

## 我国规范的省对县(市)均衡性 转移支付制度研究

伏润民 王卫昆 常斌 缪小林\*

**摘要** 县(市)级政府是提供基本公共服务的主体,如果缺乏规范、科学和公正的省对县(市)均衡性转移支付制度,以均等化为目标的均衡性转移支付将难以实现其政策意图。本文以“因素法”为基础,从标准财政收入测算、标准财政支出测算和均衡性转移支付绩效评价三个层面构建我国规范的省对县(市)均衡性转移支付制度体系。在此基础上,以云南省为例对均衡性转移支付资金分配进行实证测度,并提出该制度体系在实践运行中的经验与研究展望。

**关键词** 标准财政收入, 标准财政支出, 均衡性转移支付绩效

### 一、引言

1994年分税制改革以来,中央财政为了平衡地区间财力差异和促进各地区基本公共服务的均等化,建立和完善了政府间转移支付制度。目前,我国转移支付主要包括专项转移支付和财力性转移支付,其中专项转移支付是为了实现中央的特定政策目标,实行专款专用;财力性转移支付的主要政策目标是促进各地方政府提供基本公共服务的均等化,包括均衡性转移支付、民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等。自1995年

\* 伏润民,云南财经大学财政与经济学院、公共政策研究中心;王卫昆、常斌、缪小林,云南财经大学公共政策研究中心。通信作者及地址:伏润民,云南省昆明市龙泉路237号云南财经大学办公楼513室,650221;电话:(0871)5120539;E-mail: furunmin@hotmail.com。本文是作者在所承担的国家自然科学基金项目“基本公共服务均等化与我国均衡性转移支付测度体系研究”(71173179)、财政部重大课题“地方政府标准财政收支测算”子课题“地方政府标准支出测算研究”、云南省财政厅重点课题“新形势下云南省省对下一般性转移支付制度研究”的基础上凝练而成,同时该项研究得到国家自然科学基金“地方政府债务可持续性与管理制度创新研究——以云南省为例”(70963015)、“云南高校地方财政理论与实践科技创新团队”支持计划的资助。课题的研究成果从2006年开始作为云南省省对下一般性转移支付制度体系全面应用于实践,经过5年的不断完善,目前已经形成了相对规范、完整的体系。作者感谢匿名审稿人提出的宝贵意见和建议,当然文责自负。

本文标题中针对均衡性转移支付的规范性提法是“省对下”,但在实践过程中各省的均衡性转移支付的资金拨付均是和省直接测算到县(市),因此本文统一称为“省对县(市)”。此外,从2009年开始,财政部将原有的“一般性转移支付”改名为“均衡性转移支付”,并且将原有的“财力性转移支付”改名为“一般性转移支付”。为此,本文采用财政部“均衡性转移支付”的提法,即指2009年以前的“一般性转移支付”概念。

我国开始实施均衡性转移支付制度以来,<sup>1</sup>财政部和理论界对均衡性转移支付制度进行了不断的研究、探索和完善,均衡性转移支付力度也逐步加大,拨付资金总额从1995年的20.70亿元增长到2008年的3510.81亿元。<sup>2</sup>然而,中央对地方均衡性转移支付制度并不适用于省对县(市)均衡性转移支付资金的测算。一方面,中央对地方均衡性转移支付测算是依据大框架下的标准收支差,并没有将政府应该提供的各项具体公共服务内容以及公共服务水平紧密联系起来;另一方面,实现基本公共服务均等化的成本差异、规模效应、绩效评价等诸多问题在中央对地方均衡性转移支付测算体系中并没有得到体现。作为我国均衡性转移支付制度的重要组成部分,省对县(市)均衡性转移支付测算制度均是由各省自行确立,目前尚未形成一套规范、统一的制度体系。从实践层面来看,许多省份只是借鉴了中央对地方均衡性转移支付部分的测算办法,<sup>3</sup>有的省份仍然还以“基数法”为主进行省对县(市)均衡性转移支付资金分配。基本公共服务均等化是均衡性转移支付的政策目标,也是地方财政体制走向规范、科学和透明的改革方向。

本文在研究国内外政府间转移支付制度的理论与实践的基础上,针对上述均衡性转移支付研究与制度建设中的问题,从理论层面构建我国省对县(市)均衡性转移支付制度框架,引入分行业的税收强度(Severity of Taxation)概念,构成标准财政收入测算体系;以“因素法”为基础,体现基本公共服务的各项社会事业发展支出,并构建了公共支出成本差异系数和人均支出标准调整系数修正标准支出(同时单独测算了标准财政供养人员),以形成标准财政支出测算体系;以DEA二次相对效益模型为基础,构建了均衡性转移支付绩效评价测算体系;最后以云南省为案例就省对县(市)均衡性转移支付资金分配进行实证模拟测算,并提出该项制度建设的实践经验与政策展望。

## 二、研究现状及问题

从转移支付制度比较成熟,并被联合国推崇的日本、澳大利亚和德国等主要发达国家的经验看,在政府间事权划分相对清晰、支出责任较为明确的分税制基础上,无论是有条件转移支付(专项转移支付)还是无条件转移支

<sup>1</sup> 经国务院批准,1995年我国开始实施“过渡时期转移支付”,2002年根据《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》(国发[2001]37号),中央财政将所得税收入分享改革增加的收入全部用于一般性转移支付,同时“过渡期转移支付”概念不再使用,改称为“一般性转移支付”,原有的“一般性转移支付”改称为“财力性转移支付”。2009年,财政部又将原有的“一般性转移支付”改名为“均衡性转移支付”,并且将原有的“财力性转移支付”改名为“一般性转移支付”。

<sup>2</sup> 数据由云南省财政厅提供。

<sup>3</sup> 参见财政部印发的《2008年中央对地方一般性转移支付办法》通知(财预[2008]90号)。

付（均等化或均衡性转移支付）的界定与测算都会变得比较容易（Hanush-ek, 1989; Oates, 1999; Bird and Stauffer, 2001）。因此，国外主要发达国家转移支付制度已经基本实现了法制化，有关转移支付制度体系的研究近年来也相对较少，主要集中在转移支付运行效果及与其他经济变量之间关系等领域。我国的转移支付制度是在政府间事权不明确的背景下，伴随着分税制改革而建立的，支出责任难以清晰划分，加之转移支付制度在实践中所遇到的种种问题，社会各界对转移支付制度非常关注。近年来，该领域的研究主要集中在以下几方面：

从转移支付制度设计来看，朱玲（1997）提出转移支付的制度设计要在财政体制中体现效率和公平。安体富（2007）认为，我国转移支付制度存在的问题包括：总体设计存在缺陷，形式过多，结构不合理；转移支付资金分配办法不规范，不公开，不透明；省以下财政转移支付制度尚不完善等。匡导球（2006）认为，目前我国政府间财权、事权不统一；财政转移支付资金支出范围过宽，多头管理，支出透明度低；缺乏必要的激励机制和规范转移支付的法律法规监督。

从转移支付运行效果来看，马拴友和于红霞（2003）通过分析 1994 年新财税体制改革以后转移支付与地区经济收敛的关系，发现转移支付总体上没有达到缩小地区差距的效果。刘溶沧和焦国华（2002）认为，我国地区间经济发展不平衡，从而造成了地区间财政能力的不平衡，通过对现行财政转移支付制度在平衡地区间财政能力差异方面的调节效应进行实证性研究后，得出各地区虽然接受中央财政补助，但地区间财政能力差异没有明显变化的结论。

从转移支付的测算体系看，马骏（1997）提出了一套详尽、具体的均等化转移支付公式，按此公式计算了 1994 年中央向各省“应有的”转移支付，并将这一结果与 1994 年的实际转移支付数据进行比较，同样得出了中国现行的财政转移支付体制几乎没有体现地区间再分配功能的结论。安体富（2007）认为在我国一般性转移支付的具体测算中，标准财政收入和标准财政支出在指标的选择上有待进一步改进。如目前非常重视财政供养人数这一指标，但它左右着一个地区转移支付数额的多少，并具有很大的主观判断性，而从居民享受公共服务均等化的角度看，总人口、可居住面积、地理环境状况等指标可能更重要。钟晓敏（1997）从我国的实际出发，认为所选取的因素不宜过多，只需选取影响财政支出和财政收入的最主要的因素。根据回归分析，影响财政支出和财政收入的最重要因素包括人口、人均 GDP、城镇化率、人口密度；除此之外，还应考虑财政努力因素，把财政预算内和预算外收入的总和占个人总收入的比例作为衡量各地财政努力的指标是比较合适的。

