

# 中国式财政分权、转移支付体系与 基本公共服务均等化

吉富星<sup>1</sup> 鲍曙光<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院大学 经济学院 北京 102488; 2. 中国社会科学院 农村发展研究所 北京 100732)

**摘要:** 基于县级面板数据,采用两阶段最小二乘法,在考虑内生性基础上,统分结合地研究了中国式财政分权、转移支付体系对基本公共服务均等化的影响。研究表明,财政分权扩大了基本公共服务差距,而转移支付则起到一定的“矫正”作用,但均等化效果不彰,政策引导效果较差。较为突出的是,不同地区、不同转移支付类型、不同公共服务项目的均等化调节效果存在较大的结构性差异,地方政府支出偏好同时存在博弈与合作。这就需要进行系统的制度改革,重塑激励结构、行为模式,尤其重视教育、医疗等投入,全面提升人力资本。因而,当前应进一步完善激励相容的政府治理模式,构建效率与公平兼具的转移支付体系,并强化省级政府主体责任。

**关键词:** 财政分权; 转移支付; 基本公共服务均等化; 支出偏好

中图分类号: F812. 0 文献标识码: A 文章编号: 1005 - 0566(2019) 12 - 0170 - 08

## Fiscal Decentralization in China , Transfer Payment and the Equalization of Basic Public Services

Ji Fu-xing<sup>1</sup> , BAO Shu-guang<sup>2</sup>

(1. School of Economics , University of Chinese Academy of Social Sciences , Beijing , 102488;

2. Institute of Rural Development , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing , 100732 , China)

**Abstract:** Based on the county level data , this paper adopts the two-stage least square method. On the basis of considering the endogenous problem , a more comprehensive measurement is made of the effect of fiscal decentralization in China and transfer payment system on the equalization of basic public services. The research shows that fiscal decentralization widens the gap in basic public services , while transfer payments effectively narrow the gap ,but the equalization effect is not obvious and policy guidance effect is poor. Especially , there are big structural differences in the effect of equalization in different regions , different types of transfer payments and different public service projects , and there are game and cooperation in the preference behavior of local government expenditure. Therefore , it is necessary to carry out systematic system reform , reshape incentive structure and behavior mode , pay special attention to investment in education and medical care , and comprehensively improve the level of human capital. We should further improve the government governance model with compatible incentives , build an efficient and fair transfer payment system , and strengthen the main responsibility of provincial governments.

**Key words:** fiscal decentralization; transfer payment; equalization of basic public services; expenditure preference

收稿日期: 2019 - 06 - 06 修回日期: 2019 - 12 - 15

基金项目: 国家自然科学基金项目“地区差距测度与均等化转移支付制度研究”( 71373031); 北京市社会科学基金项目“北京防范和化解地方政府隐性债务风险”( 19YJB013); 中国社会科学院大学卓越研究课题“地方政府隐性债务的规模、机理与治理研究”( 000719054)。

作者简介: 吉富星( 1976—) 男, 湖北襄阳人, 中国社会科学院大学经济学院教授, 经济学博士。研究方向: 财政金融政策, 投融资。

## 一、问题的提出

党的十九大报告中指出,中国特色社会主义进入了新时代,应在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展。虽然我国经济快速发展,但社会发展相对滞后,尤其是教育、医疗、社会保障等基本公共服务还存在规模不足、质量不高、均等化程度偏低等短板。推进基本公共服务均等化,是全面建成小康社会的应有之义,对于促进社会公平正义、增进人民福祉具有重要意义。

我国1994年以来在分享财政分权改革所带来的经济增长红利的同时,也出现城乡、区域、群体基本公共服务非均等化问题<sup>[1]</sup>。田侃等(2013)<sup>[2]</sup>研究认为,财政分权对公共交通基础设施有显著促进作用,但抑制了东部和西部地区公共医疗卫生服务的发展。孙开等(2019)<sup>[3]</sup>研究认为,当地方上下级政府间存在权责错配时,财政压力的增加则会显著降低地方政府基本公共服务支出偏向。总体看,财政分权改革所带来的扭曲性竞争引发了辖区间发展失衡<sup>[4]</sup>,从而引起城乡、地区基本公共服务非均等化。

