

财政垂直失衡、公共支出偏向与经济高质量发展

韦东明 顾乃华 魏嘉辉*

摘要: 本文从财政垂直失衡、公共支出偏向与经济高质量发展的内在联系出发,基于2007—2017年中国286个地级市面板数据,从理论和实证层面考察财政垂直失衡对经济高质量发展的双重作用路径。研究发现:财政垂直失衡对经济高质量发展的影响存在负向的直接效应,而且财政垂直失衡通过公共支出偏向对经济高质量发展产生负向的间接效应。财政垂直失衡通过降低技术效率渠道,进而抑制经济高质量发展,而技术进步渠道影响不显著。对公共支出分解后发现,公共服务与公共安全、科教文卫、环境保护等支出偏向在财政垂直失衡负向作用中存在中介效应,其中,环境保护支出偏向的中介作用最为强烈,表现出显著的“创新补偿效应”。此外,财政垂直失衡对公共支出偏向和经济高质量发展的效应因区域和发展水平的分化存在显著异质性。进一步拓展研究说明,财政垂直失衡对中国经济发展具有负向“质量效应”和正向“数量效应”。

关键词: 财政垂直失衡;公共支出偏向;经济高质量发展;财政体制

一、引言

随着世界经济下行和经济发展新常态化,推动体制改革深化,完善现代化国家治理体系已经成为中国推进经济高质量发展的关键。而财政体制在国家治理管理体系中发挥着基础作用,因而财政体制改革能否得到深化,将在很大程度上影响甚至决定着高质量发展目标的达成。党的十九大报告提出,加快建立现代财政制度,建立权责分明的央地财政关系。因此,在经济新常态下,完善现代财政制度,发挥中国财政制度的宏观调控优势,增加企业主体发展活力,提高民生福利水平,对于推动经济高质量发展至为重要。

然而,在中国式财政分权的制度背景下,分税制改革造成地方“财权上收、权责下放”的财政格局,导致地方财政收入自主权和支出责任的不匹配,加剧了地方政府财政压力,从而造成财政垂直失衡问题。而财政垂直失衡问题的恶化势必影响民生性公共服务供给水平和区域经济增长。在“自上而下”的官员晋升制驱动下,地方政府可能为获取任命或晋升从而

* 韦东明,暨南大学产业经济研究院,邮政编码:510632,电子信箱:weidm2019@163.com;顾乃华,暨南大学产业经济研究院、“一带一路”与粤港澳大湾区研究院,邮政编码:510632,电子信箱:gunaihua@126.com;魏嘉辉,暨南大学产业经济研究院,邮政编码:510632,电子信箱:coffeewee@163.com。

本文得到国家社会科学基金项目“多重融合视角下工业化后期阶段产业结构演进的动力机制与政策优化研究”(项目编号:19BJY089)的资助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见,当然文责自负。

展开政府间的经济锦标赛,地方政府更偏向于将有限的财政资源投入至经济建设领域,而公共支出结构可能由于“重经济”而扭曲。在中国式分权体制下,财政垂直失衡对于地方政府财政支出行为的异化问题越发严重,使其财政支出偏向于生产建设性目标,而降低民生性公共支出,最终降低了地方经济高质量发展水平。基于此,本文结合中国式财政分权的制度背景,从理论和实证层面深入考察中国财政垂直失衡对经济高质量发展的影响效应,以及公共支出偏向在其间的作用路径,为深化财政体制改革、助推经济高质量发展提供经验参考。本文拟回答:财政垂直失衡对公共支出偏向和经济高质量发展存在何种作用效应?其理论机理如何?

自1994年分税制改革以来,中国逐渐形成“财权上收、权责下放”的财政发展格局。虽然地方政府在财政分权体制下获得较多的财政自主性,但由于中央和地方政府的财政权责不匹配,财政垂直失衡越发严重,从而对地方公共支出偏向产生较大的影响。目前,学界关于财政垂直失衡对公共支出偏向影响的结论莫衷一是,主要分为两种观点。一方面,一些学者认为,适度的财政垂直失衡具有合理性,有助于促进公共支出结构优化,提升公共供给效率(龚锋、卢洪友,2009)。马光荣等(2019)研究发现财政分权中的税收分成比例提高促进了生产性公共支出的提升。另一方面,部分学者指出,中国财政垂直失衡下的地方财政缺口的存在,将促使地方政府增加非税收入和扩大转移支付,导致财政资源向经济建设性项目倾斜,民生性支出份额压缩,推动公共支出结构向经济性支出结构异化。例如,傅勇和张晏(2007)研究认为,中国财政分权体制制造就了公共支出“重经济,轻人力和公共服务”的扭曲。Jia等(2014)发现财政垂直失衡水平的提升推动了县级公共支出向经济建设转移。陈思霞和卢盛峰(2014)认为,中国财政分权致使公共支出偏向于基础建设,造成民生性公共支出的偏离问题。此外,部分学者认为中国财政垂直失衡对公共支出的影响存在非线性关系,即当财政失衡水平达到门槛值时,将降低公共服务供给水平和效率(Dahlberg et al.,2008)。

在深化财政体制改革的背景下,财政垂直失衡影响经济高质量发展的已然成为了社会关注的焦点,然而现有文献对于财政垂直失衡影响经济高质量发展的研究较少,主要集中于财政垂直失衡与经济增长的关系。现有文献大多认为,财政垂直失衡对区域经济发展具有双重效应。一方面,部分学者认为,财政垂直失衡在经济锦标赛的激励作用下,有助于促进区域经济增长(周黎安,2007)。例如,陈思霞等(2017)基于强度类DID模型研究发现,财政垂直失衡对经济增长具有促进效应,验证了财政压力的经济刺激作用。余泳泽和刘大勇(2018)研究发现中国式财政分权提升了全要素生产率,但同时造成了要素市场的扭曲并抑制了技术进步和创新。另一方面,部分学者认为,地方政府在财政垂直失衡下,通过地方保护和博弈行为,导致资源要素错位和配置效率下降,从而对区域经济发展呈现抑制作用。另外,谢贞发和张玮(2015)基于荟萃分析法发现,财政垂直失衡对经济增长的影响取决于不同研究特征的影响。总结而言,少有文献关注财政垂直失衡、公共支出偏向和经济高质量发展的内在联系,且关于财政垂直失衡影响公共支出偏向和经济高质量发展的作用方向尚未有定论。因此,本文采用中国286个地级市面板数据,深入分析财政垂直失衡影响公共支出偏向和经济高质量发展的内在机理和传导路径,为探究中央与地方财政关系合理定位,深化新一轮财政体制改革,推进经济高质量发展提供有益的经验参考。

本文可能的边际贡献在于:在研究视角上,以往文献集中于财政垂直失衡对区域经济增长的影响进行分析,而鲜有文献研究中国式财政垂直失衡对经济高质量发展的影响。本文立足于中国式财政分权体系和经济高质量发展的视角,剖析财政垂直失衡对公共支出偏向

和经济高质量发展的作用效应,不仅为完善现代化财政体制,促进经济高质量发展提供政策参考,而且拓展了现有中国式财政分权和地方政府行为的经济影响研究。在研究内容上,本文将财政垂直失衡、公共支出偏向和经济高质量发展纳入统一的研究框架,并从直接效应和间接效应两方面深入分析财政垂直失衡对公共支出偏向和经济高质量发展的作用机制,这是对以往理论机制的丰富。在研究方法上,本文构建全域 ML 全要素生产率指数以衡量经济高质量发展水平,并创新地采用三阶段最小二乘法深入考察财政垂直失衡对公共支出偏向和经济高质量发展的影响效应,通过标准化处理识别三者的传导机制。而且考察生产率分解效应、公共支出偏向异质性、区域异质性和发展水平异质性的影响,并进一步验证财政垂直失衡影响经济增长的数量效应和质量效应,为深入推动财政体制改革、助推高质量发展提供新的经验证据。

二、理论机制

中国自分税制改革以来,逐步形成“财权上收、权责下放”的分权体制。在中国式分权体制下,中央和地方财政收入和支出责任不相匹配,导致中央和地方政府行为决策不一致问题,由此造成的财政垂直失衡对经济高质量发展产生了深远影响。

