

中央对地方财政转移支付的影响因素

——基于省际 14 年面板数据的实证分析

王广庆 侯一麟 刘玲玲*

【摘要】研究利用 1995 年—2008 年我国 27 个省的财政面板数据，把中央对地方人均转移支付中的可控部分作为因变量，运用固定效应模型，实证分析了分税制以来中央对地方财政转移支付的影响因素。回归结果表明，中央对基层政权运转和执政能力的考虑、对社会稳定的担忧、对国家经济社会形势的调控以及“撒胡椒面”和“跑部钱进”的非正式行为是影响中央在省际间如何分配财政转移支付的主要因素。

【关键词】转移支付 影响因素 实证分析

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 - 2012 (05) - 0067 - 21

一、引言

财政转移支付是中央与地方政府关系的一个焦点。理论上讲，在规范的财政关系下，转移支付的产生主要源于三个原因：第一，区域外溢性。即地方政府在某些领域的支出可能也会使其他地区的居民受益，如教育和环保。因

* 王广庆，甘肃省临泽县政府、清华大学公共管理学院，博士；侯一麟，美国佐治亚大学公共与国际事务学院，讲座教授；刘玲玲，清华大学经济管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金重点项目（70833002）。

此，为了诱使当地政府持续提供具有跨区溢出效应的公共品，就应该给予该地方政府一定的财政补偿。这类转移支付并不以横向公平为目标。第二，纵向财力失衡。即中央政府的财权远远超过了其支出责任，而地方政府则恰恰与之相反；因此，地方政府的财政赤字应当由中央政府来弥补。第三，横向公平。不论居住在哪个地方的公民，都应当能够享有大致均等的福利水平。因此，财政能力最差和财政需求最强烈的地区理应获得最多的转移支付（Boadway & Wildasin, 1984）。然而，理论是一回事，实践可能是另一回事，转移支付的分配过程往往要受到更多因素的影响。一些西方文献指出，选票决定着财政的再分配权力，一个州在国家议会拥有的人均代表权与得到的再分配人均资源成正比，而参议员或众议员的任期越长，他们为州政府争取到的中央转移支付就越多（Johansson, 2003；Anderson & Tollison, 1991）。事实上，在西方民主政体，议员的权力来自于所在选区公民的投票选举，议员们为了再次当选，必须为本地区争取利益，以换取选民支持。另外，州政府的官僚和州政府的利益集团越强势，获得的财政补贴也就会越多（Grossman, 1994）。上述研究表明，即使在比较规范的财政管理制度下，非正式制度仍然会成为重要的影响因素。这启示我们在研究中国的转移支付问题时，应该尤其注意利益结构和利益博弈过程中非正式制度的作用。

本文试图揭示影响我国财政转移支付省际间横向分配的某些深层次因素。截至目前，已有学者对这个问题进行了初步研究，并得出了一些相似的结论。莱塞尔（Raiser, 1998）发现，在中国获得人均转移支付最多的省份并不是那些最穷的省份，而是那些以非汉族人口为主的省份。他认为中国的转移支付主要由政治因素驱动，并不遵循公平原则。王绍光（2002）使用1998年的截面数据对中央—地方转移支付进行回归分析后，肯定了莱塞尔的结论，并进一步指出，国家统一的重要性在中国转移支付分配过程中居于首位，这导致非汉族人口居多的地区往往比其他地区得到更多的人均转移支付。此后的几项研究（如宋小宁、苑德宇，2008；钟正生、宋旺，2008）都肯定了政治驱动，尤其是民族因素的影响。然而，在针对中国的研究中，莱塞尔考察的是改革

开放（1978年）至分税制前（1992年）的包干制时期。那一时期，我国财政体制尚未稳定，收入分享和补助一省一策，政策标准横向和纵向均不统一。莱塞尔使用的主要是一些财政补助数据，所以很难判断究竟哪些省份真正获得了中央更多的关照。王绍光（2002）使用的1998年数据中，原体制补助和原体制上解定义为中央对地方转移支付中的可控部分（即：净转移支付 = 旧的补助 + 新的补助 + 过渡时期转移支付 - 旧的上缴 - 新的上缴）。事实上，自分税制实施至今，除西藏的原体制补助定额增长外，其他省份的原体制补助和上解都是固定值，这在分税制设置时已经确定，不受其他任何因素影响，并不属于中央的可控部分。钟正生和宋旺的研究，用一个省财政支出减去其财政收入作为该省获得的转移支付，以这个估算值作为因变量。这些具有代表性的研究成果表明，驱动中国转移支付制度和分配演变的根本因素尚未真正揭开。本文试图在前引诸文的基础上，再做一些尝试，以助于回答这个问题。下文第二节是对转移支付影响因素的实证分析；第三节做进一步的讨论，第四节是结论。

二、我国转移支付影响因素的实证分析

相对包干制财政体制，分税制是一个比较稳定、规范的财政体制。就转移支付来讲，尽管分税第一年实施了“划界限”的一锤子买卖性质的分配手段，但自1995年设立过渡期转移支付后，转移支付的制度建设开始步入正轨。制度的统一性和连续性使得省际间纵向和横向层面均具有较强的可比性。因此，在实证时，我们选用分税制以来的省际面板数据进行定量分析，能够较为准确地反映这一时期中央对地方转移支付的影响因素。

