

# 财政纵向失衡能促进地方政府参与税收竞争吗?

刘树鑫 史传林

(华南农业大学, 广州 510640)

**内容提要:**中国式财政分权背景下地方税收竞争是一把“双刃剑”,既有利于发展地区经济,又会招致治理挑战。鉴于当前厘清财政纵向失衡与地方税收竞争的逻辑关系富有意义,本文从理论上推演了财政纵向失衡对地方税收竞争的作用机理。实证研究发现:现阶段财政纵向失衡对地方税收竞争整体上存在显著的促进效应,并能通过一系列稳健性检验;财政纵向失衡不仅能通过加重地方财政压力来间接促进地方税收竞争,同样也能通过削弱地方征税努力来间接促进地方税收竞争,但从效应强弱来看,前者不如后者;在异质性方面,财政纵向失衡对地方税收竞争的促进效应仅在政商关系较为健康的地区显著,在政商关系不太健康的地区并不显著。

**关键词:**财政纵向失衡 地方税收竞争 地方财政压力 地方征税努力

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)07-0048-12

## 一、引言

地方税收竞争是指分权财政体制下地方政府之间通过竞相降低企业实际税负来实现招商引资的政府税收行为。虽然中国1994年正式施行的分税制仅赋予地方政府“不完全税权”,但地方政府的横向税收竞争仍长期存在(唐飞鹏、叶柳儿,2020)。在全国实行统一名义税率的前提下,地方税收竞争

常常表现为地方政府对企业采取变相税收返还、滥用税收优惠政策及放松税收征管等违规方式,以达到成功抢夺更多流动税基的竞争目的。不难预知,适度的地方税收竞争能降低企业经营成本,有助于改善营商环境来推动经济增长;而激烈的地方税收竞争过程却容易演变为“逐底竞争”,并诱发税收流失、寻租腐败和公共品供给不足等问题,还将损害经济效率和社会福利(Becker and Runkel, 2012; 汪

[收稿日期]2023-11-27

[作者简介]刘树鑫,公共管理学院讲师、博士,广东省财税大数据重点实验室研究员,研究方向为财税理论与政策;史传林,公共管理学院教授、博士,研究方向为财政绩效管理。

[基金项目]广东省哲学社会科学规划青年项目“财政体制失衡对城乡基本公共服务均等化的影响研究”(GD21YYJ04);广东省基础与应用基础研究基金“财政体制失衡、地方民生支出表现与城乡基本公共服务均等化”(2023A1515110217);广东省财税大数据重点实验室开放基金“城乡基本公共服务均等化的实现”(2019B121203012);广东省哲学社会科学规划重大项目“深入实施‘百县千镇万村高质量发展工程’,在城乡区域协调发展上取得新突破研究”(GD23ZD06)。

康,2021),从而有悖于科学推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。

作为一种地方财政自主行为,地方政府实施税收竞争策略的基本制度前提必然指向国家财政体制的“央地分权设计”。已有文献观点表明,地方政府的税收竞争强度会随着税权向中央集中而不断减弱(汤玉刚、苑程浩,2010)。谢贞发、范子英(2015)则从税收征管视角出发,强调税收征管的中央集权化趋势对地方税收竞争具有平抑作用。但亦有研究发现,面对可能出现跨区流动的部分税基,地方政府只要能够自主管理辖区经济发展事务和参与税收收入分配,便容易产生实施税收竞争的决策动机(谢贞发,2016)。由于受到“金字塔式”行政结构的影响,处在分税制财政体制框架之中的地方政府为响应自上而下的各类带有经济属性的“指挥棒”政策,往往倾向使用类似横向税收竞争的财政策略(许敬轩等,2019;刘树鑫,2021)。可见,以分税制为内核的财政体制有限分权模式与地方税收竞争的内在关系尚未得到明确。

实际上,中国的分税制改革是一场兼有“财权上收中央”和“事权下放地方”的纵向层级政府间财政收支权责关系调整过程。缘其影响,央地政府间财、事权责划分长期处于非对称和不匹配的状态,催生出日益加重的财政纵向失衡现象,成为中国式财政体制分权实践的最主要特征(刘树鑫等,2022)。随着财政纵向失衡持续带来制度冲击,地方政府财政决策出现的“行为异化”不断引起关注和得到证实。总体而言,在财政收入方面,财政纵向失衡不仅抑制地方政府的税收努力(储德银等,2019),削弱了地方政府的预算财力建设热情,也会诱使地方政府盲目扩大融资债务(付敏杰,

2016),异化地方政府的财政收入行为(Jia等,2020);在财政支出方面,财政纵向失衡既增强了地方政府的生产性支出偏向(储德银、邵娇,2018),又激励地方政府把更多财政资源投向城市建设(刘树鑫等,2022),也将异化地方政府的财政支出行为。诚然,财政纵向失衡对地方政府种种财政行为的扭曲效应,不但无助于推进地区产业结构升级和提高经济发展质量(储德银、费冒盛,2020;Lin and Zhou,2021),而且将扩大城乡区域差距,降低社会整体福利水平(Wagle,2018)。那么,地方税收竞争同样属于地方政府的主要策略性财政行为,理应也会受到财政纵向失衡的异化作用,进而可能引起负面的经济效应或社会效应,偏离国家善治目标。

