



经济理论与经济管理

工作论文系列

Working Paper Series

经济增长目标约束下省以下税收分成对基层 “三保”支出的影响

仇童伟 彭嫦燕

ETBMWP2024087

- * 本刊编辑部推出工作论文项目，将“拟用稿”而尚未发表的稿件，以工作论文的方式在官网呈现，旨在及时传播学术成果，传递学术动态。
- 本刊所展示的工作论文，与正式刊发版可能会存在差异。如若工作论文被发现存在问题，则仍有被退稿的可能。各位读者如有任何问题，请及时联系本刊编辑部，期待与您共同努力、改进完善。
- 联系人：李老师；联系电话：010-62511022

经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响^{*}

仇童伟 彭嫦燕

[摘要] 保障基层“三保”支出，是保障基层政府实施公共管理、提供基本公共服务以及落实党中央、国务院各项基本民生政策的基本财力需要。本文利用中国地方政府财政预决算数据库数据，考察了省以下税收分成对基层“三保”支出的影响及其内在机制。研究显示，市县税收分成比例的提高并未显著激励基层“三保”支出。机制检验表明，市县税收分成比例的提高强化了基层经济发展激励，并使得它们设定了更高的经济增长目标。诱发该现象的根源在于，省级经济增长目标是借助税收分成实现向下分解的。本文旨在说明，通过调整省以下税收分成比例来强化基层“三保”保障，需以破除税收分成锚定经济增长目标的契约关系为前提。同时，应在准确测算基层“三保”支出合理规模的基础上，强化共同财政事权转移支付专款专用属性，落实财政资金直达机制，加强“三保”支出预算管理。

[关键词] 基层“三保”；税收分成；经济增长目标

一、引言

2023年中央经济工作会议强调，要加大中央对地方的转移支付力度，推动财力下沉，做好基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转）工作。2022年印发的《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）指出，要建立县级财力长效保障机制，坚持县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励，全面落实基层“三保”责任；严格省级对县级“三保”支出预算安排方案的审核制度，强化“三保”支出预算执行硬性约束，加强“三保”支出库款保障和运行监控，结合实际逐步推动“三保”相关转移支付纳入省对下直达资金范围，做好“三保”风险防范和应急处置。为进一步加强县级基本财政保障力度，2023年11月10日财政部印发了《中央财政县级基本财力保障机制奖补资金管理办法》（财预〔2023〕114号），旨在激励引导地方保障基层“三保”等必要支出需求，奖励地方改善县级财力均衡度、加强县级财政管理的一般性转移支付资金。

^{*} 仇童伟，南京农业大学经济管理学院，邮政编码：210095，电子邮箱：15150561782@163.com；彭嫦燕（通讯作者），西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心，邮政编码：610074，电子邮箱：pengchangyan@chfs.cn。本文得到国家社科基金重大项目（23&·ZD116）和国家自然科学基金青年项目（4240011419）的资助。感谢匿名审稿人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，作者文责自负。

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

探讨基层“三保”保障的重要性还在于，在1994年财政体制改革后，虽然财政收入增势不减，但许多地区的基层政府出现了工资欠发普遍、赤字规模不断扩大、实际债务负担沉重、财政风险日渐膨胀等问题，基层财政收支矛盾相当尖锐（贾康，2002；马海涛等，2024）。就县乡基层政府来看，即使在发达地区也出现了“预算内搞吃饭，预算外搞建设”的情况，而欠发达地区则是“本地税收和相当部分转移支付搞吃饭，部分转移支付搞建设”，财政收支矛盾日趋严重。该现象的成因在于，中国社会公众所享受的基础教育、卫生和社会保障等基本公共服务主要是由县级政府提供的，而分税制后财权上移、支出责任下移无疑加剧了基层财政负担（尹恒和朱虹，2009）。加之中国县级政府主要向上级政府负责，经济增长目标的分解又使得他们尽可能将财政资源投入生产性支出项目（尹恒和朱虹，2011）。由此可见，承担着主要基本公共服务供给的基层财政，在多重压力下面临的风险挑战也是最大的。探讨“三保”保障困境，对于稳定基层政权和保障基层财政安全具有不可忽视的紧迫性。

实际上，基层“三保”保障困难的直接诱因在于，近年的减税降费减少了财政收入、疫情防控投入大量财政资金、各项民生支出需要县级配套，以及上级出台政策下级买单诱发的财政吃紧等（李坤和刘永慧，2023）。加之基层财源基础比较薄弱、库款保障水平不高、刚性支出压力较大，进一步诱致基层“三保”保障吃紧（李甘顺，2021）。2020年全国一般公共预算收入同比下降3.9%，呈现自2009年以来的首次累计同比负增长，基层财政收支矛盾加剧，“三保”难度随之加大。王振宇等（2020）则认为，基层政府财力、支出责任与事权之间的不匹配致使基层财力越发紧张，加之地方政府为缓解财政压力而优先考虑将财政资金投入经济建设，从而造成基层“三保”支出不足。随着中国经济进入“三期叠加”阶段后，地方财政刚性支出增加，挤占了“三保”支出（王春燕，2021）。

当前基层“三保”保障困难的更深层次原因在于，财税体制改革作为中国整体改革的一个重要组成部分，必须服从于、服务于整体改革的需要，由此取舍实属难免（高培勇，2018，2024）。而且，宏观税负取决于四个因素：国家安全、居民生活水平和社会福利、企业竞争力和政府管理能力^①。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于财税职能的概括为，“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和实现国家长治久安”（高培勇，2021）。在这样一种以“财政公共化”匹配“经济市场化”，以“财政现代化”匹配“国家治理现代化”的财政改革框架下（高培勇，2018），中央政府从增值税、企业所得税、社保费率、个人所得税、住房价格、企业集团集中汇总纳税等方面进行了降低宏观税负的改革，以破除中国经济转型的税制障碍。另外，分税制后中央与地方的财税关系改革，也引发了学界关于中央政府承担支出责任太少的普遍共识（周绍杰和杨璐，2024）。20多年来，2/3左右的省社保费收不抵支，1/3左右的省依靠本省财政补贴也难以满足支出需求，必须由中央财政补贴才能维持社保体系运行（许善达，2016）。加之十八届三中全会以来，旨在建立现代税收制度的这一轮改革，其着力点始终在于优化税制结构而非增加税收总量（高培勇，2023）。由此可见，在业已形成的中央与地方税收分成体系和“财政现代化”改革中，基层“三保”保障不足可能是国家治理现代化必须经历的阵痛。

为应对基层“三保”保障困难，《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）指出，对于基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力。然而，调整省以下税收分成比例是否能够改善基层“三保”保障状况并不明确。吕冰洋（2009）将央地间的税权配置归纳为四种规则形式，即工资合同、定额合同、分税合同和分成合同。这些规则间具有很强的

^① 此为原国家税务总局副局长许善达在中国经济50人论坛举办的《长安讲坛》第413期所作演讲的内容。

互补性，由此构成了一个富有弹性的分成合同系统，在信息不对称条件下能够激励地方政府发展经济（吕冰洋和聂辉华，2014；吕冰洋等，2021）。吕冰洋和陈怡心（2022）进一步发现，地方政府间弹性税收分成调动了各级政府发展经济的积极性，能够解释地方经济增长的17.98%和投资增长的31.63%。税收分成带来的直接后果是，其通过加剧地区间竞争，影响了政府的投资决策（刘穷志，2017）、税收征管努力（陈晓光，2016）、土地配置（谢贞发等，2019）等。而且，税收分成的提高还可能加大政府对企业的干预，改变要素市场的整合（范子英和周小昶，2022），引发市场分割（Poncet，2002），并扩大地区经济差距。然而，税收分成对政府行为和地区发展的影响都隐含着—个基本逻辑，即在财政激励下，地方政府会产生保护本地市场以促进区域经济增长的强烈动机。这就解释了为什么中国地方政府具有优先发展经济，忽略民生支出的倾向，即“重基本建设、轻人力资本和公共服务”（尹恒和朱虹，2011）。换言之，通过调整省以下税收分成比例，增加基层财力未必就能改善基层“三保”保障状况。

问题的关键在于，如果税收分成反映了上下级政府间的契约关系（吕冰洋和陈怡心，2022），那么调整税收分成比例为何不能激励地方政府将更多的财政资金用于“三保”保障。仇童伟和蒋涛（2023）指出，中国自上而下的经济增长目标管理通过目标的层层分解，强化了经济增长的“层层加码”特征，从而限制了基层民生支出的增加。现有研究发现，经济增长目标管理是倒逼资源配置并诱导经济增长的重要决定因素（李书娟和徐现祥，2021）。刘淑琳等（2019）发现，经济增长目标每提高1%，地区投资会显著上升0.44%。而且，经济增长目标越高，地方政府越倾向于将有限的资源配置给本地规模更大的企业（李茫茫等，2021），还会使得获得高政府补助、融资约束程度低以及能获得高贷款的企业的风险承受水平大幅提升（黄亮雄等，2021），并刺激地方财政对创新的投入（王贤彬等，2021）。然而，经济增长目标设定也会导致地方财政扩张和资源错配。例如，刘若鸿等（2021）发现，经济增长目标显著促进了地方政府对融资平台的财务支持，并且在策略上更倾向于采取“资产负债表”端的土地资产注入。胡深和吕冰洋（2019）也发现，更高的经济增长目标会促使地方政府扩大出让土地的规模。显然，经济增长目标硬约束使得地方政府不得不增加收入来源以应对支出扩张。陈邱惠和徐现祥（2021）就发现，增长目标每增加1个百分点，政府支出平均增加1.148个百分点。上述证据表明，省以下税收分成虽然反映了上下级政府间的契约关系，但省级经济增长目标需要通过分解来完成，从而形成了省以下各级政府关于“重基本建设、轻人力资本和公共服务”的激励相容。

