

专项债务限额分配与县域城镇化推进

李征召¹ 韩宁² 赵德昭³

(1.中南财经政法大学 财政税务学院,湖北 武汉 430073;
2.中央财经大学 中国财政发展协同创新中心,北京 102206;
3.河南财经政法大学 财政税务学院,河南 郑州 450046)

摘要:自2014年修正的《中华人民共和国预算法》实施以来,专项债务规模持续扩张,已成为中国落实积极财政政策的重要工具。专项债务限额作为抑制专项债务无序扩张的政策工具,其在县域城镇化推进过程中所发挥的作用不容忽视。本文利用手工搜集的2019—2022年中国1824个县级政府专项债务限额数据,实证检验专项债务限额对县域城镇化的影响。研究发现,专项债务限额对县域城镇化具有显著的正向影响,县级政府分配到的专项债务限额越高,越有利于县域城镇化的推进。机制分析表明,专项债务限额通过促进产业结构升级和交通基础设施建设来推进县域城镇化。异质性分析表明,专项债务限额对县域城镇化的推进作用在财政压力较小、地形起伏度较低、隐性金融分权水平较高和数字化水平较高的县域更为明显。进一步分析发现,专项债务实际规模的增长同样有利于县域城镇化的推进,但如果限额留存空间较大,则会对县域城镇化的推进产生显著的负面影响。本文的研究结论为完善专项债务限额分配机制以及推进城乡融合发展提供了经验证据和政策参考。

关键词:专项债;限额分配;产业结构升级;交通基础设施建设;县域城镇化

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2025)06-0076-13

一、引言

县域作为中国最基本的行政单元,是连接城市、服务乡村的天然载体^[1]。作为县域的中心,县城具有辐射带动县域经济发展的功能,在城镇化进程中扮演着重要角色^[2]。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出,县城是我国现代城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑。因此,如何以高质量的县城建设推进县域城镇化

收稿日期:2025-06-09

基金项目:国家社会科学基金一般项目“地方财政收入目标约束影响共同富裕的理论机制、效应及对策研究”(22BJL023);河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划“数智化财税治理与共同富裕”(2025-CXTD-09)

作者简介:李征召(1995—),男,河南三门峡人,中南财经政法大学财政税务学院博士生;

韩宁(1998—),男,河南平顶山人,中央财经大学中国财政发展协同创新中心博士生,本文通讯作者;

赵德昭(1986—),男,河南平顶山人,河南财经政法大学财政税务学院教授。

成为当前重要的研究课题。近年来,关于如何推进县域城镇化的相关研究逐渐增多,内容包括农村土地制度改革^[1]、壮大优势产业^[3]、加强基础设施建设以及提高公共服务水平^[4]等。这些研究为中国县域城镇化的推进提供了重要的理论依据和路径,但无论是发展县域优势产业还是加强县域基础设施建设,均离不开专项债务所提供的资金支持。已有研究发现,专项债务拉动了基础设施投资^[5]和私人投资^[6]、推动了产业结构升级^[7]、带动了县域农业经济的发展^[8]。同时,近年来专项债投资范围的逐渐扩大还产生了较强的就业促进效应^[9]。专项债务作为近年来规模扩张最大的财政资源,其为中国产业结构升级、基础设施建设以及经济高质量发展提供了充分的物质保障,在促投资和稳增长等方面发挥了重要作用。因此,随着专项债务规模的持续扩张,其在县域城镇化的推进过程中所发挥的作用也会愈发突出。

随着2014年修正的《中华人民共和国预算法》(以下简称“新《预算法》”)颁布实施,中国的地方政府债务管理体制也经历了较大程度的改革。此次改革的一个突出特点是对地方政府债务余额实施限额管理,市县级政府债务余额不得超过省级政府下达的债务限额^{[10][11]}。在此背景下,专项债务限额不仅发挥了抑制专项债务无序扩张的作用,同时也决定着县域专项债务的举债空间,成为县级政府积极争取的财政资源。《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预〔2015〕225号)(以下简称《实施意见》)以及《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》(财预〔2017〕35号)(以下简称《暂行办法》)为专项债务限额分配提供了基本遵循,即经济发展状况、财力状况以及债务风险状况等因素决定着地方政府所能获得的专项债务限额。但实际情况是,部分地区所获取的专项债务限额与其基本经济状况相背离,限额分配公式中所提到的“地方申请因素”在限额分配过程中同样发挥着重要作用^[12]。这意味着,地方政府在“向上申请”的过程中可能会产生“争取专项债额度”的行为^[13],以实现保障地区公共投资力度,进而推动县域城镇化建设并实现经济增长的目标。除此之外,从地方政府的工作动态中,也可以发现“争取专项债额度”是县级财政部门的工作重点^①。因此,县级政府分配到的专项债务限额决定了其所能获得的专项债这一重要财政资源的规模,进而会对县域城镇化推进和经济社会发展产生重要影响。

本文基于中国2019—2022年县域面板数据实证检验了专项债务限额对县域城镇化水平的影响及逻辑机理。本文的边际贡献主要有三点。首先,本文手工搜集整理2019—2022年各县级政府专项债务限额和余额信息,形成较为准确和全面的县级政府专项债务数据库。该数据库相较于地级市专项债务数据具有更精细的尺度,能够为专项债务领域的研究提供有力的数据支撑。其次,现有研究多关注专项债扩张的经济效应。本文创新性地从专项债务限额分配视角出发,深入探究了县级政府获取的专项债务额度对县域城镇化的影响。这不仅丰富了专项债务限额分配影响效应的相关研究,也为省级政府更合理地分配、县级政府更科学地申请专项债务限额这一重要财政资源提供了理论依据。最后,本文揭示了专项债务限额促进县域城镇化推进的产业结构升级机制和交通基础设施建设机制,为进一步优化和完善地方政府专项债务限额分配规则以及更好地推进县域城镇化提供了政策依据。

二、制度背景与理论分析

(一)制度背景

为规范地方政府举债行为,预防公共债务风险,中央政府2015年推行了以“开前门,堵后门”为思路的地方政府债务管理体制改革。这一改革赋予了地方政府依法适度举债的权限,旨在通过“开前门”的方式,遏制地方政府隐性债务的无序扩张(“堵后门”)。同时,根据偿债资金来源的不同将地方政府债务划分为一般债务和专项债务,并对后者进行限额管理。如图1所示,自地方政府债务管理体制改革以来,地方政府债务总体规模逐年增长。从债务结构来看,与一般债务相比,专项债务规模从2015年的54949亿元增加到2024年的308358亿元,同时在地方政府债务总体规模中的占比也呈现出显著增长的态势,已成为近年来促投资、稳增长的重要财政工具之一。

