

以链养税:供应链本地化建设的财税激励逻辑

谢贞发, 王 震

[摘要] 全球产业链重构背景下,中国着力健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度,各地供应链本地化趋势日益增长,深刻影响中国地区间经济发展结构和竞争格局。深究地方政府强化供应链本地化建设的动因,财税体制是其中重要的基础性激励制度。本文基于2016年新增增值税分成改革实践,构建强度双重差分模型,实证考察了中国第一大税种增值税的分成调整对地方供应链本地化建设的影响。研究发现,此次改革的结构性价激励推动了以企业本地采购增加为特征的供应链本地化进程,这一效应在国有企业、非服务业和低供应链集中度企业更为显著,且受地方财政自给程度影响。机制分析表明,分成激励下地方政府在供应端利用土地出让、税费优惠和信贷支持政策推动本地中上游生产部门扩张,在采购端利用差异化税费优惠和政府补助政策引导企业本地采购,合力带动本地供应链发展。增值税留抵税额在短期内限制了上述效应,而2019年留抵退税政策推广后,地方政府利用差异化退税政策实现对企业采购选择的引导;分成激励下地方政府的政策支持也有助于改善本地中上游生产部门的产能利用情况。本文从产业链建设视角,为优化共享税分享比例和推进新一轮财税体制改革提供了经验借鉴。

[关键词] 税收分成; 财政激励; 供应链本地化

[中图分类号] F420 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-480X(2025)05-0062-19

一、引言

大国博弈、地缘政治冲突、突发公共卫生事件等因素正在深刻影响世界产业发展格局,对全球产业链供应链安全稳定形势带来重大冲击与挑战。在发达经济体产业回流、贸易保护主义抬头等因素影响下,全球产业链供应链发展呈碎片化趋势。为应对全球产业链安全风险,中国加快健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度。与这一发展导向一致,全国各地积极推进产业链供应链本地化建设,纷纷提出各种形式的产业强链扩链补链目标,对中国地区间经济发展结构和竞争格局产生了深远影响。现有研究从产业政策(余东华和吕逸楠,2015;林晨等,2023)、开发区政策(卞泽阳等,2021;陈强远等,2023)、司法程序改革(王钟阳和唐松,2024)、政府采购(武威等,2024)以及产业

[收稿日期] 2024-12-22

[基金项目] 福建省自然科学基金面上项目“激励、差异与稳定:新发展阶段税收分成制度改革研究”(批准号2024J01032)。

[作者简介] 谢贞发,厦门大学经济学院教授,博士生导师,经济学博士;王震,厦门大学经济学院博士研究生。通讯作者:王震,电子邮箱:1582716573@qq.com。本文得到中央高校基本科研业务费资助项目“深化财税体制改革推进全国统一大市场建设”的支持。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文责自负。

链链长制(中国社会科学院工业经济研究所课题组,2022)等方面探讨了政府及相关政策在辖区产业链建设中的定位和作用,但忽视了近年来地方政府热衷于产业链供应链本地化建设背后更深层次的财政激励因素,使得无法从制度根源上认识国内产业链建设的政府动机与激励来源,以及未来深化制度改革的具体方向。

财税体制是影响地方产业发展的基础制度。现有研究指出,分税制改革将经济决策权与资源支配权在中央和地方政府间重新划分,使得地方政府具有最大化自身财政利益的目标需求,激励地方政府运用政策手段参与辖区产业建设(李世杰等,2014),利用公共品提供、税收政策及财政支出等政策对要素及产业集聚形成引导作用(Fujita and Thisse, 2002; Bucovetsky, 2005; Egger and Falkinger, 2006),进而推动地区经济发展和税收收入提高。同时,行业间投入产出关系是产业布局与集聚的重要外部性来源(Marshall, 1920),上下游行业关联构成影响产业集聚的关键因素(范剑勇等, 2021),地方政府对辖区产业建设的引导带来上下游产业链的联动效果。因此,财税体制的激励机制设计与地区产业链供应链本地化建设间存在重要关联。党的二十届三中全会提出了深化新一轮财税体制改革、优化共享税分享比例的改革要求,特别是在产业链供应链韧性和安全水平制度建设对共享税分享制度提出现实需求的背景下,理顺以增值税为主体的共享税分享制度在地区产业链建设中的实际作用与改革方向,对推进新一轮财税体制改革具有重要参考价值。

政府间收入划分关系是财税体制构建的核心内容,当前以共享税分成为主的政府间收入划分框架在塑造引导各级政府行为中承担着基础且重要的体制性激励功能。现有研究指出,税收分成比例调整直接影响了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)。更重要的是,不同税种对应的税收分成比例调整会影响地方政府对相应税基产业的发展战略,如“增营并征”时期营业税的高分成激励对第三产业的促进作用(谢贞发等, 2016)、增值税分成下降会促使地方政府发展高税利的增值税税基产业(席鹏辉等, 2017),产业发展导向变化进一步引起地方政府在政府投资(刘勇政等, 2021)、土地出让(Han and 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。

作为针对中国第一大税种增值税的重大分成调整,2016年新增增值税^①分成改革在全面“营改增”的背景下构建起央地政府间新增增值税收入“五五分成”的基本格局,其核心特征在于,同时提高了地方政府的原增值税分成比例并大幅下调原营业税分成比例,形成对地方政府的结构性财政激励,叠加增值税“道道征收”的链式规则和收入分享的“属地”原则,使得延长本地生产过程、增加本地产出增加值成为提高增值税收入的关键所在;同时,收入分享的“属地”原则下,本地采购相较于外地采购情形更有利于本地税收收入增长,进而赋予地方政府利用政策引导和鼓励本地采购的利益动机。综上,地方政府具备向中上游生产部门延链扩链并引导本地采购行为的强动机,由此带来本地供应链的扩张。据此,本文利用政府间税收分成比例存在省际间差异的客观特征,运用原增值税和原营业税在改革前后的结构性分成变化来衡量地级市政府的结构性财政激励,构建强度双重差分模型来实证检验2016年新增增值税分成改革对地区供应链本地化建设的激励效应。

本文发现,此次分成改革对地方政府的结构性财政激励有效推动了供应链本地化发展,表现为企业本地采购占比的增加,这一效应在国有企业、非服务业行业 and 低供应链集中度企业更为显著,且受到地方政府财政自给程度的影响。机制分析发现,分成激励下地方政府在供应端利用土地出

① 全面“营改增”后,增值税和营业税统一为增值税。为了更好地区别改革前后增值税的差异,本文统一将2016年后的增值税称为“新增增值税”,2016年前的增值税和营业税称为“原增值税”和“原营业税”。

让、税费优惠和信贷支持等手段推动本地中上游生产部门集聚发展,扩大了企业本地采购选择空间并降低企业采购成本,在采购端利用差异化的税费优惠和政府补助政策积极引导企业本地采购,合力助推本地供应链发展。进一步地,留抵税额在短期内限制了本地采购的增加,而在2019年大规模推开增值税留抵退税政策后,地方政府利用差异化退税策略引导本地采购增加,进而延续了供应链的本地化趋势。供应端政策支持也对本地中上游生产部门产能利用率的提高发挥了积极作用。因此,通过本地产业链的延链扩链建设培育税源,是地方政府产业链建设的重要动机,需要通过进一步优化共享税分成方案形成对地方产业链建设的科学引导和有效激励,同时要注意协调与规范各地政府行为以防范地方保护主义与宏观供需失衡风险。

