

破解地区间“内卷式”竞争： 国地税合并与企业异地投资

贺立龙 王馨瑶 林 垚

摘要 深化税收征管改革和破除“内卷式”竞争对促进资本有序流动和合理配置、推进统一大市场建设具有关键作用。本文利用2010—2023年上市企业数据，检验2018年国地税机构合并对企业异地投资的影响，探究税收征管“统一化”对破解地区间“内卷式”竞争的作用。研究发现，改革发挥了“量减质升”的结构性规范效应：在抑制异地投资总量的同时，挤出了“空壳式”或“短视型”投资，矫正了民企过度投资倾向，约束了低生产率企业扩张，推动资本空间配置从政策驱动向效率驱动转变。改革通过三重路径破解“内卷式”竞争：一是上收地方政府的税收征管裁量权，遏制逐底竞争；二是改善企业信息透明度，提升投资审慎性；三是降低制度性交易成本，减少政企合谋。改革效应在经济压力大、政府干预多、市场化水平低的地区更显著，且集中在民营企业、中小企业和非重点产业企业。研究结论为理解税收征管改革如何规范政企行为、破解地区间“内卷式”竞争提供了经验证据。

关键词 地区间“内卷式”竞争 国地税合并 企业异地投资

作者贺立龙，四川大学经济学院教授（四川成都610065）；王馨瑶，四川大学经济学院硕士研究生、四川大学企业研究中心助理研究员（四川成都610065）；林垚，四川大学经济学院助理研究员（四川成都610065）。

中图分类号 F81

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)05-0053-16

一、引言

建设统一大市场既要完善市场准入、公平竞争等方面的基础性制度，也要破除各种形式的地方保护和市场分割。破除地方保护和市场分割，亟须规范地方政府和企业行为，整治地区间招商引资“内卷式”竞争，引导各地以良好的制度供给吸引更多优质企业投资。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》要求统一市场基础制度规则，规范地方政府经济促进行为，综合整治“内卷式”竞争。尽管中国商品和服务市场一体化取得一些进展^①，但在“行政区经济”格局下^②，地区间围绕流动性要素展开的“内卷式”竞争仍屡禁不止。受到地区增长和官员晋升“锦标赛”机制驱动^③，地方政府依托在分税制下获得的征管自由裁量权，通过弹性征管、税收返还等手段进行招商引资逐底竞争^④，

① 马草原、孙思洋、张昭：《中国地区间要素市场分割的识别与影响因素分析》，《金融研究》2023年第2期。

② 刘志彪：《全国统一大市场》，《经济研究》2022年第5期。

③ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

④ 范子英、田彬彬：《税收竞争、税收执法与企业避税》，《经济研究》2013年第9期；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》，《经济研究》2015年第4期。

并引致企业跨区域投资异化为政策套利行为。如设立未开展实质经营活动甚至没有办公场地和人员的“空壳”子公司去享受优惠政策，或与低税率子公司进行关联销售以转移利润或套取税收红利。^①一些企业与地方政府通过非正式渠道维系政企关系或进行征纳合谋^②，造成制度性交易成本高企。当资本流动不再由生产率法则和市场规律主导，而是被地方政府竞争性干预牵引时，就会侵蚀国家税基、固化地方保护和市场分割，与建设统一大市场的目标背道而驰。

破解地区间“内卷式”竞争，除开展市场分割与地方保护专项整治外，更需协同推进要素市场化配置、财税及金融改革，从制度上重塑政企行为逻辑。谋划新一轮财税体制改革对于理顺政府间财政关系、优化激励约束并重构央地格局具有重要意义。^③作为其中关键一环，深化税收征管改革通过构建优化统一高效的税费征管体系，破解“内卷式”竞争背后的财政激励扭曲问题。党的十八大以来，中国税收征管历经从 2015 年国地税“合作”打通数据壁垒、2018 年“合并”上收垂直管理权到 2021 年“合成”建设智慧税务的三大变革，逐步实现机构、人员、业务与信息的深度整合，使得地方政府行为尺度趋于一致，压缩了企业投机性扩张的套利空间，发挥出抑制“内卷式”竞争效应。具体而言，国地税合并引领的改革从三个维度重塑了政府、市场与企业的关系：其一，跨区域税务稽查与自由裁量权的统一，降低了异地投资的制度性交易成本，减少了企业政策投机与政企合谋的机会，促使投资回归效率导向。其二，征管权力上收增强了税收刚性，增加了地方政府行政干预的难度，使企业面临更严格的征管环境，其实际税负与经营成本的上升抑制了盲目资产扩张。^④其三，涉税信息透明度的增高以及税务监管与资本市场监管的协同，减少了征纳双方信息不对称，提升了企业投资审慎性。上述机制共同推动资本空间配置从“拼政策红利”转向“拼内生效率”，为长效防治招商乱象、构建全国统一大市场提供了制度保障。

学界针对中国“内卷式”竞争的含义、特征及其在政府和企业层面的影响因素与形成机制进行了讨论，认为在分权体制下地方政府行政干预及其主导的产业政策是地区间“内卷式”竞争的重要成因^⑤；地方政府在部分行业的“内卷式”竞争阻碍了资源配置效率提升、技术创新动能突破以及城市全要素生产率提升；全国统一大市场建设为治理“内卷式”竞争提供系统性方案，可通过要素市场化改革、竞争政策调整与产业政策引导的“组合拳”来规范地方政府竞争，破除行政壁垒叠加市场失灵的双重扭曲。^⑥上述讨论为考察国地税合并对破解地区间“内卷式”竞争的能效及机制提供了逻辑起点。在财税改革与统一大市场建设的关系上，学界关注到改革对地方竞争及企业投资的影响，如所得税分享改革对资本要素市场整合的激励效应^⑦，税收征管数字化通过抑制税收竞争对省际市场分割的治理效果^⑧；一些学者考察了国地税合并对地方政府及企业的影响，包括去属地化视角下对企业税负的影响^⑨，公信力视角下对企业税收遵从的影响^⑩，独立性视角下对企业信息披露质量的影响^⑪，防风险视角下对企业投融资决策的影响^⑫，减少地方干预视角下对企业税负公平的影响^⑬，以及政府竞争中收支策略互动视角下对地方政府补助策略的影响^⑭等。上述研究表明，深化税收征

① 谢贞发、陈芳敏、陈卓恒：《激励与能动性：非对称财政收支权与企业资本跨区域流动》，《数量经济技术经济研究》2023 年第 1 期。

②⑨ 范子英、朱星妹、冯晨：《去属地化与企业税负：基于国地税合并的研究》，《财贸经济》2022 年第 10 期。

③ 高培勇：《新一轮财税体制改革的战略谋划》，《经济理论与经济管理》2024 年第 5 期；吕冰洋、胡深：《中国央地财政关系的演进：一个理论框架》，《经济研究》2024 年第 6 期。

④ 张克中、欧阳洁、李文健：《缘何“减税难降负”：信息技术、征税能力与企业逃税》，《经济研究》2020 年第 3 期。

⑤ 刘志彪、王兵：《中国制造业“内卷式”恶性竞争的发生机制与破解路径》，《财经问题研究》2024 年第 12 期；张杰、任元明：《中国“内卷式”竞争的主要特征、形成机制及其破解之道》，《北京交通大学学报（社会科学版）》2025 年第 2 期。

