

地区间税收分成差异与资本要素流动： 以企业异地投资为视角^{*}

谢贞发 王 震

内容提要：各地区间利益协调和合作联动是构建全国统一大市场的制度基础，在财税领域表现为完善激励相容且区域协调的财税体制。省际税收分成差异性依然是当前财税体制的核心特征之一，由此形成的地区间财政激励差异是影响要素自由流动的重要阻碍。本文基于2016年新增增值税分成改革的特征事实，以制造业上市公司的异地投资来衡量资本要素的跨地区流动，通过强度双重差分方法分析了由省际税收分成差异导致的地区间分成激励差异对资本要素流动的影响。研究发现，在2016年新增增值税分成改革下，资本要素存在由低分成激励地区向高分成激励地区的流动特征，这一特征在非国有制造业企业、劳动密集型和技术密集型制造业企业中更为明显，且受到地方政府对市场干预程度的影响。途径分析发现，不同分成激励地区在税费优惠、信贷支持和工业用地出让行为上的差异是引起资本要素流动的驱动因素。据此可以推测，现行增值税收入划分关系下的省际税收分成差异是引发地方政府干预资本流动和影响统一大市场建设的重要财政动因。本文可以为加快构建全国统一大市场背景下谋划新一轮财税体制改革提供参考。

关键词：税收分成 资本要素 统一大市场

一、引言

建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。党的二十届三中全会强调要完善要素市场制度和规则，推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放。^①作为影响市场经济运行的基础性制度，财税体制关乎政府间事权财权财力划分，激励相容的财税体制对于激发各级政府建设统一大市场的积极性具有重要的制度保障作用。作为中国财税体制的核心特征之一，政府间财政收入划分关系存在着明显的地区性差异，是影响地方政府间竞争行为和要素跨地区流动的重要因素。分析这一制度现实下地方政府的行为逻辑以及要素流动的整体特征，有助于理解统一大市场建设中地方政府行为的财政激励动因，对谋划新一轮财税体制改革具有重要的参考价值。

中国地广人多、区域差异明显的大国国情决定了多层级政府的治理结构，正确处理政府间关系是实现国家有效治理的必然要求（刘尚希等，2022）。以事权和财权财力划分为核心内容的政府间财政关系是政府间关系的基础，是调动各级政府积极性的关键制度安排。经过长期发展，中国形成了以“统一领导、分级管理”为基本特征的财政体制：“统一领导”即中央政府在财政体制中占据主导地位，“分级管理”则承认了中央统一领导下地方政府的财政相对独立性（吕冰洋和贺颖，2022）。这一基本特征决定了中国政府财政激励的基本特点：纵向上，政府间事权和财权财力的划分形成各级政府财政激励的主要驱动机制；横向上，赋予地方政府一定的财政自主权以推进因地制宜发展，使得地方政府间财政关系具有明显的地区性差异，由此形成了显著的地区间财政激励差异。

^{*} 谢贞发、王震（通讯作者），厦门大学经济学院，邮政编码：361005，电子信箱：xzf@xmu.edu.cn，1582716573@qq.com。本研究得到福建省自然科学基金项目（2024J01032）、中央高校基本科研业务费资助项目（20720241063）的资助。作者感谢匿名审稿专家提供的建设性意见。当然，文责自负。

^① 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，《人民日报》2024年7月22日第1版。

分税制下央地政府间按照税种划分收入的方式明确了央地政府各自的收入来源,税收分成比例的调整成为各级政府重要的财政激励来源。根据财政激励理论,政府具备提高财政收入的强动机以保障政府目标的实现(Weingast, 2009)。在这种动机下,分成比例的调整将直接影响地方政府的税收努力程度(吕冰洋等, 2016; 田彬彬和范子英, 2016; 赵永辉等, 2019; 许敬轩和王小龙, 2022)。税收分成比例的调整会激发地方政府对税基产业的发展积极性,已有研究证实了1994—2011年间营业税的高分成激励对第三产业的促进作用(谢贞发等, 2016);增值税分成下降所导致的财政压力迫使地方政府积极引入高税利和高污染的增值税税基产业(席鹏辉等, 2017a, 2017b)。税收分成比例与税基产业间的对应关系进一步引起地方政府在政府投资(刘勇政等, 2021)、土地出让(Han & Kung, 2015; 谢贞发等, 2019)和公共产品配置(谢贞发和张佼雨, 2021)等方面的行为变化。基于流动性税基的税收分成关系是影响地方政府本地保护和市场分割倾向的潜在财政动因,地方政府利用行政手段干预当地市场以保护税基和增加本级财政收入,是引起地方市场分割的催化剂(刘志彪和孔令池, 2021),如2002年之前企业所得税的“隶属税”性质是形成地方保护主义和市场分割的重要原因,而2002年企业所得税转向“共享税”减弱了地方市场分割的财政动机(谢贞发等, 2024),并促进了资本要素的跨地区流动(范子英和周小昶, 2022)。

虽然现有研究较为充分地分析了分税制下主要税种税收分成改革所带来的财政激励变化对地方政府行为及经济绩效的影响,但忽视了地区间税收分成差异对地方政府统一市场建设行为的影响,对地区间分成差异背景下的要素流动特征及变化的分析也相对欠缺。分税制下历次重要的财税制度改革都要求各省根据自身情况主导各自省以下财政体制安排,一方面赋予了各省省级政府财政体制调整的自主权,激发各省基于省情制定自主性财政体制的积极性,但另一方面形成了省际税收分成的显著差异,由此形成不同地区间明显的财政激励差别,成为当前分税制财政体制的核心特征之一。2016年新增增值税分成改革^①是为适应全面“营改增”政策进行的新一轮政府间税收分成关系调整,将央地新增增值税分成比例由75:25调整为50:50,各省相应调整省以下政府间新增增值税分成关系,形成新增增值税分成比例“省内相对统一、省际差异明显”的重要特征。本文通过理论分析指出,2016年新增增值税分成改革引起的财政激励来源于产业间结构性分成差异的变化,对地方政府发展原增值税税基产业形成普遍的正向激励,但地区间分成激励差异产生了各地区在限制税基产业资本外流和吸引税基产业资本引入行为上的显著差异性,引起税基产业资本向高分成激励地区的流动。因此,省际税收分成差异将带来各地区在税基建设积极性和本地保护主义上的程度差异,由此引起的政府间竞争行为可能成为影响要素流动和统一市场建设的关键因素。

基于上述逻辑,本文利用2011—2022年间制造业上市公司异地投资数据,使用强度双重差分方法就2016年新增增值税分成改革对制造业资本跨区域流动的影响进行实证分析。研究发现,地区间分成激励差异引起资本要素由低分成激励地区向高分成激励地区流动,表现为制造业上市公司对更高分成激励地区的投资偏好,并相对缩减在更低分成激励地区的投资程度。这一效应集中体现在非国有制造业企业、劳动密集型和技术密集型制造业企业,且明显受到地方政府干预程度的影响。途径分析指出,高分成激励地区通过提供更大力度的税费优惠和信贷资源支持,以及提供更为低廉的工业用地来增强对制造业投资的吸引力,是引导资本要素流动的主要途径。制造业企业在不同分成激励地区间的投资程度差异主要体现在承担具体生产业务的子公司类型上,而各类服务业企业的异地投资行为没有发生明显变化。据此可以看到,虽然现行新增增值税收入划分关系能够激励政府建设税基的积极性,但由此引发的税基竞争行为可能成为阻碍要素自由流动和市场化配置的关键因素。因此,要坚持以全国统一大市场为导向深化财税体制改革,通过优化政府间收入划

^① 全面“营改增”后,增值税和营业税统一为增值税,2016年分成改革是对“营改增”后的增值税分成比例的调整。为在名称上进行区分,本文统一将2016年后的增值税称为“新增增值税”,将2016年之前的增值税和营业税称为“原增值税”和“原营业税”。

分关系给予地方政府正确的激励引导并弱化地方保护和市场分割的财政动因。

本文的边际贡献在于:第一,现有文献多从财权财力在多层级政府间的纵向分配角度分析地方政府本地保护和市场分割行为的财政动因(银温泉和才婉茹,2001;王永钦等,2007;邓明,2014;范子英和张军,2010),但欠缺关于政府间财政关系的地区间横向差异这一重要制度特征下地方政府统一市场建设行为逻辑以及生产要素流动特征的分析。本文研究省际税收分成差异对资本要素流动的具体影响逻辑与途径,对理解财税体制在统一大市场建设中的功能作用以及优化方向具有现实价值。第二,政府间财政竞争关系一直是公共经济学领域的重要研究对象,众多文献利用空间计量模型等方法实证估计了政府间财政竞争关系的存在性和特征,但对其背后的理论逻辑争议(流动税基的竞争还是“自上而下的标尺竞争”)却较少研究。本文基于财政激励理论,从理论和实证两个角度分析了地区间税收分成激励差异下地方政府税基竞争的财政动因、影响逻辑与具体途径,为政府间财政竞争的理论逻辑提供了实证证据。第三,基于2016年新增增值税分成改革的实际特征,充分考虑原增值税和原营业税分成比例调整对地方政府的潜在影响,对分成改革形成的财政激励进行了全面分析,为2016年新增增值税分成改革激励效应评估提供了科学思路。

