

政府竞争视角下生态转移支付对基本公共服务供给的影响研究

曹鸿杰 宋英杰 李美娜 申可欣*

摘要:借鉴市场化补偿机制设立的生态转移支付制度逐渐成为协调地方政府绿色发展的重要财政工具。本文从政府竞争的视角,使用中国省级面板数据构建空间自回归模型,识别地方政府在基本公共服务供给中的策略性竞争行为特征,检验生态转移支付的基本公共服务供给效应,探讨生态转移支付对地方政府空间策略性竞争行为的影响。研究发现,中国地方政府间的基本公共服务供给在空间上具有“模仿竞争”的策略性互动行为,生态转移支付不仅对基本公共服务供给具有激励效应,还会强化地区间的策略性竞争行为,并且该影响从中西部地区向东部地区依次减弱。基于此,本研究从建立良性竞争环境、完善转移支付制度及健全考核体系等方面提出政策建议。

关键词:生态转移支付;基本公共服务;政府竞争;空间自回归模型

一、引言

“悠悠万事,民生为大”,保障和改善民生是党和政府更好满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。基本公共服务作为实现人的全面发展的基本社会条件,在经济已经实现高度发展的中国,仍然存在发展不平衡、不充分的问题。这与中国式分权体制下“晋升锦标赛”诱发的地方政府竞争密不可分(周黎安,2007),地方政府竞争在促进区域经济迅速发展的同时,将财政资金过多地用于经济建设,而忽视地方基本公共服务的供给。当前,中国基本公共服务供给水平相对较低、供给质量不高和地区差异明显等问题不断显现。对此,党的二十大

*曹鸿杰,青岛大学经济学院,邮政编码:266075,电子邮箱:jaytsoo@qdu.edu.cn;宋英杰,山东工商学院金融学院,邮政编码:264003,电子邮箱:songyingjie666@163.com;李美娜(通讯作者),上海财经大学公共经济与管理学院,邮政编码:200433,电子邮箱:limeina2021@163.com;申可欣,青岛大学经济学院,邮政编码:266075,电子邮箱:hihhiio@163.com。

本文系青岛市哲学社会科学规划项目“青岛市生态转移支付对绿色发展路径的影响研究”(QDSKL2101071)的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见。文责自负。

报告指出,“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性”“广泛形成绿色生产生活方式”是基本实现社会主义现代化的重要内容,这既是对中国式现代化的深度刻画,也是实现共同富裕、达成第二个百年奋斗目标的应有之义。

为了推动基本公共服务高质量发展,中央政府在干部晋升考核中逐步纳入了相关指标,以期通过政治激励提高各地方政府对本地区基本公共服务供给的关注度。同时,为了解决地区失衡问题、缓解中国式财政分权下经济发展和地方基本公共服务供给之间的矛盾,中央政府将完善基本公共服务供给纳入转移支付制度,通过财政补偿提高地方政府的基本公共服务供给能力(束磊、梁倩,2021)。随着中国对绿色可持续发展问题的关注,2008年以来在一般性转移支付下设立的兼具专项功能的生态转移支付制度是具有代表性的财政转移支付制度之一。该制度的建立源于国家对生态环境保护和社会经济发展的双重需求,旨在通过财政支持引导地方政府在国家重点生态功能区采取有效措施,在保护和恢复生态环境的同时,提高居民的生活质量和基本公共服务供给水平。因此,生态转移支付制度不仅关注生态修复,还兼顾社会福利提升,从而体现了可持续发展的综合性和系统性。国家重点生态功能区的转移支付是这一制度的核心组成部分,根据《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》(财预〔2022〕59号),国家重点生态功能区转移支付不仅可以用于改善生态环境,还可以用来提高政府基本公共服务保障能力。近年来,在生态补偿视角下建立的转移支付制度的重要性不断凸显,其规模从2008年的60.5亿元增加到2021年的870.7亿元,年均增长率高达21%^①。这一增长不仅反映了国家对生态保护的高度重视,也表明了生态转移支付在提升基本公共服务供给能力方面潜力巨大。鉴于国家重点生态功能区转移支付兼具生态环境保护和基本公共服务供给的双重政策目标,如此大规模的转移支付是否能够在实现生态环境改善的同时提高地区基本公共服务供给水平已受到社会各界的关注。

相比于既往学者的研究,本文可能的创新点主要有以下三个。第一,对地方基本公共服务指数的测算更全面且有代表性。参考《“十四五”公共服务规划》对幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶以及文体服务保障的要求,选取了公共教育、社会保障和就业、医疗卫生、生态环境、公共文化、道路交通和城乡发展七项指标,测算指标选取更全面、更具有代表性、更贴近时代发展的要求。第二,对干部“晋升锦标赛”在基本公共服务供给中的影响进行了量化分析。构建空间自回归模型,通过其中的空间滞后项量化了干部“晋升锦标赛”的影响,以识别地方政府在基本公共服务供给中的策略性竞争行为特征。第三,探讨了生态转移支付对地方政府策略性竞争行为的影响。不仅检验了生态转移支付对基本公共服务供给的激励效应,还通过生态转移支付和地方基本公共服务供给

^①数据来源:<https://www.mof.gov.cn/index.htm>。

空间滞后项的交互项进一步探讨了生态转移支付对地方政府空间策略性竞争行为的影响特征和机制。

二、文献综述

党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,这对我国基本公共服务供给提出更高的要求。但是,当前中国基本公共服务依然面临着供给水平相对较低(李实、杨一心,2022)、供给质量不高(吕式鑫等,2022)和地区差异明显(董艳玲、李华,2022)等问题。因此,学者们对中国基本公共服务供给的影响因素展开了系列研究。

(一)政府竞争与基本公共服务供给

财政作为国家治理的基础和支柱,对基本公共服务供给具有关键性作用(贾婷月等,2021)。1994年分税制改革以来,财权上移和事权下移的财政分权制度,使地方政府财权和事权的矛盾不断凸显,进而导致地方政府间在“晋升锦标赛”中形成一定的竞争关系,不仅对地方经济增长也对地方基本公共服务供给产生重要影响(Wang et al., 2021;汪克亮等,2023)。分权背景下,政府竞争对地方基本公共服务供给的影响主要包括以下几个方面:首先,从财政收入分权的角度来看,分税制改革后地方政府财政收入受到严格限制,为了拉动经济和财政等指标的增长,地方政府将有限的财政资金更多用于能够产生经济效益的经济建设,相对忽略民生建设,从而导致中国基本公共服务发展相对落后于经济发展(徐换歌、蒋硕亮,2020;Hao et al., 2021)。其次,从财政支出分权的角度来看,分税制改革赋予了地方政府更多的事权和支出责任,使地方政府在提高经济增长效率和提供更多基本公共服务的决策上拥有更多自主权,然而受“晋升锦标赛”的影响,地方政府更热衷于提高经济增长效率,相对忽略了基本公共服务供给(Foa,2022)。再次,从基本公共服务的产出角度来看,财政分权普遍对基本公共服务中的教育、医疗和环境水平等具有抑制作用(Cheng & Zhu, 2021;王东、李金叶,2021)。最后,也有学者在政府竞争对基本公共服务供给的影响研究中得出不同的结论,认为受财政激励和政治激励的双重影响,政府竞争有利于提高基本公共服务供给水平(杨晨等,2017)。虽然学者们没有达成一致的观点,但不可否认的是,政府竞争对地方基本公共服务供给具有重要影响,地方政府为在“晋升锦标赛”中胜出,提供基本公共服务时可能采取策略性行为,并且该策略性行为很可能受到其他省份供给情况的影响。

(二)转移支付与基本公共服务

分税制改革后,为了弥补地方政府财政收支缺口,缓解地方政府财政压力,解决辖区间公共产品的外溢性等问题,中央政府不断完善转移支付制度(龚锋、陶鹏,2022;Guo et al., 2022)。转移支付作为地方政府重要的财力补充,对地方基本公共服务供给具有重要影响,也因此受到学界的广泛关注。首先,转移支付可以平衡各地区的财力水平,地方政府获得的转

