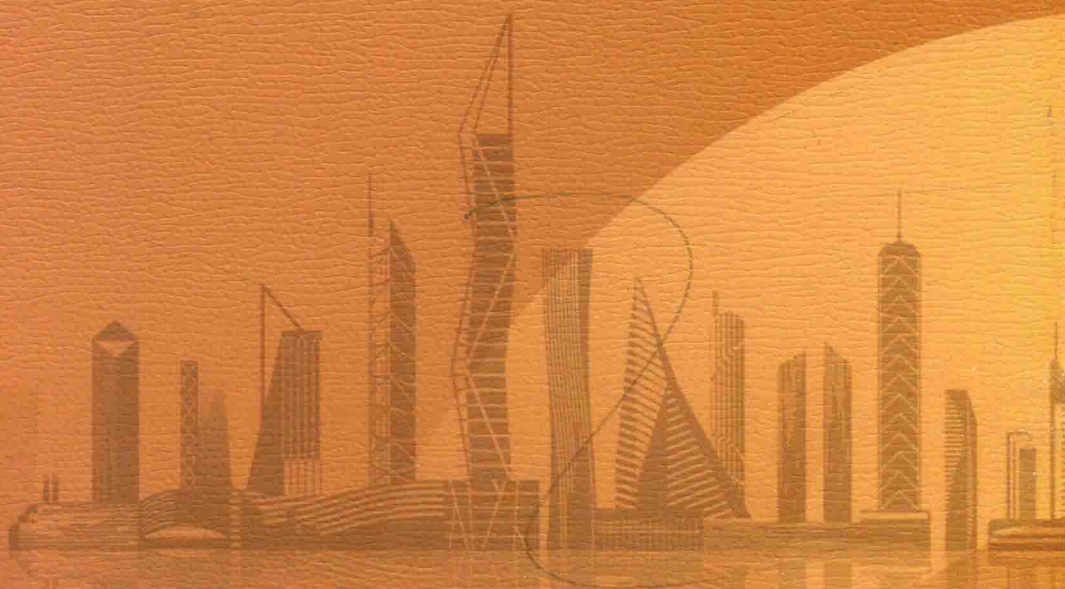
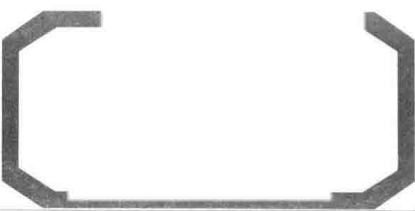