从均衡性转移支付构建的体系看，伏润民等（2008）针对我国一般性转

移支付特征、省对下一般性转移制度的实践,提出了应该建立省对县(市)一般性转移支付绩效评价体系以完善省对下一般性转移支付制度,并以云南省为案例采用DEA二次相对效益模型,对所构建的绩效评价指标体系进行了实证研究。

总之,国内学者对我国转移支付制度非常关注,研究对象主要集中在国家层面,侧重阐述和分析了转移支付制度体系中的某些缺陷及政策效果等。就省对县(市)均衡性转移支付制度建设而言,以下几方面的问题至今尚未得到系统的研究:

第一,制度体系构成的局限性。无论是学术界的诸多研究,还是财政实务部门的具体制度设计,均衡性转移支付的构成体系基本上还停留在标准收支差的测算层面,没有考察均衡性转移支付政策目标实现效果。为此,建立综合绩效评价体系,并以评价结果形成奖惩机制应该成为均衡性转移支付体系的重要内容。

第二,标准收入测算的合理性与可操作性。从理论与国外的实践看,标准收入测算应该分税种,以税率乘以税基,然而,由于县(市)级难以区分税种和税基而无法采用上述测算办法,政府标准收入的测算通常用实际收入替代,从而没有客观地反映出地方政府财政收入的努力程度。因此,寻找一套科学和具操作性的测算办法是均衡性转移支付制度面临的一项重要研究内容。

第三,标准支出的科学性与完整性。目前,中央对地方以及各省对县(市)均衡性转移支付标准支出的测算均走向了以“因素法”为基础的测算思路,但是因素选取有限,甚至没有充分体现各项基本公共服务的特征,导致标准支出测算也存在较大的问题;此外,还应该值得重视的是,在标准支出中人员支出是重要内容,其支出占总支出的比重超过60%以上,然而,行政编制是按国家的相关规定定编,具有相对的合理性,而地方政府却对事业编制的确定具有很大的自由裁量权,因此,必须科学地测算标准财政供养人员,才能使得体现基本公共服务的支出公正和合理。

第四,公共支出的成本差异与规模效应。目前的公共事业发展支出测算,没有充分考虑支出成本差异和规模效应,换句话说,在不同的地区由于自然状况、社会现状和经济发展的差异,必然导致公共支出成本差异和规模效应的不同。为此,应构建成本差异与规模效应的系数,修正标准支出才能使标准支出的测算更加科学和公正。

第五,绩效评价体系的构建。如前所述,均衡性转移支付的制度体系应该引入绩效评价体系,该体系的构建需要考虑重点支出的构成,还应该考虑基本公共服务的提升状况,在评价的技术层面还应该关注基本状况差异所导致的效率提升。

### 三、我国省对县（市）均衡性转移支付制度框架

从政策层面上讲，省对县（市）均衡性转移支付的目标是在解决困难县（市）财政运行中的突出矛盾和保障机关事业单位机构正常运转的基础上，缓解县（市）级政府间财力差距扩大，逐步实现各地区政府提供基本公共服务能力的均等化。因此，我国省对县（市）均衡性转移支付制度体系应该在坚持完整性、逻辑性和科学性原则的基础上予以构建。

#### （一）均衡性转移支付制度框架构建的基本原则

1. 实现制度体系的完整性。从均衡性转移支付的理论研究及其国内外实践经验来看，均衡性转移支付制度主要包括标准财政收入和标准财政支出的测算，根据我国均衡性转移支付的特点，为防止道德风险的产生，省对县（市）均衡性转移支付制度体系还应该考虑相应的绩效评价，并将其纳入资金分配的激励机制中。

2. 实现测算体系的逻辑性。提供基本公共服务均等化是均衡性转移支付制度建立的政策目标，而基本公共服务均等化又是通过财力均等化来实现的，因此，测算体系是均衡性转移支付制度的核心。其基本思路是：科学测算标准财政收入和标准财政支出，并以标准财政收支差为依据进行转移支付资金的分配。为此，基本公共服务均等化应该考虑收入的均等化和支出的均等化，前者考虑在一定经济背景下应该体现相同的税收努力程度，后者应该基于因素法测算出提供均等化公共服务的支出需求。此外，为了防止道德风险的产生，尤其是防止县（市）级地方政府将均衡性转移支付资金挪用于其他方面，并激励地方政府提高基本公共服务水平，还应该构建绩效评价体系，通过科学的测算，将绩效评价结果纳入均衡性转移支付资金的分配中。

3. 实现测算方法的科学性。<sup>4</sup>就标准财政收入测算而言，它包括标准一般预算收入、体制性补助收入<sup>5</sup>和转移支付补助收入<sup>6</sup>。标准一般预算收入的测算通常采用分税种进行，即用有效税率乘以税基进行测算。然而，现实情况使我们难以分清各项税种以致无法确定相应的税基。为此，本文基于分行业的

<sup>4</sup> 关于该部分的详细论述请参见本文的第四部分（标准财政收入测算体系）、第五部分（标准财政支出测算体系）和第六部分（均衡性转移支付绩效评价体系）。

<sup>5</sup> 体制性补助主要指消费税和增值税税收返还、所得税税基返还、出口退税税基返还和原体制补助，同时扣除各项地方上解收入。

<sup>6</sup> 转移支付补助收入分为财力性转移支付补助和专项转移支付，其中：财力性转移支付包括均衡性转移支付补助、民族地区转移支付补助、农村税费改革转移支付补助、取消农业特产税和降低农业税率转移支付补助、调整工资转移支付补助、缓解县乡财政困难转移支付补助、农村义务教育补助、结算及其他补助。

税收强度来测算标准一般预算收入,体制性补助收入和转移支付补助收入则由于收入来源不稳定或者政策性较强而采用实际收入。标准财政支出需求的测算首先是选取最能体现各部门差异的因素,以均等化为目标,按行业测算支出需求;同时,通过对“公共支出成本差异系数”、“人均支出标准调整系数”的构建来修正所测定的各项事业标准支出需求;此外,由于各县(市)具有确定事业编制人员的较大裁量权,为了防止财政供养人员(指事业编制)经费在各县(市)之间的不公正性,单独测算了标准财政供养人员。绩效评价体系的构建及测算,是选取与基本公共服务密切相关的因素,采用DEA二次相对效益模型,对基本公共服务资源配置效率和公共服务提升状况效率进行综合评价。

## (二) 省对县(市)均衡性转移支付制度框架

根据以上原则,并结合中央对地方均衡性转移支付办法,以及我国各省(市、自治区)均衡性转移支付资金分配的实际情况,从标准财政收入测算体系、标准财政支出测算体系和均衡性转移支付绩效评价体系构建我国省对下均衡性转移支付制度框架。如图1所示,“标准财政收入”指的是在全省平均收入努力程度下,各县(市)及地方政府应该拥有的可支配财力资源;“标准财政支出”是指以全省区域间基本公共服务均等化为目标,各县(市)级地方政府应该承担的财力支出(支出需求)。

基于以上制度框架的设计,省对县(市)均衡性转移支付主要是针对存在标准财政收支缺口的地区给予补助,即如果某地区“标准财政收入”大于或等于“标准财政支出”,则该地区不享受省对县(市)均衡性转移支付;如果某地区“标准财政收入”小于“标准财政支出”,说明该地区拥有的财力资源不能满足基本公共服务均等化支出需求,需要根据标准财政收支缺口进行补助。根据需要补助的各县(市)标准财政收支缺口总和,以及可能提供的补助财力来确定相应的补助系数。同时,用上年度均衡性转移支付绩效评价结果(绩效评价系数)在资金分配上进行激励和惩罚。<sup>7</sup>

设省对县(市)均衡性转移支付系数为 $tr$ ,第 $i$ 县(市)的标准财政支出为 $SE_i$ ,标准财政收入为 $SR_i$ ,均衡性转移支付绩效评价系数为 $z_i$ ,则第 $i$ 县(市)应该享受的省对下均衡性转移支付补助额为

$$TR_i = \begin{cases} 0 & \exists SR_i \geq SE_i \\ (SE_i - SR_i) \times tr \times z_i & \exists SR_i < SE_i \end{cases} \quad (1)$$

