

开发区设立与地方财政可持续性: 财力巩固还是经济保障?

秦玉奇, 刘建民

(湖南大学经济与贸易学院, 湖南 长沙 410006)

摘要: 县级财政可持续性关系我国基层政府治理能力。在测度并分析我国县级财政可持续性的负向和正向指标的基础上, 运用双重差分法(DID)考察开发区设立对县级财政可持续性的影响。结果表明: 省级开发区设立通过投资与消费驱动对县级财政可持续性具有经济保障效应, 在此基础上的经济集聚会产生财力巩固效应, 两类效应均有滞后性; 同样也增加了县级债务和支出缺口风险而有不利影响。并对县级财政可持续性和开发区建设提出政策建议。

关键词: 县级财政可持续性; 省级开发区; 财力巩固效应; 经济保障效应

中图分类号: F812.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2023)03-0213-12

Establishment of development zones and local fiscal sustainability: fiscal resources consolidation or economic security?

QIN Yuqi, LIU Jianmin

(School of Economy and Trade, Hunan University, Changsha 410006, China)

Abstract: Achieving the county-level fiscal sustainability is related to the local government's governance capacity. This paper first measures and analyses the negative and positive indicators of the county-level fiscal sustainability in China, and then examines the impacts of the establishment of development zones on the county-level fiscal sustainability by utilizing the difference-in-difference method (DID). **Research Findings:** The construction of provincial development zones has economically secured the fiscal sustainability of counties through investment and consumption drive. The economic agglomeration on this basis has exerted a consolidating effect on the county-level fiscal resources. Both effects show a hysteresis quality. The construction of provincial development zones also demonstrates its adverse impacts in increasing the risks of county-level debt and expenditure gap. This paper will provide some policy suggestions for strengthening the county-level fiscal sustainability and constructing the provincial development zones.

Key words: county-level fiscal sustainability; provincial development zones; fiscal consolidation effect; economic security effect

收稿日期: 2022-10-17 修回日期: 2023-03-01

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(20AJY024); 国家自然科学基金面上项目(71673077); 教育部人文社科研究青年基金项目(21YJC790045, 17YJC870003)。

作者简介: 秦玉奇(1990—), 男, 河南信阳人, 湖南大学经济与贸易学院博士生, 研究方向为财税理论与政策、政府债务管理。通信作者: 刘建民。

县级政府是践行基层国家治理的最重要环节,县级财政可持续性决定了县乡政府基层治理能力。在国家治理体系中,管控财政风险是保障我国经济社会持续发展的“底牌”和约束条件^[1],我国财政风险的重点和薄弱环节在于地方政府财政。其中,县级财政风险的重点在于收支缺口持续拉大,且县级财政收入来源的经济基础薄弱更增不稳定性。尤其是分税制改革之后,省以下地方财力和支出责任不匹配^[2],县级政府财力与支出责任不匹配的问题更严重。2017 年,我国地方财政一般预算收支缺口达到 8.18 万亿元,占当年地方财政收入的 89.43%。其中,我国县级财政收支缺口占县级 GDP 比重由 2000 年的 7.02% 增加到 2017 年的 25.07%^①,财政面临的压力和风险也更大,因此县级财政可持续性问题的严峻。开发区建设在我国开放型经济发展中发挥了不可替代的作用。相较于国家级开发区布局,省级开发区对县域经济发展影响更大。截至 2017 年年底,国家公布的省级开发区有 1 991 家,其中超过 90% 分布在非市辖区的县级行政区域内。2017 年发布的《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》提出,省级开发区要依托区域资源优势成为区域经济增长极^[3]。可见,无论是短期内还是长期发展中,省级开发区对县域经济和县级财政产生极其重要的影响。

在国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要中,增强基层公共服务保障能力、完善宏观经济治理、乡村振兴和以县城为重要载体的城镇化建设等重要战略目标的推进,对我国县级财政的可持续提出了更高的要求,也对开发区等对外开放平台的提升提出了要求。2021 年中央经济工作会议强调 2022 年经济工作要“稳字当头、稳中求进”,县级财政可持续性关系到地方经济社会发展的稳定性,省级开发区则是激发地方市场活力和开放政策动力的重要阵地。李克强总理在 2022 年中央政府工作报告中指出“积极的财政政策要提

升效能,更加注重精准、可持续”,在谈扩大对外开放时也强调了“扎实推动开发区改革创新”^[4]。2022 年 4 月中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过,并由国务院办公厅印发的《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,“建立县级财力长效保障机制”和“规范各类开发区财政管理体制”^[5],而县级财政的可持续性则是县级财力长效保障机制的重要内涵,并且开发区对于县级财政运行具有重要影响。从财政可持续性的内涵来看,财政收支保障是财政可持续性的最低标准,而在财政正常运转的同时,能够有力地促进经济增长则是其最高标准^[6]。因此,本文认为县级财力巩固和县域经济发展是决定县级财政可持续性的重要方面,将从县级财力巩固和经济保障机制两个角度阐释省级开发区设立对县级财政可持续性的影响。

一、文献综述

对于财政可持续性的研究,国内主要从政府债务、财政收支、财政体制等方面进行实证研究^[7]。目前对县级财政可持续性的研究较少。既有研究认为地方转移支付虽然在一定程度上有利于地方财力均等化,但也造成了对转移支付的依赖,反而不利于县级财力自主和增强抗风险能力^[8]。经济开发区建设是我国经济发展的重要实践,相较于国家级开发区,省级开发区则侧重布局在县(或县级市)。开发区政策的集聚效应对生产率提升具有积极作用^[9],开发区有利于地方产业集聚和结构优化,提升地区生产力水平,进而拉动地方消费增长,并具有外溢效应^[10-11]。省级开发区设立提高了县域工业经济规模^[12],而省级开发区升级则有利于城市经济效率^[13]。关于省级开发区对县级财政影响的研究文献相对较少。

本文认为财政收支缺口可持续和县域经济长足发展是我国县级财政可持续性的重要特征。本文从县级财政可持续性的正向和负向指标两个角度进行测度,并以省级开发区设立为准自然实验,

① 数据来源国家统计局官网,县级数据使用了 1 974 个县级的财政数据。

在县级财政收支和财力基础保障两个角度考察对县级财政可持续性的影响。与已有文献相比,本文的边际贡献主要体现在:第一,立足考察县级财政可持续性问题的测度,县级财政可持续性正向和负向指标,进而分析我国县级财政可持续性;第二,考察省级开发区设立对县级的财力巩固效应和经济保障效应,从新视角阐述其机制影响;第三,从县域经济发展视角出发,考察省级开发区设立对县级财政可持续性的影响。本文聚焦开发区设立这一影响县域经济发展的重要进程,开创性地思考省级开发区设立对县级财政可持续性的影响效应,并为省级开发区的改革创新和县级财政可持续性的建设提出政策建议。

二、县级财政可持续性的分析

(一)对我国县级财政可持续性的测度

在本文县级样本数据中,沿海省份、中部8省份和西部省份的样本分别占31.9%、30.5%和37.6%,地域间分布均衡。基于前文理论分析,本文从以下两个方面进行测度。

