

税收分享与财政失衡:中国增值税分享制度的重构^{*}

张克中 张文涛 万 欣

内容提要:区域财政收入分配不合理会造成财政失衡,缩小财力差距有助于建立财力协调、区域均衡的现代央地财政关系。本文利用2016年增值税分享改革研究了税收分享对财政失衡的影响,并提出了重构增值税分享比例的新方案。研究发现:增值税分享改革在一定程度上缓解了“营改增”造成的纵向财政失衡,但加剧了横向财政失衡,拉大了区域财力差距;横向财政失衡加深是由于增值税分享改革后区域财政能力分化程度扩大导致的;调整增值税征收原则和分享方式,有助于降低区域间财政失衡程度。本文的研究对于理顺政府间财政关系具有借鉴意义,有利于进一步厘清现代政府间财政关系的内涵,推进现代财政制度建设。

关键词:税收分享 财政失衡 政府间财政关系

作者简介:张克中,中南财经政法大学财政税务学院院长、教授,430073;

张文涛,中南财经政法大学财政税务学院博士研究生,430073;

万 欣,中南财经政法大学收入分配与现代财政研究院研究员,430073。

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2021)03-0044-15

一、引 言

财政失衡会扭曲资源配置、造成辖区居民福利不平等,缩小财力差距,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系是解决财政失衡的关键(Fajgelbaum等,2019;Boadway和Tremblay,2006)。在财政分权体制下,财政失衡是世界各国普遍存在的现象,既包括不同层级政府的纵向财政失衡(Vertical Fiscal Imbalance,VFI),也包括同一层级政府的横向财政失衡(Horizontal Fiscal Imbalance,HFI)(Hunter,1974;Sharma,2012)。财政失衡源于辖区内财政能力的差异(Boadway和Tremblay,2006;Bird和Vaillancourt,2006),调整财权划分方式,提高地方政府的税收分享比例有助于缓解财政失衡(Qian和Zhang,2018;Kim,2014;Tsui,2005;Boadway

^{*} 基金项目:国家社会科学基金项目“社会保险制度改革的劳动力市场再分配效应研究”(20BJY058);高等学校学科创新引智计划“收入分配与现代财政学科创新基地”(B20084)。作者感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。张文涛电子邮箱:zwtaochina@163.com。

等, 2003)。大量研究考察了税收分享对财政纵向失衡的影响, 但忽略了纵向财力调整所导致的地方间横向财力格局变化, 本文着重研究了这一问题, 并提出了旨在促进区域财力均衡的税收分享方案。

我国 2016 年的增值税分享改革为我们研究税收分享对财政失衡的影响提供了条件, 厘清这一问题对于建立权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系具有积极意义。自分税制改革以来, 地方政府财权不断遭到削弱, 税收分享成为我国政府间财政关系的一项重要制度安排。2016 年“营改增”后, 为应对地方政府主体税种缺失对地方财政造成的压力, 中央和地方的增值税分享比例由“75:25”调整为“50:50”, 以求保持地方政府财力格局基本不变。在剔除“营改增”的效应后, 本文发现增值税分享改革尽管在一定程度上缓解了纵向财政失衡, 但这一改革加剧了区域间的财力分化, 加大了区域间的横向财政失衡。为探究财政失衡的形成渠道, 我们考察了分享改革后区域财政能力的变化, 发现财政能力不均是横向财政失衡的原因。对增值税不同分配原则下地方政府收入进行模拟, 发现调整增值税分配原则^①有利于实现区域财力协调, 解决财政失衡问题。

首先, 本文发现相比于“营改增”和增值税分享改革之前的财力格局, 增值税分享比例的调整缓解了“营改增”所造成的纵向财政失衡, 但加剧了横向财政失衡。“营改增”极大地加剧了财政纵向失衡, 而增值税分享改革缓解了“营改增”对地方政府财力的冲击, 减轻了纵向失衡程度, 但仍然没有使中央和地方的相对财力格局回到“营改增”前的水平。剔除“营改增”的效应后, 研究发现增值税分享改革对纵向失衡的缓解程度在东部、中部、西部存在差异, 东部省份在分享改革中获得了更大的收益, 西部省份相对财力差距拉大; 不仅如此, 省际财力不均程度也在这场改革后有所加深。“营改增”的产业激励效应可能影响地方税收结构, 导致本文的估算结果存在偏差, 为这一问题, 本文利用 2012 年各省份投入产出表的数据模拟了“营改增”后不同分享比例下各省份的相对财力状况, 测算结果表明, 增值税分享改革提高了东部省份增值税在全国范围内所占的比重, 造成了横向财力差距拉大。

其次, 本文探讨了增值税分享改革导致财政失衡变化的渠道。就纵向失衡而言, 纵向失衡减轻源于财政分配规则的调整; 就横向失衡而言, 本文发现财政能力分化是造成分享改革后横向财政失衡加剧的重要原因, 分享比例调整之后, 东部省份财政能力上升幅度较大, 西部省份较少。财政能力分化与产业结构密切相关, 第三产业是造成财政能力不均的主要原因; 分享改革后, 东部地区第三产业的增长相对较快。

最后, 我们提出了增值税分享制度的重构方案, 以求缩小区域财政失衡程度, 建立财力协调、区域均衡的政府间财政关系。以 2017 年数据为例, 分别计算了在不同分享原则^②下各省份增值税收入占全国地方增值税总收入的比重, 以此判断不同分享方案的财力均等化效果。总体而言, 相比于我国当前增值税生产地原则的划分方式, 按消费地原则、辖区人口、财政能力等原则或采取多种原则的组合方式均有利于实现区域财力协调, 改善落后地区的财力状况。其中, 引入财力原则或构建“消费 + 人口 + 财力”多种分配原则组合的方式能在最大程度上减轻财政失衡。为了兼顾分享规则对政府的激励效应, 本文认为构建以“消费 + 人口 + 财力”为基础的增值税分享制度是我国解决财政失衡问题最佳政策方案。

① 文献中, 增值税分配原则包括生产地原则、消费地原则、人口数量、地方财力等。从各国实践来看, 中国按生产地原则征收, 德国、加拿大、澳大利亚等国家考虑了消费、人口、财力等多种因素。

