

地方官员主政压力、 财政目标考核与企业实际税率

汤泰劼 罗曼璐 宋献中*

摘要：本文以2001-2016年非金融类上市公司为样本，研究市级地方官员任期考核压力对辖区内企业实际税率的影响。实证结果发现：市委书记与市长的任期越长，距离任期考核时点越近，其对辖区内企业实际税率的提升作用越明显。机制检验发现：地方官员主要通过增强辖区内税收稽查力度来影响企业实际税率。进一步检验发现：国有企业在官员面临任期考核压力时，企业实际税率提升更多；地方法律制度越完善，官员任期考核对实际税率的提升作用越弱，两者表现为一种替代关系；受地方财政收入压力的影响，中西部地区企业相较东部地区，官员任期考核对实际税率的提升作用更强。长期均衡检验发现：官员在结束任期考核后，企业实际税率会显著降低，在新主政官员上任后第三年才会实现再次增长。本文的研究丰富了地方官员任期考核与企业实际税率之间关系的研究，对认识地方政府行为，制定税收政策以及推动经济体制改革等具有一定启示。

关键词：官员任期考核；财政压力；企业实际税率；晋升锦标赛

一、引言

改革开放以来，中国经济高速发展，被誉为人类经济史上从未有过的奇迹。许多学者不断探究中国作为发展中国家，在其制度、法律以及经济体制建设均不完善的情况下，推动经济增长的内在未知因素(Allen et al., 2005)。已有研究主要从中国特色联邦主义(Qian and Weingast, 1997)及官员晋升锦标赛模式(周黎安, 2007)两个维度对地方政府强激励进而推动经济增长的现象进行解释。其中，中国特色联邦主义主要包括经济管理方面的行政分权及以财政包干为主的财政分权(Qian and Roland, 1998)。中央将部分财权下放到地方，施行中央地方分享税制，使得地方官员对国家税收有部分控制权，进而有动力运用地方税收政策

*汤泰劼，北京大学光华管理学院，邮政编码：100871，电子信箱：tangtaijie@pku.edu.cn；罗曼璐（通讯作者），北京龙湖中佰置业有限公司，邮政编码：100029，电子信箱：carollo@foxmail.com；宋献中，暨南大学管理学院，邮政编码：510632，电子信箱：tsxz@jnu.edu.cn。

本文为国家社会科学基金重大项目“十八大以来党中央治国理政的生态文明制度建设思想研究”（项目批准号：16ZZD049）的阶段性研究成果。作者感谢南昌大学王红建教授、暨南大学王丹舟教授、海南大学胡珺博士以及匿名评审专家富有建设性的修改建议。感谢广州区域低碳经济研究基地的资助。当然，文责自负。

加速地方经济建设,推动 GDP 增长。

晋升锦标赛模式认为:地方官员晋升激励是地方政府推动经济发展的重要动力来源(周黎安,2007),主政官员在获得体制内相对绩效考核优势时将获得晋升,因此围绕政绩所展开的政治竞争会促使地方官员对当地企业施加压力,同时距离考核时点的远近、任期的长短亦会影响其对辖区内企业施加的压力。以往文献研究发现,主政官员晋升考核压力增大时,地方企业尤其是国有企业的过度投资规模会显著增加(曹春方等,2014),银行业盲目放贷行为畸增,贷款风险升高(纪志宏等,2014),辖区内房价持续走高,房地产企业的收益增加(朱英姿、许丹,2013),但有关主政官员晋升激励、任期考核压力对地方企业税收行为影响的研究还鲜有文献涉及。

以往有关地方政府对地方税收影响的文献主要从地方税收竞争角度进行研究,竞争的外部性使辖区间财政政策的选择表现出明显的策略性(沈坤荣、付文林,2006),政府为了吸引投资会采取降低税负(李永友、沈坤荣,2008)、提供税收优惠和降低税收执法力度(范子英、田彬彬,2013)、改善制度环境(刘慧龙、吴联生,2014)等方式进行。各省份在相互竞争中的财政政策表现为策略替代性(沈坤荣、付文林,2006)及策略互补性(李永友、沈坤荣,2008),而鲜有文章在晋升锦标赛模式下对地方政府税收行为进行研究。

基于 GDP 增长指标的显性及可测度性,主政官员在晋升锦标赛模式下为了获取政治上的竞争优势,首先必须在经济领域赢得竞争优势。政府实现经济上竞争优势的手段主要为货币政策和财政政策,由于货币政策受中央政府影响较大,因此地方政府采用财政手段谋求竞争优势显得极为重要。中央财政分权赋予了地方政府在财政支出与财政收入方面的自由裁量权。财政支出方面,各辖区政府积极参与辖区间竞争,通过策略性的财政支出,实现外商直接投资的增加(李永友、沈坤荣,2008),社会公共品的供给(李永友、张子楠,2017),进而提升了各地在经济、民生、环境等方面的综合绩效。但相较于地方政府通过财政支出提升辖区内综合绩效而言,直接通过增加财政收入,达到主政官员任期考核指标的传导机制更短,成效更快。中共中央组织部于 2006 年发布的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(以下简称《考核评价试行办法》)明确规定了官员任期内的实绩考核标准,将“地方人均财政收入及其增长”列为一项重要的指标。因此,考察地方官员是否会通过提高辖区内财政收入,获得晋升锦标赛中相对绩效考核优势成为一个非常值得研究的问题。

本文将研究对象聚焦为上市公司,不仅因为其在经济上能够引领地区发展,吸引大量投资(王凤彬、杨阳,2013),带来巨额财税收入;同时也能在民生上扩大就业,提升民众生活水平。据统计,2017 年上半年,3 347 家上市公司应交税费 7 005.32 亿元,约占全国上半年财政税收收入的 9.89%。^{①②} 因此,考察主政官员任期考核如何对辖区内企业构成税收征管压

①凤凰财经:上半年谁是 A 股上市公司纳税大户? 参见 <http://finance.ifeng.com/stock/special/agbnn7000yssdh/>, 访问时间 2017-10-1。

