

## 摘要

随着我国经济社会的发展，政府承担的职能越来越多样，财政收入的需求也进一步增长，“任务治税”模式对此发挥了十分关键的影响。我国长期以预算收支平衡为财政原则，为了避免出现预算赤字，作为最主要的收入来源，基层政府逐渐把对税收收入预算设定刚性的任务目标作为增收的第一选择，税务征管机关始终处于征收任务的压力之下。伴随经济发展阶段的转变，税收任务预算体制的弊端也在逐渐展现。党的二十大报告指出了全面依法治国在国家发展大局和战略全局的重要基础性地位，明确了进一步深化财税体制改革的重点举措，强调了“健全现代预算制度”。依法治国理念具体表现在税收领域即为依法治税，党中央也一直强调落实“税收法定原则”的目标，近年来，我国也一直在尝试淡化预算体制“任务治税”的特征。

同时，县级财政作为税收任务划分体系的最基层单位，也面临着更为严峻的财政形势。当县级政府面临刚性支出的需求，资金缺口较大时，通常会对税收目标进行刚性要求，向辖区税务部门追加高增长的税收任务。四川省作为西部第一大省，是我国县级数量最多的省份，县级发展水平差异较大，分区明显。本文正是基于这样的背景，分析四川省县级税收任务的现状与特征，尝试探讨县级财政压力对税收任务的影响机制，同时探寻提高政府税收法治水平的途径，也为我国县级税收预算体制的改革与转型提供思路与借鉴。

因此，相较于以往文献，本文创新性地采用县级单位数据，手工整理 2014-2021 年 183 个县级单位的税收任务数据，并以财政压力作为核心解释变量进行研究。首先对四川省县级税收任务和财政压力的现状与特征进行描述，在此基础上，运用县级面板数据，分析了县级政府财政压力与税收任务之间的关系，最后在上述研究的基础上，进行了结论分析，并给出了三点相关建议。

本文重点分析了以下内容:

第一, 四川省县级税收任务的基本情况。在 2014-2021 年间, 从全省情况来看, 税收任务呈波动下降趋势, 在 2014-2016 年间税收任务降速较快, 2017 年-2021 年下降速度放慢, 这是由于 2014 年以后我国经济发展进入新常态, 由过去的高速增长转入中高速增长, 再加上 2016 年全面实行“营改增”改革, 导致地方政府的可获得税源有所下降, 自然而然也就下调了税收任务。从四大经济区情况来看, 成都市、区域中心城市任务目标波动性较小, 区域组团城市及民族自治州税收任务波动性较大。从极值情况来看, 剔除重复值之后, 2014-2021 年八年间税收任务排名前十位的共计 62 个县级单位中, 有 16 个县级单位出现了两次及以上, 占比达 25.81%; 后十名的 46 个县级单位中有 28 个县级单位出现了两次及以上, 占比达 60.87%。从各地市单位来看, 2014-2021 年间税收任务均值呈现波动下降趋势, 与四川省总体情况一致。同时发现, 省级-地级税收任务层层加码现象较为突出, 但这一现象在地级-县级层面却并不明显。

第二, 四川省县级财政压力的基本情况。从全省情况来看, 2013-2020 年 (因本文主要研究当期财政压力对下期税收任务的影响, 所以财政压力变量的研究时间窗口滞后一期) 四川省 183 个县级单位财政压力的均值较高, 且整体没有较为明显的上升或下降, 呈震荡平行趋势, 说明四川省县级政府承受的财政压力总体较大, 财政困难现象突出。从四大经济区县级单位来看, 民族自治州县级单位的财政压力在 2013-2020 年间最高, 区域组团城市的财政压力次之, 区域中心城市和成都市位于最后, 反映出地区经济越发达, 承担的财政压力越小。从地市层面来看, 2013-2020 年绝大部分地级市的县级单位财政压力都维持在高位水平, 其中成都市的财政压力呈现出波动下降的趋势。

第三, 县级财政压力与税收任务的关系。本文运用个体时间双向固定效应模型, 通过分析发现: (1) 县级财政压力是影响县级税收任务的重要因素, 财政压力对税收任务产生了显著的正向作用, 也就是说, 地方财政压力越大, 税收任务越高。(2) 财政压力与税收任务的关系呈现出明显的地区差异, 县级财政压力对税收任务的作用在经济发达地区并不显著, 但在经济欠发达和不发达地区都非常显著, 其中经济欠发达地区的正向影响更强。(3) 财政压力与税收任务的关系呈现出明显的体制差异。相比于非财政省直管县, 财政省直

管县中财政压力对税收任务的影响更强。(4) 财政压力水平处于低位时, 其对税收任务的影响更大。

最后, 为优化税收任务设计, 促进税收征管制度改革, 并逐步淡化“任务治税”的考核机制, 结合县级政府财政实际情况, 对其提出相关政策性建议, 首先要制定科学的税收任务编制方法, 其次进一步构建合理的税收收入考核机制, 最后完善财权与事权相平衡的县级财政体制, 缓解地方财政压力。

**关键词：税收任务；税收征管；财政压力；县级财政；面板数据**

## Abstract

With the development of our economy and society, more and more functions of the government are undertaken, and the demand for financial revenue is growing further. "Task management tax" mode has played a very key influence on this. In order to avoid budget deficit, as the most important source of revenue, grass-roots governments gradually set rigid task targets for tax revenue budget as the first choice to increase revenue, and tax collection and administration authorities are always under the pressure of collection task. With the change of economic development stage, the drawbacks of tax task budget system are gradually showing. The report to the Party's 20th National Congress pointed out the fundamental role of law-based governance in China's overall development and strategy, identified key measures to further deepen reform of the fiscal and taxation systems, and stressed the need to "improve the modern budget system". The rule of law concept is specifically manifested in the tax field that is to administer the tax according to law, the Party Central Committee has also been emphasizing the implementation of the "tax legal principle" goal, in recent years, our country has also been trying to desalate the characteristics of the budget system "task administration tax".

At the same time, county-level finance as the most basic unit of tax task division system, is also facing a more severe financial situation. When the county-level government is faced with the demand of rigid expenditure and the fund gap is large, it usually makes rigid requirements on the tax target and provides additional high-growth tax tasks to the tax department of the jurisdiction. Sichuan province, as the first big province in western China, is the most county-level province in our country. Based on such background, this paper analyzes the current situation and characteristics of county tax task in Sichuan province, tries to explore the impact mechanism of county financial pressure on the tax task, while exploring the way to improve the government tax legal level, and also provides the thoughts and reference for the reform and transformation of the county tax budget system in our country.

Therefore, compared with previous literatures, this paper innovatively adopted the data of county-level units, manually sorted out the tax task target data of 183 county-level units from 2014 to 2021, and conducted the research with financial pressure as the core explanatory variable. Firstly, the paper describes the current situation and characteristics of county tax task objectives and financial pressure in Sichuan Province. On this basis, the paper analyzes the relationship between county government financial pressure and tax task by using county panel data. Finally, based on the above research, the paper makes a conclusion analysis and gives three relevant suggestions. This paper mainly analyzes the following contents:

First, the basic situation of county tax task in Sichuan Province. From 2014 to 2021, from the situation of the whole province, the tax revenue target showed a trend of fluctuation decline. From 2014 to 2016, the tax revenue target decreased rapidly, and from 2017 to 2021, the decline rate slowed down. This is because after 2014, China's economic development entered the new normal, and the past high-speed growth turned into medium-high growth. In addition, the comprehensive reform of replacing business tax with value-added tax in 2016 resulted in a decrease in the tax sources available to local governments, which naturally lowered the tax target. From the situation of four economic zones, Chengdu and the regional central city have less volatility of tax objectives, while regional group cities and ethnic autonomous prefectures have greater volatility of tax objectives. From the perspective of extreme value, after removing duplicate value, among 62 top ten county-level units in the eight years from 2014 to 2021, 16 county-level units appeared twice or more, accounting for 25.81%. Among the 46 county-level units in the bottom 10, 28 had two or more cases, accounting for 60.87%. From the perspective of various municipal units, the average target of tax revenue tasks showed a trend of fluctuation and decline during 2014-2021, which was consistent with the overall situation of Sichuan Province. At the same time, it is found that the phenomenon of increasing tax tasks at the provincial-level and prefecture-level is more prominent, but this phenomenon is not obvious at the prefecture-county level.

Second, Sichuan county - level financial pressure basic situation. From the perspective of the whole province, from 2013 to 2020 (this paper mainly studies the impact of current fiscal pressure on the tax task of the next period, so the research

time window of the financial pressure variable lags one period), the mean value of the financial pressure of 183 county-level units in Sichuan Province is relatively high, and the overall financial pressure does not rise or fall significantly, showing a parallel trend of shock. It shows that the county-level government of Sichuan Province is under great financial pressure and financial difficulties are prominent. From the perspective of county-level units in the four economic regions, the financial pressure of county-level units in the ethnic autonomous prefecture was the highest during 2013-2020, followed by regional league cities, and regional central cities and Chengdu were the last, reflecting that the more developed the regional economy, the less financial pressure they would bear. From the prefecture level, the financial pressure of county-level units in most prefecture-level cities remained at a high level from 2013 to 2020, and the financial pressure of Chengdu showed a trend of fluctuation decline.

Third, the relationship between county-level financial pressure and tax objectives. This paper uses the individual time bidirectional fixed effect model and finds that: (1) county-level fiscal pressure is an important factor affecting the target of county-level tax revenue task, and the fiscal pressure has a significant positive effect on the tax revenue task, that is to say, the greater the local fiscal pressure, the higher the tax revenue task. (2) The relationship between fiscal pressure and tax revenue task objectives presents obvious regional differences. The effect of county-level fiscal pressure on tax revenue task is not significant in economically developed areas, but is very significant in both economically underdeveloped and underdeveloped areas, and the positive effect is stronger in economically underdeveloped areas. (3) The relationship between fiscal pressure and tax objectives presents obvious institutional differences. Compared with the counties directly administered by the province, the fiscal pressure in the counties directly administered by the province has a stronger impact on the tax target. (4) When the level of financial pressure is at a low level, it has a greater impact on the tax target.

