

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*

摘 要: 本文基于转移支付提前下达改革,研究了预算不确定性对年底突击花钱的影响。研究发现,转移支付提前下达改革有效遏制了地方政府年底突击花钱现象,该效应在专项转移支付依赖度更高地区的政策效果更大。作用机制在于改革降低了预算不确定性,提高了预算编制的前瞻性,使得地方政府得以提早安排支出进度。进一步分析发现,年底突击花钱的减少有效提高了财政资金使用的合规性。

关键词: 预算不确定性;年底突击花钱;转移支付提前下达

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2025.05.04

一、引 言

党的十八届三中全会提出,财政是国家治理的基础和重要支柱。预算作为财政管理的核心,通过财政资金收支安排深刻影响资源配置、收入分配及宏观经济治理,在国家治理中发挥着重要作用。简言之,一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力(王绍光和马骏,2008),为此,党的二十届三中全会提出要健全预算制度,明确了进一步深化财税体制改革的方向。在预算管理过程中仍然存在许多亟须解决的难题,其中之一就是年底突击花钱(Ma and Yu, 2012),它指的是政府财政年度结束时的支出占比畸高。这是全球各国都面临的一个棘手的难题,针对加拿大(Hurley et al., 2014)、美国(Liebman and Mahoney, 2017)、奥地利(Korac et al., 2019)、英国(Baumann, 2019)的实证研究都发现了这一现象。由于大量财政资金堆积在年底一次性支出,这往往带来财政支出绩效的下降(Liebman and Mahoney, 2017; 欧阳洁等, 2024),同时也制约了财政政策发挥逆周期调节效应(Ma and Yu, 2012)。

中国的年底突击花钱现象也非常严重,图 1(a)描绘了 2005—2024 年中国全国月度财政支出规模,可以看到大量的财政支出在每年的 12 月支出,该月支出占全年支出的比

* 张静堃,中南财经政法大学会计学院、中南财经政法大学道扬会计高级研究院;范子英,上海财经大学财税投资学院。通信作者及地址:范子英,上海市国定路 777 号上海财经大学财税投资学院,200433;电话:021-65908957;E-mail:ivannj@163.com。本文得到国家自然科学基金重点项目(72533006)、国家自然科学基金青年项目(72503131)和上海财经大学创新团队支持计划的资助。作者感谢匿名审稿人的宝贵意见,本文曾在中国人民大学应用经济学院及第九届香樟经济学年会、第 6 期香樟经济学 Seminar(西安)、第九届中青年财政学者论坛等学术会议上汇报过,感谢与会者对本文的精彩点评。当然,文责自负。

例均值为 17.7%，远超过合理范围，其中 2008 年的年底突击花钱比例甚至高达 26.8%。在财政政策加力提效的背景下，治理财政年底突击花钱现象对于严肃财经纪律、提高支出效率具有积极意义。相关定性研究指出财政超收收入管理不规范、财政年度与人代会会期错配、预算编制精度不高、增量预算管理模式下、人大监督力度不够是造成中国年底突击花钱的主要成因(Ma and Yu, 2012; 李燕, 2012; 马蔡琛, 2014)，少数实证研究检验了项目支出占比较高、国库暂付款比重过大等因素的影响(汪德华和李琼, 2018; 王振宇等, 2020)。这些研究都是从国家财政制度的角度进行研究，掩盖了中央财政和地方财政的系统差异，从图 1(b)可以看出，中国突击花钱的主体是地方财政，这反映了财政体制是影响突击花钱的重要原因。美国的年底突击花钱也非常严重，但与中国不同的是，美国的突击花钱集中于联邦财政，这种差异与中美财政体制差异直接相关。分税制改革造成中国的财力不断趋于集中，支出则逐渐下移，中央政府不得不通过转移支付弥补地方的财力缺口。以 2019 年为例，中央对地方转移支付占中央一般公共预算支出的 67.9%，占地方一般公共预算支出的 36.5%；相比之下，当年美国联邦政府转移支付仅占联邦支出的 12.7%，仅占州和地方支出的 20.7%。

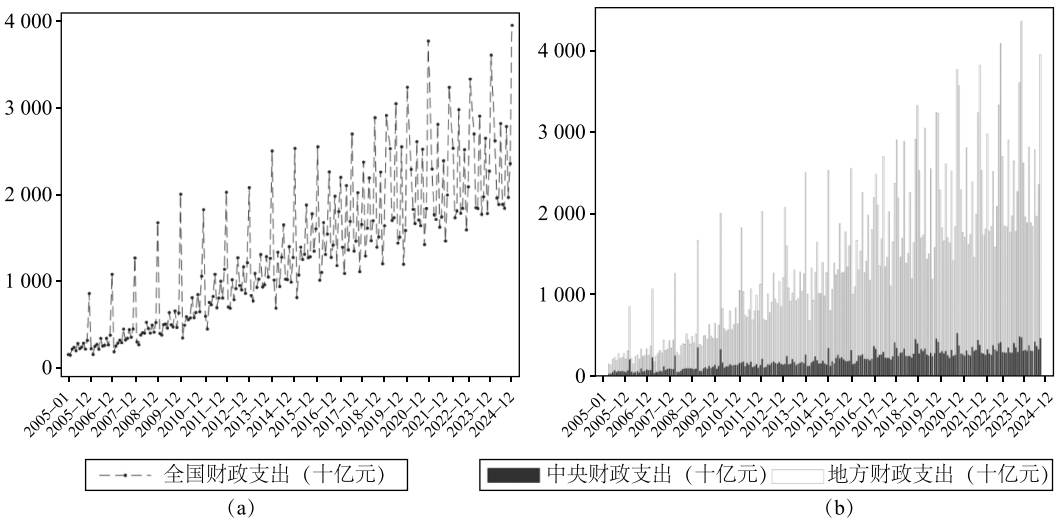


图 1 月度财政支出规模

注：根据 CEIC 数据库提供的月度财政支出数据绘制，该数据库数据源于财政部相关报表。

中国地方政府的财政收入高度依赖上级转移支付，既有研究发现转移支付资金带来了严重的预算不确定性(budget uncertainty)，造成了预算编制质量的下降。受制于全国人大审批流程的滞后性及转移支付项目分类繁杂、分配规则透明度不足等制度特征，地方政府年初编制预算时对转移支付规模缺乏可靠预期，从而产生了预算不确定性问题(马骏和侯一麟, 2005; 李沼和侯一麟, 2008; 王小龙和余龙, 2018; 吴敏等, 2019)。不确定性是经济学文献的关注重点，事实上政府也面临着预算不确定性(Krause, 2003)，它是政府预算编制过程中的重要挑战(Caiden and Chapman, 1982)，即在给定预算年度内政府面临着最终可用资金数额的不确定性(GAO, 2017)。这种不确定性会影响政府财政支出行为，加剧支出波动(Bleaney et al., 1995; Fielding, 1997; Lensink and Morrissey,