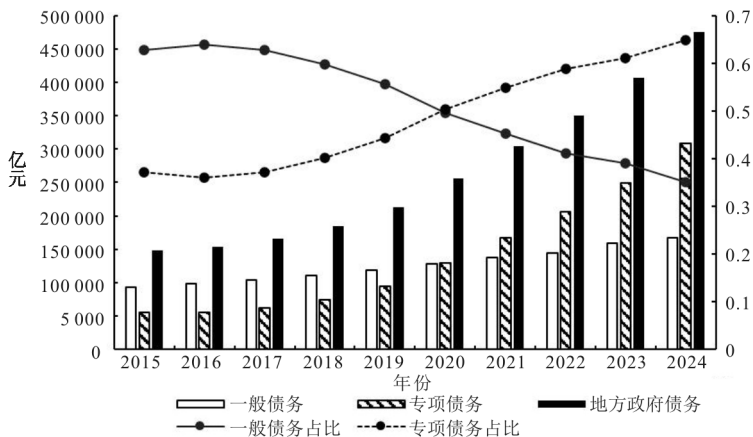


图1 2015—2024年地方政府债务规模情况

数据来源:2015—2023年数据来源于中国地方政府债券信息公开平台,2024年数据来源于《国务院关于2024年中央决算的报告》。

对地方政府债务余额进行限额管理是遏制政府债务无序扩张、防范政府债务风险的关键举措^[12]。关于限额分配需遵循的基本原则,2015年出台的《实施意见》首次提出地方政府债务限额分配需统筹考虑地区债务风险、财力情况、建设需求及国家宏观调控政策等因素。2017年颁布的《暂行办法》进一步细化了新增债务限额需考虑的因素,并提出了较为详细的新增限额分配公式。该公式既纳入债务风险、财力状况及重大项目支出等客观量化因素,也包含债务管理绩效、地方申请等定义较模糊、调整空间较大的主观因素。这种设计虽能强化约束力度、提升政策灵活性与激励效果,有利于促使地方政府在推动经济社会发展过程中注重财政的可持续性,但其所预留的弹性空间,也可能导致各级政府间出现信息不对称问题,进而降低债务限额的配置效率。关于限额分配的具体流程,目前主要采取“申请逐级上报”与“额度逐级下达”相结合的方式。如图2所示,每年国务院根据宏观经济形势等因素确定全国地方政府债务总限额并报全国人民代表大会批准。财政部在获批的总限额内根据限额分配公式向各省级财政部门下达债务限额。市县级政府确需举借债务的,由本级财政部门向省级财政部门上报需求并申请额度,省级财政部门按照限额分配公式并结合申请地区的经济发展实际报省级政府批准后下达至各市县级财政部门。在债务限额管理的背景下,地方政府的举债行为得到了一定程度的规范,近年来专项债务规模虽然在持续增长,但风险总体可控。在此情况下,专项债务

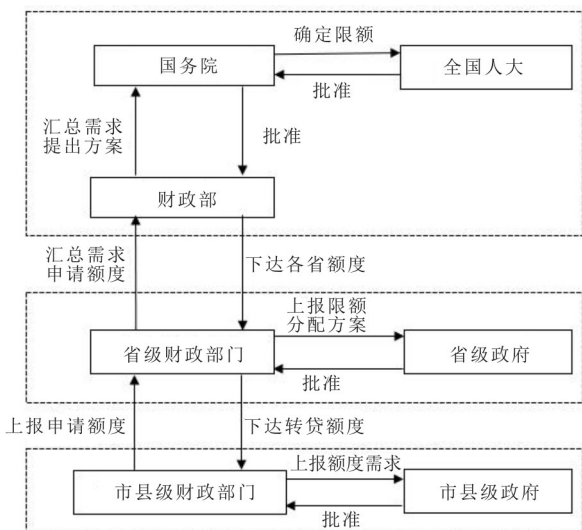


图2 地方政府债务限额分配流程

资料来源:《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预[2015]225号)。

效能的发挥不仅在于其绝对规模的大小,更取决于其所获取的专项债务限额额度。因此,在限额分配的视角下研究专项债对县域城镇化的影响更具现实意义。

(二)理论分析

在城镇化推进过程中所产生的大量资金需求通常需要地方政府进行债务融资^[14]。王鑫静等的研究发现,在城镇化建设目标的驱使下,县域城投债的规模呈现出急剧膨胀的态势^[15]。但随着地方融资平台为政府融资的功能逐渐被剥离,以专项债为主的地方政府显性债务成为推动城镇化建设和经济发展的重要资金来源。近年来,专项债务规模快速扩张且投资领域不断扩围,已成为地方政府促投资、稳增长以及推进县域城镇化的重要财政工具。从专项债务的绝对规模来看,截至2024年末,地方政府专项债务余额约为30.84万亿元,与2015年相比增长了近5倍^②;从专项债务的投向来看,在其产生初期,专项债资金主要用于存量债务置换,无法有效发挥拉动投资、促进经济增长的作用。随着专项债投资范围的不断扩大,其为基础设施建设、乡村振兴、社会事业和国家重点战略项目等多个领域提供了充足的资金保障。

但是,地方政府专项债务的扩张存在绝对规模上的限定。新《预算法》以及《实施意见》明确规定,对地方政府专项债务余额实施限额管理,当年地方政府专项债务余额不得高于上级政府下达的限额。一方面,限额管理为地方政府专项债务规模扩张设置了“天花板”,旨在规避潜在的债务风险;另一方面,在全新的地方政府债务管理体制下,专项债务限额的分配也决定了地方政府专项债券的举债空间^[13]。实际上,在省级政府对专项债务限额分配进行统筹管理的原则下,专项债务限额在很大程度上类似于信贷资金的“转移支付”^[16]。因此,专项债务限额分配决定着地方政府所能拥有的专项债这一重要财政资源的数量,进而会对县域城镇化的推进产生重要影响。

