

民营企业生存、发展与税负调查报告

○ 李炜光, 张 林, 臧建文

(天津财经大学 经济学院, 天津 300222)

[摘要]在民间投资增速不断下滑,经济增长缓慢的背景下,应该通过减税为民营经济减负。而作为减税的重要依据,民营企业的税负有多样,税负对民营企业的实际影响如何却鲜有微观的调查和研究。作为重大税制变革的“营改增”之后的实际微观效果也鲜有调查研究。通过焦点讨论及问卷调查,对代表性的四省市民企税负进行调研,发现目前的税负已经成为民营企业的严重负担,而且公共服务水平与税负水平并不相称,营改增也并没有真正做到为企业减负。无论是从个人权利保护角度,还是从保持民企活力、促进经济增长角度,均应该考虑尽快推行税制改革,对民企实行制度性减税,甚至全面推行低税模式。

[关键词]民企税负;税负感知;营改增;制度性减税

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.02.001

长期以来,中国经济最有活力的部门是民营经济部门。民营企业立足私人产权,依托开放市场,践行契约自由,奉行责任原则。它们是产权主体、市场主体、契约主体、责任主体。能否保持民营企业的活力,决定着中国经济是否能够实现长远稳定的发展。

民间投资是稳增长、调结构、促就业的最重要支撑力量。民营企业无论在净资产还是GDP贡献、纳税额、就业人数方面,几乎全面超越了国有企业,充分显示了民营经济在市场经济中的优越性。

作者简介:李炜光,天津财经大学财政学科首席教授,博士生导师,主要研究方向:财政经济史、财政学、财政政策;张林,独立学者,主要研究方向:收入再分配、公共政策;臧建文,天津财经大学财政学专业博士研究生,主要研究方向:公共财政、财政政策。

根据政府公布的最新数据,民营企业创造了 60% 左右的国内生产总值、80% 左右的社会就业,民间投资已占到全社会固定资产投资的 60% 以上。^[1] 2014 年每亿元总资产吸纳就业人数中,私营企业为 238 人,国有企业为 14 人,私营企业为国有企业接近 16 倍^[2]。民营企业的纳税贡献高于国有企业。首先,目前民营企业的纳税总额高于国有企业。2005 - 2014 年,国有企业税收占全国税收总收入的比例从 39.59% 下降至 29.33%; 同时期,外资企业税收占全国税收总收入的比例从 21.09% 下降至 19.24%; 与此同时,民营企业税收占全国税收总收入的比例从 39.32% 提升到 51.43%, 提高幅度接近 12 个百分点。^[3] 其次,民营企业每万元净资产的税收贡献和利润均高于国企。2014 年每万元净资产中,国有工业企业纳税 963 元,私营企业纳税 1305 元; 国有企业净利 824 元,私营企业净利 2090 元。^[4]

近年来,中国社会转型进程加快,但国民经济内部的一些深层次问题也日益浮现出来,经济增长速度趋缓。随着经济增长下行,财政保收增收压力加大,一些地方政府征收“过头税”问题和“乱集资,乱收费,乱摊派”(即“三乱”)问题时有发生。^[5] 而且“营改增”虽取得全面进展,但也有部分行业的企业实际税负增加,妨碍了企业的生存发展。而以上种种微观问题并没有在当下得到学界和决策部门的认真讨论和切实解决。

在这种背景下,课题组专门对民营企业生存发展及其税负问题进行了实地调研,在微观层面展示企业的真实境况,希望有助于向社会传达民营企业的真实状况和呼声,也希望有助于决策者站在民营企业的角度来观察中国经济的现实,因为这一视角对于中国经济和社会未来的转型和发展十分重要。

一、调研方法与样本基本情况

本课题的调研设计要点为,选择东部、中部、西部和东北地区各一省作为调查省份,在每个调查省份选取一个城市作为具体调查地点。在每个城市各走访并发放 30 份企业问卷,并各选其中 4 家存在税负问题的典型企业进行详细的案例调查。此外,为了了解四市民营企业税负的总体情况,课题组还邀请一些民营企业企业家参加民营企业税负座谈会。

调研课题组于 2015 年 10 月至 2015 年 11 月实地调查了浙江杭州、湖北武汉、贵州贵阳和辽宁大连四地的民营企业生存发展与税负问题,与四地近百位民营企业企业家举行了座谈,回收、汇总和分析了 113 份有效问卷,并在四地各收集 10 个民营企业税负案例。2016 年 10 月课题组又在大连、宁波、成都、武汉和贵阳对另一些民营企业做了补充调研; 补充调研发现,企业税费负担方面的情况总体上并没有改善。

