

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

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:作为中央纵向转移支付的重要补充,具有横向转移支付特征的对口支援机制在促进区域协调发展中发挥着重要作用。理论分析发现,区别于纵向转移支付的治理逻辑,对口支援以“项目制”为运行载体,匡正了地方政府税收和支出策略性行为,能够提高经济发展激励、优化财政支出效率、强化基本公共服务供给约束,进而促进区域协调发展。基于2000—2015年东西部协作对口支援政策的实证分析表明,对口支援不但缩小了区域发展差距,而且在一定程度上改善了纵向转移支付的激励扭曲。机制分析表明,对口支援通过提高受援地区财政努力程度、降低企业僵尸化概率、提升基本公共服务支出水平实现“激励援助”。研究结果谋划新一轮财税体制改革,优化转移支付结构、完善转移支付体系提供了理论和经验支撑。

关键词:转移支付;对口支援;区域协调发展

中图分类号:F812.2

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2025)01-0097-11

What makes pairing assistance promote regional coordinated development: A study on the interaction between vertical and horizontal transfer payments

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: As an important supplement to the vertical transfer, the mechanism of pairing assistance with the characteristics of horizontal transfer plays an important role in promoting regional coordinated development. This paper finds that, the pairing assistance takes the “project system” as the operation carrier, correcting the strategic behavior of local governments’ taxation and expenditure, improving the incentives for economic development, optimizing the efficiency of fiscal expenditure, strengthening the constraints on the supply of basic public services, and then promote the coordinated development of the region. The empirical analysis based on the conducting collaboration and paired assistance between the eastern and western regions from 2000 to 2015 shows that pairing assistance not only reduces the regional development gap, but also improves the incentive distortion of vertical transfer payments. The mechanism analysis shows that the pairing assistance can “incentivize aid” by increasing the financial efforts of recipient regions,

收稿日期:2024-09-12 修回日期:2025-01-02

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,湖北巴东人,中南财经政法大学经济学院博士生、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。

reducing the probability of zombification of enterprises, and raising the level of basic public service expenditures. The research of this paper provides theoretical and empirical support for planning a new round of fiscal and tax system reform, optimizing the transfer payment structure and improving the transfer payment system.

Key words: transfer payment; pairing assistance; regional coordinated development

改革开放以来,我国实现了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,但同时也面临着区域发展不平衡不充分的突出矛盾,构成了制约共同富裕的瓶颈。如何缩小发展差距、实现区域协调发展既是实现高质量发展的核心议题,也是中国式现代化追求全体人民共同富裕的应有之义。

破解这一难题的关键既在于充分发挥市场作用引导要素顺畅有序流动,又在于更好发挥政府作用收敛不断扩大的区域差距。从学理上来看,破除制度障碍、推进人口自由流动,通过市场化手段实现在集聚中走向平衡是促进区域协调发展的重要途径^[1]。虽然这一观点在学术和政策研究中具有高度共识,在实践中也取得了长足的进展。然而,体制机制的完善并非一蹴而就,受制于央地政府激励不相容,户籍制度改革依然是久攻不克的顽疾^[2],加之根植于传统文化“安土重迁”思想和社会关系网络人格化交易特征等非正式制度的观念烙印,在短期内,通过市场化的人口流动来推进区域协调发展的作用有限。因此,在中央统筹协调下的财政转移支付成为实现区域协调发展的重要手段。

财政转移支付作为一种区域补偿政策,其本质是通过发挥政府作用引导经济布局接近人口布局,熨平地区间财政收入能力的差异,实现基本公共服务均等化,推进区域协调发展。实践中,自1994年分税制财政体制改革建立转移支付制度以来,中央转移支付便大幅向中西部地区倾斜,占中西部地区财政支出的比重普遍在50%以上,对欠发达地区财政支出提供了关键支撑作用^[3]。那么,这一倾斜性转移支付政策在充实欠发达地区财政收入的同时究竟能否有效收敛区域发展差距?回答这一问题首先需要考察转移支付对政府间财力差异的矫正作用,换言之,转移支付的财力均衡功能是其经济社会效应得以发挥,助力实现

区域协调发展的重要前提^[4]。遗憾的是,这一前提条件并未得到既有研究的普遍支持^[5]。不仅如此,关于转移支付经济效应的研究结论也莫衷一是,部分研究虽然肯定了其积极作用,但也强调了均等化转移支付对经济发展的负面激励^[6],另有研究则认为转移支付在平衡中牺牲了效率^[7]。同样地,转移支付推进基本公共服务的社会效应也差强人意,均等化效果不彰、政策引导效果较差^[8],不仅未能有效激励地方政府提高社会性公共物品供给,而且超过门槛值的支出补助还会显著降低公共物品供给水平^[9]。进一步探究问题本源,多数学者对转移支付能否收敛区域发展差距的研究结论依然偏向否定,认为转移支付总体上并未发挥好对区域经济差距的调节作用,甚至在一定程度上扩大了经济差距^[10-11]。

面对如此迥异乃至负面的研究结论,洞察其背后的缘由成为具有高度优先序的问题。转移支付作为财政体制的重要构成,不但作用于弥补欠发达地区的财政缺口,更为重要的是构造了地方政府间的博弈规则与激励机制,并通过影响地方政府行为来决定经济绩效。特别是在中国式分权的背景下,转移支付面临着地区间激烈的竞争环境,激励着地方政府采取策略性手段配置其财政资源,以同时应对税基流动的资本竞争和转移支付引致的财政收入竞争,从而影响制度效率。因而,对转移支付激励机制的探究成为解读其政策效果的关键。

理论上,中央政府通过恰当的转移支付制度设计能够激励地方政府更加“积极有为”^[12],纠正不同地区初始禀赋差异导致的政府行为扭曲,识别公共服务配置偏差^[13],实现蒂布特效率。然而,在考虑地区间激烈的竞争环境后,地方政府财政竞争的最优化决策将内生于转移支付机制^[14]①,并通过税收和支出的策略性行为影响财政资源配

① 换言之,若转移支付的数额是外生给定的,不与地方政府行为挂钩,那么这种转移支付便不会对地方政府行为产生额外激励效应,更不会改变地方政府原有竞争决策的成本收益结构。

