中国地区经济增长与财政收入增长逆向变动格局研究

朱广平 石凤琴

摘要: 本文通过对我国 1981 年至 1999 年《中国统计年鉴》和 1992 年至 1999 年《中国财政年鉴》的有关统计数据进行整理和分析后, 发现 20 年来我国东部地区的经济增长率快于中西部地区特别是西部地区的经济增长率; 而财政税收收入的增长却基本出现了相反的格局, 即西部地区的财政税收增长率远快于东部地区, 中部地区的财政税收增长率多数年份也是快于东部地区。形成了我国区域经济增长和财政收入增长逆向变动的格局。之所以产生这一格局, 是由于我国不同行业、不同产业、不同产品的税收负担苦乐不均, 不同所有制企业的税收负担高低不一和税收政策的地区差异所致。因此, 要扭转这一格局, 就必须积极调整中西部地区的产业结构, 大力发展非国有经济尤其是非公有经济, 进一步深化财政税收体制改革使其朝着有利于中西部地区的方向发展。

关键词: 财政收入 地区经济 逆向性 结构 改革

一、改革开放以来, 我国地区经济增长与其财政收入增长是逆向变动的

反映经济和财政税收收入之间关系的最重要的指标是宏观税负。经济理论认为, 宏观税负是指一定时期内, 一国或一个地区的各项税收收入总量与其经济产出总量之间的比值, 一般采用税收收入总量占国内生产总值(GDP)的比重来表示, 其公式为: T/GDP, T 为税收收入总量。一般地说, 经济发展水平越高, 人均 GDP 的水平也就越高, 税基也就比较宽广, 经济对税收的承受能力也就越强。所以, 随着经济的发展, 宏观税负水平会逐步提高。

改革开放以来, 我国宏观税负(各项税收收入总额占 GDP 的比重)却是随着经济的发展而逐步降低, 从 20 世纪 70 年代末期的 30% 左右降低到 1996 年的 10.33%, 此后才有所回升, 1999 年大约是 12%。在这个下降的过程中, 各地区之间是不均衡的, 突出表现为, 我国东部地区税收收入占 GDP 的比重下降的幅度要远快于中西部地区, 特别是西部地区。这从图 1 中可以看出来。

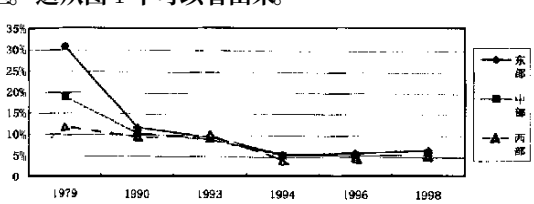

图 1 各地区税收收入占 GDP 比重

资料来源: 1992- 1999 年《中国财政统计年鉴》,《中国财政》有关各期。

从图 1 中可以看出, 从 1979 年到 1992 年是我国各地区宏观税负下降最剧烈的时期, 1992 年以后幅度趋于缩小, 1996 年以后宏观税负略有回升。在这个下降的过程中, 东部地区下降的幅度最大, 中部地区次之, 西部地区则基本是平稳略有下降。

这里对宏观税负的考察只是静态的考察, 如果换一个角度, 用一个动态的相关系数来考察, 就能看出其中隐藏的实质问题。税收增长系数即是这样一个相关系数, 它是指税收收入增长率除以经济增长率(或 GDP 的增长率)。不难理解, 税收增长系数大于 1 表明税收收入的增长快于经济增长, 等于 1 则表明税收收入的增长和经济增长是同步的, 小于 1 则表明税收收入的增长慢于经济增长, 小于 0.5 则表明税收收入的增长严重滞后于经济增长。[①]这里之所以使用税收增长系数是因为它真实地反映了税收收入增长和经济增长相互关系的动态变化。税收收入是财政收入的主要构成部分, 所以, 税收增长系数也就比较真实地反映了财政和经济相互关系的动态变化。20 年来, 我国东、中、西部地区的税收增长系数可见表 1。

表 1 各地区税收增长系数表

	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1993	1994- 1998
东部地区	0.31	0.43	0.79	1.40
中部地区	0.38	0.97	0.83	1.18
西部地区	0.86	1.28	1.29	1.73

资料来源: 根据 1981- 1999 年《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》的数据而算得。

东部地区的宏观税负下降的幅度大于中西部地区以及中西部地区的税收增长系数大于东部地区就已经说明, 东部地区的经济增长幅度快, 而税收收入增长幅度相对要慢, 中西部地区的财政税收的增长幅度要快, 而其经济增长幅度要慢。