② 具体包括生产地原则、消费地原则、人口数量、地方财力等原则。

相比于既有研究,本文有如下三方面的边际贡献。一是现有研究通常利用财政收入度量财政能力,如果财政努力存在差异,就会错误估计财政能力的影响(Garg 等,2017),在探讨解决财政失衡的政策时,忽视了财政能力的影响,可能诱发无效竞争,造成社会效率损失(Bellofatto 和 Besfamille,2018),在本文的分析框架中,充分考虑了财政能力的作用。二是已有研究大多关注了财政失衡的后果,发现财政失衡会扭曲地方政府财政行为(Han 和 Kung,2015),本文着重探讨了财力失衡的形成原因,考察分享改革后财力失衡的形成渠道,并利用我国目前可以公开获取的投入产出表模拟了分享改革的效应,在此基础上估计了不同分享比例下地方政府财力的相对状况。三是区别于从人口和消费角度提出增值税分享改进措施,进而改善政府财力格局的观点(刘怡、张宁川,2016;杨帆、刘怡,2014),本文的政策方案引入了财政能力这一重要的因素,在很大程度上呼应了 Bellofatto 和 Besfamille(2018)、吕冰洋和台航(2019)关于财政能力和政府间财政关系的研究。

本文的研究具有重要的现实意义,有助于从政府间财政关系的角度明晰现代财政制度的内涵。现代财政的核心内容之一在于厘清政府间财政关系,改革中央与地方财政事权和支出责任划分模式,建立财力协调、区域均衡的现代政府间财政关系(高培勇,2018)。现行政府间财政关系面临的主要挑战在于解决生产性税基造成的资源错配和转移支付的资金配置不当带来的问题。本文的研究为理解央地政府间的财权配置提供了思路,对于厘清政府间财政关系、明确现代财政制度的内涵具有积极意义,这是新时代推进“中国之治”的重要命题,以“中国之制”助力“中国之治”。

二、制度背景和理论分析

(一)制度背景

长期以来,营业税和增值税是决定地方政府财力水平的重要因素,也是导致区域财政不均的主要原因。自分税制改革以来,中国地方政府财政自主性不断下降,尤其是 2002 年所得税分享改革之后,地方政府财权进一步遭到削弱,随之而来的是财政纵向失衡程度的不断加深。此后,我国央地财政关系基本稳定下来,中央和地方在重要税源上采用分享方式共享财政收入,地方则逐步形成了以营业税为主要收入来源的财力格局,以 2014 年为例,在地方政府税收收入中,营业税占比高达 30%;次之是增值税分享收入,占比约为 16.5%。^① 两税合计占地方税收收入比重接近 50%。然而,由于产业结构和经济规模存在差异,营业税和增值税的地区分布十分不均,东部地区两税规模远超中西部地区。表 1 利用按照财政预算收入的构成对省际政府财政收入的变异系数进行分解,结果表明包括营业税和增值税在内的两税收入是造成地方政府财力不均的主要原因,两税收入对财政收入不平等的贡献高达 32%。

表 1		各项收入对省际财政收入不平等的贡献								单位: %
收入构成	营业税和 增值税	企业 所得税	个人 所得税	其他 税收	非税 收入	专项 收入	收费 收入	罚没 收入	其他 收入	总计
贡献比例	32.01	12.75	5.02	22.09	16.48	4.71	3.64	1.5	1.76	100

① 作者利用国家统计局统计年鉴数据测算得到。

“营改增”后,在地方政府主体税种缺失的情况下,税收分享成为我国央地财政关系的重要环节。自2016年5月1日起,我国在全国范围内推开“营改增”试点,所有营业税纳税人改缴增值税。改革前,营业税是地方政府收入的主要来源,增值税收入按收入来源由中央和地方按照75:25的比例进行分享,“营改增”的全面推开给地方政府造成了巨大的财政压力。为了缓解“营改增”对地方政府财政收入造成的冲击,我国调整了中央和地方增值税分享比例,试图以此谋求中央和地方财力的相对稳定。国务院确定以2014年为基数核定中央返还和地方上缴基数,中央和地方分别分享增值税收入的50%,所有行业企业缴纳的增值税均纳入中央和地方共享范围,在过渡期内,增值税分享收入成为地方的主要收入来源。^① 国务院印发的《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》中仍然保持这一比例不变。事实上,“五五分享”改革后,我国东部、中部、西部地区增值税收入的增长存在明显差异,东部地区的增值税收入增长速度较快,在改革后,以更快的速度增加。^② 这可能导致东部和中西部地区财力差距进一步拉大,相比于东部地区,中西部省份财政纵向失衡可能会有比较大的波动。但增值税的这种趋势可能包含两种效应,一是“营改增”造成地方的增值税收入增加;二是地方增值税分享比例提高带来增值税的快速上涨,这是本文的研究重点。

(二)理论分析

理论上,国家内部不同辖区居民从政府公共服务中获得的效用水平相同时,就不会因为对公共服务的偏好而造成劳动力在区域间无效率流动,从而能够增进社会整体福利,这也是政府的目标所在。中央政府通过资助地方政府确保其政策目标的顺利实现,如果中央按照税收的来源资助地方政府,尽管这种措施能减轻地方政府支出压力,缓解地方政府的纵向财力失衡,但同时也会拉大不同地区的财力差距,导致横向财力分化。正如已有研究已经认识到的一样,中国财政纵向失衡的变化主要源于财政收入的调整(鲁建坤、李永友,2018),不过很少有研究注意到这种政府间财政收入的调整也会带来横向财政失衡。直觉上,增值税“五五分享”方案对各省份公平,但容易忽视的是,“营改增”对地方财力造成的冲击在各省份之间存在较大差异,营业税的规模及税基构成都会影响“营改增”后的地方政府的税收。事实上,这种“一刀切”的分享方法本质上是按照收入来源重新分配财政收入,对各省份财政收入的影响具有较大的差异,各省份的财力水平可能在分享的过程中加快分化,财力匮乏省份的纵向和横向失衡程度可能都会因此而加深。

横向财政失衡产生的原因在于不同辖区所能汲取的财政收入不均等,更深层次的原因在于不同地区经济规模和产业结构存在差异,这决定了地方税收收入的总量和结构。大量研究已经发现地区财政能力的差异是形成财政失衡的重要原因(Boadway和Tremblay,2006;Bird和Vaillancourt,2006)。理论上,具有流动性的税基不应该由地方政府征税,将其分配给地方政府会造成地方政府提供的公共产品供给不足,降低对选民的负责程度,诱使地方政府为争夺财源而展开竞争,这可能会进一步加剧地方的相对财力差距。实证研究的结论与理论预期相符,一些研究发现税收分享所产生的财政激励效应会改变地方政府行为,Han和Kung(2015)的研究表明我国所得税分享改革改变了地方政府的发展策略,更多发展有利于地方税收的产业,以攫取更多营业税收入,这些行为在长期里会加剧横向财政失衡。

除此之外,税收的生产性征收原则所引致的税收收入转移也会对政府财力格局产生影响。我

① 需要说明的是,考虑到地方政府预期的变化可能导致其采取策略性行为,在分享改革前提高增值税收入绝对额,以求在分享改革中获得更大利益,中央政府最终没有将分享方案的基期确定在改革前一年。

