

财政补贴的低效率之谜:税收超收的视角

范子英, 王倩

[摘要] 财政补贴是产业政策“工具箱”里的重要组成部分,既有研究大多认为中国财政补贴效率较低,但是补贴规模却在快速上升。本文尝试从企业缴税与财政补贴“列收列支”的角度揭开这一谜题,发现这种“虚增”的财政补贴同时导致规模扩大和效率低下。基于2008—2011年全国税收调查的微观企业数据,本文从多个维度构建税收超收指标后发现,税收超收与财政补贴之间存在明显的“列收列支”关系,政府对企业的税收超收显著提高了企业下一期获得的财政补贴;“列收列支”与地方政府激励正相关,即相对征税压力越大的地区,政府对企业税收超收再以财政补贴返还的效应越明显;“列收列支”还与地方政府动员能力相关,地方税务局管辖企业、国有企业和现金流充裕企业配合税收超收的积极性更高;“列收列支”导致财政补贴的绩效被低估,扣除超收税后财政补贴对企业全要素生产率的提升作用明显增强。本文结论对理解屡禁不止的“过头税”以及中国财政补贴的真实性具有重要意义,同时意味着现有关于补贴效率的文献研究存在严重的低估。

[关键词] 税收超收; 财政补贴; 征税压力

[中图分类号]F123 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2019)12-0023-19

一、问题提出

改革开放以来中国经济取得高速增长,这与国家出台的各项产业政策紧密关联(韩乾和洪永淼,2014),而财政补贴是产业政策的重要手段和主要内容。作为政府对企业的“援助之手”,财政补贴运行效果关乎政府调控经济的成效(Frye and Shleifer,1997)。在发展本地经济的激励下,各级地方政府积极利用财政补贴政策扶持企业发展。然而,既有针对中国财政补贴的文献多强调其低效。例如,财政补贴引发企业道德风险、产能过剩等问题(耿强等,2011);过多的补贴还会显著地抑制企业生产率水平的提高(邵敏和包群,2012);财政补贴造成了大量的扭曲,激励企业进行大量寻租,一些上市公司会通过负向盈余操纵的方式,获得政府针对亏损上市企业的财政补贴(王红建等,2014);政府创新补贴政策并未对中小企业的研发投入带来显著效应,甚至可能引起企业的投机行为,产生创新泡沫等(张杰等,2015;黎文婧和郑曼妮,2016)。如果财政补贴的效率如此之低,那么财

[收稿日期] 2019-05-18

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“全面推进生态创新的财税政策体系研究”(批准号19ZDA076);国家自然科学基金面上项目“中国财政补贴的规模测度、形成机制与溢出效应研究”(批准号71973088);国家自然科学基金面上项目“基于DMSPOLS数据的政治关联对经济增长的影响研究”(批准号71573165)。

[作者简介] 范子英,上海财经大学公共经济与管理学院教授,经济学博士;王倩,上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。通讯作者:范子英,电子邮箱:ivannj@163.com。感谢上海财经大学创新团队支持计划“促进产业分工的税制改革研究”的资助。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文责自负。

政部门就应该削减补贴规模,通过其他手段引导产业发展,但现实中地方各级财政仍然积极利用补贴的方式发展本地经济,并且规模非常大,造成了难以理解的低效率之谜。

关于中国财政补贴规模巨大却效率低下这一谜题,有学者从补贴引起企业行为扭曲的视角解释,也有学者强调分配过程中的不合理性导致了补贴的低效率。如当政治考核压力较大时,政府会选择性地给予企业不同种类补贴,以引导企业达到政府增加就业、提高经济增长等政绩目标,而当企业因承载政策性目标而获得更多的补贴时,更倾向于低效使用补贴资金甚至故意浪费(赵璨等,2015;罗宏等,2016)。还有学者从纵向政府间关系的视角讨论财政收益与税收成本割裂对政府补贴支出效率产生的负面影响(范子英和王倩,2019)。这些研究为理解补贴的低效性提供了有益思路。然而,目前鲜有文献关注中国财政补贴的“真实性”及其对补贴效率造成的低估问题。所谓“真实性”,是指企业获得的补贴中是否存在提前向政府转移的“租金”,如果企业实际可利用的财政补贴并没有账面上显示的那么多,以此为基准估计的补贴绩效以及由此得到的结论就需要格外谨慎。

在中国地方征纳实务中一个常见的现象是政府分配的财政补贴与企业缴税挂钩,且与补贴挂钩的税是政府对企业征收的“过头税”^①。政府对企业超收的一部分税会同时计入下一年给企业的补贴当中,使企业缴税与财政补贴之间呈现“列收列支”的形式。实际上,地方政府对企业超收税的现象已经引起中央政府的高度重视,财税两部门多次强调要严禁地方征收“过头税”,^②2014年国务院发布的《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(2014年〔国发62号〕文),更是明确提出禁止地方政府制定与企业缴税挂钩的财政补贴。中央政府的一系列动作反映出税收超收与财政补贴挂钩问题的普遍性和严重性,但由于其具有较强的隐蔽性,这种“列收列支”的现象依然常见。通过财政补贴返还的超收税,虽然在财政统计上属于企业补贴,但本质上还是企业的自有收入,企业能够准确预期到这笔补贴收入,因此,不会对企业绩效产生实质性影响。反过来说,由于企业获得的财政补贴中存在税收超收的部分,中国巨额财政补贴的低效之谜在很大程度上是由于高估了企业获得补贴的规模。

度量税收超收存在较大难度,由于存在税收优惠和征管力度等因素,很难确定企业的正常纳税水平是多少,也就难以度量政府对企业多征的税是税收超收,还是在合理合法范围内的从严征收。另外,研究税收超收与财政补贴的挂钩问题,需要所用数据真实地记录了企业补贴金额。本文利用2008—2011年全国税收调查数据,从四个不同维度估算了企业的正常纳税水平并计算了税收超收,稳健地检验了税收超收与财政补贴之间的挂钩问题,及其对财政补贴效率产生的影响。研究发现:企业获得的财政补贴中包含大量提前向政府转移的超收税,针对基本结果中可能出现的遗漏变量和自选择效应等内生性问题,本文逐一排查后发现结论稳健。本文从地方政府的动员能力、地区禀赋、企业的角度分别检验了“列收列支”效应的异质性。其中,地方税务局征税企业、地方国有企业配合政府超收的程度更高;经济发展越落后、征税压力越大的地区,政府对企业税收超收再通过财政补贴返还的效应越强;获得政府扶持越多的企业,配合政府税收超收的程度越高,同时受到自身现金流的约束。由于返还的超收税不是企业的真正补贴,本文还估算了税收超收对财政补贴绩效造成的影响,结果发现“列收列支”导致财政补贴的真实绩效被显著低估。

① 谷文(2012)关于过头税的系列采访中提到“过头税”在实务中很普遍,政府对企业多征收税的同时对企业预支一个补贴,这样企业不吃亏,地方的税收也上去了。

② 国家税务总局局长王军指出要坚决依法收税,坚决不收过头税(<https://finance.qq.com/a/20120727/000898.htm>);财政部前部长谢旭人支持税务、海关部门依法加强税收征管,但不收“过头税”(<https://finance.qq.com/a/20120727/000898.htm>)。

本文的边际贡献主要有以下三个方面:①首次揭示了财政补贴中的税收超收因素,这为产业政策和财政补贴的低效率争论提供了一个全新的理论解释视角。“列收列支”导致的财政补贴效率低估问题意味着未来需要进一步区分补贴的来源,从而更加精确地评估中国的补贴扶持政策。②研究结论意味着中国财政补贴中很大一部分是由于财税体制造成的虚增补贴。2008年至2019年4月,国外对华共实施了338起反补贴调查,而频繁遭受调查的内部主要原因在于中国的补贴政策,国内外关于中国的财政补贴规模太高的指责声不绝于耳。本文结果则表明,直接以账面金额计算中国的补贴规模存在较大问题,企业获得的补贴中其实有很大一部分是由于财税体制造成的“虚增补贴”。③拓展了关于中国税收超速增长的研究。1998年以来的税收超GDP增长被理论界称之为谜,以往研究较多从征管因素、GDP统计规则等来解释(吕冰洋和郭庆旺,2011;胡怡建和刘金东,2013),本文发现税收与财政补贴之间的“列收列支”也是重要原因。

其余部分安排如下:第二部分是研究假说;第三部分是研究设计;第四部分是实证策略、回归结果、稳健性及内生性检验;第五部分是进一步的异质性分析与财政补贴的绩效评估;最后是全文结论与政策启示。

