

减税政策提升了政府支出效率吗

贺佳 孙健夫

【摘要】面对经济下行压力和经济内循环为主体的新的发展格局，“十四五”时期，中国将继续实施减税政策。本文利用中国内地 31 个省份数据，研究了减税政策对政府支出效率的影响，同时研究了减税政策影响政府支出效率的内在逻辑。研究表明，减税政策的实施能够促进政府支出效率的提升，其内在逻辑为，减税政策的实施增加了财政压力，地方政府为缓解财政压力，就必须精打细算、优化财政支出结构，从而提高政府支出效率；在给予相同的减税政策时，地方政府的财政自主权越大、财政透明度越高，则政府的财政支出效率越高。

【关键词】减税 财政支出效率 减税替代效应 财政支出结构

【中图分类号】:F810.45 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1000-8306(2021)06-0105-13

一、引言与文献简述

近几年，中国一直实施大规模的“减税降费”政策。中国 2017 年的减税降费规模超过了 1 万亿元，^①2018 年减税降费规模约 1.3 万亿元，^②2019 年的减税降费规模超过 2 万亿元。^③根据国家税务总局发布的数据，2020 年 1 月至 8 月，中国减税降费规模达到 18773 亿元，财政部表示预计 2020 年中国减税降费规模将超过 2.5 万亿元。整个“十三五”时期，中国的税收政策以减税为主，面对经济下行压力，以及为了更高质量服务“六稳”“六保”和以经济内循环为主体的新的发展格局，“十四五”时期，中国很有可能继续实施“减税降费”政策。税费收入是中国财政收入的主要来源，大规模的减税降费很有可能导致中国财政收入的减少。除此之外，中国还面临人口老龄化、防控新冠疫情、精准扶贫、防控污染等一系列问题，这些问题的解决需要大量的财政支出。2020 年《政府工作报告》中指出，今年赤字率拟按 3.6% 以上安排，财政赤字规模比 2019 年增加 1 万亿元，同时发行 1 万亿元抗疫特别国债。^④可见，中国的财政赤字率已经超过国际警戒线，并且通过举债缓解财政压力的空间已经非常有限。总之，中国在财政领域面临的基本情况主要为，财政收支矛盾增加且部分地方政府债台高筑。为了缓解财政收支矛盾问题，唯一的办法是提高政府支出效率。减税政策的实施是否有助于政府支出效率的提升，减税政策的实施是否会产生替代效应，^⑤政府支出效率变化的原因是什么，以及地方政府的自身特征是否会对财政支出效率产生影响，这些问题正是本文研究的主要内容。

根据目前已有文献，国内外学者对相关问题的研究主要包括三个方面：一是减税政策对经济的效应研究，二是政策财政支出效率的测算方法研究，三是影响政策财政支出效率的因素研究。

（一）减税政策对经济的效应研究

对减税政策经济效应的研究，部分学者从微观角度进行研究。具体来说，认为减税政策会对企业的发展产生影响。这些影响主要包括以下几个方面：一是减税政策降低了企业税负，降低了企业的债务杠杆，有利于企业的可持续发展；^[1]二是减税政策因缓解了企业的金融约束，并且部分减税政策具有对创新的引导作用，所以减税政策能够促进企业提升创新绩效，尤其是对民营企业、市场化程度高的地区更加明显；^{[2][3]}三是减税政策能够促进企业的出口规模。^[4]部分学者从宏观角度研究减税政策对经济的影响，例如，减税政策能够促进制造业的转型升级从而导致经济的高质量发展；^[5]减税政策能够促进居民消费、降低居民的消费差距；^{[6][7]}减税政策能够增加就业岗位。^[8]总之，无论是从微观角度还是从宏观角度，减税政策对经济的发展都具有积极效应。税收收入取决于税基和税率，减税政策很有可能导致税基的增加，所以从长期来看，减税政策未必会增加财政压力，从而迫使政府支出效率提升，因此需要进一步研究中国减税政策与政府支出效率之间的关系。

（二）政策财政支出效率的测算方法研究

在财政学领域，关于财政支出效率的测算主要有三种方法，即数据包络法（DEA）、随机前沿方法（SFA）、距离函数方法。其中，数据包络法应用最为广泛，^[9]学者们应用 DEA 方法测算了各种财政支出效率，例如，公共医疗卫生支出效率、^{[10][11]}环保支出效率、^[12]财政科学技术支出效率、^[13]公共服务支出效率。^[14]DEA 方法的优势在于无须设置特定函数，适用于多投入、多产出的情形。此外，也有学者使用 SFA^[15]以及构建新的距离函数方法^[16]测算财政支出效率。

