

经济增长目标设定如何影响财政透明度?

——来自地级及以上城市的经验证据

刘 奥 张双龙

内容提要: 财政透明是提升政府治理水平,实现国家治理体系和治理能力现代化的重要措施。本文基于经济增长目标管理和政府行为视角,提出财政透明度与经济增长目标之间存在着先促进后抑制的倒U型关系;进而利用2013—2019年的地级及以上城市数据,实证检验经济增长目标对财政透明度的线性效应和非线性效应,并对其进行了机制检验、异质性分析与拓展研究。研究结果验证了本文提出的理论假设,且经济增长目标主要通过扩大基建投资等降低财政透明度,通过吸引外商直接投资提高财政透明度,而土地出让单价在地方经济增长目标影响财政透明度的作用中具有不同效应;经济增长目标对财政透明度的影响在不同地区、不同市场化水平、不同等级城市之间均存在显著差异。研究结论有助于厘清财政透明度与经济增长目标之间的具体关系,从而为推进国家治理体系和治理能力现代化以及保障高质量发展提供政策参考依据。

关键词: 政府行为 财政透明度 经济增长目标 外商直接投资 土地出让

中图分类号: F124.1; F812.2

文献标识码: A

文章编号: 1000-7636(2023)10-0014-19

一、问题提出

党的十八届三中全会将完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。财政透明作为提升政府治理水平,实现国家治理体系和治理能力现代化的重要措施备受关注。近年来党和国家不断提高政府财政信息的公开透明程度,“财政透明”也频繁出现在国家重大政策法规的文件和公报中。防范化解重大风险是党的十九大报告明确提出的三大攻坚战之一,近年来地方政府隐性债务受到社会广泛关注,为防范化解重大风险必须对政府的财政透明提出更高要求。财政透明是建立廉洁高效的行政管理体制的重要环节,也是建立良好公共治理的必然要求。2008年施行的《中华人民

收稿日期:2023-04-04;修回日期:2023-08-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“深化‘放管服’改革与发展软环境研究”(19ZDA110);河南省重点研发与推广专项(软科学)项目“地方政府债务影响河南绿色经济发展的空间效应及应对策略研究”(232400411190);河南省高校人文社会科学研究一般项目“河南省地方政府债务绩效评价研究”(2023-ZDJH-359)

作者简介:刘 奥 中国财政科学研究院博士研究生,北京,100142;

张双龙 中南财经政法大学财政税务学院博士研究生,通信作者,武汉,430073。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

共和国政府信息公开条例》使中国财政透明度得到明显改善,市级财政透明度均值从2013年的18.04提高到2019年的53.94^①。同时,中国财政透明度还有很多改善空间,且与其他治理现代化高水平国家仍存在较大的差距^[1]。

影响政府财政信息公开的原因包括很多方面,如政治制度、经济因素及技术水平等^[2]。政府及官员在财政信息公开进程中起着关键作用^[3]。近年来学者们已注意到财政透明度与地方政府行为密切相关,但对地方政府行为和财政透明度的相关研究主要集中在理论层面,经验分析则仅从官员政治激励和预算制度等角度展开,并未找到一个较为统一的方式考察地方政府行为对财政透明度的影响。在目标管理体制和政治晋升激励下,地方政府及官员间的激烈竞争会影响地方政府行为,且其最终表现为经济增长竞争,转化为经济增长目标设定^[4]。地方政府通过设定经济增长目标引导或直接干预辖区资源配置实现经济增长的同时,会直接影响地方财政透明度,进而影响地方政府的治理能力。此外,经济增长目标加剧了地方政府债务与融资等问题^[5],而根据《2021年中国市级政府财政透明度研究报告》,政府性债务与政府融资等是中国地方财政透明度的重要影响因素。由此可发现,地方经济增长目标与财政透明度之间存在着密切关系,二者均是地方政府的核心理念,对于实现国家治理体系和治理能力现代化和高质量发展具有重要意义。因此,有必要探讨经济增长目标对财政透明度的影响,厘清二者之间的具体关系,为推进国家治理体系和治理能力现代化以及保障高质量发展提供政策参考依据。鉴于此,本文考察财政透明度与经济增长目标之间的非线性关系,实证分析经济增长目标对财政透明度影响的作用机制及其异质性,并进一步基于经济增长目标的层层加码及其约束程度进行拓展分析。

本文的主要贡献体现在四个方面。第一,基于地方政府行为视角,探讨了在目标压力和晋升激励背景下经济增长目标与财政透明度的关系,弥补了以往文献对财政透明度影响因素研究的不足。第二,梳理了经济增长目标影响财政透明度的理论机制,并提出财政透明度与经济增长目标之间存在着先促进后抑制的倒U型关系,通过实证分析验证了这一理论假设,且发现中国地方政府经济增长目标平均处于抑制财政透明度的阶段,因此随着经济增长目标的不断下降,中国财政透明度仍存在着上升空间,为推动地方政府提升财政透明度提供了有价值的参考依据。第三,拓展了现有关于地方经济增长目标的研究。虽然已有大量文献针对地方经济增长目标与经济增长、政府行为及市场行为的关系展开研究^[6],但没有文献系统探讨经济增长目标与财政透明度的关系。第四,拓展了经济增长目标层层加码和目标约束程度对财政透明度的影响,不仅为优化经济增长目标管理体制提供了启示,还为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了参考依据。

二、相关文献回顾

在国家治理现代化背景下,财政信息作为政府信息重中之重,其公开透明势在必行^[7]。学术界已对政府财政透明度进行了大量的研究,一致认为一国或一个地方政府的财政透明度主要由财政信息供给方的意愿决定,同时也会受到法律制度约束、社会环境、技术手段以及经济压力等因素的影响。纵观已有研究,可以发现经济发展水平、资源依赖程度、公众诉求以及互联网发展等都影响财政透明度^[8-11]。政府作为财政信息公开的供给方决定着财政信息公开程度。地方政府为完成经济增长目标采取的政府行为会影响财

① 数据来源:清华大学公共管理学院历年《中国市级政府财政透明度研究报告》(<https://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xybw/yjbg.htm>)。

政透明度,不同经济增长目标下地方政府公开财政信息的意愿会有所不同。

近年来针对中国经济增长目标这一特色现象展开研究的文献越来越多。一类文献主要探讨了经济增长目标的决策因素及现象。第一是历史经济增长目标和实际水平的影响。王贤彬和黄亮雄(2019)发现地方政府在经济增长目标设定方面表现出激进性、波动性以及互动性等特征,地方实际经济增长水平和其他地方实际经济增长水平均正向影响本地经济增长目标设定,但国家实际经济增长水平负向影响本地经济增长目标的设定^[12]。第二是地方官员特征的影响。部分学者从官员晋升的激励背景探讨了经济增长目标的设定,发现官员激励与政绩考核是影响地方政府经济增长目标设定的重要因素^[13];晋升锦标赛理论认为,地方官员为获得晋升机会而直接影响地方经济增长目标管理^[14];余泳泽和杨晓章(2017)研究发现市委书记在任期内对经济增长目标及完成情况的影响呈倒U型变化趋势^[15]。第三是财政分权和中央资源配置的影响。詹新宇和刘文彬(2020)研究发现财政分权对地方经济增长目标具有正向的拉动作用^[16];李书娟等(2023)基于土地供应政策调整,探讨了土地配置对地方经济增长目标设定的影响,发现中央收紧土地资源供应会抑制地方经济增长目标设定^[17]。此外,周黎安等(2015)还发现中国经济增长目标在不同层级政府间存在“层层加码”现象^[18]。