<sup>7</sup> 绩效评价结果在资金分配中的应用可以采取两种办法:一种是从均衡性转移支付资金总盘子中拿出一定比例的资金对绩效较好的地区进行奖励;另一种是将体现各县(市)差异的绩效评价系数直接乘以各县(市)资金分配总额,以体现奖励和惩罚。本文所设计的制度框架采用第二种方法,以强化绩效评价在资金分配中的力度。

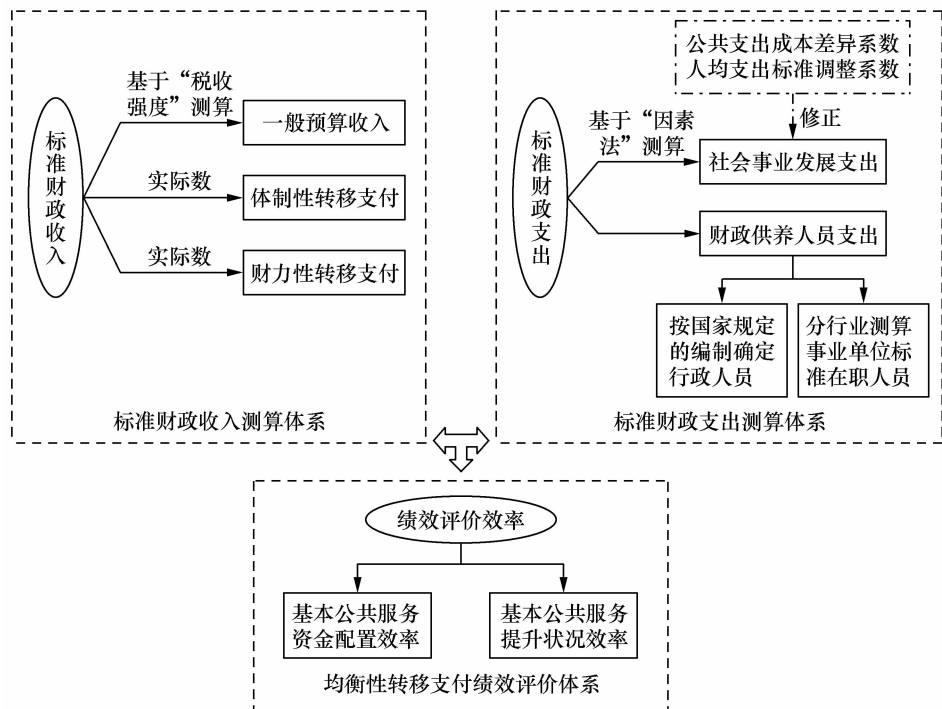


图 1 我国省对县（市）均衡性转移支付制度理论框架

## 四、标准财政收入测算体系

“标准财政收入”是指地方政府应该拥有的可支配财力资源，根据其结构来源主要分为标准一般预算收入、体制性补助收入和转移支付补助收入，其中：一般预算收入包括税收收入和非税收入。由于体制性补助收入和转移支付补助收入每年均由省级财政统一核定，具有较强的政策性。同时，一般预算收入中的非税收入所占比重较小，且不同年份其来源结构具有较大的波动性。因此，“标准财政收入”测算的核心是标准税收收入的测算，“标准”概念的核心体现了地方政府财政收入的努力程度，而体制性补助收入、转移支付补助收入和非税收入可以采用实际数。

### （一）引入“税收强度”的理论依据

财政部《2008年中央对地方一般性转移支付办法》中的标准税收收入主要是分税种进行测算，即基本税基乘以平均税率得到标准税收收入。然而，由于县（市）级难以区分税种和税基，在省对县（市）均衡性转移支付制度体系中“标准财政收入”测算完全照搬中央对地方均衡性转移支付的收入测算办法不具有可操作性。

Clark (1969) 的研究指出, 实现政府的公平分配要重点考虑收入均等化; Mathews (1974) 针对澳大利亚的转移支付制度提出了上级政府对地方政府的均等化补助应该主要考虑其收入的增长和支出成本, 并以“标准州”的收入额除以相应的产值得到“税收强度”(Severity of Taxation), 并以此为标准测算出其他州应该获取的标准财政收入。该方法有效避免了分税种测算标准税收收入存在的缺陷, 同时它自身的弱点是没有充分考虑区域间存在产业结构不同所导致的税收收入水平差异, 图 2 所示的 2007 年云南省第二、三产业各行业“税收强度”的差异充分说明了这种方法的不足之处。例如, 税收强度最高的是租赁和商业服务业(税收强度: 0.344), 最低的是教育、卫生、社会保障和社会福利业(税收强度: 0.003), 极差为 0.341。本文在 Mathews (1974) 提出的税收强度测算标准收入思想的基础上, 考虑了不同产业的税收强度差异来测算标准税收收入。

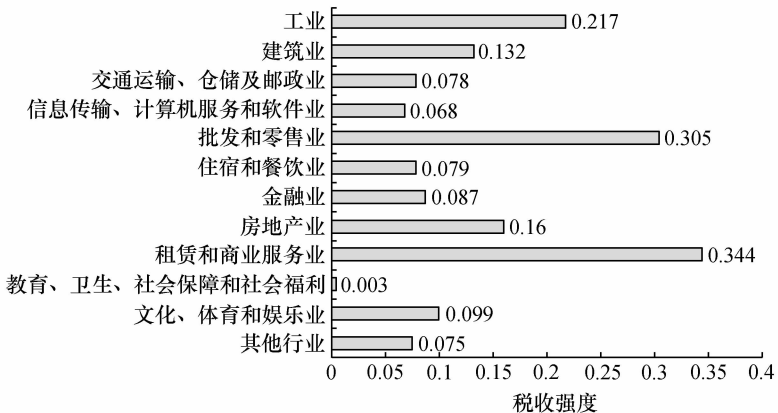


图 2 2007 年云南省各行业“税收强度”差异

## (二) 一般预算收入测算模型

将各县(市)国民经济的第二、三产业<sup>8</sup>细分为 12 个行业: 工业, 建筑业, 交通运输、仓储及邮政业, 信息传输、计算机服务和软件业, 批发和零售业, 住宿和餐饮业, 金融业, 房地产业, 租赁和商业服务业, 教育、卫生、社会保障和社会福利业, 文化、体育和娱乐业, 其他行业。各行业的序号用  $c$  表示,  $c=1, 2, \dots, 12$ , 设全省共有  $m$  个县(市), 第  $i$  县(市)的第  $c$  行业产值为  $Y_i^c$ , 相应的税收额为  $T_i^c$ 。全省各县(市)的同一行业中相同产值所产生的税收额应该基本相当, 则将全省第  $c$  行业的平均“税收强度”作为标准<sup>9</sup>, 测算各县(市)第  $c$  行业的标准税收收入, 再将各行业标准税收收入加总得到该县(市)产生的税收收入。

<sup>8</sup> 2006 年中央宣布在全国范围内取消农业税, 由此, 本文所测算标准税收收入不考虑第一产业。

<sup>9</sup> 在测算平均“税收强度”的实践中, 采用 Stata 软件中的箱线图剔除最大最小异常值, 避免个别县(市)不规范的税收体系而产生的系统性偏差。



然而，由于县（市）级仅按照财政体制分享一定的税收收入，且各县（市）所分享的比重具有差异，因此需要测算各县（市）级税收平均分配比例，并以此对县（市）财政体制差异进行修正。设第县（市）的税收平均分配比例系数为 $\bar{\sigma}_i$ ，则该县（市）标准税收收入为

$$\text{SRT}_i = \bar{\sigma}_i \times \sum_{c=1}^{12} \left[ Y_i^c \times \frac{\sum_{i=1}^m T_i}{\sum_{i=1}^m Y_i^c} \right]. \quad (2)$$

## 五、标准财政支出测算体系

“标准财政支出”是指在全省各县（市）级政府提供均等化基本公共服务所需的财政支出，且政府的标准财政支出测算要体现居民对地方公共服务的需求（Tiebout, 1956）。“标准财政支出”的测算体系包括体现基本公共服务的各项事业发展支出和财政供养人员支出两个部分。其中，对各项事业发展支出通过所构建的“公共支出成本差异系数”<sup>10</sup>和“人均支出标准调整系数”对其进行调整；财政供养人员支出除了认可行政单位财政供养人员编制数的同时，重点测算事业单位标准财政供养人员。为了使测算体系的逻辑思路更加清晰，在该部分中首先介绍“公共支出成本差异系数”和“人均支出标准调整系数”的构建及其各项事业发展支出，最后介绍财政供养人员的测算体系。

