

地方政府驻地迁移与财政支出效率

杨 野 常懿心*

摘要:作为非常规的政府行为,政府驻地迁移往往伴随一系列权利和资源在地理空间上的再配置,对政府自身的改革与建设带来深远影响。本文基于2000—2018年291个城市面板数据,利用双重差分法实证检验了地方政府驻地迁移对财政支出效率的影响。研究发现:(1)地方政府驻地迁移整体上提高了当地政府的财政支出效率,且该结论在缩短样本期间、去除异常年份、安慰剂检验、替换被解释变量等稳健性检验后依然成立。(2)政府驻地迁移提高地方政府财政支出效率主要集中在中东部地区及政府审计力度较大的地区。(3)政府间竞争、财政支出结构调整对政府驻地迁移影响财政支出效率起到了正向调节的作用。本文结论为中央重新审视地方政府驻地迁移行为提供了参考。

关键词:政府驻地迁移;财政支出效率;政府审计力度;政府间竞争

一、引言

作为政府改革的一个可选项,政府驻地迁移行为正逐渐进入公众视野,受到社会各界关注。从“疏散功能”角度,政府驻地迁移通过缓解中心城区压力,对于治理由城镇化带来的交通拥堵、住房紧张、资源紧缺、成本上升等“城市病”大有裨益。从“集聚功能”角度,政府驻地迁移通过资源、人口、经济活动向中心城市的再整合,成为落实上级总体规划、融入城市发展圈、寻找新的经济增长点等工作的重要手段。然而,政府驻地迁移毕竟改变的是整个城市空间的布局,对于经济社会持续健康发展同样具有重大的不确定性。从国际先例来看,日本的迁出东京计划,韩国的城市功能疏散以及法国、德国的公共部门迁移,对改善原有资源配置效率起到了良好的作用(王海、尹俊雅,2018),但韩国首尔地区城市功能得到疏散的同时,人口过度集中的痼疾并未因此好转,私营企业迁移可能是较政府机构迁移更好的选择(Jun, 2007)。从中国来看,政府驻地迁移在保障国家重点项目实施、避免自然灾害、缓解交通拥堵等方面曾发挥过积极作用(如北京、深圳、青岛市政府驻地迁移),但也导致了大量“空城”“鬼城”现象的频发(如鄂尔多斯市政府驻地迁移)(王海、尹俊雅,2018)。

* 杨野,中央财经大学财经研究院,北京物资学院会计学院,邮政编码:100081,电子信箱:yangye@mail.cufe.edu.cn;常懿心,兰州大学经济学院,邮政编码:730000,电子信箱:changyx18@lzu.edu.cn。

本文得到国家社会科学基金项目“国家治理能力视角的国家审计功能理论研究”(项目编号:15FGL007)、审计署重点科研课题“基于增强国家治理现代化视角的跟踪审计理论与方法创新研究”(项目编号:20SJ06002)的资助。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,当然文责自负。

对于地方政府驻地迁移行为,我国建立了较为严苛的审批制度:已经废止的《国务院关于行政区划管理的规定》(国发[1985]8号)及2018年新公布的《行政区划管理条例》(国令第704号)均规定,县级及以上政府驻地迁移需报国务院审批。《民政部关于加强政府驻地迁移管理工作的通知》(民发[2008]127号)规定,“各地政府驻地迁移,在未经批准前,不得擅自搬迁,对未报批已搬迁或先搬迁后申报的,我部将一律不予报批,并视情节予以通报。”《中共中央办公厅 国务院办公厅关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》(2013)^①更是规定5年内全面停止新建党政机关楼堂馆所,从源头上阻止了新驻地办公大楼的修建,从而制约政府驻地迁移行为。然而与此相悖的是,规章制度对地方政府驻地迁移行为并未构成实质性影响。如图1所示,2008年、2013年政令颁布后并未减少此后几年地方政府驻地迁移的数量趋势,“边审边迁”“未准先迁”的现象并不鲜见(王海、尹俊雅,2018)。地方政府为何热衷于政府驻地迁移?一方面,地方政府可能更清楚城市发展现实情况,认为政府驻地迁移更有利于资源的有效配置(王海、尹俊雅,2018)和政府运行成本的降低(Jefferson and Trainor,1996);另一方面,地方官员可能存在机会主义行为,在“GDP晋升锦标赛”和老区经济增长乏力的现实冲突下,期望通过新区发展带动辖区经济增长(卢盛峰等,2019),从而实现政治上的升迁。

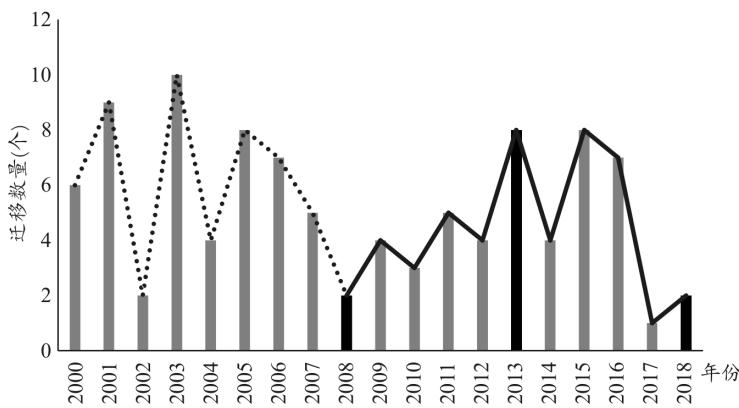


图1 市级政府驻地迁移数量分布图

(资料来源:作者根据后文“样本与数据”部分政府驻地迁移数据整理。)