⑥ 李雪松、高辛睿：《地方政府“内卷式竞争”影响城市全要素生产率增长了吗？：基于 239 个地级市的实证研究》，《中国软科学》2025 年第 4 期。

⑦ 范子英、周小昶：《财政激励、市场一体化与企业跨地区投资——基于所得税分享改革的研究》，《中国工业经济》2022 年第 2 期。

⑧ 石绍宾、张玲欣：《税收征管数字化、税收竞争与统一大市场建设》，《南开经济研究》2024 年第 8 期。

⑩ 赵玉洁、孙雪娇：《国地税征管体制改革与企业税收遵从——来自国地税合并自然实验的证据》，《上海财经大学学报》2023 年第 2 期。

⑪ 刘贯春、叶永卫、张军：《税收征管独立性与企业信息披露质量——基于国地税合并的准自然实验》，《管理世界》2023 年第 6 期。

⑫ 叶永卫、云锋、邵传林：《国地税合并与企业债务融资——基于税收征管独立性视角》，《南方经济》2022 年第 9 期。

⑬ 林志帆、汤梓燊、万威：《税收征管体制改革与企业税负公平——基于国地税合并的准自然实验证据》，《财政研究》2025 年第 6 期。

⑭ 张浩天、卢盛峰：《国地税机构合并与政府补助策略调整》，《管理世界》2025 年第 2 期。

管改革有助于破除地方“内卷式”竞争，但如何度量和理解这一效应，学界尚需深入研究。

本文从企业异地投资视角，研究以国地税合并为基础的税收征管改革在破解地方“内卷式”竞争上的积极影响及其机制。尽管有研究考察了国地税合并通过减小地区间市场分割对企业异地并购的正向影响^①，但认识和把握国地税合并对资本要素流动的影响不宜局限于“数量效应”，更应重视“质量效应”：即不应只看改革前后企业异地投资的数量变化，更应考察改革是否推动了资本按市场规律实现更高效的空间配置。基于此，本文重点研究国地税合并改革产生的跨域投资“量一质”变化效应及其影响机制，为“十五五”时期深化税收征管改革、综合整治“内卷式”竞争提供参考和启示。具体而言，本文以2018年国地税机构合并改革为政策冲击，对A股非金融类上市企业的异地子公司数量及运营信息进行爬取得到一套结构化数据集，运用双重差分法研究发现：第一，国地税合并抑制了原本在地税局缴纳所得税的企业的异地投资，这种抑制效应主要作用于参保人数为零、存续时间短的子公司，纠正了民营企业过度投资倾向，约束了低全要素生产率企业扩张，而具有实质经营特征及高全要素生产率企业的异地投资保持稳定。第二，国地税合并通过限制地方政府以税招商、提升企业信息透明度、压缩政企合谋空间，对破解地区间“内卷式”竞争产生积极影响。第三，改革主要抑制了民营企业、中小企业、非重点产业企业扩张，且在增长目标高、财政压力大、税收干预强、市场化水平低的地区，“反内卷”功效更为显著。

本文有如下边际贡献：第一，研究国地税合并引领的税收征管改革对企业异地投资数量和质量的影响，回应如何以深化税制改革破除地方“内卷式”竞争、纵深推进全国统一大市场建设的现实关切。一方面，学界对“内卷式”竞争的研究以基于经验事实的理论解析为主，尚未对其进行识别、度量和实证检验；另一方面，已有文献研究了国地税合并对企业税负、税收遵从、信息披露以及政府补助策略等的影响，也探讨了其他财税改革政策（如减税降费、所得税分享改革、“营改增”、“金税三期”等）乃至数字经济发展对异地投资或资本流动的作用，但在税收征管权垂直化整合何以规范企业投资扩张和引导资本流动配置问题上缺乏针对性研究。第二，解析国地税合并影响异地投资的渠道及机理，识别税收征管改革对破解地区间“内卷式”竞争的作用机制。厘清国地税合并、政企关联、资本流动的动态关系是理解和把握税收征管体制改革“反内卷”功效的关键。第三，揭示国地税合并对企业异地投资“量减质升”的结构性规范效应。已有文献大多基于子公司或异地并购数量增减考察企业异地投资变化，鲜有对异地投资质量和效率的考察。本文通过爬取和人工整理得到子公司存续时间和实际经营情况的数据集，实证研究国地税合并对异地投资质量和效率的影响。

二、制度背景与理论分析

（一）制度背景

分税制改革后中国地方税务机关经历了“分设—合作—合并”三个阶段。1994年省以下税务机关分设为国家税务局和地方税务局。国家税务局系统实行国家税务总局垂直管理，国税局人员编制、经费和领导干部任免等由上一级国税局决定。此后实施的国税局长异地交流制度，避免了地方对国税税源和税收执法的干涉，有助于解决国税部门与地方政府、企业税收合谋问题。地方税务局实行地方人民政府和国家税务总局双重领导、以地方政府管理为主的管理体制，地税局机构设置、经费预算和人员编制由地方政府负责。在这种部分企业在国税局、部分企业在地税局缴纳所得税的“二元征纳”格局下，地税局的存在给地方政府预留了弹性空间，使各地区在税收征管环节形成自由裁量权。借助这种自由裁量权，一些地方政府为争夺资本等流动资源而展开横向税收竞争，诱发为企业违规套用税收优惠或减免政策、降低执法力度甚至承诺不进行税务检查等税收征管行为扭曲现象。国地税分设还暴露出一些其他问题，如信息不畅、机构重复和人员冗余，征管效率较低，纳税人“两头跑”致使纳税遵从成本大幅上升等。2015年底中办、国办联合下发《深化国税、地税征管体制改革方案》，开启国税地税机构合作改革，包括互相委托代征有关税收、开展涉税信息共享以及拓展跨部门税收合作，但仍存在重形式轻内容、重服务轻征管、创新意识不够等问题。2016年实施全面“营改增”后，国地税在纳税服务、税务稽查和信息共享等方面推进业务融合，逐渐从合作走向合并。

2018年十三届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》提出改革国地税征管体制。将省

① 王守坤、汪柳：《税收征管独立性与资本跨区域流动——来自国地税合并的经验证据》，《经济科学》2025年第4期。

级和省级以下国税地税机构合并,承担所辖区内的各项税收、非税收入征管等职责。2018年3月中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》要求将省级及以下国税地税机构合并,实行以国家税务总局为主与省(区、市)人民政府双重领导管理体制。合并内容包括:(1)机构整合,撤销省级及以下地税建制,与同级国税合并组建“国家税务总局××省(市)税务局”,形成“以税务总局为主、省级政府为辅”的双重领导体制;(2)职责重构,将18个税种及12类非税收入统一划归合并后的税务机关管理,取消县级税务机关的税政解释权并建立全国统一裁量基准,2019年全面承接社保费征管职能,构建“税费皆重”治理格局;(3)流程优化,整合原国地税信息系统并推行“一网通办”电子税务局。^①从2018年6月1日到7月20日,省、市、县、乡国税地税机构合并依次完成,并于8月进入第一个税收征纳期,所有税种均由新机构统一征收。国地税合并从制度和组织两方面实现了征管权的再集中,改变了企业所得税“二元征管”局面,通过社保费、非税收入、税收优惠核准权等“三个划转”削弱了地方政府干预税基的能力,并借助实时归集的全国税收数据动态监控地方政策异动,依托“信用评级—风险预警—联合惩戒”机制将税收秩序纳入法治框架,满足了构建优化高效统一的税收征管体系的诉求,为统一大市场建设提供了制度保障。

(二) 理论分析和研究假说

受数据限制,我们难以进行“内卷式”竞争的直接测度和量化,但可根据政府和企业策略性行为间接认识其存续变化,从企业异地投资规模、质量、效率变化推测税收征管改革在破解地区间“内卷式”竞争上的作用功效(见图1)。

1. 国地税合并、地区间“内卷式”竞争与企业异地投资。

第一,征管机构统合与去属地化削弱了地方政府的税收干预能力,有助于保障地区间资源竞争的公平性,从而规范企业异地投资。地方政府常以税收手段开展招商引资竞赛,甚至演变为以非正式税收返还为特征的恶性竞争^②,而地税局属地化管理为上述行为提供了便利。地方政府通过干预地税局的征管执法,在企业所得税、城镇土地使用税等招商关联度高的税种上,以放松征管、先征后返、提供隐性优惠等方式展开争夺投资的逐底竞争。^③国地税合并重塑了税收征管中的委托代理关系,合并后的征管机构从编制、人员、财产、经费到税收业务均由国家税务总局主导,由此约束了地方政府在税收征管执法中的自由裁量权,减少了行政对资本要素市场的干扰,为资本流动配置营造了更严格但也更公平的征管环境。^④

第二,涉税数据的集成与融通缓解了征纳双方及企业内外的信息不对称,对税务征管执法和企业投资决策产生影响。^⑤国地税合并后,所有纳税主体税收及非税收入均由新税务机构一并征收,减少了企业向不同税务机关提供“两套账”情况;新税务机构借助“金税三期”系统并库实现了全税种信息的集中管理与融合共享,并通过跨税种勾稽比对,增强了监管能力^⑥;新型税务稽查部门能监控企业所有经营业务,推动信息传递和稽查政策的快速执行;征管数字化升级促进了税收数据与其他政务、企业、社会数据融合。上述改变增加了企业粉饰报表的难度,也有助于利益相关者对管理层投资扩张行为进行监督治理,抑制异地过度投资与“家乡偏好”投资。^⑦税务评级、纳税记录等关键指标数据,以及虚开发票、欠税等异常行为信息的集成,为跨部门联合监管提供信息支撑,也便于金融机构订阅此类监管预警信息,及时调整客户信用评级,通过影响