本文余下内容安排如下:第二部分为制度背景和理论分析;第三部分为研究设计和数据说明;第四部分展示基准回归和稳健性检验结果;第五部分为途径检验和异质性分析;第六部分在前文基础上展开进一步分析;第七部分为结论与政策建议。

二、制度背景和理论分析

(一)制度背景

政府间财政关系决定了各级政府在国家财政中的权责划分,对各级政府存在直接激励作用(刘尚希等,2022),是各级政府财政激励的源头。财税体制是确定政府间财政关系的基本制度,为了解统一市场建设与地方政府财政激励间的关系,需要厘清国家财税体制沿革下政府间财政关系的调整思路以及对各级政府的激励效应。新中国成立后,为与计划经济相适应,中国实行高度集中、统收统支的财税体制,财力和财政管理权限集中于中央政府,财政支出也由中央政府核拨,对新中国成立后稳定经济形势和集中力量办大事具有积极作用。但财权集中于中央、地方只是中央财政计划执行者的制度安排,未重视地方政府的利益主体地位,对地方政府积极性的激励作用欠缺,形成了地方吃中央“大锅饭”的局面(楼继伟,2019)。面对这一问题,中央在未根本改变计划经济体制和“一灶吃饭”财税体制的前提下,探索过财政管理上的分权改革,但却陷入“放乱收死”的困境(刘尚希等,2022)。改革开放后,中央确立了以经济建设为中心的基本路线,通过国家与企业分配关系上的“放权让利”和政府间财政包干体制的“分灶吃饭”改革,极大地激发了地方政府发展经济的积极性,实现了经济快速增长,但也产生了“诸侯经济”和市场分割等问题,削弱了中央宏观调控能力(吕冰洋和台航,2018)和全国统一大市场建设。

1992年党的十四大正式确立了建立社会主义市场经济体制的目标,提出“要大力发展全国的统一市场”。^①与此对应,1994年中国开始实施与社会主义市场经济体制相适应的分税制财税体制改革,建立了中央税、地方税、共享税的收入划分体系,通过明确央地政府的收入范围建立了稳定的收入增长机制,有效调动了中央和地方两个积极性。同时,中央明确要求各省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府要进行分税制配套改革,各自制定对所属市、县的财政管理体制,即省以下政府间收入划分方法由省级政府自行决定。^②从1994年各省财税体制改革文件来看,各省对省内各

^① 参见江泽民:《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,《人民日报》1992年10月21日第1版。

^② 参见《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85号)。

地区的收入划分方法相对统一,政府间收入关系的地区性差异集中体现在省与省之间,呈现“省内相对统一、省际差异明显”的特点。后续的财税体制改革在分税制框架下展开,上述特点也延续至今,典型如2002年所得税分享改革、2016年新增增值税分成改革以及近年来关于推进省以下财政体制改革工作的指导意见^①都赋予了各省省级政府对省以下财税体制的一定自主性。因此,“省内相对统一、省际差异明显”始终是分税制财税体制中政府间财政关系的核心特征。

2016年新增增值税分成改革是在全面推开“营改增”政策背景下,国家为保障地方财力稳定和调动地方积极性而进行的收入划分调整。从改革背景上看,由于营业税是地方税的主体税种,“营改增”政策的推行必然面临着地方财政减收的压力。早在“营改增”试点开始推行之时,为保障试点期间现行财政体制运行稳定,《营业税改征增值税试点方案》(财税〔2011〕110号)就规定,原归属试点地区的原营业税收入在改征增值税后仍归属试点地区,并明确了按现行财政体制由中央和地方分别负担因试点产生的财政减收的原则。因此,在2012—2015年“营改增”试点期间,政府间税收收入划分关系基本按照原财政体制运行。2016年5月1日国家全面推开“营改增”工作,营业税正式退出中国税制的历史舞台。为适应税制结构的重大变化,国务院印发《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》(国发〔2016〕26号),规定自2016年5月1日起新增增值税央地分成比例从原来的75:25调整为50:50。过渡期结束后,2019年《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》(国发〔2019〕21号)明确继续保持增值税收入划分“五五分享”比例不变。

与分税制的整体思路相同,此次分成改革赋予了省级政府对省以下分成调整的自主权,各省级政府在过渡方案出台后迅速推出各自省以下新增增值税收入划分办法。在出台时间上,绝大多数省份于2016年对省以下新增增值税分成比例进行了调整。内容上,地方政府原增值税分成比例由25%提升至50%,省以下各地级市^②的原增值税分成比例相应得到提升;^③更为明显的变化是,在原营业税改征为新增增值税后,地方政府原营业税分成比例由100%大幅下降至50%,省以下各地级市的原营业税分成比例同样经历大幅下降。在省内地区间的对比上,除安徽和海南外,各省对省以下各地级市分成比例安排较为一致,同一省内的各地区几乎不存在新增增值税分成上的差异。在省际的横向对比上,各省省以下新增增值税收入划分办法存在显著差异:山东、黑龙江、云南等省份的地级市原增值税分成比例提高幅度超过20%,而广东则未对省以下原增值税分成比例进行调整;青海、宁夏等省份地级市原营业税分成比例从100%降至不足50%,而黑龙江的地级市原营业税分成比例下降幅度只有15%。可见,“省内相对统一、省际差异明显”的特点在各省省以下新增增值税收入划分方法上表现得尤为明显。^④

考虑到新增增值税是由原增值税和原营业税合并而来,此次分成调整实际上蕴含了原增值税税基产业和原营业税税基产业间结构性分成差异的重大变化。在2016年之前,原营业税税基产业缴纳的营业税为地方税,而原增值税税基产业缴纳的增值税的地方政府分成比例不超过25%,这造成了两个产业间税收分成比例的结构性差异。原营业税税基产业的税收收入分享明显高过原增值税税基产业的局面激励地方政府将发展重点放在服务业等原营业税税基产业上,成为推动地方产业结构向第三产业偏移的重要原因(谢贞发等,2016)。2016年新增增值税分成改革后,原增值税税基产业继续缴纳增值税,央地分享比例由“75:25”变为“50:50”,地方政府对原增值税税基产业缴纳税

① 《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号)明确了“坚持因地制宜、激励相容”的原则,鼓励各地区因地制宜采取差异化措施以充分调动省以下各级政府积极性;同时也建议“省内同一税费收入在省与市、省与省直管县、市与所辖区、市与所辖县之间的归属和分享比例原则上应逐步统一”。

② 本文使用的地级市分成比例为地级市及地级市以下政府的总分成比例。

③ 与原增值税分成比例相比,广东省地级市政府的新增值税分成比例没有变化。但相较于原营业税分成比例,新增值税分成比例仍处于相对上升的状态。

④ 因篇幅所限,各省地级市新增值税分成比例与原增值税、原营业税分成比例的详细变动情况详见本刊网站登载的附录1。

款的分成比例有所提高;而原营业税税基产业改缴新增增值税,缴纳的税款由原先的“归属于地方”转变为“央地共享”,地方政府分成比例大幅下降。在二者共同作用下,原增值税税基产业和原营业税税基产业间的结构性分成差异出现重要转变,原增值税税基产业相对于原营业税税基产业的税收收入重要性明显提高,增强了地方政府发展制造业等原增值税税基产业的财政激励。

综上,2016年新增增值税分成改革具有两个突出特征。一是新增增值税分成改革普遍引起了原增值税税基产业和原营业税税基产业间结构性分成差异的重大变化,由此带来地方政府对相关税基产业发展的结构性财政激励变化。二是分成比例调整具有“省内相对统一、省际差异明显”的特点。省内相对统一的分成安排有利于在省内形成统一市场,减少省内各地区由于分成关系变动产生的竞争行为;而省际的分成差异却使得分成比例调整对地方政府的激励作用在省际产生了明显差别,由此带来地方政府和微观主体相关行为上的变化。

