

部长的政治关联效应与财政转移支付分配^{*}

范子英 李 欣

内容提要:分税制改革强化了中央财政集权,各部委掌握的资源越来越多,地方与部委的政治关联强度会显著影响其获得的财政转移支付。本文基于2003年部长更换的自然实验,利用倍差法研究了部长的政治关联的影响,研究发现:(1)新任部长的政治关联效应会使其来源地的地级市获得的专项转移支付增加2亿元,如果是重要部委的部长,该效应上升至9.4亿元,相当于在原有水平上增加130%;(2)政治关联效应在部长的一个任期之内是非线性的,呈现先上升后下降的“倒U型”的趋势;(3)增加政治关联和减少政治关联的效应是非对称的,部长卸任并没有伴随着专项转移支付的显著减少;(4)政治关联效应仅体现在正部长,副部长对其来源地获得的财政资源影响不大。

关键词:转移支付 政治关联 部长

一、引言

我国1994年分税制改革以来,中央财政的集权程度得到强化,中央对地方的财政转移支付也随之快速增长。以2012年为例,中央财政收入5.6万亿,其中4.5万亿直接转移给地方财政,占地方财政收入的比重高达74%。巨额的转移支付对地方财政支出产生了重要的影响,缓解了地区间的财力不均等(Tsui, 2005; 尹恒和朱虹, 2009)、促进了公共服务均等化(张丽华和汪冲, 2008)和地方的基础设施建设(范子英, 2013);但是转移支付也扭曲了地方政府的行为,产生了扩大地方政府规模的“粘蝇纸效应”(付文林和沈坤荣, 2012; 袁飞等, 2008; 范子英和张军, 2010)、诱发了更多的地方官员腐败(范子英, 2013)。由于我国转移支付的数额巨大、影响深远,其分配机制就显得至关重要,良好的分配机制能够在效率损失最小的情况下达到国家层面的战略目标。然而,迄今文献上却很少研究我国的转移支付是如何分配的,最近贾晓俊和岳希明(2012)尝试推进这方面的工作,但也仅限于探讨均衡性转移支付的分配。

与本地筹集的收入相比,转移支付收入是一个公共池(common pool),由本地承担的税负几乎可以忽略不计,对地方经济也没有税收的效率损失,因此各地都有激励向中央财政争取更多的转移支付(Weingast et al., 1981; Knight, 2004)。早期的公共财政理论认为,中央财政是基于效率和公平的权衡对转移支付进行分配,如地区间财力均等化或公共服务均等化,因此各地获得的转移支付都是外生给定的(Oates, 1999)。后来的政治经济学研究发现转移支付的分配嵌入了政治家的利益,政治家出于连任的考虑会对转移支付的分配产生影响,如美国的国会议员为了能够获得地方选民的支持,会倾向于为来源地争取更多的联邦政府的转移支付,因此各地的政治关联与其获得的转移支付直接相关(Knight, 2008)。

^{*} 范子英、李欣,华中科技大学经济学院,邮政编码:430074,电子信箱:ivannj@163.com, lxbyjy@163.com。本研究得到国家自然科学基金资助项目(项目批准号71303083)、教育部人文社会科学研究基金青年项目(项目批准号11YJC790039)、华中科技大学中央高校基本科研业务费(项目批准号2014AC040)和中国经济改革研究基金会的资助。本文曾在复旦大学、上海交通大学和中山大学报告过,感谢与会者的评论和建议。特别感谢两位评审人的建设性意见,当然文责自负。

中国同样如此,“跑部进金”是中央和地方在转移支付分配过程中博弈的形象写照,但是关于中国的政治关联的研究主要集中在经济增长和公司金融领域,如地方领导的中央工作经历是否会影响地方经济增长(王贤斌和徐现祥,2008;张平等,2012)、企业家的人大代表资格是否会缓解其融资约束(陈钊等,2008;罗党论和甄丽明,2008;余明桂和潘红波,2008;于蔚等,2012)。只有少数文献尝试研究政治关联对地方转移支付的作用,如中央下派的官员是否带来了更多的转移支付(张牧扬和李力行,2012),在更高一级政府的任职经历是否会对地级市的转移支付产生影响(卢洪友等,2011),但是这些文献面临了相同的难题,即官员下派和转移支付的增加是同时决定的,上级政府为了提振某地的经济增长,指派一名有经验的官员到地方任职,同时在转移支付的分配上对该地倾斜,因此即使下派的官员增加了地方的政治关联,这种政治关联与新增的转移支付之间也没有因果关系。

本文以在任的部长为研究对象,考察其与来源地的政治关联是否会影响到地方获得的转移支付。与以往的研究相比,这样处理的优势是:首先,部长的当选对其来源地是外生的冲击,与转移支付之间不存在反向因果关系,因此也就避免了既有文献中的内生性难题;其次,中央对地方的财政转移支付的实际决策部门是中央各部委,特别是专项转移支付的分配几乎涵盖了中央所有的部委;最后,部长对各自部委的转移支付有排他的决策权,这些转移支付往往都是针对某个特定领域的补助,部长在这些领域的专业知识背景和工作经历更优秀,因此话语权更大。我们以2003年政府换届时的部长更换为自然实验,运用倍差法(difference-in-difference, DID)研究地方政治关联的变化是否影响其2003—2007年间获得的转移支付,结果显示新任部长平均使得其来源地的专项转移支付增加2亿元,如果是财政部、发改委、劳动和社会保障部等重要部委的部长,政治关联的效应会上升至9.4亿元,增幅为130%;部长在任期的第三年和第四年的效应最大,头尾年份则较小,因此呈现“倒U型”关系;与部长的上任不同,部长卸任导致的政治关联的减少并没有伴随着其来源地的转移支付的减少;而在同一个部委内部,“一把手”的作用远大于其他领导,副部长的政治关联效应并不显著。

本文的贡献主要是两方面:一是为转移支付相关领域的研究提供了较好的切入点,有很多的文献评估了转移支付的作用,如财力均等化、公共服务均等化等,但都不可避免地遇到了内生性困扰,本文发现部长政治关联带来的转移支付足够外生,因此可以用来完善这些领域的研究;二是为财政转移支付的改革提供了借鉴,我们发现恰恰是因为专项转移支付缺乏明确的分配制度,才使得部长个人的作用凸显出来,并导致了地方与中央之间无穷无尽的讨价还价和“跑部进金”。论文其他部分安排如下:第二部分是文献的回顾;第三部分是我国的三大转移支付制度和本文的理论假说;第四部分介绍本文的研究设计;第五部分是实证结果及解释;最后是全文的结论。

