

财政转移支付制度、财政提质增效与经济增长

——基于转移支付不确定性的研究

邓 明 黄凯峰

摘 要 地方政府财政收入的不确定性对其财税行为会造成影响,进而可能影响到财政支出的经济增长效应。使用 1998-2007 年中国县级层面的财政数据,以 2001 年民族地区转移支付制度的确立作为工具变量,估算中国地区层面的财政支出乘数,并研究转移支付不确定性对地区层面财政支出乘数的影响,实证结果表明,县级地区转移支付不确定性每增加 1 个标准差会导致县级地区财政支出乘数减少 0.57,专项转移支付不确定性是导致地方政府财政支出乘数下降的主要因素,而一般性转移支付不确定性对地方政府财政支出乘数没有显著影响。机制研究表明,转移支付不确定性通过影响地方政府的财政收支行为,使得地方政府提高当地企业的实际税率,减少了当地企业的产出,进而影响到地区层面产出。

关键词 转移支付;不确定性;地方支出乘数;工具变量;经济增长

中图分类号 F812.2 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2024)03-0160-14

基金项目 国家自然科学基金面上项目(72373122)

党的二十大报告明确指出,“要坚持以推动高质量发展为主题,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来”^[1](P28)。近期,国务院的财政转移支付情况报告指出,“我们需要进一步提升转移支付政策的效能,以促进地区间财力的合理配置,推动各地区协调发展。要加大对基层财政的支持力度,保障地方政府财政的正常运转,同时,要引导财政资金流向基本公共服务,有效保障民众的基本需求,改善社会福利,推动社会的和谐稳定发展。此外,我们还要强化对国家重大战略的财力保障,确保党中央的决策部署能够得到有效落实”^[2](P4-7)。财政支出是一国应对需求侧冲击的重要宏观调控工具之一。近年来,中国一直实施积极宽松的财政政策,2023 年中央财政在第四季度临时增发国债 1 万亿元。但是,大规模财政刺激计划能否发挥预期效果还有待商榷。许多研究认为,大量财政刺激方案的效果并不理想,财政支出乘数小于 1^[3](P171-188)^[4](P829-887)^[5](P4-19)^[6](P111-129),还可能引起政府债务危机,并伴随着社会恶性通货膨胀的风险。因此,如何让积极的财政政策提质增效、提升财政政策效能,是中国当前的财政制度设计需要解决的关键问题之一。白景明认为,提升财政政策效能就是要放大积极的财政政策的乘数效应和边际效应^[7](P20-23)。在实践中,财政提质增效和提高财政支出乘数是相互关联、相辅相成的概念。通过提高支出的质量和效率,可以增加支出的乘数效应。因此,能够客观准确地测算财政支出乘数,以及降低影响财政支出乘数的负面因素,可以有效地做到财政提质增效。政府支出乘数效应因各国经济和政治情况不同而有所差异,在研究中国财政支出乘数时,必须要注意到中国财政制度的几个特征。第一,自 1994 年的分税制改革后,尽管中国中央政府将财权大幅度上收,但财政事权和支出责任依然大部分下放在地方,省以下政府(地级和县区级)支出占总支出的比重超过 65%^[8](P343-352)。第二,中国是一个地区差异巨大的大国,各地区间财力和支出差异悬殊。因此,要研究财

政支出的效果,更应当从地区层面展开^①。第三,为了解决分税制改革后地方政府的收支缺口并加强中央宏观调控职能,中央政府实施了转移支付制度。此后,转移支付成为地方政府重要的财力来源。因此,要研究地区财政支出乘数,就必须要考虑转移支付的作用。与以税收收入为主的自有性财力不同的是,上级政府对下级政府转移支付的数量既不需要立法决定,也不是由地方政府来决定,这就导致了地方政府所获得的转移支付存在较大的波动和不确定性,这种不确定性作为财政政策不确定性的一部分,是否会影响财政支出的乘数效应? 现有研究并没有回答这一点。因此,本文将探究转移支付不确定性对中国地区财政支出乘数的作用。

一、文献综述

对财政支出乘数的系统研究一直是经济学界关注的焦点问题之一,但已有文献对财政支出乘数的测算结果一直存在较大差异。常用的财政支出乘数测算模型多为SVAR模型^[6](P111-129)^[14](P1329-1368)^[15](P46-58)^[16](P38-53)和DSGE模型^[5](P4-19)^[17](P17-32)^[18](P102-117)^[19](P45-62)。随着计量工具的发展和面板数据可得性的提高,利用与经济周期无关的外生冲击构造工具变量,计算地区层面的财政支出乘数成为财政支出乘数领域内一个新的研究方向。Suárez Serrato 和 Wingender 利用美国人口普查对人口估计的修正作为财政支出的外生冲击,发现美国州政府的财政支出乘数介于1.7-2之间^[11]。Kraay 则将世界银行对29个低收入国家的财政资助当作工具变量,选取了1985年至2009年期间支出数据作为样本,测算出低收入国家财政支出乘数介于-0.31-0.27之间,远小于发达国家的财政支出乘数^[4](P829-887)。国内学者Guo等以中央对国家级贫困县转移支付的异质性作为工具变量,测算出中国地方政府财政支出乘数在0.6左右^[8](P343-352)。而李明和李德刚利用民族地区转移支付制度的确立,使用模糊断点方法构造工具变量,测算发现地方政府财政支出乘数大于1^[20](P49-58)。邓明采用了类似的方法研究了中国地级地区层面的财政支出乘数,同样发现,地级地区的财政支出乘数大于1^[21](P48-63)。

财政支出乘数的测算结果无法脱离特定时期、特定宏观经济环境的影响。我们更应该关注财政支出乘数的影响因素。根据凯恩斯理论,政府公共财政支出对私人部门投资具有挤出效应,而挤出效应在经济繁荣期的作用比在经济衰退时期更大,部分学者的研究认为,财政支出乘数在经济下行阶段会明显高于经济繁荣时期^[6](P111-129)^[20](P49-58)^[22](P2679-2694)^[23](P1-27)^[24]。不过也有学者认为,以上研究结论缺乏稳健性,当改变模型设定或者假设条件时,经济衰退期和经济扩张期的财政支出乘数大小并无差异^[25](P129-34)^[26]^[27](P 850-901)^[28](P89-114)。财政政策和货币政策通常是相互影响的,当名义利率处于零下限时,财政支出的乘数效应更加明显^[29](P78-121)^[17](P17-32)。政府债务会直接影响政府政策的预期效应,一般情况下债务规模较高的国家财政支出乘数效果更小^[30](P239-254)^[31](P99-132)^[32](P1313-1344)^[33](P58-74)。此外,还有学者认为财政支出乘数会受到金融摩擦、财政信息摩擦、汇率制度和国家贸易开放程度等方面的影响^[18](P102-117)^[19](P45-62)^[34](P24-40)。

