

区域经济与粤港澳台合作研究丛书

丛书主编 陈 恩

中国地方政府 税收竞争研究

——基于企业异质性视角

The Tax Competition
between Chinese Local Governments
— From the Aspect of Firm Heterogeneity

彭 薇 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

区域经济与港澳台合作研究丛书

本书获暨南大学广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心资助出版

中国地方政府税收竞争研究

——基于企业异质性视角

彭 薇/著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府税收竞争研究：基于企业异质性视角/
彭薇著. —北京：经济科学出版社，2016. 4

(区域经济与港澳台合作研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6881 - 5

I. ①中… II. ①彭… III. ①地方政府 - 税收管理 -
研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 085934 号

责任编辑：杜 鹏

责任校对：郑淑艳

责任印制：邱 天

中国地方政府税收竞争研究

——基于企业异质性视角

彭 薇/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

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxchs. tmall. com

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 6. 125 印张 180000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6881 - 5 定价：29. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

总 序

作为广东省人文社科重点研究基地——广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心主要依托和支撑单位的暨南大学特区港澳经济研究所是适应改革开放和发展外向型经济的需要，以研究经济特区和港澳台经济为主，并担负硕士、博士研究生培养任务，是在海内外享有较高声誉的专业研究机构。它于1982年经原国家高教部批准创办，原属暨南大学直接领导，现为经济学院主要科研机构和学术研究基地。暨南大学特区港澳经济研究所是我国高等院校中最早从事特区经济、开放区经济和港澳台经济研究的科研单位之一，早在1979年，暨南大学的一批学者已开始参与经济特区的理论和决策研究。特区港澳经济研究所成立后，于1983年率先在全国开设《特区经济学》课程，引起社会的广泛关注。1984年研究所编写出版《中国特区经济》一书，成为全国第一本有关特区经济的专著，不仅为全国高校提供了有用的教学资料，还为社会各界了解中国的特区提供了帮助。

20世纪90年代以来，特区港澳经济研究所始终站在国内学术研究前沿，影响力不断扩大。研究集中在区域经济、经济特区、港澳珠三角经济和两岸经贸关系等众多方面。特区港澳经济研究所在研究课题、研究专著、学术论文方面都取得了显著的成果，先后承担国家自然科学基金、社会科学基金课题10余项，教育部、科技部课题等省部级课题60余项，部分成果获得了多项国家级、省部级和市级奖项，并于2003年成为区域经济学硕士、博士学科点和获得硕士、博士学位授予权。目前，特区港澳经济研究所拥有三年

制区域经济学专业在学科学学位硕士研究生近百名,在读博士生10多名,兼读制外招博士、硕士研究生23人,先后培养区域经济学硕士数百名、博士数十名。

2009年,在广东省委、省政府和暨南大学的大力支持下,在整合特区港澳经济研究所与产业经济研究院优质资源的基础上,广东产业发展与粤港澳大湾区合作研究中心作为广东省高等学校人文、社科研究基地正式成立,下设产业布局与区域协调发展研究室、产业发展与产业规划研究室和粤港澳大湾区合作研究室;中心目前拥有国家级重点专业产业经济学与国内较具知名度专业区域经济学(华南唯一)博士点,中心成立以来,先后承担《应对国际资源环境变化挑战与加快我国经济发展方式转变研究——基于政府规制视角》、《促进澳门长期繁荣稳定与发展规划研究》、《珠江三角洲港澳台资企业升级转型研究——基于全球价值链的视角》、《广东现代产业体系发展研究》、《产业转移与区域协调发展机制及对策研究》、《大珠三角地区现代服务业区域分工与合作研究》等省部级及以上课题77项,发表论文218篇,出版专著数十部,多篇论文被SSCI等权威期刊收录;中心拥有博导10人,研究人员15人。