首先, 来看三大地区的经济增长情况(见图 2)。

从图 2 中可以看出, 东部地区的国内生产总值年均增长率快于中西部地区, 特别是在 20 世纪 80 年代和 90 年代前

© 1994-2007 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

期,这种速度差距是十分明显的。总的来说,从 1979 年到 1998 年的 20 年间,东部地区的年均经济增长速度快于西部地区 4.1 个百分点,快于中部地区 3.5 个百分点。

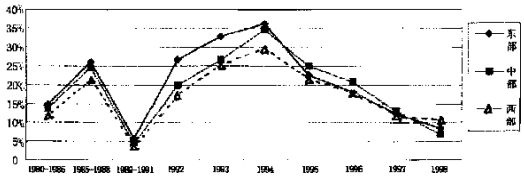

图 2　GDP 年均增长率动态变动图

资料来源: 1981- 1999 年《中国统计年鉴》。

注: 本图中的 GDP 年增长率是没有剔除物价指数因素的增长率。

从财政收入的变动情况来看,财政收入的增长却是西部地区快于中部地区,中部地区又快于东部地区(见图 3)。

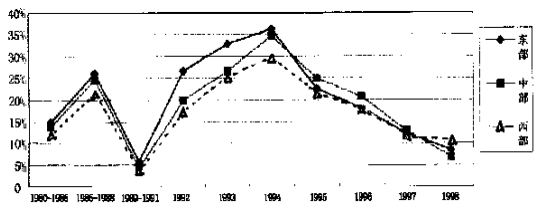

图 3　各地区财政收入年均增长率动态变动图

注: 这里所指的各地区财政收入是指各地区的地方财政收入,所以其变动趋势与整个国家的财政收入增长变动趋势并不完全一致。

从图 3 中可以看出,改革开放 20 年来,我国西部地区的财政收入年均增长率都高于东部地区和中部地区,1979 年至 1998 年,东、中、西部地区财政收入年均增长率分别是 5.84%、8.52% 和 13.10%;其中,特别突出的是 1985- 1990 年的 5 年间,中部地区比东部地区的年均增长率高出 5.42 个百分点,西部地区比东部地区高出 10.81 个百分点。

由此可见,改革开放 20 年来,我国经济增长速度是东部地区远快于中部地区,中部地区又快于西部地区,而财政收入的增长速度却刚好相反,即西部地区远快于东部地区,在 80 年代和 90 年代初期中部地区也快于东部地区。这说明地区间经济增长和财政收入的增长是非同步的,或者说是逆向变动的。

对于一个经济体来说,财政取之不足或取之过度都不利于经济的发展,因为取之过度就会极大地挫伤企业和公民发展经济的积极性,而取之不足则使国家的宏观调控"心有余而力不足",不利于地区经济的协调发展和国家的稳定。从以上的分析可知,改革开放以来,我国东部地区宏观税负的下降幅度显著快于中西部地区,与此相联系,我国东部地区的税收增长系数在 80 年代和 90 年代初期均小于 1,甚至于小于 0.5,有的年份还低于 0.3,明显是取之不足,是藏富于民,藏富于企业;而经济发展水平低得多的西部地区的税收增长系数则一般大于 1,明显是取之过度,使其经济发展缺乏后劲。特别是与其经济的发展速度形成巨大的反差,或呈明显的逆向趋势。中西部地区本来就财力不足,而地区间的经济增长和财政税收增长的这种逆向趋势又进一步加剧了地区间"马太效应"的形成。

三、我国地区经济增长和财政收入增长逆向性变动的原因探析

改革开放以来,我国地区间经济增长和财政税收收入的增长呈逆向变动的格局,其原因是复杂的。地区间产业结构不同、所有制结构不同、财税体制的影响、税收优惠政策的影响是更为重要和直接的因素。下面就对这几个因素进行详细分析。

1. 中西部地区的产业结构不合理使其宏观税负偏重

改革开放以来的我国各产业的税收负担情况大致是:第一产业税收负担比较轻,但由于不合理的收费过多,使农民负担过重;第二产业是我国税收的主要来源,但在第二产业中,资源开发工业和重工业的税负重,轻工业、满足最终需求的一般加工工业和商业的税负轻;第三产业的税负轻。