中国地方政府 税收竞争研究

成 肖 著

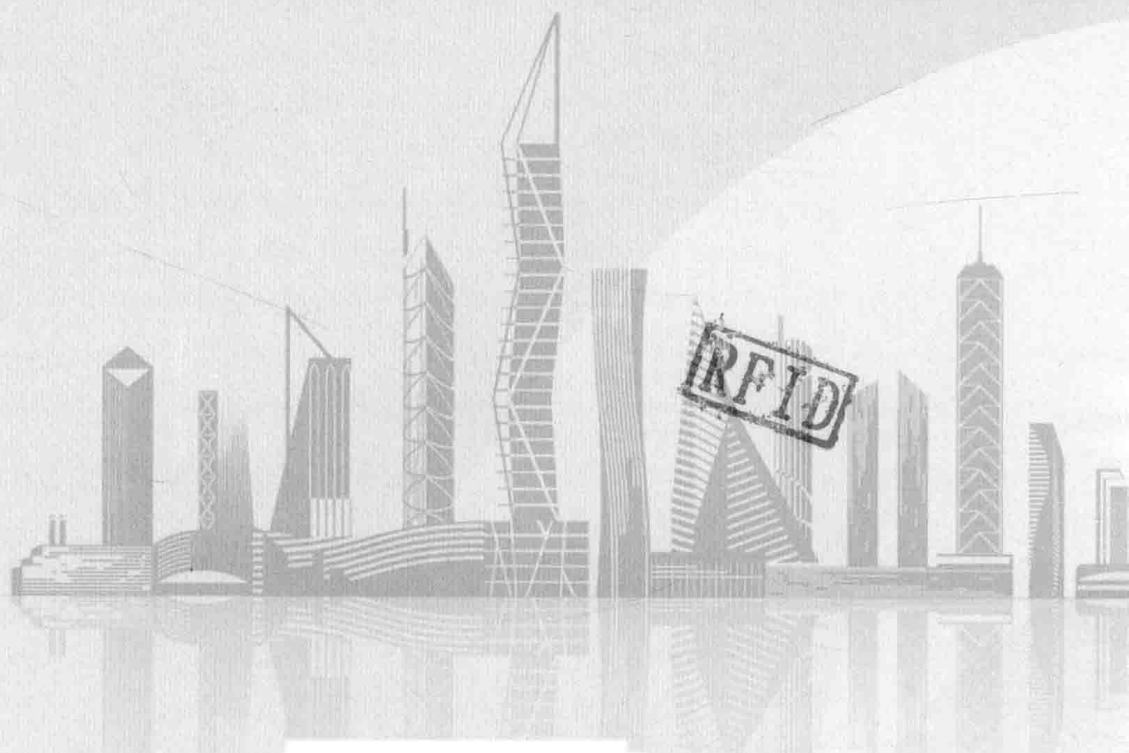


中国社会科学出版社



中国地方政府 税收竞争研究

成 肖 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府税收竞争研究/成肖著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4756 - 3

I. ①中… II. ①成… III. ①地方税收—经济竞争—研究—中国
IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 149154 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市十月印刷有限公司
版 次 2019 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12.25
插 页 2
字 数 190 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究的背景	1
第二节 研究的目的与意义	4
一 研究的目的	4
二 研究的意义	5
第三节 研究的内容	6
第四节 研究的思路和方法	9
一 研究的思路	9
二 研究的方法	10
第五节 研究的主要创新	11
第二章 税收竞争研究综述	14
第一节 标准税收竞争模型及其扩展	14
一 税收竞争理论的起源	14
二 标准税收竞争模型	15
三 税收竞争理论的扩展研究	17
第二节 新经济地理学视角下的税收竞争理论	23
一 新经济地理学概述	23
二 新经济地理学视角下的税收竞争模型	25
三 新经济地理学视角下的税收竞争理论研究进展	28
第三节 税收竞争的相关实证研究	30

一	税收竞争的存在性检验	30
二	经济集聚对税收竞争影响的实证研究	33
三	税收竞争的经济增长效应研究	34
第四节	文献述评	35
第三章	基于线性自由资本模型的税收竞争理论分析	38
第一节	线性自由资本模型基本框架	38
一	消费者需求函数	38
二	企业生产函数	40
第二节	无税收因素的线性自由资本模型	43
一	长期均衡下的资本分布	43
二	福利分析	46
第三节	引入税收因素的线性自由资本模型	47
一	博弈第二阶段：企业和消费者	48
二	博弈第一阶段：地方政府	49
三	税率和均衡资本分布	51
第四节	本章小结	56
第四章	中国地方政府税收竞争的现实考察	58
第一节	中国地方政府税收竞争的制度背景	58
一	中国市场化改革	58
二	中国地方官员晋升机制	60
三	中国财政分权改革	61
第二节	中国税收收入的现状分析	66
一	基于税收类别的分析	66
二	基于税收征管的分析	69
三	基于税收分配的分析	71
第三节	中国地方政府税收竞争形式	73
一	税收优惠	73
二	税收征管力度	80
三	其他形式	80

