

转移支付不确定性与政府债务规模

——基于转移支付指标下达时间改革的政策实验

陈旭东 鹿洪源 岳文浩

内容提要:转移支付与政府债务是现行财政政策的有机组成部分,厘清其内在理论机制和逻辑互动关系,对建设现代财税金融体制具有重要意义。本文基于2010年开始提前下达固定数额转移支付指标这一事件,从不确定性风险的视角出发,利用2005—2017年的省级面板数据,实证检验转移支付不确定性的缓和是否抑制地方政府债务规模膨胀。研究发现:转移支付不确定性的缓和削弱了地方政府的支出扩张行为和竞争强度,减轻了土地财政问题并改善了预算偏离的情况,由此缓解了公共池效应、预算软约束问题以及随之到来的债务规模激增问题。人口老龄化程度和财政透明度均对政策效应形成异质性影响。因此,转移支付资金结构的合理化与资金分配的科学化是今后转移支付资金改革完善的主要方向;要切实降低转移支付的不确定性风险,构建并完善科学明晰的转移支付制度。

关键词:转移支付 不确定性风险 政府债务规模 公共池效应 预算软约束

中图分类号:F812.5

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2022)12-0019-16

一、问题提出与相关研究

现代财税金融体制是维护国家经济平稳运行的制度保障,而财政转移支付制度和举债融资制度又是现代财税金融体制的重要组成部分。基于当前世界经济发展的严峻形势、外部性公共卫生事件的持续影响,中国为实现保障经济平稳运行、推动发展提质增效的宏观目标,可持续的积极财政政策很可能是未来财政政策的主要基调。面对新的形势,必须将财政是国家治理的基础和重要支柱这一核心思想根植于国家治理的诸多层面。《中国财政年鉴》数据显示,十年来,中央对地方的转移支付资金由2010年的27 347.72亿元增长到2021年的82 215.94亿元,中央对地方的转移支付资金占地方政府财政支出规模的比例始终位于30%以上,成为地方政府履行支出责任的坚实保障。伴随经济发展与制度调整,源于地方政府经济发展冲动和投资驱动型经济增长模式的地方政府隐性举债行为虽受到更加严格的约束与整顿,但防范化解隐性债务

收稿日期:2022-08-16;修回日期:2022-10-28

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“创新驱动战略下的财税政策激励效应与优化研究”(20FJYB004);天津市研究生科研创新项目“双碳目标下促进制造业全产业链绿色低碳发展的财税政策研究”(2021YJSB349)

作者简介:陈旭东 天津财经大学财税与公共管理学院教授、博士生导师,天津,300222;

鹿洪源 天津财经大学财税与公共管理学院博士研究生;

岳文浩 天津财经大学财税与公共管理学院博士研究生。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

风险仍是近些年的重要任务。为提升转移支付资金使用科学性,同时限制政府债务规模加速膨胀,自2010年开始,中央将次年的固定数额转移支付指标提前下达,并加强了对地方政府债务的限额管理。同为政策调节工具,转移支付与政府债务并非割裂独行,而是协调配合以促进政策落实。因此,从不确定性的视角切入,厘清转移支付与政府债务的内在理论机制和逻辑互动关系,这是本文研究的重点。

目前,关于转移支付对政府债务影响的研究结论主要分为两类。第一类主要是基于转移支付资金的归属特点。作为非自有财政收入的重要组成部分,来自中央的转移支付资金本质上是为了缓解地方财政收支压力而存在,这部分资金的影响效应将会覆盖部分支出需求,进而抑制政府发行债务的行为动机^[1-2]。第二类主要认为,转移支付带来的“公共池”效应和“预算软约束”问题会加剧地方政府债务规模膨胀^[3-4]。国内学者的研究结论大都印证了第二类观点,即财政转移支付与地方政府债务规模膨胀存在着螺旋式的交织影响^[5-6],具体而言,转移支付通过加剧地方竞争^[7-8]、提高政府支出规模^[9]、降低地方借贷成本^[10]等途径影响地方政府债务规模。贾俊雪等(2017)从转移支付结构出发,认为不同性质的转移支付资金影响不尽相同^[11]。洪源等(2018)的研究则表明,转移支付对地方政府债务风险的整体性影响并非呈现出常规的线性变化,而是伴随辖区政府自身财政压力的调整发生改变,这种影响总体是非线性的^[12]。

已有文献为进一步研究转移支付与政府债务之间的关系提供了理论和经验支撑,但也存在明显不足:一是以转移支付不确定性为视角的研究相对较少,且主要针对转移支付不确定性与企业实际税负^[13]、财政支出偏向^[14]、经济发展质量^[15]等方面,鲜有研究关注到转移支付不确定性与政府债务规模之间的作用机制;二是以传统的理论建模和实证分析作为主要的研究方法,对转移支付不确定性进行量化时难免出现指标选取偏差和数据处理不当等问题。

本文的贡献主要体现在:一是在研究视角上以转移支付不确定性为切入点,细化并拓宽转移支付与政府债务之间关系的研究思路;二是在研究方法上从“提前下达固定数额转移支付指标改革”(即“转移支付指标下达时间改革”)这一政策入手,将转移支付依赖度作为处理强度指标以划分相对的处理组和控制组,构建强度双重差分模型,实证检验这一政策对地方政府债务规模的影响效应;三是研究转移支付不确定性的缓和与地方政府债务规模之间的关系,利用整体性和系统性的思维深度挖掘转移支付对政府债务规模影响的作用机制,这对当前深化财税体制改革、促使财政政策更好地服务经济高质量发展目标具有一定的现实意义。

二、理论分析与研究假设

1994年分税制改革以来,转移支付是地方政府财政收入的重要来源。转移支付不仅影响了地方政府的支出行为,其资金指标下达时间的不确定性也成为刺激地方政府举债行为的重要“推动器”。转移支付对地方政府债务规模产生影响的路径主要是转移支付诱发的道德风险问题导致地方政府债务规模膨胀,这种道德风险主要表现为“公共池”效应和预算软约束问题。转移支付指标下达时间改革的有效推行,某种程度上成为缓解转移支付内在不确定性的“治病良方”,改变了此前地方政府对于中央政府的财力转移无法产生理性预期和转移支付资金未及时下达的局面,稳定了地方政府的非自有收入预期,也在一定程度上抑制了地方政府的举债动机。

回顾转移支付的发展历程,中国转移支付体系的变化实际上经历了一个发现问题与解决问题的过程。在过去较长一段时期,转移支付制度整体有一定程度的不确定性,这种不确定性是由制度自身频繁调整引致的,而相对频繁的调整使得地方政府对转移支付的预期存在不确定性。另外,尽管经历了较长时间的修正,目前中国转移支付制度仍存在不少问题,具体表现在指标计算依据和制度筹划的碎片化等方面^[16],制度的不断调整也导致由其塑造的不确定性会一直存在。

