

财政纵向失衡与地方财政支出周期失衡

付敏杰^{1, 2}

(1. 中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836; 2. 中国社会科学院大学 经济学院, 北京 102488)

摘要: 本文采用1980—2019年数据, 在制度分析和事实梳理基础上, 运用面板联立方程组探讨了财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响及财政收入周期在二者之间的传导机制。研究表明: 财政纵向失衡加剧地方财政支出周期失衡, 财政收入周期是财政纵向失衡影响地方财政支出周期失衡的重要传导机制, 但财政纵向失衡对财政收入周期和地方财政支出周期的影响方向相反。分税制改革后, 财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的直接影响和间接影响的方向没有变化, 但总效应从正向扩张效应转向负向抑制效应。本文的研究结论为缓解财政纵向失衡、提高政府逆周期调节能力提供了决策依据。

关键词: 财政纵向失衡; 地方财政支出周期失衡; 财政支出; 财政收入

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4096(2024)02-0038-12

一、问题的提出

强化宏观政策逆周期和跨周期调节是财税政策科学化的重要内容, 对于促进经济高质量发展至关重要。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出, “加强国际宏观经济政策协调, 搞好跨周期政策设计, 提高逆周期调节能力。” 2021年中央经济工作会议提出, “财政政策和货币政策要协调联动, 跨周期和逆周期宏观调控政策要有机结合。” 2022年《政府工作报告》提出, “要强化跨周期和逆周期调节, 为经济平稳运行提供有力支撑。” 2023年中央经济工作会议也提出, “要强化宏观政策逆周期和跨周期调节。” 在新发展阶段, 强调财政政策逆周期和跨周期调节, 除了因为逆周期和跨周期调节具有巨大的福利含义, 还因为逆周期和跨周期财政支出并不容易实现。从宏观经济学角度看, 顺周期的财政政策意味着巨大的福利损失, 因为顺周期的财政政策与凯恩斯主义相机抉择要求相反。财政支出不是平抑经济波动, 而是加大产出波动, 从而降低长期增长率^[1]。顺周期的财政支出意味着宏观政策不利于个体管理总量风险和个体风险, 也很难帮助消费者跨期优化个人消费。在年度平衡预算机制下, 如果财政收入是顺周期的, 那么, 地方财政支出总体上也会增加经济波动。

收稿日期: 2023-12-25

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“基于中国实践的经济增长理论创新研究”(22&ZD053); 国家社会科学基金一般项目“功能财政与国家治理现代化研究”(21BJY068)

作者简介: 付敏杰(1980-), 男, 河北井陘人, 研究员, 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事经济增长与财税治理研究。
E-mail: fumj@cass.org.cn

关于财政纵向失衡和地方财政支出周期失衡的研究主要集中在以下两部分:

第一, 财政纵向失衡的测度及其影响。分税制改革奠定了中央地方财政分配的基本格局。早期财政分权指标分别度量收支两侧, 单独采用一种或者分别使用财政收入分权指标和财政支出分权指标, 未将财政收支分权同时纳入一个财政指标中^[2]。财政收入上移和财政支出下移会导致收支两侧的财政分权指标具有完全相反的变化趋势, 单独采用财政收入分权指标或者财政支出分权指标进行分析会得出相反的结论; 分别使用财政收入分权指标和财政支出分权指标也容易得出相互矛盾的结论, 因为二者实际上度量了同一个分税制财政体制。基于此, 本文将财政收入和财政支出纳入一个框架, 构建财政纵向失衡指标, 综合考察财政纵向分配体制对地方财政支出周期的影响。^①关于财政纵向失衡产生的影响, 学术界从多个角度开展讨论。例如, 财政纵向失衡会影响地方税收努力和支出结构^[3-4]、扩大欠发达省份政府债务规模^[5]、降低地方财政可持续性^[6]、激励土地财政^[7]、增加宏观经济波动^[8-9]、产生纵向激励^[10]、抑制地方治理能力^[11]等。

第二, 地方财政支出周期失衡及其影响因素。1998年亚洲金融危机中, 中国采取的财政刺激政策被认为是发展中国家反周期干预的典范, 但这并没有缓解中国长期以来的顺周期财政支出状况^[12]。按照Frankel等^[13]的测算, 中国顺周期财政支出响应系数从1960—1999年的0.180增加到2000—2009年的0.730。顺周期财政支出并没有达到周期性财政政策的调控效果, 本文将其称为“财政支出周期失衡”。方红生和张军^[14]认为, 在经济衰退期, 地方政府会更加积极地执行扩张性财政政策, 地方政府竞争和预算软约束为这种行为提供了解释。贾俊雪等^[15]认为, 各省份经济周期与全国经济周期不完全同步, 财政支出分权会强化省份财政顺周期。石绍宾等^[16]认为, 财政分权下地方政府税收政策的“非周期性”特征是中央税收政策逆周期和地方税收政策顺周期共同作用的结果, 税收分享机制和不同资本市场约束是造成中央地方差异的原因。王立勇等^[17]认为, 贸易开放对降低国家层面财政政策波动具有显著效果。^②本文主要关注地方财政支出周期, 这是中国周期性财政政策的重要部分。