本文的边际贡献主要在于:一是从财税体制角度分析了地方政府对辖区产业链建设的财政激励逻辑与具体机制,对现有产业链政策研究做出有效补充。现有研究大多关注产业政策等具体因素对产业链建设及产业链内主体的影响,对政府产业链建设的激励动机来源分析相对欠缺。本文立足财税体制视角,分析了地方政府对本地供应链建设的财税利益动机与激励效应,丰富了产业链建设动机与激励来源的制度认识,有助于为新一轮财税体制改革提供参考。二是结合当前产业链建设的现实需求和改革方向,分析了新增增值税分成制度在地区产业链建设中的体制激励作用,丰富了当前阶段对财政激励和税收分成领域的研究思路。一方面,关于2016年新增增值税分成改革的研究集中于讨论具体产业和微观企业主体的影响,本文通过研究新增增值税分成制度对地区产业链建设的激励效应,拓展了有关新增增值税分成改革影响的研究思路,有助于财政激励理论在新时代背景下的应用拓展;另一方面,关于2016年新增增值税分成改革激励效应的评估主要基于增值税收入占总税收收入比重的指标设计,未能充分反映此次分成改革的结构性的变化,特别是忽略了原营业税彻底退出带来的结构性激励效果,本文基于分成改革的实际特征,运用原增值税和原营业税在改革前后的结构性分成变化衡量分成激励,完善了关于2016年新增增值税分成改革激励效应评估的思路。

二、制度背景与理论分析

1. 制度背景

政府间财政关系是政府间关系的基本组成部分,是为各级政府提供基础性激励、调动各级政府积极性的基础制度安排,政府间收入关系作为政府间财政关系的核心内容,是长期以来影响政府行为决策的重要财税体制因素。1994年分税制财税体制改革确立了按照税种性质划分收入的政府间收入划分关系,形成中央税、地方税、共享税的收入划分体系。具体到增值税和营业税上,1994年分税制改革中原营业税被划为地方税,除了铁道部门、各银行总行、保险总公司集中缴纳的营业税归属中央收入外,其他营业税收入归属地方政府;原增值税则被划为央地共享税,税收收入由中央政府和地方政府按照“75:25”的比例分享。虽然都是流转税的主要税种,但原增值税和原营业税征税范围并不重叠,分别与第二产业和第三产业形成大致的对应关系,并由此形成了不同产业间明显的税收分成差异(谢贞发等,2016)。

但是,长期“增营并征”的局面产生了抵扣链条不畅、重复征税问题,中央自2012年开始逐步推进“营改增”试点和推广工作。推进“营改增”的一大难点在于,原营业税是地方税的主体税种,改征增值税会带来地方税收收入的减收压力,从而降低地方政府推进“营改增”政策的积极性。为保障试点期间现行财税体制稳定运行,财政部、国家税务总局印发《营业税改征增值税试点方案》(财税〔2011〕110号),指出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,政府间税收分成比例并未发生调整。2016年5月1日起“营改增”政策全面推开,原营业税正式退出税制舞台,这意味着,政府间税收分成比例必然调整,以适应重大税制变动。《国务院关于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的通知》(国发〔2016〕26号)将2—3年过渡期内央地间新增增值税分成比例由“75:25”调整为“50:50”。过渡期满后,《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)延续了新增增值税收入“五五分成”的安排。

在明确央地间“五五分成”的统一安排下,国家赋予省级政府对省以下分成调整的自主权,各省级政府随即响应过渡方案,相继出台了省以下新增增值税收入划分调整办法,明确规定省与市县的新增增值税收入分成比例。由于2016年之前原营业税和原增值税的地方分成具有很大差异,而全面“营改增”下原营业税和原增值税统一为新增增值税,此次对新增增值税分成比例的调整实际上使得地方政府来自不同产业的流转税收入分成结构发生了重大变化。一方面,相较于2016年之前原增值税分成比例,各省份普遍上调了市县级政府的新增增值税分成比例:除广东外,各省份的市县级政府新增增值税分成比例均较2016年之前有所提高,湖北、辽宁等省份的提升比例更为明显,从原先的25%直接提升至50%。另一方面,相较于2016年之前的高分成比例,原营业税改征新增增值税后市县级政府分成比例大幅降低:2016年后大部分省份的分成比例降至不足原来的50%,青海更是从之前的100%直接下调至25%。这两方面的变化共同构成了2016年新增增值税分成改革的主要内容:纵向上,存在原增值税和原营业税的结构性分成变化,进而形成地方政府产业发展行为的结构性财政激励;横向上,存在省际间明显的分成差异,体现了此次分成改革对各地政府激励程度的差异性。

2. 理论分析

(1) 新增增值税分成改革的财政激励逻辑。2016年新增增值税分成改革是在全面“营改增”的背景下为保障央地财力稳定和“营改增”顺利推进而实施的分成调整,包含两项特征事实:一是地方政府原增值税分成比例普遍得到提高;二是原营业税彻底退出和分成调整对产业间税收分成差异形成结构性冲击。在原增值税层面上,2016年之前央地间原增值税按照“75:25”比例进行划分,2016年分成改革后改为央地间“五五分成”,省以下市县级政府的原增值税分成比例相应提升。根据Weingast(2009)的财政激励理论,地方政府有追求财政收入的动机以满足其目标的实现,在原增值税分成明显提高的背景下,地方政府更有激励发展制造业等原增值税税基产业来培育本地增值税税源。在原营业税层面上,2016年之前,相较于原增值税税基产业的增值税收入在央地间“75:25”分成,原营业税税基产业缴纳的营业税收入全部归属于地方,这种由两税分成差别带来的原营业税高分成激励是引起地方产业结构向第三产业倾斜的重要原因(谢贞发等,2016);自2016年起,原营业税税基产业改缴增值税,其缴纳的税款也由“归属于地方”转为央地间“五五分成”,从而直接降低了地方政府发展原营业税税基产业的税收利益,加之原增值税分成明显提高的改革举措,原增值税税基产业相较于原营业税税基产业在地方税源建设中的重要性显著增加,将促使地方政府将税源培育工作重心由原营业税税基产业转移到原增值税税基产业上,以适应产业间税收分成差异的结构性变化。据此,两税种分成的结构性变化构成了此次分成改革对地方政府产业发展的核心激励逻辑。

(2) 分成激励下产业链供应链建设逻辑。首先,增值税“道道征收”的特质叠加收入分享的“属地”原则,决定了地方政府本地产业建设的延链扩链倾向。“属地”原则下税收收入由生产地政府分

享,地方政府为追求税收收入增长往往具有强烈的产业本地化建设意愿。而增值税的本质是对商品在生产、流通和销售过程中的增值部分进行征税,延长产品在本地的生产和流通过程,这是提升本地产品增加值从而提升本地增值税收入的必然要求。因此,延长和扩充本地的产业链既可以通过延长本地生产和流通链条来增加增值税收入,又可以扩张本地生产部门产出规模,实现规模发展优势并增强本地生产部门的市场竞争力,从而为未来税源增长打下基础。

其次,2016年新增值税分成改革赋予地方政府发展原增值税税基产业的结构性财政激励,明确了地方产业链向中上游生产部门的延伸与扩张方向。前文指出,2016年分成改革后原增值税分成比例的提高和原营业税分成比例的大幅下降共同提高了原增值税税基产业在地方税源建设中的重要性。因此,以制造业为代表的生产部门行业成为地方政府培育增值税税基的重要对象。同时,制造业等生产部门行业具有两个明显特点:一是具有较强的流动性(陶然等,2009),地方政府往往利用土地出让、税费优惠等“降成本”政策来强化本地招商引资竞争优势并提高企业在本地的根植性(张莉等,2019)。二是与服务业集中于产业链下游不同,以制造业为代表的生产部门行业分工环节多、生产链条长,且是众多行业中上游供应链的主体行业,地方政府对该类产业在招商引资、税费支持等方面的努力可有效转化为产业链条在本地的延伸扩张。同时,根据马歇尔外部性理论,政府引导下制造业等生产部门在本地的集聚扩张将有助于提升本地供应链专业化水平并形成“共用供应商”效应,进而提升供应效率并降低采购成本,带动本地供应链的发展。因此,地方政府具有发展中上游制造业等生产部门的强动机,由此带动本地供应链的发展。

