

地方财政分权、转移支付与财政自给

——基于广西地级市面板数据的实证检验

凌荣安

(广西财经学院财政与公共管理学院 南宁 530003)

【摘要】 政府对待自筹税收与转移支付所愿意付出的财政努力是有很大差异的,但目前我国转移支付制度并没有充分考虑地方财政自给的问题,这不利于激励地方财政自给的积极性,随着地方税收分享比例的下降以及转移支付规模的扩大,这一问题将日益突出。本文通过对广西14个地级市2003~2010年的数据进行实证检验,结果表明,多数地方财政自给水平呈下降趋势,财政自给率对其产生正向激励,财政依赖问题则会产生反向作用。

【关键词】 财政分权 财政自给 转移支付 财政自给率

我国的财政分权体制并不符合财政联邦主义的基本假设,地方政府不但没有获得完全自主的财政权力,财政分配结果不对称,且行政权力也不独立。在所谓的中国式分权体制下,中央与地方、上级与下级之间的关系更像“父子关系”,中央政府通过各种手段维持着地方政治、经济和社会的稳定,这其中当然也包括财政的稳定。由于这种关系的存在,预算硬约过口口相传、电话或手机等方式传播,从而使信息快速地传播并扩大影响。

(4) 新闻报到独到性能加速信息的传播,并扩大影响力。在媒体初次披露拟上市公司的会计造假行为时,这些公司已通过审核,外界对其不乏赞美和追捧,都是正面的积极报道,此时,媒体披露该公司的负面信息会在市场中引起强烈反响,由于人的风险反感本性,此时的新闻具有爆炸性,能产生轰动效应,在该媒体报道后能形成多媒体跟进的广泛信息传播趋势,从而形成高关注度,使信息的影响力进一步扩大。

四、媒体揭露舞弊面临的法律障碍及建议

从国内外一系列揭露会计舞弊丑闻案来看:在美国,揭露会计舞弊由一个广泛的群体组成,包括政府监管部门、行业自律组织、审计师、分析师、媒体、公司内部员工等,任一群体揭露的舞弊都不超过20%(Dyck等,2010)。在我国,揭露会计舞弊也应该充分利用社会各界的力量,除了政府监管部门、事务所这些法定监督机构外,媒体也是一种外部监督力量,媒体监督是整个社会民主监督机制中不可缺少的监督形式,对资本市场的正常运行、保护广大中小投资者利益会发挥重要作用。然而目前媒体在我国的资本市场监控体系中所处的监督地位难以明确。尽管《宪法》赋予了媒体监督权,但在具体的部门法里面却没有体现,导致媒体的知情权及采访自由权受限,而媒体揭露舞弊行为时要求资料有深度、详实,因此媒体监督面临

束无法实现。近年来国内学者乔宝云等(2006)、李婉(2007)等对我国省级面板数据的实证研究结果均表明,财政分权或转移支付弱化了地方财政努力,但目前,国内对于省级以下财政分权与地方财政自给关系的研究还非常有限,并且财政分权问题应更关注于基层政府的行为模式,而各省财政体制并不统一,转移支付办法各有特点。因此,本文选择以广西14个地信息生成的法律局限障碍。

同时,信息传播过程中,由于人的“藏拙”本性,揭露舞弊类的信息传播将对被揭露者产生负面影响,相关媒体极易被卷入名誉侵权纠纷的官司中,如海南凯立中部开发建设股份有限公司告《财经》杂志社侵权案等,此外还有部分记者受到人身安全威胁甚至伤害,这些都影响到媒体对资本市场监督作用的发挥。

从法律上保障媒体对上市公司拥有正当的报道权与批评权,这是媒体监督功能得以实现的重要保证。鉴于此,笔者认为,在我国投资者法律保护不足的情况下,政府相关部门应积极引导媒体监督行为,改善媒体监督环境,充分发动社会力量,加强对IPO舞弊的监督。

【注】 本文为国家自然科学基金资助项目(编号:71002040)、教育部人文社会科学研究青年基金项目(编号:09YJC790169)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(编号:2010221022)和福建省社会科学规划研究项目(编号:2009C010)的阶段性成果。