在财政分权体制下,地区公共服务的均等化需要地区财政能力来实现,而转移支付是重要支撑手段。尽管转移支付对公共品供给水平、均等化水平影响存在争议,但普遍认同转移支付具有积极促进作用。赵永辉等(2017)<sup>[5]</sup>认为转移支付促进了公共服务均等化,能够在一定程度上缓解地区间财力失衡,并提升地方性公共品供给。但曾明等(2014)<sup>[6]</sup>发现,转移支付对公共服务均等化的作用呈现倒“U”型态势,地方政府财政自给能力低下是导致转移支付制度不能有效促进公共服务均等化的重要原因。李永友等(2017)<sup>[7]</sup>则认为转移支付未能激励地方政府提高社会性公共品供给,当超过一定门槛值时反而显著降低了地方政府的社会性公共品供给水平。

同时,部分研究进一步分析了转移支付对不同基本公共服务项目的影 响,结论不尽相同。胡洪曙等(2015)<sup>[8]</sup>认为中央转移支付主要通过直接

作用和间接作用两种方式影响地方政府的公共服务供给,除公共安全服务和教育服务产出水平,转移支付对其他民生类公共服务的财政投入和产出影响均较为明显。郭庆旺等(2008)<sup>[9]</sup>认为中央财政转移支付有助于省份公共医疗卫生服务的均等化,但抑制了其发展;促进了公共交通基础设施服务发展,但加剧了其省份差异;对公共基础教育服务则不具有显著影响。宋小宁等(2012)<sup>[10]</sup>基于县级数据发现,一般性转移支付对教育、医疗和社会保障三项基本公共服务影响较弱,对社会保障支出增长的影响更大,而专项转移支付则明显促进了基本公共服务供给。张丽华等(2008)<sup>[11]</sup>分析了转移支付对义务教育均等化影响,发现转移支付作用低效,原因可能在于专项转移支付本身财政激励与规制作用不足或转移支付过程存在漏损。

已有多数研究强调加快改革转移支付制度促进基本公共服务均等化,但财力均等并不必然带来基本公共服务结果的均等化,财政分权制度下参与主体的行为选择才是关键因素<sup>[12]</sup>。转移支付制度是财政分权的一个重要配套制度安排,撇开中国式财政分权因素也需要商榷。目前,同时考虑财政分权、转移支付对基本公共服务均等化效应影响的实证研究不多,并且主要聚焦在省级层面,对公共服务的核心提供者的县级层面的研究较少。

## 二、理论分析与研究假设

财政分权会导致地区财政能力差异,进而影响地区间公共服务供给水平,为解决公共服务支出失衡问题,Oates(1999)<sup>[13]</sup>等人提出了转移支付制度。转移支付能在两个方面起到作用。一方面,转移支付能够调节地方政府财力,较好解决由于财力及公共服务提供成本差异所带来的地区差距问题,同时,消除由于公共服务外溢性带来受益成本不匹配而导致公共服务供给不足问题。另一方面,转移支付可能会对地方政府决策和行为产生影响,即中央政府通过设计科学合理转移支付制度,引导激励地方政府更好提供公共服务,实现中央政府宏观调控政策目标。但是,一旦地方政府的财力缺口可由上级政府的转移支付进行弥

补,道德风险问题就会产生<sup>[14]</sup>。如果转移支付规模过大,地方政府对转移支付资金依赖度过高,则可能阻断地方政府提供公共服务成本和收益之间联系,导致地方政府低效或过度提供公共服务,影响地区基本公共服务均等化效果。

具体到中国现实,中国式财政分权由于地区差异和激励机制异化,使其公共品有效供给的功能受到更大程度制约,主要有两方面的特殊性。一方面,我国地区发展差距、不平衡现象较为严重,因而,财力差距和基本公共服务差异基本都远大于其他市场化国家。另一方面,经济增长导向的政绩考核、官员晋升机制导致地方政府开展经济增长“锦标赛”<sup>[15]</sup>,这一机制为中国经济高速增长提供了持续制度激励,但也导致公共服务供给不尽人意。尤其是在中国政治集权、财政分权体制下,地方政府为凸显短期政绩,更偏好提供基础设施等生产性公共服务,这就导致一些地方政府可能没有能力或者没有激励动力去提供充足的基本公共服务。在此背景下,“中国式财政分权”模式所诱导的政府间投资竞争显著减弱了基本公共服务发展水平,并且这一负向效应超过了财政分权自身的正向效应<sup>[16]</sup>。转移支付作为弥补财政分权体制下的“财政失衡”方式,在财政体制中的重要性凸显,也成为中央政府对基本公共服务均等化的重要宏观调控手段。即中央政府的转移支付制度会对财政分权的负面效应起一定的“矫正”作用。