① 国家税务总局于2024年公布的数据显示,全国有超9600万纳税人使用新电子税务局,月均办理超3.8亿笔涉税业务,办税时长比过去减少20%。数据来源:《新电子税务局已服务超9600万纳税人月均办理超3.8亿笔业务》,国家税务总局网站,2024年12月20日, <https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810780/c5237244/content.html>。

② Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 81-85; 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

③ 汤玉刚、苑程浩:《不完全税收、政府竞争与税收增长》,《经济学(季刊)》2011年第1期;范子英、田彬彬:《税收竞争、税收执法与企业避税》,《经济研究》2013年第9期;田彬彬、谷雨:《征管独立性与税收收入增长——来自国税局长异地交流的证据》,《财贸经济》2018年第11期;范子英、朱星妹、冯晨:《去属地化与企业税负:基于国地税合并的研究》,《财贸经济》2022年第10期。

④ 杨晓妹、刘文龙、林凯琳:《国地税机构合并对规范地方政府税收行为的逻辑解析及延伸思考》,《税务研究》2019年第5期。

⑤ 刘贯春、叶永卫、张军:《税收征管独立性与企业信息披露质量——基于国地税合并的准自然实验》,《管理世界》2023年第6期。

⑥ 李波、季建辉、王泯之:《论国地税机构合并后的信息融合与税收征管服务能力提升》,《税务研究》2018年第8期;孙雪娇、翟淑萍、于苏:《大数据税收征管如何影响企业盈余管理?——基于“金税三期”准自然实验的证据》,《会计研究》2021年第1期。

⑦ 曹春方、周大伟、吴澄澄、张婷婷:《市场分割与异地子公司分布》,《管理世界》2015年第9期;曹春方、刘秀梅、贾凡胜:《向家乡投资:信息、熟悉还是代理问题?》,《管理世界》2018年第5期。

信贷可得性制约企业异地投资。^①

第三，征纳体系统一与标准化减少了制度性交易成本，压缩了政企合谋空间，有助于抑制投机性异地投资。国地税分设增加了征税成本：从征税方看，两套系统间信息沟通不畅易产生监管漏洞，机构重复和人员冗余导致征管成本非必要性增加^②；从纳税方看，企业在国税地税之间“两头跑”、分别提供税收信息并接受分头稽查，产生了重复的人力成本支出；此外，企业为争取税收优惠而需与拥有税收裁量权的地方税务部门进行关系投资，为达成征纳合谋而需付出更高的制度性交易成本^③，阻碍企业跨地区发展和资本要素统一大市场的形成。^④ 国地税合并提高了地区间税收执法的统一性，减轻了企业“人情税”和“关系税”负担^⑤；简化了办税流程，节省了企业支付给中介机构的咨询费、代理费、人力成本以及招待税务人员而付出的非正式支出等^⑥；统一的信息平台也便于税务机关更好地为企业提供纳税服务，节约制度性交易成本。^⑦ 国地税合并带来的制度性交易成本降低和税务营商环境优化，一方面为企业跨区域投资提供有利市场条件，另一方面压缩了税收征纳的政企合谋空间。

基于以上逻辑，我们提出以下假说：

假说1：国地税合并通过限制地方政府税收干预能力、提升涉税信息透明度、减少制度性交易成本，推动地区间“内卷式”竞争破解，表现为国地税合并约束了地方政府在招商引资中的税收竞争行为、强化了企业投资扩张的审慎性、压缩了政企合谋的操作空间，从而对企业异地投资形成总量上的抑制效应。

2. “内卷式”竞争的破解与异地投资质效的提升。

一是抑制企业避税动机，遏制非生产性的投资套利。在国地税分设时期，企业可以利用地方间税收政策差异，通过设立分支机构或投资壳公司规避本地税负，形成以套利为目的的非生产性异地投资。^⑧ 国地税合并后企业基于避税考量的投资操作空间被压缩，其投资动机重新回归生产效率和市场回报，减少了以避税或套利为动机的短期的、缺乏实际经营属性的异地投资活动，遏制了税收套利或竞争型政策驱动的资金流动。

二是挤出低效投资，推动异地投资形成优胜劣汰的格局。国地税合并后，地方政府用以招商引资竞争的税收裁量权限及政策激励手段缩减，那些原本依赖低税负环境的投资失去盈利乃至存续基础，将率先退出投资地；那些拥有较高生产效率和成本控制能力的企业更具留存与扩张的竞争优势，将维持甚至扩大异地生产布局。当低效率投资被挤出，高效率投资得以保留与扩展，企业异地投资平均回报率随之上升，资本在地区间的流动配置也将呈现出更强的效率导向与可持续性。

三是提升宏观资源配置效率，推动资本要素市场化配置和统一大市场建设。区域间税率差异将导致资源错配与效率损失，而税负均衡有助于引导资本在空间上的合理布局。^⑨ 税收征管统一可以矫正地方税收竞争中的制度性扭曲，营造更为中性、公平的要素流动环境，使资本在更大范围内按市场信号进行重新配置。破除地方保护和市场分割，实现资本市场一体化发展和运行，不是简单追求异地投资规模扩增，而在于实现要素

① 王守坤、汪柳：《税收征管独立性与资本跨区域流动——来自国地税合并的经验证据》，《经济科学》2025年第4期。

② 任寿根：《征税成本领先性假设与中国税务组织结构优化——兼析中国国税、地税机构是否存在合并趋势》，《经济研究》2003年第2期。

③ 田彬彬、范子英：《征纳合谋、寻租与企业逃税》，《经济研究》2018年第5期；朱凯、潘怡麟、张舒怡、陈信元：《管制下的市场分割与租值耗散——基于企业集团跨地区经营的视角》，《财经研究》2019年第4期。

④ 吴滋润、李青原、赵仁杰、王红建：《地方法院人财物省级统管促进了跨地区投资》，《经济学（季刊）》2024年第4期。

⑤ 卢真、李升、谭云：《从优化税务营商环境角度看国地税征管体制改革》，《税务研究》2018年第8期；李建英、刘锦鸿：《国地税合并对税收征管效率影响及政策建议》，《地方财政研究》2019年第6期。

⑥ 于文超、殷华、梁平汉：《税收征管、财政压力与企业融资约束》，《中国工业经济》2018年第1期。

⑦ 李波、李建辉、王泯之：《论国地税机构合并后的信息融合与税收征管服务能力提升》，《税务研究》2018年第8期。

⑧ 马光荣、程小萌：《区域性税收优惠政策、企业异地发展与避税》，《世界经济》2022年第12期。

⑨ Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India,” *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4), 2009, pp. 1403-1448; 陈彦斌、马啸、刘哲希：《要素价格扭曲、企业投资与产出水平》，《世界经济》2015年第9期；Pablo D. Fajgelbaum, Eduardo Morales, Juan Carlos Suárez Serrato, and Owen Zidar, “State Taxes and Spatial Misallocation,” *The Review of Economic Studies*, 86(1), 2019, pp. 333-376; 赵扶扬、王都、戴若尘、陈斌开：《跨地区投资扭曲、产品市场分割与资本的空间配置效率——基于量化空间均衡模型的研究》，《管理世界》2025年第6期。

跨区域的高效流动与最优配置。无论是因地方保护导致投资不足，还是因竞争内卷造成投资过度，都是对最优目标的偏离。

基于以上逻辑，我们提出以下假说：

假说 2：国地税合并通过“反内卷”促进企业异地投资“量减质升”和资本要素市场化配置，即国地税合并减少了套利性质的短期投资，挤出了政策依赖性的低效投资，推动企业异地投资由规模扩张转向质量提升，增进了资本要素的空间配置效率。

3. 地区增长激励、财政压力、行政干预和市场化水平的调节作用。

如果国地税合并确实抑制了地区间以“税收洼地”为基础的招商引资“内卷式”竞争、压缩了企业异地投资的政策性套利空间，从而对企业异地投资或资本空间流动形成“量减质升、效率增进”的规范性影响，那么其影响的强度或方向会因地方经济增速目标激励、财政压力，以及行政干预或市场化程度的不同而有所不同。这种影响的异质性及其程度的差异性为进一步检验地区间“内卷式”竞争的行为动因与约束机制提供了重要视角。

地方政府作为税收竞争的行为主体，其对企业异地投资的干预程度将受制于其面临的政绩考核强度、财政压力以及市场化水平的影响。在经济增速考核目标高、财政压力大，以及市场化水平低的地区，地方政府更倾向于通过“放松征管”“定向减免”等方式争夺税基与投资，从而加剧招商引资“内卷式”竞争；国地税合并削弱了地方政府的税收干预能力，必将对这些地区“以税招商”产生更大限制性影响，造成更为显著的异地投资规制效应。相反，在增速目标考核宽松、财政稳健，以及政府干预程度低、市场化程度高的地区，税收优惠在地方招商引资或企业投资决策中起的影响较小，国地税合并对异地投资的规制效应相对较弱。

