

立信会计
学术专著

LIXIN ACCOUNTING

总主编 邵瑞庆

税权分配、政府控制与企业税收负担 ——关于中国所得税分享政策的经验研究

胥佚萱·著



LIXIN ACCOUNTING
ACADEMIC MONOGRAPH



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

立信会计
学术专著

LIXIN ACCOUNTING

总主编 邵瑞庆

税权分配、政府控制与企业税收负担 ——关于中国所得税分享政策的经验研究

胥佚萱·著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

税权分配、政府控制与企业税收负担：基于中国所得税分享政策的经验研究 / 胥佚萱著. —上海：立信会计出版社，2012. 9

(立信会计学术专著)

ISBN 978 - 7 - 5429 - 3670 - 7

I. ①税… II. ①胥… III. ①企业管理—税收管理—研究—中国 IV. ①F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 220596 号

责任编辑 黄成艮

封面设计 周崇文

税权分配、政府控制与企业税收负担 ——基于中国所得税分享政策的经验研究

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com 电子邮箱 lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net 电 话 (021)64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 10.75 插 页 1

字 数 168 千字

版 次 2012 年 9 月第 1 版

印 次 2012 年 9 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 3670 - 7/F

定 价 28.00 元

如有印订差错，请与本社联系调换

本专著获得以下项目的出版资助:

上海市会计学教育高地项目

上海市教育委员会重点学科(会计)建设项目(J51701)

会计是一门与社会经济环境密切相关的学科。回眸会计的发展史,会计学科始终随着社会经济的发展而发展,不断地实现理论的突破和实践的创新。当今的经济全球化、资本市场国际化以及会计的国际趋同,为会计理论的发展和实务的创新提供了契机,并形成了会计研究的累累硕果。

“中国现代会计之父”潘序伦博士开创的立信会计事业,以诚信会计思想而享誉海内外。进入新世纪后,上海立信会计学院会计学科进入了一个新的发展时期。“立信会计学术专著”系列展示的是上海立信会计学院会计学科的学术研究成果,选题涉及会计、财务管理和审计的主要前沿领域,内容着重引介和评价这些领域的理论发展和方法创新,并试图对这些领域的理论发展与方法创新有所贡献,从中也体现了上海立信会计学院会计学科正在形成的理论研究与应用研究并重、突出应用,直接服务于国家与上海地方经济的研究特色。

学术研究的魅力在于发展与创新,“立信会计学术专著”系列所追求的是能够对会计理论有所发展,对会计方法有所创新,哪怕所进行的发展与创新是十分微小的。如果列入“立信会计学术专著”系列出版的每本专著都能对会计理论的发展与方法的创新有所贡献,能够得到同行的一点认同,也算达到了我们编辑出版“立信会计学术专著”系列的目的了。



税收是市场经济体制下对政府权力和个人义务的法律界定,担负着筹集国家财政收入和调节收入分配等重要职能。中国在改革开放后逐步建立起适应经济发展需要的现代税制体系,并通过对中央与地方政府间财政收入和支出权限的安排建立起了以分权为基础的财政管理体制。

通过对中国经济增长的考察,中国式财政联邦主义研究认为根本原因在于中国的财政分权改革,由于中央政府在向地方政府划分部分财政权力的同时保证了对行政体制的高度集权管理,为地方政府(官员)提供了发展经济的财政和晋升激励,推动了我国经济的持续快速增长。

但对中国式财政联邦主义研究的批评指出,在中国以分税制为主导的财政分权改革中,地方政府税权受限所致的财政困境可能导致地方政府对经济的过度干预,影响市场制度环境的完善;同时,地方政府的财政能力差异也会影响公共产品的供给,从而影响资源在地区间的流动。

政府间税权分配是财政分权的核心内容,中国的税权分配在改革开放后面临多次调整,税收征管体系由于渐进式改革的路径选择而存在很大的复杂性。首先,为了加强中央对税收征管的控制权,在1994年分税制改革中,我国建立了与地方税务机构平行的国税系统,主要负责中央税和共享税的征收,其他税种则主要由地税机关负责;其次,按照国企的行政隶属关系划分部分地方税的征管,即由国税机关负责

