

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 10741



硕士学位论文

论文题目 扩权强县政策对县级政府税收努力的影
响研究

研究生姓名: 樊稼岐

指导教师姓名、职称: 王庆 教授

学科、专业名称: 应用经济学 税务

研究方向: 税收理论与政策制度

提交日期: 2023年5月31日

独创性声明

本人声明所提交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 樊豫岐 签字日期： 2023.5.31

导师签名： 王磊 签字日期： 2023.5.31

导师(校外)签名： 柳迪 签字日期： 2023.5.31

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1.学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2.学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分內容。

学位论文作者签名： 樊豫岐 签字日期： 2023.5.31

导师签名： 王磊 签字日期： 2023.5.31

导师(校外)签名： 柳迪 签字日期： 2023.5.31

**Research on the influence of the policy of
expanding power and strengthening county
on the tax efforts of county government**

Candidate :Fan Jia-Qi

Supervisor:Wang Qing

摘要

财政是国家治理的基础和重要支柱,良好的财政收支关系是实现经济高质量发展、实现中华民族伟大复兴的必要保障。自 2013 年以来,我国财政在取得突出成绩的同时,也面临严峻考验,尤其是县级财政收支矛盾凸显。在这一背景下,基于税收是最主要的收入形式,提升县级政府税收努力对缓解县级政府财政收支矛盾就有重要作用。“扩权强县”改革作为一次涵盖经济行政领域的综合性改革,其实质是通过扩大县级政府经济权限和社会管理权限,以达到提高县级政府行政效率和发展经济动力的目的,其所引至的县级政府权力环境重塑和激励制度变化会对县级政府税收努力产生重要影响。故探究扩权强县政策对县级政府税收努力的影响机制与效果,对提高县级政府税收努力、缓解当前财政收支矛盾,具有重要现实意义。

论文理论分析部分在已有研究基础上,对扩权强县改革内容、改革效应进行梳理分析,结合对县级政府税收努力的影响因素,通过乘数理论、税收契约理论和税收竞争理论,深入分析了扩权强县政策对县级政府税收努力的影响机制与路径。基于扩权强县政策对县级政府税收努力的影响机制,提出三个假设:扩权强县政策会提升改革县级政府税收努力;扩权强县政策对改革县级政府税收努力的提升效果存在关于经济因素的异质性;扩权强县政策对税收努力的影响具有正向空间溢出效应。

论文实证检验部分选取黑龙江、河北、河南、湖北、安徽、浙江、广东、辽宁和湖南,共九个省份的 2000-2007 年县级面板数据,使用税柄法构造地方政府税收努力这一主要被解释变量,并以扩权强县政策实施作为节点构造双重差分及空间双重差分模型,探究扩权强县政策与地方政府税收努力之间的关系。实证结果表明:扩权强县政策对改革县的税收努力起到正向促进作用,县级政府税收努力同县域经济发展水平、转移支付呈负相关关系,同县域产业结构、县域规模以上工业企业产值呈正相关关系。从异质性分析来看,实施扩权强县政策后,东部县级政府税收努力不增反降,中部、东北地区县级政府税收努力明显提高。为进一步研究扩权强县政策的空间效应,将双重差分模型和空间模型嵌套以构建空间双重差分模型。研究发现,扩权强县政策不仅对改革实验组税收努力具有正向激

励作用，对改革对照组同样产生影响，产生正向空间外溢效应。

基于理论与实证分析结果，提出以下建议：第一，深化扩权强县政策。应继续增强县级政府管理权限，维持扩权强县政策对县域经济发展的推动作用，并提升县级政府税收努力，缓解县级政府财政压力。第二，适当赋予地方政府更多财政自主权。在赋予地方政府更多财政收入支配权的同时，减少地方政府对于转移支付的依赖度。第三，扩权强县政策更应具有区域特性。县级政府在提高税收努力时，还需考虑到地方经济发展状况。第四，重视科学治税、依法治税。尽管扩权强县政策可以有效提高地方政府税收努力，但这一税收努力的提高应在科学治税、依法征税范畴内。

关键词：扩权强县 税收努力 双重差分模型 空间双重差分模型

Abstract

Finance is the foundation and important pillar of national governance. A good relationship between fiscal revenue and expenditure is a necessary guarantee for achieving high-quality economic development and realizing the great rejuvenation of the Chinese nation. Since 2013, China's finance has made outstanding achievements, but also faces a severe test. On the one hand, the trend of increasing fiscal deficits, continuous efforts to reduce taxes and fees, and insufficient financial resources has once again emerged, and the contradiction between local finance, especially county-level finance, has become prominent. In this context, as the most important form of fiscal revenue, tax revenue plays an important role in alleviating the contradiction between fiscal revenue and expenditure of county-level governments. As a comprehensive reform covering the economic and political fields, the essence of "expanding power and strengthening county" reform is to improve the administrative efficiency of county-level governments and promote economic development by expanding the economic and social management powers of county-level governments. The reshaping of the power environment and the change of the incentive system of the county-level government will have an important impact on the tax efforts of the county-level government. Therefore, it is of great practical significance to explore the influence mechanism and effect of 'expanding

the power and strengthening the county ' on the tax efforts of the county-level government.

In the part of theoretical analysis, based on the existing research, this paper combs and analyzes the reform content and reform effect of ' expanding power and strengthening county ', and combines the influencing factors of county-level government tax efforts. Through multiplier theory, tax contract theory and tax competition theory, this paper deeply analyzes the influence mechanism and path of ' expanding power and strengthening county ' on county-level government tax efforts. Based on the influence mechanism of " expanding power and strengthening county " on the tax efforts of county-level governments, this paper puts forward three possible hypotheses : the reform of " expanding power and strengthening county " will enhance the tax efforts of county-level governments ; the effect of the reform of " expanding power and strengthening county " on the tax efforts of the county government is heterogeneous about economic factors. The reform of " expanding power and strengthening county " has a positive spatial spillover effect on tax efforts. In the part of theoretical analysis, based on the existing research, this paper combs and analyzes the reform content and reform effect of ' expanding power and strengthening county ', and combines the influencing factors of county-level government tax efforts. Through multiplier theory, tax contract theory and tax competition theory,

this paper deeply analyzes the influence mechanism and path of 'expanding power and strengthening county' on county-level government tax efforts. Based on the influence mechanism of "expanding power and strengthening county" on the tax efforts of county-level governments, this paper puts forward three possible hypotheses: the reform of "expanding power and strengthening county" will enhance the tax efforts of county-level governments; the effect of the reform of "expanding power and strengthening county" on the tax efforts of the county government is heterogeneous about economic factors. The reform of "expanding power and strengthening county" has a positive spatial spillover effect on tax efforts.

In the empirical analysis part, we select the county-level panel data of nine provinces in China from 2000 to 2007, including Heilongjiang, Hebei, Henan, Hubei, Anhui, Zhejiang, Guangdong, Liaoning and Hunan, and use the 'tax handle method' to construct the main explanatory variable of local government tax efforts, and use the reform implementation of 'expanding power and strengthening county' as a node to construct a double difference and spatial double difference model to explore the relationship between the policy of 'expanding power and strengthening county' and local government tax efforts. The empirical results show that 'expanding power and strengthening county' plays a positive role in promoting the tax efforts of reform counties. The tax

efforts of county governments are negatively correlated with the level of county economic development and transfer payments, and positively correlated with the county industrial structure and the output value of industrial enterprises above county scale. This conclusion is still valid under multiple robustness tests. From the perspective of heterogeneity analysis, the tax efforts of county-level governments in the eastern region decreased after the reform of "expanding the power and strengthening the county," while the tax efforts of county-level governments in the central and northeastern regions decreased significantly after the reform of "expanding the power and strengthening the county." In order to further study the spatial effect of 'expanding power and strengthening county' on the tax efforts of county-level governments, the double difference model and the spatial model are nested, and the spatial double difference model is constructed to study the spatial effect of 'expanding power and strengthening county' on the tax efforts of county-level governments. The results show that the reform not only has a positive incentive effect on the tax efforts of the reform experimental group, but also has an impact on the reform control group, which improves the tax efforts of the neighboring county governments and has a positive spatial spillover effect. This conclusion is still robust under multiple robustness tests.

Based on the above empirical results, the following suggestions are

put forward : First, deepen the reform content of ' expanding power and strengthening county '. Continue to strengthen the management authority of county-level governments to maintain the role of reform in promoting county-level economic development, and enhance county-level government tax efforts to ease county-level government financial pressure. Second, give local governments more financial autonomy. While giving local governments more fiscal revenue control, reducing local governments ' dependence on transfer payments may be a policy choice to enhance local governments ' tax efforts. Thirdly, the policy of ' expanding power and strengthening county ' should have more regional characteristics and should not adopt a one-size-fits-all policy. County-level governments need to take into account local economic development when raising tax efforts. Fourth, attach importance to scientific taxation and taxation according to law. Although " expanding power and strengthening county " can effectively improve the tax efforts of local governments, the improvement of this tax effort should be within the scope of scientific taxation and taxation according to law. In other words, although decentralization reform has increased local government tax incentives, it should be actively taxed within the framework of the tax law, rather than overtaxed.

Keywords:Enlarging Authority of Counties ; Tax efforts ;
Difference-in-difference model ; Spatial difference-in-difference model

目录

| | |
|--------------------------------|----|
| 摘要 | 1 |
| Abstract | 3 |
| 第一章 绪论 | 11 |
| 第一节 研究背景与研究意义 | 11 |
| 一、研究背景 | 11 |
| 二、研究意义 | 15 |
| 第二节 文献综述 | 15 |
| 一、“扩权强县”相关研究 | 15 |
| 二、税收努力相关研究 | 17 |
| 三、文献评述 | 19 |
| 第三节 研究思路与方法 | 20 |
| 一、研究思路 | 20 |
| 二、研究方法 | 21 |
| 三、可能的创新与不足 | 22 |
| 第二章 相关概念与基础理论 | 22 |
| 第一节 核心概念界定 | 22 |
| 一、扩权强县 | 22 |
| 二、税收努力 | 23 |
| 第二节 基础理论 | 24 |
| 一、乘数理论 | 24 |
| 二、税收契约理论 | 25 |
| 三、税收竞争理论 | 26 |
| 第三章 扩权强县对县级政府税收努力影响的机理分析 | 28 |
| 第一节 扩权强县政策及效果分析 | 28 |
| 一、扩权强县政策内容 | 28 |
| 二、扩权强县效果分析 | 30 |
| 第二节 影响县级政府税收努力的因素分析 | 31 |
| 第三节 扩权强县对县级政府税收努力的影响分析 | 32 |
| 一、扩权强县对改革县政府税收努力的激励作用 | 32 |
| 二、经济状况对县级政府税收努力的影响 | 33 |

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 三、扩权强县对县级政府税收努力的空间作用 | 34 |
| 本章小结 | 36 |
| 第四章 扩权强县政策对于税收努力的双重差分分析 | 37 |
| 第一节 县级政府税收努力的测度及现状分析 | 37 |
| 一、税收努力测度 | 37 |
| 二、税收努力变化趋势描述 | 37 |
| 第二节 实证模型构建 | 38 |
| 一、广义双重差分模型 | 38 |
| 二、空间双重差分模型 | 38 |
| 三、数据来源及描述性统计 | 39 |
| 第三节 双重差分模型实证分析 | 40 |
| 一、基准回归结果 | 40 |
| 二、稳健性检验 | 42 |
| 三、异质性分析 | 43 |
| 第四节 空间双重差分实证分析 | 45 |
| 一、空间相关性检验 | 45 |
| 二、空间双重差分回归结果 | 45 |
| 三、稳健性检验 | 46 |
| 四、异质性分析 | 48 |
| 本章小结 | 50 |
| 第五章 结论及建议 | 51 |
| 第一节 扩权强县政策对县级政府税收努力的总体影响 | 51 |
| 第二节 强化扩权强县政策提升县级政府税收努力相关建议 | 52 |
| 参考文献 | 54 |
| 致谢 | 61 |

第一章 绪论

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

（一）国家财政收支趋势

中共十八届三中全会做出的“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一论断，代表着财政之定位不仅局限于经济范畴，而是上升到国家治理范畴。从概念上而言，尽管仍然可以将财政表述为政府的收支活动，但其涵盖的内容明确区别于“弥补市场失灵”这一被动且狭义的经济领域，而是涉及到经济、政治、文化、社会、生态等方面的主动作为，对国家治理起基础性作用。体现至数据之上，我国财政规模从 2000 年的 13395 亿元提升至 2021 年的 202554 亿元^①，代表着财政参与国家治理的广度不断延伸、深度不断加深。进一步而言，税收作为财政之母，是财政收入的最主要来源，保证税收收入的充足性与稳定性是保证财政发挥职能的前提保障。从数据来看，我国税收工作也取得了瞩目的成就，税收规模从 2000 年的 12581 亿元提升至 2021 年的 172735 亿元，年均增长速度达到 13.77%，为财政发挥职能起到基础性支撑作用。

在我国财政在取得突出成绩的同时，也面临严峻考验。从全球来看，新冠疫情、中美关系和俄乌冲突等不确定性因素为全球经济复苏带来压力，在这一大发展大变革大调整时期，需要充足财力应对世界不确定性带来的挑战；从国内来看，经济转型升级阵痛、经济总量增速降低和发展不协调等现状，需要更有为的财政解决发展问题。总体而言，无论是应对风云诡变的国际局势还是解决我国发展问题，都需要充足的财力给予支持。但近年来，伴随财政支出规模不断扩大、减费降税持续发力、财政赤字持续增加，财力不足发展趋势再次显现，财政收支矛盾成为制约我国高质量发展的主要问题之一。体现于数据之上，税收收入占 GDP 比重于 2021 年下降至 15.17%，财政收入比重下降至 17.79%，2015-2021 年年均税收增速下降至 5.55%，年均增收收入增速下降至 5.47%。与之相对应的是，财政支出占 GDP 也呈下降趋势，但在 2021 年占比仍达 21.57%，远高于财政收入占

^①本章数据均来源于国家统计局，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

比；2015-2021年财政支出年均增速为6.69%，高于税收增速与财政收入增速。详细数据见图1-1。

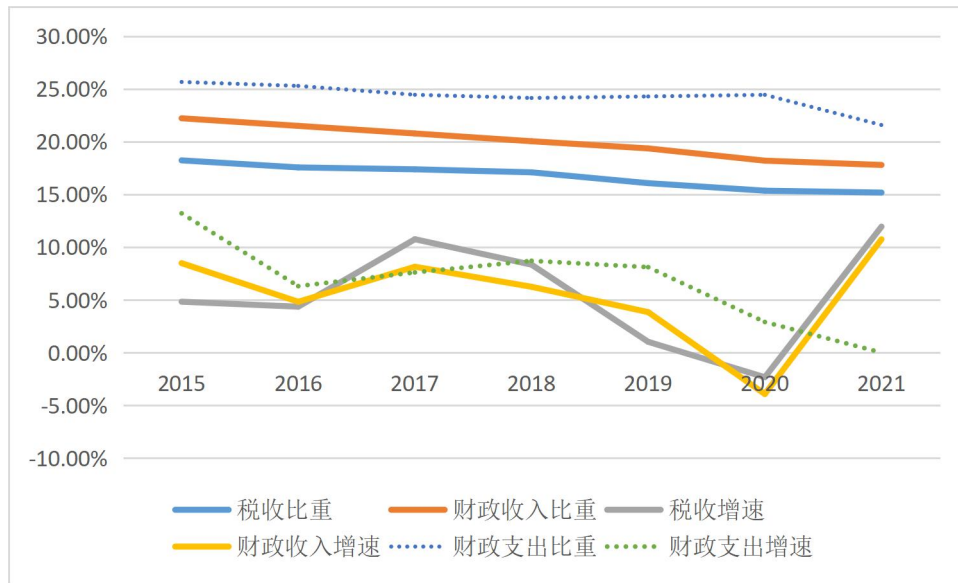


图 1-1 2015-2021 年财政收支情况

(二) 县级财政收支现状

“郡县治，天下安”，县一级在国家政权中处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础，国家的治理离不开县域的治理（习近平，2017）。正因如此，县级财政在整个国家财政中的地位尤其突出，县级财政支出总额占地方财政支出总额已超过 50%，相应的财政收支矛盾也相对突出。县级财政困难表现为县级财力无法提供一个适应总体经济社会发展程度的均等化服务水平，即可支配财力小于其财政支出需求（刘尚希，2006）。县级政府财政困难的是多种因素造成的。具体而言，一是经济因素，县域普遍经济基础薄弱，城乡发展差距导致税收收入外移，进而导致县域税基浅薄，税收收入增长缓慢。二是财政制度因素。当前我国财税体制展现出“财权上移，事权下沉”的特征，县级政府与企业、市场的职责不明确和县级与上下级政府间的事权划分不科学、不清晰两方面的缺陷，造成了政府间财政的纵向失衡，这是县级财政困境的主要原因。三是县级支出刚性特征。县级政府作为国家治理的末端，所承担的民生性支出、企事业工资、地方政府运转等都是刚性支出。缓解县级财政收支矛盾需要开源节流，但从实际情况来看，县级财政需要兼顾地方稳定发展和国家战略实施，又由于所承担的民生性支出、企事业工资、地方政府运转等都是刚性支出，故缓解财政收支矛盾的重点应在“开源”。对于县级政府而言，要想

