

doi. 10. 3724/1005-0566. 20251110

横向转移支付与全国统一大市场： 基于政府间财政关系的视角

许 诚^{1,2}, 卢现祥¹

(1. 中南财经政法大学经济学院, 湖北 武汉 430073; 2. 湖北民族大学经济与管理学院, 湖北 恩施 445000)

摘要:在纵深推进全国统一大市场建设的背景下,如何化解建立统一开放、竞争有序的市场体系与调动地方积极性的矛盾是具有高度优先序的理论和实践问题。本文基于政府间财政关系视角,剖析具有横向转移支付特征的对口支援机制在调动地方积极性、推动全国统一大市场建设中的重要作用。理论分析发现,横向转移支付内嵌了丰富的财政和政治激励,不仅塑造了援助政府和受援政府间“分成”的契约结构,而且蕴含着“中央统一领导、地方分级管理”政府间关系的基本底色,在调动地方积极性的同时,推动了统一市场建设。实证分析表明,横向转移支付能够显著降低商品和资本要素市场分割程度,但这一政策效应仅局限于结对城市之间,并未使受援政府在更大范围放松市场分割。机制检验显示,省际贸易流动和企业异地投资构成了横向转移支付促进商品流通和资本要素流动,推进统一大市场建设的微观作用机理。

关键词:横向转移支付;对口支援;全国统一大市场;政府间财政关系

中图分类号:F812.2

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2025)11-0125-12

Horizontal transfer payments and national unified market: Based on the perspective of intergovernmental fiscal relations

XU Cheng^{1,2}, LU Xianxiang¹

(1. School of Economics, ZhongNan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China;

2. School of Economics and Management, Hubei Minzu University, Enshi 445000, China)

Abstract: Under the background of deepening the construction of a unified national market, resolving the tension between establishing a unified, open, and orderly competitive market system and mobilizing local initiative is a theoretical and practical issue of high priority. This paper analyzes the pivotal role of the pairing assistance mechanism—characterized by horizontal fiscal transfers—in stimulating local initiative and advancing the development of a unified national market, from the perspective of intergovernmental fiscal relations. Theoretical analysis reveals that horizontal transfer payments embed rich fiscal and political incentives. They not only shape a “revenue-sharing” contractual structure between assisting and assisted governments but also embody the fundamental character of intergovernmental relations—central unified leadership with local hierarchical management. This mechanism simultaneously mobilizes local initiative and advances unified market development. Empirical analysis indicates that horizontal transfer payments

收稿日期:2025-09-26 修回日期:2025-11-05

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD072);中央高校基本科研业务费项目(2722024AK001);湖北省教育厅哲学社会科学基金项目(24Q086)。

作者简介:许诚(1988—),男,土家族,湖北恩施人,中南财经政法大学经济学院博士研究生,湖北民族大学经济与管理学院讲师,研究方向为新制度经济学与政府间财政关系。通信作者:卢现祥。

significantly reduce market segmentation in goods and capital factors. However, this policy effect remains confined to paired cities and does not prompt recipient governments to relax market segmentation on a broader scale. Mechanism tests reveal that interprovincial trade flows and cross-regional corporate investment constitute the micro-level operational mechanisms through which horizontal transfer payments facilitate goods circulation and capital factor mobility, thereby advancing the construction of a unified national market.

Key words: horizontal transfer payments; pairing assistance; a unified national market; intergovernmental fiscal relations

纵深推进全国统一大市场建设既是充分发挥超大规模市场优势的内在要求,更是构建新发展格局、推动高质量发展的基础支撑。然而,这一目标的实现却面临着一对突出的矛盾,即构建统一开放、竞争有序的全国大市场和调动地方积极性之间的矛盾。这是因为,基于财政分权和晋升博弈的制度设计在为地方政府提供财政和政治激励,调动地方政府积极性的同时,引发了地方保护和市场分割^[1-2],导致了“行政区经济”的小市场^[3],阻碍了统一大市场的建设。正如习近平总书记^[4]所强调的,“各自为政、画地为牢,不关心建设全国统一的大市场、畅通全国大循环,只考虑建设本地区本区域小市场、搞自己的小循环”是亟须防范和纠正的误区。那么,如何把握建设统一市场和地方竞争发展的关系,处理好建设统一大市场 and 调动地方积极性的矛盾,成为具有高度优先序的理论和实践问题。

从财政视角来看,处理好建设统一大市场 and 调动地方积极性矛盾的关键,在于央地之间、地方之间财政关系的深刻调整。政府间财政关系决定了财政权力的划分格局,它不仅是调动各级政府积极性的核心体制^[5],也是构成中央纵向治理结构的基石和支柱^[6]。既有研究基于政府间财政关系的构成,分别探讨了财权、事权分配和转移支付对调动地方积极性、推动统一大市场建设的影响。关于财权、事权分配的研究发现,中央一方面通过财权激励“赋权”来调动地方发展经济的积极性,另一方面通过政府间事权调整等“控权”措施缓解地方政府积极性带来的市场分割问题,有效处理了建设统一市场与调动地方积极性的矛盾^[7]。关于转移支付的研究指出,中央纵向转移支付促进了市场整合,但同时也在一定程度上牺牲了地方政府的积极性^[8]。需要说明的是,纵向转移支付

为推进地方财力和基本公共服务均等化而天然存在难以避免的逆向激励约束,这是财政转移支付理论的基本原理,并非意味着统一大市场独立、分散的横向协调机制与党中央集中统一领导的纵向协调存在冲突。事实上,有效的纵向治理恰恰是社会主义市场经济体制的特点和优势所在^[9]。

值得注意的是,中央纵向治理机制不仅体现在央地政府间财权、事权等纵向权力的分配,还体现在中央对地方政府间的横向协调。然而,目前尚未有文献从后者视角探讨如何化解建设统一大市场与调动地方政府积极性的矛盾。由中央主导协调、地方政府实施,具有横向转移支付特征的对口支援机制为我们提供了从横向协调视角观察和理解中央纵向治理制度优势的典型场域。对口支援作为极具中国特色的府际协调与资源配置治理制度,是中央运用政治权威进行地方政府间资源跨区域配置的特定治理机制^[10],具有中国式横向转移支付的特征^[11]。横向转移支付以政府间财力转移和人力物力援助相结合,在牵动资源要素跨区域流动的同时助推了地方政府间经贸交流,业已成为区域间资源协调与互助合作的重要手段。从这个角度来看,府际横向协调天然具有打破市场分割,促进市场整合的属性。