（三）影响政府财政支出效率的因素研究

经济学中的大量文献表明，影响政府财政支出效率的因素是多种多样的。这些因素大致可以分为三类：一是政府官员的晋升机制，二是当地的经济环境，三是政府自身的监管程度。首先，中国官员的晋升机制是政治锦标赛式竞争，^[17]地方政府的晋升压力导致了地方政府之间的财政竞争，竞争越激烈财政支出效率越高；^[18]其次，当地的经济状况，例如，对外开放程度、市场化程度、城镇化水平，也会影响财政支出效率；^[19]最后，政府自身的监管主要体现在政府审计部分的作用^[20]以及政府的财政透明度。^[21]上述文献从不同的维度研究了影响政府财政支出效率的因素，但是对于理解本文所提出的问题并不十分充分，主要在于上述文献很少分析减税造成的财政收支压力对政府支出效率的影响。

根据目前已有文献，学者们从不同的角度研究了减税政策与政府支出效率之间的关系，但是尚不足以充分回答本文所研究的问题。首先，上述文献表明减税政策能够促进经济的发展，从而能够扩大税基。因此，减税政策对财政压力的影响并不明确，减税政策的实施并不一定会导致财政压力的增加，进而促进政府支出效率的提高。其次，从上述文献可知，多种因素影响政府财政支出效率，主要有政府官员的晋升机制、当地的经济环境以及政府自身的监管程度，但是上述文献并没有研究减税政策对政府支出效率的影响。鉴于此，本文先研究税收规模及政府支出效率的变化趋势，观察两者之间是否存在联系；然后，从整体上进一步实证分析减税政策对政府支出效率的影响；最后，分析减税政策是否存在替代效应，政府支出效率变化的原因以及政府支出效率的异质性分析。

二、税收收入规模与政府支出效率的关联分析

（一）税收收入规模的变化

在以往的文献中，衡量税收收入规模的指标有以下两种：税收收入占 GDP 的比重、^[22]税收收入的绝对量。^[23]税收收入占 GDP 的比重并不能体现政府财政压力的变化，所以该指标与政府财政支出效率关联不大。因为税收收入受税率和税基的影响，实施减税政策后，由于经济总量的增加，税收收入的绝对量也很有可能增加，所以不能体现减税政策。因此，本文利用税收收入增长率的变化描述税收收入规模的变化。根据国家统计局公布的数据，计算 2011—2019 年税收收入增长率，计算结果如图 1 所示。

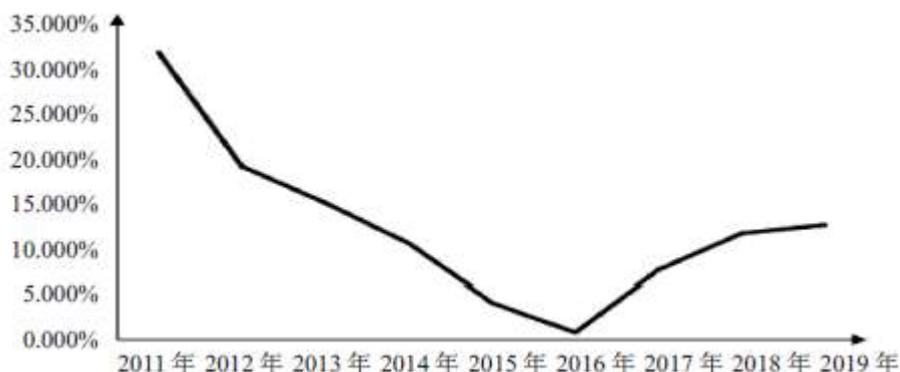


图 1 2010-2019 年税收收入增长率的变化

由图 1 可知，2011—2019 年税收收入增长率变化趋势呈现 U 形。2011—2016 年税收收入增长率呈现下降趋势，2011 年的增长率为 30.844%，2016 年的增长率为 0.775%，下降了 30.069 个百分点；2016—2019 年税收收入增长率呈现上升趋势，2016 年的增长率为 0.775%，2019 年的增长率为 12.205%，上升了 11.43 个百分点。之所以出现这种情况，可能是因为减税政策对经济的作用具有滞后性，2016 年后税基有所增加，所以税收收入的增长率开始有所回升。

(二) 政府支出效率的变化

为研究政府支出效率的变化趋势，首先需要计算政府财政支出效率。参考以往的研究，大部分学者使用 DEA 方法测算财政投入产出效率，所以本文同样使用 DEA 方法进行计算。在用 DEA 方法计算财政投入产出效率之前，要确定财政投入变量和财政产出变量。财政投入变量是指财政资金对各个领域的投入，本文选取与人们生活密切相关且大部分地方政府财政资金投入较大的五个领域，分别为科学技术、人均教育、文化与传媒、医疗卫生、交通运输，对应的产出分别为专利申请数量、人均受教育年限、当地公共图书馆图书增量、医疗机构数量、公路里程增量。各投入产出变量具体见表 1。

