

基于新质生产力的省域财政效能测算与实证检验

郑洁¹,冯春梅^{1,2},台德进^{2,3}

(1.天津财经大学 财税与公共管理学院,天津 300221;2.滁州学院 经济与管理学院,安徽 滁州 239000;

3.南京财经大学 粮食和物资学院,南京 210023)

摘要:发展新质生产力离不开财政的推动和助力,文章利用2012—2022年的省级面板数据,基于新质生产力相关内涵与要求构建评价指标体系,对我国财政效能进行量化评价,结果表明:我国财政效能波动上升,但总体水平仍然较低,大部分年份低于0.3。通过探讨不同财政支出结构对财政效能的影响效应发现,经济建设型支出显著抑制财政效能提升,而社会服务型支出则呈现显著的促进效应,二者的财政效能效应呈现异质性,且通过了稳健性检验和内生性检验。进一步探讨政府行为的机制作用发现,税收努力和财政支出分权度的机制作用显著。

关键词:财政效能;新质生产力;财政支出结构;政府行为**中图分类号:**F812.8**文献标识码:**A**文章编号:**1002-6487(2025)03-0135-06

0 引言

在2023年中央经济工作会议上,习近平总书记指出,积极的财政政策要适度加力、提质增效。在财政紧平衡状态下,我国既要面对外部压力,又要面对国内新旧动能转换和防范化解重大风险的困难,向财政要绩效成为财政改革的重点内容。2012年财政部印发了《预算绩效管理规划(2012—2015年)》,但实施效果并不理想;2022年财政部修订中央部门和地方财政预算绩效管理考核办法,但我国各级政府财政资金使用低效、浪费现象仍然较为突出^[1];2023年财政部进一步组织重点绩效评价,涉及资金5000多亿元^[2]。可以看出,加强预算绩效管理、提升财政效能是促进国家治理能力提升的重要保障。

然而,目前学术界关于财政效能的研究较少,且对财政效能、财政能力和行政效能缺乏明确区分^[3]。岳有志(2012)^[4]从效率、效果和效益视角探讨了财政效能,为深入研究财政效能提供了借鉴,然而却存在将财政效能等同于财政能力的问题。而财政能力的外延更广,它是政府有效筹集和配置财力的能力,是政府治理能力的集中体现^[5]。行政效能则从政府的行政活动视角出发,是指尽可能地降低行政成本、提高行政效率,以实现行政管理的帕累托最优状态^[6],财政效能的提升是政府行政效能提升的其中一环。因此,这三者的外延不同,行政效能的外延最大,其次是财政能力,最后是财政效能。财政效能关注的是财政支出的效率、效果和效益,即用最小的成本,实现最大的社会效益,并避免负效益出现。

合理的财政制度对提升国家治理效能具有重要作

用^[7]。高培勇(2014)^[8]从国家职能视角、吕冰洋(2018)^[9]从国家能力视角、刘尚希等(2018)^[10]从国家风险视角论证了财政效能与国家治理的关系。但也有学者研究发现,低财政支出效能可能会削弱其国家治理能力^[11]。提高财政效能是实现高质量发展的基础^[12-14],是发展新质生产力的内在要求。因此,政府应提升财政效能,转变“重建设、轻服务”的财政支出结构,协调经济建设与社会发展,合理配置财政资源。在现阶段,应重点关注经济建设型支出和社会服务型支出之间的结构配比,既保证经济的持续增长,又有利于社会全面发展,在数量和质量方面寻求平衡。

已有关于财政效能的研究^[15,16]缺乏对新质生产力相关要求的关注,因此,本文采用SBM模型,以财政支出为投入变量,从新质生产力发展视角选取期望产出和非期望产出指标,测算基于新质生产力的财政效能;进一步探讨不同财政支出结构与财政效能的关系,验证经济建设型支出和社会服务型支出对财政效能的异质性影响;并从政府行为视角构建税收努力和财政支出分权度两个机制变量,分析不同财政支出结构影响财政效能的作用路径。

1 理论基础与研究假设

1.1 经济建设型支出与财政效能

注意力理论认为,政府注意力是影响政府偏好和选择的媒介^[17],政府对经济、科技、文化等不同领域的关注,会影响其财政支出结构。

经济建设型支出以GDP增长为目标,在以科技发展、数字经济为代表的竞争环境下,也会带动科技和数字生产力的发展。但是,在绩效考核压力下,这种支出模式也产

基金项目:天津市哲学社会科学规划重点项目(TJYJ23-005)

