

# 降费政策有效性评估:来自中国私营企业的证据\*

彭飞 毛德凤 吕鹏

摘要:新时代背景下,减税降费已成为推进供给侧结构性改革和经济高质量发展的重要手段,评估减税降费政策的实施效果具有重要意义。与既有研究普遍关注减税效果不同,本文以省级涉企收费目录清单制度落实为准自然实验,结合2006—2016年中国私营企业调查数据,首次评估了降费政策对企业非税费用负担的影响。研究发现:在考察期内,由于涉企收费目录清单制度普遍在中央和省级层面落实,同时受非税收入归属的影响,降费政策总体上未能显著降低企业非税费用负担;不同地区降费意愿存在显著差异,降费力度较大的地区,呈现显著的降费效应;在收费项目数量相同的情形下,地方国库收入归属比例高的地区,能够显著降低企业非税费用负担,这说明降费效果取决于降费任务与财政目标之间的矛盾能否实现统一。本文的研究表明,深入推进省级以下涉企收费目录清单制度有助于实现企业减负目标。

关键词:降费政策 非税费用负担 规费支出 涉企收费目录清单 非税收入

## 一、引言

以减税降费为主要手段的供给侧结构性改革,在推进经济高质量发展的过程中发挥了重要作用。“营改增”试点以来,通过结构性减税和普惠性减税相结合、清费立税等政策,取得了较为显著的阶段性效果。2018年政府工作报告指出,2013—2017年中国累计减轻企业税费负担3万多亿元。世界银行报告显示,2016—2017年,中国总体税负率(税费占利润的比重)分别为68%和65%。中国私营企业调查组调查显示,2018年,私营企业平均缴纳税费230余万元,占企业利润的比重为56%。这表明,随着减税降费举措的深入推进,私营企业税负总体上呈下降趋势。不过也应看到,当前其仍高于40%的世界平均税负水平,成为现阶段私营企业高质量发展的重要制约因素。

为了激发企业市场活力,配合减税政策,减轻企业负担,2014年6月26日国务院办公厅发布了《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),在中央和省级率先建立和实施了涉企收费目录清单制度。财政部数据显示,2013年至2017年6月,经过持续清理规范,中央设立的行政事业性收费由185项减少至51项,减少幅度为72%。其中,涉企收费由106项减少到33项,减少幅度为69%;政府性基金由30项减少到21项,减少幅度接近30%<sup>①</sup>。然而,“减税”之后,企业“费感”依旧强烈。从2018年全国私营企业调查反馈情况来看,除少部分企业主认为2017年税费总成本下降明显外,25.58%的企业认为税费负担有所降低,认为有所上涨的企业为22.83%,认为没有变化的占37.55%。换言之,超过60%的私营企业认为税费成本没有显著降低。为何涉企收费制度不断公开透明,但市场经济主体“费感”并没有实质下降?这是本文评估降费政策实施效果

\* 彭飞,合肥工业大学经济学院,邮政编码:230601,电子邮箱:pengfeihfut@163.com;毛德凤,安徽大学商学院,邮政编码:230601,电子邮箱:maodefenghust@163.com;吕鹏,中国社会科学院社会学研究所,邮政编码:100732,电子邮箱:repe\_cass@126.com。本文是国家自然科学基金青年项目“新发展理念下我国企业升级的税制驱动和税制扭曲:基于营改增视角的理论与实证研究”(71803035)、国家自然科学基金重大项目“新时代背景下我国经济发展质量动态评价及其政策协同研究”(18ZDA064)的阶段性研究成果。感谢审稿专家的宝贵建议,文责自负。

① 国务院网站:[http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/29/content\\_5206809.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/29/content_5206809.htm)。

的重要动因。

评估降费政策对企业非税费用负担的影响,前提是要厘清央地财政关系,确定收入归属问题。自分税制改革以来,在财政收入分配体制中,中央政府享有完全的征税权,占有税收分配的绝对优势地位,随着税收征管权不断上移,地方财政收支缺口逐渐扩大(Bai et al, 2018),寻求其他替代路径成为地方政府稳定财政收入的重要选择(郭庆旺, 2019)。由于地方政府缺乏税收收入的征管权,而几乎拥有完全的非税收入征管权,当面临税收收入冲击时,就有动机加强对非税收入的征管(Liu, 2018)。为了顺利推行税收征管体制改革,省级政府具有非税收入征管权,虽然这一制度在“市场维持型的财政联邦主义”方面发挥了重要贡献,但是也会对减税政策的实施效果产生一定的制约作用(吕炜、陈海宇, 2015)。

从既有的研究看,国内外普遍关注减税政策效果(Liu & Lu, 2015; Zwick & Mahon, 2017; Fang et al, 2017; 李永友、严岑, 2018; Liu & Mao, 2019; Zou et al, 2019), 缺乏对降费效果的评估分析。一个重要的原因是,美国等发达国家的非税收入在财政收入中的占比很低,不足中国的三分之一(刘蓉等, 2017a)。因此,国际上研究非税收入和企业非税费用负担的文献相对缺乏。国内对降费政策的研究,主要集中在三个维度:一是以调查问卷或走访调研的方式观测部分城市和行业的企业负担(刘蓉等, 2017b);二是基于减税降费政策实践,指出存在的潜在问题、挑战,并提出建议(杨灿明, 2017);三是分析减税降费对宏观经济和微观企业行为的影响(吕炜、陈海宇, 2015)。由于缺乏全国层面的涉企收费统计,实证分析企业非税费用负担的制度因素尚不明确,从而难以回答如何约束和规范地方政府涉企收费行为。

本文基于全国不同地区落实国办发〔2014〕30号文的时间差异和降费力度差异,手工整理了省级《涉企收费目录清单》的实施时间、管理方式、科目数量等政策内容,然后与中国私营企业调查数据进行匹配,利用双重差分方法(difference-in-difference, DID)尝试评估了降费政策对企业规费支出的影响。研究发现,降费政策总体上未能有效降低企业非税费用负担。原因可能在于,一方面,在企业非税费用支出中,不仅有中央和省级收费科目,还有省级以下收费科目,各级涉企收费如果没有受到有效监管,就可能弱化降费效果;另一方面,非税收入是地方财政的重要组成部分,减轻企业非税费用负担,减少了地方非税收入,制约了地方降费积极性。但是,在降费力度较大的地区,能够呈现显著的降费效果。从收费归属角度来看,地方国库收入归属比重高的地区,企业非税费用负担显著降低。长期来看,随着省级以下涉企收费目录清单制度的逐步推进,企业负担的减轻值得期待。

本文的创新与贡献可能有:第一,与以往研究关注减税政策效果不同,本文基于国办发〔2014〕30号文件,利用不同省份出台涉企收费目录清单制度的政策差异,采用双重差分方法定量考察了降费政策的实施效果,弥补了减税降费研究的不足;第二,基于2006—2016年全国私营企业调查数据,为准确评估降费政策效果,提供了较为翔实的微观基础;第三,结论对于如何减轻企业非税费用负担提供经验启示,例如推进省级以下涉企收费目录清单制度、非税收入分配与征管改革等。

