

税收不确定性的形成、测度及其影响研究

李 华 宋 帅 刘金东

摘要:近年来,税制的频繁调整和征管力度的刻意操控都使得税收不确定性的问题日益突出,税收不确定性严重影响了营商环境的稳定公平。基于此,通过梳理国内外税收不确定性的相关文献,从税收政策和税收负担两个不同口径总结和评述税收不确定性的概念界定、形成原因、测度方法及其影响,进而通过对比国内当前的研究空白和相比国外已有研究进展的不足,提出未来在研究对象界定、测度方法选取、影响机理求证等方面的研究展望。

关键词: 税收不确定性; 税收不确定测度; 营商环境

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.05.017

一、引言

习近平总书记在2017年7月17日中央财经领导小组第十六次会议上强调:要改善投资和市场环境,加快对外开放步伐,降低市场运行成本,营造稳定公平透明、可预期的营商环境,加快建设开放型经济新体制,推动我国经济持续健康发展。诸多营商环境要素中,税收是感受最直观、成本最突出的一项,税收的不确定性也直接影响到了营商环境的稳定和公平。近几年,由于“营改增”、征管体制改革、个人所得税修订以及各税种正式立法等改革事件集中发生,2013年以来国家税务总局独立或者联合下发的政策文件就达到了1320个,仅2016年一年就有242个,几乎平均每个工作日下达1个文件。另一方面,中国税制设计往往“宽打窄用”,留出足够的征管空间,地方政府可以通过操纵税收征管力度以实现特定的经济或者政治意图^{①②③}。中国密集的税制改革和宽裕的征管空间都会带来税收不确定性问题,这不仅损及税收法定主义,也会反作用于企业投资决策和宏观经济发展。近年来,税收不确定性的问题不仅受到了国内外学者的重视^{④⑤⑥⑦},也引起了不少企业的广泛关注。例如2017年3月,国际货币基金组织(IMF)和经济合作与发展组织(OECD)向G20财长联名提交《税收确定性报告》,呼吁提高税收确定性程度,该报告基于700多家跨国企业的调查显示,60%的企业和80%的税务管理者均认为税收不确定性严重影响了跨国贸易和投资,恶化了营商环境。

基金项目: 中国博士后科学基金第66批面上项目“企业涉房投资的行为模式、内在逻辑及影响研究”(2019M662381)。

作者简介: 李华,山东大学经济学院教授,博士生导师(济南250100; lihua.eco@sdu.edu.cn); 宋帅,山东大学经济学院博士研究生(济南250100; songshuai@sdu.edu.cn); 刘金东(通讯作者),山东大学经济学院博士后(济南250100; kuangzhu1990@163.com)。

① 高培勇:《中国税收持续高速增长之谜》,《经济研究》2006年第12期。

② 汤玉刚、苑程浩:《不完全税权、政府竞争与税收增长》,《经济学(季刊)》2010年第1期。

③ 白云霞、唐伟正、刘刚:《税收计划与企业税负》,《经济研究》2019年第5期。

④ Hassett K. A., Metcalf G. E., “Investment with Uncertain Tax Policy: Does Random Tax Policy Discourage Investment”, *The Economic Journal*, 1999, 109(457), pp.372-393.

⑤ 朱军:《中国财政政策不确定性的指数构建、特征与诱因》,《财贸经济》2017年第10期。

⑥ 杨武、李升:《税收征管不确定性与外商直接投资:促进还是抑制》,《财贸经济》2019年第11期。

⑦ Lee J., Xu J., “Tax Uncertainty and Business Activity”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2019, 103, pp.158-184.

遗憾的是,目前针对中国税收不确定性的理论和实证研究虽然已经出现,但对于税收不确定性的界定莫衷一是,主要可分为税收政策不确定性、税率不确定性、征管不确定性和税负波动等多个方面,对税收不确定性的影响也多局限于国际贸易和投资层面。在此背景下,如何清晰地界定和测度中国的税收不确定性程度,以及全面考察税收不确定性对微观决策和宏观经济带来的影响,就成为一个亟待解决的现实问题。甘行琼等对税收不确定性做了一个相近的文献综述,认为国内税收不确定性的研究相当匮乏,故而该文只是梳理了国外研究进展,以及提出对国内研究的思想启示^①。虽然国内相关研究不够聚焦,但在数量上已然十分充足,因而,文献梳理应该兼顾中外两个方面,并以中文文献为主。在概念界定上,当前研究可划分为“税收政策不确定性”和“税收负担不确定性”两个方面,并以之作为贯穿整个文献综述的支柱性概念,对两类不确定性的测度方法做详尽的对比分析和成因梳理,对税收不确定性如何影响投资也并未局限于影响机制和渠道,而是从投资数量、投资结构和投资时机的决策形式上梳理不同的影响表现,指出了作用渠道和决策形式的一一对应。整体来看,国内对税收不确定性的影响研究较为充分,但在内涵层次界定、形成动因分析、测度方法选取以及微观层面影响等方面仍有较大的可拓展空间。

该研究的理论和现实意义在于:理论层面来看,在借鉴国内外研究的基础上全面构建了税收不确定性的分析框架,以税收政策不确定性和税收负担不确定性作为整个不确定性研究的支柱,界定了税收不确定性的内涵和成因,并系统总结了税收不确定性测度方法,进而详细研究了税收不确定性对微观决策和宏观经济的影响。现实层面来看,无论是税收政策不确定性还是税收负担不确定性都关乎中央或者地方政府行为,也会给企业决策和经济发展带来不必要的负面影响,未来如何规范政府行为,合理控制税收不确定性,将是本研究的现实意义所在。