（一）数据、变量和模型

广义上讲，转移支付包括税收返还、原体制补助、均衡性转移支付、其他财力性转移支付和专项转移支付。不过，税收返还和原体制补助如同原体制

上解一样，在分税制方案中已经既定，税收返还按照特定公式计算，原体制补助（西藏除外）和原体制上解则为固定值。这些内容自分税制执行至今，并不受其他任何因素的影响。中央对地方净转移支付中的可控部分 = 中央对地方的总补助（含税收返还） - 税收返还 - 原体制补助 - （地方上解中央支出 - 原体制上解）。本文研究的是影响中央可控净转移支付在省际间分配的因素。

1. 数据

本文利用 1995 年—2008 年我国除西藏、北京、天津、上海及台湾省、港澳地区之外 27 个省市区的财政面板数据，运用 STATA11 计量软件进行定量分析。重庆市 1997 年成为直辖市，并与原四川省进行了辖区的重新划分；为保持数据的可比性，在本研究中，只采用这两个省市 1997 年以及以后的数据。又考虑到 2008 年因汶川大地震中央对四川实施了特殊的财政救助政策，使得当年四川获得的转移支付几乎比 2007 年增长了 1 倍，这种临时的政策干预使得 2008 年四川的转移支付数据在统计上成了异常值，因此，我们剔除了四川 2008 年的数据。剔除西藏自治区主要是因为，国家在财政收入分享上对西藏实行了独特的分享政策。分税制后，除关税和进口环节消费税、增值税外，中央把其他税收全部留给了西藏。在转移支付上则实行了“核定基数、定额递增、专项扶持”的特殊政策。如西藏 1995 年获得的原体制补助为 21.88 亿元，2008 年则增长到了 46.8 亿元，2000 至 2008 年每年递增了 2 亿元，与此同时，其他省份原体制补助却都是定额不变的。由于实行了特殊的财政体制，使得西藏与其他省份没有可比性。事实上，中央对西藏的特殊照顾几乎在所有的正式制度中都给予了明确。剔除京津沪则主要是因为这三个直辖市与其他省份相比，在人口、面积、产业布局、社会经济水平等基本指标上截然不同。此外，相比其他省份人均转移支付排名的连续性，这三个市的排名在 2001 年前后都发生了跌落，在统计上应视为异常值。而台湾省及港澳地区不在我们的实证分析中，则是因为大家都知道的现实原因。

我们对所有以价格为单位的变量的名义值进行了指数化处理,以消除价格因素的影响,使面板数据纵向和横向具有可比性。具体做法是,以1995年为基期,根据各省按可比价格计算的GDP指数计算出以后各年的可比GDP指数,然后用各省当年的GDP名义值除以该指数,得到指数化后的可比GDP;根据各省当年的CPI指数,同样以1995年为基期,计算出以后各年可比CPI指数,然后用各省的财政收支名义值除以该指数,得到指数化后的可比财政数据。这些数据均来自于1996—2009年历年《中国财政年鉴》、财政部预算司和国库司编写的1995年—2008年历年《全国地方财政统计资料》《新中国六十年统计资料汇编》、国家统计局网站等。

2. 变量

(1) 因变量

既然本文考察的是中央对地方转移支付中可控部分的影响因素,那么对因变量的界定就需格外小心。如前文所述,在中央对地方总的转移支付中,我们扣除税收返还和原体制补助,同时在地方对中央的上解中,我们也扣除原体制上解。因此,可控净转移支付 = 中央对地方总补助(含税收返还) - 税收返还 - 原体制补助 - (地方上解中央支出 - 原体制上解)。因为转移支付的主要目标是实现全国基本公共服务均等化,就是使全国人民享有大致均等的公共服务水平,所以,本研究的因变量为人均净转移支付的可控部分(以下简称“人均转移支付”)。

(2) 自变量

尽管中央希望转移支付能够在地区间发挥最大效用,实现帕累托最优,并且试图构建一套正式制度来规范运作,然而,由于诸多因素的影响,其分配结果却可能与此目标发生偏离。本文正是要从实证的角度检验这一偏离是否存在;如果存在,则进一步探讨导致这种偏离的根本原因。

转移支付的本意是“抽肥补瘦”,缩小地区间的财力差距,实现全国范围内基本公共服务均等化。因此,理论上讲,欠发达地区应当得到相对较高的人均转移支付。但实际上,在经济社会发展中,转移支付作为一项有效的宏

观调控工具，往往被用于解决国家面临的“当前问题”。而很多“当前问题”可能与基本公共服务均等化并没有直接关系。不过，不管中央政府出于何种考虑，都会尽量以正式制度规范转移支付资金的分配，以实现中央意志。然而，由于正式制度不完全，在某些时期或者某些分配体系中，非正式制度却可能起着最关键的作用（马骏、侯一麟，2004）。转移支付的非正式制度既包括“撒胡椒面”式的分配，也包括以谈判为特征的“跑部钱进”式的分配。

