

辖区间竞争、策略性财政政策与 FDI 增长绩效的区域特征*

李永友 沈坤荣

内容提要:本文基于财政视角,利用省际数据实证分析了为获取竞争的相对优势,辖区政府所采取的竞争策略及其随时间的转换特征,以及策略选择对 FDI 增长绩效的影响。研究显示:竞争的外部性使辖区间财政政策的选择表现出明显的策略性,其中,粗放式的税价竞争一直是我国辖区间竞争的主要特征,但随着时间的变化,竞争策略正在由单纯的税价竞争向财政支出领域扩展。不仅如此,由于经济发展水平的差异,辖区在竞争对象的选择上较竞争初期有了更强的针对性。辖区间激烈的财政竞争一方面使辖区内财政支出对非税收入的依赖程度出现不同程度的上升,另一方面也使财政支出结构表现出不同程度的扭曲。辖区间财政竞争不仅使辖区吸收 FDI 溢出效应的能力下降,降低了 FDI 的增长绩效,而且也使 FDI 的增长绩效在辖区间表现出明显的差异性。

关键词:辖区间竞争 策略性财政政策 经济增长

一、引言

中国经济持续增长之谜一直是中国问题研究的一个热点,诸多研究表明,政府主导,尤其是地方政府间为增长而开展的竞争是中国经济在粗放式增长方式下保持持续增长的重要原因,尽管周业安(2003)等研究认为,地方政府间的竞争并没有带来良性的经济增长,但竞争所释放出的短期增长效应却是毋庸置疑的。辖区间的横向竞争不仅造就了中国的高资本积累率,而且也激发了地方政府为改善投资增长的政策环境进行的各种制度创新。然而,伴随着经济的持续高速增长,近年来中国在经济社会领域出现的一些突出矛盾也引起了人们的关注。即在各地基础设施不断现代化的进程中,社会性支出出现了严重的短缺,看病难、上学难等一系列关乎国计民生的问题非常突出。不仅如此,国内消费,尤其是农村居民消费的滞后正在成为高增长中的一大困惑。同时,资源配置扭曲的现象在市场化改革的进程中也广泛存在,粗放式增长带来的环境污染也在日趋严重。

为什么在中国会同时存在上述两种不协调现象?笔者认为,这一定存在某种内在机制。那么这种机制是什么?实际上,这一问题自上世纪 90 年代中期许多学者就进行了深入研究。研究普遍认为,我国在长期经济分权过程中保持了政治上的高度集权体制,这种体制在塑造良好市场激励的同时,强化了地方政府的经济和政治激励,使得经济增长无形中具有了政治化倾向(程晓农,2003)。这种市场经济的激励结构在政治领域的延伸不仅使中国具有了市场经济国家的激励机制,而且也使中国克服了单纯集权制的种种弊端。政治和经济上的双重激励使得中国区域经济在其发展过程

* 李永友,南京大学理论经济学博士后流动站,邮政编码:210093,电子邮箱:liyongyou@mail.shufe.edu.cn;沈坤荣,南京大学经济学院,邮政编码:210093,电子邮箱:shenkr@nju.edu.cn。此项研究得到国家社科基金重大招标项目(07&ZD009)、国家自然科学基金项目(70473036)资助。此项研究也是教育部哲学社会科学创新基地“南京大学经济转型和发展研究中心”子课题“经济增长与结构转型研究”项目、国家博士后科学基金项目(20070411030)、江苏省博士后科学基金项目(0602016C)和教育部人文社科项目(07JC790076)的阶段性研究成果及江苏省第二届哲学社会科学大会宣读论文,作者感谢与会代表、点评人和匿名评审专家提出的宝贵意见,文责自负。

中具有明显的强势政府特征,表现为地方政府推动经济增长的积极性非常高。与此同时,政治集权和经济分权也带来了两个必然后果:一方面政治集权体制使得政府间经济行为具有显著的外部性和零和博弈特征;另一方面,经济分权又使政治领域的竞争有了实现的手段。因为,虽然政治集权必然会导致辖区间竞争,但在缺乏经济自主权的情况下,辖区间竞争只是表现为对上级政府的服从程度。而当辖区政府获得了一定经济自主权之后,具有双重代理身份的辖区政府在其实现其政治领域竞争优势时有了较大的能动性,即他们会尽力凸现其能被代理人识别的竞争优势。这种选择的一个重要表现就是赋予委托人不对称权重,即追求短期的经济增长效应,忽视对关乎辖区内民生的社会事业投入。而在有限任期和缺乏事后责任追究制度的情况下,上述现象将会更严重。

上述分析表明,政治集权和经济分权的混合激励结构是支撑中国经济持续增长的内在机制,而这种内在激励机制发挥作用的一个有效实现手段就是辖区政府间竞争。辖区间为政治资源的竞争正是中国不同于其他转型经济和市场经济国家的重要特征。但对政治资源的竞争只是竞争的最终目的,如何实现政治上的竞争优势,一个有效途径就是通过经济领域的竞争首先实现经济上的竞争优势。而为了实现经济上的竞争优势,对缺乏货币干预手段的地方政府来说,财政手段就显得非常重要。那么在财政领域,地方政府之间是如何选择财政策略的,财政策略具有什么样的特征,财政策略能否帮助地方政府获得经济上的竞争优势?围绕着上述问题,本文利用了省级数据对辖区政府竞争在财政领域的表现进行了研究。全文的结构安排如下:第二部分对政府竞争的逻辑关系进行分析,在此基础上提出本文的研究命题;第三和第四部分给出辖区间竞争策略及其策略转化的典型化事实以及不同竞争策略对竞争目标的实现程度,以对本文研究命题进行检验;最后一部分是结论和政策建议。