移支付越多,财政资金越充裕,其在基本公共服务上的财政支出规模就越大,进而可以缩小地区间基本公共服务供给差距(缪小林等,2017;王昉、燕洪,2022)。但是由于各地区受到“晋升锦标赛”的影响,转移支付并不能改变地方政府“重经济增长,轻社会民生”的现状,因此转移支付对地方政府在基本公共服务供给上的财政支出结构没有显著的影响(郑焘、孙玉栋,2018)。其次,转移支付不仅会对基本公共服务供给产生直接的激励效应,还会通过地方政府间的策略性竞争使地方政府所分配的转移支付与基本公共服务供给决策之间具有竞争性策略互动的关系(曹鸿杰等,2020a;束磊、梁倩,2021;Cao et al., 2021)。最后,除了对地区所获得的总转移支付与基本公共服务供给关系的研究外,也有不少学者研究了转移支付下分类转移支付与地方基本公共服务供给之间的关系,但是此类研究并没有得出一致的结论。例如,一般性转移支付规模的扩大有利于缩小地区间基本公共服务供给水平的差距,而专项转移支付对缩小中国地区间基本公共服务供给水平的差距没有显著影响(赵建国、廖藏宜,2015)。也有学者认为一般性转移支付和专项转移支付都有利于促进地方基本公共服务供给均等化,即有利于缩小地区间基本公共服务供给差距,但是专项转移支付在缩小地区间基本公共服务供给差距上比一般转移支付的效果更明显(乔俊峰、陈荣汾,2019)。另外,对一般性转移支付下的均衡性转移支付与地方基本公共服务均等化感知关系的研究发现,均衡性转移支付有利于增强居民对地方基本公共服务供给充分性的感知,但是对地方基本公共服务均等化感知的影响不明显(缪小林、张蓉,2022)。

(三)生态转移支付与基本公共服务

生态转移支付制度起源于巴西巴拉那州,是用于生态保护的一种制度创新,也是最基本的生态补偿方式(Lima De Paulo & Camões, 2019; Busch et al., 2021)。中国生态转移支付制度是一般转移支付下不规定具体用途的多项生态财政补偿政策的组合,国家重点生态功能区转移支付是其中最为重要的一项(祁毓等,2019;曹鸿杰等,2020b)。首先,在理论上,生态转移支付作为政府的一项财政补偿,兼具保护生态环境和提高基本公共服务水平的双重政策目标。生态转移支付借鉴生态环境保护的市场化补偿机制,通过中央政府补偿地方政府的生态环境利益,可以激发政府保护生态环境的积极性,扩大生态环境保护支出规模,从而使生态环境得到有效改善(Lima De Paulo & Camões, 2019; Cao et al., 2021; 李淑瑞、薛钢,2022)。生态转移支付作为具有专项功能的一般性转移支付,对地方基本公共服务供给也产生了显著的激励效应(曹鸿杰等,2020b;林诗贤、祁毓,2021),但是地方政府存在“重公共服务供给、轻生态环境保护”的倾向(李淑瑞、薛钢,2022)。其次,生态转移支付还可以通过协同效应,通过促进劳动就业、优化产业结构,缩小城乡收入差距,助力脱贫攻坚(卢文秀、吴方卫,2022)。最后,由于转移支付标准不规范和政策目标多元化等问题突出,生态转移支付制度未能有效解决区域间绿色发展协同问题,区域间还存在明显的替代或者互补的策略性环境行为,生

态转移支付政策效应的精准性还有待提升(Datt & Mehra, 2016; Lima De Paulo & Camões, 2019; Cao et al., 2021)。其中,中国地方政府采取的策略性行为抵消了部分政策激励效果,难以兼顾区域间和区域内的绿色协调发展,顾此失彼(Sauquet et al., 2014; 张楠等, 2019)。当前学者们对生态转移支付的研究多集中于其对改善生态环境的激励作用,或有部分内容兼讨论生态转移支付对基本公共服务供给的促进作用,鲜有文章单独探讨生态转移支付的基本公共服务供给效应。尤其基本公共服务作为一项具有严重外溢性的公共品,在考虑空间溢出效应的基础上,讨论生态转移支付在实现提高基本公共服务供给水平这一政策目标上的效果和作用机制尤为重要。

中国基本公共服务供给水平相对较低是掣肘区域协调发展、实现共同富裕、达成第二个百年目标的重要因素。从财政转移支付角度探讨基本公共服务供给的现实问题一直是社会各界的研究热点之一,但是该领域的研究至少在以下三个方面还有待进一步深化与突破。(1)研究视角。以往的研究更多单一地关注转移支付对基本公共服务供给的激励效应,本文基于中央和地方政府分权治理的现实背景,尝试从政府间竞争和生态转移支付的双重视角,探讨基本公共服务的供给问题。(2)研究内容。本文在探讨生态转移支付对基本公共服务供给的激励效应和政府策略性竞争行为特征的基础上,进一步探讨了生态转移支付对地方政府策略性竞争的影响机制。(3)研究方法。与以往注重定性分析不同,本文尝试使用空间自回归(SAR)模型,通过空间滞后项量化干部“晋升锦标赛”在基本公共服务供给中产生的政府策略性竞争行为特征,通过生态转移支付与政府竞争的交互项识别二者间的相互作用。因此,本文基于分权背景下地方干部“晋升锦标赛”的现实,探讨生态转移支付所具有的基本公共服务激励效应,以及其与地方政府策略性竞争行为的相互作用。

三、研究假说

(一)生态转移支付的基本公共服务供给效应

借鉴市场化补偿机制设立的生态转移支付制度是一般转移支付下兼具专项功能的财政转移支付制度,在一定程度上有利于平衡地方财力、提高地方财力水平、缓解地方财政压力。根据《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》(财预〔2022〕59号),国家重点生态功能区转移支付不仅可以用于改善生态环境,还可以用来提高政府基本公共服务保障能力。由于基本公共服务作为一种公共物品,具有非排他性和非竞争性的属性,这种正外部效应导致地方政府在该物品的提供上存在激励不足、激励扭曲的问题。中央政府可以通过“看不见的手”实现地方政府在基本公共服务供给方面“正外部效应”内部化,以此协调各地方政府的利益关系。一方面,生态转移支付作为一种中央对地方的纵向转移支付,能够提升地方财力水平,为地方提供基本公共服务奠定财力基础,进而激励地方政府提高基本公共服务供给水平。另一方面,

在当前政策体系和国内形势下,中央政府将基本公共服务供给情况纳为地方干部政绩考核指标,鼓励各地方政府提供更多的基本公共服务。因此,生态转移支付规模的扩大不仅体现出中央政府对生态环境和基本公共服务重视,还有助于解决地方政府在提供基本公共服务时激励不足的问题,从而可能产生积极的政策效应。基于此,本文针对研究的内容提出以下假说。

假说1:生态转移支付具有积极的基本公共服务供给效应,即生态转移支付规模的扩大有利于促进地方政府增加基本公共服务的供给。

(二)基本公共服务供给的策略性行为

中国式分权体制下的“晋升锦标赛”诱发了地方政府竞争,中央政府以GDP作为地方政府干部晋升考核的重要参考指标之一,促使地方政府将财政资金过多地用于经济建设,从而忽视了地方民生建设。基本公共服务作为民生建设的一个重要方面,被赋予了鲜明的中国特色,早在“十一五”时期,中共中央就提出了“公共服务均等化”的政策目标。然而,基本公共服务作为一种公共品,其成本和收益具有严重的不对称性,导致生态转移支付在这一政策目标上存在激励不足、激励扭曲的问题。长期以来,中国的基本公共服务发展相对落后于经济发展的基本事实,使得基本公共服务供给受到关注。在以GDP作为地方政府干部晋升考核的重要参考指标的背景下,地方政府在基本公共服务供给上可能会采取策略性行为,即其基本公共服务供给水平可能会受到相邻省份基本公共服务供给水平的影响。一方面,相邻省份之间在基本公共服务供给上可能存在“模仿竞争”的策略性行为。地方政府在行政管理以及全面发展上具有“不甘人后”的心理,为了吸引更多的外资和人才,避免本地资源流失,可能会尽力提供与周围省份水平相近的基本公共服务,以使自身在外部环境上不落后于相邻省份。地方政府也在一定程度上具有“从众”心理,在当前的干部晋升机制下,基本公共服务供给水平作为一项考核指标,促使地方政府在提供基本公共服务时不断向相邻省份看齐,以避免在基本公共服务供给水平上的考核成绩低于相邻省份。概括来说,“模仿竞争”的策略性行为表现为相邻地区的基本公共服务供给水平较高时,本地区也会提供相应较高水平的基本公共服务。另一方面,相邻省份之间在基本公共服务供给上的策略性行为可能表现为“相互替代”(王莹莹、邵传林,2022)。这主要是由于基本公共服务作为公共物品具有正外部性,地方政府在教育 and 医疗上提供高质量的服务,相邻省份的公民能够共享这一公共服务资源,使得相邻省份政府提供该公共服务的压力有所降低。概括来说,“相互替代”的策略性行为表现为相邻省份的基本公共服务供给水平较高时,由于空间上的可替代性,本地方政府可能一定程度上降低基本公共服务的供给水平。基于此,本文针对研究的内容提出以下假说。