最后,从采购端考虑,税收收入分享的“属地”原则下,鼓励更多本地采购符合地方政府税收利益诉求。增值税收入分享的“属地”原则下跨地区交易会形成税收收入归属地与税源所在地不一致的问题。企业从外地采购商品劳务所产生的税款由生产地政府分享,而非由企业所在地政府分享,导致一定程度的本地政府税收利益流出。而企业从本地采购商品劳务所产生的税款由本地政府分享,不会产生税收收入归属地与税源所在地不一致的问题。因此,从税收收入获取的角度看,相较于外地采购,企业更多从本地采购更符合本地政府的税收利益。地方政府通过鼓励本地采购的方式也可以加速中上游生产部门产出向本地税收收入的转化,实现产业发展和税收增长的多重目的,因此,地方政府存在鼓励企业更多从本地进行采购的财税利益动机(见图1)。

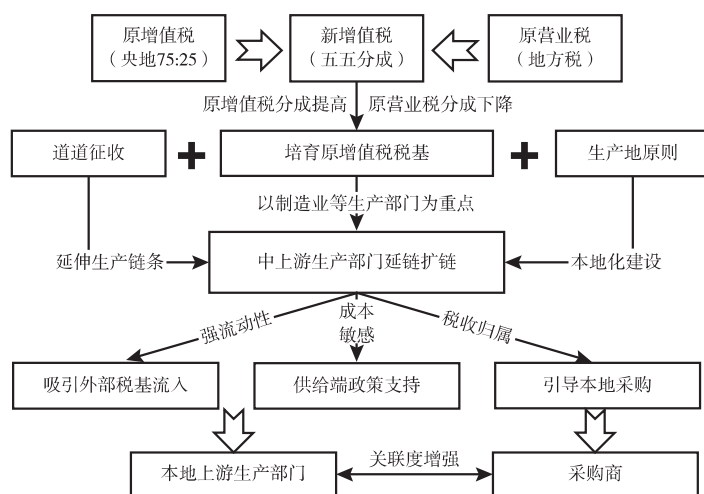


图1 逻辑框架

综上所述,2016年新增值税分成改革形成了对地方政府发展原增值税税基产业的结构性财政激励,促使地方政府推动本地产业链向中上游生产部门延伸,并存在引导企业增加本地采购的利益动机。供应端的产出扩张结合采购端的积极引导,将有助于供应链本地化建设的发展进程。基于上述分析,本文提出:

假说:2016年新增值税分成改革形成了对地方政府的结构性财政激励,地方政府有动机推动本地中上游供应链发展并引导更多的本地采购行为,最终推动以企业本地采购比例增加为特征的供应链本地化建设进程。

值得注意的是,增值税留抵退税政策的不断推广存在对鼓励本地采购动机的强化作用。《财政部 税务总局关于2018年增值税期末留抵退税规模的通知》(财税〔2018〕71号)明确了退还的期末留抵税额由中央和地方按照现行增值税分享比例负担的退税分担机制,意味着地方政府的增值税分成比例越高,其退税负担越大。在2019年增值税增量留抵退税政策在全行业推开、2022年进一步扩大按月全额退还增值税留抵税额的行业范围的发展趋势下,退税负担构成了地方政府行为决策的重要考量因素。类似情况在出口退税中也有例证。已有研究表明,出口退税中地方退税负担会显著影响企业的跨区域采购行为(袁劲等,2023)。按照现行留抵退税分担机制,外地采购产生的税款由生产地政府分享,但若进项税额无法全部抵扣形成留抵税额,本地政府在没有分享税收收入的情况下还需承担额外的留抵退税成本,形成增值税收入归属和留抵退税负担不一致的问题,从而加重了地方财政负担,形成对外地采购的潜在抵制倾向(范子英和朱星妹,2022)。而本地采购缴纳的税款由本地政府按照比例分享,形成的留抵税额也由地方政府按分成比例进行退税,这一情形下退税负担与税收收益相匹配,对地方政府财政运转的压力也相对更小。因此,在增值税留抵退税政策逐步推广的背景下,地方政府也存在出于减轻财政退税负担而鼓励本地采购的行为动机,从而进一步强化了本地供应链建设的倾向。

三、研究设计

1. 实证模型

省级政府对省以下分成安排的主导权形成了显著的省际间分成差异,由此2016年新增值税分成改革的结构性财政激励存在地区间差异,使得各地政府在本地供应链建设行为上的激励与动机也有强弱之分,进而引起各地供应链建设的差别。本文利用这一特征,构造强度双重差分模型,分析此次分成改革的结构性财政激励与地区供应链本地化程度的关系,模型如下:

$$Y_{ict} = \alpha + \beta Incentive_c \times Post_t + \gamma X_{it} + Z_c \times f(t) + \delta_i + \varphi_t + \varepsilon_{ict} \quad (1)$$

其中, i 表示上市公司, c 为上市公司所处地级市, t 为年份。被解释变量 Y_{ict} 为供应链本地化程度指标,具体为上市公司前五大供应商中来自同一地级市的供应商的采购比例。主要解释变量为分成激励变量 $Incentive_c$ 与政策时点变量 $Post_t$ 的交乘项,其中, $Incentive_c$ 衡量了2016年新增值税分成改革对地级市 c 政府的结构性财政激励程度,具体计算方法见式(2);政策时点变量 $Post_t$ 在2016年及之后年份取值1,否则为0。 X_{it} 为上市公司控制变量,包括企业年龄、企业规模、资产负债率、经营现金流、资产收益率、股权结构和董事会规模等变量。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 $Z_c \times f(t)$,其中, Z_c 包含地级市经济发展水平、财政自给率、产业结构和开放程度等城市主要特征, $f(t)$ 为时间趋势的三次多项式。 δ_i 为企业固定效应, φ_t 为时间固定效应, ε_{ict} 为残差项。考虑到省以下市县分成

比例由省级政府制定,各地方政府的行为激励存在省内相关性,本文将标准误聚类在省份×年份层面。

2. 核心指标说明

(1)被解释变量。2016年新增增值税分成改革赋予了地方政府对本地产业延链扩链建设的强动机,企业供应链的本地化是地方产业链建设的一大重要特征表现。考虑到上市公司供应商数据可以反映企业采购选择变化(袁劲等,2023),进而体现本地供应链的发展程度,本文以上市公司前五大供应商中的同市采购比为被解释变量。具体地,本文通过提取CSMAR数据库中上市公司前五大供应商采购数据中的供应商名称,并将其与中国工商注册企业数据库进行匹配,识别出供应商企业的地址信息,统计得到上市公司来自本地供应商的采购比例。企业同市采购比越大,说明本地供应链对企业采购需求的覆盖范围和供给能力越强,即供应链本地化发展程度越高。

(2)核心解释变量。2016年新增增值税分成改革对地方政府的激励效应来源于原增值税和原营业税的结构性分成变动。具体地,相较于“增营并征”时期原营业税分成明显高过原增值税分成的情形,2016年分成改革后地方政府原增值税分成比例得到明显提升,直接赋予了地方政府发展原增值税税基产业的财政激励,而原营业税的地方政府分成比例大幅下降,直接降低了地方政府对服务业等税基产业的发展激励,并激励政府加大财源拓展力度。因此,原增值税和原营业税的相对分成变动明显带来了地方政府税源的结构变化,由此激励地方政府积极推动本地产业链向中上游生产部门延伸。为综合反映两税种的结构性分成变动,本文使用2016年分成改革前后原增值税与原营业税的相对分成变动程度来反映此次分成改革对地方政府的影响程度,具体如下:

$$Incentive_c = \frac{VAT_{c,2016}}{BT_{c,2016}} - \frac{VAT_{c,2015}}{BT_{c,2015}} \quad (2)$$