② 限于篇幅,未在正文中列示计算结果,感兴趣的读者可以向作者索取。

国的税制体系具有典型的生产性特点,地方的生产规模决定了地方的财力水平。但消费最终面向全国市场,商品以含税价格流向其他地区,这会导致其他辖区的居民承担了本辖区的税收。基于生产地的税收会存在税负输出问题,造成本应由一些辖区承担的税负转嫁给了另一些辖区,税收收入的流出地的财力会受到损害。消费型税收可以有效避免这一缺陷,对改善辖区内公共物品供给和消费环境具有积极意义,这可能是未来税制改革的重要环节。

我国增值税的两个特点决定了增值税分享会对政府横向财力格局产生影响。一方面,中国的增值税分享按照收入来源分配税收收入,中央根据各个辖区所筹集的增值税规模向地方返还增值税税收收入,增值税规模大的地区在分享中获得更大数量的增值税收入。另一方面,我国的增值税根据生产地原则征收,增值税税收收入的地区转移会影响一个地方的财政收入,对于流入地而言,纵向财政失衡程度可能会下降;对于流出地而言,财政失衡程度可能加深。

三、增值税分享改革与政府财力格局调整

(一) 财政失衡的测度

财政失衡包括纵向财政失衡和横向财政失衡。财政纵向失衡(VFI)指的是中央和地方政府的财力相对状况不均衡,也称“财政缺口”或“转移支付依赖度”,当地方政府自有收入无法满足其支出责任的需求时,就会产生纵向失衡。财政纵向失衡的测度方法十分丰富,一些文献利用地方可以直接控制的收入占总支出的比重进行测度,还有一些文献将转移支付占地方总支出的比重作为其代理指标。本文基于现有文献的通行做法,利用财政支出中自有收入的比重构建财政纵向失衡的度量指标(Boadway 和 Tremblay, 2006)。

$$VFI_{pt} = \frac{S_{pt}^{own} - R_{pt}^{own}}{S_{pt}^{own}} \tag{1}$$

其中, p 表示省份, t 表示时间, S_{pt}^{own} 表示财政支出, R_{pt}^{own} 表示自有财政收入; VFI_{pt} 表示 p 省在 t 年的财政纵向失衡程度,衡量了该省份支出责任中无法由自有收入所满足的部分。

横向财政失衡(HFI)指的是同一级政府间的财力不均,文献中一般利用地方自有财政收入计算基尼系数、泰尔指数(Tsui, 2005)。但这种做法导致财政收入中同时包含了财政能力和财政努力,据此提出的政策方案往往容易造成要素扭曲,甚至还会对政府行为产生反向激励(Bird 和 Vaillancourt, 2006)。为了避免这些问题,Di Liddo 等(2016)提出了基于财政能力的度量方法,认为辖区财政失衡的本质在于财政能力不均等,利用行政单元间财政能力的不均等作为横向财政失衡的度量指标。财政能力衡量了辖区筹集财政收入的能力,一般认为财政能力是财政收入中剔除了财政努力之后的部分,取决于一个地区经济规模和产业发展程度。早期研究一般利用人均 GNP、人均 GDP 或人均收入等宏观经济指标度量财政能力,但这些指标忽略了财政努力的影响。因此,越来越多的研究引入了回归的方法测量财政能力,利用社会经济变量对财政收入进行回归,预测一个地区财政能力的大小(Bird 等, 2008; Di Liddo 等, 2016);相应地,财政努力反映了政府对其现有税基和税收能力的挖掘程度,本文以财政收入作为被解释变量,将产业结构、人口、消费等变量作为控制变量,在控制双向固定效应的基础之上,估计各省份的财政能力和财政努力。^①

① 限于篇幅,未在正文中展示财政努力计算结果,感兴趣的读者可以向作者索取。

(二) 增值税分享改革与财政失衡

1. 增值税分享改革与财政纵向失衡

不同层级财政间财政分配规则的调整会影响政府纵向财力格局。已有研究比较了“营改增”前后我国各省份增值税占比的差异,没有从增值税分享的角度考虑政府财力格局,本文着重考察增值税分享改革对央地相对政府财力格局的影响。分析增值税分享改革对财政纵向失衡的影响必须考虑全面“营改增”的影响。2016年,我国同时实施了“营改增”和增值税分享两项重要的财税改革。虽然“营改增”和增值税分享改革都会影响财政纵向失衡,但这两次改革对财政纵向失衡的影响方向完全相反,“营改增”会对地方政府财力造成冲击,并使地方主体税种缺失,恶化财政纵向失衡;而增值税分享改革提高了地方政府增值税分享比例,会减轻“营改增”对地方政府财力的负向冲击,缓解财政纵向失衡程度。因此,本文首先计算了“营改增”前的财政失衡程度,以此作为基准;其次,计算了“营改增”和分享改革后的纵向失衡程度,将之作为“营改增”和增值税分享改革效应的综合反应;最后,我们将增值税分享比例还原为“营改增”之前分配比例,模拟增值税分享改革反事实状态下的财政纵向失衡程度。

在测算“营改增”前的财政纵向失衡程度时,我们利用了2013—2015年的数据,选取这些年份的原因在于尽量平均化一些其他财税改革的潜在影响,仅利用某一年数据作为基准的缺陷在于一些潜在的不可观测因素可能会影响我们结果的准确性;选取时段如果过长,政府收支可能已经存在系统性差异,也不利于保证我们测算结论的准确性。当然,仅利用改革前某一年或者其他多个年份的均值作为比较的基准,并不影响我们的测算分析结果。

图1是财政纵向失衡的测算结果。总体而言,东部省份财政纵向失衡程度低于中、西部地区,西部省份财政纵向失衡程度最高;对比“营改增”前和“营改增”后的财政纵向失衡程度容易看出,“营改增”的确对各省份财力造成了巨大的冲击,全国各省份在“营改增”后财政纵向失衡程度都有大规模的上升,营业税占比高的省份受到的冲击程度相对较大,财政纵向失衡上升的幅度较大;比较“营改增”后和增值税分享改革后的财政失衡程度发现,增值税分享改革在一定程度上缓解了地方财政纵向失衡的局面,相比于仅有“营改增”的情况,各省份财政纵向失衡都有不同程度的下降,但仍然没有使各省份的相对财力状况回到“营改增”之前的水平;相对而言,东部地区在增值税分享改革后,财政纵向失衡下降的程度比较大,这意味着增值税分享改革可能会对不同区域和不同省份的横向财力格局造成负面影响。

