

财政支出竞争推进了地方高质量发展吗?

毛 晖 刘思敏 甘 军

(中南财经政法大学,武汉 430073)

内容提要:党的十九大报告明确提出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。在向高质量发展阶段转型的历程中,各地方政府的财政支出竞争发挥了怎样的作用?本文运用我国2007年—2017年的省级面板数据,从经济效益、创新能力、民生水平与绿色发展四个维度,运用熵值法构建地方高质量发展的综合性指标,并构建面板Tobit模型,探讨不同类型财政支出竞争对高质量发展的影响效应。研究发现,生产性支出竞争对地方发展质量的改善效果并不显著,而非生产性支出竞争对地方高质量发展具有更明显的推动作用。进一步研究发现,生产性支出竞争和非生产性支出竞争均能显著推动绿色发展,但对其他方面的影响效应则不显著。因此,应完善以高质量发展为导向的干部考核机制,同时积极推动地方政府优化财政支出结构。

关键词:财政支出竞争 高质量发展 生产性财政支出 非生产性财政支出

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)10-0092-11

一、引言

改革开放以来,我国经济创造了总量式“增长奇迹”,地方政府在推动经济增长中发挥了重要作用。从财政视角看,地方政府在财政分权改革中被赋予调配本地财政资源的权力,可支配的财政收入与地方经济增长速度相关,并且中央政府基于当地经济增长的表现对地方官员进行考核(沈坤荣和付文林,2005;乔宝云等,2014)。在财政激励与晋升激励的双重驱动下,地方政府间“为增长而竞争”日趋激烈,这极大地推动了我国经济快速增长。然而,在

财政竞争带来经济红利的同时,经济增长质量与速度呈现出明显的差异性,重复建设、公共事业缺失、环境污染及收入分配不均等问题逐步凸显(王永钦等,2007;陈诗一和陈登科,2018)。这是由于改革后的地方政府在财政支出领域拥有相当的自由裁量权,在锦标赛竞争模式下,理性的官员会考虑晋升压力与同级竞争的约束,倾向于将基础设施等生产性领域建设作为工作重心(傅勇和张晏,2007),造成“重基建、轻民生”的支出结构扭曲。

2017年,党的十九大首次提出“高质量发展”,并指出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发

[收稿日期]2021-08-10

[作者简介]毛晖,财政税务学院教授、博士生导师、经济学博士,研究方向为地方财政、环境财政、财政政策;刘思敏,财政税务学院硕士研究生,研究方向为地方财政、环境财政;甘军,财政税务学院硕士研究生,研究方向为地方财政、环境财政。

[基金项目]教育部人文社会科学研究规划基金“区域环境规制的绿色增长效应研究——基于环境全要素生产率的视角”(19YJAZH062);国家社会科学基金重大项目“政府职能转变的制度红利研究”(项目号:18ZDA113);中央高校基本科研业务费专项资金资助(2722020PY032)。

展阶段。2020年11月,“十四五”规划和2035年远景目标纲要中明确提出,“十四五”时期经济社会发展的指导思想应以推动高质量发展为主题;因此,应“构建新发展格局,切实转变发展方式,推动质量变革、效率变革、动力变革,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展”。可见,坚持高质量发展是贯彻新发展理念的必然选择,是构建新发展格局的题中应有之义。此时,研究财政竞争对地方高质量发展产生的影响,有利于在财政体制层面探求推进高质量发展的作用机制。

本文主要关注以下问题:地方政府的财政支出偏向对高质量发展产生怎样的影响?不同类型的财政支出竞争通过何种机制对高质量发展产生影响?首先从经济效益、创新能力、民生水平和绿色发展四个维度构建地方高质量发展的综合评价体系,然后运用2007年-2017年的省级面板数据,构建面板Tobit回归模型,从财政支出结构的角度,实证考察生产性和非生产性财政支出竞争对地方高质量发展的影响效应,探索促进高质量发展的内在作用机制。

本文可能的学术贡献有:第一,从经济效益、创新能力、民生水平以及绿色发展四个维度,构建评估区域高质量发展的综合性指标,尝试为测度地方发展质量提供更全面的度量指标。第二,从财政支出结构特征的视角,考察不同类型财政支出竞争对地方高质量发展的影响,进而探索地方财政竞争策略产生的效应。第三,分析了财政支出竞争对地方发展质量各个分解指数的影响,有利于深入解读政府竞争影响高质量发展的作用机制,同时为寻求高质量发展的体制路径优化提供些许启示。

二、文献评述与理论机制

(一)高质量发展的内涵与衡量

“高质量发展”是新时代中国经济发展的阶段性特征,由党的十九大报告首次提出。这是根据国际国内环境变化,特别是我国发展条件和发展阶段变化作出的重大判断。随后,关于高质量发展的内涵及测量的研究成为学术界关注的焦点。高质量发

展是指以创新驱动为供给动力,以解决新时代社会主要矛盾为需求目标的经济发展方式,全面体现了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念(金碚,2018)。

立足于高质量发展的内涵,学术界主要采用两类方法对其进行测量:第一类是单要素指标,如劳动生产率、全要素生产率、绿色全要素生产率以及技术效率等(陈诗一和陈登科,2018;刘思明等,2019;黄庆华等,2020;孙畅和黄梓轩,2020);第二类是综合评价指标体系,学者们从各个维度进行构建。例如,李光龙和范贤贤(2019)从经济增长动力、结构和成果三个方面,选用熵值法衡量高质量发展。黄文和张羽瑶(2019)进一步从经济增长的效率、结构、平衡性和可持续性四个维度对高质量发展进行表征。储德银等(2020)以五大发展理念为逻辑主线,采用主成分分析法,从创新、协调、绿色、开放和共享五个维度构建指标体系。