二、理论分析与研究命题

完全竞争市场一直被认为是一种最有效的市场结构,而完全竞争也被认为是实现资源合理配置的有效机制。正是基于这样一个逻辑,在政府间引入竞争被几乎所有的经济学家所认可,并在实践中被普遍推行,这也是财政分权的根本出发点。但辖区间竞争与单纯市场竞争不同,辖区间竞争行为具有较强的外部性和一定程度的垄断势力。上述两个方面的差异使得辖区间竞争增进效率的程度往往是有限的。然而,从竞争产生的本原看,竞争总是来自于资源的稀缺性,辖区间竞争也不例外。辖区之间,不管是在政治集权体制中还是在分权体制下,竞争总是围绕着稀缺的政治资源,即获取当选或提升的政治机会。如果我们排除政治寻租的情况,那么这种提升政治上竞争优势的行为,在代理人努力程度无法被决定其政治生命的委托人所识别时,必然表现为对其他显性并可被识别指标的偏好,而委托人通过观察这些显性指标判断代理人的努力程度从而决定其手中选票的去向。在政治资源有限的情况下,委托人这种观察代理人努力程度的方式对代理人构成了一种外在压力,这种压力使得代理人之间形成了所谓的标杆竞争(Besley and Case, 1995; Breton, 1996)和模仿行为。例如在我国,地方保护主义、地区产业结构雷同、重复建设等即是典型表现(Yang, 2000; 周黎安, 2004)。

辖区政府为了在显性指标竞争中获得相对优势,必然会在两个方面做出努力,一方面尽其可能增加要素投入,因为要素投入永远被认为是增长的主要动力,另一方面提高辖区内可控资源的使用

标杆竞争和模仿行为本身并不必然意味着上述现象的发生。当辖区间政府不是为了政治晋升而竞争,而是出于本辖区居民利益的最大化,那么竞争行为在地区之间不应该是同质的,辖区政府必然会根据本辖区的比较优势采取异质化的竞争策略。这种竞争就是蒂布特(1956)所指的辖区间竞争。但在假定辖区间委托人偏好一致的情况下,中间投票人定律也会使得各辖区出现雷同的竞争策略和行为选择,但这与政治晋升引致的同质竞争存在差异(Potterba, 1997)。

效率。由于辖区间行为较强的外部性,为了增加要素投入,辖区间政府就必须为流动性资源展开竞争,流动性资源成为了辖区间政府竞争的标的物。不仅如此,由于相对于国内流动性资源,国外流动性资源被认为具有更高的生产效率,所以流动性资源无形中被辖区政府进行了一个排序,辖区间首先为排序靠前的流动性资源展开竞争。上述分析意味着,辖区间对外国资本的竞争要甚于对国内资本的竞争,其竞争的主要表现就是对国外资本实施比国内资本更优厚的待遇。待遇上的差异必然导致外国资本对国内资本的挤出。王志鹏、李子奈(2004)、王永齐(2005)等通过对我国省级数据的分析就发现外商直接投资对国内投资具有一定的挤出效应。在国外,类似的现象也被发现(Noozoy,1980;Agosin and Mayer,2000)。

由于资源总是追逐利益的,这使得辖区间为争得资源,必会在两个层面作出响应:一是实施经济激励;二是改善内部投资环境。为了实施经济激励,作为辖区政府可以采取的手段有很多,但最容易也最具吸引力的就是扩大外部资源的盈利空间,其中最主要也最常见的就是税收手段。尤其是在竞争初期,由于信息沟通和搜寻成本存在,税收手段更是起到了一种信息传递的作用。但经济激励总是相对的,因为经济激励对外部资源的吸引力不仅取决于本辖区的税收策略,而且也取决于其他辖区的税收策略。这样在不同辖区之间必然会产生税收策略的博弈行为,即为了提高本辖区的竞争能力,辖区之间必然开展税收竞争。辖区间税收政策的策略性特征在国内外已被一些学者所证实(Wildsin,1988;Wilson,1999;Brueckner,2003;沈坤荣等,2006)。

然而税率设定上的策略性博弈行为最终必然会导致对外部资源征收零税收,进而导致政府收入的较大损失。不仅如此,通过较优惠的税收吸引外资还会引致内外部资源之间的不公平竞争,扭曲资源的配置效率。所以粗放式的税价竞争不可能是一个持续策略。另外,由于辖区间经济发展的不平衡,随着时间推移,辖区间竞争策略必然会出现分化。这种分化主要表现在:一是辖区间竞争出现群分现象,即在和谁竞争这一点上,辖区政府将会有所选择;二是随着辖区间竞争的深化,辖区间竞争策略也变得更加多样化,由原先单纯的税收竞争逐步向财政支出领域扩展,其主要表现就是辖区间财政支出和税率设定一样表现出明显的策略性(Case et al.,1993;Figlio et al.,1999;Baicker,2004)。基于上述分析,提出本文的第一个命题:

命题 1:辖区间竞争不仅使辖区间税率设定表现出明显的策略性博弈特征,而且也使财政支出行为同样具有策略性博弈特征。而经济发展水平的差异使辖区间竞争不仅出现了明显的群分现象,而且竞争策略的转换也表现出一定的差异性,经济落后地区对粗放式税价竞争的依赖程度更高。

不管是通过税收手段还是通过支出手段参与辖区间竞争,对辖区政府来说都意味着相当数量的资源投入(或丧失),而在任何辖区,政府可控的资源毕竟是有限的,为了能够利用有限资源实现最大的政治收益,辖区政府必须具有较高的理财能力。实际上,财政竞争某种程度上就是政府理财能力的竞争。而在外部资源竞争中,这种理财能力就体现为尽可能提高财政可控资源的使用效率。为此,辖区政府就必须在财政支出项目上做出一定的选择,即更热衷于在有利于增加引资竞争力的项目上投入更多资源,而在财政支出项目中,能直接增加其引资竞争力的项目主要是指经济建设尤其是基础设施支出。实际上,政府偏好经济建设支出除了上面的原因,还因为其对促进地方经济具有直接效应。在我国,经济建设,尤其是基础设施支出更是受到辖区政府的青睐(Keen and

实际上,在信息有限的情况下,优惠的税收政策不仅可以直接降低投资者的经营成本,而且也被看成一个信号显示机制向投资者展示地区经济的实力水平。

但也有学者认为,由于各个辖区在整个经济中的规模都相对较小,因此单个辖区不可能通过设定税率影响资本的平均回报率,从而不存在辖区间税收的策略性行为(Boskin,1973)。