1. 县级财政可持续性的负向指标。目前对地方财政可持续性的测度多是在省级和地市级层面,主要以地方政府债务(或债务率)^[8]或地方财政收支缺口等^[14]为核心指标构建。如表1所示,借鉴主成分分析法(principal component analysis, PCA)的思路进行综合指标的测算,主成分分析法更适合本文全负向指标下非人为权重的综合指标的计算。首先对表1指标进行标准化处理,再使用主成分分析法,根据系数矩阵计算新的构成要素(components),按各要素的特征值(eigenvalue)加权计算得到综合指标。由于是从负向角度衡量地方财政可持续性程度,该综合指标即是财政不可持续指数(*Funsus*)。为保留数据信息的完整性和防止剔除非主成分带来的偏误,测算使用了所有特征值。此外,使用县级财政一般预算收支缺口/县级GDP,作为负向指标的备用指标(*Funsus2*),它是前一指标的主要组成部分,部分文献将其作为财政可持续性的代表指标^[14],因此其具有典型代表,更直观反映出财政可持续性的重要

特征。

表1 财政可持续性指标测算信息

序号	指标名称	测算方法
1	财政收支缺口比率	(县财政支出 - 县财政收入) / 县GDP
2	财政不平衡度	县财政支出 / 县财政收入
3	非财政收入占GDP比率	1 - 县财政收入 / 县GDP
4	财政收支相对变化率	县财政支出增长率 / 县财政收入增长率
5	滞后项考虑	财政收支缺口比率滞后一期
6		财政平衡度的滞后一期

2. 县级财政可持续性正向指标。前面的负向指标从静态角度考察,为了反映出财政可持续性动态特征,参考龚锋等^[15]对财政可持续性指标的测算方法,将县级财政结余率(*Balance*)作为县级财政可持续性正向指标:

$$Balance = \left[\sum_{i=0}^{T-t} \frac{\bar{f}_{t+i} - f_{0,t+i}}{(1+\lambda)^i} / \sum_{i=0}^{T-t} \frac{gdp_{t+i}}{(1+\lambda)^i} \right] \quad (1)$$

式(1)中, $\bar{f}_t$ 为县财政收入, f_0 为县财政支出, gdp 为县当年国内生产总值; λ 为折现率,遵循国家发改委颁发的《建设项目经济评价方法与参数(第三版)》的建议,2006年之前的折现率为12%,2006年之后的折现率为8%;由于无法计算 t 期到无限期 T 的折现值,只能以1997年为基期,样本时间截至年份 $T=2017$,则第 t 年的长期财政结余率(*Balance*)是从第 t 年到2017年的财政盈余数折现后的总和除以相应年份县级GDP折现后总和得到的比值。该公式计算得到的财政结余率(*Balance*)是县级财政可持续性的正向指标。此外,为了从更长时期进行测算,本文基于以上数据对2018—2037年的县级财政收支和GDP等指标使用增长率平移法进行预测,然后再根据式(1)进行测算得到县级财政可持续性的正向备用指标,记为*Balance2*。

(二)县级财政可持续性分析

按上文对县级财政可持续性的测算,如图1。在图1a中,我国县级财政可持续性的负向指标的年均值逐年上升,在2010—2014年出现缓和,之后又持续增加。在图1b中,县级财政可持续性的正向指标年均值逐年不断变小。综合来看,我国县级财政可持续性状况比较严峻。

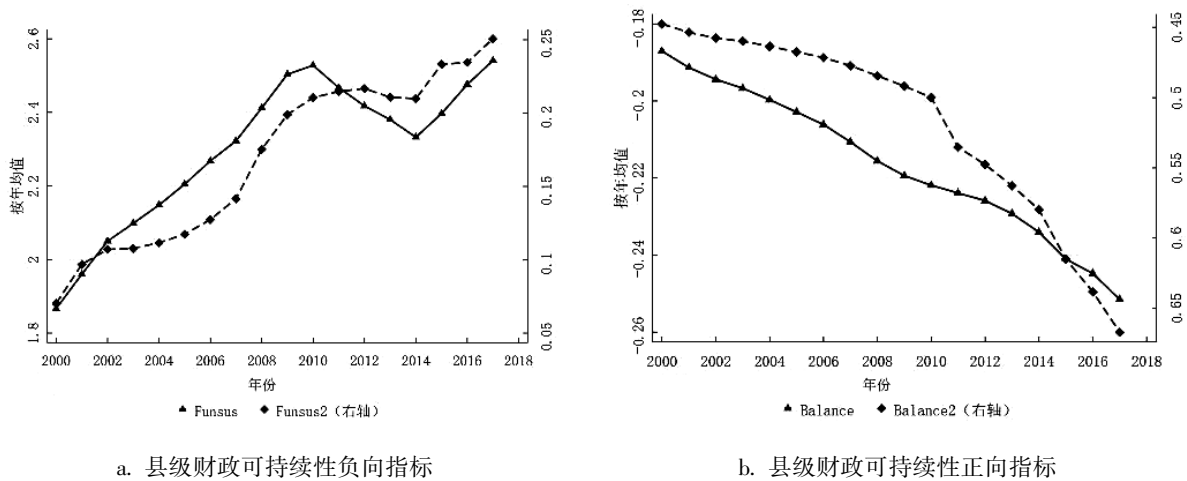


图 1 县级财政可持续性的测算

为更直观对比分析,各省份的县级财政可持续性的负向指标 ($Funsus$) 的年均值分布情况如图 2。部分省份的县级财政可持续性负向指标呈逐步上升趋势,有部分省份呈现先升后降的情况,也有下降后反弹大涨的情况。总之,无论东中西省

份均呈现波动上涨的情况,与图 1 中全国县级财政可持续性具有一致性。这间接说明了我国县级财政可持续性的均值分布在东中西经济带之间的差异并不明显,但其变化趋势均表明我国各地区县级财政可持续性不容乐观。

