

# 财政能力、减税落实与纳税遵从\*

## ——来自小微企业所得税优惠政策的证据

邹 晨,戴小勇

(西安交通大学 经济与金融学院,陕西 西安 710049)

**摘 要:**在我国不断提高小微企业减税力度的背景下,大量符合减税条件的企业却未实际获得减税,同时小微企业的纳税遵从度普遍较低,而减税政策往往依赖于地方政府的财政支持。基于此文章分析了地方财政能力如何影响减税政策落实,进而影响小微企业的纳税遵从行为。结果发现,地方政府财政能力制约了减税政策落实,也降低了企业纳税遵从;政府可能会通过设置复杂的减税申请流程以限制小微企业申请减税;由于申请减税提高了企业被税收稽查的概率,企业为规避减税后的税务风险,也可能放弃减税申请;在减税政策难以落实的情况下,小微企业倾向于非法避税而不是依法减税,进而导致企业纳税遵从度较低。异质性分析表明,高技术产业、财务压力大的企业、处于高税收征管强度地区的企业对减税政策的依赖度更高,财政能力对其税收行为的影响也更为显著。根据研究结论,文章提出政府应统筹推动减税政策落实,通过减税促进企业纳税遵从,并避免因地方政府财政能力差异而导致区域间的政策性不平等。

**关键词:** 财政能力;减税落实;纳税遵从;小微企业

中图分类号:F812;F276 文献标识码:A 文章编号:1001-9952(2026)01-0093-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20251112.301

### 一、引 言

小微企业是国民经济的生力军,其在激发市场活力、释放发展潜能和稳定就业等方面发挥着重要作用。然而,受限于规模小、抗风险能力弱等固有特征,小微企业在市场竞争中常处于弱势地位。为支持其健康发展,各国政府普遍出台了针对性的减税政策。与此同时,由于财务制度不健全、高流动性和灵活性等特点,小微企业的纳税遵从度普遍较低,这给税收征管带来了巨大挑战。因此,减税政策不仅旨在扶持小微企业的发展,税务部门也希望通过减税政策激励小微企业规范纳税行为,使其能积极融入合规的税收征管体系,从而提高纳税遵从。

自 2008 年以来,我国开始实施针对小微企业的所得税减税政策,且减税范围和力度不断加大。然而,全国企业税收调查数据的统计分析显示,高达 42.3% 的小微企业汇报的应纳税所得额为零,呈现出纳税非遵从的特征;在应纳税所得额大于零且符合减税条件的企业中,仅 49.5% 的企业实际获得了减税。在减税政策力度不断提高的背景下,为什么减税政策不能实现“应享尽享”?减税政策落实与小微企业纳税遵从行为之间是否存在关联?回答这些问题,对于推动小微企业减税政策的有效落实和提高小微企业纳税遵从具有重要现实意义。

收稿日期:2025-07-17

基金项目:国家自然科学基金面上项目(72174163);陕西省社会科学基金项目(2023D004)

作者简介:邹 晨(1998-),女,安徽滁州人,西安交通大学经济与金融学院博士研究生;

戴小勇(1987-),男,湖南武冈人,西安交通大学经济与金融学院教授,博士生导师。

本文探究地方政府财政能力如何通过影响减税政策落实进而作用于小微企业的纳税遵从行为。小微企业减税政策的落实依赖于地方财政能力。在财政能力较弱的地区，地方政府可能通过设置复杂的减税流程、提高减税申请门槛和成本，限制企业申请减税。同时，如果小微企业申请减税，则需要提交规范的财务数据，这又会使其成为税务机关的重点稽查对象。因此，小微企业可能为了避免减税后伴随的税收稽查风险而放弃减税申请。在财政能力较弱的地区，政府对减税企业的税收稽查力度可能更大，从而进一步降低了企业申请减税的意愿，促使其转向逃税等非合规方式以降低税负，最终导致整体纳税遵从水平下降。

基于 2010—2016 年全国企业税收调查数据，本文检验了地方政府财政能力对小微企业减税政策落实与企业纳税遵从的影响。结果发现，地方政府的财政能力越弱，则所在地区小微企业减税落实程度越低，企业纳税遵从度也越低。以上结论在不同的变量测度方法与识别策略下均保持稳健。异质性分析进一步揭示，上述效应在对减税政策依赖程度更高的群体中尤为显著，比如高技术产业、财务压力较大的企业以及处于高税收征管强度地区的企业。机制检验表明：第一，简化申请流程的改革提高了减税落实与纳税遵从，且对低财政能力地区的影响更大，说明财政能力弱的地区可能通过复杂的减税流程限制企业申请减税；第二，减税企业被税收查补的概率更高，地方政府财政能力越低，则企业被税收查补的概率越大；第三，地区的减税落实程度越低，则小微企业纳税遵从度越低。以上结果与理论分析相符，验证了财政能力可以通过影响减税政策落实进而作用于企业纳税遵从行为的理论机制。

本文可能的边际贡献体现在以下几个方面：第一，揭示了财政能力对减税落实的事前制约作用，为理解减税政策效果的异质性提供了新的视角。现有研究虽已充分证实减税在激励投资、提升生产率和促进就业等方面的积极作用(Liu 和 Mao, 2019; 甘犁等, 2019; 张双龙等, 2022)，并开始关注其效果在不同政策工具、制度环境与企业类型间的差异(赵灿和刘啟仁, 2022; Cui 等, 2022; 冯晨等, 2023)。然而，这类文献在探讨异质性来源时普遍忽略了一个前提，即政策本身的落实程度(樊勇等, 2020; 田彬彬等, 2024)。虽然已有研究从财政可持续性视角为理解“落实难”提供了重要启发，但普遍聚焦于政策落地后政府事后的策略性行为(尹恒和马凯莉, 2024; 张牧扬和费冒盛, 2025)。这些研究未能充分解释一个事前问题，即财政压力是否在政策执行之初就已决定了其落实的完整性。本文从政策落实这一视角切入，为理解减税效果的地区差异提供了新的解释，并将财政压力影响政策效果的研究视角从事后反应延伸至事前执行阶段，深化了对财政压力与政策效果之间关系的理解。第二，揭示了减税政策落实对企业纳税遵从的影响，为理解二者的关系提供了新视角。现有研究主要从税收征管能力、征管努力以及征管方式等角度考察纳税遵从(陈晓光, 2016; Almunia 和 Lopez-Rodriguez, 2018; 樊勇和李昊楠, 2020; Belnap 等, 2023; Yogama 等, 2024)，或探讨税率与纳税遵从之间的关系，但在实证识别中往往面临逆向因果等内生性挑战(Slemrod, 2019)。尽管已有研究利用准自然实验证实了减税对提升小微企业纳税遵从具有积极作用(李昊楠和郭彦男, 2021)，但未能解释为何同一政策在不同地区会产生差异化的效果。这反映出现有文献普遍忽略了中国财政体制的一个关键问题，即地区间财政能力的不平衡。而本文通过将财政能力这一关键变量纳入分析框架，不仅揭示了减税落实与纳税遵从间的关联，同时利用准自然实验等方法，有效缓解了直接考察税率与纳税遵从关系时面临的内生性问题。第三，将研究视角从财政失衡的宏观后果延伸至微观层面，揭示了地方财政能力差异影响减税政策落实进而塑造微观企业行为的内在机制。自 1994 年分税制改革以来，中国式分权表现出“财权上移、财政事权和支出责任下移”的特征，长期存在财政纵向失衡和地方财政能力的横向差距(吕冰洋, 2009; 蔡庆丰和陈熠辉, 2023)。已有研究指出，税

