

中美地方政府财政支出结构的比较研究

宋生璞^{1,2}

(1. 集美大学财经学院, 福建 厦门 361021; 2. 集美大学地方财政绩效研究中心, 福建 厦门 361021)

摘要:新时期经济发展转向高质量发展阶段, 政府财政支出结构发生了显著的变化。地方财政支出的公共性、普惠性不断提高, 以更大比例向创新驱动、“三农”、民生等领域倾斜。运用 2008—2018 年中国福建省财政与美国加利福尼亚州政府财政相关数据, 比较研究两国地方政府的财政支出规模与结构差异, 指出我国现行地方财政支出结构与成熟市场经济国家地方财政支出结构基本一致, 提出通过改变财政支出固化状况、强化预算的编制并全面实施预算绩效管理、重构省以下政府间财政事权与支出责任的划分框架等措施来进一步优化地方财政支出结构, 提高财政资源配置效率和使用效益, 增强我国地方政府财政可持续性。

关键词:地方政府; 财政支出结构; 支出固化

中图分类号: F812.7

文献标识码: A

文章编号: 1673-131X(2020)03-0013-06

地方政府的财政支出结构能够反映出地方政府履职的政策导向、支出倾向及职能分层等情况。研究地方财政支出结构问题, 就是研究如何合理、有效地配置财政资源, 以满足多层次、多样化的社会共同需要的问题, 这是提高地方财政支出效益的重要前提。通常情况下, 地方财政支出结构与地方政府的职能范围和所实施的宏观经济政策紧密相关。不同国家的地方财政支出, 因政治、经济、社会等因素影响, 支出结构也存在着差异, 表现出不同。各国的政府职能和公共支出范围, 既有共性也有差异。当前, 我国地方政府财政支出结构发生了显著的变化, 基本上扭转了过去以经济建设为主、行政支出比例偏高的状况, 财政支出重心转向了创新驱动、“三农”、民生等领域。同时, 受内外部环境的叠加效应影响, 我国经济下行压力增大, 经济发展已由高速增长阶段转向高质量发展阶段, 处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的重要时期。重新审视地方财政支出结构的合理与合规性、科学合理地调整支出结构, 是全面进行地方财政支出绩效评价的重要前提, 也是确保当前我国全面实施预算绩效管理的基础和关键所在。

一、文献述评

目前, 关于财政支出结构的研究, 国外学者的研究大多涉及财政支出规模增长、支出结构优化和预算编制等问题。威廉·配第主张在军事费、行政费、宗教事务费、教育费、贫民救济费和公共事业费等几大类公共支出中, 通过增加社会救济费和公共事业费两类支出来提升社会效益^[1]。马斯格雷夫从经济发展阶段的角度认为政府支出应当分三个阶段将重点由投资转向教育、医疗等福利支出^[2]。罗斯托的经济发展阶段论指出, 公共消费支出的增长率取决于人们对公共消费品需求的收入弹性^[3]。在经济发展的早期阶段, 为促进经济尽快增长, 政府往往会增加公共支出, 用于基础设施建设; 在经济发展中后期, 公共支出的投向会逐渐由基础设施等“硬件”转向教育、卫生以及国民福利等“软件”方面。

国内学者大多从财政支出结构的特征、财政支出结构与经济增长、地区发展差异、政府职能转变等方面进行文献梳理和分析。刘溶沧和赵志耘认为, 一个国家的公共支出结构应随该国不同时期政治、经济、军事和国际形势等方面的变

收稿日期: 2020-07-20

基金项目: 福建省社会科学基础研究基地重大项目“地方财政基本公共服务支出绩效指标体系与评价方法研究”(FJ2018JDZ012)

作者简介: 宋生璞(1972-), 女, 青海西宁人, 副教授, 博士, 主要从事财税理论与政策研究。

化而变化,同时应考虑到其也受该国宏观经济调控的影响^[4]。李红在进行国际比较与历史考察后指出财政支出结构不合理的原因是经济发展水平的制约、政府职能定位以及政府间事权与支出责任划分的不合理,得出我国地方财政经常性支出占比过大、不同地区财政支出结构差异较大的结论^[5]。张宇将我国的财政支出分为生产性支出和保障性支出,研究表明政府生产性财政支出比例会随着收入和分权程度的增加而呈现先增后减的倒U型非线性变化特征^[6]。张绘指出地方财政可持续性存在风险隐患,因此在合理调整中央与地方财政关系的同时,地方政府需要多方筹措资金以保障重点民生支出和生产生活的良性运行,更为重要的是需要挖掘潜力以优化地方财政支出结构^[7]。

