

nter-regional Tax Competition
of
China

中国区际税收竞争分析

秦成逊 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国区际税收竞争分析

秦成逊 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国区际税收竞争分析/秦成逊著. —北京: 经济科学出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1726 - 4

I. ①中… II. ①秦… III. ①地方税收 - 税收管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 053388 号

责任编辑: 王长廷 袁 激

责任校对: 隗立娜

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

中国区际税收竞争分析

秦成逊 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印装

850 × 1168 32 开 8. 625 印张 200000 字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1726 - 4 定价: 26. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

区际税收竞争对于区域经济发展具有重大影响。改革开放后，我国以区域性税收优惠为主导的区际税收竞争对我国东部特定区域吸引外国直接投资发挥了重大作用。借助经济特区和沿海开放城市等地的税收优惠政策及其他配套政策，东部地区占据了有利地位，取得了“先行者优势”，东部地区的产业集聚力和经济竞争力不断增强，经济率先发展。我国区域经济发展的不平衡态势也因此不断加剧。区域经济发展的不平衡，反过来又进一步加剧了各区域间的税收竞争。我国以区域税收优惠为主的区际税收竞争逐步向恶性化发展。随着社会主义市场经济体制的不断完善，区域税收优惠政策越来越受到限制，以区域税收优惠为主导的区际税收竞争空间减小。经济发展到一定高度后，区域优势已不再是单一的税收制度优势。单纯减免税收已不再对资本流入形成强大吸引力。区际税收竞争的效应受到了区位优势、产业集群、地方公共产品供给和地方软环境建设等多重因素的影响，单一税收竞争的作用效应减弱。此时，各经济区域需要对区位的自然优势、经济优势和制度优势进行整合，使其演化成竞争优势。区际税收竞争仍然是平衡我国区域经济发展的重要手段。在区际税收竞争的空间减小和效应减弱的情况下，如何面对我国区域之间存在的巨大经济发展差距，创新区际税收竞争模式，完善相关法律制度，改善落后

地区薄弱的地方财力、落后的产业集群现状、不足的公共投入、落后的基础设施和软环境,发挥区际税收竞争效应,对我国区域的平衡发展依然具有重大现实意义^①。

本书以区际税收竞争效应为切入点,对我国区际税收竞争的发展历程进行了回顾;对省际区域税收竞争的运行机理和特点进行了较为系统的梳理;对区际税收竞争与地方经济发展之间的关系进行了实证检验;对影响区际税收竞争效应的税收制度外相关因素进行了剖析。区位的自然优势、经济优势和制度优势具有优势叠加作用,是吸引资本流入的重要条件;作为区域制度优势的税收竞争对区域资本形成及区域经济发展具有重大影响,以税收优惠政策为主要内容的区际税收竞争依然是吸引国内外资本,促进区域经济平衡发展的重要手段。但是,区位优势、产业集群、地方公共产品供给和地方软环境建设等因素对国内外资本流入也有重大影响。本书认为,适度区际税收竞争应成为我国区际税收竞争的创新模式。因此,我国应从区际税收竞争的权限、范围、手段、法制保障、激励与监管等方面加快区际税收竞争模式的创新,使区际税收竞争具有适度性、规范性、稳定性、区域照顾性和手段多样性等特征,同时完善相关制度和政策,推动我国区域经济的全面、协调与平衡发展。

① 本书按照通行分类标准,把我国大陆地区分为四大经济区域,分别为东部地区、东北部地区、中部地区和西部地区。东部地区包括北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东和海南 10 省市;东北部地区包括黑龙江、吉林和辽宁 3 省;中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南和江西 6 省;西部地区包括新疆、甘肃、内蒙古、西藏、青海、宁夏、陕西、四川、重庆、云南、贵州和广西 12 省市。

目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	7
1.2 研究现状综述	8
1.2.1 国际税收竞争理论	8
1.2.2 国内区际税收竞争理论	15
1.2.3 研究综述小结	22
1.3 本书的基本思路与结构	23
1.3.1 本书的基本思路	23
1.3.2 本书的结构和主要内容	23
1.4 本书的研究方法、创新与不足	25
1.4.1 本书的研究方法	25
1.4.2 研究的创新之处与不足	26
第2章 区际税收竞争的理论分析	28
2.1 区际税收竞争相关概念界定	28
2.1.1 税收的含义	28
2.1.2 区际税收竞争的含义	29