调查问卷主要涵盖了各个企业的税收负担情况、企业家对税负感受、税收程序及税费政策四个主要方面,并辅之以其它相关调研内容,比如社会保障费及其它企业负担。具体而言,在企业税收负担情况方面,问卷调研主要包括涉税项

目、纳税总额、涉费项目以及“五险一金”人力成本支出；在企业对税负的感知方面，重点调研包括近三年的税负感知、税收占净利比重、税收占收入比重；在税收程序及相关政策中，重点调研包括缴税程序是否合理、税收优惠政策是否落实、税务纠纷如何解决；辅助调查内容主要包括当地残保金征收政策、本单位残疾人就业人数、代征收单位与本单位的征纳关系；同时包括教育费附加、堤防维护费、价格平抑基金等费用缴纳情况。

在 113 份有效问卷中，有杭州问卷 28 份，武汉问卷 25 份，贵阳问卷 30 份，大连问卷 30 份。样本企业分布在 12 个行业当中，能够较为全面地反映出整个市场所面临的税负情况。2015 年底，对于处于第二、三产业的被调查企业来说，增值税和营业税是主要的税种，分别有 73 家和 26 家企业以这两种税为最多纳税额的税种。由于营业税属于地税，而增值税在央地之间的分配比例为 3:1，随着营改增的全面展开，征税部门内部的工作内容上可能会有较大调整，中央和地方之间的财权划分矛盾有可能会进一步加剧。

另外还有企业缴纳的企业所得税、土地使用及与房产相关的税或者个人所得税为最多的缴纳税种，分别有 5 家、6 家和 3 家，这些企业主要是个体企业或者微型企业。企业家认为最不合理的两种税分别是企业所得税和与房产相关的税，分别有 32 次和 42 次。而这两项税并不是企业家缴纳数额最多的税，这证明这两个税种在征收过程中给企业家和企业带来了较大的困扰。

企业家表示，企业已经依法足额缴纳了增值税或营业税，这两项税收本应用于公共支出或建设。但实际上，企业除此之外还要缴纳城建、教育税等附加的公共支出税费。那么，企业已经通过营业税或增值税尽到了支持公用事业的责任，在这个基础上再缴纳附加税之后，企业的社会责任已经完成，剩余部分理应由企业家所得。可是，在此基础上再缴纳企业所得税就感觉很不合理了，而与城镇土地使用及房产相关的税负征税程序比较繁琐，尤其是征收弹性很大，而且相关税收理应包含在营业税当中，不应重复征收。

此外，认为增值税和营业税不合理的企业也相对不少，分别有 19 家和 30 家。同时，相对于增值税，认为营业税不合理的企业家人数更多，这表现出营改增在企业层面理应是一个利好，但是现行“营改增”改革并没有给企业带来实质性的减负作用。

企业认为税负不合理的原因依次是征税程序不规范（46 家）、税制本身设计不合理（35 家）、税率太高（29 家）以及税收不容易转嫁（3 家）。以上几个原因当中，被选择频次较高的是征税程序和税制设计，相比之下税率太高并不是最主要的。这表明企业家对税负不合理的判断不仅是停留在直观的层面，对于能够存活下来的企业来说，税负可能并没有对企业生存产生致命影响，但是税制设计和对征税程序的遵守可能带给企业更多的负面影响。

认为税制本身不合理的企业分布在各个行业，尤其是金融业、医药、批发零售、房地产以及住宿和餐饮行业；认为征税程序不规范的行业主要有房地产行业

业、住宿和餐饮行业、批发零售行业和医药行业；认为税率太高的行业主要是批发零售行业、农产品加工行业、医药行业和房地产行业；认为税负不容易转嫁的行业有住宿和餐饮行业及文体娱乐行业。