Marchand, 1997;张军等,2007)。相比较,在有限任期和缺乏事后责任追究的制度安排下,一些不能直接提高其引资竞争力的支出项目往往不被重视,这要包括一些社会性支出(傅勇等,2007;中国经济增长与宏观稳定课题组,2006)。辖区政府在财政支出项目上的偏好必然使财政支出结构失衡。当然,由于辖区间经济发展的不平衡和竞争激烈程度的差异,在不同辖区可控财力存在较大差异的情况下,财政支出结构失衡的程度在不同地区会存在差异。同时,由于竞争导致可控税收资源的有限性,为了尽可能提高支出方面的竞争力,辖区政府就会通过其他非规范手段从私人部门获取可以使用的资源或减少其必要的支出义务。其中两个重要表现就是预算外收入膨胀和辖区各种形式的隐性债务。这种情况在竞争程度高的地区或税源相对匮乏的地区表现得越严重。预算上的软约束增加了辖区政府持续扩大财政支出的能力(平新乔,2007)。软的预算约束和分权型财政体制反过来也进一步增加了辖区政府获取预算外可控资源的能力(周飞舟,2007)。基于上述分析,提出本文的第二个命题:

命题2:辖区间竞争使财政支出表现出明显的结构性偏向,但其程度在竞争程度不同的地区有所差异,竞争越激烈的地区程度越高,不仅如此,为了提高财政支出能力,在增量调整的收入分配方式下,收入能力越低的地区对非规范收费的依赖程度更高。

从辖区政府竞争的最终目的看,辖区间通过财政政策获得竞争外部资源的优势,本身不是目的,目的在于促进本辖区经济增长,以获得增长优势的中间目标和政治资本排序上升的最终目标。但外部资源,尤其是外商直接投资对当地经济增长的促进作用不仅依赖于外资的数量和质量,更重要的是当地必须具备最低限度的社会能力(Abramovitz,1986)。只有具备了这个最低限度的社会能力,外资对当地经济产生的溢出效应才会更高(赖明勇等,2005)。这一点已为众多的经验证据所证实。Borensztein et al (1998)对69个发展中国家经验数据进行的分析表明,东道国的人力资本水平只有越过0.52年(男性接受中学教育时间),FDI对东道国经济增长才会产生积极效应。Blomstrom and Sjöholm (1999)的研究也表明,尽管FDI带给东道国的溢出效应潜力很大,但这种潜力的实现受制于东道国人力资本存量、当地企业促进技能流动的兴趣以及竞争的环境。在我国,类似的证据也被陈涛涛(2003)、沈坤荣等(2002)的研究所发现。然而,相对于基础设施、人力资本等社会能力的提高属于软环境建设,不仅不易观察,而且需要时间。这样在有限任期的制度安排下,财政资源的有限性使辖区政府更热衷于前者。财政支出结构的上述偏好使得辖区软环境建设往往处于较低水平,进而造成当地较低的吸收能力和外资的溢出效应。在我国,地方负责人在该地区的任职年限一般都较短,这样,干部在任职期内为了尽快凸显其政绩,就会选择那些收益速度较快的支出项目,其重要表现就是干部在调任一个地区后,当地的基础设施往往都会有较明显的改观,而教科文卫以及社会保障等社会民生事业的发展往往较为迟缓,这一点也可以在后续命题2的实证描述中得到一定程度的说明。但由于经济发展水平差异,上述现象的严重程度在辖区间存在较大差异。这种差异反应在社会能力上,就是经济发达地区社会能力往往高于经济落后地区。社会能力上的差异使得外商直接投资对当地经济增长的促进作用也出现明显差异。基于上述分析,提出本文的第三个命题:

命题3:财政支出结构失衡通过影响辖区内吸收能力和外资溢出效应对外资的增长绩效产生不利影响,但由于地区间经济发展水平的差异,这种影响在不同地区会表现出一定的差异。

三、实证模型和重要参数的设定

在对命题1进行检验前,有必要对辖区间策略性决策行为进行描述。根据相关研究,单个辖区在做出税收或支出决策时,临近辖区的财政决策往往作为一个重要因素被考虑。辖区间财政决策的这一经验证据意味着,财政决策在辖区之间具有空间上的相互依赖性。如果用 f_i 表示辖区的财

政决策, f_i 表示临近辖区的财政决策, 则上述经验证据就意味着存在如下关系式: $f_i = Q(f_{-i}, X)$, 其中 X 表示影响辖区财政决策的其他因素。对这个关系式左边求关于 f_{-i} 的一阶导数, 就可以得到辖区 i 对临近辖区财政决策的反应函数。然而, 不管是从理论上还是从已有经验上, 我们都无法对这个反应函数的斜率做出事前预测, 辖区间财政决策的相互依赖性只能依赖对特定地区所做的经验估计。为此, 我们需要将上式转换为可估计模型, 转换结果如 (1) 式:

$$f_i^k = X_i + Wf_{-i}^k + \varepsilon_i \quad (1)$$

考虑到临近辖区的异质性, (1) 式对临近辖区财政决策赋予了不同权重, 式中 W 即为不同临近辖区的权重矩阵。 k 表示第 k 项财政政策。 (1) 式的 ε_i 、 f_{-i}^k 分别表示其它因素和临近辖区财政决策对本辖区财政决策的影响程度。理论上, 如果辖区间财政决策存在策略性特征, 则 ε_i 一定显著异于 0, 但 ε_i 大于 0 还是小于 0, 理论上还无法作出预测, 不过 ε_i 的绝对值大小却可以反映临近辖区财政决策在本辖区财政决策中的相对重要程度。 ε_i 是一个误差项。但是在将 (1) 式作为估计模型时, 有两个问题必须注意: 一是 ε_i 显著异于 0 本身并不表示辖区间财政决策存在策略性行为。因为可能存在某种被模型遗漏的变量, 这个变量的作用使辖区间财政决策存在相同或相反的运动趋势; 二是变量的内生性。因为根据 (1) 式, 如果不区别财政决策的地区特征, 则 (1) 式可以简化为 (2) 式:

$$f = X + Wf + \varepsilon \quad (2)$$

很明显, 根据 (2) 式, 具有明显的内生性。由于上述两个问题的存在, Anselin (1988) 认为, 如果用最小二乘法, 一定会导致参数的不一致估计。上述分析表明, 如果不考虑 (1) 式存在的上述问题, 参数 OLS 估计就可能造成虚假的财政决策策略性行为。为解决共同外生冲击问题, 一些文章通过控制变量予以解决。为了解决内生性问题, 一些文章选择了适当的估计方法。实际上, 根据已有文献, 在具有空间相关性的参数估计时, 主要采用最大似然估计 (maximum likelihood methods) 和广义空间两阶段最小二乘法 (GS2SLS)。然而, 虽然这两种方法都可以解决上述问题, 但相对于后者, 最大似然估计还可以通过似然值的比较对模型空间特征的真正源泉进行鉴别。本文利用 MATLAB 软件通过最大似然估计予以实现。