收制度、电子商务发展、转移支付制度以及重大外生冲击事件等因素共同塑造了地方财政能力的现实格局(刘溶沧和焦国华, 2002; 张克中等, 2021; 丛树海和黄维盛, 2022; 吴一平等, 2022)。然而, 既有研究在探讨财政能力的影响时, 多聚焦于宏观层面, 如地区经济发展和公共物品供给(李永友和沈玉平, 2010; 陈晓光, 2016; 陈浩和罗力菲, 2022)。相对而言, 关于地方财政能力如何影响政策落实与微观企业行为的研究仍较为缺乏。本文考察了地方财政能力对减税政策落实和企业纳税遵从行为的影响, 为从解决地方财政能力失衡的角度优化减税政策设计、缩小地区差距提供了政策启示。

## 二、制度背景与理论分析

### (一) 制度背景

在我国企业所得税的征管体系中, “小微企业”是对小型微利企业的简称。2008年开始实施的《中华人民共和国企业所得税法》, 首次明确了小微企业的认定标准, 并规定为小微企业提供所得税优惠政策。具体而言, 小微企业的认定标准是: 对于工业企业, 年度应纳税所得额不超过30万元, 从业人数不超过100人, 资产总额不超过3000万元; 对于其他企业, 年度应纳税所得额不超过30万元, 从业人数不超过80人, 资产总额不超过1000万元。符合这些条件的小微企业适用于20%的企业所得税税率, 这一税率低于正常的25%税率。

近年来, 我国对小微企业的所得税优惠力度不断加大, 符合条件的小微企业还能够享受所得税减半征收政策。自2010年起, 财政部与国家税务总局发布的《关于小型微利企业有关企业所得税政策的通知》规定, 对应纳税所得额不超过3万元的企业, 其所得先按50%计入应纳税所得额, 再按20%的税率缴纳企业所得税, 即实际所得税率下降为10%。此后, 减半征收政策的受益范围不断扩大, 适用于减半征收政策的应纳税所得额门槛值不断提高。2012年, 应纳税所得额门槛提高到6万元; 2014年为10万元; 2015年为20万元; 2016年为30万元。

虽然小微企业减税政策取得了一定成效, 但仍面临企业纳税遵从度低与减税政策难落实的双重困境。一方面, 受限于规模较小、财务制度不健全, 小微企业应税所得难以准确核算, 且其经营灵活性强、流动性高, 这些特点都为税收征管带来了较大难度, 导致整体纳税遵从水平偏低; 另一方面, 减税政策在实际落实中未能全面惠及符合条件的企业, 部分企业或因财务不规范无法满足申报要求, 或通过人为调节应税所得等方式规避纳税, 从而未实际享受政策红利。针对小微企业的减税政策不仅是为了扶持小微企业发展, 税务部门也希望通过减税鼓励企业规范财务管理系统, 积极融入正规的税收征管体系, 提高小微企业纳税遵从度。

### (二) 理论分析

1. 财政能力对减税落实的影响。小微企业减税政策的有效落实可能依赖于地方政府的财政能力。财政能力是指政府筹集和分配财政资金以履行政府职能的能力(王雍君, 2000)。小微企业的减税政策由财政部与税务总局制定, 在全国范围内采用统一减税标准, 由各地方政府负责执行。然而, 我国地方政府的财政能力长期以来存在显著的区域差异。具体而言, 减税政策通过降低企业所得税额, 减少了地方政府从中获得的分成收入(地方政府通常享有40%的企业所得税分享比例)。在财政能力较强的地区, 地方政府拥有充足的财政收入, 可以有效应对减税带来的收入减少, 有能力支持减税政策落实。而在财政能力较弱的地区, 地方政府面临更严峻的收入紧缩压力。根据公共选择理论, 政府作为自利性决策主体, 为保障基本财政运转和刚性支出需求, 可能会优先采取能够缓解财政压力、维护自身利益的行为策略(Buchanan 和 Tullock, 1962)。因此, 为了减轻地方财政的直接收入损失, 财政能力较弱的地区可能出现减税政策落实不到位的现象。

在财政能力较弱的地区，地方政府可能通过设置复杂的申请流程来抑制小微企业申请减税。税收制度本身具有一定的复杂性，在政策细则等方面存在自由裁量空间，容易导致企业与税务机关之间出现信息不对称(柳光强, 2016)。小微企业通常对政策具体内容理解有限，难以有效应对繁琐的申请程序，而税务机关则处于信息优势地位，能在一定程度上通过裁量权控制审批结果。因此，财政压力较大的地方政府可能倾向于维持或有意设置较为复杂的流程，以隐性地控制减税政策的实际兑现规模，缓解收入压力。相比之下，在财政能力较强的地区，政府拥有更充足的财力支撑，更倾向于通过简化流程，积极推动减税政策落地。近年来，国家税务总局不断推动税务领域的“放管服”改革，特别是在 2014 年后，小微企业减税由审批制转变为备案制，采取“自行判别，申报享受，相关资料留存备查”的方式，极大地推动了减税政策落实。在备案制下，尽管小微企业申请减税无需事先审批，但事后的税务稽查风险仍可能降低企业申请减税的意愿。根据 Allingham 和 Sandmo(1972)的税收逃逸模型，企业在权衡是否申请减税时，除了考虑减税带来的直接利益外，还必须充分考虑税务稽查的风险以及可能面临的惩罚成本(樊勇和李昊楠, 2020)。申请税收优惠要求企业提交详尽的财务资料，而该过程可能使企业面临更强的税务稽查风险。因此，在财政能力较弱的地区，税务机关为缓解减税带来的收入压力，可能倾向于加强对减税申请企业的稽查力度，从而变相抑制企业申请税收优惠。而小微企业通常缺乏健全的财务制度，会计记账规范性较差，因此可能会因担心被税务稽查而主动放弃申请优惠。

2. 减税政策落实程度对企业纳税遵从的影响。企业的纳税行为本质上是其在特定制度环境下进行成本收益权衡的结果。小微企业为降低税收负担，主要面临两种策略选择：一是通过申请减税这一合法途径降低税负；二是采取纳税非遵从行为(如隐匿收入)进行逃税(李昊楠和郭彦男, 2021; 李科杨等, 2024)。企业在这两种行为间进行权衡，最终的决策高度依赖对预期收益与风险的考量。减税政策的落实程度正是影响这一权衡的关键外部变量，其会通过改变两种策略的成本收益而最终引导企业的行为方向。减税政策的落实程度直接决定了上述两种策略的预期净收益，从而影响企业的纳税遵从行为。当政策落实程度高时，企业能够便捷地享受到税收优惠，此时合法减税的预期收益高、风险低。这不仅直接降低了企业的实际税负，也意味着通过逃税所能获得的边际收益相对下降(吕伟和陈海宇, 2015)。反之，当政策落实程度低时，合法减税渠道受阻而逃税的相对吸引力上升，企业为弥补无法享受的政策红利，更可能冒险选择非遵从行为。