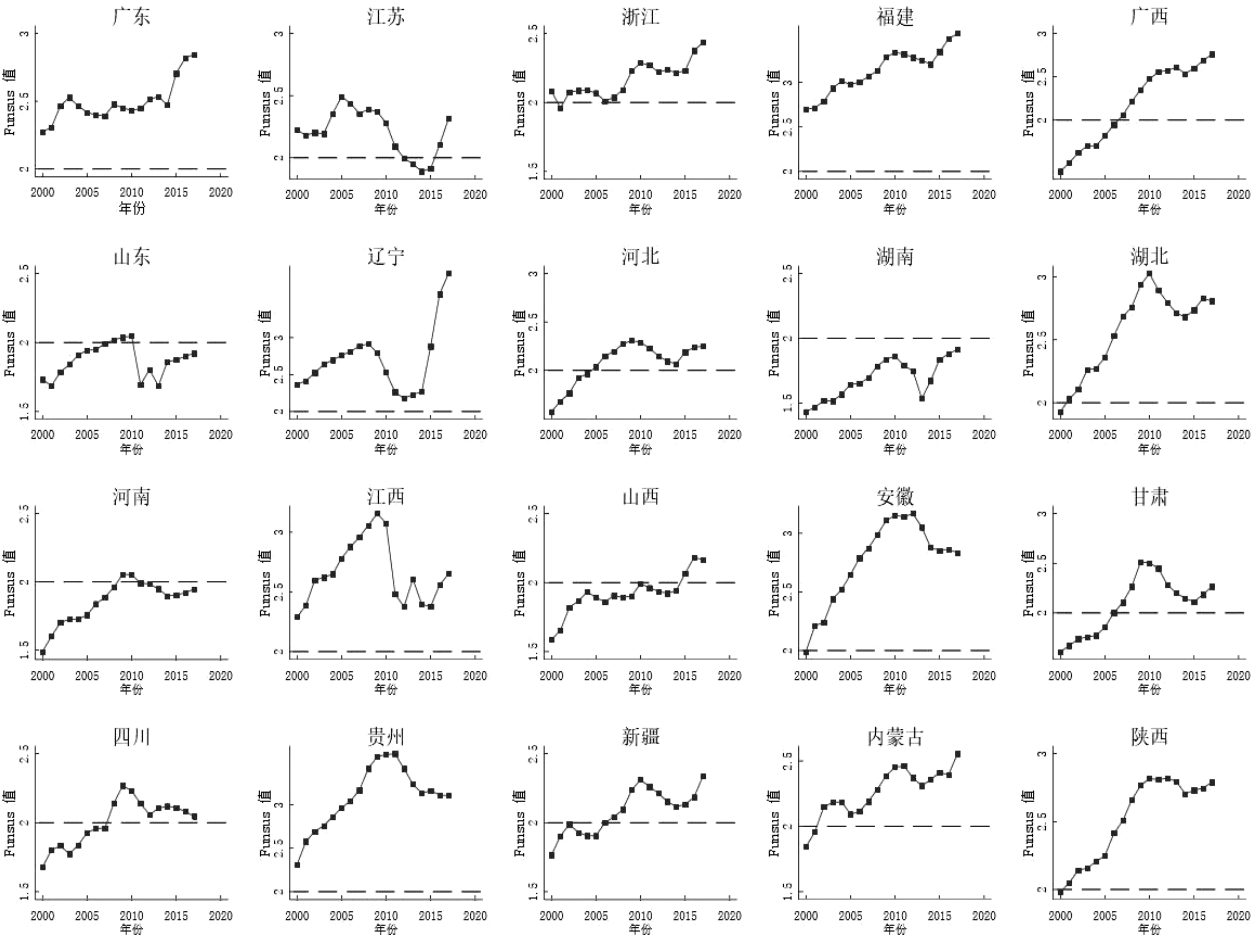


图 2 部分省份的县级财政可持续性负向指标的年均值变化情况

三、制度背景和研究假说

(一) 省级开发区发展背景及其与县级政府财政关系

1984年,沿海城市的国家级经济技术开发区的建立拉开了我国经济技术开发区政策的序幕。与2006年开发区整顿后迅速反弹的“报复式”省级开发区的盲目设立相比,2006年后我国对开发区设立的审批程序、土地使用和产业发展规划等相关制度更完善,2010年后省级开发区的建设相对更加成熟和规范。本文依据最新的《中国开发区审核公告目录(2018年版)》进行省级开发区识别。在分析开发区与县级财政关系之前需明晰开发区管委会与县级政府的关系。首先,开发区管委会作为开发区的管理机构是大多数开发区的管理模式。开发区管委会虽不是一级行政区划,但在开发区“四至”范围及代管区域内发挥一定的政府管理职能,并不与所在地的县级政府职能产生冲突,也不形成隶属关系。其次,开发区内财政收入会成为县级政府财政收入的重要来源。1999年后,国家级经济技术开发区的税收收入已逐步向全国统一的分税制财政体制过渡。参照此做法,省级开发区财政收入也进入分税制财政体制中,其中共享税种的税收收入按照既定的分成比例分配,土地出让收入等非税收入在除去相应安置费和补偿费等成本费用后,则会在地方各级政府间进行分配。从财政增收角度看,省级开发区的设立能够为县级政府带来财政收入。开发区内的日常管理事务、预算管理并不与所在县级财政冲突。因此,开发区设立能够作为研究县级财政可持续性的政策冲击的准自然实验。

(二) 省级开发区设立对县级财政可持续性的影响机制

对于所在县而言,省级开发区设立是重要的经济集聚形式。地方政府有足够的动力和积极性参与建设开发区^[16]。我国开发区政策的初衷正是通过优惠的税费政策和便利的基础设施吸引外资和企业进入,而市场主体在开发区的空间集聚则是地方经济集聚的开始。

1. 开发区设立对县级财力的巩固效应。首

先,开发区的设立会聚集一定数量的企业,省级开发区聚集的企业还是以工业企业为代表的实体经济为主^[17]。这种实体经济的空间集聚是经济集聚对地方财政可持续性产生的最直接、最基础的影响。企业集聚带来的税基是对县级政府的税收激励,坚实的税基有力地巩固了县级政府财力。开发区建设实行滚动开发、分步施行的原则,需要持续的投资。相较于国家级开发区能够得到中央财政专项资金的支持,省级开发区的建设资金更多依靠地方政府筹措,这会增加县级政府财政支出负担。短期看,省级开发区的建设对县级政府来说可能存在投入与回报的衡量,尤其是开发区的设立并不能及时地给地方财政带来明显的收入增加,因此省级开发区设立对于县级财力巩固的影响可能存在滞后效应。在建设过程中,对资金的需求以及政绩激励会促使地方政府将土地和部分项目经营权抵押给融资平台进行借债形成城投债^[18-19]。地方政府也会增加土地出让以获取收入,开发区建设驱动使土地财政不断发展是地方政府债务增长的一个重要动因^[20]。同时县级政府对开发区的投资行为可能引发地区投资竞争,进一步扩大地方政府债务^[21]。因此,省级开发区设立会增加对县级财力的巩固,但也会带来地方政府债务的增加。

2. 开发区设立对县域经济的保障效应。开发区政策对地方经济发展的作用机制已经得到大量文献的论证,新经济地理学将经济集聚视为促进经济增长的关键。《中国财政可持续发展报告》指出我国财政可持续发展有赖于地方经济不断发展带来的财政收入的可靠增长。本文从投资和消费两个角度研究其对县域经济的保障效应:①投资拉动的角度。我国开发区建设遵循先培育再逐步建设的步骤,2008年又开放了开发区升级(或升格)模式,意味着持续的开发区投资建设。省级开发区建设会得到省、市财政专项资金支持,其中主要是基础设施及相关配套设施建设。而基础设施建设的优先受益方是开发区所在县,尤其是经济发展水平相对偏低的县^[22],这些建设项目就发挥了开发区对所在县的投资效应。作为拉动地方经济快速发展的重要动力^[23],开发区成

