

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2023年1月 第2期 总第143期

政府预算如何影响企业纳税和经营行为

吕冰洋



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

吕冰洋，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、财政金融学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员、中国人民大学财税研究所执行所长，中国财政学会理事会理事兼副秘书长、财政部“政府债务研究和评估中心”特聘专家、《财贸经济》《财政研究》执行编委，曾入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”和教育部青年“长江学者”。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：余亚如；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 余亚如

摘要

企业的纳税稳定受到内外多种因素的影响，而税收作为政府预算收入的重要组成部分，是政府与企业关系的关键连接点，企业的纳税稳定很大程度上会受到政府征税行为的影响。保持税收稳定需要落实税收法治原则，要求政府依法征税、企业依法纳税，以保障税收中性和税收平滑的纳税稳定状态。然而，财政预算固有的约束性会影响政府税收征管和企业纳税行为。本文通过对实践中税收平滑性的破坏和税收中性的扭曲等两种纳税波动现象的观察，从理论和制度两个角度分析政府预算管理对企业纳税行为的影响，重点研究探讨如下两个问题：第一，政府收入预算执行进度与计划进度不一致，是否会导致企业纳税波动？第二，企业纳税波动会产生什么样的效率损失？在此基础上对我国的预算制度建设提出落实税收法治原则、建立跨年度预算平衡机制、重视支出预算配套等建议。

一、政府预算执行方式对政府征税的影响路径

判断税制好坏的两大原则是效率和公平，税收效率原则要求政府征税有利于资源配置和经济运行。实现税收效率原则的重要途径是税收法治，税收法治要求政府依率计税和纳税人依法纳税，由此产生的企业纳税稳定则是税收法治的一种体现。在正常状态下，政府做到依法征税、应收尽收，企业做到依法纳税、应缴尽缴，就会达到纳税稳定，最大程度实现税收效率原则。

相对平滑的税收政策和税率是实现税收效率原则的重要因素。一旦企业纳税与税基关系不再保持稳定，出现较大波动，就会降低税收效率，引起以下两个方面的不利影响：一方面，在纵向上，企业纳税波动会破坏税收平滑性，导致税收超额负担的产生，降低企业投资和生产的积极性；另一方面，在横向上，政府对企业的差别征税会破坏税收中性，干扰市场经济的正常运行，降低资源配置效率。企业的纳税稳定受到内外多种因素的影响，而税收作为政府预算收入的重要组成部分，是政府与企业关系的关键连接点，企业的纳税稳定很大程度上会受到政府征税行为的影响。

从财政角度看，影响政府征税行为比较明显的制度有两种：一是财政分配体制，政府间税收分配关系会改变政府征税行为，进而影响企业实际纳税；二是预算管理制度。预算制度的核心是制订和执行，通过分析预算制度，可以发现中国各地区每年都会在年度内进行较大的预算调整。因此，考虑到中国年度预算管理的特点，本文将深入到

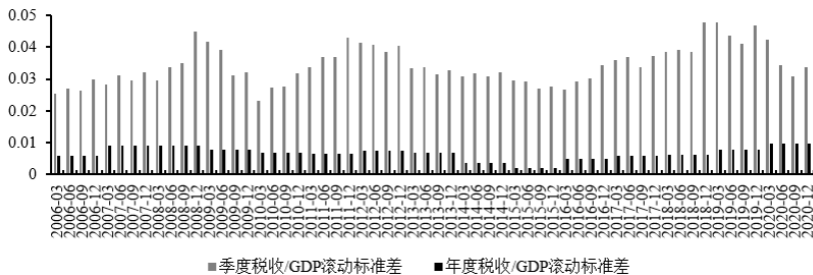
年度内数据，研究政府预算管理对政府征税行为、企业纳税波动及由此产生的对企业经营效率的影响。

