

地方政府政绩诉求、政府补助与公司税负

曹越¹ 邱芬¹ 鲁昱²

(1.湖南大学工商管理学院,湖南长沙410082;2.北京工商大学商学院,北京100048)

摘要:本文以2007~2014年我国沪深A股非金融类上市公司为研究样本,检验了地方政府政绩诉求对政府补助的影响及其引发的公司实际税负变动,研究发现:地方政府政绩诉求(财政盈余、相对GDP增长率和相对失业率)会显著影响公司的政府补助,且地方国有公司获得的政府补助更高;财政盈余对低额补助和高额补助的正向影响更大,相对GDP增长率(相对失业率)整体对高额补助的负向(正向)影响更大;政府补助可以显著降低公司整体税负水平,且公司税负越高,政府补助降低税负的效应越大。进一步的检验发现,公司税负的降低主要来源于增值税税负的降低;地方国有公司税负的降低来源于税费支付和税费返还,而非国有公司税负的降低主要来源于税费返还。政府补助是地方政府帮助公司降低税负的一个重要渠道。

关键词:政绩诉求;政府补助;公司税负;地方政府

中图分类号:F230.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2017)02-0106-11

一、引言

中国的政治体制存在着根深蒂固的层级观念,上一层级对下一层级的考核结果决定了下级官员是否能够获得晋升^[1]。为了获得更多的晋升机会,地方政府官员势必诉求于政绩,而公司是实现政绩的重要载体。地方政府通过何种途径干预公司以实现其政绩目标值得关注。政府补助是地方政府竞争在既定约束条件下的非正式制度博弈,也是地方政府实现自身利益最大化的最优战略^[2]。《企业会计准则第16号——政府补助》规定,政府补助是指公司从政府无偿取得的货币性资产或非货币性资产(不含政府作为所有者投入的资本),包括财政拨款、税收返还(如先征后返(退)、即征即退)以及各项财政补贴(如财政贴息、研究开发补贴以及政策性补贴)。有关政府补助的现有文献集中在:一是政府补助产生的动因。政府补助发轫于解决既要促进生产又要稳住物价的矛盾^[3],有助于地方政府获取竞争优势,实现多重政绩目标^[4],也成为地方政府干预公司的重要

收稿日期:2016-10-29

基金项目:财政部全国会计科研课题重点项目“审计监督治理功能的作用机理、实施路径与促进机制研究”(2015KJA017);湖南省社会科学基金项目“新常态下审计监督治理功能研究”(15YBA079)

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,博士后,财政部全国会计领军(后备)人才;

邱芬(1991—),女,江西吉安人,湖南大学工商管理学院博士生;

鲁昱(1987—),女,安徽合肥人,北京工商大学商学院副教授,博士。

手段^[5]。二是政府补助对象的特征。地方政府不仅会补助业绩较好、成长性较高的公司,也会补助业绩较差、陷入困境的公司^[6],同时倾向于补助一些特殊项目或者特定行业,如公司创新以及农业和公共事业项目^[7]。三是政府补助的经济后果。部分学者认为,政府补助对公司潜在的盈利能力、竞争优势和股东的价值决策具有重要影响,可以在短时间内显著提升经营业绩,是管理层热衷获取的资源^[8]。另一部分学者认为,地方政府的补助行为会导致公司过度投资,不利于国民经济的健康发展,也引发了公司之间的不公平竞争^[9]。

本文认为,政府补助是公司无偿获得的一项资产,可以增加盈余,影响公司实际税负(税收返还的补助方式能够直接降低公司的实际税负),因此,政府补助对公司实际税负影响的经验证据值得关注。本文拟探讨地方政府政绩诉求对政府补助的影响及其引发的公司实际税负变动,检验地方政府是否会通过增加政府补助(尤其是税收返还)来降低公司实际税负。本文与以往研究的区别在于:第一,现有文献检验了地方政府政绩诉求对包括央企在内的上市公司整体补贴水平以及具体补贴方式(产业化补贴、研发补贴、出口补贴以及税收补贴)的影响^[1],但并未考虑政绩诉求影响补贴水平存在滞后效应可能引发的内生性问题。同时,地方政府一般不会给予央企补贴,将央企纳入样本可能使得估计结果存在偏差。本文在剔除央企样本、控制内生性问题的基础上考察了地方政府政绩诉求对政府补助的影响,并进一步采用分位数回归的方法考察了在不同分位点上地方政府政绩诉求对补助水平的影响,更全面、准确地揭示了地方政府政绩诉求与政府补助之间的关系。第二,现有文献考察了地方政府政绩诉求对国有公司的影响以及地方政府政绩诉求的宏观经济后果^[10],本文以沪深所有 A 股非金融类、非央企上市公司为样本,考察了地方政府基于不同的政绩目标采用政府补助政策对公司税负产生的影响,丰富了地方政府政绩诉求的微观经济后果研究。第三,关于政府补助的经验研究集中于政府补助的动因、补助对象的特征及其经济后果^{[4][8]}。本文结合地方政府政绩诉求对政府补助的影响及其引发的公司实际税负变动,将政府补助作为中介变量,检验了地方政府政绩考核目标影响公司实际税负的作用机制。

二、理论分析与研究假设

(一)地方政府政绩诉求与政府补助

自改革开放以来,中央政府对地方官员的政绩考核通常以经济增长指标为中心,这使得地方政府官员为政治晋升展开了激烈的经济竞争。具体来说,地方政府官员政治目标的实现依赖于经济目标和社会目标的完成情况:经济目标包括地方财政收入状况和地区 GDP 增长情况等经济发展指标;社会目标包括充分就业等社会稳定指标,实现充分就业是维护社会稳定和促进经济发展的重要前提。借鉴逯东等(2014)、钱先航等(2011)的文献^{[10][11]},本文从财政盈余、相对 GDP 增长率和相对失业率三方面来考察地方政府的政绩诉求。

