

地方财力横向差异对社会保障支出均等化的影响

任斌¹, 林义²

(1. 四川师范大学 全球治理与区域国别研究院, 四川 成都 610066; 2. 西南财经大学 老龄化与社会保障研究中心, 四川 成都 611130)

摘要: 优化各级政府对社会保障支出是促进基本公共服务均等化的重要任务, 而合理划分支出责任又必须以政府财力为前提。基于 25 个省份和 243 个地级市的数据, 采用关系数据分析范式实证研究了地方财力横向差异对社会保障支出均等化的影响。研究发现: 第一, 无论是省级还是地级市层面, 财力横向差异对社会保障支出均等化都起着抑制效应, 并且在地级市层面更强。第二, 这种效应在省级层面表现为中部、西部、东部依次增强; 相反, 在地级市层面则表现为东部、西部和中部依次增强。第三, 无论是省级还是地级市层面, 政府财政支出结构和中央对社会保障监管都是财力横向差异影响社会保障支出均等化的重要中介机制因素。据此, 为了促进我国社会保障支出均等化, 国家要加强地方财力横向关系的调整, 优化均等化顶层制度设计的“层次性”, 完善中央转移支付机制。

关键词: 社会保障支出; 均等化; 地方政府财力; 财政分权

中图分类号: F062.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-2972 (2024) 01-0069-14

DOI:10.13676/j.cnki.cn36-1224/f.2024.01.006

一、引言

在我国, 通过财政分权赋予地方政府足够的财权和支出自主权, 对基本公共服务均等化的影响仍然是一个悬而未决的问题。我国社会保障支出无疑是各级政府的一项重要公共支出, 由于受到地区之间的财政分权、经济发展及政府支出偏好等因素的影响 (庞凤喜和潘孝珍, 2012; 陈成, 2014),^[1-2]使得地方政府之间关于社会保障支出水平差异巨大, 这也成为制约我国社会保障事业高质量发展的主要问题。当然, 这些原因绝非是解释我国地区间社会保障支出巨大差异的全部理由。在过去很长一段时间里, 我国财政体制改革伴随着“财力上移与支出责任下移”的趋势, 不仅导致了各地区内部财政支出分权程度存在巨大差异, 也使得地方各级政府的财力横向失衡问题日益凸显 (刘书明等, 2019),^[3]这是影响我国社会保障支出均等化的重要因素。

收稿日期: 2023-01-18 修返日期: 2023-11-29

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“基于系统观念的多层次社会保障制度创新与政策协同研究” (23ZDA099)

作者简介: 任斌 (通信作者), 四川师范大学助理研究员, 经济学博士, 主要从事多层次社会保障研究, 联系方式 swu-plrb@163.com; 林义, 西南财经大学教授, 博士生导师, 主要从事社会保障、老龄金融与社会风险管理研究。

在以往文献中，多数是从财政纵向角度来考察对基本公共服务均等化的影响。例如，辛冲冲（2022）考察了地方财政纵向失衡对医疗卫生服务供给的影响。^[4]Song（2021）从医疗支出分权视角考察了我国财政分权对医疗服务供给效率的影响。^[5]Martinez-Vazquez 和 Timofeev（2008）、白晨和顾昕（2020）、白晨（2020）等学者对我国财政分权背景下的省级政府与下级政府之间的公共服务支出责任划分进行了考察。^[6-8]储德银和邵娇（2018）考察了中央与地方财政纵向失衡对地方政府公共支出结构的影响。^[9]然而，从财政横向关系视角来研究该问题的成果还不多。王伟同（2012）考察了省级层面财力横向均等与我国公共服务均等化实现路径。^[10]孙开和张磊（2019）考察了省际之间分权程度差异对基本公共服务支出偏向的影响。^[11]胡晓东和艾梦雅（2019）考察了全面营改增后的增值税分享机制对地方纵向和横向财力影响，并认为这削弱了基本公共服务均等化。^[12]

显然，从财力横向视角来考察对基本公共服务均等化的影响还需要做更多的研究。一是以往采用省级层面的经验数据，可能难以完全观测到地方内部各级政府的不同财力水平关系对基本公共服务均等化的影响效应。二是财政分权的横向关系与财力横向关系本质上存在一定差异，而后者又是决定财政支出水平和结构的直接因素。进一步从改革实践来看，当前我国社会保障支出责任主要依靠县（区）级政府，根据 2020 年的数据显示，我国省、市、县（区）三级政府的社会保障支出比例大致为 0.3 : 0.2 : 0.5。但这种模式已经受到越来越多的挑战，一些研究结论表明这种结构并不利于均等化的实现（辛冲冲，2022）。^[4]特别是面临“下头一根针，上头千条线”的繁重经济社会治理任务时，也会导致县（区）级政府的社会保障支出效率方面受到极大的影响。

二、制度背景：社会保障支出结构现状

自党的十八大以来，国家关于社会保障事权和支出责任的改革大致嵌入在两个方面：一是建立健全多层次社会保障体系，这方面更多偏向制度和政策体系层面。二是持续优化社会保障对象、内容、标准和支出责任，这方面更多偏向治理模式和均等化改革层面。当然，这两个方面是相互交织、协同治理的关系。但就社会保障支出责任来看，更多属于后者的范畴，这也是国家基本公共服务均等化改革的重要内容。

2017 年，国家出台了《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划》（国发〔2017〕9 号）文件，标志着我国以“人均财政支出差距控制”的均等化改革进入实质化进程。2018 年，根据《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6 号）文件精神的要求，规范社会保障、医疗等重大民生领域的中央与地方共同财政事权和支出责任划分，确立中央转移支付对社会保障等地方公共服务资金有效供给的重要地位。2019 年，党的十九届四中全会提出，优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。《国家基本公共服务标准（2023 年版）》（发改社会〔2023〕1072 号）文件进一步明确了养老保险、医疗保险、社会救助、扶残助残等社会保障领域的标准以及支出责任的划分。