Finally, in order to optimize the design of tax task objectives, promote the reform of tax collection and management system, and gradually dilute the assessment mechanism of "task tax administration", combined with the actual financial situation of county-level governments, the relevant policy suggestions are put forward. Firstly, a scientific tax task compilation method should be formulated,

and secondly, a reasonable tax revenue assessment mechanism should be further constructed. Finally, we will improve the county-level financial system that balances financial power with administrative power and relieve the pressure on local finance.

**Key Words: Tax Revenue Target; Tax Collection and Administration; Financial Pressure; County-level Finance; Panel Data**

# 目 录

<b>1 引言</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究背景和意义 .....	1
1.1.1 研究背景 .....	1
1.1.2 研究意义 .....	3
1.2 文献综述 .....	4
1.2.1 税收任务 .....	4
1.2.2 财政压力 .....	7
1.2.3 财政压力与税收任务的相关文献分析 .....	9
1.2.4 简要评述 .....	10
1.3 研究内容与方法 .....	11
1.3.1 研究内容 .....	11
1.3.2 研究方法与总体框架 .....	12
1.4 本文的创新与不足 .....	13
1.4.1 本文的创新 .....	13
1.4.2 本文的不足 .....	14
1.5 本章小结 .....	14
<b>2 基本概念界定与理论基础</b> .....	<b>15</b>
2.1 基本概念界定 .....	15
2.1.1 税收任务 .....	15
2.1.2 财政压力 .....	16
2.2 财政压力影响税收任务的理论机制分析 .....	17
2.3 本章小结 .....	19
<b>3 四川省税收任务与财政压力现状分析</b> .....	<b>20</b>
3.1 四川省税收任务现状分析 .....	20
3.1.1 省级层面 .....	21
3.1.2 地级层面 .....	25
3.1.3 县级层面 .....	25
3.1.4 四川省税收任务“层层加码”现象分析 .....	34
3.2 四川省财政压力现状分析 .....	35
3.2.1 按全省和四大经济区分类 .....	36
3.2.2 按地级市分类 .....	38



3.3 本章小结 .....	41
<b>4 县级财政压力与税收任务的实证分析.....</b>	<b>42</b>
4.1 模型设定及变量定义 .....	42
4.1.1 模型设定 .....	42
4.1.2 变量定义 .....	43
4.2 数据来源与描述性统计分析 .....	45
4.3 多重共线性分析与豪斯曼检验 .....	46
4.3.1 多重共线性分析 .....	46
4.3.1 豪斯曼检验 .....	47
4.4 基准回归分析 .....	48
4.5 异质性分析 .....	49
4.5.1 四大经济区 .....	49
4.5.2 财政省直管县与非财政省直管县 .....	51
4.5.3 财政压力高低 .....	53
4.6 稳健性检验 .....	54
4.6.1 变更时间区间 .....	54
4.6.2 替换解释变量 .....	55
4.7 本章小结 .....	58
<b>5 结论与政策性建议.....</b>	<b>59</b>
5.1 研究结论 .....	59
5.1.1 四川省县级税收任务基本特征 .....	59
5.1.2 四川省县级财政压力基本特征 .....	60
5.1.3 财政压力对税收任务的实证分析 .....	61
5.2 政策建议 .....	62
5.2.1 制定科学的税收任务编制方法 .....	62
5.2.2 构建合理的税收收入考核机制 .....	63
5.2.3 建立财权与事权相平衡的县级财政体制 .....	63
<b>参考文献.....</b>	<b>64</b>
<b>致谢.....</b>	<b>67</b>

## 图表目录

图 2.1 县级财政压力对税收任务的影响机制 .....	19
图 3.1 2002-2021 年四川省级与全国税收任务情况对比 .....	22
图 3.2 2014-2021 年各省级税收任务平均值 .....	24
图 3.3 2014-2021 年四川省各地级市税收任务均值对比 .....	25
图 3.4 2014-2021 年四川省四大经济区税收任务年度均值对比（县级） ...	28
图 3.5 2014-2021 年四川省级-地级-县级税收任务均值层层加码 .....	35
图 3.6 2013-2020 年四大经济区财政压力年度均值对比（县级） .....	37
表 3.1 2014-2021 年四川省县级单位税收任务可得性情况（单位：个） ...	26
表 3.2 2014-2021 年四川省县级单位税收任务的描述性统计（单位：%）	27
表 3.3 2014-2021 年四川省县级税收任务年度均值（单位：%） .....	30
表 3.4 2019 年四川省县级税收任务的描述性统计（单位：%） .....	31
表 3.5 2014-2021 年四川省各年税收任务前十名县级单位（单位：%） ...	32
表 3.6 2014-2021 年四川省各年税收任务最后十名县级单位（单位：%）	33
表 3.7 2013-2020 年四川省县级单位财政压力的描述性统计（单位：%）	36
表 3.8 2013-2020 年四川省县级财政压力年度均值（单位：%） .....	38
表 3.9 2019 年四川省县级财政压力的描述性统计（单位：%） .....	40
表 4.1 主要变量及其含义 .....	43
表 4.2 主要变量的描述性统计结果 .....	46
表 4.3 多重共线性检验 VIF 值 .....	47
表 4.4 双向固定效应模型回归结果 .....	48
表 4.5 四大经济区回归结果 .....	50
表 4.6 财政省直管县与非财政省直管县回归结果 .....	52
表 4.7 以财政压力中位数为标准划分的回归结果 .....	53
表 4.8 变更时间区间的稳健性检验回归结果 .....	55
表 4.9 替换解释变量的稳健性检验回归结果（全样本） .....	56
表 4.10 替换解释变量的稳健性检验回归结果（四大经济区） .....	57

# 1 引言

## 1.1 研究背景和意义

### 1.1.1 研究背景

财政是国家治理的基础和重要支柱，财政体制在巩固和维护现代国家财政的有序运转方面扮演着关键作用。党的二十大报告不仅明确了进一步深化财税体制改革的重点举措，还提出“健全现代预算制度”，2022年《全国政府工作报告》也要求进一步提高预算的约束力和透明度，突出强调了预算绩效管理深化改革的重要性。预算管理制度是各地政府组织财政收入的排头兵，也是财政体制的重要组成方面。

税收收入预算是政府预算科目中的主要组成部分，政府也会对其制定相应的计划指标。在现实中，由于经济运行的规范性较低，加上税务征管水平的不足，长期以来我国实行了计划性的税收征管制度，以目标任务完成度对税收征管机构和人员进行指导和考核，激励税务征管机构完成任务目标以保障税收收入。2000年国家税务总局<sup>1</sup>出台了相关文件，详细说明了税收机关的工作考核内容，即通过考核征管人员是否按时完成年初政府制定的税收任务，对其进行绩效评定，“任务治税”的预算体制逐渐成为了我国税收征管体制的主要特征。科学可行的税收计划可以为财政部门的工作提供一定的指导与监督，有利于保障财政收支的稳定性。随着我国经济发展进入新的阶段，税收计划型预算体系的弊端逐渐显现：一是影响税源波动的因素复杂多样，税收计划难以制定；二是这种基于压力的绩效考核指标，导致我国税收收入超过经济增长，加重了宏观层面的税收负担和微观企业的发展负担；三是出现了税收任务的“层层加码”现象，税收任务逐渐成为政治任务，这与依法治税理念相违背。

<sup>1</sup> 国家税务总局于2000年颁布了《国家税务局系统组织收入工作考核办法》。

党的二十大报告指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。依法治税作为依法治国理念在税收领域的具体体现，要求税务机关依法征税，规范征管工作。近年来，我国一直在尝试淡化预算体制“任务治税”的特征，2014年《预算法》明文规定了各级政府部门不得向征管部门下达收入指标；2021年《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》要求规范政府收入预算管理，实事求是编制收入预算，明确严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。党的十八届三中全会提出了“落实税收法定原则”的要求。

然而，预算体制改革并不能完全取消税收任务体系。我国长期以预算收支平衡为财政原则，但目前大多数地区的财政失衡现象较为突出，地方政府财政收入和承担的财政支出严重不对等，财政压力巨大。为了避免出现预算赤字，地方政府依旧对最主要的收入来源即税收收入设置刚性任务，并将其作为弥补财政收支缺口的第一选择，税务机关仍将一直处于任务压力之下。

县一级的财政预算体制更具有特殊性和重要性。县级财政作为我国财政收入体系的重要一级和基础环节，是税收任务划分体系的最基层单位，同时也面临着更为严峻的财政形势。当前事权和支出责任的划分存在诸多问题，收入划分的结果不利于县乡财政，尤其是税权主要集中在到省级层面以上；在上收财权的同时、下放事权，使得基层的县乡财政难以实现财权和事权的统一，造成了县级财政的紧张。因此，研究我国县级政府的财政压力和税收任务的分布，以及县级财政压力对税收任务的影响具有重要意义。

作为我国西部第一大省，四川省是西南地区的经济强省、资源富省以及人口大省。其下辖21个地级市，共有183个县级行政单位，是我国县级数量最多的省份。但四川省县级经济发展相对滞后，县级政府财政紧张现象较为突出。其行政面积广阔，常住人口众多，复杂的地势环境、自然资源差异等因素使得四川省各地区经济发展也存在着较大的差异。近年来，虽然全省县级经济发展水平得到提高，县级综合实力仍然存在较大的区域差异。在发展初期，四川奉行“强省会城市战略”，即通过大力提升省会城市的综合实力和整体竞争力，在全国取得一定的影响力和吸引力，使得成都市已发展成为实力强劲的国家中心城市与新一线城市。2019年四川全省地方税收总量排名全国前

十位，但绝大部分税收收入都是由成都市贡献的<sup>2</sup>。近年来，经济发展再进一步之后，四川省提出培育全省经济副中心，并认定七大区域中心城市，布局省级城市新区，多中心相互协调共同提升经济高质量。除此之外，四川省还有少数民族自治州等地区，先天的地理条件使得当地产业得不到发展，经济也是远远落后于四川省平均水平。由此可以看出，四川省县级经济发展的差异性较为明显，与我国的东、中、西部经济分区较为相近，因此以四川省县级为样板，研究县级层面税收任务的现状、特征和成因，了解县级财政压力与税收任务的相关关系，也同时为我国县级税收预算体制的改革与转型提供思路与借鉴。

