

# 转移支付、财政分权与县域经济增长<sup>\*</sup>

汪 冲

(南京财经大学财政与税务学院,江苏 南京 210046)

【摘 要】 转移支付会通过公共支出领域和税收领域对经济增长产生影响,也会在一定程度上抵消现有体制下激励地方官员推动地方经济发展的治理方式所产生的缺陷,这种修正因不同转移支付类型和不同地区而有所区别。同时,存在边际经济增长收益递减效应的县域转移支付会进一步扩张,使得地区间财力差距愈演愈烈。并且,支出责任、税权划分和转移支付三方格局下的政府间财政资源配置阻碍了县域经济增长,需要从政府间财政关系角度加以改进。

【关键词】 转移支付;财政分权;县域经济增长

【中图分类号】F062.6

【文献标识码】A

【文章编号】1000-971X(2011)04-0086-08

## 一、前言

我国在长期经济分权过程中保持了政治上的高度集权体制,这种政治集权与经济分权的交错式架构提供了一种激励地方官员推动地方经济发展的治理方式(周黎安<sup>[1]</sup>;王永钦等<sup>[2]</sup>)。这种治理模式在取得巨大成功同时也暴露出一些弊端,如资源配置效率低下,以及过分强调 GDP 的政治竞争机制强化了地方政府在地区保护主义色彩和掠夺型策略行为等(周业安<sup>[3]</sup>;周黎安<sup>[4]</sup>;贾俊雪等<sup>[5]</sup>)。

不可否认,中国的财政分权是在维系政治集权框架下,依托多重目标任务下的相对绩效评估方式,以官员委任和晋升为激励手段,中央和地方政府不断地调整它们的财政关系的过程中实现的。政治集权背景下的制度裁量和修正具有明显的“事后”特征:即鼓励地方政府的 GDP 增长竞争以及相应的实验与创新,针对暴露出来的不足与缺陷,基于政治集

权背景运用政治、经济、行政等多种手段加以弥补。

在这一背景下审视转移支付,似乎不能将其看做是财政分权格局中相对于公共支出和税收领域的一个次要内容,而是政治集权背景下试图纠正财政分权增长机制缺陷、提高分权增长绩效的一个重要手段和内生变量——当前,无论是转化经济增长方式、保障民生,还是改善公共品供给,都能看到转移支付越来越凸显的身影。2011 年发布的十二五规划纲要要求“增强县域经济发展活力”,为此,需要“扩大县域发展自主权,稳步推进扩权强县改革试点”。同时,“建立健全县级基本财力保障制度,增加对县级财政的一般性转移支付,逐步提高县级财政在省以下财力分配中的比重。”可以预见,在未来一段时期内,转移支付在政府间财政关系,特别是县级财政中的地位和作用将会得到进一步强化。由于现有关于中国财政分权增长的研究普遍集中在省级

<sup>\*</sup> 本文是国家自然科学基金项目“西部地区农村义务教育投入保障制度设计研究”(项目编号:70663012)的后继成果,并属国家自然科学基金项目“威慑风险、激励机制与高收入个人税收不遵从规制”(项目编号:70973050)、教育部人文社会科学基金项目“长三角大气污染共同治理中财政‘激励——协作’机制研究”(项目编号:09YJC790137)和南京财经大学科研基金项目“全面推开增值税转型的方案选择与优化”(项目编号:C0806)和“基于城市体系空间演化视角的房产税可计算一般均衡研究”(项目编号:A2010001)的阶段性成果。

【作者简介】汪冲(1979-),男,安徽宣城人,南京财经大学财政与税务学院讲师、博士。主要研究方向:公共经济与管理。

政府层面,对于作为分税制体系中“神经末梢”的县级财政鲜有涉足,因此,本文可以提供了一个新颖的研究角度。

## 二、理论分析与研究命题

从理论上说,转移支付可以通过税收领域和公共支出领域对财政分权增长机制产生影响。现有一些文献已经证实了一段时期内辖区间税收政策的策略性特征(李永友等<sup>[6]</sup>),即为了提高本辖区在争夺外部资源和稀缺性流动资本的竞争能力,辖区之间必然开展税收竞争。由于财政管理制度的改进、税收管辖权的归属,以及税收优惠和策略性税收政策所具有的粗放式特征,这种横向的辖区间税收竞争没有成为财政分权增长机制中的一个持续性策略。但是,从纵向的政府层级间来看,收入自治和税收管辖权划分仍是辖区政府实施经济激励所涉及的主要内容之一。理论上已经证明,转移支付可能会对地方政府发展经济的动力产生负面影响(龚六堂等<sup>[7]</sup>),在激励地方官员推动地方经济发展的治理模式下,转移支付规模越大,则意味着“经济人”地方政府发展辖区经济,“做大做强本级税基”的激励也会越弱,即转移支付有可能不利于经济增长。

