

# 促进还是抑制:中国式财政分权对最低生活保障支出的影响研究<sup>\*</sup>

陈文美 李春根

**[摘要]** 本文先从理论层面阐释中国式财政收支分权对低保支出的影响机理,然后建立固定效应的多元回归模型对2005-2015年我国31个省级面板数据进行分析,探讨中国式分权对低保支出的影响。研究发现:收入分权能够促进低保支出水平,支出分权对低保支出则具有抑制作用,且由分权带来的政府投资竞争会引发政府支出行为的改变,明显降低低保的支出力度。结合不同区域看,东部地区较高的收入与支出分权度并没有明显提升低保支出水平,中西部收入分权虽提高了低保支出水平,但较低的收入自主权在改善繁重的低保民生服务方面存在供给不足,同时支出分权也不同程度降低中西部地区的低保支出水平。就转移支付看,低保转移支付的区域结构不尽合理,尤其在东部地区低保转移支付对地方政府的低保支出产生了“挤出效应”。鉴于此,提出掌控正确的财政分权方向 and 力度,优化财政支出结构,完善低保财政转移支付制度等方面政策建议。

**[关键词]** 中国式财政分权;财政收入分权;财政支出分权;低保支出

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 11-0094-08

## 一、引言及文献回顾

20世纪末以来,我国高度重视并加大低保制度的供给力度,1999年、2007年相继建立了城市和农村最低生活保障制度(以下简称低保制度),从政府层面为处于最低生活标准线水平以下的困难群体提供了基本生存保障,两个制度的建立也为城乡统筹发展迈出了实质性的步伐。2014年国务院出台了《社会救助暂行办法》,更加规范了低保制度标准认定及筹资模式。伴随1994年我国分税制改革要求,目前我国低保制度实行各级财政共担的筹资模式,体现了各级财政在低保领域内的支出责任要求。为此,要努力做到国家十三五规划提出的合理提高低保标准水平,切实发挥财政兜底作用,顺利实现低保群体的同步小康,需要在调动中央与地方政府积极性的基础上,不断完善我国现行的财政分权体制,通过科学合理的分权给予地方政府合理的支出范围并给予相应的财力保证,以此来确保各级财政对低保支出进行持续稳妥的投入。

围绕财政分权能否有效改变地方政府的支出行为,提高公共服务的供给水平,传统的分权理论认为财政分权能有效提高地方政府公共品及公共服务的供给能力及水平。Tiebout认为,选民在辖区“以脚投票”的行为会引发地方政府间的竞争,迫使辖区政府尽可能按选民的偏好最大程度地满足其需求,从而增加教育、医疗卫生和社会保障等人们所需要的公共产品和服务。<sup>[1]</sup> Stigler和Musgrave分别从资源配置有效性和公共品受益范围角度分析了分权的合理性和必要性。<sup>[2][3]</sup> Inman和Rubinfeld指出,地方政府更贴近选民,易于识别其偏好、了解公共服务提供成本信息等,在公共服务提供中比中央政府更有利。<sup>[4]</sup> Oates从成本与受益内部化的角度,认为应将公共服务职责尽可能下放到能够使成本与利益内部化的最小地理辖区内。<sup>[5]</sup> Weingast认为在财权与事权相匹配、问责机制健全的基础上,财政分权能够提高地方政府公共服务的供给能力和水平。<sup>[6]</sup>

与传统的观点相反,第二代财政分权理论则认为

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社科基金研究阐释党的十九大精神重大招标项目“全面建成小康社会的进度监测与政策优化研究”(编号:18VJ016);2018年度贵州财经大学引进人才科研启动项目

作者:陈文美,贵州财经大学公共管理学院副教授,博士,贵阳,550025;李春根(通讯作者),江西财经大学财税与公共管理学院教授,博士生导师,南昌 330013

财政分权会引发财政支出结构扭曲,降低地方政府对公共服务供给的水平和积极性。Qian 和 Roland 认为,由财政分权引发的财政竞争会导致基础设施投资的边际区域价值大于边际社会价值,进而会激励地方政府不断增加基础设施的建设支出份额,而逐渐减少民生及保障性支出比例。<sup>[7]</sup>Keen 和 Marchand 指出,在财政分权背景下地方政府之间会产生激烈的税收竞争,而导致财政支出结构的系统性扭曲,进一步淡化和减弱地方政府供给公共服务的能力和积极性。<sup>[8]</sup>Heine 认为财政分权会增加生产性支出,而挤占有利于当地居民福利的保障性公共服务支出。<sup>[9]</sup>

近年来,关于财政分权是否改善各级政府对基本公共服务的供给水平,同样引起国内学者的高度关注。贾智莲和卢洪友研究了分权与义务教育支出发现,财政分权并没有改善对义务教育的供给水平。<sup>[10]</sup>傅勇研究分权背景下财政体制和政府治理对非经济性公共物品供给影响发现,财政分权显著地降低基础教育的质量,减少城市公用设施的供给。<sup>[11]</sup>田侃和亓寿伟研究东、中、西部地区中央转移支付和财政分权对不同类别公共服务供给水平的影响差异,发现财政分权对不同地区的不同公共服务项目供给影响均不同。<sup>[12]</sup>目前,我国正处于向更加注重社会民生、福祉包容共享的经济发展方式转变的关键时期。财政分权是否能优化政府财政支出结构,促进社会保障支出也成为学界讨论的焦点。傅勇和张晏、龚锋和卢洪友等的研究均表明,财政分权与基建支出比重呈正相关,与科教文卫支出比重呈负相关,并且还会引发抚恤与社会福利救济费的供给不足和行政管理与基建支出的过度供给。<sup>[13][14]</sup>庞凤喜和潘孝珍研究财政分权对社会保障支出影响也得出类似的结论,收入分权与地方社会保障支出规模呈负相关,支出分权与地方社会保障支出呈正相关,但正相关程度不高并呈倒 U 曲线现象。<sup>[15]</sup>

