

# “省直管县”财政体制改革对县级政府 举债行为的影响研究\*

樊丽明 李一花 骆 熙

**内容提要:**省以下财政体制是我国新一轮财税体制改革的重要组成部分。本文以我国省以下财政体制改革的重要创新实践——“省直管县”财政体制改革为对象,利用手工整理的2008—2019年1677个县级行政单位“省直管县”财政体制改革数据和县级政府债务数据,采用准自然实验方法和构建多期DID模型,实证分析“省直管县”财政体制改革对县级政府举债的影响。研究发现,改革显著刺激了县级政府举债行为。经过一系列稳健性检验和内生性讨论后该结论依然成立。机制分析发现,改革通过缓解县级财政压力、强化被救助预期、削弱被监督约束三重机制发挥作用。异质性分析发现,改革效果与省-县经济实力、省级政府救助资源的自主性与可控性、财政透明度与审计监督效率等密切相关。本文首次揭示了省以下财政分权改革影响县级政府举债行为的逻辑与证据,不仅为现阶段完善我国多层级政府间财政关系提供决策参考,也为建立防范化解地方债务风险长效机制提供政策启示。

**关键词:**“省直管县” 财政压力 被救助预期 被监督力度 多期DID

**作者简介:**樊丽明,山东大学经济学院教授、博士生导师,山东大学国家治理研究院院长,250100;

李一花(通讯作者),山东大学经济学院教授、博士生导师,山东大学国家治理研究院研究员,250100;

骆 熙,山东大学经济学院博士研究生,250100。

中图分类号:F812.2 文献标识码:A 文章编号:1002-8102(2024)10-0032-15

## 一、引言

2023年中央经济工作会议提出谋划新一轮财税体制改革的重要目标。党的二十届三中全会进一步强调,深化财税体制改革,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。在

\* 作者感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。李一花电子邮箱:liyh@sdu.edu.cn。

大国多级政府体制下,深化财税体制改革不仅需要处理好中央和省级财政的关系,省级和省以下政府间的财政关系同样不可忽视。作为省以下财政体制改革的重要创新实践——“省直管县”财政体制改革(以下简称“省直管县”改革或改革)已实施20余年,通过简化财政层级实现县乡财政解困和促进县域经济增长,被认为是在现有条件下增强基层政府公共服务能力的重要尝试(杨志勇,2009)。在推动新一轮财税体制改革的背景下,深入研究“省直管县”财政体制改革的经济影响并汲取经验教训,对深化大国财税体制改革和推进财政治理现代化具有重要意义。

已有文献考察了“省直管县”改革在促进县乡财政解困、推动县域经济增长和公共品提供中的作用。一些研究发现,“省直管县”改革通过提高县级政府的税收分成比例(王小龙、方金金,2015)、约束地级市对县级转移支付截留(刘勇政等,2019)、扩大县域财政权力(Li等,2016),提升了县级财政自给率和自有收入水平(宁静、赵旭杰,2019)。谭之博等(2015)指出,“省直管县”改革本质上属于财政分权改革,显著提高了县级财政分权水平,促进了产业结构升级,激发了县级政府发展经济的积极性,推动县域经济包容性增长(韦东明等,2021)。在对县域公共品提供的影响研究方面,陈思霞和卢盛峰(2014)发现,改革导致公共服务支出不足,试点县在改革后增加了基础设施建设支出,而教育、科技、医疗卫生等民生性支出出现了不同程度的下降。这一观点得到贾俊雪和宁静(2015)的支持。蔡嘉瑶和张建华(2018)对环境治理的研究发现,“省直管县”改革对环境治理产生负面影响。原因在于试点县在财政自主权扩大后,倾向于利用新增加的财力进行基础设施建设等生产性支出,而改革强化县级政府之间的横向竞争和地级市政府之间的纵向竞争,导致区域间更加难以统筹协调,环境公共治理不足。针对“省直管县”导致政府层级扁平化,Li等(2016)的实证研究发现,改革增加了省级政府监管县级政府的难度,加剧了县级土地出让中的腐败。高秋明和杜创(2019)以城乡居民基本医疗保险的自发整合为例,发现辖区内改革比重越高的城市越倾向于避免整合。原因在于“省直管县”改革阻碍县(市)之间关于整合成本分担共识的达成。

文献梳理发现,“省直管县”改革对县级财力保障和县域经济增长的积极作用得到广泛认可,但改革对地方公共品提供的影响研究结论并不乐观。与后者的研究相关联,本文聚焦“省直管县”改革对县级政府举债行为的影响。与本文相关的两篇文献是卢洪友等(2017)、黄寿峰和向淑敏(2021)。但这两篇文献均是对“省直管县”改革影响市级地方政府举债行为的研究。卢洪友等(2017)表明,“省直管县”改革后,县级财政与市级政府脱钩,市级政府发债能力下降,在经济发展、还债压力和财政竞争等多重刺激下,市级政府主动寻求扩大城投债发行成为必然结果。黄寿峰和向淑敏(2021)同样表明,“省直管县”改革引致市级财政自给程度下降,显著促进了已改革地级市的发债概率、发债规模和单次发债金额提高。具体到“省直管县”改革对县级政府举债行为的影响,目前尚没有文献进行专门研究。本文利用2008—2019年全国县级面板数据,采用多期双重差分模型(DID),实证研究“省直管县”改革对县级政府举债行为的影响。研究表明,改革总体上促进了县级政府举债,主要通过缓解县级财政压力、强化被救助预期以及削弱被监督约束三种机制实现。

相比以往文献,本文的边际贡献主要体现在以下三方面。一是研究视角的创新。本文从“省直管县”视角,首次揭示了省以下财政分权改革影响县级政府举债的逻辑与证据,不仅丰富了“省直管县”改革经济效应的研究,也为现阶段完善我国多层次财政治理结构和财政体制优化提供决策参考。二是识别了“省直管县”改革影响县级政府举债的三重机制,即压力机制(财政压力)、激励机制(被救助预期)和约束机制(被监督约束),为揭示地方政府举债行为的复杂动因和建立防范化解地方债务风险长效机制提供政策启示。三是研究方法和数据的创新。本文手工整理了

