

基层转移支付与地方政府债务扩张

——项目制的视角与四川省的实证

游 宇 张 光*

【摘要】财政转移支付对地方政府债务规模的影响，不仅仅是一个公共财政或金融信贷问题，更是一个与我国基本治理结构紧密相关的政治经济学问题。论文以项目制治理为理论导向对此问题展开了实证研究。研究认为，在此治理模式下，基层地方政府可以将省以下的转移支付作为项目运作的资源配置杠杆，申请更多的信贷资金支持，从而推高其地方政府债务。利用对四川省 2016 - 2019 年县级面板数据的实证分析，论文揭示了二者之间的因果关联：基层转移支付收入在整体上会扩张地方政府债务规模，并加重其债务成本；这一扩张效应更多是由专项转移支付带来的，而一般转移支付则与债务付息支出更为相关。该发现说明，我国基层转移支付的预算软约束问题已经深深嵌入到更为宏观的政治激励与经济建设模式之中，从而也需要从完善官员治理、优化政府间财政关系以及加强各种财政资源有效配置等方面加以改善。

【关键词】 财政转移支付 地方政府债务 政府间财政关系 软预算约束

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 03 - 0142 - 19

一、引言

所谓政府间财政转移支付，即发生在不同层级或不同地区政府之间的无偿的财政资金或资源的转移。1994 年分税制改革使得大规模的财政转移支付成为政府间财政关系中平衡地方财力、调节地方财政行为的关键一环，其规模也自

* 游宇，厦门大学公共事务学院副教授；张光，三亚学院财经学院教授。本文初稿曾在《公共行政评论》第六届青年学者论坛报告。感谢王秋石教授的点评与建议；同时，感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵意见。

基金项目：福建省社科研究基地国家治理能力建设研究中心重大项目“基层社会治理创新的路径研究”（FJ2021MJDZ002）。

此与日俱增。根据财政部历年的数据计算可知,中央对地方的税收返还和转移支付规模,从改革伊始约占当年 GDP 的 4%,逐步增加并稳定到近年来的 8% 左右。

除了体量庞大外,我国的财政转移支付还具有名目条款繁杂和分配方式多样等特征,其产生的影响深入且广泛。学界相关研究也对转移支付的各种影响进行了分析。比如,对各类地方收支及其效率的影响(Duan & Zhan, 2011; Lü, 2015),产生了何种经济效应与政治影响(Li & Du, 2021; Wong, 2022; 范子英、王倩, 2019),以及是否起到了优化财政可持续性与财力均等化作用(Liu & Ma, 2016; Sun & He, 2018),等等。在宏观层面,转移支付的关键影响是使得国家治理模式发生了重要变化。中央对地方的相当一部分转移支付指定了相应目标,或属于对指定领域的专项补助,这对地方相关领域的事权划分与资源配置产生了深远影响(Zhang, 2018; 周飞舟, 2012)。这样一种嵌入了中央政策目标的地方“财力-事权”平衡机制,实际将整个国家的各层级关系以及社会各领域统合起来,从而也被视作一种新的国家治理模式,即“项目制”或“项目治国”模式(史普原, 2015; 周雪光, 2015; 渠敬东, 2012)。

基于上述研究,本文主要探讨的是基层转移支付与地方政府债务规模之间的关系。自 2010 年地方政府债务专项审计以来,中央政府逐渐将地方性政府债务纳入到各级公共预算管理体系之中,“资金跟着项目走”成为地方政府债券新增与发行的基本原则(吉富星, 2020)。这使得地方政府债务的实际运作也嵌入到“项目制”治理模式之中,并与地方转移支付呈现更为紧密的关联性(冀云阳、付文林, 2018; 汪德华、李琼, 2018)。具体而言,在地方政府运作或实施的项目资金“盘子”里,作为资源配置杠杆的财政转移支付或专项补助,不仅刺激了地方政府公共投资,更成为地方政府债务扩张的“助推器”。利用四川省县级的全口径财政数据和深入访谈信息^①,本文的主要发现与研究假说基本一致:基层转移支付收入将在整体上扩张地方政府债务规模,并加重其债务成本,且这一扩张效应更多是由专项转移支付带来的。

本研究的边际贡献主要体现在三个方面。第一,在分析层次与分析重点上,现有分析主要在省际或城市层面分析了具有“政策债”特征的城投债的影响因

^① 笔者于 2019 年上半年对四川省某市辖区的财税情况进行了专题调研,并主要对债务管控实施、政府间财政关系、减税降费以及地区发展等相关问题进行了深入访谈,受访对象主要包括财政局长(T),主管国库与预算的副局长(C),税务部门主要官员(T)以及债务办副主任(L)。根据不同的受访人,笔者对访谈内容进行了编码,如“20190625C”表示受访人 C 在 2019 年 6 月 25 日的相关访谈内容。

素（比如冀云阳、付文林，2018；曹婧等，2019；钟辉勇、陆铭，2015），本文则将分析焦点对准了最为基层的地方负债主体——区县级政府，并以此分析省以下转移支付对更具“项目债”特征的地方显性债务的影响。第二，在分析时段上，由于基层全口径财政的关键数据——《全国地市县财政统计资料》——目前只到2009年，因此相关研究也主要是基于这之前的数据进行研究。但随着我国转移支付政策与分配重心的改革，学界也需要对更具时效性的数据加以分析。本文通过聚焦2016之后的基层转移支付对地方政府债务的影响，并以此来为相关的政策实践提供新的经验证据。第三，在分析框架与理论建构上，本文则将这一关系纳入到更为宏观的国家治理模式——项目制——之中，从而为更加深入理解基层政府各种非自主财力来源之间的相互关系贡献理论基础，也为进一步优化政府间财政关系提供政策参考。

在组织结构上，除导论外，本文还将在第二部分对相关文献进行理论综述，并在转移支付与地方政府债务相关制度分析基础上提出研究假设。第三部分则为研究设计，介绍数据来源与变量设置及其操作化，紧随其后的是实证分析与进一步的结果解释，最后为结论与进一步的讨论。

