

财政纵向失衡、均衡性转移支付 与地方政府税收努力

储德银, 孙梦

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

[摘要] 建立权责清晰、财力协调、区域均衡的新型央地财政关系是建立现代财税体制的核心内容之一,而转移支付制度作为均衡央地政府间财政关系的重要政策工具,在一定程度上有利于规范地方政府收入行为。文章首先立足于中国式分权这一典型事实,从理论层面系统诠释财政纵向失衡、均衡性转移支付和地方政府税收努力之间的作用机制及其非线性效应;其次,通过构建动态面板回归模型实证考察财政纵向失衡和均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响效应,结果发现均衡性转移支付有利于提高地方政府税收努力程度,但财政纵向失衡却抑制了地方政府税收努力。随后,通过选择财政纵向失衡作为门槛变量构建面板门槛回归模型,进一步考察均衡性转移支付与地方政府税收努力之间是否会伴随财政纵向失衡程度的变化而存在显著的非线性关系,结果显示:均衡性转移支付伴随财政纵向失衡程度的提升对地方政府税收努力呈现显著的非线性效应,即当财政纵向失衡程度小于门槛值0.6098时,均衡性转移支付对地方政府税收努力存在显著的正效应;而当财政纵向失衡程度处于门槛值0.6098和0.7636之间时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响由正显著转变为负向,且当财政纵向失衡程度大于第二个门槛值0.7636时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的负向抑制效应进一步显著增加。

[关键词] 财政纵向失衡;均衡性转移支付;税收努力;非线性效应

[中图分类号] F812.2, F812.42

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2022)04-0034-15

一、引言

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》不仅明确提出要理顺中央和地方财政关系,充分发挥中央和地方两个积极性,还进一步指出构建激励相容的新型财政关系是政府间权责划分的基本组成部分,是现代国家治理的重要方面。“十四五”时期,要着力建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关

[收稿日期] 2022-04-20

[基金项目] 国家社科基金重大招标项目“促进经济高质量发展的税制结构优化与改革研究”(项目批准号:21&ZD096)。

[作者简介] 储德银(1976—),男,安徽岳西人,博士后,安徽财经大学财政与公共管理学院院长、教授、博士生导师,主要研究方向为财税政策与理论。

系,推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。1994 年的分税制改革重新划定了中央政府和地方政府之间的事权和财权,在增强中央经济集权能力和宏观调控能力的同时,却带来了地方政府支出责任的增加和财政压力的增大。中国式财政收支分权的非对称性逆向运动使地方财政陷入纵向失衡的泥潭,财政缺口的持续增加弱化了地方政府公共服务供给能力。与此同时,为保障地方公共财政职能的正常运行,地方政府势必过度依赖中央政府转移支付。在“公共池效应”之下,为均衡地区间基本公共服务水平的财政转移支付制度,反而成为地方政府转嫁财政压力的主要工具与扭曲自身收入行为的关键诱因。由此,在财政体制纵向失衡的现实背景之下,转移支付制度不仅未能充分发挥其积极效应,反而对地方政府税收努力形成冲击,而且基于理论分析,这一冲击效应因财政纵向失衡程度的不同将产生差异化的结果。立足于这一客观事实,本文尝试从理论和实证两个层面深入探究财政纵向失衡、转移支付与地方政府税收努力之间的关系,从而为新时代我国地方政府重构财政稳健可持续运行机制以及有效释放转移支付制度改革效能提供新的决策依据与理论遵循。

1994 年的分税制改革通过一系列“放权让利”,虽然在一定程度上激励了地方政府大力发展经济,但收支分权的非对称性也在央地政府间形成了纵向失衡。理论上一般认为适度的财政纵向失衡不仅有助于强化中央对地方政府财权的管制进而约束地方政府收支行为,还可以借助中央政府转移支付的成本补偿机制促进地方政府绩效的全面改善^[1]。然而,纵向失衡程度的不断加剧往往会带来地方政府行为扭曲,譬如,Eyraud 和 Lusinyan 指出,如果中央政府承诺并通过转移支付为地方政府财政“兜底”,则势必引发地方政府“公共池”“预算软约束”等道德风险问题^[2]。尤其是当财政纵向失衡高于最优阈值时,较为严重的地方政府收支脱节会诱导地方政府放松财政纪律,使其更加偏好于风险型决策或超额支出计划^[3]。而转移支付作为调节央地间财政关系的重要政策工具,因各国转移支付制度设计不尽相同,导致其在央地政府间的财力均衡效应发挥存在一定的不确定性。Limoeiro 认为转移支付显著改善了巴西地区经济发展不均衡问题,促进了地区经济增长^[4]。Alesina 和 Ferrara 则通过对财政联邦制下央地政府间关系进行研究,发现中央政府转移支付会提升地方政府社会保障、医疗卫生和教育等民生性服务支出比例^[5]。与之相对,因我国转移支付制度设计不尽科学,多数学者认为其均衡效应难以发挥。马拴友和于红霞分析了 1994 年财税体制改革以后转移支付与地区经济收敛的关系,发现转移支付总体上没有达到缩小地区差距的效果^[6]。付文林和沈坤荣研究发现我国目前的转移支付制度不仅会带来地方财政支出的“粘蝇纸效应”,而且地方政府还可能通过调整现有的财政支出结构偏离转移支付的基本公共服务均等化目标^[7]。

迄今为止,国内外学者围绕转移支付对地方政府税收努力的影响进行了深入研究,但由于采取的计量模型、实证方法以及样本选择的差异导致研究结论大相径庭。Hines 和 Thaler 运用实证模型研究转移支付与地方征税努力的关系,结果发现存在“粘蝇纸效应”,即无条件转移支付会黏在其所抵达的公共支出领域,并进一步指出地方公共支出对转移支付增长的弹性要明显大于其对本地非公共部门收入增长的弹性,由此地方政府可能会增强税收努力以应对可能扩大的公共支出水平^[8]。Smart 认为均衡性转移支付有效地补偿了地方政府部分与税收相关的无谓损失,因而可能会促进地方政府提高税收努力^[9]。Egger 等认为均衡性转移支付能使地方政府内化吸收其税收政策对邻近地区收入的影响,从而提高均衡税率,并且转移支付会在接下来的 4~5 年内持续影响地方税收政策^[10]。Miyazaki 研究发现财政均衡转移中较高的均等化率会激励市政府提高不受转移