置效率^[15]。具体而言,在税收方面,转移支付引致的税收替代会刺激地方政府形成财政依赖,抑制地方财政努力程度^[16],弱化竞争的课税行为^[17],这一影响虽然能够在一定程度上缓解地方政府间税收逐底竞争,但转移支付“鞭打快牛”的分配设计也进一步降低了地方政府经济发展的边际激励。在支出方面,转移支付割裂了地方政府财政收入和支出成本的勾稽关联,虽然会通过“粘蝇纸效应”刺激地方财政支出总量扩张^[18],增加公共品供给,但“公共池效应”的成本外溢性会弱化财政支出效率的内在激励,引发地方政府机会主义行为,导致低效补贴等财政支出扭曲^[19]。在“为增长而竞争”的环境中,转移支付还会激励地方政府调整财政支出结构,形成“重生产、轻服务”的支出偏向^[20]。综上所述,转移支付激励结构的扭曲不仅弱化了其增加要素投入收敛区域差距的效果,还可能引致地方政府形成路径依赖,带来长期的负面影响。

基于以上分析,如何“把激励搞对”便成为有效发挥转移支付制度效率,促进区域协调发展的关键。值得注意的是,在中国,除了中央对地方纵向转移支付之外,地方政府间还实施着对口支援等极具中国特色的横向转移支付,作为补充,在促进区域协调发展中发挥着重要的作用。那么,纵向转移支付与横向转移支付存在着何种交互关系?换言之,对口支援这一横向转移支付是否与纵向转移支付一样存在着激励偏差?能否带来纵向转移支付的激励改善?又何以促进区域协调发展?遗憾的是,上述问题尚未得到学者们的充分讨论。既有研究大多关注于对口支援概念内涵和政策缘起的梳理,抑或是从实证上评估其经济效果^[21],少有文献对其激励效应进行分析,更鲜有文献剖析横向转移支付与纵向转移支付的交互影响。然而,对这一问题的探究不仅是识别对口支援制度效率的关键,也为优化转移支付结构,完善转移支付体系,更好推进区域协调发展提供了理论和经验支撑。

鉴于此,本文从对口支援的制度背景出发,探究对口支援区别于纵向转移支付的激励机制,使用双重差分模型识别对口支援促进区域协调发展的政策效果。本文可能的边际贡献在于:一是补

充和拓展了对转移支付激励效应的研究,通过分析纵向转移支付与横向转移支付的交互影响,剖析对口支援这一横向制度枢纽的潜在激励改善,有助于更为科学地完善转移支付体系的“中国之治”;二是基于东西扶贫协作政策的准自然实验识别对口支援促进区域协调发展的政策效果,以受援地政府税收和支出层面的激励改善探究对口支援的微观作用机理,有助于更为深刻地理解对口支援这一极具特色的“中国之智”;三是在市场机制囿于制度障碍短期内难以有为,纵向转移支付囿于激励扭曲效果不彰的背景下,为推进区域协调发展和谋划新一轮财税体制改革提供了横向转移支付这一新的备选政策工具,有助于更为系统地阐释促进区域协调发展的“中国之制”。

一、制度背景与理论分析

(一) 制度背景

志合者,不以山为远。对口支援作为将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的重要实践路径,是立足于党的领导和单一制体制下国家建设经验共同孕育的果实。

早在20世纪50年代社会主义建设初期,在“全国一盘棋”思想指导下,城市工厂协助人民公社进行农业技术改造时便提出了“对口支援、一包到底”的工农协作发展口号。20世纪60年代中期,为应对日益紧张的国际局势,以战备思想处理好沿海与内地的工业经济布局,我国启动了“三线”建设的大规模工业迁移。在这一过程中,中央明确提出“三线的建设,必须充分依靠一、二线现有的工业基础。一、二线应当为三线建设出人、出钱、出技术、出材料、出设备”的方针。虽然中央并未指定具体的“对口”安排,但这一全国范围支援实践的初步探索构建了对口支援制度的雏形。

改革开放后,中央确定了“以经济建设为中心”的基本路线,对口支援也围绕着这一目标被正式确立并如火如荼地展开。1979年,中央转批了乌兰夫在全国边防工作会议上的报告,要求东部经济发达省市对口支援欠发达的边境和少数民族地区,并明确了具体的“对口”安排。自此,对口支援制度上升为国家政策,并从财政体制上正式形成了对边境和少数民族地区的横向转移支付。随着市场经济体制改革的不断推进,“两个大局”战

略逐渐由“沿海优先发展”向“沿海拿出更多力量来帮助内地发展”转变,对口支援也在这一背景下不断推进,伴随着相关政策举措的陆续出台,成为缩小地区差距、促进区域协调发展的重要手段。从 1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》的颁布,到 1996 年《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》的实施,开启了我国大规模扶贫协作的进程。

2008 年,对口支援制度迎来了一次重大变革。《2008 年东西扶贫协作工作指导意见》(以下简称“指导意见”)出台,推动了对口支援规范化、制度化发展。此指导意见不仅明确了对口支援“项目遴选、项目管理”等“项目制”运行机制,而且首次建立了绩效考评机制。如果说指导意见出台前的对口支援是由中央权威下科层组织责任制来提供运行保障,指导意见的出台则在责任制的基础上构建了激励约束机制。“项目制”和“考核制”的变化带来的是制度激励的改变,不但会影响地方政府策略和行为,也是发挥对口支援制度效率,扣紧结对关系纽带的关键。

进入新时代,为应对发展不平衡不充分的主要矛盾,对口支援在促进区域协调发展实践中不断得以创新和深化。2015 年,中共中央国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,进一步健全了东西部扶贫协作机制;2016 年,习近平总书记亲自主持会议推进东西扶贫协作与对口支援工作。随后,《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》发布,进一步强调对口支援是推进区域协调发展、实现共同富裕的大战略、大布局、大举措,紧接着,脱贫攻坚进入了决胜的关键期。2020 年,随着脱贫攻坚的胜利,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。

对口支援的萌发、确立和深化紧紧围绕着不同时期经济社会的突出矛盾和主要任务,充分彰显了中国特色国家治理方式和制度优势。对口支援的制度演进过程更是为探究其激励机制、识别其政策效果提供了天然制度场景。基于此,本文