综上所述,文献主要集中在财政分权与公共服务支出关系的探讨,然而关于财政分权是否能有效促进基本公共服务供给水平的提高,理论上并没有完全统一的认识。低保制度作为底线民生工程,是基本公共服务的重要组成部分,也有别于基本公共服务,是专门为生活在社会最底层的穷人而设计的制度,体现了社会对穷人的态度,彰显了社会公平正义的文明程度。然而,专门探讨我国财政分权与低保制度的研究却寥寥无几。与以往文献相比,本文可能的主要贡献是:如何从理论和实证的层面揭示中国式财政分权与低保支出的关系?表现在不同区域,不同的分权度对低保支出的关系又如何变化?转移支付对地方政府低保支出影响是否具有“挤出效应”?在此基础上,进一步探讨如何通过合理的财政分权体制机制的设计来调整优化财政支出结构,有效激励地方政府重视低保工作持续稳妥投入。鉴于此,文章利用 2005-2015 年 31 个省级面板数据,运用固定效应多元回归的方法,深入分析现

阶段中国式财政分权体制对低保支出的影响。紧接着按照东、中、西部分组分别进行多元回归分析,揭示不同区域中国式财政分权对低保支出的影响,为合理设计财政分权提供理论和现实依据。

文章的余下结构安排如下:第二部分主要阐释中国式财政分权与低保支出关系的影响机理;第三部分主要介绍所用模型设定、变量选择与数据来源;第四部分为实证结果分析,主要围绕中国式财政收入分权与财政支出分权对低保支出的影响以及结合不同区域而展开;第五部分为结论与政策建议。

## 二、中国式财政分权对低保支出的影响机理分析

财政分权是指赋予地方政府一定的税收权力和支出责任范围,并给予地方政府自主决定预算的支出规模与结构,自由选择所需政策对地方事务进行管理。就西方联邦制国家而言,其财政分权体制赋予地方政府相对独立的立法权与司法权,如税收立法权等,具有比较彻底的分权思想及路径,容易形成“用脚投票”的公共选择约束机制。在此约束下,出于理性,提高辖区居民包括穷人在内的公共福利水平往往成为地方政府的不二之选。相比之下,中国式的财政分权并不充分,而是伴随着浓郁的行政分权色彩,可以讲,政府支出行为在一定程度上体现为政府的政治意图,而非完全由公民的偏好需求决定。究其原因,我国的财政分权形成于高度集权的政治环境中,权力的分配属于自上而下而非自下而上,使得分权下的地方政府对财政政策的价值取向与制定时,往往主要是对上级政府的回应而非对所辖居民负责。再加上,1994 年分税制改革侧重分税而未对事权做相应调整,在运行过程中不断出现“财权上移事权下移”,致使央地政府间普遍出现较低收入分权对应较高支出分权的现象(如图 1)。于是,中国式的财政分权与低保财政支出的作用关系具备如下特点:

第一,财政收入分权与低保支出关系。一般来说,财政收入分权对低保支出的影响在很大程度上取决于地方政府的税收政策与税收收入多寡。一方面,财政收入主要来源于税收收入,其分权的高低直接影响央地政府对财政收入的分配,也就框定了政府的支出行为及多寡。<sup>[16]</sup>1994 年我国的分税制改革将税收收入占比份额最高的大税种划归为中央税或共享税,随着营改增的全面实行,留给地方的多是零星小税种,地方财政收入来源口径变小变窄。另一方面,我国的税收立法权在中央,地方政府仅有少许的税收征管权和税收优惠减免权,意味着没有中央政府的允许,地方政府很难在税源的扩充和增加方面做文章。可见,我国财政收入分权相对较低,除了经济发展、财政收入丰盈的地方外,地方政府要在有限的财政收入分权下,凭自身财力对低保进行支出来满足低保对象基本生活需求具有一定难度。

第二,财政支出分权与低保支出关系。分权能给



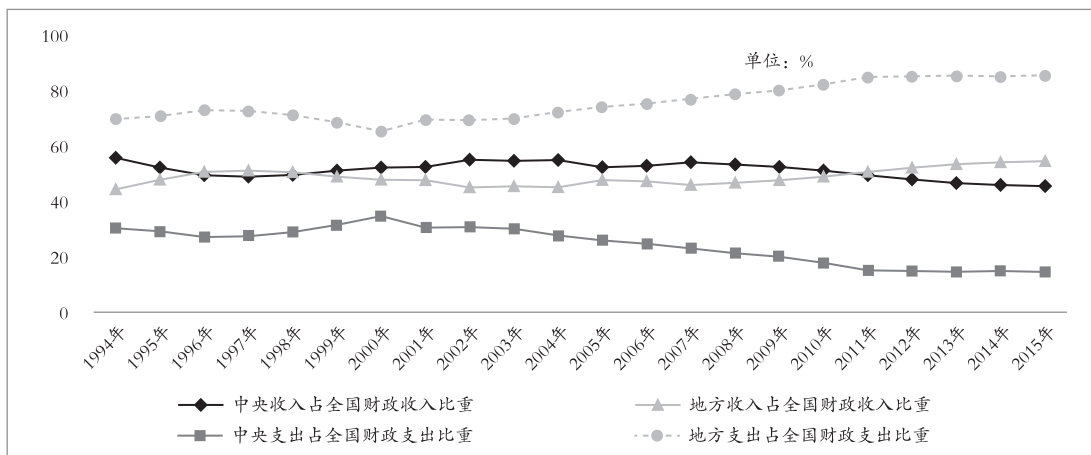


图1 1994—2015年中央财政收入、支出占全国财政收入、支出的比重情况

地方政府带来更多的支出自主权,地方政府可以通过优化支出结构来调整支出行为以满足其投资意图与取向。正如奥茨提出,财政支出分权有利于地方政府根据所辖居民偏好制定出达到帕累托最优的公共支出政策。对于低保群体,分权后的地方政府可以提高其补助的标准,制定诸多倾向于该群体的支出政策提高其收入水平。然而,以GDP为主导的政绩考核方式如同锦标赛,刺激着地方经济发展,地方政府间不时上演对税收资源、支出效益回报高项目的争夺,使得分权激励下的地方政府预算内支出难以成为促进经济收敛的有效机制。<sup>[17]</sup>相对而言,对低保制度财政支出的效益回报甚微,投入持续且深难见底,如不上升到事关社会稳定、全面建成小康社会的政治高度,很难成为地方政府优化支出结构的理性选择。