### 1.1.2 研究意义

#### （一）理论意义

其一，进一步拓展了税收任务相关理论的研究范围。相关文献对税收任务还停留在理论定性研究和描述性分析，相关实证研究屈指可数。就研究对象而言，重点是国家级、省级、地级层面的税收任务分布和增长状况，但对县级层面税收任务分布的相关研究却十分匮乏。同时，大多数文献并没有将县级财政作为一个单独的研究对象，而是把各级地方政府作为一个整体。本文通过手动整理四川省县级单位的税收任务进行实证分析，为研究税收任务的地区差异做了补充。

其二，为财政压力和税收任务之间的因果关联提供了新的实证支撑。税收任务的影响因素这一方向学界少有研究，与财政压力相关的文献研究更是凤毛麟角。在现有的研究当中，并没有直接探究财政压力和税收任务之间的关联。而本文聚焦了财政压力这一新的视角，丰富了对税收任务的具象认识，也助于理解当前县级财政压力和任务型的税收征管体制之间的相关关系。

#### （二）实践意义

一是有利于完善当前我国的预算管理体制，为税收征管体制的完善和进步提供参考。四川省作为西部第一大省，其下辖 21 个地级市，共有 183 个县

<sup>2</sup> 数据来源于《中国统计年鉴 2020》

级行政单位，是我国县级数量最多的省份。但四川县级经济发展较为滞后，县级政府的财政紧张现象较为突出。同时，四川省县级经济发展的差异性较为明显，与我国的东、中、西部经济分区较为相近，因此以四川省县级为样板，研究县级层面税收任务的现状、特征和成因，了解县级财政压力与税收任务的相关关系，可以帮助进一步认识县级财政预算体制和税收征管制度，有利于优化税收任务设计，促进税收征管制度改革，优化税收征管的绩效考核体系，以更加科学的方式对税收征管进行评估，落实税收法定、依法征税、依法纳税，加强税务机关税收征管的独立性，为我国县级税收预算体制的改革与转型提供思路与借鉴。

二是对进一步认识县级财政压力形势，完善地方税体系，加强地方政府财力资源，减轻地方财政压力对提高税收任务的作用。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 税收任务

#### （一）我国税收任务的含义及其现状

政府税收征管与激励一直是财政学与发展经济学研究的重要课题。Beslsy 和 Person 的一系列研究认为，税收征集能力（taxation capacity）及财政能力（fiscal capacity）是国家繁荣的重要支柱。

一直以来，我国采取计划任务型的税收征管体制，实行以完成任务为导向的考核评价体系（黄钢平，2000）。这一现象的深层原因在于，我国财政制度是基于政治上的高度集权体制而设计的。这种集权体制下的政绩考核制度以 GDP 增长为主要内容，并以官员任免制度为依托（汪冲，2012）。在政治集权和政绩考核机制下，主要通过对税务机构和人员的激励与考核，以保证我国税收收入稳定和增长。各级地方政府下达每年度的税收增收计划任务，以“组织收入为导向”的税务工作注重税收计划的完成，刺激了税务部门加大税收工作力度，带动了分税制改革以来税收收入连年的高速增长。（吕冰洋，2011）。

理论上，税收任务是在国民经济计划指标的基础上，结合区域经济发展

实际与当前财税政策，测算下一期税收收入后制定的。现实中，我国主要使用传统的“基数法”编制税收任务，即以“基数+增长率”的模式制定税收任务（白云霞等，2019），当年税收任务数=基数 $\times$ （1+增长率）+（-）其他因素影响=上一年度税收实际完成数量 $\times$ （1+当年税收收入计划增长率）+（-）其他因素影响。以当年GDP计划增长率为基础的原因在于，经济增长是完成税收收入的税源基础（高培勇，2006），当年税收收入计划增长越接近实际GDP增长率，税收收入与经济税源的偏离程度则越小，税收任务也更为切实可行。除了考虑当年GDP计划增长率之外，财政收支、政府颁布的新政策、非正常因素导致的自然灾害等因素也会纳入制定税收任务的考虑之中。

在程序上，税收任务实行“一上一下”的程序进行编制，先由基层政府根据该地区当年预测经济状况和财政需要，分别编制各级税收计划，上报下一年度的税收增长预测数（许云峰，2008），国家税务总局和高层级政府在此基础上，经过综合平衡决策，制定下一年度的总体税收任务，然后自上而下落实到每一级，层层分解和下达实际的税收任务（曹春方等，2014）。

在执行层面，各级税务部门承担组织中央和地方收入的双重职责，且接受国家税务总局和同级地方政府的双重指导，由此形成了两个税收任务体系——“带”状和“块”状：“带”状税收任务由税务系统垂直下达，划分全国总量上的税收收入；“块”状税收任务由同级地方政府下达，分解地方政府本级税收收入任务（田彬彬，2020）。

## （二）税收任务的相关文献研究

计划性的税收任务长期存在于我国的财政体制中，既是国家财政预算的重要组成部分，也是弥补地方政府财政赤字、调节收支平衡的重要工具和方式。当前学界的研究主要集中在税收任务的影响和后果上。

在宏观层面，税收任务对税务部门存在刚性约束机制。税收任务的完成度不仅关系着中央和地方财政预算的顺利实施，更是保证政府财政收入的重要手段（李永恒，2001）。基于税收任务的要求，税务机关会提升税务稽查的力度和强度（白云霞、唐伟正，2019），但这一压力型政绩考核指标直接导致了我国税收超收入增长和超经济增长（陈海霞，2008；马蔡琛，2009）。超额完成税收任务，不仅造成宏观税负的提升，还阻碍了积极财政政策的效果发挥，也进一步预留了“超支”空间（冯海波，2009）。徐兰（2021）认为可以把

税收任务的完成度作为观察宏观经济的风向标，以此反映宏观国民经济运行情况，进而发现经济发展问题并及时施以调控措施，保证国民经济的稳定运行与发展。

在微观层面，税收任务也是监督和考评税务征管工作成果的有效手段。税收任务的完成情况一定程度上可以体现基层征管工作的广度和深度。为了保证完成税收任务，税务机关加强税收征管与稽查，直接后果就是企业税负的显著上升（白云霞、唐伟正，2019）。田彬彬、陶东杰和李文健（2020）在“块”状税收任务体系的基础上，研究发现税收任务会对企业所得税的实际税率产生显著的正向影响。但是，税收任务一旦超额完成，其对税收征管力度的影响并不十分明显。其中的逻辑在于，以完成税收任务作为单一目标，征管人员往往倾向于采取短视性和阶段性的行为，人为调节税收进度以达到实现税收任务的最优途径。经济发展较好时，税收任务较容易实现、压力较小，税务机关会选择放水养鱼，通过“缓征”“藏税”等应征不征行为隐瞒税收，藏富于民，以降低下一年度税收任务的税收基数，将税收挪到以后年度，减轻未来的税收任务压力；在经济发展形势较差的年份，完成税收任务压力较大，以致出现征收过头税、买税、空转虚增、“寅吃卯粮”的乱象。（申珍妮，2018）。

在体制层面，有学者（陈国文、孙伯龙，2016）认为从本质上来说，税收任务是一种“包税”，即中央层面制定下一年度的税收任务，继而层层分包给各级地方政府，最终到达基层政府。这一过程违背了税收法定的原则，应该摒弃包税制的思维。邓力平、王智烜（2017）指出任务治税与依法治税之间具有内在统一性，本质上是为了在“确保国家稳定有效运行”与“最大限度地减轻纳税负担”之间取得平衡。除此之外，不少学者提议进行税收征管模式改革，提出树立“复合任务观”，“去任务论”“唯任务论”都不可取，（郑文敏，2015），而是改进人为和技术手段，向“复合型治税模式”进行转变，以弥补“任务治税”的缺陷（陈梦凡，2016）。

此外，迫于政绩考核以及支出压力等多种原因，各级政府对财税部门收入目标任务“层层加码”，导致税收任务随行政层级延伸出现“层层加码”的现象，变成了不得不完成的政治任务，严重侵害了税法的权威与法定原则。例如，每个地区的税收收入预计增长率都远远高于该地区当年GDP预期增长率，而地市一级的税收任务也远高于省级层面（田彬彬，2020；郑文敏，2015）。



## 1.2.2 财政压力

### （一）财政压力的含义

从经济学角度出发，财政即“理财之政”，是以国家为主体进行的经济活动，包括财政收入与财政支出两个方面。随着经济社会的发展，财政压力也成为各国政府面临的一个普遍问题，引起了学术界的广泛关注。

财政压力是一种财政上的危机，指财政收支持续紧张的状态，又可以被称为财政紧急、财政拮据、财政困难、财政违约(Honadle, 2003)。其根源于满足公共服务的供给成本增长与财政收入的增长之间的失衡(Bailey, 1999)。此外，政府对隐性债务和或有债务的担保压力不断上升，对于大多数国家来说，现金收支平衡并不是财政体制追求的目标，在一定程度上加剧了潜在的财政压力与风险(Brixi, 2002)。还有学者认为，人口数量的减少、公民对政府的信任危机、社会经济结构的改变和财政管理水平的低下也是产生财政压力的主要因素(Douglas, 2005)。

### （二）县级财政压力的相关研究

大多数关于县乡财政的相关文献都发现分级分税制财政体制的缺陷导致了县级财政压力的形成。从政府层级角度来看，过多的政府级次与财政压力的加剧有着直接关系(杨灿明, 2006; 阎坤, 2007)。我国现有五级政府和 18 个税种，在五级政府之间划分 18 个税种，是任何国家所不曾面临过的挑战。要想合理配置税种使得每级政府获得足够的财力，对于基层政府来说目前还是无解之题。为了减轻县级财政的压力，自然要减少政府层级，通过乡财县管、县财省管的改革，将五级财政“扁平化”为三级：中央、省、市县。张亚红和刘佳(2018)利用定量分析，发现省直管县的政策效应十分突出，大大提高了县级财政收入水平，增强了县级财力的自我保障能力。