财政垂直失衡对经济高质量发展的影响同时存在负面抑制和正向促进的直接效应。一是财政垂直失衡对经济高质量发展的抑制影响。一方面,分税制改革致使中央政府将事权和支出责任下放,并将财权上收,从而形成财政失衡状态,即地方财权和事权的收支责任不匹配而面临沉重的财政压力(林春、孙英杰,2019)。这直接导致地方政府为获取更为有限的资源要素而展开地方保护和政府间竞争。若以市场分割、重复建设、财政支出扭曲等渠道进行政府间博弈,则将抑制技术创新和效率提升,从而造成要素市场错配和扭曲。另一方面,由于中央财政兜底政策的存在,财政垂直失衡的加剧将促使地方政府过于依赖转移支付,从而将地方政府推入“激励陷阱”,如降低税收努力,放松预算软约束等(储德银等,2019)。这势必诱导地方政府降低公共服务支出水平,更为偏好于经济性支出项目,从而对区域民生经济和高质量发展产生抑制效应。二是财政垂直失衡对经济高质量发展的积极作用。财政垂直失衡通过转移支付制度的调节效应,促进资本要素在全国范围合理流动。这有利于缓解由于地方政府竞争和博弈行为所造成的要素市场扭曲程度,协调财政资源助推欠发达地区居民收入上升,提升居民生活水平,从而推动经济可持续发展(陈思霞等,2017)。此外,中央政府可以通过扩大转移支付,从而刺激地方政府优化财政支出结构,为公共支出供给提供成本补偿。

财政垂直失衡还可以通过影响公共支出偏向对经济高质量发展产生间接影响。一方面,在中国式财政分权体制下,因财政收支缺口随着财政垂直失衡的加剧而扩大,发展经济性项目以扩大税源基础和增加税收努力成为了地方政府保障区域正常活动的最优选择(Oates,1993)。因而地方政府将优先考虑区域内企业投资生产项目,从而降低地方政府对公共产品的供给水平,忽视居民对公共产品的需求,造成公共支出偏向扭曲,呈现出明显的“重经济,轻民生”特征。另一方面,财政垂直失衡的加剧容易造成地方政府对中央转移支付的过度依赖,导致公共支出份额降低。在中国财政转移支付制度下,由于财政垂直失衡的加剧,地方政府势必从转移支付和非税收入弥补财政缺口,而中央转移支付往往对地方财政缺口的弥补作用更为快速有效。而且,一般而言地方政府发展税源以获取更大的财政收入水平有限,从而依赖于中央转移支付资金,并长期用于地方公共支出项目中(Fisher,2015),即

呈现出“粘蝇纸效应”(Flypaper Effect)。地方政府对中央转移支付的过度依赖,进一步恶化了地方财政赤字,而财政“公共池”效应同时又弱化了转移支付对公共支出的激励作用。此外,“自上而下”的行政考核机制刺激地方政府官员为了获得任命或晋升而开展“经济锦标赛”,推动地方政府将工作重心放在短期区域经济生产方面,致使财政支出更偏向于经济建设性支出,从而对公共支出偏向造成扭曲。在财政垂直失衡下,以牺牲公共产品供给为代价的公共支出偏向异化所获得的经济效益只是竭泽而渔,从而与经济高质量的发展方向相背离,造成财政垂直失衡下的公共支出偏向异化。虽然短期内财政垂直失衡推动了经济增长,但同时抑制了居民福利水平的提升,最终对经济高质量发展具有负面作用。

综上,财政垂直失衡对经济高质量发展的影响可以分为直接效应和间接效应。在直接效应中,财政垂直失衡对经济高质量发展的影响可能同时存在正面和负面两种作用;在间接效应中,财政垂直失衡的加剧通过扭曲公共支出偏向,即降低民生性公共支出,从而对经济高质量发展产生抑制作用。

三、研究设计

(一) 识别策略

财政垂直失衡对经济高质量发展具有重要影响,然而地方经济发展也可能会影响地方财政结构,即财政垂直失衡与经济高质量发展相互影响,两者之间可能存在双向反馈机制。因此,为了准确识别财政垂直失衡影响经济高质量发展的机制路径,并克服潜在的内生性问题,本文借鉴张其仔等(2012)的方法构建面板联立方程模型,考察财政垂直失衡、公共支出偏向与经济高质量发展的传导效应和作用路径。具体模型设定如下:

$$TEP_{it} = \alpha_0 + \beta_1 Vfi_{it} + \beta_2 Pes_{it} + A'_{it}\varphi + \varepsilon_{1t} \tag{1}$$

$$Pes_{it} = \alpha_0 + \gamma_1 Vfi_{it} + B'_{it}\psi + \varepsilon_{2t} \tag{2}$$

本文重点考察财政垂直失衡对经济高质量发展的传导作用效应,因而在式(1)和式(2)中包含经济高质量发展和公共支出偏向方程。其中, TEP_{it} 代表 i 城市在 t 时期的全要素生产率,用以衡量经济高质量发展水平; Vfi_{it} 代表财政垂直失衡; Pes_{it} 代表公共支出偏向; ε_{1t} 和 ε_{2t} 分别代表式(1)和式(2)的随机扰动项。 A_{it} 和 B_{it} 代表一系列的控制变量, A_{it} 包括劳动人口 (Pop)、金融发展 (Fin)、智能化发展 (Int)、工业占比 ($Indus$)、城镇化率 (Urb), B_{it} 包括财政自给度 (Fsr)、政府干预度 (Gc)、人口密度 (Den)、对外开放度 ($Open$)。

由于财政垂直失衡、公共支出偏向和经济高质量发展的关系具有复杂性,可能存在相互联系,即内生性问题。因此,采用单方程模型难以满足面板联立方程模型的可识别性和扰动项非相关假设,而采用三阶段最小二乘法(3SLS)可以很好地解决上述问题。三阶段最小二乘法可以有效缓解模型系统中的内生性问题和误差项之间的相关性问题,相较于传统 OLS 回归和二阶段 OLS 回归等方法更为有效,并且可以得到一致有效的估计量。因此,本文采用三阶段最小二乘法进行回归检验,以有效缓解潜在的内生性问题。

(二) 样本与变量

1. 核心变量

一是财政垂直失衡(Vfi)。现有文献关于财政垂直失衡的内涵解释主要分为两种观点,一是部分学者认为,财政垂直失衡主要为地方政府财政收入与支出责任不匹配(Aldasoro and Seiferling, 2014)。二是有些学者认为,财政垂直失衡是对地方最优财政收支缺口的偏离

(Boadway and Tremblay, 2006)。而中国“自上而下”的财政改革促使地方政府财权收入与支出责任不相匹配,即中国式财政垂直失衡存在非对称特征(周黎安,2007)。因此,本文以中国式财政分权体制下地方政府财政收入与支出不对称缺口作为财政垂直失衡的内涵,基于以往文献从以下三个不同视角对中国式财政垂直失衡进行测量。

由于中国式财政分权具有非对称性特征,因此本文参考 Eyraud 和 Lusinyan (2013)、储德银等(2019)的测量框架,从财政分权视角测量财政垂直失衡,公式如下:

$$Vfi_1 = 1 - \frac{\text{财政收入分权}}{\text{财政支出分权}} \times (1 - \text{地方财政缺口率}) \quad (3)$$

$$\text{财政收入分权} = \frac{\text{地方公共预算收入/地级市人口}}{\text{地方公共预算收入/地级市人口} + \text{中央公共预算收入/全国人口}} \quad (4)$$

$$\text{财政支出分权} = \frac{\text{地方公共预算支出/地级市人口}}{\text{地方公共预算支出/地级市人口} + \text{中央公共预算支出/全国人口}} \quad (5)$$

$$\text{地方财政缺口率} = \frac{\text{地方公共预算支出} - \text{地方公共预算收入}}{\text{地方公共预算支出}} \quad (6)$$