减轻财政压力，首要稳定财政收入；而财政收入的基础是税收收入，稳定财政收入就必须稳定税收收入。

（三）“扩权强县”改革实施背景

新中国成立初期，首先确定了“中央-大区-省-市（地区）-县-区（乡镇）”的政府管理体制。1954年国家撤除大区这一层级，直接形成了“省-县”的管理格局。1978年之后，为了改变“地市并存”造成的机构重叠、条块分割、城乡二元化的经济格局，以地市合并为主要形式的“市管县”体制再度兴起，这一体制下，地级市负责对县级政府的领导和管理，县级政府对于辖区内经济管理权限和财政权限都十分有限。1994年分税制改革主要调整了中央与地方关系，并未涉及省以下财政管理体制。但是由于分税制改革后客观出现的“财力上收、事权下放”情况，县级政府出现了两个问题：一是地方财政困难问题凸显。根据研究数据显示，1997-2005年期间，县级县乡政府平均承担了我国35.1%的公共支出事务，而拥有的财政收入份额仅为18.2%（吕冰洋, 2022）。这是由于，在委托—代理关系中，从理性选择理论出发，政府也是一个理性经纪人，其作为理性经纪人的自利体质无法避免，地级市政府在同时管辖区以及县级政府时，更多地偏向市辖区，相对贫困的市不仅没有能力帮助其管辖的县，反而可能从县攫取资源，以推动其自身发展，导致城乡差距更大。二是以“中央-省-市-县-乡镇”五级政府的行政管理层级过多、预算层级过多，并随之产生行政管理成本增加和财政资金使用效率低下问题。为此，2002年后我国先后实行“省直管县”和“扩权强县”，通过管理体制进行改革，对县级政府进行财政领域与经济领域的分权，以缓解县乡财政困难和提高财政资金使用效率。

具体而言，“省直管县”财政管理体制有三种类型。一是以浙江、湖北、安徽、吉林等省为代表的全面管理型，体现在财政体制的制定、转移支付和专款的分配、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等财政管理的各个方面，全部实行省对县直接管理；二是以山西、辽宁、河南等省为代表的补助资金管理型，主要是对转移支付、专款分配以及资金调度等涉及省对县补助资金分配的方面实行省对县直接管理；三是山东、广西实行的省市共管型，即省级财政在分配转移支付等补助资金时，直接核定到县，但在资金分配和调度时仍以省对市、市对县方式办理，同时，省级财政加强对县级财政监督。

随着改革深入，省直管县逐渐从财政领域拓展到行政领域，因此后期“省直管县”衍生出两种形式，一是以上述“省直管县”为主体的单纯财政体制改革，二是以行政管理体制改革为主体的“扩权强县”改革。“扩权强县”改革是对扩权县赋予与设区市相同的部分经济和社会管理权限，主要手段包括计划直接上报、财政直接结算、经费直接安排、税权部分调整、项目直接申报、用地直接报批、证照直接发放、部分价权下放、统计直接发布、政策直接享有、信息直接获得等管理权限。截至 2022 年，全国已有 22 省份实施了“扩权强县”改革，各省改革时间集中于 2002 年-2012 年之间，具体改革时间及政府文件详见表 1-1。

表 1-1 “扩权强县”改革时间表

| 时间 省份 | 2003 及之前 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------|----------------------------|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 浙江 | 浙委办〔2002〕40号 | | | | | | | | | |
| 山东 | 鲁发〔2003〕25号 | | | | | | | | | |
| 湖北 | 鄂发〔2003〕11号；鄂办发〔2003〕35号 | | | | | | | | | |
| 福建 | 闽委办发〔2003〕11号；闽委发〔2003〕11号 | | | | | | | | | |
| 河南 | | 豫发〔2003〕7号 | | | | | | | | |
| 湖南 | | 湘发〔2004〕17号 | | | | | | | | |
| 黑龙江 | | 黑政发〔2004〕18号 | | | | | | | | |
| 河北 | | 冀政〔2005〕8号 | | | | | | | | |
| 广东 | | 粤府办〔2005〕109号 | | | | | | | | |
| 吉林 | | 吉政发〔2005〕10号；吉政发〔2005〕16号；吉政发〔2005〕17号 | | | | | | | | |
| 甘肃 | | 甘政发〔2005〕33号 | | | | | | | | |
| 江苏 | | 苏政发〔2006〕30号 | | | | | | | | |
| 辽宁 | | 辽政发〔2006〕22号 | | | | | | | | |
| 安徽 | | 皖政〔2006〕126号 | | | | | | | | |
| 四川 | | 川府发〔2007〕58号；川办发〔2007〕74号 | | | | | | | | |
| 陕西 | | 陕政发〔2007〕25号 | | | | | | | | |
| 海南 | | 海南省政府令〔2008〕216号 | | | | | | | | |
| 宁夏 | | 宁党发〔2009〕65号 | | | | | | | | |
| 云南 | | 云政发〔2009〕112号 | | | | | | | | |
| 广西 | | 桂政发〔2010〕72号 | | | | | | | | |
| 山西 | | 晋办发〔2011〕35号 | | | | | | | | |
| 贵州 | | 黔党办发〔2012〕1号 | | | | | | | | |

二、研究意义

当前,我国财政收支矛盾日趋凸显,尤其是县级政府财政收支矛盾尖锐。缓解财政收支矛盾首先在于稳定税收收入,进一步而言,地方政府税收收入的增加离不开管理制度的设计,尤其是以管理制度提升地方政府税收努力。县级政府税收努力的提高不仅有利于缓解县级财政收支矛盾,形成良性财政收支关系,还对我国整体财政收入大有裨益。

第二节 文献综述

一、“扩权强县”相关研究

现有文献对“扩权强县”改革效果进行了丰富的研究,主要涉及县域经济、财政支出规模及结构和缓解财政困难效果三个方面。

在县域经济方面,现有研究基本上证实了“扩权强县”对县域经济具有显著的促进作用。具体而言,“扩权强县”改革增加了地区的财政自主性,使地方政府能够将资源集中于更有效率的项目,提高政府投资效率;通过更多的经济权力和政策灵活性,有效降低政策干预的影响,进而减少金融资源的错配(厉华威,2020)。改革对经济的促进作用可能存在时滞性,才国伟等(2010)使用系统GMM实证发现,“扩权强县”并不会对改革当年的县域经济产生影响,但会使下一年度经济增长率提升6%。常瑞(2017)通过对山西省2011-2013年分析发现,“扩权强县”改革拉动县域投资、消费均有促进作用,对经济发展推动作用强劲。此外,“扩权强县”改革对经济的作用还可能受到地形影响,当县域位于丘陵地区时,改革对县域经济规模有更强促进作用;当县域位于山区和平原地区时,改革对县域产业结构优化作用更为明显(刘晓茜等,2017)。叶子荣等(2015)从土地要素流转和权力配置的角度分析认为,“扩权强县”改革是保证新型城镇化和工业化互动推动,实现全面发展的制度保证。总体而言,“扩权强县”不仅会通过刺激地方官员采取更多市场激励措施推动县域经济增长速度提高,还会通过强化各县际横向竞争促使经济增长质量的提高(詹新宇,2022)。在企业方面,出于经济增长的激励,“扩权强县”改革在供给端降低了企业进入障碍和生产经

营成本,将促使改革县企业产出平均提高 11%,销售利润和总利润分别增长 5.4% 和 13.66% (余锦亮,2022)。王文凯(2021)首先通过构建双重差分模型得出,“扩权强县”改革显著存进县域企业创新水平,并通过机制检验发现,改革强化县级政府间竞争,使县级政府更好地利用当地的信息优势,改善了资源配置,从而促进了县级层面的创新。除促进企业创新外,“扩权强县”还通过降低政府对国有企业和集体企业的补助偏好,抑制了县域僵尸企业数量,并显著提升县域创业活跃度(卢洪友,2020)。

从财政支出情况来看,“扩权强县”将会增加人均财政支出,在短期内使地方人均财政支出增长 7%,若县域同时进行了“省直管县”改革,人均财政支出则会增加 10%(才国伟等,2010)。“扩权强县”还会改变地方政府支出偏好,相比于改革实施前,县级政府生产性公共支出占财政总支出的比重提高 0.158 个单位,并使民生性公共支出占财政总支出的比重降低 0.073 个单位(卫志民,2020)。与之类似的是,李永涛(2018)、刘军(2021)研究发现地方官员为实现政治晋升,将更多财政资源投入至能够快速拉动经济增长从而实现政治晋升的生产性项目,然而忽视了农业及农村投入尤其是医疗等投资回报周期较长的服务性项目。类似的情况还出现于环境领域,“扩权强县”所引至的地方政府间竞争将恶化县域空气质量,而“省直管县”改革由于更大程度上保障了地方财力,明显改善县域空气质量(王小龙,2020)。就单一省份而言,已有研究结论并不一致。郑浩生(2016)利用四川省“扩权强县”样本数据,研究发现改革显著提高了扩权县以交通基础设施为代表的经济性公共服务供给水平,但降低了基础教育为代表的民生性公共服务供给水平。与之不同的是,同样以四川省“扩权强县”为数据样本,张艳(2021)实证发现“扩权强县”改革总体上促进了县域公共教育资源供给,但激励效果随时间逐渐减弱,且改革对于经济较强县域的激励效果明显高于发展较为落后的县域。

在“扩权强县”对缓解县级政府财政困难的效果方面,学者之间研究结论相差较大。部分学者认为“扩权强县”改革不能缓解县级政府财政困难,贾俊雪等(2011)基于 2000-2005 年县级财政数据,通过 GMM 研究发现,包括“扩权强县”和“省直管县”在内的体制改革不仅不能缓解县级财政困难,还在一定程度上加剧了县级政府财政困难。持有相同观点的还有贾晋等(2017),通过对“汶川地

震”“多点多极支撑发展战略”等区域重大事件进行合成控制法，发现四川省在2005-2015年期间，“扩权强县”不仅没有提高人均财政收入，反而增加了人均财政支出，加剧了县域财政困难程度。相对应的，部分学者认为“扩权强县”对缓解县级财政困难具有积极作用。常瑞（2017）通过对山西省“扩权强县”改革县域经济数据分析，发现改革有利促进了县级政府财政收入的提高。刘佳等（2011）通过6省2004-2009年数据发现，“扩权强县”改革显著提高了县级政府财政自给率，但呈现边际效益递减的趋势。樊勇等（2013）以浙江省县域数据构建双重差分模型，实证显示“扩权强县”改革对县级财政增长具有显著促进作用，且经济发展较为落后县域的财政收入增长更加明显。

二、税收努力相关研究

税收努力脱胎于税收能力，而对税收能力的界定，最早可追溯至20世纪20年代。如Stamp（1925）在研究国家资本、国民收入和国家财富等指标的规定、估计后指出，国家的税收能力应当是所有居民财富的总和。Kaldor（1965）根据马克思剩余价值理论，提出一个国家的税收能力取决于实际超过人们生存所必需的最低消费的剩余总额。基于以上论说，学者们大多将经济因素与税制因素作为影响税收能力的主要原因（Ming，1995），但高培勇（2006）等学者发现，仅从经济与税制角度并不能充分解释中国税收增长速度长期高于经济增长速度的现象，并随之提出“税收征管空间”的解释，基于此，吕冰洋等（2011）将影响国家税收能力归结为四个方面，分别为经济因素、管理因素、政治因素与税制因素。其中，管理因素指税务部门征税和税收稽查的努力程度，即当前意义上的税收努力。

我国现行财税体制下，虽然各税种的名义税基和税率由中央政府决定，但政治体制与权力环境塑造的激励制度会对税收努力产生重要影响（Besley et al.，2013；刘勇政，2019）。围绕税收努力，国内部分学者着眼于将其作为被解释变量，来探究影响税收努力的因素，具体可以分为以下两个方面。

一是财税制度安排。在分税制下，地方政府预期财政压力将会对税收努力产生直接影响（申珍妮，2018）。类似的是，刘金山（2018）通过东中西部流转税税基测算，发现西部地区税基较小但地方政府税收努力较高，而东部地区税基较

大但地方政府税收努力水平较低,侧面证实了地方财政压力对于地方政府税收努力的负向作用。此外,地方政府税收分成增加对税收努力具有激励效果,反之,地方政府收入分成的降低,如“营改增”将地方营业税变为央地共享的增值税将会降低地方政府的税收努力(王佳赫,2018;赵永辉等,2020)。基于我国财权不断上移的现状,储德银(2021)通过分析1998-2017年我国省级面板数据发现,财政纵向失衡导致的非对称性收支分权体系对地方政府税收努力起抑制性作用。而转移支付作为均衡央地政府间财政关系的重要政策工具,现有研究成果关于转移支付对地方政府税收努力的影响方向存在差异。范子英(2011)、Moguse(2012)、Liu(2014)认为,中央对地方的转移支付资金对地方政府税收努力具有替代效应,即地方政府在既定支出的情况下,中央转移支付资金的增加会降低地方对税收收入的依赖,从而降低税收努力。与之相对应的另一种观点认为,地方间政府税收竞争导致地区实际税率降低的重要原因,而转移支付在一定程度上抑制了地方政府间的税收竞争行为,使得地方政府税收努力和地区实际税率有所提高(Egger,2009)。

为了进一步厘清转移支付与税收努力的关系,相关学者从我国转移支付的实际类型出发,探讨不同类型转移支付对税收努力的关系。吕冰洋(2018)将政府支出偏向与转移支付类型相结合,发现当上下级政府对生产性支出较为重视时,一般性转移支付会提升政府税收努力,生产性专项转移支付会促使地方政府提高税收努力;当上下级政府更注重民生性支出时,结论相反。储德银(2022)将财政纵向失衡程度与转移支付类型相结合,发现当财政纵向失衡程度低于或高于门槛值范围时,均衡性转移支付对地方政府税收努力有促进作用;当财政纵向失衡处于门槛值范围内时,均衡性转移支付对税收努力起抑制作用。基于信息不对称视角,胡洪曙等(2021)构建的央地政府间博弈模型显示,不同类型转移支付对税收努力的影响不同,其中,生产性专项转移支付对地方政府税收努力具有抑制作用;民生性专项转移支付对地方政府税收努力呈中性影响。