根据正式制度中基本公共服务均等化、宏观调控，以及非正式制度中“撒胡椒面”“跑部钱进”的主要特征，我们共选取了以下 10 个自变量来检验转移支付的影响因素，其中，人均 GDP 和人均第二产业值互为替换性变量，财政供养人口比例和财政自给率互为替换性变量。换言之，本文构建了四组自变量，每组各为 8 个，8 个自变量中有 6 个是相同的，分别为人口、农民人均纯收入、人均税收返还、少数民族自治人口比重、省委书记任职副省级职务以来的年龄和省委书记是否更换。另外两个自变量分别为人均 GDP 和财政供养人口比例、人均第二产业值和财政供养人口比例、人均 GDP 和财政自给率、人均第二产业值和财政自给率。表 1 展示了因变量和各个自变量的基本统计量。用人均第二产业值替代人均 GDP、财政自给率替代财政供养人口比例的理论意义在于：一是替换变量与被替换变量具有相同的政策含义或解释能力，在其他条件不变的情况下，替换前后的估计结果应该比较接近；二是尽可能多地考察有价值的解释变量，进一步佐证和加强估计结果的有效性和可靠性，同时避免共线性问题。三是通过自变量的交叉组合，考察自变量显著性水平的变化情况，从而比较各个自变量的解释权重。

①人均 GDP。这是一个衡量经济发展水平的指标。转移支付政策的本意是支持那些经济欠发达地区加快发展，缩小与发达地区的差距，以实现全国范围内的平衡和协调；但如果转移支付过多地用于旨在解决当前经济社会矛盾的宏观调控，或者“撒胡椒面”和“跑部钱进”式的非正式分配方式的影响力压倒了正式制度，那么相对贫穷的地区可能就得不到相对较高的补助。因此，这个变量的意义在于考察可控转移支付到底是不是以公平为目标。

②人均第二产业值。这个变量是人均 GDP 的替换变量。1995 年至 2008 年间，我国第二产业生产总值占全国 GDP 的比重，最低为 2002 年的 44.8%，最高为 2007 年的 48.7%，而第一产业生产总值占全国 GDP 的比重，最低为 2007 年的 11.1%，最高为 1995 年的 20%，在某种程度上可以说第二产业生产总值代表了一个省的经济水平。经检验，人均 GDP 与人均第二产业值的相关系数为 0.95。在估计过程中，由于第一产业生产总值比重太低，为避免共线性，不能用第一和第二产业生产总值联合替代人均 GDP，而只能用人均第二产业值替代人均 GDP。事实上，在“中国制造”享誉全球的年代，一个省份发达与否就取决于第二产业。通常情况下，第二产业的发展会带动服务业等第三产业的发展，因此，以人均第二产业值替代人均 GDP 同样能够较好地衡量一个省的经济发展水平。

③财政供养人口比例。这一比例是指工资由地方财政负担的行政和事业单位在职职工和离退休人员占某省总人口的比重。与财政供养人口相对应的政府支出有两项：一是工资支出，二是办公经费支出。工资不保，人心不稳，工作没有积极性。办公经费不足则会制约他们的行政效率和效果。20 世纪 90 年代以来，办公经费中的维稳支出不可小视。这两项支出是政府有效运转的必要条件。财政供养人口比例越高，地方财政的支出压力就越大。在一些欠发达地区，地方本级收入根本无法保证财政供养人员的基本工资，更别说提供有效的公共服务。尽管中央和省级政府进行了控制财政供养人口的种种努力，但成效甚微，我国地方财政供养人口从 1995 年至 2008 年 14 年间增长了 50%。如果财政供养人口比例和人均转移支付存在正向因果关系，那么就表明转移支付的一个很重要作用是用来补充地方的支出缺口，也就是为了保工资、保运转、保稳定的。

④财政自给率。即一般性预算收入占一般性预算支出的比重。理论上讲，财政自给率低的地区基本财力缺口相对比较严重。如果财政自给率与人均转移支付存在负关系，那么就可以说转移支付的一个重要目标是为了弥补地方的基本财力缺口。其所反映的理论含义与财政供养人口比例本质上是一致的，

经检验,财政自给率与财政供养人口比例的相关系数是 -0.60 。因此,在本文中,我们把该指标作为了财政供养人口比例的替换性指标,目的是为了验证估计结果的可靠性和稳健性。

⑤人口。基本公共服务均等化旨在使每个公民都能得到大致相同的福利水平。转移支付的分配本应以人口总量为重要参数;但是,在大部分转移支付项目的分配中,中央部委并不直接针对个人,而是以省为单位进行,在各种非正式制度的运作下,为了不得罪地方政府,主管部委可能会把整笔资金零碎化以照顾到每个竞争者,这种现象被称为“撒胡椒面”。“撒胡椒面”的分配方式使那些人口小省获得了较大的人均优势。其他特征相同、但人口规模差异悬殊的省份之间如果人均分配额存在显著差异,那么我们就说“撒胡椒面”式的非正式制度是存在的。因此,这个变量是衡量非正式制度中“撒胡椒面”效应的关键变量。

⑥农民人均纯收入。该指标反映的是农村经济水平和农民的富裕程度。我国农业人口仍占有相当大的比例。这一变量反映了不同地区之间农村的贫富差距情况,可以衡量转移支付在“三农”问题、在提高农民的生活水平方面究竟有多少考虑。按照基本公共服务均等化的要求,农民人均纯收入越低的地区获得的补助就应该越多。同时,1998年后我国开始致力于公共财政体制建设,提出以城市反哺农村,逐步缩小城乡差距等目标。因此,这个指标也能考察转移支付分配的公平性问题。