比较遗憾的是,虽然厘清财政纵向失衡与地方税收竞争之间内在逻辑有助于掌握中国式财政体制分权实践中地方政府的财政行为规律,深化现代财税体制改革与科学重塑地方政府治理模式,切实提升国家治理效能,但当前学界却鲜有系统性探讨,难以明确财政纵向失衡能否左右地方税收竞争,无法回应财政纵向失衡对地方税收竞争的机制过程和效应特点等关键话题。本文通过理论分析和实证检验来详细解析财政纵向失衡对地方税收竞争的作用机制和影响效应,为更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用以及通过打破体制机制桎梏为政府治理赋能提供有益参考。

## 二、理论分析与研究假设

理论上,财政纵向失衡对地方税收竞争具有两种截然相反的作用机制。一方面,财政纵向失衡可能抑制地方税收竞争,因为各级政府的纵向财权配置改革引起的财政纵向失衡变化,会改变地方政府

灵活制定税收政策的策略空间,直接关系到地方政府实施税收竞争的能力。缺少税收权力的地方政府,由于采用压低企业实际税负来实现税收激励会受到更大约束,从而难以随意实施激进的税收竞争策略。但另一方面,财政纵向失衡也能通过两个渠道来促进地方税收竞争。其一,财政纵向失衡能通过加重地方财政压力来促进地方税收竞争。无论是地方收入自主权受限萎缩抑或地方支出职责膨胀,财政纵向失衡的持续恶化显然会引起地方财政压力的不断增加(Molina and Martínez, 2018; Koley and Mandal, 2019; 杜彤伟 等, 2019)。当地方政府无法开辟新税种来填充税收缺口时,保障地方财政获得充足税收收入的关键在于成功争得更多税基。即财政纵向失衡形成的财政压力会增强地方政府实施税收竞争来抢夺流动税基的行为动机。其二,财政纵向失衡还能通过削弱地方政府的征税努力来促进地方税收竞争。由于预算约束刚性不足的财政制度缺陷,地方政府对中央通常怀有“救助预期”(郭玉清 等, 2016),在寻求突破财政纵向失衡带来财力约束的过程中,还热衷于追逐更多的财政转移支付资源。随着地方财政对中央转移支付渐渐产生依赖惯性,加之财政转移支付机制释放出来的“公共池”效应,会显著减小地方政府当期的征税努力水平(储德银 等, 2019),降低企业实际平均税率(贾俊雪、应世为, 2016)。一旦地方政府的税收收入征收目标有所松动,竞相下调企业实际税率的地方税收竞争将进一步得到强化空间。

虽然财政纵向失衡对地方税收竞争的实际效应取决于以上两种相反机制的作用结果,但从分税制改革实践轨迹来看,只要中央没有“一刀切”取消地方政府对企业的税收优惠权限,地方政府就能出

台多种“变相政策”来降低企业实际税收负担,吸引税基流入(唐飞鹏、叶柳儿, 2020)。其次,相较于过度增加生产性支出,其他财政引资竞争策略可能产生诸如挤占刚性财政投入需求等显性问题,致使地方政府短期内陷入运转困境或治理风险,地方税收竞争不仅更为隐蔽,容易突破财政支出负担约束,还能凭借“一企一策”等弹性模式来提升政策靶向性,减少地方政府招募企业迁进辖区的策略实施成本。再次,长期“偏重GDP”的地方政府治理业绩评价体系还会强化财政纵向失衡对地方税收竞争的促进作用。地方政府通过招商引资来推动辖区经济增长,不但可以创造丰富的税收分成收益,而且能够帮助地方官员积累业绩,使地方政府和官员在考评时更易取得相对靠前的排名。在政治激励和财政激励的双重作用下,受限于财政纵向失衡的地方政府将更青睐税收优惠对招商引资的政策应用。基于此,本文提出以下假设1至3:

H1: 财政纵向失衡对地方税收竞争将产生促进效应。

H2: 财政纵向失衡通过造成地方财政压力,进而能够促进地方税收竞争。

H3: 财政纵向失衡通过削弱地方征税努力,进而能够促进地方税收竞争。

一直以来,由于中国各地气候条件、地貌特征、自然资源、人文环境和历史发展等因素存有差异,所以各地方政府在对待市场经营主体或民营经济发展的决策倾向、政策管理、服务意识及办事效率等方面也往往表现不一,进而形成不同地区关于政府管理部门与企业(或政府官员与企业家)的政商关系并非完全同质的客观事实。而地区政商关系集中反映了当地政府招商引资的施政态度,所以政

商关系健康程度差异较大的不同地方政府,通过加强税收竞争来应对财政纵向失衡冲击的决策意愿必然有别,进而影响财政纵向失衡对地方税收竞争的实际效应。同时,企业经营选址不只会参考地方政府的税收优惠政策,也会充分考虑地方政府的政策可靠性或其他政治信誉,以排除资本投资或生产经营的制度风险。如果一个地区拥有健康的政商关系氛围,显然能够增强企业对当地政府各项政策的稳定预期和政治信任;反之,纵然地方政府采取更为激进的税收优惠政策来加大税收竞争强度,也可能会因为企业经营战略决策的犹疑而最终无法取得理想的效果。也就是说,在政商关系健康程度差异较大的不同地区,完全一致的税收竞争策略给各个政府带来的边际政策收益有着明显差别。由此产生的一个结果是,即使遇到同等程度的财政纵向失衡冲击,不同地方政府有效调整税收竞争强度来应对财政纵向失衡冲击的实际能力却出现差距,从而也会干扰财政纵向失衡对地方税收竞争的实际效应。基于此,本文提出以下假设4:

H4:财政纵向失衡对地方税收竞争的促进效应存在地区政商关系健康情况的异质性。

### 三、实证策略

#### (一)变量描述

##### 1.被解释变量:地方税收竞争( $Tcom$ )

分税制下地方政府没有实质性的税收立法权,开展横向税收竞争主要通过调整目标纳税人的实际税率来实现。在全国税制统一和取消农业税等现实背景下,有助于地方政府获得税收留成的税基集中在第二、三产业。故本文参考唐飞鹏和叶柳儿(2020)的做法,采用地方实际税率与全国平均水平的离差值来

表征地方政府的税收竞争强度。其中,实际税率( $Tax$ )的计算是先将国内增值税、营业税、企业所得税与城市维护建设税等主要由企业直接承担的四类税收求和后,除以第二、三产业增加值。即  $Tcom$  越小,表示地方政府的税收竞争强度越大;反之越小。

##### 2.核心解释变量:财政纵向失衡( $Vfi$ )

财政纵向失衡变量主要借鉴 Eyraud 和 Lusinyan (2013)等人的研究思路,首先利用地方政府的财政收入和财政支出、全国人口数和地区人口数等原始指标数据分别计算出财政收入分权( $Fider$ )、财政支出分权( $Fidee$ )和地方财政收支缺口率( $Budge$ ),见式(1)至(4)。其中, $Fise$ 为地方财政支出, $Fisr$ 为地方财政收入, $Pop$ 为人口规模数量, $k$ 记为中央, $j$ 记为地方, $o$ 记为全国。再将式(4)的计算结果作为各地财政纵向失衡程度的代理变量( $Vfi$ )。

$$Fidee = (Fise_j / Pop_j) / (Fise_k / Pop_o + Fise_j / Pop_j) \quad (1)$$

$$Fider = (Fisr_j / Pop_j) / (Fisr_k / Pop_o + Fisr_j / Pop_j) \quad (2)$$

$$Budge = (Fise - Fisr) / (Fise) \quad (3)$$

$$Vfi = 1 - (Fider / Fidee) \times (1 - Budge) \quad (4)$$

##### 3.控制变量

根据现有理论,基准计量模型选取以下控制变量:(1)财政供养人数规模( $Peo$ )采用公务员供养比进行表征即中国共产党各级机关就业人数、国家各级机关就业人数、人民政协和民主党派的就业人员三者总和占地区年末常住人口的比重。(2)预算软约束( $Exp$ ),采用地方政府财政预算支出偏离度作为代理变量。(3)基础设施( $Base$ ),参考杨仁发和魏琴琴(2021)的思路,选取地区的人均城市道路面积、卫生机构床位数、全社会用电量、货运总量等四个指标作为子指标,并采用熵值法合成指标进行表征。(4)经济结构( $Stru$ ),采用各地第二、三产业增加



值占当地产业总增加值的比重进行表征。(5)经济发展政策信号(*Pol*)采用机器学习算法(HMM模型+Viterbi算法)对各省(区、市)政府年度工作报告进行文本分析,提取各地报告之中的“经济”相关词汇出现频数的对数值作为代理变量。

## (二)计量模型设定

在经济发展约束和增量预算模式下,地方政府的财政行为或税收决策会受到上期相关行为决策的影响,致使地方税收竞争强度变化容易附上一定的时间惯性趋势。因而,本文先将被解释变量地方税收竞争的滞后项引入到计量模型中,以表征地方税收竞争的递延性质。基于规避模型被解释变量滞后项及其他解释变量可能隐含的内生性问题和尽可能消除弱工具变量的干扰,这里结合相关理论,参考 Arellano 和 Bond 二阶残差自相关检验及 Hansen 检验结果,将地方税收竞争的一期滞后作为解释变量,将核心解释变量财政纵向失衡设为内生变量。采用系统 GMM 作为基准估计方法。基准计量模型具体形式见式(5)。

$$Tcom_{it} = \beta + \alpha_0 Tcom_{it-1} + \alpha_1 Vfi_{it} + \alpha_2 Peo_{it} + \alpha_3 Exp_{it} + \alpha_4 Base_{it} + \alpha_5 Stru_{it} + \alpha_6 Pol_{it} + u_i + \vartheta_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

其中, $i$ 表示所选取的31个省(区、市), $t$ 表示年份, $Tcom_{it}$ 表示 $i$ 省(区、市)政府在 $t$ 年的税收竞争强度, $Vfi_{it}$ 表示 $i$ 省(区、市)政府在 $t$ 年的财政纵向失衡程度, $u_i$ 表示个体的固定效应, $\vartheta_t$ 表示时间效应, $\varepsilon_{it}$ 为随机扰动项, $\beta$ 为常数项, $\alpha_0, \alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4, \alpha_5, \alpha_6$ 为待估计参数或参数向量。