综上所述,本文提出假设1:专项债务限额对县域城镇化具有正向影响。

城镇化的持续发展离不开产业结构优化升级的助力与支撑^[17]。事实上,在我国县域产业的发展过程中,依然存在着产业基础薄弱、产业层级较低等突出问题^[18]。已有研究发现,县域产业结构状况决定了当地的非农经济发展潜力,是评价县域城镇化水平的重要指标^[19]。当前,推进县域城镇化的重点任务之一是促进产业结构优化升级,提高县城的就业吸纳能力^[20]。与此同时,产业发展在县域城镇化推进过程中的作用也得到高度重视。2024年,国务院发布的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》提出,推动节点城市提升产业和人口承载能力,围绕主导产业发展生产性服务业。因此,发展和壮大县域产业,推动县域产业结构升级是促进县域城镇化的重要任务。

基础设施建设为地区产业发展提供了坚实的保障,有利于促进产业结构升级^[21]。地方政府专项债作为近年来我国基础设施建设的重要资金来源,其在县域产业结构升级过程中所发挥的作用日益突出。一方面,专项债券资金主要用于市政和产业园区建设、交通基础设施建设和完善以及新型基础设施建设等领域,这些领域的建设和完善能够为县域产业的发展和优化升级提供坚实的硬件保障^[7]。另一方面,专项债作为落实积极财政政策、扩大有效投资的重要工具,其规模的适度扩张可以有效发挥稳预期的作用,能够增强企业的发展信心,激发企业的创新活力,进而促进产业结构的转型升级^[22]。因此,在专项债务限额分配规模较大的县域,专项债更能有效发挥促进当地产业结构升级的作用,进而提高县域城镇化水平。

综上所述,本文提出假设2:专项债务限额能够通过促进产业结构升级推动县域城镇化。

交通是我国城镇化发展进程中极为重要的一环^[23]。从县域的角度来看,良好的交通基础设施,一方面,能够加强城乡之间的联系,推动县域城乡融合发展^[24];另一方面,还能够促进“路产融合”,带动县域产业的兴旺^[25]。完善的交通基础设施具备较强的辐射和扩散效应,有利于带动人口、产业等核心要素的拓展和延伸,进而提高县域城镇化水平^[26]。2019年以来,虽然地方政府专项债的投向领域一直在进行动态调整,但交通基础设施建设始终是其重点投资方向^③。不仅如此,专项债还能够作为资本金为交通基础设施建设撬动更多的社会投资,发挥“四两拨千斤”的作用^[6]。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,要合理扩大地方政

府专项债券支持范围,适当扩大用作资本金的领域、规模、比例。这意味着,地方政府专项债务规模的扩张,将为交通基础设施建设和完善提供更加充裕的资金支持,进而更好地助力县域城镇化的推进。因此,县级政府所获取的专项债务限额越高,越能够发挥专项债在交通基础设施建设领域的作用,从而越有利于推动县域城镇化。

综上所述,本文提出假设 3:专项债务限额能够通过提高交通基础设施建设水平推动县域城镇化。

三、研究设计

(一)模型构建

根据上述分析,为了验证专项债务限额对县域城镇化的影响,本文设定如下的基准回归模型:

$$\text{Urban}_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Debt}_{i,t} + \lambda \text{Controls}_{i,t} + \delta_i + \theta_t + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

式(1)中, i 表示区县, t 表示年份。 Urban 代表县域城镇化水平, Debt 代表专项债务限额, Controls 代表县域经济发展水平、财政能力等一系列控制变量。 δ_i 为区县固定效应, θ_t 为时间固定效应, ϵ 为随机扰动项。同时,为了解决可能存在的异方差和序列相关问题,本文将标准误在区县维度进行聚类调整。 α_1 为本文解释变量的回归系数,预期该系数显著为正,即专项债务限额对县域城镇化推进具有显著的正向影响。

(二)变量设置和数据说明

1.被解释变量

被解释变量为县域城镇化水平(Urban)。考虑到灯光数据在刻画城镇化水平方面的优越性^{[27]④},本文借鉴方芳等和 Ma 等的思路^{[28][29]},采用夜间灯光数据表征县域城镇化水平。该数据来源于 Harvard Dataverse 平台发布的 1992—2023 年中国“DMSP-OLS-like”夜间灯光遥感数据集^⑤,同时,利用 2022 年全国行政区划矢量地图匹配剪裁得到了 2019—2022 年空间分辨率为 1km 的县域夜间灯光数据。

2.解释变量

解释变量为专项债务限额(Debt),采用县域专项债务的限额来度量,单位为亿元,数据来自各省、市、县历年财政决算草案以及举借债务情况说明。

3.机制变量

产业结构升级方面,参考纪祥裕和顾乃华的研究^[30],采用第二产业和第三产业增加值之和占 GDP 的比重(Upgrade)来反映产业结构水平。参考吴康等的研究^[31],采用人均道路面积(Density)来衡量交通基础设施建设水平,单位为平方米/人。第二产业和第三产业增加值以及县域 GDP 的数据来源于历年各省份统计年鉴和各县级政府统计公报,人均道路面积的数据来源于历年《中国城市建设统计年鉴》和《中国县城建设统计年鉴》^⑥。

4.控制变量

在控制变量的选择上,本文参考肖建华等和孙浩等的研究^{[7][8]},控制了以下可能影响专项债务限额分配和城镇化水平的因素:经济发展水平(Gdp),用人均实际 GDP 表示,单位为万元/人;消费水平(Consume),用社会消费品零售总额与 GDP 的比值来衡量;财政能力(Fiscal),用地方财政一般公共预算支出与 GDP 的比值来衡量;金融发展水平(Finance),用金融机构贷款余额与 GDP 的比值来衡量;储蓄水平(Deposit),用城乡居民储蓄存款余额来衡量,单位为万元,并在回归时取自然对数。以上数据均来源于历年各省份统计年鉴和各县级政府统计公报。

关于县域样本选择和数据时间起点选取,还需进行两点说明。第一,县域样本的选择问题。首先,考虑到四个直辖市下辖的县级行政区与普通省级行政区下辖的县级行政区在行政层级、规格和功能定位等方面的不同,在样本选择时未包含四个直辖市下辖的县级行政区;其次,考虑到新疆、西藏在数据获取方面的难度,未将新疆、西藏下辖县级行政区的样本考虑在内;最后,在数据搜集和整理的过程中,还有部分县级行政区的数据存在缺失,故对此类样本进行了剔除。第二,以 2019 年为数据时间