中央国企部分地方税的征管,收入归中央政府,而地税机关负责地方国企的征管并控制这部分地方税收入。

我国税制改革的目的在于逐步规范税收征管,通过分税制的财政安排调动地方政府发展经济的积极性。虽然现行财税体制下中央政府的财政收入有了很大增加,但由于将征管容易且收入较大的税种都分配给中央政府或设定为共享税,地方政府缺乏支柱税种,经济发展对地方公共投入的要求却越来越大,这些因素可能增加地方政府的财政压力,并进一步影响其税收征管行为。

税收的中立性原则要求在税制设计中尽量减少对经济的扭曲,我国政府部门作为大量国有企业经营管理的控制人具有纳税人身份,与此同时,各级政府又代表国家行使征税权力,征税主体与纳税人身份的重合影响了政府在市场中的中立地位,也使得目前对国企与民企税负差异的讨论成为一个有待经验证据澄清的热点问题。

由于企业纳税数据没有公开披露,目前对我国企业税收负担的考察多集中于宏观经济领域,缺乏财政分权体制下税权分配对企业微观影响的经验证据。中国资本市场的发展和企业涉税信息披露的逐步完善为会计专业人员从事企业税制研究创造了条件。

中国 2002 年的所得税分享改革在不改变对现存企业征管关系的同时将原作为地方税的企业所得税调整为共享税,地方政府税收收入权限减少,为我们考察政府间税权分配变化的经济影响提供了一个研究机会,本书即以这次改革为契机考察我国政府间税权分配及政府控制对企业的经济影响。研究分为三方面:一是结合我国的税制调整和税权分配演变考察不同类型企业税收负担的趋势和构成;二是分析税权分配与政府控制对企业税收负担的影响;三是研究政府间税权分配调整时资本市场对不同类型的股价反应。

本书以 1998—2009 年非金融类上市公司为样本,以企业最终控

制人为依据将上市公司区分为中央国企、地方国企与民营企业,对我国所得税分享改革的经济影响进行了研究,研究发现:

首先,从1998—2009年,我国企业税收负担经历了一个快速上升然后缓慢下降的过程,企业税负支出中份额最大的是增值税,然后是所得税支出;不同类型企业的增值税负担较为稳定,所得税负担波动较大,而且不同行业企业税负差异较大;从税负支出在企业收益分配中的份额来看,中央国企税负最低而地方国企最重;而且在样本期内国家税收所占企业收益分配的份额不断上升而职工薪酬的分配份额呈持续下降趋势。

其次,所得税分享改革开始后,我国企业的所得税负担显著增加,而且地方国企和民营企业的税负高于中央国企;在同属地税机关征管时,地方国企的所得税负担显著高于民营企业。

最后,从资本市场反应来看,由于所得税分享改革对地方政府的税权限制,市场预期这一政策变化会对地方国企有负面影响,实证结果显示地方国企的市场累积超额回报显著低于中央国企,在控制各影响因素后仍然显著。

本书的研究启示可以总结为如下几点:

第一,由于税收在筹集财政收入的同时还有调节收入再分配的作用,这种再分配作用主要通过所得税来实现,目前我国企业的税收负担以流转税为主,减弱了税收的再分配职能。随着我国经济的进一步发展,贫富差距越来越受到各方关注,在未来的税制改革中需要关注税制结构的调整以更好地发挥税收的再分配职能。

第二,由于所得税分享改革后税收权限进一步缩减,地方政府有动机对其控制的地方国企伸出掠夺之手,影响了不同类型企业的市场竞争,不利于国企改革的推进。作为政策制定方,中央政府需要考虑地方政府承担的提供地方公共产品的责任,以及特定制度安排对地方