### （一）公共支出成本差异系数

#### 1. 公共支出成本差异存在的依据

由于自然因素、社会因素和经济因素的影响，在不同的地区提供同样的公共服务必然导致支出成本差异。

（1）自然因素对公共支出成本的影响。以地形地貌条件为例，各地区地形起伏度存在着较大的差异，地表起伏度的增大，意味着地表的倾斜度、切割度均有较大的增长，其结果会导致地表的非规律性。在这种地表上进行基础设施建设，提供基本公共服务，必然会导致社会事业发展的单位成本提高。

（2）经济因素对公共支出成本的影响。以市场化发展程度为例，市场经济是法制社会化的经济制度体现，市场化发展程度越高的地区，其法律法规越健全，公共产品供给与监管机制就越完善，从而可以降低在社会事业发展过

<sup>10</sup> 本文作者已经论证了公共支出成本差异存在的依据，并从自然条件、经济条件和社会条件三个方面构建了公共支出成本差异评价指标体系，进一步对我国30个省（市、自治区）和云南省129个县（市、区）进行了验证测算，具体内容可参看本文作者发表的另一篇论文“我国地区间公共事业发展成本差异评价研究”（《经济研究》，2010年第4期）。

程中所存在的交易成本。同时,市场化发展程度越高的地区,其自身就具备提供部分准公共产品的能力,直接可以降低政府发展公共事业的成本。

(3) 社会因素对公共支出成本的影响。以地区居民受教育情况为例,居民受教育年限高的地区,在公共服务供给的过程中可以避免较高的培训和说服教育成本,有利于公共事业发展的顺利开展。同时,对于部分公共事业发展也需要投入相应人力资本,这样就能降低政府支出成本。

## 2. 公共支出成本差异系数的构建

本文分别从自然因素、经济因素和社会因素三个方面构建我国地区间公共支出成本差异指标体系(如表1所示),并通过五个步骤形成差异系数。

表1 公共支出成本差异系数指标体系

一级指标	二级指标		
	指标代码	指标名称	指标与成本的关系
自然因素	$X(11)_i$	平均海拔高度	正相关
	$X(12)_i$	夏季平均气温	正相关
	$X(13)_i$	冬季平均气温	负相关
经济因素	$X(21)_i$	市场化指数	负相关
	$X(22)_i$	物价指数	正相关
	$X(23)_i$	人均GDP	负相关
	$X(24)_i$	农村居民家庭人均收入	负相关
社会因素	$X(31)_i$	人口平均受教育年限	负相关
	$X(32)_i$	少数民族人口占比	正相关
	$X(33)_i$	公路密度	负相关
	$X(34)_i$	人口密度	负相关

### 第一步: 指标数据调整

指标数据的调整旨在对所有的指标进行正向化处理,同时消除指标的纲及单位。其中: $X_i$ 表示第*i*县(市)的原始因素, $x_i$ 表示各地区调整后的因素变量,调整公式如下:

$$x_i = \begin{cases} X_i / \text{Min}(X_i) & \text{正相关指标,} \\ \text{Max}(X_i) / X_i & \text{负相关指标.} \end{cases} \quad (3)$$

### 第二步: 建立回归模型

采用全省人均财政支出和各县人均财政支出的比值 $y_i$ 作为因变量,分别以各个经过调整后的指标作自变量,建立如下指数模型:

$$y_i = x_{ij}^{\beta_j}. \quad (4)$$

将指数模型转化为线性模型:

$$\text{Ln}(y_i) = \beta_j \text{Ln}(x_{ij}). \quad (5)$$

通过最小二乘法(OLS)回归得到各因素变量的系数 $\beta_j$ ,  $j=1,2,\dots,11$ 。

第三步: 计算各类成本指数

运用几何平均法分别计算以上三类（自然条件、社会条件和经济条件）因素的成本指数，计算公式如下：

$$\begin{cases} \gamma_{i1} = \sqrt[3]{\sum_{j=1}^3 \beta_j \prod_{j=1}^3 x_{i1,j}^{\beta_j}} \\ \gamma_{i2} = \sqrt[4]{\sum_{j=1}^4 \beta_j \prod_{j=1}^4 x_{i2,j}^{\beta_j}} \\ \gamma_{i3} = \sqrt[4]{\sum_{j=1}^4 \beta_j \prod_{j=1}^4 x_{i3,j}^{\beta_j}} \end{cases} \quad (6)$$

第四步：加权合成综合成本指数

计算所有县（市）各类成本指数的平均值，用该平均值分别除以所有县（市）各类成本指数，以此作为各类成本指数的权重，进一步进行加权合成得到综合成本指数，计算公式<sup>11</sup>如下：

$$\begin{cases} \gamma_{i11} = \gamma_{i1} \times \left( \left( \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i1} + \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i2} + \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i3} \right) / 3 \right) / \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i3} \\ \gamma_{i22} = \gamma_{i2} \times \left( \left( \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i1} + \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i2} + \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i3} \right) / 3 \right) / \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i2} \\ \gamma_{i33} = \gamma_{i3} \times \left( \left( \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i1} + \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i2} + \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i3} \right) / 3 \right) / \sum_{i=1}^{129} \gamma_{i3} \end{cases} \quad (7)$$

由此，得到第  $i$  县（市）的综合成本指数：

$$\gamma_i = \gamma_{i11} + \gamma_{i22} + \gamma_{i33} \quad (8)$$

第五步：公共支出成本差异系数

公共支出成本差异系数是在加权合成的综合成本指数基础上，采用中位数进行调整得到，计算公式如下：

$$\lambda_i^1 = \gamma_i / \gamma_{\text{mod}} \quad (9)$$

## （二）人均支出标准调整系数

### 1. 人均支出规模效应存在的依据

省对县（市）均衡性转移支付制度中的标准社会事业发展支出大多采用总人口因素进行资金配置，但是由于“规模效应”的存在，人口规模大的县（市），人均所分摊的社会事业发展支出相应较低，人口规模小的县（市），人均所分摊的社会事业发展支出相应较高。以 2007 年云南省人均公共卫生事业

<sup>11</sup> 公式中  $i=1,2,\dots,129$  表示云南省的 129 个县(市、区)。

发展实际支出与总人口的关系为例,如图3所示,横轴为总人口(单位:万人),纵轴为人均支出(单位:元/人),以上两个变量的散点图呈现负相关关系,其趋势线的斜率为 $-0.516$ 。为此,构建人均支出标准调整系数,用于调整人口规模不同的县(市)的人均支出标准,可以减小采用单一人口因素对社会事业标准支出的较强影响。

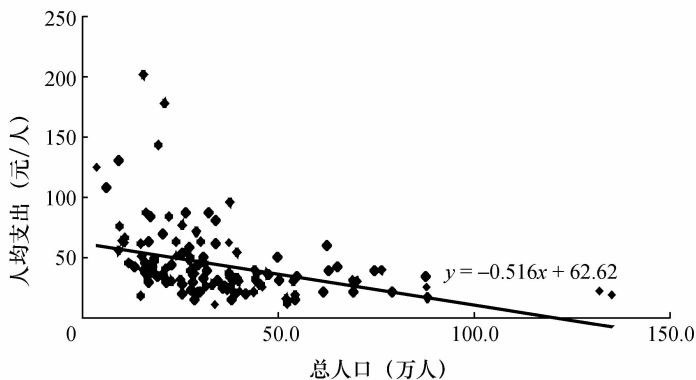


图3 人均事业发展支出与总人口数散点关系

## 2. 人均支出标准调整系数的构建

按照人口规模将全省各县(市)分为 $k$ 个类别,其中 $k=1,2,3,\dots$ 。进一步,依据各县(市)的实际人口数和人均支出规模的关系,剔除各类县中的异常点,从而形成剔除异常点后的各类样本县(市)。设剔除异常点后的各类别人均支出标准为 $A_k$ ,剔除异常点后所有县(市)的人均支出标准为 $A$ ,则各类县(市)的人均支出标准调整系数可以表示为

$$\lambda_i^2 = A_k/A. \quad (10)$$

### (三) 标准社会事业发展支出

社会事业发展支出是指为了提供基本公共服务和促进社会协调发展的教育、社会保障、公共卫生、环境保护、公共安全等方面的支出,标准支出的含义是体现各地区社会事业发展基本公共服务供给的均等化。根据《2008年政府收支分类科目》(财政部,2007)中的支出功能分类科目,本文将标准社会事业发展支出分为一般公共服务事务、公共安全事务、教育事务、社会保障事务、公共卫生事务、农林水事务、交通运输事务、城乡社区事务和其他事务部门进行标准化测算,各部门的序号用 $e$ 表示, $e=1,2,3,\dots,9$ 。同时,在各部门进行实际测算时,根据财政决算报表内容进一步细化分类。

