

论分税制下财政转移支付与地方财政努力差异^{*}

——基于功能与地区多重分类考察的另类荷兰病分析

刘勇政¹, 赵建梅²

(1. 美国佐治亚州立大学 经济系, 佐治亚州 30303;

2. 中央财经大学 中国公共财政与政策研究院, 北京 100081)

摘要:文章主要研究分税制下政府间转移支付与地区财政努力差异的关系。通过理论模型推导和对转移支付的实证检验发现:中国现行转移支付制度在总体上抑制了地方政府的财政努力。就区域效果而言,转移支付在促进东部发达省份财政努力的同时,抑制了中、西部落后地区的财政努力;就转移支付的功能类型而言,以税收返还为主的条件性转移支付会激励地方政府努力征税,而非条件性转移支付,包括财力性和专项转移支付将不同程度地抑制地方财政努力。这就产生了挤出效应与另类“荷兰病”的问题。

关键词:分税制改革;转移支付;地区财政努力差异;挤出效应;另类“荷兰病”

中图分类号:F810.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2009)12-0073-11

一、引言:挤出效应与财政荷兰病

传统的财政分权理论认为政府间财政转移支付是任何财政分权体制的重要组成部分,它能在一定程度上弥补财政分权所带来的诸如地区财力不平衡、外部性和地方公共品的低质量问题(Oates, 1972)。理论上,对于特定地方公共品的提供,由于地方政府比中央政府具有信息、管理成本等方面的优势,地方政府能通过提供不同的公共品组合来更好地满足地方居民的需求。按照 Tiebout (1956) “以足投票”理论,在人口和要素自由流动的条件下,居民可以根据个人偏好和地方政府提供公共服务的水平来选择自己合意的居住地。因此,资源的有效分配要求建立一套由地方政府参与提供公共品的财政分权体系。然而,财政分权可能引起其他方面的问题:譬如,地区间提供公共品的能力可能因此而扩大。由于分权可能导致有些穷困地区的自有财政收入不足以提供足够的、必需的公共品,而有些富裕地区则提供过量的公共服务;此外,各地区提供本地的公共品所带来的结果是公共品生产成本的提高,在地方财政

收稿日期:2009-06-12

作者简介:刘勇政(1984—),男,广东饶平人,美国佐治亚州立大学经济系博士生;

赵建梅(1971—),女,北京人,中央财经大学中国公共财政与政策研究院助理教授。

赤字得不到有效控制的情况下,可能导致整个宏观经济的不稳定(Prud'homme,1994)。因此,在财政分权体制下,中央政府需要通过转移支付来弥补地区间的财力差异,以防止地方政府可能出现的财政赤字,最终实现地区间公共服务的均等化。

尽管政府间转移支付能够有效促进资源配置,弥补地区间财力差异,但不合理的转移支付体系可能抑制地方政府的财政努力和创新积极性,因为地方政府在接受转移支付时,往往会把中央政府的补助作为地方财政收入的替代,降低对本地税收资源的征收力度,导致财政努力和创新积极性的下降。长此以往,这种情况将加重地方财政对中央补助的依赖,即形成路径依赖,恶化政府间财政关系,乃至造成另类“荷兰病”——财政荷兰病。因此,研究转移支付对地方政府财政努力的影响,对正确认识当前地区间财力差异的形成原因和当前财政转移支付体制的实际效果具有重要的现实意义。

我国现行的财政转移支付制度是在 1994 年分税制改革后推行的,实行的是以中央对地方转移支付为主的纵向的转移支付制度,其组成及具体内容以图 1 表示:

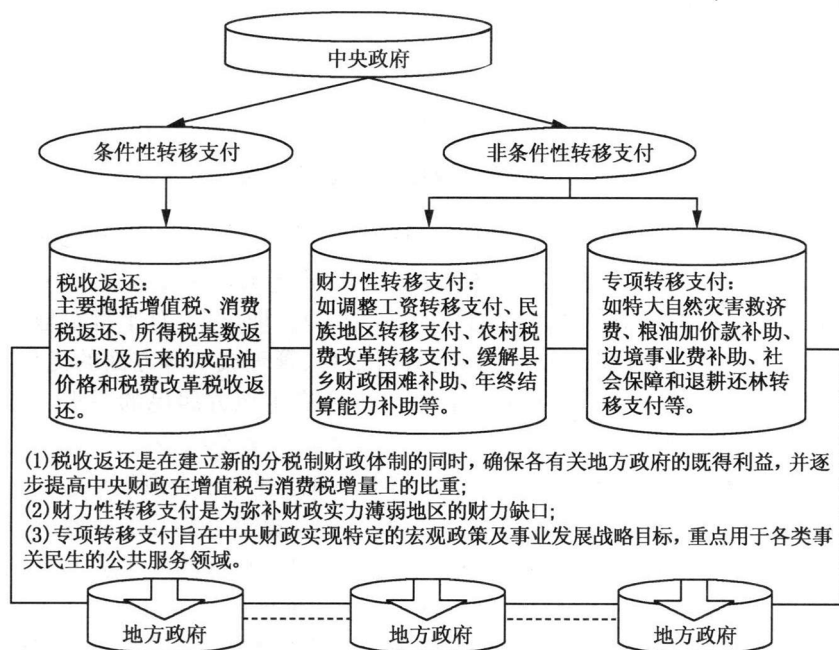


图 1 我国现行财政转移支付制度的主要组成及其作用

图 1 中,中央对地方的财政转移支付被分为以税收返还为特征的条件性转移支付和以财力性转移支付以及专项转移支付为主要特征的非条件转移支付。我国 1994 年实施的分税制包括了以建立财政均等化为目的政府间转

移支付制度,并将其作为调节地区财力差异的重要手段。在导致地区财力差异的诸多因素中,财政努力是地区财政收入差异的一个重要原因。合理、有效的政府转移支付制度应当在实现财政均等的同时,有助于提高地方政府的财政努力,否则转移支付的均等化效应将被削弱。

国外关于财政分权的文献普遍认为转移支付对地方政府财政努力存在影响,但对其具体的影响方向和作用大小尚未达成共识,实证检验亦缺少定论。基于理性收益最大化假说,Peterson (1997)指出:在地方支出给定的前提下,由于地方政府不能内部化征税成本,转移支付倾向于替代融资成本较高的地方税收,从而降低财政努力。基于“粘蝇纸效应”(flypaper effect)假说,Gramlich (1987)和Bird (1994)证实转移支付与地方财政支出之间存在负向关系,转移支付有可能降低地方政府的财政努力。此外,Correa和Steiner (1999)在对哥伦比亚转移支付的研究中,发现有96%的转移支付项目会降低地方财政努力。然而,这种负向关系在Garzon (1997)和Jaramillo (1999)的研究中未能得到证实;相反,他们发现:随着转移支付的增加,地方政府将更努力地征税。国内关于转移支付对地方政府财政努力影响的研究较少,主要包括乔宝云等(2006)和张恒龙等(2007)对分税制以来转移支付与地方财政努力相关性的研究,他们得出较为一致的结论,即现有的转移支付制度总体上并不利于提高地方政府的财政努力,在实现财政均等化方面的作用也相当有限。但是,这些研究都存在明显不足,首先是考虑具体地域差异的研究尚未深入,如张恒龙等(2007)在考察转移支付对不同地区财政努力的影响时,并未对各区域的经济水平、人口特征和外部经济结构加以控制。然而,充分考虑这些社会和经济因素将有助于进一步鉴别政府转移支付对不同地区财政努力的激励或抑制作用。其次,现有文献对当前转移支付条件下地方财政努力差异的形成原因研究尚显不足(造成地区间财政努力差异的因素很多,转移支付可能是其中一个很重要原因),尤其是没有从另类“荷兰病”的视角去探索问题的实质。基于这种考虑,本文在现有研究基础上,着重考察现行转移支付体制对不同地区财政努力的影响,并从现行转移支付制度本身的安排上分析产生地区间财政努力差异的原因——包括形成路径依赖的另类“荷兰病”。