首先,地方政府只有把财政收入的增加建立在经济持续发展的基础上才能获得权力中心的认可。地方政府给予公司税收返还的金额越大,越有利于改善经营业绩,未来从公司获得的税费越多。因此,当地方政府财政盈余充裕时,为了确保未来税收收入的持续增长,地方政府具有强烈的动机采取以直接的现金补助和间接的税收返还为主要手段的补助政策来扶持公司发展,改善公司业绩。其次,投资具有乘数效应,能够刺激消费和增加出口,可以在短时间内拉动 GDP 快速增长,即投资是拉动国民经济快速增长的主要动力。当 GDP 增长率相对偏低时,地方政府很可能增加政府补助,促使公司增加投资以扩大规模、创新技术、完成产业转型、创造就业岗位等,从而拉动消费和出口增长,进而助推 GDP 快速增长,实现政绩目标。在相对 GDP 增长率较低的情况下,地方政府可能为了实现政绩目标而增加公司的政府补助。最后,“稳定压倒一切”一直是我国各级地方政府制定政策时坚持的首要原则,地方政府会重点考虑补助政策对促进就业、维护社会稳定的效应。因为充分就业是社会稳定的基石,只有社会稳定,改革才能有序推进,经济才能持续发展。因此,当地区相对失业率水平较高时,该地区的社会不稳定风险增加,不利于形成稳定、良好的投资环境,难以吸引资本流入,地区经济增长

受到严重威胁,地方政府为了实现政绩目标可能会增加政府补助,促使公司增加投资,创造更多就业岗位。基于上述分析,本文提出第一个假设及其分假设:

假设 1:地方政府政绩诉求(即财政盈余、相对 GDP 增长率和相对失业率)对上市公司的政府补助具有显著影响。

假设 1a:地区财政盈余越多,上市公司获得的政府补助越多;

假设 1b:地区相对 GDP 增长率越低,上市公司获得的政府补助越多;

假设 1c:地区相对失业率水平越高,上市公司获得的政府补助越多。

相比非国有公司,地方国有公司往往能够获得更多重要的资源,包括享受更多的税收优惠和政府补助,尤其是在产权保护制度尚不完善的情况下^[12]。鉴于地方国有公司普遍承担着政策性负担,地方政府会对地方国有公司因承担政策性负担造成的损失通过政府补助的方式予以补偿。由此,提出第一个假设的补充假设:

假设 1-1:地方政府政绩诉求使得地方国有公司获得比非国有公司更多的政府补助。

(二)地方政绩诉求、政府补助与公司税负

在政绩压力较大的情况下,为了追求经济发展、提高政绩,地方政府通常会通过降低公司实际税负来提高公司的盈利能力。地方政府降低公司实际税负的途径有两个:一是税收优惠,二是政府补助(主要是税收返还)。我国征税权集中于中央,对于中央和地方共享的税种,地方政府完全没有税收减免权限;对于地方税种,只有省级政府在中央政府的授权范围内才有一定的税收减免权,省级以下的政府没有减免的权限。因此,地方政府为提高本地公司的竞争力,对本地公司的支持往往采用政府补助的形式。政府补助的方式不一样,对公司税负产生的影响也不一样。在实务中,政府补助的形式主要有财政拨款、财政贴息、税收返还以及无偿划拨非货币性资产等,在会计处理上划分为与资产相关的政府补助和与收益相关的政府补助,但无论是直接计入当期损益还是分摊计入各期损益,公司获得的政府补助最终均计入“营业外收入”科目。对于财政拨款,税法上规定属于不征税收入,因此财政拨款不会对公司实际税负产生实质性影响^①;对于财政贴息,一般属于专款专用的财政资金,对公司实际税负没有实质性的影响。税收返还是指政府按照有关规定采取先征后返(退)、即征即退等方法向公司返还的税款,属于以税收优惠形式给予的一种政府补助,它使得公司实际缴纳的税费减少从而降低公司实际税负。同时,税收返还在降低税负、提升业绩方面具有“短、平、快”的特点,因而成为地方政府税收竞争的重要选择。

增值税、企业所得税和营业税是我国三大主体税种,具有较大的减负空间,也是地方政府竞争的焦点。自“分税制”以来,地方政府经常采用税收返还等方式降低本地公司的实际税负,企业所得税的“先征后退”一直是大部分上市公司业绩的支撑点。但自 2002 年起,财政部取消了地方政府自行制定的企业所得税先征后返政策,上市公司不再享受地方政府所得税先征后返的税收优惠,而其他的税收返还主要为增值税,增值税的“即征即退”政策也可以降低公司税负。据此,本文提出第二个假设:

假设 2:地方政府政绩诉求引发政府补助的增加会降低公司税负,且税负的降低主要源于增值税。

三、研究设计与变量说明

(一)样本选择及数据来源

鉴于 2007 年实行的会计准则对政府补助的核算和列报做出了新的规定,本文选择 2007~2014 年沪深 A 股上市公司为研究样本,并执行以下程序筛选样本:(1)剔除央企,因为政府补助一般是指上市公司获得地方政府给予的补助,央企的实际控制人为中央政府,地方政府不能对这类公司产生实质性的影响;(2)剔除金融类公司,因为这类公司的会计核算和财务特征比较特殊,可能会对结果产生影响;(3)剔除相关数据缺失的样本。最终得到 13980 个观测值。上述数据筛选与现有文献基本一致^{[13][14]}。衡量地方政府政绩诉求的数据来源于 EPS 数据库和中国统计年鉴,公司政治关联的数据

