

# 经济增长目标设定对基层“三保”保障的影响探析\*

仇童伟<sup>1,2,3</sup> 蒋涛<sup>3</sup>

**摘要:** 本文利用 2016—2018 年中国地方政府财政预决算数据库数据, 考察经济增长目标硬约束下的基层“三保”支出状况。结果显示, 经济增长目标设定是基层“三保”支出不足的重要诱因。从支出结构上看, 地级市经济增长目标的提高对基层保基本民生支出的抑制作用强于对保工资和保运转支出的抑制作用。机制检验结果表明, 地级市经济增长目标的提高增加了基层政府对科技、金融与产业发展的投入, 并反映为县级人均 GDP 的提高。本文还发现: 随着经济增长目标的提高, 官员政治激励对经济增长的促进作用和对基层“三保”支出的抑制作用均被强化; 对于前期经济增速越快的地区, 地级市经济增长目标的提高对其“三保”支出的抑制性越强。本文研究旨在说明, 基层“三保”支出不足在一定程度上缘于经济增长目标设定以及“层层加码”诱发的地方财政支出偏好锚定, 改变“唯 GDP 论英雄”的绩效评估方式仍是深化改革的重要一环。

**关键词:** 基层“三保” 经济增长目标 财政支出偏好

**中图分类号:** F812.7 **文献标识码:** A

## 一、引言

基层<sup>①</sup>“三保”（保基本民生、保工资、保运转）是保障县级政府履职和各项政策实施的基础条件, 是满足城乡居民不断提升的基本公共服务需求的基本要求, 也是对冲新冠疫情和经济下行影响的必要举措（石英华, 2021）。2020 年财政部发布的《关于有效应对新冠疫情影响切实加强地方财政“三

\*本文研究受到金善宝农业现代化发展研究院智库课题“巩固脱贫攻坚成果的财政支出结构优化路径研究”（编号：YZKKT2023004）、高等学校学科创新引智计划项目（编号：B16040）和国家自然科学基金项目“‘三权分置’政策实施机制及其对耕地质量保护行为的影响：基于产权与治权结合视角”（编号：72273064）的资助。感谢西南财经大学甘犁教授以及中国家庭金融调查与研究中心数据部工作人员在研究内容和数据收集整理上给予的无私帮助, 同时感谢审稿专家对文章提出的宝贵修改意见, 文责自负。本文通讯作者：蒋涛。

<sup>①</sup>本文中, 基层指的是县、县级市和市辖区等县级行政区。

保”工作的通知》要求，地方各级财政尤其是县级基层财政要用好各项转移支付资金，加大统筹力度，优先用于疫情防控和“三保”支出并确保按时足额兑付，特别是要切实保障基本民生，强化对困难群众的兜底保障<sup>①</sup>。2023年中央经济工作会议强调，要增强财政可持续性，兜牢基层“三保”底线<sup>②</sup>。

相关研究指出，突如其来的新冠疫情对经济社会的冲击，使得全国财政收入大幅下滑，财政收支矛盾加剧，基层“三保”的难度也随之加大（石英华，2021）。李坤和刘永慧（2023）认为，基层“三保”存在问题的原因在于：近年的减税降费减少了财政收入，疫情防控投入大量财政资金，各项民生支出需要县级配套，以及上级出台政策下级埋单诱发的财政吃紧等。此外，基层财源基础比较薄弱、库款保障水平不高、刚性支出压力较大也是“三保”保障吃紧的重要原因（李甘顺，2021）。

然而，笔者利用财政部数据的计算结果显示，全国“三保”支出占一般公共预算支出的比例从2013年的42%变为2020年的44%<sup>③</sup>；笔者利用2016—2018年中国地方政府财政预决算数据库数据的计算结果进一步显示，基层“三保”支出占一般公共预算支出的比例从2016年的42%降至2018年的39%<sup>④</sup>。这表明，“三保”支出占一般公共预算支出的比例并不高，在县级层面甚至更低。问题是，为什么在基层“三保”支出占比并不高的情况下会出现“三保”支出难以保障的局面呢？王振宇等（2020）认为，基层政府财力、支出责任与事权之间的不匹配致使基层财力越发紧张，加之地方政府为缓解财政压力而优先考虑将财政资金投入经济建设，从而造成基层“三保”支出不足。随着中国经济进入“三期叠加”阶段后，地方财政刚性支出增加，挤占了“三保”支出（宋丽颖等，2020）。赵长宝（2020）和王春燕（2021）也指出，现阶段刚性支出压力的增加是诱发基层“三保”支出不足的重要原因。归根结底，地方政府偏好经济建设是基本民生支出不足的重要原因（傅勇和张晏，2007；尹恒和朱虹，2011；毛捷等，2019）。

众多研究显示，中国地方政府存在追求高经济增长率的强烈动机，这可能缘于地方官员的内在晋升激励（周黎安，2007；Chen and Kung, 2016；Landry et al., 2018）。Qian and Weingast（1997）、Qian and Roland（1998）的早期研究已经对中国财政分权所诱发的地方政府行为作出了探讨，他们指出，财政分权给予地方政府对财政的剩余控制权会促使地方政府增加相关配套设施，推动经济增长并吸引流动性资源，以充分享有对财政的剩余索取权。Chen and Kung（2016）的研究进一步发现，地方官员同时存在经济与政治诉求，这决定了他们对财政资源的特殊配置偏好。尽管地方政府必须平衡各方面对财政的需求，但内在偏向于某类支出，并存在“重基本建设、轻人力资本和公共服务”的倾向（平新乔和白洁，2006；傅勇和张晏，2007；尹恒和朱虹，2011）。

<sup>①</sup>参见《关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》，[http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/202003/t20200304\\_3478171.htm](http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/202003/t20200304_3478171.htm)。

<sup>②</sup>参见《2023 中央经济工作会议全文公报》，<http://www.china-cer.com.cn/guwen/2023121126767.html>。

<sup>③</sup>财政数据来自财政部预算司官网（<http://yss.mof.gov.cn>）。

<sup>④</sup>中国地方政府财政预决算数据库由中国家庭金融调查与研究中心建立，详见数据来源部分的介绍。

除了财政剩余控制权诱发的地方政府对经济发展的偏好外，经济增长目标设定也是倒逼资源配置并诱导经济增长的重要决定因素（徐现祥和刘毓芸，2017；李书娟和徐现祥，2021）。刘淑琳等（2019）发现，经济增长目标每提高1%，地区投资会显著上升0.44%。而且，经济增长目标越高，地方政府越倾向于将有限的资源配置给本地大企业（李茫茫等，2021），还会使得获得高政府补助、融资约束程度低以及能获得高贷款的企业的风险承受水平大幅提升（黄亮雄等，2021），并刺激地方财政对创新的投入（王贤彬等，2021）。然而，经济增长目标设定也会导致地方财政扩张和资源错配。例如，刘若鸿等（2021）发现，经济增长目标的提高显著促进了地方政府对融资平台的财务支持，并且在策略上更倾向于采取“资产负债表”端的土地资产注入。胡深和吕冰洋（2019）也发现，更高的经济增长目标会促使地方政府扩大土地出让规模。显然，经济增长目标硬约束会造成地方政府不得不增加收入来源以应对支出扩张。陈邱惠和徐现祥（2021）就发现，经济增长目标每增加1个百分点，政府支出平均增加1.148个百分点。

经济增长目标的设定既对地方财政支出构成硬约束，又是地方官员实现经济与政治诉求的基本前提。那么经济增长目标设定是否是基层“三保”支出不足的诱因呢？现有关于基层“三保”的学术研究较少，主要研究成果为一些地方层面的调查报告和规范性阐述（王振宇等，2020），缺乏从地方财政支出硬约束视角来理解基层“三保”支出及其结构的分析。这对于揭示基层“三保”支出不足的内在形成机制以及设计纾困基层财政的针对性举措构成了挑战。为此，本文主要工作包括以下三个方面：第一，评估经济增长目标设定对基层“三保”支出的影响；第二，考察经济增长目标设定对基层“三保”支出结构的差异化影响；第三，从财政支出（如财政对科技、金融和产业发展的投入等维度）影响经济增长的视角，揭示经济增长目标设定影响基层“三保”支出的作用路径。本文的贡献包括：第一，较早考察经济增长目标设定对基层“三保”支出的影响，为深化该领域研究，设计纾困基层财政的针对性举措提供了经验依据<sup>①</sup>；第二，从经济增长目标设定角度揭示地方政府财政支出偏好，为该领域研究提供了新的经验证据。

## 二、特征事实与理论框架

### （一）特征事实

基层“三保”工作是维护经济社会稳定的“压舱石”，关乎人民群众的切身利益和社会事业的健康发展，关乎基层政权巩固、政府职能正常履行和干部队伍稳定（石英华，2021）。但2020年的新冠疫情对中国社会经济造成重要冲击，使得全国财政收入出现明显下滑：2020年全年一般公共预算收