起点的问题。虽然专项债于 2015 年开始正式发行,但在其发行初期,专项债券资金较多用于地方政府存量债务的置换,且投资范围仅包括收费公路、土地储备等少数几个领域,在县域城镇化推进过程中所发挥的效能有限,而 2019 年以来专项债投资范围不断扩展,其对县域城镇化的推进作用愈发突出。此外,就数据可得性而言,2019 年之前的县域专项债务限额和余额数据存在大量的缺失,较多县级政府并未公开相关数据。因此,本文的样本区间起点设置为 2019 年。针对初始数据集完成筛选、处理后,本文最终保留 2019—2022 年 1824 个县域的有效数据,基准回归对应的样本总量为 7296。变量的描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量描述性统计

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
Urban	7296	8.427	9.662	0.005	61.153
Debt	7296	25.973	34.175	0.000	598.980
Upgrade	7296	81.469	11.130	31.878	98.182
Density	6412	19.713	7.853	0.840	36.390
Gdp	7296	5.654	3.903	0.228	66.320
Consume	7296	0.345	0.158	0.042	3.872
Fiscal	7296	0.274	0.227	0.029	3.961
Finance	7296	0.927	0.517	0.091	6.728
Deposit	7296	14.267	0.958	9.750	17.479

四、实证结果及分析

(一) 基准回归

表 2 报告了基准回归模型的实证检验结果。列(1)~(6)均控制了区县固定效应和时间固定效应,并将标准误在区县维度进行聚类调整,区别在于控制变量的加入。结果显示,列(1)中 Debt 的系数在 1%显著性水平上为正,说明专项债务限额的提高会显著促进县域城镇化发展。列(2)~(6)显示了在计量模型中逐步加入一系列控制变量的情况,Debt 的系数值变动较小,且仍在 1%显著性水平上为正。因此专项债务限额的提高对县域城镇化推进有着显著且稳定的正向影响。这可能是由于专项债务限额的提高拓展了县级政府的举债空间,从而为推进县域城镇化提供了更充足的资金保障。本文研究假设 1 得到验证。

表 2 基准模型回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Urban	Urban	Urban	Urban	Urban	Urban
Debt	0.0143*** (0.0024)	0.0142*** (0.0024)	0.0142*** (0.0024)	0.0131*** (0.0024)	0.0129*** (0.0024)	0.0117*** (0.0024)
Gdp		-0.0136 (0.0204)	-0.0129 (0.0204)	-0.0159 (0.0206)	-0.0120 (0.0210)	-0.0155 (0.0208)
Consume			0.1402 (0.4892)	-0.1908 (0.5020)	-0.2825 (0.5138)	-0.4400 (0.5197)
Fiscal				1.6332*** (0.3573)	1.6050*** (0.3572)	1.4825*** (0.3568)
Finance					0.1452 (0.1835)	0.1093 (0.1819)
Deposit						2.3509*** (0.5535)
Constant	8.0560*** (0.0612)	8.1344*** (0.1337)	8.0831*** (0.2141)	7.7952*** (0.2253)	7.6829*** (0.2698)	-25.6878*** (7.8621)
区县固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	7296	7296	7296	7296	7296	7296
R ²	0.9884	0.9884	0.9884	0.9885	0.9885	0.9886

注:***、**和*分别代表在 1%、5%和 10%的显著性水平上通过了检验;括号内为聚类到区县层面的稳健标准误;下表同。

(二) 稳健性检验

1. 工具变量法

根据《暂行办法》的要求,省级政府在向县级政府分配专项债务限额的过程中,通常也会考虑当地的

城镇化水平,因此专项债务限额与县域城镇化推进之间可能存在双向因果关系。为缓解可能存在的内生性问题对研究结论产生的影响,本文使用工具变量法,借鉴 Fisman 和 Svensson 的研究思路^[32],选取剔除样本区县后同一省份内其他所有区县专项债务限额的均值作为工具变量进行稳健性检验。由于邻近的地理位置和相同的行政隶属关系,同一省份内其他区县的专项债务限额会影响该区县的专项债务限额,满足相关性条件;同时,其他区县的专项债务限额与本区县城镇化水平之间不存在直接关联,满足外生性条件。表 3 报告了工具变量检验结果,不可识别检验的 P 值为 0.0000,拒绝不可识别的假设,弱工具变量检验的 F 值较大,拒绝弱工具变量的假设,说明本文所选取的工具变量是合理的。从表 3 中估计的结果来看,列(1)的第一阶段回归结果显示工具变量(IV)的回归系数在 1%的水平上显著为正,列(2)的第二阶段回归结果显示专项债务限额(Debt)的回归系数在 1%的水平上显著为正,这表明专项债务限额增加,县域城镇化水平也会随之提高,与基准回归估计的结果保持一致。

2. 更换解释变量度量方式

为排除解释变量单一度量方式对本文结论的影响,本文将解释变量的度量指标分别替换为专项债务限额加 1 后取对数(Debt2)以及专项债务限额与 GDP 之比(Debratio),重新对基准模型进行回归。同时,本文参考钟宁桦等的研究^[12],将解释变量的度量指标替换为该年度相对上一年度的实际新增专项债务限额(Debt3),重新对基准模型进行回归。实证结果如表 4 所示,Debt2、Debratio 和 Debt3 的系数均显著为正,这表明在更换解释变量度量方式后,本文的研究结论依然成立,且具有较好的稳健性。

3. 剔除市辖区样本和控制省份一年份交互固定效应

与其他的县级行政区相比,市辖区在经济管理权限、职能定位等方面存在实质性的差异^[33]。为避免市辖区样本的特殊性对研究结论造成影响,本文在剔除市辖区的样本后,重新对基准模型进行回归。同时,同一省份内的地区往往在政策环境、区位特征等方面具有相似性,本文进一步加入省份一年份交互固定效应,用以控制不同省份随时间变动的影响,重新对基准模型进行回归。实证结果如表 5 所示,Debt 的系数均显著为正,这表明在剔除市辖区样本和控制省份一年份交互固定效应后,本文的研究结论依然成立,具有较好的稳健性。

(三) 机制分析

1. 产业结构

为检验假设 2,本文借鉴江艇的研究^[34],将产业结构水平(Upgrade)替换为基准模型中的被解释变量之后再次回归,进行机制检验。表 6 列(1)报告了产业结构升级的机制检验结果,Debt 的系数在 1%水平上显著为正。这表明专项债务限额的提高会促进产业结构升级,符合理论预期,本文研究假

