

# 财政冲击、制度环境与地方政府融资多样化 ——来自增值税“五五分成”改革的证据

祁毓<sup>1</sup>, 付永婷<sup>1</sup>, 余锦亮<sup>2</sup>

(1. 中南财经政法大学 财政税务学院, 湖北 武汉 430073; 2. 湖南大学 经济与贸易学院, 湖南 长沙 410006)

**摘要:** 财政压力会影响到地方政府融资策略选择, 并且因制度环境不同而存在差异。文章以2016年全面推开营改增后的增值税“五五分成”改革作为识别地方政府财力变化的外生冲击, 研究发现增值税“五五分成”改革确实对各个地方财政压力带来了不同影响, 面临更大财政压力的地区会多渠道地扩大其融资来源, 并且更加依赖于土地出让收入、隐性债务以及专项收入等。这在市场化程度高的地区表现得更为明显, 并且通过异质性分析发现, 财政透明度较低地区以及第三产业较为薄弱的地区面对财政压力时, 会更倾向于发行隐性债务。此外, 受制于支出刚性的影响, 面临更大财政压力的地区, 除“三公”消费有着显著减少外, 其支出规模和支出结构并没有明显的变化。文章的研究表明, 地方政府在面临因税收相对减少而带来的财政压力时, 更倾向于拓宽其融资渠道, 在资源禀赋越高和制度环境相对更好的地区, 这种融资能力可能更强、手段更为多元化。改善经济发展的环境有助于提高地方政府应对财政压力的能力, 也可以促进财政的可持续性, 但是需要警惕由此衍生的财政风险。

**关键词:** 增值税; “五五分成”改革; 财政压力; 融资结构

中图分类号: F812.4 文献标识码: A 文章编号: 1001-9952(2022)11-0094-15

DOI: [10.16538/j.cnki.jfe.20220915.401](https://doi.org/10.16538/j.cnki.jfe.20220915.401)

## 一、引言

财政压力的变化会引起地方政府融资策略选择的变化, 并且不同地方政府会因为当地制度环境的不同而选择不同的融资策略。营业税和增值税是地方政府的主要税收收入来源, 随着2016年营改增的全面推行, 原营业税课税范围全面改征增值税, 同时增值税在中央和地方之间的分成比例由75:25改为50:50。增值税“五五分成”改革的实行, 使得原先营业税收入较多的地方政府税收收入大幅减少, 其财政压力大幅增加。然而地方政府的事权划分与支出责任基本不变, 因此造成了由收支不平衡而引起的财政压力问题。在这种财政压力之下, 地方政府会采取不同的方法, 从“开源”与“节流”两个层面进行收支行为的调整。在“开源”方面, 比如积极寻找替代性收入, 加强税收征管力度以及发行地方政府债务等, 而在“节流”方面, 比如减少政府消费性支出或资本性支出等, 但是由于中国地方财政支出具有较强的支出刚性, 可能难以达到预期

收稿日期: 2022-05-11

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(72173136); 国家自然科学基金青年项目(72003060)

作者简介: 祁毓(1987-), 男, 湖北武汉人, 中南财经政法大学财政税务学院教授;

付永婷(1998-), 女, 河北衡水人, 中南财经政法大学财政税务学院硕士研究生;

余锦亮(1992-)(通讯作者), 男, 江西九江人, 湖南大学经济与贸易学院副教授。

效果。因此,研究地方政府收入端的融资策略选择变化是十分重要的。对该问题的研究有助于分析地方政府在疫情冲击下如何应对增加的财政压力,同时对我国当下中央与地方之间财政纵向不平衡的探讨具有重要的启示意义。

大量研究从财政压力对经济发展、税收征管、政府效率以及支出结构等方面的影响进行了探究。在一定的范围内,财政压力能够提高政府资金的使用效率,从而促使地方政府更好地提供公共产品及服务(Rodríguez-Pose 和 Ezcurra, 2011),显著促进地区的经济增长(陈思霞等, 2017),并改善当地经济发展的质量。然而也有学者认为财政压力的扩大不仅会导致非税征管力度上升,使得企业负担加重(Liu, 2018; 彭飞等, 2020),并且财政压力的上升也会加大地方政府的支出压力,引起政府支出的净收益水平下降(Du 等, 2015; 席鹏辉等, 2017),财政压力还可以通过抑制政府的创新偏好,对提升城市的创新质量产生阻碍作用(郑威和陆远权, 2021),不利于国民经济持续健康发展。此外,地区间的财政压力差异会通过税收征管的“乘数效应”,使得地区间人均GDP 差异进一步扩大,这不利于经济的均衡发展(陈晓光, 2016)。詹新宇和苗真子(2019)发现一定程度的财政压力有助于当地经济发展,但是当财政压力过大时,会阻碍当地的经济的发展。

通过梳理现有文献,我们发现地方政府会通过改变其行为来适应财政压力的变化,寻求多种其他替代路径来维持地方财政稳定(Besley 和 Persson, 2013; 郭庆旺, 2019)。正如 Overmans 和 Noordegraaf(2014)的研究,“多管齐下”才是地方政府的现实选择,所对应的相关研究主要集中在以下几方面。

第一,地方政府将会通过更多的财源建设行为来缓解财政压力(谢贞发等, 2017)。一方面,地方政府可以通过增加税收努力(*Tax Effort*)来缓解财政压力。地方政府整体的税收努力将会随着财政压力的提高而进一步增强(Wolman 和 Peterson, 1981; 陈晓光, 2016; Chen, 2017)。当地方政府面临财政压力时,会加强其税收征管力度,抑制避税行为(申珍妮, 2018; 李广众和贾凡胜, 2020; 赵永辉等, 2020),但这种税收征管力度的加强会扭曲企业的资本要素投入(黄寿峰和邓宇铭, 2020)。另一方面,地方政府也会拓宽其融资渠道。地方政府所面临的财政压力冲击越大,就越倾向于通过扩张债务(曹婧等, 2019),设立融资平台(曹光宇等, 2020)和扩张非税收入规模(Liu, 2018; 谷成和潘小雨, 2020; 赵仁杰和范子英, 2021)等途径提高财政收入。其中,通过扩张债务来应对财政压力具有一定的滞后性(毛捷等, 2020)。对于土地而言,不同学者之间有较大争议。Han 和 Kung(2015)、Liu 和 Alm(2016)研究认为,地方政府在面临增长的财政压力时会增加土地出让,而范子英(2015)发现财政压力并非地方政府出让土地的真实原因,土地财政的真实原因在于地方政府的投资冲动行为。亓寿伟等(2020)发现在财政压力下地方政府会显著减少“以地引资”性质的工业用地出让。