<sup>①</sup>实际上，基层“三保”是近年来由中央政府提出来的政策概念，包括保基本民生、保工资和保运转。尽管以往一些研究涉及保基本民生支出，但将基层“三保”作为考察对象的研究较少。一个重要的原因在于：“三保”支出的财政科目复杂，利用省市财政数据难以准确刻画；而且，县级层面详细的财政收支数据的收集整理难度也很大。实际上，当前财政研究领域利用县级财政收支数据的分析较少，能对政府收支科目中的详细科目（如扶贫支出中的农村基础设施建设支出，科目代码为2130504）进行分析的研究几乎没有，由此造成该领域的研究尚处于起步阶段。

入同比下降3.9%<sup>①</sup>。为此，财政部于2020年3月4日发布了《关于有效应对新冠疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》并指出，要严格按照县级为主、省级兜底的原则，将“三保”保障落到实处，充分认识巩固基层“三保”在确保社会稳定、维护市场环境、提振市场信心方面的关键作用，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序<sup>②</sup>。2020年4月20日财政部召开新闻发布会并进一步指出，受疫情影响，一些地方基层保基本民生、保工资、保运转面临较大压力，需要集中使用部分中央存量资金，统筹加大地方转移支付力度，加强对地方保基本民生、保工资、保运转的财力支持<sup>③</sup>。

那么全国“三保”支出的真实状况到底如何呢？表1汇报了2014—2020年全国“三保”支出占一般公共预算支出百分比的情况。从全国层面来看，“三保”支出占一般公共预算支出的百分比从2014年的43.3%变为2020年的44.0%；从中央本级来看，“三保”支出占中央本级一般公共预算支出的百分比从2014年的24.7%变为2020年的19.6%，其占比较低的原因是中央本级担负了国防和外交的主要支出责任；从地方层面来看，“三保”支出占一般公共预算支出的百分比从2014年的45.2%变为2020年的47.4%。总体而言，“三保”支出占全国一般公共预算支出的百分比不到50%，并不存在“三保”保障的财政缺口问题。

表1 2014—2020年全国“三保”支出占一般公共预算支出的百分比 单位：%

层级	2014年	2016年	2018年	2020年
全国层面	43.3	43.8	43.4	44.0
中央本级	24.7	23.0	25.7	19.6
地方层面	45.2	46.0	45.2	47.4

资料来源：笔者根据财政部预算司官网（<http://yss.mof.gov.cn>）数据整理。

本文也采用2016—2018年中国地方政府财政预决算数据库数据测算了省本级和市本级“三保”支出的百分比。结果显示，2016—2018年省本级“三保”支出占一般公共预算支出的百分比分别为54.1%、54.1%和53.6%，市本级“三保”支出占比分别为56.5%、52.7%和51.7%，从比例上看仍未出现“三保”保障的财政缺口问题。

表2进一步汇报了2016—2018年基层“三保”状况。第一，2016—2018年，基层“三保”支出占一般公共预算支出的比例分别为42.5%、41.9%和39.1%，低于全国平均水平。这是因为，省本级和市本级承担了部分基层“三保”保障的支出责任。2016年国务院印发的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》就规定，“体现国家主权、维护统一市场以及受益范围覆

<sup>①</sup>资料来源：《2020年一般公共预算收入182895亿元 全国财政运行逐季好转》，[https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/29/content\\_5583431.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/29/content_5583431.htm)。

<sup>②</sup>参见《关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》，[http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/202003/t20200304\\_3478171.htm](http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/202003/t20200304_3478171.htm)。

<sup>③</sup>资料来源：《战“疫”稳经济积极财政更加积极有为——财政部一季度财政收支情况新闻发布会综述》，[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202004/t20200423\\_3502761.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202004/t20200423_3502761.htm)。

盖全国的基本公共服务由中央负责，地区性基本公共服务由地方负责，跨省（区、市）的基本公共服务由中央与地方共同负责”<sup>①</sup>，由此形成新的财政支出责任划分。第二，在仅考虑本级财政收入时，2016—2018年全国存在“三保”支出缺口的县（市、区）占比依次为54.7%、56.2%和52.9%。这说明，不考虑财政转移支付时至少有一半的县级政府无法保障“三保”支出。第三，从“三保”支出缺口占财政转移支付的比例来看，2016—2018年分别为13.0%、14.1%和12.5%。笔者根据财政部数据计算的结果显示，1994—2020年，中央对地方的财政转移支付占地方一般公共预算支出的比重从12.0%增至39.5%<sup>②</sup>。这意味着，当考虑财政转移支付时，基层“三保”保障总体上并不存在财政缺口问题。

表2 2016—2018年基层“三保”状况 单位：%

项目	2016年	2017年	2018年
基层“三保”支出占一般公共预算支出的比例	42.5	41.9	39.1
存在“三保”支出缺口的县（市、区）占比	54.7	56.2	52.9
“三保”支出缺口占财政转移支付的比例	13.0	14.1	12.5

资料来源：笔者根据2016—2018年中国地方政府财政预决算数据库数据测算。

在基层“三保”保障不存在财政缺口的情况下，诱发基层“三保”支出不足的原因很可能是地方政府偏好经济建设所诱发的偏向性财政配置。2022年6月2日财政部召开的新闻发布会指出，要科学规划、稳步实施政府重大投资项目，严禁脱离实际、超越经济发展水平搞建设，严禁急功近利、“寅吃卯粮”违规举债上项目<sup>③</sup>。这说明，地方政府存在发展经济的强烈偏好。徐现祥和刘毓芸（2017）以及李书娟和徐现祥（2021）就指出，经济增长目标设定是导致地区经济增长的关键，也会促使地方政府将更多的财政资源投入经济建设。

表3汇报了2010—2020年中国经济增长目标情况。结果显示，全国经济增长目标从2010年的8%降至2020年的6%。但从省级经济增长目标和地级市经济增长目标来看，省级经济增长目标的均值始终高于全国经济增长目标。类似地，地级市经济增长目标的均值要高于省级经济增长目标的均值。由此表明，经济增长目标存在逐级锚定和“层层加码”的情况。这与周黎安等（2015）的发现一致。

表3 经济增长目标状况 单位：%

项目	2010年	2012年	2014年	2016年	2018年	2020年
全国经济增长目标	8.0	7.5	7.5	6.75	6.5	6.0
省级经济增长目标均值	10.3	11.0	9.7	7.7	7.3	6.4
地级市经济增长目标均值	12.6	13.2	10.7	8.3	7.7	7.2

资料来源：由笔者根据各级政府工作报告整理，如存在区间值均按照区间上限和下限的均值计算。

<sup>①</sup>参见《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号），[https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content\\_5101963.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm)。

<sup>②</sup>资料来源：笔者根据1994—2020年全国财政决算数据计算。

<sup>③</sup>资料来源：《中央加大对地方支持力度 有效保障基层“三保”》，<https://m.gmw.cn/bajia/2022-06/02/1302978401.html>。

(二) 理论框架

要厘清经济增长目标设定对基层“三保”支出的影响，一方面需要揭示在现行财政体系下，经济增长目标设定何以出现以及如何发挥作用，另一方面则需要明晰以经济增长为目标的地方政府是如何配置财政资源，并最终影响基层“三保”支出。前者要求揭示中央政府是如何约束地方政府，以使得中央与地方能够激励相容，从而实现中央政府的财政目标；后者则需要搞清楚从财政投入的角度来说，哪些是有利于在中央政府约束下地方官员实现最大化利益的。

1. 经济增长目标约束下地方财政资源配置的形成逻辑。Qian and Weingast (1997)、Qian and Roland (1998) 的研究为理解中国地方政府财政支出偏好提供了一个分析框架 (见图 1)。他们指出，财政分权与地区竞争给予地方政府对财政的剩余索取权并导致地方政府财政预算约束增强，使得地方政府更偏好于有效率的公共物品供给和市场保护，以吸引更多流动性资源。但要使得财政联邦主义能够持续存在，必须满足两条基本原则：第一，中央政府须有足够的资源来防止下级政府逃避责任；第二，下级政府须有能力抵制中央政府滥用职权 (de Figueiredo and Weingast, 2005)。