二、制度、文献与假设

（一）“扩张”效应缘何存在？

不同目标的转移支付在理论上可以理解为地方政府相关项目的资金来源与融资工具。因此，上级转移支付会在一定程度上重塑政府间财政关系中的激励分配，从而对相应地方政府的资源汲取方式与财政行为产生广泛影响。在现实层面，中央对地方转移支付规模逐渐上升并基本稳定在“高位”，而地方政府债务规模也在不断扩张。针对这一现象，现有大部分相关研究认为，地方转移支付收入将会显著扩张其政府债务规模（洪源等，2018；钟辉勇、陆铭，2015；陈小亮等2020）。结合现有研究与访谈材料，本文总结了与这一“扩张”效应相关的三种机制假说。

第一种是“财力缺口”假说。一方面，分税制后地方政府在财力与事责上的不平衡所造成的财力缺口，使得地方政府存在举债需要；^① 另一方面，地方官员为了拉动经济增长，通常青睐以基础设施建设为代表的“大工程”，在地方自

① 笔者的访谈也揭示了这一点：“我们（地方政府）既要搞民生，又要搞建设，资金缺口是一直都在的，除了一些转移支付，就是去借债了。”（访谈记录：20190625L）

主财力难以负担的情况下，势必需要进行债务融资（毛捷等，2020）。基于此，相关研究发现，在财力缺口越大的地区，其获得的转移支付也越多，从而其债务规模与风险也越大（洪源等，2018）。

如果上述假设描述的是“被动”扩张机制，那以下两种假说呈现的则是“主动”扩张机制。其一是“公共池问题”假说。对于地方政府而言，转移支付是本地区获益却不用承担成本的收入，因此地方政府的理性选择是借助自身财政状况困难来获取更多的财政转移支付，因而其地方债务也就越高（Baskaran，2010；钟辉勇、陆铭，2015）。另一种解释是“救助预期”假说。尽管明文规定地方政府债务是“自借自还”，但大部分基层政府还是会在事前预期上级政府会通过财政转移支付的方式对陷入债务困难的地方给予救助。因此，在软预算约束下，地方政府可能会想方设法获得更多的转移支付，来应对大规模的政府债务（郭玉清等，2016）。

结合上述现象与扩张机制，本文也预期地方财政转移支付收入在整体上会导致地方政府债务规模的扩张。同时，为了进一步解读实际的政府间财政关系与其中的作用机制，本研究还将分析重心下沉到各类转移支付对不同种类债务的具体影响上，即对于不同的地方政府债务而言，何种转移支付起到了更为显著的扩张效应。

（二）何种转移支付的扩张效应更为显著？

相关研究认为，上述扩张效应更多是由专项转移支付带来的，而一般转移支付与税收返还则并无此影响（钟辉勇、陆铭，2015）。不过这一研究聚焦于城投债，且债务规模与测量方式也没有共识。还有研究对笼统的地方政府债务规模扩张进行了分析，进一步发现专项转移支付对地方政府债务的影响仅存在于2014年之前（陈小亮等，2020）。不过，这一结论很可能是由“数据驱动”得到的，与现实中的政策实践相去甚远，因为基层专项转移支付刺激债务增长的机制不仅在于其规模，更在于具体的资金走向与杠杆效应。

要探究何种转移支付更具扩张效应这一问题，一方面需要更多地分析其具体政策功能及在省以下的具体分配，而非仅仅关注相对规模，另一方面也需要探究当前地方政府管控体系下基层政府债务的本质特征是什么。唯有如此，我们才能更加准确地把握影响二者关系的因果链条。

整体而言，本文认为：在2015年地方政府债务实行限额管理后，新增债务日益与项目制挂钩，省以下的专项转移支付分配与地方债务规模之间也存在着更为紧密的因果联系；而在同年地方政府债务纳入公共预算管理体系后，地方

的一般转移支付收入则与地方政府债务付息支出存在更强的关联。基于此，本文尝试提出“转移支付杠杆”假说^①来集中阐述对该问题的回答。

首先，自 2010 年启动对地方政府债务专项审计以来，中央政府在较短时间内便将地方政府债务关进了“制度的笼子”，将其纳入了地方公共预算管理体系之中。这一管控体系最为重要的特征，便是省级统筹下的分类管控与限额管理（如图 1 所示）。具体而言，各地区的地方政府存量债务将全部置换为债券，并将与具有项目收益的专项债务或债券纳入政府基金预算管理，而将其余的一般债务或债券纳入一般公共预算管理。同时，由省级政府为省以下政府代发债券进行举债，并通过按能（即财政状况与偿债能力等）与按需（即各种项目的资金需求量）结合的原则在省以下对新增债务进行限额分配。比如，根据财政部《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预〔2017〕35 号）的规定，各地区省以下新增债务将根据各地区债务风险、财力状况等因素，并统筹考虑重大项目支出、地方融资需求等情况进行配额分配。

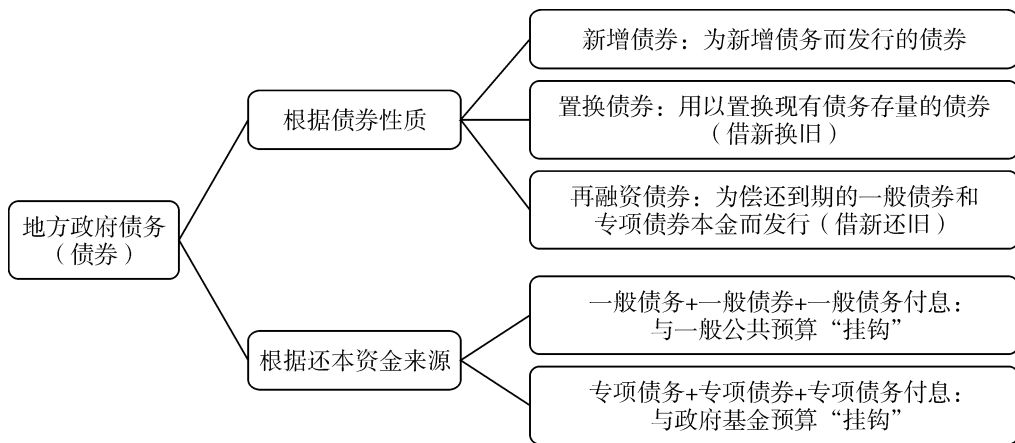


图 1 中国地方政府债务（债券）的分类概况

资料来源：根据相关研究（Bo et al., 2021）扩展而来。

实际上，根据“中国地方政府债券信息公开平台”显示的信息，在发行新债券时，发行机构的相关文件都会注明相关债券的用途与具体项目。这也与财政部“（债券）资金跟着项目走”的要求是一致的。而且，从表 1 某县级地方政府债务安排情况可以看出，无论是新增一般债券还是专项债券，其中大部分均