已有关于财政政策不确定性的研究普遍认为,财政政策的不确定性对企业投资、家庭消费以及整个宏观经济的增长都有负面影响,还可能加剧宏观经济的波动性^[35](P362-376)^[36](P3352-3384)^[37](P1-35)^[38]^[39]。在中国,由于地方政府财权与事权的不匹配导致了地方政府支出对转移支付高度依赖,因此,有研究特别强调转移支付的不确定性所带来的影响。王小龙和余龙指出,转移支付的不确定性使得地方政府提高征税努力程度以稳定收入,从而增加了企业实际税收负担^[40](P155-173);同样是从地方政府收入波动的视角出发,刘贯春和周伟认为,地方政府为了应对转移支付不确定性所带来的收入波动,会

① 事实上,学术界已有一些研究开始关注地区财政支出乘数,但是,这些研究主要是针对西方发达国家的^[9](P753-792)^[10](P2185-2209)^[11]^[12](P1279-1316)^[13](P46-68),而对中国地区财政支出乘数的研究则相对较少,这与中国疆域辽阔、地区财力和经济发展差异巨大的特征事实是不相匹配的。

倾向于改变财政支出结构以增加生产性支出、拉动地区经济发展并维持财政收入的稳定^[41](P4-16)。

通过对上述文献梳理可以发现,尽管已有文献对财政政策不确定性的影响展开了多方面的研究,但却鲜有研究进一步分析财政政策不确定性对财政支出的刺激效应有何影响。我们需要注意到,中国自1994年分税制改革后,转移支付制度逐渐确立,中央政府对地方政府的转移支付就成为地方政府的重要收入来源之一。尽管转移支付的执行有相应的法律和规章制度进行规范^①,但依然充满着变数和不确定性^[42](P4-21)。转移支付的不确定性自然导致了地方政府收入和支出的不确定性,而大量研究表明,财政支出的波动性会影响微观主体(企业、家庭等)的投资和消费决策^[35](P362-376)^[36](P3352-3384)^[43](P145-163)。由于财政支出乘数的大小取决于政府财政支出发生后企业和家庭等微观主体的投资、消费行为,波动较大的财政支出行为所产生的乘数效应可能要小于波动较小的财政支出行为。考虑到中国特色转移支付制度所产生的转移支付的不确定性,以及地方政府支出对转移支付的高度依赖性,我们非常有必要研究转移支付的不确定性对地区政府财政支出乘数的影响。

二、制度背景与特征事实

转移支付制度根据国情在不断完善修整的过程中,由于转移支付种类的增删改合、资金分配制度的不规范以及省以下转移支付制度的缺位,共同导致了转移支付产生的不确定性。

(一) 中国转移支付制度的演进

在1994年中国分税制改革之前,虽然转移支付的概念还未被正式提出,但是中央对地方政府的财政补助、特大自然灾害救济费和偏远地区基础设施建设补助等也都属于转移支付的范畴^[44](P2-9)。1994年分税制改革加强了中央财权,但是事权未变,支出责任依然由地方政府承担,这导致了财政收支的纵向失衡,转移支付制度随之产生。1994年,分税制初步确认的转移支付手段主要为体制补助(上解)、专项补助、特殊补助和税收返还。为了巩固中央财权和加强中央宏观调控职能,中央政府在1995年暂时建立了“过渡期转移支付制度”,将衡量中央对地方转移支付数额的方法由“基数法”向“因素法”的转变,并于1996、1997和1998三年内进一步改善了影响各地转移支付额度的标准财政收支差额的因素确认和计算方法。此后,根据中国国情的变化和需要,中央政府逐渐丰富了转移支付的种类。例如,为了应对因亚洲金融危机而导致的内需不足,在1999年新增了“调整工资转移支付”;为了推动民族地区经济社会发展,在2000年增加了“民族地区转移支付”;为了弥补因农业税改革而引起的基层政府财政缺口,在2001年新增了“农村税费改革转移支付”;为了缓解县乡财政困难,在2005年增加了“缓解县乡财政困难转移支付”等,其目的主要是为了促进地方政府提供基本公共服务能力的均等化。

到2009年,为了进一步规范财政转移支付制度,中央政府正式建立起以一般性转移支付、专项转移支付和税收返还为主的转移支付体系。此后,围绕建立现代财政制度以配合全面深化改革的目的,逐步完善一般性转移支付和专项转移支付的种类和规模。直到2019年,为与财政事权和支出责任划分改革相衔接,新增设立了“共同财政事权转移支付”,暂列在一般性转移支付项下。

经过近30年的发展,中央对地方的转移支付规模实现了巨大的飞跃,转移支付已经成为地方政府收入的重要来源。以2020年为例,中央对地方转移支付达到83315.3亿元,而当年地方一般公共预算收入183439.14亿元,转移支付占地方一般公共预算收入的比重达到45.4%。与此形成对比的是,1994年这一比例仅仅为12.7%。地方政府收入结构的变化对地方政府行为产生了巨大影响,包括改变了地方政府的公共支出结构^[45](P45-57)、弱化了地方政府之间的税收竞争^[46](P106-118)、提高了公共支出水平^[47]

① 2014年8月修订的新《中华人民共和国预算法》对转移支付规则进行了明确规定,2015年初出台的《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》对改革和完善中央对地方转移支付制度做出了全面部署。为进一步加强中央对地方专项转移支付的管理,提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性,2015年,财政部重新制定了《中央对地方专项转移支付管理办法》。

(P1365-1388), 以及增加了地方政府规模等^[48](P5-15)。

(二) 转移支付不确定性产生的原因

尽管转移支付是地方政府收入的重要来源, 同时这些转移支付的执行都有相应的规章制度进行规范; 但与地方政府的自有财力^①相比, 地方政府所获得的转移支付存在较大的波动性和不确定性。从中国转移支付制度来看, 我们认为, 至少有以下几个方面的原因导致了转移支付的不确定性:

一是在不断完善的过程中, 转移支付种类的增删改合在一定程度上增加了转移支付的不确定性。从一般性转移支付来看, 从引入“过渡期转移支付”开始, 此后又逐步增加了“调整工资转移支付”“民族地区转移支付”“农村税费改革转移支付”等一系列项目。均衡性转移支付的内涵也在不断发展扩大, 从早期的“过渡期转移支付”开始, 后续逐渐囊括了“产粮大县转移支付”“县级基本财力保障机制奖补资金”“资源枯竭城市转移支付”“城乡义务教育补助经费”和“农村综合改革转移支付”等项目。因国情变化或是政策目标实现, 部分转移支付种类也被删除或合并, 例如在2009年删去了“农村义务教育补助支出”; 在2015年将民族地区转移支付、革命老区转移支付、边境地区转移支付合并为“老少边穷地区转移支付”等等。另一方面, 专项转移支付的覆盖范围也同样发生着很大的变化。2008年为应对世界金融危机的4万亿元经济刺激计划使专项转移支付规模空前扩大, 几乎涵盖了所有属于地方政府事权的项目。2013年以后, 为了构建现代财政制度, 中央财政对专项转移支付进行了清整合并。2015年财政部印发的《中央对地方专项转移支付管理办法》明确规定专项转移支付仅为委托类、共担类、引导类、救济类、应急类等五类, 进一步对专项转移支付进行限制。到2019年, 财政部将部分专项转移支付项目合并至“共同财政事权转移支付”, 使专项转移支付规模从2018年的22927.09亿元骤减至2019年的7561.7亿元。这些对转移支付项目增删改合的操作会引起转移支付数额的不规律变化, 使地方政府对获得的转移支付无法形成良好预期。