3. 财政能力影响企业纳税遵从的传导机制：减税政策落实。地方财政能力可能通过影响减税政策的落实程度，进而作用于企业的纳税遵从行为，具体逻辑框架如图 1 所示。在财政能力较强的地区，政府具备更充分的资源与动力，能够通过简化申请流程、降低税务稽查力度等方式，使企业能够及时、充分地享受税收优惠；反之，受制于收入压力，财政能力不足的地区往往难以有效兑现政策承诺，导致减税红利在落实环节出现耗损。进一步地，政策落实程度通过改变企业的实际税负直接影响其纳税遵从决策。当政策落实较为充分时，企业实际税负降低，通过逃税获取的边际收益下降，而合规纳税的预期收益上升，从而激励其主动选择遵从；反之，落实不足将导致企业税负居高不下，进而诱发逃税等非遵从行为。

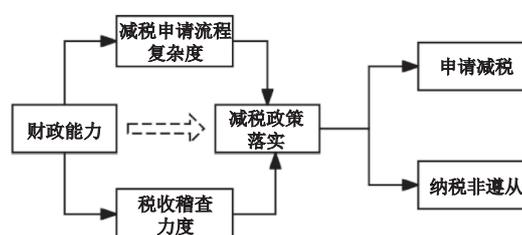


图 1 核心理论框架

### 三、数据来源、特征事实与计量模型

#### （一）数据来源

本文使用的企业数据来源于全国企业税收调查数据库，城市层面数据来源于CSMAR区域经济数据库。全国企业税收调查数据由国家税务总局采用分层抽样的调查方式收集，包含了企业层面详细的财务与税务信息，这为本文研究小微企业的减税政策落实与纳税遵从提供了基础。在数据处理方面，本文根据小微企业的划分标准以及减税政策的覆盖范围，将样本限定在雇佣人数少于100人、资产总额低于3000万元的工业企业，以及雇佣人数少于80人、资产总额低于1000万元的其他行业企业；同时，企业的应纳税所得额不超过30万元。剔除了个体工商户、个人独资企业等非应税企业，删除了金融行业和关键变量缺失的企业。CSMAR区域经济数据库收录了来自《中国统计年鉴》、国家信息中心、国家统计局等权威经济部门的地区经济数据，这为本文构造城市层面的财政能力与其他经济指标提供了基础。根据企业登记注册地址，将企业层面的财务数据与城市层面的变量进行匹配。考虑到数据可得性与小微企业减税政策颁布时间，本文将样本期间设为2010—2016年，企业层面共包含617226家企业的972270个观测值，城市层面共包含219个地级市的1378个观测值。

#### （二）变量测度

为检验地方财政能力对小微企业减税政策落实与企业纳税遵从的影响，构建如下变量：

1. 核心解释变量。本文的核心解释变量为地方政府财政能力。参考刘勇政等(2019)和周尚思(2022)等的研究，本文将财政自给度作为财政能力的度量指标，采用地级市或直辖市的财政预算收入与财政预算支出之比衡量。该指标取值越大，则代表地方政府的预算内收入能够覆盖其预算内支出，对上级政府转移支付的依赖程度越低，财政自给能力越强。

2. 被解释变量。本文的被解释变量包括减税政策落实和企业纳税非遵从。在减税政策落实方面，本文设定减税落实(*Tax\_Reduction*)为虚拟变量，反映企业是否实际享受小微企业税收优惠，若企业获得减税，则该变量取值为1；否则为0。在纳税非遵从方面，本文构建虚拟变量纳税非遵从(*Non\_Compliance*)。由于小微企业普遍存在财务规范性较差、信息透明度较低的特点，其有可能通过隐匿应税收入等方式规避缴纳所得税。据此，我们以企业是否汇报零应纳税所得额作为纳税非遵从的代理指标。若企业申报应纳税所得额为零，则该变量取值为1，表明存在纳税非遵从的可能；否则取值为0。

3. 其他控制变量。本文的控制变量涵盖企业层面与地区层面。其中，企业层面的控制变量包括：①企业规模，用企业员工人数的自然对数衡量；②企业年龄，用企业成立以来的年数衡量；③净资产收益率，用净利润与净资产的比值衡量；④杠杆率，用负债总额与资产总额的比值衡量；⑤固定资产比例，用固定资产总额与资产总额的比值衡量；⑥流动资产比率，用流动资产总额与资产总额的比值衡量。地区层面的控制变量包括：①网络发达度，用国际互联网用户数与年末总人口数的比值衡量；②交通便利度，用公路客运量与年末总人口数的比值衡量；③人均GDP，用地区生产总值与年末人口数的比值衡量；④地区面积，用地区土地面积的自然对数衡量；⑤人口规模，用年末总人口的自然对数衡量；⑥产业结构，用第三产业生产总值与地区生产总值的比值衡量。表1汇报了主要变量的描述性统计结果。

#### （三）特征事实

1. 财政能力的地区差异。受资源禀赋、产业结构、经济发展水平等因素的影响，我国各地方政府的财政能力长期呈现非均衡现象。图2展示了2016年各个地方政府的财政能力分布情况。总体而言，东部地区的财政能力相对更高。比如，上海、江苏等地区的财政自给度已超过75%，

呈现了强大的财政自给能力。而中西部地区的财政能力则呈现梯度递减现象。企业所在地区的财政能力是营商环境的重要方面,对单个企业而言财政能力是外生给定的环境变量。我国各地区财政能力存在巨大差异,这为本文检验财政能力对税收优惠落实与企业纳税遵从的影响提供了有利条件。

表 1 描述性统计

变量类别	变量名称	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
企业层面变量	是否减税	972270	0.287	0.452	0	1
	减税金额(千元)	278996	7.768	7.927	1	46
	零应税所得	972270	0.423	0.494	0	1
	查账征收	972270	0.913	0.282	0	1
	税收查补	732009	0.035	0.183	0	1
	企业规模	972270	2.234	1.089	0	4.605
	企业年龄	972270	1.811	3.756	0	22
	净资产收益率	972270	-0.070	0.456	-4.250	2.286
	杠杆率	972270	0.459	0.333	0	1
	固定资产比例	972270	0.140	0.198	0	0.939
	流动资产比率	972270	0.835	0.223	0.032	1
	城市层面变量	财政自给度	1378	0.512	0.230	0.145
财政赤字率		1378	0.099	0.079	-0.009	0.487
减税概率		1378	0.250	0.170	0	0.739
平均减税金额(千元)		1378	2.099	2.193	0	20.652
网络发达度		1378	0.183	0.150	0.032	0.766
交通便利度		1378	0.243	0.343	0.026	2.586
人均GDP		1378	4.738	2.832	1.168	14.193
地区面积		1378	9.265	0.769	7.361	11.132
人口规模		1378	5.855	0.674	3.822	7.253
产业结构		1378	37.991	9.265	19.800	69.350