根据上述理论分析,本文提出研究假设 H1: 财政分权会带来中国公共服务差距的扩大,但转移支付会弥补财政分权不足,有助于缩小我国基本公共服务地区差距。

理论上讲,转移支付制度安排可以通过激励约束机制影响地方政府行为决策,但地方政府的短期收益函数与中央政府、社会目标函数并不总是一致的,这就导致转移支付对基本公共服务均等化效果出现结构性差异或地方的“选择性执行”。由于地方财政预算的透明度、信息公开化的欠缺,转移支付能否克服“粘蝇纸”效应以及“软预算约束”等问题则成为中央政府决策转移支付的

难题<sup>[17]</sup>。即使转移支付针对某个公共服务领域提了足够的资金,但地方政府也可能通过压缩本级投入或“挪用上级资金”等方式,用以支持其他“短平快”的政绩性、经济类项目投入。当然,上级政府各种督导、考核,以及地方政府出于保障“民生底线”、满足政府基本考核等考虑,也会迫使地方政府优先保障一些基本公共服务项目投入,这就造成一定程度上的合作与“博弈”,进而导致基本公共服务投入结构的差异。毋庸置疑,影响地方政府公共服务主要体现在财政能力和提供意愿两个方面,其均等效果存在结构偏向上的差异。

根据上述理论分析,本文提出研究假设 H2: 不同转移支付类型、不同公共服务项目的均等化作用存在较大结构性差异,转移支付的政策性引导与约束作用仍未充分发挥。

### 三、模型建立、变量选择与数据来源

#### (一) 模型建立和变量选取

我们利用县级面板数据,考察财政分权、转移支付是否改善了基本公共服务均等化这一命题。本文采用固定效应模型进行分析,并考虑内生性问题,采用二阶段最小二乘法分析。基本实证计量模型如下:

$$PBS_{it} = \alpha_0 + \beta_1 TR_{it} + \beta_2 FD_{it} + \theta M_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中, $PBS_{it}$ 为第*i*个县*t*期的基本公共服务偏离程度指数。基本公共服务分为投入、产出和效果等几个阶段。基于数据可得性,本文主要衡量县级基本公共服务的投入和产出阶段。其中,采用人均公共财政支出作为全国基本公共服务投入的衡量指标,公共财政支出主要包括教育、医疗卫生和社会保障支出三方面。本文分别用每万人中小學生数、每万人拥有医疗卫生床位数和每万人福利院床位数表示教育、医疗卫生和社会保障三类基本公共服务产出指标。此处采用偏离程度指数,其基本计算公式是:(各县基本公共服务指标-全国平均值)/全国平均水平。当偏离程度指数系数为正时,表示高于全国平均水平,为负数则代表低于全国平均水平。

转移支付 $TR_{it}$ 是本文核心解释变量,主要采用人均转移支付数来衡量。同时,在回归中将用税

收返还、一般性转移支付和专项转移支付,替换该变量从而考察不同转移支付类型可能存在的不同效应。

$FD_{it}$  表示财政分权度,本文主要选取财政支出分权度衡量,其计算公式为县级人均财政支出除以中央和地方总人均财政支出。

$M_{it}$  表示一系列的控制变量,以控制经济因素和制度改革对基本公共服务均等化可能产生的影响。包括:(1) 经济发展水平,利用各县人均 GDP 来表示;(2) 产业结构,用工业和农业占 GDP 的比重衡量一个地区产业结构;(3) 人口密度,利用常住人口数量/城市行政区划面积来表示;(4) 城镇化率,用非农人口占总人口的比重来表示;(5) 人口规模,用总人口对数来表示;(6) 财政供养人口,用政府部门人员规模来表示。此外,省份和年份交乘项,主要用来控制遗漏变量对基本公共服务均等化的影响,防止内生性影响,同时,模型设置了时间虚拟变量。