二、地区财政努力差异现状分析

决定地方政府财政努力的因素错综复杂,不同测算方法对同一地区的财政努力的分析可能产生不同的结果。本文采用Bahl (1971)所提出的回归方法选取1995—2004年中国30个省^①的财政收入和GDP值来估算各省的财政努力,^②也即:

$$\text{财政努力(LFE)} = \text{实际财政收入}(F_r) / \text{预期财政收入}(F_r^e) \quad (1)$$

预期财政收入通过以下模型估算:

$$\ln F_r = \alpha_0 + \alpha_1 \ln GDP + \alpha_2 \text{dummyear}_1 + \alpha_3 \text{dummyear}_2 + \cdots + \alpha_{N+1} \text{dummyear}_N + \epsilon$$

(2)

其中： F_r 和 GDP 分别表示每一地区特定年份的实际财政收入和国内生产总值。 $\text{dummyear}_i (i=0,1,\cdots,N)$ 表示特定年份的虚拟变量， ϵ 是均值为 0、方差服从于正态分布的误差项。通过式(2)可以估计出各个系数 $\alpha_i (i=0,1,\cdots,N+1)$ ，然后结合各省实际的 GDP 值和年度虚拟变量推算出各省的预期财政收入的对数，进而根据式(1)计算各地区在特定年份的财政努力。^③

式(2)的回归结果(见表 1)表明模型总体拟合效果较好， R^2 值为 0.943，且 DW 值接近于 2，显示不存在序列相关。根据表 1 系数计算的 30 个省 1995—2004 年各年度的财政努力在 0.64—2.05 的范围内变化，各省之间的财政努力差异较大。基本趋势是：东部经济发达地区的财政努力高于中、西部地区；仅以测算的结果而言，财政努力程度较高的省份大多是东部地区，但其中也不乏西部省份。由于影响各省财政努力的因素错综复杂，同一因素在不同省份对财政努力的影响可能也有很大差异。这里我们并不排除转移支付从某些方面影响或促进了这种差异。为使这种区域差异表现得更为直观，根据各地区总体经济发展水平的差异，本文将全国划分为东、中、西三大区域，^④ 各区域财政努力的统计指标见表 2。由表 2 均值可见，财政努力在区域间基本呈 U 状，即东部最高，西部次之，中部最低。

以上分析表明：分税制改革以来，各省、地区间的财政努力差异显著，尽管造成这种差异的原因纷繁多样，但政府间转移支付制度对地区间财政努力的影响可能起较大作用。为此，我们将从转移支付角度来分析造成这种地区间财政努力差异的原因并就其作用机制作进一步的探讨。

表 1 预期财政收入计算系数

	Cons.	lnGDP	dum96	dum97	dum98	dum99	dum00	dum01	dum02	dum03	dum04
系数	-2.685	0.985	0.059	0.070	0.153	0.197	0.215	0.290	0.289	0.282	0.285
t 检验值	-10.565	64.743	0.833	0.974	2.136	2.740	2.987	4.027	3.877	3.879	3.892

Number of obs=300, F(10,289)=478.41, R²=0.943, D.W.=2.003

表 2 地区间财政努力差异统计描述

区域/指标	均值	最小值	最大值	方差系数	观察值
东部	1.164	0.608	2.510	0.363	120
中部	0.889	0.685	1.243	0.143	90
西部	1.029	0.600	1.614	0.221	90
全国	1.041	0.600	2.510	0.310	300

三、中国理论模型：外部支付对内部努力的影响

通过建立适合中国实际的理论模型，我们从理论上推导现行转移支付制度(包括转移支付总量及转移支付各组成部分)对地方政府财政努力的可能影响。考虑一个地方政府的财政支出(E)来自地方税收(T)和中央政府的转移支付(T_r)。为简化分析，假定地方政府既不能通过储蓄财政盈余也不可通过