第二,地方政府会通过提高其支出效率来缓解财政压力,但支出效率提高的程度是存在阈值的。即使是相同的支出规模,我国省际间依然存在明显的支出相对效率差异(管治华等, 2016),这种差异源于各地的经济、政治和制度等多种因素(傅勇和张晏, 2007; 范子英和张军, 2009)。徐超等(2020)发现地方政府在面临 2002 年所得税分享改革造成的财政压力时,会通过提高支出效率来进行缓解,从而将更多的财政资源用于促进经济增长(Del Monte 和 Papagni, 2001; De La Croix 和 Delavallade, 2009)。而乔俊峰和陈宇旺(2017)以河南省为例,研究发现县级政府的财政支出效率整体水平较低。刘建民等(2021)综合财政收支两方面的效率指标进行考虑,发现财政压力对财政效率有一定促进作用,但超过阈值后将不存在明显促进作用。

第三,当地方政府面对财政压力时,财政压力对其支出结构的影响较为复杂。有学者研究发现地方政府在应对支出需求带来的财政压力时,并不会采取扩大税基或强化税收征管的方法,

而是以牺牲其他支出的增长为代价(席鹏辉和黄晓虹,2020),例如“有保有压”的支出策略(杨得前和汪鼎,2021)。也有学者认为地方政府并不会通过优化其政府支出结构的方式来缓解财政压力(徐超等,2020)。孙开和张磊(2019)发现地方政府的财政压力增大对其基本公共服务支出并没有产生显著影响,但会使地方政府民生支出的偏向降低。

总体上看,现有文献讨论了地方政府缓解财政压力的举措以及由此所带来的一系列经济社会后果。而关于财政压力的上升,一个更为直接的问题是地方政府如何应对财政压力,尤其是在财政压力之下地方政府的整体融资策略是否发生变化,现有研究较少从整体上进行分析,更多的研究聚焦于某一方面的讨论。虽然上述有关财政压力的研究发现地方政府可以通过扩大其融资渠道,增加税收努力或者提高财政支出效率等途径来缓解地方政府的财政压力,但是较少对地方政府在不同制度条件下融资策略的选择问题进行探讨。

本文的研究将从“税、费、债、利和租”五个方面构建一个整体融资结构指数,以2016年增值税“五五分成”改革为冲击,重点关注短期内地方政府面临财政压力时融资结构的变化。我们的研究发现,地方政府在面临因税收相对减少而带来的财政压力时,会更倾向于通过拓宽融资渠道来缓解和应对,尤其是通过增加土地出让收入和隐性债务收入等来缓解财政压力。而地方政府的融资策略也会因市场化程度、财政透明度、第三产业发达程度等因素的不同而呈现差异。在制度环境更好或资源禀赋越高的地区,这种融资能力可能会更强,其渠道也会更为多元化。

本文可能的创新之处主要体现在:第一,关注财政压力对地方政府融资结构的影响,通过实证分析探讨地方政府在面临财政压力时其整体融资结构的变化,并系统地揭示了财政压力、制度环境与地方政府融资多样化三者之间的关系,而现有研究较少从地方政府融资结构视角对财政压力的影响进行考量。第二,从“税、费、债、利和租”五个方面对政府融资结构进行度量,以2016年增值税“五五分成”改革为准自然实验,利用强度 *DID* 的方法探究不同制度条件下增值税“五五分成”改革对地方政府财政压力的影响,并构建了财政收入多样化指数来度量地方政府的融资结构。第三,本文的研究有助于进一步揭示在财政压力冲击下地方政府融资策略行为的变化规律。本文丰富和拓展了关于地方政府财政压力及融资结构相关方面的研究,对地方政府在面临财政压力时如何优化融资策略具有一定的启示意义。

文章剩余部分安排如下:第二部分简述增值税“五五分成”改革的制度背景并提出研究假说;第三部分是主要变量及相关数据说明;第四部分为本文基准回归结果以及一系列的稳健性检验;第五部分是异质性和支出结构分析;最后是结论及政策启示。

## 二、制度背景与研究假说

### (一)增值税“五五分成”与地方政府的财政压力

在实施全面营改增之前,营业税收入全部归地方政府所有,而增值税收入按照75:25的比例在中央政府和地方政府之间分成。随着改革的推进,部分试点地区或试点行业已经由营业税改征增值税了,但是该部分原先应当征收营业税的税收收入仍归地方政府所有,与营改增试点前就已征收增值税的行业所纳税款分别入库。2016年4月30日,国务院出台《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》,明确规定在未来二至三年过渡期内,以2014年的数据来核定中央政府税收返还和地方政府税收上缴的基数。同时,与营改增试点推进期间有所不同,企业缴纳的增值税都将被纳入到中央与地方共享范围中。其中,中央分享增值税的50%,地方按照税收缴纳地分享增值税的50%。

营改增全面推广和增值税“五五分成”改革对2016年改革之前营业税收入较多的地方政府带来了较大的财政冲击。原因在于,一是营业税改征增值税后的减税效应,二是由于收入划分办法的变化导致地方政府在税收分享中的比例大幅降低。根据全面推开营改增后中央与地方的收入划分办法,营改增之前营业税在两税中占比大的省份,减收效应将更加明显(姜竹和岳筱蕾,2019)。尽管国务院调整了全面推开营改增试点后中央与地方增值税收入划分的过渡方案,其中指出“以2014年为基数,将中央从地方上划收入通过税收返还方式给地方,确保既有财力不变”,但是根据地级市层面的增值税和营业税收入年度变化情况看,大部分地区的增值税和营业税之和相比较2014年出现了明显下降。即使从2015年后,地方政府的税收分成比重有所提高,但是地方政府财政收入占GDP比重依然从2015年后开始逐渐下降,原因在于营业税逐步退出,导致地方财政收入流失,财政压力加大。即使实施增值税“五五分成”改革,提高地方政府的税收分成比重,也不能扭转由于原主体税种缺失所带来的财政收入损失(杨得前和汪鼎,2021)。通过比较2014年与2018年各省市增值税与营业税之和占当地GDP比重差值的变化趋势,可以看出实行增值税“五五分成”改革对于不同地区的财政冲击力度是不同的,改革前营业税收入较多的地方政府受到的冲击更大,而改革前营业税收入较少的地方政府受到的冲击力度较弱。

增值税“五五分成”改革的实行,对于原本营业税收入较多的地方政府来说,其税收收入遭遇大幅减少,受到一定程度的财力冲击。虽然近年来地方财政对中央转移支付的依赖逐步提高,但是并未完全起到平衡央地财力的作用(曾军平,2020)。同时,由于收支两端权责的不相匹配,造成了央地间财政关系的垂直失衡(李永友和沈玉平,2010),地方政府的事权划分与支出责任之间的矛盾,加剧了由收支不平衡和其他财政冲击引起的财政压力问题。基于以上分析发现,营改增后实行的增值税“五五分成”改革可能为地方政府带来较大财政冲击。为此,本文提出第一个研究假设:

H1: 平均而言,营改增后增值税“五五分成”改革的实行对地方财政带来了负向冲击。

## (二) 地方政府的融资渠道与结构

近年来,我国地方政府融资结构不断变化和发展。地方政府的融资结构主要分为税收收入、非税收入、国有土地出让收入、地方国企利润上缴和债务收入。税收收入是一般公共预算收入的主要部分,也是政府全部收入中最重要的部分,其保持着稳定的增长趋势。考虑到增值税是税收收入的主要来源,2016年实行的增值税“五五分成”改革必然会对税收收入产生较大冲击。相比于2015年,2018年税收收入占GDP的比重下降了0.83个百分点。作为一般公共预算的另一大重要组成部分,非税收入虽然收入规模不及税收收入,但相比税收收入而言,有着更强的刚性,原因在于非税收入跟经济关联度较低,并且具有显著的“自由裁量”的特性,因此受经济影响较小。在地方政府财政困难时,部分地区可能会加大对其非税收入的征缴力度,以此带来相关收入的较快增长。在发生新冠疫情的情况下,大部分地方政府非税收入比重显著提高,其原因在于税收收入出现大幅下降而非税收入部分保持稳定甚至快速增长。国有土地出让收入是地方政府缓解财政赤字的一大收入来源,国有土地出让收入一般列示在政府性基金预算中,该部分收入主要用于公共基础设施建设等方面,其有结余也可以调入一般公共预算来弥补短缺。土地财政问题的出现也来源于部分地方政府没有培育稳定的税源,其公共财政支出可能依赖土地出让收入,一旦当土地出让收入下降时,其地方财政可能会陷入困境。地方国企利润上缴体现的是地方政府因其对地方国企拥有所有权而取得的收入。但是由于我国国内市场化程度不断提升,国企中体量较大的往往都是中央企业,这部分企业的利润上交中央政府。因此,对于地方政府而言,当地的国有经济体量较低,地方国企利润上缴部分相对政府总收入而言也较低。自2014年修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》实施以来,地方政府在预算外举债的

情况得到了改善。地方政府对融资平台进行市场化转型,并规范与社会资本的合作以及健全地方政府的举债融资机制。但是由于预算内债务的管理程序复杂以及地方政府依然面临着较大的融资缺口,即使在 2014 年地方政府债务整顿后,地方隐性债务问题可能依然存在甚至部分地区更加严重。

新财政集权理论认为财政集权是通过地方大力培育预算内收入和加强税收征管等方式来激励其实现财政收入的最大化,而地方政府由于承担大量支出责任,其会通过多种途径来追求财政收入最大化(方红生和张军,2014)。因此,选择多样化的融资策略可能成为地方政府应对财政压力的一种选择。特别是地方政府会根据地区的资源禀赋结构来选择更为合适的融资策略,提升减缓财政压力冲击和适应财政压力的能力。为此,本文提出第二个研究假设:

H2: 在财政压力下地方政府倾向于优化融资结构,使其收入方式多样化,并且随制度环境的不同而选择不同的策略。

### 三、变量及数据说明

#### (一)变量说明

本文主要通过构建财政压力指标  $Pressure_{it}$ 、财政冲击指标  $Goshock_i$  以及政府财政收入多样化指数  $div\_fr_{it}$  等指标来进行分析,具体指标构建如下文所示。

##### 1. 财政压力指标

由于 2016 年增值税“五五分成”改革主要涉及到的税种为营业税和增值税,因此研究该政策对地方政府带来的财政压力可以由地方各年份增值税和营业税之和占地方一般公共预算支出比例来表示,如式(1)所示:

$$Pressure_{it} = \frac{VT_{it} + BT_{it}}{Expend_{it}} \quad (1)$$

其中,  $Pressure_{it}$  为增值税“五五分成”改革带给地区  $i$  的财政压力,  $VT_{it}$  是地区  $i$  第  $t$  年的增值税收入,  $BT_{it}$  是地区  $i$  第  $t$  年的营业税收入,  $Expend_{it}$  是地区  $i$  第  $t$  年的一般公共预算支出。

##### 2. 财政冲击(即强度变量)指标

由于增值税“五五分成”改革发生在 2016 年,而本文所要考察的是该政策对于营业税和增值税占当地经济发展比重不同地区的财政压力影响。因此,选取 2015 年各地级市的营业税与增值税之和占该地区当年 GDP 的比重作为截面变量来表示财政冲击指标,如式(2)所示:

$$Goshock_i = \frac{VT_{i2015} + BT_{i2015}}{GDP_{i2015}} \quad (2)$$

其中,  $Goshock_i$  为增值税“五五分成”改革带给地区  $i$  的财政冲击,  $VT_{i2015}$  是地区  $i$  在 2015 年的增值税收入,  $BT_{i2015}$  是地区  $i$  在 2015 年的营业税收入,  $GDP_{i2015}$  是地区  $i$  在 2015 年的 GDP 总量。

##### 3. 政府财政收入多样化指标

基于理论分析,该变量用“税、费、债、利和租”五类收入表示,分别用税收收入占 GDP 比重 ( $tax\_gdp$ ),费占 GDP 比重 ( $fee\_gdp$ ),地方公共债务占 GDP 比重 ( $debt\_gdp$ ),国有企业利润占 GDP 比重 ( $pro\_gdp$ ) 和土地出让金占 GDP 比重 ( $land\_gdp$ ),如式(3)所示:

$$div\_fr_{it} = 1 - \sum_{j=1}^N pr_{jit}^2 \quad (3)$$

其中,  $pr_{jit}$  表示城市  $c$  在  $t$  年第  $j$  类财政收入比重,  $N$  表示所在城市财政收入的种类数,  $div\_fr$  的取值在  $[0, 1]$  区间内,该值越大则表示该地区财政收入来源于不同类型的概率越大,即财政收入来源多样化程度越高。

## 4. 其他变量说明

本文在实证分析中还控制了一系列城市层面的地区特征变量:

(1) 经济发展水平因素。首先是人均 GDP 对数值( $\ln pgdp$ )。一般而言,人均 GDP 越高的地区,经济发展程度越高,经济实力越雄厚(范子英, 2015; 申珍妮, 2018; 李广众和贾凡胜, 2020; 徐超等, 2020)。然后是城镇化率( $urban$ ),城市化指标可以代表一个城市的总体发展水平,也可评测该地区的经济发展水平和实力(孙开和张磊, 2019; 谷成和潘小雨, 2020)。

(2) 人口因素。用人口规模( $\ln popu$ )度量,即各地级市年平均人口取对数来表示(孙开和张磊, 2019)。

(3) 地区重要发展特征。首先是对外开放程度即外商直接投资对数值( $\ln fdi$ ),对外开放可以提高地区的生产专业化水平(詹新宇和苗真子, 2019)。其次是地区面积对数值( $\ln area$ ),衡量了各地区之间在自然条件下的差异程度。最后是产业特征,第二产业增加值占 GDP 比重( $IS\_2th$ ),该值越大表示该地区的工业化程度越高(管治华等, 2016)。另一个指标是第三产业增加值占 GDP 比重( $IS\_3th$ ),营改增和增值税“五五分成”改革对第三产业会带来重大影响(杨得前和汪鼎, 2021)。

