

# 税收分成与地方政府支出规模

阮益洋

云南大学经济学院, 云南 昆明

收稿日期: 2022年4月26日; 录用日期: 2022年5月11日; 发布日期: 2022年5月31日

## 摘要

本文致力于探究政府间税收分成与地方政府支出规模的关系, 以期从税收视角为缓解地方政府支出压力提供理论借鉴。本文通过使用我国大陆地区除西藏以外2000年~2018年30个省市自治区数据, 运用双向固定效应模型, 从实证层面分析了省级政府税收分成率对地方政府支出规模的影响, 同时还分析了增值税、营业税和一部分直接税的影响效果, 除此之外, 本文对样本进行了地区异质性分析, 从而发现影响的地区性差异。研究结论发现税收分成的增加将促进地方政府支出规模的扩张。具体来看, 增值税分成率对地方政府支出规模具有显著的正效应, 营业税、直接税分成率具有显著的负效应。此外, 税收分成对区域间的地方政府支出规模影响具有差异性, 于东部存在抑制性作用, 于中西部存在促进性作用。

## 关键词

财政分权, 税收分成, 地方政府支出规模, 区域差异

# Tax Sharing and the Scale of Local Government Expenditure

Yiyang Ruan

School of Economics, Yunnan University, Kunming Yunnan

Received: Apr. 26<sup>th</sup>, 2022; accepted: May 11<sup>th</sup>, 2022; published: May 31<sup>st</sup>, 2022

## Abstract

This paper is devoted to exploring the relationship between tax sharing and the scale of local government expenditure, hoping to provide theoretical reference for alleviating the pressure of local government expenditure from the perspective of taxation. Based on the panel data of 30 provinces (excluding Tibet) in the mainland of China from 2000 to 2018, this paper examines the impact of the provincial government tax sharing on the scale of local government expenditure with a two-way fixed effect model and analyzes impacts of value-added tax, business tax and direct tax. In ad-

dition, a regional heterogeneity analysis is carried out to find the regional differences in these impacts. The findings indicate that the increase in tax sharing ratio promotes the expansion of the scale of local government expenditure. Specifically, the sharing ratio of value-added tax has an evident positive effect on the scale of local government expenditure, while the sharing ratio of the business tax and direct tax has an evident negative effect. Furthermore, the impact of tax sharing on the scale of local government expenditure varies among regions, with a restraining effect in the eastern and a promoting effect in the central and western regions.

## Keywords

Fiscal Decentralization, Tax Sharing, Scale of Local Government Expenditure, Regional Differences

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

自 20 世纪 30 年代西方世界爆发经济危机以来,“市场万能论”遭到驳斥,主张政府对宏观经济进行干预和调节的凯恩斯主义日渐风行,成为现代宏观经济学的主流学派。其中,倡导政府实行积极的财政政策,即扩大政府开支,从而刺激经济繁荣发展是凯恩斯主义的重要观点。财政支出是政府活动的一个重要方面,是政府为了实现其在经济、政治、社会等多方面的职能,向公众提供公共品和进行宏观经济调控的主要手段。近些年,中国政府始终保持推行积极的财政政策的总基调。2022 年,十三届全国人大五次会议上发布的《政府工作报告》强调,积极的财政政策要提升效能,更加注重精准、可持续。财政开支在统筹推进经济稳增长、保障民生、促进科技创新、促进构建现代化产业体系、保障国家重大战略任务等方面发挥了举足轻重的作用。显然,科学有效的财政支出规划是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。更进一步地,就政府间关系来看,在我国实践中,地方政府拥有大部分的财政事权和支出责任,地方政府支出规模明显要高于中央政府支出规模,因此,研究财政支出,特别是地方政府财政支出,一直以来都是学术界关注的焦点。

根据瓦格纳法则(Wagner 1882),一般来说,随着经济社会的发展,地方政府支出规模的增长是现代经济发展的客观要求,具有其必要性和合理性。然而,在中国经济下行、减税降费、民生支出强度持续增强的背景之下,特别是在疫情冲击下,政府支出环境明显恶化。一方面政府财政收入减少,要求政府过“紧日子”;另一方面,财政支出强度不减反增,财政支出规模不断扩张,中国政府无疑面临着巨大的支出压力。关于我国政府支出规模问题,许多学者都持有相似观点,即认为我国地方政府支出规模过大,不利于经济的健康发展(朱光磊和张东波,2003;杨友才和赖敏晖,2009) [1] [2]。因此,对地方政府支出规模的影响因素进行探讨,从而找出抑制这一系列不良后果的背后根源,对于更好地发挥积极的财政政策作用,推进构建更加科学、高效的地方政府支出行为具有重要的理论意义和现实意义。

财政分权是一个国家财政税收体制的核心。从新中国成立以来,我国的财政管理体制的发展可主要划分为以下三个阶段:计划经济体制下的集权型财政,以“统收统支”为主要形式;有计划商品经济时期的财政包干体制,这一时期地方政府的财政自主权得到扩大,同时,以“包干”为特征的财政管理体制有利于调动地方增收节支的积极性,也利于国民经济的快速发展,但也造成了财力趋于分散,中央宏观调控缺乏必要的财力基础的问题;与市场经济体制相适应的分税制,这是原有财政体制难以为继的结