其中, $VAT_{c,2015}$ 和 $VAT_{c,2016}$ 分别表示2016年分成改革前后原增值税税基产业对应的地级市分成比例, $BT_{c,2015}$ 和 $BT_{c,2016}$ 分别表示2016年分成改革前后原营业税税基产业对应的地级市分成比例。由此计算得到的 $Incentive_c$ 越大,说明2016年分成改革后,原增值税相较于原营业税对地方政府税收收入的重要性提升越明显,地方政府发展本地中上游供应链的财政激励就越强。各地级市原增值税、原营业税以及新增增值税的分成比例数据来自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。使用各省财税体制改革文件规定的省以下税收分成比例的考虑在于,2016年新增增值税分成改革中省以下分成调整方案是省级政府对央地分成关系调整的被动适应性调整,并在制度层面上明文规定省以下市县分成,因而使用各省财税体制改革文件规定的税收分成比例可以有效保障此次改革对地方政府影响的外生性。

3. 数据来源与处理

本文以2012—2023年中国上市公司作为研究样本,上市公司财务数据和供应链数据取自CSMAR数据库。地区数据方面,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份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相关年份各省份统计年鉴。本文对数据做如下处理:剔除样本期间处于特殊状态(ST、ST*)的上市公司;剔除金融业和房地产业的样本;考虑到直辖市和计划

^① 内蒙古于2017年正式出台省以下新增增值税收入划分过渡方案,江苏市县级新增增值税分成比例2016年提高至25%,2017年进一步提高至40%。考虑到两省省以下分成比例调整时间与2016年相差较小,本文将两省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。

单列市在财税体制上的特殊性,剔除直辖市和计划单列市的样本;为控制极端值对实证结果的影响,对连续型变量做1%和99%分位的缩尾处理。

四、实证结果

1. 基准回归结果

表1第(1)一(3)列分别展示了不控制企业和城市特征、加入企业控制变量和同时加入企业控制变量和城市特征时间趋势的回归结果。表1显示,主要解释变量的系数均在1%的水平上显著大于0,说明地方政府分成激励促进了上市公司来自本地供应商的采购比例的增加。经济意义上,第(3)列结果显示,地方政府分成激励提高1个标准差,将使得上市公司本地采购比例增加约0.34个标准差(0.1156×0.3633/0.1228≈0.34)。据此,从企业采购选择看,2016年新增增值税分成改革对地方政府的结构性财政激励确实促进了供应链本地化的发展,初步验证了本文假说。

表 1	基准回归结果		
	(1)	(2)	(3)
	本地采购比例	本地采购比例	本地采购比例
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.1165*** (0.0394)	0.1061*** (0.0382)	0.1156*** (0.0418)
企业控制变量	不控制	控制	控制
地区特征时间趋势	不控制	不控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制
企业固定效应	控制	控制	控制
样本数量	4046	4046	4046
调整 R ²	0.591	0.596	0.602

注:括号中为聚类到省份×年份层面的标准误。***、**、*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。以下各表同。

2. 平行趋势检验

平行趋势假设是双重差分模型的应用前提,即不同分成激励地区的上市公司本地采购比例变动趋势在2016年新增增值税分成改革前没有显著差异。由此,本文采用事件研究法进行平行趋势检验,如式(3)所示:

$$Y_{ict} = \alpha + \sum_{t=2015} \beta_t Incentive_c \times Time_t + \gamma X_t + Z_c \times f(t) + \delta_i + \varphi_t + \varepsilon_{ict} \tag{3}$$

其中, $Time_t$ 是以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2显示,估计系数在2016年之前均不显著异于0值^①,说明2016年之前不同分成激励地区的上市公司本地采购比例变动趋势不存在明显差异,满足平行趋势假设。

从2016年后的变动趋势可以看出,分成激励整体上呈现出对上市公司本地采购行为的正向推动作用,但这种政策效应在2017年和2018年受到干扰,自2019年起重新显现,这一时间节点恰好与增值税留抵退税政策全面推开的时间相符合。形成这种变化趋势的原因可能在于,2019年之前增值税留抵退税只限于部分试点行业,尚未在全行业推行,且央地政府间的退税分担方式也未

① 平行趋势检验的具体结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

明晰,使得供应端刺激以及鼓励本地采购的政策导向在一定程度上加剧了企业留抵税额的累积,进而挤占企业资金,并抑制企业生产的进一步扩张。而2019年增量留抵退税政策打破行业限制,留抵退税制度得以在全行业全面推行,有助于通过退还留抵税额释放企业资金压力和减轻企业税负,从而助力企业生产发展。与之对应,《财政部 税务总局关于2018年增值税期末留抵退税规模的通知》(财税〔2018〕71号)明确了退还的期末留抵税额由中央和地方按照现行增值税分享比例负担的退税分担机制,意味着地方政府的新增值税分成比例越高,其退税负担越大,进一步强化了地方政府供应链本地化建设的激励动机。本文将在后文探讨留抵税额以及留抵退税政策的具体影响。

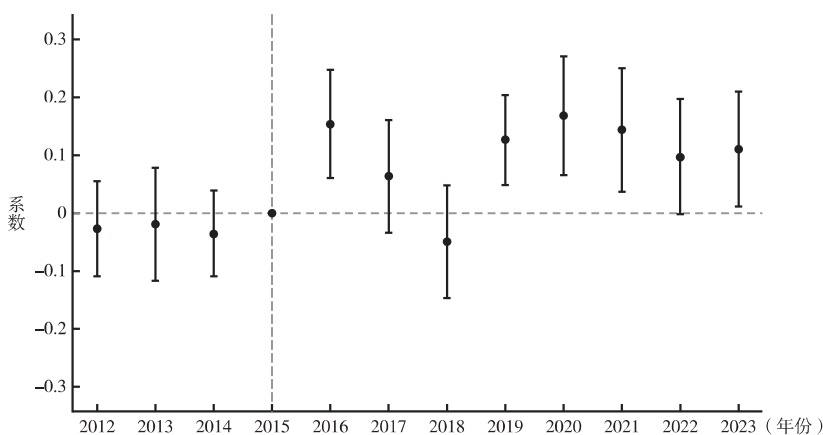


图2 动态效应检验结果

注:图中展示了式(3)中主要解释变量估计系数的变化趋势以及估计系数在95%水平上的置信区间。

3. 稳健性检验

本文做了一系列稳健性检验,具体包括:①为排除区域性产业政策的干扰,本文在模型中加入城市与行业的交互固定效应,以控制各地区产业政策以及地区行业发展基础的潜在影响。②部分地区在2016年后对省以下分成比例进行调整,本文将这类地区样本予以剔除从而排除事后分成调整的影响。③“营改增”试点和增值税留抵退税政策是同期推进的重要税制改革,本文在模型中分别加入“营改增”和“留抵退税”控制变量来排除同期其他政策的干扰。④分别使用上市公司前四大供应商和前三大供应商中的同市采购比以及上市公司与前五大供应商的平均地理距离作为被解释变量的替换指标并进行稳健性检验。⑤为验证财政激励测度方式的稳健性,本文使用事前原增值税和原营业税的税收收入情况来衡量财政激励,以此作为强度变量进行稳健性检验。⑥2019年开始的企业本地采购变动趋势可能与突发公共卫生事件相关,本文通过剔除该时间区间、剔除特殊行业和控制冲击程度来检验突发公共卫生事件对结论的干扰程度。⑦针对潜在的遗漏变量问题,本文对潜在遗漏变量进行敏感性分析。⑧为检验其他不可观测因素的干扰程度,本文将分成激励指标在各地级市间随机分配来进行安慰剂检验。上述检验结果均验证了本文结果的可靠性。①

