

人口结构、民生支出与 地方财政压力

李萌萌¹ 王振宇^{1,2} 高志鹏³

(1.东北财经大学,大连 116025;2.辽宁大学,沈阳 110136;3.沈阳农业大学,辽宁 110161)

内容提要:人口老龄化叠加出生率预期不断下降,对我国经济社会发展影响深远,地方财政负担不断加重。为探寻缓解地方财政压力的现实路径,本文基于2008年-2020年省级面板数据,采用系统GMM方法,估计人口结构与地方财政压力之间的因果效应并探究其作用机制。研究发现,随着少儿人口和老年人口占比的提高,地方财政压力呈现出先下降后上升的“U型”非线性态势。以财政教育支出为门槛变量的机制分析表明,当财政教育支出小于4.55阈值时,少儿人口比例加大,能够缓解地方财政压力;当大于5.40阈值时,地方财政压力显著增加。以社会保障支出作为门槛变量的分析发现,当社会保障支出高于4.63时,老年人口比重上升使地方财政压力显著增加。最后,针对本文结论提出了对策建议。

关键词:人口年龄结构 财政教育支出 社会保障支出 地方财政压力

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)02-0059-12

一、引言

近年来,尽管我国已放开生育管制,但人口出生率依然持续走低,2019年为10.41‰,2020年为8.52‰,2021年为7.52‰。与此同时,我国60岁及以上人口呈增长态势,2021年60周岁及以上人口26736万人,65岁及以上人口为20056万人,较

2020年增加992万人,占比达14.2%。^①一定时期内,少子化、老龄化趋势仍将持续且形势愈发严峻,人口结构的不断变化引发了一系列社会性问题,尤其是社会保障、卫生健康及教育等民生领域财政支出增加,地方财政压力不断加重。在此背景下,探究我国人口结构与地方财政压力的因果关系以及民生领域财政支出在其中发挥的作用,对提振人口出

[收稿日期]2022-07-19

[作者简介]李萌萌,财政税务学院博士研究生,研究方向为公共财政制度与政策;王振宇,研究员,博士生导师,经济学博士,研究方向为财政制度与政策、地方财政;高志鹏,经济管理学院博士研究生,研究方向为地方财政、农村劳动力转移。

[基金项目]国家“特支计划”资助项目“我国地方财政可持续发展研究”阶段性成果(20161001);2021年辽宁省社会科学规划基金重大资助项目“财政政策对优化经济结构撬动作用研究”的阶段性成果。

^①数据来源:《中国统计年鉴》。

3.45 倍。而且随着经济社会的发展和竞争压力的不断增强,家庭往往有很强的意愿提高孩子的抚养质量。家长往往抱着“不让孩子输在起跑线上”的心理,加大对儿童的投资,尤其是婴幼儿健康用品、儿童教育(包括幼儿教育、学前教育、各类特长培训)的投入力度最大。众所周知,我国间接税经过各个环节流通转嫁,最终由消费者承担。在转嫁过程中,家庭消费者是最终承担者之一,且高于政府和出口,占间接税总额的 15%以上^[11]。因此,家庭消费水平的提高带来的间接税收增加能够缓解政府的财政压力。

另一方面,少儿抚养比上升会增加财政支出。为少儿提供的基本公共服务包括教育、医疗卫生服务、科学文化与体育服务、儿童救助与保护服务等多个方面。教育方面,我国自 2008 年开始实行城乡义务教育阶段学杂费全面免除,6-14 岁年龄儿童正处于此阶段;医疗方面,2007 年国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,将城市地区的中小学阶段的学生、未入园和未上学的非本地户籍儿童纳入参保范围;福利救助方面,根据《国家基本公共服务标准(2021 年版)》第三项可以看出,我国针对孤儿、困境儿童、留守儿童及残疾儿童等都有相应的保障政策及保障标准。其他方面,比如少年儿童图书馆、科学馆、天文馆等以及可供儿童锻炼的体育馆建设及服务提供,都属于少儿财政支出项目。这些方面的儿童公共服务总支出都将随着少儿抚养比的上升而有所增加。