在标准社会事业发展支出测算时,首先采用影响该部门基本公共服务供给的公共因素(如总人口等)来配置相应的实际支出,在此基础上采用该部门的行业因素进行调整,实现该部门标准社会事业发展支出的核定;其次,采用“公共支出成本差异系数”和“人均支出标准调整系数”对相应的部分

进行调整。

设全省第  $e$  个部门的实际支出为  $Y^e$ ，该部门第  $i$  个县（市）的公共因素和行业因素调整系数分别为  $X_i^e$  和  $\kappa_i^e$ ，同时将“公共支出成本差异系数”和“人均支出标准调整系数”设为  $\lambda_i^1$  和  $\lambda_i^2$ ，各部门具体细分及测算变量如表 2 所示。<sup>12</sup>由此，可以测算出第  $e$  个部门的标准社会事业发展支出，将各部门加总得到第  $i$  个县（市）的标准社会事业发展支出。测算公式如（11）所示，“公共支出成本差异系数”和“人均支出标准调整系数”调整的相应对象如表 2 所示。

$$SEU_i = \sum_{e=1}^9 \left[ \left( Y^e \times \frac{X_i^e}{\sum_{i=1}^{129} X_i^e} \times \kappa_i^e \right) \times (\lambda_i^1 \times \lambda_i^2) \right]. \quad (11)$$

表 2 各部门标准社会事业发展支出测算变量表

事务部门	测算类别		公共因素	行业因素调整系数	公共支出成本差异系数	人均支出标准调整系数
公共安全事务	公安部门		总人口	刑事治安案件	√	√
	检察院部门		总人口	万人立案结案	√	√
	法院部门		总人口	万人立案结案	√	√
	司法部门		总人口	万人人民调解	√	√
医疗卫生事务	医疗支出		总人口	万人卫生技术人员	√	√
	卫生支出		总人口	传染病发病率调整	√	√
教育事务	义务教育		义务教育人口	受教育年限指数	√	√
	非义务教育		非义务教育人口	受教育年限指数	√	√
农林水事务	农业支出	稳定增加农民收入支出	乡村人口	农民人均纯收入	√	√
		农业生产服务体系的建设支出	第一产业产值	耕地面积	√	×
	林业支出	森林管护和生物资源保护支出	森林和湿地面积	×	√	×
		森林救灾支出	森林面积	火灾病虫害覆盖率	√	×
	水利支出	水资源管护和利用支出	库容量	×	√	×
		小型农田水利建设支出	未有效灌溉面积	×	√	×
水土保持支出		水土治理面积	水土流失面积占比	√	×	
一般公共服务事务			总人口	×	√	√
城乡社区事务			城镇人口	×	√	√
交通运输事务			县乡村公路里程	×	√	×

注：×表示不需要相应的系数调整，√表示需要相应的系数调整。

<sup>12</sup> 在所划分的 9 个事务部门中，社会保障事务支出包括各项保险基金补助支出、抚恤支出、农村社会救济支出和自然灾害生活救助支出，其支出均能够按照一定的标准计算，所以不纳入本文测算体系范畴；其他事务部门支出涵盖了外交、国防、科学技术、文化体育和传媒、环境保护、工业商业金融等事务，其支出所占比重较小，所以根据标准化测算的 8 个事务部门支出合计套算其他事务部门标准支出。

#### (四) 标准财政供养人员支出

标准财政供养人员支出是按照国家政策规定,为了保持行政和事业机构的正常运转,各级财政应该用于支付财政供养人员的工资、津补贴、奖金和随之计提的相关费用。按照财政供养人员的类别,将标准财政供养人员支出分为标准在职人员支出、离休人员支出、退休人员支出和村干部补助支出。在职人员、离休人员、退休人员 and 村干部补助的人均支出标准均在政府相关文件中有明确规定。<sup>13</sup>由于行政部门的人员数是由编制办公室根据国家有关规定确定,因而离休人员支出、退休人员 and 行政部门的人员数均采用实际数。因此,标准财政供养人员支出测算的核心是事业单位的财政供养人员的确定。由于各级地方政府对事业单位编制具有较大自由裁量权,事业单位财政供养人员又是财政供养人员重要构成部分,测算事业单位标准财政供养人员可以避免地方政府肆意增加财政供养人员数量而获得较多的资金配置。

设第  $i$  县(市)的标准在职人员、离休人员、退休人员 and 村干部人数分别为  $P_i^w$ 、 $\bar{P}_i^l$ 、 $\bar{P}_i^r$  和  $\bar{P}_i^c$ , 各类人员人均支出标准为  $\bar{E}_i^w$ 、 $\bar{E}_i^l$ 、 $\bar{E}_i^r$  和  $\bar{E}_i^c$ , 则第  $i$  县(市)的标准财政供养人员支出为

$$SES_i = P_i^w \times \bar{E}_i^w + \bar{P}_i^l + \bar{E}_i^l + \bar{P}_i^r \times \bar{E}_i^r + \bar{P}_i^c \times \bar{E}_i^c. \quad (12)$$

##### 1. 事业单位标准在职人员确定的理论依据

事业单位为社会提供基本公共服务,一方面,满足了公益服务的社会需求而创造“社会收益”;另一方面,因资源消耗和效率损失而产生了“社会成本”。然而,在资本投入量既定的条件下,事业单位能够提供的基本公共服务数量取决于劳动投入数量,即可以表示为在职人员数。由此,事业单位所产生的“社会收益”和“社会成本”分别均可以表示为在职人员数的生产函数,进而得出“社会净收益”

$$NR(P) = SI(\bar{K}, P) - SC(\bar{K}, P), \quad (13)$$

其中:NR、SI 和 SC 分别表示事业单位所产生的“社会净收益”、“社会收益”和“社会成本”, $\bar{K}$  表示相对固定的资本投入, $P$  表示在职人员数,在“社会

<sup>13</sup> 按照相关文件规定,(1) 在职人员人均经费标准分别按照行政人员和事业人员计算,其内容包括工资和随工资计提的相关费用,其中:行政人员的工资标准包括职务工资和级别工资、保留国家规定津补贴、规范公务员津补贴、年终一次性奖金,随工资计提的相关费用包括基本医疗保险、住房公积金、职工福利费、工会经费、公务员大病医疗保险、工伤生育保险和职教费;事业人员工资标准包括岗位工资和薪级工资、艰苦边远地区津贴、边疆津贴、三项津贴、行业津贴、知识分子补贴、藏区补贴、年终一次性奖金,随工资计提的相关费用包括基本医疗保险、住房公积金、职工福利费、工会经费、公务员大病医疗保险、工伤生育保险、职教费和事业保险。(2) 离(退)休人员人均经费标准也是按照行政人员和事业人员计算,离(退)休行政单位人员人均经费标准包括离(退)休基本工资及国家规定津补贴、规范津补贴和医疗保险标准支出;离(退)休事业单位人员人均经费标准包括离(退)休费和医疗保险。(3) 村干部补助人均标准支出按照村委书记、村委会主任和村委会文书核定计算。

净收益”最大化条件下所确定的在职人员数为标准数。对公式（13）中的“社会净收益”求导，在令其导数值为零，即边际社会收益等于边际社会成本的条件上所确定的在职人员数为标准在职人员数，用  $P^*$  表示。

$$\frac{\partial SI(P^*)}{\partial P^*} - \frac{\partial SC(P^*)}{\partial P^*} = 0. \quad (14)$$

