

中央财政转移支付与地方经济增长目标管理*

王贤彬*, 周海燕

(暨南大学经济学院, 广东 广州 510632)

内容提要:基于经济增长目标与计划外实际增长分解的新视角, 本文以中央财政转移支付为核心解释变量, 构建了经济增长与目标值设定的地区差异的理论假说。本文实证发现, 转移支付对经济增长的影响效应逐年递减, 对实际经济增长的影响主要是通过影响计划外的增长实现的, 对目标值的影响相对较小, 并且在东部沿海和内陆地区呈现出巨大的异质性。在东部地区, 经济增长受到转移支付显著的正面影响, 当地方获得更多或者预期到将会有更多的中央财政支持时, 地方官员倾向于制定更高的经济增长目标值; 而在内陆地区则呈现出显著的负面影响, 中央对内陆地区倾斜的转移支付政策降低了该地区经济增长目标以及实际经济增长。这表明, 区域间的增长目标管理存在差异, 东部沿海地区的经济增长模式对中央政策做出了稳定和清晰的反应, 而内陆地区的经济增长模式和管理模式, 仍然未能进入可持续、健康的发展阶段。

关键词:转移支付; 经济增长; 经济增长目标

中图分类号:F061.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2016)08—0001—17

一、引言

近年来, 中国经济进入结构调整期, 更加重视不同区域之间的平衡协调发展, 以实现经济的可持续发展。与此同时, 地区经济增长呈现出新的态势。如图1所示, 2008年国际金融危机爆发前, 我国东中西部三大地区的经济增速几乎逐年上升, 东部地区遥遥领先, 几乎维持在10%以上; 受金融危机影响, 全国的经济增速均大幅度下滑, 东部地区更是下降近3%, 并开始低于中部地区; 2010年之后, 三大地区的局势开始出现分化与扭转, 东部与中部地区的经济增速进入下行通道, 而西部地区的经济增长速度自2012年开始, 跃居其他两大地区之上。

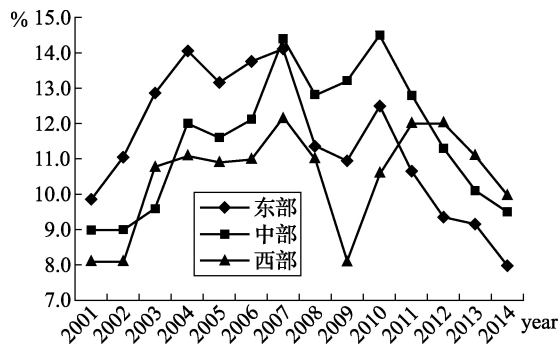


图1 三大地区实际经济增长率^①

资料来源:2002—2015年31个省份政府工作报告

与此同时, 经济增长目标也呈现新的调整与变化, 在地区间呈现明显的异质性。如图2所示, 2001

收稿日期:2016-05-13

* 基金项目:国家自然科学基金青年项目“中国地方政府产业政策对产业结构及资源配置效率的影响研究”(71303063); 中央高校基本科研业务费专项资金项目“中国反腐败效应研究”(15JNQM029)。

作者简介:王贤彬*(1982-), 男, 广东肇庆人, 副教授, 经济学博士。研究方向是发展经济学、区域经济学, E-mail: wangxianbin123@163.com; 周海燕(1992-), 女, 福建福州人, 硕士研究生, 研究方向是发展经济学、公共经济学, E-mail: 775020515@qq.com。*为通讯作者。

^①为了行文方便, 本文将省、直辖市和自治区统一简称为省份。东部10省份包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东和广东; 中部包含山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南和海南9个省份; 西部地区则有广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和内蒙古12个省份。一般情况, 在划分地区时, 海南省属于东部地区, 由于转移支付是基于地区的经济实力和财力, 海南省经济实力较为落后, 因此, 本文将海南省划分为中部地区。

年西部地区的目标值高达9.72%，远高于2002年的水平，这一变化出现在2000年西部大开发政策出台的后一年，可能是政府官员对未来经济形势的乐观预期。2005年之前，东部地区的目标值普遍高于内陆地区，而后开始放缓且逐年下调，从2005年的10.42%降至2014年的8.7%左右；与此形成鲜明对比，西部地区2005年之后的目标值开始超越东部且逐年上升，2009年后出现较大幅度的上扬，2011年达到历史高值11.83%。不难看出，2005年之后，东部地区的经济增长目标值被设定在较低的水平，而内陆地区，尤其是西部地区制定了较高的目标值。

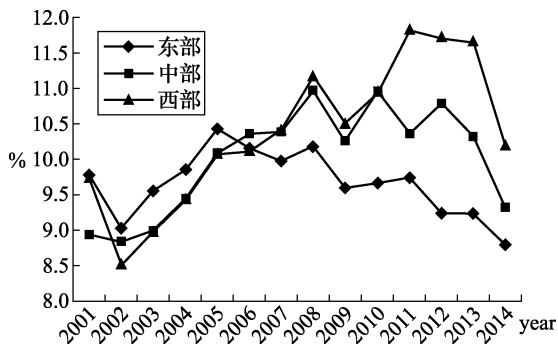


图2 三大地区经济增长目标^①

资料来源:2002—2015年31个省份政府工作报告

在经济增长出现复杂的动态调整的同时，中央近年来推行了一系列包括财政政策在内的，倾向于内陆地区的区域协调发展政策。特别是，中央和地方政府之间的财政关系，在改革开放以来经历了复杂的变迁，是塑造地方政府经济行为的重要体制因素。财政政策也是中央激励和控制管理地方政府的关键抓手。1994年的分税制改革遏制并扭转了中央财力减弱的势头，但同时事权下放与财权上收也加剧了地方财政收支不平衡，地方政府只享有不到一半的自主财政税收，却承担了3/4的支出责任与义务。为缓解地区财政运行中出现的收支不匹配问题，中央政府通过转移支付等手段，实现财政资源的再配置，以期达到财政横向与纵向的均衡。2014年的财政数据显示，中央政府对地方转移支付高达4.68万亿元，占全国一般公共预算收入的33.42%。

作为一项经济调整战略和手段，转移支付旨在弥补落后地区财力缺口，促进经济平衡增长，其在各地区的配置是不平衡的，呈现出阶段性和区域性的特征（范子英、张军，2010）^②。随着2000年“西部大开发战略”的实施，中央加大对西部地区的财政支持，包括支持青藏铁路建设、西气东输、西电东输等大规模的中央重点基础设施项目，2001年西部地区的转移支付比重高达39.83%。为实现地区经济协调发展，2003年中央提出“振兴东北老工业基地”战略，财政支持的天平倾向于东北三省。2004年开始，中央加大对内陆的扶持力度，伴随着“中部崛起”计划的提出以及“西部大开发战略”的持续推进，三大区域的净转移支付的比重出现分化，东部地区的转移支付比重不断下滑，内陆地区却实现稳步增长。

2003年前后，在中央加大对内陆地区的转移支付力度和减少对东部地区的财政支持力度的同时，地区经济目标增速的趋势也在2005年出现了分化，东部地区显著调低了经济增长速度，内陆地区的经济增长速度则呈上升趋势。目标值的重大变化出现在转移支付政策调整的后一年，转移支付政策调整与地区经济增长目标的新格局在时间上存在一致性。这是一个巧合，还是二者之间存在必然的内在逻辑？地方经济增长目标值是由地方政府所提出的，并且与实际经济增长有高度相关性，那么，转移支付对实际经济增长的影响是否是通过影响目标值的设定而实现的？

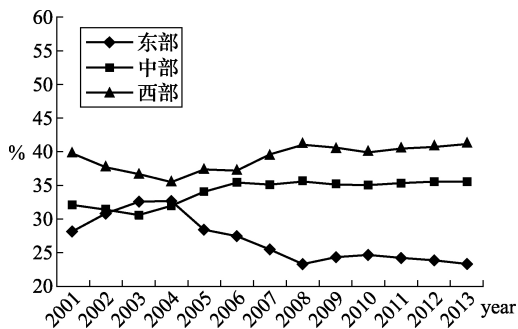


图3 三大地区净转移支付占中央转移支付总额的比重^③

资料来源:2002—2014年31个省份《公共财政预算收支决算总表》与《中国财政年鉴》

^①三大地区的经济增长率由2001—2014年各地区的实际生产总值的平均值计算得出。

^②三大地区的经济增长目标值的计算以该地区的目标生产总值为权重，得到地区的经济增长目标值的平均值。

^③各地区财政净转移支付占中央财政转移支付的比重，这个比重反映中央财政转移支付在三大地区的分配。各地区财政净转移支付 = 地区财政转移支付 - 上解中央支出。

本文尝试探究中央财政转移支付与地方经济增长目标之间的关系,分析比较其对不同区域的影响作用。本文收集了2001—2013年间31个省级政府的434份政府工作报告文本,采用报告中的经济增长目标值度量年度增长目标,将实际经济增长分解为经济增长目标与计划外实际经济增长,明确转移支付影响实际经济增长的渠道。本文通过运用面板固定效应模型,实证分析转移支付与经济增长目标、计划外实现的经济增长的内在联系。具体而言,本文试图探究在中央向内陆地区倾斜的转移支付政策下,是东部地区的地方政府策略性降低了经济目标增速,还是内陆地区调高了经济目标增速,抑或是两者均存在?