总体上,政府驻地迁移有其内在的合理性,但该行为能否产生良好的经济后果有待验证。特别是违规迁移的地方政府,是否会拿出更为亮眼的政绩“将功补过”值得研究。现有文献分别从宏观和微观角度进行了论证。比如宏观上,有学者发现政府驻地迁移有利于缓解资源错配(王海、尹俊雅,2018)、增加迁入地就业(Faggio,2019)、促进产业结构升级(王海等,2019)和加快区域经济发展(卢盛峰等,2019);微观上则主要从企业角度展开,认为政府驻地迁移加大了企业融资约束(王海等,2020)、增加了迁入地的环境污染(徐志伟等,2020)、提高了企业的全要素生产率(王海等,2021)等。但是,政府驻地迁移往往伴随的是一

^①来源于中华人民共和国中央人民政府网站: http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2462992.htm。

系列权利和资源在地理空间上的再配置,“洗牌”式的改革对于政府自身是否具有显著影响研究甚少。特别是在建立服务型政府的时代背景下,财政支出是否因此变得更有效率值得关注。

基于此,本文在收集整理地方政府驻地迁移相关数据的基础上,结合《中国城市统计年鉴》等数据,探索政府驻地迁移事件对财政支出效率的影响。研究结果显示,我国地方政府驻地的迁移显著提高了当地政府的财政支出效率,且该结论通过了多种情形的稳健性测试。异质性检验表明,地方政府驻地迁移提高财政支出效率主要集中在中东部地区和政府审计力度较大的地区。换言之,虽然政府驻地迁移能够有效提高财政支出效率,但这种有效性并非适用于所有城市,西部地区、政府审计力度较弱地区的政府驻地迁移对财政支出效率的影响尚未起到积极作用。进一步研究发现,政府间竞争、财政支出结构调整对于政府驻地迁移影响财政支出效率起到了正向调节的作用。

区别于以往文献,本文的贡献主要体现在:首先,现有文献多从外部经济环境、制度及非制度因素等角度开展财政支出效率相关研究,而鲜有从政府行为角度的相关文献,本文的研究弥补了现有文献的不足;其次,相比国别数据和省级数据,本文从市级数据层面开展财政支出效率相关研究,提供了更为微观的经验证据;最后,本文的研究结论为中央重新审视地方政府的驻地迁移行为提供了参考。

二、文献回顾与假设提出

(一) 财政支出效率

财政支出效率通常指以最少的财政资源投入获得最大的经济社会效用。对于财政支出效率的研究,现有文献主要从财政支出效率的测度、财政支出效率的影响因素两个方面展开。关于财政支出效率的测度,主要采用的方法为数据包络分析 (Data Envelopment Analysis, DEA),即以财政的投入与产出来估算财政支出效率。在财政投入一定的情况下,财政产出最大即为财政支出效率最大;或者在财政产出一定的情况下,财政投入最小即为财政支出效率最大。根据生产规模报酬不变和生产规模报酬可变两种假设情形,构建 CCR 模型和 BCC 模型^①,分别计算出“纯技术效率”和“综合技术效率”^②。现有文献已从省、州、市等政府层级上对财政支出效率进行了大量测算,还分别从支农(王谦、李超,2016)、社会福利(崔志坤、张燕,2017)、民生(姜扬,2019)、教育(Mikušová, 2017)、环保(Wang, 2018)及医疗卫生(Lavado and Cabanda, 2009)等角度测算了不同类型的财政支出效率。可见,采用 DEA 方法测算财政支出效率已经得到了较为成熟的运用。当然,还有文献基于随机前沿分析 (Stochastic Frontier Analysis, SFA) 对财政支出效率进行了测度(徐超等,2020),但由于随机前沿分析需要预先设定模型,相关研究相对较少。

关于财政支出效率的影响因素,现有研究主要基于 DEA-TOBIT 模型分析得出,发现财

^①CCR 模型由 Charnes 等(1978)提出,原本用于计算规模报酬不变情况下的资源配置效率;BBC 模型由 Banker 等(1984)在 CCR 模型基础上进行了改进,用于计算规模报酬可变情况下的资源配置效率。

^②综合技术效率可分解为纯技术效率和规模效率,综合技术效率等于纯技术效率和规模效率的乘积。

政支出效率主要受地理区位特征(Albouy, 2012)、人口密度(唐齐鸣、王彪,2012)、房价(谭德凯等,2020)、财政分权(Balaguer-Coll et al., 2010)、政府间竞争(刘江会、王功宇,2017)等外部因素的影响,还受财政压力(徐超等,2020)、财政自主度(唐齐鸣、王彪,2012)、财政透明度(李燕、王晓,2016)等内部因素的制约。虽然上述文献从外部环境、制度及非制度因素等方面对财政支出效率进行了大量探讨,但仍然缺乏政府行为视角的相关文献,这为本文的研究提供了机会。

(二) 政府驻地迁移与财政支出效率

现有文献从现实逻辑角度,阐明了政府驻地迁移对经济社会发展的影响。王海和尹俊雅(2018)以合肥市为例,发现2006年合肥市政府驻地的迁移使得迁入地人口数量明显增加、迁入地的工业总产值占比和基础建设投资额显著超过了迁出地。王海等(2021)从整个城市角度,发现2006年合肥市政府驻地的迁移使得其创新发展水平明显优于安徽省内其他城市的平均水平,稳健性检验中,泉州市的政府驻地迁移也呈现了同样趋势。政府驻地迁移通过促进迁入地经济发展,有限牺牲迁出地经济发展,最终显著促进区域内的经济发展(卢盛峰等,2019)。可见,政府驻地迁移对于迁入地而言能起到“筑巢引凤”的作用,促进资源、人口、经济活动向新区的集聚;对于迁出地而言则能起到“腾笼换鸟”的作用,有利于淘汰落后产能,为培养新的增长极提供机会;对于整个城市而言,迁入地与迁出地的双向驱动促进了城市经济社会发展。而这种促进作用,可以继续通过中观层面通过提升第三产业劳动生产率、促进产业升级(王海等,2019),微观层面通过提升企业全要素生产率(王海等,2021)等具体路径来实现。

