

官员特征、任期与预算政策制定

——基于省级预算稳定调节基金的实证分析

席毓 魏文池*

【摘要】官员特征与任期对其财务管理行为的影响是一个十分重要的研究问题。论文以中国省级政府为研究对象，主要关注省主政官员的更替、任期和年龄对政府预算稳定调节基金规模的影响。2007年我国建立了预算稳定调节基金制度，基于此，该研究收集了2008—2019年全国30个省份108位省长、90位省委书记的个人简历和预算稳定调节基金规模等相关数据，实证检验了官员特征和任期对预算稳定调节基金规模的影响。研究发现，由于受到不同时期晋升激励的差异性影响，省委书记和省长的更替、任期对预算稳定调节基金的影响不同。省委书记的更替、任期对预算稳定调节基金的存入规模存在正向影响，省长的任期对预算稳定调节基金的存入规模存在负向影响。论文拓展了预算稳定调节基金的分析视角，不仅揭示了我国地方政府官员特征与任期对预算政策制定的影响机制，也剖析了政府官员不同时期的政策偏好及行为选择的内在逻辑。论文的研究结果表明，地方政府官员特征与任期是解释我国预算政策制定方向变化的重要变量，为我国进一步完善预算稳定调节基金制度和干部人事任用制度提供了路径启示。

【关键词】官员特征 官员任期 预算稳定调节基金 预算政策

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2022) 04-0098-16

一、引言

早在20世纪40年代，美国首次建立了预算稳定基金，这是一种反周期政府

* 席毓，中国人民大学公共管理学院博士研究生；通讯作者：魏文池，中国人民大学公共管理学院助理教授。感谢匿名评审专家和编辑部的意见和支持。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“中国地方政府预算波动的影响因素研究：基于政治预算周期、预算制度和官员特征的视角”（项目号：72104242），“中国人民大学2022年度拔尖创新人才培养资助计划”成果（项目号：2020000310）。

预算与财务管理的工具，其被各州广泛应用于应对经济势头放缓所带来的财政危机和为保障财政职能正常运行提供必要的资金支持（Wagner, 2003；Wei, 2019）。2007 年我国建立了预算稳定调节基金制度，此后，《中华人民共和国预算法》明确规定了预算稳定调节基金的资金结余、超收收入、预算调节等管理规则。近年来，随着我国不断加快建立现代财政制度，预算稳定调节基金为实现政府跨年度预算平衡的目标发挥了重要作用，尤其是在地方财政可持续发展遭遇挑战的背景下，预算稳定调节基金可能扮演“蓄水池”与“调节器”的作用。

除了财税经济因素和制度法律因素之外，预算稳定调节基金还有可能受到政治因素的影响。地方官员有权制定并执行各项预算政策，尤其是当面对不同时期的晋升机会和上级考核时，地方官员极有可能表现出不同的预算政策偏好，这可能会对预算稳定调节基金的规模产生影响。对于这些问题，现有研究缺乏系统探讨与论证，这在一定程度上制约了对预算稳定调节基金制度的深层运行逻辑的探究。本文基于政府预算管理的视角，主要研究省级主政官员更替、任期和年龄对预算稳定调节基金规模的影响。

二、文献综述

（一）关于预算稳定调节基金的文献综述

在美国州政府预算和财务管理中，预算稳定基金是指经济繁荣时期为经济衰退时期使用而储蓄的财政储备资金，并通过授权立法，确定预算稳定基金的规模、资金来源及用途、设定使用批准的程序和安全保障机制（Hou, 2003；Hou & William, 2008）。已有文献对美国州政府预算稳定基金的研究多聚焦于以下三个方面：一是讨论预算稳定基金能否发挥平衡财政预算、稳定财政收支、缓解财政压力、应对经济波动并为政府应对危机提供资金来源的作用（Grizzl, 2010；Hou & Donald, 2007；Wagner, 2003）。研究结果显示，预算稳定基金能够帮助州政府在经济衰退时期稳定财政收支并平衡财政预算，但并未证明能够有效缓解财政压力（Douglas & Ronald, 2002）。二是讨论了预算稳定基金对政府总储蓄的影响。总的来说，预算稳定基金能够提高政府储蓄金额，预算稳定基金存入规模每增加 1 美元，政府的总储蓄资金会增加 50 美分到 1 美元不等（Hou & Gene, 2010；Knight & Arik, 1999），但是预算稳定基金对于提高一般公共预算余额储蓄量的作用并不明显（Hou & Gene, 2010）。三是讨论了预算稳定基金的规模限制（Hou, 2003）、提取和存储规则（Wei, 2019）等管理制度。具体地，有学者认为预算稳定基金的最佳规模设置应遵循 5% 法则（Zhao,

2016; Wei, 2019), 但是也有观点认为不同地区预算稳定基金的最优规模应与当地的财政收支紧密相关, 并非需要设置某一个特定的数值 (Joyce, 2001)。

我国对预算稳定调节基金的相关研究起步较晚。已有文献对预算稳定调节基金的研究多聚焦于以下两个方面: 一方面论述我国预算稳定调节基金的建立主要是为了应对“超收”和“超支”(高培勇, 2007), 在相关制度及法律规范逐渐建立之后, 旨在进一步发挥预算稳定调节基金在应急储备、建立中期财政规划和实现跨年度预算平衡等方面的作用 (卢凌波, 2012); 另一方面, 结合我国预算稳定调节基金的运行现状, 剖析其中存在的问题, 旨在借鉴其他国家预算稳定调节基金运行的经验, 以不断完善我国预算稳定调节基金的管理模式 (马蔡琛、张莉, 2016)。