然而，影响事业单位提供基本公共服务所产生边际社会收益和成本的因素较多，标准在职人员应该由影响边际社会收益和成本的因素共同确定。设影响因素分别为  $X_1, X_2, X_3, \dots$ ，事业单位标准在职人员数可以表示为以上因素的函数

$$P^* = P(X_1, X_2, X_3, \dots). \quad (15)$$

## 2. 事业单位标准在职人员测算计量模型

通过以上理论分析，事业单位标准在职人员数主要由影响边际社会收益和边际社会成本的因素共同决定。将全省事业单位划分为教育部门、文化部门、卫生部门、农林水部门、环境保护部门、社会福利部门和其他部门，分部门选取影响因素并采用均值平滑法对标准在职人员进行测算，各部门的序号用  $d$  表示， $d=1, 2, 3, \dots, 7$ 。<sup>14</sup>

### 第一步：主要因素筛选与权重确定

由于影响事业单位标准在职人员的因素较多，但在进行多元统计分析中某些变量并不具有显著性。所以，采用各部门实际在职人员为因变量、所选取的影响因素为自变量进行逐步回归，筛选出影响该部门在职人员的主要因素。设  $X_1, X_2, \dots, X_n$  为所筛选出的主要影响因素，相应的逐步回归系数为  $\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n$ ， $j=1, 2, \dots, n$ ，该部门中第  $j$  个影响因素对在职人员的影响权重为

$$A_j = \alpha_j \sum_{i=1}^m X_{ji} / \sum_{j=1}^n (\alpha_j \sum_{i=1}^m X_{ji}). \quad (16)$$

### 第二步：主要影响因素负担率计算

根据所计算出的在职人员影响因素及权重，进一步得出该主要因素对应的在职人员负担率。设该部门的实有在职人员数为  $SP$ ，第  $j$  个主要影响因素值为  $X_j$ 。为此，第  $j$  个主要因素对应在职人员负担率为

$$F_j = (SP \times A_j) / X_j. \quad (17)$$

<sup>14</sup> 本文对事业单位标准在职人员的测算方法借鉴财政部《地方政府标准财政收支课题：地方政府标准财政供养人员测算研究》的基本思想，并在此基础上进行理论模型的构建，对相关测算方法进行改进和完善，构建了省对下均衡性转移支付财政供养人员的测算体系。

### 第三步：主要影响因素标准负担率计算

由于全省各县(市)事业单位标准在职人员测算样本量较大,为了降低各部门因素值与在职人员间的拟合误差,所以需要按照因素对各县(市)进行分段<sup>15</sup>进行均值平滑拟合标准负担率。假设按照主要因素值将全省各县(市)分为三段,即 $(0-X_j^1, X_j^1-X_j^2, X_j^2-X_j^3)$ ,再计算各段所对应负担率的均值 $(F^1, F^2, F^3)$ ,分别以 $X_j$ 因素为横坐标, $X_j$ 因素所对应的在职人员负担率为纵坐标,确定四个点,分别为 $a(0, F^1)$ 、 $b(X_j^1, (F^1+F^2)/2)$ 、 $c(X_j^2, (F^2+F^3)/2)$ 和 $d(X_j^3, F^3)$ ,如图4所示。

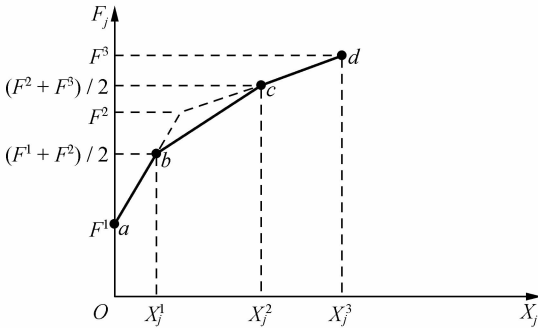


图4 标准在职人员测算均值平滑图

由此,可以测算出第 $i$ 县(市)处于各段中的 $X_j$ 因素所对应的在职人员标准负担率,如公式(18)所示。

$$\begin{cases} BF_{ij} = F^1 + ((F^2 - F^1)/(2X_j^1)) \times X_j & \exists X_j \in (0, X_j^1) \\ BF_{ij} = (F^1 + F^2)/2 + ((F^3 - F^1)/2(X_j^2 - X_j^1)) \times (X_j - X_j^1) & \exists X_j \in (X_j^1, X_j^2) \\ BF_{ij} = (F^2 + F^3)/2 + ((F^3 - F^2)/2(X_j^3 - X_j^2)) \times (X_j - X_j^2) & \exists X_j \in (X_j^2, X_j^3) \end{cases} \quad (18)$$

### 第四步：各县(市)标准在职人员计算

通过公式(18)可知, $X_j$ 因素对应的在职人员标准负担率为 $BF_{ij}$ ,进一步可以计算出 $X_j$ 单独作用的标准在职人员,通过汇总各因素及各部门的标准在职人员得到第 $i$ 县(市)的标准在职人员数:

$$P_i^w = \sum_{d=1}^7 \left( \sum_{j=1}^n BF_{ij} \times X_j \right)_d. \quad (19)$$

<sup>15</sup> 均值平滑法中,所分段数越多,总体拟合度就越高,但同时各段样本容量就会减少,降低各段内部的拟合度。所以,需要根据各省县(市)具体情况进行测算分段。



## 六、均衡性转移支付绩效评价体系

省对县（市）均衡性转移支付资金没有规定具体用途，自然也没有形成相应的资金使用监督与考核机制，从而导致县（市）级地方政府拥有对均衡性转移支付资金无约束的自主支配权。此外，我国地方政府严格的预算约束机制还没有形成，尤其在以经济增长为目标，高投入促进高增长的模式下，没有指定具体用途和缺乏监督机制的均衡性转移支付资金很有可能被挪用和挤占，这样，上级政府通过均衡性转移支付来实现基本公共服务均等化的政策意图就难以达到预期的目标。为此，在我国省对县（市）均衡性转移支付制度体系构建中引入“均衡性转移支付绩效评价体系”<sup>16</sup>，一方面，上级政府可以根据均衡性转移支付的绩效评价结果建立相应的奖惩机制，促使基层政府将均衡性转移支付资金投向基本公共服务领域；另一方面，县（市）级政府可以根据绩效评价结果进行横向比较，寻找自身差距，为提升本地区基本公共服务水平制定具有针对性的对策措施。

### （一）均衡性转移支付绩效评价方法的选择

省对县（市）均衡性转移支付绩效评价应该是基于基本公共服务资金配置和提升状况效率的多指标综合评价。目前，进行多指标综合评价的方法很多，比如层次分析法、模糊综合判别法、灰色关联分析法、数据包络分析法，等等。这些方法能够有效地评价各决策单元的“生产有效性”，然而，“生产有效性”并不完全等同于“管理有效性”，“生产有效性”是指生产单元以最小的资源消耗实现其期望目标的能力，即生产过程达到相对预期效果的产量和程度，而“管理有效性”是指消除客观基础条件的优劣，反映决策单元由经营管理而产生效益的生产行为特征（冯英俊等，1995）。在省对县（市）均衡性转移支付绩效评价研究中，由于各地区客观基础条件不同，等量的资金投入对基础条件差异较大的不同地区往往会获得不同的产出，即资金使用效率因基础条件的不同而产生差别。由此，单独根据“生产有效性”测算所得到的相对效益难以真实反映各地区均衡性转移支付效率水平，从而导致各地区将其低效率现象仅仅从客观基础条件寻找原因，而对自身的努力程度缺乏重视。因此，在省对县（市）均衡性转移支付绩效评价研究中不能单纯考虑评价“生产有效性”的方法，同时应该结合评价“管理有效性”的方法。

<sup>16</sup> 有关均衡性转移支付绩效评价的详细内容可参看本文作者的另一篇论文“我国省县（市）一般性转移支付的绩效评价——基于DEA二次相对效益模型的研究”（《经济研究》，2008年第11期），具体包括“参考效益”、“当前效益”，以及以此构建的基本公共服务资金配置效率和提升状况效率等。

冯英俊和李成红(1995)在费莱尔测度方法和数据包络分析(DEA)方法的基础上提出了二次相对效益评价模型,能够合理评价决策单元的“管理有效性”。该方法主要是把各决策单元以往的相对效益作为决策单元基础条件的一种衡量,称为“参考效益”(看着输入),而将各决策单元当前的相对效益称为“当前效益”(看着输出),再采用数据包络分析构造出效益指数状态前沿面,测算当前和以往之间的二次相对效益,这样有效消除了各决策单元客观基础条件差别的影响。