表 3 工具变量法

变量	(1)	(2)
	Debt	Urban
IV	0.9232*** (0.0234)	
Debt		0.0340*** (0.0034)
控制变量	控制	控制
Underidentification test	0.0000	
Kleibergen-Papp F	1560.544	
N	7296	7296

注:Underidentification test 报告的是不可识别检验的 P 值。Kleibergen-Papp F 报告的是弱工具变量检验的 F 值。

表 4 更换解释变量度量方式

变量	(1)	(2)	(3)
	Urban	Urban	Urban
Debt2	0.1840*** (0.0613)		
Debratio		0.0925*** (0.0146)	
Debt3			0.0090** (0.0036)
控制变量	控制	控制	控制
区县固定效应	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制
样本量	7296	7296	5286
R ²	0.9885	0.9886	0.9893

表 5 剔除市辖区样本和控制省份一年份交互固定效应

变量	(1)剔除市辖区样本	(2)控制交互固定效应
	Urban	Urban
Debt	0.0040** (0.0016)	0.0166*** (0.0026)
控制变量	控制	控制
区县固定效应	控制	控制
时间固定效应	控制	控制
省份一年份固定效应	未控制	控制
样本量	6456	6313
R ²	0.9798	0.9850

设 2 得到验证。其可能的经济逻辑在于,随着专项债务限额水平的提高,县级政府所能获取的专项债这一财政资源的规模也会增加。专项债资金不仅可以为县域产业结构升级提供必要的硬件基础设施,而且能够稳定市场预期,增强企业信心,激发企业创新活力,为产业结构升级增添动力。产业结构升级则有利于驱动县域经济要素的优化配置、就业结构的转型及产业形态的高级化,为县域城镇化的推进提供产业支撑。

2.交通基础设施建设

为检验假设 3,本文借鉴江艇的研究^[34],将人均道路面积(Density)替换为基准模型中的被解释变量之后再次回归,进行机制检验。表 6 列(2)报告了交通基础设施建设的机制检验结果,Debt 的系数在 5%水平上显著为正。这表明专项债务限额的提高会提升交通基础设施建设水平,符合理论预期,本文研究假设 3 得到验证。其可能的经济逻辑在于,专项债务限额水平越高,县级政府则会有更强的能力和动机去启动更多的交通基础设施建设项目,从而有利于提高当地的交通基础设施水平。交通基础设施的完善不仅加强了城乡联系,推动了城乡一体化发展,还可以通过促进“路产融合”带动县域产业繁荣发展。同时,交通基础设施还具有强大的辐射效应,有助于人口和产业的集聚,从而提高县域城镇化水平。

(四)异质性分析

1.地方财政压力

不同财政压力的地方政府在财政能力和专项债项目管理水平上存在差异,这可能导致专项债务限额对县域城镇化的促进效果在不同财政压力的地方政府之间存在异质性。为考察可能存在的地方财政压力异质性,本文参考祝继高等的研究^[35],用“(一般公共预算支出—一般公共预算收入)/一般公共预算收入”度量地方财政压力,并根据地方财政压力的中位数将样本分为两组,进行地方财政压力的异质性检验。回归结果呈现于表 7 中。从变量 Debt 的估计系数可以看出,列(1)地方财政压力大组的 Debt 系数不显著,而列(2)地方财政压力小组的 Debt 系数在 1%显著性水平上为正。这表明,专项债务限额提高对县域城镇化的促进效果存在明显的地方财政压力异质性,当地方财政压力较大时,专项债务限额提高对县域城镇化的促进效果显著减弱。其可能的经济逻辑在于,财政压力较小的地方政府通常拥有更完善的配套措施、更充足的配套资金以及较高的项目管理水平,这都有利于提高专项债资金的使用效率。而财政压力较大的地方政府可能存在挪用专项债项目资金的情况,同时,这些地区项目管理水平也相对较低,这就导致专项债资金无法充分发挥促进县域城镇化的功能。

2.地形起伏度

地形条件是影响区域经济发展状况的重要因素^[36],专项债务限额提高对县域城镇化的促进效果在不同地形起伏度的地区之间可能存在异质性。本文参考封志明等的研究^[37],构建如下指数来衡量地形起伏度:

$$Terrain = Eleva/1000 + Hdif \times [1 - P(A)/A] / 500 \quad (2)$$

式(2)中,Terrain 表示地形起伏度,Eleva 表示县域平均海拔,Hdif 表示县域内海拔高度极差,A 为县域总面积,P(A)为县域内平地面积。Terrain 值越大,县域内地形起伏度越高。进一步地,根据地形起伏度的中位数将样本分为两组,进行地形起伏度的异质性检验。回归结果呈现于表 7 中。从变量 Debt 的估计系数可以看出,列(3)地形起伏度高组的 Debt 系数在 5%显著性水平上为负,而列(4)地形起伏度低组的 Debt 系数在 1%显著性水平上为正。这表明,专项债务限额提高对县域城镇化的促进效果存在明显的地形起伏度异质性。其可能的经济逻辑在于,相对于地形起伏度较低的地区,地形起伏度较高的地区地形地貌环境更为复杂,从而不利于吸引优质资本的进入,进而影响产业结构的优化升级。同时,复杂的地形地貌环境还给当地的交通基础设施建设增加了难度,进而对县域

变量	(1)产业结构	(2)交通基础设施建设
	Upgrade	Density
Debt	0.0126 *** (0.0021)	0.0106 ** (0.0046)
控制变量	控制	控制
区县固定效应	控制	控制
时间固定效应	控制	控制
样本量	7296	6412
R ²	0.9891	0.9280

城镇化的推进产生负面影响。而地形起伏度低的地区,经济活动开展方便,交通基础设施建设难度小,对其区域城镇化的推进产生正面影响。

表 7 地方财政压力和地形起伏度异质性

变量	(1)地方财政压力大	(2)地方财政压力小	(3)地形起伏度高	(4)地形起伏度低
	Urban	Urban	Urban	Urban
Debt	0.0027 (0.0025)	0.0426 *** (0.0061)	-0.0060 ** (0.0023)	0.0279 *** (0.0040)
控制变量	控制	控制	控制	控制
区县固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	3511	3547	3648	3648
R ²	0.9913	0.9587	0.9901	0.9789