^① 这一假说的提出也部分来源于笔者的访谈。比如，官员 C 就基层政府财政收支问题时谈道：“实际上政府的各种项目就是一个大盘子，里面汇集了各种资金，有税收，也有转移支付，还有债务，我们可以用其中一部分资金去‘撬动’更多的资金。”（访谈记录：20190625C）

与特定项目挂钩。项目化运作也的确成为基层政府的常规治理模式，在基础设施建设、基础教育以及社会管理等各个领域均发挥了重要作用。因此，在省级统筹的限额管理原则下，地方新增债务在很大程度上接近于信贷资金的“转移支付”，即在考量地区偿债能力基础上，省以下各级政府的新增债务规模与上限往往与具体项目紧密挂钩（张明、孔大鹏，2021）。

表1 四川省某县级政府2018年与2019年部分地方政府债务安排情况

项目名称	项目编号	项目领域	项目主管部门	项目实施单位	债券性质	债券规模（万元）
2019年项目						
第二批棚户区改造项目	略	棚户区改造	建设	城乡建设和住房保障局	专项债券	10000
××至××高铁	略	其他铁路	发展改革委员会	发展和改革局	一般债券	2942
××小学项目	略	学龄前教育	教育	市育才小学	一般债券	880
备选库项目—土地收储专项债券	略	土地储备	人民政府	工业开发区管理委员会	专项债券	8600
2018年项目						
××幼儿园新建工程	略	学前教育	区教体局	育才小学	一般债券	800
城乡环卫设施建设	略	城乡社区环境卫生	区综合行政执法局	区综合行政执法局	一般债券	300
航空产业园建设项目	略	产城融合项目	航空产业园管理委员会	某建设有限公司	专项债券	18000（两期）
异地扶贫搬迁在建项目融资	略	农村基础设施建设	农业农村局	某投资有限责任公司	一般债券	223
××城际铁路	略	铁路	区发改局	区发改局	一般债券	14364

注：相关内容进行了匿名处理。

资料来源：政府官网中的政府信息公开栏目。

相比而言，我国一般性转移支付通常是按照“因素法”（比如按地区经济、财政收入等因素）进行分配，其主要目标在于均衡地方政府财力水平；而专项转移支付则是以“项目法”为主来进行资金分配，其功能在于解决公共物品提供的外部性问题，并完成中央的具体意图（吕冰洋，2021）。因此，现有研究通

常认为，相比于平衡财力的一般转移支付，专项转移支付与项目制在地方治理中存在着更为紧密的联系（付伟、焦长权，2015；折晓叶、陈婴婴，2011）。各种专项资金也往往在最为基本的治理单位——县级政府——中得以汇合，形成一个“以县为主”的“资金池”和“项目池”（焦长权，2020）。因此，本文进一步认为，专项转移支付的债务扩张机制主要在于其在基层政府项目资金池中的杠杆作用。

具体而言，在分析转移支付的影响时，省际比较可能并不是理想的研究设计，因为加上省本级对下的各种补助支出，省以下转移支付规模通常都会大于中央对该省的转移支付规模，且这种差异也因省而异。以本文关注的四川省为例，省以下转移支付规模通常都会比中央对地方转移支付规模高 20% 左右；而其中最能体现专项转移支付“杠杆”作用的是中央与省级基本建设资金的比重，通常都大于 10% 以上（见表 2）。^①

表 2 2015—2019 年中央对四川以及四川省对省以下专项转移支付概况

年份	省对地级一般公共 预算专项转移 支付（亿元）	其中：预算内 基本建设资金 （亿元）	中央对省一般公共 预算专项转移支付 （亿元）	基本建设资金占 专项转移支付 比重（%）	中央对省与省对 地级转移支付的 比值（%）
2015	1605.47	205.31	1326.72	12.79	121.01
2016	1595.29	—	1302.13	—	122.51
2017	1578.50	217.38	1332.63	13.77	118.45
2018	1768.26	215.81	1556.25	12.20	113.62
2019	769.01	307.58	501.68	40.00	153.29

注：因 2016 年相关数据缺失故无法呈现。

资料来源：四川省 2015—2019 年财政决算表。

通过进一步细分这些专项转移支付在各类事权支出中的比重，本文可以更加清晰地理解其在资金池中的杠杆作用。从 2015 年四川省以下专项转移支付在各类支出中的比重可知，这一部分资金重点用于住房保障、交通运输、节能环保、农林水、物资储备、商业服务以及国土等“重基建”领域，这些领域的基

^① 尽管中央在 2018 年后通过在一般转移支付中加设了“共同事权转移支付”，从而对专项转移支付规模进行大幅度压缩，但实际上整体的转移支付规模并未减少，而是将原属于专项转移支付的专项补助整合为一般转移支付，而且，专项转移支付中的基本建设资金并未减少反而增加。此外，即使是一般转移支付中比重最大的“共同事权转移支付”，实际也暗含了“专用”资金的设置，因为其往往指定了投入何种共同事权或何类支出。具体可见国务院办公厅发布的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2018〕6 号）。

本建设资金比重基本都在 20% 以上（见表 3）。反过来，省以下的基本公共服务（政府运转与科教文卫）支出则大部分来自自有财力与一般转移支付。因此，专项转移支付很可能会拉动一般债务的扩张。同时，尽管地方政府专项债务与转移支付分属于不同的预算管理，但如果专项转移支付的杠杆作用可以“外溢”到更多涉及专项债务的项目，也可能会拉高地方专项债务规模。

