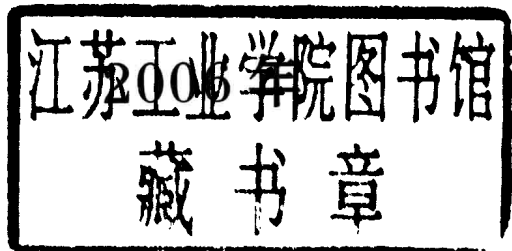


税务学会论文集

(2006 年)

贵州省税务学会编
2007 年 12 月

税务学会论文集



贵州省税务学会

目 录

中国税务学会课题

协调区域“核心——边缘”不平衡的财税政策	李伟宁 蓝常高(1)
公平税负视角下和谐社会建设问题研究	湖北省税务学会课题组(13)
构建我国节约型社会的税收政策研究	储德银 程松柏(31)
进一步完善税收政策积极推动我国区域经济协调发展	天津市税务学会课题组(43)
促进循环经济发展的税收对策研究	吴素贤(61)
促进自主创新的税收制度选择	崔志坤(71)
调节产业结构的税收政策研究	晏 鸣(86)
浅析现行西部开发所得税优惠政策对民族地区财政税收的影响	陈德龙(99)
关于建立促进循环经济发展的绿色税收体系思考	贵州商专课题组(106)

推进产业结构优化升级的税收政策选择
..... 贵州省税务学会(130)

税收宏观调控应在支持西部国有企业改革中发挥作用
..... 陕西省税务学会(157)

构建和谐社会的税收途径
..... 四川省地方税务局课题组(174)

西部地区建立节约型社会的税收对策思考
..... 付志宇(187)

建设税收文化 构建和谐社会 崔文秀(196)

区域经济协调发展的税收政策研究
..... 安徽财经大学课题组(213)

可持续发展战略与税收政策取向 杨晓航(236)

我国就业税收问题研究:理论与政策 邓远军(245)

煤炭城市可持续发展税收对策的研究 吴素贤(269)

税收促进企业增强自主创新能力的思考
..... 黄 峻 班明惠(289)

我国发展循环经济税收政策研究 阮宜胜(295)

深化税收改革促进区域经济协调发展的思考
..... 海南省国税局课题组(311)

我国资本市场的发展创新与税收政策的对接分析
..... 毛夏鸾 桑 叶(330)

重塑西部大开发的税收优惠政策	 东北师范大学课题组(347)
构建和谐社会的税收政策选择	 经庭如 苏 建(360)
循环经济税收政策研究	 黄 静 郭 畅(380)
增强自主创新能力税收政策问题研究	 福建省税务学会课题组(393)
论促进就业的税收政策选择	 赵海涛(438)
征收绿色税费促进环境保护和节能降耗之探讨	 黔东南州国税局课题组(454)
都匀市资源综合利用税收政策效应分析	 都匀市国税局(460)

贵州省税务学会课题

对深化我省基层建设工作的思考和建议	 遵义市税务学会(469)
浅议现阶段国税系统机构设置	 吴丰华(475)
运用模糊综合评判模型创新税务基层建设考核评审方法的探索	 贵阳市国税局课题组(484)
基层建设标准化问题研究	 毕节地区税务学会(496)
关于深化全省国税系统基层建设的思考	 六盘水市税务学会(506)

深化基层建设研讨	黄 峻 班明惠(511)
新形势下深化基层建设的思考	王国祥 陈 俐(519)
关于改进和优化纳税服务的探讨	马恒中 杨建平 李长荣(529)
贵州地税系统推进依法行政若干问题研究	秦 锦 晏光松(547)
税收征管改革问题研究	遵义市税务学会课题组(558)
税收执法过程控制研究	务川县地税局课题组(581)
对地税征管改革中几个问题的探讨	毕节地区税务学会课题组(596)
进一步完善贵州国税系统惩防体系建设研究	黔西南州税务学会(604)
提高认识,加强教育,完善国税系统“惩防体系”	毕节地区税务学会课题组(618)
运用控制论方法 完善国税机关反腐惩防体系建设	贵阳市税务学会(629)

