新一轮增值税分成改革、结构性财政激励与地区商品供需适配关系

——兼论促消费的制度机制建设

谢贞发 张 好 王 震 彭 鑫*

摘要：强大的国内市场是实现中国式现代化的战略路径，探索影响当前地区商品供需适配程度的体制动因有助于完善促进消费的制度机制建设。2016年增值税分成改革对地方政府产生了重要的结构性分成激励，叠加增值税收入分享的“生产地原则”，形成了地方政府“重生产、轻消费”的政策选择，是影响地区商品供需适配程度的潜在体制性因素。基于2016年增值税分成改革实践，本文构建强度双重差分模型进行实证检验发现，分成激励限制了地区商品供需适配程度提升，该效应在第三产业占比更高、增值税依赖程度更高的地区更明显。机制分析表明，分成激励使地方政府通过低价出让工业用地、税费优惠、增加生产性支出等方式扩张了商品生产，但生产端刺激与产出扩张未能带来居民收入水平和消费能力的同步增长，进而影响地区商品供给能力与消费能力的适配关系。本文研究为完善有利于供需协调的增值税分享规则、优化共享税分享比例及深化下一轮财税体制改革提供了重要的理论参考。

关键词：增值税分成改革 结构性财政激励 重生产轻消费 商品供需适配

* 谢贞发，教授，厦门大学经济学院，电子邮箱：xzf@xmu.edu.cn；张好，硕士研究生，厦门大学经济学院，电子邮箱：178290541@qq.com；王震（通讯作者），博士研究生，厦门大学经济学院，电子邮箱：1582716573@qq.com；彭鑫，博士研究生，厦门大学经济学院，电子邮箱：768089261@qq.com。本文获得国家自然科学基金面上项目（72573139）、福建省自然科学基金项目（2024J01032）和中央高校基本科研业务费资助项目（20720241063）的资助。本文未使用AI。感谢匿名审稿专家的宝贵意见，文责自负。

一、引　　言

当前,中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段。在这一进程中,供需关系作为市场经济运行的基础性矛盾,其协调程度直接决定着中国经济高质量发展的可持续性与韧性。党的十九大报告首次提出要“完善促进消费的体制机制”,2025年党的二十届四中全会和2026年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》进一步明确了“扩大内需”在建设强大国内市场中的战略基点地位,指出要“坚持扩大内需这个战略基点”“促进消费和投资、供给和需求良性互动,增强国内大循环内生动力和可靠性”,并继续强调要“完善促进消费制度机制”。由此可见,当前改革导向已由供给侧转向需求侧,尤其关注从制度机制角度协调供给与需求两者的协同关系,“扩大内需、提振消费”已然成为推动经济高质量发展、实现中国式现代化的关键着力点。作为健全宏观经济治理体系的重要组成部分,财税体制改革是改革的“先锋队”和“排头兵”,如何从协调供给与需求关系的角度完善财税体制是当下改革破题的关键,而这就需要深入探究供需关系背后的财税体制因素。鉴于此,本文以最新一轮的2016年增值税①分成改革作为主要研究对象,探究了此次改革引致的结构性财政激励如何影响地区的商品供需关系,以期为推进下一轮财税体制改革和完善扩大消费长效机制提供一定见解。

1994~2024年间中国最终消费率经历了先上升后下降再回升的变化,但回升后最终消费率仍低于之前水平。与此同时,中国居民消费与最终消费比重在1994~1996年短暂上升之后呈现持续下降的态势。尤其在本文所关注的2016年增值税分成改革后,尽管最终消费与生产总值之比继续上升,但居民消费占最终消费比重却由升转降②。这综合说明最终消费率回升的表象下潜藏着居民消费不足、供需循环不畅的深层结构性矛盾,而这一结构性矛盾的背后可能存在更深层次的财政体制动因。因此,本文聚焦于地区层面商品供需适配关系,深入剖析引致地区商品供给过热、消费不足的财政动因,希冀深化对财税体制改革与地方商品供需关系的认识,为进一步深化财税体制改革、优化共享税分享比例和促进经济可持续、高质量发展提供重要的理论和实证参考。

现有文献对地区供需适配问题进行了多角度探讨,识别出诸多影响供给和需求的关键因素。在供给侧方面,研究表明土地要素配置和要素流动会影响地区产出(程宇丹等,2024);在需求侧方面,学者们关注到居民收入分配差距(万广华等,2022)、政府生产性公共支出和税制结构(吕冰洋和毛捷,2014)、房地产税及房价水平(范子英

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年前的增值税和营业税则称为“原增值税”和“原营业税”。

② 限于篇幅,中国最终消费率与居民消费占最终消费比重的变动趋势图见附录。本文附录详见《数量经济技术经济研究》杂志网站,下同。

和刘甲炎,2015)等影响居民消费需求的重要因素。此外,亦有研究表明人口老龄化(苏剑,2021)、扩张性货币供给(王君斌等,2011)、财政分权(王文甫等,2020)等因素同时作用于供需两侧。然而,这些研究对供需适配问题多侧重理论阐述或定性分析,对供需适配程度的定量测度相对不足,且相对忽视了其背后深层次的制度性因素,特别是有关财税体制对地区商品供需关系的影响效应研究还不够充分。

分税制下的财政激励被广泛认为是驱动地方政府行为的重要制度性因素。现有研究主要从财政支出(蒙昱竹等,2021;靳涛和陶新宇,2017)、地方政府债务和民生性财政投入(杨渊帅和陈国梁,2021)等方面探讨了政府在促进居民消费、扩大内需中所起的作用。而税收分成比例变化所引起的财政激励促使地方政府扩张相关税基(谢贞发等,2016),也进一步引起了地方政府在政府投资(刘勇政等,2021)、土地出让(Han和Kung,2015;谢贞发等,2019)、环境管制(席鹏辉等,2017)、生产性公共支出(鲁玮骏,2024)等方面的行为变化。从微观角度上,增值税分成改革引起了地方政府产业发展导向变化及对企业的微观影响,如2016年增值税分成改革产生的财政激励推动了供应链本地化进程(谢贞发和王震,2025)、降低了企业税负(吴懿和李建军,2022)、激发了企业活力(李建军和吴懿,2021)、提高了企业资源配置效率(梁双陆和白云翠,2024)等。但现有研究相对忽视了地方政府的政策选择中潜在的财政激励动因,难以从制度层面揭示地方政府行为激励与地区商品供需关系的内在关联,进而限制了未来深化制度改革路径的系统性和准确性。

为了深入探讨这一问题,本文基于2016年增值税分成改革这一外生冲击,检验“生产地原则”下增值税分成制度的结构性财政激励对地区商品供需关系的具体影响,进而讨论地区商品供需适配问题背后的体制动因。2016年全面“营改增”后,原营业税退出历史舞台,为平衡中央与地方财力,中央展开新一轮分成调整,将原增值税与原营业税合并后的增值税的分成比例从75:25调整为50:50,各省份随之调整了省级与市县级政府增值税收入划分方案。2016年增值税分成改革影响地区供给和需求适配程度的核心逻辑在于,这一分成调整直接改变了地方政府的税收激励结构,即原增值税(主要对应制造业等第二产业)的收入分成比例提高,而原营业税(主要对应服务业等第三产业)的收入分成比例大幅下降。这一分成规则下,原增值税税基扩大能直接增加地方分成的财政收入,而服务业发展对地方财政的分成贡献相对减弱,叠加增值税征管和分享的“生产地原则”,这一结构性财政激励诱使地方政府进行政策选择,从而影响地区商品供需适配程度。

为了验证上述逻辑,本文搜集整理了各省份在2016年增值税分成改革前后相关的财税体制改革文件以及省级以下增值税收入划分关系调整方案,利用市县级政府来自原增值税行业和原营业税行业在改革前后的结构性分成差异变化,构建了一个强度双重差分模型来实证检验2016年增值税分成改革对地区商品供需适配程度的影响。研究发现,2016年增值税分成改革使得分成激励强度更高的地区的商品供