表 3 2015 年四川省以下专项转移支付与一般公共预算支出项目概况

支出类别	专项转移 支付支出 (亿元)	其中：预算内 基本建设资金 (亿元)	一般公共 预算支出 (亿元)	专项转移支付 占一般公共预算 支出比重 (%)	基本建设资金 占专项转移支付 比重 (%)
一般公共服务	7.50	1.70	561.55	1.33	22.63
国防	1.61	0	10.10	15.95	0
公共安全	12.37	6.08	320.20	3.86	49.10
教育	93.68	10.59	1126.92	8.31	11.30
科学技术	14.15	0.69	78.04	18.13	4.84
文化体育与传媒	23.45	1.29	111.62	21.01	5.50
社会保障和就业	223.81	5.04	745.34	30.03	2.25
医疗卫生与计划生育	129.61	27.34	664.01	19.52	21.09
节能环保	94.79	23.83	145.58	65.11	25.14
城乡社区	23.94	3.44	513.28	4.66	14.38
农林水	404.90	95.13	857.31	47.23	23.50
交通运输	291.95	15.12	506.65	57.62	5.18
资源勘探信息等	45.29	7.33	212.29	21.33	16.19
商业服务业等	24.69	5.14	72.10	34.25	20.83
国土海洋气象等	28.96	0	71.71	40.38	0
住房保障	147.15	0.20	266.72	55.17	0.14/82.83
保障性安居工程补助	121.69	—			
粮油物资储备	7.07	1.29	21.06	33.56	18.29
其他支出	28.36	1.10	138.47	20.48	3.89
合计	1605.47	205.31	6464.40	24.84	12.79

注：①“专项转移支付支出”指 2015 年四川省对市（州）转移支付补助决算数据；②“预算内基本建设资金”为各项专项转移支付中的“中央预算内基本建设”和“预算内基本建设投资”之和；③专项转移支付中的住房保障支出，其中绝大部分是“保障性安居工程补助资金”，本文将其也归为基本建设资金，故而列出来狭义（0.14%）和广义（82.83%）的两个比重。

资料来源：四川省 2015 年财政决算、《2016 年四川统计年鉴》。

基于此，本研究认为，与一般转移支付相比，专项转移支付将会产生显著的债务扩张效应。同时，在地方政府债务纳入公共预算管理体系后，基层的一般转移支付收入也从制度上与地方债务负担成本“挂钩”，即基层政府可以借助资金池中的这一部分收入去支付日益上涨的债务付息支出。同时，尽管专项债务付息是以土地出让金为主体的政府基金预算负担，但由于基层政府的这一部分收入波动较大，因此，如果来自上级的基金预算补助收入也可能包含了各种转移支付基金，也可能使得转移支付收入与专项债务付息支出呈现相关。

作为分税制后中央对地方财力补偿机制的税收返还，基本是由各省的返还基数以及省以下收入分享机制所决定（詹晶，2011）。因此，无论从分配机制还是从现有研究来看，税收返还均难以与地方政府债务的规模扩张或成本支出存在理论上的关联。

综上，本研究的核心假设可以归纳为表4。在此基础上，本文将在接下来展开实证分析。

表4 不同转移支付如何影响地方政府债务规模与负债成本

	一般债务	专项债务	一般债务付息	专项债务付息
一般转移支付	\	\	+	+ 或 \
专项转移支付	+	+ 或 \	\	\
税收返还	\	\	\	\

注：“+”表示正向相关；“\”表示不相关。

资料来源：作者自制。

三、研究设计

（一）数据

结合上述理论分析，本文将主要使用多种来源的数据来进行实证分析与解释。出于数据完整性考虑，本文主要使用四川省2016—2019年县级全口径财政数据。笔者从四川省各区县（市）政府信息公开平台收集了相应年份的财政决算报表，并从中获取了区县一级的年末各项债务余额与债务付息支出数据，以及各项转移支付收入数据。本研究还利用2016—2020年《四川统计年鉴》以及四川各市州统计年鉴，汇总了县级的经济社会指标。此外，为了理解地方债务管控制度设计与具体实施，笔者也收集了有关地方政府债务管理的相关文件与文件解读。

选择一个省份的县级政府作为分析单位，主要原因包括相互关联的两个方

面：一方面，分税制实际上规范的是中央与省之间的财政关系，而各省却拥有处理省以下财政关系的自由裁量权（游宇等，2016）；另一方面，相关研究也指出，将全国上千个县级政府放在一起研究，将很难协调我国省以下政府间财政关系安排因省而异的这一政策实践，因而缺乏可比性（Li，2018）。因此，借助对一省的数据进行分析，可以在方法论层面规避由政策实践差异造成的“可比性”问题。

进一步，本文选择这一时段的四川省县级数据主要基于以下四个原因。第一，根据地方政府债券信息公开平台的数据，四川省的各项债务指标（包括债务规模、债券发行额、还本额以及债务负债等）和偿债压力在全国均比较突出。第二，四川省是全国下辖县级行政区域最多的地区，而且县域间经济与社会发展程度差异较大，较大的变异性为本文的实证分析提供基础，从中也可以一窥全国基层政府的相关趋势。第三，笔者于2019年上半年与四川省基层财政和税务部门主要官员进行了多次访谈，掌握了大量有关债务管控政策在基层如何实施的一手信息。第四，四川省积极执行了中央相关的地方债务管控政策，并在短时期内建立了成体系的债务管理模式，也为本文的相关制度分析提供了重要事实依据。

（二）变量与方法

被解释变量。本文用两种指标来衡量基层地方政府的债务规模：第一是现有研究惯用的债务率，即年末各类债务余额占当年GDP的比重；第二则是年末人均各类债务余额，即人均债务量。这两类指标的结果也可以互为稳健性检验。同时，本文也尝试分析各类转移支付对债务成本的影响，因此也将人均债务付息作为被解释变量。由于政府基金预算中的土地出让金等项目缺失严重，笔者无法获得区县的综合财力指标，同时也为了避免与自变量的共线性等因素，因此本文并不将负债率（地方政府债务额/地方综合财力）作为被解释变量。

解释变量。本文的解释变量是各类转移支付收入规模，包括人均一般转移支付与专项转移支付收入、二者相加的整体性人均转移支付收入，以及变化相对较小的人均税收返还收入。此外，需要说明的是，从中央对地方转移支付平台以及省以下转移支付体制来看，当年中央下达地方、各省下达省以下的各项转移支付预算资金通常是在前一年的年末或当年年初就确定并完成的；但是，由于地方的各类融资项目在立项、审批以及具体施工进展方面往往存在不确定性，因而各省下达省以下的年度政府债务限额通常是在当年年末才能确定。比如，四川省2018年各市县地方政府债务限额是在当年的11月份才下达。这说明，各地当年转移支付收入的确定时间实际是早于地方政府转贷收入的下达时

