



民生性财政支出比例为何偏低: 基于税收分成视角的解释

陈程利 张同斌

摘要 优化财政体制改革对于推进民生发展与实现共同富裕具有重要意义。为探究省以下政府税收分成对民生性财政支出偏向的影响效应和作用机制, 本文构建理论模型阐述了税收分成与民生性财政支出比例关系的内在逻辑, 并进行实证检验。研究发现, 税收分成的财政激励对民生性财政支出比例具有抑制效应。相比于欠发达城市, 发达城市税收分成比例上升, 民生性财政支出比例下降的幅度更大; 在规模大、财政支出分权程度高的城市中, 税收分成对民生性财政支出比例的负向影响较弱。本文的研究能够为推进省以下财政体制改革、优化财政支出结构和实现基本公共服务均等化提供经验参考。

关键词 财政体制改革 税收分成 民生性财政支出

一、引言

保障和改善民生、增进人民福祉是发展的根本目的。党的二十大聚焦“增进民生福祉、提高人民生活品质”对新时代民生建设提出了新要求、做出了新部署。21世纪以来, 我国财政用于民生方面的支出由2007年的14 559.44亿元增加到2022年的98 593.46亿元, 占财政总支出的比例由29.25%上升到37.84%^①, 这与我国构建公共财政和民生财政的目标是一致的。财政是保障基层公共服务的基础, 民生性财政支

出的规模和比重直接关系到人民福祉。然而, 一些地区省以下财政体制改革进程相对滞后, 财政事权和支出责任划分不尽合理, 民生领域依然存在诸多短板; 部分地区基层财力保障较为薄弱, 面临保基本民生、保工资、保运转的较大压力, 基本公共服务均等化程度有待提升。因此, 做好基本民生保障是破解不平衡不充分发展问题、推进共同富裕的必然要求。在此背景下, 探究影响民生性财政支出比例的关键因素对于持续改善民生和实现共同富裕具

陈程利 (通讯作者), 东北财经大学经济学院; 张同斌, 东北财经大学经济学院教授、博士生导师。项目基金: 国家社科基金重大项目“就业优先、稳定和扩大就业的推动机制与政策研究”(21ZDA099); 国家社科基金后期资助项目“基于多维网络视角的中国经济增长驱动模式分解与动力培育机制研究”(22FJYB009)。

① 数据来源: 国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm>。2007年财政收支科目实施了较大改革, 特别是财政支出项目口径变化很大, 与往年数据不可比。2007年起财政支出采用新的分类指标。

有重要意义。

民生性财政的研究离不开对市县各级政府行为的研究。民生建设及相关民生政策的实施主要依靠市县等基层政府，市县政府通常将医疗保障、教育、就业等民生项目的实施安排至具体的乡镇街道基层政府。自1994年分税制改革以来，中央与地方之间的税收划分已经逐步明确，但省以下政府间的财政关系划分尚未明晰。财权事权不匹配形成了政府间收支非对称的财政治理格局，各省取得的税收收入还要在省本级、地市级和区县级进行分配。因此，税收分成成为财政体制改革的核心，不仅决定了各级政府的税收收入分配情况（马光荣等，2019），还影响了地方政府的财政行为（谢贞发和张佼雨，2021）。随着财政体制改革的推进，尤其在“晋升锦标赛”的激励下，地方政府更偏向于促进经济发展的财政支出，从而挤占了教育、医疗卫生、就业等民生性财政支出^①，导致民生性财政支出不足（刘倬奇等，2021）。因此，政府的财政收入在一定程度上影响了财政支出。

分税制是中国政府间财政关系的典型特征，各级政府间弹性的税收收入分配产生的财政激励不同，进而对政府的财政支出结构影响不同（谢贞发等，2019）。现有文献对税收分成财政激励效应的研究主要有两个方向：一是税收分成激励对经济发展的影响，如经济增长（陈思霞等，

2017）、投资率上升（刘勇政等，2021）、城镇化发展（Han & Kung, 2015）、产能过剩和行业污染（席鹏辉等，2017）等；二是税收分成对政府行为的影响，如转移支付结构（吕冰洋等，2018）、土地配置（谢贞发等，2019）、公共产品配置（马光荣等，2019；谢贞发和张佼雨，2021）等。已有文献主要集中于研究某个具体税种的财政激励效应，如企业所得税和增值税分成的财政激励，而对总税收分成研究较少，相比于单个税种的分成，总税收分成更能代表政府间的财政关系。虽然税收分成从财政收入端激励与约束政府财政支出行为，但是鲜有文献将税收分成与财政支出纳入同一框架进行研究。

作为政府财政支出决策的前提条件，财政分权激励影响了政府支出行为。然而，早期对于财政分权的度量方法是有争议的。Baicker et al. (2012)、高琳（2012）采用下级政府支出与收入的比值度量财政分权，而Sharma (2011)选择用垂直财政缺口或财政依存度度量财政分权。对于中国式财政分权，中央政府通过分税制等一系列税收改革，实现了财政权力的下放，将一部分财政事权赋予了地方政府。中央政府与地方政府之间的税收分成是这一分权过程中的一种表现，通过分工明确税收的来源和用途，从而赋予地方政府一定的财政自主权。目前学术界主要是通过文件提取法（谢贞发等，2019）和数值测算法（毛

① 一般地，财政支出按照经济功能性质分类可以划分为生产性财政支出和民生性财政支出两类。



捷等, 2018; 吕冰洋等, 2021) 获取地方税收分成数据, 这两种方法均捕捉到了省以下财政税收改革中税收分成的变化, 并没有较大差异。基于此, 本文参考吕冰洋等 (2021) 的研究, 计算了省以下政府即市县级政府的税收分成比例^①, 采用税收分成度量省以下政府间的财政关系。

中国式的分权体制和政府间财政关系深刻影响着政府财政支出结构, 现有文献对政府财政支出偏向的研究大致有两类。一方面是政府的官员政治激励, 即地方官员在财政支出方面追求经济发展的目标。以 GDP 增速为重要的考核指标, 为了在较短的任职期间提高政治效益, 地方政府更偏向于拉动经济增长的生产性财政支出, 对民生性财政支出供给的偏好较低 (尹恒和朱虹, 2011)。另一方面是地方政府面临的财政预算压力。Kim & Warner (2021) 认为随着地方政府的预算缩减, 在财政压力下地方政府行为发生了变化, 选择减少公共服务的支出。余靖雯等 (2018) 从实证角度证明了当收入减少时, 地方政府会增加生产性公共产品的供给。此外, 一些学者认为财政收支不平衡时, 地方政府会降低社会保障、医疗卫生等民生性财政支出比例 (吴敏和周黎安, 2018; 席鹏辉和黄晓虹, 2020)。然而, Foged (2022)、Hendrick & Degnan (2020) 认为在财政不平衡时地方政府会维持公共服务的平衡。

