

未预期的非税负担冲击:基于“营改增”的研究^{*}

彭 飞 许文立 吕 鹏 吴华清

内容提要:减税和降费都是供给侧结构性改革的重要举措,两者效果密切关联。本文基于2006—2016年中国私营企业调查数据,使用三重差分模型考察了“营改增”对企业非税负担的影响。研究发现,“营改增”显著增加了企业的各种规费支出,并且这一效应有增强的趋势,样本期间的涉企收费政策未能充分发挥制约效果。进一步发现,获得减税支持的传统增值税行业,非税负担显著增加,体现了“按下葫芦浮起瓢”的跷跷板效应;非政治关联、中小型和初创型企业,更容易遭受非税负担冲击。机制表明,财政压力和非税征管力度上升是“营改增”加重企业非税负担的重要原因。长期来看,深入推进涉企收费管理制度建设,有助于约束地方非税收入征管行为,促进企业转型升级。

关键词:“营改增” 非税负担 财政压力 非税收入征管

一、引 言

非税负担已经成为制约我国企业生存和发展的重要因素,在民营企业中甚至存在非税负担高于税收负担的现象(中国财政科学研究院“降成本”东北调研组,2016)。李克强总理在2017年国务院第一次常务会议上指出,“最近有声音认为企业税负过高,其实仔细掰开来算细账,主要是企业的非税负担过重”。从根源上来说,企业非税负担过重与地方政府非税收入征管有直接关联(Liu,2018)。从中央和地方非税收入构成来看,地方政府是非税收入的重要主体,占全国非税收入的比重超过80%(郭庆旺,2019)。据国家统计局数据显示,地方非税收入占财政收入比重由2008年的18.83%上升到2016年的25.84%,尤其在中西部地区,这一比重更是高于30%,比东部地区平均高出10%左右。^①

为了揭示非税收入快速增长背后的动因,许多学者尝试提出了不同的理论观点。财政分权理论认为,财政支出分权加剧了地区税收竞争程度,扩大了对非税收入的征管,而财政收入分权有助于降低地方对非税收入的依赖(王志刚和龚六堂,2009;王佳杰等,2014;Mourre & Reut,2019)。政治晋升理论认为,为了实现政治晋升,地方官员有动机增加非税收入,以实现“竞争上游”和“拒绝垫底”的目标(孟天广和苏政,2015;庞伟和孙玉栋,2018)。还有学者从转移支付(Caldeira & Rota-Graziosi,2014;Sanogo & Brun,2016)、财政透明度和预算软约束角度进行讨论(Alt & Lassen,2006;Yamamura & Kondoh,2013;郭月梅和欧阳洁,2017)。这些研究丰富了对非税收入增长原因的认识,但是却没有揭示税收制度改革与非税收入增长之间的联系。与此同时,以往研究主要关注税收制度改革对地方税收收入(Moore,2014;胡怡建和田志伟,2014;Wang et al.,2015;卢洪友等,2016;

^{*} 彭飞,合肥工业大学经济学院,邮政编码:230601,电子信箱:pengfeihfut@163.com;许文立,安徽大学经济学院,邮政编码:230601,电子信箱:xuweny87@163.com;吕鹏,中国社会科学院社会学研究所,邮政编码:100732,电子信箱:rcpe_cass@126.com;吴华清(通讯作者),合肥工业大学经济学院,邮政编码:230601,电子信箱:wuhuaqing@hfut.edu.cn。本研究得到国家自然科学基金青年项目(71803035)和国家社会科学基金重大项目(18ZDA064)的资助。本文曾在2018第六届中国组织经济学研讨会、第四届中国财政学论坛、第七届“宏观经济政策与微观企业行为交叉研究”学术研讨会等会议上汇报,作者感谢范子英、刘行、唐松、尹振东、刘贯春、李静、时省和两位匿名审稿人的有益评论和建议,但文责自负。

^① 数据来源:国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/。

王健等,2019)和政府间收入分配(孙正和李学军,2015;何代欣,2016)以及对微观主体税收负担的影响(倪红福等,2016;范子英和彭飞,2017;Fang et al.,2017),鲜有讨论其对地方非税收入和企业非税负担的影响。

从税收制度改革角度揭示企业非税负担过重的原因,首先需要厘清税收收入划分和非税收入变化之间的逻辑关系。分税制改革以来,以税收收入划分为主要任务的税收制度改革,不断弱化地方对主要税种的分享比例,减少了地方税源,增加了地方财政压力(Liu,2018;Bai et al.,2019),寻求其他替代路径成为地方维持财政稳定的重要选择(Besley & Persson, 2013;陈小亮,2018;郭庆旺,2019),从而可能会加强非税收入征管(王志刚和龚六堂,2009;Liu,2018;谷成和潘小雨,2020)。财政部数据显示,受大规模减税政策的影响,2019 年我国税收收入增长仅为 1%,而非税收入大幅增长 20.2%,非税收入占税收收入的比重超过 20%。^① 为了执行中央减税降费和供给侧结构性改革总体战略部署,规范地方非税收入征管,2013 年 8 月 1 日,《关于公布取消和免征一批行政事业性收费的通知》(财综[2013]67 号),要求在全国统一取消和免征 33 项行政事业性收费。2014 年 6 月 26 日,《关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》(国办发[2014]30 号)要求各地区尽快实施涉企收费目录清单制度。因此,准确评估税收制度改革对企业非税负担的影响,不仅需要在地方法府财政行为框架下展开,而且需要考虑涉企收费制度的影响。

“营改增”是我国税制改革的重要实践,对于减轻企业税负,优化税制结构发挥了重要贡献。然而,地方最大的税种——营业税,随之调整为中央与地方共享税——增值税,地方税收分成比例发生改变。由于这一税制转换是在不同地区、不同行业逐步开展,这就为评估地方财政压力冲击提供了良好的政策试验。基于此,本文基于中国私营企业调查数据,利用三重差分模型考察了“营改增”对企业非税负担的影响。研究发现,“营改增”显著增加了企业的各种规费支出,且这一效应呈扩大趋势。异质性效应发现,减税明显的行业更容易面临增费的风险,非政治关联、中小型和初创型企业更可能遭受非税负担冲击。机制表明,“营改增”增加了地方财政压力,提高了非税收入征管力度,从而恶化了企业非税负担。长期来看,规范地方非税收入征管行为,深入推进涉企收费管理制度建设,有助于约束非税负担对企业转型升级的不利影响。

本文的贡献主要表现在三个方面:首先,如前所述,关于我国非税收入快速上升原因的研究大多从政治晋升理论和财政分权理论着手,很少有文献考虑税制改革的作用。因此,基于“营改增”的税制转换,能够有效补充非税收入理论的研究。其次,减税和降费同为供给侧结构性改革的核心主张,然而现有研究普遍关注企业的减税效果,忽视了对降费效果的考察。最后,基于三重差分模型有助于规避地方财政压力与企业非税负担之间的内生性问题,为准确评估“营改增”的非税负担效应奠定基础。

本文接下来的结构安排如下:第二部分是梳理相关制度背景和研究进展,提出研究假说;第三部分是实证设计,包括模型设定、变量选取与数据来源和处理;第四部分是实证结果和影响机制分析;第五部分是稳健性检验;第六部分是异质性讨论和进一步拓展,最后是结论和启示。

二、制度背景与文献综述

(一)制度背景

改革开放之后,为了提高地方参与经济建设的积极性,我国实行了“分灶吃饭”的财政包干体制,有效扩大了地方财政自主权,增加了地方财政收入。但是也造成了中央与地方、地方与地方之间的纵向和横向财政失衡问题。为了重新确立财政分配关系,1994 年分税制掀开了税收征管权改

^① 数据来源: http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202002/t20200210_3467695.htm。

革的序幕,标志着新型财税体系框架的建立。分税制的主要思路是,根据税种划分中央、地方和共享税收入。地方保留对营业税、地方企业所得税和个人所得税的征管权,中央保留对消费税、关税和中央企业所得税的征管权,同时还负责对共享税的征管,将征收的共享税收入按照不同比例与地方进行分成。在分税制框架下,直接改变了中央与地方的财政分配现状,中央财政收入比重不断提高。