协调区域“核心——边缘” 不平衡的财税政策

李伟宁 蓝常高

(广西壮族自治区国家税务局)

【摘要】近年来,税收收入由周边地区向中心城市集中日趋明显,形成了区域二元空间结构(即“核心——边缘”结构)及其日趋扩大的差距。导致这种结果的原因主要有投资城市化、消费城市化和城乡劳动市场的分割等。要对这种差距格局进行协调,仅靠单纯的税收优惠已经难以奏效,必须运用更全面的干预政策。这些政策包括认真落实优惠政策,鼓励中心城市与周边地区实现产业联系;制定相应的规则,将产生于落后地区的税收尽可能返还当地;建立和完善城乡统一的劳动力市场;加大财政转移支付力度等。

【关键词】税收收入集聚;二元空间结构;核心;边缘;协调

对于区域经济发展及其财税收入不平衡,以往绝大多数的研究注重分析全国东、中、西部三大区域的差异及其原因,进而提出相应的对策。这些研究无疑对促进全国三大区域的协调发展,发挥了积极的作用。但这些只是区域协调研究的一部分。在本文中,笔者要谈的是区域协调的另一方面内容,即特定区域内“核心——边缘”结构的发展不平衡及其协调问题。就这个问题开展研究,对于解决当前区域经济发展和财税收入的诸多矛盾,

具有十分重要的现实意义。

一、税收收入向中心城市集聚趋势及其原因

最近十多年来,随着国家有关城市化诸多政策的落实,我国的城市化进入快车道,其重要标志就是城市经济快速发展和城市人口迅速增长。城市化是近代以来世界各国走向现代化的必由之路。因此我国城市的这种变化,符合当今国际上城市化的发展潮流,符合经济发展的客观规律,也符合我国实现社会经济发展“三步走”、全面建设小康社会的战略需要。城市经济快速发展的结果之一,就是城市的税收增长大大快于农村,财政收入向城市的集中程度越来越高。这种现象,不仅出现在诸如上海、北京、广州等特大城市与广大农村地区的对比中,而且也出现在其他地区的城市及其周边农村地区的比较中。即使是类似广西这样后发展地区,这样的势头也是发展十分明显。2002年至2003年,广西贺州、来宾等6个地区先后“撤地建市”。至此,“地区”在广西作为行政建制将走进历史,全区从此即由14个地级市构成。14个地级市的市辖区也就是构成广西的中心城市。1996年以来,各地“加快县域经济发展”和“振兴县乡财政”的呼声日盛,在这些方面的努力也取得一些成效。与此同时广西还有平果铝、天生桥水电站和岩滩水电站等一批重大税源在非中心城市形成,使得这些项目所在的县份税收大幅度增长。但从总体上说,广西中心城市以外的其他县份,税收增长比较缓慢,税收收入进而是财政收入向中心城市集聚的势头有增无减。按可比的数据计算,1996年,广西14个中心城市的国税收入总和占全区国税收入的58.96%,至2005年,这一比重达到69.1%,即年均增长1个百分点以上;76个县(县级市)这一比重仅占30.9%。根据《广西统计年鉴》的数据,2004年14个中

心城市的人口仅占广西总人口的 24%。南宁、柳州、桂林、梧州、北海等 5 个主要城市的人口仅占广西总人口的 10.05%，而 2005 年其国税收入总和占全区国税收入的 47.25%。这就意味着，占全广西人口 90% 左右的其他地域，其国税收入总量仅占全区国税收入的 52.75%。