本文实证结果发现,转移支付对各地区实际经济增长的影响作用大体上是通过计划外实际增长实现的,对目标值设定的影响相对较小,并且在东部和内陆地区显现出巨大的异质性。在东部沿海地区,无论是实际经济增长还是目标经济增长,抑或是计划外的经济增长,都受到转移支付显著的、稳健的正面影响。当地方政府获得更多或者预期到将会有更多的中央财政支持时,其设定的目标值显著提高。这表明,东部地区的经济增长模式和管理模式,都进入了高度理性化的阶段。而在内陆地区,转移支付对经济增长有显著的负面影响,其目标值的制定是对中央财政支持的一种道德风险的消极反应,中央对内陆地区倾斜的转移支付政策反而降低了实际经济增长以及目标值的设定。这表明,内陆地区的经济增长模式和管理模式,尚未能进入可持续、健康的发展阶段。这一发现是以往文献所未曾涉及的,却对中央支持地方经济发展的财政政策具有重要的启示意义。

与以往的研究相比,本文的特色主要可以归结为以下两个方面:一是本文是鲜有的研究经济增长目标的文献之一,创新性地地区实际经济增长分解为经济增长目标与计划外实现的经济增长,探究省区转移支付影响实际经济增长的首要渠道及目标值动态变化背后的机制;二是通过实证研究,直接分析转移支付与省区经济增长目标值设定之间的内在逻辑关系,阐述了转移支付对经济增长目标值的影响机制与效果在不同地域之间的差异。

本文的研究发现,深化了中央政府政策和地方政府反应之间的文献,进一步厘清了中国区域经济发展差距的内在机制。

二、文献综述与理论假说

现有文献中,已有很多学者考察了财政转移支付对实际经济增长的影响作用,且对中央这一财政手段的直接效果存在争议。财政转移支付是否有效促进经济增长,显著地缩小区域间的差异,学术界的看法不一。从理论角度来看,经济增长理论的观点认为,由于存在边际报酬递减规律,平衡分配能够提高效率,转移支付与经济增长正向相关;新经济地理学则认为,资源的集聚能够产生规模效应,过度的平衡反而失了效率;财政分权理论也说明了转移支付的前提是财政集权,因而降低了地方政府谋求经济发展的激励。

从实证角度来看,已有的文献对转移支付效果的研究结论也不一致。基于人均可支配收入视角,Cashin & Sahay(1995)验证了财政转移支付在实现印度经济收敛过程中发挥了明显的促进作用;Sinn(2000)发现,转移支付确实减小了德国地区的经济差异,东德对转移支付的过度依赖,甚至诱发“荷兰病”;刘生龙等(2009)基于中国省级面板数据,实证分析发现,中央的西部大开发政策对当地的经济增长起到积极的影响作用,有效地促进了该区域的经济增长;张恒龙、秦鹏亮(2007)基于分税制改革以来的中国省区数据发现,从长远来看,转移支付尤其是财力转移支付对经济增长有显著的正向作用。上述文献均强调了转移支付在促进落后地区经济增长、实现区域收敛中发挥了积极作用。

然而,范子英(2011)考虑到中央对地方的财政转移支付涵盖了经济增长、区域平衡和政治稳定等一系列的目标意图,而通常情况下这些效果是难以协调一致并同时兼得的,因而单纯从增长目标来看,结果是差强人意的;马拴友、于红霞(2003)发现,1995—2000年间的转移支付并未能显著地促进落后区域的发展,有效缩小区域间的经济差异;Chen & Lu(2008)发现了转移支付比重越大的地区,其经济增长速度非但没有加快,相比其他地区反而更加缓慢;江新昶(2007)认为,财力性转移支

付能在一定程度上缩小区域间的经济差距,而税收返还和专项转移支付却拉大了区域间的经济差距,总体上转移支付并没有能实现缩小地区经济差距的目的;郭庆旺等(2009)认为,分税制改革之前,转移支付对经济增长总体上具有正向推动的作用,而后过快增长的转移支付难以适应财政收支分权水平,抑制了各省区的经济增长;范子英、张军(2010)发现,在1995—2006年间偏向内陆地区的转移支付政策在平衡中牺牲了效率。综上,本文发现,转移支付是否必然促进落后地区的经济增长是不确定的,能否带来效率的改善尚不明确。上述文献对转移支付的正负面效果看法不一,但可以明确的是,转移支付确实影响了地区经济增长。

上述文献倾向于考察转移支付如何影响经济增长。而另一些研究发现,国家领导人、省级和地市级官员影响辖区内的经济增长,他们是通过产业结构调整政策、财政政策、货币政策、政企合谋等手段实现的(徐现祥等,2007;张军、高远,2007)。其中,政策及其实施的效果一定程度上属于领导人不完全可控的范畴,但一些政策目标确是各级官员所能够直接设定与控制的。对于经济增长而言,辖区内的经济增长目标值恰是由各级官员直接设定。然而,现有的文献鲜有研究地方政府如何设置增长目标的,徐现祥、刘毓芸(2014)通过模型研究发现,政府官员事先设定的增长目标成为经济主体的长期增长路径并主导着实际经济增长。在“晋升锦标赛”的官员治理模式背景下,政府官员事先制定的具有前瞻性的目标值,可信地主导实际经济增长。由此可见,增长目标值与实际经济增长高度匹配,一般来说,实际增长率较高的地区往往倾向于设定较高的目标。从这个方面来看,转移支付影响实际经济增长的同时,也应该会影响经济增长目标值的设定。

此外,地方政府在制定目标时,除了考虑本辖区当前的经济发展阶段与实际发展情况外,还会考虑上下级政府的意图与反应。由于政策和资源上均受到中央的引导和调控,因此,地方政府在制定经济增长目标时,会对中央施加的政策和资源激励与约束做出策略性的预期和反应。依据经济增长目标增速与转移支付的变化趋势,不难发现,地方

官员制定的目标值与转移支付政策倾向在时间维度上存在一致性,目标值大体上与获得的转移支付同步变化。

一方面,现有的文献考察说明了转移支付确实影响地区实际经济增长,而目标值的设定与实际经济增长率高度匹配,由此,本文间接推测转移支付也影响经济增长目标值的设定;另一方面,在现有的官员治理机制下,地方官员制定增长目标值时,对中央政策会做出策略性反应,徐现祥、梁剑雄(2014)的研究也提出过类似的观点。由此,本文有理由相信,转移支付也影响了经济增长目标的设定。因此,本文提出如下假设:

H_1 : 中央财政转移支付对实际经济增长的影响是通过影响计划内的目标与计划外的增长实现的。

一般意义上,转移支付的力度代表了中央对各个地区的财政支持强度,具体来说,净转移支付越大,地方能够获得的财政支持越多,相应地,能够投入更多的资源用于经济建设,在制定年度增长目标时,拥有更加乐观的预期,有可能制定较高的目标值。徐现祥、梁剑雄(2014)认为,由于东部地区在转移支付上处于净损失状态,较高的经济增速反而加剧中央的财政索取,因此,东部地区策略性地调低了目标增速。因此,本文有理由相信,近年来东部地区频频调低目标值的缘由是中央减少了对其的财政补助。倘若按照这一思路,本文可以推断,近年来西部地区基于对中央政府财政偏向政策的乐观预期,从而制定了较高的目标值。然而,现有的文献并没有对这一说法做出合理的实证研究和理论阐述。

由于中国沿海和内陆地区间的财力差距悬殊,因此,中央希望通过财政资源的统筹配置,平衡各地方政府的财力,进而缩小地区间的财政乃至经济差距。中央这种做法达到预期效果的一个重要前提是,经济落后和财政资源紧缺的地区,能够有效利用中央提供的转移支付以及对中央的扶持措施做出积极的反应。然而,现实的情况可能是,转移支付对内陆地区产生逆向激励,存在无效率乃至负面的作用。

上述文献在转移支付对落后地区经济增长的作用方面判断不一,两方的分析均存在合理性,转

移支付的直接效果可能是积极与消极作用并存。更具体地说, 转移支付对经济增长的影响效果存在区域差异, 对发达的东部地区产生正面作用, 而对内陆地区产生负面影响。从欧洲发展基金对西班牙受助地区经济绩效的影响结果来看, 中央财政转移支付政策对改善欠发达地区的经济状况是无效率的 (La Fuente & Vives, 1995; Garcia-Milà & Marimón, 1996); 综合区域竞争、经济发展阶段等因素, Cai & Treisman (2006) 发现, 随着财政转移支付力度的增加, 发达地区提高了其在生产性领域的支出比重, 而落后地区却扩大了政府消费性支出的比重; 刘勇政、赵建梅 (2009) 发现, 转移支付对地方财政努力的作用在区域效果上存在差异, 转移支付对沿海地区的经济增长产生正向激励作用的同时, 抑制了内陆地区的财政努力, 反而对经济产生消极影响; 范子英、张军 (2010) 的实证分析表明, 1995—2006 年间中央偏向内陆地区的转移支付政策在平衡中牺牲了效率, 不合理的财政支出结构和转移支付引发的逆向激励问题, 都有可能降低内陆地区经济增长的潜力。

