政府间转移支付、预算软约束与地区外溢*

汪 冲

（南京财经大学 财政与税务学院，江苏 南京 210023）

摘 要：文章根据中国 2002—2012 年 31 个省区的面板数据，运用一步系统广义矩(sys-GMM)回归方法，建立转移支付预期实证模型，对转移支付是否诱发地方政府的预算软约束行为及其外溢范围以及其与税收竞争和财政竞争的综合影响进行了系统的实证研究。研究发现：转移支付预算软约束问题并非发生于个别省份，争夺转移支付的连锁反应促使各地区共同参与从而形成策略互补性质的竞争。其不仅对地方政府自主筹资产生了负面激励，同时在控制了自有财力下降的潜在影响和转移支付的“粘蝇纸效应”后，仍能够发现预算软约束对财政支出的扩张效应。这种支出扩张中体现了转移支付预算软约束与财政竞争之间的替代效应和收入效应的共同影响。

关键词：转移支付；预算软约束；财政外部性

中图分类号：F062.6；F810 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-9952(2014)08-0057-10

一、引 言

矫正地区间财政不平衡并保证各地区都能够具有均等化的财政能力已经成为中国政府间转移支付的重要目标。那么，均等化分配将产生何种经济影响？现有理论主要从以下三方面展开研究：一是转移支付对地区征税努力的影响。现有研究多数认为转移支付削弱了地方政府征税努力，降低了财政汲取率。二是均等化转移支付对地方财政支出规模与结构的扭曲。① 三是转移支付对于宏观经济的影响。转移支付促使落后地区放弃市场分割，主动实施策略性分工政策，进而提高了市场的规模效应，带来国内市场整合（范子英和张军，2010），提升产业集聚水平；在经济增长方面，转移支付已经开始促使区域经济增长收敛（刘生龙等，2009），但降低了长期经济增长潜力（郭庆旺等，2009）。

虽然现有研究已经取得较大进展，但是中国转移支付是否会引发地方政府预算软约束的问题却没有得到深入分析。一个耐人寻味的事实是，近年来我国省级地方政府的预算与决算之间的差额在持续加大。一方面，地方政府自有财政收入预算数明显低于决算数；另一方面，财政总支出的预算数却越来越高于决算数。2003 年全国 31 个省区自有收入和总支出的预决算差额平均为－63.1 亿元和 23.1 亿元。到 2011 年，31 个省区自有财力的平均预决算差额已达到－149.9 亿元，其中 29 个省区自有财力预算数低于决算数，位居前三位的是陕西（－357.7 亿元）、上海（－326.8 亿元）和浙江（－308.8 亿元），只有山东的自有财力预决

收稿日期：2014-04-22

基金项目：国家自然科学基金项目(71063023、71203089)

作者简介：汪 冲(1979－)，男，安徽宣城人，南京财经大学财政与税务学院副教授。

①地方政府财力改善可能会刺激地方的财政支出规模过度扩张，表现为地方财政支出对转移支付的弹性较大，即转移支付会带来地方财政支出的“粘蝇纸效应”(Flypaper Effect)。同时，在财政支出结构方面，现有研究多数认为地方财力状况改善还有可能导致财政支出发生扭曲，使政府支出偏向于行政性支出、基本建设支出。

算差额为正,达到33.8亿元,西藏持平。而2011年财政支出预决算差额平均为375.8亿元,31个省区全部为正,位居前三位的是广东(1 524.0亿元)、浙江(928.8亿元)和四川(700.1亿元)。① 由于财政支出与地方自有财力之间的缺口主要是由中央政府的转移支付所填补,这种普遍、持续的地方预算"低报收入、高估支出"现象很容易联想到针对转移支付的策略行为。

因此,在现有研究基础上,本文对转移支付诱发的预算软约束问题展开研究。本文的贡献主要体现在两方面:一是基于中国现实国情来探讨转移支付诱发的预算软约束问题;二是考察了转移支付预算软约束作为一种财政外部性与支出外溢、税收竞争和财政竞争等外部性之间的互动影响。后文结构如下:第二节是文献评述,在总结相关理论的基础上提炼研究命题;第三节和第四节是实证模型和结果分析。最后是研究结论与启示。