政府驻地迁移有效推动经济社会向前发展的事实,从一个侧面说明迁入地相对于迁出地而言更能发挥经济社会发展的集聚效应,为财政支出充分发挥经济社会效用创造了条件。若财政支出继续以迁移之前的规模和路径投放,各产业发展的饱和状态则使得单位财政支出所产生的效用存在规模报酬不变或规模报酬递减的可能(李永友,2010),导致财政支出效率低下;若将财政支出分成两部分投放,一部分维持迁出地正常的经济社会运转,剩余部分从迁出地抽离出来增加到迁入地的投放,则单位财政支出所产生的效用体现为迁出地的规模报酬不变及迁入地的规模报酬递增,从整体上形成较高的财政支出效率。特别是,当地方政府进一步面临财权事权不匹配、政府间竞争加剧时,将有限财政资源投放在新区发展的“刀刃”上便成为可能。因此,政府驻地迁移的目的是减少财政支出效率的损失。

此外,考虑到官员是政府行为的直接主体,政府行为往往是官员动机的外在体现(钱先航等,2011),政府驻地迁移极有可能是地方官员为了获得政治升迁而产生的行为。首先,在以往以经济增长为核心的官员考核制度下,地方官员将会有选择性地扩大经济建设支出,忽略教育、环保、民生等社会公益性支出(傅勇、张晏,2007)。而随着官员考核方式不再“唯GDP”,民生支出、生态文明建设逐渐被纳入官员考核范畴,财政支出结构将发生改变。为了顺利调整财政支出结构,政府驻地迁移便成为地方官员减少因财政支出结构调整而损害既有产业或行业利益所面临改革阻力的一条路径,财政支出结构也因此更符合官员考核的要求。可见,地方官员推动政府驻地迁移的目的在于调整财政支出结构。其次,地方政府驻地

迁移属于一种非常规行为,不受中央鼓励,地方官员推动政府驻地迁移存在一定的政治风险。从“损失厌恶”理论的角度,地方官员在财政资源有限的情况下会全力提高财政支出效率,避免给中央留下浪费财政资源的印象,并以“将功补过”的形式争取政治上的升迁。因此,地方官员主观上有意愿去通过政府驻地迁移提高财政支出效率。

综上所述,地方政府驻地迁移的目的一方面是为了减少财政支出效率的损失,另一方面则是为了调整财政支出结构,提高财政支出效率。据此,本文提出以下假设:

H:地方政府驻地迁移能够提高当地政府的财政支出效率。

三、研究模型与变量设计

(一)研究模型

为检验前文提出的假设,本文将政府驻地迁移看作一次准自然实验,通过构建双重差分模型(difference-in-differences model,以下简称 DID)来检验这种政府行为所产生的经济后果,即能否提高地方政府的财政支出效率。考虑到样本期间每年都有政府驻地迁移事件,传统的 DID 方法已不再适用,故借鉴 Beck 等(2010)的研究方法,构建如模型(1)所示的多期 DID 模型来进行检验。

$$eff_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 transfer_{i,t} + \lambda ctrl_{i,t} + \mu_{city} + \nu_{year} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

模型(1)中: $eff_{i,t}$ 表示地方政府财政支出效率; $transfer_{i,t}$ 表示政府驻地迁移虚拟变量,其回归系数可以反映地方政府驻地迁移对财政支出效率的影响效果,若 $transfer_{i,t}$ 的系数显著为正,则代表地方政府驻地迁移能显著提高财政支出效率,反之同理; $ctrl_{i,t}$ 表示影响地方政府财政支出效率的变量集合; μ_{city} 表示城市个体固定效应; ν_{year} 表示时间固定效应; $\varepsilon_{i,t}$ 为随机误差项; i 表示城市, t 表示年份。

(二)变量设计

1.被解释变量:财政支出效率(eff)

常用的效率估计方法主要有比率分析、随机前沿分析及数据包络分析等。由于 DEA 法无需事先设定函数的具体形式,在效率评估方面极具优势,在研究中被广泛采用。

利用 DEA 法测度财政支出效率,关键在于设定各地方政府财政的投入与产出变量。本文在数据可获得性的基础上,参考刘江会和王功宇(2017)、徐超等(2020)的相关研究,利用各城市的人均一般公共预算支出作为投入变量(ins),将表 1 所示的指标体系作为产出变量(out)。通过计算最终得出基于 BCC 模型下的纯技术效率和基于 CCR 模型下的综合技术效率,并以纯技术效率(eff)作为财政支出效率的主检验指标,综合技术效率($eff1$)作为财政支出效率的稳健性检验指标^①。

为克服不同单位的影响,所有数据均进行了去中心化处理。在计算产出指标时,各级指标被赋予相同的权重,通过各指标平均加总得到最终产出指标。具体过程如式(2)所示。

^①由于 OLS 具有较大的包容性,将 DEA 测算出的纯技术效率、综合技术效率结果用作 DID 模型的被解释变量具有统计上的可行性。Faruq(2013)等文献亦采用了类似做法。

$$out = \sum_{k=1}^4 y_k / 4 \quad (2)$$

$$(2) \text{ 式中: } y_1 = \sum_{m=1}^5 y_{1m} / 5, y_2 = \sum_{m=1}^4 y_{2m} / 4, y_3 = \sum_{m=1}^3 y_{3m} / 3, y_4 = \sum_{m=1}^2 y_{4m} / 2.$$