假说2a:各省份政府在基本公共服务供给上存在“模仿竞争”的策略性行为,即本地区基本公共服务供给水平将受到相邻地区基本公共服务供给水平的正向影响。

假说2b:各省份政府在基本公共服务供给上存在“相互替代”的策略性行为,即本地区基

本公共服务供给水平将受到相邻地区基本公共服务供给水平的负向影响。

(三)生态转移支付对基本公共服务供给策略性行为的影响

生态转移支付规模不仅会影响基本公共服务的供给水平,还会对各省份基本公共服务供给的空间策略性行为产生影响进而影响基本公共服务供给水平。鉴于“晋升锦标赛”和干部考核指标的不断全面化,地方政府在基本公共服务供给上既可能存在“模仿竞争”的策略性行为,也可能存在“相互替代”的策略性行为。一方面,在“模仿竞争”的策略性行为下,生态转移支付提高了地方政府的财政能力,使得地方政府在基本公共服务供给上更有能力模仿相邻的有更加完善的基本公共服务的省份,增强了其在基本公共服务供给上的竞争力,从而促进其与相邻省份在基本公共服务供给上形成具有良好激励机制的竞争行为,进而提高基本公共服务供给水平。生态转移支付规模的扩大可能会强化地方政府间在基本公共服务供给上“模仿竞争”的策略性行为,进而促进基本公共服务供给水平的提高。另一方面,在“相互替代”的策略性行为下,生态转移支付作为一种财政补偿有利于弥补地方政府建设基本公共服务设施所放弃的经济发展成本。地方政府财政能力的增强会促使地方政府着力于全面发展,而非退而求其次地在基本公共服务上依赖于相邻省份的供给。生态转移支付规模的扩大可能会弱化地方政府间在基本公共服务供给上“相互替代”的策略性行为,从而促进基本公共服务供给水平的提高。基于此,本文针对研究的内容提出以下假说。

假说3a:若地方政府在基本公共服务供给上存在“模仿竞争”的策略性行为,生态转移支付规模的扩大会强化地方政府间这种“模仿竞争”行为,进而促进基本公共服务供给水平的提高。

假说3b:若地方政府在基本公共服务供给上存在“相互替代”的策略性行为,生态转移支付规模的扩大会弱化地方政府间这种“相互替代”行为,进而促进基本公共服务供给水平的提高。

四、模型设定

(一)模型构建

地方基本公共服务供给不仅受本地区获得的生态转移支付规模的影响,也会受到相邻地区基本公共服务供给水平的影响,即相邻的地方政府之间在基本公共服务供给上存在策略性竞争行为(束磊、梁倩,2021;邓慧慧等,2021)。因此,我们参照以往学者研究空间效应时的做法(李永友、张子楠,2017),采用双向固定效应的空间自回归(SAR)模型,探讨生态转移支付对地方基本公共服务供给的影响,模型如下:

$$ps_{it} = \rho \sum_{j=1}^{31} W_{ij} ps_{jt} + \alpha petp_{it} + \sum_{k=1}^6 \gamma_k x_{kit} + \mu_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在模型(1)中,被解释变量 ps_{it} 表示 i 省在 t 年的基本公共服务指数,主要由公共教育、社会保障和就业、医疗卫生、生态环境、公共文化、道路交通和城乡发展七项基本公共服务

指标通过熵值法合成。 W_{ij} 是从省份之间的行政相邻角度构建的空间地理权重矩阵,表示*i*省和*j*省的空间相邻关系。 $\sum_{j=1}^{31} W_{ij} ps_{jt}$ 表示与*i*省相邻的省份*j*的基本公共服务指数加权平均值($j \neq i$),用来识别*i*省与相邻省份*j*在*t*年基本公共服务供给的空间互动关系,即可以通过本文核心解释变量的系数 ρ 来观测地方政府间基本公共服务供给在空间上的策略性竞争行为。 $\rho > 0$ 时表示*i*省与相邻省份*j*之间的基本公共服务指数存在正相关关系,即相邻省份之间在地方基本公共服务供给上的策略性行为表现为“模仿竞争”; $\rho < 0$ 时表示*i*省与相邻省份*j*之间的基本公共服务指数存在负相关关系,即相邻省份之间在地方基本公共服务供给上的策略性行为表现为“相互替代”(王莹莹、邵传林,2022)。 $petp_{it}$ 表示*i*省在*t*年获得的人均生态转移支付, α 表示人均转移支付变动对本地区基本公共服务指数的影响, $\alpha > 0$ 时表示增加对*i*省的人均生态转移支付有利于提高*i*省的基本公共服务供给水平,反之则不利于提高*i*省的基本公共服务供给水平。 x_{kit} 表示影响*i*省基本公共服务供给的一系列控制变量,包括经济发展水平、人口密度、外贸依存度、财政自由度、老龄化率 and 市场化指数,这些控制变量的加入在一定程度上缓解了模型(1)中遗漏变量导致的内生性问题。 μ_i 表示省份固定效应; η_t 表示年份固定效应; ε_{it} 表示随机扰动项。

生态转移支付规模的变化不仅会对基本公共服务供给产生直接的激励效应,还会对各省份政府间地方基本公共服务供给的策略性竞争行为产生影响。为了进一步探讨生态转移支付对政府在提供地方基本公共服务时存在的策略性竞争行为的影响,本文参考已有研究(李永友、张子楠,2017;Cao et al., 2021),在模型(1)的基础上加入了生态转移支付和其他省份基本公共服务供给空间滞后项的交互项,构建了如下模型:

$$ps_{it} = \rho \sum_{j=1}^{31} W_{ij} ps_{jt} + \alpha petp_{it} + \beta petp_{it} \times \sum_{j=1}^{31} W_{ij} ps_{jt} + \sum_{k=1}^6 \gamma_k x_{kit} + \mu_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

模型(2)中 $petp_{it} \times \sum_{j=1}^n W_{ij} ps_{jt}$ 表示*i*省在*t*年所获得的人均生态转移支付与和*i*省相邻的省份*j*在*t*年的基本公共服务指数之和的交互项,用来识别生态转移支付与政府在提供基本公共服务时存在的策略性竞争行为的互动关系,即系数 β 。如果*i*省与相邻省份之间在基本公共服务供给上具有“模仿竞争”关系,若 $\beta > 0$ 则生态转移支付规模的扩大将强化两者之间的模仿竞争行为,反之则将弱化两者间的模仿竞争行为;如果*i*省与相邻省份之间在基本公共服务供给上具有“相互替代”关系,若 $\beta > 0$ 则生态转移支付规模的扩大将弱化两者之间的相互替代关系,反之则将强化两者之间的相互替代关系。除此之外模型(2)中其他变量的含义与模型(1)中变量含义一致。