基于以上逻辑，我们提出以下假说：

假说 3：国地税合并对企业异地投资的影响受到地区发展水平、地方政府目标激励与制度环境的调节，即增速目标高、财政压力大、政府干预多和市场化水平低的地区，国地税合并对破解“内卷式”竞争、规范异地投资上的功效更显著。

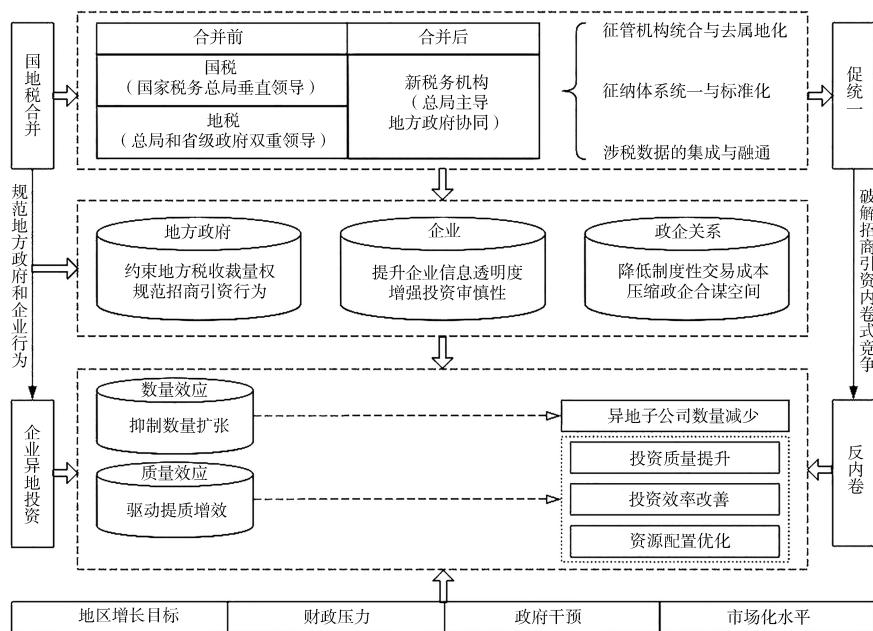


图 1 理论结构图

三、研究设计

(一) 模型设计与变量定义

2018 年国地税合并虽是全国统一实施的税收征管改革，但因企业此前所属的征管机构（国税局或地税

局)不同,其受到的改革冲击强度存在显著差异,这为运用双重差分法提供了契机。合并前,国税局直属中央并推行局长异地交流制度,独立性较强;地税局则受地方政府管理,独立性弱且易受干预。合并后,新税务机构在人事、经费及编制上均收归中央,组织架构与征管独立性与原国税局类似。因此,原由地税局征管的企业面临征管方式与力度的重大变化,受政策冲击较大,划分为实验组;原由国税局征管的企业征管环境变化较小,作为对照组。基于所得税征管历史沿革,本文将实验组界定为2002年前成立的非中央和非外资企业,以及2009—2018年间成立的以营业税为主要税种的企业(即原地税征管户);对照组则涵盖2002年前成立的央企和外资企业,以及2009—2018年间成立的以增值税为主要税种的企业(即原国税征管户)。本文参考范子英和刘贯春等人的研究^①,建立标准双重差分模型:

$$CI_{i,t} = \alpha + \beta Treat_i \times Time_t + \gamma X_{i,t} + \lambda_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

被解释变量 $CI_{i,t}$ 代表企业 i 第 t 年的异地投资情况,参考马光荣等人的研究^②,采用企业异地子公司数量来衡量。子公司所创造的税收、就业和GDP等留在异地,满足异地政府的财政激励和异地官员的晋升激励,不容易被异地政府排斥。异地子公司比分公司或事业部具有更多自主决策权,故受母公司所在地政府的管制影响较弱^③;子公司能创造营收,也能发挥避税效应,其行为可全面衡量企业异地投资动机。因此本文以异地子公司数量作为企业异地投资的代理指标。核心解释变量 $Treat_i \times Time_t$ 为处理变量 $Treat_i$ 和政策冲击变量 $Time_t$ 的交互项。 $X_{i,t}$ 表示一系列企业和地区层面的控制变量。 λ_i 和 δ_t 分别表示个体固定效应和时间固定效应。 $\varepsilon_{i,t}$ 为随机干扰项。主要变量度量方式及描述性统计见表1。

表1 主要变量度量方式

变量类型	变量名称	变量符号	度量方式
被解释变量	企业异地投资	<i>CrossInvest</i>	企业在注册地所在省份外的境内子公司数量,加一取自然对数
解释变量	处理变量	<i>Treat</i>	国地税合并前所得税归地税局征管的企业,取值为1,否则为0
	政策冲击	<i>Time</i>	样本区间处于2018年及之后年份时,取值为1,否则为0
控制变量	公司规模	<i>Size</i>	期末总资产的自然对数
	资产负债率	<i>Lev</i>	期末总负债/期末总资产
	资产回报率	<i>ROA</i>	期末税后净利润/期末总资产
	托宾Q值	<i>TobinQ</i>	$[(\text{总股数}-\text{境内上市的外资股B股}) \times \text{今收盘价A股当期值} + \text{境内上市的外资股B股} \times \text{今收盘价当期值} \times \text{当日汇率} + \text{负债合计本期期末值}] / (\text{资产总计}-\text{无形资产净额}-\text{商誉净额})$
	两职合一	<i>Dual</i>	董事长和总经理为同一人时,取值为1,否则为0
	固定资产比率	<i>FixedAssets</i>	期末固定资产净值/期末总资产
	无形资产比率	<i>IntangibleAssets</i>	期末无形资产净值/期末总资产
	存货比率	<i>Inventory</i>	期末存货净值/期末总资产
	经济发展水平	<i>Lnagdp</i>	企业注册地所在省份人均GDP的自然对数
	地区人口	<i>Lnpop</i>	企业注册地所在省份总人口的自然对数
产业结构	<i>IndStr</i>	企业注册地所在省份第三产业增加值/第二产业增加值	

(二) 样本选取与数据来源

本文选取2010—2023年沪深A股上市公司作为初始研究对象,并按以下顺序进行剔除:(1)ST、*ST企业;(2)金融保险行业企业;(3)资不抵债的企业;(4)数据缺失的企业;(5)2009年及以后成立的企业。^④此外,对连续变量进行前后1%水平的缩尾。最终共得到31个省(自治区、直辖市)的29340个样本观测值。上市公司异地子公司及财务数据来源于国泰安(CSMAR)数据库;子公司注册地、参保人数、存续时

① 范子英、朱星妹、冯晨:《去属地化与企业税负:基于国地税合并的研究》,《财贸经济》2022年第10期;刘贯春、叶永卫、张军:《税收征管独立性与企业信息披露质量——基于国地税合并的准自然实验》,《管理世界》2023年第6期。
 ② 马光荣、程小萌、杨恩艳:《交通基础设施如何促进资本流动——基于高铁开通和上市公司异地投资的研究》,《中国工业经济》2020年第6期。
 ③ 曹春方、周大伟、吴澄澄、张婷婷:《市场分割与异地子公司分布》,《管理世界》2015年第9期。
 ④ 2009年及以后成立的企业按其主要税种是增值税还是营业税划归到不同的征缴机构来管理,而主要税种的确定与其所在行业密切相关,保留这部分样本会导致回归结果偏误。

间等信息从爱企查网站爬取；省级层面的数据源于历年统计年鉴。主要变量描述性统计见表 2。

表 2 主要变量描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
<i>CrossInvest</i>	29340	1.680	1.080	0.000	6.492
<i>Treat</i>	29340	0.575	0.494	0.000	1.000
<i>Time</i>	29340	0.480	0.500	0.000	1.000
<i>Size</i>	29340	22.363	1.333	18.269	28.607
<i>Lev</i>	29340	0.434	0.207	0.019	3.648
<i>ROA</i>	29340	0.035	0.067	-2.896	0.644
<i>TobinQ</i>	29340	2.686	2.047	0.605	28.856
<i>Dual</i>	29340	1.720	0.449	1.000	2.000
<i>FixedAssets</i>	29340	0.205	0.155	0.000	0.928
<i>IntangibleAssets</i>	29340	0.048	0.055	0.000	0.926
<i>Inventory</i>	29340	0.144	0.134	0.000	0.829
<i>Lnagdp</i>	29340	11.225	0.484	9.964	12.286
<i>Lnpop</i>	29340	8.572	0.665	5.897	9.450
<i>IndStr</i>	29340	1.740	1.082	0.173	17.444