(二) 关于政治预算周期的文献综述

在西方竞争性选举制度的背景下, 政治预算周期是指由政治选举周期驱动的预算操纵行为及其所带来的财政收支的周期性波动 (Lasse, 2018)。在西方政治制度背景下, 政治预算周期基本都由选举驱动, 表现在选举年份里实行大规模的财政扩张政策和宽松的经济政策 (Min & Jakob, 2006)。在大多数政治预算周期模型中, 现任政治家渴望向选民表明自己的能力并获得更大的声誉, 而选民却不太清楚选举年公共支出的增加和税收的减少是由于短期的选举操纵造成的 (Aidt et al., 2011; Drazen & Eslava, 2010)。因此, 在选举年份里, 政客可能通过预算操纵获得选举成功。在支出领域, 预算操纵是指在选举年实施扩张性财政政策, 具体体现在增加与选民福利直接有关的财政支出或在短时间内能体现政绩的预算开支 (Katsimi & Sarantides, 2012)。在收入领域, 政治家倾向于出台减少税收的一系列政策 (Ghany & Khoirunurrofk, 2021), 同时与利益集团进行交易, 承诺在相关领域的政策倾斜。

在中国政治经济制度背景下, 一方面, 自上而下的政治考核体系使地方政府官员的政治生涯很大程度上取决于上级政府的决定。同时, 我国地方官员拥有相当大的财政自主权和项目审批权, 这就意味着中国的预算周期体现在地方官员会基于对当地财政发展状况和自身晋升机会的考虑, 而在不同的年份里制定不同的预算政策, 并策略性地配置财政资源 (吴延兵, 2020)。除此之外, 中国的预算周期还受到我国地方政府官员任期非固定性和不确定性的影响, 这就使得地方政府官员在整个任职周期内的不同年份里都会根据晋升预期调整预算政策制定 (吴延兵, 2021)。

综上, 已有研究关于预算稳定基金的讨论, 主要聚焦于设立背景、存入和取出规则、资金来源、管理模式、使用批准程序和安全保障机制, 并分析了其

对政府储蓄、一般基金结余、财政收支平衡的影响及在应对经济波动和应急事件中发挥的作用。我国对于预算稳定调节基金的研究起步较晚且以理论思辨、统计分析和个案探讨为主,对影响预算稳定调节基金规模的因素少有探究,且在影响因素中考虑的多为经济财税因素,而对于政治因素的研究甚少,本文旨在在这个方面有所贡献。本文主要研究地方政府官员特征与任期对预算稳定调节基金存入规模的影响,可能的贡献体现在如下两个方面:一方面,本文补充了官员特征与任期对预算政策制定产生影响的文献,讨论了地方官员在不同任期背景下对预算政策的不同偏好,为进一步理解预算稳定调节基金运行的内在逻辑提供了研究证据。另一方面,现有研究对影响预算稳定调节基金的因素的讨论多为阐述性和理论性的分析,本研究是相关研究领域首次利用各省份预算稳定调节基金的数据展开实证分析的研究。同时,本文采用了 Heckman Selection Model 解决实证分析中潜在的内生性问题,增强了实证结果的说服力和可靠性。

三、理论假设

(一) 交易成本与政治激励

交易成本经济学的基本思想解释了市场运行及资源配置效率取决于交易自由度大小和交易成本高低这两个因素(Williamson, 1985)。但是由于机会主义可能会使交易成本降低,部分企业可能会产生更强的动机运用非正常手段进行交易(Williamson, 1985)。对于公共部门,这种动机则主要体现为政治激励。政客们受到不同程度的政治激励的影响,可能会选择不同的政府支出行为,从而影响资源配置效率。若公民和政客们的利益是一致的,政策执行的“结构性摩擦”成本将会减弱,政府官员将以反映选民意愿的方式决定政府支出的方向和政策偏好,也就是说这种政治强激励可能会提高公共资源的配置效率;反之,公民和政治家利益不相同则会增加政策的执行成本,但是政治上的强激励仍然会使政治家根据自身利益制定政策,甚至可能产生偏好聚集、与利益集团勾结、寻租等机会主义行为(Frant, 1996)。

政府发展目标及政策蓝图的设置包含了多方利益的博弈和协商,但其核心决策权仍然掌握在少数“一把手”官员的手中。我国地方主政官员的更替是一种常态化现象,这是对原有政治格局和地方权力的重新调整(徐业坤等, 2013)。地方主政官员会在评估行为成本与收益的基础上,根据周期内面临的不同政治激励进行政策干预与行为调整(王贤彬、徐现祥, 2008)。一般来说,地方主政官员倾向于制定与上一任不同的政策,从而凸显政绩(杜博士、吴宗法,

2021)。同时,地方主政官员需要打破原有的“利益关系网”、组建新的领导班子、改变原有的政策布局并转而实施差异化的政策(Xu, 2011)。因此,主政官员更替造成了地方政策的不确定性和不连续性(罗党论、余国满, 2015)。一方面,由于现任主政官员即将离任,其所受到的政治激励明显减弱,因此其推动相关政策的动机性和意愿性有所减弱,同时,这种弱激励也会影响当地政府官员执行原有政策的积极性和效率性。那么,此时推行政策所需要的财政支出会减少,从而将有更多的财政结余流入到预算稳定调节基金中(王贤彬、黄亮雄, 2020)。另一方面,政策的不连续性加剧了各行政部门、科层组织和各级官员之间的利益博弈,也造成了政策执行的“结构性摩擦”。政府要弥补这种摩擦带来的效率损失,必然会增加政策的执行成本,在政治激励没有明显变化的情况下,显然这并不是理性选择的结果。因此,地方主政官员往往在刚上任的年份里并不会急于推动新政策的执行(王贤彬、黄亮雄, 2020),此时会有更多资金能够存入到预算稳定调节基金中。基于此,本文提出如下待检验的假设:

