

税收分成、财政激励与地方财政可持续性 ——基于增值税五五分成的准自然实验

刘建民¹, 刘晓函¹, 吴金光²

(1. 长沙理工大学经济与管理学院, 湖南 长沙 410114;

2. 湖南财政经济学院财政金融学院, 湖南 长沙 410205)

摘要: 税收分成作为调节政府间财力分配的重要手段, 深刻影响着地方政府行为, 不同制度安排会呈现不同的财政激励效果, 对保障和提升地方财政可持续发展能力至关重要。以 2016 年增值税五五分成改革作为财政激励的外生冲击, 构建强度双重差分模型, 使用财政反应函数测量地方财政可持续性指标, 实证检验增值税分成改革对地方财政可持续性的影响。研究发现, 增值税分成改革主要通过激励地方政府扶持工业企业发展 and 开展税收竞争, 对地方财政可持续性产生显著的促进效应。异质性研究表明, 增值税分成改革对地方财政可持续性的促进作用在工业化水平更高、资源禀赋更好、财政自给率更高或市场壁垒更低的地区更明显。进一步研究显示, 增值税分成改革总体上存在一定的“马太效应”, 未能很好地发挥横向财力平衡作用。

关键词: 税收分成; 财政激励; 地方财政可持续性; 增值税分成改革

中图分类号: F812.7 文献标识码: A 文章编号: 1005-0566(2023)04-0162-15

Tax sharing, fiscal incentives and local fiscal sustainability: A quasi-natural experiment based on China's VAT sharing reform

LIU Jianmin¹, LIUXiaohan¹, WU Jinguang²

(1. School of Economics & Management, Changsha University of Science & Technology, Changsha 410114, China;

2. School of Finance, Hunan University of Finance and Economics, Changsha 410205, China)

Abstract: As an important means to adjust the distribution of financial resources among governments, tax sharing has a profound impact on the behavior of local governments. Different institutional arrangements will present different financial incentive effects, which are crucial to ensuring and enhancing the sustainable development of local finance. This paper takes the 2016 VAT sharing reform as the exogenous shock of fiscal incentives, constructs an intensity difference-difference model, uses the fiscal response function to measure the local fiscal sustainability index, and empirically tests the impact of the VAT sharing reform on local fiscal sustainability. The study finds that the VAT share reform has a significant promoting effect on local fiscal sustainability mainly by encouraging local governments to support the development of industrial enterprises and carry out tax competition. Heterogeneity studies show that the promotion of VAT share reform on local fiscal sustainability is more pronounced in regions with higher levels of industrialization, better

收稿日期: 2023-01-10 修回日期: 2023-03-28

基金项目: 国家社会科学基金“减税降费背景下地方财政可持续发展研究”(20AJY024)。

作者简介: 刘建民(1964—), 男, 湖南湘乡人, 长沙理工大学经济与管理学院教授、博士生导师, 数字经济与区域高质量发展研究中心负责人, 研究方向为财税理论与政策。

resource endowments, higher fiscal self-sufficiency rates, or lower market barriers. Further research shows that there is a certain “Matthew effect” in the VAT share reform in general, and it fails to play a good role in balancing horizontal financial resources.

Key words: tax sharing; fiscal incentives; local fiscal sustainability; China's VAT sharing reform

习近平总书记在党的二十大报告中指出“必须坚定不移贯彻总体国家安全观,把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程,确保国家安全和社会稳定”,并明确提出“以经济安全为基础”。财政作为国家治理的重要基础与支柱,财政安全必然是最重要最基本的考量,财政可持续性作为财政安全的重要表征,对于稳步推进国家治理现代化具有重要意义。新发展阶段下,受总体经济下行过程中的收入增速减缓、经济转型进程中的减税降费加力、土地财政淡出后的收入来源变窄、共同富裕目标下的调控任务加重、疫情冲击下的保障压力加剧等因素的影响,我国财政尤其是地方财政承压明显。受各种冲击因素的累积叠加,尤其是减税降费的持续推进,对地方财政抗风险能力提出了更高要求,地方财政可持续性发展面临前所未有的考验^[1]。

基于确保财政安全的目标,如何在减税降费的政策环境下实现地方财政可持续发展,防范财政风险、保障财政的稳定运行是当前财政工作的重中之重。当前,综合考虑地方经济发展困局以及地方财政收支矛盾,破局地方财政发展瓶颈的关键就是要从调动积极性入手强化制度激励。毛泽东早在《论十大关系》中,就强调必须要调动中央和地方两个积极性。之后无论是在计划经济框架下还是在分税制改革中,充分发挥“两个积极性”原则贯穿于整个财政体制改革变迁的始终^[2]。作为“两个积极性”的重要一环,地方积极性的调动不仅是发展地方经济、厚植地方财源的需要^[3],还是从制度上增强地方可持续发展能力的需要。因此,当前的财政体制改革,必须首先考虑如何有效调动地方积极性,重点考量制度的激励功能。全面“营改增”后,国务院调整了中央与地方的增值税收入分成比例,由此前的 75:25 调整为 50:50,地方政府税收分成比例增加。从短期来看,此项改革在很大程度上弥补了地方政府因营业税消失所导致的

收入损失,缓解了地方财政困境;从长期来看,收入划分作为处理政府间利益分配的重要手段,直接影响到地方政府积极性的发挥,因而分成改革从本质上说又是重要财政激励措施^[4-5]。税收分成比例变化产生的财政激励,对于地方政府缓解财政困难、提升应对财政风险能力、增强地方财政可持续性至关重要。因此,在当前地方财政收入与财政支出格局发生深刻变化、财政收支矛盾加剧的经济形势下,综合考察增值税收入分成比例调整在多大程度上发挥了财政激励功能,以及如何通过财政激励来提升地方财政可持续发展能力,是本文研究的核心。

一、文献综述

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政可持续性保持经济运行的重要保障^[6]。对于财政可持续性,学者们有着不同的理解。从长期看,若预期未来财政盈余的现值不小于政府债务的市场价值,则认为财政是可持续的^[7]。还有学者从其他角度对财政可持续性进行了定义。当前大多数文献是通过检验跨期预算约束下的财政收支因素是否平稳来判断财政是否可持续^[8]。通过建立政府跨期预算约束模型,求解均衡条件下政府能承受的最优负债率,若政府累计负债率低于最优解,则意味着财政是可持续的。Ghosh 等^[9]将财政反应的非线性特征归因于“财政疲劳”现象的存在,并将这种非线性特征与违约概率结合起来测算政府债务的上限,进而得到各国的财政空间。在此基础上,李丹等^[10]利用财政反应函数判断我国财政是否可持续,并测算了财政空间。杜彤伟等^[6]基于“财政空间”的概念,做了进一步拓展。通过财政反应函数对财政可持续性这一指标进行了量化,为后续进一步研究提供了基础。

基于社会经济发展变化给财政带来的冲击,学者们对影响财政可持续性的因素赋予了极大的关注。龚锋等^[11]认为,人口老龄化与财政可持续

性之间存在“U”型关系。邓晓兰等^[12]利用地级市数据,实证研究了结构性减税政策对地方财政可持续能力的影响效应,认为“营改增”政策显著提升了地方财政可持续能力。然而,张学诞等^[13]研究发现,减税总体上并不利于地方财政可持续发展。孙正等^[14]计量检验了信贷资金的期限结构和种类对地方财政可持续性的异质性影响。金成晓等^[15]则发现,金融周期对财政可持续性具有显著影响。邓达等^[16]从数字经济发展出发,认为数字经济发展对财政可持续性具有显著且稳定的正向效应。杜彤伟等^[6]从财政体制入手,发现财政纵向失衡不利于地方财政可持续性,但是转移支付可以降低财政纵向失衡的负向效应。也有学者从地方政府竞争^[17]、地方政府债务扩张^[18]、地方税收机制^[19]等方面分析其对地方财政可持续性的影响。