(二)理论分析

在财政收入目标下,地方政府从产业发展中获取的税收利益将直接影响地方政府对产业发展的积极性。2016年新增增值税分成改革带来了原增值税税基产业和原营业税税基产业间结构性分成差异的重大变化,形成了地方政府发展制造业等原增值税税基产业的结构性财政激励。地方政府存在引进制造业等原增值税税基产业的动机,往往通过提供财税、土地等支持手段以引导资源转移到本地(Dai et al., 2021);财政激励下地方政府的本地保护倾向也会形成对于税基产业资本外流的限制(Qian & Weingast, 1997)。这将影响企业在地区间的投资行为,使得资本要素跨地区流动出现新的特征。参考范子英和周小昶(2022)以及马光荣和程小萌(2022)的思路,本文以企业异地投资行为来体现资本要素的跨地区流动,并构建了一个简单的理论框架来对上述理论逻辑进行分析。

1. 代表性企业行为

假设两个行业的代表性企业分别为企业1和企业2,母公司分别位于地区 m 和地区 n ,两个企业同时在两个地区进行投资。企业1在两个地区的生产函数分别为 $Y_{m1} = A_{m1} K_{m1}^{\alpha_1} L_{m1}^{1-\alpha_1}$ 和 $Y_{n1} = A_{n1} K_{n1}^{\alpha_1} L_{n1}^{1-\alpha_1}$,其中 K_{m1} 和 L_{m1} 以及 K_{n1} 和 L_{n1} 分别为企业1在地区 m 和地区 n 投入的资本和劳动要素, A_{m1} 和 A_{n1} 反映了地区 m 和地区 n 关于行业1的禀赋水平。由此可得企业1在两个地区的劳均产出为 $y_{m1} = A_{m1} k_{m1}^{\alpha_1}$ 和 $y_{n1} = A_{n1} k_{n1}^{\alpha_1}$ 。

假定企业1的总劳均投资保持恒定($k_1 = \bar{k}_1$), x_1 为企业1在地区 n 的投资比例($x_1 \in [0, 1]$),反映了企业1异地投资的程度,因此企业1在地区 m 和地区 n 的劳均资本分别为 $(1-x_1)\bar{k}_1$ 和 $x_1\bar{k}_1$ 。企业1在向地区 n 投资时,面临来自地区 n 的利益支持 $G_1(k_{n1}, I_{n1})$ 和地区 m 对资本外流的限制成本 $C_1(k_{n1}, I_{m1})$ 。 $G_1(k_{n1}, I_{n1})$ 反映了 n 地政府为吸引投资而在税费、融资、拿地等方面提供的优惠支持,为企业1在地区 n 的投资资本 k_{n1} 和地区 n 对行业1的重视程度 I_{n1} 的函数,满足条件 $\partial G_1/\partial k_{n1} > 0$ 和 $\partial G_1/\partial I_{n1} > 0$ 。类似地, $C_1(k_{n1}, I_{m1})$ 是关于外流资本 k_{n1} 和地区 m 对该行业重视程度 I_{m1} 的函数,满足条件 $\partial C_1/\partial k_{n1} > 0$ 和 $\partial C_1/\partial I_{m1} > 0$ 。假定利益支持 $G_1(k_{n1}, I_{n1}) = k_{n1} I_{n1}$,限制成本 $C_1(k_{n1}, I_{m1}) = k_{n1} I_{m1}$,由此可得企业1的利润函数:

$$\pi_1 = (1-t) \left\{ A_{m1} \left[(1-x_1)\bar{k}_1 \right]^{\alpha_1} + A_{n1} \left(x_1\bar{k}_1 \right)^{\alpha_1} \right\} - x_1\bar{k}_1 I_{m1} + x_1\bar{k}_1 I_{n1} \quad (1)$$

其中, t 表示税率,考虑到增值税和营业税的税率由中央政府制定,本文假定税率在两地区间无差异。在已知地区对行业重视程度的情况下,企业1调整在地区 m 和地区 n 的投资比例来实现利润最大化,令 $\partial \pi_1/\partial x_1 = 0$,可得下式:

$$A_{n1} x_1^{\alpha_1-1} - A_{m1} (1-x_1)^{\alpha_1-1} = -\frac{\bar{k}_1^{1-\alpha_1}}{\alpha_1(1-t)} (I_{n1} - I_{m1}) = -\frac{\bar{k}_1^{1-\alpha_1}}{\alpha_1(1-t)} D_1 \quad (2)$$

其中, $A_{n1}x_1^{\alpha_1-1} - A_{m1}(1-x_1)^{\alpha_1-1}$ 为关于 x_1 的单调递减函数; $I_{n1} - I_{m1}$ 反映了地区 n 和地区 m 对该行业重视程度的差异。可以推出, 企业 1 在利润最大化条件下的最优投资比例 x_1^* 与两地区对该行业重视程度之差正相关, 令 $D_1 = I_{n1} - I_{m1}$, 可得 $\partial x_1^*/\partial D_1 > 0$ 。同理, 企业 2 在地区 m 的投资比例为 x_2 , 其在地区 m 和地区 n 的劳均资本分别为 $x_2\bar{k}_2$ 和 $(1-x_2)\bar{k}_2$, 在进行异地投资时同样面临地区 n 对资本外流的限制成本 $C_2(k_{m2}, I_{n2})$ 和来自地区 m 的利益支持 $G_2(k_{m2}, I_{m2})$ 。通过构建企业 2 的利润函数, 并令 $\partial \pi_2/\partial x_2 = 0$, 可得:

$$A_{m2}x_2^{\alpha_2-1} - A_{n2}(1-x_2)^{\alpha_2-1} = -\frac{\bar{k}_2^{1-\alpha_2}}{\alpha_2(1-t)}(I_{m2} - I_{n2}) = -\frac{\bar{k}_2^{1-\alpha_2}}{\alpha_2(1-t)}D_2 \quad (3)$$

可以看出, 企业 2 在利润最大化条件下的最优投资比例 x_2^* 与两地区对行业 2 的重视程度之差正相关, 即 $\partial x_2^*/\partial D_2 > 0$ 。因此, 投资地与母公司所在地的行业重视程度差异是影响企业在投资地与母公司所在地间进行投资分配的重要影响因素: 当投资地对企业所处行业的重视程度更高时, 更强的利益支持力度将促使企业加大在投资地的投资程度; 当母公司所在地的重视程度更高时, 母公司所在地对企业资本外流的更强限制也将抑制企业异地投资行为, 资本要素将更多保留在本地。

2. 政府行为

地方政府税收收入来自对税基产业税收收入的获取, 因此税收分成比例在各产业间的差异就形成了地方政府从各产业获取的税收利益差异。对于 m 地政府而言, 其税收收入来源于企业 1 和企业 2 在本地的产出。假定 m 地政府对行业 1 和行业 2 税收收入的分成比例不同, 分别为 s_{m1} 和 s_{m2} 。此时, m 地政府的财政收入如下式所示:

$$R_m = t \left\{ s_{m1} A_{m1} \left[(1-x_1^*) \bar{k}_1 \right]^{\alpha_1} + s_{m2} A_{m2} \left(x_2^* \bar{k}_2 \right)^{\alpha_2} \right\} \quad (4)$$

考虑到地方政府对产业发展的重视程度受政策资源约束, m 地政府对两行业的重视程度满足条件 $I_{m1} + I_{m2} = \bar{I}_m$ 。在预期到企业异地投资行为如何反应的情况下, m 地政府通过调整对行业 1 和行业 2 的重视程度以最大化财政收入, 通过构建拉格朗日函数并求解最优化问题可得下式:

$$\frac{A_{m2} \alpha_2 \bar{k}_2^{\alpha_2} x_2^{*\alpha_2-1} \frac{\partial x_2^*}{\partial D_2}}{A_{m1} \alpha_1 \bar{k}_1^{\alpha_1} (1-x_1^*)^{\alpha_1-1} \frac{\partial x_1^*}{\partial D_1}} = \frac{s_{m1}}{s_{m2}} \quad (5)$$

类似地, 求解 n 地政府最大化财政收入问题可得:

$$\frac{A_{n2} \alpha_2 \bar{k}_2^{\alpha_2} (1-x_2^*)^{\alpha_2-1} \frac{\partial x_2^*}{\partial D_2}}{A_{n1} \alpha_1 \bar{k}_1^{\alpha_1} x_1^{*\alpha_1-1} \frac{\partial x_1^*}{\partial D_1}} = \frac{s_{n1}}{s_{n2}} \quad (6)$$

(5) 式和 (6) 式展示了在财政收入最大化目标下, m 地政府和 n 地政府对两个行业重视程度的均衡条件。在 (5) 式和 (6) 式中, 等号右侧为行业 1 和行业 2 的分成比例差异程度, 该比值越大, 说明行业 1 相较于行业 2 而言对地方政府税收收入获取的重要性越高; 等号左侧为关于地方政府对各行业重视程度的函数。因此, 以上两式说明行业 1 和行业 2 间的分成差异是促使地方政府调整行业重视程度的驱动因素。由于地级市政府的税收收入分成比例由省级政府决定, 且存在地区间的差异, m 地政府和 n 地政府关于两个行业的分成差异程度也不相同, 使得 m 地政府和 n 地政府对两个行业重视程度存在差异。