除了估计方法外, 在对 (1) 式进行估计时, 还有一个问题非常重要, 即权重矩阵 W 的设置。根据变量空间相关性特征和辖区间竞争行为, W 设置可以有不同考虑, 其中包括辖区间的距离因素、人口因素、经济因素等。在本文研究中, W 设置主要考虑区位因素 (东部、中部、西部)、板块因素 (东北、华北、华东、华中、华南、西南、西北)、边界因素 (是否有共同边界)、经济发展程度因素 (人均 GDP)。具体设置如下: 就区位和板块、边界和经济发展程度因素而言, 权重为 $1/(n-1)$, 其中 n 为同一区位或板块或具有共同边界或处于相同发展程度的辖区数量, 否则为 0。其中, 经济发展程度根据人均 GDP 分为发达地区 (1995 年人均 GDP 5000 元以上、2005 年人均 GDP 20000 元以上)、欠发达地区 (1995 年人均 GDP 3000—5000 元、2005 年为 10000—20000 元) 和落后地区 (1995 年人均 GDP 3000 元以下、2005 年为 10000 元以下)。上述权重设置方法实际上隐含着, 对单个辖区而言, 同类的其他辖区对本辖区竞争策略的影响同等重要。通过上述不同权重设置, 我们就可以根据系数 β 的显著程度和数值大小判断单个辖区在竞争对手选择上是否具有针对性。

四、数据说明和估计结果分析

为了检验辖区间财政决策是否存在策略性特征, 我们将财政决策分为两类, 即税收决策和支出决策, 其中税收决策仅考虑税率的设定, 但与沈坤荣等 (2006) 不同的是, 本文选择的税率仅仅是辖

该方法的具体操作可以参见空间计量经济学网站 (www.spatial-statistics.com/software_index.htm)。

区对进入本辖区的外商投资实际征收的税率,即单位资本的税收负担率(李永友,2007)。在支出决策上,考虑到不同支出项目的差异性,我们根据支出项目将支出决策分为经济建设支出(包括城市维护)和文教卫支出、社会保障支出。财政支出各部分具体定义为占总支出的比重。为了比较辖区间横向竞争引致的财政决策策略性行为在不同时点是否存在差异性,同时考虑到数据的可得性以及避免不同体制或体制改革目标不明确对比较结果的扭曲,本文选择了 1995 年和 2005 年作为分析时点。样本的范围 1995 年没有重庆和西藏,2005 年包括除西藏外的其余 30 个地区。

在方程(1)的估计中,控制变量的选择非常重要。考虑到样本数量的限制,本文从经济和社会两个角度各选择了一个指标,即人均 GDP、人口数量。一般认为,人均 GDP 水平反映了一个地区的经济发展程度,人均 GDP 越大,说明该地区经济发展水平越高,税基越宽,从而对外资实施税收优惠的余地相对较大。考虑到人均 GDP 与因变量之间可能存在非线性关系,控制变量中还增加了人均 GDP 的平方项。人口数量主要度量一个地区社会因素对财政决策的影响,人口数量越大意味着对公共需要的压力越大,实施税收优惠的余地相对越小。控制变量的选择在一定程度上也部分消除了共同外生冲击的影响。考虑到变量之间量纲差异可能对估计结果产生影响,对上述变量进行了对数处理。

表 1 对财政变量的变异程度在 1995 年和 2005 年的情况进行了直观描述。可以看出,单位外资的所得税负除了西部地区外,10 年中都呈现出一定的收敛趋势,其中中部地区最为明显,其次是东部地区。就全国范围而言,收敛趋势也比较显著。仅就数据看,上述事实说明了两个问题:一是税收策略仍是东中部地区竞争的一个重要手段;二是税收竞争程度在不同区域存在差异,中部地区税收竞争最为激烈,东部地区次之。相比较,西部地区由于地区间的差异较大,区域内税收竞争并不明显。从支出策略看,就全国范围而言,经济建设支出 10 年中出现了一定程度的收敛,相反,社会保障支出却呈现出明显的发散趋势。分地区看,东部地区除了社会保障支出外,经济建设支出出现了一定程度的收敛,而西部地区则收敛程度更显著。相比较,中部地区出现了较明显分化。上述数据表明,支出策略虽然还没有取代税收的作用成为辖区间竞争的主要策略,但利用支出策略获取竞争优势在东部和西部地区正在发生。相比较,由于受财政能力限制,非经济建设支出在地区间出现了明显的分化现象。

表 1 财政变量在不同地区内的趋同或变异程度

	1995				2005			
	全国	东部	中部	西部	全国	东部	中部	西部
实际税率	1.17	0.95	0.98	0.57	0.80	0.75*	0.42	1.04
经济建设支出	0.39	0.36	0.13	0.41	0.36	0.35	0.27	0.36
文教卫支出	0.12	0.13	0.07	0.16	0.14	0.15	0.12	0.15
社会保障支出	0.33	0.33	0.26	0.16	0.47	0.52	0.36	0.34

注:表中数字都为变异系数。*表示 2005 年海南省的单位资本所得税负仅有 1.2 左右,如果剔除海南省,东部地区 2005 年该值仅为 0.68。表中实际税率是根据外资存量与当年外商和外国企业以及港澳台企业缴纳的所得税计算所得,其中外资存量来自于《中经网地区年鉴》,外商投资企业与外国企业所得以及港澳台企业所得来自于各年的《中国税务年鉴》,经济建设支出、文教卫支出、社会保障支出等来自于相应年份的《中国财政年鉴》公布的决算数据。

利用单位资本的所得税负在不同地区资本投向存在较大差异的情况下会对估计结果产生较大的偏误,因为不同的投向意味着法定负担存在差异,但在我国这种情况并不非常严重,因为外资在中国不同地区的投向基本一致,即制造业几乎占到所有外商投资的 80% 以上。

