

财政转移支付结构与地区经济增长^{*}

马光荣 郭庆旺 刘 畅

摘 要：基于 1997—2009 年县级层面数据和中央对国家级贫困县资格的划分，采用断点回归方法估计一般性转移支付和专项转移支付对地方经济增长的影响，结果显示：两类转移支付资金对地方经济增长都有正向作用，但是专项转移支付拉动经济增长的效果大于一般性转移支付。一般性转移支付具有更高的财力均等化程度，可能会对地方政府发展经济产生负向激励，使转移支付资金对经济增长的效果弱化。我国在完善转移支付制度、调整转移支付结构时，应当在促进地区间财力均等化（“公平”）和经济增长（“效率”）之间适当权衡。在加大对贫困地区的转移支付力度时，应配套建立激励和约束机制，防止地方政府对一般性转移支付资金的低效率使用。

关键词：一般性转移支付 专项转移支付 财力均等化

作者马光荣，中国人民大学财政金融学院副教授（北京 100872）；郭庆旺，中国人民大学财政金融学院教授（北京 100872）；刘畅，北京大学光华管理学院博士生（北京 100871）。

一、引 言

改革开放以来，在“让一部分人、一部分地区先富起来”的市场化政策下，中国经济实现了长达 30 多年的高速增长，但区域发展不平衡的问题却日益突出，中西部地区仍然存在规模较大的贫困人口。为了促进地区间公共服务均等化和经济均衡发展，中央对地方特别是中西部贫困地区的财政转移支付规模越来越大。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要进一步推进公共服务均等化、努力缩小区域间收入分配差距。^①《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》也提出，

* 本文是国家自然科学基金重点项目（71533006）、国家自然科学基金青年基金项目（71403278）和北京市社会科学界联合会青年社科人才资助项目（QNRC201620）的阶段性成果。感谢匿名审稿人富有建设性的意见。

^① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013 年。

“中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度”。^① 在增加对贫困地区转移支付规模的同时，中央还提出改革转移支付结构，增加一般性转移支付的比重，清理、整合、规范专项转移支付。^② 对贫困地区加大一般性转移支付，可以更直接地缩小地区间政府的财力差距，但只有通过促进贫困地区经济增长，提升其“造血能力”，才能从根本上有助于区域间均衡发展。因此，我们需要评估转移支付对地区经济增长的效果，尤其需要关注一般性转移支付和专项转移支付对经济增长效果的差异。

一个地区获得的转移支付资金增加，地方政府将有能力提供更多的公共物品，从而有助于当地经济增长。但是，由于一般性转移支付和专项转移支付在均等化程度和资金用途限定上存在制度设计差异，两类转移支付对经济增长的作用大小可能存在不同。首先，与专项转移支付相比，一般性转移支付具有更高的均等化程度。其均等化设计意味着，地方获得的转移支付数额与当地经济发展水平呈负向关系，因此可能会产生“鞭打快牛”的效果，对地方政府发展经济产生负向激励，从而使其对经济增长的效果小于专项转移支付。其次，与专项转移支付相比，一般性转移支付通常不限定用途，这有助于发挥地方在使用转移支付资金上的自主性。但是，如果一般性转移支付的均等化设计削弱了地方政府发展经济的激励，地方政府将转移支付用于提供优质公共物品的激励也就被削弱，不限定用途这一制度设计反而可能会降低转移支付资金的使用效率。与之相比，专项转移支付因限制用途，反而避免了资金的低效率使用，从而可能使其对经济增长的效果大于一般性转移支付。

本文首先构建一个理论模型，阐明一般性转移支付资金和专项转移支付资金都有利于地区经济增长。但是由于一般性转移支付具有较高均等化程度和没有用途限制这两个属性，导致它对提升经济增长的效果要小于专项转移支付。随后，本文利用1997—2009年的县级层面数据，对两类转移支付的经济增长效应进行实证检验。实证研究的核心在于，识别当其他条件保持不变时，一个地方获得额外1单位转移支付可以带动本地GDP增长的量。但要准确估计这一系数，需要解决转移支付的内生性问题。本文利用中央划定国家级贫困县这一自然实验，使用断点回归设计(Regression Discontinuity Design, RDD)方法解决内生性问题。实证结果发现，对

① 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，《人民日报》2015年12月8日，第1版。

② 《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发[2014]71号)提出：“逐步推进转移支付制度改革，形成以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体，一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度”(《中华人民共和国国务院公报》2015年第5期)。2014年颁布的《中华人民共和国预算法》也提出：“财政转移支付应当规范、公平、公开，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付，以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。”(《中华人民共和国预算法》(2014年修正)，http://www.mof.gov.cn/mofhome/fujian/lanmudaohang/zhengcefagui/201501/t20150108_1177747.html)

于我们研究的样本，一般性转移支付增加 1 单位会带动地方 GDP 增长约 0.35 单位，而专项转移支付增加 1 单位会带动地方 GDP 增长约 0.63 单位。我们还发现，专项转移支付对地方固定资产投资增长的拉动作用，也大于一般性转移支付。

本文的理论和实证结果表明，与专项转移支付相比，均等化特征更明显、资金使用限制更少的一般性转移支付，尽管有助于地区间财力均等化，但是它在促进公平的同时，也有一定的效率损失。因此，未来我国转移支付结构的改革，需要适当权衡财力均等化和经济增长两大政策目标，应在享受财力均等化带来“公平”的同时，兼顾“效率”。在加大对贫困地区的一般性转移支付力度时，应当出台相关配套措施，避免转移支付制度对地方政府经济发展产生负向激励，防止贫困地区形成对一般性转移支付的过度依赖。

从既有文献来看，有关转移支付效果的研究大致可以分为四个领域。一是转移支付的县级财政解困效应，二是转移支付的基本公共服务均等化效应，三是转移支付对地方财政支出规模和结构的影响，四是转移支付的地区经济增长效应。前三个领域的研究已经非常丰富。^① 在第四个领域，马拴友和于红霞、郭庆旺等、范子英和张军分别利用省级数据考察了转移支付对经济增长的作用。^② 与这些研究相比，本文的贡献主要有以下方面。第一，这些研究考察的是地区对转移支付依赖度于经济增长的影响，没有考虑转移支付结构对经济增长的影响。而本文着重分析考察一般性和专项两类转移支付对经济增长影响的差异。第二，在实证方法上，我们更好地处理了转移支付的内生性问题。第三，我们使用样本量更大的县级数据。

近年来，国外也有很多文献考察转移支付资金对地区经济增长的影响，这些研究尤其注重解决转移支付的内生性问题。Hortacsu 等利用美国联邦政府对各州的灾害救助资金作为外生冲击，Serrato 和 Wingender 等利用人口普查年之后美国联邦对各州转移支付的变化作为外生冲击，这两项研究估计出 1 单位转移支付能够带动州和地方 GDP 增长 1.5—2 个单位。^③ Feyrer 和 Sacerdote 基于 2008 年金融危机后美国实施的《复苏与再投资法案》(ARRA)，估计出联邦对州的 1 单位转移支付可以

① 相关研究综述参见范子英：《中国的财政转移支付制度：目标、效果及遗留问题》，《南方经济》2011 年第 6 期。

② 马拴友、于红霞：《转移支付与地区经济收敛》，《经济研究》2003 年第 3 期；郭庆旺、贾俊雪、高立：《中央财政转移支付与地区经济增长》，《世界经济》2009 年第 12 期；范子英、张军：《粘纸效应：对地方政府规模膨胀的一种解释》，《中国工业经济》2010 年第 12 期。

③ Ali Hortacsu, Laszlo Jakab and Tobias Moskowitz, “Economic Effects of U.S. Federal Disaster Relief Programs,” University of Chicago Working Paper, 2011; Juan Carlos, Suarez Serrato and Philippe Wingender, “Estimating Local Fiscal Multipliers,” mimeo, University of California, Berkeley, 2011.