间，这也避免了双向因果问题。

控制变量。首先，现有相关研究认为，除了经济发展程度外，基层政府的一般公共预算收入是其最重要且稳定的财力指标，其高低无疑会对转移支付与地方债务规模的关系产生影响（常晨、陆铭，2017；钟辉勇、陆铭，2015），本文也据此纳入了这两个基本变量。其次，本研究也纳入了区域的人口结构变量，即人口密度与城镇人口比重。再次，各地区的产业结构也会对地方政府债务水平产生影响，因而也被纳入回归模型。最后，本文通过每万人中小学生人数与每万人医疗床位数衡量当地最为基本的公共物品供给水平——根据现有研究（李会平、郑旭，2020），这些变量与地方政府的财政自主能力以及债务规模也紧密相关。除此之外，在模型中本研究也控制了不随时间而变的区县固定效应和代表宏观层面影响且对所有地区均相同的年份固定效应。具体设置如下：

$$Y_{ij} = \alpha + \beta_1 X_{ij} + \beta_2 Z_{it} + K_i + F_j + \varepsilon \quad (1)$$

式（1）中， i 表示县级区域， j 表示年。 Y_{ij} 为本文的一系列被解释变量，包括层级政府负债规模（债务率与人均债务量）与债务成本（人均债务付息支出）。相应地， X_{ij} 为解释变量，包括各类人均转移支付收入。 Z_{it} 表示上述一系列控制变量。 K_i 是不随年份变化的地区效用， F_j 表示不随区县变化的年份效应， ε 为残差。描述性统计见表5。

表5 相关变量描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量					
总债务率（%）	732	18.90	13.84	0.00	96.42
一般债务率（%）	732	13.83	11.76	0.00	73.13
专项债务率（%）	732	5.07	6.11	0	48.21
人均总债务（元）	732	6314.01	3813.34	0.18	26829.18
人均一般债务（元）	732	4228.90	2485.87	0.14	13537.74
人均专项债务（元）	732	2085.11	2558.00	0	18937.32
人均一般债务付息支出（元）	732	107.50	86.57	0.22	1050.00
人均专项债务付息支出（元）	656	50.22	71.24	0.00	567.17
解释变量					
人均转移支付收入（元）	732	7509.02	7580.84	527.38	46246.55
人均一般转移支付收入（元）	732	4778.11	4922.77	134.14	34364.83
人均专项转移支付收入（元）	732	2730.91	3248.28	167.12	28352.47
人均税收返还收入（元）	732	141.93	192.31	-1077.87	2077.38
控制变量					
人均一般公共预算收入（元）	732	2182.92	1697.94	254.20	12729.93

(续上表)

变量	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
人均 GDP (元)	732	42460.36	25879.89	8338.00	157617.00
人口密度 (万人/平方公里)	732	45.54	17.59	9.75	100.00
城镇人口比重 (%)	732	0.07	0.20	0.00	1.58
第二产业比重 (%)	732	42.12	14.90	4.39	82.66
第三产业比重 (%)	732	40.44	12.93	15.09	88.96
每万人中小學生人数	732	1168.44	373.87	481.73	2608.48
每万人医疗床位数	732	63.65	33.33	3.94	313.38

注：①相关变量均以按照 2017 年 CPI 为基数进行调整；②税收返还为负数表明当年该地区该项收入为净上解；③有的区县在个别数据上如果存在缺失，本研究将用该区县所在地级市相应数据减去市本级与其他区县之和来计算；④因 2016 年部分县市专项债务付息支出数据缺失，故样本量减少。⑤本表所列变量均没有经过对数变换，不过在实证检验中人均债务与财政收支类变量将采用对数形式。

资料来源：各区县（市）历年财政决算报表与财政决算报告、历年《四川统计年鉴》、四川省历年各市州统计年鉴。

四、实证分析与解释

（一）转移支付与地方政府债务规模

从 2016 年到 2019 年四川省县级地方政府债务水平的平均变化来看，地方政府债务占 GDP 比重与人均地方政府债务量均增长较快：前者从人均约 5347 元上升到 7635 元左右，扩张了近 44 个百分点；后者则从 18.1% 上升到 20.1%，增加了 11 个百分点。本文也预期，这一扩张效应一定程度上是由基层转移支付所带来的。

表 6 呈现了转移支付对地方政府负债率的影响分析结果。从模型 1 至模型 3 可以看出，整体上的转移支付和专项转移支付对于地方债务量的影响均显著为正。这说明，基层转移支付收入将在整体上扩张地方政府债务规模。不过，这一扩张效应更多来自更具资金杠杆作用的专项转移支付，而非一般转移支付。这主要是因为，在项目制治理模式下，地方专项转移支付更多来自地方政府的申请与项目运作能力，以及上级政府的分配，这与当下地方政府债务的限额分配管理具有“异曲同工”之处，因而二者具有更为紧密的关联性。

表 6 中的模型 4 至模型 9 的结果则进一步说明，整体和专项转移支付的扩张效应同样存在于地方一般债务的债务率，但对专项政府债务率则并无显著影响。

其主要原因在于，按照现行地方债务管理体系，地方专项债务是与政府基金预算挂钩，其规模大小是与基金预算收支能力紧密相关，因而一般公共预算里的转移支付对地方专项债务的影响较小。

表 6 基层转移支付收入对债务率的影响分析

变量名称	总债务率			一般债务率			专项债务率		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7	模型 8	模型 9
人均转移支付收入 (ln)	12.517*** (6.27)			14.229*** (8.99)			1.712 (1.44)		
人均一般性转移支付收入 (ln)		2.910 (1.15)			3.540 (1.20)			0.630 (0.99)	
人均专项转移支付收入 (ln)			4.320*** (5.08)			4.851*** (7.09)			0.531 (1.31)
常数项	22.884*** (2.70)	77.029** (2.37)	65.237** (2.05)	62.117** (2.34)	22.970** (2.44)	49.347* (1.93)	21.915 (1.39)	14.912 (0.98)	15.889 (1.04)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	732	732	732	732	732	732	732	732	732
R ²	0.175	0.113	0.166	0.233	0.106	0.199	0.133	0.111	0.156