(二) 数据来源和描述性统计

数据主要来源于 2000 - 2013 年《全国地市县财政统计资料》、2001 - 2014 年《中国县市区社会经济统计年鉴》和 2001 - 2014 年《中国区域经济统计年鉴》。由于数据可获取的限制,其中 2010 - 2013 年《全国地市县财政统计资料》来源于财政部。具体描述性统计如表 1 所示。

表 1 主要变量的统计描述

变量	N	标准差	均值	最小值	最大值
每万人中小学生数	26614	409.0	1475	31.25	14442
每万人拥有医疗卫生床位数	26614	18.24	21.32	0.233	1180
每万人福利院床位数	26614	16.02	13.91	0.000500	468.3
人均财政支出	26614	2982	2347	117.8	62701
人均转移支付	26614	1736	1307	27.24	36188
财政分权度	26614	1.649	1.000	0.00440	35.45
工业占 GDP 比重	26614	0.167	0.409	0.00002	1.000
农业占 GDP 比重	26614	0.151	0.312	0.00002	0.998
人均 GDP	26614	11630	10537	0.2857	295604
人口密度	26614	0.186	0.0330	0.000003	18.50
城镇化率	26614	0.129	0.183	0.000100	0.999996
总人口数	26614	34.45	46.56	1.100	251
财政供养人口数	26614	154.6	323.8	21.78	2802

四、实证结果与分析

(一) 总体和分地区分析

本文利用 Hausman 检验是否存在内生性,结

果表明转移支付确实存在内生性问题。根据已有研究,主要选取是否是贫困地区以及财政自给率两个变量作为工具变量。根据第一阶段 F 统计量、Sargan 统计检验,工具变量不存在弱工具变量和过度识别问题,说明选取工具变量是合理的。将基本公共服务差距(偏离程度指数)作为被解释变量,并根据本地的转移支付占本地财政支出的比重与总体均值对比来衡量财政资源流入或流出、所在地财政自给率情况。估计结果如表 2 示。

表 2 总体及分地区估计结果

	(1)	(2)	(3)
	基本公共服务差距	流入地区 (财政自给率低)	流出地区 (财政自给率高)
人均转移支付	-0.00039*** (-3.64)	-0.00006** (-2.21)	-0.00077*** (-2.66)
财政分权度	0.05096*** (9.30)	0.11086*** (15.06)	0.04209*** (7.62)
人均 GDP	0.00001*** (4.06)	0.00001** (2.11)	0.00001*** (3.51)
工业占 GDP 比重	0.39924*** (6.30)	0.14185*** (3.83)	0.66778*** (3.76)
农业占 GDP 比重	0.05948 (0.84)	0.11045** (2.44)	-0.30949*** (-2.89)
人口密度	0.00143 (0.24)	0.00545** (2.16)	-0.03050 (-1.43)
城镇化率	-0.58394*** (-3.59)	-0.28147*** (-3.35)	-0.70252* (-1.91)
总人口对数	-0.53761** (-2.10)	-0.55319*** (-6.18)	-0.51446 (-1.05)
财政供养人口	0.00180*** (3.79)	0.00145*** (8.17)	0.00272** (2.50)
年度地区虚拟变量交乘项	0.00124*** (4.86)	0.00051*** (4.21)	0.00124*** (2.99)
时间效应	控制	控制	控制
N	26571	12447	14010
LR p 值	0.00000	0.00000	0.00000
Hansen Jp 值	0.49203	0.53320	0.23671

注:\*\*\*、\*\*和\* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的水平上显著。

根据表 2 第(1)、(2)、(3)列所示显示,财政分权系数显著为正,其中,财政分权总体上带来地区基本公共服务差距的扩大,并对于财政流入的欠发达地区的公共服务差距拉大作用更大。财政分权度越高意味着地方财力自主支配性越强,财政分权可能加剧了政府间竞争,地方可能受任期内政绩考核机制影响,存在短期化、投资拉动偏好,对基本公共服务供给投入相对不足。此外,由于各地区发展不均衡、财力差异显著,再加上公共服务支出成本的差异,可能会带来公共服务最终