综上,当政府来源于少儿消费的财政收入不能

①数据来源:《中国教育经费统计年鉴》。

弥补政府在教育、医疗保健等方面与少儿相关的财政支出时,会对财政产生压力。据此,提出本文第一个假设。

假设 1:少儿人口比重在一定范围内,能够缓解地方财政压力,超过一定比重将对地方财政产生压力。

少儿抚养比对地方财政压力的影响受财政教育支出影响。教育公共服务的需求贯穿少儿阶段,在 0-14 岁人口中,3-6 岁属于我国学前教育阶段,6-14 岁属于我国义务教育适龄儿童阶段,是教育公共服务需求的重点人群。这部分教育经费属于国家预算统筹,占据少儿相关财政支出的绝大部分。近年来,我国用于学前教育及义务教育阶段的经费不断增加,占总财政性教育经费的 40%左右;生均教育经费逐年递增,2020 年幼儿园生均一般公共预算教育经费比上年增长 9.23%,小学阶段增长 3.19%。^①因此,少儿抚养比越高,政府需要投入的教育经费越高^[12]。Verbina 和 Chowdhury (2010)的研究也表明在校学生占总人口的比例与俄罗斯财政教育支出呈正相关关系,从总量上看,其中用于基础教育的财政支出比例最高。随着国家对教育的高度重视,财政教育支出水平可能仍将继续加大。当财政教育支出水平保持在一定范围内时,地方政府有能力负担这部分支出,则不足以对财政造成压力,而且民生支出(教育、医疗及社会保障支出等)与居民消费存在互补性,政府一定程度的民生支出能够提高居民消费的边际效应,提升少儿人口消费能力^[14],增强政府通过消费筹集税收的能力^[15],改善少儿抚养比对地方财政压力的影响。当支出过高时,同时地方政府财力有

限的情况下,不仅会对其他财政支出产生挤出效应,同时会削弱少儿抚养比对地方财政压力的积极效应,最终财政因入不敷出而产生压力。据此,提出本文第二个假设。

假设 2:当财政教育支出小于一定阈值时,少儿人口比重的上升能够缓解财政压力;大于一定阈值时,将对财政产生压力。

(二)人口老龄化、社会保障支出与地方财政压力

老年人口比重对地方财政压力的影响同样包括两方面,一方面,老年人具有一定的消费能力,一定程度上能够促进旅游、医疗保健、养老等领域的消费。老年人消费的增加能够驱动地方经济增长,经济增长会带来财政收入相应增加。老龄化同时有助于养老服务产业的兴起和发展,带动产业结构的转型升级,从而使政府税收收入增加。^[16]另一方面,老年人口上升会增加财政支出。人口老龄化不仅发生在我国,世界上许多国家都面临着同样的挑战,只是程度不同。日本在低生育率与老龄化的双重作用下,给政府财政带来巨大负担,随着老龄化的持续推进,政府用于公共养老金和医疗健康的支出将进一步上升,给财政支出造成压力。^[17]荷兰人口结构变化相对较小,社会保障体系较完善,财政问题比其他欧盟国家要小一些,但同样也遭受着人口老龄化的威胁。随着人口老龄化的加剧,荷兰退休人员与工人之间的比率增加了一倍,同时公共养老金、保健和长期护理支出也增加,双重压力引起荷兰政府的高度关注。^[18]Lee(2010)将美国政府支出按年龄进行划分,发现老年人的支出占主导地位,主要包

括社会保障、医疗保险以及对养老院护理补助支出,随着老龄化程度加深,将对地方财政支出产生压力。

综上,当老年相关支出超过相应税收收入的增加时,会破坏公共支出与税收收入之间的平衡,给财政造成压力。据此,提出本文第三个假设。

假设 3:老年人口比重在一定范围内,能够缓解地方财政压力,超过一定比重将对地方财政产生压力。

老年人口比重对地方财政压力的影响受社会保障支出影响。如前文所述,人口老龄化能够导致财政社会保障等方面支出的增加^[20-22]。我国人口老龄化进程日益推进,地方社会保障支出逐年递增,2019 年地方社会保障支出 28147.55 亿元,2020 年 31448.53 亿元,2021 年 33867 亿元,平均每年增长 10%左右。每年地方社会保障支出均位于一般预算支出前列,占地方一般预算支出 15%左右,占地方一般预算收入高达 30%。^①在少子化背景下,加之寿命的延长,老年人口比重将持续攀升,社会保障支出也将不断加大。当社会保障支出在合理区间内时,能达到一定的政策保障和刺激效果,能够促进老年人生活水平的提高,对居民消费具有拉动效应,增强老年人的消费能力^[23],一定程度上带动消费、驱动经济的增长,增加财政收入,缓解老龄化对地方财政压力的影响。当社会保障支出过高时,会使居民产生福利依赖,对地方财政造成压力。^[18]据此,提出本文第四个假设。