2000;许敬轩和王小龙,2022),最终传导至宏观经济(Agénor and Aizenman, 2010)。例如 GAO(2017)基于美国联邦政府收支数据,论述了预算不确定性如何造成突击花钱。在年度预算制度的约束下,转移支付带来的预算不确定性也有可能诱发地方年底突击花钱行为。破解预算不确定性的关键在于使得政府对财政收入能够形成可靠的预期(Buliř and Hamann, 2008)。对于地方政府而言,中央政府需要提前告知其可获得的转移支付数额,以降低其面临的预算不确定性(黄佩华等,2003)。在国际实践层面,由欧盟、国际货币基金组织、世界银行等发起的公共支出与财政尽责能力项目也将中央政府能否及时向地方提供关于来年拨款的可靠信息作为财政绩效评估的重要组成指标。

中国也实施了降低地方财政预算不确定性的改革,2008年财政部下发《财政部关于进一步提高地方预算编报完整性的通知》(财预[2008]435号),要求上级政府提前一年告知下级政府转移支付的预计数,下级政府应当将其纳入预算。随后一系列文件的出台使得转移支付提前下达制度趋于完善^①,并最终写入2014年新《预算法》和2020年新《预算法实施条例》。转移支付提前下达改革降低了财政体制带来的不确定性(吴敏等,2019;陈旭东等,2022),使得地方政府能够更好安排财政支出序时,为研究预算不确定性与年底突击花钱提供了良好的自然实验。本文通过查阅预算报告、申请信息公开等方式整理了2005—2019年地方预决算等数据,利用2008年开始的转移支付提前下达改革对年底突击花钱进行了研究。鉴于这一改革是2008年在全国范围内统一实施的,本文基于各地转移支付依赖度区分受改革影响的大小构建双重差分识别策略,改革前转移支付依赖度越高的地区面临着越大的预算不确定性,提前下达改革对其影响也越大。

本文基准结果显示,转移支付提前下达改革显著减少了地方政府年底突击花钱现象,12月份支出占比下降了15.6%,第四季度支出占比下降了11.6%,相应的第一季度支出占比增加了11.9%。由于专项转移支付缺乏明确、统一的分配规则,其拨付的不确定性更高,异质性检验也发现专项转移支付依赖度更高的地区,在改革后年底突击花钱被遏制的力度更大。机制检验发现,改革显著改善了预算编制质量,提高了预算对财政收支的预测程度,从而降低了预算不确定性,加快了财政支出进度。最后,我们还发现改革后财政资金使用的合规性显著提高,说明年底突击花钱的下降,有利于地方财政将资金用于合理的领域。

本文的贡献主要体现在以下四个方面:第一,丰富了预算不确定性相关的文献。相比于经济政策不确定性,政府部门面临的不确定性及其反应较少受到学界关注(Krause, 2003)。本文通过对中国地方政府财政收入重要来源——转移支付导致的预算不确定性的研究,对既有文献进行了有益补充。第二,深化了对政府间转移支付效果的认识。大量论文研究了转移支付产生的积极影响与消极后果(郭庆旺和贾俊雪,2008;毛捷等,2015;马光荣和孟源祎,2022),但是对转移支付不确定性造成的影响关注较少(王小龙和余龙,2018),特别是对转移支付提前下达改革有所忽视(吴敏等,2019;陈旭东等,2022)。本文基于转移支付提前下达改革的实证研究,有助于学界进一步理解转移支付的经济后果。第三,拓展了政府治理突击花钱的思路。面对年底突击花钱这一痼疾,财政学者提出了一系列可能的原因,包括政府的财政资金结余规则(Liebman and Mahoney, 2017)、

^① 2008年的政策文件提出“上级提前告知转移支付预计数”,从2013年起相关文件表述为“提前下达转移支付指标”。2014年新《预算法》也使用“提前下达”这一表述,故本文统称这一改革为转移支付提前下达改革。

官僚拖延症(Baumann, 2019)、项目支出占比较高(汪德华和李琼, 2018)、国库暂付款规模较大(王振宇等, 2020)、转移支付占比较高(汪德华和李琼, 2018; 王振宇等, 2020)等, 并开出了诸如允许财政资金结转、强化政府审计等“药方”(李燕, 2012)。本文发现给地方政府足够的信息以降低其预算不确定性可以有效治理突击花钱, 从而为政府财政支出进度管理提供了新的指引。第四, 为我国健全现代预算制度提供了启示。在财税领域研究中针对预算的研究特别是实证研究相对较少, 多数文献使用规范分析的方法探讨中国预算改革之道(王绍光和马骏, 2008; 樊丽明等, 2022; 高培勇, 2023), 部分学者从预算偏离等视角对预算展开实证研究(陈志刚和吕冰洋, 2019; 李明等, 2025)。本文对中国预算改革的一个方面——转移支付提前下达改革的政策效果进行评估, 为现代预算制度建设提供了证据支持。

二、制度背景

1994 年分税制改革奠定了当下中国央地财政关系的基本格局, 对中国经济发展产生了深远的影响。在地方政府事权基本不变的情况下, 中央政府逐渐上收财权, 使得地方政府面临较大的财力缺口, 形成了财政的纵向失衡。为了应对这种财政失衡, 中央每年予以地方大量的转移支付, 其数额呈逐年增长态势, 2023 年的转移支付首次超过 10 万亿元。转移支付日益成为许多地方财政收入的重要组成部分, 1995—2020 年地方财政收入中平均有 42.7% 依靠中央财政进行补助, 地方政府形成了对转移支付资金的高度依赖, 一些省市部分年份的依赖程度甚至高达 90%, 并且越是基层财政, 其对转移支付的依赖程度也越高。

中央转移支付需经全国人大审议确定, 而地方预算编制通常早于全国人大召开。换句话说, 在地方政府编制预算时, 全国层面的人大会议还没有召开, 中央政府转移支付资金数额尚未确定。尽管转移支付分配采取了诸如“因素法”“项目法”等分配方式, 为其分配提供了一定的确定性, 但是不少研究指出转移支付分配的规范性、客观性与科学性仍然存在不足, 导致地方政府难以完整准确地测算上级转移支付。这不仅弱化了地方人大预算审查的完整性, 更可能扭曲地方财政支出行为。一系列文献指出收入的不确定性会传导至其支出行为。政府在面临收入的不确定性时, 可能会在预算年度的早期限制其支出水平, 导致支出呈现“前低后高”的态势。转移支付带来的预算不确定性也有类似的效果。出于谨慎考虑, 地方财政部门往往会预估低报上级拨款, 甚至不把上级补助纳入预算。在预算年度中随着上级转移支付资金的实际下达, 地方必然会形成财政的过度支出, 此外由于转移支付中专项转移支付比重偏高, 许多专项需要地方的资金配套, 转移支付资金的不确定性使得地方不得不保持大量的财政资金储蓄, 进一步加剧了年终突击花钱。

为解决上述问题, 2007 年财政部时任部长金人庆提出要将数额固定的专项转移支付指标提前通知地方, 使得地方可以早日安排预算, 探索转移支付提前下达被提上了日程。2008 年初, 审计署披露财政部正着手推进转移支付提前下达改革。随后财政部发布《财政部关于进一步提高地方预算编报完整性的通知》(财预[2008]435 号), 要求上级政府需要提前一年告知下一级政府转移支付的预计数。具体而言, 中央财政要在每年 11 月 15 日前将第二年的财力性转移支付及专项转移支付预计数告知地方, 即在当年提前下达第