(二)财政竞争与财政支出偏向

财政竞争的内在驱动力来自官员晋升激励,可能使地方财政支出产生一定的结构偏好。改革开放以来,中央对地方官员的考核聚焦于辖区经济发展的相关指标(周黎安,2007)。为了赢得竞争优势,促进本地经济快速增长,地方政府对于不同的财政支出类型表现出不同的偏好特征,社会保障支出、教育支出等非生产性领域建设的前期投入较大,在地方官员有限任期内无法为经济增长提供有力的推动。因此,理性的官员在有限任期内,会权衡不同类型财政支出的投资回报率,往往倾向于投资有利于GDP快速增长的基础设施等生产性领域,且这种偏好程度随着竞争加剧而逐渐提高(徐现祥和王贤彬,2010;Caldeira,2012)。

分权体制也影响着财政竞争的策略选择。分税制改革后,“财权上移、事权下放”,极大地压缩了“低税负”竞争的空间,促使地方政府转向“高支出”竞争模式(李涛和刘思玥,2018)。同时,地方政府面临的财政压力日益加剧,发展辖区经济的动机强烈。由于财政收支规模既定,为更好地促进经济增长,地方政府会权衡不同类型财政支出的成本与收

益。相较于居民而言,资本的跨区流动性更强,地方政府更倾向于通过改善辖区投资环境等来吸引资本,而忽视与居民福利密切相关的民生性服务,因此对社会保障、教育以及医疗等领域的财政支出力度会受到影响,造成“重基建、轻民生”的结构扭曲(Keen 和 Marchand,1997;Qian 和 Roland,1998;吕炜和郑尚植,2012)。

(三)财政支出竞争与地方高质量发展

Tiebout(1956)认为,在要素自由流动的前提下,“用脚投票”机制促使地方政府在税负水平和公共服务之间进行合理配置以竞争资源。由此可见,财政竞争的形式包括税收竞争和财政支出竞争两方面,而本文主要对后者进行探讨。高质量发展虽然是我国进入新时代后提出的发展理念,但是关于财政支出竞争对发展质量的影响研究一直存在。有学者认为,财政竞争可促使地方政府发挥信息优势,充分考虑公众需求,提高财政支出效率,从而推动经济增长(Wilson 和 Gordon,2010;刘江会和王功宇,2017)。但也有学者强调,财政竞争可能导致地方政府行为的扭曲,使中国经济陷入囚徒困境,不利于高质量发展(张宇,2018)。例如,在环境治理层面,随着财政竞争加剧,地方政府为招商引资,会竞相放松环境监管,呈现出“逐底竞争”局面(王敏和胡汉宁,2015;贾俊雪和应世为,2016;张华,2016)。环境治理的外溢性、政府间的经济赶超以及干部任期制,使追求经济增长的短期绩效成为理性选择,为了招商引资而牺牲生态环境也变得无可厚非(Cai et al.,2016;陆凤芝和杨浩昌,2019;李光龙和周云蕾,2019)。而在民生发展层面,为了赢得竞争优势,地方政府“重基建、轻民生”的支出结构偏向,不利于改善民生水平(吕炜和郑尚植,2012)。在科技创新层面,随着新时代背景下中央提出的创新驱动发展战略,地方政府竞争逐渐从传统的“为增长而竞争”演变成“为创新而竞争”(卞元超和白俊红,2017)。由于科技创新的研发周期较长、投入成本较

高以及面临较大的不确定性,财政科技投入成为影响企业创新的重要因素(Szczygielski et al.,2017;吴非等,2017;Acemoglu et al.,2018)。陈志军(2017)、卞元超等(2020)发现,财政科技支出竞争激励了企业创新,从而提升了区域创新绩效。此外,地方政府因财政竞争而实施的策略互动也会导致财政支出结构变化,并对地方高质量发展产生重要影响。李承怡(2019)运用空间杜宾模型发现,相比公共服务支出竞争,公共投资竞争模式对流动性生产要素具有更大的吸引力,更有利于辖区经济发展。王华春和刘清杰(2016)则从官员晋升博弈的视角出发,发现经济性支出竞争短期内能有效地刺激经济增长,但长远而言效应不显著,而社会性支出竞争更有利于经济可持续性发展。

三、研究设计

(一)计量模型构建

在分析财政支出竞争对地方高质量发展的影响时,有必要划分财政支出项目,以考察不同类型财政支出竞争的经济效应。本文将财政支出竞争细分为生产性支出竞争和非生产性支出竞争。基于以往学者的分类(范庆泉等,2015;马光荣等,2019),以及相关财政支出数据的可得性,生产性财政支出包括城乡社区支出、农林水支出、交通运输支出;非生产性财政支出包括科学技术支出、教育支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生与计划生育支出、节能环保支出^①以及社会保障和就业支出。

本文将采用熵值法测度得到的地方高质量发展指数($Economy_i$)作为被解释变量。由于该指标的取值范围为[0,1],属于拦截数据,不符合正态分布的假设,故采用面板 Tobit 回归模型。而固定效应的 Tobit 模型中可能导致估计结果有偏和不一致,故采用随机效应模型进行估计。

此外,在构建地方发展质量模型中,可能因以下两方面导致内生性问题:一是财政支出竞争不仅可以影响高质量发展,地方高质量发展也可能反过来影响财政支出竞争程度的高低,从而形成反向因果关系。所以本文对财政支出竞争变量做滞后一期

①2007年1月1日起实施的《政府收支分类改革方案》首次增设了“211 环境保护”类级科目,以用于政府在环境保护公共服务方面的支出。在2010年以前,该科目被称为环境保护支出;2010年以后,被称为节能环保支出。

处理,以降低内生性偏差。二是在随机干扰项之中,可能存在既影响地方发展质量,又影响财政支出竞争的因素,导致遗漏变量问题。所以在随机效应的面板 Tobit 回归的基础上,本文还加入了省份和年份虚拟变量,同时控制个体效应和时间效应。以此为基础,本文构建财政支出竞争影响地方高质量发展的计量模型:

$$Economy_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Compets_{i,t-1} + \sum \gamma controls_{i,t} + \eta_i + \lambda_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$Economy_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Competf_{i,t-1} + \sum \gamma controls_{i,t} + \eta_i + \lambda_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中, i 表示我国30个省市自治区(不包括西藏、港、澳、台), t 表示各年份。 $Economy_{i,t}$ 为*i*省*t*年的发展质量指数。 $Compets_{i,t-1}$ 、 $Competf_{i,t-1}$ 分别代表生产性财政支出竞争与非生产性财政支出竞争。 $controls_{i,t}$ 为控制变量,包括可能影响高质量发展的其他因素, η_i 和 λ_t 分别表示时间和地区固定效应, $\varepsilon_{i,t}$ 为随机扰动项。