二、文献回顾及评论

任何国家都存在规模不等的纵向财政转移支付,这些转移支付要么是为了解决财政收入与政府层级的不匹配问题,如流动性和再分配性质的税基集中到更高层级的政府征收(Musgrave, 1983),要么是为了提高财政支出的效率,如弥补财力缺口、促进公共服务均等化或调控宏观经济(Boadway, 2007)。转移支付可以按照是否指定用途、是否需要配套、是否有最高限额三个属性进行归类,其中指定用途的转移支付也称为专项转移支付(earmarked grants),虽然世界各国针对转移支付的分配都制定了相应的规章制度,甚至是具体的分配公式,但是在具体的财政实践中还是出现了不同程度的偏离,而与项目绑定的专项转移支付的分配则更无章可循(Broid & Timmons, 2012)。

早期的财政联邦主义的文献认为政府间的转移支付是中央政府为了最大化全体人民的福利,在效率和公平之间权衡的结果,转移支付使得每一个政府层级的责任与资源匹配(Oates, 1999)。

后来的政治经济学的文献发现,纵向的转移支付还蕴含着政治家自身的利益,他们会倾向于将资源更多分配给那些政治关联的地区和群体,理论上强政治关联和弱政治关联的州都可能获得更多的转移支付,如执政党要争取左右摇摆的州的支持(Lindbeck & Weibull, 1987),或者是对一贯支持的州的回报(Cox & McCubbins, 1986)。实证上这两种结论都得到了验证,例如在1984—1990年间,民主党控制了美国的国会,民主党投票人更多的州获得了更多的联邦转移支付(Levitt & Snyder, 1997),而摇摆不定的州也获得了更多的转移支付(Arulampalam et al., 2009)。政治关联的效应在其他国家和地区也同样存在,在瑞典,临时性的转移支付项目往往分配给那些中立的地区,以获取这些地区的政治支持(Dahlberg & Johansson, 2002);在阿尔巴尼亚,政府的补助不仅仅针对摇摆不定的社区,那些可以决定在议会中能否获得多数席位的社区同样重要(Case, 2001)。

由于政治关联的回报可观,地方政府和地方企业也会尝试建立更多的政治联系。例如在印度,各州的党派公开宣称支持联邦政府,从而获得更多的转移支付(Arulampalam et al., 2009);反之,在选举年份,中央政府甚至还对未公开支持的州进行惩罚,减少他们应获得的联邦资金(Brollo & Nannicini, 2011)。企业则可以通过向议员的选举进行捐赠,以建立与未来议员的政治关联,企业未来的回报也会随之增加,并且企业还会策略性地在同一个州资助多名政治家,以获得更高的回报(Cooper et al., 2010)。

议员的当选与地方企业的捐赠相关,使得这种政治关联存在内生性的风险,因此简单比较议员的数量与其来源地的转移支付也就可能产生有偏的估计。最近的一些研究尝试利用更加外生的冲击来度量政治关联,例如在美国,参议院和众议院都下设了一些专门的委员会,专门委员会负责某一专业领域的相关部门,如国会中的银行委员会(Banking Committee)负责监管美联储、财政部、证券交易委员会和其他金融服务部门(Gropper et al., 2013),虽然议员的当选可能是内生的,但是当选的议员被任命为某个委员会的成员则是外生的。Knight (2002)考察了美国交通委员会(Transportation Committee)的成员与联邦高速公路援助项目(Federal Highway Aid Program)^①的分配,发现参议院的交通委员会的成员与其来源地的公路项目正相关,并且国会委员会的成员主要是利用他们的提案权(Proposal Power)将交通基础设施项目投向他们的家乡(Knight, 2005)。

虽然委员会成员都具有一定的权力和影响力,但是委员会的主席拥有的权力大得多,他们能够设定立法的议程,讨论一些能够影响行业发展的规章制度的合理性,一些法案甚至是以某个委员会主席的名字命名的。Gropper et al. (2013)研究了银行委员会主席的政治关联的影响,发现银行委员会主席所在州的银行资产回报率比其他地区要高0.14%—0.15%。Cohen et al. (2011)对委员会主席的政治关联与转移支付的分配展开研究,他们将美国两院的委员会按照重要程度进行排序,分别选取了第1个、前3个、前7个和前10个重要委员会,发现委员会主席使得所在州的总体转移支付平均增加9%—10%,专项转移支付的增幅则高达40%—50%,并且越重要的委员会的效应越大,当委员会主席卸任时,政治关联的效应会出现反转。

我国的立法机构中也有类似于美国国会委员会的机构,如全国人大财经委员会、教科文卫委员会等,但是这些委员会的数量要远远少于美国,例如十二届全国人大中仅有9个专门委员会,主要负责研究、审议和拟订有关议案,并不涉及到具体项目的分配,因此其对地方获得的转移支付的影响较小。我国转移支付的分配权力主要保留在国务院的各部委,并且中央对地方的转移支付的预算不够细化,其中专项转移支付仅有加总的预算,这使得各部委的权力比美国国会委员会的权力还要大,各部长与其来源地的政治关联就会对转移支付的分配产生影响。有一些文献尝试建立中国

^① 美国的联邦高速公路援助项目是从汽油销售征税,将筹集的税收收入补充到联邦高速公路信托基金(Federal Highway Trust Fund),该基金主要用于各州的公路建设和维护费用,分配的方式是有限额、带配套条款的专项转移支付(Knight, 2002)。

的政治关联与转移支付之间的联系,如地方官员在中央的任职经历、现任中央委员的来源地等等(卢洪友等,2011;张牧扬和李力行,2012;范子英,2013),但这些研究有以下几点不足:(1)没有理清中国转移支付的分配模式,中央官员的任职部门众多,除了那些曾经在部委任一把手的官员外,其他官员对转移支付的影响都非常小,而中央委员仅是党内的级别,不涉及具体的行政权力;(2)所有下派的官员都会面临内生性的问题,统计上还无法将政治关联与地方因素的作用分离开。