现有有关政府财政支出结构的研究具有三方面的特点。一是研究者大多集中在中央政府或全国整体层面研究财政支出结构,很少研究地方政府财政支出结构的差异。财政结构的分析多为单项的纵向对比而缺少整体的横向对比。二是多数研究集中在2007年政府支出分类改革之前,且得出的基本都是政府财政支出结构失衡、一般性公共支出(行政管理费)过多、民生性支出规模偏小等结论,与当前状况差异较大,结论缺乏创新性和说服力。三是在财政支出结构对比分析中仅限于某些年份的单一分析,而且数据较陈旧,没有较长时期的全面系统连续的数据对比分析,缺少地方财政支出结构是否合理的评判标准,无法真实客观地反映一个较长时期内地方财政支出结构的变化状况。

我国自2007年开始实行新的政府支出功能分类体系,其能够清晰反映政府各项职能活动支出的总量、结构和方向,能有效进行总量控制和结构调整,相关统计口径与国际货币基金组织(IMF)的统计口径趋于一致,数据间的国际比较具有了较高的可信度,便于进行国际比较。本研究主要对中美两国的地方政府财政支出结构进行对比分析,运用2008—2018年中国福建省财政与美国加利福尼亚州政府财政相关数据,比较研究两国地方政府财政支出规模与结构^①,深入分析两国地方政府财政支出的差异及原因,并研究在当前经济环境、国际政治的影响下以及在地方财政支出变化的背景下,如何优化我国地方财政支出结构、提高财政资源配置效率和使用效益、增强我国地方政府财政可持续性。

二、中美地方政府财政支出结构比较

(一)中美地方政府财政支出结构对比

国际货币基金组织把财政支出按职能划分为一般政府服务支出、公共和社会服务支出、经济服务支出和其他服务支出四项。由表1可以看出,2008—2017年,我国福建省财政支出结构发生了非常大的变化,而这种变化基本上与市场经济发展相适应,建立起了与政府公共财政职能相符合的财政支出结构^[8]。具体而言,财政支出范围与现阶段政府财政职能相符,财政支出的合理性不断上升。一般政府公共服务支出占总财政支出的比例自2007年以来持续下降并降至10%以内,这是与2007年前的历年相比,变化较大的支出项目;而社会服务性支出包括教育、医疗卫生、社会保障和就业、环境保护等方面的支出持续增加,尤其是城乡社区事务支出占比大幅度提高,总占比在50%以上;经济事务支出作为地方经济发展的基础设施建设支出,占比在30%左右。

由表2可知,在2008—2018年加利福尼亚州财政支出结构中,一般政府公共服务支出占总财政支出的比例大致在6%以内;立法、司法、行政方面的财政支出约占4%;而社会服务性支出包括教育、卫生、矫正与康复、劳动力与劳动力发展、环境保护等方面的支出总占比在80%左右。由于体制的不同,美国地方政府经济事务支出中用于商业、消费者服务、住房和交通的支出占比在8%左右,所占比例较低^②。

(二)中美地方政府财政支出结构的异同

1. 从表1与表2的比较中可以看出,中美两国地方政府财政支出结构大致相同,公共和社会服务支出都是两国地方政府财政支出的核心部分,历年

① 本文将一个省的全部财政支出(包括省本级、市级、县级、乡级)作为一个地方政府财政支出的样本来进行研究。

② 加利福尼亚州财政支出的分类在近年间有小的调整,即:自2009—2010年的统计期间开始,在一般政府支出项下分设三个明细项目;自2010—2011年的统计期间开始,变更资源项名称为自然资源;自2013—2014年的统计期间开始,运输一项单列出来,商业和住房与消费者服务合并成一项,并单独分列出一项政府运作支出。为了便于纵向对比,本文将商业、消费者服务、住房和运输支出一起考虑,资源和自然资源统一为自然资源项,政府运作以及一般政府支出项下的三个明细项目合并为一般政府支出。