二是经济要素。胡深等(2020)通过构建政府间博弈模型得出经济波动将会提升地方政府税收努力,并通过计算企业实际税率作为政府税收努力的代理变量,以系统GMM的方法实证经济波动将提升地方政府税收努力。以生产要素为视角,李言等(2022)证明资本价格扭曲会通过抑制资本扩张和提高房价两个渠道,对

地方政府税收努力产生负向影响,且西部地区资本价格扭曲对政府税收努力的影响更大。邓明等(2016)使用1998-2012年省级面板数据进行实证检验,发现自然资源禀赋虽然没有对地方财政支出水平产生显著影响,但显著抑制了地方政府税收努力,并将这种现象解释为地方政府的寻租行为。陶东杰等(2021)以低碳城市试点作为准自然实验政策,发现经济绿色转型对经济增长和财政收入产生负向冲击,并随之提升了地方政府税收努力。解垚等(2022)基于2010-2019年省级面板数据实证发现,数字经济对地方政府税收努力起到抑制作用,造成这种现象的原因是数字技术被纳税人作为偷税漏税的手段,增加了税务机关征税难度。

三、文献评述

现有文献对于“扩权强县”改革的影响进行了丰富的研究,研究成果清晰的表明,改革对于促进县域经济发展、优化产业结构和增加企业利润具有促进作用。

“扩权强县”改革还改变了县级政府支出偏好,大多数研究支持改革使地方政府支出偏向于生产性支出,并且对民生性支出具有一定挤出作用。对于“扩权强县”对县级财政的作用,学者们尚无统一观点。就税收努力而言,尽管我国名义税率与税基由中央政府制定,但地方政府仍保留部分征管空间,故学者们对于影响税收努力的因素也进行了较为深入的探讨。从研究成果可以看出,财政纵向失衡会影响地方政府税收努力;转移支付对地方政府税收努力存在影响,且不同类型转移支付对地方政府税收努力的影响存在显著差异。此外,地方经济运行情况,如经济发展速度对地方政府税收努力产生基础性影响;一定时期内如某一生产要素数量与价格的变化,会对地方政府税收努力产生显著影响;纳税主体的避税手段同样对税收努力产生影响。

尽管对于“扩权强县”和税收努力的研究已经十分丰富,但仍留下了部分研究空间。首先是现有研究对“扩权强县”改革与县级政府财政收入关系的研究多集中于财政收入规模,较少涉及改革对县级政府税收努力这一层面的研究。其次,现有研究对于“扩权强县”改革对缓解县级政府财政困难的讨论多是单一省份研究,这可能使研究结论存有局限性。最后,更少有研究探寻“扩权强县”对县级政府税收努力影响的空间效应。因此,本文可能的边际贡献在于:(1)本文利用空间双重差分模型探究“扩权强县”对于改革县税收努力的影响,为今后的财

税体制改革提供深植于中国逻辑的经验证据。(2)通过异质性分析,探讨不同区域间县级政府对于“扩权强县”改革的影响的异同,为针对区域间不同发展情况制定差异化财税政策提供一定依据。(3)通过空间双重差分模型深入分析“扩权强县”改革的空间影响,拓展当前关于“扩权强县”改革的研究内容。

第三节 研究思路与方法

一、研究思路

本文使用 2000-2007 年县级面板数据,通过双重差分模型和空间双重差分模型,分析“扩权强县”政策对县级政府税收努力的影响,为充分阐述地方政府经济管理权限驱动政府税收努力改变的现象,提供根植中国本土逻辑的证据,并提供相关建议。本文的具体内容有:

第一部分是绪论,以“扩权强县”政策的实施背景、目标及影响入手,梳理国内外学者关于“扩权强县”的研究成果,并提出本文的研究思路及方法。

第二部分是相关理论,主要是介绍地方政府经济管理权限与税收努力之间的相关理论依据。

第三部分主要依据第二部分的相关理论,具体讨论“扩权强县”政策对地方政府税收努力的影响机理分析,为接下来的计量模型提供理论支持。

第四部分为实证检验。其中,第一节主要介绍本文的研究设计;第二节为对于实证数据的描述性统计;第三节为基础性回归,主要使用双重差分模型实证“扩权强县”政策对于县级政府的平均处理效应;第四节为稳健性检验,通过平行趋势检验、倾向得分匹配法对基础回归进行稳健性检验;第五节为异质性检验,即讨论“扩权强县”政策影响的区域性差异;第六部分为进一步讨论,使用空间双重差分模型探讨“扩权强县”政策的空间作用;第七部分为对空间双重差分模型的稳健性检验,主要方法为更换被解释变量计算方式和更换空间权重矩阵。

第五部分为结论及建议。其中,第一小结主要对实证分析结果进行总结归纳;第二小结为建议,主要依据实证分析结果,对“扩权强县”政策本身给出建议,并进一步探讨解决我国当前县级财政困难的政策建议。

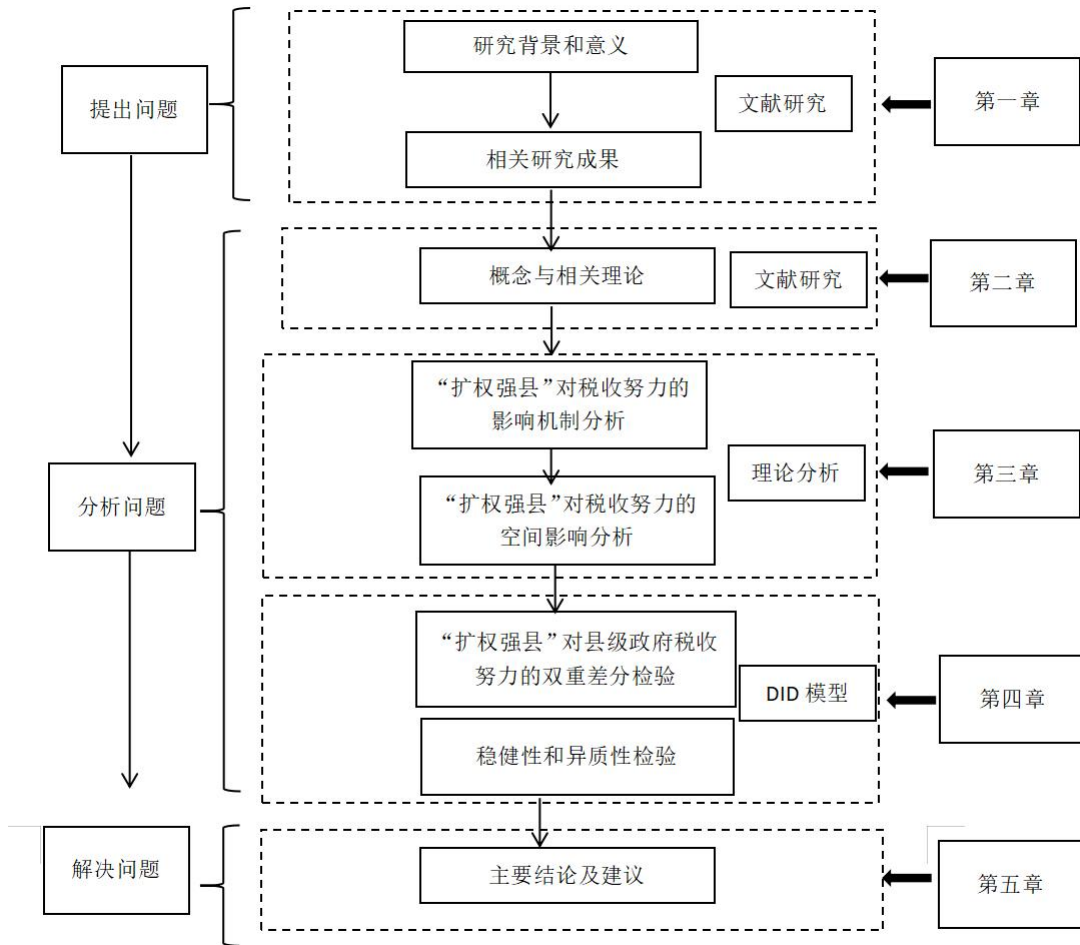


图 1-2 技术流程图

二、研究方法

本文的研究方法主要有：

(1) 规范分析法。本文在第二部分主要使用了规范分析法，对“扩权强县”对县级政府税收努力的影响机制进行理论分析。

(2) 实证分析法。本文在第四章运用双向固定效应面板模型和双重差分模型对“扩权强县”政策与县级政府税收努力的关系进行实证分析。进一步的，将空间效应引入双重差分模型，探讨“扩权强县”政策的空间作用。

(3) 多学科综合研究法。本文研究范围较广、研究领域较深，不光涉及税收理论与财政学相关理论，也在研究分析时将管理学、政治经济学等融合在内，在交叉学科中更全面的展开对“扩权强县”政策对县级政府税收努力的影响研究。

三、可能的创新与不足

（一）可能的创新

首先，在已有对“扩权强县”改革与县级政府财政收入关系的研究基础上，进一步探讨“扩权强县”改革对县级政府税收努力这一政府征税主观意愿的影响。一方面丰富了“扩权强县”改革效果的研究，对缓解县级政府财政困难进行有益探索；另一方面，探讨了政府管理体制对地方政府税收努力的影响，是对现有关于影响地方政府税收努力因素研究的丰富。

其次，本文使用 2000-2007 年 9 个省份 548 个县级政府面板数据，探究“扩权强县”改革与县级政府税收努力之间的关系。相对已有文献而言，研究区域更加广泛，数据更加丰富，实证结果更具有可信性。

最后，力图在理论方面对我国地方政府间行为研究进行有利探讨还使用空间双重差分法，实证“扩权强县”改革对县级政府税收努力的空间影响，丰富了我国地方政府间行为的研究与实证检验。

（二）可能的不足

第一，在数据方面，由于我国县级财政数据的获取依赖于由财政部预算司编制的《全国地市县财政统计资料》，且无电子资料，但该书目自 2009 年后不再公开出版，故与现有研究一样，仅使用 2000-2007 年县级财政数据进行实证检验，存在数据老旧的问题。

第二，理论分析可能存在不足。现有关于扩权强县对县级政府税收努力空间影响的研究较少，相关理论也相对较少，故在理论分析视角和深度上存在不足。

第二章 相关概念与基础理论

第一节 核心概念界定

一、扩权强县

扩权强县是本质上是将本来属于县一级政府的权力归还于县，运用行政力量解除阻止市场经济发展的壁垒，一改以往的资源倾斜性分配，使得经济依照市场规律运行，推动县域经济发展。以改革内容来看，可以将扩权强县分为狭义和广

义。狭义的扩权强县是不改变“市管县”行政体制的前提下，将市级政府的部分经济管理权和社会管理权直接赋于县级政府，其最终目标是实现“省管县”。而广义的扩权强县则是将凡是扩权的、强县的改革都纳入为扩权强县，即通过省、市授权、放权，变革财政人事体制，全面扩大县政府经济管理权限和社会管理权限，从而有效激活政府活力的有效改革与创新（郑吉萍，2010）。从实际情况来看，中央层级没有出台关于扩权强县的详细实施方案，也没有硬性的政策，因此各省份大多根据本省实际情况，在中央政策和法律允许以及原有行政区划不变的情况下，赋予部分县与设区市相同的经济、社会管理权，包括审批权、税收权和人事任免权等极为敏感的权力。基本目的是减少政府层级、节约行政成本、提高行政效率；根本目的是赋予县政府更多、更大的流动资源和自由空间促进县域经济发展；最终目的是变“城乡合治”为“城乡分治”，实现城市独立经营、乡村自我治理，变革地方政府治理模式（汪大海，2008），这显然更符合扩权强县的概念，故本文扩权强县主要指广义上的扩权强县。

二、税收努力

20世纪60年代国际货币基金组织的经济学家在评估各国的税收努力程度时，将税收努力定义为一级政府实际上运用其税基或者税收能力的程度，其中的税收能力则指的是该地区将法定税率应用于实际税基所产生的税收收入，即理论的或潜在的税收收入。王美涵等（1991）将税收努力定义为，为了兴办某个大型公共服务项目，而在通过征税以筹措资金的行为中所做的主观努力，意指税收收入与纳税能力之比。吕冰洋等（2011）和王文清（2016）认为税收努力是指税务当局征收全部法定应纳税额的程度，或表达为税收能力被利用的程度。周黎安（2011）将税收努力归为影响税收的管理因素之一，指税务部门征税和税务稽查的努力程度。杨得前（2014）认为税收努力是一种评价指标，用于评价税收入库收入与纳税能力之间的关系，可以用两者之间的比值来衡量。盛鹏飞等（2021）将其定义为在给定税收制度下经济税源利用的程度。

综合已有研究来看，学者们对税收努力的定义主要包含两个维度：一是税基的确定，即在理想状态下所有的应税事物，主要包含经济活动、人口等；二是政府的主观努力程度，即政府为征税付出了多少的成本。相比较而言，政府主观努力程度十分难以衡量，其既包括建设征税系统、培养税收人才等客观投入，也包

括征税人员征税行为所花费的时间、精力和能力等无法客观衡量的内容。不过，无论是客观投入，还是时间、能力等投入，最终都会反映到实际税收收入中。因此，本文将税收努力定义为：在一定经济水平和税收制度之下，税务机关征收全部应纳税额的程度，主要反映实际税收和理想税收之间的比值关系。

第二节 基础理论

一、乘数理论

乘数(multiplier)是一种宏观的经济效应，也是一种宏观经济控制手段，是西方经济学家研究经济波动时应用的一种概念性工具。它由英国经济学家 R. F. 凯恩于 1931 年在其《国内投资对于失业的关系》一文中首先提出来的。但有些西方经济学家指出，凯恩是乘数理论的发明者，只是在开始给予精确的数学公式这个意义上是正确的。后来，凯恩斯对这一概念加以利用，用来研究投资变动对总收入的倍增作用。按照凯恩斯的说法，乘数是指投资增加时，会引起收入增加，而收入的增加将是若干倍于投资量，这个倍数就是乘数。所以，乘数是指投资与收入在量上的关系。但凯恩斯这里所说的投资和收入，不是指投资后带来的利润，而是指投资形成的购买，由购买所形成的社会收入。可见，乘数是支出(买)→收入(售)→支出(买)……连锁反应的概括和定量化表述。以后，西方经济学家根据这一基本概念，提出了许多专门的乘数，如税收乘数与财政支出乘数。

税收乘数是指国民收入变动量与引起这种变动的税收变动量之间的倍数关系，或者说国民收入变化量与促成这种量变的税收变动量之间的比例。由于税收变动与收入变动是反方向变动关系，所以税收乘数是一个负值，这表示国民收入随税收的增加而减少，随税收的减少而增加。税收乘数等于边际消费倾向与 1 减边际消费倾向之比的负值，或等于边际消费倾向与边际储蓄倾向之比的负值。如果以 K_T 表示税收乘数，以 b 表示边际消费倾向，可简单使用公式 (2-1) 表达。假设边际消费倾向 $b=0.75$ ，则税收乘数 $K_T=-0.75 \div (1-0.75)=-3$ ，这说明税收变动与收入变动以 3 倍的规模向反方向变动。如果政府减税 10 亿元，那国民收入就会增加 30 亿元。同时，如果政府增税 10 亿元，那国民收入就会减少 30 亿元。

$$K_T = \frac{-b}{1-b} = -\frac{1}{1-b} \quad (2-1)$$

财政支出乘数理论主要建立在市场有效需求不足的基础上,需要政府用财政手段加以改善,可以表达为:因政府支出的增加(减少)所引起的国民生产总值或国民收入增加(减少)的倍数。在我国,财政支出乘数主要有三类:政府的购买支出乘数、政府对地区的转移支付乘数以及预算平衡乘数(侯荣华,2006)。财政支出的前两类乘数含义,都是以财政支出为基础变化变量,以我国国民收入为因变量,即政府的某一行为变化所引起的对我国国民收入变动量的成倍影响;预算平衡乘数,考虑了财政收入即税收的影响,主要衡量财政收支变动量的变化大小及幅度。从实际情况来看,当市场经济不景气时,政府可以减少企业税收或者增加拨付的财政资金,资源将通过乘数理论,改变社会的有效需求,使需求量数倍增长,失业率降低,从而将市场调整至均衡状态,最终促进经济的快速发展。因此,财政支出的乘数理论,不仅说明了我国政府干预市场经济的能力,同时也是论证财政政策有效性的基础和工具。