计划影响的企业税率^[11]。但 Litvack 等认为由于既定的征税成本很难内部化,地方政府往往选择用政府间转移支付替代融资成本较高的地方税收,从而导致地方政府降低税收努力^[12]。Baretti 等认为德国联邦制度中的均衡转移的替代效应和收入效应均倾向于降低下级政府的税收努力程度^[13]。李永友和沈玉平研究发现我国转移支付制度在一定程度上软化地方财政约束,限制了转移支付对地方课税行为的有效激励效应^[14]。胡祖铨等通过构建转移支付征税努力模型,研究发现地方政府对转移支付的路径依赖显著扭曲地方征税行为,导致总量性质转移支付、均等性质转移支付对地方征税努力均存在着抑制作用,但专项转移支付对地方征税努力有促进作用^[15]。付文林和赵永辉研究发现转移支付总体上显著削弱了地方征税规范性与积极性^[16]。此外,Guo 研究认为来自上级政府的补贴增加不会“挤出”或显著影响地方税收努力^[17]。龚锋和李智对中国均衡性转移支付的有效性进行评估,认为均衡性转移支付在担当“援助之手”的同时,并没有让地方政府陷入软预算约束的“激励陷阱”,并且对地方政府的税收征管显现中性效应^[18]。

综上所述,虽然国内外学者围绕财政分权、转移支付与地方政府收入行为进行了多维度的讨论,但立足于中国式分权体制,将财政纵向失衡、均衡性转移支付与地方政府税收努力纳入同一研究框架系统讨论的文献相对甚少。正因如此,与已有文献相比,本文可能存在的或有创新主要体现在以下三个方面:一是基于中国式分权这一典型化事实尝试将财政纵向失衡、均衡性转移支付和地方政府税收努力纳入同一理论分析框架之下,理论诠释三者之间可能存在的多重作用机制与影响效应;二是构建动态面板模型和采取系统 GMM 估计实证考察财政纵向失衡和转移支付对地方政府税收努力的动态影响;三是选择财政纵向失衡作为门槛变量,构建面板门槛回归模型实证考察均衡性转移支付对地方政府税收努力是否存在显著的非线性影响。

二、理论机制与研究假设

(一)均衡性转移支付对地方政府税收努力的作用机制

转移支付是分权体制国家均衡央地政府间财政关系的关键政策手段。在我国,中央政府转移支付主要由一般性转移支付、专项转移支付与税收返还三个部分构成。鉴于一般性转移支付在央地政府间具有较强的均等化效果,本文选择以一般性转移支付在转移支付总量中的占比度量转移支付结构,进而分析其对地方政府税收努力的作用机制和影响效应。

1. 均衡性转移支付对地方政府税收努力的正向促进效应

一是均衡性转移支付占比的提升可以缓解地方政府收支缺口,弱化恶性竞争进而规范地方收入行为。均衡性转移支付资金作为地方政府财力的有效补充,能够降低地方政府的纵向失衡,有助于进一步缩小地区间横向财力差距,进而抑制地方借助恶性税收竞争发展经济以及汲取晋升资本的动机,提升征税行为规范性。

二是均衡性转移支付占比的提升有利于增强地方公共服务能力,进而通过吸引生产要素流入激励地方提高税收努力发挥自身优势。均衡性转移支付能够通过缓解地方政府的收入限制提升地方政府提供公共产品和服务的能力,进而吸引企业以及各种生产要素入驻当地,并由此激励地方政府通过提高税收努力更好地发挥自身禀赋优势^[19]。与此同时,Emilie 和 Grégoire 认为地方政府提高税收努力还能够促进税收征收的合规性并提升居民缴税的意愿,进而更大程度增加地方政府财政收入,并由此在一定程度上增强均衡性转移支付的税收激励效应,使均衡性转移支付能够更大幅

度促进税收努力的提升^[20]。

三是均衡性转移支付能够通过激励与问责两种机制促进地方政府收入行为更加规范。一方面,中央政府可以立足于均衡性转移支付制度的财政激励效应和资金奖惩机制尽可能地实现地方在收入层面做到应收尽收以及由此增强地方财政保障能力;另一方面,中央基于转移支付资金使用结果的考核问责机制,能够在一定程度上压实地方财政责任,促使地方通过科学分配转移支付资金落实中央政策部署的同时,约束地方收支行为,从而促使地方政府提高征税行为的规范性^[21]。

2. 均衡性转移支付对地方政府税收努力的负向抑制效应

一是地方对均衡性转移支付的过度依赖会放松财政纪律、软化预算限制,进而降低地方政府税收努力。转移支付制度自身缺陷导致地方政府对其形成灰色路径依赖,进而“软化”地方政府的预算约束,弱化了地方政府对税收努力以及财政资金使用效率的重视程度。尤其是基于“公共池效应”以及政府与公众之间信息不对称形成的“财政幻觉”,地方政府在共享有利于地区发展的支出项目资金的同时,不完全内化吸收税收成本,进而促使地方政府转嫁支出成本,过度安排支出^[2],还可能进一步产生转移支付会为其过度支出兜底的救助预期。此时,与税基或某种税收能力的衡量指标成反比的均衡性转移支付将助推地方政府降低税收努力、扩大收支差距以获得更多的均衡性转移支付资金^[3]。

二是均衡性转移支付占比的提升通过“收入替代效应”加强地方税收竞争动机,不利于提高地方政府税收努力。均衡性转移支付虽然能有效缩小收支缺口,但由于既定的征税成本很难内部化,地方政府往往选择用政府间转移支付替代融资成本较高的地方税收^[12],从而降低地方政府行为成本以及扩大其税收竞争空间。尤其在我国主要以经济发展为导向的自上而下的官员考评机制背景下,地方政府为吸引资金流入、企业入驻以及争夺有限资源,无一不热衷于采用税收优惠政策吸引资本流入,进而加重对自身税收努力的放松程度。由此,均衡性转移支付占比的提升加剧了对地方政府收入行为的变相扭曲效应,常常表现为地方政府高度依赖均衡性转移支付的可替代效应,进而放松筹集自有收入的力度而与相邻地区争夺移动的资本资源。

综上所述,本文提出研究假设1:均衡性转移支付能够影响地方政府税收努力,但因同时存在正向促进和负向抑制两种作用机制,其对地方政府税收努力的影响效应大小和方向取决于正负两种效应的对比。