表 1 2008—2017 年福建省财政各分项支出占财政总支出的比例

类别	%									
	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
一般公共服务	16.6	14.4	12.5	11.3	11.2	10.7	8.9	7.7	7.9	8.1
国防	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
公共安全	8.1	7.0	7.1	6.6	6.2	6.2	5.8	5.6	6.0	7.0
教育	20.5	19.7	19.3	18.5	21.6	18.7	19.2	18.9	18.5	18.0
科学技术	2.3	2.0	1.9	1.8	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	2.1
文化体育与传媒	2.0	1.8	1.6	1.6	1.8	1.9	1.9	2.1	1.9	1.9
社会保障和就业	9.6	9.4	8.7	8.4	7.9	7.8	7.8	8.5	8.2	8.4
医疗卫生	6.5	6.6	6.9	7.2	7.1	7.3	8.8	8.8	8.8	9.0
环境保护	1.2	2.4	2.3	1.7	1.9	1.9	1.9	2.4	3.0	2.6
城乡社区事务	6.6	5.6	6.4	6.7	6.9	8.5	8.2	9.5	13.4	15.5
农林水事务	7.1	8.6	9.5	9.5	9.4	10.2	9.7	11.0	9.6	9.6
交通运输	4.0	9.0	7.4	10.9	10.4	9.1	9.4	8.7	6.7	5.6
工业商业金融等事务	7.7	6.6	6.2	6.7	6.3	7.5	7.4	10.2	11.2	10.5
其他支出	7.5	6.6	10.0	8.9	7.3	8.0	8.7	4.5	2.8	1.6
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：数据由笔者根据历年《福建省统计年鉴》整理而得。

表 2 2008—2018 年加利福尼亚州财政各分项支出占财政总支出的比例

类别	%									
	2008— 2009 年	2009— 2010 年	2010— 2011 年	2011— 2012 年	2012— 2013 年	2013— 2014 年	2014— 2015 年	2015— 2016 年	2016— 2017 年	2017— 2018 年
立法、司法、行政	4.5	4.7	5.2	4.5	4.1	3.7	3.9	3.9	4.6	3.8
商业、消费者服务、住房和交通	10.6	9.9	11.7	11.1	9.3	10.2	7.6	7.7	7.6	7.2
自然资源	4.0	4.2	4.4	4.1	3.4	3.1	2.9	3.3	3.0	2.6
环境保护	1.1	1.1	1.2	1.2	1.0	1.8	2.0	2.0	2.0	1.6
卫生与健康服务	25.3	28.2	25.1	28.2	31.2	31.0	31.0	31.9	30.8	33.3
矫正与康复	7.3	7.3	6.8	7.2	7.8	7.6	7.7	7.7	7.8	7.7
基础教育(幼儿园到 12 年级教育)	31.0	30.2	31.0	29.6	28.6	28.2	29.5	29.3	30.1	29.2
高等教育	10.3	9.7	10.6	8.3	7.1	7.9	8.2	8.8	8.7	8.4
劳动力与劳动力发展	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
一般政府支出	5.5	4.3	3.7	5.3	7.0	5.8	5.9	4.2	4.9	5.6
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：数据由笔者根据 Governor's Budget Summary of California from 2008—2018 整理而得。

所占比例福建省在 50%左右,加利福尼亚州在 80%左右。这反映出近年来我国财政支出结构的调整与优化取得了很大成效,改变了过去以经济建设和政府一般公共服务为核心的支出分配模式,教育、医疗等民生性支出成为政府的重要支出项目。

2. 由表 1、表 2 可知,虽然两国地方政府的财政支出结构大致相同,但支出项目所占比例存在较大差异。加利福尼亚州政府财政支出中教育支出所占比例最高,占 40%左右;卫生与健康支出约占 35%。2013—2018 年,福建省财政支出中教育支出占总财政支出的比例保持在 18%左右,始终位居全国前八。2019 年,福建省一般公共预算教育支出达到 906.16 亿元,比上年增长 14.3%,医疗卫生支出约占 9%,社会保障和就业支出约占 9%。

对比两地十年间一般政府服务支出、公共和社会服务支出、经济服务支出三项支出^①占比变动情况(图 1、图 2),福建省一般政府服务支出在 2008—2014 年持续下降约 10%,之后稳定在 15%