1.被解释变量

本文的被解释变量是地方基本公共服务指数(ps)。主要参考已有对基本公共服务供给

的研究(董艳玲、李华,2022),并考虑到数据的可得性,二级指标选用公共教育、社会保障和就业、医疗卫生、生态环境、公共文化、道路交通和城乡发展七项指标,指标的选择基本涵盖了《“十四五”公共服务规划》社会发展与基本公共服务主要指标中所提到的幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶以及文体服务保障等方面内容。测度所使用的熵值法可以充分考虑各指标所包含的数值信息和相对权重,测度结果更客观合理(Srdjevic et al., 2004)。三级指标的选取主要参考《“十四五”公共服务规划》中社会发展与基本公共服务的主要指标及已有文献中的研究(李兴文等,2021;贺晓丽、逯进,2022)。其中,公共教育指标选用人均受教育年限、小学生师比、初中生师比三项指标来衡量,小学师生比和初中师生比分别为小学生人数与小学教师人数之比和初中生人数与初中教师人数之比,代表了九年义务教育阶段的师资情况,比值越大公共教育水平越低,为负向指标。社会保障和就业选用城镇登记失业率和城镇职工参加养老保险率两项指标来衡量,城镇登记失业率为负向指标。医疗卫生选用每万人医疗机构床位数和职业(助理)医师数两项指标来衡量。生态环境选用每万人造林总面积和二氧化硫排放量两项指标来衡量,每万人二氧化硫排放量为负向指标。公共文化选用每万人公共图书馆业机构数和可享有演出数两项指标来衡量,道路交通选用每万人道路面积和公共汽电车运营数两项指标来衡量,城乡发展选用城镇化率和城乡收入比值两项指标来衡量,城乡收入比值越大代表城乡收入差距越大,为负向指标。总体来看,地方基本公共服务指数越高表示该省份的地方基本公共服务越完善,各子指标选取如表1所示。

表1 用熵值法构建基本公共服务指数

一级指标	二级指标	三级指标	单位	指标性质
基本公共服务指数	公共教育	人均受教育年限 ^①	年	正向指标
		小学师生比(教师人数=1)	-	负向指标
		初中师生比(教师人数=1)	-	负向指标
	社会保障和就业	城镇登记失业率 ^②	%	负向指标
		城镇职工参加养老保险率	%	正向指标
	医疗卫生	医疗机构床位数	张/每万人	正向指标
		职业(助理)医师数	人/每万人	正向指标
	生态环境	造林总面积	平方公里/万人	正向指标
		二氧化硫排放量	吨/万人	负向指标
	公共文化	公共图书馆业机构数	个/万人	正向指标
		可享有演出数	场/万人	正向指标
	道路交通	道路面积	万平方米/万人	正向指标
		公共汽电车运营数	辆/万人	正向指标
	城乡发展	城镇化率	%	正向指标
城乡收入比值		-	负向指标	

①人均受教育年限=(文盲人数×1+小学学历人数×6+初中学历人数×9+高中和中专学历人数×12+大专及以上学历人数×16)/6岁以上人口总数。

②由于早期农村的社会保障和就业数据统计不完全,数据缺失,此处用城镇社会保障和就业水平代替人均水平。

2.解释变量

本文的核心解释变量是人均生态转移支付(*petp*)。生态转移支付即重点生态功能区转移支付,是一般转移支付下的财政补偿内容。根据《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》,重点生态功能区转移支付不规定具体用途,除了主要用于保护生态环境外,还可以用来改善民生。本文主要探讨其改善民生的作用,即生态转移支付对基本公共服务供给的影响。

3.控制变量

为了尽可能降低遗漏变量带来的内生性影响,参考已有对基本公共服务供给的研究(徐换歌、蒋硕亮,2020;缪小林、张蓉,2022),本文在模型中控制了以下几个重要的变量:(1)经济发展水平(*pgdp*),用地区生产总值来衡量,并且为了避免各地区人口规模带来的影响,对地区生产总值做了人均处理,同时以2008年为基期对其进行了平减。(2)地区人口密度(*density*),用各省份2008—2018年不同年份的年末常住人口数与土地面积的比值(万人/平方公里)来衡量。(3)外贸依存度(*rfdi*),用人民币汇率换算后的外商直接投资(*fdi*)与GDP的比值来衡量。(4)财政自由度(*fer*),用各地方政府的财政支出与财政收入的比值来衡量。(5)老龄化率(*aging*),用地区65岁以上老年人口占年末常住人口数的比值来衡量。(6)市场化指数(*market*),数据来源于《中国分省份市场化指数报告(2018)》《中国分省份市场化指数报告(2021)》,用来衡量政府对市场经济的干预程度,指数越大表示市场化程度越高。除了以上控制变量,还控制了不包含生态转移支付的一般转移支付、专项转移支付和税收返还,以降低其他转移支付对基本公共服务供给的影响。

(二)数据说明

2008年中央对地方的转移支付包括一般转移支付、专项转移支付和税收返还,并在一般转移支付下设立国家重点生态功能区转移支付。由于2018年以后不再从转移支付数据中公开税收返还,基于数据的可得性和全文所得结论的可比性,本文选取中国31个省份(不含港澳台地区)2008—2018年的省级平衡面板数据进行实证研究。其中中央对各省份一般转移支付、专项转移支付和税收返还的数据来源于财政部中央预决算公开平台,生态转移支付数据来源于财政部中央对地方支付转移管理平台。地方基本公共服务指数各指标数据除城镇化率数据来源于各省份国民经济和社会发展统计公报,其他指标数据均来源于《中国统计年鉴》,控制变量数据来源于《中国统计年鉴》、各省份统计年鉴和樊纲中国市场化指数。在数据使用过程中,为了使数据更具有可比性,本文将所有非比值和非指数类数据做了人均处理,将所有涉及货币量的数据均以2008年为基期用居民消费价格指数进行了平减。各变量的描述性统计如表2所示。

表2 主要变量的描述性统计

变量	变量说明	单位	平均值	标准差	最小值	最大值	样本量
<i>ps</i>	基本公共服务指数	-	2.63	0.76	0.57	4.87	341
<i>petp</i>	人均生态转移支付	万元/人	0.005	0.01	0	0.04	341
<i>ptp</i>	人均总转移支付(不含生态转移支付)	万元/人	0.44	0.46	0.07	3.73	341
<i>pgtp</i>	人均一般转移支付(不含生态转移支付)	万元/人	0.22	0.27	0	2.11	341
<i>pstp</i>	人均专项转移支付	万元/人	0.17	0.19	0.02	1.51	341
<i>ptr</i>	人均税收返还	万元/人	0.05	0.03	0.01	0.20	341
<i>pgdp</i>	经济发展水平	万元/人	3.77	1.98	0.97	12.13	341
<i>density</i>	地区人口密度	万人/平方公里	0.04	0.07	0	0.38	341
<i>rfdi</i>	外贸依存度	%	1.05	1.43	0	12.09	341
<i>fer</i>	财政自由度	%	259.70	197.90	106.60	1562.00	341
<i>aging</i>	老龄化率	%	10.03	2.52	4.33	18.29	341
<i>market</i>	市场化指数	-	6.43	2.20	-0.30	11.31	341

五、实证分析

(一)基础回归

1.基本结果分析

参考以往学者对空间面板模型的研究(Lee & Yu, 2010),使用固定效应的空间自回归模型(SAR),先做组内离差变换,然后进行了最大似然估计(MLE),并采用了异方差稳健标准误,具体估计结果如表3所示。其中列(1)是仅包含生态转移支付对基本公共服务供给影响的估计结果,列(2)是在列(1)的基础上加入了经济发展水平、地区人口密度、外贸依存度、财政自由度、老龄化率和市场化指数一系列控制变量后的估计结果,列(3)进一步控制了不包含生态转移支付的其他转移支付对基本公共服务供给的影响,列(4)将列(3)中控制的不包含生态转移支付的其他转移支付进一步分解为不包含生态转移支付的一般转移支付、专项转移支付和税收返还,并分别进行了控制。

首先,人均生态转移支付对地方基本公共服务供给具有显著的正向影响。如列(1)所示,人均生态转移支付对地方基本公共服务指数的影响在1%的水平上显著为正,其系数为

32.37。列(2)中加入经济发展水平等一系列控制变量后,其系数降低为12.57,并仍在1%的水平上显著。列(3)和列(4)进一步分别控制了不包含生态转移支付的其他转移支付以及不包含生态转移支付的一般转移支付、专项转移支付和税收返还后,其影响系数分别为14.04和13.90,仍然在1%的水平上显著,并保持相对稳定。由此可以得出,人均生态转移支付增加有利于增加地方基本公共服务供给,验证了本文的研究假说1。分析其原因可能是:第一,生态转移支付作为中央对地方的一种纵向转移支付,在一定程度上提高了地方的财力水平,使地方政府更有能力为本地区公民提供更多的基本公共服务;第二,在当前的政策体系和国内形势下,中央政府鼓励各地方政府提供更多的基本公共服务,并将基本公共服务供给情况纳入地方干部政绩的考核指标,这为地方基本公共服务的丰富提供了更充足的条件。