由此可见，现有研究主要关注了财政压力和外生冲击对基层“三保”保障的作用，并未探讨省以下税收分成这一重要财政分权体制的深层次影响。尽管众多研究也考察了财政分权和税收分成对政府行为激励，尤其是对经济发展和基层民生支出的影响，但这些研究忽略了税收分成契约工具的作用严格受限于经济增长目标的层层分解，从而造成省以下政府间税收分成的契约关系主要围绕经济增长展开，基层“三保”保障并非契约关系中的重点内容。为验证上述推断，本文主要工作包括：第一，利用中国地方政府财政预决算数据库数据，考察省以下税收分成对基层“三保”支出的影响；第二，基于财政激励理论，从省以下税收分成与经济激励、经济增长目标设定的关系，以及省级经济增长目标如何影响省以下税收分成等角度，探析省以下税收分成影响基层“三保”支出的内在机制；第三，在进一步分析中，从当前提升基层财力的两大举措——共同财政事权转移支付和财政资金直达机制，考察现行财政政策能否起到激励基层“三保”保障的作用。本文主要贡献在于：第一，首次探讨省以下税收分成与基层“三保”支出的关系，有助于揭示省以下税收分成的缘由与目标，为完善财政激励理论提供经验参考；第二，通过揭示税收分成与基层“三保”支出的关系及其内在逻辑，可为优化省以下财政体制改革实施路径，推动经济社会发展、保障和改善民生以及落实基层“三保”任务等提供建设性启示。

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

文章剩余部分安排如下：第二部分为特征事实与分析框架，在介绍基层“三保”状况和目标管理特征基础上，构建了本文分析框架；第三部分介绍了本文的数据、变量与识别策略；第四部分为实证结果与讨论，汇报了主模型结果与机制检验结果；第五部分为进一步分析与稳健性检验，重点评估了共同财政事权转移支付与落实财政资金直达机制对基层“三保”支出的影响，并利用工具变量法、替代核心变量和识别反向因果等方式进行了稳健性检验；第六部分为简要结论与政策建议。

二、特征事实与分析框架

（一）特征事实

基层“三保”工作是维护经济社会稳定的“压舱石”，关乎人民群众的切身利益和社会事业的健康发展，关乎基层政权巩固、政府职能正常履行和干部队伍稳定。为筑牢基层“三保”底线，财政部要求省级财政切实担负起主体责任，统筹中央转移支付和省级自有资金，加大财力下沉力度，对县级的转移支付规模只能增、不能减，确保县级财力不低于上年水平。县级财政要全面落实保障责任，坚持“三保”支出在预算安排和库款调度方面的优先顺序，国家标准的“三保”支出保障到位后，才能安排其他支出^①。同期，中央对地方转移支付的资金首次突破 10 万亿元，增长 3.6%，重点支持基层“三保”等领域。2023 年以来，财政部向各地下达 2023 年县级基本财力保障机制奖补资金预算，累计超 4100 亿元，支持部分运行困难的县级财政。财政部也公布了修订后的《中央财政县级基本财力保障机制奖补资金管理办法》（财预〔2023〕114 号），并要求省级财政部门要督促指导市县落实“三保”保障分级责任体系；地方各级财政部门编制年初预算要优先使用稳定财力足额保障“三保”需求，硬化预算执行约束，健全风险处置预案，切实筑牢兜实基层“三保”底线^②。

那么“三保”支出到底呈现什么特征呢？图 1 汇报了 2013—2020 年全国“三保”支出基本状况。结果显示，在 2013—2020 年，全国“三保”支出规模稳步增加，但其占全国一般公共预算支出的比例则相对稳定。具体而言，全国“三保”支出占一般公共预算支出的比例从 2013 年的 42.03% 增至 2020 年的 45.27%。从人均“三保”支出的规模上来看，全国人均“三保”支出从 2013 年的 4010 元增加到了 2020 年的 7448 元。总体而言，全国层面并不存在“三保”保障财力不足问题。

表 1 汇报了基层“三保”保障状况。可以发现，区县政府获得的一般性转移支付、专项转移支付和税收返还收入均不断增加，这一方面得益于中央财政转移支付力度的增加，另一方面则是因为近年来中央、省级政府开始注重财政资金的直达机制。从全国层面来看，2016—2018 年“三保”支出的平均缺口分别为 736 元/人、883 元/人和 846 元/人；中部地区三年的平均缺口分别为 1162 元/人、1107 元/人和 1210 元/人；西部地区三年的平均缺口分别为 1623 元/人、1878 元/人和 1870 元/人。从转移支付的规模来看，区县接受的转移支付规模完全可以覆盖“三保”支出缺口。但从“三保”支出缺口占转移支付的比例来看，中部地区三年的占比分别为 0.256、0.247 和 0.247，明显高于西部地区的 0.178、0.178 和 0.164。这表明，中国政府确实落实了通过均衡性财力转移支付来平衡地方财力的举措。当考虑财政转移支付时，基层“三保”保障不存在财力不足问题。

^① http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202007/t20200721_3553403.htm

^② https://www.gov.cn/zhengce/202312/content_6918655.htm

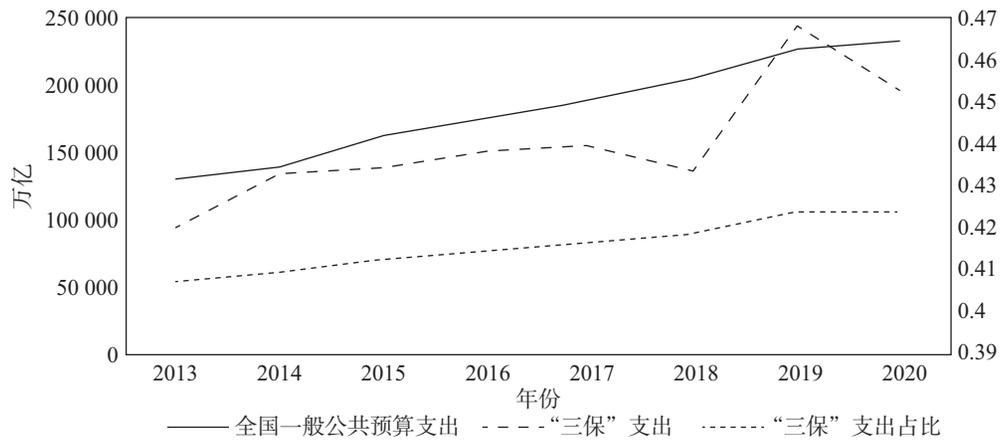


图 1 2013—2020 年全国“三保”支出状况

表 1 基层“三保”保障状况 单位：元/人

地区	年份	人均一般性转移支付	人均专项转移支付	人均税收返还	“三保”缺口	“三保”缺口占转移支付的比例
全国平均	2016	2981	2061	623	-736	0.130
	2017	3171	2360	725	-883	0.141
	2018	3496	2502	769	-846	0.125
东部地区	2016	1617	1112	266	526	0
	2017	1692	1316	252	515	0
	2018	1666	1284	322	676	0
中部地区	2016	2549	1706	289	-1162	0.256
	2017	2592	1694	199	-1107	0.247
	2018	2680	1865	354	-1210	0.247
西部地区	2016	4681	3298	1158	-1623	0.178
	2017	5119	3916	1505	-1878	0.178
	2018	5838	4140	1399	-1870	0.164

注：数据来源于中国地方政府财政预决算数据库中 2016—2018 年数据；负值表示存在“三保”缺口，正值表示不存在“三保”缺口，该值等于区县人均本级财政收入减去人均“三保”支出。

在基层自有财力不足以覆盖“三保”，而加上转移性收入后又远超“三保”支出的情况下，基层“三保”保障困难的可能原因在于，自有财力和财政转移收入均受到财政激励体制的制约，以至于无法被优先投入“三保”保障领域。尹恒和朱虹（2011）发现，地方政府历来追求尽可能高的经济增长率而非居民福利最大化，即“重基本建设、轻人力资本和公共服务”。即便是在地方财力改善后（包括自有财力增强和转移性收入增加等），他们也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衡化目标。尹恒和朱虹（2011）还指出，尽管地方政府必须平衡各方面对财政的需求，但却内在地偏向于某类支出，且具有强烈的生产性支出偏好。这表明，无论是自有财力的增强还是转移性收入的增加，都可能因为地方政府的偏向性财政激励而难以起到缓解“三保”保障困难的作用。

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

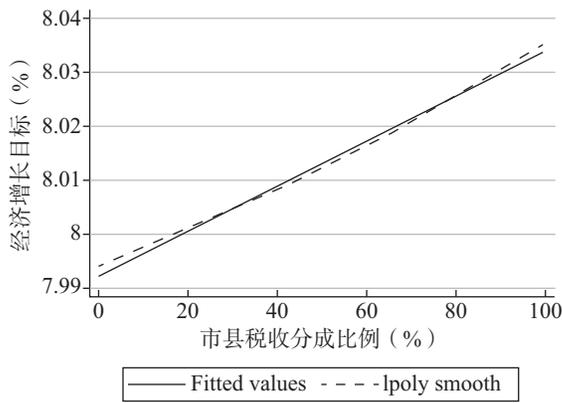


图2 市县税收分成与地级市经济增长目标

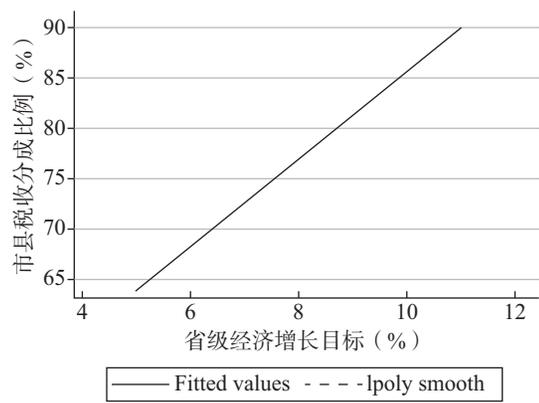


图3 省级经济增长目标与市县税收分成比例

仇童伟和蒋涛（2023）就发现，经济增长目标设定抑制了基层“三保”支出的增加，这在官员政治激励较强的地区更是如此。吕冰洋和聂辉华（2014）指出，分税制是一个富有弹性的分成合同系统，有助于激励地方政府发展经济。显然，分成比例取决于上下级政府之间的契约结构以及下级政府认缴的增长任务。这意味着，税收分成比例越高的地区，其经济增长目标可能设定地越高。图2利用2016—2018年数据，描述了市县税收分成比例与经济增长目标的关系。结果显示，二者存在明显的正相关关系。这表明，税收分成比例的提高往往伴随着更高经济增长目标的设定。图3进一步描述了省级经济增长目标与市县税收分成比例的关系。结果显示，省级经济增长目标越高，市县税收分成比例就越高。这与吕冰洋和陈怡心（2022）的发现具有一致性，即提高市县税收分成比例是为了激励他们发展经济。