① 具体结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

五、机制分析与异质性检验

1. 机制分析

(1)政府供应端激励。政府供应端激励涉及的具体途径包括政府土地出让和政府对中上游生产部门企业的支持。

土地出让是政府产业建设和招商引资的重要抓手,地方政府基于制造业流动性强、成本敏感的特点,通过低价出让工业用地“引资生税”,进而培育未来税源增长(赵文哲和杨继东,2015)。分成激励下地方政府具有低价出让工业用地吸引流动性税基产业投资的强动机。据此,本文参考 He et al.(2022)的方法,计算了2012—2023年各地区工业用地出让价格折扣指标^①,并构建地区层面的实证模型进行检验,具体如下:

$$Y_{ct} = \alpha + \beta Incentive_c \times Post_t + Z_c \times f(t) + \theta_c + \varphi_t + \varepsilon_{ct} \tag{4}$$

其中, Y_{ct} 表示地级市工业用地低价出让程度指标。 $Incentive_c$ 和 $Z_c \times f(t)$ 与前文相同,分别为地级市分成激励指标和城市特征的时间趋势多项式。 θ_c 和 φ_t 为城市固定效应和时间固定效应, ε_{ct} 表示残差项。表2第(1)列显示,分成激励对工业用地出让价格折扣存在明显的提升作用。第(2)列也显示分成激励下工业用地的单位面积出让价格明显下降,与工业用地出让价格折扣的变化相一致。这说明,2016年新增增值税分成改革下地方政府明显加大工业用地的低价出让力度以培育生产性税基,有助于降低土地使用成本,进而增强对生产型税基产业的吸引力并提高企业长期根植性,为未来财源增长打下基础。

表 2 政府供应端激励的具体政策途径

	政府土地出让		企业生产支持	
	(1) 工业用地出让价格折扣	(2) 工业用地单位出让价格	(3) 税费返还	(4) 信贷支持
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.1969*** (0.0504)	-0.2777*** (0.0978)	0.0739*** (0.0145)	0.0200* (0.0104)
企业控制变量	不控制	不控制	控制	控制
地区特征时间趋势	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	不控制	不控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
企业固定效应	不控制	不控制	控制	控制
样本数量	3289	3289	515142	371254
调整 R ²	0.575	0.875	0.321	0.534

注:第(1)、(2)列为式(4)的回归结果。第(3)、(4)列为式(1)的回归结果,此处企业样本和数据来源变更为中国税收调查数据。由于中国税收调查数据缺乏上市公司层面的部分变量,此处企业层面控制变量相应调整为企业规模、资产负债率、经营现金流、资产收益率、职工规模和固定资产比重。

① He et al.(2022)计算的工业用地出让价格折扣的基本思路在于,将工业用地视为住宅用地,并利用土地面积、坐落位置等变量对其出让价格进行估计,得出某块工业用地被视为住宅用地时的出让价格,此时模拟住宅用地出让价格与实际出让价格的差距便反映出本地区工业用地相较于住宅用地的低价出让程度。相关土地出让数据均来源于中国土地市场网(www.landchina.com)。

政府对中上游生产部门企业的支持措施。给予中上游企业一定的政策优惠是地方政府落实产业政策的重要途径(Liu,2019),并且企业收到的税费返还包含地方政府对该企业的留抵退税额(吴怡俐等,2021),体现了地方政府对企业留抵退税的退税完成情况。为检验分成激励下企业是否受到更大力度的税费返还,本文运用2012—2020年中国税收调查数据对企业税费返还程度进行检验^①。具体地,本文选取制造业企业作为地区生产部门行业的代表^②,使用企业收到的税费返还占利润总额的比重作为税费返还力度的衡量指标。表2第(3)列显示,分成激励下地方政府显著增加了对企业的税费返还力度,验证了政府利用税费优惠支持企业生产的逻辑。融资约束是企业生产发展的一大限制,为企业提供信贷支持可以缓解企业资金压力并提高信贷资源配置效率,从而促进企业生产发展。本文以企业长期借款占总负债的比重衡量企业信贷资源可得性,第(4)列显示,分成激励下企业信贷资源可得性得到明显提高。

(2)企业采购选择空间与采购成本。从企业采购角度看,企业增加本地采购的一个直接逻辑是本地采购选择空间和采购成本的变化。在本地采购选择空间方面,本文利用2018年投入产出表计算得到各行业间的直接消耗系数,根据企业所属行业与各上游行业的直接消耗系数整理出企业的前五大上游行业,最后通过2012—2021年中国工商企业注册数据统计得到企业前五大上游行业在本地的注册情况。为反映上游行业在本地的集聚变化,本文使用上游行业中注册资本超出1000万元的新注册企业数量占该城市新注册企业数量的比重作为衡量指标^③。表3第(1)—(3)列显示了分成激励对企业上游行业本地集聚水平的促进作用,说明地方政府的政策支持推动了上游行业在本地的集聚数量,有助于扩大企业对本地供应商的选择空间。同时,在供应商选择过程中,地方政府对生产部门行业的政策支持可能通过提高本地同行业企业数量来形成“共用供应商”效应,进而

表3 企业采购选择:上游行业集聚与同行业“共用供应商”

	上游行业集聚			同行业“共用供应商”效应	
	(1) 第一关联度行业	(2) 前三关联度行业	(3) 前五关联度行业	(4) 同行业企业数量	(5) 本地采购比例
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.0039** (0.0016)	0.0076* (0.0044)	0.0110** (0.0052)	0.6211* (0.3248)	0.1276*** (0.0441)
<i>Indnum</i>					-0.0013 (0.0034)
<i>Incentive</i> × <i>Post</i> × <i>Indnum</i>					0.0071* (0.0040)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
样本数量	2974	2974	2974	2992	2992
调整R ²	0.817	0.844	0.808	0.861	0.581

① 为保障实证估计的准确性,本文保留了2016年前后均存在数据的企业作为样本,进而保证2016年分成改革前后样本的可比性。

② 本文整理得到的上市公司上游行业中,制造业行业占第一大关联度上游行业的比重约为67.05%,因此,以制造业作为生产部门行业的代表可以充分反映上游行业的生产经营情况。另外,本文将上市公司供应商划分为非服务业和服务业两类,发现企业本地采购的增加集中体现在对本地非服务业供应商的采购上,印证了分成激励主要通过本地中上游生产部门的发展来带动供应链本地化的逻辑。

③ 使用注册资本超出1000万元的新注册企业数量的原因在于注册资本较小的企业难有较强的市场影响力,因此,本文使用注册资本超出1000万元的新注册企业数量体现上游行业在本地的实际规模与影响力。

提高供应链本地化水平。本文以每年同市同行业注册资本超出 1000 万元的新注册企业数量的对数(*Indnum*)衡量上市公司本地同行业企业数量,第(4)、(5)列显示,分成激励对同行业企业数量存在促进作用,且分成激励与同行业企业数量的交乘项系数显著为正,说明分成激励下同行业企业数量越多,企业对本地供应商的选择倾向越强,验证了“共用供应商”效应的存在。

本地生产部门的产出和市场份额增长是另一个企业本地采购空间扩大的潜在路径。本文利用中国税收调查数据中的制造业企业样本,以销售商品取得的现金流入以及购买商品或劳务的现金流出占总资产的比重反映生产部门企业的生产扩张过程,并以企业主营业务收入占行业总收入的比重衡量企业的市场份额。表 4 第(1)―(3)列显示,分成激励下生产部门企业的购销现金流均有明显增长,市场份额也相应有所提升,反映了本地中上游供应链的扩张趋势和市场竞争力的提高是企业本地采购选择空间扩大的一大体现。

表 4 企业采购选择:上游行业产出扩张与企业采购成本

	上游产出扩张			采购成本
	(1) 销售收入现金流	(2) 购置商品劳务现金流	(3) 市场份额	(4) 单位采购成本
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.5028*** (0.1072)	0.3974*** (0.0877)	0.0001*** (0.0000)	-0.1760** (0.0877)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数量	516148	514211	517278	4043
调整 R ²	0.480	0.454	0.844	0.630