二年转移支付指标,方便地方政府编制预算,在第二年全国人大批准中央预算后再实际下达转移支付资金。根据《财政部关于提前告知 2009 年中央对地方补助预计数的通知》(财预〔2008〕436 号)文件精神,财政部自 2008 年底测算第二年转移支付数额并告知地方。需要强调的是,这一改革仅仅是下达转移支付预算数而非提前下达真实资金。

尽管开启了转移支付提前下达进程,但是下达时间仍然偏晚,且中央对下达比例并没有做出明确规定。2010 年,时任财政部部长谢旭人在多地调研考察时,提出要进一步加强转移支付提前下达工作力度,特别是对市县财政也要做到尽早通知。2010 年,财政部印发了《关于做好提前通知地方转移支付指标工作的通知》(财办预〔2010〕33 号),明确从 2010 年起,中央财政要提前在每年 9 月 30 日前将下一年度数额相对固定的转移支付指标提前通知地方。2014 年伴随新《预算法》的通过,我国预算管理开启了新一轮改革,新《预算法》首次在法律层面明确了县级以上政府应当对下级政府提前下达转移支付指标,将其上升到法律地位。与此同时,《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45 号)和《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发〔2014〕71 号)指出要“进一步提高提前下达转移支付预计数的比例,按因素法分配且金额相对固定的转移支付提前下达的比例要达到 90%”。2020 年颁布的新《预算法实施条例》则直接明确“提前下达的一般性转移支付预计数的比例一般不低于 90%;提前下达的专项转移支付预计数的比例一般不低于 70%”。在改革持续推进的过程中,历年转移支付提前下达金额不断增加(参见图 2),并且提前下达的主体依然是一般性转移支付。改革也逐步传导到基层财政,许多省市政府开启了对市县转移支付资金的提前下达。

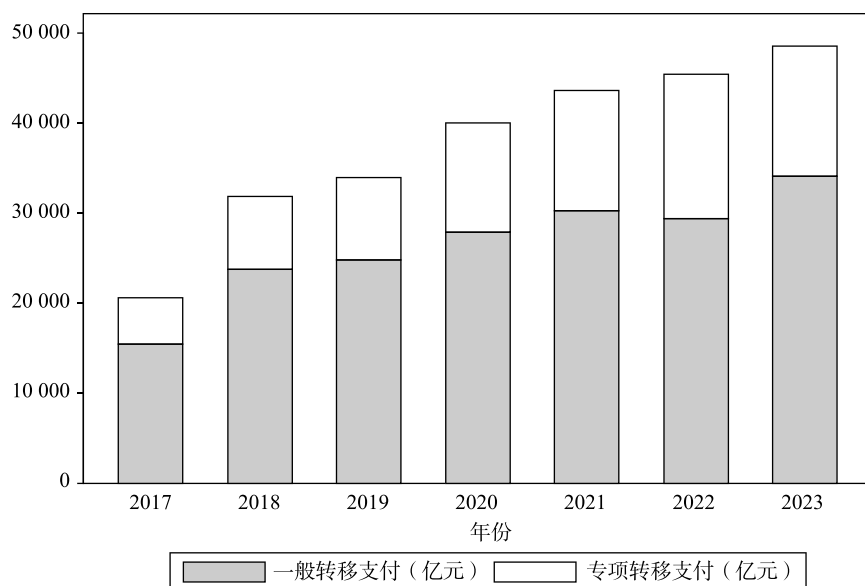


图 2 财政部提前下达 2017—2023 年转移支付金额

注:根据财政部官网公开的转移支付提前下达文件计算。^①

^① 财政部自 2015 年起在官网公布提前下达文件,由于提前下达 2016 年转移支付文件缺失较严重,故未予展示。因为财政部官网公开的提前下达文件可能有缺失,故图 2 展示的数据应当认为是转移支付提前下达金额的下限。

随着转移支付提前下达改革的推进,年底突击花钱也随之发生显著变化。图 3 展示了两种突击花钱的衡量指标,即第四季度财政支出及 12 月份财政支出占比,可以发现 2009 年以前年末支出占比常年居高不下,第四季度实现约 40% 的财政支出,12 月份实现了约 20% 的财政支出,这都说明财政支出管理中存在比较严重的年底突击花钱现象。不过,自 2010 年开始,两个指标度量的年底突击花钱都有了显著下降,其中 12 月份的财政支出占比从 2009 年的 26.3% 持续下降至 2015 年的 14.5%,下降幅度高达 44.9%,第四季度的财政支出占比也同样显著下降了 23.0%,这一转变可能反映了转移支付提前下达改革的政策效果。对此也存在一些佐证性证据,例如 2011 年召开的全国财政预算执行工作视频会议肯定了提前下达对加快预算执行进度的作用;2016 年财政部向人大报告深化财政转移支付制度改革情况,成果之一是“转移支付预算执行进度明显加快”,第一点经验就是“做好转移支付提前下达工作”。

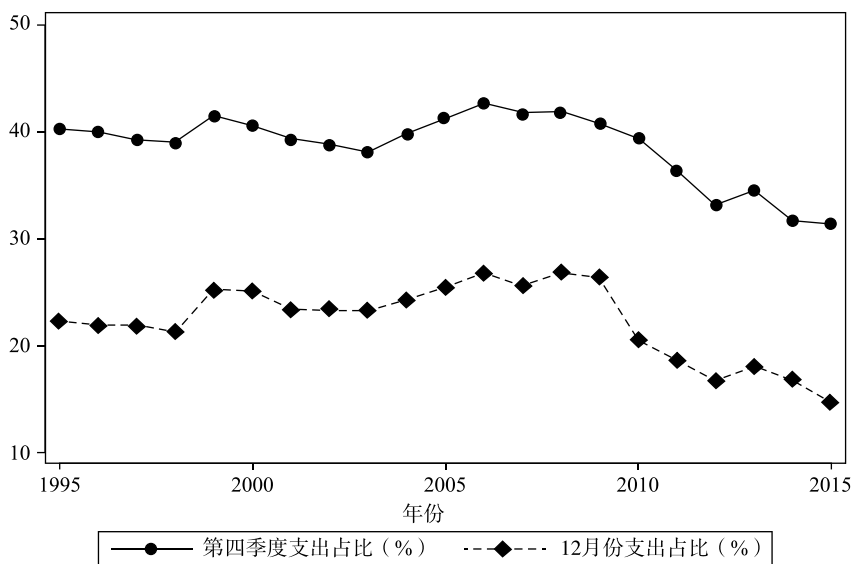


图 3 全国第四季度及 12 月份财政支出占比(1995—2015 年)