②凤凰资讯:2017 年上半年全国完成税收收入超 7 万亿元。参见 http://news.ifeng.com/a/20170721/51469195_0.shtml, 访问时间 2017-10-1。

力,进而推动地方财政收入增长极为必要。

本研究的贡献主要体现在以下几方面:第一,基于晋升锦标赛模式的框架,本文研究官员任期考核压力对企业实际税率的影响,将锦标赛模式对官员的晋升激励作用从刺激经济发展拓展到增加财政收入层面,为研究中国特色发展道路提供了新的思路与视角;第二,基于官员与政府动机考察官员在任期考核压力下对地方企业的税收稽查力度,以及多名官员共同面临任期考核时,如何优化配置政治资源以实现晋升概率最大化,有助于从顶层制度设计层面优化我国税收征管体系;第三,本文发现辖区内法律完善程度与官员任期考核压力间呈现替代关系,从制度建设层面丰富了晋升锦标赛激励下地方财政收入相关研究。

二、理论分析与研究假设

(一) 晋升锦标赛模式

政府官员治理机制是决定地方财政增长的重要制度安排。中国特色社会主义制度框架下衍生出了独特的地方官员激励问题。锦标赛模式最早用于解释中国经济的高速发展(周黎安,2007),其实质为上级政府对多个下级政府部门主政官员设计的一项晋升竞赛,在相对绩效考核中胜出的官员将获得晋升。鉴于政治体制内强大的“锁住”效应,主政官员一旦被上级领导罢免、开除,便很难在组织外部谋求到其他合适的工作;同时官员个人也不能随意放弃已就任的职位。基于上述两点原因,主政官员一旦进入官场就必须努力保住职位并争取一切可能的晋升机会(Zhou,2002),由此形成了晋升锦标赛模式下经济快速增长的核心因素——官员晋升激励。晋升锦标赛中的官员绩效考核指标由上级政府决定,它可以是GDP增长率,也可以是其他经济、财政、民生等方面的量化指标。许多学者沿着官员晋升激励这一思路,以GDP增长率作为显性考核指标,探究其对官员晋升概率的影响。Li和Zhou(2005)运用中国1979-1995年的数据,发现地方官员的晋升概率与其所在辖区内经济的增长速度显著正相关。王贤彬和徐现祥(2010)发现,各地方官员间的政治竞争显著刺激了各地经济增长,即官员晋升激励有显著的经济助推作用。

与西方“普选制”下官员执政的非走即留(Economides et al.,2003)不同,在中国特色制度背景下,中央政府主要从以下两方面对地方官员的政绩进行考评,一是任职期间的测评,即考察官员在其任职期间是否达到了积极的执政效果;二是任期届满的测评,即在官员一届任期届满时对其再次进行考核,考核结果直接决定官员的连任或变更,由此产生了官员任期考核制度。

笔者认为,官员晋升激励与任期考核间并不存在矛盾。官员晋升是最终目的,而任期考核是对其任职期间及任期届满时政绩的阶段性的测评,是实现政治晋升的手段。因此,地方主政官员追求政治晋升与完成阶段性任期考核的行为在出发点上并无二致。已有文献多在官员晋升激励的大框架下,考察官员任期对宏观经济及微观企业的影响。在任期对宏观经济影响方面,已有文献发现,官员任期与经济增长的关系呈现出倒“U”型的特征,即如果官员在某一职位任职时间过长或因年龄限制而即将卸任,会改变其目标函数和决策方式,弱化激励水平(张军、高远,2007)。若将地方官员任期维持在5年,其对宏观经济的综合效益能够

实现最大化。微观企业方面,曹春方等(2014)发现官员任期及任期调节下的晋升压力会造成地方国有企业的过度投资。官员任期与地方国有企业过度投资间存在着倒“U”型关系,即距离任期考核时点越近,官员对地方经济绩效越重视,地方国有企业的过度投资越严重。

(二) 晋升激励、官员任期考核与企业实际税率

地方官员为了达到锦标赛模式中任期考核指标,完成政治晋升,会充分运用手中各方资源积极执政。遗憾的是,鲜有文献以官员任期考核为切入口,考察晋升激励对微观企业实际税率的影响,以往文献主要从地区税收竞争(范子英、田彬彬,2013)的角度研究政府干预对微观企业的影响。同时有关官员晋升、任期考核与地方税收增长的关系,也仅有少数文献从宏观层面进行了研究。例如:Bo(1996)从宏观层面检验发现,地方财政收入的增加显著提升了主政官员晋升概率。Guo(2007)分析了中国县级领导人的晋升情况,发现财政收入增长对官员晋升的影响远大于经济增长。但上述文献均未将研究视角拓展至微观领域,即均未探究官员晋升激励、任期考核压力与微观企业间的关系。上述研究将财政收入增长与经济增长完全割裂,而本文认为财政收入增长与经济增长是不可分割的,一方面,财政收入增长能直接满足中共中央组织部对地方官员的税收考核指标:人均财政收入及增长^①;另一方面,地方官员还能间接通过策略性财政支出来吸引投资,拉动经济增长(李永友、沈坤荣,2008)以满足其他考核指标。因此,主政官员会大力“索取”辖区内的财政资源,即加大税收稽查力度,提高辖区内企业的实际税率,扩大财政收入,直接、间接地助力主政官员达成任期考核指标,进而获得相对竞争优势。综上,政府部门的晋升激励为地方官员推动辖区财政收入增长增添了一抹“急功近利”的色彩,即地方官员任期越长,距离任期考核时点越近,对执政绩效越重视,进而会大力“索取”辖区内的财政资源。基于此,本文提出以下研究问题:

市委书记及市长的任期越长,其距离任期考核的时点越近,辖区内企业实际税率越高。

三、研究设计与样本选择

(一) 样本与数据

本文以2001–2016年A股上市公司为样本,手工搜集和整理2001年以来市委书记和市长的变动数据,并结合百度、Google等搜索工具进行综合查验以保证数据准确无误。除法律指数及市场化指数来自《中国分省份市场化指数报告(2016)》,其余指标均来自CSMAR数据库。本文在剔除了当年交易状态为ST和PT的上市公司,剔除了金融行业的上市公司后,共得到20 221个公司年度观测值。最后为避免异常值影响,本文对所有连续变量进行了上

^①《考核评价试行办法》第二十七条对地方党政领导班子及其成员的实绩分析,内容主要包括:(一)上级统计部门综合提供的本地人均生产总值及增长、人均财政收入及增长、城乡居民收入及增长、资源消耗与安全生产、基础教育、城镇就业、社会保障、城乡文化生活、人口与计划生育、耕地等资源保护、环境保护、科技投入与创新等方面统计数据和评价意见,具体指标由各地根据实际情况设置;(二)上级审计部门提供的有关经济责任审计结论和评价意见;(三)民意调查反映的有关情况。各地还可以结合实际设置其他具有地方特色的实绩分析内容。

下 1%的水平上 Winsorize 处理。

(二) 回归模型及变量定义

本文设计如下模型来检验市级官员面临的任期考核对企业实际税率的影响:

$$ETR = \beta_0 + \beta_1 Tenure_sec + \beta_2 Tenure_may + \alpha X' + Industry + Year + \varepsilon \quad (1)$$

式(1)中: ETR 为企业实际税率,等于(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),企业实际税率越高代表企业实际税负越重。参照刘慧龙和吴联生(2014)的做法,对于 ETR 大于 1 的观测值,将该观测值剔除;对于 ETR 计算公式分子小于 0 的观测值,赋值为 0,分母小于 0 的观测值,则予以剔除。 $Tenure_sec$ 和 $Tenure_may$ 为主要的解释变量,分别表示市委书记和市长的任期,用当年年份减去主政官员上任的年份+1 来衡量。当某一官员在当年 6 月前发生变更,则认为本年度为该官员的上任年份,否则下一年为其上任年份,调任年份的判断方式亦然。官员任职时间越长,代表官员距离任期考核的时点越近。借鉴已有文献,本文进一步控制了以下变量:固定资产比例(Ppe)、存货比例(Inv)、公司规模($Size$)、名义税率(Tax_r)、财务杠杆(Lev)、盈利能力(Roa)、城市税收收入($lnreve$)、城市人口($lnpopu$)、法律指数(Law)及市场化指数($Neri$),此外还控制了行业固定效应及年度固定效应,以上变量的详细定义请参考表 1:

表 1 主要变量定义

变量	变量名	变量定义
被解释变量	实际税率(ETR)	(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)
解释变量	市委书记任期($Tenure_sec$) 市长任期($Tenure_may$)	市委书记在任当年-上任年份+1 市长在任当年-上任年份+1
控制变量	固定资产比例(Ppe) 存货比例(Inv) 公司规模($Size$) 名义税率(Tax_r) 财务杠杆(Lev) 盈利能力(Roa) 城市税收收入($lnreve$) 城市人口($lnpopu$) 法律指数(Law) 市场化指数($Neri$)	固定资产除以总资产 存货除以总资产 公司总资产的自然对数 中国上市公司年报中披露的企业所得税名义税率 总负债除以总资产 净利润与总资产之比 地方财政预算内收入(亿元)的自然对数 各省份当年以万为单位的人口数量的自然对数 使用王小鲁等(2016)编制的法律制度环境指数表中“对生产者合法权益的保护”衡量指数 使用王小鲁等(2016)编制的市场化程度指数

(三) 描述性统计

表 2 为本文主要变量的描述性统计结果。企业实际税率(ETR)的均值为 0.20,中位数为 0.18,说明企业平均税率为 20%左右。市委书记任期($Tenure_sec$)和市长任期($Tenure_may$)的均值分别为 2.86 和 2.94 年,中位数分别为 2 和 3,说明市委书记和市长面临任期考核的时间间隔平均为 3 年左右。公司名义税率的平均值为 0.21,说明平均税率为 21%,与我国设置多档企业所得税名义税率的事实吻合。其余指标与已有文献发现相似,未见明显差异。

表 2 描述性统计

变量	Obs	Mean	SD	Min	P25	Median	P75	Max
<i>ETR</i>	20 221	0.20	0.16	0	0	0.18	0.27	0.99
<i>Tenure_sec</i>	20 221	2.86	1.84	1	1	2	4	10
<i>Tenure_may</i>	20 221	2.94	1.87	1	2	3	4	12
<i>Ppe</i>	20 221	0.25	0.18	0	0	0.22	0.36	0.76
<i>Inv</i>	20 221	0.16	0.15	0	0	0.12	0.21	0.75
<i>Size</i>	20 221	21.76	1.28	19.32	21.24	21.60	22.44	26.64
<i>Tax_r</i>	20 221	0.21	0.07	0	0	0.15	0.25	0.33
<i>Lev</i>	20 221	0.47	0.23	0	0	0.47	0.62	1.40
<i>Roa</i>	20 221	0.04	0.07	0	0	0.04	0.07	0.21
<i>lnreve</i>	19 966	14.96	1.62	10.43	14.47	15.01	16.22	17.83
<i>lnpopu</i>	19 981	6.33	0.74	3.12	6.38	6.44	6.89	8.12
<i>Law</i>	20 221	5.47	1.90	-1.91	4.02	5.33	6.62	10.00
<i>Neri</i>	20 221	7.50	1.88	-0.30	6.34	7.64	9.08	11.71