需适配程度相对下降,表现为地区居民商品消费占商品生产的比重下降。这一效应在第三产业占比大、对增值税依赖程度高的地区更为明显。机制分析表明,地方政府在生产端利用低价出让工业用地、提供税费优惠和增加生产性支出等政策手段,吸引了更多第二产业企业进入,并刺激辖区内已有企业的产能扩张以及第二产业产值增加,扩大了本地的商品供给;而在分成激励下,地方政府对消费市场培育的重视程度有待提升,此次改革带来的产能扩张未同步带来就业和居民收入增长,且注重生产性支出的策略对民生性支出产生一定影响,成为本地居民消费能力与消费水平增长相对较缓的潜在原因,由此引起了本地商品供需适配问题。2026年国务院政府工作报告指出,要"坚持内需主导,统筹促消费和扩投资"。本文的研究结论也表明,如何从生产和消费适配提升的角度完善税收分成制度,形成能够更好地统筹促消费和扩投资的财政激励,是完善促消费的制度机制建设中所需考虑的关键问题。

本文的边际贡献主要有以下三点。第一,从财税体制角度分析了地区商品供需关系背后的深层次财政激励逻辑,揭示了地方商品生产与商品消费之间发生错配背后的财税体制因素。现有研究大多关注商品供需关系的总量特征与周期性波动,而对政府行为驱动的区域性特征及其制度性诱因的考察相对不足。本文以2016年新一轮增值税分成改革为切入点,深入剖析了"生产地原则"下增值税结构性分成变动在商品供需适配问题中的财政激励影响,突破了传统财政分权理论对政府单向激励的分析框架,揭示了地方政府财税利益动机对地区商品供需关系的影响逻辑。

第二,本文强调了增值税这一中国第一大税种的分成制度对地方政府行为的财政激励逻辑与机制,准确刻画了2016年增值税分成改革中原增值税与原营业税间结构性分成变动这一重要制度特征在地区生产发展与消费市场建设上的制度性激励效应,有助于理顺现阶段地方政府的政策选择背后的财政激励动因,为优化共享税分享比例、深化供需协调共促的财税体制改革提供重要的理论参考。

第三,本文创新性地构建了地区商品供需适配程度的测度指标,突破了现有文献多停留在理论推演或定性分析上的局限,为进一步研究市场商品供需关系提供了重要的指标借鉴。本文认为,地区内的供需适配关系并非简单表现在商品供求的数量关系上,而在于一个地区商品生产能力与商品消费能力的匹配程度。因此,本文通过地区产值、地区消费水平等统计数据构建地区内商品供需适配程度指标,从而在广义上体现地区总体的商品生产与居民消费之间的耦合关系,这对于量化评估地区供需适配程度、推动相关研究进展具有一定借鉴意义。

二、制度背景与理论分析

(一)制度背景

2016年增值税分成改革是最新一次关于共享税分成制度的重大改革,其制度背景可追溯至分税制改革以来央地财政关系的动态调整。1994年分税制改革将税

种划分为中央税、地方税和中央地方共享税，规定增值税收入的75%归属于中央政府，25%由省级及省级以下政府分享；而营业税则被确立为地方税体系的主体税种，除铁道部门、各银行总行及保险总公司集中缴纳的营业税划归中央外，其余营业税收入均归属地方政府。尽管同属流转税范畴，但增值税与营业税的计税依据存在显著产业指向性差异：增值税以商品和服务流转环节的增值额为征税对象，其税基构成与第二产业的生产活动密切相关；营业税则以提供应税劳务、转让无形资产或销售不动产的营业额为计税基础，主要映射到第三产业的经济活动特征。

增值税和营业税并征时期存在着明显的增值税抵扣链条断裂和重复征税问题，不利于产业分工及市场有效运转，因此中国从2012年开始分地区分行业逐步启动“营改增”改革，直至2016年5月1日全面推开“营改增”，营业税彻底退出了中国税制舞台。“营改增”不仅改变了中国税种体系，也直接动摇了原营业税作为地方主体税种的地位。为化解改革阻力，中央在试点期间采取“维持既有利益格局”策略，2011年11月16日《财政部、国家税务总局关于印发〈营业税改征增值税试点方案〉的通知》（财税〔2011〕110号）中明确指出，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，税款分别入库；因试点产生的财政减收，按现行财政体制由中央和地方分别负担。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。随着2016年5月1日全面“营改增”实施，原有流转税制重构，为了平衡中央与地方的财政利益，维持现有财力格局总体稳定，国务院开展新一轮增值税分成调整，于2016年4月30日出台《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），规定在未来二至三年过渡期内，增值税收入由中央与地方“五五分成”，并以2014年的数据来核定中央政府税收返还和地方政府税收上缴的基数，确保地方政府既有财力不变。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）延续了增值税收入“五五分成”的安排。

自1994年开始实施分税制以来，中央政府确定了省级以下财政体制调整由各省级政府主导的基本原则。2016年中央政府调整了央地间增值税分成比例后，各省份省级政府结合本省份实际，相继确定并发布了省级与市县级政府增值税收入划分的调整方案，以适配新的央地财政收入分配和经济发展格局。根据各省份改革前后的财政体制文件及增值税分成调整方案，本文整理了各省份省级以下市县级政府2016年前后来自原增值税行业和原营业税行业的分成比例，结果如图1和图2所示。其中，VAT2015、VAT2016分别表示2016年改革前后省级以下市县级政府来自原增值税行业的税收分成比例；BT2015、BT2016分别表示2016年改革前后省级以下市县级政府来自原营业税行业的税收分成比例。图1中，除了广东省维持市县级政府原增值税行业的分成比例不变外，其余省级以下市县级政府来自原增值税行业的分成比例均呈现不同幅度的增长，其中辽宁、湖北、云南等省份的市县

级政府分成比例分别从25%上升到50%,吉林、黑龙江和江苏的市县级政府分成比例也分别从2015年的12.5%上升至25%、35%和40%。图2中,改革前各省份所辖市县级政府普遍分享了绝大部分甚至全部的原营业税收入,但改革后省级以下市县级政府来自原营业税行业的分成比例均呈现一定幅度的下降,由于中央政府直接分享了原营业税行业改征增值税后税收收入的50%,省级以下政府只能在剩余的50%中再分配,其中辽宁、江苏、青海等省份的市县级政府分成比例分别从100%下降至50%、40%和30%。更为重要的是,由图1和图2中数据的变化特征可以发现,2016年增值税分成改革前后省级以下市县级政府来自原增值税行业和原营业税行业的税收分成比例发生了共性的系统性变化,即省级以下市县级政府原增值税行业的分成比例普遍提高(除广东省未变外)、原营业税行业分成比例大幅下降;同时省际市县级政府分成比例变化存在着明显差异,反映了各省份省级政府对省级以下财政体制调整的主导性和省情差异性特征。

综合来看,新一轮增值税分成改革呈现典型的双重制度特征:一是纵向维度上,改革前后地方增值税分享比例从25%提升至50%,对冲了地方主体税种缺失所带来的财政影响,但也重塑了地方政府的财政激励结构,各省份所辖市县级政府来自原增值税行业的税收分成比例上升、来自原营业税行业的分成比例大幅下降,由此对市县级政府形成了来自不同税基行业的税收分成利益的重要结构性冲击。二是横向维度上,改革延续了中国财政体制改革的"统一领导、分级管理"模式(吕冰洋和贺颖,2022),各省份省级政府对省级以下税收分成比例的调整具有主导权,由此形成了省际显著差异化的财政激励强度。这些特征为本文深入研究此次增值税分成改革对地方政府行为及经济效应的影响提供了良好的准自然实验条件。