上述文献为本文的研究奠定了坚实的理论基础。在上述理论分析的基础上, 本文可能的边际贡献如下: 一是把财政收入周期和财政支出周期放在一个框架中进行考察。绝大部分研究单独分析财政收入周期和财政支出周期, 忽视了地方预算平衡制度下财政收入向财政支出的传导。中国一般公共预算收入以企业为主要纳税人、以消费为主要税基, 财政收入与作为经济周期波动源的企业活动高度相关, 地方预算平衡制度下的财政收入周期必然导致地方财政支出顺周期, 而且地方政府非常有限的债务融资手段会促使财政收入周期成为财政支出周期的重要影响因素。二是研究方法更符合地方财政体制改革逻辑。本文运用面板联立方程组实证检验了财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响及财政收入周期的传导机制。三是研究视角更聚焦。本文考察了1995年开始实施的《中华人民共和国预算法》(以下简称“1995年《预算法》”)的年度平衡预算规则对财政收入周期向地方财政支出周期失衡传导的不同影响。完善的中期预算制度能扭转财力顺周期分配, 避免财政政策陷入长期“顺周期”陷阱^[19]。例如, 依靠铜出口的智利坚守结构性预算, 政府在国际铜价达到每公吨800美元的历史高价时顶住财政支出压力, 为2009年全球经济衰退时的财政刺激政策预留了结构性盈余和财政空间^[20]。四是研究数据更加翔实。本文基于40年(1980—2019年)数据发现, 1980年以来, 地方财政支出周期失衡长期存在, 积极财政政策和财政集权体制往往会强化地方财政支出周期失衡。

① 具体的度量方式在后文中详细列出。

② 有学者研究了走出财政政策顺周期的国际经验^[12, 18]。例如, 智利率先发起的结构性预算、亚美尼亚的支出上限的三年滚动预算框架, 世界银行^[12]推荐的财政委员会制度(已有22个国家建立)和透明全面的财政框架。

二、理论分析与研究假设

中央与地方的财政分配关系决定了地方政府财政行为,中央与地方的税收分成关系对地方政府财政行为有决定性影响。因为地方政府承担了85%的一般公共预算支出,是财政政策的执行者,也是政府体系中经济发展的直接推动者。^①许多文献都强调财政分权(分税制、财政纵向失衡)影响地方政府财政行为(如征管方面的征管努力,税收规模和支出方面的结构、效率、周期性等),并分析财政纵向失衡对地方政府行为的影响。例如,吕冰洋等^[21]认为,税收分成比例改变会导致下级政府税收行为变化。谢贞发等^[22]认为,税收分成会影响地方政府土地配置行为。储德银等^[3]认为,财政纵向失衡会影响地方税收征管努力。李永友和张帆^[5]认为,在1995年《预算法》的约束下,财政纵向失衡会影响地方政府举债行为。贾俊雪等^[7]认为,财政纵向失衡影响了地方政府的土地出让行为。

从目前学者们的研究结论来看,财政纵向失衡对地方财政周期的影响方向并不确定。如果财政纵向失衡不断加重,可能会加大地方财政周期失衡,因为地方财政使用的大量资金并不掌握在地方政府手中,实质上影响了地方政府周期性配置财力的能力,此时财政纵向失衡会加重地方财政支出周期失衡;如果财政纵向失衡趋于稳定,那么,尽管财政纵向失衡会给地方财政支出周期失衡带来不利影响,也可能存在某种中介机制来缓和这种不利影响,甚至可能完全扭转财政纵向失衡对地方财政支出周期的不利影响。

从中国财政制度长期演进的历程来看,改革开放以来,中国财政制度大体经历了包干制和分税制两个阶段。从1980年以来各省份财政纵向失衡水平的均值可以看出,在分税制改革之前,财政纵向失衡总体上处在较低水平,但在分税制改革之后财政纵向失衡水平迅速增加。最明显的跳跃发生在分税制改革当年。1993年的财政纵向失衡水平为2.3%,到1994年分税制改革当年财政纵向失衡水平大幅度增加到52.4%。财政纵向失衡的过快增长,深刻影响了地方政府配置地方财力的方式。2002年的所得税分享改革加重了中央财政集权,2015年以后的服务业营改增、全面深化增值税改革等都导致财政纵向失衡加剧。因此,本文认为,财政纵向失衡会直接加剧地方财政支出周期失衡。

基于上述分析,本文提出如下假设:

假设1: 财政纵向失衡加剧地方财政支出周期失衡。

学术界普遍认为,对于财政政策而言,财政收入(特别是税收收入)往往内生于产出,财政收入周期与产出正相关,无论采用消费税税基,还是所得税税基,财政收入与产出都具有内在正相关性。财政支出具有较强的外生性,其可以与债务政策结合成为周期性财政政策和逆周期调控的核心。但是,在现实中,财政支出周期与产出周期的相关性并不确定,体现在以下两个方面:一方面,财政支出可以在年度预算平衡机制下从财政收入周期正向传导到产出周期,二者具有正相关关系;另一方面,地方政府可以通过相应的跨年度预算设计,使财政支出周期与产出周期负相关。基于此,预算制度就成了财政收入能否发挥作用的关键。

从中国预算制度发展演进的历程来看,长期以来,地方政府执行年度预算平衡机制,而在1995年《预算法》实施后,年度预算平衡机制的要求更严,因为1995年《预算法》明确了地方收支平衡的专门条款。由于缺乏中长期预算和中期财政计划等跨年度周期分配制度设计,地方财政支出可能具有与财政收入相同的顺周期特征。1995年《预算法》规定地方财政要维持年度平衡,