表 1 计算公共支出效率的投入与产出变量

投入变量	产出变量
科学技术投入	专利申请数量
人均教育投入	人均受教育年限
文化与传媒投入	当地公共图书馆图书增量
医疗卫生投入	医疗机构数量
交通运输投入	公路里程增量

使用 DEAP2.1 计算中国的 31 个省、自治区、直辖市（以下简称省份，由于数据原因，不包括我国港澳台地区）的地方政府财政支出效率，DEA 值在 0 和 1 之间，0 表示完全无效率，1 表示完全有效率，DEA 值越大表示效率越高。计算结果见表 2。

表 2 2010—2019 年中国 31 个省份地方政府的财政支出效率

省份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
安徽	0.880	0.977	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
北京	0.641	0.716	0.702	0.735	0.935	0.856	0.794	0.823	0.709	0.706
福建	1.000	1.000	1.000	1.000	0.914	0.961	1.000	1.000	1.000	1.000
甘肃	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.885	1.000	1.000	1.000	1.000
广东	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
广西	0.966	0.998	1.000	1.000	1.000	1.000	0.872	0.927	0.918	0.946
贵州	0.886	1.000	0.898	1.000	1.000	0.773	0.709	0.761	0.820	0.954
海南	1.000	1.000	1.000	1.000	0.997	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
河北	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
河南	1.000	1.000	1.000	1.000	0.967	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
黑龙江	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
湖北	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

湖南	1.000	1.000	1.000	1.000	0.997	1.000	1.000	1.000	0.956	0.920
吉林	1.000	1.000	0.981	1.000	0.992	1.000	0.973	0.931	0.973	0.982
江苏	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
江西	1.000	1.000	1.000	1.000	0.891	0.933	0.927	1.000	0.847	0.859
辽宁	0.934	0.963	0.991	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
内蒙古	0.751	0.788	0.882	0.886	0.922	0.902	1.000	1.000	1.000	1.000
宁夏	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
青海	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
山东	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
山西	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
陕西	0.854	0.885	0.955	1.000	0.943	1.000	1.000	0.820	0.838	0.852
上海	1.000	0.978	1.000	0.924	0.996	0.868	0.715	0.744	0.710	0.686
四川	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
天津	0.927	0.834	0.967	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
西藏	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
新疆	0.686	0.742	1.000	0.757	0.944	0.697	0.710	0.861	0.807	1.000
云南	0.753	0.839	0.847	0.851	1.000	0.841	0.765	0.974	1.000	0.994
浙江	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
重庆	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
平均值	0.944	0.959	0.975	0.973	0.984	0.959	0.950	0.963	0.954	0.965

由表 2 可知，2010—2019 年中国 31 个省份财政支出效率的平均值大致呈现倒 U 形状。2010—2014 年财政支出效率呈现上升趋势，由 2010 年的 0.944 上升至 2014 年的 0.984；2014—2019 年财政支出效率呈现下降趋势，由 2014 年的 0.984 下降至 2019 年的 0.965。

从税收收入规模与财政支出效率的变化趋势可以看出，减税政策和政府支出效率是存在关联的。2011—2019 年税收收入增长率变化趋势呈现 U 形，2010—2019 年中国 31 个省份财政支出效率的平均值大致呈现倒 U 形状，这说明税收收入增长率与财政支出效率呈反方向变动关联。即财政支出效率随着税收收入增长率的降低而增加，随着税收收入增长率的增加而降低。但是，这只是初步判断，减税政策与政府财政支出效率之间具体存在什么关系，产生这种关系的原因是什么，减税政策对不同特征的地方政府产生的影响是否相同。这些问题需要接下来进一步分析。

三、模型构建、变量解释、数据说明

(一) 模型构建

参考郑石桥、梁思源（2018）的研究^[24]，为研究政策效应构建静态固定效应面板模型。模型的具体形式如下：

$$Y_{it} = C + \alpha X_{it} + \beta \text{Control}_{it} + \mu_i + \omega_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在模型（1）中，i 表示省份，t 表示年份，Y 表示被解释变量，C 表示常数项，X 表示解释变量，Control 表示控制变量， μ_i 表示个体固定效应， ω_t 表示时间固定效应， ε 表示随机干扰项， α 表示解释变量系数， β 表示被解释变量系数。