综观历史,一国经济发展总是表现出区域性特征。经济的区域性在不同的国家和不同的历史阶段都表现得相当明显,而在中国经济腾飞过程中表现得尤其突出。人类进入21世纪,其重要特点就是全球化与区域经济一体化,人类正在经历由工业经济向知识经济转变,区域间合作与竞争逐步加强,特区经济作为中国经济发展的动力引擎之一,在过去近30年的改革开放和经济发展过程中充当排头兵与试金石。毋庸置疑,未来仍然会为中国经济持续、健康、快速发展提供支撑与动力。历史经验证明,粤港澳合作已经使得粤、港、澳、台四地实现联动发展,互相补充,互惠受益。这也决定了特区经济研究、港澳珠三角问题研究和台湾经济研究仍将占据着区域经济研究领域的重要位置,从而使得本套丛书出版具有重要理论及应用价值。

本套丛书撰写历时数年，是特区港澳经济研究所和广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心的专家、学者集多年成果汇编而成，成果部分来源于国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部及其他省部级研究课题思想提炼；部分来源于暨南大学特区港澳经济研究所所有同仁多年研究结晶；部分来源于省级、暨南大学校级优秀博士论文。总体来看，本套丛书部分观点仍然代表国内甚至国际前沿研究。毫无疑问，丛书对特区经济结构优化、港澳台合作、珠三角产业转型前沿研究成果进行部分整理、提炼升华，为后续研究提供借鉴；丛书出版也为特区港澳经济研究所及广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心未来进一步发展提供研究支撑；丛书出版的同时还能够为区域经济、产业经济学者及研究人员提供资料、方法、思想的借鉴。

陈恩

2013年11月

前 言

税收竞争是一个历久而弥新的话题。自蒂伯特“用脚投票”的研究以来，引起了广泛而持久的讨论，涌现出了丰硕的成果，成为近三十年来相关领域研究的重要论题之一。关于税收竞争的存在性、税收竞争与经济增长的相互关系、税收竞争的福利效应的讨论不绝于耳。而新新经济地理学在此基础上进一步丰富了聚集经济对税收竞争影响的研究，更发掘了在竞争中政府行为与微观企业行为的互动。何种竞争机制会吸引企业进入？是“逐底式竞争”还是“竞高式竞争”？企业异质性是否会成为影响地方政府竞争策略的重要因素？厘清这些问题，对于我们从微观层面揭开税收竞争的面纱具有现实意义。在中国，随着分权制改革的逐步推进，地方政府也逐渐确立了“地方产权”，成为具有独立经济利益和目标体系的利益主体。尤其是1994年以来“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”为原则的分税制改革，成为中国地方政府税收竞争的前提条件与组织基础。要理解中国的经济增长，税收竞争是一个无法回避的问题。

在理论分析中，本书从现有的国内外研究成果入手，重点梳理了税收竞争产生的原因和效应、辖区政府竞争策略以及异质性企业的选择效应与分类效应等问题。在新新经济地理学关于聚集经济、税收竞争与企业异质性研究的理论基础上，本书建立了一个关于政府行为与异质性企业行为的双向互动分析框架。实证分析从以下三个方面展开：其一，以空间计量分析方法，证实了在中国地方政府之间广泛存在着税收竞争。但不同地区、不同税种，竞争策略不

一,既存在“追随型”竞争,也存在“离弃型”竞争。这既与不同省区侧重不同税种对经济发展的作用有关,也与省区实际存在的经济规模以及对公共产品服务的偏好有关。其二,在对企业区位因子以及地方政府竞争手段分析的基础上,建立了企业进入与退出的离散选择模型。在区分了企业所有制异质与规模异质的情况下,研究了地方税收负担对企业进入与退出决策的影响。研究发现,地方政府的税收策略会极大地影响企业进入或退出区域的决策,成为影响企业区位选择的一个关键性变量。其三,辖区政府对于异质性企业的税收竞争偏向在国际、国内都广泛地被观察到,特别是在中国“一企一策,一事一议”成为常态。企业异质性究竟如何影响地方政府的税收竞争策略?本书通过构建地方政府税收与补贴竞争的决策模型,研究地方政府对企业是采用“扶持之手”还是“掠夺之手”。研究发现,对于不同生产效率、不同地区、不同行业性质、不同规模的企业,地方政府的态度千差万别。决定这种态度的关键是地方政府的自身利益,即如何实现自我效用的最大化。