二、税收不确定性的界定

税收不确定性最早源于亚当·斯密在《国富论》中提到的确实原则,要求每一位纳税人应负担的租税必须确定且不得任意改变,纳税人必须清楚地了解他们应当缴纳税收的方式、方法以及应负担的税额。Santiago 等认为税收确定性旨在使纳税人和政府能够对未来税负有稳定的预期,而明确的法律框架、不断提高的纳税服务以及稳定的税收执法都是实现税收确定性的途径^②。从这个角度来看,税收的不确定性就是指税收政策变动、税收法律的模糊性和税收征管的不确定性所导致的纳税人无法对未来税负形成准确预期的状态^③。由此可见,税收的不确定性主要分为税收政策不确定性和税收负担不确定性两个方面。

税收政策不确定性的研究可以追溯到经济政策不确定性的相关文献。早期国外学者认为,经济政策不确定性涵盖了以下两个层面:政策预期的不确定性^④以及政策执行过程中的不确定性或政府改变立场的可能性^⑤,Baker 等通过构建经济政策不确定性指数的方法对这一经济现象进行了衡量^⑥。但由于经济政策范畴较广,只有聚焦到具体的某一项政策,不确定性才更加准确且具有其独特

① 甘行琼、靳毓:《税收不确定性研究进展》,《经济学动态》2020年第6期。

② Santiago D. D. S., Von Haldenwang C., Hentze, T., Monkam, N., “Tax Certainty: Proposals for the Short Term and the Long Term”, Kiel Institute for the World, *Economics Discussion Papers*, 2018.

③ 杨武、李升:《税收征管不确定性与外商直接投资:促进还是抑制》,《财贸经济》2019年第11期。

④ Feng Y., “Political Freedom, Political Instability, and Policy Uncertainty: A Study of Political Institutions and Private Investment in Developing Countries”, *International Studies Quarterly*, 2001, 45(2), pp.271-294.

⑤ Le Q., Zak P., “Political Risk and Capital Flight”, *Journal of International Money and Finance*, 2005, 25(2), pp.308-329.

⑥ Baker S., Bloom N., Davisc S. J., “Measuring Economic Policy Uncertainty”, *Quarterly Journal of Economics*, 2016 (131), pp.1593-1636.

的现实意义。因此,开始有学者将视角固定在了税收政策不确定性这一层面进行研究。Edmiston 认为税收政策本身就具有不确定性,并通过所得税税率的波动来指代税收政策的不确定性^①。David 等构建了一个税率不确定的模型,以此代替税收不确定性来研究其对退休储蓄的影响^②。此外,由于关税受国际贸易影响较大,因此许多国外学者借助于关税税率变化研究关税政策不确定性下降对进出口贸易的影响^{③④⑤}。基于中国国情,贾先川和朱甜甜将税收政策确定性定义为税收政策规定清楚具体、没有漏洞和歧义,不仅能够为税务机关执法提供准确依据,也能为纳税人提供准确稳定的纳税预期^⑥。与之对应,税法不确定性则被概括为税收实体法法律层面高低不一、税制要素不全、税法要素口径不一且存在冲突,税法的复杂性使纳税人对未来的预期存在不确定性也属于税法不确定性的范畴^⑦,这与 Santiago 等的观点一致。

由于税收政策不确定性程度不便于直接衡量,同时税收政策只是制度起点,开始有更多的研究者将研究对象从起点导向转为结果导向,围绕结果性的税收不确定性展开实证研究。Santiago 等将其称之为税收负担不确定性,杨武和李升则将其归纳为税收征管不确定性,认为税收征管空间较大、执法裁量权过宽会造成结果性的税收不确定性,为了完成税收任务或者为了抵消经济波动带来的税源紧缩问题,税务机关会相机调整征管力度,从而带来纳税人不同年份之间税收负担的纵向不确定性。甘家武等将其称为“税负波动”,其本质也是税收负担不确定性^⑧。陆猛和吴国玖、贾先川和朱甜甜等学者的研究认为,税收政策不确定性和税收征管的可操作性都是造成税收负担不确定性的重要因素。与税收政策不确定性偏向于宏观不同,税收负担的不确定性则兼具有宏观和微观的二元性。已有学者如杨武和李升分别基于省级面板数据和国际面板数据实证研究宏观层面的税收负担不确定性问题^⑨,也有学者是从微观企业层面进行了相关研究,如 Devereux 通过调查访谈研究了企业层面公司税的税收不确定性^⑩。

梳理以上文献发现,国内外研究对象仍然较为分散,对于税收不确定性的内涵界定也没有形成共识,分为税收政策不确定性、税率不确定性、征管不确定性和税负波动等多个不同表述。除了概念上较为分散以外,在研究视角上也并不聚焦,既涵盖微观也涉及宏观且混为一谈。但实际上,宏观层面的税收不确定性和微观层面纳税人的税收不确定性是两个完全不同的概念,两者并不是简单加总的关系。特别是在中国税收征收任务的语境下,为了保持税收平滑,可能会通过“藏税于民”、征收“过头税”等方式调节税收收入规模,从而让企业税收收入出现逆周期特征^⑪,当宏观层面税收较为平滑、不确定性程度较低的时候,微观纳税人层面的税收波动反而较大,出现了“宏观确定性下的微观不确定

① Edmiston K. D., “Tax Uncertainty and Investment: A Cross-Country Empirical Investigation”, *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSAPS, GSU, 2001, 42(3), pp.425-440.

② Brown D. C., Cederburg S., O’Doherty M. S., “Tax Uncertainty and Retirement Savings Diversification”, *Journal of Financial Economics*, 2017, 126(3), pp.689-712.

③ Handley K., “Exporting under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence”, *Journal of International Economics*, 2014, 94(1), pp.50-66.

④ Handley K., Limão N., “Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence”, *Social Science Electronic Publishing*, 2015, 7(4), pp.189-222.