通过手工收集和整理,其他财务数据均来自 CSMAR 数据库。为了消除异常值的影响,本文对所有连续型变量在 1% 和 99% 分位上进行了 Winsorize 处理。本文采用的计量软件为 Stata13.0。

(二)变量定义与度量

1. 地方政府政绩诉求

如前所述,本文采用财政盈余、相对 GDP 增长率以及相对失业率水平三个指标衡量地方政府政绩诉求。其中,财政盈余的计算借鉴钱先航等(2011)的方法,财政盈余=(地方财政收入-地方财政支出)/当地 GDP^[11];GDP 增长率为本地实际 GDP 增长率,失业率用城镇失业率表示;相对 GDP 增长率和相对失业率的计算借鉴逯东等(2014)的方法,即为公司所在地当年的实际 GDP 增长率或失业率与所处区域^②平均 GDP 增长率或失业率之差^[10]。为了控制可能存在的内生性问题,上述三个指标都取滞后一期。

2. 政府补助

政府补助的衡量方法主要有:(1)公司获得的补助额与营业收入的比值,然而公司获得政府补助的大小并不一定由营业收入决定,地方政府往往会通过一些名目进行定额补助;(2)用公司获得的补助额与年末总资产的比值来衡量政府补助,采用该指标会使得资产规模大的公司显示的政府补助反而更低,而大型公司因能提供更多的就业机会往往可以获得更高的补助额。为了克服上述度量方法的局限,本文借鉴 Daniel 等(2010)、耿强和胡睿昕(2013)的做法,采用公司当年实际获得的政府补助总额与当年行业平均补助水平的比值来衡量公司获得政府补助的相对水平,即政府补助= $\ln(1 + \text{公司政府补助总额} / \text{行业平均补助水平})$ ^{[15][16]}。

3. 公司实际税负

目前,计算公司实际税负的方法有五种:(1)实际税负=所得税费用/息税前利润;(2)实际税负=(所得税费用-递延所得税)/息税前利润;(3)实际税负=所得税费用/(税前利润-递延所得税/法定税率);(4)实际税负=(所得税费用-递延所得税费用)/(税前利润-递延所得税费用/法定税率);(5)实际税负=(上市公司当年支付的各项税费-当年的税费返还)/营业收入。首先,本文要检验政府补助是否会降低公司税负,地方政府是否会通过税收返还的方式来帮助公司降低税负。因而,公司税负的衡量指标须体现“税费返还”。其次,中美财政收入构成存在差异:美国税收收入主要来源于自然人所交的税,公司缴纳的所得税居于次要地位^[17];我国税收收入主要来源于企业所得税和流转税。因而,公司税负的衡量指标应吸纳流转税税负。综上,本文采用第五种方法来衡量公司实际税负的大小^[17]。

(三)模型构建

1. 地方政府政绩诉求与政府补助

为了检验地方政府政绩诉求对公司获得政府补助的影响,本文建立模型(1):

$$GS = \beta_0 + \beta_1 Fu + \beta_2 RGDP + \beta_3 RUnemp + \beta_4 Scale + \beta_5 Cash + \beta_6 Lev + \beta_7 ROA + \beta_8 Growth + \beta_9 Top1 + \beta_{10} Political + \sum Year + \sum Industry + \epsilon_1 \quad (1)$$

其中被解释变量为 GS,表示地方政府给予上市公司的政府补助,解释变量为 Fu、RGDP 和 RUnemp,分别表示地区财政盈余、地区相对 GDP 增长率和地区相对失业率水平。借鉴现有文献^{[18][19]},模型(1)中的其他变量为控制变量,具体说明如下:(1)Scale 为公司就业规模,等于年末公司员工人数的对数;(2)Cash 为公司现金流,等于公司经营活动净现金流除以主营业务收入;(3)Lev 为资产负债率,等于年末总负债除以年末总资产;(4)ROA 为公司盈利能力,等于(净利润-政府补助)/年末总资产;(5)Growth 为公司成长性,等于营业收入增长率;(6)Top1 为股权结构,等于年末第一大股东持股比例;(7)Political 为政治关联,用公司董事长和总经理的政治背景表示,若曾任或现任政府官员,则赋值为 1,否则赋值为 0。

2. 政府补助与公司税负

为了检验政府补助与公司实际税负之间的关系,本文建立模型(2):

$$\text{Taxburden} = \beta_0 + \beta_1 \text{GS} + \beta_2 \text{Size} + \beta_3 \text{Lev} + \beta_4 \text{PPE} + \beta_5 \text{Intang} + \beta_6 \text{Invent} + \beta_7 \text{Eqinc} + \beta_8 \text{ROA} + \beta_9 \text{Q} + \beta_{10} \text{Loss} + \sum \text{Year} + \sum \text{Industry} + \epsilon_2 \quad (2)$$

其中,被解释变量为 Taxburden,表示公司整体实际税负的大小,解释变量为 GS,即政府补助。其他变量均为控制变量,借鉴现有文献^{[20][21]},具体说明如下:(1)Size 为公司规模,等于年末总资产的自然对数;(2)Lev 为资产负债率,等于年末总负债与年末总资产的比值;(3)PPE、Intang 和 Invent 为资产结构变量,它们分别表示有形资产密集度、无形资产密集度和存货密集度。PPE 等于年末固定资产净值除以年末总资产,Intang 等于年末无形资产净值除以年末总资产,Invent 等于年末存货净值除以年末总资产;(4)Eqinc 为公司投资收益,等于年末投资收益除以年末总资产;(5)ROA 为公司盈利能力,等于(净利润-政府补助)/年末总资产;(6)托宾 Q 值反映公司投资机会,等于年末市场价值/年末账面价值;(7)Loss 为公司净利润扣除政府补助收入之后是否亏损的虚拟变量(亏损为 1,反之为 0)。