最后,本书在前述研究的基础上,提出了由“为增长而竞争”向“为发展而竞争”的重要意义及政策建议。“为发展而竞争”表现在税收体制上,就是要求税收竞争能够成为优良税收制度的发现机制。那么,如何才能引导税收“为发展而竞争”呢?我们需要建立更加公平、公正、公开的税收竞争规则体系和框架。这样一个体系和框架已远远超过了税收以及税收体系本身,而是一个包括政治行为、政府职能定位、公共财政政策、社会福利保障等诸多内容在内的框架。

由于时间和水平有限,书中难免有不足和疏漏之处,敬请读者批评和指正。

作者

2016年3月

目 录

第一章 导论	1
一、选题依据与意义	1
(一) 问题的提出及选题的依据	1
(二) 选题意义	4
二、核心概念的界定	6
(一) 企业异质性	6
(二) 地方政府	8
(三) 税收竞争	10
三、研究思路与研究方法	12
(一) 研究思路与框架	12
(二) 研究方法与手段	12
四、主要内容与研究发现	14
(一) 主要内容	14
(二) 研究发现	15
第二章 理论基础与文献综述	18
一、理论基础	18
(一) 财政分权理论	18
(二) 公共选择理论	19
(三) 新新经济地理学理论	21

二、地方政府税收竞争的一般议题	22
(一) 税收竞争的产生: 公共责任与绩效追逐	23
(二) 税收竞争的效应	24
(三) 税收竞争的策略	26
三、企业异质性视角下的地方政府税收竞争研究进展	28
(一) 假定条件的演变: 从企业同质到企业异质	28
(二) 税收竞争与要素流动	29
(三) 异质性企业的选择效应与分类效应	30
四、中国地方政府税收竞争的研究进展	32
(一) 中国是否存在地方政府的税收竞争	32
(二) 中国地方政府 FDI 税收竞争	33
(三) 中国地方政府税收竞争效应	34
五、文献述评	35
 第三章 税收竞争理论框架: 基于异质性企业行为与政府 行为的互动分析	 37
一、企业异质性与增长绩效差异	37
(一) 企业异质性的理论依据	37
(二) 异质性企业对经济增长的贡献	40
二、对新新经济地理学税收竞争理论的探讨	42
(一) 假设条件的几个变化	42
(二) 公共政策与经济地理	44
(三) 对新新经济地理学税收竞争模型的分析	45
三、异质性企业行为与地方政府税收竞争行为的 互动分析	 52
(一) 异质性企业行为与政府税收竞争行为的 双向互动框架	 52
(二) 地方政府税收竞争对异质性资源 分配的影响	 54

(三) 异质性企业对地方政府税收竞争策略的影响	57
四、本章小结	61
第四章 中国地方政府税收竞争的存在性及动因研究	62
一、中国地方政府税收竞争的制度基础分析	62
(一) 对政府层级与纵向分权的讨论	62
(二) 中国的多级政府结构	65
(三) 中国财政体制的历史演进	69
二、中国地方政府税收竞争的存在性检验	75
(一) 区域税收竞争策略的实证研究回顾	75
(二) 计量模型的设定与分析方法	77
(三) 变量设定、样本选取及数据来源	79
(四) 实证分析结果与结论	82
三、地方政府税收竞争的动因分析	89
(一) 竞争的基本条件: 分权式的财政体制改革	89
(二) 竞争的直接动因: “晋升锦标赛”的利益诉求	91
(三) 竞争的制度因素: 体制转换过程中的制度滞后	94
四、本章小结	97
第五章 中国地方政府税收竞争与异质性企业区位选择倾向	98
一、理论与现实背景	98
(一) 关于税收竞争与企业区位的理论研究	98
(二) 中国的经济集聚与税收竞争	100
二、企业区位选择的影响因子分析	103
(一) 区位主体特征与盈利空间界限	103

(二) 区位条件与区位因子	104
三、地方政府为企业而竞争的税收手段	108
(一) 向中央要政策的竞争	108
(二) 税收优惠权限竞争	109
(三) 对企业的税收歧视政策	110
(四) 制度外竞争	112
四、基于企业所有制异质及规模异质的实证检验	113
(一) 计量模型设定	113
(二) 数据来源、变量说明与统计描述	115
(三) 实证分析结果	118
五、本章小结	120
第六章 基于企业异质性的中国地方政府税收竞争	
政策偏向	126
一、问题的提出	126
二、一个关于政府政策决策的分析	129
(一) 地方政府政策决策的价值诠释	129
(二) 中国地方政府税收竞争决策的演变	130
(三) 一个包含中央政府、地方政府与企业的 三方模型	133
三、基于 Heckman 两阶段选择模型的实证检验	136
(一) 计量模型的构造	136
(二) 主要变量的设定	137
(三) 数据来源与描述性统计	140
(四) 实证结果分析	142
四、地方政府税收竞争偏向可能产生的竞争失效问题	145
五、本章小结	149