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 t 值。

资料来源：作者自制。

接下来，本文进一步检验了转移支付对人均地方债务量的影响（见表 7）。计量分析的结果与上述结果基本一致，即整体上的人均转移支付收入显著提升了人均总债务和一般债务，而且这一扩张效应更多也是由专项转移支付带来的。这也说明本研究基于表 6 的发现是相对稳健的。

不过不同的是，总的人均转移支付也会显著影响人均专项债务量（见模型 3），这可能是因为笼统的转移支付“盘子”在项目投入上“外溢”到部分专项债务项目之中，从而提升其人均规模。但是，与表 6 的结果类似，单独的一般与专项转移支付并没有对专项债务规模产生显著影响，这也说明，债务分类管控在一定程度上使得分属一般公共预算的转移支付与政府基金预算的专项债务处于相对独立的运作状态。

表 7 基层转移支付收入对人均地方政府债务量的影响分析

变量名称	模型 1	模型 2	模型 3
	人均总债务 (ln)	人均一般债务 (ln)	人均专项债务 (ln)
人均转移支付收入 (ln)	0.546**	0.568**	3.036***
区县固定效应	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes
N	732	732	732
R ²	0.199	0.134	0.213

(续上表)

变量名称	模型 4	模型 5	模型 6
	人均总债务 (ln)	人均一般债务 (ln)	人均专项债务 (ln)
人均一般转移支付收入 (ln)	0.079	0.123	1.466
区县固定效应	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes
N	732	732	731
R ²	0.188	0.167	0.239
变量名称	模型 7	模型 8	模型 9
	人均总债务 (ln)	人均一般债务 (ln)	人均专项债务 (ln)
人均专项转移支付收入 (ln)	0.224***	0.234**	0.398
区县固定效应	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes
N	732	732	732
R ²	0.167	0.122	0.233

注：①*、**和***分别表示在0.1、0.05和0.01水平上统计显著；②限于篇幅原因，t值未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取完整表格。

资料来源：作者自制。

此外，本文还分析了弹性变化最小的税收返还收入对地方政府债务规模的影响。由表8可知，无论是对债务率或人均债务量而言，人均税收返还收入均没有产生显著影响。这主要是因为，在所有上级补助收入中，税收返还的规模较小且相对固定。同时，现有研究也认为这一部分收入与项目制治理并无关联（詹晶，2011）。本文的发现也表明，税收返还难以带来地方政府债务规模的扩张。

表8 税收返还对地方政府债务规模的影响分析

变量名称	总债务率	一般债务率	专项债务率	人均总债务 (ln)	人均一般债务 (ln)	人均专项债务 (ln)
人均税收返还收入	0.001	0.001	-0.001	0.000	-0.000	-0.001
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
区县固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
样本数	732	732	732	732	732	732
R ²	0.087	0.098	0.101	0.076	0.067	0.189

注：①*、**和***分别表示在0.1、0.05和0.01水平上统计显著；②限于篇幅原因，t值未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取完整表格；③由于税收返还收入存在负数（即净上解），故未取对数。

资料来源：作者自制。

（二）基层转移支付与地方政府债务成本

本文还进一步分析了转移支付与地方政府负债成本的关系。从表9的模型1至模型4可以看出，除税收返还外，整体的和分类的转移支付收入均与地方政府一般债务付息支出显著正相关。这是因为，在一般债务纳入一般公共预算管理后，其一部分还本支出（实际大部分由再融资债券承担）和全部付息支出均由公共预算收入承担，当转移支付收入纳入到整体的一般预算支出“盘子”后，二者便呈现出高度相关性。

表9 转移支付收入对地方政府债务付息支出的影响分析

变量名称	人均一般债务付息 (ln)				人均专项债务付息 (ln)			
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7	模型 8
人均转移支付收入 (ln)	0.503***				1.285**			
人均一般转移支付收入 (ln)		0.161*				1.041**		
人均专项转移支付收入 (ln)			0.182***				0.046	
人均税收返还				-0.000				-0.002
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
区县固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
样本数	732	732	732	732	656	656	656	656
R ²	0.688	0.683	0.685	0.481	0.472	0.472	0.466	0.273

注：①*、**和***分别表示在0.1、0.05和0.01水平上统计显著；②限于篇幅原因，t值未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取完整表格；③由于税收返还收入存在负数（即净上解），故未取对数；④因2016年部分县市专项债务付息支出数据缺失，故样本量减少。

资料来源：作者自制。

值得讨论的是，人均专项转移支付收入也显著为正，这也符合实际的制度运作，即基层专项转移支付也会被用于地方政府债务付息。比如，根据《四川省预算内基本建设投资管理暂行办法》可知，除了直接投资、资本金注入、投资补助之外，省级预算内基本建设投资安排方式的主要去向便是贴息，即对符合条件的固定资产投资项目的银行贷款和企业债券等给予的利息补贴。而从本文第二部分的分析可知，这一部分资金也是专项转移支付中较为重要的组成部分。

同时，表9中模型6、模型7的结果说明，使用安排相对制度化的专项转移支付难以“渗透”到由政府基金预算承担的专项债务付息支出之中，而地方政府使用自主性更大的一般转移支付则更可能通过上级补助等方式“外溢”到专项债务付息之中。

总之，上述发现进一步说明了财政转移支付可能引发的地方道德风险。省

以下地方政府设法争取的由全国或全省承担成本的转移支付，却被用于扩张本地区的债务规模，或用于支付债务负担成本，这在一定程度上加剧了预算软约束问题。

五、结论与讨论

自分税制以来，作为一种日益重要的自上而下的资源配置形式，项目制治理模式逐渐溢出财政领域，成为国家治理和贯彻政策任务的一个重要机制，其核心特征是中央或省级政府以专项资金方式进行激励分配以贯彻政策目标（周雪光，2015；渠敬东，2012）。本文认为，在这一治理模式下，作为项目资金池中重要来源的财政转移支付，与地方政府债务融资规模之间存在着高度的理论与政策关联。换言之，基层地方政府可以将省以下的转移支付作为项目运作的资源配置杠杆，申请更多的信贷资金支持，从而推高其地方政府债务。