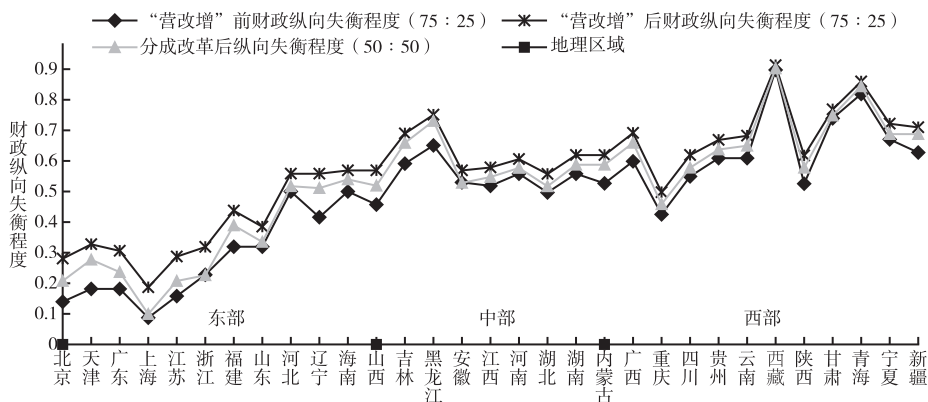


图1 不同省份、区域财政纵向失衡程度

2. 增值税分享改革与区域横向财政失衡

财政纵向分配规则的调整不仅会影响不同层级政府间的财力格局,也会改变同一层级政府的相对财力状况。图 2 直接计算了各省份和不同区域在分享改革后财政纵向失衡的下降程度,从图中可以发现增值税分享改革效应的分布具有较大的差异,北京、广东、上海、江苏、浙江等省份财政纵向失衡下降幅度最大,这意味着这些省份在分享改革中的收益最大;整体而言,东部省份在分享改革后财政纵向失衡程度下降幅度高于中部和西部省份,这可能意味着分享改革后,不同区域财力差距进一步拉大。

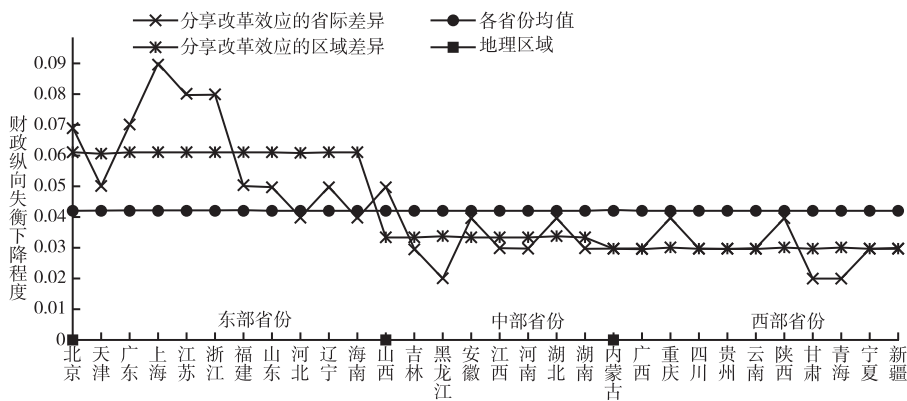


图 2 增值税分享改革后财政纵向失衡下降程度

图 2 中财政纵向失衡的这种变化结果告诉我们,虽然增值税“五五分享”改革使得各省财政纵向失衡下降,但是下降程度却存在差异,各省的财力可能在分享的过程中加快分化。为进一步考察增值税分享改革对不同地区影响的差异,本文构建了如下计量模型:

$$\Delta VFI_{pt} = \beta_0 + \beta_1 Region_p \times Reform_t + \beta_2 X_{pt} + \lambda_p + \delta_t + \varepsilon_{pt} \tag{2}$$

$$\Delta VFI_{pt} = (VFI_{pt}^{VAT\text{分成} + \text{营改增}} - VFI_{pt}^{\text{改革前}}) - (VFI_{pt}^{\text{营改增}} - VFI_{pt}^{\text{改革前}}) \tag{3}$$

其中, ΔVFI_{pt} 表示分享改革后的 VFI 值与假定未实施分享改革的 VFI 值的差值,度量了增值税分享改革所导致的财政纵向失衡,^①这一做法剔除了“营改增”对财政纵向失衡的影响,直接度量了分享改革对纵向失衡的影响。 $Region_p$ 表示我国的省份划分为东部、中部、西部三个部分,以东部作为基准组,赋值为 1,中部、西部地区分别赋值为 2、3; $Reform_t$ 是增值税分享改革的虚拟变量,将 2015 年之后赋值为 1。 X_{pt} 表示一系列控制变量,包括人均 GDP、产业结构、税收努力、城市化水平等变量。 λ_p 和 δ_t 分别表示省份固定效应和时间固定效应, ε_{pt} 表示残差项。在这个模型中, β_1 捕捉了增值税分享改革对不同地区财力的影响。 β_1 如果为负,说明相比于东部地区,分享改革后,中

① 我国同时实施了“营改增”和增值税分享比例调整两项改革,要想准确度量分享改革的影响,就要分离“营改增”的效应,为此,本文将 2016 年和 2017 年增值税分享比例调整为 75:25,计算了假定未实施分享改革的财政纵向失衡程度。 $VFI_{pt}^{VAT\text{分成} + \text{营改增}}$ 表示 2016 年和 2017 年我国各省份年份财政纵向失衡实际值,包含了“营改增”和增值税分享改革的综合效应, $VFI_{pt}^{\text{改革前}}$ 表示“营改增”和增值税分享改革前各省财政纵向失衡程度, $VFI_{pt}^{\text{营改增}}$ 表示将增值税分享比例还原为 75:25 时的财政纵向失衡程度; $(VFI_{pt}^{VAT\text{分成} + \text{营改增}} - VFI_{pt}^{\text{改革前}})$ 表示增值税分享改革和“营改增”后财政失衡的变化值, $(VFI_{pt}^{\text{营改增}} - VFI_{pt}^{\text{改革前}})$ 表示仅存在“营改增”时财政纵向失衡的变化值,二者之差度量了分享改革所导致的财政纵向失衡的变化。

部、西部地区在分享改革后财政纵向失衡有所加深,这可能导致区域财力差距拉大。 β_1 如果为正,说明中部、西部地区和东部地区财力差异在缩窄。

表 2 的第(1)~(2)列汇报了模型(1)的回归结果,给出了东部、中部和西部在分享改革后财政纵向失衡的变化情况,第(1)列仅控制了时间和省份固定效应,第(2)列加入了人均 GDP、产业结构、税收努力、城市化水平等变量。不难发现,关键变量的系数值为 -0.0146 ,这意味着分享改革后,中部、西部相比于东部地区,财政纵向失衡下降程度较低,相对财政纵向失衡有所加深。税收分享比例的调整不仅会影响地方政府的财政收入,还会影响地方政府的财政支出,虽然已有的研究已经发现中国的财政失衡主要源于收入的调整(鲁建坤、李永友,2018),但我们仍想证明收入调整对地方政府财力格局的调整具有重要影响。