另一类文献则主要探讨了经济增长目标的影响及效应。第一是经济增长目标对经济增长的影响研究。学者们研究发现经济增长目标既能促进经济增长,也会对经济发展产生负向影响^[19]。经济增长目标设定过高会降低经济增长质量,也会扭曲投资结构,无益于经济转型^[20]。第二是经济增长目标对市场主体行为的影响研究。已有研究表明经济增长目标会对企业全要素生产率以及企业实际税负产生显著负向影响^[21-22],导致企业产能过剩^[23],且具有显著的要素扭曲效应。为完成经济增长目标,地方政府会通过干预信贷资源配置、扩大土地出让和压低劳动力工资等方式扭曲要素市场^[24]。如果经济增长目标设定过高,在宏观层面会导致政府的干预力度加强从而产生严重的财政不平衡,在微观层面会加剧企业的过度投资倾向并导致企业全要素生产率降低,进而提升企业股价崩盘风险^[6]。第三是经济增长目标对地方政府行为的影响研究。有学者从多个方面探讨了经济增长目标对地方政府的影响,研究发现经济增长目标可以促使地方政府调整财政支出^[25],扩大辖区内土地出让的规模和价格^[26]。在驱动投资以及吸引外资方面,经济增长目标的提高能扩大地方政府投资规模,增加辖区利用外资数量^[27-28]。在地方政府债务方面,有学者研究发现经济增长预期目标值越高,地方政府债务融资规模越大^[29],且经济增长目标通过增加地方政府对融资平台的财务支持而导致地方政府隐性债务增长^[5]。

综上所述,经济增长目标设定是影响地方政府财政行为的重要因素。已有文献从政府财政支出行为、土地财政以及政府债务等多方面进行了相关研究,然而还没有文献研究经济增长目标对财政透明度的影响。为此,本文拟探讨地方经济增长目标与财政透明度之间的关系,进而为完善经济增长目标管理和推动政府治理现代化提供有价值的参考依据。

三、理论分析与研究假设

改革开放以来,中国经济增长目标管理模式一直处于不断改革和完善之中,21世纪以来的历次五年规划也都较为清晰地设定了经济增长目标(无论是从硬性约束目标到柔性约束目标,还是从显性目标到“蕴含定量”的隐性目标)。目标责任制和政治晋升激励下的地方政府往往会根据上级政府的经济增长目标层层加码地设定本级行政区的经济增长目标,而不是优先考虑辖区内的经济发展状况。当地方经济增长目标设定过高时,地方政府通常会通过行政力量采取有效措施推动辖区内的经济发展,从而全力以赴地完成加码

后的经济增长目标。如果市场力量没有能力进一步推动经济增长,地方政府会通过扩大辖区基础设施的投资推动经济增长。扩张投资是政府部门推动经济增长最常用的手段,地方经济增长在很大程度上受到投资驱动引导,且地方政府常常是以公共投资增长推动社会投资,进而实现辖区经济的快速增长^[30]。

地方政府通常会采用政府举债和债务融资等方式来筹集公共投资所需资金^[31-32]。一方面,相比于税收筹集财政资金的方式,地方政府更有自主权通过发行地方政府债务来筹集资金,并且发行地方政府债务不会增加纳税人即期的纳税负担,更易被公众所接受。另一方面,出于政府“经济人”的考虑,地方政府官员也倾向于通过大力发行地方政府债务的方式推动经济增长以实现经济增长目标^[33]。然而,经济增长目标也会反向影响地方政府,产生“副作用”。为完成超过地区经济实际增长能力的经济增长目标,地方政府不得不通过行政力量,倾斜大量资源投向更有利于经济增长的行业或部门,这可能带来一系列风险,如基础设施过度投资^[34]、财政失衡^[35]、庞大的政府债务规模^[29]以及政府隐性债务风险^[5]等。财政失衡和政府债务等问题均会使得地方政府无法规范地公开财政信息,因为财政信息的公开使得上级政府和公众能掌握和了解该地方政府的财政状况,从而影响上级政府对该地方的绩效评价以及公众对地方政府的信任程度。在此情况下,地方政府通常倾向于选择降低财政信息的公开程度,隐匿对其不利的财政信息,从而抑制了地方政府的财政透明度。土地出让优惠是地方招商引资过程中的重要措施,其会通过降低企业成本来吸引企业投资。同时,地方政府通过土地出让间的优惠可能形成逐地竞争,这将会抑制地区财政透明度,因为土地出让优惠会通过影响地方政府收入而影响财政透明度,政府收入的减少也会进一步抑制地区财政透明度。由此,本文提出研究假设 H1。

假设 H1:经济增长目标的提高会抑制地方财政透明度。

经济增长理论认为外资在经济增长过程中扮演着重要角色,而且吸引外资也是地方政府为完成经济增长目标使用的重要措施^[36-37]。为有效地吸引外商投资,地方政府首先要从多方面提升本地区的硬实力和软实力,如完善本地区的交通基础设施等。其中,政府软实力中备受外商关注的一项是财政透明度。财政透明度愈高,表明该地区的政企合谋现象愈低,市场营商环境越好;财政透明度高说明该地区财政收支规范,政府治理能力和治理效率高,更有利于企业发展。因此,地方政府在吸引更多的外资来完成经济增长目标时在一定程度上会提高其财政透明度。经济增长目标有利于地方政府通过政府投资、财政支出以及资源配置等方式促进经济发展,地方政府为完成经济增长目标会更加规范政府财政收支,提高政府信用和治理效率。政府财政收支规范是地方政府提高财政透明度的基础条件,其有利于提升财政透明度。由此可知,经济增长目标的提高有助于改善财政透明度。然而当经济增长目标过高时,为完成经济增长目标,地方政府会采取一系列的行政措施来促进经济发展,这些措施可能会让地方财政失衡、债务规模扩大、隐性债务风险增加,从而不利于财政信息的公开透明。因此,地方政府为避免因其财政问题的公开造成负向影响,会倾向于选择减少财政信息公开,降低地方财政透明度。综上可知,财政透明度与经济增长目标之间可能存在着先促进后抑制的非线性关系。由此,本文提出研究假设 H2。

假设 H2:财政透明度与经济增长目标之间存在着先促进后抑制的倒 U 型关系。

四、研究设计

(一) 模型设定

为检验经济增长目标对财政透明度的影响,本文设定如下计量回归模型:

$$\ln FT_{it} = \beta_0 + \beta_1 target_{it} + \beta_2 X_{it} + \lambda_i + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

本文使用模型(1)检验财政透明度与经济增长目标的线性关系。其中, $\ln FT_{it}$ 为财政透明度, 采用 t 年份 i 城市财政透明度得分值的对数值来表示财政透明度; $target_{it}$ 是 t 年份 i 城市的经济增长目标, 采用城市生产总值(GDP)增长目标乘以 100 的对数值表示; X_{jit} 表示控制变量; λ_t 和 η_i 表示年份固定效应和城市固定效应; ε_{it} 为随机误差项。

根据财政透明度与经济增长目标之间可能存在倒 U 型非线性关系的理论假设, 当经济增长目标处于较低水平时经济增长目标提高会促进财政透明度, 当经济增长目标超过某一阈值后经济增长目标的提高会抑制财政透明度。为检验研究假设 H2, 本文在模型(1)的基础上引入了经济增长目标的二次项 $target_{it}^2$, 检验财政透明度与经济增长目标之间的非线性关系。计量回归模型设定如下:

$$\ln FT_{it} = \beta_0 + \beta_1 target_{it} + \beta_2 target_{it}^2 + \beta_3 X_{jit} + \lambda_t + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

