

# 财政分权、政府转移支付与农村贫困 ——基于预算内外和收支双重维度的门槛效应分析

储德银<sup>1,2</sup>, 赵 飞<sup>1</sup>

(1. 安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030;

2. 中国社会科学院 财经战略研究院博士后流动站, 北京 100045)

**摘要:** 财政分权是否有利于减缓贫困是国内外理论界近来关注的焦点问题之一。文章首先基于中国财政分权实践从理论层面系统阐释了预算内外收支分权影响贫困的作用机制, 然后以政府转移支付作为门限变量, 通过建立面板门限回归模型实证考察了 1995—2010 年间我国财政分权对农村贫困的影响效应。结果发现: 一是预算内收入与支出分权能够显著减少农村贫困, 且预算内支出分权的减贫效果更加明显。二是预算外财政收支分权对农村贫困的影响存在较大差异。预算外支出分权有利于降低农村贫困发生率, 而预算外收入分权程度的增加会恶化农村贫困, 但并不显著。三是政府转移支付对农村贫困存在非线性门槛效应。当政府转移支付比例低于门限值 0.6965 时, 中央政府增加对地方政府的转移支付有利于缓解农村贫困; 反之, 则不利于减少农村贫困。

**关键词:** 财政分权; 政府转移支付; 农村贫困; 门槛效应

**中图分类号:** F810.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2013)09-0004-15

## 一、问题的提出

分权是指有关公共职能的权威和责任在中央与地方政府间进行合理划分, 使地方政府对其辖区内事务拥有充分的自由决策权。分权一般包括政治分权、行政分权和财政分权等。其中, 财政分权主要解决的是政府公共部门间的纵向结构问题, 即按照“事权→财权→财力”这一逻辑主线在不同层级政府间实现财力均等化。伴随财政分权逐渐成为世界各国调整政府间财政关系的主导趋势, 我国财政分权在与市场化改革相互推进的过程中不仅充分调动了地方政府与私人部门的积极性, 也是中国近年来经济较快增长的原因。

自 1994 年分税制财政体制改革至今, 我国在中央与地方政府间基本上形

收稿日期: 2013-05-15

基金项目: 国家社会科学基金项目(10CJY016); 第 52 批博士后基金一等资助课题(2012M520022)

作者简介: 储德银(1976—), 男, 安徽岳西人, 安徽财经大学财政与公共管理学院副教授, 中国社会科学院财经战略研究院博士后流动站研究人员;

赵 飞(1987—), 男, 安徽亳州人, 安徽财经大学财政与公共管理学院硕士研究生。

成了相对稳定的分权制度框架。正因为如此,学界围绕财政分权改革的原因、进程及其经济社会影响展开了深入研究。而在“三农”难题尚未化解并制约全面建设小康社会这一宏伟目标实现的民生新时代,研究财政分权改革是否有利于减缓贫困具有重要意义。

Treisman(2007)认为,财政分权有利于减轻贫困是向自治的地方政府下放权力后产生的重要收益之一。因为财政分权改革之后,地方政府更加“贴近民众”,而且为了争取“用脚投票”的选民或者投资者,它们相互之间展开竞争,从而将以更强的责任心代表选民履行职责。Jutting等(2004)认为,分权改革有助于提高公众的公共事物的参与程度、增进公共部门责任感以及改善政府治理,而这些都是影响贫困的重要因素。Faguet(2004)在研究玻利维亚财政分权时发现,分权改革后地方政府显著提高了教育、饮用水和卫生、水资源管理、农业等方面的投入,使穷人的生活状况得到较大改善。与之相反,Bardhan和Mookherjee(2005)则认为,分权虽然能提高地方政府的责任感,但政治精英可以通过政治影响力和“政治献金”的方式换取公共服务的优先权,从而使地方公共支出结构更多地向富人倾斜,故而不能起到减少贫困的效果。Crawford(2008)以加纳财政分权实践为例研究发现,地方政府会增加教育和健康方面的基础设施投入,但减贫效果并不明显。

近年来国内学者也开始关注中国财政分权的减贫效应。李永友和沈坤荣(2007)认为,我国相对贫困水平有逐步上升的趋势,应提高财政支出在减缓相对贫困中的作用,支出配置应向低收入群体倾斜。张克中等(2010)从公共支出效率和公共支出结构两个维度阐释了财政分权与减少贫困之间的作用机理,并利用我国分税制改革后的省际数据发现,虽然多数省份的财政分权程度增加有利于减少贫困,但在北京、上海等发达省份却正好相反。王娟和张克中(2012)在构建公共支出与减贫关系的理论框架基础上,利用1994—2004年的省级面板数据分析各项公共支出的减贫效应时发现,社会救济支出、基本建设支出和农业性公共支出存在显著的减贫效应,但各项支出的减贫效应大小存在较大差异。

综上所述,已有研究针对财政分权是否有利于减缓贫困并未形成共识,还需进一步深入探究。与已有研究相比,本文的探索之处主要体现在以下三个方面:一是基于中国财政分权改革实践,从理论层面系统阐释了预算内外收支分权及其转移支付影响贫困的作用机制;二是从预算内外两个层次与收支分权两个维度全面考察了财政分权对农村贫困的实际影响;三是通过建立面板门限回归模型,实证考察了政府转移支付对农村贫困是否存在非线性“门槛效应”。

## 二、财政分权与贫困之间关系的理论诠释

传统财政分权理论认为,由于信息优势,在地方性公共产品与公共服务的

供给上,地方政府能够做出更加贴近选民与符合帕累托效率的公共支出决策;与此同时,辖区居民的流动性与税收竞争也会促使选民在不同的地方公共产品→税收组合之间做出最优选择。因此,财政分权能够更好地满足选民偏好,使整个社会获得更高的效率。