实际上，中国地方政府的经济增长目标具有“层层加码”的显著特点（周黎安等，2015）。表2汇报了2016—2018年全国、省级和地级市经济增长目标的状况。结果显示，省级增长目标明显高于全国经济增长目标，地级市经济增长目标又明显高于省级经济增长目标。显然，税收分成是匹配财政资源与支出责任的重要工具，也隐含着下级政府对上级政府的承诺（吕冰洋等，2021）。实际上，分税制给予了地方政府对财政资源的剩余索取权，这会激励他们将更多的财政资源用于基础设施建设，以吸引流动性资源，从而推动地方经济增长。分税制本质上是税收的分成，也是一种弹性契约。

项目	2016年	2017年	2018年
全国经济增长目标	6.75	6.50	6.50
省级经济增长目标均值	7.69	7.66	7.29
地级市经济增长目标均值	8.31	8.10	7.74

数据来源：由笔者根据各级政府工作报告整理，如存在区间值均按照区间上限和下限的均值计算。

(二) 分析框架

探讨省以下税收分成与基层“三保”支出的关系，首先需要厘清基层“三保”保障困难的成因，其次则需要从“激励—约束”维度去探讨为什么会出现税收分成，以及税收分成需要在何种条件下才能发挥作用。本文研究思路如图4所示。首先，本文的主模型估计将考察省以下税收分成对基层“三保”支出的影响；其次，本文的机制分析按照从直接原因向根本原因递进的方式展

开。具体而言，第一，通过考察省以下税收分成对经济增长的影响，以说明税收分成资金主要的配置方向，由此解释基层“三保”何以困难；第二，通过考察省以下税收分成对地市经济增长目标设定的影响，以说明税收分成是与下级政府目标设定直接挂钩的，从而解释为何基层政府会将更多的财政资金投入经济发展；第三，通过检验省级经济增长目标对税收分成比例的影响，从而说明税收分成之所以与地市的经济增长目标设定挂钩，主要原因在于省级政府需要将其经济增长任务向下分解，而税收分成可以激励下级政府发展经济；再者，本文进一步分析中将重点讨论纾困财政主要政策的效果。具体而言，文章考察了在经济增长任务约束下，共同财政事权转移支付和落实财政资金直达机制对基层“三保”支出的影响；最后，文章利用工具变量法、替换核心变量和反向因果识别等方式验证了模型估计结果为稳健性。

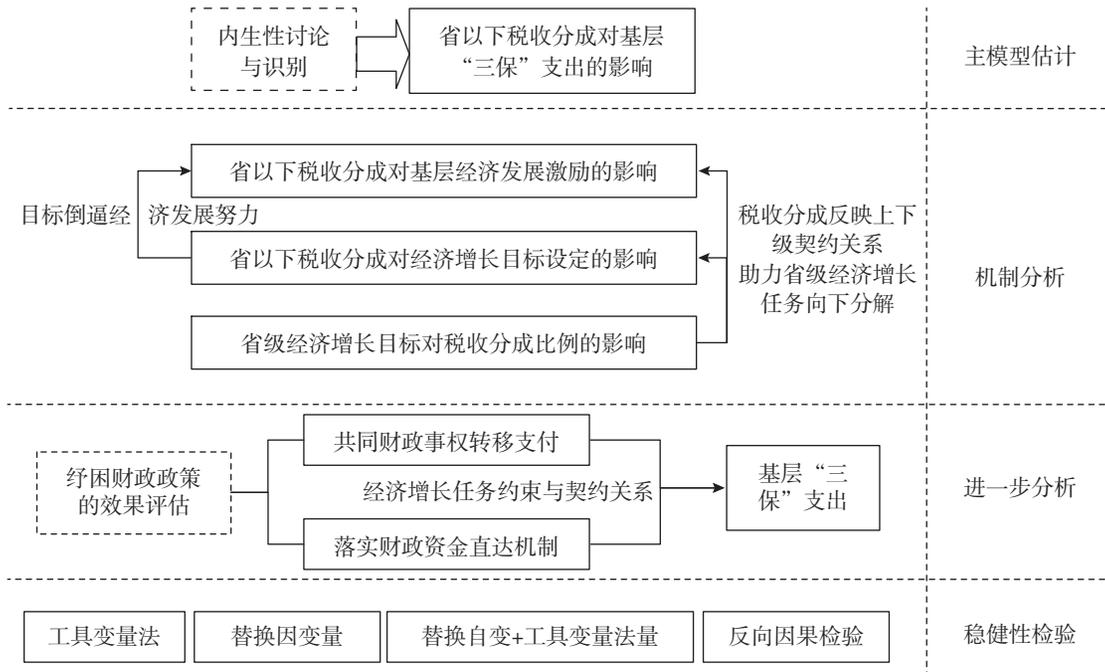


图 4 研究思路图

下文将从目标管理和税收分成两个维度探讨基层“三保”保障困难的成因，以及税收分成与目标管理的内在关联，从而揭示省以下税收分成的调整缘何难以激励基层“三保”保障。

1. 经济增长目标管理：基层“三保”保障困境的根本原因。目标管理是世界各国政府普遍采用的行政治理模式。由于中央政府有着集中的人事权和财权，从而使得中国可以实施经济增长目标管理。在财政联邦主义下，中央政府约束下级政府的资源配置，是需要考虑成本收益的。在这种情况下，目标管理将过程管控转变为结果管控，大大降低了监督费用。而且，经济增长目标约束是中央政府对省级政府作出的管理约束。显然，在省级党政主要领导的晋升上，是否能获得中央领导层的肯定很大程度上取决于其是否很好地落实了中央的相关政策与精神。在这种情况下，省以下政府往往出现“层层加码”的情况（周黎安等，2015）。由此，经济增长目标硬约束下的基层“三保”支出可描述为图 5。具体而言，在现代经济系统中，科技创新是第一生产力，金融扩张是短期内抬高 GDP 的有效手段，发展产业则是推动经济增长的基本策略。

首先，经济增长目标设定会刺激地方政府对科技创新的投入。王贤彬等（2021）研究发现，在经济增长压力初始增加阶段，地方创新水平会显著提高。黎文靖和郑曼妮（2016）也发现，产

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

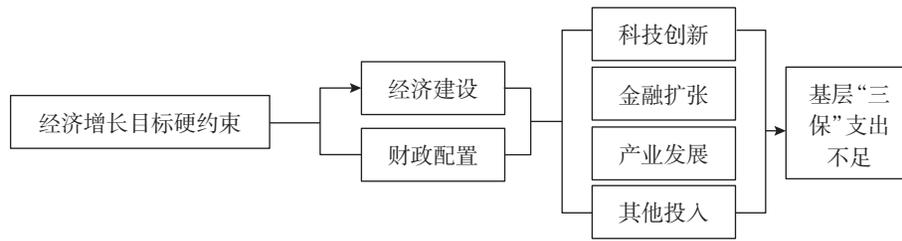


图5 经济增长目标管理与基层“三保”支出

业政策会促进企业的创新，这主要是企业为获得补贴而选择为“寻扶持”而创新。由此说明，政府在推动地区创新过程中是通过财政补贴来运作的（唐丹丹和阮伟华，2019）。其次，经济增长目标硬约束会促使地方政府推动金融扩张。纪志宏等（2014）的研究发现，官员晋升压力的增加会提升银行信贷规模，并降低信贷质量，而信贷又是理解增长波动的重要视角。再者，经济增长目标约束会诱使地方财政向产业政策倾斜。刘淑琳等（2022）的研究表明，高经济增长目标会导致政府干预资本密集型产业、重点产业，并诱发严重的产能过剩。这说明，为实现经济增长目标，地方政府的财政配置很可能偏向产业发展，从而压缩基层“三保”等非经济扩张领域的支出。

2. 税收分成：经济增长目标管理下激励地方政府的弹性契约。图5从中央政府目标管理维度解释了为何出现基层“三保”保障困难，但独立依靠其进行解释是不充分且不完全的。其原因在于，如果不考虑税收分成，那么就无法有效激励地方政府的行为，同时经济增长目标管理也会缺乏实现途径。吕冰洋等（2021）关于省以下税收分成作为弹性契约所具备的经济激励作用，其本质就是通过赋予地方政府对财政的剩余索取权，从而激励他们发展经济。经济增长目标管理则将地方官员的利益诉求置于一定的约束之下，使其利用税收分成这个弹性契约最大化政治与经济利益，从而形成上下级政府间的激励相容。为此，需要构建一套“约束、激励与动机”三位一体的思维模型，以系统揭示经济增长目标约束下税收分成与基层“三保”支出的关系。

图6在财政联邦主义模型基础上，将政府的目标管理和税收分成引入模型。首先，在省以下的财政和人事管理体系中，省级政府具有绝对的话语权，这使其可以通过目标管理的方式对下级政府下达行政指令。该做法的重要性在于，无论下级政府是否愿意，只要其主要官员有基本的经济和政治诉求，就必须尽力完成上级政府设定的目标。而且，这种做法还有助于上级政府对下级政府实施监管。

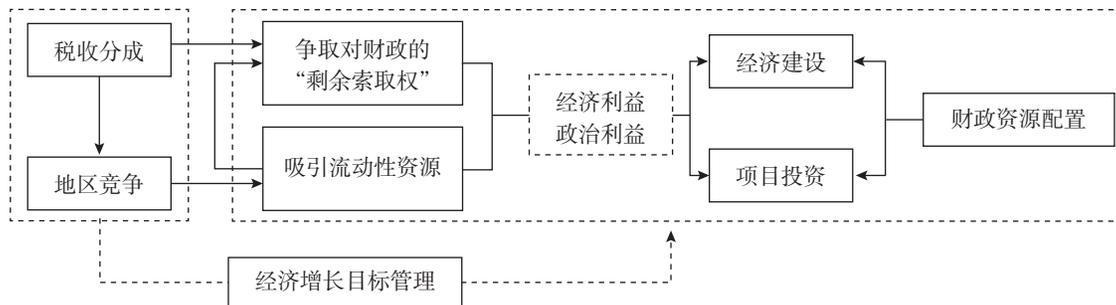


图6 经济增长目标管理、税收分成与财政资源配置

其次，税收分成有助于在激励下级政府争取对财政剩余索取权的过程中，完成上级政府的考核任务。税收分成通过给予下级政府一定的财权，使得他们能够根据上级政府的目标设定进行资