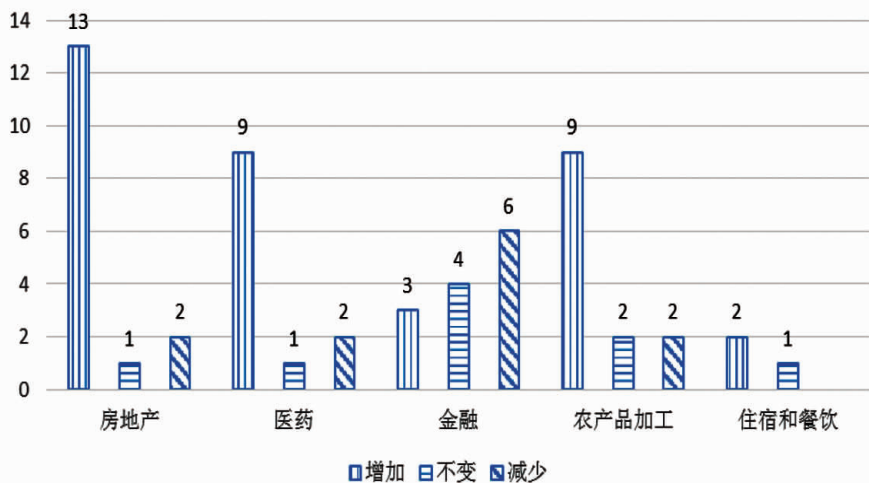
由于所调查到的各行业的企业数量不同，所以不能完全按照上述结论来为税负不合理的原因排序，但可以看得出的是，现行税制设计以及征税程序对纳税环节较多的行业、服务行业产生了较大的负面影响。

二、营改增的真实效果

作为税制重大变化的营改增近年来也颇受关注。营改增不仅仅是央地之间税收分配关系的重大变化，对企业的经营也有显著的影响。理论上讲，营改增应该会降低企业的税负，原因是营改增只在增值环节征收，企业进项税可以抵扣亦可以增加议价能力。但实际上营改增的效果并非完全如此。

根据本次调研，样本企业中有 57 家企业先后经历了“营改增”的过程，有 36 家（63.2%）反映税负提高了，12 家（21.1%）减轻，9 家（15.8%）不变，这些企业的具体分布情况见下图。

图 1 营改增之后企业税负变化及所处行业



以上，课题组的调研结果与国家税务总局公布的数据有所差异；根据国家税务总局公布的数据，我国全面实施营改增以来，减税和持平企业比例高达 78.7%，增税企业仅为 1.3%。^[6]其中，反映税负提高的 36 家企业所在行业为房地产（13 家），医药（9 家），金融（3 家），农产品加工（9 家），以及住宿和餐饮（2 家）。反映税负减少的 12 家企业所在的行业为：运输仓储（2 家），文化体育和娱乐（2 家），批发和零售（6 家）以及住宿和餐饮（2 家）。反映税负不变的 9 家企业所在行业为：房地产（1 家），文化体育和娱乐（1 家），批发和零售（4 家），农产品加工（2 家）以及住宿和餐饮（1 家）。

这里房地产行业一共 14 家，13 家企业认为“营改增”导致税负增加，占该行

业被调查相关企业数的92.6%，仅有1家企业认为税负没有变化，没有1家企业认为税负降低。此外，被调查的各9家医药行业和农产品加工行业企业的税负均增加。这说明房地产行业、医药行业和农产品加工行业很可能难以实现中央提出的确保所有行业“营改增”税负“只减不增”的初衷和承诺。

为什么理论上能够减税的税制征收变化却带来了与预期相反的结果，这和实际的税收操作是相关的。这个增加主要来源于两方面，一是由于税率的提高（从3%或5%提高到11%或17%），主要表现为房地产业的实际税负增加；另一方面是取决于供应商的情况，如果供应商为营业税纳税人、小规模纳税人就不容易提供专业发票，主要表现为农产品加工和金融业的实际税负增加。

除以上原因之外，实际税负的变化还受到产业链条的影响，如果某个行业不容易向下游转嫁税负，或者像房地产业这样最终增加值的大幅增加，或者由于流转税影响了最后的需求，都会造成某些行业的企业实际承受的税负提高。而且，由于税务部门担心税收的降低，在征收率上也偏向于以5%为基准。

从税负减少的行业来看，税负得到减轻或没有加重的行业集中在运输仓储、住宿餐饮、批发和零售以及文化和娱乐行业。以批发零售行业为例，这些行业利润率比较低，但是营业额可能比较大，具有该种特征的行业的的确是减少了税负负担。

除去以上原因之外，增值税的征税链条是环环相扣的，各个企业之间会自行监督上下游企业的缴税情况，而营业税相比增值税有较大的避税空间。在税负严重的情况下，企业避税的激励也是强有力的，而增值税则使得该项激励落空。政策制定者如果没有考虑到这一因素，在假定企业不避税的情况推演政策的最终结果显然是不科学的。