与既有文献相比,本文可能的边际贡献在于:一是从对口支援横向转移支付的横向协调机制论证中央纵向治理在耦合统一大市场建设和调动地方政府积极性中的重要作用,为理解中央纵向治理制度优势提供了新的视角;二是通过制度分析剖析内嵌于横向转移支付的财政和政治激励,论述其调动地方政府积极性,推进全国统一大市场建设的理论机制,为化解建设统一大市场与调动地方政府积极性的矛盾提供了新的策略;三是借助东西部协作对口支援政策变革的准自然实验,

识别对口支援推进全国统一大市场建设的政策效果和微观作用机理,为阐释对口支援横向转移支付这一极具中国特色和自主知识体系的制度创新提供了新的经验证据。

一、制度背景与理论分析

(一) 制度背景

“坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事”是我国国家制度和国家治理体系的显著优势,也是中央纵向治理的制度优势和“中国之治”的制度“密码”,对口支援横向转移支付正是这一显著优势的重要体现和制度表达。

对口支援的萌发、确立和深化都紧紧围绕着不同时期经济社会的突出矛盾和主要任务,产生了丰富的“中国事实”。早在新中国成立初期,为充分调动各方面积极性,集中力量发展社会生产力,中央在“全国一盘棋”思想指导下,提出了“城乡互助、内外交流”的经济建设根本方针^①,在此背景下,对口支援开始在地方萌发,“城乡互助”“厂社挂钩”成为对口支援的早期萌芽形态。1979年,中央明确提出要“组织内地省、市对口支援边境地区和少数民族地区”,对口支援自此正式确立为国家战略,并由此开启了全国范围的支援实践。从对口援藏到对口援疆,从教育援助到医疗援助,从东西部扶贫协作到西部大开发,从对口帮扶三峡库区到对口援建汶川灾区,对口支援在国家治理实践中得到了广泛运用,成为“调动各方面积极性,集中力量办大事”的重要手段。特别是党的十八大以来,对口支援机制不断创新和深化,在推进脱贫攻坚、阻击新冠疫情中显示出巨大的治理效能,充分彰显了中国特色国家治理方式和显著制度优势。

从以上制度实践来看,对口支援本质上是由中央主导协调、地方政府实施,自上而下的纵向治理行为,其治理效能不但体现为诉诸举国体制以

应对重大风险挑战,提升经济韧性^[12],还体现在调动地方政府积极性以促进府际资源的横向协调。后者的经济效应一方面表现在收敛区域发展差距,促进区域协调发展上^[13],另一方面则反映在推进区域合作的全国统一大市场建设中。2016年,东西部扶贫协作和对口支援政策的重大制度变革为我们提供了观察和识别对口支援横向转移支付调动地方政府积极性、推进全国统一大市场建设的天然制度场景和良好契机。

2016年7月,习近平总书记在银川主持召开东西部扶贫协作座谈会(以下简称“银川座谈会”),强调东西部扶贫协作和对口支援是加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局,必须长期坚持下去。同年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》(以下简称《意见》)不仅进一步明确了东西部扶贫协作的主要任务,调整了东西部扶贫协作结对关系,而且提出“把东西部扶贫协作工作纳入国家脱贫攻坚考核范围,作为国家扶贫督查巡查重要内容”。2016年之前,东西部扶贫协作和对口支援并没有严格明确的约束机制^[14];2016年银川座谈会和《意见》的出台强化了激励约束机制,以考核评估和奖励问责为主要抓手,为东西部扶贫协作和对口支援提供了“强激励”和“硬约束”。制度激励的改变不仅通过调动地方政府积极性,影响地方政府策略和行为来决定经济绩效,也成为扣紧结对关系纽带,破除市场分割,推进统一大市场建设的关键。

基于此,本文将2016年东西部扶贫协作制度变革视为政策冲击,以2013—2020年为研究窗口^②,识别对口支援横向转移支付调动地方政府积极性,推进全国统一大市场建设的政策效果和影响机制。

^① 1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定:“中华人民共和国经济建设的根本方针,是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策,达到发展生产、繁荣经济之目的。”确立了著名的“四面八方”政策。

^② 选取这一研究窗口的原因在于:一方面,自党的十八大以来,聚焦脱贫攻坚成为对口支援的首要任务,对口支援的层次、形式和力度均得以创新和深化;另一方面,随着脱贫攻坚的全面胜利,对口支援适应形势任务变化逐步过渡到乡村振兴战略的接续,而且2021年《关于坚持和完善东西部协作机制的意见》出台,对东西部省际、城市间结对帮扶关系再一次进行了调整优化。

(二) 理论分析

对口支援作为一种制度枢纽,具有中国式横向转移支付的特征,是中央对地方纵向转移支付的有益补充,也是政府间财政关系的重要组成部分。值得注意的是,财政关系是政治关系的集中反映,财政体制的意涵更是协同整合了经济、政治的多维关系^[6],对口支援这一横向转移支付比传统意义的纵向转移支付内容更加丰富。它不仅包含财力和资金的转移,更包含人力、物力的援助;不仅受经济因素影响,更有政治因素的驱动。鉴于此,本文从财政激励和政治激励两方面剖析对口支援协调建设全国统一大市场 and 调动地方积极性矛盾的理论机制。

1. 财政激励

将对口支援视为横向转移支付纳入财政体制框架进行认识,需要着眼于横向转移支付政府间分配性质,剖析其协调政府间权责利益关系的机制,揭示横向转移支付耦合统一大市场建设和调动地方积极性的制度逻辑。

根据契约理论,转移支付本质上可视为各级政府间订立的契约,契约委托人与代理人之间的收入分配会受到成本、努力、偏好等多重因素影响,而分配格局又会进一步影响双方策略和行为,使得转移支付的利益分配机制成为影响地方政府积极性的核心。就纵向转移支付而言,它属于“可变定额”契约,契约的订立双方为中央政府和地方政府,由于其推进地方财力和基本公共服务均等化的政策目标,契约利益的“定额”分配需要以地方政府的基期财力缺口和经济发展水平为基础,“可变”的弹性则内生于地方政府的税收和经济努力程度。这一利益分配机制使得纵向转移支付天然存在难以避免的逆向激励的约束,在一定程度上削弱了地方政府的积极性。与此同时,虽然更多的纵向转移支付能够弥补落后地区分割的“收益”,促使其放弃市场分割,参与市场分工,进而促进市场整合^[8]。但地方政府“分割”与“分工”的

决策是在财政努力程度下降、经济发展激励弱化的环境中进行的。换言之,地方政府积极性的下降可能是市场得以整合的前提。需要说明的是,由于缩小地区差距的功能设定,纵向转移支付在一定程度上牺牲了地方政府积极性,这并不能否定纵向转移支付在解决地方财政不平衡和推进基本公共服务均等化中的重要作用。