作者简介:郑洁(1979—),女,山西芮城人,教授,博士生导师,研究方向:财政理论与政策。

(通讯作者)冯春梅(1984—),女,云南保山人,博士研究生,副教授,研究方向:财政理论与政策。

台德进(1988—),男,安徽霍邱人,博士研究生,研究方向:“三农”问题。

生了一系列扭曲性后果,如过度关注短期经济增长指标,忽视长期发展和民生指标^[18]。特别是当行政发包制与政治锦标赛相结合时,科技、教育、文化都属于行政发包程度高、但政府竞争程度低的公共产品,并未充分反映在政府绩效考核指标上,导致该领域的财政支出长期受到忽视^[19]。虽然环境保护被纳入约束性考核指标,逐渐受到重视,但是,当其激励目标与政府职能合理性之间存在严重冲突时,经济增长方式的转型会变得困难重重,政府财政支出和经济增长形成路径依赖,极不利于地方政府从“高投入、高污染、高产出”的增长方式向“高科技、高质量、绿色型”的发展方式转型。基于此,地方政府经济建设型财政支出占比越高,代表其经济增长模式惯性越大,经济增长动能转换越困难,越不利于基于新质生产力的财政效能提升。

据此,本文提出假设1:

经济建设型支出抑制基于新质生产力的财政效能提升。

1.2 社会服务型支出与财政效能

新发展理念代表政府的注意力从单一的经济增长理念转变为“创新、协调、绿色、开放、共享”的多维社会发展理念。注意力理论认为,在资源有限的情况下,地方政府注意力配置对其决策和行为至关重要^[17]。坚持新发展理念的地方政府会提高科技、教育、文化和环保领域的财政支出,关注经济持续发展所需的“高科技、高效能、高质量”要求^[20],对基于新质生产力的财政效能提升产生正面影响。首先,从要素市场看,社会服务型财政支出有利于提升劳动者素质,改造劳动工具、创新劳动对象,并形成新型基础设施;其次,从新型生产力系统看,社会服务型财政支出通过优化要素组合形成现代化产业体系,促进传统产业转型升级;最后,从新质生产力功能看,新型生产要素和现代化产业体系促进了效能提升,是高质量发展的内在要求。

据此,本文提出假设2:

社会服务型支出促进基于新质生产力的财政效能提升。

1.3 政府行为的机制效应

在政府行为方面,本文主要从税收努力和财政支出分权度两个方面进行了机制效应分析。

第一,税收努力是衡量政府征税的努力程度的指标,其数值大小受市场发育程度、地方经济实力和政府偏好的影响。不同的财政支出偏好会对税收努力产生不同方向的影响。具有经济建设型支出偏好的政府更倾向于降低税收努力,因为税收努力会通过增加本地企业税负、降低投资活跃度对经济增长产生负面影响^[12];而具有社会服务型支出偏好的政府则更倾向于提高税收努力,原因是在当前财政紧平衡和绩效考核压力的影响下,提高社会服务型财政支出,需要在保障经济建设型支出竞争优势的同时,通过税收努力增加财政收入。正是因为税收努力多以提高社会服务型支出为目的,因此,在当前环境下,税收努力

具有提升财政效能的作用。

第二,财政支出分权度是衡量地方政府财政支出自主性的指标,当财政支出分权度较高时,地方政府自由支配财政资金的能力也较大。不同的财政支出偏好同样会对财政支出分权度产生异质性影响。我国地方政府财政支出资金包括地方自有收入、上级政府转移支付和预算外收入。上级转移支付又可细分为依靠地方政府自身收入能力的税收返还和完全依靠上级政府补助的转移支付。依靠政府自身收入能力的税收返还具有“弹性分成”特征^[21],当地方经济建设投入力度较大且获得税收较多时,税收返还也就增加;而依靠上级政府补助的转移支付很大程度上是为了弥补地方财政缺口^[22],与财政支出结构关系不大。区别于预算内财政支出受中央宏观调控的影响较大,预算外财政资金“继承”并“替代”了预算内财政收支原有的吸引经济资源、开展增长竞争的职能^[23]。因此,经济建设型财政支出通过增加地方自有财政收入、中央税收返还收入和预算外收入三种方式,提升地方财政支出分权度;而社会服务型支出则不利于财政支出分权度的提升。财政支出分权度的提升,会进一步诱发地方政府过度关注经济增长,从而不利于提升基于新质生产力的财政效能。

基于此,本文提出如下假设:

假设3a:经济建设型支出抑制税收努力提升,社会服务型支出促进税收努力提升;税收努力有助于提升财政效能。

假设3b:经济建设型支出促进财政支出分权度提升,社会服务型支出抑制财政支出分权度提升;财政支出分权度不利于提升财政效能。

2 基于新质生产力的财政效能测算

2.1 基于新质生产力的财政效能评价指标体系构建

本文以一般预算内财政支出作为投入指标,基于新质生产力的内涵特征。从科技生产力、数字生产力、绿色生产力三个方面选取产出指标;同时,为了反映要素的优化组合,还增加了一个要素配合指标——产业结构合理化,采用徐敏和姜勇(2015)^[24]的产业结构层次系数衡量。评价指标体系如下页表1所示,数据来源于《中国统计年鉴》《中国科技统计年鉴》和中经网。本文采用SBM模型测算我国30个省份2012—2022年基于新质生产力的财政效能。

2.2 基于新质生产力的财政效能评价结果

由下页图1可知,从时间趋势看,全国基于新质生产力的财政效能逐渐提升,从2012年的0.341提高到2022年的0.461,说明我国财政支出促进新质生产力发展的能力逐渐加强。但总体上,我国基于新质生产力的财政效能较低,大部分年份都不到0.3。下页表2报告了30个省份的评价结果,北京、上海、江苏、浙江、广东基于新质生产力的财政效能较高;安徽、湖北、甘肃和重庆呈现“后起之秀”状

表1 基于新质生产力的财政效能评价指标体系

类别	变量	单位
投入	一般预算内财政支出	亿元
期望产出	国内专利申请授权数	件
	高技术产业营业收入	亿元
	科学研究和技术服务业从业人员	万人
	规模以上R&D经费支出	万元
	规模以上R&D人员全时当量	人年
	规模以上工业企业技术改造经费支出	万元
	规模以上工业企业技术引进经费支出	万元
	集成电路产量	亿块
	互联网宽带接入端口数	万个
	软件业务收入	亿元
非期望产出	光缆线路长度/地区面积	公里/平方公里
	绿色生产力	
	工业固体废弃物综合利用量/工业固体废弃物产生量	%
	要素配合	
	产业结构合理化	
	煤炭消费量/国内生产总值	吨/万元
	工业SO ₂ 排放量/国内生产总值	吨/万元