注:根据 CEIC 数据库提供的全国月度财政支出数据绘制,该数据库数据源于财政部。

三、数据说明和实证策略

(一) 数据和样本选择

本文研究采用了 2005—2019 年除西藏自治区外 30 个省级行政区的面板数据,样本观测值为 450 个。之所以使用省级面板,主要是受数据可得性的限制。本文需要使用地方月度财政支出数据构建年底突击花钱的核心指标。财政月度收支数据来自 CEIC 数据库,该数据库根据财政部相关统计资料整理了省份(2005 年起)及地级市(2008 年起)一般公共预算的月度财政收支数据,是目前学界研究月度财政行为的基础数据库。由于本文研究的改革发生于 2008 年,而地级市的月度财政收支数据自 2009 年起数据质量较高,与本文关注的改革时间不匹配,故只有省级数据能够满足研究需要。同时鉴于西藏

自治区数据缺失较为严重,因此本文删除了西藏样本。此外考虑到2020年后经济社会形势发生了深刻变化,因此本文选取2005—2019年进行研究。本文省级面板的财政数据为全省汇总数据,涵盖省本级及省以下各级政府的财政信息。

本文使用的省级面板数据主要涵盖四类数据:月度财政收支数据、宏观经济数据、转移支付数据、财政预决算数据。其中月度财政收支数据由作者根据CEIC数据库下载整理;宏观经济数据来自《中国统计年鉴》。相比之下,转移支付数据及财政预决算数据的整理工作量较大。

本文的核心解释变量依赖于各省转移支付数据,特别地,在后续研究中需要区分一般性转移支付与专项转移支付。然而财政部从2015年起才开始在官网公开分省转移支付预算数据,2017年起才公开分省转移支付决算数据。既有的《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》中难以获取分省转移支付数据,《中国财政年鉴》提供的“中央补助收入”除一般性转移支付和专项转移支付外还涵盖税收返还数据。由于税收返还是确定性收入,不属于本文要研究的转移支付范畴,因此我们首先从财政部官网下载2017年后的转移支付数据,再根据财政部国库司、预算司编制的《地方财政统计资料》手工整理各省的一般性转移支付及专项转移支付数据,然而《地方财政统计资料》只公开出版到2009年。对于中间年份的分省转移支付数据我们通过向财政部申请信息公开获取。

财政预决算数据是本文机制检验部分的基础,该部分使用的财政预决算数据包括年初预算数据、决算数据及预算调整数据三大类。本文所需年初预算数据涵盖收入预算合计数、收入预算总计数、支出预算合计数和支出预算总计数。具体而言,收入预算合计数即为地方自有收入(税收收入和非税收入)的总和,不包含中央对其的转移支付等收入;收入预算总计数是全口径的一般公共预算收入,包含自有收入和中央转移支付等收入。支出预算合计数即为地方本级支出,是地方政府基于全口径一般公共预算设定的支出预算,其与收入预算总计数的差额则用来安排各类上解支出、补助下级支出、结余支出等,上述各项支出与支出预算合计数相加最终形成支出预算总计数。相对应地,决算数据也包含收入决算合计数、收入决算总计数、支出决算合计数和支出决算总计数。根据《预算法》的规定,政府部门往往会在年中对预算进行调整,调整方案需经人大批准,因此也会报告调整后的预算收支。

2015年新《预算法》实施后,地方政府逐渐在网络上公开预决算报告及报表,也有部分地方在网络上公布2015年以前的预决算信息,但多数只公布预决算报告不公布报表,且许多省份仅公布简版报告,数据质量较差。既有的《中国财政年鉴》提供了比较完整的前省决算数据,涵盖了收支决算合计数和总计数。然而对于预算数据,《中国财政年鉴》仅仅提供了调整后的收入预算合计数和支出预算合计数,未提供年初预算数据。为此我们首先手动查阅全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室出版的《全国预决算文件集》,该套丛书涵盖了2001—2006年及2008—2015年中央及各省的预决算文件集,但2006年前只包含预决算报告,2006年起才包含预决算报表。我们根据《全国预决算文件集》整理各省预算数据,对于缺失的数据我们再通过各省政府官网、各省财政年鉴、官方报纸等获取政府预算报告,从预算报告中整理所需的信息,2016年后的信息往往可以通过政府官网下载详尽的预算报告及报表。最后,对于无法获取预算报告或预

算报告报表质量较差的省份,我们向省级政府申请信息公开,尽可能补充所需数据。^①

(二) 实证策略

由于本文研究的转移支付提前下达是在全国层面统一进行的改革,为检验其与政府突击花钱的关系,本文构建了如下的连续型 DID 模型。具体而言,本文利用了两个维度的差异:第一是时间层面的差异,由于改革的内容是从 2008 年开始提前下达下一年的转移支付预计数,直接影响 2009 年的预算不确定性,因此本文将 2009 年及其以后定义为接受处理的时间;第二是地区层面的差异,由于改革的内容是提前下达转移支付预计数,因此本文使用了改革前年份(基准回归使用 2008 年)的转移支付依赖度的差异。具体估计模型如式(1)所示。

$$Y_{p,t} = \alpha_1 trans_dep_p \times post_t + \alpha_2 X_{p,t} + \mu_p + \lambda_t + \epsilon_{p,t}, \quad (1)$$

其中,下标 p 表示省份, t 表示年份。被解释变量 $Y_{p,t}$ 包括 p 省 t 年 12 月份支出占比、第四季度支出占比及第一季度支出占比。核心解释变量为交互项 $trans_dep_p \times post_t$, 其中 $trans_dep_p$ 度量的是 p 省转移支付依赖度,使用一般性转移支付收入和专项转移支付收入的总和占一般公共预算决算表中的总收入(又被称为“决算收入总计”,包含财政自有收入和转移支付资金等收入)的比重度量。在式(1)中,为减轻内生性对估计的偏误,我们使用改革前的转移支付依赖度即 2008 年转移支付依赖度构建核心解释变量。 $post_t$ 是一个虚拟变量,由于改革开始于 2008 年,直接影响 2009 年及之后年份的政府财政行为。当年份大于等于 2009 年时, $post_t$ 取 1,否则取 0。参考既有文献,本文控制了一系列省份层面的经济社会变量 $X_{p,t}$,包括人均国内生产总值、城镇化率、人口密度。本文研究在省级层面聚类,考虑到可能面临聚类过少的问题,本文参考 Cameron et al.(2008)使用 wild-bootstrap 方法对标准误进行调整。

(三) 核心变量定义

1. 被解释变量:年底突击花钱

参考汪德华和李琼(2018),本文根据地方政府月度收支数据库计算 12 月份支出占比,并使用该指标度量政府年底突击花钱。考虑到政府突击花钱未必单单发生在最后一个月,本文进一步使用第四季度支出占比衡量政府突击花钱程度。同时我们计算了第一季度支出占比,由于预算年度与人代会会期错配,一季度的财政资金往往是不足的,如果第一季度支出占比提高,则说明地方政府将年底突击花钱的资金在月度间进行了更合理的配置。