在我国的三次产业中,第二产业就成为各地财政收入的主要来源。但是,在第二产业中,各产品和行业间的税负也很不均衡。我国行业间的税负结构的突出特点是基础工业,如能源、电力、石油化工等行业税负比较重;而轻工业领域中的纺织、食品等行业的税负又很轻。1994 年行业税负从高到低排序依次为:烟草 47.03%、电力 7.66%、冶金 6.10%、煤炭 5.60%、石化 5.3%、建材 4.2%、机电 3.5%、纺织 2.6%、食品 1.9%。1996 年的行业税负率为:烟草 39.74%、电力 8.26%、石油化工 6.44%、煤炭 6.22%、冶金 4.16%、建材 2.91%、机电 2.85%、纺织 2.27%、食品 1.47%。所得税的税负更是明显地基础工业和重工业比一般轻工业和商业要高,如冶金行业、煤炭和电力行业等行业的税负就高。而流通领域的行业和一般轻工业则轻得多。

这样一种产业和行业之间负担不一的税率明显有利于东部地区而不利于中西部地区。因为,与东部地区相比,中西部地区的产业结构还显得明显的不合理,突出表现在:第一产业所占的比重还比较大,农业和牧业的生产基础薄弱,深层次的矛盾日益突出,在三次产业中,中西部地区的第一产业占 GDP 的比重比东部地区高出十几个百分点。特别是西部地区,农牧业的自然条件比较恶劣,自然灾害多,农牧业生产的物质技术基础差,社会化服务功能薄弱,对自然条件的依赖性强,基本上还是靠天吃饭。同时,随着社会主义市场经济的发展,农牧业小生产与大市场的矛盾,其社会效益高和农民收入增长缓慢、增产不增收的矛盾日益突出。而第一产业在中西部地区的国内生产总值中所占的比重又比东部地区高出十几个百分点。第一产业税负明显比较轻,"费"负比较重,一方面是农民的负担过重,另一方面地方财政又没有得到多少财政收入。中西部地区的第二产业则素质不高,内部结构极其不合理,表现为行业结构和产品结构不合理。主要表现为:与东部地区相比,其工业化的程度很低,工业结构属于以资源开发为主导的重型工业结构,加工工业不发达。特别是受原来"三线建设"的影响,中西部地区重点发展了采掘工业、能源工业、原材料工业和军事工业,而东部地区的工业体系的重点则在加工工业、轻纺工业、食品工业、机械工业、机电工业和家用电器工业等。由于轻工业和一般加工工

© 1994-2007 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

业的发展速度快、市场占有率高、投资回报率高、经济效益好,而重工业则发展速度相对较慢、投资回报率低、经济效益低,导致东部地区和中西部地区经济发展差距越来越大。1995 年东部地区的轻工业就比全国平均水平高出 3.72 个百分点,特别是东南沿海的海南、福建、浙江、广东、江苏和上海等地;同年东部地区加工工业的比重是 28.08%,高于全国平均水平;而东部地区的采掘工业和原材料工业所占的比重则比较低,1995 年这两个行业的比重分别是 3.64%和 21.81%,分别比全国平均水平低 2.71 和 1.45 个百分点。中西部地区的采掘工业和原材料工业所占的比重则比较高,如 1996 年,中部地区的采掘工业和原材料工业的比重分别是 12.38%和 26.09%,分别比全国平均水平高出 6.03 和 2.48 个百分点;西部地区的采掘工业和原材料工业所占比重分别为 9.91%和 26.71%,分别比全国平均水平高出 3.56 和 3.45 个百分点。②

所以,从产业结构来看,中西部地区由于其第一产业的素质低,难以担当税收收入的重任。而在第二产业内部,由于我国东部地区改革开放以来的轻工业和商业等发展迅速,而且国家鼓励发展轻工业,而这些行业的税负又比较轻,因而整个东部地区的税负就显得要轻。相反,中西部地区的采掘工业、冶金和煤炭等原材料工业、卷烟行业、电力等基础工业及其他重工业的比重大,而这些行业的税负又比较重,所以,整个中西部地区的税负也就相对要重。中西部地区的第三产业由于其城市化的水平低而没有得到相应的发展,使其税收主要依靠第二产业,这就使得其第二产业的负担更重。

2. 所有制结构调整滞后导致中西部地区的宏观税负偏重

改革开放以来,我国不同所有制性质的企业间的税负高低不一,其特征是:国有企业的税负要高于集体企业,集体企业的税负又要高于外商和港台企业,港台企业的税负又要高于股份制企业。③

据调查,在税制改革的 1994 年,国有企业、集体企业、股份制企业和外商及港台企业的"两税"税负率分别是:9.99%、4.84%、2.70%和 4.87%,税负最高的国有企业和税负最低的股份制企业的差异达 7.29 个百分点;1995 年的上述企业的"两税"税负分别是:9.04%、4.44%、3.72%和 4.40%;到了 1996 年,上述企业的"两税"税负分别是:6.4%、3.92%、4.36%和 4.27%。④这种税负的差异使我国的国有经济始终承担着国家财政收入的大头,20 年来,虽然包括集体经济、私营经济、个体经济、联营经济和股份制经济等非国有经济对国家经济增长的贡献率达 70%以上,但其上缴的工商税收却不到国家工商税收总额的 30%,尤其是非公有制经济上缴的税收所占的比重更低。