二、研究假说

在中国当前的经济激励框架下,横向的经济和财税竞争使得能够被量化的财税收入成为地方政府的重要政绩指标,在这一导向下地方官员会尽可能地多收税(张馨,2009)。从各省份每年制定的税收预算收入目标看,无论经济上行还是下行,税收预算收入目标一般都比上一年决算收入高。下级官员为了提高升迁机会,往往对上级政府提出的税收目标主动要求加码(周黎安等,2015),纵向政府间的“层层加码”使得基层保税增长的压力越来越重。由于经济因素是决定税收增长最重要的因素,当经济增速放缓时,这种压力会进一步扩大。为了保证征税任务顺利完成,基层政府通过税收超收等临时性手段完成征税目标是常用做法(谷文,2012)。税收超收的方式主要有从严征收和跨期征税(冯辉和沈肇章,2015;汤玉刚和关凤利,2010)。由于税收优惠和征纳双方之间信息不对称,企业实际税负往往小于名义税负,弹性征税空间的存在使得征税部门通过加强征管来实现税收超收成为可能(高培勇,2006)。跨期征税是在企业已缴足当期税额的基础上,政府与企业协商先入库下年的税款或者直接多缴一部分税款,形成“过头税”(汤玉刚与关凤利,2010)。除了经济竞争外,经济的核算问题也可能引起地方政府的税收超收。2019年之前,地方政府的GDP是由省级统计部门负责,而统计部门又是归地方政府直接管理,导致一些地方政府可能直接干预经济增长数据。为保证GDP数据的真实性,需要辅之以相应的财税收入,否则GDP数据与财税收入之间的不匹配很容易使中央政府察觉地方经济统计中存在虚报的问题。

税收竞争理论认为,企业通过“用脚投票”显示对地区实际税率和公共服务等方面的偏好,地方政府间展开争夺流动性税基的税收竞争,以最大程度地增加本地税基规模(Tiebout,1956;范子英和田彬彬,2013)。政府对本地企业税收超收导致的一个直接结果是企业的实际税负过高,在与其他地区企业竞争时缺乏竞争力,长期的结果是要么企业在竞争中失败退出市场,要么企业迁出至其他低税负地区。因此,基于保护税基的原则,政府对企业的超收税需要返还给企业,否则会从根本上损害GDP和财税收入增长。另外,从企业的角度而言,如果没有返还超收税,企业也不愿意配合政府超收,给地方政府的超收行为增加难度。由于税务部门没有支出权限,超收税需要通过财政部门返还给企业,具体的渠道可以是财政补贴亦或税收返还。由于中央对税收返还的规定相对严格,不断出

台文件来限制地方政府随意制定有关政策^①,超收税很难通过直接返还的形式退还给企业,财政补贴成为一个可选渠道。一方面,地方政府通过财政补贴给予企业一定的资金支持是被中央政府允许的;另一方面,在决定财政补贴的分配时,地方政府具有非常灵活的财政支出决策权,可以允诺企业超收税在之后年份通过财政补贴返还,比较容易掩盖与超收税之间的挂钩。基于以上分析,本文提出:

假说 1:在地区间财税竞争的激励下,地方政府以税收超收的方式来增加本地财税收入,并通过财政补贴返还给企业。

税收超收存在较高的动员成本和征收成本,同时还有被企业举报的风险,因此,征税压力小的地区通过税收超收的方式增加本地财税收入的激励可能较弱,而经济发展相对落后的贫税区保税增长压力较大,迫于上级税收任务的压力,则更容易对企业征收“过头税”(汤玉刚和关凤利,2010)。值得说明的是,由于地区间财税竞争的显著特征是竞争者在一定范围内展开标尺竞争,只有处于“同一起跑线”的地区才有相互竞争的激励(周黎安,2007)。因此,在标尺竞争的模式下,一个地区的相对征税压力会显著影响其通过税收超收增加本地财税收入的激励。基于此,本文提出:

假说 2:相对征税压力越大,地方政府对企业税收超收再以补贴返还企业的激励越强。

中国地方政府对于企业具有较强的干预能力,在 GDP 和财税竞争的激励下政企之间容易产生狭隘的利益交换(周黎安,2018)。既有关于政企合谋的文献大多关注从政府到企业的扶持(范子英和田彬彬,2013;贾俊雪,2014),而忽视了从企业到政府的援助。税收超收是典型的企业向政府提供援助的行为,超收税相当于企业向政府提供了无息贷款。曾经获得政府扶持较多的企业可能更有激励向政府提供援助(Lei,2017)。一方面,政府的扶持使政企之间关联性更高,企业更有意愿向政府伸出“援助之手”,配合政府进行税收超收;另一方面,地方政府掌握着较多资源,如各种税收优惠、审批权限等,这使得地方政府动员企业提供援助时具有较强的谈判力,如果企业不配合协助,可能很难再享受政府的优惠政策。另外,由于超收税需要下一年才能还给企业,对企业现金流形成一定压力,影响企业的正常生产性经营和投资决策(付文林和赵永辉,2014),如果企业的现金流约束较紧,政府超收税无疑是雪上加霜。因此,相比于现金流约束紧的企业,现金流充裕的企业可能更愿意配合政府税收超收。基于以上分析,提出本文:

假说 3:接受政府扶持越多的企业对税收超收的配合度越高,但受到自身现金流约束的限制。

三、研究设计

1. 数据来源与清理

本文使用的数据主要来自 2008—2011 年全国税收调查。该调查是由财政部和国家税务总局联合组织实施,按照分层随机抽样的方法选取企业,由各地财税机关负责具体的数据调查工作并确保调查质量,大大提高了填报信息的准确性。每年调查样本大概覆盖 70 万家企业,由重点调查和抽样调查组成,其中 80%是重点调查企业,包括重点税源企业、出口企业等,分层抽样调查企业占 20%。被调查的企业既包含大中型制造业企业,也包含小规模的服务型企业,还有一定的个体经营者,有别于目前应用广泛的工业企业数据库中只包含规模以上的企业,这就丰富了企业层面研究的数据资料。全国税收调查数据库包含的指标非常全面,主要有企业特征信息和财务信息,如纳税识别号、注册地址、所有制类型、隶属关系等企业个体信息,同时包括会计报表中的 19 个税种的纳税申报

^① 即 1998 年[国发 4 号]文、2000 年[国发 2 号]文。如 2000 年 1 月 11 日,国务院发布的《关于纠正地方政府自行制定税收先征后返政策的通知》第一条规定,各部门不得以先征后返或减免税的手段吸引投资。

表、现金流量表、资产负债、利润表等 400 多个财务指标信息。全国税收调查数据库中的补贴数据是单独记录的,计入营业外收入二级科目下的“补贴收入(政府补助)”,由于财政补贴属于不征税收入,在各年的调查表中对这一项进行了真实统计。

本文对全国税收调查数据库做了以下几方面的清理工作:①对企业的纳税识别号进行了清理。纳税识别号是企业唯一的识别代码,包括 15 位数字(或含有字母),其中前 6 位是登记机关的行政区划代码,后 9 位是企业的主体标识码。清理了纳税识别号中空格等非法字符,防止 Stata 软件因非法字符的原因将同一企业错误识别为不同企业。②对企业所属行业进行调整。由于在研究样本期内,国民经济行业代码在 2011 年进行过一次调整。2008—2010 年之前的全国税收调查数据中企业的行业登记信息按照 2002 年的旧版国民经济行业代码(GB/4754-2002)填写,而 2011 年数据是按照 2011 年的国民经济行业代码(GB/4754-2011)登记。为了保证统一性,根据行业的中文名称,把所有企业的行业信息都按照 2011 年的国民经济行业代码(GB/4754-2011)进行了调整。③对企业的地址信息按照 2014 年的 6 位行政区划代码进行了调整。全国税收调查数据库登记的企业地址信息存在两个重要问题:一是由于撤县设区、县(区)合并、县(区)拆分、地级市改区等情况,行政区划代码进行过多次变更,这使得同一地区企业登记不同的行政区划代码,或者同一企业登记不同行政区划代码。例如,上海市南汇区在 2009 年之后改为浦东新区,之前行政区划代码是 310225,2010 年之后的行政区划代码变更为 310115,有些成立年份较早的企业登记的 6 位行政区划代码仍是旧代码,而新成立企业登记的标识地址的代码则是新的行政区划代码,或者同一家企业在 2010 年前后登记的地址信息分别是旧代码和新代码。因此,如果没有统一企业新旧版的地址的信息,可能会对实证估计结果造成影响。二是存在部分企业登记的地址信息代码与纳税识别号前 6 位的登记机关行政区划代码不一致的情况,可能存在登记错误的问题。由于无法判断使用哪一个地址信息为准,根据企业的中文名称手动收集了地址信息,包括省、市、区(县)、街道等,然后根据地址信息中的区县名称匹配 2014 年的 6 位行政区划代码。④删除了明显不符合会计原则的样本。一些企业在调查过程中,部分指标存在逻辑错误,主要有两类:一是明显登记错误的样本,如财政补贴为负数、总资产为零;二是违背会计原则,如利润总额大于营业收入、流动资产大于总资产。这里对相关变量进行了 1%的缩尾处理。

