

DOI: 10.19361/j.er.2016.05.11

转移支付对地方财政农业支出的影响

——基于2003-2009年地级面板数据的研究

杨良松^{*}

摘要: 地方政府承担了多数财政农业支出,而地方财政支出又高度依赖政府间转移支付,但转移支付对地方农业支出的影响仍不明确,本文使用2003-2009年地级面板数据研究了这一问题。理论分析表明,地方政府存在忽视农业支出的激励,且转移支付制度存在缺陷。实证部分表明,无论是使用比重还是人均额,转移支付对农业支出的积极作用均较为微弱,一般性转移支付效果很低,专项转移支付的效果较大,但也低于合理水平;转移支付的效果存在显著的时间与地区差异,即在2003-2006年与财力净流入地区效果更好;转移支付对农业支出中的林业支出影响最大,对其他农业支出的影响较小。政策性建议是转移支付结构调整应当慎重,注意地方政府对一般性转移支付的挪用,且应强化地方政府问责制。

关键词: 财政农业支出;转移支付;地级数据

一、问题的提出

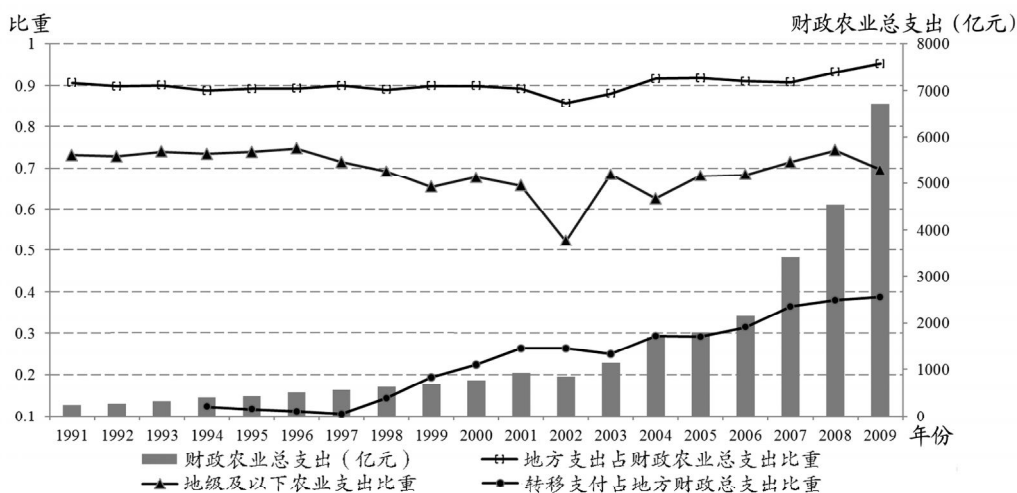
在推进城乡一体化进程中,财政农业支出发挥着重要作用,其规模在2003年以来也大幅增长。值得注意的是,中国的财政农业支出高度分权,图1表明,地方政府承担了大约90%的农业支出,而省以下的地、县、乡级财政的比重也在70%左右。另一方面,地方财政支出严重依赖政府间转移支付。1994-2013年,转移支付占地方财政支出的比重从11%升至36%;中西部地区的比重则达到50%左右^①。转移支付的一大目标是促进基本公共服务的供

^{*} 杨良松,西南财经大学财政税务学院,邮政编码:611130,电子信箱:yangls@swufe.edu.cn。

本文得到西南财经大学中央高校基本科研业务费青年教师成长项目“转移支付对中国地方财政供养人员规模的影响及差异研究”(项目编号:JBK160104)的资助。作者感谢匿名审稿人与编辑部富有建设性的修改建议,当然,文责自负。

^① 1994-2009年中央对地方转移支付的数据请见图1,2010-2013年数据来自财政部网站提供的历年“全国财政决算”目录下的“中央对地方税收返还和转移支付决算表”,资料来源: <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/index.htm>。2013年各省份的数据来自《中国财政年鉴(2014)》中各地区财政预算收支决算总表中报告的中央补助收入(包含转移支付与税收返还,单列的转移支付与税收返还数据不可得)。中西部地区各省份的中央补助收入之和与财政支出之和比值为0.54,其中中部地区为0.52,西部地区为0.55。剔除税收返还后该比值会略有下降,比如全国的该比值为0.40,剔除税收返还后为0.36。但税收返还主要集中在东部地区,以2009年为例,据《地方财政统计资料(2009)》,地方接受的税收返还共计5547亿元,其中东部地区11省份占56%;中西部地区的税收返还金额相对较少,故影响并不大。东部地区包括北京、天津、上海、辽宁、河北、山东、江苏、浙江、福建、广东、海南;中部地区包括黑龙江、吉林、陕西、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区则指其他地区。

给,而财政农业支出对于农村公共服务供给至关重要,则转移支付应该有助于增加财政农业支出。但其实际效果如何,仍有待实证研究的检验。因此,研究转移支付对农业支出的影响,无疑具有重要的实践价值。



说明:财政农业支出的统计口径多次变化,1991-1994年为支援农村生产支出与农林水利气象等部门事业费,1995-2003年增加一项农业综合开发支出,2003-2006年为农业支出、林业支出、水利与气象支出,2007年后为农林水事务支出。地级及以下政府的农业支出数据与各省的转移支付数据均来自历年《地方财政统计资料》,其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

图1 地方政府的财政农业支出与转移支付

大量文献研究中国的财政农业支出,包括财政农业支出的概况(朱钢,1998;陈锡文等,2005),农业支出效率(李祥云、陈建伟,2010),农业支出对于农业产出(胡永刚、杨智峰,2009)和城乡收入差距(温涛、王煜宇,2005;沈坤荣、张璟,2007)等的影响。然而,鲜有文献分析转移支付对地方农业支出的影响,且尚无基于地级数据来分析地方财政农业支出影响因素的文献。杨良松(2013)使用省级数据考察了转移支付的影响,但省级数据样本量较小,且并未探讨转移支付的内部差异。有鉴于此,探讨转移支付对于地方农业支出的影响仍然具有重要的理论价值。