因此，作为税收政策的研究者和制定者，必须从税收的微观环节推演整个政策的制定和影响，否则往往会带来南辕北辙的政策效果。

三、企业家的主观税负感受

本质上而言，税负应当是逆周期的，在经济下行的阶段减税来帮助企业渡过难关是符合整体的经济利益的。即便在近年来推广了“营改增”改革，希望可以避免重复征税并降低企业负担，但该项改革仍有可以改进之处，因为从实际效果来看仍存在着一些不利于企业的生存发展的因素。

大多数的企业家认为企业税负过重，那么企业家一般能接受什么范围的税负便是一个十分重要的数字，也是政策制定者需要重点参考的一个参数。为此，问卷调查及访谈中，请那些认为税负过重的企业家，回答他们心目中合适的税负应该占到其企业营业额的比重。结果，有40%的企业认为应该占到10%以下，56%的企业认为其税负应该占到10%至20%之间。换句话说，这些认为税负过重的企业，有96%的企业所缴纳的税负占到了其营业额的20%以上。

营业额20%以上的税负，对于一个以投资和出口为主导类型的经济体来说恐怕是一个较重的负担。除新兴行业以及金融等领域外，大部分企业的利润率

不到 10%，大量东部沿海加工工业企业处于生存困境之中，甚至亏损倒闭。减税或者全面推行低税模式直接关乎企业的生存。

问题的另外一面是，高税负的归宿必然要在企业和消费者之间分割，尤其是在对商品多数适用价内税的情况下，消费者所最终面临的市场价格也是偏高的，这个偏高的价格也抑制了消费者的消费，也即影响其对商品的需求。高额的税费会在以上正反两个方面给企业造成直接和间接的负面影响。从这个角度看，低税率的单一税制可能在以上两个方面减轻企业的税负，有利于企业保持或者恢复活力，而且也不一定就会造成政府税收的减少，而这一点目前看还没有受到决策者和相关学者的足够重视。

税负的一端是税费的征收，另一面是税费的使用。与政府目前提供的公共服务水平和法律保障相比，假设企业根据目前的公共服务水平自愿缴纳税收，该自愿纳税额所占营业收入的比例是衡量税收使用效率的一个主观指标。

当被问及“与政府目前为企业所提供的公共服务和法律保障相比，假设没有强制力，您自愿拿出企业营业收入的多大比例作为税收”时，有 71% 的企业家认为目前政府提供的公共服务水平对应于低于 10% 营业额的税负。而当问及企业家认为的合适的税率范围时，有 60% 的企业家自愿承担高于 10% 的营业额的税负。这两个数据的对比证明，企业家认为自己承担的税负并没有较好、较充分地用于公共物品的提供。

企业家对于税收提供公共物品效率的低评价是重要的。如果企业家认为自己缴纳的税费严重偏高于公共物品的提供，那么对于逃税漏税便没有了道义上的约束感，征税者从而会采取更严厉的征税举措，从而形成“偷漏税——严征管——更严重的偷漏税”的循环。

除去税收之外，社保费用即“五险一金”实际上也具有税收的性质。而且目前社保费用占用工总成本的比例已经严重影响了企业的经营成本。在调研样本中，社保费用占成本超过 30% 的企业将近有四成。在本课题组 2015 年底的调查中，60% 被调研企业选择“五险一金”占用工成本的比例在“20 - 50%”区间之内（含 20%），40% 落在“0 - 20%”区间之内。虽然各个不同的企业用工情况不同，但是过高的社保费用一方面反映了企业的用工成本过大，一方面反映了社会保障水平与收取的社保费用不够匹配。

当被问及本企业是否需要向当地税务部门的人员支付业务往来之外的费用时，相当部分的企业还是需要向税务部门支付“不正常”费用，其比例为 44%。由于涉及问题的敏感性，通过调查无法了解支付非正常费用的渠道和规模，但是超过 40% 的企业需要花时间和成本投入到和税务机关的非正常交往当中，这件事本身表明税务机关的执法过程还存在着一些问题。

四、案例调查反映的税负问题

除了问卷调查之外，课题组还通过座谈和直接走访、面谈企业的方式进行了

案例研究。民营企业家反映的问题如下。

第一, 偏重纳税人义务、漠视纳税人权利的问题。我国还没有一部税收基本法, 只有《税收征收管理法》。18 个税种中只有 3 个税种是以法律形式规定的, 这 3 部税法为《个人所得税法》《企业所得税法》和《车船税法》。其它税种均以行政法规或者部门条例规定。这种做法与法治国家以法律形式颁行税法的通行做法不一致, 体现的是行政本位而非法治精神。在征管环节, 对民营企业家的纳税人义务要求过高, 对其纳税人权利则有失尊重。

