

财政转移支付促进共同富裕的内在机理、效应评估与制度优化

徐开秀

西南民族大学经济学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年3月25日; 录用日期: 2024年4月7日; 发布日期: 2024年6月18日

摘要

财政转移支付作为现代财政体制的重要组成部分可以影响基层治理、地方政府提供公共服务的能力和共同富裕的最终实现, 因此, 明确财政转移支付在促进共同富裕中发挥的作用就显得尤为重要。目前, 本文归纳出财政转移支付促进共同富裕的内在机理包括收入调节效应、减贫效应与经济增长效应。本文提出: 第一, 我国应该调整优化中央对地方的转移支付制度, 促进中央与地方的责权划分, 明确转移支付政策的改革目标; 第二, 应不断强化财政转移支付的绩效管理, 合理使用资金; 第三, 通过转移支付促进地区合作与协调发展, 实现我国东、中、西部的跨区域经济协作。

关键词

财政转移支付, 共同富裕, 内在机理, 效应评估, 制度优化

The Internal Mechanism, Effect Evaluation and System Optimization of Financial Transfer Payment to Promote Common Prosperity

Kaixiu Xu

School of Economics, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 25th, 2024; accepted: Apr. 7th, 2024; published: Jun. 18th, 2024

Abstract

As an important part of modern financial system, financial transfer payment can affect grassroots

文章引用: 徐开秀. 财政转移支付促进共同富裕的内在机理、效应评估与制度优化[J]. 世界经济探索, 2024, 13(2): 171-182. DOI: 10.12677/wer.2024.132019

governance, local government's ability to provide public services and the ultimate realization of common prosperity. Therefore, it is particularly important to clarify the role of financial transfer payment in promoting common prosperity. At present, this paper concludes that the internal mechanism of financial transfer payment to promote common prosperity includes income adjustment effect, poverty reduction effect and economic growth effect. This paper proposes that: Firstly, China should adjust and optimize the transfer payment system from the central government to the local government, promote the division of responsibility and power between the central government and the local government, and clarify the reform objectives of transfer payment policy; Second, we should strengthen the performance management of financial transfer payments and use funds rationally; Third, we should promote regional cooperation and coordinated development through transfer payments, and realize trans-regional economic cooperation in the east, middle and west of China.

Keywords

Financial Transfer Payment, Common Prosperity, Inner Mechanism, Effect Evaluation, System Optimization

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着中国特色社会主义进入新时代，我国的社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾”。为了适应社会主要矛盾的变化，满足人们对美好生活的需要，政府就必须把促进全体人民共同富裕作为着力点。因为从逻辑上看，实现共同富裕就是在一定程度上解决发展不平衡不充分的问题。中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议也提出了到2035年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标。对此，党中央强调要“构建初次分配、再分配、三次分配的协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保和转移支付的调节力度并提高精准性”。

共同富裕是相对平衡和动态发展的统一，体现的是不平衡发展到平衡的一个动态过程，所以区域协调发展的重要性得以体现。二十大报告中关于共同富裕的表述集中在要增进民生福祉，提升人民生活品质，在持续较快做大“蛋糕”的基础上更要分好“蛋糕”。而分好“蛋糕”的重要手段之一是运用财政政策手段进行资源再分配，如使用中央财政转移支付改善各类群体的收入。因此，财政转移支付作为调节再分配的财政政策，是解决发展不平衡不充分并推动共同富裕的关键部分。研究财政转移支付促进共同富裕的内在机理，评估其效应并提出相关政策建议有助于发挥好财政转移支付的作用，加快实现共同富裕。

2. 文献回顾

财政转移支付的经济影响效应一直备受学者们的关注。国外学者 Barro 和 Sala-i-Martin (1995) 开创性地从理论和实证两方面研究了转移支付对地区的经济收敛效应，为该领域做出了一定的贡献[1]。Cashin 和 Sahay (1996) 研究了印度 20 个邦 1961~1991 年间的经济增长经验，结论指出，财政转移支付可以增加地区居民收入，同时对地方经济发展具有异质性[2]。Alesina 和 La Ferrara (2005) 认为，中央政府可以通过转移支付的手段，提升地方政府的教育水平与医疗卫生水平等，从而达到提升当地经济增长的目标[3]。Doerrenberg 和 Peichl (2014) 通过使用不同的国家级数据来源分析经合组织国家自 1980 年以来的不平等趋

势,表明政府的再分配干预行为能够有效地减少地区间收入不平等,转移支付的政策效果较好[4]。

对于财政转移支付能否缩小区域经济差距,我国现有研究主要集中在转移支付与经济增长之间关系的研究。学者们主要认为财政转移支付能够促进经济增长,改善欠发达地区的发展水平,例如,詹新宇和崔培培(2016)构建了基于创新、绿色、开放、共享与协调等理念的经济增长质量指标,研究得出财政转移支付对于经济增长存在正向效应,一般性的转移支付有助于缩小地区差距[5]。郑世林和应珊珊(2017)认为,在中央对地方政府的治理过程中,专项转移支付对经济的调节作用比一般转移支付更强[6]。吕冰洋(2021)发现,财政转移支付能够增加地方政府的自有财力,改善其公共服务的供给水平,甚至推动地方经济的发展[7]。