为稳定县级财政可持续性的重要宏观经济因素。

②消费驱动的角度。省级开发区也会聚集一定数量或者规模的企业,是实现其经济效益的前提^[24]。开发区设立带来的就业机会和经济收入吸引人口集聚,人口集聚会伴随经济集聚的发展而逐渐增加^[25],为当地交通运输、医疗卫生、餐饮服务等产业的发展提供市场。对当地消费的带动效应为地方经济发展注入坚强动力和稳定性^[26],消费规模的扩大能够直接为地方财政带来一定税收收入,稳定的税收则为县级财政可持续性注入确定性。此外,省级开发区的设立是县级政府经济治理的重要成果,是地方政府官员政绩的表现,也增强了各市场主体对于县域经济发展的良好预期。开发区设立带来的就业、土地增值和服务业的发展,既使地方人民受惠,也有利于激活地方市场活力。从地区经济发展角度看,开发区的设立对县级财政可持续性整体性的利好。

基于以上分析本文提出以下待验假说:

假说 1:作为经济集聚的重要形式,省级开发区设立有利于巩固县级财力而促进县级财政可持续性,但会因建设成本和投资竞争引发的政府债务风险而产生消极作用。

假说 2:省级开发区设立通过投资拉动和消费驱动对县域经济起到保障作用,进而对县级财政可持续性产生积极效应。

四、模型构建与数据

(一)模型构建

为了分析省级开发区设立对县级财政可持续性的影响,基于前文分析和省级开发区设立的政策冲击特征,本文运用双重差分模型(DID)进行固定效应回归分析,构建以下基准模型:

$$y_{it} = \alpha + \beta did_{it} + \gamma x_{it} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

在式(2)中, i 和 t 分别为时间、个体变量, y_{it} 表示县级财政可持续性指标和其他相关被解释变量; did_{it} 为开发区设立准自然实验变量(包含 $dids$ 、 $didg$ 、 $did06$ 、 $did10$), β 为核心解释变量回归系数,代表开发区政策影响效应,是本文核心关注系数; x_{it} 为系列控制变量, μ_i 为时间效应, δ_t 为个体效应, ε_{it} 为误差项。

(二)指标与数据

被解释变量:使用前文测算的县级财政可持续性的正向和负向指标。

核心解释变量:以省级开发区政策为准自然实验,设置 $dids$ 为省级开发区设立的政策虚拟变量。其中 $dids = treats \times posts$,如果县域内存在省级开发区,则 $treats$ 为1,否则为0,开发区成立之前 $posts$ 为0,成立当年及以后年度为1(考虑到政策效应显现的时效性,7月及之前月份成立算当年成立,7月份之后成立则算下一年)。国家级开发区设立的虚拟变量($didg$)同理,有国家级开发区的县只归为 $didg$ 的处理组。为考察省级开发区不同设立阶段的政策效果,分别设置以2006年省级开发区设立为政策虚拟变量的 $did06$,以及以2010—2012年省级开发区设立为政策虚拟变量的 $did10$,具体设置办法同前文。

经济集聚指标则参考已有文献^[27],以工业就业密集度($indp$)和工业产值密度($indd$)代表经济集聚。前者以县第二产业从业人数与县户籍人口之比计算,后者以县规模以上工业总产值与县行政区域面积之比表示,分别从人口密集度和单位土地产值衡量县域经济集聚。

控制变量设置如下:县级人口密度($popd$)为县户籍人口与县行政区域面积之比;县级金融发展($find$)采用县年末金融机构贷款余额与县GDP之比;县级人口结构($demo$)使用县域内中小学在校生人数与县户籍人口之比;县级经济发展水平($pergdp$)则使用县域人均GDP;县级社会保障水平($prot$)采用县医疗卫生机构床位数与县户籍人口之比。

本文使用了我国2000—2017年县级层面宏观数据,数据来自《中国区域经济统计年鉴》和《中国县域统计年鉴》,部分数据通过EPS数据平台整理获得;县级土地出让相关数据来自中国土地市场网(<https://www.landchina.com/>);开发区相关数据来自中国开发区网(<https://www.cadz.org.cn/>)和《中国开发区审核公告目录(2018年版)》。

五、实证结果分析

(一)基准模型回归分析

按照前文公式(2)进行固定效应模型回归分

析,如表2所示,列(1)~列(3)结果显示省级开发区设立(*dids*)对县级财政可持续性的负向指标(*Funsus*、*Funsus2*)的回归系数显著为负,列(4)~列(6)显示其对县级财政可持续性的正向指标(*Balance*、*Balance2*)的回归系数显著为正,在列(2)和列(5)回归中加入了地级市×年份的固定效应后结果依然显著。正反两个指标的回归结果说明了省级开发区的设立确会有利于县级财政可持续性,初步证明前文假说的存在性。

表2 基准模型回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Funsus</i>	<i>Funsus</i>	<i>Funsus2</i>	<i>Balance</i>	<i>Balance</i>	<i>Balance2</i>
<i>dids</i>	-0.025 *** (-3.39)	-0.048 *** (-5.89)	-0.034 *** (-16.17)	0.009 *** (10.32)	0.007 *** (7.01)	0.043 *** (4.50)
<i>prot</i>	-0.002 *** (-5.52)	-0.002 *** (-4.31)	-0.001 *** (-5.58)	0.000 6 *** (8.28)	0.000 2 *** (4.09)	0.004 *** (8.20)
<i>popd</i>	-0.575 *** (-6.14)	-0.544 *** (-5.12)	-0.223 *** (-7.35)	0.104 *** (6.77)	0.103 *** (5.56)	0.194 *** (5.40)
<i>find</i>	-0.008 (-0.73)	0.000 01 (0.00)	0.038 *** (9.50)	-0.004 *** (-2.62)	-0.002 (-1.31)	-0.155 (-0.47)
<i>demo</i>	0.012 (0.13)	0.399 (2.81)	0.526 *** (6.57)	-0.194 *** (-6.42)	-0.061 *** (-3.39)	-0.994 *** (-5.16)
<i>pergdp</i>	-0.071 *** (-23.49)	-0.070 *** (-18.58)	-0.023 *** (-25.80)	0.006 *** (20.99)	0.005 *** (15.45)	0.013 *** (-18.74)
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>R</i> ²	0.815	0.900	0.804	0.975	0.986	0.990
样本量	31 839	31 418	32 739	32 736	32 339	32 079

注:***表示在 $p < 0.01$ 时有统计学意义;括号内为 t 值,全文均使用聚类稳健标准误;列(2)和列(5)的回归中额外加入了地级市×年份的固定效应。

(二) 稳健性检验

1. 平行趋势检验。平行趋势假设是双重差分模型的重要前提。本文以省级开发区成立当年为基期,将改革前11期至改革后15期的所有年份放入公式(2)进行回归,且分别以县级财政可持续性的负向指标(*Funsus*)、正向指标(*Balance*)为被解释变量。如图3,显示省级开发区设立前改革虚拟