2008—2019年1677个“省直管县”改革数据和县级政府债务(融资平台债务)数据,采用准自然实验方法和工具变量法开展实证研究,提升了实证结果的可信度,弥补了县级层面债务研究经验证据的不足。为揭示“省直管县”改革影响的异质性,本文还从省-县经济实力、省级政府救助资源的自主性与可控性、财政透明度与审计监督效率等方面进行了丰富的异质性检验,为深入把握“省直管县”改革的差异性影响提供更多证据。

二、 制度背景与研究假说

(一)制度背景

1994年分税制改革后,地方财政尤其是县乡财政的财权与事权不匹配日渐凸显。农村税费改革与农业税取消后,县乡财政困难越发严重。在此背景下,“市管县”体制的负面作用日益突出。县(市)间的不对等关系极大削弱了县乡政府的财政自给能力,致使县乡财政状况恶化,城乡差距扩大。为解决县乡财政困难,从2004年开始,安徽、湖北、河南等中部省份试行“省直管县”改革。“省直管县”财政体制在收支划分、转移支付、财政预决算、资金往来、年终结算等方面实现了省级财政与县级财政的直接对接,相当于将地方政府间的财政级次由原来的省—市—县三级财政缩减为省—县(市)两级财政。2005年6月,全国农村税费改革试点工作会议提出,具备条件的地方,可以推进“省直管县”改革试点。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出,要“理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出,推进省直接管理县(市)财政体制改革,将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部划入改革范围。2009年6月,财政部印发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,提出到2012年底,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。2013年11月,党的十八届三中全会提出有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制。

随着改革实践的推进,“省直管县”财政体制也暴露出一些问题,如影响区域经济分工和资源整合(张军等,2020)、扩大城乡收入差距(方红生等,2020)、阻碍地区公共服务均等化(高秋明、杜创,2019)等。2022年6月,国务院办公厅颁布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》,提出对区位优势不突出、经济发展潜力受限、财政相对困难的县,可纳入省直管范围或参照直管方式管理,增强省对县的财力支持。对由市管辖更有助于地区统筹规划、激发发展活力的县,适当加强市级财政的管理责任。可见,中央政府对“省直管县”改革因地制宜推行的态度非常明确。表1归纳了2004—2019年各省份推行“省直管县”财政体制改革的进展情况。

表 1 各省历年“省直管县”财政体制改革情况汇总 单位:个,%

省份	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	总计	改革比例
安徽	57																57	93.44
湖北	52																52	82.54
河南	5			1		15		3									24	22.02
福建	2					57											59	100
江西		21		38		21											80	100
吉林		33															33	80.49
山西				35											6		41	44.57

续表 1

省份	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	总计	改革比例
江苏				52													52	100
四川				27		32					19						78	58.21
甘肃				16		25		26	2								69	100
黑龙江				64													64	100
青海				9													9	23.08
山东						20								17		退出8个县,新增12个县	41	51.25
河北						64											64	47.06
贵州						32				13							45	60.81
广西							14	61									75	100
广东							5		10	6	9						30	51.72
湖南							77										77	87.50
云南							3										3	2.56
辽宁							1	1									2	4.55
陕西									1		2						3	3.70
内蒙古												22					22	27.50
合计	116	54	0	242	0	266	100	91	13	19	30	22	0	17	6	4	980	52.16

注:改革数据由各省份发布的有关“省直管县”改革的政府文件整理而得。

(二)研究假说

已有文献表明,在中国式分权体制下,财政压力、被救助预期、被监督约束分别从压力效应、激励效应和约束效应三方面影响地方政府举债行为。“省直管县”改革与这三方面密切相关,可能对县级地方政府举债行为产生重要影响。

一是财政压力的影响。大量研究证实,分税制将大部分财权财力集中到中央政府,而将基础设施和科教文卫等事权下放至地方政府,分税制改革造成的地方财政压力是推动地方债务增长的重要制度性诱因。李永友和张帆(2019)认为,中国财政体制的典型特征是垂直不平衡,尤其到县级政府层面更加严重。这种财力、事权与支出责任的不匹配增加了地方财政支出压力,激励地方政府举债。伏润民和缪小林(2014)发现,在地方政府债务权责时空分离形势下,债务主体间的信息不对称助长了地方政府债务超常规增长及风险产生。曹光宇等(2020)从实证上检验了财政压力导致地方政府融资平台成立的因果关系。洪源等(2018)、杜彤伟等(2019)则进一步指出,中国式财政分权是财政分权体制和政治晋升机制的结合。从财政分权的视角来看,“财权上移、事权与支出责任下解”的分税制使地方政府面临“天然型财力缺口”;从政治晋升视角来看,以GDP增长为核心的政绩考核机制促使地方官员盲目扩张支出,把大规模资金投入基础设施建设等“资源密集型”工程,导致地方政府有限的资金与巨额投资需求间的“竞争型财力缺口”。“省直管县”改革通过税收分成和转移支付赋予县级政府更多可支配财力,有助于缓解县级财政困难,提升县级财政的权责匹配度,从而有利于县级政府减少举债倾向。具体而言,在改革基本不涉及支出责任划分的情况下,“省直管县”改革通过禁止地级市政府参与县级政府的税收收入分成或提出合理划分地级市和县的收入范围,客观上提高了改革县的分成比例和自主财力(刘勇政等,2019);同时,由省级



政府直接核定与划拨对县级财政的转移支付、税收返还及其他资金,避免了地级市政府截留挤占县级政府资金,使改革县的转移支付显著增加。据本文的测算,“省直管县”改革后,直管县的财力水平显著提升,相对未改革县,财政自给率提升近5个百分点。因此,“省直管县”改革客观上使县级财政状况得到缓解,对县级举债融资能力可能产生积极影响。