假设 4:当社会保障支出小于一定阈值时,老年人口比重的上升能够缓解财政压力;大于一定阈值

①数据来源:《中国统计年鉴》。

时,将对财政产生压力。

三、数据来源及模型构建

(一)变量选取及说明

本文被解释变量为地方财政压力。现有文献对于财政压力的衡量方法很多。包括:一是用财政收支缺口度量^[24-26];二是利用政策或改革冲击所产生的财政压力来度量,例如税收分成比重的变化、企业所得税改革形成的财政冲击来反映财政压力^[27,28];三其他度量方式,如采用潜在债务违约概率构建财政压力指标。^[29]由于本文研究人口与财政之间的关系,同时考虑量级问题,因此借鉴徐璐等(2020)用人均财政收支缺口,即各省一般公共预算支出和一般公共预算收入之差占其地区年末人口总数的比重来表示地方财政压力。此外,根据既往研究选用地方政府预算内财政支出与地方政府财

政收入之差占 GDP 的比重进行稳健性检验。

核心解释变量为人口结构。将 0-14 岁人口占总人口的比重表示少儿人口比重(少儿抚养比)。近 10 年,我国少儿抚养比大致维持在 16%-17%之间,2021 年超过了 17%,达到 17.9%,^①如果出生率持续走低,总人口不变的情况下,少儿抚养比有下降的趋势。65 周岁及以上人口占总人口的比重代表人口老龄化程度即老年抚养比。我国从 2000 年即开始进入老龄化社会,2008 年后逐渐加重。国家统计局表示,在“十四五”期间,我国将从轻度老龄化迈入中度老龄化。根据过往研究,本文在模型中引入一系列可能影响地方财政压力的控制变量,包括城镇化率、人均 GDP、GDP 增长率、通货膨胀、经济开放程度、固定资产投资及产业结构。被解释变量、核心解释变量和控制变量的说明如表 1 所示。

表 1 主要变量说明

变量名称	变量标识	变量定义
财政压力	press	(一般公共预算支出与一般公共预算收入之差)/人口总数
	burden	(一般公共预算支出与一般公共预算收入之差)/GDP
少儿人口比重	child	0-14 岁人口占总人口的比重
老年人口比重	old	65 周岁及以上人口占总人口的比重
城镇化率	urban	年末城镇人口占总人口比重
人均 GDP	pgdp	各省人均国内生产总值(万元)
GDP 增长率	growth	各省 GDP 同比增长率
经济开发程度	open	各省进出口总额占国内生产总值的比重
固定资产投资	invest	各省固定投资总额占国内生产总值的比重
通货膨胀	infat	各省居民消费价格指数
产业结构	stru	第三产业增加值占 GDP 比重

①数据来源:《中国统计年鉴》。

(二)数据来源

鉴于我国自 2008 年以后老龄化开始明显加重, 地方财政承受巨大压力。本文选取 2008 年-

2020 年 31 个省份数据。所有数据均来源于《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国人口和就业统计年鉴》及《中国固定资产投资年鉴》。

表 2 变量的统计性描述

变量标识	单位	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
press	万元/人	403	0.643	0.691	0.047	5.445
burden	1	403	0.173	0.201	0.010	1.221
child	1	403	0.167	0.040	0.100	0.228
old	1	403	0.101	0.022	0.066	0.147
urban	%	403	55.524	13.871	22.61	89.6
pgdp	万元	403	4.961	2.750	0.882	16.489
growth	%	403	9.122	3.470	-5	17.82
open	1	403	0.290	0.322	0.008	1.598
invest	1	403	0.812	0.282	0.210	1.597
infat	1	403	102.651	1.746	97.65	110.09
stru	%	403	46.161	9.635	29.67	83.9

(三)模型构建

首先,考察人口结构(包括少儿人口比重和老年人口比重)对地方财政压力的影响,具体模型如下:

$$press_{it} = \beta_0 + \beta_1 pop_{it} + \beta_2 pop_{it}^2 + \gamma X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