⑤ Feng L., Li Z., Swenson D. L., “Trade Policy Uncertainty and Exports: Evidence from China’s WTO Accession”, *NBER Working Paper*, w21985, 2016.

⑥ 贾先川、朱甜甜:《增强税收政策确定性的路径探析》,《税务研究》2019年第5期。

⑦ 陆猛、吴国玖:《从税法不确定性视角探讨税收法定原则落实》,《税务研究》2017年第1期。

⑧ 甘家武、龚旻、张鑫:《财政分权对税负波动的影响:基于地区间税收竞争的视角》,《云南财经大学学报》2017年第3期。

⑨ 杨武、韩郦瑶、李升:《税收政策不确定性的影响因素:基于 OECD 成员国的实证分析》,《国际税收》2019年第11期。

⑩ Devereux M., “Measuring Corporation Tax Uncertainty across Countries: Evidence form a Corss-country Survey”, *Oxford University Centre for Taxation Working Paper*, 2016.

⑪ 田彬彬、陶东杰、李文健:《税收任务、策略性征管与企业实际税负》,《经济研究》2020年第8期。

性”。刘金东和冯经纶的 Divisia 指数分解分析发现,无论经济波动如何,税收始终保持超 GDP 增长的平稳态势,多种能够促使税收增收的内在因素不断变动,但结果始终稳定,表现为税收增长的平滑性和规则性^①。在经济较好的时候,税收增长态势易于保持,但一旦经济形势受到冲击,宏观税基不能支撑税收原有的增长轨迹,依赖于强征管来实现税收收入平滑将导致微观层面税收负担的短时上涨,故而宏观税收平滑背后可能潜藏着无数微观纳税人的税负跳跃和波动,在确定性的表象之下是微观的不确定性。同样地,宏观税负不确定性较大的时候,微观企业税负不确定性可能反而较小。通常情况下,具有一定规模的公司面临较重的税负或者由于政策变动而带来的差别税负时,将会采取避税节税等方式减少纳税,增加收入。Alm 通过引用和模拟个人及群体的动机,认为税收政策不确定性会导致更多的 ATP(Aggressive Tax Planning)使用^②。有学者便将这种影响聚焦在税收法律的制定上,他们认为税法出于适用原则等各方面因素的度量总会留出一定的解释空间。Brok 通过对这种不确定性进行测度,认为企业会利用这种“法律不确定性”进行税收筹划,导致企业基于债务和其他税收筹划策略之间的替代^③。企业主动而为的税收筹划实际上是利用宏观税收政策的不确定性空间来寻求微观企业税收负担的确定性。由此可见,宏观层面的税收不确定性和微观层面的税收不确定性并不必然一致,故而清晰地界定税收不确定性的研究内涵和研究视角有其必要性。

三、税收不确定性的成因

考虑到本文将税收不确定性划分为税收政策不确定性和税收负担不确定性,这一部分将分两种不确定性分别阐述相关的研究成果。

(一) 税收政策不确定性的成因

税收政策不确定性的成因大多是适逢改革故而导致税制多变。从中央层面来看,中国税收立法讲求“宽打窄用”,造成税收没有被启用、暂时被减免的部分存在未来随时被激活的可能性,从而带来了政策不确定性。从地方层面来看,中国 1994 年“分税制”改革以后,地方政府纷纷出台地区性税收优惠政策招商引资,导致地区间税收政策环境多变^④。此外,由于中国经济社会不断发展,税收法律法规仍在不断调整和完善的过程中,时变性特征容易给纳税人带来纳税焦虑,同样会导致税收政策不确定性的形成^⑤。杨洪从税收立法的角度出发,认为税收不确定性的成因是多方面的,包括税收政策的不确定性、税法中溯及既往现象的存在、税法条款表述过于复杂抽象、一般和特别反避税条例存在冲突以及临时性条款的存在等^⑥。税收政策的不确定性除了税制要素设计本身的复杂性和可变性,还有可能是一个新的税种或者一次新的税制调整实施节点的不确定性造成。刘璨等认为,政策实施节点的提前宣告能通过事前预期效应进而产生显著影响^⑦。而一旦一项税收政策落地时间存在不确定性,会让纳税人的预期模糊,如刘金东等针对房地产税的问卷调查显示,对于未来房地产税出台时机预期的不稳定性影响了城镇家庭户主对房地产税的职能认知和对多余住房的处理选择^⑧。

① 刘金东、冯经纶:《中国税收超 GDP 增长的因素分解研究——基于 Divisia 指数分解方法》,《财经研究》2014 年第 2 期。

② Alm J., “Does an Uncertain Tax System Encourage Aggressive Tax Planning?”, *Economic Analysis and Policy*, 2014, 44 (1), pp.30-38.

③ Brok P., “As Uncertain as Taxes”, *Copenhagen Business School Finance Seminar Working Paper*, 2019.