(二) 财政纵向失衡与均衡性转移支付对地方政府税收努力的联合机制

我国分税制体制因收支分权的非同步性不仅导致央地政府间纵向失衡,而且失衡程度还因各地区的经济发展水平、地理区位以及自然资源禀赋等的不同而存在较大差异。立足中国式分权体制这一制度前提,均衡性转移支付是财政纵向失衡体制下均衡央地政府间财力最为重要的政策工具,因而本文认为分税制体制下的地方政府行为通常受到财政纵向失衡程度高低的影响,也正因如此,均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响通常会伴随财政纵向失衡程度的不同而发生改变。

1. 适度的财政纵向失衡与均衡性转移支付

首先,适度纵向失衡下的政府收支缺口通常较小,均衡性转移支付占比的提升不仅能有效弥补这一缺口,还能通过提升地方公共服务供给能力以及优化营商环境来吸引高质量的人力资本和物质资本流入;其次,在适度的财政失衡体制下,均衡性转移支付占比的提升不仅能缩小地区间发展差距,还能通过科学合理的财政激励约束机制引导地方政府间横向竞争趋向于良性有序,并由此促

进地方政府行为更加规范;最后,在适度的财政纵向失衡水平下,中央政府能够通过均衡性转移支付制度加大对地方政府收支行为的考核问责力度,从而压实地方财政责任,促使地方收入行为不断规范。

2. 过高的财政纵向失衡与均衡性转移支付

首先,地方政府自有收支一定程度的不相匹配虽然客观存在且通常不可避免,但过高的财政纵向失衡会带来较大规模的均衡性转移支付,引致地方政府对其产生过度依赖,进而降低地方政府筹集自有收入的积极性。其次,均衡性转移支付占比的提升不仅造成地方政府对转移支付路径依赖度的攀升,还会诱导地方政府通过均衡性转移支付资金“公共池效应”和“财政幻觉”转嫁支出成本,从而进一步加剧了地方政府对于风险型决策或超额支出计划的偏好。虽然基于标准公式计算的均衡性转移支付能有效缩小收支缺口,但经济发展水平越落后与越缺乏内生发展动力的地区反而可以获得更多的转移支付资金^[22],由此变相激励地方政府在高支出和低税收的双重压力下,为获取更多均衡性转移支付资金而选择主动放松自身税收努力。第三,过高的纵向失衡体制下的地方政府因其收支缺口较大、财政困难,在一定程度上阻碍了地区经济发展,从而导致其基础设施等公共服务供给相对滞后或不足,难以通过高质量的公共服务供给吸引人力资本的流入。因此,均衡性转移支付占比的提升不仅未能有效均衡地区间财力差异,反而诱导地方政府在“经济锦标赛”与“政治晋升锦标赛”的双重激励下,借助均衡性转移支付的“收入替代效应”降低其税收努力或以给予更多的税收优惠来吸引资金流入与企业入驻,从而为进一步赢得政府间横向竞争提供有力的支撑。

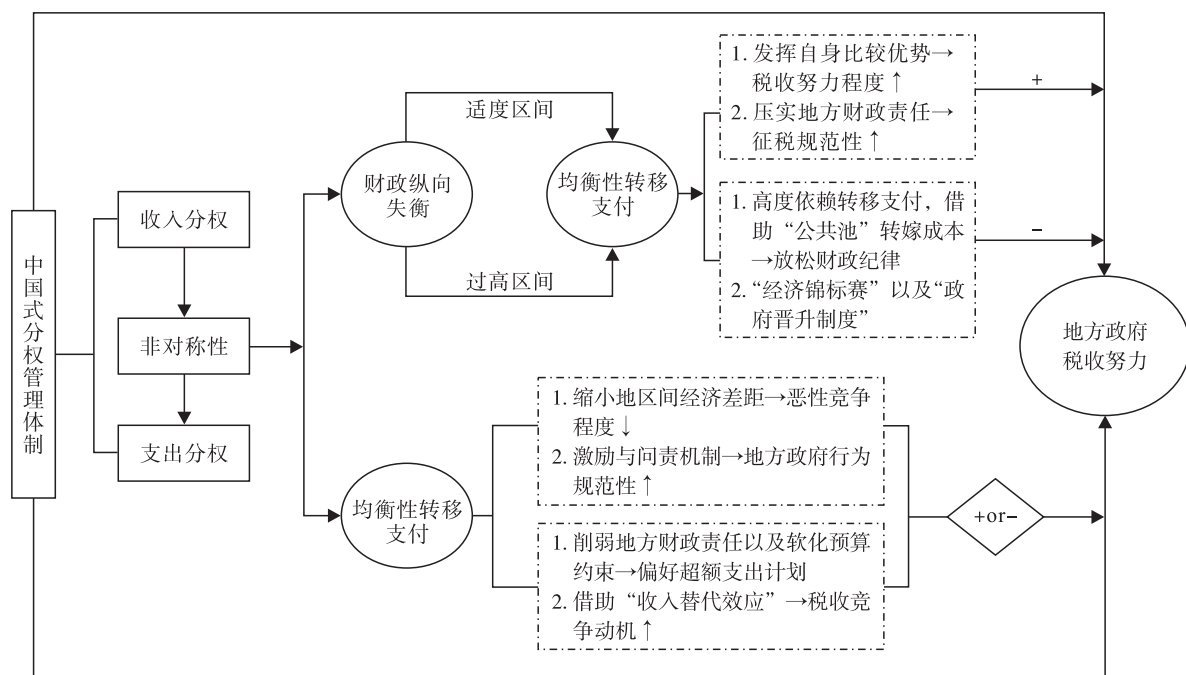


图1 财政纵向失衡与均衡性转移支付对地方政府税收努力的作用机制

综上所述,本文提出研究假设2:均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响伴随财政纵向失衡程度的提升而呈现非线性特征,即在适度的财政纵向失衡水平下,均衡性转移支付对地方政府税收努力具有正向促进效应,而在过高的财政纵向失衡水平下,均衡性转移支付会负向抑制地方政府税收努力的提升。

三、变量定义、数据来源与统计特征

(一) 变量定义

1. 被解释变量: 地方政府税收努力 (Effort)

鉴于当前国内外学者对税收努力的定义与测度方法主要是借鉴 20 世纪 60 年代 IMF 学者提出的税收努力模型, 因而本文沿用该税收努力模型展开测度。首先, 将地方政府税收努力定义为实际税收收入/潜在税收收入, 即 $Effort = Tax / Tax^*$ 。其中, Tax^* 为潜在税收收入, Tax 为实际税收收入。其次, 借鉴国内学者的经验做法采取“税柄法”对潜在税收收入进行测算, 即通过引入人均 GDP、对外开放程度、人口密度、产业结构与城镇化率作为解释变量构建多元回归线性模型来测算各地区的税收能力, 然后根据回归结果拟合地方政府税收能力 Tax^* 。最后, 根据定义公式算出地方政府税收努力 $Effort$ 。回归方程设定形式具体见式(1), 且各变量的具体定义与计算口径如表 1 所示。

$$Tax_{it}^* = \alpha + \beta_1 Pgd p_{it} + \beta_2 Open_{it} + \beta_3 Density_{it} + \beta_4 Ind 2_{it} + \beta_5 Ind 3_{it} + \beta_6 Urban_{it} + u_{it} \quad (1)$$