源配置；地区竞争则给予了他们通过基础设施建设、相关补贴等方式来吸引流动性资源并推动经济增长的可能性。但是否税收分成的比例越高，其发展经济的积极性就越高呢？显然不是。税收分成比例一方面与经济增长目标相对应，另一方面则给予了地方主要官员更多的资源来达成经济诉求和政治诉求，只有这两点同时满足时才会呈现税收分成比例与经济增长率协同的情形。

再者，经济增长目标管理是地方官员经济诉求和政治诉求实现的基本条件，完成经济增长目标则是官员诉求达成的基本保障。经济增长目标管理为地方官员争取对财政的剩余索取权提供了基本条件。一方面，经济增长目标的提高会增加下级政府的税收分成比例，这是因为财力不足不利于调动地方政府积极性。另一方面，经济增长目标管理明确了对下级政府的考核内容。同时，完成经济增长目标也是官员诉求达成的基本保障。当以经济目标管理来约束下级政府，无论其主要官员是否有晋升激励，只要其在位就必须遵守上级政府目标管理。这一点既与其政治诉求密切相关，又是其实现经济利益的基本前提。换言之，经济增长目标管理的优势在于，无论地方官员诉求是什么，都必须以完成上级的目标设定为前提。显然，税收分成服务于经济增长目标管理，也会在上级政府经济增长压力增加的过程中加剧对基层“三保”支出的挤出。

基于上述理论分析，可以得出如下研究假说：

1. 省以下税收分成比例的提高并不必然改善基层“三保”支出；
2. 造成省以下税收分成比例提高难以改善基层“三保”保障水平原因在于，省以下税收分成比例的提高对标的是经济增长率 and 经济增长目标的提高；
3. 省级经济增长目标的提高，会通过提高省以下税收分成比例来分解经济增长任务。

三、数据、变量与识别策略

（一）数据来源

本文使用的财政数据来自西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心构建的中国地方政府财政预决算数据库，该数据库旨在搜集整理中国地方各级政府的财政预决算信息。从公开层级来看，数据库包括省、市、县三级数据，搜集范围覆盖全国31个省（自治区、直辖市）以及下辖的所有设区的市（自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）；从时间跨度来看，现有数据库中包含信息年份为2016—2018年；从预算编制和公开主体来看，数据库主要搜集地方各级财政部门公开的政府预决算信息；从公开事项来看，数据库主要搜集政府决算信息；从公开内容来看，数据库涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算信息，即各级政府依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《财政部关于印发〈地方预决算公开操作规程的通知〉》（财预〔2016〕143号）等法律法规和文件规定公开的所有地方预决算信息。数据库原始资料信息来源为各级政府网站、财政部门网站公开平台，或政府公报。项目组通过原始数据搜集、表格信息标准化、匹配科目代码等流程，对原始信息进行统一整理，形成可用于研究分析的数据库。

在时间跨度上，中国地方政府财政预决算数据搜集年份从2016年开始，主要基于如下考虑：根据财政部2013年8月1日发布的《关于推进省以下预决算公开工作的通知》（财预〔2013〕309号），各省应于2015年之前在省内所有县级以上政府的财政决算公开工作。此外，2015年财政部首次组织开展了地方预决算公开工作专项检查，当年检查结果显示，2015年地方财政预决算公开仍然存在不少问题，例如公开内容的完整性和细化程度有待提升。在2015年1月1日生效的新《中华人民共和国预算法》中，新增第十四条，对政府预决算信息公开作出了明确规定，要求各级政府在规定时限内向社会公开预决算信息，从法律生效到贯彻落实需要一定时限。2016

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

年10月27日，财政部印发《地方预决算公开操作规程》，进一步明确了地方预决算公开职责和具体要求。综合考虑，为尽可能搜集完整、细化的全国县级以上地方政府财政预决算信息，数据库搜集信息年份从2016年开始。项目组还在开展2019—2020年信息搜集整理工作，计划持续定期搜集增加最新年份信息。

在具体的数据处理方面，各地公布的财政数据类型包含了预算数、预算指标数、变动预算数、调整预算数、预算执行数、预算完成数、决算预计数、快报数、完成数、决算数等。由于本文试图刻画基层“三保”支出的真实状况，故首选年度决算数。若决算数缺失，将依次采用完成数、快报数、预算完成数、预算执行数作为补充，这是因为这些指标与决算数的差距均较小，能够起到近似替代的作用。经处理，最终获得的2016—2018年区县样本数依次为1923、2253和2212。由于县级和市级数据存在变量缺失问题，故后文估计中会出现样本量不一致的情况。

本文还涉及如下数据：第一，2016—2018年经济增长目标数据。该数据是从各省（自治区、直辖市）及地级市的人民政府门户网站、地级市年鉴手工收集得到；第二，地区特征数据。地级市GDP、GDP增长率、第二产业GDP占比和第三产业GDP占比等变量的相关数据来自2016—2019年《中国城市统计年鉴》；第三，县级层面的指标数据来自2017—2019《中国县域统计年鉴》、万德数据库等；省级CPI指数来自2017—2019《中国统计年鉴》；第四，党委书记的年龄、任期等信息由笔者根据各地区公开的党委书记资料手工整理而来。

关于“三保”支出所属的财政科目，目前学界尚无明确定义和指标刻画。按照广义层面界定的民生支出，民生性支出大致包括文体广播事业费、科技三项费用、教育支出、医疗卫生支出、抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出、环境保护、城乡社区事务、住房保障；工资性支出主要是指公务员和事业单位员工的基本工资支出；运转支出则是指政府各部门的行政运行费用。在上述认识的基础上，作者咨询了财政部门专业人士关于“三保”支出所属财政科目。由此根据一般公共预算功能性支出分类确认的区县“三保”支出项目应包括：政府各部门的行政运行、一般行政管理事务、机关服务、事业运行以及机构运行支出；常规性的公共安全、教育、医疗卫生支出；低保和其他社会救济支出；社保医保、住房公积金中财政支出部分。关于“三保”的详细指标体系，可参考仇童伟和蒋涛（2023）的研究。

（二）变量选择

1. 因变量。本文因变量为基层“三保”支出。参考仇童伟和蒋涛（2023）的做法，采用基层人均“三保”支出作为代理变量。在机制检验部分，本文也考察了税收分成对县级经济增长的影响，此时将采用县级人均GDP来衡量县级经济增长状况。

2. 主要自变量。本文主要自变量为税收分成。参考吕冰洋和陈怡心（2022）的做法，本文采用市县税收收入占全省税收收入的比例来衡量各地区的税收分成状况。正如吕冰洋等（2021）指出的，尽管可以用县级财政数据推算出县级政府分配的税收占当地实现的税收的比例，却无法得知税收其他部分中，中央、省、市的配额与占比。据笔者咨询各地财政厅的情况，省与市县存在固定比例的税收分成，但县与市的分成比例并不固定，且同一个市下辖各县均存在差异。换言之，采用省内县级税收分成比例会混淆各县分成的差异性。由于省级和市县的分成比例相对固定，市县税收分成比例可以较好地反映省以下税收分成状况。在机制检验部分，本文还考虑了经济增长目标的影响。经济增长目标参考了王贤彬等（2021）的做法，对于带有政府工作报告中带有“约”“左右”“高于”“以上”“最低”“不低于”等修饰词的目标表述，采用具体数字。

3. 控制变量。本文控制变量包括省市主要领导的年龄与任期状况、地级市经济发展状况以及县域特征。具体而言，省委书记和市委书记的年龄与任期被用来反映晋升激励的影响。根据纪志宏等（2014）的研究，官员晋升激励与经济增长正相关，这会影响到市县税收分成比例与基层

“三保”支出状况；地级市上年人均 GDP、地级市第二产业 GDP 占比、地级市第三产业 GDP 占比反映了地级市的经济发展状况，这也决定了其能够承担的经济增长任务，并会影响市县税收分成比例；参考《中央对地方均衡性转移支付办法》（财预〔2022〕58号）中转移支付的相关决定因素，本文引入了县域面积、县域城镇人口占比、县域年降雨量、县级上年 GDP 增长率和省级 CPI 等可能影响基层“三保”成本的变量。具体变量的定义与描述参见表 3。

表 3 变量定义与描述性统计

变量	定义	均值	标准差	样本
基层人均“三保”支出	县级行政区当年人均“三保”支出（万元/人）	0.326	0.385	6 388
县级人均 GDP	县级当年人均 GDP（万元/人）	4.168	3.475	4 421
市县税收分成比例	市县税收占当年全省税收的比重（%）	76.068	26.645	6 388
地级市经济增长目标	地级市当年经济增长目标（%）	8.021	1.413	6 145
省级经济增长目标	省级当年经济增长目标（%）	7.501	0.950	6 388
省委书记年龄	省委书记当年的年龄（周岁）	64.462	2.535	6 269
省委书记任期	省委书记任现职年限（年）	2.523	1.784	6 269
市委书记年龄	地级市市委书记当年的年龄（周岁）	54.291	2.869	6 235
市委书记任期	地级市市委书记任现职年限（年）	2.319	1.477	6 254
地级市上年人均 GDP	地级市上年人均 GDP（万元/人）	5.888	3.373	5 618
地级市上年 GDP 增长率	地级市上年 GDP 较前一年的增长率（%）	7.141	2.298	5 618
地级市第二产业 GDP 占比	地级市当年第二产业增加值占 GDP 的比重（%）	43.479	8.812	5 618
地级市第三产业 GDP 占比	地级市当年第三产业增加值占 GDP 的比重（%）	45.439	8.763	5 618
县域面积	县域总面积（千平方公里）	2.993	8.415	6 115
县域城镇人口占比	县域当年城镇人口占常住人口的比重（%）	54.325	30.154	6 059
县域年降雨量	县域当年降雨量（千毫米）	2.427	3.425	6 059
县级上年 GDP 增长率	县级上年 GDP 较前一年的增长率（%）	6.699	11.807	6 010
省级 CPI	各省当年消费者价格指数（%）	101.771	0.401	6 388