三、中国的转移支付制度与理论假说

我国真正意义上的财政转移支付是在分税制改革之后才出现的。在1980—1993年间,实行的是财政“包干制”,国家财政的初次分配更有利于地方财政,中央财政经常“入不敷出”,仅能对财政严重亏缺的地区进行少量的补助。分税制改革使得全国的财政资源向中央一级财政集中,1993年中央财政占全国财政收入的比重为22%,此后基本维持在50%左右的水平。分税制改革并没有同步调整中央和地方的支出责任,中央财政在完成本级财政支出后还有大量的财政盈余,因此向下级政府的转移支付也显著增加,从1994年的1819亿元增加到2010年的32341亿元,年均增长19.7%,财政转移占当年中央财政支出的比重也从43.9%上升到66.9%。

与其他国家不同的是,中国在分税制初期主要通过税收返还的形式将财政资源转移给地方,其所占比重高达74%。不过在政策设计中,中央财政掌握了大部分新增的税收收入,因此随着时间的推移和经济的快速增长,两税返还在中央财政的比重逐渐下降,中央财政的盈余也逐渐增多。这些财政盈余是以财力性转移支付的形式拨付给地方^①,与税收返还不同的是,财力性转移支付与地方的财政能力成反比,这样一方面能够缓解基层财政的困难,另一方面也能达到均衡地区间财力的目标,促进基本公共服务的均等化。财力性转移支付种类较多,一般都是采用“因素法”进行分配,因此对地方财政来说,财力性转移支付与税收返还都是可预期的经常性收入来源。

上述两种类型的转移支付都没有指定用途,并且是地方可以完美预期的,因此与地方财政收入没有本质差异。除此之外,我国还存在规模巨大的专项转移支付,在2011年专项转移支付的金额高达1.7万亿元,占当年全部转移支付的42%。与税收返还和财力性转移支付不同的是,专项转移支付指定了用途,属于“专款专用”,由于是按照项目进行分配,一般也需要地方进行相应的资金配套。我国的专项转移支付具有明显的逆经济周期特征,在1995—2011年间有两个显著的上升阶段,第一个阶段是在1998年遭遇亚洲金融危机时,中央政府采取了扩张性的财政政策,专项转移支付从1997年的516亿元迅速增加至2000年的1648亿元,占全部转移支付的比重也从18%上升至35%;第二个阶段是2008年世界金融危机,中央同样采用扩张性的财政政策刺激地方投资,使得当年的专项转移支付金额再次超过财力性转移支付,成为最主要的转移支付类型,专项转移支付占比在2010年升至历史最高点。

虽然三种转移支付对地方来说都是财政资源的增加,但是其分配过程是完全不同的,与税收返还和财力性转移支付相比,专项转移支付分配的不确定性最大,并且需要地方主动争取。一方面,专项转移支付没有明确、统一的分配制度,专项转移支付立足于解决某些关键领域或关键地区的突出问题,一般是按照项目的形式进行分配,而不同年间的项目类型又存在差异,因此也就没有固定的分配制度。另一方面,专项转移支付的项目分配需要地方部门逐级向上申请,而不是自上而下进行分配,其分配遵循“突出重点,择优支持”的原则,因此不同地区获得的专项转移支付相差较大。

^① 2009年开始,财力性转移支付改称为一般性转移支付,原有的一般性转移支付改称为均衡性转移支付,但所涵盖的内容没有变化。

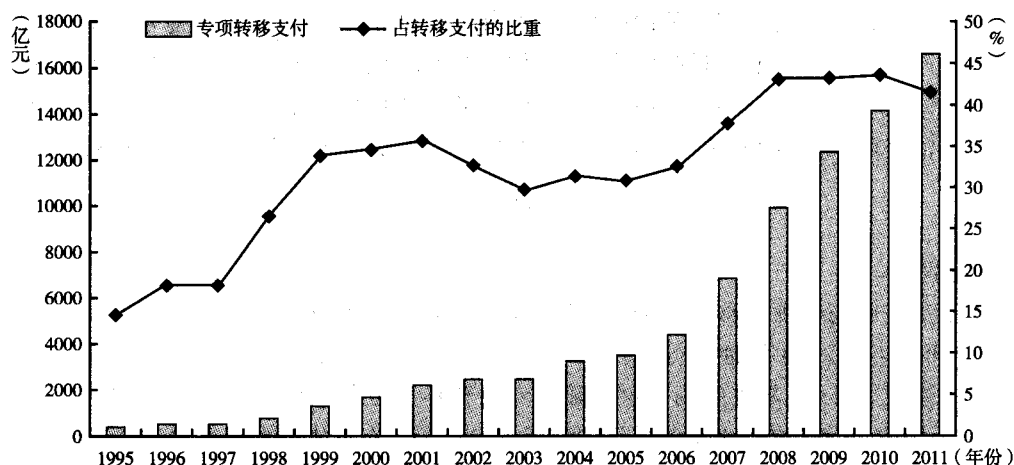


图1 中国历年的专项转移支付及其占比

数据来源：《中国财政年鉴》。

不仅如此，中央各职能部门对相关的专项转移支付的分配都具有决策权。税收返还和财力性转移支付有明确的分配公式，地方和中央的信息是完美对称的，这两类转移支付都是由财政部统一管理。专项转移支付一般都是专业性的项目，需要相应的专业性部委对项目的可行性进行评估，再交由财政部拨付资金，因此各部委对自身负责的专项转移支付有非常大的裁量权。专项转移支付的常规流程如图2所示，首先由国务院划定相应的重点支持领域，确立相应领域的专项项目，交由相关部委向外发布项目信息，基层的对口单位负责组织申报，再逐级汇总到省级对口部门统一上交相应部委，最后由对口部委联合发改委对项目进行审批，通过审批的项目信息交给财政部，由财政部将资金逐级下划到基层财政。