近年来，中央财政支出发挥了越来越重要的作用，特别是中央转移支付在协调中央与地方政府关于社会保障支出责任方面的关键性作用。总体上，中央和地方政府之间形成关于社会保障支出责任的“五五分”格局，而这种格局在近 10 年来基本是一个比较稳定趋势（见图 1）。但是，关于地方各级政府之间的关系仍然是一个尚未厘清的问题。从财政分权结构来看，省、市、县（区）三级政府的收入分权比例为 0.172 : 0.218 : 0.61；相反，支出分权则表现为 0.166 : 0.2 : 0.634，总体上三级政府之间

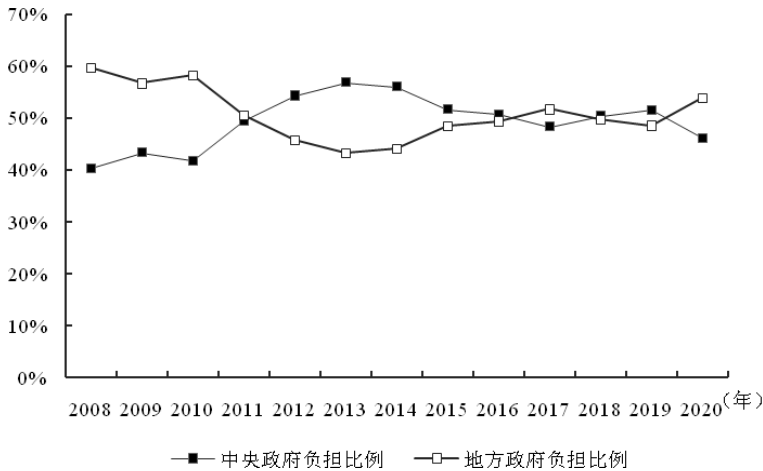


图 1 地区之间经济发展与社会保障支出水平分布情况

的收入与支出并不平衡，即省、市级政府的收入高于支出责任，而县（区）级政府则是支出责任高于收入。这一事实说明，我国财政分权改革还需要进一步优化地方各级政府财力与支出责任关系。

图 2 展示了我国 25 个省份和 243 个地级市的人均社会保障支出水平。首先，从横向关系来看，人均社会保障支出水平存在明显差异。虽然均等化的基本内涵在于全体公民能够公平可及获得大致均等的公共服务，其核心是机会均等，且要和经济社会发展水平相适应。但从图 2 所展示的人均 GDP 和人均社会保障支出水平在地区之间的分布来看，我国社会保障支出的非均等无疑是难以被否认的事实。其次，从地方纵向关系来看。虽然省、市、县（区）三级政府关于社会保障支出的总量比例大致呈 0.3 : 0.2 : 0.5 的关系，但从人均水平来看，地级市政府人均社会保障支出是省级政府的 1.3 倍，与地方各级政府的财力纵向关系恰好相反，这一现象值得我们重视。

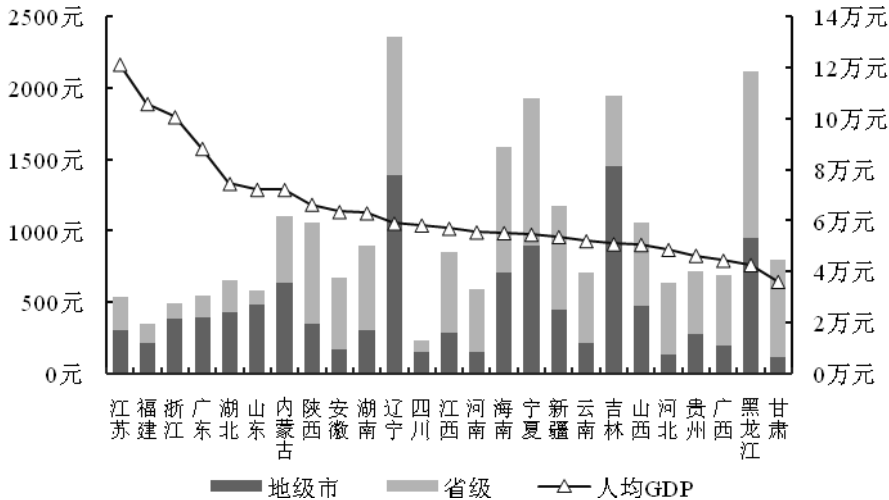


图 2 地区之间经济发展与社会保障支出水平分布情况（2020 年）

数据来源：根据各省份财政厅及地级市财政局的预决算报告公布数据计算。
注：市级人均社会保障支出水平 = 市本级社会保障与就业支出 / 辖区年末户籍人口；同理计算省级人均社会保障支出，左轴刻度的是社会保障支出（元），右轴刻度的是人均 GDP（万元）。

需要说明的是，辽宁、吉林、黑龙江、宁夏等地区的人均社会保障支出水平较高，而广东、江苏等经济发展水平较高地区的支出水平则相对较低。本文认为，这是因为广东、江苏等东部经济发达地区，由于其良好的经济发展，使得这些地方的社会保险费用收缴情况较好，所以政府财政支出的补贴需求相对较低。相反，东北等经济欠发达地区，由于其经济发展相对落后，社会保险费用收缴困难，加之特殊的历史背景使得社保制度赡养率较高，社会保障支出需要大量的财政支持。

三、模型设定、变量与数据说明

(一) 模型设定

本文考虑到社会保障支出均等化问题在一定程度上反映地区之间社会保障支出的差异，因此，把省级政府及地级市政府之间的社会保障支出均等化描述为“两两地区”之间的数据关系，采用关系数据分析范式来展开研究。另外，已有文献在研究公共服务均等化问题时，通常也只是考虑了解释变量对均等化的影响，未能考虑到解释变量本身在地区之间所存在的非均等关系效应，故本文也采用同样的方法，在省级和地级市层面分别构建“两两地区”之间关于财务差异的关系数据矩阵。具体来说，首先设定如下关系数据计量模型：

$$Y=\beta_1+\beta_2X+\beta_3Z+U$$

其中， β_1 、 β_2 、 β_3 是待估参数， Y 为被解释变量， X 为解释变量， Z 为控制变量， U 为残差项。通常，关系数据计量模型和属性数据计量模型在形式上是相同的。

