

财政转移支付政策效应研究： 以江西省分县数据为例

曾 明*

作为一个单一制国家,中国中央财政所承担的两大职能——维护宏观经济稳定和实现收入分配公平——需要由地方各级政府去具体执行,而转移支付是体现中央政府财政意图的重要财政工具。从分税制改革以来,中央财政转移支付资金的规模不断增大,特别是近年来在一般性转移支付和专项转移支付方面的资金增长都非常迅速。

论文要研究的是这样一个问题,即中央的财政政策目标是否能在地方基层政府,即县级政府得到实现?县级政府是否会执行上级的财政政策?地方政府在执行上级政策时是否真的“上有政策,下有对策”?论文以主要的财政政策工具——转移支付的分配过程和支出去向为切入点,主要采用嵌入式混合研究方法,并以江西省为个案进行实证研究。

论文的分析框架是“官本位”影响下的官员利益最大化理论。它的主要理论基础有三:公共选择理论、以行动者为中心的新制度主义理论、委托-代理理论。这一理论框架的主要内容是:官员作为一个理性人是追求个人利益最大化的,而官本位的传统意识及官员巨大的在职消费和自由裁量权,使得追求晋升或保持连任成为官员的最大利益。上级政府为了保证政策的实施会以绩效考核来考

* 曾明,南昌大学公共管理学院,副教授。2006年毕业于南开大学周恩来政府管理学院,获政治学博士学位。

察官员,因此在追求预算最大化的同时,获取政绩和完成上级考核目标就会成为官员的直接追求。基于这一理论框架,根据中央财政政策的变化情况,论文提出的理论假设是:在当前的制度约束下,出于追求晋升或寻求连任的需要,县级政府会执行上级的财政政策。

具体来说,2001 年以前,在中央政府强调“经济政绩”考核,提出“一要吃饭,二要建设”的要求下,县级政府对经济建设支出、行政管理支出、公共安全支出极为重视,而对不能在短期内体现政绩的教育支出、社会保障、医疗卫生等公共产品,县级政府只满足其基本需求。2002 年以后,在中央政府转向重视公共服务,提出财政支出要“保工资、保运转、保稳定、保民生、保重点”的要求后,行政管理费、公共安全支出、卫生医疗支出和教育支出等公共支出明显地受到重视,而经济建设支出作为“政绩”的重要体现,仍是政府支出的重点。

通过对江西省 1996 - 2005 年的追踪数据的多元回归分析的结果表明:在 2001 年以前,中央财政强调地方财政要做到“一要吃饭,二要建设”;2001 年以后,中央财政政策对地方财政的要求是“保工资、保运转、保稳定、保重点”。这些政策在一般性转移支付和专项转移支付的使用上得到了较好的体现。而各类财政资金对经济建设的一以贯之的重视,体现了县级政府“以经济建设为中心,发展是第一要务”的政绩观。

通过对江西省 D 县及其 C 乡的实地调研结果也表明,县级政府在分配财政资金时,对专项补助基本做到了专款专用,并在财力允许的情况下,尽量留足相应的配套资金。而对其他资金的使用则是以“保工资、保运转”,即保证人员经费和办公经费为第一目标,所有的财政收入要首先确保人员工资和机构运转的需要。在确保这些基本的财政支出后,剩余的资金会被县里主要领导投入到市政建设等容易体现“政绩”的项目中去。在乡镇层面,对于那些财政困难的乡镇来说,财政支出主要依赖上级的补助,因而使得它们几

乎成了县级政府的职能部门,“乡财县管乡用”的财政体制进一步强化了县级政府对乡镇的控制能力,乡级政府的财政支出自主权非常少。因此获得上级的额外财力支持就成为乡镇主要领导的重要工作内容。他们会尽量去争取各类财政资金,然后把它们用于满足乡镇“保工资、保运转”的需要。除此之外,出于“政绩”的需要,他们也会将有限的可支配财力用到有亮点的“政绩”工程中去,这些工程会间接地对地方的经济发展和农民增收产生积极影响。

全文的结论是,在当前的政府体制下,上级的政策目标,包括中央政府的财政政策目标在地方政府,包括基层的县级政府层面都会得到较好的实施。当然在实施过程中会有一些变通或选择性执行的可能,但这些可能并不会改变中央政策得到执行的基本事实。在现有的制度框架下,为更好地实现中央的财政政策目标,特别是充分发挥转移支付的作用,论文提出了如下政策建议:一是要完善政府间财政体制,解决好纵向政府间的“职责同构”问题;二是要扩大公民参与,完善预算管理体制。

论文的不足之处在于,该研究主要是基于江西省分县数据和实地调研资料来进行分析的。作为一种个案研究,它存在一个缺陷,即缺少通则性。个案所体现出来的是典型性,它不是个案“再现”总体的性质(代表性),而是个案集中体现了某一类别的现象的重要特征(王宁,2002:124)。因此对江西的研究只能反映出中国地方政府在财政支出上的局部面貌。