主要参考文献

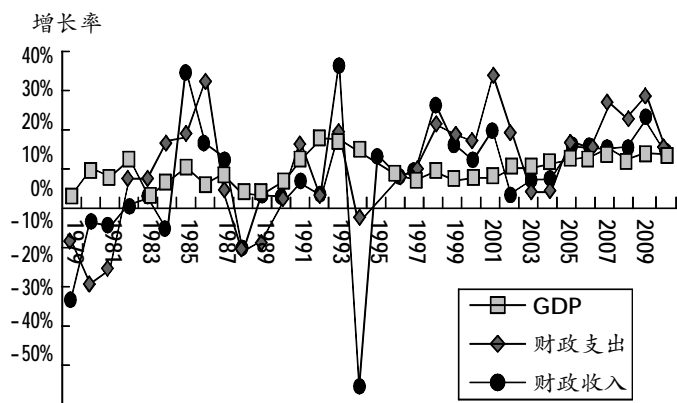
1. Miller G. S.. The Press as A Watchdog for Accounting Fraud. *Journal of Accounting Research*, 2006; 44
2. Dyck A., Morse A., Zingales L.. Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?. *The Journal of Finance*, 2010; 65

级市作为样本,对地方财政收支规模增长趋势以及各种财政努力指标进行比较研究的基础上,采用面板修正的标准差估计法(PCSE)分析财政分权体制对地方财政自给的影响。

一、广西财政规模增长超经济增速的证据

地方财政收支规模的变化是衡量地方财政自给的重要因素。近年来,无论是中央还是地方,财政收支规模膨胀超GDP增速已成为常态,那么这是否说明各级政府财政自给的积极性都很高呢?分税制改革前,广西政府的财政总体支出规模和收入规模从1978年的20.78亿元和14.9亿元分别增长到1994年的124.93亿元和62.26亿元,年均增长率为3.44%和1.46%,同期GDP实际增长率则达到21.32%。在这一时期,受改革开放政策和中央“放权让利”思想的影响,中央向地方下放财政权力、政府向市场让渡经济权力,于是在1978~1994年大多数年份里,经济增长率是超过政府总体支出和收入增长率的。

但在分税制改革之后,政府财政总体支出和收入规模从1995年的140.59亿元(名义额)和79.44亿元上升到2010年的2007.59亿元和771.99亿元,年均分别增长17.3%(按1978年可比价格计算)和14.6%,同期GDP年均增幅只有11.07%,且在大多数年份经济增长率是低于财政总体支出和收入增长率的,同时财政收入的增速明显小于财政支出增速(详细比较见下图)。



1978~2010年广西经济和财政实际增长率比较

可见,分税制改革前后广西财政收支存在较大差异,即财政分权体制改革对地方财政收支规模产生了影响,这种影响可能是通过财政自给的激励机制变化来传递的:

一是分“蛋糕”制度的激励。我国历次财政分权体制改革都主要围绕着税权的划分展开,通过改变地方分享经济增长“蛋糕”的比例产生两种效应:一是收入效应,如果将税收和其他非税收入视为商品,税收分享比例下降,则地方财政自给边际回报降低,即税收价格上升,从而使地方获得的税收收益减少;二是替代效应,税收价格上升,地方政府可能会寻求或争取相对价格较低的其他收入,如土地财政、融资收入等。

二是转移支付的激励。转移支付是影响地方财政能力的外生因素,有条件转移支付更多体现为上级政府的意志,无条件转移支付则不同,其主要目的在于均衡地方财政能力,地方

拥有较大的处置权,本文讨论的是无条件转移支付。地方能够衡量取得各种收入的成本,如果地方政府能够无条件、低成本地获得转移支付,则他们往往会把上级安排的补助当作地方财政收入的替代,同时降低对本地税收资源的征收力度,导致财政自给下降,这反而加重了地方财政对上级补助的依赖,使转移支付的政策效果受到严重削弱。

