

区域经济发展与地方政府间合作： 基于重力模型的证据^{*}

王 芳 余 莎 陈 硕

[摘 要] 与央地间纵向关系文献相比,对改革开放以来、特别是1994年分税制改革以来地方政府之间横向关系影响因素的考察则较为匮乏。本文认为地区间经济发展水平差异是影响合作的重要因素。采用2000–2017年我国省级数据并结合重力模型,我们发现经济发展差异的减小会显著增加两省间经济及公共服务合作概率,前者主要由不发达省份的合作积极性提高所实现,而后者主要体现为发达省份主动寻求合作。就政策含义来说,进一步的实证分析发现转移支付制度能够通过降低地方间不平衡来增加地方政府合作意愿。

[关键词] 财政激励;政府间关系;转移支付

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2020) 09-0106-08

一、引言

对我国地方政府行为的考察是理解转型期社会经济发展特征的重要视角之一,已有大量文献致力于中央地方财政设置下地方政府行为的研究。^{[1]–[9]} 和该领域已积累关于中央–地方间纵向关系的丰富成果相比,对改革开放以来、特别是1994年分税制改革以来地方政府之间横向关系影响因素的考察则较为匮乏。总的来说,地方政府间关系在改革开放之后经历了从分割到合作分割共存的局面。分税制改革之前,地方政府间关系最显著的特征是分割:“分灶吃饭”的财政体制使得地方政府对本地企业的利润拥有剩余索取权,价格双轨制又导致了工业品的价格高于原材料价格。^[10] 为尽可能保护本地企业创造利润,地方之间呈现原材料争夺与市场封锁的局面。然而这两个因素在90年代中后期以后均不复存在:“双轨制”在1992年已经废除,而1994年的“分税制”财政体制彻底改变了地方政府和本地工业之间的紧密关系。分税制改革后的地方政府更依赖于外资发展本地经济,造成分割的制度性成因被打破。^[11] 在经济领域,地方政府通过双边或多边合作协议互通资源、共建产业园区及经济圈等多种方式谋求合作。但另一方面,在公共服务合

作领域地方政府的合作动力明显不足,在一些议题上甚至相互扯皮及拆台,其中最典型的案例就是跨区域的污染治理问题。

无论分税制前后,妥善处理地方政府间关系始终是中央政府关注的重要议题之一。面对改革开放初期的地方分割,国务院曾多次发文^①推动横向经济联合、打破地区间市场封锁、搞活商品流通等。分税制改革后,尤其是最近十多年,“促进区域协调发展”是中央政府多次在五年工作计划中提倡的发展战略^②。党的十九大报告也将“实施区域协调发展战略”作为建设现代化经济体系的重要任务之一。显而易见,地方政府间在经济及公共服务上的合作可以充分发挥区域比较优势及规模经济,是实现上述改革目标的重要路径之一。文献也发现地方政府间合作不光可以避免其竞争带来的竞次问题,^[12]也能够通过优化资源配置实现

① 国务院分别在1980、1986及1990年分别发布《关于推动经济联合的暂行规定》、《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》及《关于打破地区间市场封锁、进一步搞活商品流通的通知》,以协调地区间市场封锁并鼓励其展开合作。

② 中央在八五计划中强调要推动“地区经济协作和联合”,在九五、十五、十一五和十二五计划中都强调要“促进区域经济协调发展”。

^{*} 基金项目:国家自然科学基金重点项目“中国国家治理与长期经济发展的历史数据构建及计量分析”(编号:71933002)

作者:王芳,华东师范大学公共管理学院副教授,上海 200062;余莎(通讯作者),西南财经大学财政税务学院讲师,成都 611130;陈硕,复旦大学经济学院教授,上海 200433

新一轮的经济增长点,这在经济下行的大环境中尤显重要。但当前针对我国政府间合作的讨论相对较为有限,本文的目的在于廓清地方政府合作背后的驱动因素及蕴含的政策含义。

我们认为地区间经济发展水平差异是影响地方政府间关系的重要影响因素。就经济合作而言,地区差异的影响可能从两个相反方向实现:一方面,地区间越相似,合作可能越小;由于彼此发展水平相似的地区存在竞争关系,合作动力可能并不强烈;另一方面,地区间越相似,合作可能反而会扩大:合作更易发挥规模经济效益进而提高效率。同样的,地区间差异也可以解释公共服务方面的合作意向,但预期方向不像对经济发展那样存在两个相反方向。一般来说,两地经济发展水平相当时,两地对公共品的需求结构也类似,因而双方政府更容易在公共服务领域合作。因此,地方经济发展差异对经济及公共服务合作的作用是否存在及作用方向的廓清是一个实证问题。

本研究试图基于 2000 至 2017 年的省际数据并结合重力模型对上述假说展开检验。实证研究的观察单位是给定年份的任两省组合。被解释变量是省级政府间的经济及公共服务合作。核心解释变量为两个地区间的经济发展差异。我们发现经济发展差异的减小会显著增加两省间的两种合作。该发现结果揭示出当前我国地方政府更倾向于与自己发展水平相似的地方展开经济及公共服务合作。就合作的方向来说,地区间经济发展差异只影响不发达省份的经济发展合作主动性、发达省份的公共服务合作主动性,对发达省份的经济发展合作主动性、欠发达省份的公共服务合作主动性没有显著影响。

