

地方政府政绩诉求、政府控制与国有企业税负

曹越¹,姜丽平¹,张肖飞²,伍中信¹

(1. 湖南大学工商管理学院,湖南长沙 410082;2. 河南财经政法大学会计学院,河南郑州 450002)

[摘要]以我国2004—2012年A股非金融类地方国有上市公司为研究样本,在区分了省级政府与市级政府控制的基础上,实证检验了各级地方政府不同的政绩诉求对国有企业控制程度是否存在差异及该控制程度对国有企业税负的影响。研究发现:地方政府的政绩诉求(包括财政盈余、相对经济增长率、失业率等)显著影响地方政府对国有企业的控制程度,且省级政府更注重相对经济增长率及失业率,市级政府更关注财政盈余水平;三个政绩诉求中相对经济增长率对政府控制的影响最为显著;地方政府对国有企业的控制程度与企业税负显著正相关;与省级政府相比,市级政府控制的国有企业税负更重。这表明,增加地方国有企业税负是市级地方政府实现其政绩诉求的重要途径。

[关键词]国有企业税负;政绩诉求;政府控制;企业税负;国有上市公司;地方政府政绩;政府改革

[中图分类号]F812.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2015)05-0103-10

一、问题缘起

随着改革开放的不断推进,中国经济取得了令人瞩目的成就。Easterly认为,政府对经济的发展有着重要影响,政府的高效运转有利于经济增长,而政府的执政不力、腐败无能也会影响经济的发展^[1]。Blanchard和Shleifer比较了中国与俄罗斯在经济转型中的差异,发现我国实行的行政集权和对地方政府官员的奖惩制度,尤其是对地方政府官员的政绩考核推进了我国经济体制的转型^[2]。自改革开放以来,政府官员的绩效考核不再仅仅局限于政治表现,而更多地关注地区经济增长水平,形成一种主要考核区域经济增长水平的政绩观。

国有企业作为政府意志和利益的承载者,无论是从企业规模、占有的经济资源还是从承担的社会责任来看,都在我国经济发展中处于主导地位。国有企业的最终控制人为中央或地方政府及其代理机构,从持股比例来看,政府拥有国有企业的控制权,但与私营企业和外资企业所不同的是,政府官员一般疏于对经理人的监督,参与国有企业经营管理的积极性不高、动机不强^[3]。

企业税负的轻重影响着企业的价值,因此降低企业税负可以增加利润。生产规模大、利润高的大型国有企业,缴纳的税款更多,其成为本地区地方政府财政收入的主要来源。《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(国发[2007]26号)和《预算法》(2014)规定,地方政府作为出资人需要编制国有资本经营预算,国有资本经营预算政府预算的重要组成部分,国有资本经营预算收入是国有企业上交的国有资本收益(包括国有独资企业按规定上交国家的利润、国有控股参股企业国有股权获得的股利和股息等)。地方政府的这种双重身份使得地方官员左右为难。从长远来看,降低国有企业

[收稿日期]2015-03-11

[基金项目]国家社会科学基金项目(11CJY013);中国博士后特别资助项目(2012T50684);湖南省高校创新平台基金项目(11K012);湖南大学青年人才成长计划项目;财政部全国会计领军(后备)人才资助项目

[作者简介]曹越(1981—),男,湖南常宁人,湖南大学工商管理学院副教授,博士,从事管理学、会计理论与准则等研究;姜丽平(1990—),女,江苏南通人,湖南大学工商管理学院硕士研究生,从事管理学、会计理论与准则等研究;张肖飞(1980—),男,河南安阳人,河南财经政法大学副教授,博士,从事市场的微观结构研究;伍中信(1966—),男,湖南祁东人,湖南大学工商管理学院教授,博士生导师,湖南财政经济学院院长,从事产权财务与会计研究。

税负可以增加利润,扩大生产经营,增加税收,符合地方政府的长远利益;但从短期利益来看,因为地方官员都有一定的任期且需考核政绩,为了达到政绩目标,必须扩大财政收入,增加企业税收负担。基于此,本文拟从地方政府为了实现其政绩诉求的维度来检验地方政府对国有企业的控制^①程度及对企业税负的影响,探寻地方政府达成政绩目标所采取的措施。

目前,国内外有关政绩诉求、政府控制与企业税负的文献偏少,主要集中于研究地方政府的政绩诉求、政府控制与企业价值的相关性,且存在理论分析与实证检验的不匹配问题,即理论分析中讨论的是市级或县级政府对企业的控制,实证样本数据却是省级政府^[4]。本文基于地方政府不同的政绩诉求,以我国地方国有企业为样本,不再单纯划分行政类别,而是探讨不同行政级别的政府控制国有企业的差异性及其对企业税收负担的影响,进而分析地方政府政绩诉求、政府控制与企业税负三者之间的关系。

本文的主要贡献在于:第一,研究视角独特,本文考察了地方政府政绩诉求对政府控制的影响以及政府控制的改变对企业税负的影响,这丰富了政治关系对企业税负影响的文献;第二,研究方法上,本文则将地方政府区分为省级政府和市级政府两个层次,并进行比较研究,可以更清晰地反映不同政府层级的政绩诉求对政府控制的影响及企业税负的影响;第三,研究范围方面,本文将增值税、营业税等流转税纳入研究范畴,考察了政府控制的改变对企业整体税负的影响。

