

# 财政转移支付对民族地区共同富裕影响效应的研究综述

高璇

新疆大学经济与管理学院, 新疆乌鲁木齐, 830000;

**摘要:** 共同富裕是一个民族都不能少的共同富裕, 也是 2035 年基本实现中国式现代化的重点任务之一。财政转移支付作为中央对地方再分配的一种手段, 具有促进地区间财力均等化、协调区域经济发展和促进基本公共服务均等化等重要作用, 民族地区转移支付制度的不断优化对提高民族地区财力、促进民生建设与推进共同富裕进程具有重要意义。站在全面实现小康社会的新起点上, 民族地区转移支付作为一项区域偏向型财政政策, 本研究对落后地区和偏远地区缩小地区间发展差距、为人民群众创造美好生活与实现共同富裕提供了经验参考。

**关键词:** 转移支付; 共同富裕; 均等化

**DOI:** 10.69979/3029-2700.25.06.057

## 1 引言

### 1.1 研究背景

进入新时代, 党中央打赢了民族地区的脱贫攻坚战, 向世界宣示了全面建成小康社会目标。从前一阶段中央对民族地区采取的各项帮扶政策来看, 财政工具具有针对性强、见效快、可操作性强的特点成为中央支持民族地区发展的最有力帮扶举措之一。2023 年, 中央对地方转移支付规模突破了 10 万亿大关, 其中对民族地区的财政转移支付规模达到了 1196 亿元, 已成为中国支持欠发达地区发展中最大的中央财政支出事项之一。相应的, 财政转移支付对民族地区的支持范围不断扩大, 支持内容也从起初的解决地方财政支出困难向后来的民族地区社会事业建设、经济高质量发展及生态文明等方向不断丰富。财政转移支付对民族地区解决绝对贫困、解决各类发展短板起到了巨大的效果。从十八大以来中国经济进入发展新常态, 财政转移支付作为中央缩小民族地区发展差距的有力手段, 科学评估这一财政工具对共同富裕的效应具有重要意义。

我国 1994 年实施分税制改革之后, 中央政府财力大增, 但支出责任和事权仍下放地方。因此, 政府在 1995 年正式建立财政转移支付制度, 向地方转移财政资金, 本质上是在经济发展水平不同的地区间重新分配财力, 自设立起, 财政转移支付制度坚持以人民为中心, 从“效率优先、兼顾公平”到“再分配更加注重公平”, 探索在高质量发展中扎实推进共同富裕制度建设的道路。

财政转移支付对地区经济增长的研究中发现转移

支付规模应与地方政府承担的财政收支责任相适应, 则有助于地区经济增长, 否则并不会带来地区经济的收敛, 也没有显著促进中西部地区经济的快速增长, 但间接使得欠发达地区放弃地方保护主义, 促进了国内市场的整合, 提高了经济整体的效率。从县级层面探究财政转移支付结构对经济增长的影响, 证明了一般性转移支付和专项转移支付均促进经济增长, 使转移支付资金对经济增长的效果弱化。

### 1.2 研究意义

1994 年分税制改革后, 转移支付具有显著的财力均等化效应, 转移支付在缩小地区之间财力差距和实现地区间基本公共服务均等化上发挥着不可替代的作用。从县级层面探究财政转移支付的均等化效应, 发现财政转移支付的分配效应都更加侧重考虑财政供养人口因素, 主要目的是“保运转”, 一般性转移支付对的均等化效应在公共服务领域逐渐显著; 专项转移支付则总体上增大了公共服务不均等。转移支付在均衡地区间财力差距上的效率表现仍有很大的改善空间, 究其原因, 转移支付大规模地改变了各省份财力水平排序的原因, 也有转移支付资金分配对落后省份倾斜不足的原因, 在转移支付资金分配时对不同地方公共服务公平与效率的关注不同, 进而对地方公共服务发展产生的财政激励不同。关于财政转移支付在贫困治理中的效果研究, 自政府的转移支付可以被低收入群体获得, 具有良好的“精准扶贫”效果, 但是再分配的边际效应待提高。从政府转移支付的各种类看, 特困户救助、五保户补助、低保等类型的政府转移支付对贫困的瞄准较好, 其减贫效率较高。