(二) 变量选取

1. 财政透明度

财政透明度是指对政府结构和职能、财政政策意图、公共部门账户和预测信息的公开程度^[38]。学术界衡量中国财政透明度的数据主要包括清华大学发布的《中国市级政府财政透明度研究报告》和上海财经大学发布的《中国财政透明度报告》。使用市级财政透明度比省级财政透明度更能反映出真实的财政透明度, 因此本文使用市级财政透明度得分值的对数值来衡量财政透明度 $\ln FT_{it}$ 。

2. 地方经济增长目标及其二次项

参考已有文献, 本文采用各地级及以上城市政府工作报告中公布的 GDP 增长预期目标的对数值来衡量地方经济增长目标 $target_{it}$, 经济增长目标二次项 $target_{it}^2$ 为经济增长目标的平方。部分城市部分年份的地方政府工作报告中没有明确数值表示其经济增长目标, 本文根据统一标准进行了相应处理。其中, 对于使用区间方式表述经济增长目标的地区, 使用区间均值来衡量经济增长目标; 对于使用“约”“左右”“不低于”“高于”以及“以上”等词修饰的经济增长目标, 本文采用其具体数值来衡量经济增长目标。

3. 控制变量

控制变量的具体设定如下: (1) 经济发展水平 $\ln pgdp$, 采用城市人均 GDP 的对数值来衡量; (2) 财政分权 $Finadp$, 采用城市公共财政收入与公共财政支出的比值来衡量财政分权; (3) 产业结构 Ind , 采用第三产业从业人员数与第二产业从业人员数的比值来衡量; (4) 互联网发展水平 IN , 采用全市互联网宽带接入用户数(万户)的对数值来衡量; (5) 官员更替 gt , 地方党政主官(尤其是地方一把手)在政策执行和经济发展中具有至关重要的作用^[39], 不同的地方官员对财政信息公开的范围和程度的选择不同, 官员更替也会影响地方财政透明度^[11], 本文使用市委书记更替虚拟变量来衡量官员更替, 即市委书记发生更替的年份赋值为 1, 否则赋值为 0。

主要变量的描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量描述性统计

变量名称	变量	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
财政透明度	$\ln FT$	3.555	0.664	-2.303	4.460	2 002
经济增长目标	$target$	4.695	1.054	0.000	10.361	2 002

表1(续)

变量名称	变量	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
经济增长目标二次项	$target^2$	2.152	0.249	0.000	3.219	2 002
经济发展	$lnpgdp$	10.760	0.563	9.037	13.056	2 002
财政分权	$Finadp$	0.455	0.222	0.069	1.541	2 002
产业结构	Ind	1.525	1.170	0.000	12.274	2 002
互联网发展	IN	4.289	0.891	0.000	7.224	2 002
官员更替	gt	0.285	0.451	0.000	1.000	2 002

(三) 数据来源与处理

本文针对 286 个地级及以上城市 2013—2019 年的面板数据展开分析。由于市级财政透明度的完整数据最早在 2013 年发布,因此本文研究样本的开始年份为 2013 年。财政透明度数据来源于清华大学发布的历年《中国市级政府财政透明度研究报告》,本文对原始数据进行了加权平均,得到 2013—2019 年中国市级政府财政透明度百分制的得分值。地方经济增长目标数据来源于各省份及各地级市的人民政府门户网站以及城市年鉴等资料,本文首先搜集了 2013—2019 年中国各地级及以上城市的政府工作报告,然后手工整理了政府工作报告中地方经济增长目标的数值及其相关信息。官员更替虚拟变量构造使用的官员更替信息来源于中国经济网地方党政领导人物库、中国共产党新闻网中国党政领导干部资料库以及人民网和新华网等网站公布的干部简历,本文手工整理了中国各地级及以上城市 2013—2019 年市委书记的变动情况。剩余数据来自《中国城市统计年鉴》、司尔亚司数据信息有限公司(CEIC)中国经济数据库以及各省份和各地级市统计年鉴等资料。本文首先对数据缺失严重的样本进行了剔除,并采用线性插值法对数据少量缺失的样本进行了补充,经过上述处理最终得到 286 个样本城市。

(四) 典型特征事实分析

实证检验之前,本文首先分析中国城市财政透明度与地方经济增长目标变化的特征性事实。根据清华大学发布的历年《中国市级政府财政透明度研究报告》,中国城市财政透明度得分从 2013 年到 2019 年一直在递增。根据各个地方政府每年发布的政府工作报告,中国城市经济增长目标均值在不断地降低。本文进一步绘制了财政透明度与地方经济增长目标的散点图和二次拟合曲线(图 1)。由图 1 可发现,财政透明度与地方经济增长目标之间存在着倒 U 型关系,当经济增长目标超过某一阈值后财政透明度由上升转为下降。同时结合图 1 中的散点图和二次拟合曲线来看,可发现经济增长目标更多地分布在二次拟合曲线阈值右侧,经济增长目标的提高会对财政透明度产生促进作用,而超过阈值后经济增长目标持续提高可能会对财政透明度产生抑制作用。这一典型特征事实初步佐证了财政透明度与经济增长目标之间关系的倒 U 型特征。

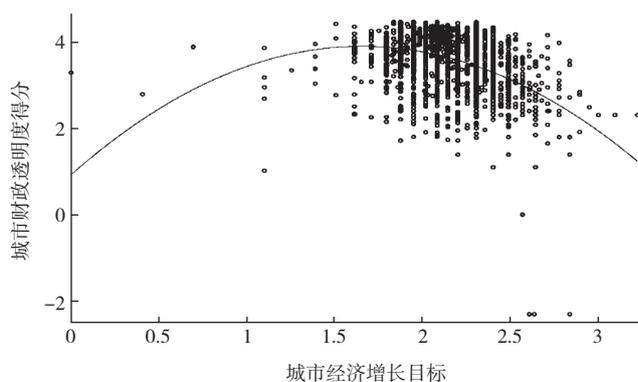


图 1 经济增长目标与财政透明度的散点图和二次拟合曲线

五、实证结果分析

(一) 基准回归结果

1. 线性回归

表2列(1)和列(2)报告了财政透明度与经济增长目标线性关系的回归结果,结果显示, *target* 的估计系数均显著为负,表明财政透明度与经济增长目标之间存在显著的负向线性关系,即地方经济增长目标下降能显著提升财政透明度。为验证研究假设 H2,本文进一步考察地方经济增长目标对财政透明度的影响是否存在非线性特征。

2. 非线性回归

表2列(3)和列(4)报告了经济增长目标对财政透明度的影响是否存在非线性关系的具体回归结果。回归结果显示,一次项 *target* 的估计系数显著为正,二次项 *target*² 的估计系数显著为负。由此可见,经济增长目标与财政透明度之间存在着显著的先促进后抑制的倒 U 型关系,表明当经济增长目标低于某一特定阈值时,经济增长目标的上升会促进财政透明度,但当经济增长目标高于该特定阈值时,经济增长目标的上升则会抑制财政透明度。以表2列(4)估计结果为例,计算得到经济增长目标的特定阈值(对数值)为 $1.069 / (2 \times 0.315) = 1.697$,将其进一步转化可得 $\exp(1.697) = 5.458$,其经济含义是,当经济增长预期目标超过 5.458% 时,经济增长目标对财政透明度产生负向影响,而当经济增长预期目标低于 5.458% 时,经济增长目标对财政透明度产生正向促进作用。在样本年度期间,经济增长目标均值最低为 7.23%,高于特定阈值 5.458%,表明样本年度期间内财政透明度与经济增长目标之间存在着负向关系,即随着经济增长目标的降低会进一步提高财政透明度^①。