在采购成本方面,从本地供应商采购可以节省一定的搜寻成本和运输成本,进而通过降低采购成本激励企业更多进行本地采购。为分析企业本地采购行为是否与采购成本变动相关,本文计算了上市公司的单位采购成本^①,表 4 第(4)列显示,分成激励有效降低了上市公司采购成本。结合前述内容,地区中上游生产行业集聚扩大了企业在本地供应商的选择空间,同时选择本地供应商也有助于降低企业采购成本,从而共同推动了企业本地采购的增加。

(3)政府对本地采购行为的引导措施。“属地”原则下税收收入由生产地政府分享,相较于外地采购,本地采购能够使得地方政府分享采购产生的增值税收入,因此,地方政府具有利用差异化政策引导企业本地采购的利益动机。为检验这一逻辑,本文将上市公司划分为本年度存在本地采购和本年度没有进行本地采购两组,分别检验地方政府对这两组企业在税费优惠和政府补助上是否存在差异^②。表 5 显示,地方政府明显增加了对本地采购企业的税费优惠和政府补助力度,而无本地采购企业不仅得到的政府补助没有变化,而且其得到的税费优惠相应减少,说明分成激励下地方政府确实存在利用差异化政策引导企业更多从本地供应商采购的行为。

① 本文以购买商品和接受劳务支付的现金衡量企业采购总成本,以企业销售商品和劳务收到的现金以及存货净增加额衡量企业该年度的生产产出,采购总成本与该年度产出的比值反映了企业的单位采购成本,同时为排除行业间采购成本的差异,本文对单位采购成本指标按照行业年度均值做标准化处理。

② 考虑到除“收到的税费返还”科目外,“支付(收到)的其他与经营活动有关的现金”也含有留抵退税信息(王敏和李敏丽,2024),本文从上市公司披露的“支付(收到)的其他与经营活动有关的现金”明细中整理出其包含的留抵退税金额,将其与收到的税费返还加总得到企业收到的总税费优惠,以总税费优惠占利润总额的比重来衡量税费优惠力度。政府补助以企业获得政府补助金额的对数作为衡量指标。

表 5 政府对本地采购的引导途径

	税费优惠		政府补助	
	(1) 本地采购企业	(2) 无本地采购企业	(3) 本地采购企业	(4) 无本地采购企业
<i>Incentive×Post</i>	0.4823* (0.2831)	-0.4511* (0.2436)	2.5182* (1.4329)	1.0319 (1.0972)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数量	1783	1964	1780	1963
调整 R ²	0.250	0.329	0.435	0.566

2. 异质性检验

(1)企业层面。①产权性质异质性。国有企业与政府联系密切,能够更准确地知悉政府政策信息和导向,往往承担了实现政府政策目标或导向的职能。在存在鼓励本地采购动机的背景下,地方政府可能会利用其对国有企业的控制权要求当地国有企业提高本地采购程度,由此带动本地供应链的建设。表 6 第(1)、(2)列显示,分成激励对国有企业本地采购比例存在明显的正向影响,而对非国有企业的影响则不明显,验证了上述推断。②行业异质性。企业所属行业不同,对采购商的选择范围也不同。一般而言,服务业企业以采购服务为主,因而其供应商也以服务业企业为主;非服务业行业相对更多采购实物产品,其供应商以制造业企业为主^①。2016 年分成改革降低了地方政府发展服务业的税收分成激励,且服务采购的便捷性和及时性也决定了服务采购对本地市场的偏好,因此,企业服务采购行为受到的影响相对更小。第(3)、(4)列显示,分成激励下服务业企业的本地采购比例没有明显提升,而非服务业企业则明显提升了来自本地供应商的采购比例,符合上述推断。③供应链集中度异质性。高供应链集中度企业对供应商的依赖程度更强且议价能力更弱,其采购行为受政策影响的程度较小;而低供应链集中度企业的供应商选择更多元灵活,在鼓励本地采购的政府导向下,这类企业更有可能增加在本地供应商的采购比例。第(5)、(6)列显示,分成激励对本地采购的正向影响主要体现在低供应链集中度企业上,与上述推断相符。

表 6 异质性分析:企业异质性

	产权性质		产业性质		供应链集中度	
	(1) 国有企业	(2) 非国有企业	(3) 非服务业	(4) 服务业	(5) 高	(6) 低
<i>Incentive×Post</i>	0.2289*** (0.0740)	0.0639 (0.0421)	0.1257*** (0.0428)	0.0582 (0.0990)	0.0896 (0.0704)	0.1338*** (0.0425)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本数量	1703	2315	3238	789	1789	1999
调整 R ²	0.555	0.681	0.607	0.609	0.626	0.606

① 本文整理得到的上市公司上游行业中,各服务业行业的第一大关联度上游行业以服务业为主,占比达到 71.80%,说明服务业行业的供应商以服务业为主。而非服务业行业的第一大关联度上游行业中制造业占比达到 78.82%,说明非服务业行业的供应商以制造业为主。

(2)地区异质性。①财政自给程度异质性。高财政自给程度地区的财政支出更多依赖自有财力,相应更加重视对自身财政收入的获取,对2016年结构性分成调整的反应更为敏感,财政激励程度相应更高。而对于低财政自给程度地区,上级政府转移支付会一定程度上对其财政收支缺口进行填补,使得地方政府财政支出对自身财政收入的依赖程度降低,财政激励程度更小。表7第(1)、(2)列显示,分成激励下高财政自给率地区的企业本地采购比例出现明显增长,而低财政自给率地区的企业本地采购比例无明显变化,验证了前文推断。②工业基础异质性。在培育原增值税税基的分成激励下,如果地区工业基础较差,那么地方政府出于增加税收收入的需求,更加关注本地税基建设工作,进而带动供应链的本地化。第(3)、(4)列显示,分成激励对企业本地采购的影响不存在地区工业基础上的异质性。可能的原因在于,原营业税分成的大幅下降对各地政府形成普遍冲击,提高对原增值税税基产业发展的重视程度是地方政府的普遍做法。同时,收入分享的“属地”原则下各地政府均存在增加本地采购的倾向性,因此,地方政府的本地供应链建设倾向并不受工业基础的影响。

表 7 异质性分析:地区异质性

	财政自给程度		工业基础	
	(1) 高	(2) 低	(3) 高	(4) 低
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.2084*** (0.0592)	0.0863 (0.0885)	0.1564** (0.0689)	0.1261** (0.0536)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数量	2460	1469	1972	2070
调整 R ²	0.570	0.646	0.606	0.612

六、进一步分析

1. 增值税留抵税额和留抵退税的影响探讨

(1)留抵税额的短期调节效应。留抵税额的积攒可能通过挤占企业现金流对企业采购行为调整形成限制。为反映企业是否存在留抵税额累积问题,本文参考王敏和李敏丽(2024)的做法,根据上市公司财务报表附注中“其他流动资产”的明细项目提取出企业年末留抵税额金额,以年末留抵税额金额占企业购买商品和接受劳务支出的比重(*ldr*)衡量企业进项税额的留抵程度。表8第(1)、(2)列显示,2016—2018年分成激励明显增加了企业的留抵程度,且在2019年之前留抵税额会对企业本地采购比例产生明显的抑制作用,这也是图2中政策效应在2016—2018年间逐渐削弱的原因。第(3)、(4)列显示,全样本期内分成激励整体呈现出对企业留抵程度的正向影响,但留抵税额的负向调节效应并不明显,侧面说明自2019年起不断扩大范围和力度的留抵退税政策确实在消减企业留抵压力上发挥了相当作用。

表 8 进一步分析:留抵税额的短期效应

	2018年及之前		全样本期	
	(1) 留抵税额占比	(2) 本地采购比例	(3) 留抵税额占比	(4) 本地采购比例
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.0595*** (0.0142)	0.0730** (0.0338)	0.0559*** (0.0162)	0.1141*** (0.0418)
<i>ldr</i>		0.0647 (0.0577)		0.0739 (0.0608)
<i>Incentive</i> × <i>Post</i> × <i>ldr</i>		-0.1637* (0.0842)		-0.0671 (0.0835)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制
企业固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数量	2294	2294	4045	4045
调整 R ²	0.512	0.608	0.550	0.602