对全国税收调查数据进行清理后,本文计算了 2008—2011 年调查企业的财政补贴规模及其占企业主要财务指标的比例,结果见表 1。从绝对规模看,数据库中调查企业的补贴规模快速上升,从 2008 年的 2206 亿元上升到 2011 年的 2723 亿元左右,四年间总共上升了 23.42%,平均每年增长 7.28%。以净利润、营业收入、总资产和现金流对财政补贴标准化后,2008 年的数据相比其他年份偏高,可能与金融危机后企业的经营状况和营业利润普遍下降有关。仅 2009—2011 年财政补贴占企业净利润的比例也达到 4.70%左右,平均占营业收入、总资产和现金流的比例分别为 0.28%、0.18%、3.80%。

表 2 统计了各行业的补贴规模,不同行业间财政补贴的分布差异巨大。总的来看,与工业增加值关联密切的行业占比最高,如制造业和批发零售业,四年间两者仅调查企业的补贴平均达到 1520.28 亿元,占有所有补贴的 60.42%。相对而言,具有技术外溢性的软件信息技术服务业、科学研究和技术服务业平均仅为 140.49 亿元,占全部补贴规模的 5.58%;具有自然垄断特征的企业,如电、热气、水的生产和供应企业的财政补贴平均为 270.84 亿元,占有所有财政补贴的 10.77%,都远远低于制造业和批发零售业。制造业补贴水平偏高,与其中的高精尖端制造业不无关系,如航空航天、专用设备、计算机制造业等。这类企业是国家重点发展行业,前期需要大量固定资产投入,由于具备战略经

表 1 财政补贴规模及其占企业财务指标比例

	2008	2009	2010	2011
财政补贴规模(亿元)	2206	2390	2534	2723
补贴/净利润(%)	15.3499	5.0021	5.1000	4.0045
补贴/营业收入(%)	0.8722	0.3244	0.3001	0.2107
补贴/总资产(%)	0.4041	0.1515	0.1312	0.2709
补贴/现金流(%)	28.4203	9.1109	1.9403	0.3522

资料来源:根据全国税收调查数据库数据计算。以下各表同。

表 2 分行业的财政补贴规模统计

行业门类	补贴数额(亿元)				补贴数额/资产规模(%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
制造业	1094.3420	952.6931	1217.6122	948.3293	0.9234	0.4099	0.4110	0.3022
传统制造业	801.2320	658.3501	860.2234	601.3288	1.1221	0.4544	0.4828	0.3164
批发和零售业	410.3436	616.3981	581.1646	260.2503	1.0045	0.6624	0.5032	0.1846
电、热气、水的生产和供应业	219.0410	186.7531	215.7571	303.9306	0.7902	0.2463	0.1855	0.3092
交通运输仓储和邮政业	128.3683	210.7300	147.3421	431.7739	0.4034	0.3365	0.2598	0.3832
信息软件技术服务业	66.6202	88.6820	104.6367	155.8983	0.5455	0.3113	0.3487	0.3788
房地产业	42.7142	73.3398	84.6253	110.8953	0.1767	0.0942	0.0713	0.0893
文化体育和娱乐业	35.8901	38.2147	44.6467	33.9961	1.8944	0.9434	0.8845	0.4828
采矿业	33.9714	39.0046	43.7109	73.3373	0.3462	0.0555	0.0631	0.0901
租赁和商务服务业	30.9016	35.7536	67.9792	71.2337	0.2678	0.1175	0.1529	0.1134
居民服务修理	28.9519	36.3606	40.1682	32.1578	0.4424	0.1321	0.0649	0.0063
建筑业	21.8081	25.3789	27.3491	47.1578	0.2344	0.0823	0.0758	0.0993
农林牧渔业	17.0139	20.8938	27.2126	25.0001	1.6165	0.7655	0.8148	0.4445
科学研究和技术服务业	15.7854	57.6496	36.8921	35.7920	1.1267	1.2876	0.3023	0.4303
金融业	14.5880	37.0130	92.7935	113.3584	0.0588	0.0355	0.1023	0.0167
卫生和社会工作	7.2501	3.9094	10.0345	5.9409	4.0633	1.4832	2.2954	0.7403
水利、公共设施管理业	6.8645	5.1814	11.5967	14.3148	0.7578	0.3622	0.3855	0.5404
住宿和餐饮业	3.6841	8.3492	10.0021	7.3429	0.2722	0.1516	0.1444	0.0600
教育	1.5971	3.9321	6.1000	0.6560	0.7403	0.4221	0.3113	0.0301
社保组织	0.1814	1.6000	0.6000	0.3040	0.2098	0.4993	0.5576	0.0100

济意义和较高的外溢性,政府给予的补贴也相对较多。如果除去这些特定行业后单看传统制造业^①,财政补贴水平仍然非常高,四年间平均规模达 730.28 亿元,占制造业整体的 69.33%。制造业补贴规模巨大,可能是因为调查样本中制造业占比较高,本文以资产规模对各行业补贴进行标准化后发现,传统制造业和批发零售业补贴率占比仍然较高,分别排在第五位和第六位^②。2006 年后中国成

① 其中包括:食品制造业,酒、饮料和精制茶制造业,烟草制品业,纺织业,纺织服装、服饰业,皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业,木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业,家具制造业,造纸和纸制品业,印刷和记录媒介复制业,文教、工美、体育和娱乐用品制造业,非金属矿物制品业,黑色金属冶炼和压延加工业,有色金属冶炼和压延加工业,金属制品业。

② 排名第一位至第四位分别是卫生和社会工作,文化体育和娱乐业,农林牧渔业,科学研究和技术服务业。

为全球反补贴调查第一目标国,所涉及的产品主要是传统制造业类^①(张斌,2014),除了贸易保护主义的因素,传统制造业财政补贴水平过高是主要内部原因。从矫正外部性的理论来说,传统制造业并不是需要重点补贴的行业,但是补贴规模呈现出较高的水平,可能与收支挂钩因素相关。

2. 税收超收的度量

理论上,税收超收等于企业实际缴税比正常缴税多出来的部分,不过这在实证中可行性很低,因为没有有一个客观标准来确定企业的正常纳税水平,既有文献中可参考的做法也非常有限。宏观层面上,冯辉和沈肇章(2015)以省级年度财政收入决算额除以财政收入预算额来度量超收。企业层面上,曹伟等(2016)以应税收益和账面收益之间的差值为基准计算企业的纳税水平,其中应税收益等于所得税费用除以适用的所得税率,账面收益为企业当期利润总额。陈冬等(2016)使用企业名义税率与实际税率的差额度量企业的避税程度。不难看出,既有文献对企业纳税水平(或避税程度)的度量,基本都是以名义税额减去实际缴税。然而,由于税收优惠以及征管因素,名义税率或以名义税率计算的企业应税额度不能反映企业的正常纳税水平,本文若以此为基准测算税收超收,会存在较大误差。

本文借鉴会计学研究方法中测算财务指标异常的思路来度量税收超收。常见的研究内容是检验企业是否存在跨期转移利润的盈余管理行为,由于没有标准确定企业正常盈利水平,Healy(1985)、Jones(1991)和 Kothari et al.(2005)通过构建计量模型估计出企业正常盈利水平的期望值,再以实际利润减去这个期望值来度量企业的利润是否存在异常变化。Richardson(2006)用类似的方法估计了企业是否存在过度投资行为,以企业实际投资对潜在投资进行回归,令回归残差代理企业非正常投资程度。与之类似,杜兴强等(2010)估计了超额管理费用,通过企业的成长机会等变量估计正常管理费用的期望值,再以实际管理费用减去期望值来代理超额管理费用。这些估计目标变量(利润、投资和管理费用等)异常变化的思路一致,都是首先估计出目标变量的期望正常值,再以目标变量的真实值减去这个期望值,与本文度量税收超收的思路相似,具有较强的借鉴意义。在不同的假设条件下估计目标变量正常值的方法也各不相同。Healy(1985)假设同一行业内企业的潜在盈利水平相同,以目标企业所在行业的平均盈利率代理正常盈利水平。Jones(1991)、Kothari et al.(2005)放松了同一行业的盈利率不变的假定,认为潜在盈利率还受到销售收入、应收账款和固定资产的影响。他们以企业实际盈利率对这些变量回归,把回归系数代入计量方程,估算了企业正常盈利率的期望值。此外,他们还允许企业的潜在盈利率随着行业变化而变化,因此,在每个行业内都估计了一组计算期望值的参数。Richardson(2006)估计企业投资异常变化时没有对每个行业分别回归,而是控制了行业的固定效应,这样做虽然也考虑了行业间的差异,但只能估计出一组计算期望投资的系数。