3. 隐性金融分权

在隐性金融分权体制下,金融分权水平的高低影响着地方政府的融资约束程度^[38]。为考察可能存在的金融分权水平异质性,本文参考何德旭和苗文龙的研究^[39],用“县域年末金融机构各项贷款余额与全国金融机构各项贷款余额的比值”度量隐性金融分权水平,并根据隐性金融分权水平的中位数将样本分为两组进行异质性检验。回归结果呈现于表 8 中。从变量 Debt 的估计系数可以看出,列(1)隐性金融分权水平高组的 Debt 系数在 1% 显著性水平上为正,而列(2)隐性金融分权水平低组的 Debt 系数不显著。这表明,专项债务限额促进县域城镇化的效果存在明显的隐性金融分权水平异质性。当隐性金融分权水平较高时,专项债务限额促进县域城镇化的效果显著增强。其可能的经济逻辑在于,较高的隐性金融分权水平在一定程度上降低了地方政府的融资约束,这为地方政府债务扩张创造了有利条件。因此,隐性金融分权水平较高的地区更容易通过利用专项债务来促进县域城镇化。

4. 数字化水平

县域数字化改造是推进城乡融合发展的重要载体^[40],县域数字化水平可能会对城镇化推进带来异质性影响。为考察可能存在的数字化水平异质性,本文参考何珮珺和谭词的研究^[41],使用“是否属于电子商务示范县试点”度量县域的数字化水平,若区县属于该试点则认定为数字化水平较高组,反之则认定为数字化水平较低组。回归结果呈现于表 8 中,列(3)数字化水平高组的 Debt 系数在 1% 显著性水平上为正,而列(4)数字化水平低组的 Debt 系数不显著,这表明,专项债务限额促进县域城镇化的效果存在明显的数字化水平异质性。当数字化水平较高时,专项债务限额促进县域城镇化的效果显著增强。其可能的经济逻辑在于,较高的数字化水平从数字基础设施建设、产业转型升级等方面为城镇化发展提供了重要支持,这有利于更好地发挥专项债在促进县域城镇化过程中的效能。因此,数字化水平较高的地区更容易通过提高专项债务限额来促进县域城镇化。

表 8 隐性金融分权和数字化水平异质性

变量	(1)隐性金融分权水平高	(2)隐性金融分权水平低	(3)数字化水平高	(4)数字化水平低
	Urban	Urban	Urban	Urban
Debt	0.0424 *** (0.0069)	0.0010 (0.0025)	0.0362 *** (0.0050)	0.0034 (0.0027)
控制变量	控制	控制	控制	控制
区县固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	3607	3605	3448	3676
R ²	0.9688	0.9911	0.9795	0.9914

五、进一步分析

2022 年 8 月财政部发布的《2022 年上半年中国财政政策执行情况报告》提出,要“支持地方政府用足用好专项债务限额”,“推动尽快形成实物工作量”。这说明,决定专项债能否充分发挥促进县域城镇化发展效能的关键不仅在于县级政府所能获取的专项债务限额,也在于其能否用足用好专项债

务限额,将专项债资金形成实物工作量。

基于此,本文首先考察专项债务绝对规模对县域城镇化的影响,将基准回归中的自变量替换为县级政府专项债务余额(Debt4),表9的回归结果显示,无论是否加入控制变量,列(1)和列(2)的Debt4系数均在1%的显著性水平上为正,这说明专项债务绝对规模的增长对县域城镇化的推进具有显著的正向影响。随后,本文参考周佳音和陆毅的做法^[42],用“当年县级政府专项债限额-专项债余额”来度量专项债务限额剩余空间,进一步考察专项债务限额剩余空间对县域城镇化的影响,该指标能够较为准确地反映地方政府专项债务限额使用情况。本文将基准回归中的自变量替换为“县级政府专项债限额与余额差值的对数(Debt5)”,表9报告的结果显示,列(3)和列(4)的Debt5系数均在1%的显著性水平上为负,说明专项债务限额剩余空间的扩大会显著抑制县域城镇化。其可能的经济逻辑在于,专项债务实际规模的增长有利于实物工作量的形成,进而促进县域城镇化。但与此同时,专项债务效能的发挥会受到其发行进度的影响^[43],限额盘活效率较低则可能出现“项目等钱”的问题,导致相关项目无法正常实施,造成资金的闲置和浪费,最终在县域城镇化的推进过程中产生负面影响。

表9 进一步分析

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	Urban	Urban	Urban	Urban
Debt4	0.0142 *** (0.0025)	0.0117 *** (0.0025)		
Debt5			-0.0405 *** (0.0070)	-0.0410 *** (0.0070)
控制变量	未控制	控制	未控制	控制
区县固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	7296	7296	6082	6082
R ²	0.9884	0.9886	0.9889	0.9891

六、结论与政策建议

本文利用2019—2022年区县级面板数据,实证研究了专项债务限额对县域城镇化的影响效应及逻辑机理。研究发现,专项债务限额对县域城镇化具有显著的正向影响。县级政府所获取的专项债务限额越高,越有利于县域城镇化的推进。该结论经过一系列稳健性检验后仍成立。机制分析表明,专项债务限额能够通过促进县域产业结构升级和提高交通基础设施建设水平两条路径推进县域城镇化。异质性分析发现,专项债务限额对县域城镇化的推动作用在财政压力较小、地形起伏度较低、隐性金融分权水平较高和数字化水平较高的县域更为显著。进一步分析发现,专项债务实际规模的增长有利于县域城镇化的推进,但如果限额留存空间较大,则会对县域城镇化的推进产生显著的负面影响。

本文的研究结论对于如何进一步发挥专项债务限额分配在县域城镇化推进过程中的作用存在一些政策启示。第一,进一步优化专项债务限额分配和申请机制,最大限度地发挥专项债在县域城镇化推进过程中的效能。对于省级政府而言,首先要结合本省现实情况将限额分配公式中的“债务管理绩效因素”“地方申请因素”等不明确的规则进一步量化和细化,增强专项债务限额分配规则的约束性,同时,要强化对县域债务风险状况的考量,在对财政压力、偿债压力较大的县域分配额度时应持审慎态度;其次,省级政府在分配专项债务限额时要充分考虑不同县域的地形起伏度、数字经济发展水平等与城镇化推进相关的实际状况,力求更为科学、合理地分配专项债务限额,更好地满足县域城镇化建设的需要;最后,要加强专项债务限额分配过程的信息公开,最大限度地避免隐性金融分权等非正式制度对专项债务限额分配的影响。对于县级政府而言,首先要优化项目储备,严格围绕产业园区建设、交通等有利于推进县域城镇化的领域去申请债务额度,从源头降低申请被驳回的风险;其次,要加强“向上沟通”,积极与省级财政部门对接,充分了解当年限额分配的重点方向,降低信息不对称;