四、实证过程与结果分析

(一) 主检验结果

表 3 报告了官员任期考核是否能提升企业实际税率的实证结果。

表 3 官员任期与企业实际税率

变量	(1) <i>ETR</i>	(2) <i>ETR</i>	(3) <i>ETR</i>	(4) <i>ETR</i>
<i>Tenure_sec</i>	0.0034 *** (2.66)	0.0028 ** (2.45)		0.0025 ** (2.14)
<i>Tenure_may</i>	0.0020 * (1.70)		0.0027 ** (2.51)	0.0024 ** (2.15)
<i>Ppe</i>		0.0163 (1.40)	0.0163 (1.41)	0.0164 (1.41)
<i>Inv</i>		0.1426*** (10.40)	0.1423*** (10.41)	0.1424*** (10.42)
<i>Size</i>		0.0061*** (3.55)	0.0062*** (3.61)	0.0061*** (3.56)
<i>Tax_r</i>		0.3989*** (11.97)	0.4015*** (12.06)	0.3976*** (11.95)
<i>Lev</i>		0.0062 (0.61)	0.0057 (0.55)	0.0061 (0.60)
<i>Roa</i>		0.3655*** (9.73)	0.3669*** (9.85)	0.3653*** (9.78)
<i>lnreve</i>		-0.0028 (-1.64)	-0.0030* (-1.82)	-0.0035** (-2.14)
<i>lnpopu</i>		0.0003 (0.07)	0.0001 (0.03)	-0.0001 (-0.03)
<i>Law</i>		0.0004 (0.25)	0.0004 (0.25)	0.0004 (0.26)
<i>Neri</i>		0.0001 (0.05)	-0.0002 (-0.09)	0.0002 (0.13)
<i>Constant</i>	0.0616*** (3.52)	-0.1364*** (-3.19)	-0.1325*** (-3.12)	-0.1286*** (-3.05)
<i>Year</i>	控制	控制	控制	控制
<i>Industry</i>	控制	控制	控制	控制
Adj R^2	0.0547	0.1161	0.1161	0.1168
Observations	20 221	19 896	19 896	19 896

注:表中数据为各解释变量的回归系数,括号内为 T 值;***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 统计意义上显著,下同。

表3检验结果显示:市委书记任期(*Tenure_sec*)和市长任期(*Tenure_may*)在(1)至(4)列中系数均显著为正,(1)列结果中市委书记任期和市长任期的系数分别为0.0034与0.0020,说明市委书记和市长每临近任期考核1年,其辖区内企业的实际税率将增加0.0034与0.0020,说明官员任期考核能够推动企业实际税率的提升。与市长相比,市委书记作为市级层面的党政一把手,“以党管政”对于辖区企业实际税率的提升作用更强。这一结果在(2)至(4)列的回归中依然存在。

控制变量结果显示:存货比例(*Inv*)、公司规模(*Size*)、企业名义税率(*Tax_r*)和资产收益率(*Roa*)的系数均在1%显著性水平上为正,说明存货占总资产之比越高,企业规模越大,企业名义税率越高以及总资产收益率越高的企业实际税率越高,这与刘慧龙和吴联生(2014)的研究结论基本一致。城市税收收入(*lnreve*)在(3)、(4)列中显著为负,说明地方财政收入越低,官员为了满足中央对地方财政收入的考核,会加大税收征管力度,进而增加辖区内企业的实际税率。这一结论与陈晓光(2016)发现的“乘数效应”相一致,即“越穷越征税、越征税越穷”。其余变量均未发现统计意义上显著的相关关系。

(二) 机制分析

地方主政官员在面临任期考核压力时,通过何种手段提升企业实际税率,有助于更好地理解在中国特色制度背景下,地方政府主政官员有能力,也有动力充分调动手中掌握的行政资源,以获得政治晋升。地方主政官员在晋升激励与任期考核的双重作用下,会在临近任期考核时,充分运用资源以实现自身效益最大化,即各地方官员会从财政支出及财政收入两个维度展开激烈竞争。其中,财政支出并非本文的研究对象;财政收入维度的实施手段主要分为调整税率及调整税收稽查力度,而调整税收稽查力度更为隐蔽,执行时受到上级政府监督的可能性较小,因此更为可行(Cremer and Gahvari, 1997)。本文参考曾亚敏和张俊生(2009)、潘越等(2013)的做法,通过构建税收努力指数来衡量税收稽查程度(*TE*),并建立模型(2)、(3)进行中介效应分析。如果 $\beta_1 > \gamma_1 > 0$ 、 $\beta_2 > \gamma_2 > 0$ 且 γ_1 、 γ_2 仍然具备统计显著性(显著性不变或减弱),此外 γ_3 具备统计显著性,则认为税收稽查力度在地方官员任期考核压力提升企业实际税率的影响中起到了部分中介的作用。

$$TE = \beta_0 + \beta_1 Tenure_sec + \beta_2 Tenure_may + \alpha X + \varepsilon \quad (2)$$

$$ETR = \gamma_0 + \gamma_1 Tenure_sec + \gamma_2 Tenure_may + \gamma_3 TE + \alpha X' + \varepsilon \quad (3)$$

中介变量 *TE* 为衡量税收稽查力度的指标,本文通过以下模型计算:

$$T_{i,t}/Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 GDP_{i,t} + \beta_2 Industry1_{i,t} + \beta_3 Industry2_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

式(2)-(4)中: $T_{i,t}$ 表示*i*地区在第*t*期内的税收收入(国税与地税收入之和)。 $Y_{i,t}$ 表示*i*地区在第*t*期的国内生产总值, GDP 表示人均国内生产总值的对数, $Industry1_{i,t}$ 和 $Industry2_{i,t}$ 分别表示第一产业和第二产业占国内生产总值的比重。最后以实际值 $T_{i,t}/Y_{i,t}$ 与估计值 $\widehat{T_{i,t}/Y_{i,t}}$ 做差来度量税收努力程度,即: $TE = T_{i,t}/Y_{i,t} - \widehat{T_{i,t}/Y_{i,t}}$ 。差值越大,则说明该地区的税收稽查力度越大。

表4是运用税收稽查力度进行中介检验的结果。第(1)列中,将地方官员任期与税收稽查力度进行回归检验,发现*Tenure_sec*和*Tenure_may*的系数均显著为正,说明市委书记与市长的任期越长,距离任期考核的时点越近,其越有动力提升辖区内的税收稽查力度。第(2)列将*TE*和*Tenure*同时对*ETR*进行回归发现,*TE*的系数在1%显著性水平上为正,而