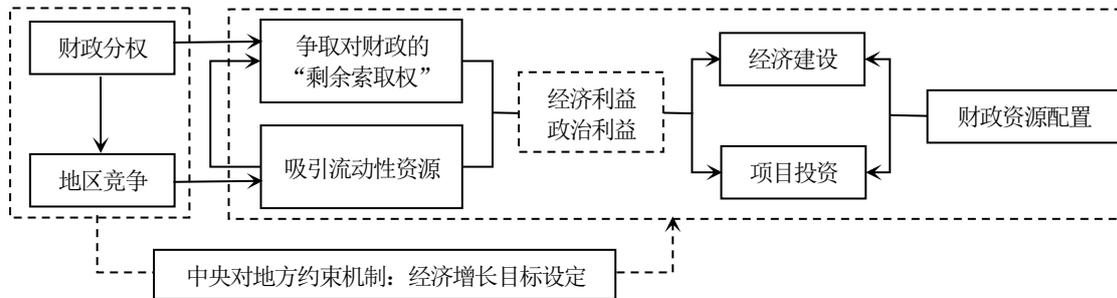


图 1 经济增长目标约束下地方财政资源配置逻辑

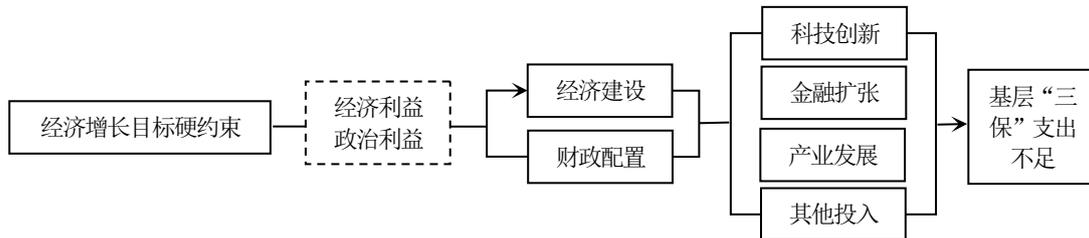
资料来源：参考 Qian and Weingast (1997)、Qian and Roland (1998) 的研究。

由此可见，要使得财政分权和地区竞争能够引导地方财政资源的配置，中央政府须有足够的资源来防止下级政府逃避责任。但问题是，地方政府（尤其是基层政府）的行为是难以及时监管的。在这种情况下，以经济增长目标管理（以结果管理替代过程管理）为约束机制的信息监管模式应运而生。首先，经济增长目标管理可以极大地降低中央监管地方的信息成本。周黎安（2007）指出，像“晋升锦标赛”这类模型，必须满足竞赛指标的可度量和可识别性。如果一项指标边界模糊，那么它的约束和激励功能就会大打折扣。其次，经济增长目标管理可以引导地方政府的财政资源配置。从中国实践来看，在把工作重心转移到经济建设后，中国共产党历次全国代表大会都明确提出翻番的经济增长目标，且国民经济与社会发展五年规划也会提出与之相对应的经济增长目标（徐现祥和刘毓芸，2017）。即使 2013 年相继发布的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》试图弱化经济增长在地方官员考核中的权重，但表 3 中的数据表明，经济增长目标约束和地方政府“层层加码”的情况并未出现实质性转变。

那么，在经济增长目标硬约束下，地方政府为何就会锚定甚至逐级对经济增长目标加码呢？实际上，地方官员也是理性人，他们有着自己的政治与经济诉求。例如，周黎安（2007）对“晋升锦标赛”

的讨论，就将政治诉求与经济增长挂钩；Chen and Kung（2016）则将地方官员的经济诉求与经济发展结合起来讨论。由此表明，地方官员利益诉求是地方财政锚定经济发展的重要原因。但必须强调的是，地方官员的利益诉求是以经济增长目标为基本前提的。如果缺乏中央的目标约束，那么整个财政联邦主义或财政分权体系就无法成立或无法运行。只有在明确的经济目标和经济增长率考核下，官员晋升的指标体系才是边界清晰的，经济诉求才能在经济发展中得以实现。因此，无论是经济建设还是项目投资，都是地方财政资源在中央约束与地方响应过程中的偏向性配置的结果。显然，基层“三保”支出并非能够在短期内带来显性经济绩效的财政支出，且在分配性支出中地方官员获取个人经济利益的可能性也不大。笔者利用2013—2022年历年《中国民政统计年鉴》的计算结果显示，地方政府在提高最低生活保障标准的同时，并未以同等速度提升相应的支出规模，最终反映为覆盖规模的收缩<sup>①</sup>。宋小宁等（2012）也发现，地方财政转移支付收入的增加并未提高基本公共服务供给。由此表明，地方政府缺乏将财政资源投入保基本民生等领域的内在激励。

2. 经济增长目标约束下地方财政的支出选择。从图1可知，地方政府的政治与经济诉求是在经济增长目标硬约束下才得以实现的。前者因为指标的边界清晰得以成为考核标准，后者由于在经济建设中更易获取经济利益而得以激励地方官员。在双重利益诉求的驱动下，地方财政会朝着有利于经济发展的偏向性投资倾斜，由此形成了图2所示的分析框架。在现代经济体系下，科技创新是第一生产力，金融扩张是短期内抬高GDP的有效手段，发展产业、支持中小企业则是推动经济增长的基本策略。



首先，经济增长目标设定会刺激地方政府对科技创新的投入。王贤彬等（2021）研究发现，在经济增长压力初始增加阶段，地方创新水平会显著提高。一个极为重要的原因是：经济增长压力会促使地方政府增加科技创新投入，进而提高城市创新指数。黎文靖和郑曼妮（2016）也发现，产业政策会促进企业创新，这主要是企业为获得补贴而选择为“寻扶持”而创新。由此说明，政府在推动地区创新过程中是通过财政补贴来运作的（Aghion et al., 2015；唐丹丹和阮伟华，2019）。那么，地方政府在经济增长目标约束下为什么要支持科技创新呢？实际上，为推动经济增长，地方政府会积极地出台一系列配套举措，这些政策往往有利于资源向企业集聚，以促使它们更加积极开展经营活动（王贤彬等，2021；黄亮雄等，2021）。显然，企业创新是政府支持的重点，也是推动经济增长的关键。

<sup>①</sup>具体而言，2012—2021年，全国城市低保平均标准从330.1元/人·月增至694元/人·月，城市低保人数则从2142万人降至737万人；农村低保平均标准从172元/人·月增至512元/人·月，农村低保人数则从5341万人降至3474万人。

其次，经济增长目标硬约束会促使地方政府推动金融扩张。纪志宏等（2014）研究发现，官员晋升压力的增加会提升银行信贷规模，并降低信贷质量，而信贷又是理解增长波动的重要视角。谭之博和周黎安（2015）进一步发现，官员任期与信贷投放呈倒U形关系，即晋升压力越大，地方官员扩张金融的短视行为越明显。显然，金融扩张是短期拉动投资，促使企业扩大生产的重要政策工具。对于经济增长压力越大的地区，地方官员为实现政治与经济诉求，越有可能出现短视行为，具体表现为：通过财政手段来增加金融投入，促进地方信贷扩张，诱导企业投资，进而反映为短期内经济快速增长。

最后，经济增长目标约束会诱使地方财政向本地重点产业发展倾斜。相关研究显示，附着财政转移支付的产业政策对经济增长具有重要推动作用（Aghion et al., 2012; Peters and Dutschke, 2014）。刘淑琳等（2022）的研究表明，高经济增长目标会导致政府干预资本密集型产业、重点产业等。前文提及，中国地方政府具有发展经济的强烈动机，这既可能缘于地方官员的晋升激励，又可能缘于他们的经济诉求（Chen and Kung, 2016; Landry et al., 2018）。但无论出于何种动机，地方官员都必须完成上级政府下达的经济增长目标，这很可能造成地方财政配置偏向重点产业发展。实际上，通过财政转移支付来实施产业政策，是推动地区产业发展和经济增长的重要举措。因此，在经济增长目标硬约束下，基层“三保”等非经济扩张领域的支出有可能受到压缩。

### 三、模型设定、变量选择与数据来源

#### （一）模型设定

本文旨在考察经济增长目标设定对基层“三保”支出的影响及其内在机制。为此，本文首先考察经济增长目标设定对基层“三保”支出的影响，构建如下模型：

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln AIM_{it} + \beta X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

（1）式中： $Y_{it}$ 为县（市、区） $i$ 在 $t$ 年的人均“三保”支出及其结构。其中，“三保”支出结构由基层人均保基本民生、保工资和保运转支出共同刻画。 $AIM_{it}$ 为县（市、区） $i$ 所在地级市在 $t$ 年的经济增长目标。 $X$ 表示由省委书记年龄、省委书记任期、地级市委书记年龄、市委书记任期、地级市上年人均GDP、地级市上年GDP增长率、地级市第二产业GDP占比和第三产业GDP占比等变量组成的向量。 $\beta_0$ 为常数项， $\beta_1$ 和 $\beta$ 为待估计系数。 $\delta_i$ 和 $\gamma_t$ 分别为地区和时间固定效应， $\varepsilon_{it}$ 为随机扰动项。

其次，本文从经济增长目标设定对科技、金融和产业发展投入的影响，以及经济增长目标的提高是否促进财政支出对经济增长激励作用两个维度，考察经济增长目标设定影响基层“三保”支出的作用路径，构建如下模型：

$$\ln K_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln AIM_{it} + \beta X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$\ln G_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln AIM_{it} + \beta_2 \ln EXP_{it} + \beta_3 \ln AIM_{it} \times \ln EXP_{it} + \beta X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