⑦人均税收返还。税收返还仅仅是分税制改革过程中的一个让步措施,其目的是维护地方既得利益,以换取地方政府对分税制体制的支持。这项制度在16年的实践中始终保持了完全刚性。尽管不属于中央的可控财力,但却可能成为中央安排可控转移支付的一个参照。换言之,可控与不可控之间可能存在一定的替代效应,即获得不可控转移支付较多的地区,得到的可控转移支付就可能会减少。这个变量主要是考察可控与不可控转移支付之间是否存在替代效应。如果存在,则意味着可控转移支付担负着一定的宏观调控功能。

⑧少数民族自治人口比例。该比例是指实行少数民族自治政策的民族自治

区、民族自治州或民族自治县的少数民族人口占该省（区、市）总人口的比例。民族政策自建国以来就备受重视，我国除5个民族自治区之外，还有15个省设置了民族自治州或民族自治县。在财政体制上，云南、贵州、青海三个少数民族人口比例较高的省实行了与民族自治区相同的政策。这些民族地区在全国都处于欠发达状态，在转移支付的安排上，中央承诺要向少数民族地区倾斜。对于辖区内没有民族自治州或民族自治县的省份，即使拥有较高的少数民族人口比例，在转移支付政策中也得不到优惠。理论上讲，少数民族自治人口比例高的省份应当获得较高的人均转移支付。这个变量是考察中央对少数民族自治地区是否真的给予了特殊照顾。

⑨省委书记任副省级职务以来的年限。与西方国家的公开选举或政治任命不同，我国的省部级干部几乎都经历了金字塔式的晋升过程，正省级干部无一没有副省级的任职经验。尤其是省委书记，作为“封疆大吏”大多要在副省级岗位上历练十数年。根据表1的统计，1995年—2008年间，我国省委书记平均拥有13.43年副省级及以上职务工作经验，最多的达到23.4年，最少的也有6.4年。在目前的干部管理体制下，副省级干部属于国管干部，他们的任免由中央掌控。因此，副省级是一个连接地方政府与中央政府（中央部委）的门槛。只有成为副省级干部才能有更多机会在日常工作中与中央部委建立起各种关系，也才有资格进入某个高层领导的“圈子”。通过多年副省级及以上职务经验的磨练，省委书记们深谙政治运作之诀窍，多数希望再进一步，实现人生的更高理想。这种愿望促使不同年龄阶段的省委书记们“大干快干”，早出政绩；因此，他们会争取中央最大限度的支持。一般而言，省委书记的副省级及以上工作经验越丰富，其政治资历越深，对省内的动员和号召力就越强，在中央政府和主管部委的人脉关系相对也就越多，省内各部门向中央财政或主管部委“跑部钱进”的力度也就越大，从而得到的转移支付也就可能越多。因此，这个变量的目的是衡量非正式制度中的“跑部钱进”效应。

⑩省委书记是否更换。这是一个虚拟变量。省委书记是一个省的掌舵人，

许多重大战略决策和实施都需要书记拍板和推动,号称“一把手”政治。书记的更换可能会因为个人偏好不同而使原定部署发生改变,甚至“人走政息”。“跑部钱进”的非正式性就在于它因人而异。根据本文统计,从1995年—2008年共计14年间,我国省委书记在一个省的平均任期为3.9年,其中任期最短的不足11个月,而任期最长的则达14年。如果该省当年更换了省委书记,我们就设置该变量为1,否则即为0。这个变量的目的旨在考察省委书记的频繁更换是否会对当年的转移支付产生显著影响。如果没有显著影响,就说明可控转移支付牢牢处于中央政府的控制之下,对一个省的财政补助具有连续性和稳定性。

表1: 因变量和各个自变量的基本统计量

	均值	最小值	最大值	标准差
人均转移支付(元)	443.72	3.90	3 385	518.47
人均GDP(元)	4 632.38	1 744.80	9 390.23	1 750.43
人均第二产业值(元)	2 152.39	665.88	5 060.84	1 043.50
财政供养人口比例(%)	3.46	1.95	5.57	0.78
财政自给率(%)	51.98	17.77	91.29	15.42
人口(万人)	4 493.64	481	9 918	2 486.39
农民人均纯收入(元)	2 331.20	880.34	7 171.71	991.31
人均税收返还(元)	172.15	71.30	503.37	88.54
少数民族自治人口比例(%)	10.76	0	61.92	15.8
省委书记任副省级职务以来的年限	13.43	6.40	23.40	3.34
省委书记是否更换	0.23	0	1	0.42

资料来源:根据1996—2009年历年《中国财政年鉴》、财政部预算司和国库司编写的1995—2008年历年《全国地方财政统计资料》、《新中国六十年统计资料汇编》、国家统计局网站等数据处理后得出。

3. 模型

对面板数据的回归估计主要有混合最小二乘法(OLS)、随机效应和固定

效应三种。首先通过两两比较进行模型筛选,过程如下:通过似然比(LR)检验判断数据资料是否存在个体效应,若不显著,则选用最小二乘法;若存在,则选用固定效应或随机效应模型;而把模型设定为固定效应还是随机效应,需要通过霍斯曼(Hausman)检验来判断。我们的瓦尔德(Wald)检验和似然比(LR)检验均发现本面板数据具有较强的个体效应;同时,霍斯曼检验表明本文选择固定效应比较合适。为安全起见,根据广义距估计思想,我们又对随机效应模型进行过度约束(Overid)检验;结果表明,本文四组自变量组合都应当选择固定效应模型。