广西的上述情况，在广大中西部地区也许有一定代表性。税收收入逐步向中心城市集聚的现象本身，是有诸多深层的原因的。概括起来大致有以下几个主要方面。

第一，经济发展的集聚效应，使得“投资城市化”趋势日益明显。比起周边县份来说，中心城市有较为完善的通讯、交通和其他基础设施，各类产业具有较强的综合配套能力，所以就具有更明显的吸引投资的优势。不仅可以较多地吸引国外资本和本地区以外的投资者，而且还将周边县份具有相当实力的投资者吸引到城市来投资。近年来，广西各中心城市周边地区到城市投资的人不在少数，并且涉及多个行业，而且这种趋势越来越明显。

第二，人民生活水平的不断提高，促进“消费城市化”的趋势初步显现。城市拥有不同档次、品种齐全的各类商品，吸引了周边县城和乡镇中具有较高消费水准的社会群体。这部分消费者不再满足于购买本地的“地摊货”，加上近年来交通日益便捷，从县份到中心城市购物，也同过去到镇上类似，来回仅需一天的路程。于是到中心城市购物就成为这部分消费者的一个重要选择。另一种“消费城市化”是，由于城市各种生活设施日益完善，教育水平、医疗条件和各种文化生活比起县份来高出很多，加上现行政策给予人们多种选择机会，县城和乡镇中一部分具有支付能力的居民，则选择到城市买房，一方面自己的孩

子眼下可以在城市上学，另一方面也利于自己在城市务工经商，以及晚年在城市生活。近年来广西主要中心城市，房地产行业持续高速发展，其中一个重要原因就有了这样一批新的消费群体。在南宁、柳州这些城市，出现了某些县份的居民同时购买同一片楼盘，在某些小区聚居，形成了以某个县份名称命名的且为人们认可的“xx村”。于是，这两类“消费城市化”的本身，都使得周边地区的资金流到城市中来，由此产生的税收也必然留在城市。

第三，全国统一市场尚未全部形成，城乡分割的劳动力市场依然存在。这一原因，不仅适用于中西部地区中心城市与其周边地区的关系，也适用于全国性大城市与中西部广大地区的关系。20世纪80年代以来，我国对农村剩余劳动力进城务工经商的各种限制逐步放开，劳动力市场的雏形已经基本形成，尤其是在城镇非公有制经济中，劳动力市场化的程度已经很高。但是，总的来说，延续了多年的城乡分割的劳动力市场体制至今尚未彻底打破。完善的全国统一市场的含义应该是全面的，它不仅包括统一的商品市场和资本市场，还应包括统一的劳动力市场，而且后者在一定意义上比前两者更加重要。遗憾的是，我国一些城市对于全国统一商品市场和资本市场，是极度支持，因为惟有如此，他们才可以将城市生产的工业品源源不断销往全国广大农村，并从广大消费市场中获得极大的好处；但是对于建立全国统一的劳动力市场，则是认为是乡下人来占城市人的便宜，于是往往设置重重障碍。在国家政策层面上，城乡有别的就业体制仍然延续，多年来只是将农民进城务工作为一种权宜之计，只是当成农民增收、脱贫的手段；并未以此为起点，让他们获得在城市居住的自由，与城市居民一样公平选择

职业,进而获得同样的社会保障和公共服务。在体制的设计上,农民在年轻时可以进城干干那些城市人不愿干的粗、脏、累而且待遇低的工作。由于不能享有相应的社会保障,农民工到老境将至时还得回农村过着清贫的生活。今年年初颁布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号),在很多方面扩大了农民工的权益,使建立城乡统一的劳动力市场的进程又往前大大地推进了一步。文件申明:“着力完善政策和管理,推进体制改革和制度创新,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,……建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度”。但是,在总体上,文件的基调还是就农民工问题论农民工问题,还多少保留一些城乡有别的印记。在解决最实际问题即户籍问题时,还是“逐步地、有条件地解决长期在城市就业居民和居住农民工的户籍问题。中小城市和小城镇要适当放宽农民工落户条件;大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题,对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者,都优先准予落户。”这些规定,虽然给予部分农民工一些希望,但还是有多重条件加以限制,因而对于广大农民工而言,要实现在就业地居住、落户,仍然是遥不可及。这种状况,与完整意义上的城乡统一劳动力市场的客观要求还有相当距离。完全统一的商品市场和资本市场,同不完全开放的劳动力市场,构成一种极不对等的格局。这种不对等的市场格局,实际上就是继“工农产品价格剪刀差”之后城市对农村的又一种剥夺。农民工户籍还在农村,自己进城务工经商,却享受不到自己参与创造城市繁荣和社会发展的成果。他们通过自己的劳动形成的税收却留在城市,这是税收向城市集中的一个重要原因。