就横向转移支付而言,契约的订立双方为援助政府和受援政府,其契约结构在“可变定额”契约之外,还有“分成”契约参与进来,使得援助政府与受援政府间整体的利益分配关系呈现“弹性分成”契约的特征。具体而言,与纵向转移支付类似,横向转移支付同样具有“可变定额”契约的分配安排,即援助政府“定额”向受援政府进行财力转移,所不同的是,“定额”的基础和“可变”的弹性均外生于受援政府,不与受援政府的经济“努力”挂钩,而是取决于援助政府的财力增长情况和中央政府的动员力度^③。这一利益分配机制有效避免了逆向激励,降低了受援政府的财政依赖。不仅如此,横向转移支付资金的“项目制”使用安排进一步阻隔了援助资金对受援政府税收的替代,提升了受援政府的财政努力程度,匡正了受援政府经济发展的边际激励^[13],优化了受援政府“分割”与“分工”的决策环境,使之在不降低积极性的前提下进行理性选择。

更为重要的是,横向转移支付还内嵌了“分成”的契约结构和利益分配机制,成为调动地方积极性,促进市场整合的关键。这是因为,除资金支持之外,横向转移支付的首要任务是促进产业合作,即在立足资源禀赋和产业基础的前提下,开展项目协作、激发企业投资,发展特色产业、培育龙头企业,这一制度安排为援助政府和受援政府订立了“分成”契约,使之共享分工合作的果实。一方面,对受援政府而言,产业合作扩大了受援政府按产地原则分配的“生产性税基”,补偿了其采

^③ 《中国扶贫开发年鉴》披露的各年度东西部协作对口支援各援助省份向受援省份援助资金情况显示:在 2016 年之前,援助资金转移较为稳定,基本属于每年固定的“定额”转移;在 2016 年之后,各地援助资金均出现大幅增长。这一突然的“变额”显然外生于援受省份,是由更大力度的政策动员所引致的。

取分割策略的“收益”,激发了其培育增量税源和发展经济的积极性,促使受援政府主动放弃分割,促进市场整合。反过来,市场分割的放松又促进了地区间技术外溢、人力资本提升和资源要素流动,进一步提升了受援政府的经济发展质量,使得“分工”替代“分割”成为受援政府的理性选择和占优策略。另一方面,对援助政府而言,得益于所得税分享改革,援助政府放松了对国有资本的管制,使得横向财力转移和产业合作在牵动资本流动的同时激发了本地企业,特别是国有企业到受援地区投资的积极性,改善了企业的资本回报率^[15]。当援助政府对国有企业的持股比例大于所得税分成比例时,援助政府获得的股权收益会超过税收收益,这不仅在一定程度上对援助政府无偿的横向财力转移进行了“补偿”,同时也进一步激发了援助政府开展项目协作、人才支援和技术帮扶的积极性,以更大程度地提升企业资本回报,分享合作的收益。

2. 政治激励

对口支援横向转移支付不仅受经济因素影响,更有政治因素的驱动。作为立足于党的领导和单一制体制下中央纵向治理制度优势孕育的果实,横向转移支付的运行逻辑蕴含着“中央统一领导、地方分级管理”政府间关系的基本底色,这不仅是“坚持全国一盘棋、调动各方面积极性、集中力量办大事”制度优势的重要体现,也是迥异于强调地方分权和自治国家的制度“密码”。

“中央统一领导、地方分级管理”赋予了横向转移支付激励机制和行动机制双重制度保障。一方面,“中央统一领导”保障了中央权威和全国一盘棋的统筹布局,体现了我国制度优势独特的“政治动员性”,使得对口支援政治上的激励机制集中反映于“目标动员制”。具体来看,2016年银川座谈会和《意见》的出台,既赋予了对口支援加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局这一纲举目张的长期目标,又制定了一年一考的短期目标。目标不仅会引领发展,还能

够引导资源的配置^[16]。区别于市场化的资源配置方式,对口支援依托于中央强大的组织动员能力来组织配置资源,使之成为一项具有高度优先序的“政治任务”,在实践中自上而下层层发动。同时,以协作成效为主的考核制进一步激发了地方的积极性,使之将产业合作、劳务协作、人才交流等考核内容逐级分解为硬性指标层层下达,保障了目标的层层落实。

另一方面,“地方分级管理”赋予了横向转移支付因地制宜、分权治理的行动机制。对口支援实施方法、手段和过程的自由裁量充分调动了地方政府主观能动性,保障了援受双方以资源禀赋、经济实力、技术水平的梯度差为前提,因地制宜进行梯度适配^[17]。这一“所能”配“所需”的行动机制能够更为精准地匹配地方政府的实际需求,不仅避免了科层体制自上而下设计的具有同质化、标准化色彩的产业结构和公共品供给与地方异质性需求的匹配偏差,还催生了“闽宁模式”等“一事一策”“一时一策”“一地一策”的多样化对口支援形式。

二、识别策略与数据

(一) 识别策略

已有文献研究表明,对口支援横向转移支付在调动地方政府积极性,提升财政努力程度,提高经济发展激励中发挥了重要作用^[13]。据此,本文重点识别对口支援对缓解市场分割,促进市场整合的影响,将基准模型设定为:

$$Seg_{i,j,t} = \beta_0 + \beta_1 Aid_{i,j} \times Post_t + \Gamma Controls_{i,j,t} + \delta_{i,j} + \mu_t + \varepsilon_{i,j,t} \quad (1)$$

式(1)中,被解释变量 $Seg_{i,j,t}$ 表示城市 i 与城市 j 在 t 年的市场分割程度,包括商品市场和资本要素市场分割程度。 $Aid_{i,j}$ 代表对口支援指示变量,当城市 i 与城市 j 存在对口支援结对关系时取值为 1, 否则为 0。 $Post_t$ 代表时间指示变量,当 $t \geq 2017$ 时,取值为 1, 否则为 0^④。 $Controls_{i,j,t}$ 为控制变量集; $\delta_{i,j}$ 为配对城市固定效应; μ_t 代表年份固定

④ 考虑到《意见》于 2016 年 12 月颁布,各援助省份对下辖城市结对关系的调整于 2017 年才正式实施。因此,本文将对口支援制度变革时间指示变量时点设为 2017 年。