表 2 分享改革后东部、中部、西部的财力相对水平变化情况

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	ΔVFI	ΔVFI	ΔVFI_{adj}	ΔVFI_{adj}
<i>Policy_Reform</i>	- 0.0178 *** (0.000906)	- 0.0146 *** (0.000985)	- 0.000404 * (0.000222)	- 0.00105 *** (0.000244)
常数项	1.92e - 09 (0.000992)	0.0671 ** (0.0283)	3.00e - 09 (0.000243)	- 0.0100 (0.00701)
控制变量	NO	YES	NO	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES
省份固定效应	YES	YES	YES	YES
观测值	341	341	341	341
R ²	0.915	0.931	0.971	0.976

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著。下同。括号内为标准误。

为此,本文从三个方面证明收入调整对财政相对水平的重要性:首先,我们绘制了不同地区人均财政支出的变化趋势图,发现在分享改革前后,人均财政支出不存在明显的变化;^①其次,在控制时间趋势的一次项和二次项的基础之上,利用人均财政支出对增值税改革年份进行回归,回归系数不存在显著差异;^②最后,为了直接消除分享改革对支出的影响,我们在支出数据中扣除了增值税分享改革带来的收入增加,重新计算 ΔVFI_{adj} 进行回归,得到表 2 中第(3)和第(4)列的回归结果,回归结果与第(1)列的结果具有一致性。财政制度安排是国家治理体系的重要组成部分,这些结果说明财政分配规则调整会影响政府相对财力格局。

3. 增值税分享改革与省际横向财政失衡

除了区域横向财政失衡,省际财政失衡也是分析横向财政失衡的重要方面。在分析省际财政失衡时,我们着重考察了分享改革后省级政府财政收入变化的差异,通过直接比较实施分享改革和未实施分享改革时省级政府的财政收入水平判断增值税分享改革对省际财力不均造成的影响。

① 限于篇幅,未展示人均财政支出计算结果,感兴趣的读者可向作者索取。
② 出于篇幅考虑,未在正文中列示回归系数,感兴趣的读者可向作者索取。

为此,本文计算了 2007—2017 年各年全国各省份财力状况的基尼系数,相比于改革前的年份,2016 年和 2017 年的财力不均程度有所上升。但仍有两点需要强调,一是 2016 年前后省际财力基尼系数的变化包括“营改增”和增值税分享改革的双重效应,为直观分析增值税分享改革所造成的影响,本文将 2016 年和 2017 年增值税分享比例调整为 75:25,重新计算财力的基尼系数,此时,二者的差异可以近似度量增值税分享改革对省级政府财力分化的影响;二是分享比例调整可能会影响财政努力,如果东部地区省份财政努力提升程度更高,就会造成向上的偏差,即东部地区收入增长更多的是源于财政努力而非增值税分享改革,为此本文还估计了增值税分享改革前后不同省份财政努力和财政能力的变化情况。

表 3 给出了我国 2007—2017 年各省份横向财力分化的程度。表 3 的第二行是增值税分享改革后的省级财力的基尼系数,即增值税按照 50:50 分享时的基尼系数,相比于之前年份,2016 年和 2017 年的基尼系数回升到了 0.4 以上。为了分析增值税分享改革对省级财力分化的影响,本文将增值税分享比例重新调整为 75:25,计算得到表 3 第三行的结果,在 2016 年之前,由于未发生增值税分享改革,第三行和第二行的值保持一致;但相比于没有实施增值税分享改革的情况,实施增值税分享改革后,省级财力的基尼系数反而更高,这意味着增值税分享改革拉大了省级财力的不均程度。为了剔除财政努力的影响,本文计算了 2007—2016 年,各省份财政能力的不均程度,第四行给出了省际财政能力失衡程度的结果,财政能力失衡程度高于财政收入的分化程度;2016 年后,财政能力不均程度有比较大的上升。除此之外,本文对财政努力进行回归发现西部地区省份的税收努力的程度在分享改革后上升较多,回归系数为 0.039,且在 10% 的水平下保持显著,^①这意味着本文数据结果不存在高估的情形,即使存在偏差,也只是低估了增值税分享改革对财力分化的影响。

表 3 2007—2017 年省际财政收入的基尼系数

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
50:50	0.450	0.436	0.428	0.419	0.399	0.385	0.379	0.382	0.399	0.414	0.417
75:25										0.409	0.412
财政能力	0.532	0.506	0.491	0.479	0.437	0.411	0.395	0.403	0.397	0.415	0.448

理论上,财政能力决定了财政收入,财政能力分化是财政失衡的根本原因 (Boadway 和 Tremblay, 2006; Bird 和 Vaillancourt, 2006)。财政能力的大小取决于其辖区的经济规模。因此,本文将 GDP 按照其构成分解为三大产业,研究发现财政能力不均主要源于第三产业的分布不均,第三产业对财政能力的贡献达到了 90%,是造成财政能力分化的关键因素。^②

4. 分享改革为什么加剧了横向财政失衡

增值税分享改革究竟改变了什么,使得改革之后不同地区的财力差距拉大,财政横向失衡加深呢? 文献中一般认为财政能力的分化是财政失衡形成的原因,一些研究利用所得税分享改革的准自然实验探讨了财政激励对地方政府行为的影响,在财政激励的作用下,地方政府会选择大力发展有利于拓展自身税基的产业 (Han 和 Kung, 2015)。增值税主要是以商品和应税

① 限于篇幅,未在正文中列示回归系数,可向作者索取。
② 出于篇幅考虑,未在正文中列示各产业贡献比例,可向作者索取。

劳务在流转过程中的增值额为计税依据而征收的一种流转税,提高地方增值税分享比例后,地方更有激励发展第二、第三产业以巩固税基。为了考察增值税分享改革加剧横向财政失衡的渠道,我们考察了增值税分享改革后,不同地区财政能力的变化情况;进一步的,延续前文第三产业是造成财政能力不均的主要原因的思路,我们还考察了增值税分享改革后,不同区域产业结构的变化情况。