针对转移支付对内陆地区的政策效果不佳乃至无效率, 现有文献主要从以下几个方面进行剖析: 中央财政转移支付的资金利用效率低下、资金未实现优化配置 (马拴友、于红霞, 2003); 现行的旨在缩小财力缺口的补助模式, 易引致逆向激励的问题, 为规避征税带来的成本, 地方政府倾向于利用转移支付代替本地的税收, 降低了地方政府的财政努力 (贾俊雪等, 2012; 乔宝云等, 2006; 张恒龙、陈宪, 2007; 刘勇政、赵建梅, 2009)。其中, 遵循“多上缴, 多返还”模式的税收返还能够激发政府积极征税, 而财力性转移支付和专项转移支付显著降低了政府财政努力程度, 形成税收惰性。此外, 转移支付资金增加带来的财政预算支出增长的幅度要远高于其他非公共部分收入, 同时, 由于资金的不确定性, 转移支付也存在诱发支出规模扩张与人员膨胀的可能性 (范子英, 2010; 范子英、张军, 2010; Shih 等, 2010; Shih & Zhang, 2007; 袁飞等, 2008)。既然经济增长目标管理是地方实现经济增长的一种重要手段, 并且内陆地区获得了相对有利的中央财政资金支持, 如果其遵循与东部地区类似的逻辑, 则

应该提高经济增速目标。然而, 现有文献发现, 转移支付却未能有效推动落后地区的经济效率提高, 甚至发挥阻碍作用。因此, 即便拥有更多的财政支持, 内陆地区的政府官员也可能基于以往转移支付的效果, 以及继续保持财力缺口, 免费获得中央的财政支持的主观私心, 在制定目标值时, 对中央财政补助不做出积极反应, 甚至做出消极反应。据此, 本文有理由推断, 转移支付可能会对不同区域经济增长目标管理产生不同的影响作用。因此, 本文提出如下假设:

H₂: 由于中央转移支付政策的调整, 在中央减少了对东部省区的转移支付的背景下, 东部省区策略性地调低了经济增速目标, 而内陆地区对中央的转移支付政策并未做出积极的反应。

徐现祥、梁剑雄 (2014) 考察了经济结构调整时期地方官员的决策行为, 发现在 2001—2012 年间经济增长目标主导省区差距的变化, 东部省区在中央区域平衡发展政策的宏观背景下, 策略性地降低了目标值, 但没有进一步采用详细的政策指标对此进行验证。且已有文献并未就内陆省区对转移支付政策的行为反应展开细致探讨和实证研究。本文尝试从转移支付角度出发, 对这一问题进行深入考察与研究。本文拓展和联接了经济增长目标和中央财政转移支付文献, 将实际经济增长率分解为经济增长目标与计划外实际经济增长, 阐述与分析转移支付对不同省区经济增长目标管理的影响。

三、实证模型

1. 实证模型

本文的研究属于经济增长问题, 特别是地方经济增长目标的管理问题, 政府工作报告中提出的未来年度的经济增长目标是以经济增长率的形式呈现的。因此, 本文以 Mankiw 等 (1992) 的实证经济增长模型为基础, 并加以拓展, 具体实证模型表述为:

$$gre_{it} = \beta_0 + \beta_1 east \times fiscal_{it} + \beta_2 neast \times fiscal_{it} + \beta_3 \ln y_{i,t-1} + \beta_4 \ln(s_{it}) + \beta_5 \ln(n_{it} + g + \delta) + \varphi_i + \varepsilon_t + e_{it} \quad (1)$$

$$gex_{it} = \beta_0 + \beta_1 east \times fiscal_{it} + \beta_2 neast \times fiscal_{it} + \beta_3 \ln y_{i,t-1} + \beta_4 \ln(s_{it}) + \beta_5 \ln(n_{it} + g + \delta) + \varphi_i + \varepsilon_t + e_{it} \quad (2)$$

$$gnex_{it} = \beta_0 + \beta_1 east \times fiscal_{it} + \beta_2 neast \times fiscal_{it} + \beta_3 \ln y_{i,t-1} + \beta_4 \ln(s_{it}) + \beta_5 \ln(n_{it} + g + \delta) + \varphi_i + \varepsilon_t + e_{it} \quad (3)$$

其中, gre_{it} 表示 t 时期 i 地区的实际经济增长率; gex_{it} 表示 t 时期 i 地区的目标经济增长率; $gnex_{it}$ 表示计划外实现的经济增长率, 用实际经济增长率与目标经济增长率之差来衡量; $fiscal_{it}$ 表示中央对 i 地区的财政支持力度, 是本文的关键的核心解释变量; $east$ 表示东部地区的虚拟变量, 来自东部地区取值为 1, 否则为 0; $neast$ 表示非东部地区的虚拟变量, 来自非东部地区取值为 1, 否则为 0; $east \times fiscal$ 和 $neast \times fiscal$ 分别是东部、内陆地区的虚拟变量与转移支付变量的交乘项。除此之外, 式(1)还包括了一系列常规的刻画省区经济增长的解释变量, $y_{i,t-1}$ 表示期初人均实际生产总值; s_{it} 表示宏观储蓄率; n 表示人口增长率; g 表示技术进步率; δ 表示折旧率; φ_i 表示省份固定效应; ε_t 表示时间固定效应; e_{it} 是随机扰动项。

本文的回归检验采用的是平行的面板数据结构, 回归方法是双向固定效应下的最小二乘法, 各解释变量估计系数的标准误差为异方差稳健下的估计, 消除了个体异方差和时期异方差的影响。此外, 还有三点需要进一步强调: 一是在实证分析中, 本文采用回归模型(1)~模型(3)的原因在于, 如果不考察不同地区转移支付对经济增长的影响, 没有基于增长目标与计划外实际经济增长的分解视角, 本文的实证模型可以化为 Mankiw 等(1992)的模型。基于新古典经济增长理论发展的实证经济增长模型, 这一模型目前被视为实证经济增长文献的标准模型之一。二是 β_1 和 β_2 是本研究最关注的参数, 若二者在模型(1)~模型(3)的估计值显著, 则能证实本文的理论假说, 即转移支付对实际经济增

长的作用是通过影响经济增长目标值的设定以及计划外实际经济增长共同实现的。三是若 β_1 的符号为正, 说明在东部省区, 转移支付对经济增长具有积极的正向作用, 当中央减少对东部地区的转移支付时, 地方官员策略性调低了经济增长目标值; 若 β_2 的符号为负, 即中央的转移支付对内陆地区产生逆向激励作用, 增加转移支付反而使得地方官员降低经济增长目标值。

2. 变量与数据

(1) 经济增长速度(g): 本文将经济增速变量细分为实际实现的经济增长率、增长目标值和计划外实现的增长。实际经济增速采用各地区 GDP 的实际增长率; 目标增速采用历年来各省份政府工作报告中的增长目标值; 计划外实现的增长是实际增速与目标值之间的差额, 可能是地方政府事后努力的结果, 也可能是市场自主活动的结果。数据来源于 2001—2014 年各省份政府工作报告以及国民经济与社会运行公报^①。

(2) 中央政府财政转移支付($fiscal$): 中央财政转移支付是本文的另一个核心变量, 衡量中央政府对地区的财政支持力度, 一定程度上反映中央政府的政策倾向。本文采用多维度变量衡量转移支付力度, 具体包括中央对各省份的净转移支付占地方财政预算收入、决算收入、预算支出与决算支出的比重, 分别记为 $fiscal1$ 、 $fiscal2$ 、 $fiscal3$ 和 $fiscal4$ 。中央政府对各地区的净转移支付等于中央政府对各地区的转移支付(即中央政府对各地方政府的补助)扣除上解中央支出^②。数据来源于 2001—2014 年各省份财政年鉴与统计年鉴^③。

(3) 人均实际 GDP(y): 本文采用人均实际生产总值来刻画各个地区的初始产出水平。本文基于地区实际生产总值指数, 以 2000 年的 GDP 数值为

^①2007 年和 2012 年北京实际的经济增长速度来源于国民经济与社会运行公报; 2005 年宁夏和 2007 年山东的实际经济增长速度的数据用前后两年的平均值来替代; 2001 年和 2006 年天津、2006 年浙江的经济增长的目标值由五年平均目标值表示; 2001 年和 2002 年的黑龙江、上海和江西, 2001 年和 2007 年西藏, 2002 年和 2006 年的山西, 2001 年山东、湖南、宁夏和新疆的经济增长目标值用前后两年的平均值代替; 2001 年甘肃、2003 年上海、2011 年河南采用经济增长目标区间的两端数值的平均值核算。