这种不同所有制企业的税负的差异却使中西部地区的税负偏重。因为,改革开放以来,由于东部地区的改革力度大,其所有制结构迅速实现了多元化,个体企业、私营企业、中外合资企业、股份制企业等非国有经济发展很快,经济活力大为增强,经济规模迅速扩张。而中西部地区则由于观念守旧等原因,改革进程相对滞后,非国有经济发展缓慢,经济活力相对不足,形成了与东部地区所有制结构方面的巨大差距,严重影响了其经济的快速发展。⑤近年来,以国有经济为主的地区,除了北京和辽宁外,均为中西部地区。从各地区经济的所有制结构来看,以集体经济为主的地区如江苏、浙江、山东等省,其集体经济占绝对优势,其中,江苏高达 54.1%。以其他经济为主的省份全部为东部省份,如上海、福建、广东、海南等省份,这些地区的明显特征是"三资"企业占有很大的份额。

表 2　　各地区不同成分占全国的份额(%)

		1981	1991	1998
东部地区所占份额	国有经济	58.35	54.71	56.40
	集体经济	67.50	73.26	75.61
	其他经济		75.93	84.04
中部地区所占份额	国有经济	28.39	29.82	28.20
	集体经济	23.63	19.12	19.17
	其他经济		16.78	11.22
西部地区所占份额	国有经济	13.26	15.47	15.40
	集体经济	8.87	7.62	5.22
	其他经济		7.29	4.74

资料来源:根据《中国统计年鉴(1999)》(中国统计出版社,1999)计算而得。

3. 不完善的财税体制改革有利于东部地区而不利于中西部地区

我国自 1980 年起,在全国绝大部分省、市、自治区实行"划分收支,分级包干"的财政管理体制。1985 年后,在前几年改革的基础上,开始实行对各省、自治区和直辖市实行"划分税种、核定收支、分级包干"的财政管理体制。财政包干体制有以下几个特点:(1)在收入划分上分三个基本类别,即中央收入、地方收入和分成收入,同时,不同级别的政府承担不同的支出责任;(2)收入和支出这两种基数一般是依各地在确立某种新体制前的财政收支来决定的;(3)收入分成的多少取决于两个因素,即该省所使用的收入分成办法和具体的留成比例;(4)由于缺乏确定基数的通行方式,分成办法和留成比例等参数是通过一对一的谈判协商来解决的;(5)在税收管理上,一方面,税基和税率均由中央来决定,另一方面,征税权却几乎是全部下放。⑥

这样一种的制度安排是存在相当多的缺陷的。首先,中央和地方之间的资金流动虽然说起来有规则可依,但这些规则的本身是谁也说不清的。确定收支这两个基数、分成办法和分成比例都无明确的规则可遵循,重要的是讨价还价,而且就是讨价还价也无规则可依。结果是各省市的分成方式和分成比例均不一样。其次,尽管中央拥有广泛的自由裁量权,但中央却没有一个有效的机制来推行其财政政策。地方政府可以有效地支配当地的税收工作,这就使得富裕的、发展速度快的东部地区能得到更多的好处。第三,这种一定五年或三年的包干制可以说是"包死中央,包活地方",东部沿海地区借口利用外资等,要求中央给予更多的优惠政策,并且自己也擅自制定优惠政策和对外省限制性的政策。

1994 年我国开始在全国推广实行分税制。这是适应建立与完善社会主义市场经济体制的政策要求而对财政管理体制进行的一次改革。作为转型时期改革的重要组成部分,但在内容上对于旧体制所存在的问题未能进行全面的改革和根本触动,特别是改革酝酿时期的一对一的谈判仍基本未

© 1994-2007 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

触动东部发达地区的既得利益。总的来说,现行的税收制度在促进地区经济的协调发展方面还存在一些缺陷。

首先是税种划分存在问题。如,分税制将 75% 的增值税和全部的消费税划归中央,把营业税划归地方,客观的政策导向是控制地方发展第二产业,支持发展第三产业。这一政策抑制了中西部地区利用丰富的资源加快发展资源导向型企业的积极性。

其次,现行的地方税缺乏主体税种,很不完善。目前,我国的地方税收体系比较薄弱,在很大程度上制约了分税制的规范化。例如,现行的分税制只涉及税款的征收管理权,而所有税种的立法权、解释权、税目和税率的调整权等一律集中在中央,这就很难适应我国各地复杂的情况。由中央统一立法要求征收的有些税种,在地方尤其是中西部地区的一些地方往往没有相应的税源,或因税源太少而难以开征;而有些有税源的,地方却无权开征相应的税种。