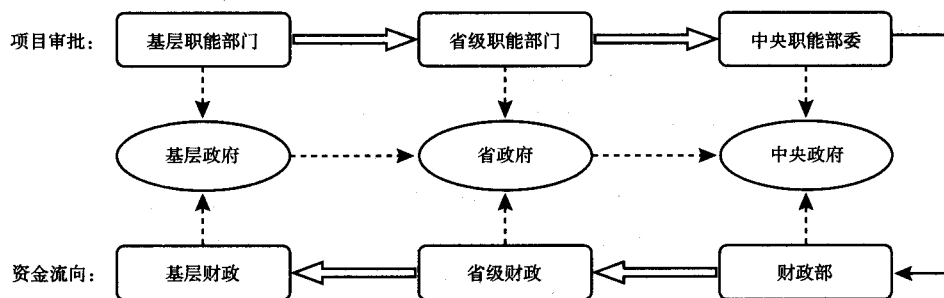


图2 专项转移支付的分配流程

由于专项转移支付的专业性较强，相关职能部委的领导与地方的政治关联会显著影响到地方获得的专项转移支付数量。这种政治关联会通过两个渠道影响到其来源地获得的转移支付，一方面是部长对其来源地有感情，出于情感的需要主动照顾家乡；另一方面是地方政府基于部委领导任职之前的政治联系，加强了与其在任时的互动，在同样努力的情况下可以获得更多的转移支付；不管是部委领导主动还是被动的政治联系，都会使得其来源地获得更多的相应领域的专项转移支付。

更为重要的是，部长的任免与地方的经济发展水平和获得的专项转移支付没有关系，部委领导往往都是从对口的相关专业领域进行选拔的，如从教育部门升至教育部、卫生部门升至卫生部等，很少将不具备专业知识和工作经历的领导干部跨部门调配，在一些技术性较强的部委则更少出现此类情况，如财经、科技、教育、农业等部门。对地方政府来说，新任一个来源于本地的部长是外生

的冲击,特别是,如果任免的是实权部门的部长,这种外生冲击对当地获得的专项转移支付甚至地方财政收入会产生巨大的影响。近些年来中央财政盈余不断扩大,向下级政府的专项转移支付也随之显著增加,部长的政治关联对地方获得的财政资源的作用也越来越大。因此,如果部长存在与其来源地的政治关联,那么我们预期这种政治关联将会显著影响专项转移支付的分配。

四、研究设计

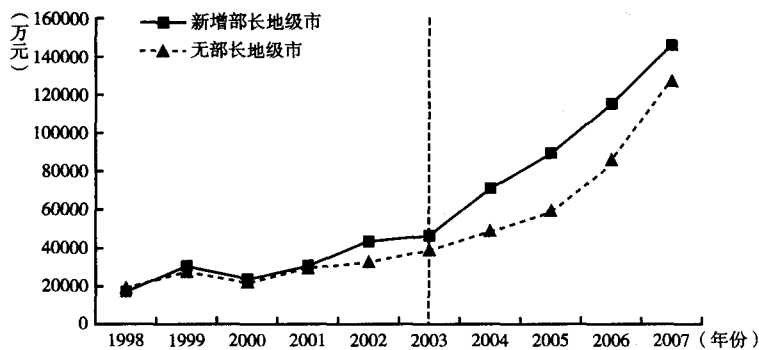
(一)数据样本

在研究政治关联与专项转移支付的关系时,要将部委机构调整的作用与部委领导的作用区分开。我国在1998年和2008年都进行了较大的机构调整,1998年撤销了15个部,新建了4个,2008年撤销了6个新建了5个,部委的调整也伴随着专项转移支付分配权力的调整,比如为了增加对环境领域的整治力度,国务院在2008年组建了环保部,此举势必会对其他部委的权力造成负面影响,减少其他部委能够分配的财政资源,当我们借此评估新任环保部部长的政治关联的作用时,就会将部长的效应与机构调整的效应叠加在一起,高估部长的政治关联的影响。2003年机构调整的幅度最小,仅将原有的国家经济贸易委员会和对外贸易经济合作部合并为商务部,并且新组建的商务部的专项转移支付资源较少,对其他部委的权力几乎没有影响。因此,本文所选取的时间跨度为1998年至2007年。

各部委的部长更换一般都是在一届政府任期结束时进行,在2002年年底至2003年两会期间,有17个部委更换了部长,涵盖了主要的实权部门,如发改委、财政部、劳动和社会保障部等;6个部委没有对部长进行调整,这些也基本是实权较小的部门,如文化部、计生委等;剩下的6个部委在2002年年底之前更换了部长,其中有3个部长因为年龄达到65岁的强制退休年龄,2个部长调任到地方担任省委书记,1个部长被撤职。在1998—2007年间一共有60位部长,大多数的部长在上任初期的年龄就接近或者超过60岁,因此在一个任期结束后将面临退休或是调任其他无实权的部门;有60%的部长任期满5年,任期未满5年的部长主要是三个去向:年龄超过65岁、调任地方一把手、党纪处分或逝世;从部长直接晋升为更高级别官员的仅有5位,2003年新任的部长的政治升迁的可能性更小,甚至平调至地方一把手的机会也比之前更少,因此部长往往是这些官员政治生涯的顶点。

我们收集了29个部委部长和副部长的个人简历,并将其政治关联分别定义为籍贯、出生地和第一工作地,第一工作地定义为在地方(非北京)工作时间最长的所在地。在部长的个人简历中,有的将出生地细化到县(甚至镇),但有的仅报告到地级市,出于统一口径的考虑,我们将政治关联定义到地级市。同时从《全国地市县财政统计资料》中整理出各地级市的财政数据,如预算收入、财力性转移支付、专项转移支付等;从《中国城市年鉴》中整理各地级市的统计数据,如人均GDP、人口规模等,最终形成一个包含政治关联、财政、经济、人口等多维度的地级市面板数据。

在图3中,我们将那些1998—2002年间没有政治关联、2003年新增了政治关联的地级市(即1998—2002年间没有部长出生于该市,2003年有新任部长出生于该市),与那些一直以来都没有政治关联的地级市(即1998—2007年间都没有部长出生于该市)进行对比,这种对比揭示了三个有趣的事实:首先,两种类型的地级市在2003年之前不存在显著差异,这说明部长的更换对地方来说是外生的;其次,部长当选当年的效应不大,政治关联的效应在当选后的第3年和第4年最大,以2005年为例,有政治关联的地级市平均获得的专项转移支付为8.95亿元,比没有政治关联的地级市多51.1%;最后,任期快要结束时,政治关联的效应开始下降,两者仅相差14.9%,这可能是因为任部长已经预期到卸任的可能性,因此开始为交接班做铺垫。