1. 预算内收支分权与贫困。在理论上,财政分权主要包括收入权利与支出责任下放两方面内容。首先,财政分权可以通过优化公共支出结构减缓贫困。一方面,地方政府可以通过增加现金转移支付直接增加穷人收入;另一方面,可以制定向穷人倾斜的支出计划,从而即使没有直接的现金转移也有助于减轻贫困。地方政府这种高效、灵活与更加有针对性的公共产品供给不仅能够给穷人带来更好的公共服务,而且还能在减缓贫困的同时提高穷人参与生产与就业的机会,长期来看也有助于改善贫困人口的收入与生活状况。其次,财政分权可以通过合理的收入分权对地方政府实施减贫政策提供正向激励。无论是传统的分权理论还是以钱颖一、Roland 和 Weingast(1996、1997)为代表的第二代财政分权理论,通过自身收入融资的支出份额越大,地方政府将对其选民更加负责,因为能够正确评价地方政府政策偏好的选民不仅可以支持地方政府,也可以惩罚现任官员。正因如此,这种投票机制会激励地方政府更加主动地提高税收与支出决策的效率与公平。一是分权之后的地方政府能够更加公平地确定辖区内家庭与企业的税负水平并更加富有责任心(Bahl 和 Linn, 1994)。二是通过实行更低税率或更多的税收优惠进行辖区竞争成为促进经济发展的常用手段,这在地方政府层面时常发生。三是通过不同的税收制度累进性改变可支配收入的分配状况。例如,地方政府可以通过间接税融资,但间接税是累退的;也可以通过财产税或个人所得税等直接税融资,而直接税是累进的。

2. 预算外收支分权与贫困。在我国,虽然 1994 年分税制改革从制度层面明确了中央和地方的收入关系,但是财权向上集中与支出责任向下分解的逆向运动却极大地加剧了地方政府的财政困境,即地方政府在承担了过多支出责任的同时却没有得到相应的财权与财力保障。黄佩华(2003)认为,我国地方政府承担了近 70% 的支出责任,而收入仅占全国财政总收入的不到 50%。据财政部统计,2012 年中国财政支出中,中央本级财政支出占全国财政支出的比重为 14.93%,而中央本级收入占中央与地方本级收入之和的 50.19%。<sup>①</sup>为了弥补收支间的巨大缺口,一方面,地方政府通过“跑部钱进”来争取更多的中央转移支付资金;另一方面,在“自上而下”的行政官员考核机制下,地方政府只能通过开辟预算外第二财政来满足无限扩张的支出需求。因此,本文认为分析中国财政分权对农村贫困的影响,需要立足于中国分权实际,除了重点考察预算内财政收支分权之外,还应分析预算外收支分权及其政府间转移支付对农村贫困的影响。

尽管如前所述,财政分权可以通过预算内收支分权起到减贫效果,但本文认为,这种减贫效果在很大程度上还取决于收支分权之间的对称性。因为如果分权后拥有的财权与其承担的支出职责不对称,地方政府就有可能缩减以社会效应为主的亲贫式支出规模,或者通过开辟预算外财力仅仅满足亲贫式支出中的部分诉求,从而导致预算约束软化,降低财政分权的减贫效应。这是因为:一般而言,地方政府预算内收支计划需要得到同级人民代表大会和上级政府批准,在收支计划实施之前就已经确定,具有较强的预算法律约束,从而可以确保地方政府的一些亲贫式支出足额、及时到位以实现减贫目标;而与之相对应,地方政府预算外收支管理虽然从最初的“自收自支”变为“收支两条线”管理,但是地方政府不仅事前就对预算外资金支出拥有支配使用权,而且预算外支出通常事后由公众检查。众所周知,这种事后检查更多地是流于形式,地方政府预算外资金实际流向的透明度明显不够。正是因为地方政府预算外收支管理和监督相对偏松,预算外这一“第二财政”就成为了地方政府刺激地方经济增长的主要资金来源以及发生“寻租”和腐败的温床。平新乔和白洁(2006)认为,近年来我国地方预算外财政比预算内财政规模增加得更快,这不仅表明公共资源越来越多地被分配到约束软化的预算外财政管理机构,而且在很大程度上加剧了地方居民的财政负担,尤其是农民的财政负担。

一是预算内财政收入与支出分权具有严重的不对称性。中央政府除了拥有绝对的税收立法权之外,分税制改革时,收入来源相对稳定、税源更加集中和增收潜力偏大的税种被列为中央政府固定收入或者中央与地方政府共享收入,而收入来源不稳定、税源分散、征管难度大、征收成本高的中小税种则留给地方政府。例如,中国最大的税种增值税在中央与地方之间按照3:1共享,消费税、中央企业所得税和关税则属于中央固定收入,原本在分税制改革初期属于地方的个人所得税和地方企业所得税也在2002年改为中央与地方共享税,并在2003年将中央与地方的共享比例确定为6:4。

二是我国1995年颁布的《预算法》规定,地方政府预算应保持收支平衡,不得列举赤字。因此,对财力有限的地方政府而言,只能尽量压缩预算内支出,对于必需的支出试图通过预算外财力予以满足。