2.1.3	税收竞争效应的含义	30
2.2	区际税收竞争的实现方式	34
2.2.1	税收优惠	34
2.2.2	其他税费减免	36
2.2.3	财政返还或补贴	38
2.3	区际税收竞争的特点和机理	41
2.3.1	区际税收竞争的特点	41
2.3.2	区际税收竞争的机理	44
第3章	我国区际税收竞争的发展历程	48
3.1	区域税收优惠为主导的税收竞争	48
3.1.1	促进东部率先发展的税收优惠	48
3.1.2	促进中部崛起的税收优惠	56
3.1.3	促进西部大开发的税收优惠	58
3.1.4	振兴东北老工业基地的税收优惠	65
3.1.5	新世纪国家区域发展战略布局下的税收优惠	67
3.1.6	我国区域税收优惠的总体评价与发展趋势	72
3.2	我国区际税收竞争的发展阶段	75
3.2.1	局部税收竞争阶段	76
3.2.2	全面的失度税收竞争阶段	77
3.2.3	规范税收竞争和进行税收协调阶段	78
第4章	区际税收竞争手段及其效应分析	81
4.1	区际税收竞争手段及其效应	81
4.1.1	税率变动及其效应	81
4.1.2	税基变动及其效应	89

4.1.3 投资税收抵免、出口退税及其效应	91
4.2 变相区际税收竞争手段及其效应	94
4.2.1 放松税收征管力度及其效应	94
4.2.2 税收“先征后返”及其效应	95
4.2.3 减免费用及其效应	97
4.2.4 减免土地出让金及其效应	97
第5章 影响区际税收竞争效应的相关因素	100
5.1 地方财政实力与区际税收竞争	100
5.1.1 地方财政实力	101
5.1.2 地方财政实力分类	113
5.1.3 地方财政实力对区际税收竞争的影响	115
5.2 区位优势与区际税收竞争	119
5.2.1 经济地理条件和区位优势	119
5.2.2 区位租对区际税收竞争的影响	120
5.3 产业集群与区际税收竞争	121
5.3.1 产业集群、集聚经济与集聚租	122
5.3.2 集聚租对区际税收竞争的影响	124
5.4 公共产品提供与区际税收竞争	126
5.4.1 公共产品提供	126
5.4.2 公共产品提供对区际税收竞争的影响	131
5.5 地方政府行政效率与区际税收竞争	132
5.5.1 行政效率与软环境	132
5.5.2 软环境对区际税收竞争的影响	133
5.6 区域优势叠加与区际税收竞争效应	136
5.6.1 优势叠加原理	137

5.6.2 区域优势叠加机制	138
5.6.3 借助区际税收竞争实现区域竞争优势	140

第6章 区际税收竞争对资本形成及经济

发展的影响	144
-------------	-----

6.1 资本对区域经济发展的重要性	144
6.1.1 经济学家对经济发展中资本重要性的理解	145
6.1.2 中国改革开放实践对经济发展中资本重要性的 证明	146
6.2 区际税收竞争与资本形成	150
6.2.1 各省、市、区地方税负比较	150
6.2.2 各省、市、区资本形成比较	156
6.2.3 区际税收竞争与资本形成关系实证分析：以西部 地区为例	163
6.2.4 各区域实际使用外资比较	170
6.3 区际税收竞争对地方经济发展的作用分析	177
6.3.1 区际税收竞争对地方经济发展的促进效应	178
6.3.2 区际税收竞争与区域经济发展实证分析	180
6.3.3 区际税收竞争对地方财政收入的影响	189
6.3.4 区际税收竞争对地方公共产品提供的影响	190
6.3.5 区际税收竞争加剧了地方经济发展的差异	193
6.4 区际税收竞争与社会总福利	201
6.4.1 恶性区际税收竞争会造成社会总福利损失	201
6.4.2 适度区际税收竞争能带来社会福利 帕累托改进	202