现有文献为识别税收分成对政府民生

性财政支出偏向的影响提供了可借鉴的经验, 但仍存在一定局限。政府官员的政治激励假定政府官员偏向经济发展, 这与官员考核机制调整后中央的多维评价体系不符 (尹振东和聂辉华, 2020), 还需要深入挖掘税收分成对民生性财政支出偏向的其他政治激励机制, 如其他政策影响的政治激励或因城市异质性所产生的城市发展问题等。此外, 财政预算压力对政府民生性财政支出偏向的确切影响学术界还未达成共识, 如官员的个体异质性也会影响财政激励对民生性财政支出的偏向 (王贤彬和徐现祥, 2008)。基于此, 本文在省以下财政体制改革的背景下探讨政府的财政支出决策行为, 探究税收分成与民生性财政支出偏向之间的作用机制, 为理清省以下政府间财政关系, 优化政府财政支出结构提供参考。

本文可能的边际贡献有两点。第一, 从财政收入和财政支出两个方面研究省以下政府间财政关系。有别于以往文献单独讨论收入分权或支出分权的作用, 本文用省以下政府间弹性税收分成衡量财政收入端, 用民生性财政支出衡量财政支出端, 将税收分成与民生性财政支出置于同一框架下, 深入探究两者之间的作用机制。第二, 从城市外部因素异质性和内部因素异质性两个方面研究税收分成的财政激励对民生性财政支出比例的影响效应。民生性财政支出比例与城市规模、经济发展水平

① 在本文中的市县级政府包括地市与县两级政府。

及财政分权程度密切相关，通过研究城市个体异质性进一步探讨了税收分成作用于民生性财政支出的具体路径。

本文的结构安排为：第二部分分析制度背景及特征事实并构建理论模型，阐明税收分成对民生性财政支出比例的影响机制并提出本文的研究假设；第三部分是计量模型设计和数据说明；第四部分为实证结果分析；第五部分是异质性分析，考虑到了多种外部因素和内部因素差异下税收分成对民生性财政支出比例影响的异质性；第六部分为结论和政策建议。

二、制度背景、特征事实与理论分析

（一）省以下税收分成制度改革

1994年，中国财政体制开始新一轮改革，从“财政包干制”过渡为“分税制”，中央和地方的财政收入进行了重新分配，而对省以下各级政府之间的财政收入分配没有提出明确要求，导致省以下财政体制运行并不顺畅。1998年提出要“逐步建立公共财政基本框架”。2000年前后，省以下政府财政困难突出，中央开始重视省以下财政体制改革。2001年，我国将所得税由地方税调整为中央和地方共享税，2002年又调整了中央和地方增量分成比例，同年国务院印发了《国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题意见的通知》（国办发〔2002〕26号），并提出划分各级政府的财政收入占比。2006年财政部印发了《关于进一步推进乡财县管工作的通知》（财预〔2006〕402号），强调重视基层政府尤其是乡县政府的财政收支情

况。2009年中央1号文件明确提出推进“省直管县”财政改革，并在2012年全面推进省直管县财政体制改革。2016年发布的《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号），全面取消营业税，地方政府失去了主体税种。十九届五中全会对健全省以下财政体制提出了明确要求。2022年6月，国务院印发了《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（国办发〔2022〕20号），省以下财政体制改革进一步完善。

由上述分税制财政体制及省以下政府间财政关系改革的历程来看，省以下税收分成往往随着央地财政关系的变动而变化，省级政府处于被动地位，而市县级政府的税收分成变动更加被动。然而，省以下政府的税收分成形式和制度也存在较大差异。

一是省以下政府的税收分成形式多样。大部分省份是由省与市县按比例分享收入稳定且规模较大的税种，由于财力向下倾斜的原则，多数省级分享比例略低于市县分享比例，但一些收入规模较小的税种一般由市县共享，不再分享给省级政府。此外，一些省份不仅按照税收划分收入，还规定一些特定税收由省级独享。二是省以下政府的税收分成制度差异大。绝大多数省份均采用按照比例分成的方式，部分省份也采取了多样化的财政分成体制。例如，江苏和浙江省采取“增收分成”的财政体制，即当年税收收入超过上年税收收入的部分实行省级政府和市县级政府分成。福建省采取“总额分成”的财政体制，江西、



贵州等省份根据企业级别来划分税收。有些省份同时采用“分税制”和“包干制”，如山东省和湖南省将市级的递增上解上交。另有一些省份对不同的市级采取不同的税收分成政策，如海南的海口市增值税分成与其他地级市不同。

综上所述，税收分成是衡量财政分权和政府间财政关系的重要指标，中央和地方政府之间的财政关系已经逐步明确，而省以下体制改革复杂多样，各省经济社会情况错综复杂，每个省份都有自己的特色，还未形成统一的省以下财政体制。省以下税收分成制度的多样性为深入研究财政分权与财政支出结构的关系提供了制度背景。

（二）特征事实

1994年“分税制”改革以来，相比于省级政府与地级市政府之间的税收收入分配情况，省以下政府税收收入分配情况存在不确定性。省以下政府进行财政收入分配时，地级市政府会参与县政府的税收分成。由于数据限制，市本级政府和县政府的财政收入支出具体情况仅在《全国地市县财政统计资料汇编》记录，且数据仅记录到2009年。因此，在考察省以下政府

财政收入分配情况时，将地级市本级政府和县政府的财政收入加总。参考吕冰洋等（2021）研究，本文计算了1994—2020年中央本级政府和地方本级政府税收收入占比及2005—2020年省本级政府税收收入占比情况，税收收入占比波动情况如图1所示。

从图1看，中央本级税收收入占比从“分税制”实施后两年，即1996年开始缓慢上升，在2006年前后达到局部最大值，后期缓慢下降，近几年依旧保持下降趋势，而地方本级税收收入占比与中央本级税收收入占比变动情况相反。从2005—2020年省本级税收收入占比波动情况看，省本级税收收入占比在2005—2013年变动幅度不大，2013年以后受官员考核机制改革的影响，省本级税收收入占比开始上升。因此，地方本级税收收入占比可能是受市县加总税收收入占比的影响。

由于现有资料暂未公开市本级和县级政府税收收入2009年以后的数据，本文从地级市政府网上手工收集了地级市政府全市的税收收入情况，计算了2007—2020年市县加总税收收入占比、市县加总增值