二、理论分析与研究假设

三十多年来,我国政治经济体制经过“行政分权”与“财政分成制”两方面的分权化改革,使得地方政府拥有了更多的自主支配权:一方面,中央政府实行行政放权政策,将部分经济管理权和一些原本由中央直接掌控的企业分给了地方政府,使得地方政府管理范围扩大;另一方面,经过1994年的分税制改革,地方政府分得了部分税收征管权。在实践中,这种改革拉近了地方政府与所辖企业之间的距离,因此地方政府得到了激励,对所辖企业的管理更加积极^[5]。

经济体制的改革推动了政府干部管理体制的变化,地方政府官员的政绩考核标准从行政领域转向经济领域。区域GDP增长率成为地方政府官员晋升和调任的重要政绩指标。随着考核制度的改变,政府之间的竞争、官员内部的较量更加市场化,逐步以经济增长为重心。地方官员为了获取晋升机会、巩固官场地位或在与其他地区官员的竞争中处于有利地位,会围绕提高区域经济增长率展开各项活动,包括开发一些偏远、经济较落后的区域,以提高总体的经济增长水平。

经济、政治领域的分权必然导致公共产品提供的分离,如有关国民生活的教育、就医条件、社会保险、住房保障和公共绿化设施等,这些社会公共产品支出在地方政府的财政支出中占有相当大的比重,势必导致地方政府追求财政收入的增加,因此,地方政府在“锦标赛”中也会注重财政盈余指标。此外,基于“稳定压倒一切”的原则,与社会稳定有关的就业问题、社会福利等指标也很重要。

自改革开放以来,以地区财政盈余为主的经济考核指标和以保障就业率及GDP增长率为中心的政治绩效,一直是中央政府衡量地方政府政绩的重中之重。地方国有企业不仅与地方政府的财政收入息息相关,而且由于规模经济和产权的特殊性也能带动地区经济的发展,同时缓解地区就业压力,因此地方政府有动机利用对地方国有企业的控制权来实现其政绩目标^[5]。如地区经济增长缓慢,地方政府会增强对所辖企业的控制,采取引进外资、增资扩股等手段来激活企业的生命力^[6-7]。若地方政府面临的财政压力较大,则可能会对国有企业采取放权、减少控制的策略,使国有企业经营绩效得到提高、利润增加,从而产生三重效应:一是政府作为所有者身份通过国有资本经营预算收取的资金会增加;二是政府作为市场管理者身份的税收收入也会增加,这种双重身份使得地方政府的收入增加更快;三是政府放权使国有企业得到更好的发展的同时也会带动地区整体的经济发展,从而缓解政府

^①针对政府对国有企业的控制有“掠夺之手”理论和“扶持之手”理论,本文的政府控制是基于“掠夺之手”理念。

的就业压力以及解决经济发展问题等。因此,地方政府在遇到财政盈余压力时,很可能会减少对国有企业的控制;当地区就业形势较严峻时,地方政府可能会以国有企业所有者的身份增加雇员数量,缓解就业压力。

根据以上分析,本文选择 GDP 增长率、财政盈余及失业率三个指标来考察省级政府与市级政府的政绩诉求,并提出假设 1 及其分假设。

假设 1:地方政府的政绩诉求(即财政盈余、经济增长率和失业率)显著影响地方政府对国有企业的控制程度。

假设 1a:地区相对经济增长率越低,地方政府越会加强对国有企业的控制;

假设 1b:地区财政盈余越少,地方政府越会减少对国有企业的控制;

假设 1c:地区失业率越高,地方政府越有动机加强对国有企业的控制。

基于上述分析,本文将反映地方政府政绩诉求的三个指标分为经济与政治两方面:财政盈余与政府经济收支有关,划归为经济诉求;失业率影响地区公民生活稳定,属于政治诉求;相对经济增长率影响地方政府的选拔与升迁,是地区政府竞争中的政治激励,划分为政治诉求较为合理。本文认为,地方政府的行政级别越高,越重视政治诉求,即省级政府相对市级政府而言,更注重地区失业率与经济增长率,当政治利益得不到满足时,省级政府比市级政府更可能加强对所辖企业的控制。而地方政府行政级别越低,越重视经济诉求,即市级政府相对省级政府而言,更注重财政盈余,当财政状况不好时,迫于压力,市级政府比省级政府更可能放松对所辖企业的控制。出于地方政府的政绩诉求不同,政府控制企业进而影响企业税负的程度也存在差异。因为我国政府间存在严格的上下等级制度,省级政府的政绩诉求得不到满足时,可以通过行政权力让市级政府承担部分压力^[4],这使得行政级别较低的市级政府的政绩诉求更多,从而向其控制的国有企业伸出“攫取之手”。因此,市级政府控制的国有企业税收负担高于省级政府控制的国有企业。由此本文提出假设 2。

假设 2:地方政府控制显著正向影响国有企业的税收负担,且与省级政府相比,市级政府控制的正向影响明显增强。

值得注意的是,目前反映地方政府政绩诉求的三个指标都是宏观层面的指标,且以往文献大多仅仅讨论宏观经济对企业的直接影响^[7],而没有探讨宏观与微观之间的传导机制。鉴于宏观经济与微观企业之间互相影响可能引发内生性问题^[8],本文将在考虑政府控制与企业税负内生性问题的基础上,从地方政府的不同政绩诉求出发,检验地方政府对所辖企业的控制差异及其对企业税负的影响。