(2) 式中,  $K_{it}$  表示县(市、区)  $i$  在  $t$  年的人均财政科技投入、人均财政金融投入和人均财政产业投入。(3) 式中:  $G_{it}$  为县(市、区)  $i$  在  $t$  年的经济发展水平, 由人均 GDP 衡量;  $EXP_{it}$  表示县(市、区)  $i$  在  $t$  年的人均财政支出水平;  $\ln AIM_{it} \times \ln EXP_{it}$  为经济增长目标自然对数与人均财政支出水平自然对数的交互项, 其系数的含义是不同经济增长目标下财政支出对经济增长的贡献率。其余变量及参数定义与(1)式一致。

## (二) 变量选择与描述

1. 因变量。本文最主要的因变量为基层人均“三保”支出, 采用县级人均“三保”支出进行衡量。在区分“三保”支出结构的分析中, 本文也具体分析了保基本民生、保工资和保运转支出, 因变量均采用人均支出水平衡量; 在机制检验部分, 本文探讨经济增长目标是否会导致基层政府将更多的财政资源用于经济发展, 此时因变量包括县级人均财政科技投入、县级人均财政金融投入、县级人均财政产业投入和人均 GDP。其中: 县级人均财政科技投入是根据县级财政科学技术支出<sup>①</sup>与县域常住人口数的比值计算; 县级人均财政金融投入是根据县级财政金融支出<sup>②</sup>与县域常住人口数的比值计算; 县级人均财政产业投入是根据县级财政用于产业发展支出<sup>③</sup>与县域常住人口数的比值计算; 县级人均 GDP 是根据县级 GDP 与县域常住人口数的比值计算。

2. 主要自变量。主要自变量为经济增长目标, 本文采用地级市经济增长目标作为代理变量。采用地级市经济增长目标的原因有: 一方面, 地方政府存在“层层加码”的现象(周黎安等, 2015), 地级市经济增长目标在很大程度上决定了县(市、区)的经济增长压力; 另一方面, 同一地级市内各县(市、区)的经济增速不同可能造成它们对地级市经济增长目标的反应差异, 本文控制了县级上年经济增长率, 有助于识别不同经济增长率城市的压力。根据 Pearl (2009) 的研究, 地级市经济增长目标对基层“三保”支出的影响系数是县级往年经济增长率的条件概率, 即地级市经济增长目标可以识别各县(市、区)所面临的经济增长压力<sup>④</sup>。那么, 地级市经济增长目标是否足以表征县(市、区)经济增长目标的整体状况? 对此, 本文作如下说明。第一, 全国省级经济增长目标与地级市经济增长目标的相关系数达到了 0.780, 这说明, 下级政府的经济增长目标存在向上锚定的特点。第二, 本文对地级市经济增长目标与县级实际经济增长率进行了回归, 回归系数为 1.378, 且在 1% 统计水平上显著。显然, 县级实际经济增长率是锚定其当年经济增长目标的, 这也说明地级市经济增长目标与县级经济

<sup>①</sup>对应《2018 年政府收支分类科目》中的科学技术支出(206), 具体包括科学技术管理事务、基础研究、应用研究、技术与研究与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作、科技重大项目、其他科学技术支出。

<sup>②</sup>对应《2018 年政府收支分类科目》中的金融支出(217), 具体包括金融部门行政支出、金融部门监管支出、金融发展支出、金融调控支出、其他金融支出。

<sup>③</sup>产业发展支出是指对实体产业和中小企业的投入, 对应《2018 年政府收支分类科目》中资源勘探信息等支出(215)下属的制造业(21502)、建筑业(21503)和支持中小企业发展与管理支出(21508)。

<sup>④</sup>采用地级市经济增长目标作为代理变量的原因还在于: 尽管部分县(市、区)政府工作报告包含了经济增长目标, 但仍有大量资料信息难以获取, 而地级市经济增长目标数据是完整的。

增长目标存在高度相关性。第三，处于同一地级市中的各县（市、区）之所以存在经济增长目标的差异，主要是因为其往年的经济增长率存在较大差异，这主要是由自身的经济潜能和产业结构所决定的。因此，只要将县（市、区）往年的经济增长率纳入控制变量，就可以消除由县（市、区）经济实际状况或经济势能造成的增长目标差异<sup>①</sup>；在机制检验部分，本文引入地级市经济增长目标与县级人均财政支出的交互项，此时县级人均财政支出也将作为自变量使用。

3.控制变量。参考纪志宏等（2014）、谭之博和周黎安（2015）、王贤彬等（2021）和刘淑琳等（2022）的研究，控制变量包括省委书记年龄、省委书记任期、地级市委书记年龄、市委书记任期、地级市上年人均GDP、地级市上年GDP增长率、地级市第二产业GDP占比和地级市第三产业GDP占比。此外，本文还引入书记年龄二次项，因为其与晋升激励具有非线性关系（纪志宏等，2014）。本文还引入县域面积、县域城镇人口占比、县域年降雨量和省级CPI等影响基层“三保”成本的控制变量，同时引入县级上年GDP增长率。实际上，各地区由于自然和人口特征不同，基本公共服务供给的成本存在显著差异，故本文参考《中央对地方均衡性转移支付办法》中转移支付的相关决定因素，选取县级层面的控制变量。

### （三）数据来源

本文数据来源包括三个方面。第一，2016—2018年经济增长目标数据。该数据是从各省（区、市）及地级市的人民政府门户网站、地级市年鉴手工收集得到。参考王贤彬等（2021），本文做如下类似处理：对于带有“约”“左右”“高于”“以上”“最低”“不低于”等修饰词的目标表述，采用具体数字；对于区间的目标表述，采用区间的上限和下限的均值来衡量经济增长目标。

第二，地区特征数据。地级市GDP、GDP增长率、第二产业GDP占比和第三产业GDP占比等变量的相关数据来自2016—2019年历年的《中国城市统计年鉴》；县级层面的指标数据来自2016—2019年历年的《中国县域统计年鉴》、万德数据库等；省级CPI指数来自2017—2019年历年的《中国统计年鉴》；党委书记的年龄、任期等信息由笔者根据各地区公开的党委书记资料手工整理而来。

第三，基层财政收支数据。本文涉及的财政收支数据均来自中国地方政府财政预决算数据库<sup>②</sup>。中国地方政府财政预决算数据库由西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心构建，旨在收集整理中国地方各级政府的财政预决算信息。从公开层级来看，数据库包括省、市、县三级数据；从时间跨度来看，现有数据库中包含信息年份为2016—2018年；从预算编制和公开主体来看，数据库主要收集地方各级财政部门公开的政府预决算信息；从公开事项来看，数据库主要收集政府决算信息；从公开内容来看，数据库涵盖一般公共预算、政府性基金预决算、国有资本经营预决算、社会保险基金预

<sup>①</sup>实际上，区县经济增长目标与省、市经济增长目标的设定类似，需要充分考虑区县往年经济增长的实际情况。在这种情况下，将县级上年经济增长率纳入控制变量，就使得地级市经济增长目标对基层“三保”支出的影响是县级上年经济增长率的条件概率，由此消除区县经济体量差异所造成的影响。但遗憾的是，笔者未获得详细的区县经济增长目标数据。

<sup>②</sup>财政收支数据具体包括基层“三保”支出、科学技术支出、金融支出，以及资源勘探信息等支出包含的制造业、建筑业和支持中小企业发展与管理支出等。

决算信息，即各级政府依据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府信息公开条例》和《财政部关于印发〈地方预决算公开操作规程的通知〉》（财预〔2016〕143号）等法律法规和文件规定公开的所有地方预决算信息。数据库原始资料信息来源为各级政府网站、财政部门网站公开平台或政府公报。通过原始数据收集、表格信息标准化、匹配科目代码等流程，对原始信息进行统一整理，形成可用于研究分析的数据库。经处理，本文最终获得的2016—2018年县（市、区）样本数依次为1923、2253和2213。由于控制变量在统计资料中存在缺失，故后文估计会存在样本量的不一致。

需要说明的是，基层“三保”支出所属财政科目按照如下原则构建。由于目前学界对“三保”支出所属的财政科目尚无明确定义和指标刻画，故在参考杨进等（2021）的研究并咨询财政部门专业人士关于“三保”支出所属财政科目的基础上，本文根据一般公共预算功能性支出分类确认县（市、区）“三保”支出项目。县（市、区）“三保”支出项目包括：政府各部门的行政运行、一般行政管理事务、机关服务、事业运行以及机构运行支出；常规性的公共安全、教育、医疗卫生支出；低保和其他社会救济支出；社保医保、住房公积金中财政支出部分。