① 国际货币基金组织把财政支出按职能划分为一般政府服务支出、公共和社会服务支出、经济服务支出和其他服务支出四项。对于福建省的财政支出,本文将一般公共服务、公共安全归类到一般政府服务支出项目下,把教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务归类到公共和社会服务支出项目下,把农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务归类到经济服务支出项目下,国防、其他支出不作考虑。对于加利福尼亚州的财政支出,本文将立法、司法、行政,一般政府支出归类到一般政府服务支出项目下;把卫生与健康服务、矫正与康复、基础教育(幼儿园到 12 年级教育)、高等教育、劳动力与劳动力发展、环境保护归类到公共和社会服务支出项目下;把商业、消费者服务、住房和交通,自然资源归类到经济服务支出项目下。

左右,可见政府“瘦身”效果显著,但相比于加利福尼亚州一直处于10%的低水平,还存在进一步下降的空间。在经济服务支出方面,自2008年起,福建省该项支出占比逐渐增长到25%左右,政府对地方经济发展一直存在一定的影响,而加利福尼亚州十年间此项支出占比从15%降到10%。究其原因,主要是两国经济体制的差异,福建省地方政府承担着较多的经济建设责任。公共和社会服务支出是两地最主要的支出项目。2013年之后,福建省该项支出占比实现较快增长,已接近60%的水平,并且继续上升的趋势很明显,这是值得欣喜的地方,显示出福建省的财政支出结构在逐步优化;而加利福尼亚州该项支出在2008年75%的基础上还实现了5%的增长,在2018年达到了80%,充分凸显出发达国家地方政府的公共服务职能,值得我国借鉴学习。通过比较发现,两地财政支出结构的合理性还存在一定差距,但差距在缩小,我国地方政府的财政支出结构越来越接近西方发达国家,不过依然存在一些不尽合理亟需进一步改善的地方。

3. 两国地方政府财政支出总额都呈不断增长

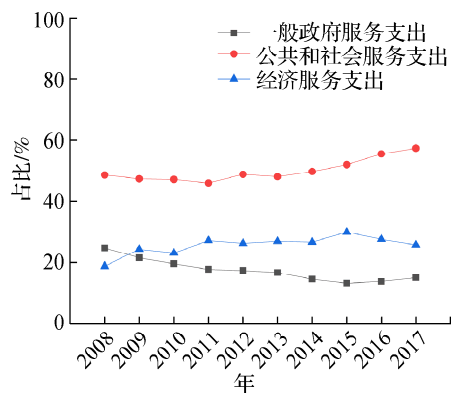


图1 福建省各财政支出项目占比情况

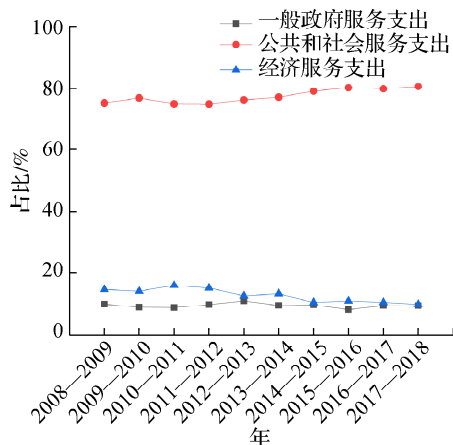


图2 加利福尼亚州各财政支出项目占比情况

趋势。但相对来说,加利福尼亚州的各项支出占比相对稳定,历年增减变化幅度不大。

(三)差异原因分析

1. 两国基数差异较大。近年来我国不断优化财政支出结构,加大政府机构改革力度,继续大力压减一般性政府服务支出,如一般公共支出、国防、社会治安和国际事务等方面的支出大幅度减少;控制“三公”经费支出,保障重点公共和社会服务支出,如教育、卫生、社会保障和社会福利、文化和宗教、公共设施等方面的支出规模稳定增长,但因国情差异以及经济发展水平的影响,增长幅度较为平缓,与美国相比,占比仍显较低,尤其是教育的占比偏低^[9]。

2. 两国经济体制的不同。在我国地方经济发展中,政府仍承担了较多改善宏观经济管理和提高经济运行效率职能,如创造就业机会、支持产业发展等职能,虽然支出结构中经济服务支出比例有所下降,但下降幅度不大,比发达国家8%~10%的比例高出很多,在总支出中约占30%,比例偏高;而美国地方政府较少承担经济发展职责,所以该项支出比例较低。