三是目前中国正处在改革深水区与深度转型期,各种深层次矛盾的凸显与诸多不确定性也加大了地方政府的支出预期及其刚性需求。

另外,由于分税制下参与财政决策制定的弱势地位及“自上而下”行政任命制的考核压力,地方政府存在“为增长而竞争”和“为锦标而竞争”的内在冲动,导致地方政府从客观与主观两个层面均有开辟第二财政(即预算外)的动力。由图1可知,我国地方政府预算外资金收入和支出分别从1994年的1579.21亿元和1485.37亿元增加到2010年的5395.11亿元和5368.32亿元,年均各自增加224.46亿元与228.41亿元。因此,中国财政分权与世界其

他国家财政联邦体制有着本质区别,即外国政府的所有收支全部纳入政府预算单一口径统筹安排,而我国却存在预算内与预算外两套有别的收支运行机制,这种预算约束软化的常态在很大程度上削弱了分权的实际收益及其减贫效应。

3. 政府转移支付与贫困。传统观点认为,转移支付有助于实现政府间财力的均衡目标以及协调地区发展与缩小地区差距。而在我国,虽然中央政府对地方政府的转移支付占地方政府的支出规模很大,但是由于

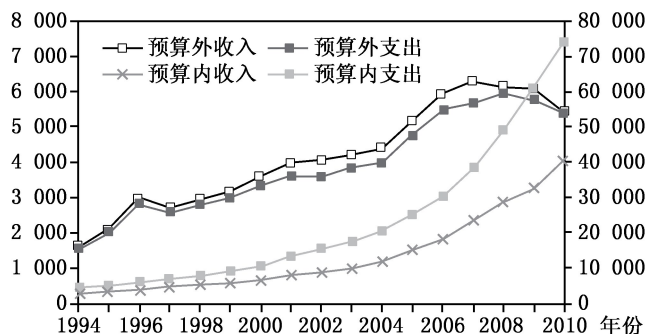


图1 我国地方政府预算内与预算外收支

转移支付制度设计不合理、不规范,其效果很差。马拴友和于红霞(2003)、江新昶(2007)发现我国转移支付制度在地区间的分布反而具有“马太效应”,即越是富裕的地方得到的转移支付数额反而越多,转移支付没有起到缩小地区间发展差距的作用。另外,虽然适度的转移支付会对地方政府行为产生正向激励,但如果转移支付规模过大,就会导致地方政府对其过分依赖,从而丧失其主动性并降低运行效率。因此,转移支付对地方政府公共政策运行效果存在“门槛效应”。针对缓解农村贫困这一问题,刘穷志(2007)认为政府转移支付不仅没能让穷人脱离贫困,反而使穷人深陷贫困之中。由于我国的政府转移支付是否存在财力均等化效应以及是否有利于政府实施减贫尚存在较大争议,因此,本文认为对中国财政分权体制下政府转移支付的减贫效果有待深入研究。

### 三、理论假设与经济计量模型

(一)理论假设。已有研究主要延续了 Oates(1972)的传统做法,从收支两个维度将财政分权区分为收入分权和支出分权,但中国的财政分权体制与“标准的财政分权”存在较大差距,突出表现为我国长期存在预算内外并存的两套收支体制。因此,为了全面考察中国财政分权的减贫效应,还应进一步区分预算内外分权两个层次。基于上述理论分析,本文认为我国财政分权与农村贫困之间可能存在以下关系,并由此提出3个理论假设。

假设1:预算内收支分权与减少农村贫困之间正相关。这是因为:一方面,预算内支出分权程度的增加可以使具有信息优势的地方政府的减贫政策更加符合辖区居民的偏好并更加具有效率;另一方面,预算内收入分权程度的

提升不仅可以为地方政府实施减贫政策提供更多的财力,而且会使地方政府对其选民更加有责任心。

假设 2: 预算外收入分权与减少农村贫困之间正相关,但预算外支出分权与减少农村贫困之间负相关。在我国,预算外收入主要包括行政事业性收费、政府性基金收入、国有企业和主管部门收入、乡镇自筹和统筹资金、其他收入。一方面,预算外收入中有相当一部分主要是农村居民负担;另一方面,预算外收入导致地方政府规模扩大,降低了资金配置效率。但预算外支出是地区基础设施建设和应对自然灾害等的主要资金来源(平新乔和白洁,2006),其虽然主要是为“锦标竞赛”和“晋升竞赛”的地方政府实现辖区经济快速增长的目标服务,但是农村居民也可以从经济增长的“涓滴效应”中受益。

假设 3: 政府转移支付与减少农村贫困之间存在非线性关系,即政府转移支付对农村贫困存在“门槛效应”。这是因为:中央政府适度规模的转移支付会提高地方政府的积极性与运行效率,从而增强其减贫政策效果;但中央政府转移支付规模过大则会增加地方政府对其的依赖,从而降低政府运行效率及其减贫政策效果。

(二)经济计量模型。由本文上述理论分析可知,虽然财政分权可以通过收入与支出分权影响农村贫困,但其减贫效果在很大程度上还应取决于收支分权的对称性。而在我国,预算内支出分权明显高于收入分权,因此,预算内收支分权的非对称性使地方政府面临巨大的财力缺口,这在很大程度上需要依赖中央对地方的转移支付予以解决。鉴于此,本文认为,作为影响地方政府收支运行效率的重要变量,中央政府转移支付对地方政府运行效率以及减贫政策效果存在“门槛效应”。因此,我们以政府转移支付作为门限变量,通过建立面板门限回归模型来实证考察中国财政分权对农村贫困的影响效应。