果和当时金融体制改革的现实需要下的产物，其对中央政府和地方政府的支出范围和收入范围进行了划分，规范了中央与地方的财政分配关系。总的来说，无论是“统收统支”、“分灶吃饭”还是“划分税种”，政府间的财政分权划拨一直以来都是财政管理制度的重点，因为财政自有收入是政府进行支出决策的主要依据之一，政府首先是通过占有一定的社会资源之后才有能力通过使用和消耗这部分社会资源来履行其职能。更进一步分析，地方政府的财政支出，其财政资金主要来源于地方政府的自有税收收入和政府间转移性支付，而地方税务部门所能组织的自有税收收入在很大程度上取决于上级政府制定的税收划分政策。税收收入如何在政府间进行划分，将会影响到地方政府的支出决策和支出行为。

从税制结构角度来看，自1994年分税制改革以来，我国中央政府与地方政府按照税种划分收入范围的制度框架基本确定，但具体税制结构一直处于调整变化当中。一是“营改增”，营业税和增值税是我国的两大主体税种，“营改增”改革全面铺开之后增值税彻底取代了营业税，减少了相关环节重复征税的现象，与此同时，近些年来增值税税率不断下调，极大减轻了企业的税收负担。二是直接税方面多有变动，如2006年全面取消征收农业税、2018年个人所得税改革实行综合征收和分类征收相结合的模式等。税收是关系着国计民生的大事，是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障，而税制结构体系则是税收的重要内容。那么政府间税收划分是否影响地方政府支出规模？如何影响？税制结构变动又是否产生影响？这些将是本文要进行深入剖析的问题。基于此，本文致力于考察政府间税收分成以及增值税、营业税和一部分直接税分成情况对地方政府支出规模的影响作用和内在机理，以期从税收视角为缓解地方政府支出压力提供理论借鉴。

本文的主要贡献在于，从税收分成的角度出发，通过实证检验的方法，分析其对地方政府支出规模的影响，以期对相关文献进行拓展和补充。本文选取了2000年~2018年的省级数据，来考察税收分成对地方政府支出规模的影响，发现政府税收分成率提高将显著扩大地方政府支出规模。同时本文还分析了增值税、营业税和一部分直接税的影响效果。研究发现，增值税作为我国现有税收体系中占比最大的税收收入，其分成率对地方政府支出规模具有显著的正效应。而营业税由于其税收的大部分归为地方政府自行组织，属于地方政府自有收入，因此会促进地方政府节约这部分财政资金，从而抑制政府开支。同样地，直接税分成率对地方政府支出规模也具有显著的负效应，这是由于直接税相比于间接税更加透明，使得纳税人财政幻觉降低，因而纳税人监督政府行为力度加强，政府支出受到制约。除此之外，本文对样本进行了地区异质性分析。研究发现，由于东部地区经济发展水平高于中西部地区，居民收入水平高，税负痛感明显，因而税收分成对地方政府支出规模具有抑制性作用。而中西部经济发展相对落后，对财政支出具有刚性需求，因而税收分成能够促进地方政府支出规模扩大。基于此，本文发现了税收分成影响的地区性差异。

本文后续结构安排如下：第二部分文献综述及理论分析；第三部分模型设计与变量说明；第四部分实证结果；第五部分结论与政策建议。

## 2. 文献综述及理论分析

### 2.1. 文献综述

政府间财政分权是公共经济学领域的热点问题，已有文献对该方面进行了丰富的研究。许多学者着眼于财政分权体制所带来的经济影响，从实证的角度探究了此类问题(Lin 和 Liu, 2000; 沈坤荣和付文林, 2005; 张晏和龚六堂, 2005) [3] [4] [5]。以经济增长为例，Lin 和 Liu (2000)使用省级政府在本省预算收入中的边际分成率作为衡量财政分权的主要指标，研究发现了财政分权能够显著提高了省级地区的经济发展速度[3]。而 Davoodi 和 Zou (1998)以人均省级政府支出与人均中央政府支出的比值表示财政分权，分析得出财政分权对经济增长具有负向影响[6]。Jin 和 Zou (2005)分别从财政收入和财政支出两个维度出

发,发现财政收入分权对中国的经济增长具有负效应,而财政支出分权对经济增长不具有显著影响[7]。除此之外,大量现有文献还检验了财政分权与地方政府支出结构(傅勇和张晏,2007)、公共品供给(平新乔和白洁,2006;傅勇,2010)等方面的关系[8][9][10]。

地方政府支出规模方面,已有文献对其适度性问题做了大量的讨论和分析。既有文献中就我国地方政府支出规模的过度扩张表示了担忧。据估算,我国地方政府占据了预算内支出的四分之三,规模十分庞大,并且在未来还会获得更多的财政资源(平新乔,2007)[11]。杨友才和赖敏晖(2009)通过实证检验得出我国的政府财政支出规模具有非线性的 Armey 曲线关系,政府支出规模存在门槛效应,且我国实际政府支出规模总体上已超过最优规模[2]。部分学者指出地方政府支出规模过大会带来除了加重地方财政压力以外的诸多不良后果,例如阻碍经济增长、使资源配置效率低下、加剧城乡发展差距、不利居民收入分配公平性的实现等(贾俊雪和宁静,2011;余菊和邓昂,2014;张勇和古明明,2014)[12][13][14]。

还有一部分文献对地方政府支出规模的影响因素进行了分析研究,这些影响因素包括了对外贸易开放程度(高凌云和毛日昇,2011)、人口增长(余锦亮、卢洪友和朱耘婵,2018)等[15][16]。但对相关文献进行梳理后,可以看到大部分文献在研究地方政府支出规模时,都会考虑到财政分权这一因素。与检验财政分权 and 经济增长之间关系的研究相类似的是,关于财政分权与地方政府支出规模关系研究的文献也具有不同结论。Buchanan 和 Brennan (1980)提出的“利维坦假说”指出财政分权会使得地方政府之间竞争加剧,进而遏制政府支出规模的膨胀[17]。然而孙群力(2009)、王文剑(2010)利用省级层面数据,研究发现财政分权将会促进地方政府支出规模的扩张[18][19]。郭庆旺和贾俊雪(2010)以县级政府为研究分析对象,检验得出财政收入分权对地方政府支出规模具有显著的负向效应,而财政支出分权则具有显著的正向效应[20]。