二是在转移支付体系发展完善的过程中, 资金分配制度不规范导致了转移支付的不确定性。均衡性转移支付是以因素法分配资金, 其公式主要为地方政府标准财政支出与标准财政收入的差额再乘以转移支付系数, 影响标准财政收支和转移支付系数的指标是随着测算体系的完善而发生变化的, 尽管这种变化会使中央对地方的转移支付更加科学、合理, 但同时也增大了转移支付的波动。此外, 一些指标具有很强的主观判断性, 这同样也会增大波动。而专项转移支付是以项目法分配资金, 由地方政府以项目的形式逐级向上申请, 中央部门在同类型的项目中择优审批通过后, 再将专项转移支付资金逐级下发。但是, 中央部门的择优审批缺乏科学客观的标准和规范统一的方法, 主观性强且随意性大, 这导致专项转移支付的资金分配在有些时候依靠的是地方政府的讨价还价能力而非实际需求。而且, 专项转移支付资金透明度低, 监督力度不强, 被地方政府挪用挤占的情况时有发生, 容易成为弥补地方财政赤字的“吃饭钱”或被用于“政绩工程”“形象工程”的建设, 有违专项转移支付专款专用的初衷。专项转移支付项目审批的不规范和资金流向的不透明无疑也增大了转移支付的波动。

三是省级以下转移支付制度失范。1994年分税制改革主要是为了解决中央与省级的财政关系, 对省以下的财政体制并未作统一规范, 由各省根据各地区的实际情况进行设计安排。大部分省区参照了中央对省级的转移支付办法建立了省对市县的转移支付办法, 但很不完善, 仍有部分分配规则和转移支付资金属于非公开的范畴。这为省、地级政府将中央拨给贫困县的专项拨款占用提供了空间。例如, 2010年审计署抽查了18个省的90个县, 发现多头申报、套取和挪用财政资金等问题金额达3.32亿元。省、地级政府对中央拨给县级政府的转移支付“雁过拔毛”的行为导致县级政府无法对获得的转移支付形成良好预期。

① 自有财力是指由地方政府自主获得且具有完全支配权的财力, 即除来自上级政府转移支付以外的本级财力, 主要包括一般预算收入、政府性基金收入等^[40](P155-173)。

(三) 转移支付不确定性的特征事实

参考王小龙和余龙的做法^[40](P155-173),我们用一个地区前两年及当年的转移支付增长率的标准差来表征该地区在当年所面临的转移支付不确定性。图1给出了中央和县级地区转移支付不确定性的演变趋势。中央转移支付不确定性呈现出波动性下降的趋势,不确定性增长的时间点分别是2002年、2007年、2013年和2019年,这些年份恰巧都是我国财政体制改革的节点,说明改革会使转移支付不确定性短暂增加,而后逐渐降低。从具体数值上看,除了早期超过0.2,其后一致维持在0.2以下,特别是2013年财政体制改革之后,已经趋近于0,相对较低。县级转移支付不确定性在样本年限内与中央的演变趋势基本一致,但是波动性相对较大,全都在0.3以上,证实了中国省以下转移支付制度失范现象的存在。

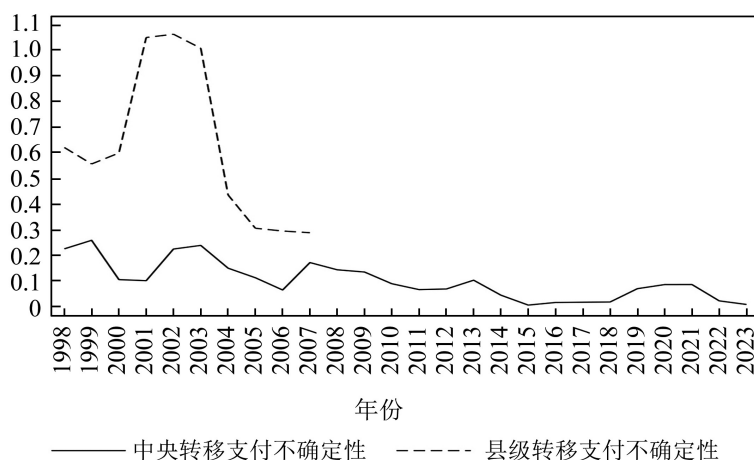


图1 转移支付不确定性演变趋势

三、实证研究设计与数据来源

使用1998-2007年中国县级层面财政数据,以2001年民族地区转移支付制度的确立作为工具变量,本章节将估算中国地区层面财政支出乘数,并研究转移支付不确定性对地区层面财政支出乘数的影响。

为了估计中国县级地区层面的财政支出乘数,本文的基本模型^[49](P51-102)如下:

$$(Y_{i,t} - Y_{i,t-1})/Y_{i,t} = \alpha + \beta(G_{i,t} - G_{i,t-1})/Y_{i,t} + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中, $Y_{i,t}$ 是*i*县(市、区)在*t*年的人均GDP, $G_{i,t}$ 是*i*县(市、区)在*t*年的人均财政支出,参数 β 是我们关注的财政支出乘数,体现了人均财政支出占人均GDP比重变化所引起的人均GDP增长率的变化。 δ_i 是县固定效应,用于控制不可观测的不随时间因素变化但与地区有关的影响因素; τ_t 是年份固定效应,用于控制与时间有关而不随地区因素变化的影响,例如货币政策、中央政府的财政政策等国家层面的冲击, $\varepsilon_{i,t}$ 为随机扰动项。

为了进一步考察财政支出乘数如何受转移支付不确定性的影响,我们在模型(1)的基础上引入县级转移支付不确定性,同时,令 $Y_t - Y_{t-1} = \Delta Y_t$, $G_t - G_{t-1} = \Delta G_t$,从而构建如下的实证模型:

$$\Delta Y_{i,t}/Y_{i,t} = \alpha + \beta(\Delta G_{i,t}/Y_{i,t}) + \lambda(\Delta G_{i,t}/Y_{i,t})\text{unce}_{i,t} + \eta\text{unce}_{i,t} + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中, $\text{unce}_{i,t}$ 表示*i*县(市、区)在*t*年所面临的转移支付不确定性,计算方法为该地区前两年及当年的转移支付增长率的标准差。此时,衡量财政支出乘数的量为 $(\beta + \lambda \times \text{unce})$,因此,交互项系数 λ 度量了地区层面转移支付不确定性对财政支出乘数的作用。如果 $\lambda > 0$,说明转移支付不确定性的增加会提升财政支出乘数;反之,则说明转移支付的不确定性会抑制财政支出乘数。其他变量的定义与(1)相同。