1. 面板门限回归模型简介。本文采用面板门限回归模型进行实证研究,其实质是捕捉某一变量可能发生跳跃的临界点。即通过选择某一观测值作为门限变量,按照最优门限值将回归模型区分为两个或两个以上的区间,各个区间由不同的回归方程表示,继而比较各个方程回归系数的异同。本文主要借鉴 Hansen(1999)建立面板门限回归模型的思路,该方法以“残差平方和最小化”为原则确定门限值,同时检验门限值的显著性,从而保证门限值的可靠性。鉴于本文的实证研究主要是分析政府转移支付这一门限变量在财政分权与农村绝对贫困( $AP_{it}$ )关系中的作用,本文考虑以下形式的面板门限回归模型:

$$AP_{it} = \alpha_i + \beta_1' z_{it} I(q_{it} \leq \gamma) + \beta_2' z_{it} I(q_{it} > \gamma) + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中, $i=1,2,\dots,N$ 代表地区, $t=1,2,\dots,T$ 代表时间。 $\alpha_i$ 为观测的特定个体固定效应, $\epsilon_{it}$ 为随机误差项,且满足  $E(\epsilon_{it})=0, E(\alpha_i \epsilon_{it})=0, E(\epsilon_{it} \epsilon_{is})=0 (\forall i, t, s, t \neq s)$ 。 $I(\cdot)$ 代表指示性函数, $q_{it}$ 是门限变量, $\gamma$ 是门限值。

为了消除个体固定效应  $\alpha_i$  的影响,需要对式(1)进行组内平均,再让式

(1)减去各自组内平均得到:

$$AP_{it}^* = \beta_1' z_{it}^* I(q_{it} \leq \gamma) + \beta_2' z_{it}^* I(q_{it} > \gamma) + e_{it}^* \quad (2)$$

2. 门限检验。为了寻找门限最优估计值  $\hat{\gamma}$ , 要使残差平方和最小, 即  $\hat{\gamma} = \underset{\gamma}{\operatorname{argmin}} S_n(\gamma)$ 。随后进行门限检验, 具体包括两个方面的内容: 一是检验门限效应是否显著, 通常构造 F 统计量  $F = (S_0 - S_1(\hat{\tau})) / \hat{\tau}^2$ 。以单门限为例, F 检验的原假设是不存在门限效应, 备择假设是存在一个门限值, 采用 Hansen (1999) 的 Bootstrap 方法获得其渐进分布进而获得对应的 P 值。如果 P 值小于既定显著性水平时, 拒绝原假设, 表示模型至少存在一个门限值。然后检验是否存在第二个门限值, 以此类推, 直至所得到的门限值不再显著为止。二是检验门限估计值是否等于其真值。此时, 原假设是  $H_0: \tau = \hat{\tau}$ , 备择假设为  $H_1: \tau \neq \hat{\tau}$ , 对应的似然比函数为:

$$LR(\tau) = (S_1(\tau) - S_1(\hat{\tau})) / \hat{\tau}^2 \quad (3)$$

3. 农村贫困与财政分权之间的面板门限回归模型构建。由于目前还未确定门限的个数, 仅先以单门限为例构建一个相对简单的面板门限回归模型, 至于门限个数, 随后本文将通过门限检验来确定。

本文拟采用政府转移支付 Transfer 作为门限变量, 建立如下面板门限回归模型:

$$\begin{aligned} AP_{it} = & \partial + \beta_1 \text{Transfer}_{it} (\text{Transfer}_{it} < \gamma_1) + \beta_2 \text{Transfer}_{it} (\text{Transfer}_{it} \geq \gamma_1) \\ & + \partial_1 \text{Expenditure}_{\text{init}} + \partial_2 \text{Revenue}_{\text{init}} + \partial_3 \text{Expenditure}_{\text{outit}} + \partial_4 \text{Revenue}_{\text{outit}} \\ & + \lambda_1 \text{LnGDP}_{it} + \lambda_2 \text{Lny}_{it} + \lambda_3 \text{Renkou}_{it} + \lambda_4 \text{Nye} + u_i + \epsilon_{it} \end{aligned} \quad (4)$$

其中,  $i$  和  $t$  代表地区和时间。被解释变量 AP 为农村绝对贫困发生率, 核心解释变量  $\text{Expenditure}_{\text{init}}$ 、 $\text{Revenue}_{\text{init}}$ 、 $\text{Expenditure}_{\text{outit}}$  和  $\text{Revenue}_{\text{outit}}$  分别代表预算内支出分权、预算内收入分权、预算外支出分权和预算外收入分权。

由于在实证分析时, 如果经济计量模型遗漏了重要的解释变量, 则估计结果将大打折扣。正因如此, 本文主要考虑如下外生控制变量: 一是地区经济发展水平 (LnGDP), 采用各省人均 GDP 的自然对数。二是农村居民人均纯收入 (Lny)。这是因为农村居民人均纯收入的增加不仅能够改善其生活, 还有助于减少贫困。三是农村人口比重 (Renkou), 采用各省农村人口占总人口的比重。四是农业增加值在总产值中的占比 (Nye), 采用第一产业农业增加值占 GDP 的比重。

#### 四、变量定义与描述性统计

(一)被解释变量:农村绝对贫困发生率。虽然在理论上可以将贫困分为绝对贫困与相对贫困, 但本文所指的是绝对贫困。由图 2 可知, 我国绝对贫困人口和发生率从 2000 年的 9 422 万人和 10.2% 下降到 2010 年的 2 688 万人和

2.0%。在此期间,伴随着中国经济的快速发展与人均收入水平的较快提高,中国绝对贫困人口数年均减少 618.12 万人,减贫效果非常突出。

国内外理论界在测度一国绝对贫困程度时通常以绝对贫困发生率作为代理指标,即依据一定的贫困线标准,绝对贫困人口在总人口中的占比。由于我国获取各省农村贫困人口数相对困难,国内学者或使用微观调查数据,但微观数据的缺陷在于难以将不同个