最后,要规范限额管理,实时跟踪债务资金的拨付、使用进度,确保资金专款专用,避免闲置或挪用。

第二,加强对专项债务限额使用过程的监管,有效盘活限额空间,进而形成实物工作量。本文研究发现,专项债务限额留存空间越大,越不利于县域城镇化的推进。为此,省级政府要建立健全相关监督机制,及时掌握县域城镇化推进过程中相关项目的建设和资金使用进度等情况,积极指导县级政府用好用足专项债务限额空间。同时,目前我国地方政府债券的发行权集中于省级政府,而市级政府为实际使用主体,这种错配可能会造成“重申报、轻使用”的状况^[12]。因此,未来可在财政状况较好、债务风险较低的县级政府探索适当下沉专项债券的发行权,为县域城镇化的推进提供更充足的资金和政策保障。

注释:

①陕西省千阳县的一则部门动态中显示,2023年,千阳县财政局积极向上争取专项债券,截至当年7月底,成功发行新增专项债券15100万元,为保障重点项目顺利实施提供了充足的资金保障;河南省南召县财政局同样于2023年提出,要聚焦重点项目,加紧项目谋划,加强项目储备,最大限度向上争取专项债额度,确保专项债券项目资金规模稳步增长,助力经济社会发展。

②2015年数据来源于中国地方政府债券信息公开平台:<https://www.celma.org.cn/>;2024年数据来源于《国务院关于2024年中央决算的报告》:http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202506/t20250630_3966883.htm。

③根据企业预警通的数据,2023年新增专项债券资金投向领域覆盖了交通基础设施、保障性安居工程等十一个领域,其中交通基础设施投资规模为6403.99亿元,占比高达17.65%。

④本文使用灯光数据衡量县域城镇化水平基于以下两方面考虑:第一,灯光数据可以弥补统计数据的缺陷,不需要对相对较难获得的人口数据进行估算,有利于客观真实地测度县域城镇化水平;第二,利用灯光亮度能够同时体现城镇人口密度大小与特定人口密度下的城镇面积扩张,进而较好地反映出县域城镇化水平。

⑤该数据可通过以下链接直接获取:<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/GIYGJU>。

⑥历年《中国城市建设统计年鉴》和《中国县城建设统计年鉴》中未公布区一级以及少量县(市)级的道路面积数据,因此人均道路面积(Density)的样本数量有别于其他变量。

参考文献:

- [1] 陆铭,李鹏飞.区位与分工:论统一大市场建设下的县域城镇化[J].农业经济问题,2023(1):18—28.
- [2] 魏后凯.高质量推进以县城为重要载体的新型城镇化[J].城市问题,2024(5):15—17.
- [3] 王邹,孙久文.以高质量的县城建设推进县域现代化:事实与路径[J].中国农村观察,2023(6):2—23.
- [4] 金三林,张海阳,孙昊,等.大力推动县域城镇化进程助力大中小城市和小城镇协调发展[J].农业经济问题,2022(10):53—59.
- [5] 龙小燕,陈旭,黄亦炫.地方政府专项债券拉动基础设施投资的效应[J].金融论坛,2021(7):60—69.
- [6] 缪小林,张登,毛捷.四两拨千斤:专项债对私人投资的影响研究[J].财贸研究,2023(4):47—59.
- [7] 肖建华,熊如意,李馨怡.专项债对产业结构转型升级的影响研究[J].财政研究,2023(8):30—43.
- [8] 孙浩,刘蓝予,毛捷.专项债投资领域扩围与县域农业经济发展[J].财政研究,2022(11):36—52.
- [9] 毛捷,任占尚.地方政府债务与非农就业提升[J].财政研究,2024(2):71—84.
- [10] 刁伟涛,郭慧岩,孙晓萱.分类预算管理、限额分配使用与县级政府举债——中国地方债务制度变革下的新发现[J].财贸经济,2022(12):65—79.
- [11] 李征召,韩宁,赵德昭.经济增长目标与专项债务限额使用[J].经济与管理研究,2024(8):3—16.
- [12] 钟宁桦,胡林杉,钱一蕾,等.地方政府专项债务限额如何合理分配[J].中国工业经济,2023(11):81—99.
- [13] 朱星姝,胡玥.地理距离与专项债限额分配[J].财政研究,2024(2):85—97.
- [14] 庄佳强,陈志勇.城镇化进程中的地方政府财政风险——基于三类融资模式的比较分析[J].中南财经政法大学学报,2017(1):33—40.
- [15] 王鑫静,姜炎鹏,武力超,等.中国县域城投债的时空分布及成因分析[J].地理学报,2024(4):949—970.
- [16] 游宇,张光.基层转移支付与地方政府债务扩张——项目制的视角与四川省的实证[J].公共行政评论,2023(3):142—160.
- [17] Wang, F., Tian, M. H., Yin, Z. H. Modern Urbanization and Industrial Upgrading in China: Evidence from Panel Data[J]. Quality & Quantity, 2021, 55: 661—681.
- [18] 姚毓春,夏宇.县域城镇化推动中国式现代化建设的内在机理与实现路径[J].农业经济问题,2024(2):60—71.
- [19] 张蔚文,李志远.共同富裕目标下的高质量县域城镇化评价体系建构[J].西安交通大学学报(社会科学版),2024(2):147—155.
- [20] 苏红键.中国县域城镇化的基础、趋势与推进思路[J].经济学家,2021(5):110—119.