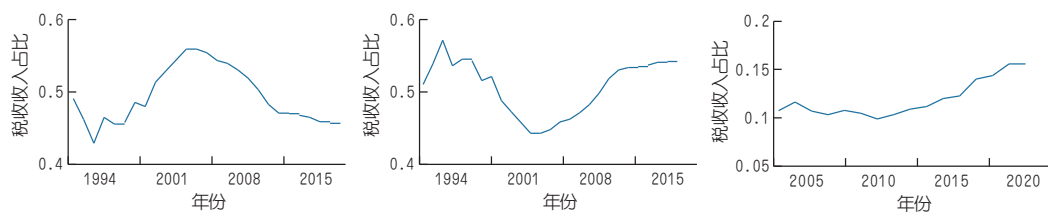
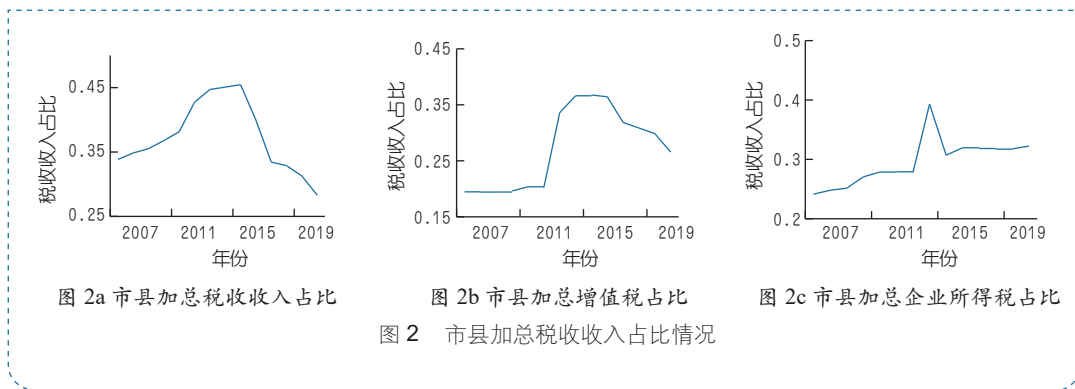


图 1a 中央本级税收收入占比

图 1b 地方本级税收收入占比

图 1c 省本级税收收入占比

图 1 中央本级、地方本级、省本级税收收入占比情况



税占比及市县加总企业所得税占比。市县加总税收收入变动情况如图 2 所示。从图 2 看，市县加总税收收入占比从 2007 年开始上升，在 2014 年前后达到局部最大值后下降，市县加总增值税占比和市县加总企业所得税占比在 2015 年前后变动较大，这可能与实施的营业税改增值税政策有关。2014 年市县加总税收收入占比开始逐渐下降，这可能与 2013 年我国官员考核机制调整后，要求各级政府开始公开财政收入和支出的具体情况有关。本文市县加总税收分成的变化情况与许敬轩和王小龙（2022）单独计算的市本级税收分成变动情况基本一致。

（三）理论框架

为进一步研究税收分成对政府财政支出的影响机制，本文构建局部均衡模型进行理论分析。

1. 基本设定

本文参考吕冰洋等（2018）、马光荣等（2019）的研究，引入包含上下级政府之间的税收分成比例的模型。假设某行政区内有 N 个地区，存在一个上级

政府和 N 个下级政府。对于下级政府而言，一方面要保证各地区的经济发展，另一方面要保障民生。下级政府的支出可以分为用于保障民生的民生性财政支出和用于发展经济的生产性财政支出两个部分。其中，下级政府的生产性财政支出进入企业生产函数，民生性财政支出则用于提升居民效用水平，因而其进入效用函数中。

（1）企业生产函数假设。对于每个地区的代表性企业，生产函数为：

$$F_i = A_i K_i^\alpha P_i^\beta \quad (1)$$

其中， i 代表第 i 个地区， F_i 是第 i 个地区的产出， K_i 是第 i 个地区私人资本数量， P_i 是第 i 个地区政府的生产性财政支出， A_i 是第 i 个地区自身禀赋，与当地企业生产率或技术水平有关， α 和 β 为产出弹性。

（2）下级政府偏好设定。参考吕冰洋等（2018）对政府目标函数的设定，下级政府有两个目标：一是提高辖区总产出水平，主要是税后的社会总产出；二是保障民生，主要是来自政府的民生性财政



支出。因此, 下级政府的目标函数可以设定为:

$$U_i = (1-t)F_i + \lambda \ln E_i \quad (2)$$

其中, U_i 是第 i 个地区下级政府的总目标; t 是税率, 为简化起见, 设定地区间税率无差异; E_i 是第 i 个地区政府的民生性财政支出; λ 反映了政府对民生性财政支出的偏向程度, 且 $\lambda > 0$ 。

(3) 税收分成的设定。对于下级政府而言, 下级政府的税收分成和税率由上级政府设定。上级政府给定税收分成时, 下级政府的税收收入为:

$$Tax_i = s_i t F_i \quad (3)$$

其中, Tax_i 是第 i 个地区的总税收收入, s_i 是地区 i 的税收分成比例, 代表了上下级政府之间的税收收入分配情况。

下级政府面临的预算约束为:

$$P_i + E_i = s_i t F_i \quad (4)$$

其中, P_i 是第 i 个地区的生产性财政支出, E_i 是第 i 个地区的民生性财政支出。

(4) 下级政府的选择。当下级政府的税收分成比例变动时, 政府将根据不同的目标, 在生产性财政支出和民生性财政支出中做出选择。令 ϕ_i 表示第 i 个地区政府用于生产性财政支出的比重, 则 $1-\phi_i$ 表示第 i 个地区政府用于民生性财政支出的比重。民生性财政支出可表示为:

$$E_i = (1-\phi_i) s_i t F_i \quad (5)$$

生产性财政支出可表示为:

$$P_i = \phi_i s_i t F_i \quad (6)$$

2. 均衡分析

各个地级市之间的竞争会使资本净回报率相同, 因而满足均衡条件:

$$(1-t) \frac{\partial F_i}{\partial K_i} = r \quad (7)$$

其中, r 是资本回报率。

结合式 (1) 和式 (7) 可得, 当第 i 个下级政府根据相应目标选择生产性财政支出 P_i 时, 能够吸引的私人投资 K_i 为:

$$K_i(P_i, r, A_i) = \left[\frac{1}{r} (1-t) A_i \alpha P_i^\beta \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (8)$$

结合式 (1) 和式 (8) 可求得, 第 i 个地区的生产函数为:

$$F_i = A_i K_i^\alpha P_i^\beta = A_i [r^{-1} (1-t) A_i \alpha P_i^\beta]^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} P_i^\beta \quad (9)$$

