谈财政转移支付在缩小地区经济差距方面的效率问题

刘凤伟(博士)

(郑州轻工业学院 郑州 450002)

【摘要】本文以甘肃省为例,利用甘肃省的分县数据,采用生产函数法实证研究了财政转移支付政策在缩小地区经济差距中的效率问题。研究表明,与相对发达县份相比,财政转移支付政策在相对落后县份具有较小的经济产出,因此,通过财政转移支付政策缩小地区间经济差距会导致一定程度的效率损失。

【关键词】财政转移支付 地区经济差距 生产函数法

笔者研究了前人关于财政转移支付政策的成果发现,学者们一致认为应该利用财政转移支付政策来缩小地区间公共服务水平的差距,但是缩小地区间经济发展水平的差距是否也应该作为财政转移支付政策的一项目标,学者之间存在一定的分歧。产生分歧的主要原因是:一些学者认为采用财政转移支付政策缩小地区经济差距会导致一定程度的效率损失,而另外一些学者认为通过财政转移支付缩小地区经济差距能够同时实现公平和效率两个目标。

目前有一些学者利用我国的分省数据研究我国财政转移支付政策对地区间经济差距的影响问题,这些研究表明,我国的财政转移支付政策未能起到缩小地区经济差距的作用,相反却在一定程度上扩大了地区之间经济发展水平的差距,这些研究认为,财政转移支付政策没有缩小地区间经济差距的主要原因在于财政转移支付资金分配不科学和不公平。这些文献主要从公平的角度来研究财政转移支付政策在缩小地区经济差距中的作用,而鲜有学者探讨财政转移支付政策在缩小地区经济差距中的效率问题。本文将利用甘肃省的分县数据实证分析如下问题:采用财政转移支付政策来缩小地区经济差距是否会带来效率损失?

本文选择甘肃省作为研究样本是基于以下两方面的考虑:一是近年来,我国财政转移支付在分配中向西部欠发达地区倾斜,与发达地区相比,欠发达地区地方财政支出总额中财政转移支付资金所占比重较大,甘肃省地方财政支出的70%以上来自中央的财政转移支付。因此,欠发达地区经济发展受财政转移支付的影响更显著,研究中可能更容易观察到财政转移支付政策对当地经济发展的影响。二是甘肃省各地区之间经济发展水平差距较大,便于我们了解财政转移支付政策对不同经济发展水平地区的影响。

一、甘肃省县域经济差距和财政转移支付状况

甘肃省共计86个县级行政辖区(包括县、县级市和区),个别县份在我们的观察期内行政辖区有变化,但是我们在分析中使用的是人均指标,所以没有对行政辖区变化的县份进行特别处理。

我国的分税制财政体制改革始于1994年,财政转移支付制度也是自1994年起逐步建立起来的,因此,研究中使用的数据都是1994年以来的数据。甘肃省县级财政收入、支出和财政转移支付数据均来自1994~2005年的《全国地市县财政统计资料》,分县GDP、人口数量的数据来自1994~2005年的《甘肃年鉴》。

甘肃省86个县中有42个国定贫困县,本文把42个国定贫困县作为一组,其余44个非国定贫困县作为另一组。人均GDP是反映经济发展水平的最主要指标,表1中对比了1994年以来两组之间人均GDP的差距。从每年的情况来看,国定贫困县人均GDP相当于非国定贫困县人均GDP的1/3左右;从动态变化来看,非国定贫困县人均GDP的年增长率为7.91%,国定贫困县人均GDP的年增长率为7.22%,两组之间的差距以平均每年8.20%的速度扩大。