本文主要使用2003-2009年地级数据研究政府间转移支付对地方财政农业支出的影响。理论分析表明,地方政府有很强的忽视农业支出的激励,且转移支付也存在缺陷,因此转移支付可能难以增加农业支出。实证结果显示,无论是使用比重还是人均值,转移支付对农业支出正的影响都比较有限。其中,一般性转移支付效果很微弱;专项转移支付虽有较大效果,但仍低于合理水平。转移支付在2003-2006年以及财力净流入地区效果更好;对农业支出中的林业支出效果最大,对其他农业支出的影响较低。论文也研究了第一产业产值比重、人均财政收入、财政供养人员比重与FDI比重等因素对财政农业支出的影响。这些发现具有重要的政策性含义。首先,对转移支付结构调整应当慎重,要注意地方政府对一般性转移支付的滥用。其次,应当强化地方政府问责制,确保一般性与专项转移支付都能达到应有效果。再次,应当注意转移支付使用上的时间与地区差异,并注意转移支付对不同类型的农业支出的影响差异。

与已有文献相比,本文的贡献在于首次使用地级数据,度量了政府间转移支付对财政农业支出的影响;本文还区分了一般性与专项转移支付的差异,以及转移支付对不同地区、不

同类型的农业支出的影响;由于同时使用比重与人均值,对转移支付与农业支出的衡量都更加全面;本文还研究了第一产业产值比重、人均财政收入、财政供养人员比重等因素对财政农业支出的影响,也有助于我们理解地方财政农业支出的影响因素。后文安排如下,第二部分阐释了转移支付影响地方农业支出的理论机制,第三部分为计量模型、变量与数据,第四部分为实证结果,最后是本文结论与政策性建议。

二、转移支付对农业支出的影响:理论解释

从理论上讲,中央对地方的转移支付应当有助于增加农业支出。一方面,转移支付的主要目的是提供公共服务和矫正地区间外部性(Oates, 1999),而财政农业支出是农村公共服务供给的重要财力基础。另一方面,转移支付也是上级政府控制下级政府的重要手段,接受转移支付通常意味着要接受中央的相关约束条件。中央政府确实比较重视农业支出,2004—2014年,中央一号文件连续十一年关注“三农”问题,而财政农业支出正是政府解决农业、农村和农民问题的重要工具,近年来财政农业支出的剧增也说明了这点。则按常理而言,转移支付应当能够增加农业支出。

但另一方面,转移支付也很可能不能增加农业支出。财政分权和政治集权下地方政府倾向于执行城市偏向政策,会忽视农业支出。且由于转移支付的缺陷,转移支付也可能难以达到预期效果。下文对此具体分析。

(一) 地方政府对农业的忽视

现有文献对城市偏向政策主要有两种解释:发展战略说和利益集团说(Bates, 1981; Krueger et al., 1991),这也能解释中国的情形。改革开放之前,城市偏向政策主要由于政府优先考虑重工业的发展战略(林毅夫等, 1999)。改革开放之后,政府逐渐放弃了“赶超”战略,但在国有单位职工等得益于城市偏向的利益集团的干预之下,政府继续实施城市偏向政策(蔡昉、杨涛, 2000)。

新近的研究表明,政治集权和财政分权相结合的“中国式分权”是地方政府继续执行城市偏向政策的重要原因(杨良松, 2013)。地方政府负责了多数农业支出,而它们可能忽视农业发展。这其中有三个原因:第一,关心经济增长和财政收入的地方政府不会重视农业发展。与农业相比,第二和第三产业对地区产值增长的贡献更大;且地方政府的税基也集中在城市,这在全面废除农业税后尤其如此。第二, Tiebout 模型难以对地方政府发挥积极影响。该模型发现,地方居民“用脚投票”与地方政府间竞争可改进公共品供给(Tiebout, 1956),但该模型在中国难以发挥作用(乔宝云等, 2005;傅勇、张晏, 2007)。严格的户籍制度削弱了农民的迁移能力,使得他们难以“用脚投票”;农民也缺乏有效的“用手投票”与“呼吁”等渠道,不能左右地方官员决策。第三,在现行官员管理体制之下,地方官员为了在任期结束后得到晋升,或保住职位并免受惩处,往往需要着力打造政绩尤其是短期内的政绩(周黎安, 2007),而农业很难成为官员的显著政绩。因此,地方官员往往会忽视农业发展。

(二) 转移支付的缺陷

即使地方政府会忽视农业支出,转移支付也有可能扭转地方政府的固有偏好。但在中央政府和地方政府的博弈中,地方政府具有信息优势,中央政府因而很难有效控制地方政府。相关研究也发现,地方政府会选择性执行中央政策(O'Brien and Li, 1999),而这种政策执行上的偏离,可能就包括减少农业支出。

转移支付的缺陷也可能使其难以增加农业支出。第一,转移支付导致地方政府的预算软约束。财政政策上的再分配会给地方政府带来负向激励,在财政净流出为正的地区,税收流出会降低其发展地方经济与培育税源的积极性;而对于接受转移支付超出其税收流出的地区,中央政府的转移支付构成一个“共同资源”,激励地方政府去争夺转移支付而非提供公共产品(Rodden,2002),比如“跑部钱进”,这将软化地方政府的预算约束,从而使得接受转移支付的地方政府不会积极提供公共品。第二,可能存在“粘蝇纸效应”(Oates,1999;范子英、张军,2010)。粘蝇纸效应指的是,与地方自有收入相比,转移支付会带来地方支出更大程度的膨胀。在此效应之下,地方政府可能更有激励增加行政管理费等自身消费,以及基础建设支出等能在短期内促进经济产值和财政收入增长的项目,从而降低农业支出比重。