## 二、制度背景与研究假说

减税降费是当前中国供给侧结构性改革的重要手段,有助于减轻企业负担,释放经济发展活力。然而,地方与中央之间的博弈对于减税降费效果具有重要影响。以增值税为核心的减税政策中,由于征税权在中央,包括征管机构、税率设置、实施范围等,地方很难直接影响减税政策的制定与执行,也就是说,减税政策的执行弹性相对较小。而降费政策却有本质不同,非税收入的征管权在地方,降费政策直接降低了地方非税收入,在纵向财力不均衡的财政体制下,降费政策的征收弹性就可能存在较大的不确定性,进而影响降费政策的实施效果。因此,评估降费政策的有效性,一方面需要廓清财政收入分配的基本事实,把握中央与地方的财政关系;另一方面,需要梳理非税收入管理制度变迁过程,厘清地方政府非税收入征管现状。在此基础上,基于涉企收费目录清单制度实践,提出待检验的研究假设。

### (一) 收入归属与央地财政关系

随着税收征管权的不断上移,地方财政的可持续性面临越来越严峻的挑战。在纵向财力失衡的制度设计下,为了维持经济运行,实现财政收入目标,地方有动机将非税收入纳入预算外管理,积极扩大预算外收入。《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)第四条明确,非税收入是政府财政收入的重要组成部分。据国家统计局数据显示,2007—2016年,非税收入占财政收入的比重不断攀升,其中中西部地区非税收入占比更是达到30%以上<sup>①</sup>。

从根本上来说,收入归属设计是造成非税收入扩张难以有效遏制的重要成因。在分税制改革背景下,地方税权不断弱化(Liu,2018;Bai et al,2018),为了应对财政收支缺口,地方政府容易做出策略性反应,寻求其他增收途径(郭庆旺,2019),从而加强对土地出让、政府性基金和企业非税费用的征管(唐云锋、马春华,2017;Liu,2018)。从这个角度来看,财政缺口和收入归属设计很可能与地方非税收入膨胀存在密切关联,而地方政府在非税收入科目设置、征收标准、征收范围和征收机构等方面的权限,为加强非税收入征管提供了制度基础,导致地区间非税收入征管力度存在很大的弹性(陈工、洪礼阳,2014)。

### (二) 非税收入管理制度变迁

从非税收入管理政策来看,经历了四次比较重要的制度变迁。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科学内涵、科目设置、征收管理和分成管理办法,这一时期的非税收入管理存在政策界定不清、政府收入分配秩序混乱等不足,造成腐败滋生、收支效率低下等诸多问题。2004年,《关于加强政府非税收入管理的通知》明确非税收入管理范围、分类、分成办法,但是尚未有效确立非税收入的监督约束机制,仅有行政事业性收费纳入预算管理(财预〔2003〕470号)。直到2011年,《关于将预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》规定,将预算外收入全部纳入预算管理。为了加强非税收入管理,规范政府收支行为,2016年,《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)规定了各类非税收入科目的设立和征收的管理权限,以及相应的收入归属和分成比例,实行国库集中收缴制度。其中,财政部负责全国非税收入管理,县级以上财政部门负责本区域的非税收入管理。

### (三) 涉企收费目录清单制度

为了切实减轻企业负担,在中央层面率先实施了清理收费的政策。《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)要求自2013年8月1日起,在全国统一取消和免征33项行政事业性收费。为了清理涉企收费,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)颁布,要求各地区尽快建立和实施涉企收费目录清单制度。随后于2014年9月至2016年初,省级涉企收费目录清单制度在全国不同地区逐步实施。然而,这一时期只是完成了在中央和省级层面的降费制度设计,省级以下的收费目录清单制度尚未建立,并且没有形成独立的涉企收费监管主体。自2016年起,以实施涉企收费目录清单制度为核心,中央加强了对所有地区落实减轻企业负担政策状况的监督检查(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)。工业和信息化部运行监测协调局负责制定企业减轻负担的政策制度,并承担全国所有地区的监督检查工作,以期提高地方降费力度。下面,基于非税收入归属、非税收入管理制度以及涉企收费政策的基本事实,提出研究假说1:

假说1:样本期内,涉企收费目录清单制度可能无法普遍减轻企业非税费用负担。

不同地区执行涉企收费目录清单制度不仅有政策出台时间上的先后差异,而且在政策内容披露翔实程度以及收费项目数量等方面也有较大差异,意味着地区降费力度可能存在较大不同。在政策出台后,部分地区仍然存在违规收费、变相乱收费现象。2015年审计署数据显示,个别省市自定收

<sup>①</sup>国家统计局网站:<http://www.stats.gov.cn/>。

费项目增加企业负担等问题，涉及金额达 33.69 亿元<sup>①</sup>。李克强总理在 2015 年 8 月 26 日的国务院常务会议上指出，一些地方在简政放权改革中顶风作案，将减少的行政审批事项进行转移，变相收费，甚至变本加厉多收费<sup>②</sup>。2019 年上半年，审计署对 2018 年国家重大政策措施落实情况进行跟踪审计，发现部分地区和部门落实降费减负政策不到位，仍然存在违规收费等问题<sup>③</sup>。2019 年 7 月，国务院督查室发现，内蒙古满洲里口岸部分单位和企业存在违规乱收费、变相涨价等问题，大幅增加企业成本，抵消减税降费效果<sup>④</sup>。即便在专门的监督机构成立之后，降费政策的执行力度和效果在地区区间并不同步，各地区降费力度差异很可能与降费政策实施效果密切相关。

基于私营企业调查和涉企收费目录清单数据，以地区规费支出为因变量，以地区降费力度为自变量，并控制企业年龄、企业规模、盈利能力、政治身份、行业身份和党员身份，表 1 列示了降费力度对地区规费支出的影响。其中，以地区三项涉企收费科目数量之和衡量降费力度大小，一般地，收费科目数量越多，降费意愿越弱，降费力度越小，反之亦然；以省份一年份维度的企业规费支出衡量地区规费支出水平。为降低异方差的影响，收费科目数量和规费支出均取自然对数。第(1)列结果显示，地区涉企收费科目数量变量(*lnsfcount*)在 1%水平上显著为正，意味着该地区涉企收费科目数量越少，辖区内的企业平均规费支出越少。进一步地，考虑到不同时间和不同行业的规费支出可能存在显著差异，因此在(2)(3)列分别纳入了年份和行业固定效应，结果依然发现二者之间呈正相关关系。基于此，提出假说 2：

假说 2：降费力度较大的地区，涉企收费目录清单制度减轻企业负担的效果较为明显。

表 1 地区涉企收费科目数量与地区规费支出之间关系

变量	(1)	(2)	(3)
<i>lnsfcount</i>	0.176*** (0.015)	0.203*** (0.014)	0.190*** (0.014)
控制变量	Yes	Yes	Yes
年份效应	No	Yes	Yes
行业效应	No	No	Yes
R <sup>2</sup>	0.094	0.171	0.181
样本数	12499	12499	12499

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在 10%、5%和 1%水平上显著。

### 三、实证设计

#### (一)模型构建

本文的基本目标是要评估涉企收费目录清单制度对企业非税费用负担的影响。基于研究假说，构建模型如下：

$$\ln gf_{it} = \beta_0 + \beta_1 reform_{it} + \gamma X_{it} + \delta_k + \varphi_m + \omega_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

关注的被解释变量是企业支付的各种非税费用支出。在跨期的私营企业调查数据中，与企业非税费用支出密切相关的问卷为，“您企业全年交纳各种规费多少万元”<sup>⑤</sup>，这一指标能够大致反映政府征收的涉企收费额情况。为降低异方差的影响，本文对被解释变量取自然对数。