综上所述,不加入二次项时,财政透明度与经济增长目标之间存在显著的负相关关系,即经济增长目标的下降会显著提升财政透明度;加入二次项后,财政透明度与经济增长目标之间存在显著的倒 U 型关系,表明当经济增长目标低于某一特定阈值时,经济增长目标上升会促进财政透明度,当经济增长目标高于特定阈值时,地方经济增长目标上升会抑制财政透明度。

表 2 基准回归结果

变量	lnFT			
	线性回归结果		非线性回归结果	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>target</i>	-1.485 *** (0.058)	-0.169 * (0.09)	1.186 *** (0.371)	1.069 *** (0.377)
<i>target</i> ²			-0.340 *** (0.092)	-0.315 *** (0.093)
lnpgdp		0.093 (0.087)		0.057 (0.088)

① 此处的经济增长目标均值均为未取对数的形式,表1描述性统计以及基准回归中的经济增长目标的均值为取对数形式。

表2(续)

变量	lnFT			
	线性回归结果		非线性回归结果	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Finadp</i>		0.419*		0.408*
		(0.226)		(0.225)
<i>Ind</i>		0.075**		0.072**
		(0.031)		(0.030)
<i>IN</i>		0.082*		0.078*
		(0.046)		(0.046)
<i>gt</i>		0.017		0.017
		(0.025)		(0.025)
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制
常数项	6.751***	1.537*	1.883***	0.818
	(0.124)	(0.888)	(0.391)	(0.911)
样本量	2 002	2 002	2 002	2 002
\bar{R}^2	0.169	0.332	0.333	0.336

注:括号内报告了城市层面聚类稳健标准误;***、**、*分别表示1%、5%和10%的统计显著水平。后表同。

(二) 稳健性检验

1. 采用动态面板门槛模型

为检验经济增长目标对财政透明度的倒U型影响关系,本文进一步采用动态面板门槛模型进行稳健性检验。该模型还能缓解一定程度的内生性问题。动态面板门槛模型构建具体如下:

$$\ln FT_{it} = \delta_0 + \delta_1 L_{it} \ln FT_{it} + \delta_2 target_{it} (target \leq \gamma) + \delta_3 target_{it} (target > \gamma) + \delta_4 X_{jit} + \lambda_t + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

模型(3)中, γ 为待估计的门槛值, δ 为待估计的参数,其他变量含义同模型(1)。动态面板门槛模型的估计结果如表3列(1)所示,门槛值为2.140, P 值等于0.063,表明在10%的显著水平上不能拒绝存在单门槛效应,即回归结果存在单门槛效应。在回归中,经济增长目标设置小于门槛值(γ)时,变量 $target$ 的估计系数显著为正,而当经济增长目标设置大于门槛值(γ)时系数显著为负,说明经济增长目标对财政透明度的倒U型影响关系具有稳健性。

2. 被解释变量滞后

为消除因果倒置产生的内生性问题,本文将被解释变量财政透明度滞后一期,之后重新基于模型(1)和模型(2)进行估计。表3列(2)和列(3)汇报了财政透明度滞后一期 $\ln FT_{i,t+1}$ 的回归结果,结果显示经济增长目标一次项 $target$ 估计系数和二次项 $target^2$ 估计系数的正负和显著性均与基准回归结果一致,说明本文研究结论是稳健的。

3. 剔除经济增长目标区间式表述的干扰

部分城市在政府工作报告中采用区间式的表述设定经济增长目标,而不是给出一个具体的数值。前文

通过取区间表述的均值来衡量该地区的经济增长目标,这可能存在一定的偏误问题。鉴于此,本文进一步采用区间式表述两端的具体数值分别表述该地区的经济增长目标,然后基于模型(1)和模型(2)再次进行回归,以剔除城市经济增长目标区间式表述的干扰。表3列(4)和列(5)汇报了区间式表述低端取值的回归结果,列(6)和列(7)汇报了区间式表述高端取值的回归结果,结果显示,经济增长目标一次项 $target$ 估计系数和二次项 $target^2$ 估计系数的正负和显著性均与基准回归结果一致,说明本文研究结论是稳健的。

表3 稳健性检验结果

变量	动态面板门槛模型	被解释变量滞后		区间式表述低端取值		区间式表述高端取值	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
$L.lnFT$	-0.020 (0.022)						
$target \leq \gamma$	0.294*** (0.003)						
$target > \gamma$	-0.276** (0.098)						
$target$		-0.856*** (0.105)	1.234*** (0.474)	-0.171* (0.091)	1.075*** (0.377)	-0.164* (0.091)	1.063*** (0.377)
$target^2$			-0.306** (0.125)		-0.317*** (0.093)		-0.312*** (0.093)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
门槛值	2.140						
P 值	0.063						
样本量	1 716	1 716	1 716	2 002	2 002	2 002	2 002
$\overline{R^2}$		0.152	0.296	0.332	0.336	0.332	0.336

4. 增加控制变量

除基准回归中的控制变量外,可能还存在其他变量会对财政透明度产生影响,因此可能会存在遗漏变量的影响,进而产生内生性问题。例如,地方政府债务规模、公共服务提供以及人口因素等都可能对财政透明度产生影响。为此,本文选取地方政府债务当年发行额与城市公共财政支出的比值来衡量政府债务,采用城市每万人卫生机构床位数来衡量公共服务提供,采用城市年末总人口的对数值来衡量地区人口因素。上述数据均来源于CEIC中国经济数据库。本文进一步将上述变量作为控制变量加入基准回归模型进行估计。估计结果显示(篇幅所限,具体结果略),回归结果并未发生明显变化,这说明基准回归并未遗漏重要控制变量。

5. 更换估计方法

考虑到被解释变量财政透明度 $\ln FT$ 和核心解释变量经济增长目标 $target$ 均为受限制变量,它们可能不符合正态分布的假定,由此本文参考樊海潮和胡冬敏(2022)^[40]的思路,采用截尾回归模型(Tobit模型)重新检验经济增长目标对财政透明度的影响,Tobit模型是适用于变量为受限制变量的回归模型。结果显示(篇幅所限,具体结果略),更换估计方法不改变前文基准回归得到的研究结论,财政透明度与经济增长目标之间依然存在着显著的倒U型关系。

6. 剔除直辖市样本

直辖市具有特殊性,其行政等级高于地级市可能会导致经济增长目标对财政透明度的影响不同。为此本文剔除样本中的直辖市样本,重新基于2013—2019年282个地级市的平衡面板数据进行回归。回归结果依然稳健(篇幅所限,具体结果略)。

7. 缩尾处理

为排除核心变量极端值的影响,本文首先对被解释变量财政透明度和解释变量经济增长目标进行缩尾处理(上下1%),然后基于模型(1)和模型(2)再次进行回归。回归结果依然稳健(篇幅所限,具体结果略)。

8. 内生性问题探讨

在基准回归模型中,本文加入了固定效应来控制城市层面和时间维度不可观测因素的影响,但在财政透明度与经济增长目标的回归中仍可能存在一些内生性问题,因此本文进一步采用工具变量法进行稳健性检验。