第三,现行增值税的设置对中西部地区也有许多不利影响。增值税是具有税收中性的特点,能有效地发挥资源配置的基础性的作用。但增值税对于税收征管的客观环境要求比较高,多环节的征收方式要求具有完整的会计制度和税收征管制度。而这些方面由于我国的沿海和内地、东部和中西部地区的经济发展的巨大差距和税收征管人员的巨大差异而使问题更多。

第四,现行的企业所得税也不合理。内资企业所得税实行 33% 的基本税率和 18%、27% 两档照顾税率。所谓照顾税率,主要是照顾中小企业负担能力的税率。由于中西部地区以国有大中型企业为主,这项规定客观上也更有利于东部地区。目前,内资企业和外资企业仍实行两套不同所得税制,外资企业享有比内资企业更多的优惠。东部地区的外资企业多,1985- 1995 年我国实际利用外资总额中,东部沿海地区占 87.3%,中、西部地区分别占 8.5% 和 4.2%,两套不同的所得税制就在客观上有利于东部地区,而不利于中、西部地区。⑦

第五,个人所得税的征管乏力不利于调节地区间的收入差距,从而东部地区获益匪浅。自 1994 年我国个人所得税法实施以来,我国的个人所得税收入逐年增加,1994 年为 72.5 亿元,1998 年达 338.2 亿元,年均增长率是 147%,但即使是在 1998 年我国的个人所得税收入也只占工商税总收入的 4.44%。我国的绝大多数高收入者集中在东部地区,个人所得税的征收乏力也使东部地区得益不浅。

第六,规范的转移支付制度尚未建立起来也不利于平衡地区间的财力差异。目前我国还是采取税收返还的做法,由于东部地区的扩张基数的能力远大于中、西部地区,中、西部地区的财政收入的基数低、增长速度慢,获得的税收返还量就小。而国家对西部少数民族地区 8 省区实行的定额补助,未与物价指数挂钩,因而,实际的补助额等于年年递减。

4. 对外开放过程中的税收优惠政策主要集中在东部地区

十一届三中全会以来,我国开始实行允许一部分地区先富裕起来的政策,并从 20 世纪 80 年代开始,在东部沿海地区先后形成了经济特区、经济技术开发区、沿海开放地区等这样一个开放体系,及与此相适应的一整套特殊政策。其中,税收优惠政策是沿海地区扩大对外开放、吸引外资、引进国外先进的技术和管理经验的主要手段之一。这种税收优惠政策主要是在沿海地区实行,不仅使沿海与内地、内资企业和外资企业之间的税负不均,不利于公平竞争,也在客观上加剧了地区间经济发展的差距。具体地说有两种情况。

其一是只在沿海经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区等地实行的税收优惠政策。如,在所得税方面就有以下规定:(1)在深圳、珠海、汕头的内资企业,不论其经济性质和隶属关系,一律按 15% 的比例税率缴纳所得税。是否开征地方税附加,由当地政府决定。(2)在厦门经济特区成立前已经实行"利改税"的中央企业,仍按原办法缴纳所得税。特区办的企业,不论经济性质和隶属关系,一律按比例 5% 的比例税率缴纳。(3)在海南省的内资企业,均按比例 5% 的税率缴纳所得税,另附征 10% 的地方所得税。(4)在经济特区设立的机构、场所从事生产经营的外商独资企业的所得税,均按 15% 的税率征收。(5)对设在经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区的外商投资企业,和在沿海港口城市的老市区、沿海经济开放区兴办的技术密集、知识密集,或属于能源、交通、港口建设项目的外商投资企业,均按 15% 的税率征收。(6)对设在经济特区、沿海经济开放区、沿海经济技术开发区所在城市的老市区的生产性外商投资企业,和设在对外开放的沿江、沿边城市、省会城市的外商投资企业,按 24% 的比例征收。⑧

在流转税方面,有如下规定:(1)在特区的三资企业,进口生产所必需的机器设备、原材料、零部件、交通工具和其他生产资料,免征工商统一税;进口矿物油、酒和其他生活必需品,减半征收;特区企业生产的在特区销售的产品,除了矿物油、烟、酒减半征收外,其他产品均免税。(2)在经济技术开发区的生产性"三资企业",进口自用的建筑材料、生产设备、原材料、零配件、元器件、交通工具和办公用品免征工商统一税。在经济开放区和沿海十四个港口城市,以及在汕头、珠海、厦门的老市区开办的"三资企业",作为投资或追加投资进口本企业生产用设备、建筑材料、自用的交通工具、办公用品及进口原材料、零配件、元器件、包装物等,用于生产出口的部分免征工商统一税。(3)在经济特区、经济技术开发区的企业所生产的出口产品,除了国家另有规定的少数产品外,一律免征工商统一税。