*reform* 变量是政策评估的核心变量。问题的关键在于识别哪些地区可能会受到政策的影响，哪些

①工业和信息化部网站：<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057511/n3057521/n3057522/c4376814/content.html>。

②国务院网站：[http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/26/content\\_2920301.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/26/content_2920301.htm)。

③人民日报网站：<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0409/c1004-31018589.html>。

④国务院网站：[http://www.gov.cn/hudong/2019-07/05/content\\_5406362.htm](http://www.gov.cn/hudong/2019-07/05/content_5406362.htm)。

⑤规费支出是指企业向各级政府缴纳的除税收以外的其他所有费用支出。

地区不太可能受到政策影响。由于全国省级层面落实中央涉企收费目录清单制度(国办发〔2014〕30号)的实施时间为2014年8月30日至2016年7月6日,借鉴既有研究的思路(陈钊、王暘,2016; Fang et al,2017;Zou et al,2019),考察较早出台涉企收费目录清单制度的地区相对于较晚出台的地区,在实施之后有何效果差异。因此,本文拟以实施时间较早的地区为处理组,以实施时间较晚的地区为对照组,考察涉企收费制度对企业非税费用负担的影响。具体而言,如果该地区在2015年第四季度之前出台了涉企收费目录清单制度<sup>①</sup>,则定义 *reform* 变量在2015年取值为1,之前为0;2015年第四季度及其之后开始实施的地区在样本期内均取值为0。其中,*i*表示企业,*t*表示年份,*k*表示行业,*m*表示城市,*n*表示省份。

准确评估降费政策对企业规费支出的影响,不仅要考虑各地区的政策实施时间差异,还要考虑降费力度的差异。这是因为,涉企收费目录清单中收费科目的多寡,一定程度上能够反映地方降费意愿,从而影响企业规费支出规模。拟以地区涉企收费科目数量均值为分组依据,考察降费力度在降费政策中的异质性效应。

基于相关文献和调查问卷指标设计,在模型(1)中,纳入了以下控制变量 *X*:(1)企业特征,主要包括企业年龄(*firmage*)、企业规模(*lnemp*)和盈利能力(*netl*)。其中,企业年龄用调查年份减去注册年份表示,反映“大众创业、万众创新”等小微企业税费优惠政策对企业非税费用支出的影响;一般来说,规模越大、盈利能力越强的企业,越可能成为地方政府关注的对象,对这类企业加强征管,有助于稳定财政收入。这里采用员工人数的自然对数和净利润占销售收入的比重分别度量企业的规模和盈利能力。(2)企业主特征,主要包括政治身份(*political*)、行业身份(*hysf*)和党员身份(*dysf*)。研究表明,具有“红色印记”的企业,社会责任意识更强(高勇强等,2012),但是也有研究发现,具有政治身份的企业,避税动机较强(李维安、徐业坤,2013)。因此,企业主的身份特征可能也会影响企业非税费用支出意愿。以企业主是否具有人大代表或政协委员身份判断政治身份,基于企业主是否具有工商联会员身份判断行业身份,基于企业主的政治面貌判断党员身份。(3)固定效应,主要包括城市固定效应( $\varphi_m$ )、行业固定效应( $\delta_k$ )和年份固定效应( $\omega_t$ ),分别用来控制城市间、行业间和跨期非税收入征管差异的影响。

表2 变量的描述性统计

变量	变量定义	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
<i>gf</i>	企业规费支出	13919	39.7714	113.4893	0.1000	1123.0000
<i>reform</i>	率先实施清单制度的地区在2015年为1,其他为0	13913	0.1188	0.3236	0.0000	1.0000
<i>firmage</i>	企业年龄,调查年份-注册年份	13531	9.7701	5.7187	0.0000	43.0000
<i>lnemp</i>	企业规模,就业人数对数	13734	3.9651	1.6016	0.0000	11.0021
<i>netl</i>	盈利能力,净利润与销售收入之比	13360	0.1046	0.1667	-0.4615	0.9375
<i>political</i>	企业主政治身份,是否为人大代表或政协委员	13919	0.4134	0.4924	0.0000	1.0000
<i>hysf</i>	企业主行业身份,是否为工商联会员	13549	0.6622	0.4730	0.0000	1.0000
<i>dysf</i>	企业主党员身份,是否为中共党员	13919	0.3796	0.4853	0.0000	1.0000

注:所有价值单位为万元。

表2给出了主要变量的描述性统计。结果显示,中国私营企业的平均规费支出大约为40万元,缩尾后的最大企业规费支出为1123万元,最小企业规费支出为0.10万元。从企业特征来看,中国私营企业的平均年龄约为10年,平均从业人数为53人,平均净利润率为10.46%。从企业主特征来看,41.34%的企业主具有政治身份,66.22%的企业主具有行业身份,37.96%的企业主具有党员身份。这些特征基本反映了中国私营企业在经济转轨过程中的非税费用负担、经营业绩、政企关系等一般事实,对这些特征进行初步分析,既有助于理解降费政策的设计初衷,也有助于把握中国私营企

<sup>①</sup>考虑到实施较晚的地区,可能在当年难以有效发挥政策作用,因此,这里对第四季度才开始实施涉企收费目录清单制度的地区作为对照组,即进行滞后一期研究。表7对这一政策识别策略进行了稳健性检验。

业发展进程的非税约束难题及其制约因素。

(二) 数据统计与处理

地区涉企收费项目数量是本文政策评估的重要对象之一。相关数据来源于各地区(省、直辖市和自治区)人民政府、发展和改革委员会、物价局网站,以及工业和信息化部运行监测协调局和财政部税政司网站,通过手工整理各地区的《涉企行政事业性收费目录清单》《涉企经营服务性收费目录清单》《涉企政府性基金目录清单》,进而对各地区涉企收费科目数量进行加总而得。

根据目录清单统计特点,大致可划分为一、二、三级科目类型。其中,一级科目主要根据部门划分,例如卫计、食品药品监督、知识产权、住房城乡建设、国土资源、环保、交通、农业等;二级科目为不同部门的收费项目,例如,食品药品监督部门有“药品注册费”“中药品种保护评审初审费”“检验费”等6个二级收费项目,而“检验费”中,又包括“药品检验费”“化妆品检验费”“医疗器械产品检验费”“食品检验费”4个三级科目。考虑到一级科目无法准确反映收费数量变化,即使降费科目大幅增加,可能也无法完全取消部门收费权限,也就无法观测降费力度的差异和变化。这是因为,作为弥补市场失灵的重要手段,公共收费在降低负外部性方面具有非常重要的补充功能。而三级科目总体上是根据产品或行业类型划分的,对于一般企业来说,可能仅能从事某一行业的生产经营,很少存在既生产药品,还生产化妆品、医疗器械产品的情况,也即是说,企业不太可能同时缴纳三级科目的所有项目费用。从这个角度来讲,选择二级科目更为合理。因此,本文在统计涉企收费科目数量时,以二级科目数量为准。表3列示了全国31个省份三种涉企收费目录清单的科目数量统计情况。