公式(1)中, i 表示各省份, t 表示年份, $press$ 表示地方财政压力, pop 和 pop^2 分别表示少儿(老年)人口比重和少儿(老年)人口比重的平方。 X 为控制变量。 μ 反映未观测到的不随时间变化的地区差异, ε 为随机扰动项。

其次,探究人口结构与地方财政压力之间的关系是否存在非线性的民生财政支出门槛效应,即

当财政教育支出和社会保障支出低于或高于某个(几个)门槛值时,人口结构对地方财政压力的影响是否存在显著的差异。本文借鉴 Hansen (1999, 2000)^[30, 31]的方法建立面板门槛回归模型:

$$press_{it} = \beta_0 + \beta_1 pop_{it} \times F(expend_{it} \leq \lambda) + \beta_2 pop_{it} \times F(expend_{it} > \lambda) + \gamma X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

公式(2)中, $F(\cdot)$ 的取值取决于门槛变量 ($expend_{it}$) 和门槛值 (λ)。如果括号内表达式为真,那么 $F(\cdot) = 1$, 反之为 $F(\cdot) = 0$ 。由此可见,对于民生财政支出(财政教育支出和社会保障支出)低于门槛值 ($expend_{it} \leq \lambda$) 与民生财政支出迈过门槛值 ($expend_{it} > \lambda$) 两种情况,人口结构对地方财政压力

的影响分别为 β_1 和 β_2 。其余符号的含义与公式(1)相同。门槛回归模型不仅能联合估计民生财政支出门槛值 λ , 同时能估计其斜率值 β_1 和 β_2 , 还可以对门槛效应进行显著性检验, 即检验 $H_0: \beta_1 = \beta_2$ 。如果拒绝原假设, 则意味着不同的民生财政支出背景下, 人口结构变化对地方财政压力的影响存在显著差异。

四、实证分析与讨论

(一) 基准回归结果及分析

作为参照系, 首先考虑采用混合回归模型, 但究竟是否采用混合回归模型, 还需要进一步验证。根据 STATA 回归结果, F 统计量的 p 值为 0.000, 故拒绝原假设, 则认为混合回归模型并不是最优的。根据实际情况, 由于每个省份的“省情”不同, 可能存在不随时间而变的遗漏变量, 故考虑使用个体固定效应模型, 在对时间效应进行检验时, 发现所有年份虚拟变量的联合显著性结果强烈拒绝“无时间效应”的原假设, 认为应在模型中包括时间效应, 故采用双向固定效应模型。如果个体效应存在随机情况, 则可考虑使用随机效应模型, 对于究竟采用固定效应模型还是随机效应模型, 则采用传统的豪斯曼检验(hausman)方法检验, 结果显示 p 值为 0.0000, 故强烈拒绝原假设, 认为应该使用双向固定效应模型。详见表 3。

表 3 中 FE 模型回归结果表明, 少儿人口比重和老年人口比重对地方财政压力的影响是一致的, pop 一次项系数在 5%水平上显著, 二次项系数在

5%水平上显著, 且最小值分别是 0.164 和 0.139,^① 位于样本内, 表明少儿人口比重、老年人口比重与地方财政压力呈现先下降、后上升的“U 型”非线性关系, 假设条件 1 和 3 得到证明。

(二) 系统 GMM 回归及稳健性检验

上述模型选择的数据属于静态面板数据, 而且引入二次项会存在共线问题, 虽不影响显著性水平, 但可能会使估计结果有偏。在此基础上, 引入地方财政压力滞后一阶, 改用动态面板数据分析人口结构与地方财政压力的关系。但是, 将被解释变量的滞后项作为模型的解释变量, 可能存在内生性问题。为了克服共线性和内生性问题, 本文采用系统广义矩估计(系统 GMM)对动态面板数据进行估计, 同时引入(一般公共预算支出—一般公共预算收入)/GDP 作为地方财政压力的代理变量做进一步论证与检验, 结果如表 4 所示, 少儿人口比重和老年人口比重与地方财政压力均呈“U 型”关系, 这与基准回归结果相符, 说明基准模型具有一定的稳健性。