三、研究设计与变量说明

(一)企业税负度量

以往对企业税负的研究大多集中于所得税,而忽视了增值税等流转税的研究。本文认为,企业税负不仅包括所得税,更应将流转税纳入研究范围。刘骏和刘峰比较了中美政府财政收入的构成,发现美国的财政收入主要靠对个人征税(个人所得税、社会保障税等),其次就是企业所得税^[9]。而在中国,财政收入主要依靠增值税、消费税、营业税等流转税以及企业所得税与个人所得税。以 2013 年各税种收入占税收总收入的比重为例,增值税、营业税和消费税占比 52.3%,企业所得税和个人所得税占比 26.2%。世界银行对我国一百多个城市环境进行调查,发现各地区流转税的税负远高于所得税的税负,且越偏远、经济越落后的地区两者差异越大^[10]。因此,为了全面度量企业的税收负担,本文考察的企业税负既包括所得税又包括流转税。

关于企业税负的具体衡量,本文采用“企业支付的各项税费的净现金流”与“营业收入”的比值。其中,分子(支付的各项税费净现金流)取自现金流量表,为“支付的各项税费”扣除“收到的税费返还”,即各项税费的支出净额(主体仍是所得税和流转税)。“支付的各项税费”囊括了企业的所有税种,“收到的税费返还”也是企业收到的全部税种的返还,因此,该指标可以全面反映企业为所有税种

支付的净支出。根据企业税负的一般定义,对于以盈利为目的的企业而言,税收主要源于营业收入,所以税负指标中的分母取自于利润表中的“营业收入”项目。

考虑到以上企业税负的衡量指标数据取自于现金流量表,采用的是“收付实现制”,而一些企业存在当期缴纳的税金是对上期欠交税金的补交,所以本文设置了 Taxburden2,即将 Taxburden1 计算公式中的分子换为企业税费净现金流在前一期、当期与后一期的算术平均值。其他有关变量的具体说明详见表 1。

表 1 主要变量定义

	变量符号	变量名称	变量定义
因变量	<i>Degree</i>	政府控制程度	$Degree = Control/Layer$ 。其中,Control 为政府对所辖企业的持股比例;Layer 为金字塔层级,即企业实际控制人与公司之间的层级数
	<i>Taxburden1</i>	企业税负 1	$Taxburden1 = TaxNCF1/Sales$ 。其中,TaxNCF1 是企业为各种税支付的现金,等于“支付的各项税费 - 收到的税费返还”;Sales 为营业收入
	<i>Taxburden2</i>	企业税负 2	$Taxburden2 = TaxNCF2/Sales$ 。其中,TaxNCF2 是企业为各种税支付的现金在 t-1 期、t 期、t+1 期的三年算术平均值;Sales 为营业收入
解释变量	<i>LnFu</i>	人均财政盈余的自然对数	(财政收入 - 财政支出)/常住人口数,除以 10000 后再取自然对数。并取滞后一期值
	ΔGDP	GDP 相对增长率	对于省级政府控制的公司,表示公司所在地(省级单位)当年的 GDP 增长率与所处区域 GDP 平均增长率的差值(对于区域的划分,本文将全国 31 个省级单位划分为东、中、西、东北四个区域);对于市级政府控制的公司,表示公司所在地(市级)当年的 GDP 增长率与所在是 GDP 增长率的差值。 ΔGDP 取滞后一期值
控制变量	<i>Unemp</i>	相对失业率水平	用城镇登记失业率衡量 ^① ,对相对指标的度量方法同上,并取滞后一期值
	<i>Gover</i>	政府行政层级	将地方政府划分为省级和市级,为省级时取值 1,为市级时取值为 0
	<i>Lnsize</i>	企业规模	总资产的自然对数
	<i>Aroa</i>	企业绩效	(利润总额 + 财务费用)/资产总额
	<i>Strategic</i>	是否为战略性行业	把样本分为战略性行业和非战略性行业,战略性行业 = 1,非战略性行业 = 0。借鉴杨记军等 ^[31] 的做法,将军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业划分为战略性行业
	<i>Lev</i>	资产负债率	总负债/总资产,反映公司的财务风险
	<i>Q</i>	托宾 Q 值	反映企业成长性的指标等于市值比账面价值
	<i>Ppe</i>	有形资本密集度	年末固定资产净值占总资产的比重
	<i>Intang</i>	无形资本密集度	年末无形资产净值占总资产的比重
	<i>Eqinc</i>	投资收益	年末投资收益占总资产的比重
<i>Invent</i>	存货密集度	年末存货净值占总资产的比重	
<i>Grossmargin</i>	销售毛利率	(营业收入 - 营业成本)/营业收入 × 100%	
<i>Industry</i>	行业	根据 2012 版证监会行业分类设置行业虚拟变量,控制行业间差异	
<i>Year</i>	年度	年度虚拟变量,控制年度间差异	

(二)模型设定

我们建立了模型(1)对本文假设 1 进行验证。

其中,*Degree* 为模型(1)中的被解释变量,表示地方政府对国有企业的控制程度,即各地方政府对所辖企业的持股比例与金字塔层级的比值。人均财政盈余的自然对数(*LnFu*)、GDP 相对增长率(ΔGDP)及相对失业率水平(*Unemp*)为解释变量。鉴于政府对国有企业的控制策略往往是政绩诉求的事后反应及政绩诉求宏观性与国有企业微观性可能带来的内生性问题,该模型中解释变量均取滞后一期值。由于不同级别政府差异较大,我们控制了 *Gover* 这一因素,将地方政府分为省级与市级。

^①该指标可信度欠佳,当然也有文献采用樊纲等编制的《中国市场化指数——各省区市场化相对进程 2009 年报告》中反映“非国有经济发展”的第 3 个指标“非国有经济就业人数占城镇总就业人数的比例”来替代该指标,但樊纲的报告中只有省级数据,缺乏各市数据,因此为了比较省级失业率与市级失业率情况,本文未采用该替代指标。