表 1 变量定义与计算公式

变量符号	变量含义	计算公式
Tax^*	潜在税收收入(%)	各地区税收收入/GDP
$Pgdp$	经济发展水平(万元/人)	各地区 GDP/地区总人口数取对数
$Open$	对外开放程度(%)	各地区进出口总额/该地区 GDP
$Density$	人口密度(人/平方公里)	各地区常住人口数/各地区土地面积取对数
$Ind2$	第二产业占比(%)	各地区第二产业增加值/GDP
$Ind3$	第三产业占比(%)	各地区第三产业增加值/GDP
$Urban$	城镇化率(%)	各地区城镇人口数/该地区总人口数

2. 核心解释变量: 均衡性转移支付 (Transfer)

虽然中央政府转移支付包括一般性转移支付、专项转移支付和税收返还, 但考虑到税收返还还是为了让地方支持分税制改革的妥协方案, 因其是以地方原有的税基为基数进行分配, 税基充足发达地区反而能获得更多的返还数额, 并没有向财政相对困难的欠发达地区倾斜, 因此均衡性作用不显著。其次, 专项转移支付是中央为了让地方政府实行特定的政策抑或使地方政府承担中央和地方共同事权下发的专款资金, 一般会被规定使用途径, 且通常还需地方政府提供配套设施, 自然不能均衡地方间收支差距。而由 1994 年分税制改革时设立的“过渡期转移支付”演变而来的均衡性转移支付, 其设计的目的就在于向地方政府提供财力支持, 保障公共服务的供给。均衡性转移支付资金分配具体是以地方财政缺口和经济发展水平为参考, 根据标准化的公式进行下放。因均衡性转移支付选取因素的客观性和资金使用的自主性, 决定了其是矫正财政纵向失衡、推进公共服务均等化的重要工具。所以, 本文用一般性转移支付代表中央均衡性转移支付, 即中央均衡性转移支付占比用一般性转移支付在转移支付总量中的占比来表示。

3. 核心解释变量: 财政纵向失衡 (Vfi)

基于中国式分权的典型化事实, 本文将财政纵向失衡定义为中国式非对称性收支分权下地方

政府自有收支之间的缺口,因而通过借鉴 Eyraud 和 Lusinyan^[2]、储德银和迟淑娴^[29]的已有研究与测度方法对我国财政纵向失衡进行测度。具体计算公式如表 2 所示。

表 2 财政纵向失衡测度公式

指标名称	公式	变量含义
财政纵向失衡(Vfi)	$Vfi = 1 - \frac{Fqr}{Fqs} \times (1 - Lbd)$	Lgr:地方一般公共预算收入
财政收入分权(Fqr)	$Fqr = \frac{Lgs/Lpop}{Lgs/Lpop + Cgs/Pop}$	Cgr:中央一般公共预算收入 Lgs:地方一般公共预算支出
财政支出分权(Fqs)	$Fqs = \frac{Lgr/Lpop}{Lgr/Lpop + Cgr/Pop}$	Cgs:中央一般公共预算支出 Lpop:地方总人口数
地方政府财政自给缺口率(Lbd)	$Lbd = \frac{Lgs - Lgr}{Lgs}$	Pop:全国总人口数

4. 控制变量

一是经济发展水平(*Pgdp*),该指标反映的是地方经济发展水平对地方政府税收努力的影响,具体是以各省实际 GDP(2007=100)除以该省份的总人口数得到人均实际 GDP,而后对人均实际 GDP 取对数值计算得到的。

二是政府支出规模(*Govern*),这一指标反映的是政府实际参与社会经济生活的程度对地方政府税收努力的影响,具体是以政府一般公共预算支出占 GDP 的比例来计算。

三是政府竞争(*Compete*),地方政府竞争程度提高意味着地方政府异化自身收支行为的动机加强,通常会降低税收努力程度。本文这一指标是具体借鉴缪小林等的研究^[24]进行计算而得。

四是专项转移支付(*Pstransfer*),中央拨付的专项转移支付一般附带地方提供配套设施的要求,因而能够影响地方政府税收努力程度,具体是以专项转移支付在转移支付总量中的占比来测算。

五是固定资产投资(*Invest*),本文选取这一指标衡量的是辖区内相比于上年增长的固定资产投资比例对地方政府税收努力的影响,由于全社会固定资产投资数据只更新至 2017 年,因此,本文以不含农户的各省固定资产投资增长率来定义。

六是人口增长(*Rate*),这一指标反映的是人口发展速度对地方政府税收努力的影响,具体是以人口自然增长率进行测算。

(二)数据来源及统计特征

本文所涉及变量的原始数据均来源于《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国税务年鉴》、各省份历年统计年鉴、中经网统计数据库、EPS 数据库和财政部预算司网站。因囿于西藏地区部分数据缺失与市县相关统计数据的不可获得性,本文最终实证样本确定为除西藏之外 30 个省 2007—2018 年间的面板数据。所有变量统计特征如表 3 所示。

表 3 各变量统计特征描述

变量符号	样本量	平均值	最小值	最大值	标准误
地方政府税收努力(Effort)	360	1.001	0.738	1.323	0.080
均衡性转移支付(Transfer)	360	0.439	0.032	0.683	0.163
财政纵向失衡(Vfi)	360	0.680	0.149	0.938	0.195

变量符号	样本量	平均值	最小值	最大值	标准误
经济发展水平(Pgdp)	360	10.526	8.967	11.928	0.539
政府支出规模(Govern)	360	0.230	0.087	0.627	0.098
政府竞争(Compete)	360	4.928	0.564	22.018	3.691
专项转移支付(Pstransfer)	360	0.374	0.069	0.609	0.072
固定资产投资(Invest)	360	0.176	-0.635	0.540	0.140
人口增长率(Rate)	360	0.053	-0.010	0.112	0.027