2. 被解释变量:预决算偏离度

在机制检验部分,本文使用了政府财政收支的预决算偏离度度量预算确定性。参考

^① 由于部分年份数据历时较久,通过政府申请信息公开后预算数据仍然存在缺失。样本数据中收入预算合计数据缺失率为 15.2%,收入预算总计数据缺失率为 21.3%,支出预算合计数据缺失率为 25.1%,支出预算总计数据缺失率为 21.1%。缺失的原因主要是:第一,申请信息公开未获取预算报表等相关资料,部分省份反映因年代较早,相应资料难以提供,也有一些省份在部分年份未编报汇总预算;第二,获取的资料中未包含收入总计与支出总计的指标,部分省份预算草案仅仅报告了收入合计及支出合计部分,不符合本文实证分析需要。

陈志刚和吕冰洋(2019),预决算偏离度的计算方法为(年终决算收入或支出一年初预算收入或支出)/年初预算收入或支出。由于预决算数据涵盖收入预(决)算合计数、收入预(决)算总计数、支出预(决)算合计数和支出预(决)算总计数。因此,我们构建了收入总计预决算偏离度、支出总计预决算偏离度、收入合计预决算偏离度及支出合计预决算偏离度四类度量预决算偏离度的指标。

进一步地,我们利用预算调整幅度检验了改革是否提升了预算确定性。预算在实际执行过程中,经常需要根据实际进行调整。预算调整的幅度越大往往说明年初预算与实际情况差异较大。本文使用预算调整后金额与年初预算数的偏离度进行衡量,计算方法为(调整后预算数一年初预算数)/年初预算数。

3. 核心解释变量

是否进行转移支付提前下达改革是本文的核心解释变量。正如第二部分所述,改革开始于2008年末,直接影响各省2009年预算安排,因此2009年及以后 $post_i$ 取1,之前取0。由于改革在全国范围内推开,为构建双重差分估计框架,本文使用转移支付依赖度区分政策影响的强弱,以一般性转移支付收入和专项转移支付收入的总和占财政决算收入总计的比重进行度量。为减弱内生性的干扰,我们使用2008年转移支付依赖度进行度量。

4. 控制变量

本文还控制了一系列地区层面的控制变量,表1给出了本文使用的主要变量的符号、名称及定义。

表1 主要变量定义

符号	名称	定义
Panel A.被解释变量		
exp_share_1	12月份支出占比	12月份支出/当年支出
exp_share_2	第四季度支出占比	第四季度支出/当年支出
exp_share_3	第一季度支出占比	第一季度支出/当年支出
$bud_dev_inc_1$	收入总计预决算偏离度	(决算收入总计-预算收入总计)/预算收入总计
$bud_dev_exp_1$	支出总计预决算偏离度	(决算支出总计-预算支出总计)/预算支出总计
$bud_dev_inc_2$	收入合计预决算偏离度	(决算收入合计-预算收入合计)/预算收入合计
$bud_dev_exp_2$	支出合计预决算偏离度	(决算支出合计-预算支出合计)/预算支出合计
bud_adj_inc	收入调整幅度	(调整后预算收入合计-预算收入合计)/预算收入合计
bud_adj_exp	支出调整幅度	(调整后预算支出合计-预算支出合计)/预算支出合计
Panel B.解释变量		
$trans_dep$	转移支付依赖度	(一般转移支付+专项转移支付)/决算收入总计
$trans_dep_2008$	2008年转移支付依赖度	(一般转移支付+专项转移支付)/决算收入总计
$pgdp$	人均国内总产值	人均GDP(亿元)
$urban$	城镇化率	城镇人口/总人口
pop	人口密度	总人口/地区面积(万人/平方千米)

（四）描述性统计

表 2 展现了主要变量的描述性统计结果。根据描述性统计结果可以发现,12 月份支出占比(*exp_share_1*)均值为 19.6%,最大值为 35.51%,第四季度支出占比(*exp_share_2*)均值为 35.22%,最大值为 51.77%,均远高于序时进度。同时可以发现各地转移支付依赖度(*trans_dep*)的差异性较大,特别是用于构建核心解释变量的 2008 年转移支付依赖度(*trans_dep_2008*)在各省间差异较大。这为本文估计提供了良好的数据结构。

表 2 主要变量描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
<i>exp_share_1</i>	450	0.1960	0.0673	0.0653	0.3551
<i>exp_share_2</i>	450	0.3522	0.0776	0.1059	0.5177
<i>exp_share_3</i>	450	0.1841	0.0402	0.0997	0.3173
<i>bud_dev_inc_1</i>	354	0.4292	0.2605	-0.3610	1.5164
<i>bud_dev_exp_1</i>	355	0.3996	0.2581	-0.3610	1.5164
<i>bud_dev_inc_2</i>	428	0.0722	0.4911	-0.8982	9.8746
<i>bud_dev_exp_2</i>	337	0.2562	0.2209	-0.1483	1.2166
<i>bud_adj_inc</i>	428	0.0239	0.4484	-0.9016	9.0101
<i>bud_adj_exp</i>	337	0.3942	0.2964	-0.0220	1.7418
<i>trans_dep</i>	450	0.3413	0.1727	0.0133	0.7103
<i>trans_dep_2008</i>	450	0.3673	0.1885	0.0187	0.6682
<i>pgdp</i>	450	4.2626	2.7073	0.5052	16.4222
<i>urban</i>	450	0.5453	0.1402	0.2687	0.8960
<i>pop</i>	450	0.0451	0.0664	0.0008	0.3913

四、实证结果与分析

（一）基准结果

表 3 展现了式(1)估计结果,也是本文的基准结果。其中列(1)、列(3)和列(5)是不加控制变量仅控制省份固定效应和年份固定效应的结果,此时转移支付改革显著降低 12 月份支出占比和第四季度支出占比,提高了第一季度支出占比。进一步地,我们在列(2)、列(4)和列(6)中加入了反映省级社会经济因素的控制变量,12 月份支出占比和第四季度支出占比的系数仍然显著为负,第一季度支出占比得到显著提高。总体而言在控制一系列控制变量后,估计系数大小较为稳定,侧面反映了本文估计结果的可靠性。以上结果说明,转移支付提前下达改革显著扭转了地区年末突击花钱,加快地方预算支出执行进度。由于样本中 2008 年转移支付依赖度均值为 0.3673,基准部分的估计结果意味着转移支付提前下达改革使得 12 月份支出占比约下降了 0.03(0.3673×0.0835),大约相当于平均水平的 15.6%($0.3673\times0.0835/0.1960$);改革使得第四季度支出占比约下降 0.04(0.3673×0.1113),大约相当于平均水平的 11.6%($0.3673\times0.1113/0.3522$);第一季度支出占比约上升 0.02(0.3673×0.0595),大约相当于平均水平的 11.9%($0.3673\times0.0595/0.1841$)。

表 3 转移支付提前下达与突击花钱

被解释变量	12 月份支出占比		第四季度支出占比		第一季度支出占比	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$trans_dep \times post$	-0.0658*** (0.0255)	-0.0835** (0.0325)	-0.1206*** (0.0214)	-0.1113*** (0.0254)	0.0467*** (0.0153)	0.0595*** (0.0183)
$pgdp$		-0.0068* (0.0036)		-0.0059 (0.0042)		0.0018 (0.0024)
$urban$		-0.1041 (0.1223)		-0.3886** (0.1553)		-0.0530 (0.1019)
pop		0.0920 (1.2795)		0.0861 (1.6263)		0.0099 (1.0925)
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	450	450	450	450	450	450
R ²	0.8234	0.8271	0.8616	0.8708	0.8223	0.8233