有关文献也表明,中国的政府间转移支付的使用效果不佳。尹恒和朱虹(2011)、付文林和沈坤荣(2012)、宋小宁等(2012)均发现,转移支付在增加公共服务上效果不佳。李永友和沈玉平(2010)则发现转移支付对经济增长有不利影响。袁飞等(2008)、范子英和张军(2010)均表明,转移支付会增加财政供养人口。Liu等(2009)、周飞舟(2012)的实地调研还发现,专项转移支付会被挪用,且使用效率低下。因此,转移支付对农业支出的积极影响可能不高。

三、计量模型、变量与数据

本文使用的数据为2003-2009年约330个地级单位的面板数据^①。由于2007年财政支出科目调整,2003-2006年与2007-2009年的农业支出不具可比性^②,故本文分别研究了两阶段的数据。

本文主要测度转移支付对农业支出的影响,而转移支付和农业支出都有两类很不相同的度量指标。第一类是农业支出占财政总支出的比重。一般来说,在其他条件不变时,农业支出比重越高,表明地方政府越重视农业支出。第二类指标指的是人均农业支出,衡量的是一个地区的农业支出的绝对值。农业支出比重和人均农业支出可能存在正相关,

^①包括全部地级单位的数据,即地级市、地区、盟、自治州等地级单位,剔除了因为辖区变化等不一致的观测值。截至2015年12月,《全国地市县财政统计资料》仅提供了截至2009年的数据。由于汶川大地震,四川部分地区和甘肃陇南2008-2009年的转移支付剧增,我们剔除了这些数据。县级数据有更多的样本量,但2008-2009年县级农业支出数据不可得,且县级控制变量的可得性较差,区划调整较多,故未采用。

^②2003年开始,农业支出统计口径变动较大,原来的农业支出包含支援农村生产支出与农林水气事业费,2003年开始改为农业支出、林业支出、水利与气象支出三类;且农业支出也有大幅增长,故我们只考虑了2003年后的数据。2007年财政支出科目调整之后,财政农业支出主要指农林水事务支出,且内涵发生了很大变化。2007年之后,农林水事务支出包括扶贫支出,也包括农业、畜牧业、林业、水利和气象等方面的基本建设支出,但这些项目在2007年之前都不在农业支出的统计口径之内;2007年之前,农业资源与环境保护属于农业支出,天然林保护、退耕还林、风沙荒漠治理等属于林业支出,在2007年之后则改为“环境保护”类支出。而且,这些资金金额较大,据财政部国库司、预算司编著的《地方财政统计资料(2006)》,2006年地方农业支出、林业支出、水利与气象支出之和为1967.2亿元,而扶贫资金为207.7亿元,农林水利方面的基础建设支出为386.8亿元,环境保护支出为367.2亿元,规模均不可小视,故不应忽视2007年支出口径调整导致的差异。

但也有很大差异。前者直接度量的是地方政府的支出结构,后者往往与经济发展程度和地方政府财力正相关。例如,即使地方财政中农业支出比重保持不变,人均财政收入与转移支付的增长也能够导致人均农业支出的增长。二者的相关系数仅有 0.50(2003–2006 年)和 0.46(2007–2009 年)。在转移支付方面,人均转移支付额与转移支付占财政支出的比重之间也有差异。本文同时使用了农业支出比重和人均农业支出,转移支付比重与人均转移支付,以期更全面准确地测量转移支付的影响。本文采用的第 1 个回归方程如下:

$$AEXP_{it} = \alpha + \gamma FT_{it} + \beta X_{it} + \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式中:下标 $i(i=1,2,\dots)$ 和 $t(t=2003,\dots,2009)$ 分别代表第 i 个地区和第 t 年, $AEXP$ 代表地方政府的农业支出占财政总支出比重; FT 代表转移支付占财政总支出的比重; η 代表地区固定效应,以控制不同地区固有的不变的差异; μ 代表时间效应; X 代表其他控制变量, ε 代表误差项。

在面板数据研究中,当横截面数量远高于时间维度(即大 N 小 T) 时,应采用 Driscoll–Kraay 标准误(Driscoll and Kraay, 1998; Hoechle and Basel, 2007)。本文使用的地级数据属于典型的大 N 小 T 型,故也采用了 Driscoll–Kraay 标准误,以克服序列相关性和空间相关性问题。

模型还控制了其他可能影响农业支出的变量。第一,第一产业产值占 GDP 的比重。按常理而言,一个地区的第一产业产值占 GDP 的比重越高,则其财政农业支出比重应当越高,人均农业支出也应当越高。第二,人均 GDP。经济发展程度可能影响地方政府对农业支出的态度,模型中采用的是人均 GDP 的自然对数值。第三,城市化水平,本文使用非农业户籍人口占总人口的比重来衡量。这一指标对农业支出可能有两方面影响,一方面,非农户籍人口越多,农业户籍人口越少,则削减农业支出是合理的。且按照利益集团理论推理,城市居民越多,农业支出也会减少。另一方面,有研究也表明,城市化可能使得地方政府有更多资金用于支持农业(陆铭、陈钊, 2004),则城市化的影响并不确定。第四,财政供养人员占人口的比重。如前所述,利益集团是导致城市偏向政策的重要成因,而财政供养人员是重要的利益集团;且财政供养人员膨胀往往导致人员支出与“三公”经费的增长,可能因此挤占地方政府用于其他公共服务的支出,包括农业支出。因此,财政供养人员可能会对农业支出产生负的影响,值得关注。第五,FDI 占 GDP 的比重。地方政府在招商引资竞争中,可能会增加基建投入而削减农业支出,则外资比重可能对农业支出产生负面影响。

本文使用的第 2 个回归方程如下:

$$PerAEXP_{it} = \alpha + \gamma PerFT_{it} + \beta X_{it} + \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