*Tenure_sec*和 *Tenure_may* 的系数相较于主回归结果,系数和 *T* 值均有所下降,证实了地方官员税收努力程度的部分中介效应,即:距离任期考核的时点越近,地方主政官员越有动力通过增强税收稽查力度来提升辖区内的企业实际税率以满足考核要求。

表 4 任期考核压力、税收稽查力度与企业实际税率

变量	(1) <i>TE</i>	(2) <i>ETR</i>
<i>TE</i>		0.0291 *** (13.02)
<i>Tenure_sec</i>	0.0055 *** (4.29)	0.0014 * (1.91)
<i>Tenure_may</i>	0.0043 *** (3.37)	0.0013 * (1.88)
<i>Ppe</i>		0.0158** (2.05)
<i>Inv</i>		0.1415*** (13.70)
<i>Size</i>		0.0061*** (5.80)
<i>Tax_r</i>		0.3843*** (19.87)
<i>Lev</i>		0.0061 (0.93)
<i>Roa</i>		0.3608*** (20.81)
<i>lnreve</i>	0.0780*** (3.75)	-0.0033** (-2.57)
<i>lnpopu</i>	0.0024 (0.03)	-0.0000 (-0.00)
<i>Law</i>	-0.0203* (-1.84)	0.0006 (0.58)
<i>Neri</i>	0.0112 (0.82)	-0.0002 (-0.15)
<i>Constant</i>	-0.4106 (-1.04)	-0.1402*** (-5.13)
<i>City</i>	控制	不控制
<i>Year</i>	控制	控制
<i>Industry</i>	不控制	控制
Adj <i>R</i> ²	0.2180	0.1247
Observations	2 972	19 896

五、进一步检验和分析

(一) 产权性质:国有企业与非国有企业的差异

国有企业在中国特色社会主义制度背景下承担着特殊的经济和社会责任,而承担部分税收任务是其履行责任的途径之一。已有文献发现国有企业的实际税率高于民营企业(吴联生,2009)。有两点原因可以解释:第一,为完成考核的刚性财政税收任务,中国税收征管存在“派任务”现象。与民营企业相比,政府与国有企业的关系更为密切,例如政

府对国有企业存在“父爱主义”的支持和庇护。国有企业也更愿意在经济不景气时对地方政府进行税收上的支持(陈冬等,2016),因此地方政府在面临考核压力时,更希望国有企业能够多缴纳税收以协助政府政策目标的达成,并在将来对国有企业进行一定程度的利益返还。第二,与民营企业相比,国有企业的规模更大,与政府的沟通成本更低,在手中行政资源有限且考核压力趋紧的情况下,直接加强对国有企业的税收征管能够在短时间内实现税收价值最大化。

表5^①检验了产权性质对于官员面临任期考核对企业实际税负的影响。其中 *Soe* 为1时代表国有企业,民营企业则取值为0。实证结果显示,市委书记任期和产权性质的交乘项 *Secretary*×*soe* 在(1)、(3)列显著为正,表明国有企业在官员任期考核趋紧时更愿意加重自身税负来帮助地方政府完成考核。而市长任期与产权性质的交乘项 *Mayor*×*soe* 不显著,这与主假设回归中的结果类似,反映了市委书记一把手“以党管政”的绝对权威。

表5 产权性质、官员任期与企业实际税率

	(1) <i>ETR</i>	(2) <i>ETR</i>	(3) <i>ETR</i>
<i>Tenure_sec</i>	0.0021 *** (3.04)		0.0013 * (1.76)
<i>Tenure_may</i>		0.0025 *** (3.87)	0.0030 *** (4.27)
<i>Secretary</i> × <i>soe</i>	0.0014 * (1.94)		0.0022 ** (2.30)
<i>Mayor</i> × <i>soe</i>		0.0005 (0.71)	-0.0011 (-1.20)
<i>Controls</i>	Yes	Yes	Yes
<i>Constant</i>	-0.1244 *** (-4.41)	-0.1283 *** (-4.54)	-0.1185 *** (-4.18)
<i>Year</i>	控制	控制	控制
<i>Industry</i>	控制	控制	控制
Adj <i>R</i> ²	0.1163	0.1161	0.1170
Observations	19 896	19 896	19 896

(二) 法制化水平、官员任期与企业实际税率

在我国立法并不十分完善的情况下,有学者认为中国经济在缺乏正式的法律保护下取得骄人业绩的原因在于中国改革过程中存在关系型合约,基于关系型合约的自我实施性,正式的制度安排似乎不是必要的(王永钦,2009)。由于法律制度建设不完善,地方政府在进行地方税收征管时有更大的自由裁量权和执法空间;另一方面,法制的完善又能够使得执法行为更有依据,执行力度更强。法律制度与官员任期考核在提升地方企业税收增长方面究竟呈现的是一种共生的互补关系抑或是此消彼长的替代关系,在中国特色社会主义制度背景下是一个非常值得检验的问题。

本文依据王小鲁等(2016)的法律制度环境指数表中“对生产者合法权益的保护”衡量指数分省份进行了赋值。法律制度环境指数按照中位数进行分组,高于中位数的省份定义

^①表5中的控制变量与表3一致,因篇幅限制未列出。类似地,表6-表9的列示亦省略了控制变量部分。

为法律保护强组,低于中位数的省份定义为法律保护弱组。通过分组回归检验发现,在法律保护强的省份,其官员面临任期考核对企业实际税率的提升作用显著低于法律保护弱的省份,法制建设和官员任期考核之间表现为一种“替代关系”。可能的原因在于,对生产者合法权益的保护越差,地方官员行政权力的可操纵性越强,越能够加强对地方企业的税收征管。研究结论侧面佐证了王永钦(2009)提出的关系型合约的存在,即地区法制环境和官员任期考核表现为一种替代关系。