受这些文献的启发,本文通过不断放松假设条件,采用了四种方法从不同维度来度量税收超收。方法一,假设“企业正常纳税水平在同一地区、行业和年份内稳定不变”,以地区、行业、年份的税负均值作为正常纳税的标准。具体而言,首先以总资产对企业缴税总额进行标准化,计算出单位资本内企业实际缴税水平^②,使不同规模的企业间具有可比性,其中企业实际缴税总额等于实际缴纳的所得税、增值税、营业税之和;然后把样本按照市、两位行业代码、年份三个维度进行分组,分别计算出各组的企业税负均值,作为组内企业正常纳税水平的代理变量。税收超收等于每个企业的实际税负减去组内的税负均值,表示为:

① 加拿大反补贴调查产品主要有户外烧烤架、不锈钢水槽、钢管桩产品;美国有铜版纸、环状焊接碳钢管。

② 为了便于行文,下文中将单位资本缴税额称为“税负”。

$$\text{税收超收} = \text{单位资本缴税额} - (\text{相同市、行业、年份}) \text{单位资本缴税额均值} \quad (1)$$

将分组范围限定在同一地区、行业和年份,主要原因在于企业获得的补贴规模在这三个维度上都存在显著差异。由表2可知不同行业的补贴规模差异巨大,将分组范围限定在同行业可以排除行业间的巨大差异对估计结果的影响;将分组限定在同一年份可以控制不同年份宏观因素波动引起的企业税负水平变化;而限定在同一地区可以有效地控制不同地区征管水平的差异。值得说明的是,本文把地区控制到市级层面,而非更低一级的县级层面,主要考虑到税收超收可能会推高本地整体正常税负水平,因此,把地区控制到比企业隶属关系更高一层,并删除了市属及以上的企业,仅保留县(区)属企业。虽然“同一地区、行业、年份内企业实际税负稳定不变”这一假设较强,但从实际情况看是符合一般均衡性原则的,如果在这三个维度下企业间纳税水平有明显差距,那么企业的自由流动最终会导致组内企业的税负水平相近。例如,当纳税水平过高导致企业大量流出时,理性的地方政府通过降低实际税率来吸引企业进入,长期看均衡的结果则是同一年份、地区、行业内企业纳税水平相近。

鉴于方法一的假设性太强,借鉴 Dechow and Sloan(1991)和 Richardson(2006)的思路,方法二中放松了相应假设,允许企业的正常税负受到其他指标影响,如企业规模、财务状况、税收优惠政策、缴纳方式等。通过企业实际纳税对潜在纳税水平回归,以回归残差作为税收超收的代理变量。具体计算税收超收的过程为:首先利用方程(2)以各税种的税基和其他控制变量估计出企业正常税负的期望值($\widehat{\text{stan_tax}}_{ijt}$),再利用方程(3)以企业的真实税负(tax_{ijt})减去估计的正常税负期望值,差值则代表企业税负的异常变化。由于税收超收代表企业缴税大于正常纳税水平,因此,参考 Richardson(2006)的做法仅保留结果大于0的值,作为税收超收的代理变量(over_tax_{it}):

$$\widehat{\text{stan_tax}}_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 \text{base}_{ijt} + \beta X'_{ijt} + \text{dum}_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

$$\text{over_tax}_{ijt} = \text{tax}_{ijt} - \widehat{\text{stan_tax}}_{ijt} \quad (3)$$

方程(2)中*i*代表企业,*j*代表企业所在行业,*t*代表年份。 base_{ijt} 代表增值税、企业所得税和营业税的纳税基础,包括企业增加值、利润总额和计征营业税的营业收入。纳税基础相当于控制住了企业正常税负变动的潜在趋势。 X_{ijt} 是影响企业正常税负的控制变量,包括企业规模、企业年龄、杠杆率水平(总负债/总资产)、获取贷款的能力(企业的财务费用/总负债)、营业收入和管理费用。由于正常税负水平还跟企业享受的税收优惠和征缴方式有关,方程(2)中还加入了各税种的优惠类型和纳税机构的虚拟变量(dum_{ijt})。考虑到每个行业的正常纳税水平存在较大差异,参考 Kothari et al.(2005)的做法,在计算 $\widehat{\text{stan_tax}}_{ijt}$ 时按照行业分组并分别估计出各组的回归系数。值得说明的是,税收超收估计的精度依赖于公式(2)的拟合优度,如果潜在纳税水平和其他控制变量只解释了企业实际税负中很小一部分的变化,那么以残差度量税收超收可能存在较大误差。本文统计了每个子样本回归的 R^2 ,均值为 0.77,说明拟合优度较好。^①

按照行业来分组,其中暗含的假设是企业的正常纳税水平在行业内部相同或相近,而在不同行业间差异较大,这一假设仍然比较严格,因为企业税负在行业内部也可能存在较大差异。陈晓光(2013)发现行业间的差异只解释了企业增值税有效税率变化的10%,而剩余90%的差异都来自行业内部。因此,基于稳健的考虑,本文构建了另外两种估算企业正常纳税水平的方法,放松了行业内企业税负相近这一假设。参照 Perry and Williams(1994)、Teoh et al.(1998),方法三以资产规模作为正常纳税的评价标准,假设相同资产规模企业的纳税水平接近。计算税收超收的方法与方法二类

^① 结果参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

似,首先按照企业总资产把样本一百等分,并根据总资产的百分位数分组,再利用方程(2)、(3)估算税收超收。方法四以盈利水平作为正常纳税的评价标准,即相同盈利水平的企业的纳税水平接近。按照企业盈利率把样本一百等分,根据盈利率的百分位数分组,再利用方程(2)、(3)估算税收超收。上述四种方法计算的税收超收的描述性统计见表3。

表3 税收超收的描述性统计

度量方法: 实际纳税—正常纳税	其中:正常纳税的计算方法	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
方法一	地市、行业、年份企业纳税均值	438314	0.0986	0.1404	0.0000	0.5841
方法二	以行业为分组依据的残差模型	401934	0.0680	0.0937	0.0000	0.4076
方法三	以规模为分组依据的残差模型	458013	0.0600	0.1058	0.0000	0.5104
方法四	以盈利为分组依据的残差模型	429818	0.0570	0.0842	0.0000	0.3817

四、实证策略与回归结果

1. 实证模型与基准回归结果

度量出税收超收以后,本文构建计量方程(4)来检验超收税与财政补贴间的因果关系。其中, i 代表企业, j 代表企业所在行业, t 代表年份。财政补贴($subsidy_{ijt}$)为被解释变量,以企业总资产进行调整。在控制可能影响财政补贴的其他因素后,用滞后一期的税收超收对补贴进行回归,如果回归系数为正,则证明企业的财政补贴中存在上一年的超收税。原因在于:一方面,税收超收的实现需要税务部门付出更多的征税成本,如果为了向企业真实多征税,政府不会在下一年返还给企业更多的财政补贴;另一方面,如果政府对企业进行税收超收而不返还,企业的真实税收负担增加,长期均衡的结果是企业转移到税负水平较低的地区,而非依赖政府非制度性的财政补贴。

$$subsidy_{ijt} = \alpha_0 + \alpha_1 over_tax_{ij,t-1} + \alpha K_{ijt}' + \lambda_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

参考已有文献,控制了其他可能影响企业获得财政补贴的因素(K_{ijt}),包括企业规模、营业收入、营业成本、企业的负债总量、管理费用中的业务招待费。例如,王文甫等(2014)研究证明地方政府更偏好对当地规模较大企业进行补贴,回归模型加入以总产值代理的企业规模后可以有效控制这方面的影响;陈冬等(2016)等发现企业负债也是影响其获得补贴的重要因素。为了使回归系数不至于过小,以总资产对总产值和营业成本进行标准化。为控制自相关等问题对标准误的影响,回归模型将标准误聚类到企业层面。

