

省内转移支付均等化效应研究 ——政府间财政分配行为的视角

周美多*

【摘要】 政府间财政分配行为的差异是影响省内转移支付均等化效应大小的重要因素。论文通过“中央对省的支持力度”、“省内的收入集权程度”、“省市对县的转移支付倾斜幅度”以及“省内县际间转移支付横向分配的均等化取向”4个变量维度对政府间财政分配行为进行组合,得到中间层级政府财政分配行为的8种模式。同时,对各种行为模式下的省内转移支付均等化效应进行预测,且通过了2004年以2 000多个县的数据为基础的实证检验,从而解释了不同政府间财政分配行为模式下转移支付均等化效应的作用机理。在此基础上,结论部分探讨了中间层级政府应当如何在“增长”和“均等”之间进行权衡。

【关键词】 政府间财政分配行为 转移支付 均等化

【中图分类号】 F207 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674-2486 (2010) 06-

一、研究背景和文献综述

中国自改革开放以来取得的巨大经济成就获得了全世界学者和实践者的广泛关注。然而,在经济增长的背后,中国正面临着一些

* 周美多,成都电子科技大学政治与公共管理学院,讲师。

基金项目:本研究得到中山大学二期985工程公共管理与社会发展研究哲学社会科学创新基地经费、2010年教育部青年基金项目(编号:10YJC810063)以及2009年中央高校基本科研业务费专项资金资助。

重大的挑战，这些挑战构成了中国经济进一步发展的硬约束。而其中一个最重要的挑战就是显著且日益增长的地方政府在提供基础服务上的财政资源差异（Martinez-Vazquez et al.，2007）。与国际标准相比，中国地方政府之间人均公共支出的差距非常大，而且一直在高速增大。这些不平等的现象很有可能削弱对改革的支持，威胁社会凝聚力，并导致不合意的人口流动（黄佩华等，2003：10）。近年来，执政党也意识到这一问题的严重性，把实现地区间基本公共服务均等化作为发展和谐社会的头等大事来抓。而公共服务均等化的基础首先是地区间财政资源的均等化。由于中央财政状况好转，对西部、中部地区转移支付大大增加，到2007年转移支付已达到16 000亿的规模。2003年以后，地区差距就开始缩小（王绍光，2008）。不过，从已有的文献来看，主要研究的是省际间的财力差异，而较少关注到省内的财力差异问题。然而，由于1994年的分税制改革主要确定的是中央与省之间的财力分配关系，中央政府制定并实施了中央和省级之间的分税制和转移支付制度，但是对省级以下的政府间财政关系由各省自行决定（世界经济合作与发展组织，2006：69），因此，省以下的财力分配框架并不统一，省内财力差异也不尽相同。黄佩华等（2003：49）就指出，省级以下政府的省内不平衡至少与省级不平衡一样严重。世界经济合作与发展组织（2006：62）的研究也表明，“将衡量人均财政支出不均等性的泰尔系数分解可知，2002年观察到的县级差异有63%来自于省内差异，其余37%来自于省际差异”。但是，对省内地区间财力差异以及转移支付均等化效果的实证研究屈指可数，仅有的文献包括：余珊和丁忠民（2005）对1999-2002年间重庆市内各区县；江杰和李志慧（2006）对1999-2003年间湖南省内各市；中共河北省委党校课题组（2006a）对河北省各市；中共河北省委党校课题组（2006b）对广东等9个省内各市；以及马丁瓦奎兹等（Martinez-Vazquez et al.，2007）对2001-2002年间省内各县的研究。由于省内数据的获得较为困难，所以这些研究大都只测量到了市一级政

府，而对公共服务提供的最基本单位——县一级政府的关注是少之又少。此外，这些研究大都只限于对省内地区间财力差异以及转移支付均等化效应的测量，而较少涉及对造成转移支付均等化效应省际差异原因的实证研究。只有马丁瓦奎兹等人的研究既测量了2001—2002年31个省（含自治区、直辖市）内县际间的财力差异及转移支付的均等化效应，又运用混合OLS回归法对造成转移支付均等化效应的省际差异的原因进行了实证分析。分析的结果表明：在省内的纵向财力分配上，收入分权和支出集权有利于转移支付均等化效应的发挥；其次，财政资源，包括一省的自有财力和获得的所有中央转移支付，越多越有利于再分配后的财力均等化；最后，省内县际间初始财力差异越大的省份，其均等化的努力程度越强，转移支付的均等化效应反而越高。由于各省的自有财力和省内县际间的初始财力差异，主要的是由各省、各县自身的财政资源禀赋差异决定的，较难通过短期的政府财政分配行为予以改变，因此本文将研究的焦点集中于那些可以在短期内做出调整的政府财政分配行为变量及其组合，而不仅仅是马丁瓦奎兹等人的研究中分析过的收入分权和支出分权两个变量。本文拟要回答的研究问题是，上级政府^①尤其是中间层级政府^②有哪些可供选择的政府间财政分配行为组合？这些不同的行为组合将如何影响省内转移支付的均等化效应？围绕研究问题，本文的第二部分将根据4组变量建立起8种中间层级政府的财政分配行为模式以及16种政府间财政分配行为的组合，并对这些不同行为组合的省内转移支付均等化效应进行理论预测；第三部分则将运用2004年27个省、自治区2000多个县^③的数据对上述理论预测进行检验；第四部分则将在规范意义上探讨处于不同发