表3 各地区涉企收费科目数量基本统计

地区	实施时间	A	B	C	合计	地区	实施时间	A	B	C	合计
北京	2016年1月1日	39	14	10	63	湖北	2015年10月1日	48	21	19	88
天津	2015年12月1日	38	30	25	93	湖南	2014年12月18日	63	28	17	108
河北	2014年12月29日	56	18	24	98	广东	2015年8月27日	96	29	25	150
山西	2014年9月30日	76	6	20	102	广西	2015年12月1日	90	19	26	135
内蒙古	2015年9月6日	81	18	17	116	海南	2015年3月27日	35	24	17	76
辽宁	2015年12月30日	49	13	15	77	重庆	2014年8月31日	84	50	23	157
吉林	2016年7月6日	57	25	23	105	四川	2015年9月1日	64	17	22	103
黑龙江	2015年8月1日	60	24	20	104	贵州	2014年12月25日	61	22	25	108
上海	2015年2月6日	62	12	25	99	云南	2016年1月17日	6	6	24	36
江苏	2015年11月1日	94	51	24	169	西藏	2014年9月10日	37	71	5	113
浙江	2014年12月25日	55	11	14	80	陕西	2015年9月18日	65	10	16	91
安徽	2015年1月1日	62	17	19	98	甘肃	2015年10月16日	15	15	23	53
福建	2015年7月16日	126	24	21	171	青海	2015年1月27日	54	8	13	75
江西	2014年12月19日	91	11	25	127	宁夏	2016年1月25日	81	12	16	109
山东	2014年12月26日	79	20	24	123	新疆	2015年5月1日	86	58	21	165
河南	2014年12月26日	89	17	23	129						

注:A、B、C分别表示涉企行政事业性收费、涉企经营服务性收费和涉企政府性基金收费的科目数量。

本文采用的微观数据来自全国工商联、市场监督管理总局等部门发起成立的私营企业研究课题组,每间隔一年对全国私营企业进行抽样问卷调查。自1993年首次调查以来,截至2018年已完成十三次调查。该数据是考察全国私营企业发展面貌、税费负担、营商环境、企业态度等方面的重要资料来源。本文采用了2006—2016年共计6个年度的抽样调查数据,该调查反映了上一年的实际数据,即调查了企业在2005年、2007年、2009年、2011年、2013年和2015年的发展情况。根据研究需要,本文对私营企业调查原始数据进行了如下筛选。(1)通过查询涉企收费相关文件,发现对小微企业实行免征规费的优惠政策(《财政部国家发展改革委关于免征小型微型企业部分行政事业性收费的通知》,财综〔2011〕104号)。如果将规费支出为0的样本包括在内,可能会导致无法干净的识别涉企收费政策(国办发〔2014〕30号文)的影响,而且规费为0的样本,既可能是企业本身不需要缴

纳各种规费,也可能是被调查者不清楚具体信息而存在填报错误问题。规费为0的观测值有11777个,占原始观测值的45.4%。因此,本文将研究对象限定在规费支出大于0的样本中。(2)对于跨年度的行业代码发生变化的情况进行调整,其中合并行业的观测值有418个。(3)根据企业邮政编码信息确定企业所属城市位置,对于地理信息不详的样本进行删除处理,涉及20个观测值。(4)以企业第一主业确定行业信息,删除行业信息不详的样本,涉及2560个观测值。(5)在规费支出大于0的条件下对存在异常值的连续型变量在1%两端缩尾处理,其中,净利润率缩减观测值有2095个,规费支出缩减观测值为246个。

#### 四、实证结果

##### (一)基准结果

基于模型(1),表4列示了基本回归结果。在未纳入任何控制变量的情况下,第(1)列结果显示, *reform* 系数为负,但不显著,初步表明涉企收费目录清单制度总体上没有显著降低企业规费支出。第(2)列控制了企业年龄、企业规模和盈利能力等企业特征变量, *reform* 系数依然不显著。第(3)列进一步控制了企业主特征变量, *reform* 系数没有显著变化。为了鼓励和支持特定行业的发展,例如集成电路、高新技术、高端制造、现代农业等行业,可能不仅给予税收优惠,还会给予“费”的照顾,那么行业间的非税费用负担可能会存在一定差异。因此,第(4)列进一步控制了行业固定效应,结果仍未观测到政策变量显著。

从政策变量的系数大小来看,随着企业特征变量、企业主身份特征变量以及行业固定效应的纳入,系数绝对值随之下降,说明控制这些因素能够部分解释企业非税费用支出差异的原因。从企业特征来看,年龄越长(*firmage*)、规模越大(*lnemp*)和盈利能力(*netl*)越强的企业,越可能成为地方政府的非税收入重点征管对象,因而非税费用负担越高,这与预期是一致的。从企业主特征来看,政治身份(*political*)、行业身份(*hysf*)和党员身份(*dysf*)变量均显著为正,意味着具有“红色印记”的企业,社会责任意识更强(高勇强等,2012),因此非税费用负担支付意愿和支付能力显著高于非身份型企业。

地区涉企收费目录清单制度从总体上未能显著降低企业非税费用负担,主要原因可能有四个方面。(1)降费政策直接影响到地方政府的非税收入,如果切实降费,很可能损害地方政府财政收入,为了实现财政收入增长目标 and 政治晋升,地方政府有动机进行“增费”或“明降暗升”,以实现“竞争上游”。(2)不同地区虽然明确了涉企收费目录清单制度,但是各地区的降费意愿和降费力度存在较大差距,甚至只是将收费科目透明度提高,并未实质减少收费科目,进而导致总体效果欠佳。审计署和国家市场监管总局的调查结果一定程度上能够反映降费政策被弱化的原因<sup>①</sup>。(3)企业规费支出除了有省级项目外,还有大量的中央、地级市、县(区)、镇(街道)等不同层级政府的收费。从样本考察期来看,省级以下的目录清单制度尚不完善,绝大多数省级以下政府未明确或尚未出台涉企收费目录清单制度,导致降费效果与降费目标之间存在较大差距。(4)以“营改增”为核心的结构性减税政策增加了地方财政压力(Bai et al,2018),弱化了地方降费意愿,从而未能显著降低企业的规费支出(Liu,2018)。

表4 降费政策实施效果评估:基准结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>reform</i>	-0.207 (0.158)	-0.068 (0.137)	-0.061 (0.139)	-0.049 (0.139)

<sup>①</sup> 审计署2019年审计发现,13个地区应由财政资金承担的评估评审费用转嫁给申请企业,8个地区通过垄断经营、摊派等手段违规收费,27个地区违规收取或未及时清退保证金。市场监管总局公布了涉企违规收费案例。http://finance.people.com.cn/n1/2019/0409/c1004-31018589.html; http://www.samr.gov.cn/jjj/jjg/201902/t20190219\_290746.html。

续表 4

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>firmage</i>		0.015*** (0.003)	0.012*** (0.003)	0.011*** (0.003)
<i>lnemp</i>		0.648*** (0.013)	0.618*** (0.012)	0.609*** (0.014)
<i>netl</i>		0.588*** (0.116)	0.588*** (0.121)	0.580*** (0.115)
<i>political</i>			0.150*** (0.034)	0.142*** (0.031)
<i>hysf</i>			0.114*** (0.031)	0.128*** (0.032)
<i>dysf</i>			0.106*** (0.031)	0.103*** (0.028)
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	No	No	No	Yes
R <sup>2</sup>	0.171	0.442	0.446	0.471
样本数	13912	12835	12498	12498

注:括号内为省级层面聚类标准误,\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%和1%水平上显著,下同。