本文对辖区间财政支出策略性现象的检验和解释并不表明辖区间支出竞争是针对外资的,例如对经济建设支出,其作用不仅针对外资也针对内资。本文只是通过对辖区间支出决策是否存在策略性对支出竞争现象进行判断。

表 2 的估计结果表明,辖区间竞争策略在不同财政工具之间有明显差异。首先税收一直是辖区间竞争的重要工具,这与表 1 的直观感觉是相一致的。但税收在竞争策略中的重要性在不同时点存在一定差异,从估计系数看,1995 年,临近辖区的税率每下降 1 个百分点,该辖区的税率就会下降 2.2 个百分点,到了 2005 年,影响程度出现了明显下降为 1.46 个百分点。不仅如此,其显著程度也有所下降。从不同权重设置的情况看,辖区间税收竞争具有明显的聚类特征,这说明,单个辖区在竞争对象上是有所选择的。从四种权重设置对估计系数的影响看,目前我国辖区间竞争主要体现在东中西三个板块内部,而与是否有共同边界或临近区域无关。相比较,经济发展水平是否相近也是辖区选择竞争对象时考虑的一个因素。

表 2 辖区间财政政策的策略性程度估计

	1995			2005				1995			2005		
		S. E	R ²		S. E	R ²			S. E	R ²		S. E	R ²
实际税率:							文教卫支出:						
权重 1	2.21***	0.31	0.81	1.46***	0.44	0.74	权重 1	-3.69***	0.84	0.72	0.13	0.38	0.37
权重 2	0.05	0.28	0.56	0.03	0.22	0.51	权重 2	0.17	0.11	0.30	0.23	0.17	0.40
权重 3	0.17	0.39	0.54	0.15	0.27	0.58	权重 3	0.24	0.35	0.48	0.29	0.38	0.41
权重 4	0.83*	0.51	0.68	1.09**	0.45	0.63	权重 4	-0.78	0.84	0.40	0.28	0.47	0.48
经济建设支出:							社会保障支出:						
权重 1	0.03	0.40	0.38	0.22*	0.13	0.54	权重 1	0.78**	0.31	0.65	0.55	0.39	0.39
权重 2	-0.14	0.23	0.46	0.21***	0.07	0.72	权重 2	-0.03	0.24	0.49	0.78	0.45	0.51
权重 3	-0.23	0.31	0.41	0.26***	0.08	0.78	权重 3	-0.04	0.26	0.45	0.55	0.36	0.48
权重 4	0.28*	0.17	0.62	0.34**	0.15	0.65	权重 4	0.11	0.50	0.37	0.73	0.49	0.42

注:表 2 第 1 栏的权重 1、2、3、4 分别是指按区位因素(东部、中部、西部)、板块因素(东北、华北、华东、华中、华南、西南、西北)、边界因素(是否有共同边界)、经济发展程度因素(人均 GDP)进行赋值的权重设置方法,具体见文中解释。就是(1)、(2)式中 w 的估计系数,S. E 表示其估计的标准差, R^2 为经调整后的拟合优度。

资料来源:估计数据中财政变量数据来源同表 1,GDP 和人口数据来源于相应年份的《中国统计年鉴》。

从支出决策看,表 2 的结果表明,辖区间在支出决策上的竞争与税收竞争有所不同。不仅如此,不同支出项目在竞争中的重要性也不一样。就经济建设支出而言,1995 年,除了经济发展水平相近的辖区间存在一定程度的竞争外,辖区间财政支出决策不存在明显的策略性。这表明,在市场化改革之初,虽然辖区间已经存在激烈竞争,但竞争手段还主要停留在粗放式的税价竞争上。相比较而言,随着时间推移,临近辖区的经济建设支出对本辖区支出决策具有明显影响。从显著程度看,具有共同边界或位于临近区域,影响更显著。这一结果为辖区间支出领域存在的标杆竞争提供了最直接的经验证据。但随着人口流动范围的不断扩大,发生在临近辖区之间的标杆竞争也在不断扩大,这一点与本文估计出的四种权重设置都产生较明显的策略行为是相一致的。就文教卫等社会性支出而言,由于这类支出在辖区之间具有明显的溢出效应,所以辖区政府意识到,在人口流动频繁的情形下,增加该类支出短时间内不仅对自己无利,反而使自己的竞争对手得到好处。因此降低该类支出对本辖区来说无疑是一种占优选择。这一点在表 2 中得到了体现。

命题 2 的检验较为简单。图 1 的实证描述显示,内部竞争最激烈的中部地区,非税收入(主要包括政府性收费、罚没收入及其他收入)占整个财政收入的比重 2005 年高达约 20%,这意味着,辖区财政支出有五分之一是依赖于非规范的财政收入。其次是西部地区,2005 年也达到了近 15%。那么为什么经济更不发达的西部地区对非税收入的依赖反而比中部地区低呢?原因有两个:一是西部地区内部差异较明显,地区间竞争不是非常激烈;二是西部地区的许多支出可以依赖于中央政府的支持,因而对内部财力的要求相对较低。相比较而言,经济较发达的东部地区,由于有充足的税

源,因而对非税收入的依赖也相对较小,2005年还不到11.5%。上述分析中还没提及各种预算外和制度外资金,同时也没有考虑地方利用政府信誉借债支出或提供担保以使非公共部门承担公共职能的情况。如果将非税收入扩大到所有公共部门获取的税收以外的收入,那么上述结论可能会有所不同。

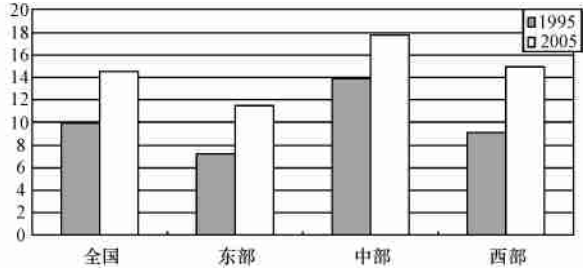


图 1 辖区政府对非税收入的依赖程度

除了通过税外收入解决竞争过程中的财力不足问题,辖区政府还需最大限度提高有限资金的短期经济收益,即通过财政支出结构的调整,一方面增加经济性支出所占比重,另一方面减少社会性支出所占比重。而随着市场规模和经济社会关系的日趋复杂,维持性支出