① 本研究中的上级政府均指县级以上政府。

② 本研究中的中间层级政府均指省市两级政府。

③ 数据中的县指我国的县级行政区。以2004年为例，全国县级行政区有2862个，包括852个市辖区、374个县级市、1464个县、117个自治县、49个旗、2个特区和1个林区。以后为简洁起见，简称县。

展阶段的省（自治区），其中间层级政府应当如何在“增长”和“均等”之间进行权衡。

二、政府间财政分配行为组合及其均等化效应预测

转移支付实质上就是通过政府间的二次分配实现纵向（府间）和横向（府际）上的财力再分配。因此转移支付的均等化效应也就是财力的横向再分配效应，自然而然就是政府间财力一次分配和再分配行为的间接或直接后果。本文把这种政府间财力的一次分配和再分配行为统称为政府间财政分配行为。因为县级政府所获得的转移支付可能同时来自中央、省级和市级政府，因此转移支付在缩小省内县际间财力差异上的效应大小也不同程度地受到这些上级政府财政分配行为的影响。笔者认为最重要的政府间财政分配行为变量有以下4个，且理由依次如下：

首先是“中央对省的支持力度”，用一省的财政自给率表示，命名为 pss 。财政自给率越小的省，说明中央对该省的转移支付力度越大，这一方面增加了该省可供对下转移支付的财力，另一方面也强化了该省在财政上对中央的依赖，有利于换取它对中央均等化策略的追随和支持。反之，财政自给率大的省，其自身独立性强，更可能根据自己的目标偏好安排财力分配的优先顺序，中央均等化政策对它的影响就相对有限。

其次是“省内的收入集权程度”，用一省的收入分权指标反向表示，即用一省县级政府总收入在全省总收入^①中的占比 $redecen$ 表示， $redecen$ 指标越小说明收入集权程度越高，反之则说明收入集权程度越低。和马丁瓦奎兹等人的研究的理论假设不同，本文认为省内收入分权会放任县际间初始财力的扩大，增加转移支付横向调节的难度，而收入集权则使中间层级政府有可能集中部分财力来调

① 这里的收入都是指转移支付前各级政府的“本年收入”。

节县级政府间的财力差距,发挥转移支付“劫富济贫”的均等化效应。此外,本文认为支出分权还是集权只关乎公共产品提供的效率和有效性,而与横向上的财力均等无关,马丁瓦奎兹等人的研究并没有考虑支出分权和收入分权变量之间的共线性^①,将两个变量同时放入回归方程中是不恰当的,因此本文将不把支出分权变量纳入考量。

再次是“省市对县的转移支付倾斜幅度”,用一省县级获得的转移支付总量与全省获得的转移支付总量的占比 countytratio 表示。本文认为,中央对全省的转移支付经由省、市两级政府分配给县级政府的财力越多,越有助于实现县际间的财力均衡。反之,如果省、市政府对中央转移支付采取的是“雁过拔毛”的行动策略,则不会有充足的财力用于缩小县际间的财力不均等。但该变量主要反映的是中间层级政府对县转移支付在总量上的能力和意愿,而其最终的县际间财力均等化效应还必须结合最后一个变量来做进一步的判定^②。

最后一个变量是“省内县际间转移支付横向分配的均等化取向”指标 tpr ,该指标由一县获得的转移支付与其自有财力的相关系数表示。 tpr 为正,则转移支付在县际间的分配是“劫贫济富”,表现出非均等取向。反之, tpr 为负,则转移支付的县际间分配是“劫富济贫”,具有财力均等化取向。

这4个维度的变量如果都只有两种取值,依次分别为“强-弱”,“集权-分权”,“大-小”和“均等取向-非均等取向”,则可以将中央对省和省内的政府间财政分配行为组合分为16种类型。其中第一个维度代表中央对省的财政分配行为,而后三个维度则代

① 支出分权变量用一省县级政府总支出在全省总支出中的占比 spdecen 表示,笔者通过对1999-2004年的数据检验,收入分权和支出分权两个变量之间达到0.592的正相关性,并通过了0.01的显著性检验。