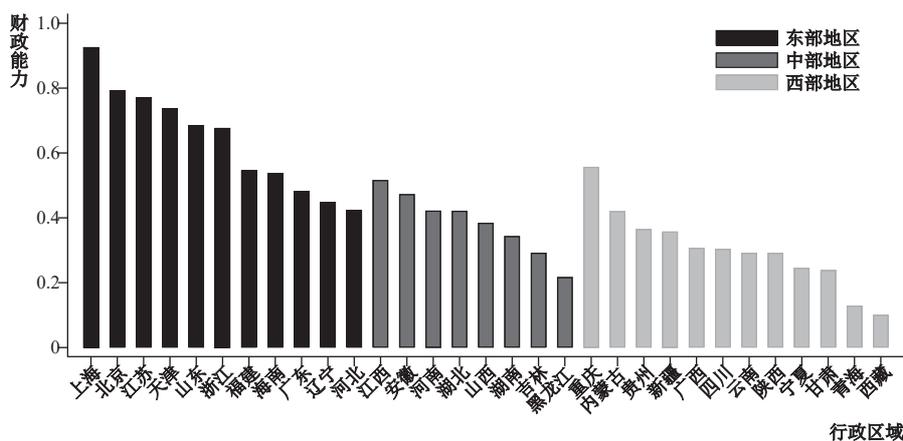


图 2 地方政府财政能力的分布

2. 小微企业减税政策落实与纳税遵从。图 3 展示了 2010—2016 年间小微企业申请减税与缴纳所得税的情况。结果显示,符合企业减税条件的所有企业中,仅有大约 28.7% 的企业实际申请了减税优惠;同时,42.3% 的小微企业所汇报的应纳税所得额为零,即未缴纳企业所得税。而

在应纳税所得额大于零的小微企业中,也只有 49.5% 的企业获得了减税优惠。在样本期间,政府出台了多项减税政策,不断加大对小微企业减税的力度,虽然享受减税的企业比重在 2014 年后有所提高,但仍有大量符合条件的企业没有实际享受减税优惠。汇报零应税收入的小微企业比重也持续居高不下。这不仅是因为部分企业确实盈利状态较差,同时也体现出小微企业征税难、纳税遵从度低的现实。

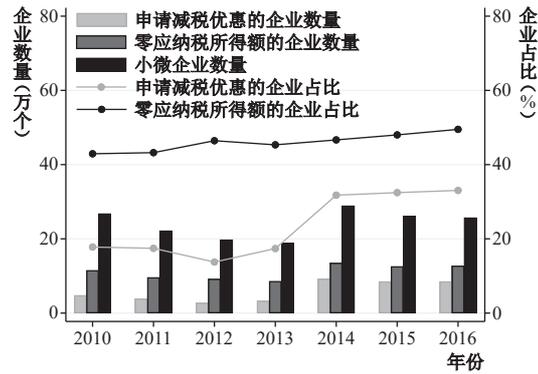


图 3 小微企业减税政策实施情况

3. 财政能力、税收优惠与纳税遵从的相关性。图 4 展示了地方财政能力与减税落实以及企业纳税遵从的关系。图 4(a) 显示,随着地方政府财政能力的提升,获得减税优惠的小微企业比例呈现明显上升趋势。具体而言,在财政能力较强的省份(如江苏省),约有 46.07% 的小微企业享受了减税优惠;而在财政能力较弱的省份(如青海省),该比例仅为 7.77%。图 4(b) 进一步表明,随着财政能力的增强,汇报零应税所得的小微企业占比显著下降。以上结果初步说明,地方财政能力不足可能会制约减税政策的有效落实,进而促使企业通过逃税等方式降低税负,最终导致其纳税遵从水平下降。

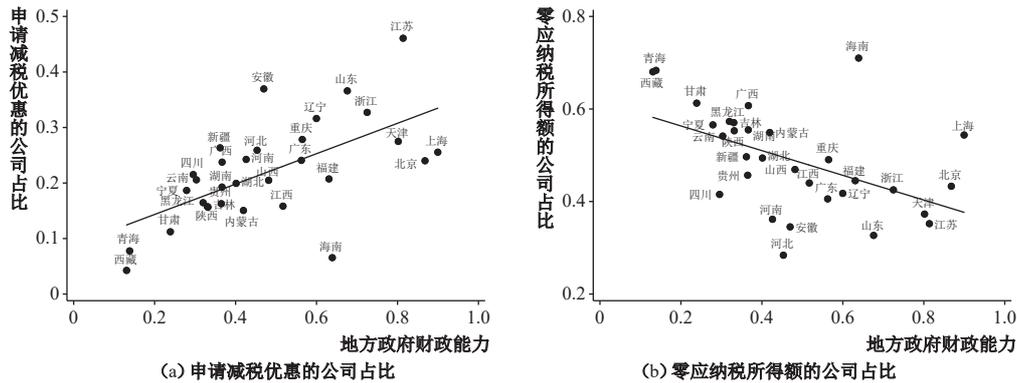


图 4 财政能力与减税落实及纳税遵从的关系

(四) 计量模型

为检验地方财政能力对小微企业减税政策落实以及企业纳税遵从的影响,本文构建了如下计量模型:

$$Y_{ict} = \alpha + \beta Fiscal_{ct} + \delta X_{it} + \gamma X_{ct} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{ict} \quad (1)$$

其中,被解释变量  $Y_{ict}$  为税收优惠落实或纳税非遵从,表示城市  $c$  的企业  $i$  在  $t$  年是否享受小微企业减税,或者是否汇报零应税所得额;核心解释变量  $Fiscal_{ct}$  表示地方政府的财政能力,用财政自给度衡量;  $X_{it}$  和  $X_{ct}$  分别表示企业层面与城市层面的控制变量集合;  $\mu_i$  为企业固定效应,  $\lambda_t$  为年份固定效应,  $\varepsilon_{ict}$  为随机误差扰动项;其他变量定义同上文。

四、实证结果与分析

(一) 基准结果

1. 财政能力对减税落实的影响。表 2 展示了模型(1)的估计结果。由于应纳税所得额为零的企业无需缴纳所得税,因此无法享受小微企业减税政策。在分析财政能力对减税落实的影响

时,我们将样本限定为应纳税所得额大于零的小微企业。<sup>①</sup>在表 2 的列(1)中,我们将企业是否享受减税优惠作为因变量,并控制了企业和年份固定效应,研究发现财政能力的估计系数为 0.179,且在 1% 的显著性水平上显著。列(2)与列(3)依次引入企业层面与城市层面的控制变量,结果显示财政能力的估计系数仍然显著为正,表明估计结果不受企业或地区层面潜在混杂因素的影响。以上结果说明,地方政府的财政能力限制了小微企业减税政策的落实,财政能力越高的地区,小微企业获得减税的概率越大。

2. 财政能力对纳税遵从的影响。表 2 的列(4)到列(6)展示了财政能力对小微企业纳税遵从的影响。列(4)结果显示,财政能力的估计系数为-0.043,且在 1% 的显著性水平上显著。列(5)与列(6)依次引入了企业与城市层面的控制变量,结果发现财政能力的估计系数仍然显著为负。以上结果说明,在财政能力较低的地区,由于减税政策难以有效落实,企业可能通过避税等手段减少缴税,因此导致纳税遵从度较低。