^① 2000—2019年地方财政支出占比的算术平均数是80%,2010—2019年地方财政支出占比的算术平均数是85%。

必然会将财政收入顺周期传导到财政支出层面。

因此,财政收入内生于产出,财政收入究竟会加重财政支出周期失衡,还是缓解财政支出周期失衡,取决于财政收入能否重要发挥作用,1995年《预算法》的实施明确了年度预算平衡机制的要求。基于上述分析,本文提出如下假设:

假设2: 财政收入周期是财政纵向失衡与地方财政支出周期失衡的传导机制。

三、研究设计

(一) 变量选取

1. 被解释变量

本文被解释变量为地方财政支出周期分量(LFSC)对产出周期分量(GDPC)的响应。本文进行如下测算:首先,测算财政收入周期分量(LFRC)、财政支出周期分量(LFSC)和产出周期分量(GDPC)。其次,通过回归分析得出产出周期分量对财政支出周期分量的系数,对各年度各地方财政收支和产出用价格指数平减得到实际变量,基期是1980年。最后,采用HP滤波法,将价格平减得到的实际变量取自然对数,参考Rodden和Wibbels^[23]的做法,在Stata中将平滑参数设定为6.250。

2. 解释变量

本文的解释变量为财政纵向失衡(VFI)。公式如下:

$$VFI = 1 - \frac{\text{财政收入分权}}{\text{财政支出分权}} \times (1 - \text{财政收支缺口率}) \quad (1)$$

其中,VFI为财政纵向失衡。^①财政收入分权用地方政府一般公共预算收入/(地方一般公共预算总收入+中央一般公共预算收入)计算,财政支出分权用地方政府一般公共预算支出/(地方一般公共预算总支出+中央一般公共预算支出)计算,财政收支缺口率用(全国一般公共预算支出—一般公共预算收入)/全国一般公共预算支出计算。

相对于单独采用财政支出和财政收入指标而言,财政纵向失衡涵盖财政收入分权和财政支出分权,可以更准确地衡量财政纵向分配关系。如果经财政收支缺口率调整后的地方财政收入分权依然小于财政支出分权,则 $VFI > 0$,定义地方财政层面存在财政纵向失衡。

3. 控制变量

本文选取如下控制变量:(1)人均产出(PGDP)。用地方政府单位人口的实际产出计算。(2)政府规模(GSIZ),用政府消费占最终消费的比重计算。(3)对外开放(OPEN),用各省份进出口总额(按经营单位所在地统计)与GDP的比值计算。对外开放会影响财政收支规模^[24],增加地方财政顺周期性,降低财政政策波动程度。为控制财政体制改革和财政政策重大事件的影响,本文选取如下虚拟变量(DUM):1994年分税制改革(yr1994)、1998年亚洲金融危机(yr1998)、2002年所得税分享改革(yr2002)、2008年“四万亿”投资计划(yr2008)和2013年中国经济新常态(yr2013)。

(二) 数据说明及来源

考虑到新冠疫情的影响,本文以1980—2019年财政收入和财政支出数据为研究样本,用居民消费价格指数计算实际变量的价格指数。在《新中国60年统计资料汇编》中,23个省份公布的居民消费价格指数涵盖了整个研究期间,内蒙古、浙江、安徽、江西、广东和四川等6个省份的居民

^① 根据李永友和张帆^[6]的测算,2000—2015年不同财政纵向失衡指标相关性在0.940—0.980之间。

消费价格指数从1984年开始公布, 辽宁于1985年开始公布。对于1980年以前没有的, 设定居民消费价格指数恒为1。^①为了保持数据的完整性, 基准回归分析包括30个省份(不包括西藏), 稳健性检验部分增加了西藏数据。^②经过上述处理过程, 最终得到观测值1 154个。产出、人口和财政数据来自《新中国60年统计资料汇编》和Wind数据库。

(三) 模型设计

传统方法是直接估计地方财政支出周期分量对财政纵向失衡的影响。这种方法存在两个问题: 其一, 忽视了财政收入周期对财政支出周期的可能影响; 其二, 混淆了财政纵向失衡对财政支出周期的直接影响和间接影响, 因为二者可能会在方向上完全相反。因此, 本文采用更加明确的面板联立方程组进行实证分析, 如下:

$$\begin{cases} \text{FSC}_{it} = C_1 + \alpha_1 \text{VFI}_{it} + \alpha_2 \text{LFRC}_{it} + \alpha_3 \text{LFSC}_{i,t-1} + \alpha_4 \text{DUM}_{it} + \alpha_5 \text{PGDP}_{it} + \varepsilon_{1t} \\ \text{LFRC}_{it} = C_2 + \beta_1 \text{VFI}_{it} + \beta_2 \text{GDPC}_{it} + \beta_3 \text{GSIZ}_{it} + \beta_4 \text{OPEN}_{it} + \varepsilon_{2t} \end{cases} \quad (2)$$

其中, LFSC表示地方财政支出周期分量, VFI表示财政纵向失衡, LFRC表示财政收入周期分量, DUM表示虚拟变量, PGDP、GSIZ和OPEN表示控制变量, i 表示地区, t 表示时间。式(2)的面板联立方程组把财政收入周期对地方财政支出周期的影响包含在内, 也分析了财政纵向失衡对财政收入周期和财政支出周期失衡的不同影响。本文主要关注系数 α_1 。