表4报告了针对方程(4)的回归结果。第(1)列结果显示,回归系数在5%的统计水平上显著为正,表明政府的税收超收显著提高了来年对企业财政补贴的分配力度,即企业获得财政补贴中含有上一年向政府提前缴纳的“过头税”。为了控制不同地区随时间变化因素的影响,如各省份不断调整的产业政策等,第(2)列中加入了时间和省份的联合固定效应,回归结果基本没有产生变化,表明结果并非由于地区在不同年份间对企业扶持力度的变化所致。第(3)列中将度量税收超收的方法替换为方法二,放松企业税负在行业内相同的假设。回归系数在1%的显著水平上为正,表明无论是采用相对量还是绝对量来度量税收超收,结论都比较稳健。第(4)、(5)列是按照方法三和方法四计算的税收超收,此时放松了企业正常税负在行业内相近的假设,令同等规模和盈利水平的企业税负接近。回归结果中核心解释变量系数的方向和显著性同样没有出现较大变化。这一结果初步验证了本文的假说1,表明财政补贴的分配机制中税收超收是重要原因。

表 4 基准回归

税收超收度量方法	方法一	方法一	方法二	方法三	方法四
税收超收	0.0023** (0.0011)	0.0024** (0.0011)	0.0060*** (0.0017)	0.0034*** (0.0011)	0.0078*** (0.0017)
企业总产值	-0.0001* (0.0001)	-0.0001 (0.0001)	-0.0001** (0.0000)	-0.0002*** (0.0001)	-0.0001** (0.0000)
营业收入	0.0020*** (0.0002)	0.0022*** (0.0002)	0.0008*** (0.0002)	0.0007*** (0.0002)	0.0004*** (0.0001)
营业成本	-0.0002*** (0.0001)	-0.0003*** (0.0001)	-0.0002** (0.0001)	-0.0001** (0.0001)	-0.0001** (0.0000)
企业负债	-0.0004*** (0.0001)	-0.0004*** (0.0001)	-0.0000 (0.0001)	-0.0001 (0.0001)	-0.0001 (0.0001)
招待费用	0.0004*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)	0.0001** (0.0001)	0.0002*** (0.0001)	0.0002*** (0.0001)
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间效应	未控制	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.010	0.015	0.008	0.008	0.009
观察值	201219	201219	166124	196975	185456

注: *、**、*** 分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平,括号内为标准误,标准误聚类到企业层面。以下各表同。

2. 安慰剂检验

遗漏变量导致的内生性问题对基础回归中因果关系的成立产生严重干扰。如果某些未观测到的变量驱动了税收超收和财政补贴同时增加,那么基础结论中的正向关系就不能解释为税收超收是财政补贴的原因。例如,在财税竞争和经济竞争的约束下,地方政府倾向于制定较高的经济目标,而制定高经济增长目标的地区可能会通过税收超收来增加本地财税收入,同时为了让企业更快发展又给予其较多补贴。此时,税收超收与财政补贴间的正向关系可能是由本地经济发展目标驱动的;再如有些行业是当地支柱型产业,政府扶持性的财政补贴较多,同时这类企业因为受到政府扶持、产业保护等原因经营状况良好,纳税水平也相对较高,企业高水平纳税与财政补贴间的正向关系是由政企间未捕捉变量所导致的。本文利用安慰剂检验来排除遗漏变量对文章基本结论的干扰。主要思路是,如果理论上不应该存在超收的税种或企业,按照基准回归方法也检验出超收税和财政补贴的正向关系,说明本文基础回归中因果关系逻辑是错误的,可能是其他遗漏变量引起了税收超收和财政补贴的同时增加。本文一共做了 5 组安慰剂检验,具体如下。

(1)以中央税种超收替换核心解释变量。理论上,中央税种不存在税收超收问题,因地方政府没有对中央税种超收后再返还企业的激励和实现条件。一方面,中央对地方的考核标准是本地留下来的税收,不包括中央拿走的部分;另一方面,中央税种收入全部归中央所有,地方政府不能拿回来再返还给企业。本文选择与企业相关的消费税和进口增值税代理中央税种,并根据第二种计算税收超收的方法计算了这两个税种的“超收”,作为基础回归中核心解释变量的“安慰剂”。如果系数也显著为正,则表明遗漏变量可能驱动企业高水平纳税与财政补贴间的正向关系。回归结果见表 5 第(1)、(2)列,结果不显著,表明企业获得财政补贴的多寡与中央税“超收”之间不存在相关关系,这为假说 1 的成立提供了较有力的佐证。

表 5 安慰剂检验

	中央税种		中央补贴	税收返还	央属企业
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
消费税超收	-0.0255 (0.0432)				
进口增值税超收		0.6524 (0.5789)			
税收超收			0.0147 (0.2088)	-0.3388 (0.3474)	0.0036 (0.0119)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.005	0.004	0.756	0.008	0.094
观测值个数	8037	31324	928	167070	1207

注：税收超收按照第二种方法计算，其他结果参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

(2)以中央补贴替换被解释变量。按照前文的理论分析，税收超收是地方政府在横向经济和财政竞争中产生的行为扭曲，因此，超收税只会通过地方政府发放的财政补贴返还给企业，而来自中央的补贴中则不应该存在返还的超收税。如果二者之间也存在正向关系，则说明可能存在其他因素导致纳税水平越高的企业获得的补贴也越多，包括来自中央的补贴。由于全国税收调查数据库中没有区分财政补贴是由哪一级政府拨付的，本文以科技部对中小型科技企业的补贴作为“中央补贴”的代理变量，并根据企业名称将获得中央补贴的企业与税收调查数据进行匹配。在控制了与基础回归相同的控制变量后，回归结果见表 5 第(3)列。结果显示，税收超收与中央的财政补贴之间也不存在显著相关关系，强化了基本结论的可信度。

(3)以税收返还替换被解释变量。在税收收入政绩观导向下，政府对企业的超收税很难通过税收返还退还给企业。如果超收税与税收返还之间也存在显著的正向关系，则说明以经济竞争和考核压力来解释税收超收和财政补贴间的因果关系可能是错误的。以税收返还作为被解释变量的结果见第(4)列，回归系数表明无法拒绝超收税与税收返还不相关的原假设，再一次增强了基本结论的稳健性。

(4)以央属企业作为分析样本。一般而言，央属企业的高管具有一定政治级别，地方政府动员央属企业合谋来提高本地财税收收入时需要付出较高的交易成本(陈冬等,2016)。且央属企业部分税种的纳税方式分为总部汇算清缴和就地缴纳，意味着央属企业的征税单位可能并不在企业驻地，使得地方政府对央属企业进行税收超收的激励较弱。因此，从激励相容的角度考虑，央属企业中应该也不存在超收税与财政补贴的“列收列支”。以央属企业为回归样本的结果见第(5)列，回归结果仍然不显著。四组安慰剂检验为基本结论的因果关系提供了强有力支撑。

(5)基于非参的安慰剂检验。安慰剂检验有效的前提是安慰剂变量对因变量不存在影响。而基于参数的安慰剂检验，所选安慰剂变量不免会存在人为选择、测度误差等问题，导致安慰剂检验效果存疑。因此，本文还利用非参方法来处理潜在遗漏变量问题。通过随机生成一组随机变量($placebo_{j,t-1}$)来代理核心解释变量 $over_tax_{j,t-1}$ ，令这一随机生成变量的均值和标准差都与核心解释变量相同，最大程度保证安慰剂变量与所关注的核心变量相似。由于是随机生成的变量，所以安慰剂变量应该对被

解释变量不存在任何影响,即 $\alpha_{placebo} = 0$,如果估计系数($\hat{\alpha}_{placebo}$)也等于 0,则表明遗漏变量问题不会对本文结论产生实质性影响。为了防止这一结果是偶然发生的,四类方法计算的税收超收都对该过程重复了 200 次实验,并分别统计了 200 次回归结果的估计系数和 p 值,第二种方法下安慰剂检验回归系数的核密度分布图见图 1。结果显示 $\hat{\alpha}_{placebo}$ 分布都集中在 0 附近,且 p 值的分布表明这些回归结果都不能通过回归系数 $\hat{\alpha}_{placebo}$ 异于 0 的原假设。因此,图 1 的结果表明遗漏变量不会显著威胁本文因果关系的成立。

