

# 预算不确定性与年底突击花钱

## ——来自转移支付提前下达的证据

张静堃 范子英

### 目录

附录 I 同期干扰政策与竞争性假说排除 .....	1
附录 II 更换核心解释变量 .....	5
附录 III 标准双重差分估计 .....	6
参考文献 .....	7

## 附录 I 同期干扰政策与竞争性假说排除

本文实证检验的一个潜在担忧是在样本期间存在其他政策与随时间变化的干扰因素影响了预算支出进度，这就会使得本文估计的结果可能反映了其他政策或竞争性因素的影响。在本文研究的样本期间，宏观经济与财政领域等发生了一系列冲击与改革。通过对样本期发生的冲击进行梳理，我们认为以下一系列政策与竞争性假说可能会影响我们的结果。

第一，宏观经济领域：2008 年金融危机。2008 年金融危机对中国经济造成了负面影响，为应对金融危机，2008 年底我国推出了“四万亿”刺激计划，各级地方政府也积极予以配合。这种经济的负面冲击也会影响政府的财政支出行为。经济形势不明朗加剧了地方政府的收支矛盾，在编制年初预算时可能会更加谨慎，部分项目支出可能会积压至年底视财政状况才能做出安排。因此金融危机可能会加剧地方政府年底突击花钱，使得本文基准回归可能低估了转移支付提前下达改革的影响。为此本文使用两种方法控制金融危机冲击的影响：首先，本文参考杨继东和杨其静（2016）控制了各省面对金融危机冲击的保增长压力。这种压力一方面度量了地方受到宏观经济负面影响的冲击程度，另一方面也度量了各地利用中央经济刺激政策的激励大小。具体而言，本文构建了度量省级保增长压力指标的虚拟变量，若某省 2008 年经济增速与 2007 年经济增速小于全国均值，则该虚拟变量取 1，即该省保增长压力更大，否则取 0。将该变量与度量金融危机发生的年份虚拟变量（若年份大于等于 2009 则取 1，否则取 0）的交互项引入基准回归，结果如表 II 第（1）、（2）、（3）列所示，结果稳健；随后，本文参考吴非等（2021）的处理方法，直接删除 2009 及 2010 年样本，结果如表 II 第（4）、（5）、（6）列所示，注意到其系数与基准结果系数相比绝对值更大，可能说明金融危机对本文的估计是一种低估。

表 11 控制 2008 年金融危机冲击

被解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	12 月份支出占比	第 4 季度支出占比	第 1 季度支出占比	12 月份支出占比	第 4 季度支出占比	第 1 季度支出占比
trans_dep*post	-0.0878*** (0.0331)	-0.1023*** (0.0256)	0.0585*** (0.0223)	-0.0999** (0.0388)	-0.1531*** (0.0308)	0.0705*** (0.0217)
金融危机	-0.0038 (0.0107)	0.0081 (0.0079)	-0.0008 (0.0084)			
观测值	450	450	450	390	390	390
R-squared	0.8269	0.8710	0.8229	0.8369	0.8793	0.8295

注：本表格已控制基准回归部分控制的省级控制变量、省份固定效应与年份固定效应。括号内为在省级层面聚类估计的稳健标准误，使用 wild-bootstrap 方法克服聚类过少问题。\*、\*\*、\*\*\*分别表示在 10%、5%和 1%水平下统计显著，下同。

第二，财政收支领域改革。样本期间一系列财政收支领域改革对地方政府财政行为造成了影响，这些改革可能会传导至地方政府财政资金支出进度，从而干扰本文的估计结果。我们认为有两方面的改革可能会对结果造成干扰：（1）教育事权改革，2010 年中央提出到 2012 年国家财政教育经费要占 GDP 比重的 4%，这一决策导致地方教育支出规模在 2010 年后经历了快速扩张。这种支出的扩张可能会波及支出进度，因此本文参考席鹏辉和黄晓虹（2020），按照 2010 年教育经费占

GDP比重构建了受教育事权改革影响程度的变量，从而控制了这一改革的影响，实证结果如表I1第（1）、（2）、（3）列所示，结果依然稳健。（2）债务管理体制改革，受到1994年《预算法》的限制，地方政府长期无权发行债券。2011年及2013年部分省市试点“自发代还”政府债券，2014年中央允许部分省市“自发自还”债券，2015年起各省均可“自发自还”债券，获得了举债权。债务管理体制提高了地方政府的财政自主性，相比于容易加剧地方财政风险的“自发代还”改革，“自发自还”改革强化了地方政府财政的可持续（吕炜等，2019），有可能会降低地方预算的不确定性，使得地方能够更妥善地安排财政支出进度。论文对两次债务管理改革的影响进行了控制，结果如表I2所示。可以发现系数仍然显著。

