

# 转移支付对基本公共服务的影响

高艳慧

中南民族大学管理学院, 中国·湖北 武汉 430070

**【摘要】**本文基于2007-2018年省级面板数据,从基本公共服务支出规模和支出偏向两个维度,实证检验了转移支付与基本公共服务供给的非线性关系。结果表明:转移支付资金显著地扩大了基本公共服务支出的规模,并且地方政府的财政自给率越高,这种促进作用越强,但转移支付并未有效激励政府对基本公共服务支出的偏向,当地方政府财政自给能力达到一定程度时,政府才出现向基本公共服务靠拢的趋势。

**【关键词】**转移支付;基本公共服务;财政自给能力

## The Impact of Transfer Payments on Basic Public Services

Gao Yanhui

School of Management, South-Central University for Nationalities, Wuhan, Hubei, China 430070

**[Abstract]**Based on the provincial panel data from 2007 to 2018, this paper empirically tests the non-linear relationship between transfer payments and the supply of basic public services from two dimensions of basic public service expenditure scale and expenditure bias. The results show that transfer payment funds significantly expand the scale of basic public service expenditures, and the higher the local government's fiscal self-sufficiency rate, the stronger the promotion effect; however, transfer payment does not effectively stimulate the government's preference for basic public service expenditures. When the local government's financial self-sufficiency reaches a certain level, the government will tend to move closer to basic public services.

**[Key words]**transfer payment; basic public service; financial self-sufficiency

### 引言

2021年2月习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上再次指出须把促进全体人民共同富裕摆在更重要的位置,十四五规划锚定2035年远景目标,民生福祉达到新水平。如今基本公共服务水平提高,但仍存在明显的地区间不均衡,这需要继续优化转移支付制度。从2007年至今,中央对地方政府的补助从17325亿元增长到71399亿元,支持力度不断增强,这显然增强地方政府的财力,扩大了地方政府的支出规模,即“粘蝇纸”效应,这一结论已得到诸多学者证明(Karnik and Lalvani, 2008; 付文林和沈坤荣, 2012; 刘怡和刘维刚, 2015),但在财力均等化方面,学者们出现两极分化的趋势,如贾晓俊等(2015),鲍曙光等(2016)认为转移支付具有显著的财力均等化效应,而赵桂芝和寇铁军(2012)得出相反结论。

转移支付制度是保障地方政府对基本公共服务财力支持,促进基本公共服务均等化的重要手段,有学者认为转移支付制度明显促进了基本公共服务的供给,如赵永辉等(2017),但付文林和沈坤荣(2012)研究发现我国转移支付使得地方政府更加“重经济,轻民生”。也有学者从基本公共服务结构来看转移支付的基本公共服务均等化效应,如郭庆旺和贾俊雪(2008)指出转移支付促进公共医疗和卫生服务的均等,但阻碍了公共交通基础设施服务的均等。李永友等(2017)认为转移支付与社会公共产品的水平存在倒“U”型关系,当转移支付资金超过一定水平时,地方政府会减少对社会公共产品的支出。

本文借鉴已有的研究基础,以省级面板数据为基础,考察了转移支付对基本公共服务支出规模和支出偏向的影响,本文的贡献主要在于从规模和偏向两个方面考察转移支付对基本公共服务的影响,丰富了相关研究。

### 1 理论分析与研究假设

从基本公共服务支出规模来看,国内外大多数学者都证实

转移支付是导致地方政府支出扩张的重要因素之一,而基本公共服务属于政府公共支出的重要组成部分,因此本文认为转移支付能够扩大基本公共服务的支出规模;从支出偏向来看,地方政府同时担任着振兴经济与搞好民生的巨大责任,即使有转移支付资金的补助,但财政收入仍不够同时满足二者的发展,各地方政府面临着两难的选择,由于中国以GDP为导向的官员考核晋升机制(周黎安, 2007),地方政府作为理性经济人,其财政支出首先倾向于经济建设,政府的这种行为也即财政资金的“可替代性”,尹恒和朱虹(2011)等也都证实了地方政府财政支出结构呈现出了“重建设,轻民生”的扭曲状况。基于此,本文提出假设1:

H1: 转移支付能够扩大基本公共服务的支出规模,但不能有效激励政府向基本公共服务支出倾斜。

财政自给能力可能会对以上线性关系产生扰动效应。在经济发展滞后的地区,地方政府财政自给程度相对较低,地方财政收入远低于支出需求,中央对地方的转移支付将扩大地方政府的基本公共服务支出规模,然而,各地方政府获得的转移支付资金将首先用于经济建设与业绩,转移支付包括专项转移支付存在大比例被挪用的现象,随着经济发展水平和财政自给率的不断提高,社会稳定和民生会更加成为绩效考核的亮点,并且地方政府的收入几乎满足大部分的支出,转移支付资金不会被大比例挪用,地方政府呈现出向基本公共服务靠拢的趋势。基于此,本文提出了以下假设:

H2: 地方财政自给能力越高,转移支付对基本公共服务支出规模的促进效应越强。

H3: 随着地方财政自给能力的提高,转移支付使得地方政府出现向基本公共服务靠拢的趋势

### 2 研究设计

#### 2.1 数据来源

本文使用2007-2018年31个省份的面板数据,原始数据均

来自2008-2019年的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》以及国家统计局。

## 2.2 模型设置

首先,为了验证转移支付、政府规模对基本公共服务支出规模和偏向的影响,本文构建如下基准回归模型:

$$y_{it} = a_0 + a_1 T_{it} + a_2 controls_{it} + u_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其次,为了检验当地方政府处于不同的财政自给能力阶段时,转移支付对基本公共服务支出规模和支出偏向的影响异同,本文采用Hansen(1999)的面板门槛模型进行分析,本文门槛模型构建如下:

$$y_{it} = a_0 + a_1 T_{it}(self_{it} < \gamma_1) + a_2 T_{it}(\gamma_1 < self_{it} < \gamma_2) + \dots + a_{n+1} T_{it}(self_{it} > \gamma_n) + \beta_1 T_{it} * S_{it} + \beta_2 controls_{it} + u_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中,下标*i*和*t*分别表示省份和年份; $u_i$ 表示地区个体效应, $v_t$ 表示年份固定效应, $\varepsilon_{it}$ 为误差项。

①被解释变量( $y$ ): PS. per为基本公共服务的支出规模,选取教育、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护和城乡社区5类基本公共服务的总和与年末常住人口的比值来衡量;PS. ratio为基本公共服务的支出偏向,采用上述5类基本公共服务的财政支出占地方政府全部财政支出的比重来衡量。

②核心解释变量( $T$ ): 本文采用中央补助收入总额与年末常住人口的比值反映各地区的转移支付水平。

③门槛变量(Self): 本文采用大多数研究的做法,用一般预算收入与一般预算支出的比值来衡量各地方的财政自给能力。 $\gamma$ 为特定门槛值。

⑤控制变量(controls): Age: 老龄化程度,采用65岁以上人口数占总人口比重表示;Density: 人口密度,采用(城区人口+城区暂住人口)/城区面积比值表示;Urban: 城市化率,采用城镇人口与总人口的比值表示;Gdp: 经济发展水平,以2007年为基期,采用人均实际gdp并取对数表示;Indus: 产业结构,用第二产业经济增加值与第三产业经济增加值的比值表示;FD: 财政分权,借鉴大部分文献的做法,将地方财政分权程度的收入分权指标和支出分权指标同时纳入模型进行考察,为消除地区人口因素的干扰,统一采用人均指标来反映。

## 3 实证结果

### 3.1 描述性统计分析

从描述性统计结果来看,我国基本公共服务支出和人均转移支付均存在地区差异,人均转移支付最小值为0.0609万元/人,出现在2007年的广东省,最大值为4.9558万元/人,出现在2018年的西藏,显然我国转移支付制度已不再是简单的一刀切,体现了向中西部地区倾斜的基本原则,与我国现实状况基本吻合;财政自给能力均值为49.74%,可见各地区一半的财政资金都来自于转移支付。