^②中央对各地区的财政净转移支付, 等于各地区的中央补助收入减去各地区的上解中央支出, 其中, 中央补助收入表示中央对地区的转移性收入, 包含一般性转移支付、专项转移支付和税收返还, 本文的中央补助数据不包含税收返还; 上解中央支出是指地方按照有关法律法规或财政体制的规定, 在本级预算收入中直接划解给上级财政的款项, 以及按体制结算补解给上级财政款项和各种专项上解款项, 中央补助收入与上解中央支出的差额, 视为中央对各地区的财政净转移支付。各地区财政收入数据来源于《××年××省公共财政预算收支决算总表》中的年度收入决算数。

^③2003 年西藏、2007 年河南省的上解中央支出数据缺失, 采用前后两年的平均值表示。

基础,得到历年的实际 GDP,进而采用地区实际 GDP 与地区常住人口数的比重核算人均实际 GDP^①。

(4) 储蓄率(s):在支出法核算 GDP 的式子中,储蓄等于投资,本文采用的是支出法核算 GDP 中资本形成率。

(5) 人口增长率、技术进步率与折旧率($n + g + \delta$):本文通过历年各地区常住人口数得到人口增长率 n ,并参考 Islam (1995) 的文章,将技术进步率和折旧率之和设为 0.05。这样的设置可能有些许武断,但是,考察经济增长核算的相关文献,重置这个设定,并不会对结果带来显著的实质性影响。该部分的数据均来源于统计年鉴。

四、实证结果

1. 实证结果分析

实证分析中,本文依次采用实际经济增长速度、经济增长目标值与计划外实现的经济增速作为因变量,采用固定效应进行实证分析。在基本回归中,本文采用中央对各省份的净转移支付占地方财政预算收入的比重($fiscal1$)作为中央对地方财政转移支付力度的度量。

表 1 第 1 列 ~ 第 3 列的被解释变量是实际经济增长速度。实证分析结果显示,对于东部省区而言,转移支付对经济增长的效应是正向的,转移支付显著地促进区域的经济增长。第 1 列中,本文最

关心的回归参数 $\hat{\beta}_1 \approx 1.050$,能够通过显著性水平为 1% 的统计检验。这表明,中央对东部沿海省区的转移支付比重每上升一个单位,实际经济增长速度提高 1.05 个百分点;如第 2 列所示,回归参数值 $\hat{\beta}_1$ 约为 0.74,显著性水平同样是 1%。当仅放入转移支付一阶滞后项时,东部沿海省区的财政转移支付的比重每增加一个单位,将会使得下一年的经济增速提升 0.74 个百分点;第 3 列,本文同时考虑了当年和上年的转移支付比重,结果显示,每增加一单位的转移支付比重,东部沿海省区当年 GDP 增速显著提高 1.04 个百分点,次年的经济增速提升 0.73 个百分点,且效应均在 1% 的统计水平显著。这表明,转移支付能拉动东部地区的实际经济增长,短期内均对经济增长产生正向效应,且效应逐年递减。中央政府于每年 3 月 25 日公布中央财政预算,包含对地区的转移支付及税收返还。随着中央补助款项的到账以及地区政府的乐观预期,来自中央的转移支付能够转化为本地的实际投资,显著拉动当期经济增长速度,而对次年经济的影响相对比较微弱。同时,第 1 列 ~ 第 3 列也表明了,转移支付对内陆地区的影响与东部有较大的差异,针对内陆地区的中央转移支付比重的回归系数在统计意义上均不显著,即内陆省区对财政转移支付不存在显著的反应。从系数值及其显著水平来看,无论是对当年度或者下一年度的经济增长,转移支付对内陆地区的影响均相对较小。

表 1 中央财政转移支付对地方经济增长的影响(1)

变量	实际经济增长率			经济增长目标			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
东部 * 转移支付	1.050 *** (0.256)		1.036 *** (0.228)	0.462 ** (0.218)		0.458 ** (0.207)	56.31 *** (13.90)		55.22 *** (14.33)
内陆 * 转移支付	0.000846 (0.0309)		0.0303 (0.0366)	-0.0563 (0.0422)		-0.0502 (0.0442)	6.270 (4.025)		8.506 (5.152)
东部 * 滞后一期 转移支付		0.741 *** (0.235)	0.733 *** (0.207)		0.225 (0.174)	0.223 (0.158)		53.49 *** (14.20)	52.87 *** (14.17)
内陆 * 滞后一期 转移支付		0.144 (0.100)	0.148 (0.102)		0.0407 (0.0265)	0.0305 (0.0275)		9.722 (8.364)	11.26 (8.871)

^①统计年鉴仅汇报 2009 年之后的人均地区生产总值和指数,为统一口径,本文一律采用地区生产总值与常住人口的比重核算地区人均生产总值。

变量	实际经济增长率			经济增长目标			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
期初人均 GDP	0.139 (3.422)	0.246 (3.292)	0.212 (3.285)	2.958* (1.543)	3.087** (1.486)	2.964* (1.523)	-303.9 (209.5)	-307.9 (204.2)	-298.0 (200.8)
储蓄率	2.709** (1.291)	2.817** (1.289)	2.697** (1.283)	1.934*** (0.683)	1.954*** (0.683)	1.925*** (0.680)	75.75 (85.48)	84.09 (86.40)	75.09 (86.55)
(人口增长率 + 技术进步 + 折旧率)	0.0701 (0.357)	0.0334 (0.354)	0.0597 (0.359)	0.0501 (0.214)	0.0308 (0.213)	0.0486 (0.215)	4.428 (24.43)	2.881 (24.36)	3.617 (24.49)
常数项	10.63 (31.33)	9.445 (30.10)	9.540 (30.02)	-16.23 (14.01)	-17.55 (13.43)	-16.39 (13.80)	2,888 (1,922)	2,919 (1,873)	2,802 (1,842)
有效样本容量	372	372	372	372	372	372	372	372	372
调整后的 R ²	0.457	0.457	0.465	0.395	0.392	0.397	0.520	0.521	0.525

注:本文所有回归均为面板回归,控制了年度固定效应和地区固定效应,并采用稳健标准误,在省级层面 cluster;括号中为标准误;*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平

资料来源:本文整理

表1第4列~第6列的被解释变量是经济增长目标值。如第4列所示,本文最关心的参数即 $\hat{\beta}_1 \approx 0.46$,通过显著性水平为5%的统计检验。这表明,中央财政转移支付的比重每上升一个单位,东部省区当年的目标增速提高0.46个百分点,这个比重不到财政转移支付对实际经济增速的影响的1/2。如第5列所示,当仅仅加入转移支付比重一阶滞后项时,中央转移支付对东部地区目标增速的影响是不显著的。如第6列所示,当同时添加中央转移支付比重的当期项和一阶滞后项时,当期转移支付比重对经济增长目标增速的影响是显著的,中央转移支付的比重每上升一个单位,东部区域当年的目标增长速度提高0.46个百分点,而转移支付比重对次年的目标增速的影响仍然不显著。第4列~第6列也表明了,对于内陆地区,中央转移支付对当年度的经济增长目标值的设定影响是不显著的,并没有促进内陆地区的经济增长。

表1第7列~第9列的被解释变量是计划外实现的经济增速。结果显示,中央财政转移支付显著影响东部地区计划外的经济增长。对于东部省区而言,转移支付的比重每增加一个单位,当期计划

外实现的经济增长显著提升55个百分点,次年的计划外实现的经济增长提高52个百分点。这个结果在统计意义上是高度显著的,通过显著性水平为1%的统计检验。同时,转移支付对内陆省区计划外的经济增长并无明显的作用,这与其对实际经济增长与目标值增长无显著影响是一致的。

从本研究的结果中不难发现,中央财政转移支付对东部沿海和内陆地区的影响存在巨大差异,显现出明显的异质性。中央对东部沿海省份的财政转移支付,无论是对实际经济增长率,还是目标经济增长,抑或是计划外实现的经济增长,都有正面的影响,这种影响是显著的和稳健的。特别是,当地方政府获得更多的中央财政支持或者预期到将会获得更多的中央财政支持的情况下,其设定的经济增长目标显著提高。这印证了徐现祥、刘剑雄(2014)的理论假说。相比之下,内陆省区对中央的财政转移支付没有显著的反应。本来,大规模的财政转移支付能够弥补内陆地区的财政缺口,支撑该区域的财政支出。然而,与东部地区不同,中央对内陆地区的中央补助绝大部分是以一般性转移支付和专项转移支付的形式补贴的,2015年西部地区

的两大类型的转移支付预算的比重均在 85% 以上, 青海省更是高达 97.27%^①。这种转移支付制度在弥补内陆地区的财政缺口的同时, 也抑制着这些省区政府的财政努力, 从而抑制经济增速的提升。这一程度上能够解释转移支付对内陆地区的目标值制定没有稳健、规律的影响, 内陆地方政府并未能够从政府规划层面对中央的扶持政策做出有效反应。这与张军、范子英(2010)的研究不谋而合, 他们认为, 中央转移支付的无效率主要出现在内陆地区, 转移支付的激励扭曲并降低了经济增长的潜力。