表 12 控制财政收支领域改革

被解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	控制教育事权改革			控制债务自发代还改革			控制债务自发自还改革		
	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比
trans_dep*post	-0.1104** * (0.0348)	-0.1352** * (0.0293)	0.0739** * (0.0209)	-0.0869* * (0.0351)	0.0956** * (0.0293)	0.0458* * (0.0189)	0.0833* * (0.0326)	0.1107** * (0.0253)	0.0583** * (0.0184)
其他政策	-0.0197 (0.0126)	-0.0176* (0.0096)	0.0106 (0.0107)	-0.0037 (0.0181)	0.0173 (0.0150)	-0.0151* (0.0078)	0.0023 (0.0087)	0.0048 (0.0089)	-0.0093** (0.0041)
观测值	450	450	450	450	450	450	450	450	450
R-squared	0.8291	0.8719	0.8249	0.8268	0.8718	0.8267	0.8268	0.8706	0.8235

第三，预算管理改革。预算管理改革将直接影响政府收支行为，近年来我国预算管理不断趋于规范，预算法治化不断强化，近年来更是提出全面实施预算绩效管理。这些预算领域的积极改革都可能有效遏制地方政府年底突击花钱，导致本文发现的年底突击花钱下降并非转移支付提前下达的作用。具体而言，本文考虑如下六个方面的预算管理改革：（1）加强预算执行管理改革。2008年1月财政部出台《财政部关于进一步加强预算执行管理的通知》（财库〔2008〕1号），通过一系列政策要求财政部门 and 预算单位加快预算执行。为控制这一政策影响，我们以改革前执行进度为强度变量，构建强度双重差分模型进行识别。为与被解释变量度量预算执行进度的方式相区别，我们使用12月份异常支出度量年底突击花钱。<sup>①</sup>该政策发挥作用的起始年份为2008年。在控制这一政策影响后，回归结果如表I3 Panel A列（1）-（3）所示，可以发现加强预算执行管理改革在一定程度上发挥了加快支出进度的作用，但是在控制这一政策后，核心变量系数仍然稳健。（2）结余资金管理。许多文献指出政府上年财政结余会影响政府预算安排，从而影响突击花钱（汪德华和李琼，2018）。在财政年度末，财政收支结算完毕后盈余的资金会形成财政结余，转入下一年度使用。上年财政结余将在本年度支出，如果上年结余规模较大，地方政府在年初就有一定量的财政资金可以支出，年底突击花钱也可能得以缓解。为排除其的干扰，我们根据《中国财政年鉴》报告的上年结余与收入总计相除计算出上年结余占比，并在基准回归中加以控制。回归结果如表I3 Panel A列（4）-（6）所示，核心变量结果依然稳健。（3）新《预算法》的颁布，

<sup>①</sup> 12月份异常支出则是用12月份政府支出与前11个月支出均值的比值来度量（刘贯春等，2023）。该指标越大则预算执行进度越迟缓，年底突击花钱越强。

---

《预算法》是制约政府收支行为的法律规范，2015年新《预算法》的颁布有助于提高预算编制科学性，强化对政府预算行为的制约（李建军和刘媛，2020）。为排除新《预算法》的影响，本文直接将样本限制在2015年前，结果展示于表 I3Panel B 中第（1）、（2）、（3）列，可以发现在限制样本期后，结果仍然显著且方向一致。<sup>①</sup>（4）预算绩效管理改革。预算绩效管理能够提高政府财政支出效率。本世纪初各地已经陆续出台支出绩效考评办法，开展预算绩效管理改革。本文参考于海峰等（2021）、王雪平和王小平（2022）的研究成果，控制了各省预算绩效管理改革，结果如表 I3Panel B 第（4）、（5）、（6）列所示。在控制预算绩效管理改革后，结果依然稳健。

