

国库暂付款、支出结构与地方财政 预算执行进度^{*}

王振宇 司亚伟 寇明风

内容提要:基于近些年地方财政支出预算执行“慢”的现状,本文从“有没有钱”和“钱如何花”的角度出发,构建影响地方财政预算执行进度的逻辑分析框架,并选取我国31个省(市、自治区)2015—2018年的面板数据,采用双向固定效应模型,实证考察国库暂付款、财政预算支出结构与地方财政预算执行进度之间的关系。研究发现:(1)地方政府国库暂付款(当期和前期)规模越大,财政预算执行进度相对越慢;(2)地方财政预算支出结构中刚性支付占比与财政预算执行进度存在倒“U”型关系;(3)人均GDP越高、人均可用财力和税收收入占一般公共预算收入比重越大的地区,财政预算执行进度相对较快,而中央税收返还和转移支付占预算支出比重较高的地区,政府财政预算执行进度相对较慢,且变量在实证检验中都通过了显著性检验。研究表明,改善地方财政预算执行进度需要因地制宜,在规范国库资金管理、落实全面绩效预算等方面发力提效。

关键词:财政预算 国库暂付款 支出结构 刚性支出

作者简介:王振宇,辽宁大学经济学院,辽宁大学地方财政研究院教授,110036;

司亚伟,辽宁大学经济学院博士研究生,110036;

寇明风,辽宁省财政科学研究所副研究员,110032。

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2020)11-0005-15

一、引言

近年来,为全面贯彻落实党中央、国务院有关精神和要求,督促地方加快预算执行支出进度,提高财政资金使用效益,更好促进经济社会高质量发展,财政部采取了一系列行政考核措施来加快地方预算支出进度、盘活存量资金。梳理近些年督促地方政府“花钱”的文件,可以概括为“1+5”,“1”即《国务院办公厅关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》(国办发〔2014〕70号),其核心内容是专项资金使用期超过两年的就要收回总预算;“5”即财政部于2013年、2014年、2015

^{*} 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”;辽宁省社会科学基金资助项目“辽宁省地方政府隐性债务化解途径研究”(L19AJY001);辽宁省社科联2019年度重点委托项目“化解地方政府债务问题研究”(2019lslwtk-005)。作者感谢匿名审稿人的宝贵修改意见。当然,文责自负。司亚伟电子邮箱:352417483@qq.com。

年、2017年和2018年先后印发的五个地方财政预算执行支出进度考核办法,同时省市也比照出台类似办法,实现了所有政府预算级次、部门预算单位预算支出进度考核的全覆盖。总的看,不断修订的考核办法、连续密集的严考核、强问责取得了良好的成效,多年形成的执行“慢”问题得到一定程度上的克服。但政府财政预算支出滞后与“突击花钱”的现象依然存在(崔军、李苗,2019)。从2018年地方财政预算执行支出进度情况看,一般公共预算支出进度完成情况最好,有28个省(市、自治区)达到了100%,但仍有宁夏(98.3%)、青海(97.4%)和黑龙江(96.4%)未完成进度;政府基金预算支出进度完成情况次之,有超过一半省份达到100%,余下的执行率也都在80%~90%的水平。另外,一般公共预算结转结余考核排名靠后者有辽宁、上海、大连、内蒙古、黑龙江等,政府性基金预算结转结余考核排名靠后者有上海、大连、山西、天津、深圳等。然而,地方财政预算执行“慢”只是一个表象,深层次则是多因素长期作用的结果。

近年来,关于政府预算执行的相关研究主要集中在以下几个方面。第一,收支决定论,即研究财政收入和支出的关系。AbuAl-Foul和Baghestani(2004)在调查政府收入与支出之间的因果关系时,结合埃及和约旦的实证数据得出财政收支同步的结论;郭婧和贾俊雪(2017)提出我国地方财政收入对地方财政支出的因果性影响取决于地方财政收入来源;郭婧和陶新宇(2020)通过Meta回归分析表明,发达市场经济国家并非恪守“以支定收”原则,地方政府的预算编制也未必完全囿于“以收定支”。第二,预算偏离度,即研究财政预算支出与决算的偏离程度。高培勇(2008)首次提出这一概念,之后国内学者围绕着政府预算偏离的典型特征、影响因素以及降低预决算偏离度的对策措施等内容开展了相应研究(茆晓颖、成涛林,2012;马蔡琛等,2015;陈志刚、吕冰洋,2019)。第三,“突击花钱”,即预算支出在岁末集中花钱。目前,学者普遍认为预算执行进度滞后主要存在于经济建设或项目支出等方面(刘元发、许航敏,2017;焦长权,2018;汪德华、李琼,2018),并围绕预算模式、预算管理、现行预算制度设计、转移支付制度等方面,分析预算执行进度滞后与“突击花钱”产生的原因以及相应的改进思路(许安拓,2012;李香菊、刘浩,2016;吴进进,2018;崔军、李苗,2019)。梳理发现,现有关于政府财政预算支出执行“慢”的研究大都停留在定性分析阶段和数据的简单描述性统计层面,缺乏一定的理论分析和实证研究;并且更多关注政府预算执行过程中预决算偏离和“突击花钱”的行为,很少关注地方政府国库的实际支付状况、支出结构状况以及资金流动性不足问题,对影响地方政府预算执行进度的深层次分析存在不足。

鉴于此,本文从理论层面出发,从“有没有钱”和“钱如何花”等角度,构建影响地方财政预算执行进度的逻辑分析框架,并首次引入国库暂付款这一指标来考察地方政府财政预算执行情况,基于我国31个省份2015—2018年的面板数据,实证考察国库暂付款、财政预算支出结构与地方财政预算执行进度之间的关系。与以往文献相比,本文的研究特色主要有以下两个方面:

第一,构建了影响地方政府财政预算执行进度的逻辑分析框架。以往学者已对财政收支因果关系的理论假说进行了系统分析(AbuAl-Foul和Baghestani,2004;郭婧、贾俊雪,2017),而对于财政预算支出的研究主要关注其支出规模及决定性因素,在地方政府财政预算执行进度方面多为定性分析及一般性的描述性统计,缺乏理论层面的分析。本文强调影响地方政府财政预算执行进度的机制研究,从“有没有钱”和“钱如何花”等角度构建逻辑分析框架,为深刻理解我国地方政府财政预算执行进度提供了一个新的视角。

第二,首次引入国库暂付款这一指标来考察地方政府财政预算执行情况,从理论与实证层面系统分析国库暂付款对地方政府财政预算执行进度的影响。在以往的研究中,国库暂付款对财政预算执行的影响已达成共识(张瑞芳、王燕,2013;陈昌满,2016;袁文丰,2017),但研究多停留