注:为控制2011年以来增值税留抵退税政策试点和逐步推开的影响,本文在模型中加入“留抵退税”控制变量,对企业所处行业何时适用留抵退税政策进行控制,下表同。

(2)差异化政策引导与留抵税额变化。首先,本文将讨论地方政府的留抵退税行为是否受到留抵退税压力的影响。本文以地级市2018年与2019年增值税收入的差值占2018年增值税收入的比重(*Pressure*)反映地级市政府减收压力,该指标越大,说明2019年留抵退税带来的财政压力越大。表9第(1)、(2)列显示,留抵退税带来的财政压力确实会强化地方政府的供应链本地化导向,促使地方政府提高对本地采购企业的税费优惠力度。随后,本文以企业留抵税额占比作为被解释变量,分析地方政府差异化税费优惠政策是否引致企业留抵税额的变动差异。第(3)、(4)列显示,分成激励下地方政府对本地采购企业的税费优惠力度增加有效减少了企业的留抵税额,而税费优惠对无本地采购企业的留抵税额不存在明显影响,且分成激励依然表现出对其留抵税额的显著正向影响。

表 9 进一步分析:留抵退税行为与留抵税额变化

	退税压力与税费优惠		税费优惠与留抵税额	
	(1) 本地采购企业	(2) 无本地采购企业	(3) 本地采购企业	(4) 无本地采购企业
<i>Incentive</i> × <i>Post</i>	0.4852* (0.2933)	-0.4728* (0.2464)	0.0310 (0.0250)	0.0917*** (0.0235)
<i>Pressure</i>	-9.7763 (21.2801)	-0.5843 (0.6178)		
<i>Incentive</i> × <i>Post</i> × <i>Pressure</i>	0.2816* (0.1461)	0.1639 (0.1246)		
<i>refund</i>			0.0038 (0.0027)	0.0037 (0.0041)
<i>Incentive</i> × <i>Post</i> × <i>refund</i>			-0.0075* (0.0043)	-0.0043 (0.0075)
企业及地区特征	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数量	1657	1831	1783	1963
调整 R ²	0.253	0.359	0.591	0.519

本文分析了企业留抵税额的时间变化趋势,结果与表9相一致,本地采购企业的留抵税额只在全行业留抵退税政策推行前有增长趋势,在2019年全面推开留抵退税后,地方政府更强的退税积极性和税费优惠力度有效抑制了留抵税额的累积趋势;而由于相对较弱的退税力度,无本地采购企业的留抵税额在2019年后依然呈现增长态势。上述结果综合验证了地方政府在退税压力下对本地采购行为的差异化退税政策行为。

2. 供应链本地化导向下的企业产能利用情况

2016年新增增值税分成改革有效推动了本地生产部门的产出扩张,但生产部门产能利用率的变化情况仍需进一步探讨。本文利用2012—2020年中国税收调查数据中制造业企业数据,参考李雪松等(2017)的随机前沿生产函数法计算得出企业产能利用率指标。实证结果显示,分成激励明显提高了本地生产部门的产能利用率。究其原因,一是本地生产部门企业的市场份额增长有助于稳定并提升市场需求,减少为应对市场不确定性的过剩产能储备(Pindyck, 1988; Stiglitz, 1999)。二是本地供应链的发展有助于减少采购过程中的搜寻、沟通以及物流运输等成本,通过降低交易成本来促进销售并消化产能。三是政府政策支持、市场份额扩大和交易成本降低有助于通过优化企业内部的生产投入配置来提升企业产能利用率^①。据此,分成激励下地方政府的本地供应链建设导向以及相应政策支持在局部地区发挥了一定的“去产能”效应,但从全局看,在全市场需求基本稳定的情况下,高激励地区生产部门的市场份额扩张一定程度上对弱激励地区生产部门形成挤出效应。因此,以供应端为主的税收分成激励难以从根本上扭转供需矛盾的现象,仍需从提高消费端激励入手推进财税体制改革。

七、结论与政策建议

在全球产业链供应链格局屡受冲击、不确定性和碎片化趋势明显的背景下,各国产业发展的内向化趋势增强,中国适时提出提升产业链供应链韧性和安全水平制度建设目标,积极推动国内产业链供应链的安全稳定发展。本文基于中国第一大税种新增增值税的分成制度事实,重点分析了地方政府强化产业链供应链本地化建设背后的财税激励动因。研究发现,2016年新增增值税分成改革赋予地方政府发展原增值税税基的结构性激励,使得地方政府存在推动本地产业向中上游生产部门延伸扩张的强动机,并存在鼓励企业本地采购的财税利益动机,这种供应端和采购端的双向引导明显促进了以企业本地采购增加为特征的供应链本地化进程。机制分析表明,地方政府在土地出让、税费优惠和信贷资源上的支持有效扩大了本地供应商选择空间并降低了企业采购成本,同行业企业间的“共用供应商”效应也对企业本地采购起到促进作用;同时,地方政府利用差异性的税费优惠和政府补助鼓励企业更多进行本地采购,是从采购端引导本地供应链发展的体现。进一步分析指出,2019年之前企业留抵税额的累积问题对供应链本地化建设产生阻碍作用,而在2019年留抵退税政策大规模推开后,地方政府在分成激励和退税负担的综合影响下增强了对本地采购企业的退税积极性。政府供应端刺激也推动了中上游生产部门企业的产能利用率提升,但局部地区生产规模扩张也会挤压其他地区市场空间。综合上述研究结果,本文提出以下政策建议:

(1) 优化共享税分享机制,有效发挥共享税分成对地方政府产业链建设的积极激励作用。首

^① 产能利用率变化及机制分析的具体结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

先,当前以新增值税为主体的共享税分享制度有效调动了地方政府产业链建设积极性,应进一步推进共享税分成比例优化,将发展水平、税基分布等多维度因素纳入共享税分成调整机制,特别是要根据地方财力情况适时调整税收分成,避免由财力因素导致的地方积极性欠缺的问题。其次,“属地”原则下地方政府为减少跨地区交易带来的税利外流问题,具备通过政策手段干预企业采购的利益动机,因此,需要完善跨区域税收分享机制,根据要素投入、生产贡献等因素合理配置跨地区交易的税收征管与分配,调节税收收入横向分配,保障地方政府辖区建设积极性。

(2)推动消费地原则融入税收收入分享原则,引导地方政府消费端激励,促进全产业链协调发展。当前税收收入按照生产地原则进行分享是各地政府在生产端展开竞争的重要制度根源。研究发现,生产地原则促使各地产业向中上游延伸和规模扩张,但由于欠缺消费端激励,消费市场规模整体受限,局部地区生产部门的产出扩张伴随着挤占其他地区市场需求的风险。因此,应积极将消费地原则融入增值税等流转税的地区间税收收入分享规则,通过将消费、人口、收入等因素纳入分享划分依据来激励地方产业链向下游消费领域延伸,推动全产业链的均衡协调发展,从供需两端共同发力缓解产业链建设面临的供需矛盾问题。

(3)统筹有为政府与有效市场的关系,清理政府对市场的不当干预政策,以市场机制和环境优化带动本地产业链发展。地方政府存在利用差异化税费和补助政策干预市场主体的行为,一定程度上干扰了市场公平竞争环境,也不利于长期产业链韧性和稳定性的发展。应通过加强制度规范建设进一步厘清政府与市场的边界,清理不当干预市场与税费收入相挂钩的补贴或返还政策,通过营商环境优化和市场配置效率提升推动产业链高质量发展。

(4)加强区域产业链协同机制建设,防范地区分割与地方保护主义风险,以产业链协同打通区域产业发展。基于生产性税基的税收分成制度虽会激发地方政府建设积极性,但也存在加剧地区分割和地方保护主义的风险,形成产业同质竞争、分工格局不明晰、宏观供需失衡等影响产业链建设质量的问题。因此,需要推动区域内产业政策的整合协同,充分考虑各地区资源优势和产业布局,从更大地域范围构建分工合理、配置科学的产业链体系,推动区域产业链提质增效发展。