其二是在全国统一但在东部地区得到了充分利用的税收优惠政策。如对乡镇企业的税收优惠政策就一视同仁。1978 年前后,国家产业政策由注重重工业发展调整为鼓励轻工业发展。乡镇企业是被鼓励的对象。东部地区对中央制定的鼓励乡镇企业发展的所有优惠政策均加以运用。中西部地区特别是西部地区受财力有限和改革开放滞后的制约,对这些政策没有加以充分的利用。⑨

总之,改革开放以来国家所实行的税收优惠以区域性为主,相对有利于东部发达地区。

© 1994-2007 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三、扭转地区经济增长与财政收入增长逆向变动的几点对策思考

地区间经济发展差距和财力水平差异的扩大会对国民经济产生以下几个方面的负面影响：会加剧地区间产业结构的趋同化，因为，一般加工工业和轻工产品的税负低，就会使中西部地区盲目发展这些产业，造成盲目生产和重复建设愈演愈烈；会使宏观经济波动和社会不稳定加剧，因为，中西部地区由于财力不足，对生产的投入就不足，基础设施建设落后，抗御自然灾害的能力不足，对社会稳定造成威胁；近年来，我国能源和矿产资源主要集中在中西部地区，而工业加工能力又主要集中在东部地区，地区两个差距过大会使沿海和内地的产业发展出现脱节。所以尽快缩小中西部地区与东部地区在经济发展水平和财力水平上的不均衡或逆向变动的格局就迫在眉睫。这应当从以下几个方面努力。

1．中西部地区要依托其优势积极调整产业结构

中西部地区还应结合其地方特点和优势，依靠自己的力量，积极调整产业结构，真正做到“两个根本性转变”。具体地说要从以下几个方面着手。

首先，着力调整农业结构，大力发展特色农业。目前，我国农业生产不是总量不足，而是结构失衡，而且其生产成本居高不下。[10]加入世界贸易组织后，我国的农业将受到国际农业低成本的冲击，农产品的卖难问题将存在相当长的一段时间。这就要求具有农业比较优势的中西部地区，积极调整农业内部结构，发展特色农业，搞活农产品流通，着力提高农业的经济效益。

其次，着力调整工业结构。中西部地区要使其资源优势转化为经济优势，就需要大力发展资源深加工工业。如西北地区可以利用国家实施“东锭西衣”的大好机遇，着力发展棉纺工业和服装业等轻工业；西南地区可以充分利用三线建设的基础发展重加工工业；陕西可以充分发挥其人才优势，大力发展软件制作等高新技术产业；中部省份可以借助长江经济带的带动作用积极发展各具特色的农副产品加工业和传统工艺等。[11]新疆青海等省区可依托其丰富的资源积极发展石油天然气工业，内蒙、四川等省区也应加强天然气的开发，以扩大储量增加产量为主攻方向，大规模开发西部地区的三大油田、四大气田。中西部地区的武汉、成都、西安等大城市的科研实力十分雄厚，可以有选择地发展高新技术产业。

最后，加速发展第三产业。在第三产业中，旅游业被称为“无烟工业”，其经济和社会效益均很大。中西部地区具有丰富的旅游资源，如陕西的秦始皇兵马俑、甘肃的丝绸之路、云南的西双版纳、贵州的黄果树瀑布等均有待更好地开发。旅游业连接的产业链长，又是劳动密集型行业，比较符合中西部地区劳动力素质低的实际，所以，旅游业是中西部地区经济发展的一个切入点。建好旅游景区还可以保护资源和改善脆弱的生态环境。要引进和建立现代企业管理体制，提高旅游产业队伍的素质和服务水平，提高规模经济效益。中西部地区还要大力发展信息业、金融保险业、房地产业、证券业等回报率高的第三产业。

2．调整所有制结构，加速发展中西部地区的非国有经济

中西部地区发展非国有经济可以有两条途径：一是在原有体制内的竞争性领域实行“国退民进”，党的十五大和十五届四中全会确定了“抓大放小”和“国有经济从一般性竞争领域中退出来”的方针，国有资本的退出，就是民有资本的进入，国退民进实际上是国有资本和民有资本的置换。这不仅能使国有资本在它应该存在的领域发挥作用，而且能使民有资本成为市场经济的基础。中西部地区发展非国有经济的另一条途径就是大力发展个体私营经济，即私有性质的民有民营经济。