采用传统方法来求解关系数据方程可能会存在自相关以及多重共线性问题。因为残差项行列元素之间的相关系数不为零，这极有可能导致计量模型产生严重的自相关以及关系数据存在变量之间的多重共线性（Krackhardt, 1988）。^[13]如果采用传统计量检验方法，则参数估计值的方差和标准差将增大，变量的显著性也将失去意义（Zagenczyk 等，2015）。^[14]

因此，本文将采用二次指派程序（QAP）方法。它是一种基于随机置换的非参数检验方法，主要包括相关性分析和回归分析两个部分，二者在原理上基本一致，均是首先把关系矩阵转化为“长”向量，计算相关系数，然后进行随机置换来检验系数估计值的显著性（刘华军等，2018）。^[15]

(二) 变量与数据说明

首先，被解释变量是社会保障支出差距（SEC），用各省级和地级市政府的人均社会保障支出差距来描述。其支出差距越大，表明均等化程度越差，反之越好。采用以往文献的测度方法，本文的社会保障支出指标采用各级政府历年财政决算报表中的本级社会保障和就业支出数据与辖区户籍人口数据的比值来测度。前文图 2 对省级和地级市政府之间的人均社会保障支出进行了描述，此处不做赘述。需要说明的是，此处之所以采用户籍人口数据，是因为在我国的社会保障管理体制中，地方政府的社会保障支出是按照户籍人口进行预决算。其次，核心解释变量是地区间财力横向差异（FIS）。财力通常是指各级政府在一定时期内拥有的以货币表示的财政资源，包括税收收入、非税收收入、转移支付等。本文采用省级和地级市两级政府的人均一般公共预算收入来分别测度他们的财力水平，比如地级市的财力水平为市本级一般公共预算收入与本市人口比值。

图 3 展示了各地区的省级和地级市政府财力水平。无论是省级还是地级市政府之间的横向财力水平都存在较大差异，说明我国地区间的财力横向非均等是不争的事实。从原因来看，主要受到各省份财政纵向分权结构、各级一般公共预算收入及辖区内人口规模等因素的影响。地方内部纵向财力也并非一致，此处，省级政府的财力水平大致为地级市政府的 1.4 倍，其中有 16 个省份的省级财力大于地级市财力，这与两级政府在社会保障支出责任划分方面的结果恰好相反，表明我国省级财力水平大

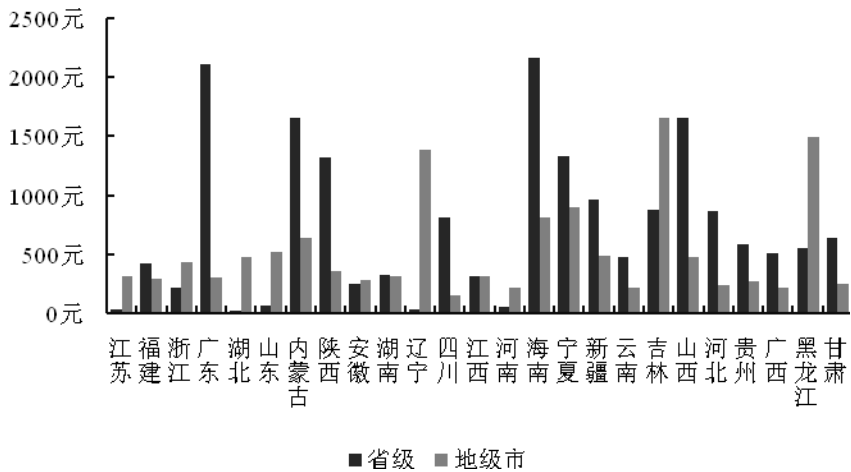


图 3 地区之间及省级和地级市两级政府的财力情况 (2020 年)

数据来源：根据各省份财政厅及地级市财政局的预决算报告公布数据计算。

注：本图中地级市的财力水平是根据各省份选择的的城市样本均值得到，例如安徽省下辖 16 个地级市，但受数据可得性约束，本文只纳入了该省 14 个城市样本数据，因此地级市财力水平为 14 个城市均值。

于地级市层面，但社会保障支出责任比重却相对较小。总体上，图 3 展示的统计结果与孙开和张磊 (2019)、童幼稚和李永友 (2021) 等学者的研究结论是一致的。^[11,16]

另外，影响地区间社会保障支出均等化的因素还比较多，所以本文在回归估计中还纳入了一些控制变量。第一，城镇化率差异 (CZH)，其中用各地区城镇人口占年末常住人口的比重来度量城镇化率水平，以控制各地城乡差异因素对被解释变量的影响。第二，人均地区生产总值，以控制各地区经济发展水平的影响，用符号 PGDP 来表示。第三，人口结构差异，当前对我国社会保障支出影响最直接和深刻的指标是老龄化水平，所以本文设置了人口老龄化差异变量 (OLD)，用各地区 65 岁及以上人口占总人口的比重来测度。第四，地区内部竞争程度差异 (COM)，此处借鉴 Hatfield 和 Kosec (2013)、李永友和张子楠 (2017) 的研究成果，^[17-18]将其定义为区域内城市数量与县 (区) 数量的比值，以控制地区内部各级政府的纵向关系效应，从而能够更好地对各级政府的财力横向关系效应进行考察。

最后需要说明三点：第一，本文选择的样本区间为 2017 年后，主要是考虑到 2016 年国家调整了中央和地方政府增值税分成比例，并且在此之前“营改增”的试点工作在各地区推进进度不一致，这可能会导致经验数据存在难以识别的政策内生性。第二，在 QAP 估计过程中，采用的数据集是通过各变量的年度均值来构建的差异矩阵，其中地级市观察样本量为 58806 个 (243×242=58806，剔除了主对角线为 0 的样本值)，省级样本量为 600 个。第三，核心解释变量的基础数据是从各省份和地级市 2017—2020 年财政预算执行情况报表摘取，其他数据则来自中国宏观经济数据库。表 1 汇报了各变量的属性数据的统计性特征。省级人均社会保障支出为 510 元，略大于地级市政府的 488 元，但前者标准差显著小于后者；政府财力方面，省级人均财力略大于地级市，且前者标准差也大于后者。