考虑基础情形, 当 $\frac{s_{n1}}{s_{n2}} = \frac{s_{m1}}{s_{m2}}$ 时, 两地区关于两个行业的分成差异程度相同, 此时由 (5) 式和 (6) 式可得:

$$\frac{A_{m1}}{A_{n1}} \left(\frac{1-x_1^*}{x_1^*} \right)^{\alpha_1-1} = \frac{A_{m2}}{A_{n2}} \left(\frac{x_2^*}{1-x_2^*} \right)^{\alpha_2-1} \quad (7)$$

其中, $\frac{1-x_1^*}{x_1^*}$ 和 $\frac{x_2^*}{1-x_2^*}$ 分别为企业1和企业2在两地区的投资比例之比。可以看出,当行业间分成差异程度在地区间相同时,均衡状态下企业投资选择 x_{10}^* 和 x_{20}^* 取决于地区行业禀赋,比如当地区 m 对行业1的禀赋优于地区 n 时,企业1将减少在地区 n 的投资比例。

接下来考虑行业间分成差异程度在地区间存在差异的情况,以 $\frac{s_{n1}}{s_{n2}} > \frac{s_{m1}}{s_{m2}}$ 为例,此时由(5)式和(6)式可得:

$$\frac{A_{m1}}{A_{n1}} \left(\frac{1-x_1^*}{x_1^*} \right)^{\alpha_1-1} > \frac{A_{m2}}{A_{n2}} \left(\frac{x_2^*}{1-x_2^*} \right)^{\alpha_2-1} \quad (8)$$

可以看出,相较于行业间分成差异程度在地区间无差异的情形,这一情形下企业1将增加在地区 n 的投资比例,即 $x_1^* > x_{10}^*$,企业2也将向 m 地配置更多的投资比例($x_2^* > x_{20}^*$)。这一情形下,相较于行业2,行业1对 n 地政府的分成重要性更高,促使 n 地政府将相对提高对行业1的重视程度 I_{n1}^* ,加大了对企业1在本地投资的支持力度; n 地政府对行业2的重视程度 I_{n2}^* 相应降低,对企业2异地投资的限制力度下降。同时,行业2对 m 地政府的分成重要性相对更高, m 地政府加强对行业2的重视程度并给予更强的政策支持,而对企业1异地投资的限制力度有所放松。最终,行业间分成差异在地区间的差别拉大了 m 地政府和 n 地政府对两个行业重视程度的差异,企业1面临 n 地政府更强的利益支持和 m 地政府更弱的资本外流限制,将增加在 n 地的投资比例以最大化自身利润,企业2则加大在 m 地的投资程度来应对 m 地政府更强的利益支持和 n 地政府更弱的资本外流限制。

综合来看,产业间的结构性分成差异影响了地方政府对各税基产业的重视程度分配,一个税基产业相较于其他产业的分成比例更高,意味着该税基产业在地方政府税收收入结构中更强的贡献程度,地方政府发展该税基产业的财政激励也更强,将通过对资本流入更强的支持力度和对资本外流更强的限制力度来推动本地税基产业投资的增长,形成资本要素向高财政激励地区流动的现象。具体到2016年新增增值税分成改革,原增值税税基产业与原营业税税基产业间的结构性分成差异出现明显变化,促使地方政府强化对原增值税税基产业的重视程度,形成发展制造业的结构性财政激励。各省在省以下分成调整方案的差异使得产业间分成差异的变动幅度存在地区间差别,形成地区间财政激励的显著差异,将直接影响企业的异地投资策略。投资地政府所受财政激励越强,对相关资本流入本地的支持力度越大,将驱动相关企业增加在该地区的投资程度;母公司所在地政府所受财政激励越强,对税基产业资本外流的限制更强,将抑制相关企业的异地投资行为。据此,以制造业作为原增值税税基产业的代表性产业,本文提出以下核心研究假说:

研究假说:在2016年新增增值税分成改革下,投资地与母公司所在地的分成激励差异会形成制造业异地投资在地区间的差异,表现为制造业上市公司偏好向更高分成激励地区投资,并相对减少在更低分成激励地区的投资。

三、研究设计和数据说明

(一)实证模型

2016年新增增值税分成改革下原增值税税基产业与原营业税税基产业间的分成差异变动形成了对地方政府发展原增值税税基产业的分成激励,而投资地与母公司所在地间的分成激励差异是影响制造业企业异地投资行为的关键因素。本文使用强度双重差分方法,就投资地与母公司所在地间的分成激励差异对制造业企业异地投资行为的影响进行实证分析,具体如下:

$$Subnum_{imnt} = \alpha + \beta \Delta Incentive_{mn} \times Post_t + \gamma X_{t-1} + Z_{m,n} \times f(t) + \delta_{in} + \varphi_{jt} + \varepsilon_{imnt} \quad (9)$$

其中,被解释变量 $Subnum_{imnt}$ 为母公司位于城市 m 的上市公司 i 在城市 n 的子公司数量,反映了上市公司在投资地的投资程度。主要解释变量为强度变量与政策时点变量的交乘项,其中 $\Delta Incentive_{mn}$ 表示 2016 年新增增值税分成改革下投资地与母公司所在地的分成激励差,具体衡量方式见(12)式;政策时点变量 $Post_t$ 为分成改革年份虚拟变量,当 t 小于 2016 年时取值为 0,反之取值为 1。 X_{t-1} 为滞后一期的企业控制变量,包括母公司层面的资产规模、资产负债率、经营活动现金流水平和资产利润率,以及上市公司整体层面的企业年龄、股权集中度、董事会规模和市场价值。为控制地区基础特征的潜在影响,本文参考 Chen et al.(2018)的做法,在模型中加入城市基础特征变量与时间趋势多项式的交乘项,其中 $Z_{m,n}$ 为上市公司母公司所在地和投资地的基础特征变量,包括经济发展水平、产业结构、财政自给程度和人口规模; $f(t)$ 为时间趋势的三次多项式。为控制样本期间“营改增”试点政策的干扰,额外控制了上市公司母公司所在地和投资地的“营改增”试点虚拟变量,当城市开始实施“营改增”试点工作时变量取 1,否则取 0。参考马光荣和程小萌(2022)以及谢贞发等(2023)的做法,控制了母公司×投资地的交互固定效应 δ_{in} ,从而对母公司与投资地间的历史渊源等不随时间变化的因素进行控制。考虑到“营改增”试点虚拟变量只从地区层面控制了“营改增”政策的影响,并不能有效排除“营改增”对制造业各细分行业的具体影响,还控制了行业×时间的交互固定效应 φ_{jt} ,对制造业行业随时间变化的因素进行控制。 ε_{imnt} 为残差项。本文将标准误差聚类到“上市公司母公司所在地 m —投资地 n ”的城市对层面。

(二)核心指标说明

1.被解释变量

为衡量制造业企业在不同投资目的地的投资程度,本文利用国泰安(CSMAR)数据库中的上市公司子公司情况数据,结合中国工商注册企业数据库和手动网络搜集,整理出制造业上市公司每年度的异地投资数据集。使用制造业上市公司在投资地的子公司数量作为该企业在投资地的异地投资程度指标,该指标越大,说明企业在投资地的异地投资程度越高,意味着资本要素更多向该投资地流动。对于上市公司异地投资数据的识别整理过程如下:(1)根据 CSMAR 数据库中的上市公司子公司情况数据,仅保留境内子公司信息,再根据子公司注册地信息识别子公司所处的具体地区;(2)对于注册地信息缺失的子公司,通过子公司名称与中国工商注册企业数据库中的企业信息进行匹配,从中国工商注册企业数据库的注册地信息识别出子公司所处地区;(3)对于经过前两步后未成功识别注册地信息的子公司,通过子公司名称对其注册地进行识别;(4)对于经过前述步骤后依然无法识别注册地的子公司,通过“企查查”等网络途径手动搜集整理该部分子公司的相关信息。

