

民生财政的制度保障：来自减税政策的证据

秦士坤¹, 马海涛²

(1. 西南财经大学财政税务学院, 四川 成都 611130;

2. 中央财经大学, 北京 100081)

摘要: 民生支出的崛起是近年来地方财政的突出特征, 然而其背后的制度因素尚未得到充分的探讨。收集2012—2021年地市级面板数据, 运用双重差分模型检验全面减税政策与地方支出策略之间的因果关系及内在机制。研究发现, 在减税政策冲击下, 地方政府的支出水平显著下降, 而民生支出占比显著提升。此外, 本文还发现距离行政中心的距离、支出分权程度能够影响地方政府的支出削减行为。研究认为政府间财政关系在解释地方政府民生支出保障方面起到关键作用, 上述发现为理解近年来民生支出的增长提供了制度性解释, 并为总结中国特色社会主义制度优势及完善地方政府行为激励提供了重要依据。

关键词: 民生支出; 减税政策; 转移支付; 地方政府行为

中图分类号: F812.2

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2025)02-0161-09

Rise of livelihood expenditure in China: Evidence from tax reduction policies

QIN Shikun^{1,2}, MA Haitao²

(1. School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China;

2. Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: The rise in livelihood expenditure has been a key aspect of China's local fiscal policies, but its institutional drivers remain underexplored. This study uses panel data from 2012 to 2021 at the prefectural level and a difference-in-differences model to investigate the effects of tax reduction policies on local expenditure strategies. Results show that while tax reduction leads to lower overall local expenditure, the share of livelihood spending increases. Additionally, the distance from administrative centers and fiscal decentralization affect expenditure behaviors. The paper argues that intergovernmental relations, through transfer payments and policy guidance, are crucial in safeguarding livelihood expenditure, offering insights into the socialist system's advantages and local government incentives.

Key words: livelihood expenditure; tax reduction policies; transfer payments; local government behavior

增进人民福祉、提高人民生活品质是党的二十届三中全会作出的重要部署。近年来, 随着民生各项工作的推进, 民生支出在财政支出中的占比逐年提升, 民生保障机制日益完备^[1-2]。然而回溯我国发展历程可知, 财政支出结构中的“重建设、轻民生”问题曾长期受到关注与讨论^[3-4]。究

竟是哪些制度安排推动了近年来民生支出的崛起? 民生支出是如何在财政压力背景下依旧保持增长的? 理解上述问题对于总结中国特色社会主义制度优势、进一步完善地方政府激励机制具有重要意义。

在经济下行与财政压力背景下, 如何保障地

收稿日期: 2024-07-10 修回日期: 2024-12-30

作者简介: 秦士坤(1991—), 男, 山东禹城人, 博士, 西南财经大学财政税务学院讲师, 研究方向为财税理论与政策。

方政府民生支出受到世界范围的广泛关注,然而已有观点并不一致。有证据表明,财政紧缩会导致民生支出被削减,基本公共服务受到负面影响^[5-8];还有证据表明,财政压力下的民生支出能够表现出较强的“韧性”,使得基本公共服务在财政困难时期也能够得到有效维持^[2,9-10],或者不存在直接影响^[11-12]。由此可见,地方政府支出策略受到较多混杂因素影响。

理解民生支出的增长不能脱离特定的财政制度背景,特别是政府间财政关系。本文认为,中央政策导向与政府间财政关系共同构成了我国民生财政的制度保障。中央政策导向方面,近年来国务院多次提出在预算安排上优先保障民生支出,民生支出也成为财政预决算报告中的重点披露内容,这一安排有助于引导地方政府支出投向。政府间财政关系方面,在财政压力时期,地方政府往往更为依赖中央转移支付资金,这种央地关系的重塑或许是稳定地方政府民生财政投入的重要抓手。

近年来的全面减税政策为检验上述猜想提供了绝佳机会。自 2016 年以来,我国在营业税、增值税、企业所得税、个人所得税等领域实行了大范围、多维度的减税政策。与此前的“结构性减税”不同,本轮减税具有明显的实质性、普惠性等特征。全面减税政策可用于检验民生财政的影响机制:一方面,全面减税政策对于地方财政产生了深远影响^[13],能够用于检验地方政府如何应对短时期、高强度的财政冲击;另一方面,伴随着减税的推行,中央对地方政府实行了大量的转移支付与税收返还,以抵消收入冲击的影响,这一制度安排有助于验证转移支付的调节作用。基于此,本文收集了 2012—2021 年地市级面板数据,运用双重差分模型检验税收冲击与地方支出策略间的因果关系及内在机制。

本文的潜在贡献如下:第一,揭示了我国民生财政能够得以保障的制度成因,尽管近年来已有文献关注到地方政府支出的民生导向,但更多基于现状分析角度^[1],或官员晋升激励角度^[2,14],缺少基于政府间关系角度的阐释;第二,以全面减税作为政策冲击,检验了财政压力与政府间关系共同作用下的地方政府支出策略。本文剖析了近年