至于公共支出领域,围绕经济建设和基础设施支出竞争,为了尽可能提高支出方面的竞争力,辖区政府就会通过其他非规范手段从私人部门获取可以使用的资源或减少其必要的支出义务,包括预算外收入膨胀和辖区各种形式的隐性债务(张军等<sup>[8]</sup>)。这种机制对地方政府形成了一种“驱赶”效应:逐步使得地方政府将财政收入的重点由预算内转到预算外、由预算外转到非预算,收入来源上从依靠企业到依靠农民负担和土地征收,从侧重“工业化”到侧重“城市化”(周飞舟<sup>[9]</sup>)。这一背景下,基于政治集权背景下的转移支付也能够提供一种纠正作用,特别是在财力窘迫、支出需求旺盛的政府层级和辖区内,通过转移支付对辖区政府公共支出的激励和引导作用,从而产生了一种与地方政府公共支出领域引资竞争相反的效应——通过纠正财政支出结构失衡,保障教科文卫以及社会保障等事业以促进人力资本、公共服务和社会发展,从而有利于辖区内的经济增长。基于上述分析,本文提出了第一个研究假说。

假说1:转移支付对分权增长机制的影响不仅

体现在税收领域,也体现在公共支出领域,并且这两种效应的作用相反。

除了通过公共支出和税收收入对分权增长机制产生相异的影响之外,不同类型的转移支付也可能存在差异,从而使得问题进一步复杂化。Davoodi 和 Zou<sup>[10]</sup>认为,对应性转移支付会扭曲地方政府的支出行为,对应性转移支付的授权应该属于转移支付的授予方,而一揽子或非条件型转移支付的权力应该给承担支出的那级政府。从一般意义上来说,尽管存在政治寻租、管理效率等因素的干扰,施加了配套比例、指定用途等各种附加条件的对应性转移支付所能体现的调控功能,以及激励和规制辖区政府公共支出方面的效果会更为显著,而作为地方政府准自有财源的税收返还和无条件转移支付的效果相对较弱,地方政府会更倾向于将这部分资源用于“吃饭财政”和人头费开支以购买“政治支持”(cai 和 Triesman<sup>[11]</sup>),或者如同 Bardhan 和 Mookherjee<sup>[12]</sup>所指出的,由于相比于高层政府,地方政府更容易受到地方利益集团的约束,因此它需要在提供有效公共产品与供养财政人口之间做出权衡以满足地方特定的利益集团。基于以上思路,本文提出第二个研究假说。

假说2:不同类型转移支付在财政分权增长机制的作用存在差异。那种越有利于体现和贯彻上级政府调控意图的转移支付类型,在转移支付的分权增长机制中表现越显著。

当前,大量研究已经表明分税制改革以来的转移支付体系具有明显的逆均等化效应(Tsui<sup>[13]</sup>),转移支付不但没有起到均等县级财力的作用,反而拉大了财力差异(尹恒等<sup>[14]</sup>)。那么,作为转移支付体系的另一通行目标——基于发展考虑的激励作用表现如何?当前,在地区GDP增长竞争中,发达地区表现出了更强的竞争优势和经济绩效,包括吸引外资和发展外向型经济中的优势格局,以及各地区工业集聚程度和经济开放进程,也包括教育、卫生、社会保障、劳动力市场等方面的人力资本和社会能力。这样,地区差距和竞争格局会使得转移支付对分权增长绩效的影响在辖区间存在一定差异。发达地区尽管在转移支付分配格局中占据了有利地位,但转移支付激励所能够体现的增长效应可能相对较弱,