（5）政府审计垂管，政府审计是遏制财政资金滥用，监督预算执行的工具，2012年伴随着全面深化改革，审计管理体制也发生了深刻变化。2015年12月，中央选择江苏等7省市开展省以下地方审计机关人财物管理改革试点，通过垂直管理强化地方审计机关的职能与独立性（王成龙等，2018；汪德华等，2021），可能对政府收支行为规范起到威慑作用。为排除审计垂管改革的影响，我们构建了相应的双重差分估计量  $D_i * Post16_i$ 。具体而言，我们设置处理组虚拟变量  $D_i$ ，实施审计垂管的7省市为处理组（ $D_i=1$ ），其余为控制组（ $D_i=0$ ）。对于改革年份虚拟变量  $Post16_i$ ，我们将2016年及之后设定为改革后（ $Post16_i=1$ ），<sup>②</sup>其余年份为改革前（ $Post16_i=0$ ）。我们在模型（1）中加入交互项  $D_i * Post16_i$  以控制审计垂管改革的影响，回归结果如表 I2Panel C 中第（1）、（2）、（3）列所示，核心解释变量系数仍然如预期。（6）预算调节稳定基金，预算调节稳定基金可以有效调剂财政资金的超收和结余，保障预算平稳运行（Ma and Yu, 2012；席毓和魏文池，2022）。2008年以来地方政府陆续设立预算调节稳定基金，为排除其对估计的影响，本文生成了度量预算调节稳定基金设立的虚拟变量。当某省市在某年度正式设立预算调节稳定基金，则当年及后续年份该虚拟变量取1，否则取0。在基准回归中控制其影响后，我们发现转移支付提前下达改革仍然有效遏制年底突击花钱（结果如表 I3 Panel C 所示）。

---

<sup>①</sup> 这一处理方式同时也减弱了2016年全面营改增以来一系列减税降费改革对本文估计结果造成影响的担忧。

<sup>②</sup> 由于改革于2015年12月推行，因此我们认为2016年为改革发挥效果的第一年。

表 13 排除预算领域改革

Panel A:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	控制加强预算执行管理改革			控制财政结余管理		
被解释变量	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比
trans_dep*post	-0.0876*** (0.0219)	-0.1132*** (0.0217)	0.0603*** (0.0179)	-0.0834** (0.0328)	-0.1116*** (0.0267)	0.0629*** (0.0189)
其他政策	-0.0314*** (0.0048)	-0.0151** (0.0064)	0.0060 (0.0058)	0.0028 (0.0974)	-0.0060 (0.1011)	0.0586 (0.0608)
观测值	450	450	450	450	450	450
R-squared	0.8449	0.8736	0.8249	0.8267	0.8705	0.8240
Panel B:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	控制新预算法			控制预算绩效管理改革		
被解释变量	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比
trans_dep*post	-0.0565* (0.0302)	-0.0715*** (0.0258)	0.0268* (0.0158)	-0.0827** (0.0334)	-0.1112*** (0.0258)	0.0610*** (0.0183)
其他政策				0.0054 (0.0082)	0.0032 (0.0079)	0.0039 (0.0084)
观测值	300	300	300	450	450	450
R-squared	0.7343	0.7681	0.6840	0.8270	0.8705	0.8252
Panel C:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	控制审计垂管改革			控制预算调节稳定基金		
被解释变量	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比	12月份支出占比	第4季度支出占比	第1季度支出占比
trans_dep*post	-0.0856*** (0.0320)	-0.1123*** (0.0256)	0.0585*** (0.0186)	-0.0837** (0.0325)	-0.1122*** (0.0255)	0.0593*** (0.0183)
其他政策	-0.0096 (0.0108)	-0.0048 (0.0145)	-0.0045 (0.0086)	-0.0015 (0.0095)	-0.0105 (0.0100)	-0.0020 (0.0051)
观测值	450	450	450	450	450	450
R-squared	0.8275	0.8706	0.8233	0.8268	0.8713	0.8230

## 附录 II 更换核心解释变量

在进行基准结果估计时，为避免转移支付依赖度对改革的内生影响，我们使用前定变量——即 2008 年的转移支付依赖度。在表 III 中，我们对这一度量方法进行更换，使用 2005-2008 年各省转移支付依赖度的均值替代基准估计中使用的 2008 年转移支付依赖度，估计结果如表 III 所示。系数大小与显著性均十分稳健，这说明本文的结果不受核心解释变量度量方式的影响。

表 III 更换核心解释变量

被解释变量	(1)	(2)	(3)
	12 月份支出占比	第 4 季度支出占比	第 1 季度支出占比
trans_dep*post	-0.0790** (0.0348)	-0.1109*** (0.0280)	0.0594*** (0.0189)
观测值	450	450	450
R-squared	0.8261	0.8703	0.8227