四、实证结果分析

(一) 基准回归结果

表 3 报告了国地税合并对企业异地投资的影响。在控制住时间和个体固定效应后，列 (2) 加入控制变量进行回归，拟合优度不断增大。由于同一企业不同时期的干扰项之间可能存在自相关，列 (3) 采用了聚类到企业层面的稳健标准误。交互项的回归系数均在 1%—5% 的水平上显著为负，表明：以原所得税归国税局征管的企业为参照，国地税合并使得原所得税归地税局征管的企业（实验组）的异地子公司数量平均显著下降了约 5.5%。以国地税合并为基础的统一征管改革，对原本由地方税收机构负责征管的企业异地投资产生了抑制性影响。该结果验证了研究假说 1。

表 3 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
<i>did</i>	-0.064*** (0.019)	-0.055*** (0.017)	-0.055** (0.027)
控制变量	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
个体固定效应	是	是	是
样本量	28866	28544	28544
Adjusted R ²	0.500	0.591	0.591

注：* 表示 p 值 < 0.1，** 表示 p 值 < 0.05，*** 表示 p 值 < 0.01，以下各表同。

基准回归揭示的平均处理效应可能掩盖了不同企业主体在政策反应上的重要差异。相较民营企业，国有企业对成本的敏感度较低，地方政府税收竞争创造的低税负效应对其吸引力较小；加之国企承担着更多战略使命^①，其异地投资行为与国家战略等因素密切相关。因此，我们预期国地税合并对民营企业异地投资的影响相比国有企业更大。从表 4 前两列可以看出国地税合并对企业异地投资的抑制效应在民企中的系数在 1% 的水平上为 -0.133；在地方国企中为 0.063 且不显著。这种差异也体现在产业政策上。根据省级政府发布的五年规划纲要和证监会发布的行业分类指引，将样本分为重点支持产业类和非重点支持产业类企业两组进行回归。结果见 (3) — (4) 列，交互项系数在没有产业政策支持的组中为 -0.083，在 5% 的水平上显著为负；而重点产业企业的系数为 -0.004 且不显著。

① 林毅夫、李志赞：《政策性负担、道德风险与预算软约束》，《经济研究》2004 年第 2 期。

表 4 分组回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	所有制		重点发展产业	
	民营企业	国有企业	非重点产业	重点产业
<i>did</i>	-0.133*** (0.033)	0.063 (0.049)	-0.083** (0.033)	-0.004 (0.045)
样本量	15911	10879	16257	11899
Adjusted R ²	0.599	0.608	0.600	0.588

注：本表及以下各表所有列均已加入控制变量，并控制年份和个体固定效应。

(二) 事前趋势检验

双重差分模型需对实验组和对照组进行事前趋势检验，且由于不同地区国税地税机构融合时点和融合程度不同，其政策效果可能存在时滞性。本文采用事件研究法进行事前趋势检验，以确定政策生效的真正时点。具体识别模型如式 (2) 所示：

$$CI_{i,t} = \alpha + \sum_{t=2010}^{t=2020} \beta_t Treat_i \times Year_t + \gamma X_{i,t} + \lambda_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中，以 2017 年作为基期，*Year_t* 为逐年时间虚拟变量，其余变量含义同基准模型。图 2 中黑点表示 β_t 的估计系数，虚线为其 95% 置信区间，横坐标 *t* 表示政策实施当年。2011—2017 年各年系数的 95% 置信区间在 0 附近^①，由此可见国地税合并前两组企业异地投资差异不存在显著变化，未拒绝事前趋势平行的假设。2018—2020 年回归系数均显著为负，说明国地税合并政策于 2018 年开始发挥作用，其对企业异地投资的抑制作用呈现先增强后减弱的趋势。

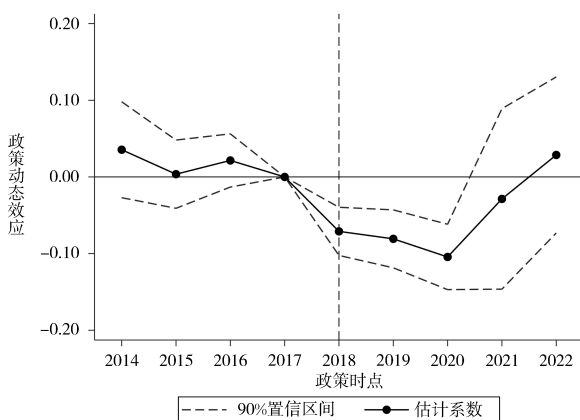


图 2 事前趋势检验

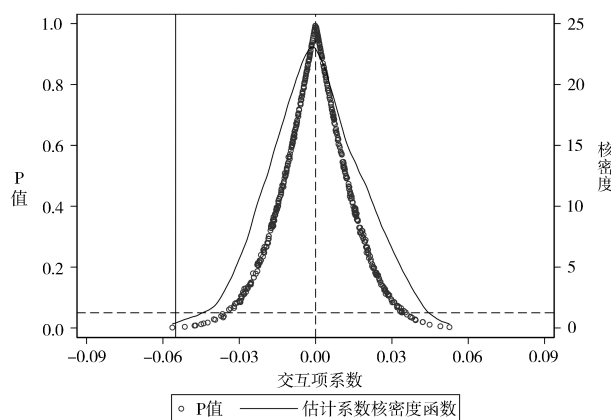


图 3 安慰剂检验

(三) 稳健性检验

为了避免某些不可观测因素导致的统计显著，如处理组的样本恰好是某一类特殊企业等，本文随机抽取实验组并对模型 (1) 进行回归，如果得到的交互项系数不为 0，则说明原估计结果有偏。此过程重复 500 次，得到的估计系数分布如图 3 所示，系数基本符合正态分布且接近于 0 值附近。图中黑色竖线为表 4 第 (4) 列中真实的国地税合并回归系数值，500 次抽样中所有结果绝对值均小于基准回归结果；P 值大部分远离 0 值，仅有少数落在 5% 的显著性水平内（横向黑色虚线），所以不太可能是其他的不可观测因素造成了以上结果。

为使回归结果更加可靠，本文还进行了更多稳健性检验。(1) 使用一对二最近邻匹配为处理组寻找特征相似的对照组，采用 PSM-DID 检验内生性。(2) 剔除上海和西藏地区样本。上海国税和地税虽然形式上分

① 为缓解其他政策干扰的影响，本文将政策前 2010 年—2013 年数据归并至 2014 年，将政策后 2023 年数据归并至 2022 年。

设,但实际上一直都是合并办公,而西藏则没有设立地税局。(3)剔除央企样本。央企所得税在改革前后均由国税局征管。(4)为消除政策实施当年可能存在的噪声,剔除 2018 年样本。(5)加入“金税三期”政策变量(G3)。稳健性检验的各项估计结果都与基准估计一致(见表 5)。

表 5 稳健性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	剔除上海西藏样本	剔除央企样本	剔除 2018 年样本	排除金税三期影响	PSM-DID
<i>did</i>	-0.060** (0.028)	-0.061** (0.027)	-0.052* (0.030)	-0.056** (0.027)	-0.054* (0.029)
G3				-0.043* (0.024)	
样本量	26014	27878	25997	28544	11532
Adjusted R ²	0.599	0.593	0.569	0.591	0.821

五、作用机制检验

(一) 约束地方税收裁量权,规范招商引资行为

表 6 前 8 列检验了国地税合并对地方政府征管强度的约束作用。事前征管强度 1 参考叶康涛和刘行的做法^①,以各地区实际税收收入与估算的税收收入之比衡量,若 2017 年该比值高于中位数则说明当地税收征管强度大;征管强度 2 参考刘贯春等人的做法^②,以企业事前避税程度(即 2017 年法定税率与实际税负之差)的中位数为分组依据,相差越大说明避税程度越高。对于事前受征管强度小的民企,交互项系数显著为负,而事前受征管力度大的企业则不显著。表明若改革前因地方政府干预而导致当地税务部门征管不力,企业异地投资在国地税合并后将会收缩。

此外,以各项税费返还占总税费的比例来衡量企业获得税收优惠的情况,见第(9)列,交互项系数在 5%的水平上显著为负。国地税合并的推进,提高税收征管的规范性的同时,也减少了企业尤其是民企原先获得的各种不当税收优惠。征管力度加强所带来的不当税收优惠减少,有效破解了招商引资的逐底竞争,使得事前征管不力地区的民企在改革后异地投资显著减少。