虽然影响财政可持续性的因素复杂多变,但是上述文献都忽视了税收分成这一重要因素。分税制是中国政府间财政关系的典型特征,不同的税收分成设计将产生不同的财政激励,影响地方政府的行为选择^[20]。分税制后一系列税收分成调整改革,也吸引了学者们的关注。赵永辉等^[21]认为,税收分成增加会激励地方政府加强税收征管。税收分成除影响地方政府行为外,还会引发一系列企业行为变化或经济效应,如企业减少逃税行为^[5]、激发制造业企业活力^[22]、经济增长效应^[23]以及环境污染效应^[24]。

增值税作为我国第一大税种,其分成调整对地方政府财政的重大意义,财政激励的变化势必会反映到地方政府的行为选择上,从而对地方财政可持续性产生深刻影响,但已有文献还未对此展开研究。面临大规模减税降费叠加新冠病毒感染疫情冲击,地方财政可持续性问题备受关注,探讨增值税分成改革对地方财政可持续性的影响,对地方防范风险能力建设具有重要现实意义。基于此,本文从财政激励出发,以 2016 年增值税分成改革为准自然实验,构建强度双重差分(DID)模

型,使用 2010—2019 年 267 个地级市数据,实证考察增值税税收分成比例提高对地方财政可持续性的影响。研究发现,增值税分成改革不单纯是弥补营业税消失的收入调节措施,还是一种新的政府间收入划分制度安排,对地方财政可持续性产生了正向财政激励。机制分析表明,增值税分成改革带来的财政激励效应通过推动地方政府扶持工业企业发展增加财政收入、开展税收竞争招商引资发展经济提高了地方财政可持续性。异质性研究发现,改革对工业化水平更高、资源禀赋更好、财政自给率更高或市场壁垒更低的地区财政可持续性提升作用更大。进一步研究发现,增值税分成改革存在一定的“马太效应”,未能很好地发挥共享税的横向财力均衡效应。

二、制度背景与研究假说

(一) 制度背景

1994 年分税制改革后,税种被划分为中央税、地方税以及共享税,并明确了共享税的央地分享比例。其中,增值税的央地分享比例为 75:25,除特殊行业及企业外,营业税被划分为地方税,无需与中央共享收入。2012 年,我国开始进行“营改增”改革。改革率先在上海进行,随后又增加了部分试点地区。改革明确指出,在“营改增”试点期间,原归属地方的营业税收入,改征增值税后仍全部归属地方。2016 年 5 月 1 日,中央决定在全国范围内铺开“营改增”改革。考虑到税种属性、进一步理顺中央和地方收入划分的要求,同时考虑到税制改革未完全到位,推进中央与地方事权和支出责任划分改革还有一个过程,国务院决定制定全面推开“营改增”后调整中央与地方增值税收入划分的过渡方案。该方案在保持既有财力不变的情况下,将增值税的央地分享比例调整为 50:50。2019 年国务院印发通知^①,规定继续保持“五五分成”不变。由此可以看到,分税制改革之后的几次重大财政体制改革均以调整央地间税收分成比例为导向,因而从税收分成比例调整角度分析财政可持续性问题更具有现实意义。

① 2019 年印发了《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》。

(二) 研究假说

在结合既有研究的基础上,参考 Ghosh 等^[9]、吕冰洋等^[25]对于财政可持续性的解读,本文认为当地方政府能够通过对财政收支的调整以应对不断攀升的负债时,则此时的地方财政处于一种可持续的状态,一旦负债超过地方财政的收支调整能力,则财政不可持续。财政收入既是上级政府绩效考核的重要指标,又是地方政府充分发挥财政支持经济建设的职能作用、招商引资的财力保障。地方政府在积极响应可以放松地方约束的政策,追求增加财政收入的过程中,会直接或间接促进地方财政可持续性,这正是本文理论分析的基础。不同的制度安排会形成不同的财政激励,不同激励下地方政府会做出不同行为选择进而影响辖区内的财力绩效与格局。

1. 增值税分成激励与工业企业发展

既有研究表明,税收分成变化会激励地方政府调整其经济行为,通过培植其他高税收收益的财源^[5]或者做大税基的方式增加财政收入^[24]。2002 年地方所得税分成比例降低推动地方政府将发展重心转为与土地相关的建筑业以及房地产业,以获取不需与上级政府分享的土地财政收入^[26]。但是随着“营改增”的全面实行以及土地财政的不可持续,可供地方政府培植的自主性财源缺失。当地方政府难以依赖其他财政收入增长时,做大税基成为必然选择^[24]。增值税作为我国第一大税种,地方政府增值税分成比例增加使得地方政府支持缴纳增值税相关行业发展的财政收益骤然增加,缴纳增值税的相关行业成为地方政府做大税基的首要选择。一方面,考虑到增值税主要来源于工业企业,在绝大多数地级市,工业仍然是税收的主要税基^[24];另一方面,考虑到工业对经济发展水平的要求较低,地方政府既可以通过税收优惠、土地配置等方式吸引新工业企业进入,又可以通过财政补贴等方式支持现有工业企业扩大规模,即地方政府有充足的条件扶持工业行业发展。因此,地方政府拥有足够的动机去重点扶持工业企业发展,以补充自有财力,促进地方财政可持续性。基于此,本文提出有待验证的假说 H1:

增值税分成改革会激励地方政府通过扶持工业企业发展增加财政收入,进而促进地方财政可持续性。

2. 增值税分成激励与地方政府税收竞争

对于地方政府来说,以 GDP 为考评核心的地方官员晋升机制,使得地方政府格外关注辖区内经济增长,并就此展开激烈竞争^[27]。同时,资本作为经济增长的核心生产要素,其流动不仅可以有效配置要素资源,而且可以引入先进的技术和管理理念,为推动当地经济发展注入强大的动能^[28]。在此背景下,流动性资本成为地方政府竞争的重要目标。资本税负越重,资本外流越严重,因此在我国地方政府之间,减税让利一直是吸引资本的主要手段^[29]。由于我国法定税率是由中央统一制定的,因此地方政府主要通过税收竞争对企业进行减税让利,税收竞争在我国各级政府间广泛存在^[27]。地方政府会通过税收优惠、税收返还、降低税收努力程度等税收竞争手段降低企业实际税率,提高投资回报率,从而吸引资本流入^[30]。因此,当地方政府展开税收竞争时,由于资本的逐利性,会吸引资本跨地区流入^[31],进而促进辖区内经济增长^[29]。

一方面,目前我国增值税的地区间分享体系遵循的依然是生产地原则,增值税收入归属于生产企业所在的地方政府。这种基于生产地原则的分享机制本就会刺激地方政府进行税收竞争以吸引资本流入,发展本辖区经济,从而通过税收分享机制获得更多收入,得到更多来自其他地区居民消费本地生产商品所承担的税收^[32]。另一方面,增值税分成改革增加了地方政府的增值税分成比例,招商引资的收益增加,无疑会进一步强化地方政府的税收竞争动机。综上所述,增值税分成改革无论是否实际上增加了地方财政收入,都会激励地方政府开展税收竞争,降低辖区内企业的实际税率,吸引资本流入,推动辖区内经济增长,在拓展税源基础上扩大税基,使得地方政府可以从税基的扩大中获得更多财政收入,进而促进地方财政可持续能力。基于此,本文提出有待验证的假说 H2: 增值税分成改革会激励地方政府开展税

收竞争以吸引资本流入发展经济,进而促进地方财政可持续性。

三、研究设计

(一) 数据来源

本文选取 2010—2019 年我国 267 个地级市数据为研究样本。需要说明的是,由于使用财政反应函数测算地方财政可持续性指标时,需要用到滞后项数据,因此该部分数据样本区间为 2009—2019。本文原始数据主要来自《中国城市统计年鉴》,部分数据来自各地级市年度预决算报告。测算财政可持续性指标时所用到的地级市有息债务余额数据来自毛捷等^[33]测算的地方债务数据。产出缺口、财政支出缺口数据以及各自的潜在值,由 HP 滤波命令得到。在运用 HP 滤波命令以及 DEA 软件时,要求必须为平衡面板,因此本文对存在缺失值的数据进行了填补。此外,本文还删除了数据缺失严重的城市和直辖市样本。