第三,转移支付与低保支出的关系。转移支付是解决央地政府间财政的纵向不平衡和各区域间横向不平衡的补偿性政策。就我国低保对象的分布而言,地区间的“马太效应”尤为明显,低保群体往往是聚集在经济发展相对落后、财政实力薄弱的中西部地区。也就是说,无论是从保障低保群体最基本生活需求还是提高低保均等化水平,转移支付均成为必要手段。现实中,低保制度转移支付容易出现两种不尽人意的局面。一方面,转移支付是对于地方政府而言是一种福利,在财政支出一定的情况下,地方政府的支出多寡与转移支付数额呈现此消彼涨的关系,即上级政府实施的转移支付一定程度上会挤出本级低保财政支出,表现出转移支付的“挤出效应”,有更甚者地方财政对中央财政产生依赖,形成“等、靠、要”的思想。另一方面,由于低保转移支付制度设计不合理,无法对低保对象尤其是经济发展落后地区该群体的最低生活兜底。为此,如何设计合理的转移支付制度,尽量避免“挤出效应”又能有效弥补地方财力不足至关重要。

### 三、模型设定、变量选择与数据来源

#### (一)模型设定

本文利用2005—2015年31个省级面板数据,将财政分权分为财政收入分权与支出分权,分别研究其

对城市和农村低保支出的影响程度。在模型选择上,本文参照Keen和Marchand,张晏和龚六堂<sup>[18]</sup>、庞凤喜和潘孝珍、匡小平和赵丹<sup>[19]</sup>等的研究,建立中国式财政分权与低保支出的面板数据模型如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 FD_{it} + \beta_3 COM_{it} + \beta_4 perGDP_{it} + \beta_5 perGDP^2_{it} + \beta_6 APP_{it} + \beta_7 PD_{it} + \beta_8 URB_{it} + \beta_9 OD_{it} + \beta_{10} T_{it} + \gamma_i + \eta_t + \epsilon_{it}$$

加入财政分权制度设计的影响与政府投资竞争影响之后的模型为:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 FD_{it} + \beta_3 COM_{it} + \beta_4 perGDP_{it} + \beta_5 perGDP^2_{it} + \beta_6 APP_{it} + \beta_7 PD_{it} + \beta_8 URB_{it} + \beta_9 OD_{it} + \beta_{10} T_{it} + \beta_{11} FI_{it} * FD_{it} + \beta_{12} FD_{it} * COM_{it} + \gamma_i + \eta_t + \epsilon_{it}$$

其中, $Y_{it}$ 为被解释变量表示低保支出水平,包括两类指标:一是转移支付前各省城市和农村低保支出水平,用 $Umls_{it}$ 、 $Rmls_{it}$ 表示;二是转移支付后各省城市和农村低保支出水平,用 $Umlst_{it}$ 、 $Rmlst_{it}$ 表示。 $\beta_0$ 为截距项, $\beta_1$ — $\beta_2$ 为解释变量的回归系数, $\beta_3$ — $\beta_{10}$ 为控制变量的回归系数, $\beta_{11}$ — $\beta_{12}$ 为交互项的回归系数, $i$ 代表省份, $t$ 代表年份, $\gamma_i$ 表示与时间无关的个体特定效应项, $\eta_t$ 表示仅随时间变化的时间效应项, $\epsilon_{it}$ 表示与解释变量无关的随机扰动项; $FI_{it}$ 、 $FD_{it}$ 分别表示第*i*省第*t*年的财政收入分权与财政支出分权,是文章的核心解释变量。 $FI_{it} * FD_{it}$ 、 $FD_{it} * COM_{it}$ 分别表示第*i*省第*t*年综合的财政分权与财政支出分权与政府投资竞争的交互项。 $perGDP_{it}$ 、 $APP_{it}$ 、 $PD_{it}$ 、 $URB_{it}$ 、 $OD_{it}$ 、 $T_{it}$ 均为控制变量,分别表示第*i*省第*t*年的政府竞争投资、人均GDP、绝对贫困人口比重、人口密度、城镇化水平、对外开放程度、政策变动因素。

#### (二)变量选取说明

##### 1. 被解释变量

如前文所述,被解释变量 $Y_{it}$ 代表低保支出水平,分别用 $Umls_{it}$ 、 $Rmls_{it}$ 、 $Umlst_{it}$ 、 $Rmlst_{it}$ 四个指标表示。其中, $Umls_{it}$ 为转移支付前第*i*省第*t*年城市低保支出占该省当年财政支出比重, $Rmls_{it}$ 为转移支付前第*i*省第*t*年农村低保支出占该省当年财政支出比重。 $Umlst_{it}$ 为转移支付后第*i*省第*t*年城市低保支出占该省当年财政支出比重, $Rmlst_{it}$ 为转移支付后第*i*省第*t*年农村

低保支出占该省当年财政支出比重。

## 2. 解释变量

衡量财政分权程度的指标多样化,本文主要参照了 Akai 和 Sakata<sup>[20]</sup>、孙力群<sup>[21]</sup>等设计财政分权指标。收入分权度  $FI_{it}$  为第  $i$  省第  $t$  年人均财政收入占全国当年人均财政收入比重,体现了地方政府与中央政府之间关于财政收入权力的分配关系;支出分权度  $FD_{it}$  为第  $i$  省第  $t$  年人均财政支出占全国当年人均财政支出比重,体现了地方政府与中央政府之间关于财政支出权力的分配关系。财政分权的内在激励制度在一定程度上会引发政府间的投资竞争,用  $COM_{it}$  表示,为第  $i$  省第  $t$  年利用外资额占该省当年固定资产投资实际到位资金比重。