二、广西财政分权与地方财政自给

考虑到我国地方政府财政收入并不仅仅局限于预算内税收收入,而且包括预算内转移支付收入和预算外收入,如近年来地方融资也成为一种重要的收入来源(但限于数据来源问题,地方融资收入不在本文考察范围之内)。因此本文将地方财政自给的积极性界定为地方政府在财政分权体制框架内为追求财政权力的最大化,在其辖区范围内做大税基、提高征收效率、争取预算内、外收入,以及通过各种途径争取上级政府转移支付的努力行为。

参考Lots和Morss(1967)、Bahl(1971)等学者所采用的衡量财政自给程度的方法,运用地方实际财政收入(REV)与预期财政收入(REV*)的比值来衡量广西2003~2010年各地方政府的财政自给程度LOCALEF,即:

$$LOCALEF = \frac{REV}{REV^*} \quad (1)$$

由于广西在2003年起实行新的行政区域划分办法,考虑到数据的可延续性和可得性,本文选择的样本起止时间为2003~2010年,样本数据来源于各年《广西统计年鉴》和《广西财政年鉴》。

(一)预期财政收入的估算

估算所用模型为:

$$\ln REV^* = \alpha_0 + \alpha_1 \ln PGDP + \alpha_2 dum03 + \dots + \alpha_8 dum10 + \varepsilon \quad (2)$$

式中: α_0 为截距项; $\alpha_1, \dots, \alpha_8$ 为系数;PGDP是各市特定年份的人均国内生产总值;dumi表示特定年份,为虚拟变量,用于代表除经济规模外的影响地方财政收入的影响因素,以dum04为例,当年度为2004时dum04为1,否则为0; ε 系均值为0、方差服从正态分布的随机误差项。REV表示各市实际财政收入,本文采用财政收入、一般预算收入和预算外收入三个指标,分别用REV₁、REV₂和REV₃表示。财政收入指标中包含了预算外收入,能够更全面地反映地方政府的预算内和预算外财政自给,预算外收入以《广西统计年鉴》中财政收入与预算外收入之差来计算,并且可以将后两个指标估算的财政自给做比较,进而考察地方政府是否存在更热衷于预算外财政自给的问题。

首先采用似然比(likelihood ratio, LR)检验法确定要引入固定效应,通过Hausman检验确定采用个体固定效应模型,运用Eviews6.0软件进行回归,结果如表1所示。从表1可以看出,模型总体拟合效果较好:三个模型的调整值R²很高;REV对GDP变化的弹性很高,即地方GDP每变化1%,可能引起地方

财政收入增加0.55%、预算收入增加0.51%、预算外收入增加0.61%。此外,虚拟变量基本上在10%的水平以内是显著的。

表1 各市预期财政收入估算回归结果

| 变量 | 财政收入 | | 预算收入 | | 预算外收入 | |
|-------|--|-------|--|-------|---|--------|
| | 系数 | T值 | 系数 | T值 | 系数 | T值 |
| lnGDP | 0.55 *** | 4.15 | 0.514 *** | 5.26 | 0.614 *** | 3.81 |
| dum03 | -0.721 *** | -3.77 | -0.566 *** | -4.18 | -0.824 *** | -1.28 |
| dum04 | -0.564 *** | -2.97 | -0.364 *** | -2.66 | -0.625 *** | -1.07 |
| dum05 | -0.493 *** | -2.84 | -0.495 *** | -4.17 | -0.322 * | -0.729 |
| dum06 | -0.408 *** | -2.55 | -0.376 *** | -3.47 | -0.231 *** | -0.61 |
| dum07 | -0.278 ** | 1.88 | -0.307 ** | -3.11 | -0.101 * | -0.45 |
| dum08 | -0.139 * | -0.99 | -0.239 *** | -2.61 | -0.049 | -0.38 |
| dum09 | -0.09 * | -0.64 | -0.078 *** | -0.86 | -0.124 | -0.45 |
| dum10 | -0.03 * | -0.72 | -0.032 *** | -0.53 | -0.1 | -0.3 |
| c | 1.07 *** | 1.63 | 0.52 * | 1.53 | 0.12 *** | 3.51 |
| | 调整R ² =0.81, DW=1.5, F检验值=71.26 | | 调整R ² =0.91, DW=1.68, F检验值=157.41 | | 调整R ² =0.83, DW=1.92, F检验值=85.65 | |