但是也有学者对此持相反的观点,认为财政转移支付会降低地方政府的税收努力,导致缓解地方政府间经济差距的作用得到抑制。马拴友和于红霞(2003)研究了新财税体制改革后,转移支付与地区经济收敛之间的关系,发现总体上财政转移支付并没有达到缩小区域间差距的效果,主要原因在于资金分配不合理和资源使用效率低[8]。范子英和张军(2010)在实证研究对财政转移支付的经济影响的长期和短期效应中发现,虽然中西部地区得到了一定数量的转移支付有助于拉动经济增长,但是从长期上来看不利于经济增长[9]。毛捷等(2011)通过研究民族地区转移支付政策认为,理论上可以通过优化公共支出的结构来缩小地区间经济发展差距,但是政策作用程度有限,研究结果表明,政策并未显著缩小民族地区与其他地区的差距[10]。

在推动共同富裕的过程中,体现了国家的再分配能力,现实表明社会由贫富差距走向均衡只是暂时历史偶然现象,借助于财政调节收入差距更能体现全体社会成员的意志。杜江和龚浩(2020)认为,共同富裕是我国“后小康社会”阶段的奋斗目标,现代化的公共财政政策作为增加社会财富的关键工具和促进财富合理分配的直接手段,必须发挥其共同富裕职能,科学合理安排财政政策工具[11]。邓文硕(2021)指出实现共同富裕,可以通过提升社会民生领域的财政支出的比重和加大中央财政对中西部地区的转移支付力度[12]。王英家等(2022)通过回归研究得出,不同地区转移支付规模与结构存在明显差异,对于推进共同富裕的效果也不同[13]。罗明忠(2022)回顾了我国共同富裕的理论脉络和实践进程分析得出我国城乡间、地区间和行业间收入分配差距过大是制约我国共同富裕进程的主要问题[14]。卫志民和杨修博(2022)提出了财政治理可通过构建全民共建共治共享的社会格局,完善和优化收入分配结构,促进区域协调发展的现实路径,彰显其“扎实推进共同富裕”的实践逻辑[15]。

财政转移支付的研究历史较为深远,积淀了丰富的理论知识,形成了一些讨论的问题:财政转移支付如何改善贫富差距?转移支付影响共同富裕的因素有哪些?通过相关的文献梳理发现,一些研究提出了财政转移支付可以促进地区财力均等化,也有较多文献关于财政转移支付的经济效应和财政调节如何推动共同富裕。但总体上看,研究财政转移支付影响共同富裕机制还不够全面,因此,本文将系统呈现财政转移支付促进共同富裕的内在机理,同时展现评估其影响程度的研究,最后将在解决上述问题后再给出相关的制度优化建议。

3. 财政转移支付推动共同富裕的内在机理

共同富裕的关键要义是实现物质生活层面的富裕,吃饱穿暖才是老百姓最本质的需求,因此促进共同富裕的关键就是要提高收入水平以改善人民的生活,再逐步缩小并解决地区差距等问题。近年来,在中央一般公共预算支出中,对地方转移支付占比也一直保持在70%以上。我国转移支付规模如此之大的原因有以下两点,首先是大部分省份总体发展动力不足,发展极不均衡,没有相应的产业支持地方提升GDP。其次是许多省份属于资源和人力资本输出型省份,每年的财政收入薄弱。

在坚持全国上下一盘棋的方针背景下,中央对发展不均的地方就要帮扶,需要一定量的转移支付。

因此，社会经济的均衡发展离不开财政政策，科学合理的财政转移支付制度，是基层政府的期待，也是实现中国全体居民实现共同富裕的关键因素。财政转移支付作为一种社会政策工具，推动共同富裕主要是通过收入分配调节效应、经济增长效应和减贫效应来实现的。

3.1. 收入分配调节效应

在财政推动共同富裕的目标下，全体居民更关心的是财政如何保障公平分配。依靠市场进行的初次分配，其收入调节的作用有限，不利于促进高质量均衡发展，共同富裕的实现需要平衡我国较大的收入结构差异与均衡差异，而财政转移支付具有很好的收入再分配调节效应。政府获得财政收入，或是向公众提供直接转移性收入，或是直接将经费投入基础公共服务的建设中，以提高人们的生活质量，这实质上是国家主导的再分配过程。据相关数据显示，从城乡收入差距来看，近二十年来，我国的城乡收入差距比在不断的缩小，从2002年的3.11:1逐渐稳定的回落到2022年的2.46:1。取得这一成绩的主要原因之一是我国对于共同富裕发展的足够重视，十分关注农村居民收入的增长速度，通过不断完善转移支付制度，保障了农村居民收入增长速度高于城镇居民。