② 交互变量的理论假设具体反映在下文对中间层级政府8种行为模式的理论预测部分,此处不再赘述。

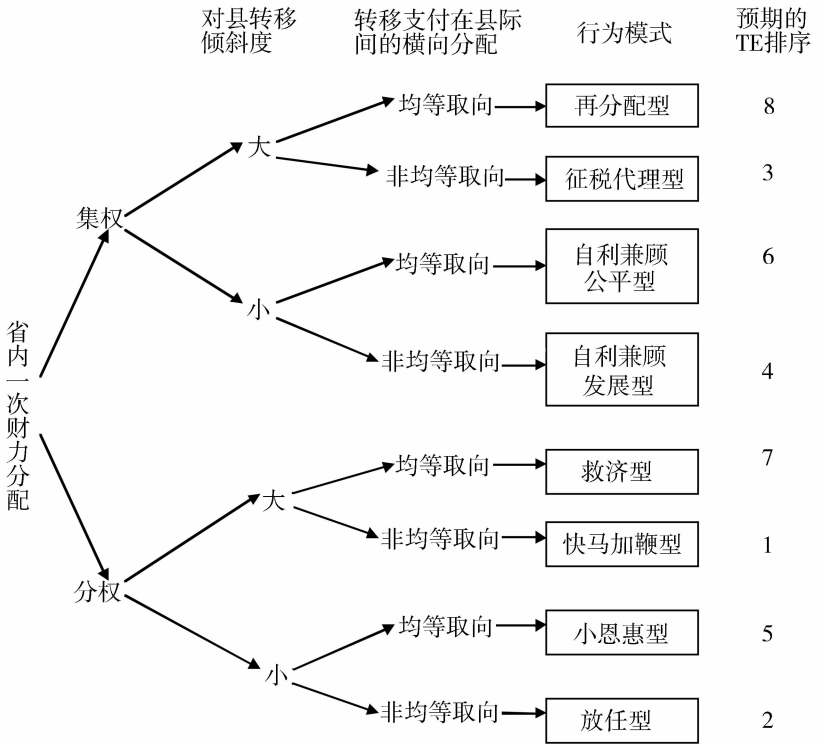


图1 省市级政府对县的财政分配行为组合及预期的
省内转移支付均等化效应的强弱

注：本图中预期 TE 按由弱到强升序排列，即排号为 1 的表示该行为模式下预期的省内转移支付均等化效应最弱，反之，排号为 8 则表示该行为模式下预期的省内转移支付均等化效应最强。

资料来源：作者自制。

表省市级政府对县的财政分配行为。马丁瓦奎兹等人（Martinez-Vazquez et al. , 2007）的研究曾指出：

多层级的政府结构和高度等级化的政府间关系使得中央的政策目标要在下级政府得以实现存在着困难，即使有

时候中央直接干预基层事务甚至是乡镇一级的事务,这种困难也同样存在……现在,所有的中央政府转移支付在到达不同层级的下级政府前都必须经由省级政府,即使这些转移支付本就是为这些省以下的政府而特别设计的。显然,财政资源的可获得性以及中间政府层级的行为……在决定中央政府的政策效果上起着决定性的作用

因此,这里将先不考虑中央对省的财政分配行为,而是根据后三个维度对中间层级政府即省市政府对县的财政分配行为进行组合,得到有关中间层级政府的8种行为模式(图1)。其中TE是指转移支付缩小省内县际间财力差异的均等化效果指数,它用按财政供养人口加权的省内县际人均财力标准差系数在转移支付前后的变化率表示^①。TE为正说明转移支付在该省具有均等县际财力的作用,且值越大说明均等化的效果越好;反之,TE如果为负则说明该省县际间的转移支付分配是非均等化取向的。因此,根据构成行为模式3个维度的行为变量redecen、countytpratio和tpr对TE的影响以及交互影响,可以对不同行为模式下省内转移支付均等化效应的强弱进行预测。按预期TE由强到弱排列的行为模式依次为:再分配型、救济型、自利兼顾公平型、小恩惠型、自利兼顾发展型、征税代理型、放任型和快马加鞭型,依次介绍如下:

① TE的具体计算公式如下:其中 CV_0 表示转移支付前省内县际间的初始财力差异,其计算公式为 $CV_0 = \sqrt{\sum_{k=1}^n (X_k - \bar{X})^2 P_k / \bar{X}}$ (X_k 表示K县以财政供养人口平均的转移支付前可支配财力, $\bar{X}$ 表示全省各县人均自有可支配财力的平均数; P_k 表示K县财政供养人口占全省县级财政供养人口的比重数); CV_1 表示转移支付后省内县际间的最终财力差异状况,计算公式为 $CV_1 = \sqrt{\sum_{k=1}^n (Y_k - \bar{Y})^2 P_k / \bar{Y}}$ (Y_k 表示转移支付后K县以财政供养人口平均的可支配财力, $\bar{Y}$ 表示转移支付后全省各县人均最终财力的平均数)。