(二) 变量选取

1. 财政可持续性指标

本文借鉴 Ghosh 等^[9]、杜彤伟等^[6]的做法,参考财政空间的概念,运用财政反应函数对地级市的财政可持续性进行定量测度。首先,利用非线性财政反应函数估算出各地级市的可持续债务率。考虑到地方基本财政盈余率存在一定的路径依赖,会受上一年财政盈余率的影响,在原非线性财政反应函数的基础上,加入财政盈余率的滞后一期,使用 GMM 估计方法进行回归。非线性财政反应函数设定如下:

$$fs_{c,t} = \partial fs_{c,t-1} + f(debt_{c,t-1}) + \delta X + \epsilon_{ct} \quad (1)$$

式(1)中, $fs_{c,t}$ 为基本财政盈余率, $fs_{c,t-1}$ 为基本财政盈余率的滞后一期。 $debt_{c,t-1}$ 为地方政府债务率的滞后一期, $f(debt_{c,t-1})$ 是关于 $debt_{c,t-1}$ 的一元多次项函数,一般将其设立为三次函数。 fs 为财政盈余占 GDP 的比值, $debt$ 为政府有息债务余额占 GDP 的比值。 X 为一系列控制变量,包括产出缺口($Yvar$ = 产出缺口/产出潜在值)、财政支出缺口($Gvar$ = 支出缺口/支出潜在值)、实际 GDP 增长率(Rg)、固定资产投资增长率(Fig)以及地区开放

程度($Open$ = 省进出口总额/省 GDP)。 ϵ_{ct} 为误差项。对式(1)进行 GMM 回归,通过观察 $f(debt_{c,t-1})$ 三次项系数的符号及显著性,可以判断地方财政是否可持续。

根据政府跨期预算约束,当期政府债务余额($Debt_{c,t}$)等于上一期政府债务余额($Debt_{c,t-1}$)及累计利息支出($r_t \times Debt_{c,t-1}$)减去当期财政盈余($Fs_{c,t}$):

$$Debt_{c,t} = (1 + r_t) Debt_{c,t-1} - Fs_{c,t} \quad (2)$$

借鉴 Bohn^[34]、唐文进等^[35]的做法,主要关注债务率而非债务的绝对值,因此对式(2)两边同除以 GDP,经过调整可得政府融资预算约束式:

$$debt_{c,t} - debt_{c,t-1} = (r_t - g_t) debt_{c,t-1} - fs_{c,t} \quad (3)$$

当债务率达到上限时,式(3)等于 0。方程解出的较大值即为债务率上限 $debt^*$,其与实际债务率的差值为财政空间。其中, r 表示实际利率, g 表示实际 GDP 增长率。参考杜彤伟等^[6]的做法,引入财政支出效率,取地方财政可持续性指标为:

$$Sustain_{ct} = \frac{debt^* - debt_{ct}}{\frac{1}{Fe_eff_{ct}}} \quad (4)$$

式(4)中, Fe_eff 表示财政支出效率,以人均财政支出为投入变量,人均 GDP 为产出变量,由超效率数据包络分析(DEA)软件测算得到。

本文首先借鉴 Ghosh 等^[9]、李丹等^[10]的做法,通过估计包含债务率一次项的线性财政反应函数判断地方财政是否可持续,通过估计包含二次项、三次项的非线性反应函数判断地方财政是否存在“财政疲劳”现象。结果见表 1。模型 1 是线性财政反应函数的估计结果。结果显示,我国地方政府的财政反应系数显著为负,不满足 Bohn^[34]提出的可持续性条件。我国地方政府不存在基本财政对债务的正向反应机制,既有的财政行为不可持续。模型 2 是包含三次项的估计结果,可见三次项、二次项、一次项的系数都显著为负。这表明我国地方财政确实具有非线性特征,且存在“财政疲劳”现象。

表1 财政反应函数

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>fs</i>	<i>fs</i>	<i>fs</i>
<i>l.fs</i>	0.421 4 *** (0.125 2)	0.397 3 *** (0.120 6)	0.400 5 *** (0.120 7)
$debt_{c,t-1}$	-0.083 8 *** (0.017 7)	-0.335 1 *** (0.085 3)	-0.343 9 *** (0.090 3)
$debt_{c,t-1}^2$	— —	0.632 6 *** (0.203 8)	0.636 8 *** (0.208 8)
$debt_{c,t-1}^3$	— —	-0.387 8 *** (0.143 7)	-0.390 5 *** (0.147 2)
<i>Yvar</i>	0.130 3 *** (0.020 7)	0.118 5 *** (0.017 7)	0.117 1 *** (0.017 8)
<i>Gvar</i>	-0.232 6 *** (0.024 2)	-0.228 7 *** (0.024 6)	-0.231 1 *** (0.023 8)
<i>Rg</i>	0.098 2 *** (0.012 2)	0.095 7 *** (0.012 2)	0.096 5 *** (0.012 2)
<i>Fig</i>	0.016 5 *** (0.002 5)	0.011 8 *** (0.002 8)	0.012 1 *** (0.002 7)
<i>Open</i>	0.158 9 (0.112 5)	0.125 7 (0.107 3)	— —
<i>AR</i> (2)	0.196	0.209	0.211
<i>Hansen</i>	0.346	0.307	0.305
<i>Obs</i>	2 118	2 118	2 118

注:***表示在 $p < 0.10$ 时有统计学意义。

再基于实证结果,以模型(3)为基础,计算各地级市的财政空间。在测算时,参考杜彤伟等^[6]的做法,删除不显著的控制变量,以确保在计算债务率上限时所有的控制变量系数都是显著的。计量结果见第(3)列。将估计的各变量的系数值代入式(3),得到一个一元三次方程(5)。通过求解得到的根的较大值,即为债务率上限值 $debt^*$ 。再将 $debt^*$ 的值代入式(4),即可得到本文的被解释变量地方财政可持续性。

$$\begin{aligned}
 & -0.3905debt_{c,t-1}^3 + 0.6368debt_{c,t-1}^2 - \\
 & 0.3439debt_{c,t-1} + 0.1171 \times Yvar_{c,t} - 0.2311 \times \\
 & Gvar_{c,t} + 0.0965 \times Rg_{c,t} + 0.0121 \times Fig_{c,t} = \\
 & (r_c - g_c) debt_{c,t-1}
 \end{aligned} \quad (5)$$

2. 财政激励强度指标

为了减少可能存在的内生性问题,更好评估增值税分成改革对地方财政可持续性的影响,本文选择使用政策评估常用模型—双重差分模型(DID)来进行实证分析。2016年增值税分成改革在全国范围内同步实施,因此没有严格意义上的控制组。所有的地级市都受到了政策的影响,传统的DID模型不再适用。针对此种情况,本文参考Chen^[36]、李建军等^[22]的做法,构建强度双重差

分模型作为基准实证模型。本文采用改革前一年(即2015年)地级市增值税收入占财政收入的比重来衡量改革冲击对地方政府的财政激励强度。其内在逻辑为:虽然所有地级市都同时受到了政策冲击,但是政策对每个地级市的影响力度不同。不同地区因产业结构、经济发展水平不同,增值税收入存在较大差异。增值税收入占比越高,意味着分成改革后政府能获得的税收分享也就越多,改革对地方政府的财政激励效应也就越大。但是由于2012年我国在部分省市推行了“营改增”试点,如果这部分省市直接用增值税收入占比构建激励强度指标,会受到“营改增”政策的影响。基于此,本文尝试在构建强度指标时,将“营改增”的影响排除。利用工业行业层面的增长率数据来模拟增值税增长率,通过与“营改增”试点前(即2011年)的增值税数据交乘求出不受“营改增”政策影响的增值税收入数据。由于缺乏工业层面增加值的数据,本文主要利用规模以上工业企业增加值数据进行测算。具体而言,首先求出“营改增”试点地区2011—2015年间规模以上工业企业增加值的增长率,以此来模拟地级市增值税收入增长率。然后利用2011年地级市增值税收入数据与增长率交乘,得到模拟的增值税收入。以模拟的2015年增值税收入占比构建财政激励强度指标,从而排除“营改增”的影响。未进行试点的地区,则依然使用原本的增值税收入占比作为财政激励强度指标。