第七章 政策建议与研究展望	153
一、为发展而竞争的诉求	153
二、政策建议	154
(一) 促进地方政府职能转变, 建设责任 导向型政府	154
(二) 完善财政分权体制, 充分发挥财政的资源 配置作用	155
(三) 规范税收竞争秩序, 促进竞争的良性发展	159
三、研究展望	161
参考文献	163

第一章 导 论

一、选题依据与意义

(一) 问题的提出及选题的依据

“竞争是获致繁荣和保证繁荣最有效的手段。只有竞争才能作为消费的人们从经济发展中受到实惠。它保证随着生产力的提高而俱来的种种利益，终于归人们享有。循着竞争的道路，经济发展与企业利润的社会化（指这个名词的最好意义而言）才能完全实现。”^① 且不论新自由主义能否实现“克服漫于限制的自由放任和严酷无情的政府管制之间的矛盾，在绝对自由和极权主义之间寻找一条中间道路”^② 的理想目标，但至少路德维希·艾哈德在《来自竞争的繁荣》中为我们展现了一个充满竞争的世界的景象。有学者观察到这种竞争不仅仅存在于自由竞争市场，但凡是两方或多方力图取得并非各方均能获得的某些资源的时候，竞争就会发生（乔治·施蒂格勒，1996）。乔治·施蒂格勒对于竞争的理解，将竞争

① 参见路德维希·艾哈德（著），祝世康，穆家骥（合译），来自竞争的繁荣 [M]，商务印书馆，1983。

② 这是杨德明在《来自竞争的繁荣》中译本序言中说到的一段话。在序言中，杨德明总结了艾哈德的社会市场经济理论的核心观点，并对此进行了较为详尽的评述。

从自由市场微观个体间的竞争扩展到了集团或国家之间的角逐,开辟了自由市场以外的非价格竞争领域,为政府间的竞争提供了支撑(唐丽萍,2010)。从亚当·斯密分析要素流动对政府税收制度影响到公共选择学派对“善意政府”的质疑^①,可以说政府与政府之间的竞争受到了越来越多的重视,而且这种竞争之激烈在某种程度上并不亚于自由市场的竞争(Stigler, 1972; Donahue, 1997; 周业安, 2003)。

自1978年市场化改革以来,中国的社会经济发展取得了举世瞩目的成就。对于中国经济成功秘诀的讨论一时间成为国内外理论界的讨论热点之一。像中国这样一个大型的发展中国家经济体,经历了从计划经济体制向市场经济体制的转型,推动经济发展的力量有很多,从理论上对中国经济发展奇迹进行解析的成果也十分丰硕。一个综合性的判断就是认为中国的经济成就受益于其市场化道路的改革以及采纳了西方经济增长的药方(Perkins, 2004),具体表现为大量生产要素投入驱动(王小鲁等, 2009; Gibney et al., 1995)^②、储蓄与资本积累的促进作用(舒元、徐现祥, 2002; Herrias & Orts, 2009; 杜丽永, 2011)、生产技术进步的推动(刘伟、张辉, 2008)以及经济、行政体制改革与制度变迁的影响(王小鲁等, 2009; 邱晓华等, 2006)等。

作为这其中许多力量中的一种,经济体制与行政体制改革成为贯穿中国经济转型过程的一条主线。尤其是1994年以“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”为原则的分税制改革,明确了中央与地方的事权和支出范围,带来了经济管理权与投资决策权的纵

^① 参见亚当·斯密在其著作《国富论》中的论述,他认为,相对于土地资源不可流动性而言,资本的所有者“是一个世界公民,他不一定要附着于那一个特定的国家。一国如果为了要课以重税,而多方调查其财产,他就要舍此他适了。他并且会把资本移往任何其他国中,只要那里比较能随意经营事业,或者比较能安逸地享有财富”。