（二）变量解释

在研究减税政策对政府财政支出效率的影响时，被解释变量具体为政府财政支出效率，用政府财政支出的 DEA 值表示；在研究减税政策的替代效应时，被解释变量具体为非税收入规模，用非税收入的对数表示；在研究财政支出效率变化的原因时，被解释变量为财政支出结构，具体为科技支出占总财政支出比重、教育支出占总财政支出比重、文化支出占总财政支出比重、医疗支出占总财政支出比重、交通支出占总财政支出比重。解释变量具体为税收收入规模，用税收收入的对数表示；参考张蕊等（2014）、余泳泽等（2020）的研究^{[25][26]}，控制变量具体为经济发展水平、产业结构、人口数量、城镇化水平、地方债务水平。个体固定效应具体为省份固定效应。变量符号及具体解释见表 3。

表 3 变量符号及具体解释

变量	变量符号	变量的描述
被解释变量		
政府财政支出效率	gff	政府财政支出的 DEA 值
非税收入规模	notax	Ln（非税收入）
科技支出比重	sci	政府科技支出/财政支出总额
教育支出比重	edu	政府教育支出/财政支出总额
文化支出比重	cul	政府文化支出/财政支出总额
医疗支出比重	med	政府医疗支出/财政支出总额
交通支出比重	tra	政府交通支出/财政支出总额
解释变量		
税收收入规模	tax	Ln（税收收入）
控制变量		
经济发展水平	edl	Ln（当地的人均生产总值）
产业结构	str	第三产业生产总值/生产总值
人口数量	popu	Ln（人口总数量）
城镇化水平	city	城镇人口数量/人口总数量
地方债务水平	debt	地方债务/当地生产总值

（三）数据说明

政府财政支出的 DEA 值由第二部分计算得到，在计算 DEA 值时，投入变量和产出变量以及表 3 中的其余被解释变量、解释变量和控制变量所使用的数据均来源于国家统计局网站中公布的数据。对于部分缺失数据，使用平均增长率的方法进行估计。

四、描述性统计、内生性问题与基准回归分析

（一）描述性统计

用 STATA14.0 对表 3 中所涉及的变量进行描述性统计，统计结果见表 4。

表 4 变量的描述性统计表

变量	样本数	平均值	标准差	中位数	最小值	最大值
gff	310	0.962	0.0793	1	0.641	1
sci	310	0.0200	0.0148	0.0132	0.00303	0.0754
edu	310	0.163	0.0268	0.166	0.0989	0.222
cul	310	0.0187	0.00492	0.0180	0.00945	0.0385
med	310	0.0745	0.0154	0.0734	0.0397	0.109
tra	310	0.0687	0.0259	0.0634	0.0244	0.194
notax	310	5.944	1.017	6.170	2.189	7.924
tax	310	7.132	1.010	7.187	3.230	9.302
edl	310	10.75	0.464	10.71	9.482	11.93
str	310	0.464	0.0981	0.452	0.286	0.816
popu	310	8.123	0.842	8.245	5.704	9.352
city	310	0.561	0.134	0.548	0.227	0.896
debt	310	-2.033	0.528	-2.008	-3.836	-0.432

由表 4 可知，所有变量的最大值和最小值相差不大，且各个变量的标准差均小于变量平均值的绝对值，所以各个变量大体上是稳定的。

（二）内生性问题

模型（1）的内生性问题主要是解释变量和控制变量有可能存在共线性问题，从而导致解释变量的系数不准确，为此使用 STATA14.0 对表 3 中的解释变量和控制变量进行相关性检验。检验结果见表 5。

表 5 解释变量和控制变量的相关性矩阵

	tax	edl	str	popu	city	lndebt
tax	1					
edl	0.652	1				
str	0.253	0.576	1			
popu	0.769	0.0840	-0.261	1		
city	0.641	0.880	0.602	0.0999	1	
debt	0.329	0.435	0.462	0.000800	0.479	1

由表 5 可知，解释变量和控制变量的相关性系数最大为 0.769，未超过 0.8，说明解释变量和控制变量不存在共线性关系，即解释变量的回归系数是准确的。

（三）基准回归结果

为了研究减税政策对政府财政支出效率的影响，利用 STATA14.0 对模型（1）进行回归。此时，模型（1）中被解释变量为政府财政支出效率，因为财政支出效率相对于减税政策具有一定的滞后性，所以将解释变量和控制变量滞后一期，使得回归结果更加准确。回归结果见表 6。

表 6 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
L. tax	-0.0111*** (-2.683)	-0.102*** (-4.619)	-0.115*** (-2.969)
L. edl		0.0987*** (3.839)	-0.127* (-1.922)
L. str		-0.0436 (-0.636)	0.0735 (0.437)
L. popu		0.0944*** (4.589)	1.450*** (5.388)
L. city		0.119 (1.464)	0.906*** (2.932)
L. debt		-0.0308*** (-3.526)	-0.0755** (-2.477)
C	1.043*** (37.86)	-0.244 (-0.852)	-9.116*** (-4.192)
省份固定效应	未控制	未控制	控制
时间固定效应	未控制	未控制	控制