在定性层面,缺乏理论分析与实证检验。考虑到地方政府之间存在锦标赛竞争,基于国库暂付款的特性,其规模的扩大加大了各级财政预算资金调度、周转的难度,妨碍了财政预算的正常执行,致使地方政府国库资金可能存在名义账和实际账脱离的两极分化。在此基础上系统分析了国库暂付款对地方政府预算执行进度的影响机制,并结合我国 31 个省份的统计数据进行了实证分析与检验。

二、理论框架构建

从党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首提“财政是国家治理的基础和重要支柱”,到十九届四中全会进一步明确财政的改革方向,提出“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”,我国财政治理改革将沿着国家治理体系和治理能力现代化这条主线不断完善,相应的财政制度安排和财政体制机制调整对地方政府预算执行产生了重要影响。财政支出作为政府资源配置的主要方式,预算执行的好坏直接决定了财政治理水平的高低(王志刚,2014)。目前,学术界关于政府财政预算支出的相关理论主要集中在财政收支的因果关系推论,即以收定支假说、以支定收假说、收支同步假说和收支分离假说等 4 种理论假说,其中以收定支假说提出财政收入对财政支出具有正向的因果影响,如果政府财政有钱,都会千方百计地花出去,这也就是所谓的政府“支出饥渴症”。基于这一理论,郭婧和贾俊雪(2017)提出我国地方财政收入对地方财政支出的因果性影响取决于地方财政收入来源——自有财政收入尤其是税收收入对地方财政支出具有负的因果性影响,非自有财政收入则对地方财政支出产生正的因果性影响。上述理论和实践经验为理解地方政府预算执行提供了良好的视角,而理论层面的预算执行是模糊账,在实际执行过程中则是精准账,需要充分考虑地方财政的流动性问题。某些地方层面国库“空虚”现象是一种客观存在,存在着一定的流动性不足,也就是说基于权责发生制来看地方财政“不差钱”,而基于收付实现制来看地方财政存在着严重的流动性短缺。因此,本文在充分借鉴财政收支的因果关系推论的基础上,结合现行国库制度(国家预算收支的保管出纳制度)管理体系,重点从“有没有钱”和“钱如何花”等角度考察地方政府财政预算执行情况。

地方政府预算执行的逻辑机理如图 1 所示。结合我国具体国情,理论框架分析体现出社会主义初级阶段主要矛盾的转变,即从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。当解决落后的社会生产问题时,财政治理关注的更多是经济发展水平,从扩大财政收入规模和提高财政收入质量发力,地方政府依靠税收收入、非税收入、税收返还与中央转移支付扩大财政收入规模并存入国库,解决“没有钱”的问题。国库资金充足,财政收入规模扩大,财政收入质量提高,将正向促进地方财政预算执行进度。当解决发展不平衡不充分的问题时,政府提供公共产品的目的是实现社会效益的最大化,满足基本公共服务均等化的需要,此时,地方政府以深化供给侧结构性改革为主线,通过完善预算编制,合理调整预算支出结构,进一步解决“钱如何花”的问题。如果一个地区财政支出结构合理,地方政府之间权责清晰,必将有利于地方政府财政的预算执行;当一个地区的财政支出结构存在不合理现象,某一项支出占用了大量的财政预算资金,地方政府财政预算资金调度、周转的难度将会加大,从而影响地方政府财政预算的执行进度,甚至一些地区财政预算资金的紧张会直接导致社会保障、教育、农业、科技等重点支出被“挤占”,使得重点支出难以保证,加大了支付

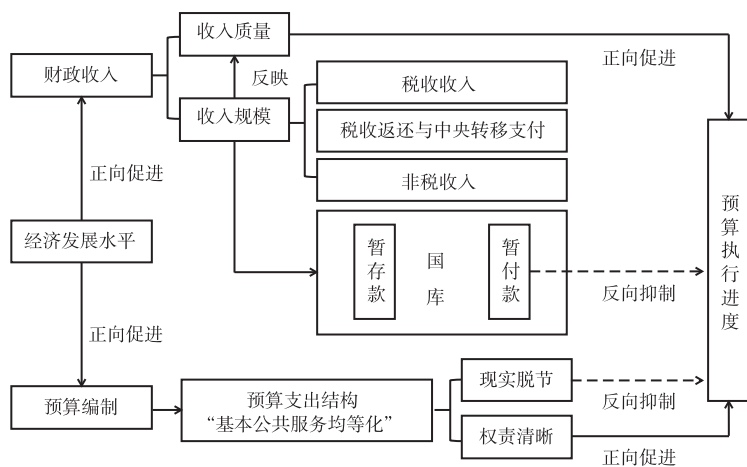


图1 地方政府预算执行的逻辑机理

注：图中实线箭头表示正向影响关系，虚线箭头表示反向影响关系。

风险(张瑞芳、王燕,2013),此时将存在违背基本公共服务均等化的可能,导致预算支出结构与现实状况脱节,从而反向抑制地方政府财政预算执行进度。结合地方政府预算执行的逻辑分析框架,预算执行过程中主要存在以下两极分化的现象。

第一,地方政府国库资金存在名义账和实际账脱离的两极分化。在中央和省级财政国库,账面名义资金不存在不足的问题,可能会因为转移支付时间因素、项目拨款财务限制、预算编制与项目执行脱节等因素,无法按时落实,而账面资金充足。在基层政府机关、事业单位一般不敢直接挤占挪用财政专项资金,但通过虚假拨付和套取专款的现象依然存在(陈少强、贾颖,2014)。此时,鉴于刚性支出多、现金支付多的情况,各种项目资金实际已经支出,出现现金流不足情况下的统筹,由于违规操作等原因可能导致账面上的资金与实际上的现金脱离。地方国库资金的充裕程度是反映地方政府“有没有钱”最直接的证据,暂付款主要是指各级财政部门借给、暂付所属预算单位或其他单位临时急需的款项,没有预算依据,若国库暂付款较多,会影响财政支出统计的准确性,使全年决算中财政支出数不能全面反映出各级财政支出的真实规模(张瑞芳、王燕,2013)。随着暂付款规模的不断扩大,财政自有资金不足,转而进行融资借款,加大了财政资金成本,部分举借资金使用和管理脱节,进一步增加了违法违纪的潜在风险。另外,一些融资借款调入国库使用形成暂付款的规模较大,时间跨度较长,最终纳入隐性债务核算,尤其是有些融资平台的借款调入国库后,又原途径返还给融资平台,财政国库仅作为过渡账户使用,导致融资平台成为“第二财政”,极易引发系统性、区域性风险。因此,暂付款作为国库资金虚增的客观反映,可以充分揭示地方政府财政实际“有没有钱”的问题,国库暂付款越多,地方政府财政预算执行进度可能越慢。