(二)变量定义

1.地方高质量发展的度量

关于高质量发展的测度,早期学者主要采取不同层面的单要素指标进行测度,如全要素生产率。鉴于高质量发展丰富的内涵,近年来学者多采用综合指标法进行度量,其主要差异体现在指标赋权方式的选择,大致分为主观与客观两类赋权方法,主观方法主要为层次分析法,客观赋权方法主要有熵值法(许永兵等,2019)、主成分分析法(詹新宇和崔培培,2016)和因子分析法(张应武和李董林,2017)。其中,熵值法是根据现有客观数据赋予权重,避免了主观赋权带来的偏误以及多指标间的信息交叉,故本文选用熵值法。根据高质量发展的内涵,结合数据的可得性,借鉴现有文献的研究思路(张云云等,2019;马茹等,2019),本文构建了包括经济效益、创新能力、民生水平以及绿色发展4个一级指标、15个二级指标的地方高质量发展综合评价体系,具体如表1所示。

表1 地方高质量发展的综合指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 衡量方式 | 指标方向 |
|------|-----------------------|----------------------|------|
| 经济效益 | 1.财政依存度 | 公共预算收入 /GDP | 正向 |
| | 2.资本效率 | GDP/ 固定资产投资 | 正向 |
| | 3.产业结构 | 第三产业产值 /GDP | 正向 |
| | 4.劳动力效率 | 总产值 / 年平均从业人数 | 正向 |
| | 5.失业率 | 城镇失业登记率 | 负向 |
| 创新能力 | 6.R&D 经费支出 /GDP | 规模以上企业 R&D 经费支出 /GDP | 正向 |
| | 7.技术市场成交额 /GDP | 技术成交总额 /GDP | 正向 |
| | 8.每万人口发明专利授权量 | 专利授权数 / 年末总人口 | 正向 |
| 民生水平 | 9.居民可支配收入 | 以城镇居民可支配收入指代 | 正向 |
| | 10.城镇化率 | 城镇人口 / 总人口 | 正向 |
| | 11.城乡协调性 | 城镇居民可支配收入 / 农村人均纯收入 | 负向 |
| 绿色发展 | 12.建成区绿化覆盖率 | 建成区绿化覆盖率 | 正向 |
| | 13.能源使用效率 | 电力消耗量 /GDP | 负向 |
| | 14.单位 GDP 工业固体废物综合利用量 | 工业固体废物利用量 /GDP | 正向 |
| | 15.单位 GDP 二氧化硫排放量 | 二氧化硫排放量 /GDP | 负向 |

首先,对各单项正负指标进行极差标准化处理,使之落入[0,1]的特定取值范围,以消除数据单位与信息类型的不一致性。

$$\begin{cases} Z_{ij}=(X_{ij}-\min X_{ij})/(\max X_{ij}-\min X_{ij})(X_{ij}>0) \\ Z_{ij}=(\max X_{ij}-X_{ij})/(\max X_{ij}-\min X_{ij})(X_{ij}<0) \end{cases} \quad (3)$$

由于原始数据标准化后存在零值,而熵值法需要将数据进行对数化,本文对数据标准化后的数值正向平移1个单位。

$$Z'_{ij}=Z_{ij}+1 \quad (4)$$

其次,根据平移后的数据,计算第*j*项指标*i*省份指标值的占比(Y_{ij}),进而计算第*j*项指标的熵值(e_j)。对第*j*项指标,熵值越小,指标各值差异越大,代表指标携带的信息越多。

$$Y_{ij}=\frac{Z'_{ij}}{\sum_{i=1}^n Z'_{ij}} \quad (i=1,2,\cdots,n;j=1,2,\cdots,m) \quad (5)$$

$$e_j=-k \sum_{i=1}^n Y_{ij} \ln(Y_{ij}) \quad (6)$$

其中, $k=1/\ln(n)$, n =总省份数×总年份数。然后,利用各指标的差异系数: $E_j=1-e_j$,得到各指标的权重(W_j),随后采用加权平均法,分别计算出*i*省份经济效益、创新能力、民生水平及绿色发展4个维度的单项指数(U_i)。

$$W_j=\frac{E_j}{\sum_{j=1}^m E_j} \quad (j=1,2,\cdots,m) \quad (7)$$

$$U_i=\sum_{j=1}^m (W_j \times Z_{ij}) \quad (8)$$

最后,借鉴以往研究(辛岭和安晓宁,2019;廖文梅等,2020;裴玮,2020),对上述4个单项指数赋予相同的权重,计算出*i*省份地方发展质量的综合评价价值($Economy_i$)。

$$Economy_i=\frac{1}{4} \sum_{j=1}^4 U_{ij} \quad (9)$$

2. 财政支出竞争的度量

目前有关财政支出竞争的测度方式大体分为以下三种:第一,采用空间计量模型,构建财政支出竞争的指标(郭庆旺和贾俊雪,2009;李涛和刘思珩,2018);第二,采用地方人均财政收支差额偏离度来度量(伍文中,2010);第三,以某地人均财政支出与全国人均财政支出的比值衡量财政支出竞争程度(傅勇和张晏,2007;刘江会和王功宇,2017)。

第一类方法侧重于地方政府空间互动行为特征,探索各地方政府在某一方面是否存在空间互补或空间替代效应。第二类方法考虑了财政收入和人口因素的影响。而本文按照经济性质将财政支出竞争划分为生产性与非生产性支出竞争,重在讨论支出竞争的不同特征对高质量发展的影响。相比较而言,第三类方法既有效度量了财政支出竞争程度,也避免细分支出类型后财政收入的影响,故本文采取这一方法来度量财政支出竞争程度。该比值反映了地方政府通过支出手段参与财政竞争的相对程度,比值越大,表明财政支出竞争越激烈。