债券融资来筹集地方政府支出。因此,该地方政府财政收支平衡为:

$$E = T + T_r \quad (3)$$

假设地方政府的税收收入(T)取决于地方政府的财政努力(LFE),并存在线性关系 $T(LFE) = \gamma * LFE$, 其中 $\gamma > 0$, 表示财政努力与地方税收收入之间的正相关关系。根据我国现行的转移支付内容, 非条件转移支付(主要包括财力性转移支付和大部分专项转移支付)用 L 表示; 对于以税收返还为特征的条件性转移支付, 由于税收返还与地方政府的财政努力直接挂钩, 地方财政努力的程度越高, 地方政府税收越多, 得到中央政府的税收返还也越多, 税收返还可表示为: $\alpha \times LFE (\alpha \geq 0)$ 。地方政府得到的转移支付总量为:

$$T_r = L + \alpha \times LFE \quad (4)$$

另一个假设是地方政府的财政努力成本。对地方政府而言, 在其努力增加地方税收收入的同时, 也同样带来了成本。特别地, 我们假设财政努力的成本函数为 $0.5c \times LFE^2 (c > 0)$, 需要说明的是假定这种函数形式是为了计算简便, 事实上任何凸的增函数都能得到同样的结果。

假定地方政府的效用 U 是其财政支出 E 的函数, 即 $U(E)$, 且满足 $\partial U / \partial E > 0$, $\partial^2 U / \partial E^2 < 0$ 。于是地方政府所面临的问题是选择合适的财政努力程度使其净收益最大化, 也即: $\text{Max}_{LFE} (U(E) - 0.5c \times LFE^2)$ 。为简便分析, 我们以柯布一道格拉斯函数表示地方政府的效用函数, $U(E) = \beta E^\delta (\beta > 0, 0 < \delta \leq 1)$ 。根据一阶最优条件求得地方政府的最优财政努力程度为:

$$LFE^* = [(\alpha + \gamma)\beta\delta/c] \times 1/(E^{1-\delta}) \quad (5)$$

由于 $E = T + T_r$, 在给定其他条件下, 对式(5)求相关一阶偏导得:

$$\partial LFE^* / \partial T_r = (\alpha + \gamma)\beta\delta(\delta - 1)E^{\delta-2}/c < 0 \quad (6)$$

$$\partial LFE^* / \partial L = (\alpha + \gamma)\beta\delta(\delta - 1)E^{\delta-2}/c < 0 \quad (7)$$

$$\partial LFE^* / \partial \alpha = \beta\delta E^{\delta-1}/c > 0 \quad (8)$$

式(6)说明转移支付从总体上会反向影响地方政府的财政努力, 式(7)表示非条件性转移支付对地方财政努力的负面影响, 而在给定地方政府财政支出水平的前提下, 式(8)则说明地方政府的财政努力将随着配给比例的上升而上升。具体结合我国现行的转移支付制度, 理论模型的含义是: 税收返还作为条件性转移支付, 遵循既定的计算公式, 对财政努力具有正向激励作用; 而旨在平衡地区间财力差距和实现财政均等化的财力性转移支付即非条件转移支付, 则对地方财政努力将产生负向作用。

四、实证检验: 转移支付功能和区域的分类研究

为进一步明晰现行转移支付制度对地方财政努力的影响, 我们拟定了三个计量模型, 重点检验现行转移支付制度的三方面内容: 第一, 总体的转移支付是否有利于提高地方财政努力; 第二, 转移支付是否可以降低地区间的财政

努力差异,进而促进区域财政均等化;第三,现行转移支付制度的不同组成部分对地区财政努力的影响。

(一)基本实证分析模型。如前文所述,决定财政努力的因素错综复杂。已有文献大多就以下三方面因素对财政努力的影响进行分析:经济发展水平、人口特征和经济结构。本文在综合考虑这些因素的基础上,着重研究转移支付和地区特征等因素对财政努力的影响。这里,我们拟定了三个计量模型(见表 3)进行假设检验。