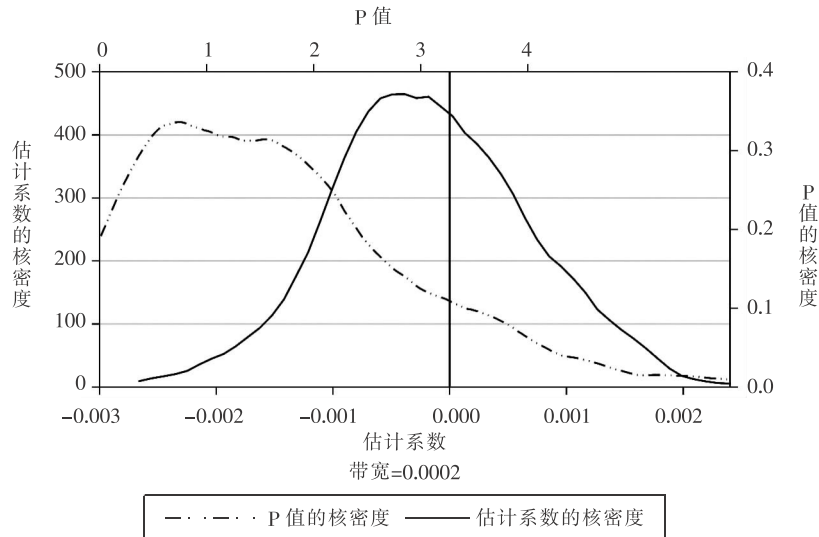


图 1 非参安慰剂检验

3. 自选择问题检验

本文另一个重要的内生性来源是企业获取财政补贴时的自选择效应。纳税能力强的企业生产能力较强,同时在争取政府补贴时相较于其他企业的议价能力也更高。在这种情况下,高水平纳税企业本来就会获得更多财政补贴,基础结果会高估税收超收通过财政补贴返还的效应。本文利用构造反事实的方法来解决这一问题。通过构建一个相对外生的生产力指标来代理企业争取政府补贴时的议价能力,检验其是否与财政补贴间存在显著正向关系,如果高生产力企业的补贴并没有显著高于其他企业,就基本可以排除这种自选择效应驱动回归结果的问题。这里需要找到恰当指标来度量企业生产力,不宜选取企业的财务指标,因为税收超收企业的其他财务数据可能也存在虚增。考虑到企业的生产与资源消耗量紧密相关^①,且资源消耗量的记录较为可信,可以作为企业真实生产力的可靠指标。例如,企业用电量直接由电网部门登记,电力部门没有动机为了配合企业的税收超收而虚报用量。本文选择了多个企业资源消耗量作为衡量企业实际生产力的指标,包括电、水、煤炭和石油的用量。由于不同规模、行业、地区企业的资源消耗量存在显著的异质性,本文对数据进行这样的处理:第一步,以企业年末资产对资源消耗量进行调整,控制企业规模的影响。第二步,以企业单位资产的资源消耗量减去同一市、行业、年份企业单位资产资源消耗量均值并保留正值,以此筛选出相比于同等企业真实生产力更高的企业。如果检验出高生产力企业的补贴规模也更大,则说明基本结果中可能存在自选择效应产生的高估问题。

^① 在调研过程中发现,政府部门根据企业用电量来估计企业实际生产水平,以用电量和企业实际缴税之间的关系来判断企业可能的逃税情况,启发本文利用资源消耗量作为企业实际生产水平的代理变量。

检验自选择效应的回归结果见表 6。结果显示,四个代理企业真实生产水平的指标与财政补贴间都没有显著正向关系,表明相对生产力更高的企业没有比其他同等类型的企业获得更多补贴。这一结果排除了企业“寻补贴”自选择性对基本结论的干扰。

表 6 自选择问题检验

	(1)	(2)	(3)	(4)
用电量	-1.0065*** (0.4654)			
用水量		-0.0730 (0.0478)		
石油用量			-5.8220** (2.6787)	
煤炭用量				-0.7879* (0.4302)
控制变量	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.003	0.003	0.006	0.007
观察值个数	100722	117002	77248	185480

五、进一步分析:异质性与补贴的真实绩效

1. 相对征税压力的异质性影响

由于税收超收是地方官员在横向经济和财税竞争压力下产生的行为扭曲,在面临不同程度的征税压力时,不同地区的税收超收程度可能存在较大差异,在缺乏资源和机会的贫税区更明显(周黎安,2007,2018)。为了检验假说 2,表 7 将地区间相对征税压力与税收超收的交乘项放入回归,检验征税压力的大小对税收超收的差异化影响。为了构造地区间的相对征税压力,本文通过比较每个县公共财政收入增长率与上年本省所有县公共财政收入平均增长率来构造虚拟变量,如果本县财政收入增长率大于上年省均值则赋值 1,代表该地区属于富税区,征税压力相对较小;如果小于上年省均值则为贫税区,赋值 0,代表征税压力较大。其中,县级财政收入的数据来源于相应年份的《中国区域经济统计年鉴》,通过 6 位行政区划代码与全国税收调查数据进行匹配。在四类度量税收超收的方法下交乘项的系数都显著为负,说明富税区比贫税区通过税收超收增加本地财税收入的动机更弱,征税压力相对更大的地区进行税收超收的激励更强。

2. 所有制类型和征管机构的异质性影响

地方政府对企业进行税收超收的动机是在征税考核压力下提高本地财税收入。虽然超收税通过财政补贴退还给企业,但由于退还具有时滞性,地方政府相当于无偿占用了企业资金,超收税与财政补贴间的“列收列支”本质上是企业向政府提供无息贷款的行为,这就要求地方政府对企业具备较高的动员能力。通常来讲,国有企业与地方政府间的关系较其他企业更为紧密,可能配合税收超收的意愿也更强。为了检验企业所有制属性对税收超收的差异化影响,表 8 第(1)、(2)列对国有企业样本和非国有企业样本分别进行回归,结果表明,国有企业的税收超收效应明显大于其他所有制类型企业。税收超收还需要地方政府对税收征管机构具有较强的干预能力。由于各地的国家税务局由国家税务总局统一垂直管理,而地方税务局则由地方政府负责管理,相对国家税务局而言,地

表 7 相对征税压力的异质性影响

税收超收的度量方法	方法一	方法二	方法三	方法四
税收超收×征税压力	-0.0073*** (0.0018)	-0.0101*** (0.0032)	-0.0063** (0.0025)	-0.0083*** (0.0030)
税收超收	0.0064*** (0.0014)	0.0128*** (0.0029)	0.0080*** (0.0022)	0.0138*** (0.0029)
征税压力	0.0012*** (0.0003)	0.0008** (0.0003)	0.0005 (0.0003)	0.0004 (0.0003)
控制变量	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.010	0.005	0.004	0.004
观察值个数	201219	166124	196844	185456

方政府对地方税务局执法的干预能力更强,因此,由地方税务局征收的税种可能较国家税务局征收税种的超收效应更强。由于样本期间内增值税一直是由国家税务局征收,营业税一直由地方税务局征收,无法通过这两个税种征管机构的变化来进行检验。考虑到企业所得税在 2002 年实行中央与地方分享改革后,由地方税务局征收改革为国家税务局征收,并保留了地方税务局对 2002 年之前成立企业的征收权限。因此,表 8 第(3)、(4)列中,对国家税务局征收的企业所得税超收和地方税务局征收的企业所得税超收分别进行回归。结果显示,地方税务局征收企业所得税中的超收效应更明显。

表 8 所有制类型和征管机构的异质性影响

	所有制类型的差异化影响		征税单位的差异化影响	
	国有企业	非国有企业	国家税务局征收	地方税务局征收
税收超收	0.0065** (0.0033)	0.0052** (0.0021)		
企业所得税超收			0.0292** (0.0149)	0.0561*** (0.0131)
控制变量	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.004	0.004	0.005	0.005
观测值个数	64163	101961	63280	58785

3. 政府扶持与现金流约束的异质性影响

一般而言,如果企业曾经获得过政府扶持,则会产生向政府提供援助的激励(陈冬等,2016)。考虑到税收优惠是政府对企业发挥“援助之手”的重要手段,中国仅间接税的优惠规模就达到 GDP 的 8%左右(高培勇和毛捷,2013)。相对应地,企业的生存也越来越依赖这些优惠政策,政府给予的税收优惠越多,在动员企业多缴税时相对也越容易。因此,为了检验本文假说 3 中是否获得政府扶持越多的企业配合政府税收超收的激励越强,参考 Lei(2017)的做法,以企业享受的税收优惠来代理政府对企业的扶持力度。由于不同行业间的税收优惠程度存在巨大差异,本文通过比较企业的税收

优惠(取对数)与所在行业的税收优惠均值来设置虚拟变量,如果企业的税收优惠大于等于行业均值则赋值1,代表获得政府的扶持力度较大,否则赋值为0,代表获得政府的扶持力度较小。将企业税收优惠虚拟变量与税收超收的交乘项放入回归后的结果见表9。交乘项的系数都在1%的水平上显著为正,表明相对于扶持力度小的企业,获得政府扶持力度越大的企业配合税收超收的效应越强。