综合式 (6) 和式 (9), 可得第 i 个地区的生产函数进一步表示为:

$$F_i^{1-\alpha-\beta} = A_i r^{-\alpha} (1-t)^\alpha \alpha^\alpha (\phi_i s_i t)^\beta \quad (10)$$

在给定资本回报率的情况下, 下级政府追求辖区内目标函数最大化:

$$\max U_i = (1-t)F_i + \lambda \ln E_i \quad (11)$$

结合式 (5), 可得:

$$\max U_i = (1-t)F_i + \lambda \ln [(1-\phi_i) s_i t F_i] \quad (12)$$

下级政府发展辖区经济, 上级政府给定税收分成比例时, 下级政府选择生产性财政支出比例 ϕ_i 实现目标函数最大化, 一阶条件为:

$$\begin{aligned} \frac{\partial U_i}{\partial \phi_i} &= (1-t) \frac{\partial F_i}{\partial \phi_i} + \lambda \frac{1}{(1-\phi_i) s_i t F_i} \\ [(1-\phi_i) s_i t \frac{\partial F_i}{\partial \phi_i} - s_i t F_i] &= 0 \end{aligned} \quad (13)$$

整理可得:

$$(1-t) \frac{\beta}{1-\alpha-\beta} \frac{F_i}{\phi_i} + \lambda \frac{\beta}{1-\alpha-\beta} \frac{1}{\phi_i} - \frac{\lambda}{1-\phi_i} = 0 \quad (14)$$

进而求得:

$$H = (1-\phi_i)[(1-t)\beta F_i + \lambda(1-\alpha)] - \lambda(1-\alpha-\beta) = 0 \quad (15)$$

$$\begin{aligned} \frac{d(1-\phi_i)}{ds_i} &= -\frac{dH/ds_i}{dH/d(1-\phi_i)} \\ &= -\frac{(1-\phi_i)(1-t)\beta \frac{\beta}{1-\alpha-\beta} \frac{F_i}{s_i}}{(1-t)\beta F_i + \lambda(1-\alpha)} \end{aligned} \quad (16)$$

式(16)体现了税收分成对政府民生性财政支出比例的影响。其中,式(16)中分子和分母均为正,则:

$$\frac{d(1-\phi_i)}{ds_i} < 0 \quad (17)$$

这一结果意味着,在财政资源有限的情况下,下级政府的税收分成比例的提高会减少政府对民生性财政支出的比例,降低对民生性公共产品的配置。

民生性财政支出的经济效应弱、外部性强。政府财政支出结构偏向于生产性领域,主要是因为生产性财政支出能带来更大的经济增长效果,从而提高政府的经济治理绩效。然而,教育、医疗等民生性财政支出具有较强的外部性(张宇,2013),增加民生性公共产品虽然能提高民生治理绩效,但下级政府作为“理性经济人”,追求辖区内利益最大化,尽量避免本区内的公共产品为其他辖区带来正外部性,下级政府会减少在公共产品的财政投入。作为“代理人”的下级政府,更愿意通过能够及时看到效果的财政投入,得到“委托人”的绩效认可(吴敏和周黎安,2018)。

在分税制改革背景下,税收分成的弹性系统和分成下移增强了政府的财政激励动机,下级政府的主要财力来自税收收入和上级政府的转移支付,因此上下级政府间的税收分成影响地方政府的支出行为。当下级政府税收分成较高时,理性的

地方官员短期内基于政治利益来调整地方政府的绩效目标,影响地方政府的支出决策。相较于生产性公共产品,民生性公共产品回报周期长、外部性强。近年来民生性财政支出占财政总支出的比例维持在30%~35%,相对于生产性财政支出比例较低。税收分成增加对地方政府的财政激励使得地方政府短期内具有对公共产品灵活配置的能力,在政府支出决策过程中更好地实现经济治理绩效,从而减少民生性财政支出比例。

基于上述分析,提出本文的核心假设,即税收分成比例提高将会抑制政府的民生性财政支出偏向,即政府的税收分成比例较高,民生性财政支出比例相对较少。

三、计量模型与数据说明

(一) 计量模型

为了实证检验税收分成对民生性财政支出比例的影响,本文构建计量模型:

$$welfare_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \times taxshare_{it} + \beta \times Z_{it} + u_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (18)$$

其中,被解释变量 $welfare_{it}$ 是地级市 i 在 t 年的民生性财政支出比例,解释变量 $taxshare_{it}$ 为地级市 i 在 t 年的税收分成比例,控制变量向量 Z_{it} 表示地级市 i 民生性财政支出的其他影响因素; α_0 是常数项, α_1 是税收分成 $taxshare_{it}$ 的回归系数, β 是其他控制变量的回归系数向量; u_i 为城市固定效应, v_t 为时间固定效应, ε_{it} 代表随机扰动项。

(二) 数据说明

1. 被解释变量

民生性财政支出比例 ($welfare$)。如前



所述，地方政府的财政支出可以分为两类：一是生产性财政支出，如各类基础设施建设、一般公共服务支出及对企业的生产性补贴等（马光荣等，2019）；二是非生产性财政支出，主要为民生性财政支出，如教育、医疗、社会保障、环保等（陈思霞和卢盛峰，2014）。现有文献关于民生性财政支出的定义并不统一（马海涛和秦士坤，2022），本文选择教育支出、社会保障支出、医疗卫生和计划生育支出的总和与财政总支出的比例代表民生性财政支出，计算了一般性的民生性财政支出比例（*welfare*），计算方法为：

$$\text{一般性的民生性财政支出比例} = (\text{教育支出} + \text{社会保障支出} + \text{医疗卫生和计划生育支出}) / \text{财政支出}$$

其中，分子中的“教育支出”“社会保障支出”“医疗卫生和计划生育支出”来源为地市级政府一般公共预算支出中的具体项目支出，分母“财政支出”为地市级政府一般公共预算支出中的总支出。

学术界对于科技支出是否划分为民生性财政支出是有争议的，周克清等（2011）认为科技支出具有经济性公共服务的属性，属于生产性财政支出的范围，但傅勇和张晏（2007）则将科技投入视为非经济性公共物品。对此，本文在计算民生性财政支出比例时加入了科技支出，拓宽了民生性财政支出比例的口径，定义为宽口径的民生性财政支出比例（*p-welfare*），计算方法为：

$$\text{宽口径的民生性财政支出比例} = (\text{教育支出} + \text{社会保障支出} + \text{医疗卫生和}$$

$$\text{计划生育支出} + \text{科技支出}) / \text{财政支出}$$

2007年，我国对财政收支科目实施了改革，财政支出项目统计口径发生了较大变化，部分城市财政支出具体项目数据不全，本文最终测算了2007—2020年268个地级市的民生性财政支出比例。