第7章 区际税收竞争的模式创新、制度完善和政策建议	205
7.1 区际税收竞争模式创新的必要性	205
7.1.1 统一税制背景下区际税收竞争的空间缩小	205
7.1.2 现有区际税收竞争模式存在的问题	206
7.2 区际税收竞争的模式创新和制度完善	209
7.2.1 区际税收竞争的创新模式	209
7.2.2 区际税收竞争创新模式的特征	212
7.2.3 区际税收竞争模式的创新路径	218
7.2.4 促进区际税收竞争模式创新的税收制度完善	231
7.3 建立新的区际税收竞争模式的政策建议	232
7.3.1 适当赋予地方一定的税收管理权	233
7.3.2 在公共财政体制下完善我国地方税收体系	235
7.3.3 建立规范的地方政府非税收入征收管理体系	237
7.3.4 采取倾斜性区域税收优惠政策	238
7.3.5 采取倾斜性产业税收优惠政策	240
7.3.6 加大对欠发达地区财政转移支付力度	240
第8章 结论	242
附表	243
参考文献	250
后记	264

第 1 章

导 论

区域经济的非均衡发展道路及地区差距的存在是各国经济发展过程中普遍存在的现象，无论是发达国家还是发展中国家，都面临着或曾经面临过区域经济发展差异问题。随着改革开放进程的不断推进，我国区域经济发展不平衡问题日益显现。这是我国改革进程中让一部分地区先富起来的必然结果。在众多促进东部地区发展的政策措施中，国家财政税收政策起到了至关重要的作用。面对区域经济发展差异，如何运用公共政策，确保经济发展和社会稳定对我国经济社会的全面、协调与可持续发展具有重大的现实意义。研究与区域经济发展有重大相关关系的区际税收竞争也具有相应的理论意义和实践意义。

1.1 问题的提出

1.1.1 研究背景

经过 30 多年的改革开放，我国区域经济发展差异日益明显。仅从人均 GDP 来看，1978 年，西部地区相当于东部地区的 55.53%；2007 年，东部地区的人均 GDP 达到了 32 089 元，

西部地区只有 13 186 元。西部地区人均 GDP 仅为东部地区的 41%，东部地区的人均 GDP 是西部地区的 2.5 倍。2009 年，东部地区的人均 GDP 达到了 40 600 元，西部地区人均 GDP 只有 18 234 元^①。东部地区的人均 GDP 比西部地区的人均 GDP 高出 20 000 多元。受各地区经济发展绝对水平和发展速度的制约，我国地区间的经济发展差距还在扩大。东、西部地区越来越大的经济发展差距严重影响我国经济社会的全面、协调与可持续发展。

我国各地区在地理区位、生态环境、自然资源、人文历史等方面本来就存在着禀赋上的差异，这些差异决定了各区域社会经济发展的初始条件本身的不均衡。针对社会经济发展的不均衡，西方学者早就提出了一系列非均衡发展理论来进行解释，如艾尔伯特·赫尔希曼（A. Hirschman）的不平衡增长理论及相应的“极化效应”（Polarized Effect）和“涓滴效应”（Trickle Down Effect）理论、佩鲁（F. Perroux）的增长极理论、缪尔达尔（G. Myrdal）的循环累积因果论及相应“扩散效应”（Diffusion or Spread Effect）和“回波效应”（Backwash Effect）理论、弗农（Vernon）的区域经济梯度转移理论等。非均衡发展理论对我国的社会经济发展实践有一定的借鉴意义。改革开放的过程，也是我国经济发展道路的探索过程。为了让一部分地区先富起来，我国在经济发展实践中，出台了相应的财政税收政策。颜鹏飞、邵秋芬（2001）认为中国区域经济发展战略经历了均衡（20 世纪 50 ~ 70 年代）——非均衡

① 中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴》（2008 年和 2010 年），中国统计出版社，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexch.htm>。数据经过加工计算整理得出。

