我国人口流动与中央财政转移支付相对力度的区域差异分析

陈仲常[1,2],董东冬[1]
(1.重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044;
2.重庆大学 人口资源环境经济与管理研究中心,重庆 400044)

摘　要:为了缩小东中西部地区的发展差距,中央财政加大了对中西部地区的转移支付力度,但在促进区域经济发展收敛和实现地区财政均等化方面其效果如何,文章试图从一种新的视角加以分析与诠释。改革开放以来大规模的人口跨地区流动,特别是年轻劳动力从中西部地区向发达的东部地区流动,改变了各地区的人口结构和总扶养比,进而影响中央财政转移支付的实际效果。研究结果表明,由于西部地区总扶养比高于东部地区,中央财政对西部地区的转移支付相对力度反而低于东部地区。文章最后提出将地区人口负担差异纳入中央财政预算分析体系,通过增加中央财政对经济落后地区的转移支付促进地区经济增长收敛和提高地区财政帮扶的实效性。

关键词:中央财政转移支付相对力度(CRT);总抚养比(GDR);地区差异化

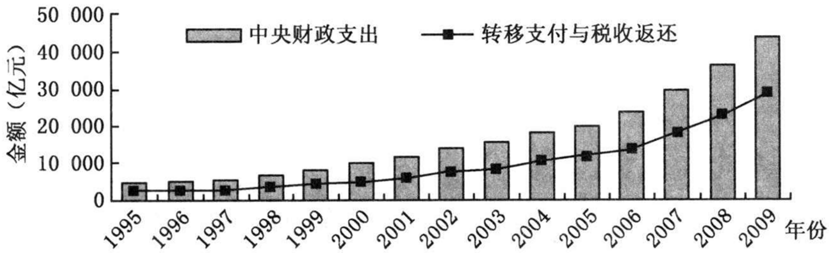
中图分类号:F810.45;F249.21　**文献标识码:**A　**文章编号:**1001-9952(2011)03-0071-10

一、研究背景和问题的提出

改革开放 30 年来,在中国经济高速增长的同时,区域发展差距不断扩大成为社会普遍关注的一个热点问题。为了缩小地区发展差距,实现平衡发展,1994 年财政体制改革以来,中央财政大规模的转移支付一直是一个非常显著的特征。图 1 显示,从 1995－2009 年的变动趋势看,我国的中央财政支出和转移支付都在逐年增加。2009 年,中央财政支出为43 819.58亿元,其中对地方的转移支付为28 563.79亿元,占比高达 65.18%。西部大开发实施近 10 年来,中央财政加大了对中西部地区的转移支付力度,对中西部地区的经济发展发挥了重要的扶持作用,但我国现阶段区域经济发展差距依然十分显著。图

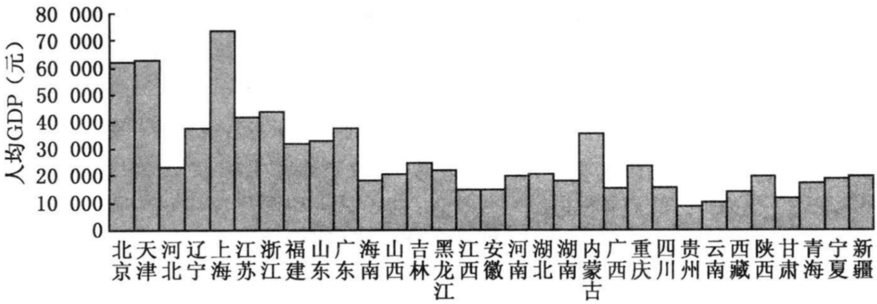
收稿日期:2010-10-16
基金项目:国家社会科学基金“双轨制视角下西部长效发展机制与政策研究”(07BJY071)
作者简介:陈仲常(1949－),女,重庆人,重庆大学贸易与行政学院和人口资源环境经济与管理研究中心教授,博士生导师
董东冬(1985－),女,湖北潜江人,重庆大学贸易与行政学院硕士生。