政府的行为影响,在税权分配安排中,需要逐步培育能为地方政府带来持续稳定收入的税源税种。

第三,企业税制安排中要尽量保证税收的中立地位,减少税收制度对经济的扭曲以促进资源的优化配置。目前我国按照所有制类型和行政隶属关系在中央与地方政府间分配企业所得税的征管权限,国税和地税系统同时负担同一税种的征管工作,导致税收征管成本较高,这一制度安排可能导致对不同类型的企业的不同税收征管强度,影响了税制的中立性。同时,这种税收征管的划分也不利于隶属不同税收机关的企业间的涉税行为的监管。因此,有必要对这种征管权限分配进行调整,减少政府的行政成本和企业税收缴纳的交易成本。

本书的局限有三:一是对企业税收负担的计量,由于采用上市公司公开财务数据研究中国企业的税收负担,上市公司在我国国民经济中所占比重较小,可能导致样本量过少,影响研究结论的一般性;二是没有考虑与税权分配相伴的转移支付制度安排对政府财政能力和行为激励的影响;三是在研究所得税分享改革的政策后果时没有对企业雇员规模与税收负担间的联系进行检验,这可能影响本文的研究结果,有待于进一步的研究。

从会计学的视角对我国税制改革经济后果进行研究和检验需要考虑我国的特殊制度背景,本书仅是对这类研究的一个尝试,希望能有机会继续这一研究。由于本人能力所限,书中错漏在所难免,恳请各位同仁不吝赐教,以促进这一研究领域的发展。

目 录

第 1 章 引言	1
1 选题意义及研究背景	2
2 研究问题	4
3 概念界定	6
4 研究发现	8
5 研究贡献与局限	9
6 本书结构安排	11
第 2 章 文献综述	12
1 财政分权、税权分配及其经济影响	12
2 政府、市场与企业——企业税角度	19
3 企业税收负担的计量	26
4 小结	32
第 3 章 制度背景	36
1 分税制改革与政府间税权分配	36
2 企业税收负担及其构成	52
第 4 章 理论分析与研究假说	81
1 税权分配与政府行为	81
2 政府控制对企业税负的影响	83

3 所得税分享改革的市场反应	87
第5章 研究设计与假说检验	90
1 样本选择与变量定义	90
2 假说检验	100
第6章 实证结果与分析	106
1 税权分配改革与企业税收负担	106
2 税权分配改革的市场反应	119
第7章 结论	132
1 研究结论与启示	132
2 研究创新与局限	137
3 未来研究方向	140
参考文献	142
后记	160

税收是一国财政收入的主要来源,也是国内居民和企业对国家义务的主要表现形式。改革开放以来,中国逐步建立起与现代市场经济相匹配的税收体系,同时通过政府间的税权分配逐步建立起规范的具有财政分权特征的财政管理体制(刘克固和贾康,2008)。1994年的分税制改革是中国财政分权改革的重要标志,这次改革放弃了原来存在于中国不同地区的中央与地方政府间的多种形式的税权分配模式(吕冰洋,2009),在建立现代税制体系的同时确立了中央与地方政府间财政分权的基本框架,并在此后逐步完善。

中国的财政分权改革通过将中央与地方政府间的税收征管及收入分享权力进行分配来激励地方政府发展经济培育税源以增加地方财政收入,中国特色的财政联邦主义(Chinese Style Federalism)即从这种不同层级政府间的财政分权角度来解释中国经济的增长奇迹(Montinola, et al., 1995; Qian and Roland, 1998),但从企业微观层面分析中国财政分权改革政策影响的实证研究则相对缺乏。

由于税收信息没有公开披露,进一步增加了对企业税相关问题研究的难度,但中国资本市场的发展和企业涉税财务信息披露的逐步完善为我们提供了研究机会,而会计专业人员对企业财务数据和企业相关税收政策的深入了解为会计学中的企业税制研究提供了便利。