表 6 地方政府征管机制

变量	(1)	(2)				(3)				(4)	(5)	(6)		(7)	(8)	(9)				
	事前征管强度 1																事前征管强度 2			
	民营企业		强度小		强度大		国有企业		强度小		强度大		民营企业		国有企业		强度小	税收优惠		
<i>did</i>	-0.055 (0.053)	-0.164*** (0.043)	0.002 (0.077)	0.129** (0.065)	-0.047 (0.051)	-0.208*** (0.050)	0.094 (0.070)	0.056 (0.079)	-0.011** (0.005)											
样本量	5602	8505	4435	5219	6123	6241	4624	4002	28544											
Adjusted R ²	0.601	0.603	0.618	0.622	0.618	0.586	0.657	0.578	0.520											

(二) 提升企业信息透明度,增强投资审慎性

首先,国地税合并后新机构通过对比分析全税种纳税信息,从而减少企业自我粉饰行为。本文采用账税差异来反映,计算公式为(税前会计利润-应纳税所得额)/期末总资产,结果见表 7 第(1)列,国地税合并后企业通过操控财报进行自我粉饰的可能性降低了。其次,税收大数据系统结合省际间风险提醒和跨区域税务稽查,大大增强了执法的独立性和震慑力,迫使企业更规范地披露信息。本文使用深交所信息披露考核评级来度量信息披露质量,“优秀”“良好”“及格”和“不及格”分别赋值为 1、2、3、4。结果如表 7 第(2)列所示,交互项系数显著为负,说明信息披露质量在国地税合并后显著提高。再次,企业税务透明度和

① 叶康涛、刘行:《税收征管、所得税成本与盈余管理》,《管理世界》2011 年第 5 期。

② 刘贯春、叶永卫、张军:《税收征管独立性与企业信息披露质量——基于国地税合并的准自然实验》,《管理世界》2023 年第 6 期。

信息披露质量提升，有助于资本市场对企业的经营投资行为进行监督评估。使用研报关注度和分析师关注度混合指标反映，若均高于中位数则市场关注度取值为1，若只有一个高于中位数则取值为2，若均低于中位数则市场关注度取值为3。表7第(3)列说明国地税合并增加了企业的市场关注度。

因此，国地税合并带来了企业税务透明度和信息披露质量的显著提升，既增加了税务部门对企业异地投资监管的有效性，也有助于资本市场对企业的经营投资行为进行全面监督和评估，而这会使得企业会更加审慎地进行异地投资，避免因信息不对称或管理层机会主义行为而做出非理性的投资决策，从而减少了盲目冲动的或短期机会主义的跨区域投资扩张。

表7 企业信息透明度机制

变量	(1)	(2)	(3)
	自我粉饰	信息披露	市场关注
<i>did</i>	-0.002** (0.001)	-0.038* (0.021)	-0.066** (0.033)
样本量	23475	22403	20142
Adjusted R ²	0.372	0.330	0.315

(三) 降低制度性交易成本，压缩政企合谋空间

首先，改革通过规范征管、减少地方干预，降低了企业为获取税收利益而与地方政府进行“关系投资”的必要性。参考范子英等人的做法^①，使用业务招待费的对数来刻画企业的寻租性支出。表8第(1)列显示国地税合并显著降低了企业的业务招待费支出，压缩了企业的寻租空间。其次，改革通过优化办税流程与统一执法尺度，营造了更为公平便利的税收环境，降低了企业因制度约束产生的隐性交易成本。本文以企业管理、销售与财务费用之和与营业收入的比值作为制度性交易成本的代理变量。^②表8第(2)列结果表明国地税合并可以有效降低企业制度性交易成本。

如果改革确实是通过压缩政企合谋空间来发挥作用，那么其影响理应在那些合谋可能性更高的企业上表现得更强。本文根据董事长或总经理是否具有政府任职背景划分政企关联强弱组。表8第(3) — (4)列显示，改革效应在弱关联组不显著，而在强关联组中在10%水平上显著为负。这表明，国地税合并对那些政企关联更强、更可能进行征纳合谋的企业，其异地投资行为的抑制作用更大，进一步证实了改革是通过打破原有合谋路径来抑制“内卷式”竞争。

表8 政企合谋机制

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	业务招待费	制度性交易成本	政企关联	
			关联少	关联多
<i>did</i>	-0.136* (0.076)	-0.006** (0.003)	-0.072 (0.051)	-0.055* (0.031)
样本量	25370	27505	8281	19732
Adjusted R ²	0.483	0.462	0.759	0.576

六、对异地投资质量和效率的影响分析

(一) 投资质量提升：抑制非经营性投资

为进一步探究异地投资数量收缩背后是否存在质量提升效应，本文从子公司的实质性经营活动入手，分析国地税合并对异地投资质量的影响。理论上，仅为政策套利而设立的子公司往往缺乏真实业务，表现为员工规模极小；而具备真实生产经营的企业必须雇佣员工并依法缴纳社保。缴纳社保作为企业的法定责任与真

① 范子英、朱星妹、冯晨：《去属地化与企业税负：基于国地税合并的研究》，《财贸经济》2022年第10期。

② 王永进、冯笑：《行政审批制度改革与企业创新》，《中国工业经济》2018年第2期；亓寿伟、陈雅婷、马光荣、刘潘：《育活力于秩序：行政执法规范与中小企业跨地区流入》，《中国工业经济》2025年第8期。

实成本支出，是其合规经营及对当地市场长期投入的重要信号，能有效反映投资的非投机性。^① 鉴于子公司财务数据获取受限，本文以参保人数作为衡量实质经营与投资质量的代理变量，将其划分为“0 人”“1—10 人”“11—20 人”直至“100 人以上”共 12 个组别，统计母公司在各组别下的子公司数量，以此构建面板数据进行回归。研究发现（如图 4 所示），国地税合并的抑制效应显著作用于“零参保”子公司，其影响系数在 90% 的置信水平上显著为负。究其原因，“零参保”子公司多缺乏经营所需的劳动力，设立动机主要在于获取税收优惠、利润转移或规避监管。改革通过提升征管的规范性与独立性，实现征管去属地化，有效抑制了此类“寻租套利型”低质量投资。与此同时，对于参保人数在 10 人以上的组别，估计系数均在零附近波动且置信区间广泛地覆盖零值^②，说明具备一定人员规模、进行实质经营的子公司未受到改革的负面冲击。上述结果表明，税收征管改革通过矫正地方政府干预及企业投机行为，成功引导招商引资与企业投资从“拼政策”转向“拼效率”，显著提升了资本流动与空间配置效率。

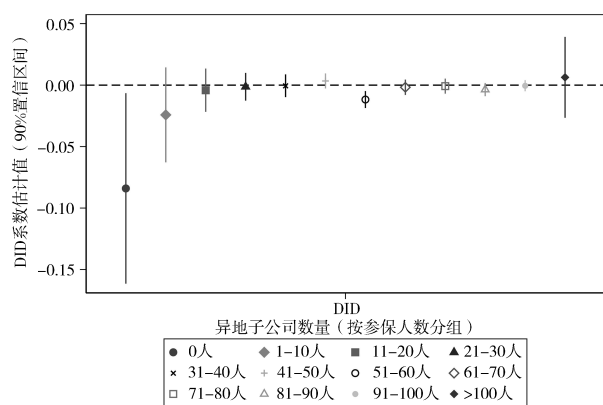


图 4 对不同参保人数异地子公司数量的影响

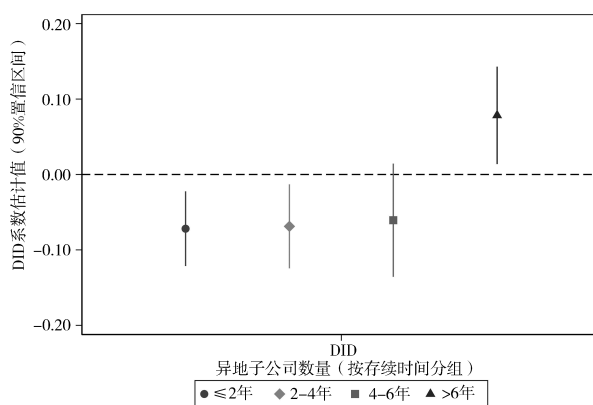


图 5 对不同存续时间异地子公司数量的影响

除参保情况外，子公司存续时间也是衡量异地投资质量与战略意图的核心指标。以短期政策套利或投机为目的的投资生命周期通常较短，随政策红利消失而快速注销；反之，基于市场基本面的战略性投资由于沉没成本高、经营规划长，其存续时间更久。本文按子公司存续时长将其划分为“0—2 年”“2—4 年”“4—6 年”及“6 年以上”等组别，统计各母公司在不同组别下的异地子公司数量并进行回归。图 5 结果显示，存续时间较短的组别交互项系数显著为负，表明国地税合并抑制了短期或暂时性异地投资，验证了改革通过统一征管压缩短期套利空间的理论预期。与之形成鲜明对比的是，存续 6 年以上的子公司组别系数显著为正，意味着改革不仅未对长期投资产生负面冲击，反而具有积极效应。这说明国地税合并并非无差别地抑制资本流动，而是通过约束地方政府“内卷式”竞争和企业套利行为，有效过滤了投资中的投机成分，促进了异地投资的长期化与稳定化，从而提升资本要素统一大市场运行质量。