来全面减税政策所带来的多重影响,为财政压力背景下的地方政府支出策略提供了新的证据。

一、理论分析与假说

(一) 减税政策的影响路径

减税影响地方政府财政行为的路径是什么?本文认为主要有几下两个方面。

第一,财政收入减少,财政压力上升。尽管根据拉弗曲线来看,减税在长期可能会增加财政收入,但在短期,财政收入大概率会缩减。特别是 2016 年以来,在大规模、实质性减税背景下,地方政府的财政收入出现了明显下降。进一步来看,财政收入的减少会带来财政压力,继而影响地方政府的收支选择。如有研究发现地方政府为了解决资金问题,有动机进行土地的掠夺^[15],推高当地的房地产价格^[16],增加非税收入汲取^[17]。因此,减税所带来的财政压力可能会进一步影响地方政府的支出行为。

第二,转移支付依赖度上升,政府间关系出现变化。与税收收入减少相对应,减税后转移支付在地方财政收入中的比重可能会出现上升,具体表现为财政自给率的下降。而转移支付作为调节财政体制的重要手段,其比重的上升很可能会改变地方政府与上级政府间的关系^[18]。如当某地的转移支付依赖度上升,当地政府可能会更倾向于遵从上级政府(中央或省级)的政策要求,以争取足额的转移支付资金。在资金使用上,即使是以均衡地方财力为主要目标的一般性转移支付,也并非完全由地方政府自主支配。在现有的预算体系下,一般性转移支付与专项转移支付间的界限较为模糊,很多一般性转移支付实际上带有明确的政策目的与要求,带有“准专项”含义^[19]。因此,相比地方政府可自由支配的税收收入,转移支付更能反映上级政府的意志。

(二) 减税如何影响地方政府财政行为

预算恒等式为本文提供了一个探究减税如何影响地方财政的分析框架,在张学诞等^[20]基础上,本文借鉴会计恒等式的概念,将地方财政预算简单写作如下预算恒等式:

$$Revenue + (Expenditure - Revenue) = Revenue + Finance = Expenditure \quad (1)$$

式(1)中,*Revenue*代表财政收入;*Finance*代表融资收入;*Expenditure*代表财政支出。

由式(1)可知,在考虑了外部融资因素后,收入端与融资端的总和与支出端总是相等的,当减税冲击发生后,在式(1)中表现为财政收入的下降,为了保证预算恒等式成立,当增加其他财政收入与融资无法抵消减税带来的影响,地方政府会选择削减支出。

在支出结构方面,如前文所述,减税影响财政支出的一个重要机制是减税会增加地方政府对于转移支付收入的依赖度。为了说明这一机制,参考 Qian 等^[21]与范子英^[22],本文建如下立模型。

假定地方政府是同质的,以 i 表示,每个地方政府 i 拥有的资本存量为 K_i ,劳动力为 L_i ,民生投入为 A_i ,基础设施投入为 B_i 。其中,资本存量 K_i 与劳动力 L_i 的总量在全国层面是固定的,民生投入 A_i 与基础设施投入 B_i 分别来源于地方政府的民生支出与非民生支出。

每位居民的目标效用函数为递增和凹函数,目标效用的大小取决于当地的民生投入 A_i 。当地方政府的民生投入增加时,居民的效用上升。因此,在劳动力自由流动情况下,增加民生支出会促进当地的人口流入。

每家企业的生产函数为递增和凹函数,即存在边际收益递减。企业产出取决于资本存量 K_i ,劳动力 L_i 和基础设施投入 B_i 。当地方政府的非民生投入增加时,基础设施水平 B_i 会上升,继而提升企业的产出水平。因此,在资本自由流动情况下,增加非民生支出会促进当地的资本流入。

假设每个地方政府的目标效用函数为:

$$\max U_i = u(A_i) + f(K_i, L_i, B_i) \quad (2)$$

式(2)中, $u(A_i)$ 代表居民的效用水平; $f(K_i, L_i, B_i)$ 代表企业产出水平。地方政府的预算约束为:

$$Revenue + Finance = A_i + B_i \quad (3)$$

式(3)中, *Revenue* 代表财政收入(不包含转移支付); *Finance* 代表外部融资。由此可见,地方政府倾向于增加收入来源,或增大融资规模,从而提升自身的效用水平。在第一最优配置下,有:

$$u'(A_i^{FB}) = \partial f(K_i, L_i, B_i^{FB}) / \partial B_i \quad (4)$$

即地方政府增加民生投入 A_i 所带来的居民边

际效用与增加基础设施投入 B_i 所带来的边际产出相等。当地方政府之间存在竞争,资本可以自由流动,而劳动力不能自由流动情况下,式(4)的一阶条件转化为:

$$u'(A_i) = \partial f(K_i, B_i) / \partial B_i + [\partial f(K_i, B_i) / \partial K_i + dK_i / dB_i] \quad (5)$$

相较式(4),此时最优的民生投入 A_i 会低于 A_i^{FB} ,因为民生投入 A_i 所带来的边际产出相对减少。在此情况下,地方政府倾向于增加基础设施投入以吸引企业资本,而民生投入容易出现不足。

在现实中,劳动力通常能够在一定程度上自由流动。当劳动力能够完全自由流动时,地方政府的一阶条件进一步转化为:

$$u'(A_i) + [\partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial L_i + dL_i / dA_i] = \partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial B_i + [\partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial K_i + dK_i / dB_i] \quad (6)$$