表 9 政府扶持力度的异质性影响

税收超收的度量方法	方法一	方法二	方法三	方法四
税收超收×税收优惠	0.0088*** (0.0019)	0.0084*** (0.0021)	0.0038*** (0.0013)	0.0072*** (0.0018)
税收超收	-0.0036*** (0.0013)	0.0009 (0.0013)	0.0010 (0.0008)	0.0035** (0.0014)
税收优惠	-0.0008*** (0.0002)	-0.0004* (0.0002)	-0.0000 (0.0001)	-0.0002 (0.0002)
控制变量	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.011	0.005	0.004	0.004
观察值个数	195053	163043	192884	181560

企业配合政府税收超收时还受到自身现金流的约束。由于税收超收会直接降低企业的流动性,减少企业的投资和扩大再生产,因此,现金流约束越紧的企业配合政府税收超收的效应可能越弱。同样考虑到不同行业间的巨大差异,这里根据企业的经营现金流(取对数)与所在行业经营现金流均值比较来设置虚拟变量,如果大于等于行业均值则赋值1,代表现金流约束越松,否则赋值为0,代表现金流约束越紧。将现金流约束虚拟变量与税收超收交乘项放入回归,结果见表10。在四种度量方法下交乘项的结果都显著为正,表明相比于现金流紧张的企业,现金流充裕的企业中通过补贴返还超收税的效应更强。表9和表10两类异质性分析表明:企业在配合政府税收超收时具有策略性选择,接受政府援助较多的企业更愿意配合超收以期持续获得政府的扶持,但同时也会顾及自身现金流的限制。

表 10 企业现金流约束的异质性影响

税收超收的度量方法:	方法一	方法二	方法三	方法四
税收超收×现金流约束	0.0141*** (0.0020)	0.0087*** (0.0022)	0.0051*** (0.0017)	0.0041** (0.0021)
税收超收	-0.0090*** (0.0018)	0.0014 (0.0016)	0.0004 (0.0011)	0.0061*** (0.0015)
现金流	0.0002 (0.0002)	0.0015*** (0.0002)	0.0017*** (0.0002)	0.0022*** (0.0002)
控制变量	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.012	0.007	0.006	0.007
观察值个数	201218	166122	196843	185454

4. 财政补贴的绩效评估

与缴税挂钩的财政补贴是企业自身收入,对企业而言是没有效用的虚增量,如果以企业获得的全部补贴额来评估其政策效果可能导致结果低估。接下来,讨论扣除财政补贴中的“收支挂钩”成分后,其真实绩效将会如何变化。考虑到企业全要素生产率可以用来综合反映企业的技术进步和资源配置效率(任胜钢等,2019),而财政补贴影响企业的方式既包括提高创新投入和技术进步,也包括影响企业资源配置效率,如提高劳动资产比例(张杰等,2016),本文以财政补贴对企业TFP的影响来综合衡量财政补贴的绩效。具体检验“列收列支”问题对财政补贴绩效影响的计量方程如下:

$$TFP_{it} = \theta_0 + \theta_1 subsidy1_{it} + \theta_2 K_{it}' + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$TFP_{it} = \theta_0^* + \theta_1^* subsidy2_{it} + \theta_2^* K_{it}' + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

其中,被解释变量是企业的TFP,方程(5)中的 *Subsidy1* 是企业获得的原始补贴,回归系数 θ_1 代表以企业账面上显示的补贴额为基准,估算的财政补贴绩效,方程(6)中的 *Subsidy2* 是扣除税收超收部分后的财政补贴,以企业原始补贴对税收超收回归后的残差来代理,代表扣除了其中的超收税部分,回归系数 θ_1^* 代表排除“列收列支”成分后,财政补贴的真实绩效。表11的第(1)列是对方程(5)的回归结果,当没有考虑收支挂钩因素时,财政补贴对企业TFP并没有显著的促进作用,表明财政补贴的绩效较差。第(2)—(5)列是对方程(6)的回归结果,当扣除返还的超收税后,回归系数都显著为正,表明财政补贴显著提升了企业TFP,财政补贴绩效良好。这一结果表明“列收列支”问题对估计财政补贴绩效时具有较强干扰,意味着未来研究和制定中国的财政补贴政策时,需要对其来源做详细区分,否则其中的虚增部分会掩盖补贴政策的真实效果。

表 11 “列收列支”对财政补贴绩效的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>subsidy1</i>	0.3763 (0.2843)				
<i>subsidy2</i>		1.5250*** (0.3775)	1.5348*** (0.5399)	1.1037** (0.5415)	1.4720*** (0.5400)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制
R-squared	0.065	0.076	0.077	0.077	0.065
观察值个数	1538370	751798	549131	546418	549230

六、结论与启示

规模庞大的财政补贴作为政府实施产业政策的重要组成部分,直接影响着产业发展趋势。然而,在中国当前的地区横向经济竞争和财政收支分权制度背景下,地方政府一方面承担着组织财政收入的职责,同时又拥有高度的财政支出权限。当地方政府的征税压力较大时,容易形成财政补贴与企业缴税挂钩的扭曲激励,使二者之间成了“列收列支”。本文基于企业层面的面板数据,首次从企业缴税与财政补贴收支挂钩的角度研究了财政补贴的产生机制。结果发现:在经济竞争和保税增长的压力下,地方政府会通过税收超收来增加本地财税收入,同时在地区间横向税收竞争的约束

下,又把超收税通过财政补贴返还给企业。经过一系列的稳健性检验、内生性检验、排他性检验,翔实地佐证了企业获得的财政补贴中存在返还的超收税这一结论。进一步的分析中发现,征税压力越大的地区税收超收效应越强;国有企业比非国有企业的税收超收效应更强;国家税务局征收能显著抑制超收现象;获得政府扶持越多的企业配合政府税收收入增长的意愿也越强,同时也受约束于自身现金流。“列收列支”问题不但造成了中国财政补贴规模虚高,也掩盖了补贴的真实绩效,对理论和政策研究产生较大干扰。本文结论对于理解中国屡禁不止的“过头税”问题和“中国财政补贴问题”具有以下三方面的政策启示:

(1)财政是国家治理的基础和重要支柱,财税体制改革是优化政府职责体系的重要内容。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出,科学的财政预算制度是“标准科学、规范透明、约束有力”的。“列收列支”问题给财税改革带来巨大障碍,不仅扰乱了市场秩序,还掩盖了财税收入的真实规模,给决策层判断经济形势和制定经济政策造成一定干扰。基于本文的研究结论,可以从两方面来改革中国的财政补贴问题:①全面实施预算绩效管理,提高财政资金的使用效率;由于“虚增”的财政补贴会降低部门的预算绩效,因此,预算绩效管理的方式可以倒逼部门主动降低补贴规模;②落实预算编制的“零基”模式,破除预算收支的刚性增长;财政补贴的“虚高”在很大程度上与部门预算紧密关联,“零基”预算能够保障预算编制的科学性和约束力,进而也降低了财政补贴的部门动机。

(2)税收不仅仅是政府组织收入的重要形式,更是完善社会主义基本经济制度的重要手段。宏观上,税收是政府执行逆周期调节的重要工具;微观上,税收是影响企业资源配置的重要机制。基于本文有关税收征收的研究结论,可以从以下两方面来治理中国的税收超收问题:①由于税收超收是地方政府在财税竞争和征税压力下产生的扭曲激励,经济进入新常态后,经济由高速增长向平稳推进转变,在这一换挡期,地方政府设定征税目标的模式也应做出相应转变,征税目标的设定要随经济形势变动相机调整,允许比上一年份有所下降,防止征税压力较大地区为完成征税目标而进行税收超收。②推进税收法治,为企业营造良好的营商环境;严禁地方政府和征税机构以跨期征税、借款缴税等方式干预企业的正常纳税行为,促进税收征管的合法性和合规性。

(3)产业政策的优化,不仅能够加快产业的转型升级,还能够进一步完善公平竞争制度。中国的产业政策纷繁复杂、种类繁多,主要的工具包括税收优惠、财政补贴、融资优惠、土地优惠等。毫无疑问,财政补贴在未来中国推动产业发展中仍然会扮演重要角色,但近年来关于产业政策的理论和现实争论不断,争论的核心内容之一就是巨额财政补贴的绩效低下。本文的结论表明,中国巨额的财政补贴是内生于经济竞争、经济统计等一系列制度的,巨额的财政补贴里面有很大一部分是“列收列支”,这是中国财政补贴低效之谜的重要体制成因。切断财政补贴与企业缴税之间的挂钩,根本之道在于限制地方政府在分配补贴时的权限,通过构建相应制度对财政补贴的发放对象、额度等事先建立规则和标准,降低人为干预的程度,将权力关进制度的笼子。未来需逐步采用税式支出的方式,来替代财政补贴的方式。一方面,税收优惠政策具有普惠性,且更易规范化和制度化,可以有效减少地方政府对市场竞争的干预程度;另一方面,相对于财政补贴资金到位的时滞性,而直接减少企业当年缴税,能提高企业现金流动性,缓解企业的融资约束和降低企业的融资成本,切实发挥出对相关企业的扶持作用。