地方政府可能在事权、支出责任和最终执行责任上具有差异性,财政垂直失衡的衡量不仅需要考察地方政府的预算内的收支缺口,而且还需考量其在政治与经济双重刺激下的预算外财政行为,如地方债券发行、土地出让等(杜彤伟等,2019)。因此,本文基于式(3)将地方政府除一般公共预算收入以外的主要收入来源纳入测量范围,公式如下:

$$Vfi_2 = 1 - \frac{\text{财政收入分权}}{\text{财政支出分权}} \times \left(1 - \frac{\text{城投债发行额} + \text{土地出让收入} + \text{转移支付}}{\text{地方公共预算支出}} \right) \quad (7)$$

上述传统测量指标大多基于一个重要前提,即政府层级边界具有明确性。然而在中国式财政分权体制下,中央和地方政府的事权和支出责任划分具有高度分离特征,央地财政行为边界较为模糊。因此,为准确识别中国财政垂直失衡的根源,本文基于支出责任配置视角,区分中央和地方政府的支出责任,测量地方政府的财政可支配度,进一步得出财政垂直失衡的水平,公式如下:

$$Vfi_3 = 1 - \frac{\text{地方可支配财力}}{\text{地方应承担支出} + \text{中央应承担支出} + \text{央地共担支出}} \quad (8)$$

$$\text{地方可支配财力} = \text{地方公共预算收入} + \text{中央补助收入} + \text{专项转移收入} + \text{上解中央支出} \quad (9)$$

本文根据刘丹等(2018)的支出责任划分,将地方政府支出划分为三部分。其中,地方政府应承担支出包括公共服务支出、商业服务业支出、金融支出、社会与就业保障支出、城乡社区支出、住房保障支出;中央政府应承担支出包括国防支出、外交支出、资源勘探支出;央地共担支出包括公共安全支出、交通运输支出、科教文卫支出、农林水支出、援助其他地区支出。

二是公共支出偏向(Pes)。党的十八大以来,加快民生工程发展已然成为地方政府贯彻为人民服务的人本理念,推动经济高质量发展的重要方向。公共民生性支出成为了政府民生保障职能实现与否的集中体现。因此,本文采用民生性公共预算支出占地方政府公共预算支出的比例衡量公共支出偏向程度。具体测量公式为:

$$Pes = \frac{\text{民生性公共预算支出}}{\text{地方政府公共预算支出}}, Pes \in (0, 1) \quad (10)$$

式(10)中: Pes 为公共支出偏向指数。若 Pes 越接近于 1,则说明地方政府对以民为本、执政为民的价值目标的偏离程度越低; Pes 越接近于 0,表征为公共支出偏向扭曲水平越高。其中,民生性公共预算支出包括公共服务、公共安全、社会保障、医疗保障、科教文卫、环境保护。

三是经济高质量发展水平(TFP)。现有文献关于经济发展质量的衡量,大多基于全要素生产率展开。一般而言,全要素生产率被认为是推动经济高质量发展的源泉。在经济新常态背景下,忽略能源投入和环境因素的全要素生产率测量难以全面评估经济高质量发展水平(余泳泽等,2019)。然而,目前学术界关于全要素生产率的测量大多忽视了非期望产出因素对全要素生产率的影响。因此,本文采用 Oh(2010)的测量方法构建全域 Malmquist-Luenberger(GML)生产率指数,以刻画城市经济高质量发展水平。

(1)构造全域生产可能性集。假定在 t 期内,存在 K 个区域,每个区域存在 N 个投入要素 $x(x_1, \dots, x_N)$,形成 M 个期望产出 $y(y_1, \dots, y_M)$ 和 I 个非期望产出 $b(b_1, \dots, b_I)$,则全域生产可能性集为:

$$P^G(x) = \{ (y^t, b^t) : \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t y_{km}^t \geq y_{km}^t, \forall m; \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t b_{ki}^t = b_{ki}^t \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t x_{km}^t \leq x_{km}^t, \forall n; \sum_{k=1}^K z_k^t = 1, z_k^t \geq 0, \forall k \} \quad (11)$$

式(11)中: z_k 为单个横截面观察值的权重,全域生产可能性集 $P^G(x)$ 为每一期生产可能性集的并集 $P^t(x^t)$,即 $P^G(x) = P^1(x^1) \cup P^2(x^2) \cup \dots \cup P^T(x^T)$ 。

(2)设定全域 SBM 方向性距离函数。具体测量公式为:

$$D_V^G(g^x, g^y, g^b, x^{t,k'}, y^{t,k'}, b^{t,k'}) = \max_{s^x, s^y, s^b} \frac{1}{2} \left(\left[\frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \frac{s_n^x}{g_n^x} + \frac{1}{I+M} \left(\sum_{m=1}^M \frac{s_m^y}{g_m^y} + \sum_{i=1}^I \frac{s_i^b}{g_i^b} \right) \right] \right) \quad (12)$$

$$s.t. \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t x_{km}^t + s_n^x = x_{k'n}^t, \forall n; \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t y_{km}^t - s_m^y = y_{k'm}^t, \forall m;$$

$$\sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t b_{ki}^t + s_i^b = b_{k'i}^t, \forall i; \sum_{k=1}^K z_k^t = 1, z_k^t \geq 0, \forall k;$$

$$s_n^x \geq 0, \forall n; s_m^y \geq 0, \forall m; s_i^b \geq 0, \forall i$$

式(12)中: g^x, g^y, g^b 分别为 x, y, b 的方向向量; s_n^x, s_m^y, s_i^b 分别为 x, y, b 的松弛变量。

(3)构建基于全域 GML 指数的经济增长指数。设定基于 SBM 方向性距离函数的 GML 生产率指数为:

$$GML_t^{t+1} = [1 + S_V^G(x^t, y^t, b^t; g)] / [1 + S_V^G(x^{t+1}, y^{t+1}, b^{t+1}; g)] \quad (13)$$

式(13)中:全域 GML 指数可分解为全域技术效率指数和全域技术进步指数:

$$GML_t^{t+1} = \underbrace{\frac{1 + S_V^t(x^t, y^t, b^t; g)}{1 + S_V^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1}, b^{t+1}; g)}}_{\text{技术效率}} \times \underbrace{\frac{[1 + S_V^G(x^t, y^t, b^t; g)] / [1 + S_V^t(x^t, y^t, b^t; g)]}{[1 + S_V^G(x^{t+1}, y^{t+1}, b^{t+1}; g)] / [1 + S_V^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1}, b^{t+1}; g)]}}_{\text{技术进步}} \quad (14)$$

若全域 GML 指数值大于 1,则说明经济高质量发展具有正向增长效应。全域技术效率指数和全域技术进步指数也是如此。

2. 控制变量

一是财政自给度(Fsr)。一般而言,财政自给度较高时,财政收支缺口较小,地方政府所承受的经济性财政支出压力有所降低,从而推动民生性支出增加;当财政自给度较低时,地方政府为达到经济增长这一约束目标,从而加强对经济性支出的投入管理,最终推动财政支

出更多地向经济建设方向倾斜(刘勇政等,2019)。本文以一般预算收入与一般预算支出的比值衡量。

二是政府干预度(Gc)。为了在市场经济环境中处于优势地位,地方政府将投入更多财政支出以吸引资源要素流入,推动经济持续增长。因此,本文以各地级市实际利用外资数额占全国实际利用外资数额的比例衡量。

三是劳动人口(Pop)、人口密度(Den)和对外开放度($Open$)。劳动人口越多、人口密度越大、对外开放水平越高的地区,因其人口和资本集聚,地区公共支出供给更容易实现规模效应,但同时也造成更大的财政支出压力。因而,劳动人口、人口密度和对外开放度的作用具有不确定性。其中,劳动人口(Pop)以地区从业人员数量衡量,人口密度(Den)以常住人口占区域土地面积的比例衡量,对外开放度($Open$)以地区贸易总额占 GDP 比例衡量。

四是金融发展(Fin)、智能化发展(Int)、工业占比($Indus$)、城镇化率(Urb)。一般而言,金融发展水平越高、智能化水平越高、工业占比越高、城镇化水平越高的地区,其经济发展水平也相对较高。其中,金融发展(Fin)采用人均金融机构贷款余额衡量,智能化发展(Int)采用各地级市的互联网用户数量衡量,工业占比($Indus$)采用工业产值占 GDP 比例衡量,城镇化率(Urb)采用常住城镇人口占总人口比例衡量。