第四,由于产业结构调整或其他政策上的原因,使得一些行业由县份向中心城市集中。比如烟草行业实施“扶大扶强”的调整战略,原先在武鸣、钟山和富川等县份的烟厂被归并到柳州和南宁两个城市。原先作为这些县份最大税源的烟厂归并,必然使得这些县份的税源急剧减少。在另一方面,最近几年来,中心城市的商业和其他服务业在周边地区设立网点或者连锁店,城市中的某些工厂也到周边县份市设立分厂。按政策规定,非独立核算分支机构由核算地统一缴纳企业所得税;实行汇总纳税的企业,则在企业总部所在地缴纳企业所得税。由于企业的总部往往都设在中心城市,所以产生于周边县份的这部分税收也被集中到中心城市来。诸如此类的现象还在不断增加。税源在县份和中心城市之间的彼消此涨,是构成税收收入向城市集聚的又一个原因。

二、欠发达地区城市化进程中“核心——边缘结构”

区域经济学认为,经济发展在空间上的分布总是不平衡的,它以不同的强度首先出现在一些“增长极”上。对于区域经济的空间地理上的不平衡现象,几十年来,国际上一些学者作出不同的解释。阿根廷学者普雷维什(Raul Prebisch)早在 20 世纪 40 年代末就注意到这一点,他认为,世界经济体系是由核心(发达国家)和边陲(不发达国家)两部分构成,“核心”通过不公正的贸易条件剥削“边陲”,这是导致后者不发达的根本原因。美国经济学家弗兰克(Andre Gunder Frank)发展了普雷维什的观点,不过他将“核心——边陲”关系视为“宗主——卫星”关系。他认为,这种“宗主——卫星”关系不仅存在于世界的层次上,也存在于每个卫星国家的社会内部。通过这种关系,发达国家能够把他们的控制力量渗透到不发达国家的任何一个角落;而每

一个卫星都起着吸取其次级卫星的资本和经济剩余,并将其中一部分输送到世界宗主中心的作用。[1](P74)

瑞典著名经济学家、诺贝尔经济学奖(1974)获得者冈纳·缪尔达尔(Gunnar Myrdal),于1957年提出了“地理上的二元经济”概念和“二元空间结构”理论。这种理论认为,发展中国家的区域经济发展一个基本特征是地理上的二元经济,即经济发达区域和不发达区域并存的二元结构。产生这种二元经济的原因在于各地区经济发展的差别性,而且生产要素可以区域间自由流动。当某些区域如果受到外部因素的作用,经济增长速度快于其他区域,经济发展就会出现不平衡。这种不平衡发展到一定程度,就会使区际经济发展、人均收入和利润等产生差距,这种差距的产生会引起“累积性因果循环”,产生“马太效应”,使发展快的区域发展更快,发展慢的区域发展更慢,从而逐步增大区域经济差距,形成区域性的二元经济结构。对于发展中国家来说,现代工业总是先在少数区域集中发展,而余下的空间成为区域上不发达的边缘,在空间组织表现为“核心——边缘”结构,即由发达的核心区与不发达的边缘区组成的空间系统。“核心——边缘”的相互作用,存在着两种不同效应:扩散效应(spread effect)和回波效应(back wash effect)。“扩散效应”是指核心区域为了保持自身的发展,不断增加向边缘区域采购原材料、燃料产品,输出资本技术和设备,帮助它们发展经济,缩小区域经济差距。“回波效应”是指为了在核心区域获得更高的报酬,边缘区域流出劳力和资本,核心区域凭借自身的优势,从边缘区域吸纳各种要素和资源壮大自己,致使边缘区域的衰落,扩大区域中“核心——边缘”的差距。在经济发展初期,回波效应往往大于扩散效应;随着经济的深化发展,扩散效应才日益