表 1 财政支出效率产出指标体系

	一级指标	二级指标	单位
产出指标(<i>out</i>)	基础设施(<i>y1</i>)	人均生活用水供水量(<i>y11</i>) 人均城乡居民生活用电量(<i>y12</i>) 人均液化石油气供气总量(<i>y13</i>) 人均拥有道路面积(<i>y14</i>) 人均公共汽电车运营数(<i>y15</i>)	万立方米 万千瓦时 万立方米 万平方米 人次
	教育(<i>y2</i>)	每千人拥有普通高等学校专任教师数(<i>y21</i>) 每千人拥有普通中学专任教师数(<i>y22</i>) 每千人拥有普通小学专任教师数(<i>y23</i>) 每千人拥有中等职业教育专任教师数(<i>y24</i>)	人 人 人 人
	医疗卫生(<i>y3</i>)	每千人拥有医疗卫生机构数(<i>y31</i>) 每千人拥有医疗卫生机构床位数(<i>y32</i>) 每千人拥有医院和卫生院卫生人员数(<i>y33</i>)	家 张 人
	社会保障(<i>y4</i>)	城镇职工基本养老保险参保人数(<i>y41</i>) 失业保险参保人数(<i>y42</i>)	人 人

2.核心解释变量:地方政府驻地迁移(*transfer*)

我国的地方政府驻地迁移包括省级、市级、区县及乡镇政府的驻地迁移,本文所指的地方政府驻地迁移仅包括市级政府的驻地迁移,主要以虚拟变量的形式来加以定义。考虑到政府驻地迁移事件并非在同一时间点全部实施,在对政府驻地迁移变量(*transfer*)进行定义时,主要参照 Beck 等(2010)的做法:若城市 *i* 的政府驻地在第 *t* 年发生迁移,则第 *t* 年及其以后的年份定义为 1,否则为 0。进一步,为了更为合理地反映政策发生时间,本文参照王华等(2020)文献的做法,将政府驻地迁移发生时间在“*t* 年 1—6 月”的定义为 *t* 年,发生时间在“*t* 年 7—12 月”的定义为 *t*+1 年。比如《关于同意福建省漳州市人民政府驻地迁移的批复》(国函〔2011〕3 号)的批复日期为 2011 年 1 月 6 日,则漳州市在 2011 年及其之后的年份定义为 1,否则为 0;《关于同意四川省成都市人民政府驻地迁移的批复》(国函〔2010〕97 号)的批复日期为 2010 年 9 月 25 日,则成都市在 2011 年及其之后的年份定义为 1,否则为 0。

3.控制变量(*ctrl*)

财政支出效率的提高受多方面的影响,借鉴刘江会和王功宇(2017)的做法,主要增加了以下控制变量:经济发展水平(*gdp*,人均 GDP(元/人)的自然对数)、产业结构(*ind*,第三产业增加值占 GDP 的百分比)及人口增长(*per*,户籍人口自然增长率(%))。

4.其他变量

(1)地理区位。按照国家统计局的划分标准,将城市隶属北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南的城市定义为东部地区(*east*);隶属山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南的城市定义为中部地区(*mid*);隶属四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古的城市定义为西部地区(*west*)。

(2)政府审计力度。参考余应敏等(2018)的做法,将被审计单位数量的自然对数定义为审计投入力度(*aud*);将出具审计报告数量、提出审计建议数量和提交审计信息数量之和

的自然对数定义为审计问责力度(*aud1*)。

(3)政府间竞争。参考徐超等(2020)的做法,采用本省的市级城市数量来度量政府间竞争(*comp*)。主要理由在于省内城市数量越多,地方官员晋升的难度就越大,政府间竞争自然更为激烈。

(4)财政支出结构。采用一般公共预算支出中的教育支出与科学技术支出之和占一般公共预算支出的比重来度量财政支出结构(*stru*),以在一定程度上刻画民生类支出的调整力度。

(三)样本与数据

本文的基础样本数据来自2010—2018年《中国城市统计年鉴》中地级及以上城市的相关数据^①,考虑到部分城市统计数据缺失或做了行政区划调整,最终选取其中291个城市为基础样本,共计2 619个地区/年观测值。从数据类别来看,主要分为城市数据、政府驻地迁移数据和政府审计数据。

1.城市数据

城市是本文的主要研究单元,城市经济状况、财政状况及人口状况相关数据来源于《中国城市统计年鉴》和中经网数据库,包括历年的人均GDP、一般公共预算支出、产业结构、人口增长及城镇单位失业人数等。

2.政府驻地迁移数据

地方政府驻地迁移数据全部由手工整理得出,涵盖政府级别、迁出地、迁入地、迁移时间及批复部门等信息。政府驻地迁移数据主要来源于中国行政区划网、中华人民共和国中央人民政府网站、中华人民共和国民政部网站以及各省(直辖市、自治区)人民政府网站的公开资料。

3.政府审计数据

政府审计数据主要来源于中国研究数据服务平台(CNRDS),该数据库详细统计了各城市审计年鉴中可以量化的数据信息。

此外,本文对所有连续变量进行了上下1%的Winsorize处理,所有回归模型的标准误均在城市层面进行了cluster处理,数据处理软件为Stata14.0。

四、实证分析

(一)描述性统计

表2汇报了本文所用变量的描述性统计结果,被解释变量财政支出效率(*eff*)的均值为0.301,说明我国市级政府在一般公共预算支出一定的情况下,对包括基础设施、教育、医疗卫生和社会保障的产出所体现出的效率整体偏低,地方政府在财政资金配置上依然存在较为严峻的不规范行为或错配行为。主要解释变量政府驻地迁移(*transfer*)的均值为0.074,说明样本期间内大约有7%的市级政府进行了驻地迁移。控制变量中,经济发展水平(*gdp*)的最小值为8.736,最大值为11.970,说明城市之间的经济发展状况存在天然的差异性;产业结构

^①在构造被解释变量的过程中,考虑到2010年之前的变量数据缺失严重,且最新的数据仅到2018年,故本文的样本期间设定为2010—2018年。

构(*ind*)的均值为 0.451,说明第三产业经济增加值占到了 GDP 的 45%,与我国近年来经济结构转型升级的情形相符;人口增长(*per*)出现负数,表明部分城市已呈现出人口负增长的现象。其他变量的描述性统计与相关文献基本相符。