而贫穷地区由于其相对孱弱的社会资源和经济禀赋,转移支付反而可能会创造出相对更高的增长收益。因此,本文提出了第三个研究假说。

假说3:转移支付的财政分权增长绩效会表现出地区间差异。其差异表现为转移支付在分权增长机制中具有收益递减效应,即转移支付在占据有利分配地位的发达地区中的增长收益反而相对较弱。

中国的财政分权是一个维系政治集权框架下不断地调整政府间财政关系的过程。那么,转移支付在财政分权格局中将会是一种什么样的走向?论文的基本判断是,由于政治集权背景下财政分权增长机制的路径依赖和体制惯性,以及政府治理中越来越明显的多重目标任务模式,利用转移支付控制和引导地方政府行为已经成为一个必然的政策反应,并得以不断强化。特别是对发达地区而言,一方面,由于对应性转移支付的调控功能更强,更能体现上级政府的意图,上级政府对其有着强烈偏好,另一方面,由于对应性转移支付需要地方政府配套资金,而发达地区在这方面具有更大优势(Tsui<sup>[13]</sup>)。这样,论文提出第四个研究假说。

假说4:政治集权和经济分权交错结构下的转移支付存在不断强化的扩张趋势,这种扩张趋势在发达地区可能表现得更为显著,并使得区域间财力差距进一步扩大。进而,论文需要回答一个关键问题:是继续维系当前这种“小地方税、大地方支出、大转移支付”格局,通过一个利维坦式的转移支付体制去弥补不平衡,促进经济增长;还是致力加强地方税、赋予地方必要的税收权限、减少向地方政府下放支出责任和转嫁赤字更加有效?换言之,分权与集权的最优区间在哪里?

假说5:需要扭转目前这种“小地方税、大地方支出、大转移支付”格局,寻求转移支付的合适定位,这样才能更有利于当前背景下的县域经济增长。

### 三、计量模型设定与数据说明

现有实证研究中对于如何度量财政分权的争议体现在两方面,其一是究竟应该从支出还是收入领域来衡量分权;其二则是如何处理转移支付。前期的研究中往往倾向于使用收入指标来衡量财政分权,一些研究侧重于财政支出之比来进行衡量,如使用地方人均预算内外财政支出占地方人均预算内外

财政支出和中央人均预算内外财政支出之和的比重来衡量财政分权(王文剑等<sup>[15]</sup>)。新近的一些研究意识到孤立二者中的任何一方可能都有不妥,开始结合收入和支出两个层面进行分析,如傅勇和张晏<sup>[16]</sup>使用各省预算内人均本级财政支出/中央预算内人均本级财政支出,并辅助使用人均财政收入分权指标和扣除净转移支付的人均支出分权指标,但这种做法却忽略了转移支付的影响。

基于本文研究的思路,论文并没有采用现有研究中直接界定财政分权度量指标的通行做法,而是立足于收入自治、转移支付和公共支出这三方格局,通过刻画县域政府行为及其与经济增长之间的互动影响,从而提供了对财政分权增长机制的一个新的观察。为此,论文采用了联立方程模型来实现这一目标,依次用方程(1)至(4)表示经济增长、地方税、公共支出和转移支付的决定方程。并且,论文在定义变量及构造相应指标时涵盖了现有县级财政体系中的一般预算收支、基金预算收支和预算外财政专户收入,一定程度上弥补了现有研究在数据完整性方面的不足。计量模型设定与变量定义如下:

$$\ln gdp = f_1(\ln grtt, \ln grte, \ln fex, \ln ff, \ln ep, \ln ec) \quad (1)$$

$$\ln tl = f_2(\ln gttt, \ln grtt, \ln fex, \ln ff, \ln ec) \quad (2)$$

$$\ln ep = f_3(\ln ec, \ln grte, \ln gttt, \ln gg, \ln gs, \ln fex, \ln ff) \quad (3)$$

$$\ln ga = f_4(\ln gdp, \ln grte, \ln grtt, \ln fex, \ln ff) \quad (4)$$

方程(1)是增长方程,变量  $\ln gdp$  表示各县域范围内的国内生产总值的对数值水平。在方程右边,按照前文中理论分析思路,分别控制了转移支付与县级政府公共支出和税收收入之间的依存度,前者用转移支付总规模  $ga$ (由税收返还、对应性转移支付和非条件型转移支付三者合计而成)与县级政府公共支出  $ep$  和建设支出  $ec$  之和的比例的对数值水平( $\ln grte$ ),后者用  $ga$  与县级政府自有税源(用县级政府共享税收入  $tt$ 、县级政府独立税源  $tl$  和税收返还部分  $gt$  三者之和表示)之比的对数值水平( $\ln grtt$ )衡量,用以捕捉转移支付通过地方政府税收和公共支出领域所可能释放的性质相反的效应(假说1和假说5)。同时,为了反映“攫取之手”的潜在影响,引入了  $\ln ff$  和  $\ln fex$  分别表示基金预算收入和预算外财政专户收入规模的对数值水平,这样,可以对