本文也区分了保工资、保运转和保基本民生支出所属的财政科目。第一，保工资主要是确保财政供养人员工资和社保。一方面，事业运行支出主要包括工资、保险金、职工福利费等，基本覆盖政府事业单位的工资支出。另一方面，财政供养人员社保支出包含在社会保障和就业支出大类中，具体包括财政对社会保险基金的补助和财政对基本养老保险基金的补助。同时，财政供养人员的住房公积金也属于工资性支出的一部分。第二，保运转支出一般包括行政事业单位的商品服务支出（公用经费）和工资福利支出（人员经费）。在扣除保工资支出后，保运转支出包括行政运行、一般行政管理事务、机关服务、机构运行，以及公共安全支出中属于“三保”支出的事项。第三，保基本民生支出包括社会救济、最低生活保障、基础性的社会保障、义务教育、基础性的公共卫生和基础性的住房保障等方面的支出。

具体变量定义与描述性统计如表4所示。

表4 变量定义与描述性统计

变量	定义	均值	标准差	样本
基层人均“三保”支出	县级当年人均“三保”支出（万元/人）	0.326	0.385	6388
基层人均保基本民生支出	县级当年人均保基本民生支出（万元/人）	0.215	0.229	6388
基层人均保工资支出	县级当年人均保工资支出（万元/人）	0.018	0.032	6388
基层人均保运转支出	县级当年人均保运转支出（万元/人）	0.094	0.179	6388
县级人均财政科技投入	县级当年财政科技投入与常住人口数的比值（万元/人）	0.081	1.177	4138
县级人均财政金融投入	县级当年财政金融投入与常住人口数的比值（万元/人）	0.019	0.104	3819
县级人均财政产业投入	县级当年人均财政产业投入与常住人口数的比值（万元/人）	0.363	10.173	3067
县级人均GDP	县级当年人均GDP（万元/人）	4.168	3.475	4421
地级市经济增长目标	地级市当年经济增长目标（%）	8.021	1.413	6145
县级人均财政支出	县级当年人均财政支出（万元/人）	0.931	0.759	5484
省委书记年龄	省委书记当年的年龄（周岁）	64.462	2.535	6269

表4 (续)

省委书记任期	省委书记任现职年限(年)	2.523	1.784	6269
市委书记年龄	地级市委书记当年的年龄(周岁)	54.291	2.869	6235
市委书记任期	地级市委书记任现职年限(年)	2.319	1.477	6254
地级市上年人均GDP	地级市上年人均GDP(万元/人)	5.888	3.373	5618
地级市上年GDP增长率	地级市上年GDP较前一年的增长率(%)	7.141	2.298	5618
地级市第二产业GDP占比	地级市当年第二产业增加值占GDP的比重(%)	43.479	8.812	5618
地级市第三产业GDP占比	地级市当年第三产业增加值占GDP的比重(%)	45.439	8.763	5618
县域面积	县域总面积(千平方千米)	2.993	8.415	6115
县域城镇人口占比	县域当年城镇人口占常住人口的比例(%)	54.325	30.154	6059
县域年降雨量	县域当年降雨量(千毫米)	2.427	3.425	6059
县级上年GDP增长率	县级上年GDP较前一年的增长率(%)	6.699	11.807	6010
省级CPI	各省份当年消费者价格指数(%)	101.771	0.401	6388

#### 四、实证结果分析

##### (一) 关于经济增长目标形成及其内生性的讨论

党的十一届三中全会以后,党的工作重心转移到经济建设上,历年政府工作报告基本上都会提出明确的经济增长目标。与此同时,历次国民经济和社会发展规划也会预期性地设定GDP年均增速指标。那么,中央政府提出经济增长目标的依据是什么呢?一方面,国务院在每年年底会成立专门的政府工作报告起草组,并邀请相关部门的专家学者参加。起草组通过学习中央精神,明确总理的要求,然后开展调查,听取各方面意见,形成报告初稿。另一方面,经济增长目标设定主要考虑国内外形势、近年经济增长状况,以及经济目标在引导预期、提振信心等方面的内容<sup>①</sup>。报告形成后,还需要经过国务院常务会议和中共中央政治局常委会讨论,此后还需要经过国务院全体会议讨论并征求各省(区、市)和中央党政军群各部门意见。在最终报告递交全国人大接受代表审议后,国务院将召开常务会议,通过重点任务逐项分解,明确责任单位和时限。

中国下一年度的经济安排主要由12月份召开的中央经济工作会议决定<sup>②</sup>。该会议由中共中央政治局组织召开,属于最高级别的经济工作会议,也是判断当下经济形势和定调第二年宏观经济政策最权威的风向标。参会人员主要包括中央政治局常委、委员以及各省(区、市)党政主要领导等。由于党委会议不受政务公开规定的约束,重要经济指标并未对社会公开。这表明,各省、自治区、直辖市党政主要领导在中央经济工作会议上实际上已经确定了第二年的经济增长目标。类似地,省级层面的经济增长目标也是由各省、自治区、直辖市党委决定的,政府工作报告是具体的执行与细化。地级市层面的经济增长

<sup>①</sup>资料来源:《2022年5.5%左右经济增速目标怎么看?能实现吗?》, [http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/09/content\\_5678042.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/09/content_5678042.htm)。

<sup>②</sup>资料来源:《中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》, [https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202312/content\\_6919834.htm](https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202312/content_6919834.htm)。

目标也是在省委常委会会议阶段，由省级党政主要领导和地级市党政主要领导等决定的。

问题是，经济增长目标设定到底是上级精神占主导，还是省级或地级市量力而行占主导。如果是前者，那么经济增长目标设定就是外生政策冲击；如果是后者，那么经济增长目标设定就是内生变量。显然，经济增长目标设定是同时受两种力量影响的，中央决策层既根据当前形势定夺，又不得不考虑各地区的实际情况。由此，影响经济增长目标形成的因素可归纳如下。第一，国内外形势和经济发展趋势。某些国际突发事件、经济运行周期等因素，以及中央第二年的政策目标，都会影响中央决策层对经济增长目标的设定。显然，这些因素具有全国性影响，也会使得政策制定具有外生冲击特征。第二，地方经济发展情况。一方面，各地区往年的经济增长率会影响当年经济增长目标的设定。这不仅是经济惯性使然，也可能涉及产业结构转型带来的经济增速调整。另一方面，某些地区受到国家政策的影响。例如，海南自贸区的建立使得海南省在政策优惠、基础设施建设等方面出现政策利好，从而造成这些地区经济增长目标设定会更高。第三，地区经济排名和晋升竞争。除了要锚定上级政府的经济增长目标，辖区内各地方政府的 GDP 排名竞争也是影响经济增长目标设定的重要因素。这不仅涉及“面子”问题，也体现了地方官员的政绩。此外，官员晋升激励也可能促使地方政府设定更高的经济增长目标，以给上级领导留下好的印象，为日后晋升奠定基础。

为验证上述因素到底会不会影响经济增长目标设定，表 5 利用 2016—2018 年数据分析地级市经济增长目标的影响因素<sup>①</sup>。估计结果显示，市委书记的年龄和任期对地级市经济增长目标无显著影响。这表明，市委书记的晋升激励并不决定地级市经济增长目标。与之不同的是，省委书记的晋升激励会显著影响地级市经济增长目标的设定。实际上，在中央经济工作会议召开阶段，主要是省委书记向中央政治局汇报第二年的经济增长目标。这意味着省委书记是连通中央和地方的关键环节，既需要保证经济增速来提升自己晋升的可能性，又可以向下压任务。相反，市委书记无法决定经济增长目标的设定。此外，地级市往年的经济增长率和当年的产业结构也会影响其经济增长目标设定。由此表明，经济增长目标的设定不仅有来自上级政府的压力，也会受到本地实际经济发展状况的影响。上述证据表明，经济增长目标设定既与官员晋升激励有关，也与地区往年的经济增长状况和当年的产业结构有关。当然，国内外经济形势和中央有关精神也会影响经济增长目标，但这些对于地方经济一般具有外生冲击特征。此外，官员晋升激励、地区往年的经济增长状况以及当年的产业结构对地区未来经济增长均存在一定程度的影响。前者会激励地方政府将更多的财政资源用于经济发展，以增加考核评分（上级领导的印象分）；后者则由于经济惯性的影响，呈现前后两年经济增速趋同的情况。为此，一方面，本文将控制双向固定效应，以消除经济增长目标和经济增长率的年际惯性，以及缓解部分地区特征变量遗漏所造成的内生性问题。另一方面，本文将同时影响地区经济增长目标设定和经济增长率的因素引入模型进行估计，以消除官员晋升激励和本地经济特征所造成的影响。