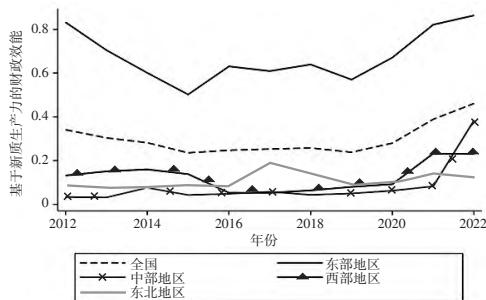


图1 各地区2012—2022年基于新质生产力的财政效能

表2 2012—2022年基于新质生产力的财政效能评价结果

省份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	均值	排名
北京	1.015	1.017	1.006	0.701	1.007	1.008	1.004	1.019	1.021	1.022	1.091	0.992	1
天津	1.025	0.694	0.572	0.492	0.430	0.511	0.624	0.524	0.723	0.757	1.089	0.676	7
河北	0.008	0.010	0.014	0.009	0.009	0.001	0.002	0.001	0.008	0.006	0.007	0.007	29
山西	0.014	0.015	0.017	0.019	0.018	0.020	0.014	0.024	0.032	0.024	0.014	0.019	26
内蒙古	0.016	0.017	0.017	0.015	0.011	0.008	0.006	0.003	0.006	0.094	0.004	0.018	27
辽宁	0.002	0.002	0.003	0.003	0.001	0.326	0.288	0.090	0.124	0.176	0.145	0.105	17
吉林	0.183	0.155	0.157	0.212	0.182	0.182	0.073	0.156	0.155	0.211	0.198	0.169	12
黑龙江	0.068	0.065	0.065	0.054	0.056	0.055	0.015	0.021	0.017	0.022	0.019	0.042	23
上海	1.008	1.011	1.040	0.739	1.016	0.810	1.005	0.841	1.016	1.041	1.021	0.959	2
江苏	1.053	1.009	1.004	0.874	1.018	1.009	0.806	0.786	0.820	1.013	1.043	0.949	3
浙江	1.030	1.004	1.009	0.641	1.004	0.860	1.005	0.710	1.008	1.003	1.012	0.935	4
安徽	0.034	0.015	0.026	0.068	0.066	0.098	0.039	0.141	0.115	0.237	1.005	0.168	13
福建	1.030	0.146	0.077	0.043	0.106	0.248	0.320	0.459	0.633	1.024	1.005	0.463	8
江西	0.061	0.060	0.059	0.050	0.046	0.050	0.000	0.039	0.049	0.033	0.073	0.047	21
山东	0.124	0.141	0.010	0.005	0.003	0.004	0.007	0.210	0.219	0.310	0.313	0.122	16
河南	0.089	0.095	0.101	0.098	0.071	0.087	0.042	0.000	0.001	0.001	0.002	0.053	20
湖北	0.001	0.000	0.249	0.000	0.000	0.000	0.087	0.000	0.012	0.000	1.012	0.124	15
湖南	0.005	0.004	0.005	0.022	0.087	0.092	0.077	0.093	0.167	0.200	0.199	0.086	19
广东	1.020	1.003	1.003	0.515	0.698	0.637	1.024	0.740	0.937	1.033	1.046	0.878	5
广西	0.060	0.065	0.060	0.053	0.045	0.000	0.063	0.005	0.005	0.065	0.069	0.045	22
海南	1.010	1.013	0.278	1.001	1.016	1.005	0.598	0.411	0.324	1.003	1.011	0.788	6
重庆	0.040	0.080	0.118	0.157	0.183	0.221	0.241	0.409	0.479	1.000	1.003	0.357	10
四川	0.201	0.156	0.152	0.143	0.142	0.154	0.171	0.159	0.163	0.166	0.086	0.154	14
贵州	0.008	0.007	0.003	0.005	0.015	0.027	0.004	0.010	0.010	0.015	0.009	0.010	28
云南	0.040	0.033	0.027	0.024	0.025	0.024	0.032	0.031	0.035	0.032	0.022	0.030	24
陕西	0.002	0.219	0.255	0.003	0.039	0.008	0.068	0.083	0.145	0.069	0.205	0.100	18
甘肃	0.053	0.053	0.050	0.044	0.037	0.035	0.007	0.022	0.017	1.011	1.001	0.212	11
青海	0.003	0.005	0.005	0.004	0.003	0.002	0.004	0.006	0.011	0.007	0.007	0.005	30
宁夏	1.006	1.001	1.048	1.047	0.051	0.078	0.074	0.126	0.126	0.067	0.110	0.430	9
新疆	0.023	0.024	0.023	0.026	0.033	0.023	0.032	0.026	0.016	0.028	0.019	0.025	25

态,近两年快速提升;湖南、河南、江西、广西、黑龙江、云南、新疆、山西、内蒙古、贵州、河北和青海的财政效能较低,均值低于0.1。

从空间趋势看,地区间差距明显,东部地区基于新质生产力的财政效能遥遥领先。而中部、西部和东北地区长期处于财政效能较低的状态,2020年之后,中部地区有较大提升,而东北地区提升最为缓慢。在财政效能方面,2012—2022年我国财政效能值大于1的省份逐渐增加,中部地区的安徽、湖北崛起,西部地区的重庆财政效能跃升,这显然与这些省份注重科技投入、产业转型、能源转型密切相关。但我国财政效能差距大且中间力量不足,大部分省份财政效能低于0.4,0.4~0.8的省份较少。我国基于新质生产力的财政效能呈现“高增长、差距大、中间力量不足”的特征。

3 财政支出结构对财政效能的影响机制

3.1 模型设置

本文设定了基准回归模型(式(1))和机制检验模型(式(2)和式(3)):

$$efficiency_{it} = \beta_0 + \beta_1 A_{it} + \sum \beta_2 controls + \sum province + \sum year + \zeta_{it} \quad (1)$$

$$MV_{it} = \beta_0 + \beta_1 A_{it} + \sum \beta_2 controls + \sum province + \sum year + \zeta_{it} \quad (2)$$

$$efficiency_{it} = \beta_0 + \beta_1 A_{it} + \beta_2 MV_{it} + \sum \beta_3 controls + \sum province + \sum year + \zeta_{it} \quad (3)$$

其中, $efficiency_{it}$ 为被解释变量, A_{it} 为解释变量, MV_{it} 为机制变量, $controls$ 为控制变量,并控制了省份固定效应 $province$ 和年份固定效应 $year$, ζ_{it} 为随机误差项。

3.2 指标说明与数据来源

(1)被解释变量:基于新质生产力的财政效能,本文采用SBM模型测算。

(2)主要解释变量:经济建设型支出和社会服务型支出。借鉴余长林和杨惠珍(2016)^[29]关于地方财政支出分类的研究,用经济建设类的城乡社区事务、交通运输、农林水事务、商业服务、金融监管等事务、资源勘探电力信息等事务、增加国债发行费用、国债还本付息这8项支出之和占一般预算内支出的比重表示经济建设型支出;而科技、教育、文化体育与传媒、节能环保这4项支出更符合新发展理念的内生要求,用其支出之和占一般预算内支出的比重表征社会服务型支出。