包括土地出让金在内的县级政府非税收入情况进行考察。此外,依照内生增长理论框架和中国经济增长研究的实证思路,论文在模型中区分了公共支出(ep)和建设支出(ec),按照现有财政收支分类口径,前者是包括一般预算中的农业支出、林业支出、水利和气象支出、教育支出、科学支出、医疗卫生支出、公检法司支出和社会保障补助支出,以及基金预算中文教部门基金支出、社会保险基金支出、土地有偿使用支出、地方财政税费附加支出之和的对数值水平(lnep),而建设支出使用一般预算中的基本建设支出与基金预算中的工业交通部门基金支出、商贸部门基金支出和其他部门基金支出(主要用于旅游开发)之和的对数值水平(lnec)表示。

在地方税方程里,内生变量是县级政府独立税源(tl)的对数值水平(ln tl),独立税源(tl)用县级政府营业税、城市维护建设税、耕地占用税、契税和烟叶税等地方独享税种之和来衡量,解释变量中,为了反映共享税中的税收分成比率对地方政府收入的影响,将税收返还gt与地方政府共享税总收入(tt和gt之和)比值的对数值水平(lngttt)作为一个控制变量,地方政府共享税收入变量tt包括增值税、企业所得税、个人所得税在内。同样,引用了lnff和lnfex作为另外两个控制变量,并考察建设性支出(lnec)对县级政府税收收入的影响。

在公共支出方程中,内生变量是县级政府公共支出(ep)的对数值水平(lnep),在方程右边引入变量lnec以考察两者之间的关联甚至冲突。同样,引入变量lngrte、lnff和lnfex控制相关影响。为了验证假说2,考察对应性转移支付和一揽子或非条件型转移支付的影响差异,使用一般预算平衡部分中的专项转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革、取消农业特产税和降低农业税率、缓解县乡财政困难、农村义务教育补助之和的对数值水平(lngs)表示对应性转移支付,而后者用一般预算平衡部分的一般性转移支付补助和基金预算平衡部分的补助收入之和的对数值水平(lngg)来表示。同时,引入变量lngttt(共享税返还分成率)来反映税收返还所具有的不同影响。

方程(4)是转移支付方程,它与前三个方程共同刻画了转移支付与经济增长之间的双向因果性关

联。论文使用变量lngrtt和lngrte反映既定财政分权格局,并将lnff和lnfex作为控制变量引入方程,集中考察县域经济增长对转移支付的驱动影响,以验证假说4。

限于县级数据的可得性和滞后性,论文采用了《2006年全国地市县财政统计资料(内部资料)》。剔除缺失值之后的总样本包括全国(不含港澳台地区)31个省的2388个县级财政单位。同时,为了刻画不同地区中的群分现象(假说3和假说4),论文设计了两个子样本,分别是指不包括上级税收返还和各项补助在内本级财政一般预算收入达到1亿元以上的富裕县,这一样本包括1448个观测值,占有效样本数的比例为60.63%;另一类则是指包括各类型转移支付、一般预算收入、基金预算收入和财政专户收入等在内的财政收支年终滚存净结余为负数的贫穷县,这一样本中观测值个数为501个,占全部县样本20.98%。

论文在估计方法上使用了3SLS法,并设定使用迭代收敛估计。3SLS法较为简洁,它满足一致和渐进有效性,有利于克服异方差现象,在统计性质上优于单方程2SLS法和LIML(有限信息极大似然估计法),并且,在使用方程组估计时,3SLS估计量对于非正态分布干扰具有稳健性,这相对于FIML(完全信息极大似然估计量)来说具有很大优势。同时,为了检验论文互为因果性的建模思路,特别是检验省略变量的偏误影响和方程估计结果的稳健性,论文使用了似不相关回归方法(sur)对联立方程回归提供佐证。