表 2 变量描述性统计

变量类型	名称	符号	观测值	均值	中位数	最小值	最大值	标准差
被解释变量	财政支出效率	<i>eff</i>	2 166	0.301	0.256	0.021	1.000	0.199
		<i>eff1</i>	2 166	0.231	0.196	0.016	0.894	0.167
解释变量	政府驻地迁移	<i>transfer</i>	2 619	0.074	0	0	1	0.263
控制变量	经济发展水平	<i>gdp</i>	2 551	10.860	10.880	8.736	11.970	0.570
	产业结构	<i>ind</i>	2 585	0.451	0.445	0.168	0.722	0.113
	人口增长	<i>per</i>	2 550	5.857	5.540	-5.350	20.710	5.252
分组变量	东部地区	<i>east</i>	2 601	0.353	0	0	1	0.478
	中部地区	<i>mid</i>	2 601	0.346	0	0	1	0.476
	西部地区	<i>west</i>	2 601	0.301	0	0	1	0.459
	审计投入力度	<i>aud</i>	2 009	5.921	5.903	3.892	7.662	0.728
	审计问责力度	<i>aud1</i>	2 003	7.265	7.325	4.007	8.671	0.713
调节变量	政府间竞争	<i>comp</i>	2 619	12.780	12	1	21	4.445
	财政支出结构	<i>stru</i>	2 506	0.188	0.185	0.067	0.364	0.052

(二) 基准回归分析

地方政府驻地迁移影响财政支出效率的基准回归结果如表 3 所示。列(1)给出了不含控制变量的回归结果,易知政府驻地迁移(*transfer*)的回归系数为 0.049,在 5% 的水平上显著,表明地方政府驻地迁移显著提高了财政支出效率,假设 H 得到初步验证。列(2)给出的是加入控制变量的回归结果,政府驻地迁移(*transfer*)的回归系数为 0.053,同样在 5% 的水平上显著,所得结论不变。该结果表明,作为中央政策的执行者,地方政府更清楚自身的实际情况,通过政府驻地的迁移整体上实现了财政支出效率的提升。

表 3 基准回归结果

变量	(1)	(2)
	<i>eff</i>	<i>eff</i>
<i>transfer</i>	0.049 ** (2.21)	0.053 ** (2.36)
控制变量	否	是
城市固定效应	是	是
时间固定效应	是	是
<i>cons</i>	0.302 *** (27.11)	-0.011 (-0.03)
N	2 166	2 073
<i>R</i> ²	0.009	0.012
F	3.243	2.752

注: **、*** 分别表示在 5% 和 1% 的水平上显著,括号内为 *t* 值。

(三) 共同趋势检验

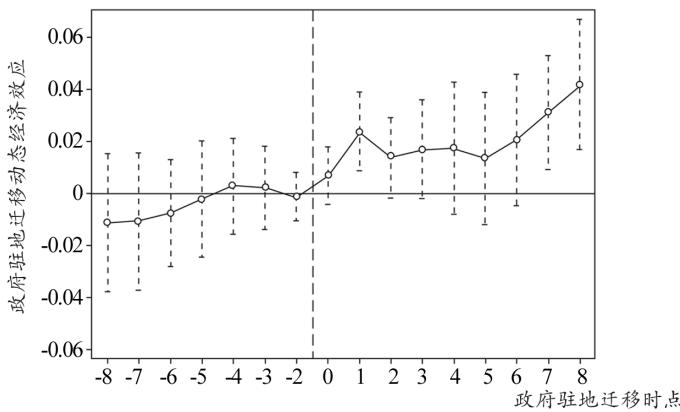
进行双重差分(DID)估计的前提是满足共同趋势假设(或平行趋势假设),即政府驻地迁移城市与未迁移城市在财政支出效率上有共同的趋势。为此,本文参考张莉和刘昭聰

(2021)等文献的做法,在模型(1)的基础上通过事件研究的方法来进行共同趋势检验。具体如模型(3)所示:

$$eff_{i,t} = \alpha_0 + \sum_{j=-M}^N \beta_j transfer_{i,t-j} + \lambda ctrl_{i,t} + \mu_{city} + \nu_{year} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

模型(3)中: $transfer_{i,t-j}$ 为虚拟变量,若城市*i*在*t-j*期进行了政府驻地迁移,那么该变量取值为1,否则为0(*M*、*N*分别表示政府驻地迁移前和迁移后的期数,本文都取值为8)。 β_0 表示政府驻地迁移当期的政策效果, β_{-M} 到 β_{-1} 表示政府驻地迁移之前1-*M*期的政策效果, β_1 到 β_N 表示政府驻地迁移之后1-*N*期的政策效果。若 β_{-M} 到 β_{-2} 显著为0,则表示政府驻地迁移政策之前2至*M*期实验组与控制组之间不存在显著差异(以-1期为基准组),满足共同趋势假设。

图2是基于模型(3)在城市层面进行共同趋势分析的结果,即地方政府驻地迁移对财政支出效率影响的点估计结果。



注:图中小圆圈为估计系数,竖线为估计系数95%的置信区间。

图2 共同趋势分析结果

以图中纵向虚线为界,虚线左侧小圆圈的数值与零相比无显著差异,即政府驻地迁移前对财政支出效率的影响均不显著,不存在预期效应,满足共同趋势假设。与此同时,从虚线右侧来看,小圆圈的数值明显大于零,说明政府驻地迁移后对财政支出效率具有显著的正向影响,与基准回归结果一致。