④ 龚旻、甘家武、蔡娟:《税收政策不确定性与地区经济波动——基于中国市级面板数据的实证检验》,《云南财经大学学报》2018 年第 3 期。

⑤ 陆猛、吴国玖:《从税法不确定性视角探讨税收法定原则落实》,《税务研究》2017 年第 1 期。

⑥ 杨洪:《税收的不确定性及其法律应对》,《法商研究》2019 年第 2 期。

⑦ 刘璨、凌晨、邹红:《延迟退休政策宣告与城镇家庭储蓄率变动》,《财贸经济》2019 年第 4 期。

⑧ 刘金东、高凤勤、陶然:《房地产税的支付意愿与纳税能力分析——基于 130 个城市的家庭调查》,《税务研究》2019 年第 8 期。

在客观层面的税收法制因素之外,纳税人的主观税收感知也是造成税收政策不确定性的的重要因素。Chetty 等认为,真实世界中的税收决策环境与理论上并不一致,税收信息并不是完全充分的,决策者要根据周边环境凸显出来的部分信息去做决策,造成认知偏差和决策偏差^①。税收凸显性的缺乏可能是没有意识到税收的存在,或者是意识到税收的存在但不清楚征税细节,抑或者是意识到税收的存在但选择性忽视^②。正是因为税收信息不能完全凸显,纳税人认知能力又相对有限,造成纳税人的主观税收感知与真实税收政策意图之间存在不一致性,不仅影响了税收政策的认知,也通过影响纳税人的反应行为进而影响了税收政策的最终执行效果,这意味着税收感知过程会加大税收政策从传递到落地实施的不确定性^③。换言之,税收感知虽然不能影响政策的制定和变动,但会影响纳税人对政策的行为反应,从而造成税收的不确定性问题。税收凸显性的研究近年来在国内开始涌现,研究显示,如果税收政策不确定性较弱,税收信息的凸显性愈强的话,会对个人劳动供给和消费行为以及企业投资决策都产生愈加显著的影响^④。

(二) 税收负担不确定性的成因

与税收政策不确定性不同,税收负担不确定性处于链条传导的最末端,故而成因较为多元化。一是税收政策的不确定性会传导到税收负担,导致税收负担的波动;二是由于执行层面的力度变化所导致的税收负担不确定性。执行层面所导致的不确定性,可以从经济周期、政治周期和税收竞争三个角度展开。

首先,经济周期视角的研究认为,税收征管力度的调控随经济周期而相机变动,表现出一定的规律性和周期性特征。牛其林通过分析经济周期内税收增幅与经济增幅曲线关系发现,税收政策随经济周期性波动呈现出相同态势的变化^⑤。在经济周期内,政府将税收作为参与社会经济生活的一种手段,肯定税收调节的杠杆作用,在经济周期的不同阶段采取反周期的税收政策的安排,在保证宏观经济稳定的同时也造成税收不确定性^⑥。贾俊雪认为,税收收入规模的规律性有助于稳定宏观经济和保证地方债务可持续性^⑦。石绍宾等认为,中央地方的税收共享机制将导致中央、地方税收政策周期相背离,中央税收政策是逆周期的,有助于经济平稳运行,而地方税收政策则是顺周期的,这意味着地方性税收政策会导致经济周期的波动扩大^⑧。同时,各微观主体在面对经济周期时所适用的税收政策也会发生相应的变化,范子英等发现这一变化主要体现在企业实际税率上,企业所得税实际税率具有从顺周期到逆周期转变的趋势,并且这一转变具有持久性^⑨。

其次,政治周期的变化往往是由官员更替所致。在西方国家,官员变更导致的政策不稳定性早已经被广泛认同^⑩,Julio 和 Yook^⑪指出,由于不同政党可能会存在不同的政策倾向,因此多党轮流执政国家政策的不确定性就相对较高。Pástor 和 Veronesi^⑫发现选举年份的不确定性往往比非选举年份

① Chetty R., Looney A., Kroft K., "Salience and Taxation: Theory and Evidence", *American Economic Review*, 2009, 99(4), pp.1145-1177.

② Schenk D. H., "Exploiting the Salience Bias in Designing Taxes", *New York University Law and Economics Working Paper*, 2010.

③ McCaffery E., Baron J., "Thinking about Tax", *Psychology, Public Policy and Law*, 2006, 12(1), pp.106-135.

④ 李文:《税收认知影响个人所得税的劳动供给吗——基于似不相关双变量 Probit 模型的分析》,《财贸经济》2018 年第 9 期。

⑤ 牛其林:《我国税收随经济周期性变动的合理性分析》,《税务与经济》2010 年第 6 期。

⑥ 金春雨、王伟强:《我国财政政策效应与经济周期波动的关联性分析》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2017 年第 3 期。

⑦ 贾俊雪:《中国税收收入规模变化的规律性、政策态势及其稳定效应》,《经济研究》2012 年第 11 期。

⑧ 石绍宾、尹振东、汤玉刚:《财政分权、融资约束与税收政策周期性》,《经济研究》2019 年第 9 期。

⑨ 范子英、王倩:《宏观经济逆周期调节中的企业税负》,《税务研究》2019 年第 11 期。

⑩ Jones B. F., Olken, B. A., "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II", *Quarterly Journal of Economics*, 2005(120), pp.835-864.

⑪ Julio B., Yook Y., "Political Uncertainty and Corporate Investment Cycles", *Journal of Finance*, 2012, 67(1), pp.43-47.

⑫ Pástor Ľ., Veronesi P., "Uncertainty about Government Policy and Stock Prices", *The Journal of Finance*, 2012, 67(4), pp.1219-1264.

更高,多党轮流执政以及政府换届大选在一定程度上增加了经济政策的不确定性。作为经济政策的一部分,税收显然会受到政党变化和官员更替的影响,中国虽然不存在政党轮流执政的问题,但每五年召开的党代会是政治周期中可以预期的事件^①。在这样的背景下,庞伟等研究发现,在党代会召开前后地方官员受晋升激励与风险规避两方面因素的影响,财税政策以及监察力度等都会呈现出不同程度的波动^②。同时国内学者研究表明,政治周期对于税收不确定性较多体现在官员变更上,其主要原因在于:一方面,不同官员上任后的治理思路和努力程度不同,故而官员更替所导致的政策不确定性会增加企业的税收规避行为,降低税务机关的税收征管水平^③;另一方面,新官员上任之后出于绩效考核的目的,将采取新措施以超越前任的表现来为自己创造晋升机会,因此官员变更总是与差异性的政策相伴而生^④。