#### 四、实证结果与分析

估计结果如表1-表3所示,分别表示全部县、富裕县和贫穷县样本的方程(1)-(4)估计结果,作为讨论转移支付、税收、公共支出和经济增长的相互关系的基础。总体而言,绝大部分变量的显著性程度和模型总体拟合程度较好。对于收入自治、转移支付和公共支出这三方格局下的县域政府行为及其与经济增长之间的互动影响,能够得到以下几方面认识。

首先,表1回归方程(1)中变量lnfex系数估计值表明,预算外收入情况与县域经济增长之间存在显著的正相关关系,这在富裕县地区也是如此(表2

回归方程(1))。如同现有文献所指出的,由于可控税收资源的有限性,辖区政府会热衷追逐各种形式的不规范的非税收入,通过提升辖区在支出方面的竞争力,以获取 GDP 增长竞争中的更有利地位。但是在贫穷地区,这种“发展之手”特征并不明显,地方政府往往更多地充当了“攫取之手”,在有限的财

政资源条件下,地方政府会优先考虑诸如“吃饭财政”、人头费和行政费开支等方面的需求,这时,如同表 3 回归方程(1)中所揭示的,基金收入和预算外财政专户收入与县域政府经济增长之间就不会是一种正向关系,相反,对非税收入的追逐可能成为阻碍经济增长的一种原因。

表 1 全部县估计结果

解释变量	被解释变量											
	lngdp			lnntl			lnnep			lnga		
系数	标准差			系数	标准差		系数	标准差		系数	标准差	
lngrtt	-0.526	0.018	***	-0.707	0.016	***				0.683	0.030	***
lngrte	0.420	0.045	***				-0.848	0.019	***	0.374	0.055	***
lnfex	0.127	0.016	***	0.323	0.013	***	0.161	0.005	***	-0.171	0.024	***
lnff	0.0003	0.009		0.069	0.009	***	0.044	0.004	***	-0.002	0.012	
lnnep	0.703	0.032	***									
lnec	0.045	0.002	***	0.040	0.009	***	-0.009	0.004	**			
lngttt				0.050	0.037		0.080	0.015	***			
lngg							0.093	0.005	***			
lngs							0.502	0.011	***			
lngdp										1.288	0.051	***
常数项	5.087	0.235	***	4.794	0.116	***	2.952	0.080	***	5.217	1.440	***
RMSE		0.653			0.713			0.287			0.835	
Chi <sup>2</sup>		5115.33			6974.74			14009.95			1503.31	

注:(1)\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%和 10%的水平上显著。(2)观测数=2388。

表 2 富裕县估计结果

解释变量	被解释变量											
	lngdp			lnntl			lnnep			lnga		
系数	标准差			系数	标准差		系数	标准差		系数	标准差	
lngrtt	-0.516	0.028	***	-0.558	0.021	***				0.677	0.046	***
lngrte	0.440	0.055	***				-0.670	0.026	***	0.341	0.070	***
lnfex	0.084	0.020	***	0.230	0.016	***	0.174	0.008	***	-0.119	0.028	***
lnff	-0.013	0.012		0.085	0.010	***	0.074	0.006	***	0.014	0.015	
lnnep	0.699	0.047	***									
lnec	0.048	0.003	***	0.053	0.011	***	0.004	0.006				
lngttt				0.057	0.042		0.092	0.020	***			
lngg							0.077	0.007	***			
lngs							0.381	0.015	***			
lngdp										1.309	0.074	***
常数项	5.627	0.355	***	5.408	0.144	***	3.886	0.125	***	-6.752	0.798	***
RMSE		0.611			0.650			0.318			0.653	
Chi <sup>2</sup>		1531.09			1855.94			5077.95			1164.16	

注:(1)\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%和 10%的水平上显著。(2)观测数=1448。

表 3 贫穷县估计结果

解释变量	被解释变量											
	lngdp			lnntl			lnnep			lnga		
系数	标准差			系数	标准差		系数	标准差		系数	标准差	
lngrtt	-0.565	0.028	***	-0.706	0.033	***				0.473	0.029	***
lngrte	0.447	0.104	***				-1.048	0.031	***	0.575	0.092	***
lnfex	-0.021	0.028		0.322	0.031	***	0.082	0.006	***	-0.009	0.024	
lnff	-0.046	0.020	**	0.074	0.023	***	0.006	0.005		0.033	0.016	*
lnnep	1.125	0.043	***									
lnec	0.063	0.003	***	0.042	0.019	**	-0.047	0.004	***			
lngttt				-0.206	0.086	**	0.115	0.016	***			