变量回归的系数及其95%置信区间均在0附近,而省级开发区设立后改革虚拟变量的回归系数及其95%置信区间显著异于0。结果说明本文设置的双重差分模型回归满足共同趋势假设,表明本文模型设定和理论立足点具有合理性。

2. 安慰剂检验。为验证回归结果稳健性,本文针对省级开发区设立进行安慰剂检验,分别以县级财政可持续性负向指标(*Funsus*)和正向指标(*Balance*)为被解释变量,通过500次随机抽样设置改革的政策虚拟变量进行回归,得到每次抽样的政策虚拟变量的回归系数及其 p 值的分布图。分布图以0为中心呈正态分布,即不显著异于0,严格区别于基础回归结果。因此,基本排除其他随机因素和遗漏变量对回归结果的干扰。

3. 其他稳健性检验。为进一步排除其他政策和因素干扰,进行如下检验:①剔除截至2017年已成为市辖区的地区;②剔除截至2017年已完成财政省直管县和“扩权强县”改革的地区;③剔除直辖市;④剔除存在1个以上省级开发区的县;⑤避免2001加入WTO、2003—2005年开发区整顿、2008年金融危机、2015年地方政府债务置换、2016年全面“营改增”等政策干扰,对2009—2014年的样本进行回归;⑥在县级财政不可持续指标(*Funsus*)测算中,加入县域GDP增长率与当年最高增长率的差值、向前一年的县级财政收支缺口比率和向前一年的财政平衡度,得到新的县级财政不可持续性指标(*nFunsus*)作为被解释变量;⑦国家级开发区设立(*didg*)作为核心解释变量。考虑以上检验后结论依然成立。

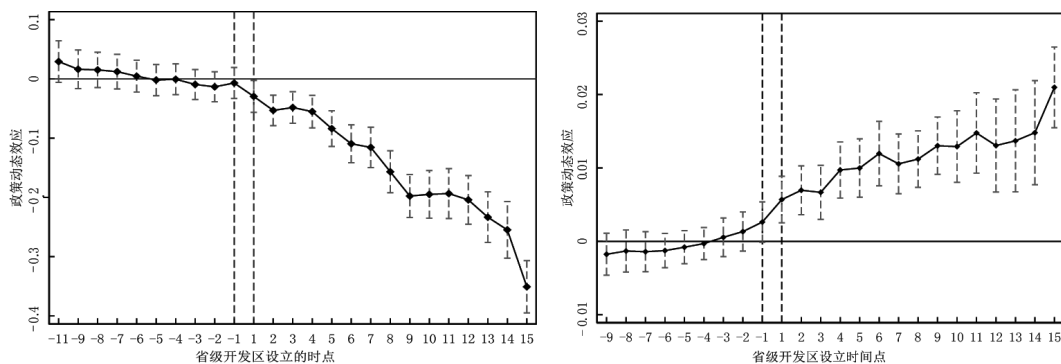


图3 平行趋势

注:左图和右图分别以县级财政可持续性的负向指标(*Funsus*)、正向指标(*Balance*)为被解释变量。

4. 针对内生性问题的考虑。

(1) 倾向得分匹配(PSM):为尽量克服对照组中可能存在的选择性偏差,使用了倾向得分匹配(propensity score matching, PSM)方法进行检验。通过将控制变量(x_{it})对是否为省级开发区设立地区的虚拟变量($treats$)进行 Logit 稳健回归。将回归得到的拟合值与省份代码、年份^②之和作为倾向分值,在同一省内的样本中以倾向分值为依据进行邻近原则匹配,得到新的对照组和处理组,本文据此设置新的改革虚拟变量,将其带入公式(2)进行回归。如图 4,匹配后分组的倾向得分趋势更为接近,说明匹配效果较好。结果显示新构建的核心解释变量 $psdids$ 对县级财政可持续性的负、正向指标($Funsus$ 、 $Balance$)的回归系数和显著性与基础回归一致,均显著,表明基础回归结果的可靠性。

(2) 工具变量法(IV)检验:本文使用县级政府

所属的地级市是否已有省级开发区的虚拟变量(当年已有设为 1,否则为 0,剔除有国家级开发区的县)和县与省会城市中心远近的虚拟变量^③的乘积作为省级开发区设立的工具变量(IV)。首先,在省级开发区设立的决策中,如果地级市内已经有了省级开发区就会降低该地级市所辖县再次设立省级开发区的概率,省级政府在决策中会更倾向于没有开发区的地级市内的县。其次,由于省会城市和国家级开发区的经济辐射范围较大,在此范围布局省级开发区会因要素挤占、建设负担而降低省级开发区对县域经济的边际效应。因此在距离省会城市较远但又与所属地级市市区相对较近的县设立省级开发区的概率更大,更有利于区域内形成“点—线—面”的经济增长点分布格局。综上所述,该工具变量与核心解释变量($dids$)高度相关,而空间上的距离作为自然环境不与被解释变量有明显联系,因此基本满足工具变量外生性要求。

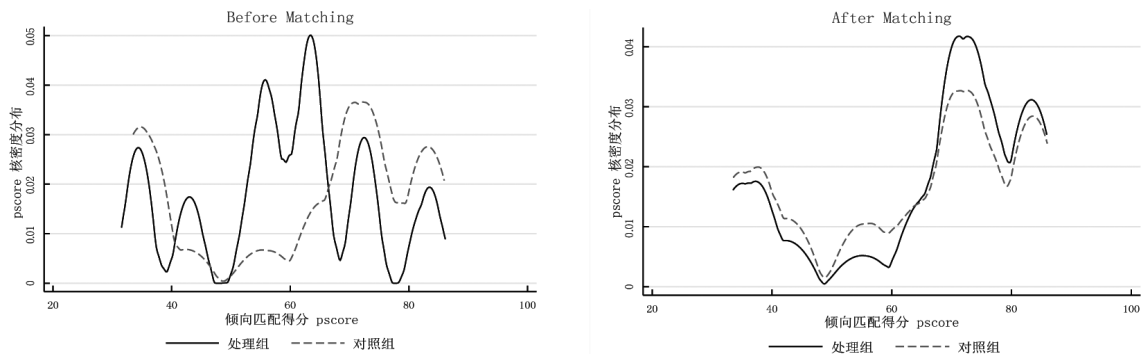


图 4 匹配前后倾向得分差异

使用两阶段最小二乘法(2SLS)回归,以县级财政可持续性的负、正向指标($Funsus$ 、 $Balance$)为被解释变量,结果如表 3。第一阶段回归结果显示工具变量(IV)对本文核心解释变量($dids$)均在 $p < 0.01$ 水平上显著为正, F 值大于 10 且其 $p < 0.01$,说明工具变量有效。第二阶段回归结果与基础回归一致,系数高于基础回归,工具变量估计了局部平均处理效应,能够减少部分内生性偏误,因此二阶段估计系数偏大,说明工具变量回归的可信。