进入新时代,扎实推动共同富裕的发展阶段。学者们进一步研究了财政转移支付作为重要再分配财政工具对共同富裕的影响。焦长权和董磊明强调中央财政转移支付已经是中西部地区、农村地区民生支出的主要来源,是连接中央与地方政府、经济事务与民生支出、推动区域均衡发展和实现共同富裕目标的重要财政工具;杨穗和赵小漫研究中指出扎实推进共同富裕,应坚持在发展中保障和改善民生,通过中央与地方政府之间转移支付实现的社会保障,对于收入不平等的调节作用仍有待提高;李莹在促进共同富裕的对策建议中,指出应健全社会保障制度,政策重点是优化转移支付结构,加大最低生活保障等有利于困难群体收入增长的投入,更好地发挥保民生、兜底线的重要作用。

## 2 文献综述

### 2.1 关于共同富裕

自改革开放之初提出的先富地区带动其他地区共同富裕,是我国一项重大区域发展战略安排,关于我国区域发展差距的研究,Kanbur & Zhang 使用基尼系数和 GE 系数计算并回顾了中华人民共和国成立后地区差距的变化。Démurger 等学者的研究发现,改革开放后的我国地区差距曾一定程度下降,然而自 1987 年以后又开始扩大,从 1998 年开始,出现了加速扩大的趋势。蔡昉和都阳采用泰尔指数(Theil Entropy)分解的方法,把全国层面人均 GDP 的地区间差异分解为东、中、西三大地带内部差异以及地带之间的差异,发现在全国的总体地区差异中,东中西三大地带之间的差异是形成全国整体差异的主要原因。党的二十大中则强调中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。在此背景下,学界已对共同富裕的思想渊源、理论内涵、推动路径、政策措施等进行了大量有益探讨。

而关于共同富裕理论内涵,学者们剖析共同富裕应该从富裕和共享两个维度入手,“共同”强调社会发展成果应当惠及全体人民,是社会生产关系的集中体现;而“富裕”二字通常强调经济发展水平,是社会生产力发展水平的集中体现。在发展中实现共享,在共享中促进发展。共同富裕是富裕的共享,也是共享的富裕。就现实情况而言,民族地区在迈向共同富裕的道路上仍然存在诸多短板,少有文献基于国家治理效能研究财政转移支付在民族地区共同富裕中的作用,缺少政策实施效果的实证分析。关于共同富裕的研究,一部分学者关注

共同富裕的内涵及价值判断、社会贫富分化等理论性探索。随着十九届全会提出的中国式现代化建设目标,如何将共同富裕目标量化并落实到具体阶段成为了关键课题,大部分学者们对共同富裕的理解存在着共识,即共同富裕的本质是更好的体现富裕和共享维度的人民性。

### 2.2 关于转移支付

转移支付制度正式确立是在分税制改革 1994 年之后,分税制改革使得财政收入集中于中央,但是地方政府仍承担着较多的事权与支出责任,为了弥补地方财政收入与支出责任的缺口,中央开始对地方实行财政转移支付。而民族地区因其发展条件差、经济发展落后等客观因素,自新中国成立以来,一直是中央重点援助的区域。直至分税制改革后,针对民族地区的财政转移支付才逐步规范化。1995 年出台的《过渡期转移支付办法》中规定根据民族地区的特殊事宜,给予一定比例的转移支付补助系数;2000 年为配合“西部大开发”策略,设立“民族地区转移支付补助”,建立起专门针对民族地区的财力转移支付制度;2005 年则继续细化民族地区转移支付制度,强调区域公平和保障地方政府正常运转。

2010 年,经国务院批准,中央财政进一步完善了民族地区转移支付管理办法,出台了《中央对民族地区转移支付办法》,建立起了民族地区转移支付规模稳定增长机制,自此民族地区转移支付规模稳定增长,更加注重在民族地区各级政府间资金分配的公平,覆盖范围逐步扩大,将内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆等 5 个民族自治区和青海、云南、贵州等 3 个财政体制上视同少数民族地区对待的省份纳入了民族地区转移支付范围。图 1 展示了 2000—2022 年中央对民族地区转移支付规模的变化,从中可以看出,中央对民族地区转移支付规模逐年增加,2010—2022 年,年均增长率约为 9.82%,2022 年规模超过 1000 亿元。财政转移支付制度作为中央对地方再分配的一种手段,具有促进地区间财力均等化、协调区域经济发展和促进基本公共服务均等化等重要作用,民族地区转移支付制度的不断优化对提高民族地区财力、促进民生建设与推进共同富裕进程具有重要意义。