在经典的面板数据分析中,模型一般被设定为:

$$y_{i,t} = \beta X'_{i,t} + u_{i,t} \quad i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T$$

其中, i 为截面维度, N 为截面个数(或个体个数); t 为时间维度, T 为每一个体对应的时间长度, $u_{i,t}$ 为误差成分。在单维误差分解模型中, $u_{i,t} = u_i + \varepsilon_{i,t}$ 或 $u_{i,t} = f_t + \varepsilon_{i,t}$,在双维误差分解模型中, $u_{i,t} = u_i + f_t + \varepsilon_{i,t}$ 。 u_i 是反映个体效果的虚拟变量, f_t 是反映时间效应的虚拟变量。

我国区域差异明显,气候、温度、海拔、资源禀赋、文化、人口规模等在东中西都有显著不同,每个省都有不随时间变化而变化的个体特征;另外,自实施分税制体制后,我国1998年因金融危机实施了积极财政政策,2000年又实施了西部大开发和农村税费改革,以及此后一系列的宏观政策的出台,对转移支付的演变都有实质性影响,具有明显的时间效应。因此,最终模型设定为双维固定效应模型:

$$Y_{i,t} = U_i + F_t + \beta_i X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad I = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T$$

$Y_{i,t}$ 是因变量,即人均可控净转移支付; U_i 是体现不随时间变化的个体特征的虚拟变量; F_t 是时间虚拟变量; $X_{i,t}$ 是自变量,包括人均GDP或人均第二产业值、财政供养人口比例或财政自给率、人口、农民人均纯收入、人均税收返还、少数民族自治人口比例、省委书记任副省级职务以来的年限、省委书记是否更换; β_i 是各个自变量对应的系数; $\varepsilon_{i,t}$ 是误差成分。

(二) 估计过程、结果及分析

1. 估计过程

由于面板数据兼顾了截面数据和时间序列的特征，所以在估计过程中必须考虑组间异方差、序列相关、截面相关等问题。同时，本文也检验了内生性问题。检验过程如下：通用修正瓦尔德（Modified Wald）检验来考察组间是否存在异方差；通过伍德布里奇（Woodridge，2002）检验或阿雷拉诺-邦德（Arellano-Bond，1991）检验来判断是否存在序列相关；通过帕莎诺（Pesaran，2004）检验或弗里德曼（Friedman，1937）检验来确定是否存在截面相关；并把人均 GDP 和人均税收返还作为工具变量，通过戴维森-麦金农（Davidson-Mackinnon，2004）检验来识别内生性问题。我们的检验发现，四组面板数据分别存在组间异方差、序列相关和截面相关现象，但内生性问题对两个因变量的估计结果影响均不大。为克服组间异方差、序列相关和截面相关，本文采用了德里斯科尔和克雷（Driscoll&Kraay，1998）的估计方法来对固定效应模型进行估计，以尽量降低估计偏误。为显示估计过程的稳健性，在随后的估计结果中，我们列示了估计过程中不同自变量组合的回归结果（表 2）。

2. 估计结果

表 2：固定效应模型下变量替换前后的估计结果对比

	(1) gdp_gyb	(2) 2nd_gyb	(3) gdp_zjl	(4) 2nd_zjl
人均 GDP	0.277*** (4.58)	—	0.356*** (6.10)	—
人均第二产业值	—	0.456*** (6.06)	—	0.512*** (7.29)
财政供养人口比例	2.5e+04*** (3.78)	2.3e+04*** (3.80)	—	—
财政自给率	—	—	-2.5e+03*** (-10.50)	-2.3e+03*** (-9.19)

(续上表)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	gdp_gyb	2nd_gyb	gdp_zjl	2nd_zjl
人口	-0.197 ** (-2.73)	-0.222 *** (-4.17)	-0.138 ** (-2.26)	-0.187 *** (-3.40)
农民人均纯收入	0.338 *** (13.26)	0.291 *** (8.08)	0.330 *** (8.62)	0.295 *** (7.62)
人均税收返还	-1.925 *** (-3.00)	-1.731 ** (-2.32)	-1.812 *** (-5.46)	-1.629 *** (-3.52)
少数民族自治人口 比例	1.8e+04 *** (4.08)	1.8e+04 *** (3.97)	1.5e+04 *** (4.35)	1.6e+04 *** (4.56)
省委书记任副省级 职务以来的年限	25.292 *** (4.74)	23.341 *** (5.40)	21.900 *** (3.59)	19.712 *** (4.08)
省委书记是否更换	-30.071 (-0.99)	-20.197 (-0.64)	-33.058* (-1.98)	-24.162 (-1.33)
常数项	-3.5e+03 *** (-4.42)	-2.9e+03 *** (-5.03)	-1.7e+03 *** (-2.94)	-1.0e+03 ** (-2.69)
年度效应	控制	控制	控制	控制
Within R ²	0.682	0.694	0.778	0.783
F	135.797	152.482	214.738	268.185
样本数	373	373	373	373