其次,各地方政府的基本公共服务供给之间具有显著的正相关关系。如列(1)(2)(3)(4)所示,依次加入解释变量和经济发展水平等一系列的控制变量以及不包含生态转移支付的其他转移支付后,各地方政府的基本公共服务供给之间的影响均在1%的水平上显著为正并保持相对稳定,其影响系数分别为0.23、0.19、0.19和0.20。由此可以看出,各省份的地方基本公共服务供给在空间上存在模仿竞争的策略性行为,验证了本文的研究假说2a。分析其原因可能是:第一,各地方政府具有“不甘人后”的心理,为了吸引更多的外资和人才,会尽量提供与相邻省份水平相近的基本公共服务。第二,各地方政府具有“从众”的心理,在当前的干部晋升机制下,基本公共服务供给作为其中一项考核指标,促使各地方政府的基本公共服务供给不断向相邻省份看齐。

最后,控制变量的影响。控制变量的加入,使模型整体的估计更加准确,并在一定程度上缓解了遗漏变量问题。如列(1)(2)(3)(4)所示:经济发展水平与地方基本公共服务供给在10%的显著性水平上负相关,这可能与当前我国以GDP为主的政绩考核机制以及中国式分权体制相关,我国地方政府的财政支出更偏向于经济建设而非地方基本公共服务供给;人口密度与地方基本公共服务供给在1%的显著性水平上负相关,主要由于人口密度增加降低了地方政府对基本公共服务的支出偏好;对外贸易依存度与地方基本公共服务供给在10%的显著性水平上正相关,其原因可能是地方政府为了提高对外资的吸引力,倾向于提供更多的地方基本公共服务;财政自由度与地方基本公共服务供给在1%的水平上负相关,主要由于财政自由度较高的地方政府能更灵活的将财政资金调整用于经济建设支出;老龄化程度对地方基本公共服务供给影响不显著,其原因可能是老龄化程度在正反两个方向均会影响地方基本公共服务的供给水平;市场化指数与地方基本公共服务供给在1%的水平上正相关,其原因可能是随着市场化程度的加深,政府和市场的分割界限更加明确,政府逐渐退出竞争领域并更多的关注民生领域,从而可以为地方提供更多基本公共服务。

表3 生态转移支付对地方基本公共服务指数的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
ΣWps	0.2332*** (0.07)	0.1901*** (0.07)	0.1894*** (0.07)	0.2028*** (0.07)
<i>petp</i>	32.3689*** (4.00)	12.5685*** (4.41)	14.0364*** (5.27)	13.8978*** (5.29)
<i>ptp</i>			-0.0596 (0.12)	
<i>pgtp</i>				-0.3450 (0.34)
<i>pstp</i>				0.1420 (0.32)
<i>ptr</i>				1.4069* (0.83)
<i>pgdp</i>		-0.0519* (0.03)	-0.0549* (0.03)	-0.0801** (0.03)
<i>density</i>		-9.9752*** (1.61)	-9.9918*** (1.61)	-9.5422*** (1.64)
<i>rfdi</i>		0.0228* (0.01)	0.0233* (0.01)	0.0198 (0.01)
<i>fer</i>		-0.0013*** (0.00)	-0.0014*** (0.00)	-0.0015*** (0.00)
<i>aging</i>		0.0056 (0.01)	0.0063 (0.01)	0.0051 (0.01)
<i>market</i>		0.0690*** (0.02)	0.0692*** (0.02)	0.0709*** (0.02)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	341	341	341	341
对数似然值	119.7692	171.6093	171.7392	173.4559

注:括号内为稳健标准误,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的统计水平上显著。下表同。

2.稳健性检验

(1)替换空间权重矩阵形式。考虑到空间矩阵中可能存在的内生性问题,本文前述模型估计中采用外生性较强的0-1地理邻接权重矩阵。为了进一步检验生态转移支付对基本公共服务供给的激励效应以及相邻省份政府在基本公共服务供给上具有策略性竞争行为特征这一核心结论的稳健性,我们参考以往学者的研究(邵帅等,2022),将模型估计中的0-1地理邻接权重矩阵分别替换为地理反距离权重矩阵和经济距离权重矩阵。

首先,除了是否邻接可以反映省份间的地理关系外,省会城市间的距离也可以反映各省份间的地理关系。因此,我们将模型估计中的0-1地理邻接权重矩阵替换为地理反距离权重矩阵,并对其进行如下式(3)的设定:

$$W_{ij}^g = \begin{cases} \frac{1}{d_{ij}}, & i \neq j \\ 0, & i = j \end{cases} \quad (3)$$

其中, d_{ij} 表示 i 省和 j 省省会之间的公路距离。在各省份地理反距离权重矩阵的基础上, 仍然使用空间自回归(SAR)对模型进行估计, 结果如表4所示。第一, 不论是否加入不包含生态转移支付的总转移支付和不包含生态转移支付的一般转移支付、专项转移支付和税收返还等一系列控制变量, 生态转移支付的系数均显著为正, 即生态转移支付增加可以促进地方政府增加基本公共服务供给, 与基础回归所得结论一致。第二, 空间项的系数也均显著为正, 验证了基础回归中相邻省份政府之间在地方基本公共服务供给上存在“模仿竞争”的策略性行为这一结论。

表4 地理反距离权重矩阵稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
$\sum Wps$	0.3015** (0.15)	0.3060** (0.15)	0.3000** (0.15)	0.3336** (0.15)
$petp$	33.6315*** (4.02)	12.2760*** (4.46)	13.2318** (5.34)	13.2008** (5.36)
ptp			-0.0391 (0.12)	
$pgtp$				-0.2950 (0.34)
$pstp$				0.1310 (0.32)
ptr				1.4000 (0.86)
$pgdp$		-0.0483* (0.03)	-0.0500* (0.03)	-0.0742** (0.03)
$density$		-10.2776*** (1.65)	-10.2833*** (1.65)	-9.8595*** (1.67)
$rfdi$		0.0281** (0.01)	0.0286** (0.01)	0.0251* (0.01)
fer		-0.0013*** (0.00)	-0.0014*** (0.00)	-0.0014*** (0.00)
$aging$		0.0068 (0.01)	0.0073 (0.01)	0.0061 (0.01)
$market$		0.0619*** (0.02)	0.0619*** (0.02)	0.0636*** (0.02)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	341	341	341	341
对数似然值	115.8	169.7	169.8	171.3

其次, 考虑到地方政府间以经济指标为主的“模仿竞争”行为的影响, 我们将模型估计中的0-1地理邻接权重矩阵替换为经济距离权重矩阵, 其中的原因在于经济水平接近的省份会以彼此为“标尺”进行竞争(周亚虹等, 2013)。因此, 本文对经济距离权重矩阵进行如下设定:

$$W_{ij}^e = \begin{cases} \frac{1}{|GDP_i - GDP_j|}, & i \neq j \\ 0, & i = j \end{cases} \quad (4)$$

其中, GDP_i 表示 i 省的人均地区生产总值。在各省份经济距离权重矩阵的基础上, 依然使用空间自回归(SAR)对模型进行估计, 结果如表5所示。可以看出, 即使替换为经济距离权重矩阵, 人均生态转移支付对地方基本公共服务供给仍具有稳定的正向影响, 且地方政府间基本公共服务供给仍然存在“模仿竞争”的策略性行为。以上结论均与基础回归所得结论一致, 验证了所得结论的稳健性。