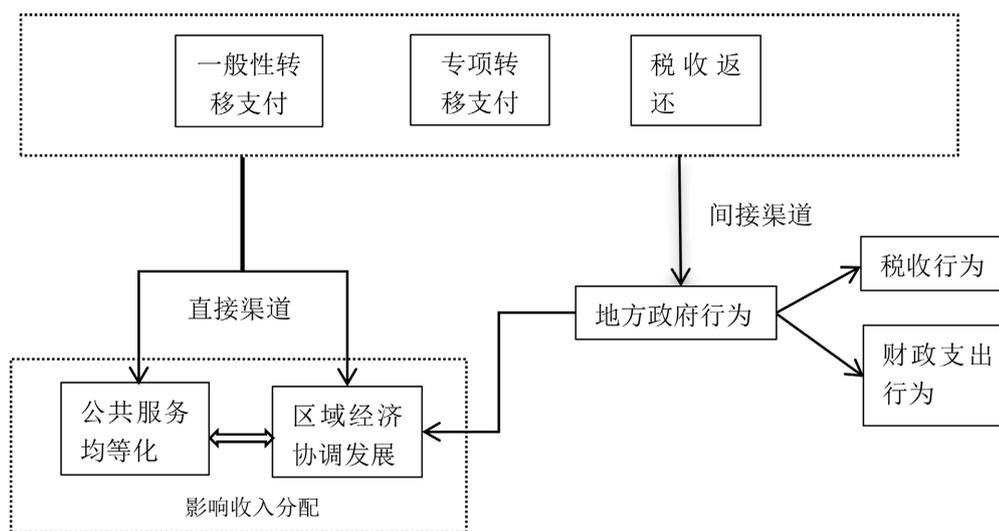


Figure 1. Mechanism of classified transfer payments affecting income distribution
图 1. 分类转移支付影响收入分配的作用机制

通过分析可以将转移支付影响收入分配作用机制图绘制如图 1 所示。一方面，转移支付通过直接渠道影响收入分配，比如提升义务教育普及率、加大社会保障力度和普及医疗卫生等促进基本公共服务均等化水平的行为。另一方面，转移支付可以通过影响地方政府行为等间接渠道影响收入分配。就目前我国财税制度而言，从财政转移支付的结构来看，税收返还、一般性转移支付和专项转移支付等不同类型的转移支付对收入差距的影响程度不同。税收返还占中央财政转移支付的比重逐年降低，加上税收返还与基尼系数的关联度较低，且具有较强的扭曲财政激励，因此本文只讲述一般性转移支付和专项转移支付的作用机理。

在财政转移支付结构影响中，一般性转移支付原则上立足于地区间的财政均等化，目的是弥补财政缺口，因此使用时一般不规定资金用途。比如，均衡性一般转移支付采用因素法分配资金，而因素分配法依据财政缺口和地区困难程度进行资金分配，因此该项资金主要向较为困难的农村地区倾斜。历史的实践证明，我国对转移支付政策的重视程度很高，1999 年我国提出了西部大开发战略，在此后的时间里，不断地增加对西部地区的财政资金支持力度；2005 年为缓解县乡财政困难，财政部出台了“三奖一补”

政策,提出对财政困难政府增加税收收入和对财政困难县给予转移支付奖励;2013年9月财政部下发《办法2013》,设立中央财政县级基本财力保障机制,加强财政管理;2023年我国财政转移支付首次突破十万亿元为加强基层保障,支持基层政府财政运行,事实证明,一般性转移支付在促进我国共同富裕事业中发挥了关键作用。

专项转移支付是有条件的转移支付,一般是专款专用,中央政府以委托事权的办法将项目资金拨付给地方政府,目标是基础设施建设、社保、教育和民生方面。现行的转移支付制度显示,专项转移支付大部分与农村生产经营相关,主要包括农业生产资料补助、农业基础建设资金和农产品价格补助等,其中又以促进粮食生产和农业发展为中心,可见专项转移支付也主要是向农村地区和贫困地区倾斜,这一政策倾向也保证了农村居民收入水平的提高。但是从另一方面来讲,财政专项转移支付需要地方政府逐级向上申请,并非自上而下进行分配,往往不同地区得到的专项转移支付资金存在较大差距,也在一定程度上助长了“跑步钱进”、“寻租设租”等反向激励,因此,专项转移支付存在均衡财政优点的同时,也具有反向激励的作用。

3.2. 减贫效应

通过党中央带领全体人民不断地努力,截止至2021年,我国实现了在现行贫困标准下农村人口全部脱贫,历史性地解决了绝对贫困问题,但是我国的贫困治理工作还未结束,缓解相对贫困作为一项长期的任务,是未来反贫困事业的核心。党的十九届五中全会强调实现“共同富裕”,要将巩固脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接起来,在解决绝对贫困问题后,要将解决相对贫困作为推动共同富裕的基石。无论在绝对贫困治理历程中,还是在相对贫困的治理事业中,财政制度和资金投入的支持都发挥了重要作用,财政转移支付则是在援助贫困人群和精准扶贫过程中不可或缺的一环。

宏观上来讲,可以从两个角度考虑财政转移支付资金减轻贫困的作用路径,基于收入角度,财政转移支付可以通过直接补贴居民、农业和商业的方式增加贫困地区人口的收入。该种做法是政府对社会的初始分配进行修正,使贫困人口的生活条件得到改善。据相关统计数据,财政转移支付资金占贫困地区居民收入结构的20%左右,该笔资金有助于提高贫困地区人民的生产生活条件,改善其精神面貌,使其经济自立能力得到强化,进而实现共同富裕。基于支出角度,财政转移支付资金能减少居民的公共服务支出和农业生产支出以达到减贫效果,其次,政府在医疗、保险、农业生产和教育等公共服务领域提供基本保障或是资金支持有助于贫困家庭提升获得感和幸福感,在精神上逐步实现共同富裕。最后,公共支出的增加还会带来消费效应、投资效应和就业效应等,一系列连锁反应也会降低居民贫困程度,助力居民早日实现共同富裕。