带动地方 GDP 增长约在 0.5—1 个单位之间。^① 本文基于中国的制度背景，着重区分一般性转移支付和专项转移支付，对经济增长作用效果的差异。^②

本文以下部分的结构安排如下：第二部分介绍我国转移支付制度的现实背景，并构建一个理论模型，分析不同转移支付对经济增长作用的差异；第三部分介绍本文的实证策略和所用数据；第四部分报告实证结果；第五部分是结论。

二、制度背景与理论分析

（一）中国的财政转移支付制度

中国真正意义上的转移支付制度是从 1994 年“分税制”改革后才建立起来的。^③ “分税制”大幅提高了中央财政收入占全国财政收入的比重。但是，地方政府仍然承担着较多的事权和支出责任。为了弥补地方财政收入远低于支出责任的缺口，中央财政对地方开始实施过渡期转移支付，起初的转移支付规模很小。与之相比，为了照顾地方的既得利益，分税制改革初期，中央对地方给予大量的税收返还。由于税收返还只是实施分税制改革时中央与地方妥协的一种产物，它与一般意义上的转移支付存在很大的差别，因此，本文所指的转移支付均不包含税收返还。税收返还的数额是与税收基数和税收增长率直接挂钩的，以“保基数”为主，因此随着时间的推移，税收返还的相对数额逐渐降低，到 2012 年税收返还占地方总财力的比重仅为 4.8%（见图 1）。^④

① James Feyrer and Bruce Sacerdote, “Did the Stimulus Stimulate? The Effects of the American Recovery and Reinvestment Act,” mimeo, Dartmouth College Working Paper, 2012.

② 国外一些文献单独考察均等性转移支付（或一般性转移支付）对降低地方政府税收努力的影响，例如 Buettner 和 Egger 等，但都没有考察均等性转移支付和专项转移支付对经济增长的不同作用。Martinez-Vazquez 和 Timofeev 发现，俄罗斯每个州内部的财政均等化程度越高，越不利于经济增长，但是他们没有明确考察均等性转移支付和专项转移支付对经济增长的作用。参见 T. Buettner, “The Incentive Effects of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy,” *Journal of Public Economics*, vol. 90, 2006, pp. 477-497; P. Egger, M. Köethenbueger and M. Smart, “Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany,” *Journal of Public Economics*, vol. 94, 2010, pp. 235-246; J. Martinez-Vazquez and A. Timofeev, “Intra-Regional Equalization and Growth in Russia,” Georgia State University Working Paper, 2010.

③ 在 1994 年之前的财政体制下，中央和地方政府的财政支出几乎就等于各自的财政收入，中央对地方的转移支付数额几乎可以忽略不计。例如，1991 年中央对地方转移支付仅为 64.5 亿元，占中央财政收入的比重不足 4%。参见范子英：《中国的财政转移支付制度：目标、效果及遗留问题》，《南方经济》2011 年第 6 期。

④ 2002 年所得税分享改革后，同样为了照顾发达地区的既得利益，中央也出台了对地方的所得税税收返还，但 2004 年后，税收返还的相对数额又出现逐步下降的趋势。

进入 21 世纪以来,我国又进行了多次向中央集中财力的改革,包括 2002 年所得税分享改革、2003 年出口退税分担机制改革,以及多次的印花税分享比例改革等,这进一步增强了中央可用于转移支付的财力。地方总财力中依赖于转移支付的比重也随之逐年提高,从 1997 年的 12.6% 上升到 2012 年的 37.8% (见图 1)。在省、市、县三级地方政府中,县级政府是财政转移支付最主要的补助对象。根据财政部预算司、国库司编《2010 年全国地市县财政统计资料》(北京:中国财政经济出版社,2010 年)提供的数据计算,2009 年全国县级政府总财力依赖于转移支付的比重达到 47.6%。

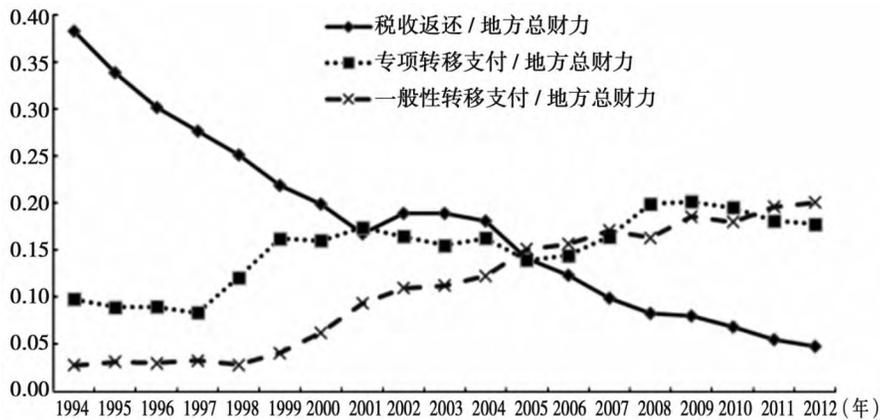


图 1 1994—2012 年转移支付和税收返还占地方总财力的比重

注:地方总财力=地方本级财政收入+上年结余+中央税收返还和转移支付-地方上解

资料来源:历年中华人民共和国财政部编:《中国财政年鉴》,北京:中国财政经济出版社;历年中华人民共和国财政部编:《地方财政统计资料》,北京:经济科学出版社;财政部 2012 年全国财政总决算表。

转移支付不仅在规模上不断增加,在结构上也发生着变化。中央不断提高一般性转移支付的相对规模,试图通过均等性更强、对地方政府资金使用限制更少的一般性转移支付,实现地区间财力和基本公共服务的均等化。^①尤其是在 2002 年所得税分享体制改革后,中央集中的所得税收入增量全部用于增加一般性转移支付。如图 1 所示,一般性转移支付占地方总财力的比重从 1999 年的 4.4% 提高到 2012 年的 19.9%。与此相比,专项转移支付占地方总财力的比重较为稳定,大体维持在 15%—20% 之间。2005 年后,一般性转移支付与专项转移支付的规模大体相当。

一般性转移支付是为了弥补经济薄弱地区的财力缺口、均衡地区间财力差距,而设计的一种政府间补助形式,通常采取“因素法”进行公式化资金分配,^②不限定用途,因此又可称为“无条件转移支付”。专项转移支付是指,上级政府为实现特

① 一般性转移支付的官方称谓发生了多次变化,2009 年之前被称为“财力性转移支付”,2009 年之后才被称为“一般性转移支付”。2009 年之前也有“一般性转移支付”条目,这一条目在 2009 年之后被改称为“均衡性转移支付”,成为一般性转移支付中的一类。本文所指的一般性转移支付口径是 2009 年之后的口径,即去除专项转移支付外的所有转移支付。

② 以中央对地方的均衡性转移支付为例,其分配公式是:转移支付额=(标准支出-标准

定的政策目标, 以及对委托下级政府代理的一些事务进行补偿而设立的一类转移支付, 通常按照项目进行资金分配, 又可称为“有条件转移支付”。一般性转移支付和专项转移支付的区别主要体现在以下方面。

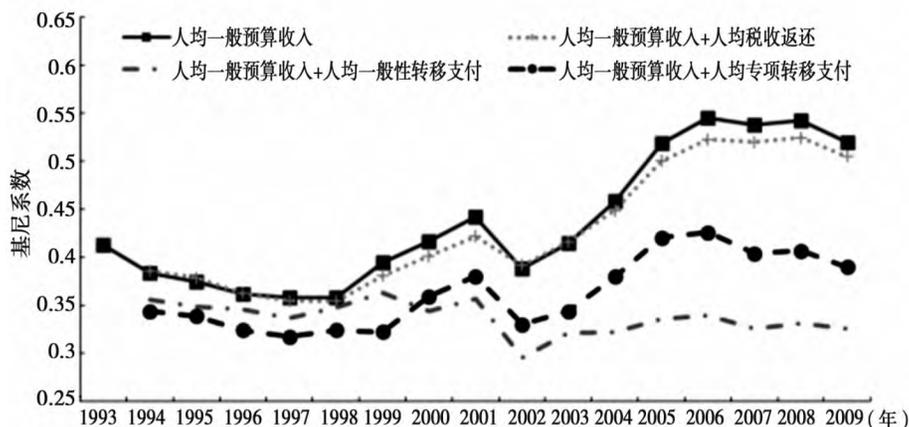


图2 税收返还及不同类型转移支付对全国县级财政收入基尼系数变动的影响

注: 样本不包括市辖区。

资料来源: 财政部预算司、国库司编:《全国地市县财政统计资料》(历年), 北京: 中国财政经济出版社。

首先, 一般性转移支付具有更强的财力均等性。^① 如图2所示, 1997年之后, 全国人均县级财政一般预算收入基尼系数呈现出逐渐上升的趋势。税收返还对县级人均财政收入基尼系数几乎没有影响, 一般性转移支付和专项转移支付均具有一定的均等化特征, 能够降低县级人均财政收入的基尼系数, 但是一般性转移支付的财力均等化效果要明显强于专项转移支付。^② 其次, 专项转移支付通常限定了具体的资金用途, 上级政府对资金使用的干预要强于一般性转移支付,^③ 而且在很多情况下, 还要求地方政府提供配套资金。正因为存在上述两个方面的差异, 一般性转移支付和专项转移支付对经济增长的影响效果可能有所不同。