第二,地方政府财政预算资金支出结构存在发达地区和不发达地区的两极分化。发达地区资金规模大,财政资金充足,保障“三保”支出不存在任何问题,财政预算支出多用于经济建设,而且非刚性支出对于预算执行进度的要求较低,可以在年终一次性支出,在现行预算考核体制下,某种程度上存在“花钱难、花钱繁、花钱险”等问题,大量的财政资金在国库“睡大觉”,加大了地方政府财政预算支出执行慢的可能;不发达地区资金规模小,刚性支出大,缺口大,如果收入增量赶不上缺口,国库资金结余少,肯定要押到下一个支付期,这样才能缓解现金流不足。不同历史阶段、不

同地区,地方政府的支出偏向存在巨大差异,现行阶段省级政府的预算安排优先保证“三保”支出,一些地区社保压力巨大(例如辽宁省 2018 年社会保障和就业支出占一般公共预算支出的比重高达 27.38%),财政资金多用于社保支出,造成财政预算在其他方面的支出遭到“挤压”,进而影响政府财政预算支出的整体进度。在支出结构两极分化的地区,都存在制约地方政府财政预算执行进度的因素,因此,支出结构的变化对财政预算执行进度的影响存在一定的不确定性。

基于以上理论框架的构建与分析,本文选取地方政府国库暂付款规模和地方财政预算支出结构中刚性支付占比两个指标,分别从“有没有钱”和“钱如何花”的角度考察地方政府财政预算执行情况,并进行实证分析和检验。

三、数据来源、变量说明与计量模型构建

(一)数据来源与变量的描述性分析

考虑到 2014 年《预算法》的修订,对地方政府财政管理职权、收支范围、预算编制、审查、批准与执行,以及财政部对地方预算考核内容等进行了一系列调整,尤其 2014 年 12 月,国务院出台《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》(国办发〔2014〕70 号),提出了加强财政存量资金管理、提高资金使用效益的工作要求,随后财政部又根据审计结果修订和完善有关制度,出台专门的文件规定,推进盘活中央部门、地方存量资金并开展有关情况的专项检查,这一系列政策措施必然对地方预算执行产生了实质性的影响。为保证数据的连贯性和政策的稳定性,本文选取 2015—2018 年我国 31 个省份的面板数据,共 124 个样本观测值,试图对新《预算法》实施以来各地区的预算执行情况进行科学、客观的分析,找出地方财政预算执行“慢”的现实症结,助力于财政预算高质量发展的实现。其中,数据主要来源于《财政统计摘要》(2016—2019)、Wind 数据库以及财政部《地方财政运行分析(2018)》。主要变量的描述性统计见表 1。

表 1 主要变量的描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
月均预算执行进度(%)	124	8.06	0.0063	6.41	9.49
人均 GDP(取自然对数)	124	10.73	0.4147	9.93	11.68
人均可用财力(取自然对数)	124	9.25	0.4283	8.63	10.51
税收收入占一般公共预算收入比重(%)	124	72.55	0.0702	57.50	90.30
中央税收返还和转移支付占一般公共预算支出比重(%)	124	44.33	0.1922	9.20	96.40
社会保障和就业支出占一般公共预算支出的比重(%)	124	13.48	0.0352	5.49	27.80
上年预算结余数占一般公共预算支出的比重(%)	124	5.91	0.0336	0.01	0.20
国库暂付款(取自然对数)	124	6.07	1.2588	0	7.90

1. 预算执行进度评价指标设计

按照财政部关于《地方财政预算执行支出进度考核办法》(财预〔2018〕69 号),对于地方财政预算执行进度的考核内容包括各省一般公共预算支出进度考核、政府性基金预算支出进度考核、盘活一般公共预算结转结余考核、盘活政府性基金预算结转结余考核、盘活部门预算结转结余考核和地方财政运行分析考核。其中,对于一般公共预算支出进度考核最为重要,权重最高,本文着

重分析一般公共预算执行支出进度,以财政部通报地方预算支出进度月份的各省一般公共预算支出进度分别进行平均,①得出各省一般公共预算支出平均进度指标。考虑到12月份“突击花钱”的特征事实,②本文将各省份1~4、1~5、1~6、1~7、1~8、1~9、1~10、1~11月的一般公共预算支出进度分别进行平均,得出平均进度指标,评价我国各省(直辖市、自治区)的预算执行进度。

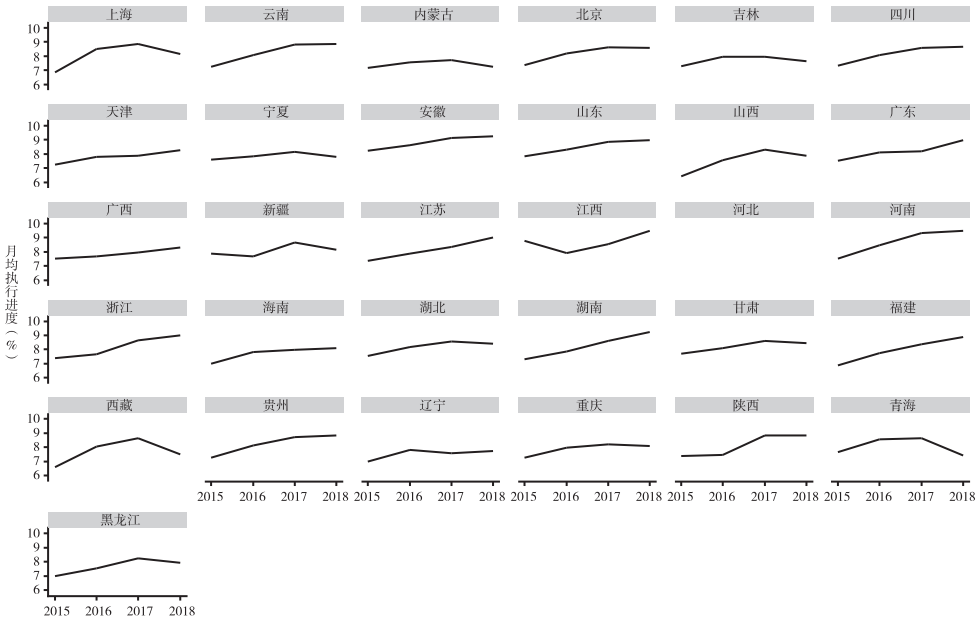


图2 我国各省(直辖市、自治区)月均预算执行进度(2015—2018年)