注:C代表截距项;*代表在10%水平上显著、**代表在5%水平上显著、***代表在1%水平上显著。下同。

(二)各市财政自给程度的估算

根据以上回归结果,将14个样本市对应年份的国内生产总值和年度虚拟变量值代入式(2),即可得出各年预期财政收入的自然对数值。然后经函数还原,得出各市特定年份的预期财政收入。最后计算实际财政收入与预期财政收入的比值,得到各市财政自给程度统计值,如表2所示。

表2 各市地方政府财政自给指标统计

| 城市 | 财政收入自给 | | | 预算收入自给 | | | 预算外收入自给 | | |
|-----|--------|------|------|--------|------|------|---------|------|------|
| | 均值 | 最大值 | 最小值 | 均值 | 最大值 | 最小值 | 均值 | 最大值 | 最小值 |
| 南宁 | 1.36 | 1.41 | 1.32 | 1.42 | 1.49 | 1.39 | 1.49 | 1.65 | 1.4 |
| 柳州 | 1.25 | 1.35 | 1.19 | 1.2 | 1.32 | 1.15 | 1.41 | 1.67 | 1.3 |
| 桂林 | 1.17 | 1.24 | 1.12 | 1.21 | 1.28 | 1.19 | 1.22 | 1.38 | 1.14 |
| 梧州 | 1.06 | 1.53 | 0.94 | 1.01 | 1.04 | 0.97 | 0.88 | 1.89 | 0.74 |
| 北海 | 0.87 | 0.91 | 0.82 | 0.87 | 0.97 | 0.82 | 0.65 | 0.78 | 0.73 |
| 防城港 | 0.67 | 0.78 | 0.58 | 0.63 | 0.82 | 0.54 | 0.51 | 0.68 | 0.28 |
| 钦州 | 0.92 | 0.98 | 0.87 | 0.95 | 1.01 | 0.91 | 0.76 | 1 | 0.55 |
| 贵港 | 0.96 | 1.02 | 0.8 | 0.97 | 1.03 | 0.81 | 0.9 | 0.99 | 0.63 |
| 玉林 | 1.12 | 1.2 | 1.08 | 1.14 | 1.19 | 1.11 | 1.19 | 1.43 | 1.09 |
| 百色 | 1.13 | 1.16 | 1.08 | 1.14 | 1.2 | 1.08 | 1.19 | 1.22 | 1.11 |
| 贺州 | 0.76 | 0.79 | 0.72 | 0.75 | 0.8 | 0.69 | 0.61 | 0.71 | 0.5 |
| 河池 | 1.06 | 1.12 | 1.02 | 1.05 | 1.12 | 0.99 | 1.12 | 1.28 | 1.07 |
| 来宾 | 0.93 | 0.94 | 0.9 | 0.84 | 0.97 | 0.74 | 0.98 | 1.02 | 0.9 |
| 崇左 | 0.95 | 0.98 | 0.93 | 0.93 | 1.02 | 0.81 | 0.92 | 0.96 | 0.86 |

从表2不难发现,多数地方预算外收入自给指标均值大于预算内收入自给指标均值,在现行财政体制下,税基、税率调整权,税收分配主导权等涉及到预算内利益分配的权力均集

于中央政府,地方政府在参与预算内资源分配的过程中,更像一个执行者。但是,地方对预算外资源拥有更多的自主权,是预算外收入唯一受益者。因此,预算外收入较预算内收入对地方的财政自给有更大的激励作用。同时,比较各地区的财政自给指标可以看出,各地区间的财政自给程度差异还是比较明显的,南宁市、柳州市和桂林市等经济较为发达的地区各项财政自给指数均高于其他地区,一些欠发达地区的财政自给指数大多处于较低水平,如防城港市、崇左市和贺州市。此外,我们还发现,财政自给程度较大的地区的财政自给水平(地方自有收入占其财政支出的比重)相对较高,且其中约有半数地区的财政自给程度在2003~2010年间呈递减趋势,而在同期,这些地方的财政分权水平也在下降,即对财政转移支付的依赖程度在不断上升。