2显示,2008年北京、天津、上海等地区的人均GDP远高于其他地区,分别为61 876.28元、62 758.93元和73 401.59元;东部地区人均GDP的平均值为42 151.69元,中部地区为19 368.06元,西部地区为17 503.88元。从2008年各地区的人均财政收入看,地区差距更明显。如图3所示,2008年东部地区人均财政收入平均值为4 587.823元,中部地区为1 373.795元,西部地区为1 443.836元。总的来说,发达地区和欠发达地区财政能力方面的差距会导致公共服务能力差距扩大。



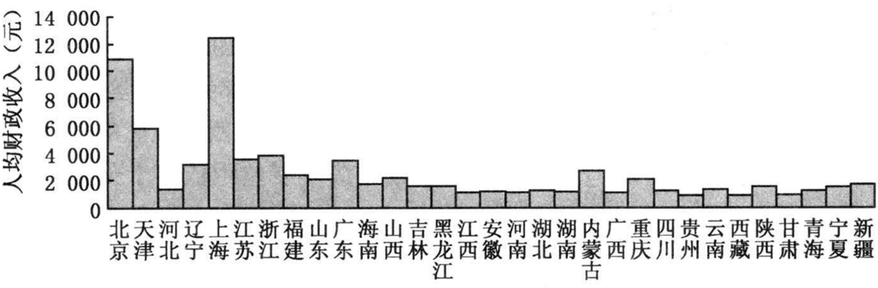
数据来源:各年的《中国财政统计年鉴》和中华人民共和国财政部网站。

图1 1995-2009年中央财政支出与转移支付



注:人均GDP=各地区GDP/当地常住人口数。

图2 2008年全国31个省市人均GDP(元)



注:人均财政收入=各地区财政收入/当地常住人口数。

图3 2008年全国31个省市人均财政收入(元)

综上分析，在中央财政转移支付力度不断加大和区域差距仍然扩大的背景下，国内研究主要集中在两个方面：一是差别化的转移支付是否促进了区域经济增长的收敛，二是转移支付是否促进了地方财政的均等化。

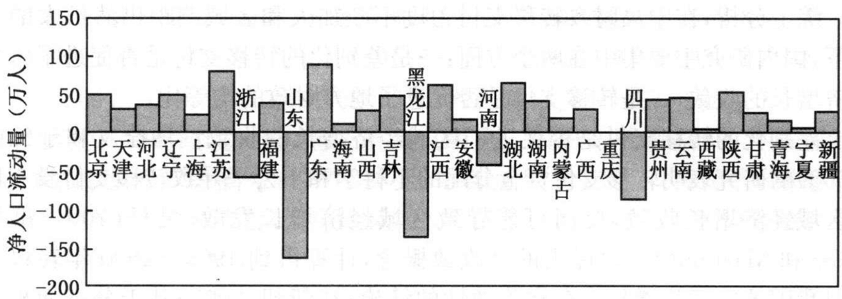
差别化的转移支付是否促进了区域经济增长的收敛？马拴友和于红霞(2003)的研究表明转移支付资金分配的不科学和不公平导致转移支付没有促进区域经济增长收敛，反而可能导致区域经济增长发散；吴丹(2004)根据Barro 和 Martion(1991)提出的 β 收敛概念，计算得到 1995－2000 年转移支付对我国地区经济增长不存在收敛性的结论；江新昶(2007)基于分省面板数据的分析表明，专项转移支付和税收返还使得转移支付具有发散效应，财力性转移支付推动经济增长的效率最高。