二、纳税波动的两种表现

（一）税收平滑性的破坏

税收平滑定理认为，保持平滑的税率能够将税收对经济的扭曲成本降到最低，有助于保护私人投资和生产的积极性，保障经济的长足发展；反之，税率波动会扭曲资源配置和降低经济效率。若政府依率计征、企业依法纳税，保持纳税稳定状态，就能够达到税收的相对平滑和稳定状态；而若政府自由裁量权过大，税务部门税收征管力度随着现实经济状况的变化而变化，导致企业纳税波动，则会破坏税收平滑，引起不必要的效率损失。

按照税收平滑定理，保持平滑的税率意味着税收占 GDP 的比率也应大致保持不变。然而，中国税收占 GDP 的比重波动较大，并且年度占比波动明显小于各季度占比波动，年度数据最大标准差近 0.01，而季度数据最大标准差近 0.05。也就是说，年度数据大大低估了季度数据的波动幅度，税务部门会通过改变季度的税收征管力度，以各季度的非平滑征税达到全年度的平滑征税效果。现实中，各季度税收占 GDP 的比重呈现出“前高后低”的状态，反映出全年税收征管力度大多是“前紧后松”，也侧面反映了政府更多是“依计划征税”。



■ 季度税收/GDP滚动标准差 ■ 年度税收/GDP滚动标准差

图1 中国“税收/GDP”滚动标准差

图注：（1）滚动标准差表示 $t-4$ 期到 t 期的标准差；其中，中经网数据库中全国季度税收数据自 2005 年起公布，故滚动标准差自 2006 年开始。（2）为方便与对应年度内的季度标准差进行比较，同一年的年度标准差取相同值。

（二）税收中性的扭曲

税收中性意味着政府对不同经济主体平等征税，这样对私人部门资源配置的干扰最小。一旦政府过度行使自由裁量权，就会出现纳税波动的情况，导致企业间税收待遇差别，破坏了原有的税收中性、扭曲资源配置、损害经济效率。

图 2 用上市公司数据展示了企业间纳税收入比标准差的变动情况，可以看到无论是第四季度标准差，还是全年标准差，都表明企业间存在较大的税收征管差别。现实中，税务机关对国有企业施加额外的“政策性负担”、经济发展水平不同的地区税收征管力度不同、国地税分设导致传导到微观企业层面的财政压力各异等，均会导致企业间纳税非中性的现象。

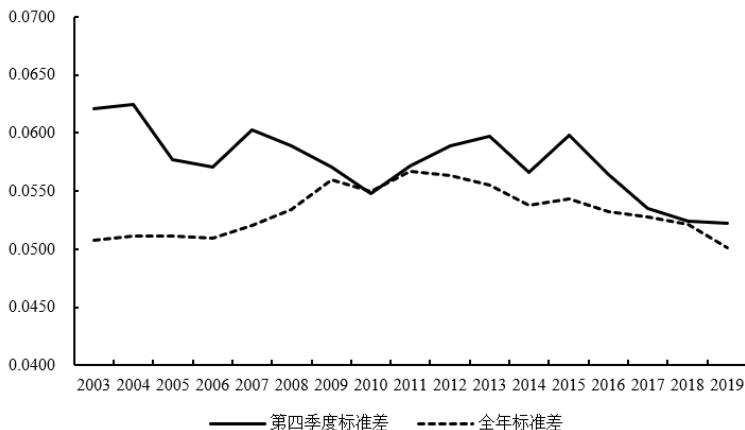


图2 企业间第四季度与全年纳税收入比标准差

三、对政府预算管理影响的理论分析与制度分析

(一) 理论分析：纳税波动的损失

税收是政府打入经济的楔子，最优税收设计应尽可能减少额外的福利损失。如果税收非平滑和非中性现象比较严重，就会造成额外损失，即超额负担或无谓损失。

下文具体阐述纳税波动会带来的损失。一方面，通过简单的图示说明税收非平滑与非中性所造成的超额负担。如图3所示，供求曲线的纵坐标与横坐标分别为价格和产量，从价税的税率影响供给曲线的斜率。在政府没有施加额外干预的情况下，企业纳税相对稳定。但是政府通过改变税收征管力度的方式，打破了纳税稳定状态，则会出现以下两种情况：一方面，税务机关为完成税收任务而过度征税，使企业实际税率水平提高，原本的供给曲线 S 上升至 S_1 ，导致了阴影 ABC 部分的超额负担；另一方面，税务机关为防止年底过度超收而减少征税，使企业实际税率水平下降，原本的供给曲线 S 下降至 S_2 ，引起了