表 3 财政支出结构的变化特征

	1995			2005		
	经济性	社会性	维持性	经济性	社会性	维持性
全国	18.19	36.08	24.87	18.55	31.12	32.38
东部	23.09	33.33	21.70	21.21	29.14	30.98
中部	14.98	38.88	26.25	15.63	34.30	33.17
西部	15.39	36.64	27.37	18.24	30.44	33.22

注:表中的三类支出并没有涵盖财政支出的所有项目,所以三类支出的加总并不是100%。其中经济建设支出包括基本建设支出、企业挖潜改造支出和城市维护建设支出,社会性支出包括文教卫和社会保障方面的支出,维持性支出包括行政管理支出、各部门的事业费等。数据由相应各年《中国财政年鉴》中财政决算数据的计算所得。

不可能成为削减对象,相反在部门利益最大化驱动下会有所上升。表 3 显示,社会性支出在所有地区都有了一定程度下降,最为严重的是西部地区,下降幅度达 6 点多个百分点。相比较,维持性支出在所有地区都呈现出较大幅度增长,经济建设支出除了东部地区有一定程度的下降外,中西部地区都有所增加。

五、策略性财政政策对 FDI 增长绩效的影响

从某种程度上说,辖区间为吸引外资开展的竞争对我国成为世界上流入 FDI 最多的国家起到了非常重要的作用。从引资的最终目的看,辖区间之所以在引资决策上存在这种策略性行为,无非是为了通过吸引更多外资实现辖区内更高的经济增长,从而获取政治晋升中的竞争优势。但事实上,辖区政府的这个中间目标能否实现还存在较大不确定性。因为虽然外资相对于内资具有更高生产率,但外资的引进能否提高本地经济的增长速度还受很多因素的影响,其中一个很重要方面,就是本地区是否具有相当的吸收能力。如果本地区吸收能力较低,外资对本地经济的溢出效应就会相对较低。这就意味着,引进 FDI 并不等于本地经济就会出现较快增长。

根据经济增长理论,影响经济增长的因素有很多,因此为了准确估计出策略性财政政策对经济增长的影响,必须控制好其他变量的影响。因此,基本的估计模型可以表示为(4)式。

$$y = c + (\text{财政政策}) + fdi + (\text{财政政策与 } fdi \text{ 的交互项}) + (\text{控制变量}) + \quad (4)$$

其中策略性财政政策包括经济建设支出、社会性支出,其定义为经济建设支出与社会性支出的比值。这种定义实际上将财政政策分为硬件投入和软件投入两个方面,如果财政政策关注硬件建设,在财政资源有限的情况下,经济建设支出与社会性支出的比值就相对较大。考虑到策略性财政政

这里需要说明的是,支出结构的偏向本身并不能证明是辖区间竞争的结果,但除了这一原因外,我们似乎很难对此作出较好的解释。

策当期与滞后期对经济增长影响的差异性,其中滞后期只考虑了滞后两期的情形(理论上滞后期的选择应根据社会性支出发挥作用的时滞,这里为简化起见没有考虑这一点,所以带有很大的随意性)。除此之外,估计中还定义了另一个变量,即非税收入占财政收入的比重。 fdi 定义为流入的人均 fdi 增长率,控制变量国内私人部门投资、人力资本水平和市场化程度分别定义为人均国内私人部门投资增长率、高中及以上学历的人数占 6 岁以上人口的比重、国有部门职工占全部职工人数的比重。考虑到部分变量作用的时滞,除市场化程度变量外,上述三个变量都采用一阶滞后值。因变量 y 定义为 GDP 增长率。

表 4 策略性财政政策与 FDI 增长绩效估计

变量名称	全国		东部		中部		西部	
	GMM	OLS	GMM	OLS	GMM	OLS	GMM	OLS
JS/SZ	0.001 (1.10)	0.001 (1.21)	0.002** (2.09)	0.002* (1.89)	0.003 (1.14)	0.003 (1.13)	0.001 (1.01)	0.001 (1.11)
JS/SZ(-2)	0.001 (1.30)	0.001 (1.25)	0.003* (1.67)	0.002* (1.78)	0.005* (1.84)	0.006* (1.78)	0.001 (1.28)	0.002 (1.21)
FS(-2)	-0.02 (-1.30)	-0.06* (-1.72)	-0.02 (-1.11)	-0.02 (-1.10)	-0.04** (-2.24)	-0.04** (-2.21)	-0.02 (-1.46)	-0.02 (-1.18)
FDI(-1)	0.04** (2.43)	0.42** (2.19)	0.06*** (3.22)	0.07*** (3.14)	0.01* (1.81)	0.04* (1.79)	0.01* (1.82)	0.01** (1.92)
GI(-1)	0.07*** (6.14)	0.08*** (5.91)	0.08*** (5.94)	0.10*** (5.90)	0.10*** (7.73)	0.14*** (8.23)	0.04** (2.16)	0.05** (2.25)
SC	-0.06** (-2.14)	-0.07** (-2.28)	-0.05** (-2.10)	-0.05** (-2.08)	-0.06** (-2.15)	-0.06** (-2.07)	-0.06** (-2.34)	-0.06** (-2.09)
JY(-1)	0.05*** (2.92)	0.05*** (2.53)	0.04** (2.56)	0.05** (2.32)	0.06** (2.34)	0.06** (2.13)	0.10*** (2.81)	0.14*** (2.78)
T	-1.66*** (-7.15)	-1.69*** (-6.82)	-1.47*** (-4.15)	-1.48*** (-3.80)	-1.99*** (-5.32)	-2.09*** (-5.02)	-1.42*** (-4.19)	-1.47*** (-3.96)
C	14.09*** (9.28)	14.11*** (9.06)	10.48*** (4.84)	9.28*** (3.94)	15.30*** (4.98)	15.26*** (4.95)	17.51*** (4.86)	17.90*** (4.67)
[JS/SZ(-2)] * FDI(-1)	0.001 (0.30)	0.001 (0.31)	0.002 (0.36)	0.001 (0.29)	0.001 (0.81)	0.001 (0.79)	0.001 (0.08)	0.001 (0.08)
FS(-2) * FDI(-1)	-0.00 (-1.24)	-0.01 (-1.19)	-0.00 (-0.87)	-0.00 (-1.07)	-0.003** (-2.69)	-0.004** (-3.10)	-0.00 (-1.10)	-0.00 (-1.07)
R-squared	0.60	0.56	0.69	0.67	0.80	0.78	0.48	0.49
Adjusted R-squared	0.59	0.52	0.66	0.64	0.77	0.74	0.41	0.42
D-W	2.01	1.89	1.91	1.93	2.00	2.10	2.00	1.95
Obs	319	319	121	121	99	99	99	99