(三)财政分权制度对地方财政自给的影响

以上分析说明地方政府争取不同来源收入的自给程度是存在差异的,这种差异主要源于各种收入的成本和边际收益的不同,我们将进一步采用实证方法检验财政分权与转移支付等其他各种收入对地方财政自给的影响。

1. 模型设定和变量说明。借鉴乔白云等(2006)、张恒龙等(2007)在研究省际财政自给问题时所采用的计量模型,本文的计量模型设定为: $LOCALEF = \alpha_0 + \alpha_1 FD + \alpha_2 Control + \varepsilon$ 。

其中:LOCALEF代表地方财政收入自给程度;FD代表财政分权程度,本文分别采用财政自给率(FD₁)和财政依赖度(FD₂)来衡量,财政自给率即地方财政收入与财政支出的比值,财政依赖度即转移支付与财政收入的比值,考察财政依赖度与财政自给的关系也可以间接获得转移支付对财政自给影响的信息;Control为控制变量,包括地方人口规模(POP)、各市的经济规模(PGDP)。

由于公共服务的规模效应主要受其最优容量大小影响,随着城市人口的增加和经济规模的扩大,公共服务的平均成本越小,在公共服务的最优容量范围内,人口增加或经济规模的扩大带来的边际成本近乎于零,其规模效应将是递增的。但如果城市人口或经济规模突破了公共服务的最优容量,则会产生拥挤问题,规模不经济的问题将随之趋于严重。政府为纳税人提供的课税服务也存在着最优规模的问题,因此有必要在模型中加入人口和经济规模两个指标。我们将地方财政收入(REV)分解为三部分,即预算内财政收入(REV₁)、转移支付收入(TRAN=REV₂-REV₁)和预算外财政收入(REV₃),此外,我们还对方程两边同时取对数。

2. 回归结果及结论。考虑到面板数据存在自相关的问题,传统的最小二乘法(OLS)估计往往存在估计偏误和不一致的问题,因此我们采用面板修正的标准差估计法(PCSE)进行固定效应回归,该方法能够消除模型中随机误差项存在的异方差或相关问题。为了避免出现伪回归现象,确保估计结果的有效性,我们首先对各变量进行平稳性检验,主要依据Levin-Lin-Chu方法进行面板数据平稳性检验。采用Eviews6.0软件得

到的检验结果中,所有变量的单位根检验统计量均在5%的水平上显著,这意味着模型中的变量是稳定的。然后,用STATA12.0软件对每一组财政自给指标进行估计,回归结果如表3所示。从表3中的实证结果来看,政府间的财政分权对地方财政自给产生了显著的正影响,财政依赖度则产生了显著的负影响,地方财政自给率每增加一个点,地方财政自给程度将提高0.324个点;财政依赖度每增加一个点,地方财政自给程度将下降0.35个点。这意味着地方政府所承担财政自给责任越大,其征收收入的积极性越高;地方所获得的转移支付规模越大,其征税积极性越弱。

表3 广西财政分权对地方财政自给的影响

| | LnPOP | LnPGDP | LnREV ₁ | LnTRAN | LnREV ₃ | LnFD ₁ | LnFD ₂ | c |
|-----|----------|------------|--------------------|------------|--------------------|-------------------|-------------------|-----------|
| 回归1 | -0.044 * | -0.306 *** | 0.042 *** | -0.059 *** | 0.103 ** | 0.324 *** | | 0.985 *** |
| 回归2 | -0.027 * | -0.211 *** | 0.056 ** | -0.05 ** | 0.126 ** | | -0.35 *** | 0.234 *** |

回归1R²=0.97; 回归2R²=0.76

目前,广西地方财政体制运行的基本情况是:地方所获得的税收分享比重在近年来逐年下降,转移支付规模越来越大,即地方自给能力越来越弱。结合实证结果我们认为,广西现行的财政体制从两方面削弱了地方财政自给的积极性:

一是分税制使地方获得的税收分享逐年下降,地方财政自给的边际回报率随之降低,同时,经济发达地区拥有更大的税基,且对营业税贡献最大的第三产业相对更发达,于是在现行分税制体制下,相对发达地区往往获得更高的税收分享比例,即财政自给能力更强,这些地区的财政自给程度相对于欠发达地区更大一些。