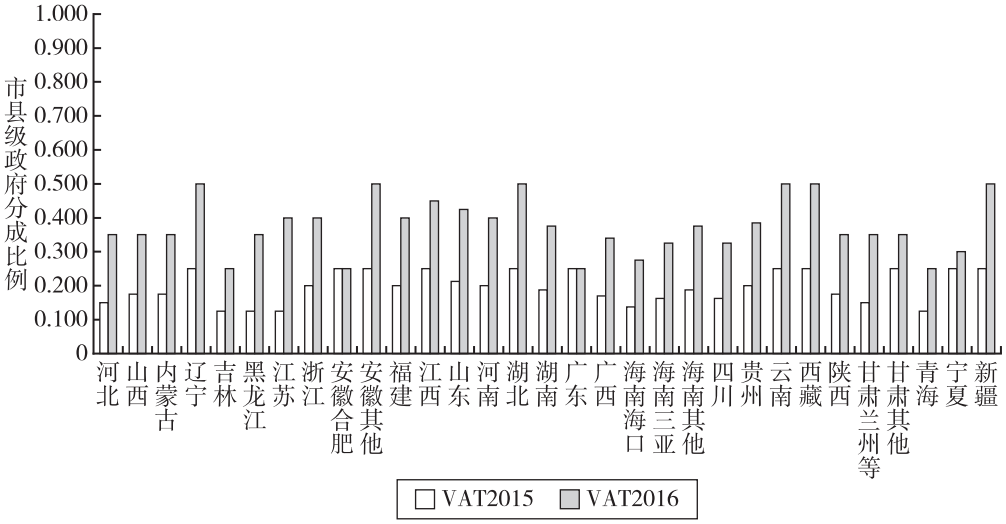

图1　各省份所辖市县级政府来自原增值税行业的分成比例变化

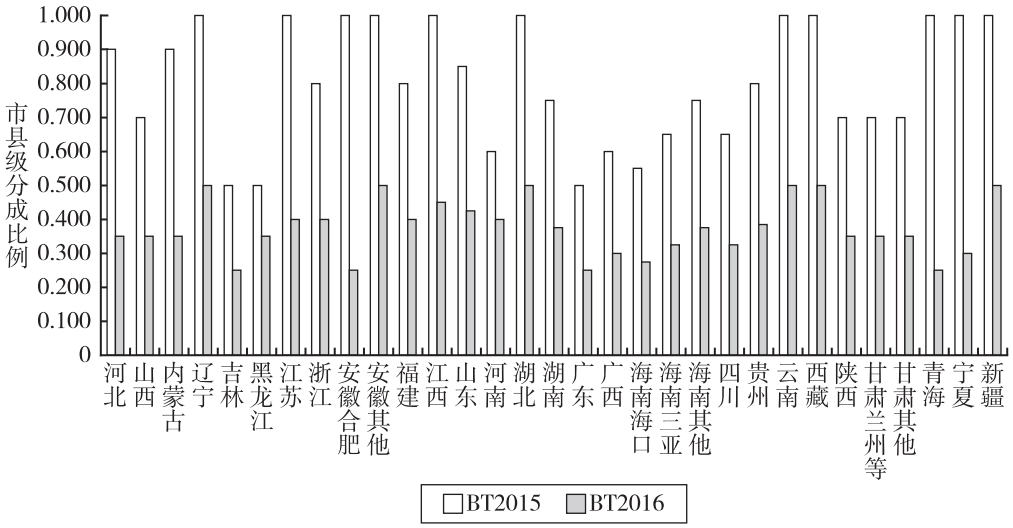

图2 各省份所辖市县级政府来自原营业税行业的分成比例变化

（二）理论分析与研究假说

2016年增值税分成改革将中央与地方分成比例从75∶25调整为50∶50，重塑了地方政府的财政激励结构，影响了省级以下市县级政府供给侧和需求侧的政策选择和资源配置策略，进而传导至商品市场的供需关系，对地区商品供需适配程度产生重要影响。

1.商品供给侧扩张激励较强

2016年增值税分成改革的核心在于调整中央与地方政府增值税分成比例（从75∶25调整为50∶50），省级以下市县级政府来自原增值税行业的分成比例也被动上调，与此同时，原营业税的地方分成比例普遍大幅下降。这种“一升一降”的结构性分成比例调整，直接影响了地方政府来自不同税基行业的税收利益，对地方政府的产业培育导向产生重要影响。根据财政激励理论（Weingast，2009），地方政府具有强烈的财政增收动机，其产业政策偏好会受到不同行业税收收益的直接影响。改革后原增值税税基产业因其分成比例提高，税收收益相对增加，成为地方政府优先扶持的对象；而原营业税税基产业则因分成比例大幅下降，削弱地方政府发展此类税基产业的财政激励，进而抑制了地方政府对其发展的积极性。

值得注意的是，根据1994年1月1日实施的《中华人民共和国增值税暂行条例》，中国按生产地原则在地区间分享增值税，并通过注册地管理办法实施。这一分享原则以及增值税税负易转嫁的间接税特性使得中国长期存在着税收收入归属和税收负担归属不一致的问题（刘怡等，2021；2022），这也是地方政府扩大生产获取税收利益的重要制度基础。2016年增值税分成改革进一步提升了地方政府来自原增值税行业的税收分成比例，降低了原营业税行业的税收分成比例。相较于原营业税税基对应的消费性服务业，商品生产行业的税收贡献不仅因分成比例提高

而更具吸引力,并且其税收利益在生产地原则下能够更直接、确定地与本地经济产值挂钩。这强化了地方政府将有限财政资源优先投向商品生产领域的动机,促使地方政府通过激励本地已有企业扩大产出和吸引外地相关企业资本投资等渠道做大辖区内相关产业的生产规模,进而推动税收收入的结构性增长,由此形成地方政府"重生产"的行为模式。

2.商品需求侧增长激励有限

居民商品消费行为依托于全国统一市场甚至全球市场,除消费本地生产的商品外,本地居民消费的外地商品大多难以对本地政府贡献增值税收入,使得地方政府刺激本地消费以增加税收收入的行为动机较弱。由于商品消费具有空间流动性,尤其在互联网和数字经济高速发展的背景下,存在大量本地居民购买外地商品、外地居民在本地消费的情况,商品消费行为产生的税收收入需在生产地与消费地之间分配,因此产生了地方政府为消费端投入的政策成本与税收收益错位的问题。因此,即使地方政府尝试通过扩大本地消费刺激经济,也难以将政策成效转化为本地税收收入,这也是现阶段地方政府刺激消费积极性相对偏弱的重要财税因素。而2016年增值税分成改革通过提高原增值税行业分成比例,强化了地方政府对本地生产部门行业的发展激励与重视程度,形成"本地生产端投入与税收利益强关联"和"本地消费端投入与税收利益弱关联"的强烈对比,使得地方政府在消费侧提供政策资源投入的财税激励相对有限。同时,在既定财政资源约束下,地方政府在"重生产"的财政激励下有动机将财政资源更多向供给侧倾斜,会相应制约消费侧的投入,进而影响辖区内居民的消费能力和消费水平。结合李戎和田晓晖(2021)的研究,民生支出与居民消费存在互补关系,民生支出扩张能对居民消费能力产生"挤入效应",相应地,若民生性支出增长受到影响,则会对居民消费能力与消费水平提升形成一定制约。

3.结构性财政激励与地区商品供需适配关系

2016年增值税分成改革形成的结构性财政激励影响了地方政府行为,进而影响了地区商品供需适配关系。一方面,税收分成变化激励地方政府在供给侧进行生产扩张。原增值税分成比例的上升引导地方政府政策倾斜,原增值税的征收对象以商品实体产业为主,地方政府有动机通过工业用地低价供给(谢贞发等,2019)、企业税负减免(吴懿和李建军,2022)等政策工具,延续以土地和税收优惠换取产值增长的模式。并且,商品生产行业具有资本跨区域迁移成本低、产业链分割性强的特征,地方政府存在通过优惠政策激励短期产出扩张来争夺跨区域税源的竞争策略。资本和商品生产的流动性会进一步强化高分成激励地区的产出扩张,如推动本地的供应链建设(谢贞发和王震,2025)。另一方面,税收分成变化在商品需求侧产生的激励有限。由于居民商品消费存在明显的跨区域特征,本地居民并非完全消费本地产品,地方政府从居民商品消费中获得的税收利益本就有限。同

时，2016年增值税分成改革导致的原营业税分成比例下降，进一步弱化了地方政府推动本地服务业发展、刺激本地服务消费的财政动机。这种财政资源向供给端的相对倾斜，会导致商品消费需求增速滞后于商品供给增速，带来地区商品供需适配问题。

综合上述供需两侧分析，本文认为，2016年增值税分成改革通过对地方政府的结构性财政激励冲击，使其更倾向于将有限的财政资源集中于短期能直接产生税收利益增长的供给端，而对消费需求的激励较为有限。这种政策选择，是影响地区商品供需关系的重要体制性动因，也是完善促消费的制度机制建设中所需考虑的重要因素。据此，本文提出如下假说。

研究假说：2016年增值税分成改革对地方政府产生“重生产、轻消费”的结构性财政激励，限制了地区商品供需适配程度的提升。

三、研究设计

（一）实证模型

本文基于2016年增值税分成改革形成的结构性财政激励，试图揭示地区商品供需适配关系的体制性因素。为了检验核心研究假说，本文利用2016年增值税分成改革的相对外生性和省际差异，构造以下强度双重差分模型：

$$Y_{ct} = \alpha + \beta Incentive_c \times Post_t + \gamma X_{ct} + \delta_c + \varphi_t + \varepsilon_{ct} \quad (1)$$