微观上来讲,我国现行转移支付资金在对接贫困治理对象方面已发生转变,由以往的资金帮扶到区域,逐渐精准转移到市县和村户。尤其在“十三五”期间,精准扶贫政策的进一步实施提高了转移支付对贫困家庭资金帮扶瞄准率,能最大程度上发挥资金的使用效率并惠及贫困人口,间接提升了城乡居民的收入和消费水平。财政转移支付政策是否有效的关键点就是资金与帮扶对象的有效衔接,从统一帮扶到精准帮扶,不仅是在治理贫困过程中的又一进步,更是展现了我国财政转移支付方针政策的灵活性。中央政府应采取财政政策以“造血式”地、有效地、长期地增加我国贫困人口的收入以减轻贫富差距,争取早日实现共同富裕这一项长期复杂的系统工程。

3.3. 经济增长效应

中央对地方政府的转移支付具有强大的收入效应,能够显著提升地方财政收入,注重其收入效应固然重要,但是转移支付的经济激励效应也较为重要,因为实现经济增长是在共同富裕进程中“做大蛋糕”。

我国现行的转移支付体制主要以“地区间发展不平衡 - 中央财政收入调节 - 财政转移支付”为基本逻辑。

大规模的转移支付资金在下拨后，如何作用于经济体来发挥其拉动经济增长的效能，促进区域均衡发展，最后实现共同富裕？一方面，财政转移资金通过中央政府无偿给予地方政府后，地方政府首先会满足特定人群的需要，例如发放居民最低生活保障、救济金、农业补贴和各类补助等，该类转移支付属于特定人群的直接资金来源，直接导致区域内人均收入的增长。截止至 2022 年底，全国共有城市低保对象 683 万人，农村低保对象 3349 万人，数量较多的低保人口要依靠现金转移支付、救济金维持基本生活。另一方面，无论是从转移支付的总量还是从转移支付的类型来看，财政转移支付先是影响地方政府的行为，例如政府调整财政收支结构、供给公共产品和还清债务等，既而影响企业和居民以及地方经济发展。

地方政府是否会将财政转移支付资金用于增进民生福利或基本公共服务建设，这一问题也值得我们讨论。在中国式的财政分权体制、地方竞争体制和官员晋升激励的三重背景下，我国地方政府官员不仅是“经济参与者”，而且是“政治参与者”，存在部分地方政府为了政治晋升和政治利益缩减在基本公共服务和民生福利上的支出，将大部分的财政转移支付资金用于耗时长和难度大的“资源密集型”工程，如修路、架桥和工程建设等。这些项目能够为官员带来政绩，有利于人员升迁，但是不利于提升人民的获得感和幸福感。

上文分析概括如图 2 所示，财政转移支付的提高首先能够直接保障部分特殊群体的基本利益，其次可以间接促使地方政府可支配收入增加和提高公共支出，增加企业投资等以发挥公共支出外部性，促进经济发展。

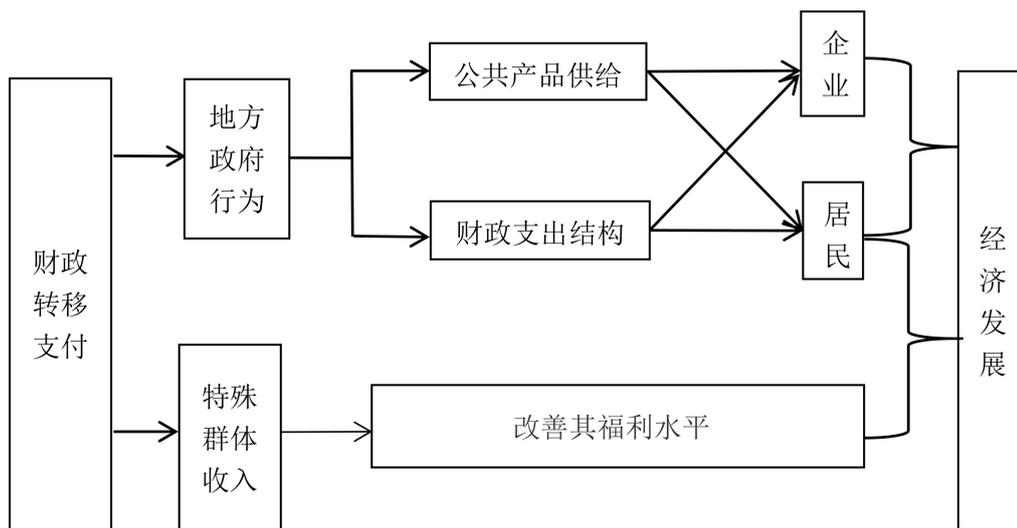


Figure 2. Mechanism (path) of financial transfer payments on local economic development
图 2. 财政转移支付对地方经济发展的作用机制(路径)

4. 财政转移支付推动共同富裕的效应评估

现代社会中，财政转移支付制度的主要任务是平衡国家级政府与地方级政府之间的财政收支不平衡的矛盾，是平衡地区财政状况调节区域协调发展的重要工具。分税制改革以后，我国才出现了真正意义上的转移支付，其巨大的资金规模和广泛的社会影响引起了学者们的讨论。财政转移支付制度是否促进了区域协调发展进而推动共同富裕的加快实现，这就需要对以往的制度效应进行相应的评估，系统地呈现财政转移支付促进共同富裕的效应评估现状。