2000年之后,我国进行了两次影响范围较大的税收分成改革,造成地方税收征管范围不断缩小。一次发生在2002—2003年,为了支持西部大开发建设,构建合理有序的中央地方财力分配格局,实施了所得税分享改革。这一改革的显著特征是,所得税由地方税调整为共享税,征收机构由地税局转向国税局。另一次发生在2012年至今,为了加快财税体制改革,促进产业融合,消除两税分设,在服务业完成了“营改增”,实现了全行业的税制统一。“营改增”之后,不仅降低了地方实际税收分成,由全额分成的营业税调整为部分分成的增值税,而且改变了税收征管主体,直接影响了税收征管弹性。可以看出我国税制改革的基本方向非常明确,中央不断加强对税收的征管,弱化地方的税收征管。对地方政府来说,通过税收途径稳定财政收入愈加困难。

作为财政收入的另一重要来源,非税收入具有显著的“自由裁量”特性,在征收管理和支出安排方面赋予了较大的自主权,为缓解财政压力提供了重要渠道(谷成和潘小雨,2020)。1994年,《预算法》和《实施条例》开始实施,但是基本没有明确非税收入和公共收费的管理内容。2004年,财政部下发《关于加强政府非税收入管理的通知》(财综[2004]53号),对非税收入的定义和征收管理作出了严格界定,标志着非税收入是财政收入的组成部分得到确认。然而,非税收入的征收管理权仍然集中在省级层面,导致地区间非税科目征收的种类、机构、标准及总额差异很大。为了加强对非税收入的监督管理,《关于将预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》(财预[2010]88号)要求预算外收入全部纳入预算管理。随着非税收入规模不断扩大,财政部发布了《政府非税收入管理办法》(财税[2016]33号),明确了非税收入是财政收入的重要组成部分,应当纳入财政预算管理。

党的十八大以来,为了切实减轻企业负担,加强涉企收费管理,在中央和地方相继实施了涉企收费制度改革。2013年8月1日,《关于公布取消和免征一批行政事业性收费的通知》(财综[2013]67号)对中央部门的行政事业性收费进行了全面清理,决定取消和免征一批行政事业性收费。2014年6月26日,《国务院办公厅关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》(国办发[2014]30号)要求各地区从严审批涉企行政事业性收费和政府性基金项目,尽快实施涉企收费目录清单制度。2014年8月至2016年7月,省级涉企收费目录清单制度在全国实施。为了切实落实涉企收费政策,国务院成立了专门机构(工业和信息化部运行监测协调局),负责制定减轻企业负担的政策,承担全国所有地区的企业减负监督检查工作(工信部运行函[2016]141号、工信部运行函[2017]439号、工信部运行函[2018]131号、工信部运行函[2019]120号)。

(二)文献综述

非税收入扩张是学术界关注的热点话题,已有理论从不同角度进行了诠释。财政分权理论认为,财政分权有助于调动地方生产积极性,同时加剧了地方税收竞争。随着财政支出分权的提高,在税收增长乏力的背景下,加强非税收入征管成为有效途径之一(谷成和潘小雨,2020)。但是,随着收入分权程度的提高,地方政府能够分享更多的税收收入,有利于降低对非税收入的依赖(王志刚和龚六堂,2009;王佳杰等,2014)。也有研究发现,财政分权不能充分解释非税收入差异的成因。虽然政府支出规模与非税收入征管力度密切相关,但是中央和地方政府支出对非税收入的影响没有明显差异(Mourre & Reut,2019)。

政治晋升理论认为,非税收入膨胀不仅仅是地方政府的经济理性行为所致,还可能与地方官员

晋升的财政竞争激烈程度有关。为了在财政收入锦标赛中获得优势,排名靠前的城市可能更偏好增加非税收入,以实现“竞争上游”,而排名靠后的地级市同样有动机增加非税收入,以实现“拒绝垫底”(孟天广和苏政,2015)。政治晋升如何影响地方财政收入增长,相关研究以党代会召开作为官员政治晋升的外生性激励,发现地方官员为了在政治晋升中取得优势,有动机在党代会召开前增加基本建设支出和“安全型”支出(肖洁等,2015),从而为升迁和连任赢得基础(Guo,2009)。为了平衡财政收支,同时规避上级监察风险和社会舆论风险(梅冬州等,2014),地方政府会策略性地降低土地出让收入(周世愚,2017),增加税收和非税收入(庞伟和孙玉栋,2018)。

转移支付理论认为,中央对地方的转移支付是一种意外之财(windfall resource),可能会挤占地方税收,弱化征税努力,降低地方税收征管绩效,加重对转移支付的依赖(Moore,2008)。但是也有研究指出,转移支付制度有利于缓解地方财政约束,激励地方增加税收收入(Caldeira & Rota-Graziosi,2014)。Sanogo & Brun(2016)发现,转移支付对地方税收和非税收入征收都有积极作用,其中对税收的促进意义更大。财政透明度理论认为,财政透明制度改革能够有效降低地方政府的信息不对称程度,透明度低的地区更容易发生收支规模膨胀和收支结构扭曲问题(Yamamura & Kondoh,2013),提高财政透明度有助于降低地方政府隐性债务和赤字率,抑制财政收入的快速增长(Alt & Lassen,2006)。以我国非税收入为对象,研究发现,在缺乏有效监督的机制下,地方预算软约束程度越高,非税收入规模增长越快(郭月梅和欧阳洁,2017)。

虽然既有理论为理解非税收入快速膨胀的原因提供了丰富的视角,但是没有充分关注税收制度改革对非税收入的影响。从政策目标来看,分税制改革、所得税分享改革和“营改增”都是研究地方财政压力的重要窗口。然而,由于早前的非税收入征管与当前管理制度存在明显差异,研究早期的税收制度改革对企业非税负担的影响,不得不假设非税收入征管体制没有发生较大变化。否则企业非税负担变化可能不是税收制度改革引起,而是因为非税收入制度变迁内生的。因此,以分税制和所得税分享改革作为窗口,可能都无法规避非税收入管理制度自身变化的干扰。从我国税制设计来看,增值税是我国第一大税种,也是减税降费政策的关键抓手,因此,以“营改增”作为切入点,更符合减轻企业负担的现实需求和税制优化方向。

“营改增”如何影响地方财政行为,既有的研究普遍发现这一税制改革显著增加了地方财政压力。卢洪友等(2016)基于2007—2014年分省和典型地区的市县数据,发现“营改增”对地方财政收入产生了较大压力,省级和区县财政尤其严重。何代欣(2016)基于税务部门分类细分数据,运用税收收入弹性方法发现,“营改增”之后税收收入弹性呈下降趋势,加剧了区域内或省际间的财政收入失衡。王健等(2017)和王健等(2019)发现,“营改增”扩大了地方财政赤字,增加了土地出让收入规模。彭飞等(2018)的研究表明,“营改增”降低了地方税收分成比例,增加了城市财政压力。Bai et al. (2019)发现,“营改增”改变了中央与地方的税收收入划分方案,但是地方事权没有随之改变,事权与财权的错位导致地方财政压力增加。

如果“营改增”对地方财政收入造成冲击,“节流”和“开源”则是地方政府应对的关键选择。公共支出理论认为,公共品供给具有一定的刚性特征,降低弹性非常有限(Tiebout,1956)。尤其在经济下行阶段,以增加公共支出为抓手的积极财政政策,自然推动财政支出上扬(高培勇和汪德华,2016)。从公共选择理论来看,地方更倾向采取增加财政收入而非降低财政支出的方式应对财政压力,这一现象在欧美发达国家普遍存在(Wolman,1983)。从财政“开源”角度来看,地方政府可以通过提高地方税种的征管力度,增加税收收入。然而,四大税种中没有一个是地方税,多是一些小的税种,这部分税收占比很低,增加这部分收入可能很难有效缓解城市财政压力。

在税权不断上移的前景下,扩大非税收入征管对于平衡财政预算,成为可能且可行的另一途径。谷成和潘小雨(2020)发现,在减税政策实施过程中,税收收入的规模缩减和增速放缓会引起

非税收入的规模上升和增速加快,以实现财政收入的稳定增长。国家统计局数据显示,2008—2016年期间,我国地方非税收入占财政收入的比重持续提升,其中欠发达地区的这一比重明显高于发达地区。从微观企业角度,Liu(2018)的研究指出,在税收收入冲击下,地方政府会增加对大型企业的寻租,以补充非税收入规模。基于以上分析,提出研究假说:①如果“营改增”增加了地方财政压力,地方政府很可能会加强对非税收入的征管,进而加重企业非税负担。