此外,鉴于企业规模、公司绩效、行业特征等因素也会影响政府对企业的控制程度,模型中还控制了公司规模(*Lnsiz*)、公司绩效(*Aroa*)、行业因素(*Strategic*)、资产负债率(*Lev*)和年度虚拟变量(*Year*)^[11-12]。

为了检验假设2,我们建立如下模型(2)。

*Taxburden_{i,t}*为因变量,*Taxburden1*(或*Taxburden2*)表示国有企业税负,本页采用企业各项税费净现金流与营业收入的比值来衡量。模型(2)中的解释变量为政府控制(*Degree*)。此外,根据以往文献,企业绩效(*Aroa*)、企业规模(*Lnsiz*)、企业成长性(托宾Q值)、有形资本密集度(*PPE*)、无形资产密集度(*Intang*)、投资收益(*Eqinc*)、存货密集度(*Invent*)、销售毛利率(*Grossmargin*)及行业(*Industry*)和年度(*Year*)等通常是影响企业税负的因素,故本文将其设为控制变量^[9,13]。

基于对政府控制(*Degree*)可能存在的内生性问题的考虑,我们把模型(1)中反映地方政府政绩诉求的三个解释变量作为工具变量。本文选择人均财政盈余的自然对数、相对经济增长率和相对失业率作为工具变量有如下两方面的原因:一是根据选择工具变量的惯例,所选变量要与内生自变量有关,但不会直接影响因变量(或与残差不存在相关性),下文对假设1的检验表明,政绩诉求的三个指标与政府控制(*Degree*)显著相关,即与模型(2)中的解释变量相关;二是这三个指标反映的是宏观经济,与微观企业之间没有直接关系。

(三)样本选择及数据来源

样本数据为2004至2012年在深交所和上交所上市的所有A股非金融类地方国有企业^①。本文做了如下筛选:(1)剔除未披露或无法确定实际控制人的公司;(2)为合理保证控制股东的控制地位,持股比例不能少于10%,因此剔除实际控制人持股比例小于10%的公司^[14];(3)剔除相关数据缺失或异常的样本,如净现金流为负的公司样本。本文对所有变量进行了1%与99% Winsorize处理,最终剩余样本5769个。

本文根据CSMAR数据库中的“上市公司股东研究数据库”披露的与实际控制人有关的数据资料以及控股关系图来度量政府对国有企业的控制程度,并结合上市公司年报对样本数据进行补充修正。对于地方国有企业的划分,本应有省级政府控制、市级政府控制及县级政府控制三个行政级别,但在实践中,我国国有资产管理机构仅划分中央、省级与地市级三级,并没有单独区分县级政府控制的国有企业来管理,且已有文献比较了市级政府与县级政府对所辖企业控制程度的影响因素,结果并未发现显著差异^[11]。因此,本文将县级政府控制的国有企业划归为市级政府控制的国有企业,地方政府划分为省级政府与市级政府两个行政级别。其他数据取自CSMAR数据库,宏观数据则来自于EPS数据库和中国经济社会统计数据库。

四、实证检验与分析

(一)地方政府政绩诉求与政府控制

1. 描述性统计

如表2所示,*Degree*的平均值为20.0944,表明地方政府对国有企业拥有绝对控股地位,地方政府财政压力较大,且地区经济发展状况和就业状况差异均较大。

如表3所示,Spearman相关性检验结果表

表2 模型(1)各主要变量描述性统计结果

	N	Mean	SD	Median	Min	Max
<i>Degree_{i,t}</i>	5769	20.0944	10.0442	18.25	4.495	58.32
<i>LnFu_{i,t-1}</i>	5769	-6.6843	2.0637	-6.9601	-9.2367	6.1677
$\Delta GDP_{i,t-1}$	5769	0.0018	0.0881	0.006	-0.2371	0.6624
<i>Unemp_{i,t-1}</i>	5769	0.0024	0.0122	0.0014	-0.0210	0.0466
<i>Gover_{i,t}</i>	5769	0.4505	0.4976	0	0	1
<i>Lnsiz_{i,t}</i>	5769	21.7933	1.1333	21.6931	19.2252	24.876
<i>Aroa_{i,t}</i>	5769	0.0410	0.0616	0.0425	-0.2483	0.2081
<i>Strategic_{i,t}</i>	5769	0.1055	0.3072	0	0	1
<i>lev_{i,t}</i>	5769	0.5306	0.2065	0.5387	0.0837	1.2686

^①本文样本剔除央企是鉴于衡量“政绩诉求”三个指标数据难以获取,具体可参阅《官员异地交流、政绩诉求与公司会计政策选择》、《政绩诉求、政府控制与边际社会性支出》等文献。

表3 Spearman 相关系数表

变量	Degree _{i,t}	LnFu _{i,t-1}	ΔGDP _{i,t-1}	Unemp _{i,t-1}	Gover _{i,t}	Lnsiz _{i,t}	Aroa _{i,t}	Strategic _{i,t}	lev _{i,t}
Degree _{i,t}	1								
LnFu _{i,t-1}	0.0305 **	1							
ΔGDP _{i,t-1}	-0.0066	0.0789 ***	1						
Unemp _{i,t-1}	-0.0420 ***	-0.0421 ***	-0.1613 ***	1					
Gover _{i,t}	-0.0627 ***	0.2359 ***	0.2638 ***	-0.0765 ***	1				
Lnsiz _{i,t}	0.1362 ***	-0.2100 ***	-0.0468 ***	0.0160	-0.1796 ***	1			
Aroa _{i,t}	0.1474 ***	-0.0383 ***	-0.0107	-0.0154	-0.0520 ***	0.1954 ***	1		
Strategic _{i,t}	0.1351 ***	-0.0547 ***	-0.0208	-0.0733 ***	-0.1056 ***	0.0989 ***	0.0646 ***	1	
lev _{i,t}	-0.1003 ***	-0.0019	0.0095	-0.0368 ***	-0.0134	0.2023 ***	-0.2964 ***	-0.0249 *	1