中央财政转移支付对东部省区计划外的经济增长的影响力度大且高度显著, 对经济增长目标值的影响要远小于计划外实现的经济增长。转移支付对经济增长目标值制定的影响并没有预期那么大。实际上, 地方官员设定的经济增长目标值涵盖了复杂的意图, 也受到多种因素的制约, 在一定程度上存在时间惯性, 比如西藏自治区的目标值常年保持在 12%。换言之, 中央转移支付在很大程度上是通过影响计划外的经济增长而影响实际经济增长。正因为转移支付比重对东部省区的影响是显著的, 因此, 这表明了转移支付对经济增长的积极影响超越了对原有计划的影响作用, 并且产生了更大范围的效果, 形成一种乘数效应。

当同时添加转移支付的当期项以及一期滞后项时, 可以清晰地看到, 转移支付对当年经济增长的正向影响要比下一期的经济增长更加显著, 说明在影响实际经济增长、经济增长目标值制定以及计划外实现的经济增长时, 当期的转移支付起到相对主导的作用。国家财政部公布中央财政转移支付的时间为每年 3 月 25 日, 而当期的转移支付能够显著影响当年度的实际经济增长以及经济目标值的制定, 至少存在两种可能: 第一种是地方政府在制定本省份经济增长目标时, 事前已经部分地获得中央财政支持程度的信息, 或者对中央财政支持程度具有某种理性预期, 从而据此制定本省份经济增长目标; 第二种是地方政府事前制定本地经济增长目标, 然后试图影响中央补助分配, 以增进本地区所能获得的财政转移支付。其中, 第二种是一种反向关系。这种反向关系可能会影响本文的估计结果。

本文认为, 第二种逻辑尽管可能存在, 但却不构成主要因素。这是因为, 在经济增长目标速度的回归中, 针对东部省区的中央财政转移支付的回归系数显著为正, 但近年来东部省区逐步调低了经济增长目标, 这与第二种逻辑不相容。同时, 由于最近十多年中央财政转移支付的总体思路是东部省区补助内陆省区, 这导致东部省区所获得的财政转移支付下降。因此, 对于东部省区而言, 更加合乎逻辑的事实是, 地方政府在中央财政转移支付力度下降的情况下, 理性地降低本地的经济增长目标。在经济增长目标速度的回归中, 针对内陆省区的中央财政转移支付的回归系数并不显著。而依据第二种逻辑, 内陆省区的回归系数应该显著。因此, 本文倾向于认为第一种可能更加符合事实。

2. 稳健性检验

出于稳健性的考虑, 本文采用多维度度量转移支付变量, 替换核心的转移支付变量, 重新进行实证回归。实证的结果仍是稳健的, 表 2 ~ 表 4 的回归结果均表明, 在东部地区, 转移支付对实际经济增长、目标增长率以及计划实现的经济增长均有显著的正向作用, 转移支付主要影响计划外的经济增长, 影响实际经济增长, 对目标值的影响相对较小; 而在内陆地区, 转移支付对实际经济增长和经济增长目标值均表现出消极的影响, 对计划外的经济增长影响不显著, 这同表 1 的回归结论高度一致, 说明本文的发现是稳健可信的。

(1) 中央转移支付占本地财政决算收入的比重的回归结果分析。表 2 是以地方政府获得的转移支付占本地财政决算收入的比重 ($fiscal2$) 为核心解释变量的回归结果。地方政府获得的转移支付占地方财政决算收入的比重越大, 表明中央的财政支持力度越大。

表 2 的第 1 列 ~ 第 3 列的被解释变量是实际经济增长率。针对东部省区而言, 财政转移支付无论是对当期的省区实际经济增长, 亦或是下一期的经济增长都具有显著的正面影响, 且转移支付对本期经济增长的影响要大于下一期, 这个发现与表 1 的结果高度一致。第 1 列的参数 $\hat{\beta}_2 \approx -0.063$, 在 10% 统计水平显著, 表明针对内陆地区, 转移支付

^①数据来源: 国家财政部《2015 年中央对地方税收返还和转移支付分地区预算汇总表》。

的比重每上升一个单位,当年的实际增速下降0.06个百分点。

表2 中央财政转移支付对地方经济增长的影响(2)

变量	实际增长率			经济增长目标值			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
东部 * 转移支付	0.902 *** (0.138)		0.953 *** (0.151)	0.302 * (0.150)		0.310 * (0.163)	60.20 *** (11.860)		64.48 *** (14.08)
内陆 * 转移支付	-0.063 * (0.032)		-0.054 (0.034)	-0.042 (0.031)		-0.040 (0.034)	-1.887 (3.455)		-1.225 (3.752)
东部 * 滞后一期 转移支付		0.233 * (0.137)	0.370 ** (0.155)		0.014 (0.107)	0.059 (0.121)		21.580 ** (9.574)	30.86 ** (12.32)
内陆 * 滞后一期 转移支付		0.125 (0.078)	0.119 (0.080)		0.033 (0.023)	0.029 (0.024)		8.723 (7.486)	8.512 (7.726)
期初人均 GDP	-0.005 (3.430)	0.279 (3.325)	0.018 (3.342)	2.982 * (1.531)	3.107 ** (1.499)	2.995 * (1.522)	-321.6 (211.8)	-306.2 (205.9)	-320.8 (206.6)
储蓄率	2.783 ** (1.293)	2.863 ** (1.292)	2.813 ** (1.290)	1.949 *** (0.688)	1.969 *** (0.684)	1.958 *** (0.684)	81.50 (85.63)	87.37 (86.09)	83.50 (86.52)
(人口增长率 + 技术 进步 + 折旧率)	0.065 (0.354)	0.028 (0.353)	0.054 (0.355)	0.042 (0.213)	0.029 (0.213)	0.040 (0.213)	4.797 (24.40)	2.477 (24.32)	4.013 (24.43)
常数项	12.090 (31.41)	9.278 (30.41)	11.60 (30.57)	-16.45 (13.89)	-17.68 (13.57)	-16.63 (13.79)	3,063 (1,943)	2,912 (1,889)	3,037 (1,896)
有效样本容量	372	372	372	372	372	372	372	372	372

注:本文所有回归均为面板回归,控制了年度固定效应和地区固定效应,并采用稳健标准误,在省级层面 cluster;括号中为标准误;*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平

资料来源:本文整理

表2第4列~第6列的被解释变量是经济增长目标值。第4列中,本文最关心的参数 $\hat{\beta}_1 \approx 0.032$,其通过显著性水平为10%的统计检验。针对东部省区的转移支付每提高一单位时,经济增长目标显著提升0.30个百分点。如第5列所示,当本文仅仅加入转移支付一阶滞后项时,转移支付对东部地区经济增长目标增速的影响是不显著的。如第6列所示,当同时添加中央财政转移支付的当期项和一阶滞后项时,当期转移支付对经济增长目标增速的影响是显著的,中央转移支付的比重每上升一个单位,东部地区当年的目标增长速度提高0.31个百分点,而转移支付对次年的目标增速的影响仍不显著。针对内陆地区的财政转移支付,

对当年的经济目标绩效以及下一年的目标绩效的制定均没有显著的影响。上述结果与表1的发现高度一致。

表2第7列~第9列的被解释变量是计划外实现的经济增长速度。与表1的结论相一致,转移支付对计划外实现的经济增长的影响力度依旧是最大的。对东部省区的转移支付每增加一个单位,当年的计划外的经济增长提升60个百分点,对次年的计划外的经济增长的影响也比较大,达到30个百分点,均通过显著性水平为1%的统计检验。总的来说,上一期的转移支付与当期的转移支付均对东部省区的实际经济增长以及计划外的经济增长有显著的正向影响。与东部地区相比,转移支付对

内陆省区计划外实现的经济增长速度亦没有显著的影响,这也与表1的结论相一致。

比较表1和表2,本文不难发现,基于财政预算收入的中央财政转移支付变量(*fiscal1*)对实际经济增长和目标值的影响在系数与显著性上均大于中央财政转移支付变量(*fiscal2*)的影响,可能的原因是,财政预算收入更能真实反映中央的财政转移支付政策意图,而决算数还包含了一些计划外的因素。

(2)中央转移支付占本地财政预算支出的比重的回归结果分析。表3是以地方获得的转移支付占地方财政预算支出的比重(*fiscal3*)为核心解释变量的回归结果。转移支付会刺激地方政府改变支出结构,大规模的转移支付对财政支出决策的影响可能有异于收入决策,因而本文进行了这一小节的稳健性回归。

表3用地方获得的净转移支付占地方财政决算支出数来衡量中央财政转移支持变量,结果发现与表1、表2的结论基本吻合。中央财政转移支付对不同区域的经济增长的影响效果存在差异,对于东部省区而言,转移支付无论是对实际经济增长、目标值制定亦或是计划外实现的经济增长,均有显著的正向影响,且影响力逐期递减;而对于内陆地区,中央财政转移支付对实际经济增长以及计划外的经济增长没有显著的影响,这与本文先前的发现相吻合。同样地,本文发现,转移支付对目标值的影响要远远小于对计划外实现的经济增长的影响,验证转移支付确实更多是通过影响计划外的经济增长,从而影响实际经济。值得一提的是,从表3第4列的结果来看,最重要的参数之一 $\hat{\beta}_2 \approx$