为了减轻企业负担,在中央和省级层面率先实施了涉企收费目录清单制度。如果目录清单内的收费数量和收费标准能够明显下降,则有助于减轻企业负担,抑制地方非税收入扩张行为。但是省级以下的涉企收费管理制度建设尚不健全,且难以约束目录清单外的其他非税收入征管,例如排污费、水资源费、矿产资源补偿费、教育费附加等。陈小亮(2018)发现,2016年以来我国减税降费的效果有所增强,但是仍不及美国减税效果,因为在减税的同时,地方政府以各种费和基金名义广泛筹集资金,变相增加了宏观税负。郭庆旺(2019)认为,减税降费增加了地方财政赤字,容易引发地方政府策略性反应,寻求其他增收途径。数据显示,2007年以来,除罚没收入一直相对稳定外,行政事业性收费和专项收入在财政收入的比重发生了较大变化,自2015年起,专项收入大幅提高,并超过行政事业性收费比重。②这一趋势特征恰好与省级涉企收费制度实施时间相吻合。据此,提出一个竞争性假说:当实施全面严格的涉企收费制度时,可能会有效约束地方政府的涉企收费行为,降低非税收入征管力度,弱化“营改增”对企业非税负担的不利影响。

三、实证设计

(一)模型设定

本文的核心是要评估“营改增”对企业非税负担的影响,较为理想的方法是采取能够有效控制内生性问题的双重差分模型。基本思想是比较处理组与对照组在改革前后被解释变量的净变化,作为政策的实施效果。由于“营改增”实行分地区、分行业逐步扩围的改革策略,这就存在试点行业与非试点行业、试点地区与非试点地区以及试点前后的差异。按照双重差分模型的思想,以试点地区的试点行业为处理组,以试点地区的非试点行业为对照组,或者以非试点地区的试点行业为对照组。显然这两种对照组选择方式都有固有的缺陷,因为试点地区和试点行业的选择并不是随机的,因此,采用双重差分模型可能难以得到一致的估计。三重差分模型恰好能消除上述对照组选取的局限,不仅可以选择试点地区的企业,也可以选择试点行业的企业。具体来说,根据试点前后进行差分,可以消除个体不随时间变化的异质性;根据试点行业与非试点行业进行差分,可以消除随时间变化的行业异质性;根据试点地区与非试点地区进行差分,可以消除随时间变化的地区异质性。通过三次差分,就能够同时控制地区差异和行业差异引致的因变量的时间趋势差异,进而得到政策实施的净效应。模型构建如下:

$$gfb_{it} = \beta_0 + \beta_1 reform_{jmt} + \gamma control_{it} + \sum_k r_k \delta_k + \sum_m s_m \varphi_m + \sum_{jt} q_{jt} \omega_{jt} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$reform_{jmt} = treat_m \times did_{jt} \quad (2)$$

其中, i 表示企业、 t 表示年份($t=2005, 2007, \dots, 2015$)、 j 表示省份($j=1, 2, \dots, 31$)、 k 表示城市($k=1, 2, \dots, 294$)、 m 表示行业($m=1, 2, \dots, 19$)。

gfb 是本文的被解释变量,以企业交纳的各种规费占销售收入的比重表示非税负担。税与费都是企业负担的重要主体,前者是税负,后者是费负,二者都与财政收入密切相关。由于本文的关

① 本文还采用了在一个动态一般均衡框架下研究家庭、企业和政府部门的动态最优化过程,推导出“营改增”影响企业非税负担的理论机制。限于篇幅,未能报告理论模型推理过程,如有兴趣可向作者索取。

② 数据来源: <http://www.stats.gov.cn/>。

键机制在于评估地方财政收入压力对企业费负的冲击,所以这种支出必须是向政府缴纳,而且是财政收入的组成部分。从这个角度来看,纳入到地方财政收入范畴的企业支出,才是非税负担的载体,而未纳入地方财政收入范畴内的企业支出(例如社会保险)以及缓解地方公共支出压力的支出(例如捐赠),都不是本文界定的非税负担。因此,本文对非税负担的界定是,企业向政府缴纳的除税收以外的各种规费支出。

reform 是“营改增”变量。由于“营改增”分地区、分行业逐步纳入试点,所以企业所属地区和所属行业决定“营改增”变量的识别,可采用模型(2)表示,即受到政策影响的企业取值为 1,未受到政策影响的企业取值为 0。虽然 *reform* 变量没有以传统意义上的三次差分的形式出现,但其系数所反映的却是类似于三重差分的含义。这与既有研究的做法是一致的(陈钊和王旻,2016;范子英和彭飞,2017)。*reform* 变量的定义过程如下:

行业处理变量 *treat*。分税制设计决定了不同行业缴纳的税种不同,传统增值税行业需要向国税局缴纳增值税,服务业需要向地税局缴纳营业税,前者属于中央地方共享税,后者属于地方税。因此,行业的差异将会影响地方财政收入受到冲击的程度。原归属于营业税范畴的服务业,在“营改增”之后,地方政府从该行业获得的实际税收将会减少。根据“营改增”的试点行业判断,当企业主营业务行业为交通运输、信息服务、租赁、商业服务和科研技术时,*treat* 赋值为 1;当企业主营业务行业属于传统增值税行业,例如制造业、农林牧渔业、采矿业和电力煤气水业时,*treat* 也赋值为 1。这是因为,服务业增值税改革延伸了传统增值税行业的抵扣链条,直接影响了产品销售范围和中间投入需求。换句话说,传统增值税行业也会受到“营改增”的影响。因此,借鉴陈钊和王旻(2016)的做法,将所有受到政策影响的行业都作为处理组行业。将样本时期内未受到政策试点影响的行业,例如,建筑业、房地产业、住宿餐饮业、金融业、公共设施业、居民服务业、教育业、卫生业、文化体育业和其他行业,作为对照组行业(*treat* = 0)。

地区-时间处理变量 *did*。“营改增”首先选择上海(2012 年 1 月)和八省市试点(北京,2012 年 9 月;江苏、安徽,2012 年 10 月;福建、广东,2012 年 11 月;天津、浙江、湖北,2012 年 12 月),然后于 2013 年 8 月在全国其他省份展开。结合本文研究对象,每隔一年在全国范围内进行一次私营企业抽样调查,调查的是上一年度的经营状况。例如,2016 年调查数据调查的是 2015 年的企业财务指标。因此,地区-时间处理变量 *did* 的定义为:试点地区的企业在 2011 年之后(不含 2011 年)取值为 1;由于非试点省份进入试点的日期集中在下半年(9 月之后),与试点省份受到的影响程度不同。因此,将非试点省份的企业在 2013 年之后(不含 2013 年)取值为 1,之前取值为 0。

控制变量 *control* 主要由企业主特征、企业基本特征和企业财务特征组成。具体包括:(1)企业年龄使用调查年份减去注册年份表示;(2)企业规模使用年度用工人数的对数表示;(3)盈利能力使用企业净利润与销售收入之比表示;(4)政治身份以企业主是否担任各级人大代表或政协委员表示;(5)行业身份以企业主是否参加了政府部门主管的行业协会或工商联主管的行业商会或同业公会表示;(6)党员身份以企业主是否加入中共或民主党派表示。此外,还控制了城市固定效应 δ_k 、行业固定效应 φ_m 和省份-年份固定效应 ω_{jt} 。

(二)数据来源与处理

本文研究样本为 2006—2016 年中国私营企业调查数据,该数据每隔一年进行一次调查,分别反映了上一年度的企业经营情况。调查范围主要涉及制造业、建筑业、现代服务业以及非生产性服务业,涵盖了 31 个地区、257 个地级市、37 个县级市的企业。数据处理过程如下:(1)删除邮政代码不详,难以定位到市级层面的样本,共计 30 个;(2)删除行业代码缺失的样本,共计 2585 个;(3)删除非税负担小于 0 或大于 1 的样本;(4)连续型控制变量在 1% 两端作删减处理,以避免极端值的影响。经过删减处理,共得到了 25927 个企业样本。