注:***, **和*分别表示在1%, 5%和10%的水平上双尾显著,以下各表同,下三角代表 Spearman 相关系数。明,变量间的相关系数均小于0.5,说明变量间的相关性较小。多重共线性 VIF 检验值均小于2,说明解释变量之间出现多重共线性的可能性较小。Degree_{i,t}与 LnFu_{i,t-1}的相关系数在10%的水平上显著为正、与 Unemp_{i,t-1}的相关系数在5%的水平上显著为负,初步表明地方政府的政绩诉求会显著影响政府对国有企业的控制程度,即假设1是合理的。

表4 主要变量均值 T 检验与中位数差异 Wilcoxon 秩和检验

变量	Gover = 0			Gover = 1			均值差异检验 (T-test)	中位数差异检验 (Z-test)	
	样本量	均值	中位数	样本量	均值	中位数			
战略性行业		426			181				
Degree	3167	20.4135	19.27	2602	19.6811	17.255	2.7574 ***	4.748 ***	
LnFu	3167	-7.1210	-7.2278	2602	-6.1529	-6.6966	-18.2325 ***	-17.947 ***	
ΔGDP	3167	-0.0105	-0.0239	2602	0.0128	0.011	-11.9279 ***	-20.012 ***	
Unemp	3167	0.0022	0.0022	2602	0.0025	-0.0000	-0.7467	5.799 ***	
Lnsiz	3167	21.9893	21.8788	2602	21.5553	21.4962	14.7463 ***	13.686 ***	
Aroa	3167	0.0440	0.0440	2602	0.0375	0.0408	3.9963 ***	3.938 ***	
lev	3167	0.5329	0.5374	2602	0.5275	0.5397	0.9760	1.027	

表4报告了省级政府控制企业与市级政府控制企业各主要变量的均值 T 检验与中位数差异 Wilcoxon 秩和检验的结果。本文通过非参数的配对差异检验发现:相对于市级政府控制的国有企业而言,省级政府控制的国有企业的战略性行业更多、政府控制权更大,说明不同行政级别政府控制的国有企业间在控制程度上存在差异;人均财政盈余省级政府显著高于市级政府、失业率前者也显著高于后者,相对经济增长率差别不大。

2. 回归分析

本文的样本是2004—2012年各公司年末数据,属于“大N、小T”型的非平衡面板数据。我们首先进行了F检验和Hausman检验,结果表明适合采用固定效应回归。另外,鉴于模型中涉及宏观经济变量,可能存在不可观测的个体与时间效应,且面板数据还有异方差、截面相关和序列相关等问题,所以,本文参照Driscoll和Kraay的方法,在控制个体与时间的双向固定效应的同时,修正了标准差^[15]。具体回归结果如表5所示。

表5 模型(1)的回归

	因变量: Degree			
	回归1	回归2	回归3	回归4
LnFu	0.1154 * (1.87)			0.1037 * (1.68)
ΔGDP		-3.9007 *** (-3.73)		-3.7995 *** (-3.62)
Unemp			5.3346 (0.59)	3.2453 (0.36)
Gover	-1.3371 * (-1.88)	-1.1871 * (-1.67)	-1.3146 * (-1.85)	-1.2371 * (-1.74)
Lnsiz	2.2270 *** (10.57)	2.2102 *** (10.51)	2.2094 *** (10.50)	2.2249 *** (10.58)
Aroa	6.7843 *** (4.36)	6.6933 *** (4.31)	6.7103 *** (4.31)	6.7940 *** (4.37)
Strategic	2.8504 *** (6.86)	2.8245 *** (6.82)	2.8868 *** (6.92)	2.8911 *** (6.93)
lev	-1.5882 *** (-2.14)	-1.6317 ** (-2.20)	-1.6684 ** (-2.25)	-1.5574 ** (-2.10)
常数项	-29.7086 *** (-6.39)	-30.2122 *** (-6.52)	-30.1292 *** (-6.49)	-29.8133 *** (-6.42)
Year	控制	控制	控制	控制
F值	81.73 ***	82.65 ***	81.46 ***	72.52 ***
Within-R ²	0.1898	0.1915	0.1893	0.1920
样本个数	5769	5769	5769	5769

注:表格内的数字表示回归估计的系数和相应的T统计量,估计时采用稳健标准差并对异方差进行修正。

在表5回归1至回归3中,本文将人均财政盈余的自然对数($LnFu_{i,t-1}$)、GDP相对增长率($\Delta GDP_{i,t-1}$)和相对失业率($Unemp_{i,t-1}$)三个变量分别引入回归模型中,而回归4中同时引入了这三个自变量。实证检验表明, $LnFu$ 与 $Degree$ 在10%水平上显著为正,说明地方政府财政盈余较少、压力较大时,会对国有企业实施放权政策,假设1b得到了验证;相对经济增长率的回归系数在1%水平上显著为负,表明地区经济增长水平越低,地方政府就会增强对国有企业的控制程度,假设1a得到了验证;失业率的系数为正,但回归结果并不显著,表明当地方政府面临较大就业压力时会加强对国有企业的控制,如增加企业的冗员,但在模型(1)中两者的关系并未得到很好的验证。鉴于统计年鉴中“城镇登记失业率”不能准确反映失业状况,所以失业率系数不显著,导致这一结果的原因可能是该指标本身存在问题^[16]。因此,地方政府不管是出于对经济利益的追求(财政盈余),还是对政治利益(经济增长率与失业水平)的考虑,都会改变对国有企业的控制程度,以实现其经济诉求或政治目标^[17]。