其中，下标c代表地级市，t为年份。被解释变量Y_{ct}为地级市商品供需适配程度变量。核心解释变量$Incentive_c \times Post_t$为强度变量与政策时点变量的交乘项，其中$Incentive_c$表示2016年增值税分成改革下各地级市结构性财政激励程度，具体构造见式（5）；政策时点变量$Post_t$为改革年份虚拟变量，当t小于2016年时取值为0，反之取值为1。X_{ct}为地区层面控制变量，包含各地级市的经济发展水平、财政自给度、金融发展水平、人口规模、产业结构、对外开放水平、货运规模、房价水平和人口年龄结构等。δ_c和φ_t分别表示城市固定效应和年份固定效应，ε_{ct}为随机扰动项。由于中国省级以下市县级政府分成比例由省级政府确定，各地级市政府的行为激励存在省份内相关性，本文将标准误聚类在“省份×年份”层面。

（二）核心指标

1.核心被解释变量：商品供需适配程度

本文的研究目标为探究地区商品供给能力与商品消费能力之间适配程度背后的体制动因。各种商品本身的供求信息最能反映供需适配状况（吕冰洋和谢耀智，2012），但其并不能体现一个地区的商品供给和商品需求的总体情况。因此，本文尝试通过统计数据构建地区商品供需适配程度指标，从而在广义上体现地区总体的商品生产与居民消费之间的耦合关系，具体构造见式（2）~式（4）。式（2）定义了地区商品供需适配程度的度量，即地级市总商品消费与地级市总商品生产之比。

该指标越小,本地商品消费能力与生产能力的差距越大,即地区商品供需适配程度越低。为了充分体现地级市总商品需求及其消费能力,本文利用人均消费支出、人均可支配收入及常住人口数量等统计指标①推算地区的总消费和服务消费,并在地级市总消费中扣除服务消费以估算地级市总商品消费。最终估算得到的地级市总商品消费中既包括了对本地商品的消费,也包括了对异地商品的消费,能够反映本地区的总商品需求和相应的商品消费能力。鉴于农业与工业是实物商品的主要生产部门,本文以第一、二产业产值代理地区商品生产总量。本地区第一、二产业企业生产的商品并不仅仅由本地消费,因而第一、二产业的总产值体现了本地总商品供给与相应的生产能力。因此,二者之比能够在一定程度上体现一个地区的商品供需适配情况。

$$\text{地区商品供需适配程度} = \frac{\text{地级市总居民消费} - \text{地级市总服务消费}}{\text{第一产业产值} + \text{第二产业产值}} \approx \frac{\text{地级市总商品消费}}{\text{地级市总商品生产}} \tag{2}$$

由于《中国统计年鉴》仅公布了各省份居民消费分项支出,地级市居民消费分项数据难以直接获得,本文使用调节系数来计算地级市的居民消费,具体构造见式(3)。居民消费需求具有显著的收入弹性特征(Keynes,1936),其支出水平直接受制于可支配收入规模,方福前(2009)使用1995~2005年中国省级面板数据实证发现人均可支配收入水平是中国居民人均消费需求的最主要决定因素。据此,本文采用"地级市人均可支配收入/省份人均可支配收入"作为调节系数,通过相对收入指标捕捉地区消费能力差异。

$$\text{地级市总居民消费} = \text{省份居民人均消费支出}^{②} \times \frac{\text{地级市人均可支配收入}}{\text{省份人均可支配收入}} \times \text{地级市常住人口} \tag{3}$$

服务消费具有典型的供给驱动特征(Baumol,1967),其规模不仅取决于需求能力,更受制于服务业发展程度。因此,本文选择"地级市第三产业占比/省份第三产业占比"作为调节系数,地级市第三产业占比直接反映其服务业发展相对水平,通

① 地级市层面关于商品消费的指标主要有"居民人均消费支出""社会消费品零售总额"两个。但由于"社会消费品零售总额"主要从生产方统计销售情况,不能等同于最终消费支出指标使用,又由于"居民人均消费支出"数据存在大量缺失,且无法识别商品消费和服务消费,因而本文最终选择使用省级消费数据结合地级市收入与人口数据估算地级市消费能力。

② 根据国家统计局(2013)居民消费支出分类,将居民消费支出分为食品烟酒、衣着、居住、生活用品及服务、交通和通信、教育文化和娱乐、医疗保健、其他用品和服务八大类,参考干春晖等(2020)的做法,本文的省份人均服务消费包含交通和通信、教育文化和娱乐、医疗保健三类支出。

过比值调节捕捉区域间服务业供给能力差异，由此估算地级市居民服务消费，具体构造见式(4)。

$$\text{地级市总服务消费} = \text{省份人均服务消费} \times \frac{\text{地级市第三产业占比}}{\text{省份第三产业占比}} \times \text{地级市常住人口} \tag{4}$$

2.结构性分成激励强度指标

2016年增值税分成改革的核心在于税收分成比例调整重塑了地方政府行为激励。为综合反映地方政府来自原增值税和原营业税行业的结构性分成变动，本文参考谢贞发和王震(2025)的做法，使用2016年增值税分成改革前后地级市政府原增值税与原营业税的相对分成变动程度来刻画此次改革对地方政府的结构性财政激励程度，具体如下所示：

$$Incentive_c = \frac{VAT_{c,2016}}{BT_{c,2016}} - \frac{VAT_{c,2015}}{BT_{c,2015}} \tag{5}$$

其中，$VAT_{c,2015}$和$VAT_{c,2016}$分别表征地级市政府来自原增值税行业在改革前后的税收分成比例，而$BT_{c,2015}$和$BT_{c,2016}$则对应于地级市政府来自原营业税行业在改革前后的税收分成比例。

3.控制变量

参考吕冰洋和谢耀智(2012)、杜莉等(2013)的研究，本文在地级市层面控制了一系列可能影响商品供需的变量。在控制经济发展水平、财政自给率、人口规模、金融发展水平、对外开放程度与产业结构等地区宏观因素的基础上，引入货运规模以控制地区商品异地流通程度的影响，加入商品房销售价格以控制房价波动对居民消费产生的影响。此外，为准确识别政策效应，本文还加入了老龄人口比重以控制人口年龄结构变动对消费需求的潜在影响，在实证上尽可能控制可能干扰估计结果的因素。

(三)数据说明

本文以2010~2020年地级市数据为研究样本，覆盖分成改革前后五年。各地区原增值税、原营业税以及增值税分成比例数据来源于网络搜索、依申请公开等渠道获取的样本期间各省份完整的财税体制改革文件以及全面推开“营改增”后各省份调整省级以下增值税收入划分关系的相关方案文件。其他地级市层面的数据来自CEIC中国经济数据库、《中国统计年鉴》、《中国城市年鉴》和国民经济和社会发展统计公报。本文对数据进行了如下处理：剔除存在大量数据缺失的西藏自治区样本；剔除关键变量缺失的样本；考虑到直辖市和计划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；为控制极端值的影响，本文对连续型变量均进行了1%和99%分位的缩尾处理①。

① 限于篇幅，变量定义及描述性统计结果见附录。

四、实证结果

(一)基准回归结果

表1报告了基准回归结果。第(1)列仅控制了年份固定效应和城市固定效应,核心解释变量的系数显著为负,说明2016年增值税分成改革产生的结构性财政激励引起了地区商品供需适配问题。第(2)列在第(1)列基础上添加了基础性经济状况的地区特征变量,核心解释变量的系数在1%的水平下显著为负。第(3)列继续加入人口结构的特征变量,核心解释变量的系数为-0.133,且在1%的水平下显著,说明在其他条件不变时,地级市分成激励比其他地级市增加1个标准差,其商品消费占商品供给的比重将下降约0.337个标准差①。上述结果表明,2016年增值税分成改革的结构性财政激励引起了一定程度的地区商品供需适配问题,初步验证了本文的研究假说。

表1　　基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
Incentive×Post	-0.079*	-0.126***	-0.133***
	(0.046)	(0.032)	(0.033)
地区控制变量	否	是	是
地区人口结构	否	否	是
城市固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
样本量	2803	2803	2803
R^2值	0.815	0.908	0.908