虽然模型(1)和(2)均已控制了地区固定效应和时期固定效应,但如果直接使用模型(1)和(2)来估

计中国地区层面的财政支出乘数及其影响因素依然会存在一些问题。最突出的就是经济增长和财政支出之间双向因果关系问题:一些财政支出是在若干年前就已经根据当时的经济发展状况制定了,所以支出的增长率会受到经济发展状况的影响,而财政支出的增加可能进一步带动经济增长。双向因果的存在使得普通线性回归模型的OLS估计是有偏的,为了处理这一难题,我们借鉴李明和李德刚的方法^[20](P49-58)的方法,利用民族地区转移支付制度的确立^①作为 $\Delta G/Y$ 的工具变量进行回归。

民族地区转移支付制度的确立增加了民族地区的财政收入,从而使民族地区的财政支出显著增加,符合工具变量的相关性条件,具体数值可以通过模型(3)验证。民族地区转移支付制度的主要目的是增强少数民族地区的财政保障能力,逐步缩小少数民族地区与东部发达地区的基本公共服务差距,与民族地区的经济发展状况无关,符合工具变量的无关性条件。因此,我们构建双重差分模型来考察县级地区财政支出变化率 $\Delta G/Y$ 的工具变量^②:

$$\Delta G_{it}/Y_{it} = \alpha + \beta(\text{minor}_i \times \text{post2001}_t) + \delta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中, minor_i 为民族县虚拟变量,如果地区*i*被认定为民族县,则 minor_i 取1,否则取0。 post2001_t 为改革虚拟变量,考虑到政策是2000年末设立的,所以将2001年及其之后取1,之前取0,其他变量的设定与模型(1)一样。结合上述分析,我们可以将模型(3)中的交互项 $\text{minor} \times \text{post2001}$ 作为 $\Delta G/Y$ 的工具变量,进而使用两阶段最小二乘法来估计模型(1)和(2)^③。

本文所使用的数据来源于《全国地市县财政统计资料(1994-2007)》和EPS数据库。我们对样本做了如下处理:剔除新疆、西藏、宁夏和海南四个转移支付信息缺失严重的省份;剔除地区生产总值和财政支出数据缺失严重和极度异常的县(市、区);剔除转移支付不确定性的异常值;由于缺乏县级消费物价指数,使用省级消费者物价指数以1994年为基期进行调整,以剔除价格因素的影响;最后整理出1998-2007年中国2107个县(市、区)的(非平衡)面板数据。表1给出了变量的描述性统计。

表1 变量描述性统计

变量名称	变量符号	观测数量	均值	标准差	最小值	最大值
人均地区生产总值	<i>Y</i>	20584	5403.17	11725.95	0.03	437332.4
人均财政支出	<i>G</i>	20674	536.80	977.73	14.12	30190.1
人均地区生产总值增长率	$\Delta Y/Y$	18671	0.10	0.11	-0.35	0.41
人均财政支出增长与产出比重	$\Delta G/Y$	20674	0.03	0.05	-0.97	1.96
转移支付不确定性	<i>unce</i>	20175	0.62	0.91	0.01	10.70
改革虚拟变量	<i>post2001</i>	20674	0.70	0.46	0	1
民族县虚拟变量	<i>minor</i>	20674	0.23	0.42	0	1

四、实证研究结果及分析

根据以上模型设计和数据,我们通过实证回归发现了转移支付不确定对财政支出乘数的负面影响,并通过一系列的稳健性检验验证了这一负面影响;进一步地,我们将转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付,分别讨论这两者的不确定性对支出乘数的影响。

① 2000年底,中央政府正式确立了民族地区转移支付制度,转移支付的对象为5个自治区和青海等3个财政体制上视同民族地区的省份,同时还包括吉林延边州等8个非民族省区管辖的自治州,转移支付的方式为中央预算安排和民族地区增值税增量返还。

② 2006年,经国务院批准,将53个非民族省区及非民族自治州管辖的自治县也纳入了转移支付的范围。由于基准回归使用的是1998-2007年的数据,因此,我们在基准的工具变量回归中,将这53个县当作对照组。在后续的稳健性检验中,我们会将这53个县予以剔除重新进行回归。

③ 我们没有将模型(1)中财政支出的增长率替换为模型(3)中的交互项 $\text{nation} \times \text{post2001}$ 直接进行回归。这样直接回归时,交互项 $\text{minor} \times \text{post2001}$ 的系数只能解释民族地区转移支付制度对民族地区产出增长率的影响,并不是财政支出乘数,因为财政支出乘数是财政支出增长率对产出增长率的边际作用。

(一) 基准回归结果

表2的第(1)列给出了模型(1)的回归结果。结果表明,在1%的显著性水平下,变量 $\Delta G/Y$ 的系数估计为0.35,这说明财政支出的增长能带来产出的增长;但是,财政支出的乘数效应是小于1的。表2的第(2)列则给出了模型(2)的回归结果。结果表明,在引入了转移支付的不确定性及其与支出增长率的交互项之后,变量 $\Delta G/Y$ 的系数依然在1%的显著性水平下显著为正,而且,交互项 $\Delta G/Y \times unce$ 的估计在10%的显著性水平下显著为负,这说明转移支付不确定性的提高会减弱财政支出的乘数效应,具体而言,转移支付不确定性每增加1个单位(1个标准差)会导致财政支出乘数下降0.04,从而说明转移支付的不确定性的增加会弱化降低中国地区层面财政支出乘数,弱化财政支出的效果。但是,不考虑工具变量的回归结果都显示中国县级地区财政支出乘数远小于1,这很可能是因为内生性问题所导致的系数缩减偏误。

表2 基准回归结果

变量	固定效应回归		工具变量回归		
			第一阶段回归	第二阶段回归	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
$\Delta G/Y$	0.3463*** (0.0519)	0.3799*** (0.0622)		1.0657*** (0.3682)	1.3431*** (0.3919)
<i>unce</i>		-0.0014 (0.0013)			0.0066 (0.0042)
$\Delta G/Y \times unce$		-0.0445* (0.0370)			-0.5708** (0.2643)
<i>minor</i> × <i>post2001</i>			0.0103*** (0.0029)		
个体和时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R ²	0.1222	0.1211	0.0426	0.0753	0.0665
N	18,671	18,243	20,674	18,671	18,243
Kleibergen-Paap rk LM 统计量				43.27	
Cragg-Donald Wald F 统计量				114.669	