四、财政纵向失衡和均衡性转移支付对地方政府税收努力影响效应的实证分析

(一)动态面板模型的设定

根据前文的理论分析,为考察财政纵向失衡与均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响效应,本文拟构建以地方政府税收努力(Effort)为被解释变量、均衡性转移支付(Transfer)和财政纵向失衡(Vfi)为核心解释变量的个体固定效应动态面板数据模型,并采取系统 GMM 对模型进行估计,用变截距来反映不同省份地方政府税收努力的差异,即允许每个省份都有特定的个体截距,具体实证模型如公式(2)所示:

$$Effort_{it} = \sum_{j=1}^{\rho} \theta_j Effort_{it-j} + \alpha_1 Transfer_{it} + \alpha_2 Vfi_{it} + X_{it}\beta + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式(2)中,i 代表省份,t 代表年份。鉴于地方政府征税行为具有一定的惯性特征,因而将地方政府税收努力的滞后值 $Effort_{it-j}$ 引入以上模型(2),j 为最大滞后阶数。此外, X_{it} 代表一系列控制变量, μ_i 为个体效应, ε_{it} 为随机误差项,且满足 $E(\varepsilon_{i,t})=0, E(\mu_i \varepsilon_{i,t})=0, E(\varepsilon_{i,t} \varepsilon_{i,s})=0(i,t,s,t \neq s)$ 。

(二)实证结果分析

本文首先将地方政府税收努力(Effort)的滞后 1 期和滞后 2 期分别代入模型(2)进行估计,对估计结果进行 Arellano-Bond 二阶残差自相关检验,并通过比较自相关检验结果最终确定地方政府税收努力(Effort)的最优滞后期为 1 期。然后为消除实证模型(2)因引入被解释变量滞后项以及其他变量可能存在的内生性问题,本文采取系统 GMM 估计对实证模型(2)进行估计,同时依次增加控制变量个数以验证模型稳健性,具体回归结果如表 4 所示。

表 4 财政纵向失衡与均衡性转移支付对地方政府税收努力影响的估计结果

变量	模型回归结果							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
税收努力滞后一期 (L. effort)	0.667*** (4.89)	0.735*** (4.20)	0.415** (2.32)	0.434** (2.69)	0.364** (2.21)	0.386* (2.04)	0.397* (2.03)	0.394** (2.09)
均衡性转移支付 (Transfer)	0.032** (2.68)	0.103*** (3.23)	0.154*** (3.30)	0.166*** (3.8)	0.180*** (3.71)	0.219*** (4.00)	0.214*** (3.84)	0.213*** (3.87)
财政纵向失衡 (Vfi)		-0.068*** (-3.11)	-0.203*** (-3.44)	-0.282*** (-4.57)	-0.302*** (-4.26)	-0.330*** (-4.37)	-0.325*** (-4.16)	-0.319*** (-4.85)
经济发展水平 (Pgdp)			-0.044*** (-3.17)	-0.053*** (-3.93)	-0.069*** (-4.07)	-0.066*** (-3.99)	-0.071*** (-3.98)	-0.071*** (-3.90)

变量	模型回归结果							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
政府支出规模 (Govern)				0.182*** (4.34)	0.211*** (4.11)	0.197*** (4.19)	0.187*** (3.74)	0.210*** (4.19)
政府竞争 (Compete)					-0.003** (-2.65)	-0.003** (-2.44)	-0.003** (-2.56)	-0.002** (-2.12)
专项转移支付 (Pstransfer)						0.087 (1.32)	0.089 (1.52)	0.078 (1.36)
固定资产投资 (Invest)							-0.035 (-0.43)	-0.027 (-0.33)
人口增长率 (Rate)								-0.282* (-1.82)
AR(2)	0.314	0.304	0.328	0.304	0.311	0.308	0.327	0.328
Sargon	0.953	0.657	0.435	0.49	0.347	0.113	0.113	0.119

注：*、**和***分别表示在10%、5%和1%的显著性水平下显著，小括号内为回归系数的t值

从表4的回归结果可以看出，财政纵向失衡和均衡性转移支付对地方政府税收努力影响的回归结果具有较强的稳健性和可信性。一是两个核心变量回归系数估计值均在5%的显著水平下通过了显著性检验，二是所有模型都通过了AR(2)和Sargon检验，说明建立的模型不存在二阶自相关且工具变量选择合理。

第一，均衡性转移支付的回归系数值在表4的(1)－(8)列回归结果中都显著为正，表示均衡性转移支付(Transfer)与地方政府税收努力之间显著正相关，即均衡性转移支付占比的提升会显著提高地方政府税收努力程度。这一回归结果较好地验证了本文研究假设1。虽然均衡性转移支付对地方政府税收努力同时存在促进和抑制两种作用机制，但以上实证结果表明均衡性转移支付对地方政府税收努力的正向促进效应更为突出。本文认为，一方面，我国经济向创新驱动转型促使政府间竞争逐渐聚焦于人才竞争，而各区域所提供的公共产品的差异显著影响人们居住地的选择，因而均衡性转移支付作为补充财力能够提高地方公共服务供给能力，进而通过政府间良性竞争激励地方在税收方面应收尽收以增强自身吸引力；另一方面，随着均衡性转移支付力度持续扩大以及制度改革的持续深化，转移支付资金绩效管理也进一步建立健全，提高了转移支付资金使用质效并与绩效考核有效衔接，在一定程度上矫正了地方政府收支行为。

第二，财政纵向失衡的回归系数值在表4的(2)－(8)列中都显著为负，表示财政纵向失衡(Vfi)与地方政府税收努力之间显著负相关，即我国财政纵向失衡程度对地方政府税收努力主要发挥负向抑制效应。本文认为这是因为我国财政纵向失衡程度整体偏高，显著削弱了适度失衡所带来的正向激励效应。过高的财政纵向失衡水平带来地方政府对均衡性转移支付的过度依赖，从而导致经济发展的内生动力严重不足，势必扭曲地方政府收支行为，最终不利于提升地方政府税收努力程度。

第三，经济发展水平的回归系数值在表4的(3)－(8)列中均在1%的水平下显著为负，表示经济发展水平(Pdgp)与地方政府税收努力之间显著负相关，即地方经济发展水平提高反而降低地方政府税收努力程度。由于经济发展水平提高更有利于地方政府在“政治晋升锦标赛”中抢占先机，从而促使地方政府更加放松税收努力以进一步培厚竞争资本。

第四，政府支出规模的回归系数值在表4的(4)－(8)列中都在1%的水平下显著为正，表明政府支出规模(Govern)与地方政府税收努力之间显著正相关，即政府支出规模增加会提高地方政府