二、税收契约理论

税收契约理论主要包括对纳税人的安排、对应纳税额的安排和对纳税时间的安排。根据税收契约主体不同,可以分为政府间税收契约、政府与征税机关之间的税收契约、征税机关与纳税人之间的税收契约等种类。

具体而言,政府之间的税收契约指上级政府通过税收计划的方式对下级政府在一定时间内应当完成或必须完成的税收任务的一种安排。依据中央与地方的纵向税收划分,又可以将政府间契约划分定额契约、分成契约与分税契约。其中,定额契约是指税收收入的定额部分归中央,剩余部分归地方政府所有;分成契约指税收收入按分成比例划归中央和地方政府;分税契约是指,税收收入按税种划归中央政府和地方政府。

政府与征税机关之间的税收契约是指国家通过税收计划的形式对征税机关在一定期限内所必须或应当完成的税收任务的一种安排。政府与征税机关之间的税收契约一般仅涉及应纳税额和纳税期限的问题,而不涉及纳税人的问题。根据税收契约强制性的不同,可以分为指令性税收契约和指导性税收契约。指令性税收契约,是指政府对征税机关下达的税收计划是必须完成的强制性任务。指导性税收契约,是指政府对征税机关下达的税收计划是仅具有参考价值的指导性任务。

征税机关与纳税人之间的税收契约是指征税机关与纳税人通过协商的方式对于纳税人在一定时期内应纳税款所作的安排。征税机关与纳税人之间的税收契约主要涉及应纳税额和纳税时间，一般不涉及纳税人的变动。根据征税机关是否享有法定核定权，又可以分为合法税收契约与非法税收契约。

三、税收竞争理论

Tiebout (1956) 首先建立了一个有效税率的税收竞争模型，称为税收竞争理论模型，该理论认为在人口移动不受限制、存在大量辖区政府、辖区公共服务无外部性、信息完备等条件下，居民可根据各地方政府提供的公共产品或服务与税负组合，自由选择那些最能满足自己偏好的地区生活，由于居民可以“用脚投票”，地方政府的税收竞争将促进地方政府效率的改进。这一理论最终衍生为税收竞争有效论。当然，部分学者对 Tiebout 的观点并不赞同，Oates (1999) 提出地方政府所提供的公共服务显然具有外部性，并认为政府税收竞争将导致地方政府无效率，这一观点逐渐变为税收竞争无效论。

在各类国内外文献中，税收竞争通常放在政府竞争的大框架下进行，但由于政府竞争是多样的，既包括国与国政府之间的竞争，也包括同一国家内中央政府与地方政府、地方政府之间的竞争。基于以上原因，国内外学者往往根据自身研究领域对税收努力进行界定。本文所研究的县级政府税收竞争属于地方政府间竞争，因此将其定义为：县级政府为发展本地区经济，通过降低税收努力、采取税收优惠等措施，以吸引具有流动性的其他县级政府辖区内生产要素和经济要素流入本县的政府自利行为。

在上述对税收竞争的定义下，税收竞争实际会产生正反两方面影响。就正面影响而言，适度的税收竞争无疑表示地方政府为了竞争资源不会进行过度税收竞争，只会采取有限度的减税措施，这样既可以使得企业或居民能获得更多的收入，即增加“纳税者剩余”，同时也能够吸引更多的流动性税基进入本地区，一旦流入本地区的税基部分能够弥补因为减税措施而导致的政府剩余的减少，那么地方政府间税收竞争将能够增加本地区的总剩余量。即便流动性税基未能够弥补减税措施导致的财政收入下降，但流动性税基进入本地区本身就促进了本地区的经济活力和增加了本地区的经济总量。而负面影响主要体现在，税收竞争实质上是以

减少本地区税收收入作为代价,若地方政府为了争夺流动性生产要素和经济要素开展过度的税收竞争,最终结果是辖区内实际税率极低甚至为零。在这一情况下,政府间的过度税收竞争不但没有为本地区的政府带来更多的收益,反而重侵蚀了税基,进而使财政收支矛盾尖锐,导致地方政府提供公共产品的能力严重不足,辖区的投资环境进一步恶化。

第三章 扩权强县对县级政府税收努力影响的机理分析

第一节 扩权强县政策及效果分析

一、扩权强县政策内容

政策目标是指为解决公共政策问题而采取的行动索要达成的目的、指标和效果，具有问题的针对性和未来的预期性（庞明礼，2015），探讨“扩权强县”改革效应时，应当首先对政策改革目标进行分析，故依据各省“扩权强县”改革文件中的目标描述进行整理，详见表 3-1。

表 3-1 政策目标归纳

| 省份 | 政策主要目标文本 |
|---|---|
| 河北、河南、广东、黑龙江、湖北、湖南、安徽、福建、浙江、江苏、辽宁等，共 22 个省份 | 增强县域经济活力，提高县域经济占国民经济比重；经济实力明显增强；把改革作为促进县域经济发展的契机；推动县域经济又好又快发展等。 |
| 安徽、广东、河北、河南、湖南、江苏、辽宁、浙江等，共 12 个省份 | 减少管理层次、提高行政效能、创造良好体制和政策环境；深化审批制度改革；行政运行机制和管理方式更加规范等。 |

就“扩权强县”改革内容而言，由于中央只给出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、《中共中央国务院关于地方政府机构改革的意见》等指导性政策，并未就各省“扩权强县”改革方式方法给出具体规定，故各省在改革内容上有较大差别。例如，河北省提出，对扩权县（市）赋予与设区市相同的部分经济和社会管理权限，主要包括计划直接上报、财政直接结算、经费直接安排、税权部分调整、项目直接申报、用地直接报批、证照直接发放、部分价权下放、统计直接发布、政策直接享有、信息直接获得等 11 个方面 62 项管理权限。今后国家和省在上述 11 个方面对所在设区市新赋予的经济和社会管理权限，除国家法律法规禁止的，扩权县（市）直接享有。对巩义市、项城市、永城市、固始县、邓州市等 5 个区位优势明显、有望培育成未来地区性中心城市的县（市），赋予与

省辖市相同的经济管理权限和部分社会管理权限，赋予 35 个扩权县(市)的主要管理权限项目，主要包括计划直接上报、财政直接结算、经费直接划拨、税权部分扩大、项目直接申报、用地直接报批、证照直接发放、政策直接享有、信息直接获得等 10 个方面 79 项管理权限。湖南省提出，按照“能放则放、权责统一”的原则，对县(市)下放经济社会管理权限。按照“谁投资、谁决策、谁收益”的原则，改革现行的企业投资管理办法。除国债项目、财政预算内项目、统借统还国外贷款项目以及国家限制的项目外，对企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制，将投资项目的决策权下放给各类投资主体。福建省提出，赋予各县(市)相当于设区的市的经济社会管理审批权限。对需报国家有关部委审批的事项，继续按现行程序报批。对涉及中长期经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、重大公共基础设施建设、生态环境保护、公共安全。跨县(市)项目的建设管理和森林、海域等有限自然资源开发利用，以及国家法律、法规明确规定的事项，由设区的市审批或由设区的市审核后报省审批。其余的省、市级政府审批权均授予各县(市)政府行使，由县(市)自行审批。

自 2002 年在浙江省试点以来，“扩权强县”改革逐步推广至全国，虽然各省改革的时间不同，改革措施存在差异，但我们仍可以从中归纳出改革所具有共性。一是改革目标以经济为主导，部分省份兼顾行政效率。从表 3-1 可以看出，发展县域为全部改革省份的共同目标。安徽、广东、河北等部分省份兼顾了行政体制效率提升的目标。二是改革手段涉及财权划分。在此将广东、河北和黑龙江代表性省份，广东省的“扩权强县”改革内容有：发展自主权、分配自主权、建设用地指标、重要园区规划、外资使用、出国手续简化等；河北省的“扩权强县”改革内容有：计划直接上报、财政直接结算、经费直接安排、税权部分调整、项目直接申报、用地直接报批、证照直接发放、部分价权下放、统计直接发布、政策直接享有等；黑龙江省的“扩权强县”改革内容有：发展和改革审批管理权限、有关经济贸易审批管理权限、商务审批管理权限、国土资源审批管理权限、交通审批管理权限、建设、环保审批管理权限、财政、税务审批管理权等。尽管具体措施上有所不同，但不难发现以广东、河北、黑龙江的改革分别涉及到“分配自主权”“税权部分调整”“财政税务审批管理权”等财权划分内容，故“扩权强

县”改革直接增加了县级政府财权自主权。三是改革具有有限性。“扩权强县”改革是一次自上而下，为提高行政效能、追求经济发展这一目标而实行的改革，其并未改变我国地方政府省、市、县、乡四级层级架构，是在省、市、县之间进行部分权力的重新分配。

二、扩权强县政策效果分析

“扩权强县”改革对县域政府的影响主要体现在提升县级政府行政效率、激发县级政府经济发展动力、提供公共产品三个方面。

（一）扩权强县对县级政府行政效率的影响

就提升县级政府管理效率而言，“扩权强县”改革的核心内容之一就是通省、市授权、放权，变革财政人事体制，全面扩大县政府经济管理权限和社会管理权限，这在一定程度上改变了市对县全面管理的格局，形成市、县放在同一层级进行经济发展的安排，逐渐形成经济管理体制的“扁平化”。依据管理学理论，行政层次越少，效率越高，越能节约资源。一个组织的管理层级保持在一定合理的数量有利于信息的上下沟通，提高组织的工作效率。在市管县体制下，由于在省与县之间多出一个中间层级，信息的真实性和传递速度会受到不同程度的影响。当所获取的信息质量不高时，管理者便无法有效解决问题，同时，下级组织由于缺乏决策权，从而缺乏及时向上级反映问题和以准确快速方式执行上级指令的动力（纪良纲，2008）。“扩权强县”改革所引至的省以下政府经济社会管理权限的“扁平化”可以提高信息传输速度，降低信息在不同层级政府间传递中失真的可能，提高政府行政效率。

（二）扩权强县对县级政府经济发展意愿的影响

在“扩权强县”改革激发县级政府经济发展积极性方面，“扩权强县”改革主要通过两个渠道促进县级政府经济发展积极性。一是基于“晋升锦标赛”的模式下，地方政府的晋升机会与政府绩效考核联系挂钩，而辖区经济增长率作为绩效考核的重要指标之一，必然会引起地方政府对经济发展的强烈意愿和内在动力，并同时构成地方官员的核心利益（周黎安，2007）。但是，经济竞争发挥激励作用的前提是，地方政府拥有一定的经济决策能力和较大的行动空间，“扩权强县”将县级政府在经济社会管理权限放与地级市同一层级，在制度层面为激励作用发

挥效果提供了制度支持。一方面，高配县域党委书记的行政级别提升了他们的行政地位与决策权限，使得他们具有比其他同层级建制的县域领导更大的话语权和协调力度，其主政县域在争取政策优惠与资金支持方面也就具备了竞争优势（史育龙，2014）；另一方面，提升县级政府的发展自主权可以使其突破地级市资源钳制，根据自身的社会经济状况独立自主地决定社会经济事务的管理方式，“为增长而竞争”的积极性得以提高，从而保障县域发展的动力与能力。

（三）扩权强县对县级政府提供公共产品的影响

首先，“扩权强县”改革的重要内容之一进行财政体制方面的改革，对县级政府提供公共产品起到促进作用。一方面，“扩权强县”改革提高了县级政府提供公共产品的数量，这是由于改革对财政权体制调整，转移支付、税收返还、专项配套等直接划拨到县级政府，可以直接增加县级政府的可支配收入。而可支配收入的增加会产生规模效应，即为县级政府提供更多的公共产品提供财力支持。另一方面，支出方面的基础设施审批权、项目直接申报、用地审批权的下放，意味着县级政府可以根据县域情况，更有效率的向地方企业与民众提供公共产品。依据财政分权理论，地方政府掌握着一些上级政府或当地立法机构都不掌握的独特信息，能否有效地使用这些信息，对于地方居民的福利来说至关重要。在未实施“扩权强县”改革之前，县级政府虽然掌握着地方企业与居民的“偏好”，但自身缺乏决策的权力，且多层次的政府层级导致县级政府很难将其所掌握的信息传递给上级政府，因而所提供的公共产品可能是低效率的。在“扩权强县”改革实施后，县级政府对于财政支出方向拥有相对独立的决策权，可以充分使用其作为“代理人”所拥有的信息优势，使其提供的公共产品更符合当地企业或居民的偏好，使县级政府财政支出更具效率。

第二节 影响县级政府税收努力的因素分析

一般来讲，影响税收收入的因素大体有四种。一是经济增长因素，首先包括经济增长、产业结构升级和产业结构优化等方面，持续扩大了税基，对税收努力的增加提供了空间；地方政府间的经济竞争也会对税收努力产生影响，这是由于县级政府税收努力对县域实际税率产生直接影响。在经济竞争环境下，改革县县级政府为发展本地区经济，吸引具有流动性的其他县级政府辖区内生产要素和经

济要素流入本县，降低税收努力就是其中的渠道之一。二是县级财政运行情况。财政努力是地方政府财政收入行为的重要形式，其努力程度不仅决定了中央政府能拥有多少收入，同时也决定了地方政府能否很好地履行财政职责(李婉, 2007)。当县级政府支出压力提高时，可通过提高税收努力的方式将最大限度的潜在税收转化为实际的税收收入“放入囊中”，并在一定程度上缓解财政支持出压力。三是财政体制安排。例如，若上级政府对县级政府财政收支情况严密监控，在一定程度上消除上级政府与县级政府税收信息的不对称性，就会压缩地方政府的征税空间；再如财政纵向不平衡情况下，需要上级政府转移支付弥补地方政府收支缺口，而转移支付对地方政府税收收入可能存在替代效应。这是由于地方政府将转移支付视为“无偿收入”，其提高税收努力导致可获取的转移支付降低，从而产生转移支付依赖，降低税收努力。四是包括征税人员水平、征税技术手段等客观因素。无论县级政府提高还是降低税收努力，都需要依靠征税技术、征税人员实现。如果税务机关征税技术较高、征税人员水平较高，那么在既定税制下，可以依据其他因素最大限度地做到“应收尽收”；反之，税收地偷、逃、骗、欠行为就会增多。换言之，征税技术与征税人员水平直接影响到政府税收努力的实现。