表 1 报告了企业非税负担均值差异特征。从 Part A 来看,非试点企业的规费支出在“营改增”前后的均值差异系数虽然为负,但不显著,初步表明,对照组企业的非税负担在“营改增”之后没有发生显著变化。与其不同,试点企业的规费支出在“营改增”之后显著增加。从 Part B 来看,“营改增”之前,试点企业与非试点企业非税负担没有显著差异,而在“营改增”之后,试点企业的非税负担显著高于非试点企业。从营业收入对数均值差异来看,不论是“营改增”之前还是“营改增”之后 (Part B),试点企业的营业收入都显著高于非试点企业,且“营改增”之后,两组企业的差距有扩大的迹象。从 Part A 来看,“营改增”之后,试点企业营业收入显著增加,非试点企业营业收入显著降低。从此角度来看,以企业营业收入为标准化对象,因为营业收入下降而抬高非税负担占比的可能性较小。进一步表明,非税负担增加不太可能是因为企业自选择的结果,而是与“营改增”密切相关。

表 1 企业非税负担均值差异特征

Part A	非试点企业			试点企业		
	“营改增”前	“营改增”后	均值差异	“营改增”前	“营改增”后	均值差异
规费支出	66.853 (17.808)	18.502 (4.037)	-48.351 (41.342)	38.569 (4.157)	57.025 (11.816)	18.456* (10.944)
营业收入	6.478 (0.0214)	5.847 (0.0565)	-0.631*** (0.0553)	7.141 (0.0280)	7.366 (0.0378)	0.225*** (0.0461)
Part B	“营改增”前			“营改增”后		
	非试点企业	试点企业	均值差异	非试点企业	试点企业	均值差异
规费支出	66.853 (17.808)	38.569 (4.157)	-28.284 (26.823)	18.502 (4.0378)	57.025 (11.816)	38.523** (15.356)
营业收入	6.478 (0.0214)	7.141 (0.0280)	0.663*** (0.0371)	5.847 (0.0565)	7.366 (0.0378)	1.519*** (0.0654)

注:***、**、* 分别表示回归系数在 1%、5%、10% 水平上显著,括号内为标准误。

四、实证分析

(一) 基准回归结果

根据模型(1)的设计,以受到试点影响的增值税行业为行业处理变量,以试点地区为地区处理变量,利用三重差分模型考察“营改增”对企业非税负担的影响。表 2 列示了“营改增”对企业非税负担的回归结果。在未纳入其他控制变量的情形下, *reform* 系数在 5% 水平上显著为正,初步表明“营改增”增加了企业的非税负担。第(2)列纳入了企业特征(企业年龄、企业规模、盈利能力)因素后, *reform* 系数及其显著性均得到提高。第(3)列进一步控制企业主特征(政治身份、行业身份和党员身份)后, *reform* 系数依然显著为正。“营改增”之后,随着税收征管权的上移,地方税收收入受到不同程度的冲击。由于地方税体系尚不健全且公共支出具有刚性特征,地方政府有动机拓宽财政收入渠道,所以企业各项规费支出可能会显著增加了。

中国私营企业调查还调查了其他方面的企业支出,例如捐赠和社会保险费。对此,考察“营改增”是否扩大了企业这些支出。与规费支出度量相一致,这里分别以捐赠或社会保险支出占销售收入的比重进行衡量。捐赠是维系政企关系,建立企业与政府之间政治联系的重要手段 (Cooper et al., 2010)。在财政压力增加的经济环境下,通过捐赠建立政治关联的成本降低,更容易获取政治关联,而且捐赠还可以补充政府公共支出,降低财政负担。因此,有必要检验“营改增”是否增加了企业的捐赠支出。第(4)列结果显示, *reform* 系数并不显著,意味着捐赠缓解财政支出压力的作用有

限。进而表明,在面对财政收入冲击时,相对于“节流”(减少支出),地方政府更关心“开源”(增加收入)的贡献。

社会保险是社会保障制度的重要组成部分,也是企业负担的重要内容。在私营企业调查数据中,2006—2012 年虽然未明确统计企业为员工缴纳社会保险费用额,但是调查了不同保险费用额,对此可以进行加总处理。最后一列结果显示, *reform* 系数不显著,说明“营改增”没有显著增加企业社会保险的征管力度。可能是因为,社会保险实行收支两条线的管理模式,挪用社会保险费的违法成本较高,能够有效规避地方政府“顺经济周期”的冲动行为,即在经济不景气时扩大对企业社会保险的征收,加重企业负担。还有一种可能的解释是,相当一部分省市(例如北京、天津、山东、吉林等)的社保费是由当地的社保部门而非税务部门征收,导致税制改革对非税务部门的影响“鞭长莫及”,从而没有显著的影响。

由表 2 可以发现,纳入到地方财政收入范畴内的企业非税支出(各种规费),在“营改增”之后,地方政府显著提高了对这部分“费”的征管,非税负担增加;而未纳入地方财政收入范畴内的企业支出(社会保险),“营改增”的影响很小;相对于缓解地方公共支出压力(捐赠),地方政府更关注如何增加财政收入渠道,降低财政收入压力。

表 2 “营改增”与企业非税负担:基准结果

变量	规费			捐赠	社会保险
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>reform</i>	0.00512 ** (0.00212)	0.00633 *** (0.00207)	0.00656 *** (0.00209)	-0.00199 (0.00127)	-0.00207 (0.00227)
控制变量	No	Yes(企业特征)	Yes	Yes	Yes
行业固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
省份-年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
调整 R ²	0.039	0.064	0.064	0.048	0.046
样本数	25927	22977	22438	22417	20432

注:***、**、* 分别表示回归系数在 1%、5%、10% 水平上显著,括号内为稳健标准误。下表同。

(二)影响机制分析

上述分析表明,“营改增”显著增加了企业的非税负担。还需要揭示其中的影响机制,并检验在不同机制对象的情景下,“营改增”能够多大程度地影响企业非税负担。

(1)财政压力增加。借鉴唐云锋和马春华(2017)的做法,使用“(城市财政一般预算内支出-城市财政一般预算内收入)/城市财政一般预算内收入”反映城市财政压力情况。除关心的“营改增”变量外,控制了影响财政压力的相关因素,例如产业结构、对外开放、人口密度、经济增长和财政支出竞争^①(卢洪友等,2016;肖叶,2019;Mourre & Reut, 2019)。为了控制不可观测因素的影响,还纳入了城市固定效应和年份固定效应。表 3 第(1)列结果显示, *reform* 系数在 1% 水平上显著为正,表明“营改增”显著增加了地方财政压力。这与以往的研究结论是一致的(卢洪友等,2016;何代欣,2016;王健等,2017;彭飞等,2018;Bai et al.,2019)。进一步地,借鉴姜付秀等(2019)的做法,根据城市财政压力大小划分为三组,以最大和最小的两组为对象进行检验。(2)—(3)列结果显示,在财政压力较大的城市组, *reform* 系数在接近 1% 水平上(1.1%)显著为正,在财政压力较小

① 由于财政压力的来源既可能来自收入端,也可能来自支出端,而本文关注的主要对象是“营改增”带来的税收收入压力,因此有必要控制城市间的财政支出竞争。

的城市组, *reform* 系数不显著, 且前者的回归系数高于基准系数(0.00656)。结果表明, 对于财政压力较大的城市, “营改增”显著增加了企业非税负担, 而对于财政压力较小的城市, “营改增”则不会增加企业非税负担。

(2)非税收入征管力度提升。由于地方不具有税收立法权, 但是具有非税收入征管权, 因此, 当面临税收收入冲击时, 地方政府可能就有动机扩大对非税收入的征管(王健等, 2017; Liu, 2018), 以实现财政收入增长目标 and 政治晋升目标(孟天广和苏政, 2015)。借鉴现有文献测度税收征管力度的做法(Xu et al., 2011), 测算地区非税收入征管力度。该比值越大, 表明非税收入征管力度越高。^① 然后控制产业结构、人口密度、对外开放、经济增长、城市化和固定资产投资(王佳杰等, 2014; 白宇飞和杨武建, 2020), 以及地区和年份固定效应, 考察“营改增”对非税收入征管的影响。第(4)列结果显示, *reform* 系数显著为正,^②表明“营改增”之后地方政府加强了对非税收入的征管力度。进一步地, 按照非税收入征管大小划分为三组, 以最高和最低的两组为对象分别进行检验。最后两列结果显示, 在非税征管力度较高的样本中, *reform* 系数在 1% 的水平上显著为正, 而在征管力度较低的样本中, *reform* 系数并不显著。表明只有非税征管力度较高的情形下, “营改增”加重企业非税负担的结论才能成立。通过上述机制分析过程, 验证了“营改增”通过抬升城市财政压力和非税征管力度, 加重企业非税负担这一分析逻辑。如果地方财政压力和非税收入征管力度能够得到有效约束, “营改增”将难以显著增加企业非税负担。