转移支付是否促进了地方财政的均等化？刘溶沧和焦国华(2002)用人均财政支出相对差异系数衡量地区财政能力的变异程度，结果表明地区财政能力的变异程度在不断缩小，说明我国地区间公共财政能力的差距在不断缩小，地方财政趋于均等化；然而，江新昶(2007)基于省际面板数据的分析表明，转移支付在地区间的分布具有"马太效应"，越富裕的地区得到的转移支付越多，说明我国的财政转移支付有悖于地方财政的均等化；陈秀山和张启春(2003)也指出现行转移支付制度在促进区域间横向均衡方面缺乏成效，没能有效控制区域间财政能力差距的进一步扩大；黄解宇和常云昆(2005)应用多元线性回归分析认为我国现行转移支付起不到均等化地方财力的作用，主要原因是受原体制因素影响太大；王金秀(2006)则认为存在财政的区域均等化效应，中央大规模的转移支付具有相当大的区域均衡效果，同时指出由于总体制度在结构上的不合理，不同构成的均衡效果相互抵消，降低了应有的均等化效应。

从上述国内文献可以看出，大部分研究认为有差别化的转移支付对区域经济增长不具有收敛性；关于转移支付是否促进了地方财政的均等化，多数研究持否定态度。究其原因，有多种解释。本文试图从人口跨地区流动的角度加以诠释。改革开放以来，大规模的人口跨地区流动，特别是年轻劳动力从中西部地区向发达的东部地区流动，改变了中西部地区的人口结构，使得中西部地区总人口负担加重，从而影响了中央财政转移支付的实际效果。本文的贡献在于不仅从转移支付的总量或人均水平角度考察中央财政转移支付的力度问题，还考虑区域差异化的人口负担(人口总扶养比)对中央财政相对转移支付力度的影响。

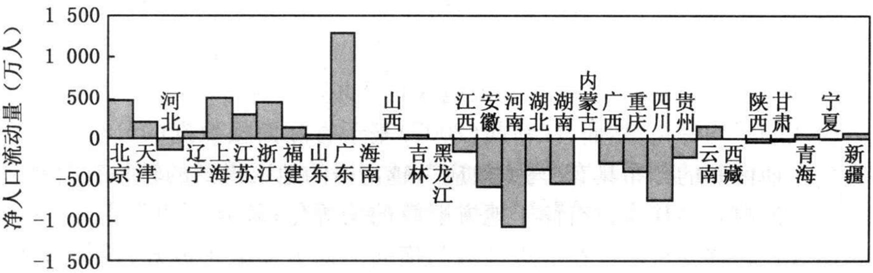
二、人口跨地区流动与人口扶养比的区域变动趋势

由于自然、历史、政策等原因，东部地区的发展快于中西部地区，加之改革开放以来，身份证制度和允许人口自由迁徙政策的实施，我国人口开始从农村向城市、从中西部地区向东部地区大规模流动，见图 4 和图 5。



数据来源:1992年《中国人口统计年鉴》。

图4 1991年我国31个省市净人口流动量(万人)



数据来源:2009年《中国人口与就业统计年鉴》。

图5 2008年我国31个省市净人口流动量(万人)

图4和图5中,我们用各地区的常住人口总量减去户籍人口总量来表示净人口流动量,正值为人口净流入,负值为人口净流出。1991年各地区的迁入迁出量不是很大,迁出量相对较大的有浙江、山东、黑龙江、河南和四川等地;2008年中西部地区人口的迁出量加大,河南、安徽、四川、湖南和重庆等地都有较大的人口流出量,人口迁入主要集中在广东、北京、上海和浙江等东部沿海地区,中西部地区人口向东部地区流动的趋势明显。

受东部地区高收入与高就业机会的吸引,从中西部地区流入东部地区的人口以青壮年劳动力为主。这种劳动力资源的跨地区流动必然导致各地区的人口年龄结构发生变动,进而导致地区人口负担的差异扩大。地区人口负担可用人口抚养比这一指标来表示,公式如下:

$$GDR=\left(\frac{P_{0\sim14}+P_{65+}}{P_{15\sim64}}\right)\times100\% \quad (1)$$