通过计算各省(直辖市、自治区)的月均预算执行进度(见图2),可以看出各地区一般公共预算执行进度情况主要有以下两个特征。第一,各地区之间执行进度存在显著差异。其中,2015年月均预算执行进度最好的前三位为江西、安徽和新疆,进度数分别为8.75%、8.23%和7.86%,执行进度后三位的省份为山西、西藏和上海,进度数分别为6.41%、6.61%和6.86%;2016年月均预算执行进度最好的前三位为安徽、青海和上海,进度数分别为8.63%、8.55%和8.51%,执行进度后三位的省份为陕西、黑龙江和山西,进度数分别为7.46%、7.52%和7.55%;2017年月均预算执行进度最好的前三位为河南、安徽和山东,进度数分别为9.34%、9.13%和8.86%,执行进度后三位的省份为辽宁、内蒙古和天津,进度数分别为7.59%、7.72%和7.88%;2018年月均预算执行进度最好的前三位为河南、江西和安徽,进度数分别为9.49%、9.46%和9.27%,执行进度后三位的省份为内蒙古、青海和西藏,进度数分别为7.26%、7.42%和7.50%。第二,各地区预算执行发展趋势变化不一。结合近4年的相关数据,可以总结为以下4种形式:一是稳步上升型,包括云南、四川、天津、安徽、山东、广东、广西、江苏、河南、浙江、海南、湖南、福建、贵州和陕西,共15个省(直辖市、自治区);二是先升后降型,包括上海、内蒙古、北京、吉林、宁夏、山西、湖北、甘肃、西藏、重庆、

① 财政部关于地方预算支出进度通报月份从4月份开始,分别考核1~4、1~5、1~6、1~7、1~8、1~9、1~10、1~11、1~12月份的地方支出进度。
② 崔军和李苗(2019)指出,无论全国全省层面,还是地市级层面,都普遍存在政府年底“突击花钱”和财政资金结余结转占比偏高的典型事实。

青海和黑龙江,共 12 个省(直辖市、自治区);三是先降后升型,主要代表为江西省;四是波动曲折型,有新疆、河北和辽宁,共 3 个省(自治区)。尽管各地区月均预算执行进度存在一定波动,但总体情况已明显好转,月均预算执行进度区间已从 2015 年的[6.41%,8.75%]发展到 2018 年的[7.26%,9.49%]。另外,应该看到月均预算执行进度不可能总是上升趋势,也不是越高越好,必然会在一个合理区间内波动,且这一指标受到多重因素的影响。基于此,本文将进一步从实证方面对其进行分析。

2. 地方政府国库暂付款规模与预算执行进度之间的关系

近年来,受多种复杂原因影响,各级财政暂付款规模庞大,且有逐年增加的趋势。由于财政暂付款占用的是国库资金,加之暂付款具有支出去向复杂、时间跨度长、回收不确定性等特点,给财政平稳运行和国库资金安全带来了极大风险。其中最直接的影响是:大量的暂付款长期占压国库资金,导致基层财政库款规模持续走低,财政当期支付能力日趋减弱。由于库款保障能力不足,有些已下达预算指标的项目不能及时形成实际支出,增加了财政预算支出进度变缓的可能。通过对地方国库暂付款规模与预算执行进度的相关关系进行作图分析(见图 3),国库暂付款规模与预算执行进度的反向关系不是很强,两者之间的拟合线更像一条平行线,甚至有上扬的趋势。对此,本文给出的解释是:国库暂付款作为非预算安排支出若未能及时清理,久而久之,不断积累,将对未来财政运行带来不良影响,当期与前一期的国库暂付款规模对预算执行都会产生一定程度的影响。因此,研究地方国库暂付款规模与预算执行进度之间的关系,需要引入滞后一期的规模,综合考虑国库暂付款规模对预算执行进度的影响。

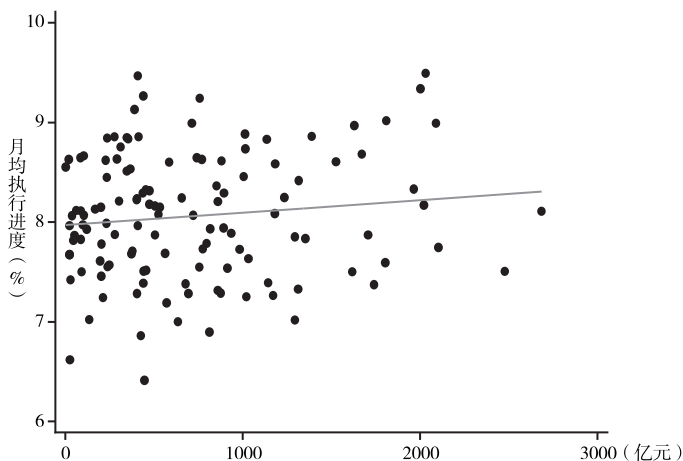


图 3 国库暂付款规模与预算执行进度之间的关系

注:图中实线为拟合线。下同。

3. 财政支出结构与预算执行进度之间的关系

在之前的研究中,学者普遍认为预算支出进度缓慢问题在于项目支出,而非基本支出(刘元发、许航敏,2017),基本支出进度可以用序时进度进行准确反映,且必须按序时进度拨付,否则就会影响预算单位的日常运转。焦长权(2018)认为,公共支出的主体是以社会保障支出为代表的权利性支出,大部分根据因素法(公式法)即可在年初精确预算到位,年中只需要根据实际情况执行即可,具有很强的支出刚性,支出进度也容易控制,而公共支出中的经济建设支出,由于不能简单

地用因素法预算支出,在支出难度上要大很多,支出进度也难以保证。以上分析主要基于刚性支出存在于合理的区间,然而近几年随着“三保”压力的显现,一些地区的财政预算资金的支付产生压力,例如黑龙江和辽宁,其中黑龙江省 2015—2018 年就业和社会保障支出占一般公共预算支出的比重高达 19.34%,辽宁省更是高达 25.61%,这使得一些重点支出可能被“挤占”,难以保证,加大了支付风险,进而造成预算执行进度变慢;而对于刚性支付比重较小的地区,主要分为两类:一类为经济发达地区,例如广东、浙江、江苏和福建,其预算支出结构中社会保障和就业支出占一般公共预算支出的比重不到 10%,支出中多为战略性重点投资,多用于经济建设领域,支出进度取决于经济社会等发展需要,因地区差异和具体项目类别、特点而不同,此类支出的最大特点就是审批程序复杂,极易造成支付进度缓慢;另一类为偏远地区,例如西藏和贵州,社会保障和就业支出占一般公共预算支出的比重也不到 10%,但由于这些地区财政收入主要依靠中央转移支付和税收返还,贵州省 2015—2018 年中央税收返还和转移支付占预算支出的比重年均均为 59.70%,西藏更是高达 91.25%,鉴于中央转移支付和税收返还的链条长,可能下达不及时等原因使得财政预算执行进度减缓。通过以上定性分析,再结合我国各省(直辖市、自治区)数据的描述性分析,本文选取社会保障和就业支出作为各省(直辖市、自治区)刚性支付的代理变量,可以得出一般公共预算支出中刚性支付占比与预算执行进度可能存在倒“U”型的关系(见图 4)。