假设1:地方主政官员更替对预算稳定调节基金的存入规模存在正向影响。

近年来,干部年轻化成为我国选拔官员的目标之一,旨在激发组织活力和创造力。一般来说,年轻官员在同等条件下容易受到更强的政治激励的影响(刘冲等, 2017),他们更愿意采取积极的预算政策并扩大财政支出,甚至为了凸显政治绩效而产生机会主义行为。反之,年龄较大的官员受到我国退休制度的制约,政治激励对他们的影响较弱,因此,这部分官员更多地偏好稳健的财政政策以实现“平稳着陆”(袁凯华、李后建, 2015)。也就是说,对于即将到达或者已然超过法定退休年龄的地方主政官员,由于政治激励对他们的影响较弱,他们可能不再热衷于追求突出的政绩工程或经济短期高增长,这使得财政支出规模控制在一个相对均衡的范围之内,保证了一定数量的财政超收收入能够纳入到预算稳定调节基金中。基于此,本文提出如下待检验的假设:

假设2:越接近退休年龄的地方主政官员会存入越多的预算稳定调节基金。

(二) 公共选择理论

公共选择理论认为,官僚希望实现预算最大化,这是由于他们试图通过扩大政府对公共财政资源的控制来实现私人利益(Niskanen, 1975)。因此,在政府官员的效用函数中,利己目标和委托人的目标都会对政府官员的行为有着不容忽视的影响,使政府官员产生操纵预算行为的驱动力(Brennan & James, 1980)。但是,官员的预算最大化行为和垄断权力可能会导致效率的损失,他们可能会提供超出公众实际需要的服务或重复性的公共事务支出(Alm & Mark, 1999),这会使得整个政府的效率受到不同程度的影响。也就是说,我国地方官

员基于对自身目标、所处官职、晋升机会的判断和风险偏好选择的差异，在面对不同阶段的任期预期时可能会有不同的预算政策偏好和政府支出行为。

一方面，基于理性选择，部分地方主政官员在上任之初的目标是构建管理人脉网络和熟悉相关组织人事关系，这使得他们在上任初期会更多地选择相对保守的政策偏好，不会贸然扩大财政支出（马亮，2013）。而随着任职时长累加，地方主政官员对当地情况的了解逐渐加深，同时其履职能力及统筹协调各行政部门的能力也得到提高，他们将有更强的能力参与晋升竞争。此时，为了获得更多晋升机会，地方主政官员可能倾向于采取积极的预算政策并扩大财政支出，以获得更好的政绩（田文佳等，2019）。另一方面，部分地方主政官员基于晋升难度和机会窗口的考量，更加期望在短时间内向上级政府展示出自身干事创业的能力与决心。因此，他们在上任之初就倾向于扩大财政支出、大力投资基础设施建设。但是，随着任职时间累加，地方主政官员可能会感觉到自身已然丧失了向上晋升的最佳窗口期，此时降低不确定性是他们更为理性的选择，这使得其干预财政的动机大大减弱、扩张性财政支出行为减少，预算政策趋于稳健（曹春方等，2014）。

因此，本文认为，地方主政官员面对不同的任期预期时，基于对自身所处位置和晋升机会的判断，他们可能会有不同的利益诉求，但究其根本都会基于理性经济人的角度在恰当时机有选择地干预财政支出，从而实现个人利益最大化。部分主政官员上任初期会选择相对保守的财政政策并适当控制财政支出的规模，是由于他们认为在对当地人际关系、组织环境熟悉之后方能更好地追逐政治利益最大化，彼时再扩大财政支出是更为理性的选择。反之，部分主政官员则认为上任初期即为追求晋升的最佳时机，为了能在最短时间内抓住这个“窗口期”，他们会在上任初期就采取积极的财政政策并扩大财政支出以凸显政绩。基于此，本文提出如下待检验的假设：

假设 3a：地方主政官员任期对预算稳定调节基金的存入规模存在正向影响。

假设 3b：地方主政官员任期对预算稳定调节基金的存入规模存在负向影响。

四、计量模型与指标选取

（一）计量模型构建

本文以我国省级政府预算稳定调节基金为研究对象。要把资金存入预算稳定调节基金，其中包括两个阶段：一是该省份需要建立预算稳定调节基金制度，二是该省份的预算草案中需要明确预算稳定调节基金的存入规模。然而，各省

是否建立预算稳定调节基金制度的选择并不是随机偶然事件，直接回归二元变量可能会导致由于选择偏差而引起的结果偏误，因此为避免计量模型中的样本选择偏误，通常选择运用 Heckman 两阶段模型予以解决（Heckman，1976）。

具体地，首先，估计一个 probit 模型考量某个省份是否建立了预算稳定调节基金制度。其次，在第一阶段回归的基础上计算逆米尔斯比率 imr ，并在第二阶段方程中使用 imr 作为一个额外的回归因子来估计预算稳定调节基金的存入规模。本文在第二阶段使用了省份和年份的双向固定效应。两个阶段的模型分别如下：

$$Institution_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Budgetcycle_{it} + \lambda X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$Amount_{it} = \beta_0 + \beta_1 Budgetcycle_{it} + \beta_2 Institution_{it} + \beta_3 Imr_{it} + \gamma X_{it} + \lambda_t + u_i + \delta_{it} \quad (2)$$