表 1 变量的统计性描述

变量	符号	单位	均值	标准差	最小值	最大值
省级						
人均社会保障支出	SEC	元	509.88	299.93	77.5	1162.6

续表 1

变量	符号	单位	均值	标准差	最小值	最大值
省级						
政府财力	<i>FIS</i>	元	730.1	644.7	22.3	2116.3
城镇化率	<i>CZH</i>	%	61.946	6.759	50.05	74.15
人均地区生产总值	<i>PGDP</i>	元	63631	20754	35995	121231
老龄化	<i>OLD</i>	%	0.132	0.025	0.08	0.17
地区内部竞争强度	<i>COM</i>	—	0.128	0.033	0.065	0.227
地级市						
人均社会保障支出	<i>SEC</i>	元	487.81	640.6	388.6	4842
政府财力	<i>FIS</i>	元	517.6	417.7	152.4	1655.4
城镇化率	<i>CZH</i>	%	61.24	13.11	24.24	99.54
人均地区生产总值	<i>PGDP</i>	元	64614.7	31754.3	16607	180872
老龄化	<i>OLD</i>	%	0.109	0.018	0.071	0.139
地区内部竞争强度	<i>COM</i>	—	0.127	0.027	0.066	0.227

(三) QAP 相关性分析

本文对各级政府财力横向差异与社会保障支出差异的相关关系进行实证检验，表 2 分别汇报了估计结果。从核心解释变量来看。省级政府的财力横向差异 (*FIS*) 与社会保障支出差异变量 (*SEC*) 的相关性系数为正，且通过了 1% 的显著性水平检验。同样，地级市政府的财力差异与社会保障支出均等化的相关性系数显著为正。此时，初步验证省级和地级市两级政府的财力横向差异与社会保障支出

表 2 QAP 相关性分析

变量	<i>SEC</i>	<i>FIS</i>	<i>CZH</i>	<i>GDP</i>	<i>OLD</i>	<i>COM</i>
省级						
<i>SEC</i>	1.000					
<i>FIS</i>	0.257***	1.000				
<i>CZH</i>	-0.138	-0.050	1.000			
<i>PGDP</i>	0.602***	0.174*	0.721***	1.000		
<i>OLD</i>	-0.102	-0.659***	0.171	0.069	1.000	
<i>COM</i>	0.237**	0.205*	0.153**	0.026	-0.319*	1.000
地级市						
<i>SEC</i>	1.000					
<i>FIS</i>	0.260***	1.000				
<i>CZH</i>	0.376***	0.555***	1.000			
<i>PGDP</i>	0.131**	0.543***	0.719***	1.000		
<i>OLD</i>	0.068**	-0.233***	-0.107**	0.025	1.000	
<i>COM</i>	0.103*	0.159***	0.076	0.038	-0.221*	1.000

注：*、** 和 *** 分别为 10%、5%和 1%的显著性水平。

差距呈显著正向相关性。当然，此处的关系系数并不能代表回归系数，故并不能判断它们的影响强度。

从控制变量关系来看。社会保障支出差距与各项控制变量之间的相关系数在省级和地级市的符号基本一致，但总体上省级层面的相关性比地级市层面更加密切。观察可知，被解释变量与控制变量两两之间的相关性系数的绝对值大多数大于 0.15，表明这些因素与被解释变量确实存在密切关系，假若不考虑这些相关关系对估计方程产生的多重共线性问题而贸然使用传统属性数据关系分析，极有可能导致回归估计结果的严重偏误。

四、实证检验：QAP 回归分析

(一) 基本估计

上述 QAP 相关性分析表明，省级和地级市两级政府的财力横向差异与社会保障支出差距确实存在十分密切的相关性，但若要进一步检验前者对后者的影响效应，则需要开展 QAP 回归分析。表 3 汇报了估计结果。第 1 列和第 3 列中，在不纳入控制变量的情况下，变量财力横向差异（FIS）的估计系数均为正，且至少通过了 5%水平的显著性检验。第 2 列和第 4 列中，纳入控制变量的估计结果显示，变量 FIS 的估计系数仍然显著为正，但地级市层面的系数水平显著大于省级层面，前者大致为后者的3.1 倍，且此时模型的拟合情况均表现良好。该结论表明，促进我国社会保障支出均等化，要求控制地方各级政府的财力横向差异；同时，相较于省级政府，加大地级市层面的财力横向差异调控的边际效应更大，所以当务之急更需要加快地级市层面的财力均等化进程。

表 3 财力横向差异对社会保障支出差距（SEC）的影响效应

变量	地级市		省级	
	(1)	(2)	(3)	(4)
FIS	0.560***	0.749**	0.257**	0.241*
CZH	—	0.561***	—	0.585***
PGDP	—	0.383***	—	1.016***
OLD	—	0.202***	—	0.060**
COM	—	-0.090*	—	0.146
截距项	0.000	0.000	0.000	0.000
观测值	55806	55806	600	600
R ²	0.068	0.533	0.066	0.579

注：显著性水平采用双尾检验的方式，“系数”汇报的是标准化回归系数；*、** 和 *** 分别为10%、5%和 1%的显著性水平。

从省级层面来说。一方面，作为链接中央与地方政府的“中间层”，在行政或立法权上享有“上位”优势，从而可以通过制度安排来影响辖区内各级政府财政资源和支出责任的配置。正因为这种嵌入自主性，使得省级政府在支出责任分担方面，有更多的条件从本级政府的经济增长贡献、利益分配格局等非财力因素方面来考虑。所以，一旦省级政府之间形成了显著的财力横向差异，就可以通过向上集中的方式来提高本级政府的财力。在 Martinez-Vazquez 和 Timofeev（2008）、周黎安和吴敏（2015）、Liu 等（2017）学者的研究文献中已经提供了大量经验证据。^[6,19-20]另一方面，在下级政府承担更多社会支出责任的同时，省级政府在经济支出方面承担了更高的支出责任（童幼稚和李永友，2021），^[16]这说明省级政府可能更加关注经济增长方面的财政投入，从而占用了大量财政资源。因此，