图3 新任部长的出生地与专项转移支付^①

(二) 识别方法

图3的结果说明倍差法非常适合评估政治关联对专项转移支付分配的影响,首先,部长的更换相对地方来说是外生的冲击,满足了DID对政策干预外生性的要求;其次,大多数部长的更换集中在2002年年底至2003年年初,有一个清晰的时间断点;最后,随着中央财政集权程度的加强,各部委在2003年之后掌控的资源

也随之增多,使得政治关联的作用凸显出来。最常用的DID模型如下所示:

$$ran_{it} = \alpha + \beta_1 Minister_i + \beta_2 D03 + \beta_3 Minister_i \times D03 + \gamma X + \varepsilon \quad (1)$$

其中,Tran是专项转移支付的数量,D03为虚拟变量,2003年之后取1,之前取0。Minister是用来区分实验组和对照组,实验组为2003年新增部长的来源地(Minister=1),对照组为1998—2007年间没有部长的地级市(Minister=0),当我们想研究政治关联减少的效应时,实验组则为2003年卸任部长的来源地,Minister和D03交互项的系数即为政治关联的净效应。其中,X为控制变量,分别包括一般预算收入、人均GDP、城市化水平、人口规模和土地面积。在定义各地级市的政治关联时,我们对样本进行了如下的删除处理:地方没有对口部门的部委;部长更换早于2002年年底;部长没有变更的部委;虽然更换了部长,但是部长来源于同一个地级市的部委;来源地部长交叉变更的样本;所有直辖市和省会城市的样本,这些城市与普通地级市的级别不同。

模型(1)一般是在仅能获得两期数据时使用,而我们使用的是1998—2007年256个地级市的面板数据集,可以通过控制双向固定效应的方式消除时间和个体之间的差异,这相当于将模型(1)在时间和个体两个维度上进行展开,因此我们在计量部分使用如下的双向固定效应模型,其中 δ_i 为个体固定效应, γ_t 为时间固定效应:

$$Tran_{it} = \alpha + \beta Minister_i \times D03 + \gamma X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon \quad (2)$$

五、实证结果及解释

(一) 新任部长与卸任部长:政治关联效应的非对称性

我们首先以出生地做为政治关联的度量,表1第一个回归同时控制了时间效应、个体效应以及其他控制变量^②,交互项显著为正,这说明在其他条件相同的情况下,部长会使其出生地的专项转移支付增加两亿元,相当于在平均水平上增加27.7%。其他的控制变量基本也符合我们的预期,地方预算收入也显著为正,这是因为一般的专项转移支付都是采用项目的方式,要求地方进行一定比例的资金配套,因此配套能力越强的地方获得的专项转移支付也越多;人均GDP显著为负,这说明在给定配套能力的前提下,中央还是倾向于将转移支付分配给落后地区,以促进区域之间在基础设施和公共服务方面的均等化;此外,人口规模也是影响专项转移支付分配的因素,比如社会保障领域的专项转移支付就会考虑人口规模,人口越多的地区获得的专项转移支付也越多;城市化水平

^① 例如,农业部门的专项转移支付较多,2002—2006年间的农业部长来自于吉林省吉林市,我们发现2002年之前吉林市和省内其他地级市获得的专项转移支付相差不大,但是到了2004年,前者是后者的两倍多。

^② 实际过程中,我们是分步控制的,出于篇幅的考虑这里没有列出其他结果,有兴趣的读者可以向作者索要。

显著为负,因为专项转移支付中有很高比例是投向农村,因此城市人口占比越多的地区获得的专项转移支付越少;地区的行政区划面积不是影响专项转移支付的重要因素。

第二个回归考察了政治关联减少和增加的效应是否对称,即专项转移支付是否随着部长的卸任而显著减少。2003 年 17 个部委新委任了部长,相应地也有 17 个卸任的部长。我们比较了那些在 2003 年卸任的部长出生地与参照组(一直没有部长的地级市)的差异,第二个回归中的交互项不显著,说明政治关联的减少没有对专项转移支付产生影响,背后可能的原因有两个,一是前任部长还对其任职过的部门有影响,二是每个地级市获得的专项转移支付占全部专项转移支付的比重很小,新任部长不必对原有的分配模式进行大幅度调整。因此,与美国国会委员会主席卸任后的“人走茶凉”不同的是(Cohen et al., 2011),中国的政治关联效应没有随着部长的卸任马上消失。

表 1 部长出生地的政治关联的作用

	政治关联:出生地		籍贯	第一工作地	排除升迁	一般性转移
	新任	卸任				
部长更换 × D03	20366.78 *** (4973.70)	-1523.44 (5536.17)	16336.13 *** (4459.80)	9186.32 * (5231.21)	20366.48 *** (4976.86)	5905.23 (5247.48)
预算收入	0.007 * (0.004)	0.008 ** (0.004)	0.007 * (0.004)	0.011 *** (0.003)	0.007 * (0.004)	-0.045 *** (0.009)
人均 GDP	-0.482 *** (0.067)	-0.491 *** (0.067)	-0.485 *** (0.067)	-0.522 *** (0.067)	-0.482 *** (0.067)	-0.210 (0.136)
人口规模	114.06 *** (25.79)	118.75 *** (25.71)	114.10 *** (25.93)	103.87 *** (26.80)	114.17 *** (25.80)	285.60 *** (36.44)
城市化率	-22670.91 ** (11469.87)	-17332.96 (11437.53)	-22873.95 ** (11529)	-16710.24 (11761.12)	-22726.33 ** (11480.79)	-43981.65 *** (14069.3)
土地面积	-0.421 (0.469)	-0.455 (0.468)	-0.425 (0.472)	-0.217 (0.487)	-0.422 (0.470)	-3.929 *** (1.089)
年份效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
within R ²	0.734	0.731	0.732	0.725	0.733	0.561
城市数	240	238	239	248	239	230
观测值数	2214	2195	2205	2293	2209	1659