## (二)降费政策实施效果评估:基于地区降费力度的比较

评估降费政策对企业规费支出的影响,不仅要考虑各地区的政策实施时间差异,还要考虑降费力度的差异。这是因为,涉企收费目录清单中收费科目数量的多寡,一定程度上能够反映地方降费意愿,从而影响企业规费支出规模。这里采用分组检验策略(Liu & Lu,2015;Zwick & Mahon,2017;唐珏、封进,2019),揭示降费政策有效性的原因和主体。具体而言,以地区涉企收费科目数量均值作为区分降费力度的依据。

表5结果显示,在降费力度高(*high*,涉企收费科目数量均值以下)的地区,降费政策显著降低了企业非税费用负担。而在降费力度低(*low*,涉企收费科目数量均值以上)的地区,未发现非税费用负担减轻效应。初步证实了研究假设2的正确性,即降费力度较大的地区,能够较为明显地减轻企业非税费用负担。一方面,这一发现为准确识别降费政策的非税费用负担效应提供了证据,证实了地区降费力度对于实现降费政策效果具有重要影响。另一方面,随着2016年以来涉企收费制度的不断深入推进,尤其是省级以下涉企收费制度不断趋于规范,不断降低涉企收费科目数量,将会有越来越多的地区适用于第(2)列的回归情形,不断扩大企业非税费用负担减轻的覆盖范围,从而取得较为理想的降负效果。因此,本文的研究结论对于贯彻“确保企业减税降费落实到位”“切实降低企业税费成本”政策具有一定的启示意义。

表5 降费政策实施效果评估:基于降费力度的视角

变量	<i>high</i>		<i>low</i>	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>reform</i>	-0.339*** (0.105)	-0.323*** (0.105)	0.301*** (0.060)	0.310*** (0.054)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	No	Yes	No	Yes
R <sup>2</sup>	0.476	0.500	0.405	0.432
样本数	7144	7144	5354	5354

五、稳健性检验与进一步讨论

(一) 稳健性检验

1. 共同趋势检验。双重差分模型评估政策实验的一个重要条件是处理组和对照组在政策变动前满足共同趋势假说。为了证明基准结果不是因不同趋势导致的, 本文将模型(1)中的 *reform* 替换为地区处理变量 *list* 与年度哑变量  $d_l$  的交乘项,  $l$  代表不同的年份(2007年、2009年、2011年、2013年和2015年), 当且仅当在  $l$  年时,  $d_l = 1$ , 否则为 0。需要说明的是, 为了避免共线性问题, 没有将 2005 年时间变量及其交互项放入模型。回归方程设计如下:

$$\ln gf_{it} = \beta_0 + \beta_{1l} \sum_{2007}^{2015} list_n \times d_l + \gamma X_{it} + \delta_k + \varphi_m + \omega_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

根据模型(2), 图 1 为降费政策实施效果的年度效应。结果显示,  $\beta_{1l}$  系数在 0 以上, 但是置信区间波动较大, 各个年度均没有发现处理组与对照组的显著差异。同时, 从 2015 年交互项  $\beta_{1l}$  来看, 系数不显著, 证实了基准结论的稳健性。

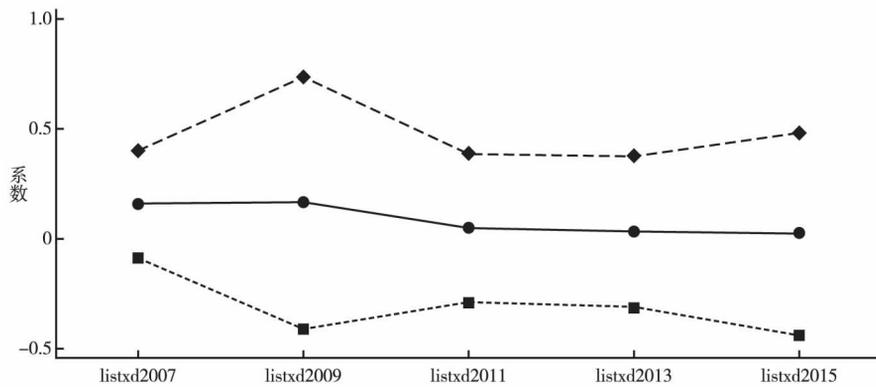


图 1 共同趋势检验

为了检验表 5 得到的异质性效应不是由不同的时间趋势引发, 这里借鉴 Angrist & Pischke (2015) 研究美国最小合法饮酒年龄对死亡率影响的检验方法, 通过控制处理变量的时间趋势, 来消除处理变量随时间变化的组间差异。这一方法的显著优势是, 允许政策变革在不同地区具有不同的时间趋势。应用到本文中, 不同地区落实国办发[2014]30号文的时间不同, 将“省份固定效应×年份趋势”纳入模型(1)和(2)。与此同时, 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共同趋势发生变动。这里分别纳入“控制变量×年份趋势”和“控制变量×年份哑变量”对相关影响因素的变动趋势进行控制。表 6 结果显示, 关注的 *reform* 变量与基本回归结果(表 4 和表 5)表现一致, 证实了结论的可靠性, 说明不是趋势差异造成了处理组和对照组企业非税费用负担的差异, 两组企业在涉企收费政策实施前满足较好的共同趋势要求。

表 6 共同趋势检验

变量	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>reform</i>	-0.022 (0.133)	-0.304** (0.127)	0.370** (0.154)	-0.047 (0.145)	-0.334*** (0.105)	0.351*** (0.050)	-0.052 (0.140)	-0.315*** (0.104)	0.313*** (0.057)
省份固定效应×年份趋势	Yes	Yes	Yes	—	—	—	—	—	—
控制变量×年份趋势	—	—	—	Yes	Yes	Yes	—	—	—
控制变量×年份哑变量	—	—	—	—	—	—	Yes	Yes	Yes
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

续表 6

变量	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.475	0.503	0.434	0.472	0.501	0.434	0.476	0.504	0.441
样本数	12498	7144	5354	12498	7144	5354	12498	7144	5354

2. 政策识别策略的影响。随机性是政策冲击的基本要求之一<sup>①</sup>。如果涉企收费政策实施不是随机的,那么政策评估结果就可能存在偏误。对此,本文借鉴 Ferrara et al(2012)、Liu & Lu(2015)的做法,利用随机生成的涉企收费政策试点进程进行安慰剂检验。图 2 展示了 200 次蒙特卡洛模拟得到的虚拟政策的估计系数分布,垂直的实线表示的是真实政策的估计系数。结果显示,在降费力度较大(*high*)的左图,模拟的回归系数服从正态分布且均值位于 0 附近,与真实政策的回归系数(-0.323)有较大差距。而在降费力度较小(*low*)的右图,同样发现模拟的回归系数偏离真实回归系数(0.310)。表明虽然本文的政策冲击具有多次性,但是基准模型的识别策略是能够较为清晰地识别出地区降费力度差异的,这是揭示降费政策冲击有效的重要条件。