(四)描述性统计分析

表 1 列示了主要变量的描述性统计结果。表 1 结果显示:政府补助(GS)的均值为 0.391,标准差为 0.511,说明整体上来看,上市公司获得的政府补助数额较大,且各公司之间差异明显;地区财政盈余(Fu)的均值为-0.076,最大值为-0.009,说明各地方政府均为财政赤字,入不敷出;地区相对 GDP 增长率(RGDP)的最小值为-0.028,最大值为 0.049,表明各地区 GDP 增长率存在较大差异;地区相对失业率(RUnemp)的标准差为 0.590,说明各地区失业率水平存在很大差异;公司实际税负水平(Taxburden)的中位数为 0.054,最大值为 0.352,说明上市公司的整体税负水平较低,且公司之间税负存在较大差异。其他变量特征与现有文献基本一致。

表 1 各变量的描述性统计结果

| 变量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 中位数 | 最大值 |
|-----------|--------|-------|--------|--------|--------|
| Fu | -0.076 | 0.075 | -0.355 | -0.034 | -0.009 |
| RGDP | -0.002 | 0.013 | -0.028 | -0.001 | 0.049 |
| RUnemp | 0.041 | 0.590 | -1.652 | 0.148 | 1.348 |
| GS | 0.391 | 0.511 | 0.000 | 0.201 | 2.726 |
| Taxburden | 0.069 | 0.068 | -0.057 | 0.054 | 0.352 |

(五)相关性分析

未报告的各连续型变量的相关系数结果显示:政府补助(GS)与财政盈余(Fu)之间的 Spearman 系数显著为正,但 Pearson 系数并不显著为正,说明两者之间的关系是否显著需要依赖回归分析。政府补助(GS)与相对 GDP 增长率(RGDP)显著负相关,与相对失业率(RUnemp)显著正相关,初步验证了假设 2。大部分控制变量与政府补助(GS)具有显著的相关关系,说明本文选取的变量具有较好的代表性。此外,大部分变量两两之间的相关系数都小于 0.5,说明本文模型不存在严重共线性。

四、实证检验与分析

(一)地方政府政绩诉求与政府补助回归分析

为了检验地方政府政绩诉求对政府补助的影响,本文采用 OLS 运行模型(1),结果见表 2。结果显示:地区财政盈余(Fu)与政府补助(GS)显著正相关,说明地区财政盈余越多,本地上市公司获得的政府补助越多,支持了假设 1a;地区相对 GDP 增长率(RGDP)与政府补助(GS)显著负相关,表明地区相对 GDP 增长率越低,本地上市公司获得的政府补助越多,支持了假设 1b;地区相对失业率(RUnemp)与政府补助(GS)显著正相关,说明地区相对失业水平越高,本地上市公司获得的政府补助越多,支持了假设 1c。上述结果说明,地方政府政绩诉求会显著影响本地上市公司获得的政府补助,支持了假设 1。未报告的控制变量结果与现有文献保持一致。

表 2

地方政府政绩诉求对政府补助的影响(OLS 回归)

| | (1) | | (2) | | (3) | |
|----------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|
| | 系数 | T 值 | 系数 | T 值 | 系数 | T 值 |
| Fu | 0.152*** | 2.798 | | | | |
| RGDP | | | -0.687** | -2.072 | | |
| RUnemp | | | | | 0.022*** | 2.904 |
| Controls | 控制 | | 控制 | | 控制 | |
| 常数项 | -0.756*** | -15.981 | -0.770*** | -16.332 | -0.771*** | -16.358 |
| r2_a | 0.200 | | 0.200 | | 0.200 | |
| N | 12862 | | 12862 | | 12862 | |
| F | 72.650 | | 72.491 | | 73.201 | |

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%的显著性水平双尾显著;T值经White异方差稳健性修正。限于篇幅,未报告控制变量结果,下表同。

为了更全面地理解地方政府政绩诉求与上市公司政府补助之间的关系,本文进一步利用分位数回归方法进行10%、25%、50%、75%和90%分位回归分析。未报告的结果显示:(1)地区财政盈余(Fu)的回归系数在10%分位和90%分位上显著为正,在其他分位点上不显著,说明地区财政盈余(Fu)对政府补助(GS)条件分布两端的影响大于中间部分的影响,即地区财政盈余增加会显著增加低额补助和高额补助,而对中间部分没有显著影响。(2)地区相对GDP增长率(RGDP)回归系数的绝对值随着分位数的增加(1/10→2.5/10→5/10→7.5/10)整体呈上升趋势,说明随着分位数的增加,地区相对GDP增长率对政府补助的负向影响逐渐增强,即地区相对GDP增长率对高额政府补助公司的负向作用影响更大。但地区相对GDP增长率与政府补助的负向关系在右尾处(9/10分位点)并不显著,可能的原因是在相对GDP增长率较低的情况下,地方政府的财政盈余相对吃紧,为了确保政府补助的惠及面和公平性,地方政府一般不会对已获得极端高额政府补助的公司再次给予高额补助。(3)地区相对失业率(RUnemp)的回归系数随着分位数的增加整体呈上升趋势,说明随着分位数的增加,地区相对失业率对政府补助的正向作用逐渐增强,即地区相对失业率对高额政府补助公司的正向作用更大。但地区相对失业率与政府补助的正向关系在右尾处(9/10分位点)不显著,可能的原因是在地区相对失业率较高的情况下,地方政府财政盈余会减少,受限于财政收入约束,考虑到补助效果有限,地方政府一般不会对已获得极端高额政府补助的公司再次给予高额补助。