## (三)数据说明

本文为构建计量模型所选取的变量指标,其相关原始数据分别引自《中国统计年鉴》《中国财政年

鉴》《中国金融年鉴》及各省(区、市)历年统计年鉴和政府工作报告等。其中,官员任免数据通过政府门户网站整理得到。针对其他个别连续变量的缺失值问题,本文利用插值法进行了补齐。此外,数据样本期主要基于数据可得性与口径可比性,以中国各省(区、市)为样本观察单位(剔除了香港、澳门以及台湾的数据),并将样本期间确定在2007年至2021。<sup>①</sup>

## 四、实证分析

### (一)基准回归结果

如表1所示,模型(1)为只引入核心解释变量财政纵向失衡( $Vfi$ )进行回归后,结果显示财政纵向失衡( $Vfi$ )系数显著为负,初步表明财政纵向失衡指数值越大,地方实际税率与全国平均水平的离差值越小。换句话说,此时的财政纵向失衡程度越深,地方政府的税收竞争强度越大;财政纵向失衡程度越浅,地方政府的税收竞争强度越小。模型(2)至(6)则分别在模型(1)的基础上依次逐渐增加控制变量,且回归结果一直显示财政纵向失衡系数显著为负,进一步表明财政纵向失衡能稳定地引致地方实际税率与全国平均水平的离差值出现反方向变化,说明财政纵向失衡能引起地方税收竞争产生同向的变化。

### (二)稳健性回归结果

#### 1. 变换关键变量指标

本文在基准模型的基础上,先是财政纵向失衡的指标沿用刘树鑫等(2022)的做法,采用地方政府财政支出与财政收入之差除以财政支出,其结果作为各地财政纵向失衡( $Vfi1$ )的代理变量。如表2模型(1)的回归结果所示,财政纵向失衡( $Vfi1$ )系数仍然显著为负。其次,借鉴李子豪和毛军(2018)的思

<sup>①</sup>因篇幅所限,这里省略主要变量的描述性统计结果。如感兴趣,可联系作者。

表1 财政纵向失衡对地方政府税收竞争的基准实证结果

变量	Sys-GMM					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>
<i>Vfi</i>	-0.0841*** (0.0251)	-0.0858*** (0.0304)	-0.0951*** (0.0226)	-0.0887*** (0.0229)	-0.2361*** (0.0641)	-0.2466*** (0.0657)
<i>Tcom<sub>-1</sub></i>	-0.0650*** (0.0189)	-0.0670*** (0.0183)	-0.0425** (0.0333)	-0.0729** (0.0263)	-0.0703* (0.0700)	-0.0232* (0.0604)
<i>Peo</i>	—	0.0124** (0.0038)	0.0145*** (0.0021)	0.0088** (0.0031)	0.0187*** (0.0064)	0.0205*** (0.0064)
<i>Exp</i>	—	—	-0.1042** (0.0381)	-0.0829** (0.0318)	-0.1014** (0.0458)	-0.0866* (0.0494)
<i>Base</i>	—	—	—	-0.0054** (0.0021)	-0.0079** (0.0033)	-0.0066* (0.0029)
<i>Stru</i>	—	—	—	—	-0.3996** (0.1535)	-0.4093** (0.1576)
<i>Pol</i>	—	—	—	—	—	-0.0121* (0.0062)
个体效应	添加	添加	添加	添加	添加	添加
时间效应	添加	添加	添加	添加	添加	添加
样本量	434	434	434	434	434	434
AR(2)	0.398	0.393	0.556	0.410	0.410	0.638
Hansen test	0.899	0.989	0.966	0.943	0.953	0.997

注:1.\*、\*\*和\*\*\*分别表示10%、5%和1%的统计显著性水平;括号内为修正后标准差。

2.Hansen 检验的报告结果采用P值表示。

3.出于篇幅考虑,报告隐去常数项等其他一般信息,如感兴趣,可联系作者。下同。

路,被解释变量地方税收竞争(*Tcom1*)改用本地的宏观税负除以相邻地区平均宏观税负的商值来表征。如表2模型(2)的回归结果所示,财政纵向失衡(*Vfi*)系数还是显著为负,表明财政纵向失衡确实对地方税收竞争产生促进效应。

## 2.剔除可能异常样本

在时间维度方面,由于2019年底新冠病毒感染的暴发、国际贸易争端多变等意外因素,2020年中国政府及时调整了经济增长目标安排,并把财政重心放在“六保”与“六稳”等系列重大民生工程。考虑到常态化防控时期,政府预算决策较大变化会波及财政纵向失衡对地方税收竞争的实际影响,这里把样本期间调整为2007年至2019年,其他条件沿

用基准回归策略。结果如表2模型(3)所示,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为负,呈现财政纵向失衡对地方税收竞争的促进效应。

在截面维度方面,在行政建制不变的前提下,计划单列市不仅拥有与省一级相当的经济管理权限,税收分成也和中央财政存在不同程度的挂钩关系,且与省内其他副省级城市、省会城市之间的经济竞争,均会影响整个省域的财政能力,使当地财政纵向失衡水平可能失真。基于此,这里把大连、青岛、宁波、厦门和深圳5个城市所在的辽宁、山东、浙江、福建和广东剔除掉,诸如模型形式、样本期间等其他条件与基准实证策略一致。结果如表2模型(4)所示,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为负,表明剔