本书即选择从中国政府间税权分配的改革实践入手分析政府间税权分配安排对中国企业税收负担及市场反应的微观影响。本章主要介绍本文的研究问题、基本思路和结构安排。

1 选题意义及研究背景

1.1 选题意义

企业税研究的跨学科性质吸引着经济学、法学、金融学和会计学等学科研究者的视线,形成了大量的文献。经济学主要研究税收履行、税收归属以及税收政策的宏观经济影响;法学研究主要从税收的立法原则出发研究公司法法规的制定和影响;金融学主要研究存在市场不完善的 MM 理论^①背景下,税收是否影响企业价值和投融资决策;而会计学则主要研究企业如何处理税收和会计盈余的分配关系、企业税信息披露及税收对企业行为的影响(Hanlon and Heitzman, 2010)。

企业作为一组契约关系的结合(Jansen and Meckling, 1976),需要以会计数据为基础安排对各利益相关方的分配。税收就是国家作为公共产品提供者参与企业收益分配的主要形式,企业税收负担可以反映出政府在企业收益分配中的份额。而且,在含税的 MM 定理中,所得税支出也构成了企业资本投资成本的重要组成部分,通过影响企业资本成本来改变资本在不同企业和行业间的配置。

由于纳税数据没有公开披露,财务数据成为微观领域企业税收负担研究最重要的数据来源(Lisowsky, 2009),利用财务数据间的内在联系,可以调整计算出企业的税收负担信息(Gentry, 2007; Shevlin, 2007)。同时,会计专业人员对企业理论和相关经济制度的掌握也有利于我们从制度层面分析企业税收负担相关问题(Gentry, 2007; Graham, et al., 2008)。随着制度经济学理论在会计研究中的广泛应用,会计研究的领域不断拓展,利用会计数据从事经济研究的优势在于可以从微观角度对经济问题进行深入研究(Coase, 2008)。

同时,中国资本市场近 20 年的快速发展和上市公司财务信息披露的逐步

^① 指 Modigliani 和 Miller(1958)所阐述的基本思想,该理论认为,在不考虑公司所得税,且企业经营风险相同而只有资本结构不同时,公司的资本结构与公司的市场价值无关。修正的 MM 理论即含税的资本结构理论,Modigliani 和 Miller(1963)发现,在考虑公司所得税的情况下,由于负债的利息是免税支出,公司负债越多,杠杆作用越明显,公司价值越大。

规范也为我们利用公开财务数据进行企业税收负担相关研究提供了数据支持(胡汝银,2008)。有鉴于此,本书尝试利用企业公开财务数据分析我国财政分权体制下的企业税收负担问题。

1.2 研究背景

税收是市场经济体制下对政府权力和个人义务的法律界定,随着中国由计划经济向社会主义市场经济的转型,中国的企业税收制度经历了多次变革,逐步建立起以企业所得税、增值税、营业税和消费税为主的企业税收体系。由于市场经济源于西方,并且需要与之配套的相关法律法规来保障市场体系的健康运转(Chen, 2008),对于从计划经济向市场经济转型的中国社会而言,关键在于如何将西方的市场法制移植到中国来并使其在我国市场经济建设中发挥积极作用。相对于个人税,公司税直接作用于市场参与者,对企业的经营活动和投融资行为有显著影响^①。在全球经济一体化的浪潮中,税收成为国家间争夺资本、参与国际竞争的一种政策工具(Devereux, et al., 2008)。美国《福布斯》杂志每年公布的全球税收痛苦指数中,中国一直排在前几位^②,但迄今为止,对于中国企业税收负担的现状和历史发展,现有的文献并没有给出一个明确而且一致的回答。

目前国内的税收负担研究主要集中于宏观经济领域(安体富等,1999;孙玉栋,2006),基于企业微观数据的税收负担研究相对较少。同时,由于研究者很难取得企业的详细纳税信息,对我国企业税收负担的研究还主要停留在理论探讨阶段,缺乏经验证据的支持^③。