阴影 ADE 部分的无谓损失。综合两种情况，政府的过度干预导致企业的供给曲线不再处于纳税稳定状态，社会福利的边际损失大于增加的生产者剩余和消费者剩余之和。

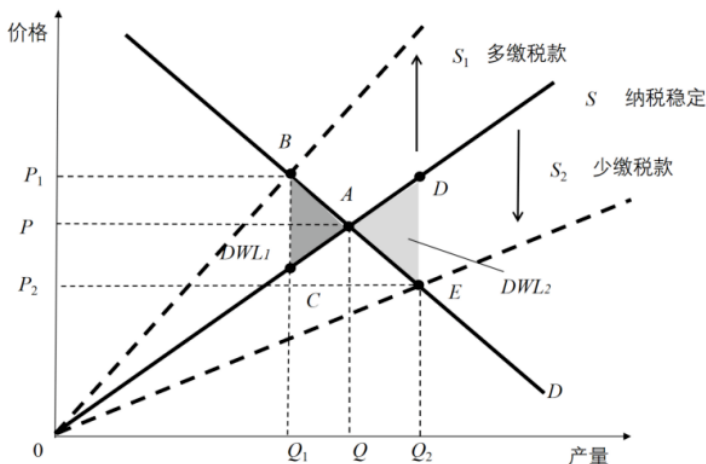


图3 纳税波动与超额负担

另一方面，通过理论模型进一步说明税收的非平滑性与非中性所带来的额外损失，也就是实际税率与损失之间的对应关系。通过求解，得到企业的无谓损失函数，无谓损失函数模拟结果如图4所示。可以看到， θ 越接近于1，所产生的损失越小。也就是在税收中性（平滑）的条件下（ $\theta=1$ ），所产生的无谓损失最小。

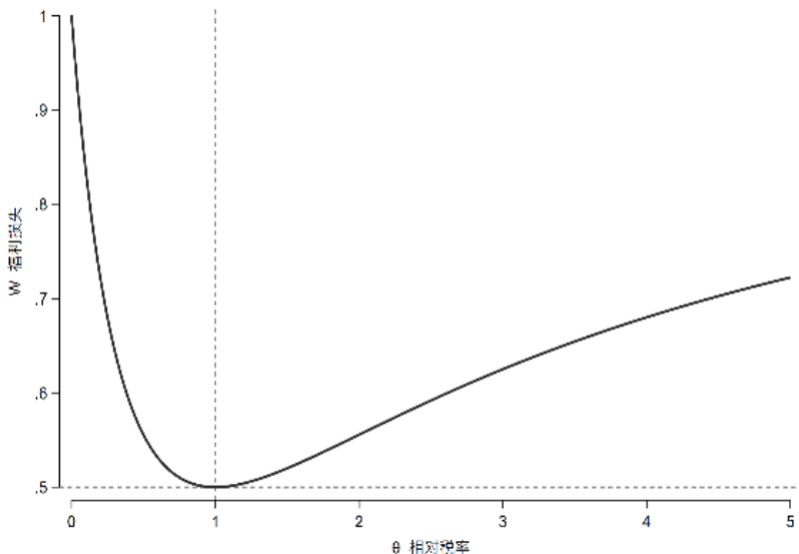


图4 无谓损失与相对税率的关系

（二）制度分析：政府预算管理对企业纳税行为的影响

如上所述，政府对税收的额外干预影响了原本的纳税稳定状态，导致企业纳税出现非中性和非平滑的现象。征税机关之所以相机调整税收征管强度，其重要原因就是政府预算管理的影响。一方面因为预算收入执行具有较强的约束，另一方面由于收入预测技术不足、外部经济波动复杂性等因素，导致实际的收入完成进度和计划的收入序时进度存在偏差。为避免超收或短收引起无法满足收支平衡的情况，征税机关会以加快或放缓税收征缴速度来调节收入执行进度，导致企业纳税状态出现波动。