第一,借鉴余泳泽等(2019)^[21]的思路,以城市所在省级行政区的经济增长目标及其二次项,分别作为经济增长目标及其二次项的工具变量 $iv1$ 和 $iv1^2$ 。选取这一工具变量的理由如下:地方政府在设定本辖区经济增长目标时容易受到上级政府经济增长目标的引导^[13-14],因为其受到上级政府的领导和管辖,且上级政府的增长目标会下沉到下级政府。基于工具变量 $iv1$ 和 $iv1^2$ 的估计结果如表4列(1)—列(4)所示。表4列(1)和列(2)的估计结果显示,工具变量 $iv1$ 和 $iv1^2$ 的系数均显著为正,验证了工具变量的相关性。表4列(3)的估计结果显示,经济增长目标 $target$ 的估计系数显著为负,表明经济增长目标下降会显著提升财政透明度。表4列(4)的估计结果显示,经济增长目标二次项 $target^2$ 的估计系数显著为负,一次项 $target$ 的估计系数显著为正,表明财政透明度与经济增长目标之间存在显著的倒U型关系。

第二,借鉴詹新宇等(2020)^[22]的思路,本文进一步把同一省级行政区内其他城市经济增长目标的均值及其二次项作为经济增长目标及其二次项的另一工具变量 $iv2$ 和 $iv2^2$ 。选择这一工具变量的逻辑是同一省级行政区内的城市之间存在着竞争效应和学习效应,它们一般在政治、经济或社会等方面有相似性,或者在地理上有邻近和相似特征,因此同一省级行政区内城市的增长目标设定存在着竞争关系。表4列(5)—列(8)汇报了工具变量 $iv2$ 和 $iv2^2$ 的估计结果。列(5)和列(6)的第一阶段回归结果中,工具变量同一省级行政区内其他城市经济增长目标的均值及其二次项的估计系数均显著为正,验证了工具变量的相关性。列(7)的回归结果显示,地方经济增长目标 $target$ 的估计系数显著为负,表明地方经济增长目标下降会显著提升财政透明度。列(8)的回归结果显示,地方经济增长目标二次项 $target^2$ 的估计系数显著为负,一次项 $target$ 的估计系数显著为正,表明财政透明度与经济增长目标之间存在显著的倒U型关系。由此可知,在考虑可能存在的内生性问题后,地方经济增长目标与财政透明度之间的倒U型关系依然稳健。

表 4 工具变量回归结果

变量	iv1				iv2			
	第一阶段		第二阶段		第一阶段		第二阶段	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
iv1	0.921 *** (0.033)							
iv1 ²	0.945 *** (0.032)							
iv2					0.875 *** (0.027)			
iv2 ²							0.864 *** (0.025)	
target			-0.316 * (0.163)	3.333 ** (1.432)			-0.595 *** (0.150)	2.191 * (1.118)
target ²							-0.655 ** (0.261)	
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-0.587 *** (0.199)	-1.769 ** (0.776)	1.608 * (0.891)	-0.487 (1.213)	-0.378 ** (0.188)	-1.018 (0.729)	1.742 * (0.896)	0.146 (1.095)
样本量	2 002	2 002	2 002	2 002	2 002	2 002	2 002	2 002
$\overline{R^2}$	0.744	0.783	0.430	0.423	0.768	0.808	0.424	0.428

(三) 机制分析

前文研究表明,不加入二次项时财政透明度与经济增长目标之间存在负相关关系,加入二次项后财政透明度与经济增长目标之间存在显著的倒U型关系。根据前文的理论分析可知,经济增长目标对财政透明度的影响可能来源于不同的机制。一方面,地方政府为完成设定的经济增长目标会更多地使用政府资金进行基础设施建设投资,大幅增加固定资产投资,刺激经济增长。城市基础设施建设和固定资产投资具有资金投入大、周期长等特点,其严重消耗了地方政府的财政资金,迫使地方政府增加债务规模,从而不利于财政信息公开。另一方面,经济增长目标设定会促使地方政府大力进行招商引资,吸引外商在辖区内投资。外资的区位选择离不开地方政府的治理能力、营商环境以及规范公开透明的预算制度^[41]。地方政府为吸引外商直接投资来实现其经济增长目标,必须依靠提升财政透明度来改善其软实力。此外,土地是联系地区经济增长与地方政府行为的重要纽带,也是招商引资的重要筹码^[26]。地方政府在招商引资方面会开展“逐地竞争”,对土地供应等采取歧视性定价策略也会影响财政透明度。地方政府招商引资过程中竞争最为关键的因素是土地出让价格,较低的土地出让价格对于企业选址具有重大吸引力。同时,土地出让也通过招商引资带动产业发展,促进城市化进程,实现经济增长。土地出让金作为政府性基金收入的重要组成部分,对于增加财政收入,弥补财政缺口具有重要作用。因此,对土地供应采取歧视性价格定价策略会导致财政透明度降低。综合上述分析发现,经济增长目标可能会通过扩大基础设施建设和固定资产投资、外商直接投资以及降低土地出让单价等影响财政透明度。

为实证检验经济增长目标影响财政透明度的机制,本文将城市基建投资、外商直接投资和土地出让单价设为机制变量,构建机制检验模型,实证检验经济增长目标是否通过扩大城市基建投资、外商直接投资以及降低土地出让单价影响财政透明度。机制检验模型构建具体如下:

$$M_{it} = \beta_0 + \beta_1 target_{it} + \beta_3 X_{jit} + \lambda_t + \eta_i + \varepsilon_{it} \tag{4}$$

$$M_{it} = \beta_0 + \beta_1 target_{it} + \beta_2 target_{it}^2 + \beta_3 X_{jit} + \lambda_t + \eta_i + \varepsilon_{it} \tag{5}$$

其中,机制变量 M_{it} 分别表示城市基建投资 $Invest$ 、外资直接投资 FDI 和土地出让单价 $Pland$, 其余变量和符号同模型(1)和模型(2)。采用城市建设固定资产投资完成额衡量城市基建投资 $Invest$, 采用城市实际利用外资额衡量外资直接投资 FDI , 采用城市土地成交价款除以城市土地成交面积的对数值来衡量土地出让单价 $Pland$, 原始数据均来源于 CEIC 中国经济数据库和北京福卡斯特信息技术有限公司 EPS 数据平台。

表 5 汇报了机制检验结果。表 5 列(1)和列(3)的回归结果显示,经济增长目标 $target$ 的估计系数均显著为正,表明经济增长目标上升显著促进了城市基建投资和外资直接投资。表 5 列(5)的回归系数显示,经济增长目标 $target$ 的估计系数均显著为负,表明经济增长目标上升显著抑制了土地出让单价。表 5 列(2)和列(4)的回归结果显示,经济增长目标一次项 $target$ 及其二次项 $target^2$ 的估计系数均不显著,表明城市基建投资、外商直接投资与经济增长目标之间不存在显著的非线性关系。表 5 列(6)的回归结果显示,经济增长目标一次项 $target$ 的估计系数显著为正,经济增长目标二次项 $target^2$ 的估计系数显著为负,表明土地出让单价与经济增长目标存在倒 U 型关系:当经济增长目标较低时,两者存在正相关关系;当经济增长目标较高时,两者存在负相关关系。综合来看,经济增长目标上升会刺激城市基建投资,政府财政支出和政府债务增加,不利于财政信息的公开透明。为实现经济增长目标,地方政府需要吸引更多外商直接投资,间接地促进地方财政信息的公开透明。土地出让单价在经济增长目标影响财政透明度的作用中具有不同效应,也存在着先促进后抑制的倒 U 型关系,土地供应定价策略在经济增长目标影响财政透明度阈值前后的作用不同。

表 5 机制检验结果

变量	<i>Invest</i>		<i>FDI</i>		<i>Pland</i>	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>target</i>	1.890*	-0.262	4.259***	2.069	-0.142*	0.757***
	(1.103)	(4.504)	(1.221)	(5.070)	(0.075)	(0.280)
<i>target</i> ²		0.539		0.556		-0.156**
		(1.093)		(1.250)		(0.068)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-24.222**	-22.948**	-43.693***	-42.423***	5.551***	5.243***
	(9.949)	(10.282)	(11.912)	(12.252)	(0.796)	(0.806)
样本量	1 735	1 735	2 002	2 002	1 419	1 419
$\overline{R^2}$	0.175	0.175	0.149	0.149	0.201	0.204