4.1. 定性评估

4.1.1. 财政转移制度跟随实践进程不断创新

本文着重梳理 1994 年以来财政转移支付制度促进共同富裕的实践进程。在财政转移支付制度产生阶段(1994 年~2002 年),在此期间,为了匹配事权与财权和调动地方发展的积极性,我国提出了适应经济体制改革背景下的分税制改革。在这个时间段,转移支付一般分为特殊性转移支付和一般性转移支付。鉴于我国的地区间差距较大,同时考虑自身的特殊性,中央出台的政策充分考虑了地方特色,在改革当年,财政收入就较上年增长了 24.8%。与此同时,地方财政规模也得到相应的扩大,保障了地方经济的发展与人民的生活水平的提升。直至 2002 年,国务院实施所得税收入分享改革,实行中央与地方按比例分享企业所得税和个人所得税收入,并将集中起来的收入用于中西部财政困难区域。由此看来,早期中央政府纵向提供的财政转移支付资金,可以增加地方政府的财力水平,提升总体富裕程度和富裕水平。

在财政转移支付制度维持不变阶段(2002 年~2008 年),在此期间,财政转移支付分为财力性转移支付与专项转移支付,财力性转移支付包括一般性转移支付与民族地区转移支付,专项转移支付主要按规定定向补偿给特定地区。从 2002 年起,财政部每年公布的《一般性转移支付办法》一般保持不变,但是 2008 年公布的《一般性转移支付办法》与以往相比,在标准支出测算办法上有了很大的改进,各项支出都有统一的计算公式,更具有可操作性。从 2002 年到 2008 年,转移支付规模大幅增长,大量的财政转移支付被用于保障财力,除此之外,还将一定的边境地区的、革命地区的财政转移支付转入专项转移支付,目的是防止财政转移支付资金用于平衡预算失衡。可见,弥补财政失衡、协调区域间发展是这一时期财政转移支付的主要功能。

中国特色社会主义财政转移支付制度完善阶段(2009 年至今),2009 年我国进一步规范了财政转移支付制度,即财政转移支付简化为一般性转移支付和专项转移支付,此次对转移支付分类名称进行再调节,更多地体现转移支付均等化的功能。无论是否规定了资金的使用用途,都能让转移支付制度平衡地区间财力状况。2014 年,为了进一步均衡地区间财力与促进经济社会健康发展,党中央围绕建立现代财政制度,推进基本公共服务均等化为目标,形成了以一般性转移支付为主体,专项转移支付和一般性转移支付相结合的转移支付制度。到了 2023 年,中央对地方的财政转移支付总额已经超过十万亿元,2009 年至今,转移支付的有效性 with 科学性有力地推进了基本公共服务均等化、促进了区域协调发展、保障了人民共同富裕目标的进一步实现。

4.1.2. 财政转移支付制度的社会效应显著

财政转移支付在完成我国第一个百年计划中发挥了关键作用。自新中国成立以来,具有中国特色社会主义的财政转移支付制度为推动经济社会发展、缩小不同地区间差距发挥了重大作用。进入 21 世纪,为了完成全面建设小康社会的目标,我国加大了转移支付资金支持力度,将中央财政的专项扶贫资金用于集中困难的区域。党的十八大以来,党中央加大统筹协调力度,采取资金支持、产业帮扶、易地搬迁和教育保障等大口径的转移支付政策措施,促进共同富裕效应极为明显。不仅促进了我国地区间基本公共服务的均等化,而且加快了基础设施的建设步伐,改善了人民的生活水平,增强了人民的获得感、幸福感。脱贫攻坚目标的完成与小康社会建设也离不开财政转移支付,这不仅反映了我国物质财富的不断积累,也反映了中华民族团结奋斗的精神。

财政转移支付制度成为实现共同富裕的重要财源。财政转移支付政策的倾斜和特殊照顾,使得相对落后的区域财政保障能力明显提高。特别是实行分税制以来,以国家基本法的形式确立了转移支付制度,其资金成为地方政府的重要收入来源。例如,西部大开发战略、打赢脱贫攻坚战与西部大开发新格局等过程中,财政转移支付发挥了关键作用,成为实现共同富裕的重要财源。一是增强了相对落

后地区的财力，弥补了部分地区因经济发展滞后而产生的财政缺口，从资金上保障了本地区政府管理本地区事物的权利。二是提升了相对落后地区的基本公共服务水平，促进了地方的社会事业的发展，地方政府在提升财力水平后的职能得到全面发挥。例如，发展社会公益事业、完善基础设施与助力商业农业发展等有利于人民生活的举措，这些方式能够使地方与全国的差距缩小，助推共同富裕目标的实现。

4.2. 定量评估

4.2.1. 收入分配调节效应评估

财政转移支付具有正向收入分配效应，国内外现有文献较多，评估方法也较为多样。转移支付具有良好的收入再分配效应最早可以追溯到国外，19 世纪初 Jeremy Bentham 就从理论角度出发指出，当人们的收入增加到一个阈值，收入的再增加带来的效用就会下降，因此将收入高的群体的资产转移给低收入群体，就会提高社会的整体福利。这种观点来源于社会还未实现帕累托最优状态。Baqir (2002)认为，财政工具的使用可以使 GDP 增长，并且可以能有效地均衡收入分配[16]。