<sup>①</sup>利用 2016—2018 年数据是为了与本文实证分析所用数据的时间段保持一致。

表 5 地级市经济增长目标设定的影响因素分析

变量	地级市经济增长目标					
	(1)		(2)		(3)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
市委书记年龄/10	2.659	4.081	6.548	3.656	1.334	2.604
市委书记年龄平方/100	-0.251	0.382	-0.333	0.342	-0.128	0.242
市委书记任期	0.014	0.027	0.012	0.024	0.018	0.018
省委书记年龄/10			-32.241***	5.645	-19.308***	4.765
省委书记年龄平方/100			2.678***	0.471	1.593***	4.765
省委书记任期			-0.029	0.021	-0.034***	0.017
地级市上年人均 GDP					0.135**	0.060
地级市上年 GDP 增长率					0.165***	0.021
地级市当年第二产业 GDP 占比					-0.052	0.033
地级市当年第三产业 GDP 占比					-0.094**	0.039
常数项	0.664	10.893	95.212***	18.207	67.298***	14.990
观测值	918		918		836	
R <sup>2</sup>	0.029		0.039		0.249	

注：①\*\*\*和\*\*分别表示 1%和 5%的显著性水平；②表中的标准误为稳健标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制。

(二) 经济增长目标对基层“三保”支出的影响

表 6 汇报了 (1) 式模型的估计结果，即地级市经济增长目标对基层“三保”支出的影响。(1) 列报告的仅控制地区固定效应和时间固定效应的估计结果显示，地级市经济增长目标的估计系数为 -0.086，并通过了显著性水平为 1%的统计检验。(2) ~ (4) 列在控制不同变量的情况下，与 (1) 列的估计结果基本保持一致。这表明，地级市经济增长目标越高，基层“三保”支出越少。

表 6 地级市经济增长目标对基层“三保”支出的影响

变量	基层人均“三保”支出对数							
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
地级市经济增长目标对数	-0.086***	0.023	-0.087***	0.023	-0.084***	0.025	-0.072***	0.027
省委书记年龄/10			-0.667*	0.380	-0.696*	0.382	-0.461	0.388
省委书记年龄平方/100			0.056*	0.031	0.059*	0.032	0.039	0.032
省委书记任期对数			-0.004	0.005	-0.005	0.005	-0.005	0.005
市委书记年龄/10			-1.015***	0.313	-0.893**	0.353	-0.860**	0.346
市委书记年龄平方/100			0.096***	0.030	0.085**	0.033	0.081**	0.033
市委书记任期对数			0.000	0.008	-0.001	0.007	-0.000	0.007
地级市上年人均 GDP 对数					0.032***	0.011	0.016	0.012
地级市上年 GDP 增长率对数					0.001	0.009	0.003	0.009

表 6 (续)

地级市第二产业 GDP 占比对数				-0.149***	0.036	-0.085**	0.038	
地级市第三产业 GDP 占比对数				-0.089**	0.040	-0.028	0.043	
县域面积对数						0.082***	0.014	
县域城镇人口占比对数						0.120**	0.051	
县域年降雨量对数						-0.003	0.006	
县级上年经济增长率对数						-0.003	0.005	
省级 CPI 对数						3.119**	1.409	
常数项	0.516***	0.055	5.178***	1.370	5.428***	1.490	-10.297	6.775
观测值	5935		5817		5254		5132	
R <sup>2</sup>	0.046		0.051		0.041		0.056	

注：①\*\*\*、\*\*和\*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②表中的标准误为稳健标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制；④对各变量取自然对数是为了在面板数据回归中捕捉经济变量的增长率变化；⑤对省委书记和市委书记的年龄及其平方项未进行取自然对数处理，原因是如果对其取自然对数，会造成完全共线性。

上述发现与理论部分的推测一致。实际上，基层“三保”难以保障的原因在于基层政府没有将“三保”支出置于优先顺序，关键原因可能在于经济增长目标设定使得地方政府将更多的财政资源用于经济发展而非民生保障。笔者利用财政部数据的计算结果显示，2020 年地方财政一般公共预算支出中“三保”支出比例为 47.44%，较 2019 年的 47.56%略有下降。这表明，从整个地方政府层面来看，财政资源也被更多地用于“三保”之外的领域<sup>①</sup>。

### (三) 经济增长目标对基层“三保”支出结构的影响

表 7 汇报了经济增长目标影响基层“三保”支出结构的模型估计结果。结果显示，地级市经济增长目标对保基本民生、保工资和保运转支出的影响系数分别为-0.314、-0.096 和-0.207，均通过显著性水平为 1%的统计检验。这表明，地级市经济增长目标越高，基层人均保工资、保运转和保基本民生支出越少。同时，地级市经济增长目标的提高对基层人均保基本民生支出的抑制作用强于对人均保工资、保运转支出的抑制作用。这说明，对于“三保”支出内部结构，地方政府也存在特殊偏好。

表 7 经济增长目标对基层“三保”支出结构的影响

变量	(1)		(2)		(3)	
	基层人均保基本民生支出对数		基层人均保工资支出对数		基层人均保运转支出对数	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
地级市经济增长目标对数	-0.314***	0.105	-0.096***	0.034	-0.207***	0.063
常数项	-53.176**	21.365	-17.778***	5.989	-32.766**	13.157

<sup>①</sup>限于篇幅，其余控制变量的影响说明略，下同。

表 7 (续)

观测值	5132	5132	5132
R <sup>2</sup>	0.101	0.165	0.074

注：①\*\*\*和\*\*分别表示 1%和 5%的显著性水平；②表中的标准误为稳健标准误；③控制变量同表 6，估计结果省略；④地区固定效应和年份固定效应均已控制。

袁飞等（2008）发现，在中国财政集权过程中，转移支付导致财政供养人口快速膨胀。陈锡文（2002）甚至认为，部分地区成为典型的吃饭财政，地方财力仅能够勉强支付，甚至无法保证财政供养人口的基本工资，更不要谈提供有效的公共服务。这说明，基层财政确实更偏好于优先保障工资和运转支出，而非基本民生支出。总体而言，经济增长目标的过高设定会使得保工资、保运转和保基本民生等非生产性支出被压缩。正如理论框架部分所提到的，对于地方官员，无论是出于经济利益，还是出于政治诉求，完成预定的经济增长目标都是基本前提。但在压缩分配性支出过程中，保基本民生支出被缩减的幅度最大。

## 五、机制检验

### （一）机制检验 1：经济增长目标对科技、金融与产业发展投入的影响

表 8 汇报了（2）式模型的估计结果，即经济增长目标对县级人均财政科技投入、人均财政金融投入与人均财政产业投入的影响。估计结果显示，地级市经济增长目标对县级人均财政科技投入、人均财政金融投入和人均财政产业投入影响系数分别为 0.631、0.499 和 0.512，且均通过了至少 10%显著性水平的统计检验。这说明，为了完成预定的经济增长目标，基层政府确实在“层层加码”的压力下将更多财政资金投入科技、金融和产业发展之中，以推动经济增长。

表 8 机制检验 1：经济增长目标对科技、金融与产业发展投入的影响

变量	县级人均财政科技投入对数		县级人均财政金融投入对数		县级人均财政产业投入对数	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
地级市经济增长目标对数	0.631***	0.189	0.499*	0.278	0.512**	0.271
常数项	13.224	35.493	-164.712***	58.872	-197.482**	79.807
观测值	3298		3038		2316	
R <sup>2</sup>	0.380		0.118		0.107	

注：①\*\*\*、\*\*和\*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②表中的标准误为稳健标准误；③控制变量同表 6，估计结果省略；④地区固定效应和年份固定效应均已控制。

正如前文所言，科技是第一生产力，也是刺激经济增长的重要力量。一方面，金融是产业发展的重要资本来源；另一方面，推动金融扩张也是地方政府在短期内提高 GDP 的重要策略选择（纪志宏等，2014）。另外，经济增长目标的设定会使得产业发展中的财政资金投入很高。这是因为，县级政府往往较难通过科技和金融来发展经济，尤其对于中西部地区更是如此。在这种情况下，只有通过发展制造业、建筑业，并助力中小企业发展才可能活跃本地市场，加快经济增长。由此伴随的一个可能后果是难以消除的产能过剩（刘淑琳等，2022）。

(二) 机制检验 2：经济增长目标、财政支出与经济增长

表 9 进一步汇报了 (3) 式模型的估计结果, 即通过引入地级市经济增长目标和县级人均财政支出交互项, 以识别经济增长目标设定是否增强财政支出对经济增长的促进作用。从逻辑上说, 如果经济增长目标的提高促使地方政府加大对科技、金融和产业发展的财政投入, 那么地方经济的增长率也会相应增加。表 9 (1) 列的估计结果显示, 在仅控制地区固定效应和时间固定效应时, 地级市经济增长目标与县级人均财政支出交互项的估计系数为 0.470, 且通过显著性水平为 1% 的统计检验。这说明, 经济增长目标越高, 基层财政支出对经济增长的贡献率越大, 这与前文对表 8 分析的逻辑一致。(2)~(4) 列的估计结果与 (1) 列的结果基本一致。