除此以外,税收竞争也被认为是影响税收征管力度进而导致税收不确定性的原因之一。前已述及,在政治周期内官员将采取各种措施提高绩效,而地方各级政府以及同级政府任期内便会展开税收竞争以达到目的^⑤。甘家武等已经证实,由于“分税制”改革导致的横向税收竞争会影响税负波动水平。税收竞争无序化导致地方税收政策环境难以企稳,企业面临政策不确定风险会改变投资决策,侵蚀地区经济稳定增长的基础。同时,税收竞争会带来税收制度的变动,而税收制度的日益复杂化必然导致税收制度稳定性的降低,使市场主体对税收制度及政策的稳定预期被打破^⑥。如为了招商引资,有的地方使用违规的税收优惠政策,通过减免税或者税收返还的方式进行税收竞争^{⑦⑧},这些都会加剧税收的不确定性。从内涵上来说,政治周期和税收竞争的本质都是假定税收征管行为受到地方政府的主观操控,征管操纵空间就成为国内研究税收负担不确定性的主要推定来源。遗憾的是,当前国内实证研究主要围绕税收不确定性的影响,而缺乏对税收不确定性成因的求证,这一研究空白亟待得到填补。

四、税收不确定性的测度

同上,这一部分我们也划分为税收政策不确定性的测度和税收负担不确定性的测度,分别梳理当前的研究进展。

(一) 税收政策不确定性的测度方法

通常,目前学界对税收政策不确定性的测度主要分为两类:第一类是文本分析法,该方法测度了中国和美国的税收政策不确定性程度,其方法均源自于 Baker 等针对经济政策不确定性的研究思路。该方法通过主流媒体报道中关键字出现的频度作为标准以衡量税收政策的不确定性程度。不过,经济政策不确定性的文本测度能否照搬适用于税收领域仍然是一个值得探究的问题。税收政策过于零散,多个税种协调并进,而并不像宏观经济货币政策和财政政策那样存在一个较为聚焦的取向性,故而文本分析的主语很难界定。与此同时,税收政策近年来从口径上多以减税为导向,这造成新闻文本上即使可以挖掘出改革、试点相关的蕴含不确定性含义的字词,但实际上都是公共预期中的减税,方向上是确定的,这也不能被看作是不确定性的一部分。

在主流的文本分析法之外,第二类测度方法专门针对关税政策不确定性的研究,以普通关税税率

① 余靖雯、肖洁、龚六堂:《政治周期与地方政府土地出让行为》,《经济研究》2015年第2期。

② 庞伟、孙玉栋:《地方税收增长与政治周期的关系研究》,《当代财经》2018年第9期。

③ 陈德球、陈运森、董志勇:《政策不确定性、税收征管强度与企业税收规避》,《管理世界》2016年第5期。

④ 杨雨清、陶锋:《官员变更、政策不确定性与企业创新》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

⑤ 吉黎:《官员变更与政策不确定性:一个综述》,《当代经济管理》2018年第8期。

⑥ 梁红梅、杨莉:《我国政府间税收竞争的消极影响及其对策》,《生产力研究》2008年第9期。

⑦ 沈坤荣、付文林:《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》2006年第6期。

⑧ 李涛、黄纯纯、周业安:《税收、税收竞争与中国经济增长》,《世界经济》2011年第4期。

与最惠国关税税率的比值或者差值作为不确定性指标^①,该处理方法的依据是关税税基固定,没有任何减免,故而税率就是关税的最核心要素,一般国家适用的关税税率都是在名义最低税率和名义最高税率之间取值,故而两者之间的差距衡量了关税税率的法定调整空间,空间越大,税收政策的不确定性也就越大。由于其他税种并不具备关税类似的特征,故而该方法的普适性较差。

(二)税收负担不确定性的测度方法

当前,衡量税收负担不确定性主要是以税收负担率的波动程度来表征。构建税收负担率波动指标一共有两种数理方法:

一种是非基于规则方程的标准差法,如景明禹使用的移动标准差方法,是用过去若干年税收负担率的标准差来衡量当前年度面临的税收不确定性程度^②,这种方法的优点在于构造简单,基于过去年份的移动标准差不仅更加符合前瞻性税收负担概念^③,还能在一定程度上克服因果倒置的内生性问题。其缺点也非常明显,任何因素带来的税负变动都将捕捉在内,这就容易让某些能够预见到的变动部分包含在指标之中,从而夸大了税收不确定性程度。

另一种是基于规则方程的条件方差法,通过构建规则方程来控制能够预见到的波动部分,求出不能被规则方程所解释的残差项条件方差作为税负不确定性指标,这一方法从构建思想上更能体现真正的税收不确定性。根据规则方程构建中是否考虑参数可变的差别,又可以将条件方差法划分为可变参数条件方差法和不变参数条件方差法。例如,杨武等构建税收征管规则方程,在方程回归基础上基于广义自回归条件异方差(GARCH)模型计算得到的条件方差作为税收负担不确定性指标,这属于典型的不变参数条件方差法。杨武和李升则是在税收征管规则方程回归基础上利用随机波动率和MCMC算法估计得到的条件方差作为税收负担不确定性指标,这属于可变参数条件方差法的一种。可变参数条件方差法和不变参数条件方差法的本质差别,在于是否允许规则方程中控制变量的系数可变,即是否控制了方程形式本身的不确定性。由于税收弹性系数等因素会随着经济社会发展而出现变化,故而以状态空间的形式允许税收征管规则方程中的参数可变更更加符合现实的需要。两相比较,不变参数条件方差法可能会将方程形式本身的变化部分纳入到最终的条件方差,进而计入税收不确定性,从而产生高估的可能。

五、税收不确定性的影响

在全球格局变幻莫测的大环境冲击下,世界政治经济趋于不稳定,而税收作为政府参与经济的重要工具更是在所难免。在研究税收不确定性的影响时,国内外学者主要聚焦在对投资决策的影响上。本文将从微观决策和宏观经济两个方面梳理税收不确定性影响的相关研究进展。