-3.786,在5%的统计水平上显著,即内陆地区的转移支付每增长一个单位,经济增长目标下调3.78个百分点;当同时添加转移支付的当期项与滞后项时,当期转移支付对经济增长目标增速的影响是显著的,中央转移支付的比重每上升一个单位,内陆地区当年的目标增速降低4.11个百分点,而转移支付对次年的目标增速的影响不显著。针对内陆地区的转移支付对当期经济增长目标制定的影响作用要明显大于东部地区,系数是东部地区的八倍左右。

这里的发现是,针对内陆地区的转移支付对地方经济增长目标制定具有显著的负向影响,这是表1和表2的实证结果没有考察到的。可能的原因是,表3的转移支付是用地方政府获得的财政转移支付占地方财政决算支出数的比重衡量。其中的机制在于,地方财政收入决策和支出决策对中央的转移支付政策的反应存在明显差异,代表支出决策反应的参数的显著性要高于收入决策(李永友、沈玉平,2009)。地方财政预算支出对转移支付的弹性要远超本地区的非公共部分财政收入(Oates, 1999),地方政府对于转移支付的资金使用不像本地税收一样珍惜和谨慎,存在转移支付资金的利用低效率甚至是无效率的现象。因此,中央倾斜性的转移支付政策降低了经济增长的潜力,反而抑制了内陆地区经济目标绩效的制定。

综上,本文有理由认为,中央对内陆省区的财政转移支付降低了地方经济增长目标设置,即恶化了地方政府推动经济增长的努力程度。这意味着,中央短期内频繁增加对内陆省区的财政支持,反而不利于地方政府的努力程度和政策实施。^①

表3 中央财政转移支付对地方经济增长及目标的影响(3)

变量	实际经济增长率			经济增长目标值			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
东部 * 转移支付	1.302 *** (0.247)		1.292 *** (0.239)	0.522 *** (0.182)		0.526 *** (0.184)	74.21 *** (13.89)		73.18 *** (14.73)
内陆 * 转移支付	-3.992 (3.156)		-5.889 * (3.114)	-3.786 ** (1.760)		-4.112 ** (1.918)	-30.43 (240.4)		-175.9 (193.5)

^①在本期内,针对内陆省区的中央财政转移支付比例增量在相邻两年之间呈现负相关。

变量	实际经济增长率			经济增长目标值			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
东部 * 滞后一期 转移支付		0.909 *** (0.235)	0.865 *** (0.227)		0.267 (0.158)	0.226 (0.160)		66.69 *** (14.37)	66.33 *** (14.75)
内陆 * 滞后一期 转移支付		1.870 (3.806)	4.467 (3.591)		-1.105 (1.466)	0.728 (1.136)		273.6 (315.2)	349.9 (297.8)
期初人均 gdp	-0.535 (3.515)	0.453 (3.222)	-0.219 (3.321)	2.404 (1.574)	2.895 * (1.522)	2.421 (1.544)	-317.8 (216.6)	-270.8 (198.0)	-289.8 (204.2)
储蓄率	2.858 ** (1.251)	2.730 ** (1.261)	2.715 ** (1.246)	2.068 *** (0.635)	1.972 *** (0.669)	2.032 *** (0.634)	77.08 (85.62)	74.62 (84.76)	66.77 (85.84)
(人口增长率 + 技术 进步 + 折旧率)	0.109 (0.347)	0.0344 (0.347)	0.0975 (0.347)	0.0732 (0.209)	0.0445 (0.211)	0.0728 (0.211)	6.261 (23.78)	1.787 (23.55)	5.278 (23.41)
常数项	18.52 (32.21)	7.035 (29.29)	14.42 (30.39)	-9.673 (14.31)	-15.25 (13.76)	-10.05 (14.01)	3,043 (2,001)	2,484 (1,827)	2,694 (1,898)
有效样本容量	370	370	368	370	370	368	370	370	368
调整后的 R ²	0.458	0.455	0.468	0.409	0.390	0.409	0.517	0.523	0.525

注:本文所有回归均为面板回归,控制了年度固定效应和地区固定效应,并采用稳健标准误,在省级层面 cluster;括号中为标准误;*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

资料来源:本文整理

(3)中央财政转移支付占本地财政决算支出的比重的回归结果分析。表4是以中央财政净转移支付占本省财政决算支出的比重(*fiscal4*)为核心解释变量的回归结果。结果与表3高度一致。特别是第4列~第6列结果显示,针对内陆地区的转移支付对地方经济增长目标制定具有显著的负向影响,不利于内陆地方政府的努力程度和政策实施,降低了其经济增长的潜力。

综上所述,中央财政转移支付对计划外实现的经济增长的影响要远远大于对目标值的影响,转移支付主要是通过影响计划外的经济增长从而影响实际经济,人为设定的目标值对转移支付的反应没

有预想中那么大。此外,东部与内陆地区制定的经济增长目标值的差距不断扩大,并非是缘于中央政府加大对中西部地区的支持力度,内陆地区的官员乐观预期,从而制定较高的经济增长速度,而是由于中央政府降低了对东部地区的转移支付力度,东部地区官员策略性地调低了政府工作报告中的经济增长目标,减缓经济增长速度,实现经济结构的调整,以期缩小地区间的经济差距。基于以上实证研究,本文可以认为,东部的经济增长模式和管理模式,都进入了高度理性化的阶段。而在内陆地区,并没有显现出稳健的规律,这表明,内陆地区的经济增长模式和管理模式,仍然处于不可持续的非稳定发展阶段。

表4 中央财政转移支付对地方经济增长及目标的影响(4)

变量	实际经济增长			经济增长目标值			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
东部 * 转移支付	1.393 *** (0.309)		1.417 *** (0.310)	0.552 ** (0.203)		0.569 ** (0.212)	80.41 *** (15.54)		81.39 *** (15.63)

变量	实际经济增长			经济增长目标值			计划外实现的经济增长		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
内陆 * 转移支付	-3.838 (3.151)		-4.340 (2.594)	-4.372 ** (1.768)		-4.045 ** (1.648)	50.27 (227.8)		-21.98 (223.0)
东部 * 滞后一期 转移支付		0.977 **** (0.267)	0.970 *** (0.267)		0.305 (0.183)	0.270 (0.190)		69.54 *** (14.87)	72.26 *** (16.16)
内陆 * 滞后一期 转移支付		-0.166 (4.148)	1.567 (3.810)		-2.379 (2.023)	-0.720 (1.816)		199.2 (286.2)	203.8 (290.6)
期初人均 gdp	-0.362 (3.545)	0.151 (3.275)	-0.246 (3.397)	2.496 (1.634)	2.711 * (1.587)	2.388 (1.652)	-308.6 (210.6)	-282.4 (196.0)	-288.7 (199.0)
储蓄率	2.787 ** (1.252)	2.783 ** (1.246)	2.703 ** (1.226)	2.013 *** (0.625)	1.988 *** (0.654)	2.005 *** (0.615)	75.30 (87.29)	78.08 (85.23)	68.15 (87.06)
(人口增长率 + 技术 进步 + 折旧率)	0.119 (0.345)	0.0515 (0.351)	0.119 (0.346)	0.0883 (0.207)	0.0576 (0.212)	0.0945 (0.209)	5.706 (24.06)	2.191 (23.62)	5.248 (23.63)
常数项	16.88 (32.46)	10.66 (29.72)	15.27 (31.01)	-10.26 (14.85)	-13.04 (14.46)	-9.156 (15.08)	2,925 (1,939)	2,622 (1,792)	2,683 (1,829)
有效样本容量	370	370	368	370	370	368	370	370	368
调整后的 R ²	0.460	0.454	0.467	0.420	0.396	0.420	0.517	0.522	0.523

注: 本文所有回归均为面板回归, 控制了年度固定效应和地区固定效应, 并采用稳健标准误, 在省级层面 cluster; 括号中为标准误; *、** 和 *** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平

资料来源: 本文整理

五、中央转移支付在内陆地区无效的机制讨论

本文上节发现, 从统计上看, 中央财政转移支付的影响在东部沿海和内陆地区显示出巨大的异质性。特别是, 中央财政转移支付对内陆地区的实际经济增长产生负面影响, 对其经济增长目标产生抑制作用。对于内陆地区的中央财政转移支付影响的无效性乃至负面性, 本文尝试从现行的中央财政转移支付模式与内陆地区自身的特征两个角度进行分析, 揭示了现行的财政转移支付模式, 抑制了地方的财政努力, 引致逆向激励问题, 内陆地区政府消极应对或是无作为, 甚至滋生腐败, 进一步腐蚀中央的转移支付资金。除此之外, 内陆地区的财政资金利用率比较低, 政府官员预期财政系数较小, 这一系列的结果导致政府采取消极的行为决策。内陆地区的转移支付无效率主要表现在几个方面, 转移支付资金的支出比重大, 大部分中央补