以 2008 年对口支援制度变革为政策冲击,选取 2000—2015 年为研究窗口^②,识别对口支援促进区域协调发展的政策效果。

(二) 理论分析

对口支援作为一种横向制度枢纽,呈现出区别于纵向转移支付的治理逻辑。那么,这一横向制度枢纽能否打破纵向转移支付的激励桎梏,是促进区域协调发展的“激励援助”还是构造了新的“激励陷阱”,回答这一问题亟需重构一种新的理论叙事。事实上,对转移支付激励机制的探究一直是第二代财政联邦理论所讨论的核心话题,特别是以德国横向转移支付为代表的研究将转移支付内部化外部成本的作用拓展到税收和支出环境进行考量^[22],为本文剖析对口支援激励机制提供了经验借鉴,也方便比较分析横向转移支付与纵向转移支付的激励异同。鉴于此,本文从税收和支出两方面剖析对口支援的激励效应。

1. 税收层面

对口支援对地方政府税收行为的影响主要包括税收努力和税收竞争。从税收努力来看,对口支援能够弱化财政依赖,匡正财政努力程度,提升经济发展的边际激励。一方面,对口支援以“项目制”为运行载体,遵循“项目根据资金定,资金跟着项目走”的原则,“专户管理、专款专用”。不同于地方政府以整合区域资源和战略规划而“打包”运作的专项转移支付项目,对口支援项目具有单一性和“精准滴灌”的特征,不但规避了一揽子资金“打包”使用对项目“条线”控制秩序的模糊,也杜绝了项目资金成为受援政府财源补充的可能,有效阻隔了转移支付对地方政府税收的替代,弱化了受援政府的财政依赖,进而匡正地方财政努力程度。另一方面,区别于均等化转移支付“鞭打快牛”的制度设计,对口支援是单一制体制下中央权威自上而下的“政治任务”,其结对安排与支援力度均外生于受援政府,不与受援政府的经济“努力”挂钩,在一定程度上矫正了纵向转移支付对地

^② 研究窗口截至 2015 年是为了排除 2016 年后脱贫攻坚决胜关键期政策强化作用对研究有效性的干扰。原国务院扶贫办社会扶贫司统计数据显示,自 2003—2015 年,东西部扶贫协作平均每年援助金额为 43 782 万元,在 2016 年习近平总书记主持东西扶贫协作与对口支援座谈会和《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》发布当年,援助资金便攀升至 292 595 万元,到 2018 年脱贫攻坚关键期更是达到 1 776 078 万元,40 余倍支援力度的增长无疑会对识别政策效果产生极大的干扰。

方政府发展经济的负向激励。

从税收竞争来看,对口支援能够调节地方政府间横向竞争,推进逐底税收竞争向逐项支出竞争转变。具体而言,虽然对口支援“项目制”运作机制弱化了地方政府的财政依赖,但同时也激励了地方政府强化横向竞争来扩充财政收入,以应对既有事权和支出责任。然而,对口支援项目对公共品的倾斜赋予了地方政府实施支出竞争的可能,即以提供优质公共服务和公共产品取代以降低有效税率、推行税收优惠来争夺财政和经济资源的税收竞争。作为运行保障,以项目为载体的支出竞争内嵌了绩效考评机制,以支援结果的严格考核和支援过程的自由裁量激励援受政府不断发挥主观能动性择优项目遴选、精细项目管理,从而实现逐项支出竞争。诚然,在税收和支出竞争之外,争取上级专项“跑部钱进”的竞争已然成为财政竞争的另一重要手段。然而,专项转移支付项目的“配套”要求不但会进一步加剧欠发达地区的财政压力,还会刺激地方政府“借壳建设”的投资冲动,相比对口支援项目所引导的支出竞争,专项竞争更可能带来“激励陷阱”。

2. 支出层面

对口支援对地方政府支出行为的影响主要包括支出效率和支出偏向。从支出效率来看,对口支援能够抑制财政支出扭曲,提高财政资金配置效率。一方面,对口支援“项目制”运行载体以精细化目标管理和过程控制硬化了预算约束,限制了受援政府盲目财政扩张的能力与意愿,同时也克服了中央专项转移支付项目“条线”链条信息传递扭曲和“鞭长莫及”的监督困境,抑制了受援政府财政资金低效配置的机会主义行为。另一方面,对口支援修缮了纵向转移支付地方政府收益结构和支出成本的断裂,相比于以“示弱”来谋求的均等化转移支付和以“择强”为向度的专项转移支付,在中央协调下以援受主体“所能”配“所需”的项目实施机制能够更为精准地匹配地方政府实际需求,引导受援政府将“公共池资金”外部成本内部化,匡正财政支出效率的内在激励,约束财政支出行为扭曲。

从支出偏向来看,对口支援能够矫正地方政府经济性支出偏向,提高基本公共服务均等化水

平。理论上,公共服务供给的均等化并非桎梏于财力的缺口,而是缺乏公共服务投入的制度激励。换言之,财力缺口较大的地区在获得更多中央转移支付帮扶的情况下依然难以提供足够的公共产品,更遑论基本公共服务均等化。究其缘由,匮乏的公共服务投入激励一方面内生于公共品自身较强的外溢性,另一方面衍生于“为增长而竞争”的考核环境,两者共同作用引致了地方政府偏向经济性支出的策略性配置。为破解这一激励桎梏,对口支援依托“项目制”载体硬化了支援资金向公共品倾斜的结构机制,为“弱激励”配置了“强约束”。区别于专项转移支付项目制下分级治理的“发包”和“打包”运行机制,对口支援以项目资金分配权和管理权一统到底来保障公共服务项目实施。与此同时,因地制宜梯度适配的实施逻辑,也避免了分级科层体制自上而下以公益理性设计具有同质化、标准化色彩的公共品与地方异质性需求的匹配偏差。

基于以上分析,对口支援通过“项目制”运作机制矫正受援政府税收和支出两方面的激励扭曲,提升经济发展的边际激励,带来财政支出效率的改善,提高基本公共服务均等化水平,促进区域协调发展。

二、识别策略与数据

(一) 识别策略

基于理论分析,对口支援不但促进了区域协调发展,而且在一定程度上矫正了纵向转移支付的激励扭曲,为更好地识别这一政策效果,本文设定如下实证模型:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Tran_{it} + \beta_2 Tran_{it} \times Aid_{it} + \beta_3 Aid_{it} + \Gamma Controls_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