二是被救助预期的影响。Bordignon等(2001)表明,在多层级政府委托代理过程中,以社会福利最大化为目标的中央政府有动力对陷入危机的地方政府施以援手,这会激励地方政府官员基于自利目标而采取不谨慎的举债行为。蔡庆丰和陈熠辉(2023)认为,在财政分权体制下,地方政府的支出缺口主要由上级政府的转移支付弥补,这一财政兜底制度的存在会导致地方政府过度依赖转移支付,进而引发“公共池效应”。郭玉清等(2016)表明,地方政府存在卸责心理,寄希望于通过“公共池”分出举债成本与谋求事后救助。这种“风险大锅饭”导致地方官员无须顾忌举债成本,助长了地方政府超越自身偿债能力举债(刘尚希,2004),甚至形成一种越加力举债越能谋求事后救助的群体共识。李永友等(2022)认为,预算软约束内含于财政分权体制,分权改革不仅激励了地方政府支出扩张行为,而且通过增强被救助预期进一步软化了已经存在的软预算约束。王永钦等(2016)表明,地方政府一旦在事前形成未来会被救助的预期,容易出现放松项目甄别,主动释放低效投资等扩大举债支出的不谨慎行为。“省直管县”改革后,改革县的上级政府由市级政府变为省级政府。省级政府的财力会通过影响其兜底能力或意愿而影响县级政府的被救助预期。由于省级财政具有调配全省财政金融资源的权限,具备更强的财政金融干预能力,县级政府对自身陷入财政困境能够获得救助的预期更强,因而举债的激励更大。

三是被监督约束的影响。郁建兴和高翔(2012)认为,由于信息不对称,上级政府的监督力度随着政府层级的延伸逐渐弱化,且政府层级越多,信息获取难度与失真的可能性越大,监督的有效性越差。吕炜等(2019)认为,信息不对称和道德风险的共同作用使地方政府投资冲动得到强化。杨灿明和鲁元平(2013)也得出,信息披露与监督机制的不完善加剧了地方干部扭曲的负债观,助长了地方债务膨胀。黄昊等(2023)则表明,加强债务的审计监督能够抑制地方政府的举债动机和机会主义行为。聂卓等(2023)也证实,在中央监管趋严的导向下,地方主政官员大幅扩张债务的意愿与能力受到限制。“省直管县”改革后,省级政府在财政上直接管理的基层政府数目增加,据本文的测算,“省直管县”改革后,省级管理的县(市)数量从改革前的平均16个上升为71个。管理对象的增加可能进一步导致省级政府管理成本提高和管理能力下降,由此放松对改革县的财政管理。同时,相较于地级市政府而言,省级政府明显处于信息劣势,很难全面掌握每个县的详细信息,也无法对每个县进行有效监督。因此,这种集权化的协调模式会加剧信息不对称和道德风险问题,容易诱发县级政府的机会主义行为,刺激县级政府举债。

综合而言,作为典型的投资拉动型经济体,我国地方政府之间的“引资大战”加剧了税收竞争和投资竞争,地方财力紧张必然形成对举债融资的强烈需求。在此背景下,“省直管县”改革强化了县级政府的被救助预期、削弱了被监督约束,必然激励县级政府大幅举债以满足融资需求,而“省直管县”改革缓解县级财政困难,抑制县级举债的积极效应被抵消,从而最终出现“省直管县”改革激励改革县扩大举债规模的经济后果。由此,本文提出如下假说。

假说1:“省直管县”改革改变了县级政府的财力和被监管环境,可能对县级政府举债行为产生刺激作用。

假说2:“省直管县”改革主要通过缓解县级财政压力、强化被救助预期、弱化被监督约束三重机制影响县级政府举债。

三、研究设计

(一) 计量模型

为估计“省直管县”改革对县级政府举债的影响,本文构建式(1)进行计量研究:

$$debt_{ct} = \alpha_0 + \alpha_1 post_{ct} + \psi_1 X_{ct} + u_c + v_t + \varepsilon_{ct} \tag{1}$$

式(1)中, $c$ 与 $t$ 分别表示县域及年份。被解释变量 $debt_{ct}$ 为县级政府债务率;核心解释变量“省直管县”改革 $post_{ct}$ 为县域 $c$ 在 $t$ 年是否推行了“省直管县”改革的0-1变量; $X_{ct}$ 是影响县级政府举债融资的县域层面控制变量。考虑到县域层面不易捕捉的固有特征和随时间变化的宏观环境的影响,本文还控制了县域固定效应 $u_c$ 与年份固定效应 $v_t$ 。 $\alpha_1$ 是本文关心的估计系数,预期 $\alpha_1$ 显著为正,即“省直管县”改革刺激了县级政府举债。

(二) 变量与数据

$debt_{ct}$ 采用县级融资平台发行的城投债余额与县域综合财力的比值表示,综合财力为一般公共预算收入与政府性基金收入之和。对于 $post_{ct}$ ,如果县域推行了改革,则改革当年及之后年份赋值为1,之前赋值为0。本文的样本期为2008—2019年。县域层面的控制变量主要包括:经济发展水平 $gdp$ ,以人均GDP的对数衡量;产业结构 $industry$ ,用第二、三产业增加值占GDP的比重反映;居民储蓄 $save$ ,用城乡居民储蓄存款余额占GDP的比重衡量;金融发展程度 $finance$ ,以年末金融机构各项贷款余额占GDP的比重度量;人口密度 $density$ ,以年末总人口与行政区划面积的比值度量。

本文借助各省份的财政厅网站和各省份发布的文件以及Wind数据库,手工整理了“省直管县”改革数据和县级城投债数据。一般公共预算收入、政府性基金收入等财政收支数据来自各地区历年的财政预决算报告。县级其他数据来自历年《中国县域统计年鉴》。为剔除价格因素的影响,所用货币计价指标均以2008年为基期,以市级CPI指数进行调整。为缓解异常值对实证结果的潜在影响,本文对连续变量进行上下各1%的缩尾处理。