### 附录 III 标准双重差分估计

本文使用的准实验是在全国范围内铺开的改革，在基准结果部分我们按照改革前转移支付依赖度构建了连续性 DID 模型进行估计。在文献中，另一种常用的做法是将政策影响的强度人为进行分组，构建传统的标准 DID 模型（钱雪松和方胜，2017；许红梅和李春涛，2020）。为避免模型设定对本文估计结果的影响，本文根据各省 2008 年转移支付依赖度均值构建是否受政策影响的虚拟变量  $Trans\_dum_p$ ，将转移支付依赖度大于均值的省份赋值为 1，其他省份赋值为 0，重新进行 DID 估计。结果如表 III1 所示。由表 III1 可知，在标准双重差分框架下，转移支付提前下达改革对年底支出占比的影响仍然显著为负，第 1 季度支出占比显著上升，证明了估计结果不受模型选择的干扰。根据表 III1 的结果，可以计算出提前下达改革使得 12 月份支出占比约下降了平均水平的 17.2% ( $0.0337/0.1960$ )，使得第 4 季度支出占比约下降了平均水平的 9.9% ( $0.0348/0.3522$ )，使得第 1 季度支出占比约上升了 11.3% ( $0.0208/0.1841$ )，与基准结果的经济含义也比较接近。

表 III1 标准双重差分模型估计

被解释变量	(1)	(2)	(3)
	12 月份支出占比	第 4 季度支出占比	第 1 季度支出占比
trans_dum*post	-0.0337*** (0.0116)	-0.0348*** (0.0102)	0.0208*** (0.0079)
观测值	450	450	450
R-squared	0.8292	0.8685	0.8228

---

## 参考文献

- [1] 李建军、刘媛,“新《预算法》能够降低地方政府预决算偏离度吗?——来自四川省州市的证据”,《财政研究》,2020年第7期,第39-52页。
- [2] 刘贯春、叶永卫、陈肖雄、张军,“固定资产折旧、税收筹划与异常投资”,《经济研究》,2023年第4期,第23-40页。
- [3] 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,第134-159+206-207页。
- [4] Ma, J., and L. Yu, “Why Money Cannot Be Spent as Budgeted? Lessons from China’s Recent Budget Reforms”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2012, 24(1), 83-113.
- [5] 钱雪松、方胜,“担保物权制度改革影响了民营企业负债融资吗?——来自中国《物权法》自然实验的经验证据”,《经济研究》,2017年第5期,第146-160页。
- [6] 汪德华、侯思捷、张彬斌,“中国共产党领导的国家审计:百年历程与发展启示”,《财贸经济》,2021年第7期,第15-31页。
- [7] 王成龙、冉明东、刘思义,“国家审计改革对地方国有企业税负的影响研究——以省以下地方审计机关人财物管理改革为背景”,《财政研究》,2018年第10期,第117-129页。
- [8] 王雪平、王小平,“预算绩效管理改革能缓解地方政府财政压力吗?——基于准自然实验的经验证据”,《经济与管理研究》,2022年第10期,第20-37页。
- [9] 吴非、胡慧芷、林慧妍、任晓怡,“企业数字化转型与资本市场表现——来自股票流动性的经验证据”,《管理世界》,2021年第7期,第130-144+10页。
- [10] 席鹏辉、黄晓虹,“财政压力与地方政府行为——基于教育事权改革的准自然实验”,《财贸经济》,2020年第7期,第36-50页。
- [11] 席毓、魏文池,“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”,《公共行政评论》,2022年第4期,第98-113+197-198页。
- [12] 许红梅、李春涛,“社保费征管与企业避税——来自《社会保险法》实施的准自然实验证据”,《经济研究》,2020年第6期,第122-137页。
- [13] 杨继东、杨其静,“保增长压力、刺激计划与工业用地出让”,《经济研究》,2016年第1期,第99-113页。
- [14] 于海峰、刘佳慧、赵合云,“预算绩效管理改革提升了政府治理效率吗?——基于多期双重差分模型的实证研究”,《中央财经大学学报》,2021年第12期,第3-11页。

注:该附录是期刊所发表论文的组成部分,同样视为作者公开发表的内容。如研究中使用该附录中的内容,请务必在研究成果上注明附录下载出处。