^② 这种依赖大量要素投入而实现的经济增长,也被保罗·克鲁格曼等人称为依赖“投入驱动型”的“不具有不断提升的生产效率的增长”(without increasing productivity efficiency)。

向下移,为中央与地方以及地方政府与企业分享经济成果创造了条件,激发了地方政府发展经济的积极性,由此也伴生为了增长、为了资源而引发的财税竞争(付文林,2011;刘晓路,2007)。有学者认为,分权制在中国的推行是地方政府税收竞争的前提条件与组织基础(陆军,2011),要理解中国的经济增长,税收竞争是一个无法回避的问题(李涛等,2011)。1994年的分税制改革进一步明确了中央与地方之间的预算约束关系和收入分享关系,使得地方政府有了真正的当家理财的权利,自收自支、自求平衡的动力明显增强。同时,在这一过程中也释放出了地方政府相对于中央政府独立的利益诉求。“自我利益最大化”的需要被放大,为了获取经济增长资源的财税竞争不断加剧。而唯“GDP”的考核机制促使这种竞争不断发酵。尤其是在20世纪80年代中期之后,我国设立了一系列经济开发区、沿海开放城市以及经济特区,大量的跨国直接投资呈数量级地涌入。在这个过程中,国外直接投资对地方经济发展起到的填补资源缺口、外汇或外贸缺口、预算缺口以及生产要素缺口的“四缺口”效应充分地显现出来^①。为了争夺优质资源而展开的争取国家政策扶持、税收的先征收后返还、土地出让价格优惠、对纳税大户给予物质奖励、银行贷款担保甚至是其他一些制度外的恶性竞争,一时间此起彼伏。参与竞争的主体“百家争鸣”,竞争手段“百花齐放”。大量的经验性证据也证实了税收对于经济增长的“双刃剑”作用。一方面,税收作为生产要素的使用成本,成本的增加会降低要素流入的偏好,从而导致生产要素从高税负区域流出;另一方面,高税负为高水平的公共服务提供了融资支持,带来外部经济,企业可以从中受益,进而提高经济增长率(李涛等,2011)。

在新时代背景下,税收竞争的目的是什么,是否有新的因素进

^① “四缺口”概念由 Paul Streeten 在 1974 年提出,是对钱纳里和斯特罗提出的储蓄与外汇“两缺口”理论的发展。

入了竞争框架？作为地方政府运用的常规竞争手段之一，它能在资源竞争中发挥多大的作用？它的作用力随时间的变化趋势如何？考虑到资源的异质性，地方政府在进行税收竞争时是否会采取差异化的策略？如果策略是差异化的，异质性的资源会不会有差异化的反应？进一步地，对异质性企业来说，地方政府的竞争策略是否会成为企业选址或追加投资时要考虑的因素呢？等等。这些问题都值得一一进行探讨。

（二）选题意义

1. 理论意义

辖区政府税收竞争问题自 Tiebout (1956) “用脚投票”的研究以来，引起了广泛而持久的讨论，也涌现出了丰硕的成果，成为近三十年来相关领域研究的重要论题之一。然而，从单纯的公共财政领域来看，无论是“应然”与“实然”的辩争或是理论上的推演，抑或是对策上的呼吁，都忽略了一些重要的因素^①。不完全竞争、聚集经济、技术溢出与企业异质性等要素得到了新新经济地理研究领域越来越多的重视。特别是关于企业异质性与城市空间结构演变、企业异质性与区域经济发展、企业异质性与跨国直接投资区位选择等问题的讨论也成为理论界关注的重点。不仅如此，新新经济地理学家也开始了将经济地理与公共财政理论融合的尝试，其中一个就是从企业异质性视角讨论地方政府间税收竞争 (Burbidge, 2003; Baldwin, 2005; Davies, 2007)。为了争夺流动性企业而进行的税收竞争，是否因为企业与企业之间包括生产效率、企业规模等方面的差异而存在竞争程度、竞争手段与竞争策略的差异，适宜税率下的企业数量应该是多少、异质性企业对于税收竞争的选址

^① 法律上的术语，指应该怎么样，实际怎么样。