第四节 本章小结	82
第五章 中国地方政府税收竞争的实证检验	84
第一节 基于省际面板数据的中国地方政府税收竞争研究	84
一 地方政府税收竞争模型	84
二 不同税种税收竞争策略的实证检验	88
第二节 基于地级市面板数据的中国地方政府税收竞争研究	94
一 两区制的地方政府税收竞争模型	94
二 基于集聚维度的税收竞争非对称效应实证检验	98
第三节 基于微观企业数据的中国地方政府税收竞争研究	103
一 基于微观企业数据的税收竞争模型	103
二 不同行业税收竞争策略的实证检验	107
第四节 本章小结	113
第六章 经济集聚对中国地方政府税收竞争影响的实证研究	115
第一节 基于中国现实的讨论	116
第二节 经济集聚对税收竞争影响的计量模型设定	118
一 引入地区经济集聚的地方政府税收竞争模型	118
二 变量说明	119
三 数据来源与描述性统计	122
第三节 经济集聚对税收竞争影响的实证结果分析	123
一 全局空间自相关分析	123
二 回归结果分析	125
三 稳健性检验	129
四 进一步讨论	132
第四节 本章小结	135
第七章 中国地方政府税收竞争对经济增长影响的实证研究	137
第一节 计量模型基础	138
一 内生增长模型	138
二 空间杜宾模型	141

第二节	税收竞争对经济增长影响的计量模型设定	143
一	模型构建与样本区间的确定	143
二	有效税率的测算	144
三	模型其他变量的说明	149
第三节	税收竞争对经济增长影响的实证结果分析	151
一	全局空间自相关分析	151
二	回归结果分析	152
三	稳健性检验	157
第四节	本章小结	160
第八章	研究结论、对策建议与研究展望	162
第一节	主要的研究结论	162
第二节	对策建议	164
第三节	研究展望	167
参考文献		169
后记		188

第一章 绪论

第一节 研究的背景

1994 年的中国分税制改革确立了可匹配于现代市场经济的财政体制，是中国财政分权的重要实践，包括上下级政府在税收立法权、税收征管权与税收收益权这三方面的分权。其中，收益权的划分是分税制改革的核心。以“分灶吃饭”为特征的财政包干制是分成合同和定额合同的结合，分税制改革使税收分权向以分税合同为主的契约性质转变（吕冰洋，2009）。税权在上下级政府间的明确配置对地方政府的经济行为产生重大影响，客观上有助于激励地方政府展开横向经济竞争，进而推动经济增长（Jin et al.，2005；张五常，2009；谢贞发和张玮，2015）。作为单一制国家，中国的税收立法权专属全国人大及其常委会，地方政府不能在税收的基本制度方面制定地方性法规。因此，中国目前不存在由地方立法并且收入归地方所有的税种，各税种的开征均由中央政府决定，地方政府在税率和税基方面的自主权还很小，只能对车船税、土地使用税、耕地占用税等税种在中央规定的幅度内自行选择税率和税基。但在 2018 年国税地税征管体制改革之前，国家税务局系统和地方税务局系统并存，地方税务局可负责营业税、城市维护建设税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税和房产税等多个税种的征收和管理。这就意味着中国地方政府在税收执行方面拥有一定的自由裁量权，地方政府可调整地方实际税率而展开经济竞争。政府间税收竞争问题成为多方讨论的热门话题。

税收竞争相关研究的前提是对税收竞争这一概念进行清晰的界定。Wilson (1999) 将税收竞争定义为“可以相互给对方施加影响的地方(或国家)政府之间进行的非合作博弈式的税率设定和税收安排”。Wilson 和 Wildasin (2004) 从广义、中观和狭义三个层次对税收竞争进行界定。其中, 广义的税收竞争是指独立政府所采取的非合作性税率设定行为; 中观的税收竞争概念, 在其广义基础上增加了各政府税收政策可影响总体税收收入在政府间的分配这一限定条件。这就排除了 Besley 和 Case (1995) 所探讨的标尺竞争下的政府间税率设定行为, 因为标尺竞争中税收政策选择的策略性互动是基于地方官员与选民之间的信息不对称, 而非政府预算约束的相关性; 狭义的税收竞争是指独立的辖区政府采取非合作性税率设定行为, 这种税率设定行为会影响劳动力、资本和企业等流动性税基在这些独立的辖区政府间的配置。这一定义排除了不同层级政府在同一税基上征税而进行的纵向税收竞争, 而仅指同一层级政府间展开的横向税收竞争。国内学者更多地从横向税收竞争维度定义税收竞争。靳东升 (2003) 将税收竞争界定为“政府通过税收手段, 吸引经济资源到自己的管辖范围, 促进本地区经济发展的一种自利行为”。贾康等 (2007) 认为, 税收竞争是指“不同的政府主体把本区域内的税收负担转嫁给其他区域, 或运用减免税等优惠措施吸引资本和其他要素流入本区域而展开的竞争”。因此, 本书所考察的税收竞争专指地方政府间的横向税收竞争。