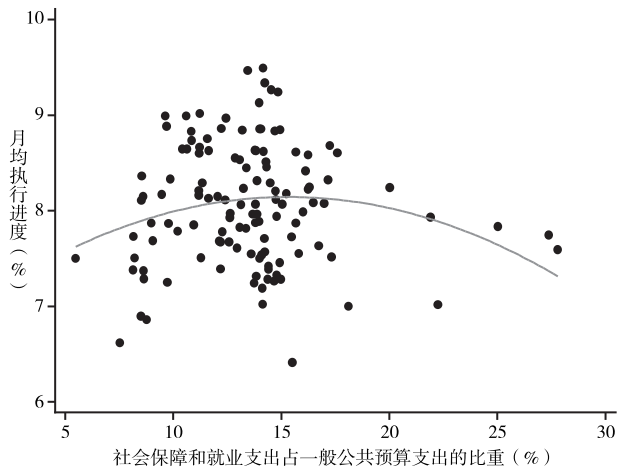


图 4 财政支出结构与预算执行进度之间的关系

(二) 计量模型构建

为进一步验证“有没有钱”和“钱如何花”对地方政府财政预算执行进度的影响,结合本文收集的数据,在充分验证模型的合理形式后,最终设定具有省份固定效应和时间固定效应的基准计量模型(双向固定效应模型)如下:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 X_{it} + \alpha_2 X_{it}^2 + \alpha_3 Z_{it} + \alpha_4 Z_{it-1} + \beta U_{it} + \varepsilon_i + \mu_t + v_{it} \tag{1}$$

其中,下标 i 指省份,下标 t 指年份(2015—2018); ε_i 为省份固定效应, μ_t 为时间固定效应,以观测不同省份非观测异质性因素和共同冲击的影响。 Y_{it} 为被解释变量,指省份 i 在 t 年的月平均一般公共预算的支出进度,主要解释变量为 X_{it} 和 Z_{it} , X_{it} 表示第 i 省份的预算支出结构(社会保障和就业支出占一般公共预算支出的比重), X_{it}^2 表示预算支出结构的平方(依据上文散点图的描述存在

倒 U 型的关系), Z_{it} 表示第 i 省份第 t 年国库暂付款规模(取自然对数), ${}^{\textcircled{1}}Z_{it-1}$ 表示第 i 省份 $t-1$ 年国库暂付款规模(取自然对数), U_{it} 为一组控制变量,以观测其他因素对预算执行进度的影响。最后 v_{it} 为随机干扰项。

结合已有研究成果(郭婧、贾俊雪,2017;汪德华、李琼,2018;崔军、李苗,2019),对于控制变量而言,需要充分考虑经济发展水平、财政收入规模、财政收入质量、预算结余等因素。衡量经济发展水平选取人均实际 GDP(取自然对数),一般认为经济发展水平高的地区预算执行的状况相对较好。另外,预算编制的质量对预算执行状况有直接的影响,而预算编制质量主要受到相关财政部门工作人员的个人能力禀赋、人力资本等因素影响,但该项指标的衡量缺乏相应的数据,因此,可以将人均实际 GDP 作为预算编制质量的代理变量,其背后的假设是经济发展水平高的地方,预算编制质量也高(汪德华、李琼,2018)。当然,经济发展水平本身可能影响各省的预算执行情况。衡量财政收入状况选取人均可用财力(取自然对数),人均可用财力越多,地方政府财力充足,对预算执行具有正向的促进作用。衡量财政收入质量选取税收收入占一般公共预算收入的比重(%)和中央税收返还与转移支付占预算支出的比重(%)两个指标。税收收入占比是衡量地方财政运行质量很重要的指标,一般认为税收收入占比高财政运行质量越好,这对地方政府预算执行状况具有促进作用;相对而言,中央转移支付和税收返还的链条长,可能下达不及时,很多中央专项转移支付需要很长的申请、争取与批准链条,需要层层下拨到地方(吴进进,2018),并且在中央专款未批复之前,地方不能有相应的财政配套资金支出,而在资金批复后,地方层面可能因为缺乏配套资金而延缓了预算执行进度(李香菊、刘浩,2016)。衡量财政预算结余状况选取上年预算结余数占一般公共预算支出的比重(%)。鉴于当年财政预算结余与执行情况存在互为因果的关系,故用上年预算结余资金作为解释变量进行分析。现行体制安排下,财政存在结余一般不会视为节约行为,反而会被作为任务未完成,未用完的预算结余资金会被收回,并且有可能在当年实际使用预算数额的基础上,削减下一年度的预算额度(许安拓,2012)。因此,上一年的财政预算结余会对本年度的预算执行情况产生重要影响。

四、实证结果与稳健性检验

(一)实证结果

本文充分借鉴郭婧和贾俊雪(2017)、汪德华和李琼(2018)、崔军和李苗(2019)等关于政府财政收支状况以及预算执行情况的相关论述,再结合文章第二部分的理论分析框架及本文收集数据的类型,运用 Stata14 软件,采用聚类稳健标准误估计本文的面板数据模型,^②分别控制省份固定效应和年度固定效应,计算本文模型的主要计量检验结果(见表 2)。

表 2 中,序列(1)表示仅控制省份固定效应且未引入上一年度国库暂付款规模这一变量;序列(2)表示仅控制省份固定效应但引入上一年度国库暂付款规模这一变量;序列(3)表示包含省份固定效应和时间固定效应但未引入上一年度国库暂付款规模这一变量;序列(4)表示包含省份固定效应和时间固定效应且引入上一年度国库暂付款规模这一变量。

^① 某些变量以比率的形式出现,可以较好地规避通货膨胀等因素带来的影响(Bohn,1991);而将变量转换为自然对数的目的是消除异方差问题(AbuAl-Foul 和 Baghestani,2004)。

^② 陈强(2018)提出使用聚类稳健标准误的前提是,聚类中的观测值数目 T 较小,而聚类数目 n 较大,此时,聚类稳健标准误是真实标准误的一致估计。以上论述符合文中的数据特征。