以上实证结果引申出一个具有政策含义的待检验假说。在我国的财政体制设置中,克服地方发展不平衡的制度设置是分税制改革的转移支付制度。^[13]根据现有文献,转移支付制度可以显著提高落后地区的经济增长、缩小地区之间发展差距。^{[14]-[16]}因此我们预期转移支付制度会通过改变地方政府间差异来影响其合作行为。进一步的实证证据证明了该假说:转移支付可以显著提高地方政府合作意愿。我们认为该发现扩展了目前学术界对转移支付的理解:转移支付不仅显著地影响了纵向央地关系下地方政府行为,还起到了调节横向地方政府间关系的作用。

在理论上,本文将地方政府间的横向关系视作地方政府行为之一加以考察,其结论不光有助于我们加深对地方政府的理解,也有助于和该领域现有研究建立联系。同时,传统中央地方关系下对地方政府的考察,认为在各地在央地关系差异之外,其行为趋于同质且可预测。这种分析模式简化了地方政府行为及决策复杂性,特别是忽视了地方政府彼此之间的横向互动关系。因此,本文可被视作当前中国政治经济学及区域研究领域中逐渐关注的“新地方主义”理论的一

部分。^[17]

后文结构安排如下:在第二节将介绍现阶段中国地方政府间关系的类型及特点;第三节将介绍本文的实证方法与数据来源;第四节报告实证结果以及相关稳健性检验;最后是结论及政策含义讨论。

二、中国地方政府间的关系:文献、背景与假说

(一)从分割到合作

改革开放之后,中国地方政府间关系经历了从分割到合作的转变。地方分割在上世纪 80 年代中期到 90 年代初最为严重,主要表现为各种原材料大战、市场封锁及重复建设等^①。Young 认为这种现象背后的成因是“分灶吃饭”的财政体制及价格双轨制,前者使得地方政府对本地企业的利润有剩余索取权,而后者则导致了工业品的价格高于原材料价格。这两个因素在 90 年代中后期以后均不复存在:“双轨制”在 1992 年已经废除,而 1994 年的“分税制”财政体制彻底改变了地方政府和本地工业之间的紧密关系。分税制改革后的地方政府更依赖于外资发展本地经济,造成分割的制度性成因被打破。与 20 世纪 80 年代至 90 年代地方分割不同的是,现阶段中国地方政府间的关系更加多元。在经济领域,地方政府纷纷通过双边或多边协议互通资源、共建产业园区和经济圈等方式实现合作。^{[19][20]}图 1 展示了地方政府间签订的经济及公共服务合作协议数量,从中可以发现:首先,两类合作在 2000 年后持续增加;其次,经济合作协议数量显著多于公共服务合作^②。众所周知,地方政府在公共服务合作领域的一些议题上合作意愿较低甚至相互扯皮及拆台。例如,一些政府出于地方保护考虑往往将污染企业放置于行政交界处上风向或者河流上游位置。Cai 等发现中国省内最下游县的污染活动比其他县域高 20% 多,其原因在于中国为了逃避污染的社会成本而将水污染生产活动迁移到了省内最下游的地方。^[21]Duvivier 和 Xiong 用河北省污染企业的经验证据发现在分权体制下污染企业更容易集中在边界县区域,这一方面可以规避严格的环境审查,又可以享受毗邻市场与便利交通。^[22]除区分地方政府合作的内容,我们还统计了地方政府合作的方向:在样本中,穷省向富省成功寻求合作的案例有 213 个,签订协议数总计为 285 个;富省向穷省成功寻求合作的案例有 203 个,签订协议数为 246 个,此二者并没有显著的差异。

从合作内容来看,政府间合作可以分为经济发展合作与公共服务合作两类。^[23]经济发展领域合作主要包括:通过产业园区共建实现产业转移,促进资本、技术及人才等要素在两地间流动及配置;交通基础设施建设以降低两地间物流成本进而促进双边贸易;鼓

① 例如,内蒙古的羊绒大战,山东、辽宁、吉林、黑龙江的啤酒大战,安徽、江苏、浙江、上海的蚕茧大战;湖南禁运粮食、蚕茧,江西禁运大米、生猪,广东禁运食糖、橡胶等等。