3. 两国预算编制的周期差异。两国地方政府的预算细化程度较高。美国地方政府收支有三份预算表,地方预算从编制到决算审计周期长达33个月,预算编制、执行、决算审计的期限分别为18个月、12个月和3个月,较长的时间跨度保障了各个预算环节对预算的细致审查和评估,有利于提升预算的科学性和规范性。我国地方预算编制时间较短,地方财政支出预算中各项目的明细化程度略低,造成执行中变动性较大,常出现追加预算的情况。地方财政支出的自由性、随意性较大降低预算的约束力,容易造成预算支出结构合理情况下的资金使用效益不高问题,反向影响财政效应的发挥。

4. 我国财政支出项目规模固化性明显。以前,教育、农业、科技等方面的支出在法律层面有挂钩要求,一些支出挂钩要求还体现在相关政策中^[10]。虽然支出挂钩机制满足了特定部门事业发展的资金需要,但是也造成相关领域支出脱离实际需要刚性增长。与此同时,我国预算编制仍以“基数”预算为主。这两者共同制约着财政资源在不同支出方向上的合理流动,压缩了财政调整的空间。

三、我国地方财政支出结构的优化建议

(一) 稳定现行财政支出结构模式并调整类级支出比例

我国现行地方政府财政支出结构模式已与发达国家地方财政支出结构模式大致相当,其是与市场经济发展相适应的公共支出结构模式,应该稳定这种结构模式并实现良性发展。与此同时,应进一步调整不同类级支出项目所占比例。一方面,确保一般性政府服务支出比例不再回调,至少保持在现有支出比例上或是进一步适当降低;另一方面,重点保障公共和社会服务支出,并进一步扩大教育类支出规模。

根据马斯格雷夫和罗斯托提出的财政支出结构发展模型,财政支出在经济发展的不同阶段应该有与其相适应的支出结构。现阶段,我国大多数地方都处于经济发展的中期阶段,地方政府需要较多财政资金来弥补市场发展的不足,带动地方经济发展水平的提高,这种状况在经济下行时期更为明显。由于我国不同地区的经济发展水平不同,因此可以推进地区差异化财政支出政策,构建梯度差异化地方政府财政支出结构^[6]。在发展能力较强的东部地区,财政支出重点转向服务性领域,提高科学技术转化为实际生产力的能力;在中西部地区,经济发展处于中等或中等偏下水平,可加大基础设施建设力度,加快经济发展方式的转变,以促进区域间协调发展。但是从长远发展战略来讲,我国地方政府经济性支出占比较发达国家地方政府高,仍可以进一步明确政府支出的边界、支出的必要性,逐步适当降低经济类支出所占比例,促使公共政策的格局由以经济政策为主向以社会政策为主转型。

(二) 改变财政支出固化状况

近年来的财政体制改革虽然删除了预算审查和执行中涉及法定支出的规定,但却没有明确指出当预算法与现行法律冲突时应该适用哪部法律,农业法、教育法、科技进步法等相关法律也未作修订。基本支出和项目支出总体规模只增不减,层级越低的政府支出调整空间和弹性越小,地方政府自主空间的有限加剧了支出的固化。虽然这种支出挂钩机制满足了特定部门事业发展的资金需求,但是也造成相关领域支出脱离实际需要刚性增长,制约着财政资源的优化配置。因此,应进一步修订完善相关法律法规,使其与财政体制改革相适应,为改变财

政支出固化状况、优化财政支出结构提供法律保障。

(三) 强化预算的编制并全面实施预算绩效管理

全面精细化的预算编制是财政支出合理的前提。我国地方政府应该进一步完善预算编制工作,使预算编制更精细化。在预算编制过程中可以采取取消各部门的预算基数而与“零基”预算相结合的模式。改革预算分配方式,确保各项目的支出规模供给与其实际需求相符合,特别是项目要根据政策要求、单位职能和履职需要(即法定事权和支出责任),使项目预算分配与财政中期规划和发展改革三年滚动计划相衔接。这将有利于将不同阶段进行比较,反映出发展的趋势,也有利于政府用长远的、发展的观点来考虑问题,将财政收支计划与中长期经济发展战略相衔接,保证财政的可持续发展。美国作为世界上较早开始对公共支出进行绩效评价的国家之一,已建立起相对完善的绩效评价指标体系和管理机制,加利福尼亚州等州都将编制财政中长期计划作为一项常态化的工作,这是可以借鉴的机制^[11]。此外,应完善财政资金管理机制。通过全面实施预算绩效管理,将预算绩效管理贯穿预算编制执行全过程,加快预算执行进度,做好预算绩效监控工作,建立健全激励约束机制,定期通报相关绩效评价结果,落实与预算安排挂钩机制。及时纠正偏差,尽早统筹资金的使用,以提高财政资金使用效益。