其中,GDR为总抚养比,$P_{0\sim14}$为0—14岁少年儿童人口数,P_{65+}为65岁及65岁以上老年人口数,$P_{15\sim64}$为15—64岁劳动年龄人口数。总抚养比通常用百分比表示,说明每100名劳动年龄人口大致要负担多少名非劳动年龄人口。1991年、2000年和2008年全国31个省市的总扶养比如表1所示,数据来源于《中国统计年鉴》,采用的是当年全国人口变动情况抽样调查数据,同时本文

的常住人口数据来自《中国人口和就业统计年鉴》,采用的也是全国人口变动情况抽样调查数据,故表1总抚养比数据与常住人口数据口径一致。

表1 1991年、2000年和2008年东中西部各地区总扶养比变动趋势(%)

地区	东部地区总抚养比			地区	中部地区总扶养比			地区	西部地区总扶养比		
	1991	2000	2008		1991	2000	2008		1991	2000	2008
北京	38.41	28.13	24.99	山西	54.02	47.05	35.28	内蒙古	47.43	36.29	29.89
天津	42.76	33.47	29.92	吉林	43.61	32.99	27.16	广西	63.89	50.09	45.37
河北	54.89	42.2	32.98	黑龙江	46.28	32.13	27.93	重庆		42.51	44.88
辽宁	41.88	34.24	30.66	江西	54.79	47.27	44.63	四川	41.21	43.06	40.45
上海	42.77	31.09	26.5	安徽	51.91	49.18	45.11	贵州	54.49	56.44	51.94
江苏	45.74	39.68	34.21	河南	55.6	49.03	38.25	云南	56.56	47.1	42.87
浙江	43.16	36.81	32.75	湖北	52.55	41.2	33	西藏	55.98	55.52	40.09
福建	56.17	41.96	38.38	湖南	52.19	41.76	37.32	陕西	56.57	44.8	35.21
山东	49.65	40.6	33.94					甘肃	49.84	47.05	40.46
广东	58.94	43.3	35.2					青海	53.62	44.82	40.03
海南	63.88	51.63	43.85					宁夏	57.21	48.92	41.55
								新疆	60.66	46.69	39.12
平均	48.93	38.46	33.03	平均	51.36	42.57	36.09	平均	54.31	47.34	40.99

数据来源:1992年、2001年和2009年《中国统计年鉴》。

从表1可以看到,1991年东部、中部和西部总抚养比的平均值分别为48.93%、51.36%和54.31%,差距并不是很大,随着我国20世纪50—60年代生育高峰期的出现,总抚养比呈下降趋势,2008年东部、中部和西部平均值分别为33.03%、36.09%和40.99%,较1991年分别下降了15.93%、15.27%和13.32%,东部下降趋势快于中西部。

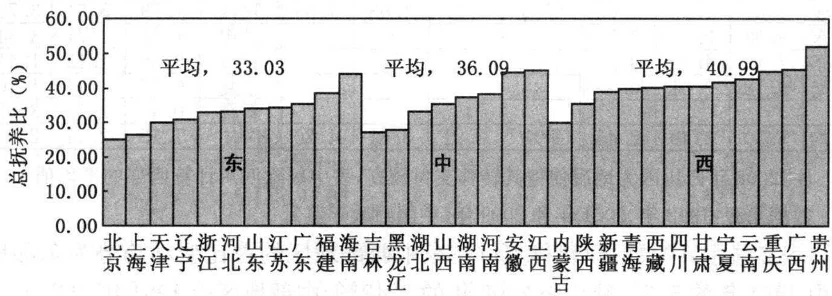


图6 2008年东中西部地区总扶养比(%)