分税制改革重新划分了中央与地方的财政收入分配关系,辖区政府的财力、财权、事权与支出责任构成了中央与地方财政关系发展的基础性蓝图。伴随财政分权体制的不断完善,中央与地方财政收支关系也更加科学规范,中国特色的转移支付制度逐渐成形。此后,为对转移支付制度进行补充完善,结合国内现实、借鉴国外优秀经验,“过渡期转移支付”“农村税费改革转移支付”等多种形式的转移支付被纳入现行转移支付制度。然而,此类措施并没有从根本上缓解转移支付内在的不确定性,尤其是转移支付指标下达时间的不确定性。这一情况很可能进一步扩大“年底突击花钱”的“赶进度”规模,尤其是在新预算法实施之前,“突击花钱”主要源于资金下达不及时给预算执行带来的压力,会引致辖区政府额外的财政支出,进一步加剧政府支出规模膨胀^[16]。

作为一般性转移支付的主要组成部分,均衡性转移支付实际上也面临由指标计算方法的不尽规范和下达时间不完全预期带来的不确定性风险。此类转移支付较专项转移支付而言,其偶然性和不确定性都相对较低,这也意味着对其进行纠正的成本和难度更小,由此获得的收益可观。2010年财政部明确了转移支付指标提前下达的改革思路,宣布“每年9月30日之前将下一年度数额相对固定的转移支付指标提前通知地方”,以缓解一般性转移支付的不确定性风险。随后,财政部又对这一政策加以补充,明确指出对于一般性转移支付中的均衡性转移支付预计数进行提前下达。

以促进公共服务均等化为主要目的,作为公共池资源的转移支付资金很大程度上来自全国各地的税收收入分成,但具有补偿性质的转移支付资金却由特定地区独享,这样的收入来源与资金安排机制导致转移支付资金在一定程度上影响了辖区间税收负担的平衡性。如此一来,转移支付和税收负担的不对称无形之中使得来自中央政府的“收入激励”凌驾于地方政府的财政支出行为之上,尤其是在转移支付指标下达时间具有不确定性的情况下,地方政府会尽可能多地争取转移支付份额,以支出扩张等方式开展的地方竞争与不断膨胀的资金需求彼此交织影响,最终导致地方政府债务规模陷入加速扩大的恶性循环。

转移支付不确定性对政府债务影响的机理,见图1。

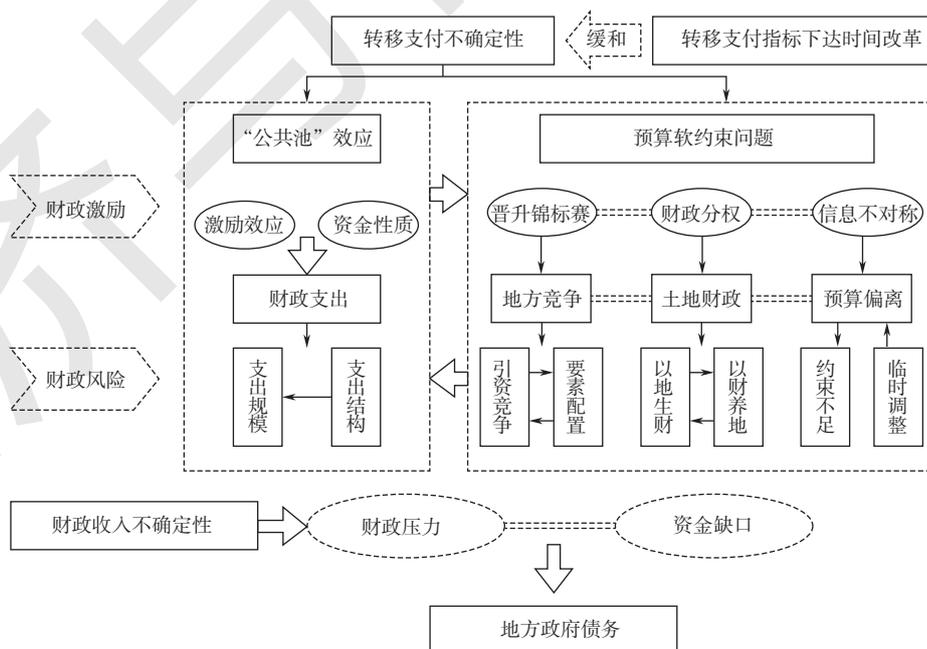


图1 转移支付不确定性对地方政府债务的作用机理

1. 公共池视域下转移支付不确定性对政府债务规模的影响

转移支付不确定性诱发的政府债务规模增长,可以根据影响机制和影响性质归结为两点:一是支出激励,主要表现为收入增长本身对地方政府支出扩张倾向的刺激;二是资金性质,即转移支付资金作为一种特殊的公共池资源,其成本与收益的不对称进一步激励了支出扩张行为。

从支出激励维度来看,转移支付的不确定性风险激化了政府支出尤其是生产性支出的增长。财政激励理论认为,转移支付存在公共支出激励效应^[17],且分税制框架下,转移支付这种体现中央政府对地方政府援助意图的收入是地方政府支出膨胀的重要诱因^[18]。就支出总量来看,相较于税收收入,转移支付这种非自有财政收入的增加更容易通过成本转嫁机制降低地方经济成本,这会刺激地方公共产品与服务供给产生扩张性动机,从而引致支出需求的增加。就支出结构来看,不确定性风险降低了地方政府对转移支付资金的“信任”程度。此时,地方政府面临着两种选择,即通过其他方式筹集收入或者改变当期政府支出安排。前者很可能直接拉升政府债务规模,后者则会迫使地方政府调整财政支出结构,支出偏好使得生产性支出的增长“一骑绝尘”,而在整个运营周期内,大型基础设施建设项目需求的资金规模往往较大,这种资金的需求在一定程度上助长了地方政府的举债动机。

从资金性质维度来看,转移支付资金由于特殊的资金转移形式和特点,存在着明显的“粘蝇纸”效应,即相对于地方政府掌握的自有收入,转移支付这种非自有收入对地方政府支出的刺激更为强烈^[19-20]。而转移支付不确定性对“粘蝇纸”效应的强化将会在公共池问题的基础上进一步刺激地方政府财政支出规模的扩大,导致财政收支关系失衡。

转移支付指标下达时间改革缓和了转移支付不确定性,也稳定了地方政府的财政收入预期,这一方面提升了地方政府对转移支付资金的“信任”程度,另一方面,提前下达固定数额的转移支付指标也削弱了地方政府依靠不确定的中央政府援助而进行支出扩张的投机动机,抑制了财政支出的过度膨胀,从而降低了超标的资金需求,抑制了地方政府的债务扩张。

基于以上分析,本文提出如下假设:

假设 1a:转移支付不确定性与政府债务规模存在互动关系,转移支付不确定性是引致地方政府债务规模膨胀的重要因素。

假设 1b:转移支付指标下达时间改革缓解了转移支付不确定性,从而抑制地方政府债务规模膨胀。

假设 2:转移支付不确定性的缓和通过抑制总量支出规模并优化相对支出结构抑制地方政府的债务膨胀。

另外,从转移支付和政府债务的内生增长视角看,转移支付依赖度和政府债务风险的地区差异显著,一定程度上影响了转移支付不确定性与政府债务规模之间的关系,但并未改变转移支付不确定性对政府债务规模影响的理论逻辑。首先,从转移支付的内生增长视角看,转移支付的体量在经济发达地区和经济欠发达地区明显不同,青海、新疆等经济欠发达地区的转移支付收入占其财政收入的比重常年处于 50% 以上,即转移支付成为其财政收入的主要来源,较高的转移支付依赖度意味着其财政收支行为受到转移支付的较强制约,此时,转移支付不确定性越高,收入来源越不稳定,其为了维持支出需求而产生的举债动机就越强烈,反之,转移支付不确定性的缓和则会在其主要依靠转移支付收入开展经济活动的惯性思维影响下,冲抵其对政府债务收入等其他收入来源的扩张需求,即政策冲击的效果在转移支付依赖度高的地区更明显。而以

税收为主要收入来源的经济发达地区,其转移支付依赖度相对较小,转移支付不确定性对其收支行为的影响相对较弱,因为其支出需求主要依靠稳定的税收收入,对受到更加严格管制的转移支付和政府债务等的需求几乎不存在刚性。这也正是本文选择转移支付依赖度这一指标作为处理强度变量的原因。其次,从政府债务的内生增长视角看,中国政府债务实行限额管理。近年来,全国地方政府债务余额低于规定的债务限额,债务风险总体可控,这在一定程度上制约了债务规模的内生增长幅度。但值得注意的是,地方政府债务限额并不是一成不变的,如全国人大批准的2022年全国地方政府债务限额为376 474.30亿元,较2021年的332 774.3亿元,增长了13.13%,这意味着地方政府仍可通过债务限额的增长实现债务规模的扩张,即从直接争“规模”到先争“限额”再争“规模”,本质上以追求经济总量和质量增长为主的举债动机并未发生改变,也就未能扭转转移支付与政府债务的互动关系。

2. 预算软约束视域下转移支付不确定性影响政府债务规模的机制

财政风险理论认为,在支出责任与义务相对明确的情况下,公共资源的不确定是财政风险的一大诱因,即财政风险来自不确定性^[21]。而转移支付不确定性导致的财政收入不确定性是引发地方政府财政收支失衡问题的重要因素,财政收支压力的增长意味着财政风险的出现与提升,并可能进一步牵引出土地财政和债务风险等问题。近年来,中国在硬化预算约束方面不断加强顶层设计,意图从制度层面消除预算软约束带来的弊端。长期以来,由于预算软约束问题的存在,不仅各级政府预算内的财政收支行为难以受到有效监管,在非全口径的预算管理框架下,更是助推了预算外资金的“疯狂”增长。作为预算外资金的典型代表,土地财政和隐性债务均在很大程度上起因于地方政府“与日俱增”的财政压力。而作为弥补财政收支缺口的政策工具,转移支付自然会与能够影响财政收支关系的诸多事物发生关联,并产生最终后果。

(1)行为起点:财政收入视角下的工具选择——土地财政。从源头上讲,“财权上移”与“事权留置”给地方政府带来的财政压力是引发土地财政问题和债务规模膨胀的主要因素之一。在面临财政收支关系失衡时,地方政府存在着不同的收入选择倾向,既可以通过加强税收征管来缓解地区财政压力,也可通过增加土地出让等方式调整当期财政收入以应对日益增长的财政压力。与征税这种相对规范的收入筹集模式相比,土地财政更易操作,且见效更快。作为稀缺要素资源的土地,其价格会随着土地出让规模的增长而不断上涨,而土地价格的上涨又会使得政府凭借此项收入获取抵押贷款的可能性变强,进而有能力进行大规模举债和基础设施建设,这种影响可以被归结为“以地生财”到“以财养地”的内在互动。在中国当前的土地制度约束下,很多土地属于国家所有,地方政府可以选择将土地资源以拨付的形式让渡给投融资平台,再以此收益争得银行贷款的主动性,实现与举债的互动影响。

(2)连带影响:双向变动的因素分析——地方竞争。转移支付不确定性通过激化土地财政问题,进而助长了地方政府的举债行为,而不确定性风险的这种影响宛如“水面之石”,涟漪形态的牵引影响并不局限于当期土地财政规模的调整,地方竞争便是另一波及范围。良性地方竞争是指以吸引优质劳动、资本和技术等要素禀赋为主要目的,以地方政府为行为发起人,以科学的财税和产业优惠政策为主要表现工具,吸引相关企业落户,以扩展税源,促进地方政府的财政收入增长和经济增长。但在官员晋升机制衍生的“晋升锦标赛”等因素的干扰下,地方政府在利用各项手段开展地方竞争时存在着明显的行为选择偏好,甚至存在盲目或恶性竞争的动机。首先,地方政府更倾向于投资基础设施建设,这样的建设领域往往可以带来更加显性

的绩效收益。但即使作为需求较大、受众较广的基础设施建设领域,实际上也存在着投资饱和的临界点,盲目的地方竞争造成了该行业的投资饱和,导致资金无序利用,阻碍了经济发展并且加重了财政失衡。其次,土地出让行为本身及其带来的资金收益成为地方引资竞争的重要筹码,也成为债务偿还的重要来源。最后,官员晋升激励和显性建设绩效成了决策的重要前提,使得辖区内竞争不断加剧甚至发生恶化,而地方竞争需求更多的财政资金,债务资金此时将成为地方竞争特别是恶性地方竞争的“牺牲品”。反过来,出于对竞争性资金的筹集需求,土地财政又存在着进一步激发的可能。

(3)最终结果:螺旋式影响下的财政现实——预算偏离。预算在财政资金分配、市场经济调控等方面发挥了重要作用。但信息不对称导致政府无法及时有效地获取信息,预算软约束问题的存在容易导致超支和资金短缺,这一不良现状是政府举债的助推器。在预算执行过程中,一是转移支付作为中央财政弥补地方政府财政收支缺口的政策工具,其形成的救助预期会刺激地方政府的支出扩张倾向,地方政府的实际支出数额超出预期支出数额,形成预算支出偏离。二是中央政府明确给地方政府的转移支付资金指标可能发生在地方政府的预算执行过程中,导致地方政府增加的转移支付收入与预期的财政收入情况可能存在偏差,而且新增的转移支付资金对地方政府支出行为的刺激更加强烈——受到预算平衡机制的约束和公共池资源较低成本的激励,地方政府存在“年底突击花钱”的行为动机^[13],由此加剧了预算支出偏离。

转移支付指标下达时间改革一方面缓和了转移支付不确定性,稳定了财政收入来源,减轻了地方政府的财政收支压力,客观上削减了其对土地出让收入、政府债务收入和地方引资竞争的需求,预期更加精准的年度收入规模也有助于提高预算编制与执行的科学性;另一方面,提前下达固定数额转移支付指标改革也传递出中央政府建立更加规范合理的财政管理制度的信号,从而对地方政府的竞争行为起到警示与约束作用。资金需求的抑制和政府行为的规范均对政府债务规模的过度膨胀起到明显的抑制作用。

基于上述分析,本文提出研究假设3:

假设3:转移支付不确定性的缓和通过规范地方竞争、减轻土地财政问题、硬化预算约束进一步抑制政府债务规模的过度膨胀。

3. 异质性视域下转移支付不确定性对政府债务规模影响的差异

影响财政收支规模和规范财政收支行为的现实因素可能对转移支付不确定性与政府债务规模之间的关系形成干预,如人口老龄化和财政透明度。人口老龄化意味着劳动力比重的降低,影响着基础设施尤其是养老设施建设需求,是扩大财政支出压力的现实因素,而不同程度的人口老龄化对地区财政收支行为的影响不同,由此引起的转移支付和政府债务调整幅度也存在差异。财政透明度在很大程度上反映着地方政府预算管理制度的科学性,而公开透明的预算管理制度能够对不合理的财政收支行为进行有效约束,提升转移支付与政府债务资金获取与使用的规范性。因此,本文提出假设4:

假设4:转移支付不确定性的缓和和对地方政府债务规模的影响因人口老龄化程度与财政透明度的不同而表现出异质性特征。

三、研究设计

(一)模型设定

基于“转移支付不确定性是地方政府债务规模膨胀的重要因素”这一论断,本文首先构建固定效应模型

检验转移支付不确定性与政府债务规模之间的关系,具体如下:

$$Debt_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Uncertainty_{it} + \sum_m \theta_m controls_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

转移支付指标下达时间改革作为一项全国性的政策,在构建双重差分模型检验其政策效应时,无法用传统的方法划分处理组和控制组,因此,本文参考李建军和刘媛(2020)^[22]的做法,构建如下的强度双重差分(DID)模型:

$$Debt_{it} = \alpha_0 + \beta_0(post_t \times treat_i) + \sum_m \theta_m controls_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

上述模型中, $Debt_{it}$ 表示地方政府债务规模; $Uncertainty_{it}$ 表示转移支付不确定性; $post_t$ 表示时间变量,反映转移支付指标下达时间改革的政策实施时间,2011年以前取值为0,2011年及之后为1; $treat_i$ 表示组别变量,本文以改革前三年的转移支付依赖度均值为标准,根据受该政策影响程度的大小而划分相对的处理组和控制组变量,高于该标准的样本为相对处理组,低于该标准的为相对控制组;系数 α_1 表示转移支付不确定性对政府债务规模的影响效应;交乘项的系数 β_0 表示该政策对政府债务规模的净影响; $controls_{it}$ 表示控制变量组,以控制其他可能影响政府债务规模的因素; μ_i 表示地区固定效应; λ_t 表示时间固定效应; ε_{it} 表示随机误差项。

(二) 变量定义

1. 被解释变量

地方政府债务规模($Debt$):长期以来,隐性债务在债务总额中的较大比重决定了其在“政府债务”相关主题研究中的必要性,但是其隐蔽性和不规范的特征又导致对其体量和结构的界定与测算存在极大难度。因此,合理测算地方政府债务规模,特别是将隐性债务规模考虑在内的债务总额测算,落实全口径的预算管理制度,显得尤为重要。本文采用吕健(2015)^[23]、洪源等(2020)^[24]提出的债务资金恒等式方法测算全口径的地方政府债务规模,该方法的优势在于通过倒推的方式计算出地方政府债务规模,将显性债务与隐性债务同时包含在内,充分考虑了债务资金的主要用途和需求来源等属性。

2. 核心解释变量

转移支付不确定性($Uncertainty$):本文借鉴王小龙和余龙(2018)^[13]、詹新宇和刘洋(2020)^[15]的做法,以各省份前三年(当年、去年和前年)转移支付增长率的标准差定义转移支付不确定性,该方法既考虑到了转移支付不确定性受时间趋势的影响,也能较好地避免内生性问题。

3. 处理强度变量

转移支付依赖度:本文借鉴储德银等(2017)^[25]的做法,定义转移支付依赖度如下:

$$\text{转移支付依赖度} = \text{中央净转移支付资金} / (\text{省级政府一般公共预算收入} + \text{中央净转移支付资金})$$

地区财政转移支付收入占财政总收入的比重越高,表明该地区的转移支付收入在其财政收入中扮演的角色越发重要,转移支付不确定性对其财政收支行为的影响就越大,伴随政策的推进,这些地区所受到的政策冲击就越强。关于这一具体度量方法的设置,此处参考李建军和刘媛(2020)^[22]的做法,为更好地考虑处理强度变量的一般特征,利用改革前三年的均值设置处理强度指标,并以此为标准划分相对的处理组和控制组,以检验转移支付指标下达时间改革是否起到了抑制地方政府债务规模膨胀的作用。

4. 控制变量

为提高实证结果的准确性,选取其他影响地方政府债务规模的变量作为控制变量,主要包括金融发展水平(*Develop*)、减税降费(*JSJF*)、支出分权(*lnED*)、对外开放程度(*lnOpen*)、环境污染强度(*Waste*)、人口密度(*Den*)等变量,变量具体的含义如表1所示。

5. 传导机制变量

基于前文的理论分析,本文选取财政支出(*FE*)、地方竞争(*Compete*)、土地财政(*Land*)、预算偏离(*lnBD*)作为传导机制变量,以分析转移支付不确定性影响地方政府债务规模的作用机理。

以上变量的定义如表1所示。

表1 变量设定

类型	名称	符号	定义
被解释变量	地方政府债务规模	<i>Debt</i>	文中方法测算所得
核心解释变量	转移支付不确定性	<i>Uncertainty</i>	文中方法测算所得
控制变量	金融发展水平	<i>Develop</i>	金融机构存贷款余额/地区生产总值
	减税降费	<i>JSJF</i>	一般公共预算收入/地区生产总值
	支出分权	<i>lnED</i>	省本级人均预算支出与中央本级人均预算支出比值的对数
	对外开放程度	<i>lnOpen</i>	进出口总额占地区生产总值比重的对数
	环境污染强度	<i>Waste</i>	工业固体废物产生量
	人口密度	<i>Den</i>	年末总人口/行政区域土地面积
传导机制变量	财政支出	<i>FE</i>	财政支出总量/地区生产总值
	地方竞争	<i>Compete</i>	实际利用外商直接投资额/年末人口数
	土地财政	<i>Land</i>	土地出让收入/地区生产总值
	预算偏离	<i>lnBD</i>	$[(\text{决算数} - \text{预算数}) / \text{预算数} \times 100\% + 1]$ 取对数

(三) 数据来源

本文选取中国30个省、自治区和直辖市(因数据的可获得性,不包括西藏、香港、澳门和台湾)作为面板研究个体,样本区间为2005—2017年。所使用的数据主要来自《中国统计年鉴》《中国国土资源统计年鉴》、北京福卡斯特信息技术有限公司EPS数据库、万得(Wind)数据库等。主要变量的描述性统计结果如表2所示。

表2 主要变量的描述性统计结果

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
<i>Debt</i>	390	1 731.350	1 564.872	21.853	9 067.527
<i>Uncertainty</i>	390	0.165	0.252	0.007	1.407
<i>Develop</i>	390	2.813	1.088	1.480	7.303
<i>JSJF</i>	390	0.100	0.032	0.051	0.227
<i>lnED</i>	390	-2.159	0.557	-3.965	-1.234
<i>lnOpen</i>	390	-1.698	0.971	-4.102	0.475
<i>Waste</i>	390	8.613	7.864	0.201	41.928
<i>Den</i>	390	467.036	711.397	7.542	4 253.448