(四) 重构省以下政府间财政事权与支出责任的划分框架

财政事权与支出责任相适应作为现代财政制度的重要内容,对国家治理的基础和重要支柱作用的发挥至关重要。中央与地方政府间、地方政府之间财政事权与支出责任的合理划分,是优化地方政府财政支出结构的基础,是政府事权与支出责任有效落实的必要途径。因此,根据财政事权划分的基本原则,从全面建设现代财政制度来看,应推动财政事权与支出责任的划分由目前的行政主导模式向法制主导模式转变,重新构建省级以下政府间财政事权与支出责任的划分框架,明确各级地方政府财政支出的范围,科学制定支出项目,做到不缺位、不越位,并依此确定财政支出结构,增强财政支出有效性^[12]。

其他国家的财政事权与支出责任的划分受各自国情影响,各有其特点,但划分大多有法律法规的明确界定,权责划分比较清晰。例如,美国各州政府的财政事权与支出责任的划分也是明确的,其提出事权是随时代变迁和社会转型变化的,财政支出的终

极价值在于政府事权的高效落实。我国地方政府应以基本公共服务均等化为突破口,优先细分基本公共服务领域内的交叉重叠事项,使基本公共服务的普遍性与特定公共服务的非均衡性相结合。实现财政权、责、利配置的规范化,以此确认和调整地方政府各项支出规模,形成合理的支出结构。

参考文献:

- [1] 威廉·配第. 赋税论[M]. 邱霞,原磊,译. 北京:华夏出版社,2017:1-24
- [2] 理查德·A·马斯格雷夫. 财政理论与实践[M]. 邓子基,邓力平,译. 北京:中国财政经济出版社,2003:129-137
- [3] 罗斯托. 经济成长的阶段:非共产党宣言[M]. 国际关系研究所编译室,译. 北京:商务印书馆,2016:10-23
- [4] 刘溶沧,赵志耘. 财政政策论纲[M]. 北京:经济科学出版社,1998:332
- [5] 李红. 我国地方财政支出结构问题研究[J]. 财政研究,2003(6):43-45
- [6] 张宇. 财政分权与政府财政支出结构偏异——中国政府为何偏好生产性支出[J]. 南开经济研究,2013(3):35-50
- [7] 张绘. 支出结构优化助力地方财政可持续发展——基于东北经济特征的分析[J]. 地方财政研究,2019(6):54-59
- [8] 王彩花. 我国财政支出结构的演进与优化对策探析[J]. 中国管理信息化,2015(3):139-140
- [9] 姚立岩. 我国财政支出结构现状与优化研究[J]. 现代商贸工业,2017(28):81-82
- [10] 张欣怡. 中美财政支出结构对比研究[J]. 云南行政学院学报,2014(5):92-94
- [11] 林静. 中美地方政府预算细化比较研究——基于利益相关者行为视角[J]. 地方财政研究,2015(12):82-89,96
- [12] 李丹,唐善永. 财政分权、政治体制与地方政府财政支出结构偏向[J]. 地方财政研究,2014(9):35-41

(责任编辑:唐银辉)

A Comparison Study on the Fiscal Expenditure Structure of Chinese and American Local Governments

SONG Sheng-ying

(Jimei University, Xiamen 361021, China)

Abstract: In the new era, economic development has turned to a stage of high-quality development, and the structure of government fiscal expenditures has undergone significant changes. The publicity and inclusiveness of local fiscal expenditures have continually increased, and a greater proportion will be tilted towards innovation-driven development, agriculture, rural areas and farmers, and people's wellbeing. Using the data related to the fiscal expenditures of Fujian province of China and the state government of California from the year of 2008 to 2017, this paper compared and studied the differences in the scale and the structure of fiscal expenditures of the local governments of the two countries. It is pointed out that China's current local fiscal expenditure structure is basically consistent with that of mature market economy countries. It is proposed to take the measures of reforming the solidification situation of fiscal expenditures, strengthening the budget preparation and the comprehensive implementation of budget performance management, and reconstructing the division framework of fiscal authority and expenditure responsibilities between governments below the provincial level so as to further optimize the structure of local fiscal expenditure, to increase the allocation and application efficiency of fiscal resources, and to enhance the sustainability of local government finance in China.

Key words: local government; fiscal expenditure structure; expenditure solidification