3. 其他控制变量

借鉴已有研究(詹新宇和苗真子,2019;杨志安和邱国庆,2019),地方高质量发展可能受到辖区发展特征、经济实力和人口因素等方面的影响。因此,本文选取如下控制变量。

(1) 经济发展水平(LnPGDP)。本文采用人均GDP的对数作为衡量指标。辖区经济发展水平较高,地方政府将有足够的资金去完善基础设施、提高公共服务供给水平等,从而促进高质量发展。

(2) 金融发展水平(Finance)。本文采用金融机构贷款总额与GDP的比值衡量地区的金融发展水平。通常来讲,地方金融行业的良性发展,能较好地满足企业融资需求,减轻其融资约束。这对地方的经济稳定与增长也将产生积极影响。

(3) 人力资本(Edu)。本文选取人均受教育年限来衡量人力资本,将各层次学历按一定教育年限进行折算,设定文盲0年,小学6年,初中9年,高中12年,大专及以上学历16年,然后以各层次的人数乘以各学历年份进行加总,再除以总人数,以此得出人均受教育年限。随着经济发展和社会进步,人力资本对高质量发展发挥着日益重要的积极作用。

(4) 人口密度(LnDen)。本文选取各省年末常住人口与各省面积比值的对数来衡量。该指标代表了人口空间分布格局,它不仅会影响产业结构和区域创新,也会影响地区污染物排放和环境治理水平,进而对地方高质量发展造成影响。

(5) 外贸依存度(Exp)。本文采用各省进出口额

占 GDP 的比重来反映衡量外贸依存度。一般而言,对外开放程度越高,意味着该地区基础设施与投资环境越好,企业引资能力越强,经济竞争优势越大。

(三)数据来源与描述性统计

1.数据来源

考虑数据的可得性,本文选取我国除西藏、台湾、香港和澳门以外的 30 个省份 2007 年-2017 年的面板数据进行实证检验。上述计算财政支出竞争时用到的有关财政支出数据来源于历年《中国财政

年鉴》;测算绿色发展的各指标数据来自于《中国环境统计年鉴》(2012 年及以前)和《中国环境年鉴》(2012 年以后)以及部分省份的统计公报;R&D 经费支出的数据取自于《中国科技统计年鉴》;劳动生产率的数据由各省份的统计年鉴中的相关数据计算而得,对于缺失的数据采用插值法填补。其他指标所涉及的数据则取自历年《中国统计年鉴》《中国人口和就业统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》以及各省份历年统计年鉴。各变量的描述性统计结果如表 2 所示。

表 2 各变量数据描述性统计

| 变量类别 | 变量名称 | 符号 | 样本量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|-------|------------|---------|-----|---------|--------|--------|---------|
| 被解释变量 | 地方高质量发展 | Economy | 330 | 0.3694 | 0.1132 | 0.1681 | 0.7964 |
| 解释变量 | 生产性财政支出竞争 | Compets | 330 | 1.2440 | 0.6496 | 0.5540 | 3.8232 |
| | 非生产性财政支出竞争 | Competf | 330 | 1.1660 | 0.4886 | 0.6387 | 3.5387 |
| 控制变量 | 经济发展水平 | LnPGDP | 330 | 10.5088 | 0.5563 | 8.8414 | 11.7675 |
| | 金融发展水平 | Finance | 330 | 1.2010 | 0.4238 | 0.5329 | 2.5847 |
| | 人力资本 | Edu | 330 | 8.8590 | 0.9608 | 6.7640 | 12.5025 |
| | 人口密度 | LnDen | 330 | 5.4750 | 1.2763 | 2.0368 | 8.3387 |
| | 外贸依存度 | Exp | 330 | 0.0453 | 0.0537 | 0.0025 | 0.2444 |

2.数据描述

为了考察地方高质量发展的变化趋势,本文以 2007 年为基期,假设 2007 年的各项指数为 1,计算出 2007 年-2017 年地方发展质量及其分解指数,结果如图 1 所示。从地方发展质量综合指数来看,我

国近十年来呈现稳步上升的趋势。从各分解指数来看,创新能力增长速度最快^①。在推动经济转型过程中,我国高度重视创新驱动对现代经济体系建设的战略作用,各级各地政府部门出台一系列创新政策^②,极大地提升了区域创新水平。经济效益在 2015 年以前呈现上升趋势,2015 年以后有所回落。这可能是由于,随着经济下行压力加大,资本边际收益递减,加之政府实施了大规模的减税降费,财政依存度下降^③,从而导致经济效益增速减缓。民生水平保持了稳健前行的态势,这与我国高度重视民生改善、稳步推进基本公共服务均等化密不可分^④。绿色发展水平提升相对缓慢,但也呈现一路上升的局面。

四、实证分析

(一)基准回归结果

为研究财政支出竞争对地方高质量发展的影响,本文根据式(1)和(2)的模型设定,分别对生产性与非生产性支出竞争进行回归分析,结果如表 3 所示。

①根据国家知识产权局发布的《知识产权统计简报》,2007 年到 2017 年,我国的国内有效发明专利拥有量从 9.6 万件,增长到超 100 万件;每万人口发明专利拥有量由 0.6 件,增长至 9.8 件;有效注册商标量从 235.3 万件,增长至 1492 万件,连续 11 年位居世界第一;全国著作权登记量由 13.8 万件,上升到 274.8 万件。

②近十余年来,我国科技创新政策体系不断发展演化。2007 年,党的十七大报告提出建设创新型国家,制定了涵盖财税、金融、人才、政府采购等领域的一系列政策。2012 年,党的十八大提出实施创新驱动发展战略。2016 年,国务院发布《国家创新驱动发展战略纲要》和《“十三五”国家科技创新规划》。2021 年,党的十九大报告提出了深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,完善国家创新体系。

③根据历年《中国统计年鉴》,我国财政依存度(一般公共预算收入/GDP)从 2007 年的 18.99%,上升至 2015 年的 22.10%,而 2016 年、2017 年有所下降,分别为 21.46%、20.87%。