(2) 式中:被解释变量为地方人均农业支出 $PerAEXP$, 主要解释变量为人均转移支付额 $PerFT$ 。其他变量与回归方程 1 一致。不过,按照文献的通常做法,模型中加入了人均财政收入(含地方财政收入和税收返还收入)。由于人均财政收入和人均 GDP 的相关系数较高^①,为了避免可能的多重共线性,模型中没有控制人均 GDP。为了降低可能的异方差,人均农业支出、人均转移支付和人均财政收入均为自然对数值。

此外,转移支付和农业支出内部也存在差异。第一,中国的转移支付可分为一般性转移

^①人均 GDP 与人均财政收入的自然对数值的相关系数在 2003–2006 年为 0.900, 2007–2009 年为 0.883。

支付与专项转移支付^①。前者通常按公式分配,且不限定使用目的,对于农业支出等应当有较强的促进作用。但因其不限制使用目的,且地方政府存在忽视农业支出的倾向,则其可能难以增加农业支出。后者限定使用目的,可能对于农业支出有积极影响。第二,2003-2006年,总农业支出还可分为农业支出(为与总农业支出区分,下文改称“种植业支出”)、林业支出、水利与气象支出,我们也考虑了它们的可能差别^②。第三,一般性转移支付又可分为均衡性、调整工资与民族地区转移支付等^③。其中,均衡性转移支付主要参照各地标准财政收入和标准财政支出的差额以及可用的转移支付资金规模等客观因素,以公式计算,对于农业支出应当有较大积极影响。调整工资转移支付主要是为了增加机关和事业单位人员的工资而设立,可能对于农业支出有负的影响。这两项转移支付的规模较大,故本文单独分析了二者的影响。其他的一般性转移支付都归为一类。由于数据可得性的限制,我们只能分析2003-2006年数据,且不能分析专项转移支付的内部差异。对各项变量的描述性统计见表1和表2。

表1 主要变量的描述性统计

变量	2003-2006年			2007-2009年		
	观测值	均值	标准差	观测值	均值	标准差
农业支出比重	1 337	0.078	0.030	978	0.105	0.037
人均农业支出	1 337	110.1	96.6	978	322.7	233.7
总转移支付比重	1 337	0.475	0.221	978	0.540	0.224
人均总转移支付	1 337	635.1	568.2	978	1592.1	1284.1
一般性转移支付比重	1 337	0.308	0.169	978	0.288	0.150
人均一般性转移支付	1 337	406.2	400.8	978	827.3	771.6
专项转移支付比重	1 337	0.167	0.083	978	0.251	0.102
人均专项转移支付	1 337	228.9	199.9	978	764.8	605.2
人均GDP	1 337	12 584.4	10 952.6	978	19 494.6	16 456.8
人均总财政收入	1 337	1 019.6	1 851.5	978	1 885.7	2 886.6
农业产值比重	1 337	0.194	0.109	978	0.162	0.099
非农户籍人口比重	1 337	0.323	0.184	978	0.344	0.192
财政供养人口比重	1 337	0.035	0.012	978	0.036	0.013
FDI占GDP比重	1 337	0.020	0.046	978	0.017	0.021

说明:(1)为直观地反映变量,本表中人均值均为原值而非自然对数值,且单位为元;比重是原值而非百分比。(2)数据来源:地方政府的财政收入和支出、各项转移支付和2003-2006年的财政农业支出等来自历年《全国地市县财政统计资料》,非农业户籍人口数据来自历年《全国分县市人口统计资料》。其他变量和2008-2009年的农林水事务支出来自历年《中国区域经济统计年鉴》。表2注释相同,恕不赘述。

①2009年,原“财力性转移支付”改称“一般性转移支付”,原“一般性转移支付”改称“均衡性转移支付”(李萍,2010,第58页),本文中使用的2009年之后的新分类标准。

②2003-2006年,《全国地市县财政统计资料》提供了各地区的农业支出、林业支出、水利与气象支出,但2007年仅有总的农林水事务支出,且这一资料没有提供2008-2009年各地区的农林水事务支出。此外,由于《全国地市县财政统计资料》在2008-2009年仅提供了一般性转移支付的加总数据,本文也不能分析2008-2009年间一般性转移支付的内部差异。

③有关一般性转移支付的内涵可参见李萍(2010,第57-87页)。在本文考察的期限内,一般性转移支付可分为均衡性转移支付、调整工资转移支付、增发国债补助、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、缓解县乡财政困难转移支付、调整收入任务增加或减少补助、农村义务教育补助、省补助计划单列市补助、原体制补助、各种结算补助等。

表 2 对 2003–2006 年部分变量的描述性统计

变量	占财政支出的比重			人均值		
	观测值	均值	标准差	观测值	均值	标准差
种植业支出	1 337	0.044	0.022	1 337	61.1	42.2
林业支出	1 337	0.019	0.009	1 337	28.1	61.1
水利与气象支出	1 337	0.015	0.015	1 337	20.7	19.6
均衡性转移支付	1 337	0.071	0.064	1 337	89.5	127.0
调整工资转移支付	1 337	0.090	0.063	1 337	112.5	112.9
其他一般性转移支付	1 337	0.147	0.085	1 337	203.8	212.6

四、实证结果

本部分报告了主要的实证结果。我们首先报告了转移支付,包括一般性和专项转移支付对总的农业支出的影响;其次报告了地区间差异;再基于 2003–2006 年数据报告了转移支付对三类财政农业支出的影响差异;以及一般性转移支付内部存在的可能差异;最后是稳健性检验。值得注意的是,转移支付可能在统计上非常显著,但由于系数较小,其实际上的经济意义可能并不明显,故我们特别分析了回归系数的经济意义。