注: *、** 和 *** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。

从图 3 可以看出政治关联的效应在部长任期之内是非线性的。我们基于第一个回归将政治关联的效应分解到每一年,即 D03 分别拆分为 2003-2007 各年,再将其结果画在图 4 上,可以清晰地看出各年的效应存在明显的“倒 U 型”:部长上任的第一年(2003)的效应不显著,新任部长之所以没有对其出生地特别照顾,可能是需要一段时间熟悉其掌握的资源;政治关联的作用在第二年(2004)开始体现出来,有政治关联的地级市比没有政治关联的多获得了 2.09 亿元的专项转移支付;政治关联的作用在第三年(2005)达到顶峰,第四年(2006)开始下降,第五年(2007)减少到 1.88 亿元,并且是在 5% 的水平下才显著;综合来看,部长的政治关联效应会使得其出生地在 5 年的时间里一共多获得近 10 亿元的专项转移支付。

我们还从另外几个维度考察了政治关联对专项转移支付的影响,表 1 第三个回归用籍贯地代替出生地,发现籍贯度量的政治关联的效应较小,但是与出生地相比没有太大差异,这是因为大多数部长的籍贯地和出生地相同,例如在 2003 年的 28 个部长中,仅有 4 个部长的籍贯地与出生地不同,两个指标的重叠度较高。我们在第四个回归引入了工作地的政治关联,此时的工作地是指担任

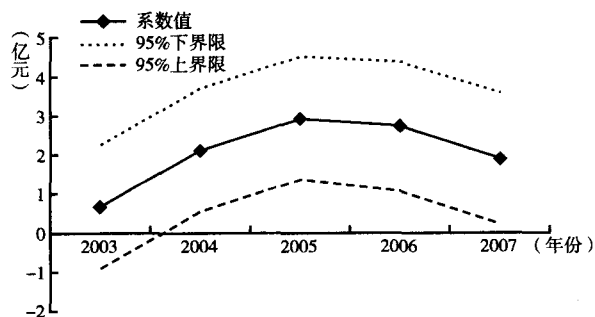


图4 部长的“倒U型”效应

部长前在地方工作最长时间的所在地,该系数符号虽然为正,但是仅在10%的显著性水平下通过检验。因此,相对来说,部长与其出生地的政治关联最强,籍贯地次之,工作地最弱,政治关联的强弱也最终体现在各地获得的专项转移支付。^① 这些结果也在一定程度上厘清了政治关联的作用机制,工作地与部长的联系更多是“被动”的,而出生地 and 籍贯则主要是受到部长“主动”照顾,因此部长政治关联的效应是由情感

效应导致的。

此外,部长自身的政治诉求也可能会影响到其决策,如果部长可以通过改变专项转移支付的分配来获得政治晋升的话,那么前面的估计就可能低估了政治关联的作用。第五个回归剔除了直接晋升的部长样本,此时的结果与前面没有差异。最后一个回归是从反面检验政治关联的作用渠道,估计政治关联是否会对一般性转移支付产生影响,结果与我们的预期一致,一般性转移支付有明确的分配公式,由财政部全权负责,其他部委的部长对此没有影响。

(二) 稳健性检验及扩展

为了获得更加稳健的结论,我们在表2对一些可能的替代性假说进行了检验。第一个回归不再以2003年作为实验设计的截点,而是对部长来源地直接赋值,某市某年至少有一位部长则赋值1,反之赋值0;由于我们同时控制了时间和截面的固定效应,这个赋值后的结果与DID逻辑上是一致的,可以看到部长更换的效应依然显著为正,这说明结果对赋值方式不敏感。第二个回归是在表1第一个回归的基础上加入了省会城市的样本,这样处理的目的是为了考察城市行政级别的影响,可以看到政治关联的效应依然显著,不过系数的下降也说明省会城市能够利用其更高的行政级别获得更多的资源。第三个回归加入了那些没有对口的部委样本,如铁道部、人行、外交部等,虽然这些部委没有向下级政府转移财政资源的直接权力,不过其间接效应还可能存在,即这些部长可以与其他部委进行利益交换,从而为其来源地争取到更多的转移支付,人为删除这些样本可能低估了部长的效应;从第三个回归可以看出,样本范围的扩大并没有影响到基本结论,但是政治关联的系数有明显的下降。为了进一步考察无对口部委和有对口部委之间的差异,我们在第四个回归仅将无对口部委的部长作为处理组,控制组为那些一直没有部长的来源地,结果发现系数显著为负,即无对口部委的部长不仅没能为其来源地争取到更多的转移支付,甚至还有负面效应,这背后的原因可能是部委之间的竞争大于合作,部长之间的利益交换很难破除部门之间的利益冲突。

在图4中,当我们将政治关联的平均效应分解为年度效应时,2004年和2005年的效应达到顶点,这两年的效应推动了平均效应在1%的水平下显著,但这种时间上的差异还不能简单归结为部长基于任期做出的特殊考虑。2003年之后国家对某些省份和地区有特殊的安排,如东北地区等老工业基地振兴战略、中部崛起等,这种政策安排会增加流向这些地区的财政转移支付,如果有较多的部长恰好也来源于这些地区的话,就很难将部长的效应与地区战略的效应进行分离。表2第五个回归仅包含有部长来源的省的城市样本,^②由于国家层面的地区战略是以省作为划分的对象,因此将样本缩减为都有部长来源的省,就能够避免非部长政策的影响,我们发现此时以出生地度量的

① 我们也考察过第二工作地,发现第二工作地的效应也不显著。

② 新任部长主要来自6个省份:山西、辽宁、吉林、江苏、山东和河南。

政治关联依然显著为正,这证实了部长的效应不是一个偶然的因素,而是通过其政治关联影响了转移支付。^①

表 2 稳健性检验

	有无部长	非直辖市	所有部委	无对口部委	省内样本
部长更换 × D03	8916.056 *** (3354.093)	14462.82 *** (4841.483)	9269.627 ** (3750.766)	-30353.59 *** (9399.631)	19926.3 *** (5410.126)
预算收入	0.010 *** (0.003)	0.004 *** (0.002)	0.007 * (0.004)	0.009 ** (0.004)	0.038 *** (0.008)
人均 GDP	-0.525 *** (0.066)	-0.390 *** (0.054)	-0.481 *** (0.064)	-0.499 *** (0.064)	-1.978 *** (0.294)
人口规模	103.674 *** (26.416)	118.814 *** (24.491)	76.521 *** (24.987)	76.953 *** (25.015)	503.027 *** (80.511)
城市化率	-16120.1 (11477.4)	-6829.289 (11142.02)	-19916.99 * (11039.21)	-16050.83 (11101.12)	-128415.2 *** (37279.59)
土地面积	-0.211 (0.483)	-0.722 (0.484)	-0.412 (0.461)	-0.402 (0.460)	-4.214 *** (1.183)
年份效应	yes	yes	yes	yes	yes
within R ²	0.724	0.722	0.746	0.743	0.792
城市数	256	262	240	228	67
观测值数	2370	2422	2213	2102	633