说明：①上标***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著水平；②括号上方为估计系数，括号中为t值。

表2列示了人均GDP替换为人均第二产业值与财政供养人口比例替换为财政自给率交叉组合后的估计结果。第1至4栏都是在固定效应模型下，同时考虑组间异方差、序列相关和截面相关三种情况的估计结果，其中第1栏是对人均GDP、财政供养人口比例以及其他六个相同变量组合的估计，第2栏是用人均第二产业值替换掉第一栏中的人均GDP后的估计结果，第3栏是用财政自给率替换掉第1栏中的财政供养人口比例后的估计结果，第4栏则是同时用人均第二产业值和财政自给率分别替换第1栏中的人均GDP和财政供养人口比例后的估计结果。对比四组估计结果，我们发现它们的估计结果从整体上看高度接近，估计系数的符号完全一致，只有人口和人均税收返还两个变

量在不同组合下的显著性水平发生了微小变化,但均通过了5%或1%的显著性检验,省委书记是否更换只有第3栏通过了10%的显著性检验,其他三栏均不显著,从稳健性考虑,我们认定省委书记是否更换对因变量没有显著影响。

3. 分析

四组估计结果均显示,无论替换性变量怎么组合,在其他六个非替换性自变量中,农民人均纯收入、少数民族自治人口比例、省委书记任副省级职务以来的年限始终在1%水平下高度显著,而省委书记是否更换没有通过显著性检验。另外,对于两组替换变量人均GDP、人均第二产业值、财政供养人口比例和财政自给率,均通过了1%的显著性检验,并且替换前后系数符号显示的含义完全一致。这表明,本文的估计结果是可靠、稳健的。以下是对每个自变量的进一步解析。

(1) 财政供养人口比例和财政自给率。财政供养人口比例与人均转移支付之间存在正向关系,并且统计上高度显著。这印证了袁飞等(2008)的结论,即转移支付与财政供养人口的膨胀存在因果关系。所代表的政策含义是,转移支付在相当程度上是保工资、保运转和保稳定的。同时,财政自给率与人均转移支付存在负相关关系,并且在1%水平下高度显著,意味财政自给率越低,从中央获得的人均转移支付就越多。转移支付就是为了弥补地方基本财力缺口,以保证工资、运转经费等必需的开支。在理论意义上,这一指标与财政供养人口比例的含义是一致的。

(2) 人均GDP或人均第二产业值和农民人均纯收入也高度显著,它们的系数均为正,证实了转移支付并不完全以公平为目标。尽管中央希望把转移支付用于支持欠发达地区,帮助这些地区摆脱贫困,并在一系列的正式制度中给予了明确表述,但分配结果与政策目标发生了偏离,那些相对贫穷的地区并没有获得相对较高的转移支付;相反,那些人均GDP和农民人均纯收入相对较高的地区却得到了更多的人均补助。在“马上解决当前问题”的要求下,更多资金被用于宏观调控。另外,也佐证了非正式制度在分配过程中起

着举足轻重的作用。实现基本公共服务均等化，转移支付任重道远。

(3) 回归结果还表明，少数民族自治人口比例越高，人均转移支付就越高。事实上，在转移支付的诸多正式制度中，中央都一再强调对少数民族地区的照顾。2000 年中央财政还专门出台了民族地区转移支付政策。可以说，在国家民族政策中，财政扶持落到了实处，这项政策的执行具有一定的强制性。

(4) 尽管税收返还不是中央可以控制的，但中央在考虑转移支付时参照了这个不可控因素。回归系数为负表明，转移支付的可控和不可控部分具有替代效应。即那些获得税收返还较多的省获得的其他补助相对就会少一些。这反映了中央的宏观调控意图，即通过替代效应来尽量矫正税收返还保既得利益的负面影响。

(5) 人口因素系数为负，在统计上也是显著的，证实了转移支付分配中普遍存在“撒胡椒面”式的非正式分配方式。在以省为单位的竞争中，中央主管部委在操作过程中为了应付各种非正式关系常常采用“化整为零”的方式，以照顾到每个省至少有其一。这样一来，以人均计算，人口较少的省就获得了较高的转移支付，而人口较多的省则恰恰相反。

(6) 省委书记任副省级职务以来的年限与人均可控净转移支付高度正相关，说明“跑部钱进”式的非正式制度在中国的转移支付过程起着不可忽视的作用。正如前文所述，由于分配规则或执行机制的欠缺，部分一般性转移支付和几乎所有的专项转移支付项目仍然由非正式制度所主导。

(7) 省委书记是否更换尽管与因变量负相关，但没有达到统计上的显著性，这表明在其他影响因素既定的情况下，省委书记更换与否对当年影响不大。事实上，不论换作谁做一个省的书记，他们都会力尽所能争取中央的补助，在对待“跑部钱进”问题上，新任书记与前任书记的行为是一致的。另外，中央对一个省的转移支付也不会因为一把手的更换而立即发生变化，一个省获得的人均转移支付所处的位次基本稳定。