式(1)中, i 代表地区, t 代表年度, Y 表示各地区域协调发展变量,用区域发展差距来度量; $Tran$ 表示各地获得中央纵向转移支付力度; Aid 为对口支援政策处理效应虚拟变量,本文以2008年为政策冲击年份,将2008年及以后东西部协作对口支援的受援地区赋值为1,其余地区赋值为0; $Controls$ 为一系列地区特征控制变量,包含地区和年度固定效应, ε 为误差项。

前文理论分析表明,纵向转移支付引致了激励扭曲,而对口支援这一横向转移支付提供了

“激励援助”，因此，我们预期系数 β_1 为正， β_3 为负。系数 β_2 是本文所关注的核心，当 β_2 显著为负时，表明对口支援能够带来纵向转移支付的激励改善。

值得说明的是，因缺乏 2009 年之后市县级转移支付数据，模型(1)仅能利用省级层面样本进行识别。为进一步验证县级层面对口支援政策的边际效果，本文设定如下实证模型：

$$Y_{it} = \lambda_0 + \lambda_1 Aid_{it} + \Gamma Controls_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式(2)中， λ_1 反映了对口支援对区域协调发展的边际影响，预期为负，其余设定与基准模型相同。以上各模型中变量说明如下。

(1)区域协调发展。区域协调发展并非追求地区间经济总量的“均匀发展”，而是人均意义的“均衡发展”，即通过缩小地区间发展差距，实现“人民生活水平大体相当”的目标。因此，本文以人均经济发展差距来衡量区域协调发展程度。其中，省级层面的经济发展差距以东部地区人均生产总值除以该省人均生产总值来度量 ($Gap_province$)；县级层面的经济发展差距以该省会市辖区人均生产总值除以该县人均生产总值来度量 (Gap_county)。

(2)中央纵向转移支付力度。本文借鉴范子英等^[7]的做法，以各省获得的中央补助收入减去地方上解再除以地方政府财政支出来度量中央纵向转移支付力度 ($Tran$)，以此排除地方财政收支缺口中国债和政府基金等噪音的影响。

(3)控制变量。考虑其他帮扶政策干扰与数据可得性，本文在模型中设定的控制变量包括：人口规模 ($People$)，以年末总人口的对数值表示；投资率 ($Invest$)，以固定资产投资额占 GDP 的比值来表示；政府规模 (Gov)，以政府一般预算支出与 GDP 的比值来表示；产业结构 ($Inds$)，以第二产业增加值占 GDP 的比重衡量。

(二)数据来源和描述性统计

本文使用的经济、财政数据来自《中国区域经济统计年鉴》《中国县域统计年鉴》《中国财政年鉴》，为排除物价因素的影响，我们利用各省份

GDP 平减指数将以上数据的名义变量调整为以 2000 年为基期的实际变量。本文使用的企业层面微观数据来自 2000—2013 年中国工业企业数据库，本文借鉴 Cai 等^[23]的做法进行了数据清理，如删除关键指标(总资产、工业总产值、固定资产)缺失、违背会计原则(资产总额小于流动资产、利润率大于 1)的样本，并对微观企业变量进行了前后各 1% 的缩尾处理。表 1 报告了主要变量的描述性统计结果，其中省级层面主要汇报了区域发展差距 ($Gap_province$) 和纵向转移支付力度 ($Tran$)，其余变量为县级层面数据的统计特征。

表 1 主要变量描述性统计

变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
$Gap_province$	288	2.479	0.805	0.970	5.581
$Tran$	288	0.590	0.098	0.350	0.918
Gap_county	11 307	4.382	2.930	0.188	25.100
$People$	15 889	3.138	1.042	0.000	5.299
$Invest$	15 000	0.624	0.575	0.003	13.366
Gov	15 957	0.295	0.292	0.009	3.739
$Inds$	15 913	0.378	0.176	0.000	2.277

(三)处理组和对照组

本文划分处理组和对照组的依据是《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》和受援省份关于下辖县对口帮扶的安排。前者用以考察省级层面的帮扶效应，后者用以检验县级层面的支援效果。具体的样本分布如下。

如图 1 所示，本文考虑了两类处理组和对照组^③。基于模型(1)，在省级层面处理组为 10 个受援中西部省份，对照组为 8 个非受援中西部省份。基于模型(2)，在县级层面处理组为 354 个受援县，对照组进一步细分为 3 类：其一为 715 个西部省份非受援县；其二为 219 个省内相邻非受援县；其三为 496 个省内非相邻非受援县。如此细分的理由在于，相对于非相邻县而言，相邻县和受援县在人文、自然条件方面更为相近，经济社会发展等方面通常具有相似的趋势，因此以相邻非受援县

③ 由于中央在 1994 年和 2010 年先后实施了“18 省市对口援藏”“19 省市对口援疆”的大规模专项援助(事实上，对口援疆政策早在 1997 年便开始，2010 年是新一轮对口援疆政策的启动)，与样本观察期内对口支援政策高度重叠且力度更大，为排除这一重大干扰，本文在中西省份中剔除了西藏、新疆样本。

为对照组能够更为干净地识别对口支援帮扶效果。但与此同时,由于援助项目本身存在溢出效应,且相邻县与受援县经济联系更为紧密,使得相邻的非受援县同样可能受到援助的影响,为排除这一干扰,本文进一步以非相邻非受援县作为对照组进行检验。

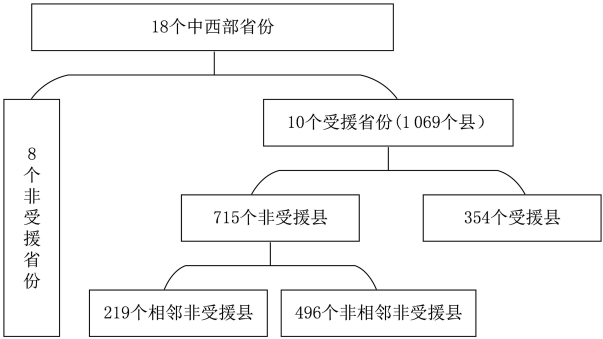


图1 处理组和对照样本分布

三、实证结果

(一)基准回归

首先,本文使用省级样本数据验证了纵向转移支付对区域经济差距的影响。表2第(1)列报告了转移支付对省级层面区域协调发展的回归结果,在控制人口规模、政府支出规模等变量后,转移支付的回归系数为1.749,且通过显著性水平1%的统计检验。这意味着,与现有关于转移支付区域协调发展效应文献的发现一致,纵向转移支付并未发挥好对区域经济差距的调节作用,甚至在一定程度上扩大了经济差距。