本文主要依据“生产有效性”和“管理有效性”(冯英俊等,2001),采用DEA二次相对效益评价模型,从基本公共服务资金配置和提升状况两个方面构建均衡性转移支付绩效评价体系。基本公共服务资金配置效率主要指各县(市)以最小的财政支出实现基本公共服务供给期望目标的程度,即尽可能小的投入得到尽可能多的产出,用于反映基本公共服务供给的“生产有效性”;基本公共服务提升状况效率主要指在消除客观基础条件下,各县(市)因主观努力程度而实现基本公共服务投入产出效率的提升,用于反映基本公共服务供给的“管理有效性”。

## (二) 均衡性转移支付绩效评价体系确定的步骤

首先,结合十七大报告中所提到的民生重点行业,以及《2008年政府收支分类科目》(财政部,2007)中的支出功能分类科目,将基本公共服务部门重点确定为教育事务、农林水事务、医疗卫生事务、城乡社区事务、社会保障事务、环境保护事务、公共安全事务和文体传媒事务部门,各部门的序号用 $g$ 表示, $g=1,2,3,\dots,8$ ,同时构建各事务部门基本公共服务供给的投入产出指标体系。

其次,基于各部门的投入产出指标体系,采用数据包络分析的CCR模型确定基期和当期所对应的“参考效益”和“当前效益”,以此反映基期和当期的基本公共服务投入产出效率。设第 $i$ 县(市)第 $g$ 部门的投入产出效率为 $\theta_i^t$ ,该县(市)第 $g$ 部门一般预算支出所占比重为 $q^g$ ,其中 $\sum_{g=1}^8 q^g = 1$ 。由此,可以将各部门基本公共服务投入产出效率进行合成,同时令 $t=P,C$ 表示基期和当期,分别可以得到第 $i$ 县(市)基期和当期的基本公共服务投入产出效率,即“参考效益”和“当前效益”。

$$\theta_i^t = q^1 \theta_i^1 + q^2 \theta_i^2 + \dots + q^8 \theta_i^8 \quad \exists t = P, C. \quad (20)$$

再次,基于“参考效益”和“当前效益”,分别测算出基本公共服务资金配置效率和基本公共服务提升状况效率。一方面,从静态角度将第 $i$ 县(市)“参考效益”和“当前效益”进行平均数合成,测算出第 $i$ 县(市)的基本公共服务资金配置效率 $z_i^1$ ;另一方面,从动态角度构建“效益状态”可能集及

线性规划模型，测算出第  $i$  县（市）基本公共服务提升状况效率  $z_i^2$ 。

$$\begin{cases} (\theta_i^p + \theta_i^c)/2 & \Rightarrow z_i^1 \\ \theta_i^p \rightarrow \theta_i^c & \Rightarrow z_i^2 \end{cases} \quad (21)$$

最后，由于均衡性转移支付的目标是实现基本公共服务均等化，如果某项基本公共服务供给评价效率差异较大，说明该项评价的均等化水平有待提高，应该赋予较大的权重，反之赋予较小的权重，而变异系数赋权正好能达到该目的。由此，采用变异系数法赋予权重，设基本公共服务资金配置和提升状况效率的离散系数<sup>17</sup>分别为  $\phi^1$  和  $\phi^2$ ，进一步将基本公共服务资金配置效率和基本公共服务提升状况效率合成得到均衡性转移支付绩效评价系数

$$z_i = z_i^1 \times \frac{\phi^1}{\phi^1 + \phi^2} + z_i^2 \times \frac{\phi^2}{\phi^1 + \phi^2} \quad (22)$$

## 七、云南省省对县（市）均衡性转移支付实证测算

本文在构建我国规范的省对县（市）均衡性转移支付制度体系框架的基础上，从《云南省统计年鉴》、《云南省财政运行数据资料汇编》，以及云南省各相关部门获得了 2006 年和 2007 年云南省 125 个县（市）<sup>18</sup> 的相关数据资料，对云南省 2008 年省对县（市）均衡性转移支付进行实证测算分析。

### （一）云南省各县（市）标准财政收支测算分析

标准财政收入反映地方政府应该拥有的可支配财力资源，包括一般预算收入、体制性补助收入和转移支付补助收入，但其标准化测算的核心是一般预算收入中的税收收入；标准财政支出反映地方政府在基本公共服务均等化条件下应该具备的支出，分为标准财政供养人员支出和标准社会事业发展支出。标准财政支出减去标准财政收入形成标准财政收支缺口，即构成省对下均衡性转移支付资金分配的依据。

如图 5 所示，云南省 125 个县（市）的标准财政收入和标准财政支出分布趋势较为接近，其相关系数达到 0.74，说明从横向来讲各县（市）标准财政收入和标准财政支出具有较强的相关性。其中：有 92 个县（市）标准财政

<sup>17</sup> 离散系数主要采用测算数据的标准差除以平均数，以此表示不同数据列的相对差异程度。

<sup>18</sup> 云南省有 129 个县（市、区），其中昆明市四城区（五华区、官渡区、西山区、盘龙区）财力较好，不纳入均衡性转移支付补助范畴。

支出大于标准财政收入,形成标准财政收支缺口,能够享受省对下均衡性转移支付,所占比重为73.60%;有33个县(市)标准财政支出小于标准财政收入,没有形成标准财政收支缺口,不享受省对下均衡性转移支付,所占比重为26.40%。

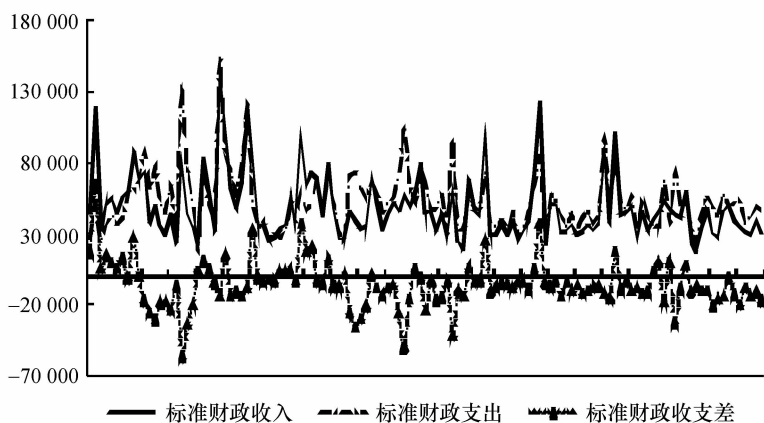


图5 云南省各县(市)标准财政收支缺口分布图

## (二) 云南省各县(市)均衡性转移支付绩效评价分析

均衡性转移支付绩效评价主要是从基本公共服务资金配置和基本公共服务提升状况两个方面评价各县(市)提供基本公共服务的“生产有效性”和“管理有效性”。如图6所示,云南省125个县(市)基本公共服务资金配置效率和提升状况效率分布具有一定的差异,其离散系数分别为0.62和0.38,说明在云南省均衡性转移支付绩效评价中,基本公共服务资金配置效率差异较大,应赋予相对较高的权重。将基本公共服务资金配置效率和基本公共服务提升状况效率合成得到云南省各县(市)均衡性转移支付绩效评价系数<sup>19</sup>,其中:有47个县(市)均衡性转移支付绩效评价系数大于1,应该给予相应的奖励,所占比重为37.60%;有78个县(市)均衡性转移支付绩效评价系数小于1,应该给予相应的惩罚,所占比重为62.40%。

<sup>19</sup> 为了能将基本公共服务资金配置和提升状况效率的合成值应用于省对下均衡性转移支付资金的调整,取所有县(市)合成值的中位数为标准,将各县(市)效率合成值进行正向归一化调整。

