

# 税收划分、政府收支行为与地方财政可持续

韩仁月 常世旺 张春燕

**摘要:**以31个省、自治区和直辖市2015—2023年的面板数据为样本,运用变系数面板模型和中介效应模型检验税收划分对地方财政可持续的影响及其中间传导机制的研究结果表明:税收划分对地方财政可持续产生显著影响,且对不同地区的影响具有异质性。税收划分通过政府收支行为影响地方财政可持续,税收努力度、筹资结构和支出结构的中介效应存在,但筹资行为与支出行为在机制链条上表现出相反的作用效果。为了促进地方财政可持续,建议因地制宜地进行税收划分并对其影响地方财政可持续的传导机制进行优化;赋予地方政府更多的税收征管权,提高地方政府征税的积极性;还要纠正地方政府依赖国有土地使用权出让收入,“轻民生、重建设”的支出倾向等。

**关键词:**税收划分;政府收支行为;筹资结构;支出结构;地方财政可持续

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.06.015

## 一、引言与文献综述

以税收划分为核心的政府间财政体制是影响地方财政可持续的根本性制度因素。“营改增”后,单纯以补充财力缺口为目的的改革无法对冲主体税种缺失对地方政府收支行为的消极影响。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确将“提升宏观经济治理效能”作为“加快构建高水平社会主义市场经济体制,增强高质量发展动力”的目标任务之一<sup>①</sup>。而如何重构政府间财政收入分配关系从而充分调动地方政府积极性、规范政府收支行为、保证地方可用财力、促进地方财政可持续是“加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制”<sup>②</sup>,推动提升宏观经济治理效能的关键。税收划分对地方财政可持续的影响如何?理论界并未得出一致的结论。传统研究通常假设解释变量回归系数保持不变,抑或将地区经济发展水平作为分样本的先验划分依据。然而,由于制度环境、资源禀赋、人口规模等地区异质性因素的影响,税收划分对地方财政可持续的影响程度会随个体的改变而变化。更为重要的是,税收划分如何影响地方财政可持续,政府收支行为是否在税收划分与地方财政可持续之间发挥正向传导促进作用?基于这些问题,针对税收划分这一共同决定因素对我国地方财政可持续的异质性影响以及中间传导机制的研究至关重要。

税收划分、政府收支行为与地方财政可持续的相关研究文献主要有两方面。一是研究税收划分对地方财政可持续的影响,国内外在这方面的研究文献较少。理论上,税收划分对地方财政可持续的影响并不确定。在现有的财政制度和政治现实下,上级政府会对陷入财政危机的地方政府给予救助,但救助预期造成地方政府预算软约束,对地方财政可持续产生正负影响都可能存在<sup>③</sup>。在实证研究方

**基金项目:**国家社科基金一般项目“减税降费背景下税收分成促进县级财政可持续的实现机制研究”(22BJY031)。

**作者简介:**韩仁月,山东财经大学财政税务学院教授(济南 250014; yueue@126.com);常世旺,山东大学经济学院副教授(济南 250100; changsw@sdu.edu.cn);张春燕,山东财经大学财政税务学院讲师(济南 250014; 15069062176@126.com)。

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,载《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》,北京:人民出版社,2025年,第27—28页。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,载《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》,第29页。

③ Fornasari F., Webb S. B., Zou H. F., “The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence”, *Annals of Economics and Finance*, 2000, 1, pp. 403-433.

面,国外的研究结论分歧较大,税收划分改变增加<sup>①</sup>或不影响政府赤字<sup>②</sup>的结论都得到验证。Baskaran 研究发现,税收划分与地方财政赤字呈现 U 型关系<sup>③</sup>。国内学者的研究结论多数支持税收划分有助于增强地方财政可持续<sup>④</sup>。二是研究税收划分对地方政府收支行为的影响。其中,一类文献研究税收划分对地方政府税收努力的影响。地方政府税收努力是地方政府税收分成比例的增函数,即当上级政府自身税收分成比例提高时,下级政府由于能够分享的收益下降,征税努力会相应降低<sup>⑤⑥</sup>。也有研究认为,只要地方公共品的边际效用足够大,即使地方政府分享的税收收入减少,但为确保地方公共品供给,地方政府仍会努力征税,推动税收增长<sup>⑦</sup>。可见,税收划分对地方政府税收努力的影响并不确定。另一类文献研究税收划分对地方政府财政支出的影响。由于地方政府的税收收入主要取决于其与上级政府间的税收分成率,因此,税收收入在上下级政府间如何划分将影响地方政府的支出决策<sup>⑧</sup>。“营改增”之后,省以下各级政府间收入分成方式的调整很可能加大部分县级政府的财政压力,造成基层政府出现“轻民生、重建设”的支出倾向<sup>⑨⑩</sup>。但相关文献较少研究税收划分对政府收支两方面的影响。

此外,税收划分对地方财政可持续影响研究文献多利用动态面板回归方法<sup>⑪⑫</sup>,抑或根据经济发展水平划分样本,进行异质性分析。这种传统方法无法细化考察税收划分对不同地区财政可持续影响差异的程度。因此,这里选择变系数面板数据模型量化所研究个体解释变量差异化的效应,这有助于比较不同地区税收划分对地方财政可持续影响的差异,因地制宜地提出优化建议。