表 3 影响机制分析

变量	财政压力	财政压力大	财政压力小	非税征管	非税征管高	非税征管低
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	0.196 *** (0.0742)	0.00857 ** (0.00337)	0.00378 (0.00324)	0.211 ** (0.103)	0.0111 *** (0.00389)	0.00557 (0.00343)
年份固定效应	Yes			Yes		
省份固定效应				Yes		
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市固定效应	Yes	Yes	Yes		Yes	Yes
行业固定效应		Yes	Yes		Yes	Yes
省份 - 年份固定效应		Yes	Yes		Yes	Yes
数据维度	城市	企业	企业	省级	企业	企业
调整 R ² 或组内 R ²	0.238	0.085	0.053	0.092	0.058	0.081
样本数	2946	9201	6637	341	7866	7493

五、稳健性检验

(一)平行趋势检验

首先采用事件分析法进行检验(Liu & Mao, 2019)。如果企业为试点地区, 定义改革后一年变量(*reform*₁) 在 2013 年取值为 1, 改革后两年变量(*reform*₂) 在 2015 年取值为 1, 改革前一年变量

① 由于非税收入指标缺少地级市层面统计, 这里的非税收入征管以省级数据为测算基础。测算过程如下: $NTax_{it}/Tax_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 IND2_{it}/GDP_{it} + \alpha_2 IND3_{it}/GDP_{it} + \alpha_3 OPEN_{it}/GDP_{it} + \xi_i + \varepsilon_{it}$, 等式左边表示非税收入占税收收入的比重, 等式右边分别为第二产业比重、第三产业比重、对外开放度以及地区固定效应, 通过回归可得到拟合的非税收入变量 $NTax_{it}/Tax_{it_est}$; 进而可测算非税收入征管力度 $te = (NTax_{it}/Tax_{it}) / (NTax_{it}/Tax_{it_est})$, 等于实际非税收入与预期非税收入之比。

② 在宏观机制回归中, *reform* 定义与模型(1)保持一致, 上海市自 2012 年起取值为 1, 北京等 8 省市(试点地区)自 2013 年起取值为 1, 其他地区自 2014 年起取值为 1, 试点之前取值为 0, 样本区间为 2005—2015 年。

(*reform*₋₁) 在 2011 年取值为 1。类似地,可以定义改革前两年变量(*reform*₋₂)、改革前三年变量(*reform*₋₃)和改革前四年变量(*reform*₋₄)以及非试点地区的不同年度改革变量。为避免共线性问题,以改革前的第四年变量为基准(*benchmark*)。表 4 第(1)列结果显示,在改革之前,试点企业与非试点企业的规费支出没有显著差异,满足平行趋势的基本要求。而在改革之后,*reform*₂ 系数高于 *reform*₁,意味着随着“营改增”的推进,企业非税负担面临加重的趋势。随着增值税抵扣链条不断完善,可抵扣范围增加,企业税收负担不断降低,为了应对税收收入减少,地方可能会加强非税收入征管,所以非税负担加重的风险增加。为了增强结论的稳健性,结合反事实思想,考察了“营改增”对企业其他支出的平行趋势结果。第(2)和(3)列结果显示,在“营改增”前后,没有发现试点企业 和非试点企业在捐赠和社会保险支出方面的显著变化。

表 4 平行趋势检验

变 量	规 费	捐 赠	社 会 保 险
	(1)	(2)	(3)
<i>reform</i> ₋₃	0.00664 (0.00518)	-0.00000153 (0.00198)	0.00437 (0.00304)
<i>reform</i> ₋₂	0.00738 (0.00487)	0.000547 (0.00180)	0.000860 (0.00421)
<i>reform</i> ₋₁	-0.000374 (0.00476)	-0.000158 (0.00160)	0.00395 (0.00316)
<i>reform</i> ₁	0.00905 ** (0.00453)	-0.00244 (0.00201)	0.000142 (0.00314)
<i>reform</i> ₂	0.0111 ** (0.00484)	-0.000794 (0.00168)	0.000427 (0.00401)
调整 R ²	0.065	0.048	0.046
样本数	22438	22417	20432

注:表 4—9 均纳入了控制变量、行业、城市和省份 - 年份固定效应,限于篇幅,未列出。

然后,借鉴 Ferrara et al. (2012)的做法,通过改变政策实施时间的“反事实法”来检验平行趋势假定是否成立。这里采用随机生成的“营改增”试点进程进行安慰剂检验(*placebo test*)。图 1 展示了 1000 次蒙特卡洛模拟得到的“错误”的估计系数分布,垂直的实线表示的是“真实”的估计系数(0.00656)。图 1 结果显示,模拟的回归系数服从正态分布且均值接近为 0,远低于真实估计系数。说明样本抽样差异或者未观测的地区因素几乎不会对基准结果产生影响,处理组和对照组之间满足较好的平行趋势要求。

(二)不同企业特征和截面数据的影响

虽然截面数据差分法在国内外研究中受到较为广泛的应用(彭飞和范子英,2016;Liu,2018;宋弘和陆毅,2020),但是不容忽视每年的抽样对象差异可能会对结论构成威胁。对此,本文拟从以下角度检验不同企业特征和截面数据的影响。其一,当因变量的相关影响因素具有不同的变动趋势时,可能会导致因变量在处理组和对照组之间的平行趋势发生变动。这里分别纳入“控制变量 × 年份趋势”和“控制变量 × 年份虚拟变量”对相关影响因素的变动趋势进行控制。其二,采用倾向得分匹配 - 三重差分模型(PSM - DDD)检验分组样本可能存在的样本选择问题。以企业是否为试点企业作为被解释变量,控制相关企业特征(与基准回归一致),利用 logit 模型预测企业成为试点企业的概率(倾向得分),再以满足共同匹配条件的样本为对象,基于模型(1)进行检验。表 5 (1) — (3) 列结果显示,“营改增”对企业非税负担的影响没有发生显著改变。

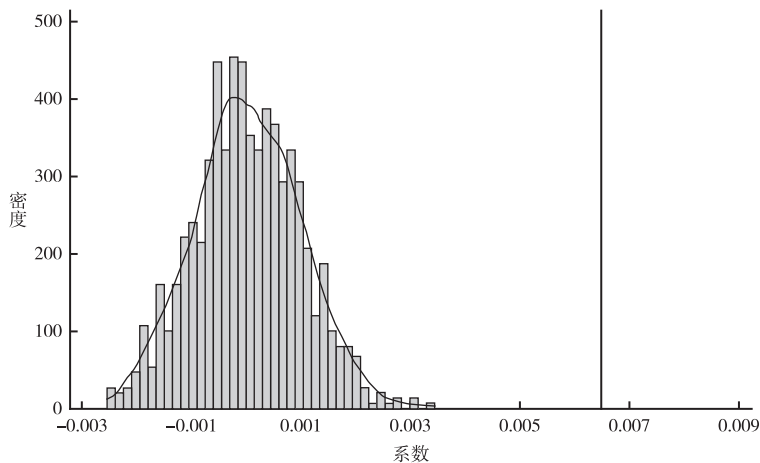


图 1 安慰剂检验

其三,在同一截面上,考察“营改增”对企业非税负担的影响。识别“营改增”的策略为,试点地区为地区处理变量,试点行业为行业处理变量,非试点地区和非试点行业为对照组,基于 2013 年调查数据和双重差分模型进行检验。第(4)列结果显示,“营改增”对企业非税负担的影响显著为正。由于 2015 年所有的省份都开展了“营改增”试点,无法采用双重差分模型进行检验。进一步地,基于反事实思想,最后四列分别考察了 2005—2011 年间每个年度的“营改增”效应,发现结果均不显著。说明在“营改增”之前,试点企业 and 非试点企业的非税负担没有显著差异,再次印证了本文数据基本满足平行趋势假定。

表 5 基于不同企业特征和截面数据的检验

变量	控制变量变化趋势		PSM-DDD	2013	2005	2007	2009	2011
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>reform</i>	0.00614 *** (0.00208)	0.00576 *** (0.00207)	0.00520 ** (0.00231)	0.0129 *** (0.00466)	0.0123 (0.0122)	0.00251 (0.00902)	0.00349 (0.00505)	0.00102 (0.00442)
调整 R ²	0.066	0.069	0.038	0.068	0.078	0.055	0.141	0.137
样本数	22438	22438	17587	3948	2495	2865	3400	3987