3. 控制变量

本文参考李丹等^[10]、杜彤伟等^[6]的做法,控制了反映地区特征的变量:人均实际GDP(*Argdp*)、人口密度(*Pop*)、产业结构(*Ind*)、开放程度(*Open*)、金融发展水平(*Finance*)、居民储蓄率(*Savings*)以及地方土地出让收入(*Land*)。具体指标构建及变量描述性统计见表2。

(三) 实证模型

1. 基准实证模型

本文采取强度DID模型考察税收分成激励对地方财政可持续性的影响,基准实证模型如下:

$$\begin{aligned}
 Sustain_{ct} = & \partial_i + \beta_1 Post_t \times Incentive_c + \gamma X + \mu_c + \\
 & \mu_t + \mu_{p \times t} + \epsilon_{ct}
 \end{aligned} \quad (6)$$

式(6)中,被解释变量 $Sustain_{ct}$ 为地方财政可持续性,下标 c, t 分别代表地级市和年份。 $Post_t$ 是表示改革前后的虚拟变量,2016 年之前赋值为 0,2016 年及之后赋值为 1。 $Incentive_c$ 为 2015 年地方增值税收入占财政收入的比重,衡量改革对地级市政府产生的财政激励强度,以作为划分相对处理组和相对控制组的处理强度变量。 X 为一系列控制变量, μ_c, μ_t 分为地级市固定效应和时间固定效应。为了控制每个省份共同的年度冲击,如省域经济政策,本文控制了省份 $\times$ 年度固定效应。本文所有计量分析均在地级市-年度层面进行聚类,以减少异方差并得到稳健标准误。 ϵ_{ct} 为误差项。本文感兴趣的参数是交互项 $Post_t \times Incentive_c$ 的系数 β_1 ,其数值捕捉了地方财政可持续性对财政激励强度变化幅度的反应。

2. 平行趋势模型

DID 模型有效性的重要前提是必须满足平行趋

势。对于本文而言,意味着在国家调整地方增值税收入比例之前,相对处理组与相对控制组的地方财政可持续性具有相似的时间趋势。计量模型如下:

$$Sustain_{ct} = \partial_i + \beta_n \sum_{n=-5}^3 post_n \times Incentive_c + \gamma X + \mu_c + \mu_t + \mu_{p \times t} + \epsilon_{ct} \quad (7)$$

式中, $post_n$ 为第 n 年的虚拟变量,政策实施前(后)第 n 年取 1,否则为 0。 n 为当前年份与政策实施年份之差,政策实施前 1 年取 -1,实施后一年取 1,以此类推。其余变量含义与基准回归式(1)相同。 β_n 为本节主要关注的参数,其含义为,在 n 年处理组与控制组中的地方财政可持续性有无显著差异。若 β_n 在政策实施前不显著,在政策实施后显著,则表明相对处理组和相对控制组财政可持续性水平的差异主要是由改革引起的,可从计量上认定通过平行趋势检验,基准回归式(1)的回归结果没有明显的选择性偏误。

表 2 指标选取及变量描述性统计

变量	符号	指标	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
地方财政可持续性	$Sustain$	(债务率上限-实际债务率)/(1/财政支出效率)	2 669	0.42	0.18	-1.27	1.54
交互项	$Post \times Incentive$	时间项 $\times$ 强度处理项	2 620	0.04	0.06	0	0.30
人均实际 GDP	$Argdp$	$\ln$ (实际 GDP/地级市总人口)	2 668	10.21	0.65	8.77	12.78
人口密度	Pop	$\ln$ (地级市总人口/行政区域面积)	2 667	5.72	0.94	1.62	7.92
产业结构	Ind	第二产业占比	2 619	0.48	0.10	0.11	0.90
开放程度	$Open$	省进出口总额/省 GDP 总额	2 665	0.98	2.06	0	19.57
金融发展水平	$Finance$	年末金融机构贷款余额/GDP	2 668	0.94	0.60	0.12	9.62
居民储蓄率	$Savings$	年末城乡居民储蓄余额/GDP	2 665	0.77	0.33	0.08	6.07
土地出让金	$Land$	$\ln$ (土地出让金收入)	2 660	13.28	1.34	8.45	22.01

四、实证结果

(一) 基准回归结果

本文运用强度 DID 模型评估增值税分成影响地方财政可持续性的平均处理效应,回归结果见表 3。其中列(1)未加入控制变量,列(2)、列(3)加入了部分控制变量,列(4)则加入了全部控制变量。4 列的结果均为正,且通过了 1% 水平的显著性检验,说明增值税分成改革对地方财政可持续性有着显著促进作用。以列(4)的结果为例,增值税分成改革的回归系数为 0.239 4,这意味着,地级市在改革前增值税收入占比比其他地级市每高 1 个百分点,增值税分成改革将使其财政可持续性水平提高 0.239 4 个百分点。

基准回归初步验证了上调地方增值税分成比例产生的财政激励将显著促进地方财政可持续性这一结论。

(二) 平行趋势检验

使用 DID 模型进行回归的前提是必须满足平行趋势,为验证是否通过平行趋势,按照式(7)进行计量分析。本文以改革的前一年(即 2015 年)为基期,回归结果如图 1 所示。可以看出,在政策实施前,回归系数在 0 上下波动,且均不显著。这表明相对处理组和相对控制组的地方财政可持续性在改革前具有相似的时间趋势。在政策实施后,交互项的系数开始变得显著,验证了 DID 模型使用的前提,本文平行趋势检验通过。

表3 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Sustain</i>	<i>Sustain</i>	<i>Sustain</i>	<i>Sustain</i>
<i>post</i> × <i>Incentive</i>	0.190 6 *** (0.040 5)	0.248 8 *** (0.040 0)	0.239 0 *** (0.040 0)	0.239 4 *** (0.039 6)
<i>Argdp</i>	— —	0.133 7 *** (0.016 0)	0.129 2 *** (0.019 3)	0.123 7 *** (0.019 7)
<i>Pop</i>	— —	0.073 9 *** (0.023 4)	0.059 2 ** (0.023 4)	0.048 6 ** (0.022 8)
<i>Ind</i>	— —	— —	0.048 5 (0.033 7)	0.050 0 (0.033 3)
<i>Open</i>	— —	— —	0.007 0 *** (0.002 6)	0.006 9 *** (0.002 5)
<i>Finance</i>	— —	— —	— —	-0.006 1 * (0.003 6)
<i>Savings</i>	— —	— —	— —	-0.018 5 *** (0.004 1)
<i>Land</i>	— —	— —	— —	-0.005 4 *** (0.001 4)
<i>Constant</i>	0.098 1 *** (0.001 8)	-1.013 0 *** (0.173 4)	-1.048 5 *** (0.195 7)	-0.937 2 *** (0.197 4)
城市固定效应	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
省份 × 年度固定效应	Y	Y	Y	Y
<i>Observations</i>	2 610	2 609	2 559	2 557
<i>R</i> ²	0.792 0	0.816 2	0.817 6	0.821 6

注:括号中为异方差稳健标准误,本文所有回归都在城市-年度层面进行聚类。***、**、* 分别表示 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.10$ 有统计学意义。下表同。