收入) × 转移支付系数。其中, 标准财政收入依据工业增加值等指标, 根据每种税的税基乘以税率计算; 标准财政支出以总人口为主要因素, 适当考虑面积、海拔、温度等因素而测算; 转移支付系数, 参照均衡性转移支付总额、各地区标准财政收支差额, 以及各地区财政困难程度等因素确定。民族地区转移支付中按因素法分配的部分, 也照上述公式进行分配。参见财政部:《2003年农村税费改革中央对地方转移支付办法》(财预[2003]355号); 李萍、许宏才、李承:《财政体制简明图解》, 北京: 中国财政经济出版社, 2010年。

- ① 由于一般性转移支付按照公式化分配, 因而分配过程的透明度也高于专项转移支付。
- ② 尤其是2002年之后, 随着一般性转移支付规模的大幅度增长, 一般性转移支付的财力均等化效果明显增大。
- ③ 我国的一般性转移支付当中的某些类别具有专项化色彩, 如调整工资转移支付、基本养老金转移支付等, 基本限定了资金用途, 但这些转移支付仍有显著的财力均等性。总体上看, 一般性转移支付的均衡性强于专项转移支付, 专项转移支付的支出自主度小于一般性转移支付。

（二）理论机制分析

对于贫困地区而言，获得转移支付资金增加对地区经济增长的影响渠道，有直接效果和间接效果两个方面。

（1）直接效果

转移支付有助于增加地方公共物品的供给，因而有利于地区经济增长，因此直接效果是正向的。一个地区获得的转移支付增加，地方政府所拥有的财力增加，从而财政支出将增加。地方政府财政支出可分为两个方面。一类是政府官员自身的消耗性支出，主要包括行政管理支出，以及政府官员在提供公共物品过程中的腐败性消耗等，这些支出无助于经济增长。另一类是具有正外溢性的公共物品，这些公共物品可以提升当地私人资本的生产率，从而有助于经济增长。^① 当资本可以跨地区自由流动时，由于公共物品可以提升私人资本的回报率，从其他地区流入到该地区的私人资本也会增加，增强了转移支付的正面效果。因此，转移支付对经济增长的效果，取决于转移支付资金在多大比例上增加了地方公共物品的供给，而不是行政管理费等消耗性支出。

转移支付能以多大比例增加地方公共物品的供给，取决于地方官员所面临的激励。一方面，地方官员可能关心辖区内的社会福利。在我国以辖区 GDP 增长为主的地方官员晋升考核体系下，地方官员愿意增加公共物品的供给。另一方面，地方官员也关心个人的自身消费。行政管理费等消耗性支出增加，不仅使地方官员获得较好的在职消费，还可以获得基层官僚的政治支持。地方官员将在这两个目标之间进行权衡。如果官员增加行政管理费等消耗性支出，就会减少公共物品的供给，从而导致当地的经济产出减少，影响官员的晋升。

（2）间接效果

转移支付对经济增长的间接效果在于，其分配机制设计对地方政府行为究竟产生何种激励作用。这可能正向地增加地方政府发展经济的激励，也可能负向地削弱地方政府发展经济的激励。如果转移支付的形式是总量转移支付（lump-sum transfers），即转移支付数额是完全外生给定的，不与地方政府的行为努力挂钩，那么这种转移支付并不会对地方政府行为产生激励效应。

与总量转移支付相比，一般性转移支付的分配机制可能弱化转移支付资金的效果。首先，一般性转移支付具有更强的均等化性质，经济发展水平提高会直接降低

^① Robert J. Barro, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5, 1990, pp. 103-125; S. Gamkhar and A. Shah, "The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature," in Robin Boadway and Anwar Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington DC: World Bank Publications, 2007, pp. 225-258.

地方政府所获得的转移支付数额，削弱地方政府发展经济的激励。其次，如果地方政府缺乏经济发展的激励，转移支付资金可能被低效率使用。

与一般性转移支付相比，专项转移支付的均等化性质较弱，因而通常不会对地方政府发展经济产生负向激励。专项转移支付在用途上有明确限定，尤其是限定不能用于增加行政管理支出。有很多专项转移支付还要求地方进行配套支出，可以较大程度地提高地方公共物品的供给，对经济增长的效果可能更为明显。^①当然，专项转移支付过于严格地限定用途，也可能导致资金偏离地方的实际需要和居民偏好，加之其种类繁多、资金分散、项目申请程序复杂，这些弊端也可能弱化专项转移支付对经济增长的效果。

(三) 理论模型

以下构建一个简单的理论模型，阐明不同类型财政转移支付对经济增长影响的差异性。我们借鉴 Cai 和 Treisman^② 的地方政府竞争模型，在此基础上引入中央对地方的转移支付。假设一国之内存在 N 个地方政府（N 的数量很大），整个经济体共有 K 单位的私人资本，私人资本可以跨地区自由流动。每个地方的企业均由私人资本投资，采用如下柯布—道格拉斯生产函数：

$$F_i = A_i k_i^\alpha P_i^\beta \quad (1)$$

下标 i 为第 i 个地方政府， F_i 是产出， k_i 是私人资本数量。 P_i 是政府提供的公共物品，它具有正外溢性，因而可以提高私人资本回报率。 A_i 是每个地方自身的禀赋，禀赋差异会影响当地企业的生产率。产出弹性 α 和 β 满足： $\alpha > 0$ ， $\beta > 0$ ， $\alpha + \beta < 1$ 。 $\alpha + \beta < 1$ 表明私人资本和公共物品对产出存在规模报酬递减，这是因为产品生产过程中还需要土地、劳动力等固定投入。

从本文分析的角度出发，政府支出分为两类。一类是上述的公共物品 P_i ，另一类是政府自身的消耗性支出 c_i 。地方官员同时追求自身消费和政治晋升所带来的效用，辖区经济产出的提升将有助于政治晋升。我们基于 Dewatripont 等的职业生涯模型，^③ 将地方政府的效用函数设为如下拟线性（quasi-linear）形式：

$$U_i = F_i + \lambda_i \ln(c_i) \quad (2)$$

① 专项转移支付资金也可能被地方政府挪作他用，但难度较大。专项转移支付资金使用过程中受到的监督也更强，上级政府会对一些专项转移支付项目进行审计。

② H. Cai and D. Treisman, "Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy," *The American Economic Review*, vol. 95, 2005, pp. 817-830.

③ M. Dewatripont, I. Jewitt and J. Tirole, "The Economics of Career Concerns, Part II: Applications to Missions and Accountability of Government Agencies," *Review of Economic Studies*, vol. 66, 1999, pp. 199-217.