提供结果的巨大地区差距。

转移支付系数显著为负,即人均转移支付增长 1%,基本公共服务地区差距会下降 0.039%,这表明转移支付有效缩小了地区间的基本公共服务差距。可能的原因是,随着中央转移支付政策设计的优化,促使地方将财力更多投向基本公共服务,进而弥补了财政分权不足,缩小了基本公共服务地区差距。此外,分地区看,转移支付对财政资源流入地区基本公共服务均等化作用要远远小于财政资源流出地区。原因可能在于,财政资源流出地区大多是发达地区,本身财力充裕,调控能力较强,因而均等化调节作用较强。这说明,转移支付均等作用,一方面取决于中央政府宏观调控和均等能力,另一方面也取决于地方政府,特别是省级政府财力均衡能力。长期以来,中央对地方转移支付体系不断完善,但省以下转移支付制度建设却被长期忽视。综上可知,以上实证分析结果支持本文假设 H1。

从其他控制变量看,城镇化水平、总人口对数等人口因素与公共服务差距负相关,表明城镇化水平越高、人口规模越大,基本公共服务均等化程度差距越小。原因可能是,城镇化水平高带来的公共服务外溢效应、人口聚居带来的规模效益等因素,导致整体的基本公共服务均等化水平提高。反过来,财政供养人口与之正相关,说明公共服务组织人员越多,挤占公共服务的财力越大,扩大了公共服务差距。

(二) 不同基本公共服务项目分析

根据表 3 不同基本公共服务项目看,转移支付系数均显著为负,即转移支付可一定程度降低各类基本公共服务差距,但是,对社会保障差距的调节作用最强,教育次之,基本医疗卫生服务相对最差。可能的原因是,社会保障支出关系到地方能否正常运行,关乎当地社会稳定、“兜底保障”,是地方政府优先考虑的支出领域,因而调节作用最为突出,其他公共服务则存在选择性、策略性执行的行为。此外,财政分权导致不同基本公共服务项目差距的扩大,与基本公共服务总体水平的影响效果一致。

表 3 不同基本公共服务项目回归结果

	教育	医疗卫生	社会保障
人均转移支付	-0.00042 *** (-4.18)	-0.00019 ** (-2.21)	-0.00048 ** (-2.54)
财政分权度	0.00877 ** (2.13)	0.00845 *** (4.10)	0.00948 ** (1.96)
人均 GDP	0.00000 *** (2.84)	0.00000 ** (2.06)	0.00000 * (1.79)
工业占 GDP 比重	0.19292 *** (3.06)	0.03121 (0.71)	0.10830 (1.12)
农业占 GDP 比重	0.11735 * (1.89)	-0.00608 (-0.11)	0.21811 * (1.81)
人口密度	-0.03500 * (-1.80)	-0.02726 (-1.33)	0.04529 * (1.85)
城镇化率	-0.57566 *** (-4.10)	0.15490 (1.03)	-0.12626 (-0.45)
总人口数对数	0.26184 (0.99)	-0.75468 ** (-2.18)	-0.31061 (-0.97)
财政供养人口	0.00218 *** (4.04)	0.00111 *** (2.90)	0.00141 * (1.71)
年度地区虚拟变量交乘项	0.00138 *** (5.56)	0.00079 *** (3.82)	0.00087 ** (1.99)
时间效应	控制	控制	控制
N	26571	26571	26571
LR p 值	0.00000	0.00000	0.00000
Hansen Jp 值	0.24602	0.10531	0.47131