表 2(续)

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
<i>FE</i>	390	0.605	1.252	0.011	12.350
<i>Compete</i>	390	1 138.839	1 558.866	14.961	8 508.969
<i>Land</i>	390	0.264	0.611	0.001	5.920
<i>lnBD</i>	390	-0.104	0.064	-0.330	-0.007

四、实证结果与分析

(一) 平行趋势检验

根据双重差分法的基本思想,政策发生前,处理组和控制组的结果变量需要呈现出共同的变化趋势,即满足平行趋势假定(共同趋势假定),否则有理由怀疑回归结果的准确性。考虑到政策虽然于2010年实施,但是提前下达的内容是第二年(2011年)可获得的均衡性转移支付资金数额,即理论上的政策效应实际发挥时期是从2011年开始的。因此,本文在进行实证模型设计和回归结果分析时,将2011年设置为政策发生时间。平行趋势检验的结果如图2所示。可以发现,2011年之前,处理组和控制组的政府债务规模保持相同的变化趋势,趋势线基本平行,即处理组和控制组不存在明显差异,满足平行趋势假定。

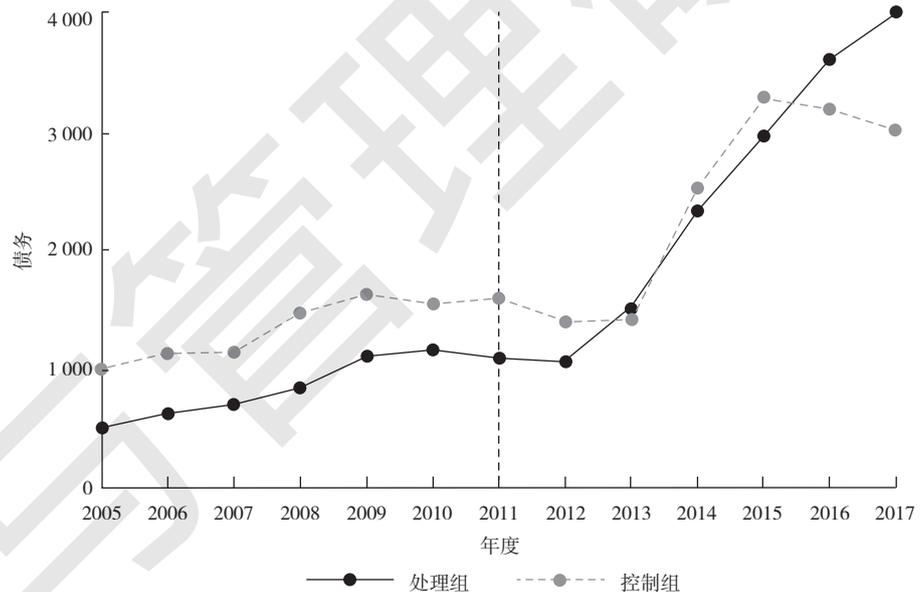


图 2 平行趋势检验

(二) 基准回归结果分析

考虑到指标单位的不一致可能影响分析的结果,本文对全部变量进行归一化处理(下同),以统一量纲。表3列(1)—列(2)的回归结果显示,核心解释变量 *Uncertainty* 的系数显著为正,说明转移支付不确定性对地方政府债务规模的膨胀起到了助推作用。表3列(3)—列(4)的回归结果显示,交乘项的系数均显著为负,表明转移支付指标下达时间改革有效抑制了地方政府债务规模的膨胀。以列(4)为例,转移支付指标下达时间改革的政策实施强度每提升1个单位,地方政府债务规模将会下降0.163个单位。转移支付不确定性的缓和意味着财政收入不确定性的缓和,这在一定程度上削弱了地方政府的举债动机,从而抑制了地方政府债务规模的膨胀。

表3 基准回归估计结果

变量	Debt			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>post × treat</i>			-0.056*** (0.02)	-0.163*** (0.02)
<i>post</i>				0.148*** (0.03)
<i>Develop</i>	-0.858*** (0.16)	0.575*** (0.16)	-0.641*** (0.13)	0.619*** (0.12)
<i>JSJF</i>	-0.317** (0.13)	-0.259* (0.15)	-0.346*** (0.12)	-0.468*** (0.14)
<i>lnED</i>	0.427* (0.23)	0.676*** (0.17)	0.435** (0.19)	0.588*** (0.15)
<i>lnOpen</i>	0.276*** (0.11)	0.058 (0.14)	0.181** (0.09)	-0.047 (0.11)
<i>Waste</i>	0.133 (0.09)	0.141 (0.10)	0.126* (0.07)	0.058 (0.09)
<i>Den</i>	-0.607 (0.42)	-0.774 (0.48)	-0.681* (0.36)	-1.597*** (0.40)
<i>Uncertainty</i>	0.076* (0.04)	0.325*** (0.05)		
常数项	-0.065 (0.16)	-0.289** (0.13)	-0.045 (0.13)	-0.066 (0.12)
时间固定	不控制	控制	控制	不控制
地区固定	控制	控制	控制	控制
观测值数	390	390	390	390
<i>R</i> ²	0.705	0.448	0.703	0.480

注:括号内为标准误;***、**、*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。后表同。

表4 财政支出的回归结果显示,交乘项 *post × treat* 的回归系数显著为负,说明转移支付不确定性的缓和可以起到削弱地方政府支出扩张倾向的作用,转移支付指标下达时间改革的政策实施强度每提升1个单位,地方政府的支出扩张倾向会削弱0.063个单位。这也意味着该政策通过缓和财政收入的不确定性提高了地方政府支出行为决策的科学性与合理性,从而抑制了因预期收支差额波动引致的地方政府债务规模膨胀。

2. 地方竞争

税收竞争和支出竞争是地方引资竞争的两种基本途径,其中,税收竞争主要是地方政府利用税式支出即税收优惠政策吸引企业入驻和资本流入,而支出竞争则主要是地方政府将更多的资金投资到基础设施建设等领域,以期借助先进的设备、优越的营商环境等条件创造竞争优势。无论是税收优惠政策导致的“减收”,还是投资行为引致的支出扩张,都会在一定程度上扩大地方政府的财政收支缺口,此时,增发债券无疑是地方政府缓解财政压力的有效方式。上文分析了转移支付不确定性会刺激地方政府竞争,而转移支付指标下达时间改革能在一定程度上缓解这种情况。本部分依据上文构建的地方竞争衡量指标,在模型(2)的基础上,以地方竞争作为被解释变量,选取2005—2017年作为样本区间,实证检验转移支付不确定性的缓和