本文以 2007—2017 年中国 286 个地级市作为研究样本,数据来自《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国城市统计年鉴》《全国政府性债务审计结果》《中国国土资源年鉴》、Wind 数据库、中经网统计数据库以及各省市财政预算报告和统计年报等。由于财政垂直失衡变量(Vfi_1 、 Vfi_2 、 Vfi_3)可能存在异常值,本文对其取前后 5% 进行缩尾处理。本文变量根据其数据形式进行对数化处理。^① 表 1 为变量特征。

表 1		变量特征			
变量名称		均值	标准差	最小值	最大值
全要素生产率	TFP	1.1392	0.2072	0.5471	1.9913
财政垂直失衡	Vfi_1	0.6953	0.2103	0.0874	0.9456
	Vfi_2	0.8361	0.2861	-0.2473	1.7461
	Vfi_3	0.2194	0.0413	0.0254	0.4221
公共支出偏向	Pes	0.5408	0.0962	0.2031	0.7976
劳动人口	Pop	5.8633	0.7008	2.8981	8.1292
金融发展	Fin	10.0891	1.0543	7.5835	13.7575
智能化发展	Int	12.8508	1.0778	5.4661	17.7617
工业占比	$Indus$	0.8624	0.4633	0.0943	4.3030
城镇化率	Urb	0.5603	0.1622	0.2492	0.9973
财政自给度	Fsr	0.4783	0.2313	0.0464	1.5413
政府干预度	Gc	0.0035	0.0082	0.0001	0.1086
人口密度	Den	5.7712	0.9573	1.6656	8.0538
对外开放度	$Open$	0.0199	0.0202	0.0001	0.1876

四、实证分析

(一) 基准回归

1. 基准回归检验

^① Pop 、 Fin 、 Den 、 Int 取对数形式。

表2为财政垂直失衡、公共支出偏向和经济高质量发展的基准回归检验结果。本文以三种方法衡量的财政垂直失衡作为解释变量进行回归检验。模型第(1)列、第(3)列和第(5)列为财政垂直失衡和公共支出偏向对经济高质量发展的影响效应检验,第(2)列、第(4)列和第(6)列为财政垂直失衡对公共支出偏向的影响效应检验。实证结果显示,无论采用何种衡量方法,核心解释变量财政垂直失衡(Vfi)和公共支出偏向(Pes)的估计系数均显著,说明本文基准回归结果具有稳健性。

(1)财政垂直失衡对经济高质量发展的作用分析。模型第(1)列、第(3)列、第(5)列财政垂直失衡(Vfi)的估计系数均显著为负,即财政垂直失衡的加剧会抑制地方经济高质量发展。这可能的原因在于,一方面,地方较高水平的财政垂直失衡,导致财政支出与收入缺口加大,从而加剧了地方政府通过“攫取之手”开展地方保护和政府竞争,以获取更多的资源要素(马万里、李齐云,2017)。同时,地方政府竞争对区域内企业生产利润产生“挤出效应”,提高了经济生产成本和降低了生产效率,使得区域内经济生产需求和供给错位,降低区域要素配置效率,最终抑制了经济高质量发展水平。另一方面,财政垂直失衡的恶化意味着财政收支缺口的不断扩大,此时转移支付具有低边际成本和易转嫁特征,这会刺激地方政府降低税收努力而获取更多的转移支付资金(储德银等,2019)。而对财政转移支付的高度依赖容易诱发“公共池问题”,削弱财政政策所发挥的经济促进功能,进而抑制区域经济发展水平。

(2)公共支出偏向对经济高质量发展的作用分析。模型第(1)列、第(3)列、第(5)列公共支出偏向(Pes)的估计系数均显著为正,说明较高的公共支出偏向对区域经济高质量发展具有积极推动作用。一般而言,地方政府的民生性支出通过对居民收入和经济发展的影响,从而对经济高质量发展产生两种作用效应,即“挤出效应”和“乘数效应”(Besley and Coate,2003)。当地方政府公共支出新增量超过因为支出而产生的新增税收量时,民生性支出将促进经济高质量发展,即“乘数效应”更为明显,反之“挤出效应”更为显著。实证结果显示,地方民生性公共支出偏向对区域经济高质量发展具有显著促进作用,呈现出明显的“乘数效应”。

(3)财政垂直失衡对公共支出偏向的作用分析。模型第(2)列、第(4)列、第(6)列公共支出偏向(Pes)的估计系数均显著为负,说明财政垂直失衡的提升会恶化地方公共支出偏向。这可以归结为两方面的原因,一方面,中国地方财政垂直失衡的水平普遍较高,因而地方政府财政收入与支出责任之间存在较大的财政缺口,进一步推动地方政府展开地方保护性竞争,从而地方政府更偏向于将有限的财力投入至经济建设性支出领域,呈现出“重经济,轻民生”的特征(陈思霞、卢盛峰,2014);另一方面,由于官员晋升机制和经济考核机制的存在,这将诱导地方政府官员偏好于“经济锦标赛”,从而在获取晋升资本的同时将造成公共产品供给扭曲。因而,中国高水平财政垂直失衡加剧了地方政府支出向经济建设性支出偏向,即恶化了地方公共支出偏向。

在控制变量方面,金融发展(Fin)和智能化发展(Int)对经济高质量发展具有显著正向影响。这说明金融产业发展有助于推动金融资产集聚活动,实现社会资本积累,从而推动经济可持续发展;而智能化发展有利于提高居民消费水平,从而促进经济持续发展(Storeygard,2016)。财政自给度(Fsr)对公共支出偏向具有正向作用,说明当财政自给度处于较高水平时,地方政府财政压力有所降低,从而更加愿意增加民生性公共支出,以实现居民对公共产品的需求。政府干预度(Gc)和对外开放度($Open$)对公共支出偏向具有负向作用,这可能是

因为,在政治和经济绩效双重激励下,地方政府干预行为更多地呈现出短期性经济利益导向的特征,从而影响地方公共支出的投资结构偏向;而对外开放水平的提高对财政支出造成一定的压力,从而缩减了民生性公共支出,促使公共支出结构向经济建设性支出倾斜。

表 2 基准回归检验						
变量	Vfi_1		Vfi_2		Vfi_3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	TFP	Pes	TFP	Pes	TFP	Pes
Vfi	-0.1215 ** (0.049)	-0.2011 *** (0.068)	-0.0838 ** (0.043)	-0.1650 *** (0.052)	-0.1036 *** (0.035)	-0.1837 *** (0.056)
Pes	0.2229 *** (0.074)		0.2375 ** (0.109)		0.2769 ** (0.117)	
Pop	0.0675 (0.050)		0.0692 (0.050)		0.0434 (0.048)	
Fin	0.0467 *** (0.009)		0.0912 *** (0.007)		0.0742 *** (0.007)	
Int	0.0598 *** (0.008)		0.0502 *** (0.008)		0.0591 *** (0.008)	
Indus	0.0495 (0.038)		0.0322 (0.029)		0.0170 (0.018)	
Urb	0.0243 (0.020)		0.0026 (0.021)		0.0193 (0.020)	
Fsr		0.2326 *** (0.027)		0.0230 *** (0.008)		0.0045 (0.007)
Gc		-0.1650 *** (0.058)		-0.1166 * (0.068)		-0.4227 (0.283)
Den		0.0169 (0.022)		0.0220 (0.022)		0.0226 (0.022)
Open		-0.1287 ** (0.051)		-0.0925 * (0.052)		-0.1025 * (0.056)
Cons	1.3335 *** (0.153)	0.2110 *** (0.032)	0.3034 ** (0.134)	0.5139 *** (0.011)	0.5361 *** (0.115)	0.5068 *** (0.009)
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R ²	0.175	0.154	0.187	0.134	0.191	0.141

注：*** 表示 $p<0.01$ 、** 表示 $p<0.05$ 、* 表示 $p<0.1$,括号内为聚类稳健标准误,下同。

2.作用路径效应

借鉴林春和孙英杰(2019)的经验做法,本文进一步将变量标准化,基于基准模型采用Sobel 中介效应估计法进行回归,以剖析财政垂直失衡对公共支出偏向和经济高质量发展的传导效应和作用路径。