与以往研究不同,主要边际贡献在于以下几方面:一是考察的财政收支范围不单单是一般公共预算收支,还包括政府性基金预算收支、国有资本经营预算收支和社会保险基金预算收支。二是量化税收划分对地方财政可持续的差异化效应,即运用变系数面板数据模型测算税收划分对不同地区财政可持续的影响程度。三是检验税收划分的作用机制,以政府税收努力度、筹资结构、支出结构为中介变量,检验政府收支行为是否在税收划分与地方财政可持续之间发挥正向传导促进作用。

## 二、理论分析与研究假说

税收的纵向划分是中央与地方间核心的财政分配关系。税收划分通常包括税收立法划分、税收征管划分和税收收益划分,税收划分则是税收这三方面划分程度的综合刻画。1994 年的分税制改革通过分税种、分收入、分机构等确立了央地间的税收收入分配关系,形成了由税收立法、税收征管和税收收益构成的税收划分新模式。在税收立法划分方面,我国强调的是中央集权。1993 年的《国务院关于实行分税制财政体制的决定》明确中央税、地方税和共享税的立法权都集中在中央。税收立法除了包括税收法律的制定和解释、税种的开征和停征外,还包括税基和税率的调整、税目和税收优惠的确

① De Mello Jr. L. R., “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, 2000, 28(2), pp. 365-380.

② Baskaran T., “On the Link Between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries”, *Public Choice*, 2010, 145, pp. 351-378.

③ Baskaran T., “Tax Decentralization and Public Deficits in OECD Countries”, *Publius*, 2012, 42(4), pp. 688-707.

④ 李建军、王鑫:《地方财政可持续性评估——兼论税收分权能否提升地方财政可持续性》,《当代财经》2018 年第 12 期。

⑤ 吕冰洋:《政府间税收分权的配置选择和财政影响》,《经济研究》2009 年第 6 期。

⑥ 李明、毛捷、杨志勇:《纵向竞争、税权配置与中国财政收入占比变化》,《管理世界》2014 年第 5 期。

⑦ 汤玉刚、苑程浩:《不完全税权、政府竞争与税收增长》,《经济学》(季刊)2010 年第 1 期。

⑧ 马光荣、张凯强、吕冰洋:《分税与地方财政支出结构》,《金融研究》2019 年第 8 期。

⑨ 吴敏、周黎安:《财政压力的多层级传递与应对——基于取消农业税改革的研究》,《世界经济文汇》2020 年第 1 期。

⑩ 谢贞发、张俊雨:《税收分成激励与地方公共产品配置——基于省以下税收分成变化的实证检验》,《财政研究》2021 年第 1 期。

⑪ 王德祥、张磊、龚旻:《财政分权的地方财政稳固效应》,《经济与管理研究》2015 年第 9 期。

⑫ 李建军、王鑫:《地方财政可持续性评估——兼论税收分权能否提升地方财政可持续性》,《当代财经》2018 年第 12 期。

定等,地方政府可以在明确授权下对部分税种的税基和税率进行调整和确定。1999年,经济合作与发展组织(OECD)根据地方政府在某个税种的税率和税基上是否有决定权,将该税种划分为A—F六个等级,并对每个等级下该税种的划分程度进行量化。A等级为该税种的税率和税基由地方政府决定,该税种的税收立法划分程度为100%;B等级为该税种的税率由地方政府决定,该税种的税收立法划分程度为80%;C等级为该税种的税基由地方政府决定,对应的税收立法划分程度为60%;D等级为共享税,对应的税收立法划分程度为40%;E等级为该税种的税基和税率由中央政府决定,该税种的税收立法划分程度为20%;F等级为不属于A—E的情况,对应的税收立法划分程度为0。其中,A—D每个等级又进一步细分为几个子等级,同样对应不同的税收立法划分程度。根据上述等级划分,我国地方政府在城镇土地使用税、耕地占用税、契税、车船税、资源税、环境保护税等地方税上拥有较高的税收立法划分程度。在税收征管和税收收益方面,1994年的分税制改革根据税收管辖权与收入归属相对应的原则,国家税务总局和海关负责征收中央税,税收收入归中央政府;地方税务局负责征收地方税,税收收入归地方政府;中央和地方税务局协同征收共享税,收入由两者共享。

分税制改革以来,所得税收入分享体制改革、共享税的增值税取代地方税的营业税、央地间增值税分享比例调整、地方税的环境保护税开征、国地税合并等,都使得税收立法、税收征管、税收收益在中央与地方间的划分发生改变。这种财政制度安排的变化会对地方政府形成不同的预算约束和财政激励,通过影响地方政府收支行为,从而影响辖区的结构特征和经济绩效,最终影响地方财政可持续。温格斯特(Weingast)是第二代财政联邦主义理论的代表人物,他认为财政激励会影响地方政府收支行为和地方经济绩效,而税收划分制度的设计正是一种重要的财政激励安排<sup>①</sup>。无论地方政府以什么为目标,它们都更有动机支持更大的税收立法划分、税收征管划分和税收收益划分,因为这些激励可以放松它们的预算约束,使其有充足的财力实现自己的目标。