表 1 是对各相关变量的定义和描述性统计。

表 1 主要变量描述性统计

变量	含义	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
$Pressure$	(增值税+营业税)/一般公共预算支出	1645	0.1491	0.0883	0.0178	0.5170
$div\_fr$	政府财政收入多样化指数	1645	0.5501	0.1114	0.1796	0.7449
$\ln Pressure$	(增值税+营业税)/一般公共预算支出+1,取对数	1645	0.1361	0.0746	0.0176	0.4167
$Pressure1$	(增值税+营业税)/GDP	1645	0.0232	0.0109	0.0039	0.0706
$Goshock$	(增值税 <sub>2015</sub> +营业税 <sub>2015</sub> )/GDP	1645	0.0240	0.0118	0.0059	0.0623
$\ln pgdp$	GDP/总人口,取对数	1645	10.6469	0.6487	8.9950	13.1746
$\ln area$	地区面积,取对数	1645	9.3529	0.7816	7.0148	12.4426
$\ln popu$	总人口,取对数	1645	5.9490	0.6097	3.4340	7.2834
$\ln fdi$	外商直接投资(FDI),取对数	1645	11.9839	1.7345	1.2086	15.9729
$urban$	城镇化率(%)	1645	0.5415	0.1361	0.2126	1.0000
$IS\_2th$	第二产业增加值/GDP	1645	0.4825	0.0979	0.1495	0.8205
$IS\_3th$	第三产业增加值/GDP	1645	0.3946	0.0921	0.1436	0.7737
$tax\_gdp$	税收收入/GDP	1645	0.0545	0.0219	0.0116	0.1669
$nvbt\_gdp$	(税收收入-增值税-营业税)/GDP	1645	0.0313	0.0126	0.0077	0.1102
$debt\_gdp$	政府债务余额/GDP	1645	0.1738	0.1093	0.0066	0.8423
$land\_gdp$	土地出让金/GDP	1645	0.0277	0.0263	0.0001	0.2171
$ib\_gdp$	隐性债务(城投债有息债余额)/GDP	1645	0.3752	0.3040	0	2.3400
$fee\_gdp$	(非税收入-国有资本经营收入)/GDP	1645	0.0195	0.0088	0.0005	0.0765
$profit\_gdp$	国有资本经营收入/GDP	1645	0.0022	0.0037	0	0.0487

## (二) 相关数据来源

本文使用 2011—2018 年的地级市面板数据进行实证分析。其中,用于构建财政冲击、财政压力以及财政收入多样化指标的相关财政收入和支出数据是经由各个省市《统计年鉴》《财政年鉴》及地级市政府财政决算报告手工整理而来,总人口、第二产业和第三产业增加值、地区面积、城镇化水平等控制变量数据来源于《中国区域经济统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》,“三公”消费数据来源于各地级市财政决算报告的公开数据,隐性债务数据来自毛捷等(2019)。

## 四、实证结果

### (一) 基准回归分析

#### 1. 增值税“五五分成”对财政压力的影响分析

参照以往研究(谢贞发等, 2017; 毛捷等, 2020)的实证策略, 采用强度双重差分方法进行回归分析。计量模型设置如式(4)所示:

$$Pressure_{it} = \alpha_0 + \beta_1 Post_{it} \times Goshock_{it} + \beta_2 Pro \times year_t + \beta_3 X_{it} + region_i + \mu_{it} \quad (4)$$

其中,  $i$  表示地区,  $t$  表示年份, 被解释变量  $Pressure_{it}$  为财政压力指标。  $Post_{it}$  为是否处于改革后的虚拟变量, 由于增值税“五五分成”改革从 2016 年 5 月 1 日起实施, 所以将 2016 年之前赋值为 0, 2016 年及之后赋值为 1。  $Goshock_{it}$  表示增值税“五五分成”改革引起的财政冲击(即强度变量), 由公式(3)进行定义。由于各省份对于下属地级市之间的增值税分成比例不一定相同, 因此为了控制省级与省以下所属地市级分成改革不同的影响, 在回归中加入了省份×年份的交互项  $Pro \times year$ 。为了进一步排除其他因素的干扰, 公式(4)还加入了一系列地区特征控制变量( $X_{it}$ )。  $region_i$  表示地区固定效应,  $\alpha$  代表常数项,  $\beta$  代表回归系数,  $\mu_{it}$  代表随机误差项。所有回归的标准误差均聚类到城市层面。

表 2 展示了 2016 年增值税“五五分成”改革对地方政府带来的财政压力影响。首先, 在列(1)中, 仅控制了地区固定效应和年份固定效应。为了进一步排除经济社会发展因素对实证结果的干扰, 在列(2)中加入了一系列城市层面的地区特征控制变量。由于各省份对于下属地级市之间的增值税分成比例不尽相同, 因此为了控制省级与省以下所属地市级分成政策不同的影响, 在列(3)中加入了省份×年份的交互项。由表 2 可知, 列(1)到列(3)中“改革后×2015 年增值税和营业税占 GDP 比重”均在 1% 的显著性水平上显著, 这说明改革对地方财政带来了负向冲击, 加剧了地方政府的财政压力。由此可见, 原营业税课税范围全面改征增值税, 同时增值税“五五分成”改革的实行, 使得政府的财政压力显著增加。在系数的经济意义方面, 以列(3)估计系数为准, 受增值税“五五分成”改革影响的强度每增加 1 个标准差(0.0118), 地方政府当年营业税和增值税占财政支出的比重将降低约 1.21 个百分点。

表 2 基准回归: 增值税“五五分成”对财政压力

	被解释变量: 财政压力(Pressure)		
	(1)	(2)	(3)
$Post_{it} \times Goshock_{it}$	-1.1708*** (0.1467)	-1.2215*** (0.1583)	-1.0237*** (0.1128)
控制变量		控制	控制
固定效应	城市、年份	城市、年份	城市、省份-年份
观测值	1 645	1 645	1 645
R平方	0.3397	0.4382	0.4982

注: 稳健标准误差聚类在城市层面。\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%的显著性水平上显著。括号内为稳健标准误, 下表同。

#### 2. 增值税“五五分成”对政府融资结构的影响分析

2016 年增值税“五五分成”改革的实施不仅对地方政府财政收入造成冲击, 而且会迫使地方政府尽可能改变融资结构, 使其多样化。为了探究该政策对政府融资结构的影响, 本文采用以下模型进行探讨, 如式(5)所示:

$$div\_fr_{it} = \alpha_0 + \gamma_1 Post_{it} \times Goshock_{it} + \gamma_2 Pro \times year_t + \gamma_3 X_{it} + region_i + \mu_{it} \quad (5)$$

其中,  $div\_fr_{it}$  为财政收入的多样化指数, 该变量用“税、费、债、利和租”五类收入表示, 代表地方政府融资结构, 其他变量解释与式(4)相同。