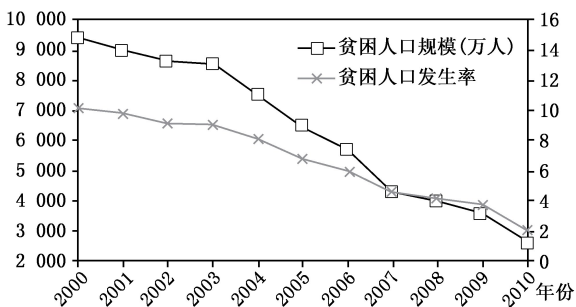


图 2 我国贫困人口规模及贫困发生率

体准确地归属于不同省份,从而无法分析各省财政分权程度对农村贫困的减贫效果;或采用一定方法和软件估算各省农村绝对贫困发生率,如张克中等(2010)利用 povcal 软件计算了一些省份的农村绝对贫困发生率。因为在《新中国 60 年统计资料汇编》和各省历年统计年鉴中,或是公布了部分省份的农村绝对贫困人口数,或是按照一定收入分组标准公布了农村居民的收入调查情况。因此,本文按照以下方法估算一些省份在农村绝对贫困人口数据缺失年份的农村绝对贫困发生率:假定某一年份的贫困线标准为  $f$ ,并且农村居民五等分收入分别为  $a, b, c, d, e$ ,则农村绝对贫困发生率  $AP_r$  的计算公式为:

$$\text{当 } f < a \text{ 时,则 } AP_r = (f/a) \times 10\% \quad (5)$$

$$\text{当 } a < f < (a+b)/2 \text{ 时, } AP_r = 10\% + [(f-a)/a] \times 10\% \quad (6)$$

$$\text{当 } (a+b)/2 < f < b \text{ 时, } AP_r = 20\% + [f - (a+b)/2] / [b - (a+b)/2] \quad (7)$$

以此类推,在已知农村居民收入分组的情况下,可估算任一贫困线标准下的农村绝对贫困发生率。虽然本文采用的估算方法可能会导致估算的农村绝对贫困发生率产生向上或向下的偏误,但这种偏误的方向对所有省份是一致的。因此,根据现代经济计量理论,此时估算财政分权对农村贫困的影响不会改变二者之间效应的符号(高铁梅,2008)。

(二)核心解释变量:财政分权与政府转移支付。本文在面板门限回归模型式(4)中引入四个财政分权变量,具体定义如下:一是预算内支出分权变量  $\text{Expenditure}_{\text{mit}}$  为各省预算内人均财政支出/(各省预算内人均财政支出+预算内人均中央财政支出);二是预算内收入分权变量  $\text{Revenue}_{\text{mit}}$  为各省预算内人均财政收入/(各省预算内人均财政收入+预算内人均中央财政收入);三是预算外支出分权变量  $\text{Expenditure}_{\text{outt}}$  为各省预算外人均财政支出/(各省预算外人均财政支出+预算外人均中央财政支出);四是预算外收入分权变量  $\text{Revenue}_{\text{outt}}$  为各省预算外人均财政收入/(各省预算外人均财政收入+预算外

人均中央财政收入)。另外,本文定义门限变量政府转移支付如下:政府转移支付 Transfer 为各省获得的中央转移支付资金/(各省预算内财政收入+中央转移支付资金),该比值越大,该省财政收入对中央财政转移支付资金的依赖程度越高,反之则相反。

(三)数据来源与变量统计特征。样本数据涵盖了除河北、重庆、西藏之外的中国 28 个省、市、自治区,时期跨度为 1995—2010 年,<sup>②</sup>所有基础数据均来自《新中国 60 年统计资料汇编》、《中国财政年鉴》(2011)、《中国统计年鉴》(2011)、中经网数据库和历年各省统计年鉴。考虑到各省在 1995—2010 年间均先后经历了通货膨胀或通货紧缩,为了增强实证检验结果的可信度,所有变量均利用价格指数进行平减(1995 年=100)。其中,各省人均 GDP 和农村居民人均纯收入分别用各省国内生产总值指数和农村居民消费价格指数进行平减,然后取自然对数,以进一步增加数据的平稳性。因为其余变量均为比值,故只需用每年的水平值按照相关变量定义和公式计算即可。变量数值特征见表 1。

表 1 变量数值特征

变量名称	均值	标准误	最大值	最小值
农村绝对贫困发生率(%)	6.510 5	7.779 8	50.935 2	0.071 2
预算内支出分权(%)	70.090 8	16.834 3	98.695 8	29.147 8
预算内收入分权(%)	87.056 9	9.471 7	99.300 5	57.835 5
预算外支出分权(%)	91.015 1	4.490 7	98.708 1	72.566 8
预算外收入分权(%)	89.554 6	5.113	98.371 2	66.803 8
政府转移支付(%)	45.955 2	17.973 1	85.173 5	4.913 6
地区人均 GDP 的自然对数	8.593 4	0.53	9.99 4	6.081 7
农村人口比重(%)	54.725 5	16.594 2	84.246	11.142 7
农村居民人均纯收入的自然对数	7.455 4	0.424 5	8.823 7	6.780 3
农业产值在总产值中的占比(%)	16.1469	8.3214	37.9	0.7