表2 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Gap_province		Gap_county		
$Tran_{it}$	1.749 *** (0.498)	1.441 *** (0.416)	—	—	—
$Tran_{it} \times Aid_{it}$	—	-0.666 *** (0.310)	—	—	—
Aid_{it}	—	-0.397 *** (0.053)	-0.568 *** (0.118)	-0.988 *** (0.139)	-0.441 *** (0.129)
$People_{it}$	4.005 *** (1.066)	3.856 *** (0.952)	0.426 (0.312)	0.360 (0.323)	0.475 (0.444)
Gov_{it}	-0.551 (0.421)	1.135 *** (0.432)	0.591 ** (0.268)	1.663 *** (0.280)	0.605 ** (0.278)
Ind_{it}	-2.071 *** (0.438)	-1.778 *** (0.363)	-3.914 *** (0.417)	-3.023 *** (0.531)	-4.366 *** (0.491)
$Invest_{it}$	0.413 ** (0.185)	0.012 (0.172)	-0.410 *** (0.064)	-0.457 *** (0.071)	-0.426 *** (0.073)
Constant	-30.346 *** (8.873)	-29.089 *** (7.913)	4.807 *** (1.071)	4.737 *** (1.065)	5.005 *** (1.510)
Country FE	是	是	是	是	是
Year FE	是	是	是	是	是
N	288	288	10 348	6 100	8 360
R ²	0.935	0.947	0.871	0.869	0.868

接着,本文进一步识别了对口支援对区域协调发展的边际效应。第(2)列回归结果显示,转移支付与对口支援交互项回归系数在1%的显著性水平显著为负,意味着,相对于未被列入东西部协作对口支援的省份,对口支援不仅缩小了区域发展差距,而且在一定程度上矫正了纵向转移支付的激励扭曲,本文理论分析结论得以验证。

进一步,本文使用县级层面数据识别对口支援促进区域协调发展的边际效应。第(3)列以354个受援县为处理组,其余715个中西部省份非受援县为对照组,回归结果显示,对口支援显著缩小了受援县与本省省会市辖区经济差距;第(4)列将对照组变更为219个相邻的非受援县,对口支援的回归系数为-0.988,通过显著性水平1%的统计检验,相比于列(3)的回归结果而言,对口支援缩小地区经济差距的效应显著增强,即相邻县和受援县在人文、自然条件方面更为相近,经济社会发展等方面通常具有相似的趋势,所识别的对口支援效果更为明显;第(5)列进一步将对照组变更为496个非相邻非受援县,结果依然显著为负,进一步验证了回归结果的稳健性。

(二)稳健性检验

1. 平行趋势检验

处理组和对照组在政策发生之前是否存在共同趋势是基准回归估计结果可信的前提,本文使用事件分析法进行平行趋势检验。具体的做法是,以2008年为基准,构建对口支援发生前和发生后援助虚拟变量,在保持控制变量不变的情况下加入基准回归模型,以检验东西部协作对口支援政策变革对收敛地区经济差距的趋势差异。

图2和图3分别报告了省级样本和县级样本平行趋势检验结果。如图2、图3所示,在2008年之前,对口支援虚拟变量的回归系数均不显著异于0,说明东西部协作对口支援政策变革之前,处理组与控制组经济收敛趋势相同,而2008年之后,援助虚拟变量的回归系数出现显著为负,且出现递减趋势,进一步支持了基准回归结论,即东西部协作对口支援能够缩小地区间发展差距,促进区域协调发展。

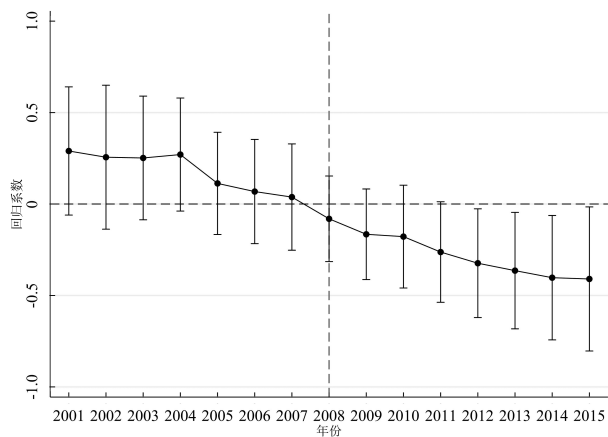


图2 省级样本平行趋势检验

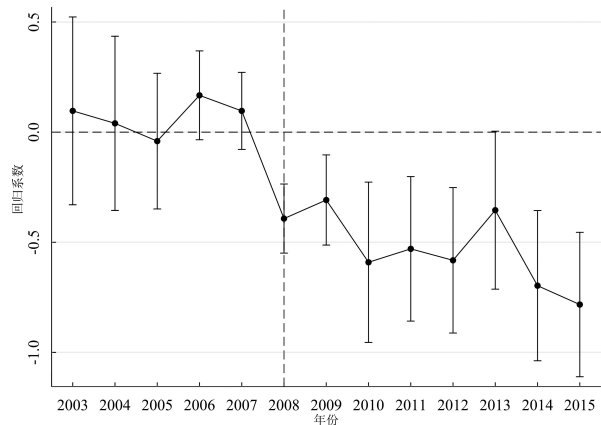


图3 县级样本平行趋势检验

2. 安慰剂检验

为排除其他同期政策冲击的影响,更为稳健地检验对口支援的政策效果。本文通过随机分配 354 个东西部协作对口支援受援县进行安慰剂检验(因省级层面仅有 10 个处理组和 8 个对照组,未进行随机抽样处理),图 4 报告了随机抽样 500 次重复基准回归的估计系数核密度分布。