(80年代)——非均衡协调(90年代后)的动态发展过程。典型的区域经济发展的不平衡性决定了以增长极理论为基础的“非均衡型”区域经济发展战略是一种必然的选择^①。刘朝明、杨玉明、岳书敬(2004)认为我国经济增长的一个显著特征表现为区域经济增长的非均衡,并由此导致区域增长极的孕育和形成^②。经济增长极有产业增长极、城市增长极和区域增长极。如今各省市区所争夺的经济发展战略的制高点就是为了争取国家层面的政策,以发展和壮大区域增长极。日益涌现的经济增长极,如珠三角、长三角、环渤海地区的城市群,以及内陆其他区域的城市群进一步促进了我国产业、城市和区域的不平衡发展,造成了“极化效应”。同时,我国西部地区由于经济发展水平低下,经济增长点所产生的“扩散效应”或“涓滴效应”也不甚明显,我国梯度转移理论中的高梯度区向低梯度区转移效果很不理想,西部地区吸引经济发达地区的资本流入和产业转移效果不明显。地区间资本流入和资本形成的差距,进一步扩大了地区间经济发展的差距。因此,一段时期内,我国东、中、西部地区不平衡发展的现象不会自动消除,区域和城乡的收入差异、社会福利差异、卫生健康及受教育程度和质量差异将会继续存在。这些因素已经在制约我国各经济区域间的和谐发展。

面对我国区域经济发展日益扩大的差异,经济学者从不同的角度,利用不同的经验数据,给出了不同的原因分析。沈坤

① 颜鹏飞、邵秋芬:《经济增长极理论研究》,载《财经理论与实践》,2001年第2期,第3~7页。

② 刘朝明、杨玉明、岳书敬:《经济非均衡增长与区域竞争力衡量》,载《经济学家》,2004年第5期,第23~27页。

荣和耿强（2001）认为外商直接投资在区域间的不平衡分布加剧了地区间的不平衡发展；魏后凯（2002）认为东部发达地区与西部落后地区之间 GDP 增长率的差异，大约有 90% 是由外商投资引起的；林毅夫和刘培林（2003）认为中国区域差距的主要原因在于重工业优先发展的赶超战略下形成的生产要素存量配置结构与省市区的要素禀赋结构决定的比较优势上的差异；梁琦（2006）从产业集聚的视角对区域非均衡发展加以解释，认为东、中、西部区域发展差异表现在东部地区的制造业集聚、出口贸易集聚和外商直接投资集聚及其相互促进、相互补充所形成的工业化差异；还有学者从制度经济学的角度进行了研究，认为区域发展差距产生的根本原因是投入要素背后的制度根源。由于各经济区域的经济地理自然条件和基础不同，所享受到的经济政策不同，各区域所吸引到的外来投资不同，产业集群（Industrial Cluster）和集聚经济（Agglomeration Economy）发展程度不同，各区域的经济增长才会出现巨大差异。

非均衡发展的区域经济发展政策是区域间经济发展差距扩大的重要原因。在影响区域经济发展的诸多经济政策中，税收政策又是最具影响力的因素之一。改革开放以来，伴随着经济特区、发展新区和综合试验示范区的建立，我国相继实施了许多税收优惠政策，其中有促进东部率先改革开放的税收优惠政策（20 世纪 70 年代末期国家重点发展珠江三角洲、80 年代末期国家倾力打造长江三角洲、90 年代中期国家重点建设京津唐和渤海三角地带），有促进西部大开发的税收优惠政策（2000 年），有振兴东北老工业基地的税收优惠政策（2003 年），还有促进中部崛起的税收优惠政策（2004 年）。

改革开放初期,我国的东部地区,独享了国家给予的税收优惠政策,内地省份特别是西部地区省份没有享受到平等待遇。到如今,许多经济政策的试点和推行,如营业税改增值税试点,也是从东部地区的上海市开始。无论是过去还是现在,每一次的经济制度改革,基本上都是从东部地区开始的,这样的制度性改革不太可能让先行试点者的利益受损。因此,西部地区实际获得国家优惠政策的机会较少。在吸引外商直接投资(FDI)的竞争,西部地区继续处于劣势。其主要原因是,在改革开放的前20年,国家针对沿海经济开放区和经济特区的税收倾斜政策率先给东部地区建立起了一种区位的制度优势,即“先行者优势”。东部地区在区位的制度优势和区位的自然优势双重优势支持下,形成了区位的集聚经济优势。如今,东部地区已经具备三重优势:即区位自然优势、区位优势经济和区位制度优势。该地区对资本和劳动力形成了强大集聚,经济发展驶入了快车道,得以持续快速发展;而西部地区所面临的区位制度劣势和区位自然劣势的双重劣势,造成了西部地区的经济劣势。照此发展下去,东部、西部的经济发展差距还会越来越大。