式（1）和式（2）中， $Institution_{it}$ 表示 i 省份在第 t 年是否建立了预算稳定调节基金制度的虚拟变量， $Budgetcycle_{it}$ 表示影响是否建立预算稳定调节基金制度和基金存入规模的官员特征与任期变量， X_{it} 表示控制变量， ε_{it} 和 δ_{it} 分别表示各自方程的扰动项。式（2）中， $Amount_{it}$ 则表示 i 省份在第 t 年预算稳定调节基金的存入规模， β_3 表示式（1）中的估计结果求得的逆米尔斯比率 imr ， λ_t 表示时间固定效应， u_i 表示省份固定效应。

（二）重要变量和指标说明

本文共涉及 13 个变量，所有变量的具体定义方法见表 1。

表 1 变量含义和数据来源

变量属性	变量名称	变量含义	数据来源
被解释变量	预算稳定调节基金	预算稳定调节基金的人均规模 =	《中国财政年鉴》
	的人均存入规模	预算稳定调节基金存入规模/常住人口	统计局数据库
解释变量	省委书记更替	当年发生省委书记的更替 则编码为“1”，反之编码将为“0”	来自官方网站 个人简历
	省长更替	当年发生省长的更替 则编码为“1”，反之编码将为“0”	来自官方网站 个人简历
	省委书记任职期限	省委书记自担任其职务以来具体年数衡量	来自官方网站 个人简历
	省长任职期限	省长自担任其职务以来具体年数衡量	来自官方网站 个人简历
	省委书记距离退休时长	省委书记当年年龄与法定退休年龄之差	来自官方网站 个人简历
	省长距离退休时长	省长当年年龄与法定退休年龄之差	来自官方网站 个人简历

(续上表)

变量属性	变量名称	变量含义	数据来源
控制变量	人均转移支付	人均转移支付 = 转移支付/常住人口	《中国财政年鉴》 统计局数据库
	转移支付依赖度	转移支付依赖度 = 转移支付/财政收入	《中国财政年鉴》
	经济增长率	地方官员处于任期第 n 年时 任期第一年开始到第 n 年为止的 GDP 增长率	统计局数据库
	城镇化率	城镇化率 = 城镇人口/常住人口	《中国统计年鉴》
	老龄化率	老龄化率 = 65 岁以上人口数/常住人口	统计局数据库
	常住人口	年末常住人口	统计局数据库

资料来源：作者自制。

1. 被解释变量

本文的被解释变量为各省预算稳定调节基金的人均存入数额，并采用对应年份的物价指数对其进行平减消胀，同时对其进行对数处理。

2. 解释变量

本文关注的核心自变量为主政官员的更替、任期和年龄三个变量，三者均根据官员简历进行人工编码获得。首先是主政官员的更替情况，如果当年发生主政官员的更替则编码为“1”，反之则编码为“0”。由于主政官员对当地政策施加影响的效应具有一定的滞后性，故将更替情况滞后一期处理。任期是指主政官员自担任其职务以来的年份数量，对于在当年6月及以前担任主政官员的，本文自当年起计算任期；对于在当年7月及以后担任主政官员的，本文自次年起的计算任期（马亮，2013）。此外，与中央发文直接任命省委书记相比，我国各省省长的正式任命需经过省人民代表大会，与其实际上任时间比有一定的滞后性，故将省长任期情况滞后一期处理。根据我国的干部人事任用制度，省部级官员的离任年限是65岁，因此本文采用主政官员当年年龄与65岁之差衡量其距离退休的年限。

3. 控制变量

社会经济因素和地方财政状况等其他特征都可能影响地方政府的预算政策制定，因此我们在模型中对其予以控制，纳入控制变量。社会经济因素包括经济增长率、城镇化率、常住人口规模和老龄化率。在经济增长率较高的地区，良好的经济发展态势能够创造更多的财政收入，地方政府也倾向选择稳健的财

政政策，这意味着当地不会大规模扩大财政支出，从而使得有更多的财政资金能够存入到预算稳定调节基金中。较大的人口规模意味着需要更多的储备金，因此在人口较多的城市，地方政府倾向于存入更多的预算稳定调节基金。城镇化率的提高意味着公共基础设施的扩张及财政支出规模的扩大，但是当城镇化率达到一定程度后，这种公共投资所推动的城市规模收益递增效果将会减弱，此时地方主政官员基于理性选择将不会再扩大支出，而选择将部分财政收入存入到预算稳定调节基金中以防控风险。同样地，人口老龄化初期，地方政府倾向于扩大财政支出规模，尤其是健康保障支出，这有助于平衡实物资本和人力资本的投资回报率，从而促进地方经济增长。但是随着中国人口老龄化程度的不断加重，财政支出的不断扩大可能会使实物资本积累带来越来越大的效率损失（刘穷志、何奇，2012），此时地方政府将会控制财政支出规模，那么存入到预算稳定调节基金中的资金规模将会有所扩大。

地方财政状况包括人均转移支付收入和地区转移支付依赖度。一方面，中央的转移支付是地方政府财政收入的主要来源之一，尤其是在财政纵向失衡比较严重的地区，地方财政的正常运转主要依靠转移支付，因此人均转移支付较高的地区往往自有财力较弱，没有过多的资金存入到预算稳定调节基金中。另一方面，转移支付依赖度较高的地区会受到中央财政拨款时效性和政策不确定性的影响，防控未知风险的能力较弱，地方官员基于理性会未雨绸缪地增加预防性储备资金，以增强地方政府防御风险的能力（王小龙、余龙，2018）。对于地方政府财政能力状况的指标，本文选择采用对应年份的物价指数对其进行平减消胀和取对数处理。