(三) 稳健性分析

1. 安慰剂检验

地方财政可持续性的提升可能是由样本区间内其他的政策变化驱动,而非增值税分成改革推动。为排除这一可能性,本文采用随机分组安慰剂检验方法,将 *Post* 和 *Incentive* 随机赋值给不同的地区,生成新的虚拟交互项,并按照式(6)进行循环回归 1 000 次。图 2 即为由 1 000 次循环回归下虚拟交互项的系数值绘制的拟合曲线。可以看到,虚拟交互项的系数估计值在 0 附近服从正态分布,且系数估计值永远达不到真实交互项的系数值 0.239 4。这意味着地方增值税分成比例提高确实对地方财政可持续性起到了显著促进作用,本文安慰剂检验通过。

2. 更换处理组的划分方法

在基准回归中,本文使用 2015 年地区增值税收入占财政收入比值来作为增值税改革产生的财政激励强度处理变量。为了排除特定处理变量的

选取方法对结论的干扰,在本部分参考李建军等^[22]的做法,以改革前一年的增值税收入占总税收收入的比值作为财政激励处理变量(*Incentive*),并按照基准回归式进行回归。表 4 第 1 列的结果显示,增值税分成改革的回归系数依然显著为正,本文结果稳健性得证。

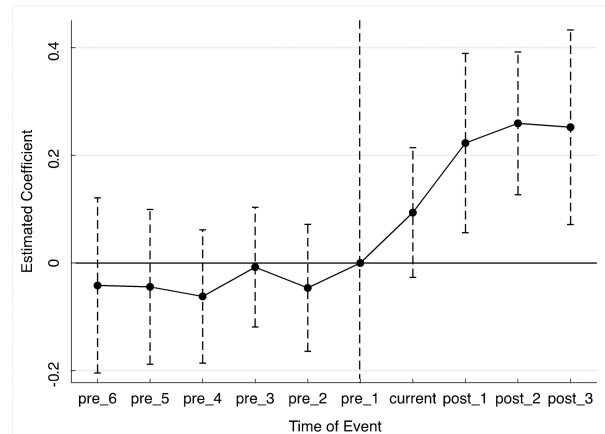


图1 平行趋势检验

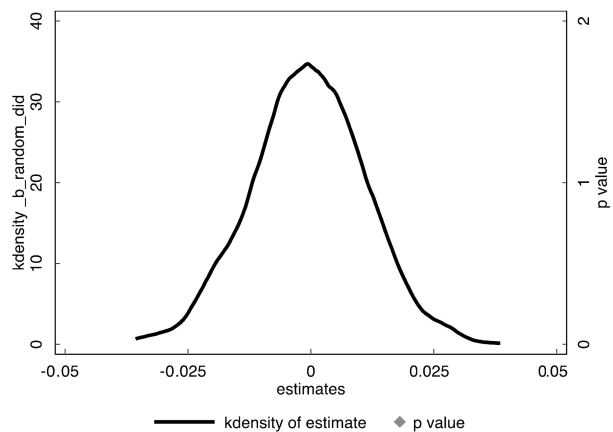


图2 安慰剂检验

本文使用强度 DID 模型进行基准分析,为了进一步验证结论的稳健性,在本部分采用传统 DID 模型进行实证检验。参考陈思霞等^[23]的做法,按照财政激励强度是否大于某个值为依据,划分处理组和控制组。为了排除特定的处理组与控制组划分方法给本文结论带来的干扰,本文以多种不同方法划分处理组和控制组,并按照基准回归式重新进行回归。首先,把财政激励强度指标(*Incentive*)按照是否大于 25% 分位数、50% 分位数、75% 分位数、90% 分位数以及是否大于均值划分为处理组

($treat = 1$), 其余为控制组 ($treat = 0$)。表 4 第 (2) 列 ~ 第 (6) 列结果表明, 不管在哪种处理组划分方法下, 增值税分成改革的回归系数均显著为正, 表明本文结论具有较好的稳健性。随着划分标准的分位数的增加, 交互项系数逐渐变大, 这意味着改革对增值税占比更大的地区有着更大的影响, 增值税占比较大的地区在此次增值税分成改革中受到的财政激励更强。

表 4 更换处理组的划分方法

变量	(1) 改变 <i>Incentive</i>	(2) 25%	(3) 50%	(4) 75%	(5) 90%	(6) 均值
$post \times treat$	-	0.012 2 *** (0.003 3)	0.021 9 *** (0.003 0)	0.020 5 *** (0.003 7)	0.024 5 *** (0.005 7)	0.018 4 *** (0.003 0)
$post \times Incentive$	0.244 9 *** (0.046 7)	-	-	-	-	-
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
城市 固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份 固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
省份 × 年度 固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Observations	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587
R^2	0.818 6	0.815 3	0.819 3	0.817 6	0.817 1	0.817 8

3. PSM - DID

为了排除相对处理组和相对控制组财政可持续性变动趋势可能存在的系统差异, 我们进一步采用 PSM 方法对相对处理组和相对控制组进行匹配。由于本文是强度 DID 模型, 因此无法直接对相对处理组进行匹配。本文参考上一节中对处理组和控制组的划分方法, 将财政激励强度指标 (*Incentive*) 按照是否大于 50% 分位数或均值划分为处理组 ($treat = 1$), 其余为控制组 ($treat = 0$)。然后对处理组进行匹配。具体来说, 我们以处理组 $treat$ 为被解释变量, 对可能影响地级市被选为处理组的特征变量进行 Logit 回归, 获得倾向匹配得分; 为了排除特定匹配方法对本文结论的干扰, 我们分别基于 1:1 匹配和半径匹配两种匹配方法对样本进行匹配。本文选取的特征变量包括: 人均实际 GDP、第二产业占比、城镇化水平 (市辖区人口/总人口)、财政自给率 (一般公共预算财政收入/一般公共预算财政支出)、人口密度、第三产业占比。利用匹配后的样本重新回归, 结果如表 5 所示。结果显示, 增值税分成改革对地方财政可持续性的影响依然显著为正, 说明政策确实起到了促进地方财政可持续性的作用。这与本文基准结

论一致, 本文的结论具有较好的稳健性。

表 5 PSM - DID

变量	50% 分位数		均值	
	PSM (1:1)	PSM ($r = 0.01$)	PSM (1:1)	PSM ($r = 0.01$)
$post \times Incentive$	0.019 3 *** (0.004 9)	0.018 1 *** (0.004 4)	0.014 8 *** (0.004 9)	0.010 8 *** (0.004 1)
控制变量	Y	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
省份 × 年度 固定效应	Y	Y	Y	Y
Observations	1 669	1 576	1 544	1 661
R^2	0.825 0	0.829 9	0.839 0	0.837 2

4. 更换被解释变量的衡量指标

考虑到地方财政可持续性的衡量存在多种方法, 为了避免特定指标可能存在的测量误差, 本文参考既有研究, 将地方政府债务率 (地方政府有息债务与财政收入的比值)、财政盈余率 (财政收支差额与 GDP 的比值)、财政收入增长率作为衡量地方财政可持续性的指标, 进行重新回归。从表 6 可以看到, 更换地方财政可持续性的度量指标后, 增值税分成改革的回归系数均显著为正。这表明基准回归结论依然是稳健的, 并不受被解释变量指标选择的影响。

表 6 更换被解释变量的衡量指标

变量	(1)	(2)	(3)
	债务率	财政盈余率	财政收入增长率
$post \times Incentive$	-2.549 7 ** (1.085 9)	0.075 0 ** (0.032 2)	0.816 0 *** (0.116 9)
控制变量	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y
省份 × 年度 固定效应	Y	Y	Y
Observations	2 567	2 557	2 556
R^2	0.742 8	0.961 4	0.628 2

5. 排除同期相关政策的影响

在本文研究区间内, 存在与税收相关的改革政策, 可能会对本文的研究产生影响。本文主要考察“营改增”试点、全面“营改增”以及 2018 年大规模减税降费政策对基准回归结果的影响。