税收优惠政策作为一种区位的制度优势,能通过对资本的吸引作用,扩大区域间的发展差距,当然也能通过它来缩小区域发展差距,那就是给予落后地区更为优惠的税收政策。税收优惠政策在一定程度上能弥补自然条件的先天不足,能弥补经济落后地区的自然区位优势劣势和集聚经济劣势,对国内外资本产生吸引力,促进地方经济发展。随着我国改革开放的推进,我国的税收优惠政策,被各省份当做了提升制度优势的主要手段而被广泛使用,也加剧了各地方政府间争夺税收优惠政策的竞

争博弈。各地方政府在努力获得更多国家税收优惠政策的同时,也越过自身权限,纷纷实施了各种层级的税、费减免,我国的区际税收竞争陷入无序化、恶性化,也造成地方政府的“囚徒困境”和财政资源流失。如今,我国财政税收收入已达到空前规模,2011年我国全年公共财政收入103 740亿元,比上年增加20 639亿元,增长24.8%;其中税收收入89 720亿元,增加16 510亿元,增长22.6%^①。我们应该看到税收竞争依然存在作用效应,在矫正无序化、恶性化税收竞争时,应该发挥适当税收竞争在区域间资本流动和资本形成中的促进作用,促进区域经济的平衡发展。

税收负担与经济增长的相关理论已经证明:适度的低税负有利于经济增长,但因税收负担不公平而形成的税收竞争格局在刺激我国东部地区经济快速发展的同时也拉大了地区间经济发展差距。针对我国国内经济差距扩大的现实国情,改革相应的财政税收制度,采取灵活的税收竞争政策已经成为保持我国经济持续快速健康发展的迫切要求。为了建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系,深化经济体制改革,促进经济社会全面协调发展,我国目前正在深化税收制度改革,特别是在所得税、营业税和增值税领域的改革。在这样的时代背景下,为了规范区际税收竞争,建立更为合理的税收制度和区际税收竞争模式,对改革开放以来我国的区际税收竞争进行系统深入研究依然是一个很重要的课题。

① 公共财政收入是指政府凭借国家政治权力,以社会管理者的身份筹集以税收为主体的财政收入。数据资料来源于中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjgh/ndtjgb/qgndtjgb/t20120222_402786440.htm。

1.1.2 研究意义

1. 理论意义

税收制度是税收分配关系的表现形式,是规范征纳双方税收权利义务关系的行为准则。通过运用税收竞争的基本理论和分析工具,对中国区际税收竞争进行较为系统的理论研究是一项新颖而又有益的探索。在税收竞争若干理论的基础上,通过结合区域经济学、发展经济学、政府经济学、新地理经济学以及新制度经济学的分析方法对区际税收竞争进行经济学分析,分析税收竞争各因素对资本流动的影响、对公共产品提供的影响,对社会福利的影响及其对区域经济发展的影响,以及分析影响税收竞争效应发挥作用的相关约束因素,对丰富区际税收竞争理论,创新区际税收竞争模式,完善区际税收竞争制度具有一定理论意义。

2. 现实意义

税收制度改革和变迁问题是财税学术界、政府有关部门以及纳税人关切的话题。改革开放后,国家所给予东部地区的税收优惠政策为东部地区建立了区位的制度优势。在以区域税收优惠为主要内容的税收竞争效应的促进下,各区域地方政府也陆续进行了各式各样的税收竞争。东部地区所具有的区位自然优势以及其他优势的存在,为东部地区铸造了强大经济竞争力,东西部差距日趋扩大。在此条件下,以区际税收竞争效应为切入点,通过对区际税收竞争与资本流动、区际税收竞争与区域经济均衡发展以及区际税收竞争各相关约束因素所进行的系统研究,对进一步理解我国区际税收竞争的作用,规范我国区际税收竞争,发挥区际税收竞争效应,促进区域经济统筹发