(3)机制变量:税收努力、财政支出分权度。借鉴储德银和迟淑娴(2020)^[12]的研究,税收努力用“实际税收收入/潜在税收收入”测算,潜在税收收入用“税柄法”估计。借鉴张晏和龚六堂(2005)^[22]的研究,财政支出分权度用地方人均财政支出/中央人均财政支出表示。

(4)控制变量。本文控制了影响财政效能的宏观经济变量:经济发展水平(人均GDP的对数)、经济增长速度

(GDP同比增长率)、经济开放度(进出口总额/GDP)和城镇化率;政府特征:政府支持(一般预算内财政支出/GDP)、政府税收能力(税收收入的对数);同时还控制了影响新质生产力的劳动者素质和人口密度,劳动者素质用6岁及以上人口中大专及以上学历人口占比来表示。

本文采用2012—2022年我国30个省份(不包含西藏和港澳台)的数据进行分析。数据来源于EPS数据库和《中国统计年鉴》,缺失值用中经网数据补充,对经济发展水平、政府税收能力和人口密度取对数以缓解量纲影响,对所有数据进行双边1%缩尾以降低异常值的影响。变量描述性统计如表3所示。

表3 变量描述性统计

变量类型	变量	样本量	均值	标准差	中位数	最小值	最大值
被解释变量	财政效能(<i>efficiency</i>)	330	0.299	0.391	0.077	0.000	1.091
主要解释变量	经济建设型支出(<i>eco</i>)	330	0.335	0.044	0.326	0.232	0.470
	社会服务型支出(<i>social</i>)	330	0.233	0.033	0.232	0.157	0.317
机制变量	税收努力(<i>tax_effort</i>)	330	0.004	0.001	0.003	0.002	0.008
	财政支出分权度(<i>fde</i>)	330	6.890	2.708	5.975	3.860	15.060
控制变量	经济发展水平(<i>lnPGDP</i>)	330	10.950	0.436	10.900	9.889	12.160
	经济增长速度(<i>GDP_growth</i>)	330	0.079	0.053	0.087	-0.168	0.202
	经济开放度(<i>open</i>)	330	0.278	0.294	0.151	0.013	1.430
	城镇化率(<i>urban</i>)	330	0.608	0.117	0.594	0.388	0.893
	政府支持(<i>gov</i>)	330	0.249	0.102	0.226	0.107	0.643
	政府税收能力(<i>ln tax</i>)	330	7.371	0.868	7.380	4.988	9.286
	人口密度(<i>ln density</i>)	330	5.486	1.280	5.668	2.079	8.282
	劳动者素质(<i>edu_high</i>)	330	0.156	0.077	0.140	0.070	0.490

3.3 实证结果分析

3.3.1 基准回归结果分析

从表4可知,经济建设型支出显著抑制了基于新质生产力的财政效能提升,社会服务型支出显著促进了基于新质生产力的财政效能提升,回归系数都在5%的水平上通过了显著性检验。结果表明:经济建设型支出占比每增加一个单位,财政效能下降1.456个单位;社会服务型财政支出占比每增加1个单位,财政效能上升2.459个单位。验证了假设1和假设2。

表4 基准回归结果

	财政效能	财政效能
	(1)	(2)
<i>eco</i>	-1.456**(-2.57)	
<i>social</i>		2.459**(2.32)
控制变量	控制	控制
省份固定效应	控制	控制
年份固定效应	控制	控制
样本量	330	330
R ²	0.823	0.822

注:括号内为稳健标准误,***、**、*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。下同。

3.3.2 稳健性检验

采用两种方式对模型进行稳健性检验。第一,对基于新质生产力的财政效能重新进行测算,将要素配合指标调整为全要素生产率和用泰尔指数测算的经济结构合理性指标。全要素生产率衡量了社会的资源配置效率,是要素配合的重要衡量指标,以GDP为期望投入,以资本、就业

人员、能源为投入要素,使用Malmquist-DEA方法测算得到。采用台德进和蔡荣(2023)^[20]的方法测算泰尔指数。回归结果分别如表5的列(1)和列(6)所示,经济建设型支出抑制财政效能提升,社会服务型支出显著促进财政效能提升,与基准回归结果一致。第二,对基于新质生产力的财政效能的四个维度分别进行回归,回归结果分别如列(2)至列(5)和列(7)至列(10)所示,经济建设型支出均对财政效能提升产生负向影响,社会服务型支出均对财政效能提升产生正向影响。验证了基准回归的稳健性。