表5 经济距离权重矩阵稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
ΣWps	0.4795*** (0.07)	0.3176*** (0.09)	0.3160*** (0.09)	0.3127*** (0.09)
$petp$	30.0950*** (3.79)	14.4919*** (4.35)	15.6249*** (5.19)	15.7625*** (5.23)
ptp			-0.0463 (0.12)	
$pgtp$				-0.3190 (0.33)
$pstp$				0.1640 (0.31)
ptr				0.9640 (0.82)
$pgdp$		-0.0236 (0.03)	-0.0260 (0.03)	-0.0462 (0.03)
$density$		-8.5974*** (1.64)	-8.6174*** (1.64)	-8.3719*** (1.67)
$rfdi$		0.0225* (0.01)	0.0229* (0.01)	0.0207* (0.01)
fer		-0.0013*** (0.00)	-0.0014*** (0.00)	-0.0014*** (0.00)
$aging$		0.0009 (0.01)	0.0015 (0.01)	0.0012 (0.01)
$market$		0.0672*** (0.02)	0.0673*** (0.02)	0.0683*** (0.02)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	341	341	341	341
对数似然值	132.6	173.9	174.0	175.0

(2)基本公共服务供给的空间效应分解。本文还对基本公共服务供给进行了空间效应分解, 通过对直接效应、间接效应和总效应的分析进一步揭示基本公共服务供给的空间溢出效应。其中, 直接效应为生态转移支付给本地区的基本公共服务供给带来的影响, 间接效应为

相邻省份的生态转移支付影响了自身基本公共服务供给后影响本地区的基本公共服务供给。总效应为直接效应与间接效应的总和,即在考虑相邻省份基本公共服务供给空间溢出效应的情况下,生态转移支付对本地区基本公共服务供给带来的总影响。基本公共服务供给的空间效应分解回归结果如表6中所示:第一,生态转移支付对基本公共服务供给的直接效应结果表明,生态转移支付作为一项财政补偿能够直接促进本地区基本公共服务供给水平的提升,且其影响效应占总效应的80.54%。第二,生态转移支付对基本公共服务供给的间接效应表明,相邻省份受生态转移支付影响的基本公共服务供给水平会对本地区的基本公共服务供给水平产生正向影响,且其影响效应占总效应的19.46%。空间效应分解所得结论与基准回归结果仍保持一致,进一步验证了本文基本结论的可靠性。

表6 基本公共服务供给的空间效应分解

效应	变量	(1)	(2)	(3)	(4)
直接效应	<i>petp</i>	32.9788*** (4.11)	12.8538*** (4.57)	14.3722*** (5.46)	14.2443*** (5.48)
	<i>ptp</i>			-0.0667 (0.12)	
	<i>pgtp</i>				-0.366 (0.33)
	<i>pstp</i>				0.173 (0.31)
	<i>ptr</i>				1.4138* (0.82)
间接效应	<i>petp</i>	9.4378*** (3.25)	2.8818* (1.62)	3.3065* (1.85)	3.4419* (1.89)
	<i>ptp</i>			-0.0157 (0.03)	
	<i>pgtp</i>				-0.0936 (0.10)
	<i>pstp</i>				0.0475 (0.09)
	<i>ptr</i>				0.349 (0.26)
总效应	<i>petp</i>	42.4166*** (5.64)	15.7357*** (5.65)	17.6787*** (6.78)	17.6862*** (6.86)
	<i>ptp</i>			-0.0824 (0.15)	
	<i>pgtp</i>				-0.460 (0.42)
	<i>pstp</i>				0.220 (0.39)
	<i>ptr</i>				1.7631* (1.03)
控制变量		不控制	控制	控制	控制
省份固定效应		控制	控制	控制	控制
年份固定效应		控制	控制	控制	控制
样本量		341	341	341	341
对数似然值		119.8	171.6	171.7	173.5

3.生态转移支付对政府竞争的影响

本地区所获得的生态转移支付规模除了会对基本公共服务供给产生直接的激励效应外,

还会通过影响相邻省份在基本公共服务供给上的“模仿竞争”行为来影响地方基本公共供给的水平,即生态转移支付会影响相邻地区政府在提供基本公共服务时存在的“模仿竞争”策略性行为,模型估计结果如表7所示。

表7 生态转移支付对地方基本公共服务供给的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
ΣWps	0.2088*** (0.07)	0.1707** (0.07)	0.1676** (0.07)	0.1841*** (0.07)
$petp$	12.0700 (8.44)	-8.1360 (7.66)	-6.1900 (7.83)	-8.9560 (7.84)
$\Sigma Wps \times petp$	1.4694*** (0.54)	1.5363*** (0.47)	1.6413*** (0.48)	1.8599*** (0.48)
ptp			-0.1370 (0.12)	
$pgtp$				-0.5859* (0.33)
$pstp$				0.1770 (0.31)
ptr				1.8184** (0.81)
$pgdp$		-0.0511* (0.03)	-0.0578** (0.03)	-0.0945*** (0.03)
$density$		-10.0082*** (1.59)	-10.0483*** (1.59)	-9.4872*** (1.61)
$rfdi$		0.0197 (0.01)	0.0205* (0.01)	0.0150 (0.01)
fer		-0.0014*** (0.00)	-0.0016*** (0.00)	-0.0017*** (0.00)
$aging$		0.0058 (0.01)	0.0073 (0.01)	0.0058 (0.01)
$market$		0.0775*** (0.02)	0.0786*** (0.02)	0.0824*** (0.02)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	341	341	341	341
对数似然值	123.4690	176.9345	177.6111	180.8580

与基础回归结果相比,表7的列(1)(2)(3)(4)加入了人均生态转移支付和基本公共服务供给空间滞后项的交互项,四个模型中人均生态转移支付的估计结果均不显著,由此可以看出在与相邻地区不存在模仿竞争的情况下,地方政府获得生态转移支付后不会自愿地将其用于增加本地区的基本公共服务供给。原因主要是,在当前的观念下,人们认为生态环境的治

理会在一定程度上影响经济目标的实现。但是由于地方基本公共服务供给指标已经被纳入干部的考核体系中,地方政府必须提供至少和相邻地区一样好的基本公共服务,因此生态转移支付规模的扩大会强化地区间基本公共服务供给的“模仿竞争”行为。从四个模型中交互项的估计结果来看,其均在1%的水平上显著为正,系数分别为1.47、1.54、1.64和1.86,进一步表明生态转移支付规模的扩大强化了地区间基本公共服务供给的“模仿竞争”行为,地区获得的生态转移支付规模越大,相邻省份的基本公共服务供给对本省份基本公共服务供给所带来的影响越大,验证了本文的研究假说3a。原因主要有两个方面:首先,生态转移支付规模的扩大使该省份更有能力在基本公共服务供给上模仿有更加完善的基本公共服务的相邻省份,从而增加自身基本公共服务供给;其次,生态转移支付规模的扩大使该省份在基本公共服务供给上的竞争力增强,有利于促进其与相邻省份在基本公共服务供给上形成具有良好激励机制的竞争环境,从而促进基本公共服务供给的增加。

(二)地区异质性分析

中国是一个地域辽阔、地区间异质性明显的国家,尤其东、中、西部地区^①受地理位置等因素的影响在经济发展水平等方面具有显著差异。2008年,中央政府首次推行国家重点生态功能区转移支付政策试点,对中西部17个省级地区中具有重要生态功能区的地区进行财政资金补助。截至2021年,中央向享有生态转移支付的31个省级地区的国家重点生态功能区县(市、区)转移支付资金871亿元,其中半数以上的资金转移到了中西部地区。基于此,我们在上述研究的基础上进一步探讨生态转移支付对基本公共服务供给的影响在东部与中西部地区间的异质性,设定虚拟变量 $east$,若该省份属于东部地区则 $east=1$,若该省份属于中部或西部地区则 $east=0$ 。回归结果如表8和表9所示,生态转移支付规模扩大有助于地方政府提高基本公共服务供给水平,并且地区间基本公共服务供给存在明显的“模仿竞争”行为,这与基础回归部分所得结论一致,故此处我们仅对与异质性相关的交互项进行说明。