注：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。

平行趋势假设是双重差分模型估计的关键假设。图 4 展示了使用动态双重差分模型对基准回归进行平行趋势假设评估的结果。为避免完全共线性，我们使用政策实施前 1 期即 2008 年的样本作为参照组。如图 4 所示，在转移支付提前下达改革前，无论是哪

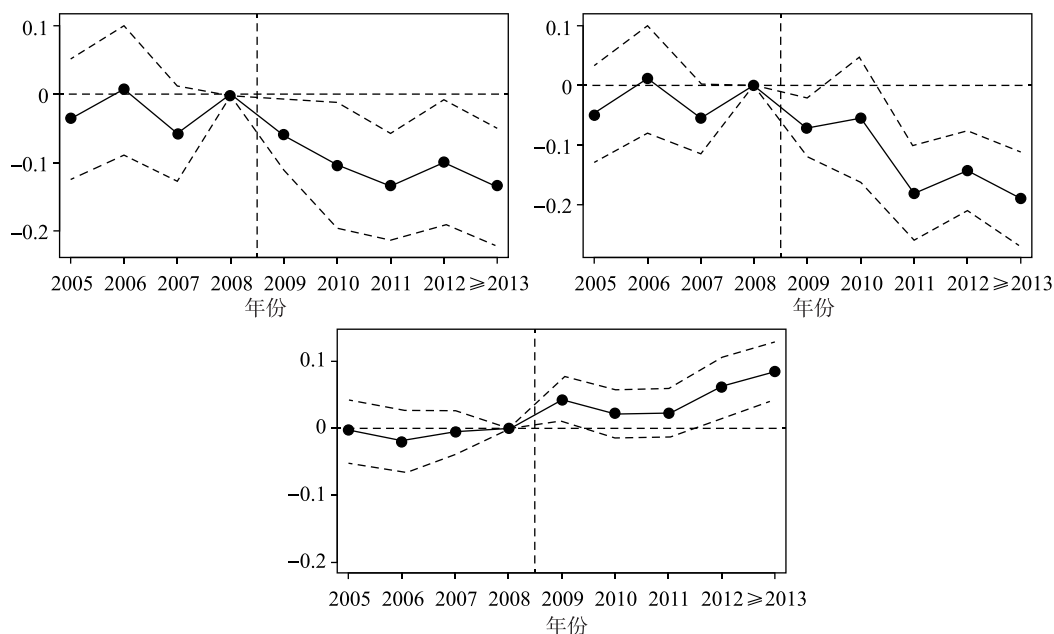


图 4 平行趋势假设评估

注：图中报告的置信区间为 95% 置信区间。

种度量支出进度的指标,其估计系数始终在 0 附近且不显著,这说明在改革前不同地区的预算支出进度并不存在显著差异。而改革后,年底支出占比迅速下降,年初支出进度显著提升,且影响系数随着时间的推移逐渐增强。这一结果表明,基准结果未拒绝事前趋势平行的假设,改革显著地改善了年底突击花钱,且政策效果随着时间推移不断增强。^①

(二) 异质性效应

在基准回归的基础上,本文进一步区分了地区一般转移支付依赖度和专项转移支付依赖度的影响。相比一般性转移支付,专项转移支付的分配方式更不透明,多数采取“项目法”进行分配,具有一定的竞争性,且不同年份内专项转移支付的项目类型与金额设置均有一定的差异,给地方政府带来了更大的预算不确定性(吴敏等,2019)。许多专项转移支付往往要求地方政府的资金配套,且配套条件也具有不确定性,使得地方政府不得不保留一大笔资金结余(马骏和侯一麟,2005)。而一般转移支付往往有确定的计算公式和测算办法,地方政府对其的预测能力相对较高。因此我们预期在转移支付提前下达改革后,专项转移支付依赖度更高的地区改革效果更加显著。参照 Naritomi(2019),本文将式(1)中的转移支付依赖度拆分为一般性转移支付依赖度与专项转移支付依赖度再进行回归,异质性分析结果如图 5 所示。与本文预期一致,如果一个地区专项转移支付依赖度更强,改革后年底支出占比下降得更多。

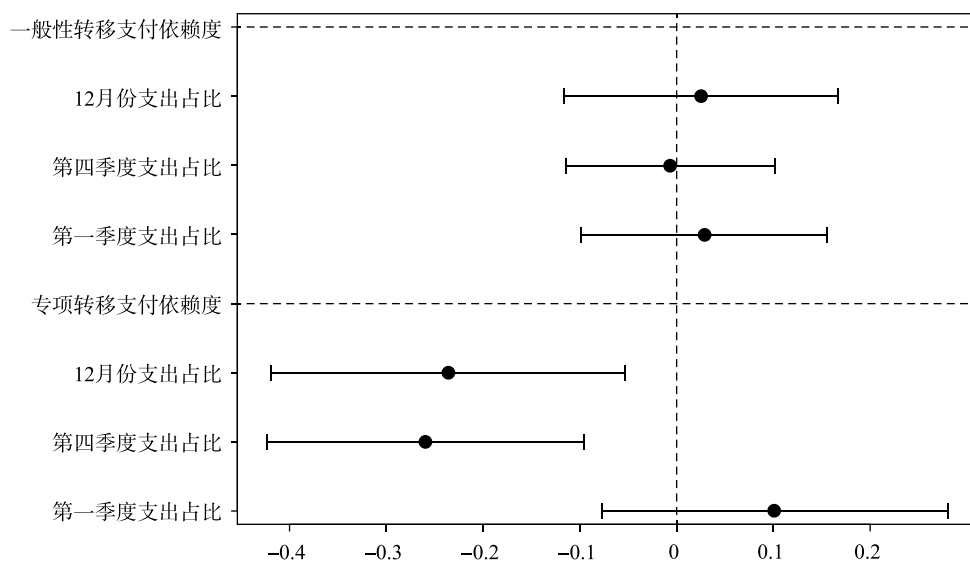


图 5 异质性分析

注:图中报告的置信区间为 95% 置信区间。

^① 本文还进行了一系列稳健性检验,包括控制一系列同期干扰因素、标准双重差分估计、更换核心变量度量方式等,相关内容参见附录。限于篇幅,附录未在正文列示,感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网(<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>)下载。

(三) 机制检验：预算不确定性

对于地方政府而言,转移支付提前下达降低了预算的不确定性,使得预算编制更加完整,对实际财政收支的预测更加准确。预算作为一种收支计划,当其能够更好地预测未来实际财政收支时,预算执行过程也会更加顺畅。为了检验这一机制,本文使用预决算偏离度来度量政府预算对实际财政收支的预测程度(Krause et al., 2006),其计算方式为(决算数-预算数)/预算数。我们分别计算了收入总计数、支出总计数、收入合计数、支出合计数的预决算偏离度。其中收入总计数是包含上级转移支付的财政总收入,收入合计数则是地方自有财政收入的加总。而支出合计数是地方本级支出数额,支出总计数则包含地方上解、结余结转等支出,二者均是根据地方财政收入总计进行的支出安排。