2.核心解释变量

2016 年新增增值税分成改革对地方政府的财政激励来源于原增值税税基产业和原营业税税基产业间结构性分成差异的变化。据此,本文通过各地区在 2016 年分成改革前后原增值税税基产业与原营业税税基产业的分成差异变化程度来衡量新增增值税分成改革对各地区的结构性财政激励。(10)式和(11)式分别展示了 m 地政府和 n 地政府的结构性财政激励程度,以 m 地为例, $\frac{VAT_{m,2015}}{BT_{m,2015}}$ 和 $\frac{VAT_{m,2016}}{BT_{m,2016}}$ 分别为 2016 年税收分成改革前和 2016 年税收分成改革后原增值税税基产业与原营业税税基产业所对应的税收分成比例之比,衡量了原增值税税基产业与原营业税税基产业间的结构性分成差异程度,二者之差则体现了原增值税税基产业与原营业税税基产业间的结构性分成差异在 2016 年前后的变化程度。该差值越大,说明原增值税税基产业在地方政府税收收入中的相对重要性提高幅度越大,地方政府对发展制造业等原增值税税基产业的财政激励就越强。

考虑到分成比例调整方案在省际存在明显差异,分成改革对各地方政府的激励效应并不相同,形成投资地与母公司所在地间的分成激励差异。当投资地 n 分成激励高于母公司所在地 m 时,投资地 n 对制造业投资的更强支持力度将促使制造业企业增加在地区 n 的投资程度;当投资地 n 分成激励低于母公司所在地 m 时,母公司所在地 m 对制造业投资外流的更强限制将抑制企业在投资地 n 的投资规模。据此,本文以投资地 n 与母公司所在地 m 间的分成激励差 $\Delta Incentive_{mn}$ 作为主要解释变量(12)式,分析地区间的分成激励差异是否会引起制造业企业不同投资地间的投资差异。

$$Incentive_m = \frac{VAT_{m,2016}}{BT_{m,2016}} - \frac{VAT_{m,2015}}{BT_{m,2015}} \quad (10)$$

$$Incentive_n = \frac{VAT_{n,2016}}{BT_{n,2016}} - \frac{VAT_{n,2015}}{BT_{n,2015}} \quad (11)$$

$$\Delta Incentive_{mn} = Incentive_n - Incentive_m \quad (12)$$

各地区原增值税、原营业税以及新增增值税的分成比例数据通过搜集整理各省财税体制改革文件以及省以下新增增值税收入划分方案^①而得。此次省以下新增增值税收入划分方案由省级政府主导,是为适应央地间分成关系变化而进行的被动性调整,利用体制改革文件规定的分成比例来衡量各地区分成激励,既能够保证政策冲击的相对外生性,又可以准确反映分成改革对各地政府的实际影响。

(三)数据来源与处理

本文整理了2011—2022年间制造业上市公司的异地投资情况作为研究样本。^②上市公司异地投资数据由CSMAR数据库的上市公司子公司情况数据、中国工商注册企业数据库和“企查查”等网络途径整理而得。其他上市公司财务数据均取自CSMAR数据库。本文剔除了样本期间处于特殊状态(ST、*ST)的上市公司;考虑到直辖市和计划单列市在财税体制上的特殊性,剔除了直辖市和计划单列市的上市公司样本。本文通过网络搜索、依法申请公开等方式获取了样本期间各省完整的财税体制改革文件以及关于全面推开“营改增”试点后调整省与市县新增增值税收入划分关系的相关方案文件,由此整理出各地区原增值税、原营业税以及新增增值税分成比例数据。其他地区层面的数据来自CEIC中国经济数据库以及各省市统计年鉴。为控制极端值对实证结果的影响,对企业财务变量和地区特征变量均进行了1%和99%分位的缩尾处理。^③

四、基准回归和稳健性检验结果

(一)基准回归结果

表1第(1)—(3)列分别展示了不加入控制变量、加入企业层面控制变量、同时加入企业层面控制变量和地区特征变量时间趋势后的实证结果。结果显示,地区间分成激励差异对制造业企业异地投资形成显著影响,蕴含了两种投资流向变化。一是对于分成激励高于母公司所在地的投资地($\Delta Incentive_{mn} > 0$),制造业上市公司异地投资对这类投资地存在正向偏好:投资地分成激励较母公司所在地高出越多,上市公司在该投资地的子公司越多。二是对于分成激励低于母公司所在地的投资地($\Delta Incentive_{mn} < 0$),投资地分成激励低于母公司所在地越多,上市公司在该投资地的投资将

① 内蒙古自治区于2017年正式出台省以下新增增值税收入划分过渡方案,江苏省市县级新增增值税分成比例先于2016年提高至25%,随后于2017年提高至40%。考虑到两个省省以下分成比例调整时间与2016年相差较小,本文将这两个省2016年新增增值税分成比例取值为其在2017年正式确认的市县级新增增值税分成比例。

② 考虑到《营业税改征增值税试点方案》(财税[2011]110号)明确规定“试点期间保持现行财政体制基本稳定,原归属试点地区的营业税收入,改征增值税后收入仍归属试点地区”,2011年后的“营改增”试点期间政府间税收收入划分关系处于基本稳定的状态,因此本文选择2011—2022年作为样本时间区间。

③ 因篇幅所限,主要变量定义及描述性统计结果详见本刊网站登载的附录2。

越少。据此可知,地区间分成激励差异使得资本要素呈现出向高分成激励地区流动的特征。一方面,这说明分成激励确实通过影响地方政府税基建设积极性来引导资本要素流动,一定意义上能够推动资本要素向有投资需求的地区流动,进而优化资本要素在地区间的配置。但另一方面,分成激励下地方政府对税基产业资本的需求可能并非出于经济建设的需要,而是追求扩大税基的结果,这种情况下资本要素向高分成激励地区流动并不能实现资源的优化配置,且高分成激励带来的更强的资本外流限制将阻碍资本要素自由流动,形成地方保护和市场分割的财政动因。

表 1 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
	异地子公司数量	异地子公司数量	异地子公司数量
$\Delta Incentive \times Post$	0.0116** (0.00511)	0.0109** (0.00511)	0.0145*** (0.00481)
企业控制变量	不控制	控制	控制
地区特征变量时间趋势	不控制	不控制	控制
母公司×投资地固定效应	控制	控制	控制
行业×时间固定效应	控制	控制	控制
观测值	4406493	4406493	4406493
调整的 R ²	0.695	0.696	0.698

注:括号中为聚类到城市对层面的标准误。***、**和*分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平。以下各表同。

(二)平行趋势检验

双重差分模型的前提假设是 2016 年新增增值税分成改革之前制造业上市公司在不同分成激励地区的投资程度变化趋势没有明显差异,即满足平行趋势假设。本文采用事件研究法,对样本期内各年份制造业上市公司在不同分成激励地区子公司数量的差异进行检验,具体如下:

$$Subnum_{imnt} = \alpha + \sum_{t \neq 2015} \beta_t \Delta Incentive_{mn} \times Time_t + \gamma X_{t-1} + Z_{m,n} \times f(t) + \delta_{in} + \varphi_{jt} + \varepsilon_{imnt} \quad (13)$$

其中, $Time_t$ 为以 2015 年为基期构建的改革时点变量,当年份为 t 时取 1,否则取 0。图 1 展示了主要解释变量估计系数的变化趋势,^①估计系数在 2016 年之前均不显著异于 0 值,说明分成改革前制造业上市公司在不同分成激励地区投资程度的变化趋势无明显差异,满足平行趋势假设。新增增值税分成改革后,主要解释变量的估计系数自 2017 年起明显提升且显著为正,制造业上市公司展现出在不同分成激励地区间的投资程度差别,表现为子公司数量在分成激励高于母公司所在地的地区明显增加,在分成激励低于母公司所在地的地区明显减少。

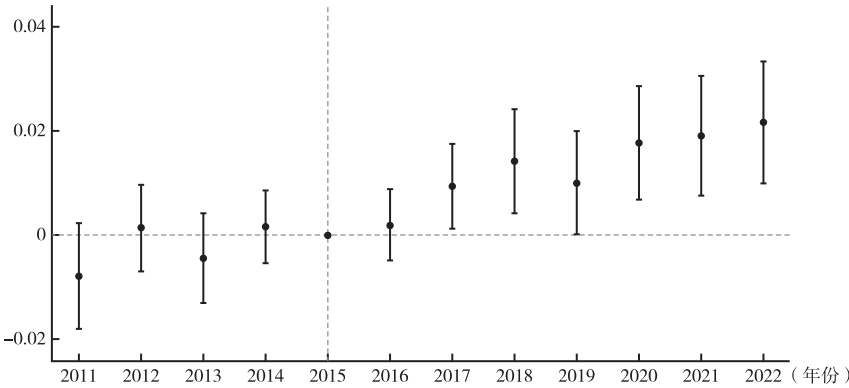


图 1 动态效应检验结果

注:图 1 展示了(13)式中主要解释变量估计系数的变化趋势以及估计系数 95% 的置信区间。

^① 因篇幅所限,平行趋势检验具体结果详见本刊网站登载的附录 3。

(三)稳健性检验

本文进行了一系列稳健性检验,具体包括以下内容:第一,使用异地投资额等指标作为异地投资程度的替代指标来进行稳健性检验。第二,分别使用事前增值税收入占比和事前营业税收入占比来衡量地区分成激励,由此计算投资地 n 与母公司所在地 m 间的分成激励差进行稳健性检验。第三,对企业异地投资的潜在外溢性问题进行排除。第四,部分地区的分成安排在2019年后发生调整,本文将这部分地区予以剔除来排除事后分成调整的影响。第五,通过加入地区与行业的交互固定效应等方式来控制区域性产业政策等区间潜在差异的干扰。第六,将上市公司异地投资数据汇总至城市对层面进行稳健性检验。第七,对税收分成与地区特征间潜在的内生性问题进行检验。上述结果均验证了本文结论的稳健性。^①