实证结果如表 3 所示,财政垂直失衡(Vfi)的估计系数均显著为负,说明财政垂直失衡的加剧会恶化经济高质量发展水平。第(2)列、第(4)列和第(6)列中财政垂直失衡(Vfi)的估计系数显著为负,说明财政垂直失衡对公共支出偏向具有显著负向作用,即财政垂直失衡

的加剧会抑制民生性支出的增加。而第(1)列、第(3)列和第(5)列中公共支出偏向(*Pes*)的估计系数显著为正,说明民生性公共支出偏向对经济高质量发展具有促进作用,即公共支出偏向在财政垂直失衡对经济高质量发展的影响中存在中介效应。

表 3 财政垂直失衡对公共支出偏向与经济高质量发展的标准化回归结果

变量	<i>Vfi_1</i>		<i>Vfi_2</i>		<i>Vfi_3</i>	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>
<i>Vfi</i>	-0.4051 *** (0.083)	-0.3692 *** (0.108)	-0.3837 *** (0.097)	-0.3271 ** (0.130)	-0.3522 *** (0.122)	-0.3524 *** (0.097)
<i>Pes</i>	0.2822 *** (0.062)		0.2343 *** (0.081)		0.2560 *** (0.096)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.175	0.154	0.187	0.134	0.191	0.141

本文基于表 3 标准化回归的实证结果,计算财政垂直失衡、公共支出偏向与经济高质量发展的直接效应、间接效应和总效应,结果如表 4 所示。可以看出,财政垂直失衡对经济高质量发展影响的总效应影响包含了直接效应和间接效应。一是财政垂直失衡对经济高质量发展具有直接传导效应,即“财政垂直失衡→经济高质量发展”作用路径,表现为财政垂直失衡对经济高质量发展水平具有抑制作用。二是财政垂直失衡对经济高质量发展具有间接传导效应,即“财政垂直失衡→公共支出偏向→经济高质量发展”作用效应,表现为财政垂直失衡通过降低民生性公共支出,从而对经济高质量发展水平产生抑制效应。通过比较财政垂直失衡的三种表现形式可以发现,相较于财政分权视角下测量的财政垂直失衡(*Vfi_1*),考虑了地方债券发行、土地出让和转移支付等预算外财政行为后,财政垂直失衡(*Vfi_2*)对经济高质量发展的负向总效应有所下降,系数为-0.4603,说明合理的地方预算外财政行为具有改善地方财政结构的作用,通过弥补财政垂直失衡促进经济可持续发展(刁伟涛,2017)。在考虑了央地财政行为的支出权责配置后,财政垂直失衡对经济高质量发展具有负向作用,系数为-0.4424,验证了总体结论的稳健性。这说明财政垂直失衡的提高,促使地方政府降低民生性公共支出,而更偏向于将有限的财政资源用于经济建设性支出,从而进一步恶化了区域经济高质量发展状况,这与以往的研究具有相似性(孙开、张磊,2019)。

表 4 财政垂直失衡对经济高质量发展的作用路径效应

变量	项目	作用路径	效应影响	结果	总效应 ($\beta_1+\beta_2 \cdot \gamma_1$)
<i>Vfi_1</i>	直接效应	财政垂直失衡→经济高质量发展	β_1	-0.4051	-0.5093
	间接效应	财政垂直失衡→公共支出偏向→经济高质量发展	$\beta_2 \cdot \gamma_1$	-0.1042	
<i>Vfi_2</i>	直接效应	财政垂直失衡→经济高质量发展	β_1	-0.3837	-0.4603
	间接效应	财政垂直失衡→公共支出偏向→经济高质量发展	$\beta_2 \cdot \gamma_1$	-0.0766	
<i>Vfi_3</i>	直接效应	财政垂直失衡→经济高质量发展	β_1	-0.3522	-0.4424
	间接效应	财政垂直失衡→公共支出偏向→经济高质量发展	$\beta_2 \cdot \gamma_1$	-0.0902	

(二) 稳健性回归

1. 变更财政垂直失衡度量方式

为了避免财政垂直失衡的测量方式存在的片面性,本文参考已有文献,从财政支出失衡和财政收入失衡的视角对财政垂直失衡进行衡量。财政支出失衡的具体测量方法如下:

$$Vfi_{ou_i} = \frac{\text{地方人均财政支出}}{\text{地方人均财政支出} + \text{省级人均财政支出} + \text{中央人均财政支出}} \quad (12)$$

类似地,本文同样以上述测量方法对财政收入失衡水平进行测量。表 5 报告了分别以财政支出失衡和财政收入失衡作为解释变量的实证结果。结果显示,财政支出失衡(Vfi_{ou})和财政收入失衡(Vfi_{in})的估计系数均显著为负,较好地支持了本文的基本结论。

表 5 变更财政垂直失衡度量方式的估计结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	财政支出失衡		财政收入失衡	
	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>
Vfi_{ou}	-0.2271 *** (0.059)	-0.2529 *** (0.020)		
Vfi_{in}			-0.0817 * (0.049)	-0.3520 *** (0.020)
<i>Pes</i>	0.4660 *** (0.136)		0.4994 *** (0.130)	
控制变量	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146
R ²	0.160	0.076	0.116	0.113

2. 变更经济高质量发展度量方式

考虑到以全要素生产率衡量经济高质量发展水平可能存在局限性,本文从以下四个方面对经济高质量发展进行测量。

(1)在经济新常态背景下,提高全社会劳动生产率成为了推动经济高质量发展的重要驱动力。因此,本文以地区 GDP 与劳动人口的比率取对数对劳动生产率进行衡量。实证结果如表 6 第(1)(2)列所示,核心解释变量依然显著,与基准结果基本一致。

(2)人均 GDP 已然成为了衡量区域经济高质量发展的重要考量指标,以人均 GDP 作为区域经济发展标准具有普遍意义(陈诗一、陈登科,2018)。因此,本文采用人均 GDP 的对数进行检验,实证结果如表 6 第(3)(4)列所示,本文结论依然稳健。

(3)基于随机前沿函数法的全要素生产率。本文参考邓晓兰等(2019)的测量方法,采用超越对数生产函数的随机前沿函数法(SFA)对全要素生产率进行重新测算。实证结果如表 6 第(5)(6)列所示,回归结果与基准回归相似,验证了本文结论的稳健性。

(4)党的十九大报告指出,中国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。因此,本文从发展方式转变、经济结构优化、增长动力转换三个维度构建经济高

如表 7 所示,本文结论依然具有稳健性。特别地,在交通基础设施建设模型中,财政垂直失衡提升了交通基础建设支出比例,然而交通基础建设对经济高质量发展的影响不显著。这可能是因为,地方政府在经济目标约束下增加基础设施建设以刺激经济增长,但在经济新常态下,这种交通基础设施导向的粗放型经济发展方式难以为继,从而对经济高质量发展的影响不显著。

表 7 变更公共支出结构度量方式的回归结果

变量	Vfi_1		Vfi_2		Vfi_3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	TFP	Pes	TFP	Pes	TFP	Pes
民生性公共支出/经济建设支出						
Vfi	-0.1352 ** (0.055)	-0.1687 ** (0.068)	-0.1039 ** (0.050)	-0.1308 ** (0.048)	-0.0867 ** (0.042)	-0.1550 *** (0.049)
Pes	0.1245 ** (0.061)		0.1341 * (0.076)		0.1825 ** (0.079)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R ²	0.687	0.714	0.345	0.475	0.544	0.436
交通基础设施建设支出占比						
Vfi	-0.1259 ** (0.049)	0.0556 * (0.031)	-0.1133 ** (0.053)	0.0668 * (0.036)	-0.1092 * (0.061)	0.1212 ** (0.046)
Pes	0.0874 (0.075)		0.0789 (0.060)		0.0669 (0.053)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R ²	0.519	0.468	0.545	0.632	0.500	0.433