注:(1)括号内为聚类到县级层面的稳健标准误,下表同;(2)*、**和***分别表示在10%、5%和1%显著性水平上显著,下表同;(3)第4列和第5列结果中, $\Delta G/Y$ 均为第3列回归中 $\Delta G/Y$ 的拟合值;(4)用于工具变量不可识别检验的Kleibergen-Paap rk LM统计量为43.27,在1%水平上显著拒绝“工具变量识别不足”的原假设;(5)用于弱工具变量检验的Cragg-Donald Wald F统计量为114.669,超过了在10%的显著性水平下的临界值16.38,拒绝了工具变量为弱工具变量的原假设。

为了克服内生性偏误,我们基于模型(3)引入工具变量,这一结果如表2中的第(3)列。结果表明,交互项 $minor \times post2001$ 的系数均显著为正,这证实了民族地区转移支付制度这一工具变量与核心解释变量的强关联性。因此,我们用模型(3)中 $\Delta G/Y$ 的拟合值来替代 $\Delta G/Y$,重新估计模型(1)和模型(2),结果如表2的第(4)列和第(5)列所示。第(4)列的结果表明,在处理了解释变量的内生性之后,财政支出乘数的估计结果为1.06,大于1,这一结果也与李明和李德刚、邓明使用工具变量前后测算财政支出乘数的结果基本一致。第(5)列的结果表明,在考虑转移支付不确定性的影响之后,交互项的系数显著为负,转移支付不确定性每提高1个单位,财政支出乘数会下降0.57,这说明转移支付的不确定性对财政支出乘数的抑制作用依然是稳健的。

(二) 稳健性检验

为了检验基准回归结果的稳健性,我们从如下几个方面展开稳健性检验:

首先,基准回归中的转移支付不确定性定义为前两年及当年的总转移支付增长率的标准差,我们现在分别使用前一年及当年的转移支付增长率的标准差(*unce1*)、前两年的转移支付增长率的标准差

(*unce2*)、前三年的转移支付增长率的标准差(*unce3*)、前三年及当年的转移支付增长率的标准差(*unce4*)和前四年的转移支付增长率的标准差(*unce5*)来度量转移支付的不确定性,重新基于工具变量进行回归,回归结果如表3所示。表3的结果表明,当以*unce1*和*unce2*来度量转移支付的不确定性时,转移支付的不确定性会降低财政支出的乘数效应,这与基准回归的结果是基本一致的;但是,当*unce3*、*unce4*和*unce5*来度量转移支付的不确定性时,转移支付不确定性对财政支出的乘数时,转移支付不确定性对财政支出乘数的大小没有显著影响。这从侧面说明,转移支付波动对产出的影响以短期为主。

表3 改变转移支付不确定性的度量方式

变量	两阶段估计第二阶段回归				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
$\Delta G/Y$	0.9166** (0.3752)	1.2141*** (0.3794)	0.9794*** (0.3350)	1.0217*** (0.3651)	1.0779*** (0.3560)
$\Delta G/Y \times unce1$	-0.4860** (0.2218)				
$\Delta G/Y \times unce2$		-0.3665* (0.2172)			
$\Delta G/Y \times unce3$			-0.5611 (0.3489)		
$\Delta G/Y \times unce4$				-0.4307 (0.3751)	
$\Delta G/Y \times unce5$					-0.5180 (0.3625)
个体和时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.0969	0.0784	0.0897	0.0920	0.0698
N	18,665	18,484	16,911	17,549	15,426

注:如无特殊说明,稳健性检验均是对工具变量回归中的第二阶段回归进行稳健性检验,下表同。

其次,在基准回归中,我们所计算产出增长(ΔY)和财政支出增长(ΔG)时,都考察的是一年的增长,即 $\Delta Y_t = Y_t - Y_{t-1}$, $\Delta G_t = G_t - G_{t-1}$ 。考虑到财政支出的实施可能会有一定的周期,所以我们基于产出的两年增长和财政支出的两年增长来估计财政支出乘数,即 $\Delta Y_t = Y_t - Y_{t-2}$, $\Delta G_t = G_t - G_{t-2}$ 。估计结果如表4第(1)列所示,结果表明,转移支付的不确定性会显著抑制财政支出的乘数效应,与基准回归的结果是一致的。

第三,正如前文所说,2006年,国务院批准将53个非民族省区及非民族自治州管辖的民族自治县也纳入了民族地区转移支付的范围。在前文的双重差分回归中,我们依然将这53个自治县当作对照组,这可能会影响到基准回归尤其是工具变量回归的结果。为了消除上述政策的影响,我们将2006年新纳入民族地区转移支付的53个民族自治县从样本中剔除,重新进行工具变量回归,回归结果如表4第(2)列所示。结果表明,剔除这53个民族自治县后,回归结果与基准回归中的工具变量回归结果是一致的,转移支付的不确定性依然会抑制财政支出的乘数效应。

第四,为了控制其他可能对经济增长率产生影响的变量,我们在工具变量回归的第二阶段回归中引入了地区层面的财政自主度、财政供养人口和经济增长波动等变量。回归结果如表4第(3)列所示,结果表明,在引入更多控制变量后,变量 $\Delta G/Y$ 的系数依然大于1,而且该变量与转移支付不确定性的交互项系数依然显著为负。

表 4 稳健性检验

变量	两阶段估计第二阶段回归			
	(1)	(2)	(3)	(4)
$\Delta G/Y$	1.2247*** (0.3943)	1.3312*** (0.3826)	1.3568*** (0.4046)	2.2083*** (0.8220)
$unce$	0.0349*** (0.0118)	0.0074* (0.0042)	0.0080* (0.0046)	0.0072 (0.0088)
$\Delta G/Y \times unce$	-1.2023*** (0.3749)	-0.6268** (0.2633)	-0.6630** (0.2816)	-1.0682* (0.6373)
地区层面控制变量	No	No	Yes	No
个体和时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.1659	0.0670	0.0635	0.0710
N	16,393	17,798	18,045	2,601

最后,前文的基准回归是从县级层面展开的,接下来,我们从地级市层面来考察财政支出乘数以及转移支付不确定性对财政支出乘数的影响。基于地级市层面的回归结果如表4第(4)列所示,结果表明,财政支出乘数大于1,同时,交互项 $\Delta G/Y \times unce$ 的系数仍然在10%的显著程度上显著为负。

(三) 异质性检验

如前所述,转移支付的类型主要包括一般性转移支付、专项转移支付和税收返还。税收返还还是对征收的税款进行部分返还,本质上是中央与地方因分税制改革而互相妥协的产物,随着时间的推移,税收返还的份额逐渐减少。通常意义上来说,一般性转移支付是为了弥补地方财政缺口,由因素法按统一公式计算分配,不详细规定资金具体用途,其目的是为了缩小地区间经济发展差距和实现地区间公共服务均等化,一般性转移支付的数额有严格的计算公式,不同年份之间波动较小且容易形成预期。专项转移支付主要是为了实现国家政策调控目的,以项目法分配资金,专项性转移支付项目繁多,专项资金的审批权集中于中央政府的各部委,为了争取专项资金,地方政府往往需要与中央各部委加强沟通协调,形成俗称的“跑部钱进”现象。因此,与一般性转移支付相比,专项性转移支付的波动会比较大,不确定性也较大。