学术界对于税收竞争的认识和研究开始于 Tiebout 模型 (1956), 居民通过“用脚投票”机制定居于税收和公共品供给的最佳地, 由此引发了争夺选民的政府间竞争。自 20 世纪 80 年代中期以来, 税收竞争成为经济研究领域的一个热点, 得到不断的发展与完善。Zodrow 和 Mieszkowski (1986)、Wilson (1986) 最早建立标准税收竞争模型来讨论资本流动对资本税竞争的影响, 得出的基本结论是: 为了争夺稀缺的流动性资本, 地方政府会产生“竞争到底”的无效均衡, 出现均衡税率低于最优水平的结果。其后, 学者们沿着动态税收竞争、非对称税收竞争、劳动力可流动等思路对标准税收竞争理论进行了扩展 (Bucovetsky, 1991; Bucovetsky and Wilson, 1991; King et al., 1993; Brueckner, 1999)。近年来, 更多学者将新经济地理学下的不完全竞争和规模报酬

递增引入税收竞争研究,对地方政府的竞次行为进行重新推敲与解读,给出了不同于标准税收竞争理论的新洞悉:某一区域市场规模的扩大可为该地区企业带来正外部性收益——企业因中间投入品共享、贸易成本降低、知识和技术外溢等而具有更高的资本收益率,产生吸引企业和劳动力转移的聚集力,集聚力的自我强化使地方政府有机会对集聚经济创造的集聚租征税而不会导致资本的外逃,从而阻断标准税收竞争理论中的“竞争到底”,有可能出现“竞争到顶”的结果(Baldwin and Krugman, 2004; Borck and Pflüger, 2006; Egger and Seidel, 2013)。

中国地方政府具有不完全税权,虽无权决定税种的开征和名义税率的设定,但在税收执行方面拥有一定的自由裁量权,通过税收优惠、先征后返、财政补贴、税收征管力度等方式展开的税收竞争已成为常态。中国税收优惠政策尤其是区域性税收优惠政策层见叠出,地区争取到的税收优惠幅度和范围的不同,导致地区间实际税负水平具有较大差异。根据姚君(2003)的研究,在2000年中央政府发文强制取消地方政府自行制定并实施的企业所得税先征后返优惠政策之前,在深沪两市上市公司中,有700多家公司涉及先征后返企业所得税优惠政策。对2012年的《税收优惠政策汇编》分析显示,中国境内企业目前享受100余项增值税税收优惠政策,涉及的企业所得税税收优惠政策也已超过70项。高培勇和毛捷(2013)使用全国税收调查数据测算发现,采用最保守的窄口径金额,2007年中国增值税税收优惠高达22630.92亿元,占当年国内生产总值的8.4%。此外,通过调整税收审计、税收督查等税收征管力度,地方政府可诱发地区企业避税,降低企业税负压力。该方法更为隐藏,更难被上级政府监督,因此在实际中常被地方政府采用。范子英和田彬彬(2013)实证发现,相比由国家税务局征收企业所得税的企业,由地方税务局征管所得税的企业的避税情况更加严重,即地方政府税收竞争降低了地方税务局的税收执法力度,从而导致大范围的企业避税。