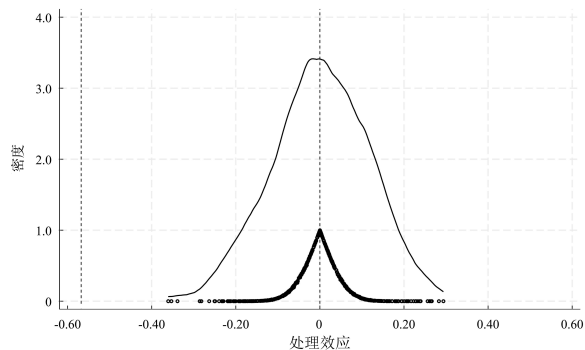


图4 安慰剂检验

结果显示,虚拟对口支援政策回归系数均值均集中在 0 值附近,且基准回归估计系数在核密度函数的低尾处。进一步排除了东西部协作对口支援之外的其他政策因素影响。

3. 排除竞争性解释

由于样本观察期内中央同时主导了诸如重大灾害援助、扶贫开发等支援力度更大、覆盖范围更广专项帮扶政策,为本文东西部协作对口支援政策效果的识别带来了挑战。为排除这些具有重叠效应的竞争性解释干扰,本文进行以下稳健性检验。①剔除重大灾害受援样本。主要包括汶川地震和玉树地震,特别是与本文政策变革同期的 2008 年汶川地震,中央举全国之力安排了 18 省份的对口支援计划,共投入资金 805.07 亿元,如此大规模和力度的支援安排势必会对本文所识别的东西部协作对口支援政策产生竞争性影响,在无法有效分离政策干扰的情况下,本文剔除四川、青海等受到重点支援后 4 年的样本^④。②控制扶贫开发政策,即是否被原扶贫办划定为国家扶贫开发工作重点县。表 3 回归结果显示,在排除其他支援政策竞争性干扰后,东西部协作对口支援效应依然稳健。

表3 排除竞争性解释

变量	(1)	(2)	(4)	(5)	(6)
	Gap_province		Gap_county		
$Tran_{it}$	1.788 *** (0.527)	1.408 *** (0.427)	—	—	—
$Tran_{it} \times Aid_{it}$	—	-0.676 ** (0.335)	—	—	—
Aid_{it}	—	-0.402 *** (0.055)	-0.553 *** (0.117)	-0.988 *** (0.140)	-0.433 *** (0.128)
对照组	非受援省		非受援县	相邻 非受援县	非相邻 非受援县
$Controls_{it}$	是	是	是	是	是
N	280	280	10 121	5 912	8 172
R^2	0.935	0.947	0.873	0.871	0.870

四、机制检验

现有对对口支援作用机制的探究较多关注于如何通过政府作用引导要素流动,发挥市场机制的作用^[24]。诚然,在要素自由流动的情况下,区域经济格局虽然会自发地向着区域差距收敛的方向调整,但当地区资本和劳动力存量都远高于稳态水平时,其收敛于稳态的速度会显著下降^[25],加之政府引导的资本流动并未带来资本所有者的转

④ 在国务院印发的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》和《玉树地震灾后恢复重建总体规划》中均明确提出“用三年时间完成恢复重建主要任务”的时间目标。基于此,本文剔除受灾受援后 4 年(含灾害发生年度)的样本。

移^[11],劳动力流动障碍也依然是久攻不克的顽疾,以上因素必然减缓乃至制约区域协调发展目标的实现。在这一背景下,“把激励搞对”比“把价格搞对”显得更为迫切,基于前文理论分析,本文主要检验对口支援对受援政府税收和支出“激励援助”的作用机制。

(一)税收层面

理论分析表明,对口支援弱化了受援政府的财政依赖,匡正了地方财政努力程度,矫正了经济发展的负向激励,调节了地方政府税收竞争。以上作用路径中,经济发展的激励矫正既体现在基准回归经济差距的收敛趋势上,也体现为税收努力这一主观能动性的衡量,而支出竞争的转变主要以基本公共服务的改善为标准 and 尺度,本文将在支出层面予以重点考察。基于此,本文将税收努力作为衡量税收激励的重要指标,用以检验对口支援对地方政府的激励改善。

具体而言,通过“税柄法”以地方政府所征收的实际税收收入占 GDP 的比重 (Tax) 作为被解释变量,以经济发展水平(人均 GDP)作为税源数量的依据,同时以对外经济开放程度(进出口总额/GDP)、第一产业增加值占比(第一产业增加值/GDP)、第二产业增加值占比(第二产业增加值/GDP)、人口数量来衡量税源质量,回归估计地方政府的税收能力 ($Ability$),进而通过实际税收收入和税收能力的比值来度量地方政府税收努力程度 ($Effort = Tax/Ability$),再代入基准模型(1)进行机制检验。

表 4 税收努力与财政支出效率

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	税收努力		财政支出效率			
	$effort$		zom_firm1		zom_firm2	
$Tran_{it}$	-2.262 ** (1.017)	-2.947 *** (1.081)	3.889 *** (0.362)	3.946 *** (0.391)	4.214 *** (0.335)	4.430 *** (0.364)
$Tran_{it} \times Aid_{it}$	—	5.279 *** (1.446)	—	-1.537 ** (0.639)	—	-1.931 *** (0.585)
Aid_{it}	—	0.604 *** (0.161)	—	-0.487 *** (0.078)	—	-0.399 *** (0.071)
$Controls_{it}$	是	是	是	是	是	是
N	288	288	37 112	37 112	39 783	39 783
R^2	0.911	0.920	—	—	—	—
Adjusted R^2	—	—	0.333	0.335	0.299	0.301

表 4 列(1)、列(2)报告了税收努力程度的机制检验结果,结果显示,转移支付回归系数显著为负,说明纵向转移支付对地方税收产生了替代效应,显著抑制了地方政府的税收努力程度;转移支付与对口支援交互项回归系数、对口支援变量的回归系数均显著为正,说明东西部协作对口支援政策有效提升了地方财政努力程度,矫正了纵向转移支付的

税收依赖,在政府税收层面带来了“激励援助”。

(二)支出层面

理论分析表明,对口支援匡正了财政支出效率的内在激励,抑制了受援政府资金财政低效配置的机会主义行为,提高了基本公共服务的支出倾向。针对支出层面作用机制的检验主要涉及支出效率和支出偏向两方面。