首先,检验生态转移支付对地方基本公共服务供给激励效应的异质性。列(1)—(4)中 $east$ 和生态转移支付的交互项均在1%的水平上显著为负,这说明相对于中西部内陆地区,生态转移支付对东部地区基本公共服务供给的影响较小。原因在于中西部地区整体经济发展水平较低,每年获得的转移支付规模较大,足以弥补因基本公共服务建设所放弃的经济发展成本。当前,中央政府的生态转移支付规模从西部向东部地区依次缩减,东部地区所获得的生态转移支付规模不足以弥补因基本公共服务建设所放弃的经济发展成本,因而东部地区生

^①三大地区划分:东部包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省、辽宁省11个省份;中部包括黑龙江省、吉林省、山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省8个省份;西部包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区12个省份。

态转移支付对基本公共服务供给的激励效应相对于中西部地区较低。

表8 生态转移支付对地方基本公共服务供给的激励效应的异质性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
ΣWps	0.1842*** (0.07)	0.1590** (0.07)	0.1503** (0.07)	0.1634** (0.07)
$pept$	35.8983*** (4.05)	17.2888*** (4.56)	23.5212*** (5.74)	24.9498*** (5.71)
$east \times pept$	-37.1557*** (10.00)	-30.7785*** (9.02)	-36.5011*** (9.54)	-43.4664*** (9.71)
ptp			-0.2175* (0.12)	
$pgtp$				-0.6340* (0.33)
$pstp$				0.00580 (0.31)
ptr				2.1281*** (0.82)
$pgdp$		-0.0512* (0.03)	-0.0618** (0.03)	-0.1008*** (0.03)
$density$		-10.2674*** (1.59)	-10.3822*** (1.59)	-9.6830*** (1.60)
$rfdi$		0.0143 (0.01)	0.0144 (0.01)	0.00760 (0.01)
fer		-0.0013*** (0.00)	-0.0016*** (0.00)	-0.0017*** (0.00)
$aging$		0.00650 (0.01)	0.00910 (0.01)	0.00750 (0.01)
$market$		0.0779*** (0.02)	0.0804*** (0.02)	0.0849*** (0.02)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	341	341	341	341
对数似然值	126.6	177.4	179.0	183.3

其次,检验生态转移支付与基本公共服务供给空间滞后项相互作用的异质性。在模型中加入 $east$ 、基本公共服务供给空间项与生态转移支付的三重交互项,并依次加入控制变量、不包含生态转移支付的总转移支付与不包含生态转移支付的一般转移支付、专项转移支付和税收返还,结果显示三重交互项显著为负。这说明,地理因素会弱化生态转移支付与基本公共服务供给的“模仿竞争”行为的相互作用,即相对于中西部地区生态转移支付与地方政府在基本公共服务供给上的“模仿竞争”行为对东部地区的影响较小。原因在于中西部地区经济发展水平较低,基本公共服务供给相对落后,为完成考核指标,地方政府在基本公共服务供给上持“不甘人后”的态度。然而东部地区经济发展水平相对较高,基本公共服务供给较为完善,

地方政府在基本公共服务供给上的竞争空间较小。

表9 生态转移支付对基本公共服务供给策略性竞争影响的异质性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
ΣWps	0.1575** (0.07)	0.1314* (0.07)	0.1215* (0.07)	0.1407** (0.07)
$pept$	25.5629** (11.65)	-5.414 (10.93)	1.175 (11.51)	1.589 (11.38)
$\Sigma Wps \times petp$	0.530 (0.73)	1.3921** (0.64)	1.3516** (0.63)	1.4579** (0.63)
$east \times \Sigma Wps$	-0.0211 (0.02)	0.0117 (0.02)	0.00960 (0.02)	0.0187 (0.02)
$east \times pept$	-22.21 (17.64)	8.927 (16.34)	2.713 (16.65)	-1.682 (16.59)
$east \times \Sigma Wps \times petp$	-1.179 (2.59)	-5.5202** (2.38)	-5.4096** (2.37)	-6.1132*** (2.35)
ptp			-0.2130* (0.12)	
$pgtp$				-0.7319** (0.34)
$pstp$				0.110 (0.32)
ptr				2.2356*** (0.84)
$pgdp$		-0.0619** (0.03)	-0.0714** (0.03)	-0.1195*** (0.03)
$density$		-10.4224*** (1.59)	-10.5580*** (1.58)	-9.8047*** (1.61)
$rfdi$		0.0207 (0.01)	0.0206 (0.01)	0.0139 (0.01)
fer		-0.0013*** (0.00)	-0.0016*** (0.00)	-0.0018*** (0.00)
$aging$		0.00290 (0.01)	0.00490 (0.01)	0.00510 (0.01)
$market$		0.0752*** (0.02)	0.0769*** (0.02)	0.0843*** (0.02)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	341	341	341	341
对数似然值	128.4	181.6	183.2	188.0

六、基本结论与政策建议

为了探讨生态转移支付与基本公共服务供给以及生态转移支付与地方政府空间策略性竞争行为之间的关系,本文基于2008—2018年中国31个省份的平衡面板数据构建空间自回

归模型,识别地方政府在基本公共服务供给中的策略性竞争行为特征,检验生态转移支付对基本公共服务供给的影响。此外,还在模型中加入了生态转移支付和基本公共服务供给空间滞后项的交互项,探讨生态转移支付对地方政府策略性竞争行为的影响。实证结果显示:第一,地方基本公共服务供给会受到相邻地区基本公共服务供给的正向影响,即地方政府的基本公共服务供给在空间上存在“模仿竞争”行为。第二,生态转移支付规模的扩大有利于地方基本公共服务供给水平的提高,即生态转移支付存在明显的基本公共服务供给激励效应。第三,通过在模型中加入生态转移支付和基本公共服务供给空间滞后项的交互项可以看出,生态转移支付强化了地区间政府提供基本公共服务时的策略性行为。第四,生态转移支付对地方基本公共服务供给策略性竞争存在地区异质性影响,从中西部地区到东部地区,生态转移支付对基本公共服务供给的激励效应和地区间策略性竞争行为的影响依次减弱。

以上结论为有效提高地方基本公共服务供给水平和发挥生态转移支付的政策效应提供了重要借鉴,基于此,本文提出以下政策建议:

首先,优化地方政府考核体系,引导地方政府间营造良性竞争环境,将基本公共服务供给水平纳为干部考核指标,并提高基本公共服务供给水平在干部考核指标中所占的比重,从而使地区间基本公共服务供给在空间上形成良性的竞争环境。其次,完善生态转移支付制度,不仅要适当扩大中央对地方的生态转移支付规模,更应注重提高生态转移支付资金的使用效率,进而提高地方基本公共服务的供给效率。再次,健全生态转移支付政策考核体系,以全面评估其产生的激励效应,尤其重视其对政府间策略性行为的影响。最后,重视生态转移支付对地区的差异化影响,适当实施区域化生态转移支付政策,提高生态转移支付政策效应的精准性。

虽然本文对政府提供基本公共服务的决策和生态转移支付政策效应的发挥具有一定启示意义,但在数据的时间跨度及层面上具有一定的局限性。鉴于数据的可得性及本文关键变量税收返还的数据在2018年后不再单独公布,使用2008—2018年省级层面的生态转移支付数据探讨生态转移支付对基本公共服务供给的影响。未来的研究可以通过选用城市级或县级生态转移支付数据以及更新时间跨度来拓展数据深度和宽度,充分挖掘其中的理论机制,进而更进一步为实现区域绿色协调可持续发展提供理论支撑。

参考文献:

- [1] 曹鸿杰,卢洪友,潘星宇. 地方政府环境支出行为的空间策略互动研究——传导机制与再检验[J]. 经济理论与经济管理,2020a(1):55-68.
- [2] 曹鸿杰,卢洪友,祁毓. 分权对国家重点生态功能区转移支付政策效果的影响研究[J]. 财经论丛,2020b(5):21-31.
- [3] 邓慧慧,薛熠,杨露鑫. 公共服务竞争、要素流动与区域经济新格局[J]. 财经研究,2021,47(8):34-48.