4.其他稳健性检验

为验证基本结论的稳健性,本文进行一系列稳健性检验。(1)2014 年中国发布了《中华人民共和国预算法(2014 年修正)》,进一步强化了地方财政约束,可能对地方财政垂直结构产生较大影响。因此,本文以 2015 年及以后年份构建“预算法”虚拟变量(Law)进行回归,结果如表 8 第(1)(2)列所示。(2)考虑到直辖市和计划单列市与普通地级市在财政制度上具有较大异质性,本文对其剔除进行回归,结果如表 8 第(3)(4)列所示。(3)由于 2013 年中国“营改增”试点政策的全面推行对地方财政垂直失衡形成新的持续性影响,因此,本文基于 2013 年及以后年份构建“营改增”虚拟变量(Reform)进行回归,结果如表 8 第(5)(6)列所示。(4)为排除异常值的干扰,本文对所有变量最高和最低 5%样本进行缩尾处理,结果如表 8 第(7)(8)列所示。上述结果表明,实证结果与基准回归保持一致,验证了本文结论的稳健性。

表 8 其他稳健性检验的回归结果

变量	考虑“预算法”修订		剔除直辖市和计划单列市		考虑“营改增”改革影响		排除异常值影响	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>
<i>Vfi_1</i>								
<i>Vfi</i>	-0.1053** (0.055)	-0.1938*** (0.047)	-0.0912** (0.048)	-0.2239*** (0.049)	-0.0922** (0.043)	-0.2015*** (0.062)	-0.1154** (0.050)	-0.1882*** (0.055)
<i>Pes</i>	0.2337*** (0.072)		0.2762*** (0.087)		0.1755** (0.085)		0.2314*** (0.084)	
<i>Law</i>	0.0172 (0.015)	0.0091 (0.007)						
<i>Reform</i>					0.2511*** (0.040)	0.0328*** (0.011)		
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 047	3 047	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.623	0.688	0.674	0.720	0.685	0.708	0.586	0.724
<i>Vfi_2</i>								
<i>Vfi</i>	-0.1155** (0.047)	-0.1611*** (0.052)	-0.1322** (0.058)	-0.1590** (0.075)	-0.0789* (0.042)	-0.1410** (0.066)	-0.1015** (0.049)	-0.1583*** (0.058)
<i>Pes</i>	0.2056*** (0.071)		0.2799*** (0.085)		0.1755** (0.093)		0.2368*** (0.088)	
<i>Law</i>	0.0111 (0.010)	0.0080 (0.008)						
<i>Reform</i>					0.1812*** (0.045)	0.0122** (0.006)		
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 047	3 047	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.622	0.687	0.657	0.721	0.685	0.726	0.575	0.699
<i>Vfi_3</i>								
<i>Vfi</i>	-0.0933** (0.039)	-0.1737*** (0.047)	-0.1166** (0.059)	-0.1434** (0.068)	-0.0856** (0.043)	-0.1542*** (0.058)	-0.0756* (0.040)	-0.1660** (0.069)
<i>Pes</i>	0.2827*** (0.089)		0.2207** (0.084)		0.1891** (0.092)		0.1514** (0.074)	
<i>Law</i>	0.0123 (0.013)	0.0037 (0.004)						
<i>Reform</i>					0.0576 (0.049)	0.0091* (0.005)		
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 047	3 047	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.587	0.520	0.513	0.798	0.756	0.737	0.652	0.707

(三) 异质性回归

1. 生产率分解效应

本文基于全要素生产率分解层面,以技术效率和技术进步作为被解释变量进行回归分析。实证结果如表 9 所示,民生性公共支出偏向对技术效率和技术进步基本具有积极作用,而且技术效率模型的财政垂直失衡(Vfi)的估计系数显著为负,说明财政垂直失衡主要通过阻碍技术效率的提升,进而对全要素生产率产生抑制作用。这可能因为财政垂直失衡加大了地方财政收支缺口,促使地方政府为了获得要素资源,牺牲部分财政资金加大政府间竞争和博弈,从而造成资源要素配置效率降低,抑制技术效率的提高。

表 9 生产率分解检验结果

变量	Vfi_1		Vfi_2		Vfi_3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	技术效率					
	TFP	Pes	TFP	Pes	TFP	Pes
Vfi	-0.2589*** (0.079)	-0.2466*** (0.078)	-0.1575** (0.066)	-0.2907*** (0.095)	-0.1620*** (0.052)	-0.3522*** (0.108)
Pes	0.2688** (0.135)		0.3211** (0.159)		0.3817** (0.160)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R^2	0.135	0.263	0.274	0.354	0.087	0.121

技术进步						
Vfi	0.0563 (0.047)	-0.1910*** (0.056)	0.0220 (0.019)	-0.1524** (0.069)	-0.0081 (0.009)	-0.1933*** (0.070)
Pes	0.2063** (0.095)		0.1897* (0.106)		0.1457 (0.135)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R^2	0.384	0.555	0.221	0.247	0.165	0.198

2. 公共支出偏向异质性

为厘清公共支出偏向的异质性影响,将公共支出分为公共服务与公共安全、科教文卫、医疗保障与社会保障、环境保护进行回归。实证结果如表 10 所示,公共服务与公共安全、科教文卫、环境保护存在显著的中介效应。特别地,财政垂直失衡对环境保护的作用最大,且环境保护对经济高质量发展的积极作用最强。这表明环境治理的经济影响具有明显的“创新补偿效应”特征,即通过加大环境保护支出,以推动绿色化生产改造,实现经济高质量发展(王林辉等,2020)。实际上,随着经济进入新常态,地方环保治理目标逐渐成为地方政府推动经济高质量发展的重要组成部分,环境污染治理力度持续加大,但仍存在环保投入力度不足,环保资金压力增大等问题,需推动环保资金来源多元化,完善财政保障体系。

表 10 公共支出异质性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>TFP</i>	公共服务与 公共安全	<i>TFP</i>	科教文卫	<i>TFP</i>	医疗保障与 社会保障	<i>TFP</i>	环境保护
<i>Vfi_1</i>								
<i>Vfi</i>	-0.1932** (0.078)	-0.2180*** (0.044)	-0.2508*** (0.063)	-0.1399** (0.064)	-0.2718*** (0.062)	-0.1089 (0.094)	-0.2077*** (0.064)	-0.9611*** (0.245)
<i>Pes</i>	0.2897* (0.163)		0.5227*** (0.173)		0.3274 (0.290)		1.5281*** (0.509)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.751	0.827	0.716	0.702	0.707	0.838	0.768	0.696
<i>Vfi_2</i>								
<i>Vfi</i>	-0.1566** (0.069)	-0.2001*** (0.049)	-0.2215*** (0.066)	-0.1337** (0.072)	-0.2685*** (0.064)	-0.1478 (0.109)	-0.2165*** (0.068)	-0.7321*** (0.279)
<i>Pes</i>	0.3056** (0.155)		0.5041*** (0.188)		0.2990 (0.237)		1.3571*** (0.431)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.722	0.785	0.628	0.536	0.674	0.753	0.755	0.607
<i>Vfi_3</i>								
<i>Vfi</i>	-0.1609** (0.078)	-0.2667*** (0.080)	-0.2077*** (0.073)	-0.1488** (0.071)	-0.2565*** (0.082)	-0.0899 (0.073)	-0.1786** (0.069)	-0.5540*** (0.190)
<i>Pes</i>	0.3044* (0.173)		0.4230** (0.213)		0.2012 (0.199)		0.6881*** (0.233)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
<i>R</i> ²	0.568	0.771	0.674	0.630	0.508	0.478	0.547	0.611

3. 区域异质性

考虑到财政垂直失衡对经济高质量发展的影响可能存在区域性差异,本文根据各省区所在地理区位将样本分为东部、中部、西部和东北部地区进行回归^①,实证结果如表 11 所示。

从表中第(1)—(4)列来看,东部和中部城市的财政垂直失衡对经济高质量发展具有负向作用,且公共支出偏向具有显著的中介效应。这可能是因为,虽然地方政府发布了财政减税降费政策以推动经济持续增长,但由于中国经济进入新常态,要素成本持续上升,弱化了地方财政政策的经济作用。

从表中第(5)(6)列来看,西部城市财政垂直失衡和公共支出偏向对经济高质量发展具有抑制作用,且公共支出偏向不具有中介效应。这可能是因为,由于当前西部城市经济仍处

① 本文将中国区域(不含港澳台地区)划分为东部、中部、西部和东北四大地区。其中,东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南;中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆;东北包括辽宁、吉林和黑龙江。