(四) 异质性分析

1. 区域异质性

由于中国各地区的初始禀赋和经济发展水平等方面是不平衡的^[42],且各地区的财政透明度也不平衡,因此本文将进一步检验经济增长目标对财政透明度的影响在区域间是否存在显著差异。本文首先将研究样本分为东部地区样本和中西部地区样本,然后基于分组后的样本重新进行回归,表6列(1)—列(4)汇报了区域异质性的回归结果。结果发现,表6列(1)和列(2)中的经济增长目标一次项 $target$ 及其二次项 $target^2$ 的估计系数均不显著,表明经济增长目标对东部地区财政透明度没有显著影响。表6列(3)和列(4)中经济增长目标一次项 $target$ 及其二次项 $target^2$ 的估计系数符号和显著性均与基准回归结果一致,表明中西部地区财政透明度与经济增长目标之间存在着显著的倒U型关系,即当经济增长目标低于某一特定阈值时,经济增长目标上升会促进中西部地区财政透明度;当经济增长目标高于特定阈值时,经济增长目标上升会抑制中西部地区财政透明度。产生显著差异的原因可能在于:东部地区城市经济发展水平较高,其社会治理水平较高,有利于促进城市财政透明度建设。此外,东部地区城市经济增长目标压力相比中西部地区城市较小,因此东部地区城市经济增长目标设置对城市财政透明度的影响较小。

2. 市场化水平异质性

改革开放以来地方政府在促进地区经济发展中扮演非常重要的角色,党的十八届三中全会公报指出“使市场在资源配置中起决定性作用”,意味着政府要放宽管制权限,减少政府对经济活动的行政干预^[43]。由于地方政府的经济政策能否推动经济增长与市场化程度有着密切联系,因此本文进一步考察市场化水平差异是否会对财政透明度与经济增长目标之间的关系产生影响。本文首先根据王小鲁等(2019)^[44]计算的市场化指数,按照其中位数将样本划分为两组(市场化水平高组和市场化水平低组),然后基于模型(1)和模型(2)进行分组回归,表6列(5)—列(8)汇报了基于市场化水平差异的回归结果。估计结果发现,对于市场化水平高的地区而言,财政透明度与经济增长目标之间存在显著的负相关关系;对于市场化水平低的地区而言,财政透明度与经济增长目标之间存在着显著的倒U型关系,这与基准回归结果一致。已有研究表明,地方政府保增长压力越大,对要素市场的行政干预就会越频繁,要素市场的扭曲程度越严重^[24]。因此,在市场化水平较高的地区,地方政府经济增长压力较小,为激发市场主体活力,会不断提升财政透明度^[45];而在市场化水平较低的地区,地方政府保经济增长压力较大,可能无暇顾及财政透明度的提升。

表6 异质性检验结果(一)

变量	地理区域				市场化水平			
	东部		中西部		市场化水平高		市场化水平低	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
$target$	-0.209 (0.138)	-1.805 (1.366)	-0.258 ** (0.125)	1.220 *** (0.427)	-0.862 *** (0.145)	-0.767 (1.577)	-0.997 *** (0.105)	0.991 ** (0.454)
$target^2$		0.380 (0.323)		-0.392 *** (0.109)		0.192 (0.368)		-0.308 *** (0.116)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制

表6(续)

变量	地理区域				市场化水平			
	东部		中西部		市场化水平高		市场化水平低	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	4.999*** (1.118)	6.214*** (1.522)	-1.401 (1.322)	-2.511* (1.350)	2.519* (1.293)	2.668 (1.757)	-6.082*** (1.513)	-2.346 (1.538)
样本量	700	700	1302	1302	1006	1006	996	996
\bar{R}^2	0.483	0.483	0.292	0.300	0.061	0.220	0.157	0.264

3. 城市行政等级异质性

中国各地区的经济发展往往与地区行政等级高度相关,高等级城市在影响地区经济发展水平的核心要素方面都更具有优势^[46],而这些要素均对设定经济增长目标和提高财政透明度具有重要作用,且城市行政级别的不同,城市经济增长目标的设定也会有所差异^[47]。鉴于此,本文将直辖市、副省级城市和省会城市划分为高等级城市,其他的一般地级市则定为低等级城市,然后进行分组回归。基于城市等级异质性的估计结果如表7列(1)—列(4)所示。结果显示:在高等级城市样本,财政透明度与经济增长目标之间存在显著的负相关关系;在低等级城市样本,财政透明度与经济增长目标之间既存在着显著的负相关关系,也存在着显著的倒U型关系。在中国现有行政等级体系下,资金、优惠政策等重要生产资源一般按照直辖市、副省级城市、省会城市、一般地级市的顺序逐次分配^[48]。因此,一般地级市在完成经济增长目标时需要地方政府借助政府资源提供帮助或给予政策支持,这势必会影响财政透明度。

4. 经济增长目标完成情况的异质性分析

经济增长预期目标的完成情况是地方政府政绩考核的重点,由此本文将进一步考察经济增长目标完成情况的差异是否影响财政透明度与经济增长目标之间的关系。本文首先利用城市当年经济增长目标实际完成值与经济增长目标值的差额将研究样本划分为经济增长目标完成组(差额大于零)和经济增长目标未完成组(差额小于零),重新基于两个子样本进行回归。表7列(5)—列(8)汇报了经济增长目标完成差异的回归结果,结果发现,对于经济增长目标完成的城市,财政透明度与经济增长目标之间存在着显著的倒U型关系,即当经济增长目标低于某一特定阈值时,经济增长目标上升会促进财政透明度,当经济增长目标高于特定阈值时经济增长目标上升会抑制财政透明度;对于经济增长目标未完成的城市,财政透明度与经济增长目标之间存在着显著的负相关关系,即经济增长目标下降会显著提升财政透明度。对于没有完成经济增长目标的城市,地方政府竭尽全力推动经济增长,往往无暇顾及财政透明度,从而导致财政透明度和经济增长目标为负相关关系。

表7 异质性检验结果(二)

变量	城市行政级别				经济增长目标完成差异			
	低等级城市		高等级城市		完成		未完成	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>target</i>	-0.980*** (0.082)	1.053*** (0.399)	-1.434*** (0.179)	1.174 (1.522)	-0.159 (0.114)	1.350** (0.544)	-0.868*** (0.204)	0.905 (0.665)

表7(续)

变量	城市行政级别				经济增长目标完成差异			
	低等级城市		高等级城市		完成		未完成	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>target</i> ²		-0.308*** (0.099)		-0.328 (0.347)		-0.367*** (0.129)		-0.288 (0.181)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-2.062** (0.927)	0.822 (1.004)	7.111*** (1.979)	1.503 (2.172)	3.032*** (1.090)	2.097* (1.132)	-2.580 (2.081)	-2.112 (2.209)
样本量	1 750	1 750	252	252	1 460	1 460	542	542
$\overline{R^2}$	0.225	0.324	0.319	0.526	0.282	0.286	0.130	0.004