我们将前文基准回归中的转移支付不确定性区分为一般性转移支付的不确定性和专项转移支付的不确定性^①,重新进行双向固定效应回归和工具变量回归,回归结果如表5所示。表5的回归结果表明,不论在双向固定效应回归还是工具变量回归中,一般性转移支付不确定性对地方政府财政支出乘数的影响都不显著。这说明在完善一般性转移支付体系的过程中,一般性转移支付种类的增删改合以及对因素法指标的改良虽然会造成地方政府收入的波动,但是这种相对可预期的波动不会对政府财政支出效果产生严重的负面影响。专项转移支付不确定性对地方政府财政支出乘数的负向影响与基本模型中的结果基本一致,但是显著性有所下降,这说明专项转移支付不确定性是影响地方财政支出效果的重要因素。

① 本文的“专项转移支付”是《全国地市县财政统计资料》中“财力性转移支付收入”下的“专项补助”子项。“一般性转移支付”是《全国地市县财政统计资料》中“财力性转移支付收入”下除“专项补助”之外的其他子项目的加总,具体包括:原体制补助、一般性转移支付补助、民族地区转移支付补助、调整工资转移支付补助、农村税费改革转移支付补助、取消农业特产税与降低农业税率转移支付补助、缓解县乡财政困难转移支付补助、农村义务教育补助、增发国债补助、结算补助和企事业单位预算划转补助、其他财力性转移支付。

表5 一般性转移支付和专项转移支付

变量	双向固定效应回归		工具变量回归	
	一般性转移支付	专项转移支付	一般性转移支付	专项转移支付
$\Delta G/Y$	0.2802*** (0.0521)	0.3830*** (0.0605)	0.4623 (0.6408)	1.1377*** (0.4092)
$unce$	-0.0012*** (0.0003)	0.0014 (0.0011)	-0.0003 (0.0006)	0.0032 (0.0025)
$\Delta G/Y \times unce$	0.0051 (0.0101)	-0.0446** (0.0242)	-0.0467 (0.0336)	-0.1696 (0.1290)
个体和时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.0957	0.1225	0.0906	0.0824
N	12,514	18,652	12,514	18,652

注:工具变量回归仅仅给出的是第二阶段回归的结果。

五、机制分析

转移支付不确定性通过何种机制影响地方政府财政支出乘数,是这一部分我们要解决的问题。从1994年分税制改革至今,中央政府对地方政府的转移支付一直是地方政府重要的收入来源,每年都占地方政府财政收入比重的40%-50%。一旦转移支付发生巨大变化,地方政府很可能无法形成稳定的收入预期,进而影响地方政府收入和支出行为。

从收入角度看,分税制改革后,支出责任绝大部分依然下沉给了地方政府,而政府支出往往具有较强的刚性。因此,当以转移支付为主体的非自有性财力出现波动进而导致地方政府财政收入风险加大时,为了应对刚性支出,地方政府往往有增加自有性财力的动机。地方政府增加自有性财力的主要途径包括加强税收征管、增加土地出让、收费以及国有资产转让等^[50](P53-70)。

正如前文所言,财政支出之所以会有乘数效应,是因为财政支出导致家庭和企业等微观主体的消费以及投资等行为发生变化。转移支付不确定性的提高导致地方政府征税强度提升,体现在微观企业上,则应当表现为企业实际税率的上升。为了检验这一点,我们构建如下的模型(4)来检验地区层面的转移支付不确定性对地区内企业的企业所得税实际税率的影响^①:

$$ETR_{i,c,t} = \alpha + \beta unce_{i,t} + \theta X_{i,t} + \eta Z_{i,c,t} + \pi_i + \gamma_t + \varepsilon_{i,c,t} \quad (4)$$

其中,被解释变量 $ETR_{i,c,t}$ 是在 i 县(市、区)的企业 c 在 t 年的实际税率,由该企业应缴所得税占利润总额的比重计算得出^[53](P101-117)。核心解释变量 $unce_{i,t}$ 的定义与前文一致, $X_{i,t}$ 为地区层面的控制变量,我们控制了财政供养人口、转移支付规模、支出规模和财政自主度等变量; $Z_{i,c,t}$ 为企业层面的控制变量,我们控制了存货密集度、资本收益率、企业规模、雇佣人数、贷款能力、负债率和企业年限等变量^②。 γ_t 用以控制时期固定效应, π_i 用于控制企业固定效应, $\varepsilon_{i,c,t}$ 为随机扰动项。模型(4)的回归结果如表6所示。

表6中,我们逐步引入转移支付不确定性、企业层面控制变量和地区层面控制变量,结果显示,转移支付的不确定性均能显著提高企业层面的企业所得税实际税率,这一结论与王小龙和余龙的研究相符。这说明当地方政府面临的转移支付不确定性提高时,会倾向于提高企业所得税的实际税率来稳定政府

① 在中国的税收体系中,增值税是占比第一的税种。但是,增值税完全是由国税部门征收,分税制改革为了使得国税局独立于地方政府,对国税局采用了垂直管理的模式,国税局系统在机构、人员编制、经费、领导干部职务等方面采取下管一级的原则,而且国税局的所有干部都是从下一级别的干部中甄选,极少从系统外调入,这种设计使得国税系统较少受到地方政府的影响^[51](P99-111)。与此不同的是,在2002年的所得税分享改革之前,除中央企业和外资企业所得税外,其他企业的所得税均由地方税务局负责征收,地方税务局征收的企业所得税占全部所得税的60%以上^[52](P1303-1328)。因此,与增值税相比,地方政府对企业所得税实际率与名义税率的偏离会有更大影响。

② 其中,企业规模用总资产的对数来度量,总资产的单位为千元;雇佣人数用企业雇佣人数的对数来度量;贷款能力用企业利息支出与总资产的比重来度量;负债率用企业总负债与总资产的比值来度量;企业年限取企业存续时长的对数,存续时长根据企业开业年份计算得到。

表 6 转移支付不确定性对企业实际税率的影响

变量	被解释变量:企业实际税率		
	(1)	(2)	(3)
转移支付不确定性	0.0017*** (0.0002)	0.0014*** (0.0002)	0.0014*** (0.0002)
地区层面控制变量	No	No	Yes
企业层面控制变量	No	Yes	Yes
个体和时间固定效应	Yes	Yes	Yes
R ²	0.0008	0.0165	0.0166
N	679,704	615,248	597,451