表 9 机制检验 2：经济增长目标、财政支出与经济增长

变量	县级人均 GDP 对数							
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
地级市经济增长目标对数	-0.003	0.028	-0.010	0.029	0.031	0.029	0.068**	0.027
县级人均财政支出对数	0.289***	0.044	0.286***	0.044	0.251***	0.044	0.079***	0.019
地级市经济增长目标对数×县级人均财政支出对数	0.470***	0.116	0.459***	0.114	0.510***	0.179	0.404***	0.119
常数项	1.392***	0.017	3.709***	1.282	-1.401***	1.326	-6.842*	3.857
观测值	4189		4085		3574		3555	
R <sup>2</sup>	0.186		0.193		0.600		0.731	

注: ①\*\*\*、\*\*和\*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平; ②表中的标准误为稳健标准误; ③(1) 列未纳入控制变量, (2) 列在 (1) 列的基础上纳入省委书记年龄/10、省委书记年龄平方/100、省委书记任期对数、市委书记年龄/10、市委书记年龄平方/100、市委书记任期对数; ④(3) 列在 (2) 列的基础上纳入地级市上年人均 GDP 对数、地级市上年 GDP 增长率对数、地级市第二产业 GDP 占比对数、地级市第三产业 GDP 占比对数; ⑤(4) 列在 (3) 列的基础上纳入县域面积对数、县域城镇人口占比对数、县域年降雨量对数、县级上年经济增长率对数、省级 CPI 对数; ⑥地区固定效应和年份固定效应均已控制; ⑦交互项中的变量已进行中心化处理。

陈邱惠和徐现祥 (2021) 的研究就表明, 经济增长目标的提高会显著扩张政府支出规模。实际上, 经济增长与产业政策以及政府干预紧密相关 (Peters and Dutschke, 2014)。相关研究显示, 实施产业政策在一定程度上有利于优化行业资源重置效率 (宋凌云和王贤彬, 2013)、激活企业创新活力 (余明桂等, 2016)、促进地区产业结构合理化。甚至于说, 在资源总量一定的条件下, 选择部分产业进行鼓励, 对于促进工业发展、实现经济赶超是具有合理性的 (张莉等, 2019)。显然, 在经济增长目标的压力下, 基层政府不得不把更多的财政资金投入经济发展, 以完成预定的经济目标并应对考核。周黎安等 (2015) 甚至发现, 地方政府一般都能够完成预定的经济增长目标。

## 六、进一步分析与异质性分析

### （一）进一步分析 1：县级官员政治激励能解释基层政府财政支出吗？

本文在理论框架部分指出，官员晋升激励在 GDP 被作为明确的晋升或考核指标时，其效力会更为明显。换言之，在经济增长目标成为硬约束的情况下，如果官员晋升压力增大，他们可能会将更多的资源投入经济建设。参考吕冰洋和陈怡心（2022）的做法，本文采用同一地级市内其他县（市、区）上一年度经济增长率的均值作为县级官员的政治激励。本文引入县级官员政治激励与地级市经济增长目标的交互项，并考察该交互项对县级人均 GDP 和基层“三保”支出的影响。估计结果显示，县级官员政治激励与地级市经济增长目标的交互项对县级人均 GDP 和基层“三保”支出分别存在显著的正向和负向影响<sup>①</sup>。这表明，当经济增长目标设定之后，县级官员的政治激励会促使他们大力发展经济，并减少“三保”支出。这不难理解，即使上级政府不将 GDP 作为晋升考核的标准，但只要经济增长目标存在，那么不完成预定目标就会给上级领导留下不好的印象，这无疑将影响县级官员的晋升概率。

### （二）进一步分析 2：经济增长目标、上年经济增长率对基层“三保”支出的影响

一般而言，上级政府在对下级政府下达经济增长指标时会考虑其上年的经济增长率。此时，那些在上一年度经济增长率越高的地区，其经济增长压力越大，也就越有可能把增长任务压在基层政府头上。如此一来，经济增长压力过大会迫使基层政府将更多的财政资源投入经济建设，从而不得不压缩“三保”支出。为验证该推断，本文引入地级市经济增长目标和地级市上年 GDP 增长率的交互项，并检验其对基层人均“三保”支出的影响。估计结果显示，地级市经济增长目标和地级市上年 GDP 增长率的交互项均显著负向影响基层人均“三保”支出<sup>②</sup>。这说明，上年 GDP 增长率越高的地区，经济增长目标的提高越可能减少基层政府的“三保”支出。实际上，基层政府除了要与本地区其他县（市、区）的经济发展状况做比较，还需要与自身往年的经济发展情况做比较。尤其是对于地方政府而言，本届政府往往会着力超越上届政府任期内的经济发展水平。这可能造成的后果是，基层政府会将经济增长目标定得过高，并最终诱发保基本民生支出和基本公共服务供给的下降。

### （三）异质性分析

本文进一步分析经济增长目标影响基层“三保”支出的情景依赖特征。第一，本文考察不同区域发展政策对经济增长目标的作用。实际上，以推动基本公共服务均等化为主要目标和以发挥产业集群优势为主要目标的区域发展政策对基层“三保”支出的影响存在显著差异。本文选择精准扶贫政策、乡村振兴重点帮扶县政策和区域性城市群建设政策<sup>③</sup>，并考察它们与地级市经济增长目标的交互项对

<sup>①</sup>具体信息可登录《中国农村经济》网站查看附录中的附表 1。

<sup>②</sup>具体信息可登录《中国农村经济》网站查看附录中的附表 2。

<sup>③</sup>精准扶贫政策的赋值方式为：如果区县在 2016—2018 年属于国家级贫困县，赋值为 1，否则为 0；如果区县脱贫摘帽，其赋值将由 1 转为 0。乡村振兴重点帮扶县政策的赋值方式为：如果区县属于国家乡村振兴重点帮扶县，赋值为 1，否则为 0。区域性建设政策的赋值方式为：如果区县处于区域性城市群内，赋值为 1，否则为 0。

基层人均“三保”支出的影响。估计结果显示，精准扶贫政策和乡村振兴重点帮扶县政策降低了地级市经济增长目标提高对基层人均“三保”支出的抑制作用<sup>①</sup>。相反，对于处于城市群中的县（市、区），地级市经济增长目标的提高并未影响其人均“三保”支出，但城市群建设政策对基层“三保”支出存在独立的显著负向影响，这是由该政策以推动产业集群和经济高质量发展为目标所导致的。

第二，本文考察当前纾困基层财政的主要政策——财政转移支付和落实财政资金直达机制对基层人均“三保”支出的影响。县级财政转移支付、省级一般性转移支付资金截留与地级市经济增长目标的交互项对基层人均“三保”支出影响的估计结果显示<sup>②</sup>：财政转移支付增加在一定程度上可缓解经济增长目标设定对基层人均“三保”支出的不利影响；落实财政资金直达机制，减少省级一般性转移支付的截留资金，在一定程度上也可缓解经济增长目标对基层人均“三保”支出的不利影响。

## 七、结论与政策启示

本文利用 2016—2018 年中国地方政府财政预决算数据库数据，考察了经济增长目标对基层“三保”支出的影响及其内在机制。本文研究发现，经济增长目标设定是基层“三保”支出不足的重要诱因。从支出结构上看，地级市经济增长目标的提高对基层人均保基本民生支出的抑制作用强于对人均保工资和保运转支出的抑制作用。机制检验表明，地级市经济增长目标的提高增加了基层政府对科技、金融与产业发展的投入，并反映为县级人均 GDP 的提高。本文还发现：随着经济增长目标的提高，官员政治激励对经济增长的促进作用和对基层人均“三保”支出的抑制作用均被强化；对于前期经济增速越快的地区，地级市经济增长目标的提高对基层人均“三保”支出的抑制性越强。

基层“三保”支出属于分配性支出，对于保障社会福利具有重要作用。但由于基层政府受到财政分权和经济增长目标的双重约束，基层政府必须在财权上移、支出责任下移的情况下完成预定经济增长目标。这实际上形成了一种悖论，上级政府既希望基层政府能够坚持“三保”支出的优先顺序，又设定硬性经济增长目标，使得基层政府不得不把大量财政资源投入经济发展。虽然 2013 年相继发布的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，要改变“唯 GDP 论英雄”，但只要经济增长目标设定仍然存在，下级政府就不得不锚定上级政府的经济增长目标。其中既涉及上级政府对下级政府的考核，又涉及基层官员可能存在的在经济建设中谋求个人经济利益。但无论怎么说，经济增长目标管理和“层层加码”的格局已经成为基层“三保”保障的重要阻碍。在接下来的政策改革中，必须改变“唯 GDP 论英雄”的绩效评估方式，否则基本民生支出和基本公共服务供给就难以有效保证。另一种可行的思路是，将基本公共服务中重要的财政事权与支出责任上移，由省级政府统一供给和协调，或许可以缓解目前基层政府面临的两难困境。这也是国务院办公厅在 2022 年印发的《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》中提到的重要内容之一。