二、文献评述

近年来,理论发展中已经越来越多地考虑到预算软约束条件下均等化转移支付产生的资源配置效率问题。这种预算软约束问题按照一个序贯博弈(Sequential Game)的方式加以建构。地方政府率先行动,决定其税收或财政政策,然后中央政府按照地方政府实际状况决定其转移支付政策(Rodden和Eskeland,2003)。Caplan等(2000)率先使用了"分权化领导"(Dencentralization Leadership)一词来描述这一序贯博弈格局,即地方政府作为"先行者"决定其财政收支,其中必然会对其他辖区政府和中央政府的行为反应进行预期,而中央政府作为理论上的"跟随者",通过转移支付给予财政纾困或救助,实现财政均等或者其他政策目标。② 很显然,这不仅涵盖了传统财政外部性理论所强调的辖区政府间纳什均衡,也考虑了中央和地方政府博弈行为的动态问题。

基于这一视角,首先要涉及的一个问题是地方政府会倾向于使用何种策略性政策工具?通常的看法是相对于支出变化,税收策略调整相对较少。但是,在德国、瑞士等实施财政能力均等化的国家中,地方政府的税率会频繁发生调整。Koethenbuerger(2011)、Crivelli和Staal(2012)都通过预算软约束框架分析了潜在的影响机制。研究表明,地方政府的占优化行为结果是既可以是过度支出,也可以是对财政支出实施动态承诺,使用本地财政收入来调整预算平衡,即降低筹资水平。上述行为构成了地方政府政策工具选择的子博弈完美均衡。这是因为地方政府面向中央政府争夺转移支付的过程中,如果其他地区使用低税或过度支出作为策略性工具,那么本地区提高税收或者减少支出的代价将会非常高昂。无论这一策略是否会真正得到中央政府的转移支付补助的回应,针对其他地方政府的行为预期将会触发地区的财政收支策略行为。

在这一情形下,转移支付预算软约束与公共品供给中产生的外溢交织在一起,将会产生一些独特的资源配置影响机制。如果地方政府必须对收入进行承诺,但是可以将公共支出作为策略工具;那么,财政能力均等化产生了降低税收努力的地区政府间"搭便车"行为,其

①数据来源于《中国财政年鉴2003》和《中国财政年鉴2012》。

②分权化领导理论与传统的预算软约束理论在某些理论建构方面不完全一致,传统的预算软约束模型(如Dewatripoint和Maksin,1995)基于局部均衡的契约环境,考虑委托人和代理人之间的纵向财政联系;而分权化领导模型致力于解释一般均衡效应,即辖区之间事先的横向和纵向交互影响引发的外部性。预算软约束模型考虑救助是一个随机和抽象的事件,地方政府执行的公共项目时刻处于风险之中,而在分权化领导模型中,不存在不确定性,救助具体体现在事后性质的转移支付之中,并且自然而然地对地方政府的行为做出反应。可参见Akai和Sato(2008)的详细比较。

激励地方政府"免费搭车"以分享其他地区的税收筹资努力。这一搭便车激励对于人口规模更小的地区而言会更为突出。相反,如果地方政府必须在支出方面进行预先承诺,但是可以将收入作为策略性工具时;那么,每一地方政府的财政负担仅仅依赖于全国范围的财政约束,这使得地方政府可以将自己的支出成本转嫁给其他地方政府,从而产生"公地悲剧"。Akai 和 Sato(2008 和 2009)的研究表明,如果存在足够大的公共品外溢效应,预算软约束产生的过度支出反而补偿了具有正外部性公共品的供给不足,实现了帕累托效率。

除了公共品供给产生的外溢,转移支付产生的预算软约束效应与财政竞争之间的交互影响也可能具有重要意义,这一点尤其表现在转移支付对要素增强型公共投资竞争和资本性税收竞争的双重影响上。对地方政府而言,均等化转移支付实际上是补贴增税,惩罚减税。当通过均等化转移支付补偿的地区间财政能力差异的均等化率(有的文献中称之为"减税率")越大,这一效应越突出。这种情况下,在地区根据均等化政策做出反应的策略性博弈格局中,中央政府可以通过均等化转移支付抑制税收竞争,实现地方政府层面上的有效税率水平。与此形成鲜明对比的情形是均等化会产生负面激励,直接表现为均等化转移支付会对地方征税努力产生负面影响。如果地方政府可以从共享税基中获得更多的份额,将会更多地提供市场改进型(Market-enhancing)公共产品,促进投资和经济发展,最终增加本地税收收入。