- [4] 董艳玲,李华. 中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理[J]. 数量经济技术经济研究, 2022, 39(3): 24-43.
- [5] 龚锋,陶鹏. 财政转移支付与地方税收竞争——来自中国县级层面的证据[J]. 经济评论, 2022(3): 39-55.
- [6] 贺晓丽,逯进. 人力资本、技术创新与碳排放——基于中国城市视角的讨论[J]. 东方论坛, 2022(6): 119-132.
- [7] 贾婷月,王晓阳,司继春,等. 财政支出推动了区域制造业升级吗? ——基于基础设施与基本公共服务双重视角的实证检验[J]. 上海财经大学学报, 2021, 23(6): 67-81.
- [8] 李实,杨一心. 面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J]. 中国工业经济, 2022(2): 27-41.
- [9] 李淑瑞,薛钢. 省以下生态转移支付制度环境保护激励效应[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(1): 138-145.
- [10] 李兴文,杨修博,梁向东. 财政纵向失衡、收支偏好与地方政府公共服务供给[J]. 江汉论坛, 2021(12): 5-14.
- [11] 李永友,张子楠. 转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗?[J]. 经济研究, 2017, 52(1): 119-133.
- [12] 林诗贤,祁毓. 区位导向型生态环境政策的激励效应及策略选择[J]. 财政研究, 2021(6): 85-103.
- [13] 卢文秀,吴方卫. 生态补偿横向转移支付能缩小城乡收入差距吗?——基于2000-2019年中国典型流域生态补偿的经验证据[J]. 财政研究, 2022(7): 35-51.
- [14] 吕式鑫,刘万波,吴彤彤. 超大特大城市的发展与基本公共服务关系研究[J]. 当代经济, 2022, 39(6): 9-17.
- [15] 缪小林,王婷,高跃光. 转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较[J]. 经济研究, 2017, 52(2): 52-66.
- [16] 缪小林,张蓉. 从分配迈向治理——均衡性转移支付与基本公共服务均等化感知[J]. 管理世界, 2022, 38(2): 129-149+9-14.
- [17] 祁毓,陈建伟,李万新,等. 生态环境治理、经济发展与公共服务供给——来自国家重点生态功能区及其转移支付的准实验证据[J]. 管理世界, 2019, 35(1): 115-134+227-228.
- [18] 乔俊峰,陈荣汾. 转移支付结构对基本公共服务均等化的影响——基于国家级贫困县划分的断点分析[J]. 经济学家, 2019(10): 84-92.
- [19] 邵帅,范美婷,杨莉莉. 经济结构调整、绿色技术进步与中国低碳转型发展——基于总体技术前沿和空间溢出效应视角的经验考察[J]. 管理世界, 2022, 38(2): 46-69+4-10.
- [20] 束磊,梁倩. 转移支付分配如何影响地方基本公共服务供给——基于政府间财政竞争的视角[J]. 当代财经, 2021(12): 28-40.
- [21] 王东,李金叶. 财政分权对环境污染的空间效应[J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(2): 44-51.
- [22] 王昉,燕洪. 财政转移支付政策与贫困治理:基本逻辑与思想转型[J]. 财经研究, 2022, 48(8): 18-32.
- [23] 汪克亮,赵斌,许如玉. 地方政府竞争与制造业价值链攀升[J]. 东方论坛, 2023(6): 105-119.
- [24] 王莹莹,邵传林. 制度竞争、空间策略互动与营商环境优化[J]. 首都经济贸易大学学报, 2022, 24(4): 16-29.
- [25] 徐焕歌,蒋硕亮. 经济增长目标约束、政府间竞争与基本公共服务供给[J]. 广东财经大学学报, 2020, 35(6): 4-16.
- [26] 杨晨,韩庆潇,冯振. 竞争行为、土地财政与地方公共服务提供——来自政府内、外部视角的空间面板数据分析[J]. 山西财经大学学报, 2017, 39(8): 1-14.

- [27] 张楠, 卢洪友, 黄健. 资源枯竭城市转移支付对经济增长的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(4): 147-156.
- [28] 赵建国, 廖藏宜. 我国地区间基本公共服务供给均等化问题分析——基于中央财政转移支付的视角[J]. 宏观经济研究, 2015(8): 8-14+159.
- [29] 郑焱, 孙玉栋. 转移支付、地方财政自给能力与基本公共服务供给——基于省级面板数据的门槛效应分析[J]. 经济问题探索, 2018(8): 18-27.
- [30] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [31] 周亚虹, 宗庆庆, 陈曦明. 财政分权体制下地市级政府教育支出的标尺竞争[J]. 经济研究, 2013, 48(11): 127-139+160.
- [32] Busch, J., I. Ring, M. Akullo, et al. A Global Review of Ecological Fiscal Transfers[J]. *Nature Sustainability*, 2021(4): 1-10.
- [33] Cao, H., Y. Qi, J. Chen, et al. Incentive and Coordination: Ecological Fiscal Transfers' Effects on Eco-Environmental Quality[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2021, 87: 106518.
- [34] Cheng, Z., Y. Zhu. The Spatial Effect of Fiscal Decentralization on Haze Pollution in China[J]. *Environmental Science and Pollution Research*, 2021, 28: 49774-49787.
- [35] Datt, D., M. K. Mehra. Environmental Policy in a Federation with Special Interest Politics and Inter-Governmental Grants[J]. *Environmental and Resource Economics*, 2016, 64(4): 575-595.
- [36] Foa, R. Decentralization, Historical State Capacity and Public Goods Provision in Post-Soviet Russia[J]. *World Development*, 2022, 152: 105807.
- [37] Guo, S., Y. Pei, Z., Xie. A Dynamic Model of Fiscal Decentralization and Public Debt Accumulation[J]. *Journal of Public Economics*, 2022, 212: 104692.
- [38] Hao, Y., J. Liu, Z. Lu, et al. Impact of Income Inequality and Fiscal Decentralization on Public Health: Evidence from China[J]. *Economic Modelling*, 2021, 94: 934-944.
- [39] Lee, L. F., J. Yu. Estimation of Spatial Autoregressive Panel Data Models with Fixed Effects[J]. *Journal of Econometrics*, 2010, 154: 165-185.
- [40] Lima De Paulo, F. L., P. J. S. Camões. Ecological Fiscal Transfers for Biodiversity Conservation Policy: A Transaction Costs Analysis of Minas Gerais, Brazil[J]. *Ecological Economics*. 2019, 166: 106425.
- [41] Sauquet, A., S. Marchand, J. G. Féres. Protected Areas, Local Governments, and Strategic Interactions: The Case of the ICMS-Ecológico in the Brazilian State of Parana[J]. *Ecological Economics*, 2014, 107: 249-258.
- [42] Srdjevic, B., Y. D. P. Medeiros, A. S. Faria. An Objective Multi-Criteria Evaluation of Water Management Scenarios[J]. *Water Resources Management*, 2004, 18(1): 35-54.
- [43] Wang, K., L. Liu, T. Adebayo, et al. Fiscal Decentralization, Political Stability and Resources Curse Hypothesis: A Case of Fiscal Decentralized Economies[J]. *Resources Policy*, 2021, 72: 102071.

The Impact of Ecological Transfer Payments on the Provision of Basic Public Services from a Government Competition Perspective

Cao Hongjie^a, Song Yingjie^b, Li Meina^c, Shen Kexin^a

(a: School of Economics, Qingdao University; b: School of Finance, Shandong Technology and Business University; c: School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics)

Abstract: Ecological transfer payment system based on market-oriented compensation mechanism has gradually become an important financial tool to coordinate the green development of local governments. From the perspective of government competition, this paper uses China's provincial panel data to build a spatial autoregressive model to identify the strategic competitive behavior characteristics of local governments in the supply of basic public services. Moreover, this paper also tests the effect of ecological transfer payment on the supply of basic public services and discusses the influence of ecological transfer payment on the spatial strategic competition behavior of local governments. It is found that the supply of basic public services between local governments in China has a strategic interaction behavior of "imitation competition" in space. Ecological transfer payment not only has an incentive effect on the supply of basic public services, but also strengthens the strategic competition behavior between regions, and the influence weakens from the central and western region to the eastern region. Based on this, this study proposes policy suggestions such as establishing a positive competitive environment, improving the transfer payment system, and strengthening the assessment framework.

Keywords: Ecological Transfer Payment; Basic Public Services; Government Competition; Spatial Autoregressive Model

JEL Classification: Q50

(责任编辑:卢玲)