续表 3

	被解释变量								
	lngdp			lnl			lnep		
解释变量	系数	标准差		系数	标准差		系数	标准差	
lngg							0.110	0.007	***
lngs							0.740	0.014	***
lngdp									
常数项	2.270	0.354	***	4.471	0.250	***	1.629	0.107	***
RMSE		0.541			0.655			0.139	
Chi <sup>2</sup>		1815.13			1555.20			8944.31	

注:(1)\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。(2)观测数=501。

其次,从总体上看,县域政府中存在较为显著的财政支出结构失衡现象,作为“GDP 增长竞争的代价”(傅勇等<sup>[16]</sup>),县域政府往往需要在经济建设性支出和公共支出之间作为一种替代式的权衡,这从表1中的公共支出方程可以看出,变量lnec的系数估计值为-0.009。这种趋势在贫穷县地区表现得更为明显,变量显著性程度也更高,表3的公共支出方程中,变量lnec的系数估计值为-0.047。但在富裕地区县域政府中,公共支出与经济建设支出之间存在一种不显著的正相关关系,这也说明富裕地区在有利竞争局面下可能形成一定程度上的“叠加优势”——辖区内经济禀赋和社会资源积累的一种良性互动。

再者,从表1-3的地方税和公共支出方程中可以看出,基金收入和预算外收入具有显著为正的影响作用。但是,发达地区与贫穷地区相比,在“做大做强本级税基”的行为动机中,单纯通过非税收入达到这一目的特征较为微弱(相比较于表3,表2地方税方程的lnff和lnfex系数估计值水平更低),相反,通过获取各种非税收入进而提升辖区在支出方面的竞争力的特征却更为明显(相比较与表3,表2公共支出方程的lnff和lnfex系数估计值水平更高),地方政府行为在此表现出一些细微差异。

最后,地方税方程中的共享税返还分成率(lngttt)在三个样本中不是很显著,符号也不一致,这说明共享税分成比例对地方税收入的影响总体上较为模糊。当前税制格局和经济形势下,通过培植独立税种以获取收入对地方政府的激励很微弱,结合地方税方程中lnec变量的显著为正,说明地方政府经济建设支出的主要着力点依然是服从我国以流转税和所得税为主体的税制格局,地方政府理性的税收行为依然是追逐以增值税和所得税为代表的共

享税种。

总体来看,目前财政分权体制下的县级政府行为是一种总体同质化情况下的群分,从方程(1)-(4)中各变量系数估计值的显著性程度和性质来看,富裕县与贫穷县的分权增长机制具有相似性质,无论是富裕地区还是贫穷地区的县级政府都一定程度上能够观察到“援助之手”、“发展之手”和“攫取之手”的影子。尽管由于存在地区间的差异性,地区间竞争对不具有先天优势的地区而言激励效应较弱(Cai和Treisman<sup>[11]</sup>),但实证结果表明,贫穷地区也没有出现“破罐破摔”式的极端化行为。这一状况无疑是政治集权和经济分权交错结构下的必然结果,以GDP为主的政绩考核制度和相对绩效评估方式下,地方政府积极参与“自上而下的标尺竞争”,同时,地方官员也会效仿其他地方的相关政策来发展本地经济,这种相互学习和影响不断强化,结合基于政治集权背景下政治、经济、行政、文化等多种手段的干预,使得地方官员的行为具有同质性,避免了地方政府行为上的两极分化。依照对县域政府行为和经济增长关系的总体把握,论文对前文中提出的若干假说展开检验。

假说1的得证非常明显。从转移支付的分权增长机制来看,转移支付通过地方政府税收和公共支出领域释放出了两种性质相反的效应。表1-3的增长方程中,变量lngrtt和lngrte均显著,并且符号相反,这意味着二者分别对县域经济增长产生了性质相异的影响,前者对县域经济增长有抑制作用,而后者呈现出一种正面的积极作用。这一特征也可以从表1-3的公共支出方程和地方税方程得到体现,与理论预期相一致的是,变量lngrtt和lngrte表现的是两种性质相异的影响作用。