表 2 财政能力对减税落实与纳税遵从的影响

变量	因变量: 是否减税			因变量: 汇报零应税所得		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
财政自给度	0.179*** (0.019)	0.187*** (0.019)	0.190*** (0.020)	-0.043*** (0.012)	-0.043*** (0.012)	-0.031** (0.012)
企业控制变量	不控制	控制	控制	不控制	控制	控制
地区控制变量	不控制	不控制	控制	不控制	不控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值个数	560944	560944	560944	972270	972270	972270
拟合度(R <sup>2</sup> )	0.845	0.846	0.846	0.810	0.821	0.821

注: 括号内为聚类在个体层面的标准误; \*, \*\*, \*\*\* 分别表示估计系数在 10%、5% 和 1% 的显著水平下显著。下表统同。

## (二) 稳健性检验

1. 财政能力的测度指标。在基准模型中,本文使用财政自给度作为财政能力的衡量指标。为了进行稳健性检验,本文在城市层面采用财政赤字率来衡量地方财政能力。财政赤字率的计算方法是财政预算内支出与收入的差额占城市 GDP 的比重(张淑惠和李若飞, 2022)。财政赤字率越高,意味着地方政府的财政缺口越大,对中央政府转移支付的依赖程度越高,自身财政能力越弱。将基准模型(1)中的核心解释变量替换为财政赤字率,并对其进行重新估计。表 3 的结果显示,财政赤字率越高,小微企业获得减税的概率越低,报告零应税收入的企业比例越高。在控制企业和地区层面的变量后,估计结果仍稳健。这些结果说明财政能力越弱的地区,减税政策落实程度越差,企业的纳税遵从度也越低,与表 2 的基准结果一致,说明本文结论是稳健的。

2. 减税落实与纳税遵从的测度指标。在基准模型中,本文使用小微企业是否申请减税的虚拟变量来衡量减税的落实情况,并以企业是否报告零应税所得额来衡量纳税遵从。为增强研究结论的稳健性,本文进一步对上述变量的测度方式展开检验。在减税落实的测度方面,我们补充使用企业实际获得的减税金额作为连续型测量指标。在纳税遵从的测度方面,针对零应税所得指标可能混淆因经营不善导致的真实亏损与人为逃税行为的问题,引入了两种替代性度量方式:其一,使用“企业是否在报告零应税所得的同时汇报正会计利润”作为代理变量。该指标能

<sup>①</sup> 应纳税所得额为零的企业本身不存在实际税负,因而缺乏申请税收优惠的基本动机。若将这类企业纳入作为财政能力对减税申请影响的分析样本,可能会因样本内在动机差异而对结果产生干扰。数据显示,在申报零应税所得的企业中,99.74% 的企业未申请税收优惠,仅有 0.26% 的企业提出申请,从实证层面支持了上述判断。

更有效地识别潜在人为操纵。当企业会计利润为正却申报零应税所得时,更可能存在避税行为。其二,将纳税遵从的度量替换为“企业是否采用核定征收方式”。在我国税收征管体系中,核定征收方式一般适用于会计账簿不健全、难以准确核算应纳税额的企业,通常伴随着较低的财务规范性与纳税遵从度。

表 3 关于财政能力测度指标的稳健性检验

变量	因变量: 是否减税		因变量: 汇报零应税所得	
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政赤字率	-0.462*** (0.075)	-0.505*** (0.077)	0.109** (0.042)	0.088** (0.042)
控制变量	不控制	控制	不控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值个数	560944	560944	972270	972270
拟合优度( $R^2$ )	0.845	0.846	0.810	0.821

表 4 汇报了替换因变量后的稳健性检验结果。列(1)以企业实际获得的减税金额作为因变量,并将样本限定在实际获得减税的小微企业,结果显示财政自给度的估计系数显著为正,表明在财政能力较高的地区,企业能够获得更大幅度的税收优惠,进一步支持了财政能力对政策落实的促进作用。列(3)以企业是否汇报零应税所得及正会计利润作为因变量,财政自给度的系数显著为负,说明财政能力较强的地区,企业出现避税行为的概率更低,纳税遵从度更高。列(5)中以企业是否采用核定征收方式作为因变量,并将样本限定于应纳税所得额大于零的企业(因仅实际产生税负的企业才涉及征收方式选择),结果同样显示财政自给度系数显著为负,说明财政能力较低的地区更可能采用纳税遵从度较低的征收方式。以上结果与表 2 中的基准结果一致,验证了本文结论的稳健性。

表 4 关于减税落实与纳税遵从测度指标的稳健性检验

变量	因变量: 减税金额		因变量: 汇报零应税所得且会计利润为正		因变量: 核定征收	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
财政自给度	0.756* (0.407)	0.977** (0.428)	-0.028*** (0.010)	-0.036*** (0.010)	-0.049*** (0.011)	-0.032*** (0.011)
控制变量	不控制	控制	不控制	控制	不控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值个数	278996	278996	618324	618324	560944	560944
拟合优度( $R^2$ )	0.909	0.911	0.864	0.865	0.929	0.929

3. 内生性问题的讨论。本文的基准模型设计有助于缓解反向因果导致的内生性问题。地方财政能力是宏观层面的集合变量,其水平主要取决于地区的经济发展基础和产业结构特征等长期因素。相比之下,单个小微企业的税收行为属于微观决策,对区域总体税基的影响十分有限,难以对地方财政能力形成反向作用。

然而,为缓解可能存在的遗漏变量导致的内生性问题,本文进一步利用小微企业减半征收政策作为准自然实验,以加强因果推断的稳健性。该政策在 2010—2016 年间逐步扩大适用对象范围,在不同规模企业组别中形成了渐进式的外生冲击,这为识别财政能力对政策落实的影响提供了良好的实验场景。基于这一政策冲击,构建如下双重差分模型:

$$Tax\_Reduction_{ict} = \alpha + \beta_1 Eligible_{gt} + \beta_2 Fiscal_{ct} \times Eligible_{gt} + \gamma X_{it} + \varphi X_{ct} + \delta_i + \lambda_g + \eta_t + \varepsilon_{ict} \quad (2)$$

其中,  $Eligible_{gt}$  为虚拟变量, 表示规模隶属于  $g$  组的企业  $i$  在  $t$  年是否适用于小微企业减半征收政策。具体地, 自 2010 年起, 应纳税所得额 0 万元~3 万元的企业开始享受所得税减半优惠, 因此该组企业在样本期间均取 1; 类似地, 应纳税所得额在 3 万元~6 万元、6 万元~10 万元、10 万元~20 万元、20 万元~30 万元的企业分别在 2012 年、2014 年、2015 年、2016 年及其以后年份取 1, 其余样本取值为 0。  $\delta_i$ 、 $\lambda_g$ 、 $\eta_t$  分别表示企业、组别、时间固定效应; 其他变量的定义与(1)式相同。

表 5 的结果显示, 随着小微企业减半征收政策的适用范围不断扩大, 企业获得减税的概率显著提高, 而且财政能力较高的地区企业获得减税的概率提升更多。表 5 的列(1)中,  $Eligible_{gt}$  的系数显著为正, 这表明减半征收政策提高了企业获得减税的概率。表 5 列(2)中,  $Fiscal_{ct} \times Eligible_{gt}$  的估计系数也显著为正, 表明相较于财政能力低的地区, 企业在财政能力高的地区获得减税的概率更大。以上结果进一步验证了本文的研究结论, 即地方政府的财政能力制约了对小微企业减税政策的有效落实。