<sup>①</sup>具体信息可登录《中国农村经济》网站查看附录中的附表 3。

<sup>②</sup>具体信息可登录《中国农村经济》网站查看附录中的附表 3。

参考文献

- 1.陈邱惠、徐现祥, 2021:《全球视野下的稳增长——第二次世界大战以来的增长目标与政府支出》,《经济学(季刊)》第2期,第405-426页。
- 2.陈锡文, 2002:《中国县乡财政与农民增收问题研究》,太原:山西经济出版社,第176-183页。
- 3.傅勇、张晏, 2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期,第4-12页、第22页。
- 4.胡深、吕冰洋, 2019:《经济增长目标与土地出让》,《财政研究》第7期,第46-59页。
- 5.黄亮雄、王贤彬、刘淑琳, 2021:《经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据》,《世界经济》第6期,第97-122页。
- 6.纪志宏、周黎安、王鹏、赵鹰妍, 2014:《地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据》,《金融研究》第1期,第1-15页。
- 7.黎文靖、郑曼妮, 2016:《实质性创新还是策略性创新?——宏观产业政策对微观企业创新的影响》,《经济研究》第4期,第60-73页。
- 8.李甘顺, 2021:《县级财政兜牢“三保”底线存在的问题及对策——以江西省兴国县为例》,《预算管理与会计》第6期,第68-71页。
- 9.李坤、刘永慧, 2023:《后疫情时代如何更好兜牢基层“三保”底线》,《新理财(政府理财)》第4期,第70-72页。
- 10.李茫茫、王红建、严楷, 2021:《经济增长目标压力与企业研发创新的挤出效应——基于多重考核目标的实证研究》,《南开管理评论》第1期,第17-26页、第32页。
- 11.李书娟、徐现祥, 2021:《目标引领增长》,《经济学(季刊)》第5期,第1571-1590页。
- 12.刘若鸿、邓晓兰、鄢伟波、许晏君, 2021:《经济增长目标与地方政府财务支持策略——来自地方融资平台的证据》,《经济科学》第6期,第21-37页。
- 13.刘淑琳、王贤彬、黄亮雄, 2019:《经济增长目标驱动投资吗?——基于2001-2016年地级市样本的理论分析与实证检验》,《金融研究》第8期,第1-19页。
- 14.刘淑琳、王贤彬、黄亮雄, 2022:《高经济增长目标导致产能过剩了吗——基于地级市四位数行业的理论分析与实证检验》,《中国经济问题》第1期,第168-185页。
- 15.吕冰洋、陈怡心, 2022:《财政激励制与晋升锦标赛:增长动力的制度之辩》,《财贸经济》第6期,第25-47页。
- 16.毛捷、刘潘、吕冰洋, 2019:《地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角》,《中国社会科学》第9期,第45-67页、第205页。
- 17.平新乔、白洁, 2006:《中国财政分权与地方公共品的供给》,《财贸经济》第2期,第49-55页、第97页。
- 18.石英华, 2021:《兜牢兜实基层“三保”底线 稳住经济社会“压舱石”》,《中国财政》第17期,第1页。
- 19.宋丽颖、汪冲、王淑杰、刘楠楠、袁铁芽、阮静, 2020:《兜牢“三保”底线,财政如何发力?》,《财政监督》第15期,第38-50页。
- 20.宋凌云、王贤彬, 2013:《重点产业政策、资源重置与产业生产率》,《管理世界》第12期,第63-77页。

- 21.宋小宁、陈斌、梁若冰, 2012: 《一般性转移支付: 能否促进基本公共服务供给? 》, 《数量经济技术经济研究》第7期, 第33-43页、第133页。
- 22.谭之博、周黎安, 2015: 《官员任期与信贷和投资周期》, 《金融研究》第6期, 第80-93页。
- 23.唐丹丹、阮伟华, 2019: 《政府补贴提高了企业出口产品质量吗——基于地区制度条件下的分析》, 《国际贸易探索》第6期, 第49-66页。
- 24.王春燕, 2021: 《汉中强化库款保障, 兜牢县区“三保”底线》, 《西部财会》第3期, 第54页。
- 25.王贤彬、刘淑琳、黄亮雄, 2021: 《经济增长压力与地区创新——来自经济增长目标设定的经验证据》, 《经济学(季刊)》第4期, 第1147-1166页。
- 26.王振宇、司亚伟、成丹, 2020: 《基层财政“三保”压力: 历史演进、现实症结与长效机制构建》, 《财政研究》第8期, 第23-39页。
- 27.徐现祥、刘毓芸, 2017: 《经济增长目标管理》, 《经济研究》第7期, 第18-33页。
- 28.杨进、龚小芸、化妆婷, 2021: 《地方人大预算监督法制化的效应研究: 基于省级预算审查监督条例立法的证据》, 《中国行政管理》第9期, 第118-128页。
- 29.尹恒、朱虹, 2011: 《县级财政生产性支出偏向研究》, 《中国社会科学》第1期, 第88-101页、第22页。
- 30.余明桂、范蕊、钟慧洁, 2016: 《中国产业政策与企业技术创新》, 《中国工业经济》第12期, 第5-22页。
- 31.袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴, 2008: 《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》, 《经济研究》第5期, 第70-80页。
- 32.张莉、魏鹤舫、欧德赞, 2019: 《以地融资、地方债务与杠杆——地方融资平台的土地抵押分析》, 《金融研究》第3期, 第92-110页。
- 33.赵长宝, 2020: 《如何进一步加强贫困地区财政“三保”工作》, 《审计月刊》第5期, 第49-51页。
- 34.周黎安, 2007: 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期, 第36-50页。
- 35.周黎安、刘冲、厉行、翁翕, 2015: 《“层层加码”与官员激励》, 《世界经济文汇》第1期, 第1-15页。
- 36.Aghion, P., J. Cai, and M. Dewatripont, 2015, “Industrial Policy and Competition”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(1): 1-32
- 37.Aghion, P., P. Askenazy, N. Berman, G. Clette, and L. Eymard, 2012, “Credit Constraints and the Cyclicalities of R&D Investment: Evidence from France”, *Journal of the European Economic Association*, 10(5): 1001-1024.
- 38.Chen, T., and K. S. Kung, 2016, “Do Land Revenue Windfalls Create a Political Resource Curse? Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, Vol.123: 86-106.
- 39.de Figueiredo, R. J., and B. R. Weingast, 2005, “Self-Enforcing Federalism”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 21(1): 103-135.
- 40.Landry, P. F., X. Li, and H. Duan, 2018, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection Along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 51(8): 1074-1105.
- 41.Pearl, J., 2009, *Causality*, Cambridge: Cambridge University Press, 11-20.

42.Peters, A., and E. Dutschke, 2014, “How do Consumers Perceive Electric Vehicles? A Comparison of German Consumer Groups”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 16(3): 359-377.

43.Qian, Y., and B. Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.

44.Qian, Y., and G. Roland, 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 88(5): 1143-1162.

(作者单位: <sup>1</sup>南京农业大学经济管理学院;

<sup>2</sup>南京农业大学金善宝农业现代化发展研究院;

<sup>3</sup>西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心)

(责任编辑: 黄 易)

## The Effects of Setting Economic Growth Target on the Grassroots “Three Guarantees”

QIU Tongwei JIANG Tao

**Abstract:** This paper uses the 2016-2018 local government financial budget and final accounts database to analyze the expenditure of the “three guarantees” at the grassroots level under the hard constraint of economic growth target. The results show that setting economic growth target is an important cause of insufficient expenditure of the “three guarantees” at the grassroots level. From the perspective of expenditure structure, the improvement of prefectural targeted level of economic growth has a stronger inhibitory effect on the expenditure of basic livelihood guarantee of the grassroots level than the wage guarantee and operation guarantee. The mechanism analysis shows that the improvement of prefectural targeted level of economic growth increases the investment of grassroots governments in science and technology, finance, and industrial development, which is reflected in the raised per capita GDP at the county level. We also finds that with the increasing targeted level of economic growth, the promoting effect of official promotion incentives on economic growth and the inhibitory effect on grassroots “three guarantees” expenditure are both strengthened; For the regions with faster economic growth in the early stage, the improvement of the prefectural targeted level of economic growth leads to a stronger inhibition on their “three guarantees” expenditures. This paper aims to explain that the insufficient expenditure of the “three guarantees” at the grassroots level, to some extent, stems from the setting of economic growth target and the anchoring of local fiscal expenditure preference induced by “layer by layer overweight”. Changing the performance evaluation method that only focuses GDP is still an important part of deepening reform.

**Keywords:** Grassroots “Three Guarantees”; Economic Growth Target; Fiscal Expenditure Preference