假说2可以通过方程(1)和(3)的估计结果得

以证明,表 1-3 表明,在既定的分权框架下,公共支出方程中的变量  $\ln gg$  和  $\ln gs$  对县域政府公共支出水平存在显著激励作用,并进一步将这种效应传递至经济增长(3 个样本中,增长方程(1)中  $\ln ep$  变量系数估计值水平显著为正,并普遍高于  $\ln ec$  变量)。与理论解释中的预期相一致,各类型转移支付之间存在明显差异。相对于  $\ln gg$  和  $\ln gttt$  变量, $\ln gs$  对公共支出,乃至经济增长的促进作用更为显著,这不仅体现在全部县样本,在富裕县和贫穷县也是如此,这证明了不同类型的转移支付对财政分权增长机制的影响可能会存在差异。对应性转移支付作为更能体现和贯彻上级政府意图的转移支付类型,凭借其相对突出的预算约束功能和可靠性,从而更有利于保障教科文卫以及社会保障等社会民生事业,促进人力资本积聚、社会能力和经济增长,因而在转移支付的分权增长机制中表现更为显著,相比而言, $\ln gg$  和  $\ln gttt$  变量的激励效应较弱,但这种影响也具备显著意义。

对于假说 3,表 2-3 的估计结果显示,在富裕县地区的公共支出方程中,共享税分成比例和无条件型转移支付变量的估计值水平分别为 0.091、0.077,这明显低于贫穷县地区中 0.155、0.110 的相应水平,而富裕县地区对应性转移支付变量的系数估计值水平为 0.381,更低于贫穷县地区 0.740 的估计值水平,同时,这种激励作用进一步传导,使得贫穷县地区的公共支出对经济增长的促进作用达到了 1.125 个百分点的显著作用,明显高于富裕县地区 0.699 个百分点的增长作用。联系到现有文献中业已证实的县级转移支付中所体现出的逆均等化效应,这无疑是在说明,在占据转移支付分配有利地位的富裕县地区中,转移支付的分权增长绩效反而相对较弱,而经济禀赋有限、地区竞争中处于劣势的贫穷地区,转移支付这种外部资源反而能够体现出更高的增长收益,转移支付分配格局中呈现出地区间经济增长效应递减的现象。

同时,方程(1)-(4)的估计结果也验证了假说 4 这样一种经验事实和理论观点:在当前的财政分权框架下,转移支付具有分权增长绩效,而随着 GDP 增长又会进一步加大对转移支付的需求规模,这种双向因果关系在富裕地区表现尤为突出,表 1

-3 中的方程(4)的估计结果表明,GDP 增长 1%,富裕县、全部县和贫穷县的转移支付总规模会增加 1.31、1.288 和 0.857 个百分点,这预示着转移支付规模会随经济发展而持续扩大,并且,总体来看会以超过经济增长的速度扩张,这无疑是一种瓦格纳法则意义上的转移支付扩张。同时,从富裕地区到贫穷地区逐渐递减的扩张趋势意味着,如果不加干预,转移支付的逆均等化效应会愈演愈烈,而地区间的财政能力差距也因此进一步扩大。

假说 5 是全文的关键,也是最需要厘清的一个问题。结合表 1-3 中的增长方程、公共支出方程和地方税方程中变量  $\ln grtt$ 、 $\ln grte$  的性质和系数估计值水平,以及前文中的 4 个假说证明过程,可以发现,无论富裕县、贫穷县,还是从总体情况来看,转移支付、地方税和公共支出三方格局下的分权增长绩效已经呈现了一种净效应为负的状况,并且,从表 2 和表 3 中可以看出,这种负的净效应在贫穷地区表现得更为明显。这一现象的缘由在于,富裕地区凭借自身诸多的经济禀赋和社会资源,以及在“强者愈强”式的地区竞争优势格局中,转移支付对于地方政府发展辖区经济的替代作用和负向激励会相对较弱,对于总效应的负面影响也会相对较小。相反,在贫穷县地区中,尽管转移支付所创造出的增长收益相对高于富裕地区,但过于倚重转移支付也会产生地方政府的激励扭曲和依赖心理,这种状况与不利的地区间竞争局面相结合,就会不断强化 Cai 和 Treisman<sup>[11]</sup>所提到的“激励陷阱”问题,进而产生比富裕地区更高的负面影响,当这种负面影响远远超出转移支付的分权增长收益时,必然是更为明显的负的总效应特征。