那么,央地间税收划分的改变对不同地方政府收支行为以及地方财政可持续的影响是否相同?因各地制度环境、资源禀赋以及经济发展水平的差异,不同地方政府对不同税种,特别是地方税种的税率与税基设计以及征管政策制定存在差异,进而形成了不同的税收立法、税收征管和税收收益划分程度。加之各地方政府政绩观不同,这种差异化的税收划分对地方政府收支行为以及地方财政可持续产生不同影响。如王怡璞和王文静研究认为,提高税收划分程度会对不同地区地方政府的收入行为产生差异化的影响:转移支付依赖程度较高地区的地方政府征税惰性增加,该地区政府的征税努力降低;而转移支付依赖程度较低地区的地方政府征税努力提高<sup>②</sup>。鉴于此,提出以下假说:

假说1:税收划分影响地方财政可持续,且对不同地方政府的财政可持续影响不同。

进一步分析,税收划分的改变如何通过地方政府收支行为这一中介变量影响地方财政可持续。一方面,央地间税收划分的改变影响地方政府的征税行为和筹资结构。一般认为地方政府拥有的税收自主权越大、分的税收收入越多,地方政府越努力征税以增加自身可支配财力。但也有研究认为,只要地方公共品的边际效用足够大,为确保此类公共品供给,中央提高税收分成比例后,地方政府仍会增加税收努力程度<sup>③</sup>。与此同时,政府通过征税获得的收入逐渐增多,相应减少以费、债等途径进行的筹资,政府筹资结构发生改变。王志刚和龚六堂认为提高地方政府税收收入分成后,地方政府的非税收入比例降低<sup>④</sup>。这种更多地依赖预算内税收收入的政府筹资行为有利于地方财政可持续。另

① Weingast B. R., "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives", *Journal of Urban Economics*, 2009, 65, pp. 279-293.

② 王怡璞、王文静:《分权能够促进地方政府的税收激励吗?——来自“扩权强县”的证据》,《中央财经大学学报》2018年第5期。

③ 汤玉刚、苑程浩:《不完全税权、政府竞争与税收增长》,《经济学》(季刊)2010年第1期。

④ 王志刚、龚六堂:《财政分权和地方政府非税收入:基于省级财政数据》,《世界经济文汇》2009年第5期。



一方面,税收划分的改变影响地方政府的支出行为。由于地方政府支出结构与本地税源培植密切相关,因此,央地间税收划分的改变无疑会影响地方政府支出行为。一般认为地方税收分成比例的提高会增大地方政府生产性财政支出偏好,此类支出可以吸引要素流入本地区,促进经济增长,增加本地税收收入,进而影响地方财政可持续。基于此,提出以下假说:

假说2:税收划分通过影响地方政府收支行为进而影响地方财政可持续。

### 三、研究设计

由于地区发展的异质性,传统面板数据模型无法考察税收划分对地方财政可持续的差异化影响。因此,可以运用变系数面板数据模型检验税收划分对不同地方政府财政可持续影响的差异。随后,运用中介效应模型检验政府税收努力、筹资结构、支出结构等政府收支行为是否在税收划分与地方财政可持续之间发挥传导作用。

#### (一)数据与变量

选取2015—2023年中国31个省、自治区和直辖市的相关指标数据为样本。各地方政府的一般公共预算收支、政府性基金预算收支、国有资本经营预算收支和社会保险基金预算收支的决算数据来源于对应年份的决算表或预算执行情况报告。因各地方决算表或预算执行情况报告主要从2015年开始公布,2014年及以前年份的一般公共预算之外的其他三本预算账数据缺失较多,所以样本选择从2015年开始。年末政府债务余额的数据来源于中国地方政府债券信息公开平台。其余数据来源于《中国税务年鉴》《中国统计年鉴》和EPS数据库。

1. 被解释变量。地方财政可持续能力(*Sustain*):利用熵值法从财政收入可持续、财政支出稳定、赤字压力、政府债务风险四个维度综合评估。

财政收入可持续由财政收入增长率、转移支付依存度、土地财政依存度三个指标合成。其中,财政收入增长率=(本年财政收入-上年财政收入)/上年财政收入,财政收入包括一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入和社会保险基金预算收入;转移支付依存度=上级转移支付收入/财政支出,上级转移支付收入包括税收返还、一般性转移支付收入和专项转移支付收入;土地财政依存度=国有土地使用权出让收入/财政支出,财政支出的四项分别对应上面财政收入的各项。

财政支出稳定由财政支出增长率、财政自给率、社会保险基金预算支出占比三个指标合成。其中,财政支出增长率=(本年财政支出-上年财政支出)/上年财政支出;财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出;社会保险基金预算支出占比=社会保险基金预算支出/财政支出。