我们不难理解我国省级政府之间的财力横向差异扩大有可能会拉大社会保障支出差距。

在地级市层面，政府之间的财力横向差异仍然是抑制社会保障支出均等化的重要因素，且其强度远大于省级层面。关于省级和地级市两级政府所表现出来的差异性，本文认为这是因为我国财政分权与晋升考核的制度因素所致。第一，从财政分权结构来看。前文统计结果表明省级财力水平是地级市的 1.4 倍。在孙开和张磊（2019）研究中也发现，省级和地级市两级政府的收入分权大致为 1 : 0.7。^[14] 这些经验事实表明，地级市层面的公共支出受到财力约束的可能性更大，导致它们在地区间公共支出策略互动中的支出扭曲更加严峻（郭庆旺和贾俊雪，2009）。^[21] 第二，从晋升考核的制度来看。在以晋升和层级管理为核心的科层体系中，我国下层级政府官员升迁的竞争形势可能比上层级更严峻，使得下层级官员更加偏好于将财政资源配置到业绩显化能力强、时间短的方面，比如经济领域，而弱化对社会保障等业绩显化时间较长领域的投入。基于这两方面，地级市政府的财力横向差异对社会保障支出均等化的负效应可能会高于省级层面。

从其他控制变量估计结果来看，以地级市估计系数为例。一是城镇化率差异系数显著为正，表明地区城镇化差异是助长社会保障支出差异的重要因素。毋庸置疑，当前我国社会保障仍然表现出明显的城乡二元结构性问题，各地区城乡发展差异或城镇化水平将直接影响到政府对财政社会保障资源的配置策略，从而影响社会保障支出差异。此处，我们的检验结果表明二者之间呈正相关关系，是符合当前我国具体实践情况的。二是人均 *PGDP* 的差异系数显著为正，说明地区之间经济差异与社会保障支出均等化是负向关系，与理论预期相符。三是老龄化差异系数也显著为正。通常，老龄化作为诱致地区社会保障支出差异的外部压力性因素（马桑，2020），^[22] 是解释各地区社会保障支出差异的关键变量。四是，地区内部竞争程度差异系数显著为负，说明地区内部竞争程度差异在一定程度上能够抑制社会保障支出差距。主要因为地方政府之间存在典型的公共支出的策略互动关系，一旦地方政府形成了关于社会保障支出的竞争关系，则会激励它们增加社会保障支出。

（二）稳健性检验

为了审慎检验基本研究结果的稳健性，本文开展了如下稳健性分析。稳健性检验 1：由于 2019 年末发生的新冠病毒感染疫情，极有可能对本文实证估计结果稳定性产生冲击，因此，本文观测样本剔除 2020 年的数据，重新测算出各项变量的年度均值。稳健性检验 2：考虑到样本数据中可能存在的异常值的影响，借鉴辛冲冲（2022）的处理方法，^[4] 将样本数据采取前后 1% 的水平缩尾处理方法平滑样本数据。稳健性检验 3：考虑到宏观政策层面极有可能出现的逆向因果关系，本文重新选择各省份、地级市 2018 年的财力数据来构建核心解释变量 *FIS* 差异矩阵，而被解释变量 *SEC* 与其他控制变量则采用 2019 年数据，因为发生在后面的事件（*SEC*）是不可能影响到发生在前面的事件（*FIS*），所以可以有效控制逆向因果所导致的内生性问题。表 4 汇报了稳健性检验结果。总体来看，地级市和省级的财力横向差异估计系数的符号及显著性均与基本估计结果保持一致，表明前文的实证结果是稳健的。

表 4 稳健性检验回归分析

变量	稳健性检验 1		稳健性检验 2		稳健性检验 3	
	地级市	省级	地级市	省级	地级市	省级
<i>FIS</i>	1.412***	0.683**	0.987***	0.458**	1.291***	0.544**
<i>CZH</i>	0.522***	0.594*	0.563***	0.567**	0.534**	0.573***
<i>PGDP</i>	0.440***	0.049**	0.509***	-0.221	0.029**	0.293***
<i>OLD</i>	0.301***	0.500***	0.219***	0.408***	0.507**	0.499***

续表 4

变量	稳健性检验 1		稳健性检验 2		稳健性检验 3	
	地级市	省级	地级市	省级	地级市	省级
COM	-0.220*	0.299	-0.492***	0.889	-0.311**	-0.222*
截距项	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
观测值	58806	600	58806	600	58806	600
R ²	0.329	0.557	0.276	0.691	0.789	0.551

注：显著性水平采用双尾检验的方式，“系数”汇报的是标准化回归系数，*、**和***分别为10%、5%和1%的显著性水平。

(三) 异质性检验

本文进一步考察东部、中部、西部省份的异质性特征。^①总体上，地区之间的财力横向差异对社会保障支出均等化的影响效应存在显著差异。从省级政府来看，中部和西部的回归系数均显著为正，且通过了5%的显著性检验，东部虽然未能通过显著性检验，但系数仍然为正。从地级市政府来看，12个省份中有8个地区的回归系数显著为负，但系数水平差异较大，其系数绝对值由大到小依次为河南、浙江、甘肃、安徽、四川、广东、江苏、山西，表明地级市之间的财力横向差异对社会保障支出均等化的影响程度在这些省份依次递减。进一步地，回归系数通过统计性检验的东部3个省份均值为0.831、中部3个省份为1.016、西部2个省份为0.902。综上，我国财力横向差异确实对社会保障支出均等化具有显著的抑制作用，且在省级层面表现为中部、西部、东部的抑制作用依次增强；相反，在地级市层面则表现为东部、西部和中部依次增强。

表 5 三大区域及重点省份回归分析

区域 / 省份	东部	中部	西部	广东	江苏	辽宁
系数	1.762	0.356**	0.766**	0.784**	0.603**	-0.299
控制变量	是	是	是	是	是	是
观测值	56	56	72	420	156	182
R ²	0.343	0.313	0.453	0.411	0.799	0.255
区域 / 省份	山东	浙江	安徽	河南	湖北	湖南
系数	-0.236	1.106***	0.864**	1.775**	0.457	1.397
控制变量	是	是	是	是	是	是
观测值	210	90	182	272	90	132
R ²	0.344	0.802	0.3336	0.657	0.867	0.137
区域 / 省份	江西	山西	甘肃	广西	四川	—
系数	0.018	0.409**	0.955**	-0.295	0.849***	—
控制变量	是	是	是	是	是	—
观测值	110	110	72	156	272	—
R ²	0.174	0.889	0.543	0.339	0.771	—