2. 核心解释变量

税收分成比例（*taxshare*）的度量。我国省以下政府间的税收分成比例存在较大差异，在计算地级市税收分成时应采用该地级市本级政府实际分得的税收收入与该地级市当期的总税收收入的比值。由于地级市层面的税收数据可得性较低，本文参考吕冰洋等（2021）的研究，用市县财政加总的税收分成比例衡量省以下政府间的财政关系。计算方法为：

$$\begin{aligned} &\text{省以下政府税收分成比例} \\ &= \text{该省所有地市级税收收入之和} / \text{该省} \\ &\quad \text{税务部门组织的税收收入总和} \end{aligned}$$

在计算总税收分成的基础上，本文又考虑了增值税和企业所得税两大税种，因此，本文补充计算了增值税分成比例（*vatshare*）和企业所得税分成比例（*citshare*）。计算公式为：

$$\begin{aligned} &\text{省以下政府增值税税收分成比例} \\ &= \text{该省所有地级市增值税收入之和} / \text{该省} \\ &\quad \text{税务部门组织的增值税收入总和} \end{aligned}$$

企业所得税分成比例的计算方法与增值税分成比例类似，不再赘述。

3. 控制变量

借鉴陈思霞和卢盛峰（2014）、马光荣等（2019）、方红生等（2020）的研究，控制变量方面，本文选取实际人均GDP对



数 ($\ln gdp pc$)、人口密度对数 ($\ln pop int en$)、第二产业占比 ($industry$)、财政支出分权 ($expense$)、财政自给度 ($fiscal auto$)、城镇化水平 ($urban$)、年末金融机构贷款余额与 GDP 比值 ($finance$)、全社会固定资产投资额与 GDP 比值 ($invest$)。具体变量定义详见表 1^①。

4. 数据来源

考虑到数据可得性,本文选取 2007—2020 年的地级市作为研究样本,考虑到直辖市和计划单列市税收收入分配情况与一般地级市有系统区别,因此本文删除北京、上海、天津和重庆四个直辖市及大连、青岛、宁波、深圳、厦门五个计划单列市的数据。此外,由于西藏自治区数据缺失,将其剔除。民生性财政支出比例数据、税收分成比例数据来自历年《中国税务年鉴》《中国统计年鉴》及各个地级市和各个省份的统计年鉴,控制变量数据主要来源于《中国城市统计年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》。本文对所有变量进行了上下 1% 的缩尾处理,对部分缺失数据通过查阅《城市国民经济和社会发展统计公报》进行补充。具体的变量描述统计结果如表 2 所示。

四、实证分析

(一) 基准回归结果

本文以一般性的民生性财政支出比例 ($welfare$) 为被解释变量,以税收分成 ($taxshare$) 为解释变量,采用模型 (18)

实证检验税收分成对民生性财政支出的影响,估计结果如表 3 所示。此外,本文还补充检验了增值税分成 ($vatshare$) 和企业所得税分成 ($citshare$) 分别对民生性财政支出比例的影响。

表 3 中第 (1) 列考察了未加入控制变量但控制年份和城市固定效应的估计结果,税收分成 ($taxshare$) 的回归系数在 1% 的显著性水平下显著为负,初步表明税收分成越高的地级市在平均意义上具有较低的民生性财政支出比例,具体来说,地级市税收分成比例每上升 1%,民生性财政支出比例平均减少 0.2535%。根据第 (2) 列估计结果,在加入控制变量后,变量税收分成 ($taxshare$) 的回归系数依然高度显著,表明税收分成增加将抑制地级市政府的民生性财政支出偏向,使得地级市政府降低民生性财政支出比例。

由理论分析可知,一方面,税收分成是地级市政府获取财力的途径,赋予了地级市灵活地配置公共产品的能力,地级市政府为聚集自有财力而调整财政支出结构。税收分成较高的地级市在竞争中为保持自身的财力优势,会增加征税努力或扩大征税范围等,但税收收入增加有可能造成辖区内资源外流。为在竞争中继续保持优势,地级市政府通过提高生产性财政支出水平,促使有限的财政资金在辖区经济发展中发挥最大作用,进而造成财政支出结构向生产性领域偏离,民生性财政支出

① 表 1 至表 8,见增强出版,中国知网—《金融市场研究》。



比例较少。另一方面，相比于生产性财政支出，民生性财政支出如教育、医疗等具有刚性，当地级市政府税收分成较低时，地级市财政收入较少，财政资源有限，面对上级政府下移的支出责任，下级政府需要保持刚性支出，刚需的民生性财政支出并不会减少，反而有可能增加民生性财政支出。

第(3)~(6)列考虑了增值税分成和企业所得税分成对民生性财政支出比例的影响，两种税收分成对民生性财政支出比例的影响系数均显著为负。增值税和企业所得税是政府税收收入的两大来源，当增值税分成比例提高时，政府税收收入增加，政府积极发展增值税应税行业(谢贞发等，2019)，地级市政府更加偏向生产性财政支出，相对挤压民生性财政支出。与之类似，当企业所得税分成比例较高时，为提高自身财力水平，地级市政府提高征管效率，增加地区间横向竞争，偏向生产性公共产品的供给，进而影响民生性财政支出比例。

(二) 稳健性检验

1. 替换宽口径的民生性财政支出比例

表3基准回归中被解释变量民生性财政支出比例(welfare)采用的是一般性的计算方法，表4的第(1)和(2)列更换了被解释变量，采用了宽口径的民生性财政支出比例，相比于一般性的民生性财政支出比例，计算方法中纳入了科技支出，拓宽了民生性财政支出的口径。回归结果显示，当采用宽口径的民生性财政支出比例时，税收分成的估计系数在1%的显著水平上显著为负，系数大小与表3中前两

列结果接近，以第(2)列结果为例，如果地市级政府财政税收激励提高1%，民生性财政支出比例平均降低0.2542%。因此，替换宽口径的民生性财政支出比例结果仍然稳健。