表 3 工具变量法(IV)回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	第一阶段 $dids$	第二阶段 $Funsus$	第一阶段 $dids$	第二阶段 $Funsus2$	第一阶段 $dids$	第二阶段 $Balance$
IV	0.240 *** (35.51)	—	0.240 *** (36.25)	—	0.241 *** (36.28)	—
IV($dids$)	—	-0.259 *** (-8.06)	—	-0.095 *** (-10.56)	—	0.029 *** (8.08)
第一阶段 F 值	—	98.19 ***	—	97.61 ***	—	97.73 ***
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R ²	0.707	0.809	0.707	0.799	0.707	0.974
样本量	31 839	31 839	32 739	32 739	32 736	32 736

注:***表示在 $p < 0.01$ 时有统计学意义;括号内为 t 值。

② 此处为了缩小匹配得分的数值以方便画图,也为了均衡省份和年份的权重,将年份(year)除以 100。
③ 计算县与所属省会城市的距离/县与所属地级市距离,大于此距离的中位数时设为 1,否则为 0,剔除已成为市辖区的地区。

(三) 机制检验

1. 财力巩固效应机制检验

为了验证前文机制分析与待验假说,本文首先考察了省级开发区设立的影响。如表4,列(1)和列(2)显示省级开发区设立(*dids*)对人口就业密集度(*indp*)、工业产值密集度(*indd*)衡量的经济集聚的影响显著为正。在列(3)~列(8)中考察了存在两类经济集聚情况下省级开发区设立仍旧显著有利于县级财政可持续性,无论是从负向的财政不可持续指标(*Funsus*、*Funsus2*)还是从正向指标(*Balance*),均与基础回归结果一致。但系数绝对值小于基础回归结果,同时 *indp* 和 *indd* 衡量的经济集聚指标也均在 $p < 0.01$ 水平上显著促进了县级财政可持续性。作为经济集聚的重要形式,省级开发区设立带来的经济集聚对县级财政可持续性具有积极的作用。

进一步分析省级开发区设立及其经济集聚对

县财政的影响。在表5中,通过将省级开发区设立(*dids*)对县级规模以上工业企业数量(*ineasn*)和产值(*ineasv*),以及当年新增规模以上工业企业数量(*nineasn*)及其新增产值(*nineasv*)进行回归分析,如列(1)~列(4)的结果均在 $p < 0.05$ 水平之上显著为正。说明省级开发区的设立吸引了一定的工业企业并推动了工业产值的增加,这是引起经济集聚的基础,进一步证实了省级开发区设立确实促进了县域经济集聚的发展。从对县级财政的影响看,列(5)显示省级开发区设立促进了县级财政收入增长率(*fgr*)的提高;列(6)和列(7)则显示在经济集聚下,省级开发区设立也同样促进了县级财政收入整体规模(*lnfin*)的增长,财政收入的稳固增长是县级财政可持续性的重要现实表征,对县级财力巩固起到了重要作用,由此进一步证实了假说1的可靠性和合理性。

表4 省级开发区设立的财力巩固效应

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>indp</i>	<i>indd</i>	<i>Funsus</i>	<i>Funsus</i>	<i>Funsus2</i>	<i>Funsus2</i>	<i>Balance</i>	<i>Balance</i>
<i>dids</i>	0.007 *** (6.65)	0.007 *** (3.13)	-0.021 *** (-3.00)	-0.012 * (-1.65)	-0.030 *** (-15.17)	-0.020 *** (-11.61)	0.028 *** (16.77)	0.020 *** (14.24)
<i>indp</i>	—	—	-0.543 *** (-13.35)	—	-0.242 *** (-18.19)	—	0.224 *** (19.80)	—
<i>indd</i>	—	—	—	-0.418 *** (-21.79)	—	-0.105 *** (-24.76)	—	0.105 *** (28.73)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R^2	0.505	0.718	0.816	0.821	0.800	0.807	0.861	0.870
样本量	32 453	30 616	31 554	29 731	32 437	30 600	32 449	30 614

注:***、* 分别表示在 $p < 0.01$ 与 $p < 0.1$ 时有统计学意义;括号内为 *t* 值。

表5 县域经济集聚与县级财政

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	<i>ineasn</i>	<i>ineasv</i>	<i>nineasn</i>	<i>nineasv</i>	<i>fgr</i>	<i>lnfin</i>	<i>lnfin</i>
<i>dids</i>	0.148 *** (13.76)	0.064 ** (2.08)	0.045 *** (4.77)	0.071 *** (7.26)	0.020 *** (4.18)	0.059 *** (10.58)	0.051 *** (9.47)
<i>indp</i>	—	—	—	—	—	0.877 *** (21.56)	—
<i>indd</i>	—	—	—	—	—	—	0.592 *** (29.89)
控制变量	有	有	有	有	有	有	有
年份固定效应	有	有	有	有	有	有	有
县级固定效应	有	有	有	有	有	有	有
R^2	0.844	0.724	0.107	0.277	0.199	0.918	0.922
样本量	32 494	30 616	30 790	30 543	32 654	32 441	30 604

注:***、** 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 时有统计学意义,括号内为 *t* 值。

为进一步分析省级开发区设立政策效应的滞后性,本文使用省级开发区设立当年及设立后各年份的虚拟变量加入回归,如表 6 所示。表中列(1)显示省级开发区设立第 2 年才逐渐显著有利于财政可持续性,政策效应随时间不断增加和显著。列(2)和列(3)则显示省级开发区设立当年开始对于第二产业就业人口集聚(*indp*)和工业产值密集度(*indd*)有较为显著的作用。列(4)显示省级开发区设立后第 4 年开始逐渐对县级人均财政收入(*pcfr*)产生显著的正向影响,并且随着时间累积这种正向影响不断增强,这说明省级开发区设立对县级财力的巩固效应存在滞后性。以上结果一方面说明了省级开发区对地方财政真实的增收效应是存在滞后性的,另一方面也说明开发区设立后的短期内对地方政府财政而言可能是压力大于盈利。综上所述,省级开发区设立的政策效应确有滞后性,这更加验证了假说 1 的合理性。

表 6 省级开发区设立的政策效应滞后性

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Funsus</i>	<i>indp</i>	<i>indd</i>	<i>pcfr</i>	<i>cvati</i>	<i>cgdp</i>
设立当年	-0.011 (-0.99)	0.006 *** (3.16)	0.014 *** (4.15)	-0.017 (-1.59)	0.052 (0.58)	-0.068 (-0.30)
设立后第 1 年	-0.028 ** (-2.43)	0.005 *** (3.05)	0.017 *** (4.86)	-0.002 (-0.22)	0.116 (1.23)	0.127 (0.53)
设立后第 2 年	-0.051 *** (-4.65)	0.011 *** (5.48)	0.024 *** (6.86)	-0.015 (-1.38)	0.120 (1.26)	0.260 (1.04)
设立后第 3 年	-0.045 *** (-3.93)	0.011 *** (5.41)	0.033 *** (8.86)	-0.005 (-0.43)	0.064 (0.81)	0.310 (1.43)
设立后第 4 年	-0.052 *** (-4.23)	0.015 *** (7.48)	0.046 *** (10.25)	0.022 * (1.79)	0.218 ** (2.55)	0.705 *** (3.05)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>R</i> ²	0.819	0.560	0.774	0.930	0.809	0.788
样本量	33 901	34 531	32 596	34 842	34 853	34 854