二是转移支付,回归系数为负,转移支付每增长1%,地方财政自给程度下降0.05%左右,转移支付规模的不断扩大意味着地方政府能够以更低的成本获得由分税制所造成的财力损失。在设计计算公式时,以财政均等化为目的的转移支付,如果没有考虑与地方财政自给指标(如地方税收增长率)挂钩,则很容易出现“养懒人”的现象。

地方预算内税收收入及预算外收入对地方财政自给的激励均为正向,且预算外收入的激励作用明显大于预算内收入,政府财政自给边际成本仍小于其努力的边际回报,财政自给还存在规模效应,进一步考察人口指标(POP)和人均GDP(PGDP)的结果也印证了这一观点,它们对财政自给指标的影响均显著为负,说明当地的人口规模和经济规模还在地方财政自给规模效应的最优规模内,即规模效应随着人口规模和经济规模的扩大而递增。

三、政策建议

通过以上实证研究,本文认为,广西14个地级市在2003~2010年间的财政自给水平普遍下降,且经济欠发达地区的财政自给平均水平普遍低于经济相对发达地区。现行税收分配和转移支付制度削弱了地方财政自给能力,对上级政府依赖性不断增强,不利于调动地方财政自给的积极性,应从以下几

方面来完善现行财政体制:

1. 进一步明晰各级政府的事责。分税制改革后,我国各级政府的财权分配基本得到了明确,但支出责任却没有得到有效规范。在现行行政集权体制下,上级政府能够以很低的成本将支出责任下放,特别是涉及到由多级政府来共同负担的公共服务。对于这类公共服务,可以按照一定的标准核算其标准支出,充分考虑各类公共服务的性质和各级政府的财力等影响其供给的因素,进而划分各级政府的支出责任。

2. 逐步取消预算外资金。现行一般性转移支付制度对地方标准收入的计算仅以预算内各种税收为依据,而实际上我国政府配置社会资源的权力绝不仅仅限于税收权,还包括了土地处置权、国有资产受益权和处置权以及行政权。目前,一些地区政府从土地财政和投融资平台融资所获得的收入甚至远远超过了预算内收入,这不仅仅不符合预算完整性的要求,而且弱化了人大的预算权,同时也不利于合理核算地方政府的标准收入能力。

3. 规范专项转移支付。专项转移支付是上级政府向下级政府委托事责的财力配套手段,但目前专项转移支付涉及范围过宽,在项目的设立、拨款的分配和款项的最终用途等方面缺乏统一制度进行规范,容易受到人为因素的干扰,因此应在明确各级政府的责任后,合理界定由于下放责任而安排的常规性专项转移支付和突发性事件的专项转移支付,并对常规性专项转移支付的使用方向和条件、程序、标准等问题进行规范。

4. 优化一般性转移支付。一般性转移支付是实现基本公共服务均等化和解决地方财政困难的重要手段,但现行相关制度只考虑到了影响地方收入能力和支出需求的客观因素,因此在资金安排上强调更多的是其收入效应,即弥补分税制客观上造成的地方税收的减少。但事实上,一般性转移支付相对于地方自行组织的财政收入有成本低的优势,降低财政自给来获得更多的一般性转移支付的不良影响很大,因此在一般性转移支付的安排上应充分考虑财政自给这一因素。

主要参考文献

- Stein E.. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, 1999; 2
- 乔宝云,范剑勇,彭骥鸣.政府间转移支付与地方财政努力. *管理世界*, 2006; 3
- 李婉. 政府间纵向财政分配与地方财政努力——基于中国省级面板数据的研究. *山西财经大学学报*, 2007; 10
- 张恒龙,陈宪.政府间转移支付对地方财政努力与财政均等的影响. *经济科学*, 2007; 1
- Knight J., Li S.. Fiscal Decentralization, Incentive, Redistribution and Reform in China. *Oxford Development Studies*, 1999; 27
- 贾俊雪,郭庆旺,高立.中央财政转移支付、激励效应与地区间财政支出竞争. *财贸经济*, 2010; 11