不同级别的政府承担着不同的事权和支出责任。倪红日(2018)认为分税制改革的不到位是地方财权与事权不平衡的关键原因，进一步说，中央与地方政府的责任存在多方面错位，因为一方面，决策权过于向上集中，集权的中央主管部门决策权过大、过细，另一方面，当前事权和支出责任划分存在许多问题，如政府间责任划分不明确、支出责任和事权不适应等，造成收入划分的结果偏向于中央，其次是省、市，不利于县乡财政，尤其是税权主要集中在到

省级层面以上；在上收财权的同时、下放事权，使得基层的县乡财政难以实现财权和事权的统一（白景明等，2015），造成了县级财政的紧张。

县级财政压力问题不仅表现在财政收支层面，更反映在深层次的财政体制问题上。1994年实行的分税制改革虽然明确了中央和省一级政府的财权和支出责任，但对省级以下政府之间的财力分配框架缺乏清晰的规定。处于省-市-县三级管理体系的末端，县级政府在财权和事权上都受到市一级政府的制约。为提高县级政府经济活力，我国诸多省份陆续探索以实行财政“省直管县”为核心的“扩权强县”试点相关改革。

省直管县，即各县财政由省直接管理，由原来的省-市-县三级管理体制转变为省-县二级管理体制。尽管县级政府在行政区划上依然从属于地市级政府，但与省级部门直接对接财政收支管理、资金往来等方面，收入目标下达与考核、政府债务监管直接到县。“省直管县”改革是对政府层级进行的一次重大改革，本质上属于财政分权改革的重要内容（付志宇等，2012）。在市与县的关系上，市级不再参与财政省直管县财政收入的分享，原则上也不再担负财政省直管县事权范围内的支出责任；省直管县与所在市互不参与税收及非税收入的分享。在省与县的关系层面，省级部门对直管县的转移支付力度大大加强，一般性和专项转移支付的数量均有明显增长（匡萍，2021）。同时，省级财政部门将各项财政资金直接拨付到县，解决了中转环节过多带来的信息不畅通，对县级政府的财政结算和转移支付补助能及时到位，避免了资金在拨付过程中被地级市截留挪用等问题，进一步提高了县级财政的独立地位，增强了县级政府财力，提高了资金的使用效率（郑浩生等，2014）。2000年以来，各个省份的财政部门先后进行了“省直管县”改革试点，大大增强了省级对县级财政的支持力度，提升了县级政府财政收入和财政地位，保障了县级政权的有序运转，也为县级政府职能的实现提供了重要基础，相比于原有的“市管县”体制，提升了县域经济的发展积极性（王小龙、方金金，2015）。以四川省为例，全省分别于2007年、2009年和2014年，先后在78个县进行了“省直管县”的改革试点，且取得了较为显著的成效。2009年第二批试点县的地方一般公共预算收入相比2008年增长37.12%，2010年的地方财政一般公共预算收入更是创下新高，比2009年增长42.73%。2016年四川省“省直管县”地区生产总

值（GDP）增速高于全省平均水平 0.6 个百分点<sup>3</sup>。

### （三）财政压力的测度

由于财政压力含义丰富且动态性较强，已有文献也通过不同方式对其进行了测度及定量分析（陈晓光，2016），为研究提供了宝贵的借鉴。最为普遍的方式是研究当年收支缺口，即用财政支出减去财政收入（高培勇等，2016）。原因在于财政压力即政府收支差异造成的压力，财政支出高于财政收入则意味着财政赤字，形成正缺口；财政支出低于财政收入则意味着财政盈余，形成负缺口。一般来说，财政收支缺口越大，政府承担的财政压力也越重（陈思霞，2017）。王佳杰等（2014）、杨得前、汪鼎（2021）采用一般公共预算收支缺口占一般公共预算收入的比重来构造地方财政压力变量，因为财政压力的产生并不是收入或支出某一端的原因，而是二者相互联动的结果，地方政府更可能根据二者相对水平的变化，以调整财税活动。鉴于各地区经济体量的显著差异，有学者采用地方一般公共预算收支缺口/该地区 GDP 来评价存量财政压力（孙开，2019；毛捷等，2018）；元寿伟等（2020）对收支缺口的比例进行回归来度量地方财政压力；还有学者更加强调因果推断关系，通过研究具体政策或事件间接衡量压力变化，比如用农业税取消、企业所得税改革、增值税分成比例的变化对财政收支的冲击对财政压力进行定量分析（陈晓光，2016；席鹏辉等，2017；毛捷等，2020）。

为了便于地区之间的财政压力的比较，同时考虑到各地方政府财力水平的差异，本文根据王佳杰等学者的研究方法，采用一般公共预算收支缺口占一般公共预算收入的比重界定财政压力。

### 1.2.3 财政压力与税收任务的相关文献分析

当前学界对税收任务的研究主要集中在其所造成的后果上，少有文献聚焦于影响税收任务的因素这一领域。

在体制机制层面，一方面，我国的财政支出具有刚性特征，地方政府承担并落实了许多方面的职能，并且经济发展、民生建设、环境保护等方面的支出

<sup>3</sup> 《2016 年四川省国民经济和社会发展统计公报》

是不断稳定增长的，这意味着政府支出面临着较大的支出上行压力，使得以支定收成为我国财政体制的突出特点；另一方面，平衡财政是政府稳定运行的基础，收支相匹配是政府实现职能的关键前提（白彦锋和姜哲，2019），我国的预算法也强调了收支平衡，因此在刚性支出压力的影响下，地方政府对财政收入对刚性要求也就应时而生。作为财政收入的主要来源，税收收入也就承担了相应的刚性要求，所以设定税收收入计划或者进行任务摊派也在合理的预见之中。

在税收任务的实际落实层面，研究财政压力角度对税收任务的影响主要集中在税收征管领域。有学者研究发现，政府财政压力越大，税务机关的税收努力也越大（申珍妮，2018）。为缓解地区财政压力，地方政府通常会给本地区税务机关制定高增长的税收任务，激励税务机关提高税收努力、加大税收征管力度，努力做到“应收尽收”“增收促收”，把潜在税收转化为现实税收，以完成税收任务（高正斌和张开志，2019）。

#### 1.2.4 简要评述

首先，在研究主题方面，绝大多数文献都是从理论层面对税收任务的来源和制定等方面进行研究，少有文献研究税收任务与地方政府财政压力之间的因果关联，现有研究大多关注财政压力、税收努力程度和企业实际税负三者之间的关系。税收任务的影响因素这一方向学界少有研究；进一步地，财政压力对税收任务产生影响的理论机制并不十分明确，相关研究也稍显匮乏；

其次，就研究对象而言，重点是国家级、省级、地级层面的税收任务分布和增长状况，但对县级层面税收任务分布的相关研究却十分匮乏。同时，县级财政作为我国财政体系中的重要一级，属于地方财政的一般范畴，大多数文献并没有将县级财政作为一个单独的研究对象，而是把各级地方政府作为一个整体。自分税制改革以来，我国县级层面的财政压力逐渐凸显，渐渐发展为全国性普遍问题而进入学界的研究视野。由于县级财政事权和支出责任的繁多复杂，缺乏相应的财权财力，县级财政压力已经成为比较重要且不可回避的议题。

最后，在研究方法方面，相关文献对税收任务还停留在理论定性研究和

描述性分析，相关实证研究屈指可数。

因此，基于现有研究，本文旨在进行以下工作：利用 2014-2021 年四川县级的税收任务面板数据，分析县级政府税收任务的在“块”状层面分布情况，结合地市级数据分析税收任务“层层加码”现象，丰富当前对税收任务体系的研究维度。此外，由于地方政府自有财力会对本地区征税策略产生影响，本文拟进一步研究县级财政压力对税收任务的影响，以期从县级层面拓宽税收任务的影响因素；从财政体制的差异性出发，探究省直管县与非省直管县财政压力对税收任务的影响是否存在体制差异。

## 1.3 研究内容与方法

### 1.3.1 研究内容

第一章为导论。本章首先介绍了本文的研究背景与研究意义，接着进行文献综述，对税收任务、财政压力、税收任务和财政压力这三个方面的相关文献进行了回顾梳理与点评，并对简要说明本文的研究内容、结构安排、研究方法和研究框架，同时指出本文的创新与不足之处。

第二章为相关概念界定与理论分析。对财政压力、税收任务等相关概念及理论进行阐述分析，构建财政压力与税收任务之间的影响机制。在前文进行的文献综述和理论基础的前提下，结合本文的研究方向，提出对应的研究假设。

第三章为四川省县级税收任务和财政压力的现状分析。通过对省、地市和县三级税收任务和财政压力的描述性统计，了解四川省县级税收任务和财政压力的分布情况，并对比不同行政层级税收任务的关系，探究其是否存在“层层加码”的情况。

第四章是对地方财政压力和税收任务的关系进行实证分析。主要包括回归模型构建、数据来源和结果分析两部分。利用 2014-2021 年四川省县级面板数据，建立个体时间双向固定效应模型，并引入地区 GDP、人口密度、产业结构等控制变量，分析财政压力对税收任务的影响。并在此基础上进行异质性分析，研究县级税收任务地区差异背后的原因。

第五章是研究结论与对策建议。根据四川省县级税收任务和财政压力概况和相关关系的实证结果，为增强地方政府财政收入能力、科学制定税收任务、推进依法治税、建立现代化税收制度等方面提出相关建议。