表1 甘肃省国定贫困县和非国定贫困县之间人均GDP的差距

年 份	非国定贫困县人均GDP(元)	国定贫困县人均GDP(元)	两组之间人均GDP之差(元)	两组之间人均GDP之比
1994	3 335.65	1 013.23	2 322.42	3.29
1995	3 476.74	1 040.28	2 436.46	3.34
1996	3 501.29	1 030.89	2 470.40	3.40
1997	3 517.93	991.03	2 526.90	3.55
1998	3 644.33	1 092.06	2 552.27	3.34
1999	3 934.10	1 179.18	2 754.92	3.34
2000	4 667.08	1 309.62	3 357.46	3.56
2001	5 212.47	1 442.95	3 769.52	3.61
2002	5 678.07	1 627.92	4 050.15	3.49
2003	6 423.31	1 874.34	4 548.97	3.43
2004	7 140.35	2 033.69	5 106.66	3.51
2005	7 705.15	2 180.52	5 524.63	3.53
年增长率%	7.91	7.22	8.20	–

甘肃省的财政转移支付制度，不管是财政转移支付的形式还是分配办法，基本上都是仿照中央对省的分配办法制定的。我们在研究中所考察的财政转移支付是指甘肃省县级财政从上级财政得到的各种财政转移支付的总和。1994～2005年甘肃省国定贫困县和非国定贫困县得到的财政转移支付情况如表2所示：

表2　　甘肃省县级人均财政转移支付情况　　单位：元

年份	国定贫困县人均转移支付	非国定贫困县人均转移支付	国定贫困县人均财政支出	非国定贫困县人均财政支出
1994	66.31	155.00	127.55	249.42
1995	66.51	129.85	133.68	261.41
1996	77.36	158.31	138.53	270.90
1997	85.50	175.88	130.88	255.93
1998	90.32	169.81	150.56	294.41
1999	111.03	234.74	215.46	421.32
2000	203.79	281.86	255.58	499.78
2001	284.52	375.95	341.98	615.81
2002	383.81	533.36	440.96	758.85
2003	408.43	677.25	474.04	847.54
2004	441.57	714.69	485.36	863.53
2005	575.69	895.31	620.23	1 113.74

从表2可以看出，在人均水平上国定贫困县得到的财政转移支付一直低于非国定贫困县得到的财政转移支付，国定贫困县人均财政支出只相当于非国定贫困县人均财政支出的55%左右。我国的财政转移支付政策与发达市场经济国家的财政转移支付政策有一定差异，发达市场经济国家在分配财政转移支付资金时向欠发达地区倾斜，而我国的情况并非如此，其主要原因是我国在1994年进行财政体制改革时实行的是渐进式的改革策略，随后建立的财政转移支付制度没有从根本上改变原有的利益格局。

二、理论框架和研究模型

大量研究表明，我国目前的行政管理体制使得地方政府热衷于发展地方经济。在我国的政治体制下，地方政府主要不是对下负责，而是对上负责，在政治集权和政绩考核机制下，地方政府每年不仅要保证GDP的增长，还要根据GDP等指标排名，晋升激励使得地方政府官员有非常强的动力促进地方经济快速发展。因此，我们认为地方政府会尽可能把财政资金用到促进地方经济增长的用途上。

《全国地市县财政统计资料》中把地方政府财政支出项目分为十几项，研究中我们根据用途把地方财政支出项目合并为生产性支出、服务性支出和管理性支出三大类。我们认为，财政转移支付资金无论是用于生产性、管理性还是服务性支出，都会促进地方经济增长。生产性支出由于直接投入到生产过程中，因而会直接促进当地的经济增长。管理性支出和服务性支出会通过下面几个途径来促进地方经济增长：一是增加当地的私人消费和公共消费，通过增加消费来带动经济增长；二是改善当地的投资环境和服务水平，通过提高投资回报率来吸引私人投资，从而促进经济增长；三是增加医疗和教育方面的投资，通过提升当地的人力资本水平从而促进地方经济的增长。

我们要研究的问题是财政转移支付资金在不同地区的经济产出是否有差异，因此我们构建如下的分析框架：如果财政转移支付资金在相对落后地区的边际经济产出高于相对发达地区的边际经济产出，那么向相对落后地区分配更多的财政转移支付资金则有助于提高整体经济效率，同时也促进了公平目标的实现；而如果财政转移支付资金在相对落后地区的边际经济产出低于相对发达地区的边际经济产出，那么向相对落后地区分配更多的财政转移支付资金就是有损整体经济效率的。