1994年的分税制改革是新中国税制发展历史上最重要的一次变革,对我国的税收法规体系和中央和地方政府的税权分配关系产生了深远影响。此后我国企业税制的调整基本上在1994年确定的税制结构框架内进行,如2001年后取消企业所得税先征后返并重新划分中央与地方政府所得税分享规则,2004年

① 有大量文献对税收在企业经营决策中的影响进行了分析,详细的文献综述可见(Hanlon and Heitzman, 2009)。

② 2009年为第2名,2008年为第5名,资料来源:Forbes杂志网站,网址 <http://www.forbes.com/>。

③ 目前税收负担实证研究对企业税负的描述多集中于宏观税负和企业所得税负担,缺乏对企业总体税负及构成情况的研究。

开始并于 2009 年初步完成的增值税转型改革,以及在 2008 年将分立的内外资企业所得税法规合并为统一的企业所得税法等。

我国现行税制安排从两个方面影响企业的税收负担。一方面,在以流转税为主所得税为辅的现行企业税体系下,税制结构特点及不同形式的分行业和地区税收优惠和税收减免决定了我国企业税收负担的基本格局,使得不同行业和地区的企业税收负担呈现显著的结构性的差异(平新乔等,2010;王延明,2003)。另一方面,分税制下国税与地税两套税收征管体系并存及基于企业所有制性质和行政隶属关系的税收征管权限划分也可能使不同类型企业在同一税制体系下面临不同的征管强度和纳税成本(刘华等,2001;吕冰洋和樊勇,2006;刘穷志等,2009)。

作为国民经济的管理者,国家通过征税行为对企业行为进行宏观调控,同时,作为大量国有企业的控制人,国家又扮演着纳税人的角色。更复杂的是,在现行政府间税权分配安排下,我国不同行政隶属关系的国有企业及其他所有制类型企业还分属国税与地税机关管辖,不同行政层级和不同经济发展程度的地方征税机关的税收征管强度差异进一步影响了我国企业的税收负担差异。那么,不同层级的政府在管理国有企业的同时如何协调其征纳税行为?作为国有企业的竞争者,民营企业的税收负担和纳税激励又是怎样的呢?我国中央与地方政府间的税收征管和收入分配安排对企业税收负担又有怎样的影响呢?迄今为止,这些问题并没有得到学术界的圆满回答。

中国 2002 年的所得税分享改革将原属地方税的所得税调整为共享税,在不影响政府对原存续企业税收征管关系的同时改变了所得税收入在中央与地方政府间的分配,同时将所得税税收优惠和减免权限全部收归中央政府。这次改革作为 1994 年分税制改革的后续,改变了我国中央与地方政府间在所得税上的税权分配,为我们研究政府间税权分配的经济影响提供了机会。

2 研究问题

市场经济体制下,国家通过税收筹集财政资金,企业通过缴纳税金承担社会责任,税收将国家与市场的职能进行界定,使国家在税收之外不得介入企业的经营管理(葛克昌,2004a)。而现阶段中国经济中大量国有企业的存在使政府在代表国家行使征税权力的同时也以国民的代理人身份管理国有企业,政府

的征税主体身份与纳税人身份重合,可能影响政府对不同所有制企业的税收征管行为(吴联生,2009;朱恒鹏,2004a)。

1994年的分税制改革确立了我国中央与地方政府间以规则为基础的税权分配体系,将主要税种按照重要程度和征管难度划分为中央税、地方税与共享税,而企业最重要的直接税——企业所得税则暂时先按所有制形式差异和行政隶属级别分属中央与地方税务机关管辖(刘克崮和贾康,2008)。2002年的所得税分享改革将原为地方税的所得税调整为共享税,在不改变原征管关系的同时将企业所得税收入在中央与地方间按照固定比例分成共享。这次所得税分享改革符合经济学中“自然实验”^①的主要特点,在改变中央与地方所得税收入分配的同时并没有改变原存续企业的税收征管关系,这为研究中国财政分权改革的政策影响提供了机会,使我们可以通过对这次政府间税权分配改革的研究评估中央与地方政府间税权分配的经济影响,并对“十二五”即将展开的增值税扩容改革提供政策建议^②。