注：括号内为 z 统计量“；L.”表示一阶滞后；***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

在表 6 中，第（1）列不包括控制变量，未控制省份固定效应和时间固定效应；第（2）列包括控制变量，未控制省份固定效应和时间固定效应；第（3）列包括控制变量，控制省份固定效应和时间固定效应。上述三列中税收收入规模的系数均为负数且相差不大，在第（3）列中，税收收入规模的系数为-0.115，说明在其他变量不变时，税收收入规模每下降 1%，政府财政支出的效率平均会提升 0.115 个单位。可以看出，减税政策的实施能够促进政府支出效率的提升，这可能是因为减税政策的实施导致国家财税收入的增长率降低。与此同时，中国目前的财政刚性支出的增长率也有所提高。所以说，减税政策的实施增加了财政压力，地方政府为缓解财政压力，较为有效的办法是优化财政支出结构，完善预算管理体系，加大审计监督力度，从而提高了政府支出效率。

（四）稳健性分析

为了检验表 6 中回归结果的稳定性，参考孙浦阳等（2017）的稳健性检验方法，^[27]将控制变量依次放入模型（1）中，然后进行回归。回归结果见表 7。

表 7 稳健性分析

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
L. tax	-0.0797* (-1.897)	-0.0771* (-1.785)	-0.125*** (-2.922)	-0.121*** (-2.907)	-0.115*** (-2.784)
L. edl	-0.0424 (-0.720)	-0.0359 (-0.563)	0.000348 (0.00564)	-0.111* (-1.679)	-0.138** (-2.074)

L. str		0.0469 (0.267)	0.180 (1.049)	0.0741 (0.440)	0.0217 (0.129)
L. popu			0.975*** (4.534)	1.064*** (5.071)	1.067*** (5.138)
L. city				1.010*** (3.961)	1.247*** (4.627)
L. debt					-0.0765** (-2.491)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制

注：括号内为 z 统计量“；L.”表示一阶滞后；***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

由表 7 可知，在第（1）列至第（5）列中，税收收入规模的系数均为负数且系数的大小相差不大，所以说，表 6 中的回归结果是稳定的。

五、进一步分析

为了缓解财政压力，地方政府很有可能会增加非税税收从而替代税收收入的减少，即减税政策实施后，有可能会产生替代效应。此外，假设政府财政支出效率提升的直接原因是财政支出结构的优化。为了验证这一假设，需要进一步分析减税政策对政府财政支出结构的影响。最后，研究减税政策对不同特征的地方政府产生的影响是否相同。

（一）替代效应分析

为了研究减税政策是否存在替代效应，模型（1）中的被解释变量具体为非税收入规模，用非税收入的对数表示。然后，使用 STATA14.0 对模型（1）进行回归。回归结果见表 8。

在表 8 中，第（1）列不包括控制变量，未控制省份固定效应和时间固定效应；第（2）列包括控制变量，未控制省份固定效应和时间固定效应；第（3）列包括控制变量，控制省份固定效应和时间固定效应。上述三列中税收收入规模的系数均为正数且相差不大，在第（3）列中，税收收入规模的系数为 0.523，说明在其他变量不变时，税收收入规模每下降 1%，非税收入的规模平均会下降 0.523%。这表明减税政策并未产生替代效应。因为中国在实施减税政策的同时也实施了降费政策，且大部分地方政府严格实施了降费政策，从而使得税收收入规模下降的同时，非税收入规模也同时下降。

表 8 减税政策对非税收入规模的影响

变量	(1)	(2)	(3)
tax	0.840*** (29.07)	0.404*** (3.450)	0.523*** (3.368)
edl		0.839*** (6.026)	0.393* (1.728)
str		0.553 (1.337)	-0.878 (-1.415)

popu		0.682*** (7.167)	6.295*** (6.548)
city		-2.914*** (-5.460)	-4.815*** (-4.312)
debt		0.106** (2.567)	-0.256** (-2.281)
C	-0.0457 (-0.225)	-9.847*** (-6.978)	-51.30*** (-6.685)
省份固定效应	未控制	未控制	控制
时间固定效应	未控制	未控制	控制

注：括号内为 z 统计量；***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

（二）效率变化的原因分析

为了验证政府财政支出效率的变化是由财政支出结构优化而导致的假设，模型（1）中的被解释变量为政府支出结构，具体为科技支出比重、教育支出比重、文化支出比重、医疗支出比重、交通支出比重。因为财政支出结构的变化相对于减税政策具有一定的滞后性，所以将解释变量和控制变量滞后一期，使得回归结果更加准确。利用 STATA14.0 对上述模型进行回归，回归结果见表 9。