(二) 投资效率改善：矫正过度投资

为深入探究国地税合并改革在缓解企业过度投资倾向与提升资源配置效率方面所发挥的作用，本文借鉴 Richardson 提出的企业合理投资规模的测度方法^③，构建投资残差模型用以测度和分析是否存在过度投资或非效率投资。具体方法是，依据式 (3) 所示投资函数，结合行业异质性和时间维度特征，分别在年度与行业层面估算样本企业在正常经营条件下的合理异地投资水平。随后，将实际投资值与模型预测值之间的残差作为投资偏离程度的量化指标，进一步将其正向偏离部分界定为过度投资，负向偏离则对应非过度投资。

① 李新、蒋越、徐微：《社保征收机构对企业成本加成率的影响研究》，《宏观经济研究》2020 年第 8 期。

② 以参保人数为“51—60 人”的异地子公司数量为被解释变量进行回归，交互项系数虽然在 1% 的水平上显著，但其系数值非常小仅为 -0.012，说明受到的抑制作用微乎其微。

③ Scott Richardson, “Over-Investment of Free Cash Flow,” *Review of Accounting Studies*, 11(2), 2006, pp. 159-189.

$$CI_{i,t} = \delta_0 + \delta_1 Growth_{i,t-1} + \delta_2 Lev_{i,t-1} + \delta_3 Cash_{i,t-1} + \delta_4 Age_{i,t-1} + \delta_5 Size_{i,t-1} + \delta_6 Ret_{i,t-1} + \delta_7 Invest_{i,t-1} + \sum Industry + \sum Year + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中，因变量 $CI_{i,t}$ 和基准回归模型式 (1) 一致，为企业异地投资。 $Growth_{i,t-1}$ 代表公司成长，用营业收入增长率表示； $Lev_{i,t-1}$ 代表财务杠杆率，用资产负债率表示； $Cash_{i,t-1}$ 代表公司现金资产，用（货币资金+短期投资净额）/期初总资产表示； $Age_{i,t-1}$ 代表企业上市年限； $Size_{i,t-1}$ 代表资产规模，用总资产的自然对数表示； $Ret_{i,t-1}$ 代表公司股票收益率，用考虑现金红利再投资的年个股回报率表示，上述控制变量均取滞后一期数据。 $\sum Industry$ 表示行业虚拟变量（采用证监会 2012 行业标准）， $\sum Year$ 表示年份虚拟变量， $\varepsilon_{i,t}$ 为模型估计的残差。

此外，由于投资与收入增长的关系在收入增加或减少时可能存在差异^①，为保证投资效率测度的稳健性，本文参考 Chen 等人的研究^②，在模型 (3) 的基础上引入了一个分段线性回归模型 (4)。其中， $CI_{i,t}$ 和 $Growth_{i,t-1}$ 的定义与模型 (3) 一致； $NEG_{i,t-1}$ 为虚拟变量，若销售收入增长率为负，则取值为 1，否则为 0。同样，对模型 (4) 进行分年度分行业估计，使用估计所得残差作为投资效率的替代指标。

$$CI_{i,t} = \delta_0 + \delta_1 Growth_{i,t-1} + \delta_2 NEG_{i,t-1} + \delta_3 Growth_{i,t-1} * NEG_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

表 9 通过 Richardson 和 Chen 两种模型，区分了企业是否存在过度投资行为，并按产权性质将样本分为民营企业 and 国有企业进行对比。发现对于民营企业而言，回归系数在所有组别中均显著为负，但其抑制作用在过度投资民企（系数为-0.204 和-0.166）中明显强于非过度投资民企（系数为-0.103 和-0.107）；而国有企业则未受显著冲击。说明改革并非无差别地抑制异地投资，其“反内卷”效能主要体现在遏制了民营部门的非效率投资尤其是盲目扩张和过度投资，而对国有企业的投资决策影响甚微。

表 9 国地税合并对过度投资企业的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	民营企业				国有企业			
	Richardson 模型		Chen 模型		Richardson 模型		Chen 模型	
	非过度投资	过度投资	非过度投资	过度投资	非过度投资	过度投资	非过度投资	过度投资
<i>did</i>	-0.103*** (0.038)	-0.204*** (0.072)	-0.107*** (0.039)	-0.166** (0.067)	0.037 (0.053)	0.113 (0.114)	0.086 (0.053)	-0.067 (0.131)
样本量	11317	4169	10687	4695	8338	2321	8499	2069
Adjusted R ²	0.626	0.532	0.631	0.521	0.631	0.520	0.618	0.557

(三) 资源配置优化：抑制低生产率企业扩张

本文参考被众多学者运用的 OP 法^③和 LP 法^④测算企业全要素生产率 (TFP)，分析不同全要素生产率水平的企业异地投资行为所受国地税合并改革的影响。表 10 的回归结果表明，国地税合并对低 TFP 企业的异地投资表现出显著的抑制作用，对高 TFP 企业的异地投资则未产生显著的负面冲击。这印证了国地税合并的资源配置优化效应：改革通过统一征管压缩了低 TFP 企业的制度租金空间，迫使其收缩那些缺乏效率支撑的异地投资；相比之下，具备真正内在效率优势的高 TFP 企业，其投资行为相对稳定。国地税合并加速了低效企业的出清，推动资本配置从“政策驱动”向“效率驱动”转变。

① Maureen F. McNichols and Stephen R. Stubben, “Does Earnings Management Affect Firms’ Investment Decisions?” *The Accounting Review*, 83(6), 2008, pp. 1571–1603.
 ② Shimin Chen, Zheng Sun, Song Tang, and Donghui Wu, “Government Intervention and Investment Efficiency: Evidence from China,” *Journal of Corporate Finance*, 17(2), 2011, pp. 259–271.
 ③ G. Steven Olley and Ariel Pakes, “The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry,” *Econometrica*, 64(6), 1996, pp. 1263–1297.
 ④ James Levinsohn and Amil Petrin, “Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables,” *The Review of Economic Studies*, 70(2), 2003, pp. 317–341.

表 10 国地税合并对不同全要素生产率企业的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	OP 法		LP 法	
	全要素生产率低	全要素生产率高	全要素生产率低	全要素生产率高
<i>did</i>	-0.099*** (0.033)	-0.007 (0.038)	-0.122*** (0.033)	0.005 (0.038)
样本量	10850	9885	10785	10004
Adjusted R ²	0.824	0.840	0.811	0.839

七、拓展分析

(一) 政府干预程度

表 10 第 (1) — (4) 列采用王小鲁等人测算的政府与市场关系指数作为政府干预程度的代理变量^①，并以产权性质和 2017 年中位数为分组依据进行回归。结果显示，国地税合并对民营企业异地投资的抑制效应，在政府干预程度高的地区略强于政府干预程度低的地区。这说明国地税合并通过垂直管理强化征管力度，有效遏制了那些原先行政干预程度高的地区的“内卷式”竞争。

(二) 市场化程度

本文采用王小鲁等人编制的市场化总指数作为市场化程度的代理变量^②，并以产权性质和 2017 年中位数为分组依据进行回归。结果显示，对于民营企业，抑制效应在事前市场化程度低的地区更明显（见表 11）。这表明国地税合并的政策效应主要表现在那些制度环境较弱的地区，这些地方更易陷入内卷式招商引资，通过隐性优惠、放松征管等手段来干预资源配置，以此吸引民营企业投资。国地税合并通过垂直管理强化征管力度，有效遏制了这种基于税收的“内卷式”竞争，从而抑制了异地投资。相反，在市场化程度高的地区，企业投资决策对不当的招商引资和税收优惠的依赖度较低，故而改革的边际影响不显著。