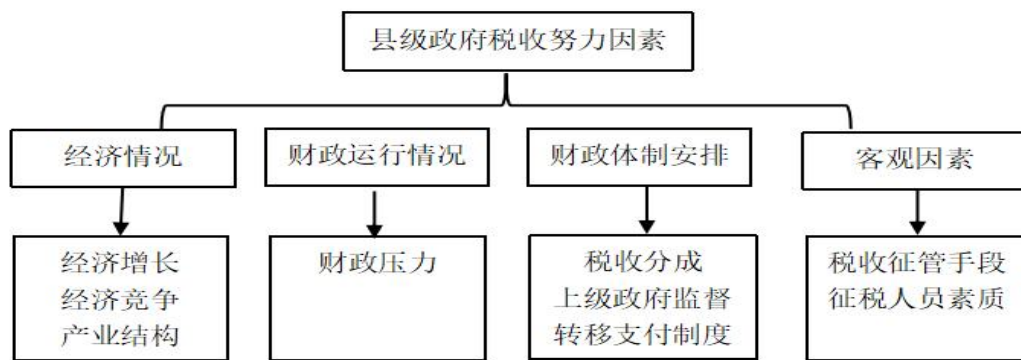


图 3-1 县级政府税收努力影响因素

第三节 扩权强县对县级政府税收努力的影响分析

一、扩权强县对改革县政府税收努力的激励作用

从政府间的税收契约来看，分税制改革前，我国主要实行“分灶吃饭”为特

征的财政收入包干制，其本质是以分成契约为主，并与定额契约相结合的税收契约。分税制改革后，一部分税种如关税、消费税作为中央收入全额上缴，所得税、资源税成为央地共享税种，实际上形成了以分税契约为主，与分成契约结合的形式。由于分成契约下地方政府税收边际努力得不到 100% 的回报，而在分税契约下地方政府税收努力的回报明显高于分成契约，故有相当的研究发现分税制改革对地方政府税收努力的促进作用。与分税制改革的前因后果相似的是，在“扩权强县”改革之前，县级政府财政收入需要上交其所属的市级政府，形成了“市-县”维度上的“总额分成”。在这一情况下，县级政府与市级政府博弈的结果就是，县级政府抵制市级政府的税收分成，降低税收努力。同时，降低税收努力直接好处就是给企业带来事实上的减税，并由此促进县域经济增长。通过上一节的文本分析可知，“扩权强县”改革的特点之一便是赋予县级政府更大的财权，即“税权部分调整”、“财政税务审批管理权”，相当于在“市-县”一级进行了另一次分税制改革，对县级政府的税收努力起到促进作用。

从政府与征税机关的税收契约来看，县级政府还可以直接向税务机关下达税收任务安排。这是由于，“扩权强县”改革的主要目标是发展县域经济，而县域普遍存在经济基础薄弱、基础设施薄弱等情况，为拉动经济和完善基础设施，县级政府很有可能以增加税收努力的方式获取财政收入。县级政府促进税务部门提高税收努力的主要形式有：下达税收增收计划任务（一般高于经济增速的 2%-3%）；税收工作强调以“组织收入为中心”；对企业频繁进行常规检查和专项检查等等。

根据以上分析，提出假设：

H0：“扩权强县”改革会提升改革县级政府税收努力。

二、经济状况对县级政府税收努力的影响

“扩权强县”改革的最主要目标是发展县域经济，而县级政府发展经济通常有两个手段，一是提高政府性投资，二是降低企业实际税率以促进社会资本投资。就提高政府投资而言，需要县级政府将更多数量的财政资金投入生产领域，这就要求县级政府要么获取更多转移支付资金，要么提高自身税收努力增加税收收入。其中，转移支付资金是上级政府依据转移支付计算公式加以确定，随着我国转移支付制度趋向完善，获取更多转移支付资金的难度越来越大。而分税制下一定比

例的共享税和地方税收收入归地方所有，县级政府可通过提升税收努力获得既定比例下更多税收收入。因此，相比获取更多转移支付资金，通过税收努力直接增加县级政府财政资金是可行的。加之“扩权强县”提高了县级政府税收留成，这进一步激励了县级政府通过提升税收努力获取更多数量财政资金。

就促进社会资本投资而言，社会资本投资同样可以促进县域经济发展，尽管现行税制使县级政府无法更改名义税基与税率，但县级政府可通过“扩权强县”赋予的税收优惠享受资质、征管过程中的“自由裁量”直接或间接降低企业税负，有效提高全要素生产率并活跃企业动态（田磊等，2021），从而提高企业竞争力。而且，县级政府通过“扩权强县”所发挥的自由裁量权，也会在一定区域范围内形成“税收洼地”以产生经济资源的虹吸效应。由此，“扩权强县”改革也可能会降低实施县域的税收努力水平。

尽管提高政府性投资与降低税收努力均可能对县域经济产生积极影响，但二者实际上是财政收支的正反两方面，由于县域县级政府财政资源的有限性和经济资源的有限性，同时施行两种政策极易造成县级财政收支矛盾的恶化以及财政不可持续性的加剧。因此，县级政府往往不得不依据县域经济状况在两种政策之间做出抉择。当县域经济状况良好，投资需求与消费需求旺盛时，政府更可能选择降低税收努力的政策刺激县域经济发展；反之，当县域经济水平不佳，投资需求与消费需求较低时，政府更偏向于增加政府投资以刺激经济发展。从我国县域经济的实际情况来看，县域经济普遍发展较为落后，故扩权强县政策更可能在整体上促进县级政府税收努力的提高，但应对县域经济发展情况产生异质性。

根据以上分析，提出假设：

H1：“扩权强县”政策对政策实施级县政府的税收努力提升效果存在关于经济因素的异质性。

三、扩权强县对县级政府税收努力的空间作用

基于晋升锦标赛理论，当某一参与锦标赛的县级政府改变策略时，该县的竞争对手，也就是其他县级政府也会随之改变策略，以保证其在锦标赛中的排位。换言之，当“扩权强县”政策改变了政策实施县政府的税收努力策略，所邻近的县级政府很可能会随之改变策略，即产生了政策实施县级政府税收努力的变化产

生了空间影响。在分析“扩权强县”会产生正向外溢效应还是负向外溢效应时，首先应当确定改革县税收努力的变化情况。依据上文税收契约理论的分析，“扩权强县”改革实施县域很有可能在改革实施后增加税收努力，结合晋升锦标赛理论框架我们不难分析出，改革县邻近的县域应当降低税收努力，从而吸引外部经济要素流入以达到经济快速发展的目的。与此同时，基于乘数理论分析我们还得出，“扩权强县”对改革实施县级政府的税收努力影响是具有异质性的。简单来说，当县域经济发展水平较好，即便该县实施了“扩权强县”改革，那么县级政府未必会提升税收努力；反之，若县域经济发展一般或较差，若该县进行“扩权强县”改革则会导致政府更加依赖以增加税收努力的方式获取财政收入并进行政府投资。那么面临改革县增加或降低税收努力的情况，临近县域该做出如何选择呢？

按照传统晋升锦标赛理论和税收竞争理论，无论“扩权强县”改革县增加税收努力还是降低税收努力，其周围县级政府都会降低税收努力，以吸引生产要素流入并提振经济，并提升自身在晋升锦标赛中的排位。但需要思考的是，县级政府作为主观能动的主体，一味的进行税收竞争似乎并不可取。这一方面是由于，盲目的税收竞争会使县级政府损失大量的税收收入，毕竟县级政府还有着极大的民生性、运转性支出等财政支出压力。另一方面，过度的税收竞争会阻断资源再优化的进行，从而导致参与竞争的政府间税收优惠收益下降。再者，从未参与“扩权强县”改革的县级政府，无论是财政还是行政方面，仍旧归其所属地级市直接管辖，仍然受到上下级政府之间的税收契约影响，即上级政府仍然会下达对于未改革县的税收任务。因此，尽管在晋升锦标赛下，完全的税收竞争在县级政府间可能并不存在。

尽管完全的税收竞争并不存在，但县级政府仍然会进行部分税收竞争。这是由于，税收竞争本质上与晋升锦标赛有相似的概念，即县级政府能否在税收竞争中取得优势，关键在于其辖区实际税率与竞争对手辖区实际税率的对比（在多个竞争对手下则变为排位），而不是实际税率的绝对高低。当“扩权强县”改革县政府增加税收努力时，未改革县级政府同样可以选择增加税收努力，但只要未改革县税收努力增加的程度低于改革县，不仅可以一定程度上增加税收收入，还可以使自身在税收竞争中处于有利地位。

此外，在地方政府间税收竞争中，学习和模仿机制的前提是本辖区不知道采取怎样的税收政策才是最好的，这时候地方政府往往通过观察其他地区的政策效果或者是参考其他地区的政策制定经验，从而制定自己的税收策略（Bucovetsky, 1991）。从“扩权强县”改革的效果来看，改革县县域经济获得了较大程度的提升（常瑞，2017；刘晓茜，2017；詹新宇，2022），这可能引致非改革县学习和模仿改革县的行为。也就是说，当改革县提高税收努力时，邻近的未改革县域可能在学习和模仿机制作用下，同样提高税收努力，即具有正向空间外溢效应。

本章小结

本章研究主要分为三个部分，第一部分是对“扩权强县”改革内容和改革效果进行分析。从改革内容来看，“扩权强县”以发展县域经济为主要目标；财权的重新划分是改革的重要手段；改革具有局限性，并非改变了地方政府省、市、县、乡四级层级架构。从改革效果来看，“扩权强县”提升了县级政府行政效率、县级政府发展经济的动力和县级政府公共产品的供给水平。第二部分主要对影响县级政府税收努力的因素进行分析，主要包括经济状况、财政运行情况、财政制度安排和客观因素三个方面。第三部分结合前两部分的分析结果，运用税收契约理论、乘数理论和税收竞争理论，对“扩权强县”对改革县政府税收努力的影响、改革对税收努力的空间影响进行分析，并提出了三个假设。至于假设是否真实存在，还需要进一步的实证检验。

第四章 扩权强县政策对于税收努力的双重差分分析

第一节 县级政府税收努力的测度及现状分析

一、税收努力测度

IMF 在 20 世纪 60 年代提出以税收努力进行国际间税收负担的比较,因而诸多学者 (Tanzi, 1992; Mertens, 2003) 使用 IMF 的税收努力界定,即税收努力等于实际税收除以预测税收能力,本文对税收努力的界定亦遵循该定义。其中,对于预测的计算,国内学者多采用“税柄法”,具体是利用一系列可能影响税收努力的解释变量回归出预测税收 (乔宝云, 2006; 胡祖铨, 2003)。依据相关文献,本文将影响县级政府预测税收 ($ptax$) 的因素定义为第二产业产值 (GDP2)、第三产业产值 (GDP3)、转移支付依赖度 ($trans$)、人口密度 ($popden$) 和一般公共预算收支缺口 (def), 并以此作为解释变量计算县级政府预测税收 ($ptax_{it}$)。计算模型具体见公式 (4-1), 所测算的县级政府税收努力趋势图见图 4-1。

$$ptax_{it} = \alpha + \beta_1 GDP2_{it} + \beta_2 GDP3_{it} + \beta_3 trans_{it} + \beta_4 popden_{it} + \beta_5 def_{it} + year_i + \varepsilon_{it} \quad (4-1)$$

由公式 (4-1) 得到预测税收后, 考虑到数据的可获得性, 使用一般公共预算收入县级数据替代县级政府实际税收 ($real_tax_{it}$) 计算税收努力, 具体见公式 (4-2)。

$$effort_{it} = real_tax_{it}/ptax_{it} \quad (4-2)$$

二、税收努力变化趋势描述

观测期间内东、中、东北区域县级政府税收努力均值变化趋势详见图 4-1。从图可以看出, 在三个区域内, 东部区域县级政府税收努力整体最低, 但具有逐年上升的趋势; 中部地区县级税收努力整体最高, 略微具有下降趋势; 东北地区县级政府税收努力在 2004 年前低于中部地区但高于东部地区, 且自 2004 年后下降趋势极为明显。各区域县级政府税收努力在观测年限内显示出不同的变化趋势, 至于变化趋势是否是由“扩权强县”政策引致, 还需进一步实证检验。

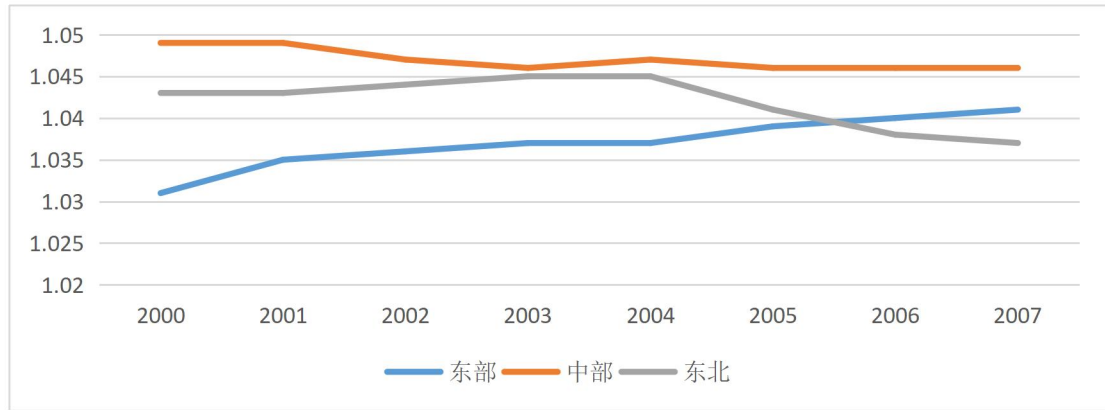


图 4-1 税收努力变化趋势

第二节 实证模型构建

一、广义双重差分模型

由于“扩权强县”改革在各省开展时间有较大差别，具有多处理组、多时段特点，故基于广义双重差分建立基准回归模型，具体见公式（4-3）。

$$effort_{it} = \alpha + \beta_1 did + \beta_2 X_{it} + \mu_t + \lambda_i + \varepsilon_{it} \quad (4-3)$$

模型中， $effort_{it}$ 为被测度的县级政府税收努力程度； did 为改革实施的虚拟变量，在县域实施“扩权强县”之前赋值为0，在“扩权强县”改革实施后为1； μ_t 代表时间效应，以控制大范围内税率变化对县域税收努力带来的冲击； λ_i 代表个体效应，以控制每个县域不可观测因素； ε_{it} 为随机扰动项。 X_{it} 为控制变量，具体包括人均转移支付（ $\ln pertran$ ）、人均年末储蓄额（ $\ln persave$ ）、金融机构年末贷款余额（ $\ln perloan$ ）、规模以上工业企业单位个数（ est ）、规模以上工业企业产值（ $\ln est_gdp$ ）、地区生产总值（ $\ln gdp$ ）、万人医疗机构床位（ $perhel$ ）和产业结构（ ind_str ）。

二、空间双重差分模型

因广义双重差分模型需要满足个体处理效应稳定性假设（SUTVA），在这一假设条件下，“扩权强县”改革的处理效应只对改革县产生影响。然而，正如前文所述，“扩权强县”可同时对改革县和非改革县的税收努力产生影响。为解决这一问题，借鉴 Kolar 和 Ruining（2021）的做法，构建自变量空间滞后模型

(SLX-DID)、空间自回归模型(SAR-DID)、空间杜宾-差分模型(SDM-DID),对“扩权强县”的空间溢出效应进行考察,以弥补改革实施对控制组的作用力度和方向观测不足的缺陷。模型构建具体见公式(4-4)、(4-5)和(4-6)。

SLX-DID:

$$effort_{it} = \alpha + (\beta_1 + W\gamma_1) \times did_{it} + x'_{it}\beta_i + Wx'_{it}\gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (4-4)$$

SAR-DID:

$$effort_{it} = \alpha + \rho \sum_j W_{ij} effort_{jt} + \beta did_{it} + \theta \sum_j W_{ij} did_{it} + \gamma X_{it} + \mu_t + \lambda_i + \varepsilon_{it} \quad (4-5)$$

SDM-DID:

$$effort_{it} = \alpha + \rho \sum_j W_{ij} effort_{jt} + \beta did_{it} + \theta \sum_j W_{ij} did_{it} + \gamma X_{it} + \psi \sum_j W_{ij} X_{jt} + \mu_t + \lambda_i + \varepsilon_{it} \quad (4-6)$$