六、拓展分析

(一) 经济增长目标层层加码的拓展研究

根据已有研究可知,各地政府在经济增长目标的设定过程中由上到下存在着“层层加码”现象,这体现了行政体制内发展指标任务的“层层分包”特征。经济增长目标的“层层加码”现象不仅会促使地方政府进行扩张性投资,还会扭曲地方政府的财政行为,从而影响地方财政透明度。鉴于此,本文借鉴余泳泽和潘妍(2019)^[19]的思路,分别基于城市经济增长目标与所在省级行政区经济增长目标的差值 *cpgap* 和城市经济增长目标与国家经济增长目标的差值 *cngap* 衡量经济增长目标层层加码现象,然后替换经济增长目标,重新进行回归。经济增长目标层层加码的估计结果如表 8 列(1)和列(2)所示,解释变量 *cpgap* 和 *cngap* 的估计系数均显著为负,表明财政透明度与经济增长目标层层加码之间存在显著负相关关系,即经济增长目标层层加码降低会显著提高财政透明度。

(二) 经济增长目标约束特征的拓展研究

由于政府工作报告中关于经济增长预期目标的约束性特征表述不同,地方政府对经济增长目标的态度可能存在差异^[26]。鉴于此,本文借鉴余泳泽和潘妍(2019)^[19]的思路,利用政府工作报告中表述经济增长目标时的修饰副词作为识别变量,设定硬约束变量 *FHGD* 和软约束变量 *FSGD*,当经济增长目标采用“以上”“力争”“争取”“确保”等副词修饰时,将其设定为经济增长目标硬约束变量并赋值为 1,其他经济增长目标设定方式赋值为 0;当经济增长目标采用“左右”“上下”等副词修饰以及“区间式”设定方式时,将其设定为经济增长目标软约束变量并赋值为 1,其他经济增长目标设定方式赋值为 0^①。采用硬约束变量和软约束变量分别作为新的解释变量,重新基于模型(1)进行回归。地方经济增长目标约束特征的估计结果如表 8 列(3)和列(4)所示,结果发现, *FSGD* 的估计系数显著为正, *FHGD* 的估计系数显著为负,表明经济增长

① 在政府工作报告中,还有一些地方在提出经济增长目标时的表述没有明确的软硬约束特征,如“为 X%”“达到……%”等,本文将其处理成既不是“软约束”又不是“硬约束”的第三种情景。

目标软约束特征的设定能显著提升财政透明度,而经济增长预期目标硬约束特征的设定能显著抑制财政透明度。

表 8 拓展分析结果

变量	“层层加码”的影响		经济增长目标约束特征	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>cpgap</i>	-2.603** (1.277)			
<i>cngap</i>		-3.263*** (1.035)		
<i>FSGDP</i>			0.133*** (0.029)	
<i>FHGD</i>				-0.096*** (0.037)
控制变量	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制
常数项	1.395 (0.888)	1.282 (0.887)	-4.718*** (0.846)	-4.929*** (0.848)
样本量	2 002	2 002	2 002	2 002
$\overline{R^2}$	0.332	0.334	0.155	0.149

七、研究结论与政策建议

财政透明度作为政府信息公开的突破口,是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。经济增长目标作为地方政府最直接的目标考核方式,其设定高低能有效地影响地方政府行为,影响政府财政透明的意愿。本文探讨了经济增长目标对财政透明度的影响及其理论机制,并对其进行了异质性分析与拓展研究。研究发现:(1)财政透明度与经济增长目标之间存在着先促进后抑制的倒U型关系,即经济增长目标低于某一特定阈值时经济增长目标上升会促进财政透明度,经济增长目标高于这个特定阈值时经济增长目标上升会抑制财政透明度。由于样本期间内各地经济增长预期目标大多超过了特定阈值,因此财政透明度与经济增长目标之间也存在显著的负向线性关系。(2)经济增长目标通过扩大城市基建投资等降低财政透明度,通过吸引外商直接投资提高财政透明度,而土地出让单价在地方经济增长目标影响财政透明度的作用中具有不同效应。(3)中西部地区、市场化水平低地区、低等级城市以及经济增长预期目标完成地区的财政透明度与经济增长目标之间存在着倒U型关系;经济增长目标对市场化水平高地区、高等级城市以及经济增长目标未完成地区的财政透明度存在负向影响。(4)经济增长目标层层加码显著抑制财政透明度;经济增长目标软约束促进财政透明度,硬约

束抑制财政透明度。

根据上述研究结论,可提出如下政策启示:第一,以经济高质量发展与政府治理效率等多目标为导向科学设定经济增长预期目标。目前地方经济增长目标大多高于适宜地方政府改善财政透明度的阈值,不利于地方财政信息的公开透明。因此,在推动经济高质量发展背景下,政府应兼顾政府治理效率和财政信息公开透明等情况科学规划经济增长目标,破除唯GDP论。如果过于强调GDP政绩考核,地方政府可能会设定远超其能力范围内的经济增长目标,无视经济增长规律,将抑制地方财政信息的公开。第二,增强地方政府财政信息公开的内在驱动力,提高财政透明度在地方政府绩效考核中的地位,协调好财政透明度与经济增长考核目标的关系。第三,科学规划地方辖区内的基础设施和重大项目建设。地方政府应避免为竭力完成地方经济增长预期目标而造成资源配置低下、项目建设重复等问题;在地方基础设施重大建设立项的同时需提前考虑地方财政的承载力,避免财政失衡而导致地方政府无法依照要求公开财政信息。第四,优化地方政绩考核方式,逐步缓解经济增长目标的层层加码特征以及经济增长预期目标硬约束。层层加码和硬约束特征均不利于地方财政信息的公开。因此,地方政府为实现经济高质量发展应弹性设定经济增长预期目标,赋予其灵活性,同时降低经济增长目标未完成的负面作用。

参考文献:

- [1] 魏志华,林亚清,周雄. 财政透明度问题研究进展[J]. 经济学动态,2017(3):136-149.
- [2] 上官泽明,赵晓艳,牛富荣. 互联网发展、制度环境与财政透明度[J]. 财政研究,2020(10):74-88.
- [3] 张蕊,朱建军. 官员政治激励与地方财政透明度——基于中国省级面板数据的经验分析[J]. 当代财经,2016(1):29-38.
- [4] 黄亮雄,王贤彬,刘淑琳. 经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据[J]. 世界经济,2021,44(6):97-122.
- [5] 刘若鸿,邓晓兰,鄢伟波,等. 经济增长目标与地方政府财务支持策略——来自地方融资平台的证据[J]. 经济科学,2021(6):21-37.
- [6] 任晓怡,向海凌,吴非. 地方经济增长目标如何影响金融市场稳定——基于股价崩盘风险的视角[J]. 经济学报,2020,7(2):1-34.
- [7] 张成福. 开放政府论[J]. 中国人民大学学报,2014,28(3):79-89.
- [8] WEHNER J, DE RENZIO P. Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency [J]. World Development, 2013, 41: 96-108.
- [9] RÍOS A M, BASTIDA F, BENITO B. Budget transparency and legislative budgetary oversight: an international approach [J]. The American Review of Public Administration, 2016, 46(5): 546-568.
- [10] 辛兵海,张志超. 资源依赖降低了财政透明度吗——基于我国288个城市样本的分析[J]. 财贸经济,2014(8):24-37.
- [11] 朱颖,赵颖博,邓淑莲,等. 公众诉求与地方财政透明度——基于中国省级面板数据的经验分析[J]. 财经研究,2018,44(11):90-105,124.
- [12] 王贤彬,黄亮雄. 地方经济增长目标管理——一个三元框架的理论构建与实证检验[J]. 经济理论与经济管理,2019(9):30-44.
- [13] LI X, LIU C, WENG X, et al. Target setting in tournaments: theory and evidence from China [J]. The Economic Journal, 2019, 129(623): 2888-2915.
- [14] 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.
- [15] 余泳泽,杨晓章. 官员任期、官员特征与经济增长目标制定——来自230个地级市的经验证据[J]. 经济学动态,2017(2):51-65.
- [16] 詹新宇,刘文彬. 中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据[J]. 管理世界,2020,36(3):23-39,77.
- [17] 李书娟,王贤彬,陈邱惠. 中央资源配置如何影响地方增长目标设置? ——基于2004年土地供应政策调整的解释[J]. 数量经济技术经济研究,2023,40(2):25-47.

