transfers on the urban-rural public service gap based on analysis of groups of regions at different levels of economic catching-up.

Our main work includes: First, constructing and measuring the level of economic catch-up and the index of urban-rural public service gaps based on transportation infrastructure, health care services and social security services; Second, theoretically constructing the function of the reaction of local public expenditure decisions to fiscal transfers; Third, empirically testing how transfer payments affect the urban-rural public service gap and its sensitivity to different catch-up levels and different periods based on data collected for 26 provincial samples from 1996 to 2014.

We arrive at several findings. First, although the urban-rural public service gap has narrowed as a whole since 1996, both general and special transfer payments significantly inhibit the narrowing of the gap due to the rational bias of urban and rural expenditure under the Chinese-style decentralization system. Second, the higher the level of economic catching-up, the stronger the inhibition of the fiscal transfers used to narrow the gap. Third, the strategies and policies used to narrow the gap can hardly resist the drive of local economic catch-up due to policy weaknesses and soft system constraints. We reach two conclusions. First, the central strategic policy should be strengthened to narrow the urban-rural public service gap, particularly in the backward and catching-up regions. Second, the gap between the marginal economic and social welfare effects of urban-rural fiscal expenditure should be eliminated, particularly in the backward and catching-up regions.

This study contributes to the literature in the following ways. First, it breaks the exogenous budget constraint condition by systematically constructing the function of the reaction of local public expenditure decisions to fiscal transfers, sorting out the mechanism and conducting an empirical test. Second, it distinguishes different economic catch-up levels in its analysis, and institutionally resolves the rapid economic growth and urban-rural dilemma in backward and catching-up regions.

Key Words: Fiscal Transfer; Urban-rural Public Service Gap; Economic Catching-up

JEL Classification: H72, R52

(责任编辑: 陈小亮) (校对: 晓 鸥)