“营改增”政策率先在上海进行试点, 而后将试点范围扩大至河南省、福建省、厦门市等 11 个省市。由于该政策在本文的样本区间内, 为了排除可能存在的政策混杂效应, 本文删除了前期进行试点的地区, 再次进行分析。表 7 第 (1) 列显示,

增值税分成改革的回归系数仍显著为正,表明本文结论并不受同期“营改增”试点政策影响。

2016年,“营改增”政策在全国范围内铺开,改革范围也由试点行业扩展至全部行业。全面“营改增”的减税效应可能会对地方财政可持续性带来不利影响。改革前对营业税依赖程度越高的地区,受到“营改增”政策的冲击也就越强^[37]。为了排除全面“营改增”政策对本文结论造成的干扰,在本部分仅对营业税收入占比较低的地区进行回归。营业税收入占比越低,“营改增”政策对地区财力的影响也就越低。本文根据改革前一年营业税收入占财政收入的比重进行划分,按照营业税收入占比是否小于20%、30%、40%分位数将样本划分为营业税收入占比较低地区,删除营业税占比较高的地区,以排除全面“营改增”政策的影响。结果见表7第(2)列~第(4)列,增值税改革的回归系数均显著为正,表明同期全面“营改增”政策并没有影响到本文的基准结论。

2018年我国开始实行大规模减税降费政策,推行了多项减税政策,比如将增值税的基本税率从17%下调至16%。这些减税政策可能导致地方财政收入缩减,影响地方财政可持续性。为了排除大规模减税降费政策对基准结论的干扰,本文删除了2018年及之后的样本,再次进行回归。结果见表7第(5)列,可以看出增值税分成改革对地方财政可持续性仍然产生了正向促进效应,说明本文基准结论是可靠的。

表7 排除其他政策影响

变量	排除 “营改增” 删除试点 城市	排除全面“营改增”			排除税率 调整 删除2018 年样本
		20%	30%	40%	
$post \times$ $Incentive$	0.209 1 *** (0.054 5)	0.329 5 *** (0.082 1)	0.334 5 *** (0.073 3)	0.364 4 *** (0.064 7)	0.163 0 *** (0.052 8)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
城市 固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份 固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
省份×年度 固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
Observations	1 747	492	731	977	2 066
R^2	0.800 0	0.857 0	0.834 9	0.841 9	0.840 4

五、机制分析

上文的回归结果表明了增值税分成改革对地方财政可持续性的促进效应。在本部分重点从工

业企业发展和地方政府税收竞争的角度论述本文的作用机制。

(一) 增值税分成激励与工业企业发展

税收分成比例变化会激励地方政府倾向支持地方分成比例较高的相关税源的发展^[22]。增值税分成改革大幅提高了地方政府增值税分成比例,地方政府从缴纳增值税的相关行业中获得的税收收入骤然增加。考虑到增值税收入主要来源于工业,地方政府有动机“援助”工业企业发展,扩大税基,进而增加地方财政收入,促进地方财政可持续性。本部分以工业企业数量($Indus_num = \ln(\text{规模以上工业企业个数})$)、工业企业规模($Indus_size = \ln(\text{规模以上工业总产值})$)、地方财政收入的自然对数($\ln fisrev$)、地方税收收入的自然对数($\ln tax$)为被解释变量,考察增值税分成改革是否促进了工业企业发展,增加了财政收入。表8第(1)列~第(4)列报告了回归结果,增值税分成改革的回归系数均显著为正。这意味着增值税分成改革推动了地方政府吸引新工业企业进入和扩大现有工业企业规模,扶持辖区内工业企业发展,获得了更多税收分享。可见地方增值税分成比例增加的确激励了地方政府重点培养工业企业发展,以获得更多自有财力,促进地方财政可持续性。

(二) 增值税分成激励与税收竞争

增值税税收分成比例的提高会强化地方政府的税收竞争动机,推动地区经济增长^[38]。地方政府间的税收竞争会降低辖区内企业实际税率,增加投资回报率,吸引资本流入,发展辖区经济^[39],在拓展税源基础上扩大税基,使得地方政府可以从税基的扩大中获得更多财政收入,进而促进地方财政可持续能力。本部分将针对增值税分成改革能否通过激励地方政府进行税收竞争以吸引资本流入发展经济,进而促进地方财政可持续性给出证据。本文借鉴傅勇等^[40]的做法,使用全国实际税率和地级市实际税率的比值衡量地方政府税收竞争程度($Taxcomp$)。具体指标构建见式(8)。式中, Tax_t 为全国在 t 年的总税收收入, GDP_t 为全国 t 年的国民生产总值,两者的比值即为全国在 t 年的实际税率; $Tax_{c,t}$ 为 t 年 c 地区的总税收收入,

表 8 机制检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	<i>Indus_num</i>	<i>Indus_size</i>	<i>lnfisrev</i>	<i>lntax</i>	<i>Taxcomp</i>	<i>CF</i>	<i>CF</i>
<i>post</i> × <i>Incentive</i>	0.754 5 *** (0.183 2)	0.803 4 ** (0.331 2)	0.585 6 *** (0.139 6)	0.525 4 *** (0.139 1)	3.494 4 *** (0.500 4)	0.452 0 * (0.250 9)	
<i>Taxcomp</i>	— —	— —	— —	— —	— —	— —	0.039 9 *** (0.015 4)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
省份 × 年度固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
<i>Observations</i>	2 549	1 826	2 557	2 557	2 556	2 513	2 542
<i>R</i> ²	0.986 6	0.989 8	0.988 9	0.988 3	0.879 4	0.963 0	0.964 3

$GDP_{c,t}$ 为 t 年 c 地区的国民生产总值,两者的比值为 c 地区 t 年的实际税率; $Taxcomp$ 即为全国实际税率与某一地区的实际税率的比值,其值越大,说明该地区的税收竞争程度越高。以地方政府税收竞争($Taxcomp$)为被解释变量,代入式(6)进行机制检验。机制检验结果见表 8 第(5)列。增值税分成改革的系数显著为正。这表明增值税分成改革显著提高了地方政府税收竞争程度,降低了辖区内企业的税负水平。为了夯实机制检验的完整性,本文进一步检验了税收竞争对资本流入的影响。参考李香菊等^[41],以社会固定资产投资与住宅投资的差(取对数)来表示本地区的资本流入(CF)。本文首先以 CF 为被解释变量,考察增值税分成改革对资本流入的影响,再考察税收竞争对资本流入的影响。检验结果见表 8 第(6)列、第(7)列。增值税分成改革与税收竞争的系数均显著为正。这表明增值税分成改革显著提高了地方政府税收竞争程度,促进了区域资本流入。资本是经济增长的核心生产要素,其流动可为推动地区经济发展注入强大动力^[40],进而提升地方财政可持续能力。假说 H2 得证。

$$Taxcomp_{c,t} = \frac{Tax_t / GDP_t}{Tax_{c,t} / GDP_{c,t}} \quad (8)$$

六、异质性检验及进一步讨论

我国不同地区在社会经济、产业结构等方面存在着较大差异,因此,增值税分成改革对于不同地区的财政可持续性的影响可能存在异质性。本文主要关注 4 个方面的异质性,即产业结构差异、资源禀赋差异、财政自给率差异以及市场壁垒差异。

(一)异质性检验

1. 产业结构的异质性

增值税收入主要来源于第二产业,因此产业结构不同的地区受到税收分成激励的程度也有所差异。本文在基准回归式中加入产业结构(Ind)与 $Post \times Incentive$ 的交乘项,再次进行双重差分回归。表 9 第(1)列报告了不同产业结构下,增值税分成改革的回归结果。从表中可以看出, $Post \times Incentive \times Ind$ 的系数显著为正,相较于第二产业占比较低的地区,增值税分成改革对第二产业占比较高地区的财政可持续性影响更大。这说明,对于工业基础较坚实的地区来说,其财政本身就对增值税收入较为倚重,因此当增值税分成比例上升,对应的财政激励也就越大,可以获得更多增值税收益,从而有益于地方财政可持续性。