注:***、**、* 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 与 $p < 0.1$ 时有统计学意义,括号内为 *t* 值。

分税制改革后,地方财力弱化,地方政府债务成为地方经济发展的重要融资手段,与“土地财政”相辅相成,而开发区建设也在其中起到了助长之势。如表 7,列(1)和列(2)显示省级开发区设立对县级政府城投债(*cgdl*、*cgdl2*)具有显著推动作用。列(3)显示省级开发区设立对县域投资竞争(*ctzjz*)的回归系数亦显著为正,可见省级开发区设立激化了县级政府间投资竞争,而地方政府基础设施建设中有相当部分预算外资金来自地方政府债务^[19],因此省级开发区设立确实对县级政府债务起到了推波助澜的作用。列(4)~列(6)则显示省级开发区设立(*dids*)及县级投资竞争(*ctzjz*)对地

级市融资平台有息债务(*pdebt*)的影响在 $p < 0.01$ 水平上显著为正,并显著增加地级市发行城投债的概率(*pfzgl*)和将新发行城投债用于基础设施建设的概率(*pctzjj*)。综上所述,省级开发区设立确会对县级政府债务和地区内政府债务起到推动作用,证明了假说 1 中省级开发区对地方政府债务的政策效应。

表 7 省级开发区设立与地方政府债务

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>cgdl</i>	<i>cgdl2</i>	<i>ctzjz</i>	<i>pdebt</i>	<i>pfzgl</i>	<i>pctzjj</i>
<i>dids</i>	0.774 *** (9.26)	0.824 *** (10.13)	0.055 *** (5.81)	0.152 *** (5.83)	0.472 *** (3.54)	0.644 *** (5.04)
<i>ctzjz</i>	—	—	—	0.062 *** (3.55)	0.156 ** (1.98)	0.079 (0.88)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>R</i> ²	0.715	0.728	0.536	0.891	0.482	0.364
样本量	18 462	18 473	30 829	16 762	15 986	15 025

注:***、** 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 时有统计学意义;括号内为 *t* 值。列(5)和列(6)使用了面板 Logit 稳健回归,括号中为 *z* 值,*R*² 为 Pseudo *R*²; *pfzgl*:当年有新发行城投债时为 1,否则为 0;*pctzjj*:当年新发行城投债用于基础设施建设则为 1,否则为 0。列(1)和列(2)中 *cgdl* 和 *cgdl2* 分别由县级土地出让收入和面积占地级市的比重与地级市城投债当年发行规模的乘积得到,代表当年县级城投债的可能规模,地级市城投债数据来自曹婧等^[18]。

2. 经济保障效应机制检验

省级开发区立足地方经济和特色产业,是县域经济发展的重要阵地。表 8 中列(1)~列(4)显示省级开发区设立(*dids*)显著促进了县域城镇固定资产投资(*lngdw*)和县级财政支出(*lnfout*),列(2)结果显示城镇固定资产投资显著抑制了县级财政不可持续(*Funsus*),而列(4)显示县级财政支出的增加加剧了财政不可持续状况,削弱了省级开发区设立对县级财政可持续负向指标的抑制作用。由此可见,从投资效应角度看,省级开发区设立对于县级财政可持续性既有积极面也有不利面,结合表 6 中列(5)和列(6)中省级开发区设立对县级第三产业增加值(*cvati*)和县级 GDP(*cgdp*)的滞后效应,说明要更好地发挥出省级开发区对地方经济保障作用只有不断建设和累积,才能“利大于弊”。

开发区是当下一拉动地方经济发展的重要引擎,良性的外溢效应是省级政府布局省级开发区的重要初衷。表 8 中列(5)~列(8)显示省级开发区设立对县所属地级市的货运总量(*pfv*)、社会零售品总额(*pts*)、房地产投资额(*pri*)和地级市社会固定资产投资总额(*pfi*)均有较为显著的促进作用。结果表明:省级开发区设立除了对所在县具有投资拉动效应外,也能够对所属地级市的经济社会和投资产生积极的拉动效应,这进一步证明了假说 2 的合理性。

表8 省级开发区设立的经济保障效应

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	lngdw	Funsus	lnfout	Funsus	pfi	pts	pri	pfi
<i>dids</i>	0.160*** (12.28)	-0.016** (-2.19)	0.035*** (9.79)	-0.032*** (-4.37)	0.158*** (16.25)	0.011* (1.93)	0.027*** (2.65)	0.030*** (4.70)
lngdw	—	-0.049*** (-11.71)	—	—	—	—	—	—
lnfout	—	—	—	0.217*** (11.72)	—	—	—	—
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县级固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
R^2	0.895	0.821	0.973	0.817	0.856	0.961	0.937	0.964
样本量	30 829	29 924	32 751	31 839	21 683	26 395	26 197	24 708

注:***、**、* 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 与 $p < 0.1$ 时有统计学意义;括号内为 t 值。

(四)进一步分析与异质性考察

1. 国家级和省级开发区设立的政策效应外溢性的差异

为分析两者外溢效应差异,本文设置省级开发区周边县和国家级开发区周边县的虚拟变量。当县所在地级市内至少有一家省级开发区时前者为1,若至少有一家国家级开发区则后者为1,两者均没有则为0,剔除包含两种开发区的地级市样本。将虚拟变量分别代入公式(2)回归,实证发现省级开发区设立会激化县域间投资竞争,对地方经济促进作用较小。相较于省级开发区,国家级开发区建设水平和辐射力度都更高、更大,对周边县的溢出效应更为积极有效。

2. 不同发展阶段的省级开发区设立的政策效应分析

本文将2006年、2010—2012年作为省级开发区建设“狂热”和“成熟”期,据此分别设置相应政策虚拟变量 *did06* 和 *did10*,带入式(2)回归。结果显示两个时期省级开发区设立均对县级财政可持续性具有显著的积极作用,但后者回归系数更大。*did06* 对人口就业密集度(*indp*)、工业产值密集度(*indd*)均较为显著;*did10* 则更显著有利于工业产值密集度(*indd*),并增加了县财政收入增长率。这说明省级开发区经历了由劳动密集、规模扩张到产值提升为代表的发展过程,成熟期省级开发区则更聚焦实体经济集聚和高质量增长。

3. 考虑人口流动状态下省级开发区设立的政策效果

人口作为地区经济发展的重要因素,人口自由流动是区域经济在集聚效应中发展的动力。参考常晨等^[20]的做法,将各县2017年和2001年人口差值作为人口流动量,然后从大至小排序,选取最大

25%的地区为人口流入地,其他地区为人口流出地,按照此分组进行回归。结果显示省级开发区的设立对人口流出地区的县级财政可持续性的积极作用更显著,省级开发区能够通过就业人口的集聚和产业的集聚更加有利于当地县级财政可持续性。