其中, i 、 j 为相邻县域, W 为空间矩阵, $W\gamma_1$ 为解释变量的空间滞后项, β 为测度的直接效应, γ 测度间接效应。

三、数据来源及描述性统计

本文使用的是实施“扩权强县”改革9个省的548个县级面板数据,这是由于,因《全国地市县财政统计资料》在2009年后相对缺失,加之本文评估“扩权强县”改革效果是以2002年为时点,故选取2000-2007年数据。此外,2000年到2007年之前进行“扩权强县”的省份有:浙江、山东、湖北、福建、河南、湖南、黑龙江、河北、广东、吉林、甘肃、江苏、辽宁、安徽,共14个省份,但是由于山东、福建、黑龙江、吉林、甘肃、江苏五个省份仅可以搜集到政策文件,但无法确实改革实施的具体县域,故实证最终选择了黑龙江、河北、河南、湖北、安徽、浙江、广东、辽宁和湖南,共九个省份。

对于搜集的数据进行以下处理:第一,删除了连续两年缺失地方生产总值和第一产业、第二产业产值、转移支付、支出水平、人口数量等变量的样本。第二,对于单独数据单独年份缺失的,采用线性插值法对缺失值进行补充,共保留65745个观测值。在所有观测变量中,县级政府一般公共预算收入、一般公共预算

算支出、转移支付数据来源于《全国地市县财政统计资料》；第二产业产值、第三产业产值、人均年末储蓄额、金融机构年末贷款余额、规模以上工业企业单位个数、规模以上工业企业产值、地区生产总值、固定电话用户数、万人医疗机构床位数据来源于《中国县域统计年鉴》。各变量描述性统计见表 4-1。

表 4-1 描述性统计

| 变量 | 样本数量 | 平均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|------------------|------|--------|---------|-------|--------|
| did | 4384 | 0.157 | 0.364 | 0 | 1 |
| effort | 4384 | 1.044 | 1.676 | 0.732 | 46.881 |
| 一般公共预算收入 (log) | 4384 | 9.285 | 0.902 | 5.966 | 12.78 |
| 财政收入 (log) | 4384 | 10.431 | 0.708 | 8.16 | 13.16 |
| 人口 (万人) | 4384 | 58.802 | 34.464 | 4.95 | 222.6 |
| 人均生产总值 (log) | 4384 | 8.856 | 0.676 | 5.436 | 11.298 |
| 人均转移支付 (log) | 4384 | 5.976 | 0.745 | 3.112 | 9.209 |
| 第二产业产值 (log) | 4384 | 11.36 | 1.115 | 7.313 | 15.073 |
| 第三产业产值 (log) | 4384 | 11.582 | 0.876 | 7.003 | 14.584 |
| 居民人均储蓄 (log) | 4384 | 8.306 | 0.686 | 4.331 | 11.43 |
| 年末金融机构贷款数量 (log) | 4384 | 12.002 | 0.794 | 8.987 | 15.584 |
| 规模以上工业企业个数 | 4384 | 83.575 | 145.264 | 0 | 1827 |
| 规模以上工业企业产值 (log) | 4384 | 11.933 | 1.474 | 2.773 | 16.681 |
| 万人医疗机构床位 | 4384 | 16.727 | 7.558 | 3.211 | 96.9 |
| 固定电话用户数 | 4384 | 11.084 | 0.767 | 8.131 | 13.444 |

第三节 双重差分模型实证分析

一、基准回归结果

基准回归以地方税收努力作为被解释变量，分别通过控制时间效应、个体效应以及双向固定效应，对公式 (4-3) 进行回归。详细回归结果如表 4-2 所示。

表 4-2 基准回归结果

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| 变量 | effort | effort | effort | effort | effort | effort |
| did | 0.204*** (0.058) | 0.215*** (0.058) | 0.187*** (0.058) | 0.23*** (0.055) | 0.186*** (0.055) | 0.179*** (0.058) |
| lngdp | -0.685*** (0.094) | -1.101*** (0.112) | -1.195*** (0.123) | 0.132 (0.263) | -0.675** (0.278) | -0.822*** (0.298) |

| | | | | | | |
|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| lnpertran | 0.479* | 0.097 | 0.043* | -0.01 | -0.13** | |
| | (0.069) | (0.076) | (0.041) | (0.052) | (0.084) | |
| lnpersave | 0.077 | -0.043*** | 0.178** | 0.033 | -0.016 | |
| | (0.069) | (0.07) | (0.073) | (0.074) | (0.08) | |
| lnperloan | 0.479*** | 0.263*** | 0.501*** | 0.304*** | 0.309*** | |
| | (0.058) | (0.065) | (0.062) | (0.068) | (0.07) | |
| tel | | 0.001 | | 0.001 | 0.001 | |
| | | (0.001) | | (0.001) | (0.001) | |
| est | | 0.001*** | | 0.001** | 0.001 | |
| | | (0.001) | | (0.001) | (0.001) | |
| ind_str | | 0.017*** | | 0.016 | 0.019*** | |
| | | (0.013) | | (0.01) | (0.013) | |
| lnest_gdp | | 0.258*** | | 0.317*** | 0.296*** | |
| | | (0.034) | | (0.036) | (0.038) | |
| hel | | -0.02 | | -0.002 | -0.003 | |
| | | 0.004 | | (0.004) | (0.004) | |
| con | 7.695*** | 4.336*** | 7.055*** | -2.596** | 3.145** | 5.726*** |
| | (0.7) | (0.966) | (1.011) | (1.297) | (1.452) | (1.89) |
| 时间效应 | YES | YES | YES | NO | NO | YES |
| 个体效应 | NO | NO | NO | YES | YES | YES |

注：***、**、*表示在 1%、5%、10% 的显著水平下显著；括号内是估计系数的标准稳健误。

表 4-2 的 (1) - (3) 列为控制时间效应, (4) - (5) 列为控制个体效应, (6) 列为同时控制时间效应与个体效应。根据基准回归结果, “扩权强县” 改革对县级政府税收努力是正向影响, 系数约为 0.179, 在 99% 置信区间上显著。回归结果说明, “扩权强县” 政策整体上提升实施县域的税收努力水平, 政策实施后县级政府税收努力平均增长了 0.179%。人均转移支付同税收努力之间的关系在不同回归结果之间的系数存在较大差异, 若以双向固定下的双重差分模型为准, 转移支付与县级政府税收努力呈负相关关系, 影响系数为 -0.822, 在 99% 置信区间上显著, 说明人均转移支付每降低 0.13%, 地方政府税收努力增加 1%。人均年末金融机构贷款余额与税收努力呈正相关关系, 影响系数为 0.309, 在 99% 置信区间上显著, 说明人均年末金融机构贷款余额每增长 0.309%, 地方政府税收努力增长 1%。这可能是由于地方金融机构的贷款所获盈利本身是当地税基的一部分, 地方人均贷款越多, 代表这部分金融机构所得税税基大, 缴纳的企业所得税较多。规模以上工业企业产值与税收努力呈正相关关系, 影响系数为 0.296, 在 99% 置信区间上显著, 说明地方规模以上工业产值每增加 0.296%, 地方政府税收努力增长 1%。这是由于县域内工业企业多, 地方政府税收努力提升的空间大,

在改革实施后对工业企业征收了更多的财政资金。产业结构同税收努力呈正相关关系，影响系数为 0.019，在 99%置信区间上显著，这意味着县级政府在提高税收努力的前提下，由第二产业承担了更多税收负担。

值得关注的是，地区生产总值同税收努力呈负相关关系，这意味着在经济发展水平较高的县域，“扩权强县”后县级政府税收努力提升的幅度更小，可理解为这些地区一定程度上通过税收优惠策略促进地方经济发展，证明了 H2 的事实存在。这种行为虽不同于假设 2，但和假设 2 的理论机制有相似之处，即政府可能采取一定程度上的减税策略促进地方经济发展，但是其在影响系数上明显小于“扩权强县”带来的税收努力激励效果。

二、稳健性检验

（一）平行趋势检验

使用双重差分模型的先题条件是实验组与对照组在改革实施前必须具有可比性，即满足“平行趋势 (Parallel Trend)”。图 4-2 表现了标准化偏差图，其中很明显的可以观测到被解释变量在改革实施当年 (t) 之前，标准化偏差接近于 0，在改革实施后产生明显变化，符合建立双重差分模型的条件。

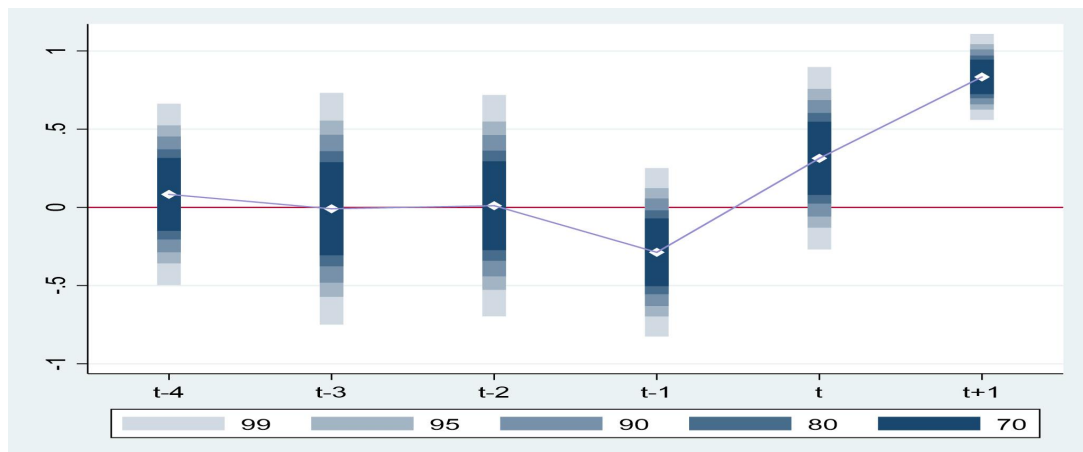


图 4-2 平行趋势检验

（二）倾向得分匹配回归检验

为进一步避免“扩权强县”政策刻意选择了有固定特征的县域实施，故参照赵灿（2021）的做法，使用倾向得分匹配的方法进行稳健性检验。具体而言，采用了有放回的临近匹配法，将基准回归中的所有控制变量纳入预测变量中，并使用 Probit 模型估计倾向匹配得分。表 4-3 首先展示了 1:1 临近匹配方式的平衡

性检验。

表 4-3 平衡性检验

| | Mean | | %bisa | t-test | |
|-----------|---------|---------|-------|--------|-------|
| | Treated | Control | | t | p> t |
| lngdp | -0.936 | -1.106 | -3.5 | -1.56 | 0.119 |
| lnpertran | -0.872 | -0.978 | -5.1 | -2.19 | 0.028 |
| lnpersave | 0.397 | 0.403 | -3 | -1.35 | 0.176 |
| lnperloan | 0.175 | 0.173 | 0.09 | 0.43 | 0.664 |
| est | 0.001 | 0.003 | -1.2 | -0.54 | 0.59 |
| ind_str | 0.55 | 0.63 | -0.5 | -0.25 | 0.8 |
| lnest_gdp | 0.339 | 0.338 | 0.1 | 0.05 | 0.962 |
| hel | -0.002 | -0.004 | -3 | -1.35 | 0.178 |

从表 4-3 可以看出，的所有变量在控制组和实验组之间不存在显著差异，且所有配对变量的偏差绝对值均低于 10%，证明样本匹配效果较好。通过倾向得分匹配所得出的估计系数见表 4-4。

表 4-4 倾向得分匹配回归结果

| | (1) | | (2) | | (3) | |
|----------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| | Differenc | T-sta | Differenc | T-sta | Differenc | T-sta |
| | e | t | e | t | e | t |
| did | 0.201 | 10.29 | 0.199 | 9.86 | 0.187 | 10.4 |
| 县域个体固定效应 | 是 | | 是 | | 是 | |
| 年份固定效应 | 是 | | 是 | | 是 | |

表 4-4 中 (1) (2) (3) 列分别为使用 1: 1、1: 2、1: 3 临近匹配方式进行的回归结果。从回归结果可以看出，匹配后的 did 对税收努力的平均处理作用约为 0.201。三种方式的 T 值均为 10 左右，对照 T 检验临界指标可知其在 99% 置信区间上显著，进一步证明“扩权强县”政策对于县级政府税收努力的正向影响作用。

三、异质性分析

鉴于我国各省份经济发展状况、财政状况等相差较大，为进一步探讨“扩权强县”政策在不同省份之间的影响差异，故将观测样本区分为东、中、东

北三分部，分别进行子样本回归。回归结果详见表 4-5。

表 4-5 异质性检验

| | 东部地区 | 中部地区 | 东北地区 |
|-----------|----------------------|---------------------|---------------------|
| 变量 | effort | effort | effort |
| did | -0.098** (0.023) | 0.139*** (0.058) | 0.219* (0.108) |
| lngdp | -1.322*** 0.298 | -1.022*** 0.327 | -1.822*** 0.498 |
| lnpertran | -0.238* (0.084) | -0.13* (0.084) | -0.13* (0.084) |
| lnpersave | 0.056 (0.107) | -0.016 (0.08) | -0.016 (0.08) |
| lnperloan | 0.409 (0.07) | 0.309*** (0.07) | 0.309*** (0.07) |
| tel | 0.001 (0.001) | 0.001 (0.001) | 0.001 (0.001) |
| est | 0.001 (0.001) | 0.001 (0.001) | 0.001 (0.001) |
| ind_str | 0.026*** (0.003) | 0.019*** (0.013) | 0.011*** (0.013) |
| lnest_gdp | -0.146*** (0.038) | 0.296*** (0.038) | 0.296*** (0.038) |
| hel | -0.003 (0.004) | -0.003 (0.004) | -0.003 (0.004) |
| con | 6.726*** (1.32) | 5.876*** (1.89) | 5.329*** (1.89) |
| 时间效应 | YES | YES | YES |
| 个体效应 | YES | YES | YES |

注：***、**、*表示在 1%、5%、10%的显著水平下显著；括号内是估计系数的标准稳健误。

从表 4-5 的回归可以看出，扩权强县政策对税收努力的区域性影响差异确实存在。具体而言，东部地区县级政府在扩权强县改革后，税收努力约降低 0.1%。对比而言，中部地区、东北地区县级政府在“扩权强县”改革后，税收努力分别提升 0.139%和 0.219%。由于东部地区与中部地区、东北地区经济发展差异极大，依据乘数理论，推断这种差异可能是有经济发展差距所引起的。

第四节 空间双重差分实证分析

一、空间相关性检验

由于使用的空间双重差分模型是空间计量模型与双重差分模型的嵌套,因此在回归之前还必须满足空间相关性检验。具体空间矩阵可通过 2007 年全国区县行政区域图加以建立,相邻县域取 1,否则取 0。计算结果如表 4-6 所示,税收努力的 Moran's I 值均为正值,除 2002 年均在 95%置信区间上显著。

表 4-6 全局 Moran 指数

| TE | | |
|------|------------|-------|
| 年份 | Moran' s I | Z 值 |
| 2002 | 0.033* | 1.265 |
| 2003 | 0.03** | 1.214 |
| 2004 | 0.091*** | 3.288 |
| 2005 | 0.056** | 2.233 |
| 2006 | 0.02* | 1.132 |

2002 年未通过检验,可能是由于在样本中该年仅浙江省实施“扩权强县”改革,因而在整体上不显著。但是通过局部空间相关性检验发现,浙江省实际上通过了空间自相关检验,具体如表 4-7 所示。