1. 财政支出效率

本文以企业僵尸化率来度量财政支出效率,理由在于,转移支付“公共池效应”的成本外溢性会弱化财政支出效率的内在激励,导致低效补贴进而催生僵尸企业。对口支援这一横向转移支付能否将“公共池资金”外部成本内部化,进而矫正财政支出扭曲便成为识别其提高财政支出效率的关键。鉴于此,本文使用 2000—2013 年中国工业企业数据,构建如下 Logit 模型进行回归:

$$zom_firm_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Tran_{it} + \alpha_2 Tran_{it} \times Aid_{it} + \alpha_3 Aid_{it} + \Gamma Controls_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

式(3)中,下标 i 代表企业所在省, v 代表企业, t 代表年度。被解释变量 Zom_firm_{it} 用以度量是否为僵尸企业的虚拟变量,借鉴申广军^[26]的做法,以同时满足资产负债率高于 50%、实际利润为负、负债较上年度增长 3 个条件来识别僵尸企业。其中,实际利润以两种方式衡量:一是企业利润总额扣除补贴收入,用以剔除直接财政支持对企业利润的干扰,以此识别的僵尸企业记为 zom_firm1 ;二是在利润总额扣除补贴收入后再减去营业外收入,进一步排除企业通过税收返还和其他非经常性损益方法获取正利润的可能,以此识别的僵尸企业记为 zom_firm2 。 $Tran_{it}$ 、 Aid_{it} 设置与基准模型(1)一致,此处以二者交互项 $Tran_{it} \times Aid_{it}$ 来捕捉对口支援矫正财政支出效率的边际效应。 $Controls_{it}$ 为一系列企业和省级特征控制变量,企业层面的控制变量主要包括企业规模(总资产取自然对数)、杠杆率水平(总负债/总资产)、盈利能力(利润总额/总资产)、资本密集程度(固定资产/总资产),省级特征控制变量与基准模型保持一致。企业样本选择同基准模型一致,即以中西部省份企业为考察对象,在此基础上参考盛丹等^[27]的研究,进一步选取 2000—2013 年持续经营的企业为研究样本。

模型(3)回归结果如表4列(3)~列(6)所示,列(3)和列(5)结果表明,转移支付回归系数在1%水平显著为正,表明纵向转移支付带来了地方政府财政支出扭曲,显著提高了企业僵尸化概率;列(4)和列(6)结果显示,转移支付与对口支援交互项、对口支援政策变量回归系数均显著为负,说明对口支援不仅降低了企业僵尸化概率,而且改善了纵向转移支付引致的财政支出扭曲,为提高财政支出效率提供了“激励援助”。

2. 财政支出偏向

参考付文林等^[20]的研究,本文使用地方人均公共服务支出(*bps*)来刻画地方政府基本公共服务支出偏向。其中,人均公共服务支出主要包括教育(*edu*)、医疗卫生(*medical*)、社会保障与就业(*social*)三项财政支出的人均量,各变量代入基准模型(1)时均采用自然对数形式。同时,考虑到地区经济水平对基本公共服务支出的影响,进一步控制了各省人均GDP水平,其余变量与基准模型(1)一致。

回归结果如表5所示,转移支付对整体公共服务、教育、社会保障的回归系数均不显著,且对医疗卫生支出呈现显著负向影响。考虑到近年来中央政府无论是在一般性转移支付,还是专项转移支付上均重点倾斜于教育、医疗卫生和社会保障等基本公共服务领域,这一回归结果验证了纵向转移支付对基本公共服务支出存在的“弱激励”和“软约束”问题。转移支付与对口支援交互项回归系数在整体公共服务支出和教育支出上显著为正,表明对口支援硬化了预算约束,在一定程度上改善了纵向转移支付的财政支出偏向,为提高基本公共服务水平提供了“激励援助”。

表5 财政支出偏向

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>bps</i>	<i>edu</i>	<i>medical</i>	<i>social</i>
<i>Tran_{it}</i>	-0.036 (0.197)	-0.142 (0.323)	-0.766 *** (0.218)	0.339 (0.280)
<i>Tran_{it} × Aid_{it}</i>	0.370 ** (0.171)	0.407 * (0.246)	0.013 (0.220)	0.384 (0.249)
<i>Aid_{it}</i>	0.002 (0.033)	-0.041 (0.036)	0.013 (0.050)	0.051 (0.041)
<i>Controls_{it}</i>	是	是	是	是
<i>N</i>	279	279	279	279
<i>R</i> ²	0.991	0.986	0.986	0.979

注:2007年国家统计局对财政支出结构的统计口径进行了较大调整,使得调整前后数据不可比,因此我们将样本期间调整为2007—2015年,而样本期调整不仅导致样本数量大幅减少,并且将对口支援政策变革前的年度缩减为1年,为有效检验对口支援的财政支出偏向机制,本文将对照组样本变更为全部非受援省。

五、结论性评述

缩小经济发展差距、实现区域协调发展既是实现高质量发展的核心议题,也是中国式现代化追求全体人民共同富裕的应有之义。这一目标的实现既要充分发挥市场作用引导要素顺畅有序流动,又要更好发挥政府作用收敛不断扩大的区域差距。然而,在推进区域协调发展的路径上,却面临着市场机制囿于制度障碍短期内难以有为,中央纵向转移支付囿于激励扭曲效果不彰的现实困境。在这一背景下,如何“把激励搞对”便显得尤为迫切。本文以纵向转移支付与横向转移支付的交互关系为分析视角,论证了对口支制度作为政策补充何以实现“激励援助”,促进区域协调发展。