(四) 内生性讨论

第一, 中央与地方财政分配关系(财政体制)具有一定的内生性。在中央具有高度财政权威的国家, 财政收支权力的划分基本不受地方政府影响。可能存在从地方财政行为到财政纵向分配和纵向失衡的反馈机制, 因为理论上中央和地方政府在国家层面上作为一个整体存在, 二者之间存在明显的机制性互动^[5]。从财政体制改革来看, 1994年分税制改革, 增值税基数和年增额分享比例发生变化, 中央财政出现明显的集权倾向。1994年以后, 中央财政集权不断加强, 地方政府财权与事权严重不匹配。在现有财政体制下, 虽然地方政府不能直接控制工业和服务业的增值税税率和营业税税率(2016年以前), 但是其可以通过土地政策和招商引资影响本地税基和不同税种收入及其结构, 这是包容性财政体制的体现^[25]。因此, 在中国的财政制度下, 财政纵向失衡的内生性几乎不存在。

第二, 考虑到地方财政支出周期只是地方财政支出的经过HP滤波处理后的周期分量部分, 属于地方财政行为的二阶变量, 财政纵向失衡对其的影响微不足道。地方政府视分税制和纵向财政分配为给定的条件, 在此基础上通过地方财政行为形成地方财政支出周期, 在经济机制中并不需要过多控制财政纵向失衡的内生性。

第三, 为了增加对内生性的控制, 考虑到财政支出的连贯性和中国财政体制的渐进式改革模式, 每个地区财政支出可能存在时间序列相关, 这会使当期财政支出受到上一期财政支出的影响, 本文加入了财政支出周期分量的滞后项(L. LFSC)。在估计中采用面板联立方程组来控制内生性, 这允许不同方程中内外生变量转化^[8]。面板联立方程组的系统估计法能够弥补单方程估计时忽略各方程之间以及各方程扰动项之间的联系的缺陷, 从而提高整体估计效果。如果式(2)的解释变量具有内生性, 采取三阶段最小二乘法(3SLS)估计可以比两阶段最小二乘法(2SLS)更好地消除模型内生性, 还能解决两个扰动项之间可能存在的相关性, 提高面板联立方程组估计的有效性。本文采用三阶段最小二乘法(3SLS)并汇报了控制内生性效果更好的迭代(3SLS迭代)估计结果。具体结果如表1和表2所示。从回归结果来看, 内生性的影响很小。

① 20世纪80年代, 各省份城市部门的居民消费价格指数与全国数据非常接近。

② 海南的统计数据是后期修正的, 1988年前后, 数据本身并没有出现明显跳跃, 没有删除海南的数据。

四、实证结果与分析

(一) 回归结果及分析

运用面板联立方程组实证检验纵向财政失衡对地方财政支出周期失衡产生的影响及财政收入周期在二者之间的传导机制,回归结果如表1所示。由表1可知:

第一,财政纵向失衡(VFI)与地方财政支出周期分量(LFSC)的系数为0.011,且在1%水平下显著,即财政纵向失衡每增加1个单位,地方财政支出周期分量增加0.011个单位。这说明财政纵向失衡扩大了地方财政支出周期的波动。因此,财政纵向失衡加剧了地方财政支出周期失衡,假设1得到初步验证。滞后一期地方财政支出周期分量(L.LFSC)与地方财政支出周期分量(LFSC)的系数为0.124,且在1%水平下显著,即滞后一期财政支出周期分量(L.LFSC)每增加1个单位,地方财政支出周期分量(LFSC)增加0.124个单位。这说明地方财政支出周期分量之间存在显著正反馈。从经济周期视角看,这是因为地方财政支出多用于刚性支出(投资、项目支出的连续性),难以及时灵活调整。虚拟变量的回归结果表明:1994年分税制改革(yr1994)、2002年所得税分享改革(yr2002)和2008年“四万亿”投资计划(yr2008)与地方财政支出周期失衡的系数均在10%或5%水平下显著为正。1998年亚洲金融危机(yr1998)和2013年中国经济新常态(yr2013)与地方财政支出周期失衡的系数不显著。这说明1994年和2002年两次大的财政集权改革显著加剧地方财政支出周期失衡,2008年“四万亿”投资计划同样显著加剧地方财政支出周期失衡。1998年亚洲金融危机对地方财政支出周期的影响没有2008年积极财政政策的影响显著。

第二,财政收入周期分量(LFRC)与地方财政支出周期分量(LFSC)的系数为0.572($\alpha_2 > 0$),且在1%水平下显著,即财政收入周期分量每增加1个单位,地方财政支出周期分量增加0.572个单位。这说明财政收入的增加会带来财政支出的增加,对于财政宏观调控机制而言,财政收入的超常规增加会带来财政政策的扩张。这意味着周期性财政政策用于逆周期财力分配的机制失效,财政收入顺周期对财政支出顺周期影响很大,也意味着在地方财政层面上起作用的是平衡预算机制。这一点恰恰是已有研究忽略的。产出周期分量(GDPC)与财政收入周期分量(LFRC)的系数为0.910($\beta_2 > 0$),且在1%水平下显著,即产出每高于潜在产出1个单位,财政收入周期分量增加0.910个单位,控制内生性后该系数略有增大。这表明中国具有较高的财政收入弹性,也说明经济发展带来地方财政收入顺周期。控制变量的回归结果表明:人均产出(PGDP)与财政支出周期分量的系数不显著,这说明人均产出的影响可以忽略。政府规模(GSIZ)与财政收入周期分量(LFRC)的系数为0.076,且在5%水平下显著,这意味着政府规模越大,财政收入波动越大。对外开放(OPEN)与财政收入周期分量(LFRC)的系数不显著,这说明对外开放对地方财政收入周期分量没有显著的影响,与强调国际市场的“外部融资环境说”形成了鲜明的对比。^①