本文对变量数据还进行了以下处理:第一,剔除北京、天津、上海、重庆四个直辖市的数据,同时去除实施“省直管县”较早的浙江、海南、宁夏三省;第二,剔除没有实施改革的少数民族自治地区以及数据不全的西藏;第三,剔除在经济社会发展和财政管理等方面与县、县级市存在较大差异的市辖区样本;第四,以2019年行政区划为标准,剔除2008—2019年行政区划发生变化(例如撤县设区等)的县级样本。最终,本文得到2008—2019年1677个县级行政单位的面板数据。在实证分析中,由于变量缺失程度略有不同,样本量会略有差异。表2为主要变量的描述性统计。

表2 主要变量描述性统计

变量类型	变量名称	变量符号	观测值	均值	中位数	标准差	最小值	最大值
被解释变量	县级政府债务率	$debt$	16907	0.0126	0	0.0823	0	0.6567
核心解释变量	“省直管县”改革	$post$	16907	0.4228	0	0.494	0	1
控制变量	经济发展水平	$gdp$	16907	10.0994	10.0932	0.6957	8.5152	11.9832
	产业结构	$industry$	16907	0.7799	0.7932	0.1164	0.4213	0.9807
	居民储蓄	$save$	16907	0.7198	0.6617	0.3469	0.1321	1.9155
	金融发展程度	$finance$	16907	0.5676	0.4967	0.3297	0.083	1.9107
	人口密度	$density$	16907	0.0282	0.0176	0.0271	0.0002	0.113

#### 四、“省直管县”改革对县级政府举债的影响

##### (一)基准回归结果

模型(1)的估计结果如表3所示。本文在纳入核心解释变量的基础上,采用逐步添加控制变量的方式进行参数估计。由第(6)列结果可知,在控制了固定效应与其他变量的情况下,改革显著刺激了县级政府举债行为,改革县相对未改革县的债务率提升了0.32个百分点,且在1%的水平下显著。这意味着改革使县级政府的平均债务率提升了25.40%(0.0032/0.0126),假说1得到验证。

表3 基准回归结果

	<i>debt</i>					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>post</i>	0.0014** (0.0006)	0.0014** (0.0006)	0.0019*** (0.0007)	0.0032*** (0.0009)	0.0032*** (0.0009)	0.0032*** (0.0009)
<i>gdp</i>		0.0012 (0.0034)	0.0064 (0.0041)	-0.0078** (0.0040)	-0.0078* (0.0040)	-0.0055 (0.0038)
<i>industry</i>			-0.0547*** (0.0154)	-0.0524*** (0.0151)	-0.0524*** (0.0151)	-0.0539*** (0.0152)
<i>save</i>				-0.0298*** (0.0072)	-0.0312*** (0.0089)	-0.0302*** (0.0088)
<i>finance</i>					0.0026 (0.0057)	0.0025 (0.0057)
<i>density</i>						0.6308*** (0.2327)
常数项	0.0170*** (0.0003)	0.0051 (0.0340)	-0.0048 (0.0352)	0.1579*** (0.0424)	0.1568*** (0.0421)	0.1163*** (0.0393)
县域固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	16907	16907	16907	16907	16907	16907
调整 R <sup>2</sup>	0.7173	0.7173	0.7174	0.7181	0.7181	0.7183

注:括号内是聚类到县级层面的稳健标准误;\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著。下同。

##### (二)平行趋势检验与动态效应分析

为验证多期DID估计结果的有效性,清晰呈现县级政府债务率在“省直管县”改革前后的动态效应,本文借助式(2)所示的事件研究方程进行考察:

$$debt_{ct} = \delta_0 + \sum_{j=1}^5 \gamma_{-j} before_{ct} + \sum_{i=0}^5 \gamma_i after_{ct} + \psi_2 X_{ct} + u_c + v_t + \varepsilon_{ct} \quad (2)$$

式(2)中, $before_{ct}$ 为实验组*c*县在“省直管县”改革前的第*j*年取值为1,否则取值为0; $after_{ct}$ 为实验组*c*县在“省直管县”改革实施当年( $i=0$ )及实施后第*i*年取值为1,否则取值为0。受图幅限制,本文把改革实施前(后)五年以上的各期归并到第五年,并以改革实施前第一年作为基期。此时“省直管县”改革实施前的估计系数能够用于测试实验组与对照组样本在改革实施前的趋势是否存在显著差异,而之后各期的估计系数能够反映改革实施后各年份处置效应的变化状况。

交乘项逐年系数及其对应的95%置信区间见图1。可以发现,改革前交乘项系数在0附近波动且统计上不显著,满足平行趋势假定。改革当年及之后3期交乘项的估计系数显著为正,说明“省直管县”改革对县级政府举债的刺激作用在政策实施后开始发挥,并保持了一定的持续性。