3. 进一步检验

由前文的描述性统计结果可知,省级政府控制的企业与市级政府控制的企业在企业规模、经营绩效等诸方面都有很大不同,且两者的政绩诉求也存在差异。本文在将全样本按终极控制主体划分为省级和市级两类并设置虚拟变量($Gover$)的基础上,引入政府行政级别与三个解释变量的交互项,分别为 $Gover \times LnFu$ 、 $Gover \times \Delta nFu$ 及 $Gover \times Unemp$ 。经 F 检验和Hausman检验发现,固定效应回归更恰当,回归结果如表6所示。

表6中交互相乘前的 $LnFu$ 、 ΔnFu 、 $Unemp$ 的回归结果与表5类似,相对经济增长率与 $Degree$ 显著负相关,表明在省级政府控制的企业中,经济发展状况越好,政府越会减少对企业的控制程度。回归1中交互项 $Gover \times LnFu$ 的系数显著为正,表明在市级政府中普遍存在着,当地方政府财政压力较大时,会放松对国有企业的控制;且在分样本回归中,省级的系数0.2274大于市级的系数0.1158,说明市级政府在对政府控制时更注重政绩诉求中的经济诉求(即财政盈余)。

回归2中的 $Gover \times \Delta GDP$ 回归系数显著为负,在分样本回归中,省级的系数(-2.7748)显著小于市级政府的系数(-17.7946),意味着省级政府比市级政府在对企业控制过程中更注重政绩诉求中的政治利益(相对经济增长率)。而回归3中的 $Gover \times \Delta Unemp$ 与 $Degree$ 的回归结果不显著,但在分样本回归中,省级失业率系数(16.6543)显著大于市级失业率系数(11.3237),表明相对于省级政府,市级政府在对企业控制过程中更注重政绩诉求中的政治利益指标(相对经济增长率)。综上所述,回归结果表明,地方政府的政绩诉求(特别是相对经济增长率)与其对国有企业的控制程度显著相关,即验证了假设1,且相对于省级政府,市级政府在对国有企业控制过程中更注重政绩诉求中的经济利益(财政盈余),而政绩诉求中的政治利益(相对经济增长率)对政府控制程度的影响相对较弱。

(二) 政府控制与企业税负

1. 描述性统计

表7分别列示了所有地方国企、省级国企及市级国企税负均值、中位数和标准差,结果显示:市级

表6 模型(1)的回归——交互项

	因变量: Degree		
	回归1	回归2	回归3
$LnFu$	-0.3164* (-1.65)	0.0995* (1.61)	0.1037* (1.68)
ΔGDP	-4.0587*** (-3.85)	-3.6373*** (-3.41)	-3.7819*** (-3.58)
$Unemp$	4.8019 (0.53)	3.7491 (0.42)	5.6362 (0.28)
$Gover$	1.8393 (1.22)	-1.2063* (-1.69)	-1.2296* (-1.72)
$Gover * LnFu$	0.4582** (2.31)		
$Gover * \Delta GDP$		-4.6341* (1.76)	
$Gover * Unemp$			-2.9811 (-0.13)
F 值	68.63***	68.29***	68.24***
Within R^2	0.1929	0.1921	0.1920
样本个数	5769	5769	5769

注: T值是经过Driscoll-Kraay标准差修正后的t统计量,同时考虑了异方差、截面相关和序列相关。以上回归还控制了Lsize、Aroa、Strategic、Lev等变量和年度虚拟变量,限于篇幅,未报告控制变量的回归结果。

国企税负均值和中位数都比全样本平均值高;通过非参数的配对差异检验,我们发现市级政府控制的国有企业税负显著大于省级政府控制的国有企业税负。

2. 回归分析

表7 模型(2)各主要变量描述性统计结果

	N	Taxburden1			Taxburden2		
		Mean	Median	SD	Mean	Median	SD
全样本	5769	0.0702	0.0552	0.0659	0.0780	0.0629	0.0634
省级国企	3169	0.0694	0.0530	0.0699	0.0771	0.0604	0.0663
市级国企	2600	0.0712	0.0583	0.0607	0.0791	0.0655	0.0596
Mann-Whitney U 检验 Z 值 (Gover = 0 和 Gover = 1)		2.653 ***	1.600 *				

为了尽量控制政府控制程度(Degree)内生性问题的影响,本文选取模型(1)中的LnFu、 ΔnFu 、Unemp为工具变量加入模型(2)中,并采用 Hansen J 统计量来判断过度识别约束条件下工具变量的有效性。如表8所示,所有的检验 Hansen J 统计量均不显著,不能拒绝原假设,三个工具变量都与结构方程的残差u不相关,即所有回归都通过了过度识别检验,说明所选工具变量均是有效的。