（一）再分配型

再分配型的中间层级政府是指，在省内的一次财力分配即税收的分配中，省市两级政府占了较大的比重，是收入集权的。即便是由县级政府辖区内生产的税收也被集中到市级或省级政府手中。而省市级政府集中收入的目的并不是为了自己使用，而是为了进行政府间的财力再分配。在纵向上，省市级政府会通过转移支付将财力向县转移，弥补县级政府的收支缺口；在横向上，省市级政府对县的转移支付会更更多地向落后的县区倾斜，以缩小县际间的最终财力差异。由于这类中间层级政府具有很强的财政资源集结和再分配能力，因此被认为是省内转移支付均等化效应最强的。

（二）救济型

救济型的中间层级政府，其省市在转移支付的纵向分配和横向分配上同再分配型的中间层级政府是类似的，通过对县转移支付的倾斜，特别是对落后县区的倾斜来实现纵向和横向的政府间财力再分配。所不同的是，救济型的省市级政府在一次财力分配的时候，把更多的收入留给了县级政府，是收入分权的。由于“藏富于县”，救济型政府在再分配的时候除了中央的转移支付外就主要依赖于本级政府生产的税收，就类似于从自己腰包掏钱来补贴穷县，而不是通过集中财力来掏富县的腰包补贴穷县，故而再分配的力度就有限。此外，收入分权使得县级政府对自己辖区内生产的税收拥有更多的“私有产权”，从而产生较强的征税激励，这也会造成县际间初始财力差异的扩大，加剧转移支付调节地区差异的难度。因此，和再分配型中间层级政府相比，救济型中间层级政府在发挥转移支付的省内县际间财力均等化作用上效果稍逊一筹。

（三）自利兼顾公平型

自利兼顾公平型的中间层级政府是指，在省内一次财力分配

时，省市级政府集中了较多的收入，包括由县级政府生产的大部分税收，是收入集权的。然而在转移支付的分配中，省市级政府却只把较少的转移支付分配给了县。所以，无论从一次财力分配还是二次财力分配上看，省市级政府都把大多数财力留在了本级，表现出较强的“自利”倾向；严重的情况下，甚至可以说省市级政府表现出对县财力的“掠夺”倾向。由于留给县一级政府的转移支付较少，因此尽管这些转移支付在县际间的分配是均等化取向的，但也只能表现出较为有限的省内转移支付均等化效应。

（四）小恩惠型

小恩惠型的中间层级政府在收入上是分权的，它们维护县域经济发展的同时也在一定程度上默许了县际间初始财力差异的扩大，这一点和救济型政府是类似的。然而，小恩惠型政府不像救济型政府那么“慷慨”，它仅把较小比重的转移支付留给了县。和自利兼顾公平型政府相比，虽然二者在转移支付的纵向和横向分配上具有共同特征，就是对县转移力度小但有均等化取向，然而由于小恩惠型政府省市级集中的可供再分配的财力有限，因此它的省内转移支付均等化效应也要比自利兼顾公平型的政府更弱。

（五）自利兼顾发展型

自利兼顾发展型的中间层级政府在收入上是集权的，在对县的转移支付上也较为保守。它和自利兼顾公平型的政府一样，把较多的财力留在省市本级；而不同的是，在县际间转移支付的分配上它则表现出非均等的取向，越是财力强的县获得的转移支付越多，在加速富裕地区更快发展的同时忽略了地区间的公平。因此，自利兼顾发展型政府表现出一定的省内转移支付的非均等效应，只是由于省市集中财力在一定程度上遏制了县际间初始财力差异的扩大，以及用于“劫贫济富”的转移支付资金相对较少，所以非均等效应还不算十分显著。

（六）征税代理型

征税代理型的中间层级政府在一次财力分配的时候集中了大量收入，但在二次财力分配的时候又把中央下达的转移支付以及本级的一部分财政收入划拨给了县。并且当初在税收分配时上缴收入多的那些富裕县区在转移支付时也获得了更多的补助，整个转移支付类似于保护既得利益的“税收返还”。于是，这样的省市级政府表现得更像是一个征税代理，只是通过集中征税来实现税收的规模效应，而非出于再分配的目的。因此，征税代理型政府其所在省的省内转移支付会表现出较强的保护既得利益的非均等效应。

（七）放任型

放任型的中间层级政府在收入上是分权的，它并不通过税收手段来缩小县际间的初始财力差异。在转移支付的纵向分配上，它也不会给予县级多大资助，而是把更多的转移支付留在本级使用。同时，在转移支付的县际间分配上，它也并不扶持落后县区，并不试图缩小县际间的最终财力差异。其在税收分配和转移支付分配上放任不管的行为是造成其所在省省内转移支付非均等效应严重的重要原因。