3.3.3 异质性分析

第一,地区异质性分析。描述性统计分析发现,东部地区与其他地区呈现明显差异,因此将东部地区和其他地区分开进行异质性分析,结果见表6。

表6的列(1)是东部地区经济建设型支出的回归结果,列(2)是其他地区的回归结果,东部地区和其他地区存在明显异质性。说明经济建设型支出在其他地区显著抑制了基于新质生产力的财政效能提升,而在东部地区却没有通过显著性检验。列(5)和列(6)的结果表明,社会服务型支出在东部地区显著促进了财政效能提升,但在其他地区却不显著。可能的原因是,东部地区政府观念转变较快,更能兼顾经济增长和社会发展两个目标;而中部、西部和东北地区的思维转换较慢,存在较大思维惯性。第二,时间异质性分析。党的十九大报告开启了高质量发展的征程,本文以党的十九大召开的时间,即2017年为界,将2017年以前和2017年及以后的样本分开进行回归,回归结果分别如列(3)、列(4)和列(7)、列(8)所示。2017年及

表5 稳健性检验结果

	全要素生产率					泰尔指数				
	财政效能	科技生产力	数字生产力	绿色生产力	要素配合	财政效能	科技生产力	数字生产力	绿色生产力	要素配合
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<i>eco</i>	-1.235**(-2.43)	0.0778(0.21)	-1.585***(-4.69)	-0.676**(-2.49)	-0.583**(-2.13)					
<i>social</i>						1.431*(1.67)	1.229** (2.06)	1.274** (1.99)	0.544 (0.88)	0.491 (0.67)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	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	控制	控制
样本量	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330
R ²	0.823	0.819	0.899	0.871	0.902	0.822	0.817	0.900	0.868	0.900

表6 异质性检验结果

	地区异质性		时间异质性		地区异质性		时间异质性	
	东部地区	其他地区	2017年以前	2017年及以后	东部地区	其他地区	2017年以前	2017年及以后
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>eco</i>	-0.576(-0.56)	-1.451*(-1.68)	-0.624(-0.70)	-1.875**(-1.98)				
<i>social</i>					6.853*** (4.14)	0.704 (0.44)	1.425 (1.13)	4.048** (2.09)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	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
样本量	110	220	150	180	110	220	150	180
R ²	0.857	0.409	0.901	0.862	0.879	0.397	0.902	0.862

以后,经济建设型支出显著抑制了财政效能的提升,社会服务型支出显著促进了财政效能的提升,而2017年以前则都没有通过显著性检验。该结果表明,党的十九大以后,传统的经济建设型支出已经不适应高质量发展的要求,社会服务型支出则更符合高质量发展要求。

3.3.4 内生性检验

为了消除内生性,借鉴郑洁等(2018)^[27]的研究,分别将经济建设型支出和社会服务型支出的滞后一阶作为工具变量。工具变量满足相似性和外生性的要求。模型都通过了Kleibergen-Paap rk LM检验,P值都为0,不存在不可识别问题;也通过了Cragg-Donald Wald F检验,F值大于10,且大于15%的临界值,通过了弱工具变量检验。回归结果如表7的列(1)和列(4)所示,经济建设型支出仍显著降低了财政效能,社会服务型支出显著提升了财政效能。列(2)、列(3)和列(5)、列(6)分别对经济建设支出和社会服务支出的财政效能进行地区异质性工具变量检验,进一步验证了异质性分析结果。

表7 内生性检验结果

	IV-2SLS			IV-2SLS		
	全国	东部地区	其他地区	全国	东部地区	其他地区
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>eco</i>	-2.304** (-2.53)	-1.747 (-1.14)	-2.257* (-1.69)			
<i>social</i>				2.689* (1.67)	12.11*** (2.81)	0.105 (0.04)
Kleibergen-Paap rk LM	45.344	25.454	22.608	46.612	11.619	47.649
Cragg-Donald Wald F	109.623	50.835	36.028	81.899	9.399	77.672
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	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
样本量	300	100	200	300	100	200
R ²	0.823	0.869	0.400	0.822	0.875	0.384