注:表中第 1 栏各变量分别代表:SZ 社会性支出,JS 经济建设支出,FS 非税收入,FDI 外商直接投资,GI 私人部门投资,SC 市场化程度,JY 教育,T 时间,C 常数项。从两种估计方法的比较中,可以看出忽视变量间的内生性,往往会导致高估变量的影响程度。

资料来源:社会性支出、经济建设支出与非税收入数据是由相应各年《中国财政年鉴》中的财政决算数据计算所得,外商直接投资的流量数据来自于中宏数据库,私人部门投资、高中及以上学历的人数占 6 岁以上人口的比重、国有部门职工占全部职工人数的比重分别由相应各年《中国统计年鉴》相关数据计算所得。

为了克服样本数量较少和单一横截性数据产生的有偏估计,我们使用了横截性时间序列数据,数据范围分别是财政决策变量为1993年至2005年,市场化程度和因变量数据范围为1995年至2005年,其他变量为1994年至2004年。另外考虑到1998年至2001年所有地区遭受东南亚金融危机的共同冲击,估计时还增加了哑变量,哑变量的设置为:当 $n = 1998, 1999, 2000, 2001$ 时, $d = 1$,否则为0。考虑到变量间存在的内生关系,模型估计采用了GMM方法,其中工具变量的选择为上述定义变量的滞后值。不过为了比较不同估计方法对估计结果是否存在影响以及估计结果的稳健性,我们也采用了OLS估计。考虑到eviews5.1无法就非平行数据进行估计,所以在样本中删除了重庆市。

表4的估计结果显示,投资、人力资本以及市场化程度是全国乃至各地区经济增长的主要源泉,其中国内私人部门投资就东部和中部而言,对经济增长的贡献尤为突出,相比较,西部地区的私人部门投资对经济增长的贡献较小。和国内私人部门投资相比,外商直接投资对经济增长的贡献也较显著,其中就全国范围而言,外商直接投资增长率每上升一个百分点,就会促使GDP增长率上升近0.04个百分点。显然这种影响是非常大的,这也难怪我国对外商直接投资如此重视,尤其是在市场化改革之初,全国上至中央下至各级辖区政府都成立专门部门负责对外招商引资。就地区层面而言,估计结果显示,外商直接投资对经济增长的促进作用在地区间差异较为明显。其中东部地区外资增长绩效最大也最明显。相反中部地区和西部地区,外商直接投资对经济增长的贡献不仅大小上较东部低,而且显著程度也下降。上述估计结果表明,外商直接投资对经济增长虽然具有促进作用,但不同地区存在明显差异。当然,这种情况存在的原因可能有很多方面,例如东部地区的外资存量相对较中西部多,不仅如此,东部地区的集群经济效应放大了外商直接投资的增长绩效。还有就是东部地区的市场化程度以及对外资的吸收能力都较中西部高。上述情况在模型的估计结果中也得到了一定证实。

至于策略性财政政策在FDI的增长绩效中到底扮演了何种角色,表4的估计结果表明,增加经济建设支出,减少社会性支出不仅在当期,即使在滞后两期,对经济增长的影响都是正的。这一结果为辖区间财政政策上的策略性行为提供了某种理论依据。但问题是,这种正向的影响除了东中部外,影响都不显著,不仅如此,其影响程度相对于私人部门投资、人力资本以及市场化程度等要小得多。为了增加经济建设支出,辖区政府采用了非税方式为支出进行融资。表4的估计结果显示,非税融资手段的依赖对经济增长具有抑制效应,虽然这种抑制效应在东部和西部表现得还不明显,但在中部地区,这种影响是非常显著的,非税收入占财政收入的比重每上升一个百分点,就会驱使经济增长率下降0.04个百分点,这一影响远远超过了经济建设支出的正向促进作用。从财政政策与FDI的交互项看,除了中部地区的非税收入对FDI增长绩效影响显著外,虽然财政政策对FDI的增长绩效有正向或反向作用,但作用都不显著。上述实证估计似乎与前面的理论命题存在差异。但事实上,之所以前面的推理在经验上未得到很好的证实,笔者认为有两个方面的原因:一是对变量的时滞效应考虑得不成熟,由于受数据可得性影响,我们仅选择了滞后二期的变量,而实际上,社会性支出对经济增长的影响时滞可能更长。二是从估计结果的比较中,我们发现策略性财政政策对FDI的增长绩效似乎具有某种门槛效应,因为不管是对JS/SZ这个变量,还是对FS这个变量,既有影响较显著的情形,也有影响较不显著的情形,而这种影响的显著与否似乎与变量取值所在的范围有关。当然,上述仅仅是一个推想,对其影响是否真的存在某个阈值水平还需要作进一步的检验。

六、结 论

FDI一直被认为是促进经济增长的重要手段,本文的实证研究也证实了这一结果。正是FDI

对经济增长的正向促进作用,各辖区纷纷加入到对 FDI 的竞争行列中。在政治生命或晋升机会被上级政府牢牢控制的政治集权体制中,官本位的浓厚情结造就了层层对上负责的官员行政取向。在这种体制下,辖区政府为了获取政治上的晋升机会,在排除政治受贿的情况下,对晋升机会的竞争就被转化为对经济增长的竞争。但如何参与竞争,即所谓的竞争策略是什么?本文的实证结果表明,在竞争的初始阶段,辖区间竞争策略主要表现为一种粗放式的价格竞争,税收成为了辖区政府最重要的竞争手段。然而粗放式税价竞争直接导致了辖区政府的财力紧张。为了缓解财力的紧张状态,同时不至于降低本辖区的竞争力,辖区之间的竞争策略开始出现分化,其中,经济落后和竞争最激烈的地区,税收仍然是辖区间竞争的主要手段,但对经济发达地区,竞争策略还包括财政支出领域。不仅如此,为了提高财政支出的竞争力和可持续性,竞争程度和收入能力不同的辖区在支出的融资手段上开始出现分化,竞争激烈的地区或受税源限制的不发达地区,开始更多地依赖非税收入。除此之外,随着时间推移,辖区政府的竞争也变得更加理性,这种理性的一个最重要表现就是竞争对象变得更加明确,竞争主要表现在同一区域或经济发展程度相同的地区之间。