表3展示了增值税“五五分成”改革对地方政府带来的融资结构影响。首先,在列(1)中,仅控制了地区固定效应和年份固定效应。为了进一步排除经济社会发展因素对实证结果的干扰,在列(2)中加入了一系列城市层面的地区特征控制变量。由于各省份对于下属地级市之间的增值税分成比例不一定相同,因此为了控制省级与省以下所属地市级分成政策不同的影响,在列(3)中加入了省份×年份的交互项。由表3可知,列(1)到列(3)中“改革后×2015年增值税和营业税占GDP比重”均在1%的显著性水平上显著,这是因为营改增后曾经作为地方主体税种的营业税逐步退出,使得地方财政收入流失。地方政府为了应对增加的财政压力,将会通过更多的渠道来缓解财政压力,比如积极培育预算内收入、土地出让收入及预算外收入等(方红生和张军,2014),寻求多种其他替代路径维持地方财政的稳定。因此,增值税“五五分成”改革对地方政府的融资结构带来了正向效应,促使地方政府的融资结构向多样化水平不断优化。在系数的经济意义方面,以列(3)估计系数为准,受增值税“五五分成”改革影响的强度每增加1个标准差(0.0118),其融资多样化指数将提高约2.02个百分点。

表3 基准回归:增值税“五五分成”对政府财政收入多样化指数

	被解释变量: 财政收入多样化指数( <i>div_fr</i> )		
	(1)	(2)	(3)
$Post_t \times Goshock_i$	1.9314*** (0.4325)	1.4834*** (0.4337)	1.7141*** (0.2094)
控制变量		控制	控制
固定效应	城市、年份	城市、年份	城市、省份-年份
观测值	1645	1645	1645
R平方	0.2931	0.3407	0.3143

(二)稳健性检验

1. 替换核心被解释变量

通过被解释变量的不同变换,对文章的结果进行检验。表4的列(1)中,将被解释变量进行了对数化处理,结果在1%的显著性水平上显著,并且该系数具有显著的经济学意义。在列(2)中将被解释变量替换为地方各年份增值税与营业税之和占GDP比例(*Pressure1*),结果在1%的显著性水平上显著,并且该系数具有显著的经济学意义。在列(3)中,将被解释变量替换为去除增值税和营业税之后的税收收入占GDP比例(*nvbtax\_gdp*),结果仍然在1%的显著性水平上显著,并且该系数具有显著的经济学意义。总体来讲,与上述基准回归结果保持一致。

表4 稳健性检验1

	被解释变量		
	(1) <i>lnPressure</i>	(2) <i>Pressure1</i>	(3) <i>nvbt_gdp</i>
$Post_t \times Goshock_i$	-0.7782*** (0.0821)	-0.1777*** (0.0185)	-0.0639*** (0.0208)
控制变量	控制	控制	控制
城市、省份-年份固定效应	控制	控制	控制
观测值	1645	1645	1645
R平方	0.4979	0.3174	0.3062

进一步讨论增值税“五五分成”改革对地方政府融资结构的具体影响。如表5所示,在列(1)中,被解释变量为地方公共债务占GDP比例(*debt\_gdp*),结果在1%的显著性水平上显著。在列(2)中,被解释变量为隐性债务占GDP比例(*ib\_gdp*),结果在5%的显著性水平上显著。在列(3)中,被解释变量为土地出让金占GDP比例(*land\_gdp*),结果在1%的显著性水平上显著。在列



(4)中,被解释变量为规费占 GDP 比例(*fee\_gdp*),结果在 10% 的显著性水平上显著。在列(5)中,被解释变量为国有企业利润占 GDP 比例(*profit\_gdp*),结果并不显著。这表明在面临财政压力时,地方政府会通过扩大隐性债务,提高土地出让规模和增加非税收入等多元化方式来缓解财政压力。

表 5 稳健性检验 2

	被解释变量				
	(1) <i>debt_gdp</i>	(2) <i>ib_gdp</i>	(3) <i>land_gdp</i>	(4) <i>fee_gdp</i>	(5) <i>profit_gdp</i>
<i>Post<sub>t</sub> × Goshock<sub>i</sub></i>	-0.8146*** (0.3017)	0.8259** (0.3671)	0.3178*** (0.0795)	0.0683* (0.0402)	-0.0041(0.0182)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
城市、省份—年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	1645	1645	1645	1645	1645
R平方	0.4585	0.6016	0.2741	0.3634	0.1148

### 2. 替换财政冲击指标

为了减小测量误差对本文实证结果的干扰,将财政冲击指标(*Goshock<sub>i</sub>*)设置为虚拟变量形式,构建传统 DID 模型。财政冲击虚拟指标*Goshock1*设定方式如下:当地区*i*在 2014 年的营业税与增值税比值大于整个样本城市在 2014 年营业税与增值税比值的均值时,*Goshock1*赋值为 1,否则*Goshock1*赋值为 0。财政冲击虚拟指标*Goshock2*设定方式如下:当地区*i*在 2014 年的营业税与 GDP 的比值大于整个样本城市在 2014 年营业税与 GDP 比值的均值时,*Goshock2*赋值为 1,否则*Goshock2*赋值为 0。财政冲击虚拟指标*Goshock3*设定方式如下:当地区*i*在 2014 年的营业税与财政支出的比值大于整个样本城市在 2014 年营业税与财政支出比值的均值时,*Goshock3*赋值为 1,否则*Goshock3*赋值为 0。回归结果如表 6 所示,与基准回归结果保持了较好的一致性。

表 6 稳健性检验 3

	被解释变量: 财政收入多样化指数( <i>div_fr</i> )		
	(1)	(2)	(3)
<i>Post<sub>t</sub> × Goshock<sub>1</sub></i>	0.0310*** (0.0072)		
<i>Post<sub>t</sub> × Goshock<sub>2</sub></i>		0.0510*** (0.0079)	
<i>Post<sub>t</sub> × Goshock<sub>3</sub></i>			0.0461*** (0.0067)
控制变量	控制	控制	控制
城市、省份—年份固定效应	控制	控制	控制
观测值	1645	1645	1645
R平方	0.2913	0.3030	0.3002

### 3. 平行趋势检验

双重差分法的一个识别假设必要条件为通过平行趋势假设,从而表明增值税“五五分成”改革对实验组和控制组的不同冲击力度。选取 2012 年为基准年,采用以下模型对结果进行了估计,如式(6)所示:

$$divfr_{it} = \alpha_0 + \sum_{j=2012}^{2018} \gamma_j year_t^j \times Goshock_i + \gamma_2 Pro \times year_t + \gamma_3 X_{it} + region_i + \mu_{it} \quad (6)$$

图 1 描述了 95% 置信区间内六个虚拟变量的系数所描述的时间趋势。可以发现,2016 年之前的系数估计值在 10% 的显著性水平上并不显著,说明改革之前的财政收入多样化指数的走势在不同组别之间不存在系统性差异,然而自 2016 年以来的其他三个系数估计值均显著为正,因此满足平行趋势假设。

#### 4. 安慰剂检验

本文的安慰剂检验采取对 $Goshock_i$ 随机分配强度,在2012—2017年之间随机生成统一改革时间,并进行1000次随机抽样与基准回归的方案。随机分配强度和随机分配改革时间能够确保本文构建的自变量 $Post_t \times Goshock_i$ 对财政收入多样化指数( $div\_fr$ )没有影响。在进行1000次回归后,如图2所示,随机抽样得到的估计系数分布在0附近且呈现正态分布。