表 3 变量说明

	变量名称	变量解释
因变量	地方财政努力(LFE)	根据本文第二部分计算得到
经济发展水平	各省相对人均 GDP(rpgdp)	相对人均 GDP 为各省人均 GDP 与全国人均 GDP 的比例
人口特征	人口增长率(gpop)	各省年度人口增长率
经济结构	对外开放度(open)	各省进出口总额与 GDP 的比值
	城市化水平(urban)	各省非农业人口与该省总人口的比率
	产业结构(struc)	各省非农业产值与 GDP 的比值
地区特征	西部、中部和东部地区 (dumW, dumM 和 dumE)	用 0 和 1 表示的虚拟变量
转移支付	相对转移支付总量(ttrans)	各省人均转移支付与全国人均转移支付的比值
	税收返还(taxre)	各省人均税收返还与全国人均税收返还的比值
	财力性转移支付(ftrans)	各省人均财力性转移支付与全国人均财力性转移支付的比值
	专项转移支付(adhoc)	各省人均专项转移支付与全国人均专项转移支付额的比值

计量模型如下:

$$LFE_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 rpgdp_{i,t} + \beta_2 gpdp_{i,t} + \beta_3 open_{i,t} + \beta_4 urban_{i,t} + \beta_5 struc_{i,t} + \beta_6 ttrans_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (9)$$

$$LFE_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 rpgdp_{i,t} + \beta_2 gpdp_{i,t} + \beta_3 open_{i,t} + \beta_4 urban_{i,t} + \beta_5 struc_{i,t} + \beta_6 dumW \times ttrans_{i,t} + \beta_7 dumM \times ttrans_{i,t} + \beta_8 dumE \times ttrans_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (10)$$

$$LFE_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 rpgdp_{i,t} + \beta_2 gpdp_{i,t} + \beta_3 open_{i,t} + \beta_4 urban_{i,t} + \beta_5 struc_{i,t} + \beta_6 taxre_{i,t} + \beta_7 ftrans_{i,t} + \beta_8 adhoc_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (11)$$

其中: $\epsilon_{i,t}$ 为均值为 0、方差服从于正态分布的误差项。

方程(9)旨在检验转移支付在总体上对地方财政努力产生的影响,给定其他因素,如果 β_6 显著为负,则表明转移支付总体上对地方财政努力产生了负向激励作用。方程(10)用以检验转移支付对不同地区财政努力可能产生的影响,如果 β_8 为正值, β_6 为负值,则表明转移支付在有利于提高东部省份财政努力的同时,抑制了西部省份的财政努力。方程(11)检验不同类型的转移支付对地方财政努力可能产生的影响,以此来考察转移支付对地区财政努力差异的影响。

(二)数据及估计方法。实证检验选取中国 30 个省 1995—2004 年的面板数据。因变量数据基于本文第二部分的计算得出;非农业人口数据来源于《新中国五十年统计资料汇编》和《中国人口统计年鉴》(2000—2005 年),转移支

付数据来源于财政部有关资料,且 1995—2004 年是本研究数据可得的最长观测年份。其他数据均来自相关年份的《中国统计年鉴》。数据的基本统计描述见表 4 所示。

表 4 回归变量统计描述

变量	均值	最小值	最大值	方差系数
LFE	1.041	0.600	2.510	0.310
rpgdp	1.071	0.323	3.884	0.637
gpop	0.007	-0.002	0.016	0.563
open	0.288	0.040	1.875	1.235
urban	0.301	0.135	0.776	0.502
struc	0.191	0.013	1.046	0.517
ttrans	1.528	0.487	8.433	0.883
taxre	1.450	0.444	6.826	0.984