② 数据收集方案详见附录。

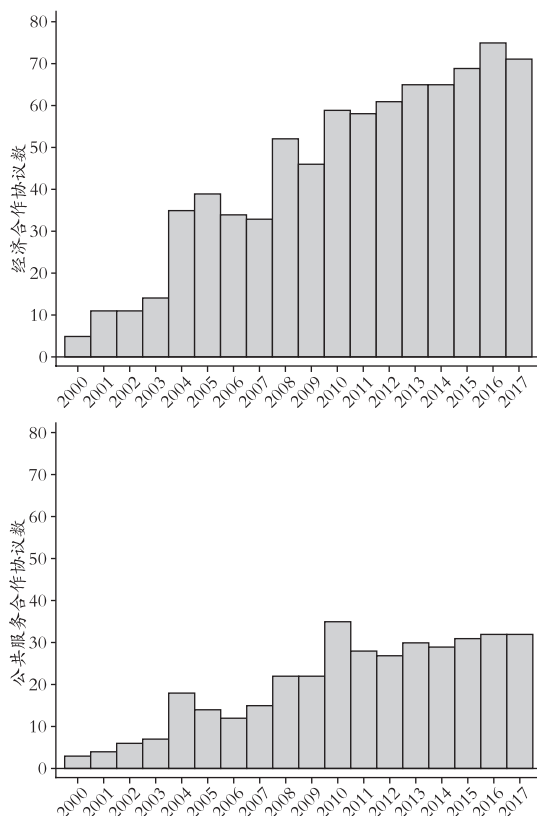


图1 2000-17年省级政府经济及公共服务合作协议

资料来源:慧科新闻媒体数据库(<http://wiseneews.wisers.net/>)。

励企业合作资源共享;以及其他方式比如旅游方面的合作等。一些文献已经发现这些合作对于推动区域经济发展有显著的正面影响:例如,地方合作可以促进经济一体化,引导区域间的产业转移,调节土地资源配置结构等等。^{[24]-[26]}公共服务合作则包括:共同维护市场秩序打击违法犯罪、共同保护资源与环境、加强两地医疗卫生保障体系建设以及促进两地科技文化及教育事业交流等。公共服务方面的合作既有成功的案例,比如浙江安徽两省就新安江流域建立了全国首个跨省区流域生态补偿机制、长三角城市在黄浦江死猪事件之后签订了《长三角城市环境保护合作(合肥)宣言》以期合作治理生态。^{[27][28]}当然,也有很多失败案例,例如淮河跨区域污染治理仍然没有有效解决。^[29]

(二)地区差异与地方政府间合作:一个假说

致力于解释中国经济增长的文献,不管是财政分权还是官员晋升锦标赛理论,均强调地区竞争而非地区合作。如果将合作或竞争视作地方政府理性行为的话,只要合作为官员晋升带来的收益大于其成本,地区间合作依然会发生。^{[30]-[32]}但乔宝云等认为晋升锦标赛框架下地方之间没有合作动力,在分权框架下地方才可能通过合作解决跨区域公共品供给及外部效应等问题。^[33]由于缺乏系统数据,目前学界对于地方政府合作的决定因素及相关政策介入方面均涉及不多。本文试图通过建立省级经济和公共服务合作的数据系统探索这些问题。

就合作的决定因素来说,我们认为地区间差异程

度会显著影响两地政府在经济和公共服务领域的合作意向。就经济合作而言,该异质性发挥作用的原因可能来自以下两个相反的方面:一方面,地区差异越小合作可能越小:在以经济绩效为主要考核指标的晋升锦标体制下,地方政府为发展经济而开展了激烈的竞争,^[34]彼此相似的地区由于存在竞争关系导致合作意向较低;另一方面,地区间越相似,合作可能反而会扩大:相似性不光有利于合作谈判,也更易发挥规模经济效益进而提高效率。中国近年来陆续出现跨地区经济圈,比如环渤海经济圈、长三角经济圈及珠江三角洲经济圈都位于经济发展水平相似地区。相比较而言,关于公共服务合作背后决定因素的讨论依然较为初步。这一定程度上反映了当前地方政府激励所造成的治理偏重:发展地方经济的激励远大于提供公共服务。尽管如此,我们依然认为地区间差异同样能够解释双方在公共服务方面合作的意向,但预期作用为同一个方向:两地经济发展水平相当时,两地对公共品的需求结构也类似,双方政府就更容易在公共服务领域合作。此外,公共服务的提供也存在显著的规模经济问题,这在处理跨界环境污染之类的问题时较为突出,因此,地方间政府便有动力通过合作方式协调处理,也更容易形成多元主体参与的合作网络。^{[35][36]}综上所述,我们认为地区间差异均可能影响地方政府间在经济及公共服务方面的合作可能。

如果上述假说能够得到经验证据的支持,其政策含义在于可以通过缩小地区发展差距来促进合作进而改善地方政府之间的横向关系。在我国的财政体制设置中,克服地方发展不平衡的制度设置是分税制改革的转移支付制度:分税制改革提升了中央财力,使其可以通过转移支付这一政策工具协调区域发展。现有研究发现转移支付可以增加地方政府在基础设施与公共服务等方面的财政支出进而促进经济增长。^[37]大量转移支付资金向中西部等落后地区倾斜有助于缩小区域间的发展差距。本文假设经济发展差距小的地方间更有可能建立合作关系,因此我们预期转移支付制度可通过缩小地区间差距来促进地方政府合作。以下实证考察将基于重力模型及面板数据方法分别检验地区差异、转移支付对政府间合作的影响。

三、实证模型及数据

(一)模型设置

本部分将采用重力模型方法检验地区差异对地方政府间合作行为的影响。重力模型是探索双边贸易决定因素所广泛采用的方法之一。^{[38][39]}该方法已被用来研究我国的地方市场分割、贸易保护及区域一体化等问题。^{[40][41]}实证研究的被解释变量是两省是否

① 跨区域的水污染治理,容易出现地方政府相互推诿责任的现象,而现今中国全面推行的河长制,一方面可以使得各个地方、各级政府明确责任,还可以促使地方之间联合治污、协同督查,改善地方政府间关系。

签订合作协议及协议的数量,核心解释变量为经济发展水平差异。模型设置如下:

$$P(\mathbf{Y}|X_{ijt}) = G(\alpha + \beta gdp_{ijt} + \gamma fis_{ijt} + \zeta open_{ijt} + \eta soe_{ijt} + \theta D_{ijt} + \lambda \Phi + year_t + \varepsilon_{ijt})$$