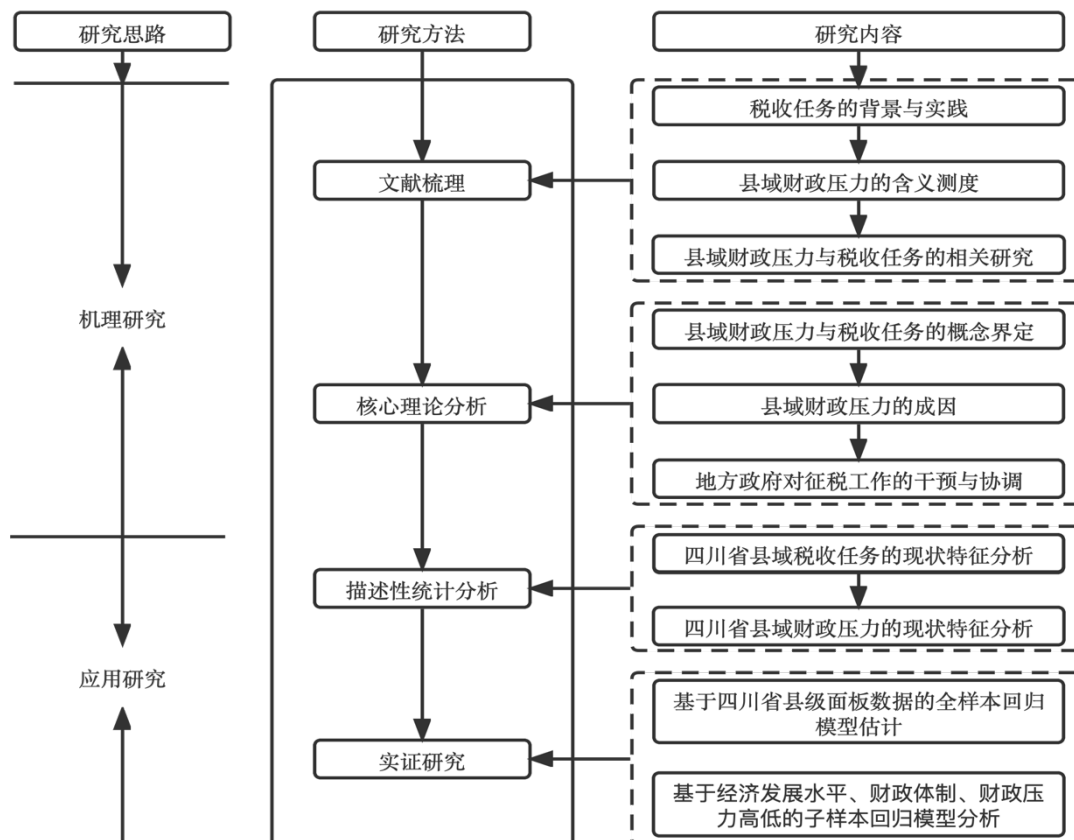
### 1.3.2 研究方法 with 总体框架

#### （一）研究方法

第一，描述统计法。本文通过数字、图表等方式来描述四川省县级层面税收任务和财政压力的分布结构，并分析区域差异。通过各种图表的对比，更全面直观地了解四川省县级“块”状税收任务和财政压力的现状。

第二，规范分析与实证分析相结合。首先，本文通过对税收任务相关文献进行梳理，对税收任务概念有个较全面的理解，并对税收任务与财政压力之间的相关关系进行分析与讨论，为后文实证分析提供理论基础和研究框架。其次，在规范分析的基础上，选取 2014-2021 年四川省 183 个县级单位面板数据进行回归，检验财政压力对税收任务的实质影响，并进行异质性比较分析；最后提出有关对策建议。

## （二）总体框架



## 1.4 本文的创新与不足

### 1.4.1 本文的创新

第一，选题的创新。现有文献主要集中在税收任务的影响分析，将其作为解释变量，研究其对公司税负和财政收入增长的影响；而本文把税收任务作为被解释变量，聚焦于财政压力这一新的视角，丰富了对税收任务的认知，也有助于理解当前县级财政压力的特征和计划性的税收征管模式之间的相关关系。

第二，数据整理的创新。参考田彬彬（2020）的做法，以一般公共预算收入预期增长作为税收任务的衡量指标。由于相关数据并未系统性公布，本文拟通过手工收集、整理的方式，采集地方政府《政府工作报告》和《财政预决

算报告》中各级政府的税收任务。此外，由于 2013 年及之前的县级相关数据出现了大量缺失，为保证结果的稳健性与可靠性，本文选取 2014-2021 年的数据进行分析研究。

#### 1.4.2 本文的不足

受限于客观条件和自身理论知识水平，本文还存在很多不足之处：

其一，在税收任务的度量上，方法单一，受数据可得性的限制，本文手工整理的税收任务数据存在部分缺失，这是由于少数县级政府未公布《政府工作报告》和《财政预决算报告》。

其二，可参考的文献资料有限，研究视野不够宽广，理论方面还不够系统成熟，许多内容表达、论证上存在着不当之处。

其三，选取相关控制变量时创新性不足，主要参考已有文献的研究方法进行分析，同时限于县级层面数据的可得性，选取的指标也许还不够全面，可能存在其他指标尚未纳入模型中进行分析。

### 1.5 本章小结

本章首先介绍了本文的研究背景与研究意义，并指出以四川省为例，研究我国县级政府的财政压力和税收任务的分布，以及县级财政压力对税收任务的影响具有重要意义；接着进行文献综述，对税收任务、财政压力、税收任务和财政压力这三个方面的相关文献进行了回顾梳理与点评，阐释了当前税收任务领域的可研究之处；最后简要说明本文的研究内容、结构安排、研究方法和研究框架，同时指出本文的创新与不足之处。下文将从界定基本概念与理论基础、分析四川省税收任务与财政压力现状、对县级财政压力与税收任务的关系进行实证研究、并得出相关结论建议四个方面进行展开。



## 2 基本概念界定与理论基础

### 2.1 基本概念界定

#### 2.1.1 税收任务

税收任务是一种指令性任务指标，从狭义上来说，是指财政部门根据国民经济发展形势、现行税收政策以及税源变化情况，结合相关其他因素，对下一期的税收收入进行预测，最终确定并下达税务机关的征税数额。税收任务既发挥了对税务工作的指导作用，又是一项对征税机关及其人员的绩效考核指标。从广义上说，税收任务是对一定时期内税收收入的预测、计划和管理，包括编制税收计划、分析、控制和监督其执行过程等工作。税务机关根据本地区的社会和经济状况，通过分析和比较，对一定时期的税收收入进行预测和计划，并对税收收入的征收、入库、退库等税收任务的执行情况进行监测，同时对任务执行的各种影响因素进行评估和分析，确保税收任务计划的顺利实施。基于以上定义与分析，本文主要研究的是狭义的税收任务，即以指令性任务为核心布置的预期征税税额。

在当前我国社会主义市场经济体制下，税收征管工作的现实情况决定了税收任务存在的合理性与必要性。其一，税收任务督促税务机关应收尽收，弥补了客观条件对征管水平的制约。我国的民众法制观念水平不高，依法纳税的意识还比较缺乏，加之税务机关对税源的监控还不够到位，税收流失较为严重，在提高征管水平过程中需要相关工具予以约束。其二，通过研究税收任务的执行情况，结合宏观经济运行的相关情况，可以对税收收入进行深入的了解与分析，更好地把控引起税收收入变化的具体原因，引导税收工作向科学化、精细化管理发展，同时，还可以从税收变动情况及时反映经济运行的特征与问题，并予以相应的对策，让税收服务于经济发展。

目前，税收任务的下达主要有两种途径：一是由各级税务部门逐级下达的税收任务，即“带”状税收任务；二是同级地方政府下达的税收任务，即“块

状”税收任务。后者通常在数量上大于前者，在时间上晚于前者，原因在于同级政府追加的部分往往是财政支出的缺口。地方政府为了激励税务机关完成税收任务，以弥补财政资金缺口，通常会根据税收任务完成度给予相应的经费奖励。

考虑数据的可得性，参考已有文献的做法（田彬彬等，2020），本文采用各级《政府工作报告》中的一般公共预算收入预期增长率衡量税收任务。若未公布报告或者报告未明确一般公共预算收入预期增长率，采用算法，即通过财政预决算报告中的（当年一般公共预算收入预算数-上一年度一般公共预算收入决算数）/上一年度一般公共预算收入决算数来衡量当年的税收任务。

### 2.1.2 财政压力

财政是国家为了满足自身运转和公共需求而产生的收支行为，包括财政收入与财政支出两个方面。当财政收支大致相等时，政府财政处于动态均衡状态；当财政收支出现矛盾时，财政收入不能很好满足财政支出的刚性需求，就会产生财政压力问题。财政压力是一种财政上的危机，指财政收支持续紧张的状态，又可以被称为财政紧急、财政拮据、财政困难、财政违约（Honadle，2003）。县级财政属于地方财政的一般范畴，是我国财政收入体系的重要一级和基础环节。由于分税制改革未能明确划分省以下财权关系，加之事权的层层下压，使得县级政府财权有所受限，支出责任却在不断扩大，财权与事权的不匹配使得县级财政形势不断恶化。同时县级发展竞争激化了这一困境，基层政府为了发展地方经济，持续扩大生产性支出规模，不平衡的发展策略和政府间的财政竞争进一步扭曲了财政支出结构，导致基层政府的赤字不断增加。县级财政受困于财政资源紧张与县级事务烦冗的矛盾，多年来一直在艰难运转，中西部省份 85%左右的县级财政都面临着庞大的赤字规模。

学界对于财政压力的衡量方式也较为丰富和多样。大部分学者采用的是当年收支缺口，即用财政支出减去财政收入（高培勇等，2016）。原因在于财政压力即政府收支差异造成的压力，财政支出高于财政收入则意味着财政赤字，形成正缺口；财政支出低于财政收入则意味着财政盈余，形成负缺口。一般来说，财政收支缺口越大，政府承担的财政压力就越大（陈思霞，2017）。

王佳杰等（2014）、杨得前、汪鼎（2021）采用一般公共预算收支缺口占一般公共预算收入的比重来构造地方财政压力变量，因为财政压力的产生并不是收入或支出某一端的原因，而是二者相互联动的结果，地方政府更可能根据二者相对水平的变化，以调整财税活动。鉴于各地区经济体量的显著差异，有学者采用地方一般公共预算收支缺口/该地区 GDP 的比重评价存量财政压力（孙开，2019；毛捷等，2018）；元寿伟等（2020）对收支缺口的比例进行回归来度量地方财政压力；还有学者更加强调因果推断关系，通过研究具体政策或事件间接衡量压力变化，比如用农业税取消、企业所得税改革、增值税分成比例的变化对财政收支的冲击对财政压力进行定量分析（陈晓光，2016；席鹏辉等，2017；毛捷等，2020）。