表 5 小微企业减半征收政策的影响

变量	因变量: 是否减税		因变量: 核定征收	
	(1)	(2)	(3)	(4)
$Eligible$	0.046*** (0.004)	0.018** (0.009)	-0.005*** (0.002)	0.018*** (0.005)
$Fiscal \times Eligible$		0.041*** (0.012)		-0.034*** (0.006)
控制变量	控制	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值个数	560944	560944	560944	560944
拟合优度( $R^2$ )	0.848	0.848	0.929	0.929

由于  $Eligible$  变量的构造与企业纳税所得有关, 企业是否汇报零应税所得不能作为(2)式中的因变量。因此, 我们以企业是否采用核定征收方式作为因变量, 考察减半征收政策对企业纳税遵从的影响。表 5 列(3)中,  $Eligible$  变量的估计系数显著为负, 说明减半征收政策降低了企业使用核定征收的概率, 促进了纳税遵从。在表 5 的列(4)中, 交乘项的估计系数显著为负, 说明减半征收政策对企业纳税遵从的促进作用主要体现在财政能力较强的地区。

### (三) 机制检验

1. 减税流程复杂性对减税落实的影响。根据理论分析, 财政能力较弱的地区可能通过设置复杂的减税申请流程来抑制企业申请, 导致减税政策的落实程度较低。为检验流程复杂性对减税落实的影响, 本文以 2014 年小微企业减税流程简化的政策改革为契机, 考察该政策对不同财政能力地区减税落实的影响差异。此次改革前, 小微企业申请税收优惠为审核制, 需经历五步审批流程; 改革后转为备案制, 企业仅需“自行享受优惠—登记备案”两个步骤即可完成申请, 显著简化了减税申请流程(田彬彬等, 2024)。若财政能力弱的地区确实存在人为设置复杂流程的行为, 那么此项改革应能更大程度地缓解该类地区的制度性障碍, 从而更明显地提升其减税落实效果。为此, 我们构建如下计量模型:

$$Tax\_Reduction_{ict} = \alpha + \beta Fiscal\_Low_c \times Post_t + \gamma X_{ict} + \delta_i + \eta_t + \varepsilon_{ict} \quad (3)$$

其中,  $Fiscal\_Low$  为虚拟变量, 根据财政能力中位数对样本进行分组, 财政能力较弱的地区取值为 1, 财政能力较强的地区为 0;  $Post$  表示政策前后的虚拟变量, 2014 年及以后取值为 1, 否则为 0; 其他变量的定义与(1)式相同。由于简化流程政策的对象为减半征收政策所惠及的小微企业, 因此我们在估计(3)式时将样本限定在 2014 年减半征收政策所覆盖的小微企业, 即应税所得处于 0~10 万元间的小微企业。

表 6 的估计结果显示, 流程简化政策显著提高了财政能力较弱地区小微企业获得减税的概率。表 6 列(1)显示, 仅控制固定效应的情况下, 交乘项的估计系数显著为正。这表明, 与财政

能力较强的地区相比，减税流程简化政策更大程度上提高了财政能力较弱地区企业获得减税的概率。列(2)与列(3)进一步引入了控制变量，结果依然稳健。这些结果与本文的理论预测一致，即财政能力较弱地区通过设置复杂的减税流程阻碍了减税政策的落实。

2. 税收稽查对减税落实的影响。根据理论分析，小微企业因担心受到税收稽查而放弃减税申请，可能是减税政策落实程度较低的重要原因。在财政能力较弱的地区，税务机关为缓解由减税导致的收入压力，可能对申请减税的企业实施更为严格的稽查，从而增加企业面临的税收风险，抑制其申请减税的意愿，降低政策落实效果。为了检验这一机制，本文构建以下计量模型：

$$Tax\_Inspection_{ict} = \alpha + \beta_1 Tax\_Reduction_{ict} + \beta_2 Fiscal_{ct} + \beta_3 Fiscal_{ct} \times Tax\_Reduction_{ict} + \gamma X_{it} + \varphi X_{ct} + \delta_i + \eta_i + \varepsilon_{ict} \quad (4)$$

其中， $Tax\_Inspection$ 是代表税收查补的虚拟变量，存在税收查补的企业取值为1，否则为0；其他变量的定义与模型(1)相同。

表7的估计结果显示，企业申请减税显著提高了税收查补的概率，并且财政能力越低的地区，企业出现税收查补的概率越高。列(1)中，是否减税的估计系数为0.005，这表明企业申请减税会增加其被税收查补的概率。列(2)中，财政自给度的估计系数显著为负，说明财政能力越弱的地区，企业被税收查补的概率越大。列(3)中，交乘项的系数为负，但在统计意义上不显著。这可能是因为税收查补可能只是税收稽查的一个结果，而其他税收稽查与处罚的结果并未完整披露，且在样本期间难以获取，使用税收查补作为因变量可能会低估企业被税收稽查的风险。尽管如此，以上结果与理论预测相符，即企业可能为了避免税收稽查而放弃减税申请。

3. 减税落实对纳税遵从的影响。当减税政策得到有效落实时，企业能够以较低的合规成本享受税收优惠，此时选择依法申请减税成为其降低税负的理性选择；反之，若政策落实不足，企业可能转向隐匿收入等不遵从行为以实现减税目的。为验证该机制，我们在地区层面采用企业获得减税的平均比例与金额作为政策落实的代理变量，以企业是否汇报零应税所得作为因变量衡量纳税非遵从行为，并重新估计模型(1)。

表8的估计结果显示，减税落实程度显著提高了所在地区企业的纳税遵从行为。在列(1)和列(2)中，我们在城市层面利用小微企业获得减税的概率衡量减税落实程度。结果发现，减税落实程度的估计系数显著为负，说明减税落实程度越低，小微企业汇报零应税所得的概率越大，纳税遵从程度越低。列(3)和列(4)中，在城市层面计算了小微企业获得减税的平均金额用于衡量减税落实程度，其估计系数仍然显著为负。以上结果验证了减税落实对提高企业纳税遵从程度具有积极作用。

表6 简化减税申请流程的政策效果

因变量：是否减税	(1)	(2)	(3)
$Fiscal\_Low \times Post$	0.024*** (0.009)	0.022** (0.009)	0.043*** (0.009)
企业控制变量	不控制	控制	控制
地区控制变量	不控制	不控制	控制
固定效应	控制	控制	控制
观测值个数	416621	416621	416621
拟合优度( $R^2$ )	0.857	0.857	0.858

表7 税收稽查的影响机制检验

因变量：税收查补	(1)	(2)	(3)
是否减税	0.005*** (0.001)		0.010** (0.004)
财政自给度		-0.042*** (0.009)	-0.041*** (0.009)
财政自给度×是否减税			-0.006 (0.006)
控制变量	控制	控制	控制
固定效应	控制	控制	控制
观测值个数	732009	732009	732009
拟合优度( $R^2$ )	0.732	0.732	0.732