于低水平阶段,产业结构单一,因而推动经济发展成为西部城市的重要方向。因此,地方政府更倾向于利用有限的财政资源投入到经济建设项目中,即财政公共支出的增加对经济建设支出产生“挤出效应”。

从表中第(7)(8)列来看,东北部城市财政垂直失衡对公共支出偏向具有正向作用,而公共支出偏向对经济高质量发展不具有显著影响。原因可能在于,东北地区受经济体制固化的影响,在去产能加快、产业换挡升级以及政策性增支背景下,经济下行压力巨大,财政收入大幅下降,从而推动更大的财政收支缺口,促使公共支出偏向的相对增加。这反映在经济下行的周期中,东北地区的财政支出刚性更为突出,即财政支出大多停留于基本民生需求层面,一定程度上束缚了地方财政支出的灵活性与自主性,从而限制了经济建设性支出的增加。

表 11		区域异质性检验结果						
变量	东部城市		中部城市		西部城市		东北部城市	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>	<i>TFP</i>	<i>Pes</i>
<i>Vfi_1</i>								
<i>Vfi</i>	-0.2514 ^{***} (0.066)	-0.2456 ^{***} (0.074)	-0.1755 ^{***} (0.058)	-0.1581 ^{**} (0.077)	-0.1924 ^{**} (0.091)	-0.0813 (0.060)	-0.1712 ^{**} (0.082)	0.0468 [*] (0.026)
<i>Pes</i>	0.2960 ^{***} (0.089)		0.2244 ^{**} (0.113)		-0.0977 [*] (0.058)		0.1392 (0.094)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	957	957	880	880	935	935	374	374
<i>R</i> ²	0.756	0.789	0.682	0.755	0.575	0.759	0.733	0.771
<i>Vfi_2</i>								
<i>Vfi</i>	-0.1925 ^{***} (0.058)	-0.2011 ^{**} (0.095)	-0.1493 ^{**} (0.063)	-0.1835 ^{**} (0.092)	-0.1619 ^{**} (0.081)	-0.1048 (0.083)	-0.1501 [*] (0.078)	0.0552 [*] (0.032)
<i>Pes</i>	0.3221 ^{***} (0.105)		0.2851 ^{**} (0.120)		-0.0733 [*] (0.042)		0.0893 (0.094)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	957	957	880	880	935	935	374	374
<i>R</i> ²	0.689	0.704	0.708	0.764	0.622	0.735	0.647	0.733
<i>Vfi_3</i>								
<i>Vfi</i>	-0.2365 ^{***} (0.066)	-0.2611 ^{***} (0.082)	-0.1922 ^{**} (0.087)	-0.2140 ^{***} (0.069)	-0.1998 ^{**} (0.085)	-0.0532 (0.051)	-0.2037 ^{***} (0.076)	0.1028 [*] (0.058)
<i>Pes</i>	0.4295 ^{***} (0.135)		0.2415 ^{**} (0.100)		-0.0427 (0.027)		0.0292 (0.018)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	957	957	880	880	935	935	374	374
<i>R</i> ²	0.599	0.632	0.584	0.510	0.753	0.769	0.666	0.723

4.发展水平异质性

财政垂直失衡的作用效应可能存在发展水平异质性影响,因此本文根据《2019 城市商

业魅力排行榜》城市发展的分类标准,对城市发展水平异质性进行检验。实证结果如表 12 所示,财政垂直失衡(Vfi)的估计系数均显著为负,验证了本文结论的稳健性。具体而言,从财政垂直失衡(Vfi)估计系数的显著性来看,财政垂直失衡的抑制作用主要集中于一线及新一线城市、二线城市和三线城市,而四线及五线城市的财政垂直失衡负面效应相对较小,可能在于四线及五线城市的财政来源更多来自中央转移支付,从而弱化了自身财政收支缺口的负面影响。

表 12		发展水平异质性检验						
变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	一线及新一线城市		二线城市		三线城市		四线及五线城市	
	TFP	Pes	TFP	Pes	TFP	Pes	TFP	Pes
Vfi_1								
Vfi	-0.3012 *** (0.091)	-0.3154 ** (0.143)	-0.2058 ** (0.106)	-0.3745 ** (0.155)	-0.1089 ** (0.055)	-0.2217 ** (0.103)	-0.0697 * (0.040)	-0.1455 ** (0.061)
Pes	0.2354 ** (0.098)		0.5872 ** (0.251)		0.1632 ** (0.075)		0.1587 (0.139)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	209	209	330	330	770	770	1 837	1 837
R^2	0.852	0.682	0.685	0.765	0.736	0.784	0.513	0.711
Vfi_2								
Vfi	-0.3127 *** (0.075)	-0.3025 ** (0.151)	-0.2197 *** (0.079)	-0.3430 *** (0.132)	-0.1210 ** (0.057)	-0.2157 ** (0.085)	-0.0832 ** (0.040)	-0.1652 ** (0.073)
Pes	0.1936 ** (0.089)		0.3051 ** (0.142)		0.0965 * (0.053)		0.2368 (0.217)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	209	209	330	330	770	770	1 837	1 837
R^2	0.885	0.663	0.687	0.787	0.756	0.774	0.523	0.710
Vfi_3								
Vfi	-0.2767 *** (0.085)	-0.2541 ** (0.103)	-0.1936 ** (0.089)	-0.2690 *** (0.095)	-0.0833 ** (0.041)	-0.1355 * (0.076)	-0.0955 * (0.053)	-0.1656 ** (0.066)
Pes	0.2533 *** (0.075)		0.2125 ** (0.121)		0.1333 ** (0.057)		0.1266 (0.100)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	209	209	330	330	770	770	1 837	1 837
R^2	0.802	0.655	0.608	0.658	0.733	0.665	0.499	0.612

(四) 拓展讨论 : 数量效应

1994 年分税制改革后,虽然地方财政收入与支出责任不匹配导致较大的财政缺口,但是,地方政府财政纵向分配关系得以改善,获得了较大的地方财政自主权,对中国经济腾飞具有较大的影响。此时,分税制改革所推进的地方财政垂直失衡体现了经济增长绩效的重要性。本节进一步考察财政垂直失衡影响经济增长的数量效应。上文的基础回归发现,财政垂直失衡对经济高质量发展具有促进效应,即财政垂直失衡的经济质量效应得以验证。

因此,本节仅需验证财政垂直失衡的经济数量影响。本文采用地区 GDP 总量和 GDP 实际增长率为经济增长数量的代理变量,以检验财政垂直失衡对经济增长的数量效应。

实证结果如表 13 所示,模型第(1)列、第(3)列和第(5)列显示,财政垂直失衡(Vfi)的估计系数均显著为正,公共支出偏向(Pes)的估计系数均显著为负,说明财政垂直失衡对经济增长具有正向数量效应,而且经济性支出对经济增长具有数量效应。这意味着,在地方政府面临较大的财政垂直失衡时,通过出让公共资源产品等方式,增加经济性基础建设支出,扶持地方税源重点企业,带动地区经济高速增长以弥补财政缺口。因此,长期以来,中国现有财政制度对经济增长具有显著促进作用,然而财政垂直失衡的加剧势必推动地方政府间竞争加剧,从而以牺牲公共产品供给为代价来推动经济增长。

表 13 财政垂直失衡对经济发展的数量效应

变量	Vfi_1		Vfi_2		Vfi_3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	TFP	Pes	TFP	Pes	TFP	Pes
GDP 总量						
Vfi	0.4354 ^{***} (0.078)	-0.1362 ^{***} (0.036)	0.3558 ^{***} (0.092)	-0.2109 ^{***} (0.054)	0.1890 ^{**} (0.079)	-0.2333 ^{***} (0.057)
Pes	-0.2210 ^{**} (0.110)		-0.2077 ^{**} (0.086)		-0.3104 ^{***} (0.105)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R^2	0.852	0.702	0.763	0.652	0.514	0.666
GDP 实际增长率						
Vfi	0.5331 ^{**} (0.231)	-0.2511 ^{***} (0.062)	0.4004 ^{**} (0.211)	-0.2347 ^{***} (0.059)	0.1360 [*] (0.082)	-0.1687 ^{***} (0.036)
Pes	-0.1880 [*] (0.109)		-0.2331 ^{***} (0.074)		-0.2961 ^{**} (0.139)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146
R^2	0.598	0.674	0.698	0.674	0.523	0.667