2. 剔除部分样本

为了消除样本不同对基准回归结果的影响，本文将部分样本数据剔除并重新估计模型。首先，相比于其他地级市，省会城市具有基础设施建设条件好、教育、医疗卫生等诸多优势。因此省会城市财政支出偏向可能受税收分成影响较小。本文将省会城市予以剔除并重新估计模型。表4中第(3)列和第(4)列结果表明，相较于表3的结果，剔除特殊地级市后基准回归结果依旧稳健。其次，样本区间包括2008年金融危机和2020年新冠疫情冲击的样本数据。受2008年金融危机的影响，政府财政压力大，政府在财政支出决策时面临的情况更为复杂；2020年疫情冲击使得地方政府医疗支出大幅提升，地方财政赤字较为严重。因此在2008年和2020年政府税收分成对民生性财政支出比例的反应程度可能较低。本文剔除2008年和2020年样本数据并重新估计模型。表4中第(5)列与第(6)列的结果表明，相较于表3的结果，税收分成的估计系数仍然显著为负，且在绝对值上有所减小，即除去特殊年份后，省会城市对税收分成比例不敏感。综上所述，剔除部分样本数据后，回归结果依旧稳健。

3. 事件影响

从时间维度上看，本文的样本数据跨

越了 2013 年官员考核机制的调整和 2016 年营业税改为增值税这两个重要事件。2013 年，中央对官员考核机制进行了调整，不再单独考察经济绩效指标，政府官员为应对考核指标的变化会对财政支出进行调整，进而影响政府的财政支出倾向。然而，对于地市级政府官员而言，平衡发展经济和保障民生是较为困难的。地方官员长期以来注重发展经济，财政支出更偏向于生产性财政支出，民生性财政支出比例较少。2016 年全国进行“营改增”试点改革，税收发生重大变化。“营改增”试点影响了上下级政府间的税收收入分配情况，地市级政府税收收入结构有所调整，进而可能会影响地方政府财政支出倾向及税收分成的作用效果。在样本期间存在官员机制改革和“营改增”两个政策，交互项虽然能识别两个政策的叠加效果，但仍要考虑每个政策的单独影响效应（赵仁杰 等，2023）。为检验上述两个事件对基准回归结果的影响，本文设置虚拟变量对事件进行表示，如官员考核调整变量（*assessment*）设置为 2013 年及以后年份取 1，2013 年之前年份取 0。类似地，2016 年“营改增”变量（*tax-reform*）设置为 2016 年及以后年份取 1，2016 年之前年份取 0，在基准模型中引入税收分成与相应事件变量的交互项，回归结果如表 5 所示。

表 5 的第（1）、（4）列报告了 2013 年官员考核机制的调整的回归结果，第（2）、（5）列报告了 2016 年“营改增”政策的回归结果，第（3）、（6）列报告了考虑 2013 年官员考核机制调整和 2016 年“营改增”

政策交乘的回归结果。税收分成回归系数依旧显著为负，与基准回归结果保持一致。然而，税收分成与 2013 年官员考核调整变量交互项系数显著为负，对于这一结果的可能解释是，尽管 2013 年进行官员考核机制的改革，但改革的调整存在一定时滞，长期以来的官员晋升激励使官员注重生产性公共产品的支出，而忽视民生性公共产品的支出，扭曲了公共资源的配置（吴敏和周黎安，2018），改革后仍然存在官员更关注短期经济指标和生产性公共产品的激励机制，使得民生性财政支出比例相对较少受到重视。类似地，税收分成与 2016 年“营改增”变量交互项系数也显著为负。这种现象存在的可能原因：一是，税收分成的增加可能使地方政府更加依赖税收收入，从而引起对生产性产业的过度侧重，而相应减少了对民生性财政支出的关注；二是，虽然“营改增”政策旨在减轻企业税负（范子英和彭飞，2017），但在实际执行中，地方政府可能更倾向于支持经济发展和生产性产业，而忽视了对民生性财政支出的投入。考虑两个政策交互的结果后，税收分成的回归系数依旧显著为负，本文的基本结论仍然成立。

（三）内生性问题

税收分成变量可能存在潜在内生性问题：一方面由于反向因果的存在，即当地市级政府的民生性财政支出比例增加时，地市级政府可能以此为理由向省级政府游说以改变省以下税收分成比例；另一方面，存在某些不可观测的因素影响了税收收入分配和地级市的财政支出偏向。内生性问



题的存在会导致基准回归结果产生偏误。

为缓解可能存在的内生性问题，本文选取适当的工具变量采取两阶段最小二乘法进行回归分析。本文选取的第一个工具变量是除本省以外所有省份相应税收分成的加权平均值 (*ivtax*)，在计算加权时以省会城市之间地理距离的倒数作为权重（刘勇政 等，2021）。另外，本文还选取地级市的地形起伏度 (*relief*) 作为本省税收分成的工具变量。选择这两个工具变量的理由有两点。第一，考虑到不同省份之间的横向竞争，在税收分成政策制定时可能存在空间策略互动，而除本省以外所有省份相应税收分成的加权平均值仅与该省的税收分成相关，不会通过其他渠道影响民生性财政支出比例。第二，自然地理因素对城市而言是优良的外生冲击，地形起伏度是良好的外生变量（柏培文和张云，2021），既不会受城市民生水平的影响，也不会直接影响地级市的财政支出行为。通过选取 *ivtax* 和 *relife* 作为工具变量进行两阶段最小二乘回归，得到回归结果如表 6 所示。

表 6 报告了工具变量法的回归结果。从第一阶段回归结果分析，工具变量与税收分成之间均存在显著的正向关系。由于政府间存在横向竞争，除本省以外所有省份加权的税收分成比例上升，本省内地级市的税收分成也会增加。地形起伏度正向影响了地级市税收分成，即地形起伏度较大的地级市税收分成比例也较多。同时，*F* 统计量均显著大于经验法则的临界值 10，说明不存在弱工具变量问题，不可识

别检验的统计量在 1% 显著性水平上拒绝原假设，说明工具变量可识别。此外，从第二阶段回归结果来看，税收分成变量的估计系数显著为负，表明在考虑内生性问题之后，本文的主要结论仍然成立。

五、异质性分析

基准回归结果表明，税收分成是地市级政府财政支出偏向的原因。然而，税收分成对民生性财政支出比例的影响并非同质的，原因在于，各个地市级民生性财政支出比例存在差异，所处的外部环境因素也在发生变化，即使在同一税收分成下，由于地市级外部因素和内部因素的不同，民生性财政支出比例也会有所不同。基于此，本文将从外部因素和内部因素两个方面探讨影响税收分成与民生性财政支出比例关系的异质性。

（一）外部因素异质性

因经济发展水平及城市规模的不同，政府财政支出行为会产生不同的偏向。经济基础较好、经济发展水平较高的地区，其民生性财政支出水平更多地依赖于当地整体经济发展、地域优势等非政府因素。相较于经济欠发达地区，发达地级市税收分成比例增加，对应的财政激励也较大，从而会更多地偏向进行生产性财政支出，挤压民生性财政支出。本文将样本中的城市根据所有城市人均 GDP 的中位数分为发达地级市和欠发达地级市，采用虚拟变量 *development* 衡量经济发展，即城市人均 GDP 数值大于中位数的城市取 1，反之取 0。