综合以上两点,以财政收入周期为中介机制,地方财政支出周期分量对产出周期分量的响应为正($\alpha_2 \times \beta_2 > 0$)。因此,假设2得到初步验证。这进一步印证了财政纵向失衡加剧地方财政支出周期失衡,与凯恩斯主义设计的逆周期支出调控方向完全相反,地方财政层面存在财政支出周期失衡。特别是在控制内生性后,地方财政支出周期分量对产出周期分量的正向响应程度显著增加。考虑到全国财政支出中有80%以上是通过地方财政实现的,那么,全国财政支出也基本处于周期失衡状态。这与Alesina等^[28]的研究结论一致。

① 方红生^[26]与Hansen^[27]主要强调国内政治和国际金融两种因素,对国内政治因素的解释是“贪婪效应说”,对国际金融因素的解释是“屋漏偏逢连夜雨”效应。

表1 财政纵向失衡与地方财政支出周期失衡：1980—2019年

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	OLS		3SLS		3SLS迭代	
	LFSC	LFRC	LFSC	LFRC	LFSC	LFRC
VFI	0.009*** (0.002)	-0.012*** (0.003)	0.011** (0.002)	-0.011*** (0.003)	0.011*** (0.002)	-0.011*** (0.003)
LFRC	0.324*** (0.017)		0.569*** (0.049)		0.572*** (0.050)	
L. LFSC	0.151*** (0.025)		0.120*** (0.026)		0.124*** (0.025)	
PGDP	0.003* (0.001)		0.001 (0.001)		0.001 (0.001)	
yr1994	0.039*** (0.010)		0.045*** (0.014)		0.029** (0.015)	
yr1998	-0.009 (0.009)		-0.012 (0.009)		-0.011 (0.009)	
yr2002	0.044*** (0.009)		0.049*** (0.009)		0.050*** (0.009)	
yr2008	0.041*** (0.009)		0.048*** (0.009)		0.047*** (0.009)	
yr2013	-0.012 (0.009)		-0.013 (0.009)		-0.012 (0.009)	
GDPC		0.902*** (0.076)		0.908*** (0.076)		0.910*** (0.075)
GSIZ		0.100*** (0.040)		0.081** (0.034)		0.076** (0.033)
OPEN		-0.010 (0.006)		-0.005 (0.006)		-0.040 (0.005)
常数项	-0.025** (0.010)	-0.019** (0.009)	-0.018* (0.011)	-0.016* (0.008)	-0.016 (0.011)	-0.015* (0.008)
观测值	1 154	1 154	1 154	1 154	1 154	1 154
R ²	0.313	0.121	0.167	0.121	0.147	0.120

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平下显著，括号内是标准误。下表同。

(二) 1995年《预算法》的影响

1995年《预算法》在很大程度上约束了地方政府（预算内）财政行为，特别是通过强化地方年度预算平衡机制来影响财政收入顺周期波动对地方财政支出的冲击。从1995年和2015年《预算法》实施前后财政纵向失衡情况可以看出：相对于1995年《预算法》的实施对财政纵向失衡的巨大影响，2015年《预算法》只是把财政纵向失衡从2010—2014年的60.41%提高到2015—2019年的63.47%。分税制改革后，1995—2019年，财政纵向失衡基本稳定，1995年《预算法》确实强化了地方财政年度收支平衡，可能通过财政收入这个传导机制加剧地方财政支出周期失衡。^①

(三) 分税制影响的回归结果及分析

经过分税制改革后，中国30个省份的财政纵向失衡水平从1990—1994年的19.49%，大幅增加到1995—1999年的53.34%，两个阶段财政纵向失衡水平大幅增加。可见，1994年开始的分税制

^① 《预算法》的影响结果未在正文中列出，留存备索。

改革加剧了财政纵向失衡。为准确分析分税制改革后的地方财力跨期配置及其受财政纵向失衡的影响,本文用1995—2019年数据重新进行估计,结果如表2所示。由表2可知:分税制改革后,财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响几乎翻倍(0.011→0.020)。与此同时,财政纵向失衡对财政收入周期的抑制作用也增强7倍左右(-0.011→-0.078)。这意味着尽管分税制后财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响方向相同,但通过财政收入周期传导机制产生的影响增加得更多。财政收入周期分量(LFRC)对产出周期分量(GDPC)的正向响应依然存在,但程度下降了约30%(0.910→0.650)。地方财政支出周期分量的时间序列正反馈加强了约50%(0.124→0.189)。控制变量的回归结果表明:政府规模(GSIZ)的影响没有变化;人均产出(PGDP)与财政支出周期分量(LFSC)的系数从不显著到显著,系数绝对值有所增加(0.001→0.005);对外开放(OPEN)与财政收入周期分量(LFRC)的系数也由不显著变为显著,系数绝对值也有所增加(-0.040→-0.041)。这说明人均产出依然显著扩大财政收入周期,但对外开放转向显著抑制财政收入周期,这是分税制后地方财政支出周期失衡中的明显变化。基于此,假设2得到验证。