(四) 异质性分析

为进一步考察财政能力对减税落实及企业纳税遵从影响的异质性, 本文从企业对减税政策的依赖程度出发, 重点围绕行业属性、财务压力与税收征管强度三个维度展开。理论上, 对减税政策依赖程度较高的企业往往具有更强的政策敏感性与响应动机。当地方财政能力提升时, 此类企业能更敏锐地感知到政策执行环境的改善, 并更有动力主动申请税收优惠; 同时, 由于政策红利得以切实兑现, 企业合规纳税的预期收益显著提升, 这将进一步强化其纳税遵从动机。

1. 行业性质。高技术产业对减税政策具有更高的依赖性, 从而在政策环境改善时可能表现出更显著的行为响应。具体而言, 相较于非高技术产业, 高技术企业面临研发周期长、风险高所带来的资金压力, 因而对税收优惠具有更强烈的需求。当地方财政能力提升时, 其往往能够更敏锐地捕捉到政策执行情况的改善, 进而更有动力申请税收优惠以缓解资金约束。与此同时, 实际获得的税收减免有效改善了企业现金流, 可能增强其合规纳税的意愿和能力。为验证这一机制, 我们按照行业性质将样本分为高技术产业和非高技术产业, 重新对模型(1)进行估计。表9(A)列(1)、列(2)的回归结果显示, 财政能力对减税落实的促进效应在高技术产业中效果更为突出; 表9(B)列(1)、列(2)结果进一步表明, 财政能力对抑制企业纳税不遵从行为的作用也在高技术产业组中更加显著。这支持了异质性效果的理论预期。

表 8 地区减税落实程度对企业纳税遵从的影响

因变量:	(A) 减税落实概率		(B) 平均减税金额	
	(1)	(2)	(3)	(4)
汇报零应税所得				
减税落实程度	-0.263*** (0.009)	-0.219*** (0.009)	-0.021*** (0.001)	-0.017*** (0.001)
控制变量	不控制	控制	不控制	控制
固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值个数	972270	972270	972270	972270
拟合优度(R <sup>2</sup> )	0.810	0.821	0.810	0.821

注: 在列(1)与列(2)中, 减税落实程度是指各个地区获得减税的企业占比; 在列(3)与列(4)中, 减税落实程度表示各地区平均每家企业申请减税的金额。

表 9 异质性分析

	变量	行业性质		财务压力		税收征管	
		(1) 高技术产业	(2) 非高技术产业	(3) 现金流为负	(4) 现金流为正	(5) 高征管强度	(6) 低征管强度
(A) 因变量: 是否减税	财政自给度	0.124*** (0.031)	0.070*** (0.012)	0.089*** (0.033)	0.053* (0.028)	0.362*** (0.030)	0.013 (0.013)
	观测值个数	118303	853967	163059	239952	484683	487587
	拟合优度(R <sup>2</sup> )	0.828	0.816	0.910	0.883	0.833	0.836
	控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
(B) 因变量: 汇报零应税所得	财政自给度	-0.087*** (0.033)	-0.020 (0.014)	-0.072* (0.039)	-0.032 (0.030)	-0.129*** (0.032)	0.001 (0.015)
	观测值个数	118303	853967	163059	239952	484683	487587
	拟合优度(R <sup>2</sup> )	0.843	0.827	0.919	0.897	0.843	0.844
	固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制

2. 财务压力。财务压力较大的企业由于面临严峻的流动性约束, 对税收优惠政策的反应通常更为敏感。具体而言, 相较于现金流状况良好的企业, 现金流为负的企业面临更严峻的流动性约束, 其通过税收优惠缓解资金压力的需求更为迫切。当地方财政能力提升时, 减税政策的执行更具确定性。这类企业往往表现出更强的政策响应意愿, 会更积极地申请税收优惠以改善自身现金流状况。同时, 实际获得的减税红利也有助于增强其财务稳健性, 进而提升合规纳税

的意愿和能力。表9列(3)、列(4)的结果显示,在经营活动现金流为负的子样本中,财政能力对提升减税政策落实程度的促进效应显著更强,对抑制企业纳税非遵从行为的作用也更为突出。

3. 税收征管。在税收征管强度较高的地区,企业面临的实际税负压力更为显著,因而对减税政策具有更高的敏感性和响应动机。随着地方财政能力的提升,企业能够观察到减税政策执行条件的改善,往往会更主动地寻求税收优惠以减轻税负,同时也更愿意通过提高纳税遵从度来维持良好的税收信用。为了检验这一猜测,我们参考叶康涛和刘行(2011)、蔡宏标和饶品贵(2015)的研究,根据地区税收征管强度中位数将样本划分为高、低强度两组进行分组回归。表9列(5)、列(6)的结果显示,在征管强度较高的子样本中,财政能力对提升减税落实程度的促进效果更显著,对抑制纳税非遵从的作用也更显著。

## 五、结论与政策建议

在我国不断扩大小微企业减税范围、提高减税力度的背景下,大量符合条件的小微企业却并没有实际获得减税,同时小微企业的纳税遵从度普遍较低,这给税收征管带来了挑战。由于小微企业减税政策使地方财政收入减少,减税政策的落实可能与地方财政能力有关。本文考察了地方政府财政能力对减税政策落实与小微企业纳税遵从的影响,并探究减税落实与纳税遵从之间的内在关联。本文基于2010—2016年全国企业税收调查数据,实证检验发现,地方财政能力限制了小微企业减税政策的落实,进一步降低了企业的纳税遵从。具体而言,地方财政自给度越低或赤字率越高,则小微企业享受减税的比例越低、减税金额越少;同时,汇报零应税所得额的企业比例越高,采用简易纳税方式的企业比重也越高。异质性分析进一步表明,上述效应在对减税政策依赖程度更高的高新技术产业、财务压力较大的企业以及处于高税收征管强度地区的企业中尤为显著。机制检验结果表明,在财政能力较弱的地区,政府可能通过设置复杂的申请流程、提高税收稽查力度来限制小微企业申请减税;在减税政策难以落实的情况下,小微企业倾向于非法避税而不是依法减税,导致企业纳税遵从度低。

本文研究结论的政策启示包括:第一,实施分类扶持,增强财政薄弱地区的政策执行能力。中央财政可考虑建立与地方财政能力挂钩的差异化转移支付机制,对财政自给度较低的地区给予专项政策落实补助,缓解其因收入压力导致的政策执行顾虑,从源头上保障减税政策在全国范围内的均衡落实。第二,推进减税申请流程简化改革,提高政策落实程度。建议进一步简化减税申请流程,推动全国范围内申请材料的标准化与数字化,压缩政府部门的自由裁量空间。通过强化税务系统数据共享与自动校验功能,降低企业申请减税的成本,提升政策可及性。第三,实施精准化的政策扶持,提升减税政策的目标效率。建议依据企业对减税政策的依赖度和敏感度等特征,分类制定配套支持措施。对高新技术产业、财务压力较大及处于高征管强度地区的企业实施服务绿色通道机制,从而充分发挥财政能力提升的政策撬动作用。

\*感谢中央高校基本科研业务费专项资金(SK2025037)的资助,同时也感谢审稿专家和编辑提出的宝贵意见。

### 参考文献:

- [1]蔡宏标,饶品贵. 机构投资者、税收征管与企业避税[J]. 会计研究, 2015, (10): 59-65, 97.
- [2]蔡庆丰,陈熠辉. 财政纵向失衡、地方激励异化与企业投资[J]. 管理世界, 2023, (5): 25-37.
- [3]陈浩,罗力菲. 财政能力、公共服务供给与流动人口居留意愿[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, (10): 197-208.
- [4]陈晓光. 财政压力、税收征管与地区不平等[J]. 中国社会科学, 2016, (4): 53-70.