表4的第(1)和第(2)列给出了分享改革后东部、中部和西部地区的财政能力变化情况,第(2)列和第(1)列的区别在于第(2)列添加了控制变量,可以发现相比于东部地区,西部和中部地区财政能力在分享改革后下降幅度较大,这验证了文献中的逻辑。在前面的分析中,我们发现财政能力的差异主要是由第三产业造成的,区域财政能力不均的背后主要体现为第三产业分布的不均。如果这个逻辑成立,我们应该能观察到分享改革前后,不同区域第三产业产值的变化应该存在显著差异,表4的第(3)~(5)列给出了分享改革后,不同地区经济产业结构的变化情况。研究发现分享改革后,相比于东部地区,中部、西部地区第三产业人均产值下降幅度较大,尽管第二产业系数为正,但其系数大小仅约为第三产业的一半。这些发现说明了产业增长存在区域分化,进一步佐证了分享改革后,财政能力分化和财政失衡加深的关系。

表 4 分享改革后东部、中部、西部财政能力变化情况

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	<i>Fiscalability</i>	<i>Fiscalability</i>	<i>Industry1</i>	<i>Industry2</i>	<i>Industry3</i>
<i>Policy_Reform</i>	-0.618 *** (0.0737)	-0.395 *** (0.0727)	0.000263 (0.00856)	0.0533 ** (0.0224)	-0.0824 *** (0.0284)
控制变量	NO	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES
省份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES
常数项	0.621 *** (0.0807)	1.779 (2.092)	0.476 * (0.246)	-2.831 *** (0.645)	3.136 *** (0.818)
观测值	341	341	341	341	341
R ²	0.661	0.773	0.831	0.960	0.974

(三) 基于投入产出法测算分享改革的效应

要想完全分离“营改增”和分享改革对财政失衡的影响,关键在于准确估计营业税改增值税后地方政府两税收入的变化,这需要准确界定增值税的税基。尽管我们已经努力证明增值税分享改革会影响政府财力格局,但仍担心“营改增”会造成测算的偏差。为了解决这个问题,我们使用2012年各省份投入产出表数据直接模拟了在“营改增”和增值税分享改革两种政策冲击下地方政府财力相对状况,使用2012年的投入产出数据未受到“营改增”的影响,有利于我们比较干净地模拟增值税分享改革的效应。^①

① 利用2017年投入产出表数据能得到类似的结论,出于篇幅考虑,未在正文中列示数值模拟结果。

文献中,估计增值税税基有三种方法:加总国民核算账户法^①、部门账户法^②和投入产出法^③(李青、方建潮,2013;Minth,2007)。这三种方法理论上会产生相同的结果,但三种方法各有利弊,投入产出法的优点在于能充分利用经济中商品和服务的投入产出以及消费数据。

为此,本文利用我国 2012 年投入产出数据对“营改增”和分享改革的效应进行模拟。^④ 首先计算出“营改增”前各省份两税收入占全国两税收入的比重;其次计算出“营改增”后各省份增值税占全国增值税收入的比重,这代表了“营改增”对各省份财力的冲击程度;最后按照增值税分享改革后的比例重新测算分享改革后各省份增值税收入占全国的比重,分享比重的变化反映了分享改革对政府财力格局的影响。数值模拟结果在图 3 中展示,不难发现“营改增”会造成消费型服务业相对规模较大的地区增值税收入占全国增值税收入的比重迅速上升,而以生产型服务业规模相对大的地区在“营改增”的过程中,增值税收入占全国的比重会下降;而东部地区消费型服务业规模相对较大,因此,广东、浙江、江苏和上海等东部地区占比上升明显。

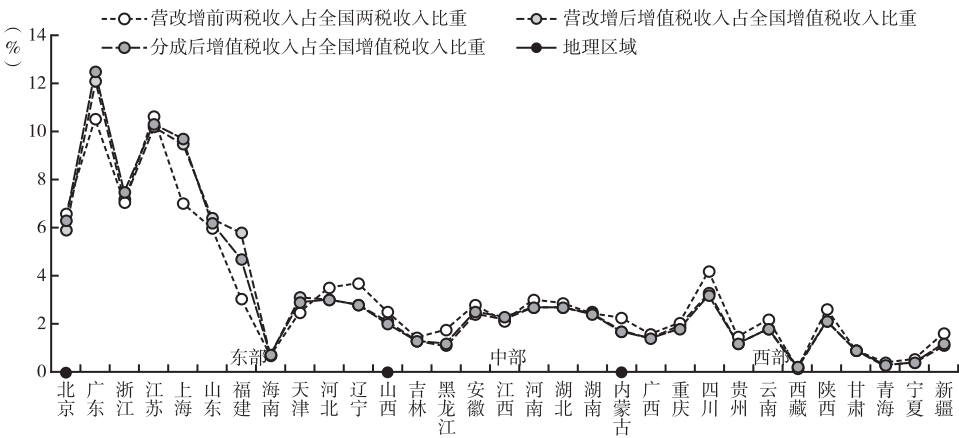


图 3 2012 年投入产出表改革效应模拟

四、增值税分享方案的重构

我国当前财税体制改革的目标之一在于建立区域均衡的央地财政关系,但财政失衡是我国当前财税体制下的客观现象,增值税分享改革虽然在一定程度上缓解了纵向财政失衡,但加剧了横向财政失衡。理论上,税收分享和转移支付均可作为提升地方财力的手段,但需要注意的是,税收分享制度直接增加了地方的收入索取权,决定了地方的财政自主性以及区域间的财力相对水平;在中央和地方政府税收分享比例发生变化时,出于区域均衡发展目标的考虑,会对转移支付做出相应的调整,在此意义上,调整税收分享是缓解区域财政失衡的逻辑起点。税

① 国民核算账户法以 GDP 为基础,考虑公共部门和私人部门消费、贸易、免税行业,计算潜在的税基。
② 部门账户法以各个行业的产出数据作为核算基础,进而考虑调整项,从而获得各个行业的税基。
③ 投入产出法以投入产出表的数据为核算基础,利用公共部门和私人部门对商品和服务的最终消费为核算基础,结合国家税制特点进行调整,得到增值税潜在的税基。
④ 出于篇幅考虑,计算的具体过程省略,可向作者索取。

收分享制度设计要有利于实现区域财力均衡的目标。现阶段,我国所得税、增值税均为共享税,但增值税税基分布的差异是造成我国财政失衡问题最主要的原因,且增值税对于保障政府财政收入的意义远高于所得税。增值税分享制度的设计是缓解区域财政失衡的关键,但仍有待于明确如何通过增值税分享来改善区域财力失衡,德国、加拿大等国家的增值税横向分享制度为我们解决这个问题提供了思路,这些国家在分配财政收入时主要考虑了地方的人口、消费和财力等因素。

(一)不同政策方案的均等化效果比较

我们试图从两个角度来比较不同政策方案的均等化效果,一是直接比较不同分享方案下各省增值税收入占全国比重的变化,观察不同省份占比的变化;二是计算出不同分享方案下各省份增值税收入占全国比重的标准差,标准差越小意味着均等化程度越强。