此时,较式(5),地方政府民生投入 A_i 所带来边际产出相对增加。当 $[\partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial L_i + dL_i / dA_i]$ 与 $[\partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial K_i + dK_i / dB_i]$ 完全相等时,式(6)可转化为式(4)中的帕累托最优状态。

为了分析减税对地方政府行为的影响,本文引入转移支付 *Grant*,并将地方政府的预算约束进一步写作:

$$Revenue + Finance + Grant = Revenue + Finance + \alpha A_i + \beta B_i = A_i + B_i \quad (7)$$

式(7)中, *Grant* 代表来自上级政府的转移支付资金,分别以一定的比例用于民生投入 A_i 与基础设施投入 B_i 。其中, α 和 β 均位于 0~1 之间,且 $\alpha > \beta$ 。这意味着,地方政府的民生投入与基础设施投入资金中有一定比例由上级政府负担,其中民生投入的上级负担比例更大。进一步地,可将式(7)写作:

$$Revenue + Finance = (1 - \alpha)A_i + (1 - \beta)B_i \quad (8)$$

在这一预算约束下,地方政府在式(6)中的一阶条件进一步转化为:

$$u'(A_i) + [\partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial L_i + dL_i / dA_i] = \partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial B_i + [\partial f(K_i, L_i, B_i) / \partial K_i + dK_i / dB_i] \frac{1 - \alpha}{1 - \beta} \quad (9)$$

由于 $\alpha > \beta$, 因此 $(1 - \alpha)/(1 - \beta) < 1$, 即考虑到转移支付因素以后, 相较式 (6), 地方政府民生投入的边际收益相对增加。因此, 转移支付制度能够在一定程度上转变地方政府的基础设施支出偏向。

考虑到近年来中央政府“保民生”的制度安排, 在减税影响下, α 和 β 会同时出现上升, 但 α 上升的幅度更大。综合来看, 减税会导致 $(1 - \alpha)/(1 - \beta)$ 下降, 继而导致民生投入相较基础设施投入的边际收益进一步上升。由此, 减税会进一步提升地方政府的民生支出倾向。

综上, 本文提出待检验研究假说: 在全面减税冲击影响下, 地方政府支出规模显著下降, 而民生支出占比显著提升。

二、研究设计与实证结果

(一) 模型、变量与数据

1. 模型设定

本文首先使用带有双向固定效应的双重差分 (Difference-in-Difference, DiD) 模型作为基准回归。基准模型设定如下:

$$Expenditure_{it} = \tau Treat_i \times Time_t + (X_i \times f_t)' \theta + \alpha_i + \beta_t + \varepsilon_{it} \quad (10)$$

式 (10) 中, i 代表城市个体, t 代表年份; $Expenditure$ 为被解释变量, 包括民生支出占比, 以及绝对规模; $Treat_i$ 表示个体 i 是否会受到减税政策的强力冲击, 是为 1, 否则为 0; $Time_t$ 表示是否处于减税政策实施阶段, 是为 1, 否则为 0; $Treat_i$ 与 $Time_t$ 的交互项为核心解释变量, 而系数 τ 即处理组平均处理效应 ATT; X_i 代表一系列事前控制变量, f_t 为时间趋势项, θ 为其估计系数; α_i 为地区固定效应; β_t 为时间固定效应; ε_{it} 为随机扰动项。

为了放宽模型假设条件, 本文在基准回归基础上进一步使用合成 DiD 推断因果效应, 该估计方法由 Arkhangelsky 等^[23] 提出, 其基本思路是将合成控制法与 DiD 结合, 从而得到双重稳健的估计结果。这个方法属于双重稳健 DiD 估计, 能够将合成控制法与 DiD 二者的优势相结合。

为了进一步地展示事前平行趋势以及处理效应的动态演变趋势, 本文参照 Clarke 等^[24] 的做法, 将合成 DiD 与事件研究法 (event study analysis) 相

结合, 计算不同年份的处理效应。

本文还通过建立新的回归模型将调节变量纳入, 从而检验调节效应以及潜在的机制。具体做法为, 对每一个处理组个体逐一进行合成 DiD 估计, 并记录每个个体的处理效应作为被解释变量。

2. 被解释变量: 民生支出

本文的核心被解释变量为民生类财政支出占当年财政支出的比例。关于民生支出的定义, 现有文献尚未形成共识。吸纳前期文献做法并结合市级层面的数据可得性, 本文将民生财政支出定义为教育、社会保障和就业、医疗卫生支出的总和。为了进行稳健性估计, 本文还将人均民生支出作为补充性的被解释变量。

3. 核心解释变量: 减税政策冲击

为了度量减税政策对于地方政府的影响, 本文利用时间 ($Time$) 和空间 ($Treat$) 两个维度上的变动性构建减税政策冲击程度的代理变量。在时间维度上, 将 2016 年及以后的时期定义为 1, 否则为 0。在空间维度上, 本文使用 2015 年税收收入占一般公共预算支出的比重来衡量税收依赖程度, 若其大于样本内的中位数, 则将 $Treat$ 变量取值为 1, 否则为 0。此外, 为了证明稳健程度, 采用 2013—2015 年税收收入占一般公共预算支出的平均比重来衡量税收依赖程度。