式中,下标*i, j, t*分别表示*i*省,*j*省,*t*年。被解释变量用向量 $\mathbf{Y}$ 表示,包括两省市某年份是否签订经济发展合作协议、签订经济发展协议数、是否签订公共服务合作协议、签订公共服务合作协议数。 X_{ijt} 表示地方政府合作的影响因素,包括:①核心解释变量 gdp_{ijt} ,即两省市人均 GDP 对数之差的绝对值,用来表示两省在该年的经济发展水平差异;②三个控制变量,分别是: fis_{ijt} ,即两省市财政自主度之差的绝对值,用来考察财政激励的影响; $^{[42]}$ $open_{ijt}$,即两省市贸易依存度(进出口总额占 GDP 之比)之差的绝对值,用来考察开放市场的影响; $^{[43][44]}$ soe_{ijt} ,即两省市国企工业总产值占 GDP 比重之差的绝对值,用来考察经济结构以及政府干预的影响; $^{[45]}$ ③其他影响因素,包括两省市之间的距离 D_{ijt} ,用省会城市间的最短铁路里程测量^①,省市固定效应 Φ ,年份固定效应 $year_t$,以及其他没有纳入模型控制的随机因素 ε_{ijt} 等。

对于上述模型,当被解释变量为是否合作时,我们采用 Logit 模型进行估计,当被解释变量为合作协议数时,我们采用 Poisson 模型进行估计。 β 即为本文感兴趣的待估参数。如上文所述,当因变量是经济发展合作时,我们预期 β 可正可负,当其显著为正时表示两省市经济发展差异越大就越可能开展经济发展相关的合作,为负时则正好相反。当因变量为公共服务合作时,我们预期 β 为正。

(二)数据

实证研究所基于的数据覆盖 2000 至 2017 年,观察单位是给定年份的任每两省组合^②。地方政府合作协议的相关信息为作者根据各省机关报信息整理,具体过程见本文附录。该指标具体用是否合作及合作强度表示,前者为虚拟变量,后者为合作协议数量。表 1 汇报了实证所需数据的指标含义及统计描述。

表 1 各变量的统计描述

变量名称	观察值	均值	标准差
经济发展合作与否	8370	0.08	0.27
经济发展合作协议数	8370	0.16	0.47
公共服务合作与否	8370	0.06	0.24
公共服务合作协议数	8370	0.07	0.28
经济发展水平差异	8370	0.59	0.45
进出口总额 GDP 占比差异	8370	0.63	0.57
财政自主度差异	8370	0.21	0.19
国企比重差异	8370	0.25	0.17

数据来源:省级合作数据来自作者整理。其余数据来自《中国统计年鉴》。

四、实证结果

(一)政府间合作的影响因素

我们首先检验两省间经济发展差异对经济合作的影响,估计结果见表 2。其中第(1)–(2)列的被解释

变量为是否有经济发展方面的合作。相应的方程采用 Logit 模型估计。(3)–(4)的被解释变量为经济合作的协议数量。相应的方程采用 Poisson 模型估计。(2)和(4)列在(1)和(3)列的基础上进一步控制了财政激励、开放程度及国有经济比重的差异。我们发现,估计结果一致地显示经济发展差异减小显著的增加两省间经济合作:两地人均 GDP 差异降低 1%,两省市政府签订经济发展合作协议的概率会增加约 0.4%,两省市政府签订经济发展合作协议的数量会增长约 12%。该结果^③揭示出当前我国地方政府更倾向于与自己发展水平相似的地方共同努力打造经济圈以实现区域经济一体化及规模经济。

就其他控制变量来说,两省市财政自主度及开放程度差异并不影响两省间是否建立经济发展合作关系。这意味着地方政府间并没有因为税收竞争及国际贸易而放弃国内合作。但国有经济比重差异显著影响政府间是否开展经济发展合作及合作强度:国企比重差异每增长 1%,两地方政府建立经济发展合作关系的概率将提高 0.4%,签订的合作协议数将增长 20%。我们认为这可能是由于地方政府对国有企业的依赖所致。研究表明,在转型期的中国,地方政府更愿意保护承担了更多政策负担、维护当地福利的国有企业,从而采取市场分割、阻碍新进企业的立场,因此不难理解国企占比相似的两个省市更不容易建立起合作关系。

表 2 经济发展合作的影响因素

解释变量	经济发展合作与否 Logit		经济发展合作协议数 Poisson	
	(1)	(2)	(3)	(4)
经济发展差异	-0.31*** (0.04)	-0.36** (0.11)	-5.33** (1.73)	-12.15* (6.57)
财政自主度差异		0.05 (0.20)		-8.14 (8.79)
开放程度差异		0.04 (0.07)		-0.47 (3.07)
国企比重差异		0.42*** (0.13)		20.26** (14.51)
年份固定效应	是	是	是	是
省固定效应	是	是	是	是
对哑变量	是	是	是	是
Wald 统计量			146.20	174.22
LR 统计量	173.26	200.45		
观察值	5570	5570	5570	5570
组数	352	352	352	352