注:*、**、***分别表示在10%、5%、1%的水平上显著,括号内为标准误。

(二)平行趋势检验

双重差分模型的重要前提假设是2016年增值税分成改革前不同分成激励地区商品供需适配程度的变化趋势无明显差异,即满足平行趋势假设。为验证这一前提,本文采用事件研究法对样本期内不同分成激励地区商品供需适配程度的差异进行检验,模型如式(6)所示:

$$Y_{ct} = \alpha + \sum_{t\neq 2010}\beta_t Incentive_c \times Time_t + \gamma X_{ct} + \delta_c + \varphi_t + \varepsilon_{ct} \tag{6}$$

其中,$Time_t$为以样本数据第一年(2010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。结果显示②,相比基期年,β_t在2011~2015年大致位于0附近且均不显著,表明在2016年增值税分成改革之前,不同分成激励地区的商品供需适

① 地级市分成激励比其他地级市增加1个标准差,商品消费占商品供给的比重将下降0.133×0.373÷0.147≈0.337个标准差。

② 限于篇幅,平行趋势检验结果见附录。

配程度变动趋势无明显差异,满足平行趋势假设。在改革之后,影响系数从政策实施的2016年当期开始明显下降,且显著为负,说明增值税分成激励加深了地区商品供需适配问题。政策效应从当期开始显现,这可能是由于增值税分成调整直接改变了地方政府即期和未来财政收入预期,地方政府为了在税收竞争中抢占先机,立即将这种新的财政激励转化为具体行动,增加对商品生产企业等流动性税基的争取并大力支持本地原增值税行业发展,从而导致了地区生产能力的快速扩张。这也从侧面说明,地方政府对财政激励的响应速度较快,也凸显了制度设计在影响其行为选择上的重要性。同时,政策影响直到2020年仍较显著,说明此次改革对地区商品供需适配程度的影响效应较为持续。

(三)稳健性检验

本文进行了一系列稳健性检验,具体包括以下方面。第一,本文借鉴彭飞等(2023)的方式,采用前定控制变量的时间趋势调整对模型(1)进行估计。第二,本文替换了商品供需适配程度的衡量指标,以排除指标测量误差对基准结论的干扰。第三,部分地区在2016年以后对省级以下分成比例进行了二次调整,本文剔除该样本后重新估计结果。第四,本文使用增值税分成比例的变动程度和营业税分成比例的变动程度作为财政激励强度变量进行稳健性检验。第五,为缓解划分实验组与对照组产生的选择偏误问题以及地级市自身差异影响,本文使用倾向得分匹配方法重新进行估计。第六,“营改增”是同期推进的重要税制改革,而同期“宽带中国”“信息消费试点”“服务贸易创新发展试点”等政策可能从供给或需求方面影响地区商品市场环境,本文在模型中加入控制变量来排除同期政策的干扰。第七,本文将分成激励指标在各地级市间随机分配进行安慰剂检验,通过观察错误估计系数的分布情况来检验其他无法观测因素对结果的干扰程度。上述检验结果均验证了本文结果的可靠性①。

五、机制分析与异质性检验

(一)逻辑机制检验

2016年增值税分成改革通过重塑地方政府财政激励结构,经由多种传导机制对地区商品供需适配关系产生影响。一方面,改革强化了地方生产端激励,可能驱动地方政府通过生产性投资、土地出让等政策手段,激励企业商品产出扩张与扩大区域商品生产能力;另一方面,分成激励对居民消费没有显著的激励作用,而生产性财政支出的增加可能限制民生性支出增长空间,间接影响居民消费潜力,从而在供需两端形成共同作用路径。

1.商品生产端扩张表现

(1)地区层面商品生产扩张

为考察此次改革在生产端的具体影响,本文首先立足于地区层面,从第二产业

① 限于篇幅,稳健性检验结果见附录。

产值增长与新进入企业数量两个角度,实证检验分成激励是否对商品产出形成正向扩张作用,即是否在生产端引致了商品生产扩张。表2第(1)、(2)列显示,增值税分成激励显著提升了地区人均第二产业产值(第二产业增加值/第二产业从业人员数量)及第二产业增加值占比(第二产业增加值/GDP),这表明地方政府在财政激励强化背景下,推动资源向工业部门集聚,带动区域商品生产扩张。第(3)、(4)列显示,分成激励对第一、二产业总新增企业数量有一定的正向影响,而对第二产业新增企业数量具有显著的促进作用。这一结果符合地方政府在财政激励下的产业扶持逻辑,2016年增值税分成改革后,第二产业尤其是制造业具有税收贡献度高、企业流动性强、税基可观测等特点,地方政府更易通过相关政策引进第二产业企业,推动其产能扩张来实现财政收入增长。

表2　　地区层面生产端扩张

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	产值增长		企业进入	
	人均第二产业产值	第二产业产值占比	一二产新增企业数	二产新增企业数
Incentive×Post	0.309*	0.041**	0.269	0.567***
	(0.167)	(0.016)	(0.176)	(0.194)
地区控制变量	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	2565	2803	2803	2803
R^2值	0.927	0.973	0.931	0.958

注:同表1。

(2)企业层面商品生产扩张

地区层面的商品产值扩张应当在微观企业中得到体现,本文进一步使用中国企业税收调查数据探究2016年增值税分成改革是否真正带来了微观企业的生产扩张,具体的回归结果展示在表3中。第(1)、(2)列分别以商品生产行业企业和制造业企业总产值的对数值为被解释变量,结果显示,分成激励对企业产值产生了显著的正向影响。第(3)列以企业经营活动产生的现金流与总资产的比重作为被解释变量,若分成激励能带来企业总产值的显著增长,也应当同步增加企业经营活动产生的现金流规模。回归结果显示,分成激励同样对企业经营活动的现金流产生了显著的正向影响,印证了此次改革在商品供给端产生的扩张效应。第(4)列以年末职工的对数值作为被解释变量来衡量企业雇佣规模,结果显示,分成激励对企业雇佣规模无显著影响,说明企业产值扩张并未同步带动就业增长。这可能是由于地方政府在分成激励下的目标是快速、高效地做大增值税税基,而引进资本密集型企

业或扶持现有企业进行资本深化，能更直接地带来产值和税收增长，且现代制造业等商品生产企业智能化程度不断提升，以工业机器人应用为代表的自动化技术对制造业就业和工资产生了负面效应（王晓娟等，2022）。因此，尽管此次改革带来了企业产值增长，但并未带来就业的显著增加。

表3　企业层面生产端扩张

变量	（1）企业产值	（2）企业产值_制造业	（3）经营活动现金流	（4）雇佣人员规模
Incentive×Post	0.235*	0.236*	0.015**	−0.017
	（0.120）	（0.125）	（0.006）	（0.065）
企业控制变量	是	是	是	是
地区控制变量	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	451273	389992	506463	506451
R^2值	0.688	0.691	0.248	0.899

注：企业控制变量包括企业规模、资产负债率、总资产收益率以及固定资产占比。其余同表1。

2.政府商品生产端激励途径

前文证明了2016年增值税分成改革带来了地区和企业层面的商品产出扩张，但地方政府在分成激励下通过何种手段达成这一效果仍然需要详细检验。

（1）政府投资

在增值税分成激励下，地方政府可能通过增加固定资产投资和生产性支出的途径来吸引新企业进入以及促进已有企业的产能扩张，从而促进相关税基的增长。因此，本文通过构建固定资产投资水平（扣除住宅投资和房地产开发投资后的固定资产投资总额占GDP的比重）和生产性支出占比两个指标来检验2016年增值税分成改革是否通过政府投资行为影响商品供给。参照杨得前和汪鼎（2021）的研究，本文使用农林水事务支出与交通运输支出之和来衡量生产性支出①，并在此基础上计算生产性支出占一般公共预算支出的比重。表4第（1）、（2）列结果表明，分成激励显著增加了地方固定资产投资水平与生产性支出占比，印证了政府将财政资源向基础设施与生产性领域配置的激励路径。