（三）数据来源与样本选择

本研究的数据来源主要分为三个部分：一是各省份主政官员数据。本文通过官方网站收集了108位省长和90位省委书记的个人简历，并通过人工编码的方式，对官员履历和晋升情况进行了操作化。二是预算稳定调节基金数据。借助各省份政府门户网站、各年度政府工作报告、各年度预算执行情况等手动收集了2017—2019年预算稳定调节基金数据，2008—2016年的数据则源自《中国财政年鉴》。三是官方统计数据。通过《中国财政年鉴》、《中国统计年鉴》、国家统计局网站等渠道，收集整理了各省份的统计数据，如常住人口、失业率、经济总量、财政收入等。本文将这三个部分的数据合并后，作为下文进行分析的数据资料。

对于样本选择，由于2008年起各省份陆续开始建立预算稳定调节基金制度，故本文选择2008年作为研究基期。本研究的样本包含我国30个省级行政

区域（不包含中国港澳台地区和西藏自治区）。此外，由于各省份建立预算调节基金制度的时间有所差异，且 2017—2019 年部分省份调入预算稳定调节基金的数据有所缺失，所以最终的剩余样本量为 301 个。变量描述性统计见表 2。

表 2 变量描述性统计

变量名称	平均值	标准差	最小值	最大值	观察数
预算稳定调节基金的人均存入规模	5.0658	1.7333	-1.2810	7.9251	301
省委书记更替	0.2361	0.4253	0	1	360
省长更替	0.2556	0.4368	0	1	360
省委书记任职期限	3.0111	2.0885	1	15	360
省长任职期限	2.900	1.8618	1	10	360
省委书记距离退休时长	4.3667	3.8385	-5	19	360
省长距离退休时长	7.1139	3.7559	-1	20	360
人均转移支付	8.1075	0.5655	6.5267	9.6741	360
转移支付依赖度	-0.2607	0.8967	-2.4385	1.6872	360
经济增长率	0.0807	0.0650	-0.2699	0.2671	330
城镇化率	0.5583	0.1302	0.2912	0.8961	360
老龄化率	0.0999	0.0214	0.0547	0.1626	360
常住人口	0.4522	0.2711	0.0554	1.1521	360

资料来源：作者自制。

五、数据结果分析

（一）基于 Heckman 模型的回归结果分析

根据上述分析，本文利用 Heckman 两阶段模型进行系统分析，并重点呈现第二阶段的回归结果。表 3 呈现了回归方程（2）得出的概率估计结果，该模型包括由相应第一阶段回归计算得到的逆米尔斯率 imr ，且逆米尔斯率 imr 在第二阶段的模型中均至少在 10% 的水平上具有统计学意义，这意味着选择性偏差是存在的。

表 3 呈现了省委书记和省长分别作为主政官员的情况下，官员特征与任期对预算政策制定的影响。在加入不同控制变量的模型 1 至模型 3 中，省委书记的更替均在 5% 显著性水平上拒绝了系数为 0 的原假设，且系数估计值始终为正。

也就是说,当省委书记更替时,地方政府倾向于存入更多的预算稳定调节基金,符合研究假设1。可能的原因是在更替年份,即将卸任的省委书记不再热衷于推行自己的政策蓝图,相应的预算政策和财政支出行为也以稳健为主。而新上任的省委书记处于工作交接和制定政策的时期,在交替年份里也不会产生大规模的财政支出,从而使得一定数目的资金能够存入到预算稳定调节基金中。同样地,模型1至模型3显示,省委书记任期均在1%显著性水平上拒绝了系数为0的原假设,且系数估计值始终为正。也就是说,随着省委书记任期的累加,地方政府倾向于存入越多的预算稳定调节基金,符合研究假设3a。可能的原因是,省委书记要想向上晋升,就需要实现从地方政府到中央政府或从正部级到副国级的跨越,晋升难度较大,因此省委书记希望在履新职位上尽快地显示出自己的工作能力,并向上级政府展示出良好的政绩,这使得他们在上任初期就倾向于采取积极的财政政策,增加财政支出而缩小预算稳定调节基金的存入规模。但是,随着省委书记任期的累加,其晋升概率会随之降低,此时他们会转而推行稳健的财政政策,扩张性财政支出的行为也随之减少,从而有更多的资金能够存入到预算稳定调节基金中。但是,关于省委书记的年龄距退休年龄之差对预算稳定调节基金的影响并没有呈现出显著性,即假设2没有得到支持。

表3 基于 Heckman 模型的回归结果

变量名称	省委书记作为主政官员			省长作为主政官员		
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
主政官员更替	0.2912 ** (0.1378)	0.3014 ** (0.1280)	0.2861 ** (0.1380)	-0.2033 (0.1232)	-0.1894 (0.1175)	-0.1987 (0.1227)
主政官员任职期限	0.1138 *** (0.0372)	0.1291 *** (0.0367)	0.1097 *** (0.0367)	-0.0530 (0.0326)	-0.0602 ** (0.0299)	-0.0548 * (0.0325)
主政官员距离退休时长	0.0052 (0.0185)	0.0065 (0.0170)	0.0036 (0.0187)	0.0334 * (0.0171)	0.0229 (0.0161)	0.0229 (0.0170)
转移支付依赖度		-0.1708 (0.2647)	-0.0846 (0.2816)		-0.3042 (0.2738)	-0.2478 (0.2919)
人均转移支付		-0.3318 (0.7036)	-0.9818 (0.9629)		0.6950 (0.7053)	-0.3341 (0.9996)
城镇化率	4.7274 (3.6915)		7.0328 * (4.1302)	7.2973 * (3.7810)		9.5929 ** (4.2600)
经济增长率	3.6802 *** (1.3529)		2.3764 * (1.3044)	1.9922 (1.4087)		0.8194 (1.3576)