赤字压力由赤字率和赤字依存度两个指标合成。赤字率=(财政支出-财政收入)/GDP;赤字依存度=(财政支出-财政收入)/财政支出。

政府债务风险由债务率和负债率两个指标合成。其中:债务率=当年债务余额/财政收入;负债率=当年债务余额/GDP。

2. 解释变量。税收划分程度(*TD*):由税收立法划分程度、税收收益划分程度和税收征管划分程度通过加权乘法合成。税收立法划分程度=每个税种的税收立法划分程度×该税种占各地方税收收入的比重,每个税种的税收立法划分程度根据OECD的税种等级划分和徐国祥等<sup>①</sup>的设定标准来确定。具体而言,城镇土地使用税、耕地占用税、契税、车船税、资源税和环境保护税为70%;原营业税为60%;房产税为53.3%;增值税、个人所得税、企业所得税、印花税为30%;消费税、关税等其他税种为20%。税收征管划分程度=地方税务部门组织税收收入/中央和地方税务部门组织税收收入合计。

<sup>①</sup> 徐国祥、龙硕、李波:《中国财政分权度指数的编制及其与增长、均等的关系研究》,《统计研究》2016年第9期。

税收收益划分程度= $(\sum_{i=1}^n S_i \times P_i + \sum_{j=1}^m T_j)$ /中央和地方税务部门组织税收收入合计,其中, $S_i$ 为共享税*i*的税收收入, $P_i$ 为共享税*i*划分给地方的比例, $T_j$ 为地方税*j*的税收收入, $n$ 、 $m$ 分别为共享税、地方税总数。税收划分程度越高,表明地方政府在税基和税率调整、税收分配等方面的权力越大。

3. 控制变量。选取了贸易开放度(*Open*)、产业结构(*Stru*)、城镇化率(*Urban*)和经济增长(*ln perGDP*)四个指标作为控制变量。

4. 中介变量。理论部分分析了税收划分会通过政府收支行为这一中介变量影响地方财政可持续,因此,以税收努力度(*TE*)、筹资结构(*Fina*)和支出结构(*Exp*)量化政府收支行为。

各变量的名称、计算方法及其描述性统计如表1所示。

表1 变量说明表

变量类型	变量名称	计算方法	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	财政可持续能力( <i>Sustain</i> )	由熵值法从四个维度合成	0.538	0.082	0.326	0.726
解释变量	税收划分程度( <i>TD</i> )	由加权乘法从税收划分的三个方面合成	0.396	0.045	0.294	0.531
控制变量	贸易开放度( <i>Open</i> )	进出口总额/GDP	0.228	0.224	0.007	1.049
	产业结构( <i>Stru</i> )	第二产业产值/第三产业产值	0.803	0.231	0.189	1.323
	城镇化率( <i>Urban</i> )	城镇人口数/年末总人口数	0.607	0.120	0.278	0.893
	经济增长( <i>ln perGDP</i> )	人均GDP的对数	11.030	0.411	10.172	12.156
中介变量	税收努力度( <i>TE</i> )	实际税收收入/潜在税收收入	0.962	0.215	0.561	1.600
	筹资结构( <i>Fina</i> )	1-税收收入/财政收入	0.706	0.069	0.260	0.847
	支出结构( <i>Exp</i> )	全社会固定资产投资中国预算资金/实际到位资金	0.098	0.099	0.013	0.689

(二)模型设定

由于各地区经济发展水平、资源禀赋以及制度环境等存在差异,税收划分对不同地区地方政府收支行为以及地方财政可持续影响不同。而传统的面板数据模型无法考察税收划分对地方财政可持续影响的异质性。因此,选择变系数面板数据模型来测算解释变量系数 $\beta_i$ 随个体*i*的变化。模型构建如下:

$$Sustain_{it} = \alpha^1 + \beta_i TD_{it} + \gamma_1 X_{it} + \mu_i^1 + \epsilon_{it}^1$$
 (1)

其中,*i*为各个地区;*t*为年份;*Sustain<sub>it</sub>*表示*i*地区在*t*年的地方财政可持续能力;*TD<sub>it</sub>*表示*i*地区在*t*年的税收划分程度;*X*为控制变量; $\mu_i$ 表示个体固定效应; $\epsilon_{it}$ 为误差项。

分别以各地区的税收努力度(*TE*)、筹资结构(*Fina*)和支出结构(*Exp*)为中介变量,构建中介效应检验的回归模型。以税收努力度(*TE*)为例,模型构建如下所示:

$$TE_{it} = \alpha^2 + \phi_i TD_{it} + \gamma_2 X_{it} + \mu_i^2 + \epsilon_{it}^2$$
 (2)

将模型(2)中的 *TE<sub>it</sub>* 分别替换成 *Fina<sub>it</sub>*、*Exp<sub>it</sub>* 得到以筹资结构、支出结构作为中介变量的回归模型。

四、实证结果分析

(一)基准回归分析

在对模型(1)进行回归前,首先用 Hausman 检验判断选择固定效应模型还是随机效应模型,检验结果如表2第1列所示,因P值为0.000,故拒绝原假设(随机效应模型),选择固定效应模型。

表2 模型选择的检验结果

固定效应还是随机效应(Hausman 检验)	固定系数还是变系数(Delta 检验)
$\chi^2(5)=76.380$	Delta=-2.138
P=0.000	P=0.033