(三) 财政支出的门槛效应分析

考虑到量级的问题, 将财政教育支出和社会保障支出均取其自然对数。根据公式(2)估计财政教育支出和社会保障支出的门槛个数和门槛值, 并对门槛效应进行显著性检验。表 5 估计结果显示, 少儿人口比重为解释变量的方程中, 存在双重门槛, 门槛值分别为 4.5484 和 5.3976, 且在 1%水平上显著, 这意味着不同的财政教育投入水平下, 少儿人口比重对地方财政压力的影响不同。老年人口比重为解释变量的方程中, 社会保障水平的双重门槛值分别为 3.5563 和 4.6325, 且在 1%水平上显著, 表明不同的社会保障水平下, 老年人口比重对地方财政压

^①该数为 FE1 和 FE2 回归方程的最小值, 通过公式 $pop_a = -\beta_1/2\beta_2$ 得到。 β_1 为一次项的系数, β_2 为二次项的系数。其含义是当少儿人口占总人口比重在 0.164 之前, 少儿人口比重与地方财政压力呈负向关系, 超过 0.164 则为正向关系; 老年人口比重小于 0.139 时, 老年人口比重与地方财政压力呈负向关系, 超过 0.139, 将产生正向影响。

表3 人口年龄结构与地方财政压力的基准回归结果

变量	少儿人口比重为解释变量			老年人口比重为解释变量		
	OLS1	FE1	RE1	OLS2	FE2	RE2
少儿人口 比重	-25.44*** (-4.090)	-16.53** (-2.295)	-32.13*** (-4.479)	-	-	-
少儿人口比重 二次项	76.75*** (4.142)	50.40** (2.523)	90.51*** (4.445)	-	-	-
老年人口 比重	-	-	-	-71.1*** (-7.867)	-16.93*** (-2.881)	-20.7*** (-2.852)
老年人口比重二 次项	-	-	-	304.1*** (7.165)	60.954** (2.413)	53.586* (1.678)
城镇化率	-0.039*** (-8.055)	-0.042*** (-6.036)	-0.022*** (-3.824)	-0.03*** (-6.850)	-0.031*** (-5.417)	-0.02*** (-3.715)
人均 GDP	0.084*** (4.653)	-0.120*** (-7.501)	-0.049*** (-3.403)	0.070*** (4.151)	-0.129*** (-9.407)	-0.033** (-2.243)
GDP 增长率	-0.030*** (-3.160)	0.002 (0.339)	0.009 (1.147)	-0.03*** (-2.909)	-0.002 (-0.327)	0.014* (1.677)
经济开放 程度	0.196 (1.377)	0.132 (1.023)	0.312** (2.272)	0.002 (0.013)	-0.290*** (-7.932)	0.496*** (3.528)
固定资产 投资	1.217*** (11.029)	0.454*** (5.824)	0.359*** (4.395)	1.187*** (11.696)	0.461*** (6.411)	0.288*** (3.342)
通货膨胀	0.024 (1.644)	-0.080*** (-4.346)	-0.090*** (-4.373)	0.007 (0.495)	-0.049*** (-2.841)	-0.09*** (-4.076)
产业结构	0.031*** (7.704)	-0.053*** (-11.980)	-0.033*** (-7.646)	0.034** (9.689)	-0.045*** (-10.795)	-0.01*** (-3.596)
常数项	-0.281 (-0.161)	14.131*** (6.691)	14.533*** (6.199)	2.753* (1.708)	11.567*** (5.985)	12.47*** (4.926)
N	403	403	403	403	403	403
R2	0.5509	0.7440	0.7155	0.6140	0.7868	0.6915
F 检验		55.34 [0.0000]			53.63 [0.0000]	
个体 效应	否	是	否	否	是	否
时间 效应	否	是	是	否	是	是
豪斯曼检验		79.51 [0.0000]			104.26 [0.0000]	

注：圆括号内数值为回归系数的标准误，方括号内的数值为相应统计检验的 p 值。(2)***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平下显著。