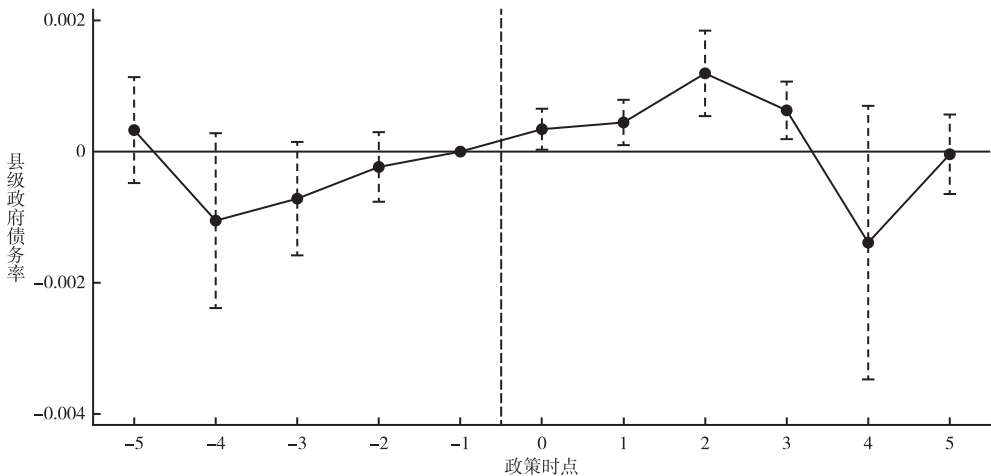


图1 “省直管县”改革影响县级政府举债行为的动态效应分析

(三)稳健性检验<sup>①</sup>

为检验基准回归结果的稳健性,本文进行了一系列稳健性检验,包括替换被解释变量,采用融资平台有息债务替代城投债;加入PSM-DID检验;排除同时期其他政策的影响,包括强县扩权改革、地方政府发债试点改革(2009—2014年)、“营改增”改革、“四万亿投资计划”;删除样本位于内蒙古、广西、新疆三个自治区的县,以及删除2015年后的样本;建立地理距离和经济距离两类空间权重计量模型,排除地区间债务竞争的影响;构建Tobit模型,克服被解释变量截断分布影响;借助非参置换检验方法进行安慰剂检验。以上重新回归结果显示,基准回归结果是稳健的。

(四)内生性讨论

第一,工具变量法(IV)。本文构造的工具变量为“省内边界县”(boundary)与“地级市‘省直管县’改革哑变量”(若地级市被纳入了改革范围,则改革当年及之后年份取1,否则为0,记为PMC)的交乘项。一方面,县是否被确定为改革县,首先取决于该省份推行“省直管县”改革后所在市是否纳入改革范围,同时,是否为省内边界县也是确定改革县的关键依据——边界县与所属地级市的距离较远,二者经济联系不够紧密,就容易被选为直管县,满足相关性;另一方面,地级市是否纳入改革范围的虚拟变量捕捉的是省级政府的改革决策,不太可能是由于省内某一县域的债务规模而做出的决定,且各省份的改革决策主要是中央政策冲击的结果,对于县级债务水平而言具有较好的外生性,同时,边界县的地理位置是固定的,不会随县级举债规模的变化而变化,满足独立性假设。表4第(1)、(2)列显示了工具变量法的估计结果。F检验显示不存在弱工具变量问题,Wald检验表明模型设定有效,可以采用工具变量法。从回归结果看,第(1)列显示,工具变量与改革虚拟变量存在显著的正相关关系。第(2)列表明,改革虚拟变量的回归系数依然显著为正,意味着基

<sup>①</sup> 限于篇幅,稳健性检验结果未展示,留存备案。



准回归结果稳健。

第二,改变模型设定。本文还参考同类文献的做法,将试点县选择的关键标准与时间趋势的交乘项引入模型,将基准回归模型转化为增广 DID 模型。这些选择标准包括县级市、民族自治地区、国家级贫困县、农业大县、平均海拔、坡度等先决条件。表 4 第(3)列结果显示,上文结论仍然成立。

表 4 内生性讨论

	一阶段回归	IV	控制试点县选择标准
	(1)	(2)	(3)
	<i>post</i>	<i>debt</i>	<i>debt</i>
<i>boundary</i> × <i>PMC</i>	0.4089*** (0.1333)		
<i>post</i>		0.0268*** (0.0104)	0.0068** (0.0032)
常数项	0.2681*** (0.0578)	-0.0059 (0.0088)	-0.0659 (0.0462)
控制变量	是	是	是
县域固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
样本量	13537	13586	16907
调整 R <sup>2</sup>	0.9946		0.7269
第一阶段 F 检验	291.13***		
Wald	3626.35		
Wald_P	0.0000		

## 五、机制分析

为检验“省直管县”改革的影响机制,本文借助中介效应的检验方法,在式(1)基础上进一步构造式(3)、式(4)进行检验:

$$M_{ct} = \beta_0 + \beta_1 post_{ct} + \psi_3 X_{ct} + u_c + v_t + \varepsilon_{ct} \quad (3)$$

$$debt_{ct} = \varphi_0 + \varphi_1 post_{ct} + \varphi_2 M_{ct} + \psi_4 X_{ct} + u_c + v_t + \varepsilon_{ct} \quad (4)$$

其中, $M_{ct}$ 为本文所关心的三种机制。若 $\alpha_1$ 、 $\beta_1$ 、 $\varphi_1$ 、 $\varphi_2$ 均显著,表明“省直管县”改革除了通过三种机制发挥影响外,改革本身也对县级举债具有直接作用;若 $\alpha_1$ 、 $\beta_1$ 、 $\varphi_2$ 均显著, $\varphi_1$ 不显著,则表明改革仅通过三种影响机制作用于县级举债。

### (一)财政压力机制

参照同类文献的做法,以财政自给率(*self*)度量县级财政压力程度。表 5 Panel A 的回归结果显示,改革变量的估计系数显著为正,说明“省直管县”改革缓解了财政压力。财政压力对县级政府举债的回归系数在 5% 的水平下显著为负,说明财政压力缓解能够显著降低县级政府举债倾向。

假说2的财政压力机制获得证实。

(二)被救助预期机制

由于县级政府的被救助预期难以观察,本文采用上级政府的救助能力反映县级政府的被救助预期。对于上级政府的救助能力,本文采用财政与金融资源两方面度量。财政资源方面,采用上级政府的财力,包括一般公共预算收入(*revenue*)、综合财力(*resource*)两个指标衡量。对于改革县,改革前县级政府预期能够获得的救助资源为市级一般公共预算收入(或综合财力),改革后为省级一般公共预算收入(或综合财力)。金融资源方面,使用金融机构资产规模(*asset*)、金融机构贷款规模(*loan*)两个指标衡量。对于改革县,改革前县级政府预期能够获得的金融救助资源为市级政府能够调动的金融资源,这些资源主要源自地方性金融机构,采用县域所在市的城商行与农商行的资产总额(*asset*)、贷款规模(*loan*)度量;改革后,县级政府归属省级管理,省级政府能调动的金融资源主要来自国有大型银行、政策性银行与股份制银行,采用这些银行的资产总额(*asset*)、贷款规模(*loan*)度量。表5 Panel B的回归结果显示,改革变量的估计系数在财政资源和金融资源方面均显著为正。这意味着“省直管县”改革后,上级政府能够调动的财政金融资源增加。同时,改革变量与财政金融资源的回归系数均显著为正,说明“省直管县”改革通过增强改革县的被救助预期,激励了县级举债。假说2的被救助预期机制得到证实。