表 9 异质性分析

变量	<i>Sustain</i>			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>post</i> × <i>Incentive</i> × <i>Ind</i>	0.469 1 * (0.243 2)	— —	— —	— —
<i>post</i> × <i>Incentive</i> × <i>Argdp</i>	— —	0.143 4 *** (0.022 9)	— —	— —
<i>post</i> × <i>Incentive</i> × <i>Fiscal_self</i>	— —	— —	0.499 2 *** (0.070 1)	— —
<i>post</i> × <i>Incentive</i> × <i>Market</i>	— —	— —	— —	0.051 7 * (0.027 9)
单变量	Y	Y	Y	Y
控制变量	Y	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y
省份 × 年度固定效应	Y	Y	Y	Y
<i>Observations</i>	2 557	2 557	2 557	2 557
<i>R</i> ²	0.822 4	0.825 9	0.826 7	0.822 0

2. 资源禀赋的异质性

地区资源禀赋会影响地方政府参与竞争的意

愿,资源禀赋较好的地区倾向于积极参与竞争,吸引流动要素,促进本地经济发展;而资源禀赋较差的地区即使积极参与竞争也缺乏竞争力,因而参与竞争的意愿较低^[42]。正是这种地区竞争力的差异,使得资源禀赋较差的地区在面对财政激励时并不敏感,而资源禀赋越好的地区对税收分成激励变化越敏感^[39]。为了考察增值税分成改革对地方财政可持续性的效应在资源禀赋不同的地区是否存在差异,本文在基准回归中加入地区资源禀赋($Argdp$ = 人均实际 GDP,取对数)和双重差分项的交乘项进行检验。表9第(2)列显示,交乘项的系数显著为正,说明相较于资源禀赋较差的地区,资源禀赋较好的地区对增值税分成激励更加敏感,从而更大程度地影响了该地区的财政可持续性。

3. 财政自给率的异质性

当地区的财政自给率较高时,意味着这个地区的财政支出需求更多的由自有财力解决,因此该地区对自有财力的建设更加重视,对税收分成激励也更加敏感^[20]。在基准回归式中加入财政自给率($Fiscal_self$ = 一般公共预算财政收入/一般公共预算财政支出)与双重差分项的交乘项重新进行回归。表9第(3)列中。交乘项的系数为正,且通过了1%水平上的显著性检验,说明相较于财政自给率较低的地区,增值税分成改革对地方财政可持续性的促进效应在财政自给率较高的地区更加明显。财政自给率较低的地区,财政支出对上级政府转移支付严重依赖,因而对税收分成激励的敏感较低。对财政自给率更高的地区而言,其财政支出更多的依赖自有财力,因此对本地税源的建设更加重视,对税收分成激励也更加敏感。从而更大程度地激励地方政府发展税基,涵养税源^[43],促进地方财政可持续性。

4. 市场壁垒的异质性

为了赢得 GDP 晋升锦标赛,存在不同程度上地方保护主义倾向,地区间市场壁垒在我国仍然普遍存在,影响着要素的自由流动。税收竞争理

论认为,地方政府降低实际税率是为了吸引流动要素,扩大税源,发展本地经济。前文分析认为,增值税分成改革主要通过激励地方参与税收竞争,吸引资本,进而扩大税基,促进地方财政可持续发展。因此,要素是否能在地区间自由流动,对政策能否发挥效用具有重要影响。本文以樊纲市场化指数($Market$)作为市场壁垒的衡量指标,讨论市场壁垒异质性的影响。具体而言,地区市场化水平越高,市场壁垒也就越低,对要素自由流动的影响也就越小,则增值税分成改革对地方财政可持续性的促进效应就越明显。回归结果见表9第(4)列,交乘项系数显著为正,说明相较于市场化水平较低的地区,市场化水平较高、市场壁垒较低的地区中增值税分成激励对地方财政可持续性的促进效应更大。这说明,市场壁垒越低的地区,越有利于发挥税收分成激励效应。

(二)进一步讨论:增值税分成改革的横向财力平衡效应

增值税作为共享税,规模非常大,其收入划分不仅仅是平衡政府间纵向财力的重要政策工具,同时还应发挥横向财力平衡功能,如果增值税收入分配没有考虑横向财力平衡,那么通过其他手段来实现财力平衡几乎是不可能的。由于我国增值税横向分配采用“生产地”原则,其分成比例提高可能加剧税收与税源背离的问题,不能很好地兼顾东中西部利益。为了考察增值税分成改革是否存在财政收入的“马太效应”,本文对东、中、西这三类样本进行再回归。表10第(1)列~第(3)列报告了分样本回归的结果。东中部地区的回归系数均显著为正,可见增值税分成改革对东中部地区的财政收入具有显著促进效应。增值税分成改革对西部地区财政收入的影响虽然没有通过显著性检验,且交互项系数为负,可以看出增值税分成改革对西部地区的财政收入存在负向效应。这表明增值税分成改革并没有很好的发挥其横向财力平衡效应。中央在推行增值税分成改革后,应充分考虑调节区域财力横向平衡的需要,适时推进相关配套改革。

表 10 进一步分析

变量	横向财力平衡		
	东部地区	中部地区	西部地区
$post \times Incentive$	0.835 3 *** (0.218 2)	0.793 8 *** (0.205 9)	-0.381 4 (0.321 6)
控制变量	Y	Y	Y
城市固定效应	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y
省份 $\times$ 年度 固定效应	Y	Y	Y
Observations	909	1 160	488
R^2	0.992 7	0.980 1	0.989 1

七、结论及政策建议

研究发现,增值税分成改革不单纯是弥补营业税消失的收入调节措施,还是一种新的政府间收入划分制度安排,对地方财政可持续性产生了正向财政激励。机制分析表明,增值税分成激励主要通过推动地方政府扶持工业企业发展增加财政收入,开展税收竞争吸引资本发展经济促进地方财政可持续性。进一步研究表明,增值税分成激励对地方财政可持续性的促进效应,在工业化水平更高、资源禀赋更好、财政自给率更高或市场壁垒更低的地区更大。同时,由于我国增值税横向分配采用“生产地”原则,使得增值税分成改革在财政收入上存在一定的“马太效应”,加剧地区间财力不均衡,未能很好地发挥共享税横向财力平衡的作用。

结合前文的分析,提出如下政策建议。

首先,未来财税改革应更加强调与重视发挥制度的激励功能。面对地方财政投入增速减缓、支出压力加剧的复杂经济形势,防范财政风险、保障财政的稳定运行是当前财政工作的重中之重,因此在当前及今后很长一段时期内,提升地方可持续能力将成为财税改革的重要目标。基于这一认识,无论是财税制度的改革,还是财税体制的调整,应充分发挥正确引导和有效激励地方政府行为的制度效能。面对经济运行不确定性的增加以及财政运行可能遇到的风险,充分调动各级政府的积极性日益成为提升财政可持续能力、实现财政高质量发展的基础与前提,未来财税改革的重心就是要通过财政激励调动地方政府发展经济和培植税源的积极性。

其次,建立完善区域间横向财力均衡的调节机制。因区域间资源禀赋、经济发展基础、产业结构与税源结构等差异,财政体制改革所带来的激励强度存在不同,在一定程度上会扩大地方财政可持续发展能力的差距,再加上增值税收入分配上“生产地”原则,可能会加剧地区间横向财力不均衡,从分析结果来看,这种不均衡在东中部与西部地区间将更为突出。因此,财政体制改革进程中,在发挥改革的激励功能的同时,必须配套建立横向财力均衡的调节机制。一方面,进一步优化转移支付制度,提高一般转移支付比重,突出发挥转移支付制度在公共服务能力均等化与财力均等化上的功能作用;另一方面,调整商品与劳务税收入的分配原则,逐步从“生产地”原则向“消费地”原则转变,优化区域间税收分配及其税收激励。