（三）模型选择

本文的目的是探讨省以下税收分成对基层“三保”支出的影响及其内在机制。首先，识别如下模型。

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln TAX_{cit} + \beta_2 X_{it} + \delta_i + \gamma_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中， Y_{it} 表示区县 i 在 t 年的人均“三保”支出。 TAX_{cit} 为区县 i 在 t 年所对应的市县税收分成比例。 X_{it} 表示由省委书记年龄、省委书记任期、地级市市委书记年龄、市委书记任期、地级市上年人均 GDP、地级市上年 GDP 增长率、地级市第二产业 GDP 占比和第三产业 GDP 占比等变量组成的向量。 β_0 为常数项， β_1 和 β_2 为待估计系数。 δ_i 和 γ_t 分别为地区和时间固定效应， ϵ_{it} 为随机扰动项。

其次，本文从省以下税收分成与经济激励、经济增长目标设定的关系，以及省级经济增长目标如何影响省以下税收分成等角度，探析省以下税收分成何以影响基层“三保”支出。为此，识

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

别如下模型。

$$\ln GDP_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln TAX_{cit} + \beta_2 X_{it} + \delta_i + \gamma_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

$$\ln Target_{cit} = \beta_0 + \beta_1 \ln TAX_{cit} + \beta_2 \ln Target_{pit} + \beta_3 \ln TAX_{cit} \times \ln Target_{pit} + \beta_4 X_{ct} + \delta_c + \gamma_t + \epsilon_{ct} \quad (3)$$

$$\ln TAX_{cit} = \beta_0 + \beta_1 \ln Target_{pit} + \beta_2 X_{ct} + \delta_c + \gamma_t + \epsilon_{ct} \quad (4)$$

其中， GDP_{it} 表示区县 i 在 t 年的人均 GDP； $Target_{cit}$ 为区县 i 所在地级市 c 在 t 年的经济增长目标； $Target_{pit}$ 为区县 i 所在省份 p 在 t 年的经济增长目标。其余变量与参数的定义与式 (1) 中的一致。

(四) 因果关系说明与内生性讨论

尽管本文在分析框架部分给出了研究假说，但从逻辑上阐明式 (1) 到式 (4) 中的因果关系存在，仍是必要的。首先，省以下税收分成与基层“三保”支出间存在因果关系。其原因在于，税收分成反映了上下级政府间的契约关系，这使得基层政府会按照上级政府的要求调整经济发展支出和民生支出。更为直观的证据是，《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》明确提出，“基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力”。这意味着，调整省以下收入分享比例，是强化基层“三保”支出的重要举措。2023 年印发的《中央财政县级基本财力保障机制奖补资金管理办法》旨在激励引导地方保障基层“三保”等必要支出需求，奖励地方改善县级财力均衡度、加强县级财政管理，其提出“为引导激励地方各级财政将财力向基层、向困难地区倾斜，改善县级财力分布横向、纵向的均衡度，缩小县域间财力分布差异，对努力改善县级财力均衡度的地区给予奖励”。党的二十届三中全会进一步提出，要“增加地方自主财力”“提升市县财力同事权相匹配程度”，其目的是实现地方政府财力与支出责任相匹配，保障基本公共服务。换句话说，财力变化对基层“三保”保障存在直接影响，而省以下税收分成直接决定了基层财力水平。在吕冰洋和陈怡心 (2022) 的研究中，省以下税收分成与经济增长的因果关系被考察了，其中关键的一环就在于政府的财政激励。由此表明，省以下税收分成与基层“三保”支出存在因果关系。

其次，弹性的税收分成合同体系能够有效激励地方政府发展经济，当然也会激励他们设定与之匹配的经济增长目标，以反映上下级的契约关系。由此，省以下税收分成与经济增长及经济增长目标间存在因果关系。另外，由于税收分成反映的是上下级政府间的权责关系，那么随着省级经济增长目标的提高，其必然通过增加税收分成比例来刺激下级政府发展经济，以实现目标的分解，即省级经济增长目标与省以下税收分成存在因果关系。在后文表 7 中，我们证明了经济增长目标的提高会正向激励市县税收分成比例，而市县税收分成比例会正向激励基层经济增长（如表 5 所示）。这意味着，基层政府偏好将更多的税收用于发展经济，这自然会影响基层“三保”支出。参照王贤彬等 (2021) 的做法，本文将省级经济增长目标作为外生变量，估计了其对基层经济增长的影响，也发现它们存在显著正相关关系。从逻辑上来说，基层政府为实现经济增长目标就需要把财政资源投入经济建设领域，这会挤占在“三保”保障中的财政资源投入。

在明确了式 (1) 到式 (4) 中的因果关系后，接下来就需要讨论其中存在的内生性问题。首先，省以下税收分成与基层“三保”支出可能存在内生关系。其原因在于，税收分成反映了上下级政府间的权责关系，这种关系又以经济增长目标管理为导向。换言之，经济增长目标管理会诱发二者间的内生关系。此外，基层“三保”支出是否会影响税收分成情况并不清楚。从逻辑上来说，如果基层“三保”保障压力增加，那么其分得的税收比例应该更多。然而，吕冰洋和陈怡心 (2022) 采用了双向固定效应模型来检验市县税收分成比例对经济增长或市场分割的影响。

其原因在于，省与市县的税收分成比例是固定的，短期内不会出现重大调整，这与分税制后央地间税收分成比例的阶段性特征一致。以四川省为例，其于2014年印发的《四川省人民政府关于完善省与市（州）、扩权试点县（市）分税制财政体制改革的体制》（川府发〔2014〕9号）规定，将原省与市县按35%：65%分享的印花税、契税省级分享部分全部下划市县，企业所得税则按照省与市县35%：65%的比例进行分享。在营改增之后，四川省印发了《四川省人民政府关于贯彻落实国务院调整增值税收入划分的通知》（川府发〔2016〕29号），规定营业税改征增值税后，对我省分享的50%部分，省与市（州）、扩权试点县（市）增值税收入分享范围和分享比例保持不变。2020年四川省再次印发了《四川省人民政府关于印发实施更大规模减税降费后调整省与市县收入划分改革推进方案的通知》（川府发〔2020〕5号），规定《四川省人民政府关于贯彻落实国务院调整增值税收入划分的通知》（川府发〔2016〕29号）确定的2—3年过渡期到期后，对除金融保险业增值税之外的其他增值税收入地方50%部分，省与市（州）、扩权县分享比例不变，即省与市、扩权县（不含自治县和民族待遇县）分享比例为35%：65%。

上述证据表明，四川省保持了分税制改革以来形成的省与市县收入划分总体格局的稳定，这实际上也是其他省（自治区、直辖市）秉持的基本原则。换言之，省以下税收分成是分税制后形成的相对稳定的财税格局，并不会在短期内发生重大调整。此时，仅需要控制地区和时间固定效应就可以有效缓解省以下税收分成的干扰因素，而经济增长目标管理的影响在后文中也会被引入到模型估计之中。此外，从重大税收政策改革的影响来看，营改增和减税减费等举措可能影响省以下税收分成。然而，本文的数据区间为2016—2018年，可以规避重大税收政策改革的影响。从省委省政府重大人事调整对省以下税收分成的影响来看，换届及官员政治激励也可能影响省与市县的财政收入分成比例。首先，各省（自治区、直辖市）在2015年底和2016年初基本完成了领导班子的换届，属于本文数据区间的前定事件，并不会干扰实证估计。其次，省级主要官员的年龄与任期对其行为具有重要影响。对于省委书记来说，63岁的晋升门槛可能会促使其通过调整财税结构来刺激经济，任期的长短也会直接影响其行为决策（纪志宏等，2014）。为此，本文引入了地方政府一把手的年龄与任期作为控制变量。简而言之，本文将参考吕冰洋和陈怡心（2022）的做法，利用双向固定效应模型，并引入相关控制变量，以识别市县税收分成对基层“三保”支出、经济增长和经济增长目标设定的影响。

其次，省级经济增长目标对市县税收分成比例的影响可能也会受到内生性的干扰。其原因在于，省级经济增长目标的设定受到市县经济发展状况的影响，而税收分成作为激励市县经济发展的重要工具，也会间接影响省级经济增长目标的设定。然而，根据仇童伟和蒋涛（2023）的研究，各省党政主要领导在中央经济工作会议上实际上已经确定了第二年的经济增长目标。类似的，各省经济增长目标也是由省党委决定的。各省的经济增长目标设定既由中央决策层根据当前形势定夺，又不得不考虑各地区的实际情况。因此，本文在控制变量中引入了地级市层面的经济特征变量。在此基础上，通过控制省级和市级主要领导特征，以避免官员晋升激励造成的过高设定经济增长目标。最后，参考王贤彬等（2021）和李茫茫等（2021）的做法，采用双向固定效应模型估计省级经济增长目标对市县税收分成的影响。

在稳健性检验部分，本文也会参考刘淑琳等（2019）的做法，利用本省地级市数量作为市县税收分成比例的工具变量，以验证本文主模型估计的稳健性。然而，在固定效应模型中本省地级市数量作为工具变量将面临不时变的问题。为此，本文还选择了本省前一年财政自给率（即一般公共预算收入与支出的比值）作为工具变量，并将本省地级市数量与本省前一年财政自给率的乘积作为市县税收分成比例的最终工具变量。一般来说，工具变量需要满足外生性、相关性和排他性。首先，对于本省地级市数量而言，其是早年各省的政治和行政安排，在2016—2018年期间

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

无变异性，即它是内生变量和因变量的严格前定变量；地方税收分成比例往往对标其经济增长目标，而经济增长目标的设定又受到其他竞争对手的影响。在省内晋升职位固定且有限的情况下，地级市数量越多，经济增长目标锦标赛越激烈，地方官员越可能制定更高的增长目标。在此情形下，省级政府可能以更低的税收分成比例就能够有效激励下级政府完成分解的经济增长目标，即本省地级市数量与本省地级市数量存在相关性；本省地级市数量的多寡会决定市县税收分成的比例及其使用，从而影响基层“三保”支出规模，即本省地级市数量作为工具变量满足排他性假设。

其次，对于本省前一年财政自给率来说，其是市县税收分成比例和因变量的严格前定变量；对于地区财政自给率越低的省份，其分享给市县的税收比例往往较低。这从中西部欠发达地区截留更多的财政转移支付就可以得出（杨良松和余莎，2018），也与吕冰洋和陈怡心（2022）的描述统计结果一致，即本省前一年财政自给率作为工具变量满足相关性假设；财政自给率决定了本省的财力状况，这会使得省本级政府调整市县税收分成比例，以最大化社会经济目标的完成，即本省前一年财政自给率作为工具变量满足排他性假设。