表 4-7 浙江 2002 年局部 Moran 指数

| TE | | |
|-----|------------|-------|
| 地区 | Moran' s I | Z 值 |
| 1 | 0.967** | 2.225 |
| 2 | 0.162 | 0.396 |
| 3 | 0.494** | 0.381 |
| ... | ... | ... |
| 56 | 0.863** | 2.089 |
| 57 | 1.141*** | 3.001 |

二、空间双重差分回归结果

在进行回归前,首先进行豪斯曼检验,因在 1%水平上显著拒绝了随机效应,故选用固定效应模型。空间双重差分回归结果显示,见表 4-8,使用不同的空间模型估计“扩权强县”对县级政府税收努力的影响系数有细微不同,但整体系数

估计在 0.15 左右,且全部在 95%以上置信区间显著;地区生产总值、地区人均存款、地区金融机构年末存款、地区规模以上工业企业生产总值同税收努力呈正相关关系,与基准回归基本一致。在空间杜宾模型中进一步显示了改革实施对于相邻区域的空间溢出效应,回归系数为 0.34,在 95%置信区间上显著。总体来看,相对广义双重差分模型,空间双重差分对“扩权强县”改革对于税收努力影响的系数估计降低了约 0.3,这是由于改革对相邻县域产生了空间溢出效应,改革对实验组产生了影响,也对对照组产生了影响所导致的,验证了 H3 的事实存在。

表 4-8 空间双重差分回归结果

| 变量 | DID | SAR-DID | SDM-DID | SAC-DID | SEM-DID |
|---------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | effort | | | | |
| did | 0.179*** (0.058) | 0.148*** (0.055) | 0.135** (0.071) | 0.152** (0.055) | 0.157** (0.056) |
| gdp (log) | -0.822*** (0.298) | 0.192** (0.076) | -0.688*** (0.068) | -0.621*** (0.074) | -0.631*** (0.073) |
| pertran (log) | -0.13* (0.084) | -0.043 (0.077) | 0.35*** (0.073) | 0.089* (0.051) | 0.095* (0.051) |
| persave (log) | -0.016 (0.08) | 0.075 (0.315) | 0.177*** (0.067) | 0.148*** (0.07) | 0.148** (0.071) |
| perloan (log) | 0.309*** (0.07) | 0.388 (0.063) | 0.144*** (0.058) | 0.395*** (0.064) | 0.395*** (0.065) |
| est_gdp | 0.296*** (0.038) | 6.203* (4.201) | 9.603** (4.341) | 8.754** (4.237) | 8.612** (4.263) |
| ind_str | 0.296*** (0.038) | 0.016*** (0.013) | 0.008* (0.013) | 0.014 (0.012) | 0.012* (0.004) |
| con | 5.726*** (1.89) | | 4.336*** (0.966) | | |
| rho | | 0.099*** (0.02) | 0.093*** (0.02) | 0.04* (0.03) | |
| lambda | | | | 0.076* (0.046) | 0.113*** (0.021) |
| W-did | | | 0.345*** (0.089) | | |
| sigm2_e | | | | | 0.687*** (0.014) |
| R2 | 0.191 | 0.183 | 0.19 | 0.188 | 0.186 |
| 时间效应 | YES | YES | YES | YES | YES |

注:***、**、*表示在 1%、5%、10%的显著水平下显著;括号内是估计系数的标准稳健误差。

三、稳健性检验

为了检验实证结果的稳健性，采用以下办法进行分析。

一是通过变换空间权重矩阵，稳健性检验中的空间权重矩阵依据国家信息地理标准网获取经纬度，再由经纬度获取县域地理距离，并进行标准化处理，详细构建见公式（4-7）。

$$w_{ij} = \begin{cases} \frac{1}{d_{ij}} & i \neq j \\ 0 & i = j \end{cases} \quad (4-7)$$

二是通过替换主要解释变量，将税收努力的计算公式变为县级政府一般公共预算收入与地方生产总值之比，并带入空间双重差分模型进行检验。详细结果见表4-9。表中模型(1)–(3)为变换空间权重矩阵回归结果，回归模型(4)–(6)为变换解释变量计算方式回归结果。

表 4-9 稳健性检验

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-----------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| 模型 | SAR-DID | SDM-DID | SAC-DID | SAR-DID | SDM-DID | SAC-DID |
| 变量 | | effort | | | effort | |
| did | 0.135** (0.061) | 0.131** (0.066) | 0.082* (0.051) | 0.099** (0.002) | 0.091* (0.059) | 0.083* (0.002) |
| lngdp | -0.797** (0.077) | -0.837*** (0.072) | -0.801*** (0.083) | -0.042*** (0.002) | -0.37*** (0.001) | -0.05*** (0.002) |
| lnpertran | 0.415*** (0.077) | 0.108** (0.049) | 0.08 (0.066) | -0.001 (0.001) | 0.008*** (0.001) | 0.126*** (0.002) |
| lnpersave | 0.001*** (0.001) | 0.001*** (0.001) | 0.01*** (0.01) | 9.15** (3.17) | 1.33*** (3.11) | 1.59*** (3.17) |
| lnperloan | -2.16 (1.64) | -1.789 (1.63) | -2.33 (1.66) | -5.45 (4.82) | -7.92*** (4.8) | -8.27* (4.87) |
| est_gdp | 7.75 (1.55) | 6.67 (4.93) | 4.05 (5.131) | 6.61*** (1.47) | 8.61*** (1.46) | 7.06*** (1.44) |
| ind_str | 0.024 (0.012) | 0.018* (0.011) | 0.012 (0.014) | 0.001* (0.001) | 0.001 (0.001) | 0.001* (0.001) |
| con | 4.957*** (0.651) | 4.336*** (0.966) | | 0.558*** (0.027) | 0.457*** (0.02) | |
| rho | 0.348*** (0.078) | 0.282*** (0.081) | 0.353** (0.179) | 0.137*** (0.019) | 0.136*** (0.019) | 0.36*** (0.037) |
| lambda | | | 0.598 (0.056) | | | 0.498*** (0.027) |
| W-did | | 0.646** (0.206) | | | 0.012*** (0.003) | |
| R2 | 0.19 | 0.14 | 0.15 | 0.13 | 0.15 | 0.14 |
| 时间效应 | YES | YES | YES | YES | YES | YES |

注：***、**、*表示在 1%、5%、10%的显著水平下显著；括号内是估计系数的标准稳健误。

依据（1）-（3）回归结果，空间自相关双重差分模型（SAR-DID）显示“扩权强县”使税收努力提高 0.135，在 95%置信区间上显著；地方经济水平与税收努力呈负相关关系，在 95%置信区间显著；人均转移支付、人均储蓄余额与税收努力存在正相关关系，在 99%置信区间上显著；周边地区税收努力促进了本地区税收努力，系数为 0.348。空间杜宾模型双重差分模型（SDM-DID）显示“扩权强县”提升了税收努力，系数为 0.131，在 95%置信区间上显著；地方经济水平与税收努力呈负相关关系，在 99%置信区间显著；人均转移支付、人均储蓄余额、产业结构与税收努力存在正相关关系，在 90%以上置信区间上显著；政策实施存在显著的空间正向外溢效应，系数为 0.64。

（4）-（6）回归显示，空间自相关双重差分模型（SAR-DID）显示“扩权强县”使税收努力提高 0.099，在 95%置信区间上显著；地方经济水平与税收努力呈负相关关系，在 95%置信区间显著；人均转移支付、人均储蓄余额与税收努力存在正相关关系，在 90%以上置信区间上显著；周边地区税收努力促进了本地区税收努力，系数为 0.137。空间杜宾模型双重差分模型（SDM-DID）显示“扩权强县”提升了税收努力，系数为 0.091，在 90%置信区间上显著；地方经济水平与税收努力呈负相关关系，在 99%置信区间显著；人均转移支付、人均储蓄余额、规模以上工业企业产值与税收努力存在正相关关系，在 99%置信区间上显著；政策实施存在显著的空间正向外溢效应，系数为 0.136。

从模型（1）-（6）的回归结果来看，通过变换空间权重矩阵、变换税收努力计算公式两种方式进行稳健性检验的回归结果，与基准回归及原始空间双重差分回归结果相近。稳健性检验进一步证实“扩权强县”对县级政府提升税收努力起到正向激励作用，且存在有正向溢出效应。

四、异质性分析

正如前文分析的那样，县域经济发展水平可能对县级政府税收努力产生影响，本文根据地方经济水平对样本进行区分，在回归中假设改革的虚拟变量（did）与经济发展水平（lngdp）的交叉项（did#lngdp），利用空间三重差分模型进行实证检验。结果如表 4-10 所示。

表 4-10 异质性检验

| | DIDID | SAR-DDD | SDM-DDD |
|----------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 变量 | effort | effort | effort |
| did#lngdp | -0.328*** (0.064) | -0.323*** (0.064) | -0.399*** (0.068) |
| gdp (log) | -0.449** (0.097) | -0.244*** (0.117) | -0.505*** (0.088) |
| pertran (log) | 0.228** (0.076) | 0.227** (0.077) | 0.136*** (0.038) |
| persave (log) | 0.001*** (0.001) | 0.001*** (0.001) | 0.01*** (0.01) |
| perloan (log) | -8.18 (1.58) | -7.35 (1.57) | -5.35 (1.55) |
| est_gdp (log) | 1.38*** (4.97) | 1.3** (4.93) | 1.47** (4.82) |
| con | 7.09*** (0.822) | 7.038*** (0.833) | 7.733*** (0.583) |
| rho | | 0.1 (0.02) | 0.099*** (0.02) |
| lambda | | | |
| W-did | | | -4.162*** (1.287) |
| W-did#lngdp | | | 0.331*** (0.095) |
| R ² | 0.18 | 0.16 | 0.15 |
| 时间效应 | YES | YES | YES |

注：***、**、*表示在 1%、5%、10%的显著水平下显著；括号内是估计系数的标准稳健误。

依据回归结果可以发现，在广义三重差分模型（DIDID）、空间自相关三重差分模型（SAR-DDD）、空间杜宾三重差分模型（SDM-DDD）中，县域生产总值与改革实施虚拟变量的交互项同税收努力呈负相关关系，系数均为-0.3到-0.4之间，并在99%置信区间上显著。此外，县域生产总值与改革实施虚拟变量的交互项产生了明显的负向空间外溢效应，系数为-4.162，在99%置信区间上显著。依据表7回归结果可得知，“扩权强县”改革对于县级政府税收努力的效果存在异质性，在经济发展水平较高的县域，改革降低了税收努力，但存在负向空间外溢性。这意味着在经济发展水平较高的县域存在传统意义上的税收竞争，即通过税收优惠策略吸引社会资本，促进经济发展。

本章小结

在本章中,首先使用税柄法测度了观测范围内县级政府税收努力程度。其次,结合双重差分模型模型,探究了“扩权强县”对改革实施县级政府的税收努力影响程度。最后,并进一步使用空间双重差分模型,探究“扩权强县”改革对县级政府税收努力的空间影响。通过以上研究,得到如下的初步结论。

(1) 在观测的九个省份中,县级政府税收努力在 200-2007 年鉴整体呈现初步上升的趋势,但存在区域差异性,其中东部地区税收努力呈现逐年上升的趋势;东北地区呈现先增后减趋势;中部地区呈现逐年递减趋势。

(2) 依据双重差分的实证结果可以发现,“扩权强县”改革促使改革县政府税收努力的提高了 0.179,通过倾向得分匹配后的双重差分同样显示出改革县政府税收努力提升了 0.19 左右。这说明,扩权强县“改革对改革县政府税收努力确实存在提升作用,证明假设 H0 确实存在,即通过政府间税收契约和政府与税务机构税收契约两种机制,“扩权强县”改革促进了改革县级政府税收努力的提升。

(3) 通过分组回归的异质性建议发现,“扩权强县”改革对县级政府税收努力的作用在区域间存在显著异质性,即改革对东部地区税收努力起抑制作用,对中部地区、东北地区县级政府税收努力具有显著激励作用。通过三重差分实证检验发现,“扩权强县”改革县的县域经济对税收努力起到明显抑制作用,这也说明了区域异质性的形成机理。整体来说,县域经济发展水平对“扩权强县”对县级政府税收努力的提升起抑制作用,县级政府会主观判断财政乘数和税收乘数的大小来判断是否提升税收努力, H1 成立。

(4) 通过空间双重差分发现,整体上“扩权强县”对改革实施县税收努力的激励作用具有正向空间外溢性,即“扩权强县”改革不仅提升了改革县政府税收努力,还对改革县临近的县级政府起到激励作用。空间三重差分回归还显示,县域经济情况不仅改变了“扩权强县”对于改革县政府本身的税收努力变化方向,还改变了税收努力的空间影响,即在经济发展较好的县域实施扩权强县,不仅降低了本地政府税收努力,还形成了传统意义上的税收竞争。

第五章 结论及建议

第一节 扩权强县政策对县级政府税收努力的总体影响

提升县级政府税收努力是解决当前我国县级财政压力不断增大的手段之一，探究“扩权强县”政策对县级政府税收努力的影响具有重要现实意义。本文在已有研究的基础上，对“扩权强县”政策内容、改革效应进行梳理分析，结合对县级政府税收努力的影响因素，通过乘数理论、税收契约理论和税收竞争理论，深入分析了“扩权强县”对县级政府税收努力的影响机制与路径。基于“扩权强县”对县级政府税收努力的影响机制，本文提出三个假设：“扩权强县”政策会提升改革县级政府税收努力；“扩权强县”政策对改革县级政府税收努力的提升效果存在关于经济因素的异质性；“扩权强县”政策对税收努力的影响具有空间溢出效应。

为验证“扩权强县”政策对县级政府税收努力的影响是否事实存在，利用2000-2007年县级面板数据，首先通过税柄法测度了实施“扩权强县”改革县的税收努力大小，再构建广义双重差分模型进行实证回归，发现“扩权强县”对改革县的税收努力起到正向促进作用，假设H0成立；县级政府税收努力同县域经济发展水平、转移支付呈负相关关系，假设H1成立；县级政府税收努力同县域产业结构、县域规模以上工业企业产值呈正相关关系。该结论在多个稳健性检验下依旧成立。从异质性分析来看，东部县级政府在“扩权强县”改革后税收努力不增反降，而中、东北部地区县级政府税收努力在“扩权强县”改革后明显降低。

为进一步研究“扩权强县”对县级政府税收努力的空间效应，将双重差分模型与空间模型进行嵌套，构建空间双重差分模型研究“扩权强县”提升县级政府税收努力的空间效应。结果发现，“扩权强县”改革不仅对改革实验组税收努力具有正向激励作用，对改革对照组同样产生了影响，提升了临近县域政府税收努力，产生正向空间外溢效应。在稳健性检验中，通过改变税收努力这一被解释变量的计算方式和构建新的空间权重矩阵，结果发现税收努力仍然对改革县税收努力存在正相关关系，且具有显著的正向空间外溢效应，验证了所构建的空间双重差分模型的稳健性。最后，通过构建广义空间三重差分模型、空间自回归三重差分模型、空间杜宾三重差分模型进行异质性分析，发现经济发展水平较高的县级

政府在改革实施后降低了税收努力,即存在通过税收优惠策略促进地方经济发展的可能,这一策略同样具有负向空间外溢效应。

第二节 强化扩权强县政策提升县级政府税收努力相关建议

当前时期,新冠疫情的阴霾仍未退去,我国经济也正处在转型的阵痛期,加之实行的减税降费积极财政政策与民生支出压力,都在不断强化我国县级财政所面临的压力。这一情况下,如何提升县级政府税收努力,以此缓解县级政府财政压力,可参照“扩权强县”政策的实施对县级政府税收努力的实证结果,提出以下相关建议:

第一,深化“扩权强县”相关改革内容。从实证结果可以看到,“扩权强县”对于县级政府提高税收努力具有积极作用,这意味着以将经济管理职责下放为代表的经济分权,对县级政府通过提升征税效率、做到税款应收尽收具有推动作用,并对缓解县级政府财政压力具有重要意义。当前,“扩权强县”仍然在全国范围内逐步推行,但政策内容基本没有较大变化,较早开展改革的浙江、广东、福建等省份依旧执行 20 年前的内容,已难以给予改革县更多改革红利。因此,进一步深化“扩权强县”改革内容,继续增强县级政府管理权限,以维持改革对县域经济发展的推动作用,并提升县级政府税收努力,缓解县级政府财政压力。

第二,适当赋予地方政府更多财政自主权。从我国近二十年的财政收入情况来看,中央税收集权不断增强,地方政府税收自主权不断收缩,尤其是“营改增”实施后,营业税这一曾经的地方政府主体税种也不复存在,在这一情况下,地方政府不得不依靠转移支付维系财政运行。而从实证结果可以看到,转移支付对于县级政府税收努力起到显著抑制作用,不利于提高地方政府税收积极性,故赋予地方政府更多财政收入的支配权,减少地方政府对于转移支付的依赖度,或许是增强地方政府税收努力、缓解县级政府财政困难的政策选择。

第三,“扩权强县”政策更应具有区域特性,不应采取一刀切的政策。从异质性分析以及空间回归可以看到,“扩权强县”政策对不同地区、不同经济发展水平县域的县级政府税收努力产生明显异质性,且整体上产生正向空间外溢效应。换言之,尽管在较大的地理区域内,不同区域间县级政府在“扩权强县”政策激励下会产生不同的税收努力变化,但在较小空间范畴内,未实施“扩权强县”政

策的县级政府会产生模仿效应，依照相近的政策实施县改变自身税收努力。对于这种空间外溢效应，要给予充分重视，即提高地方政府税收努力，还需考虑到地方经济发展状况，中部地区简单的复制东部地区政策、未享受政策县级政府简单的模仿政策实施县级政府的做法显然是行不通的。应该根据本地区的经济状况与财政运行情况，选择不同的工具组合，才能最大化改革效应，更有效地协调区域间的财力分配。

第四，重视科学治税、依法治税。尽管“扩权强县”可以有效地提高地方政府税收努力，但这一税收努力的提高应当在科学治税、依法征税范畴内。换言之，尽管分权改革提升了地方政府税收积极性，但应在税法框架内积极征税，而不是竭泽而渔的过于征税。

参考文献

- [1] Kaldor N.The Choice of Taxes in Developing Countries[M]. Economic Developing in Africa, Blackwell,Oxford, 1965.
- [2] Tanzi Vito, 1992, Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A Decade of Evidence, in Ian Goldin and L. Alan Winters (eds.), Open Economies: Structural Adjustment and Agriculture, Cambridge: Cambridge University Press, 267-81.
- [3] Bucovetsky S.. Asymmetric tax competition[J]. Journal of Urban Economics,1991, (2):167-181
- [4] Jia Ruining,Shao Shuai,Yang Lili. High-speed rail and CO2 emissions in urban China: A spatial difference-in-differences approach[J]. Energy Economics, 2021, 99.
- [5] Kolak, M., & Anselin, L. (2020). A Spatial Perspective on the Econometrics of Program Evaluation. International Regional Science Review, 43, 128–153.
- [6] Mertens Jo Beth, 2003, Measuring Tax Effort in Central and Eastern Europe. Public Finance and Management, (4), 530-563.
- [7] Peter Egger,Marko Koethenbueger,Michael Smart. Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany[J]. Journal of Public Economics, 2009, (3):235-246.
- [8] Seabright P . Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model[J]. European Economic Review, 1996, (1):61-89.
- [9] Stamp J C.The Taxable -Capacity of Ireland[J] .The Economic Journal, 1921, (123) :335-348.
- [10] Su Ming. Taxation and Intergovernmental Fiscal Relation in China[J]. World economy & China, 1995, (4) :33-35.
- [11] Tewodaj Mogues. Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana[J]. World Development, 2012, (5):1054-1067.
- [12] Tiebout,Charles M.A Pure Theory of Local Expenditures[J].Journal of Political Economy, 1956, (5):416-424.

- [13] Timothy Besley, Torsten Persson. Taxation and Development[J]. Handbook of Public Economics, 2013, (05) :51-110.
- [14] Wallace E. Oates. An Essay on Fiscal Federalism[J]. Journal of Economic Literature, 1999, (3).
- [15] Yongzheng Liu. Does competition for capital discipline governments? The role of fiscal equalization[J]. International Tax and Public Finance, 2014, (3):345-374.
- [16] 《财经大辞典》第2版编委会. 财经大辞典(5) [M]. 中国财政经济出版社, 2013.
- [17] 郭庆旺, 鲁昕, 赵志耘. 公共经济学大辞典[M]. 经济科学出版社, 1999.
- [18] 凯恩斯. 就业, 利息和货币通论[M]. 商务印书馆, 1983.
- [19] 理查德·A. 马斯格雷夫, 艾伦·T. 皮考克. 财政理论史上的经典文献[M]. 上海财经大学出版社, 2015.
- [20] 李萍. 财政体制简明图解[M]. 中国财政经济出版社, 2010.
- [21] 李永友. 财政纵向不平衡形成机制、激励结构与平衡策略研究[M]. 商务印书馆, 2021.
- [22] 吕冰洋. 央地财政关系一寓活力于秩序[M]. 商务印书馆, 2022.
- [23] 山田太門. 财政学的本质[M]. 上海财经大学出版社, 2020
- [24] 王美涵. 税收大辞典[M]. 辽宁人民出版社, 1991.
- [25] 习近平. 习近平谈治国理政[M] (第二卷) [M]. 外文出版社, 2017.
- [26] 王雪丽. 中国“省直管县”体制改革研究[M]. 天津人民出版社, 2013.
- [27] 张占斌. 省直管县体制改革的实践创新[M]. 国家行政学院出版社, 2009.
- [28] 才国伟, 黄亮雄. 政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究[J]. 管理世界, 2010, (08) :73-83.
- [29] 常瑞. 扩权强县政策与推动经济增长—来自山西省扩权强县改革的经验数据[J]. 经济问题, 2017, (07) :125-129.
- [30] 储德银, 费冒盛. 财政纵向失衡、税收努力与地方经济增长[J]. 当代财经, 2021, (10) :30-42.
- [31] 储德银, 孙梦. 财政纵向失衡、均衡性转移支付与地方政府税收努力[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2022, (04) :34-48.

- [32] 邓明, 魏后凯. 自然资源禀赋与中国地方政府行为[J]. 经济学动态, 2016, (01):15-31.
- [33] 邓慧慧, 虞义华. 税收竞争、地方政府策略互动行为与招商引资[J]. 浙江社会科学, 2017(01):28-35+155-156.
- [34] 樊勇, 王蔚. “扩权强县”改革效果的比较研究—以浙江省县政扩权为样本[J]. 公共管理学报, 2013, (01):10-18+138.
- [35] 范子英. 中国的财政转移支付制度:目标、效果及遗留问题[J]. 南方经济, 2011, (06):67-80.
- [36] 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.
- [37] 高培勇. 中国税收持续高速增长之谜[J]. 经济研究, 2006, (12):13-23.
- [38] 郭杰, 李涛. 中国地方政府间税收竞争研究—基于中国省级面板数据的经验证据[J]. 管理世界, 2009(11):54-64+73.
- [39] 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.
- [40] 胡深, 张凯强. 经济波动、税收努力与企业税收遵从[J]. 财政研究, 2020, (01):113-129.
- [41] 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.
- [42] 纪良纲, 陈晓永, 陈永国. 关于扩权强县(市)改革的体制性思考—以河北省为例[J]. 河北经贸大学学报, 2008, (02):14-20.
- [43] 贾晋, 李雪峰. “扩权强县”与县级财政解困绩效的实证研究—基于四川省2005—2015年面板数据[J]. 中南财经政法大学学报, 2017, (04):75-83+160.
- [44] 贾俊雪, 郭庆旺, 宁静. 财政分权、政府治理结构与县级财政解困[J]. 管理世界, 2011, (01):30-39.
- [45] 厉华威. 行政分权、财政分权与金融资源配置[J]. 云南财经大学学报, 2020, (06):54-63.
- [46] 李婉. 政府间纵向财政分配与地方财政努力—基于中国省级面板数据的研究[J]. 山西财经大学学报, 2007, (10):38-42.

- [47] 李永涛,刘洪钟.行政分权对公共支出的影响—基于“扩权强县”准实验分析[J].经济评论,2018,(01):120-133.
- [48] 李永友.转移支付与地方政府间财政竞争[J].中国社会科学,2015(10):114-133+206.
- [49] [1]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,(08):32-50.
- [50] 李言,周玉芳.资本价格扭曲与地方政府税收努力[J].税收经济研究,2022,(03):48-58.
- [51] 刘佳,马亮,吴建南.省直管县改革与县级政府财政解困—基于6省面板数据的实证研究[J].公共管理学报,2011,(03):33-43+124-125.
- [52] 刘金山,罗钱.流转税税收能力与税收努力的区域差异—基于2006—2015年全国31省数据的实证分析[J].财经论丛,2018,(05):12-22.
- [53] 刘军,张泓瑶.行政分权、财政收支与城乡收入差距—来自湖北省“扩权强县”改革的历史证据[J].财政科学,2021,(12):81-93.
- [54] 刘尚希,邢丽.从县乡财政困难看政府间财政关系改革—以西安贫困县为案例[J].地方财政研究,2006,(03):13-17.
- [55] 刘晓路.财政分权与经济增长:第二代财政分权理论[J].财贸经济,2007,(03):47-53+129.
- [56] 刘晓茜,段龙龙.“扩权强县”改革对不同类别县域经济绩效的影响—来自四川省59个试点县的经验证据[J].软科学,2017,(09):79-83.
- [57] 刘怡,刘维刚.税收分享对地方征税努力的影响—基于全国县级面板数据的研究[J].财政研究,2015,(03):30-36.
- [58] 刘勇政,贾俊雪,丁思莹.地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔—基于省直管县财政体制改革的研究[J].中国社会科学,2019,(07):43-63+205.
- [59] 卢洪友,刘敏,宋文静.扩权能否抑制僵尸企业—来自“扩权强县”改革自然实验的证据[J].当代财经,2020,(11):38-49.
- [60] 吕冰洋,郭庆旺.中国税收高速增长的源泉:税收能力和税收努力框架下的解释[J].中国社会科学,2011,(02):76-90+221-222.
- [61] 吕冰洋,张凯强.转移支付和税收努力:政府支出偏向的影响[J].世界经

济, 2018, (07):98-121.

[62] 毛捷, 赵静. “省直管县” 财政改革促进县域经济发展的实证分析[J]. 财政研究, 2012, (01):38-41.

[63] 庞明礼, 徐干. “强县扩权” 体制改革的文本分析[J]. 北京行政学院学报, 2015, (04):18-30.

[64] 乔宝云, 范剑勇, 彭骥鸣. 政府间转移支付与地方财政努力[J]. 管理世界, 2006, (03):50-56.

[65] 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.

[66] 盛鹏飞, 刘维亮. 我国税收努力效率的统计测度与区域异质性研究[J]. 税收经济研究, 2021, (06):37-47.

[67] 史育龙. 市镇建制变更与区划调整的城镇化效应研究[J]. 宏观经济研究, 2014, (02):3-9.

[68] 陶东杰, 李成. 环境规制、地方财政压力与企业实际税负[J]. 经济科学, 2021, (03):83-95.

[69] 田磊, 陆雪琴. 减税降费、企业进入退出和全要素生产率[J]. 管理世界, 2021, (12):56-77.

[70] 王佳赫, 赵书博. “营改增” 影响地方政府税收努力研究[J]. 财经理论与实践, 2018, (05):102-108.

[71] 王文凯. 行政分权与县域创新—基于强县扩权改革的实证检验[J]. 当代财经, 2021, (06):14-26.

[72] 王文清, 梁富山. 国内增值税税收收入能力与税收努力量化研究[J]. 财政研究, 2016, (07):101-112.

[73] 王小龙, 陈金皇. 省直管县改革与区域空气污染—来自卫星反演数据的实证证据[J]. 金融研究, 2020, (11):76-93.

[74] 卫志民, 于松浩. 分权改革与公共支出偏好：一项 Meta 分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020, (12):87-98.

[75] 解垚, 孟婷. 数字经济、税收努力与税收增长[J]. 中央财经大学学报, 2022, (12):3-15.

- [76] 谢欣, 李建军. 地方税收竞争与经济增长关系实证研究[J]. 财政研究, 2011(01):65-67.
- [77] 谢贞发, 范子英. 中国式分税制、中央税收征管权集中与税收竞争[J]. 经济研究, 2015(04):92-106.
- [78] 谢贞发. 中国式分税制的税收增长之谜[J]. 中国工业经济, 2016(05):92-108.
- [79] 杨得前. 经济发展、财政自给与税收努力:基于省际面板数据的经验分析[J]. 税务研究, 2014, (06):70-78.
- [80] 余锦亮, 黄保聪. 纵向政府间行政治理结构改革与企业绩效[J]. 经济科学, 2022, (01):50-65.
- [81] 詹新宇, 易泉映雪, 刘皓月. 政府层级改革的经济发展质量效应研究—基于“省直管县”和“强县扩权”的准自然实验[J]. 财政科学, 2022, (03):15-33.
- [82] 张艳, 唐海康, 庞祯敬. 地方分权改革对县域公共教育资源供给水平的影响研究—来自四川省78个“扩权强县”试点县的经验证据[J]. 教育与经济, 2021, (06):89-96.
- [83] 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, (01):1-32.
- [84] 赵志耘, 杨朝峰. 分税制改革以来我国地方税收努力研究—基于省际面板数据的实证分析[J]. 经济与管理研究, 2009, (12):78-83.
- [85] 郑浩生, 李东坤. 省以下分权改革促进地方基本公共服务供给吗?—来自四川省“扩权强县”改革的经验证据[J]. 公共管理学报, 2016, (04):42-52+153-154.
- [86] 郑吉萍. 行政管理体制改革视角下的吉林省县域扩权[J]. 行政与法, 2010, (08):5-7.
- [87] 周黎安, 刘冲, 厉行. 税收努力、征税机构与税收增长之谜[J]. 经济学(季刊), 2012, (01):1-18.
- [88] 朱长存, 顾六宝. 地方政府竞争策略选择的博弈分析[J]. 河北经贸大学学报, 2007(01):11-15.
- [89] 朱翠华, 武力超. 地方政府财政竞争策略工具的选择:宏观税负还是公共支

出[J]. 财贸经济, 2013(10):38-48.

致谢

三年的的时光匆匆而过，或许艰难，或许坎坷，或许有所遗憾，但一定充实，一定难忘，也一定值得铭记。在此，首先向我的导师表示无比崇高的敬意，三年的研究生学术生涯学术指导，1000天的生活呵护与陪伴，必将成为我人生道路上最为珍视的回忆与财富。同时感谢所有任课老师，他们在我三年的学习生涯中让我的知识不断地丰富和增长。各位老师还给予毕业论文选题、研究方法、技术手段等方面给予的宝贵建议和悉心指导，他们对我的严格要求和耐心教诲使我受益匪浅，成为我学习和研究的重要财富。其次，感谢父母给予的无限支持，这或许是我前进的最大动力。再次，感谢我的同学们，感谢三年以来的包容，相互鼓励与进步。最后，将这首诗送给我自己，望在学术道路上坚持走下去。

千里黄云白日曛，北风吹雁雪纷纷。

莫愁前路无知己，天下谁人不识君。