(四) 稳健性检验

对于基准回归结果,本文采取了多种稳健性的检验方法。

1. 改变样本期间

基准回归中样本期间的设定可能较为主观,较长的时间跨度包含了较多重大事件,给研究结果带来偏差。特别是政府换届选举带来的财政政策差异,可能会给财政支出效率带来影响。为此,本文将上述因素考虑在内并重新进行检验,表4列(1)-(3)为考虑不同样本期间的回归结果,列(4)为去除中央政府换届首尾年度的回归结果。容易发现,政府驻地迁移(*transfer*)的系数均显著为正,表明政府驻地迁移对当地政府财政支出效率的正向影响均显著存在,支持基准回归的结论。

2. 安慰剂检验

基准回归中,核心解释变量政府驻地迁移(*transfer*)被定义为政府驻地迁移当年及其之后的年份为1,否则为0。而政府驻地迁移往往需要提前数年向上级申请,根据信号传递理论,地方政府财政支出效率可能在申请期间或申请之前就已经提前显现。对此,本文将“政府驻地计划迁移”代替“政府驻地迁移”,进行事件发生前情形的“安慰剂检验(placebo test)”。此处政府驻地计划迁移(*transfer_5*)被定义为政府驻地迁移前五年及其之后的年份为1,否则为0。回归结果如表4列(5)所示,政府驻地计划迁移(*transfer_5*)的系数不再显著,与基准回归结果不一致,这表明并不存在政府驻地迁移的提前效应,支持了政策实施时间的随机性假设。

3. 替换被解释变量

第一,根据前文研究设计,本文将综合技术效率(*eff1*)作为财政支出效率的替代性指标,用作稳健性检验。估计结果如表4列(6)所示,政府驻地迁移(*transfer*)的系数为0.046,且在5%的水平上显著,表明经替换变量后,基准回归结果依然稳健。第二,采用DEA方法测算财政支出效率,产出指标中可能会存在非期望产出。对此本文在(2)式的基础上增加失业率指标,并用“1-失业率”进行正向化处理,进而重新测算财政支出效率(*eff2*)。表4列(7)给出了替换被解释变量后的回归结果,易知政府驻地迁移(*transfer*)的系数为0.031,在10%的水平上显著,基准回归结果稳健。第三,人员投入对财政支出效率具有重要影响,将公职人员数量纳入投入变量构建“多投入多产出”DEA指标体系,重新测算财政支出效率(*eff3*)。表4列(8)给出了替换被解释变量后的回归结果,易知政府驻地迁移(*transfer*)的系数为0.046,在5%的水平上显著,继续支持基准回归结论。

表4 稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>eff</i>	<i>eff</i>	<i>eff</i>	<i>eff</i>	<i>eff</i>	<i>eff1</i>	<i>eff2</i>	<i>eff3</i>
	2010—2017年	2011—2018年	2011—2017年	删除2012/2013/2017/2018年	安慰剂检验:地方政府驻地迁移提前五年①	替换被解释变量:综合技术效率	替换被解释变量:调整产出变量后的纯技术效率	替换被解释变量:调整投入变量后的纯技术效率
<i>transfer</i>	0.069 ** (2.48)	0.038 ** (2.20)	0.054 ** (2.22)	0.128 * (1.86)		0.046 ** (2.17)	0.031 * (1.78)	0.046 ** (2.17)
<i>transfer_5</i>					0.017 (0.47)			
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
<i>cons</i>	-0.005 (-0.01)	-0.016 (-0.04)	-0.003 (-0.01)	0.287 (0.45)	-0.183 (-0.29)	-0.054 (-0.18)	-0.059 (-0.17)	-0.009 (-0.03)
N	1 850	1 837	1 614	1 171	913	2 073	1 906	2 048
<i>R</i> ²	0.012	0.016	0.016	0.014	0.008	0.008	0.013	0.009
F	2.753	3.340	3.229	2.327	0.811	1.624	1.966	1.847

注: *、** 分别表示在10%和5%的水平上显著,括号内为t值。

①本文还测试了提前两年、三年和四年的回归结果,均通过了安慰剂检验。

上述结果表明,无论是缩短样本期间、去除异常年份影响、安慰剂检验,还是替换被解释变量,所有回归结果都通过了稳健性测试,进一步支持基准回归结果的成立。

(五) 异质性分析

财政支出效率的高低还受客观因素或人为主观因素的影响,本文将地理空间归为客观因素,将政府审计力度归为主观因素,并对其进行分组检验。检验结果如表5所示。

表5

异质性分析

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	eff	eff	eff	eff	eff	eff	eff
	东部地区	中部地区	西部地区	审计投入力度 $\geq 2/3$ 分位数	审计投入力度 $\leq 1/3$ 分位数	审计问责力度 $\geq 2/3$ 分位数	审计问责力度 $\leq 1/3$ 分位数
transfer	0.071 ** (2.20)	0.125 *** (6.61)	-0.019 (-0.60)	0.058 * (1.81)	-0.039 (-0.64)	0.125 *** (5.43)	-0.013 (-0.22)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是
_cons	-0.239 (-0.25)	-0.138 (-0.17)	0.597 (1.47)	0.569 (1.53)	0.858 (1.13)	-0.011 (-0.02)	0.040 (0.07)
N	692	689	685	991	559	992	543
R ²	0.028	0.029	0.019	0.020	0.016	0.024	0.019
F	2.846	6.523	0.995	2.540	0.569	4.779	0.870

注: *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的水平上显著,括号内为 t 值。

列(1)—(3)中给出的是地理空间的分组结果,政府驻地迁移(*transfer*)在东部地区和中部地区的回归系数分别为 0.071 和 0.125,至少在 5% 的水平上显著,而在西部地区的回归系数并不显著。这意味着中东部地区政府驻地迁移显著提升了当地政府的财政支出效率,而西部地区无显著影响。可能原因在于:一方面中东部地区相对西部地区人口密度较大,政府驻地迁移后实现规模经济的可能性仍然较大。换言之,地方政府能够以相对低廉的财政预算集中提供公共产品或服务(陈诗一、张军,2008),因此财政支出效率较高。另一方面由于中东部地区受教育水平相对较高,对于政府驻地迁移行为,民众的监督意识更强。地方政府迫于外部舆论压力,从而有动力提高财政支出效率(王谦、董艳玲,2018)。