可以看到,既有文献对财政分权与地方政府支出规模之间的关系已经进行了比较深入的考察和探究。但经过梳理发现,从政府税收的视角系统研究地方政府支出规模的文献相对缺乏,因此,本文致力于在这方面做出一定的补充,从实证的角度论证政府间税收划分是影响地方政府支出规模的关键因素。

## 2.2. 理论分析和研究假设

事实上,由于学者在选定财政分权度量指标时具有不同的偏好和认定标准,因此既有文献中财政分权指标的选用也不尽相同,这也使得研究结果之间存在较大差异。主流使用的指标可大致分为以下三类:一是财政收入边际分成率,即地方政府从新增财政收入中提留的部分(Lin 和 Liu, 2000; Jin *et al.* 2005)[3][21],但这项指标只适用于财政包干体制时期的财政分权衡量,1994 年分税制改革后的情况则无法使用(周黎安和吴敏,2015)[22];二是地方财政收入或支出与全国财政收入或支出的比率(沈坤荣和付文林,2005;张晏和龚六堂,2005)[4][5],但由于在同一时点上各省级政府所使用的分母皆为全国财政收支数据,只有分子存在差异,因此更趋向于刻画地方政府的相对规模(陈硕和高琳,2012)[23];三是财政自有收入水平,即地方政府自有收入与地方政府支出的比值(陈硕,2010;陈硕和高琳,2012)[23][24],这项指标考虑了政府预算外收入、政府间转移性支付等因素,但是由于转移支付被视为上级政府将支出事务划分给下级时提供的配套资金,因此该指标更多地是在反映政府间事权划分而非财权划分(周黎安和吴敏,2015)[22]。这样的研究现实使我们不得不考虑一个问题:如何选择和运用科学合理的指标对财政分权进行刻画。本文借鉴了吕冰洋(2009)、周黎安和吴敏(2015)等的研究结论,认为税收分成是目前政府间财政分权的核心[22][25]。财政分权的本质是对政府间财力进行分配,而分税制改革之后政府间税收划分成为了财政分权的主要形式,因此上级政府和下级政府的税收分成率是代表财政分权的重要指标。

税收收入是政府财政收入的主要组成部分,1994 年分税制改革后,税收收入根据不同税种的形式在

中央政府与地方政府之间进行划分，中央政府制定的税收分成政策决定了地方政府的税收收入情况，而地方政府的税收水平也将影响到地方政府的支出能力。当然，我们无法武断地说明政府收入的增多必定带来政府支出的扩张。然而，在中国特有的地方官员治理机制之下，我国形成了以 GDP 为核心的官员政绩评价体系，因此大力发展主政地区的经济成为了大部分地方主官施政的第一目标，而此需要地方政府进行大量的支出(周黎安, 2007) [26]。由此，在政治晋升动机的激励下，地方政府税收分成率的提高所带来的财政实力的增强，往往会激发地方政府进行经济性投资和建设的积极性，从而扩大了地方政府支出规模。由此，得到第一个假说。

假说 1：就整体而言，地方政府税收分成率越高，地方政府财政支出规模越大。

更进一步，由间接税和直接税组成的税制结构中，本文认为，不同税种因其具有不同的特性而会对地方政府支出规模产生截然不同的影响。间接税中，最具有代表性的是增值税和营业税。增值税目前是我国第一大税种，是我国财政开支依托的重要资金来源，与综合税收分成率相类似地，一般而言，这类税收的增加将会促进地方政府支出的增加。而营业税区别于增值税的情况在于，实际征税中营业税收入除铁道部、各银行总行、各保险总公司集中交纳的部分归为中央，绝大部分都归为地方政府自有收入。既有文献指出，当地方政府的某种收入大多由自己组织而不依赖于中央时，那么地方政府会趋向于对这部分资金“精打细算”，从而节约一部分的财政支出(李婉和江南, 2010) [27]。因而，可以认为营业税分成率的增加有可能会提高地方政府审慎使用资金的程度，财政支出行为会受到一定的抑制。而就直接税而言，相比于间接税税收负担易于转嫁，税负最终承担者难以察觉的特性，直接税的纳税人和税负承担者往往相同，因此直接税透明度更高，使得纳税人的财政幻觉降低，感受到的“税负痛感”更加清晰和明显，因而纳税人会更加关注政府的行为决策，提高监督程度和政治参与度，从而抑制地方政府支出规模的扩张。据此，本文提出第二个假说。

假说 2：不同税种的税收分成对地方政府支出规模具有不同影响。增值税分成率的增加会促进地方政府支出规模的扩张，营业税、直接税分成率的增加则会抑制地方政府支出规模。

除此之外，由于我国地区之间的发展程度存在较大差异，因而税收分成对地方政府支出规模的影响可能也存在区域差异。一般地，东部地区和中西部地区的经济发展水平差异较大，居民收入水平也呈现着空间上的不平衡。在此背景下，陈秋星(2019)、查国燕(2021)运用税负痛感指数作为衡量居民税收负担程度的主要指标，进而分析我国不同区域的税负痛感水平，最终得出经济发达地区的税负痛感要远高于经济欠发达地区的结论[28] [29]。基于此，本文认为，东部地区经济发展水平高于中西部地区，居民收入水平高，税负痛感明显，因而税收分成可能会抑制地方政府支出行为。而中西部经济发展相对落后，对财政支出具有刚性需求，因而税收分成能够促进地方政府支出增加。因此，本文的第三个假说如下。