## 3. 控制变量

除财政分权及政府投资竞争之外,还存在众多因素影响低保的财政支出,为使所得结果更稳健可靠,本文引入以下变量作为控制变量。经济发展水平用  $perGDP_{it}$  表示,综合影响低保财政支出,预估回归系数为正,  $perGDP_{it}$ <sup>2</sup> 是想检验低保支出是否存在倒 U 曲线现象,预估回归系数为负。绝对贫困人口  $APP_{it}$  为第  $i$  省第  $t$  年绝对贫困人口数量占该省当年人口数量比重,绝对贫困比重越高,低保财政支出越大,预估其回归系数为正;借鉴已有研究,还引入人口密度  $PD_{it}$ ,表示为第  $i$  省第  $t$  年年末人口数占各省面积比重,城市化水平  $URB_{it}$ ,表示为第  $i$  省第  $t$  年年末城镇人口数量占该省当年年末人口数量比重,开放程度  $OD_{it}$ ,表示为第  $i$  省第  $t$  年进出口总额占该省当年 GDP 比重,政策( $T_{it}$ )<sup>①</sup>为控制变量。

## (三) 数据来源与统计性分析

本文利用 2005–2015 年 31 个省的省级面板数据,所用数据均来源于《中国统计年鉴》、《中国民政统计年鉴》、《中国财政年鉴》以及各省官方网站和政府工作报告等。为消除历年价格指数的影响,对原始数据进行价格指数平减处理。各相关变量的描述统计特征如表 1 所示。

表 1 各变量的描述性统计

变量名称及说明	极小值	极大值	均值	标准差
UMLS (转移支付前各省城市低保财政支出)	0.080	0.470	0.260	0.103
RMLS (转移支付前各省农村低保财政支出)	0.080	0.470	0.272	0.101
UMLST (转移支付后各省城市低保财政支出)	0.130	1.670	0.816	0.424
RMLST (转移支付后各省农村低保财政支出)	0.080	1.720	0.609	0.336
FI (财政收入分权)	37.390	418.150	98.177	89.815
FD (财政支出分权)	50.920	272.340	100.000	57.115
COM (政府投资竞争)	0.250	5.630	1.627	1.382
PerGDP (人均 GDP)	1.330	7.540	3.196	1.628
APP (绝对贫困人口比重)	1.120	13.830	6.044	3.188
PD (人口密度)	2.450	3514.290	425.932	640.625
URB (城市化水平)	23.110	89.080	50.305	14.586
OD (地区开放度)	0.050	1.460	0.329	0.400

## 四、实证结果分析

文章采用 Stata13 软件来测算中国式财政分权对低保支出的影响,分两步进行实证分析:第一步用无交互项的多元回归分析财政分权对低保支出的影响,然后加入财政分权制度设计和由财政分权内在激励产生的政府投资竞争两个交互项,进一步探讨由财政分权带来的政府投资竞争引发的财政支出结构异化对低保支出的影响程度。第二步,鉴于我国区域间经济发展的不平衡性,加之东中西部的财政分权程度和中央转移支付的力度不同,此处结合不同区域实际情况进行多元回归,使其更真实揭示不同区域财政分权对低保支出的影响。

### (一) 中国式财政分权对低保支出的影响分析

#### 1. 多元回归(无交互项)

从表 2 结果看出,首先,以转移支付前低保财政支出为被解释变量时,财政收入分权与低保支出呈正相关,并且财政收入分权度提高 1 个百分点,城市和农村低保支出占全省预算内财政支出比重(以下简称低保支出比重)分别提高 0.07 和 0.1 个百分点;财政支出分权与低保支出呈负相关,并且财政支出分权度提高 1 个百分点,城市和农村低保支出比重降低 0.14、0.11 个百分点。可看出,财政支出分权对低保支出的负相关程度超过财政收入分权对低保支出的正相关程度。加入中央转移支付后,财政收入分权提高 1 个百分点,城市、农村低保支出比重提高 0.11、0.15 个百分点,而财政支出分权度提高 1 个百分点,城市、农村低保支出比重却降低 0.49、0.31 个百分点。可见,二者平衡过后,转移支付对地方政府低保支出的影响为负向,呈现一定的挤出效应。这充分说明,尤其是在转移制度不完善的情况下,要确保低保制度供给可持续运行,通过合理设计中央与地方政府财政分权来落实央地财政的支出责任是其根本。

其次,政府投资竞争与低保支出呈负相关,并且在 0.05 水平下显著,政府投资竞争增加 1 个百分点,城市和农村的低保支出比重相应减少 0.02、1.64 个百分点;转移支付后,低保支出比重相应减少 0.18、2.03 个百分点。说明无论是转移支付前还是后,地方政府的支出行为还是以经济发展、吸引外资为中心,一定程度上表明存在挤占低保支出不惜牺牲穷人福利的问题。

第三,绝对贫困人口比重( $APP$ )的回归系数为正,说明贫困人口多的地区,低保支出任务越重,这与实际情况完全相符。城镇化率、人口密度、地区开放度的回归系数均在 0.1 水平下显著为负,意味着城镇化和开放程度越高、人口越是密集地区,低保支出水平并非保持同步高位。结合人均 GDP 回归系数均为正,而  $PerGDP^2$  的回归系数却为负,发现低保支出与经济发展亦呈现库兹涅茨倒 U 型曲线,即随着经济发展低保的供给得到不断改善,但当经济发展到一定程度,低保的

① 低保制度包括城市和农村低保制度,1999 年城市低保建立,2007 年出现了原来的农村传统救济制度向新型的农村低保制度转型,为避免这种政策上的转轨带来的影响,添加  $T_{it}$  作为控制变量。