注: *、** 和 *** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。

虽然各部委之间的职责存在一定程度上的交叉和重叠,但各自都负责了一个相对明确的专业领域,各部委的部长对本领域的财政资源有相当大的话语权,他们往往决定了本部委的专项转移支付的分配。但国家出于宏观调控和区域发展的考虑,会对专项转移支付流向的领域进行调整,以更好地实施国家层面的政策,例如 2011 年加快推进的 1000 万套的保障房建设中,由中央财政新增补助资金 1030 亿元,住建部负责分配的专项转移支付也随之增加。因此,不同部长之间的权力大小也存在显著差异,那些实权部门的一把手的权力要远大于其他部门,他们的政治关联会对专项转移支付的分配产生更大的影响。我们依据 2007 年专项转移支付的具体流向将所有部委划分为重要部委和一般部委,其中重要部委包括专项转移支付最多的四个领域所对应的部委:劳动和社会保障部、农业部、卫生部、教育部,再加上另外两个事权较大的综合部委:财政部和发改委,所有其他部委被划为一般部委。^②

表 3 中第一个回归只包含了重要部长的变量和其他控制变量,此时的交互项显著为正;第二个回归仅放入一般部长的交互项和其他控制变量,比较的是那些有较弱政治关联的地级市(一般部长来源地)与完全没有政治关联的地级市之间的区别,此时的交互项不显著,说明政治关联的作用还取决于其掌握的资源。第三个回归同时放入了重要部长和一般部长的交互项,以及其他控制变

① 此外,我们也将样本缩小为东北三省的城市,发现部长的效应依然存在,这说明在控制了地区战略的影响后,部长的政治关联是影响地方获得转移支付的重要因素。

② 2007 年专项转移支付最多的领域依次为:社会保障和就业 1961 亿元、农林水事务 961 亿元、环境保护 748 亿元、医疗卫生 630 亿元、教育 391 亿元,其中环保部在 2008 年才组建,因此没有包括在重要部委中。见 http://www.mof.gov.cn/pub/yusuan/si/zhuantilanmu/zhongguocaizhengtizhi/zyddfzyzf/200806/t20080627_54319.html。

量,结果没有太大差异,一般部长对其来源地几乎没有影响,而重要部长会使得其来源地获得的专项转移支付增加9.4亿元,相当于专项转移支付在原有水平上增加1.3倍,占地方预算收入的34%。^①

表3 重要部委和一般部委的差异

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
重要部长 × D03	93915.85*** (13298.39)		94171.3*** (13292.84)			
一般部长 × D03		8556.35 (5350.87)	8979.85* (5285.27)			
正部长				6762.53** (2956.47)		5869.26** (2974.12)
副部长					-3627.52*** (1312.40)	-3315.57** (1320.98)
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
年份效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
within R ²	0.738	0.732	0.738	0.723	0.724	0.724
城市数	240	240	240	256	256	256
观测值数	2214	2214	22147	2370	2370	2370

注: *、**和*** 分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

一般部委的领导除正部长外,还有3至11个副部长,^②每一个副部长分管该部委的某一个细分的领域,因此在决定专项转移支付的分配中,副部长也会产生影响。与正部长不同的是,副部长不需要人大任命,其更换也是随时进行的,如果某些副部长获得晋升或者是年龄原因卸任,国务院会及时补充副部长的人选,由于没有明确的时间划分,我们这里就无法采用倍差法进行估计,而只能采用普通的面板模型。与正部长的数据整理类似,我们收集了1998—2007年间所有部委副部长的个人简历,在剔除了地方没有对口部门的部委后,一共涉及到264位副部长,再根据其提供的出生地归总各地级市每年的政治关联数量。由于国家预算是在每年3月份的人大会议上确定,如果副部长是在3月份之前卸任,那么其仅能影响上一年度的专项转移支付,因此仅计算上一年度的效应;反之,如果副部长在3月份之后才卸任,当年的效应也包含在内。对于新任的部长,如果其在10月份之前上任,则归为当年效应,反之则仅计算次年效应。

表3第四至第六个回归采用普通面板数据双向固定效应方法,其中第四个回归包括了各地正部长的数量和其他控制变量,正部长的效应在5%的水平下显著,并且比表1的系数小了很多。第五个回归放入了副部长的变量,我们发现副部长不仅没有为其来源地争取更多的专项转移支付,甚至还会减少其来源地的专项转移支付,这可能是因为副部长比正部长有更多的政治诉求,副部长一般年龄都较小,有晋升为正部长的激励,为了刻意避嫌而没有对其来源地进行照顾;最后一个回归将正部长和副部长同时放入,结果与前两个没有差异。总体来看,副部长的效应远不及正部长,一般部长远不及重要部长。

六、结 论

在世界各国的财政实践中,上级政府都会出于各种目的对下级政府进行转移支付,由于转移支

① 2003年后,所有地区平均获得的专项转移支付为7.4亿元,9.4/7.4=1.3倍;2003—2007年地方预算收入的平均值为27.9亿元,9.4/27.9=34%。

② 副部长的数量与部委的权力是一致的,例如发改委的权力最大、副部长也最多,民委的权力最小、副部长最少。

付的分配涉及到政治家个人的行为决策,因此这些政治家与地方的政治关联强度就会对转移支付的分配产生影响。我们在本文中发现中国也存在同样的故事,在1994年分税制改革之后,财政集权的结果是中央各部委掌握的资源越来越多,其中最关键的就是中央向地方的专项转移支付,该转移支付数额庞大,并且由于缺乏明确、科学的分配制度,部委的权力非常大,而作为部委一把手的部长的偏好就对专项转移支付的分配至关重要。