图6显示,2008年北京总扶养比最低为24.99%,上海为26.5%,东部地区为33.03%,中部地区为36.09%,西部地区为40.99%,贵州最高为51.94%。以上数据表明近30年来,劳动力自由流动导致全国各地区人口年龄结构差异不断扩大。总体规律是经济越发达的地区总扶养比越低,经济越落后的地区总扶养比越高。这意味着经济越发达的地区劳动力资源越丰富,为当地贡献GDP的人越多,总人口负担(总扶养比)越低;而经济越落后的地区劳动力资源流失严重,为当地创造GDP的人越少。尽管从经济落后的中西部地区流入东部地区的青壮年劳动力会将挣得的部分收入汇回家乡,从而提

高经济落后地区的家庭生活水平，但就落后地区的政府而言，本地区大量的青壮年劳动力外出打工，较大程度上削弱了财政收入能力，因此，在这种情况下要解决大量的留守老人和儿童所需要的医疗、养老和就学等社会保障问题，其财政负担将会较东部地区更加沉重。

三、基于区域人口负担的中央财政转移支付相对力度分析

（一）我国中央财政转移支付的区域比较

1994年以来，我国中央财政对地方财政的转移支付规模在不断加大，支付形式也不断具体丰富，当前的转移支付有税收返还、体制补助、专项拨款、结算补助、所得税基数返还和财力性转移支付等多种形式。中央财政转移支付在各地区的分布见表2所示。

表2　1991年、2000年和2008年东中西部各地区中央转移支付占比(％)

地区	东部地区中央转移支付占比			地区	中部地区中央转移支付占比			地区	西部地区中央转移支付占比		
	1991	2000	2008		1991	2000	2008		1991	2000	2008
北京	2.87	2.44	1.24	山西	2.26	2.43	2.80	内蒙古	1.25	3.44	3.54
天津	6.08	1.81	1.05	吉林	4.38	3.48	3.41	广西	1.53	2.67	3.57
河北	4.19	3.89	4.3	黑龙江	3.15	4.59	4.50	重庆	1.15	2.57	2.32
辽宁	12.23	5.95	3.91	江西	1.59	2.53	3.39	四川	4.69	4.92	8.81
上海	6.79	5.20	1.87	安徽	1.85	3.46	4.13	贵州	1.06	2.65	3.28
江苏	6.91	4.67	2.9	河南	3.17	4.41	5.91	云南	2.49	4.96	3.83
浙江	3.34	3.46	2.06	湖北	3.54	3.90	4.59	西藏		1.36	1.61
福建	1.61	1.96	1.63	湖南	3.37	4.08	4.89	陕西	1.79	3.61	3.70
山东	9.02	2.55	3.79					甘肃	1.31	2.71	3.34
广东	7.28	4.90	3.05					青海	0.34	1.18	1.41
海南	0.18	0.61	0.97					宁夏	0.17	1.04	1.10
								新疆	0.44	2.55	3.09
平均	5.50	3.40	2.43	平均	2.91	3.61	4.20	平均*	1.15	2.61	2.80

注：2008年四川因为地震使得其转移支付较高，表中剔除四川计算西部的平均值。

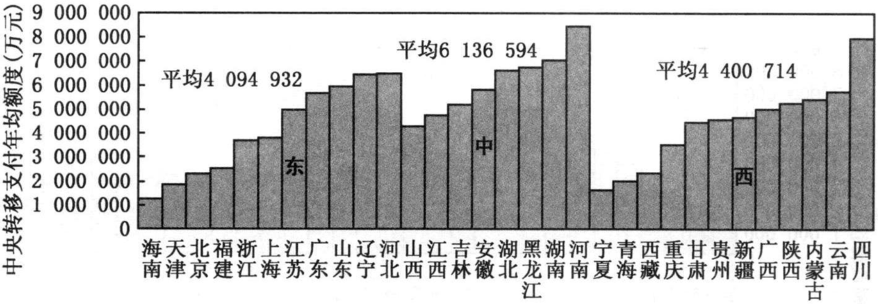
数据来源：1992年、2001年和2009年《中国财政年鉴》。

表2显示，中央财政转移支付在东中西部地区的占比变动趋势为东部地区由1991年的5.5％减少至2008年的2.43％，中部地区由1991年的2.91％增加至2008年的4.2％，西部地区由1991年的1.15％增加至2008年的2.8％。根据我国的整体发展需要，我国先后实施了西部大开发战略和中部崛起战略，2008年中部和西部转移支付占比都高于东部地区。