表 11 分组回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	政府干预程度				市场化程度			
	民营企业		国有企业		民营企业		国有企业	
	高	低	高	低	高	低	高	低
<i>did</i>	-0.118** (0.054)	-0.115*** (0.043)	0.081 (0.088)	0.066 (0.061)	-0.093** (0.047)	-0.149*** (0.049)	0.065 (0.095)	0.077 (0.059)
样本量	6268	7839	3329	6325	6619	7488	3069	6585
Adjusted R ²	0.617	0.596	0.587	0.643	0.598	0.607	0.596	0.636

(三) 经济增长目标值

以省级政府经济增长目标的中位数为基准，将样本按改革实施前一期的地方经济增长目标进行分组：将经济增长目标高于中位数的地区划分为高考核压力组，而低于中位数的地区划分为低考核压力组。表 12 第 (1) — (4) 列的回归结果显示，对于民营企业，国地税合并的抑制效应在经济增长目标高的地区略强于经济增长目标低的地区。这表明国地税合并的“反内卷”功效，在那些原有“锦标赛”竞争压力最大、政府最可能扭曲资源配置的地区表现得最为明显。对于国有企业，这一抑制效应则不成立。

(四) 财政压力

以各省改革实施前一期的负债率的中位数将样本划分为财政压力大地区和财政压力小地区分别进行回归分析。表 12 第 (5) — (8) 列的结果显示，对于民营企业，国地税合并的抑制效应在财政压力大的地区强于财政压力小的地区。此结果表明，国地税合并的制度规范作用，更多体现在那些因财政压力而努力争夺流动资源和外来税基（“内卷”竞争激烈）的地区，规范了民营企业在这些地区的投资扩张。

①② 王小鲁、樊纲、胡李鹏：《中国分省份市场化指数报告（2018）》，北京：社会科学文献出版社，2018 年。

表 12 分组回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	经济增长目标				财政压力			
	民营企业		国有企业		民营企业		国有企业	
	高	低	高	低	大	小	大	小
<i>did</i>	-0.116*	-0.110***	0.142**	0.026	-0.170***	-0.091**	0.091	0.062
	(0.065)	(0.039)	(0.070)	(0.070)	(0.060)	(0.041)	(0.067)	(0.073)
样本量	4351	9756	4333	5321	5223	8884	4278	5376
Adjusted R ²	0.590	0.613	0.598	0.626	0.597	0.603	0.597	0.621

八、结论与政策启示

(一) 研究结论

整治地方招商引资“内卷式”竞争，是“十五五”纵深推进全国统一大市场建设、实现高质量发展的内在要求。以 2018 年国地税合并为核心的税收征管改革，通过构建统一高效的税费征管体系，为规范政企行为、破除招商乱象提供了制度保障。本文基于 A 股非金融上市企业母子公司面板数据，实证研究了改革对异地投资的规范引导效应，发现国地税合并总量上抑制了盲目扩张，表现出显著的“反内卷”功效，且效应集中于民企、中小企业及非重点产业；改革精准挤出了无实质经营、存续期短的“空壳式”或“投机型”投资，矫正了民企过度投资倾向，约束了低全要素生产率企业的扩张，而未对实质性经营活动产生负面冲击。这标志着资本配置正由“政策驱动”向“效率驱动”转变，改革减少了“虚假招商”等乱象，发挥了“促统一、反内卷”的制度效能。

上述规范效应根源于税收征管裁量权的上收与征管体系的统一，有效约束了地方政府和企业的“内卷式”竞争行为。具体而言，改革通过上收裁量权遏制了“逐底竞争”，利用信息集成提升了企业投资的审慎性，并通过降低制度性交易成本压缩了政企合谋空间，从而以公正透明的税制环境挤出低效投资，提升资本配置效率。异质性分析显示，国地税合并显著抑制了民企在东西部地区的非理性扩张，但对地方国企影响并不显著；同时，在政绩考核与财政压力大、行政干预强及市场化水平低的地区，改革的治理功效表现得更为突出。研究证实，深化财税改革是理顺政府间财政关系、规范政企行为、从制度根源上破解招商引资“内卷式”竞争的有效路径，这为构建高效统一的资本市场体系提供了重要的经验证据与政策启示。

(二) 政策启示

第一，持续深化税收征管改革，完善地方招商引资竞争常态化监管机制，破除地方政府对资本流动不当干预和招商引资“内卷式”竞争。一方面，充分发挥税制改革的“反内卷”功效，全面落实税收法定原则，以统一高效的财税制度整治招商引资乱象，规范税收优惠和财政补贴政策，遏制资本无序扩张；以统一的征管规则、权限与监管破解恶性竞争困局，构建有利于高质量发展与市场统一的税收制度。另一方面，针对国地税合并后地方竞争策略可能向隐性优惠、财政补贴等“迭代变异”的新挑战，建立全国统一的地方竞争行为规制框架。加快制定招商引资行为清单，落实《公平竞争审查条例》，推行重大经济激励政策的强制性备案与审查，引导地方竞争从政策优惠转向营商环境优化。深化预算管理改革，建立财政补贴与产业扶持资金的绩效评估及协同监管机制，全国政府性基金和行政事业性收费目录清单“一张网”，防范不正当竞争从税收领域向非税及财政支出领域转移。

第二，加快推动税收征管体系的实质性统一和数智化升级，促进资本、数据等要素畅通流动和高效配置。巩固拓展国地税合并改革成果，持续推进机构、人员、业务与信息系统的多维深度整合，使之从形式上的机构统一，转向业务流程、执法标准和裁量基准的实质统一，确保全国税收执法尺度一致。推动税务大数据云平台规范化、标准化、集约化建设，实现税收数据与其他政务数据、企业数据、社会数据融合，强化税收大数据在市场监管和经济运行研判领域的深层次应用。充分挖掘金税系统整合后的数据潜力，建立跨区域税源风险动态监控与分析机制，既服务于税收稽查，又为宏观决策部门提供识别区域性非正常资本流动与潜在市

场分割风险的数据支持，从而为纵深推进资本要素统一大市场建设提供决策依据。

第三，引导企业主动适应更为规范、统一的税收征管环境，强化长期投资导向、提升跨区域投资质量。在保证税收执法统一性和独立性的同时，针对那些具有高生产率、符合国家产业导向但面临现金流困难的企业，给予减税降费、研发费用加计扣除以及普惠金融信贷支持，保障其融资与发展需求。借助国地税合并及后续改革传达的政策信号，引导企业认识到依赖税收优惠等特殊待遇的投资扩张模式已难以为继，应将战略重心由寻求政策优惠转向推动技术创新、提升全要素生产率等核心竞争力的构建，使其跨区域投资决策体现对市场规律的尊重和对生产效率的追求，从而在公平、统一的市场环境中赢得竞争，实现可持续发展。

第四，处理好规范地方税收竞争与维持地方自主努力的关系，应对税制改革给地方税源、财力和增长带来的不利影响。一方面通过改革，完善有利于统一大市场建设的统计、财税、考核制度，另一方面针对税收征管权上收导致的地方税收努力程度降低，应适当扩大地方税收管理权限，推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例，构建企业总部和分支机构、生产地和消费地利益分享机制，并给予地方先试先行机会，从而维持地方政府扩大税基税源的动力，激发地方创新发展的积极性。

[本文为国家社会科学基金重大项目“构建有利于激发经济发展内生动力的体制机制研究”(25&ZD109)的阶段性成果。林焱为本文通讯作者。]

(责任编辑：沈敏)

Breaking Inter-regional Involutionary Competition: The National-Local Tax Agencies Integration and Cross-regional Investment

HE Lilong, WANG Xinyao, LIN Yao

Abstract: Based on the data of listed companies over 2010—2023, we examine the impact of the merger of State Tax Bureau and Local Tax Bureaus on cross-regional investment from a perspective that combines quantity and quality. We find that the reform produced a structural regulatory effect. While inhibiting total investment volume, the reform squeezed out shell-type and short-sighted investment, corrected private enterprises' tendency toward excessive investment, constrained the expansion of firms with low total factor productivity, and shifted the spatial allocation of capital from policy-driven to efficiency-driven. The reform breaks involution through three ways. (1) Centralize tax discretion to curb the “race to the bottom”. (2) Improve transparency to enhance investment prudence. (3) Lower institutional transaction costs to limit government-firm collusion. This regulatory effect is not only more pronounced in regions with high growth targets, significant fiscal pressures, extensive government intervention, but also in private enterprises, small and medium-sized enterprises, and non-key industry firms. This study provides empirical evidence for how tax reform regulates behavior and dismantles involution, offering insights for further fiscal reform and a unified capital market.

Key words: involutionary competition, national-local tax agencies integration, cross-regional investment