注:回归聚类在企业层面,下同。

收入。

大量研究表明,企业税收负担的提升会抑制企业投资、降低企业产出^[54](P217-48)^[55](P41-58)^[56](P82-95)^[57](P78-96),因此,地区层面转移支付的不确定性的提高可能会抑制微观企业的投资行为和产出,进而抑制地区层面的总产出,弱化财政支出的效果。为了验证这一点,我们将模型(5)中的被解释变量替换为企业的投资和产出进行回归^①,回归结果如表 7 所示。

表 7 转移支付不确定性对企业投资和产出的影响

变量	长期投资			产出		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
转移支付不确定性	-0.0179*** (0.0068)	-0.0302*** (0.0073)	-0.0339*** (0.0076)	-0.0052*** (0.0012)	-0.0057*** (0.0010)	-0.0072*** (0.0010)
地区层面控制变量	No	No	Yes	No	No	Yes
企业层面控制变量	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
个体和时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R ²	0.0867	0.1687	0.1703	0.3364	0.5769	0.5793
N	132,252	117,698	113,409	673,323	610,210	592,583

表 7 的结果表明,地区层面的转移支付不确定性确实会显著抑制地区内企业的投资和产出,结合转移支付不确定性对企业所得税实际税率的影响,我们认为,这很可能是因为转移支付不确定性导致了地方政府加强了税收征管,提高了企业所得税实际税率,进而导致企业投资和产出的减少。加总到地区层面,则是转移支付不确定性降低了地区层面的投资和产出,弱化了财政刺激的效果。

六、研究结论与政策建议

本文研究了转移支付不确定性对地方政府财政支出乘数的影响及其作用机制,在分析中国转移支付制度的演进和转移支付不确定性的来源的基础上,借助民族地区转移支付制度的确立作为工具变量,通过实证检验发现,在 1% 的显著程度上转移支付不确定性每增加 1 个标准差会导致财政支出乘数减少

① 因为工业企业数据库只提供了企业长期投资的数据,所以我们用企业的长期投资来度量企业的投资水平,企业产出用工业总产值度量,单位均为千元,同时,两个变量均取对数值。

0.57,这说明转移支付不确定性是影响地方政府财政支出乘数的重要因素。在进一步的异质性检验中,发现一般性转移支付不确定性对财政支出乘数不产生显著影响,这说明在完善一般性转移支付体系的过程中,一般性转移支付种类的增删改合以及对因素法公式中指标的改良虽然会造成地方政府收入的波动,但是这种可预期的波动几乎不会对政府财政支出效果造成负面影响。专项转移支付不确定性是影响财政支出乘数的主要因素,项目审批缺乏客观标准、资金流向不透明以及执行缺少严格监督等原因共同引起的专项转移支付波动会严重降低地方政府的支出效果。党的二十大报告指出,要“健全现代预算制度,优化税制结构,完善财政转移支付体系”^[1](P29)。基于以上研究,本文从转移支付不确定性视角为完善财政转移支付体系提供以下政策建议:

第一,强化转移支付的预算管理。当下中国经济正处于新冠肺炎疫情冲击后的复苏时期,中央政府加大了对地方政府转移支付的支持力度。为了提高政府支出的乘数效应,就要尽量避免大规模转移支付所带来的不确定性风险,这就需要进一步强化转移支付的预算管理,提高地方政府转移支付的可预期性,逐步形成科学、法治、高效、透明的转移支付制度。第二,厘清中央和地方政府间的财政事权与支出责任。转移支付不确定性的根源在于政府间与政府内部权责利的不清晰,因此,要进一步明确中央和地方政府间财政与事权划分,明确一般性转移支付、共同财政事权转移支付和专项转移支付的边界和定位,建立健全转移支付分类管理机制;也要进一步推进省以下转移支付制度的规范完善,厘清省以下政府间的财权事责,将部分基层政府的支出责任上移,减轻基层政府财政负担。第三,优化转移支付的结构比例。一般性转移支付不确定性和专项性转移支付不确定性对财政刺激效果存在异质性影响,因此,需要进一步优化完善转移支付的结构。一般性转移支付由因素法确定,不确定性较小,应该适当提高一般性转移支付和共同财政事权转移支付的比例,发挥其均等化公共服务的作用。专项转移支付针对具体项目,不确定性较大,应该适当降低专项转移支付的规模并严格限制资金用途,提高专项转移支付项目审批的规范性和资金流向的透明度。第四,完善转移支付相关的法律制度。可以适时研究制定财政转移支付条例等配套法规,修改完善预算法,从转移支付的功能目的、预算编制、资金分配、监督管理、退出机制等各个方面进行全面系统的规定,进一步完善转移支付制度的法律框架,提高其运行效率和公正性,促进资源的合理配置和区域间的协调发展。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告.北京:人民出版社,2022.
- [2] 刘昆.国务院关于财政转移支付情况的报告——2023年8月28日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上.中国财政,2023,(18).
- [3] D. A. Aschauer. Does Public Capital Crowd Out Private Capital? *Journal of Monetary Economics*, 1989, 24(2).
- [4] A. Kraay. How Large is the Government Spending Multiplier? *Quarterly Journal of Economics*, 2012, 127(2).
- [5] 王国静,田国强.政府支出乘数.经济研究,2014,(9).
- [6] 陈诗一,陈登科.经济周期视角下的中国财政支出乘数研究.中国社会科学,2019,(8).
- [7] 白景明.充分运用改革手段提升积极的财政政策效能.中国财政,2022,(7).
- [8] Q. Guo, C. Liu, G. Ma. How Large is the Local Fiscal Multiplier? Evidence from Chinese Counties. *Journal of Comparative Economics*, 2016, 44(2).
- [9] E. Nakamura, J. Steinsson. Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions. *American Economic Review*, 2014, 104(3).
- [10] A. Acconcia, G. Corsetti, S. Simonelli. Mafia and Public Spending: Evidence on the Fiscal Multiplier from a Quasi-experiment. *American Economic Review*, 2014, 104(7).
- [11] J. C. Suárez Serrato, P. Wingender. Estimating Local Fiscal Multipliers. *NBER Working Papers*, 2016, (22425).
- [12] M. Brückner, A. Tuladhar. Local Government Spending Multipliers and Financial Distress: Evidence from Japanese Prefec-