随后,用Delta检验来判断面板固定效应模型各个体单元解释变量的斜率是否相同。Delta检验的原假设为各个体解释变量的斜率相同;备择假设为各个体解释变量的斜率不同,检验结果如表2第2列所示。因P值为0.033,故在5%的水平上拒绝原假设,认为各个体单元解释变量的斜率具有异质性。因此,采用变系数面板固定效应模型,运用Stata17.0软件进行回归,结果如表3所示。

表3 基准回归结果

变量	模型(1)	变量	模型(1)	变量	模型(1)
$TD_1$ (北京)	-0.803*** (0.168)	$TD_8$ 与 $TD_1$ 差异	0.515** (0.200)	$TD_{20}$ 与 $TD_1$ 差异	0.467* (0.254)
$Open$	-0.057 (0.073)	$TD_9$ 与 $TD_1$ 差异	0.668*** (0.139)	$TD_{21}$ 与 $TD_1$ 差异	0.802*** (0.223)
$Stru$	0.089*** (0.023)	$TD_{10}$ 与 $TD_1$ 差异	1.157*** (0.209)	$TD_{22}$ 与 $TD_1$ 差异	1.207*** (0.258)
$Urban$	-0.329*** (0.096)	$TD_{11}$ 与 $TD_1$ 差异	0.900*** (0.182)	$TD_{23}$ 与 $TD_1$ 差异	0.523** (0.235)
$\ln perGDP$	0.028* (0.015)	$TD_{12}$ 与 $TD_1$ 差异	0.760** (0.298)	$TD_{24}$ 与 $TD_1$ 差异	0.177 (0.212)
$_Cons$	0.388 (0.232)	$TD_{13}$ 与 $TD_1$ 差异	0.914*** (0.231)	$TD_{25}$ 与 $TD_1$ 差异	0.868*** (0.304)
$TD_2$ 与 $TD_1$ 差异	1.916*** (0.213)	$TD_{14}$ 与 $TD_1$ 差异	0.829*** (0.232)	$TD_{26}$ 与 $TD_1$ 差异	0.557** (0.236)
$TD_3$ 与 $TD_1$ 差异	0.076 (0.190)	$TD_{15}$ 与 $TD_1$ 差异	0.814*** (0.188)	$TD_{27}$ 与 $TD_1$ 差异	0.851*** (0.152)
$TD_4$ 与 $TD_1$ 差异	0.280* (0.164)	$TD_{16}$ 与 $TD_1$ 差异	0.550** (0.216)	$TD_{28}$ 与 $TD_1$ 差异	0.550*** (0.166)
$TD_5$ 与 $TD_1$ 差异	0.828*** (0.176)	$TD_{17}$ 与 $TD_1$ 差异	1.122*** (0.262)	$TD_{29}$ 与 $TD_1$ 差异	0.402** (0.190)
$TD_6$ 与 $TD_1$ 差异	0.616*** (0.157)	$TD_{18}$ 与 $TD_1$ 差异	0.356** (0.163)	$TD_{30}$ 与 $TD_1$ 差异	0.774*** (0.180)
$TD_7$ 与 $TD_1$ 差异	0.425** (0.188)	$TD_{19}$ 与 $TD_1$ 差异	1.066*** (0.220)	$TD_{31}$ 与 $TD_1$ 差异	0.545*** (0.176)

注:括号内为聚类稳健标准误,\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著。以下各表同。

由表3回归结果可见,税收划分对地方财政可持续产生显著影响,且除了河北、贵州外,其他省、自治区和直辖市与北京(基准地区)的税收划分对地方财政可持续的影响存在显著差异,验证了假说1。根据表3的结果,进一步计算了各地区税收划分对地方财政可持续影响的回归系数,如表4所示。31个省、自治区和直辖市中天津、内蒙古、江苏、浙江、福建、江西、山东、湖北、广东、重庆、云南和陕西的回归系数显著为正,且天津的回归系数最大为1.113,其次为重庆、江苏、湖北和广东,这表明央地间税收划分程度越大,这些地区的地方财政可持续能力越强;而其他19个地区的税收划分与地方财政可持续呈显著负相关,且辽宁、北京、河北、贵州和山西的回归系数较小,表明这些地区的地方税收自主权越大,地方财政可持续能力越弱。

表4 各地区税收划分对地方财政可持续影响的回归系数

地区	系数	地区	系数	地区	系数
$TD_2$ (天津)	1.113	$TD_{12}$ (安徽)	-0.043	$TD_{22}$ (重庆)	0.404
$TD_3$ (河北)	-0.727	$TD_{13}$ (福建)	0.111	$TD_{23}$ (四川)	-0.280
$TD_4$ (山西)	-0.523	$TD_{14}$ (江西)	0.026	$TD_{24}$ (贵州)	-0.626
$TD_5$ (内蒙古)	0.025	$TD_{15}$ (山东)	0.011	$TD_{25}$ (云南)	0.065
$TD_6$ (辽宁)	-0.817	$TD_{16}$ (河南)	-0.253	$TD_{26}$ (西藏)	-0.246
$TD_7$ (吉林)	-0.378	$TD_{17}$ (湖北)	0.319	$TD_{27}$ (陕西)	0.048
$TD_8$ (黑龙江)	-0.288	$TD_{18}$ (湖南)	-0.447	$TD_{28}$ (甘肃)	-0.253
$TD_9$ (上海)	-0.135	$TD_{19}$ (广东)	0.263	$TD_{29}$ (青海)	-0.401
$TD_{10}$ (江苏)	0.354	$TD_{20}$ (广西)	-0.336	$TD_{30}$ (宁夏)	-0.029
$TD_{11}$ (浙江)	0.097	$TD_{21}$ (海南)	-0.001	$TD_{31}$ (新疆)	-0.258