（2）工业用地出让

土地出让策略是地方政府影响企业生产与吸引企业进入的重要途径之一。为检验地方政府在分成激励下是否通过低价出让工业用地来吸引商品生产企业进

① 受到数据获取的限制，本文所构建的生产性支出指标仅使用2015年及之后的样本。

入,本文通过土地市场网搜集整理了2010~2020年各市工业用地出让数据,并参考He等(2022)的做法,通过模拟工业用地作为商住用地的出让价格作为该工业用地出让的机会成本,根据该工业用地实际出让价格与模拟得到的出让价格的差额得到工业用地出让价格折扣。工业用地出让价格折扣越大,说明该地区政府利用低工业地价对企业进行补贴的力度越大,从而实现对工业企业的招商引资目标。表4第(3)列显示,分成激励显著增加了工业用地出让价格折扣;第(4)列显示,分成激励下工业用地单位面积的出让价格也显著下降。这些结果综合说明,2016年增值税分成改革通过强化地方政府生产端财政激励,促使地方政府采取低价出让工业用地的竞争策略,降低工业企业生产成本,吸引资本流入来扩大商品税税基,从而带来了地区商品生产能力扩张。

表4　　生产端激励

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	政府投资		工业用地出让		企业支持	
	固定资产投资	生产性支出占比	出让折扣	平均价格	税费优惠	信贷获取
Incentive×Post	0.522***	0.118***	0.143***	−0.199**	0.270***	0.007*
	(0.139)	(0.043)	(0.036)	(0.095)	(0.041)	(0.004)
企业控制变量	否	否	否	否	是	是
地区控制变量	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	否	否
企业固定效应	否	否	否	否	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	2803	1196	2799	2532	427358	354003
R^2值	0.648	0.854	0.687	0.892	0.377	0.180

注:同表3。

(3)企业税费优惠与信贷支持

地方政府通常会利用税费返还手段来减轻企业实际税费负担,从而刺激企业生产扩张。另外,地方政府采取相应政策措施的行为还可能影响辖区内商业银行等金融机构的信贷决策,为商品生产企业提供一定程度的信贷支持。为检验分成激励下商品生产企业是否受到更大力度的税费返还和信贷支持,本文利用2010~2020年中国税收调查数据对企业税费返还和信贷支持进行实证检验。具体地,本文将样本限制在非服务业企业,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,使用长期借款增长量占企业负债的比重作为企业信贷资源可得性的指标。为保障实证结果的准确性,本文保留了2016年之前已存在于调查范围内且在2016年及后续年份一直存在的企业作为样本,以保证2016年增值税分成改革前后企业样本的可比性。表4第(5)、(6)列显示,分成激励下地方政府

显著增加了对非服务业企业的税费返还和信贷支持力度，验证了政府利用税费优惠及信贷支持政策刺激企业生产的逻辑。

3.商品消费端受限表现

需求侧方面，本文首先从地区和微观主体（家庭）两个层面检验2016年增值税分成改革对消费的影响，家庭层面数据来自2012年、2014年、2016年、2018年、2020年的中国家庭追踪调查数据库（CFPS）。表5第（1）列展示了以地区商品消费总量（式（2）的分子部分取对数）为被解释变量的回归结果，分成激励未对地区商品消费总量形成足够的积极影响，表明增值税分成改革产生的结构性财政激励引起地区商品消费增长受限。第（2）~（4）列使用家庭层面数据进行回归，将被解释变量替换为家庭总支出、家庭商品消费支出以及家庭服务消费支出，进一步检验增值税分成改革对家庭消费的影响效应。结果显示，分成激励下家庭总支出同样没有明显增长，从微观层面上印证了此次改革在消费侧激励相对有限的特征。同时，分成改革的消费侧激励有限特征主要体现在家庭商品消费支出上，揭示了在商品具有高度流动性的前提下，地方政府“轻消费”的政策选择并不匹配本地商品消费增长目标，从而可能引发商品供需适配问题。而分成激励对家庭服务消费支出的影响并不显著，这可能是由于本文所使用的服务消费数据主要是交通通讯、医疗保健、文教支出三项加总，而交通通讯、医疗与教育的需求存在一定刚性，即使增值税分成改革降低了原营业税分成比例进而引起地方政府相对弱化服务业发展，但居民也难以快速减少相关消费，导致其在统计上表现为不显著。

表5　消费端受限表现

变量	（1） 地区消费总量	（2） 家庭总支出	（3） 家庭商品消费支出	（4） 家庭服务消费支出
Incentive×Post	−0.175***	−0.354*	−0.482**	−0.169
	（0.056）	（0.212）	（0.237）	（0.204）
家庭控制变量	否	是	是	是
地区控制变量	是	是	是	是
家庭固定效应	否	是	是	是
城市固定效应	是	否	否	否
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	2803	21140	21140	21116
R^2值	0.991	0.691	0.673	0.660

注：使用家庭层面数据回归时，家庭控制变量包括老年抚养比、少儿抚养比、家庭人均纯收入以及家庭人口数，地区控制变量为省级层面控制变量，包括经济发展水平、财政自给率、人口规模、金融发展水平、对外开放程度、产业结构、货运规模、商品房销售价格和老龄人口比重。其余同表1。

4.商品消费端增长受限原因

本文进一步检验分成激励下地区商品消费端增长受限的原因。消费意愿与可支配收入是影响消费的关键因素。前文发现,企业生产的扩大并未带来雇佣人数的同步增长,这在地区层面可能影响地区的就业总量和居民收入分配。表6第(1)列将被解释变量替换为地区从业人员数量的对数,检验分成激励对地区就业总量的影响。从回归结果中可以看出,分成激励对地区就业总量未产生显著影响。这可能是由于此次分成改革一方面提升了原增值税行业的分成比例,另一方面降低了原营业税行业的分成比例,地方政府对原增值税行业关注度上升的同时相对忽视了原营业税行业,导致在总体上对就业的影响并不显著。第(2)列将被解释变量替换为工资总量(在岗职工工资总额与GDP之比),检验分成激励如何影响地区在岗职工工资的相对增长情况。结果显示,核心解释变量的回归系数显著为负,说明分成激励下地区在岗职工工资总量的增长落后于地区总产值的增长。当前制造业等商品生产企业智能化程度不断提升(王晓娟等,2022),商品产能扩张对劳动力的需求有所弱化,因而此次分成改革带来的"一升一降"的结构性财政激励并未带来职工工资与产值的同步增长,从而导致消费增长潜力相对受限。此外,本文进一步检验了分成激励对家庭人均收入的影响效应,第(3)列结果显示,此次改革对居民收入没有造成显著影响。这也在一定程度上印证了商品供给的扩张未能带来居民收入与消费能力的同步提升,这是引起地区商品供需适配问题的潜在原因。

表6　　消费端受限原因

变量	(1) 就业总量	(2) 工资总量	(3) 家庭人均收入	(4) 民生性支出	(5) 居民消费总量
Incentive×Post	0.007	−0.036**	−0.366	−0.216***	−0.160***
	(0.101)	(0.017)	(0.286)	(0.072)	(0.058)
民生性支出					0.071*
					(0.042)
家庭控制变量	否	否	是	否	否
地区控制变量	是	是	是	是	是
家庭固定效应	否	否	是	否	否
城市固定效应	是	是	否	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
样本量	2775	2774	21140	2523	2523
R^2值	0.992	0.860	0.624	0.973	0.991

注:同表5。

本文理论分析部分表明,地方政府面临生产性税收分成激励时,有动机将有限的财政资源更多地配置到基础设施、补贴企业等生产性领域,从而限制民生性支出

增长空间。由于民生性支出与居民消费存在互补性,对居民消费具有挤入作用(李戎和田晓晖,2021),这种支出策略可能会限制民生性支出对居民消费的拉动作用,从而影响居民消费增长。鉴于数据的可得性,本文将科学、教育、社保和医疗之和构建为民生性总支出指标,并采用人均对数值进行标准化测度。表6第(4)列展示了将政府民生性支出作为被解释变量的回归结果,第(5)列以居民消费总量为被解释变量,检验了民生性支出对居民消费的影响。从回归结果可以看出,分成激励对民生性支出的影响为负且在1%水平上显著,同时民生性支出对居民消费具有显著的正向影响,说明在分成激励下地方政府民生性支出的相对受限是影响居民商品消费能力增长的潜在因素。