3.3.5 机制效应检验

(1)税收努力的机制效应检验。如表8列(1)和列(5)所示,经济建设型支出显著降低地方政府税收努力,社会服务型支出则显著提升地方政府税收努力。进一步检验结果如列(3)和列(7)所示,税收努力的系数均通过显著性检验,证明税收努力是经济建设型财政支出和社会服务型财政支出影响财政效能的中介机制,验证了假设3a。在财政紧平衡和高质量发展的双重背景下,地方政府税收努力以提升社会服务型支出占比为目的,形成增加社会服务型支出—提升税收努力—提升财政效能的间接影响路径;而若仍坚持高投入、高增长的传统路径,则会形成增加经济建设型支出—降低税收努力—降低财政效能的间接影响路径。

(2)财政支出分权度的机制效应检验。如表8列(2)和列(6)所示,经济建设型支出显著提升了地方财政支出分权度,而社会服务型支出显著降低了地方财政支出分权度。进一步检验结果如列(4)和列(8)所示,财政支出分权度通过了显著性检验。表明经济建设型支出通过提升财

表8 政府行为的机制效应检验结果

	<i>tax_effort</i>	<i>fde</i>	<i>efficiency</i>	<i>efficiency</i>	<i>tax_effort</i>	<i>fde</i>	<i>efficiency</i>	<i>efficiency</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>eco</i>	-0.004*** (-5.20)	4.004*** (4.96)	-1.054* (-1.89)	-1.195** (-2.12)				
<i>social</i>					0.004** (2.57)	-4.273*** (-2.67)	2.012** (1.98)	2.120** (2.14)
<i>tax_effort</i>			110.2* (1.80)				127.3** (2.15)	
<i>fde</i>				-0.065* (-1.66)				-0.079** (-2.19)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	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
样本量	330	330	330	330	330	330	330	330
R ²	0.972	0.993	0.826	0.824	0.969	0.992	0.826	0.824

政支出分权度,进一步降低了财政效能;而社会服务型支出通过降低地方财政支出分权度,从而不利于财政效能的提升,验证了假设3b。在中央设置了多维度地方考核目标、但经济增长在考核中仍具有重要地位的背景下,形成地方政府增加经济建设型支出—提升财政支出分权度—进一步降低财政效能的间接影响路径;而仍以社会服务型支出增长为目的的地方政府,会降低财政支出分权度,从而抑制财政效能的降低。

基于此,在地方政府高质量发展目标与多重压力的冲突下,不同的财政支出结构配比,会对税收努力和财政支出分权度产生异质性影响,并最终影响基于新质生产力的财政效能。

4 结论与建议

本文通过SBM模型测算基于新质生产力的财政效能,研究发现:(1)我国基于新质生产力的财政效能总体水平偏低,但从时间趋势上看,基于新质生产力的财政效能逐渐提升;财政效能地区差异明显,东部地区遥遥领先;全国总体呈现“高增长、差距大、中间力量不足”的特征。(2)进一步探讨不同财政支出结构对财政效能的影响发现:经济建设型支出对基于新质生产力的财政效能提升呈现显著的抑制效应,而社会服务型支出则显著提升基于新质生产力的财政效能;税收努力、财政支出分权度对两种支出模式的财政效能效应产生了截然相反的作用机制。

基于以上结论,本文提出以下建议:

(1)转变政府观念,提高社会服务型财政支出占比,协调经济增长与社会发展之间的关系。注重加大教育、科技、文化和环保领域的财政投入力度,并优化这些领域的财政支出与经济建设支出之间的规模配比,依托新质生产力助推经济高质量发展目标的实现。

(2)改革基于“弹性分成”的财政分权体制,为地方发展模式转型提供财力保障。应加大中央对欠发达地区的纵向转移支付和地区间横向转移支付力度,增加欠发达地区发展模式转型的财力基础。同时,对转移支付基金的使用加强绩效考核,规范资金用途,确保财政效能提升。

(3)完善地方政府财政效能的评价指标体系,持续提高地方政府财政效能。首先,规范和健全预算决策机制,建立更为科学的预算决策程序和优化参与人员配置,保障预算决策方向与新质生产力发展思路相符,建立和形成更为科学的预算决策机制;其次,深化预算绩效管理改革,建立全过程财政监督和资金使用问效机制,建立基于新质生产力的财政效能考核指标,将地方政府科技、教育、文化和环境投入的资金和效益纳入考核体系;再次,增强预算约束刚性,解决预算软约束问题,对财政资金使用违法行为严肃问责;最后,完善政府性债务管理机制,加强对地方政府债务的使用方向是否符合新质生产力发展要求、使用效果是否实现等内容的考核和约束,规范地方政府债务的无序扩张行为。

参考文献:

- [1]包国宪,张蕊.从“预算绩效”到“绩效预算”——我国预算绩效评价回顾与展望[J].兰州大学学报(社会科学版),2019,47(5).
- [2]郑涌.深化预算绩效管理改革提升财政资源配置效能——全面实施预算绩效管理五周年回顾与展望[J].中国行政管理,2023,39(12).
- [3]刘卓轩,钟海.财政分权、纵向财政失衡与地方政府横向税收竞争[J].统计与决策,2023,(19).
- [4]岳有志.论效能型财政建设的含义和主要任务[J].经济研究参考,2012,(39).
- [5]杨志安,邱国庆.地方政府财政能力非均衡性分析:来自辽宁的例证[J].地方财政研究,2016,(5).
- [6]鲍啸鸣,匡小平.论效能型财政——以江西为例[J].江西社会科学,2012,32(1).
- [7]胡颖廉.财政制度如何提升社会治理效能?[J].财政研究,2022,(12).
- [8]高培勇.论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J].中国社会科学,2014,(12).
- [9]吕冰洋.“国家治理财政论”:从公共物品到公共秩序[J].财贸经济,2018,(6).
- [10]刘尚希,李成威,杨德威.财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J].财政研究,2018,(1).
- [11]Shen W Y, Yang S C, Zanna L F. Government Spending Effects in Low-income Countries [J].Journal of Development Economics,2018,(133).
- [12]储德银,迟淑娟.财政纵向失衡对地方经济增长的非线性影响及其转换特征[J].经济研究,2020,55(11).
- [13]马荣,伯娜.财政支出结构对长三角城市群高质量发展的影响机制与效应研究[J].财贸研究,2023,34(4).
- [14]丁仕潮,魏引娣,张飞扬.中国新质生产力:发展水平与动态演进特征[J].统计与决策,2024,(10).
- [15]王浩,刘成奎,庄佳强.地方财政自主性与公共服务配置效率:基于法定支出约束视角[J].财政科学,2024,(1).
- [16]徐多.共同富裕进程中民族地区财政支出效率研究[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2024,46(5).
- [17]布赖恩·琼斯.再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策[M].李丹阳,译.北京:北京大学出版社,2010.
- [18]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7).
- [19]周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(6).
- [20]徐政,郑霖豪,程梦瑶.新质生产力赋能高质量发展的内在逻辑与实践构想[J].当代经济研究,2023,(11).
- [21]吕冰洋.央地关系:寓活力于秩序[M].北京:商务印书馆,2022.
- [22]张晏,龚六堂.分税制改革、财政分权与中国经济增长[J].经济学(季刊),2005,(4).
- [23]曹婧,毛捷.财政分权与环境污染——基于预算内外双重视角的再检验[J].中国人口·资源与环境,2022,32,(4).
- [24]徐敏,姜勇.中国产业结构升级能缩小城乡消费差距吗?[J].数量经济技术经济研究,2015,32(3).
- [25]余长林,杨惠珍.分权体制下中国地方政府支出对环境污染的影响——基于中国287个城市数据的实证分析[J].财政研究,2016,(7).
- [26]台德进,蔡荣.数字经济对效率与公平的影响研究[J].统计与信息论坛,2023,38(11).
- [27]郑洁,付才辉,张彩虹.财政分权与环境污染——基于新结构经济学视角[J].财政研究,2018,(3).

(责任编辑/张高琼)

Measurement and Empirical Test of Provincial Fiscal Efficiency Based on New-quality Productivity

Zheng Jie¹, Feng Chunmei^{1,2}, Tai Dejin^{2,3}

(1.School of Public Finance and Administration, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300221, China;

2.School of Economics and Management, Chuzhou University, Chuzhou Anhui 239000, China;

3.School of Food and Materials, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, China)

Abstract: The development of new-quality productivity cannot be separated from the promotion and assistance of finance. Based on the provincial panel data from 2012 to 2022, this paper constructs an evaluation index system based on the relevant connotation and requirements of the new-quality productivity, and then makes a quantitative evaluation of China's fiscal efficiency. The results are shown as below: China's fiscal efficiency fluctuates, but the overall level is low, below 0.3 in most years. Discussing the effect of different fiscal expenditure structure on fiscal efficiency finds that economic construction expenditure significantly inhibits the improvement of fiscal efficiency, but that social service expenditure shows a significant promoting effect. The fiscal efficiency effects of the two present heterogeneity, and pass the robustness test and endogeneity test. Further exploration of the mechanisms of government behavior reveals that the mechanisms of government taxation efforts and decentralization of government fiscal expenditures play significant roles.

Key words: fiscal efficiency; new-quality productivity; fiscal expenditure structure; government behavior