用转移支付平抑税收竞争的观点并没有考虑到转移支付对公共投资激励的潜在影响;而"负面财政激励"观点忽略了资本流动性。直观上看,公共投资吸引资本而税收驱逐其离开,地区提高自有税率水平会驱赶资本离开,进而降低本地区的产出,但是通过均等化从其他地区获得了额外的税收收入又可以吸引资本。要素增强型的公共投资和资本性税收之间的互动可以对资本配置分别产生不一致的效应。Hindriks 等(2008)综合考虑了税收竞争和(要素增强型)公共投资竞争。由于公共投资提高了税收竞争的收益,造成地区间的税收竞争更加激烈,税收竞争会进一步影响地方政府的公共投资行为选择。此时,除了再分配效应之外,均等化产生了两种效应相反的效率影响。正面效应是降低了财政支出竞争,从而产生将税收竞争外部效应内部化的次优低税率;负面效应则是由于均等化转移支付的实施,结果使得地区的边际留成率降低,这减少了地区投资水平并降低了税收回报。这两种效应的最终结果并不明确,存在多种可能性。例如,理论上富裕地区也能在均等化再分配中获益。一方面,财政均等化避免了税收和公共投资方面的过度竞争,最终提高了富裕地区所拥有的资本份额;另一方面,当地区不对称性程度较低,税收和资本配置在均等化方案实施前后的变化程度相对较小,均等化转移支付的体量也会相对较小。富裕地区拥有财政盈余以补偿贫穷地区的资本流出和收入损失,从而所有地区都获得了改善。

总体而言,现有理论已经意识到转移支付预算软约束问题并非局限在中央政府和单个地方政府之间的局部均衡,而是一种涉及辖区之间策略交互影响的财政外部性,这种预算软约束效应和现有研究发现的其他财政外部性,如财政竞争和支出外溢等交织在一起,对资源配置将会产生诸多影响。但是,理论模型推导出的这些影响并没有确定答案,需要展开相应的实证检验。目前,转移支付预算软约束问题的实证研究刚刚兴起;并且,这些研究主要检验是否存在转移支付的预算软约束效应,对于转移支付预算软约束与其他财政外部性的综合影响尚没有涉足。为此,本文建立转移支付预期实证模型,检验转移支付是否诱发地方政府的预算软约束行为,讨论其外溢范围和地方政府策略性财政工具,进而,综合考虑转移支付预算软约束效应与税收竞争和财政竞争的综合影响。

三、计量模型与数据

根据文献评述，本文的计量模型设定如下：

模型一：$expect_{it}=\alpha tr_{it}+\phi\sum_W L1.tr_{it}+x_{it}\mu+u_{it}+\zeta_i+\xi_t$ （1）

模型二：$fis_{it}=\varphi expect_{it}+\lambda tr_{it}+x_{it}\mu+\varepsilon_{it}+\zeta_i+\xi_t$ （2）

模型三：$exp_{it}=\kappa inter1_{it}+\mu inter2_{it}+\delta inter3_{it}+\theta tr_{it}+x_{it}\mu+\upsilon_{it}+\zeta_i+\xi_t$ （3）

上述三个模型中，t 和 i 分别表示年份和省区，被解释变量包括转移支付预期（$expect$）、自有财力（fis）和支出水平（exp），其中转移支付预期作为预算软约束效应的代理变量，定义为地方本级支出水平预算数与自有财力预算数的差额，自有财力定义为地方不含转移支付的总的税收和非税收入决算数之和，公共支出水平定义为地方本级财政支出决算数，转移支付（tr）定义为从中央政府获得的所有转移支付收入减去上解后的净值。模型一使用了转移支付空间加权变量 $\sum_W L1.tr_{it}$，即滞后一期的其他省区获得的实际转移支付的空间加权变量，具体包括三种空间权重设置：一是其他所有地区加权，即所有 $j\neq i$ 省区的转移支付的权重均为 $\omega_{ij}=1$；二是经济禀赋相近省区的加权，记为 $\sum_{Weco}L1.tr$，即人均 GDP 水平处于同一区间的地区取 $\omega_{ij}=1$，否则取 0；[①]三是地理相邻省区加权，记为 $\sum_{Wbin}L1.tr$，即 i 和 j 为具有相同边界的相邻省区取 $\omega_{ij}=1$，否则取 0。三种设置都对权重矩阵采取行标准化处理。模型三中使用了转移支付和支出水平空间加权项的交互项，其中，$inter1$ 为转移支付预期变量与地方自有财力的乘积（$expect_{it}\times fis_{it}$）；$inter2$ 是转移支付预期变量与相邻省区空间加权的公共支出水平的乘积（$expect_{it}\times\sum_{Wbin}exp_{it}$），$inter3$ 是转移支付预期变量与经济禀赋相近省区加权的公共支出水平的乘积（$expect_{it}\times\sum_{Weco}exp_{it}$）。$\zeta_j$ 和 ξ_t 分别为省区和年度固定效应，u_{it}、ε_{it} 和 υ_{jt} 为误差项，α、φ、λ、φ、κ、μ、δ、θ 和 μ 为待估参数和向量。x_{it} 为经济社会控制变量向量，包括人均 GDP（$pgdp$）、最终消费所占比率（con，%）、资本形成率（inv，%）、人口规模（pop）、以城市人口所占比重表示的城镇化率（$urban$，%），以及各地区城镇居民平均每人全年家庭可支配收入（di）。