中国经济发展中的另一个典型事实是:中国经济空间分布不均衡特征表现明显,可反映在多个方面。一方面,经济活动向东部沿海地区集聚。改革开放初期的阶梯式发展战略使东部沿海地区享有更高的税收优惠政策。税收优惠政策在区域上的倾斜造成了地区间税收负担的差异,

增强了东部地区企业的竞争优势。第二次全国经济普查数据显示,距海岸线 200 公里范围内的滨海地带,仅以全国 9.98% 的国土面积集中了全国 55% 的就业人数。对第二次全国基本单位普查数据分析显示,在制造业 171 个小类行业中,东部地区销售收入份额超过 90% 的有 43 个行业,超过 70% 的有 124 个行业,超过 50% 的有 157 个行业(邓慧慧, 2009)。另一方面,区域内经济发展不平衡。以地级市数据为例,2015 年,甘肃省酒泉市单位土地面积上的生产总值为 28.09 万元,兰州市经济密度则为 1601.71 万元/平方公里;广东省河源市经济密度为 517.49 万元/平方公里,深圳市的经济密度则高达 87645.79 万元/平方公里。此外,中国经济空间分布不均衡也表现为大量企业特别是工业企业在开发区和产业园区的“扎堆”现象(郑江淮等, 2008; 付文林和耿强, 2011; 钱学锋等, 2012)。因此,考虑到地区经济集聚现象,新经济地理学视角下的税收竞争理论为研究中国地方政府的税收竞争问题提供了一个很好的分析框架。

第二节 研究的目的是与意义

一 研究的目的

本书旨在基于新经济地理学视角下的税收竞争理论,结合中国现实背景,把握中国地方政府税收竞争行为的特征、明晰地区经济集聚对地方政府税收竞争行为的影响以及评估地方政府税收竞争的经济增长效应,即拟解决以下关键性问题。

(1) 中国地方政府税收竞争行为有何特征? 对于中国地方政府税收竞争行为的特征,现有文献还没有给出足够充分的回答,针对部分内容的研究也没有得到公论。因此,本书所关注的基础且至关重要的问题是:在中国地方政府具有不完全税权的制度背景下,地区间能否展开税收竞争? 如果能,地方政府将通过何种方式展开税收竞争? 现实经济中地方政府在税收竞争中采取的是税收模仿行为还是差异化竞争策略? 中国地方政府税收竞争是否呈现出明显的时间趋势特征? 不同税种的税收竞争反应系数是否存在差异? 不同地区的地方政府的税收竞争策略是否

存在差异？地方政府针对不同行业的企业所展开的税收竞争是否存在差异？地方政府针对资本需求弹性不同的内外资经济的税收竞争策略是否存在差异？

（2）中国地区经济集聚对地方政府税收竞争行为是起缓解作用还是起强化作用？根据新经济地理学视角下的税收竞争理论，集聚力的自我强化使地方政府有机会对集聚经济创造的集聚租征税而不会导致资本的外逃，出现“竞争到顶”的结果。但值得注意的是，在市场一体化程度较低时，集聚租相对有限，此时对集聚租的征税会将企业驱赶至税率更低的其他地区。因此，为获取集聚效应，地方政府具有进一步吸引资本投资的激励，从而强化地区间税收竞争关系。以上两种理论可能性引发了随之而来的疑问：中国地区经济集聚是否降低了企业投资对税率变化的敏感度，即集聚租是否存在？如果该集聚租存在，中国地方政府是否对其进行了征税？如果地方政府并没有对集聚租征税，原因何在？地区经济集聚对地方政府“竞争到底”的竞次行为是起缓解作用还是起强化作用？本书同样致力于对这一系列问题的解答。