我们以2003年17个主要部委部长的更换为自然实验,采用倍差法估计了部长对其来源地的专项转移支付的影响,结果发现新增一个部长会使得部长出生地的地级市的专项转移支付增加2亿元,如果是最重要的6个部委,该效应上升至9.4亿元,增幅为130%,相当于地方预算收入的34%,这种效应比Cohen et al. (2011)估计的美国国会委员会主席的效应大很多,说明中国的部长比美国国会委员会主席拥有更大的权力;与其他西方国家不同的是,中国的部长卸任没有出现关联效应的反转,政治关联的减少没有使得来源地的专项转移支付随之下降;在时间趋势上,关联效应在第三年和第四年最大,头尾两年不明显;而相对来说,一把手的权力远大于其他官员,副部长的政治关联的效应不明显。

由于部长的政治关联的效应使得地方财政收入出现大幅度的增加,这笔巨额的意外收入(windfall)对地方经济来说也不一定就必然产生正面效应,对私营经济和企业投资还可能存在挤出效应(Cohen et al., 2011)。另一方面,政治关联会对转移支付的分配效率产生不利影响,使得转移支付制度很难实现国家层面的战略目标,如基本公共服务均等化、宏观经济调控等,因此未来的政策应削弱部长对专项转移支付的干预,建立公式化的分配制度,减少以项目的形式拨付专项资金。

参考文献

- 陈钊、陆铭、何俊志,2008:《权势与企业家参政议政》,《世界经济》第6期。
- 范子英,2013:《转移支付、基础设施投资与腐败》,《经济社会体制比较》第2期。
- 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。
- 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。
- 贾晓俊、岳希明,2012:《我国均衡性转移支付资金分配机制研究》,《经济研究》第1期。
- 卢洪友、卢盛峰、陈思霞,2011:《关系资本、制度环境与财政转移支付有效性》,《管理世界》第7期。
- 罗党论、甄丽明,2008:《民营控制、政治关系与企业融资约束——基于中国民营上市公司的经验证据》,《金融研究》第12期。
- 王贤彬、徐现祥,2008:《地方官员来源、去向、任期与经济增长》,《管理世界》第3期。
- 尹恒、朱虹,2009:《中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性》,《管理世界》第4期。
- 余明桂、潘红波,2008:《政治关系、制度环境与民营企业银行贷款》,《管理世界》第8期。
- 于蔚、汪淼军、金祥荣,2012:《政治关联和融资约束:信息效应与资源效应》,《经济研究》第9期。
- 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。
- 张丽华、汪冲,2008:《解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考》,《经济研究》第10期。
- 张牧扬、李力行,2012:《下派官员带去了什么?》,北京大学国家发展研究院工作论文。
- 张平、赵国昌、罗知,2012:《中央官员来源与地方经济增长》,《经济学(季刊)》第11卷第2期。
- Arulampalam, Wiji, Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon, and Bhaskar Dutta, 2009, "Electoral Goals and Center-state Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India", *Journal of Development Economics*, 88(1), 103—119.
- Boadway, Robin, 2007, "Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective", in Robin Boadway and Anwar Shah eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, World Bank.
- Broid, Daniel S. K., and Jeffrey F. Timmons, 2012, "The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico", Working Paper.
- Brollo, Fernanda, and Tommaso Nannicini, 2011, "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil", Working Paper.
- Case, A., 2001, "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania", *European Economic Review*, 45(3),

405—423.

Cohen, L., J. Coval, and C. Malloy, 2011, "Do Powerful Politicians Cause Corporate Downsizing?", *Journal of Political Economy*, 119(6), 1015—1060.

Cooper, M. J., H. Gulen, and A. V. Ovtchinnikov, 2010, "Corporate Political Contributions and Stock Returns", *Journal of Finance*, 65(2), 687—724.

Cox, G. W., and M. McCubbins, 1986, "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics*, 48(2), 370—389.

Dahlberg, M., and E. Johansson, 2002, "On the Vote-purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review*, 96(1), 27—40.

Gropper, Daniel M., John S. Jahera, and Jung Chul Park, 2013, "Does it Help to Have Friends in High Places? Bank Stock Performance and Congressional Committee Chairmanships", *Journal of Banking and Finance*, 37(6), 1986—1999.

Knight, Brian, 2002, "Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program", *American Economic Review*, 92(1), 71—92.

Knight, Brian, 2004, "Parochial Interests and the Centralized Provision of Local Public Goods: Evidence from Congressional Voting on Transportation Projects", *Journal of Public Economics*, 88(3—4), 845—866.

Knight, Brian, 2005, "Estimating the Value of Proposal Power", *American Economic Review*, 95(5), 1639—52.

Knight, Brian, 2008, "Legislative Representation, Bargaining Power and the Distribution of Federal Funds: Evidence from the U. S. Congress", *Economic Journal*, 118(532) (October), 1785—1803.

Levitt, S., and J. M. Snyder, 1997, "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", *Journal of Political Economy*, 105(1), 30—53.

Lindbeck, A., and J. Weibull, 1987, "Balanced-budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", *Public Choice*, 52(3), 273—297.

Musgrave, Richard, 1983, "Who Should Tax, Where and What?", in McLure, Jr. eds., *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University Press.

Oates, W., 1999, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120—1149.

Tsui, K., 2005, "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities", *Journal of Comparative Economics*, 33(1), 173—196.

Weingast, B., K. Shepsle, and C. Johnsen, 1981, "The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*, 89(4), 642—664.

Political Connection of Ministers and the Allocation of Fiscal Transfer

Fan Ziyang and Li Xin

(Huazhong University of Science and Technology)

Abstract: The political connection between local governments and ministries can significantly affect the fiscal transfer from the central government. Based on a natural experiment of ministers' reappointment in 2003, this paper studies the influence of ministers' political connection, to his birthplace, on the allocation of earmarked grants using Difference-in-difference identification. We find a newly appointed minister makes the earmarked grants of his prefecture increase 200 million. If it is an important ministry, this effect increases up to 940 million, equals to an increase of 130%. We also find the effect of political connection is nonlinear, which presents a reversed U-shape. The effect of increased and decreased political connection is unsymmetrical. The deputy ministers have little effect on the allocation of grants.

Key Words: Fiscal Transfer; Political Connection; Ministers

JEL Classification: D72, E62, H77

(责任编辑:宏 亮)(校对:晓 鸥)