表 2 财政纵向失衡对地方税收竞争的稳健性实证结果

变量	Sys-GMM	Sys-GMM	Sys-GMM	Sys-GMM	Sys-GMM
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	<i>Tcom</i>	<i>Tcom1</i>	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>	<i>Tcom</i>
<i>Vfi</i>	—	−0.3529*** (0.0957)	−0.2321*** (0.0482)	−0.2514*** (0.0776)	−0.2214* (0.1127)
<i>Vfi1</i>	−0.2111*** (0.0552)	—	—	—	—
控制变量	添加	添加	添加	添加	添加
时间效应	添加	添加	添加	添加	添加
样本量	434	434	372	364	378
AR(2)	0.843	0.838	0.548	0.555	0.515
Hansen test	0.958	0.964	0.944	0.995	0.989

除截面异常样本后,财政纵向失衡对地方税收竞争具有促进效应。

此外,相比省或自治区,直辖市一般被国家赋有相对特殊的政治经济定位,且往往拥有明显的区位优势、更为集中的要素资源储备等发展条件,某种程度上更能保障当地政府的财政动员能力。由此产生的可能结果是,直辖市经受财政纵向失衡冲击时,对税收竞争的策略选择相较宽松。基于此,这里剔除掉北京、天津、重庆与上海,诸如模型形式、样本期间等其他条件与基准实证策略一致。结果如表 2 模型(5)所示,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为负,再次表明剔除截面异常样本后,财政纵向失衡对地方税收竞争的促进效应非常稳健。至此,本文假设 1 得证。

五、中介效应分析

依据前文的理论分析,财政纵向失衡还会分别通过左右地方政府的财政压力情况和征税努力表现来影响地方税收竞争。这里先构建以地方财政

压力(*Pre*)为中介变量的中介效应模型,见式(6)—(7):

$$Pre_{it}=\gamma+\theta_0Pre_{it-1}+\theta_1Vfi_{it}+\theta_2Peo_{it}+\theta_3Adm_{it}+\theta_4Pte_{it}+\theta_5Btax_{it}+\theta_6Agg_{it}+u_i+\vartheta_t+\varepsilon_{it}\tag{6}$$

$$Tcom_{it}=\lambda+l_0Tcom_{it-1}+l_1Vfi_{it}+l_2Pre_{it}+l_3Peo_{it}+l_4Exp_{it}+l_5Base_{it}+l_6Stru_{it}+l_7Pol_{it}+u_i+\vartheta_t+\varepsilon_{it}\tag{7}$$

其中,作为中介变量的地方财政压力(*Pre*),借鉴刁伟涛等(2019)的方法,构建 logic 模型<sup>①</sup>计算出各地政府的潜在债务违约率以作为代理变量。变量指标值越大,表示地方财政压力越大;指标值越小,表示地方财政压力越小。在对应中介效应模型的控制变量方面:(1)官员变动(*Adm*),采用省委书记或省长的任职变动情况进行表征。代理变量的具体处理方法为:当地省委书记或省长在当年出现跨省调任,记为 1;否则记为 0。(2)财政资金使用效率(*Pte*),借鉴刘树鑫等(2021)的思路,构建 DEA 模型<sup>②</sup>,并使用 MaxDEA 软件计算出各地政府在公共产品供给过程的纯技术效率进行表征。(3)大税比重(*Btax*),采用各地政府征收得到的增值税、营业税、

①模型变量与具体推导均直接参考刁伟涛等(2019)的研究。  
 ②模型变量与具体推导均直接参考刘树鑫等(2021)的研究。

企业所得税与个人所得税等税收收入之和除以总税收收入的比值进行表征。(4)产业经济集聚度(*Agg*),采用各地第二、三产业增加值占全国第二、三产业增加值的比值进行表征。其他控制变量符号含义与式(5)一致。 $\gamma, \lambda$ 为常数项, $\theta_0, \theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4, \theta_5, \theta_6, l_0, l_1, l_2, l_3, l_4, l_5, l_6, l_7$ 为待估计参数或向量。

同时构建以地方征税努力(*Gff*)为中介变量的中介效应模型,见式(8)一(9):

$$Gff_{it} = \xi + \psi_0 Gff_{it-1} + \psi_1 Vfi_{it} + \psi_2 Peo_{it} + \psi_3 Agg_{it} + \psi_4 Mark_{it} + \psi_5 Smart_{it} + \psi_6 Poli_{it} + u_i + \vartheta_t + \varepsilon_{it} \quad (8)$$

$$Tcom_{it} = \varphi + \tau_0 Tcom_{it-1} + \tau_1 Vfi_{it} + \tau_2 Gff_{it} + \tau_3 Peo_{it} + \tau_4 Exp_{it} + \tau_5 Base_{it} + \tau_6 Stru_{it} + \tau_7 Poli_{it} + u_i + \vartheta_t + \varepsilon_{it} \quad (9)$$