（3）中国地方政府税收竞争给经济增长带来了何种效应？税收与经济增长协调发展一直是财政学研究的重要课题。地方政府税收竞争有助于吸引资本等稀缺要素的流入，为地区经济增长提供动力。但是也必须注意到，中国地方政府间税收竞争激化的负面影响正在逐步凸显，与之相伴的地方保护、市场分割、重复建设和公共品供给不足等一系列经济扭曲已经危及国民经济的协调发展和可持续增长。中国地方政府税收竞争所引发的非均衡发展模式是否难以为继成为社会各界的普遍思考。总的来看，现有文献中针对中国地方政府税收竞争和经济增长问题进行直接而具体的经验研究较为匮乏，也没有在考虑公共支出的情形下探讨中国地方政府的税收、税收竞争与经济增长的关系。因此，本书试图借助空间计量经济学模型，在考虑到公共支出偏向的条件下来回答中国地方政府税收竞争给经济增长带来了何种效应。

二 研究的意义

本书对上述关键性问题的解答具有重要的理论价值和现实意义。

（1）学术价值。近年来，新经济地理学视角下的税收竞争理论研

究取得了巨大的进展,逐步达成一些普遍共识。但由于新经济地理学视角下的税收竞争理论研究大多以美国或欧洲等完全市场化国家为研究背景,考虑到国家间经济制度存在较大差异,不能简单地套用市场化国家的理论来解释转型经济国家的税收竞争实践,基于新经济地理学视角的税收竞争理论思想在中国的适用性需要进一步的推敲和讨论。因此,本书立足于中国现实背景对地方政府税收竞争行为的研究将有助于检验理论和挑战理论,是对既有税收竞争研究的有效深化和拓展。

(2) 应用价值。首先,客观刻画中国地方政府税收竞争行为的特征、把握中国地方政府税收竞争发生机理,是匡正地方政府盲目税收竞争行为的需要,也将对深入理解中国式分权、深化税收制度改革以及完善地方税体系有所贡献;其次,结合中国经济空间分布不均衡特征表现明显的现实背景,考察地区经济集聚对地方政府税收竞争行为的影响,可为制定并实施优化地区间经济竞争环境、推进区域协调发展的公共政策提供有价值的参考;最后,对中国地方政府税收竞争行为与经济增长的关系加以深入系统的实证评估,对于改进税制效率、消除地区间恶性税收竞争以及促进经济可持续发展具有重大意义。

第三节 研究的内容

本书共分为八章。第一章:绪论。主要阐明本书选题的由来、研究目的、研究意义和研究内容,介绍本书的研究思路和方法以及本书的创新点。

第二章:税收竞争研究综述。首先,围绕效率问题,从 Tiebout 模型、标准税收竞争模型及其扩展研究对税收竞争理论发展脉络进行比较系统的梳理;其次,重点结合新经济地理学,介绍新经济地理学视角下的税收竞争理论的主要思想及其研究进展;再次,从税收竞争的存在性检验、经济集聚对税收竞争的影响以及税收竞争的经济增长效应三个方面综述有关税收竞争的实证研究;最后,通过评述现有文献发现其不足之处,探明本书研究的切入点。

第三章:基于线性自由资本模型的税收竞争理论分析。在 Ottaviano 等(2002)提出的线性自由资本模型基本框架下,基于初始要素禀赋非

对称时的情形首先考察无税收竞争时资本的均衡分布情况并进行福利分析；进一步地，引入地方政府税收竞争博弈，分析分散均衡与聚集均衡下的集聚租金及税收竞争的福利效应；最后对理论分析的主要结论进行归纳总结，从而提出相关待检验的命题，奠定本书实证分析的理论基础。

第四章：中国地方政府税收竞争的现实考察。为探明中国地方政府能否展开税收竞争，对相关现实基础进行考察。首先，对中国地方政府税收竞争的制度背景进行剖析，包括中国市场化改革、地方官员晋升考核机制和财政分权改革；其次，分别基于税收类别、税收征管和税收分配的视角来分析中国税收收入的现状；最后，探讨中国地方政府实行税收竞争可能的形式，包括税收优惠、税收征管力度等。