实证结果如表4所示。表4第(1)、(2)列展示了收入总计和支出总计的预决算偏离度,可以发现在转移支付提前下达改革后,全口径的收支预决算偏离度显著下降。这说明地方政府预算预测性显著提高,预算的完整性大大加强。表4第(3)、(4)列展示了收入合计和支出合计的预决算偏离度,收入合计预决算偏离度不显著,而支出合计预决算偏离度显著下降。因为收入合计部分不包含转移支付资金,其偏离度与转移支付提前下达无关,而支出合计则包含了使用上级转移支付资金安排的支出,故其偏离度显著下降进一步说明了改革改善了预算支出安排。

进一步地,我们利用预算调整幅度检验了改革是否改善了预算确定性。在预算执行的过程中,往往在年中需要根据实际情况进行预算调整。预算调整幅度的计算方式为(调整后预算数-年初预算数)/年初预算数。基于本文可获取的数据,调整后预算仅仅包含调整后的收入合计数和支出合计数。结果如表4第(5)、(6)列所示,由于收入调整不涉及转移支付资金,故其系数不显著,而支出调整幅度显著下降。以上结果均说明转移支付提前下达通过使地方政府预算编制更加完整降低了预算不确定性,从而使得地方政府得以更好地计划和安排财政支出,最终加快了支出进度。

另一种竞争性机制是在改革后地方政府在年末将大量财政盈余纳入结余资金,从而使得年末支出占比下降。尽管这种资金结余的扩张也可能降低了年底突击花钱,但其实质上也反映了预算支出进度的迟缓(吴进进,2018)。为排除这一竞争性机制,本文根据《中国财政年鉴》披露的年终结余计算了其占支出总计的比重。表4的第(7)列汇报了转移支付提前下达改革与年末结余占比的回归结果,尽管系数不显著但其符号为负,这说明改革后年末结余占比并未呈现显著增长态势,排除了通过结余资金扩张降低突击花钱的可能性。

表4 机制分析

被解释变量	收入总计	支出总计	收入合计	支出合计	收入调整	支出调整	年终结余
	预决算偏离度	预决算偏离度	预决算偏离度	预决算偏离度	幅度	幅度	占比
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>trans_dep</i> × <i>post</i>	-0.4910**	-0.4857***	0.9829	-0.2478*	0.9500	-0.5804**	-0.0158
	(0.2038)	(0.1635)	(0.8837)	(0.1385)	(0.8092)	(0.2302)	(0.0410)

(续表)							
被解释变量	收入总计	支出总计	收入合计	支出合计	收入调整	支出调整	年终结余
	预决算偏离度	预决算偏离度	预决算偏离度	预决算偏离度	幅度	幅度	占比
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>pgdp</i>	−0.0057 (0.0181)	0.0005 (0.0186)	0.0037 (0.0322)	0.0163 (0.0160)	0.0038 (0.0288)	0.0131 (0.0210)	−0.0032 (0.0038)
<i>urban</i>	−1.2559* (0.7166)	−0.7969 (0.6723)	0.9304 (1.2337)	0.0104 (0.6623)	0.5826 (1.1312)	−0.6414 (0.9534)	−0.1440 (0.1574)
<i>pop</i>	−0.8450 (6.8180)	−0.5993 (6.6121)	10.5109 (19.8087)	2.7240 (10.1434)	9.0922 (18.6435)	1.9785 (8.4686)	0.0775 (1.6145)
省份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
观测值	354	355	428	337	428	337	450
R ²	0.3283	0.3177	0.0288	0.3733	0.0106	0.5176	0.5846

（四）进一步分析：资金合规

转移支付提前下达纠正了地方政府年底突击花钱的现象。对于地方政府而言,在下半年甚至年底大规模地支出,往往可能通过一些不必要、不合理的支出方式实现,造成财政资金的浪费(Liebman and Mahoney, 2017)。因此转移支付提前下达对年底突击花钱的纠正有可能会提升财政资金使用的规范性。为检验这一假说,我们利用政府审计结果研究了转移支付提前下达与财政资金滥用的关系。《中国审计年鉴》披露了历年“审计查出问题金额”,涵盖了违规金额、损失浪费金额和管理不规范金额。本文使用审计查出主要问题金额作为被解释变量。^① 考虑到审计查出问题金额的多少可能受每年各地政府审计范围的影响,因此我们也使用了平均每一审计(调查)单位发现的问题金额规模作为财政规范性的度量。由于该数据从2007年后予以披露,因此该部分回归只使用2007年后的样本。回归结果见表5,可以发现审计发现的问题金额显著下降,这说明转移支付提前下达改革通过对地方财政支出行为的纠正也提高了财政资金的规范性。

表 5 进一步分析

被解释变量	审计查出主要问题金额	各单位审计查出主要问题金额
	(1)	(2)
<i>trans_dep</i> × <i>post</i>	−4.0645** (1.6213)	−0.0015* (0.0008)
<i>pgdp</i>	0.3644 (0.6022)	0.0000 (0.0003)

① 该变量使用2000年为基期进行平减,单位为千亿元。

(续表)

被解释变量	审计查出主要问题金额	各单位审计查出主要问题金额
	(1)	(2)
<i>urban</i>	8.9181 (13.8172)	-0.0051 (0.0109)
<i>pop</i>	-44.2778 (91.5632)	-0.0056 (0.0420)
省份固定效应	是	是
年份固定效应	是	是
观测值	390	390
R ²	0.2395	0.1638

五、政策含义

根据本文相关研究结果,我们可以得出如下四点政策含义:首先,进一步贯彻落实转移支付提前下达,一方面要继续提高提前下达的进度,另一方面也可以适当固定转移支付下达额度,降低转移支付资金的波动性,使得地方政府对转移支付资金形成明确预期。其次,应当进一步降低专项转移支付比例,由于专项转移支付的不确定性更大,对地方财政资金统筹安排造成了不利影响,今后应当进一步清理专项转移支付资金,提高一般性转移支付和共同事权转移支付比例。再次,可以考虑引入跨年度预算平衡机制,预算不确定性对财政资金突击花钱造成负面影响的重要前提是预算按照年度进行安排,当地方可以跨年度调配财政资金后,地方财政支出安排将可能更加平滑,财政资金的效率也会进一步提高。最后,治理转移支付带来的预算不确定性,最根本的解决办法是系统性降低转移支付。2023 年的财政转移支付已经超过 10 万亿,占中央财政支出比重逐年上升。可以通过适度增加中央事权的方式,减少转移支付的必要性,从财政体制的维度降低财政资金在中央和地方间的重复流动。