本文在给定中央和地方分享比例为 50:50 的基础上,以 2017 年的数据为例,测算不同分享方法的均等化效应,数值测算结果表明考虑其他增值税分配原则有助于促进辖区财力均衡。^① 图 4 给出了不同分享方案下增值税占全国比重的标准差,可以发现相比于生产地原则,引入增值税分配的其他标准有利于实现不同辖区财力均等化,增强其公共服务供给能力。从测算的结果中不难发现,生产地原则下增值税收入不均等程度最高,这也意味着相比于其他分配方式,财政横向失衡程度最为严重;按消费地原则分配可以改善横向财政失衡程度,相比于生产地原则,其标准差下降了 0.04;按人口数量和财政能力来分配增值税收入能进一步凸显分配的均等化效果。按照财政能力或“人口+消费+财力”多种原则组合的方式最能凸显均等化效果,改善我国当前增值税税收收入分配不公局面。

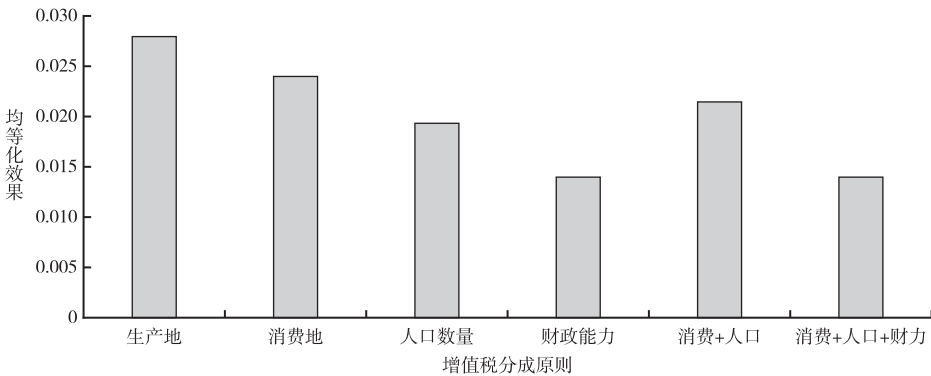


图 4 不同分享方法的财力均等化效果

(二)增值税最优分享方案的选择

理论上,国家的居民享有均等的公共服务时能避免劳动力的无效流动,实现社会福利最大化。但分权体制会造成不同辖区的政府提供公共服务存在规模和标准的差别,进而造成居民公共服务享有的差异,改善财政能力落后地区的公共服务供给能力、实现辖区财力均等化是解决这一问题的关键。就增值税本身而言,如果按照生产地原则进行征收,就会诱使地方政府为争夺财源而展开竞争,扭曲资源配置。实践中,应当如何选择最优的分配方法?在选择增值税最优分配方法时,

① 限于篇幅,未在正文中展示测算计算结果,感兴趣的读者可以向作者索取。

有两个维度的因素需要考虑。一是分享方案的均等化效果,是否有利于缩小区域财力差距。二是对政府行为的激励机制,在生产地原则下,政府为了最大化预算约束会努力扩大地方生产性税基的规模,政府最直接的反应是招商引资,通过推动辖区企业扩大生产的方式增加收入规模;在消费地和人口数量原则下,政府为了增加财政收入就要着力营造良好的消费环境,鼓励政府对辖区居民负责;财政能力原则对政府行为的激励具有较大的扭曲效应,财政收入少的地方会从中央获得更大额的补助,会造成政府逐底竞争。

建立均等化和政府激励相结合的增值税分配机制是增值税分享改革的目标。从其他国家的经验来看,德国的增值税主要采取人口和财力原则进行分配,这种做法的优点在于在鼓励政府对辖区居民负责的同时,提升财力相对较低辖区的财政收入,实现不同辖区的财力协调。加拿大的增值税分享方案更加复杂,加拿大建立起了一套协调销售税(HST)的增值税分享制度,在其税收分配公式中,考虑了财政能力、产业、人口增长和消费等诸多要素。我国的增值税分享方案应在消费地征收原则的基础上,逐步建立综合考虑消费、人口和财力多种因素的增值税分享制度。图5比较了不同增值税分享方案的均等化效果,在生产地原则下,不均等程度最高。从均等化效果来看,财政能力和“消费+人口+财力”效果类似,但仅按财政能力原则分配增值税收入会对地方政府行为造成巨大的扭曲效应,从图中可以发现增值税税收收入较高的地区在这种分配方案中获得的分享收入较低,导致地方政府采取竞次行为。按消费地原则征收增值税,其优势在于能够提升辖区政府对辖区居民的负责程度,改善公共服务供给质量和水平。同时,在消费地原则的基础之上,纳入人口和财力等综合因素,既能促进财力均等化,又能从多个维度建立财政收入分配中的激励手段。因此,逐步建立以消费地原则为基础,“消费+人口+财力”相组合的征收方式是我国未来增值税分享比较理想的政策方案。

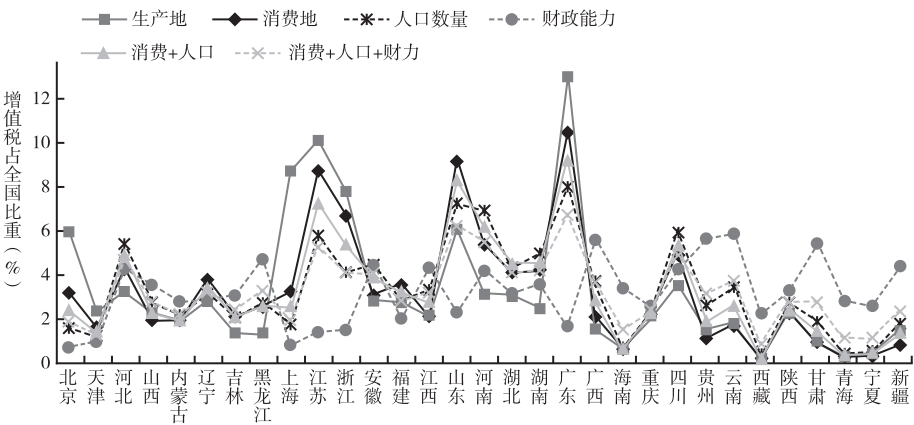


图5 不同分享方案的均等化效果的比较

五、结论和建议

加速建立现代财政制度是我国当下财政改革的主旋律。本文以增值税“五五分享”改革为切入点,研究了分享改革前后政府财力格局的相对变化,试图为理解我国政府间财政关系提供新的分析视角。本文的研究发现:增值税分享改革虽然缓解了纵向财政失衡,但加剧了横向财政失衡;