国内多数学者也认为转移支付能够改善收入分配，持该观点的学者，在数据使用和实证方面都作了详细的说明，胡日东和王卓(2002)等建立计量经济模型，在我国逐渐扩大的收入分配差距基础上，对财富转移给低收入群体进行实证分析，发现财政转移支付能够显著缩小收入分配[17]。寇铁军和金双华(2002)采用一元线性回归模型，分析出我国基尼系数与财政支出呈明显的负相关，加上对财政支出的福利效应分解发现，政府加大公共教育支出与医疗卫生支出可以减少收入分配差距[18]。何晓霞(2022)利用 UL 模型结合年度家庭金融调查数据分析了政府转移支付对不同消费水平地区的收入分配影响。实证显示，转移支付再分配效应对全国低收入、中低收入人群较为显著，对高收入人群的作用较少[19]。

财政转移支付具有逆向的收入分配调节效应，部分学者认为转移支付对收入差距没有显著的作用，甚至会加剧收入差距的扩大。该部分文章普遍认为，资金使用效率低、资金配比不科学加上各地区经济情况差距大是导致财政转移支付的收入分配调节效应不高的原因。黄祖辉等(2003)在研究 1993~2001 年期间转移支付对收入差距的影响中发现，转移支付反而拉大了分配差距[20]。张凤和刘吕吉(2015)研究发现，在 2010 年后，我国的城乡收入差距有所减小，财政支出提高了经济增长，但是却拉大了收入差距[21]。陆伟健和韩建雨(2016)在财政转移支付和初次分配对收入再分配的实证研究中发现，分配体制的不足会使得收入分配差距的扩大[22]。

4.2.2. 减贫效应评估

在治理贫困的过程中，财政转移支付工具发挥了重要作用，财政资金是贫困人口和相对弱势人群的基本经济保障。我国学者杨怀宏(2015)通过使用我国 30 个省的宏观改进数据分析了经济增长、人力资本以及财政转移支付对城镇贫困的影响状况，结果表明，财政转移支付具有正向的减贫效果，经济增长是解决贫困问题的关键[23]。卢洪友(2019)测度了财政再分配工具的减贫效果，结果显示，财政再分配工具具有较强的减贫效应[24]。

最典型与最普遍的观点认为，转移支付从收入角度可以减轻收入贫困。有学者很早就提出，将收入从贫困的人手中转移给更贫困的人会使贫困率会下降。马光荣等(2016)利用住户调查数据结合 UL 模型说明，政府的转移性支出能够影响群体的收入分配，减轻城镇居民、农村居民的收入差距[25]。李实等(2021)认为，政府的转移支付能够增加贫困人口的收入，因而可以保障贫困家庭的基本生活[26]。蒲晓红和徐咪(2021)在研究中指出，转移支付可以显著增加贫困人口的收入水平，缩小与其他群体之间的差距[27]。从代际收入角度分析，政府转移支付不仅有助于促进代际收入的流动，而且能在一定程度上减轻收入不平等对代际收入流动的影响。

另一种观点认为能够给予贫困人口更多的机会和能力,从而减轻多维贫困。陈国强和吴世艳(2018)的研究认为,公共转移支付对收入贫困的减贫效果大于对多维贫困的减贫效果。同时,转移支付对极端贫困的人群效果较好[28]。刘成奎和齐兴辉(2019)研究发现,转移支付可以提高贫困儿童家庭的人力资本水平[29]。王礼贤(2020)从单维和多维角度对我国的贫困状况进行了测算,研究表明,在单维角度下政府补助的减贫效应在逐渐缩小,多维标准衡量下的政府补助减贫效应较高[30]。汤晋等(2021)追踪了 5629 户农村家庭的数据,发现多数家庭处于多维贫困当中,政府补助、外出打工情况与农村家庭的贫困呈显著的负向关系[31]。

4.2.3. 经济增长效应评估

财政转移支付能够在一定程度上拉动地区经济增长,进而促进共同富裕的加速实现。多数文献认为转移支付可以影响地方政府的行为,从而改变政府行为以提高财政支出,发挥公共支出的外部性促进地区经济增长。

唐沿源(2014)认为,我国的转移支付总体上有利于经济增长,其促进社会公平实现的同时,也有利于效率的提高[32]。曾明等(2014)在考察 1994~2012 年财政转移支付与经济增长之间的关系时发现,中央财政转移支付能够有效促进地区经济增长,随着地方政府财政自给能力的上升,经济增长效应逐渐由强变弱,“分水岭”为 67%的财政自给水平[33]。还有学者分析得出在 1996~2012 年间,政府转移支付促进了我国区域经济增长,政府间转移支付能够带来 0.03%的经济增长速度,且对全国欠发达地区的经济增长效果要强于全国总体水平。

詹新宇和崔培培(2016)的研究中说明,从地区数据看转移支付显著增加了东部地区的经济增长质量,但却没有促进中西部地区的经济增长,其次不同类型的转移支付的经济增长效应不同[5]。张凯强(2017)利用县级面板数据实证说明,均衡性转移支付占转移支付的占比提高 10%,该地区的实际 GDP 增长率将提高 0.46% [34]。武蕊君和郝治超(2021)在基于面板数据与系统 GMM 模型对云南省县市进行考察中,他们认为转移支付对云南省的县域经济起到了极大的拉动作用,但是由于云南地方经济发展水平和经济结构的限制,贫困地区运用转移支付资金的效果不佳[35]。张凯强(2023)基于政府层级的面板数据和 2002 年所得税分享改革政策,经验发现,一般性转移支付占比提高 1%,有利于降低地方政府营业税收入占比;提高基础设施建设投资,进一步使得中西部地区的经济增长率提升 0.21% [36]。