综合以上分析，本文初步发现中央对地方的转移支付既受正式制度的制

约,也受非正式制度影响:一、在保工资、保运转和民族政策的落实方面,正式制度发挥着主导作用,非正式制度作用甚微。换言之,在中央考虑的优先次序中,保工资、保运转始终处于压倒性地位,而对民族地区的援助则紧随其后,这两项工作关系到政权稳定;二、虽然转移支付旨在实现全国基本公共服务均等化,但分配结果并不公平;三、转移支付的宏观调控功能在某种程度上压倒了财力均衡功能,转移支付作为一个施政工具常常被用于解决“当前问题”。四、“撒胡椒面”和“跑部钱进”式的非正式制度在转移支付的分配过程中发挥着重要作用。

三、讨 论

财政的实质是“以政控财,以财行政”(贾康,2002)。财政转移支付是中央政府“以财行政”、治国安邦的一个有效工具。中央与地方关于转移支付实施中的博弈,体现了集权与分权治理方式的结合,国家整体利益与局部利益的较量。在分税制体制下,中央对转移支付的可控部分由于受到非正式制度的影响,事实上并不完全可控。但是,出于对国家政权运转和社会稳定的高度敏感性,转移支付被以正式制度优先强制性地用于弥补地方政权运转和社会稳定所需基本财力的缺口,在巩固基层政权之后,进一步的分配则优先考虑民族地区的社会发展,制度的执行效果证实了这一点。

那么,为什么转移支付能够实现保工资、保运转、保稳定的目标,并得到较好的落实呢?这个问题似乎在本文应当谈论的范围之外,但实证结果让我们不得不就此多说几句,深入的分析容当另文阐述。

分税制后,我国财权层层上收,事权层层下移,导致政权末梢的县乡政府财力严重不足。在2003年,全国有三分之一的县级单位实际人均财力低于基本支出需求。“保工资、保运转、保稳定”一时成为基层政府的最低诉求,也成为中央政府的忧心所在。事实上,在中西部地区,大部分县级政府的本级收入一直都处于勉强“吃饭”状态。财政是治国之本,政府的一切活动都离

不开它（Levi，1988）。没有财力做后盾，政府将难有作为。县级政府财力困顿却又必须完成上级的各项政治任务，可谓进退两难。在此状况下，基层政府为履行职责，如果与民争利，自创收入，必然会削弱政府的合法性，而如果任凭有限财力顺其发展，则又必然会降低行政效力和对社会的控制，直至削弱政府内部的凝聚力。

（1）与民争利，遭遇合法性危机。在财力短缺的地区，工资支出占据了相当大的比例。为了满足人员工资和办公经费等开支，地方政府经常施展攫取之手，以损害农民权益的方式筹集非税收入。在 20 世纪 90 年代，号称“三乱”的乱收费、乱罚款、乱摊派使农民负担急剧增长（赵云旗，2007）。21 世纪以来，基层政府又借发展之名强征农民土地获取“土地财政”收入，造成了大批失地农民的生活毫无着落，造成许多社会问题（张良悦，2009）。基层财政危机向农民转嫁，导致基层政府与辖区公民利益的尖锐对立，公民对基层政府的信任度持续降低，基层政府的合法性遭遇危机。这些官民冲突尽管是发生在某些基层政府和公民之间，但所造成的负面影响却指向整个政权，当冲突累积到一定程度时，将动摇执政党的执政根基。

（2）降低行政效力和对社会的控制。县级政府缺乏基本的运转费用，很容易陷入“无政府或不作为”状态。基层政府直接面对公民大众，国家政策能否落到实处，取决于他们的行政质量。在国家治理中，基层政府担负着向公民灌输官方意识形态、控制社会的消极因素、解决社会冲突、维持秩序和法律准则、塑造民族统一性的政治任务（王绍光，2007）。没有财力支撑，一系列必要的政治活动无法开展或趋于形式化、走过场，长此以往，政府权威和有效性都将大幅削弱。2005 年的《社会蓝皮书》显示，自 20 世纪 90 年代以来，治安案件、公民上访和社会群体性事件均呈现快速增长态势。在“稳定压倒一切”的基调下，基层政府一直处于维稳状态，维稳开支难以估量。

（3）削弱政府内部凝聚力，甚至产生离心倾向。现代国家庞大的官僚结构及其成千累万的官员共同构成了现代政府的核心，中央政府执政的首要前提是要建立一个自上而下的有效的官僚机构，以确保政令畅通，执行到位

(Friedrich, 1963)。根据经济人假设,建立一个有效的官僚机构,首先需要满足公务人员的工资报酬等物质需求,其次是保证必不可少的运转经费。否则,下级执行部门和人员就可能抵制执行、变通执行甚或扭曲执行,造成政府内部系统的异化而各自为政。

任何一个执政党无时无刻不关注着自己的执政地位。而打造一个合法有效的政府是实现其各种政治愿景的必要条件。为了控制财政供养人口,减轻财政支出负担,中央自20世纪90年代初就要求在全国范围内实施政府“瘦身”计划;为此,1998年中央政府进行了大规模的机构改革,实施人员分流。但是,在地方政府尤其是县级基层政府,试图建立小政府的努力遭遇挫折。数据显示,地方政府的财政供养人口从1995年的3 089万人增长到了2008年的4 783万人。尽管中央试图以种种手段控制财政供养人口的过度扩张,但财政供养人口持续增长的现实表明,在这一问题上,中央政府束手无策,为了政权运转,中央政府不得不追加转移支付给那些财政供养人口比例超标而财力短缺的地区。可以说,在这个问题上,中央政府已经被“锁住”了。