(一)税收不确定性对微观决策的影响

围绕税收不确定性在微观层面上的影响,研究最为广泛的就是对纳税人投资决策的影响,甘行琼和靳毓将税收不确定性影响投资决策的渠道总结为预防性储蓄渠道、金融摩擦渠道、预期渠道和实物期权渠道四种。本文认为,预期渠道并不能看作是税收不确定性的影响渠道之一。King^④、Alvarez等^⑤研究者也提出“预期渠道”是基于对未来税率下调的预期,当税收的变动方向是被一致认可的,那么这就不再是税收不确定性,只代表一种未来在预期内的税收变动。对比来看,另外三种渠道都是从本质上阐明了企业投资行为的替代效应问题,包括企业投资与不投资之间的替代效应,不同

① 王璐航、首陈霄:《中国入世与出口增长:关于关税不确定性影响的再检验》,《经济学(季刊)》2019年第12期。

② 景明禹:《宏观税负波动性影响我国经济增长了吗》,《中国财政科学研究院工作论文》2020年。

③ 刘诗源、林志帆、冷志鹏:《税收激励提高企业创新水平了吗?——基于企业生命周期理论的检验》,《经济研究》2020年第6期。

④ King M., "Tax Reform in the UK and US", *Economic Policy*, 1985, 1(1), pp.220-238.

⑤ Alvarez L. H. R., Kannianen V., Sodersten J., "Tax Policy Uncertainty and Corporate Investment: A Theory of Tax-induced Investment Spurts", *Journal of Public Economics*, 1998, 69(1), pp.17-48.

形式投资之间的替代效应,以及当期投资和未来投资之间的跨期替代效应。依此划分,税收不确定性对企业投资的影响就包括对投资数量、投资结构以及投资时机选择的影响。而三种渠道分别对应了三种不同的投资决策影响:预防性储蓄渠道对应于投资数量决策,金融摩擦渠道对应于投资结构决策,实物期权渠道对应于投资时机决策。

早期的研究主要针对投资数量决策,如 Alvarez 等基于动态随机模型(Dynamic Stochastic Adjustment Model)发现对未来减税政策的预期会促进企业投资。然而,这个结论在随后的研究中却被打破,Niemann 发现税收不确定性对投资的影响是模糊的,且该影响会因其他因素的变化而变化,包括风险态度以及税收波动与税前现金流之间的波动相关性^①。此外,研究者关于资本税不确定性对投资的影响也得出了类似的结论^②。除了风险态度等因素会干预税收不确定性的影响之外,预先做政策宣告的税收调整和搞突然袭击式的税收调整所导致的税收不确定性的程度也会有所不同,二者对投资数量决策的影响会有所差异^③。国外对于投资数量决策的研究主要将其归因于预防性储蓄,Hanlon et al 认为,税收不确定性将使得企业多持有现金以作为预防性储蓄,不确定性越大,持有现金越多,从而影响企业资产持有的结构选择^④。税收不确定性在微观层面的影响很容易体现在企业现金流的变化上。一方面,企业基于对税收风险的预防,将会增加现金流的持有。税收政策的变化以及税负波动使纳税人产生了预防动机,为了应对不确定性可能会带来的冲击,企业将以较为充足的现金流应对税务稽查等纳税成本。另一方面,在税收制度的复杂化以及税收征管不确定性的环境下,现金流成为企业实现融资需求变化的内在作用机制。企业为了减少现金流出将会采取各种避税措施,满足外部融资需求,增加公司盈利^⑤,但这种不确定性所引起的融资规模的变化也具有一定的时间周期。除了企业作为纳税人,自然人个人也可能成为纳税人,进而面临税收不确定性的问题。个人不确定性使得人们对未来的预期趋于复杂,并对其经济活动产生各种影响,对于风险厌恶者来说尤甚。已有研究表明,个人所得税有效税率的波动性会显著降低个体投资,弹性大小在-0.012到-0.029之间^⑥。

税收不确定性同样会影响投资结构决策。由于债权投资成本可以税前扣除,而股权投资成本不能税前扣除,本身债权投资已经占优,未来一旦税收不确定性增大,会以风险溢价的方式进一步拉大两者之间的成本差异,让后者变得更加不合时宜^⑦。不仅如此,金融摩擦下,税收的不确定性会让长期资产面临的风险更大,进而让股权和长期债券价格调整更加频繁,产生更多的长期资产风险溢价,相比长期资产,短期资产的配置成本变得相对较低^⑧。靳毓和文雯基于国内数据实证研究得到了相同的结论,发现税收政策不确定性对债务融资规模的影响是通过企业现金流波动引起的,这种不确定性增加了企业债务融资成本,降低了企业短期信贷融资规模,对长期信贷融资规模无显著影响^⑨。徐光伟等利用上市公司2007

① Niemann R., "The Impact of Tax Uncertainty on Irreversible Investment", *Review of Managerial Science*, 2011, 5(1), pp.1-17.

② Niemann R., Sureth-Sloane C., "Does Capital Tax Uncertainty Delay Irreversible Risky Investment?", *CESifo Working Paper Series*, 2016.

③ Strulik H., Trimborn T., "Anticipated Tax Reforms and Temporary Tax Cuts: A General Equilibrium Analysis", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2010, 34(10), pp.2141-2158.

④ Hanlon M., Maydew E. L., Saavedra D., "The Taxman Cometh: Does Tax Uncertainty Affect Corporate Cash Holdings?", *Review of Accounting Studies*, 2017, 22(3), pp.1198-1228.