五、途径检验与异质性分析

(一)途径检验

1.地区间分成激励差异与企业税负差异

减轻企业税收负担和增加税费优惠力度是常见的招商扶持手段,通过在税收上为企业减负达到培育长期税源目的。为检验地区分成激励差异是否会带来地区间的税负差异,本文运用以下模型对地区间分成激励差异与地区间税负差异的关系进行分析:

$$Y_{mnl} = \alpha + \beta \Delta Incentive_{mn} \times Post_l + Z_{m,n} \times f(t) + \eta_{mn} + \mu_l + \varepsilon_{mnl} \quad (14)$$

其中, Y_{mnl} 为投资地和上市公司母公司所在地间的税负差和税费优惠力度差。^② $Z_{m,n} \times f(t)$ 为城市 m 和城市 n 特征变量的时间趋势项。^③ η_{mn} 和 μ_l 分别为城市 $m \times$ 城市 n 固定效应和时间固定效应, ε_{mnl} 为残差项,此时本文将标准误聚类到“城市 $m \times$ 城市 n ”的城市对层面。表2第(1)列显示,相较于低分成激励地区,高分成激励地区的制造业企业税负相对增长,这与吕冰洋等(2016)的研究结论相一致;地方政府在原增值税分成比例提高的背景下有动机提高税收努力程度以获取税收收入,导致企业实际税负增加。第(2)列显示,地区间的分成激励差显著增加了地区间的税费优惠力度差异,说明高分成激励地区虽然提高了税收努力程度,但通过更大力度的税费返还形成对制造业企业的税费支持。因此,税费优惠政策是高分成激励地区吸引制造业投资的一大途径。

2.地区间分成激励差异与信贷支持差异

地区信贷资源可以通过影响异地投资的交易成本和预期收益对企业异地投资行为产生引导作用(陈诣之和蔡庆丰,2023)。提高企业信贷资源获取是地方政府优化营商环境和支持制造业发展的重要途径。本文以地区间的信贷可得性差为被解释变量,^④分析地区间分成激励差异是否会带来信贷支持力度的差异。表2第(3)列显示,高分成激励地区的企业信贷可得性相对更强,说明更强的信贷支持是引导制造业上市公司向高分成激励地区投资的潜在途径。

3.地区间分成激励差异与工业用地供应差异

通过低价出让工业用地“引资生税”的行为反映了地方政府通过吸引工业企业落地以获取未来

① 因篇幅所限,稳健性检验的具体内容详见本刊网站登载的附录4。

② 本文以上市公司营业税金及附加与所得税费用之和占营业总收入的比例衡量企业综合税负,计算得出地区内制造业上市公司综合税负的均值,以投资地平均税负与母公司所在地平均税负的差值来反映地区间税负差异。本文还以上市公司税费返还额占营业总收入的比例衡量税费优惠力度,以投资地平均税费优惠力度与母公司所在地平均税费优惠力度的差值来反映地区间税费优惠力度差异。

③ 此处地区特征变量包括经济发展水平、财政自给率、产业结构、人口规模、对外开放程度、金融发展水平和城镇化率。

④ 参考祝继高等(2015)和蔡庆丰等(2024)的做法,本文以上市公司短期借款和长期借款总额占资产总计的比重来衡量企业信贷可得性。地区信贷可得性为地区内制造业上市公司信贷可得性的平均值。

稳定财源的目的(赵文哲和杨继东,2015),同时利用制造业发展带动本地服务业和相关税收收入的增长(陶然等,2009),因此地方政府普遍存在压低工业用地出让价格作为招商引资策略的现象。参考He et al.(2022)的做法,本文计算了2011—2022年间各城市的工业用地出让价格折扣指标来衡量城市工业用地低价出让的程度,^①并将投资地与母公司所在地的工业用地出让价格折扣的差值作为被解释变量进行实证检验。表2第(4)列显示,地区间分成激励差异形成了工业用地出让策略的差别,分成激励更高的地区通过更大程度的低价出让工业用地行为增强了对制造业投资的吸引力,是形成制造业企业投资偏向高分成激励地区的重要原因。

表2 途径检验

变量	税负与税费优惠		信贷支持	土地供应
	(1)	(2)	(3)	(4)
	税负差	优惠力度差	信贷可得性差	工业用地出让价格折扣差
$\Delta Incentive \times Post$	0.000132*** (0.0000131)	0.0109*** (0.000606)	0.00974* (0.00531)	2.539*** (0.0836)
地区特征变量时间趋势	控制	控制	控制	控制
母公司所在地×投资地 固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	294883	294460	255126	476227
调整的R ²	0.672	0.506	0.532	0.486

(二)异质性分析

1.企业异质性

(1)产权性质异质性

由于地方政府对国有企业的经营决策有一定的掌控权,国有企业的异地投资行为往往受到地方政府的限制(方军雄,2008;曹春方等,2019;范子英和周小昶,2022)。2016年新增值税分成改革下各地政府普遍具有发展制造业的动机,自然重视国有制造业企业在本地的投资规模扩张,国有制造业企业的异地投资行为将可能受到更大程度的限制。并且,国有制造业企业通常为当地资源优先供应的对象,其生产经营对本地依赖较重,进行异地投资的意愿也相对更低。非国有制造业企业更多以拓展市场和谋取盈利为目标,地区间分成激励差异对其异地投资的影响更为明显。表3第(1)列和第(2)列显示,非国有制造业企业在不同分成激励地区间的投资策略具有明显差异,对高分成激励地区的异地投资更具偏向性,验证了前文推断。

(2)要素密集型异质性

在制造业行业中,资本密集型行业多为重化工业或资源依赖性产业,具有投资需求大、投资周期长、资源依赖性强的特点,比较依赖于当地的资源条件和其他支持,其异地投资行为往往更为谨慎,对外部政策环境的变化更不敏感。劳动密集型制造业的投资规模较小,更重视劳动力等生产要素的成本,对地区的依赖性也更小,其异地投资行为变化可能更为明显。技术密集型制造业是当前阶段各地区招商引资和产业发展的重点对象,其异地投资行为受各地政府导向及政策的影响更大。本文参考鲁桐和党印(2014)以及沈体雁等(2016)的方法,将制造业上市公司划分为劳动密集型、资本密集型和技术密集型三类。^②表3第(3)—(5)列显示,劳动密集型和技术密集型制造业企业的异

^① 因篇幅所限,具体计算方法详见本刊网站登载的附录5。

^② 因篇幅所限,具体划分行业范围详见本刊网站登载的附录6。

地投资策略对地区间分成激励差异更为敏感,而地区间分成激励差异对资本密集型制造业企业的异地投资行为未产生显著影响,验证了前文推断。

表 3 异质性分析:企业异质性

变量	产权异质性		要素密集型异质性		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	国企	非国企	劳动密集型	资本密集型	技术密集型
$\Delta Incentive \times Post$	0.00894 (0.00622)	0.0196*** (0.00633)	0.0489*** (0.0140)	0.000850 (0.00869)	0.0121** (0.00567)
企业控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
地区特征变量时间趋势	控制	控制	控制	控制	控制
母公司×投资地固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
行业×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	1216863	3177035	500806	1467411	2431117
调整的 R ²	0.765	0.687	0.722	0.713	0.699

2.地区异质性

地区市场化程度既关系到地方政府利用税费优惠、信贷支持和土地出让手段干预企业投资的程度,也与企业异地投资意向相关联。本文根据 2015 年各省份的市场化指数,^①分别将上市公司母公司所在地和投资地划分为高市场化程度地区和低市场化程度地区。具体地,母公司所在地的市场化程度越低,政府对市场的干预程度越强,对制造业资本外流的限制相应更强,可能会限制制造业企业异地投资行为;投资地的市场化程度越高,说明其营商环境越具优势,对企业投资的吸引力也更强。表 4 结果显示,母公司所在地政府较弱的干预程度将明显促进制造业企业异地投资,特别是向具备高质量营商环境的高市场化程度地区的投资,而母公司所在地政府较强的干预力度将显著限制资本外流。综合来看,母公司所在地的政府干预程度对企业异地投资形成直接影响,而投资目的地的营商环境是吸引企业流入的重要驱动因素。