(续上表)

变量名称	省委书记作为主政官员			省长作为主政官员		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
老龄化率			18.8868 ** (8.1809)			4.7550 (8.0128)
常住人口			5.9170 (7.7625)			19.1814 ** (8.3945)
逆米尔斯率	-2.1123 *** (0.4990)	-2.8683 *** (0.6627)	-2.5497 *** (0.6214)	-1.5247 *** (0.5508)	-1.3848 ** (0.6874)	-1.3185 * (0.6857)
常数项	-0.4901 (1.9269)	5.3194 (5.6087)	2.1766 (9.0320)	-1.4153 (1.9643)	-2.8298 (5.6003)	-3.6474 (9.4965)
时间固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本数	262	287	262	262	287	262
Adjust-R ²	0.7636	0.7662	0.7727	0.7569	0.7549	0.7624
P-value	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

注：*、**和***分别表示在0.1、0.05和0.01水平上统计显著，括号内为聚类稳健标准误。

资料来源：作者自制。

在模型5和模型6中，省长的任期均至少在10%显著性水平上拒绝了系数为0的原假设，且系数估计值始终为负。也就是说，随着省长任期的累加，地方政府预算稳定调节基金的存入规模缩小，符合研究假设3b。可能的原因是，省长接受省委书记的领导且负责经济行政事务的发展，由于他们并非地方政府的最高决策者，且可能对履新地发展状况、人脉网络并不熟悉，这使得在上任初期他们更多地选择相对保守的政策，很少会贸然地增加财政支出，从而会有更多资金存入到预算稳定调节基金中。而随着任职时间的累加，新任省长对当地发展状况的了解程度逐渐加深，也建立了属于自己的一套人脉管理体系，使得其逐渐放弃了保守的预算政策，反而倾向于扩大财政支出，因而预算稳定调节基金的存入规模会缩小。不同的是，省长的更替对预算稳定调节基金的存入规模未呈现出显著性影响，可能的原因是在我国的政治体制中，省委书记是省级领导班子的“一把手”。因此，省长的更替并不意味着政策变更，地方政府所执行的也多是时任省委书记所领导制定的预算政策。同时，省长在上任之初更多地是了解履新地的各项实际情况，而不会贸然开展预算政策的变革。也就是说，不管是从客观权力配置还是省长主观意愿来看，省长的更替并不会显著改变地方政府预算政策的偏好和财政支出行为，也就使得省长的更替不会对预算稳定调节基金的存入规模产生显著影响。此外，省长年龄距离退任年龄之差仅

在加入经济增长率和城镇化率作为控制变量的模型 4 中呈现正向显著影响。

省委书记任期与省长任期对预算稳定调节基金的影响分别呈现为正向效应和负向效应，可能的原因是基于晋升难度的差异性。省委书记晋升至更高层级的中央政府或提升至副国级干部相对困难，所以省委书记为了晋升需要在上任之初就采取积极的财政政策，增加财政支出以更快地做出政绩。而省长的晋升多为提拔成省委书记，在行政级别上属于平级，晋升难度略低于省委书记，因此在上任之初并不会急于扩大财政支出。

不管是将省委书记还是省长视为主政官员，他们的实际年龄距离退任年龄的差值在大多数模型中对预算稳定调节基金的存入规模均不呈现显著性影响。可能的原因是官员预算政策的偏好或干预政策制定的行为并不完全都是受到任期的影响，其调整预算政策的原因一方面可能是基于当地财政状况、实际发展规划、民众企业诉求及社会形势变化等；另一方面，部分临近退休的地方政府官员可能为了“平稳着陆”会更加关注如何维护社会秩序稳定，而相对忽视经济领域的政策调整，使当地的财政政策常年沿用同一套体系。对于控制变量，回归结果显示，人口老龄化率在统计上正向显著，常住人口规模和地方财政状况因素在统计上并不显著。在省委书记作为地方主政官员的影响下，经济增长率显示出正向统计显著。在省长作为地方主政官员的影响下，城镇化率同样显示正向统计显著。

（二）稳健性检验

我国各省份的财政发展状况有着明显的差异，直接体现在不同的财政收入规模、收入来源构成和所面临的财政风险，这使得仅仅考虑预算稳定调节基金的存入规模，可能难以完全体现地方财政的整体布局规划和制定预算政策的意图，也难以体现地方主政官员在不同任期内的行为逻辑。因此，本文选择更换被解释变量，即使用预算稳定调节基金的存入规模占财政收入的百分比作为因变量，并运用 Heckman 模型进行稳健性检验^①。

$$\text{Percentage of amount}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Budgetcycle}_{it} + \beta_2 \text{Institution}_{it} + \beta_3 \text{Imr}_{it} + \gamma X_{it} + \lambda_t + u_i + \delta_{it} \quad (3)$$

稳健性检验的回归结果显示，省委书记的更替和任期的延长都能够提高预算稳定调节基金的存入规模占财政收入的比重；反之，省长在任时间越长，预算稳定调节基金的存入规模占财政收入的比重会降低。这说明稳健性检验估计结果与基准回归估计结果相同，本文的研究结果基本稳健。