综合来看,2016年增值税分成改革对地区商品生产能力和消费能力产生了差异性影响。一方面,在生产端,地方政府影响商品生产企业的途径更为丰富且有效,通过增加生产性支出、低价出让工业用地、税费优惠等途径有效提升了地区内企业和整体的产值水平。另一方面,在消费端,财政激励下地方政府无法有效影响辖区内居民的就业与收入水平,加之生产性支出的扩张限制了民生性支出增长空间,从而导致地区消费能力增长相对不足。这说明,在完善促消费的制度机制建设的进程中,需要重视消费能力和生产能力的适配提升,而以税收分成为代表的财政激励在其中发挥着关键性作用,探索建立生产与消费联动的财政激励机制对于更好地统筹促消费和扩投资、提升生产与消费适配程度具有重要意义。

(二)异质性检验

1.产业结构

在分成激励下,地级市政府对税基产业的重视程度与地级市本身产业结构相关。对于第三产业占比高的地级市,产业发展重心更偏向于服务业,导致原增值税税基中商品生产行业的贡献相对较低。此次改革通过调整原增值税行业的分成比例强化了地级市政府对商品生产性税基的税收激励,促使强激励地区更倾向于通过扩大原增值税行业的投资来提升税收收入,进而带来本地商品供给能力与消费能力的适配问题。本文计算了各地级市2010~2015年第三产业占地区生产总值比重均值,并以其中位数作为分组依据进行分组回归。结果表明①,分成激励显著降低了第三产业占比高的地区的商品供需适配程度,而对第三产业占比低的地区无显著影响,且组间系数差异显著。这一结果的可能原因在于,一方面,此次分成调整使得地区原营业税分成大幅下降,这对第三产业占比高的地区的冲击更为明显,进而诱使这些地区转向扩大原增值税行业来增加税收收入,因此这些地区在财政激励下更倾向于将资源投入到短期回报更显著的商品生产行业,这增加了这些地区的短期商品供给能力;另一方面,第三产业占比高的地区往往是较为发达地区,

① 限于篇幅,异质性检验结果见附录。

其居民消费结构已相对偏向于服务业,本地居民对商品的消费需求增长有限,且当地政府的政策行为可能限制了居民消费能力提升,从而导致商品供给的快速扩张难以被本地市场消化,最终表现为商品供需的适配问题。

2.增值税依赖程度

李红霞等(2024)研究表明,增值税依赖度高的地区,地方政府在税收分成改革后扩大税基的动机更强。本文计算了各地级市2010~2015年的增值税依赖程度(增值税占税收收入比重)均值,并以其中位数作为分组依据进行分组回归。结果表明,相较于增值税依赖度较低的地区,分成激励下的地区商品供需适配问题在增值税依赖度较高的地区更为明显。一方面,在增值税依赖度高的地区,商品生产行业发展对当地政府财源建设具有重要地位且具备一定的发展基础与竞争优势,在2016年增值税分成改革的结构性财政激励下,地方政府对商品生产行业的投入可有效转化为生产性税基流入与产值增长,地方的生产扩张会更加明显。另一方面,这一结果反映了地方政府财政行为对税收结构的路径依赖,高增值税依赖度强化了地方政府"以税基培育为导向"的支出偏好,进一步促使财政资源向制造业等增值税高贡献行业集中,加深了商品供给过剩而需求不足的供需适配问题。

六、结论与政策建议

本文以2016年全面"营改增"背景下的新一轮增值税分成改革为切入点,系统考察了财政激励视角下地方政府产业发展导向对地区商品供需适配程度的影响。此次改革通过调整地方政府来自原增值税行业与原营业税行业的分成比例,叠加增值税收入分享的"生产地原则",显著提升了地方政府发展商品生产行业的边际税收利益,而且在横向地区间形成了显著的财政激励强度差异。在这种结构性财政激励的作用下,地级市政府在供给端与需求端呈现差异性政策导向,在供给侧表现为对商品生产实施优惠政策刺激,在需求侧则表现为对消费扩张激励相对受限,这种政策选择传导到市场引发地区商品供需适配问题。基于强度双重差分模型的实证检验发现,增值税分成改革引起了一定程度的地区商品供需适配问题,这一效应在第三产业占比更高和增值税依赖程度更高的地区更为突出。其作用机制主要体现在以下两个方面。一方面,改革强化了地方政府对商品生产行业的财政激励。分成比例的结构性变动使得地方政府发展商品生产行业的边际税收收益显著提升,促使地方政府将更多资源投向增值税高贡献领域,使得地区商品供给能力快速扩张。另一方面,改革激励地方政府以生产性支出扩张、优惠工业地价和税费补贴等方式促进商品生产扩张,但由于税收利益不足和外溢性影响,地方政府刺激消费的激励相对不足,且民生性支出对本地居民消费能力与消费水平的拉动作用受到限制,进而影响地区商品供需适配关系。因此,更好地统筹消费与投资,完善促消费的制度机制建设需要充分考虑财政激励的重要影响。

基于上述研究结论,本文提出以下政策建议。第一,调整税收分成逻辑,探索建立生产与消费联动的财政激励机制。本文研究发现,增值税分成改革在供给端和需求端形成的结构性财政激励是造成地区商品供需适配问题的潜在制度性动因。因此,重塑地方政府政策选择的关键在于调整增值税分成规则所包含的激励结构,从而实现从生产性激励向供需协同激励的制度转型。建议在维持现行中央与地方增值税分享比例总体稳定的前提下,适度调整地方间的横向分配规则,将消费发生地作为流转税分享的重要依据之一,从而降低地方政府单纯追逐生产税基扩张的边际收益,使其能够从本地消费增长中获得直接的财政回报,在制度层面为地方政府配置资源时兼顾供需两端提供稳定的财政激励。同时弱化地方政府对生产端扩张的过度依赖,激励地方政府通过优化消费环境、提升公共服务质量来吸引和扩大本地消费,逐步实现从偏重生产端向供需均衡发展的转变,形成“生产促消费、消费引生产”的良性循环,为地区商品供需的相对动态平衡提供坚实的制度保障。

第二,优化财政支出结构,构建约束与引导并重的公共资源配置机制。2016年增值税分成改革通过强化地方政府以税基培育为导向的支出行为,客观上限制了民生性支出的增长空间,影响地区居民消费能力与消费水平的有效提升。因此,建议推动政府财政支出结构进行战略性调整,加快构建兼顾增长激励与民生改善的资源配置格局,将提振消费、优化供给作为财政资源配置的重要着力点。建议优化生产性支出的全流程绩效评估机制,将评估结果更紧密地与政府预算约束相衔接,从源头上引导地方政府更加审慎地配置资源,优化生产投资与民生领域间的资源配置,特别是对第三产业占比较高、增值税依赖度较强的地区,需重点关注引致其供需适配问题的潜在风险。同时引导地方政府将财政资源更多投向教育、医疗、养老等民生领域,使公共服务供给更好地回应居民需求、提振消费信心。尤为关键的是,应重视居民工资性收入增长与民生支出的内在联系,通过完善最低工资动态调整机制、提高劳动报酬在初次分配中的比重等配套举措,确保财政资源向民生领域的投入能够转化为居民可支配收入和消费意愿的有效提升,为激发消费潜能提供坚实保障。

第三,创新消费激励政策组合,强化促消费的制度机制建设。提升地区商品供需适配程度,既需要短期需求侧管理的精准发力,更在于从制度层面为地方政府注入持久的消费促进动力,使消费培育逐步融入地方发展的长远考量。为此,可以考虑将居民消费增长率等指标系统纳入地方政府政绩考核与转移支付分配评价体系,使其在财政增收和政绩考核双重维度上与消费挂钩,从而引导政府行为逻辑从偏重生产扩张逐步转向供需协同发力。在区域政策层面,鼓励各地区根据自身产业结构特征和发展阶段,探索差异化的消费激励路径,重点关注本地供给与需求的适配能力建设,着力完善商品流通体系,畅通生产与消费之间的制度性梗阻,推动供给潜能更好转化为现实消费需求。此外,建立消费政策的动态评估与持续优化机制,定期

评估各项消费激励政策的效果及对地方政府行为的影响,适时调整政策,推动财政资源配置方向与构建供需动态平衡格局的战略目标形成更紧密的协同。

参 考 文 献

[1]程宇丹,龚六堂,田文佳.工业用地出让、要素流动与地区间产出不平衡:基于地区间土地竞争的视角[J].经济研究,2024,(7):170~187.

[2]杜莉,沈建光,潘春阳.房价上升对城镇居民平均消费倾向的影响——基于上海市入户调查数据的实证研究[J].金融研究,2013,(3):44~57.