税收努力程度。因为地方政府支出规模增加的部分中大比例的支出成本是无法转嫁的,进而直接增大财政压力,由此促进地方政府提高税收努力均衡收支差距。

第五,政府竞争的回归系数值在表4的(5)–(8)列中都在5%的水平下显著为负,表示政府竞争水平(Compete)与地方政府税收努力直接显著负相关,即政府竞争程度提高会降低地方政府税收努力程度。这是因为政府竞争程度提高不仅增强地方采取税收竞争吸引外来投资的动机,还可能变相激励地方政府通过土地财政和发行债务等方式汲取收入,从而在一定程度上放松财政纪律,不利于地方政府提升税收努力程度。

第六,专项转移支付的回归系数值在表4的(6)–(8)列中虽然系数为正,但即使在10%的显著性水平下也没有通过系数t检验,表明专项转移支付(Pstransfer)对地方政府税收努力的正向促进效应并不显著。本文认为专项转移支付是为使地方政府完成国家指定的特定项目而拨付的资金,往往会附带地方政府提高配套措施的条件,在一定程度上增加地方政府财政压力,促进地方政府加大筹集自有收入的力度;但专项转移支付资金分配不够透明、审批职责不够清晰以及部门监督不够完善均大大削弱了这一正向促进效应,再加上顺应当前财政改革的方向,专项转移支付占比在近几年逐渐走低,也在一定程度上限制了专项转移支付发挥作用。因此,专项转移支付对地方政府税收努力的正向促进效应不显著。

第七,固定资产投资的回归系数值在表4的(7)–(8)列中虽然系数为负,但即使在10%的显著性水平下也没有通过系数t检验,表明固定资产投资(Invest)对地方政府税收努力的负向抑制效应并不显著。这是因为地方政府为最大化新增固定资产投资对经济发展的驱动作用往往选择提供配套税收优惠政策,但固定资产投资增长意味着地方政府增加支出项目可能会加剧收支矛盾,由此导致固定资产投资对地方政府税收努力的负面抑制效应尚未发挥出来。

第八,表4第(8)列中的人口增长率的回归系数值在10%的水平下显著为负,表明人口增长率(Rate)与地方政府税收努力之间显著负相关,即人口增长率的提高会降低地方政府税收努力程度。这是因为辖区内人口数量增加直接导致纳税人数量的增长,加大了税收征管的难度和征税行为的成本,不利于地方政府提高税收努力程度。

五、以财政纵向失衡为门槛变量进一步考察均衡性转移支付

对地方政府税收努力的非线性效应

(一)面板门槛回归模型的设定

根据理论部分的分析,本文认为均衡性转移支付对地方政府税收努力可能存在非线性影响。为了检验这一效应是否存在,本文将财政纵向失衡作为门槛变量,并建立式(3)的面板门槛回归模型:

$$Effort_{it} = \alpha_1 Transfer_{it} \cdot I(Vfi_{it} \leq \gamma_1) + \alpha_2 Transfer_{it} \cdot I(\gamma_1 \leq Vfi_{it} \leq \gamma_2) + \cdots + \alpha_n Transfer_{it} \cdot I(Vfi_{it} \geq \gamma_n) + X_{it}\beta + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (3)$$

式(3)中, $I(\cdot)$ 为指示函数, γ 为门槛值, X_{it} 代表一系列控制变量, μ_i 为个体固定效应, ϵ_{it} 为随机扰动项。本文运用式(3)进行门槛效应检验与实证结果估计,门槛效应检验结果如表5所示,似然比统计值如图2所示。由表5可知,检验结果在5%的置信水平下通过单一门槛和双重门槛检验,但即使在10%的置信水平下也未通过三重门槛检验。根据 Hansen 门槛模型理论,可以得出该模型存在显著的双门槛效应,且估计出税收努力的门槛值分别为0.6098与0.7636。面板门槛回归模

型(3)的具体估计结果如表6所示。

表5 财政纵向失衡的门槛效应检验

门槛类型	残差平方和	F 统计量	Prob	检验结果
单门槛(H0:无门槛)	1.701	48.200	0.000***	拒绝原假设
双门槛(H0:单门槛)	1.572	28.390	0.020**	拒绝原假设
三门槛(H0:双门槛)	1.512	13.870	0.347	接受原假设