表 4 系统 GMM 回归结果及稳健性检验

变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
	press	burden	press	burden
被解释变量滞后一阶	0.994*** (242.380)	-	1.009*** (276.058)	-
被解释变量滞后二阶	-	0.871*** (90.088)	-	0.869*** (91.802)
少儿人口比重	-2.744* (-1.926)	-0.999*** (-2.764)	-	-
少儿人口比重二次项	7.387* (1.927)	3.052*** (3.026)	-	-
老年人口比重	-	-	-5.529** (-2.040)	-2.466*** (-3.523)
老年人口比重二次项	-	-	31.498** (2.530)	11.798*** (3.942)
控制变量	控制	控制	控制	控制
样本量	372	372	372	372
一阶差分	-2.9765*** [0.0029]	-1.8944** [0.0582]	-2.8468*** [0.0044]	-1.8613** [0.0627]
二阶差分	-1.1514 [0.2495]	-1.328 [0.1842]	-1.2738 [0.2027]	-1.3485 [0.1775]
Sargan 检验	27.50509 [0.6466]	25.60196 [0.7402]	25.18167 [0.7595]	26.29251 [0.7072]

注:圆括号内数值为回归系数的标准误,方括号内的数值为相应统计检验的 p 值。(2)***、** 和 * 分别表示在 1%、5%和 10%水平下显著。

表 5 门槛值估计和门槛效应显著性检验

解释变量	门槛变量	门槛个数	门槛值	P 值
少儿人口比重	财政教育支出	单一门槛	4.5484	0.0000
少儿人口比重	财政教育支出	双重门槛	4.5484, 5.3976	0.0067
少儿人口比重	财政教育支出	三重门槛	4.1242, 4.5484, 5.3976	0.1568
老年人口比重	社会保障支出	单一门槛	3.5562	0.0000
老年人口比重	社会保障支出	双重门槛	3.5562, 4.6325	0.0033
老年人口比重	社会保障支出	三重门槛	3.5562, 4.1831, 4.6325	0.3900

注:P 值运用“自举法”(Bootstrap)反复抽样 300 次得到。

表 6 民生财政支出的门槛效应结果(双重门槛)

变量	少儿人口比重为解释变量 press	老年人口比重为解释变量 press
少儿人口比重 (财政教育支出 ≤ 4.5484)	-2.546** (-2.047)	-
少儿人口比重 (4.5484 < 财政教育支出 ≤ 5.3976)	1.951 (1.572)	-
少儿人口比重 (财政教育支出 > 5.3976)	4.419*** (3.518)	-
老年人口比重 (社会保障支出 < 3.5562)	-	-36.061*** (-17.562)
老年人口比重 (3.5562 < 社会保障支出 ≤ 4.6325)	-	-6.877*** (-5.279)
老年人口比重 (社会保障支出 > 4.6325)	-	1.889* (1.725)
控制变量	控制	控制
常数项	-0.823 (-1.100)	-0.413 (-0.636)
样本量	403	403

注:圆括号内数值为回归系数的标准误,方括号内的数值为相应统计检验的 p 值。(2)***、** 和 * 分别表示在 1%、5%和 10%水平下显著。

力的影响存在差异。而二者在三重门槛模型中,门槛效应均不显著,说明应采用双重门槛模型进行分析。

表 6 报告了以财政教育支出和社会保障支出为门槛变量的估计结果,可以观察到不同的民生财政支出水平下,人口年龄结构对地方财政压力的影响有明显的差异:当财政教育支出低于 4.5484 时,少儿人口比重对地方财政压力影响在 5%水平上显著,系数为-2.546;当财政教育支出在 4.5484 与 5.3976 之间时,结果并不显著;当财政教育支出高于 5.3976 时,少儿人口比重的上升将在 1%的显著性水平上对地方财政产生压力,系数为 4.419。当社会保障支出低于 3.5562 时,老年人口比重在 1%显著水平上对地方财政压力具有负向作用,系数

为-36.061;但当社会保障支出处于 3.5562 与 4.6325 之间时,老年人口比重对地方财政压力的影响在 1%水平上显著,此时负向作用有所减弱,系数为-6.877;当社会保障支出高于 4.6325 时,老年人口比重的上升将在 10%显著性水平上对地方财政产生压力,系数为 1.889。

由此可见,随着财政教育支出和社会保障支出两大项民生支出的提升,少儿抚养比、老年抚养比对地方财政压力的影响存在差异,验证了假设 2 和 4。从我国目前情况看,无论是财政教育支出还是社会保障支出,大多数地区均超过了最大门限值(5.3976 和 4.6325)。民生问题已成为社会关注的焦点。尤其党的十八大以来,我国高度重视民生领域的发展,投入力度不断加大,2021 年全国一般公共