为了便于地区之间的财政压力的比较，同时考虑到各地方政府财力水平的差异，本文根据王佳杰等（2014）的研究方法，采用一般公共预算收支缺口占一般公共预算收入的比重界定财政压力。此外，本文以县级地方政府作为主要研究对象，原因在于，尽管财政紧张状况在我国各级政府普遍存在，但分税制改革后形成的“财权上移，事权不变甚至下移”的财政体制背景下，基层地方政府往往面临着更为严峻的财政压力问题。

## 2.2 财政压力影响税收任务的理论机制分析

在我国的财政分权制度下，财权被层层集中到中央，事权则逐级下放到地方，导致地方政府财权与事权不匹配。从事权端来看，县级政府承担着大量的职能，比如维护经济运行、建设基础设施、提升民生水平、维持社会秩序与稳定等，这导致县级地方政府支出责任过大，由于支出责任远超过财政收入所带来的资金缺口构成了相当的财政压力，尤其在发展较为落后的地区，经济发展水平低、税源基础贫瘠、税基窄，意味着该地区会面临更大的财政压力。因此，为了保障地方财政资金以维持必需的刚性支出，地方政府会尽可能多地获取财政收入。

从财权端来看，税收收入作为地方政府财政收入的主要来源，也是地方政府维护财政收支平衡的着力点。据财政部、中国人民银行、国家税务总局编制的《政府收支分类科目》，财政收入包括税收收入、非税收入、债务收入和

转移性收入四个方面。其中，税收收入和非税收入属于地方政府能够调控的范围，又因为税收收入具有强制性、无偿性和固定性，从而成为财政收入的主要来源。至于债务收入的偿还性，转移性收入的不确定性和波动性，使其都难以成为县级政府稳定的财政资金来源。

同时，我国税收制度的集权化与实际税收政策分权化现象并存，造成地方政府与税务机关联系紧密，地方政府可以通过不同途径对税务机关的征管行为进行干预。在我国现行税收体制内，中央享有税收的统一决策权，地方政府虽无权制定税种与税率，但《税收征管法》明文规定，地方政府需要对本辖区内的税务征管工作进行领导和协调，在地方税收政策的制定上享有较大的权力。所以在面对财政紧张时，地方政府就会对税收设定计划或者进行任务的摊派。相比于由税务系统内部下达的税收任务，由同级地方政府下达给税务部门的税收任务，即“块状”税收任务，追加的部分往往是财政支出的缺口，通常在数量上更大，在时间上更晚，财政压力传导到税收任务的作用机制也就十分通畅了。

综上所述，税收收入对于保障财政收入具有至关重要的作用，当县级政府面临刚性支出的需求，资金缺口压力较大时，通常会对税收目标进行刚性要求，向辖区税务部门追加高增长的税收任务，以督促税务机关加大征管力度，增收促收，以缓解财政压力、促进收支平衡。反之，当县级政府的财政状况良好，财政压力较小时，地方政府对税收收入的依赖度降低，对税收任务的要求也就随之下降。因此，本文认为县级政府财政压力会对税收任务的制定产生重要影响，主要通过以下机制发挥作用：

县级政府财政压力增加→财政收入需求增加→税收收入需求增加→政府对税务机关的领导与影响→推动税收任务。

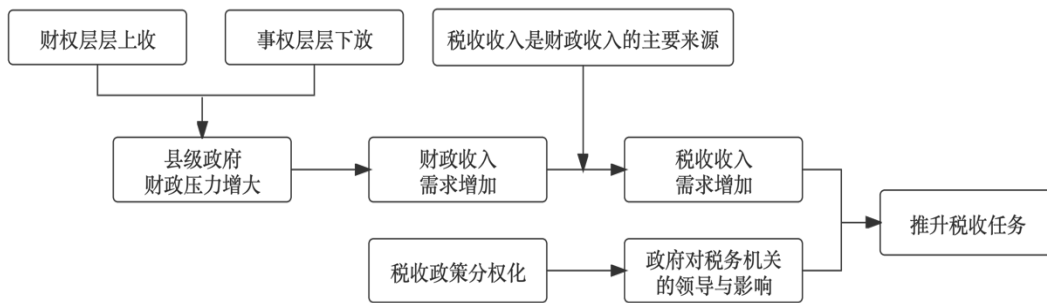


图 2.1 县级财政压力对税收任务的影响机制

同时，考虑到经济发展水平的不同，政府所追求的目标也有所差异。经济越发达的地区财政压力较小，但该地区公民对辖区内的公共产品和服务的需求也越多样化，政府为了满足这一要求，就会承担更多的支出责任，为确保足够的财政收入予以支撑，往往会推升税收任务；然而，在经济发展落后地区，地方政府面临较大的财政收支缺口，为了实现缓解收支不平衡的矛盾，地方政府倾向于制定更高的税收任务，在原有税收任务的基础上进一步追加，保证其财政收入的及时足额征收。因此，基于上述理论分析提出如下假说。

假设 1：总体而言，县级财政压力是影响税收任务的重要因素，财政压力对税收任务具有正向的影响作用。

假设 2：地区差异对财政压力与税收任务之间的关系产生影响，不同地区县级财政压力对税收任务的影响存在差异。

## 2.3 本章小结

本章对财政压力、税收任务等相关概念及理论进行阐述分析，构建财政压力与税收任务之间的影响机制。在前文进行的文献综述和理论基础的前提下，结合本文的研究方向，提出了对应的研究假设。接下来将对四川省县级税收任务与财政压力的现状进行详细分析，为下文的实证研究做好铺垫。

## 3 四川省税收任务与财政压力现状分析

### 3.1 四川省税收任务现状分析

本节将对 2014-2021 年四川省及其四大经济区县级层面税收任务的具体情况描述与分析。其中，四大经济区是指以经济发展水平为标准，将四川省各地级市划分为极核城市（成都市）、区域中心城市、区域组团城市和民族自治州。极核城市即成都市，作为四川的省会，成都综合实力强大，具备强大的影响力和带动能力，是支撑地区经济发展，推动四川综合实力提升的第一经济增长极，2022 年四川 GDP 总量为 5.67 万亿元，其中成都市就高达 2.08 万亿元，占全省 GDP 的三分之一有余。同时，成都也是全国第一个常住人口突破 2100 万人、第 3 个经济总量突破 2 万亿元的副省级城市，已迈入超大城市行列<sup>4</sup>。2020 年，《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》提出，双核引领，区域联动；成都是成渝地区双城经济圈极核城市之一。《规划纲要》对成都发展进一步提出了新的定位。

为了避免“一城独大”的弊端，2018 年四川省委明确提出建设 7 个区域中心城市，即绵阳、德阳、乐山、宜宾、泸州、南充、达州；2020 年 7 月 16 日，《中共四川省委关于深入贯彻习近平总书记重要讲话精神加快推动成渝地区双城经济圈建设的决定》进一步指示培育壮大七大区域中心城市。这 7 个城市的经济总量分列全省的 2-8 位，各有特色和优势，经济社会发展均表现不俗，在不同的经济区中具备一定的影响力和带动能力，因此被确定为带动周边城市发展，推动区域城市综合实力提升的重要引擎。

此外，四川省目前有三个以少数民族为聚集地的自治州，分别是：阿坝藏族自治州、甘孜藏族自治州和凉山彝族自治州（以下简称阿坝州、甘孜

---

<sup>4</sup> 据《2023 年成都市政府工作报告》

州、凉山州)。2022年四川GDP总量为5.67万亿元,甘孜、阿坝、凉山各自的GDP分别为472、463与2081亿元,三州占到四川面积的61%,但GDP之和仅占到四川GDP的5%左右。考虑到三州地广人稀,经济社会发展较为落后,且实行的民族自治制度具有一定特殊性,所以本文将阿坝州、甘孜州、凉山州单独划分为“民族自治州”样本。

除极核城市(成都市)、区域中心城市、民族自治州外,其余地区综合实力不强,缺乏足够的影响力和竞争力,最大的作用是配合区域中心城市或极核城市发挥节点支撑作用,共同推动区域经济发展,被称为“区域组团城市”。