表2 分税制的影响:1995—2019年

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	OLS		3SLS		3SLS迭代	
	LFSC	LFRC	LFSC	LFRC	LFSC	LFRC
VFI	0.019*** (0.006)	-0.079*** (0.012)	0.020*** (0.006)	-0.078*** (0.012)	0.020*** (0.006)	-0.078*** (0.012)
LFRC	0.426*** (0.027)		0.455*** (0.069)		0.455*** (0.069)	
L. LFSC	0.191*** (0.031)		0.189*** (0.031)		0.189*** (0.031)	
PGDP	0.005*** (0.002)		0.005*** (0.002)		0.005*** (0.002)	
yr1998	-0.005 (0.006)		-0.005 (0.006)		-0.005 (0.006)	
yr2002	0.046*** (0.007)		0.046*** (0.007)		0.046*** (0.006)	
yr2008	0.047*** (0.006)		0.048*** (0.007)		0.048*** (0.007)	
yr2013	-0.014** (0.006)		-0.014** (0.006)		-0.014*** (0.006)	
GDPC		0.650*** (0.060)		0.654*** (0.060)		0.650*** (0.060)
GSIZ		0.063** (0.028)		0.061** (0.028)		0.061** (0.029)
OPEN		-0.042*** (0.008)		-0.041** (0.008)		-0.041*** (0.008)
常数项	-0.057*** (0.016)	0.045*** (0.010)	-0.057** (0.016)	0.045*** (0.010)	-0.057*** (0.016)	0.045*** (0.010)
观测值	720	720	720	720	720	720
R ²	0.374	0.190	0.373	0.190	0.373	0.190

(四) 稳健性检验^①

为了增强研究结果的稳健性和可靠性, 本文从增加样本数量和更换解释变量的衡量方式两个方面开展稳健性检验。

1. 增加样本数量

本文将30个省份的样本数据扩展到31个省份(补充西藏数据)重新进行回归, 运用面板联立方程组进行回归的结果表明: 财政收入周期分量对财政支出周期分量的影响更大, 这表明来自财政收入机制的传导效应更强。财政纵向失衡水平的提高, 依然会显著加剧地方财政支出周期失衡, 系数略有缩小; 对财政收入周期分量的影响则明显加大。政府规模和对外开放的影响不显著, 说明地方政府财政支出周期失衡并没有受到外部环境的太大影响。2022年所得税分享改革(yr2002)和2008年“四万亿”投资计划(yr2008)都显著强化了地方财政支出周期失衡。这说明研究结果具有稳健性。

2. 更换解释变量的衡量方式

本文借鉴朱恒鹏^[29]、陶然和刘明兴^[30]、陈硕和高琳^[31]与谢贞发等^[32]的做法, 用地方财政自给率衡量解释变量, 地方财政自给率用省级一般公共收入/省级一般公共支出计算。采用31个省份数据的回归结果表明: 财政纵向失衡对地方财政支出周期分量(LFSC)和财政收入周期分量(LFRC)的影响方向依然相反, 这说明财政自给率的提高有助于减少地方财政支出周期失衡, 但倾向于扩大财政收入顺周期程度。财政收入周期分量的系数在1%水平下显著为正, 滞后一期地方财政支出周期分量(L.LFSC)与地方财政支出周期分量的系数显著为正。人均产出、政府规模和对外开放的影响没有变化。这再次证明前文研究结果具有稳健性。

(五) 传导效应分析

面板联立方程组的优点是可以将财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响机制分解为直接效应和间接效应。本文将表1和表2的回归结果标准化,^②整个时期(1980—2019年)和分税制改革后(1995—2019年)的效应分解结果如表3所示。由表3可知, 财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的直接效应(财政纵向失衡→地方财政支出周期分量)在1980—2019年为0.190, 1995年分税制改革后下降到0.110, 下降了42.0%。考虑到财政收入周期分量对地方财政支出周期分量的正向传导(财政收入周期分量→地方财政支出周期分量)减弱(从整个时期的0.890下降到分税制改革后的0.620), 这样借助财政收入周期分量发生的间接效应(财政纵向失衡→财政收入周期分量→地方财政支出周期分量)从-0.110下降到分税制改革后的-0.190。这表明, 尽管分税制改革后财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的直接效应和间接效应方向都没有发生改变, 但因为从财政纵向失衡到地方财政支出周期失衡的直接效应减弱和间接效应增强, 导致财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响方向(总效应)发生了根本性改变。从1980—2019年的扩大地方财政支出周期失衡(0.080)转向分税制改革后(1995—2019年)的抑制地方财政支出周期失衡(-0.084)。与整个时期(1980—2019年)相比, 分税制改革通过财政收入周期影响地方财政支出周期失衡的间接效应明显强化, 并支配了财政纵向失衡对地方财政周期失衡影响的直接效应。按照前文分析, 总体效应的转变很大程度上是因为这个时期的财政纵向失衡水平比较稳定, 导致间接效应超过了直接效应。这也是假设1的特殊情况。这说明只采用分税制改革后的数据研究财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响, 并不足以估计分税制带来的全部影响。