效应; $\varepsilon_{i,j,t}$ 为误差项。

(二) 变量说明

1. 核心被解释变量:市场分割程度(*Seg*)。

本文借鉴“价格法”的思想,基于商品和资本要素两地价格和回报率的相对差异分别度量商品市场和资本要素市场分割程度。具体而言,在衡量商品市场分割时,参考桂琦寒等^[18]的研究,使用商品服务的居民消费相对价格指数进行对数化转换^⑤,进而根据差分数列的方差判断相对价格的收敛情况。具体的计算步骤为,以 k 表示商品维度, P 表示商品的价格水平,各商品相对价格比的对数差分为:

$$\Delta Q_{i,j,t}^k = \ln(P_{i,t}^k/P_{j,t}^k) - \ln(P_{i,t-1}^k/P_{j,t-1}^k) = \ln(P_{i,t}^k/P_{i,t-1}^k) - \ln(P_{j,t}^k/P_{j,t-1}^k) \quad (2)$$

然后采用去均值的方法剔除商品异质性的影响,再计算方差得到商品市场分割程度。

$$Seg_{i,j,t} = \text{var}(q_{i,j,t}^k) = \text{var}(|\Delta Q_{i,j,t}^k| - \overline{|\Delta Q_{i,j,t}^k|}) \quad (3)$$

在衡量资本要素市场分割时,较多研究使用固定资产投资价格指数进行了类似于商品市场分割的测算^[21]。然而,该价格指数不仅于 2019 年后停止编制,而且缺乏城市层面的数据。因此,本文借鉴“价格法”思想,使用资本回报率来反映资本要素价格,测算资本要素市场分割程度。考虑到城市层面数据可得性,我们参考林仁文等^[22]的做法,使用增量产出资本比(R)来衡量资本回报率^⑥,即 $R_t = \Delta Y/\Delta K$,其中 ΔY 表示产出增量, ΔK 为资本增量。基于各年度各地区资本回报率测算资本要素市场分割时无须再进行差分处理,可直接使用两地资本回报率比值来度量资本要素市场分

割程度,即:

$$Seg_{i,j,t} = \ln(r_{i,j,t}) = |\ln(R_{i,t}/R_{j,t})| \quad (4)$$

2. 核心解释变量:对口支援(*Aid*)。

本文将 2016 年东西部扶贫协作和对口支援制度变革视为政策冲击,依据《意见》和各援助省与受援省划定的下辖城市间结对安排进行处理组和对照组的划分。具体而言,分别将援助省下辖城市(71 个)和受援省下辖城市(108 个)列为两个城市序列,使其两两配对为“年度—城市对”样本,共得到 61 344 对样本(71 × 108 × 8),进而将划定对口支援结对安排的城市对视为处理组(86 × 8 = 688 对),其他城市对视为对照组(7 582 × 8 = 60 656 对)^⑦。

3. 控制变量。

参考曹春方等^[25]的研究,本文设置了以下双边控制变量:经济差距(*Gap*),配对城市人均 GDP 的对数差;产业结构差异(*Industry*),配对城市第二产业增加值占地区 GDP 比重的差异;对外开放水平差异(*Open*),配对城市进出口贸易总额占地区 GDP 比重的差异;政府干预力度差异(*Gov*),配对城市财政支出占地区 GDP 比重的差异;交通基础设施差异(*Tran*),配对城市等级公路密度(公路里程/土地面积)的差异,以上双边控制变量均取绝对值处理。

(三) 数据来源和描述性统计

本文所使用的经济、财政数据来源于历年《中国区域经济统计年鉴》《中国城市统计年鉴》《中国财政年鉴》,以及各省份统计年鉴、各城市国民经济和社会发展统计公报,为排除物价因素的影响,我们利用各地区 GDP 平减指数将名义变量调整为以

⑤ 2016 年国家统计局对居民消费价格指数的构成分类进行了调整,但本文关注的是各年度两两城市对间的相对价格波动。这一调整客观上并不影响本文计算结果的可比性。在进一步分析测度各城市商品市场分割程度时,本文借鉴李兰冰等^[19]的做法,依据丁少玲等^[20]测算的居民消费价格指数分类权重将 2016 年前的类别与之后的对应。

⑥ 除增量产出资本比之外,文献中更为常见的资本回报率测算方法主要包括 Bai 等^[23]提出的宏观测算方法和 CCER“中国经济观察”研究组^[24]使用的微观测算方法。前者以资本租金方程为基础,使用宏观统计数据进行度量,然而,因数据受限,该方法局限于省级层面的测算,不仅如此,由于资本份额、折旧率等变量的选取差异也可能导致度量结果的偏差;后者则以企业微观数据为基础,且大多采用截止到 2013 年的中国工业企业数据库企业财务统计资料,但该样本期间无法满足本文政策识别的需要。

⑦ 为实现对民族自治州的全覆盖,《意见》特别指定了受援省外的湖北省恩施土家族苗族自治州、湖南省湘西土家族苗族自治州和吉林省延边朝鲜族自治州作为扶贫协作对象,我们一并将其视作受援城市样本。同时,为避免行政级别差异带来的干扰,我们剔除了 4 个直辖市的数据。除此之外,我们还剔除了内蒙古兴安盟、锡林郭勒盟、呼伦贝尔市及云南省德宏傣族景颇族自治州等 4 个消费价格分类指数严重缺失的城市样本。

2013 年为基期的实际变量。除此之外,本文机制检验中使用的省际贸易往来数据来自历年《中国交通年鉴》,企业异地投资数据通过 CSMAR 数据库整理得到,表 1 报告了主要变量描述性统计结果。

表 1 主要变量描述性统计

变量名称	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
商品市场分割(<i>Seg_p</i>)	61 344	1.388 30	0.621 20	0.160 87	6.234 22
资本要素市场分割(<i>Seg_c</i>)	61 344	0.057 48	0.064 46	0.000 00	0.630 77
对口支援(<i>Aid</i>)	61 344	0.011 22	0.105 31	0.000 00	1.000 00
经济差距(<i>Gap</i>)	61 344	0.855 56	0.563 87	0.000 07	2.907 43
产业结构差异(<i>Industry</i>)	61 344	0.114 43	0.081 68	0.000 00	0.501 00
对外开放水平差异(<i>Open</i>)	61 344	0.315 76	0.383 22	0.000 00	2.326 02
政府干预力度差异(<i>Gov</i>)	61 344	0.236 02	0.322 51	0.000 01	2.921 70
交通基础设施差异(<i>Tran</i>)	61 344	0.773 70	0.475 18	0.000 04	2.399 86