增强。[2](P29)

以上学者的分析,尤其是缪尔达尔的分析,与我们当前面临实际状况有诸多相似之处。只不过缪尔达尔所设的前提,是各种生产要素可以自由流动。而我国的实际情况则是商品和资本可以流动,而劳动力则是有限制地流动。这种不对等的格局,加剧了区域中“核心——边缘”的差距。由于中国富源辽阔,各地之间的经济发展差距在很大程度上表现为发展阶段性的差距。对于上海、北京、广州、深圳等经济发达的城市而言,这些城市与其周边地区的互动关系,现在正表现为“扩散效应”。而像广西这样的欠发达地区,目前正表现为鲜明的“回波效应”,即那些规模还不大的区域性中心城市,正在吸纳周边地区的劳力、资本、原材料和其他资源,来壮大自己本身,而且这种趋势在一定的时期内还在加强。本文在第一部分的分析中所展现的简单例子就已经说明了这个问题。对于这些城市来说,从目前至今后一二十年内,其对于周边地区产生扩散效应则是非常有限。对于这样的分析和判断,一些急于缩小城乡差距的同志也许比较沮丧或者非常焦虑。但我们认为,相对于以往几十年这些地区城市化进程缓慢、所谓的城市也只是像一个放大的村落而已,目前这样的一种状况无疑是巨大的进步。因为这些中心城市正在进入真正的工业化、城市化阶段,为今后带动周边地区的更快发展积蓄着力量。

以上的分析已经包含这样的观点,区域经济发展在空间上的不平衡是一种常态;要彻底消灭差距几乎不可能的,但可以通过政府的恰当干预,将这种差距控制在较为合理的范围内。目前中国存在的差距已经十分巨大,最发达省市人均 GDP 比最落后的省区要高出 10 倍之遥。而在中西部地区的中心城市与

其周边地区的差距,也常常达到 5~7 倍之多。对于区域间差距,发达国家积累的一些经验值得我们借鉴。有研究指出,在日本,收入最高的东京比收入最低的冲绳也仅仅高 1 倍。参考日本的做法,中国也许需要从 3 个方面作出努力:第一,完善统一的国内市场;第二,基于地区间相对优势,建立分工体制;第三,通过中央财政从发达地区向落后地区实施财政转移。在目前的中国,仍然存在劳动力转移的限制以及地区间的壁垒,没有形成统一的市场。而日本在资本主义形成期的明治时期,劳动力便开始自由移动,并形成国内的统一市场。在 1889 年颁布的明治宪法中就有居住、迁徙自由的内容。劳动力、商品和资金的自由流动在阻止日本地区差别方面发挥了巨大作用。中国也必须努力推进保证人、财、物自由流动的国内版的自由贸易协定。[3]

三、基本思路和几点建议

以上分析区域经济“核心——边缘”发展趋势及其原因,对于今后制定符合这些区域特点的政策,无疑是很有启示的。政府对于欠发达地区城市化形成“核心——边缘”格局,需要更全面的恰当的干预政策。这种政策,既不同于几十年前为了缩小城乡差距采用抑止城市发展的做法,也不仅仅像在东部沿海地区采取实施优惠政策促进发展县域经济、乡镇企业那么简单。因为在广大的中西部地区,限于地理位置、交通状况和环境保护等原因,相当多地方不适宜在县乡、尤其是在乡镇发展工业;有些地方的乡镇虽然有发展工业和其他现代产业的条件,但是在其中心城市的优势地位丧失之前,投资者是不会轻易选择在县乡进行投资的。所以,在这些地方单纯地实施税收优惠政策,对于发展县域经济、乡镇企业还是很难发生明显的效果。而且单纯的税收优惠是一把“双刃剑”,虽然某些时候也可以引来一