(三)考虑涉企收费制度改革的影响

为了执行中央减税降费和供给侧结构性改革总体战略部署,2015 年前后,不同地区实施了涉企收费目录清单制度。为了控制这一政策的影响,拟从以下角度进行检验:

首先,在模型中纳入涉企收费目录清单制度的政策效应。不同地区涉企收费制度的实施时间不同(2014 年 8 月至 2016 年 7 月),据此可以识别出目录清单制度的处理组和对照组。识别策略如下:2015 年(或 2015 年一季度末、二季度末、三季度末、四季度末)之前出台清单制度的地区,*list* 取值为 1,其他地区为 0;时间处理变量 *time* 定义为,2015 年取值为 1,之前取值为 0。*list***time* 表示涉企收费目录清单制度实施对企业非税负担的影响。从表 6 第(1)—(5)列回归结果来看,涉企收费目录清单制度对于约束企业非税负担有一定影响,但是约束效应不明显。可能的原因是,一方面,在样本期末,涉企收费目录清单制度主要在省级层面展开,省级以下的涉企收费难以得到有效管控;另一方面,涉企收费目录清单制度对行政事业性收费、政府性基金和经营服务性收费具有一定的约束力,但是对目录清单外的专项收入科目基本没有管控要求,地方政府可能会加强对这类非税科目的征管(陈小亮,2018;郭庆旺,2019),导致企业非税负担没有实质性降低。

从关心的 *reform* 系数来看,发现结果非常稳健,说明涉企收费政策未能有效抑制“营改增”的非税负担效应。

其次,以不同季度内实施涉企收费目录清单制度的地区为对象,考察涉企收费目录清单制度的实施是否会制约“营改增”效应。发现在实施目录清单制度的地区内,仍然能够观测到“营改增”对企业非税负担的显著影响。^① 最后,在模型中纳入城市-年份固定效应,控制随地区变化的时间趋势因素,例如不同城市的土地出让收入、地方债务以及转移支付收入等。第(6)列结果显示,*reform* 变量的显著性水平没有改变。

表 6 排除涉企收费制度的影响

变量	纳入涉企收费目录清单制度的政策效应					城市-年份 固定效应
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	0.00656 *** (0.00209)	0.00656 *** (0.00209)	0.00656 *** (0.00209)	0.00656 *** (0.00209)	0.00656 *** (0.00209)	0.00613 *** (0.00211)
<i>list * time</i>	-0.00242 (0.00633)	-0.00600 * (0.00317)	-0.0196 (0.0184)	-0.0196 (0.0184)	-0.0196 (0.0184)	
调整 R ²	0.065	0.065	0.065	0.065	0.065	0.075
样本数	22438	22438	22438	22438	22438	22438

(四)其他维度的稳健性检验

(1)避免统计口径变化。长周期情形下,实证模型中被解释变量的统计口径可能会发生变化。文本调查显示,样本期间内未发生较大的“费改税”或“税改费”改革,一定程度上降低了税负与费负跨部门统计口径调整的影响。为了保证结论的稳健性,本文检验了不同样本区间内的政策效应。结果显示,不论样本周期为 5 年(2007—2015 年)、4 年(2009—2015 年),还是 3 年(2011—2015 年)、2 年(2013—2015 年),均一致发现“营改增”显著增加了企业非税负担,说明本文结论不太可能会受到涉企收费统计口径调整的干扰。

(2)替换衡量方式。在基准回归中,以销售收入标准化企业的非税负担,可能会受到销售收入波动的干扰。相对于销售收入,企业年度平均从业人数相对稳定,不会发生较大变化。据此采用人均规费支出对数进行度量。(3)排除其他政策冲击。以 2010—2016 年中国私营企业调查为对象,排除可能受到企业所得税改革和增值税转型改革的样本。(4)排除异质性趋势的干扰。在基准回归的基础上,纳入行业-年份固定效应,以控制行业内的时间趋势;进一步纳入省份-行业固定效应,以控制不同地区的行业异质性。(5)聚类标准误。由于“营改增”试点在地区-行业维度变化,为了降低样本异方差和自相关的干扰,在地区-行业维度聚类标准误检验。(6)排除极端值的影响。剔除规费支出为 0 的样本,并在 1% 两端删减处理。以上结果均证实结论没有发生显著变化。^②

六、拓展性研究

(一)“营改增”与企业非税负担:行业效应

表 7 考察了“营改增”对企业非税负担的行业异质性效应。当企业所属行业为农林牧渔业时,

^① 限于篇幅,没有报告检验结果,留存备案。
^② 限于篇幅,没有报告这部分的稳健性检验结果,留存备案。

行业处理变量取值为 1, 对照组为非试点行业, 排除其他增值税行业。类似地, 可以定义其他增值税行业处理变量。结果显示, 除采矿业以外, “营改增” 对传统增值税行业的影响都通过了显著性检验。意味着减税较多的传统增值税行业, 非税负担增加的可能性较大, 体现了“按下葫芦浮起瓢” 的跷跷板效应。而新增的增值税行业, 没有发现“营改增” 显著增加企业的非税负担, 例如, 交通运输业和现代服务业。

表 7 “营改增” 与企业非税负担: 行业效应

变量	农林牧渔	采矿	制造	电力燃气水	批发零售	交通运输	信息服务	租赁商务服务	科研技术
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>reform</i>	0.00718 ** (0.00307)	0.00710 (0.00547)	0.00858 *** (0.00216)	0.00885 * (0.00475)	0.00744 ** (0.00296)	0.00666 (0.00740)	-0.0111 * (0.00581)	0.00641 (0.00747)	0.00102 (0.00895)
调整 R ²	0.063	0.095	0.057	0.083	0.078	0.075	0.082	0.077	0.078
样本数	6683	5363	13696	5229	8992	5535	5879	5524	5097

可能是因为, 减税越多的行业, 以此行业为税基的城市, 地方财政收入冲击越大。在地方税体系不健全的环境下, 增加非税收入的动机越强。从改革的成本效应来看, 顺利推进服务业税制改革, 既是一场经济改革, 又是严峻的政治任务。对地方政府而言, 增加试点服务业的非税负担, 可能会增加改革阻力, 抬高改革成本。因此, 地方政府在选择非税收入征管对象时, 可能会对试点的服务业有所顾虑。从既有的研究来看, 普遍发现“营改增” 对服务业的减税效应需要具备一定的条件才能实现, 例如进项抵扣 (胡怡建和田志伟, 2014)、产业关联 (范子英和彭飞, 2017)、小规模纳税人和中间投入比例 (Fang et al., 2017) 等。如果再对这类企业加强非税征管, 可能会面临更大的税费压力。还有一种解释认为, 资本密集度较高的行业, 迁移成本较高, 面对地方政府加强非税收入征管时, 容忍度更高, 故传统增值税行业的非税负担增加较为明显。

(二) “营改增” 与企业非税负担: 非对称效应

既有研究主要讨论了政治关联对政府补贴、信贷约束、市场准入、税收优惠等资源分配的影响, 鲜有文献讨论对企业非税负担的影响, 其实质是政治关联如何限制政府对企业的寻租行为。根据调查问卷中“您现在是不是人大代表、政协委员”作为区分企业有无政治关联的依据。表 8 第 (1) — (2) 列结果显示, “营改增” 对政治关联企业非税负担的影响不显著, 对非政治关联企业的影响高度显著。意味着政治关联能够帮助企业获得政府“援助”, 起到约束非税征管的作用。

企业规模特征可能是地方政府选择非税支出征管对象的重要因素。一般来说, 规模大的企业, 盈利能力更强, 承担非税支出的能力更强, 但是规模大的企业拥有政策资源的机会更多, 从而可能支付较少的非税支出。基于此, 本文以企业销售收入中位数进行企业规模分组。第 (3) — (4) 列结果显示, “营改增” 显著增加了中小企业的非税负担, 对大企业的影响不显著。进一步地, 以企业年龄的中位数区分为成熟型企业和初创型企业, 第 (5) — (6) 列结果显示, 初创型企业更容易受到“营改增” 的冲击, 非税负担加重。可能是因为, 中小企业虽然数量众多, 但是与地方政府议价的市场地位较弱, 很容易成为寻租的对象。而规模较大的企业, 与地方政府打交道的经验更加成熟, 建立政治关联的能力更强, 并且法制队伍、顾问团队等方面的投资较多, 具有规避非税收入征管的相对优势。此外, 虽然规模大的企业盈利能力较强, 但是这类企业的数量较少, 从非税收入总额上来看, 不一定比中小企业有征收规模优势。