表 9 减税政策对财政支出结构的影响

变量	Y=sci	Y=edu	Y=cul	Y=med	Y=tra
L. tax	0.009** (2.371)	-0.019** (-2.589)	0.004* (1.819)	-0.011*** (-2.853)	0.043*** (3.489)
L. edl	0.0170*** (2.824)	0.0342*** (2.912)	0.000136 (0.0424)	0.0155*** (2.601)	-0.0598*** (-3.006)
L. str	0.00279 (0.182)	-0.0447 (-1.493)	-0.00527 (-0.644)	0.0184 (1.217)	-0.0970* (-1.913)
L. popu	-0.0215 (-0.876)	0.112** (2.343)	-0.0180 (-1.376)	0.00886 (0.366)	0.0303 (0.373)
L. city	-0.00402 (-0.143)	0.117** (2.123)	-0.0209 (-1.392)	0.0371 (1.335)	-0.200** (-2.152)
L. debt	0.00128 (0.461)	0.00347 (0.641)	-0.000383 (-0.259)	0.00781*** (2.844)	-0.00118 (-0.128)
C	-0.0388 (-0.196)	-0.959** (-2.478)	0.145 (1.369)	-0.0893 (-0.456)	0.344 (0.525)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制

注：括号内为 z 统计量“；L.”表示一阶滞后；***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

在表 9 中，回归均控制省份固定效应和时间固定效应。当被解释变量为科技支出比重时，税收收入规模的系数为 0.009，说明在其他变量不变时，税收收入规模每下降 1%，科技支出比重会下降 0.009 个单位；当被解释变量为教育支出比重时，税收收入规模的系数为-0.019，说明税收收入规模每下降 1%，教育支出比重会提高 0.019 个单位；当被解释变量为文化支出比重时，税收收入规模的系数为 0.004，说明税收收入规模每下降 1%，文化支出比重会下降 0.004 个单位；当被解释变量为医疗支出比重时，税收收入规模的系数为-0.011，说明税收收入规模每下降 1%，医疗支出比重会提高 0.011 个单位；当被解释变量为交通支出比重时，税收收入规模的系数为 0.043，说明税收收入规模每下降 1%，交通支出比重会下降 0.043 个单位。从回归结果可知，表 9 中税收收入规模的系数均是显著的，随着税收收入规模的下降，科技支出比重、文化支出比重、交通支出比重降低，教育支出比重、医疗支出比重增加。这可能是因为科技、文化、交通财政投入产出效率低，教育、医疗财政投入产出效率高，表明减税政策导致财政收支压力增大。为了缓解财政压力，地方政府优化了财政支出结构，从而提高了财政支出效率。

（三）异质性分析

将地方政府按照财政自主权、财政透明度、政府规模进行分类。其中，财政自主权用财政预算内收入和预算内支出的比值表示，通过计算，中国内地 31 个省份该比重的中位数为 0.454，比重小于中位数的省份则称为财政自主权小，比重大于中位数的省份则称为财政自主权大；财政透明度所使用的数据来自清华大学发布的《中国市级政府财政透明度研究报告》，各个省份的财政透明度用各省省会城市的财政透明度代替，通过计算，中国内地 31 个省份财政透明度的中位数为 63.85，财政透明度小于中位数的省份则称为财政透明度低，财政透明度大于中位数的省份则称为财政透明度高；政府规模用一般公共服务支出占地方财政总支出的比重表示，通过计算，中国 31 个省份该比重的中位数为 0.095，比重小于中位数的省份则称之为政府规模小，比重大于中位数的省份则称为政府规模大。用 STATA14.0 对各组样本进行回归，回归结果见表 10。

在表 10 中，回归均控制省份固定效应和时间固定效应。当财政自主权较小时，税收收入规模的系数为-0.016，说明税收收入规模每下降 1%，政府的支出效率会提升 0.016 个单位；当财政自主权较大时，税收收入规模的系数为-0.123，说明税收收入规模每下降 1%，政府的支出效率会提升 0.123 个单位；当财政透明度较低时，税收收入规模的系数为-0.152，说明税收收入规模每下降 1%，政府的支出效率会提升 0.152 个单位；当财政透明度较高时，税收收入规模的系数为-0.163，说明税收收入规模每下降 1%，政府的支出效率会提升 0.163 个单位；当政府规模较小时，税收收入规模的系数为-0.121，说明税收收入规模每下降 1%，政府的支出效率会提升 0.121 个单位；当政府规模较大时，税收收入规模的系数不显著，说明税收收入规模的变化对政府支出效率无显著影响。由上述的回归结果可知，在给予相同的减税政策时，地方政府的财政自主权越大、财政透明度越高、在一定范围内政府规模越小，政府的财政支出效率越高。