在测算某种支出或投资对经济产出的影响时，最常见的方法是生产函数法，我们在这里也采用生产函数法来估计财政转移支付对各地经济产出的影响。樊胜根等在研究中国农业科研投资经济回报时提出了“知识存量”概念，他们把历年的科研投资转化为知识存量，认为科研投资通过增加知识存量来改变生产率。本文的研究借鉴这一思路，认为各地每年得到的财政转移支付如同投资一样能够累积下来，形成一定的财政转移支付存量，这一存量是一个生产性的变量，能够对当地的GDP产生影响。为此，我们建立如下的县域经济生产函数：

$$GDP_{it}=f(L_{it},K_{it},T_{it}) \quad (1)$$

其中：GDP_{it}、L_{it}、K_{it}分别为第t年i县的GDP、劳动力数量和资本存量；T_{it}为第t年i县的财政转移支付存量。

由于缺乏分县劳动力数量的统计数据，研究中假定各地劳动力的数量与人口总量的比例相同，在这一假定下，我们用各县的人口总量作为各县劳动力数量的代理变量。为了简化分析，我们把分县GDP、资本存量和财政转移支付存量都化为人均值，这样处理后模型中就不再出现人口变量。实证模型采用如下的Cobb-Dauglas生产函数形式：

$$\ln gdp_{it}=\alpha+\beta_1\ln k_{it}+\beta_2\ln t_{it}+u_{it} \quad (2)$$

其中：gdp_{it}为i县第t年的人均GDP；k_{it}为i县第t年的人均资本存量；t_{it}为i县第t年的人均财政转移支付存量。

公式(2)中的β_2为人均财政转移支付存量对人均GDP的产出弹性。在估算出β_2后，可通过下述公式计算某一年份某县人均财政转移支付存量对人均GDP的边际产出：

财政转移支付的边际产出=β_2×(人均GDP/人均财政转移支付存量)　(3)

利用公式(3)，我们可以比较财政转移支付在不同地区的经济效率。研究中我们通过对比财政转移支付在国定贫困县和非国定贫困县的边际产出，从而推断出财政转移支付在缩小地区经济差距中的经济效率。

关于投资方面的统计数据比较少，自1998年以来的《甘肃年鉴》才开始有全社会固定资产投资这一指标，研究中利用这一数据估算了1998～2005年历年各县的资本存量，计算公式为：

$$k_{it}=I_{it}+(1-\delta)k_{it-1} \quad (4)$$

其中：I_{it} 为 i 县第 t 年人均全社会固定资产投资数量；δ 为折旧率，取值为 10%。

1998 年是初始年，初始资本存量的估计采用樊胜根等所采用的估算方法：

$$k_{1998}=I_{1998}/(\delta+\gamma) \quad (5)$$

其中：γ 为实际贷款利率，这里取值为 6%。

财政转移支付存量的估算采用的是与估算资本存量相似的办法。初始年份从 1994 年开始，初始年份的财政转移支付存量即为 1994 年的人均财政转移支付数量。笔者在研究中估算出了 1994～2005 年间各县的财政转移支付存量。

GDP、投资和财政转移支付存量均通过 GDP 缩减指数调整为 1994 年可比价格。模型估计中使用的数据是 1998～2005 年甘肃省 86 个县的面板数据。

三、模型估计结果

处理面板数据的常见方法有两种：随机效应模型和固定效应模型。甘肃省各县之间的基础设施、自然资源等经济条件相差较大，认为各县之间在生产上存在着固有差异可能更加合理，因此固定效应模型可能更加符合实际，利用豪斯曼检验进行的模型设定检验证实了我们的推测，检验结果拒绝了随机效应模型。在对模型进行估计之前，我们又运用 levinlin 检验对被解释变量和解释变量进行了面板数据单位根检验，检验结果拒绝了存在单位根的假设。模型回归结果如表 3 所示：

表3　分县生产函数固定效应模型估计结果

被解释变量：ln(人均GDP)