助被“粘”在相对低效的公共产品上, 且专项转移支付资金的可能错配, 均导致资金利用效率低下, 从而对促进经济增长无显著作用, 甚至有消极影响。

1. 抑制地方财政努力, 产生逆向激励

中央财政转移支付在内陆省区的无效性的一种可能的原因是, 其抑制了内陆地区的财政努力。寇铁军(2004)指出, 财政转移的补助模式旨在缩小财力缺口, 但很容易引致逆向激励的问题。地方政府为规避征税带来的成本, 往往偏向于利用财政转移支付代替本地的税收, 以满足财政支出的需要 (Correa & Steiner, 1994)。更突出的是, 地方政府一方面降低征税积极性; 另一方面增加本级政府的支出, 以求扩大财力缺口, 向中央政府索取尽可能多的转移支付 (范子英, 2011)。当前的财政补助模式中, 税收返还能够正向激励地方政府的财政努力, 而财力性转移支付和专项转移支付均抑制了地方政府的财政努力 (张恒龙、陈宪, 2007)。由于内陆

地区的财力缺口大,且专项转移支付的比重大,因而,这种降低财政努力的逆向激励与扭曲效应在内陆地区尤为突出。相对落后的内陆地区,本级政府的支出中很大部分来自中央政府的转移支付,并且税收返还占转移支付的比重较小,因而内陆地区政府推动本地经济增长的激励要比东部沿海地区弱很多,甚至会在经济增长目标设定过程中出现逆向选择的决策现象。

除此之外,中央的专项转移支付有很大一部分用于扶持落后的地区,进行基础设施的建设,现有的转移支付政策产生了一种逆向激励的问题,地方政府形成这样一个共识:只要戴上“贫困县”的“桂冠”,就能轻而易举获得中央政府的财政补助和支持,就能获得大量的国家扶贫资源(李学术,2007)。内陆地区的地方政府基于这样的考虑,希望获得更多的中央政府的补助,倾向于低报谎报实际经济增长速度,甚至不惜主动调低经济增长目标,亦或是将转移支付用于扩大政府消费支出,而不是投入经济建设,消极保持“贫困水平”。

2. 政府冗员以及官员腐败

中央财政转移支付在内陆省区的无效性的一种可能的原因是,支配这些资金的地方政府效率低下,乃至能力羸弱。经济上处于劣势的欠发达地区,当获得中央财政补助时,往往将其用于扩大官员规模,以建立辖区的政治支持网络以及维持地方稳定。范子英、张军(2013)实证分析表明,相比财力补助,专项转移支付更容易诱发地方政府的冗官问题。欠发达的内陆地区获得的财政转移支付带来支出规模扩张和政府冗官,使得财政转移支付没有达到预期效果。此外,中央政府难以跨越省、市两级政府,对县级政府进行直接的补助与支持,中央划拨的转移支付由各级政府经手后,被部分截留,使得实际达到的转移支付缩水,也阻碍了转移支付对经济增长的拉动(范子英,2011)。当地方政府具有维持政府冗员的惯性与压力,那么其获得财政转移支付,也可能并不提高经济增长目标,甚至可能调低目标。

此外,转移支付的资金大部分投入当地的公共基础设施建设,而公共基础设施向来都是腐败事件发生的重灾区之一。由于转移支付相对“廉价”,因此,本级政府降低对资金的监管力度,使得在基础设施投资相同的状况下,获得转移支付更多的地区,实际滋生的腐败更多(范子英,2013)。对于内陆地区,绝大部分的转移支付来源于专项转移支付,并且用于基础设施投资,腐败降低转移支付资金效率。在地方政府的腐败程度严重的背景下,地方政府更有可能策略性地降低经济增长目标。

3. 财政支出对转移支付收入的弹性较大

转移支付在内陆省区无效的一种可能的原因是,财政支出对转移支付收入的弹性相对较大,地方政府没有将转移支付资金花在刀刃上,一定程度上“挥霍”了该项资金。与征税相比,获得上级政府的转移支付要轻而易举得多,因而本级政府并没有像对待本地税收收入一般珍惜转移支付,地方政府的财政预算支出对转移支付的弹性要远超本地区的其他非公共部分财政收入(Oates,1999)。且考虑到转移支付的不确定性,转移支付的接收方即地方政府偏向于将当期的转移支付用于财政支出,诱发地方政府盲目扩大自身的人员规模。范子英(2011)指出,内陆地区的中央财政转移支付中,税收返还仅占小部分,专项转移支付的比重大,这注定了内陆地区的转移支付面临更多的不确定性,受到更多来自中央政府的约束,转移支付对经济增长的正向效果也就不显著。

4. 中央财政补助被“粘”在公共产品上,转移支付资金利用效率低下

中央财政转移支付在内陆省区的无效性的一种可能的原因是,由于中央转移支付具有“粘纸效应”^①,导致资金利用效率低下。东部沿海地区的转移支付以税收返还为主,地方本级政府对该部分返还的资金拥有相对高的决策权,而内陆地区通过财力性转移支付和专项转移支付获得中央的净补助,在资金的用途上一定程度上受到来自中央的约束,尤其是专项转移支付,在初始阶段就规定了该项资金的用途,极大地限制了转移资金的利用范围。作

^① 由于参与公共决策的人的偏好不同,而且在公共决策中的影响力也不同,一些人可以通过对公共决策的影响使得中央的补助“粘”在政府部门中,而不是理论上分析的那样,像一个人那样在公共产品和私人产品之间寻找一个效用最大化的配置状态。经济学家把这种现象称为“粘蝇纸效应”,即上级政府的一般定额补助被“粘”在公共产品上。

为转移支付的拨款方, 中央政府或许会禁止地方政府将财政转移支付用于其他用途, 使得中央的补助“粘”在公共产品上, 无法通过资源的优化配置, 达到效率最大化。更进一步, 由于绝大部分的中央财政补助被“粘”在公共产品上, 而公共项目主要由国有企业承接, 低效率且缺乏活力的国有企业进一步“侵蚀”转移支付资金, 使得中央财政转移支付的支出效果与经济增长效率不尽如意。内陆地区的政府色彩更浓、国有企业比重更高, 这导致中央财政转移支付对内陆地区的增长目标乃至最终的实际经济增长都产生负面效应。

5. 信息不对称, 导致专项转移支付的错配

上级政府与本级政府之间可能存在信息的不对称, 中央政府可能不了解地方政府的真实需求以及实际能力, 导致中央的专项转移支付难以与地方实际经济发展相适应。一方面, 对专项资金拥有较大“话语权”的中央政府, 可能向地方政府划拨一笔专用于某一特定领域或是用途的转移支付资金, 但该领域未必是受资助地区最迫切需要发展的, 这样的错配难以保障资金的最优配置, 导致资金的利用效率低下; 另一方面, 即使中央财政的专项资金与地区的需求是相匹配的, 地方政府可能会由于缺乏相应的配套设施, 而使得资金难以有用武之地, 导致专项资金的低效率甚至是无效率。

综上, 本文可以看出, 中央政府对内陆地区的转移支付的效果, 受到多方面因素的影响, 导致转移支付的效果大打折扣, 或是呈现无效性乃至负面性。中央对地方的财政转移支付涵盖了经济平衡增长、政治稳定与科教文卫发展等一系列的目标, 而这些目标往往都是相互冲突的, 难以协调一致, 这也解释了转移支付在内陆地区的无效率。

六、结论

本文尝试从中央财政转移支付着手, 基于经济增长目标与计划外实际增长分解的新视角, 构建解释地区经济增长与目标值设定差异的理论框架, 阐述与分析了转移支付对省区经济增长的作用机制。

本文的分析发现, 转移支付对经济增长的影响效用存在逐期递减的现象, 转移支付对当期的经济增长影响作用相对较大。地方政府在设定经济增长目标值时, 会对中央的财政转移支付政策做出反应, 但该影响有限, 转移支付更多是通过影响计划

外实现的经济增长而影响本地区的实际经济增长。财政转移支付对东部沿海和内陆地区的影响效果显现出巨大的异质性。在东部沿海地区, 无论是实际经济增长, 还是目标经济增长, 抑或是计划外经济增长, 都受到来自中央的转移支付的正面影响, 转移支付对计划外实现的经济增长的影响作用最大, 对目标经济增长的影响幅度相对较小, 这种影响均是显著的和稳健的。当东部沿海地区的地方政府获得更多的中央财政支持或者预期将会有更多的中央财政支持时, 其设定的经济增长目标显著提高。这表明, 东部地区的增长模式和管理模式, 都进入了高度理性化的阶段。此外, 本文注意到, 转移支付对当期的经济增长的影响力度要大于下一期的经济增长, 转移支付对经济增长的正向影响力是不断减弱的。