注:为避免回归系数过小而不便展示,我们将用价格方差表示的商品市场分割指数扩大了 100 倍。

三、实证结果

(一)基准回归

表 2 汇报了各变量对商品市场分割程度和资本要素市场分割程度的影响。第(1)列和第(3)列回归结果显示,对口支援政策效应的回归系数均在 1% 的水平上显著为负,说明相对于未结对城市对样本而言,对口支援政策显著降低了结对城市间商品和资本要素市场分割程度。第(2)列和第(4)列回归结果显示,在加入经济差距、产业结构

表 2 基准回归结果

变量名称	商品市场分割		商品市场分割	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Aid</i> × <i>Post</i>	-0.111 6*** (0.041 5)	-0.103 1** (0.040 9)	-0.017 2*** (0.007 1)	-0.018 8*** (0.006 7)
<i>Gap</i>	—	-0.295 5*** (0.059 5)	—	0.023 4*** (0.007 3)
<i>Industry</i>	—	0.128 2* (0.074 3)	—	0.048 0*** (0.007 9)
<i>Open</i>	—	-0.051 2*** (0.016 9)	—	0.032 3*** (0.002 6)
<i>Gov</i>	—	0.170 4*** (0.036 6)	—	-0.006 9 (0.004 3)
<i>Tran</i>	—	0.112 7*** (0.019 8)	—	0.001 3 (0.003 4)
常数项	1.388 9*** (0.000 2)	1.515 8*** (0.048 7)	0.057 6*** (0.000 0)	0.022 5*** (0.005 7)
城市对固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	61 344	61 344	61 344	61 344
<i>R</i> ²	0.189	0.191	0.550	0.556

注:括号内为聚类到城市对层面的稳健标准误;***、**、* 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 时有统计学意义。下同。

差异等双边控制变量后,对口支援政策效应的回归系数依然显著为负。表 2 的结果初步证实了本文理论分析结论,即对口支援降低了结对城市间的市场分割程度,促进了市场整合。

(二)稳健性检验

1. 平行趋势检验

本文通过平行趋势检验来考察对口支援政策对市场分割的影响在政策变革前后的动态效果。具体而言,以 2017 年为基准,构建对口支援发生前和发生后的援助虚拟变量加入基准模型进行回归。图 1 和图 2 分别报告了对口支援对商品市场和资本要素市场分割的平行趋势检验结果。

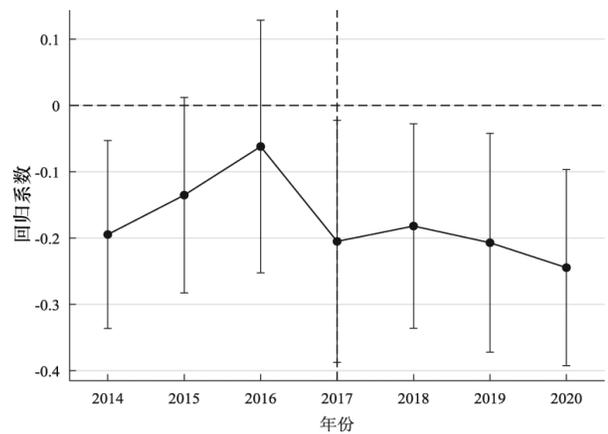


图 1 商品市场分割平行趋势检验

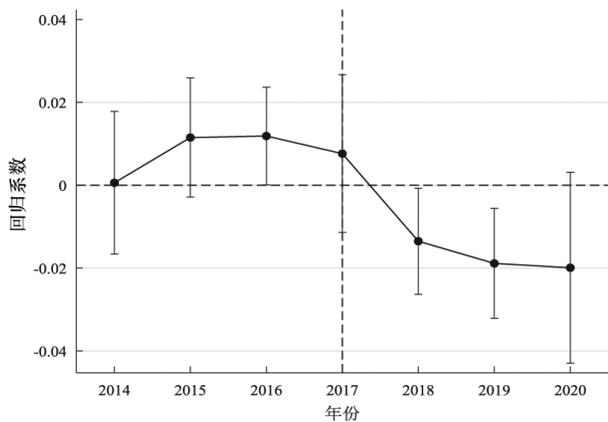


图 2 资本要素市场分割平行趋势检验

如图 1、图 2 所示,除 2014 年商品市场分割的平行趋势检验结果外,政策变革发生前对口支援虚拟变量的回归系数均不显著于 0,说明在东西部协作对口支援政策变革前,处理组与对照组的市市场分割趋势基本趋同,而在 2017 年之后,援助虚拟

变量的回归系数显著为负,且呈递减趋势,支持了基准回归结论,即对口支援能够缓解市场分割,促进市场整合。

然而,商品市场分割的平行趋势检验结果也表明处理组和对照组之间可能存在事前趋势差异,这在一定程度上影响了基准回归结论的稳健性。从政策事实来看,东西部扶贫协作始于 1996 年国务院发布的《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》(以下简称《报告》),2016 年《意见》的出台是新时代东西部协作对口支援政策的重大变革。虽然《意见》和支援省市均调整了结对关系,但《报告》和《意见》所划定的省际结对关系却相对稳定,这使得样本观察期内部分处理组城市对延续了 2016 年政策变革前的结对关系,导致本文处理组和对照组部分样本在 2016 年政策变革前可能存在趋势差异。为消除这一的影响,我们进一步使用合成双重差分法(SDID)、倾向得分匹配法(PSM-DID)、控制事前趋势、调整样本等方法进行稳健性检验。

2. SDID 和 PSM-DID

首先,我们借鉴 Arkhangelsky 等^[26]的做法,通过对城市和年度赋予不同权重来合成与处理组最为接近的对照组,再使用基准回归模型进行估计,用以排除平行趋势检验可能存在事前趋势差异的干扰。然后,我们利用倾向得分匹配法进一步处理平行趋势问题,使用近邻 1:4 匹配筛选处理组和对照组,将其作为新的样本带入基准回归模型进行检验。表 3 报告了 SDID 和 PSM-DID 的回归结果,列(1)和列(2)报告的 SDID 结果显示,对口支

表 3 SDID 和 PSM-DID 检验

变量名称	SDID		PSM-DID	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	商品市场分割	资本要素市场分割	商品市场分割	资本要素市场分割
<i>Aid × Post</i>	-0.069 7* (0.038 3)	-0.013 9*** (0.005 1)	-0.103 6** (0.040 9)	-0.018 8*** (0.006 7)
常数项	—	—	1.515 7*** (0.048 8)	0.022 6*** (0.005 7)
控制变量	是	是	是	是
城市对固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	61 344	61 344	61 249	61 249
<i>R</i> ²	—	—	0.191	0.556