研究发现,区别于中央纵向转移支付的治理逻辑,对口支援以“项目制”为运行载体,通过提升地方财政努力程度、调节地方政府竞争手段,提高财政支出效率、匡正财政支出偏向,带来地方政府税收和支出策略性行为的激励改善,促进区域协调发展。基于2000—2015年东西部协作对口支援政策的实证研究表明,东西部协作对口支援政策不但缩小了区域发展差距,而且在一定程度上改善了纵向转移支付的负面影响。这一结论在一系列稳健性检验后依然成立。机制检验进一步验证了本文理论分析逻辑,东西部协作对口支援显著提升了受援地财政努力程度、降低了企业僵尸化概率、提高了基本公共服务支出水平。本文的研究不仅为促进区域协调发展提供了从“中国之治和中国之智”阐释“中国之制”的分析视角,也为谋划新一轮财税体制改革、进一步优化转移支付结构、完善转移支付体系提供了理论和经验支撑。当然,本文也存在一定的研究缺陷,在对口支援变量的度量上本文没有使用实际支援投入进行估计。事实上,真实的对口支援帮扶不仅包括了公开披露的财力援助,还包括了更多不易量化和识别、未计入总支援投入的隐性支出,特别是在人员交流、技术培训、劳务协作、智力支持等已然成为主要支援手段的情形下,准确估计实际对口支援投入,进而识别不同支援力度对区域协调发展的异质性影响将成为有待进一步研究的重要话题。

追溯分税制改革30年来转移支付制度的变迁路径,能够清晰地发现,转移支付体系在守持体制性转移存量的基础上,为应对不断扩大的地区发展差

距、与地方财力不匹配的事权和支出责任,逐步增加了财力性转移与专项转移增量,并通过增量的不断积累而形成结构性变迁动力,促发原有转移支付体系调整,进而实现转移支付结构转型。然而,从纵向转移支付激励效应的研究来看,一般性转移支付不仅未能对地方政府形成有效的经济激励,反而造成了财政依赖和支出偏向扭曲;尽管专项转移支付能够实现较好的经济效果,但较高的专项转移结构又背离了财政分权改革的要求。本文的研究表明,具有横向转移支付性质的非公式化、非法制化的对口支援制度克服了一般性转移支付的激励偏差。一方面,为地方政府税收和支出策略性行为提供“激励援助”,成为弥补欠发达地区财力缺口、收敛经济差距的重要补充。另一方面,为集权分配的专项转移提供了分权治理方案,不仅摒弃了专项转移的“配套”要求,而且避免了地方政府陷入因专项竞争而导致的“激励陷阱”。在谋划新一轮财税体制改革,建立现代财政体制的过程中,如何进一步优化转移支付结构,完善转移支付体系无疑成为财政体制改革的重要内容。本文认为,遵循转移支付结构变迁的路径依赖逻辑,在守持纵向转移支付“存量”的基础上,培育、规范具有横向转移支付特征的对口支援机制是“增量”改革的重要备选工具。

参考文献:

- [1] 陆铭,李鹏飞,钟辉勇. 发展与平衡的新时代:新中国70年的空间政治经济学[J]. 管理世界,2019,35(10):11-23,63,219.
- [2] 蔡昉. 户籍制度改革的效应、方向和路径[J]. 经济研究,2023,58(10):4-14.
- [3] 刘勇政,邓怀聪. 中国政府间转移支付制度三十年:演进、成效与变迁逻辑[J]. 经济理论与经济管理,2024,44(5):54-68.
- [4] 樊丽明,解垠. 转移支付与区域平衡发展[J]. 政治经济学评论,2023,14(5):26-59.
- [5] 尹恒,康琳琳,王丽娟. 政府间转移支付的财力均等化效应:基于中国县级数据的研究[J]. 管理世界,2007(1):48-55.
- [6] 马光荣,郭庆旺,刘畅. 财政转移支付结构与地区经济增长[J]. 中国社会科学,2016(9):105-125,207-208.
- [7] 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]. 世界经济,2010,33(11):117-138.
- [8] 吉富星,鲍曙光. 中国式财政分权、转移支付体系与基本公共服务均等化[J]. 中国软科学,2019(12):170-177.
- [9] 李永友,张子楠. 转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗?[J]. 经济研究,2017,52(1):119-133.
- [10] 马拴友,于红霞. 转移支付与地区经济收敛[J]. 经济研究,2003(3):26-33,90.
- [11] 安虎森,吴浩波. 转移支付与区际经济发展差距[J]. 经济学(季刊),2016,15(2):675-692.
- [12] WEINGAST B R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives[J]. Journal of urban economics, 2009, 65(3): 279-293.
- [13] ALLERS M A. Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization[J]. Economics letters, 2012, 117(1): 4-6.
- [14] KOETHENBUERGER M. How do local governments decide on public policy in fiscal federalism? tax vs. expenditure optimization[J]. Journal of public economics, 2011, 95(11/12): 1516-1522.
- [15] HINDRIKS J, PERALTA S, WEBER S. Competing in taxes and investment under fiscal equalization[J]. Journal of public economics, 2008, 92(12): 2392-2402.
- [16] 乔宝云,范剑勇,彭骧鸣. 政府间转移支付与地方财政努力[J]. 管理世界,2006(3):50-56.
- [17] BUETTNER T. The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy[J]. Journal of public economics, 2006, 90(3): 477-497.
- [18] OATES W E. An essay on fiscal federalism[J]. Journal of economic literature, 1999, 37(3): 1120-1149.
- [19] 范子英,王倩. 转移支付的公共池效应、补贴与僵尸企业[J]. 世界经济,2019,42(7):120-144.
- [20] 付文林,沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究,2012,47(5):45-57.
- [21] 徐明. 中国省际合作帮扶政策的经济效应:对21世纪“19省市对口援疆大型区域扶贫项目”的评估[J]. 经济学(季刊),2023,23(3):1202-1225.
- [22] EGGER P, KOETHENBUERGER M, SMART M. Do fiscal transfers alleviate business tax competition? evidence from germany[J]. Journal of public economics, 2010, 94(3/4): 235-246.
- [23] CAI H, LIU Q. Competition and corporate tax avoidance: evidence from chinese industrial firms[J]. The economic journal, 2009, 119(537): 764-795.
- [24] 张可云,冯晟,席强敏. 东西部协作政策效应评估:基于要素流动的视角[J]. 中国工业经济,2023(12):61-79.
- [25] KLEINMAN B, LIU E, REDDING S J. Dynamic spatial general equilibrium[J]. Econometrica, 2023, 91(2): 385-424.
- [26] 申广军. 比较优势与僵尸企业:基于新结构经济学视角的研究[J]. 管理世界,2016(12):13-24,187.
- [27] 盛丹,刘灿雷. 外部监管能够改善国企经营绩效与改制成效吗?[J]. 经济研究,2016,51(10):97-111.

(本文责编:润 泽)