基于此，本文利用四川省的县级全口径财政数据进行了实证分析，主要发现：基层转移支付收入在整体上将扩张地方政府债务规模，并加重其债务成本。这一扩张效应更多是由专项转移支付带来的，而地方掌握更大自主使用权的一般转移支付则与债务付息支出更为相关，相对稳定的税收返还收入则与地方政府债务的扩张并无关联。本研究的发现再次说明，财政转移支付很可能引发地方政府道德风险问题。对此，本文将重点讨论针对性的制度优化问题。

首先，在宏观层面上，项目制治理模式是内嵌于我国组织人事集权与经济财政分权体系之中，如何通过宏观的制度变革改善上述问题便值得进一步探讨。在区域性分权体系之下，省以下地方政府官员的晋升往往更加依赖其经济绩效（Landry et al., 2017），而争取或自我“创造”更多的公共服务或基础设施项目便是拉动经济与社会发展的理性选择。因此，如何规范基层官员的政治激励模式、优化项目制过程中的各种管理环节，以及加强对各种财政资金的有效监管，都是实现善治的重要改革方向。

其次，在中观层面上，如何进一步理顺政府间财政关系，优化中央与地方、省本级与省以下的事权分配与财力配置，则是改善上述软预算约束问题的具体目标。当基层政府在事权支出与自主财力难以平衡的情况下，增加各类自主收入、争取上级补助与获取信贷支持是地方官员的主要选择。然而，在经济下行压力日益加大、土地财政不可持续的前提下，后两种资金获取方式也成为中西部基层政府的主要途径。因此，要改善基层政府的财政困境，一方面需要更加合理地重新分配事权，另一方面则需要从制度上给予省以下政府相对稳定的基本建设资金来源。

最后,在微观层面上,本文对省以下基层政府数据的分析表明,转移支付的目标设计与支出重点才是影响地方政府债务规模的重要因素,而非其规模大小。因此,在各地地方省以下财政资金分配存在较大差异情况下,如何进一步优化各项财政转移支付的政策目标与分配方式,使其更好地发挥基本公共服务有效供给的功能,也需要继续强化中央对省以下转移支付资金的分配与管控。

综上,财政转移支付对地方政府债务规模的影响,从其表征上看是一个有关财政与信贷资金分配的公共财政或金融问题,但从根本而言,这实际上是与我国基本治理结构紧密相关的政治经济学问题。只有将这一关系嵌入到更为根本的经济建设与社会发展的运作模式以及中央与地方关系的制度优化之中,我们才能更有效地对症下药并解决问题。

参考文献

- 曹婧、毛捷、薛熠 (2019). 城投债为何持续增长:基于新口径的实证分析. 财贸经济, 5: 1-34.
- Cao, J., Mao, J. & Xue, Y. (2019). Why Do Municipal Investment Bonds Continue to Grow? An Empirical Analysis Based on New Statistical Scope. *Finance & Trade Economics*, 5: 1-34. (in Chinese)
- 常晨、陆铭 (2017). 新城之殇——密度、距离与债务. 经济学(季刊), 16(4): 1621-1642.
- Chang, C. & Lu, M. (2017). The Misery of New Town: Density, Distance and Debt. *China Economic Quarterly*, 16(4): 1621-1642. (in Chinese)
- 陈小亮、谭涵予、刘哲希 (2020). 转移支付对地方政府债务影响的再检验. 财经问题研究, 10: 64-73.
- Chen, X. L., Tan, H. Y. & Liu, Z. X. (2020). Re-Examination of the Impact of Transfer Payment on Local Government Debt. *Research on Financial and Economic Issues*, 10: 64-73. (in Chinese)
- 范子英、王倩 (2019). 转移支付的公共池效应、补贴与僵尸企业. 世界经济, 7: 120-144.
- Fan, Z. Y. & Wang, Q. (2019). Common Pool Effect of Transfer Payments, Subsidies and Zombie Firms. *The Journal of World Economy*, 7: 120-144. (in Chinese)
- 付伟、焦长权 (2015). “协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府. 社会学研究, 2: 99-123.
- Fu, W. & Jiao, C. Q. (2015). Assisted-type Government: On the Township Government in the Era of “Governing the State through Programs”. *Sociological Studies*, 2: 99-123. (in Chinese)
- 郭玉清、何杨、李龙 (2016). 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, 3: 81-95.
- Guo, Y. Q., He, Y. & Li, L. (2016). Bailout Expectation, Common Pool Incentive and Governance of China's Local Government Debt Financing. *Economic Research Journal*, 3: 81-95. (in Chinese)
- 洪源、张玉炆、王群群 (2018). 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, 9: 173-184.
- Hong, Y. Zhang, Y. Z. & Wang, Q. Q. (2018). Fiscal Pressures, Transfer Payments and Local Government Debt Risks: Based on the Perspective of the Central-Local Fiscal Relationship. *China Soft Science*, 9: 173-184. (in Chinese)
- 吉富星 (2020). 专项债绩效管理的制度环境和运行体系优化研究:基于不确定性视角. 财政研究, 7: 67-78.
- Ji, F. X. (2020). Research on Institutional Environment and Operation System Optimization of Performance Management of Special Bonds for Local Governments: Based on the Perspective of Uncertainty. *Public Finance Research*, 7: 67-78. (in Chinese)
- 冀云阳、付文林 (2018). 项目制治理模式与地方政府债务扩张. 财经研究, 44(10), 38-52.
- Ji Y. Y. & Fu W. L. (2018). The Governance Model of Project Institutions and the Expansion of Local Government Debt. *Journal of Finance and Economics*, 44(10), 38-52. (in Chinese)
- 焦长权 (2020). 项目制和“项目池”:财政分配的地方实践——以内蒙古自治区A县为例的分析. 社会发展研究, 4: 105-131.