当前，中西部地区非国有经济的发展还存在许多突出的问题：以数量扩张为主的粗放经营的企业居多，这与资源的优化配置和可持续发展存在矛盾；技术和设备落后，导致企业的生产成本高，产品的质量和档次低；小而散，专业化和社会化的程度不够，导致其竞争力偏低；管理水平比较落后，企业的经济效益难以有效地提高；政府的宏观管理体制建设滞后，缺乏必要的法律和政策的保护，往往易被歧视；不公平的竞争环境；融资困难；企业的组织结构和产业的组织结构不合理，等等。[12]

因此，中西部地区要加快非国有企业、非国有经济的发展还必须从健全内部管理制度和加强外部环境的建设着手。从外部环境来说，要为非国有经济的发展提供更加公平和宽松的环境，尽快建立相应的管理机构，为其提供金融、管理、人员培训、技术、信息等各方面的服务；为非国有经济的发展提供融资网络，设立专门的基金，放宽对非国有企业贷款的担保条件，适当降低贷款利率等等。要使非国有经济尤其是非公有制经济在中西部地区的经济中占更高的地位，要使非公有制经济对中西部地区的经济发展作出更大的贡献，中西部地区必须积极主动，把发展非公有制经济纳入当地的发展规划，列入重要的议事日程，抓紧抓好。

3．进一步深化财政税收体制改革

我国下一步财税体制改革应从调整国民收入分配格局入手，通过合理调整税负，优化税制结构，完善各个税种，强化征收管理，加强宏观调控等措施，把我国的税制建设大大向前推进一步，特别是要使各省区的宏观税负水平保持基本相等，为企业的公平竞争创造良好的外部环境，以便更好地促进我国经济和社会事业的发展。

首先，统一税制，合理调整宏观税负。合理确定宏观税负水平是优化税制的基础，是保证财政收入，加强宏观调控，促进经济发展的必要条件。应当从调整国民收入分配和财政分配格局入手，扩大税基，加强管理，完善税种，优化税制，将我国的税负水平逐步提高，从区域来看，中西部地区，尤其是西部地区的税负水平要有所降低，而东部地区的税负水平要有所提高，使各省区的宏观税负水平与其经济发展水平相当。在税制改革中，尤其要突破两种不适当的传统观念：一是“既得利益不可侵犯论”，二是“税收调节万能论”。必须坚持效率优先，兼顾公平的原则。[13]

其次，优化税制结构。在适度的税负总水平下建立合理的税制结构，是充分发挥税收职能作用的必要条件。这包括合并性质相近、征收交叉的税种，如可将房产税和城市房地

© 1994-2007 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

产税合并，将车船使用税和车船使用牌照税合并等；可将营业税和契税合并到增值税中；合并内外资企业所得税，考虑到地区间的发展不平衡和中小企业多数效益不高等特点，企业所得税的税率可以降低到30%，同时，使企业所得税应纳税所得额的核定完全与企业的财务制度脱钩，通过避免重复征税、允许企业结转和投资抵免等政策，鼓励东部地区与中西部地区通过资产重组建立企业集团。[14] 优化税制结构尤其要合理调整直接税和间接税的比重，逐步加大直接税在税收总额中的比重。

第三，完善税种。(1) 增值税。要进一步完善增值税的扣税办法，改生产型增值税为消费型增值税。中西部地区由于其主导产业是资源导向型工业，需要较高水平的设备和专有技术。如1994年在由固定资产和存货形式的总投资中，固定资产形成所占的比例，西部地区平均为79.53%，高于东部地区的78.34%的水平。要逐步实行消费型增值税，中西部地区能够从中得到更多的税收抵扣，符合国家的区域政策和产业政策，也有利于全国企业的设备更新和技术进步。要坚持普遍征收的原则，建立一个规范的、对经济活动有比较强的适应性的增值税制度，这是规范增值税的基本要求。实践将证明，税基越广，财政收入的增值也就越高，税收的调节作用也就是说越到位。[15] (2) 消费税。消费税的征税范围应适当调整，即，对诸如酒精、汽柴油、烟花爆竹等非消费品和普通消费品逐步停征消费税，这些产品在中西部地区占有相当的比例；同时把娱乐业扩大进来，以调节一些不适当的消费行为；对奢侈品、高档消费品和其他高消费行为，税率应提高，以实现消费税调节消费的功能和初衷。(3) 企业所得税。将现行的两套企业所得税合并为统一的企业所得税，同时，扩大征税范围，加快内外资企业所得税法的统一步伐，以平衡两种纳税人的税负；并以科学合理的方法确定税基。(4) 农业税。现行的农业税的税率是在20世纪50年代确定的，到现在基本没有多大变动，已经不适应新形势发展的需要了，应加以改革，要调整常年产量的核定，适当降低税率，以利于减轻农民负担；农业特产税的税率本来不高，但由于重复征税，加重了农民负担。