四、实证结果与讨论

（一）省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

表4汇报了式（1）的模型估计结果，即市县税收分成比例对基层人均“三保”支出的影响。估计结果显示，无论是否引入控制变量，市县税收分成比例对基层人均“三保”支出的影响均不显著。这说明，通过调整省以下税收分成比例并不足以激励基层“三保”支出，由此验证了研究假说1。2022年印发的《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）指出，基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力。但问题的关键在于，嵌套在财政收入分成体系中的目标管理决定了，增加或减少税收分成比例，短期内都难以改变地方财政配置格局。

正如分析框架部分所言，目标管理决定了地方政府需要将财政资源配置在更能短期内产生经济效益的领域。这不仅是因为经济增长目标的考核对地方官员的晋升或政治利益极为重要，还是由于税收分成给予了地方政府对财政的剩余索取权，这会激励他们加大基础设施建设以吸引流动性资源，从而最大化其经济收益。从省级政府的角度来说，税收分成反映了他们与下级政府的权责关系及动态契约关系。当省级政府的增长目标提高后，他们会通过提高市县税收分成比例来激励他们发展经济，并借助胡萝卜（提高税收分成比例）加大棒（设定更高的经济增长目标）的方式超额完成中央下达的经济增长目标。

（二）机制分析1：省以下税收分成对县级经济增长的影响

表5汇报了式（2）的模型估计结果，即市县税收分成比例对县级经济增长的影响。估计结果显示，无论是否引入控制变量，市县税收分成比例均在1%显著水平上正向影响县级人均GDP。这表明，市县税收分成比例的提高激励了基层政府发展经济，这论证了基层政府会将财政资源更多地投入经济发展的一般观点，也验证了研究假说2。

实际上，学界普遍存在一种观点，即中国市场化改革初期经济快速发展源于县域间的竞争。这种竞争既缘于经济增长率与考核挂钩，又缘于分税制赋予了地方政府对财政的剩余索取权。尤其在经济增长目标管理的总体框架下，将分成的税收用于刺激经济发展既符合基层官员的政治利益，又能够在此过程中谋求经济利益，还能够完成上级考核。换言之，如果无法破除经济增长目

标导向与基层官员传统思维，那么调整税收分成比例最终还是会将财政资源导向经济建设而非民生保障。

表 4 省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

变量	ln(基层人均“三保”支出)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
ln(市县税收分成比例)	-0.003 (0.003)	-0.003 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.002 (0.004)
省委书记年龄/10		-0.197 (0.454)	-0.001 (0.477)	0.231 (0.500)
省委书记年龄平方/100		0.016 (0.038)	0.000 (0.040)	-0.019 (0.042)
ln(省委书记任期)		-0.008 (0.006)	-0.004 (0.006)	-0.004 (0.006)
市委书记年龄/10		-0.848** (0.382)	-0.937** (0.428)	-0.776** (0.382)
市委书记年龄平方/100		0.081** (0.036)	0.090** (0.040)	0.074** (0.036)
ln(市委书记任期)		-0.003 (0.008)	-0.007 (0.007)	-0.003 (0.008)
ln(地级市上年人均 GDP)			-0.044 (0.079)	-0.032 (0.077)
ln(地级市上年 GDP 增长率)			0.009 (0.013)	0.009 (0.014)
ln(地级市第二产业 GDP 占比)			0.113 (0.118)	0.137 (0.121)
ln(地级市第三产业 GDP 占比)			0.009 (0.137)	0.051 (0.138)
ln(县级行政区面积)				1.121 (2.010)
ln(县级行政区城镇人口占比)				0.548*** (0.210)
ln(县级行政区年降雨量)				0.000 (0.007)
ln(省级 CPI)				2.806** (1.167)
常数项	0.273*** (0.014)	3.090* (1.695)	2.682 (2.246)	-13.049** (6.262)
观测值	6175	6012	5287	5165
Within R ²	0.003	0.006	0.010	0.027

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制。

表 5 机制分析 1：省以下税收分成对县级经济增长的影响

变量	ln(县级人均 GDP)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
ln(市县税收分成比例)	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.002)
控制变量	控制 1	控制 2	控制 3	控制 4
常数项	1.528*** (0.010)	4.027* (2.070)	-1.967 (2.664)	-4.986 (8.026)
观测值	4421	4275	3607	3588
Within R ²	0.254	0.267	0.392	0.630

注：①***表示1%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制；④控制1—控制4对应表4中(1) — (4)列中的控制变量。

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

(三) 机制分析 2：省以下税收分成与经济增长目标设定

表 6 汇报了式 (3) 的模型估计结果, 即市县税收分成比例对地级市经济增长目标的影响, 以及在给定省级经济增长目标时市县税收分成比例与地级市经济增长目标的关系。估计结果显示, 市县税收分成比例对地级市经济增长目标的独立影响不显著。当引入省级经济增长目标与市县税收分成比例的交互项后, 交互项在 5% 显著水平上正向影响地级市经济增长目标。这表明, 随着省级经济增长目标的提高, 市县税收分成比例的增加会提高地级市承担的经济增长目标, 由此验证了研究假说 2。换言之, 市县税收分成比例是省级政府分解其经济增长目标的政策工具。

正如前文所言, 税收分成反映的是上下级政府间的弹性契约与权责关系, 会诱致下级政府加大经济发展力度。由于省级政府直接承担着中央政府下达的经济增长目标, 为了完成该目标, 省级政府会将增长目标分解给各地级市。为了激励地级市发展经济, 就需要在目标考核的同时提高市县税收分成比例。换言之, 税收分成与地级市经济增长目标及县级经济增长的正相关关系, 缘于省级政府承受的经济增长压力及向下分解增长任务。

表 6 机制分析 2: 省以下政府间税收分成与经济增长目标设定

变量	ln (地级市经济增长目标)	
	(1)	(2)
ln (市县税收分成比例)	-0.008 (0.010)	-0.625** (0.298)
ln (省级经济增长目标)		-0.262 (0.527)
ln (市县税收分成比例) × ln (省级经济增长目标)		0.273** (0.131)
控制变量	已控制	已控制
常数项	20.283 (19.956)	25.669 (15.978)
观测值	818	818
Within R ²	0.337	0.544

注: ① ** 表示 5% 的显著性水平; ② 括号内为地级市层面的聚类标准误; ③ 地区固定效应和年份固定效应均已控制; ④ 上表采用的是地级市样本。

(四) 机制分析 3：省级经济增长目标对省以下税收分成的影响

表 7 汇报了式 (4) 的模型估计结果, 即省级经济增长目标对省以下税收分成的影响。估计结果显示, 无论是否引入控制变量, 省级经济增长目标均显著正向影响市县税收分成比例。这说明, 省级政府承受的经济增长压力越大, 其越可能增加市县税收分成比例, 由此验证了研究假说 3。增加市县税收分成比例意味着强化了他们对财政的剩余索取权, 这会激励他们将更多的财政资源用于经济建设, 这也符合省级政府分解经济增长任务的诉求。当然, 税收分成比例与经济增长目标管理是挂钩的, 税收分成比例越高意味着市县政府需要承担的经济增长任务越重, 最终反映为税收分成比例与经济增长率的正相关关系。

五、进一步分析与稳健性检验

前文提到, 省以下税收分成是省级政府与下级政府间达成的弹性契约, 旨在推动省级经济增长等目标向下分解, 从而呈现出“胡萝卜加大棒”的纵向管理模式。这也意味着, 省以下政府受到目标管理制度的约束, 从而使其并不偏好将财政资金投入基层“三保”保障。由此引出的问题是, 当前纾困基层财政的主要政策工具——财政转移支付和落实财政资金直达机制, 在经济增长

目标管理制度下能否改善基层政府“三保”支出偏好，甚至刺激他们将更多的税收收入用于“三保”保障。这对于优化省以下财政体制改革，保障基层“三保”均具有重要的理论与实践价值。下文将分别探讨共同财政事权转移支付和落实财政资金直达机制对基层“三保”支出的影响，及其与省以下税收分成体制的交互作用。

表 7 机制分析 3：省级经济增长目标对省以下税收分成的影响

变量	ln (市县税收分成比例)		
	(1)	(2)	(3)
ln (省级经济增长目标)	0.696** (0.325)	0.775** (0.349)	0.806* (0.461)
控制变量	控制 1	控制 2	控制 3
常数项	2.478*** (0.691)	-37.993*** (13.018)	128.580** (55.613)
观测值	992	957	825
Within R ²	0.006	0.021	0.053

注：①***、**和* 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制；④上表采用的是地级市样本；⑤控制 1—控制 3 对应表 4 中 (1) — (3) 列中的控制变量。

(一) 进一步分析 1：共同财政事权转移支付对基层“三保”支出的影响

无论是在 2016 年印发的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49 号)还是在 2022 年印发的《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)中，中央或省级政府的支出责任都需要通过共同财政事权转移支付的形式给予反映。那么在逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力的过程中，共同财政事权转移支付对基层“三保”支出的影响就显得尤为重要。为此，表 8 汇报了共同财政事权转移支付对基层“三保”支出的影响。

表 8 的估计结果显示，共同财政转移支付对基层人均“三保”支出的独立影响不显著；共同财政转移支付与市县税收分成比例对基层人均“三保”支出的影响仍不显著。这说明，在当前的财政体系下，增加共同财政转移支付并不会改变基层财政配置格局。即便省级政府增加税收分成比例，并通过共同财政转移支付的形式引导基层政府加大“三保”保障力度，也难以起到明显作用。其原因在于，共同财政转移支付目前被暂列于一般性转移支付，较专项转移支付的使用灵活性更强，难以起到约束财政的作用。如果考虑到基层政府承担的经济增长任务，那么共同财政转移支付被用于经济发展更符合基层政府的利益。

(二) 进一步分析 2：落实财政资金直达机制对基层“三保”支出的影响

2021 年印发的《财政部关于做好 2021 年财政资金直达机制有关工作的通知》规定，省级财政部门要落实“省负总责”的工作要求，加强辖区内直达机制工作督促指导。构建常态化制度化的财政资金直达机制，不仅可以直接贯通中央财政资金转移支付的通道，缩短委托代理链条，降低代理成本，还能够优化财政资金直达的支出结构，重点用于常态化疫情防控、基层政府运转、基本民生保障、保护市场主体等。为此，表 9 估计了省本级截留财政转移支付和市本级截留财政转移支付对基层人均“三保”支出的影响。