（八）快马加鞭型

快马加鞭型的中间层级政府在收入上是集权的，在转移支付的分配上也大幅度向县区倾斜。应该说这类省市级政府具备了很强的调控能力，但可惜的是它集中起来的财力并不是用于再分配的，相反却是在大力度地扶持那些本已富足的县区加速发展。因此，快马加鞭型的政府实际是在鼓励地区差异的扩大，其省内转移支付的均等化效应自然是最差的。

对上述 8 种中间层级政府的行为模式再按照“中央对省的支持力度”的强或弱两个维度细分就可以得到 16 种不同的政府间财政分配行为的组合，在此就不再一一列表。总的来说，对于同一种中

间层级政府的行为模式而言,如果中央对省的支持力度强,则该省的省内转移支付均等化效应会更好。

表1 四组变量下27个省(自治区)取值的排序表(2004年)

序号	省	pss	省	redcen	省	countytpratio	省	TPR
1	西藏	-0.01	广东	0.23	西藏	0.17	陕西	-0.87
2	青海	0.08	海南	0.30	黑龙江	0.19	江苏	-0.64
3	宁夏	0.18	吉林	0.31	青海	0.19	内蒙古	-0.54
4	甘肃	0.22	黑龙江	0.31	陕西	0.20	河南	-0.51
5	内蒙古	0.31	宁夏	0.35	安徽	0.22	云南	-0.48
6	吉林	0.32	甘肃	0.36	湖北	0.23	湖北	-0.41
7	贵州	0.33	山西	0.37	湖南	0.23	新疆	-0.13
8	陕西	0.33	辽宁	0.37	新疆	0.26	安徽	0.00
9	新疆	0.33	西藏	0.41	宁夏	0.28	福建	0.00
10	黑龙江	0.37	安徽	0.41	吉林	0.30	贵州	0.00
11	江西	0.37	四川	0.43	辽宁	0.30	海南	0.00
12	湖南	0.39	湖北	0.45	福建	0.31	吉林	0.00
13	四川	0.40	河北	0.48	甘肃	0.32	西藏	0.00
14	云南	0.40	云南	0.49	江苏	0.33	四川	0.15
15	广西	0.41	青海	0.50	四川	0.35	湖南	0.16
16	海南	0.41	湖南	0.50	河南	0.35	河北	0.45
17	安徽	0.43	新疆	0.51	广西	0.35	江西	0.48
18	湖北	0.43	河南	0.51	河北	0.36	山西	0.53
19	山西	0.46	陕西	0.51	山西	0.36	浙江	0.55
20	河南	0.47	福建	0.52	内蒙古	0.37	甘肃	0.64
21	河北	0.50	广西	0.53	贵州	0.40	黑龙江	0.68
22	辽宁	0.55	山东	0.56	云南	0.45	广东	0.74
23	福建	0.65	贵州	0.56	海南	0.45	广西	0.76
24	山东	0.69	江西	0.57	江西	0.46	山东	0.82
25	浙江	0.70	江苏	0.63	广东	0.46	青海	0.83
26	广东	0.72	浙江	0.65	山东	0.47	辽宁	0.93
27	江苏	0.73	内蒙古	0.66	浙江	0.53	宁夏	0.99

注:在该表中所有变量取值都处理为两位小数的形式,并按由低到高升序排列。

资料来源:作者自制。

三、2004 年 27 个省（自治区）内纵向财政分配行为的分类

在本部分将以 2004 年的 27 个省（自治区）为例，按照前面介绍的四维分类法对政府间财政分配行为组合进行归类。为了使该分类法能够操作化，笔者将 pss、redcen、countypratio 和 tpr 四组变量按各省取值^①大小分别进行升序排列得到表 1。由于最后检验各政府间财政分配行为组合下的预期转移支付均等化效应是否和当年该省实际的 TE 一致时，采用的是 TE 的排位而非绝对值，即各省 TE 的相对高低表示的，因此在定义前三个变量取值大小时也以各自观察值的中位数为界来表示取值的相对大小。例如，pss 变量的中位数是云南 0.40 的省财政自给率，则 pss 在 0.40 以下（含 0.40）的省份为财政自给率低的省份，即中央对其财政支持力度强的省份，反之为中央对其支持力度弱的省份；而收入分权指标 redcen 取值在 0.49 以下（含 0.49）的省份，则为收入集权的省份，反之则为收入分权的省份；countypratio 变量取值在 0.33 以下（含 0.33）的省份为省市对县转移支付倾斜度小的省份，反之则为省市对县转移支付倾斜度大的省份。最后，TPR 变量则以 0 值为分界点，取值为正表示该省县际间转移支付的横向分配具有非均等取向，取值为非正则表示该省县际间转移支付的横向分配没有非均等化取向或有均等化的取向^②。运用四维分类法，通过对政府间财政分配行为的组合，并根据前面概括的中间政府层级的八种行为模式对 27 个省（自治区）进行分类，得到表 2。从表 2 中可以看出，和理论预测一致：首先，在中间层级政府的行为模式一致的情况