## 3 理论分析

转移支付主要解决政府间纵向与横向财力不均衡

和外部性。首先,分税制改革以来,财力集中于中央政府,中央政府的可用财力和调控能力大大增强,而地方政府财力有限,转移支付则可以弥补地方财力与支出责任间的缺口,满足地方财政支出的需要,实现政府间纵向财力均衡。其次,由于各地区间经济发展不均衡以及基本公共服务均等化要求,需要中央将财政资金从财力较高地区转向财力较低地区,促进各地区间财力均等化,实现政府间横向财力均衡。此外,因为公共品的供给具有外部性,为了使公共品供给达到有效水平,需要中央政府对地方政府进行财政支持。基于此,转移支付主要通过产业结构、基本公共服务水平和财政支出结构影响各地级市的共同富裕建设发展。

财政转移支付为各地区的产业发展提供资金支持和政策导向,为推进共同富裕提供坚实的物质基础。首先,转移支付的投入切实增加了地方政府可用财力,弥补地方政府财政缺口,支持各地区的基础设施建设,为当地经济发展和产业结构升级提供良好的外部条件与支持,进而实现区域间经济的协调发展。其次,专项转移支付用于贯彻落实中央重大决策部署和引导地方干事创业,支持地方科技创新、重点产业和地方优势产业的发展,带动地区产业结构优化升级,培育地区发展内生动力。最后,转移支付可以缓解地方政府财政压力,并增强地方政府应对风险的能力,保障地区经济的平稳性和良好循环。

#### 4 结论与启示

财政转移支付均衡地区间财力进而提升基本公共服务水平均等化水平,激励地方政府提高公共服务的供给质量,切实地改善民生,为推进共同富裕提供坚实的民生基础。首先,财力均等化是转移支付的最重要功能,在一般性转移支付中专门设有均等化转移支付项目,此项目是根据各地区标准化后的财政支出和财政收入之差分配财政资金。财政收入越低的地区得到的均等化转移支付资金越多,保障了自有财力较低地区的基本公共服务供给,还使得地方政府有更大的财政能力去提高公共服务建设水平,缩小区域间因经济发展差异造成的公共服务水平差距,保障人民群众获取基本公共服务的权利,促进基本公共服务均等化的实现;另一方面,一般性转移支付中专门设置的共同财权事权转移支付项目,是中央政府为了履行共同财政事权,对地方政府进行的财政支持。共同财政事权通常指的是由中央和地方政府

共同承担的财政支出责任,涉及基本公共服务的提供,如教育、医疗卫生、社会保障和就业等基本民生领域,共同财权事权转移支付激励地方政府履行以上民生领域的财政支出责任,激励地方政府更有效地提供民生类公共品,更好地满足人民群众对美好生活的需求,推动社会公平和谐,实现共同富裕。

财政转移支付影响地方政府的财政支出结构。财政转移支付可以有效缓解地方政府收支矛盾,而且一般性转移支付全由地方政府自主支配,地方政府可以充分发挥信息优势,合理安排支出结构以满足辖区居民偏好和发展需求,推动公共支出结构不断优化,即减少财政支出中对民生性支出的挤占,关注地区的民生建设。一方面,增加财政支出中的民生性支出占比,提升地区公共服务供给水平,增加对公共教育、医疗卫生服务和社会保障与就业服务等民生领域的投入,有利于满足人民对美好生活日益增长的需求;另一方面,生产性支出过度容易引发产能过剩与产业结构失衡等问题,优化支出结构,将生产性支出控制在合理范围,利于提高地区资源配置效率,带动经济高质量发展,促进区域经济协调发展;因此,转移支付可以通过影响地方政府的财政支出结构促进地方的民生领域建设和经济高质量发展,推进共同富裕进程。

#### 参考文献

- [1] 刘培林,钱滔,黄先海,等.共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J].管理世界,2021,37(08):117-129.
- [2] 李实.共同富裕的目标和实现路径选择[J].经济研究,2021,56(11):4-13.
- [3] 付文林,沈坤荣.均等化转移支付与地方财政支出结构[J].经济研究,2012,47(05):45-57.
- [4] 李实,朱梦冰.推进收入分配制度改革促进共同富裕实现[J].管理世界,2022,38(01):52-61+76+62.
- [5] 李金昌,余卫.共同富裕统计监测评价探讨[J].统计研究,2022,39(02):3-17.
- [6] 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.

作者简介:高璇,2000年10月,女,汉族,河北省衡水市,研究生,研究方向:人口、资源与环境经济学。