(三)被监督约束机制

对于县级被监督约束机制,本文设置两个变量衡量。一是从监管对象增多(*number*)角度刻画监督约束力度。借鉴Li等(2016)方法,以县(市)政府相邻财政级次所直管的辖区数量倒数作为代理变量进行衡量。这个变量在改革前以改革县所在地级市管辖的县(市)数量倒数赋值,改革后则以被省级财政直管的县(市)数量倒数赋值。表5 Panel C的第(1)、(2)列结果显示,改革降低了直管县的被监督力度,对县级政府举债行为产生了显著正向影响。二是从监管距离(*distance*)角度刻画监督约束力度。采用改革前后县级政府驻地与上级政府驻地的地理距离反映。地理距离数据基于经纬度计算得到。第(3)、(4)列回归结果显示,改革导致省级政府监管距离增加,削弱了直管县的被监督约束力度,激励了县级举债。假说2的被监督约束机制得到证实。

需要指出的是,综合以上三种机制检验的回归结果可以发现,加入机制变量后改革变量的系数相比基准回归结果明显降低,但均显著为正,这意味着“省直管县”改革不仅通过三种机制发挥作用,改革本身也直接刺激了县级政府举债,这与李永友等(2022)的研究结论一致。

表 5
 作用机制检验

Panel A: 财政压力机制		
	(1)	(2)
	<i>self</i>	<i>debt</i>
<i>post</i>	0.0057* (0.0031)	0.0024*** (0.0009)
<i>self</i>		-0.0313** (0.0123)
常数项	-0.6701*** (0.0816)	0.0941** (0.0388)
控制变量	是	是

续表 5

	(1)	(2)
	<i>self</i>	<i>debt</i>
县域固定效应	是	是
年份固定效应	是	是
样本量	16398	16906
调整 R <sup>2</sup>	0.8862	0.7187

Panel B: 被救助预期机制

	财政资源				金融资源			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>revenue</i>	<i>debt</i>	<i>resource</i>	<i>debt</i>	<i>asset</i>	<i>debt</i>	<i>loan</i>	<i>debt</i>
<i>post</i>	0.0134*** (0.0016)	0.0016*** (0.0006)	0.0172*** (0.0022)	0.0013* (0.0007)	0.3012*** (0.0638)	0.0014* (0.0007)	8.0902*** (0.2990)	0.0003* (0.0001)
<i>revenue</i>		0.0334* (0.0200)						
<i>resource</i>				0.0493* (0.0290)				
<i>asset</i>						0.0026* (0.0016)		
<i>loan</i>								0.00003* (0.00002)
常数项	-0.0662** (0.0293)	0.0905*** (0.0298)	-0.0725** (0.0296)	0.0874*** (0.0303)	-0.6419*** (0.2068)	0.0885*** (0.0332)	1.6377 (1.0045)	0.0158*** (0.0061)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
县域固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
样本量	16877	16872	16882	16877	16884	16879	15883	15878
调整 R <sup>2</sup>	0.9812	0.8278	0.9793	0.8183	0.4226	0.8133	0.9602	0.9593

Panel C: 被监督约束机制

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>number</i>	<i>debt</i>	<i>distance</i>	<i>debt</i>
<i>post</i>	-0.0844*** (0.0069)	0.0001* (0.0001)	0.9928*** (0.0910)	0.0013* (0.0007)
<i>number</i>		-0.0012* (0.0007)		
<i>distance</i>				0.0010* (0.0006)
常数项	0.1338*** (0.0039)	0.0043* (0.0023)	0.5814*** (0.0416)	0.0772*** (0.0262)
控制变量	是	是	是	是
县域固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	15349	15344	16807	16802
调整 R <sup>2</sup>	0.9991	0.9818	0.9979	0.7932

## 六、异质性分析<sup>①</sup>

### (一)省-县经济实力的异质性

“省直管县”改革对县级政府举债的影响既受本身财政压力缓解的影响,也受上级政府救助能力的影响。相比强县,弱县受“省直管县”改革的财力改善作用更大,因此,其财政压力缓解后削弱举债的作用应该更明显;同时,相比强省,弱省的救助资源不充足,因而对下级政府的救助能力必然受限。结合这两个方面,本文推测弱省-弱县受“省直管县”改革影响抑制举债的作用更强,强省-强县受改革影响扩张举债的作用更强。参考高秋明和杜创(2019)的做法,将全样本划分为强省-弱县、弱省-强县、强省-强县与弱省-弱县四组。实证结果验证了上述推测,表明改革对不同经济实力的省-县影响具有异质性。

### (二)被救助预期的异质性

本文认为,省级政府的财政金融资源结构可能影响省级政府救助的自主性和可控度,从而影响县级政府被救助预期和举债倾向。

财政资源方面,由于转移支付资金是省级政府调控下级政府的最大资金来源,且相较专项转移支付,一般性转移支付按照事前给定的公式分配,很难体现省级政府的自由裁量和救助目的,因此,本文推测一般性转移支付占比越高的地区,省级政府的救助自主性越低,从而县级政府被救助预期越低,或将弱化县级举债倾向。为验证上述推测,本文依据省对下一般性转移支付占比的中位数将全样本细分为高、低两个子样本。回归结果显示,改革变量的估计系数在低一般性转移支付占比组显著为正,在高一般性转移支付占比组不显著,表明改革对县级举债的刺激效应主要存在于低一般性转移支付占比或专项转移支付占比高的地区。