① 具体的取值来自于笔者根据《全国地市县财政统计资料》和《中国财政年鉴》建立的数据库。

② 将 TPR=0 的省份在分类时先处理为“转移支付县际间横向分配均等”一类，但在表 2 中以 * 标识，说明这些省份在县际间转移支付的横向分配上只是没有表现出非均等取向，但也没有表现出明显的均等取向。

下,中央对省的支持力度越大则该省省内转移支付的均等化效应越好;其次,中间层级政府不同行为模式下的省内转移支付均等化效应,在总体上按照“再分配型”向“快马加鞭型”由强到弱依次递减,基本符合预期。对于 TE 的实际水平和预期水平相差较大的 8 个省份^①下面将逐一做单独说明:

表 2 2004 年 27 个省(自治区)纵向财政分配行为模式及 TE 排名一览表

省市	再分配型	救济型	自利兼顾公平型	小恩惠型	自利兼顾发展型	征税代理型	放任型	快马加鞭型
中央对省支持力度强	云南 (25)	贵州* (22) 内蒙古 (21)	西藏* (27) 吉林* (20)	陕西 (26) 新疆 (19)	甘肃 (18) 黑龙江 (11) 宁夏 (8)	四川 (23)	湖南 (14) 青海 (13)	江西 (10)
中央对省支持力度弱	海南* (24)	河南 (16)	安徽* (17) 湖北 (15)	江苏 (6) 福建* (2)	辽宁 (3)	山西 (12) 河北 (9) 广东 (4)		广西 (7) 山东 (5) 浙江 (1)

注: * 标识的省份 TPR = 0, 括号里的数字代表 TE 的排位, 数字越大, 说明该省的省内转移支付均等化效应越高

资料来源: 作者自制。

(一) 西藏

西藏的中间层级政府是典型的自利型政府, 它有近六成的税收集中在省市级政府, 而各级分配给县级政府的转移支付只占中央对自治区转移支付总额的两成不到。同时它的 TPR = 0, 只能说转移支

^① 即表 2 中 TE 排名加黑显示的省份。

付的县际间横向分配没有非均等取向，严格讲还谈不上是兼顾公平的。然而西藏的转移支付均等化效果系数却是全国最高，这并不是其自治区内财政努力的后果，而是由于中央对该自治区的巨额资助换来的。西藏的财政自给率为 -0.01 ，其财政基本全部依赖中央的转移支付。从县级获得的人均净转移支付看，西藏为 37 871 元，远高于第二位青海的 24 045 元。

（二）陕西

陕西的省市政府在一次财力分配时基本和县级政府五五分成，因此并不算非常显著的财政分权，省市政府还是掌握了本省近一半的税收收入。然而，在转移支付的纵向分配上，该省县级获得的各级转移支付仅占中央对全省转移支付总额的两成。从绝对值上看，陕西省县级政府获得的人均净转移支付也是在 27 个省（自治区）中排倒数第二的。在这样的情况下，陕西省的省内转移支付均等化效应之所以还能排在第二高，主要是因为其 $TPR = -0.87$ ，即转移支付的县际间横向分配表现出强烈的“劫富济贫”取向，使得数量有限的转移支付的均等化效应得到了最大程度的发挥。

（三）宁夏

宁夏的省市政府是典型的自利型政府，它们集中了省内约 65% 的收入，而在中央转移支付的分配中仅给了县三成不到的财力。即便如此，宁夏的县级政府获得的人均转移支付在 27 个省（自治区）中位列第四高，在绝对值上算相当丰厚的。然而由于该省的 TPR 为 0.99，即县获得的转移支付同其自有财力之间差不多就是完全正相关，表现出转移支付横向分配的严重非均等取向。这也是造成宁夏的 TE 排名远低于相同行为模式下的甘肃和黑龙江，甚至还低于快马加鞭型的江西的原因所在。

（四）四川

四川的省市政府在收入集权和对县转移支付的倾斜这两个维度

上非常符合征税代理型政府的特征。只是它的 TPR 仅为 0.15, 属于弱的正相关区间, 因此也可以认为四川省县际间转移支付的横向分配没有明显的非均等取向, 即以一种温柔的方式淡化了对既得利益的保护。所以, 四川的省市市政府也可以被认为是保守的再分配型政府, 这也是它的 TE 排序相对较高的原因。