供给水平反而下降。因此,要谨防经济发展好的地区不注重低保在内的民生公共服务的供给水平的同步提高。

表2 中国式财政分权对低保支出的影响(无交互项)

解释变量	Umls	Rmls	Umlst	Rmlst
常数项 (CON)	0.9618** (2.23)	1.1092*** (3.65)	2.9067*** (4.97)	0.7845** (2.02)
财政收入分权 (FI)	0.0007*** (3.02)	0.001*** (3.37)	0.0011*** (3.37)	0.0015*** (2.45)
财政支出分权 (FD)	-0.0014*** (-2.74)	-0.0011*** (-2.45)	-0.0049** (-3.34)	-0.0031** (-2.01)
政府投资竞争 (COM)	-0.0002** (-3.12)	-0.0164** (-2.89)	-0.0018** (-2.04)	-0.0203** (-3.19)
人均GDP (PerGDP)	0.0486* (2.80)	0.031* (1.98)	0.0788* (2.48)	0.0232* (1.79)
人均GDP平方 (PerGDP <sup>2</sup> )	-0.0331* (-2.76)	-0.0242* (-3.09)	-0.0194* (-2.54)	-0.0183* (-3.09)
绝对贫困人口比重 (APP)	0.0058** (3.17)	0.0213*** (2.56)	0.0149** (1.95)	0.1141*** (2.56)
人口密度 (PD)	-0.0003* (-2.57)	-0.0003* (-2.14)	-0.0013* (-2.66)	-0.0001* (-2.34)
城镇化率 (URB)	-0.0063* (-2.24)	-0.159* (-3.04)	-0.0184** (-2.28)	0.0182** (-3.04)
地区开放度 (OD)	-0.183* (-2.12)	-0.212* (-2.15)	-0.3954* (-2.00)	-0.1024* (-3.15)
T	-0.0622* (-2.84)	-0.0364 (-1.34)	-0.3997* (-2.24)	0.0632 (1.97)
组内R平方(R-sq)	0.4218	0.3215	0.5426	0.6821
组间R平方(R-sq)	0.7128	0.3105	0.203	0.4026
F统计量	17.86	6.79	12.45	37.83
样本数(N)	310	310	310	310

注“\*”、“\*\*”、“\*\*\*”分别代表0.1、0.05、0.01水平下显著,括号内的值为t值,下同。

## 2. 多元回归(加入交互项)

加入财政收入分权与支出分权的交互项(FI\*FD)和财政支出与政府竞争的交互项(FD\*COM),是为了探求由财政分权引发的政府投资竞争对低保支出的影响程度。首先,交互项(FI\*FD)回归系数均为负(见表3),说明目前这种财政收入支出分权组合对低保支出产生不利影响,单从财政支出分权或财政收入分权单方面均很难实现地方政府低保投入的增加。其次,交互项(FD\*COM)的回归系数亦均为负,说明主要是由财政支出分权引发的政府间竞争投资降低了低保支出比重,成为抑制低保支出的重要因素。因此,从财政支出分权的角度出发,激励地方政府合理提高低保支出水平,除了完善税收体制、增加财政收入分权以外,更重要的是对财政支出进行规范和限制,来改变目前以GDP为主的政绩考核方式。

表3 中国式财政分权对低保支出的影响(有交互项)

解释变量	Umls	Rmls	Umlst	Rmlst
常数项(CON)	0.8994** (2.12)	1.2533*** (3.58)	2.686*** (4.53)	-0.8807* (-1.93)
财政收入分权(FI)	-0.0007*** (-2.74)	-0.0006*** (-3.45)	-0.0011*** (-3.13)	-0.0018*** (-2.74)
财政支出分权(FD)	-0.0021*** (-3.12)	-0.0011*** (-3.37)	-0.0062*** (-3.34)	-0.0030** (-2.89)
政府竞争(COM)	-0.0282** (-2.36)	-0.0483** (-2.04)	-0.0208** (-2.04)	-0.0037** (-2.45)

续上表

人均GDP (PerGDP)	0.0452* (2.77)	0.0441* (1.93)	0.0625* (1.91)	0.0321* (1.84)
人均GDP平方 (PerGDP <sup>2</sup> )	-0.0027* (-2.81)	-0.0013* (-2.82)	0.0006* (1.28)	0.0003* (1.43)
绝对贫困人口比重 (APP)	0.0059* (2.17)	0.0216** (2.53)	0.01483* (1.91)	0.1140*** (9.18)
人口密度 (PD)	-0.0002* (-1.62)	-0.0085 (-1.54)	-0.0007* (-2.94)	0.0003* (1.67)
城镇化率 (URB)	-0.004* (-2.25)	-0.014* (-2.72)	-0.0159 (-1.65)	-0.0168* (-1.84)
地区开放度 (OD)	-0.0424 (-1.37)	-0.1091 (-1.56)	-2.589 (-1.42)	-0.2032 (-1.44)
分权交互项 (FI*FD)	-0.0003** (-2.37)	-0.0001** (-2.41)	-0.0006** (-2.12)	-0.0005** (-2.24)
交互项 (FD*COM)	-0.0003** (-2.06)	-0.0004** (-1.78)	-0.0002** (-2.28)	-0.0003** (-1.75)
T	-0.0586* (-2.77)	-0.03 (-2.14)	-0.039* (-1.64)	-0.068* (-1.99)
组内R平方(R-sq)	0.4429	0.3326	0.5551	0.6835
组间R平方(R-sq)	0.5942	0.1725	0.2267	0.1338
F统计量	29.61	21.18	11.55	23.25
样本数(N)	310	310	310	310