^① 限于篇幅原因，稳健性检验的结果未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取。

六、结论与讨论

（一）结果讨论

地方政府官员特征与任期对预算政策的影响是值得研究与关注的重要问题。这能够剖析预算政策周期性变化的内在逻辑，也有助于提高预算政策的合理性和执行效率。基于已有研究的实践，本文试图探究地方政府主政官员更替、任期和年龄对预算稳定调节基金存入规模的影响。本研究收集了2008—2019年全国30个省份的预算稳定调节基金和主政官员个人简历等相关数据，利用Heckman模型实证检验了地方政府官员特征与任期对预算稳定调节基金存入规模的影响。结果显示，省委书记和省长的更替、任期对预算稳定调节基金存入规模的影响并不相同。首先，研究显示，省委书记更替对预算稳定调节基金的存入规模具有正向影响。也就是说，在省委书记更替的年份，预算稳定调节基金的存入规模会扩大。其次，研究显示，省委书记任期对预算稳定调节基金的存入规模具有正向影响。也就是说，随着省委书记任期的累加，预算稳定调节基金的存入规模会扩大。再次，研究显示，省长任期对预算稳定调节基金的存入规模具有负向影响。也就是说，随着省长任期累加，预算稳定调节基金的存入规模会缩小。这意味着省长在上任之初倾向于采取保守的预算政策，到任职后期才会逐渐扩大财政支出。

（二）研究不足与未来展望

本文以预算稳定调节基金为例，研究地方政府官员特征与任期对预算政策制定的影响。本文存在以下不足之处：一方面，研究数据样本仅限于各省份，无法全面探究地级市政府、区级政府与街（乡、镇）政府等预算政策的变化情况及其内在逻辑，未来研究可对数据进行扩充，以发现政府官员特征与任期对不同层级地方政府的预算稳定调节基金制度的影响机制是否存在差异。另一方面，本文主要研究了政府官员特征与任期对预算稳定调节基金的资金存入规模的影响，但是与之对应的调出预算稳定调节基金的行为逻辑又受到什么因素的影响，值得后续研究深化拓展。

参考文献

- 曹春方、马连福、沈小秀（2014）. 财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资. *经济学（季刊）*, 13(4): 1415 - 1436.
- Cao, C. F., Ma, L. F. & Shen, X. X. (2014). Financial Pressure, Promotion Pressure, Official Tenure and Excessive Investment in Local State-owned Enterprises. *Economics (Quarterly)*, 13(4): 1415 - 1436. (in Chinese)
- 杜博士、吴宗法（2021）. 官员更替、政策不连续性对教育投入的影响研究. *软科学*, 35(8): 7 - 13.

- Du, B. S. & Wu, Z. F. (2021). The Impact of Official Replacement and Policy Discontinuity on Education Investment. *Soft Science*, 35(8): 7–13. (in Chinese)
- 高培勇 (2007). 为“中央预算稳定调节基金”叫好. 中国财政, 6: 1.
- Gao, P. Y. (2007). Applauded for the “Central Budget Stability Regulation Fund”. *China Finance*, 6: 1. (in Chinese)
- 刘冲、郭峰、傅家范、周强龙 (2017). 政治激励、资本监管与地方银行信贷投放. 管理世界, 10: 36–50.
- Liu, C., Guo, F., Fu, J. F. & Zhou, Q. L. (2017). Political Incentives, Capital Supervision and Local Bank Credit Allocation. *Management World*, 10: 36–50. (in Chinese)
- 刘穷志、何奇 (2013). 人口老龄化、经济增长与财政政策. 经济学 (季刊), 12(1): 119–134.
- Liu, Q. Z. & He, Q. (2013). Aging, Economic Growth, and Fiscal Policy. *Economics (Quarterly)*, 12(1): 119–134. (in Chinese)
- 卢凌波 (2012). 预算稳定调节基金: 财政储备还是预算调节. 财贸经济, 12: 37–44.
- Lu, L. B. (2012). The Role of Budget Stabilization Fund: Fiscal Reserves or Budget Readjustment. *Economics of Finance and Trade*, 12: 37–44. (in Chinese)
- 罗党论、余国满 (2015). 地方官员变更与地方债发行. 经济研究, 50(6): 131–146.
- Luo, D. L. & She, G. M. (2015). The Change of Local Officials and the Issuance of Local Bonds. *Economic Research*, 50(6): 131–146. (in Chinese)
- 马蔡琛、张莉 (2016). 构建中的跨年度预算平衡机制: 国际经验与中国现实. 财政研究, 1: 26–37.
- Ma, C. C. & Zhang, L. (2016). Budgeting Mechanism in Construction: International Experience and Its Implications. *Fiscal Research*, 1: 26–37. (in Chinese)
- 马亮 (2013). 官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究. 公共管理学报, 10(2): 28–39+138.
- Ma, L. (2013). Official Promotion Incentives and Government Performance Target Setting: An Empirical Study of China's Provincial Panel Data. *Journal of Public Management*, 10(2): 28–39+138. (in Chinese)
- 田文佳、余靖雯、龚六堂 (2019). 晋升激励与工业用地出让价格——基于断点回归方法的研究. 经济研究, 54(10): 89–105.
- Tian, W. J., Yu, J. W. & Gong, L. T. (2019). Promotion Incentives and Industrial Land Sale Price: A Research Based on Breakpoint Regression Method. *Economic Research*, 54(10): 89–105. (in Chinese)
- 王贤彬、黄亮雄 (2020). 官员更替、政策不确定性及其经济效应——中国情景 10 年研究回顾与展望. 公共管理与政策评论, 9(2): 69–81.
- Wang, X. B. & Huang, L. X. (2010). Official Turnover, Policy Uncertainty and Economic Effects: A Review and Outlook of the 10-year Research on the Chinese Scenario. *Public Management and Policy Review*, 9(2): 69–81. (in Chinese)
- 王贤彬、徐现祥 (2008). 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据. 管理世界, 3: 16–26.
- Wang, X. B. & Xu, X. X. (2008). The Source, Whereabouts, Tenure of Local Officials and Economic Growth: Evidence from China's Governor and Secretary of the Provincial Party Committee. *Management World*, 3: 16–26. (in Chinese)
- 王小龙、余龙 (2018). 财政转移支付的不确定性与企业实际税负. 中国工业经济, 9: 155–173.
- Wang, X. L. & Yu, L. (2018). The Uncertainty of Fiscal Transfer Payment and the Actual Tax Burden of Enterprises. *China Industrial Economics*, 9: 155–173. (in Chinese)
- 吴廷兵 (2020). 中国式政治预算周期. 中国经济问题, 6: 58–73.
- Wu, Y. B. (2020). Political Budget Cycles, Chinese-style. *Economic Issues in China*, 6: 58–73. (in Chinese)
- 吴廷兵 (2021). 中国式政治预算周期. 社会科学文摘, 2: 42–44.
- Wu, Y. B. (2021). Chinese-style Political Budget Cycle. *Social Sciences Digest*, 2: 42–44. (in Chinese)
- 徐业坤、钱先航、李维安 (2013). 政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据. 管理世界, 5: 116–130.
- Xu, Y. K., Qian, X. H. & Li, W. A. (2013). Political Uncertainty, Political Connection and Private Enterprise Investment: Evidence from the Replacement of the Municipal Party Committee Secretary. *Management World*, 5: 116–130. (in Chinese)
- 袁凯华、李后建 (2015). 官员特征、激励错配与政府规制行为扭曲——来自中国城市拉闸限电的实证分析. 公共行政评论, 8(6): 59–82+186–187.
- Yuan, K. H. & Li, H. J. (2015). Official Characteristics, Incentive Mismatches and Distortions of Government