表 8 “营改增”与企业非税负担:非对称效应

变量	政治关联企业	非政治关联企业	大企业	中小企业	成熟型企业	初创型企业
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	0.00447 (0.00340)	0.00729 *** (0.00274)	0.00254 (0.00226)	0.00786 ** (0.00338)	0.00316 (0.00257)	0.00949 *** (0.00337)
调整 R ²	0.045	0.079	0.036	0.067	0.049	0.074
样本数	8635	13803	11626	10812	11502	10936

(三)“营改增”对企业投资的影响:基于非税负担扩张的视角

投资作为企业成长乃至产业升级的重要手段,在“营改增”背景下,是否会受到非税负担的约束,影响产业升级目标。对这一问题进行研究,有助于全面理解“营改增”非税负担效应的深远影响。由于 2012—2016 年调查了企业的新增投资总额及其投资去向,所以研究范围限定在这一区间。以新增投资占销售收入的比重衡量企业的投资行为,以企业非税负担为权重,考察“营改增”对企业投资的影响。表 9 第(1)列结果显示, $gfzb \times reform$ 系数在 10% 水平上显著为负,说明企业非税负担比重越高,占用企业发展资金越多,“营改增”对企业新增投资的挤出越多。

研发投资能够反映企业的创新意愿和创新能力,是企业转型升级的重要窗口。以企业新产品研发金额占销售收入的比重衡量研发投资水平,第(2)列结果显示,非税负担每增加 1%,“营改增”将会使研发投资下降 0.0372%。人力资本是企业发展的关键要素,持续的人力资本投资是驱动企业升级的重要保障。这里以“(员工工资+员工培训费)/销售收入”衡量企业人力资本投资水平。第(3)列结果显示,非税负担越高,“营改增”对人力资本投资的挤出越多。综合来看,“营改增”虽然有助于增进企业投资,但是也可能因为非税负担加重而弱化投资。因此,最大化“营改增”的投资效应,还应约束“营改增”的非税负担冲击。

之所以产生这种挤出现象,可以从官员政治晋升动机角度进行解读。稳定地方财政赤字是近年来的一个重要议题,也是考核地方官员的重要指标。如何弥补地方财政缺口,既可能通过增加土地出让收入来实现(王健等,2017;王健等,2019),也可能通过加强对企业的非税收入征管来补充(Liu,2018;谷成和潘小雨,2020)。换言之,应对财政压力的能力和途径能够反映地方官员政治晋升动机。孟天广和苏政(2015)的研究指出,地方政府偏好扩张非税收入是为了“竞争上游”和“拒绝垫底”。通常情况下,地方政府加强对企业的非税收入征管,很可能会挤占企业的税后利润,降低私人部门投资,但是并不意味着地方政府会放弃投资在经济增长中的重要地位。地方政府仍然可以加强非税收入征管补充财政收入,同时利用扩张的非税收入增加公共投资,以弥补私人部门投资损失,从而实现财政收入和经济增长目标。从这个角度来看,本文的结论不仅不违背政治晋升理论的观点,反而丰富了其微观证据。

表 9 “营改增”对企业投资的影响:基于非税负担扩张的视角

变量	新增投资	研发投资	人力资本投资
	(1)	(2)	(3)
$gfzb \times reform$	-0.153 * (0.0882)	-0.0372 ** (0.0150)	-0.168 * (0.0966)
<i>reform</i>	-0.0140 * (0.00815)	-0.00401 (0.00434)	-0.0127 * (0.00711)
<i>gfzb</i>	0.185 ** (0.0802)	0.0339 *** (0.0102)	0.393 *** (0.0450)

续表 9

变量	新增投资	研发投资	人力资本投资
	(1)	(2)	(3)
调整 R^2	0.099	0.046	0.170
样本数	13609	15504	20345

七、结 论

本文基于 2006—2016 年中国私营企业调查数据,以地方财政压力冲击为视角,采用三重差分方法考察了“营改增”对企业非税负担的影响。研究发现,“营改增”显著加重了企业的各种规费支出,并且这一效应有增加的趋势。样本时期的涉企收费政策未能有效约束“营改增”对企业非税负担的冲击。异质性效应发现,减税显著的传统增值税行业,非税负担显著增加,体现了“按下葫芦浮起瓢”的现象。政治关联、大型和成熟的企业能够较好地利用既有的资源优势,阻断“营改增”对企业非税负担的不利影响,而非政治关联、中小型和初创型企业则是非税负担效应承载的主体。为了应对“营改增”带来的财政压力冲击,地方政府加强了对非税收入的征管力度,加重了企业非税负担。因此,有效约束地方政府涉企收费行为,有助于促进企业转型升级。本文结论对于深化增值税改革、健全地方税体系以及全面评估减税降费效果等方面具有启示意义。

首先,加快推进地方税体系建设,从财力分配上约束地方政府行为。有效约束地方非税收入扩张,降低企业非税负担,一个关键问题在于,建立财权与事权相匹配的财政收入制度,降低地方政府对非税收入的依赖。其次,切实减轻企业负担,不仅需要落实减税政策,还需要加强涉企收费制度建设。当前增值税改革正朝着“减并税档”的目标有序推进,然而减税所追求的激励投资、促进分工和优化产业结构等目标,很可能受到非税负担的冲击。为了防止产生“跷跷板”效应,还需要推进全面而又严格的降费制度设计。再次,非税收入制度建设较为滞后,可尝试逐渐上移省级以下非税收入征管权限,加强对非税收入的监管。最后,提高减税政策和降费政策的有效性、精准性和协调性,既要规避“眉毛胡子一把抓”,也要规避“按下葫芦浮起瓢”。对不同行业 and 不同规模的企业,可采取针对性的减税降费政策,提高企业减负获得感。尤其对初创企业和小微企业,可借鉴发达国家的经验,采用单一征收率的办法,综合计征企业税费。

参考文献

- 白宇飞、杨武建,2020:《转移支付、财政分权与地方政府非税收入规模》,《税务研究》第 1 期。
- 陈小亮,2018:《中国减税降费政策的效果评估与定位研判》,《财经问题研究》第 9 期。
- 陈钊、王旸,2016:《“营改增”是否促进了专业化分工:来自中国上市公司双重差分模型的证据》,《管理世界》第 3 期。
- 范子英、彭飞,2017:《“营改增”的减税效应和分工效应:基于产业互联的视角》,《经济研究》第 2 期。
- 高培勇、汪德华,2016:《本轮财税体制改革进程评估:2013.11—2016.10(上)》,《财贸经济》第 11 期。
- 谷成、潘小雨,2020:《减税与财政收入结构——基于非税收入变动趋势的考察》,《财政研究》第 6 期。
- 郭庆旺,2019:《减税降费的潜在财政影响与风险防范》,《管理世界》第 6 期。
- 郭月梅、欧阳洁,2017:《地方政府财政透明、预算软约束与非税收入增长》,《财政研究》第 7 期。
- 何代欣,2016:《“营改增”的政府间收入分配效应》,《经济社会体制比较》第 3 期。
- 胡怡建、田志伟,2014:《我国“营改增”的财政经济效应》,《税务研究》第 1 期。
- 姜付秀、蔡文婧、蔡欣妮、李行天,2019:《银行竞争的微观效应:来自融资约束的经验证据》,《经济研究》第 6 期。
- 卢洪友、王云霄、祁毓,2016:《“营改增”的财政体制影响效应研究》,《经济社会体制比较》第 3 期。
- 梅冬州、王子健、雷文妮,2014:《党代会召开、监察力度变化与中国经济波动》,《经济研究》第 3 期。
- 孟天广、苏政,2015:《“同侪效应”与“邻居效应”:地级市非税收入规模膨胀的政治逻辑》,《经济社会体制比较》第 2 期。
- 倪红福、龚六堂、王茜萌,2016:《“营改增”的价格效应和收入分配效应》,《中国工业经济》第 12 期。