### 3.2 实证结果分析

#### 3.2.1 基准回归结果分析

根据Hausman检验的结果,本文的基准回归适用于固定效应模型,根据结果,转移支付对基本公共服务支出规模在1%水平上显著为正,可见转移支付促进了基本公共服务的供给规模;转移支付对基本公共服务支出偏向在1%水平上通过了显著性检验,回归系数显著为负,可见转移支付虽然促进了基本公共服务的供给规模,但是并未鼓励政府支出向基本公共服务倾斜,假设一成立。

#### 3.2.2 门槛回归结果分析

##### ①门槛效应显著性估计

门槛模型首先要确定门槛个数,本文采用“自抽样法”计算F值和P值,得到门槛个数和门槛的估计结果,结果显示,转移支付对基本公共服务支出规模的影响存在双门槛,且转移支付对基本公共服务支出偏向的影响存在单门槛,均在1%水平下显著。

##### ②门槛回归结果分析

从门槛回归结果来看,转移支付对基本公共服务支出规模的影响显著为正,在财政自给率小于0.5901时,人均转移支付每增加一万元,人均基本公共服务支出将会增加0.364万元;财政自给能力大于0.5901小于0.7004时,人均转移支付每增加一万元,人均基本公共服务支出将会增加1.113万元;财政自给能力大于0.7004时,人均转移支付每增加一万元,人均基本公共服务支出将会增加2.394万元,转移支付对基本公共支出规模的促进效应随着财政自给能力的提高而增强,假设二成立;此外,转移支付对基本公共服务支出规模的影响显著为负,说明转移支付未有效激励地方政府支出向基本公共服务倾斜。从转移支付对基本公共服务支出偏向的双门槛回归结果来看,当财政自给能力达到0.7403时,回归系数变为0.019,虽然未通过显著性检验,但仍可见地方政府存在支出偏好向基本公共服务倾斜的趋势,部分验证了假设三的猜想。

## 参考文献:

- [1] Deller S C, Maher C S. Categorical municipal expenditures with a focus on the flypaper effect [J]. Public Budgeting & Finance, 2005, 25(03): 73-90.
- [2] Karnik A, Lalvani M. Flypaper effect incorporating spatial interdependence [J]. Review of Urban & Regional Development Studies, 2008, 20(2): 86-102.
- [3] 付文林,沈坤荣.均等化转移支付与地方财政支出结构 [J]. 经济研究, 2012(05): 45-57
- [4] 杨龙见,徐琰超,尹恒.转移支付形式会影响地方政府的收支行为吗?——理论研究和经验分析 [J]. 财经研究, 2015(07): 95-109.
- [5] 刘怡,刘维刚.转移支付对地方支出规模影响——来自全国县级面板数据的证据 [J]. 经济科学, 2015(02): 58-69.
- [6] 刘畅,马光荣.财政转移支付会产生“粘蝇纸效应”吗?——来自断点回归的新证据 [J]. 经济学报, 2015(01): 25-46.
- [7] 贾晓俊,岳希明,王怡璞.分类拨款、地方政府支出与基本公共服务均等化——兼谈我国转移支付制度改革 [J]. 财贸经济, 2015(04): 5-16+133.
- [8] 鲍曙光.转移支付财力均等化效应研究——基于中国县级数据的实证分析 [J]. 经济问题探索, 2016(07): 54-61.
- [9] 尹恒,康琳琳,王丽娟.政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究 [J]. 管理世界, 2007(01): 48-55.
- [10] 赵桂芝,寇铁军.我国政府间转移支付制度均等化效应测度与评价:基于横向财力失衡的多维视角分析 [J]. 经济理论与经济管理, 2012(06): 64-70.

## 作者简介:

高艳慧(1997-),女,汉族,河北张家口人,中南民族大学管理学院硕士研究生,研究方向:税务筹划。