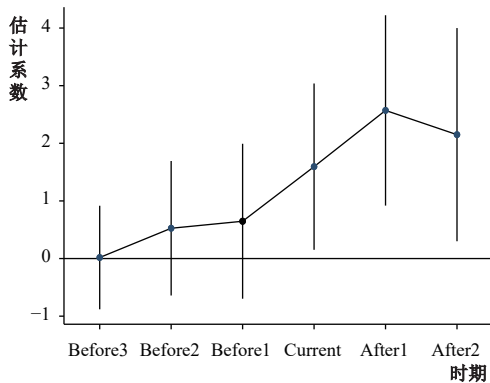


图1 平行趋势检验

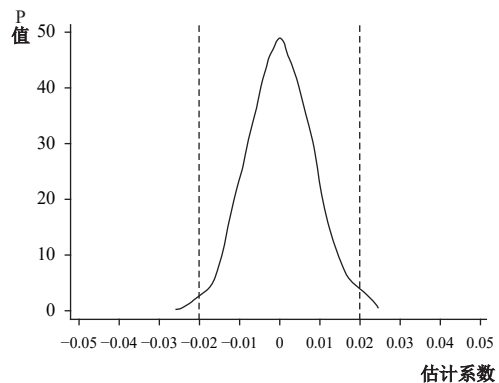


图2 安慰剂检验

### 五、异质性和支出结构分析

#### (一) 异质性分析

现有研究大多使用市场化指数来度量各地区的制度环境(蔡安辉,2011;刘永松等,2021),这是因为制度环境的完善程度很大一部分取决于该区域市场化水平的高低,市场化程度高的地区往往整体制度环境更好。宋渊洋和刘颀(2015)提出中国各地区制度环境可以分为正式制度环境和非正式制度环境两大维度,正式制度环境主要指政治、经济、金融及法律等维度,非正式制度环境主要从文化维度出发。因此,本文综合上述研究,根据政治环境、市场化发展水平以及地区经济结构,选取中国市场化指数、财政透明度和第三产业占GDP比重作为参考制度变量。<sup>①</sup>

首先,考察上述回归结果是否在市场化程度上存在异质性效应。本文在基准回归的基础上加入 $Post_t \times Goshock_i$ 与中国市场化指数的交互项 $Post_t \times Goshock_i \times market$ 。我们发现,新增三重交互项对 $Pressure$ 的系数显著为负,这说明随着地区市场化水平的提高,受增值税“五五分成”改革的影响越大。这可能是由于地区的市场化程度越高,其营业税和增值税等流转税的比重也会越大。因此,地方政府面临的财政压力将高于市场化程度较低的地区。同时,新增三重交互项对 $div\_fr$ 、 $land\_gdp$ 、 $ib\_gdp$ 以及 $fee\_gdp$ 的系数均显著为正,这说明随着市场化水平的提高,地方政府进行收入多样化的能力也会显著提升,如提高土地出让金、发行城投债以及加强专项、罚款收入等。具体而言,市场化程度较高的地区通常其地区经济发展水平较高,土地资源价值也会高于市场化程度较低的地区,地方政府就会有动机通过扩大土地出让金来缓解财政压力。与此同时,市场化程度较高地区的地方政府也有更加市场化的融资方式,如通过城投公司发放城投债来提高隐性债务,从而缓解财政压力。此外,市场化程度高的地区存在较好的经济基础,政府可能通过行政手段获取更多的非税收入。

其次,考察上述回归结果是否在政府财政透明度上存在异质性效应。<sup>②</sup>本文在基准回归的基

<sup>①</sup> 因篇幅限制,异质性回归结果省略,读者若是感兴趣可向作者索取。

<sup>②</sup> 由于使用的是由清华大学课题组报告的中国各地级市财政透明度数据,该课题组从2013年才将研究对象扩展到全国所有地级市,因此数据起始年份为2013年。

础上加入  $Post_i \times Goshock_i$  与中国地方政府财政透明度的交互项  $Post_i \times Goshock_i \times trans$ 。我们发现,新增三重交互项对  $Pressure$  的系数显著为负,这说明随着财政透明度的提高,地区受增值税“五五分成”改革的影响更大。这可能是因为财政透明度越高,往往意味着该地区的国民素质越高,对财政的监督力度也更大,这种地区通常为经济发展水平较高的地区,因此营业税的取消与增值税“五五分成”改革更容易使这些地区受到较大冲击,其地方政府面临的财政压力将高于市场化程度较低的地区。同时,新增三重交互项对  $div\_fr$ 、 $land\_gdp$  以及  $fee\_gdp$  的系数均显著为正,对  $ib\_gdp$  的系数显著为负,这说明随着财政透明度的提高,地方政府收入多样化水平会显著提高,财政透明度较高地区的地方政府可以通过增加土地出让收入以及提高收费、罚款等非税收入来缓解财政压力。一方面,经济发展水平较高地区的土地出让价值往往更大,而专项、罚没等非税收入的规模很大程度上取决于当地政府的行政力度,增加行政力度可能扩大其规模,并且非税收入预算公开完全受民众监督。另一方面,财政透明度较高地区的地方政府会更少地借助城投债等隐性债务的手段筹集资金来缓解财政压力。

最后,从第三产业结构角度出发分析是否存在异质性效应。本文在基准回归的基础上加入  $Post_i \times Goshock_i$  与各地区第三产业占  $GDP$  比重的交互项  $Post_i \times Goshock_i \times three$ 。我们发现,新增三重交互项对  $Pressure$  的系数显著为负,这说明第三产业越发达的地区增值税“五五分成”改革的影响越大,这是因为实行营改增的行业大部分属于第三产业,因此第三产业发达地区受到该政策的冲击会更大,面临的财政压力也更大。同时,新增三重交互项对  $div\_fr$ 、 $land\_gdp$  以及  $fee\_gdp$  的系数均显著为正,对  $ib\_gdp$  的系数显著为负,这也说明第三产业发达的地区具有更高的收入多样化水平,其地方政府更倾向通过增加土地出让收入以及扩大专项、行政收费收入等来缓解财政压力。这可能是因为第三产业发达的地区受到了更大的压力冲击,而土地出让金属于预算外收入,地方政府对其支出的决策空间非常大,同时通过扩大收费等非税收入,能较好地解决政府的融资难题。而第三产业较薄弱地区往往经济基础较弱,难以通过扩大行政力度来创造收入,因此会更倾向于通过发行隐性债务来缓解自身的财政压力。

## (二)支出结构分析

表 7 分析了增值税“五五分成”改革对政府支出结构的影响。本文将政府支出大致划分为以下几类:维持性支出、<sup>①</sup>社会性支出、<sup>②</sup>经济性支出<sup>③</sup>以及“三公”消费支出。回归结果显示,只有维持性支出在 1% 的显著性水平上呈现正向显著,而社会性支出与经济性支出则没有显著变化。这表明即使有财政压力的存在,地方政府为了维持当地经济发展和履行政府职责,维持性支出仍呈现增长趋势,财政支出的结构并没有显著变化,这样的结果与谢贞发等(2017)、徐超等(2020)的研究结果基本一致。从理论上来说,地方政府完全可以通过优化支出结构来提升财政资金的使用效率,从而间接地缓解增值税“五五分成”改革所带来的财政压力。这可能是由于现实中地方政府支出结构调整难度较大,然而从融资途径入手缓解财政压力更为可行。因此,增值税“五五分成”改革对地方政府支出结构的影响较小。表 7 列(4)表示“三公”消费占  $GDP$  的比重在 5% 的显著性水平上呈现负向显著,这说明政府在面对财政压力时会削减自身内部人员的消费以更好地应对压力问题。