为了更为直观地看出省级收入预算执行进度与企业纳税波动之间的关系，图5描绘了散点图并拟合其关联。可以看到，无论是上市公司第四季度纳税收入比，还是上市公司第四季度纳税环比增长率，

都与各省前三季度一般公共预算收入执行进度呈明显的负相关关系，说明政府收入预算执行的约束性使得税务机关调整征税策略，这必然会导致企业纳税波动，进而影响企业经营行为和经营效率。

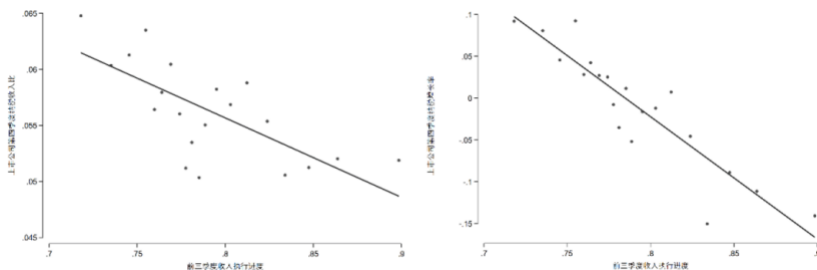


图5 一般公共预算收入执行进度和上市公司纳税情况散点图

四、预算执行对税收平滑和税收中性的影响

(一) 税收非平滑的体现

为了检验预算管理中的收入预算执行对上市公司纳税波动的影响，本文以各省前三季度收入预算完成度作为关键解释变量，以上市公司第四季度纳税收入比和纳税增长率作为被解释变量，反映微观企业的纳税情况。

实证分析发现，关键解释变量前三季度省级收入预算完成度的估计系数显著为负。这意味着，若收入执行进度加快，地方政府会放松税收征管，导致下季度企业纳税收入比下降、纳税增长率降低；反之，地方政府会加大税收征管强度，造成企业下季度纳税收入比提高、纳税增长率上升。地方政府的相机征税策略改变了原本的企业纳税稳定状态，此时企业的纳税收入比和纳税增长率会随着预算执行进度的快慢而变动，使得企业纳税出现非平滑的波动状态。

（二）税收非中性的体现

在企业层面，实证结果表明，第一，从企业产权性质角度，国有企业与地方政府之间的政企关联更为密切，相比非国有企业，地方政府的控制力更强。当收入预算执行进度偏离序时进度时，国有企业更有可能成为征管的调控对象，往往需要承担更多的政策性负担或享有更优惠的政策性补贴，造成国有企业的纳税收入比、纳税增长率对收入预算完成度更为敏感，更容易打破纳税稳定状态，从而出现国有企业和非国有企业间的纳税非中性。

第二，从企业规模角度，在较大规模企业组，收入预算执行进度对企业的纳税收入比和纳税增长率存在显著负向效应，而在较小规模组未发现显著效应。由于较大规模企业涵养税源的能力较强，当收入预算执行进度较慢时，税务机关更有可能通过让大型企业缴纳更多税款来提高下季度税收收入，从而使得对较大规模企业的纳税扭曲更为明显。

在制度层面，实证结果表明，新《预算法》修订的跨年度预算平衡机制减弱了预算执行快慢的影响。但是，对2014年后的国有企业样本、较大规模样本进行回归，仍能得到负显著的回归结果。这意味着新《预算法》的出台在整体上改善了预算执行进度快慢导致的策略性征税现象，然而对国有企业和较大规模企业仍然存在征税扭曲行为。