而在内陆地区, 大规模的财政转移支付并没有带来经济增长目标的显著提高, 甚至降低了地方政府设定的经济增长目标。这一方面有可能是内陆地区的财政资金利用率比较低, 政府官员预期财政系数较小, 即便有大量的财政资金支撑, 也没有相应地大幅提高经济增速; 另一方面, 也有可能是由于内陆地区的特殊的转移支付模式, 降低了地方政府的财政努力, 以及转移支付的“粘纸效应”和政府冗员与官员腐败的问题在内陆地区更为突出。这表明, 内陆地区的增长模式和管理模式, 仍然处于不可持续的相机阶段。当然, 近几年来西部地区的经济增长速度出现稳步提升, 其背后可能潜藏着更为重要的驱动因素, 这是未来一个重要的研究方向。对比东部地区中央财政转移支付的正向作用与内陆地区的无作用甚至负面作用, 可以清晰地看出, 中央财政转移支付的目标在东部地区符合预期, 在内陆地区不符合预期, 同缩小地区差距的初衷相悖。这恰恰也说明了在中国这样一个幅员辽阔的大国, 呈现出丰富的区域异质性, 区域差异是一个值得深入研究的问题。

总的来说, 转移支付能够对实际经济增长乃至目标值产生影响。现阶段中央倾向内陆地区、减少对东部地区的转移支付的政策能够在一定程度上推动三大地区的协调发展, 但作用相对有限。内陆省区需克服财政转移支付带来的逆向激励以及转移支付资金利用效率低等问题, 使中央的转移支付政策能够充分发挥其实现区域协调发展的作用。

参考文献:

- [1] Cai, H., D. Treisman, Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? [J]. World Politics, 2006, 58, (6): 504 - 535.
- [2] Cashin, Paul, Ratna Sahay. Regional Economic Growth and Convergence in India [R]. IMF Working Paper, No. 58, 1995.
- [3] Chen Z, Lu M. Is China Sacrificing Growth When Balancing Interregional and Urban-Rural Development? [J]. Reshaping Economic Geography in East Asia, The World Bank, 2008: 241 - 257.
- [4] Correa P, Steiner R. Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges [J]. Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, 1999, (84): 221 - 260.
- [5] García Milá T, Marimón R. Integración regional e inversión pública en España [M]. Edited by Marimón R. La economía española: una visión diferente. Barcelona: Antoni Bosch, 1996.
- [6] Islam N. Growth Empirics: a Panel Data Approach [J]. the Quarterly Journal of Economy, 1995, 110, (4): 1127 - 1170.
- [7] Mankiw, Romer, and N. Weil. A Contribution to the Empiric of Economic Growth [J]. Journal of Political Economy, 1992, 107, (2): 407 - 437.
- [8] Oates and Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism [J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37, (3): 1120 - 1149.
- [9] Shih V, Zhang Q. Who Receives Subsidies? A Look at the County Level in Two Time Periods [M]. Edited by Shue V and Wong C. New York: Routledge, 2007.
- [10] Shih V, Zhang Q, Liu M. When the Autocrat Gives: Determinants of Fiscal Transfers in Authoritarian China [J]. Submitted to World Politics, 2010.
- [11] Sinn, H. W., Germany's Economic Unification an Assessment after ten Year [R]. NBER Working Paper, No. 7586, 2000.
- [12] 范子英, 张军. 转移支付、公共品供给与政府规模的膨胀 [J]. 上海: 世界经济文汇, 2013, (2).
- [13] 范子英. 粘纸效应: 对地方政府规模膨胀的一种解释 [J]. 北京: 中国工业经济, 2010, (12).
- [14] 范子英. 中国的财政转移支付制度: 目标、效果及遗留问题 [J]. 广州: 南方经济, 2011, (6).
- [15] 范子英. 转移支付、基础设施投资与腐败 [J]. 北京: 经济社会体制比较, 2013, (2).
- [16] 范子英, 张军. 财政分权、转移支付与国内市场整合 [J]. 北京: 经济研究, 2010, (3).
- [17] 范子英, 张军. 中国如何在平衡中牺牲了效率: 转移支付的视角 [J]. 北京: 世界经济, 2010, (11).
- [18] 郭庆旺, 贾俊雪, 高立. 中央财政转移支付与地区经济增长 [J]. 北京: 世界经济, 2009, (12).
- [19] 贾俊雪, 高立, 秦聪. 政府间财政转移支付、激励效应与地方税收收入体系 [J]. 北京: 经济理论与经济管理, 2012, (6).
- [20] 江新昶. 转移支付、地区发展差距与经济增长 [J]. 北京: 财贸经济, 2007, (6).
- [21] 寇铁军. 完善我国政府间转移支付制度的若干思考 [J]. 北京: 财贸经济, 2004, (5).
- [22] 李学术. 论反贫困中的逆向激励与政策纠偏 [J]. 北京: 农业经济问题, 2007, (2).
- [23] 李永友, 沈玉平. 转移支付与地方财政收支决策 [J]. 北京: 管理世界, 2009, (11).
- [24] 刘生龙, 王亚华, 胡鞍钢. 西部大开发成效与中国区域经济收敛 [J]. 北京: 经济研究, 2009, (9).
- [25] 刘勇政, 赵建梅. 论分税制下财政转移支付与地方财政努力差异——基于功能与地区多重分类考察的另类荷兰病分析 [J]. 上海: 财经研究, 2009, (12).
- [26] 马拴友, 于红霞. 转移支付与地区经济收敛 [J]. 北京: 经济研究, 2003, (3).
- [27] 乔宝云, 范剑勇. 彭骧鸣. 政府间转移支付与地方财政努力 [J]. 北京: 管理世界, 2006, (3).
- [28] 徐现祥, 梁剑雄. 经济增长目标的策略性调整 [J]. 北京: 经济研究, 2014, (1).
- [29] 徐现祥, 刘毓芸. 经济增长目标管理 [C]. 广州: 中山大学岭南学院经济系工作论文, 2014.
- [30] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长 [J]. 北京: 经济研究, 2007, (9).
- [31] 袁飞, 陶然, 徐志刚, 刘明兴. 财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀 [J]. 北京: 经济研究, 2008, (5).
- [32] 张恒龙, 陈宪. 政府间转移支付对地方财政努力与财政均等的影响 [J]. 北京: 经济科学, 2007, (1).
- [33] 张恒龙, 秦鹏亮. 政府间转移支付与省际经济收敛 [J]. 上海经济研究, 2011, (8).
- [34] 张军, 高远. 官员任期、异地交流与经济增长 [J]. 北京: 经济研究, 2007, (11).

The Central Fiscal Transfers and the Management of Local Economic Growth Target

WANG Xian-bin, ZHOU Hai-yan

(Jinan University, Guangzhou, Guangdong, 510632, China)

Abstract: Based on a new perspective that exploding economic growth target and unplanned actual growth plan, this paper takes the central government transfer payment as the core explanatory variables, and puts forward the theoretical hypothesis about the regional different impacts in economic growth and target. In this paper, it's found that transfer payments affect economic growth diminishingly with a relatively larger impact on economic growth in current period and weak one in the next issue. What's more, its impact on real economic growth achieves mainly through unplanned growth and target. In detail, the respond of local economic growth target to the central fiscal transfer payment policy is limited, while the effect of transfer payments in actual economic growth are more realized by influencing the unplanned growth.

In addition, enormous heterogeneity is obvious in the east coastal and inland areas. The article shows that in the eastern regions, the real economic growth, the target of economic growth, and unplanned growth are all affected by the central fiscal transfer payment. Transfer payments play a significant role in realizing the unplanned growth, while its impact on economic growth target range is relatively small. Above all, economic growth has a significant steady positive impact on transfer payments. When getting or anticipating more central financial support, local officials tend to set higher economic growth target. This suggests that the eastern economic growth mode and management mode has entered the phase of highly rational.

However, on the contrast, it shows a significant negative impact in the inland areas, where central transfer payment reduces economic growth targets and real economic growth. Massive fiscal transfer payment does not result in the obvious increase of the economic growth target. There are various reasons accounting for it. On the one hand, it is possible that the fiscal funds utilization of the inland areas is low efficiency, and the local government officials don't show high expectation of the fiscal fund. On the other hand, it may also be due to the existing transfer payment mode, which discourages the local government who has gained the transfer funds and make less effort to generate fiscal revenue. The developing local government may wait for the subsidy from central government instead of attempting to increase its outcome. What's more, the "sticker effect" of the transfer payments aggravates the situation. Except tax returns, financial transfer payments and special transfer payments are the main component forms in the inland areas. It illustrates that central government are given bigger stake in using the transfer funds, which means there are greatly limit in the use scope of transferring funds. At the most, the transfer payments fund offering to the inland areas are required to offer public products which are produced by state-owned enterprises which are regarded to be less efficiency. So the transfer payments in inland area destine to have less or even negative influence. What's worse, the local government preferred to expand the size of government rather than to use the financial subsidy in economic construction when gaining the uncertain funds. In that case, the phenomenon of redundant officials in inland areas is more highlight, since the tax returns is depended on local finance revenue while financial transfer payments and special transfer are up to the central government. Last but not least, corruption in the area of the construction of communal facilities is not less common, which deprives and decrease the actual transfer fund.

This shows that economic growth in eastern central policy has been stable and clear response, while economic growth patterns of inland areas are still unable to enter the sustainable and healthy development stage. Of course, the developing region has achieved a steady rise in recent years. That there may be some lurking driving factors contributing to the economic growth, it is an important direction worthy of research in the future.

Key Words: fiscal transfers; economic growth; economic growth target

(责任编辑:月 才)