横向失衡加剧的原因可能在于分享改革后,区域财政能力分化加重;调整增值税的分配原则有利于改善省级政府的相对财力格局。这些发现为我们当前进一步完善我国中央和地方政府的财政关系、明确现代财政制度的内涵提供了理论和实证支撑。

第一,要调整增值税增收的生产地原则,逐步向消费地原则或综合考虑消费、人口和财力的方向过渡。增值税生产地征收原则造成了增值税税收收入的跨区域转移,这在很大程度上会带来福利损失。事实上,我国增值税、所得税和消费税等主要税种均按生产地进行分配,这种税制体系造成了大规模的资源错配,改变生产地单一分配原则,无疑是我国税制改革的重要一步。就增值税而言,调整其分配原则,有利于促进区域财力均等化,考虑按多种原则分配的增值税收入时,这种效应会被放大。当前,我国正在逐步推进增值税改革和立法工作,如何减轻增值税对政府行为的扭曲效应是增值税改革的重要环节。

第二,要加强地方财力建设,减轻财政失衡程度。一方面,要赋予地方政府更多财政自主性,提升地方政府财力水平,减轻财政纵向失衡。自分税制改革以来,我国政府越来越依赖税收分享收入,虽然增值税分享改革缓解了“营改增”造成的财政纵向失衡,但大量省份财政失衡程度仍然居高不下。另一方面,要着力缩小区域财力差距,缓解财政横向失衡。增值税分享改革拉大了区域财力差距,我国《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》提出,将消费税征收环节后移并稳步下划地方,在消费税的具体政策方案中,要进一步思考如何在区域间分配消费税收入,提升区域财力的均衡性。

第三,要理顺政府间财政关系,加快完善现代财政制度。本文以增值税分享改革为分析对象,探讨了我国当前的中央与地方以及地方间的财力分配问题,如何划分财力是政府间财政关系的核心环节。研究发现增值税分享改革虽然有利于缓解“营改增”对地方财力造成的冲击,但是也加剧了地方间的财力分化程度,我们试图从增值税分享制度重构的角度来解决这个问题。这些结论对于构建权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系,推进新时代的财政改革、明确现代财政制度的内涵具有积极意义,有助于把握“中国之治”新境界,开辟“中国之治”新格局。

参考文献:

- 高培勇:《中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》2018年第3期。
- 李青、方建潮:《增值税全面“扩围”对省级政府税收收入的影响——基于投入产出表的模拟测算》,《财贸经济》2013年第6期。
- 刘怡、张宁川:《消费地原则与增值税收入地区间横向分享》,《税务研究》2016年第12期。
- 鲁建坤、李永友:《超越财税问题:从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡》,《社会学研究》2018年第2期。
- 吕冰洋、台航:《国家能力与政府间财政关系》,《政治学研究》2019年第6期。
- 杨帆、刘怡:《重构增值税地区间分享制度》,《税务研究》2014年第8期。
- Bellofatto, A. A., & Besfamille, M., Regional State Capacity and the Optimal Degree of Fiscal Decentralization. *Journal of Public Economics*, Vol. 159, 2018, pp. 225 – 243.
- Bird, R. M., Martinez-Vazquez, T., & Torgler, B., Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability. *Economic Analysis and Policy*, Vol. 38, No. 1, 2008, pp. 55 – 71.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F., *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington, DC: World Bank Institute, 2006.
- Boadway, R., & Tremblay, J. F., A Theory of Fiscal Imbalance. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 62, No. 1, 2006, pp. 1 – 27.
- Boadway, R., Cuff, K., & Marchand, M., Equalization and the Decentralization of Revenue-Raising in a Federation. *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 201 – 228.

12. Fajgelbaum, P. D. , Morales, E. , Serrato, J. C. S. , & Zidar, O. , State Taxes and Spatial Misallocation. *The Review of Economic Studies*, Vol. 86, No. 1, 2019, pp. 333 – 376.
13. Garg, S. , Goyal, A. , & Pal, R. , Why Tax Effort Falls Short of Tax Capacity in Indian States: A Stochastic Frontier Approach. *Public Finance Review*, Vol. 45, No. 2, 2017, pp. 1 – 28.
14. Di Liddo, G. , Longobardi, E. , & Porcelli, F. , Measuring Horizontal Fiscal Imbalance: The Case of Italian Municipalities. *Local Government Studies*, Vol. 42, No. 3, 2016, pp. 385 – 419.
15. Kim, J. , Intergovernmental Distribution of VAT Revenue in Korea: Local Consumption Tax. *Korean Economic Review*, Vol. 30, No. 1, 2014, pp. 109 – 131.
16. Han, L. , & Kung, J. , Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, Vol. 116, 2015, pp. 89 – 104.
17. Hunter, J. S. H. , Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, Vol. 32, 1974, pp. 481 – 492.
18. Minth, T. L. , Estimating the VAT Base: Method and Application. *Tax Notes International*, Vol. 46, No. 9, 2007, pp. 203 – 210.
19. Qian, T. , & Zhang, Q. , Intra-provincial Revenue Sharing and the Subnational Government's Fiscal Capacity in China: The Case of Zhejiang Province. *China & World Economy*, Vol. 26, No. 4, 2018, pp. 24 – 40.
20. Sharma, C. K. , Beyond Gaps and Imbalances: Re-Structuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations. *Public Administration*, Vol. 90, No. 1, 2012, pp. 99 – 128.
21. Tsui, K. Y. , Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 33, No. 1, 2005, pp. 173 – 196.

Tax Sharing and Fiscal Imbalance: Reconstruction of China's VAT Sharing System

ZHANG Kezhong, ZHANG Wentao, WAN Xin (Zhongnan University of Economics and Law, 430073)

Abstract: Inappropriate division of fiscal revenue among regions causes fiscal imbalance. Narrowing regional fiscal gap is helpful for the establishment of modern central-local fiscal relationship. This paper uses the VAT sharing reform in 2016 to study the impact of tax sharing on fiscal imbalance, and proposes a new scheme to reconstruct the VAT sharing system. We have three findings: the VAT sharing reform alleviated the vertical fiscal imbalance caused by “Business Tax Replaced with VAT Reform”, but exacerbated the horizontal fiscal imbalance and widened the regional financial gap; the exacerbation of the horizontal fiscal imbalance is due to the expansion of the regional fiscal capacity differentiation after the reform of VAT sharing; adjusting VAT raising principles and sharing methods can help reduce the degree of regional imbalances. Our conclusion is significant for improving the intergovernmental fiscal relationship, clarifying the connotation of the modern central-local fiscal relationship and promoting the construction of modern financial system.

Keywords: Tax Sharing, Fiscal Imbalances, Intergovernmental Fiscal Relations

JEL: H20, H77

责任编辑: 汀 兰