表 4 异质性分析:地区异质性

变量	母公司所在地市场化程度—子公司所在地市场化程度			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	高一低	高一高	低—高	低—低
$\Delta Incentive \times Post$	0.00816* (0.00462)	0.0335** (0.0155)	-0.0598*** (0.0167)	-0.0141 (0.0143)
企业控制变量	控制	控制	控制	控制
地区特征变量时间趋势	控制	控制	控制	控制
母公司×投资地固定效应	控制	控制	控制	控制
行业×时间固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	1861685	616502	1442527	485208
调整的 R ²	0.654	0.699	0.729	0.690

六、进一步分析

(一)异地子公司业务类型

制造业上市公司设立的异地子公司,既有承担实际生产业务的制造子公司,又有以提供产品服

① 数据来源于中国分省份市场化指数数据库。

务为主要功能的服务子公司。引入具备实际生产业务的制造子公司更符合地方政府做大做强制造业产业基础的目的。本文借鉴陈丽娴和阳扬(2023)的思路,根据子公司的具体业务范围将其划分为制造子公司和服务子公司两类,汇总得出制造业上市公司在投资地新增制造子公司数量和新增服务子公司数量。本文发现,新增制造子公司数量受地区间分成激励差异的影响更为显著,而新增服务子公司数量对地区间分成激励差异的敏感性较低。这一方面是因为服务子公司本身并非发展增值税税基产业的重点对象,另一方面也可能是服务子公司自身业务性质的结果,以产品售后、维修等业务为主的服务子公司,更多依托产品销售市场而设立,其业务规模受到地区内产品销售规模的限制,因此母公司在同一地区的服务类型子公司投资相对稳定。

(二)服务业上市公司异地投资

原增值税与原营业税分成比例的结构调整,会降低地方政府发展原营业税税基产业的激励,可能引起服务业企业异地投资行为的变化。本文参考Chen et al.(2023)的划分方法,将服务业上市公司划分为生产性服务业和消费性服务业两类。^①生产性服务业经营规模与制造业等工业产业的服务需求相关,地区制造业的发展会通过需求扩张带动生产性服务业的发展,因此生产性服务业企业的异地投资行为可能呈现与制造业企业类似的变化;而消费性服务业更多依托于居民消费市场,与制造业的关系较弱,其异地投资行为可能不会受到明显影响。本文发现,^②地区间分成激励差异没有对消费性服务业上市公司的异地投资行为产生明显影响,符合逻辑判断。但生产性服务业上市公司的异地投资也未发生明显变化,这可能有两方面原因:一方面,生产性服务业往往具有一定的业务辐射范围,在同一地区增设网点或追加投资的需求并不强烈;另一方面,为使自身可以有效覆盖区域内的业务需求,生产性服务业的区位选择更偏好交通、通信、网络等因素,更多集聚于区域性中心城市,依托区域内稳定的消费市场而存在,较少发生因资源、成本等因素差异而进行的区位变换。

七、结论与政策建议

省际税收分成差异是分税制下政府间财政收入关系的核心特征,本文基于2016年新增值税分成改革的省际分成差异事实,分析了省际分成差异对企业异地投资行为的影响逻辑与具体途径。研究发现,在2016年新增值税分成改革的省际分成差异下,资本要素具有向高分成激励地区流动的特征,表现为制造业上市公司在不同分成激励地区间的投资策略偏向性:与母公司所在地政府的分成激励相比,制造业上市公司在分成激励更高地区的子公司数量相对增加,在分成激励更低地区的子公司数量相对减少。这种特征在非国有制造业企业、劳动密集型和技术密集型制造业企业中更为明显。资本的跨地区流动明显受到政府干预程度的影响,母公司所在地的政府干预程度表现出对资本外流的明显阻碍作用;而更高的市场化水平和更优的营商环境在提升企业投资吸引力上依然有重要作用。途径分析发现,更大的税费优惠力度、更强的信贷可得性以及更为低廉的工业用地供应是高分成激励地区增强投资吸引力的主要途径。进一步地,制造业上市公司在不同分成激励地区间的投资差异主要体现在承担实际生产业务的制造子公司的数量上,而在地方政府发展制造业的财政激励下生产性服务业和消费性服务业的异地投资行为没有发生明显变化。

因此,现行新增值税分成制度下的省际分成差异虽然在激发地方政府积极性上有积极作用,但地区间财政激励差异引发的政府间竞争行为构成影响生产要素流动与市场化配置的重要动因,可能成为妨碍全国统一大市场建设的因素。基于上述结论,本文提出以下政策建议:

第一,优化政府间收入关系,通过构建激励相容的收入划分体系科学引导政府行为。2016年

^① 因篇幅所限,生产性服务业具体行业划分范围详见本刊网站登载的附录7。

^② 因篇幅所限,划分子公司类型以及服务业类型的动态效应检验的具体结果详见本刊网站登载的附录8。

新增值税分成改革下地方政府对资本要素流动的干预行为主要源于分成调整带来的税基竞争动机。因此,推进要素的市场化配置,需要通过优化财税体制弱化地方政府对流动性税基的偏向性行为,导向有利于要素优化配置的财政激励。首先,适度提高中央政府和省级政府对于税基流动性较强税种的收入分成比例,提高省级政府的统筹能力,弱化市县级政府对流动性税基的竞争激励。其次,规范省以下各级政府间的收入划分安排。一是提高省以下收入划分的科学性,结合各税种税基分布、收入规模、区域间均衡度等因素综合确定省以下各级政府间的税收分成比例;二是逐步统一省内同一税费收入在省以下各级政府间的分成比例,提高省内财政管理体制的统一性。最后,建立区域间均衡度评估机制,掌握区域财力变化情况,通过省级政府统一调控的手段保障各级、各区域政府财力稳定,进而保障各级政府的建设积极性,避免地方政府迫于财力而进行无序竞争。

第二,完善现行税收征管与收入分享规则,弱化地方政府生产性税基竞争动机,以税收利益配置优化引导政府发展导向转变。在现行税收征管和收入分享的生产地原则下,地方政府税收收入依赖于本地生产性税基建设,是加剧地区间生产性税基竞争、引起地方政府阻碍产业资本流动和强化本地保护主义倾向的重要原因。本文发现,新增值税分成激励显著引起了地方政府对制造业等生产性税基的激烈竞争,高分成激励地区利用税费、信贷及土地出让政策等手段努力吸引外部税基产业进入并加强对本地产业资本外流的限制,其重要目的就在于通过生产性税基在本地的集聚来扩大本地财源规模。因此,为规范地方政府竞争秩序并优化政府发展导向,需要推动税收征管与收入分配规则的完善,积极推进将消费地原则融入现行税收征管与收入分配原则,更多将消费、收入、人口等因素纳入税收征管与收入分配原则中。一方面,这可以削弱地方政府对生产性税基的竞争动机,从而降低因税基竞争带来的地方保护主义和市场分割风险;另一方面,这可以促使地方政府加强地区消费市场建设,以生产端和消费端的协调发展提升本地经济发展质量与活力。

第三,构建科学合理的要素跨地区流动的利益分配机制,破除要素自由流动与市场化配置的利益阻隔。要素跨地区流动过程中存在的地区间利益分配问题是影响地方政府行为的重要因素,这一方面需要建立要素跨地区流动的财税利益协调机制,比如由流出地和流入地按照一定方式共同分享税收收入,从而削弱地方政府对要素跨地区流动的干预动机;另一方面应积极探索地区间要素分享和合作机制,通过区域内产业统筹布局、项目合作共建、要素平台构建等方式形成地区间要素供需对接与利益协调的合作机制,破除要素配置的制度障碍和空间阻碍,推进生产要素的市场化配置和有序流动。

第四,完善有效市场,规范有为政府,以科学合理的有效市场和有为政府相结合的模式推动统一大市场建设。清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法是建设全国统一大市场和推进市场经济高质量发展的必然举措。本文发现,地方政府在发展制造业等税基产业的财政激励下存在利用税费优惠等政策手段进行税基竞争的行为,一定程度上构成了对市场主体活动以及市场正常竞争秩序的不当干预。因此,需要统筹好有效市场和有为政府的关系,以高标准的市场体系和规范有序的市场环境推动全国统一大市场建设。这一方面要完善地方招商引资法规制度,坚持治理地方滥用税费优惠招商引资现象,特别是取消不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策,维护市场公平竞争秩序;另一方面要健全地方招商引资决策和评价机制,推动地方政府以优质的公共服务和营商环境来吸引生产要素集聚,真正发挥市场对资源配置的决定性作用。