第五章：中国地方政府税收竞争的实证检验。对中国地方政府税收竞争的实证检验分三个层面展开：首先，利用省际面板数据建立空间计量模型，以考察不同收入种类的税收竞争反应系数；其次，利用地级市面板数据建立分区制的空间自回归模型，以考察中国地方政府税收竞争基于集聚维度的非对称效应；最后，利用微观企业数据建立空间自回归模型，为中国地方政府针对不同行业的税收竞争行为提供来自微观层面的证据。

第六章：经济集聚对中国地方政府税收竞争影响的实证研究。首先，在研究经济集聚与地区税负的实证模型中引入空间因素，通过构建地区经济集聚与邻近地区企业所得税税率的交互项来考察经济集聚对地区间税收竞争强度的影响；其次，进一步地建立以税收竞争反应系数为因变量、经济集聚为自变量的计量模型进行实证分析，为讨论经济集聚对税收竞争的影响提供更加直接的证据；最后，建立检验市场一体化与经济集聚关系的面板数据模型，从而为地区经济集聚与税收竞争行为的关系提供解释。

第七章：中国地方政府税收竞争对经济增长影响的实证研究。首先，基于 Barro（1990）的内生增长模型推导劳动、资本与消费税率对经济增长的影响机制；其次，分别测算中国劳动、资本与消费有效税率，并刻画其省际差异；最后，利用中国省际面板数据建立空间面板杜宾模型，在内生化生产性公共支出的条件下，实证考察劳动、资本与消费有效税率及其税收竞争与经济增长的关系。