## 五、结论与启示

从深层次加以解读,转移支付所蕴含的是政治集权与经济分权交错式架构中财政分权增长机制的内在逻辑——即鼓励地方政府的 GDP 增长竞争以及相应的实验与创新,针对暴露出来的不足与缺陷,基于政治集权背景运用包括转移支付在内的多种手段加以弥补。实证结果表明,转移支付通过公共支出领域和税收领域对经济增长发挥着方向相反的作用。在公共支出领域,转移支付发挥了显著的内生增长效应——通过保障教科文卫以及社会保障等社

会民生事业,促进人力资本积聚、社会发展和经济增长,也因此在一定程度上弥补了现有体制下激励地方官员推动地方经济发展的治理方式所产生的弊端和缺陷。这种修正因不同转移支付类型有所差异,对于中央政府格外偏好的附加各种条件的对应性转移支付,也确实发挥了相对突出的增长绩效。

无论是从公平考虑,还是从发展考虑,都应该高度重视转移支付在地区间分配过程中的结构扭曲和效率损失。从转移支付在地区间的分配结构来看,实证结果揭示了转移支付在分权增长机制中具有收益递减效应,即转移支付分配中占据有利地位的发达地区中的增长收益反而相对较低,而在贫穷县地区表现得更为显著。并且,论文也证实了当前的转移支付具有随经济增长而不断强化的扩张趋势,可以预见,如果不加以干预,转移支付的地区间分配不公问题会愈演愈烈。

但是,如果从战略角度来考察,首先需要解决的一个关键问题是转移支付在政府间财政关系中的定位。论文证实了转移支付具有一定的分权增长收益和绩效,同时也揭示了当前支出责任、税权划分和转移支付三方格局下的政府间财政资源配置阻碍了县域经济增长。过度倚重转移支付的格局,一方面偏离了政府间财政资源配置的优化区间,造成高昂的地方政府激励的扭曲成本,另一方面,也容易滋生各种类型的策略行为和机会主义做法,削弱了通过集权方式在全国范围内进行公共品统筹供给和跨区域协调的效果,最终降低了县域中的财政分权增长绩效。这意味着,面对县级财政“大转移支付、大地方支出、小地方税”三方格局,不仅需要考虑转移支付的规模调整和结构优化,也需要考虑下放税收权力,建立规范意义上的地方税,并优化政府间事权配置,以促进县域经济社会的持续稳定发展,这是一个亟须解决的战略性问题。

#### 参考文献:

[1]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(07).

[2]王永钦等.中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J].经济研究,2007,(01).

[3]周业安等.地方政府竞争模式研究——构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析[J].管理世界,2002,(12).

[4]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004,(06).

[5]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[J].财贸经济,2010,(11).

[6]李永友等.辖区间竞争、策略性财政政策与FDI增长绩效的区域特征[J].经济研究,2008,(05).

[7]龚六堂等.政府花费、税收、政府转移支付和内生经济增长[J].中国科学基金,2000,(01).

[8]张军等.中国为什么拥有了良好的基础设施?[J].经济研究,2007,(03).

[9]周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006,(06).

[10]Davoodi, H. and H. Zou. 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross - Country Study." *Journal of Urban Economics*, 43:2, pp. 244 - 57.

[11]Cai, H and D Treisman. 2005. "Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization, and public policy." *American Economic Review*, 95:3, pp. 817 - 30.

[12]Bardhan, P. and D. Mookherjee. 2000. "Capture and governance at local and national levels." *The American Economic Review*, 90:2, pp. 135 - 39.

[13]Tsui, K. 1996. "Economic reform and interprovincial inequalities in China." *Journal of Development Economics*, 50: 2, pp. 353 - 68.

[14]尹恒等.中国县级地区财力差距及其影响因素研究[J].北京师范大学学报(社会科学版),2010,(06).

[15]王文剑.中国的财政分权与地方政府规模及其结构——基于经验的假说与解释[J].世界经济文汇,2010,(05).

[16]傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007,(03).

(责任编辑:程美秀)