假说 3：税收分成对地方政府支出规模具有地区性差异。我国东部地区存在抑制性作用，中西部存在促进性作用。

基于以上的理论分析和研究假设，本文的逻辑框架如下图 1 所示。

### 3. 模型设计与变量说明

#### 3.1. 模型设计

为了检验税收分成是否对地方政府支出规模存在影响，本文采取 2000 年至 2018 年的包括中国大陆除西藏地区在内的省级层面的面板数据，以地方政府支出规模为被解释变量，以税收分成为核心解释变量，设定以下双向固定效应模型：

$$gov_{it} = \beta_0 + \beta_1 share_{it} + \gamma Z_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

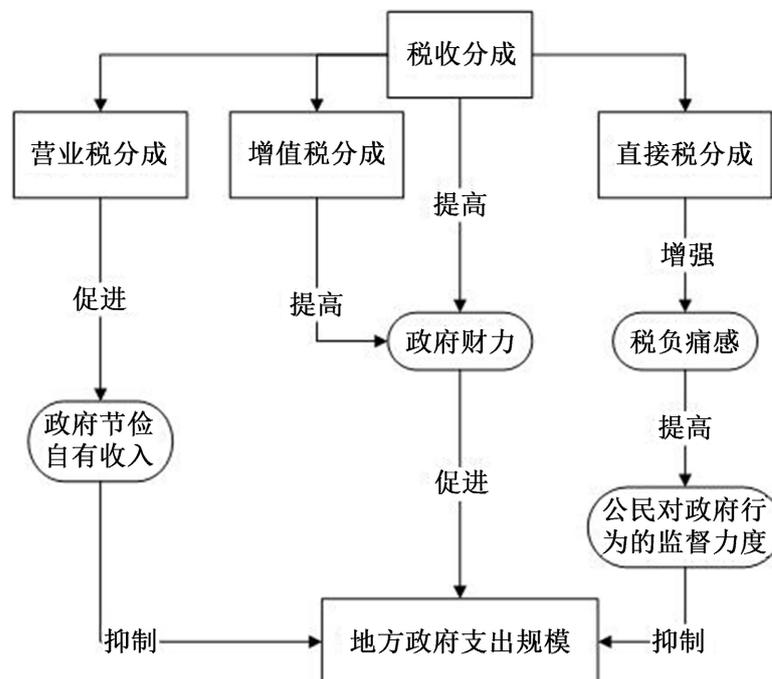


Figure 1. Logical framework of this paper  
图 1. 本文逻辑框架

其中， $i$  和  $t$  分别代表省级地区和年份，被解释变量  $gov_{it}$  代表  $i$  省份在  $t$  年的地方政府支出规模，核心解释变量  $share_{it}$  代表  $i$  省份在  $t$  年的税收分成情况， $Z_{it}$  代表一系列地区控制变量，包括：经济发展水平、财政自有收入水平、第一产业占比、第二产业占比、第三产业占比、地区人口密度、外商直接投资占比、人口自然增长率。除此之外，还加入地区固定效应  $\mu_i$  和年份固定效应  $\lambda_t$ ； $\varepsilon_{it}$  是随机扰动项。 $\beta_1$  为本文核心关注的回归系数，衡量了税收分成对地方政府支出规模的影响。

一般来说，由于政府间的分税比重是由上级政府决策的，而地方政府支出规模更多取决于下级政府，上级政府的政策制定往往会影响到下级政府的行为选择，而下级政府的支出情况不会影响上级政府的分税决策，因此，该模型能够较好地避免实证检验中常出现的内生性问题。

### 3.2. 变量说明

#### 1) 被解释变量

本文的被解释变量为地方政府支出规模。关于地方政府支出规模的衡量有两种方式：绝对形式和相对形式。鉴于使用绝对形式无法进行有效比较，故本文使用相对形式。根据已有文献的常用做法(孙群力，2009；郭庆旺和贾俊雪，2010；贾俊雪和宁静，2011) [12] [18] [20]，本文使用以下公式计算衡量指标：

$$\text{地方政府支出规模} = \frac{\text{该省的一般预算财政支出}}{\text{该省的地区生产总值}}$$

#### 2) 解释变量

本文的解释变量为税收分成，即地方税务部门组织的全部税收收入占税务部门从该省组织的全部税收收入的比重，计算公式如下：

$$\text{该省的税收分成} = \frac{\text{地方税务部门组织的全部税收收入}}{\text{税务部门从该省组织的全部税收收入}}$$

同时,为了进一步分析税制结构变动所产生的影响,本文基于数据的可得性和考虑各个税种的特点、实际征收情况以及影响,引入增值税税收分成、营业税税收分成和直接税税收分成三项指标,考察其对地方政府支出规模的影响。其中,增值税税收分成和营业税税收分成指标计算公式如下:

增值税税收分成:

$$\text{增值税税收分成} = \frac{\text{该省的增值税收入}}{\text{税务部门从该省组织的全部增值税收入}}$$

营业税税收分成:

$$\text{营业税税收分成} = \frac{\text{该省的营业税收入}}{\text{税务部门从该省组织的全部营业税收入}}$$

直接税税收分成中的直接税包括个人所得税、契税以及农业税<sup>1</sup>。做出以上选择的原因在于其他直接税税种例如企业所得税、城镇土地使用税、房产税、车船税存在税负转嫁、缺乏普遍性和数据缺失等问题,故不做考虑。其计算公式为:

$$\text{直接税税收分成} = \frac{\text{该省的直接税收入}}{\text{税务部门从该省组织的全部直接税收入}}$$

### 3) 控制变量

在回归方程中,包括以下控制变量:经济发展水平,使用人均地区生产总值的自然对数来表示;财政自有收入水平,用该省的财政收入与财政支出的比值来表示;第一产业占比、第二产业占比、第三产业占比,即各个产业增加值占地区生产总值的比值;地区人口密度,即该省的总人口与该省的行政面积的比值取自然对数;外商直接投资占比,即外商直接投资占地区生产总值的比重;人口自然增长率。(表 1)

Table 1. Definition of variables

表 1. 变量定义表

	变量	解释说明
被解释变量	地方政府支出规模( <i>gov</i> )	该省的一般预算支出/地区生产总值
解释变量	税收分成( <i>share</i> )	地方全部税收收入/全部税收收入
	增值税税收分成( <i>vatshare</i> )	地方增值税收入/全部增值税收入
	营业税税收分成( <i>busshare</i> )	地方营业税收入/全部营业税收入
	直接税税收分成( <i>dirshare</i> )	地方直接税收入/全部直接税收入
控制变量	经济发展水平( <i>lngdppc</i> )	人均国内生产总值的自然对数
	财政自有收入水平( <i>fiscalauto</i> )	财政收入/财政支出
	第一产业占比( <i>agriculture</i> )	第一产业增加值/地区生产总值
	第二产业占比( <i>industry</i> )	第二产业增加值/地区生产总值
	第三产业占比( <i>service</i> )	第三产业增加值/地区生产总值
	地区人口密度( <i>lnpopinten</i> )	总人口与行政面积的比值取自然对数
	外商直接投资占比( <i>fdirate</i> )	外商直接投资/地区生产总值
	人口自然增长率( <i>npgrate</i> )	人口自然增长率

### 3.3. 描述性统计

样本描述性统计结果表明,各省级政府支出规模之间存在较大差异,其最大值为 0.627,最小值为

<sup>1</sup>2005 年 12 月 29 日,第十届全国人大常委会第 19 次会议经表决决定,《农业税条例》自 2006 年 1 月 1 日起废止,即全面取消农业税,因此本文所指的农业税仅包含 2000~2005 年的数据。

0.069, 标准差为 0.094。同样地, 税收分成的最大值为 0.631, 最小值 0.240, 标准差为 0.069, 表示各个时期各个省级政府与中央政府之间的税权分配差异较大。此外, 增值税、营业税和直接税税收分成除了显示上述特征以外, 这三项指标之间在均值上也存在显著差异。其中, 营业税税收分成均值为 0.928, 直接税税收分成均值为 0.497, 增值税税收分成均值为 0.251, 营业税远高于增值税和直接税, 这是因为营业税收入的绝大部分归属地方政府, 而增值税和直接税中的个人所得税皆为地方留存比例较低的中央地方共享税, 同时契税和农业税虽为地方税但占比相对较小, 因此营业税税收分成明显超过增值税和直接税。(表 2)

**Table 2.** Descriptive statistics of main variables

**表 2.** 主要变量的描述性统计

变量名	变量说明	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量: 地方政府支出规模						
<i>gov</i>	该省的一般预算支出/地区生产总值	570	0.203	0.094	0.069	0.627
核心解释变量: 税收分成						
<i>share</i>	某省的税收分成	570	0.441	0.069	0.240	0.631
<i>vatshare</i>	某省的增值税税收分成	570	0.251	0.086	0.089	0.497
<i>busshare</i>	某省的营业税税收分成	570	0.928	0.154	0.489	1.000
<i>dirshare</i>	某省的直接税税收分成	570	0.497	0.118	0.403	0.925
地区控制变量						
<i>lngdppc</i>	人均国内生产总值的自然对数	570	10.074	0.854	7.887	11.851
<i>fiscalauto</i>	财政收入/财政支出	570	0.515	0.189	0.148	0.951
<i>agriculture</i>	第一产业占比	570	12.228	6.613	0.320	37.911
<i>industry</i>	第二产业占比	570	45.955	7.963	18.630	61.500
<i>service</i>	第三产业占比	570	41.818	8.684	28.600	80.980
<i>lnpopinten</i>	每平方公里内人数的对数	570	5.419	1.265	1.969	8.270
<i>fdirate</i>	外商直接投资占 GDP 比重	570	0.322	0.269	0.000	1.278
<i>npgrate</i>	人口自然增长率	570	5.359	2.921	-3.240	13.100

## 4. 实证结果

### 4.1. 基准回归结果

表 3 是使用了 OLS 回归方法和固定效应模型回归方法对模型进行估计的结果。其中, 第(1)列为 OLS 估计结果, 估计过程未控制时间虚拟变量和地区虚拟变量; 第(2)列为使用单向固定效应模型, 即不控制时间虚拟变量所估计的结果; 第(3)列为使用了双向固定效应模型进行估计的结果。以上回归估计均包含了所有控制变量。回归结果显示, 在各种模型设定下, 税收分成对地方政府支出规模的回归系数均为正, 其中, OLS 估计结果显示在 5%水平下显著, 固定效应模型估计结果显示在 1%水平下显著, 表明了各省份税收分成对地方政府支出规模具有正向效应, 从而验证了假说 1。由第(3)列的回归系数可得出, 当省级政府的税收分成提高 1 个百分点时, 该省地方政府支出规模将以 0.170 个百分点的比例提高。