表 10 减税政策对政府支出效率的异质性分析

变量	财政自主权小	财政自主权大	财政透明度低	财政透明度高	政府规模小	政府规模大
L. tax	-0.016*** (-4.218)	-0.123*** (-2.797)	-0.152*** (-4.299)	-0.163*** (-3.258)	-0.121** (-2.041)	-0.074 (-1.283)
L. edl	-0.107 (-0.900)	-0.194*** (-2.756)	-0.224** (-2.066)	0.00470 (0.0571)	-0.284*** (-3.208)	0.0890 (0.794)
L. str	0.121 (0.462)	-0.390* (-1.901)	-0.142 (-0.516)	-0.144 (-0.601)	-0.387 (-1.649)	0.549** (1.994)
L. popu	0.727* (1.833)	2.782*** (7.629)	0.960** (2.479)	1.661*** (4.083)	1.707*** (3.651)	1.090** (2.297)
L. city	1.107 (1.411)	1.036*** (3.551)	-0.0861 (-0.130)	1.326*** (3.619)	1.178** (2.481)	0.332 (0.503)

L. debt	-0.0762 (-1.567)	-0.130*** (-3.035)	-0.0786 (-1.655)	0.0269 (0.486)	-0.0635 (-0.909)	-0.0937** (-2.436)
C	-2.814 (-0.856)	-19.08*** (-6.827)	-3.872 (-1.275)	-12.24*** (-3.754)	-8.854** (-2.589)	-9.060* (-1.948)
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制

注：括号内为 z 统计量“；L.”表示一阶滞后；***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

六、主要结论与政策建议

（一）主要结论

1. 从整体上看，减税政策的实施能够促进政府支出效率的提升。由上述的回归结果可知，税收收入规模与政府支出效率呈现负相关关系。这是因为，减税政策的实施并没有产生替代效应，即减税政策并没有导致非税收入规模的扩张，而是在“减税降费”的大背景下，非税收入的规模同样下降，这就导致了政府财政收支矛盾日益严重。为了缓解财政收支矛盾，地方政府优化财政支出结构。由实证分析可知，地方政府对教育和医疗的支出有所增加，对科技、文化、交通的支出有所下降。总之，减税政策的实施能够促进政府支出效率的提升，减税政策对政府支出效率影响的内在逻辑为，减税政策的实施增加了财政压力，地方政府为缓解财政压力，优化财政支出结构，从而提高了政府支出效率。

2. 减税政策对不同特征地方政府的财政支出效率的影响不同。由实证分析可知，在给予相同的减税政策时，地方政府的财政自主权越大、财政透明度越高、在一定范围内政府规模越小，政府的财政支出效率越高。这可能是因为地方政府更能够了解当地的需求，所以地方政府的财政自主权越大，政府的财政支出效率越高。地方政府的财政透明度越高，其财政收支情况更容易被监督，所以财政支出效率更高。政府规模越小，用于保障机关事业单位正常运转的财政支出规模越小，而这部分财政支出超过一定范围后对于社会生产和民生福利来说，其财政支出效率不大，所以在一定范围内政府规模越小，财政支出效率越高。

（二）政策建议

1. 适当地给予地方政府一定的财政收支压力。由结论可知，一定的财政收支压力能够提高政府的支出效率，所以可以适当给予地方政府一定的财政收支压力。基于此，当中央政府给予地方政府转移支付时，可以考虑地方政府财政资金的使用效率情况。在需要中央政府转移支付的情况下，中央政府可以优先考虑财政资金使用效率较高的省份。

2. 应该扩大地方政府的财政自主权，增加政府的财政透明度，适当缩小政府规模。由结论可知，在给予相同的减税政策时，地方政府的财政自主权越大、财政透明度越高、在一定范围内政府规模越小，政府的财政支出效率越高，所以应该扩大地方政府的财政自主权，增加政府的财政透明度，适当缩小政府规模。具体做法为，给予地方政府更多的财权与事权，提高共享税中地方政府分得比例，对于提供异质化的社会公共产品和服务，地方政府要承担更多责任；为了增加政府的财政透明度，地方政府可以定期在网上公布财政资金的使用明细，以便于社会公众的监督；适当缩小政府规模，一定规模的政府有利于资源的调配，能够优化资源配置，但是政府规模过大不利于政府支出效率的提升，所以应当适当缩小政府规模。