模型一考察转移支付预算软约束效应的形成与外溢边界。其中，被解释变量转移支付预期的设计是为了体现转移支付预算软约束理论中所认为的序贯博弈格局。我国的地方财政预算编制工作在前一年的年中进入预算准备阶段，次年年初“人代会”批复后正式进入执行阶段。地方政府需要作为理论上的“先行者”，决定其自身的预算收支水平，而中央政府事实上是处于一种“跟随者”状态。以均衡性转移支付为例，虽然拥有一整套计算公式，但是从预算执行来看，需要到当年 6 月份才能按预算安排的均衡性转移支付总额，以及上年清算转移支付额向地方政府测算下达当年均衡性转移支付；当年 9 月份，结合所得税完成情况，将所得税当年预计部分下达地方；预算年度终了，根据所得税实际完成情况清算当年转移支付。因此，地方政府预算编制和执行中必然需要对中央政府转移支付进行预期。

在明确了转移支付预期定义的理论基础之后，其能否作为预算软约束效应的代理变量？本文采用如下证明思路：按照转移支付预算软约束理论观点，各省区在决定本省区的自主筹

①以 2011 年人均 GDP 水平为标准，划分了三个区间，其中第一档次为发达地区，包括北京、天津、内蒙古、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东和广东；第二次为中等发达地区，包括河北、山西、吉林、黑龙江、湖北、重庆、山西、宁夏和新疆。剩余 12 个省区为第三档次。

资水平和公共支出水平时,会根据本地情况对于可能获得的转移支付展开预期,这一预期必然会考虑到其他省区。如果其他地区使用低税或过度支出作为策略性工具,那么本地区提高税收或者减少支出的代价将会非常高昂。无论这一策略是否会真正得到中央政府的转移支付补助的回应,针对其他地方政府的行为预期将会触发地区的财政收支策略行为。因此,如果确实存在转移支付预算软化的话,能够得到的一个研究命题是转移支付空间加权变量 $\sum_W L1.tr_{it}$,即滞后一期的其他省区获得的实际转移支付与本地的当年度的转移支付预期存在显著正相关性。

模型二检验 Weingast 观点,即转移支付预算软约束效应对地方自主筹资的负面激励是否成立?模型三则是进一步研究转移支付预算软约束效应对财政支出的总体影响。模型三中,变量 tr 反映的是现有研究普遍关注的"粘蝇纸效应",除此之外,三个交互项反映了转移支付预算软约束效应与其他财政外部性交互影响下的结果。如果转移支付对地方自主筹资的负面激励成立,那么自主财力的下降会对支出水平产生限制,但是,在转移支付预期下,地方政府的策略行为又会扩张支出水平,形成更大的财政收支缺口以争取更多的转移支付补助。因此,交互项 $inter1$ 可以考察两种方向相反效应的总体影响。交互项 $inter2$ 作为转移支付预期和地理相邻省区的公共支出空间加权项的乘积,反映了支出外溢情形下,转移支付预算软约束是否会对具有正外部性公共产品供给的积极影响。交互项 $inter3$ 则是为了检验 Boadway 观点,即转移支付预算软约束是否具有抑制辖区间财政竞争的效应。由于财政竞争主要发生在经济禀赋相近的地区之间,因此,这里的交互项采用的是经济禀赋相近地区的公共支出空间加权项与转移支付预期的乘积。