### 五、估计结果及分析

(一)门限检验。本文以政府转移支付 Transfer 作为门限变量,门限效应检验结果以及在单门限面板回归模型中的门限估计值见表 2。原假设分别为没有门限和存在单个门限。由表 2 可知,在原假设为没有门限的检验中,F 统计量对应 P 值均为零,表示即使在 1% 的显著性水平上也拒绝不存在门限的原假设;在原假设为存在单个门限的检验中,F 统计量对应 P 值为 0.2173,接受存在一个门限的原假设。因此,本文认为式(4)有且仅有 1 个门限值。

表 2 门限效应检验与门限估计值

没有门限检验	$F_0$	25.3602
	P 值	0.0000
	10%、5%和 1%临界值	2.1574 3.4978 7.2368
单个门限检验	$F_1$	1.0444
	P 值	0.2173
	10%、5%和 1%临界值	3.3358 3.9911 6.0549
门限变量	估计值	95%置信区间
Transfer	0.6965	(0.6899, 0.7006)

(二)面板门限回归模型估计结果分析。表 3 分别列出了财政分权对农村贫困的单门限回归估计结果和线性个体固定效应回归结果。由表 3 可知:

表 3 财政分权对农村贫困影响的面板门限回归模型估计结果

	线性个体 固定效应模型	非线性 单门限模型
预算内支出分权	-0.5082*** (0.1150)	-0.4299*** (0.0994)
预算内收入分权	-0.4916*** (0.1854)	-0.3993*** (0.1476)
预算外支出分权	-0.3464*** (0.1165)	-0.3297*** (0.1624)
预算外收入分权	0.0094(0.5191)	0.0154(0.4776)
地区经济发展水平	-0.1161*** (0.0277)	-0.1582*** (0.0586)
农村居民人均纯收入	-0.3155*** (0.0139)	-0.4163*** (0.0137)
农村人口占比	0.0386** (0.0181)	0.0284* (0.0149)
农业产值在 总产值中占比	-0.1401** (0.0619)	-0.1270*** (0.0275)
政府转移支付 (非门限变量)	-0.1242*** (0.0373)	—
政府转移支付 (门限变量)	区间 1	-0.1344*** (0.0404)
	区间 2	0.0574*** (0.0164)

注: \*、\*\* 和 \*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著, P 值和临界值均采用 Bootstrap 反复抽样 200 次得到, 小括号内为稳健标准误。

第一, 预算内收支分权的回归系数均为负, 说明预算内财政收支分权程度的增加有助于减少农村绝对贫困, 假设 1 得到了验证。我们进一步比较预算内收支分权回归系数的绝对值发现, 预算内支出分权的减贫效果更好, 本文认为其原因主要有以下两方面: 一方面, 地方政府可以根据辖区内居民偏好更加有效地提供公共产品和公共服务; 另一方面, 虽然我国分税制根据税收管辖权与税款支配权将税收划分为中央税、地方税以及中央地方共享税, 但是预算内收入权限基本都集中于中央政府, 如税收的立法权和开征权, 地方政府仅拥有税收征收管理权和极少数的税收优惠减免权, 这在一定程度上减弱了预算内收入分权的减贫效果。

第二, 预算外收支分权对农村贫困的影响效应存在较大差异。预算外收

入分权程度的提升会导致农村贫困恶化,但这种影响并不显著;预算外支出分权却可以减少农村贫困。因此,本文的理论假设 2 得到一定程度的验证。这是因为在我国,一方面,地方政府并不拥有税收的立法权和开征权,且 1995 年颁布的《预算法》又明确规定地方政府不得公开举债;另一方面,地方政府又承担了绝大部分的支出职责,这种“财权→财力→事权”的不对称势必促使地方政府通过多种途径增加预算外收入,导致预算外财政收入分权程度远远高于预算内收入分权。在 1995—2010 年间,中国预算内收入分权程度和预算外收入分权程度的均值分别为 70.09% 与 91.02%,预算外收入分权程度要比预算内收入分权高出 20.93 个百分点。而我国地方政府的预算外收入主要是指各种行政事业性收费、政府性基金收入、乡镇自筹统筹资金等收费收入,曾经在有些地区出现“费挤税”与“费大于税”的反常现象,而农村居民又是这些预算外收费收入的主要承担者,如 2000 年在安徽率先实施的农村税费改革就是这一现象的有力佐证。虽然税费改革后农村居民税外负担有所下降,但是近年来在一些地区又有反弹势头。因此,国内一些学者再次提出要巩固农村税费改革成果,避免改革陷入不断反复的误区。这也在一定程度上解释了预算外收入分权程度的增加为何反而增加农民负担,致使农村贫困问题更加严重的原因。另外,尽管预算外支出分权与农村绝对贫困发生率负相关,说明预算外支出分权程度的增加也可以降低农村贫困程度,但本文认为这是中国财政分权一个特有的阶段性现象。因为在预算内收入相对有限的情况下,地方政府迫于上级政府的行政考核压力,许多应支的法定支出只能通过预算外,如医疗卫生、教育和新农村建设等多项民生性支出;同时,在现有“自上而下”的行政体制下,地方官员有“为竞标而竞赛”的内在动力,也会主动将部分预算外收入用于地方经济建设,从而在一定程度上促进地方经济发展、人均收入提高。因此,现阶段我国预算外支出分权可以起到减缓农村贫困的作用,但是伴随预算外收入不断纳入预算内统一管理,这一减贫效应将因预算外支出规模的下降而不断减小甚至消失。