对于城市规模，主要考察相对于小规

模地级市，大规模地级市在税收分成比例提高时，政府民生性财政支出比例减少的是否相对较小。一般而言，城市规模大的地级市人口较多，政府的医疗卫生、教育等方面的支出也较多，相比于较小的城市财政收入多，民生性财政支出水平也较高，即规模较大的城市会弱化税收分成对民生性财政支出偏向的抑制作用。本文将样本内的城市按照所有城市人口的中位数划分为大规模地级市和小规模地级市，采用虚拟变量 *scale* 衡量城市规模，即城市人口数大于样本中位数该虚拟变量赋值为 1，反之则为 0。

为探究外部因素异质性对民生性财政支出比例的影响，分别在基准回归中加入税收分成与相应变量的交互项，结果见表 7。

表 7 中第 (1) 列和第 (3) 列报告了经济发展水平的异质性结果。税收分成和经济发展水平交互项系数显著为负，即相比于欠发达地级市，发达地级市税收分成比例上升，政府民生性财政支出比例减少幅度更大。这表明，发达地级市的财政支出更多地依赖辖区的税源建设，对税收分成激励更为敏感，从而更为显著地影响了民生性财政支出行为。发达地级市税收收入较高，辖区内拥有较多的经济治理所需的要素禀赋，基础设施、医疗福利水平较高，市场化程度高，生产性财政支出占比的增加更容易促进经济增长，因此对生产性财政支出依赖性强，因此发达地级市税收分成比例的增加，民生性财政支出比例变化幅度更大。

在城市规模的异质性方面，城市规模

与税收分成的交互项估计系数显著为正，相比于小规模地级市，大规模地级市税收分成增加时，民生性财政支出比例减少幅度相对较小。城市规模大的地级市存在较大的经济规模效应，通常伴随着更多的经济活动和税收收入。城市规模大的地级市人口多，教育、医疗等刚性民生性财政支出占比较大，虽然民生性财政支出经济效应弱、外部性强，城市规模大的地级市也可能有更大的总体财政收入，能够更好地支持多方面的支出，包括民生性财政支出。大城市的政府可能更强烈地感知到对居民福祉的责任，因此在面临税收分成增加时，更积极地保持对民生性财政支出的关注，以确保城市的可持续发展。对于中小城市而言，地级市政府面对税收分成的财政激励应促进经济发展，政府应偏向经济治理进一步增加生产性财政支出。

(二) 内部因素异质性

地市级政府内部因素也会影响民生性财政支出。政府支出责任比重越大，政府的财政收入集中度越高（方红生等，2020）。省以下政府财政支出占全省财政支出的比重刻画了各个地市级政府对省域财政资源的影响力。因此，地市级政府的财政支出分权代表了政府支出权利的大小，属于政府内部因素。本文将样本内的城市按照财政支出分权的中位数划分为财政支出分权程度高的地级市和财政支出分权程度低的地级市，采用虚拟变量 *expense_dum* 衡量财政支出分权，在基准模型的基础上，引入税收分成与财政支出分权的交互项，回归结果如表 8 所示。



表 8 中第 (1)、(3) 列报告了财政分权程度高的地级市税收分成对民生性财政支出比例的影响效应。财政支出分权与税收分成的交互项系数均显著为正，说明相比于财政支出分权程度低的地级市，财政支出分权高的地级市税收分成对民生性财政支出比例的负向影响更弱。第 (2)、(4) 列则进一步反映了财政支出分权程度大小对税收分成与民生性财政支出比例关系的影响，财政支出分权与税收分成的交互项系数均显著为正，且交互项系数大于单个税收分成的系数绝对值，这表明财政支出分权程度高的地级市支出权利更多，税收分成提高对地级市民生性财政支出比例甚至可能具有正向影响。政府支出分权越高，意味着该地区事权责任越重，对本地财政收入的依赖较强。原因在于，一方面，财政分权程度高的地级市可能更具有决策自主权，能够更灵活地调整支出结构以满足本地居民的基本需求。即使税收分成增加，地方政府在分权程度高的情况下能够更好地保持对民生性财政支出的关注（谢贞发等，2019）；另一方面，高度分权的地级市可能更注重本地区的社会稳定和民生福祉，因此在面对税收分成增加的情况时，仍然保持一定程度的民生性财政支出。财政分权程度高的地级市可能在资源的优化配置上更为灵活，能够更好地平衡各种支出需求，即便税收分成增加，也能够更为有效地维持民生性财政支出水平。

六、结论

科学合理的财税体制是优化财政支出

结构的重要制度保障。本文将税收分成与政府财政支出置于同一框架下，建立了上下级政府间局部均衡模型，并阐述了税收分成与民生性财政支出比例的逻辑关联，通过理论分析表明面对税收分成的财政激励时，地级市政府的财政支出结构发生了偏向，在财政资源有限的情况下，对民生性公共产品的供给相对较少。本文利用 2007—2020 年地级市经济统计数据进行了实证检验。研究发现，地级市税收分成比例提高 1%，民生性财政支出比例平均减少 0.2535%，税收分成的财政激励对民生性财政支出偏向具有抑制作用，与理论分析的结论基本保持一致。

对外部因素和内部因素进一步考察，可以发现税收分成对民生性财政支出偏向的抑制效应均存在显著异质性。外部因素异质性发现，相比于欠发达地级市，发达地级市税收分成比例上升，民生性财政支出比例减少的幅度更大，相比于小规模地级市，大规模地级市税收分成的财政激励使得民生性财政支出比例下降的较少。内部因素异质性发现，财政支出分权高的地级市中，税收分成对民生性财政支出的负向影响更弱，且可能会对民生性财政支出产生正向影响。

本文从财政收入和支出两个视角分析了政府财政支出偏向的制度来源，政策启示体现在两点。一是政府在制定财政政策时，应该更加注重平衡经济发展与民生性财政支出之间的关系。采取一定措施来缓解税收分成对民生性财政支出的抑制作用，例如制定激励机制，鼓励地方政府增

加民生性财政支出比例,以满足民众的基本需求。二是政府在实施财政政策时,应该根据地方的不同发展水平、规模和财政支出分权等因素,制定具体的政策措施,以更好地满足地方需求。加大对欠发达地级市的民生性财政扶持力度,省级政府应加强对教育、医疗卫生、社会保障等项目的转移支付,而对于发达地级市应加强民生绩效考核的财政激励及政治激励,在发展经济的同时关注民生性公共产品的配