在回归方法上,考虑到上述模型中存在由于遗漏变量以及潜在的递归关系造成的内生性偏误,我们采用的是一步系统广义矩(sys－GMM)回归方法。作为一种主流的动态面板数据分析方法,它是基于特定残差自相关特征并使用内生或前定变量的水平或差分滞后项来构造工具变量矩阵和使用广义矩算法,这样能够有效解决内生性问题并保证系数估计的一致与无偏。为避免过度拟合,同时也是最大化样本规模,我们将年度虚拟变量看做严格外生,转移支付预期变量及三个交互项看做内生变量,并且只选择了内生变量的一阶和二阶滞后值作为工具变量;同时,为了避免截面异方差带来的不一致估计,本文中参数估计的统计量均采用稳健标准差。

本文采用 2002－2012 年 31 个省区的面板数据,这主要是考虑到 2002 年所得税分享改革之后,除税收返还之外的转移支付增长速度明显加快,2004 年以后转移支付的均等化趋势越来越明显(尹恒和朱虹,2009;贾晓俊和岳希明,2012;付文林和沈坤荣,2012),因此,使用 2002 年以后的数据将会更好地反映出转移支付预算软约束问题。同时,考虑到落后地区在转移支付分配中的特殊地位,没有刻意删除西藏样本。数据均来自历年《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》和《中国税务年鉴》。

四、结果与分析

表 1 结果验证转移支付分配产生的预算软约束。表 1 中,模型一控制了本地当期时实际转移支付,其回归结果表明,滞后一期的其他省区的实际转移支付水平显著刺激了本地当期转移支付的预期水平(即收支预算数缺口)。基于所有其他省区加权、地理相邻加权和经济禀赋相近省区加权的回归中,变量 $\sum_W L1.tr$ 的系数估计值都显著为正,并且大于 1。这

种稳健和显著的正相关性为采用转移支付预期水平作为预算软约束代理变量提供了经验证据。

转移支付预算软约束的特征还表现在外溢对象，或者说是外溢边界。现有理论已经认识到辖区间财政外部性往往表现出特定的边界。例如，环境保护、农林水事务、公共安全和市政设施方面的支出外溢主要体现在地理相邻区域，而基础设施等要素增强型公共支出竞争、福利竞争、“锦标竞争”和公务消费方面的“攀比效应”（卢洪友和龚锋，2007）则在经济社会状况相似的地区之间发生较多。税收竞争方面，空间经济学的研究表明凭借“贸易成本”优势和市场潜力，发达地区的地方政府可以获得集聚租（Agglomeration Rent），即拥有经济集聚优势的地方政府对其他辖区的税收政策反应减弱，并不热衷参与税收竞争，而落后省区则仍然不得不通过税费优惠或补贴以争夺资本、技术和人才等稀缺要素。但是，与上述财政外部性具有特定的外溢边界不一样的是，转移支付预算软约束的影响更为广泛。表1结果表明，在考虑其他所有地区空间权重构造中，控制了人均 *GDP* 水平和当期实际转移支付水平的影响后，变量 $\sum_w L1.tr$ 的系数估计值为1.665，在1%水平上显著，这说明其他30个省区的转移支付历史水平都会刺激本地当期的预期值和收支缺口扩大。表1结果还提供了其他佐证。地理相邻和经济禀赋相近构造中，平均每一省区涉及的空间“邻居”分别为4.5和9.5个左右，这种局部范围的回归中变量 $\sum_w L1.tr$ 的系数估计值下降为1.413和1.329，尽管也有1%显著性水平，但是明显低于其他所有地区加权下的回归结果。这说明，省区在实施转移支付博弈的策略行为时，考虑的其他省区的行为反应并不会局限在地理相邻或经济社会状况相近的省区之间，而是面向全国所有省区。

表1 转移支付预算软约束及其外溢边界

变量	*expect*					
	(1)其他所有地区		(2)地理相邻		(3)经济禀赋相近	
$\sum_w L1.tr$	1.665***	(0.544)	1.413***	(0.483)	1.329**	(0.496)
tr	1.083***	(0.046)	1.107***	(0.049)	1.063***	(0.049)
pgdp	0.07**	(0.03)	0.063	(0.038)	0.09***	(0.029)
con	1.613	(1.15)	0.555	(1.051)	1.714	(1.159)
inv	2.232*	(1.289)	0.711	(1.092)	3.083**	(1.461)
urban	−0.248	(0.197)	−0.22	(0.246)	−0.291	(0.195)
pop	0.032	(0.083)	−0.013	(0.081)	0.058	(0.095)
di	−0.062	(0.067)	−0.039	(0.068)	−0.084	(0.069)
cons	−1.694	(2.173)	−0.317	(1.98)	2.018	(2.427)
AR(1)	0.041		0.039		0.053	
AR(2)	0.687		0.473		0.771	
Hansen	0.923		0.981		0.935	