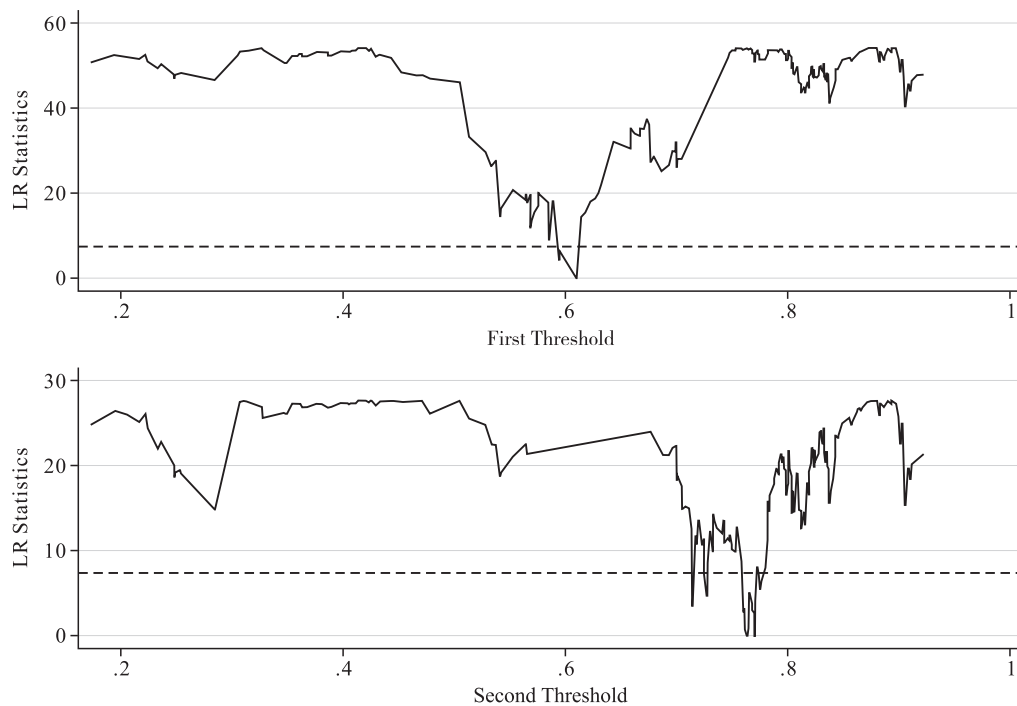


图2 财政纵向失衡的门槛值估计与95%置信区间

表6 均衡性转移支付对地方政府税收努力的面板门槛模型回归结果

解释变量	被解释变量 地方政府税收努力(Effort)
区间1 ($Vfi \leq 0.6098$)	0.249** (2.19)
区间2 ($0.6098 < Vfi \leq 0.7636$)	-0.341*** (-2.94)
区间3 ($Vfi > 0.7636$)	-0.505*** (-4.19)
均衡性转移支付 (Transfer)	-0.128*** (-4.38)
经济发展水平(Pgdp)	1.222*** (7.00)
政府支出规模(Govern)	-0.006 (-1.10)
政府竞争(Compete)	-0.549*** (-5.91)
专项转移支付(Pstransfer)	-0.036 (-0.88)
固定资产投资(Invest)	-1.664*** (-3.07)
人口增长率(Rate)	

注：*、**和***分别表示在10%、5%和1%的显著性水平下显著，小括号内为回归系数的t值

(二) 面板门槛回归模型估计结果分析

由表 6 可知,伴随着财政纵向失衡程度的提升,均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响存在显著的非线性变化特征。即当财政纵向失衡程度小与门槛值 0.6098 时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的显著正效应值为 0.249;当财政纵向失衡程度提高,处于 0.6098 和 0.7636 之间时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的系数估计值转变为 -0.341 ,呈现显著负向抑制效应;而当财政纵向失衡程度大于 0.7636 时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的系数变为 -0.505 ,显著负面抑制效应进一步增大。这一实证结果很好地验证了本文提出的假设 2。

当财政纵向失衡程度处于适度区间时,均衡性转移支付的增加显著促进地方政府提高税收努力程度。实证结果说明适度的财政纵向失衡是合理有效的。在适度的纵向失衡下,为回应辖区内居民对高质量公共服务层次与质量的诉求以及吸引优质人力资本与企业流入,地方政府倾向于借助均衡性转移支付优化公共服务供给,进而需要通过提高税收努力来更好地展开以财政支出为主的良性竞争。而当财政纵向失衡程度处于相对较高区间时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响效应由正面促进转为负向抑制,具体表现为均衡性转移支付每增加一单位,地方政府税收努力程度由平均增加 0.249 变为下降 0.341。本文认为有以下两方面原因:一是随着地区财政纵向失衡程度的加重,地方政府对均衡性转移支付的依赖度也随之攀升,一方面侵蚀地方经济发展的内生动力,进而诱导地方政府主动放松税收努力以寻求更多的均衡性转移支付,另一方面通过削弱财政责任以及软化预算约束加剧地方对过度低效支出计划的偏好,并由此促使地方政府为借助“公共池效应”将支出成本外化到其他司法管辖权而更大程度地放松税收努力程度;二是伴随着财政纵向失衡程度的持续加重,地方政府愈来愈难以实现依靠高公共服务供给水平和优质资源配置吸引各种生产要素流入,从而倾向于借助均衡性转移支付的“收入替代效应”主动放松税收努力程度或给予其他税收优惠来吸引资金流入与企业入驻。由于均衡性转移支付的正向促进效应难以发挥,而其负向抑制效应却得到主要发挥,从而显著降低地方政府税收努力程度。当财政纵向失衡程度再进一步提高时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的负向抑制效应更为明显,具体表现为均衡性转移支付每增加一单位,地方政府税收努力程度由平均下降 0.341 变为下降 0.505。这是因为在财政纵向失衡程度过高的地区,大规模的均衡性转移支付不仅没有改善地方财政收入能力,反而可能因资金使用效率无序低下造成地方更加依赖均衡性转移支付,并由此加剧均衡性转移支付对地方政府税收努力的负面抑制效应。同时,鉴于其余控制变量与模型(2)基本相同,故本文针对表 6 中其余控制变量对地方政府税收努力的影响就不再单独分析。

六、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

权责清晰、财力协调、区域均衡的央地政府间财政关系不仅能够充分激发和调动地方政府积极性,亦能通过更好地发挥政府间转移支付制度效能来规范地方政府行为。本文通过理论诠释财政纵向失衡、均衡性转移支付和地方政府税收努力的作用机制并构建动态面板模型和面板门槛模型进行实证考察后发现:一方面,均衡性转移支付有利于地方政府提高税收努力程度,而财政纵向失衡不利于地方政府提高税收努力程度;另一方面,伴随着财政纵向失衡程度的提升,均衡性转移支付对地方政府税收努力的影响存在非线性特征,即当财政纵向失衡程度小与门槛值 0.6098 时,均

衡性转移支付对地方政府税收努力的显著正效应值为 0.249,当财政纵向失衡程度提高,处于 0.6098 和 0.7636 之间时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的系数估计值转变为-0.341,呈现显著负向抑制效应,而当财政纵向失衡程度大于 0.7636 时,均衡性转移支付对地方政府税收努力的系数变为-0.505,显著负面抑制效应进一步增大。据此本文提出以下政策建议。

(二)政策建议

第一,要通过提升均衡性转移支付占比来规范与引导地方政府收入行为,从而促进地方财政可持续运行。一是要立足于不断理顺中央与地方财政关系,持续推进转移支付制度改革深化,合理优化转移支付结构,进一步增强地方公共服务保障能力。二是要科学规划均衡性转移支付资金分配,转移支付资金分配要紧紧围绕党中央、国务院关于推进基本公共服务均等化有关工作部署,资金分配应突出重点,加大对重点区域的保障力度。三是为避免地方政府将转移支付资金用于搞政绩工程导致恶性竞争加剧以及资金配置效率低下等负面效应,应严格转移支付资金管理,加强转移支付资金使用绩效评价和日常监管,硬化预算约束,并进一步健全均衡性转移支付资金配置效益与政绩考核挂钩的激励约束机制。

第二,要通过推进区域间协调均衡发展降低地区间发展差距对地方政府收支行为扭曲效应。一是要围绕区域间发展不均衡的问题,立足欠发达地区自身资源禀赋,精准定位区域发展优势,培育构建核心产业体系,提升对人才、人口、企业的有效吸引力和综合服务水平。二是通过在国家政策导向和资源配置上向欠发达地区倾斜,激活欠发达地区发展积极性以及增强地区发展动力,从而为新形势下实现更平衡、更充分的区域协调发展提供有力支撑。三是深化区域合作,构建更有效的区域协调发展机制:一方面要以全国统一大市场为基础加快要素自由流动,发挥比较优势,从而更加有效地深化区域合作;另一方面,要通过发达地区对周边经济带的辐射带动作用加强区域间优势互补和对接合作,进而有利于建立优势互补、高质量发展的区域经济布局。