图7显示，2004－2008年各地区的中央转移支付年均额度东部地区为4 094 932万元，中部地区为6 136 594万元，西部地区为4 400 714万元。中部和西部地区都高于东部地区（2008年汶川地震使得四川获得的中央财政转移支付较高）。

（二）基于区域人口负担的中央转移支付力度比较

从以上的转移支付数据可以看出，中央转移支付对中西部地区的力度在



数据来源:2005—2009 年《中国财政年鉴》

图 7　2004—2008 年各地区的中央转移支付年均额度(万元)

不断加强,但这是假定各地区人口扶养比无差异情况下的变化趋势。如果考虑劳动力资源跨地区流动对各地区人口结构和人口负担的影响,中央财政转移支付的帮扶力度就不同了。劳动力资源由西向东流动,西部地区的劳动力资源减少,为本地区创造 GDP 的能力减弱,而留守老人和儿童占比增加,实际总扶养比上升,地方财政的教育、医疗和养老保障支出相对增加;而东部地区则吸纳了更多的劳动力资源,能够为本地区创造更多的 GDP,使实际总扶养比下降。这使同一笔中央财政转移支付分配给人口负担不同的地区,达到的帮扶效果是不同的。实际上,某地区人口总扶养比越低,中央转移支付的实际帮扶力度就越大;反之亦然。

为此,我们构建了中央财政转移支付相对力度 CRT 指标,该指标通过地区人口抚养修正系数 DCC 进行调整反映中央财政转移支付的实际力度,公式为:

$$\mathrm{CRT}_i = \mathrm{TCG}_i \times \mathrm{DCC}_i$$

$$\mathrm{DCC}_i = \frac{1-\mathrm{GDR}_i}{\sum_{j=1}^{31}(1-\mathrm{GDR}_j)\Big/31} \qquad (2)$$

其中,CRT_i 是中央转移支付相对力度,TCG_i 是中央财政转移支付额度,DCC_i 是人口抚养修正系数,GDR_i 是总抚养比。我们用 $1-\mathrm{GDR}_i$ 将负向指标调整为正向指标,即用劳动力资源占比来表示人口抚养修正系数 DCC_i。中央转移支付相对力度 CRT_i 指标用来考察同样一笔中央财政转移支付拨付给不同地区,由于各地区人口总扶养比不同,其实际转移支付力度的状况。经修正系数调整后的各地区中央财政转移支付力度见图 8。

图 8 显示,2004—2008 年各地区的中央转移支付年均相对力度东部地区为4 339 052万元,中部地区为6 217 363万元,西部地区为4 113 991万元。与图 7 相比,在没有考虑人口负担差异情况下,2004—2008 年各地区中央转移支付年均额度东部地区为4 094 932万元,中部地区为6 136 594万元,西部地区为4 400 714万元。调整前与调整后的变动差东、中、西部地区分别为244 120

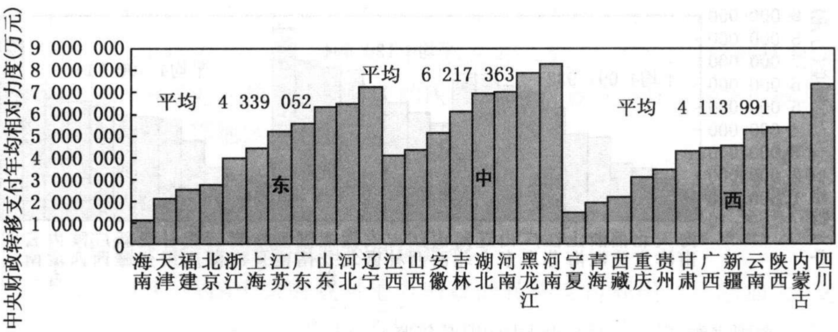


图8 2004—2008年各地区中央转移支付年均相对力度(万元)