(三) 不同转移支付类型分析

各县除了财政自给部分外,主要包括上级的税收返还及转移支付,其中,税收返还部分占比很小。根据表 4,不同转移支付类型对基本公共服务均等化的作用不尽相同,但都显著影响了基本公共服务地区差距,其系数均在 1% 置信水平上显著。其中,税收返还扩大了地区间的基本公共服务差距,一般性转移支付和专项转移支付则缩小了地区间财力差距,但一般性转移支付系数的绝对值更大。税收返还系数为正,这主要由于税收返还按照既定公式计算,经济发达地区税收返还额更高,也进而扩大了基本公共服务能力的差距。一般性转移支付通常按照公式法进行资金分配,并向老少边穷地区倾斜,因而均等作用显著。专项转移支付受人诟病,分配的随机性、自由裁量权较强,相对于一般性转移支付来说不规范,但专项转移支付资金分配也在向教育、医疗卫生、社会保障和就业等领域倾斜,因而也起到了一定均等作用。因此,并不能简单认为要压缩甚至取消专项转移支付,而是要从公平和效率角度综合判断专项转移支付作用。综合以上可知,以上分析结果

支持本文假设 H2。

表 4 不同转移支付类型回归结果

转移支付类型	(1)	(2)	(3)
	税收返还	一般性转移支付	专项转移支付
人均税收返还	0.00031 *** ( 7.89)		
人均一般性转移支付		-0.00035 *** ( -6.08)	
人均专项转移支付			-0.00024 *** ( -5.44)
人均转移支付	0.05637 *** ( 11.85)	0.04343 *** ( 13.02)	0.06051 *** ( 16.07)
财政分权度	0.00000 ( 0.91)	0.00000 ( 0.67)	0.00000 *** ( 5.00)
人均 GDP	0.22012 *** ( 8.90)	0.25075 *** ( 9.64)	0.23752 *** ( 8.71)
工业占 GDP 比重	-0.10486 *** ( -3.03)	-0.04244 ( -1.27)	-0.00614 ( -0.16)
农业占 GDP 比重	-0.00185 ( -1.16)	-0.00343 ( -1.02)	0.00057 ( 0.21)
人口密度	-0.15875 ( -1.44)	-0.20523 *** ( -2.71)	-0.27645 *** ( -3.41)
城镇化率	-1.07886 *** ( -5.66)	-0.90527 *** ( -4.85)	-0.88242 *** ( -4.65)
总人口数对数	0.00015 ( 1.26)	0.00112 *** ( 6.21)	0.00077 *** ( 5.31)
财政供养人口	0.00036 *** ( 5.37)	0.00056 *** ( 10.08)	0.00066 *** ( 9.20)
年度地区虚拟变量交乘项	0.00036 *** ( 6.39)	0.00043 *** ( 8.28)	0.00045 *** ( 7.57)
时间变量	控制	控制	控制
截距项	-25.55792 *** ( -4.87)		
N	26614	26571	26571
LR p 值		229.9544	121.2221
Hansen Jp 值		0.45432	0.26168

(四) 稳健性分析

利用转移支付在地方财政支出所占比重作为转移支付的替代解释变量,进一步进行稳健性分析。如表 5 所示,财政分权扩大基本公共服务差距,转移支付则有效缩小了差距,但转移支付均等化作用在不同基本公共服务项目中存在差距,这与前面分析结论一致,进一步印证了前面实证分析的可信度和稳健性。以上实证分析也为本文研究假设提供了相应证据支持。

五、结论与启示

中国式财政分权、转移支付体系共同对基本公共服务均等化的影响研究表明,财政分权带来基本公共服务总体水平和不同公共服务项目的差距扩大,转移支付制度则对财政分权的负面效应

起到一定的“矫正”作用,缩小了基本公共服务总体水平差距,但其均等化效应存在结构性差异,政策引导和约束效果较差。其中,转移支付对发达地区公共服务均等化效果更佳,对地方优先保障、支出偏好的公共领域的均等化作用更大。同时,税收返还扩大了地区间的基本公共服务差距,一般性转移支付均等化作用最大,专项转移支付虽然被诟病,但仍具有显著的均等化作用。此外,城镇化、人口因素等也是缩减基本公共服务均等化差距的影响因素。这在一定程度上说明,我国政治集权、财政分权体制强化了政府间竞争,导致本级财力、转移支付有过度生产性支出偏好倾向,但又受制于政策调控目标,地方政府支出行为同时存在博弈与合作。在当下,更应重点提升欠发达地区的公共服务水平与资金投入效率,注重加大教育、医疗等基本公共服务投入,全面提升人力资本水平。这就需要进行系统的制度安排,重塑地方政府的激励结构、行为模式,相关政策启示如下:

表 5 稳健性回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
	基本公共服务差距	教育	医疗卫生	社会保障
转移支付占比	-0.21349 *** ( -6.97)	-0.23521 *** ( -10.14)	-0.10449 ** ( -2.41)	-0.37563 *** ( 2.92)
财政分权度	0.05652 *** ( 23.17)	0.00267 *** ( -3.20)	0.01116 *** ( 8.65)	0.01698 *** ( 6.89)
人均 GDP	0.00000 ( 1.34)	-0.00000 *** ( -4.81)	-0.00000 ( -0.66)	0.00000 ( 1.49)
工业占 GDP 比重	0.18569 *** ( 8.81)	-0.04195 *** ( -3.11)	-0.07309 ** ( -2.06)	-0.01978 ( -0.38)
农业占 GDP 比重	-0.09762 *** ( -3.90)	-0.05531 *** ( -2.78)	-0.08273 *** ( -2.62)	-0.05539 ( -0.85)
人口密度	-0.00183 ( -0.82)	-0.03859 ** ( -2.34)	-0.02885 ( -1.45)	0.03960 ( 1.59)
城镇化率	-0.14342 ** ( -2.20)	-0.09134 ( -1.37)	0.36994 *** ( 3.22)	0.38206 ** ( 2.50)
总人口数对数	-1.08601 *** ( -6.17)	-0.34107 * ( -1.66)	-1.02237 *** ( -3.07)	-0.97663 *** ( -5.85)
财政供养人口	0.00019 ** ( 2.20)	0.00042 *** ( 2.88)	0.00033 ** ( 2.35)	-0.00067 *** ( -4.00)
年度地区虚拟变量交乘项	0.00035 *** ( 10.33)	0.00040 *** ( 16.83)	0.00036 *** ( 8.76)	-0.00017 ** ( -2.48)
时间变量	控制	控制	控制	控制
N	26571	26571	26571	26571
LR p 值	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000
Hansen Jp 值	0.83726	0.54288	0.70226	0.80904

一是进一步完善政府治理模式,将激励约束

机制引入财政分权框架、财政体制改革。首先,完善政绩考核机制,强化地方政府基本公共服务职责,加强监督、问责。尤其是,要加大公共服务、重大民生等指标的政绩考核权重,扭转地方政府 GDP 导向绩观及短期化、自利性支出偏好。其次,进一步优化事权和支出责任划分,建立权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系。合理划分中央和地方财政事权与支出责任,培育地方税体系,适度加强中央承担基本公共服务的职责和能力。尤其是,财力要向中西部区域、欠发达地区倾斜,加大地方政府债券、转移支付、国家重大公共项目支持力度,提高县级基本公共服务的财政保障能力,同时,加强资金的跟踪评估、提高使用效率。再次,提高公众参与度,完善公共服务需求和利益表达机制,压实地方主体责任,促使其重视教育、医疗等公共服务投入。尤其是要在欠发达地区引入民意约束机制,切实优先解决涉及群众切身利益的医疗、教育等公共服务,加强规划、项目信息公开力度,构建公众需求、建议的互动与反馈机制。最后,加强中央和地方协作,密切政府和市场、社会的互动合作,积极引导市场、社会力量参与,促进公共服务资源有效整合,形成资金、效率合力。此外,值得注意的是,在规范的财政体制下,地方财力缺口主要用转移支付来填补,但近年来,地方为突破当期预算开展了大量的土地杠杆融资、隐性举债等行为,也和转移支付资金有一定的类似功能。故而,应严肃财经纪律、严控隐性债务、防范过度政绩导向的生产性行为,这也是后期应该进一步加强研究的。

二是转移支付制度改革要兼顾公平和效率,形成系统的激励相容制度设计。首先,要以基本公共服务均等化、效率为目标推进转移支付改革,资金分配要与预算绩效管理相匹配,形成财力支持与使用绩效挂钩的联动机制。合理设置绩效评价体系,强化转移支付资金的监管,提高绩效评价结果的应用,提高奖励与惩罚的可信度。其次,清理、整合、减少专项转移支付,增加一般性转移支付规模和比例,加大资金统筹、倾斜力度。重点是