- Regulatory Behaviors: An Empirical Analysis from Chinese Cities' Power Cuts. *Public Administration Review*, 8(6): 59–82 + 186–187. (in Chinese)
- Aidt, T. S., Veiga, F. J. & Veiga, L. G. (2011). Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model. *Public Choice*, 148: 21–44.
- Alm, J. & Mark, S. (1999). Why Do Tax and Expenditure Limitations Pass in State Elections? *Public Finance Review*, 27(5): 481–510.
- Brennan, G. & James, M. B. (1980). *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Douglas, J. W. & Ronald, K. G. (2002). State Rainy Day Funds and Fiscal Crises: Rainy Day Funds and the 1990–1991 Recession Revisited. *Public Budgeting & Finance*, 22: 19–30.
- Drazen, A. & Eslava, M. (2010). Electoral Manipulation via Voter-friendly Spending: Theory and Evidence. *Journal of Development Economics*, 92: 39–52.
- Frant, H. (1996). High-powered and Low-powered Incentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3): 365–381.
- Ghany, E. W. & Khoirunurrofk, K. (2021). Political Budget Cycle Patterns and the Role of Coalition Parties in Shaping Indonesian Local Government Spending. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 5: 41–64.
- Grizzl, C. (2010). The Impact of Budget Stabilization Funds on State General Obligation Bond Ratings. *Public Budgeting and Finance*, 30: 95–111.
- Heckman, J. J. (1976). The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models. *Annals of Economic and Social Measurement*, 5: 475–492.
- Hou, Y. L. (2003). What Stabilizes State General Fund Expenditures in Downturn Years: Budget Stabilization Fund or General Fund Unreserved Undersigned Balance? *Public Budgeting & Finance*, 23: 64–91.
- Hou, Y. L. & Donald, P. M. (2007). The Case for Countercyclical Fiscal Capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 139–159.
- Hou, Y. L. & Gene, A. B. (2010). Substitution and Supplementation Between Co-functional Policy Instruments: Evidence from State Budget Stabilization Practices. *Public Administration Review*, 70: 914–24.
- Hou, Y. L. & William D. (2008). State Saving Behavior: Effects of Two Fiscal and Budgetary Institutions. *Public Budgeting & Finance*, 28: 48–67.
- Joyce, P. G. (2001). What's so Magical about Five Percent? A Nationwide Look at Factors that Influence the Optimal Size of State Rainy Day Fund. *Public Budgeting & Finance*, 21: 62–87.
- Katsimi, M. & Sarantides, V. (2012). Do Elections Establish Democracies? *Public Choice*, 151: 352–362.
- Knight, B. & Arik, Levinson. (1999). Rainy Day Funds and State Government Savings. *National Tax Journal*, 52: 459–72.
- Lasse, A. (2018). Polity Age and Political Budget Cycles: Evidence from a Danish Municipal Reform. *European Journal of Political Economy*, 52 (2018): 75–84.
- Min, S. & Jakob, S. (2006). Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why? *Journal of Public Economics*, 90: 1367–1389.
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 18(3): 617–43.
- Wagner, G. A. (2003). Are State Budget Stabilization Funds only the Illusion of Savings? Evidence from Stationary Panel Data. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 43: 213–238.
- Wei, W. C. & Dwight D. (2019). State Rainy Day Funds and Government General Fund Expenditures: Revisiting the Stabilization Effect. *Public Finance Review*, 47(3): 465–492.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Xu, C. G. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49: 1076–1151.
- Zhao, B. (2016). Saving for a Rainy Day: Estimating the Needed Size of US State Budget Stabilization Funds. *Regional Science and Urban Economics*, 61: 130–152.

责任编辑：王秋石