④近十余年来,党中央高度重视推进基本公共服务均等化。2006 年,党的十六届六中全会提出完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化。2007 年,党的十七大报告中明确提出,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。2012 年,党的十八大报告明确提出了基本公共服务均等化总体实现的目标。2017 年,国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》。2021 年,国家发改委印发《国家基本公共服务标准(2021 版)》。

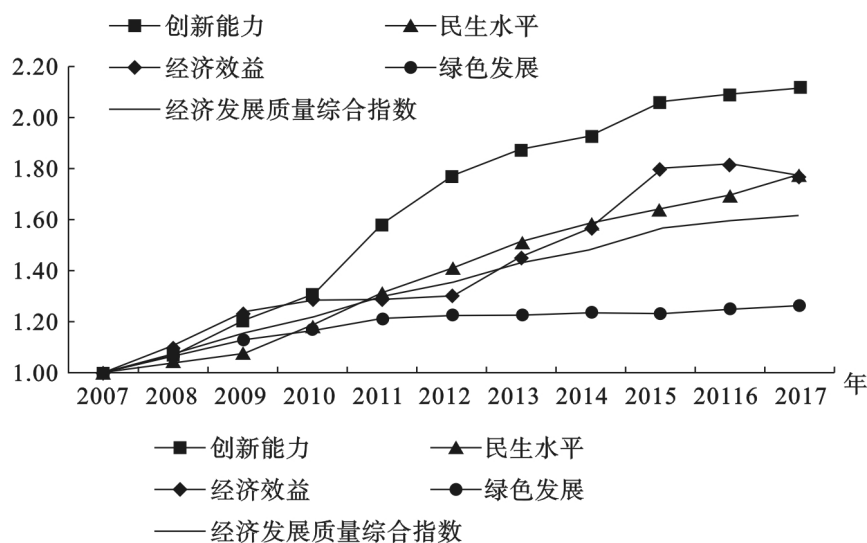


图 1 2007 年 -2017 年地方发展质量及其分解指数的变化趋势

表 3 财政支出竞争对地方高质量发展的回归结果

| 解释变量 | (1) | (2) |
|----------------|---------------------|---------------------|
| L.Compets | -0.0056(0.0048) | - |
| L.Competf | - | 0.0120**(0.0060) |
| LnPGDP | 0.0481*** (0.0140) | 0.0263*(0.0136) |
| Finance | -0.0072(0.0080) | -0.0111(0.0078) |
| Edu | 0.0079(0.0058) | 0.0088(0.0058) |
| LnDen | 0.3306*** (0.0415) | 0.3458*** (0.0408) |
| Exp | -0.1535*(0.0788) | -0.1600** (0.0785) |
| 常数项 | -2.2683*** (0.3518) | -2.1876*** (0.3516) |
| 时间固定效应 | Yes | Yes |
| 个体固定效应 | Yes | Yes |
| 观测值 | 300 | 300 |
| Number of prov | 30 | 30 |

注:(1)由于解释变量财政支出竞争指标做滞后一期处理,所以观测值为 300 个。(2)括号内为标准误,***、** 和 * 分别表示在 1%、5%和 10%的水平上显著,下表同。

实证结果显示,生产性支出竞争的影响系数不显著,而非生产性支出竞争的系数在 5%的水平上显著为正。这意味着前者对地方发展质量并没有产生明显的改善作用,而后者能有效推动地方高质量发展,具体表现为当年非生产性支出竞争程度每提高 1 个单位,下一年地方发展质量显著提升 0.012 个单位。

分析其原因,这可能与不同类型财政支出竞争

的自身特征相关。生产性支出竞争是以经济增速为目标的晋升锦标赛模式下,地方官员为实现经济快速增长、完成 GDP 经济目标而展开的竞争(杨海生等,2010)。在这一竞争模式下,地方官员往往倾向于投资基础设施建设,强调物质资本的形成和积累,注重短期经济目标的实现,难以全面提升地方发展质量。而非生产性支出中,科学技术支出有助于推动区域创新,教育支出能够培育储备优质人

才、促进人力资本积累,医疗卫生与计划生育支出、社会保障和就业支出则有助于改善民生,缩小收入差距,从而推动地方高质量发展。

控制变量方面,经济发展水平(LnPGDP)的系数显著为正,说明高质量发展是以经济增长为基础的转型模式,是经济与社会全面进步的发展模式。新阶段下的高质量发展,并不是忽略经济总量与人均GDP的增加,而是既维持了增长速度的稳定,又能全面提升国民经济的发展模式。

金融发展水平(Finance)的系数不显著,这可能是由于我国金融市场的配置效率还有待提高。目前,我国以间接融资为主的融资结构,已难以满足经济社会的高质量发展需求。今后应提高直接融资比重,优化融资结构。完善的金融体系才能为高质量发展提供有力的金融支持。

人力资本(Edu)的系数不显著,而人口密度(LnDen)对地方高质量发展有显著的正向影响。可见,地方的高质量发展更多地受到人口数量而非人口质量的影响。事实上,在中国城镇化进程中,较高的人口密度能带来集聚优势,推进了经济社会全面发展。另外,也可能是由于人力资本对高质量发展的促进作用,需要更长的时间才能体现出来。

外贸依存度(Exp)的系数显著为负,这应该与近年来我国外贸依存度逐年回落^①,经济发展更多地依托国内市场^②有关。因此,今后应坚持扩大内需,充分利用国内市场优势,畅通国内大循环,以有效推动高质量发展。

(二)进一步分析:地方高质量发展的四个维度

为进一步探讨财政支出竞争对高质量发展不同维度的影响效应,本文分别对地方高质量发展的四个维度进行回归分析。

表4显示,生产性支出竞争显著推动了绿色发展,这可能是因为生产性支出中环境基础设施的投入不断加大,同时带动了清洁产业发展(刘俸奇和张同斌,2020)。而生产性支出竞争对经济效益和民生水平的系数并不显著,原因可能在于生产性支出竞争在加大基础设施投资力度的同时,也带来了重复建设、资金利用效率降低等问题(钱海刚,2009;邓慧慧和赵家玲,2018),从而与支出竞争的正向经济效应相抵消,导致对经济效益和民生水平的影响不显著。此外,生产性支出竞争对创新能力的影响为负,这可能是由于在晋升激励下,偏重基础建设的投资挤占了科研投入,因而不利于提升区域创新能力。