列(4)—(7)中给出的是政府审计力度的分组检验结果,其中列(4)、(5)针对的是投入力度的对比结果,列(6)、(7)给出的是问责力度的对比结果。易知无论是投入力度还是问责力度,政府驻地迁移(*transfer*)的系数只在分位较高的组显著为正,在分位较低的组不显著。说明政府审计力度越大,对财政支出效率的提升越明显,这与徐超等(2020)发现在“压力型”财政激励下得出的结论类似。即政府间竞争越激烈,地方政府迫于财政压力不得不着力提高财政支出效率,避免陷入相对于其他地区的劣势境地,其手段便是加强审计监督。

(六) 扩展性研究

前文已经阐述,政府驻地迁移的目的一方面是为了减少财政支出效率的损失,另一方面是为了调整财政支出结构,提高财政效率。实证结果也已验证,政府驻地迁移能够提高财政支出效率。然而,政府驻地迁移与财政支出效率之间的关系还受环境因素的影响。从外部环境来看,激烈的政府间竞争使得财政资源有限的地方政府“雪上加霜”,不得不提高财政支

出的效率(徐超等,2020);从内部环境来看,“唯GDP”的晋升激励模式促使地方官员将财政支出向经济建设支出倾斜,导致财政支出整体效率不高(唐齐鸣、王彪,2012)。对此,本文借助三重差分法(DDD模型)从政府间竞争、财政支出结构调整的角度,检验不同环境下政府驻地迁移对财政支出效率的影响。

回归结果如表6所示。列(1)中,三重交互项($comp \times transfer$)^①的系数为0.004,在5%的水平上显著,表明本省城市数量越多,所形成的政府间竞争压力越大,地方政府通过政府驻地迁移提升财政支出效率的作用越大;列(2)中,三重交互项($stru \times transfer$)的系数为0.475,在5%的水平上显著,表明随着教育、科技等民生类支出的增加,财政支出的偏向性问题得以缓解,地方政府驻地迁移对财政支出效率的提升作用随之增强。可见,适当的外部竞争环境与合理的晋升激励模式对于政府驻地迁移影响财政支出效率具有正向催化的作用,验证了前文的假设推断。

表6 三重差分回归结果

变量	(1)	(2)
	eff	eff
$comp \times transfer$	0.004 ** (2.33)	
$stru \times transfer$		0.475 ** (2.12)
控制变量	是	是
城市固定效应	是	是
时间固定效应	是	是
$_cons$	-0.013 (-0.03)	0.091 (0.24)
N	2 073	2 014
R^2	0.012	0.013
F	2.724	2.492

注: ** 分别表示在5%的水平上显著,括号内为t值。

五、结论与启示

政府驻地迁移的动机多源于“城市功能疏散”和“城市功能集聚”两个方面,政府驻地迁移是否科学合理,直接关系社会的平稳过渡及经济社会的持续健康发展。本文在收集整理地方政府驻地迁移相关数据的基础上,结合《中国城市统计年鉴》等数据,探索政府驻地迁移事件对财政支出效率的影响。研究发现:(1)我国地方政府驻地迁移显著提高了当地政府的财政支出效率,且该结论在经过一系列稳健性检验后依然成立。(2)政府驻地迁移提高财政支出效率主要集中在中东部地区和政府审计力度较大的地区。换言之,虽然政府驻地迁移能够有效提高财政支出效率,但这种有效性并非适用于所有城市。中东部地区更能实现政府驻地迁移的经济后果,其驻地迁移行为相对可取,敢于接受政府审计的地方政府也应当得到同样的支持。而对于西部城市、受政府审计约束较小的城市应持审慎态度。(3)随着政府间竞争的加剧,地方政府通过政府驻地迁移提升财政支出效率的作用越大,且随着财政支出

^①transfer可看作政府驻地迁移组别虚拟变量(*treat*)与时间虚拟变量(*post*)的乘积。

结构的调整,这种作用得到进一步提升。即政府间竞争、财政支出结构调整对于政府驻地迁移影响财政支出效率起到了正向调节的作用。

本文的政策启示是:首先,由于地方政府的驻地迁移行为总体上有利于财政支出效率的提高,中央对于地方政府驻地迁移的准入条件可进行适度的放宽或修正。同时,由于不是所有的政府驻地迁移都提高了财政支出效率,各市级政府应从实际出发,根据城市实际发展情况进行科学、理性地判断。其次,政府驻地迁移带来财政支出效率的提升主要发生在中东部地区和政府审计力度较大的地区,由此可见,我国还应继续加大扶持西部地区建设,加强权利约束较弱地区审计环境的改善,最终实现全国范围内财政支出效率的提升。再次,过度的财政补贴可能是一些地方政府财政支出效率低下的原因,适当的政府间竞争有利于财政支出效率的提升。因此,中央对地方政府进行财政补贴时应将财政支出效率纳入考虑范围。第四,优化财政支出结构自然有助于提高财政支出效率,中央应继续完善官员晋升激励的模式,合理引导地方政府的财政支出行为。

参考文献:

- 1.陈诗一、张军,2008:《中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005》,《中国社会科学》第4期。
- 2.崔志坤、张燕,2017:《财政分权、转移支付和地方福利性财政支出效率》,《财政研究》第5期。
- 3.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。
- 4.姜扬,2019:《地方政府质量与民生性财政支出效率》,《中国行政管理》第3期。
- 5.李燕、王晓,2016:《国家治理视角下我国地方财政透明对财政支出效率的影响研究》,《中央财经大学学报》第11期。
- 6.李永友,2010:《中国地方财政资金配置效率核算与分析》,《经济学家》第6期。
- 7.刘江会、王功宇,2017:《地方政府财政竞争对财政支出效率的影响——来自长三角地级市城市群的证据》,《财政研究》第8期。
- 8.卢盛峰、王靖、陈思霞,2019:《行政中心的经济收益——来自中国政府驻地迁移的证据》,《中国工业经济》第11期。
- 9.钱先航、曹廷求、李维安,2011:《晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为》,《经济研究》第12期。
- 10.谭德凯、田利辉、李亭亭,2020:《高房价会损害地方政府财政支出效率吗》,《当代财经》第2期。
- 11.唐齐鸣、王彪,2012:《中国地方政府财政支出效率及影响因素的实证研究》,《金融研究》第2期。
- 12.王海、尹俊雅,2018:《政府驻地迁移的资源配置效应》,《管理世界》第6期。
- 13.王海、尹俊雅、陈周婷,2019:《政府驻地迁移的产业升级效应》,《财经问题研究》第1期。
- 14.王海、尹俊雅、陈周婷,2020:《政府驻地迁移对企业融资约束的影响》,《经济社会体制比较》第2期。
- 15.王海、尹俊雅、洪涛,2021:《政府驻地迁移与企业TFP:契机还是危机?》,《商业经济与管理》第1期。
- 16.王华、韦欣彤、曹青子、廖凌韬,2020:《“营改增”与企业创新效率——来自准自然实验的证据》,《会计研究》第10期。
- 17.王谦、董艳玲,2018:《公共风险约束下中国地方财政支出效率评价与影响因素分析》,《财政研究》第11期。
- 18.王谦、李超,2016:《基于三阶段DEA模型的我国财政支农支出效率评价》,《财政研究》第8期。
- 19.徐超、庞雨蒙、刘迪,2020:《地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析》,《经济研究》第6期。
- 20.徐志伟、刘芷菁、张舒可,2020:《政府驻地迁移的污染伴随效应》,《产业经济研究》第5期。
- 21.余应敏、杨野、陈文川,2018:《财政分权、审计监督与地方政府债务风险——基于2008—2013年中国省级面板数据的实证检验》,《财政研究》第7期。
- 22.张莉、刘昭聪,2021:《土地审批权下放能提高城市发展质量吗?》,《经济评论》第3期。
23. Alibouy, D. 2012. "Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization." *Journal of Public Economics* 96(9-10): 824-839.

24. Balaguer-Coll, M. T., D. Prior, and E. Tortosa-Ausina. 2010. "Decentralization and Efficiency of Local Government." *The Annals of Regional Science* 45(3): 571–601.
25. Banker, R. D., A. Charnes, and W. W. Cooper. 1984. "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis." *Management Science* 30(9): 1078–1092.
26. Beck, T., R. Levine, and A. Levkov. 2010. "Big Bad Banks? The Winners and Losers from Bank Deregulation in the United States." *The Journal of Finance* 65(5): 1637–1667.
27. Charnes, A., W. W. Cooper, and E. Rhodes. 1978. "Measuring the Efficiency of Decision Making Units." *European Journal of Operational Research* 2(6): 429–444.
28. Faggio, G. 2019. "Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy." *Journal of Urban Economics* 111(5): 53–75.
29. Faruq, H., M. Webb, and D. Yi. 2013. "Corruption, Bureaucracy and Firm Productivity in Africa." *Review of Development Economics* 17(1): 117–129.
30. Jefferson, C. W., and M. Trainor. 1996. "Public Sector Relocation and Regional Development." *Urban Studies* 33(1): 37–48.
31. Jun, M. J. 2007. "Korea's Public Sector Relocation: Is It a Viable Option for Balanced National Development?" *Regional Studies* 41(1): 65–74.
32. Lavado, R. F., and E. C. Cabanda. 2009. "The Efficiency of Health and Education Expenditures in the Philippines." *Central European Journal of Operations Research* 17(3): 275–291.
33. Mikušová, P. 2017. "Measuring the Efficiency of the Czech Public Higher Education Institutions: An Application of DEA." *Journal on Efficiency and Responsibility in Education and Science* 10(2): 58–63.
34. Wang, P. 2018. "Analysis of the Efficiency of Public Environmental Expenditure Based on Data Envelopment Analysis(DEA)-Tobit Model: Evidence from Central China." *Nature Environment and Pollution Technology* 17(1): 43–48.

Local Government Resident Relocation and Fiscal Expenditure Efficiency

Yang Ye^{1,2} and Chang Yixin³

(1:Central University of Finance and Economics;2:Beijing Wuzi University;3:Lanzhou University)

Abstract: As an unconventional government behavior, relocation of government resident sites is often accompanied by a series of reallocation of rights and resources in geographical space, which has a profound impact on the reform and construction of the government itself. Based on the panel data of 291 cities from 2000 to 2018, we use the DID method to empirically test the impact of local government resident relocation on the efficiency of fiscal expenditure. The results are as follows: (1) Local government resident relocation improves the efficiency of local government fiscal expenditure as a whole and this conclusion is still valid after the robustness tests such as shortening the sample period, removing the abnormal years, placebo test and replacing the explained variables. (2) The relocation of local government to improve the efficiency of local government fiscal expenditure is mainly concentrated in the central and eastern regions and the regions with strong government audit. (3) Competitions between governments and fiscal expenditure structure adjustment play a positive role in regulating the effect of government resident relocation on fiscal expenditure efficiency. The paper provides a reference for the central government to re-examine resident relocation behavior of local government.

Keywords: Government Resident Relocation, Fiscal Expenditure Efficiency, Government Audit Strength, Intergovernmental Competition

JEL Classification: H53

(责任编辑:陈永清)