五、结论与启示

深化财政体制改革,建设现代化财政体系是推动经济高质量发展的关键。本文采用 2007—2017 年中国地级市面板数据,深入分析财政垂直失衡对公共支出偏向和经济高质量发展的内在影响机理和传导效应。研究发现,财政垂直失衡对经济高质量发展具有负向直接效应,且财政垂直失衡通过公共支出偏向对经济高质量发展产生负向的间接效应。异质性检验发现,财政垂直失衡主要通过降低技术效率,从而抑制经济高质量发展;环境保护支出偏向在财政垂直失衡对经济高质量发展影响的中介作用最为强烈,表现出明显的“创新补

偿效应”;财政垂直失衡对经济高质量发展的负向效应集中于东部和中部城市,以及一线及新一线城市、二线城市和三线城市。进一步拓展检验发现,财政垂直失衡对经济增长同时具有负向“质量效应”和正向“数量效应”。通过一系列稳健性检验后,本文结论依然成立。

据此结论本文可获得三点政策启示:一是,充分考虑到财政垂直失衡对经济高质量发展的重要作用,适度的财政垂直失衡可以提高地方政府财政自主性,但过度的财政垂直失衡会降低经济可持续发展水平。因而需要合理控制并不断降低较高的财政垂直失衡水平,促进中央政府合理规划中央和地方政府体制中的财权和事权,加强中央政府对地方政府的财政调控能力,降低地方政府的财政压力。二是,进一步完善中国财政转移支付体系,明确规定转移支付资金的使用范围,建立并完善中央和地方政府转移支付分摊制度,充分发挥转移支付体系对要素配置效率提升和经济高质量发展的刺激作用。根据区域和经济发展水平的不同,逐步加大对经济欠发达地区的转移支付比重,加大力度调节经济欠发达地区的财政缺口,以实现经济可持续稳定发展。三是,充分认识民生性公共支出在财政垂直失衡和经济高质量发展中的重要地位,在降低财政垂直失衡的同时,合理加大民生性支出,促进财政政策与民生福利相挂钩,提高居民生活水平和福利水平,从而提升整体经济发展水平。

参考文献:

- 1.陈诗一、陈登科,2018:《雾霾污染、政府治理与经济高质量发展》,《经济研究》第2期。
- 2.陈思霞、卢盛峰,2014:《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》第13卷第4期。
- 3.陈思霞、许文立、张领伟,2017:《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》,《财贸经济》第4期。
- 4.储德银、邵娇、迟淑娟,2019:《财政体制失衡抑制了地方政府税收努力吗?》,《经济研究》第10期。
- 5.邓晓兰、刘若鸿、许晏君,2019:《经济分权、地方政府竞争与城市全要素生产率》,《财政研究》第4期。
- 6.刁伟涛,2017:《债务率、偿债压力与地方债务的经济增长效应》,《数量经济技术经济研究》第3期。
- 7.杜彤伟、张屹山、杨成荣,2019:《财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性》,《财贸经济》第11期。
- 8.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。
- 9.龚锋、卢洪友,2009:《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》第1期。
- 10.林春、孙英杰,2019:《纵向财政失衡、地方政府行为与经济波动》,《经济学家》第9期。
- 11.刘丹、李永友、童幼稚、刘易鑫,2018:《中国财政体制垂直失衡:测度方法与特征分析》,《经济学家》第10期。
- 12.刘勇政、贾俊雪、丁思莹,2019:《地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究》,《中国社会科学》第7期。
- 13.马光荣、张凯强、吕冰洋,2019:《分税与地方财政支出结构》,《金融研究》第8期。
- 14.马万里、李齐云,2017:《从“援助之手”到“攫取之手”:地方政府行为差异的政治经济学分析》,《财政研究》第1期。
- 15.孙开、张磊,2019:《分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角》,《财贸经济》第8期。
- 16.王林辉、王辉、董直庆,2020:《经济增长和环境质量相容性政策条件——环境技术进步方向视角下的政策偏向效应检验》,《管理世界》第3期。
- 17.谢贞发、张玮,2015:《中国财政分权与经济增长——一个荟萃回归分析》,《经济学(季刊)》第14卷第2期。
- 18.余泳泽、刘大勇,2018:《“中国式财政分权”与全要素生产率:“竞次”还是“竞优”》,《财贸经济》第1期。
- 19.余泳泽、杨晓章、张少辉,2019:《中国经济由高速增长向高质量发展的时空转换特征研究》,《数量经济技术经济研究》第6期。
- 20.张其仔、伍业君、王磊,2012:《经济复杂度、地区专业化与经济增长——基于中国省级面板数据的经验分析》,《经济管理》第6期。

- 21.周黎安,2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 22.Aldasoro, I., and M.Seiferling. 2014. “Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt.” *Social Electronic Publishing* 14(209):575-582.
- 23.Besley, Timothy, and Stephen Coate.2003. “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach.” *Journal of Public Economic* 87(12):2611-2637.
- 24.Boadway, R., and J.F.Tremblay.2006. “A Theory of Fiscal Imbalance.” *Finanzarchiv: Public Finance Analysis* 62(1):1-27.
- 25.Dahlberg, M., E.Moerk, and J.Ratts.2008. “Using a Discontinuous Grant Rule to Identify the Effect of Grants on Local Taxes and Spending.” *Journal of Public Economics* 92(12):2320-2335.
- 26.Eyraud, L., and L. Lusinyan. 2013. “Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies.” *Journal of Monetary Economics* 60(5):571-587.
- 27.Fisher, R. C. 2015. “Income and Grant Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties.” *Journal of Urban Economics* 12(3):324-345.
- 28.Jia, J., Q.Guo, and J.Zhang.2014. “Fiscal Decentralization and Local Expenditure Policy in China.” *China Economic Review* 28(C):107-122.
- 29.Oates, W.E.1993. “Decentralization and Economic Development.” *National Tax Journal* 46(2):237-243.
- 30.Oh, D.H.2010. “A Global Malmquist-Luenberger Productivity Index.” *Journal of Productivity Analysis* 34(3):183-197.
- 31.Storeygard, Adam.2016. “Farther on down the Road: Transport Costs, Trade and Urban Growth in Sub-Saharan Africa.” *The Review of Economic Studies* 83(3):1263-1295.

Vertical Fiscal Imbalance, Public Expenditure Bias and High-Quality Economic Development

Wei Dongming¹, Gu Naihua^{1,2} and Wei Jiahui¹

(1: Institute of Industrial Economics, Jinan University; 2: Institute of Belt and Road Initiative and Greater Bay Area, Jinan University)

Abstract: Starting from the internal links among vertical fiscal imbalance, public expenditure bias and high-quality economic development, this paper uses 286 Chinese prefecture-level cities from 2007 to 2017 and tests the dual paths from vertical fiscal imbalance to high-quality economic development. The results show that vertical fiscal imbalance has both a direct negative effect and an indirect negative effect – through vertical fiscal imbalance – on high-quality economic development. Vertical fiscal imbalance reduces technical efficiency, then inhibits high-quality economic development; while the impact of technological progress is insignificant. After decomposing public expenditure, this paper finds that expenditures on public service, public security, science, education, culture, health, environmental protection have intermediary effects between fiscal imbalance and development. The biased expenditure on environmental protection has the strongest intermediary effect, showing a significant “innovative compensatory effect”. Furthermore, the effects of vertical fiscal imbalance are significantly heterogeneous with regard to regions and developmental levels. Further research shows that vertical fiscal imbalance has a negative “qualitative effect” and a positive “quantitative effect” on China’s economic development.

Keywords: Vertical Fiscal Imbalance, Public Expenditure Bias, High-Quality Economic Development, Fiscal System

JEL Classification: H11, O11

(责任编辑:惠利、陈永清)