第三,要通过完善地方政府绩效考核机制引导政府间良性有序的竞争。一是党的十九大报告明确指出“发展转段”,即我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。坚持以人民为中心的发展思想决定了政绩考核机制的优化思路。要注重把“经济与民生结合起来”,统筹推进经济发展与公共服务供给,推进地方政府竞争行为与辖区内居民公共服务诉求的有效衔接,在整体上矫正地方政府的政绩导向,促进地方政府间竞争由“为增长而竞争”转变为“为民生而竞争”。二是要注重地方政府绩效考核机制与过程督查的有效衔接,通过着重建立“以强化过程管理促进目标结果实现”的传导机制,实现绩效考核过程管理与结果管理的融合,进而推进地方政府绩效管理创新和高质量发展。

[参 考 文 献]

- [1] Mello L. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis[J]. World Development, 2000, 28(2): 365—380.
- [2] Eyraud L, Lusinyan L. Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies[J]. Journal of Monetary Economics, 2013, 60(5): 571—587.
- [3] 储德银,邵娇,迟淑娴. 财政体制失衡抑制了地方政府税收努力吗? [J]. 经济研究, 2019(10): 41—56.
- [4] Limoeiro D. Beyond income transfers: The decline of regional inequality in Brazil during the 2000s[J].

- Progress in Development Studies, 2015(1):6—21.
- [5] Alesina A, Ferrara E L. Ethnic diversity and economic performance[J]. Journal of Economic Literature, 2005, 43(3):762—800.
- [6] 马拴友, 于红霞. 转移支付与地区经济收敛[J]. 经济研究, 2003(03):26—33.
- [7] 付文林, 沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究, 2012, 47(05):45—57.
- [8] Hines J R, Thaler R H. The flypaper effect[J]. Journal of Economic Perspectives, 1995, 9(4):217—226.
- [9] Smart M. Taxation and dead weight loss in a system of intergovernmental transfers[J]. Canadian Journal of Economics, 1998(31):189—206.
- [10] Egger P, Koethenbueger M, Smart M. Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany[J]. Journal of Public Economics, 2010, 94(3—4):235—246.
- [11] Miyazaki T. Intergovernmental fiscal transfers and tax efforts: Regression-discontinuity analysis for Japanese local governments[J]. Regional Science and Urban Economics, 2020, 84:103554, <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103554>.
- [12] Litvack J, Ahmad J, Bird R, et al. Rethinking decentralization in developing countries[R]. World Bank, 1998.
- [13] Barette C, Huber B, Lichtblau K. A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany[J]. International Tax and Public Finance, 2002, 9(6):631—649.
- [14] 李永友, 沈玉平. 转移支付与地方财政收支决策——基于省级面板数据的实证研究[J]. 管理世界, 2009(11):41—53.
- [15] 胡祖铨, 黄夏岚, 刘怡. 中央对地方转移支付与地方征税努力——来自中国财政实践的证据[J]. 经济学(季刊), 2013(03):799—822.
- [16] 付文林, 赵永辉. 财政转移支付与地方征税行为[J]. 财政研究, 2016(06):16—27.
- [17] Guo G. Vertical imbalance and local fiscal discipline in China[J]. Journal of East Asian Studies, 2008, 8(1):61—88.
- [18] 龚锋, 李智. “援助之手”还是“激励陷阱”——中国均衡性转移支付的有效性评估[J]. 经济评论, 2016(05):3—23.
- [19] 胡洪曙, 梅思雨. 转移支付对地方政府税收努力的影响研究——基于信息不对称的央地政府间博弈分析[J]. 财政研究, 2021(11):102—116.
- [20] Emilie C, Grégoire R G. The crowding-in effect of simple unconditional central grants on local own-source revenue: The case of Benin[J]. Journal of African Economies, 2014(3):361—387.
- [21] 杜彤伟, 张屹山, 杨成荣. 财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性[J]. 财贸经济, 2019, 40(11):5—19.
- [22] Weingast B R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives[J]. Journal of Urban Economics, 2009, 65(3):279—293.
- [23] 储德银, 迟淑娴. 转移支付降低了中国式财政纵向失衡吗[J]. 财贸经济, 2018, 39(09):23—38.
- [24] 缪小林, 王婷, 高跃光. 转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较[J]. 经济研究, 2017, 52(02):52—66.

(责任编辑:蒋萍)

Fiscal Vertical Imbalances, Balanced Transfers and Local Government Tax Effort

CHU De-yin, SUN Meng

(School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030)

Abstract: The establishment of a new type of central-territory fiscal relationship with clear authority and responsibility, coordinated financial resources and regional balance is one of the core elements of establishing a modern fiscal and taxation system; and as an important policy to balance the financial relationship between the central and local governments, the transfer payment system is to a certain extent conducive to regulating the revenue behaviour of local governments. Based on the typical fact of Chinese decentralization, this paper first systematically explains the mechanism behind the fiscal vertical imbalance, balanced transfer payments and local government tax effort and their non-linear effects from a theoretical level. Secondly, by a dynamic panel regression model constructed to empirically examine the effects of fiscal vertical imbalance and balanced transfers on local government tax effort, it is found that balanced transfers are conducive to increasing the level of local government tax effort, but fiscal vertical imbalance restrains the increase of local government tax effort. Thereafter, a panel threshold regression model was constructed by selecting fiscal vertical imbalance as the threshold variable to further investigate whether there is a significant non-linear relationship between equilibrium transfers and local government tax effort along with the change in the degree of fiscal vertical imbalance, and the results show that equilibrium transfers show a significant non-linear effect on local government tax effort along with the increase in the degree of fiscal vertical imbalance. When the degree of fiscal vertical imbalance is less than the threshold value of 0.6098, there is a significant positive effect of equilibrium transfer on local government tax effort; while the degree of fiscal vertical imbalance is between the threshold values of 0.6098 and 0.7636, the impact of balanced transfer payments on local government tax efforts changes from positive to negative, and when the degree of fiscal vertical imbalance is greater than the second threshold value of 0.7636, the negative dampening effect of equilibrium transfers on local government tax effort increases further significantly.

Key words: fiscal vertical imbalances; balanced transfers; tax effort; non-linear effects