表 6 法制化水平的调节效应检验

	(1) 法律保护强地区	(2) 法律保护弱地区
<i>Tenure_sec</i>	0.0017** (2.11)	0.0034*** (3.52)
<i>Tenure_may</i>	0.0015* (1.82)	0.0044*** (4.33)
<i>Controls</i>	Yes	Yes
<i>Constant</i>	-0.1059*** (-2.88)	-0.1795*** (-4.50)
组间差异	1.77 (0.1836)	7.85*** (0.0197)
<i>Year</i>	控制	控制
<i>Industry</i>	控制	控制
Adj <i>R</i> ²	0.1331	0.1155
Observations	10 010	9 886

注:其中组内差异在(1)列中报告的是 *Tenure_sec* 在法律保护强弱地区间的系数差异,(2)列中报告的是 *Tenure_may* 在法律保护强弱地区间的系数差异。

(三) 地区差异、官员任期与企业实际税率

我国幅员辽阔,东西部地区发展差异大,由此导致的经济发展、财政收入程度也迥然不同。财政压力大的地区一般为经济较落后地区,这些地方政府在缓解财政压力采取的措施方面,例如税收征管、行政收费、土地出让、国有资产转让等方式上会存在着与经济较发达地区政府显著的差异。在地方财政收入紧缺的情况下会进一步增强税收征管力度,由此导致当地财政税基转移,从而进一步削弱经济较落后地区的经济发展,陈晓光(2016)将其总结为“越穷越征税、越征税越穷”。基于此,本文试图探究地区发展差异是否会对官员任期考核提升当地企业的实际税率产生影响。

按照地理位置的划分方法,本文将中国分为东部和中西部地区两部分^①,按照企业注册地所在城市进行分组回归,同时还定义虚拟变量 *Place*(企业注册地在东部地区定义为1,否则为0),并对交乘项进行全样本检验,得到回归结果如表7所示。实证结果表明:相比于中西部地区的企业,东部地区的企业实际税率受官员任期考核压力的提升作用更强,佐证了陈晓光(2016)“乘数效应”的发现。本文认为,由于中西部地区的经济总量低,税基窄,城市发展、基建投入上的竞争使得财政收入面临更大压力,加剧税收稽查力度又将进一步挤出当地

^①东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省份,其余省份为中西部地区。

财政的税基,导致企业流出该地区,使得当地生产总值进一步萎缩,形成恶性循环。

表 7 东西部地区差异的调节效应检验

	(1) 东部地区	(2) 中西部地区	(3) 全样本
<i>Tenure_sec</i>	0.0015** (2.00)	0.0057*** (4.82)	
<i>Tenure_may</i>	0.0024*** (3.07)	0.0022** (2.00)	
<i>Place</i>			-0.0091** (-2.15)
<i>Place×Sec</i>			0.0028*** (3.22)
<i>Controls</i>	Yes	Yes	Yes
<i>Constant</i>	-0.1110*** (-3.25)	-0.1902*** (-3.84)	-0.1443*** (-4.26)
<i>Year</i>	控制	控制	控制
<i>Industry</i>	控制	控制	控制
Adj R^2	0.1302	0.1107	0.1322
Observations	13 050	6 846	13 050

(四) 长期均衡的探讨

主检验结果发现:地方官员的任期越长,所面临任期考核时间越短,其对于地方企业实际税率的提升作用也越强。在官员面临任期考核趋紧时,其对于考核指标的达成也越迫切。在完成任期考核、达到考核指标后,官员会发生变更,具体的类型包括晋升、平调以及降职。在该官员发生离任后,原先的政治格局被打破,政治不确定性随之增加,原有的税收稽查路径也会随着新官员的上任而重新形成。已有研究发现官员发生变更后,由变更产生的政策不确定性会促进企业的税收规避行为(陈德球等,2016),相应地,企业实际税率也会随着税收规避行为力度的加大而降低。而鲜有文献针对官员变更前后任期考核与晋升压力变化带来的税收征管力度的变化这一方面展开研究。

本文针对官员经历任期考核,发生变更的时间前后企业实际税率的变化进行实证检验,检验结果见表 8。

表 8 政治周期、官员变更与企业实际税率

	(1) 变更前 2 年	(2) 变更前 1 年	(3) 变更当年	(4) 变更后 1 年	(5) 变更后 3 年
<i>Pt_secret</i>	0.0070** (2.24)	0.0019 (0.67)	-0.0115*** (-4.43)	-0.0034 (-1.18)	0.0067** (1.97)
<i>Pt_mayor</i>	-0.0003 (-0.11)	0.0005 (0.16)	-0.0109*** (-4.15)	-0.0032 (-1.10)	0.0020 (0.59)
<i>Controls</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Constant</i>	-0.1703*** (-5.63)	-0.1441*** (-4.70)	-0.1234*** (-4.46)	-0.0745** (-2.33)	-0.1038*** (-2.83)
<i>Year</i>	控制	控制	控制	控制	控制
<i>Industry</i>	控制	控制	控制	控制	控制
Adj R^2	0.1283	0.1264	0.1174	0.1158	0.1130
Observations	14 308	16 495	19 886	16 490	12 419

注:由于生成了提前期与滞后期官员变更的解释变量,因此观测值会有一定缺失。

表8第(1)、(2)列和第(4)、(5)列为官员发生变更的前两年和后三年企业实际税率的变化,第(3)列为官员发生变更当年企业实际税率的变化。从市委书记变更(Pt_secret)系数上可以看出,在市委书记发生变更前的第二年,即离任期考核时点两年时,其任期考核压力对企业实际税率的推动作用最强,任期考核前一年这种激励作用消失,表现为不显著为正。在官员发生变更当年,企业实际税率显著降低,这其中的原因可能是由于政治不确定性增加(陈德球等,2016),也有可能是新主政官员对新岗位的不熟悉等原因导致税收稽查路径需要进一步完善。企业实际税率降低还发生在市委书记变更后的。直至变更后的第三年,由官员任期考核产生的晋升压力才开始正向显著推动地方财政收入的提高。由此形成了企业实际税率变化的长期均衡。本文基于市委书记发生变更的时间轴,分类统计了发生变更的前后每一时点上企业的平均实际税率的变化,绘制折线图如图1所示。