其中,作为中介变量的地方征税努力(*Gff*)沿用“税柄法”思路和参考储德银等(2019)的做法,采用式(10)一(11)测算各个地方政府能够汲取到的潜在税收水平( $T^*$ )和税收努力(*Gff*)。式(10)包含的变量为:(1)经济增长(*Gdp*)用地区人均实际GDP增长率进行表征;(2)对外开放(*Open*)用各地进出口总额与当地GDP之比进行表征;(3)人口密度(*Dens*)用各地年末常住人口与区域土地面积的比值进行表征;(4)第二产业占比(*Seco*)用地区第二产业增加值与当地GDP之比进行表征;(5)第三产业占比(*Thir*)用地区第三产业增加值与当地GDP之比进行表征;(6)城镇化水平(*Urba*)采用各地非农人口数量规模与当地总人口数量规模之比进行表征;(7)*T*为实际税收收入。具体步骤是利用式(10)各变量指标在样本期的数据,回归计算出解释变量的系数估计值,并据此测算出地方政府历年所能获取的潜在税收水平( $T^*$ ),进而通过式(11)算出地方征税努力。该比值越大,意味着地方政府的征税努力越大;反之越小。

$$T_{it} = \omega + \beta_1 Gdp_{it} + \beta_2 Open_{it} + \beta_3 Dens_{it} + \beta_4 Seco_{it} + \beta_5 Thir_{it} + \beta_6 Urba_{it} + u_{it} \quad (10)$$

$$Gff_{it} = T_{it} / T_{it}^* \quad (11)$$

在对应中介效应模型的控制变量方面,(1)市场化程度(*Mark*),借鉴樊纲等(2011)的做法,计算出各地市场化指数来进行表征。(2)居民平均受教育水平(*Smart*)采用平均受教育年限法计算出来的地区人口平均文化水平程度来表征。个人平均受教育的年限指标系数权重参照现行学制的正常年限进行设定。<sup>①</sup>(3)政治关联(*Poli*)的设置思路为,若某个地区出现地方代表官员被调任到中央部委任党政正职,则该地区在这名官员在中央部委正式任职的年份均设为1,否则设为0。其他控制变量符号含义与式(5)与式(6)一致。 $\xi, \varphi$ 为常数项, $\psi_0, \psi_1, \psi_2, \psi_3, \psi_4, \psi_5, \psi_6, \tau_0, \tau_1, \tau_2, \tau_3, \tau_4, \tau_5, \tau_6, \tau_7$ 为待估计参数或向量。

相关回归结果如表3所示,模型(1)以地方财政压力(*Pre*)为被解释变量,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为正,表明财政纵向失衡对地方财政压力具有正向作用。模型(2)以地方税收竞争(*Tcom*)为被解释变量,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为负且地方财政压力(*Pre*)系数亦显著为负,表明财政纵向失衡会导致地方财政压力上升来强化地方税收竞争。模型(1)一(2)列示了地方财政压力(*Pre*)作为中介变量的回归过程,并支持“财政纵向失衡越严重—地方财政压力越大—地方税收竞争越激烈”的机制链条。至此,本文的假设2得证。

同时,模型(3)以地方征税努力(*Gff*)为被解释变量,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为负,表明财政纵向失衡对地方征税努力具有负向作用。模型(4)

①即文盲为0年,小学程度6年,初中程度9年,高中文化程度12年,大专以上文化程度16年。



表 3 财政纵向失衡对地方税收竞争的中介效应实证结果

变量	<i>Pre</i>	<i>Tcom</i>	<i>Gff</i>	<i>Tcom</i>
	Sys-GMM	Sys-GMM	Sys-GMM	Sys-GMM
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Pre</i> <sub>-1</sub>	1.0736*** (0.0428)	—	—	—
<i>Gff</i> <sub>-1</sub>	—	—	0.0725* (0.5777)	—
<i>Vfi</i>	0.4108** (0.1786)	-0.1981*** (0.0525)	-1.8354*** (0.5777)	-0.0825** (0.0213)
<i>Pre</i>	—	-0.0094** (0.0041)	—	—
<i>Gff</i>	—	—	—	0.0646*** (0.0167)
控制变量	添加	添加	添加	添加
时间效应	添加	添加	添加	添加
地区效应	添加	添加	添加	添加
样本量	434	434	434	434
AR(2)	0.602	0.424	0.608	0.763
Hansen test	0.708	0.987	0.903	0.994

以地方税收竞争(*Tcom*)为被解释变量,财政纵向失衡(*Vfi*)系数显著为负且地方征税努力(*Gff*)系数显著为正,表明财政纵向失衡还会通过拉低地方政府的征税努力来加剧地方税收竞争。模型(3)—(4)列示了以地方征税努力(*Gff*)为中介变量的回归过程,并支持“财政纵向失衡越严重—地方税收努力越小—地方税收竞争越激烈”的机制链条。至此,本文的假设 3 得证。

另外,结合表 3 模型(1)至(4)和基准回归结果还能计算出,以地方财政压力(*Pre*)为中介变量时,其中介效应占总效应的比重约为 1.57%;以地方征税努力(*Gff*)为中介变量时,其中介效应占总效应的比重约为 48.08%。这直接说明,一方面,财政纵向失衡变动能够分别通过地方财政压力变化渠道和地方征税努力变化渠道来间接影响地方税收竞争,两个渠道都只产生部分中介效应;另一方面,“财政

纵向失衡越严重—地方财政压力越大—地方税收竞争越激烈”的中介效应要弱于“财政纵向失衡越严重—地方税收努力越小—地方税收竞争越激烈”的中介效应。原因或许在于,相较而言,分税制下地方政府降低征税努力的多数方式与提高税收竞争强度的操作策略本身就存在高度“重叠”,经受财政纵向失衡冲击的地方政府在降低征税努力后,趁势实施提高税收竞争强度的策略机会成本较低;而地方政府提高税收竞争强度来夯实辖区税源虽不失为弥补财政纵向失衡造成地方财政缺口的一种举措,但就短期来说,显然会加剧自身的预算压力。因此,地方征税努力变化渠道的通畅性要明显强于地方财政压力变化渠道。