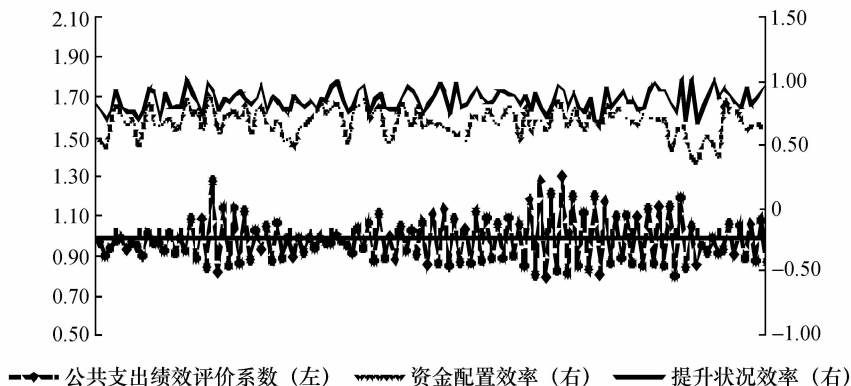


图 6 云南省各县（市）均衡性转移支付绩效评价系数分布图

### （三）云南省省对下均衡性转移支付测算分析

根据云南省 2008 年省对县（市）均衡性转移支付资金总额和各县（市）标准财政收支净缺口<sup>20</sup>的关系，测算出当前省对下均衡性转移支付系数为 0.5047。在形成标准财政收支缺口的 92 个县（市）中，根据其缺口额、省对县（市）均衡性转移支付系数和均衡性转移支付绩效评价系数，测算出当年各县（市）应该享受的均衡性转移支付资金额，如图 7 所示。

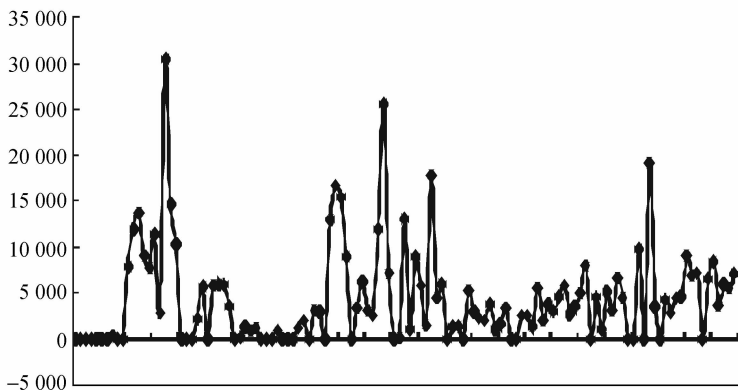


图 7 云南省各县（市）均衡性转移支付资金额分布图

## 八、实践经验与研究展望

经过几年的理论探析和在云南省的政策实践，本文所阐述的内容基本形

<sup>20</sup> 标准财政收支净缺口主要指标准财政支出大于标准财政收入的县（市）存在的标准财政收支缺口之和。

成了较为完善的省对县(市)均衡性转移支付制度体系,该制度体系反映了均衡性转移支付的均等化思想,在实践中实现了三个主要目标:一是严格以标准收支差为依据确定均衡性转移支付资金的补助对象,从制度上形成了省对县(市)均衡性转移支付补助的进入与退出机制;二是实现均衡性转移支付资金分配的制度公平、公正和透明,每个县(市)级政府可以根据标准公式进行测算,以印证上级拨付均衡性转移支付资金的准确性;三是削弱上级政府在均衡性转移支付资金分配中的自由裁量权,降低上下级政府的博弈成本。然而,该制度体系在云南省的实践过程中也存在一定问题有待研究和完善,具体表现在:

第一,部分县(市)年度间均衡性转移支付补助金额波动较大。在统一规范的标准财政收入和标准财政支出测算体系框架下,标准财政收支的增减形成的缺口出现适度的波动是一种正常的现象。针对波动较大县(市)的分析发现专项补助在年度间波动是造成标准财政收入波动的重要因素,进而形成财政收支差异的较大波动,因此,规范专项资金管理以及是否将专项资金纳入收入测算的合理性有待进一步探讨。

第二,绩效评价体系的引入只是从结果上建立奖惩机制,并未建立监督机制。在本制度的设计中,尽管从基本公共服务资金配置和提升状况两方面建立了均衡性转移支付绩效评价制度,并将其评价结果用于均衡性转移支付资金分配的奖惩机制中,从而促使和约束地方政府将转移支付资金投向基本公共服务的政策目标,但是,这种奖惩力度还极其有限,甚至不能影响到地方政府的资金投向行为。另一方面,由于受益主体与责任主体的分离,如果将绩效评价系数直接乘以各县(市)均衡性转移支付资金分配总额虽然强化了绩效评价的作用,但如果惩罚力度过大又会从另外的侧面使财力较差的县(市)提供基本公共服务的能力降低。因此,如何建立有效的奖惩制度,或者在充分考虑运行成本最小化的基础上,形成均衡性转移支付资金使用的监督机制,包括从国家层面建立均衡性转移支付的法律,以及地方政府关于均衡性转移支付制度的法规是完善我国省对下均衡性转移支付制度的重要内容。

总之,在政府间事权划分和支出责任不明晰的制度背景下,我国省对下均衡性转移支付制度体系的完善仅仅是弥补现行制度的缺陷,使均衡性转移支付资金分配相对公正、公开与透明。然而,要彻底形成一种科学的省对县(市)均衡性转移支付制度,必须形成明晰的政府间事权划分和支出责任制度环境。

## 参考文献

- [1] 安体富,“中国转移支付制度:现状·问题·改革建议”,《财政研究》,2007年第1期,第2—5页。
- [2] Bird, R., and T. Stauffer, *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*. Basle-GenevaMunich: Helbig and Lichtenhahn, 2001.

- [3] Clark, D., *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants*. Toronto: Canadian Tax Foundations, and Institute of Intergovernmental Relation, 1969.
- [4] 冯英俊、高欣、魏松贤,“生产有效性与管理有效性”,《管理工程学报》,2001年第3期,第27—29页。
- [5] 冯英俊、李成红,“二次相对效益——衡量企业经济效益的一种新指标”,《中国软科学》,1995年第7期,第30—37页。
- [6] 伏润民、常斌、缪小林,“我国省对县(市)一般性转移支付的绩效评价——基于DEA二次相对效益模型的研究”,《经济研究》,2008年第11期,第62—73页。
- [7] 伏润民、常斌、缪小林,“我国地区间公共事业发展成本差异评价研究”,《经济研究》,2010年第4期,第81—92页。
- [8] Hanushek, E., “Expenditures, Efficiency, and Equity in Education: The Federal Government’s Role”, *American Economic Review* 1989, 79(2), 46—51.
- [9] 匡导游,“我国财政转移支付存在的问题及改革取向”,《财政研究》,2006年第9期,第32—33页。
- [10] 马骏,“中央向地方的财政转移支付——一个均等化公式和模拟结果”,《经济研究》,1997年第3期,第11—20页。
- [11] 马拴友、于红霞,“转移支付与地区经济收敛”,《经济研究》,2003年第3期,第26—35页。
- [12] 刘溶沧、焦国华,“地区间财政能力差异与转移支付制度创新”,《财贸经济》,2002年第6期,第5—12页。
- [13] Mathews, R., *Fiscal Equalisation in a Federal System*. Canberra, Australia: Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University. (Research Monograph, No. 4), 1974.
- [14] Oates, W., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3), 1120—1140.
- [15] Tiebout, C., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 1956, 64(3), 416—424.
- [16] 中华人民共和国财政部编,《2008年收支分类科目》。北京:中国财政经济出版社,2007年。
- [17] 中华人民共和国财政部,“地方政府标准财政收支测算课题:地方政府标准财政供养人员测算研究”,课题报告,2006年。
- [18] 钟晓敏,“论政府间财政转移支付制度:一个可供选择的模式”,《经济研究》,1997年第9期,第69—79页。
- [19] 朱玲,“转移支付的效率与公平”,《管理世界》1997年第3期,第30—35页。

## A Study on Normative Equalized Transfer Payment System of Province-to-County in China

RUNMIN FU WEIKUN WANG BIN CHANG XIAOLIN MIAO  
(Yunnan University of Finance and Economics)

**Abstract** The county government is the main institution who provides basic public services. If there is no normative, scientific and impartial system for the equalized transfer pay-

ment system of province-to-county, it would be impossible to realize the policy intention of basic public service equalization. Based on the “factor method”, this paper aims to construct a equalized transfer payment system of province-to-county on the following three aspects; the evaluation of standard financial revenue, standard financial expenditure and the performance evaluation of the equalized transfer payment. Moreover, taking Yunnan province as an example, this paper carries out an empirical study to test the allocation of funds of the equalized transfer payment system, and then we sum up the practical experiences of this system and further research prospects.

**JEL Classification** H71, H72, C67