预算支出中,教育支出 37621 亿元,取自然对数为 10.5353;社会保障和就业支出 33867 亿元,取自然对数为 10.4302,上述两个数据均远超出门限值。^①过高的民生支出影响人口结构变化与地方财政压力之间的关系,将削弱少儿人口比重与老年人口比重对地方财政压力的积极效应,转而对地方财政产生压力。在少子化、老龄化和过高民生支出的共同作用下,财政支撑经济社会发展的压力倍增。

五、结论及建议

本文探究了少子化以及老龄化对地方财政压力的影响。运用系统 GMM 模型寻找人口结构影响地方财政压力的经验证据,并通过面板门槛模型估计了财政教育支出和社会保障支出在其中发挥的作用。研究发现,一是人口结构与地方财政压力呈现“U 型”关系,即人口结构在一定范围内变化对地方财政压力的影响为负,当少儿人口比重或老年人口比重过高时,将对地方财政压力呈现正向作用,加重地方财政压力。二是当以财政教育支出和社会保障支出为门槛值时,少儿人口比重、老年人口比重对地方财政压力存在非线性影响。随着民生财政支出的不断提升,人口年龄结构对地方财政压力的影响由负转正。不同的民生财政支出水平,人口年龄结构对地方财政压力的影响具有明显的差异。财政教育支出和社会保障支出分别是少儿人口比重和老年人口比重影响地方财政压力的重要渠道。在其他条件不变的情况下,不同的地方财政支出规模,会导致人口结构变化对地方财政压力的影响程度不同。

^①2022 年 1 月财政部发布:2021 年财政收支情况。http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202201/t20220128_3785692.htm

上述结论对于政府减轻财政压力具有一定的启示:第一,因地制宜。大部分地区少儿人口比重偏低,如黑龙江、辽宁、北京、上海等。针对这些地区,提高生育率仍能够缓解地方财政压力。因此,应鼓励生育相关支持政策的实施和落实,例如提供生育补贴、延长产假时间、支持和发展托育服务等。部分地区少儿抚养比较高,如广西、河南、贵州等。对于这些地区,无论是家庭还是政府育儿的压力均较大。政府应着重加大对二孩及多孩的关注和重视,对其提供倾斜性的支持和补贴。同时,应引导和动员社会力量,如开设社区(村居)儿童服务中心,为确需帮助的家庭提供物质资助和照顾服务。

第二,增强老年人对财政收支的贡献度。首先,积极开拓老年劳动力市场,开发老年人力资源,有效缓解财政养老压力过大问题。其次,可对不同行业不同职业采取有区别的适度延长退休年龄,也可根据我国基础养老金与个人账户养老金制度模式不同,制定差异化的延迟退休年龄制度。实行弹性退休制度,增加老年人收入水平,增强其消费能力。最后,政府应加大老年产品与服务的宣传力度,鼓励企业制定个性化老龄用品及人性化服务,例如为老年人量身定制旅游服务、借鉴日本发展老年人便利店等,这样才能激发老年人消费热情,发展银发经济,提升老年人对财政收入的积极作用。

第三,调控支出规模、优化支出结构。优化财政教育支出结构,加大对儿童早期发展方面的财政投入。合理控制社会保障支出,将有限的资金应用到更需要的群体中,例如着重用于解决农民群众面临

的生活问题。在保障相关群体基本生活需求时,充分考虑社会保障支出带来的财政压力。在财政收支矛盾突出的现实背景下,不能盲目扩大支出,要量入为出,注重优化支出结构。

参考文献:

- [1] Andersen T M. Fiscal Sustainability and Demographics—Should We Save or Work More? [J]. Journal of Macroeconomics, 2012(34).
- [2] Puhakka M. The effects of aging population on the sustainability of fiscal policy [J]. Social Science Electronic Publishing, 2005.
- [3] 孙正. 中国人口结构变迁与财政可持续性研究 [J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2020, 41(3): 51–62.
- [4] 龚锋, 余锦亮. 人口老龄化、税收负担与财政可持续性 [J]. 经济研究, 2015, 50(8): 16–30.
- [5] 刘建国, 孙勤英. 人口老龄化对地方财政可持续性的影响——基于世代交叠模型及中国市级面板数据的经验分析 [J]. 财政科学, 2019(6): 70–80.
- [6] 齐红倩, 杨燕, 刘岩. 人口结构变动对我国地方财政负担的影响 [J]. 经济问题探索, 2021(5): 17–25.
- [7] 易祯, 朱超, 朱传奇. 人口结构、实际利率与财政空间 [J]. 财政研究, 2021(11): 23–44.
- [8] 张鹏飞, 苏畅. 人口老龄化、社会保障支出与财政负担 [J]. 财政研究, 2017(12): 33–44.
- [9] 高培勇, 蒋震. 新常态下的中国财政: 若干趋势性变化 [J]. 财政研究, 2016(6): 2–15.
- [10] 姚青松, 赵国庆. 抚养比、年龄结构与我国居民消费: 1995~2014 [J]. 金融评论, 2016, 8(2): 39–48+124–125.
- [11] 苏国灿, 童锦治, 魏志华, 刘诗源. 中国间接税税负归宿的测算: 模型与实证 [J]. 经济研究, 2020, 55(11): 84–100.
- [12] 王蓉, 杨建芳. 中国地方政府教育财政支出行为实证研究 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 128–137.
- [13] Chowdhury A, Verbina I. What determines public education expenditures in Russia? [J]. Economics of Transition, 2010, 12(3): 489–508.
- [14] 李戎, 田晓晖. 财政支出类型、结构性财政政策与积极财政政策提质增效 [J]. 中国工业经济, 2021(2): 42–60.
- [15] Shi, X. Does an Intra-household Flypaper Effect Exist? Evidence from the Educational Fee Reduction Reform in Rural China [J]. Journal of Development Economics, 2012, 99(2): 459–473.
- [16] 朱德云, 王素芬. 人口老龄化对地方政府债务可持续性影响研究 [J]. 财政研究, 2021(4): 76–89.
- [17] Braun R A, Joines D H. The implications of a graying Japan for government policy [J]. Social Science Electronic Publishing, 2015(57): 1–23.
- [18] Ewijk C V, Rele H T, Westerhout E. Ageing and the sustainability of Dutch public finances [J]. CPB Special Publication, 2006.
- [19] Lee R. The Fiscal Impact of Population Aging [J]. the us assessing the uncertainties in tax policy & the, 2001.
- [20] 韩玲慧. 人口老龄化背景下发达国家社会保障事业面临的财政压力 [J]. 经济与管理研究, 2013(6): 47–53.
- [21] 刘吕吉, 李桥, 张馨丹. 人口结构变迁与财政社会保障支出水平研究——基于省级面板数据的实证分析 [J]. 贵州财经大学学报, 2014(4): 91–97.
- [22] 朱墨蕤, 严明义. 人口老龄化与财政支出结构——基于中国经验的 SD 分析 [J]. 统计与信息论坛, 2019, 34(11): 50–58.
- [23] 吴强, 王力, 罗丽文. 收入分层视角下民生财政支出影响居民消费的差异性分析 [J]. 宏观经济研究, 2019(7): 52–61.
- [24] 孙开, 张磊. 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 [J]. 财贸经济, 2019, 40(8): 18–32.
- [25] 徐璐, 周健雯, 施雨欣. 地方政府财政压力、土地财政与房价 [J]. 政治经济学评论, 2020, 11(4): 111–133.
- [26] 杨得前, 汪鼎. 财政压力、省以下政府策略选择与财政支出结构 [J]. 财政研究, 2021(8): 47–62.
- [27] 席鹏辉, 梁若冰, 谢贞发, 苏国灿. 财政压力、产能过剩与供给侧改革 [J]. 经济研究, 2017, 52(9): 86–102.
- [28] 徐超, 庞雨蒙, 刘迪. 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 [J]. 经济研究, 2020, 55(6): 138–154.
- [29] 朱军, 寇方超, 宋成校. 中国城市财政压力的实证评估与空间分布特征 [J]. 财贸经济, 2019, 40(12): 20–34.
- [30] Hansen B E. Threshold effects in non-dynamic panels: Estimation, testing, and inference [J]. Journal of Econometrics, 1999, 93(2): 345–368.
- [31] Hansen B E. Sample Splitting and Threshold Estimation [J]. Econometrica, 2000, 68(3): 575–603.

【责任编辑 郭艳娇】