地方政府政绩诉求对政府补助的影响是否因产权性质不同而存在差异?本文将样本分为地方国有公司(SOE=1)和非国有公司(SOE=0)进行分组回归。未报告的结果显示:地区财政盈余(Fu)与地方国有公司政府补助显著正相关,而非国有公司政府补助显著负相关;地区相对GDP增长率(RGDP)与地方国有公司政府补助在10%的显著性水平上显著负相关,而非国有公司政府补助并不存在显著的负相关关系;地区相对失业率(RUnemp)显著正向影响地方国有公司政府补助,而对非国有公司政府补助没有显著影响。上述结果说明,地方政府政绩诉求使得地方国有公司获得比非国有公司更多的政府补助,支持了假设1-1。

(二)政府补助与公司税负回归分析

为了更好地理解政府补助与公司实际税负之间的关系,本文对模型(2)同时进行OLS和分位数回归,形成表3。

表3中全样本OLS回归的结果显示,政府补助(GS)与公司实际税负(Taxburden)显著负相关,说明公司获得的政府补助越多,实际税负水平越低,这一结果支持了本文假设2的前半部分。另一方面,分位数回归的结果显示,随着分位数的增加(1/10→2.5/10→5/10→7.5/10→9/10),政府补助(GS)分位数回归系数的绝对值呈上升趋势,说明政府补助对实际税负越高的公司影响越大,即实际税负越高的公司,政府补助对其税负的降低效应越大。考虑到财政拨款、财政贴息对实际税负没有实质性影响,上述结果也表明,地方政府确实会通过税收返还的方式补助上市公司,从而降低实际税负。

区分产权性质的回归结果显示:政府补助能够显著降低地方国有公司税负,但对非国有公司税负的降低效应不明显,即相对于非国有公司,政府补助对地方国有公司税负的降低效应更大。所有控制变量的符号和显著性与现有文献保持一致。

表 3 政府补助对公司实际税负的影响

| | OLS 回归 | | | 全样本分位数回归 | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | 全样本 | SOE=1 | SOE=0 | 0.1 | 0.25 | 0.5 | 0.75 | 0.9 |
| GS | -0.007*** (-5.486) | -0.011*** (-7.073) | -0.001 (-0.303) | -0.00168 (-1.261) | -0.00203*** (-2.663) | -0.00312*** (-2.991) | -0.00322*** (-2.728) | -0.00342* (-1.657) |
| Controls | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 |
| 常数项 | -0.110*** (-7.031) | -0.187*** (-9.205) | -0.015 (-0.866) | -0.174*** (-11.459) | -0.105*** (-9.636) | -0.055*** (-4.456) | -0.002 (-0.097) | 0.059** (2.018) |
| r2_a | 0.247 | 0.351 | 0.206 | | | | | |
| Pseudo R ² | | | | 0.0808 | 0.0983 | 0.1448 | 0.1992 | 0.2151 |
| N | 13980 | 5208 | 8772 | 13980 | 13980 | 13980 | 13980 | 13980 |
| F | 100.075 | 88.883 | 71.962 | | | | | |

注:括号内为 t 值,并经 White 异方差稳健性修正。下表同。

(三)渠道机制检验

本文认为,地方政府面临政绩诉求压力时,有动机通过政府补助(尤其是税收返还)的方式帮助公司降低税负,进而实现政绩目标,即政府补助可能是地方政府政绩诉求影响公司实际税负的一个作用机制。为了检验政府补助的中介效应,本文借鉴 Gu 等(2008)的做法^[22],设定如下递归方程模型:

$$\text{Taxburden} = \beta_0 + \beta_1 \text{PPS}_i + \sum_j \beta_j \text{Control}_j + \sum \text{Year} + \sum \text{Industry} + \epsilon_3 \quad (3)$$

$$\text{GS} = \theta_0 + \theta_1 \text{PPS}_i + \sum_j \theta_j \text{Control}_j + \sum \text{Year} + \sum \text{Industry} + \epsilon_4 \quad (4)$$

$$\text{Taxburden} = \varphi_0 + \varphi_1 \text{PPS}_i + \varphi_2 \text{GS} + \sum_j \varphi_j \text{Control}_j + \sum \text{Year} + \sum \text{Industry} + \epsilon_5 \quad (5)$$

其中,PPS 表示地方政府政绩诉求的三个指标(财政盈余、相对 GDP 增长率和相对失业率)。检验原理如下:首先估计方程(3),若 β_1 显著,说明地方政府政绩诉求会显著影响公司实际税负的高低;然后再估计方程(4)和(5),若 θ_1 和 φ_2 均显著,说明地方政府政绩诉求会通过政府补助显著影响公司实际税负的高低;另外,如果方程(5)中 φ_2 显著但 φ_1 不显著,说明政府补助发挥了完全中介效应,若 φ_1 和 φ_2 均显著,说明政府补助发挥了部分中介作用,但若 θ_1 和 φ_2 中有一个不显著,则须通过 Sobel 检验来判断政府补助的中介效应。

首先,对于地区财政盈余来说,表 4 第(1)~(3)列的回归结果显示,第(1)列中 Fu 的系数显著小于 0,第(2)列中 Fu 的系数显著大于 0,第(3)列中 GS 的系数显著小于 0,即地区财政盈余指标发挥了部分中介效应。这说明地方政府在增加财政盈余的政绩诉求下,会通过政府补助帮助公司降低实际税负,因为地方政府给予公司的补助越多,公司税负越低,这有助于改善公司经营业绩,增加未来的税收收入,进而增加地方政府财政收入。其次,对于地区相对 GDP 增长率来说,表 4 第(4)~(6)列的回归结果显示,第(4)列中 RGDP 的系数显著大于 0,第(5)列中 RGDP 的系数显著小于 0,第(6)列中 GS 的系数显著小于 0,即相对 GDP 增长率指标发挥了部分中介效应。这说明地方政府在提高相对 GDP 增长率的政绩诉求下,会通过政府补助帮助公司降低实际税负,因为公司是市场经济的主体,其业绩的改善有助于促进经济增长,提高相对 GDP 增长率。再次,对于地区相对失业率来说,表 4 第(7)~(9)列的回归结果显示,第(7)列中 RUnemp 的系数显著小于 0,第(8)列中 RUnemp 的系数显著大于 0,第(9)列中 GS 的系数显著小于 0,即地区相对失业率指标发挥了部分中介效应。这说明地方政府在降低地区相对失业率水平的政绩诉求下,会通过政府补助帮助公司降低实际税负,因为税负降低引发的公司业绩改善会促进投资,扩大公司规模,创造更多的就业岗位。上述结果说明,地方政府政绩诉求确实会显著影响公司税负的大小,并且政府补助是地方政府政绩诉求影响公司税负的一个作用机制。