注:此表数据根据回归结果整理而得。

控制变量中的产业结构(*Stru*)、城镇化率(*Urban*)和经济增长(*ln perGDP*)对地方财政可持续影响显著,其中,产业结构、经济增长与地方财政可持续呈显著正相关。这两个指标的数值越大,表明该地区要素资源配置越有效,经济发展水平越高,地方政府的自给能力越强,财政可持续能力也越强。城镇化率与地方财政可持续呈显著负相关,这表明随着城镇化率的提高,地方财政支出压力加大的同时,对国有土地使用权出让收入等非税收入的过度依赖不利于地方财政的可持续。地区贸易开放度对地方财政可持续影响不显著。

## (二)稳健性检验

为了测试模型的稳健性和回归结果的可信度,通过分样本回归和调整控制变量开展实证分析以验证税收划分对地方财政可持续影响的稳定性。

1. 分样本回归。将样本分为东部和非东部地区,对分样本进行变系数面板固定效应回归,回归结果如表5第2、3列所示。不难发现,分样本回归后,稳健性检验结果与表3和表4回归结果相差不大。无论以北京(东部地区)还是山西(非东部地区)作为基准地区,税收划分对地方财政可持续的影响方向都不发生改变。从各地区税收划分的回归系数看,与表4相比较,虽然系数大小存在差异,但符号保持一致,表明各地区税收划分对地方财政可持续的影响具有稳定性。

2. 调整控制变量。剔除地区贸易开放度控制变量,回归结果如表5第4列所示。税收划分对地方财政可持续产生显著影响,且各地区税收划分对地方财政可持续的正负效应与表3和表4基准回归一致。实证结果支持前述结论,具有稳定性。

表5 稳健性检验

变量	稳健性检验一		稳健性检验二
	东部地区	非东部地区	去掉 <i>Open</i> 变量
$TD_1$ (北京)	-0.780*** (0.163)	——	-0.728*** (0.168)
<i>Open</i>	-0.036 (0.087)	-0.129 (0.176)	——
<i>Stru</i>	0.124** (0.053)	0.080*** (0.027)	0.091*** (0.024)
<i>Urban</i>	-0.311 (0.356)	-0.330*** (0.102)	-0.341*** (0.097)

续表 5

变量	稳健性检验一		稳健性检验二
	东部地区	非东部地区	去掉 <i>Open</i> 变量
$\ln perGDP$	0.035 (0.034)	0.062*** (0.021)	0.026* (0.015)
$_{-}Cons$	0.369 (0.256)	0.322 (0.296)	0.352 (0.222)
其他地区税收划分的回归系数			
$TD_2$ (天津)	1.070***	——	1.201***
$TD_3$ (河北)	-0.772	——	-0.734
$TD_4$ (山西)	——	-0.512*** (基准地区)	-0.527
$TD_5$ (内蒙古)	——	0.038***	0.028***
$TD_6$ (辽宁)	-0.187***	——	-0.167***
$TD_7$ (吉林)	——	-0.359	-0.380*
$TD_8$ (黑龙江)	——	-0.331	-0.241**
$TD_9$ (上海)	-0.055***	——	-0.006***
$TD_{10}$ (江苏)	0.358***	——	0.351***
$TD_{11}$ (浙江)	0.091***	——	0.111***
$TD_{12}$ (安徽)	——	-0.002**	-0.031**
$TD_{13}$ (福建)	0.079***	——	0.104***
$TD_{14}$ (江西)	——	0.062***	0.023***
$TD_{15}$ (山东)	0.021**	——	0.074***
$TD_{16}$ (河南)	——	-0.221*	-0.259**
$TD_{17}$ (湖北)	——	0.363***	0.320***
$TD_{18}$ (湖南)	——	-0.420	-0.468*
$TD_{19}$ (广东)	0.232***	——	0.200***
$TD_{20}$ (广西)	——	-0.340	-0.297
$TD_{21}$ (海南)	-0.015***	——	-0.012***
$TD_{22}$ (重庆)	——	0.432***	0.411***
$TD_{23}$ (四川)	——	-0.288	-0.248*
$TD_{24}$ (贵州)	——	-0.597	-0.634
$TD_{25}$ (云南)	——	0.088**	0.087**
$TD_{26}$ (西藏)	——	-0.221	-0.255*
$TD_{27}$ (陕西)	——	0.032***	0.048***
$TD_{28}$ (甘肃)	——	-0.246***	-0.255***
$TD_{29}$ (青海)	——	-0.371	-0.411
$TD_{30}$ (宁夏)	——	-0.034***	-0.019***
$TD_{31}$ (新疆)	——	-0.275*	-0.244**