本文采用固定效应回归方法,考虑到方程(10)中加入了地区虚拟变量,我们在回归过程中同时控制了时间效应。

(三)检验结果及分析。回归结果见表 5,实证模型反映出的总量转移支付及构成对全国和东、中、西部财政努力的影响关系见表 6。总体上讲,人口增长、对外开放和城市化进程对地方政府的财政努力具有正向推动作用。产业结构对地方财政努力的影响不显著。回归方程(9)中转移支付总量的系数显著为负(-0.039^{***}),证实了总量转移支付对地方财政努力有负向影响的事实,符合理论模型的预期,也与已有研究文献结论一致。方程(10)主要用于检验转移支付对不同区域地方政府财政努力的影响,结果显示转移支付总量在促进东部发达省份财政努力(0.098^{***})的同时,抑制了中、西部相对落后省份的财政努力,且中部地区(-0.117^{***})较西部地区(-0.057^{***})更可能依赖转移支付来替代地方税收。与理论模型相对应,我们将转移支付总量还原为税收返还、财力性转移支付和专项转移支付后,实证检验得出了与理论模型预期相一致的结果,也即:税收返还将激发地方政府更努力征税(0.123^{***}),而财力性转移支付(-0.014^{*})与专项转移支付(-0.110^{***})却降低了地方政府的财政努力程度。由此,我们的结论为:1994 年分税制改革以来的转移支付制度总体上对刺激地方政府的财政努力并不成功,就其区域效果而言,转移支付在促进东部发达省份财政努力的同时,抑制了中、西部落后地区的财政努力,客观上加大了地区间财政努力的差异,进而削弱转移支付在实现地区财政均等化方面的积极效应。我们认为,这一结果主要由以下几个原因导致:

1. 税收返还作为条件性转移支付,其遵循的“多上缴,多返还”的原则有利于促进地方政府为获得更多的转移支付而努力征税。在当前体制下,这种对地方政府财政努力起正向激励作用的税收返还占据了转移支付的最大份额,且主要为东部发达省份所占有。如 1995 年税收返还占整个财政转移支付的比例高达 73.7%,其中东部省份所得的税收返还占了税收返还总量的 50.02%。此后虽然税收返还占转移支付总量的比重有所下降,但其比重仍在

40%左右,且东部省份所得税收返还占税收返还总量的比重持续上升。

表 5 回归结果

Dependent:LFE	方程(9)	方程(10)	方程(11)
rgdp	0.137** (2.439)	-0.123* (-1.852)	-0.165** (-2.478)
gpop	36.927*** (5.947)	36.100*** (5.594)	37.920*** (6.549)
open	0.152** (2.239)	0.165** (2.586)	0.092 (1.410)
urban	1.265*** (7.726)	1.457*** (8.420)	1.789*** (10.824)
struc	-0.106 (-0.577)	-0.118 (-0.678)	-0.262 (-1.535)
ttrans	-0.039*** (-3.200)		
taxre			0.123*** (5.990)
ftrans			-0.014* (-1.906)
adhoc			-0.110*** (-7.514)
dumW×ttrans		-0.057*** (-4.706)	
dumM×ttrans		-0.117*** (-3.341)	
dumE×ttrans		0.098*** (3.191)	
Intercept	0.284*** (3.127)	0.459*** (5.117)	0.451*** (5.078)
Observation	300	300	300
R ²	0.515	0.578	0.597

注:括号中为 t 值,***、**、* 分别表示在 1%、5%和 10%的显著性水平下显著。

表 6 转移支付及构成对全国及东、中、西部地区财政努力的影响

转移支付/财政努力	全国	东部	中部	西部
转移支付总量	负	正	负	负
条件转移支付(税收返还)	正	—	—	—
非条件转移支付(财力性和专项转移支付)	负	—	—	—

注:“—”表示实证检验模型中未能反映的转移支付对地区财政努力的影响关系。

2. 非条件性转移支付从整体上说对东、西部省份产生了收入“效应”,这与 Peterson (1997)对非条件性转移支付的研究相一致,即财力性和专项转移支付容易使地方政府将其作为融资成本较高的地方税收所替代,从而抑制了地方政府财政努力。其中,专项转移支付与各地实际财政运行中发生的客观情况相关,如对自然灾害进行救助等。同时,专项转移支付也取决于各个地区的争取能力,即它既有客观性又有主观性,专项转移支付本身对地方财政努力并不存在激励作用。对于财力性转移支付,由于我国的财力性转移支付制度参考了国际通行做法,按照规范和公正的原则,以各地标准财政收支的差额作