注：(1)括号内的数值表示估计系数的稳健标准差；*、** 和 *** 分别代表10%、5%和1%的显著性水平。(2)*Hansen* 检验和差分残差序列相关性检验AR(1)、AR(2)报告的均为统计量的p值。

表2 转移支付预算软约束效应与地方自主筹资水平

变量	*fis*			
	(1)	(2)	(3)	(4)
expect	−0.578***	−0.574***	−0.613***	−0.584***
	(0.22)	(0.165)	(0.22)	(0.18)
tr	0.701***	0.671***	0.691***	0.615***
	0.22	(0.198)	(0.258)	(0.194)

续表2　转移支付预算软约束效应与地方自主筹资水平

变量	*fis*			
	(1)	(2)	(3)	(4)
pgdp	0.174***	0.177***	0.18***	0.145***
	(0.015)	(0.015)	(0.029)	(0.03)
con		0.229*	0.282	−0.036
		(0.127)	(0.176)	(0.215)
inv			0.094	−0.101
			(0.147)	(0.141)
urban			0.075	−0.072
			0.174	(0.197)
pop				−0.257*
				(0.15)
di				0.095
				0.086
cons	−1.30***	−2.53***	−3.62**	0.278
	(0.243)	(0.825)	(1.69)	(2.311)
AR(1)	0.015	0.087	0.098	0.064
AR(2)	0.311	0.247	0.269	0.33
Hansen	0.956	0.966	0.90	0.93

注:同表1。

表2结果则是从地方自主筹资角度分析了转移支付的预算软约束问题。按照逐步回归思路在系统 *GMM* 估计中逐步添加控制变量,以检验实证结论的稳健性。结果表明,控制当期转移支付和人均 *GDP* 水平的影响之后,变量 *expect* 与地方自主筹资水平具有显著的负相关关系,并且,系数估计值水平也比较稳定。这说明,转移支付预算软约束对地方政府的自主筹资产生了负面激励。这一结论与现有研究发现的转移支付削弱了地方政府征税努力,或者说是降低了财政汲取率的观点是一致的。

表3　转移支付预算软约束效应与其他财政外部性的交互影响

变量	*exp*			
	(1)	(2)	(3)	(4)
$inter1=expect \times fis$	0.835***	0.851***	0.855***	0.939***
	(0.199)	(0.195)	(0.178)	(0.135)
$inter2=expect\times \sum_{W_{bin}} exp$	0.011	−0.0003	−0.023	0.05
	(0.122)	(0.125)	(0.117)	(0.086)
$inter3=expect\times \sum_{W_{eco}} exp$	−0.426***	−0.444***	−0.379***	−0.561***
	(0.145)	(0.147)	(0.135)	(0.126)
tr	1.117***	1.149***	1.158***	1.168***
	(0.144)	(0.156)	(0.15)	(0.126)
pgdp	0.103***	0.102***	0.082***	0.108***
	(0.011)	(0.011)	(0.013)	(0.017)
con		−0.752	−0.858	−1.467
		(0.901)	(1.249)	(1.069)
inv			−0.113	0.037
			(0.91)	(0.85)
urban			0.218**	0.347***
			(0.099)	(0.101)
pop				−0.042
				(0.047)
di				0.183***
				(0.056)

续表3　转移支付预算软约束效应与其他财政外部性的交互影响

变量	*exp*			
	(1)	(2)	(3)	(4)
cons	-5.379^{**} (2.232)	-1.632 (3.632)	-1.26 (3.544)	-1.818 (1.09)
AR(1)	0.022	0.008	0.056	0.053
AR(2)	0.335	0.192	0.246	0.208
Hansen	0.956	0.965	0.927	0.895