表4 生产性支出竞争对地方高质量发展各分解指标的回归结果

| 模型 | (1) | (2) | (3) | (4) |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 被解释变量 | 经济效益 | 创新能力 | 民生水平 | 绿色发展 |
| L.Compets | -0.0089(0.0081) | -0.0259***(0.0116) | -0.0110(0.0069) | 0.0234***(0.0097) |
| LnPGDP | -0.0073(0.0232) | -0.0621*(0.0334) | 0.1650*** (0.0200) | 0.0967*** (0.0281) |
| Finance | 0.0124(0.0133) | -0.1353*** (0.0191) | 0.0324*** (0.0115) | 0.0618*** (0.0161) |
| Edu | -0.0005(0.0097) | 0.0176(0.0139) | 0.0058(0.0083) | 0.0086(0.0117) |
| LnDen | 0.2271*** (0.0691) | 0.4583*** (0.0993) | 0.1146* (0.0595) | 0.5224*** (0.0835) |
| Exp | -0.3759*** (0.1310) | -0.6368*** (0.1883) | 0.5393*** (0.1128) | -0.1407(0.1584) |
| 常数项 | -0.7216(0.5851) | -1.8377***(0.8411) | -2.1147*** (0.5037) | -4.3992*** (0.7075) |
| 时间固定效应 | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 个体固定效应 | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 观测值 | 300 | 300 | 300 | 300 |
| Number of prov | 30 | 30 | 30 | 30 |

①根据《中国统计年鉴》,我国进出口总额占GDP的比重已经由2008年前的60%以上降至2019年的31.8%。

②据国家统计局统计核算,近年来内需对经济增长的贡献率不断提升,至2018年已达到108.6%。

表5显示,非生产性支出竞争对绿色发展有着显著的推动作用,这可能是因为随着环保问责与考核的力度不断加大,地方政府将环境保护列为工作重心,推动节能环保产业快速发展^①,因而表现出显著的节能减排效应。但非生产性支出竞争对创新能力和民生水平的影响并不显著,这似乎与我们的经济直觉相悖。可能的解释是,上述

结果主要是基于滞后一期的检验,而创新产出、民生投入需要较长时间累积,具有相对滞后效应,短期内产出效益难以显现。此外,非生产性支出竞争对经济效益的影响系数为负,但数值较小,而且在统计上也不如对绿色发展的影响显著,系数为负仍然可能是因为非生产性支出的作用周期较长。

表5 非生产性支出竞争对地方高质量发展各分解指标的回归结果

| 模型 | (1) | (2) | (3) | (4) |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 被解释变量 | 经济效益 | 创新能力 | 民生水平 | 绿色发展 |
| L.Competf | -0.0217**(0.0100) | 0.0034(0.0146) | -0.0036(0.0087) | 0.0701*** (0.0116) |
| LnPGDP | 0.0036(0.0226) | -0.1046*** (0.0330) | 0.1525*** (0.0197) | 0.0538** (0.0262) |
| Finance | 0.0117(0.0129) | -0.1464*** (0.0188) | 0.0284** (0.0112) | 0.0619*** (0.0149) |
| Edu | -0.0012(0.0096) | 0.0192(0.0140) | 0.0062(0.0084) | 0.0110(0.0111) |
| LnDen | 0.2298*** (0.0677) | 0.5010*** (0.0987) | 0.1302** (0.0589) | 0.5221*** (0.0785) |
| Exp | -0.3493*** (0.1304) | -0.6194*** (0.1901) | 0.5512*** (0.1133) | -0.2223(0.1512) |
| 常数项 | -0.8170(0.5839) | -1.7507** (0.8512) | -2.1050*** (0.5076) | -4.0776*** (0.6769) |
| 时间固定效应 | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 个体固定效应 | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 观测值 | 300 | 300 | 300 | 300 |
| Number of prov | 30 | 30 | 30 | 30 |

(三)稳健性检验

为避免财政支出竞争指标可能存在的片面性,本文采用地方人均财政收支差额偏离度(伍文中,2010)进行重新度量,回归结果如表6所

示。可见,生产性支出竞争对高质量发展的系数不显著,非生产性支出竞争的影响系数大小略有变化,但仍显著为正,说明本文的研究结果是稳健的。

表6 稳健性检验:变更财政支出竞争的度量方式

| 解释变量 | (1) | (2) |
|----------------|---------------------|---------------------|
| L.Compets | 0.0027(0.0104) | - |
| L.Competf | - | 0.0177*(0.0096) |
| LnPGDP | 0.0396*** (0.0120) | 0.0504*** (0.0132) |
| Finance | -0.0103(0.0084) | -0.0052(0.0080) |
| Edu | 0.0084(0.0059) | 0.0075(0.0058) |
| LnDen | 0.3412*** (0.0415) | 0.3553*** (0.0416) |
| Exp | -0.1476*(0.0790) | -0.1502*(0.0784) |
| 常数项 | -2.2660*** (0.3555) | -2.4923*** (0.3733) |
| 时间固定效应 | Yes | Yes |
| 个体固定效应 | Yes | Yes |
| 观测值 | 300 | 300 |
| Number of prov | 30 | 30 |

^①根据国家发改委统计,我国节能服务产业总产值从2011年1250.26亿元增长至2015年4.5万亿元,并进一步上升到2020年的7.5万亿元左右,年均增速约15%。

五、结论与政策建议

改革开放以来,地方政府竞争是推动中国经济持续快速增长的主要动力。在构建新发展格局的新阶段,探究财政支出竞争对地方高质量发展的影响是值得深究的课题。本文基于2007年—2017年中国省级面板数据,从经济效益、创新能力、民生水平和绿色发展四个维度,采用熵值法综合衡量地方发展质量,构建Tobit面板回归模型,实证检验了生产性支出竞争与非生产性支出竞争对地方高质量发展的影响效应,得出了以下结论:

第一,生产性支出竞争未能有效推动地方高质量发展,而非生产性支出竞争对高质量发展具有显著的促进作用。由此可见,新发展阶段推动高质量发展,仅仅依靠加大生产性支出力度是不够的,地方对民生、科技与环保等非生产性领域的投入,对高质量发展的影响更为深远。

第二,进一步分析发现,生产性支出竞争和非生产性支出竞争均对绿色发展产生显著的促进作用,但对其他方面的影响效应则多不显著。这应该与近年来中央加强生态文明建设,强化环保问责考核有关。可见,要推动地方的高质量发展,建立科学的干部考核制度、以优化地方官员的内生激励机制至关重要。

基于上述结论,本文提出以下政策建议:

一方面,健全地方官员的政绩考核制度,引导构建以高质量发展为目标的竞争机制。长期以来,以辖区经济增长表现为标尺的干部考核机制是地方政府行为的内在驱动。今后,中央政府应落实《党政领导干部考核工作条例》^①,从强调经济增长速度和规模,转为注重经济发展效益和质量的全方位政绩考核体系;从顶层设计的角度出发,纳入生态环境、科技创新及民生水平等考核指标,并将其量化

和制度化,切实改善地方官员发展辖区经济的内在激励机制。

另一方面,优化财政支出结构,推动地方高质量发展。高质量发展要求质量效益型的发展方式,必须贯彻到经济、社会、文化、生态等各领域。各级政府应调整优化财政支出结构,分类精准投入,注重提高经济效益,提升科技创新实力,不断改善人民生活品质,以及持续推动绿色发展。只有科学安排支出结构,注重提高财政资金的绩效水平,才能推动经济社会高质量发展,从而全面构建新发展格局。

参考文献:

- [1] 沈坤荣,付文林.中国的财政分权制度与地区经济增长[J].管理世界,2005(1):31-39+171-172.
- [2] 乔宝云,刘乐峥,尹训东,过深.地方政府激励制度的比较分析[J].经济研究,2014,49(10):102-110.
- [3] 王永钦,张晏,章元,陈钊,陆铭.中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J].经济研究,2007(1):4-16.
- [4] 陈诗一,陈登科.雾霾污染、政府治理与经济高质量发展[J].经济研究,2018,53(2):20-34.
- [5] 傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3):4-12+22.
- [6] 李涛,刘思玥.分权体制下辖区竞争、策略性财政政策对雾霾污染治理的影响[J].中国人口·资源与环境,2018,28(6):120-129.
- [7] 金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018(4):5-18.
- [8] 刘思明,张世瑾,朱惠东.国家创新驱动力度及其经济高质量发展效应研究[J].数量经济技术经济研究,2019,36(4):3-23.
- [9] 黄庆华,时培豪,胡江峰.产业集聚与经济高质量发展:长江经济带107个地级市例证[J].改革,2020(1):87-99.
- [10] 孙畅,黄梓轩.产业匹配视域下中国经济高质量发展的动力来源——基于门槛效应的实证研究[J].统计与信息论坛,2020,35(4):52-60.
- [11] 李光龙,范贤贤.财政支出、科技创新与经济高质量发展——基于长江经济带108个城市的实证检验[J].上海

^①2019年4月,中共中央办公厅印发了《党政领导干部考核工作条例》中明确指出,考核地方党委和政府领导班子的工作实绩,应当看全面工作,看推动本地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,解决发展不平衡不充分问题,满足人民日益增长的美好生活需要的情况和实际成效。

- 经济研究,2019(10):46-60.
- [12] 黄文,张羽瑶.区域一体化战略影响了中国城市经济高质量发展吗?——基于长江经济带城市群的实证考察[J].产业经济研究,2019(6):14-26.
- [13] 储德银,费冒盛,黄暄.地方政府竞争、税收努力与经济高质量发展[J].财政研究,2020(8):55-69.
- [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] 徐现祥,王贤彬.任命制下的官员经济增长行为[J].经济学(季刊),2010,9(4):1447-1466.
- [16] Caldeira,E.Yardstick Competition in a Federation:Theory and Evidence from China[J].China Economic Review, 2012,23(4):8:78-897.
- [17] Keen, M., & Marchand, M..Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending[J].Journal of Public Economics, 1997, 66(1):33-53.
- [18] Qian, Y.Y., & Roland, G.Federalism and the Soft Budget Constraint [J].American Economic Review, 1998, 88(5): 1143-1162.
- [19] 吕炜, 郑尚植. 财政竞争扭曲了地方政府支出结构吗?——基于中国省级面板数据的实证检验[J].财政研究, 2012(5):36-40.
- [20] Tiebout, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures [J].Journal of Political Economy, 1956, 64(5):416-424.
- [21] Wilson, J.D., & Gordon, R.H.Expenditure Competition[J]. Journal of Public Economic Theory, 2010, 5 (2):399-417.
- [22] 刘江会,王功宇.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[J]. 财政研究, 2017(8):56-68+111.
- [23] 张宇.地方保护与经济增长的囚徒困境[J].世界经济, 2018, 41(3):147-169.
- [24] 王敏,胡汉宇.财政竞争对中国环境质量的影响机理及对策研究[J].中国人口·资源与环境, 2015, 25(10):164-169.
- [25] 贾俊雪,应世为.财政分权与企业税收激励——基于地方政府竞争视角的分析[J]. 中国工业经济, 2016(10): 23-39.
- [26] 张华.地区间环境规制的策略互动研究——对环境规制非完全执行普遍性的解释[J].中国工业经济, 2016(7): 74-90.
- [27] Cai, H., Chen, Y., & Gong, Q..Polluting the Neighbor: Unintended Consequences of China's Pollution Reduction Mandates[J].Journal of Environmental Economics and Management, 2016, 76:86-104.
- [28] 陆凤芝,杨浩昌.环境分权、地方政府竞争与中国生态环境污染[J].产业经济研究, 2019(4):113-126.
- [29] 李光龙,周云蕾.环境分权、地方政府竞争与绿色发展[J].财政研究, 2019(10):73-86.
- [30] 卞元超,白俊红.“为增长而竞争”与“为创新而竞争”——财政分权对技术创新影响的一种新解释[J].财政研究, 2017(10):43-53.
- [31] Szczygielski, K., Grabowski, W., & Pamukcu, M.T., et al. Does government support for private innovation matter? Firm-level evidence from two catching-up countries[J].Research Policy, 2017, 46(1):219-237.
- [32] 吴非,杜金岷,李华民.财政科技投入、地方政府行为与区域创新异质性[J].财政研究, 2017(11):60-74.
- [33] Acemoglu, D., Akcigit, U., & Alp, H., et al. Innovation, Reallocation, and Growth[J].American Economic Review, 2018, 108(11):3450-3491.
- [34] 陈志军.地方政府间财政竞争、空间策略行为与企业技术创新[J].财政研究, 2017(8):69-78.
- [35] 卞元超,吴利华,白俊红.财政科技支出竞争是否促进了区域创新绩效提升? ——基于研发要素流动的视角[J]. 财政研究, 2020(1):45-58.
- [36] 李承怡.预算软约束下地方政府财政支出竞争策略的空间经济效应[J].经济地理, 2019, 39(9):24-30.
- [37] 王华春,刘清杰.地方政府财政支出竞争与经济增长效应:基于策略互动视角[J].广东财经大学学报, 2016, 31(1):89-97.
- [38] 范庆泉,周县华,潘文卿.从生产性财政支出效率看规模优化:基于经济增长的视角[J].南开经济研究, 2015(5): 24-39.
- [39] 马光荣,张凯强,吕冰洋.分税与地方财政支出结构[J].金融研究, 2019(8):20-37.
- [40] 许永兵, 罗鹏, 张月. 高质量发展指标体系构建及测度——以河北省为例[J].河北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 44(3):86-97.
- [41] 詹新宇, 崔培培. 中国省际经济增长质量的测度与评价——基于“五大发展理念”的实证分析[J].财政研究, 2016(8):40-53+39.