3. 其他控制变量

本文从经济、产业、财政、人口 4 个方面纳入控制变量: 经济方面, 使用人均 GDP 与 GDP 增速控制当地的经济发展水平; 产业方面, 使用第三产业占 GDP 的比重控制当地的产业结构; 财政方面, 使用人均一般公共预算收入控制当地的财政收入规模; 人口方面, 使用人口数量控制当地的人口规模。为了避免“坏控制变量”问题, 模型中的控制变量主要取事前 5 年 (即 2011—2015 年) 各变量的均值, 并使其与时间趋势项相交乘。

4. 数据来源与描述性统计

基于数据可得性考虑, 本文数据为 2012—2021 年 244 座地级市的平衡面板数据。数据来源方面, 财政相关数据来源于各地的财政决算报告。调节变量中的官员数据来源为百度百科、各地市官方网站等, 通过人工方式收集整理。其余数据

则来源于 Wind 数据库与各年度《中国城市统计年鉴》。变量的描述性统计见表 1。

表 1 描述性统计表

类别	变量名称	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	民生支出占比	2 440	0.40	0.06	0.11	0.69
	非民生支出占比	2 440	0.60	0.06	0.31	0.89
	人均一般公共预算支出	2 440	0.82	0.44	0.23	9.64
	人均民生类支出	2 440	0.31	0.10	0.11	1.04
	人均非民生类支出	2 440	0.50	0.34	0.10	8.60
控制变量	人均 GDP	2 440	4.69	2.71	0.75	26.51
	第三产业占比	2 440	0.43	0.10	0.11	0.80
	GDP 增速/%	2 440	7.55	3.31	-4.23	17.20
	人均一般公共预算收入	2 440	0.39	0.32	0.04	2.40
	人口规模	2 440	443.01	285.96	23.43	2 119.20
调节变量	到首都的距离	2 440	1.14	0.57	0.05	2.65
	到省会的距离	2 440	0.18	0.15	0.00	1.13
	市向县支出分权比例	1 694	0.70	0.21	0.00	0.99
	省向市支出分权比例	1 694	0.85	0.05	0.65	0.94
	市长平均任期	1 626	3.12	1.46	1.00	12.00
	书记平均任期	1 450	3.48	1.53	1.00	10.00

注:(1)人均变量的单位为万元每人,人口变量的单位为万人,地理距离的单位为 1 000 公里,任期的单位为年;(2)涉及金额数据使用国家统计局公布的 CPI 指数折算为 2011 年可比价格;(3)在实际回归中,有关金额、人口变量均乘以 10 000 后加 1 取对数处理,以消除异方差、离群值的影响;(4)由于合成 DiD 的模型需要,本数据集的核心变量被整理为平衡面板数据(244 座城市×10 年),少数关键变量使用插值法填补,并剔除了部分缺失样本;(5)调节变量的具体含义详见后文。

(二) 实证的发现

1. 减税的减收效应

本文首先检验了减税的减收效应,即是否对税收收入、财政自给率产生了直接影响。如表 2 的第 1 列至第 3 列所示,在双向固定效应 DiD 模型下,估计结果受到控制变量的影响较大,说明这个模型对于控制变量的加入较为敏感,难以在不筛选样本的情况下解决组间异质性问题。而在合成 DiD 模型下,无论是否加入控制变量、是否改变控制变量的形式、是否改变处理变量的构建形式,

表 2 减税对税收收入的影响

解释变量	被解释变量:人均税收收入(log)						
	模型:双向固定效应 DiD			模型:合成 DiD			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
减税冲击	-0.037	0.001	0.061 *	-0.060 ***	-0.044 **	-0.060 ***	-0.043 **
<i>Treat</i> × <i>Time</i>	(0.03)	(0.02)	(0.03)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)
城市 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时变控制变量	未控制	控制	未控制	未控制	控制	未控制	未控制
事前控制变量	未控制	未控制	控制	未控制	未控制	控制	控制
<i>R</i> ²	0.941	0.972	0.947	-	-	-	-
样本量	3 069	3 069	3 069	3 069	3 069	3 069	3 069

注:(1)***、**、* 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.10$ 有统计学意义,双向固定效应 DiD 模型下小括号内数值为聚类到城市层面的稳健性标准误,下同;(2)时变控制变量使用控制变量的当期数值,而事前控制变量使用控制变量的事前数值与时间趋势的交乘,下同;(3)第 6~7 列的核心区别是使用了不同的处理变量(*Treat*),其中第 6 列使用减税政策前一年税收收入占支出的比重来衡量税收依赖程度,第 7 列使用减税政策前 3 年税收收入占支出的平均比重来衡量税收依赖程度。

模型的估计结果均保持了较高的稳健性,说明结果较为可信。另外,在合成 DiD 模型下,减税显著降低了税收收入,符合客观事实,侧面印证了合成 DiD 模型具有更高的可信度。

借鉴事件研究法的思想,本文进一步估计了不同时点处理效应的大小以及置信区间。如图 1 所示,在减税冲击发生前,处理组与合成控制组间不存在显著差异。在减税冲击发生后,处理组的人均税收收入逐渐开始显著低于合成控制组,且这种差异在随时间的推移而不断扩大。这一结果提供了两方面的信息:第一,减税在整体上带来了显著的减收效应;第二,随着减税政策的深化,减收效应有扩大的趋势。