注:(1)和(2)列的估计系数为边际作用。括号内稳健标准误,***代表 $p < 0.01$,**代表 $p < 0.05$,*代表 $p < 0.1$ 。

我们用同样的模型设置估计经济发展差异对公共服务合作的影响,实证结果见表 3。和表 2 的结论相似,公共服务合作与否及合作强度同样随着两省间经济发

① 由于邻近地区更有利于发挥区域间的规模经济优势,距离也是影响地方政府间合作与否的最重要因素之一。对距离的测量指标很多,除了铁路里程,我们也尝试用公路里程,结果差异很小。参考文献[46]和[47]。

② 中国有 31 个省(市),将任每两省进行组合,总共有 465 ($C_{32}^2=465$)对可能的合作伙伴。

③ 该发现在进一步控制两省市城市化水平、农业规模、城乡收入差距、人口结构(抚养比)等省间差异后仍然成立。

展水平差异变小而增加;两地人均 GDP 差异降低 1%,两省市政府签订公共服务合作协议的概率会增加约 0.1%,两省市政府签订公共服务合作协议的数量会增加约 0.7%。该结果揭示出当前我国地方政府更倾向于与自己发展水平相似的地方携手提供公共服务以满足两地居民相似的公共需求,例如解决跨区域公共品供给、外部效应等。就其他控制变量来说,地方财政自主性指标对公共服务领域的合作没有显著作用。开放程度会增加合作的可能,但对合作的强度无显著影响。和对经济发展合作用相反,国企比重对公共服务合作没有作用,这意味着国企在地方合作中的作用主要体现在经济发展上。

表 3 公共服务合作的影响因素

解释变量	公共服务合作与否 Logit		公共服务合作协议数 Poisson	
	(1)	(2)	(3)	(4)
经济发展差异	-0.11*** (0.04)	-0.12** (0.06)	-3.55*** (0.47)	-0.74*** (0.02)
财政自主度 差异		-0.22 (0.37)		-2.25 (1.63)
开放程度差异		0.10** (0.06)		-0.65 (1.26)
国企比重差异		0.31 (0.75)		1.77 (0.19)
年份固定效应	是	是	是	是
省固定效应	是	是	是	是
对哑变量	是	是	是	是
Wald 统计量			70.63	81.47
LR 统计量	84.21	89.01		
观察值	4416	4416	4416	4416
组数	182	182	182	182

注:(1)-(2)列的估计系数为边际作用。括号内稳健标准误,***代表 $p<0.01$,**代表 $p<0.05$,*代表 $p<0.1$ 。

(二)合作方向:谁主动发起合作

上述结果揭示出经济发展差异对省际经济及公共服务合作的决定作用。另外一个需要廓清的问题是合作方向:哪一方是合作的主动方。我们将总样本分为两个子样本:(1)经济发展落后省主动向发达省寻求合作,此时欠发达省为合作主动方,发达省为合作被动方;(2)发达省向落后省寻求合作,此时欠发达省为合作被动方,发达省为合作主动方。估计结果见表 4A,其中(1)和(2)列的被解释变量分别是欠发达省份是否主动寻求合作及合作强度,(3)和(4)列是发达省份是否主动寻求合作及合作强度。我们发现,经济发展差异只影响不发达省份的合作主动性:当双方人均 GDP 增长率差异降低 1% 时,欠发达省份主动签订经济发展合作协议的概率将提高约 0.6%,数量将增加 4.3%。但经济发展差异对发达省份的合作主动性没有显著影响。就其他控制变量来说,国有企业比重的差异会显著降低欠发达地区经济合作的意愿,对发达地区的合作意愿没有影响^①。换言之,表 2 的实证结果主要体现为欠发达省市向发达省市寻求的合作。

表 4 进一步检验经济发展差异对发达及欠发达地区公共服务合作意愿的影响。与表 3 结果一致的是,我们发现省际间的经济发展差异扩大同样会减少公共服务合作可能性,但主要体现在发达省份主动谋求的公共服务类合作:当两地人均 GDP 增长差异增加 1% 时,发达省市主动与欠发达省市签订公共服务合作协议的概率将减少 0.03%,签订的合作协议,数量减少 3.81%。

表 4 经济发展差异与地方政府合作意愿

	A:被解释变量:经济合作				B:被解释变量:公共服务合作			
	欠发达省份主动寻求合作		发达省份主动寻求合作		欠发达省份主动寻求合作		发达省份主动寻求合作	
	合作与否 Logit	合作协议数 Poisson	合作与否 Logit	合作协议数 Poisson	合作与否 Logit	合作协议数 Poisson	合作与否 Logit	合作协议数 Poisson
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
经济发展差异	-0.57*** (0.09)	-4.31* (1.83)	-0.05 (0.26)	-10.23 (13.47)	-0.41 (0.57)	-2.78 (2.70)	-0.03* (0.02)	-3.81*** (0.98)
财政自主度差异	0.24 (0.19)	-4.36 (5.69)	-0.14 (0.57)	-1.27 (2.35)	-0.18 (0.36)	-2.63 (9.26)	-0.17 (1.29)	-2.56 (2.66)
开放程度差异	-0.02 (0.17)	-0.13 (1.90)	0.02 (0.06)	-0.18 (0.57)	-0.10 (0.18)	-0.11 (1.26)	-0.12 (0.80)	-2.46** (1.15)
国企比重差异	0.47*** (0.11)	12.54** (10.07)	0.20 (0.17)	3.12 (3.85)	0.45 (0.28)	2.31 (4.48)	0.16 (2.28)	3.12** (1.65)
观察值	4674	4674	4582	4582	4674	4674	4582	4582
组数	243	243	222	222	243	243	222	222