其中, c_i 是政府自身消费; λ_i 反映政府关心自身消费的程度, 其取值范围在 0 和正无穷之间。地方政府的财力来源于其自身税收收入和上级给予的转移支付, 地方政府面临的预算约束为:

$$P_i + c_i = S_i + t F_i \quad (3)$$

其中, $t F_i$ 是地方政府自身税收收入, t 是地方税税率。企业除缴纳地方税之外, 中央政府还征收中央税, 税率为 τ 。地方税税率和中央税税率都是由中央政府确定的, 而且在所有地区都相同。 S_i 是上级政府给予地区 i 的转移支付, 我们首先考虑无条件的均等性转移支付 S_i^g , 其分配公式如下:

$$S_i^g = \sigma_i (F^0 - F_i) \quad (4)$$

F^0 是一个外生给定的参数, 我们要求 F^0 足够大, 所有地区的经济产出 F_i 都小于 F^0 , 从而保证各地区都能获得正的均等化转移支付。 σ_i 是转移支付系数, 反映转移支付的均等化力度。^① 给定一个地区的税基大小 F_i 不变, σ_i 越大, 该地区得到的转移支付越多。给定转移支付系数 σ_i 保持不变, 一个地区经济产出越低, 其获得的转移支付数额越多。同时我们限定 $\sigma_i < t$, 即一个地区经济产出增加对转移支付数额的降低程度, 小于其对地方税收的增加程度。这意味着, 地方经济产出一定可以增加当地政府的总财力。

本文模型设定的博弈顺序如下。首先, 中央政府决定中央税和地方税税率, 以及转移支付的分配方案;^② 其次, 所有 N 个地方政府同时决定本地提供公共物品的数量 P_i ; 最后, 投资者决定在各个地区投资的数量 k_i 。由于资本可以跨地区自由流动, 在均衡状态下, 地方政府间的相互竞争会使各地区的资本净回报率都相同, 即满足如下均衡条件:

$$(1 - t - \tau) \frac{\partial F_i}{\partial k_i} = r \quad (5)$$

其中, r 是整个经济体的资本回报率。相对于整个经济体而言, 每个地方政府的辖区范围都较小, 因此可将资本回报率 r 视为给定的。通过 (1) 和 (5) 式, 我们可以得到, 当第 i 个地方提供公共物品数量为 P_i 时, 所能吸引到的私人投资 k_i 满足如下条件:

$$k_i(P_i, r, A_i) = \left[\frac{1}{r} (1 - t - \tau) \alpha A_i P_i^\beta \right]^{1/(1-\alpha)} \quad (6)$$

在给定资本回报率 r 和受到 (3) 式中预算约束的情况下, 地方政府官员选择公共物品供给数量 P_i , 以实现效用最大化。将 (3)、(4) 式代入 (2) 式, 求解 (2) 式的最大化问题, 可以得到如下一阶条件:

① σ_i 可以在不同地区间存在差异。
 ② 中央政府将其税收收入中除本级支出以外的部分全部用于转移支付。由于 N 的数量很大, 每个具体的地方政府 i 对中央政府可用于转移支付的总财政资源影响很小。

$$\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} = \frac{\lambda_i}{S_i^g + t F_i - P_i + \lambda_i (t - \sigma_i)} \quad (7)$$

$\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i}$ 是地方政府提供公共物品所带来的边际产出。它包含两方面的

效果：一方面，公共物品的增加直接带来的产出增加（即 $\frac{\partial F_i}{\partial P_i}$ ）；另一方面，由于私人资本的回报率提高，其他地区资本将流入到该地区，从而带来的产出增加（即 $\frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i}$ ）。（7）式表明，地方政府提供公共物品带来的边际产出应该等于其边际机

会成本： $\frac{\lambda_i}{S_i^g + t F_i - P_i + \lambda_i (t - \sigma_i)}$ 。由此易得 $\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} > 0$ 和

$\frac{\partial (\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i})}{\partial P_i} < 0$ ，即公共物品的边际产出为正，公共物品增加肯定会带来

辖区内产出的增加。随着公共物品供给数量的增加，公共物品的边际产出是递减的。

对（7）式进行整理可以得到：

$$(t - \sigma_i) \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right) = \frac{\lambda_i}{\frac{S_i^g + t F_i - P_i}{t - \sigma_i} + \lambda_i} \quad (8)$$

由于 $\frac{(S_i^g + t F_i - P_i)}{t} > 0$ ， $t - \sigma_i > 0$ ，可以得到 $(t - \sigma_i) \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right) < 1$ 。

它背后的含义是，公共物品每增加 1 单位，其所带来的地方边际财力增加小于公共物品供给的边际成本。

由（7）式可以进一步得到：

$$\frac{\partial P_i}{\partial S_i^g} = \frac{\lambda_i - \frac{\lambda_i^2}{F^0 - F_i}}{\lambda_i (1 - (t - \sigma_i) \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right)) - B^2 A} \quad (9)$$

其中 $A = \frac{\partial (\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i})}{\partial P_i}$ ， $B = S_i^g + t F_i - P_i + \lambda_i (t - \sigma_i)$ 。由于已知 $A < 0$

和 $1 - (t - \sigma_i) \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right) > 0$ ，因此当一个地区经济产出 F_i 满足 $F_i > F^0 - \lambda_i$

时，即 F_i 较为接近阈值 F^0 且 λ_i 较大时，就有 $\frac{\partial P_i}{\partial S_i^g} < 0$ 和 $\frac{\partial F_i}{\partial S_i^g} < 0$ 。此时，上级政府给

予的转移支付数额 S_i^g 增加 1 单位，意味着均等化系数 σ_i 增加幅度较大。由于均等化程度提高本身会对地方政府发展经济产生负面激励作用，加之此时地方官员看重自身消费的程度较高（ λ_i 较大），该负面作用大于转移支付数额增加本身所带来的正面

作用，从而出现了负的净效果。反过来，当一个地区经济产出远离阈值 F^0 时 ($F_i < F^0 - \lambda_i$)，就有 $\frac{\partial P_i}{\partial S_i^g} > 0$ 和 $\frac{\partial F_i}{\partial S_i^g} > 0$ ，此时一般性转移支付增加所带来的正向效果大于负向效果，因而产生正的净效果。由于 $\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} > 0$ ，继而我们可以得到 $\frac{\partial F_i}{\partial S_i^g} > 0$ 。在本文中，我们假设阈值 F^0 很大，且地方官员看重自身消费的程度 λ_i 不会特别大，因此各地区均满足 $F_i < F^0 - \lambda_i$ 这一条件。在(9)式基础上，我们可进一步得到 $\frac{d^2 P_i}{d S_i^g d \sigma_i} < 0$ 以及 $\frac{d^2 F_i}{d S_i^g d \sigma_i} < 0$ 。这样，我们得到如下命题。

命题 1: $\frac{d F_i}{d S_i^g} > 0$, $\frac{d^2 F_i}{d S_i^g d \sigma_i} < 0$ 。即一个地区获得的无条件均等性转移支付数额

增加时，会导致地区经济产出增加。但是随着均等化程度的提高，无条件均等性转移支付数额对经济增长的边际效果会减弱。

下面考虑带有配套性的有条件转移支付，它用于对地方提供的公共物品进行配套，从而限制了这类转移支付的用途。如果地方政府*i*总计提供公共物品为 P_i ，那么其中的中央政府对地方*i*提供 $m_i P_i$ 的补助，^① m_i 的取值在0到1之间，此时配套性有条件转移支付的分配公式为：

$$S_i^E = m_i P_i \tag{10}$$

类似地，当地方政府选择公共物品供给水平的最大化效用时，可以得到如下阶段条件：

$$\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} = \frac{\lambda_i (1 - m_i)}{S_i^E + t F_i - P_i + \lambda_i t} \tag{11}$$

由(11)式可以得到：

$$\frac{\partial P_i}{\partial S_i^E} = \frac{\frac{\lambda_i}{P_i} (t F_i + \lambda_i t)}{\lambda_i (1 - m_i) (1 - m_i - t \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right)) - B^2 A} \tag{12}$$

其中 $A = \frac{\partial \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right)}{\partial P_i}$ ， $B = S_i^E + t F_i - P_i + \lambda_i t$ 。类似地，由于已知 $A < 0$

和 $1 - m_i - t \left(\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} \right) > 0$ ，因此可以得到 $\frac{\partial P_i}{\partial S_i^E} > 0$ 和 $\frac{\partial F_i}{\partial S_i^E} > 0$ 。由(12)

① 在本文模型中，地方政府的资金只有两项用途——公共物品和政府自身消费。限定用途的专项转移支付是通过引入转移支付的配套性来实现的，在模型中，只有规定这类转移支付是用于对地方提供公共物品的配套，才限制了这类转移支付的用途。