[参考文献]

[1]曹伟,程六兵,赵璨.地方政府换届会影响企业纳税行为吗?——来自市委书记变更的证据[J].世界经济文汇,

- 2016,(3):91-110.
- [2]陈冬,孔墨奇,王红建. 投我以桃,报之以李:经济周期与国企避税[J]. 管理世界, 2016,(5):46-63.
- [3]陈晓光. 增值税有效税率差异与效率损失——兼议对“营改增”的启示[J]. 中国社会科学, 2013,(8):67-84.
- [4]杜兴强,陈韪慧,杜颖洁. 寻租、政治联系与“真实”业绩——基于民营上市公司的经验证据[J]. 金融研究, 2010,(10):135-157.
- [5]范子英,田彬彬. 税收竞争、税收执法与企业避税[J]. 经济研究, 2013,(9):99-111.
- [6]范子英,王倩. 转移支付的公共池效应、补贴与僵尸企业[J]. 世界经济, 2019,(7):120-144.
- [7]冯辉,沈肇章. 晋升激励、攫取之手与地方财政超收[J]. 当代财经, 2015,(6):35-44.
- [8]付文林,赵永辉. 税收激励、现金流与企业投资结构偏向[J]. 经济研究, 2014,(5):19-33.
- [9]高培勇. 中国税收持续高速增长之谜[J]. 经济研究, 2006,(12):13-23.
- [10]高培勇,毛捷. 间接税税收优惠的规模、结构和效益:来自全国税收调查的经验证据[J]. 中国工业经济, 2013,(12):143-155.
- [11]耿强,江飞涛,傅坦. 政策性补贴、产能过剩与中国的经济波动——引入产能利用率 RBC 模型的实证检验[J]. 中国工业经济, 2011,(5):27-36.
- [12]谷文. “过头税”真相[J]. 新理财(政府理财), 2012,(11):48-49.
- [13]韩乾,洪永淼. 国家产业政策、资产价格与投资者行为[J]. 经济研究, 2014,(12):143-158.
- [14]胡怡建,刘金东. 存量资产、虚拟经济与税收超 GDP 增长之谜[J]. 财贸经济, 2013,(5):5-15.
- [15]贾俊雪. 税收激励、企业有效平均税率与企业进入[J]. 经济研究, 2014,(7):94-109.
- [16]黎文靖,郑曼妮. 实质性创新还是策略性创新?——宏观产业政策对微观企业创新的影响[J]. 经济研究, 2016,(4):60-73.
- [17]罗宏,温晓,刘宝华. 政绩诉求与地方政府财政补贴行为研究[J]. 中国经济问题, 2016,(2):16-28.
- [18]吕冰洋,郭庆旺. 中国税收高速增长的源泉:税收能力和税收努力框架下的解释[J]. 中国社会科学, 2011,(2):76-90.
- [19]任胜刚,郑晶晶,刘东华,陈晓红. 排污权交易机制是否提高了企业全要素生产率——来自中国上市公司的证据[J]. 中国工业经济, 2019,(5):5-23.
- [20]邵敏,包群. 政府补贴与企业生产率——基于中国工业企业的经验分析[J]. 中国工业经济, 2012,(7):70-82.
- [21]汤玉刚,关凤利. 税权的跨区跨期交易与税收制度规范化[J]. 经济研究, 2010,(9):43-54.
- [22]王红建,李青原,邢斐. 金融危机、政府补贴与盈余操纵——来自中国上市公司的经验证据[J]. 管理世界, 2014,(7):157-167.
- [23]王文甫,明娟,岳超云. 企业规模、地方政府干预与产能过剩[J]. 管理世界, 2014,(10):17-36.
- [24]张斌. 对华反补贴外部基准:十年案件的统计与比较[J]. 国际贸易问题, 2014,(8):90-101.
- [25]张杰,陈志远,杨连星,新夫. 中国创新补贴政策的绩效评估:理论与证据[J]. 经济研究, 2015,(10):4-17.
- [26]张杰,郑文平,翟福昕. 融资约束影响企业资本劳动比吗?——中国的经验证据[J]. 经济学(季刊), 2016,(3):1029-1056.
- [27]张馨. 预算增收约束下的“减税”问题[J]. 税务研究, 2009,(11):35-38.
- [28]赵璨,王竹泉,杨德明,曹伟. 企业迎合行为与政府补贴绩效研究——基于企业不同盈利状况的分析[J]. 中国工业经济, 2015,(7):130-145.
- [29]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007,(7):36-50.
- [30]周黎安.“官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会, 2018,(2):1-45.
- [31]周黎安,刘冲,厉行,翁翕. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, 2015,(1):1-15.
- [32]Dechow, P. M., and R. G. Sloan. Executive Incentives and the Horizon Problem: An Empirical Investigation[J]. Journal of Accounting & Economics, 1991,14(1):51-89.
- [33]Frye, T., and A. Shleifer. The Invisible Hand and the Grabbing Hand [J]. American Economic Review, 1997,

- 87(2):34–358.
- [34]Healy, P. M. The Effect of Bonus Schemes on Accounting Decisions[J]. *Journal of Accounting and Economics*, 1985,7(1–3):85–107.
- [35]Jones, J. J. Earnings Management During Import Relief Investigations [J]. *Journal of Accounting Research*, 1991,29(2):193–228.
- [36]Kothari, S. P., A. J. Leone, and C. E. Wasley. Performance Matched Discretionary Accrual Measures[J]. *Journal of Accounting and Economics*, 2005,39(1):163–197.
- [37]Lei, Y. Can Governments Harvest Connections with Firms? Evidence from China [R]. NBER Working Paper, 2017.
- [38]Perry, S., and T. Williams. Earnings Management Preceding Management Buy out Offers [J]. *Journal of Accounting & Economics*, 1994,18(2):157–179.
- [39]Richardson, S. Overinvestment of Free Cash Flow[J]. *Review of Accounting Studies*, 2006,11(2–3):159–189.
- [40]Teoh, S., I. Welch, and T. Wong. Earnings Management and The Long–run Underperformance of Seasoned Equity Offerings[J]. *Journal of Financial Economics*, 1998,50(1):63–100.
- [41]Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, 1956,64(5):416–424.

The Inefficiency of Governmental Subsidies: Perspective of Tax Over–collection

FAN Zi–ying, WANG Qian

(School of Public Economics and Administration SUFE, Shanghai 200433, China)

Abstract: Governmental subsidy is an important part of industrial policy “toolbox”. Existing research mostly believe that the efficiency of China’s fiscal subsidies is low. This paper finds that the scale of China’s fiscal subsidies is rising rapidly while it is operating at a low efficiency, and for the first time, this article attempts to unravel this puzzle from the perspective of the “revenue and expenditure linkages” between government subsidies and taxes, we find that this “inflated” subsidy leads to both scale expansion and inefficiency. Based on the micro–enterprise data of the national tax survey database from 2008 to 2011, this paper constructs the indicators of tax over–collection from multiple dimensions and finds that there is an obvious relationship between tax over–collection and fiscal subsidies, and the government’s tax over–collection on enterprises significantly increased the fiscal subsidies enterprises would receive in the next year. “Revenue and expenditure linkages” are positively related to government incentives. In areas with higher taxation pressures, the government manipulates tax revenues and returns them with subsidies. The effect is more obvious. The “revenue and expenditure linkage” is also significantly related to the local mobilization ability. The more government assistance, the more cash flow, the enterprises under the jurisdiction of the local tax bureau and state–owned enterprises, the higher the enthusiasm for over–tax revenue. “Revenue of income and expenditure” leading to the performance of fiscal subsidies is significantly underestimated, and the role of fiscal subsidies in improving TFP is significantly enhanced after deducting the tax. The conclusions of this paper are of great significance for understanding the “excessive tax” of repeated prohibitions and the authenticity of China’s subsidies. At the same time, it means carefully interpreting existing research conclusions about inefficient subsidies.

Key Words: tax over–collect; subsidies; taxation pressure

JEL Classification: H11 H25 D21

〔责任编辑:覃毅〕