本书以我国2002年的所得税分享改革为契机,利用中国上市公司公开财务数据,从政府间税权分配角度分析企业税收负担问题。研究问题分为两个层次:

第一个层次是对分税制改革以来我国企业税收负担现状和发展趋势的描述性统计分析。这部分主要回答两个问题:一是企业税收负担的计量问题,涉及如何利用企业财务数据间的联系推算出企业纳税支出及构成数据,并选择适当的计量指标进行比较分析;二是结合企业税制结构变化及政府间税权分配调整对我国企业税收负担的发展变化进行基本面描述,为我国长期以来对企业税收负担状况的争论提供实证证据。

第二个层次是对所得税分享改革经济影响的分析,分别从税权分配对企业

① 自然实验即 natural experiment,指对处理组对象的分配是偶然的,即“自然”分配,而非实验者人为设定(Myers, 1995),因此,自然实验不是通常实验室中的对照实验,当对确定的子样本的处理能够明确定义且这种处理导致的反应能够可靠地归因于这种处理的变化时,自然实验对研究是最有用的。

② “十二五”中税制改革的一个重要任务就是要扩大增值税的征税范围,逐步将营业税改为增值税,这当中最大的难点就在于营业税是地方税而增值税是中央地方共享税,增值税扩容势必影响税收收入在中央与地方政府间的分配,需要政策制定者对政府间税权分配的调整进行详细评估和慎重考虑。

税收负担的直接影响与市场反应两方面分析政府间税权分配关系调整对企业的经济影响。由于税收在体现政府参与企业收益分配的权力的同时还需要符合公平原则,在我国现行制度背景下,存在不同所有制形式的企业划分,并且分设国税与地税系统负责对不同行政隶属关系企业的税收管辖,政府间税权调整在改变政府财政收入分配的同时也影响了政府与企业间的征纳税关系,从而影响企业税收负担,因此,对政府间财政分权的经济影响的研究有助于对我国分税制改革的政策效果进行评估。同时,在对政府间税权分配对企业税收负担影响的研究基础上,利用 2002 年所得税分享改革的自然实验特征,本书利用事件研究方法考察了政府间税权分配变化对企业价值的影响。

本书的研究框架如图 1.1.1 所示:

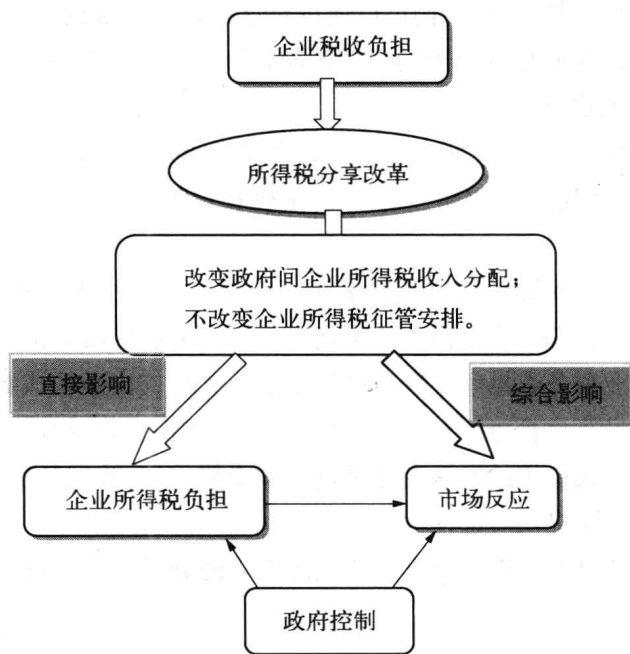


图 1.1.1 本书的研究框架

3 概念界定

本书的主要目的是以我国 2002 年所得税分享改革为契机研究中国政府间