① 稳健性检验结果未在正文中列出, 留存备索。

② 标准化结果未在正文中列出, 留存备索。

表3 传导机制识别和效应分解：两个时期对比

传导机制识别		传导效应分解				
机制识别	传导机制	效应系数	1980—2019年		1995—2019年	
			测算值	总效应	测算值	总效应
直接效应	财政收入周期分量→地方财政支出周期分量	α_2	0.890	0.080	0.620	-0.084
直接效应	财政纵向失衡→地方财政支出周期分量	α_1	0.190		0.110	
间接效应	财政纵向失衡→财政收入周期分量→地方财政支出周期分量	$\alpha_2 \times \beta_1$	-0.110		-0.190	

注：依据表1和表2测算得出，总效应系数为 $\alpha_1 + \alpha_2 \times \beta_1$ 。

五、结论与建议

(一) 结论

在倡导财政政策加大逆周期和跨周期调控力度的背景下，本文采用1980—2019年数据，在制度分析和事实梳理的基础上，运用面板联立方程组探讨了财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响及财政收入周期在二者之间的传导机制。研究结果表明：

第一，地方财政支出周期失衡现象长期存在，财政纵向失衡明显加剧了地方财政支出周期失衡，财政收入周期向地方财政支出周期失衡的正向传导效应显著。以企业为主要纳税人的税制结构和财政收入顺周期对地方财政支出周期失衡产生了巨大的影响。滞后一期财政支出周期分量对当期财政支出周期分量具有显著的正向影响，这表明地方财政支出周期失衡具有自我强化的特征。人均产出和对外开放对地方财政支出周期失衡没有显著影响，但政府规模会显著加剧地方财政周期失衡。

第二，分税制改革后，财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的直接效应和间接效应方向没有变化，但财政收入周期在财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡的影响之间产生间接效应，改变了财政纵向失衡对地方财政支出周期失衡影响的直接效应，导致总效应的方向发生了根本性扭转，从总体上由扩大地方财政支出周期失衡转向抑制地方财政支出周期失衡。相对于基准回归，人均产出和对外开放对地方财政支出周期失衡影响的显著性和系数值都发生了显著改变，政府规模对地方财政周期失衡的影响没有变化。

(二) 建议

减少地方财政支出周期失衡、强化宏观政策逆周期和跨周期调节，是国家治理体系和治理能力现代化的重要目标。基于上述研究结论，本文提出如下建议：

第一，政府应适当降低财政支出分权、提高财政收入分权，改善财政纵向失衡不断加剧的状况。财政支出分权和财政收入分权的调整要统一协调，发挥二者的协同作用。

第二，进一步深化财税体制改革，健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系。用跨年度预算平衡机制代替传统年度预算平衡机制，减少财政收入周期向地方财政支出周期的顺周期传导，发挥财政政策对经济高质量发展的促进作用。

第三，优化地方财政周期性调整方案，进一步降低地方财政支出周期失衡。地方政府可以运用金融手段弥补财政政策的不足，促进金融政策和财政政策的协调。

参考文献：

- [1] 付敏杰. 财政政策稳增长的跨周期和逆周期视角[J]. 税务研究, 2022(9): 28-33.