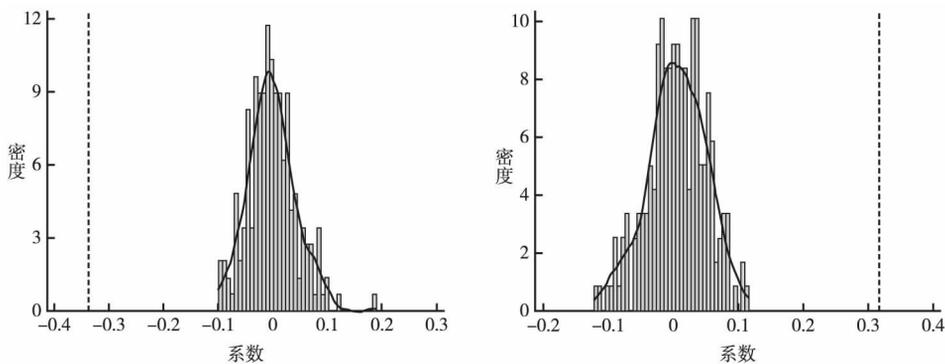


图 2 安慰剂检验

为了进一步佐证政策识别结果的稳健性,这里对政策变量 *reform* 做出如下检验:一是以 2015 年三季度之前的地区为处理组;二是以 2015 年二季度之前的地区为处理组,对照组不变(2015 年第四季度及其之后实施的地区)。表 7 结果显示,假设 1 和假设 2 依然稳健成立。说明即使改变政策识别策略,仍然能够观测降费政策的异质性效应,意味着总体上降费效果不显著,不太可能是因为政策识别策略不足造成的,而是地区降费力度差异导致了异质性效应。需要指出的是,本文政策评估关注的是涉企收费政策的短期效应,虽然从总体上结果尚不显著,但是并不否定涉企收费制度的积极作用。随着省级以下涉企收费制度的推进,不断降低涉企收费科目,提高降费力度,企业非税费用负担在长期内能够取得较为理想的降负效果。本文的结论能够为涉企收费制度的长期效应提供经验支撑。

<sup>①</sup>感谢审稿专家指出这一政策冲击要求。实际上,很多试点政策并不满足唯一性要求,但是仍然受到了较为广泛的认可。一个代表性的试点政策是“营改增”(陈钊、王阳,2016;Fang et al,2017;李永友、严岑,2018)。此外,还有增值税转型试点政策(Liu & Lu,2015;Liu & Mao,2019)。

表 7 稳健性检验:改变政策识别策略

变量	2015 年三季度之前的地区为处理组			2015 年二季度之前的地区为处理组		
	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	-0.053 (0.144)	-0.301** (0.113)	0.304** (0.087)	-0.057 (0.145)	-0.301** (0.113)	0.297** (0.091)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.486	0.512	0.446	0.486	0.512	0.445
样本数	10005	6151	3854	9863	6151	3712

3. 混合政策检验。本文的研究期间恰好涵盖了“营改增”部分试点过程,如果“营改增”对地方财政收入产生一定影响,那么就可能影响地方政府的降费行为。为了更准确地识别降费政策的效果,需要在基准模型的基础上识别“营改增”的影响。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。首先,定义行业处理变量 *treat*。借鉴陈钊、王暘(2016)的做法,将所有受到政策影响的行业都作为处理组行业,包括试点的服务业(交通运输、信息服务、租赁、商业服务和科研技术)以及传统增值税行业(制造业、农林牧渔业、采矿业和电力煤气水业)。其次,定义地区一时间处理变量 *did*。试点地区的企业在 2011 年之后(不含 2011 年)取值为 1,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。*treat*×*did* 即为“营改增”对企业非税费用负担的影响,从表 8 第(1)列结果来看,“营改增”显著增加了企业非税费用负担。从涉企收费制度实施效果来看,稳健地支持假设 1b 和假设 2,说明基准结果不太可能会受到“营改增”政策的干扰。2011 年,《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》(财预[2010]88 号)和《关于公布取消 253 项涉及企业行政事业性收费的通知》开始实施,可能会影响企业非税费用负担变化。基于此,本文将研究对象限定在 2011 年之后,以规避相关政策调整的影响。表 8 最后三列结果显示,*reform* 系数及其显著性特征没有发生显著改变。

4. 财政压力和非税征管的影响。非税征管力度和财政压力变化可能是影响企业非税费用负担的重要因素。涉企收费政策总体上没有显著降低企业非税费用负担,也可能是因为,非税收入具有自由裁量权(郭庆旺,2019),在涉企收费政策实施前,应征未全征,而在涉企收费政策实施后,由于地方财政压力上升,开始应征尽征。换句话说,地方财政压力和涉企收费征管力度可能会影响本文的结论。因此,有必要纳入二者以检验结论是否稳健。具体而言,财政压力(*pressure*)使用“(一般预算内支出—一般预算内收入)/一般预算内收入”表示(唐云锋、马春华,2017),非税征管力度(*te*)借鉴税收征管的测度做法(Xu et al,2011)<sup>①</sup>。结果显示,*reform* 变量没有发生显著变化。此外,由于模型已经纳入了城市固定效应,所以财政压力和非税征管力度没有呈现显著的影响。

表 8 稳健性检验:混合政策检验

变量	“营改增”			非税收入管理政策		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	-0.052 (0.142)	-0.330*** (0.102)	0.321*** (0.059)	-0.025 (0.150)	-0.330*** (0.094)	0.425*** (0.105)

① 由于缺少涉企收费数据统计,这里以地区非税收入为测度对象。等式左边表示非税收入占 GDP 的比重,等式右边分别为第二产业占比、第三产业占比、对外开放和年度固定效应,通过对下式进行回归可测算非税收入征管强度:  $T_{it}/GDP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 IND2_{it}/GDP_{it} + \alpha_2 IND3_{it}/GDP_{it} + \alpha_3 OPEN_{it}/GDP_{it} + \zeta_i + \varepsilon_{it}$ , 等于实际非税收入与预期非税收入之比:  $te = (T_{it}/GDP_{it}) / (T_{it}/GDP_{it\_est})$ 。

续表 8

变量	“营改增”			非税收入管理政策		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>treat</i> × <i>did</i>	0.154** (0.069)	0.142 (0.100)	0.228** (0.085)			
<i>did</i>	-0.023 (0.087)	-0.053 (0.127)	-0.084 (0.118)			
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.472	0.501	0.433	0.515	0.535	0.490
样本数	12498	7144	5354	7655	4431	3224

表 9 稳健性检验：财政压力和非税征管的影响

变量	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>all</i>	<i>high</i>	<i>low</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	-0.049 (0.140)	-0.323*** (0.106)	0.302*** (0.055)	-0.040 (0.140)	-0.336*** (0.109)	0.332*** (0.057)
<i>pressure</i>	0.027 (0.125)	-0.002 (0.114)	0.286 (0.211)			
<i>te</i>				0.209* (0.118)	0.143 (0.108)	0.142 (0.155)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.471	0.500	0.432	0.472	0.501	0.433
样本数	12498	7144	5354	12498	7144	5354

5. 度量方式与不同趋势。被解释变量的度量方式是否对结论敏感，是本文要检验的另一对象。这里采用人均规费支出(企业规费支出与从业人数之比)进行度量，这一度量的好处是能够剔除企业间规模差异的影响。表 10 第(1)~(3)列结果显示，*reform* 系数的显著性分别与表 4 和表 5 一致，说明结论不太可能因为企业间的规模差异而受到冲击。作为反事实检验，涉企收费目录清单制度是否对企业其他非税支出具有显著影响，即通过检验政策的外溢效应，为政策效果提供反事实证据。一方面，以企业社会保险支出的自然对数为研究对象，考察在降费力度高的条件下，涉企收费目录清单制度对社保支出的影响。第(4)列结果显示，与预期一致，涉企收费目录清单制度没有对社保支出产生显著影响。这是因为，涉企收费目录清单制度的目标是降低企业规费支出，而非减轻企业社保负担。另一方面，公关招待支出既包括企业与政府打交道花费的费用，也包括企业间正常合理的商业往来花费的费用。理论上，涉企收费目录清单制度不太可能显著影响企业的公关招待费用。以企业公关招待费支出的自然对数为对象，第(5)列结果验证了这一猜想。反事实结果印证了基准结果的稳健性。