式可进一步得到： $\frac{d^2 P_i}{d S_i^E d m_i} > 0$ 和 $\frac{d^2 F_i}{d S_i^E d m_i} > 0$ 。由此，我们还有如下命题。

命题 2： $\frac{d F_i}{d S_i^E} > 0$ ， $\frac{d^2 F_i}{d S_i^E d m_i} > 0$ 。即一个地区获得的带有配套的专项转移支付数额增加，会导致地方的经济产出增加。随着地方配套率的提高，专项转移支付数额对经济增长的边际效果会增强。

在现实中，并不存在完全满足上述模型假设的均等性无条件转移支付和配套性有条件转移支付，但是当前我国的一般性转移支付和专项转移支付都在某种程度上分别具有均等性和配套性的某些特点。因此，根据上述命题 1 和命题 2 的结论，尽管一个地区只要获得专项转移支付资金和一般性转移支付资金，都将促进经济增长，但是，具有较高配套率和较低均等化程度的专项转移支付，对经济增长的拉动作用将会大于一般性转移支付。本文随后的部分利用 1997—2009 年的县级数据，通过构建计量模型来实证检验上述的理论预测。

三、实证策略和数据

（一）转移支付的内生性问题

回答县级政府获得的转移支付对经济增长的效果有多大，我们要估计，在其他条件保持不变的情况下，一个县额外获得 1 单位转移支付会带动当地 GDP 增长多少。其中，面临的一个问题是各个县获得的转移支付数额具有很强的内生性。其一，上级政府可能对经济增长缺乏潜力的县给予更多的财政转移支付，从而存在反向因果问题。其二，转移支付资金的分配也与很多不可观测因素（如一个县的重要性以及地方官员的政治游说能力等）相关，会直接影响经济增长，导致遗漏变量问题。

断点回归设计（RDD）是当前被广泛运用于政策评估的一种实证估计策略。其基本思想是，外生的制度断点将样本按照一种前定的规则分配到断点两侧，从而造成自然实验的效果。国家级贫困县的划定，恰恰为我们提供了难得的制度断点。^①

① 在已有的文献中，Meng 基于 1994—2000 年间的“八七扶贫攻坚计划”，发现国家级贫困县的农民收入增长更快。毛捷等也考察了 1994—2000 年间国家级贫困县划定对县级财政支出结构的影响。与他们的研究不同，我们基于贫困县划定造成的断点，考察财政转移支付对经济增长的影响。参见 Lingsheng Meng, “Evaluating China’s Poverty Alleviation Program: A Regression Discontinuity Approach,” *Journal of Public Economics*, vol. 101, 2013, pp. 1-11; 毛捷、汪德华、白重恩：《扶贫与地方政府公共支出——基于“八七扶贫攻坚计划”的经验研究》，《经济学（季刊）》2012 年第 4 期。

（二）国家级贫困县与转移支付资金分配

中国的国家扶贫战略是由中央政府主导的，扶贫资金主要来自中央政府，^① 扶贫工作的具体实施则主要由县级政府承担。中央政府以划定国家级扶贫重点县的方式，在财政转移支付上对这些县进行倾斜。

1986年，中国首次确定了288个国家级贫困县。1993年底，中国开始实施“八七扶贫攻坚计划”，重新确定了592个国家级贫困县名单。这次划分的具体标准是：如果1992年人均纯收入低于400元，划为新的国家级贫困县；1993年之前是国家级贫困县的，如果1992年人均纯收入不超过700元，仍保留其贫困县资格。^② 但这一标准并没有被严格实施，贫困县的认定中受到了地方政府游说的影响，还有一些不符合这一标准的少数民族县和革命老区县，也被纳入了贫困县名单。^③

“八七扶贫攻坚计划”在2000年结束之后，中央政府又出台了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，并以此为背景，在2001年对国家级贫困县再次进行了调整。这次调整的规则是：（1）全国贫困县总数保持不变，依然为592个；（2）东部沿海的辽宁、山东、江苏、浙江、福建和广东六个省份的33个贫困县全部调出；（3）将西藏整体作为一个扶贫单位，单独列入计划，其原来占有的5个贫困县名额相应让出；（4）各省根据中央分配的名额数，选择省内具体的县为国家级贫困县，报国务院扶贫开发领导小组审核、备案。在实际执行中，由于要照顾既得利益，各省贫困县名单的变化幅度很小。与“八七扶贫攻坚计划”相比，2001年调整之后，新列入的贫困县有89个，退出名单的县也是89个（其中东部沿海六省退出33县、西藏退出5县、其余省份退出51县）。由于2001年对贫困县的调整幅度不大，并没有改变1993年所划定的贫困县分布的基本格局，^④ 因此我们仍然可以在模糊断点回归设计（Fuzzy RDD）的框架下，研究2001年及之后的样本。^⑤

国家对贫困县的扶持政策主要体现在转移支付资金上的倾斜。首先，在一般性转移支付分配上对贫困县实施了倾斜。尽管一般性转移支付在原则上是根据客观因素和相应的公式进行标准化测算的，但很多省在一般性转移支付系数上对国家级贫

① 省和市级政府也会提供一些扶贫资金。在中国的财政体制之下，中央并不是直接对县进行转移支付，而是中央对省、省对市和县逐级进行转移支付。

② 详见国务院扶贫开发领导小组办公室《关于列入贫困县的通知》（国开发[1994]5号）。

③ A. Park, S. Wang and G. Wu, “Regional Poverty Targeting in China,” *Journal of Public Economics*, vol. 86, 2002, pp. 123-153.

④ 例如，在2001年的调整中，云南省有5个县（腾冲县、牟定县、石屏县、祥云县和宾川县）被调出，这5个县被确定为“省定贫困县”，继续享受省内特殊的扶持政策。2001年退出的几乎所有原国家级贫困县，都被列入到“省定贫困县”名单。

⑤ 2012年，国家级贫困县的名单再次进行了微调，调出38个，调入38个，总数仍为592个。由于我们选取的样本区间为1998—2009年，2012年的调整对本文没有影响。

困县进行了额外的倾斜。^①其次,贫困县在专项转移支付上也受到特殊照顾,中央针对贫困县设立了财政专项扶贫资金,2011年中央财政专项扶贫资金的总数为270亿元。根据国家审计署《关于19个县2010年至2012年财政扶贫资金分配管理和使用情况的审计结果》(2013年第31号公告)披露的数据,被审计的贫困县平均每年获得的财政专项扶贫资金为6890万元。除此之外,中央各部委和各省政府在其他专项项目资金分配上也通常会优先照顾贫困县。^②

(三) 计量模型的设定

根据断点处分配处理状态的机制,断点回归设计可以分为清晰断点回归设计(Sharp RDD)和模糊断点回归设计(Fuzzy RDD)两类。国家级贫困县资格基本以1992年人均纯收入400元为界限,断点两侧的样本获得更多转移支付数额的概率发生了跳跃,因此可以使用模糊断点回归设计的策略识别因果效应。本文的估计采用与Brollo等类似的模型设定,^③式(13)和式(14)分别为模型的一阶段和二阶段回归表达式:

$$\text{Transfer}_{it} = c + \beta \text{Eligible}_{it} + f(z_{it}) + \gamma X_{it} + \lambda_{\rho} + \pi_t + v_{it} \quad (13)$$

$$\text{RGDP}_{it} = \alpha + \tau \hat{\text{Transfer}}_{it} + f(z_{it}) + \varphi X_{it} + \lambda_{\rho} + \pi_t + \mu_{it} \quad (14)$$

其中, RGDP_{it} 是 i 县第 t 年的 GDP 增长率, Transfer_{it} 是该县获得的转移支付与滞后一期 GDP 的比值。 Eligible_{it} 是一个虚拟变量,即按照1993年划定贫困县时的规则,一个县是否具有入选贫困县的资格(这个变量取值为1,并不代表一个县实际上入选了贫困县)。 z_{it} 是1992年人均纯收入与400元之差,^④作为断点回归的驱动变量(forcing variable), $f(z_{it})$ 是驱动变量及其与是否具有入选贫困县资格交互项的多项式函数。二阶段回归中的自变量 $\hat{\text{Transfer}}_{it}$ 是一阶段回归中被解释变量的预测值。我们在回归中控制了省固定效应 λ_{ρ} 以及年度固定效应 π_t , X_{it} 为控制变量集合。除了考察转移支付对GDP增长的影响之外,我们还将研究其转移支付对固定资产投资的影响。这时,(13)式中的被解释变量替换为固定资产投资完成额与滞后期GDP的比值。

(四) 数据

本文使用的数据是1997—2009年的全国县级层面数据(不包含市辖区)。^⑤我

① 李萍、许宏才、李承:《财政体制简明图解》。

② 例如,在2010—2012年实施的全国第一次水利普查中,水利部联合财政部对592个国家级贫困县给予总额达6.1亿元的专项转移支付,以补助这些县的普查经费。

③ Fernanda Brollo et al., "The Political Resource Curse," *The American Economic Review*, vol. 103, 2013, pp. 1759-1796.