关于其他控制变量, 经济发展水平能够显著促进该省的地方政府支出规模的扩张, 与之相反的是财

政自有收入水平和人口自然增长率，将显著抑制该地区政府的支出行为，而三大产业占比、地区人口密度以及外商直接投资占比等因素对地方政府的支出选择和行为影响较小。

**Table 3.** Regression results of tax sharing on the scale of local government expenditure  
**表 3.** 税收分成对地方政府支出规模的回归结果

	(1)	(2)	(3)
	gov (地方政府支出规模)		
<i>share</i>	0.067**	0.217***	0.170***
(税收分成)	(0.033)	(0.031)	(0.053)
<i>lngdppc</i>	0.021***	0.042***	0.025*
(经济发展水平)	(0.004)	(0.004)	(0.015)
<i>fiscalauto</i>	-0.397***	-0.305***	-0.215***
(财政自有收入水平)	(0.021)	(0.030)	(0.036)
<i>agriculture</i>	-0.016	0.026	0.015
(第一产业占比)	(0.065)	(0.038)	(0.038)
<i>industry</i>	-0.013	0.026	0.016
(第二产业占比)	(0.065)	(0.038)	(0.038)
<i>service</i>	-0.008	0.026	0.015
(第三产业占比)	(0.065)	(0.038)	(0.038)
<i>lnpopinten</i>	-0.018***	0.113***	0.040
(地区人口密度)	(0.003)	(0.024)	(0.026)
<i>fdirate</i>	0.056***	0.017**	0.011
(外商直接投资占比)	(0.010)	(0.009)	(0.009)
<i>npgrate</i>	0.007***	-0.008***	-0.009***
(人口自然增长率)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
<i>cons</i>	1.331 (6.438)	-3.323 (3.828)	-1.318 (3.794)
时间虚拟变量	N	N	Y
地区虚拟变量	N	Y	Y
观测值	570	570	570
R <sup>2</sup>	0.739	0.730	0.753

注：\*\*\*、\*\*和\*分别代表 1%、5%和 10%的显著性水平，括号内是标准误。

#### 4.2. 增值税、营业税和直接税税收分成的回归结果

在表 3 中，模型的核心解释变量为税收分成，为一项综合指标，是从综合宏观层面考察税收分成对地方政府支出规模的影响情况。但在地方政府的税收结构中，不同的税种的税收收入、税收分成情况是不一样的，对地方政府支出规模也会具有不同程度的影响。因此，本文在充分考虑了数据完整性和各项税收的特点之后，引入了增值税、营业税和直接税，进一步考察了增值税税收分成、营业税税收分成和直接税税收分成对地方政府支出规模的影响，回归结果显示于表 4。

回归结果表明,增值税、营业税税收分成均显示了在 1%的水平下对地方政府支出规模具有显著影响,相比之下直接税分成率的影响相对较弱。同时,从回归系数符号上来看,增值税税收分成显示出了正向影响,与税收分成估计结果一致。当增值税分成率增加 1 个百分点时,地方政府支出规模将增加 0.364 个百分点。而营业税和直接税均显示出了负向影响,每增加 1 个百分点,地方政府支出规模将分别减少 0.215 和 0.063 个百分点。以上回归结果与假说 2 的分析一致。营业税虽和增值税一样为中央地方共享税,然而在实际征收中其大部分属于地方政府自行组织的税收收入。一般来说,赋予地方政府更大的财政自给权,即其某一类收入大多依靠自己组织而不依赖中央政府,会使地方政府更加节俭这部分收入的使用,因此能够较好的改善地方政府行为,从而制约地方政府支出(李婉和江南, 2010) [27]。而直接税(个人所得税、契税、2000~2005 年的农业税)相比于其他税种,其税收负担难以转嫁,税收和税负的最终承担者往往一目了然,透明度高,因此往往会使纳税人更加关注政府的支出行为,并对其进行监督,故会在一定程度上制约了地方政府支出规模的扩张。

**Table 4.** Regression results of value-added tax, business tax and direct tax sharing

**表 4.** 增值税、营业税或直接税税收分成对地方政府支出规模的回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>gov</i> (地方政府支出规模)					
<i>vatshare</i> (增值税税收分成)	0.149*** (0.022)	0.364*** (0.075)				
<i>busshare</i> (营业税税收分成)			-0.022** (0.010)	-0.215*** (0.076)		
<i>dirshare</i> (直接税税收分成)					-0.084*** (0.015)	-0.063* (0.034)
<i>cons</i>	-0.800*** (0.137)	-1.851 (3.958)	-0.640*** (0.120)	-0.636 (4.003)	-0.892*** (0.146)	0.848 (3.902)
时间虚拟变量	N	Y	N	Y	N	Y
地区虚拟变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	570	570	570	570	570	570
R <sup>2</sup>	0.554	0.731	0.655	0.725	0.537	0.736

注: ① \*\*\*、\*\*和\*分别代表 1%、5%和 10%的显著性水平,括号内是标准误; ② 第(1)、(3)、(5)列为单向 FE 方法,第(2)、(4)、(6)列为双向 FE 模型,主要以双向 FE 模型结果进行分析。

### 4.3. 分地区回归结果

同时,税收分成对不同地区的地方政府支出规模可能存在差异,因此本文对样本进行了地区异质性分析,分地区回归结果在表 5 中显示。回归结果表明,东、中、西三个地区的税收分成均对地方政府支出规模有显著影响。其中,东部地区呈现负向影响,其税收分成率每增加 1 个百分点,地方政府支出规模的比例将下降 0.124 个百分点;中、西部呈现正向影响,当分别增加 1 个百分点时,政府支出规模将分别增长 0.143、0.224 个百分点。以上结果检验了假说 3。东部地区的税收分成率之所以对地方支出规模具有显著的负效应,是因为东部地区与中西部地区相比,其经济发展水平高,居民收入水平也高于中西部地区,税负痛感更加明显。因此居民也会加强对政府支出行为的监督,从而制约地方政府支出的增加。