- [2] 左翔,殷醒民,潘孝挺. 财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗? 以河南省减免农业税为例[J]. 经济学(季刊), 2011, 10(4): 1349-1374.
- [3] 储德银,邵娇,迟淑娴. 财政体制失衡抑制了地方政府税收努力吗?[J]. 经济研究, 2019, 54(10): 41-56.
- [4] JIA J X, LIU Y Z, JORGE V M, et al. Vertical fiscal imbalance and local fiscal indiscipline: empirical evidence from China[J]. European journal of political economy, 2021, 68: 101992.
- [5] 李永友,张帆. 垂直财政不平衡的形成机制与激励效应[J]. 管理世界, 2019, 35(7): 43-59.
- [6] 杜彤伟,张屹山,杨成荣. 财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性[J]. 财贸经济, 2019, 40(11): 5-19.
- [7] 贾俊雪,张超,秦聪,等. 纵向财政失衡、政治晋升与土地财政[J]. 中国软科学, 2016(9): 144-155.
- [8] 储德银,迟淑娴. 财政纵向失衡对地方经济增长的非线性影响及其转换特征[J]. 经济研究, 2020, 55(11): 50-66.
- [9] 林春,孙英杰. 纵向财政失衡、地方政府行为与经济波动[J]. 经济学家, 2019(9): 44-53.
- [10] 鲁建坤,李永友. 超越财税问题: 从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡[J]. 社会学研究, 2018, 33(2): 62-87.
- [11] 储德银,费昌盛. 财政纵向失衡、转移支付与地方政府治理[J]. 财贸经济, 2021, 42(2): 51-66.
- [12] 世界银行. 2014年世界发展报告: 风险与机会——管理风险, 促进发展[R]. 北京: 清华大学出版社, 2018: 23.
- [13] FRANKEL A J, VEGA A C, VULETIN G. On graduation from fiscal procyclicality [J]. Journal of development economics, 2013, 100(1): 32-47.
- [14] 方红生,张军. 中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为[J]. 经济研究, 2009, 44(12): 4-16.
- [15] 贾俊雪,郭庆旺,赵旭杰. 地方政府支出行为的周期性特征及其制度根源[J]. 管理世界, 2012(2): 7-18.
- [16] 石绍宾,尹振东,汤玉刚. 财政分权、融资约束与税收政策周期性[J]. 经济研究, 2019, 54(9): 90-105.
- [17] 王立勇,袁子乾,纪尧. 贸易开放与财政政策波动性[J]. 经济研究, 2021, 56(2): 89-105.
- [18] ABBOTT A, JONES P. Intergovernmental transfers and procyclical public spending [J]. Economics letters, 2012, 115(3): 447-451.
- [19] 孙琳,王姝黛. 中期支出框架与走出“顺周期陷阱”——基于88个国家的数据分析[J]. 中国工业经济, 2019(11): 5-23.
- [20] FRANKEL A J. A solution to fiscal procyclicality: the structural budget institutions pioneered by Chile [C]// SESPEDE L F, GALI J. Fiscal policy and macroeconomic performance. Santiago: Central Bank of Chile, 2013: 323-391.
- [21] 吕冰洋,马光荣,毛捷. 分税与税率: 从政府到企业[J]. 经济研究, 2016, 51(7): 13-28.
- [22] 谢贞发,朱恺容,李培. 税收分成、财政激励与城市土地配置[J]. 经济研究, 2019, 54(10): 57-73.
- [23] RODDEN J, WIBBELS E. Fiscal decentralization and the business cycle: an empirical study of seven federations[J]. Economics and politics, 2010, 22(1): 37-67.
- [24] 马骏,温明月. 税收、租金与治理: 理论与检验[J]. 社会学研究, 2012, 27(2): 86-108.
- [25] 付敏杰,张平,袁富华. 工业化和城市化进程中的财税体制演进: 事实、逻辑和政策选择[J]. 经济研究, 2017, 52(12): 29-45.
- [26] 方红生. 顺周期性财政政策研究进展[J]. 经济学动态, 2009(1): 105-108.
- [27] HANSEN D. The effectiveness of fiscal institutions: international financial flogging or domestic constraint? [J]. European journal of political economy, 2020, 63: 101879.
- [28] ALESINA A, TABELLINI G, CAMPANTE R F. Why is fiscal policy often procyclical? [J]. Journal of the European economic association, 2008, 6(5): 1006-1036.
- [29] 朱恒鹏. 地区间竞争、财政自给率和公有制企业民营化[J]. 经济研究, 2004(10): 24-34.
- [30] 陶然,刘明兴. 中国城乡收入差距, 地方政府开支及财政自主[J]. 世界经济文汇, 2007(2): 1-21.
- [31] 陈硕,高琳. 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估[J]. 管理世界, 2012(6): 43-59.
- [32] 谢贞发,朱恺容,李培. 税收分成、财政激励与城市土地配置[J]. 经济研究, 2019, 54(10): 57-73.

Fiscal Vertical Imbalance With Local Fiscal Expenditure Cycle Imbalance

FU Min-jie^{1, 2}

(1. Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China;

2. School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Summary: Cross-cycle and counter-cycle regulation is an important part of scientific fiscal policies, and the 14th Five-Year Plan and the central economic work conferences in the past three years have clearly proposed to strengthen cross-cycle and counter-cycle regulation. From the macroeconomic perspective, fiscal policies exhibit the feature of cyclical balance and the function of counter-cyclical adjustment from their initial design, but recent studies show that this is not always the case, with many countries' fiscal expenditures remaining in a pro-cyclical state for a long time. Pro-cyclical fiscal policies imply social welfare losses, because fiscal expenditures under a pro-cyclical fiscal policy are not navigating economic fluctuations, but increasing output fluctuations. Pro-cyclical fiscal expenditures mean that macro policies are not conducive to helping individuals without independent risk management abilities get rid of personal risk, and hinder consumers from optimizing their own consumption over time.

Based on the institutional analysis and fact comb, this paper uses the data from 1980 to 2019 and simultaneous equations to explore the impact of fiscal vertical imbalance on local fiscal expenditure cycle imbalance and the transmission mechanism of fiscal revenue cycle between the two. The empirical results are as follows. Firstly, the VFI of the fiscal system tends to aggravate the cyclical imbalance of local fiscal expenditures. The fiscal revenue cycle is an important channel of the VFI of the fiscal system influencing the cyclical imbalance of fiscal expenditures, but the impacts of VFI on the local fiscal revenue cycle and local fiscal expenditure cycle are in opposite directions. Secondly, after the 1994 Tax Sharing Reform, the cyclical imbalance of fiscal expenditures persists, and the direct and indirect effects of the VFI of the fiscal system on the cyclical imbalance of fiscal expenditures have not changed, but the total effect has shifted from a positive promotion effect to a negative inhibition effect.

The framework and conclusions of this paper provide new perspectives to fully understand the economic impact of the fiscal system on local government finance. It is an important goal of the Chinese government to change the cyclical imbalance of fiscal expenditures and promote counter cyclical fiscal regulation. By appropriately reducing the decentralization of expenditures and increasing the decentralization of revenue, we will change the trend of increasing VFI in the fiscal system. We can reform the traditional annual budget balance mechanism with a cross-year budget balance, reduce the pro-cyclical transmission of fiscal revenue fluctuations to fiscal expenditure fluctuations, and reduce large-scale fiscal stimulus as the "4-Trillion-Yuan" stimulus package. The opening of the debt market for local governments to optimize cyclical adjustments of fiscal resources can play a crucial role in reducing the extent of cyclical imbalance in local fiscal expenditures.

Key words: fiscal vertical imbalance; local fiscal expenditure cycle imbalance; fiscal expenditure; fiscal revenue

(责任编辑: 巴红静)