再次,围绕地方财政可持续能力建设要求协调推进地方税体系与省以下分税制改革。虽然提高地方共享税分成比例有利于地方财政可持续性,但是共享税并不能替代地方税对地方政府的激励作用。因此,应加快完善地方税体系,逐步开征房产税,推动消费税征收环节后移并下划地方,使房产税、消费税成为地方税主体税种,巩固地方财政可持续发展的基础。与此同时,还必须推进省以下分税制改革的步伐。相对于央地政府间而言,省以下政府间的税收划分一直处于不规范和不稳定状态,严重削弱了财政体制的激励功能,省级以下政府的积极性受到严重影响,导致政府级次越低,财政可持续性越弱。在省以下分税制改革中,基于提升各级政府财政可持续能力的需要,重点要科学合理划分税收收入,既要考虑税种属性和收入的均衡,更要在划分比例与划分方式选择上充分考虑其调整所产生的财政激励,全面充分调动市县级政府的积极性。

最后,优化并形成合理引导地方政府行为的制度环境。中央应调整绩效考核指标,敦促地方政府清理不合理的税收优惠政策及行为。虽然地方政府开展税收竞争降低了辖区内企业的实际税率,但是可能导致地方政府间在税收竞争方面的

恶性竞争,严重侵蚀地方及中央税收。加快推进有利于形成全国统一大市场的制度建设,清理废除妨碍自由退出和进入的规定和做法,提高市场化水平,促进生产要素在地区间的自由流动。

参考文献:

- [1] 杨志勇. 关于积极财政政策的转型与可持续性问题的思考[J]. 财政科学, 2021(3): 15-20, 26.
- [2] 刘勇政, 吕冰洋, 李岩. 中国高投资率之谜: 分税制的激励作用[J]. 经济研究, 2021, 56(3): 65-82.
- [3] 马万里, 张敏. 财政激励变迁与地方政府行为调适: 中国经济奇迹的财政逻辑[J]. 理论学刊, 2022(1): 82-90.
- [4] 周黎安, 刘冲, 厉行, 翁翕. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, 2015(1): 1-15.
- [5] 吕冰洋, 马光荣, 毛捷. 分税与税率: 从政府到企业[J]. 经济研究, 2016, 51(7): 13-28.
- [6] 杜彤伟, 张屹山, 杨成荣. 财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性[J]. 财贸经济, 2019, 40(11): 5-19.
- [7] 白彦锋, 姜哲. 我国财政动态平衡问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2019(1): 15-22.
- [8] 唐祥来, 孔娇娇. 地方财政可持续性实证检验: 江苏1995—2010[J]. 经济与管理评论, 2014, 30(1): 72-77.
- [9] GHOSH A R, KIM J I, MENDOZA E G, et al. Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies[J]. The economic journal, 2013, 123(566): 4-30.
- [10] 李丹, 庞晓波, 方红生. 财政空间与中国政府债务可持续性[J]. 金融研究, 2017(10): 1-17.
- [11] 龚锋, 余锦亮. 人口老龄化、税收负担与财政可持续性[J]. 经济研究, 2015, 50(8): 16-30.
- [12] 邓晓兰, 许晏君, 刘若鸿. 结构性减税与地方财政可持续性——基于“营改增”的实证研究[J]. 中央财经大学学报, 2021(10): 15-29.
- [13] 张学诞, 李娜. 减税、经济增长与财政可持续性——来自地方债务水平的证据[J]. 财贸研究, 2020, 31(10): 41-51.
- [14] 孙正, 陈旭东, 苏晓燕. 地方竞争、产能过剩与财政可持续性[J]. 产业经济研究, 2019(1): 75-86.
- [15] 金成晓, 李梦嘉. 金融周期对我国财政可持续性影响研究[J]. 财政研究, 2019(3): 93-103, 129.
- [16] 邓达, 潘光曦, 林晓乐. 我国数字经济发展对地方财政可持续性的影响[J]. 当代财经, 2021(9): 38-52.
- [17] 孙正, 陈旭东, 苏晓燕. 地方竞争、产能过剩与财政可持续性[J]. 产业经济研究, 2019(1): 75-86.
- [18] 陈宝东, 邓晓兰. 中国地方债务扩张对地方财政可持续性的影响分析[J]. 经济学家, 2018(10): 47-55.
- [19] 李建军, 王鑫. 地方财政可持续性评估——兼论税收分权能否提升地方财政可持续性[J]. 当代财经, 2018(12): 37-47.
- [20] 谢贞发, 朱恺容, 李培. 税收分成、财政激励与城市土地配置[J]. 经济研究, 2019, 54(10): 57-73.
- [21] 赵永辉, 付文林, 束磊. 转移支付与地方财政支出扩张——基于异质性与空间外溢视角的分析[J]. 经济理论与经济管理, 2019(8): 27-44.
- [22] 李建军, 吴懿. 税收分成、财政激励与制造业企业活力——来自“增值税分成”改革的证据[J]. 财贸经济, 2021, 42(9): 5-19.
- [23] 陈思霞, 许文立, 张领伟. 财政压力与地方经济增长——来自中国所得税分享改革的政策实验[J]. 财贸经济, 2017, 38(4): 37-53.
- [24] 席鹏辉. 财政激励、环境偏好与垂直式环境管理——纳税大户议价能力的视角[J]. 中国工业经济, 2017(11): 100-117.
- [25] 吕冰洋, 李钊. 疫情冲击下财政可持续性与财政应对研究[J]. 财贸经济, 2020, 41(6): 5-18.
- [26] HAN L, KUNG J K S. Fiscal incentives and policy choices of local governments: evidence from China[J]. Journal of development economics, 2015(116): 89-104.
- [27] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [28] VELLUTINI, C. Capital mobility and underdevelopment traps[J]. Journal of development economics, 2003, 71(2), 435-462.
- [29] 刘穷志. 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[J]. 经济研究, 2017, 52(3): 61-75.
- [30] 范子英, 田彬彬. 税收竞争、税收执法与企业避税[J]. 经济研究, 2013, 48(9): 99-111.
- [31] 王凤荣, 苗妙. 税收竞争、区域环境与资本跨区流动——基于企业异地并购视角的实证研究[J]. 经济研究, 2015, 50(2): 16-30.
- [32] 刘怡, 张宁川, 耿纯. 增值税分享、消费统计与区域协调发展——基于增值税分享由生产地原则改为消费地原则的思考[J]. 税务研究, 2021(8): 28-34.
- [33] 毛捷, 徐军伟. 中国地方政府债务问题研究的现实基

础——制度变迁、统计方法与重要事实[J]. 财政研究, 2019(1):3-23.

[34] BOHN H. The behavior of US public debt and deficits [J]. The quarterly journal of economics, 1998, 113(3): 949-963.

[35] 唐文进, 苏帆, 彭元文. 财政疲劳、储备渠道与中国政府债务上限的测算[J]. 财经研究, 2014, 40(10): 18-31.

[36] CHEN S X. The effect of a fiscal squeeze on tax enforcement: evidence from a natural experiment in China [J]. Journal of public economics, 2017(147): 62-76.

[37] 董雨浦, 白彦锋. 营改增背景下的增值税分享比例改革: 鞭打快牛? [J]. 税收经济研究, 2017, 22(4): 62-72.

[38] 王小龙, 方金金. 财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争[J]. 经济研究, 2015, 50(11): 79-93, 176.

[39] 张明. 财政激励、政府竞争与企业投资[J]. 税务与经济, 2017(1): 16-24.

[40] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007(3): 4-12, 22.

[41] 李香菊, 赵娜. 税收竞争如何影响环境污染——基于污染物外溢性属性的分析[J]. 财贸经济, 2017, 38(11): 131-146.

[42] CAI H, TREISMAN D. Does competition for capital discipline governments? decentralization, globalization, and public policy[J]. American economic review, 2005, 95(3): 817-830.

[43] 王玮. 共享税模式下的政府间财力配置——基于中、德的比较分析[J]. 财贸研究, 2015, 26(4): 71-79.

(本文责编: 海 洋)