5. 结论及财政转移支付促进共同富裕的制度优化建议

本文从财政转移支付的作用方式出发,系统梳理了其促进共同富裕的内在机理。主要研究结论如下:一是财政转移支付对地区的收入分配调节效应显著,无论是否规定了资金的使用用途,一般性转移支付与专项转移支付都能协调区域间收入水平。二是财政转移支付对贫困地区影响较为显著,从收入和支出方面能够减轻贫困人口的负担,但是可能会存在部分群体形成“等靠要”的依赖行为与“养懒汉”情况的出现。三是财政转移支付的经济拉动效应显著,通过直接或者间接改善地方福利,但是也存在地方官员为政治晋升将资金投向不利于民生建设的地方。在推进共同富裕实现的政策目标下,我国现行转移支付相关法律法规体系还不够完善,要持续地增强转移支付资金使用效率,优化转移支付结构,加强综合管理,更好地发挥转移支付促进共同富裕的再分配效应。

5.1. 调整优化中央对地方的转移支付制度

基于我国财政分权体制的特殊背景,地方政府接收到的转移支付不仅可以调节财政纵向失衡和横向失衡,而且对于激励地方政府行为,最终调节地区和群体差距,推动实现共同富裕方面具有关键作用。因此,有必要对我国转移支付制度进行调整优化,推动我国治理能力的现代化。

首先要促进中央与地方相关事权支出责任划分相适应，对于中央政府，应该做到对财政事权的进一步加强，同时也要保证地方政府有资金履行事权；对于地方政府，相关支出责任应该履行，在收入和支出的资金缺口主要用上级转移支付来弥补。整体来看，在中央与地方政府之间的支出责任划分有利于调动中央和地方的积极性，提高基本公共服务的保障能力等。

其次应明确转移支付政策的改革目标，政策改革的目标需要从横向和纵向出发，这是改革的重点。纵向上看，我国各地区的情况和条件并不相同，财权与事权实现完全匹配存在一定的障碍，这将造成转移支付的纵向失衡与财政支出的现实需要之间的矛盾。横向上看，地方政府间的财力差距过大，不利于实现公平效率与共同富裕。总体上看，仍需在促进共同富裕的视角下调整完善转移支付的体制机制和方式方法。

5.2. 强化财政转移支付的绩效管理

目前的财政转移支付资金存在大量的浪费与结余等，资金的合理使用应该受到重视，各级政府应该以具体项目为抓手，对财政转移支付资金进行精细化管理。一方面，地方政府官员为了政治晋升激励和政治利益，会缩减在基本公共服务与民生福利上的支出，将财政转移支付资金用于政绩建设项目。另一方面，在财政转移支付政策实施的过程中，部分民众存在着“等靠要”的心态，对于自身竞争能力的提升不重视，这就会减弱财政转移支付促进共同富裕的效应。

应明确财政转移支付资金的“输血”功能，不断地扩大转移支付的规模。“输血”功能体现的是资金帮扶力度，一是可以壮大地区财政实力，缩小和均衡地区间的差距，保障地方政府社会事业的发展；二是能够直接帮扶特殊群体缓解相对贫困，提高其应对风险的能力。扩大我国的财政转移支付规模后，要进一步加大对地方政府的政策，资金支持力度以拓宽“输血”力度。提高财政转移支付的共同富裕效应，还需增强“造血”能力。“造血”能力的重点要在人力资本的培育、产业结构的优化升级和资本水平的积累等，为地区经济的发展注入新动力。

5.3. 通过转移支付促进地区合作与协调发展

中央应该加强全国的跨区域经济合作，最终实现共同富裕。本文研究已经明确，财政转移支付有促进地方基本公共服务均等化、均衡区域间财力的作用，在实现共同富裕整体目标的大背景下，要发挥好转移支付对地方政府的正向激励作用，通过逐步建立地方间合作机制推动区域协调发展的加速实现。

进入新时代，我国区域经济发展差距仍然较大，通过转移支付，不仅要调节居民收入分配和推进基本公共服务均等化等作用，更要实现对地方政府行为的激励。中央应设置地区协同的转移支付政策，促进当地政府提升跨区域经济协同发展的能力。当前，我国的经济发展空间结构和发展格局都在发生变化，依照东、中、西三大地带的划分模式正在逐渐被改变，中心城市和城市群正在成为要素发展的集中地。因此，要推动区域和省域合作共赢，提升经济圈的引领作用。最后，应适当关注人口因素在区域和协调发展中的作用，要用财政转移支付政策适当地引导人力资本在城市群之间流动，以此推动城镇化进程。

基金项目

“创新型科研项目”立项经费支持，项目编号：YB2023300。

参考文献

- [1] Barro, R.J. and Sala-i-Martin, R. (1995) *Economic Growth*. McGraw-Hill, New York, 32-35.
<https://doi.org/10.3386/w5326>