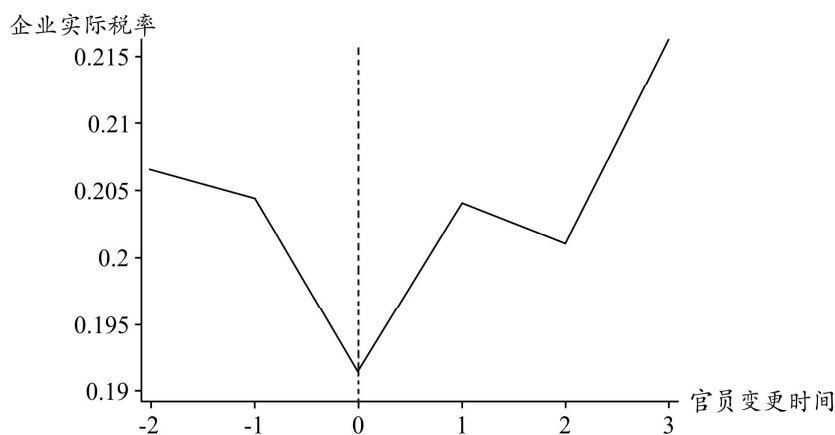


图1 市委书记变更前后与企业实际税率

六、稳健性检验

为了避免其他可能的因素对结果造成影响,本文还做了以下稳健性检验^①:

(一) 剔除北上广深四市样本

上市公司体量大,能够为地方经济发展提供巨大的帮助,同时也是地方财政收入的重要来源,但上市公司具有非常强的集聚特性,集中分布在少数大城市。因此,文章的估计结果可能受若干大城市官员更替对企业实际税率的影响。对此,我们将上市公司注册地位于北京、上海、广州、深圳这四个城市的样本剔除,重新对主检验进行回归,以避免由于大城市官员面临任期考核对实证结果产生的干扰。回归结果发现,市委书记与市长任期的系数仍然均显著为正,说明地方主政官员任期越久,面临考核的时点越近,其提升该地区企业实际税率的动力越强。还值得一提的是,官员任期的系数相对于主回归中的系数都要大,可能的原因在于非一线城市市场化程度较弱,同时法律完善程度低,社会关注度相较于一线大城市而言更弱,因此地方官员运用行政权力进行税收稽查以提升企业实际税率的可能性更强,佐证了本文的结论。

^① 囿于篇幅,回归表格予以省略,欢迎有兴趣的读者来函索取。

(二) 采用固定效应回归

已有文献发现,官员变更这一指标较为外生,因此反向因果导致的内生性问题较小,但仍然存在遗漏变量的可能性。为此,本文使用个体固定效应模型进行稳健性检验。检验结果显示:在控制了不随时间变化的因素后,市委书记任期和市长任期系数依然显著为正,这与主回归结果一致。

(三) 替换税收指标

本文参考蔡宏标和饶品贵(2015),使用税会差异(*BTD*)指标以及扣除应计利润影响后的税会差异(*DDbTD*)替换企业实际税率(*ETR*)分别进行稳健性检验。回归结果显示,在控制了年度和行业的影响后,市长的任期考核对企业避税的抑制作用增强,与主回归结果基本一致,说明本文结论是稳健的。

七、结论与政策建议

在新时代中国特色社会主义思想指引下,我国经济体制改革逐渐进入深水区。如何更好地从顶层制度设计层面完善地方政府职能,从而稳定经济增长,促进区域发展成为一个非常重要的话题。本文基于晋升锦标赛理论,研究地方官员任期考核压力对地方企业实际税率的提升作用。实证结果发现:地方主政官员的任期越长,其所在辖区内企业的实际税率越高,且地方官员主要通过增强辖区内的税收征管以达到任期考核要求。受研究样本所限,本文以上市公司为样本,仅代表了地方官员所在辖区内部分体量较大、盈利能力较强企业的情况。因此,地方官员对辖区内全部公司尤其是对中小企业的影 响,还有待进一步探究。

根据研究所得出的结论,本文提供的政策建议如下:

第一,加强官员异地交流。地方官员任期时间越长,辖区内企业的税负越重,地方财政收入越高。这一方面说明地方官员具有主动“攫取”地方税源的绝对能力,另一方面也反映出地方企业在经营过程中除了受到市场因素影响外,政府的行政干预行为同样能够产生影响。官员在某一地区长期担任要职所带来的税负上升,一定程度上会对企业的正常经营活动产生不利影响,因此有计划地进行官员异地交流显得非常重要。异地交流一方面可以有助于锤炼地方官员的治理能力,进一步推动地区经济发展;另一方面官员离任能够有效降低所在地区的企业税负,一定程度上可以防止因任期过长导致的地方财政“攫取之手”出现。

第二,在地方主政官员之间设立调节性考核指标。实证结果发现,市委书记和市长面临的任期考核均能够提升地方财政收入,但两位地方官员所负责的具体工作有所不同,各有侧重。在对企业施加影响的途径和力度方面亦会存在一定差异,两者任期长短不同会带来相应的目标函数一致性偏差,因此地方主政官员任期错配上的影响比较值得关注。建议在对地方官员进行考评时,可以在两者的目标考核间设置一定的调节性指标,使得两者能够在更多方面积极沟通和合作,并进而形成合力,更好地服务地方建设。

第三,进一步完善地方立法。地方法律完善程度与官员行政自由度表现为一种替代关系,在法律制度建设较弱的地区,地方官员攫取地方财政的力度和能力也越强。近年来,国家为支持国民经济的多元化发展,推出了许多减税降费的政策,政策能否充分落实一方面依