为财政转移支付的分配依据,直接以均等化各地区财力为目的,其制度本身就不包含激励财政努力的因素。

3. 非条件性转移支付引发财政资源的“荷兰病”现象——地方财政创新弱化。正像“荷兰病”揭示的“资源诅咒”假说所述,丰富的自然资源可能诱导政府选择不合理的发展模式和不恰当的经济政策,并滋生制度创新和技术创新的惰性,进而拖累整个国民经济的发展。非条件性转移支付可作为自然资源的一种泛化,可将其视作某些地方政府特有的“财政资源”——无偿的财政资源。某些地方政府可能会片面依赖这种因转移支付所具有的额外财政收入,不仅不充分利用和发挥这种特有的“财政资源”优势,还可能滥用财力性或专项转移支付,形成地方税收惰性,并忽视培养自身财政创新能力的重要性。长此以往,这种另类的地方财政“荷兰病”必然恶化地方财政发展,阻碍均等化转移支付的作用,违背非条件转移支付缩小地区财政差距和构建和谐社会的初衷。

4. 尽管转移支付总量对中、西部省份均产生负向作用,但由于西部省份经济发展水平普遍较低,应税资源有限,为了发展地方经济,在获得转移支付的同时,这些地方政府仍具有比中部地方政府更大的积极性去获取加强基础设施建设、改善投资环境所需的收入。这也是本文第二部分发现地区间财政努力差异呈 U 状的部分原因之一。

五、结论：均等化诠释与路径依赖的突破

本文主要研究 1994 年中国实行分税制改革以来政府转移支付与地区间财政努力差异的关系,并试图从现行转移支付制度本身寻找造成地区间财政努力差异的原因。通过构建和计算财政努力指标,我们首先概述了中国 1995—2004 年我国各地区财政努力差异现状,也即:东部地区财政努力最高,西部次之,中部最低。导致这种地区差异的原因有很多,转移支付可能是原因之一。为此,基于中国转移支付制度的现实,我们构建了一个转移支付与地方财政努力的理论模型,模型中地方政府通过选择合适的财政努力程度以达到其净收益的最大化。对理论模型的推导表明:转移支付从总体上会负面作用于地方政府的财政努力,作为条件性转移支付的税收返还将正向激励财政努力,而旨在平衡地区间财力差距和实现财政均等化的财力性转移支付和大部分的专项转移支付作为非条件转移支付,则对地方财政努力产生负面影响。

本文根据财政转移支付与地方财政努力差异的相关理论假说,运用 1995—2004 年我国各省财政转移支付的面板数据作了进一步的实证检验,结果表明:1994 年分税制以来的转移支付制度从整体上不利于激励地方政府的财政努力,这既与理论模型所预测的相符合,也与国内外大部分相关研究的结论相一致。但是,就转移支付对中国不同地区财政努力的影响看,转移支付在促进东部发达省份的财政努力的同时,抑制了中、西部落后省份的财政努力,并可

能导致地方财政的“荷兰病”现象。这一事实表明现行转移支付制度在试图实现地区间财政均等化的同时,扩大了地区间财政努力的差异,进而削弱财政均等化的效果。文章还检验了不同类型的转移支付对地方财政努力的影响,结果发现,作为条件性转移支付的税收返还对地方政府的财政努力能够产生正向激励作用,符合转移支付制度本身的政策目标;而财力性和专项转移支付则对地方政府的财政努力均起到抑制作用,联系当前我国转移支付的分配结构可不难解释,转移支付对不同地区的财政努力将产生不同的影响:对地方政府财政努力起正向激励作用的税收返还占据了转移支付的绝大部分,且主要为东部发达省份所占有,而对地方政府财政努力起负向激励作用的财力性与专项转移支付则大多集中在中、西部省份。