④ 本文主要利用400元断点进行实证,与Meng类似,我们还尝试了将“400元”和“700元”两个断点堆叠起来的分析框架,结果仍然是一致的。

⑤ 1997年之前缺乏县级GDP的统计数据,2009年之后则缺乏县级财政转移支付数据。市辖区的财政体制与县(或县级市)之间存在根本性的不同,因此我们剔除了市辖区样本。

们的分县经济数据来自历年的《中国县（市）社会经济统计年鉴》（国家统计局农村社会调查司编，北京：中国统计出版社）和《中国区域经济统计年鉴》（国家统计局国民经济综合统计司/农村社会调查司编，北京：中国统计出版社）。县级财政收支数据来自历年的《全国地市县财政统计资料》。1992年分县的农民人均纯收入数据来自农业部的统计资料。如前所述，我们将转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付，分别考察它们对经济增长的作用。在政府间转移支付制度调整的过程中，一般性转移支付的口径几乎经常发生变化。我们定义的口径与2009年之后官方称谓的“一般性转移支付”相同。根据《全国地市县财政统计资料》的条目，专项转移支付的名称是“专项补助”或“专项转移支付”，而一般性转移支付被定义为除此之外的其他转移支付。

为了消除价格因素的影响，我们使用分省的GDP平减指数将各项指标都调整为以1997年为基期的价格水平，GDP平减指数根据历年《中国统计年鉴》（中华人民共和国国家统计局编，北京：中国统计出版社）公布的各省不变价GDP倒推得到。为了剔除极端值的干扰，我们将主要变量最高和最低的1%样本进行了缩尾法（Winsorize）处理。

在样本选择方面，由于缺乏数据，我们的样本中去除了西藏自治区的所有县。在原始数据来源中，不符合低于“400元”规则但在1993年被划为贫困县的县共有115个，应在1993年被列入贫困县（符合低于“400元”规则）而未列入的县共有52个。上述不符合处置规则的115个县被确定为贫困县，多数情况属于扶贫政策对革命老区县、民族地区县和边境地区县的特殊照顾，但也不排除这些县具有较强的政治游说能力。为了避免上述不可量化的因素对模糊断点回归一阶段的干扰，我们删除了上述两类违背处置规则的县。我们最终使用的样本包括1507个县。

四、实证结果

（一）断点回归有效性检验

使用断点回归进行因果识别，必须满足一系列的前提条件。^① 首先，断点附近的样本个体可能通过自选择而操纵驱动变量，进而改变自身是否接受处理的情况，因此需要对此进行检验。^② 在本文中，一些县可能会操纵本县1992年的农民人均纯

① Guido W. Imbens and Thomas Lemieux, “Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice,” *Journal of Econometrics*, vol. 142, 2008, pp. 615-635.

② Alan I. Barreca, Jason M. Lindo and Glen R. Waddell, “Heaping-Induced Bias in Regression-Discontinuity Designs,” NBER Working Paper, no. 17408, 2011.

收入数据,从而影响自己能否在1993年被划定贫困县。^①我们根据McCrary的方法,^②对驱动变量在断点附近的分布情况进行了检验。图3中针对400元断点处的McCrary检验结果显示,无法在95%的置信水平上拒绝驱动变量在断点处连续的假设,因此,可以认为断点附近不存在样本操纵驱动变量的问题。

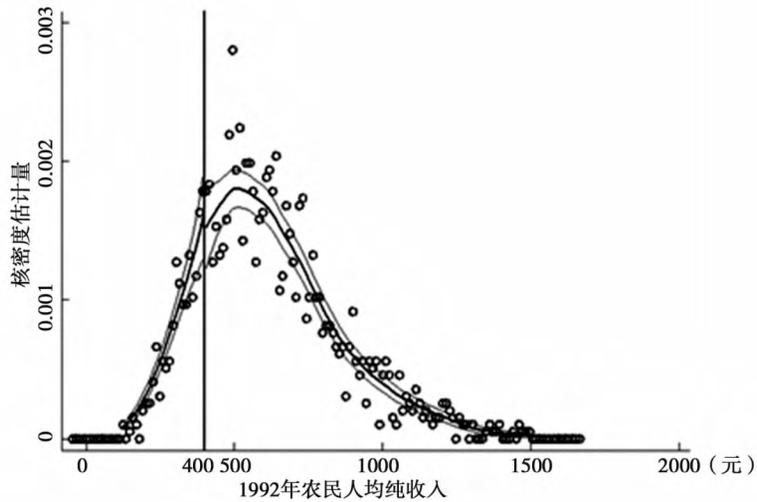


图3 1992年农民人均纯收入400元处McCrary检验

注:虚线为95%置信区间的上下限。

使用模糊断点回归设计进行因果识别的另一个要求为,存在一个真实的一阶段。在图4和图5中,一般性转移支付占GDP的比重和专项转移支付占GDP的比重,在驱动变量断点处均存在明显的跳跃,这表明,贫困县确实额外获得了更多的转移支付。本文随后的部分将更为详细地报告这一跳跃的大小。

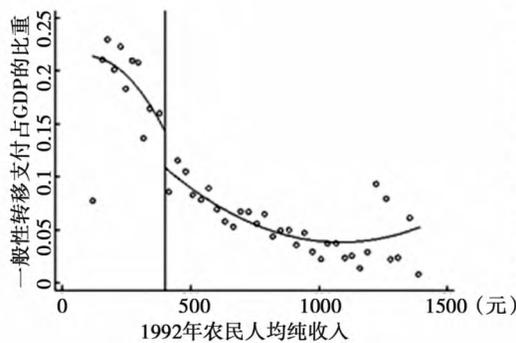


图4 断点两侧一般性转移占GDP比重的跳跃

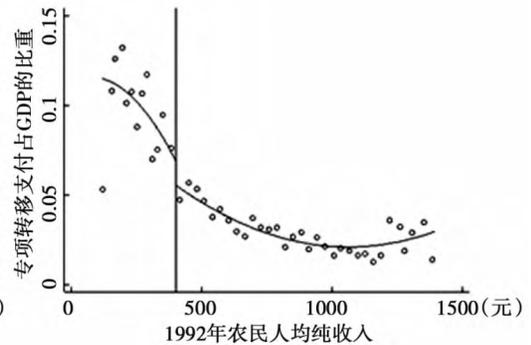


图5 断点两侧专项转移支付占GDP比重的跳跃

① 在本文的研究中,1993年贫困县划定依据1992年的农民人均纯收入。如果某个县为了获得贫困县资格,主动调整了1992年农民人均纯收入的数值,其前提是事先就知道中央划定贫困县的相应政策。这种可能性很低,但为谨慎,我们还是对这一前提条件是否满足进行了检验。

② Justin McCrary, "Manipulation of the Running Variable in the Regression Discontinuity Design: A Density Test," *Journal of Econometrics*, vol. 142, 2008, pp. 698-714.