表 2 主要解释变量的回归结果

变量	1 ~ 11 月份月均预算执行进度			
	(1)	(2)	(3)	(4)
人均 GDP(取自然对数)	0.0321 ** (0.0118)	0.0317 *** (0.0112)	0.0288 * (0.0165)	0.0313 * (0.0161)
人均可用财力(取自然对数)	0.0119 (0.0099)	0.0123 *** (0.0093)	0.0209 ** (0.0101)	0.0192 * (0.0110)
税收收入占一般公共预算收入比重(%)	0.0001 (0.0001)	0.0002 * (0.0001)	0.0004 *** (0.0001)	0.0004 *** (0.0001)
中央税收返还和转移支付占一般公共预算支出比重(%)	-0.0004 * (0.0002)	-0.0006 ** (0.0003)	-0.0005 ** (0.0002)	-0.0006 * (0.0161)
社会保障和就业支出占一般公共预算支出比重(%)	0.2672 *** (0.0893)	0.1977 ** (0.0867)	0.2195 *** (0.0778)	0.1932 ** (0.0853)
社会保障和就业支出占一般公共预算支出比重的平方	-0.5916 ** (0.2716)	-0.3856 (0.2683)	-0.5219 ** (0.2087)	-0.4178 * (0.2379)
上年预算结余数占一般公共预算支出的比重(%)	-0.0497 ** (0.0225)	-0.0501 ** (0.0241)	-0.0288 (0.0215)	-0.0337 (0.0237)
当年国库暂付款规模(取自然对数)	-0.0017 *** (0.0006)	-0.0025 *** (0.0007)	-0.0017 ** (0.0007)	-0.0020 ** (0.0008)
上一年度国库暂付款规模(取自然对数)	—	-0.0028 *** (0.0006)	—	-0.0016 ** (0.0007)
省份固定效应	是	是	是	是
年度固定效应	否	否	是	是
常数项	-0.3747 *** (0.0589)	-0.3463 *** (0.0618)	-0.4349 ** (0.2024)	-0.4280 * (0.2127)
观测值	124	124	124	124
R ²	0.7127	0.7674	0.7754	0.7866

注:(1)括号内为稳健性标准误计算时的标准误差;(2)***、**和*分别表示回归系数在1%、5%和10%的显著性水平上显著。下同。

由表 2 可见,无论是否控制年度固定效应,地方国库暂付款的规模对 1 ~ 11 月份预算执行的序时进度存在显著的负相关,且都通过了显著性检验。并且随着上一年度国库暂付款规模这一变量的引入,模型整体的显著性上升,R² 由模型(1)的 0.7127 上升到模型(2)的 0.7674,在控制年度固定效应的基础上,也同样存在这一现象,R² 由模型(3)的 0.7754 上升到模型(4)的 0.7866,依据 R² 的具体含义,说明引入上一年度国库暂付款规模这一变量,分析其对当期政府预算执行进度的影响具有一定的合理性。按控制省份固定效应和年度固定效应的模型(4)的结果解释,当地方政府国库暂付款的规模越大时,财政预算执行进度也就越慢,与前文理论部分的论述相一致(当年和上一年度国库暂付款两个变量均通过显著性检验,且系数为负)。国库暂付款作为一种非预算安排支出,某种程度上表现出地区差异大、支出用途广、时间跨度长等特征,日积月累,一些地区甚至已将这一“流量指标”转化为“存量指标”,规模越来越大,某种程度上陷入了逐年递增的怪圈,并且依据暂付款的特性,需要待以后年度预算安排较为富余时再将暂付款列支的问题解决。因此,上

一年度暂付款规模过大会无形中影响当期财政预算执行的进度,给地方财政运行带来风险隐患。从某种程度上反映出地方财政运行困难,地方财政“真没钱”,也可以理解为地方财政运行的支付结构存在问题,需要借助国库资金进行预付,而真实科目中的钱却支不出来。以上分析,进一步说明了国库暂付款规模越大,地方政府财政预算执行进度越慢。

另外,比较模型(2)和模型(4)可以看出,当控制年度固定效应后当年国库暂付款规模与上一年度国库暂付款规模的系数绝对值与显著性水平均有所下降,表明控制年度固定效应对计量结果有较大的影响。鉴于本文仅包含 31 个省份 4 年的数据,解释变量年份之间的变化是计量分析需要利用的很重要信息,当模型控制了年度固定效应,一些由于全国性的一致变动因素导致的波动被吸收掉,从而导致主要变量的分析结论有所弱化。

关于财政支出结构与预算执行进度之间的计量分析,在未控制年度固定效应的情况下,社会保障和就业支出占一般公共预算支出比重平方的系数均为负,且模型(1)中在 5% 的水平上显著;当控制年度固定效应之后,社会保障和就业支出占一般公共预算支出比重的平方显著为负,此时验证了社会保障和就业支出占一般公共预算支出比重与预算执行进度之间的倒“U”型关系,其经济含义是:社会保障和就业支出占比高的省份在 1~11 月份预算执行的序时进度较慢,社会保障和就业支出占比低的省份也存在预算执行较慢的情况;而社会保障和就业支出占比在全国处于中游的省份,其预算执行情况相对较好。本文对此给出以下解释,第一,社会保障和就业支出占比高的省份(例如辽宁和黑龙江)社保压力相对较大,财政运行相对困难,在“三保”支付的压力下,优先支付这一部分的支出,财政资金相对紧张,经济增长乏力,财政预算支出与实际支出产生一定偏差,导致地方政府一般公共预算支出进度减缓。第二,社会保障和就业支出占比低的省份,一类为经济发达地区,例如广东、浙江、江苏和福建,经济发展多为投资类项目,其最大特点就是审批程序复杂,支付进度缓慢,另外,财政资金充足也在某种程度上导致钱花不出去的现象,或者对于现行的预算执行考核机制,由于自身财政能力强,可以“弹性”执行上级决策,不把考核、约谈当回事;另一类为对中央转移支付和税收返还依赖性强的地区,例如西藏和贵州,由于中央专项转移支付层层下拨到地方的周期长,且缺乏配套资金等原因而延缓了预算执行进度。第三,社会保障和就业支出占比中等的省份,例如河南、江西和安徽,2018 年月均预算执行进度分别高达 9.49%、9.46% 和 9.26%,排在全国前三位,并多次受到财政部关于地方财政预算执行支出进度考核情况的通报表扬,这一类省份社保压力不会太大,也不会出现资金充裕花不出去的极端状况,对于每年的财政预算都能按时完成任务,预算执行的序时进度相对较快。综合以上三点的分析,进一步说明了财政支出结构中社会保障和就业支出占比与预算执行进度之间存在倒“U”型关系。

其他控制变量回归结果的说明。在同时控制省份固定效应和年度固定效应的情况下,人均 GDP、人均可用财力和税收收入占一般公共预算收入比重 3 个指标都通过了显著性检验,说明在其他条件不变的情况下,经济发展水平越好、财力保障越充足、财政收入质量越高的地区,财政预算执行进度也就越好,这与前文的假设一致。对于中央税收返还和转移支付占预算支出比重这一个指标来说,当同时控制省份固定效应和年度固定效应,中央税收返还和转移支付占预算支出比重的变量系数为负,且通过了显著性检验,即地方政府财政资金越依赖于中央税收返还和转移支付,其财政预算执行进度也就越慢,一方面是中央税收返还和转移支付的下达需要一定的时限,会对预算执行产生一定影响;另一方面是中央转移支付资金的使用也需要一定的配套资金,而地方财政收入质量不高,无法提供足够的配套资金,导致转移支付的预算执行状况减缓。对于上年预算结余数占一般公共预算支出的比重这一指标来说,当仅控制省份固定效应时,这一指标系数为负,