⑤ 陈德球、陈运森、董志勇:《政策不确定性、税收征管强度与企业税收规避》,《管理世界》2016年第5期。

⑥ Edmiston K. D., "Tax Uncertainty and Investment: A Cross-Country Empirical Investigation", *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSPS, GSU, 2001, 42(3), pp.425-440.

⑦ Croce M. M. M., Kung H., Nguyen, T. T., "Fiscal Policies and Asset Prices", *Review of Financial Studies*, 2012, 25(9), pp.2635-2672.

⑧ Sialm C., "Stochastic Taxation and Asset Pricing in Dynamic General Equilibrium", *Journal of Economic Dynamics & Control*, 2006, 30(3), pp.511-540.

⑨ 靳毓、文雯:《税收政策不确定性与企业债务融资决策》,《当代财经》2020年第5期。

-2016年的季度数据,实证检验了政策不确定性对企业实体投资与虚拟投资行为的影响,发现政策不确定性的企业与企业实体投资活动呈负相关关系,与虚拟投资行为表现出正相关关系^①。

与此同时,税收不确定性还会影响投资时机决策。实际上,以上当期投资数量的选择以及现金持有的投资结构的选择都与投资时机决策息息相关。Sureth-Sloane运用或有权益分析的实物期权方法,研究税收对投资时机的影响,认为在税收不确定性下,投资项目的价值由现金流的预期现值决定,如果当期行使期权收益不如延期行使期权收益高,会促使纳税人选择延期投资,从而影响到企业的投资时机决策^②。不确定性形势下税收的变动会造成企业偏离原有的均衡状态,在存在凸性调整成本的情况下,企业只有等待不确定性下降后才能逐渐恢复到一个新的均衡路径上^③。故而,税收不确定性很容易推迟企业的投资时机选择,留足时间和空间来矫正企业的最优决策。

前所述及均为税收不确定性对于企业产生的各种影响,通过文献比较我们可以发现,这种影响程度对不同地区、性质以及规模的企业而言也是存在差异的。

经济政策不确定性对企业税负的影响主要体现在国有企业、非高科技企业、东部地区企业和服务业企业^④。甘家武等在对我国财政分权体制所导致的税收不确定性进行研究时发现,由税收竞争造成的税负波动对东中部地区企业的促进作用明显,而对西部地区则是抑制作用。陈德球等认为,相对于没有政治关联企业,税收政策不确定性所带来的企业避税行为程度,对具有政治关联企业作用更为明显,这一现象在地方税收征管力度较低、具有政治关联和民营性质的企业中体现得尤为明显。徐业坤等认为,当面临不确定性时,政治关联企业特别是拥有人大代表、政协委员等政治身份的企业投资支出受政策不确定性的影响程度更大^⑤。

(二)税收不确定性对宏观经济的影响

国外对不确定性在微观层面的影响研究更为丰富,对宏观层面的影响多由微观影响延伸推导,如Hassett和Metcalf基于企业微观研究结果得出推论,税收不确定性会抑制社会总投资。相比而言,国外直接研究税收不确定性宏观影响的文献虽然存在但较为匮乏,已有的宏观研究也主要围绕财政政策不确定性,如Fatás和Mihov基于91个国家面板数据研究财政支出政策不确定性对产出波动和经济增长率的负面影响^⑥。Bloom使用参数化模型来模拟宏观的不确定性冲击,认为经济上的不确定性将会导致总产出和就业的快速下降的反弹,对整个经济的运行产生巨大的影响^⑦。Blackwell和Sobel使用一个精心控制的经济实验基于双重拍卖设计检验了税收政策不确定性对市场配置效率水平的影响,在该经济学实验中,他们分别设计了三种税收:确定性税收、状态概率已知的不确定性税收和状态概率未知的不确定性税收,发现不确定性税收会造成效率损失,且状态概率未知的不确定性税收所造成的效率损失是最大的^⑧。

① 徐光伟、孙铮、刘星:《经济政策不确定性对企业投资结构偏向的影响——基于中国EPU指数的经验证据》,《管理评论》2020年第1期。

② Sureth-Sloane C., "Partially Irreversible Investment Decisions and Taxation under Uncertainty: A Real Option Approach", *German Economic Review*, 2002, 3(2), pp.185-221.

③ El-Shazly A., "Investment under Tax Policy Uncertainty: A Neoclassical Approach", *Public Finance Review*, 2009, 37(6), pp.732-749.

④ Dang D., Fang H., He M., "Economic Policy Uncertainty, Tax Quotas and Corporate Tax Burden: Evidence from China", *China Economic Review*, 2019, 56(8), pp.1-18.

⑤ 徐业坤、钱先航、李维安:《政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据》,《管理世界》2013年第5期。

⑥ Fatás A., Mihov I., "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", *Quarterly Journal of Economics*, 2003, 118(4), pp.1419-1447.

⑦ Bloom N., "Observations on Uncertainty", *Australian Economic Review*, 2017, 50(1), pp.79-84.

⑧ Blackwell C., Sobel R. S., "The Efficiency Impact of Uncertain Taxes: An Experimental Study", *Applied Economics Letters*, 2020, 27(10), pp.859-872.