注：同表 1。

表 3 报告了控制了人均 *GDP*、城市化率和居民收入等变量的影响之后，转移支付预算软约束与其他财政外部性交互影响下的财政支出总体影响。表 2 结果已经表明，一方面转移支付预算软约束效应越大，地方自主筹资水平就越低，而自主财政能力的下降必然会限制公共支出；但另一方面，只有财政收支缺口越大，才有可能获得更多的转移支付补助，这意味着转移支付预算软约束效应也会驱使地方政府扩张财政支出，因此，交互项 $expect_{it} \times fis_{it}$ 反映了这两种方向相反效应的综合影响，结果表明这一效应显著为正。表 3 中，逐步回归思路下变量 *inter*1 的系数估计值水平不仅显著，而且较为稳健，这说明在控制了对地方自主筹资水平的负面影响之后，转移支付仍然激励地方政府扩张支出。值得说明的是，这种支出扩张不同于转移支付的“粘蝇纸效应”。现有研究普遍是根据当期实际转移支付水平检验“粘蝇纸效应”，以反映收支决策中转移支付的配套和奖励设计产生的激励功能、政治体制和预算权力分配，甚至是财政幻觉（Inman，2008），而预算软约束是基于预期实施的策略性财政行为。表 3 中，四个方程中支出水平与反映“粘蝇纸效应”的变量 *tr* 之间的系数估计值不仅显著为正，而且均大于 1。这说明当期实际转移支付水平对地方实际支出水平产生了边际效应大于 1 的扩张效应。

表 3 中变量 *inter*2 反映了转移支付预算软约束产生的支出扩张是否能够矫正相邻省区支出外溢而导致的公共产品供给不足。国外转移支付预算软约束理论对这一点较为重视的原因在于，受政治体制和地方财政体制决定，地方政府支出扩张主要体现在教育、医疗和社会福利等具有部分外溢的混合产品。理论上，当这一外溢效应足够大时，甚至能够使得预算软约束下的公共服务过度供给能够恰好补偿这些正外部性公共品的供给不足时，就实现帕累托效率（Caplan 等，2000 和 2011；Akai 和 Sato，2008 和 2009）。但是，在中国地方官员具有强烈增长激励和利维坦型行为特征下，支出扩张和转移支付增加并不必然增加本地的基本公共服务，反而可能会加剧向行政性支出和生产建设性财政支出的扭曲和偏离（尹恒和朱虹，2011；付文林和沈坤荣，2012）。因此，交互变量 *inter*2 作为反映支出扩张与支出外溢综合影响的交互变量就不会具有显著意义。表 3 结果显示，不同方程中变量 *inter*2 的系数估计值不仅不显著，而且符号也不一致。这说明理论上转移支付预算软约束可以将公共品供给的正外部效应“内部化”的论点并不具备现实意义。

表 3 中变量 *inter*3 的估计结果则验证了转移支付预算软约束可以降低经济禀赋相近省区之间的财政支出竞争。从理论上来说，这种具有正相关互补性质的财政外部性主要体现为要素增强型公共支出竞争、地方公共治理方面的锦标竞争效应，以及行政管理和福利方面的“攀比效应”等。表 3 估计结果表明，转移支付预算软约束会在一定程度上弱化这种影响。

四个方程中变量 *inter*3 的系数估计值分别为−0.426、−0.444、−0.379 和−0.561,均具有1%显著性水平。当然,从各种交互变量的总体影响来看,转移支付预算软约束对公共支出的影响仍然是支出扩张。事实上存在两种方向相反的效应,一种可称之为“替代效应”,即转移支付的增加导致财政竞争的相对收益降低,这使得地方政府倾向于减少策略性的财政竞争,从而降低总体的公共支出水平;而另一种是转移支付预算软约束产生的“收入效应”,其驱使地方政府实施包括财政竞争在内的支出扩张。表 3 所有回归方程中变量 *inter*1 和 *inter*3 的显著性水平都为 1%,符号相反,变量 *inter*1 的系数估计值在 0.9 左右,普遍高于变量 *inter*3。这说明,从两种效应的比较来看,收入效应远大于替代效应,从而使得转移支付预算软约束对公共支出的净效应表现为正。

五、总结与启示

研究表明,转移支付引发的预算软约束已经不再是一个单纯的理论设想,而是切实摆在中国预算管理和财政体制面前的严肃话题,其表现为自主筹资和公共支出方面的策略行为与支出外溢和财政竞争等外部性交织在一起,产生了独特的资源配置影响。转移支付诱发的预算软约束是一种具有普遍性(并不是发生在局部或个别省区,而是全国范围内普遍存在)、广泛性(围绕转移支付的策略交互影响涉及全国所有省区)和持续性(具有动态趋势)的财政外部性。中国分权治理结构存在的弊端,如分权体制下地方经济竞赛、预算收支过度膨胀、政府利维坦行为和地方财政体制的不完善都是其深层次因素,同时,中国地区间财政能力的过度不平衡性和财政转移支付制度的规范性水平较低也是直接诱因。