且在 5% 的水平上显著。当同时控制了省份固定效应和年度固定效应后, 上年预算结余数占一般公共预算支出比重的系数仍为负, 但未通过显著性检验, 这可能是由于结余占比具有很强的惯性, 上年结余占比越高, 则本年也越高, 这更多是体制问题, 不是短期内通过改善管理能解决的(汪德华、李琼, 2018)。

(二) 稳健性检验

1. 关于本文使用固定效应模型还是随机效应模型的讨论

首先, 运用传统的豪斯曼检验(必须是同方差), 得到 P 值为 0. 0022, 故拒绝原假设, 不可观测的随机变量与解释变量相关, 因此应该使用固定效应而非随机效应模型。其次, 运用稳健的豪斯曼检验, 不再受“个体异质性与解释变量不相关”这一条件约束, 检验结果 P 值为 0. 0000, 仍然强烈拒绝随机效应的原假设(见表 3)。综上分析, 本文选取面板数据的固定效应模型。另外需要说明的是, 通过引入年份虚拟变量, 并检验所有年份虚拟变量的联合显著性, 检验结果强烈拒绝“无时间固定效应”的原假设, 该模型应包含时间固定效应, 故采用双向固定效应模型。

表 3 豪斯曼检验结果

传统豪斯曼检验		稳健豪斯曼检验	
chi2(9)	P 值	Chi2(9)	P 值
25. 85	0. 0022	339. 336	0. 0000

2. 区域异质性检验

鉴于暂付款管理缺乏统一、规范的制度办法, 使用随意性大, 极易形成暂付款易涨难控的局面(银美霞, 2014), 具有很强的外生性。因此, 国库暂付款的稳健性检验主要进行区域异质性的检验。将我国的 31 个省(市、自治区)划分为西部地区 and 东中部地区分别回归, ①进行稳健性检验, 结果见表 4。无论基于东中部地区数据还是西部地区的数据, 当年国库暂付款规模和上一年度国库暂付款规模的回归系数均为负, 且都通过了显著性检验, 与上文的结论保持一致。需要说明的是, 基于东中部地区的数据, 通过引入年份虚拟变量, 并检验所有年份虚拟变量的联合显著性, 检验结果接受“无时间固定效应”的原假设, 故该模型未包含时间固定效应, 与上述模型稍有不同, 但结论一致, 结果依然稳健。

表 4 按不同区域划分的回归结果

变量	1 ~ 11 月份月均预算执行进度	
	(5) 东中部	(6) 西部
当年国库暂付款规模 (取自然对数)	-0. 0024 *** (0. 0008)	-0. 0027 ** (0. 0012)
上一年度国库暂付款规模 (取自然对数)	-0. 0017 ** (0. 0006)	-0. 0029 *** (0. 0005)
省份固定效应	是	是

① 西部地区包括陕西、四川、云南、贵州、广西、甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆、内蒙古、重庆十二个省、自治区和直辖市, 其余十九个省份为东中部地区。

续表 4

变量	1 ~ 11 月份月均预算执行进度	
	(5) 东中部	(6) 西部
年度固定效应	否	是
控制变量	是	是
观测值	76	48
R ²	0. 7600	0. 8654

3. 财政预算支出结构的稳健性检验

本文论述的财政预算支出结构主要考虑的是财政预算刚性支出,上文代理变量为社会保障和就业支出占一般预算支出比重,接下来进一步扩大刚性支出这一口径,将一般公共服务支出纳入刚性支出中进行实证检验,结果见表 5。^① 比较表 5 中三个模型的检验结果,财政预算支出结构的平方这一变量都通过了显著性检验,且系数为负,依然与上文的研究结论一致。检验过程中分别引入当年国库暂付款与上一年度国库暂付款两个指标,这两个指标的检验结果与前文也保持一致,综合考虑这些因素,本文的结论依旧成立。

表 5
 更换主要解释变量的回归结果

变量	1 ~ 11 月份月均预算执行进度		
	(7)	(8)	(9)
财政预算支出结构(一般公共服务支出、社会保障和就业支出占一般预算支出比重)(%)	0. 2540 *** (0. 0742)	0. 2685 ** (0. 0857)	0. 2432 *** (0. 0859)
财政预算支出结构的平方	-0. 3730 ** (0. 1537)	-0. 4167 * (0. 1571)	-0. 3559 * (0. 1775)
当年国库暂付款规模 (取自然对数)	-0. 0017 ** (0. 0007)	—	-0. 0019 ** (0. 0007)
上一年度国库暂付款规模 (取自然对数)	—	-0. 0012 ** (0. 0006)	-0. 0016 ** (0. 0006)
省份固定效应	是	是	是
年度固定效应	是	是	是
控制变量	是	是	是
观测值	124	124	124
R ²	0. 7830	0. 7771	0. 7754

五、结论与政策建议

本文根据现行财政管理考核体系构建了影响地方政府财政预算执行进度的逻辑分析框架,从

^① 一般公共服务支出主要用于保障机关事业单位正常运转,支持各机关单位履行职能,保障各机关部门的项目支出需要,以及支持地方落实自主择业军转干部退役金等。这类支出涵盖于“三保”国家保障范围目录之中,构成了现行刚性支出中的重要显性(王振宇等,2020)。故本文将其纳入刚性支出中进行实证检验。

“有没有钱”、“钱如何花”等角度剖析了影响地方政府财政预算执行的关键因素,找出地方政府预算执行“慢”的现实症结;并以我国 31 个省(直辖市、自治区)2015—2018 年的面板数据为基础,利用双向固定效应模型考察了地方政府国库暂付款、财政预算支出结构等因素对财政预算执行进度的影响,从实证层面对理论研究假说进行了解释说明。研究表明:(1) 地方政府国库暂付款(当期和前一期)规模与财政预算执行进度存在反向相关关系;(2) 地方财政预算支出结构中刚性支付占比与财政预算执行进度存在倒“U”型关系;(3) 控制变量中,人均 GDP、人均可用财力和税收收入占一般公共预算收入比重正向影响地方政府预算执行的进度,中央税收返还和转移支付占一般公共预算支出比重反向影响地方政府预算执行的进度,且都通过了显著性检验。

鉴于以上研究结论,地方政府预算执行“慢”的现实症结与多方面因素存在相关关系,受财政管理体制制约,本文关于主要解释变量(国库暂付款和财政预算支出结构)的理论假说暗含的政策含义需要从以下角度进行进一步解释。