注:其他地区税收划分的回归系数是根据回归结果计算而得,其显著性表示与基准地区的差异。“——”表示此处没有数值。



五、机制分析

前文的理论分析认为,政府收支行为是税收划分影响地方财政可持续的中介变量。当政府能够通过收支行为调节来应对不断攀升的债务时,地方财政是可持续的。这主要表现在以下几方面:一是政府通过调节征税行为,如加强税收征管、增加减免税等影响地方财政可持续<sup>①</sup>。在现有的税收政策下,地方政府加强税收征管,提高税收收入,有利于地方财政可持续。二是政府通过调整税收收入和非税收收入占比影响地方财政可持续。持续的税收收入是地方财政可持续的保证,而以国有土地使用权出让收入为主要来源的非税收入具有不可持续性。在房地产行业快速发展时期,一些地区对国有土地使用权出让收入的过度依赖,减弱了土地财政占比较高地区的财政可持续能力。三是政府通过调整支出结构影响地方财政可持续。如政府增加对工业企业的财政补贴、生产性固定资产投资等吸引新企业进入或支持现有企业发展以培养税源、补充自有财力,促进地方财政可持续<sup>②</sup>。以税收努力度( $TE$ )、筹资结构( $Fina$ )和支出结构( $Exp$ )为中介变量,运用 Stata17.0 软件逐一检验模型(2)中  $TD_{it}$  的回归系数,回归结果见表 6 所示。表 6 第 2 列显示了税收努力度作为中介变量的检验结果。税收划分的回归系数显著为负,这表明税收努力度的中介效应存在,但央地间税收划分的提高却降低了地方政府的税收努力度。从筹资结构作为中介变量的检验结果来看(表 6 第 3 列),税收划分与筹资结构呈显著的正相关,筹资结构的中介效应存在,即表明地方的税收自主权越大,地方政府依赖的非税收入占比越高,这与王志刚和龚六堂的研究结论相反<sup>③</sup>。从支出结构作为中介变量的检验结果来看(表 6 第 4 列),税收划分与支出结构呈显著的正相关,中介效应存在,表明央地间税收划分程度越高,地方政府越倾向增加固定资产投资等生产性支出以培植税源,拉动经济增长,增加税收收入,这与前文理论分析相一致。

表 6 中介效应检验

中介变量(被解释变量)	$TE$	$Fina$	$Exp$
$TD_1$	-2.405*** (0.639)	1.137*** (0.325)	0.582** (0.167)
$TD_i$ 与 $TD_1$ 差异	是	是	是
控制变量	是	是	是
中介效应	存在	存在	存在

注: $i$ 表示基准地区以外的地区;限于篇幅,其他地区与基准地区差异的回归结果留存备索。

基于中介效应检验结果得出政府收支行为在税收划分与地方财政可持续之间发挥显著的传导效应,假说 2 得到验证。但税收努力度、筹资结构与支出结构在机制链条上表现出相反的作用效果,即央地间税收划分程度的提高削弱了地方政府征税的积极性,降低了政府税收收入占比,减弱了地方财政可持续能力;而增加了地方政府的固定资产投资等生产性支出,又增强了地方财政可持续能力。31 个省、自治区和直辖市税收划分对地方财政可持续影响的异质性主要取决于上述两种力量的强弱比较:若税收划分通过税收努力度、筹资结构影响财政可持续的效果强于支出结构,那么,该地区税收划

① 邓晓兰、许晏君、刘若鸿:《结构性减税与地方财政可持续性——基于“营改增”的实证研究》,《中央财经大学学报》2021 年第 10 期。  
② 刘建民、刘晓函、吴金光:《税收分成、财政激励与地方财政可持续性——基于增值税五五分成的准自然实验》,《中国软科学》2023 年第 4 期。  
③ 王志刚、龚六堂:《财政分权和地方政府非税收入:基于省级财政数据》,《世界经济文汇》2009 年第 5 期。

分对地方财政可持续影响的系数为负;反之,若税收划分通过支出结构影响财政可持续的效果强于税收努力度、筹资结构,那么,该地区税收划分对地方财政可持续影响的系数为正。

## 六、研究结论与对策建议

### (一)研究结论

以2015—2023年中国31个省、自治区和直辖市为样本,运用变系数面板数据模型检验了各地区税收划分对地方财政可持续的异质性影响,并验证了税收划分影响地方财政可持续的机制,得出以下结论:

一是税收划分对地方财政可持续产生显著影响,且除了河北、贵州外,其他省、自治区和直辖市的税收划分对地方财政可持续影响存在显著差异;12个地区的税收划分与地方财政可持续呈显著的正相关;19个地区呈显著的负相关。

二是税收划分对地方财政可持续促进效应最大的是天津,其次为重庆、江苏、湖北和广东;税收划分对地方财政可持续抑制效应最大的是辽宁,其次为北京、河北、贵州和山西。控制变量中的经济增长、产业结构与地方财政可持续呈显著正相关;城镇化率与地方财政可持续呈显著负相关。