金融资源方面,相比国有大行与政策性银行,股份制银行的市场化运营特征更为突出,受政府干预程度更小。因此,本文推测股份制银行占比越高的地区,金融资源的独立性越强,省级政府对金融资源调配的可控度越低,或将弱化县级政府被救助预期和抑制县级政府举债。为检验这一推测,本文以股份制银行资产与贷款规模占比度量金融资源的独立性,并依据样本中位数将全样本划分为高、低两组。回归结果显示,股份制银行占比低从而金融资源独立性较弱的地区,改革对县级举债的促进效应更为显著。

### (三)被监督约束的异质性

财政透明度提高有利于克服信息不对称,提高县级被监督约束力度,由此发挥抑制县级举债的作用。为检验这一推测,以上海财经大学公共政策研究中心发布的《中国财政透明度报告》中各省份得分的平均值将全部省份划分为高、低两组。回归结果显示,改革变量的估计系数在低透明度组更大,且通过了组间系数差异检验。可见,财政透明度提升对增强省级政府监督能力和提升县级被监督约束力度,缓解县级举债具有积极意义。

审计监督是我国国家治理体系的重要组成部分,在规范财政收支运行和加强地方债合规性管理方面具有重要作用。2012年以来,国家审计系统建设的“金审二期”工程陆续通过验收并投入使用,极大地提高了审计机关的审计技术效率,可能加大县级政府被监督约束力度,抑制县级举债。为验证这一推测,设置虚拟变量 *audit*,定义为各省份“金审二期”工程实际验收当年及之后年份取

<sup>①</sup> 限于篇幅,异质性分析结果未展示,留存备案。

1, 否则取 0。结果显示,“金审二期”的启用能够在一定程度上强化省级政府监督约束力度,从而发挥抑制县级举债的作用。

## 七、结论与建议

本文以“省直管县”改革为准自然实验,利用手工整理的 2008—2019 年 1677 个县级行政单位“省直管县”改革数据和县级政府债务数据,实证分析“省直管县”改革对县级政府举债的影响。研究发现,改革显著刺激了县级政府举债行为。该结论在一系列稳健性检验和内生性讨论后依然成立。机制分析发现,“省直管县”改革主要通过缓解县级财政压力、强化被救助预期以及弱化被监督约束三种机制发挥作用,由于后两种机制对县级政府扩大举债的影响超过财政压力缓解抑制举债的作用,因而总体上“省直管县”改革使县级政府举债倾向明显提升。异质性分析发现,改革对县级政府举债扩张的影响在强省-强县、一般性转移支付规模小、银行独立性低、财政透明度低的地区以及审计监督效率低时更为突出。

根据实证结论,本文提出如下政策建议。一是深化省以下财政体制改革,缩减财政层级,提高财政治理效率是大国政府治理现代化的重要内容,但改革应立足不同地区发展水平与县(市)状况选择差异化的放权策略,宜地级市则地级市宜省则省,因地制宜调整优化“省直管县”改革实施范围与方式。二是缩减财政层级是一项系统工程,需要统筹考虑地方政府间事权、支出责任和财力相协调,改变“省直管县”主要关注省、市、县三级财政收入划分,忽视事权和支出责任划分,导致县级政府被救助预期强化和加大举债的弊端。在经济下行和地方财政紧运行背景下,应将保障地方公共服务提供和财政可持续放到整个国家的财政治理框架中,在加快中央和省级政府财税体制改革优先基础上,立足权责相宜的改革原则,加快谋划“权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力”的省以下财政体制,进一步优化省以下转移支付结构,提高县(市)财政自主权和权责匹配度。三是放权与加强约束相结合。对于经济基础好、财政可持续强的县(市),可试点赋予县(市)发债自主权,使县(市)政府拥有完整的发债—用债—还债权利,硬化预算约束,更好地发挥债务稳增长、调结构、惠民生的积极作用。同时,加快数字财政和信息化建设,在放权的同时,提高财政监督效率和加强约束力度,强化县(市)举债主体责任,明确不救助原则。此外,应推动地方债的协同监管机制落实落地,包括加强财政与金融部门的协同监管、强化审计部门的定期审计、完善地方政府债务向人大报告制度,进一步提高债务透明度,实施债务绩效全面管理。四是进一步完善官员政绩考核体系。加快转变地方政府职能,从重增长转变为重服务和提质增效。将债务风险因素纳入地方政府官员政绩评价体系,任免地方政府官员应与地方政府债务风险及其防范化解情况挂钩。严格落实地方政府举债终身问责制和债务问题倒查机制,强化通报问责和处理处罚,为完善地方债务可持续和建立风险防范长效机制夯实体制机制基础。

### 参考文献:

1. 蔡嘉瑶、张建华:《财政分权与环境治理——基于“省直管县”财政改革的准自然实验研究》,《经济学动态》2018 年第 1 期。
2. 蔡庆丰、陈熠辉:《财政纵向失衡、地方激励异化与企业投资》,《管理世界》2023 年第 5 期。
3. 曹光宇、刘晨冉、周黎安、刘畅:《财政压力与地方政府融资平台的兴起》,《金融研究》2020 年第 5 期。
4. 陈思霞、卢盛峰:《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》2014 年第 4 期。
5. 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》,《财贸经济》2019 年第 11 期。
6. 方红生、鲁玮骏、苏云晴:《中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据》,《经济研究》2020 年第 4 期。