(五) 海南

海南的省市市政府集中了省内约六成的税收收入, 而在中央转移支付的分配上则给了县近五成的财力, 因此在前两个维度上符合再分配型政府的典型特征。然而, 海南省的 TPR 为 0, 说明其在县际间转移支付的横向分配上并没有表现出明显的均等取向, 只能算一种保守的再分配型政府。不过, 由于在绝对值上海南省内县级获得的人均净转移支付在 27 个省(自治区)中位列第三高, 因此它的 TE 排名也相当高。

(六) 江苏

江苏的省市市政府是典型的小恩惠型政府。它藏富于县, 其省市两级仅集中了不到三成的省内税收。在转移支付的纵向分配上给了县级政府三成多一点的财力, 在 27 个省(自治区)中属于中流水平。该省的 TPR 为 -0.64, 在转移支付的横向分配上表现出较强的均等取向。然而, 由于江苏省的财政自给率是最高的, 为 0.73, 说明中央对其的财政支持力度很低。从绝对值上看, 江苏县级获得的人均净转移支付也是最低的, 仅为 6 691 元。因此, 即便江苏省的省市市政府是典型的小恩惠型政府, 但由于可资分配的转移支付资金有限, 所以它的 TE 排名仍较低。

(七) 福建

福建的省市市政府集中了省内近一半的税收, 其收入分权程度不如江苏省那么高。其在中央转移支付的分配上也只留了三成多一点

的财力给县。同时，由于福建的财政自给率达到了 0.65，因此中央给予的财政支持较弱，该省县级获得的人均净转移支付仅位列倒数第三。本来可资分配的转移支付资金就比较少，而该省的 TPR 仅为 0，并没有表现出任何横向分配的均等取向。这些因素加总在一起，造成福建的 TE 排名倒数第二。特别是由于其 TPR 为 0，所以把福建的省市政府归为放任型更为恰当。

（八）辽宁

辽宁的省市政府具有典型的自利特征，但由于其 TPR 为 0.93，表现出县际间转移支付横向分配的严重非均等取向，因此它和宁夏一样，其 TE 排名甚至比其后的征税代理型省份更低。

根据上述分析，可将表 2 修正至表 3。

表 3 2004 年 27 个省（自治区）纵向财政分配行为模式修正表

省市	再分	救济	自利兼顾	小恩	自利兼顾	征税代	放任	快马加
中央	配型	型	公平型	惠型	发展型	理型	型	鞭型
中央对省	云南	贵州*	西藏*	陕西	甘肃		湖南	江西
支持力度强	(25)	(22)	(27)	(26)	(18)		(14)	(10)
	四川	内蒙古	吉林*	新疆	黑龙江		青海	
	(23)	(21)	(20)	(19)	(11)		(13)	
					宁夏			
					(8)			
中央对省	海南*	河南	安徽*	江苏	辽宁	山西	福建*	广西
支持力度弱	(24)	(16)	(17)	(6)	(3)	(12)	(2)	(7)
			湖北			河北		山东
			(15)			(9)		(5)
						广东		浙江
						(4)		(1)

注：* 标识的省份 TPR = 0

资料来源：作者自制。

四、进一步的讨论：增长与均等的权衡

本文对政府间财政分配行为的模式建构主要是基于实现省内县际间财力均等化效应的考量。然而，在省市级政府的财政分配过程中显然不会只考虑财政均等目标，与之竞争的政策目标往往是如何有利于经济增长和地方发展。因此，省市级政府应当如何在增长与均等之间进行权衡，也是我们分析省内县际间财力均等化效应时不可回避的一个问题。本部分将结合前文对 2004 年数据分析的结果做进一步的讨论。如果仅从缩小省内县际间财力差异的角度考虑，再分配型的省市级政府是最为理想的，因为它通过中间层级政府的收入集中和再分配，最大限度地实现了下级政府间财力的横向流动。然而收入集权和再分配会在一定程度上同时抑制发达地区和欠发达地区的征税努力^①，造成“非效率”的后果。因此，从“公平”和“发展”^② 两方面综合考虑，救济型的中间层级政府最为理想。一方面，它在一次财力分配的时候把更多的收入留给了县，有利于县级政府保持征税激励，积累自有可支配财力以提高本辖区的公共服务供给，促进社会经济发展；并且税收本身就是对国民收入的再分配，保持地方政府的征税激励也有助于缩小辖区内居民的收入分配差距，缩小个人意义上的贫富悬殊。另一方面，救济型的中间层级政府会从自有财力以及中央对省的转移支付中拿出更多的份额用于支持县特别是欠发达县区的发展，又防止了地区间财力差异的过度