注：显著性水平采用双尾检验的方式，“系数”汇报的是标准化回归系数，*、**和***分别为10%、5%和1%的显著性水平。

①基于各省份样本城市充足性考虑，此处重点选择了14个省份作为考察对象，它们分别是安徽、甘肃、广东、广西、河南、湖北、湖南、江苏、江西、辽宁、山东、山西、四川及浙江，其中东部地区有5个省份，中部地区有6个省份，西部地区有3个省份。

(四) 机制检验

地方政府的财政配置行为和中央的监管行为，或者是重视程度必然会对社会保障支出产生决定性影响。接下来，借鉴温忠麟等（2004）和江艇（2022）的中介效应检验方法，^[23-24]本文从省、地级市两级政府财政支出结构（社会保障支出占财政支出比）和中央监管激励强度（转移支付占地方社保支出比），分别探讨省、地级市两级政府的财力横向差异对社会保障支出均等化影响的具体传导路径。从理论上来说，一方面不同地方政府在不同的财力水平下，将有限财政资源分配到基建、产业、教育、医疗其他领域的结构关系将直接影响到社会保障支出水平。另一方面中央加强对地方政府的社会保障支出监管或重视程度后，在顶层统筹规划指导下也可能提升地方社会保障支出的均等化。因此，优化地方政府的财政支出结构与加强中央监管激励，强化顶层的统筹规划等举措能够对地方社会保障支出均等化产生积极作用。

1. 财政支出结构的机制作用

在我国财力上移与支出责任下移的财政分权改革趋势下，各级政府的财政支出结构是影响社会保障支出均等化的重要因素。例如，在我国现行的财政体制下，上级政府对下级政府拥有较大的财力分配影响力，一旦它们面临着过大的支出负担时，极有可能向下级政府转移支出压力，或者向上集中财权来增加本级财力，从而影响各级政府的财力水平，并由此扭曲各级政府的支出偏好或结构，最终影响到社会保障支出均等化。因此，此处考察地方政府的财政支出结构是否是财力横向差异对社会保障支出均等化影响的机制因素。具体来说，使用各级政府的本级社会保障支出占财政总支出的比重来测度财政支出结构，然后分别构建出省级和地级市政府的财政支出结构差异矩阵，考察“财力横向差异（FIS）——地方政府财政支出结构（FDS）——社会保障支出差距（SEC）”的传导路径。表 6 汇报了估计结果。

表 6 财政支出结构的中介效应

变量	地级市			省级		
	(1) SEC	(2) FDS	(3) SEC	(4) SEC	(5) FDS	(6) SEC
FIS	0.749**	0.034**	0.082**	0.241*	0.195*	-0.109
FDS	—	—	0.505***	—	—	0.762***
控制变量	是	是	是	是	是	是
截距项	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
观测值	58806	51756	51756	600	600	600
R ²	0.533	0.210	0.234	0.579	0.754	0.880

注：显著性水平采用双尾检验的方式，“系数”汇报的是标准化回归系数，*、**和***分别为 10%、5%和 1%的显著性水平。

从地级市层面来看，第 1 列汇报了不考虑中介变量的情况，地级市政府之间的财力横向差异系数显著为正。第 2 列汇报了财力横向差异对财政支出结构差异的估计系数为 0.034，且通过了 5%水平的显著性检验，表明地级市政府之间财力横向差异扩大将加剧财政支出结构差距。第 3 列考虑中介变量后，财政支出结构差距系数为 0.505，且在 1%水平上显著，表明财政支出结构差异性扩大可能加剧社会保障支出差距。此时，所有系数均通过了显著性检验，可以判断中介效应成立，即地级市政府之间的财政支出结构差异是财力横向差异影响社会保障支出差异的一个正向传导机制。如图 4 所示。

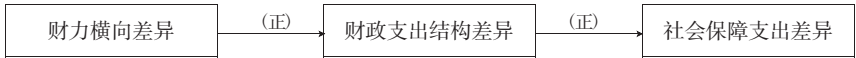


图 4 地级市政府财政支出结构的中介效应路径

注：后面的中介效应可以参考此图思路，故不再作图展示。

从省级层面来看，第 4 列不考虑中介变量的情况下，省级政府之间的财力横向差异系数显著为正。第 5 列财力横向差异系数同样显著为正，意味着省级政府之间的财力横向差异也在一定程度加剧地区间财政支出结构差距。第 6 列财政支出结构差异的估计系数为 0.762，且在 1% 的显著性水平上成立，表明财政支出结构差异对社会保障支出差距具有正向作用，所以要努力缩小省级政府之间的财政支出结构差异。实际上，我国各地区间财政支出结构呈现出显著的差异已是不争的事实，所以优化地方各级政府的支出结构是推动社会保障支出均等化的重要出发点。总体上与地级市层面一致，省级政府的财政支出结构差异是财力横向差异影响社会保障支出差异的一个正向传导机制。

如前所述，对于省级政府来说，具备地方政府的“上位”优势决定了他们在根据财力情况决定社会保障支出水平方面具有很大的自主权，因此，他们之间的财力差异越大，就越有可能强化地区间财政支出结构的差异性。而财政支出结构差异又与社会保障支出差异具有很强的正相关性，所以省级政府之间的财政支出结构差异也强化了财力横向差异对社会保障支出均等化的负向作用。对于地级市政府来说，由于他们面临的财力约束更大，且在科层制体系下，晋升竞争形势更加严峻导致他们更容易在公共支出的策略互动关系中加剧财政支出结构的失衡，从而加剧社会保障支出的不均等现象，所以财政支出结构也同样是地级市政府之间财力横向差异影响社会保障支出均等化的重要传导机制因素，且发挥着显著的负向作用。

