

税收视角下的 区域经济均衡发展研究

文 尹 帅 姜永辉

摘要：改革开放以来，我国东中西三个地区经济发展差距拉大，这与东中西三个地区存在的价值和税负逆向运行有着密切的关系。由此本文提出采取“统一税政、转移支付”措施，将税收补偿转移支付，“分税留成加大、实施特定税收”引导税收利益流向中西部地区。

关键词：区域均衡发展 分税 税收优惠

一、税收杠杆对区域经济均衡的调节

解决区域经济非均衡发展不能仅靠市场的这双“无形的手”，更需要政府采取有效地措施。宏观税收对区域经济均衡的作用机制概括为：一是宏观税收具有调节资源配置功效；二是宏观税收可以促进科学技术，同时科学技术是区域经济发展中的重要驱动力，税收优惠政策的差异会导致区域之间技术进步的境况不同；三是宏观税收可以调节公共服务。宏观税收决定财税实力，强有力的财税实力有力地支持地方经济建设和各项社会事业的投入和发展。

二、我国区域之间的经济发展差异解析

改革开放以来，我国经济走上了非均衡发展之路，人均 GDP 的差别可以明显地反映东中西三个地区间经济非均衡。2002 年，中西部人均

GDP 按各省区加权平均计各自相当于东部的 31% 和 36%。虽然在近几年的发展中中西部与东部比例已经呈现出回升的态势，但是，他们的人均 GDP 尚未达到东部地区的 50%。

（一）东中西三个地区的价值和税收的逆向运行，中西部地区承担更多的税负

中西部地区主要提供附加值较低的资源性产品，这些属于生产链中的末端，而东部地区利用中西部地区提供的资源进行再生产、再制造。之后，东部地区生产的附加值高的产品以高价流入到中西部地区。在市场交易不断地进行中，资本价值从中西部地区逐渐地转移到了东部区。与此同时，东部地区的快速发展吸纳了中西部地区丰富的人力资源，城乡二元结构的影响和知识技能的不足，流入到东部地区的中西部劳动力得不到应有的劳动力成本的补偿。我国对资源税尚且不完善并且较低的资源税转嫁乏力。

（二）倾斜于东部的优惠政策加剧了区域间的非均衡

我国实施了一系列向东部沿海地区倾斜的政策措施，在对外开放的时间安排和开放程度上向东部地区倾斜，税收优惠政策也向东部倾斜。主要表现在：一是高新技术开发区、经济特区、蓝色开发区等主要分布在东部沿海一线，而国家从 1978 年之

前就给予减免税收的利好政策，这些政策的优惠度远超过扶贫的政策。二是由于政府以税收优惠的方式来吸纳外资企业，而这些企业大多数分布在东部地区，同时推动了东部的发展。在 2011 年东部地区实际使用外资金额 966 亿美元，中部地区 78.4 亿美元，西部地区 115.7 美元。三是中西部较东部地区企业发展比较乏力，在现行的税收体制下，中西部地区享受到的税收补偿较少。

（三）分税制改革扩大了区域之间的差距

当下的分税制度将适合地方征管的税种划分为地方税，其中营业税由地方政府根据服务业所取得的营业收入来进行征收。在 2010 年，我国全国地方税收收入总额为 406130447 万元，这其中东部为 230054156 万，占全国总额的 57%，中部地区为 97342151 万元，占全国总额的 24%，西部地区为 78734140 万元，占全国总额的 19%。分税改革在一定程度上扩大了中西部地区的差距。这是因为东部地区的服务业发展程度和发展速度远超过中西部地区，为东部地区带来了远超于中西部地区的财税收入。

（四）现行税收政策的局限性

区域经济非均衡发展战略带来的弊端不断显现，社会各界在区域经济发展战略方面不断反思，要采取有效措施来缩小地区差距。在 20 世纪 90 年代中期，我国加大了对中西部发展财税等政策的支持，加强了东部地区对中西部地区发展的支持，并先后实施了西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起战略。

在西部大开发战略指导下，西部地区享受到的财税优惠只是在纵向发生了改变，税收优惠力度还是低于东部地区。同时，给予“振兴东北老工业基地”的税收优惠还是比较单一，随着增值税改革在全国的实施之后，这种优势会非常迅速地消失。因此，对东北地区来说，优势只是暂时而不

具有长远性,政府在推行财税制度时采取了“临时抱佛脚”的政策,没有从全国税政整体统一出发而是过于依靠税收的差别化。

三、区域经济均衡发展下的税收政策

(一)全国统一税政

近年来,中央的纵向税收转移支付规模不断向财力薄弱地区倾斜,中西部地区经济发展能力有所提升。但是,区域之间的经济发展仍然存在较大差距。如果维持现行的税收体制不变,我国未来地区间差异将继续扩大。针对现今的税收体制来看,政府应该统一税政。主要做法如下:

一是消除东部倾向的税收优惠。东部地区在近几年的发展中,享受了东部倾向的税收优惠,积累了雄厚的生产要素基础,这不仅仅给东部地区带资本,更带来了科学技术和人才流入。

二是中央政府规范优惠政策实施。中央政府应赋予各级政府的事权做出明确规定,执行事权也要规范。限制税收优惠权利到省级政府,省级以下政府禁止出台多层多头优惠政策。

三是优化税法。在资源收益大幅增长的支撑下,中西部地区本级收入快速增加,但由于资源储量有限,政府应该提高资源税率并且转嫁税收加工和使用环节,引导价税正确流向;扩充消费税征收范围,进一步将一些奢侈品、高档消费品等列入征收项目,同时对消费、零售环节征收价外税;完善所得税,降低名义税负,对扣除费用进行统一标准规范,尽量避免双重征税。

(二)完善转移支付制度

利用横纵向税收补偿的方式转移支付给中西部地区,这有利于区域经济的均衡发展,也符合邓小平“共同富裕”的指导思想。

一是在纵向税收补偿时,中央政府一方面要把税收补偿规模适度稳

定增长,另一方面税收补偿方式转移支付更加要关注公平。在处理中央与地方共享税收时,进一步规范中央和地方政府之间的分配关系,建立合理的分配机制。

二是在横向税收补偿时,不强加税负给东部地区,但是东部地区有义务来反哺中西部地区。具体步骤如下:

①按照科学的方法测量各个地区的省财政能力。②根据财政能力确定东部富裕省对中西部贫困省的税收补偿数量和限度。③中央政府针对中西部地区的特殊需要合理分配横向补偿金额,如建造基础设施、规范教育发展、创新科研等。

(三)分税留成加大

分税体制必然要求保证中央对宏观经济的有效调控,中央政府必须掌握充裕的财力。例如证券交易税分享比例调整为中央占 97%、地方占 3%;原先地方政府的所得税变为中央占 60%、地方占 40%等。

(四)采取特殊税收政策

创新是经济发展的核心驱动力,科学技术是第一生产力。因此,科技也会在缩小区域经济差距的过程中扮演着重要的角色。中央政府统一税政,但并不排除实施特定税收。我们在实施过程中要做到以下两个方面:

一是建立以产业部门特定的税制。在西部地区,政府应该建立紧密围绕技术能力的形成和技术创新的产业进行税收优惠转移。

二是建立特定所得税。所得税是以企业、个人和其他组织所取得的收入为课税对象,在我国所得税被分为企业所得税和个人所得税。①在企业所得税方面,政府可以针对西部设定特定的所得税率,例如:在东部以 25%的税率征收时,给予中西部地区以 20%的特定优惠,依此来引导资本流向中西部地区。②在个人所得税方面,对中西部地区的高级人才给予减免税收的优惠,吸引人才服务于中西部地区的发展。

我国东中西部三个地区之间仍然存在着绝对差距和相对差距,在这其中,政府宏观税收政策导向引起的资本、劳动力、技术等流动对改变地区间经济发展差距作用明显。我国东中西部由于经济基础和政策环境的差异形成的地区差距,使资本、劳动力、技术不断向东部集中,而这些生产要素在区域间流动的结果又放大了地区间的经济差距。政府应在协调区域生产要素流动和区域经济发展方面采取兼顾均等的财税调节政策。采取财税调节政策的同时也可以配合与之相关的金融等宏观政策,这样有利于促进区域经济均衡发展。■

注:

张婷婷. 宏观税负、税收结构与区域经济非均衡发展 [J]. 经济问题 2012 年第 5 期

周克清,刘海二,刘姁姁. 协调我国区域经济发展的财税政策研究[J]. 财贸经济 2011. 7 总第 314 期
参考文献:

张阳,雷良海. 我国地区间税收负担差异分析[J]. 税务研究, 2002(12)

张婷婷. 宏观税负、税收结构与区域经济非均衡发展 [J]. 经济问题 2012(5)

刘玉. 中国区域政策[M]. 经济日报出版社 2007

许建国,彭继旺等. 区域间税收分配与财政转移[M]. 财税观察, 2010(8)

周克清,刘海二,刘姁姁. 协调我国区域经济发展的财税政策研究[J]. 财贸经济 2011(7)

(尹帅,1987 年生,山东即墨人,云南财经大学财政与经济学院研究生。研究方向:农业经济管理。姜永辉,1987 年生,山东莱西人,西南林业大学生态旅游学院研究生。研究方向:旅游经济与管理)