第四，进一步完善地方税。地方税是分税制体系的一个重要组成部分，在协调中央和地方的财政关系、保证地方政府有效行政方面，一个完善的地方税起着至关重要的作用。地方税的完善主要是要建立以房产税、营业税、遗产税、赠与税、社会保障税、个人所得税为主体税种的地方税结构。[16] 完善地方税体系，首先改革现行的房产税、城镇土地使用税、车船使用税等税种，建立新的财产税体系，遵循国际通行的做法，按使用占用、转让销售、收益所得三个环节设计税种。根据我国幅员辽阔、各地区发展十分不平衡的特点，正确划分中央和地方的税权。区别不同情况，适当下放地方税的一部分立法权和解释权，及在一定范围内确定其税率的权力。

第五，建立和完善规范化的政府间转移支付制度。转移支付是中央政府调节地区经济发展的重要手段。要使转移支付真正达到平衡地方财力，加强宏观调控的目的，就要废除以前的税收返还及相关技术计算方法，建立起规范的转移支付计算方法，如实测算全国及各地区的收入能力和支出需要，所考虑的因素包括经济发展程度、城市化程度、地区的总人口及人口密度、少数民族的人口比例、财政供养人口、农业产值份额、面积、气候等等方面，以提高财政转移支付的透明度。

4. 税收优惠政策应着力向中西部地区倾斜

1994年税制改革中，中西部地区的企业的实际税负上升因素比较多。在进一步推行价格市场化的前提条件下，流转税负的上升改变了旧体制条件下资源产品低价低税的格局，这将总体上对中西部地区有利。因为中西部地区的主导产业是国家鼓励发展的产业，应当给予所得税和行业税的优惠。而且这些行业正是中西部地区的资源优势产业，这样，产业倾斜的税收政策也就是向中西部地区倾斜的税收政策。如果所得税税收的政策优惠重心定位为支持能源、原材料等基础产业，可以采取投资或资源开发优惠政策。如实行加速折旧和再投资退税，或给予投资税额抵免，以保证投资者比较快地收回资本和获得比较高的利润。

加入世界贸易组织后，要求对企业实行国民待遇原则，但是，根据我国的具体国情，我国东部地区比较发达，基本能够在入世后与外国企业平等竞争，但中西部地区却相对落后许多，在基础设施、软环境等方面均不很如意，难以与国外企业平等竞争，而且由于各方面相对落后，在吸引外资、人才等方面的条件均比较差，所以，应当在东部地区逐步实现国民待遇原则，而在中西部地区，尤其是西部地区则应加大优惠政策的实施力度。只有在比东部地区更特殊，更优惠的政策的推动下，中西部地区才能加速发展，逐步缩小与东部地区的差距。

注释：

①彭曙光、韦薇等：《论税收与国民经济比例关系》，载《华东经济管理》，1995(6)。

②王岳平：《我国工业部门结构变动分析》，载《经济工作者学习资料》，1998(4)。

③"财政收入与经济增长关系"课题组：《财政收入与经济增长关系分析》，载《山东社会科学》，1998(4)。

④参见国家税务总局科研所课题组：《关于我国税收负担问题再研究》，载《经济研究参考》，1998(17)，1～47页。

⑤参见俞建国：《全国工业所有制结构分析》，载《经济工作者学习资料》，1998(3)。

⑥参见王绍光：《思考中国》，394～395页，北京，中国经济出版社，1997。

⑦⑧⑨参见"区域税收政策"课题组：《促进区域经济协调发展的税收政策》，载《改革》，1998(4)。

10 朱泽：《区域分工与农业发展》，载《经济研究参考》，1997(99)。

11 陈文科：《论区域特色经济与中国东西合作》，载《江汉论坛》，1999(5)。

12 徐瑞娥等：《财经改革热点》，286～291页，北京，经济科学出版社，1999。

13 丛明：《进一步深化和完善税制改革》，载《经济研究参考》，1998(46)。

14 15 国家税务总局科研所课题组：《中国税制研究》，载《经济研究参考》，1998(41)。

16 吕国富等：《关于完善我国地方税体系的思考》，载《税务与经济》，1998(1)。

(作者单位：中国核工业经济研究中心　北京　100037)

(责任编辑：Q)

© 1994-2007 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net