参考文献

- [1] Agénor, P., and J. Aizenman, “Aid Volatility and Poverty Traps”, *Journal of Development Economics*, 2010, 91(1), 1-7.
- [2] Baumann, S., “Putting It Off for Later: Procrastination and End of Fiscal Year Spending Spikes”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 2019, 121(2), 706-735.
- [3] Bleaney, M., N. Gemmell, and D. Greenaway, “Tax Revenue Instability, with Particular Reference to Sub-Saharan Africa”, *The Journal of Development Studies*, 1995, 31(6), 883-902.
- [4] Bulir, A., and A. J. Hamann, “Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire? ”, *World Development*, 2008, 36(10), 2048-2066.
- [5] Caiden, N., and J. I. Chapman, “Constraint and Uncertainty: Budgeting in California”, *Public Budgeting & Finance*,

- 1982, 2(4), 111-129.
- [6] Cameron, A. C., J. B. Gelbach, and D. L. Perotti, "Bootstrap-Based Improvements for Inference with Clustered Errors", *The Review of Economics and Statistics*, 2008, 90(3), 414-427.
- [7] 陈旭东、鹿洪源、岳文浩, "转移支付不确定性与政府债务规模——基于转移支付指标下达时间改革的政策实验", 《经济与管理研究》, 2022 年第 12 期, 第 19—34 页。
- [8] 陈志刚、吕冰洋, "中国政府预算偏离: 一个典型的财政现象", 《财政研究》, 2019 年第 1 期, 第 24—42 页。
- [9] 樊丽明、史晓琴、石绍宾, "我国地方人大预算监督评价: 理论、指标及应用", 《管理世界》, 2022 年第 2 期, 第 100—115+7 页。
- [10] Fielding, D., "Modelling the Determinants of Government Expenditure in Sub-Saharan Africa", *Journal of African Economies*, 1997, 6(3), 377-390.
- [11] GAO., "Budget Issues: Budget Uncertainty and Disruptions Affect Timing of Agency Spending", 2017, <https://www.gao.gov/products/gao-17-807t>.
- [12] 高培勇, "论健全现代预算制度的基础工程", 《中国工业经济》, 2023 年第 1 期, 第 5—18 页。
- [13] 郭庆旺、贾俊雪, "中央财政转移支付与地方公共服务提供", 《世界经济》, 2008 年第 9 期, 第 74—84 页。
- [14] 黄佩华、迪帕克等, 《中国: 国家发展与地方财政》, 王桂娟译。北京: 中信出版社, 2003 年。
- [15] Hurley, W. J., J. Brimberg, and B. Fisher, "Use It or Lose It: On the Incentives to Spend Annual Defence Operating Budgets", *Defence and Peace Economics*, 2014, 25(4), 401-413.
- [16] Korac, S., B. Moser, P. Rondo-Brovetto, and I. Saliterer, "Carry-Overs or Leftovers? Tackling Year-End Spend-Downs at the Central Government Level", *Public Money & Management*, 2019, 39(6), 393-400.
- [17] Krause, G. A., "Coping with Uncertainty: Analyzing Risk Propensities of SEC Budgetary Decisions, 1949-97", *American Political Science Review*, 2003, 97(1), 171-188.
- [18] Krause, G. A., D. E. Lewis, and J. W. Douglas, "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States", *American Journal of Political Science*, 2006, 50(3), 770-787.
- [19] Lensink, R., and O. Morrissey, "Aid Instability as a Measure of Uncertainty and the Positive Impact of Aid on Growth", *The Journal of Development Studies*, 2000, 36(3), 31-49.
- [20] 李泓、侯一麟, "我国地方财政预算权及其决策过程分析", 《中国行政管理》, 2008 年第 7 期, 第 37—41 页。
- [21] 李明、李珍珍、孔蔚然, "中国财政支出预决算偏离的原因: 预算调整的视角", 《学术月刊》, 2025 年第 1 期, 第 48—59 页。
- [22] 李燕, "'年终突击花钱' 的原因分析及因应之策", 《中央财经大学学报》, 2012 年第 1 期, 第 9—14 页。
- [23] Liebman, J. B., and N. Mahoney, "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement", *American Economic Review*, 2017, 107(11), 3510-3549.
- [24] 马蔡琛, "预算管理视野中的年终突击花钱问题——年终突击花钱的类型分布、形成机理及改革路径", 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》, 2014 年第 6 期, 第 40—46 页。
- [25] 马光荣、孟源祎, "财政转移支付的资本化与福利分化效应", 《经济研究》, 2022 年第 9 期, 第 65—81 页。
- [26] 马骏、侯一麟, "中国省级预算中的政策过程与预算过程: 来自两省的调查", 《经济社会体制比较》, 2005 年第 5 期, 第 64—72 页。
- [27] 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.
- [28] 毛捷、吕冰洋、马光荣, "转移支付与政府扩张: 基于'价格效应' 的研究", 《管理世界》, 2015 年第 7 期, 第 29—41+187 页。
- [29] Naritomi, J., "Consumers as Tax Auditors", *American Economic Review*, 2019, 109(9), 3031-3072.
- [30] 欧阳洁、彭鹭、陆毅, "数字化转型下的人大预算监督与政府支出效率——基于信息不对称视角的分析", 《管理世界》, 2024 年第 11 期, 第 137—157 页。

- [31] 汪德华、李琼,“‘项目治国’与‘突击花钱’”,《经济学》(季刊),2018年第4期,第1427—1452页。
- [32] 王绍光、马骏,“走向‘预算国家’——财政转型与国家建设”,《公共行政评论》,2008年第1期,第1—37+198页。
- [33] 王小龙、余龙,“财政转移支付的不确定性与企业实际税负”,《中国工业经济》,2018年第9期,第155—173页。
- [34] 王振宇、司亚伟、寇明凤,“国库暂付款、支出结构与地方财政预算执行进度”,《财贸经济》,2020年第11期,第5—19页。
- [35] 吴进进,“超预算偏好,项目冲动和部门财政结转结余”,《中国行政管理》,2018年第8期,第101—106页。
- [36] 吴敏、刘畅、范子英,“转移支付与地方政府支出规模膨胀——基于中国预算制度的一个实证解释”,《金融研究》,2019年第3期,第74—91页。
- [37] 许敬轩、王小龙,“市县级分成率波动与企业税收征管”,《经济研究》,2022年第11期,第138—156页。

Budget Uncertainty and Year-End Spending: Evidence from the Reform of Pre-Informed Transfer Payments

ZHANG Jingkun

(Zhongnan University of Economics and Law)

FAN Ziyang*

(Shanghai University of Finance and Economics)

Abstract: Based on the reform of pre-informed transfer payments, we examine the impact of budget uncertainty on year-end spending. We find that the reform has effectively mitigated year-end spending by local governments. The effect is more significant in regions with higher reliance on special transfer payment. The mechanism lies in its ability to reduce budget uncertainty, and enable local governments to allocate expenditures earlier. Further analysis reveals that the reduction in year-end spending has significantly improved compliance in the utilization of fiscal funds. These findings carry substantial policy implications for advancing the modern budget system.

Keywords: budget uncertainty; year-end spending; the pre-informed transfer payments

JEL Classification: H61, H72, H77

* Corresponding Author: FAN Ziyang, College of Public Finance and Investment, Shanghai University of Finance and Economics, No. 777 Guoding Road, Shanghai 200433, China; Tel: 86-21-65908957; E-mail: ivannj@163.com.