近年来国家在不同时期针对特定行业的产业政策，如“中国制造 2025”“营改增”等等，都可能造成行业间的非税费用负担差异，因此有必要纳入行业一年份固定效应，第(6)列结果显示，*reform* 系数显著为负，证实了结论的稳健性。即使在同一时期，不同地区的产业政策也可能存在较大不同，如果遗漏这些因素可能会造成有偏估计。第(7)列进一步纳入省份一行业固定效应，结论依然成立。

表 10 稳健性检验:度量方式与不同趋势

变量	人均规费			社保	公关招待	行业-年份	省份-行业
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>reform</i>	-0.054 (0.145)	-0.340*** (0.109)	0.321*** (0.056)	-0.052 (0.108)	-0.084 (0.059)	-0.310*** (0.101)	-0.269** (0.115)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.220	0.225	0.224	0.663	0.446	0.508	0.541
样本数	12498	7144	5354	5596	8202	7144	7144

6. 聚类误差和数据敏感性检验。由于省份的数目较少,在省级层面聚类标准误,可能存在标准误低估问题。因此这里在行业、城市、省份-行业和城市-行业层面分别进行聚类标准误检验。表 11 第(1)~(4)列结果显示,在降费力度较大的地区,依然能够观测到涉企收费政策的积极影响。此外,在基准模型回归中,对数据进行了删减处理,为了降低数据处理对结论的敏感性,这里放松数据处理环节,考察基准结论是否成立。第(5)列排除了合并行业的企业样本,第(6)列包含了缩尾的样本,最后一列包含了规费支出为 0 的样本,并进行 Tobit 回归,发现结论依然稳健成立。

表 11 稳健性检验:聚类误差和数据敏感性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>reform</i>	-0.323*** (0.085)	-0.323*** (0.116)	-0.323*** (0.104)	-0.323*** (0.101)	-0.342*** (0.114)	-0.277** (0.111)	-0.032*** (0.010)
聚类标准误	行业	城市	省份-行业	城市-行业	省份	省份	省份
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.500	0.500	0.500	0.500	0.499	0.507	0.094
样本数	7144	7144	7144	7144	6866	7417	13262

注:最后一列报告的是 Pseudo R<sup>2</sup>。

(二)进一步讨论

本文的研究对象是私营企业,无法考察不同所有制企业的效应差异。根据既有数据特点,我们尝试分析了政治关联企业和非政治关联企业的降费效果。一般来说,国有企业具有明显的政治关联属性,具有政治关联的私营企业的降费效果可能会类似于国有企业情形。基于此,本文以企业主是否人大代表、政协委员区分政治关联企业和非政治关联企业。结果显示,从总体上来看,政治关联企业的 *reform* 系数在 10%水平上显著为负,表明涉企收费政策实施后,政治关联企业的非税费用负担有所下降,而非政治关联企业的非税费用负担没有显著变化。进一步地,依据地区涉企收费科目数量均值对降费力度进行分组,发现在降费力度高的地区(*high*),政治关联企业的非税费用负担显著下降;在降费力度低的地区(*low*),政治关联企业也会受到地方政府非税征管的“保护”,非税费用负担没有显著增加。而非政治关联企业不论在降费力度高还是低的地区,都处于相对弱势的地位。从这个角度来看,国有企业可能更易于从降费政策实施过程中受益。

表 12 政治关联与降费政策效果

变量	<i>all</i>		<i>high</i>		<i>low</i>	
	政治关联	非政治关联	政治关联	非政治关联	政治关联	非政治关联
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>reform</i>	-0.224* (0.118)	0.044 (0.191)	-0.449*** (0.090)	-0.246 (0.154)	0.064 (0.146)	0.443*** (0.107)

续表 12

变量	<i>all</i>		<i>high</i>		<i>low</i>	
	政治关联	非政治关联	政治关联	非政治关联	政治关联	非政治关联
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.418	0.470	0.460	0.493	0.370	0.439
样本数	5314	7184	3003	4141	2311	3043

在非税收入制度设计上,不仅有中央收入,还有地方收入,在既定的收费科目中,地方收入和中央收入存在着“此消彼长”的关系,地方收入占比越高,中央收入占比就会越低。因此,通过这一特征,本文希望观测到地方政府降费意愿(或降费力度)如何影响涉企收费目录清单制度设计。在降费政策的实施过程中,地方如何既能够保住“面子”(满足中央降费任务),也能够保住“里子”(保障地方财政收入)。

根据涉企收费目录清单制度中公布的管理方式和征收机关等信息,确定不同收费科目的收费归属,考察涉企收费目录清单制度对企业规费支出的影响。整理发现,共有 21 个地区(省、直辖市、自治区)能够明晰收费收入归属,10 个地区未披露收费归属(包括河北、山东、湖北、广西、海南、重庆、四川、云南、西藏、陕西)<sup>①</sup>。对此,以披露收入归属信息的地区为对象,分别测度不同地区的地方国库收费科目占比和中央国库收费科目占比情况。其中,“地方国库收费科目数量占比=(该地区纳入地方国库的行政事业性收费科目+该地区纳入地方国库的政府性基金收费科目)/(该地区行政事业性收费科目+该地区政府性基金收费科目)”,同理,可测度中央国库收费科目占比情况。

首先,以地方国库收费科目数量占比均值进行分组,表 13 第(1)~(2)列结果显示,地方国库涉企收费科目数量比例较高的地区,涉企收费政策能够显著降低企业非税费用负担,而在地方国库涉企收费科目数量比例较低的地区,未发现涉企收费政策的显著影响。意味着在地区收费科目数量相同的情形下,地方国库收费项目比重越高,辖区内的企业非税费用负担越低。可能是因为,在减税降费的政策环境下,既要落实降费任务,又要兼顾减税对地方财政收入的冲击,如何配置非税科目收入归属,成为影响企业非税费用负担的关键因素。其次,以中央国库收费科目数量占比均值进行分组,最后两列结果显示,中央国库涉企收费科目数量占比对涉企收费政策效果没有显著影响。这说明降费政策有效性取决于地方政府的降费意愿,而只有归属于地方政府的收费科目数量较多时,才能激发地方政府的降费意愿,在满足降费要求的同时保障财政收入,从而有利于实现降低企业负担的目标。

表 13 收费归属与降费政策效果

变量	地方国库		中央国库	
	<i>high</i>	<i>low</i>	<i>high</i>	<i>low</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>reform</i>	-0.229** (0.098)	0.201 (0.170)	0.014 (0.154)	-0.193 (0.131)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes
城市效应	Yes	Yes	Yes	Yes
行业效应	Yes	Yes	Yes	Yes
R <sup>2</sup>	0.455	0.507	0.479	0.461
样本数	8094	4404	8464	4034

① 涉企行政事业性收费和政府性基金项目的收费主体是中央和地方政府,而涉企经营服务性收费项目的收费主体是各类公司属性的中介服务机构,不能判断收入去向;在三级科目中,除了中央国库收入、地方国库收入外,还有中央和地方国库收入,这类情况同样无法清晰识别收入归属。因此,仅分析收入归属清晰的情形。