四、结 论

本文在已有研究的基础上,利用省际面板数据检验了分税制以来中央对地方转移支付的影响因素。我们通过固定效应模型进行估计,发现人均可控净转移支付与财政供养人口比例、少数民族自治人口比例、省委书记任副省级职务以来的年限分别在1%置信水平下有着显著的正向关系,同时与人口和税收返还还在5%置信水平下负相关。另外,它与人均GDP和农民人均纯收入高度负相关。通过前文对这些回归结果的解读和总结,我们可以归纳出影响我国转移支付省际分配的四个深层次因素:①中央对基层政权运转和执政能力的关注;②中央对社会稳定的考虑,主要是日益增长的群体性事件和民族冲突;③中央对国家经济社会形势的宏观调控;④“撒胡椒面”和“跑部钱进”式的非正式分配制度。

我们认为，这四个因素的综合作用导致了我国转移支付 10 余年来的分配格局。在转移支付分配中，始终处于优先位置的西藏、青海、宁夏、新疆、内蒙古五省，尽管未必是中国最穷的省份，但却获得了相对最高的人均补助。藏、青、宁三省人口不足千万，疆、蒙两地也不过才 2 000 万左右，我们认为“撒胡椒粉”效应的长期存在使这些省份获得了实质性好处；更重要的是，这些省份的财政供养人口比重远高于其他省份，这导致他们的财政支出负担相对沉重，再加上群体性事件、民族冲突事件对社会稳定的严重威胁，多种因素的合力，使他们的人均转移支付稳居前列。而同是少数民族聚集区的贵州、云南和广西，人口最少也在 3 600 万之上，而他们的财政供养人口比例在全国仅属中位水平，民族和睦相处，社会基本稳定，他们获得人均转移支付远低于上述 5 省。海南省的情况更加证实了“撒胡椒粉”效应，其人口不足 800 万，人均 GDP 属于全国中等偏上水平，而获得人均转移支付却位居全国前 10 位。最令人吃惊的是属于东部发达省份的辽宁，其获得的累计人均转移支付在大陆 31 省中排名 12 位，而广东、福建、浙江、江苏、山东等东部发达省份则始终处于最后席次，我们认为这都是国家宏观调控的结果。尽管 2000 年实施西部大开发后，转移支付从东部转移到了中西部，但在中西部之间的分配却并没遵循常规意义上的公平性原则。这种并不公平的分配结果，一方面源于中央政府的主动安排，如转移支付首先要用于弥补地方的财力缺口，保证工资发放和政权运转，其次要对民族地区给予照顾；另一方面则源于“撒胡椒面”和“跑部钱进”的非正式分配制度。

最后，要对我们的分析和讨论加以限定。我们掌握的数据有限，模型和结果都只是探索性的，不可能涵盖全部，也不可能面面俱到，只是探索中的一步，希望能对以后的研究有所裨益。

参考文献

贾康 (2002). 我国实施积极财政政策的背景、目标和重点. 财税与会计, 11.

马骏、侯一麟 (2004). 中国省级预算中的非正式制度：一个交易费用理论框架. 经济研

究, 10.

宋小宁、苑德宇 (2008). 公共服务均衡、政治平衡与转移支付. 财经问题研究, 4.

王绍光 (2002). 中国财政转移支付的政治逻辑. 战略与管理, 3.

王绍光 (2007). 安邦之道——国家转型的目标与途径. 北京: 生活·读书·新知三联书店.

袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴 (2008). 财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀. 经济研究, 5.

赵云旗 (2007). 中国当代农民负担问题研究 (1949—2006). 中国经济史研究, 3.

张良悦 (2009). 财产税、税源替代与耕地保护. 财经科学, 6.

钟正生、宋旺 (2008). 我国总量转移支付的影响因素及均等化效应. 经济科学, 4

Anderson, G. M. , Tollison, R. D. (1991). Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933 - 1939. *Journal of Law and Economics*, 34 (1): 161 - 175.

Arellano, M. & Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equation. *Review of Economic Studies*, 58: 277 - 297.

Boadway, R. W. & Wildasin, D. E. (1984). *Public Sector Economics*. Boston: Little & Brown.

Davidson, R. , MacKinnon, J. G. (2004). *Econometric Theory and Methods*. New York: Oxford University Press.

Driscoll, J. C. , Kraay, A. C. (1998). Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data. *Review of Economics and Statistics*, 80 (4): 549 - 560.

Friedman, M. (1937). The Use of Ranks to Avoid the Assumption of Normality Implicit in the Analysis of Variance. *Journal of the American Statistical Association*, 32: 675 - 701.

Friedrich, C. (1963). *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill Inc.

Grossman, P. J. (1994). A Political Theory of Intergovernmental Grants. *Public Choice*, 78: 295 - 303.

Johansson, E. (2003). Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities. *Journal of Public Economics*, 87 (3 - 4): 883 - 915.

Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

Raiser, M. (1998). Subsidizing Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and

Convergence across Chinese Provinces. *Journal of Development Studies*, 34 (3): 1 – 26.

Pesaran, M. H. (2004). General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels. Cambridge Working Papers in Economics No. 0435. Faculty of Economics, University of Cambridge.

Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge and London: MIT Press.