① 维持性支出=一般公共服务支出+公共安全支出。

② 社会性支出=教育支出+文化体育与传媒支出+社会保障和就业支出+医疗卫生与计划生育支出+节能环保支出+城乡社区支出+住房保障支出。

③ 经济性支出=商业服务业等支出+金融支出+农林水支出+科学技术支出。

表 7 支出结构分析

	被解释变量			
	(1)维持_gdp	(2)社会_gdp	(3)经济_gdp	(4)三公_gdp
$Post_t \times Goshock_t$	0.0699 <sup>***</sup> (0.0104)	0.0525(0.0537)	-0.0223(0.0345)	-0.0008 <sup>**</sup> (0.0003)
控制变量	控制	控制	控制	控制
城市、省份-年份固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	1862	1729	1588	1272
R平方	0.2668	0.5062	0.1841	0.6788

## 六、结论与政策建议

2016年增值税“五五分成”改革对地方政府的财力变化带来了显著的影响,本文借助该政策作为准自然实验冲击,使用2011—2018年地级市面板数据和双重差分方法,实证评估了增值税“五五分成”改革对地方政府财政压力和融资结构的影响。实证结果表明,在增值税“五五分成”改革实施后,全国范围内大多数地方政府的财政压力出现了不同程度的上升,这迫使地方政府通过拓宽其多样化的融资渠道来缓解财政压力。而受制于政府支出刚性的影响,在地方政府财政压力加大时,其支出结构并未发生显著的变化。通过一系列稳健性检验增强了基准回归结果的可信度。异质性分析发现,市场化程度越高、财政透明度越高和第三产业越发达的地区,地方政府在受增值税“五五分成”改革冲击后,往往面临着更大的财政压力,地方政府在扩大其融资渠道时,会更倾向于扩大城投债等隐性债务,通过更多地出让国有土地或增加非税收入等方式来缓解财政压力。综合来看,地方政府在面临因税收相对减少而带来的财政压力时,将会更倾向于广泛地拓宽其融资渠道,而非改变支出结构。在制度环境相对较好的地区,这种融资能力可能更强、方法更为多元化。改善经济发展环境是提高地方综合竞争力,促进财政收入质量提升和财政可持续性的重要基础,但是也需要警惕由此衍生的财政风险。

本文的研究结论对理解地方政府财政压力的成因、地方政府在财政压力下的行为以及地方政府应对财政压力的措施有着重要的参考价值。虽然单独从隐性债务、土地出让金和行政事业性收费等各项收入的增加来看,这些融资渠道的拓展可能不利于财政安全和经济增长,但是从另一方面来看,融资渠道的多样化有助于地方政府更好地应对由不确定性带来的财政风险。从政策含义上来说,第一,地方财政压力提升了地方政府的融资水平。地方政府会对由于税收收入相对减少所引起的财政压力采取相关举措,这更多地反映在融资方面而非支出方面,客观上有助于提升地方政府适应财政压力的能力。第二,依然需要高度警惕并治理由于地方政府隐性债务扩张导致的财政风险。在面临财政压力时,地方政府会更倾向于通过隐性债务方式来缓解财政压力,这有可能恶化地方政府信用状况,导致区域性金融风险。因此,应规范地方政府举债行为,加强债务全生命周期监管和提高债务使用绩效。第三,推进非税收入划转改革,保持非税收入的合理增长速度。由于当前各地区非税收入征管力度不同,地方政府在征管主体、征收范围以及标准设定等各方面存在一些问题,明确划转范围和合理设定征收标准是当务之急。第四,改善地区经济发展环境,使地方政府拥有更强的应对财政压力冲击的能力。改善经济发展环境既包括坚定不移加快推进市场化改革从而形成更加有效的市场,还包括改善营商环境和提高政府公共服务意识及能力。

主要参考文献:

- [1]蔡安辉. 实际控制人类型、市场化程度与民营企业金字塔结构的经济后果[J]. 管理评论, 2011, (8): 9-20.
- [2]曹光宇, 刘晨冉, 周黎安, 等. 财政压力与地方政府融资平台的兴起[J]. 金融研究, 2020, (5): 59-76.
- [3]曹婧, 毛捷, 薛熠. 城投债为何持续增长: 基于新口径的实证分析[J]. 财贸经济, 2019, (5): 5-22.
- [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]陈晓光. 财政压力、税收征管与地区不平等[J]. 中国社会科学, 2016, (4): 53-70.
- [6]范子英, 张军. 财政分权与中国经济增长的效率——基于非期望产出模型的分析[J]. 管理世界, 2009, (7): 15-25.
- [7]范子英. 土地财政的根源: 财政压力还是投资冲动[J]. 中国工业经济, 2015, (6): 18-31.
- [8]方红生, 张军. 财政集权的激励效应再评估: 攫取之手还是援助之手?[J]. 管理世界, 2014, (2): 21-31.
- [9]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.
- [10]谷成, 潘小雨. 减税与财政收入结构——基于非税收入变动趋势的考察[J]. 财政研究, 2020, (6): 19-34.
- [11]管治华, 许坤, 许文立. 结构性减税压力下的财政支出效率提升——基于省际间财政支出超效率 DEA 模型分析[J]. 财政研究, 2016, (7): 35-45.
- [12]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, (6): 1-10.
- [13]黄寿峰, 邓宇铭. 财政压力、企业要素投入扭曲与经济绩效[J]. 财政研究, 2020, (3): 85-100.
- [14]姜竹, 岳筱蕾. 增值税分成模式创新: 基于全面营改增后增值税分成效应的实证分析[J]. 税务研究, 2019, (7): 76-82.
- [15]李广众, 贾凡胜. 财政层级改革与税收征管激励重构——以财政“省直管县”改革为自然实验的研究[J]. 管理世界, 2020, (8): 32-49.
- [16]李永友, 沈玉平. 财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应[J]. 中国社会科学, 2010, (6): 108-124.
- [17]刘建民, 秦玉奇, 洪源. 财政效率对区域全要素生产率的影响机制和效应: 基于综合财政效率视角[J]. 财政研究, 2021, (3): 41-55.
- [18]刘永松, 王婉楠, 全涵煦. 外部技术获取、区域制度环境与高技术产业创新质量[J]. 云南财经大学学报, 2021, (10): 84-98.
- [19]毛捷, 韩瑞雪, 徐军伟. 财政压力与地方政府债务扩张——基于北京市全口径政府债务数据的准自然实验分析[J]. 经济社会体制比较, 2020, (1): 22-33.
- [20]毛捷, 刘潘, 吕冰洋. 地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角[J]. 中国社会科学, 2019, (9): 45-67.
- [21]彭飞, 许文立, 吕鹏, 等. 未预期的非税负担冲击: 基于“营改增”的研究[J]. 经济研究, 2020, (11): 67-83.
- [22]亓寿伟, 毛晖, 张吉东. 财政压力、经济刺激与以地引资——基于工业用地微观数据的经验证据[J]. 财贸经济, 2020, (4): 20-34.
- [23]乔俊峰, 陈宇旺. 减税增支压力下地方政府财政支出效率研究——基于 DEA-Malmquist 方法的实证分析[J]. 经济与管理评论, 2017, (4): 94-101.
- [24]申珍妮. 财政压力与地方政府税收努力——基于省级数据的经验研究[J]. 税务研究, 2018, (10): 108-114.
- [25]宋渊洋, 刘颀. 中国各地区制度环境测量的最新进展与研究展望[J]. 管理评论, 2015, (2): 3-12.
- [26]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, (8): 18-32.
- [27]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.
- [28]席鹏辉, 梁若冰, 谢贞发, 等. 财政压力、产能过剩与供给侧改革[J]. 经济研究, 2017, (9): 86-102.
- [29]谢贞发, 严瑾, 李培. 中国式“压力型”财政激励的财源增长效应——基于取消农业税改革的实证研究[J]. 管理世界, 2017, (12): 46-60.