(二) 基准回归结果

断点回归设计是一种对模型设定条件极为敏感的因果识别方法。如果估计结果因具体的模型设定条件不同而发生很大变动,那么回归结果是值得怀疑的。现有的理论和应用文献中,断点回归设计主要通过调整回归带宽和多项式函数的形式进行稳健性检验。^①在基准回归中,我们使用一阶多项式控制了断点两侧驱动变量的不连续效应,并且没有加入额外的控制变量。在随后的稳健性检验中,我们还将报告控制二阶多项式的回归结果。^②由于断点回归估计的是局部平均处理效应(Local Average Treatment Effect, LATE),强调估计结果的内部有效性,在选择回归带宽时,需要权衡估计的精度和样本的覆盖范围。考虑到本文中使用的驱动变量具有明确的经济意义,为了更为直观,我们使用手动设定回归带宽的方法。选择±300元作为基准带宽,同时报告使用±100元、±200元带宽和全样本进行回归的估计结果。^③

表1是断点回归的估计结果。首先,从一阶段的回归结果来看,当选择±300元的带宽时,“具有贫困县资格”这一变量的系数均在1%的水平显著。系数大小显示,具有贫困县资格将使一般性转移支付占GDP的比重提高3.6个百分点,相当于

-
- ① 在实施断点回归的过程中,带宽选择越小,对跳跃的识别越准确,但估计的外部有效性越差。当回归带宽越小时,使用的断点两侧的样本也就越少,但相应地可以减少断点两侧多项式函数的阶数。参见 J. D. Angrist and J. S. Pischke, *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton: Princeton University Press, 2009; David S. Lee and Thomas Lemieux, “Regression Discontinuity Designs in Economics,” NBER Working Paper, no. 14723, 2009.
- ② 值得注意的是, Gelman 和 Imbens 的最新研究建议,实施断点回归时,应当控制不超过二阶的多项式函数。参见 A. Gelman and G. Imbens, “Why High-Order Polynomials Should not Be Used in Regression Discontinuity Designs,” NBER Working Paper, no. 20405, 2014.
- ③ 目前文献中选择回归带宽的方法主要有两类:手动设定带宽和基于样本数据计算并选择带宽。后者目前主要有以下几种:由 Calonico 等提供的 CCT 带宽,由 Ludwig 和 Miller 提供的 Cross-Validation (CV) 带宽,以及由 Imbens 和 Kalyanaraman 提供的 IK 带宽。在本文中,这些方法计算出的最优带宽均在 200—400 元间,使用这些最优带宽,我们的回归结果仍然是稳健的。限于篇幅,我们没有报告,感兴趣的读者可以向我们索取。参见 S. Calonico, M. D. Cattaneo and R. Titiunik, “Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs,” *Econometrica*, vol. 82, no. 6, 2014, pp. 2295-2326; Jens Ludwig and Douglas L. Miller, “Does Head Start Improve Children's Life Chances? Evidence from a Regression Discontinuity Design,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, 2007, pp. 159-208; Guido Imbens and Karthik Kalyanaraman, “Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator,” *Review of Economic Studies*, vol. 79, 2012, pp. 933-959.

0.32 个样本标准差；具有贫困县资格使专项转移支付占 GDP 的比重提高 1.8 个百分点，相当于 0.31 个样本标准差。选择±200 元、±100 元作为带宽，一阶段的显著性都能保持。

表 1 转移支付对经济增长影响的 Fuzzy RDD 估计

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
转移支付类型	一般性转移支付				专项转移支付			
带宽	全样本	±300	±200	±100	全样本	±300	±200	±100
二阶段回归								
不同类型转移支付/ GDP	0.311*** (0.0811)	0.351** (0.141)	0.316** (0.149)	0.341** (0.144)	0.631*** (0.167)	0.631** (0.269)	0.523** (0.265)	0.596** (0.271)
一阶段回归								
具有贫困县资格	0.0533*** (0.00476)	0.0360*** (0.00514)	0.0385*** (0.00610)	0.0545*** (0.00773)	0.0253*** (0.00219)	0.0182*** (0.00242)	0.0209*** (0.00286)	0.0281*** (0.00374)
省虚拟变量	有	有	有	有	有	有	有	有
年度虚拟变量	有	有	有	有	有	有	有	有
样本观测值	14485	8856	6237	3258	15123	9182	6461	3370
多项式阶数	1	1	1	1	1	1	1	1

注：括号中报告的是稳健标准误差，***、**和*分别代表在 1%、5%和 10%的水平统计显著，下同。

从二阶段的系数来看，当选择±300 元的带宽时，1 单位一般性转移支付能带动地方 GDP 增长 0.35 单位，但 1 单位专项转移支付能带动地方 GDP 增长 0.63 单位，两者均在 1%统计水平显著。断点回归估计的系数大约是 OLS 估计量的 1.8 倍左右。当带宽减小为±200 元时，一般性转移支付和专项转移支付的系数略微减小；当带宽减小为±100 元时，尽管样本量损失很严重，但系数仍然在 5%的水平显著，这表明我们的结果具有很强的稳健性。

为了检验结果的稳健性，我们还把在全样本中的控制一阶段多项式替换为控制二阶段多项式。从表 2 第 1、2 列的结果可见，二阶段估计系数有所增大，但是专项转移支付的系数仍然大于一般性转移支付的系数。在表 2 第 3、4 列中，我们在基准回归的基础上额外加入了各县（市）的 1990 年 15—65 岁人口占总人口的比重、平均坡度和 1990 年人口密度等控制变量，结果也仍然是稳健的。

表 2 控制二阶段多项式以及加入额外控制变量的稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)
转移支付类型	一般性转移支付	专项转移支付	一般性转移支付	专项转移支付
回归带宽	全样本	全样本	±300	±300
转移支付/ 滞后期 GDP	0.492*** (0.123)	1.054*** (0.267)	0.538** (0.237)	0.838** (0.375)

续表 2

	(1)	(2)	(3)	(4)
省虚拟变量	有	有	有	有
年度虚拟变量	有	有	有	有
样本观测值	14503	15141	8186	8483
额外控制变量	无	无	有	有
多项式阶数	2	2	1	1

注：括号中报告的是稳健标准误差。

实证研究的结果表明，专项转移支付对经济增长的作用大于一般性转移支付，从而证实了理论模型中推论所得出的结论。

(三) 转移支付对固定资产投资的影响

接下来，我们考察了转移支付对固定资产投资的影响。表 3 中的估计结果显示，对于±300 元带宽的样本，一般性和专项转移支付每增加 1 单位，分别可以带动地方固定资产投资增长 1.4 单位和 2.7 单位。这一结论也符合理论模型的推断，由于均等化程度较低而且公共物品支出的配套率较高，专项转移支付促使地方政府提供更多公共物品，从而在吸引私人投资的作用上大于一般性转移支付。

表 3 转移支付对固定资产投资的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
转移支付类型	一般性转移支付			专项转移支付		
回归带宽	全样本	±300	±100	全样本	±300	±100
转移支付/ 滞后期 GDP	1.446*** (0.238)	1.358*** (0.387)	1.624*** (0.402)	2.975*** (0.494)	2.697*** (0.769)	3.178*** (0.800)
省虚拟变量	有	有	有	有	有	有
年度虚拟变量	有	有	有	有	有	有
样本观测值	13641	8341	3056	13790	8361	3060

注：括号中报告的是稳健标准误差；以上各回归的一阶段均显著，且与之前差异极小。为了节约篇幅，本表没有报告一阶段回归结果。

(四) 转移支付对长期经济增长的影响

上述回归考察的是当年的转移支付对经济增长的效应，但是转移支付对经济增长可能产生长期影响，如政府提供的基础设施、教育、社会保障、医疗等公共物品。为此，我们分别考察了转移支付对未来两年至八年平均经济增长率的影响，结果见表 4。从中可见，无论是一般性转移支付还是专项转移支付，随着考察时期的拉长，尽管样本量损失很大，但回归系数基本保持稳定。这表明，两类转移支付对长期经济增长也具有显著的作用，而且专项转移支付的长期作用仍然大于一般性转移支付。

由于样本时间跨度的限制，我们无法考察更长期的影响。

表 4 转移支付对长期经济增长的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
转移支付类型	一般性转移支付			专项转移支付		
时间跨度	未来两年	未来四年	未来八年	未来两年	未来四年	未来八年
回归带宽	±300	±300	±300	±300	±300	±300
不同类型转移支付/滞后期 GDP	0.301*** (0.104)	0.335*** (0.108)	0.548** (0.240)	0.623*** (0.216)	0.639*** (0.204)	0.722** (0.285)
省虚拟变量	有	有	有	有	有	有
年度虚拟变量	有	有	有	有	有	有
样本观测值	7309	5495	2078	7323	5495	2078