- [21] 孙伟增,牛冬晓,万广华.交通基础设施建设与产业结构升级——以高铁建设为例的实证分析[J].管理世界,2022(3):19-34.
- [22] 吴海军,杨其静,阳镇.生产性政府债务与城市创新力——基于中国城市面板数据的经验研究[J].中国工业经济,2023(10):42-60.
- [23] 魏守华,吴海峰,钱非非.交通设施改善、市场集聚效应与城市人口增长差异[J].经济与管理研究,2024(1):55-74.
- [24] 龙花楼,徐雨利,郑瑜晗,等.中国式现代化下的县域城乡融合发展[J].经济地理,2023(7):12-19.
- [25] 刘冲,刘晨冉,孙腾.交通基础设施、金融约束与县域产业发展——基于“国道主干线系统”自然实验的证据[J].管理世界,2019(7):78-88.
- [26] 刘彦随,杨忍,林元城.中国县域城镇化格局演化与优化路径[J].地理学报,2022(12):2937-2953.
- [27] 梁若冰,蓝天.行政区划扩张、土地出让依赖与城市发展质量——基于卫星灯光数据的准实验研究[J].经济学(季刊),2023(3):1019-1034.
- [28] 方芳,赵军,黄宏运,等.城镇化推进模式与我国农业低碳全要素生产率——来自双源夜间灯光证据[J].统计研究,2024(4):111-125.
- [29] Ma, T., Zhou, C., Pei, T., et al. Quantitative Estimation of Urbanization Dynamics Using Time Series of DMSP/OLS Nighttime Light Data: A Comparative Case Study from China's Cities[J]. Remote Sensing of Environment, 2012, 124: 99-107.
- [30] 纪祥裕,顾乃华.知识产权示范城市的设立会影响创新质量吗? [J].财经研究,2021(5):49-63.
- [31] 吴康,刘骁啸,郭涛.网络外部性、集聚外部性与城市经济增长[J].经济管理,2025(4):101-120.
- [32] Fisman, R., Svensson, J. Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence[J]. Journal of Development Economics, 2007, 83(1): 63-75.
- [33] Han, Y., Wu, M. Inter-Regional Barriers and Economic Growth: Evidence from China[J]. Journal of Development Economics, 2024, 167: 103197.
- [34] 江艇.因果推断经验研究中的中介效应与调节效应[J].中国工业经济,2022(5):100-120.
- [35] 祝继高,岳衡,饶品贵.地方政府财政压力与银行信贷资源配置效率——基于我国城市商业银行的研究证据[J].金融研究,2020(1):88-109.
- [36] 王智勇.地形起伏度对县域经济增长的影响研究——以云南省为例[J].云南财经大学学报,2019(7):77-92.
- [37] 封志明,张丹,杨艳昭.中国分县地形起伏度及其与人口分布和经济发展的相关性[J].吉林大学社会科学学报,2011(1):146-151.
- [38] 毛捷,刘潘,吕冰洋.地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角[J].中国社会科学,2019(9):45-67.
- [39] 何德旭,苗文龙.财政分权、金融分权与宏观经济治理[J].中国社会科学,2021(7):163-185.
- [40] 唐红涛,李胜楠.电子商务、脱贫攻坚与乡村振兴:作用及其路径[J].广东财经大学学报,2020(6):65-77.
- [41] 何珮珺,谭词.电子商务与乡村经济韧性——基于“电子商务进农村综合示范”政策的经验证据[J].中南财经政法大学学报,2023(1):97-108.
- [42] 周佳音,陆毅.土地市场降温与地方政府债务风险:来自区县级数据的证据[J].数量经济技术经济研究,2024(7):28-48.
- [43] 尹李峰,张登,缪小林.专项债是否拉动了经济增长? ——基于私人投资和政府投资传导的比较[J].现代财经(天津财经大学学报),2021(5):19-32.

Special-purpose Debt Quota Allocation and the Advancement of County-level Urbanization

LI Zhengzhao¹ HAN Ning² ZHAO Dezhao³

(1. School of Public Finance and Taxation, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China;

2. Center for China Fiscal Development, Central University of Finance and Economics, Beijing 102206, China;

3. School of Public Finance and Taxation, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450046, China)

Abstract: Since the implementation of the new Budget Law, the scale of specialised debt has continued to expand, and it has become an important tool for the implementation of China's proactive fiscal policy. The special debt limit, as a policy instrument to inhibit the disorderly expansion of spe-

cial debt, the role it plays in the process of county urbanization should not be ignored. Using the manually collected data of 1824 county-level governments' special debt limit from 2019 to 2022, this paper empirically tests the impact of special debt limit on county urbanization. The study finds that: the special debt limit has a significant positive impact on county urbanization, the higher the special debt limit allocated by the county government, the more conducive to the promotion of county urbanization. Mechanism analysis shows that the allocation of special debt quota can promote county urbanisation through industrial structure upgrading and transport infrastructure construction. Heterogeneity analysis shows that the promotion effect of special debt limit allocation on county urbanisation promotion is more obvious in counties with less fiscal pressure and topographic relief, as well as higher levels of implicit financial decentralisation and digitalisation. Further analysis shows that the increase of the actual scale of special debt is also beneficial to the promotion of county urbanization, but if the quota is large, it will have a significant negative impact on the promotion of county urbanization. The research results provide empirical evidence and policy references for improving the special debt quota allocation mechanism and promoting urban-rural integration.

Key words: Special-Purpose Bond; Quota Allocation; Industrial Structure Upgrading; Transport Infrastructure Development; County Urbanization

(责任编辑:郭 策)

(上接第 49 页)

Environmental Judicial Reform and Abnormal Audit Fees:

A Quasi-natural Experiment Based on the Establishment of Environmental Courts

YU Lianchao¹ DONG Jinting²

(1. School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China;

2. School of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Promoting the synergy between environmental judicial reform (EJR) and the green auditing market constitutes an innovative approach to advancing ecological-civilization rule of law. Leveraging environmental court establishment (ECE) as an exogenous shock, this study employs multi-period difference-in-differences (DID) models using 2005 to 2023 data from Shanghai and Shenzhen A-share listed firms to examine ECE's impact on abnormal audit fees (AAF). The findings show that ECE significantly reduces AAF. Mechanism tests reveal that ECE incentivizes firms to enhance green innovation, environmental management, and environmental investments, thereby lowering AAF. Heterogeneity analyses indicate that the effects are stronger in regions with weaker judicial environment, stronger administrative intervention, and laxer environmental enforcement, as well as in industries with intense market competition and heavy pollution, and among enterprises with non-state-owned property rights and weaker corporate governance. Additional tests demonstrate that ECE reduces environmental audit risks, improves audit quality, and decreases audit delays. These findings highlight EJR's governance effects in cultivating the green auditing market, offering practical insights for the judiciary to improve the environmental justice system, enterprises to improve environmental decision-making, and auditors to optimize environmental audit.

Key words: Environmental Justice; Environmental Courts; Audit Fees; Audit Pricing; Green Auditing

(责任编辑:易会文)