六、异质性分析

财政纵向失衡影响地方税收竞争是地方政府

为应对财政纵向失衡冲击而主动通过权衡利弊所进行的决策行为回应。地区政商关系健康与否,不仅关系到地方政府有效实施税收竞争策略的主动性,也会左右税收竞争策略的潜在回报。受此作用,财政纵向失衡能够促进地方税收竞争的结论在政商关系健康程度不同的地区是否能一一成立?基于实证检验的目的,这里参考中国人民大学国家

发展与战略研究院政企关系与产业发展中心已发布的历年中国城市政商关系排行研究报告,将本文样本里的31个省级单位按当地政商关系健康指数排名次序均分样本,即依次划分成政商关系健康程度高、中、低三个子样本,且将财政纵向失衡( $Vfi$ )作为核心解释变量、税收竞争强度( $Tcom$ )作为被解释变量,沿用基准回归策略进行回归分析,见表4。

表4 财政纵向失衡对不同区域地方税收竞争的实证结果

变量	高	中	低
	Sys-GMM	Sys-GMM	Sys-GMM
	(1)	(2)	(3)
$Vfi$	-0.0466 *** (0.0170)	-0.1309** (0.0157)	-0.3849 (0.3749)
控制变量	添加	添加	添加
时间效应	添加	添加	添加
地区效应	添加	添加	添加
样本量	140	154	140
AR(2)	0.622	0.448	0.412
Hansen test	0.718	0.988	0.825

如表4所示,模型(1)的财政纵向失衡( $Vfi$ )系数显著为负,表明在政商关系健康程度较高区域,财政纵向失衡对地方税收竞争具有促进效应;模型(2)的财政纵向失衡( $Vfi$ )系数为同样显著为负,表明在政商关系健康程度处于中度水平的区域,财政纵向失衡对地方税收竞争也具有促进效应;而模型(3)的财政纵向失衡( $Vfi$ )系数虽然为负,却不显著,表明在政商关系健康程度较低的区域,无法证明财政纵向失衡对地方税收竞争起到稳健的促进效应。从上述回归报告来看,政商关系健康程度的确会干扰财政纵向失衡对地方税收竞争的影响效应。毕竟,除了地方政府各有的招商引资风格外,就企业迁移或资本流动而言,可观的预期利润回报率定然

是市场要素所有者必须参考的重要因素,而尽量避免很可能发生的投资风险则始终是这些市场微观主体决定经营实践的基础底线。地方政府以降低企业实际税率为政策信号来增强企业对利润回报率的预期信心,严格来讲,这需以地方政策能够对企业或资本顺利发挥良好导向功能为前提。倘若地区不具备基本健康的政商关系,致使企业对地方政府的政策本身就怀有诸多消极看法或强烈预见到资本项目存有较大的投资风险,那么地方政府实施优惠税收政策的导向效应无疑会大打折扣,最终削弱地方政府实施税收竞争策略来应对财政纵向失衡冲击的意愿和能力,即地区政商关系健康情况一定程度上确实会干扰财政纵向失衡对地

方税收竞争的促进效应。至此,本文的假设4也得到证实。

### 七、结论与建议

本文基于财政纵向失衡对地方税收竞争的理论机理和研究假设,采用2007至2021年的省际面板数据,构建计量模型实证分析了财政纵向失衡对地方税收竞争的实际影响。主要结论如下:(1)现阶段,财政纵向失衡对地方税收竞争整体上存在显著的促进效应,具体表现为当财政纵向失衡增加1个百分点,地方税收竞争可以增强约24.66个百分点。(2)无论是以地方财政压力变化作为中介渠道,还是以地方征税努力作为中介渠道,财政纵向失衡对地方税收竞争的间接促进效应均能实现,只是财政纵向失衡通过削弱地方征税努力对地方税收竞争形成的促进效应会相对更强。(3)按照地区政商关系健康程度进行分区域考察后,发现财政纵向失衡对地方税收竞争的促进效应存有明显异质性,表现为该效应在政商关系相对健康的区域十分显著,但在政商关系相对不健康的区域却不显著。

由这些结论延伸出来的启示为:整体来看,中国式财政体制分权实践的改革取向催生出财政纵向失衡,确实有助于激励地方政府主动利用税收工具来增强市场活力的积极性。只要地区具备健康的政商关系,适度的财政纵向失衡可以促使地方政府实施适当的税收竞争,进而带动地区经济持续发展。然而,有鉴于中国当前财政纵向失衡程度过重的现实(储德银和邵娇,2018),地方政府的过度税收竞争热情会不断受到激发,将在引致“税收洼地”非合意演变过程中,最终不利于全国的经

济发展质量。

据此,本文提出如下政策建议:

(1)应科学优化各级政府的财事权责划分,合理缩小财政纵向失衡,加快健全现代财税体制。一是要严格明确各级政府的财事权责边界,捋顺央地政府以及省以下各级政府的纵向财政关系,避免出现模糊事权和支出责任的情况,防止下级政府承受额外的隐性财政负担。二是要尽早重塑地方税体系,赋予地方政府合适的主体税种,更有力地保障地方税收的充足性和自主度。三是要完善财政转移支付机制,突出均衡性转移支付的主要地位,严控专项转移支付规模,适时取消税收返还,切实发挥校正财政纵向失衡的必要功能。