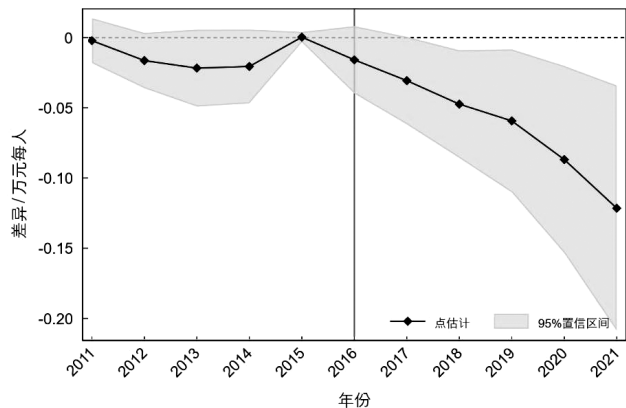


图 1 平均处理效应的动态趋势(人均税收收入)

注:图中纵轴代表处理组与合成控制组之间的差异(处理组减合成控制组)。下同。

为了进一步检验模型的稳健性,本文还通过细分税种来检验模型是否能够反映现实中不同税种减税政策的作用时间。在减税涉及的 4 个主要税种中,营业税的减收效应主要发生在 2016—2017 年,而增值税、企业所得税、个人所得税的减收效应主要发生在 2018 年以后。根据这一背景,本文通过细分税种与划分样本时间段,检验了模型结果的现实贴合度。如表 3 所示,在全样本设定下(第 1 列至第 3 列),无论是使用全部税收、四类税收加总还是营业税来构建政策冲击变量,估计结果都显著为负,其中四类税收加总的估计系数最大,说明该变量能够更大程度上解释减收效应。在部分样本设定下(第 4 列至第 7 列),可发现若仅考虑 2017 年以前的样本,只有营业税冲击对税收收入产生了负向影响,而其他 3 类税收冲击的影响并不显著,这说明模型结果与现实能够相互印证。

表 3 不同税种减税对税收收入的影响

解释变量	被解释变量:人均税收收入(log)						
	全样本(2011—2021 年)			部分样本(2011—2017 年)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
减税冲击 (全部税收)	-0.060*** (0.02)	—	—	—	—	—	—
减税冲击 (四类税收加总)	—	-0.068*** (0.02)	—	—	—	—	—
营业税冲击	—	—	-0.059*** (0.02)	-0.033*** (0.01)	—	—	—
增值税冲击	—	—	—	—	-0.005 (0.01)	—	—
企业所得税冲击	—	—	—	—	—	0.000 (0.02)	—
个人所得税冲击	—	—	—	—	—	—	-0.006 (0.02)
城市 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
事前控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	3 069	1 738	2 761	1 757	1 764	1 862	1 813

本文还进一步考察了减税政策对于财政自给率的影响,以检验本文关于减税影响机制的猜想是否成立。如表 4 第 1~3 列可知,双向固定效应 DiD 的估计结果对于事前控制变量的加入较为敏感,难以得到显著的结果。由第 4~6 列可知,在合成 DiD 模型设定下,估计结果均显著为负,且受到控制变量的影响较小,表现出较高的稳健性。系数大小方面,以第 6 列为例,减税冲击使得地方政府的财政自给率下降了约 2.7%,说明减税的确明显提高了地方政府的转移支付依赖度,进一步印证了本文的机制猜想。

表 4 减税对财政自给率的影响

解释变量	被解释变量:财政自给率					
	模型:双向固定效应 DiD			模型:合成 DiD		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
减税冲击	-0.024*** (0.01)	-0.024*** (0.01)	0.004 (0.01)	-0.027*** (0.01)	-0.023*** (0.01)	-0.027*** (0.01)
Treat × Time	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时变控制变量	未控制	控制	未控制	未控制	控制	未控制
事前控制变量	未控制	未控制	控制	未控制	未控制	控制
R ²	0.949	0.975	0.952	—	—	—
样本量	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146	3 146

本文还展示了减税对财政自给率的平均处理效应随时间推移的变动趋势。如图 2 所示,减税冲击发生后,地方政府的财政自给率呈现连续下降趋势,这一趋势与税收收入的变动具有一定的类似,说明自 2016 年以来,随着减税政策的不断深化,地方政府对于转移支付的依赖度有逐渐增大趋势。

2. 减税对民生支出占比的影响

本部分检验了减税对民生支出占比的影响。如表 5 所示,根据第 1~3 列的估计结果可知,当核心解释变量内生性较强时,传统的 DiD 估计模型

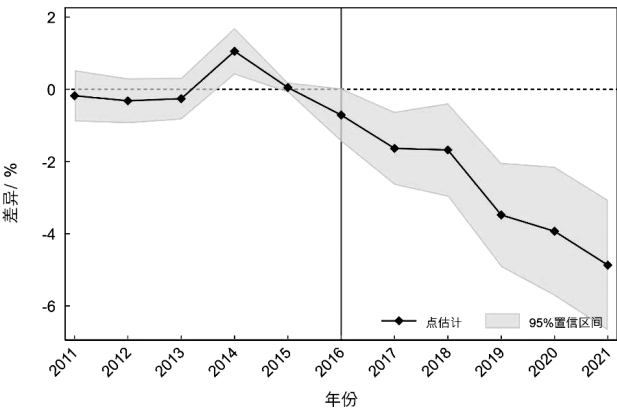


图 2 平均处理效应的动态趋势(财政自给率)