表 4

地方政府政绩诉求与公司税负之间的作用机制

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
|----------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| | Taxburden | GS | Taxburden | Taxburden | GS | Taxburden | Taxburden | GS | Taxburden |
| Fu | -0.138*** (-17.342) | 0.156*** (2.857) | -0.137*** (-17.303) | | | | | | |
| RGDP | | | | 0.101** (2.426) | -0.734** (-2.211) | 0.097** (2.331) | | | |
| RUnemp | | | | | | | -0.003*** (-3.785) | 0.020*** (2.666) | -0.003*** (-3.679) |
| GS | | | -0.007*** (-5.706) | | | -0.007*** (-5.943) | | | -0.007*** (-5.930) |
| Controls | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 |
| 常数项 | -0.093*** (-6.109) | -0.761*** (-16.170) | -0.128*** (-7.393) | -0.086*** (-5.632) | -0.776*** (-16.531) | -0.124*** (-7.067) | -0.086*** (-5.589) | -0.776*** (-16.551) | -0.123*** (-7.025) |
| r2_a | 0.272 | 0.201 | 0.274 | 0.251 | 0.201 | 0.253 | 0.251 | 0.201 | 0.253 |
| N | 12911 | 12911 | 12911 | 12911 | 12911 | 12911 | 12911 | 12911 | 12911 |
| F | 102.480 | 72.967 | 100.612 | 94.345 | 72.811 | 93.080 | 95.780 | 73.446 | 94.438 |

(四)进一步检验

1. 政府补助对不同税种税负的影响

为了进一步检验政府补助对不同税种税负的影响,本文参考刘骏和刘峰(2014)的方法分别估算了增值税税负(VATburden)、营业税税负(BTburden)和企业所得税税负(EITburden)^[17],并在此基础上进一步将样本分为地方国有公司(SOE=1)和非国有公司(SOE=0),采用 White 标准误的 OLS 运行模型(2)。

未报告的全样本回归结果显示,政府补助(GS)与增值税税负(VATburden)和营业税税负(BTburden)显著负相关,与企业所得税税负(EITburden)在 10% 的显著性水平上显著负相关,这说明政府补助可以显著降低公司增值税、营业税和所得税税负。政府补助(GS)回归系数的组间差异检验结果显示:政府补助对增值税税负的降低效应显著大于对营业税税负的降低效应(P 值=0.0010);政府补助对增值税税负的降低效应显著大于对所得税税负的降低效应(P 值=0.0007);政府补助对公司税负的降低效应在营业税税负和所得税税负之间没有显著差异(P 值=0.9472)。上述结果说明,政府补助对增值税税负的降低效应显著大于营业税税负和所得税税负,即政府补助主要通过降低增值税税负来降低公司整体税负。这一结果支持了假设 2 的后半部分。

未报告的增值税税负(VATburden)分产权性质的回归结果显示:政府补助(GS)与地方国有公司增值税税负和非国有公司增值税税负分别在 10% 和 1% 的显著性水平上显著负相关;政府补助对增值税税负的影响在地方国有公司与非国有公司之间不存在显著差异(组间系数差异检验 P 值=0.1097)。未报告的营业税税负(BTburden)分产权性质的回归结果显示:政府补助(GS)对地方国有公司营业税税负和非国有公司营业税税负的影响显著为负;政府补助对国有和非国有公司营业税税负的影响在 10% 的显著性水平上存在显著差异(组间系数差异检验 P 值=0.0730),说明地方政府倾向于给予非国有公司更多的营业税返还。未报告的所得税税负(EITburden)分产权性质的回归结果显示:政府补助会显著降低地方国有公司的所得税税负,却会显著提高非国有公司的所得税税负;政府补助(GS)的组间系数差异检验结果显示 P 值为 0.0000,说明地方政府偏向于选择所得税返还来降低地方国有公司的所得税税负,同时对非国有公司采用的一般性财政补贴(应税收入)增加了其所得税税负。

2. 地方政府政绩诉求与不同税种税负之间的作用机制

为了进一步检验政府补助在地方政府政绩诉求与公司不同税种之间关系中的中介作用,利用上文递归模型分别对增值税税负(VATburden)、营业税税负(BTburden)和所得税税负(EITburden)进

行作用机制检验。未报告的结果显示:(1)对于增值税税负来说,地方政府政绩诉求的三个指标都会通过政府补助显著影响增值税税负,即地方政府在政绩诉求(包括财政盈余、相对 GDP 增长率和相对失业率)的动机下会通过政府补助来帮助公司降低增值税税负。(2)对于营业税税负来说,地区财政盈余和地区相对失业率指标会通过政府补助显著影响公司营业税税负,而地区相对 GDP 增长率指标对营业税税负无显著影响,对增值税税负和营业税税负回归中第三个方程的财政盈余和相对失业率的回归系数进行系数差异检验,结果显示 P 值均为 0.0000,这说明相对于营业税税负,地方政府政绩诉求对增值税税负的影响更大。(3)对于所得税税负来说,地区财政盈余指标会通过政府补助显著影响所得税税负,而地区相对 GDP 增长率和地区相对失业率对所得税税负无显著影响,对增值税税负和所得税税负回归中第三个方程财政盈余的回归系数进行系数差异检验,结果显示 P 值为 0.0000。这说明相对于所得税税负,地方政府政绩诉求对增值税税负的影响更大。综上分析可知,地方政府政绩诉求主要通过政府补助降低公司的增值税税负,这进一步支持了本文假设 2 的后半部分。