(2)应科学构建中央对地方政府依法治税的监管机制,合理规范和引导地方政府的税收行为。一是要注重税收中性原则在税制改革中的指导作用,结合各地经济发展需要适当下放税收优惠权限,清理不合时宜的地方税收优惠条款,杜绝地方政府无节制开展横向税收竞争而给市场统一性造成极大破坏。二是要转变地方政府税收业绩的考核方式,逐步推进各级政府的征税规程从“税收计划”向“应征尽征”转变,压缩地方政府利用税收政策进行“逐底竞争”的博弈空间。三是要全面提升各地政府的治理能力,改进政府部门服务意识,营造更加健康的政商关系,实现经济发展的提质增效。

### 参考文献:

- [1] 唐飞鹏,叶柳儿.中央转移支付与地方“税收洼地”:平抑还是激化[J].当代财经,2020(1):37-50.
- [2] Becker J., Runkel M., Even small trade costs restore

- efficiency in tax competition[J]. Journal of Urban Economics, 2012, 72(2-3): 191-195.
- [3] 汪康. 论新时代中国治税思想[J]. 税务研究, 2021(4): 5-10.
- [4] 汤玉刚, 苑程浩. 不完全税权、政府竞争与税收增长[J]. 经济学(季刊), 2011, 10(1): 33-50.
- [5] 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, 50(4): 92-106.
- [6] 谢贞发. 中国式分税制的税收增长之谜[J]. 中国工业经济, 2016(5): 92-108.
- [7] 许敬轩, 王小龙, 何振. 多维绩效考核、中国式政府竞争与地方税收征管[J]. 经济研究, 2019, 54(4): 33-48.
- [8] 刘树鑫. 地方财政自给与民生性支出偏向: 理论分析与实证检验[J]. 中国行政管理, 2021, (09): 110-117.
- [9] 储德银, 邵娇. 财政纵向失衡与公共支出结构偏向: 理论机制诠释与中国经验证据[J]. 财政研究, 2018(4): 20-32.
- [10] 刘树鑫, 史传林, 方有为. 财政纵向失衡与城乡居民收入差距: 理论与实证[J]. 中央财经大学学报, 2022, (04): 3-14.
- [11] 储德银, 邵娇, 迟淑娴. 财政体制失衡抑制了地方政府税收努力吗? [J]. 经济研究, 2019, 54(10): 41-56.
- [12] 付敏杰. 分税制二十年: 演进脉络与改革方向[J]. 社会学研究, 2016, 31(05): 215-240+245-246.
- [13] Jia J, X., Liu, Y. Z., Martinez-Vazquez, J., et al. Vertical Fiscal imbalance and local fiscal indiscipline: empirical evidence from China[J]. European Journal of Political Economy, 2020.
- [14] 储德银, 费冒盛. 财政纵向失衡、土地财政与经济高质量发展[J]. 财经问题研究, 2020(3): 75-85.
- [15] Lin B., Zhou Y. How does vertical fiscal imbalance affect the upgrading of industrial structure? empirical evidence from China[J]. Technological Forecasting & Social Change, 2021, 170.
- [16] Wagle A., Fiscal imbalances in nepal's federalism: an empirical analysis[J]. NRB Economic Review, 2018, 30(01): 49-68.
- [17] Molina-Parra A., Martínez-López D., Do federal deficits motivate regional fiscal imbalances? evidence for the spanish case[J]. Journal of Regional Science, 2018, 58(01): 224-258.
- [18] Koley M., Mandal K. Vertical fiscal imbalances and its impact on fiscal performance: a case for indian states[J]. Opportunities and Challenges in Development, 2019, 243-282.
- [19] 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.
- [20] 郭玉清, 何杨, 李龙. 救助预期、公共池激励与地方政府举债融资的大国治理[J]. 经济研究, 2016, 51(03): 81-95.
- [21] 贾俊雪, 应世为. 财政分权与企业税收激励——基于地方政府竞争视角的分析[J]. 中国工业经济, 2016(10): 23-39.
- [22] Eyraud L., Lusinyan L. Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies[J]. Journal of Monetary Economics, 2013, 60(5): 571-587.
- [23] 储德银, 迟淑娴. 转移支付降低了中国式财政纵向失衡吗[J]. 财贸经济, 2018, 39(9): 23-38.
- [24] 蒲艳萍, 成肖. 经济集聚、市场一体化与地方政府税收竞争[J]. 财贸经济, 2017, 38(10): 37-50.
- [25] 刘树鑫, 杨森平, 刘佳纯. 地方财政自给能否提升公共产品供给效率? [J]. 财贸研究, 2021, 32(3): 52-68.
- [26] 李子豪, 毛军. 地方政府税收竞争、产业结构调整与中国区域绿色发展[J]. 财贸经济, 2018, 39(12): 142-157.
- [27] 刁伟涛, 傅巾益, 李慧杰. 信用利差、违约概率与地级政府债务风险分类测度[J]. 财贸经济, 2019, 40(06): 5-21.
- [28] 杨仁发, 魏琴琴. 营商环境对城市创新能力的影响研究——基于中介效应的实证检验[J]. 调研世界, 2021(10): 35-43.

【责任编辑 韩旭光】