些投资,但由于优惠政策的实施大幅度减少了地方的财政收入,从而使当地政府却步。西部不少地方至今对于一些优惠政策落实的态度不积极,就是明证。在另一方面,在竞争性领域政府不再作为市场投资的主体时,政府直接投资以促进这些边缘区域发展的可能性越来越少。因此,只有出台有别于以上各方面的、更全面的干预政策,才能对中西部中心城市以外的广大地区产生实质性效果。而干预政策的目的,不在于使“核心——边缘”之间在数量上均等,因为这在事实上是无法做到的。干预政策的目的在于:中心城市即“核心”地区在获得较多的改革“红利”同时,应该担负起更多的责任;“边缘”地区及其老百姓也应该享受到改革开放的成果;在财税收入不断向中心城市集中的背景下,县乡财政也应得到正常运转。这样的思路,与中央提出“建设和谐社会”的原则是完全一致的。

(一)认真落实目前已经颁布各项税收优惠政策,鼓励中心城市将一些关联产业转移到周边区域。但是这种转移应该是一个“自然历史过程”,不宜过于急于求成,不宜“乡乡点火、村村冒烟”,而应有适度集中,以利于集中处理污染,保护生态环境。与此同时,综合利用其他政策,鼓励中心城市商业、医药和其他服务业到周边区域建立连锁店,以增加商品和服务的种类、适当提高商品档次和服务水平,更多地实现消费当地化,以便把更多的流转税留在当地。

(二)重新制定相应的规则,使在中心城市周边地区经营的各类汇总纳税的成员企业、非独立核算分支机构所产生的税费收入尽可能返还当地。尽管从原理上说,通过规范的转移支付制度,税源产生地最终还是可以享受到这些收入。但从目前中国客观实际而言,情况就相对复杂。一是转移支付制度还不很

规范,二是税收征收地多少还是拥有财政运用的优先权。另外从征管的角度看,由于税源产生地得不到汇总纳税的成员企业的所得税,其监管的积极性不高;而企业总部所在地的税务部门又监管不到,所以总是留下诸多的监管真空。因此,使税源产生地也享受到这部分税收,不仅对“边缘”地区有利,而且对强化税收征管也是很有意义的。

(三)建立和完善城乡统一的劳动力市场。实现城乡劳动力市场的统一,是社会主义市场经济应有之意。农村剩余劳动力进城就业,其定位不应该仅仅是增加收入和减少贫困,而是稳步地减少农村人口,推进真正意义上的城市化。通过他们进城就业和最终落籍城市,农村人口的减少,县乡政府的事权也相应地减少,这与农村地区财税比例逐步降低的趋势是相匹配的。城市政府要认真落实国发[2006]5号文件的精神,对从农村进城就业的人员,要“公平对待,一视同仁”。要“消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍,使他们和城市职工享有同等的权利和义务。”目前至少应做到以下几点:(1)不再用“农民工”这样带有歧视性的字眼对他们称谓,而统统以“员工”或“职工”称之。至少对于那些进城连续就业1年者应该如此。(2)对于接受新员工的企业,不再区分下岗人员或非下岗人员,也不区分来自农村还是城镇,一律享受相应的税收优惠。(3)在城市就业达3年以上者,享受购买城市“安居工程”的住房待遇。(4)享受与城市居民无差别的社会保障、子女上学和其他方面的待遇。总之,随着财税收入集聚于城市的程度不断提高,中心城市的财权不断扩大,其政府部门承担的事权也理所当然地相应增加。唯有如此,才能体现财权与事权相一致的原则。

(四)进一步加大中央财政对欠发达地区农村的转移支付