因此本文按照经济发展水平高低将四川省划分为极核城市、区域中心城市、区域组团城市、民族自治州四大经济区。

### 3.1.1 省级层面

#### (一) 四川省级与全国层面税收任务情况对比

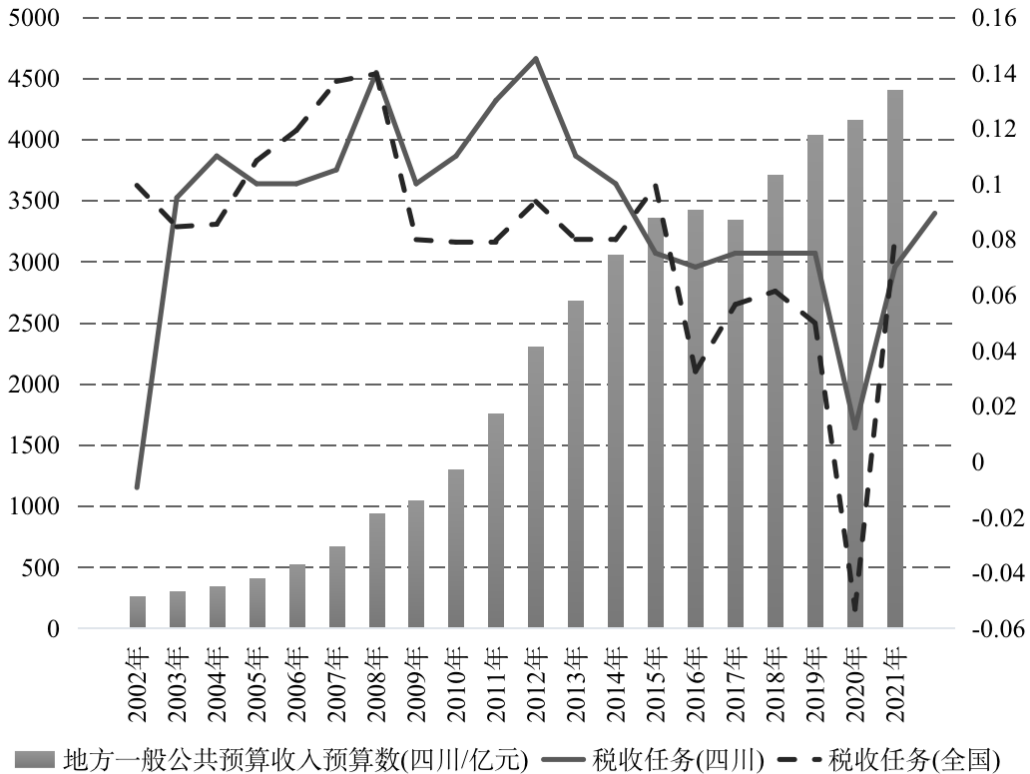


图 3.1 2002-2021 年四川省级与全国税收任务情况对比

注：四川省数据由 2014-2021 年公布的《政府工作报告》和《财政预决算报告》整理计算所得；全国数据整理自《中国财政年鉴》

图 3.1 描述了 2002-2021 年四川省级层面和全国层面税收任务的情况。由于四川省未披露当年税收收入的具体预算数额，所以采用一般公共预算收入预算数作为衡量税收收入预算数的主要指标。总体而言，四川省的一般公共预算收入预算数呈逐年上升的趋势，在 2009 年-2015 年间增速较快，直至 2017 年略有下降。

从税收任务来看，全国层面在 2008 年及以前震荡上升，而在 2009 年以后呈现出波动下降的趋势，原因很可能是受到当时全球金融危机的影响，导致经济发展受阻。全国层面税收任务总体在 8%左右波动，在 2016 年、2020 年形成两个低谷，分别降至 3.24%和-5.32%，前者反映出我国减税降费政策取得了较大成效，对实行当年的冲击最大，后者反映出新冠疫情对经济发展和税收收入的预期影响较为严重，导致 2020 年的税收任务为 2002 年-2021 年 20



年间的最低值。四川省级层面上，2002年-2012年呈现波动上升的趋势，2013年-2020年呈下降趋势，2021年略有回升。其中税收任务最高值出现在2012年，达14.50%，同年地方一般公共预算收入预算数为2306.5亿元；税收任务的最低值出现2020年，为1.21%，该年地方一般公共预算收入预算数为4164.97亿元。2002-2021年这20年间里，四川省年平均税收任务为8.94%。由图还可以看出，2008年、2012年两年的税收任务成为下降的拐点，前者可能是受2008年全球金融危机的影响，后者是由于2012年是宏观经济增速的一个分水岭，经济增长由过去的高速增长转为中低速增长，如2011年四川省GDP增速分别为15%，2012年、2013年GDP增速下降至12.6%和10%，受经济增长放缓的影响，四川省税收任务呈缓慢下降的趋势。最后，受新冠病毒的冲击，经济形势不佳，税收收入有所缩减，2020年税收任务也处于低谷。

同时对比2002年-2021年20年间全国层面与四川层面的税收任务，可以发现，四川省税收任务总体走势和全国走势较为一致，其中2009年-2015年出现一些差异，呈现出鲜明的四川特点，即由于随着西部大开发等战略的实施，四川省在这期间处于经济加快发展时期，连续12年（2002-2013）增速在两位数以上，尤其是汶川地震三年灾后恢复重建期间（2009-2011年）GDP分别比上年增长14.5%、15.1%和15.0%，增速都高于全国4.5个百分点左右。

(二) 四川省级与其余各省税收任务情况对比

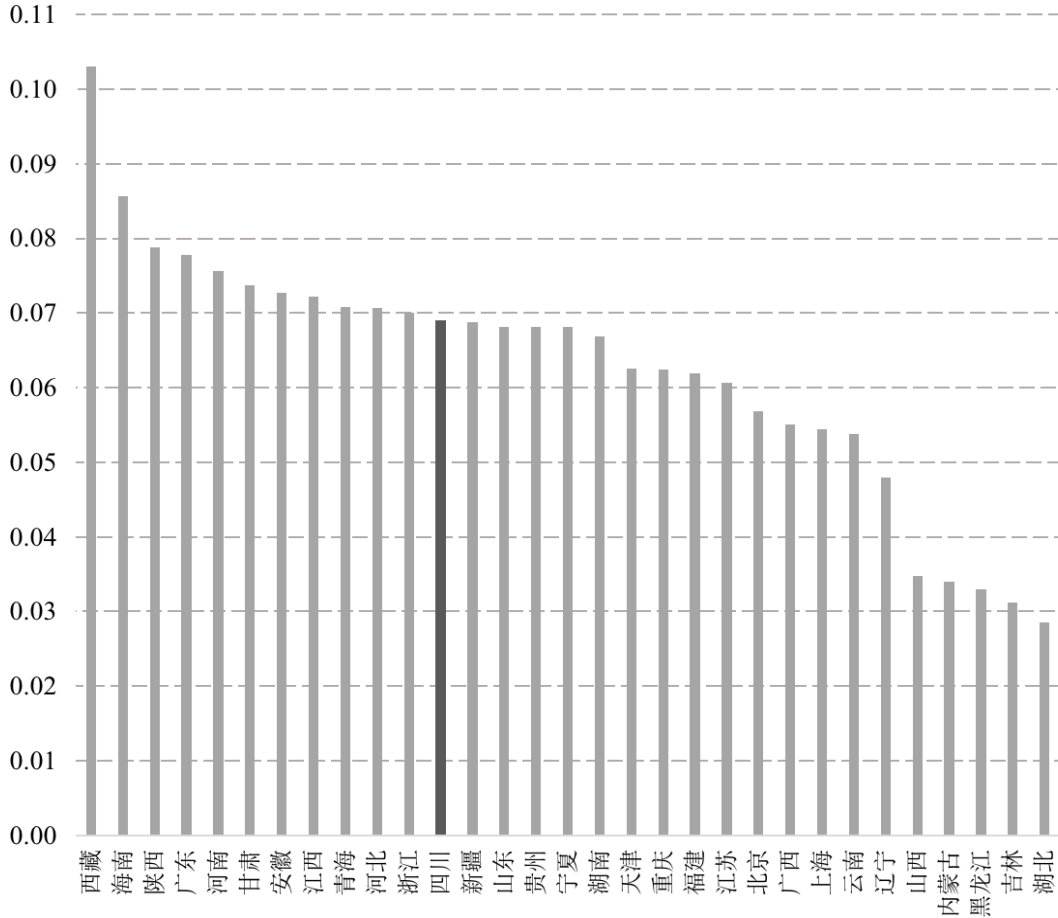


图 3.2 2014-2021 年各省级税收任务平均值

注：各省数据根据 2014-2021 年省级《政府工作报告》和《财政预决算报告》整理计算所得，下同；此外，考虑到数据的可比性，计算税收任务平均值时剔除了样本数据缺失的年份

上图描述了 2014-2021 年各省税收任务的平均值情况。通过图 3.2 可以发现，2014-2021 年间，各省税收任务平均值差异较大，其中均值最高为西藏自治区的 10.3%，湖北省均值最低，为 2.85%。除西藏、海南、陕西、广东、河南高于 7.5%以外，大部分省份的税收任务集中在 6%左右，也有少部分的省份分布在 5%左右，低于 4%的省份有山西、内蒙古、黑龙江、吉林和湖北。

从各省对比情况来看，2014-2021 年四川省级税收任务均值为 6.9%，在 31 个省级单位中处于第 13 位，略高于均值 6.25%，位于中游水平，说明其税收任务具有较强的代表性，可研究性突出。

### 3.1.2 地级层面

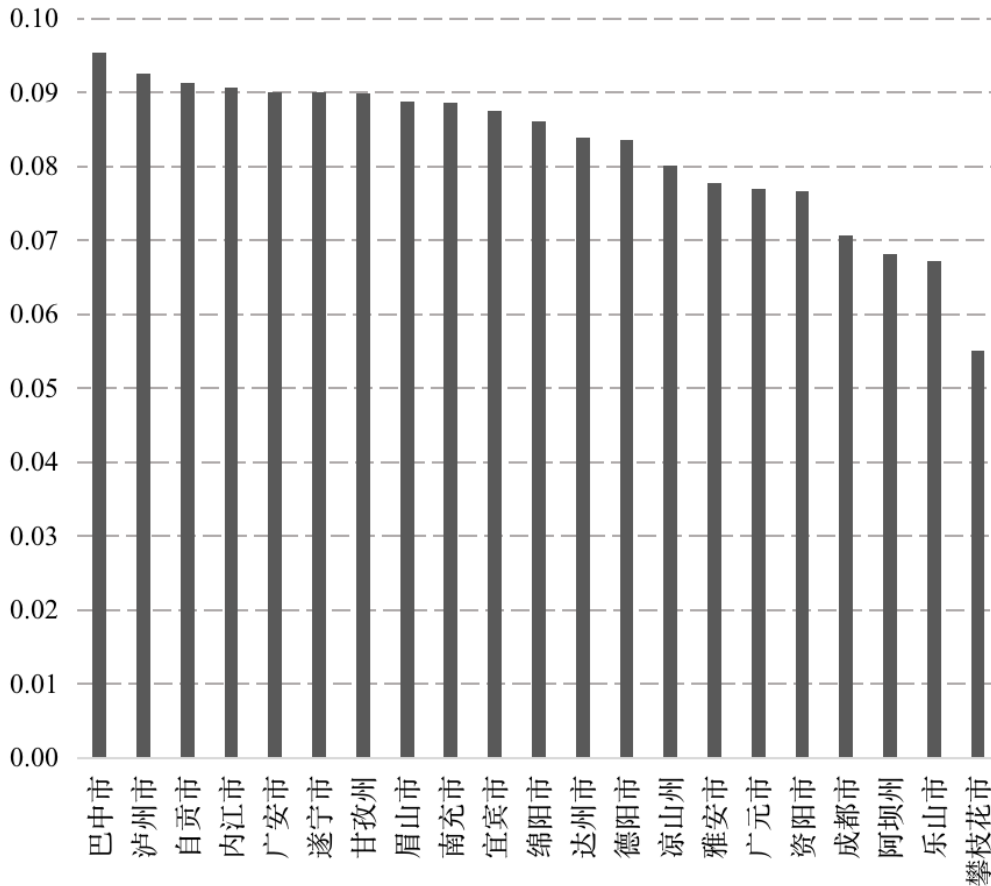


图 3.3 2014-2021 年四川省各地级市税收任务均值对比

上图描述了 2014-2021 年四川省各地级市税收任务平均值的情况。通过图 3.3 可以看出，2014-2021 年间，各地级市税收任务均值的极值差异较大，但总体差异较小。其中税收任务均值最高的地级市是巴中市，高达 9.53%，最低值为攀枝花市的 5.5%。除自贡市、泸州市、内江市、巴中市高于 9% 以外，其余地级税收任务都小于 9%，大部分地级市的税收任务分布在 8.5% 左右。