- [5]丛树海,黄维盛.重大疫情冲击与财政可持续性——来自多事件合成控制法的证据[J].财贸经济,2022,(11):24-42.
- [6]樊勇,李昊楠.税收征管、纳税遵从与税收优惠——对金税三期工程的政策效应评估[J].财贸经济,2020,(5):51-66.
- [7]樊勇,李昊楠,管淳.小微企业所得税优惠间断点是否存在聚束效应[J].世界经济,2020,(3):167-192.
- [8]冯晨,刘冰,叶永卫.减税激励与异质性投资反应:来自小微企业的证据[J].管理世界,2023,(11):38-53.
- [9]甘犁,秦芳,吴雨.小微企业增值税起征点提高实施效果评估——来自中国小微企业调查(CMES)数据的分析[J].管理世界,2019,(11):80-88.
- [10]李昊楠,郭彦男.小微企业减税、纳税遵从与财政可持续发展[J].世界经济,2021,(10):103-129.
- [11]李科杨,吴璟,毛捷.征管技术和征管意愿对纳税遵从度的影响效果——以二手房交易税收征管为例[J].经济学(季刊),2024,(3):810-823.
- [12]李永友,沈玉平.财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应[J].中国社会科学,2010,(6):108-124.
- [13]柳光强.税收优惠、财政补贴政策的激励效应分析——基于信息不对称理论视角的实证研究[J].管理世界,2016,(10):62-71.
- [14]刘溶沧,焦国华.地区间财政能力差异与转移支付制度创新[J].财贸经济,2002,(6):5-12.
- [15]刘勇政,贾俊雪,丁思莹.地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究[J].中国社会科学,2019,(7):43-63.
- [16]吕冰洋.政府间税收分权的配置选择和财政影响[J].经济研究,2009,(6):16-27.
- [17]吕炜,陈海宇.“减税”还需“减费”:非税负担对企业纳税遵从的影响[J].经济学动态,2015,(6):45-55.
- [18]田彬彬,林超,冯晨,等.制度性交易成本影响税收优惠落地吗?——基于税收遵从的视角[J].管理世界,2024,(8):81-97.
- [19]王雍君.地方政府财政自给能力的比较分析[J].中央财经大学学报,2000,(5):21-25.
- [20]吴一平,杨芳,周彩.电子商务与财政能力:来自中国淘宝村的证据[J].世界经济,2022,(3):82-105.
- [21]叶康涛,刘行.税收征管、所得税成本与盈余管理[J].管理世界,2011,(5):140-148.
- [22]尹恒,马凯莉.小微企业减税难减负现象及其原因探究[J].经济学动态,2024,(6):81-96.
- [23]张克中,张文涛,万欣.税收分享与财政失衡:中国增值税分享制度的重构[J].财贸经济,2021,(3):44-58.
- [24]张牧扬,费昌盛.减税政策与地方预算统筹[J].管理世界,2025,(3):19-35.
- [25]张淑惠,李若飞.地方官员特征、财政能力与地方债发行规模[J].财政科学,2022,(4):112-128.
- [26]张双龙,金荣学,刘奥.技术引进税收优惠能否促进企业自主创新?[J].财经研究,2022,(8):124-138.
- [27]赵灿,刘启仁.资本偏向型税收激励是否有助于改善资本要素的错配?——基于固定资产加速折旧政策的微观经验证据[J].财经研究,2022,(8):109-123.
- [28]周尚思.地方财政能力与环境污染治理:来自中国城市的证据[J].财政科学,2022,(10):82-97.
- [29]Allingham M G, Sandmo A. Income tax evasion: A theoretical analysis[J]. *Journal of Public Economics*, 1972, 1(3-4): 323-338.
- [30]Almunia M, Lopez-Rodriguez D. Under the radar: The effects of monitoring firms on tax compliance[J]. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2018, 10(1): 1-38.
- [31]Belnap A, Welsch A, Williams B. Remote tax authority[J]. *Journal of Accounting and Economics*, 2023, 75(2-3): 101570.
- [32]Buchanan J M, Tullock G. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

- [33]Cui W, Hicks J, Xing J. Cash on the table? Imperfect take-up of tax incentives and firm investment behavior[J]. *Journal of Public Economics*, 2022, 208: 104632.
- [34]Liu Y Z, Mao J. How do tax incentives affect investment and productivity? Firm-level evidence from China[J]. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3): 261–291.
- [35]Slemrod J. Tax compliance and enforcement[J]. *Journal of Economic Literature*, 2019, 57(4): 904–954.
- [36]Yogama E A, Gray D J, Rablen M D. Nudging for prompt tax penalty payment: Evidence from a field experiment in Indonesia[J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2024, 224: 548–579.

## Fiscal Capacity, Tax Reduction Enforcement, and Tax Compliance: Evidence from Preferential Income Tax Policies for Small and Micro Enterprises

Zou Chen, Dai Xiaoyong

(School of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Summary:** Despite the central government's ongoing efforts to enhance tax reductions for small and micro enterprises (SMEs) in China, many eligible enterprises fail to benefit from these policies, which contributes to their persistently low tax compliance. The implementation of tax reduction policies relies heavily on the fiscal capacity of local governments. This paper examines how the fiscal capacity of local governments affects the implementation of tax reduction policies and, in turn, affects corporate tax compliance.

The results indicate that fiscal capacity constrains the implementation of tax reduction policies and consequently reduces the tax compliance of SMEs. Local governments with lower fiscal capacity may create complex application procedures that discourage eligible SMEs from applying for tax reductions. Moreover, applying for tax reductions increases the likelihood of tax audits, leading some SMEs to forgo the application to avoid potential scrutiny. In situations where tax reductions are not effectively implemented or accessible, SMEs tend to engage in tax evasion rather than applying for tax reductions, resulting in the observed decrease in tax compliance. Heterogeneity analysis reveals that these effects are more pronounced among SMEs with greater reliance on tax reduction policies.

This paper makes the following marginal contributions: First, it moves beyond the existing literature by shifting the analytical focus from the traditional ex-post assessment of economic consequences of tax reduction policies to the structural constraints during the policy implementation stage, providing insights into understanding why the effects of tax reduction policies exhibit regional heterogeneity. Second, it explores the specific mechanism through which local fiscal capacity affects policy implementation and subsequently affects corporate tax compliance, uncovering that fiscally constrained local governments tend to create complex application procedures and increase potential audit pressures, thereby discouraging enterprises from applying for tax reductions. Third, it suggests that enhancing the effectiveness of tax reduction policies depends not merely on providing more generous incentives, but critically on refining the central-to-local transfer payment system, simplifying administrative approval procedures, and standardizing tax enforcement behavior.

**Key words:** fiscal capacity; tax reduction enforcement; tax compliance; SMEs

(责任编辑 石 慧)