第二, 重复计征和税种负担较重问题并存, 现有的重要税种其实是针对同一税源重复征税, 而且税率偏高, 税负偏重。首先, 企业必须对其创造的增值部分支付增值税, 最高税率达 17%。如果缺乏进项抵扣或者不能获得进项抵扣发票, 企业实际上为其上家企业已经付税的进项重复纳税。其后, 政府还对企业所得征收 25% 的企业所得税。未分配利润转增资本(股本)视同分红, 要缴纳个人所得税。接下来, 如果税后利润转化为企业家个人收入时, 还需要缴纳占个人红利所得 20% 的个人所得税。如果个人拿着所得红利去购置住房, 那么还得支付种种税费。这里, 政府对“增值”“企业所得”“个人所得”和“购房”计征的税收, 其实针对的是同一收入来源。这种“多重征税”, 导致企业家往往将企业未分配利润或资本公积剩余很多。

第三, “发票控税”制约部分企业发展并增加其税负。从计算原理来说只就增值的差价部分征税, 那么增值税得以成立的前提是可以抵扣, 也就是抵扣权优先。只要真实的购进了商品和服务, 其中所包含的增值税就应该予以抵扣。可是在增值税自实施以来, 一直是以“增值税专用发票”作为抵扣权前提。也就是说只有取得增值税专用发票才能抵扣增值税的进项税额, 可是实际中, 我们有很多业务无法或者难以取得增值税专用发票。比如员工工资, 对于劳动密集型产业、研发类产业就会大大提高税负, 比如贷款利息, 对于资金密集型产业也会加大税负; 而对初级资源产品, 比如煤、砂石, 由于他们在取得矿权时所支付的款项是没有含税的, 自然就没有抵扣, 在采购这类产品时取得增值税专用发票就非常困难。另外, 并不是所有的企业都可以对外开具专票。由于现实经营中不是所有应该取得专票的购进都可以取得, 因此导致企业税负加大。

第四, “五险一金”“残保金”、水利建设基金等负担问题较大。参加座谈的民营企业对社保负担怨言较多。依照《社会保险法》规定, 凡企业雇佣员工, 均需要为员工缴纳“五险一金”(养老、医疗、生育、失业、工伤保险及住房公积金); “五险一金”这一人力成本支出, 已日益成为企业发展的一大负担。

第五, 民企的税收与其它待遇不公平。作为投资人, 国有企业和民营企业存在很大的不平等。国有企业的最终投资者是代表政府管理国有资产的各级国资委或其他国资管理部门, 因此在各级国有企业经营活动形成的利润以及利润分配, 只涉及 25% 的企业所得税, 而民营企业最终的投资人必然是自然人。因此, 在民营企业家投资企业的经营活动中, 企业作为法人实体形成的利润首先要按

25%的税率缴纳企业所得税,而缴纳了企业所得税以后的利润无论是自然人企业家用于再投资还是分配,还需缴纳20%的个人所得税,企业家最终获取的利润实际需要承担40%的税负。

第六,税收管理权、自由裁量权、检查权模糊。在税务机关权力中最模糊的是管理权,在旧有的征管模式中,有一个专管员概念,这是一种源自于家长式管理思想的征管模式。对所管辖的企业经常要求看账、了解税源情况。由于每个人所管辖的企业不多,一般还是心中有数。可是30年市场经济发展,企业的数量成几何倍数增长,每天都有很多公司成立,也有很多公司注销,每个管理员的管户最多的达到上千户,显然,传统的管员制度已经无法适应新情况了。决策层也在强调取消管理制度,可是仍然有一些原因导致管员至今还若有若无。在需要加强征税时,管员便又会出现了,而且征税机关拥有自由裁量权和检查权,这些不明确的权力使得企业完全处在税收的被动地位。

第七,地区行政垄断部门扰动企业正常经营。一些贵阳、武汉、大连的企业反映,不论是来自税务部门,还是来自派出所等公安部门、消防、环保、安监、文化等公权力部门,哪怕是自来水、供电公司等垄断行业,存在通过检查企业是否合规经营而捞取好处的问题。这个问题近几年有所减轻,但仍然存在。