六、结论与政策建议

(一)结论

(1)作为经济集聚的重要形式,省级开发区的设立通过聚集企业、累计税源,进而通过财力巩固效应对县级财政可持续性起到积极作用,而这种财力巩固效应存在滞后性。同时由于开发区建设会增加县级财政支出和政府债务,扩大了地方政府债务规模和财政收入缺口增加的风险而不利于县级财政可持续性。

(2)省级开发区的设立通过经济保障效应有利于县级财政可持续性,主要通过投资拉动和消费驱动路径;省级开发区设立对县域经济的保障效应发挥了更为基础性的作用,是巩固县级财力的重要源泉。

(3)国家级开发区相较于省级开发区对周边的外溢效应更为积极,建设成熟期的省级开发区更有利于县级财政可持续性,省级开发区设立对人口流出县的财政可持续性影响更显著。

(二)政策建议

(1)地方财政可持续性建设的根本在于经济社会的稳步发展。设立开发区为地区经济社会发展提供了契机和增长点,能起到以发展谋稳定的作用,对于防控地方财政风险和增加地方财政可持续性具有重要意义。在新时代高质量发展战略下,各县应着力地方经济实力的提升与稳固,依托域内开发区和邻近国家级开发区优势,坚持“补短板、强弱项、固底板”,努力发展高质量经济。

(2) 开发区建设中, 地方政府要在经济集聚基础上谋划合理的产业发展布局, 加强邻近区域间开发区产业联系, 增强开发区政策与地方财政可持续性形成累积互推的可持续循环。利用国家级和省级开发区作为地方经济发展增长极的作用, 省、市、县三级政府在开发区建设中应做好协调布局, 推动形成优势互补、产业兼容和主辅相成的“点—线”经济发展动力带, 通过“扬优势”形成区域范围内经济发展的“点—线—面”强劲势头。通过开发区的建设保证地方经济社会长久可持续发展, 为地方财政可持续性的建设提供根本保障。

(3) 地方政府在开发区建设中要着眼经济和财政的可持续性, 立足地方经济高质量发展。地方政府需要充分考虑自身财力, 防止盲目投资和以债务换发展的短视行为, 提高财政资金使用效率, 适当引导多种所有制形式的资金投入建设。立足地方财政可持续性的长远利益, 地方政府注重利用开发区建设的契机带动地方经济基本面的发展, 奠定坚实经济基础, 避免“割韭菜”式的开发区建设和招商引资行为。

参考文献:

- [1] 刘尚希. 以公共风险的结构和强度重塑财政政策体系[J]. 财政科学, 2021(3): 5-9.
- [2] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J]. 经济社会体制比较, 2015(2): 21-31.
- [3] 国务院办公厅. 关于促进开发区改革和创新发展的若干意见[EB/OL]. (2017-02-06) [2022-08-02]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/06/content_5165788.htm.
- [4] 李克强. 政府工作报告——2022年3月5日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上[EB/OL]. (2022-03-12) [2022-08-02]. http://www.gov.cn/premier/2022-03/12/content_5678750.htm.
- [5] 国务院办公厅. 关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见[EB/OL]. (2022-06-13) [2022-08-02]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/13/content_5695477.htm.
- [6] 杨志勇. 财政可持续性与经济高质量发展共生共存[EB/OL]. (2021-07-18) [2022-08-02]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1705592707746032237&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 李永友, 张帆. 垂直财政不平衡的形成机制与激励效应[J]. 管理世界, 2019, 35(7): 43-59.
- [8] 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[J]. 财贸经济, 2019, 40(11): 5-19.
- [9] 林毅夫, 向为, 余森杰. 区域型产业政策与企业生产率[J]. 经济学(季刊), 2018, 17(2): 781-800.
- [10] 孙伟增, 吴建峰, 郑思齐. 区位导向性产业政策的消费带动效应——以开发区政策为例的实证研究[J]. 中国社会科学, 2018(12): 48-68.
- [11] LU Y, WANG J, ZHU L. Place-based policies, creation, and agglomeration economies: evidence from China's economic zone program [J]. American economic journal: economic policy, 2019, 11(3): 325-360.
- [12] 吴敏, 黄玖立. 省级开发区、主导产业与县域工业发展[J]. 经济学动态, 2017(1): 52-61.
- [13] 孔令丞, 柴泽阳. 省级开发区升格改善了城市经济效率吗? ——来自异质性开发区的准实验证据[J]. 管理世界, 2021, 37(1): 60-75, 5.
- [14] 李建军, 王鑫. 地方财政可持续性评估——兼论税收分权能否提升地方财政可持续性[J]. 当代财经, 2018(12): 37-47.
- [15] 龚锋, 余锦亮. 人口老龄化、税收负担与财政可持续性[J]. 经济研究, 2015, 50(8): 16-30.
- [16] 邓慧慧, 赵家羚, 虞义华. 地方政府建设开发区: 左顾右盼的选择? [J]. 财经研究, 2018, 44(3): 139-153.
- [17] 钱学锋, 黄玖立, 黄云湖. 地方政府对集聚租征税了吗? ——基于中国地级市企业微观数据的经验研究[J]. 管理世界, 2012(2): 19-29.
- [18] 曹婧, 毛捷, 薛熠. 城投债为何持续增长: 基于新口径的实证分析[J]. 财贸经济, 2019, 40(5): 5-22.
- [19] 洪源, 阳敏, 吕鑫, 等. 地方政府隐性债务违约风险的评估与化解——基于多维偿债能力框架的实证分析[J]. 中国软科学, 2021(9): 151-162.
- [20] 常晨, 陆铭. 新城之殇——密度、距离与债务[J]. 经济学(季刊), 2017, 16(4): 1621-1642.
- [21] 吉富星, 鲍曙光. 地方政府竞争、转移支付与土地财政[J]. 中国软科学, 2020(11): 100-109.
- [22] 范剑勇, 莫家伟. 地方债务, 土地市场与地区工业增长[J]. 经济研究, 2014, 49(1): 41-55.
- [23] 唐升, 李红昌, 郝璐璐, 等. 交通基础设施与区域经济增长: 基于多种运输方式的分析[J]. 中国软科学, 2021(5): 145-157.
- [24] 薄文广, 张宏洲, 吴承坤, 等. 人随产动还是产随人走? ——基于中国数据的实证分析与检验[J]. 中国软科学, 2021(9): 45-54.
- [25] 王胜今, 王智初. 中国人口集聚与经济集聚的空间一致性研究[J]. 人口学刊, 2017, 39(6): 43-50.
- [26] KAHN M E, SUN W, WU J, et al. The birth of edge cities in China: measuring the effects of industrial parks policy [J]. Journal of urban economics, 2017, 100(7): 80-103.
- [27] 林伯强, 谭睿鹏. 中国经济集聚与绿色经济效率[J]. 经济研究, 2019, 54(2): 119-132.

(本文责编: 辛 城)