## (二) 不同区域中国式财政分权对低保支出的影响

鉴于我国东中西部<sup>①</sup>区域发展极度不平衡,财政收入分权度、支出分权度存在较大差异。由图2可以看出,无论是财政收入分权还是支出分权度,东部均明显高于中西部,中部最低。还可发现,区域间财政收入分权与财政支出分权的非对称性特点较为突出,会直接加大不同区域财政的收支缺口,加剧区域间差异。因此,为探讨不同区域不同分权度对低保支出的差异,进而结合不同区域的情况来激励和完善地方政府合理加大低保类底线民生投入至关重要。

### 1. 转移支付前不同区域中国式财政分权对低保支出影响

首先,不同区域财政收入分权对各自区域的低保支出影响呈现相反的情况(见表4),东部财政收入分权对低保支出的影响呈负相关,财政收入分权度提高1个百分点,城市和农村低保支出比重分别降低0.08、0.06个百分点;中西部财政收入分权对中西部的影响为正相关,其中财政收入分权度提高1个百分点,城市和农村低保支出比重分别提高0.54、1.37个百分点,西部财政收入分权提高1个百分点,城市和农村低保支出比重分别提高0.42、0.11个百分点。可以看出两点:一是资源禀赋向好的东部地区,为了获得更多的税收收入,地方政府热衷于高税收附加值、经济发展前景好的项目,而不愿提高低保支出水平来改善穷人福利境况,故而东部较高的财政收入分权并不能显著激励改善低保支出,甚至会抑制低保类民生支出。二是中西部地区多属于经济欠发达地区,贫困人口众多,财政收入分

<sup>①</sup> 东部地区包括:北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南,中部地区包括:山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南,西部地区包括:内蒙古、广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

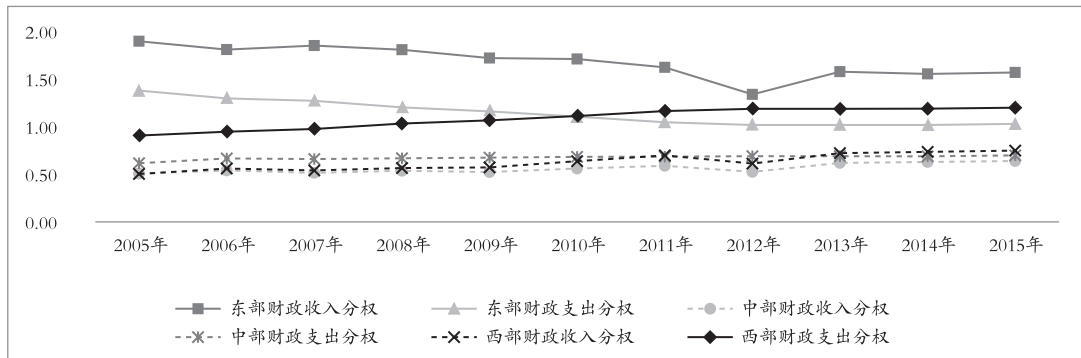


图2 2005—2015年不同区域中国式财政收入分权与支出分权度变化情况

权有助于提高低保支出,但现实是较低的收入分权成为抑制低保支出瓶颈致使供给水平难以提高。

其次,不同区域财政支出分权对低保支出影响均呈现负相关,财政支出分权度越高,低保支出反而会降低。东部财政支出分权提高1个百分点,城市、农村低保支出比重分别降低0.23、0.21个百分点;中部财政支出分权提高1个百分点,城市、农村低保支出比重分别降低0.67、1.12个百分点。西部财政支出分权提高1个百分点,城市、农村低保支出比重分别降低1.41、0.2个百分点。与前面的结论相似,各地方政府都把经济发展放在第一位,导致财政支出结构出现“重经济发展、轻民生服务”的扭曲现象。为避免财政支出行为扭曲,规范低保支出预算,加强支出过程监管,加大民生考核指标权重至关重要,尤其是近年来中西部不断扩大基础设施建设,谨防低保等公共服务财政资金被挤占甚至被挪用。

表4 不同区域中国式财政分权对低保支出影响

解释变量	被解释变量(转移支付前不同区域低保财政支出水平)					
	东部		中部		西部	
	Umls	Rmls	Umls	Rmls	Umls	Rmls
CON	0.4872** (3.01)	0.9884 (1.32)	0.1525 (0.12)	0.4137 (0.22)	2.6248** (3.03)	0.505 (0.53)
FI	-0.0008*** (-2.95)	-0.0006*** (-3.10)	0.0054*** (2.03)	0.0137** (2.89)	0.0042** (2.22)	0.0011*** (3.06)
FD	-0.0023*** (-2.46)	-0.0021*** (-3.49)	-0.0067** (-2.69)	-0.0112** (-2.50)	-0.0141*** (-3.05)	-0.0020* (-2.42)
COM	-0.0124** (-1.90)	-0.0108** (-2.20)	-0.0197** (-2.41)	-0.0393** (-2.12)	-0.0298** (-2.05)	-0.0168** (-2.18)
PerGDP	0.0028* (1.95)	0.0404* (2.17)	0.2899* (2.11)	0.4108*** (3.85)	0.0241* (1.97)	0.0047* (1.98)
PerGDP <sup>2</sup>	-0.0001* (-2.16)	-0.0002* (-2.02)	-0.0001* (-2.06)	-0.0001* (-2.06)	-0.0001 (-0.34)	-0.0002* (-1.95)
APP	0.0032** (2.72)	0.0381* (2.14)	0.03242 (2.27)	0.0978** (2.14)	0.0017** (3.70)	0.0021** (2.60)
PD	-0.0005*** (-5.32)	-0.0002* (-1.64)	-0.0025* (-1.97)	-0.0004* (-1.47)	-0.0115* (-1.97)	0.0067 (0.83)
URB	-0.1178*** (-4.90)	-0.0171* (-1.88)	-0.0114* (-1.88)	-0.0246* (-1.85)	-0.0074 (-1.28)	-0.0234** (-1.98)
OD	-0.2362 (-2.87)	-0.1588 (-1.27)	-1.2975** (-2.69)	-0.2371 (-0.47)	-0.2658 (-1.26)	-0.4138 (-1.52)
T	-0.02917 (-1.44)	-0.0569* (-1.99)	-0.1319** (-2.88)	-0.0246 (-0.44)	0.0128 (0.34)	0.0138 (0.28)
组内R方组间R方	0.6364 0.4758	0.5521 0.431	0.655 0.9328	0.5434 0.5416	0.5802 0.5213	0.3223 0.4936
F统计量	19.87	17.23	14.54	16.31	20.18	19.94
样本数(N)	110	110	80	80	120	120