赖地方政府的积极推动执行,另一方面也与地方法律制度建设息息相关。通过积极推动特色立法和精细立法,能够将权力关在制度的笼子里,让地方企业真正享受到改革带来的红利。

第四,根据地区发展程度不同制定有针对性的考核指标。中西部地区企业相较东部地区企业,官员任期考核对地方企业的实际税率提升作用更强,表现为“越穷越征税,越征税越穷”现象。中西部地区由于缺乏地缘优势,经济发展较东部地区来得缓慢,当地政府在经济发展指标上无法取得相对竞争优势时,倾向于转向地方财政税收的提升,从而对当地企业的生产经营活动产生影响。国家在执行“西部大开发”和“中部崛起”战略时应当进一步考虑地方政府在项目推进过程中所起的作用。建议可以通过权衡和调整地方官员的考核指标,例如放松经济发展增速与财政收入增长的指标要求,转而向教育民生等基础保障工程实施情况的考核,并结合中央财政转移支付更好地推动中西部地区的发展,从而加速全面小康社会的建成。

参考文献:

- 1.蔡宏标、饶品贵,2015:《机构投资者、税收征管与企业避税》,《会计研究》第10期。
- 2.曹春方、马连福、沈小秀,2014:《财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资》,《经济学(季刊)》第13卷第4期。
- 3.陈德球、陈运森、董志勇,2016:《政策不确定性、税收征管强度与企业税收规避》,《管理世界》第5期。
- 4.陈冬、孔墨奇、王红建,2016:《投我以桃,报之以李:经济周期与国企避税》,《管理世界》第5期。
- 5.陈晓光,2016:《财政压力、税收征管与地区不平等》,《中国社会科学》第4期。
- 6.范子英、田彬彬,2013:《税收竞争、税收执法与企业避税》,《经济研究》第9期。
- 7.纪志宏、周黎安、王鹏、赵鹰妍,2014:《地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据》,《金融研究》第1期。
- 8.李永友、沈坤荣,2008:《辖区竞争、策略性财政政策与FDI增长绩效的区域特征》,《经济研究》第5期。
- 9.李永友、张子楠,2017:《转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗?》,《经济研究》第1期。
- 10.刘慧龙、吴联生,2014:《制度环境、所有权性质与企业实际税率》,《管理世界》第4期。
- 11.潘越、王宇光、戴亦一,2013:《税收征管、政企关系与上市公司债务融资》,《中国工业经济》第8期。
- 12.沈坤荣、付文林,2006:《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》第6期。
- 13.王凤彬、杨阳,2013:《跨国企业对外直接投资行为的分化与整合——基于上市公司市场价值的实证研究》,《管理世界》第3期。
- 14.王贤彬、徐现祥,2010:《地方官员晋升竞争与经济增长》,《经济科学》第6期。
- 15.王小鲁、樊纲、余静文,2016:《中国分省份市场化指数报告(2016)》,社会科学文献出版社。
- 16.王永钦,2009:《大转型:互联的关系型和约理论与中国奇迹》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 17.吴联生,2009:《国有股权、税收优惠与公司税负》,《经济研究》第10期。
- 18.曾亚敏、张俊生,2009:《税收征管能够发挥公司治理功用吗?》,《管理世界》第3期。
- 19.张军、高远,2007:《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》,《经济研究》第11期。
- 20.周黎安,2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 21.朱英姿、许丹,2013:《官员晋升压力、金融市场化与房价增长》,《金融研究》第1期。
- 22.Allen, F., J. Qian, and M. Qian. 2005. "Law, Finance, and Economic Growth in China." *Journal of Financial Economics* 77(1): 57-116.
- 23.Bo, Z. 1996. "Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders." *Journal of Contemporary*

- China* 5(12): 135–154.
24. Cremer, H., and F. Gahvari. 1997. “Tax Competition and Tax Evasion.” *Nordic Journal of Political Economy* 24(2): 89–104.
25. Economides, G., A. Philippopoulos, and S. Price. 2003. “How Elections Affect Fiscal Policy and Growth: Revisiting the Mechanism.” *European Journal of Political Economy* 19(4): 777–792.
26. Guo, Gang. 2007. “Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China.” *Political Research Quarterly* 60(3): 378–390.
27. Li, Hongbin, and Li-An, Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics* 89(9): 1743–1762.
28. Qian, Yingyi, and G. Roland. 1998. “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American Economic Review* 88(5): 1143–1162.
29. Qian, Yingyi, and B. R. Weingast. 1997. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *The Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83–92.
30. Zhou, Li-An. 2002. “Career Concerns, Incentive Contracts, and Contract Renegotiation in the Chinese Political Economy.” Stanford University Working Paper.

Tenure Pressure and Fiscal Target Assessment of Local Officials and Effective Tax Rates

Tang Taijie¹, Luo Manlu² and Song Xianzhong³

(1: Guanghua School of Management, Peking University; 2: Longfor Group Holdings Limited; 3: School of Management, Jinan University)

Abstract: This paper takes the non-financial listed companies between 2001 and 2016 as samples to analyze the influence of tenure pressure of local officials on effective tax rates faced by local enterprises. We find that the longer the secretaries and mayors are in charge and the closer the time point of tenure assessment is, the higher the effective tax rates will be. The mechanism test finds that local officials mainly affect effective tax rates through enhancing tax inspection. Further research finds that state-owned enterprises increase more effective tax rates when officials face higher pressure. The more perfect the local laws and regulations are, the weaker the influence of local officials on effective tax rates will be. There exists an alternative relationship between the two mechanisms. As a result of pressure from local fiscal revenue, assessment of official tenure plays a stronger role in raising effective tax rates in the middle and the west than in the east. According to the long-term equilibrium test, after the tenure assessment of local officials, effective tax rates will reduce significantly until the third year the new officials get in charge. This paper enriches the study concerning the official tenure assessment and the effective tax rates faced by local enterprises, which can help us understand the behavior of local government, formulate tax policies and promote economic reform.

Keywords: Official Tenure Assessment, Fiscal Pressure, Effective Tax Rates, Promotion Tournament

JEL Classification: H26, O12, O16

(责任编辑:惠利、陈永清)