(下转第 112 页)

- [2] 马骏,於莉.公共预算研究:中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J].政治学研究,2005(2):108-116.
- [3] 李金珊,吴超.当代中国财政政治学的新知识与新实践[J].政治学研究,2019(2):120-124.
- [4] 毛晖.地方政府性债务风险管制体系研究[M].经济科学出版社,2018.
- [5] 吉富星.地方政府隐性债务的实质、规模与风险研究[J].财政研究,2018(11):62-70.
- [6] 李风华.纵向分析与中国成就:一个多级所有的解释[J].政治学研究,2019(4):112-124.
- [7] Qian, Yingyi, Chenggang Xu. Why China's Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector [J]. Economics of Transition, 1993.1: 135-170.
- [8] 许成钢.政治集权下的地方经济分权与中国改革[J].比较,2008(36):10-22.
- [9] Burns, John. China's Nomenclature System[J]. Problem of Communism, 1987.5: 36-51.
- [10] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海人民出版社,2017.
- [11] Kornai J. Economics of Shortage [M]. Institute for International Economic Studies, University of Stockholm (Stockholm), 1979.
- [12] 曹婧,毛捷,薛熠.城投债为何持续增长:基于新口径的实证分析[J].财贸经济,2019,5:1-34.
- [13] 刘柳,屈小娥.经济政策不确定性环境下地方政府债务扩张动因再检验[J].财政研究,2019,10:32-46.
- [14] 张莉,年永威,刘京军.土地市场波动与地方债[J].经济季刊,2018,4:1104-1126.
- [15] 肖鹏,刘炳辰.财政分权促进了城投债规模扩张吗[J].江淮论坛,2017,1:64-94.
- [16] 李永友,马孝红.地方政府举债行为特征甄别—基于偿债能力的研究[J].中国工业经济,2015,3:44-56.

【责任编辑 郭艳娇】

(上接第 102 页)

- [42] 张应武,李董林.基于动态因子分析法的区域开放型经济发展水平测度研究 [J]. 工业技术经济,2017,36(3): 123-130.
- [43] 张云云,张新华,李雪辉.经济发展质量指标体系构建和综合评价[J].调研世界,2019(4):11-18.
- [44] 马茹,罗晖,王宏伟,王铁成.中国区域经济高质量发展评价指标体系及测度研究[J].中国软科学,2019(7):60-67.
- [45] 辛岭,安晓宁.我国农业高质量发展评价体系构建与测度分析[J].经济纵横,2019(5):109-118.
- [46] 廖文梅,虞娟娟,袁若兰.脱贫攻坚与乡村振兴的耦合协同性——基于不同时期脱贫县(市)的比较[J].中国人口·资源与环境,2020,30(10):132-142.
- [47] 裴玮.基于熵值法的城市高质量发展综合评价[J].统计与决策,2020,36(16):119-122.
- [48] 郭庆旺,贾俊雪.地方政府间策略互动行为、财政支出竞争与地区经济增长[J].管理世界,2009(10):17-27+187.
- [49] 伍文中. 财政支出竞争与省际基础设施建设趋同性研究[J].经济经纬,2010(1):123-127.
- [50] 詹新宇, 苗真子. 地方财政压力的经济发展质量效应——来自中国 282 个地级市面板数据的经验证据[J]. 财政研究,2019(6):57-71.
- [51] 杨志安, 邱国庆. 财政分权与中国经济高质量发展关系——基于地区发展与民生指数视角[J]. 财政研究, 2019(8):27-36.
- [52] 杨海生,罗党论,陈少凌.资源禀赋、官员交流与经济增长[J].管理世界,2010(5):17-26.
- [53] 钱海刚.财政分权、预算软约束与地方政府恶性竞争[J]. 财政研究,2009(3):17-19.
- [54] 邓慧慧,赵家玲.地方政府经济决策中的“同群效应”[J]. 中国工业经济,2018(4):59-78.
- [55] 刘俸奇,张同斌.财政收支结构变动、产业结构转型与环境质量改善[J].财政研究,2020(10):57-73.

【责任编辑 郭艳娇】