〔参考文献〕

- 〔1〕卞泽阳,李志远,徐铭遥.开发区政策、供应链参与和企业融资约束[J].经济研究,2021,(10):88-104.
- 〔2〕陈强远,赵浩云,叶杨.中国开发区招商引资:基本逻辑与现实选择[J].数量经济技术经济研究,2023,(3):5-27.
- 〔3〕范剑勇,刘念,刘莹莹.地理距离、投入产出关系与产业集聚[J].经济研究,2021,(10):138-154.
- 〔4〕范子英,朱星姝.提升产业链供应链现代化水平的财税改革思路[J].税务研究,2022,(1):21-26.
- 〔5〕李世杰,胡国柳,高健.转轨期中国的产业集聚演化:理论回顾、研究进展及探索性思考[J].管理世界,2014,(4):165-170.
- 〔6〕李雪松,赵宸宇,聂菁.对外投资与企业异质性能利用率[J].世界经济,2017,(5):73-97.
- 〔7〕林晨,陈荣杰,徐向宇.渐进式市场化改革、产业政策与经济增长——基于产业链的视角[J].中国工业经济,2023,(4):42-59.
- 〔8〕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,(3):65-82.
- 〔9〕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,(7):13-28.
- 〔10〕陶然,陆曦,苏福兵,汪晖.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[J].经济研究,2009,(7):21-33.
- 〔11〕田彬彬,范子英.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[J].管理世界,2016,(12):

- 36-46.
- [12]王敏,李敏丽.留抵退税政策、企业流动性与劳动要素收入提升[J].管理世界,2024,(4):60-88.
- [13]王钟阳,唐松.司法程序效能提升与供应链配置:“繁简分流”改革的证据[J].世界经济,2024,(9):122-151.
- [14]吴怡俐,吕长江,倪晨凯.增值税的税收中性、企业投资和企业价值——基于“留抵退税”改革的研究[J].管理世界,2021,(8):180-194.
- [15]武威,曹畅,王馨竹.政府采购与“专精特新”中小企业创新——基于产业链供应链现代化视角[J].数量经济技术经济研究,2024,(7):113-133.
- [16]席鹏辉,梁若冰,谢贞发,苏国灿.财政压力、产能过剩与供给侧改革[J].经济研究,2017,(9):86-102.
- [17]谢贞发,席鹏辉,黄思明.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[J].财贸经济,2016,(6):18-34.
- [18]谢贞发,张俊雨.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[J].财政研究,2021,(1):57-73.
- [19]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,(10):57-73.
- [20]余东华,吕逸楠.政府不当干预与战略性新兴产业产能过剩——以中国光伏产业为例[J].中国工业经济,2015,(10):53-68.
- [21]袁劲,冯桂娟,李玲玲,刘敏仁.央地退税分担与企业采购的区位选择[J].经济研究,2023,(10):134-151.
- [22]张莉,黄亮雄,刘京军.土地引资与企业行为——来自购地工业企业的微观证据[J].经济动态,2019,(9):82-96.
- [23]赵文哲,杨继东.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[J].管理世界,2015,(4):11-24.
- [24]赵永辉,付文林,冀云阳.分成激励、预算约束与地方政府征税行为[J].经济学(季刊),2020,(1):1-32.
- [25]中国社会科学院工业经济研究所课题组.产业链链长的理论内涵及其功能实现[J].中国工业经济,2022,(7):5-24.
- [26]Bucovetsky, S. Public Input Competition[J]. Journal of Public Economics, 2005, (9): 1763-1787.
- [27]Chen, Y. J., P. Li, and Y. Lu. Career Concerns and Multitasking Local Bureaucrats: Evidence of a Target-Based Performance Evaluation System in China[J]. Journal of Development Economics, 2018, 133: 84-101.
- [28]Egger, H., and J. Falkinger. The Role of Public Infrastructure and Subsidies for Firm Location and International Outsourcing[J]. European Economic Review, 2006, 50(8): 1993-2015.
- [29]Fujita, M., and J. F. Thisse. Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- [30]Han, L., and J. K. S. Kung, Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China[J]. Journal of Development Economics, 2015, 116: 89-104.
- [31]He, Z., S. T. Nelson, Y. Su, A. L. Zhang, and F. Zhang. Zoning for Profits: How Public Finance Shapes Land Supply in China[J]. NBER Working Paper, 2022.
- [32]Liu, E. Industrial Policies in Production Networks[J]. Quarterly Journal of Economics, 2019, 134(4): 1883-1948.
- [33]Marshall, A. Principles of Economics [M]. London: Macmillan, 1920.
- [34]Pindyck, R.S. Irreversible Investment, Capacity Choice, and the Value of the Firm[J]. American Economic Review, 1988, 78(5): 969.
- [35]Stiglitz, J.E. Toward a General Theory of Wage and Price Rigidities and Economic Fluctuations [J]. American Economic Review, 1999, 89(2): 75-80.
- [36]Weingast, B.R. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives [J]. Journal of Urban Economics, 2009, 65(3): 279-293.

Cultivate Taxation via Local Industrial Chain: The Fiscal Incentive Logic for Localized Supply Chain Construction

XIE Zhen-fa, WANG Zhen

(School of Economics, Xiamen University)

Abstract: Amid the global supply chain reconstruction, China is committed to enhancing the resilience and security of industrial and supply chains. Local governments are promoting the localization of industrial and supply chains, which has significantly impacted China's regional economic structures and competitive landscape. Previous literature has focused on government policies' role in industrial chain development; however, it has not sufficiently explored the institutional motivations driving local governments' enthusiasm for localizing industrial and supply chains. From the perspective of fiscal incentives, leveraging the 2016 VAT sharing reform as a case study, this paper constructs an intensity difference-in-differences (DID) model to empirically analyze the impact of the VAT sharing system on supply chain localization, which highlights the underlying fiscal incentive mechanisms driving regional industrial chain development and provides insights for informing future fiscal and tax reforms.

This paper points out that the 2016 VAT sharing reform forms the structural fiscal incentives for local governments' industrial development behavior through introducing significant changes in tax revenue-sharing differences among industries. Combined with the chain rule of VAT and the production-based principle of tax revenue sharing, this reform incentivizes local governments to extend and expand local industrial chains toward upstream production sectors and actively guide enterprises to procure locally, thereby promoting the localization of supply chains.

The study finds that the reform's structural fiscal incentives have driven supply chain localization, characterized by increased local procurement by enterprises. This effect is more pronounced among state-owned enterprises (SOEs), non-service sectors, and enterprises with low supply chain concentration, and is influenced by local fiscal self-sufficiency. Mechanism analysis shows that local governments have expanded local upstream production sectors through land sales, tax incentives, and credit support on the supply side while guiding local procurement via differentiated tax policies and government subsidies on the procurement side. These efforts collectively promote local supply chain development. Furthermore, the VAT credits temporarily limited these effects, but after the 2019 VAT refund policy was implemented, local governments used differentiated refund policies to influence enterprise procurement. Supply-side policy support has improved the capacity utilization of enterprises in the production sector. However, the expansion of the local production scale may compress market space in other regions and exacerbate the problem of overall excess capacity.

This paper identifies local governments' fiscal motivation to cultivate tax sources by extending and expanding local industrial chains, providing insights into the fiscal and institutional roots of domestic industrial chain development. Additionally, by analyzing the incentive effects of the 2016 VAT sharing reform, the paper provides new methods for evaluating VAT sharing impacts and advances the application and expansion of fiscal incentive theory in the new era.

Keywords: tax sharing; fiscal incentive; localization of supply chain

JEL Classification: H71 L23 L52

[责任编辑:覃毅]