- [30]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, (6): 138–154.
- [31]杨得前, 汪鼎. 财政压力、省以下政府策略选择与财政支出结构[J]. 财政研究, 2021, (8): 47–62.
- [32]曾军平. 公平税收需要累进征收吗?[J]. 税务研究, 2020, (3): 5–12.
- [33]詹新宇, 苗真子. 地方财政压力的经济发展质量效应——来自中国 282 个地级市面板数据的经验证据[J]. 财政研究, 2019, (6): 57–71.
- [34]赵仁杰, 范子英. 税费替代: 增值税减税、非税收入征管与企业投资[J]. 金融研究, 2021, (1): 71–90.
- [35]赵永辉, 付文林, 冀云阳. 分成激励、预算约束与地方政府征税行为[J]. 经济学(季刊), 2020, (1): 1–32.
- [36]郑威, 陆远权. 财政压力、政府创新偏好与城市创新质量[J]. 财政研究, 2021, (8): 63–76.
- [37]Besley T, Persson T. Taxation and development[J]. *Handbook of Public Economics*, 2013, 5: 51–110.
- [38]Chen S X. The effect of a fiscal squeeze on tax enforcement: Evidence from a natural experiment in China[J]. *Journal of Public Economics*, 2017, 147: 62–76.
- [39]De La Croix D, Delavallade C. Growth, public investment and corruption with failing institutions[J]. *Economics of Governance*, 2009, 10(3): 187–219.
- [40]Del Monte A, Papagni E. Public expenditure, corruption, and economic growth: The case of Italy[J]. *European Journal of Political Economy*, 2001, 17(1): 1–16.
- [41]Du J L, Lu Y, Tao Z G. Government expropriation and Chinese-style firm diversification[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2015, 43(1): 155–169.
- [42]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.
- [43]Liu Y. Government extraction and firm size: Local officials' responses to fiscal distress in China[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2018, 46(4): 1310–1331.
- [44]Liu Y Z, Alm J. “Province-Managing-County” fiscal reform, land expansion, and urban growth in China[J]. *Journal of Housing Economics*, 2016, 33: 82–100.
- [45]Overmans J F A, Noordegraaf M. Managing austerity: Rhetorical and real responses to fiscal stress in local government[J]. *Public Money & Management*, 2014, 34(2): 99–106.
- [46]Rodríguez-Pose A, Ezcurra R. Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries[J]. *Journal of Economic Geography*, 2011, 11(4): 619–643.
- [47]Wolman H, Peterson G. State and local government strategies for responding to fiscal pressure[J]. *Tulane Law Review*, 1981, 55(3): 773–819.

## Fiscal Shock, Institutional Environment and Local Government Financing Diversification: Evidence from the “Five-to-five” Sharing Reform of VAT

Qi Yu<sup>1</sup>, Fu Yongting<sup>1</sup>, Yu Jinliang<sup>2</sup>

(1. School of Public Finance and Taxation, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China;  
2. School of Economics and Trade, Hunan University, Changsha 410006, China)

**Summary:** Fiscal pressure will affect the financing strategy choice of local governments and vary by the institutional environment. Numerous studies have explored the impact of fiscal pressure in terms of economic

development, tax collection, government efficiency, and expenditure structure. A more immediate question regarding the rise in fiscal pressure is how local governments respond to fiscal pressure. In particular, existing studies have not focused as a whole on whether the overall financing strategies of local governments change under fiscal pressure.

This paper empirically assesses the impact of the “five-to-five” sharing reform of VAT on local governments’ fiscal pressure and financing structure, using the reform as an exogenous shock to identify changes in local governments’ financial resources. It is important to note that we construct a fiscal revenue diversification index to measure the financing structure of local governments. Empirical results find that the “five-to-five” sharing reform of VAT does have different effects on local fiscal pressure, with regions facing greater fiscal pressure expanding their financing sources through multiple channels and relying more on land concessions, hidden debts, and special revenues. And the effects are more evident in regions with high marketization. Heterogeneity analysis reveals that regions with lower fiscal transparency and weaker tertiary sector are more inclined to issue implicit debt in the face of fiscal pressure. In addition, regions facing greater fiscal pressure due to expenditure rigidity do not show significant changes in their expenditure scale and structure, except for a significant reduction in public spending.

Compared with previous studies, the contributions of this paper are that: First, it focuses on the impact of fiscal pressure on the financing structure of local governments, explores the changes in the overall financing structure of local governments when they face fiscal pressure through empirical analysis, and systematically reveals the relationship between fiscal pressure, institutional environment, and local government financing diversification. Second, it constructs an index of fiscal revenue diversification from five aspects: tax, fee, debt, profit and rent, to measure the fiscal revenue diversification of local governments, and explores the differences in financing strategies of local governments in response to fiscal pressure under different institutional conditions, using the “five-to-five” sharing reform of VAT in 2016 as a quasi-natural experiment. Third, it further reveals the changing patterns of local governments’ financing strategy behaviors under fiscal pressure shocks, enriches the research on fiscal pressure and financing structure, and has certain implications for how local governments can optimize their financing strategies when facing fiscal pressure.

In terms of policy implications, local governments should take relevant measures to cope with fiscal pressure caused by the relative decrease in tax revenue, which is more reflected in the financing aspect than the expenditure aspect. It is still necessary to manage fiscal risks caused by the expansion of local governments’ hidden debts, regulate local governments’ debt-raising behavior, strengthen the whole-life supervision of debts, and improve the performance of debt use.

**Key words:** VAT; “five-to-five” sharing reform; fiscal pressure; financing structure

(责任编辑 顾 坚)