- Jiao, C. Q. (2020). The Project System and the Project Pool: Local Practices of Financial Distribution; A Case Study of the County A in Inner Mongolia Autonomous Region. *Journal of Social Development*, 4: 105 – 131. (in Chinese)
- 李会平、郑旭 (2020). 政府间债务竞争如何影响民生服务供给——基于 222 个地级市的跟踪研究. 公共行政评论, 6: 170 – 187.
- Li, H. P. & Zheng, X. (2020). How Does Inter-governmental Debt Competition Affect the Supply of People's Livelihood Services? A Tracking Study of 222 Prefecture-level Cities. *Journal of Public Administration*, 6: 170 – 187. (in Chinese)
- 吕冰洋 (2021). 国家能力与中国特色转移支付制度创新. 经济社会体制比较, 6: 29 – 38.
- Lü, B. Y. (2021). State Capacity and the Innovation of Transfer Payment System with Chinese Characteristics. *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 29 – 38. (in Chinese)
- 毛捷、韩瑞雪、徐军伟 (2020). 财政压力与地方政府债务扩张——基于北京市全口径政府债务数据的准自然实验分析. 经济社会体制比较, 1: 22 – 33.
- Mao, J. Han, R. X. & Xu, J. W. (2020). Fiscal Stress and Local Government Debt Expansion: A Quasi-Natural Experimental Analysis Based on Full-Aperture Data from the Beijing Government's Debt. *Comparative Economic & Social Systems*, 1: 22 – 33. (in Chinese)
- 渠敬东 (2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. 中国社会科学, 5: 113 – 130.
- Qu, J. D. (2012). The Project System: A New Form of State Governance. *Social Sciences in China*, 5: 113 – 130. (in Chinese)
- 史普原 (2015). 科层为体、项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨. 社会, 35(5): 25 – 59.
- Shi, P. Y. (2015). "Bureaucratized" Project System: An Organizational Study of Chinese Central Government Sponsored Projects. *Chinese Journal of Sociology*, 35(5): 25 – 59. (in Chinese)
- 汪德华、李琼 (2018). "项目治国"与"突击花钱". 经济学(季刊), 17(4): 1427 – 1452.
- Wang, D. H. & Li, Q. (2018). "Governing Through Programs" and "Hurry-Up Year-End Spending". *China Economic Quarterly*, 17(4): 1427 – 1452. (in Chinese)
- 游宇、张光、庄玉乙 (2016). 次国家财政结构与地方治理: 一项实证研究. 公共行政评论, 5: 85 – 110.
- You, Y. Zhang, G. & Zhuang, Y. Y. (2016). Subnational Fiscal Structure and Local Governance: Evidence from China. *Journal of Public Administration*, 5: 85 – 110. (in Chinese)
- 詹晶 (2011). 中央对省财政转移支付的决定因素: 公平、议价、还是效益? 经济社会体制比较, 6: 73 – 84.
- Zhan, J. (2011). The Decisive Factors of the Central Government's Fiscal Transfer Payment to The Province: Equity, Bargaining, or Efficiency? *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 73 – 84. (in Chinese)
- 张明、孔大鹏 (2021). 中国地方政府债务: 特征事实、潜在风险与化解策略. 辽宁大学学报, 49(4): 1 – 11.
- Zhang, M. & Kong, D. P. (2021). China's Local Government Debt: Stylized Facts, Potential Risks and Solution Strategies. *Journal of Liaoning University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 49(4): 1 – 11. (in Chinese)
- 折晓叶、陈婴婴 (2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. 中国社会科学, 4: 126 – 149.
- Zhe, X. Y. & Chen, Y. Y. (2011). The Mechanism and Governance Logic of the Hierarchical Operation of the Project System: A Sociological Case Study of "Projects Entering the Village". *Social Sciences in China*, 4: 126 – 149. (in Chinese)
- 钟辉勇、陆铭 (2015). 财政转移支付如何影响了地方政府债务? 金融研究, 9: 1 – 16.
- Zhong, H. Y. & Lu, M. (2015). How Does the Fiscal Transfer Affect the Local Government Debt? *Journal of Financial Research*, 9: 1 – 16. (in Chinese)
- 周飞舟 (2012). 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”. 社会, 32(1): 1 – 37.
- Zhou, F. Z. (2012). The Problems of Fiscal Earmarked Funds: On "Governing the State Through Programs". *Chinese Journal of Sociology*, 32(1): 1 – 37. (in Chinese)
- 周雪光 (2015). 项目制: 一个“控制权”理论视角. 开放时代, 2: 82 – 102.
- Zhou, X. G. (2015). The Project System: A Perspective of the "Controlling Power" Theory. *Open Times*, 2: 82 – 102. (in Chinese)

- Baskaran, T. (2010). On the Link Between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries. *Public Choice*, 145(3): 351–378.
- Bo, L., Yao, H., & Mear, F. C. J. (2021). New Development: Is China's Local Government Debt Problem Getting Better or Worse? *Public Money and Management*, 41(8): 663–667.
- Duan, H., & Zhan, J. V. (2011). Fiscal Transfer and Local Public Expenditure in China: A Case Study of Shanxi Province. *The China Review*, 11(1): 57–88.
- Landry, P. F., Lü, X., & Duan, H. (2017). Does Performance Matter? Evaluating the Institution of Political Selection along the Chinese Administrative Ladder. *Comparative Political Studies*, 51(8): 1074–1105.
- Li, H. (2018). Intra-Provincial Fiscal Disparities and the Role of the Provincial Fiscal Transfer System In China: A Case Study of Henan Province. *Public Finance and Management*, 18(2): 137–167.
- Li, T., & Du, T. (2021). Vertical Fiscal Imbalance, Transfer Payments, and Fiscal Sustainability of Local Governments in China. *International Review of Economics and Finance*, 74: 392–404.
- Liu, C., & Ma, G. (2016). Taxation without Representation: Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers in China. *International Tax and Public Finance*, 23(5): 854–874.
- Lü, X. (2015). Intergovernmental Transfers and Local Education Provision: Evaluating China's 8-7 National Plan for Poverty Reduction. *China Economic Review*, 33: 200–211.
- Sun, M., & He, Q. (2018). Central Transfer and Fiscal Capacity in China: Evidence from the Tax-Sharing System. *Emerging Markets Finance and Trade*, 54(2): 393–409.
- Wong, M. Y. H. (2022). Performance, Factions, and Promotion in China: The Role of Provincial Transfers. *Journal of Chinese Political Science*, 27(1): 41–75.
- Zhang, G. (2018). The Revolutions in China's Inter-Governmental Fiscal System. *Public Money and Management*, 38(6): 419–426.

责任编辑：王秋石