- 庞伟、孙玉栋,2018:《地方税收增长与政治周期的关系研究》,《当代财经》第9期。
- 彭飞、范子英,2016:《税收优惠、捐赠成本与企业捐赠》,《世界经济》第7期。
- 彭飞、许文立、范美婷,2018:《“营改增”对城市发展的影响及其作用机制研究》,《财政研究》第3期。
- 宋弘、陆毅,2020:《如何有效增加理工科领域人才供给?》,《经济研究》第2期。
- 孙正、李学军,2015:《基于“营改增”视角的流转税改革优化了国民收入分配格局吗》,《上海经济研究》第2期。
- 唐云锋、马春华,2017:《财政压力、土地财政与“房价棘轮效应”》,《财贸经济》第11期。
- 王佳杰、童锦治、李星,2014:《税收竞争、财政支出压力与地方非税收入增长》,《财贸经济》第5期。
- 王健、黄静、吴群,2019:《“营改增”下的土地财政:建设用地规划指标的约束》,《财经研究》第6期。
- 王健、吴群、彭山桂、李永乐,2017:《营改增是否影响了地方政府土地财政收入》,《财贸研究》第12期。
- 王志刚、龚六堂,2009:《财政分权和地方政府非税收入:基于省级财政数据》,《世界经济文汇》第5期。
- 肖洁、龚六堂、张庆华,2015:《财政支出的政治周期与激励机制》,《财政研究》第7期。
- 肖叶,2019:《财政支出竞争、城投债发行与城市经济增长——基于财政支出压力视角》,《中南财经政法大学学报》第3期。
- 中国财政科学研究院“降成本”东北调研组,2016:《东北三省实体经济企业成本与负担情况调研》,《财政科学》第9期。
- 周世恩,2017:《中国式政治周期影响财政努力吗》,《社会科学》第1期。
- Alt, J. E. , and D. D. Lassen, 2006, “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, 50(6), 1403—1439.
- Bai, J. , J. Lu, and S. Li, 2019, “Fiscal Pressure, Tax Competition and Environmental Pollution”, *Environmental and Resource Economics*, 73(2), 431—447.
- Besley, T. , and T. Persson, 2013, “Taxation and Development”, *Handbook of Public Economics*, 5, 51—110.
- Caldeira, E. , and G. Rota-Graziosi, 2014, “The Crowding-in Effect of Simple Unconditional Central Grants on Local Own-Source Revenue: The Case of Benin”, *Journal of African Economies*, 23(3), 361—387.
- Cooper, M. J. , H. Gulen, and A. V. Ovtchinnikov, 2010, “Corporate Political Contributions and Stock Returns”, *Journal of Finance*, 65(2), 687—724.
- Fang, H. , Y. Bao, and J. Zhang, 2017, “Asymmetric Reform Bonus: The Impact of VAT Pilot Expansion on China’s Corporate Total Tax Burden”, *China Economic Review*, 46, 17—34.
- Ferrara, L. , E. Chong, and S. Duryea, 2012, “Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4), 1—31.
- Guo, G. , 2009, “China’s Local Political Budget Cycles”, *American Journal of Political Science*, 53(3), 621—632.
- Liu, Y. , 2018, “Government Extraction and Firm Size: Local Officials’ Responses to Fiscal Distress in China”, *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1310—1331.
- Liu, Y. Z. , and J. Mao, 2019, “How do Tax Incentives Affect Investment and Productivity: Firm-level Evidence from China”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 261—291.
- Moore, M. , 2008, *Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, M. , 2014, “Revenue Reform and State Building in Anglophone Africa”, *World Development*, 66, 99—112.
- Mourre, G. , and A. Reut, 2019, “Non-tax Revenue in the European Union: a Source of Fiscal Risk”, *International Tax and Public Finance*, 26(1), 198—223.
- Sanogo, T. , and J. F. Brun, 2016, “The Effect of Central Grants on Local Tax and Non-Tax Revenue Mobilisation in a Conflict Setting: Evidence from Côte d’Ivoire”, ICTD Working Paper No. 12774.
- Tiebout, C. M. , 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416—424.
- Wang, S. , W. Wang, J. Song, and J. Zhao, 2015, “Calculation of the Fiscal Transfer Payments after Value-added Tax Expansion Reform in China”, *Proceedings of 2014 1st International Conference on Industrial Economics and Industrial Security*, 55—59.
- Wolman, H. , 1983, “Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure: a Cross National Analysis”, *Journal of Public Policy*, 3(3), 245—263.
- Xu, W. , Y. Zeng, and J. Zhang, 2011, “Tax Enforcement as a Corporate Governance Mechanism: Empirical Evidence from China”, *Corporate Governance: An International Review*, 19(1), 25—40.
- Yamamura, E. , and H. Kondoh, 2013, “Government Transparency and Expenditure in the Rent-seeking Industry: The Case of Japan for 1998—2004”, *Contemporary Economic Policy*, 31(3), 635—647.

The Unanticipated Effects of Firms' Informal Tax Burdens: Evidence from the VAT Reform in China

PENG Fei,^a XU Wenli,^b LU Peng,^c and WU Huaqing^a

(a: School of Economics, Hefei University of Technology;

b: School of Economics, Anhui University;

c: Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: In recent years, China has introduced a series of policies for tax reduction, which have significantly lessened the tax burdens on enterprises. However, unlike most developed countries, Chinese enterprises still face both formal and informal tax burdens, and the combination of these burdens is restricting the development of Chinese enterprises. The literature has explained the rapid growth of informal tax revenue in China, and it does so with reference to the trends of fiscal decentralization, political promotion, central grants, and local fiscal transparency. However, these studies ignore the effects of tax reform on the growth of informal tax revenue. Although previous studies have explored the effects of tax reform on local tax revenue, they have not examined the factors of revenue distribution between the central and local governments, the tax burdens of residents and enterprises, or the effects of tax reform on the informal tax burdens of enterprises.

Since 1994, a series of tax reforms have been implemented to modify the distribution of tax revenue. These reforms have gradually decreased the share of revenue that local governments receive from the main taxes. They have thus increased the financial pressure on local governments, which has pushed many local governments to seek other ways of gaining fiscal revenue. In many cases, local governments have imposed their own informal taxes. To standardize the enforcement of local informal tax collection, the government has initiated a system to catalogue corporation-related fees. Therefore, to accurately assess the effects of the tax system reform on the informal tax burdens for enterprises, we must conduct research on the fiscal behavior of local governments and consider the effects of the corporation-related fees system.

One of the top priorities for tax reform in China has been to replace the business tax with a value-added tax (VAT reform). This reform has played an important role in reducing the tax burdens on enterprises. However, after the VAT reform, the business tax (which had been the largest local tax) became the value-added tax, which was shared between the central and local governments, thereby reducing local governments' actual shares of tax revenues. If the VAT reform increases fiscal pressure on local governments, then they have a motive to increase their informal tax revenues, which exerts a negative impact on the total tax burden imposed on enterprises.

The VAT pilot reforms were gradually carried out in different regions and industries, and they have served as a good policy experiment for assessing the effects of local financial pressure. Specifically, the VAT pilot reform was initially carried out in 2012, and it involved transportation services and six major modern service industries in nine provinces, such as Shanghai and Beijing. The VAT reforms then gradually expanded to other regions and other service industries. As of May 2016, the VAT pilot reform was completed for all industries and regions in China.

This investigation is based on survey data concerning China's private enterprises from 2006 to 2016, and it uses the triple differences approach to identify the effects of the VAT reform on enterprises' informal tax burdens. The results indicate that the reform significantly increased the firms' administrative fees, and that this effect is growing. During our sample period, the government's fee-cutting policies did not effectively restrain the adverse effects of the VAT reform. Moreover, the traditional VAT industries, i.e., non-politically connected firms, small and medium-sized firms, and young enterprises, have all been more vulnerable to the effects of an increased informal tax burden. The survey data show that the VAT reform has increased the informal tax burdens of enterprises, and it has done so mainly through increasing the financial pressure from local governments and strengthening the enforcement of local informal tax collection. In the long run, developing a system to manage enterprise-related fees should be helpful for reducing local informal tax burdens and promoting the expansion of local enterprises.

This paper contributes to the literature in the following ways. First, it provides a new explanation for the effects of the tax reform. Previous studies on the causes for the rapid growth of informal tax revenues have mainly focused on the issues of political promotion and fiscal decentralization. Second, this paper examines the effects that informal tax burdens have on local firms. The previous literature has generally examined the effects of the VAT reforms in terms of their reductions of formal taxes. Finally, this paper accurately estimates the effects of the VAT reform on enterprises' informal tax burdens by applying a triple differences approach to address the problem of endogeneity between local financial pressures and informal tax burdens.

Keywords: VAT Reform; Informal Tax Burden; Fiscal Pressure; Informal Tax Revenue Enforcement

JEL Classification: E62, H27, H32