解释变量	回归结果
ln(人均资本存量)	0.053 2* (2.06)
ln(人均转移支付存量)	0.357 5** (14.18)
观察值个数	688
统计检验	Adj-R^2=0.970 F值=1 045.75

注：括号内是t统计量，**、*分别表示在1%和5%的水平上显著。

回归结果表明，人均财政转移支付存量对人均 GDP 的产出弹性约为 0.36。利用这一弹性，我们分别计算了 2005 年国定贫困县和非国定贫困县人均财政转移支付存量对人均 GDP 的平均边际产出，具体如表 4 所示：

表4　2005年人均转移支付存量对人均GDP的边际产出(1994年可比价格)

单位：元

项　目	国定贫困县平均值	非国定贫困县平均值
人均GDP	2 250.48	8 569.07
人均转移支付存量	2 116.51	3 316.92
边际产出	0.38	0.92

结果表明，人均县级财政转移支付增加 1 元，能带动国定贫困县和非国定贫困县人均 GDP 分别增加 0.38 元和 0.92 元（均为 1994 年可比价格）。从人均财政转移支付对人均 GDP 的边际产出来看，财政转移支付在非国定贫困县对 GDP 的边际产出大于在国定贫困县对 GDP 的边际产出，表明财政转移支付资金在相对发达的地区有更高的经济产出。

四、结果与讨论

根据边际收益递减原理，相对发达县份得到的财政转移支付多，应该有较低的边际产出，而相对落后县份得到的财政转移支付少，应该有较高的边际产出，因此，财政转移支付在相对发达县份有更高的边际产出这一结论令我们感到困惑。一开始，我们怀疑国定贫困县和非国定贫困县人均财政转移支付存量对人均 GDP 有相同的产出弹性这个假定不合理，于是，我们引入国定贫困县虚拟变量，并假定国定贫困县和非国定贫困县在人均财政转移支付存量对人均 GDP 的产出弹性上有差异，然后，对公式(2)进行调整后重新进行估计，估计结果显示国定贫困县虚拟变量的回归系数并不显著，这表明国定贫困县和非国定贫困县人均财政转移支付存量对人均 GDP 的产出弹性并不存在显著差异。

就财政转移支付在非国定贫困县的经济产出高于在国定贫困县的经济产出这一结果而言，我们认为可以从两个方面来解释：其一，相对发达县份财政实力更强，因而能够把较多的财政转移支付资金用于经济建设；其二，相对发达县份有更好的基础设施和经济资源，有利于充分发挥财政转移支付资金在促进经济发展方面的作用。因此，财政转移支付在非国定贫困县的经济产出更高。相反，国定贫困县经济资源不足，财政转移支付资金在促进经济发展方面的作用非常有限。

本文研究结果表明，向相对落后地区分配更多的财政转移支付资金来缩小地区间经济差距不利于提高整体经济效率。因此，从兼顾公平与效率的角度来考虑，缩小地区间经济差距不应当作为财政转移支付政策的一项目标，财政转移支付政策的目标应当着重于缩小地区间公共服务水平的差距，使不同地区的居民能够享受到大致相同的基本公共服务。

【注】 本文受到了国家自然科学基金项目“公共政策和农村贫困”(项目批准号：70525003)的资助。

主要参考文献

1. 胡鞍钢，王绍光，康晓光.中国地区差距报告.沈阳：辽宁人民出版社，1995

2. 樊胜根，钱克明.农业科研与贫困.北京：中国农业出版社，2004

3. 陈秀山，张启春.我国转轨时期财政转移支付制度的目标体系及其分层问题.中央财经大学学报，2004；12

4. 马拴友，于红霞.转移支付与地区经济收敛.经济研究，2003；3

5. 张明喜. 转移支付与我国地区收入差距的收敛分析.财经论丛，2006；5

6. 周黎安，李宏彬，陈烨.相对绩效考核：中国地方官员晋升机制的一项经验研究.经济学报，2005；1

7. 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究.经济研究，2007；7