[3]范子英,刘甲炎.为买房而储蓄——兼论房产税改革的收入分配效应[J].管理世界,2015,(5):18~27+187.

[4]方福前.中国居民消费需求不足原因研究——基于中国城乡分省数据[J].中国社会科学,2009,(2):68~82+205~206.

[5]干春晖,余典范,余红心.市场调节、结构失衡与产业结构升级[J].当代经济科学,2020,(1):98~107.

[6]靳涛,陶新宇.政府支出和对外开放如何影响中国居民消费?——基于中国转型式增长模式对消费影响的探究[J].经济学(季刊),2017,(1):121~146.

[7]李红霞,张亚璟,马艳.税收分成、财政激励与企业异地投资——基于增值税五五分成的准自然实验[J].当代财经,2024,(3):30~42.

[8]李建军,吴懿.税收分成、财政激励与制造业企业活力——来自“增值税分成”改革的证据[J].财贸经济,2021,(9):5~19.

[9]李戎,田晓晖.财政支出类型、结构性财政政策与积极财政政策提质增效[J].中国工业经济,2021,(2):42~60.

[10]梁双陆,白云翠.税收分成、地方政府行为与企业资源配置效率[J].财政科学,2024,(5):99~117.

[11]刘怡,聂海峰,张凌霄,崔小勇.电子商务增值税地区间分享和清算[J].管理世界,2022,(1):62~78.

[12]刘怡,张宁川,耿纯.增值税分享、消费统计与区域协调发展——基于增值税分享由生产地原则改为消费地原则的思考[J].税务研究,2021,(8):28~34.

[13]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.

[14]鲁玮骏.省以下税收分成、转移支付与县域经济增长[J].财贸研究,2024,(6):59~75+110.

[15]吕冰洋,贺颖.中国特色财政激励体制:基于统一市场的视角[J].中国社会科学,2022,(4):24~43+204~205.

[16]吕冰洋,毛捷.高投资、低消费的财政基础[J].经济研究,2014,(5):4~18.

[17]吕冰洋,谢耀智.间接税对供需失衡的影响分析[J].经济理论与经济管理,2012,(1):

73~81.

[18]蒙昱竹,李波,潘文富.财政支出、城市化与居民消费——对扩大内需的再思考[J].首都经济贸易大学学报,2021,(1):10~23.

[19]彭飞,蔡靖,吴华清.增值税分成、财政激励与城市经济发展不平衡——内在机制与经验证据[J].数量经济技术经济研究,2023,(3):70~90.

[20]苏剑.人口老龄化如何影响经济增长——基于总供给与总需求的分析视角[J].北京工商大学学报(社会科学版),2021,(5):14~23.

[21]万广华,罗知,张勋,汪晨.城乡分割视角下中国收入不均等与消费关系研究[J].经济研究,2022,(5):87~105.

[22]王君斌,郭新强,蔡建波.扩张性货币政策下的产出超调、消费抑制和通货膨胀惯性[J].管理世界,2011,(3):7~21.

[23]王文甫,王召卿,郭柃沂.财政分权与经济结构失衡[J].经济研究,2020,(5):49~65.

[24]王晓娟,朱喜安,王颖.工业机器人应用对制造业就业的影响效应研究[J].数量经济技术经济研究,2022,(4):88~106.

[25]吴懿,李建军.税收分成、财政收入激励与企业税负[J].财政研究,2022,(6):81~94.

[26]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.

[27]谢贞发,王震.以链养税:供应链本地化建设的财税激励逻辑[J].中国工业经济,2025,(5):62~80.

[28]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.

[29]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.

[30]杨得前,汪鼎.财政压力、省以下政府策略选择与财政支出结构[J].财政研究,2021,(8):47~62.

[31]杨渊帅,陈国梁.民生性财政投入、地方债与城镇居民消费[J].国际商务财会,2021,(4):38~45+51.

[32]Baumol W. J., 1967, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis* [J], The American Economic Review, 57(3), 415~426.

[33]Han L., Kung J. K. S., 2015, *Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China* [J], Journal of Development Economics, 116, 89~104.

[34]He Z., Nelson S.T., Su Y., et al., 2022, *Zoning for Profits: How Public Finance Shapes Land Supply in China* [R], NBER Working Paper, No. 30504.

[35]Keynes J. M., 1936, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* [M]. London: Macmillan Publishers.

[36]Weingast B. R., 2009, *Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives* [J], Journal of Urban Economics, 65(3), 279~293.

On the New Round of VAT Sharing Reform, Structural Fiscal Incentives, and Regional Commodity Supply-Demand Adaptation

XIE Zhenfa ZHANG Hao WANG Zhen PENG Xin
(Institute of Economics, Xiamen University)

Summary: As a fundamental contradiction in the operation of the market economy, the degree of coordination between supply and demand directly determines the sustainability and resilience of China's high-quality economic development. Factors such as the evolution of the principal social contradiction and the deterioration of the international political and economic environment have led to relatively insufficient domestic demand and a decline in external demand. The situation of strong supply and relatively weak demand is an important issue confronting China's economic operation, necessitating urgent mitigation through institutional and mechanistic reforms. Although the existing literature primarily focuses on the impact of various policies on consumption, it relatively neglects the fiscal institutional factors influencing regional supply-demand dynamics. Based on the fiscal incentive theory and leveraging the structural incentive characteristics of the 2016 VAT sharing reform, this study employs an intensity difference-in-differences (DID) model to empirically analyze the role of China's largest tax category-the VAT sharing system-in regional supply-demand matching. This analysis aims to provide insights for refining the new VAT sharing rules to enhance supply-demand coordination, optimizing the sharing ratios of shared taxes, and deepening the new round of fiscal and tax reforms.

The 2016 VAT sharing reform is a pivotal moment in the deepening of China's fiscal and tax system, exhibiting two typical institutional features. First, in this reform, the sharing ratio for local governments from industries originally subject to VAT increased, while that from industries originally subject to business tax significantly decreased. This "one increase, one decrease" structural adjustment in fiscal incentives directly impacted the tax benefits local governments derived from different industries, generating important structural sharing incentives for local governments. Coupled with the "production place principle" of VAT revenue sharing, it fostered local government behaviors and policy preferences favoring production over consumption, which is a potential institutional factor exacerbating regional supply-demand disparities. Second, the reform continued the "unified leadership, tiered management" model of China's fiscal system reform, granting provincial governments the authority to adjust the tax sharing ratios for governments below

the provincial level. This resulted in significantly differentiated fiscal incentive intensities across provinces, providing a well-suited quasi-natural experiment for identifying the fiscal incentive effects of this sharing reform.

Based on the practical context of the 2016 VAT sharing reform, this study constructs an intensity DID model to empirically test the impact of this sharing reform on regional commodity supply-demand matching. The study finds that sharing incentives reduces the degree of regional supply-demand matching, with this effect being more pronounced in regions with a higher proportion of the tertiary industry and greater reliance on VAT revenue. Mechanism analysis indicates that these sharing incentives lead local governments to promote the entry of commodity production enterprises and stimulate the output growth of existing local enterprises through means such as transferring industrial land at low prices, offering tax and fee preferences, and increasing production-related expenditures, thereby driving the expansion of local commodity production. However, this output expansion is not accompanied by a synchronous increase in residents' income levels. Furthermore, the relative reduction in livelihood-related expenditures suppresses the growth of local residents' consumption capacity and spending, thereby leading to a relative decline in the degree of supply-demand matching.

The contributions of this study are primarily threefold. First, it analyzes the underlying fiscal incentive logic behind regional commodity supply-demand matching from the perspective of the fiscal and tax system, revealing the fiscal incentive roots of the mismatch between local commodity production and consumption. Second, it emphasizes the fiscal incentive logic and mechanism through which the sharing system of VAT-China's largest tax category-influences the local government, particularly its institutional incentive effects on regional production development and consumer market construction. Third, it innovatively constructs a measurement indicator for regional commodity supply-demand matching, thereby overcoming the limitation of the existing literature that often remains at the level of theoretical deduction or qualitative analysis and providing an important reference indicator for further research on market supply-demand disparities.

Keywords: 2016 VAT Sharing Reform; Structural Fiscal Incentive; Prioritize Production over Consumption; Supply-Demand Matching

JEL Classification: D12; H71

（责任编辑：焦云霞；数据编辑：是　诸）