(一) 转移支付对总的农业支出的影响

我们首先分析了转移支付比重对于农业支出比重的影响。表 3 汇报了主要结果。2003–2006 年,总转移支付有显著正的影响,但效果并不大。转移支付占地方支出的比重增加 1%,农业支出占地方支出的比重仅增加 0.04%。细分后发现,一般性转移支付没有显著影响;专项转移支付有显著正的影响,且影响比较大,专项比重增加 1%,农业支出上升 0.12%左右。2007–2009 年,总转移支付没有显著影响,一般性转移支付也没有显著影响,只有专项转移支付有很微弱的正的影响。

表 3 转移支付对农业总支出的影响

解释变量	农业支出比重				人均农业支出			
	2003–2006 年		2007–2009 年		2003–2006 年		2007–2009 年	
	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)	模型(5)	模型(6)	模型(7)	模型(8)
总转移支付	0.0396*** (0.0129)		0.00034 (0.0157)		0.233*** (0.0445)		0.195*** (0.0343)	
一般性转移支付		–0.0112 (0.0157)		–0.0247 (0.0252)		0.0175** (0.008)		0.0226 (0.0151)
专项转移支付		0.120** (0.061)		0.0285* (0.0153)		0.278*** (0.0833)		0.213*** (0.0309)
第一产业产值比重	0.064*** (0.0101)	0.093*** (0.0204)	–0.0227 (0.0143)	–0.0133** (0.0059)	0.412* (0.212)	0.496** (0.249)	–1.148*** (0.246)	–1.138*** (0.192)
人均 GDP	0.0125 (0.001)	0.0111 (0.0072)	0.0586*** (0.0028)	0.060*** (0.00378)				
人均财政收入					0.278*** (0.0749)	0.244*** (0.0594)	0.401*** (0.0357)	0.395*** (0.0329)
非农户籍人口比重	–0.0029 (0.0149)	–0.0043 (0.015)	–0.087*** (0.0195)	–0.085*** (0.0217)	–0.0322 (0.272)	–0.127 (0.280)	–0.214* (0.110)	–0.305** (0.127)
财政供养人员比重	0.0747 (0.168)	0.0252 (0.142)	–0.731*** (0.071)	–0.794*** (0.100)	2.849 (2.929)	2.571 (2.465)	–7.035*** (1.781)	–8.001*** (2.028)
FDI 占 GDP 比重	0.00151 (0.00515)	–0.0014 (0.005)	–0.091*** (0.0266)	–0.107*** (0.0286)	0.237*** (0.0651)	0.186*** (0.0665)	0.332** (0.153)	0.233* (0.122)
观测值	1 337	1 337	979	979	1 337	1 335	978	978
R ²	0.032	0.096	0.257	0.260	0.731	0.758	0.750	0.754

说明: *、**、*** 分别代表 0.1、0.05、0.01 的显著性水平。括号内为稳健性标准差。限于篇幅,模型中未报告地区固定效应、时间效应及常数项。

我们还分析了人均转移支付对人均农业支出的影响。如前所述,人均值与比重有一定差异,分析结果也可能不同。第一,人均总转移支付对人均总农业支出有很显著的影响。2003-2006年和2007-2009年,人均转移支付增加1%均增加人均总农业支出0.2%左右,实际的经济效果也比较大。第二,细分之后发现,一般性转移支付的积极作用微弱,只有专项转移支付具有显著正的影响。一般性转移支付在2007-2009年无显著影响;在2003-2006年虽有显著影响,但影响非常小,其增加1%将导致农业支出增加0.018%,经济意义微乎其微。2003-2006年,专项转移支付增加1%将导致人均农业支出增加0.278%;2007-2009年,其增加1%将增加农业支出0.213%,效果比较明显。

总的看来,一般性转移支付的效果较低,但值得注意的是,专项转移支付的效果也不及预期。2008年和2009年,专项转移支付中农林水事务的资金分别达到15%和24%,即使15%的专项资金用于农业支出,其应有的效果也高于表3估计的结果^①。总之,无论是一般性还是专项转移支付,地方政府并未将转移支付完整地用于农业支出。

我们也探讨了控制变量的影响。首先,第一产业产值占地区产值比重较高的地区,财政农业支出比重与人均财政农业支出均应当更高,而实证结果并非如此。2003-2006年,第一产业产值占GDP的比重对于农业支出比重有很显著的影响,但影响并不大。即使按照最高的系数,产值比重增加1%,农业支出比重也仅增加0.1%。产值比重对人均农业支出的影响较大,但显著性并不高。2007-2009年,第一产业产值比重甚至对农业支出比重与人均农业支出均有显著负的影响,表明地方政府特别是第一产业比重较高的地区忽略了农业支出。其次,地方人均财政收入对于人均财政农业支出有非常显著的影响,财政收入增加1%,农业支出会增加0.28%(2003-2006年)或0.40%(2007-2009年)左右,其效果高于转移支付。再次,非农户籍人口比重和财政供养人员比重在2007-2009年对农业支出比重与人均农业支出均有很显著的负的影响,表明它们确实会导致地方政府更严重的城市倾向政策,支持了利益集团假说。值得注意的是,非农户籍人口比重与财政供养人员比重等指标在2003-2006年无显著影响,第一产业产值比重还有正的影响,但三个指标在2007-2009年均有显著负的影响,表明地方政府在后一阶段更加忽视农业支出。最后,人均GDP仅在2007-2009年有显著正的影响。FDI比重对于农业支出比重与人均农业支出的影响截然相反,表明这两个指标确实存在差异。