- tures. *Economic Journal*, 2014, 124(581).
- [13] J. Clemens, S. Miran. Fiscal Policy Multipliers on Subnational Government Spending. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2012, 4(2).
- [14] O. Blanchard, R. Perotti. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4).
- [15] 李永友. 市场主体信心与财政乘数效应的非线性特征——基于 SVAR 模型的反事实分析. 管理世界, 2012, (1).
- [16] 陈创练, 郑挺国, 姚树洁. 时变乘数效应与改革开放以来中国财政政策效果测定. 经济研究, 2019, (12).
- [17] 陈登科, 陈诗一. 中国财政支出乘数研究——基于金融摩擦与“超低利率”的视角. 金融研究, 2017, (12).
- [18] 王立勇, 徐晓莉. 纳入企业异质性与金融摩擦特征的政府支出乘数研究. 经济研究, 2018, (8).
- [19] 王立勇, 徐晓莉. 财政政策信息摩擦与财政支出乘数——基于 DSGE 模型的分析. 财政研究, 2019, (1).
- [20] 李明, 李德刚. 中国地方政府财政支出乘数再评估. 管理世界, 2018, (2).
- [21] 邓明. 中国地区层面的企业规模分布与财政支出乘数. 经济科学, 2022, (2).
- [22] B. Candelon, L. Lieb. Fiscal Policy in Good and Bad Times. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2013, 37(12).
- [23] A. J. Auerbach, Y. Gorodnichenko. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2012, 4(2).
- [24] M. A. Baum, M. M. Poplawski-Ribeiro, A. Weber. Fiscal Multipliers and the State of the Economy. *International Monetary Fund*, 2012.
- [25] M. T. Owyang, V. A. Ramey, S. Zubairy. Are Government Spending Multipliers Greater During Periods of Slack? Evidence from Twentieth-century Historical Data. *American Economic Review*, 2013, 103(3).
- [26] M. Alloza. Is Fiscal Policy More Effective in Uncertain Times or During Recessions? *Banco de Espana Working Paper*, 2017, (1730).
- [27] V. A. Ramey, S. Zubairy. Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data. *Journal of Political Economy*, 2018, 126(2).
- [28] V. A. Ramey. Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research? *Journal of Economic Perspectives*, 2019, 33(2).
- [29] L. Christiano, M. Eichenbaum, S. Rebelo. When is the Government Spending Multiplier Large? *Journal of Political Economy*, 2011, 119(1).
- [30] E. Ilzetzi, E. Mendoza, C. Végh. How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers? *Journal of Monetary Economics*, 2013, 60(1).
- [31] G. Corsetti, K. Kuester, A. Meier etc. Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability. *Economic Journal*, 2013, 123(566).
- [32] C. Nickel, A. Tudyka. Fiscal Stimulus in Times of High Debt: Reconsidering Multipliers and Twin Deficits. *Journal of Money, Credit and Banking*, 2014, 46(7).
- [33] 林峰, 赵焱. 政府债务会影响财政支出的乘数效应吗?——来自跨国面板数据的经验证据. 财经研究, 2018, (2).
- [34] 张开, 龚六堂. 开放经济下的财政支出乘数研究——基于包含投入产出结构 DSGE 模型的分析. 管理世界, 2018, (6).
- [35] A. Fatás, I. Mihov. Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. *Review of Economics and Statistics*, 2013, 95(2).
- [36] J. Fernández-Villaverde, P. Guerrón-Quintana, K. Kuester etc. Fiscal Volatility Shocks and Economic Activity. *American Economic Review*, 2015, 105(11).
- [37] M. Woodford. Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2011, 3(1).
- [38] S. Ding, W. Jiang, S. Li etc. Fiscal Policy Volatility and Capital Misallocation: Evidence from China. ASSA Annual Meeting, Philadelphia, PA. 2018.
- [39] R. Li, N. Wei. Economic Policy Uncertainty and Government Spending Multipliers. *Economics Letters*, 2022, 217.
- [40] 王小龙, 余龙. 财政转移支付的不确定性与企业实际税负. 中国工业经济, 2018, (9).
- [41] 刘贯春, 周伟. 转移支付不确定性与地方财政支出偏向. 财经研究, 2019, (6).
- [42] 詹新宇, 刘洋. 转移支付不确定性的经济发展质量效应及其影响机制. 广东财经大学学报, 2020, (5).
- [43] J. Aizenman, N. P. Marion. Policy Uncertainty, Persistence and Growth. *Review of International Economics*, 1993, 1(2).

- [44] 马海涛,任强,孙成芳. 改革开放40年以来的财税体制改革:回顾与展望. 财政研究,2018,(12).
- [45] 付文林,沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构. 经济研究,2012,(5).
- [46] R. Rajan, A. Subramanian. Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth. *Journal of Development Economics*, 2011, 94(1).
- [47] 毛捷,汪德华,白重恩. 扶贫与地方政府公共支出——基于“八七扶贫攻坚计划”的经验研究. 经济学(季刊), 2012,(4).
- [48] 范子英,张军. 粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释. 中国工业经济,2010,(12).
- [49] R. J. Barro, C. J. Redlick. Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes. *Quarterly Journal of Economics*, 2011, 126(1).
- [50] 陈晓光. 财政压力、税收征管与地区不平等. 中国社会科学,2016,(4).
- [51] 范子英,田彬彬. 税收竞争、税收执法与企业避税. 经济研究,2013,(9).
- [52] 范子英,田彬彬. 政企合谋与企业逃税:来自国税局长异地交流的证据. 经济学(季刊),2016,(4).
- [53] 范子英,赵仁杰. 财政职权、征税努力与企业税负. 经济研究,2020,(4).
- [54] E. Zwick, J. Mahon. Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior. *American Economic Review*, 2017, 107(1).
- [55] 汪德华. 差异化间接税投资抵扣能改善企业投资结构吗?——来自中国2009年增值税转型改革的经验证据. 数量经济技术经济研究,2016,(11).
- [56] 范子英,彭飞. “营改增”的减税效应和分工效应——基于产业互联的视角. 经济研究,2017,(2).
- [57] 刘啟仁,赵灿,黄建忠. 税收优惠,供给侧改革与企业投资. 管理世界,2019,(1).

Fiscal Transfer Payment Regimes, the Efficiency Improvement Of Fiscal Policy and Economic Growth

The Study Based on the Uncertainty of Transfer Payments

Deng Ming, Huang Kaifeng (Xiamen University)

Abstract The uncertainty of transfer payment received by local governments can have an impact on their fiscal behavior, which in turn may affect the economic growth effect of fiscal expenditures. Based on county-level fiscal data in China from 1998 to 2007 and taking the establishment of the transfer payment system in areas with concentrations of ethnic minorities in 2001 as an instrumental variable, this paper measures the local fiscal multipliers and investigates the effect of transfer payment uncertainty on local fiscal multipliers. The empirical results show that each 1 standard deviation increase in transfer uncertainty at the county level leads to a 0.57 decrease in the fiscal expenditure multiplier at the county level. heterogeneity tests find that special purpose transfer uncertainty is the leading contributor to a decrease in the fiscal expenditure multiplier of local governments, while general transfer uncertainty has no significant effect on the fiscal expenditure multiplier of local governments. The study on the mechanism, on the other hand, shows that transfer uncertainty reduces the output of local firms by affecting the fiscal revenue and expenditure behavior of local governments, causing them to raise the effective tax rate of local firms, which in turn affects regional output.

Key words transfer payment; uncertainty; local fiscal expenditure multiplier; instrumental variable; economic growth

-
- 作者简介 邓 明,厦门大学经济学院教授,福建 厦门 361005;
黄凯峰,厦门大学经济学院博士研究生。
- 责任编辑 桂 莉