因此,在现有完善中国分权治理结构和地方财政体制的进程中,应该重视针对转移支付预算软约束问题的机制设计,将其作为一个重要的制度内容加以建设。一种典型思路是将税收和筹资权力向地方政府进一步放权。经典预算软约束理论认为完全的分权将会提高地方政府的公共资金边际成本,进而内生地“硬化”了地方政府的预算约束。另一种思路则是预算管理和转移支付方面的机制设计与创新。例如,建立一个不会实施过度财政救助的可信承诺,或者是能够惩戒地方政府预算软约束行为的转移支付分配公式或矫正机制,增强转移支付分配的透明度和财政纪律,强化对地方财政收支决策的监督,等等。这些的思路应该如何结合与运用,值得进一步深入研究,也是我们未来的研究方向。

---

* 本文还受到江苏省高校“青蓝工程”人才资助项目和江苏省高校优势学科建设工程项目(PAPD)的资助。

参考文献:

[1]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,(3):53−64.

[2]郭庆旺,贾俊雪,高力.中央财政转移支付与地区经济增长[J].世界经济,2009,(12):15−26.

[3]卢洪友,龚锋.政府竞争、“攀比效应”与预算支出受益外溢[J].管理世界,2007,(8):12−22.

[4]Akai N, Silva E C D. Interregional redistribution as a cure to the soft budget syndrome in federations[J]. International Tax and Public Finance, 2009, 16 (1):43−58.

[5]Akai N, Sato M. Too big or too small? A synthetic view of the commitment problem of interregional transfers[J].Journal of Urban Economics, 2008, 64 (3):551−559.

[6]Caplan A J,Silva E C D. Impure public goods, matching grant rates and income redistribution in a federation with decentralized leadership and imperfect labor mobility[J]. International Tax and Public Finance, 2011, 18 (3):322−336.

[7]Caplan A J, Cornes R C, Silva E C D. Pure public goods and income redistribution in a federation with de-

centralized leadership and imperfect labor mobility[J]. Journal of Public Economics, 2000, 77 (2):265—284.

[8]Crivelli E, Staal K. Size, spillovers and soft budget constraints[J]. International Tax and Public Finance, 2013, 20 (2):338—356.

[9]Dewatripont M, Maskin E. Credit and efficiency in centralized and decentralized economies[J]. The Review of Economic Studies. 1995, 62 (4):541—555.

[10]Hindriks J, Peralta S, Weber S. Competing in taxes and investment under fiscal equalization[J]. Journal of Public Economics, 2008, 92 (12):2392—2402.

[11]Koethenbuerger M. Federal tax-transfer policy and intergovernmental pre-commitment[J]. Regional Science and Urban Economics, 2008, 38 (1):16—31.

[12]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.

[13]Rodden J A, Eskeland G S. Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints[M]. Cambridge: MIT Press, 2003.

[14]Sorribas-Navarro P. Bailouts in a fiscal federal system: Evidence from Spain[J]. European Journal of Political Economy, 2011, 27 (1):154—170.

Intergovernmental Transfer Payment, Soft Budget Constraints and Regional Spillovers

WANG Chong

(*School of Public Finance and Taxation, Nanjing University of Finance & Economics, Nanjing* 210023, *China*)

Abstract: Based on the panel data of 31 Chinese provinces from 2002 to 2012, this paper uses sys-GMM and constructs an empirical model concerning transfer payment expectation to make a systematic empirical study of soft budget constraints of local governments resulting from transfer payment, the spillovers of transfer payment and the comprehensive effects of transfer payment on taxation and fiscal competition. It comes to the conclusion that soft budget constraints resulting from transfer payment do not occur in several provinces and the chain reaction to the competition for transfer payment promotes mutual participation among regions, thereby forming the competition featured by strategic complement. It has negative effect on self-financing of local governments, and after the control of the potential impact of the decrease in self-finance and the flypaper effect of transfer payment, soft budget constraints also have the positive effect on the increase in fiscal expenditure, which embodies the co-effects of substitutive effect between soft budget constraints of transfer payment and fiscal competition, and income effect.

Key words: transfer payment; soft budget constraint; fiscal externality

(责任编辑　许　柏)