(二) 转移支付使用的地区差异

另一个问题是,转移支付的影响是否存在地区差异。地区差异通常指的是东中西部地区的差异,但我国转移支付的分配并非严格按照东中西部地区来进行划分。参照文献的做

^①结合表1提供的数据,此处通过一些例子来具体说明两类转移支付应有的效果。第一,2003-2006年,如果人均一般性转移支付增加10%即40.6元,假定地方政府既没有挪用也没有特别偏爱农业支出,一般性转移支付中用于农业支出的比重为7.8%,则农业支出比重保持不变,人均农业支出增加3.17元,相当于在原有基础上增加了2.89%。但如果按照模型6的结果,则只能增加0.18%,仅为应有效果的1/16。2007-2009年,人均一般性转移支付额没有显著影响,则表明地方政府根本没有将其用于增加农业支出,说明地方政府在一般性转移支付的使用中严重忽视农业支出。第二,2007-2009年,假定专项转移支付中15%用于农业支出。则当人均专项转移支付增加10%即76.5元时,农业支出将增加11.5元,这相当于在原有基础上增加3.6%,但依据模型8的估计值,实际只能增加2.1%,表明地方政府对于农业专项转移支付仍有一定程度的挪用。

法,本文主要区分了财力净流出的经济较发达地区与财力净流入的经济较落后地区^①。表4与表5表明,第一,总的看来,转移支付在财力净流入地区的效果要优于财力净流出地区,表明转移支付使用确实存在显著的地区差异。第二,一般性转移支付在两类地区的效果均不佳。在财力净流出地区的效果稍好,但实际意义依然不大。第三,专项转移支付在财力净流出地区效果不明显,在财力净流入地区的效果更好。

表 4 总转移支付对不同地区的影响

解释变量	财力净流出地区				财力净流入地区			
	农业支出比重		人均农业支出		农业支出比重		人均农业支出	
	2003- 2006 年	2007- 2009 年	2003- 2006 年	2007- 2009 年	2003- 2006 年	2007- 2009 年	2003- 2006 年	2007- 2009 年
	模型(9)	模型(10)	模型(11)	模型(12)	模型(13)	模型(14)	模型(15)	模型(16)
总转移支付	0.00654 (0.0128)	-0.0357* (0.0184)	0.163*** (0.0238)	0.0115 (0.0321)	0.047*** (0.0150)	0.005 (0.0139)	0.269*** (0.0758)	0.269*** (0.0509)
观测值	340	255	340	254	997	724	997	724
R ²	0.081	0.406	0.776	0.686	0.062	0.244	0.744	0.776

说明:所有模型的控制变量与回归方程1和2相同。*、**、***分别代表0.1、0.05、0.01的显著性水平。括号内为稳健性标准差。限于篇幅,模型中未报告控制变量、地区固定效应、时间效应及常数项。后文中表5-9与此相同,恕不赘述。

表 5 一般性与专项转移支付在不同地区的影响

解释变量	财力净流出地区				财力净流入地区			
	农业支出比重		人均农业支出		农业支出比重		人均农业支出	
	2003- 2006 年	2007- 2009 年	2003- 2006 年	2007- 2009 年	2003- 2006 年	2007- 2009 年	2003- 2006 年	2007- 2009 年
	模型(17)	模型(18)	模型(19)	模型(20)	模型(21)	模型(22)	模型(23)	模型(24)
一般性转移支付	0.0225* (0.0120)	-0.0222 (0.0291)	0.051*** (0.0086)	-0.0338 (0.0272)	-0.0165 (0.0184)	-0.0167 (0.0245)	-0.082* (0.0426)	0.037*** (0.0097)
专项转移支付	-0.0048 (0.0178)	-0.045*** (0.0109)	0.110*** (0.0167)	0.0261 (0.0200)	0.150** (0.0632)	0.0325** (0.0153)	0.373*** (0.110)	0.243*** (0.0437)
观测值	340	255	340	254	997	724	997	724
R ²	0.084	0.406	0.775	0.686	0.149	0.248	0.789	0.780

(三)转移支付对不同类型农业支出的影响

转移支付对于不同类型农业支出的影响可能也有所差异。2003-2006年,财政农业支出大致可分为三类:种植业支出(如前所述,统计资料中为农业支出)、林业支出、水利与气象支出,且后两类支出的数额也比较大。由于数据可得性限制,此处只分析了2003-2006年数据。

首先来看转移支付对三类支出的比重的影响。从表6可以看出,总的转移支付对于种植业支出与林业支出均有显著正的影响,但实际的经济意义依然非常微弱;对水利与气象支

^①李永友和沈玉平(2010)通过计算一个省份向中央上解的税收收入与接收的转移支付的数量可以区分两者,财政净流出地区指的是上解税收超过接受的转移支付的省份,主要是北京、天津、上海、辽宁、山东、江苏、浙江、福建和广东等省份;财政净流入地区则指的是其他省份(因为只有地级数据,本文未考虑四大直辖市)。中央的转移支付分配中明显偏向财力净流入地区,具体可见李萍(2010)。付文林和沈坤荣(2012)也采用了这种划分标准。

出无显著影响。专项转移支付仅对林业支出有显著正的影响,其增加 1%将增加林业支出比重 0.129%,对于另两类支出比重均无显著影响。一般性转移支付对于种植业支出有很微弱的正的影响,对水利与气象支出无显著影响,对于林业支出甚至有负的影响。

表 6 转移支付比重对不同农业支出比重的影响(2003-2006 年)

解释变量	种植业支出		林业支出		水利与气象支出	
	模型(25)	模型(26)	模型(27)	模型(28)	模型(29)	模型(30)
总转移支付	0.0067* (0.004)		0.031** (0.015)		0.0008 (0.003)	
一般性转移支付		0.017*** (0.001)		-0.030* (0.015)		0.00054 (0.0029)
专项转移支付		-0.010 (0.007)		0.129** (0.057)		0.0011 (0.0045)
观测值	1 337	1 337	1 337	1 337	1 337	1 337
R ²	0.034	0.052	0.017	0.134	0.019	0.019

使用人均值的分析结果略有差异。总的转移支付对种植业、林业、水利与气象支出均有显著正的影响,转移支付增加 1%分别增加三类支出 0.14%、0.49%和 0.15%。但这种效应主要由专项转移支付带来的,而且效果均比较大。一般性转移支付对林业支出的影响较大,对种植业支出的影响很小,对水利与气象支出则无显著影响(见表 7)。