**Table 5.** Regression results of different regions  
**表 5.** 分地区回归的结果

	(1) 东部	(2) 中部	(3) 西部
	<i>gov</i> (地方政府支出规模)		
<i>share</i> (税收分成)	-0.124*** (0.030)	0.143*** (0.053)	0.224*** (0.080)
<i>cons</i>	-0.572 (3.802)	0.528* (0.270)	0.790 (7.239)
时间虚拟变量	Y	Y	Y
地区虚拟变量	Y	Y	Y
观测值	209	152	209
R <sup>2</sup>	0.852	0.900	0.853

注：\*\*\*、\*\*和\*分别代表 1%、5%和 10%的显著性水平，括号内是标准误。

#### 4.4. 稳健性检验

##### 1) 更换核心解释变量的衡量方式

此外，为保证检验结果的稳健性，本文通过调整核心解释变量的度量方式，进一步对实证结果的稳健性进行检验。在参考了马光荣、张凯强和吕冰洋(2019) [30]的做法之后，本文采用同时包含了税收收入和非税收入的分成指标，具体计算公式为：

$$\text{合计的税收分成} = \frac{\text{该省的一般预算财政收入总和}}{\text{税务部门从该省组织的全部收入} + \text{全部非税收入}}$$

更换核心解释变量的回归结果如表 6 所示。同样地，第(1)、(2)、(3)列分别为 OLS 回归、单向固定效应模型和双向固定效应模型的检验结果，其中，由第(3)列估计结果可知，核心解释变量的符号仍然显著为正，且回归系数大小与基准回归结果的数值差异较小，可见基准回归的结果是稳健的。

**Table 6.** Regression results after changing the explanatory variable  
**表 6.** 更换核心解释变量的回归结果

	(1)	(2)	(3)
	<i>gov</i> (地方政府支出规模)		
<i>share<sub>t</sub></i> (合计的税收分成)	-0.011 (0.025)	0.183*** (0.032)	0.117*** (0.041)
<i>cons</i>	-1.178 (6.891)	-2.063 (4.018)	-1.233 (4.013)
时间虚拟变量	N	N	Y
地区虚拟变量	N	Y	Y
观测值	570	570	570
R <sup>2</sup>	0.698	0.699	0.723

注：\*\*\*、\*\*和\*分别代表 1%、5%和 10%的显著性水平，括号内是标准误。

##### 2) 更换样本数据

考虑到直辖市的社会经济发展水平和资源要素禀赋与其他省份、自治区存在较大差异，因此本文将

北京、天津、上海、重庆四个直辖市的样本数据进行剔除，仅对剩余的 26 个省的样本观测值进行回归，更换样本数据的回归结果如表 7 所示。由第(3)列估计结果可知，税收分成的回归系数为 0.131，而基准回归中税收分成的回归系数为 0.170，两者的影响方向相同，系数大小也大体一致，虽然显著性有所降低，但仍然保持了在 5%的水平下显著，这再一次证明了本文基准回归结果的稳健性。

**Table 7.** Regression results after changing the sample data

**表 7.** 更换样本数据的回归结果

	(1)	(2)	(3)
	<i>gov</i> (地方政府支出规模)		
<i>share</i>	0.135***	0.240***	0.131**
(税收分成)	(0.041)	(0.036)	(0.062)
<i>cons</i>	-0.177	-3.897	-2.955
	(6.972)	(4.276)	(4.308)
时间虚拟变量	N	N	Y
地区虚拟变量	N	Y	Y
观测值	494	494	494
R <sup>2</sup>	0.772	0.741	0.757

注：\*\*\*、\*\*和\*分别代表 1%、5%和 10%的显著性水平，括号内是标准误。

### 3) 缩短时间窗口

2007 年，我国实施财政收支分类改革，财政支出类别的统计口径发生了较大变化，考虑到这一点，本文将时间窗口缩短为 2007 年至 2018 年，缩短时间窗口的回归结果如表 8 所示。同样地，第(3)列的结果表明基准回归仍是稳健的。

**Table 8.** Regression results after changing the time window

**表 8.** 缩短时间窗口的回归结果

	(1)	(2)	(3)
	<i>gov</i> (地方政府支出规模)		
<i>share</i>	0.116**	0.270***	0.280***
(税收分成)	(0.045)	(0.049)	(0.058)
<i>cons</i>	1.332	-3.215	-2.271
	(7.173)	(3.520)	(3.376)
时间虚拟变量	N	N	Y
地区虚拟变量	N	Y	Y
观测值	360	360	360
R <sup>2</sup>	0.752	0.615	0.669

注：\*\*\*、\*\*和\*分别代表 1%、5%和 10%的显著性水平，括号内是标准误。

## 5. 结论与政策建议

本文基于我国地方政府支出规模不断扩张，支出压力不断增大的现实背景，试图探索影响地方政府

支出规模的重要因素，为缓解地方政府支出压力提供相应的理论借鉴。其中，财政分权被视为关键的影响因素，既有文献对此做了大量的分析和研究。但截至目前为止，从税收视角讨论该问题的文献相对较少。本文认为，税收分成是1994年分税制改革以来政府间财政分权的主要表现形式，因此，本文以税收分成为核心解释变量，进行了深入的剖析和讨论。