表8 模型(2)的IV估计——分样本

变量名	因变量:Taxburden1			因变量:Taxburden2		
	全样本	Gover = 0	Gover = 1	全样本	Gover = 0	Gover = 1
Degree	0.0003 *** (4.14)	0.0002 * (1.63)	0.0005 *** (5.50)	0.0002 *** (3.81)	0.0004 *** (3.55)	0.0004 *** (4.72)
Aroa	-0.0432 *** (6.73)	-0.0594 *** (-3.99)	-0.0786 *** (-4.64)	-0.0310 *** (-2.74)	-0.0315 *** (-2.11)	-0.0650 (-3.92)
Lnsiz	0.0043 (6.73)	0.0078 *** (4.54)	0.0062 *** (5.79)	0.0025 *** (3.99)	0.0017 (1.00)	0.0040 *** (3.84)
Lev	-0.0121 *** (-3.46)	-0.0287 *** (-4.51)	-0.0209 *** (-4.20)	-0.0062 * (-1.83)	-0.0244 *** (-3.83)	-0.0146 *** (-2.98)
Q	0.0079 *** (9.30)	0.0029 *** (2.71)	0.0089 *** (7.00)	0.0067 *** (8.16)	0.0002 (0.16)	0.0087 *** (7.00)
Ppe	0.0378 *** (9.58)	0.0359 *** (6.63)	0.0336 *** (5.76)	0.0333 *** (8.72)	0.0295 *** (5.66)	0.0337 *** (5.89)
Intang	0.0078 (0.80)	-0.0594 *** (-3.91)	0.0184 (1.24)	-0.0021 (-0.23)	-0.0822 *** (5.40)	0.0141 (0.98)
Eqinc	0.0472 (1.31)	0.1983 *** (4.16)	0.1003 * (1.93)	0.0178 (0.51)	0.0970 ** (2.03)	0.0735 (1.44)
Invent	0.0315 *** (5.65)	0.0508 *** (5.16)	0.0244 *** (2.93)	0.0178 *** (3.30)	0.0343 *** (3.47)	0.07131 * (1.60)
Grossmargin	0.2638 *** (55.74)	0.2228 *** (25.91)	0.2497 *** (34.45)	0.2249 *** (49.14)	0.1555 *** (18.04)	0.2167 *** (30.53)
常数项	-0.1084 *** (-7.16)	-0.1493 *** (-3.88)	-0.1458 *** (-5.92)	-0.0542 *** (-3.70)	0.0041 (0.11)	-0.0874 *** (-3.63)
Year、Industry	控制	控制	控制	控制	控制	控制
F 值	321.28 ***	149.28 ***	89.56 ***	226.40 ***	142.12 ***	89.50 ***
Hansen J 统计量与 P 值	0.0079	1.0004	2.4694	0.5217	2.2005	1.2493
样本个数	5769	3169	2600	5769	3169	2600
工具变量	LnFu、 ΔnFu 、Unemp					

注:括号内的数字表示经过稳健标准差修正后的t统计量。

为了比较不同行政级别政府控制程度与企业税负的关系,本文进行了分样本回归。如表8所示,两税负指标Taxburden1与Taxburden2的回归结果基本一致。Degree的回归系数显著为正,说明政府对国有企业的控制程度越深,企业的税收负担越重,这一现象在省级政府与市级政府控制的企业中都存在,且市级政府控制的国有企业税负更重,支持了研究假设2。

3. 补充检验

鉴于模型(2)中的因变量企业税负由“支付的各项税费”与“收到的税费返还”两部分组成,本文将 *Taxburden* 分成“企业税负支付”(*Taxpay*)与“企业税费返还”(*Taxfd*)两个变量,分别替代模型(2)中的因变量并进行回归分析(*Taxpay* 等于支付的各项税费与营业收入的比值, *Taxfd* 等于收到的税费返还与营业收入的比值)。结果发现, *Taxpay* 加入模型后,省级政府与市级政府差异不显著;在税费返还方面,省级政府控制的国有企业收到的税费返还却显著高于市级政府控制的国有企业。这说明税费返还差异是不同行政级别政府控制的国有企业存在税负差异的重要影响因素。

4. 稳健性检验

(1)考虑到当企业亏损或不盈利时不交所得税的情况,本文剔除了148个亏损及不盈利样本后进行了回归检验,回归结果与前文一致;

(2)本文构建政府控制行政级别与政府控制程度的交互项 $Degree \times Gover$,建立模型(3)进一步检验本文的 $H2$ 。其中,当国有企业隶属市级政府控制时, $Gover = 1$,否则 $Gover = 0$ 。

模型(3)的回归结果显示:交互项 $Degree \times Gover$ 的符号显著为正,表明相对于高级别政府,低级别政府的政府控制程度与企业税负的相关性更大,这与前文结果一致。

(3)由于企业交纳的各项税费现金净支出与营业收入有关,因此本文采用 $t-1$ 期、 t 期与 $t+1$ 期营业收入的算术平均数重新计算了被解释变量 *Taxburden2*,回归结果与前文一致。

五、研究结论与政策建议

本文利用沪深A股上市公司2004—2012年地方国有企业的数据库,在将地方政府划分为省级政府和市级政府的基础上,分析了地方政府政绩诉求、政府控制与企业税负的关系。实证研究发现:(1)地方政府的政绩诉求(包括财政盈余、相对经济增长率、失业率等)显著影响地方政府对所辖企业的控制程度,且省级政府更注重政治诉求(相对经济增长率与失业率),市级政府更注重经济诉求(财政盈余);GDP增长率与政府控制的关系最为密切,在微观上有效支持了“政治晋升锦标赛”理论。(2)现行地方税主要包括地方国营企业所得税、与中央共享的增值税、营业税等流转税,在无法改变中央与地方之间税收分成的情况下,为了实现政绩目标,地方政府可以以地方国企所有者的身份来改变对所辖企业的控制,进而正向影响国企税负,即政府对国有企业的控制程度越深,企业税收负担越重,且相对于省级政府,市级政府的税收负担更重。这说明,省级政府与中央政府关系更为密切,更有远期抱负、倾向于长期利益;市级政府与企业联系较多,短期利益倾向更明显。在税种方面,所得税已不再是税收竞争的主体,增值税等流转税也在其中发挥着重要作用。(3)“税费返还”是影响省级国企与市级国企存在税负差异的重要因素。