估计结果显示，随着省本级和市本级截留财政转移支付的减少，市县税收分成比例与基层人均“三保”支出的正相关关系得以强化。这说明，即便省以下税收分成反映了省级政府对其经济增长目标的分解，但只要降低财政转移支付资金的截留程度，那么基层“三保”支出依然会增

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

加。其原因在于，直达的财政资金不受省级政府控制，而是直接下放到基层，且需要向财政部直达资金监控工作领导小组办公室、预算司、监督评价局报送上月直达资金监控监管情况，专款专用属性较强。换言之，直达的财政资金与省级政府的增长目标分解是相互隔离的。由此可见，将共同财政事权上提到中央财政，并通过直达机制将财政资金下拨到基层，或许可以破解基层财政资金偏向性使用所造成的“三保”保障不足问题。

表 8 进一步分析 1：共同财政事权转移支付对基层“三保”支出的影响

变量	ln（基层人均“三保”支出）	
	(1)	(2)
ln（共同财政转移支付）	0.003 (0.011)	0.009 (0.055)
ln（市县税收分成比例）		-0.000 (0.005)
ln（共同财政转移支付）×ln（市县税收分成比例）		-0.001 (0.012)
控制变量	已控制	已控制
常数项	72.357** (36.419)	72.497** (36.818)
观测值	3 104	3 104
Within R ²	0.026	0.026

注：①**表示 5% 的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制。

表 9 进一步分析 2：落实财政资金直达机制对基层“三保”支出的影响

变量	ln（基层人均“三保”支出）	
	(1)	(2)
ln（省本级截留财政转移支付）	1.452*(100.880)	
ln（市本级截留财政转移支付）		0.250*** (0.062)
ln（市县税收分成比例）	-1.048 (0.906)	-0.334 (0.704)
ln（省本级截留财政转移支付）×ln（市县税收分成比例）	-0.314* (0.194)	
ln（市本级截留财政转移支付）×ln（市县税收分成比例）		-0.055*** (0.013)
控制变量	已控制	已控制
常数项	22.430 (29.591)	-25.283* (14.581)
观测值	2 092	1 058
Within R ²	0.026	0.057

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制。

（三）稳健性检验 1：基于工具变量法的再估计

采用工具变量法再估计市县税收分成比例对基层人均“三保”支出的影响有助于论证本文估计的稳健性。如前文所言，本省地级市数量与本省前一年财政自给率的乘积作为市县税收分成比例的工具变量。表 10 汇报了工具变量法两阶段估计的结果。第一阶段估计的结果显示，工具变量与市县税收分成比例在 1%水平上负相关。第二阶段估计的结果显示，市县税收分成比例对基层人均“三保”支出无显著影响，这与表 4 中的估计结果一致。由此可见，利用工具变量法的估计结果仍表明调整省以下税收分成并不足以激励基层政府增加“三保”支出。换言之，以提高省

级税收分成比例来增强省的统筹能力，进而强化基层“三保”保障的做法仍然面临经济增长目标管理扭曲财政资源配置的局面，破除“唯 GDP 论英雄”的努力仍需加强。

表 10 稳健性检验 1：基于工具变量法的再估计

变量	ln（市县税收分成比例）	ln（基层人均“三保”支出）
	第一阶段	第二阶段
本省地级市数量×省财政自给率	0.164*** (0.026)	
ln（市县税收分成比例）		-0.275 (0.385)
控制变量	已控制	已控制
常数项	-16.114* (9.376)	79.720 (121.754)
观测值	5010	5010
R ²	0.374	0.026

注：①***和*分别表示1%和10%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制。

（四）稳健性检验 2：以“三保”支出占比作为因变量的再估计

在本文主模型估计中，基层人均“三保”支出被作为因变量。作为稳健性检验，表 11 以基层“三保”支出占比（即“三保”支出占一般公共预算支出的比例）作为因变量。除了人均支出规模外，“三保”支出占一般公共预算支出的比例也能反映“三保”在基层财政中相对地位的变化。估计结果显示，市县税收分成比例对基层“三保”支出占比的影响不显著，这与表 5 中的发现一致。上述证据表明，提高市县税收分成比例并不足以提高“三保”支出在基层一般公共预算支出中的比重。类似的，以提高省级税收分成比例来增强省的统筹能力，是否能带动基层财政中民生性支出的占比也不清楚。

2017 年引发的《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》（国发〔2017〕9 号）强调，要加大财政投入力度。稳定基本公共服务投入，明确保障措施和《清单》项目支出责任，确保服务项目及标准落实到位。中央和地方各级财政要为提高贫困地区基本公共服务水平提供必要支持。加大地方政府债券对基本公共服务保障的支持力度。但从表 4、表 8 和表 11 的结果来看，无论是调整省以下税收分成比例，或是增加共同财政事权转移支付都难以影响基层“三保”支出。这意味着，必须破解财政工具难以激励基层民生投入的局面。

表 11 稳健性检验 2：以“三保”支出占比作为因变量的再估计

变量	基层“三保”支出占比			
	(1)	(2)	(3)	(4)
市县税收分成比例	-0.048 (0.032)	-0.042 (0.031)	-0.028 (0.031)	-0.019 (0.036)
控制变量	控制 1	控制 2	控制 3	控制 4
常数项	43.290*** (2.431)	-60.812 (258.759)	175.711 (301.496)	-773.431 (906.139)
观测值	4643	4504	3842	3795
Within R ²	0.013	0.017	0.025	0.024

注：①***表示1%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制；④控制 1—控制 4 对应表 4 中（1）—（4）列中的控制变量。

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

（五）稳健性检验 3：以区县本级税收收入作为主要自变量的再估计

市县税收分成比例的提高意味着区县本级税收收入或税收留成比例的增加，如此一来就可以利用区县本级税收收入来替代本文主要自变量。考虑到区县本级人均税收收入与基层人均“三保”支出存在明显的内生关系，表 12 使用了工具变量法，并利用省级税收分成比例和省财政自给率作为区县本级税收收入的工具变量^①。控制变量与表 4 中的一致。首先，Davidson-MacKinnon 检验结果表明，区县本级税收收入与基层人均“三保”支出存在内生关系；其次，弱工具变量检验结果表明，利用省级税收分成比例和省财政自给率作为区县本级税收收入的工具变量不存在弱工具变量问题；再者，过度识别检验结果表明，省级税收分成比例和省财政自给率是外生有效的。估计系数显示，区县本级人均税收收入并未显著影响基层人均“三保”支出，这与表 4 中的估计结果一致，说明本文估计具有稳健性。

表 12 稳健性检验 3：以区县本级税收收入作为主要自变量的再估计

变量	ln（基层人均“三保”支出）
ln（区县本级人均税收收入）	-0.319 (0.315)
控制变量	已控制
常数项	-0.007 (0.008)
观测值	4689
Davidson-MacKinnon 检验	5.603**
弱工具变量检验	50.429
过度识别检验	0.026
R ²	0.262

注：①**表示 5% 的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制。

（六）稳健性检验 4：采用市县税收分成比例滞后期的再估计

市县税收分成比例对基层人均“三保”支出的影响面临的另一个挑战在于，在基层“三保”保障出现问题的情况下，省级政府有可能调整税收分成比例，从而诱发反向因果问题。为识别该问题的影响，表 13 引入了市县税收分成比例滞后期，估计其对基层人均“三保”支出的影响。一方面，市县税收分成比例滞后期是严格的前定变量。另一方面，由于省以下税收分成比例在短期内是相对稳定的（见“因果关系说明与内生性讨论”部分的描述），所以其对下一期基层人均“三保”支出存在直接影响。表 13 的估计方法和控制变量与表 4 中的一致。估计结果显示，市县税收分成比例滞后期对基层人均“三保”支出的影响基本上不显著。由此表明，反向因果问题并未严重干扰本文估计结果的稳健性。

① 首先，省级税收分成比例在已有研究中被当做外生变量使用（吕冰洋和陈怡心，2022）。一个关键的原因在于，在省以下政府间，省级政府具有主导权，其本级分享的税收比例并不受单个区县的影响。类似的，省财政自给率受到省的区位、历史发展状况和全域社会经济条件的影响，是单个区县决定不了的。而且，省财政自给率很大程度受到分税制的影响，这决定了其相对外生的特征。其次，省级税收分成比例和省财政自给率都会直接影响基层税收收入。省级税收分成比例越高，基层政府能够分享的税收比例就越低；财政自给率越低，基层财政可获得的税收资源就越低。而且，这两个工具变量都会直接通过影响区县本级财力，进而影响基层“三保”保障。

表 13 稳健性检验 4: 采用市县税收分成比例滞后期的再估计

变量	ln (基层人均“三保”支出)			
	ln (市县税收分成比例滞后期)	0.021 (0.016)	0.034* (0.018)	0.022 (0.018)
控制变量	控制 1	控制 2	控制 3	控制 4
常数项	0.316*** (0.043)	1.477 (2.614)	4.806 (2.943)	-7.269 (8.597)
观测值	4316	4196	3734	3652
Within R ²	0.001	0.007	0.008	0.021

注：①***和*分别表示1%和10%的显著性水平；②括号内为地级市层面的聚类标准误；③地区固定效应和年份固定效应均已控制；④控制1—控制4对应表4中(1)—(4)列中的控制变量。

六、简要结论与政策建议

本文利用中国地方政府财政预决算数据库中2016—2018年数据，考察了省以下税收分成对基层“三保”支出的影响及其内在机制。研究结果显示，市县税收分成比例的提高并未显著激励基层“三保”支出。机制检验表明，市县税收分成比例的提高强化了基层经济发展激励，并使得它们设定了更高的经济增长目标。诱发该现象的根源在于，省级经济增长目标是借助税收分成实现向下分解的。进一步分析表明，增加共同财政事权转移支付并未提高基层“三保”支出，减少省本级和市本级截留财政转移支付资金有助于提高基层“三保”支出。

基于上述发现，本文提出如下政策建议：

第一，严格根据《中央对地方均衡性转移支付办法》测算“三保”支出规模，切实加强“三保”支出预算管理。在地方财政可以覆盖“三保”支出的情况下却出现了“三保”保障困难，一个关键的问题是合理的基层“三保”支出规模是多大目前并没有彻底搞清楚。为此，需要责令各级政府严格根据《中央对地方均衡性转移支付办法》测算基层“三保”支出规模，并将其纳入预算管理，强化“三保”保障预算资金专款专用。同时，应强化“三保”支出预算审核，谨防部分地区以“三保”保障困难的由头或将其他支出伪造成“三保”支出，向上申请资金支持。在明确各地合理的“三保”支出规模基础上，因地制宜地实施“三保”支出激励举措，避免对支出规模足量地区的过度刺激，从而影响对其他领域的发展支出；