- [18]周黎安,刘冲,厉行,等.“层层加码”与官员激励[J].世界经济文汇,2015(1):1-15.
- [19]余泳泽,潘妍.中国经济高速增长与服务业结构升级滞后并存之谜——基于地方经济增长目标约束视角的解释[J].经济研究,2019,54(3):150-165.
- [20]徐现祥,李书娟,王贤彬,等.中国经济增长目标的选择:以高质量发展终结“崩溃论”[J].世界经济,2018,41(10):3-25.
- [21]余泳泽,刘大勇,龚宇.过犹不及事缓则圆:地方经济增长目标约束与全要素生产率[J].管理世界,2019,35(7):26-42.
- [22]詹新宇,刘文彬,李文健.地方经济增长目标管理与企业实际税负[J].财政研究,2020(11):84-100.
- [23]CHEN J C, CHEN X, HOU Q S, et al. Haste doesn't bring success: top-down amplification of economic growth targets and enterprise overcapacity [J]. *Journal of Corporate Finance*, 2021, 70: 102059.
- [24]赵新宇,郑国强.地方经济增长目标与要素市场扭曲[J].经济理论与经济管理,2020(10):37-49.
- [25]陈邱惠,徐现祥.全球视野下的稳增长——第二次世界大战以来的增长目标与政府支出[J].经济学(季刊),2021,21(2):405-426.
- [26]胡深,吕冰洋.经济增长目标与土地出让[J].财政研究,2019(7):46-59.
- [27]刘淑琳,王贤彬,黄亮雄.经济增长目标驱动投资吗?——基于2001-2016年地级市样本的理论分析与实证检验[J].金融研究,2019(8):1-19.
- [28]黄亮雄,王震,王贤彬.地方经济增长目标对外商直接投资的影响与机制研究[J].国际经贸探索,2021,37(2):51-66.
- [29]詹新宇,曾傅雯.经济增长目标动员与地方政府债务融资[J].经济动态,2021(6):83-97.
- [30]贾俊雪,郭庆旺.财政支出类型、财政政策作用机理与最优财政货币政策规则[J].世界经济,2012,35(11):3-30.
- [31]AFONSO A, JALLES J T. Growth and productivity: the role of government debt[J]. *International Review of Economics & Finance*, 2013, 25: 384-407.
- [32]SPILIOTI S, VAMVOUKAS G. The impact of government debt on economic growth: an empirical investigation of the Greek market[J]. *The Journal of Economic Asymmetries*, 2015, 12(1): 34-40.
- [33]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,2016,51(3):81-95.
- [34]王贤彬,徐现祥.转型期的政治激励、财政分权与地方官员经济行为[J].南开经济研究,2009(2):58-79.
- [35]冯俊诚.财权与事权不匹配和经济增长:来自省以下财政体制改革的经验证据[J].财贸经济,2020,41(8):34-47.
- [36]张德荣.“中等收入陷阱”发生机理与中国经济增长的阶段性动力[J].经济研究,2013,48(9):17-29.
- [37]ATAACK J, BATEMAN F, HAINES M, et al. Did railroads induce or follow economic growth? Urbanization and population growth in the American Midwest, 1850-1860[J]. *Social Science History*, 2010, 34(2): 171-197.
- [38]KOPITS G, CRAIG J. Transparency in government operations[Z]. IMF Occasional Paper No. 158, 1998.
- [39]曹光宇,周黎安,翁翕.官员更替对经济增长的影响及其作用机制——来自地级行政区的经验证据[J].经济学报,2019,6(4):102-126.
- [40]樊海潮,胡冬敏.工资制度变化与员工效用[J].经济学(季刊),2022,22(2):549-568.
- [41]储德银,姜春娜.财政透明与FDI区位选择[J].财经问题研究,2021(7):84-93.
- [42]邹琳华,钟春平.饥饿供地,还是售地冲动——基于地级以上城市土地出让及房价数据的实证分析[J].财贸经济,2022,43(3):82-97.
- [43]王卓君,郭雪萌,李红昌.地区市场化进程会促进地方政府选用PPP模式融资吗?——基于基础设施领域的实证研究[J].财政研究,2017(10):54-64,91.
- [44]王小鲁,樊纲,胡李鹏.中国分省份市场化指数报告(2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [45]ZHU X F, ZHANG Y L. Diffusion of marketization innovation with administrative centralization in a multilevel system: evidence from China[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2019, 29(1): 133-150.
- [46]周茂,陆毅,李雨浓.地区产业升级与劳动收入份额:基于合成工具变量的估计[J].经济研究,2018,53(11):132-147.
- [47]魏建,鉴闻.经济增长预期目标为何系统性偏离实际?——基于地级市政府工作报告的实证分析[J].学习与探索,2018(3):98-107,176.
- [48]江艇,孙鲲鹏,聂辉华.城市级别、全要素生产率和资源错配[J].管理世界,2018,34(3):38-50.

How does Economic Growth Target Setting Affect Fiscal Transparency?

—Empirical Evidence from Cities at the Prefecture Level and Above

LIU Ao¹, ZHANG Shuanglong²

(1. Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing 100142;

2. Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073)

Abstract: Fiscal transparency is a crucial measure to enhance government governance and modernize China's system and capacity for governance. However, little literature discusses the impact of economic growth targets on fiscal transparency. This paper investigates the relationship between economic growth targets and fiscal transparency from the perspectives of economic growth target management and government behavior. Then, using the panel data for cities at and above the prefecture level and municipal fiscal transparency data from 2013 to 2019, it empirically examines the linear and nonlinear effects of economic growth targets on fiscal transparency and carries out the mechanism test, heterogeneity analysis, and extended research.

The findings indicate an inverted U-shaped relationship between economic growth targets and fiscal transparency. The mechanism test shows that economic growth targets reduce fiscal transparency by expanding urban infrastructure investment, and improve fiscal transparency by attracting foreign direct investment. Among them, the unit price of land transfer plays different roles. The heterogeneity test reveals a significant inverted U-shaped relationship between economic growth targets and fiscal transparency in central and western regions, regions with low marketization levels, lower-tier cities, and regions with achieved economic growth expectations. Economic growth targets have a negative impact on fiscal transparency in regions with high marketization levels, high-tier cities, and regions with unachieved economic growth targets. The extended analysis shows that an increase in economic growth targets significantly inhibits fiscal transparency. Specifically, soft constraints on economic growth targets promote fiscal transparency, while hard ones inhibit fiscal transparency.

The marginal contribution of this paper lies in three aspects. First, from the perspective of government behaviors, it discusses the relationship between economic growth targets and fiscal transparency in the context of target pressure and promotion incentives, addressing the limitations of previous literature on the influencing factors of fiscal transparency. Second, it clarifies the theoretical mechanism through which economic growth targets affect fiscal transparency and proposes an inverted U-shaped nonlinear relationship, providing a valuable reference for promoting governments to improve fiscal transparency. Third, it expands the impact of elevating economic growth targets and intensifying target constraints on fiscal transparency, bringing enlightenment for optimizing the management system of economic growth targets and modernizing China's system and capacities for governance.

Keywords: government behavior; fiscal transparency; economic growth target; foreign direct investment; land transfer

责任编辑:周 斌