注:(1)、(3)、(5)及(7)列为边际作用。所有方程均控制年份、省份及对固定效应。括号内稳健标准误,***代表 $p<0.01$,**代表 $p<0.05$,*代表 $p<0.1$ 。

综上所述,经济发展水平差异的扩大降低了省级间经济及公共服务合作的概率。就合作的方向来说,欠发达地区更有动力谋求经济合作,而发达地区则有动力在省际间推动公共服务合作。地区差异在政府间合作所扮演的显著作用自然让我们想到转移支付在其中的作用。旨在降低地区间发展差距的转移支付制度预期会增加政府间合作,以下将实证检验该假说。

五、转移支付与地方政府间合作

自分税制改革以来,中央财力得到不断加强,转移支付在调节央地关系上日益发挥着重要的作用。现有研究发现一般性转移支付和专项转移支付均可以促进贫困落后地区的经济增长,缩小区域间经济发展差距。

^① 类似于表 2,该发现在进一步控制两省市城市化水平、农业规模、城乡收入差距、人口结构(抚养比)等省间差异后仍然成立。

结合上文发现,我们预期转移支付可以通过改变地区发展差距来影响地区间合作,以下将检验该假说。

实证检验转移支付对地方政府合作意愿影响的被解释变量包括4个:该省该年是否有经济合作及合作协议数量、是否有公共服务合作及合作协议数量。核心解释变量是人均转移支付对数值,该变量等于中央对地方的财政补助减去税收返还后取对数值^①。此外,我们也控制了开放程度及国企比重等控制变量,控制了省市固定效应和年份固定效应。另外,由于此时我们更关注合作伙伴关系中的一方,实证模型中就不再需要控制距离。与上一节相同,我们分别采用Logit模型、Poisson模型来估计是否合作、合作协议数量。图2展示了核心解释变量对上述4个被解释变量估计结果的点估计值及相应95%置信区间^②。

图2的结果显示转移支付可以显著提高地方政府合作意愿。具体来说,每提高10%的人均转移支付可以分别增加26%和10%左右的经济及公共合作概率,分别提高经济和公共服务合作协议数量7.32和4.37个。我们在方程中增加人均GDP、民族地区以及人口年龄结构之后上述发现依然成立。上述发现意味着转移支付制度的确可以促进地方合作,特别是对经济发展合作的促进作用更加明显。

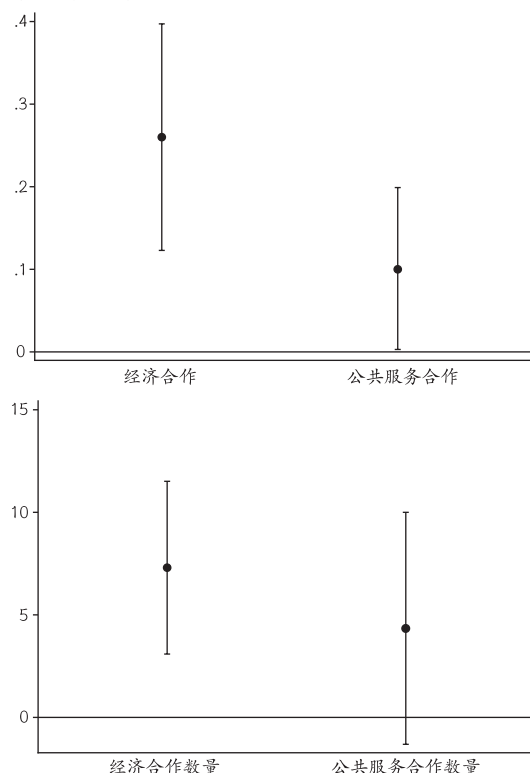


图2 转移支付与地方政府合作

资料来源:作者自制。

上述结果不仅对于中国区域经济发展有着重要的现实指导意义,从理论的角度来看,我们认为它还扩展了目前学术界对转移支付的理解:转移支付不仅可以降低地区间不平等、提高地方公共服务水平、优化地方财政支出结构等,还起到了显著调节地方政府间关系

的作用。该结论与现有文献观点一致:转移支付可降低地方竞争及增强地方合作。就其机制来说,现有文献强调将转移支付当成中央促进地方参与区域分工的激励工具,^{[49][50]}我们则更关注转移支付通过降低地方异质性而推动合作。

六、结论

对我国地方政府行为的考察是理解转型期社会经济特征的重要视角之一,已有大量文献致力于中央地方财政设置下地方政府行为的研究。和该领域业已积累关于中央-地方间纵向关系的丰富成果相比,对改革开放以来,特别是1994年分税制改革以来地方政府之间横向关系影响因素考察则较为匮乏。本文认为,地区间经济发展水平差异是影响地方政府间关系的重要影响因素。采用中国2000-2017年省级数据并结合模型方法对上述假说展开检验。我们发现经济发展差异的减小会显著增加两省间的两种合作。就合作的方向来说,我们发现,地区间经济发展差异只影响不发达省份的合作主动性,但对发达省份的合作主动性没有显著影响。结合在我国的财政体制设置中,克服地方发展不平衡的制度设置是分税制改革的转移支付制度。我们因此进一步检验了转移支付制度对地方政府合作行为。进一步的实证证据证明了该假设:转移支付可以显著提高地方政府合作意愿。