### 3.1.3 县级层面

#### （一）数据可得性情况

本文测算样本为 2014-2021 年四川省 21 个地市州的下辖区县，共 183 个

县级单位，包括甘孜藏族自治州、凉山彝族自治州和阿坝彝族羌族自治州的县级单位。需要说明的是，在本节中关于不同级别政府的税收任务描述性统计，是基于对各级政府税收任务的整合，如县级税收任务均值是指样本中所有县级单位税收任务的和/所有县的和。

表 3.1 2014-2021 年四川省县级单位税收任务可得性情况（单位：个）

年份	县级总数	可得数	缺失数	无报告	无数据
2014	183	113	70	67	3
2015	183	131	52	48	4
2016	183	158	25	23	2
2017	183	160	23	19	4
2018	183	175	8	7	1
2019	183	178	5	2	3
2020	183	174	9	2	7
2021	183	179	4	3	1
合计	1464	1268	196	171	25

注：“无报告”是指既无法获取县级单位政府工作报告或报告中未公布相关数据，“无数据”是无法通过政府工作报告或预决算报告获取数据。

从表 3.1 可以看出：（1）数据缺失度总体呈递减趋势，说明四川省的财政透明度在不断提升，2014-2021 年之间无报告的县级单位数量在逐年减少，而无法获得数据的县级单位数量基本持平，在 2020 年无数据单位数量较多，原因在于受新冠疫情暴发的影响，经济发展受到较大影响，部分区县市未给出具体的发展目标和财政收支目标。（2）2014 年数据缺失量最多，有 70 个县级单位的数据缺失，其中无报告的有 67 个县级单位，还有 3 个县级单位无法获取数据。（3）在 183 个县级单位中，德格县（甘孜州）、九龙县（阿坝州）、高坪区（南充市）、梓潼县（绵阳市）等区县数据缺失较多，其中九龙县（阿坝州）有 5 年的《政府工作报告》和《财政预决算报告》未予以公布。

## （二）全省县级单位税收任务情况

表 3.2 展现了 2014-2021 年四川省县级税收任务描述性统计结果，可以发现：（1）四川省县级单位税收任务的均值、中位数、0.25 分位数和 0.75 分位数呈波动下降趋势，且均在 2018 年略有上升；（2）从税收任务的极值来看，

以 2019 年为例，县级单位税收任务最大值出现在甘孜州乡城县，为 31.70%；最小值为绵阳市北川县，税收任务为-40.84%；（3）各年度县级税收任务的标准差都较小，远小于 1，变异系数也较低，说明四川省县级单位间税收任务的波动性不大，数据分布较为集中；（4）值得注意的是，各年度税收任务均报告了负值，共计 51 次，出现次数最多的年份为 2017 年，共计 10 次。从地区分布来看，税收任务的负增长主要集中在甘孜州、阿坝州和凉山州，占总报告负值的 72.55%，少数集中在绵阳市、攀枝花市等下辖区县，其中，甘孜州雅江县 2017-2019 年连续三年报告税收任务负值，甘孜州白玉县、阿坝州黑水县也曾出现三年的税收任务负增长现象。

表 3.2 2014-2021 年四川省县级单位税收任务的描述性统计（单位：%）

年份	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
观测值	113	131	158	160	175	178	174	179
均值	11.16	8.03	6.65	5.70	7.55	6.84	7.46	6.18
中位数	12.00	8.00	8.00	8.00	8.50	8.00	7.25	7.50
最小值	-26.14	-30.55	-36.36	-85.53	-52.40	-40.84	-25.34	-55.21
最大值	28.26	90.35	22.20	16.00	25.20	31.70	213.70	16.30
0.25 分位数	10.00	5.50	6.00	6.55	7.50	6.00	4.50	5.00
0.75 分位数	15.00	10.00	9.00	9.00	10.00	8.90	8.50	8.00
标准差	6.52	10.43	6.41	10.59	6.70	5.71	16.48	6.23
变异系数	58.38	129.80	96.47	185.86	88.84	83.56	221.00	100.77

### （三）四大经济区县级单位税收任务情况

从图 3.4 可以看出：

1、2014-2021 年间，四川省及其四大经济区域<sup>5</sup>的税收任务呈波动下降趋势，在 2014-2016 年间税收任务降速较快，2017 年-2021 年呈震荡趋势，维持在 7%左右，这是由于 2014 年以后我国经济发展进入新常态，由过去的高速增长转入中高速增长，再加上 2016 年全面实行“营改增”改革，导致地方政府的可获得税源有所下降，自然而然也就下调了税收任务。

<sup>5</sup> 在本文研究中，四大经济区域分为极核城市（成都市）、区域中心城市（绵阳市、德阳市、乐山市、宜宾市、泸州市、南充市和达州市）、区域组团城市（内江市、眉山市、广元市、广安市、遂宁市、自贡市、巴中市、雅安市、资阳市、攀枝花市）、民族自治州（甘孜州、阿坝州、凉山州）四大城市群。

2、从四大经济区域来看，成都市、区域中心城市任务目标波动性较小，区域组团城市及民族自治州税收任务波动性较大，民族自治州分别在 2017 年与 2020 年出现最小值与最大值；其中，在 2015 年-2019 年，成都市的税收任务高于区域中心城市、区域组团城市和民族自治州，由此也说明制定税收任务时也要充分考虑地区间经济发展水平的不同。四川省及区域组团城市、民族自治州的税收任务最低值出现在 2017 年。

3、除 2020 年以外，四川省税收任务基本与区域组团城市一致，低于区域中心城市与成都市，高于民族自治州地区，这是由于四川省税收任务是由四川省各县级单位税收任务平均得来，处于四大经济区的中间位置较为合理；在 2020 年，税收任务由高到低排序依次为民族自治州、区域组团城市、区域中心城市、成都市。

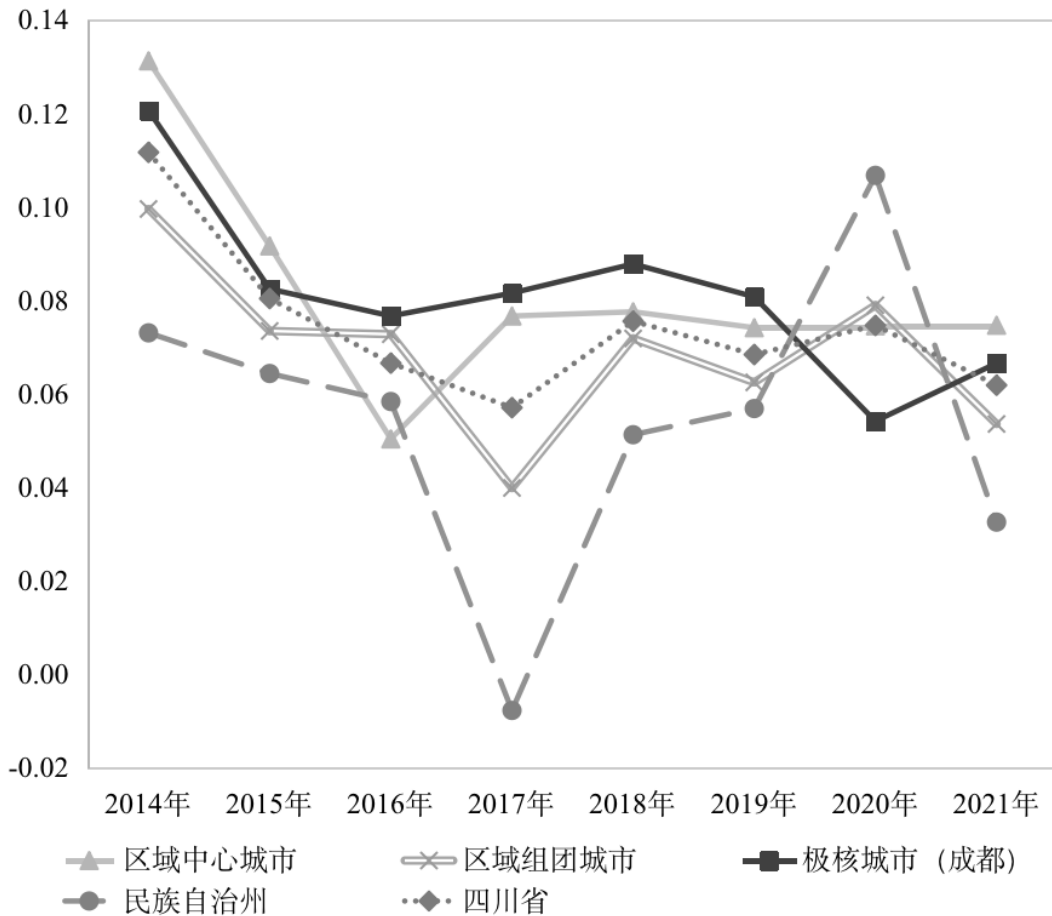


图 3.4 2014-2021 年四川省四大经济区税收任务年度均值对比 (县级)

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/835104032040011043>