的估计结果受到控制变量的影响较大,稳健性较弱。因此,本文以合成 DiD 模型的估计结果作为分析重点。如第 4~7 列结果可知,无论如何替换控制变量,或改变核心解释变量的构建方式,估计结果均在 1% 的水平上显著为正,且系数大小稳定在 0.012 和 0.018 之间,该结果说明减税冲击使处理组的民生支出占比上升了不到 2%。这个结果验证本文假说,即减税会正向地影响地方政府的民生支出占比。

为了清晰展示处理组平均处理效应的动态变化以及在不同时点的显著性水平,本文使用图形方式展示了事件分析法的估计结果。如图 3 所示,根据 95% 的置信区间,在 2016 年的政策冲击发生以前,处理组与合成控制组之间并无显著差异,然而自 2016 年开始,两组间的差异开始显著为正,且随着减税政策的深化,两组的差异出现了进一步扩大的趋势,至 2020 年达到了峰值,直至 2021 年才开始出现一定回落,体现了一定的长期影响。

表5 减税对民生支出占比的影响

解释变量	被解释变量:民生支出占比						
	模型:双向固定效应 DiD			模型:合成 DiD			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
减税冲击	0.015 ***	0.011 ***	-0.001	0.014 ***	0.012 ***	0.014 ***	0.018 ***
$Treat \times Time$	(0.00)	(0.00)	(0.01)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
城市 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份 FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时变控制变量	未控制	控制	未控制	未控制	控制	未控制	未控制
事前控制变量	未控制	未控制	控制	未控制	未控制	控制	控制
R^2	0.768	0.798	0.774	-	-	-	-
样本量	2 440	2 440	2 440	2 440	2 440	2 440	2 440

注:第6~7列的核心区别是使用了不同的处理变量($Treat$),其中第6列使用减税政策前一年(即2015年)税收收入占支出的比重来衡量税收依赖程度,第7列使用减税政策前3年(即2013—2015年)税收收入占支出的平均比重来衡量税收依赖程度。

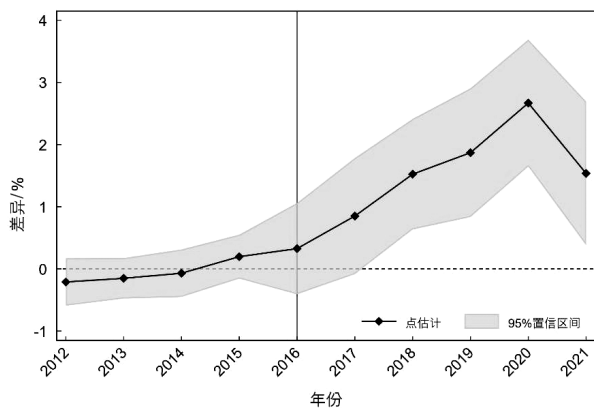


图3 平均处理效应的动态趋势(民生支出占比)

3. 减税对支出规模的影响

通过进一步分析支出的绝对规模,可展现支出结构变动的内在成因。本文分别展示了减税冲击对一般公共预算支出、民生类支出、非民生类支出绝对规模的影响,如表6的估计结果可知,减税冲击对于总支出、非民生类支出的影响在1%的水平上显著为负,而对民生类支出的影响并不显著,这一结果说明,减税冲击使处理组的人均公共预算支出与人均非民生类支出分别下降了约4.8%

和7.3%。综合上述结果可知:第一,减税的确促进了地方政府在支出端的削减;第二,在削减过程中,重点被削减的支出领域为非民生类支出,而民生类支出并未受到显著影响。

表6 减税对支出规模的影响

解释变量	被解释变量:人均支出规模(log)		
	一般公共预算支出	民生类支出	非民生类支出
	(1)	(2)	(3)
减税冲击	-0.048 ***	-0.018	-0.073 ***
$Treat \times Time$	(0.01)	(0.01)	(0.02)
城市 FE	控制	控制	控制
年份 FE	控制	控制	控制
事前控制变量	控制	控制	控制
样本量	2 440	2 440	2 440

动态变化趋势方面,如图4a所示,民生类支出方面,尽管平均处理效应在绝大多数时期并不显著,但在2020年出现了显著下降,说明在这一时期,处理组收支矛盾进一步加剧,因此实行了小规模民生类支出削减。非民生类支出方面,如图4b所示,减税冲击后非民生类支出规模呈现明显的下降趋势,并随着减税政策的深化而逐渐走低,在叠加新冠病毒感染疫情等因素下于2020年达到最低值。