- [2] Cashin, P. and Sahay, R. (1996) Internal Migration Center-State Grants and Economic Growth in the States of India. *IMF Working Paper*, **43**, 123-171. <https://doi.org/10.2307/3867355>
- [3] Alesina, A. and La Ferrara, E. (2005) Ethnic Diversity and Economic Performance. *Journal of Economic Literature*, **43**, 762-800. <https://doi.org/10.1257/002205105774431243>
- [4] Doerrenberg, P. and Peichl, A. (2014) The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries. *Applied Economics*, **46**, 2066-2086. <https://doi.org/10.1080/00036846.2014.892202>
- [5] 詹新宇, 崔培培. 中国省级经济增长质量的测度与评价——基于“五大发展理念”的实证分析[J]. 财政研究, 2016(8): 40-53.
- [6] 郑世林, 应珊珊. 项目制治理模式与中国地区经济发展[J]. 中国工业经济, 2017(2): 24-42.
- [7] 吕冰洋. 国家能力与中国特色转移支付制度创新[J]. 经济社会体制比较, 2021(6): 29-38.
- [8] 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, 90.
- [9] 范子英, 张军. 财政分权、转移支付与国内市场整合[J]. 经济研究, 2010, 45(3): 53-64.
- [10] 毛捷, 汪德华, 白重恩. 民族地区转移支付、公共支出差异与经济发展差距[J]. 经济研究, 2011, 46(S2): 75-87.
- [11] 杜江, 龚浩. 新时代推进共同富裕实现的理论思考——基于财政的视角[J]. 求是学刊, 2020, 47(3): 55-62.
- [12] 邓文硕. “共同富裕”语境下财政政策的新作为[J]. 审计观察, 2021(10): 32-36.
- [13] 王英家, 张斌, 贾晓俊. 财政推动共同富裕——基于省以下转移支付制度分析[J]. 财经论丛, 2022(9): 25-34.
- [14] 罗明忠. 共同富裕: 理论脉络、主要难题与实现路径[J]. 求索, 2022(1): 143-151.
- [15] 卫志明, 杨修博. 财政治理如何推动共同富裕?——历史脉络、内在逻辑与优化路径[J]. 江苏行政学院学报, 2022(6): 46-54.
- [16] Baqir, R. (2002) Districting and Government Overspending. *Journal of Political Economy*, **110**, 1318-1354. <https://doi.org/10.1086/342804>
- [17] 胡日东, 王卓. 收入分配差距、消费需求与转移支付的实证研究[J]. 数量经济技术经济研究, 2002, 19(4): 29-32.
- [18] 寇铁军, 金双华. 财政支出规模、结构与社会公平关系的研究[J]. 上海财经大学学报, 2002, 4(6): 17-23.
- [19] 何晓霞. 政府转移支付的收入再分配消费激励效应[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2022.
- [20] 黄祖辉, 王敏, 万广华. 我国居民收入不平等问题: 基于转移性收入角度的分析[J]. 管理世界, 2003(3): 70-75.
- [21] 张凤, 刘吕吉. 基于福利性财政支出的城乡收入差距研究[J]. 首都经济贸易大学学报, 2015, 17(6): 12-21.
- [22] 陆伟健, 韩建雨. 初次分配、财政支出对居民收入差距的影响——基于动态面板 GMM 估计实证分析[J]. 重庆文理学院学报, 2016, 35(5): 128-132.
- [23] 杨怀宏. 我国财政转移支付对城镇的减贫效应分析[J]. 城市发展研究, 2015, 22(6): 22-25.
- [24] 卢洪友. 中国财政再分配与减贫效应的数量测度[J]. 经济研究, 2019, 54(2): 4-20.
- [25] 马光荣, 郭庆旺, 刘畅. 财政转移支付结构与地区经济增长[J]. 中国社会科学, 2016(9): 105-125, 207-208.
- [26] 李实, 沈扬扬, 滕阳川. 扶贫政策转型中城市低保瞄准度与反贫困效果分析[J]. 南开经济研究, 2021(5): 3-18.
- [27] 蒲晓红, 徐咪. 农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(3): 130-144.
- [28] 陈国强, 吴世艳. 公共转移支付的减贫效应估计——收入贫困还是多维贫困? [J]. 数量经济技术经济研究, 2018, 35(5): 59-76.
- [29] 刘成奎, 齐兴辉. 公共转移支付能授人以渔吗?——基于子代人力资本的研究[J]. 财政研究, 2019(11): 77-90.
- [30] 王礼贤. 精准扶贫背景下的政府补助减贫效应测算[J]. 农场经济管理, 2020(11): 53-54.
- [31] 汤晋, 陈洋庚, 滕盼. 农村家庭多维贫困测量及影响因素分析——基于 CFPS 2018 数据的实证[J]. 税务与经济, 2021(6): 76-85.
- [32] 唐沿源. 转移支付经济增长效应: 效率还是公平——单方程与联立方程模型的检验[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014, 28(1): 94-103.
- [33] 曾明, 华磊, 彭小建. 财政自给、转移支付与经济增长间的门槛效应——基于省级面板数据的分析[J]. 现代财经(天津大学学报), 2014, 34(6): 15-26.
- [34] 张凯强. 均衡性转移支付的经济效应分析[J]. 现代管理科学, 2018(1): 42-44, 84.

- [35] 武蕊君, 郝志超. 财政转移支付对县域社会经济发展的效应研究——基于云南省 125 个县市 2009-2018 年面板数据[J]. 中国商论, 2021(9): 164-166.
- [36] 张凯强. 提高一般性转移支付的经济增长效应——基于所得税分享改革的准自然实验[J]. 山东财经大学学报, 2023, 35(4): 49-63.