第一,国库暂付款(含暂付款、预拨款项、其他应收款等)具有有支出无预算或有预算已“挪用”的性质,大都用于公益性、准公益性支出甚至政绩工程,这些暂付款部分形成了资产、部分形成了坏账,加大了地方政府财政支付风险,致使地方财政国库有名无实,降低了财政支付能力,进而影响地方政府财政预算支出进度,在文中也得到了实证检验。因此,首先应当结合当下财政部清理国库暂付款的工作,有针对性开展地方政府财政暂付款真实情况的摸底调查、甄别、处置,科学制定清理方案,分类推进,对形成资产的纳入政府资产管理,对形成“坏账”的予以必要历史豁免,对“挪作”民生、偿债等他用的纳入地方政府一般债务管理。其次,加大财政各类资金整合力度以及必要的预算调整,建立科学的预警及坏账问责机制,谨防发生系统性资金风险,从根本上改变有“账”无“实”的问题,还原地方政府国库“库存”真实现状,助力于地方财政预算执行的高质量发展。

第二,在考核地方政府预算执行情况时,应充分考虑维持性支出和发展性支出与积累性支出和消费性支出的比例关系,以及部门、地区之间的产业结构比例,放宽现行管理办法中有关预算执行进度排名靠后的问责、约谈的适用范围与条件,积极引入智慧治理、弹性治理、包容治理,特别是要充分考虑各地区、各层级、各部门的具体情况,进行分门别类差异化的预算执行进度考核管理,避免简单“一刀切”的行为。另外,要遵从法定、民主、公开原则,科学客观编制、有序执行预算。通过构建真正意义上的预算公开透明,合理引入预算专家审查机制,切实提高预算法治化程度,最大限度消减主观人为因素的干扰。

参考文献:

1. 陈昌满:《地方财政暂付款过大现象不容忽视》,《农村财务会计》2016 年第 10 期。
2. 陈强:《计量经济学及 Stata 应用》,高等教育出版社 2018 年版。
3. 陈少强、贾颖:《财政专项资金改革研究》,《中央财经大学学报》2014 年第 6 期。
4. 陈志刚、吕冰洋:《中国政府预算偏离:一个典型的财政现象》,《财政研究》2019 年第 1 期。
5. 崔军、李苗:《我国政府预算执行进度滞后问题研究:整体状况与地区差异——基于全国、省级与地市级的财政数据》,《经济纵横》2019 年第 5 期。
6. 高培勇:《关注预决算偏离度》,《涉外税务》2008 年第 1 期。
7. 郭婧、贾俊雪:《地方政府预算是以收定支吗?——一个结构性因果关系理论假说》,《经济研究》2017 年第 10 期。
8. 郭婧、陶新宇:《财政收支因果关系:Meta 回归分析》,《财政研究》2020 年第 7 期。
9. 焦长权:《公共支出效率与现代预算国家——“项目制”实践过程中的“资金沉淀”问题研究》,《学海》2018 年第 6 期。
10. 李香菊、刘浩:《基于突击花钱视角的我国预算制度改革研究》,《西安财经学院学报》2016 年第 2 期。

11. 刘元发、许航敏:《均衡与有效相统一——绩效观下的预算支出进度研究》,《地方财政研究》2017 年第 3 期。
12. 马蔡琛、张铁玲、孙利媛:《政府预算执行偏差的行为经济学分析》,《财经论丛》2015 年第 3 期。
13. 茆晓颖、成涛林:《苏州财政收支预决算偏离度实证分析:2004~2011》,《财政研究》2012 年第 12 期。
14. 汪德华、李琼:《“项目治国”与“突击花钱”》,《经济学(季刊)》2018 年第 4 期。
15. 王振宇、司亚伟、成丹:《基层财政“三保”压力:历史演进、现实症结与长效机制构建》,《财政研究》2020 年第 8 期。
16. 王志刚:《我国地方政府财政支出绩效管理的制度研究》,财政部财政科学研究所博士学位论文,2014 年。
17. 吴进进:《超预算偏好、项目冲动和部门财政结转结余》,《中国行政管理》2018 年第 8 期。
18. 许安拓:《走出“突击花钱”的制度性困境》,《中国财政》2012 年第 4 期。
19. 银美霞:《深化县级财政国库管理改革的研究》,内蒙古大学学位论文,2014 年。
20. 袁文丰:《压缩和消化财政暂付款的建议》,《时代金融》2017 年第 33 期。
21. 张瑞芳、王燕:《财政“暂付款”发生的基础及运行风险》,《山西财税》2013 年第 11 期。
22. AbuAl-Foul, B., & Baghestani, H., The Causal Relation Between Government Revenue and Spending: Evidence from Egypt and Jordan. *Journal of Economics and Finance*, Vol. 28, No. 2, 2004, pp. 260 – 269.
23. Bohn, H., Budget Balance Through Revenue or Spending Adjustments? . *Journal of Monetary Economics*, Vol. 27, No. 3, 1991, pp. 333 – 359.

Treasury Temporary Payments, Expenditure Structure and Progress of Local Fiscal Budget Implementation

WANG Zhenyu, SI Yawei (Liaoning University, 110036)

KOU Mingfeng (Liaoning Provincial Research Institute of Fiscal Science, 110032)

Abstract: In view of the current “slow” implementation of local fiscal expenditure budgets in recent years, this paper builds a logical analysis framework that affects the implementation of local fiscal budgets from the perspectives of “whether one has enough money” and “how to expend” and uses a two-way fixed effect model to conduct empirical investigation into the relationship between the treasury temporary payments, the structure of fiscal budget expenditures and the implementation progress of local fiscal budgets based on the panel data of 31 provinces (municipalities and autonomous regions) in Chinese mainland from 2015 to 2018. The results are as follows: First, the larger the scale of local government treasury temporary payments in the current period and the previous period, the slower the implementation of the fiscal budgets; second, there is an inverse “U” relationship between the proportion of rigid payments in the structure of local fiscal budget expenditures and the implementation of fiscal budgets; third, the higher the per capita GDP and the larger the percentage of per capita available financial resources and tax revenue in the general public budget revenue, the faster the implementation of the fiscal budgets; in the regions where the central tax rebate and transfer payments account for a higher proportion of budget expenditures, the government’s fiscal budget implementation is relatively slow, and all variables have passed the significance test. Studies have shown that accelerating the progress of local fiscal budget implementation requires adjusting measures in light of local conditions and making efforts to improve efficiency in terms of standardizing the management of treasury funds and implementing comprehensive performance budgets.

Keywords: Fiscal Budget, Treasury Temporary Payment, Expenditure Structure, Rigid Expenditure

JEL: H11, H61