援政策效应的回归系数显著为负,支持了基准回归结论。列(3)和列(4)报告的 PSM-DID 估计结果与基准结果基本一致,验证了基准回归结论的稳健性。

3. 控制事前趋势和调整样本

如前所述,由于样本观察期内结对省之间的部分处理组城市对延续了 2016 年政策变革前的结对关系,特别是在 2013 年国务院发布的《关于开展对口帮扶贵州工作的指导意见》中,划定了东部 8 城市对口帮扶贵州 8 市(州)的结对安排,而这一安排在《意见》中被完全保留。对这些样本而言,不仅使得处理组和对照组可能存在事前差异,而且使得本文所识别的政策效应仅包含了制度变革后政策力度的影响,在一定程度上对基准回归结论带来了干扰。本文通过控制事前趋势和调整样本进一步排除这一因素影响。具体而言,一方面构建对口支援政策变量与样本初期年份变量(2013 年)的交互项加入基准回归模型来控制事前趋势,另一方面剔除贵州省下辖城市的结对样本以更为干净的识别对口支援政策效应。表 4 报告了控制事前趋势及样本调整的回归结果,列(1)和列(2)控制初期趋势的回归结果显示,对口支援政策效应的回归系数显著为负,支持了基准回归结论。列(3)和列(4)进行样本调整后的回归结果与基准结果基本一致,进一步说明基准回归结论是稳健的。

表 4 控制事前趋势和调整样本

变量名称	控制事前趋势		调整样本	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	商品市场分割	资本要素市场分割	商品市场分割	资本要素市场分割
<i>Aid × Post</i>	-0.069 9* (0.042 2)	-0.021 2*** (0.006 1)	-0.110 2** (0.042 9)	-0.022 6*** (0.006 7)
常数项	1.515 7*** (0.048 7)	0.022 5*** (0.005 7)	1.491 1*** (0.052 3)	0.024 6*** (0.006 1)
事前趋势项	是	是	否	否
控制变量	是	是	是	是
城市对固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	61 344	61 344	56 800	56 800
<i>R</i> ²	0.191	0.556	0.192	0.548

4. 安慰剂检验

在东西部扶贫协作对口支援之外,我国还实

施了西部大开发、对口支援革命老区等一系列对口支援政策,为排除其他同期政策冲击影响,本文通过随机分配 86 对东西部协作结对城市对进行安慰剂检验,图 3 和图 4 报告了随机抽样 500 次重复基准回归估计系数的核密度分布。

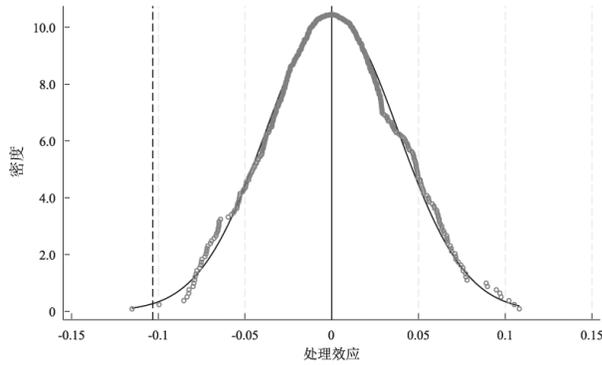


图 3 商品市场分割安慰剂检验

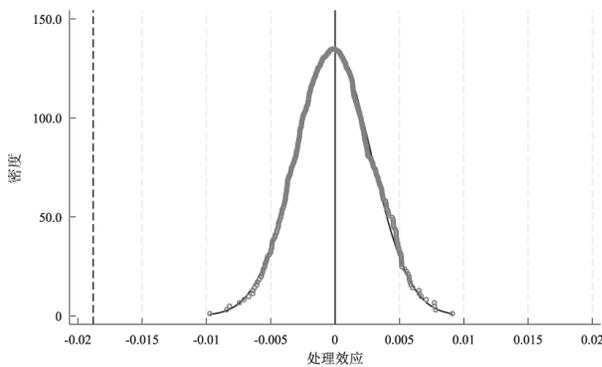


图 4 资本要素市场分割安慰剂检验

图 3、图 4 所示,虚拟城市对的对口支援政策效应回归系数均值都集中在 0 值附近,且商品市场和资本要素市场分割的基准回归估计系数均分布在核密度函数的低尾处,排除了东西部协作对口支援之外的其他政策因素,验证了基准回归结论的稳健性。

5. 变更对照组

为进一步检验基准回归结论的稳健性,我们保持处理组不变,将对照组变更为受援省所有城市间城市对和受援城市省内城市间城市对。这是因为,相对于基准回归中援助省和受援省城市间城市对而言,受援省所有城市间城市对和受援城市省内城市间城市对在地理距离、自然条件和经

济社会发展水平方面更为接近,且当某城市对邻近地区采取市场分割策略时,也必然会对其他城市进行市场分割。因此,变更对照组能够更为干净地识别东西部协作对口支援缓解市场分割的政策效果。表 5 报告了变更对照组的回归结果,列(1)和列(2)以受援省所有城市间城市对为对照组的回归结果显示,对口支援政策效应的回归系数不仅显著为负,且回归系数估计值较基准回归结果有所提高;列(3)和列(4)以受援城市省内城市间城市对为对照组的回归报告了类似的结果,进一步验证了基准回归结论的稳健性。

表 5 变更对照组

变量名称	(1)	(2)	(3)	(4)
	商品市场分割	资本要素市场分割	商品市场分割	资本要素市场分割
<i>Aid × Post</i>	-0.169 7*** (0.045 9)	-0.041 2*** (0.007 1)	-0.126 2*** (0.045 9)	-0.031 2*** (0.007 0)
常数项	1.351 2*** (0.030 1)	0.051 9*** (0.002 5)	0.969 8*** (0.076 8)	0.028 0*** (0.006 9)
对照组	受援省所有城市间城市对		受援城市省内城市间城市对	
控制变量	是	是	是	是
城市对固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	94 000	94 000	11 312	11 312
<i>R</i> ²	0.222	0.463	0.288	0.595

四、进一步讨论

(一) 机制检验

建设全国统一大市场的关键在于建立全国统一的市场制度规则,降低制度性交易成本,破除妨碍商品服务流通和生产要素流动的体制机制障碍^[27]。基于此,我们通过商品流通和资本要素流动,分别检验对口支援降低商品市场和资本要素市场分割的作用机制。

1. 商品流通:省际贸易往来

受限于城市间商品流动数据的可得性,本文利用省际贸易往来识别对口支援促进商品流通的作用机制。具体而言,我们使用《中国交通年鉴》国家铁路行政区域间货物交流情况来刻画省际贸易往来^⑧,但由于各地区对铁路运输的不同依赖程