3. 政府补助对税费支付与税费返还的影响

为了进一步检验政府补助对公司税负的负向影响是否来自于税费返还,本文设置了税费支付(Tax_pay)和税费返还(Tax_return)两个变量,其中,Tax_pay 定义为“公司支付的各项税费/营业收入”,Tax_return 定义为“公司收到的税费返还/营业收入”。本文将 Tax_pay 和 Tax_return 作为被解释变量,利用模型(2)检验政府补助对公司税负的影响方式。

未报告的结果显示:在税费支付(Tax_pay)方面,政府补助的回归系数为负,但并不显著,即政府补助对税费支付没有实质性影响;在税费返还方面,政府补助与税费返还(Tax_return)显著正相关。上述结果说明政府补助对公司税负的降低主要来源于地方政府给予公司的税费返还。区分地方国有公司和非国有公司的进一步检验显示:对于地方国有公司来说,政府补助既可以显著降低税费支付部分,也可以显著增加税费返还部分,说明政府补助对地方国有公司税负的降低来源于税费支付的降低和税费返还的增加;对于非国有公司来说,政府补助既会显著增加税费支付部分,也会显著增加税费返还部分,说明政府补助对非国有公司税负的降低主要来源于税费返还。

4. 地方政府政绩诉求与税费支付、税费返还之间的作用机制

地方政府政绩诉求对税费支付和税费返还有何影响? 政府补助是否属于政绩诉求影响税费支付、税费返还的作用机制? 以税费支付(Tax_pay)为被解释变量的未报告的结果显示:(1)财政盈余的增加会显著降低税费支付,并显著增加政府补助;当财政盈余和政府补助作为解释变量同时进入回归方程时,财政盈余的回归系数显著为负,政府补助的回归系数为负,但不显著,Sobel 检验结果显示 P 值为 0.0006,说明政府补助发挥了部分中介效应,即地方政府财政盈余的政绩诉求会通过政府补助显著降低公司税费支付。(2)相对 GDP 增长率对公司的税费支付没有实质性影响(回归系数为正,但不显著),这可能是因为在相对 GDP 增长率较低的情况下,地方政府财政收入增速放缓,但税务机关并未提高征管强度。(3)相对失业率会显著负向影响公司的税费支付,并显著正向影响政府补助;相对失业率和政府补助同时进入回归方程时,相对失业率的回归系数显著为负,政府补助的回归系数为负,但不显著,Sobel 检验结果显示 P 值为 0.0280,说明政府补助发挥了部分中介效应,即地方政府相对失业率水平的政绩诉求会通过政府补助显著降低公司的税费支付。以税费返还(Tax_return)为被解释变量的未报告的结果显示:(1)财政盈余的增加会显著增加税费返还;当财政盈余和政府补助同时进入回归方程时,财政盈余的系数和政府补助的系数都显著为正,说明地方政府财政盈余的政绩诉求会通过政府补助显著增加公司的税费返还。(2)相对 GDP 增长率的降低会显著增加公司的税费返还;当相对 GDP 增长率和政府补助同时进入回归方程时,相对 GDP 增长率的回归系数显著为负,政府补助的回归系数显著为正,说明地方政府相对 GDP 增长率的政绩诉求会通过政府补助显著增加公司的税费返还。(3)相对失业率对公司的税费返还无实质性影响(回归系数为正,但不显著),这可能是因为在失业率水平较高的情况下,亏损公司较多,单纯的税费返还并不足以弥补公司的亏损,为了提高公司吸收就业的能力,地方政府通过其他的方式如直接的现金补助来人为地提高公司的财务

业绩。

(五)稳健性检验

1. 本文衡量地方政府政绩诉求的三个指标都取了滞后一期值,为了使结果更加稳健,本文采用三个指标的当期值(Fu1/RGDP1/RUnemp1)重新进行回归,同时按产权性质进行分组检验,结论与上文保持一致。

2. 考虑到现金流量表的编制基础是“收付实现制”,其金额可能与本期的应计税费不一致,本文采用另一个公司税负指标 Taxburden2,用以减轻本期税负金额差异对税负指标准确性的影响,即采用 $t-1$ 期、 t 期、 $t+1$ 期公司税负的移动平均值衡量公司税负^[17]。结论与上文保持一致。