(三) 传导机制检验

1. 财政支出

收入行为和支出行为是研究财政活动的两个基本出发点。一方面,地方政府通过财政支出活动将资金投入到国民经济的各个领域,确保政府机构的正常运转和国家政策的顺利落地;另一方面,地方政府的财政支出结构也能在很大程度上反映出其行为决策的方向和政策导向。财政收入的变动和地方政府的财政支出活动存在明显的互动效应,稳定的财政收入对规范财政支出行为具有重要意义。为了验证这一结论,本文在模型(2)的基础上,以财政支出作为被解释变量,实证检验转移支付指标下达时间改革对地方政府财政支出行为的影响,并进一步分析转移支付不确定性的缓和是否通过影响地方政府的财政支出从而抑制了地方政府债务规模的膨胀。

是否抑制了地方竞争。

表4 地方竞争的结果显示,DID 交乘项的系数显著为负,说明转移支付不确定性的缓和抑制了地方竞争。该政策的实施强度每提升1个单位,地方竞争强度将会下降0.033个单位。转移支付不确定性的缓和削弱了地方政府低效率或无效率的引资竞争,这意味着地方政府逐渐转变发展视角,不再过度依靠地方竞争发展本地区经济,而是将财政资金和要素资源投向更加注重质量提升的领域,如优质税源建设、技术创新升级、产业结构优化等,促进了要素资源的合理配置与资金的有效利用,缓解了财政压力,在一定程度上抑制了地方政府债务规模的膨胀。

3. 土地财政

土地财政的初衷或许是为了缓解地方政府较重的财政压力,但现实情况却是,支出需求的不断增长似乎揭示了地方政府的财政收入规模始终落后于其财政支出。此时,转移支付不仅没有完全弥补财政收支缺口,甚至因其公共池资源的属性,引起了财政支出的更快增长,导致地方政府对土地出让收入的依赖愈加强烈。本文在模型(2)的基础上,以土地财政作为被解释变量,使用2005—2017年中国30个省份的样本数据,实证检验转移支付不确定性的缓和是否抑制了土地出让行为,并进一步分析土地财政问题的缓解能否影响地方政府的债务规模。

表4 土地财政的实证结果显示政策变量的交乘项系数显著为负,说明伴随政策的实行,地方政府出让土地的行为动机得到削弱,政策实施强度每提升1个单位,土地财政会下降0.063个单位,土地财政问题得到缓解,进而使得地方政府的债务扩张行为受到约束,有效抑制了地方政府债务规模的膨胀。

4. 预算偏离

预算管理是财政管理的重要组成部分,也是中央和地方政府统筹财政收支活动的重要环节,其主要目标是确保财政资金的规范和有效运行。预算管理和财政收支活动应该适应新时代经济社会发展的需要。但无论是年度内预算平衡机制还是跨年度预算平衡机制,都会导致预算偏离的情况——预算数和决算数的一致不仅是因为预算执行过程中的审时调整,还在一定程度上来自预算平衡原则的约束。转移支付指标下达时间改革稳定了财政收入预期,能有效提升预算编制的科学性,并减少预算执行过程中的临时调整次数。本文以预算支出偏离为例,使用2005—2017年中国30个省份的样本数据,基于模型(2)构建以预算偏离作为被解释变量的模型,实证检验转移支付不确定性的缓和是否改善了预算偏离的情况。

从表4 预算偏离的回归结果可知,政策变量的系数显著为负,即转移支付不确定性的缓和有效改善了预算偏离的情况,转移支付指标下达时间改革的政策实施强度每提升1个单位,将会纠正0.039个单位的预算偏离,说明转移支付不确定性的缓和和对地方政府更加合理地编制预算与执行预算起到了正向促进作用,即转移支付不确定性的缓和通过改善预算偏离的情况抑制了地方政府债务规模膨胀。

表4 传导机制检验结果

变量	财政支出	地方竞争	土地财政	预算偏离
<i>post × treat</i>	-0.063 *** (0.02)	-0.033 *** (0.01)	-0.063 *** (0.02)	-0.039 ** (0.02)
<i>post</i>	0.085 *** (0.02)	0.012 (0.01)	0.084 *** (0.02)	0.095 *** (0.02)
常数项	0.001 (0.10)	-0.021 (0.06)	-0.013 (0.10)	0.422 *** (0.11)

表4(续)

变量	财政支出	地方竞争	土地财政	预算偏离
控制变量	控制	控制	控制	控制
地区固定	控制	控制	控制	控制
观测值数	390	390	390	390
R^2	0.276	0.375	0.205	0.504

(四) 异质性分析

1. 考虑地区人口老龄化程度

本文将EPS数据库统计的老年人口抚养比作为人口老龄化的衡量指标,依据样本的中分位值划分人口老龄化程度较高与人口老龄化程度较低的地区,并以此进行分样本检验。表5的人口老龄化分样本回归结果显示,人口老龄化程度较高的地区,一方面社会保障支出较高,养老设施的建设需求也更大,导致支出总需求较大;另一方面,劳动人口比重较低意味着政府收入相对较少,这种财政收支的特点意味着地区的财政压力更大。回归结果表明人口老龄化程度较高的地区,财政负担较重,更大的财政压力传导并体现在转移支付和政府债务等方面,放大了政策的影响。

2. 考虑地区财政透明度

财政透明度是反映一级政府财政管理规范程度的重要指标,对约束政府行为、防范债务风险起到重要作用。基于此,本文使用《中国财政透明度报告》披露的各省份财政透明度得分数据,利用2009—2017年中国30个省份的样本数据,利用样本的中分位值划分财政透明度较高与财政透明度较低的地区,进行分样本回归。表5的财政透明度分样本回归结果显示,财政透明度较低的地区,其政策变量系数显著为负,但其绝对值略小于财政透明度较高地区的政策变量系数,这可能是因为,财政透明度较低的地区,地方政府预算管理制度、财政收支行为等的规范性弱于财政透明度较高的地区,冲抵了部分改革引致的政策效应。

表5 异质性检验结果

变量	Debt			
	人口老龄化较高	人口老龄化较低	财政透明度较高	财政透明度较低
<i>post × treat</i>	-0.175 *** (0.04)	-0.062 *** (0.02)	-0.159 *** (0.05)	-0.110 *** (0.03)
<i>post</i>	0.152 *** (0.05)	0.044 * (0.03)	-0.070 (0.10)	0.103 ** (0.04)
常数项	-0.125 (0.25)	0.173 (0.13)	-0.643 (0.80)	0.206 (0.29)
控制变量	控制	控制	控制	控制
地区固定	控制	控制	控制	控制
观测值数	196	194	135	135
R^2	0.519	0.416	0.413	0.337

五、稳健性检验

为保证基准回归结果的准确性,本文依次使用倾向得分匹配(PSM)、替换被解释变量的度量方式、更换分组方式、增加控制变量和排除竞争性假说等方法进行稳健性检验。

(一) 倾向得分匹配方法

本文首先采用最近邻匹配的方法对样本数据进行处理,为前文设置的处理组匹配出新的控制组,然后重新构建双重差分模型进行稳健性检验。如表6 PSM 回归结果所示,政策变量的估计系数依然为负,且在99%的置信水平上显著,进一步验证了转移支付指标下达时间改革对地方政府债务规模的抑制效应。