⑧ 为排除同时期“对口援疆”“对口援藏”政策的影响,我们剔除了新疆、西藏的样本。同时,还剔除了铁路货运数据缺失较为严重的海南样本,并对省份间铁路货运数据加 1 取自然对数。

度会导致地区间货运方式选择的差异,采用铁路货运数据识别的贸易往来情况可能存在系统性偏差。为此,本文借鉴牛婧等^[28]的做法,采用双向交互固定效应来缓解铁路货运数据潜在的代表性偏误,设定回归模型为:

$$flow_{i,j,t} = \beta_0 + \beta_1 Aid_{i,j} \times Post_t + \Gamma Controls_{i,j,t} + \lambda_{i,t} + \varphi_{j,t} + \varepsilon_{i,j,t} \quad (5)$$

其中, $flow_{i,j,t}$ 表示 t 年从省份 i 出发到达省份 j 的贸易流量; $\lambda_{i,t}$ 为物流流出省 i 与年份 t 的交互固定效应; $\varphi_{j,t}$ 为物流流入省 j 与年份 t 的交互固定效应。对口支援指示变量为两两“省份对”是否存在结对关系,控制变量为“省份对”间的双边控制变量,具体变量选择与基准回归模型一致。表 6 列(1)报告了回归结果,对口支援政策效应的回归系数显著为正,表明对口支援增加了结对省份间的贸易往来,促进了商品流通。

表 6 进一步讨论

变量名称	省际贸易往来 (1)	企业异地投资 (2)	商品市场分割 (3)	资本要素市场分割 (4)
$Aid \times Post$	0.746 7 *** (0.231 0)	0.021 8 *** (0.008 4)	0.008 3 (0.066 7)	0.094 0 (0.079 8)
常数项	3.863 0 *** (0.147 6)	0.015 4 ** (0.007 2)	-2.862 8 (4.682 1)	-0.507 4 (5.424 6)
控制变量	是	是	是	是
双向交互固定效应	是	—	—	—
城市对固定效应	—	是	是	是
年份固定效应	—	是	是	是
样本量	6 048	61 344	864	864
R^2	0.470	0.420	0.315	0.939

2. 资本要素流动:企业异地投资

理论分析表明,以产业合作牵动的资本要素流动是构成援助政府和受援政府间横向转移支付“分成”契约结构的基础,也是调动地方政府积极性,促进市场整合的关键。基于此,本文使用企业异地投资来识别对口支援促进资本要素流动的作用机制。区别于商品流通,对口支援引致的资本流动更多是由援助地区向受援地区的投资,因此,本文使用援助省下辖城市上市公司在受援省下辖城市投资设立异地子公司的数量来刻画资本要素

流动。

具体而言,我们通过上市公司母公司年报中“长期股权投资”科目附注,整理援助省下辖城市的上市公司母公司参股控股的子公司注册地数据,然后筛选母公司控股比例大于 50% 且注册地在受援省下辖城市的子公司,最后在“城市对”层面加总子公司数量并加 1 取自然对数得到企业异地投资数据^⑨,其余变量设定与基准回归模型一致。表 6 列(2)报告了回归结果,对口支援政策效应的回归系数在 1% 的水平显著为正,说明对口支援政策显著提升了结对城市间的企业异地投资水平,促进了资本流动。

(二)政策效应的作用范围

前文基于“城市对”层面的研究,验证了对口支援政策对降低结对城市间商品和资本要素市场分割程度的显著作用。进一步地,一个自然而又令人好奇的问题是,对口支援缓解市场分割的政策效应是“定向”的还是“发散”的?换言之,对口支援带来的政府间“分工”行为是仅仅局限于结对城市之间,还是使受援政府在更大范围放松了市场分割?

为检验对口支援政策对受援政府“分工”范围的影响,我们在两两城市间商品和资本要素市场分割程度测度的基础上,进一步计算各受援省城市相对于邻近的受援省其他城市间的市场分割程度,用以度量各城市层面的市场分割指数。然后,将基准回归中的双边控制变量替换为各城市单边控制变量。再以受援城市为处理组,非受援城市为对照组进行回归,检验相对于邻近的非受援城市而言,对口支援政策是否使受援城市在更大范围放松了市场分割。表 6 列(3)和列(4)报告了回归结果,令人遗憾的是,无论对商品市场还是资本要素市场,对口支援政策效应的回归系数均不显著,而且为正值,说明相对于非受援城市而言,对口支援政策并未显著影响受援城市与邻近地区的

⑨ 样本筛选过程中剔除了银行、保险、证券等金融行业 and ST 上市公司样本,并将子公司注册地统一细化为地级行政区,对于未披露注册地的子公司,通过公司名称(如“某地区某公司”)判断注册地,或使用企查查等企业工商信息查询系统核实补全。

市场分割程度,即对口支援缓解市场分割的政策效应仅局限于结对城市之间。可能的原因在于,对口支援的“分成”契约订立于援助政府和受援政府之间,导致其扩大受援政府生产性税基所引致的“分工”策略也仅“定向”于结对城市,更为重要的是,生产性税基的扩大可能进一步强化以税收分成为代表的财政激励,在一定程度上加剧受援城市所在地区地方政府间的税收竞争,致使对口支援缓解市场分割的政策效应被弱化。

五、结论性评述

纵深推进全国统一大市场建设既是充分发挥超大规模市场优势的内在要求,更是构建新发展格局的基础支撑。这一目标的实现需要正确把握建设全国统一市场和地方竞争发展的关系,处理好推动统一市场建设和调动地方积极性的矛盾。在此背景下,本文基于政府间财政关系视角,剖析横向转移支付对调动地方政府积极性、推动统一大市场建设的重要作用。研究发现,横向转移支付内嵌了丰富的财政和政治激励,不仅塑造了援助政府和受援政府间“分成”的契约结构,而且蕴含着“中央统一领导、地方分级管理”政府间关系的基本底色,在调动地方积极性的同时,推动了统一市场建设。实证分析表明,横向转移支付能够显著降低商品和资本要素市场分割程度。机制检验显示,省际贸易流动和企业异地投资构成了对口支援促进商品流通和资本要素流动,进而推进统一大市场建设的微观作用机理。进一步探究对口支援政策效应的作用范围发现,对口支援缓解市场分割的政策效应仅局限于结对城市之间,并未使受援政府在更大范围放松市场分割。

在当前纵深推进全国统一大市场建设和谋划新一轮财政体制改革共同推进的背景下,政府间财政关系正经历着新一轮重构,如何通过财政体制改革推进全国统一大市场建设,是改革的重要内容和关键任务。基于政府间财政关系的构成,本文分别从政府间财权分配、事权分配和转移支付三个方面给出推进全国统一大市场建设的政策