五、研究结论与政策建议

本文检验了地方政府政绩诉求、公司获得的政府补助与公司实际税负之间的关系,研究发现:(1)地方政府政绩诉求(财政盈余、相对 GDP 增长率和相对失业率)会显著影响公司的政府补助。地区财政盈余越多,公司获得的政府补助越多;地区相对 GDP 增长率越低,公司获得的政府补助越多;地区相对失业率越高,公司获得的政府补助越多。(2)地区财政盈余对低额补助和高额补助的正向影响更大,对中等补助额影响较小;相对 GDP 增长率对政府补助的负向影响整体上呈上升趋势,但对右尾的政府补助不具有显著影响;相对失业率对政府补助的正向影响整体上呈上升趋势,但对右尾的政府补助不具有显著影响,即地方政府为了实现相对 GDP 增长率和相对失业率政绩目标,一般不会对已获得极端高额政府补助的公司再次给予高额补助。(3)地方政府为了实现政绩诉求目标,会给予地方国有公司更多的政府补助。(4)地方政府给予公司的政府补助可以显著降低其实际税负水平,且公司税负越高,税负降低效应越明显;公司税负的降低主要来源于增值税税负的降低,地方国有公司与非国有公司税负降低的差异主要来源于所得税税负,政府补助显著降低了地方国有公司所得税税负,却显著提高了非国有公司所得税税负。(5)对于地方国有公司来说,政府补助既可以降低公司的税费支付,也可以增加公司的税费返还,即其实际税负的降低来源于税费支付和税费返还;对于非国有公司来说,政府补助既会增加公司的税费支付,也会增加公司的税费返还,即其实际税负的降低主要来源于税费返还。(6)政府补助是地方政府帮助公司降低实际税负的一个重要渠道,即为了实现政绩目标(财政盈余、相对 GDP 增长率和相对失业率),地方政府会通过政府补助的方式帮助公司降低税负水平,且政绩诉求对公司税负的降低主要来源于具有较大减负空间的增值税。

本文的政策建议有:首先,本文结论显示,地方国有公司获得的政府补助更多。从经济效率和补助的公平性考虑,建议地方政府给予非国有公司同等补助待遇。其次,政府补助引发的地方国有公司与非国有公司的所得税税负差异以及税费支付差异的证据表明,作为税收征管过程中最为复杂的公司所得税,为落实税收公平原则,建议税务机关对地方国有公司与非国有公司采用相同的征管强度,消除不公平竞争。最后,政府补助是地方政府降低公司实际税负的重要渠道,这表明,为了实现政绩诉求目标,地方政府在补助上市公司时,应采用“扶持之手”,着力于改善公司经营业绩,从而为增加财政盈余、促进当地经济的持续发展和增加就业奠定长远基础。

注释:

①若采用所得税费用与税前利润的比值衡量公司实际税负,则财政拨款会影响公司税前利润,进而对公司实际税负产生影响,但下文采用公司实际缴纳的税费与营业收入的比值来衡量公司实际税负,财政拨款对该比值的分子和分母都不产生影响,因此,财政拨款不会对公司实际税负产生实质性影响。

②本文将全国 31 个省级单位划分为东、中、西、东北四个区域,东部包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南;中部包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部包括广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古;东北包括辽宁、吉林、黑龙江。

参考文献:

- [1] 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.
[2] 肖振东. 我国政府对上市公司财政扶持研究[M]. 大连:大连出版社,2009.

- [3] 吕久琴. 补助方式影响企业财务业绩的效果差异[M]. 北京:经济科学出版社,2013.
- [4] Lee, E., Walker, M., Zeng, C. Do Chinese Government Subsidies Affect Firm Value? [J]. *Accounting, Organizations and Society*, 2014, 39(3): 149—169.
- [5] 王克敏,杨国超,刘静,李晓溪. IPO资源争夺、政府补助与公司业绩研究[J]. *管理世界*,2015,(9):147—157.
- [6] 申香华. 成长空间、盈亏状况与营利性组织财政补贴绩效:基于2003—2006年河南省和江苏省上市公司的比较研究[J]. *财贸经济*,2010,(9):64—69.
- [7] McRae, S. Infrastructure Quality and the Subsidy Trap[J]. *American Economic Review*, 2015, 105(1): 35—66.
- [8] Zhang, H. M., Li, L. S., Zhou, D. Q., Zhou, P. Political Connections, Government Subsidies and Firm Financial Performance: Evidence from Renewable Energy Manufacturing in China[J]. *Renewable Energy*, 2014, 63(1): 330—336.
- [9] 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—46.
- [10] 逯东,孙岩,周玮,杨丹. 地方政府政绩诉求、政府控制权与公司价值研究[J]. *经济研究*,2014,(1):56—69.
- [11] 钱先航,曹廷求,李维安. 晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J]. *经济研究*,2011,(12): 72—85.
- [12] Faccio, M. Politically Connected Firms[J]. *American Economic Review*, 2006, 96(1): 369—386.
- [13] 唐清泉,罗党论. 政府补贴动机及其效果的实证研究:来自中国上市公司的经验证据[J]. *金融研究*,2007,(6):149—163.
- [14] 金智. 官员异地交流、政绩诉求与公司会计政策选择[J]. *会计研究*,2013,(11):31—37.
- [15] Cohen, D. A., Zarowin, P. Accrual-Based and Real Earnings Management Activities around Seasoned Equity Offerings[J]. *Journal of Accounting and Economics*, 2010, 50(1): 2—19.
- [16] 耿强,胡睿昕. 企业获得政府补贴的影响因素分析:基于工业企业数据库的实证研究[J]. *审计与经济研究*, 2013,(6):80—90.
- [17] 刘骏,刘峰. 财政集权、政府控制与企业税负[J]. *会计研究*,2014,(1):21—27.
- [18] 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.
- [19] 余明桂,回雅甫,潘红波. 政治联系、寻租与地方政府财政补贴有效性[J]. *经济研究*,2010,(3):65—77.
- [20] Dyreng, S. D., Hoopes, J. L., Wilde, J. H. Public Pressure and Corporate Tax Behavior[J]. *Journal of Accounting Research*, 2016,54(1): 147—185.
- [21] Zhang, M., Li, J. M., Zhang, B., Yi, Z. H. Pyramidal Structure, Political Intervention and Firms' Tax Burden: Evidence from China's Local SOEs[J]. *Journal of Corporate Finance*, 2016, 36(2): 15—25.
- [22] Gu, F. F., Hung, K., Tse, D. K. When Does Guanxi Matter? Issues of Capitalization and Its Dark Sides [J]. *Journal of Marketing*, 2008, 72(4): 12—28.

(责任编辑:胡浩志)