(二) 替换被解释变量的度量方式

针对地方政府债务规模度量方式的研究尚未形成统一定论,为避免被解释变量的测量误差干扰回归结果,本文参考王永钦等(2016)^[26]的做法,以城投债当年发行规模表示地方政府债务规模,重新进行回归,验证前述结论是否仍旧成立。鉴于数据的缺失情况,将样本区间修改为2008—2017年,同时,考虑到海南、贵州、宁夏、新疆在2010年以前债券发行量较小,数据缺失较严重,因此,进一步剔除上述四个省份,利用其余26个省份的样本数据进行稳健性检验。如表6 替换变量结果所示,交乘项系数仍显著为负,本文的研究结论依然成立。

(三) 采用不同的分组方式

强度 DID 模型存在着由于组别划分而产生估计结果失真的可能性,为避免分组的不科学,本文在这里进一步参考陈思霞等(2017)^[27]的做法,利用样本的中分位值设置处理强度指标。在新的设定标准下,大于中分位值的样本为处理组,反之则为控制组。如表6 中分位值回归结果所示,DID 交乘项仍旧通过了显著性水平检验,且方向为负,表明回归结果具有稳健性,转移支付不确定性的缓和显著抑制了地方政府债务规模的膨胀。

(四) 增加控制变量

一般来说,地方政府债务规模的变化取决于多种经济因素共同作用的结果,不同经济因素对地方政府债务规模产生差异化的影响。因此,在考察转移支付不确定性的缓和和对地方政府债务规模影响的同时,要把其他可能影响地方政府债务规模的因素纳入统一的分析框架当中。为此,本文将地方政府的财政赤字率、产业结构和城镇化率三个变量加入回归模型中,重新进行估计。如表6 增加控制变量结果所示,政策变量的系数显著为负,说明在进一步控制了相关变量影响的同时,该政策仍有效抑制了地方政府债务规模的膨胀。

(五) 排除金融危机的影响

2008年的金融危机,中国亦受到波及,为减缓金融危机带来的恶劣影响,中国政府宣布实施宽松的财政政策和货币政策,并出台了十余项总投资规模达4万亿元的扩大消费需求的政策举措,同时地方政府也存在着通过债务筹集来进行生产恢复的行为。因此,金融危机的发生间接性地引致了地方政府债务规模膨胀。基于此,本文对样本的时间区间进行修改,更改为2009—2017年,重新进行回归,如表6 排除金融危机结果所示,DID 交乘项仍通过了显著性水平的检验。

(六) 排除全面“营改增”和房地产“去库存”的影响

2016年中国实施了全面“营改增”政策与房地产“去库存”政策,前者对地方政府的财政收入状况进行

了较大调整,后者则对土地财政造成了显著影响,这都可能引起财政转移支付和政府债务的变动,干扰回归结果的准确性。因此,本文将样本的时间区间修改为2005—2015年,以排除全面“营改增”与房地产“去库存”等特殊事件的影响。表6的回归结果表明,交乘项系数未发生明显改变,模型依然稳健。

表6 稳健性检验结果

变量	Debt					
	PSM	替换变量	中分位值	增加控制变量	排除金融危机	排除“营改增”和“去库存”
<i>post</i> × <i>treat</i>	-0.163 *** (0.02)	-0.085 *** (0.02)	-0.168 *** (0.02)	-0.050 *** (0.02)	-0.175 *** (0.02)	-0.076 *** (0.02)
<i>post</i>	0.206 *** (0.03)	0.111 *** (0.02)	0.139 *** (0.03)	-0.019 (0.03)	-0.082 * (0.04)	0.071 *** (0.02)
常数项	-0.566 * (0.32)	0.040 (0.15)	-0.085 (0.12)	-0.264 *** (0.10)	-0.601 * (0.31)	0.166 * (0.09)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值数	229	260	390	390	270	330
<i>R</i> ²	0.631	0.357	0.488	0.677	0.446	0.421

六、结论与政策建议

(一) 结论

转移支付和政府债务是现行财政政策的有机组成部分,为了更合理地对二者进行政策搭配以充分发挥财政的宏观经济调控职能,厘清二者之间的关系非常重要。本文利用2010年转移支付指标下达时间改革这一准自然实验,在理论分析转移支付不确定性的缓和对地方政府债务规模影响的基础上,构建强度DID模型,选取2005—2017年的省级面板数据,实证检验了转移支付指标下达时间改革对地方政府债务规模的影响效应。研究结论主要包括:第一,转移支付指标下达时间改革缓和了财政收入的不确定性,并抑制了地方政府债务规模的膨胀。转移支付不确定性的缓和引致财政收入侧与支出侧的共同反应,从而产生对地方政府债务规模的直接与间接影响。第二,转移支付不确定性的缓和削弱了地方政府的支出扩张倾向和地方竞争的动机,提高了支出决策的科学性和要素资源的配置效率,也在一定程度上缓解了土地财政问题和预算偏离现象,进而抑制了地方政府债务规模的膨胀。第三,转移支付指标下达时间改革的政策效果因人口老龄化程度与财政透明度的不同存在地区异质性。人口老龄化程度较高和财政透明度较高的地区分别因其更大的财政收支压力和更加规范的预算管理制度,使得转移支付指标下达时间改革的政策效应更明显。

(二) 政策建议

第一,提升转移支付结构的合理性与转移支付资金分配的科学性。由公共池效应引致的不确定性风险造成了转移支付资金难以有序执行的问题,出于完善现行财税政策的考虑,缓解由不确定性带来的道德风险也是研究的题中之义。转移支付不确定性的缓和是防范和抑制地方政府债务规模膨胀的有效路径,因此,要在完善转移支付制度的过程中进一步纠正转移支付不确定性。一是确保一般性转移支付在分税制格

局下的有序增长,逐步提高一般性转移支付的比重,严格控制并规范专项转移支付资金的使用。相较于一般性转移支付,专项转移支付的不确定性更大,对预算收支平衡的冲击力更强,与政府债务的隐性联系也更加密切,因此,专项转移支付的资金占比不宜过高。二是合理安排转移支付资金分配,明确地区间转移支付资金分配标准。科学的资金分配标准不仅能在很大程度上减轻恶性地方竞争形成的资金缺口,还会推动各级政府规范财政收支行为,从而抑制地方政府的发债动机。三是建立公开透明的转移支付资金使用制度。上级政府要提前将转移支付指标下达给下级政府,并准时下拨转移支付资金,定期开展考核;各级政府要及时公开转移支付资金的使用情况,自觉接受民众监督。

第二,强化全面预算绩效管理,规范地方政府的财政收支行为。科学化的预算管理是财政职能有效运行的制度保障,预算约束的疲软既稀释了预算管理的良性作用,降低了财政资金的利用效率,从而使得地方政府深陷债务加速膨胀的恶性循环,又不利于中央政策的精准落实,降低财政政策的有效性。一是要严格落实全口径的预算管理。硬化预算约束是提高转移支付资金使用合理性和约束政府发债行为的有效举措,也是打击不合理的土地出让行为、制约地方政府的支出扩张倾向和恶性竞争的重要途径。二是深化、细化预算公开和预算监督,提高财政透明度,尽快形成严谨、统一的官方财政透明度评分报告,加强对地方政府财政收支行为的外部监管。三是规范政府债务管理,防范化解债务风险。要把各级政府的债务规模控制在合理范围内,强化地方政府债务绩效管理,重点开展绩效考核,确保政府债务在应对重大公共事件和促进经济高质量发展方面发挥积极作用。