建议。

第一,改革政府间财政收入分配体制,调整税收分享规则,正确引导地方积极性的发挥。当前,税收分享原则下的“生产性税基竞争”使得地方政府有充足的动力实施“策略性”采购招标和招商引资行为,导致地方保护和市场分割成为顽瘴痼疾,破坏了公平竞争原则,阻碍了全国统一大市场的建设。例如,有的地方将在本地设立法人主体作为采购招标和申请政策扶持的条件,有的地方竞相通过非正式税收返和违规财政补贴还来争抢生产性税基。可以考虑在税收分享原则中引入人口、消费等因素,引导地方政府以优质公共服务供给和营商环境改善吸引企业投资,从深耕“政策洼地”转向创新“改革高地”。

第二,合理划分各级政府事权和支出责任,增强区域统筹能力。目前,政府间事权划分不尽合理,地方政府特别是基层政府承担了较多的事权和支出责任,导致基层政府着眼于短期利益,自觉或不自觉地将财政压力转化为分割市场的动力,阻碍了统一市场建设进程。因此,在政府间事权和支出责任划分时,不但要充分考虑到地方财力和能力的上限,适度扩大中央和省级政府支出责任,还应考虑将投资、建设和发展的“空间单元”上移到城市,降低基层政府财政压力,增强中心城市、都市圈和城市群的资源统筹能力,在更高的层级挖掘地区比较优势,摒弃“小而全”的自我循环,从坚守“画地为牢”转向促进“循环畅通”。

第三,健全横向转移支付制度,完善财政收入横向分配机制。从契约结构来看,横向转移支付内嵌的“分成”契约结构能够协调各地区在“分工”中的财政利益,促进各地区在互利互惠、资源互补、分工合作中共享发展的收益,在一定程度上为援助政府提供了支援“补偿”,进一步耦合了统一市场独立、分散、横向协调的体制机制,在调动地方积极性的同时推动统一大市场建设。尽管这一政策效应的作用范围具有一定的局限性,但横向转移支付仍然是低制度成本推动统一大市场建设的

可行措施和增量改革的重要备选工具。

参考文献:

- [1] YOUNG A. The razor's edge: distortions and incremental reform in the people's republic of china[J]. The quarterly journal of economics, 2000, 115(4): 1091-1135.
- [2] 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(6): 33-40.
- [3] 沈立人, 戴园晨. 我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源[J]. 经济研究, 1990(3): 12-19, 67.
- [4] 习近平. 把握新发展阶段, 贯彻新发展理念, 构建新发展格局[J]. 求是, 2021(9): 4-18.
- [5] 吕冰洋, 胡深. 中国央地财政关系的演进: 一个理论框架[J]. 经济研究, 2024, 59(6): 69-87.
- [6] 刘尚希, 赵福昌, 孙维. 中国财政体制: 探索与展望[J]. 经济研究, 2022, 57(7): 12-25.
- [7] 吕冰洋, 贺颖. 中国特色财政激励体制: 基于统一市场的视角[J]. 中国社会科学, 2022, (4): 24-43, 204-205.
- [8] 范子英, 张军. 财政分权、转移支付与国内市场整合[J]. 经济研究, 2010, 45(3): 53-64.
- [9] 刘志彪. 全国统一大市场[J]. 经济研究, 2022, 57(5): 13-22.
- [10] 王禹浩. 中国特色对口支援机制: 成就、经验与价值[J]. 管理世界, 2022, 38(6): 71-85.
- [11] 石绍宾, 樊丽明. 对口支援: 一种中国式横向转移支付[J]. 财政研究, 2020(1): 3-12, 44.
- [12] 卢现祥, 许诚. 不利冲击下的对口支援与经济韧性: 基于汶川地震灾后援助的准自然实验研究[J]. 经济社会体制比较, 2025(3): 40-51.
- [13] 许诚, 卢现祥. 对口支援何以促进区域协调发展: 基于纵向转移支付与横向转移支付的交互关系研究[J]. 中国软科学, 2025(1): 97-107.
- [14] 王小林, 谢妮芸. 东西部协作和对口支援: 从贫困治理走向共同富裕[J]. 探索与争鸣, 2022(3): 148-159, 180.
- [15] 范子英, 周小昶. 财政激励、市场一体化与企业跨地

- 区投资: 基于所得税分享改革的研究[J]. 中国工业经济, 2022(2): 118-136.
- [16] 徐现祥, 刘毓芸. 经济增长目标管理[J]. 经济研究, 2017, 52(7): 18-33.
- [17] 谢炜. 对口支援: “项目制”运作的梯度适配逻辑[J]. 中国行政管理, 2022(4): 95-104.
- [18] 桂琦寒, 陈敏, 陆铭, 等. 中国国内商品市场趋于分割还是整合: 基于相对价格法的分析[J]. 世界经济, 2006(2): 20-30.
- [19] 李兰冰, 逐海勇. 统一大市场建设: 物流标准化如何推动国内市场一体化? [J]. 财经研究, 2024, 50(9): 19-33.
- [20] 丁少玲, 聂富强. 中国核心 CPI 动态特征、分类解析与异常点分析[J]. 统计与信息论坛, 2021, 36(7): 18-28.
- [21] 赵奇伟, 熊性美. 中国三大市场分割程度的比较分析: 时间走势与区域差异[J]. 世界经济, 2009(6): 41-53.
- [22] 林仁文, 杨熠. 中国的资本存量与投资效率[J]. 数量经济技术经济研究, 2013, 30(9): 72-88, 121.
- [23] BAI C E, HSIEH C T, QIAN Y. The return to capital in china[J]. Brookings papers on economic activity, 2006, 2: 61-101.
- [24] CCER“中国经济观察”研究组. 我国资本回报率估测(1978—2006): 新一轮投资增长和经济景气微观基础[J]. 经济学(季刊), 2007(3): 723-758.
- [25] 曹春方, 张婷婷, 范子英. 地区偏袒下的市场整合[J]. 经济研究, 2017, 52(12): 91-104.
- [26] ARKHANGELSKY D, ATHEY S, HIRSHBERG D A, et al. Synthetic difference-in-differences[J]. American economic review, 2021, 111(12): 4088-4118.
- [27] 罗小芳, 卢现祥. 交易成本、普遍制度与全国统一大市场[J]. 经济学动态, 2023(6): 15-28.
- [28] 牛婧, 魏修建. 官员流动、地区间关联与省际贸易往来[J]. 财贸经济, 2020, 41(6): 128-143.

(本文责编: 润 泽)