注：括号中报告的是稳健标准误差。以上各回归的一阶段均显著，且与之前差异极小。为了节约篇幅，本表没有报告一阶段回归结果。

五、结 论

本文利用中央对贫困县资格划分的自然实验，使用断点回归的实证策略，评估了中国一般性转移支付和专项转移支付对地方经济增长的效果。本文的理论分析和实证结果都表明，两类转移支付资金对地区经济增长均有正面作用，且专项转移支付对地方经济增长的带动作用大于一般性转移支付。实证结果显示，1 单位一般性转移支付和 1 单位专项转移支付分别可以拉动地方 GDP 增长约 0.35 单位和 0.63 单位。这表明，尽管一般性转移支付更直接促进了地区间财力的均等化，但也因此而削弱了地方政府发展经济的激励，致使其对经济增长的作用相对较小。专项转移支付尽管可能存在分配机制不透明、偏离地方实际需要等问题，但由于均等化程度较低，并且在一定程度上限定了资金的用途，使其用于公共物品供给，对经济增长的作用反而较大。

中央政府利用具有一定均等性的财政转移支付扶持落后地区，是各国区域平衡发展政策的主要做法。但是，当前我国的一般性转移支付在促进公平的同时，也产生了一定的效率损失，弱化了转移支付资金对经济增长的正面作用。中国“分税制”改革后的财政体制，被认为是激励地方政府发展经济、继而创造中国经济奇迹的一个关键性因素。^① 原因在于，由于地方财政收入占全国财政收入的比重较高，地方经济发展会在很大程度上有助于提高地方财政收入，因此地方官员面临着正向的激

^① C. Xu, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, vol. 49, no. 4, 2011, pp. 1076-1151.

励。但是，均等性转移支付规模的扩大，反而导致地方经济发展与地方财力之间呈现负向的关系，地区经济发展会降低地方可获得的一般性转移支付规模，很可能会弱化“分税制”财政体制的经济增长效应。

“十三五”规划纲要提出，要“促进区域协调、协同、共同发展，努力缩小区域发展差距”，并且“把革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片贫困地区作为脱贫攻坚重点，持续加大对集中连片特殊困难地区的扶贫投入力度，增强造血能力，实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平”。^① 本文的研究结论表明，在对贫困地区加大一般性转移支付力度的过程中，要防止一般性转移支付比重增长过快、均等化程度过高，以致地方政府发展经济的努力出现下降，要避免贫困地区对一般性转移支付的过度依赖。而且，应该出台相关配套措施，对地方政府使用一般性转移支付资金建立激励、约束和监督机制。

《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出，“加强财政监督检查和审计、稽查等工作，建立扶贫资金违规使用责任追究制度。纪检监察机关对扶贫领域虚报冒领、截留私分、贪污挪用、挥霍浪费等违法违规问题，坚决从严惩处”。^② 我们认为这是十分必要的。不仅如此，建立全面规范、公开透明的预算制度也有助于加强对地方政府的约束。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》提出，要“充分发挥预算公开透明对政府部门的监督和约束作用，建设阳光政府、责任政府、服务政府”和“严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及三公经费等一般性支出”。^③ 我们认为，这对于提升贫困地区一般性转移支付的资金使用效率，也是十分有必要的。

〔责任编辑：梁 华 责任编审：许建康〕

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，2016年3月17日，http://sh.xinhuanet.com/2016-03/18/c_135200400.htm。

② 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，《人民日报》2015年12月8日，第1版。

③ 《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号），2014年9月26日，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201410/t20141008_1146869.html。

finite content while passing on Confucius' thinking about knowledge. By the time of the *Suizhi (History of the Sui Dynasty)*, studies of divination and the two religions of Taoism and Buddhism were arranged under types of knowledge. The elevation of history and endowing the classics with a historical character made knowledge of history the foundation of traditional knowledge, further marginalizing already weak knowledge of the natural world. Qing scholars followed this route, establishing authenticity and utility as knowledge criteria and thus perpetuating a narrow range of knowledge. The modern Chinese academic world that emerged in the late Qing adopted wholesale the sciences and all of Western learning, in a process that was actually guided by traditional ideas of knowledge.

(4) “Ultimate Concern” in Song and Ming Neo-Confucianism *Zhang Xuezhi* • 88 •

Song and Ming Neo-Confucianism are typically imbued with the humanist spirit of Chinese philosophy. Neo-Confucian philosophers held that through specific self-cultivation one could seek a transcendent realm and acquire sincerity and courage while at the same time appreciating and enjoying this realm. This is an important aspect of understanding the question of ultimate concern. The establishment of Song and Ming Neo-Confucianism was decisive for further Confucian understanding of this issue. In their exploration of transcendence, Song and Ming Neo-Confucians made a contribution to the theory of moral effort that is unique in the philosophical horizon of China or indeed of the world. It is this uniqueness that enables us to enrich our understanding of Song and Ming Neo-Confucianism and gain a better appreciation of the transcendent dimension at the level of social practice. The effort put into cultivation must always be realized through social practice; affirmation and concern for ultimate values are rooted in the real world, in the exploration of self-transcendence.

(5) The Structure of Fiscal Transfer Payments and Regional Economic Growth

Ma Guangrong, GuoQingwang and Liu Chang • 105 •

On the basis of county-level data for 1997–2009 and the central government's national criteria for the poorest counties, we employed the regression discontinuity method to estimate the effect of general and earmarked transfer payments upon local economic growth. Our findings show that both kinds of transfer payment have a positive role in local economic growth, but earmarked transfer payments have a stronger effect than general ones. General transfer payments achieve a higher degree of fiscal equalization, but may act as negative incentives for local governments' economic development, weakening the effect of transfer payments upon economic growth. In improving the transfer payment system and adjusting the transfer payment structure, China should aim at an appropriate balance between inter-regional fiscal equalization (“equity”) and economic growth (“efficiency”). The strengthening of transfer payments to deprived regions should be

• 207 •

accompanied by a complementary set of incentives and disincentives to prevent local governments from inefficient use of general transfer payment funding.

(6) Market Transformation, Labor Market Segmentation and Organizational Work Flow *Li Lulu, Zhu Bin and Wang Yu* • 126 •

On the basis of CGSS research data for 2008, we analyzed the changing organizational workflow patterns of *members* of society in a segmented labor market. The structure of labor market segmentation is based on differences in the distribution of social resources among different labor sectors, differences that lead to differences in their “attraction” or “repulsion” and thus influence the workflow. The attraction/repulsion forces in the premium labor market are quite strong, so the likelihood of workers resigning is low and cross-sector mobility is more likely. *In* the course of China’s market transition, the structure of labor market segmentation has changed along with changes in the power to distribute social resources, and this change is reflected in organizational workflow. Our examination of changing organizational workflow models reveals that the structure of urban labor market segmentation has changed from the institutional segmentation at the outset of reform and opening up to the co-existence of institutional and market segmentation.

(7) Consultative Democracy and the Rule of Law Road within a Constitutional Framework *Ma Yide* • 146 •

The logical links in China’s national governance can be expressed as follows: Governing Party—Political Consultative Conference—People’s Congress—the people. Governing Party—Political Consultative Conference involves political consultation for which the Political Consultative Conference is the vehicle; Governing Party—Political Consultative Conference—People’s Congress is the process of turning the proposals of the Party that has obtained practical legitimacy through political consultation into the will of the state through the People’s Congress system; the People’s Congress links up with the people through two-way elections and governing the country by law; and the Governing Party’s link to the people is the expression of the Party’s mass line, the essence of which is social consultation. Consultative democracy has two main parts: the political consultation of “Governing Party—Political Consultative Conference” and the social consultation of “Governing Party—people,” which is connected by the People’s Congress system. This logically determines the intrinsic connection between the leadership of the Party, consultative democracy, and the representative democracy of the People’s Congress, and shapes the path of the institutionalization of consultative democracy; that is, in the democratic decision-making process, it shapes the institutional cycle of “political consultation—legislative consultation—social consultation,” and thus directs the development of realistic institutions.