与国外研究倾向恰好相反,国内关于税收不确定性的影响研究主要集中在宏观层面。如刘建民等基于1999-2012年省级面板数据采用空间聚类分析方法和分位数回归模型研究了税收不确定性对我国居民消费水平在不同分位点上的区域效应^①。实证结果表明,在参数异质性假设条件下,企业税收负担挤入居民消费水平,而税收不确定性挤出居民消费水平,降低税收收入的不确定性对增加居民消费水平具有正向作用。龚旻等利用中国284个地级市2004-2013年面板数据构建的向量自回归模型发现,地方税收不确定性会通过投资波动扩大中国地区经济波动的程度,这一冲击存在持续五年的时滞期,并且货劳税政策相对企业所得税政策对地区经济的冲击更大。杨武和李升通过实证分析发现,税收负担不确定性对外商直接投资的影响不再是单纯的负效应,而是与税负高低有关,低税负时税收负担不确定性对外商直接投资具有促进作用,只有高税负时才会产生抑制作用。朱军等采用包含税收不确定性的异质性居民DSGE模型,将政策以及政策预期对于宏观经济的影响区分开来,认为财税政策预期不确定性对于宏观经济的影响小于政策不确定性,保证预期政策确定性是宏观经济稳定运行的前提条件^②。

虽然大量文献表明税收不确定性对宏观经济稳定与增长会产生一定程度的负面影响,并从征管以及执行的各个角度提出一系列改革建议,来创造有利于宏观经济稳定增长的税收环境^③,但也有少数学者认为税收不确定性具有积极影响。例如Hines和Keen认为,波动的税收环境虽然代价高昂,但也创造了机会^④。在纳税人具有异质性的情况下,税率的不确定性显示出了提高效率的筛选功能,给反应迟钝的纳税人带来了更重的预期税负,提高了税收系统的效率。在社会福利角度,税收不确定性可以使得风险厌恶者增加预防动机,提高个人福利水平;同时为了规避不确定性可能会带来的风险,劳动者将会更加努力工作,增加储蓄,从而提高了社会福利并在一定程度上抵消初始劳动和资本所得税造成的扭曲^{⑤⑥}。但从目前国内文献总体来看,税收不确定性对微观以及宏观层面的负面影响仍然占据主导地位。

六、总结

从全文的文献梳理来看,税收不确定性的影响在国外研究已然较为丰富,在国内的研究虽然分布较为零散,但直接和间接研究已经蔚然形成规模。对比来看,税收不确定性研究在国内仍然存在较大的研究空间。尤其是在中央税制改革频发、地方操控征管力度的语境下,对中国税收不确定性的深入研究有其现实迫切性。本文对国内税收不确定性研究有四点展望:

一是从研究对象来看,国内基于税收政策不确定性的研究过于强调政策制定方的文本分析而忽视了纳税人一方的税收感知视角。文本分析对于税收政策的适用性仍然存在较大疑问,未来应当致力于税收感知理论与税收政策不确定性的结合研究。与此同时,目前国内针对税收负担不确定性的研究虽然较为丰富,但没有有效区分宏观税收不确定性和微观税收不确定性,两者不能混为一谈,未来仍然有必要实证检验宏观和微观两个层面的税收负担不确定性有何区别以及两者之间有何内在关联性。

二是从研究工具来看,无论是无规则方程的标准差法还是基于规则方程的不变参数条件方差法

① 刘建民、毛军、王蓓:《税收政策影响居民消费水平的区域效应研究——基于省级面板数据的分位数回归分析》,《财经理论与实践》2015年第2期。

② 朱军、张淑翠、李建强:《中国财税政策不确定性的度量及其经济影响模拟——基于异质性居民的视角》,《社会科学战线》2020年第2期。

③ 杨灿明、詹新宇:《中国宏观税负政策偏向的经济波动效应》,《中国社会科学》2016年第4期。

④ Hines J. R., Keen M., "Certain Effects of Uncertainly Taxes", *NBER Working Paper*, w25388, 2018.

⑤ Weiss L., "The Desirability of Cheating Incentives and Randomness in the Optimal Income Tax", *Journal of Political Economy*, 1976, 84(6), pp.1343-1352.

⑥ Skinner J., "The Welfare Cost of Uncertain Tax Policy", *Journal of Public Economics*, 1988, 37(2), pp.129-145.

都存在高估的嫌疑,未来的测度方法应该着重考虑可变参数条件方差法。当然,可变参数条件方差法需要较强的理论作为支撑,即各个因素边际影响(回归系数)的可变性是否能为纳税人准确感知和捕捉,如果该可变性也不在纳税人已知范围之内,将其纳入税收不确定性仍有必要。

三是从内在成因来看,当前对于税收负担不确定性成因的讨论已然较为丰富,集中形成了经济周期、政治周期、税收竞争三种观点。其中,政治周期说和税收竞争说都以税收征管力度可控为根本前提,故而未来应当从税收征管力度角度精确求证国内税收负担不确定性的来源。杨武和李升构建的规则方程之中纳入了产出缺口指标,也为我们控制经济周期因素前提下精确求证税收征管力度是否是税收负担不确定性来源提供了可行性参考。与此同时,基于“金税三期”工程试点推广和国地税合并事件的冲击也为我们提供了税收征管力度可控程度变化的准自然实验。

四是从影响逻辑来看,税收不确定性对纳税人决策的影响主要有实物期权理论、预防性储蓄理论、风险溢价理论三种理论观点,通过针对性的实证分析厘清国内税收不确定性的作用逻辑也应当是未来进一步研究的方向之一。应当明确的是,影响逻辑机制分析必须以微观层面研究作为首选,宏观层面缺乏作用机制的衡量指标,且宏观层面的影响必然是通过微观渠道实现,故而此处必须在有效界定研究层次的基础上做影响逻辑的精确求证。

Research on the Formation, Measurement and Influence of Tax Uncertainty

Li Hua Song Shuai Liu Jindong

(School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China)

Abstract: In recent years, the frequent adjustment of tax reform and the deliberate manipulation of tax collection and management have made the problem of tax uncertainty more and more prominent, which has also affected the stability and fairness of the business environment. The purpose of this paper is to comb tax uncertainty related literature at home and abroad, to summarize and review the concept definition, forming reason, measurement methods and impact of tax uncertainty from two different dimensions of tax policy and tax burden, and to put forward the prospects of research in the future by comparing the research at home and abroad.

Keywords: Tax uncertainty; Measurement method of tax uncertainty; Business environment

[责任编辑:邵世友]