## 六、结论与政策含义

减税与降费是供给侧结构性改革的重要举措,也是“降成本”政策的重要内容。以“营改增”为核心的减税政策受到了国内外学者的广泛关注。然而,关于降费政策的实施效果、潜在问题及改革思路的讨论非常有限,更缺乏严谨的微观证据支撑。本文基于涉企收费目录清单制度的政策设计,结合民营企业调查数据,尝试评估了降费政策的有效性。研究发现,由于降费政策进一步弱化了地方财权,地方降费积极性面临现实约束,并且在样本期内,涉企收费目录清单制度主要在中央和省级政府层面展开,这些因素导致降费政策未能显著降低企业非税费用负担。但是,在降费力度大的地区,则呈现出明显的降费效果。本文还发现,政治关联企业更容易获得降费政策红利。在地方国库收费科目数量比重较高的地区,涉企收费政策显著降低了企业非税费用负担。基于上述结论,本文提出以下政策建议:

第一,深入推进省级以下涉企收费目录清单制度,完善职能机构监管机制。落实省级涉企收费目录清单制度对于减轻企业负担具有重要意义,但是对于省级以下的涉企收费管理,仍缺少制度性约束。涉企收费不仅有省级的,还有地级市、县、乡镇的,名目繁多,征收标准复杂,隐蔽性强,也是企业非税费用负担的重要来源。虽然中央成立了专门机构加强了对省级涉企收费的监督管理,但是对于省级以下的涉企收费如何管理,主要由省级政府负责,约束性程度较低,惩罚与激励机制不明确。因此,建议增加省级以下管理机构设置(工信部运行监测协调局),并加强管理机构的独立性,以提高降费政策落实力度。

第二,从提高地方降费积极性的角度来看,亟须解决央地财政纵向失衡问题。十九大报告指出,要“深化税收制度改革,健全地方税体系”。然而,地方税体系建设较为迟缓,虽然环境保护税和水资源税试点被纳入地方税,但是二者在税收结构中的地位很弱。增值税是中国第一大税种,随着制造业增值税税率由16%下降至13%,以制造业为主的中西部地区的税收汲取能力很可能受到相对更大的影响,地方财政压力上升的风险加剧。因此,在地方税体系尚未健全时期,可从增值税分享比例入手,稳定地方财政预期,以缓解降费的现实瓶颈,提高地方降费的积极性。

第三,在加快推进地方税体系建设的同时,强化非税收入征管的独立性。当前涉企收费目录清单的执行效果与收费归属密切相关,要约束地方乱收费、跨级重复收费等行为,必须加强对非税收入的监管。分税制改革以来,税收征管权不断向中央集中,而非税收入的征管改革相对滞后。作为地方财政的重要补充,非税收入征管仍缺乏有效的制衡。因此,可尝试进行非税收入征管权限试点改革,强化独立性,从非税收入征管制度上约束地方政府行为。

本文的研究还存在一定的不足,限于微观企业非税费用负担数据的可得性,未能进一步揭示2016年以来的涉企收费制度改革的实施效果,但是本文的结论间接肯定了当前深入推进的省级以下涉企收费目录清单制度在加强降费力度和减轻企业负担方面具有积极意义。

### 参考文献:

- 陈工 洪礼阳,2014:《省级政府非税收入竞争的强度比较与分析——基于财政分权的视角》,《财贸经济》第4期。
- 陈钊 王旻,2016:《“营改增”是否促进了分工:来自中国上市公司的证据》,《管理世界》第3期。
- 高勇强 陈亚静 张云均,2012:《“红领巾”还是“绿领巾”:民营企业慈善捐赠动机研究》,《管理世界》第8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。
- 李维安 徐业坤,2013:《政治身份的避税效应》,《金融研究》第3期。
- 李永友 严岑,2018:《服务业“营改增”能带动制造业升级吗?》,《经济研究》第4期。
- 刘蓉 寇璇 徐应越 甘任嘉 陈妍树 李尧,2017a:《关于中国非税收入优化的政策建议——基于中美非税收入结构的比较分析》,《财经智库》第6期。
- 刘蓉 寇璇 周川力,2017b:《企业非税费用负担究竟有多重——基于某市企业问卷调查的研究》,《财经科学》第5期。
- 吕炜 陈海宇,2015:《减税还需减费:非税负担对企业纳税遵从的影响》,《经济动态》第6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。
- 唐珏 封进,2019:《社会保险缴费对企业资本劳动比的影响》,《经济研究》第11期。

杨灿明,2017:《减税降费:成效、问题与路径选择》,《财贸经济》第9期。

Angrist, J. D. & J. S. Pischke(2015), *Mastering' Metrics: The Path from Cause to Effect*, Princeton University Press.

Bai, J. et al(2018), "Fiscal pressure, tax competition and environmental pollution", *Environmental and Resource Economics* 73:431-447.

Fang, H. et al(2017), "Asymmetric reform bonus: The impact of VAT pilot expansion on China's corporate total tax burden", *China Economic Review* 46(S):17-34.

Ferrara, L. et al(2012), "Soap operas and fertility: Evidence from Brazil", *American Economic Journal: Applied Economics* 4(4):1-31.

Liu, Q. & Y. Lu(2015), "Firm investment and exporting: Evidence from China's value-added tax reform", *Journal of International Economics* 97(2):392-403.

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. & 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.

Xu, W. et al(2011), "Tax enforcement as a corporate governance mechanism: Empirical evidence from China", *Corporate Governance: An International Review* 19(1):25-40.

Zou, J. et al(2019), "The effect of value-added tax on leverage: Evidence from China's value-added tax reform", *China Economic Review* 54: 135-146.

Zwick, E. & J. Mahon(2017), "Tax policy and heterogeneous investment behavior", *American Economic Review* 107(1):217-248.

## Evaluating the Effectiveness of Fee Cuts : Evidence from Private Enterprises in China

PENG Fei<sup>1</sup> MAO Defeng<sup>2</sup> Lyu Peng<sup>3</sup>

(1. Hefei University of Technology, Hefei, China;

2. Anhui University, Hefei, China; 3. Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

**Abstract** : In the new era, tax reduction and fee cuts are regarded as important tools for the supply-side structural reform and high-quality economic development. It is of great significance to evaluate the effect of tax and fee cuts policies. Existing studies generally pay close attention to the effect of tax reduction. Instead, based on the lists of directory of enterprise-related fees in different regions as a policy experiment and the survey data of Chinese private enterprises from 2006 to 2016, this paper uses the difference-in-difference method attempts to evaluate the impact of fee cuts on the non-tax expense burden of enterprises for the first time. This paper finds that the effect of fee cuts has not been able to significantly reduce fee expenses of enterprises, because the directory list is only implemented at the central and provincial levels and non-tax revenue is one part of local finance. However, the willingness to reduce fees differs across regions. The greater the fee cut is, the larger the negative effect on the government fees expenses is. Conditional on the number of fee items, the higher the proportion of local state treasury, the more effective fee cuts is. It shows that the effect of fee cuts hinges on the coordination between the task of reducing fees and the financial goal of local government. These findings indicate that promoting the policy of directory list of enterprise-related fees below the provincial level is conducive to achieve the goal of reducing the burden of enterprises.

**Keywords** : Fee Cuts Policy; Non-tax Expense Burden; Government Fee Expenses; Directory List of Enterprise-related Fees; Non-tax Revenue

(责任编辑:陈建青)

(校对:武鹏)