万元、80 769万元和－286 723万元，即考虑人口结构与人口总扶养比变动的影响，东部地区中央财政转移支付的实际效果为增加，而西部地区却减少。

表3 1991—2008年东中西部各地区中央转移支付相对力度(占比,%)

地区	东部地区CRT占比			地区	中部地区CRT占比			地区	西部地区CRT占比		
	1991	2000	2008		1991	2000	2008		1991	2000	2008
北京	3.47	3.01	1.48	山西	2.04	2.21	2.88	内蒙古	1.29	3.76	3.95
天津	6.83	2.07	1.17	吉林	4.84	4.00	3.95	广西	1.09	2.28	3.10
河北	3.71	3.85	4.58	黑龙江	3.33	5.34	5.16	重庆		2.53	2.03
辽宁	13.96	6.71	4.32	江西	1.41	2.29	2.96	四川	5.41	4.81	8.34
上海	7.63	6.15	2.19	安徽	1.74	3.01	3.63	贵州	0.95	1.98	2.5
江苏	7.36	4.83	3.03	河南	2.76	3.85	5.80	云南	2.12	4.5	3.48
浙江	3.73	3.75	2.2	湖北	3.29	3.93	4.89	西藏		1.04	1.54
福建	1.38	1.95	1.60	湖南	3.16	4.07	4.88	陕西	1.53	3.42	3.82
山东	8.92	2.59	3.98					甘肃	1.29	2.46	3.17
广东	5.87	4.77	3.14					青海	0.31	1.12	1.34
海南	0.13	0.51	0.87					宁夏	0.14	0.91	1.02
								新疆	0.34	2.33	2.99
平均	5.72	3.65	2.60	平均	2.82	3.59	4.27	平均	1.01	2.39	2.63

注：2008年因汶川地震，四川获得中央财政转移支付较高，表中剔除四川计算西部的平均值。

修正后的中央财政转移支付在各地区的占比见表3。

表3显示了1991—2008年东中西部地区中央转移支付相对力度占比的变动趋势。若考虑人口负担因素，东部地区三个年度的中央财政转移支付占比都有所提高，分别高出0.22％、0.25％和0.17％；而西部地区三个年度的中央财政转移支付占比都有所下降，分别下降0.14％、0.22％和0.17％。

以上研究表明，如果不考虑人口流动因素带来的区域人口负担变动，近年来中央财政对西部地区的转移支付力度的确大于东部地区；但若考虑人口负担因素，中央财政对西部地区的帮扶力度并没有因不断增加的中央转移支付额度而加强，其相对力度是低于东部地区的。

四、结论和政策建议

为了缩短地区发展差距，中央财政加大了转移支付力度。如果不考虑区

域人口负担变动因素,近年来中央财政对西部地区的转移支付力度的确大于东部地区;但若考虑劳动力资源跨地区流动导致区域人口负担变动,中央财政对西部地区的帮扶力度并没有因不断增加的中央转移支付额度而加强,其相对力度是低于东部地区的。本文认为,这是中央财政转移支付促进地区经济增长收敛效果不明显的一个重要原因。

为了使中央财政转移支付在缩小区域差距与促进公共财政均等化方面收到更大的实效,我们提出以下政策建议:

其一,优化转移支付测算方法和体系。转移支付的测算,我国已由“基数法”逐步转化为因素法。因素法对影响某一地区财政能力和财政支出需求的各种变量综合加以测算和分析,主要考虑的是地区的财政收入与支出因素。人口因素作为财政支出需求方面的主要因素,在测算上基本采用的是各地区的人口总量,人口结构变动因素尚未纳入测算体系。我们建议将各地区的人口年龄结构变动因素纳入财政支付预算因素法中,这样才能更加明确地细分财政支出,从而更加科学地测算转移支付的实际支持力度。