表 7 人均转移支付对不同人均农业支出的影响(2003-2006 年)

解释变量	种植业支出		林业支出		水利与气象支出	
	模型(31)	模型(32)	模型(33)	模型(34)	模型(35)	模型(36)
总转移支付	0.141*** (0.0246)		0.491*** (0.130)		0.150*** (0.011)	
一般性转移支付		0.031*** (0.005)		0.097*** (0.023)		0.0118 (0.011)
专项转移支付		0.112*** (0.021)		0.481** (0.193)		0.186*** (0.019)
观测值	1 337	1 335	1 337	1 335	1 336	1 334
R ²	0.791	0.793	0.392	0.420	0.531	0.544

这些结果表明,转移支付对不同农业支出的影响确实有差异,对林业支出的影响最大,对种植业、水利与气象支出的影响微弱甚至没有显著影响;且也主要是专项转移支付有较大影响,而一般性转移支付效果较差,或没有显著影响。

(四)一般性转移支付的内部差异

一般性转移支付内部也可能存在差异。我们主要分析了均衡性、调整工资与其他一般性转移支付。也是由于数据可得性限制,此处仅分析了 2003-2006 年数据。主要结果如下(见表 8):第一,均衡性转移支付对总农业支出比重、林业、水利与气象支出比重均无显著影响,仅对种植业支出有显著影响,但也非常微弱。转移支付比重增加 1%仅能使得种植业支出比重上升 0.03%。人均均衡性转移支付对人均农业支出也有显著影响,但实际影响仍然不高^①。第二,调整工资转移支付对农业支出比重主要是负的影响,且影响较大。对于种植

①以模型(41)和(42)为例,人均均衡性转移支付增加 100 元才能使得人均农业总支出(均值 110 元)与人均种植业支出(均值 61 元)增加 3.4%(4.03 元)与 2.3%(1.38 元)。

业支出比重有显著正的影响,但实际效果仍然非常微弱。第三,其他一般性转移支付对种植业支出比重、人均种植业支出与人均林业支出均有显著正的影响,但影响仍然较低。

表 8 不同一般性转移支付对农业支出的影响(2003-2006 年)

解释变量	各类农业支出比重				各类农业支出的人均值			
	总支出	种植业	林业	水利与气象	总支出	种植业	林业	水利与气象
	模型(37)	模型(38)	模型(39)	模型(40)	模型(41)	模型(42)	模型(43)	模型(44)
均衡性	0.0017 (0.026)	0.029 *** (0.0046)	-0.0228 (0.0197)	-0.0026 (0.0057)	0.00034 ** (0.00016)	0.00023 *** (0.00004)	0.0006 * (0.00033)	0.000004 (0.00007)
调整工资	-0.191 *** (0.056)	0.0077 ** (0.0039)	-0.175 *** (0.0543)	-0.020 *** (0.0038)	-0.00024 (0.00016)	-0.00002 (0.00005)	-0.0007 ** (0.00033)	0.0006 ** (0.0003)
其他	-0.018 (0.031)	0.012 *** (0.0013)	-0.0335 (0.0307)	0.0026 (0.002)	0.00006 (0.00004)	0.00007 ** (0.00003)	0.0007 *** (0.00006)	0.00001 (0.00005)
观测值	1 337	1 337	1 337	1 337	1 337	1 337	1 337	1 337
R ²	0.133	0.057	0.162	0.023	0.763	0.794	0.433	0.547

说明:在分析人均值时,为减少异方差,我们通常取的是自然对数值。但由于部分均衡性与调整工资转移支付的观测值为 0,模型(41)-(44)中的解释变量均为原值。

(五) 稳健性检验

为了确认模型的稳健性,我们做了一系列的敏感性检验^①。首先,地级数据中可能存在部分异常值,它们可能会影响回归结果。为此,我们考虑了最大与最小的 1%的极值的特殊性。其次,不同回归分析方法也可能导致结果有所不同。我们使用了双向固定效应模型(Two way fixed effect model,简称 TWF)来进行分析,控制了时间效应与各地区固定效应。表 9 表明,在考虑异常值和不同回归方法之后,结果略有差异,但转移支付的影响仍基本不变。总的看来,一般性转移支付的效果依然没有显著影响,或者效果非常微弱;专项转移支付的效果较佳。再次,我们也试着逐步添加控制变量,实证结果仍无显著变化。最后,一般性与专项转移支付存在一定正相关,我们尝试逐步添加转移支付指标,结果也无显著改变。这些分析表明,本文的主要实证结果是稳健的。

表 9 敏感性检验:考虑异常值与不同回归方法

转移支付		农业支出比重				人均农业支出			
		总额	一般性	均衡性	专项	总额	一般性	均衡性	专项
2003-2006 年	1%极值	0.038 ***	N	N	0.108 *	0.236 ***	0.020 **	0.0004 **	0.278 ***
	TWF	0.028 **	-0.033 *	N	0.121 ***	0.228 ***	N	0.0004 **	0.304 ***
2007-2009 年	1%极值	N	N		N	0.221 ***	0.031 *		0.227 ***
	TWF	N	N		N	0.209 ***	N		0.265 ***

说明:限于篇幅,表中仅报告了转移支付的系数。N 表示无显著影响。

五、结论与政策性建议

中国地方政府承担了较大比重的财政农业支出,而地方财政支出又高度依赖于政府间转移支付,由此转移支付对农业支出的影响值得关注。本文基于 2003-2009 年地级面板数据研究了这一问题。实证结果发现:第一,转移支付对农业支出比重的影响很小甚至不显