## 2. 转移支付条件下不同区域中国式财政分权对低保支出影响

在中央转移支付情况下,各区域财政分权对低保支出的影响如表5所示。首先,从财政收入分权看,东部财政收入分权回归系数为负,收入分权度提高1个百分点,城市和农村低保支出比重降低0.08、0.13个百分点;中西部财政收入分权回归系数为正,收入分权度提高1个百分点,城市和农村低保支出比重分别提高1.61、2.57和0.79、0.78个百分点。其次,从财政支出分权看,东部地区财政支出分权回归系数均为负,东部支出分权度每提高1个百分点,城市和农村低保支出分别降低0.12、0.34个百分点;中西部有正有负,中西部财政支出分权度每提高1个百分点,城市低保支出分别降低0.33、0.69,而农村低保分别提高0.51和0.38个百分点。与前文转移支付的挤出效应相呼应,并进一步说明这种挤出效应主要来自于东部,也由此看出现行低保转移支付制度存在不合理之处,应针对不同区域分类施策。第三,就不同区域政府投资竞争对低保支出影响看,其回归系数均为负,充分说明重经济发展而轻低保支出是不同区域间的普遍现象,明确规范优地方政府财政支出结构并加大低保民生支出必须应该引起足够重视。

表5 转移支付后不同区域中国式财政分权对低保支出影响

解释变量	被解释变量(转移支付后不同区域低保财政支出水平)					
	东部		中部		西部	
	Umlst	Rmlst	Umlst	Rmlst	Umlst	Rmlst
CON	1.1727** (2.94)	-0.7287 (-0.52)	4.408* (2.20)	0.8568 (0.58)	4.776*** (4.00)	-1.063 (-1.18)
FI	-0.0008*** (-3.06)	-0.0013*** (-3.11)	0.0161*** (3.36)	0.0257*** (3.46)	0.0079** (3.57)	0.0078*** (3.06)
FD	-0.0012*** (-3.20)	-0.0034*** (-3.27)	-0.0033*** (-3.41)	0.0051*** (3.51)	-0.0069*** (-3.82)	0.0038*** (3.32)
COM	-0.0066*** (-2.90)	-0.0115*** (-3.14)	-0.0008** (-2.40)	-0.001** (-2.49)	-0.0182** (-2.68)	-0.0055** (-2.17)
PerGDP	0.005457* (2.12)	0.0103* (2.06)	0.0797* (1.97)	0.1013* (1.94)	0.0023* (2.04)	0.0017* (3.24)
PerGDP <sup>2</sup>	-0.0001* (-2.78)	0.0002* (2.81)	-0.0001* (-2.71)	-0.0001* (-2.48)	-0.0002* (-2.13)	-0.0001* (-2.37)
APP	0.0102** (3.17)	0.0682** (2.76)	0.0411* (1.93)	0.1231*** (5.53)	0.073* (1.58)	0.1086*** (12.89)
PD	-0.0001 (0.42)	-0.0004 (0.85)	-0.006 (-1.33)	-0.0028 (-0.80)	-0.0143* (-2.04)	-0.0012 (-0.19)

续上表

URB	-0.0108 <sup>*</sup> (-2.12)	-0.0044 <sup>*</sup> (-2.74)	-0.0058 <sup>*</sup> (-2.28)	-0.0027 (-0.25)	-0.0189 <sup>**</sup> (-2.54)	0.0302 <sup>***</sup> (3.24)
OD	-0.1219 (-1.14)	0.2207 (1.44)	-0.114 (-0.23)	-1.0431 <sup>*</sup> (-1.94)	-0.673 <sup>*</sup> (-2.30)	-0.9747 <sup>*</sup> (-1.83)
T	-0.0326 (-1.16)	-0.0431 (-1.19)	-0.1103 <sup>*</sup> (-1.97)	0.0399 <sup>*</sup> (1.92)	0.0148 (0.32)	-0.0447 (-0.57)
组内 R 方	0.4714	67.5	0.684	0.7301	0.7433	0.7727
组间 R 方	0.4653	47.33	0.6115	0.4626	0.5591	0.4574
F 统计量	20.12	19.78	16.14	14.23	21.56	19.89
样本数(N)	110	110	80	80	120	120

## 五、研究结论及政策建议

实证结果表明,中国式财政收入分权能够促进低保支出水平,财政支出分权对低保的支出则具有抑制作用,低保转移支付对地方政府低保支出产生轻微的挤出效应。具体分区域来看,东部财政收入分权和支出分权没有明显提高低保支出水平,反而出现抑制现象;中西部财政收入分权促进低保支出水平提高,但较低的收入自主权在改善繁重的低保民生服务方面显得捉襟见肘;中西部财政支出分权不同程度降低低保支出水平,与东部地区一样,由分权体制引发的地方政府内部激励效应和现行以 GDP 为主的政绩考核方式,使得地方政府重经济建设而轻民生服务。再有,低保转移支付不尽合理,尤其在东部地区低保转移支付对地方政府的低保支出在一定程度上产生了挤出效应。为此,应设计科学合理的财政分权体制来确保财政兜底低保的能力,具体建议如下:

第一,掌控正确的财政分权方向和力度,防止分权调整“一刀切”。在新一轮营改增税制设计背景下,要更加注重和培育地方税收体系来提高地方政府的财政收入分权度,尤其是财政收入本来就较为薄弱的中西部地区。应结合各省实际情况,逐步确定并拓宽各级政府的主体税种,提高地方政府财政收入自主权,从而提高包括城市和农村低保在内的公共服务水平。对于财政支出分权要防止简单“一刀切”的做法,应结合东中西部的地区差异进行调整,对支出分权较高的东部应予以限制,而中西部则可以适当提高财政支出分权水平,但是提升的力度需谨慎把握,以免为地方政府扭曲财政的支出结构留有空间。

第二,优化财政支出结构,加强低保民生支出的政绩考核力度。为防止支出分权在省级以下政府逐级下放的过程中,由于缺乏健全的约束性制度和监管机制,而加剧地方财政支出结构扭曲。就需要淡化以 GDP 为主考核地方政府政绩的做法,增加扶贫、低保类等民生工程支出的考核指标,并加大其考核评价的权重,引导和鼓励地方政府增加政府公共支出和公共服务,尤其是事关低保类民生支出。同时,建立健全立政府间科学、合理的财政分担机制,创新财政资金使用机制,对各级政府财政投入资金实行捆绑使用,统筹使用城乡低保资金,重点向贫困地区、农村倾斜。

第三,完善低保财政转移支付制度。经济发展水

平不同、财政实力不尽相同,而贫困人口分布往往扎堆集中在经济落后区域,需要中央政府通过强有力的转移支付支持低保支出任务重的区域。在东部地区,中央财政应该利用以奖代补等多种积极手段发挥资金引导作用,鼓励地方政府加大低保类民生支出,做到低保标准与经济发展同步提高。对中西部地区,要继续加大低保转移支付的支持力度,在加强监察、完善考核目标的前提下,逐渐将低保资金的专项转移支付转变成一般转移支付。在此基础上,结合各省经济发展水平、财政自给率状况、低保人数、低保标准、上年资金结余等多个参数建立科学的估算模型,合理安排资金的转移支付额度,避免中央资金对某些地方低保财政资金的供给不足抑或是“挤出效应”。<sup>①</sup>

## 【参考文献】

- [1] Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 1956.64:416-424.
- [2] G. J. Stigler. *The Tenable Range of Functions of Local Government*, in *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*. Joint Economic Committee, Washington, D. C., 1957.
- [3] Musgrave, R. A. *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: Mc Graw-Hill, 1959.68.
- [4] Inman, R. P. and D. L. Rubinfeld. Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspective*, 1997, 11 (4):43-64.
- [5] Oates, W. E.. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Reply and Yet Further Results. *Journal of Political Economy*, 1972, 81 (4):1004-1008.
- [6] B. Weingast. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization*, 2000 (1).
- [7] Qian, Y. and G. Roland. Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 1998 (77): 265-284.
- [8] Keen, M. and M. Marchand. Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 1997, 66 (1):33-53.
- [9] Heine, K. Inter jurisdictional Competition and the Allocation of Constitutional Rights: A Research Note. *International Review of Law and Economics*, 2006 (26):33-41.
- [10] 贾智莲, 卢洪友. 财政分权与教育及民生类公共品供给的有效性[J]. 数量经济技术经济研究. 2010 (6).
- [11] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济公共物品供



- 给[J]. 经济研究, 2010 (8).
- [12] 田侃, 元寿伟. 转移支付、财政分权对公共服务供给的影响—基于公共服务分布和区域差异的视角[J]. 财贸经济, 2013 (4).
- [13] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007 (3).
- [14] 龚锋, 卢洪友. 公共支出结构、偏好匹配与财政分权[J]. 管理世界, 2009 (1).
- [15] 庞凤喜, 潘孝珍. 财政分权与地方政府社会保障支出—基于省级面板数据的分析[J]. 财贸经济, 2012 (2).
- [16] Sepulveda, C.F., & Martinez-Vazquez, J., The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality. *Environment and Planning*, 2011, 29 (4).
- [17] 储德银, 韩一多, 张景华. 中国式分权与城乡居民收入不平等—基于预算内外双重维度的实证考察[J]. 财贸经济, 2017 (2).
- [18] 张晏、龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长[J]. 经济学(季刊), 2005 (2).
- [19] 匡小平, 赵丹. 县级基本公共服务供给与财政分权体制的关系研究[J]. 当代财经, 2015 (7).
- [20] Akai Nobuo and Sakata Masayo. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 2002, 52 (2): 93-108.
- [21] 孙群力. 地区差距、财政分权与中国地方政府规模[J]. 财贸经济, 2009 (7).
- (责任编辑 杨 扬)

### Promoted or Inhibited? An Empirical Study of the Chinese Fiscal Decentralization on Minimum Living Security Expenditure

Chen Wenmei Li Chungen

[ **Abstract** ] The paper firstly explains the influence mechanism of Chinese fiscal decentralization on minimum living Security expenditure from the theoretical point of view, then using the multiple regression model of fixed effects to analyze such influence by the provincial panel data for 31 provinces in 2005-2014. The results show that decentralization of fiscal revenue can promote the level of minimum living security expenditure but the decentralization of fiscal expenditure on minimum living security has an inhibitory effect. Especially the structural distortions of government investment that is triggered by the decentralization of fiscal has significantly reduced the amount of spending on minimum living security. From the influence of different regions, the higher decentralization of fiscal revenue and expenditure did not promote the level of minimum living security in the east while the decentralization of fiscal revenue increased the level of minimum living security in the central and western regions; the lower income autonomies inhibited the supply of minimum living security and the decentralization of Fiscal Expenditure decreased the level of minimum living security expenditure in the central and western regions. So the paper proposes that it must grasp the appropriate direction and the intensity of fiscal decentralization, optimize the structure of fiscal expenditure and perfect the system of transfer payment for minimum living security expenditure.

[ **Keywords** ] Chinese fiscal decentralization, fiscal decentralization, the minimum living security expenditure

[ **Authors** ] Chen Wenmei is Associate Professor at School of Public Administration, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang 550025; Li Chungen is Professor at School of Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics. Nanchang 330013