据此,本文的政策建议如下:(1)中央政府应强化对地方政府行为的监督,不应只注重绩效考核、官员业绩,还要考虑市场反应,避免地方官员将政绩压力过多地转移给所辖企业,将事权和财权在中央与地方政府间进行合理划分,切实使市场在资源配置中处于决定性地位。这就要求政企分开,捆住地方政府对企业的“攫取之手”,为国有企业价值最大化和当地经济的持续、健康发展奠定坚实基础。此外,考虑到省级政府与市级政府的政绩诉求侧重点不同,中央在对省级政府与市级政府绩效考核时,其衡量指标也应该有所不同,而不是一以贯之地使用同一考核机制。为此,我们建议制定多样化的考核机制,有针对性地对地方政府官员进行考核,实现官员考核与晋升的公正性和合理性。(2)地方政府应注重短期利益与长远利益的平衡,避免为了政府官员在“政治晋升锦标赛”中取得有利地位这一短期利益而增加企业税收负担,损害企业价值;地方政府应从长远利益出发,经营管理好国有企业,提高企业绩效,从而间接增加了地方政府的税收收入。(3)本文的企业税负衡量考虑了税费返还,结果发现中央下达的禁止私自给予企业“先征后返”等税收优惠政策在地方并没有得到切实执

行。我们认为对于企业税收负担的研究不能仅仅局限于所得税收负担,以增值税为主的流转税同样值得关注。

参考文献:

- [1] Easterly P, William A. The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics[M]. Boston: The MIT Press, 2005.
- [2] Blanchard C, Olivier A, Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia[R]. NBER Working Paper, 2000, no. 7616.
- [3] 陈艳. 高管薪酬——国企公司治理的硬伤[J]. 企业导报, 2009(5): 69-70.
- [4] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 15.
- [5] 谭劲松, 郑国坚, 彭松. 地方政府公共治理与国有控股上市公司控制权转移——1996-2004年深圳市属上市公司重组案例研究[J]. 管理世界, 2009(10): 135-151.
- [6] 杨瑞龙. 国有企业治理结构创新的经济学分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [7] 唐雪松, 周晓苏, 马如静. 政府干预、GDP增长与地方国企过度投资[J]. 金融研究, 2010(8): 33-48.
- [8] 邓可斌, 李智鹏. 中国式分权下的地方政府干预与控制权转移绩效[J]. 审计与经济研究, 2014(4): 89-98.
- [9] 刘骏, 刘峰. 财政集权、政府控制与企业税负——来自中国的证据[J]. 会计研究, 2014(1): 21-27.
- [10] 世界银行. 政府治理、投资环境与和谐社会: 中国120个城市竞争力的提高[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [11] 夏立军, 陈信元. 市场化进程、国企改革策略与公司治理结构的内生决定[J]. 经济研究, 2007(7): 82-95.
- [12] 杨记军, 逯东, 杨丹. 国有企业的政府控制权转让研究[J]. 经济研究, 2010, (2): 69-82.
- [13] 刘行, 李小荣. 金字塔结构、税收负担与企业价值: 基于地方国有企业的证据[J]. 管理世界, 2012(8): 91-105.
- [14] La R, F. Lopez D S, Shleifer A. Corporate ownership around the world[J]. Journal of Finance, 1999, 54(2): 471-517.
- [15] Driscoll J C, Kraay A C. Consistent covariance matrix estimation with spatially dependent panel data[J]. The Reviews of Economics and Statistic, 1998, 80(2): 549-560.
- [16] 张洪辉, 王宗军. 政府干预、政府目标与国有上市公司的过渡投资[J]. 南开管理评论, 2010(3): 101-108.
- [17] 许罡. 政府补助与公司投资行为[J]. 南京审计学院学报, 2014(6): 11-19.

[责任编辑: 杨志辉]

Political Achievement Demands of Local Government, Government Control Right and Corporate Tax Burden

Cao Yue¹, Jiang Liping¹, Zhang Xiaofei², Wu Zhongxin¹

(1. Business School, Hunan University, Changsha Hunan 410082;

2. Accounting School, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou Henan 450002)

Abstract: We take our country A shares local state-owned listed companies from 2004 to 2012 as study samples, and divide them into state-owned enterprises controlled by provincial and municipal governments, testing different political achievement demands of local government at all levels in state-owned enterprises' control and tax burden. This study finds that: political achievement demands of local government, such as fiscal surplus, the relative economic growth rates, unemployment rate and so on, significantly affect the degree of local control of the state-owned enterprises, and different administrative levels of government have different political achievement. The degree of control of local government has a significantly positive correlation with corporate tax burden. Compared with the provincial government, the tax burden in the corporate controlled by municipal government is heavier. This fully demonstrates that increasing the enterprises' tax burden controlled by the local government is a significant approach to achieve political achievement demands for the municipal government.

Key Words: state owned enterprise tax burden; political achievement demands; government control right; corporate tax burden; SOE's listed companies; local government political achievement; government reform