^①限于篇幅,本文未报告后两种稳健性检验的结果,有兴趣的读者请来信索取。

著,对人均农业支出有正的影响。无论是采用比重还是人均值,一般性转移支付或者没有显著影响,或影响的经济意义很微弱。专项转移支付有比较大的正的影响,但也低于合理水平。第二,转移支付的使用效果存在显著的时间与地区差异。与2003-2006年相比,转移支付在2007-2009年效果更弱。与财力净流入地区相比,转移支付在财力净流出地区的效果也更低。第三,基于2003-2006年数据可发现,转移支付对林业支出的影响较大,对种植业支出、水利与气象支出的影响较小。而一般性转移支付内部,均衡性转移支付与调整工资转移支付效果均不佳。

本文的政策性建议有四点。首先,转移支付的结构调整应当慎重。长期以来,中国的转移支付中专项转移支付比重较大,而专项转移支付有着管得太死、种类繁多、资金分散、滋生寻租与分配不公等缺陷,一般性转移支付则没有这种缺陷,改革的趋势是增加一般性转移支付的比重。但本文研究也表明,由于一般性转移支付不限制使用目的,在增加农业支出上效果非常微弱,而专项转移支付由于限制了使用目的,其效果明显更好。因此,在增加一般性转移支付时应当注意对地方政府的监管。另一种选择则是增加一般性转移支付中的分类补助(block grants),这类资金结合了一般性与专项转移支付的优点,既限制了地方政府的使用目的,在分配上也比较公平。其次,应当强化地方政府的问责制。实证结果表明,一般性转移支付效果不显著,而专项转移支付虽有较大的效果,但还是低于合理水平,说明地方政府对一般性与专项转移支付均存在挪用。只有强化地方政府问责制,加强自下而上与自上而下的监管,才能切实保障转移支付资金用于农业支出。再次,应当注意转移支付使用上的地区与时间差异。转移支付在财力净流出地区,在2007-2009年的效果较差,需要矫正。最后,应关注转移支付对不同类型的农业支出的影响。转移支付对林业支出的影响较大,但对其他支出的影响较小,在相关改革中也值得注意。

参考文献:

1. 蔡昉、杨涛,2000:《城乡收入差距的政治经济学》,《中国社会科学》第4期。
2. 陈锡文、韩俊、赵阳,2005:《中国农村公共财政制度:理论、政策、实证研究》,中国发展出版社。
3. 傅勇、张晏,2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期。
4. 付文林、沈坤荣,2012:《均等化转移支付与地方财政支出结构》,《经济研究》第5期。
5. 范子英、张军,2010:《粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释》,《中国工业经济》第12期。
6. 胡永刚、杨智峰,2009:《财政农业支出对农村产出与居民消费影响的SVAR分析》,《数量经济技术经济研究》第7期。
7. 李萍,2010:《财政体制简明图解》,中国财政经济出版社。
8. 李祥云、陈建伟,2010:《我国财政农业支出的规模、结构与绩效评估》,《农业经济问题》第8期。
9. 李永友、沈玉平,2010:《财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应》,《中国社会科学》第6期。
10. 林毅夫、蔡昉、李周,1999:《中国的奇迹:发展战略和经济改革》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
11. 陆铭、陈钊,2004:《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》第6期。
12. 乔宝云、范剑勇、冯兴元,2005:《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》第6期。
13. 温涛、王煜宇,2005:《政府主导的农业信贷、财政支农模式的经济效应:基于中国1952~2002年的经验验证》,《中国农村经济》第10期。
14. 沈坤荣、张璟,2007:《中国农村公共支出及其绩效分析:基于农民收入增长和城乡收入差距的经验研究》,《管理世界》第1期。
15. 宋小宁、陈斌、梁若冰,2012:《一般性转移支付:能否促进基本公共服务供给?》,《数量经济技术经济研

- 究》第7期。
16. 杨良松, 2013:《中国的财政分权与地方政府的城市偏向政策:财政独立性与省内分权的视角》,《制度经济研究》第1期。
17. 尹恒、朱虹, 2011:《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》第1期。
18. 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴, 2008:《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》,《经济研究》第5期。
19. 周飞舟, 2012:《财政资金的专项化及其问题》,《社会》第1期。
20. 周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
21. 朱钢, 1998:《我国财政支农规模问题分析》,《中国农村经济》第10期。
22. Bates, R. H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
23. Driscoll, J., and A. C. Kraay. 1998. "Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Data." *Review of Economics and Statistics* 80(4): 549–560.
24. Hoechle, D., and S. Basel. 2007. "Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross – sectional Dependence." *The Stata Journal* 7(3): 281–312.
25. Liu, M., J. Wang, R. Tao, and R. Murphy. 2009. "The Political Economy of Earmarked Transfers in a State – designated Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses." *The China Quarterly* 200(1): 973–994.
26. O'Brien, K. J., and L. Li. 1999. "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2): 167–186.
27. Oates, W. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120–1149.
28. Krueger, A. O., M. Schiff, and A. Valdes. 1991. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
29. Rodden, J. 2002. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World." *American Journal of Political Science* 46(3): 670–687.
30. Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416–424.

Do Fiscal Transfers Increase Local Agricultural Public Expenditures?

Yang Liangsong

(School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics)

Abstract: The paper investigates the effect of China's intergovernmental fiscal transfers on local agricultural public expenditures. Theoretical analysis indicates that since local government tends to ignore agriculture, and fiscal transfers have serious default, fiscal transfers cannot increase local agriculture spending. Based on prefectural data of 2003 to 2009, we find that fiscal transfers only have little positive effect on local agricultural public expenditures. In particular, only earmarked transfer has positive effect; general transfer does not have significant effect. Meanwhile, fiscal transfers have better effect in poor regions; and compare with 2007 to 2009, fiscal transfers have greater effect during 2003 to 2006. Finally, fiscal transfers mainly increase expenditure for forestry, but do not increase other agriculture spending. Policy recommendation is that we should make the local governments more accountable and pay more attention to the misappropriation of general transfers.

Keywords: Agricultural Expenditures, Fiscal Transfers, Prefectural Data

JEL Classification: H76, H77, Q18

(责任编辑:赵锐、彭爽)