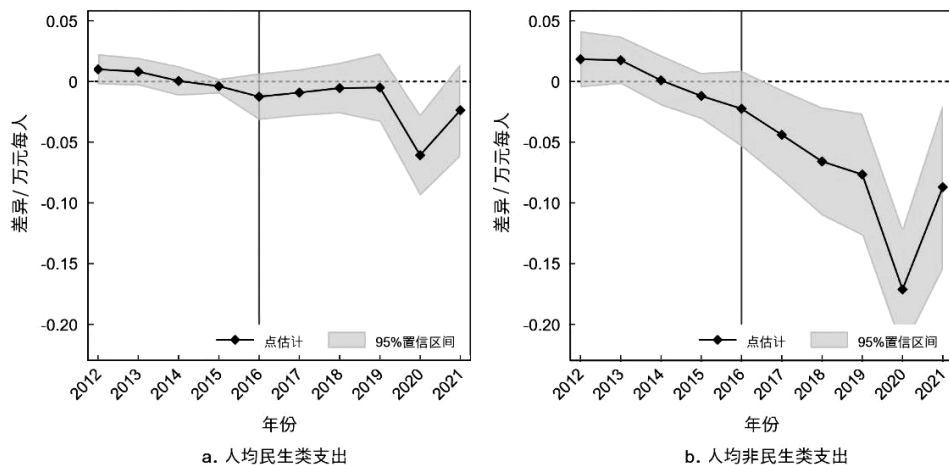


图4 平均处理效应的动态趋势(人均民生类与非民生类支出)

4. 稳健性检验

为了排除其他政策变量或外部冲击对结果造成的干扰,本文通过两种方式进行稳健性检验:第一种是仅选取 2019 年以前样本进行估计,从而尽可能排除疫情(发生于 2019 年以后)与国地税合并(发生于 2018 年以后)等重大因素的影响,结果显示研究结论是稳健的;第二种稳健性检验方法为变换处理组。具体地,本文进一步将分组变量高于第 90 百分位数的样本定义为处理组,其余为控制组。这样做的好处是能够尽可能保留更多样本用于控制组,从而使处理组与合成控制组尽可能相似。结果显示,即使改变处理组的构建方式,减税仍未能使民生支出出现显著下降,即民生支出在减税政策下得到了有效保障。

5. 调节效应检验

减税对非民生类支出的影响与哪些因素有关?本文从地理距离、财政分权与官员任期 3 个方面纳入调节变量。

地理距离方面,与行政中心的接近程度是衡量政府间垂直关系和政策干预力度的关键维度。“距离行政中心的地理距离”常被用作评估中央政府政治影响力的指标^[25]。通常,城市距离行政中心越远,其受到上级政策影响的程度越低,这也部分解释了为什么我国的试点改革城市多集中在南方沿海或边境地区。

财政分权方面,上下级之间的财政分权程度反映了政府间的财政关系。本文认为减税影响地方财政的一个重要机制就是减税增强了上级政府对于下级政府的影响力,若这一机制成立,应当可以观察到财政分权程度会直接影响地方政府在减税下的削减行为,因为分权程度越高往往意味着下级政府对于财政资源的可支配度越强。

官员任期方面,官员的任期也是考察地方政府行为的重要维度。在官员任职的早期阶段,由于晋升几率相对较低,因此政治激励相对偏弱。而随着任期的增长,地方政府官员基于政治激励的考量,可能会表现出更有利于晋升的行为特征^[2,26]。

本文估计了调节变量对于平均处理效应的影响。结果如表 7 所示,到首都的距离、市向县支出分权比例变量在 10% 的水平上显著为正,而其他变量均不显著,这说明距离行政中心越远、分权程

度越大的地区,非民生类支出的削减程度越小。该结果表明,上下级的政府间关系是影响地方政府支出行为的重要因素,而官员的激励机制似乎并未发挥明显的作用。当地方政府距离首都的地理距离较近、财政分权程度较小时,上级政府的影响力增加,地方政府会增大非民生类支出的削减程度,从而更大程度上符合上级政府对于“保民生”的政策要求。这个检验从侧面印证了减税影响地方财政的第二条路径,即通过影响政府间关系改变地方政府的支出行为。

表 7 调节效应分析

调节变量	被解释变量: 减税冲击对非民生类支出的平均处理效应(ATT)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
到首都的距离 (log)	0.028 * (0.02)	—	—	—	—	—
到省会的距离 (log)	—	0.001 (0.00)	—	—	—	—
市向县支出分权 比例	—	—	0.148 * (0.08)	—	—	—
省向市支出分权 比例	—	—	—	0.322 (0.29)	—	—
市长平均任期	—	—	—	—	-0.009 (0.01)	—
书记平均任期	—	—	—	—	—	-0.018 (0.01)
R ²	0.019	0.001	0.031	0.012	0.005	0.022
样本量	122	122	122	122	120	122

三、结论与政策含义

本文结论表明:第一,减税所带来的收入端缩减难以通过增加融资等“开源”方式完全填补,继而导致了支出端的“节流”,出现了支出削减行为;第二,在财政紧张时期,我国的财政体制能够在一定程度上优先保障地方政府的民生支出,以维持基本公共服务;第三,政府间关系是解释地方政府民生支出保障的关键因素,即上级政府能够通过转移支付、政策激励等方式影响地方政府的支出投向。