第三,政府转移支付对农村贫困存在显著的非线性作用,即存在“门槛效应”。当政府转移支付比例低于门限值 0.6965 时,中央政府增加对地方政府的转移支付资金可以通过提高地方政府积极性和政策运行效率来显著增强其减贫政策的实施效果;但是当政府转移支付比例高于门限值 0.6965 时,中央对地方政府转移支付比重的增加反而不利于缓解农村贫困。如前所述,中央对地方政府转移支付比例过高,会导致地方政府过于依赖中央政府,这不仅导致其积极性下降及运行效率偏低,还会降低减贫政策的实施效果。因此,假设 3 得到验证,同时我们认为适度控制中央对地方政府的转移支付比重是非常必要的,转移支付对地方政府是一把“双刃剑”。

第四,地区经济发展水平、农村居民人均纯收入和农业产值在总产值中占

比的回归系数在 5% 的显著性水平上通过了 t 检验,而且均显著小于零。这说明发展地方经济、提高农村居民收入水平以及提高农业产值都有助于减少农村贫困。一是经济发展不仅可为贫困人口创造更多更好的就业和增收机会,而且政府财政收入通常会因经济增长而增加,从而使政府更有能力去帮助低收入者等弱势群体。二是农村居民人均收入的增加可以通过改善其生活来减少贫困。三是农业产值在总产值中的占比增加有助于减少农村贫困,我国大部分农村人口仍从事与农业相关的工作,农业产值占总产值比重增加意味着这部分农村居民从新增财富中可以获得更多收入,从而起到农村减贫效果。

第五,农村人口在总人口中的占比与农村绝对贫困发生率显著正相关,回归系数在 10% 的显著性水平上通过了 t 检验,说明农村人口在总人口中的占比越高越不利于缓解农村贫困。农村人口占比每提高 1 个百分点,农村绝对贫困发生率平均来说大约提高 0.0284 个百分点。这是因为:一般来说,农村人口越多,农村贫困人口就越多,特别是在西部落后地区。

## 六、结论与政策建议

党的“十八大”报告明确指出解决好“农业、农村、农民”问题是全党工作的重中之重,要让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。因此,如何深入推进农村扶贫开发、全面改善农村生产生活条件是当前社会各界共同关注的焦点。

本文首先基于中国财政分权实践从理论层面系统阐释了预算内外收支分权对贫困的作用机理,然后以政府转移支付作为门限变量,通过建立面板门限回归模型实证考察了 1995—2010 年间我国财政分权对农村贫困的影响效应,结果发现:一是预算内收入与支出分权能够显著减少农村贫困,且预算内支出分权的效果更加明显。二是预算外收支分权对农村贫困的影响存在较大差异,预算外支出分权有利于降低农村贫困发生率,而预算外收入分权程度的增加反而会恶化农村贫困,但并不显著。三是政府转移支付对农村贫困存在非线性门槛效应。当政府转移支付比例低于门限值 0.6965 时,中央政府增加对地方政府的转移支付有利于缓解农村贫困;反之,则不利于减少农村贫困。本文的结论对中国财政分权研究与反贫困工作具有非常重要的理论与实践意义。

第一,尽快建立与实施全口径统一预算。当前我国应重新合理界定预算外资金的性质与范围,严格控制行政事业性收费和政府性基金规模,逐步将部分预算外资金纳入预算管理,促使内外并存的两套财政收支机制迈向单一的全口径统一预算。另外,由于预算外收支缺少法律约束和外部监督机制,地方政府过于“重生产、轻民生”的短视行为成为一种普遍现象。因此,一方面,应逐步完善预算外资金收支预决算制度,严格规定预算外资金的使用范围,从而提高预算外资金在促进地方经济建设和改善民生中的作用;另一方面,还应通

过强化“收支两条线”管理来实现“收缴分离”和“收支脱钩”，从源头上抑制地方政府增加预算外收入的内在冲动。

第二，逐步提高收入分权程度，积极构建与完善地方税体系。地方政府虽然可以根据辖区居民偏好更加有效率地提供公共服务，但没有税收的立法权与开征权，其支出安排在很大程度上需要依赖中央政府的转移支付，特别是中西部相对落后省份。因此，构建地方税体系是健全中央和地方财力与事权相匹配的有效举措。一方面，借助当前国家大力推行“营改增”之际，认真总结房产税在沪渝试点经验，积极筹划房产税在全国推广方案，逐步建立以财产税为主体税种的地方税体系，这既可以充实地方政府财源，还可以提高税收制度的累进性，从而构建有利于社会公平的税收制度；另一方面，可以考虑将一些零星税种的开征权赋予地方政府，地方政府根据辖区经济运行情况自主决定是否开征以及如何征收。

第三，优化政府支出结构，积极推动城乡发展一体化。一是财政支出结构要向农村地区倾斜，不断加大财政支农资金投入，加快农村基础设施建设，增强农业综合生产能力，加大财政强农惠农富农政策力度。二是财政支出结构要向农村居民倾斜，将社会事业发展的重心放在农村，尽快建立城乡一体的社会保障制度和针对农村特殊贫困群体的财政救助体系，保障农村居民的基本医疗、基本教育和基本养老等方面的生存需求，全面改善农村居民生活条件。另外，在创新财政扶贫制度的同时，还应完善农村土地、户籍等相关制度，积极破解城乡二元户籍障碍，使财政支出政策与农业政策、土地政策、信贷政策、投资政策、区域发展政策形成合力，有效发挥政策体系在农村减贫方面的整体作用。

第四，强化中央政府转移支付对地方政府的激励和约束作用。为了促进地方政府更加高效地运转以及减少地方政府间的扭曲性竞争行为，除了要更好地发挥中央转移支付在地方政府间发挥财力均等化作用之外，还应针对我国地方政府支出结构变化规律以及各类转移支付在激励和约束作用上的特殊性，通过优化转移支付结构和资金分配方法来强化对地方政府的激励和约束，加快地方政府职能转变，使其行为更加符合地方长远利益。