五、预算执行非平稳对企业经营效率的影响

（一）全年收入预算执行非平稳对企业纳税非平滑的影响

首先分析预算执行非平稳是否会直接导致企业纳税非平滑。实证结果表明，每月收入实际进度与计划进度偏离程度越大，企业年度内纳税波动也越大。月度预算执行差异的平方和、绝对值每增加一个百分点，会导致季度纳税收入比变异系数上升 0.188、0.012 个百分点。这表明地方政府月度预算执行非平稳性增加会引起企业纳税非平滑性增加，印证了前文所述的地方政府收入预算执行进度的快慢会导致企业纳税非平滑的假说。

（二）企业纳税非平滑对经营效率的影响

在验证收入预算执行非平稳和企业纳税非平滑之间关系的基础上，进一步考察企业纳税非平滑对经营绩效的影响。实证结果表明，企业纳税收入比变异系数加大，会导致企业季度现金流波动和年度现金流波动均显著上升，表明上市公司对未来风险预期程度提高；而现金周转率、投资流出量和资产报酬率会显著下降，表明上市公司经营活跃程度减弱和盈利状况变差。综上，验证了地方政府收入预算执行非平稳导致企业纳税非平滑，进而造成企业经营效率下降的结论。

六、研究结论与预算制度建设建议

综合上述分析，将本文的研究发现总结如下：

第一，政府预算管理围绕计划的执行会对企业纳税行为产生冲击，破坏了税收平滑原则和税收中性原则。研究表明，不论是以前三季度还是以半年政府收入预算执行为节点，均发现预算执行进度影响企业纳税收入比和纳税增长率，国有企业、较大规模企业受到预算执行进

度的影响更为显著，由此导致企业纳税出现纵向的非平滑和横向的非中性的现象。

第二，企业纳税波动会降低企业经营效率。研究发现，政府年内预算执行波动越剧烈，企业纳税越呈现非平滑现象，这会加剧企业超额负担，对企业的经营预期、经营活动和经营结果产生负面影响，具体表现为企业现金流不确定性上升、资金使用效率下降、投资活动减少和资产报酬率下降。

基于以上分析，本文对预算制度建设有如下三方面政策建议。

第一，落实税收法治原则，减少由预算管理造成的企业纳税波动。长期以来，财政收入预算对税务局来说具有很强的指令性。为按时完成税收任务，税务机关有时会变通税法，出现一些有税不收、收过头税、虚收等现象，造成企业纳税波动，产生经济效率损失。为此，需要落实税收法治原则，实行依法征税，在法治轨道上推进现代财政制度建设。重视政府预算管理过程对微观企业主体的潜在影响，规范税务机关自由裁量权，从税收角度建立良好营商环境。

第二，建立跨年度预算平衡机制，加强中期财政规划管理。长期以来，中国预算编制仅考虑年度平衡而不考虑中长期平衡，应将年度平衡与中长期平衡相结合，加强中期财政规划管理，给预算执行以更长的缓冲时间，减少人为干预征税的程度。具体而言，可利用预算稳定调节基金、调入或冲减赤字等方式调节年度内的超收和短收，缓解税务机关策略性征税对企业纳税稳定的扭曲，真正做到政府按税法征税、应收尽收，企业按税法纳税、足额缴税。

第三，重视支出预算的配套，减少收入预算执行刚性的影响。当前中国主要采取年度预算管理，年度内政府预算支出具有较强刚性，由此使得政府征税行为要适应序时收入目标。因此，在财政支出端需要灵活配套，避免刚性预算支出导致的收入执行刚性。既要按照预算支出安排和实际资金需求，灵活调整财政支出进度、合理规范财政资金使用，也要更加关注财政资金使用绩效和政策实施效果，完善财政支出绩效管理，推进预算审查监督重点由赤字规模和预算收支平衡状况向支出预算和政策拓展。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>