关于完善我国财政预算体制的政策建议如下。第一,加强人大监督,将民生支出的关注重点从“提升占比”转向“提升效率”。由于基于功能分类的支出科目并不能完全反映财政资金在民生领域的实际使用情况,资金使用效率以及人民获得感仍有待提升。因此,建议加强人民代表大会制度对预算的审查、调整、监督作用,以优化地方政府行为激励。具体措施方面,建议加长并深化预算审查的时间和深度,增强预算审查过程的透明度,引导公众更深入地参与预算审查过程,并完善对预算执行不力或违规行为的问责机制。

第二,以减税为契机,转变地方政府扩张式的财政理念。当前我国的发展模式正在由投资驱动转向创新驱动,需要市场机制发挥更大作用。随着经济发展阶段的变化,地方政府在经济中的嵌入程度仍需要作出相应调整。有必要逐步转变地方政府的发展激励,通过降支出、减负债来降低地方政府在经济活动中的嵌入程度,而将市场化程度作为重要的激励指标。与此同时,中央政府应当在宏观经济调控、提供公共物品等方面发挥积极作用。

第三,提高地方政府的信息披露程度与资源统筹能力。建议从现金偿付能力、预算偿付能力、长期偿付能力、服务水平偿付能力等多个维度量化地方财政偿付能力,在短期内通过存量资产处置、削减非必要支出等缓解收支矛盾,并在长期通过土地规划、混合所有制改革、平台转型等方式提升城市经营能力,提高财政可持续性。

参考文献:

- [1]焦长权,董磊明.迈向共同富裕之路:社会建设与民生支出的崛起[J].中国社会科学,2022(6):139-160,207-208.
- [2]马海涛,秦士坤.财政压力如何影响民生支出[J].经济动态,2022(10):42-60.
- [3]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.
- [4]匡小平,肖建华.公共服务供给不足的财政体制原因分析[J].财政研究,2010(12):28-30.
- [5]PECK J. Austerity urbanism: American cities under extreme economy[J]. City, 2012, 16(6): 626-655.
- [6]余靖雯,陈晓光,龚六堂.财政压力如何影响了县级政府公共服务供给?[J].金融研究,2018(1):18-35.
- [7]席鹏辉,黄晓虹.财政压力与地方政府行为:基于教育事权改革的准自然实验[J].财贸经济,2020,41(7):36-50.
- [8]詹新宇,王蓉蓉.财政压力、支出结构与公共服务质量:基于中国229个地级市面板数据的实证分析[J].改革,2022(2):111-126.
- [9]WARNER M E, ALDAG A M, KIM Y. Pragmatic municipalism: US local government responses to fiscal stress[J]. Public administration review, 2021, 81(3): 389-398.
- [10]FOGED S K. Spending allocations during low and high fiscal stress: priority setters and spending advocates in Danish municipalities, 2008 - 2015 [J]. Public administration, 2022, 100(4): 1107-1124.
- [11]孙开,张磊.分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向:以地方政府间权责安排为视角[J].财贸经济,2019,40(8):18-32.
- [12]徐超,庞雨蒙,刘迪.地方财政压力与政府支出效率:基于所得税分享改革的准自然实验分析[J].经济研究,2020,55(6):138-154.
- [13]郭庆旺.减税降费的潜在财政影响与风险防范[J].管理世界,2019,35(6):1-10,194.
- [14]赵永辉,罗宇.中央绩效考核与地方民生治理:迎风而动还是岿然不动[J].世界经济,2022,45(10):185-211.
- [15]罗必良.分税制、财政压力与政府“土地财政”偏好[J].学术研究,2010(10):27-35.
- [16]王雅龄,王力结.地方债形成中的信号博弈:房地产价格:兼论新预算法的影响[J].经济学动态,2015(4):59-68.
- [17]刘建民,梁合昌,吴金光.地方财政压力与政府非税收入:基于营改增后增值税收入划分调整的视角[J].税务研究,2022(1):106-112.
- [18]范子英,张军.财政分权、转移支付与国内市场整合[J].经济研究,2010,45(3):53-64.
- [19]焦长权.项目制和“项目池”:财政分配的地方实践:以内蒙古自治区A县为例的分析[J].社会发展研究,2020,7(4):105-133,240.
- [20]张学诞,刘昶.减税降费与财政可持续性:从预算恒等式说起[J].财政科学,2019(4):113-116.
- [21]QIAN Y, ROLAND G. Federalism and the soft budget constraint[J]. American economic review, 1998, 88(5): 1143-1162.
- [22]范子英.央地关系与区域经济格局:财政转移支付的视角[D].上海:复旦大学,2010.
- [23]ARKHANGELSKY D, ATHEY S, HIRSHBERG D A, et al. Synthetic difference-in-differences[J]. American economic review, 2021, 111(12): 4088-4118.
- [24]CLARKE D, PAILAÑIR D, ATHEY S, et al. Synthetic difference in differences estimation [J]. SSRN electronic journal, 2023: 1-37.
- [25]TONG K, ZHAO Z, FEIOCK R, et al. Patterns of urban infrastructure capital investment in Chinese cities and explanation through a political market lens [J]. Journal of urban affairs, 2019, 41(2): 248-263.
- [26]XIONG W, ZHONG N, WANG F, et al. Political opportunism and transaction costs in contractual choice of public-private partnerships[J]. Public administration, 2022, 100(4): 1125-1144.

(本文责编:默黎)