第八,部分制造业企业“三角债”、税负和遭遇“抽贷”问题。很多企业的“三角债”问题和税负严重。一些企业因为“三角债”问题而实亏严重,但是必须足额缴纳税款,税负严重难以负担,政府没有提供任何减免救助。

除此之外,具体的行业如房地产行业当中的土地增值税和清算问题,进出口企业当中的退税效率低下问题等等,诸多的围绕着税负的问题形成了绑在企业身上的一条条绳索,最终使得企业的经营充满障碍,这些障碍在经济下行,或者企业遇到经营困难时成为直接的致命问题。

五、政策建议

与通行的税制原则相适应,针对调研中发现的民营企业税负问题,我们特提出以下税制改革和税收政策调整的宏观建议:

第一,通过推动税收法定落实纳税人权利。按照2015年3月颁布《立法法》修改案,对“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能确立法律,这是对十八届三中全会《决定》中“税收法定”承诺的进一步确认。按照深化财税体制改革时间表,“2016年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务,2020年各项改革基本到位,现代财税体制基本建立”,其中的“税收法定”原则应落实到位,相关配套改革需要依法展开。

我们应保证市场在资源配置中起决定性作用,切实约束各级地方政府的征税权,构建轻税、高效政府,提供有质量的公共服务,保障市场竞争运行的规则与法则,厘清政府边界,让利于民,还赋于民,继续扎实推进分税制改革的未竟之路,构建围绕省、市各级政府拥有相对独立财源的主体,理顺央地关系,将是面对

并解决当前投资、出口、消费等诸多经济困局的长远考量。

第二,适时制定税收基本法。税收基本法把各个单行税法的共同性问题和一些不宜由单行税法规定而在宪法中又没有具体说明的问题作一个集中的概括说明,这是宪法和单行税法之间的桥梁,有利于改变宪法和单行税法脱节的现状。税收基本法中应包括税法指导思想,适用范围和基本原则,税收管理体制,税收管辖权,税务主管机关,纳税人,税收征管,税收监察,法律责任等内容。税收基本法出台后,可以替代现行《征管法》。

第三,轻税结构应成为财政改革目标。应该承认,无论是包括四本预算在内的财税收入总量,还是包括增值税、企业所得税、个人所得税在内的税种税率,在国际对比中,中国的税负都是偏重的,同时对应着令人难以满意的公共产品及服务,公共资金的利用效率及效果往往不尽如人意。因此,树立一以贯之的轻税观念,从税率上做减法,从税种上做删除,即从建立轻税体制上下功夫,而非围绕结构性减税政策打转。轻税模式最能激活民营企业的经济活力,为其创新、创业提供正向激励,最终推动国民经济持续稳健发展。

注释:

[1]《国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知》,国办发明电[2016]12号,2016年7月4日。

[2][4]以上数据均整理计算自国家统计局官网年度数据库。

[3]数据来源为2005-2015年历年《国有资产监督管理年鉴》,这里的国有企业采用国资委管理口径;同时课题组参照2005-2015年历年《中国税务年鉴》中的“外资企业税收贡献”,剩余可视为“非公有经济税收比重”。在此,“非公有经济”即为这里的民营企业口径。

[5]“过头税”是指税收征管部门或者具体征管人员为了完成税收任务而过度地向纳税人征税的做法,包括时间上过头征税和幅度上过头征税两种过头征税。时间上的过头征税是指,税务专管员为了完成本年税收任务,把来年或者更久之后的税收提前收了上来。幅度上的过头征税是收一些不该收的税,或者提高实际加征税率,随意罚款等。

[6]胡怡建:《全面实施营改增的效应》,《中国税务报》2016年10月17日。

参考文献:

[1]胡文龙等:《企业税负衡量研究评述》,《中国流通经济》2014年第11期。

[2]潘文轩等:《“营改增”试点中部分企业税负“不降反增”现象分析》,《财贸研究》2013年第1期。

[3]刘骏等:《财政集权、政府控制与企业税负——来自中国的证据》,《会计研究》2014年第1期。

[4]刘行等:《金融发展、产权与企业税负》,《管理世界》2014年第3期。

[5]薛爽等:《CFO影响力与企业税负水平——基于企业所有权视角的分析》,《财经研究》2012年10月。

[6]于文超等:《税务检查、税负水平与企业生产效率——基于世界银行企业调查数据的经验研究》,《经济科学》2015年第2期。

[7]张敏等:《财政分权、企业税负与税收政策有效性》,《经济学动态》2015年第1期。

[责任编辑:马立钊]