增加对老少边穷地区的转移支付和均衡性转移支付比重,加强县级基本财力保障机制及资金使用的灵活性,引导、考核、评估地方将其投入到民生等重点领域。再次,结合当地人口、经济发展趋势,对城乡公共服务进行统筹布局、规划,建立以常住人口为依据的动态财政预算体系和转移支付制度,提高公共服务的集约化、高效化和可及性。其中,加大农民工流入地的财政支持力度,人口外流地要与流入地建立双向或多向联系互动机制,促进生产要素有序自由流动,优化调整基本公共服务产品。最后,要不断优化转移支付体系、创新支出方式,提高地方政府支出效率,充分发挥市场机制作用。尤其是应进一步整合、统筹各类专项资金,将其与政府购买服务、PPP 模式、政府投资基金等有机结合,更好地发挥财政资金在公共服务领域的引导、撬动、放大效应。

三是进一步发挥地方政府在信息、激励约束等方面的特有优势,提升省级政府在基本公共服务均等化中的重要作用,落实省市政府的主体责任。首先,省级政府承担基本公共服务均等化的主体责任,中央进行规划、督导、考核,责任进行层层传导、分解、压实。其次,继续推进省以下财政体制改革,完善辖区内财力差异控制机制、加大对基本公共服务财力差距的调节力度。一方面,扩大省直管县财政管理体制覆盖范围,合理划分省以下各级政府的支出责任,适当增加、上移省级与市级支出责任。另一方面,省市可通过调整本级税收或非税收入划分、转移支付、债券转贷等方式充实基层财力,主要向贫困地区、薄弱环节、重点人群倾斜。再次,省级政府应统筹好各县市新型城镇化与乡村振兴战略关系,推进城乡统一规划、区域经济协调发展,统筹安排、合理使用、规范管理各类投入资金,更有效地促进城乡基本公共服务的均衡发展。最后,地方政府通过投资补助、基金注资等多种方式,广泛吸引社会资本、社会力量提供高质量的公共服务。

参考文献:

- [1] 谢贞发. 基本公共服务均等化建设中的财政体制改革研究: 综述与展望[J]. 南京社会科学, 2019(5): 27-33.
- [2] 田侃, 卮寿伟. 转移支付、财政分权对公共服务供给

- 的影响[J]. 财贸经济 2013(4):29-38.
- [3]孙开,张磊.分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角[J]. 财贸经济 2019(8):18-32.
- [4]YOUNG, A. The razor's edge: Distortions and incremental reform in the People's Republic of China [J]. Quarterly Journal of Economics, 2000, 115(4): 1091-1135.
- [5]赵永辉,付文林.转移支付、财力均等化与地区公共品供给[J]. 财政研究 2017(5):13-23.
- [6]曾明,华磊,刘耀彬.地方财政自给与转移支付的公共服务均等化效应——基于中国31个省级行政区的面板门槛分析[J]. 财贸研究 2014(3):82-91.
- [7]李永友,张子楠.转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗? [J]. 经济研究 2017(1):119-133.
- [8]胡洪曙,卮寿伟.政府间转移支付的公共服务均等化效果研究——一个空间溢出效应的分析框架[J]. 经济管理 2015(10):1-11.
- [9]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.
- [10]宋小宁,陈斌,梁若冰.一般性转移支付:能否促进基本公共服务供给? [J]. 数量经济技术经济研究 2012(7):33-43+133.
- [11]张丽华,汪冲.解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考[J]. 经济研究 2008(10):144-153.
- [12]岳军.公共服务均等化、财政分权与地方政府行为[J]. 财政研究 2009(3):37-39.
- [13]OATES, W E. An essay on fiscal federalism [J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37(3):1120-1149.
- [14]Sing R J. How should subnational government borrowing be regulated: Some cross-country empirical evidence [R]. IMF Working Paper 2005.
- [15]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.
- [16]卢洪友,卢盛峰,陈思霞.“中国式财政分权”促进了基本公共服务发展吗? [J]. 财贸研究 2012(6):1-7.
- [17]吕炜,赵佳佳.我国财政分权对基本公共服务供给的体制性约束研究[J]. 财政研究 2009(10):11-14.

(本文责编:辛城)