① 发达地区因为自己生产的税收会被上级政府拿走而干脆藏富于民，降低征税努力；欠发达地区则会因为越穷越能获得上级政府的转移支付，也降低自己的征税努力。这就会出现“鞭打快牛”和“养懒汉”共存的非效率局面。

② 本研究在涉及收入分权时，“效率”、“发展”和“增长”三个词语互为替代，都是指对经济体的自发生长不施加外在干涉从而实现的收益。同时，在这一部分“公平”也等价于“均等”。交替使用主要是出于中文用语的习惯。

扩大。因此，从理论意义上而言，救济型政府采取的是一种“两全其美”的行为模式。当然，一省的整体经济水平如果已经相当高，而省内的县际间财力差异又很大，则政府的重心应该逐步转向“公平”而不再是“效率”或“增长”，因此对于这样的省份采取再分配型的行为模式更为恰当。所以中间政府应该采取什么类型的行为模式，还取决于其自身所处的发展阶段。从表3可以看出，贵州、内蒙古、河南三个经济欠发达的省份，其省市市政府采取了救济型的行为模式就是兼顾了“公平和发展”。陕西、新疆和江苏三省（自治区）内小恩惠型的省市市政府也是兼顾了“公平和发展”，但它们对县的转移支付力度要比救济型的省市市政府小。不过由于陕西和新疆都属不发达省份，它们通过收入分权把大部分税收留给了县，则在转移支付时把较多财力留到省市统一使用，加强中间层级政府的调控力度也被认为是合理的。然而，江苏省属于发达省份，其省市却仍然占用了较大比重的中央转移支付，显然是对缩小县际间的财力差异重视不够。除这两种类型的行为模式外，其他六种行为模式均不能兼顾“公平和发展”。其中，云南、四川、海南三省中再分配型的省市市政府，以及西藏、吉林、安徽、湖北四省（自治区）中自利兼顾公平型的省市市政府，都倾向于维持公平而不是促进发展。而其余四种类型的政府行为模式则都侧重于促进发展。其中，广东、福建、山东、浙江四个东部省份，在自身经济已较发达而省内差异又较大的情况下，其省市市政府本应把工作重心逐渐从“增长”转到“均等”上来，然而广东的省市市政府属于征税代理型，福建的省市市政府属于放任型，山东和浙江的省市市政府更属于快马加鞭型，都没有表现出较强的省内县际间财力均等化努力。这也警示我们，“增长”有时候就像魔鬼，本来先富是为了带动后富，实现共同富裕，然而那些本已较为发达的省份却更不肯为了“均等”而放慢“增长”的脚步。所以对于那些欠发达的省份而言，从一开始就不能为了“增长”而牺牲“均等”。特别是对于甘肃、黑龙江、宁夏、辽宁四省（自治区）内自利兼顾发展型的省市市政府，以及山

西、河北两省内征税代理型的省市市政府而言，它们对发达县的扶持并不是通过收入分权藏富于县来实现的，而是通过转移支付对发达县的倾斜来完成的。对发达县给予更多的转移支付，这会比收入分权默认各县的财政能力差异更容易激起欠发达县的不公平感受，降低它们对上级政府的认同感，因此很不可取。而对于湖南和青海两省的放任型省市市政府，以及江西和广西两省的快马加鞭型省市市政府而言，它们既是收入分权的又在转移支付上对发达县倾斜。作为欠发达省份，这种一味追求少数县区的“增长”而忽视整体“均衡”发展的做法比较危险，应该引起重视。

参考文献

- 黄佩华、迪帕克等 (2003). 中国：国家发展与地方财政. 北京：中信出版社.
- 江杰、李志慧 (2006). 地方财政能力差异与转移支付均等化效应分析——基于湖南的实证研究. 地方财政研究, 3: 21-25.
- 世界经济合作与发展组织 (2006). 中国公共支出面临的挑战：通往更有效和公平之路. 北京：清华大学出版社.
- 王绍光 (2008). 大转型：中国的双向运动. 社会观察, 10: 41-42.
- 余珊、丁忠民 (2005). 政府间转移支付制度公平性效果的实证分析. 西南农业大学学报, 2: 24-27.
- 中共河北省委党校课题组 (2006a). 河北省财政转移支付政策研究——河北省财政转移支付均等化效应的实证分析. 经济研究参考, 90: 13-30.
- 中共河北省委党校课题组 (2006b). 河北省财政转移支付政策研究——省以下财政转移支付的比较研究. 经济研究参考, 90: 34-50.
- 中国财政杂志社编辑部 (2000-2005). 中国财政年鉴 (1999-2004 年). 北京：中国财政杂志社.
- Martinez-Vazquez, J., Qiao, B. & Zhang, L. (2007). The Role of Provincial Policies in Fiscal Equalization Outcomes in China (Working Paper). Georgia State University; International Studies Program.

(责任编辑：余咏志)