第八章：研究结论、对策建议与研究展望。总结本书的研究结论，

并得到相应的政策启示，最后提出本书存在的不足以及进一步的研究方向。

研究框架如图 1-1 所示。

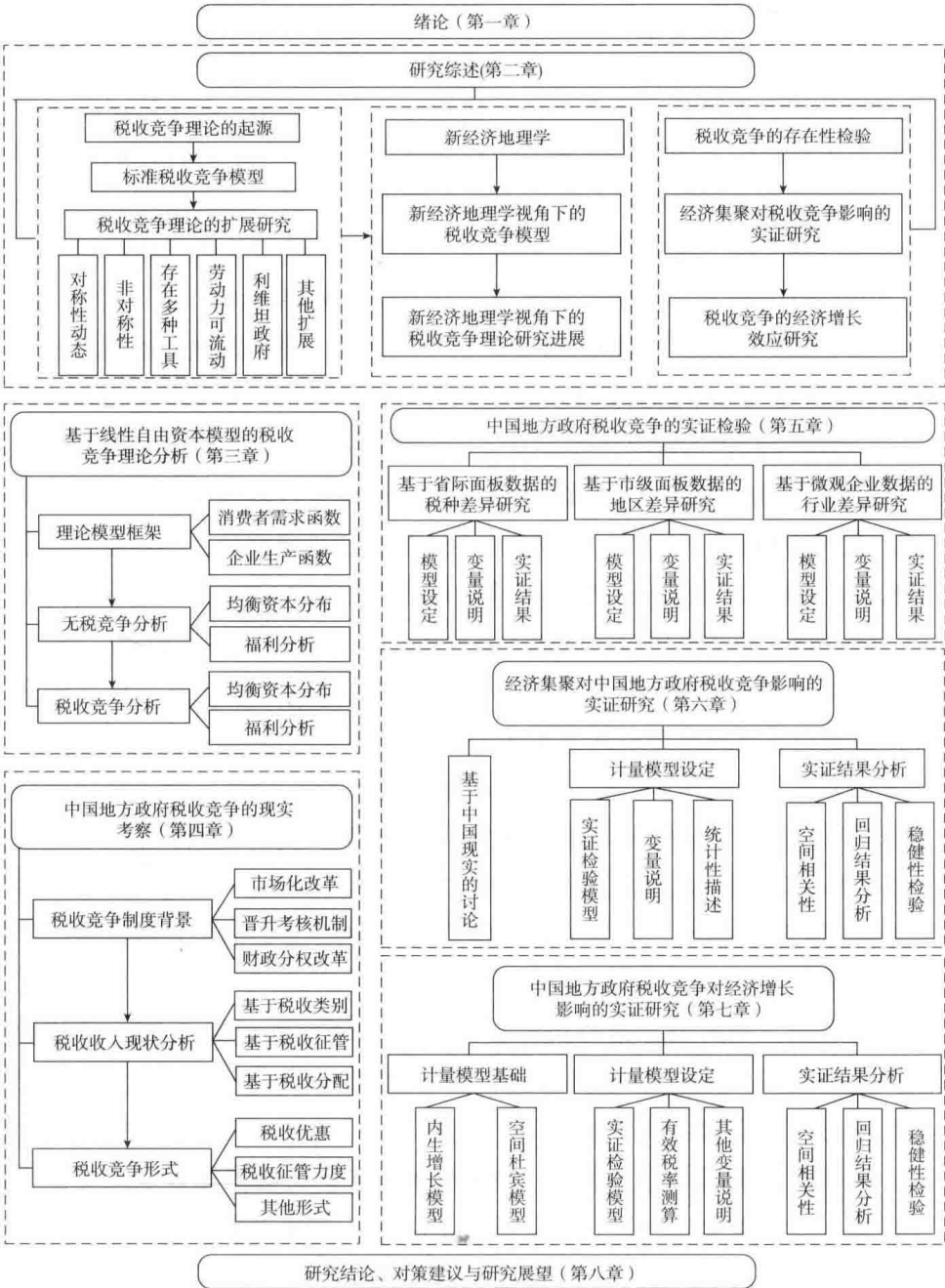


图 1-1 研究框架

提出相关待检验的命题，为实证分析与检验奠定理论基础；再次，运用归纳演绎方法、描述统计方法等分析中国地方政府税收竞争的特征事实，力图摸清其制度背景和现实基础；又次，采用计量经济学方法对中国地方政府税收竞争行为、经济集聚与地区策略性税收行为的关系以及地方政府税收竞争的经济增长效应进行实证检验，对本书提出的关键性问题给予解答，并逆向追溯其深层次原因；最后，基于现实背景与本书研究结论，探讨匡正地方政府盲目税收竞争行为、优化地区间经济竞争环境以及推进区域经济协调发展的公共政策。

二 研究的方法

为对本书提出的三个关键性问题予以科学、可靠的解答，在总体性方法论上，本书采用了规范分析与实证分析相结合、理论分析与经验分析相结合、定性分析与定量分析相结合的方法。在研究过程中，本书所使用的具体方法如下：

（1）文献资料法。根据实际研究需要，本书对国内外税收竞争相关文献资料进行全面、系统的梳理，厘清税收竞争理论发展脉络，掌握税收竞争研究的最新动态。通过对文献资料的借鉴与评述，探明本书研究的切入点。

（2）数理模型推导法。本书第三章在假定消费者效用函数、技术和生产函数等条件下，利用数理模型推导法分析新经济地理学视角下税收竞争的发生机理。第七章建立内生经济增长模型，推导劳动所得税、资本所得税与消费税对经济增长的影响机制。

（3）统计与计量方法。本书大量采用统计分析方法，如第四章第二节利用 2000—2015 年全国时间序列数据和省际面板数据，从税收类别、税收征管和税收分配多个视角揭示中国税收收入的总量与结构特征；第六章第一节对 2002—2015 年中国内外资经济企业所得税税负的省际差异以及 2011 年中国 131 个国家级经济技术开发区的税负变动情况进行统计分析；第七章第二节对 2007—2015 年中国劳动、资本与消费有效税率的省际差异进行统计分析。本书根据研究目的和数据特征采用了不同的计量经济学方法，如第五章第一节利用 2000—2015 年中国 31 个省际单位的数据建立空间自回归模型，第二节利用 2004—2015 年