我们认为本文的发现将地方政府间的横向关系视作地方政府行为之一加以考察,其结论不光有助于我们加深对地方政府的理解,也有助于和该领域现有研究建立联系。同时,就政策含义来说,本文结论扩展了目前学术界对转移支付的理解:转移支付不仅显著地影响了地方政府行为,还起到了显著调节地方政府间关系的作用;继续增加对落后地区的转移支付以及优化转移支付结构有助于促进地方合作,进一步实现区域平衡发展。①

【参考文献】

- [1] Xu, C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 2011 (49): 1076-1151.
- [2] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007 (3).
- [3] Chen, C. Fiscal Decentralization, Collusion and Government Size in China's Transitional Economy. *Applied Economics Letters*, 2004 (11): 699-705.

① 研究发现(参见文献[48]),一般性或者财力性转移支付对缩小地区差异的作用最为显著,而税收返还反而还可能加剧地方发展差距,因此我们剔除了税收返还。转移支付以及税收返还数据来自于《地方财政统计资料》(2000-2009),2010年及以后的转移支付来自于《中国财政年鉴》,税收返还为作者根据94-98年转移支付变化率估算获得。

② 为省篇幅,此处仅报告核心解释变量的估计结果,感兴趣的读者可以向作者索取其他回归结果。

- [4] 陈诗一,张军.中国地方政府财政支出效率研究:1978-2005[J].中国社会科学,2008(4).
- [5] 吴木铨,林谧.政府规模扩张:成因及启示[J].公共管理学报,2010(4).
- [6] 乔宝云,范剑勇,冯兴元.中国的财政分权与小学义务教育[J].中国社会科学,2005(6).
- [7] 龚锋,卢洪友.公共支出结构、偏好匹配与财政分权[J].管理世界,2009(1).
- [8] 陈硕.分税制改革、地方财政自主权与公平品供给[J].经济学(季刊),2010(4).
- [9] Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 2005(89): 1719-1742.
- [10] Young, A. The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the Peoples Republic of China. *The Quarterly Journal of Economics*, 2000(115): 1091-1139.
- [11] Han, L., and Kung, J. Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 2015(116): 89-104.
- [12] Oates, W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999(37): 1120-1149.
- [13] 范子英.中国的财政转移支付制度:目标、效果及遗留问题[J].南方经济,2011(6).
- [14] 张恒龙,秦鹏亮.政府间转移支付与省际经济收敛[J].上海经济研究,2011(8).
- [15] 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).
- [16] 詹新宇,白晨曦.中央对地方转移支付的经济发展不平衡效应研究——基于省际面板数据的经验分析[J].南京审计大学学报,2019(3).
- [17] Rithmire, M. China's 'New Regionalism' - Sub-national Analysis in Chinese Political Economy. *World Politics*, 2014(66): 165-194.
- [18] 张可云.区域大战与区域经济关系[M].北京:民主与建设出版社,2001.
- [19] 杨爱平.区域合作中的府际契约:概念与分类[J].中国行政管理,2011(6).
- [20] 张怡,李维娜.基于行政权协调的都市圈地方政府合作模式研究[J].中国行政管理,2016(1).
- [21] Cai, H., Chen, Y., and Gong, Q. Polluting thy Neighbor: Unintended Consequences of China's Pollution Reduction Mandates. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2016(76): 86-104.
- [22] Duvivier, C., and Xiong, H. Transboundary Pollution in China: A Study of Polluting Firms' Location Choices in Hebei Province. *Environment and Development Economics*, 2013(18): 459-483.
- [23] 曾婧婧.泛珠三角区域合作政策文本量化分析:2004-2014[J].中国行政管理,2015(7).
- [24] 张学良,李培鑫,李丽霞.政府合作、市场整合与城市群经济绩效——基于长三角城市经济协调会的实证检验[J].经济学(季刊),2017(4).
- [25] 杨本建,王珺.地方政府合作能否推动产业转移——来自广东的经验[J].中山大学学报(社会科学版),2015(1).
- [26] 余莎,游宇.合伙卖地? 地方政府合作与土地资源配置[J].财经研究,2017(12).
- [27] 新蓝网·浙江网络广播电视台.跨省协同,长三角生态治理显成效[EB/OL]. <http://n.cztv.com/news/12334421.html>.
- [28] 21世纪经济报道.死猪事件催生新机制[EB/OL]. <http://news.hexun.com/2013-04-15/153183710.html>.
- [29] 王圣志,杨玉华.淮河治理二十年,情况怎么样?[J].环境经济,2014(Z2).
- [30] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6).
- [31] 徐现祥,李邠,王美今.区域一体化、经济增长与政治晋升[J].经济学(季刊),2007(4).
- [32] 皮建才.中国地方政府间竞争下的区域市场整合[J].经济研究,2008(3).
- [33] 乔宝云,刘乐峥,尹训东,过深.地方政府激励制度的比较分析[J].经济研究,2014(10).
- [34] Li, H., and Zhou, L. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 2005(89): 1743-1762.
- [35] 锁利铭,杨峰,刘俊.跨界政策网络与区域治理:我国地方政府合作实践分析[J].中国行政管理,2013(1).
- [36] 马捷,锁利铭.城市间环境治理合作:行动、网络及其演变——基于长三角30个城市的府际协议数据分析[J].中国行政管理,2019(9).
- [37] 王艳丽,马光荣.财政转移支付对地方经济增长的影响——基于空间断点回归的实证研究[J].经济评论,2018(2).
- [38] Anderson, J. E. A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *The American Economic Review*, 1979(69): 106-116.
- [39] Anderson, J. E. The Gravity Model. *Annual Review of Economics*, 2011(3): 133-160.
- [40] 赵永亮,徐勇.国内贸易与区际边界效应:保护与偏好[J].管理世界,2007(9).
- [41] 范剑勇,林云.产品同质性、投资的地方保护与国内产品市场一体化测度[J].经济研究,2011(11).
- [42] 陈硕,高琳.央地关系.财政分权度量及作用机制再评估[J].管理世界,2012(6).