第五，加快农村经济发展，保持农村居民收入持续较快增长。党的“十八大”报告明确提出“到2020年实现全面建成小康社会和城乡居民人均收入比2010年翻一番”的宏伟目标，农村扶贫工作能否有效开展将显著影响这一宏伟目标的实现程度。而要想彻底解决农村贫困问题，仅仅依靠政府加大对农村困难群体的转移支付力度，或者通过分权提高地方政府提供公共产品和公共服务的效率是远远不够的，各级政府的农村扶贫工作应牢记“授之以鱼不如授之以渔”的道理。当前应大力发展现代科技农业，创新与扶持农村经济合作组织及其股份合作制，扶持各种新型经营主体，开展不同形式的规模经营，构建专业化、合作化、集约化与社会化相结合的新型农村经营体系，通过农业集约化、

组织化和产业化来促进农村经济快速发展与持续提高农村居民收入水平。

另外,各级政府还应加快新型城镇化建设。一方面,新型城镇化建设可以通过降低农村居民人口比重发挥减贫功效;另一方面,还可以通过在城乡之间实现基本公共服务均等化来助推农村扶贫工作。

注释:

①数据来源:《关于2012年中央和地方预算执行情况与2013年中央和地方预算草案的报告》,财政部网站, [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201303/t20130319\\_782332.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201303/t20130319_782332.html)。

②河北、重庆和西藏三个省份在1995—2010年间有关变量的数据不全。

主要参考文献:

- [1]高铁梅. 计量经济分析方法与建模[M]. 北京:清华大学出版社,2008.
- [2]黄佩华. 中国:国家发展与地方财政[M]. 北京:中信出版社,2003.
- [3]江新昶. 转移支付、地区发展差距与经济增长——基于面板数据的实证检验[J]. 财贸经济,2007,(6):50—56.
- [4]刘穷志. 转移支付激励与贫困减少——基于PSM技术的分析[J]. 中国软科学,2010,(9):8—15.
- [5]李永友,沈坤荣. 财政支出结构、相对贫困与经济增长[J]. 管理世界,2007,(11):14—26.
- [6]马拴友,于红霞. 转移支付与地区经济收敛[J]. 经济研究,2003,(3):26—33.
- [7]平新乔,白洁. 中国财政分权与地方公共品的供给[J]. 财贸经济,2006,(2):49—55.
- [8]王娟,张克中. 公共支出结构与农村减贫——基于省级面板数据的证据[J]. 中国农村经济,2012,(1):31—42.
- [9]张克中,冯俊诚,鲁元平. 财政分权有利于贫困减少吗?——来自分税制改革后的省际证据[J]. 数量经济技术经济研究,2010,(12):3—15.
- [10]Bahl R, Johannes L. Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries[J]. The Journal of Federalism, 1994, 24(1):1—20.
- [11]Bardhan P, Mookherjee D. Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(4):675—704.
- [12]Crawford G. Decentralization and the limits to poverty reduction: Findings from Ghana [J]. Oxford Development Studies, 2008, 36(2):235—258.
- [13]Faguet J. Does decentralization increase government responsiveness to local needs?: Evidence from Bolivia[J]. Journal of Public Economics, 2004, 88(3—4):867—893.
- [14]Hansen B E. Threshold effects in non-dynamic panels: Estimation, testing, and inference[J]. Journal of Econometrics, 1999, 93(2):345—368.
- [15]Jütting J P, Kauffmann C, McDonell I, et al. Decentralisation and poverty in developing countries: Exploring the impact[R]. OECD Development Centre Working Paper, No. 236, 2004.
- [16]Oates W E. Fiscal federalism[M]. Florida: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [17]Treisman D. The architecture of government: Rethinking political decentralization [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.

# Fiscal Decentralization, Government Transfer Payments and Rural Poverty: Analysis of Threshold Effect Based on Dual Dimensions of Revenue and Expenditure outside and inside Budget

CHU De-yin<sup>1,2</sup>, ZHAO Fei<sup>1</sup>

(1. School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China; 2. Postdoctoral Station of National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100045, China)

**Abstract:** Whether the fiscal decentralization is beneficial to poverty reduction is recently a hot issue attracting attention from domestic and foreign theoretical circles. Firstly, based on Chinese practice of fiscal decentralization, this paper systematically explains the mechanism of the effects of revenue and expenditure decentralization outside and inside budget on poverty from a theoretical perspective. Secondly, it takes government transfer payments as the threshold variable and empirically investigates the impact of fiscal decentralization on rural poverty in China from 1995 to 2010 by constructing a panel threshold regression model. It comes to the following conclusions: firstly, revenue and expenditure decentralization inside budget can significantly alleviate rural poverty, and the effect of expenditure decentralization inside budget on poverty reduction is more obvious; secondly, the effects of revenue and expenditure decentralization outside budget on rural poverty differ widely; expenditure decentralization outside budget is conducive to the decrease in the possibility of rural poverty, and the increase in the degree of revenue decentralization outside budget worsens rural poverty, but is not significant; thirdly, there exists the non-linear threshold effect of government transfer payments on rural poverty, namely when the proportion of government transfer payments is below the threshold 0.6965, the rise in transfer payments from the central government to local governments is beneficial to rural poverty reduction; otherwise, it is not conducive to rural poverty reduction.

**Key words:** fiscal decentralization; government transfer payments; rural poverty; threshold effect

(责任编辑:许 柏)