本文通过理论和实证相结合的方法考察了省级政府税收分成情况对省级政府支出规模的影响。理论部分，通过梳理既有文献中各个财政分权的度量指标，分析得出“税收分成”这一指标刻画财政分权情况的科学性和合理性。进一步地，理论部分分析了包含所有税种的税收分成、具体税种增值税、营业税和直接税的分成情况对地方政府支出规模的影响机理和最终结果，并对税收分成影响可能存在的区域性差异做出了判断。基于此，本文运用了2000年至2018年的包括中国大陆除西藏地区在内的省级层面的面板数据，通过双向固定效应模型检验了理论分析得出的结论。实证结果表明，地方政府税收分成率越高，地方政府财政支出规模越大。同时，增值税分成率的增加会促进地方政府支出规模的扩张，营业税、直接税分成率的增加则会抑制地方政府支出规模。而税收分成的区域性影响差异也得到检验，即税收分成对我国东部地区地方政府支出规模存在抑制性作用，而对中西部存在促进性作用。

基于上述研究结论，本文的政策建议如下。一是税制改革要遵循“低税率、宽税基”的原则，即通过低税率降低纳税人的税收负担，同时通过宽税基扩大纳税人基数，分别实现抑制政府税收收入和提高公众监督政府行为的力度，从而抑制地方政府支出规模的过度扩张；二是进一步推进税制结构性改革，提高直接税比重，使公众能够清晰认识到税负的最终归宿，从而激励公众关注和监督政府财政，抑制地方政府过度的支出行为；三是促进流转税价税分离，使得公众具有清晰的税负认知，降低财政幻觉带来的影响，这同样对于提高公众政治参与度，从而发挥公众对政府支出决策的影响具有重要作用。

## 参考文献

- [1] 朱光磊, 张东波. 中国政府官员规模问题研究[J]. 政治学研究, 2003(3): 91-99.
- [2] 杨友才, 赖敏晖. 我国最优政府财政支出规模——基于门槛回归的分析[J]. 经济科学, 2009(2): 34-44.
- [3] Lin, Y.J. and Liu, Z. (2000) Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49, 1-21. <https://doi.org/10.1086/452488>
- [4] 沈坤荣, 付文林. 中国的财政分权制度与地区经济增长[J]. 管理世界, 2005(1): 31-39.
- [5] 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, 2005(1): 75-108.
- [6] Davoodi, H. and Zou, H.-F. (1998) Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244-257. <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>
- [7] Jin, J. and Zou, H.-F. (2005) Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China. *Journal of Asian Economics*, 16, 1047-1064. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2005.10.006>
- [8] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007(3): 4-12+22.
- [9] 平新乔, 白洁. 中国财政分权与地方公共品的供给[J]. 财贸经济, 2006(2): 49-55.
- [10] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. 经济研究, 2010(8): 4-15+65.
- [11] 平新乔. 中国地方政府支出规模的膨胀趋势[J]. 经济社会体制比较, 2007(1): 50-58.
- [12] 贾俊雪, 宁静. 地方政府支出规模与结构的居民收入分配效应及制度根源[J]. 经济理论与经济管理, 2011(8): 24-32.
- [13] 余菊, 邓昂. 制度变迁、地方政府行为与城乡收入差距——来自中国省级面板数据的经验证据[J]. 经济理论与经济管理, 2014(6): 16-27.
- [14] 张勇, 古明明. 政府规模究竟该多大?——中国政府规模与经济增长关系的研究[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(6): 88-98.
- [15] 高凌云, 毛日昇. 贸易开放、引致性就业调整与我国地方政府实际支出规模变动[J]. 经济研究, 2011(1): 42-56.
- [16] 余锦亮, 卢洪友, 朱耘婵. 人口增长、生产效率与地方政府财政支出规模——理论及来自中国地级市的经验证据

- [J]. 财政研究, 2018(10): 42-54.
- [17] Brennan, G. and Buchanan, J. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- [18] 孙群力. 地区差距、财政分权与中国地方政府规模[J]. 财贸经济, 2009(7): 56-61.
- [19] 王文剑. 中国的财政分权与地方政府规模及其结构——基于经验的假说与解释[J]. 世界经济文汇, 2010(5): 105-119+37.
- [20] 郭庆旺, 贾俊雪. 财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模[J]. 经济研究, 2010(11): 59-72+87.
- [21] Jin, H., Qian, Y., Weingast, B.R. (2004) Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, **89**, 1719-1742. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.11.008>
- [22] 周黎安, 吴敏. 省以下多级政府间的税收分成: 特征事实与解释[J]. 金融研究, 2015(10): 64-80.
- [23] 陈硕, 高琳. 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估[J]. 管理世界, 2012(6): 43-59.
- [24] 陈硕. 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给[J]. 经济学(季刊), 2010(3): 1427-1446.
- [25] 吕冰洋. 政府间税收分权的配置选择和财政影响[J]. 经济研究, 2009(6): 16-27.
- [26] 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, 42(7): 36-50.
- [27] 李婉, 江南. 中国式财政分权与地方政府财政支出规模的膨胀——实证检验“利维坦”模型在中国的有效性[J]. 当代财经, 2010(6): 26-31+91.
- [28] 陈秋星. 我国税负痛感指数的时空差异和原因分析[J]. 福建商学院学报, 2019(1): 62-70.
- [29] 查国燕. 我国税负痛感指数现状及区域差异研究[J]. 甘肃金融, 2021(7): 45-49.
- [30] 马光荣, 张凯强, 吕冰洋. 分税与地方财政支出结构[J]. 金融研究, 2019(8): 20-37.