参考文献

蔡庆丰、吴奇艳、吴冠琛,2024:《地方隐性债务、银行风险感知与企业信贷可得性》,《中国工业经济》第1期。

- 曹春方、夏常源、钱先航,2019:《地区间信任与集团异地发展——基于企业边界理论的实证检验》,《管理世界》第1期。
- 陈丽娟、阳扬,2023:《生产性服务业空间关联促进了制造业企业异地投资吗?》,《财经研究》第3期。
- 陈诣之、蔡庆丰,2023:《信贷资源与异地并购:基于省级层面的研究》,《统计研究》第9期。
- 邓明,2014:《中国地区间市场分割的策略互动研究》,《中国工业经济》第2期。
- 范子英、张军,2010:《财政分权、转移支付与国内市场整合》,《经济研究》第3期。
- 范子英、周小昶,2022:《财政激励、市场一体化与企业跨地区投资——基于所得税分享改革的研究》,《中国工业经济》第2期。
- 方军雄,2008:《政府干预、所有权性质与企业并购》,《管理世界》第9期。
- 刘尚希、赵福昌、孙维,2022:《中国财政体制:探索与展望》,《经济研究》第7期。
- 刘勇政、吕冰洋、李岩,2021:《中国高投资率之谜:分税制的激励作用》,《经济研究》第3期。
- 刘志彪、孔令池,2021:《从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策》,《中国工业经济》第8期。
- 楼继伟,2019:《40年重大财税改革的回顾》,《财政研究》第2期。
- 鲁桐、党印,2014:《公司治理与技术创新:分行业比较》,《经济研究》第6期。
- 吕冰洋、贺颖,2022:《中国特色财政激励体制:基于统一市场的视角》,《中国社会科学》第4期。
- 吕冰洋、马光荣、毛捷,2016:《分税与税率:从政府到企业》,《经济研究》第7期。
- 吕冰洋、台航,2018:《从财政包干到分税制:发挥两个积极性》,《财贸经济》第10期。
- 马光荣、程小萌,2022:《区域性税收优惠政策、企业异地发展与避税》,《世界经济》第12期。
- 沈体雁、邱亦雯、周麟,2016:《基于产业生命周期视角的制造业集聚经济研究》,《东南大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖,2009:《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第7期。
- 田彬彬、范子英,2016:《税收分成、税收努力与企业逃税——来自所得税分享改革的证据》,《管理世界》第12期。
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭,2007:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》第1期。
- 席鹏辉、梁若冰、谢贞发,2017:《税收分成调整、财政压力与工业污染》,《世界经济》第10期。
- 席鹏辉、梁若冰、谢贞发、苏国灿,2017:《财政压力、产能过剩与供给侧改革》,《经济研究》第9期。
- 谢贞发、陈芳敏、陈卓恒,2023:《非意图的结果:环保税率省际差异与污染企业迁移策略》,《财贸经济》第3期。
- 谢贞发、席鹏辉、黄思明,2016:《中国式税收分成激励的产业效应——基于省以下增值税、营业税分成改革实践的研究》,《财贸经济》第6期。
- 谢贞发、杨健鹏、梅思雨,2024:《从隶属走向共享:财政利益、统一大市场与企业高质量发展》,《数量经济技术经济研究》第2期。
- 谢贞发、张俊雨,2021:《税收分成激励与地方公共产品配置——基于省以下税收分成变化的实证检验》,《财政研究》第1期。
- 谢贞发、朱恺容、李培,2019:《税收分成、财政激励与城市土地配置》,《经济研究》第10期。
- 许敬轩、王小龙,2022:《市县级分成率波动与企业税收征管》,《经济研究》第11期。
- 银温泉、才婉茹,2001:《我国地方市场分割的成因和治理》,《经济研究》第6期。
- 赵文哲、杨继东,2015:《地方政府财政缺口与土地出让方式——基于地方政府与国有企业互利行为的解释》,《管理世界》第4期。
- 赵永辉、付文林、冀云阳,2020:《分成激励、预算约束与地方政府征税行为》,《经济学(季刊)》第1期。
- 祝继高、韩非池、陆正飞,2015:《产业政策、银行关联与企业债务融资——基于A股上市公司的实证研究》,《金融研究》第3期。
- Chen, X., G. Y. Pei, Z. Song, and F. Zilibotti, 2023, "Tertiarization Like China", *Annual Review of Economics*, 15(1), 485—512.
- Chen, Y.J., P. Li, and Y. Lu, 2018, "Career Concerns and Multitasking Local Bureaucrats: Evidence of a Target-Based Performance Evaluation System in China", *Journal of Development Economics*, 133, 84—101.
- Dai, Y., J. Hou, and X. Li, 2021, "Industry Policy, Cross-Region Investment, and Enterprise Investment Efficiency", *Research in International Business and Finance*, 56, 101372.
- Han, L., and J.K.-S. Kung, 2015, "Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China", *Journal of Development Economics*, 116, 89—104.
- He, Z., S. T. Nelson, Y. Su, A. L. Zhang, and F. Zhang, 2022, "Zoning for Profits: How Public Finance Shapes Land Supply in China", National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 30504.
- Qian, Y., and B. R. Weingast, 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83—92.
- Weingast, B. R., 2009, "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives", *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279—293.

Regional Differences in Tax Sharing and Capital Factor Flows: A Perspective of Cross-regional Investment by Enterprises

XIE Zhenfa and WANG Zhen

(School of Economics, Xiamen University)

Summary: The construction of a unified national market is based on the coordination of interests and collaborative linkages among regions, which requires an incentive-compatible and regionally coordinated fiscal and tax system to serve as the institutional support. Under the tax-sharing system, each important fiscal and tax reform has required provincial-level regions to take the lead in designing their own sub-provincial fiscal systems according to local situations. This has led to significant interprovincial differences in fiscal relations, which is one of the core features of the current fiscal and tax system. Based on the 2016 VAT sharing reform, this paper analyzes how regional differences in tax-sharing affect capital factor flows, aiming to provide references for planning the next round of fiscal and tax reforms in the context of accelerating the construction of a unified national market.

This paper points out that the fiscal incentives arising from the 2016 VAT sharing reform stemmed from changes in structural sharing differences between industries, generating broadly positive incentives for local governments to develop industries originally contributing to the VAT tax base. However, regional differences in tax-sharing incentives produced significant variations in local governments' behaviors in restricting the outflow of capital from tax-base industries and attracting capital inflows to these industries. This has resulted in the flow of tax-base industrial capital toward regions with higher tax-sharing incentives. Based on this logic, this paper utilizes the cross-regional investment data of listed manufacturing companies from 2011 to 2022 and constructs an intensity difference-in-differences (DID) model to empirically analyze the impact of the 2016 VAT sharing reform on the cross-regional flow of manufacturing capital. The study finds that regional differences in tax-sharing incentives drive capital flows from regions with lower incentives to those with higher incentives. This is reflected in the investment preferences of listed manufacturing companies for regions with higher tax-sharing incentives and a relative reduction in their investment in regions with lower tax-sharing incentives. This effect is particularly concentrated in non-state-owned, labor-intensive, and technology-intensive enterprises, and is significantly influenced by the degree of local government intervention.

Specifically, this paper finds that regions with high tax-sharing incentives enhance their attractiveness to manufacturing investment mainly by providing greater tax preferences, more credit resource support, and cheaper industrial land. These measures are the primary pathways for guiding capital factor flows. This paper further finds that the differences in investment by manufacturing companies among regions are mainly reflected in the types of subsidiaries that undertake specific production activities. In contrast, the cross-regional investment behavior of service enterprises has not changed significantly. Accordingly, although the current VAT sharing arrangements can effectively motivate local governments, the resulting tax-base competition may become a key factor in hindering the free flow of production factors and market-based allocation.

The contributions of this paper are as follows. First, this paper highlights the impact of regional differences in fiscal relations on local government behavior and the flow of production factors. This holds significant practical value for understanding the role of the fiscal and tax system in building a unified national market and identifying avenues for its optimization. Second, grounded in fiscal incentive theory, this paper theoretically and empirically analyzes the fiscal motives, influencing logic, and specific pathways of local governments' tax-base competition under regional differences in tax-sharing incentives, which provides robust empirical evidence for the theoretical underpinnings of fiscal competition among local governments. Third, anchored in the characteristics of the 2016 VAT sharing reform, this paper comprehensively captures the fiscal incentives this reform generated for local governments, thereby offering a scientific framework for evaluating the incentive effects of the 2016 VAT sharing reform.

Keywords: Tax Sharing; Capital Factor; Unified National Market

JEL Classification: H32, H71, L22

(责任编辑:邓曲恒)(校对:王红梅)