第二，着力破除经济增长目标管理模式，纠正基层财政偏向性配置。一直以来，经济增速都被作为考核基层政府的重要指标，这在经济发展早期阶段有其合理性。但在进入经济高质量发展阶段后，应该注重发挥服务型政府角色，将经济增长目标管理转换为服务提质增效管理，将其与基层财政配置结合，以激励与约束双重机制助力基层公共服务有效供给。具体而言，一方面，应该着力降低GDP在官员政绩考核中的权重，切实执行《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”的决定。另一方面，需要加大民生保障绩效考核权重，将足量民生性支出纳入发展成果考核评价体系。具体而言，在精准测算本地区所需“三保”支出规模的基础上，将财政资金支出规模、资金专用程度、资金投入效果作为评估指标纳入考评体系；

第三，强化共同财政事权转移支付专款专用属性，建立财政资金使用终身问责机制。共同财政事权转移支付难以起到助力基层民生保障作用的原因在于，其被置于一般性转移支付之中，且

仇童伟等：经济增长目标约束下省以下税收分成对基层“三保”支出的影响

使用灵活性相对较高。目前，无论是《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，还是《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》，其关于中央政府和省级政府履行支出责任的方式规定基本都是通过共同财政事权转移支付来履责，但是又明确共同财政事权转移支付被暂列为一般性转移支付，而非专项转移支付，从而降低了其专款专用的强度。因此，需要以共同财政事权转移支付的使用目标为导向，建立财政资金使用问责机制，将其纳入专项转移支付使用范畴。类似于第二条建议，可以将共同财政事权转移支付的使用精准性和使用成效纳入发展成果考核评价体系，最大程度地引导地方政府将民生保障作为主要事业发展。

第四，加快落实财政资金直达机制，建立省市县多重监督机制。减少中央财政资金下拨基层过程中的损耗，可以强化基层财政保障。为此，应建立省负总责、中央问责、市县抓落实的多层次协作与监督机制，以促使基层政府将中央财政直达资金切实用于保基本民生等领域。具体而言，财政部组织各级财政部门加强对资金的日常监督和重点监控，实时跟踪资金分配、拨付和使用情况，确保每笔资金流向明确、账目可查。及时发现并制止截留挪用、弄虚作假、资金沉淀等风险苗头。同时，推动社会监督，及时公开直达资金分配使用情况，对社会公众反映的情况及时回应、及时整改。依法依规对相关责任人严肃问责，发现一起、处理一起、问责一起。对虚报冒领、截留挪用的行为，还要按规定收回相关资金，重新安排使用。同时，要重点审计直达资金的经济效益与社会效益，注重结果导向、强调成本收益，建立由产出指标、乘数指标等组成的综合评价体系，对直达资金的经济绩效进行审计评价，关注直达资金的经济性、效率性和效果性。

参考文献

- 陈邱惠、徐现祥，2021：《全球视野下的稳增长——第二次世界大战以来的增长目标与政府支出》，《经济学（季刊）》第2期。
- 陈晓光，2016：《财政压力、税收征管与地区不平等》，《中国社会科学》第4期。
- 仇童伟、蒋涛，2023：《经济增长目标设定对基层“三保”保障的影响探析》，《中国农村经济》第12期。
- 范子英、周小昶，2022：《财政激励、市场一体化与企业跨区域投资——基于所得税分享改革的研究》，《中国工业经济》第2期。
- 高培勇，2018：《中国财税改革40年：基本轨迹、基本经验和基本规律》，《经济研究》第3期。
- 高培勇，2021：《“基础和支柱说”：演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论源流》，《财贸经济》第4期。
- 高培勇，2023：《从结构失衡到结构优化——建立现代税收制度的理论分析》，《中国社会科学》第3期。
- 高培勇，2024：《新一轮财税体制改革的战略谋划》，《经济理论与经济管理》第3期。
- 胡深、吕冰洋，2019：《经济增长目标与土地出让》，《财政研究》第7期。
- 黄亮雄、王贤彬、刘淑琳，2021：《经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据》，《世界经济》第6期。
- 纪志宏、周黎安、王鹏、赵鹰妍，2014：《地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据》，《金融研究》第1期。
- 贾康，2002：《我国基层财政风险正在膨胀》，《领导决策信息》第31期。
- 黎文靖、郑曼妮，2016：《实质性创新还是策略性创新？——宏观产业政策对微观企业创新的影响》，《经济研究》第4期。
- 李甘顺，2021：《县级财政兜牢“三保”底线存在的问题及对策——以江西省兴国县为例》，《预算管理会计》第6期。
- 李坤、刘永慧，2023：《后疫情时代如何更好兜牢基层“三保”底线》，《新理财（政府理财）》第4期。
- 李茫茫、王红建、严楷，2021：《经济增长目标压力与企业研发创新的挤出效应——基于多重考核目标的实

证研究》，《南开管理评论》第1期。

李书娟、徐现祥，2021：《目标引领增长》，《经济学（季刊）》第5期。

刘穷志，2017：《税收竞争、资本外流与投资环境改善——经济增长与收入公平分配并行路径研究》，《经济研究》第3期。

刘淑琳、王贤彬、黄亮雄，2019：《经济增长目标驱动投资吗？——基于2001—2016年地级市样本的理论分析与实证检验》，《金融研究》第8期。

吕冰洋，2009：《政府间税收分权的配置选择和财政影响》，《经济研究》第6期。

吕冰洋、陈怡心，2022：《财政激励制与晋升锦标赛：增长动力的制度之辩》，《财贸经济》第6期。

吕冰洋、马光荣、胡深，2021：《蛋糕怎么分：度量中国财政分权的核心指标》，《财贸经济》第8期。

吕冰洋、聂辉华，2014：《弹性分成：分税制的契约与影响》，《经济理论与经济管理》第7期。

马海涛、姚东旻、于曙光，2024：《我国财政安全的内涵、挑战和实现路径：基于总体国家安全观视角》，《经济理论与经济管理》第5期。

Poncet S.，2002：《中国市场正在走向“非一体化”？——中国国内和国际市场一体化程度的比较分析》，《世界经济文汇》第1期。

唐丹丹、阮伟华，2019：《政府补贴提高了企业出口产品质量吗——基于地区制度条件下的分析》，《国际贸易探索》第6期。

王春燕，2021：《汉中强化库款保障，兜牢县区“三保”底线》，《西部财会》第3期。

王贤彬、刘淑琳、黄亮雄，2021：《经济增长压力与地区创新——来自经济增长目标设定的经验证据》，《经济学（季刊）》第4期。

王振宇、司亚伟、成丹，2020：《基层财政“三保”压力：历史演进、现实症结与长效机制构建》，《财政研究》第8期。

谢贞发、朱恺容、李培，2019：《税收分成、财政激励与城市土地配置》，《经济研究》第10期。

许善达，2016：《新财政 新战略》，《新理财（政府治理）》第10期。

杨良松、余莎，2018：《地方上级政府对转移支付的截留研究——基于省级与地级数据的实证分析》，《公共管理学报》第2期。

尹恒、朱虹，2009：《中国县级地区财力缺口与转移性支付的均等性》，《管理世界》第4期。

尹恒、朱虹，2011：《县级财政生产性支出偏向研究》，《中国社会科学》第1期。

周黎安、刘冲、厉行、翁翕，2015：《“层层加码”与官员激励》，《世界经济文汇》第1期。

周绍杰、杨璐，2024：《重塑国家发展治理：分税制改革三十年评述》，《经济理论与经济管理》第5期。

（责任编辑：刘舫舸）

The Impact of Tax Sharing below the Provincial Level on Grassroots “Three Guarantees” Expenditure under the Constraint of Economic Growth Targets

QIU Tongwei¹ PENG Changyan²

- (1. College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University;
2. Survey and Research Center for China Household Finance, Southwest University of Finance and Economics)

Summary: Ensuring the “Three Guarantees” at the grassroots level is the basic financial requirement for grassroots governments to implement public management, provide basic public services, and implement various basic livelihood policies of the Party Central Committee and the State Council. However, the existing studies neglect the role of tax revenue sharing contract tools in ensuring grassroots “Three Guarantees” expenditures.

What to be tested in this paper are threefold. Firstly, we investigate the impact of tax revenue sharing below the provincial level on grassroots “Three Guarantees” expenditures. Secondly, this paper explores the internal mechanism of the impact of tax revenue sharing below the provincial level on grassroots “Three Guarantees” expenditures. Thirdly, we examine whether the current fiscal policy can stimulate the protection of the “Three Guarantees” at the grassroots level by examining the two major measures to enhance grassroots financial resources—the transfer of joint fiscal powers and the direct mechanism of fiscal funds.

The estimated results show that the increase in the proportion of tax sharing in cities and counties has not significantly incentivized grassroots “Three Guarantees” expenditures. Mechanism test shows that the increase in the tax sharing ratio of cities and counties has strengthened incentives for grassroots economic development and enabled them to set higher economic growth goals. The root cause of this phenomenon is that provincial economic growth goals are decomposed downwards through tax sharing. Further analysis shows that increasing the transfer payment of joint fiscal powers has not increased the expenditure of grassroots “Three Guarantees”, and reducing the interception of fiscal transfer payment funds at the provincial and municipal levels can help improve the expenditure of grassroots “Three Guarantees”.

The main policy implications of this paper are threefold. Firstly, the central government should accurately calculate the scale of “Three Guarantees” expenditure and effectively strengthen the budget management of “Three Guarantees” expenditure. Secondly, the main job should focus on breaking the management model of economic growth targets and correcting the biased allocation of grassroots finance. Thirdly, the special use of funds for the transfer of common fiscal powers should be strengthened and a lifelong accountability mechanism for the use of fiscal funds should be established. Forthly, the implementation of a direct mechanism for fiscal funds should be accelerated and multiple supervision mechanisms at the provincial, municipal, and county levels should be established.

Keywords: Grassroots “Three Guarantees”; Tax Sharing; Economic Growth Target