- [43] 陈敏, 桂琦寒, 陆铭, 陈钊. 中国经济增长如何持续发挥规模效应? ——经济开放与国内商品市场分割的实证研究[J]. 经济学(季刊), 2008(1).
- [44] 李杰, 黄文平, 李正仕. WTO与中国区域间地方贸易保护壁垒[J]. 世界经济, 2005(2).
- [45] 刘瑞明. 国有企业、隐性补贴与市场分割: 理论与经验证据[J]. 管理世界, 2012(4).
- [46] Post, S. Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action. In Feiock, R.C. *Metropolitan Governance, Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p238.
- [47] 骆许蓓. 论双边贸易研究中重力模型的距离因素[J]. 世界经济文汇, 2003(3).
- [48] 江新昶. 转移支付、地区发展差距与经济增长——基于面板数据的实证检验[J]. 财贸经济, 2007(6).
- [49] 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).
- [50] 邓明. 中国地区间市场分割的策略互动研究[J]. 中国工业经济, 2014(2).
- (责任编辑 慕青)

Regional Economic Development and Local Government Cooperation: Evidence from Gravity Model

Wang Fang Yu Sha Chen Shuo

[**Abstract**] The literature rarely discusses China's local governments' cooperation on both economy and public service after tax reform in 1994. This paper proposes that the regional difference of economic development is a significant determinant of such cooperation, and uses provincial data from year 2000–2017 to test it with gravity model. We find that reducing the economic development differences can significantly improve the cooperation on both economy and public service, the former of which is mainly achieved by the increased initiative of the relatively under developed provinces while the latter is through the increased initiative of the developed provinces. For policy implication, our empirical analysis finds that transfer payments can enhance cooperation by reducing the regional imbalance.

[**Keywords**] fiscal incentives, intergovernmental relations, transfer payment

[**Authors**] Wang Fang is Associate Professor at the School of Public Administration, East China Normal University. Shanghai 200062; Yu Sha is Lecturer at the School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics. Chengdu 611130; Chen Shuo is Professor at the School of Economics, Fudan University. Shanghai 200433

附录: 省级政府间合作数据的搜集及处理

我国地方政府领导经常会去其他省(市)考察,在这期间双方领导或部门行政负责人会签署有关经济建设或社会发展合作的各种合作协议。关于这些访问及签订协议的信息,涉及省份的机关报都会报道。本文搜集方法是系统检索各省机关报每日报道。具体来说,我们通过慧科新闻媒体数据库(<http://wisenews.wisers.net/>)检索这些报纸内容,分为以下几个步骤:第一,用关键词“合作”检索出所有在主题中包含该关键词的新闻报道;第二,通过人工阅读的方法再从中筛选出涉及省级政府合作的相关新闻报道。最后,从这些新闻报道中提取实证研究需要的变量,包括签订年份、地点、协议名称及合作内容信息。^①就合作内容来说,通过检索,我们发现省级间的合作内容大致分为11个领域:技术/产业、能源煤电、商贸流通、旅游发展、人才劳务、政府行政、环境与资源保护、文化科教、公共安全、医疗卫生以及基础设施。在实证分析中,我们将技术/

产业、能源煤电、商贸流通、旅游发展以及人才劳务归为经济发展合作类别,把政府行政、环境与资源保护、文化科教、公共安全以及医疗卫生归为公共服务类别。由于跨区域基础设施既有公共服务属性也能显著推动两地经济发展,被同时归入两类。就合作的主动方与被动方,一般来说,主动方更愿意承担建立合作关系的交通成本与时间成本。在操作上,我们把签订城市所属省份定义为被动方。

^① 如果遇到多省市联合签订的多边协议,我们将其统计拆分为多个双边协议再纳入统计,例如A、B、C三省同时签订一个多边合作协议,我们将其统计为AB、AC、BC分别都签订了双边协议,以此类推。如果遇到所需变量在新闻报道中没有的情况,我们会根据合作协议名及其他相关信息进行二次检索,检索范围包括:涉及省份的省政府网站、处理区域经济关系的相关政府部门(如浙江省人民政府经济合作交流办公室、山西省投资促进局等)、不同省市或地区建立区域经济合作组织(如泛珠三角论坛)的网站、百度搜索引擎上搜索到的相关新闻报道。我们利用这些额外信息源查漏补缺。