2. 中央监督激励的机制作用

通常，转移支付是中央监管地方财政支出的重要制度安排。一方面，在中央转移支付的支持下，中央和地方政府之间逐步形成了关于社会保障支出责任相对稳定的格局。但另一方面，由于当前我国转移支付机制还不健全，很大程度上缺乏科学化、公式化转移支付技术的支撑，极有可能导致中央转移支付对地方政府的社会保障产生负效应，比如弱化地方政府的社保费用征缴力度和导致支出不均等的问题。鉴于此，本文借鉴唐睿和刘红芹（2012）的方法，^[29]设置中央对地方社会保障的监管激励变量（*SUP*），^①即采用 $(H \div B) \times (C \div D)$ 来测度，其中，*H* 为各地区获得的转移支付，*B* 为地方政府财政支出总额，*C* 为中央转移支付中社会保障的转移支付额，*D* 为每年中央向地方转移支付的总额。分别构建出省级和地级市的差异矩阵，以考察“财力横向差异（*FIS*）——中央监管激励差异（*SUP*）——社会保障支出差异（*SEC*）”的传导路径。估计结果见表 7。

表 7 中央监管激励的中介效应

变量	地级市			省级		
	(1) <i>SEC</i>	(2) <i>SUP</i>	(3) <i>SEC</i>	(4) <i>SEC</i>	(5) <i>SUP</i>	(6) <i>SEC</i>
<i>FIS</i>	0.749**	0.130**	0.174**	0.241*	0.029**	0.105**
<i>SUP</i>	—	—	-0.191***	—	—	-0.288***
控制变量	是	是	是	是	是	是

①一方面，转移支付会影响社会保障支出均等化；另一方面，社会保障支出不均等又是影响中央转移支付的重要因素，因此，二者极有可能互为因果从而导致估计的内生性问题。本文对中央监管变量的测度采用滞后 1 期数据（2016—2019 年），因为后发生的事情（当期社会保障支出）不可能影响到上期（中央转移支付）的行为决策，从而达到控制因逆向因果所导致的估计偏误。

续表 7

变量	地级市			省级		
	(1) SEC	(2) SUP	(3) SEC	(4) SEC	(5) SUP	(6) SEC
截距项	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
观测值	58806	51756	51756	600	600	600
R ²	0.533	0.232	0.240	0.579	0.736	0.757

注：显著性水平采用双尾检验的方式，“系数”汇报的是标准化回归系数；*、**和***分别为10%、5%和1%的显著性水平。

在地级市层面。第2列财力横向差异估计系数为正，且在5%水平上显著，表明地级市政府之间的财力横向差异与中央监管激励差异呈正相关，即地方财力横向差异扩大可能会刺激中央对不同地区的差异化监管激励，比如对表现差的地区强化监管激励，而对良好地区减轻。第3列中，纳入中介变量后的估计结果显示，中央监管激励差异变量的估计系数显著为负，说明中央监管激励在地区间的差异与地级市政府之间的社会保障支出差异负相关。综合判断，中央对地方社会保障支出监管激励是地级市政府财力横向差异影响社会保障支出差异的一个负向中介因素。

在省级政府层面，同理可知中央对社会保障支出监管激励是省级政府财力横向差异影响社会保障支出差异的一个负向中介因素。综上，无论是省级层面还是地级市层面，中央对地方社会保障的监管激励有利社会保障支出均等化。前文基本估计结果表明，财力横向差异扩大会抑制社会保障支出均等化，而财力横向差异又是决定地方接受中央监管激励（或转移支付）强度或重视程度的重要因素，后者的核心目的就是要平衡地区之间的社会保障支出水平。所以，中央监管激励能够减弱财力横向差异对社会保障支出均等化的不良效应，从而发挥正向中介机制功能。

五、结论与政策建议

优化各级政府对社会保障支出是促进基本公共服务均等化的重要任务，而合理划分支出责任又必须以政府财力为前提。但在目前财政分权背景下，地方政府之间的财力关系很难实现绝对的均衡，在这种客观条件下，比较地方各级政府的财力横向差异对基本公共服务均等化的影响，对促进均等化改革具有重要的现实意义。本文将地方政府的财力横向差异及社会保障支出差距描述为“两两地区”之间的关系数据，以全国25个省份和243个地级市与经验数据为支撑，采用QAP回归分析法，比较研究了省级和地级市两级政府的财力横向差异对社会保障支出均等化的影响效应以及其作用机制。

研究结论显示：第一，无论是省级层面还是地级市层面，财力横向差异对社会保障支出均等化都起着显著的抑制作用，并且这种抑制效应在地级市层面更强。第二，上述效应存在明显的地区异质性特征，即在省级层面表现为中部、西部、东部的抑制作用依次增强；相反，在地级市层面则表现为东部、西部和中部依次增强。第三，机制检验表明，无论是省级层面还是地级市层面，财政支出结构和中央对社会保障支出的监管激励都是地区间财力横向差异影响社会保障支出均等化的重要中介机制因素。

基于上述实证结论，本文提出如下三点政策建议。

第一，随着区域协调发展战略实施，人力资源等生产要素在更大范围内快速流动，这就要求进一步拓展社会保障服务空间（林义，2022）。^[26]加强地区间财力横向差异的调控有利于促进社会保障支出均等化，并且相对于省级政府而言，加大地级市层面的财力横向差异调控对促进社会保障支出均等化的边际作用更大。因此，协同推进地方的财力横向关系调控和社会保障支出主体责任的层级提升，是推动社会保障支出均等化的重要政策举措。

第二，要贯彻因地制宜、因势利导的原则来优化社会保障支出均等化改革工作。一方面，中央社会保障制度的顶层设计要把握好促进支出均等化改革的“层次性”：第一层是中央制定基础性、区域间有适度差异的标准；第二层是中央通过转移支付对各区域内部各地区社会保障支出均等化实施监管和激励。另一方面，各地区应立足本地实际而采取有效的政策安排，比如根据本文研究结论，当下东部地区可以强化省级层面的财力横向差异调控，而在中部地区则更需要强化对地级市层面的调控。

第三，地方政府的财政支出结构和中央转移支付的监督激励作用也是影响社会保障支出均等化的重要因素。这意味着中央社会保障转移支付不能仅立足于地方财政支出缺口，还要兼顾到转移支付所带来的地方财力横向关系变动；同时，要强化中央转移支付对地方财政支出结构的激励和监管功能。比如适度抽取一部分转移支付作为以奖代补的激励手段，灵活划分从中央到地方各级政府的支出责任比例以适应对一些地区的重点支持，适度调整对财力良好地区的支持比例，加大对欠发达地区的支持力度，促进地方经济快速健康发展。

参考文献：

[1]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): 29–35.