三是政府收支行为在税收划分与地方财政可持续之间发挥显著的传导效应。税收努力度、筹资结构与支出结构的中介效应存在,但税收努力度、筹资结构与支出结构在机制链条上表现出相反的作用效果。若政府筹资行为对地方财政可持续的作用效果强于支出行为,那么,该地区的税收划分对地方财政可持续产生显著的负效应;若政府支出行为对地方财政可持续的作用效果强于筹资行为,那么,该地区的税收划分对地方财政可持续产生显著的正效应。

### (二)对策建议

税收划分是决定央地间财政收入分配关系的关键因素,通过模型构建检验了税收划分程度的改变对地方财政可持续的影响。因此,为了提高地方财政可持续能力,税收划分的优化建议如下:

一是因地制宜地进行税收划分优化。不同地区税收划分对地方财政可持续影响具有异质性,因此,央地间进行税收划分改革时,不适合一刀切模式。税收划分对地方财政可持续产生正效应的地区,可以提高税收划分程度,赋予该地方政府更多的税基和税率调整权、税收收益权和税收征管权等;而税收划分对地方财政可持续产生负效应的地区,可以考虑优化税收划分影响财政可持续的传导机制,减少税收划分对政府收支行为产生的扭曲。

二是优化税收划分影响地方财政可持续的传导机制。由实证结果可知,为了提高地方财政可持续能力,地方政府一方面依赖于国有土地使用权出让收入等非税收入,另一方面通过增加生产性支出,培植税源,提高税收收入。前者不具有可持续性,后者“轻民生、重建设”的做法也与政府执政理念不符。因此,纠正地方政府的上述两种行为倾向,使地方政府更多地通过提高税收努力度以增加本地税收收入的途径促进地方财政可持续。

三是为了提高地方政府的税收努力度,除了将更多的税收立法权、税收收益权划分给地方政府外,还要有更大的税收征管权。2018年国地税合并后,由国家税务总局和省(区、市)人民政府双重领导的各地方税务局的税收征管权出现向上集中的趋势。因此,应赋予地方政府更大的税收征管权,提高地方政府征税的积极性,规范地方政府收支行为,促进地方财政可持续。

## Tax Division, Government Revenue and Expenditure Behavior and Local Fiscal Sustainability

Han Renyue<sup>1</sup> Chang Shiwang<sup>2</sup> Zhang Chunyan<sup>1</sup>

(1. School of Public Finance and Taxation, Shandong University of Finance and Economics,  
Jinan 250014, P.R.China;

2. School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China)

**Abstract:** Based on panel data from 31 provinces, autonomous regions, and municipalities from 2015 to 2023, this paper employs variable coefficient panel model and mediation effect model to examine the impact of tax division on local fiscal sustainability and its intermediate transmission mechanisms. The results show that tax division significantly affects local fiscal sustainability, with heterogeneous impacts across different regions except for Hebei and Guizhou. Twelve regions exhibit a significant positive correlation between tax division and local fiscal sustainability, while 19 regions show a significant negative correlation. Tax division has the strongest promoting effect on local fiscal sustainability in Tianjin, followed by Chongqing, Jiangsu, Hubei, and Guangdong; conversely, it has the strongest inhibitory effect in Liaoning, followed by Beijing, Hebei, Guizhou, and Shanxi. Among control variables, economic growth and industrial structure are significantly positively correlated with local fiscal sustainability, while urbanization rate shows a significant negative correlation. Government revenue and expenditure behavior plays a significant mediating role between tax division and local fiscal sustainability. The mediation effects of tax effort, financing structure, and expenditure structure are present, but they exhibit opposite effects in the mechanism chain. When government financing behavior has a stronger effect on local fiscal sustainability than expenditure behavior, tax division in that region has a significant negative effect on local fiscal sustainability; conversely, when government expenditure behavior has a stronger effect than financing behavior, tax division has a significant positive effect on local fiscal sustainability.

To promote local fiscal sustainability, this article proposes the following policy recommendations: First, optimize tax division according to local conditions. In regions where tax division positively affects local fiscal sustainability, the degree of tax division can be increased, granting local governments more authority over tax base and rate adjustments, tax revenue rights, and tax collection and administration. In regions where tax division negatively affects local fiscal sustainability, consideration should be given to optimizing the transmission mechanisms through which tax division affects fiscal sustainability and reducing distortions in government revenue and expenditure behavior caused by tax division. Second, correct local governments' tendency to rely on non-tax revenues such as state-owned land transfer fees and their behavior of "neglecting people's livelihood while emphasizing construction", enabling local governments to promote fiscal sustainability by increasing tax effort to increase local tax revenue. Third, grant local governments greater tax collection and administration authority, enhance their enthusiasm for taxation, regulate their revenue and expenditure behavior, and promote local fiscal sustainability.

**Keywords:** Tax division; Government revenue and expenditure behavior; Financing structure; Expenditure structure; Local fiscal sustainability

[责任编辑:岳 敏 孔令奇]