第三,激发地方政府培育自有收入的积极性,破除地方政府对转移支付等公共池资源的过度依赖。不确定性视角下,地方政府面临的财政压力是其过度追求转移支付资金和盲目扩大发债规模的重要诱因,为此,要实现减轻地方政府的财政压力和增强地方政府自有收入“双端”发力。一是深化事权和支出责任改革,协调中央和地方财政关系,减少共同事权,冲抵地方政府加速上行的财政压力。要明确中央政府和地方政府各自承担的事权与支出责任,避免因不对称的央地财政收支分配关系给地方政府带来额外的支出负担,从而刺激地方政府的举债动机。二是健全地方税体系,培育区域优质税源。要尽快落实消费税划归地方的决定,在增加直接税比重的同时,扩大地方政府自有收入的比重,增强地方政府的收入汲取能力。三是转换地方政府的经济发展视角,以改善营商环境、增加研发投入等手段,促进产业高级化与数字化转型,并使其转化为地方政府财力增长的内生动力,增强区域税收竞争力。

参考文献:

- [1] MIKESSELL J L. Tax expenditure budgets, budget, policy, and tax policy; confusion in the states[J]. Public Budgeting & Finance, 2002, 22(4): 34-51.
- [2] WEINGAST B R. Second generation fiscal federalism; the implications of fiscal incentives[J]. Journal of Urban Economics, 2009, 65(3): 279-293.
- [3] 范宇翔, 管治华. 缓解地方政府隐性债务风险的转移支付路径研究——基于 PVAR 模型的实证分析[J]. 经济经纬, 2020(6): 163-176.
- [4] 陈小亮, 谭涵予, 刘哲希. 转移支付对地方政府债务影响的再检验[J]. 财经问题研究, 2020(10): 64-73.
- [5] 钟辉勇, 陆铭. 财政转移支付如何影响了地方政府债务? [J]. 金融研究, 2015(9): 1-16.
- [6] 郭玉清, 何杨, 李龙. 救助预期、公共池激励与地方政府举债融资的大国治理[J]. 经济研究, 2016(3): 81-95.
- [7] 张俊. 县际竞争、转移支付与县级财政债务决策——基于中部 A 县的个案研究[J]. 当代财经, 2012(2): 33-42.
- [8] 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.
- [9] 贺俊, 邢路, 曹苏. 转移支付、支出分权与地方政府债务[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2017(5): 49-56.
- [10] 艾非, 王文甫. 分税制、地区竞争与地方政府债务扩张[J]. 当代经济科学, 2021(6): 1-14.
- [11] 贾俊雪, 张晓颖, 宁静. 多维晋升激励对地方政府举债行为的影响[J]. 中国工业经济, 2017(7): 5-23.
- [12] 洪源, 张玉灶, 王群群. 财政压力、转移支付与地方政府债务风险——基于央地财政关系的视角[J]. 中国软科学, 2018(9): 173-184.

- [13] 王小龙, 余龙. 财政转移支付的不确定性与企业实际税负[J]. 中国工业经济, 2018(9): 155 - 173.
- [14] 刘贯春, 周伟. 转移支付不确定性与地方财政支出偏向[J]. 财经研究, 2019(6): 4 - 16.
- [15] 詹新宇, 刘洋. 转移支付不确定性的经济发展质量效应及其影响机制[J]. 广东财经大学学报, 2020(5): 4 - 21.
- [16] 吴敏, 刘畅, 范子英. 转移支付与地方政府支出规模膨胀——基于中国预算制度的一个实证解释[J]. 金融研究, 2019(3): 74 - 91.
- [17] 付文林. 均等化转移支付与地方财政行为激励初探[J]. 财贸经济, 2010(11): 58 - 62, 101.
- [18] 方红生, 张军. 财政集权的激励效应再评估: 攫取之手还是援助之手? [J]. 管理世界, 2014(2): 21 - 31.
- [19] OATES W E. An essay on fiscal federalism[J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37(3): 1120 - 1149.
- [20] 范子英, 张军. 粘纸效应: 对地方政府规模膨胀的一种解释[J]. 中国工业经济, 2010(12): 5 - 15.
- [21] 刘尚希. 财政风险: 一个分析框架[J]. 经济研究, 2003(5): 23 - 31, 91.
- [22] 李建军, 刘媛. 新《预算法》能够降低地方政府预决算偏离度吗? ——来自四川省州市的证据[J]. 财政研究, 2020(7): 39 - 52.
- [23] 吕健. 地方债务对经济增长的影响分析——基于流动性的视角[J]. 中国工业经济, 2015(11): 16 - 31.
- [24] 洪源, 陈丽, 曹越. 地方竞争是否阻碍了地方政府债务绩效的提升? ——理论框架及空间计量研究[J]. 金融研究, 2020(4): 70 - 90.
- [25] 储德银, 迟淑娴, 纪凡. 中国式分权、转移支付与居民收入不平等[J]. 财经论丛, 2017(6): 29 - 40.
- [26] 王永钦, 陈映辉, 杜巨澜. 软预算约束与中国地方政府债务违约风险: 来自金融市场的证据[J]. 经济研究, 2016(11): 96 - 109.
- [27] 陈思霞, 许文立, 张领祎. 财政压力与地方经济增长——来自中国所得税分享改革的政策实验[J]. 财贸经济, 2017(4): 37 - 53.

Transfer Payment Uncertainty and Government Debt Scale

—Policy Experiment Based on Timing Reform of Transfer Payment Indicators

CHEN Xudong, LU Hongyuan, YUE Wenhao

(Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222)

Abstract: As transfer payments and government debt are integral to the current fiscal policy, it is crucial to clarify their internal theoretical mechanism and logical interaction for building a modern fiscal and financial system. This paper constructs a quasi-natural experiment from the perspective of uncertainty risk based on the event that fixed amount transfer payment indicators were issued in advance from 2010. Then, it empirically tests whether easing transfer payment uncertainty inhibits the expansion of the local government debt scale using the provincial panel data from 2005 to 2017. The findings reveal that easing transfer payment uncertainty weakens the expenditure expansion behavior and competition intensity of local governments, alleviates the land finance problem and improves the budget deviation, thereby mitigating the public pool effect, the soft budget constraints, and the subsequent debt scale surge. Furthermore, both population aging and fiscal transparency have a heterogeneous impact on policy effects. Therefore, the rationalization of the transfer payment fund structure and the scientific allocation of funds should be the main direction of the reform and improvement in the future. Meanwhile, it is necessary to effectively reduce the uncertainty risk of transfer payments, and build and improve a scientific and clear transfer payment system.

Keywords: transfer payment; uncertainty risk; government debt scale; public pool effect; soft budget constraint

责任编辑: 周 斌; 魏小奋