注释：

①<http://finance.people.com.cn/gb/n1/2018/0125/c1004-29787655.html>。

②https://www.sohu.com/a/289156902_114984。

③http://china.cnr.cn/NewsFeeds/20200107/t20200107_524928866.shtml。

④http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517495.htm。

⑤所谓替代效应是指减税政策实施后，地方政府为了缓解财政压力，增加非税收入，从而替代税收收入的减少。

参考文献:

- [1]王伟同,李秀华,陆毅.减税激励与企业债务负担——来自小微企业所得税减半征收政策的证据[J].经济研究,2020,55(8):105-120。
- [2]高正斌,张开志,倪志良.减税能促进企业创新吗?——基于所得税分享改革的准自然实验[J].财政研究,2020(8):86-100。
- [3]范蕊,余明桂,陈冬.降低企业税率是否能够促进企业创新?[J].中南财经政法大学学报,2020(4):74-84。
- [4]杨慧梅.减税能否影响企业出口?——基于增值税有效税率的考察[J].商业研究,2020(6):96-106。
- [5]倪婷婷,王跃堂,王帅.“营改增”改革、产业联动与制造业升级——基于减税与生产性服务业集聚的机制检验[J].上海财经大学学报,2020,22(4):18-31。
- [6]许光建,许坤,卢倩倩.减税降费对消费扩容升级的影响——基于面板分位数模型的分析[J].消费经济,2020,36(3):53-62。
- [7]王斐然,陈建东.减税降费对城镇居民消费差距的影响——基于价格效应的消费行为分析[J].浙江工商大学学报,2020(4):111-124。
- [8]刘蓉,汤云鹏.“稳就业”“稳增长”的政策搭配:消除制度约束与减税降费[J].财政研究,2020(6):3-18。
- [9]Borger, B. D. and K. Kerstens. Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches[J]. Regional Science and Urban Economics, 1996, 26(26), 145-170.
- [10]俞佳立,杨上广.长三角医疗卫生支出效率的时空演化研究[J].地理科学,2020,40(9):1429-1438。
- [11]朱德云,袁月,高平.财政分权对地方财政医疗卫生支出效率的非线性影响[J].财经科学,2020(8):118-132。
- [12]李秀珍,张婕,瞿银晓,等.外商直接投资会提高地方环保财政支出效率吗?——基于SDM的空间溢出效应分析[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2020,52(5):172-183, 188。
- [13]王谦,董玥,董艳玲.创新驱动发展战略下中国财政科技支出效率评价——基于三阶段超效率SBM-DEA模型[J].科技管理研究,2020,40(5):23-33。

-
- [14] 胡洪曙, 武锶芪. 中国基本公共服务供给效率的评价与供给方式优化——基于省级面板数据的 DEA 分析[J]. 财经论丛, 2020(1):33-42.
- [15] 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.
- [16] 赵佳佳, 李姝, 王建林. 中国财政环保资金的利用效率评估——经济与环境的双赢视角[J]. 经济与管理研究, 2020, 41(1):21-35.
- [17] 张明源. 财政支出政策会改善区域发展不平衡吗? ——基于地方竞争框架下的讨论[J]. 当代经济管理, 2020(10):1-13.
- [18] 刘江会, 王功宇. 地方政府财政竞争对财政支出效率的影响——来自长三角地级市城市群的证据[J]. 财政研究, 2017(8):56-68, 111.
- [19] 史胜安, 夏珑, 张春明. 中国三大经济区域财政支出效率及其影响因素实证研究[J]. 经济体制改革, 2018(1):45-52.
- [20] 彭冲, 汤二子, 黄溶冰. 政府审计功能协同与财政支出效率:理论与实证[J]. 财经论丛, 2017(11):63-73.
- [21] 乔俊峰, 陈宇旺. 供给侧改革背景下地方政府财政支出效率的影响因素[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 44(6):31-36.
- [22] 汤凤林, 栗丽历. 基于居民幸福感视角的中国税收政策效应评估[J]. 改革, 2018(4):150-159.
- [23] 吴健, 毛钰娇, 王晓霞. 中国环境税收的规模与结构及其国际比较[J]. 管理世界, 2013(4):168-169.
- [24] 郑石桥, 梁思源. 国家审计促进公共支出效率的路径与机理——基于中国省级面板数据的实证分析[J]. 审计与经济研究, 2018, 33(2):29-38.
- [25] 张蕊, 王楠, 冯鑫鑫. 城市规模、经济发展与公共支出效率[J]. 软科学, 2014, 28(2):11-15.
- [26] 余泳泽, 王岳龙, 李启航. 财政自主权、财政支出结构与全要素生产率——来自 230 个地级市的检验[J]. 金融研究, 2020(1):28-46.
- [27] 孙浦阳, 张靖佳, 姜小雨. 电子商务、搜寻成本与消费价格变化[J]. 经济研究, 2017, 52(7):139-154.