置。此外,应着重优化大规模地级市税收收入分配情况,适当提高财政支出分权程度高的地级市税收分成比例,使事权和支出责任更好地匹配。合理划分省、市、县在教育、就业、医疗卫生和社会保障等民生方面的事权及支出责任,减少地级市政府因财权事权不匹配带来的财政压力,以改善民生与促进经济高质量发展为目标构建政府间有序、合理、适度的竞争秩序。^[N]

学术编辑:曾一巳

参考文献

- [1] 柏培文,张云.数字经济、人口红利下降与中低技能劳动者权益[J].经济研究,2021(5):91-108.
- [2] 曹清峰.国家级新区对区域经济增长的带动效应——基于70大中城市的经验证据[J].中国工业经济,2020(7):43-60.
- [3] 陈思霞,卢盛峰.分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验[J].经济学(季刊),2014(4):1261-1282.
- [4] 陈思霞,许文立,张领祎.财政压力与地方经济增长——来自中国所得税分享改革的政策实验[J].财贸经济,2017(4):37-53.
- [5] 方红生,鲁玮骏,苏云晴.中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据[J].经济研究,2020(4):118-133.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 范子英,彭飞.“营改增”的减税效应和分工效应:基于产业互联的视角[J].经济研究,2017(2):82-95.
- [9] 贾俊雪,宁静.纵向财政治理结构与地方政府职能优化——基于省直管县财政体制改革的拟自然实验分析[J].管理世界,2015(1):7-17+187.
- [10] 吕冰洋,马光荣,胡深.蛋糕怎么分:度量中国财政分权的核心指标[J].财贸经济,2021(8):20-36.
- [11] 吕冰洋,毛捷,马光荣.分税与转移支付结构:专项转移支付为什么越来越多?[J].管理世界,2018(4):25-39+187.
- [12] 刘伟奇,储德银,姜春娜.财政透明、公共支出结构与地方政府治理能力[J].经济学动态,2021(4):107-123.
- [13] 李永友,刘炯,王芳.财政改革与地方政府支出激励[J].经济研究,2022(8):40-57.
- [14] 刘勇政,吕冰洋,李岩.中国高投资率之谜:分税制的激励作用[J].经济研究,2021(3):65-82.
- [15] 高琳.分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究[J].经济研究,2012(7):86-98.
- [16] 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.
- [17] 马海涛,秦士坤.财政压力如何影响民生支出[J].经济学动态,2022(10):42-60.
- [18] 毛捷,吕冰洋,陈佩霞.分税的事实:度量中国县级财政分权的数据基础[J].经济学(季刊),2018(2):499-526.
- [19] 吴敏,周黎安.晋升激励与城市建设:公共品可视性的视角[J].经济研究,2018(12):97-111.
- [20] 王贤彬,徐现祥.地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据[J].管理世界,2008(3):16-26.
- [21] 许敬轩,王小龙.市县级分成率波动与企业税收征管[J].经济研究,2022(11):138-156.
- [22] 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(7):36-50.
- [23] 席鹏辉,梁若冰,谢贞发.税收分成调整、财政压力与工业污染[J].世界经济,2017(10):170-192.



- [24] 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[J].财政研究, 2021(1):57-73.
- [25] 谢贞发,朱恺容,李培.税收分成、财政激励与城市土地配置[J].经济研究,2019(10):57-73.
- [26] 尹恒,朱虹.县级财政生产性支出偏向研究[J].中国社会科学,2011(1):88-101+222.
- [27] 尹振东,聂辉华.腐败、官员治理与经济发展[J].经济学(季刊),2020(2):411-432.
- [28] 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.
- [29] 周克清,刘海二,吴碧英.财政分权对地方科技投入的影响研究[J].财贸经济,2011(10):31-37.
- [30] 赵仁杰,赵欣仪,钟世虎,等.征管模式、征管技术与税收治理——来自取消税管员固定管户的证据[J].经济研究, 2023(9):133-151.
- [31] 张宇.财政分权与政府财政支出结构偏异——中国政府为何偏好生产性支出[J].南开经济研究,2013(3):35-50.
- [32] Baicker K, Clemens J, Singhal M. The Rise of the States: U.S. Fiscal Decentralization in the Postwar Period[J]. Journal of Public Economics, 2012, 96(12): 1079-1091.
- [33] Foged S K. Spending all Locations during Low and High Fiscal Stress: Priority Setters and Spending Advocates in Danish Municipalities, 2008–2015[J]. Public Administration, 2022, 100(4): 1107-1124.
- [34] Han L, Kung J K S. Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China[J]. Journal of Development Economics, 2015, 116: 89-104.
- [35] Hendrick R, Degnan R P. In the Shadow of State Government: Changes in Municipal Spending after two Recessions[J].American Review of Public Administration, 2020, 50(2): 161-175.
- [36] Kim Y, Warner M E. Pragmatic Municipalism or Austerity Urbanism? Understanding Local Government Responses of Fiscal Stress[J]. Local Government Studies, 2021, 47(2): 234-252.
- [37] Liu Y, Alm J. 'Province-Managing-County' Fiscal Reform, Land Expansion and Urban Growth in China[J]. Journal of Housing Economics, 2016, 33(9): 82-100.
- [38] Sharma C K. Beyond Gaps and Imbalances: Restructuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations[J]. PublicAdministration, 2011, 90(1): 99-128.
- [39] Weingast B R. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives[J].Journal of Urban Economics, 2009, 65(3): 279-293.

Why Livelihood Fiscal Expenditure is Relatively Low: Empirical Evidence from Tax Sharing

CHEN Chengli ZHANG Tongbin

(School of Economics, Dongbei University of Finance and Economics)

Abstract Optimizing fiscal reform is a critical component in promoting a higher level of common prosperity. This study examines the effects of tax sharing on public spending by governments below the provincial level. It uses a theoretical model to explain the internal logic of the relationship between tax sharing and the proportion of fiscal spending on public livelihood, or basic social needs. The study also conducts empirical testing, and the results show that tax sharing fiscal incentives have a restraining effect on the proportion of Livelihood Fiscal Expenditure. Compared to underdeveloped cities, when the proportion of tax sharing in developed cities increases, the proportion of Livelihood Fiscal Expenditure decreases significantly. In large cities and cities with high levels of fiscal expenditure decentralization, the negative impact of tax sharing on the proportion of Livelihood Fiscal Expenditure is relatively limited. This paper provides a practical reference for promoting the reform of the fiscal system below the provincial level, optimizing the structure of fiscal expenditure, and achieving more equal levels of basic public services.

Keywords Fiscal System Reform, Tax Sharing; Livelihood Fiscal Expenditure

JEL Classification H41 H77 C21