[2]陈成. 中国社会保障支出: 问题与思考[J]. 社会科学, 2014, (7): 26–34.

[3]刘书明, 李文康, 师宇. 中国地方财力差异的区域结构特征、变化趋势与影响因素——基于 2007—2017 年省级数据的实证分析[J]. 宏观经济研究, 2019, (11): 47–62.

[4]辛冲冲. 纵向财政失衡、FDI 竞争与医疗卫生服务供给水平——兼论标尺竞争机制下地区间的策略性行为[J]. 财贸经济, 2022, (1): 59–75.

[5]Song B.. An Incomplete Reform: Understanding Horizontal Fiscal Equalization in China[D]. Canberra: Australian National University, School of Politics and International Relations, 2021.

[6]Martinez-Vazquez J., Timofeev A.. Regional-local Dimension of Russia's Fiscal Equalization[J]. Journal of Comparative Economics, 2008, 36(1): 157–176.

[7]白晨, 顾昕. 找回“中间层”: 省级支出责任与医疗救助均等化[J]. 中国行政管理, 2020, (1): 121–127.

[8]白晨. 转移还是消化: 省级政府基本公共服务筹资策略及其效果分析——来自医疗救助服务的证据[J]. 中国软科学, 2020, (1): 95–103.

[9]储德银, 邵娇. 财政纵向失衡与公共支出结构偏向: 理论机制诠释与中国经验证据[J]. 财政研究, 2018, (4): 20–32.

[10]王伟同. 财政能力与横向公平: 两种均等化模式关系辨析——兼论中国公共服务均等化实现路径选择[J]. 经济社会体制比较, 2012, (6): 111–119.

[11]孙开, 张磊. 分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角[J]. 财贸经济, 2019, (8): 18–32.

[12]胡晓东, 艾梦雅. 基本公共服务均等化、财力均衡与增值税共享制度重构[J]. 财政研究, 2019, (6): 94–101.

[13]Krackhardt D.. Predicting with Networks: Nonparametric Multiple Regression Analysis of Dyadic Data[J]. Social Networks, 1988, 10(4): 359–381.

[14]Zagenczyk T. J., Purvis R. L., Shoss M. K.. Social Influence and Leader Perceptions: Multiplex Social Network Ties and Similarity in Leader-member Exchange[J]. Journal of Business and Psychology, 2015, 30(1): 105–117.

[15]刘华军, 彭莹, 裴延峰, 贾文星. 全要素生产率是否已经成为中国地区经济差距的决定力量?[J]. 财经研究, 2018, (6): 50–63.

[16]童幼稚, 李永友. 省以下财政支出分权结构: 中国经验[J]. 财贸经济, 2021, (6): 5–20.

[17]Hatfield J. W., Kosec K.. Federal Competition and Economic Growth[J]. Journal of Public Economics, 2013, 97: 144–159.

[18]李永友, 张子楠. 转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗[J]. 经济研究, 2017, (1): 119-133.

[19]周黎安, 吴敏. 省以下多级政府间的税收分成: 特征事实与解释[J]. 金融研究, 2015, (10): 64-80.

[20]Liu Y., Jorge Martinez-Vazquez J., Wu A. M.. Fiscal Decentralization, Equalization, and Intra-provincial Inequality in China[J]. International Tax and Public Finance, 2017, 24(2): 248-281.

[21]郭庆旺, 贾俊雪. 地方政府间策略互动行为、财政支出竞争与地区经济增长[J]. 管理世界, 2009, (10): 17-27 .

[22]马桑. 省际社会保障财政支出与经济实力非一致性影响因素研究——来自模糊集定性比较分析的解释[J]. 保险研究, 2020, (9): 117-127.

[23]温忠麟, 张雷, 侯杰泰. 中介效应检验程序及其应用[J]. 心理学报, 2004, (5): 614-620.

[24]江艇. 因果推断经验研究中的中介效应与调节效应[J]. 中国工业经济, 2022, (5): 100-120.

[25]唐睿, 刘红芹. 从 GDP 锦标赛到二元竞争: 中国地方政府行为变迁的逻辑——基于 1998—2006 年中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2012, (1): 9-16.

[26]林义. 我国多层次养老保障体系优化与服务拓展[J]. 社会保障评论, 2022, (5): 56-65.

The Influence of Horizontal Differences of Local Financial Resources on the Equalization of Social Security Expenditure

REN Bin^{1,2}, LIN Yi²

(1. Sichuan Normal University, Chengdu 610066; 2. Southwest University of Finance and Economics , Chengdu 611130, China)

Abstract: Optimizing social security expenditures by governments at all levels is an important task in promoting the equalization of basic public services, and the reasonable allocation of expenditure responsibilities must be based on the government financial resources. Based on the data of 25 provinces and 243 prefecture-level cities, this paper adopts the relational data analysis paradigm to conduct an empirical study of the impact of the horizontal differences in local financial resources on the equalization of social security expenditures. The findings show that, firstly, the horizontal difference of financial resources has an inhibitory effect on the equalization of social security expenditure at both provincial and prefecture-level cities, and it is stronger at the prefecture-level city level. Secondly, at the provincial level, this effect is manifested at the provincial level as an increasing trend in the central, western, and eastern regions; on the contrary, at the level of prefecture level cities, it shows an increasing trend in the eastern, western, and central regions. Thirdly, whether at the provincial level or prefecture level, the structure of government fiscal expenditure and the central government supervision of social security are important intermediary factors that affect the equalization of social security expenditures due to horizontal differences in financial resources. Based on this, to promote the equalization of social security expenditure in China, the state needs to strengthen the horizontal adjustment of local financial resources and optimize the "hierarchical" design of the equalization top-level system, as well as improve the central transfer payment mechanism.

Key words: social security expenditure; equalization; local government finance; fiscal decentralization

责任编辑: 黄 晗