虽然现行转移支付制度旨在实现地区间的财政均等化,但需要明确的是:绝对的“均等化”是不存在的,“均等化”应是一个相对的概念。譬如,东部地区在享受优越的社会公共产品和服务的同时,必须支付较高的生活成本并忍受拥挤和相对污染的生活环境;而中西部地区则可能正好相反。此外,财政均等化应着眼于起点的均等化而非终点的均等化,即中央政府更应重视财政转移支付制度的健全和完善。当前,将改变非条件性转移支付对地方财政努力的负面影响和对地区间财政努力差异的影响,作为下一步转移支付制度改革的主要方向,尤其是要改变形成路径依赖的另类“荷兰病”现象。具体而言,一是适当调整税收返还的比重,把中央对地方的税收返还按地方的财政缺口分配,以平衡地区间的财政能力差距,如果税收返还作为中央与地方的妥协,在目前状况下还没法改变的话,那么应对不同地方实行不同的税收返还比例,加大对落后地区的税收返还比例,促进这些地区政府征税的积极性,从而也有利于缩小地区间的财政努力差异;二是明晰非条件性转移支付的原则、计算公式,如在分配原则或计算公式中加入财政努力的指标,克服财力性和专项转移支付本身设计上存在的不稳定、不透明等缺陷,以提高这部分转移支付对地方财政努力的激励作用,突破路径依赖,根除财政荷兰病。

* 本文受中央财经大学 2007 年度研究生创新基金(07-Y-020)资助。

注释:

- ①我们选取 1995 年作为研究起始年份是因为在 1994 年进行分税制改革后,中央政府在 1995 年开始试图逐步建立均等化的转移支付体制,而本文主要分析的是分税制改革以来各省之间的财政努力差异,以及新的转移支付制度下,转移支付对各省区财政努力差异的影响。因重庆在 1997 年升格为直辖市,本文将 1997 年以后的重庆数据并入四川。此部分数据来自历年《中国统计年鉴》。
- ②这一方法巧妙地运用预期财政收入这一概念替代其他因素对财政收入的影响。
- ③需要指出的是,按照式(2)所得到的预期财政收入实际上是假设了各地区按照全国平均“努力程度”所筹集的财政收入。因而实际财政收入与此预期财政收入的比值便可看作

是该地区的相对财政努力程度。

- ④按照《中国统计年鉴》上的划分法，具体为，西部地区：贵州、四川、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和西藏；中部地区：山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南；东部地区：北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西和海南。

参考文献：

- [1] 龚秀国, 邓秋菊. 中国式“荷兰病”与中国区域经济发展[J]. 财经研究, 2009, (4): 131—141.
[2] 乔宝云, 范剑勇, 彭骥鸣. 政府间转移支付与地方财政努力[J]. 管理世界, 2006, (3): 50—56.
[3] 张恒龙, 陈宪. 政府间转移支付对地方财政努力与财政均等的影响[J]. 经济科学, 2007, (1): 17—23.
[4] Aragon F M, V J Gayoso. Intergovernmental transfers and fiscal effort in peruvian local governments[J]. 2005, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=773666>.

Intergovernmental Fiscal Transfers and the Differences of Local Fiscal Efforts under TSS Reform: Analysis of Alternative Dutch Disease Based on Multiple Classifications of Functions and Regions

LIU Yong-zheng¹, ZHAO Jian-mei²

(1. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, PO Box 3992, Atlanta, GA 30303, USA; 2. China Academy of Public Finance and Public Policy, Central University of Finance & Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: The paper explores the relationship between intergovernmental fiscal transfers and the differences of local government fiscal efforts in China under tax-sharing system (TSS) reform. Through the theoretical and empirical analysis, it finds that current fiscal transfer system has an overall negative impact on local governments' fiscal efforts. For the regional effects, fiscal transfers have enhanced fiscal effort in eastern provinces, but restrain fiscal efforts in central and western provinces. In terms of different types of fiscal transfers, tax rebate, as conditional fiscal transfer, does play an important role in stimulating local fiscal efforts, while un-conditional fiscal transfers, including lump sum and ad hoc fiscal transfers, constrain local fiscal efforts to some extent. Therefore, it brings about the issue about the relationship between the crowding-out effect and the alternative Dutch disease.

Key words: tax-sharing system reform; fiscal transfer; differences of local fiscal efforts; crowding-out effect; alternative Dutch disease

(责任编辑 许 柏)