为了提高本辖区的竞争力,对非税收入的依赖和财政支出上的结构性偏向成为了辖区政府竞争 FDI 的两个重要表现。然而本文的实证结果表明,非税收入对经济增长具有反向激励效应,尤其是竞争最激烈的中部地区,这种抑制效应更为显著。和非税收入相比,实施有偏的财政支出,不仅在当期,即使考虑到滞后作用,增加经济建设支出、减少社会性支出对辖区政府都有一个占优策略。上述经验证据意味着,如果不改变辖区间的竞争策略,在全国范围内推进公共财政建设难度是非常大的。策略性财政政策不仅对经济增长产生了影响,而且也对 FDI 的增长绩效产生了影响,使得 FDI 对经济增长的促进作用在我国出现了明显的分化。

然而,不管辖区政府财政政策之间表现出怎样的策略性,本文的实证分析表明,在我国,促进地区经济增长的主要因素还是投资、人力资本和市场化程度等经济增长的传统因素。这一经验证据一方面揭示了投资一直是我国经济增长的主要源泉,另一方面也说明了为什么地方辖区热衷于扩大投资,热衷于重复建设,热衷于企业改制。上述证据和现象说明,我国目前在社会经济生活中存在的许多问题在于不合理的经济增长方式和模式,因此解决这些问题的关键也就在于改变经济增长的源泉和动力机制。

需要说明的是,本文的研究结论还存在许多不完善之处。例如在策略性财政政策的实证分析中,数据中没有反映财政收支决策中哪些是由于辖区政府自主决策产生的,哪些是财政收支刚性产生的,哪些是中央政府的硬性制度约束产生的。这种没有考虑收支决策自主程度的分析无形中就会夸大辖区间财政收支决策的相互影响程度,但这种缺陷不会对本文的研究结论产生实质性影响。

参考文献

- 陈涛涛,2003:《影响中国外商直接投资溢出效应的行业特征》,《中国社会科学》第3期。
- 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。
- 赖明勇、包群、彭水军、张新,2005:《外商直接投资与技术外溢:基于吸收能力的研究》,《经济研究》第8期。
- 沈坤荣、付文林,2006:《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》第6期。
- 张军等,2007:《中国为什么拥有了良好的基础设施》,《经济研究》第3期。
- 周业安,2003:《地方政府竞争与经济增长》,《中国人民大学学报》第1期。
- 周黎安,2004:《晋升博弈中政府官员的激励与合作》,《经济研究》第6期。
- 中国经济增长与宏观稳定课题组,2006:《增长失衡与政府责任》,《经济研究》第10期。
- Baicker, Katherine, 2004, "The Spillover Effects of State Spending", *Journal of Public Economics*, 89, p529—544.
- Besley T. and A. Case, 1995, "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review*, (85), p25—45.
- Blomstrom M., and F. Sjöholm, 1999, "Technology Transfer and Spillovers: Does Local Participation with Multinationals Matter?" *European*

Economic Review , 43 ,p915 —923.

Boskin M. J. ,1973 , “Local Government Tax and Product Competition and the Optimal Provision of Public Goods ”, *Journal of Political Economy* , 81 (1) ,p203 —210.

Borensztein E. J. D. Gregorio and J-W Lee ,1998 , “ How does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth ? ” *Journal of International Economics* , 45 ,p115 —135.

Breton ,Albert ,1996 ,*Competitive Governments :An Economic Theory of Politics and Public Finance* , Cambridge.

Case A. C. ,H. S. Rosen and J. R. Hines , 1993 , “ Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence : Evidence from the States ”, *Journal of Public Economics* , 52 ,p285 —307.

Figlio ,David , Van W. Koplín , and William Reid ,1999 , “ Do States Play Welfare Games ? ” *Journal of Urban Economics* , 46 (3) ,p437 —454.

James M. Poterba , 1997 , “ Do Budget Rules Work ? ” NBER Working Papers 5550.

Keen M. and M. Marchand ,1997 , “ Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending ”, *Journal of Public Economics* , 66 ,p33 —53.

Moses Abramovitz ,1986 , “ Catching Up ,Forging Ahead ,and Falling Behind ”, *Journal of Economic History* , 46 ,p385 —406.

Wildasin D. E. , 1988 , “ Interjurisdictional Capital Mobility : Fiscal Externality and a Corrective Subsidy ”, *Journal of Urban Economics* , 25 (3) ,p193 —212.

Young ,Alwyn , 2000 , “ The Razor ’s Edge , Distortions and Incremental Reform in the People ’s Republic of China ”, *Quarterly Journal of Economics* ,Vol. CXV , p1091 —1135.

Competition among Jurisdictions , Strategical Fiscal Policies , and Regional Characteristics of FDI's Growth Achievements

Li Yongyou and Shen Kunrong

(Post-doctorate Workshop of Theoretical Economics , Nanjing University ;School of Economics , Nanjing University)

Abstract:Based on the view of finance , this text makes a positive analysis on competitive strategies among jurisdictions ,its transforming characteristics along the time , and its effects on FDI's growth achievements. It concludes: The choice of fiscal policies among jurisdictions takes on obvious strategies because of externality of competition , moreover , competition of tax price is always the main characteristic of jurisdiction competition in China. But along with the time , the competition strategies are expanding from the pure tax price to the expenditure domain. Because of the differences of economic development level , that jurisdictions choice competition objects becomes more rational , the extent that fiscal expenditure depends on the non-tax revenue rises by different extents , the structure of fiscal expenditure is distorted by different extents. Dependence on the non-tax revenue and distortion of expenditure structure not only suppress the capacity that jurisdictions absorb in FDI's spillover effects , and also have a negative influence on FDI's growth achievements , which is higher in eastern area than in the mid-west area.

Key Words: Competition among Jurisdictions ; Strategical Fiscal Policies ; Economic Growth

JEL Classification : H730 ,H770

(责任编辑:宏 亮)(校对:子 璇)