其二,随着市场经济发展和开放程度提高,中国劳动力资源跨地区流动将成为一种趋势,由此导致的区域人口结构和人口负担变动将使经济落后地区的财政收支面临劳动力资源流失和人口负担增加的双重压力,进而形成富区更富、穷区更穷的“马太效应”。为了扭转这一局面,中央财政应充分重视人口结构变动因素,进一步加大对经济落后地区的扶持力度,特别是加大对西部贫困地区财政转移支付的力度。需要指出的是,在提高对西部地区财政转移支付标准的同时,必须考虑这种政策倾斜与户籍人口平衡和地方财政创新努力两个考核指标挂钩,以避免出现“超生致贫”和“中国式荷兰病”现象。

其三,在劳动力资源流动方面应充分发挥中西部地区的优势,特别要支持落后西部地区的开发和开放,进一步加强东中西部地区的区域合作,引导产业向中西部地区转移。在产业转移的同时应当考虑中西部地区的特色和资源禀赋,避免低端产业的盲目转移造成中西部地区生态环境的破坏和抑制其原有的特色。同时,我们看到西部地区丰富的资源多被央企垄断,可试图打破央企的行业垄断,引入竞争机制,提高西部地区的自我创新能力和发展活力;也可考虑通过央企支付当地资源税以获得资源垄断权等方式加快资源税的改革步伐,从而提高西部地区的财政能力。通过中西部地区的经济发展,创造更多的就业机会,吸引劳动力资源回流,促进劳动力资源区域分布和地区人口年龄结构的合理化,从源头上解决区域发展差距问题。

参考文献:

[1]马拴友,于红霞.转移支付与地区经济收敛[J]. 经济研究,2003,(3):26－33.

[2]吴丹.转移支付对我国地区经济收敛的影响分析[D].苏州大学硕士学位论文,2004.

[3]江新昶.转移支付、地区发展差距与经济增长——基于面板数据的实证检验[J]. 财贸经济,2007,(6):50—56.

[4]刘溶沧,焦国华.地区间财政能力差异与转移支付制度创新[J]. 财贸经济,2002,(6):5—12.

[5]陈秀山,张启春.转轨期间财政转移支付制度的区域均衡效应[J]. 中国人民大学学报,2003,(4):69—76.

[6]黄解宇,常云昆.对西部地区转移支付的均等化模型分析[J]. 财经研究,2005,(8):111—123.

[7]王金秀.我国政府间转移支付制度的内在缺陷及其完善[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2006,(1):36—43.

Analysis on Regional Differentiation of Population Mobility and Central Government Relative Transfer Payment in China

CHEN Zhong-chang[1,2], DONG Dong-dong[1]

(1. *College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing* 400044, *China*; 2. *Economic and Management Research Center of Population, Resource and Environment, Chongqing University, Chongqing* 400044, *China*)

Abstract: In order to narrow the development gap among eastern, central and western regions in China, the central government has been increasing transfer payment to central and western regions. This paper attempts to analyze its effect on promoting the convergence of regional economic development and the equalization of regional finance from a new angle. With the large-scale cross-region population mobility since the reform and opening up, especially young labor workers in central and western regions moving to developed eastern regions, the regional population structure has changed, as well as general dependency rate, which affects the actual result of central government transfer payment. The result shows that, the central government relative transfer payment in western regions is below the one in eastern regions because the general dependency rate in western regions is greater than the one in eastern regions. Finally, it suggests that regional population burden should be introduced into the analysis of central government fiscal budget and the central government should increase transfer payment to backward regions in order to promote the convergence of regional economic growth and raise the effectiveness of regional fiscal aid.

Key words: central government relative transfer payment (CRT); general dependency rate (GDR); regional differentiation (责任编辑 许 柏)