7. 伏润民、缪小林:《地方政府债务权责时空分离:理论与现实——兼论防范我国地方政府债务风险的瓶颈与出路》,《经济学动态》2014年第12期。
8. 高秋明、杜创:《财政省直管县体制与基本公共服务均等化——以居民医保整合为例》,《经济学(季刊)》2019年第4期。
9. 郭玉清、何杨、李龙:《救助预期、公共池激励与地方政府举债融资的大国治理》,《经济研究》2016年第3期。
10. 洪源、张玉灶、王群群:《财政压力、转移支付与地方政府债务风险——基于央地财政关系的视角》,《中国软科学》2018年第9期。
11. 黄昊、段康、蔡春:《地方债管理体制与实体经济发展》,《数量经济技术经济研究》2023年第2期。
12. 黄寿峰、向淑敏:《财政分权对地方政府债务的影响研究——基于城投债的证据》,《社会科学研究》2021年第5期。
13. 贾俊雪、宁静:《纵向财政治理结构与地方政府职能优化——基于省直管县财政体制改革的拟自然实验分析》,《管理世界》2015年第1期。
14. 李永友、刘炯、王芳:《财政改革与地方政府支出激励》,《经济研究》2022年第8期。
15. 李永友、张帆:《垂直财政不平衡的形成机制与激励效应》,《管理世界》2019年第7期。
16. 刘尚希:《中国财政风险的制度特征:“风险大锅饭”》,《管理世界》2004年第5期。
17. 刘勇政、贾俊雪、丁思莹:《地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究》,《中国社会科学》2019年第7期。
18. 卢洪友、余锦亮、张楠:《纵向行政管理结构与地方政府财政支出规模》,《金融研究》2017年第10期。
19. 吕炜、周佳音、陆毅:《理解央地财政博弈的新视角——来自地方债发还方式改革的证据》,《中国社会科学》2019年第10期。
20. 聂卓、刘松瑞、玄威:《从“主动负债”到“被动负债”:中央监管转变下的隐性债务扩张变化》,《经济学(季刊)》2023年第6期。
21. 宁静、赵旭杰:《纵向财政关系改革与基层政府财力保障:准自然实验分析》,《财贸经济》2019年第1期。
22. 谭之博、周黎安、赵岳:《省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计》,《经济学(季刊)》2015年第3期。
23. 王小龙、方金金:《财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争》,《经济研究》2015年第11期。
24. 王永钦、陈映辉、杜巨澜:《软预算约束与中国地方政府债务违约风险:来自金融市场的证据》,《经济研究》2016年第11期。
25. 韦东明、顾乃华、韩永辉:《“省直管县”改革促进了县域经济包容性增长吗?》,《财经研究》2021年第12期。
26. 杨灿明、鲁元平:《地方政府债务风险的现状、成因与防范对策研究》,《财政研究》2013年第11期。
27. 杨志勇:《省直管县财政体制改革研究——从财政的省直管县到重建政府间财政关系》,《财贸经济》2009年第11期。
28. 郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。
29. 张军、奚锡灿、张延人:《行政分割下的“边区效应”与“低产出走廊”:实现长三角经济一体化的土地政策障碍与对策研究》,《比较》2020年第6辑。
30. Bordignon, M., Manasse, P., & Tabellini, G., Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information. *American Economic Review*, Vol. 91, No.3, 2001, pp. 709–723.
31. Li, P., Lu, Y., & Wang, J., Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China. *Journal of Development Economics*, Vol. 123, 2016, pp. 18–37.

## A Study on the Influence of Fiscal System Reform in “Counties Directly under the Provincial Government” on the Borrowing Behavior of County-Level Governments

FAN Liming, LI Yihua, LUO Xi (Shandong University, 250100)

**Summary:** Under the multi-level government system of a large country, deepening the reform of the fiscal and taxation system needs to deal with not only the relationship between the central and provincial finance, but also the fiscal relationship between the provincial and sub-provincial governments. As an important innovative practice of fiscal system reform below the provincial level, the reform in counties directly under

the provincial government has been implemented for more than 20 years and is considered an important attempt to enhance the public service capacity of primary-level governments under the current conditions. Against the background of a new round of fiscal and taxation system reform, it is of great significance to deeply study the economic impact of the aforesaid reform and learn lessons from it for deepening the fiscal and taxation system reform and modernizing the fiscal governance capability in major countries.

Using the county-level panel data from 2008 to 2019, this paper empirically studies the impact of the reform on the county-level governments' borrowing behavior by using the staggered DID model. The study finds that the reform has promoted county government borrowing in general. The mechanism analysis shows that the reform plays a role through three mechanisms: Alleviating county-level financial pressure, strengthening the expectation of being rescued, and weakening the supervision and restraint. Heterogeneity analysis shows that the impact of reform on county-level government debt expansion is more prominent in areas where both provincial and county strengths are relatively strong, the scale of general transfer payments is small, and the degree of bank independence and fiscal transparency, and the efficiency of audit supervision are low.

The marginal contribution of this paper is reflected in the following three aspects. First, it reveals for the first time the logic and evidence that the fiscal decentralization reform below the provincial level affects the borrowing of county-level governments. Second, it identifies the three mechanisms via which the reform affects county-level government borrowing: the pressure mechanism, the incentive mechanism (expected to be rescued), and the constraint mechanism (constrained by supervision). Third, it conducts rich heterogeneity tests from the aspects of provincial-county economic strength, autonomy and controllability of provincial government rescue resources, fiscal transparency, and audit supervision efficiency.

This paper has the following policy recommendations. First, to deepen the reform of the fiscal system below the provincial level, policymakers should choose different decentralization strategies based on the development levels of different regions and the conditions of cities and counties. Second, reducing the fiscal hierarchy is a systematic project that requires overall consideration of the powers, expenditure responsibilities, and financial resources of local governments. Third, delegating power and strengthening constraints should be coordinated. At the same time, the development of digital finance and information technology needs to be accelerated, and a coordinated supervision mechanism for local debt should be promoted. Fourth, the performance appraisal system needs to be further improved. The research on the reform's impact primarily focuses on city and county governments, but could potentially extend to enterprises in the future.

**Keywords:** “Counties Directly under the Provincial Government”, Financial Pressures, Expectation of Being Rescued, Intensity of Supervision, Multiple-Period DID

**JEL:** H74, H77

责任编辑:诗 华