

税收竞争理论综述

吴强*

摘要: 税收竞争是各个国家或地区,为吸引流动生产要素,促进经济增长,进而提高国民福利,在税率设定和税制安排上相互博弈和竞争的行为。本文以经济效率为线索,系统地从 Tiebout假说、基本税收竞争理论和各种假设扩展下的研究来综述税收竞争理论,内容包括税收竞争导致经济无效率的原因及其减弱和消除办法,税收竞争的经济效应和税收协调等。

关键词: 税收竞争 税收协调 要素流动性

一、引言

税收竞争源于要素流动性的增强,尤其是20世纪80年代以来,随着外汇管制解除、鼓励资本和高素质劳动力自由流动等政策实施,要素流动性的增强改善了全球资源的配置效率。然而,要素流动也削弱了政府的征税范围、收入再分配和公共品供给能力,影响了本国经济的增长潜力。由此,各国通过设定资本和劳动税率以及其他税收安排,从事对流动要素尤其是对国际流动资本的竞争。从 Tiebout假说、标准税收竞争理论到各种假设扩展下的研究来看,税收竞争理论的主要结论是:要素的流动性和趋利性使得要素在各个国家和地区追求最大回报,政府的税收及支出政策会影响资源配置,由于外部性原因,各国和地区对流动资本的竞争会导致资本税率的无效率低水平以及公共品的供给不足,即资本税率的“朝底竞赛”(Wilson, 1999),某些条件下的税收协调会提高税收协定国的经济福利。

文章内容安排如下:由于 Tiebout一文是税收竞争理论的开创性文献,以后一系列研究的展开大多源于其假设的放松,所以首先阐述 Tiebout假说的条件和经济含义;其次,以税收竞争对经济效率的影响为主线,回顾标准税收竞争理论以及在其基础上的拓展研究,内容包括税收竞争导致经济无效率的原因、无效率的减轻以及消除办法;再次,综述税收竞争的经济效应以及税收协调;最后是小结。

二、Tiebout假说

(一) Tiebout假说的条件

Tiebout(1956)发表了一篇关于公共品供给的文章,开创性地给出一个有效率的税收竞争模型并支持那些允许要素自由流动的政策,“用脚投票”即源于其文。根据 Tiebout一文,其假设条件如下:(1)居民能够自由流动到最能满足其偏好的地区;(2)居民对各地财政收支模式有完全信息,并能对其差异做出反应;(3)有大量地区可供居民选择;(4)不考虑各地对就业机会的限制,所有人靠红利生存;(5)各地公共品没有区际外部性;(6)各地政府适应原有居民的偏好,地区最优规模取决于公共服务的最低平均成本;(7)偏离最优规模的地区通过动态调整居民数量来降低公共品的平均成本。各地吸引流动资本的竞争会导致财政外部性,偏离 Tiebout模型的严格假设能够衍生出各种无效率的税收竞争形式。

(二) Tiebout假说的经济含义

Tiebout本意是探讨 Musgrave(1939)和 Samuelson(1954)所提出的问题:在一个由若干居民组成的社会

* 吴强,华南师范大学经济与管理学院,邮政编码:510006,中南财经政法大学经济学院,邮政编码:430073,电子邮箱:wuist@sohu.com.

本文受中国博士后科学基金(项目批准号:20080430842)资助。感谢匿名审稿人对本文提出的宝贵意见,当然文责自负。

一国降低流动资本税率,以其他国家税基和税收下降为代价而得到资本,这类外部性被称为“财政外部性”(fiscal externality);而“财力外部性”或“金融外部性”(pecuniary externality)是指当一个国家经济规模足够大,能够影响其他国家所面临的产品或要素价格所导致的外部性,这类外部性会导致各国政策的低效率,要素配置发生扭曲。

里,给定一种公共品的社会成本,其最优数量是多少?是否存在一个类似市场处理私人品的机制来解决公共品的供给水平? Samuelson指出,每个居民的公共品与私人品的边际替代率之和应等于公共品与私人品的边际转换率。如果政府强制所有居民显示其真实偏好,然后根据每个人的偏好来确定公共品的数量并相应征税,问题就能得到解决。但是,理性的居民会少报其偏好水平,享受公共品的好处而避税。Tiebout认为,中央和地方两级政府对公共品的供给模式存在差异:中央政府调整收支来适应给定的居民偏好;在地方层级,给定各地政府的收支模式,居民自由迁入到最能满足他们偏好的地区,地区的数量及差异越大,居民越能够迁到满足其偏好的地区。所以,Tiebout认为 Musgrave和 Samuelson的研究对中央政府的分析是合理的。但是,没有必要套用于地方政府分析。因为,各地对公共品的供给类似于私人品市场上的竞争,各地的收支模式差异及居民的流动性能较好地解决居民的偏好满足问题。后来,Wellisch(2000)把 Tiebout假说中的家庭置换为企业,即各地相互竞争吸引流动的企业,税收代表政府为企业提供公共投入品的成本,当公共投入品的边际收益等于边际成本时,税收竞争是有效率的。宽泛地说,当要素和其所有者一起流动,并且流动要素所有者和不流动要素所有者有同样偏好时,对流动要素的税收竞争将导致最优税率,税收竞争是有效率的。

三、税收竞争的经济效率

(一) 税收竞争无效率的原因

基本税收竞争模型在如下框架里考察资本流动性对资本财产税的影响。给定流动资本的国际税后回报,拥有等量同质居民的无穷多同质国家在资本税率上进行一次性博弈,政府征收资本从源税来提供公共品。既是要素所有者又是工人的居民从投资中得到收入,从劳动中得到工资,并把当期收入用于私人品消费,居民效用取决于公共品和私人品的数量。企业自由地在各国投资,资本的边际生产力递减,产品作为最终消费品卖给居民,或者转换成公共品给政府。给定他国税率,本国政府在预算约束下,设定税率来最大化本地居民的效用。

在资本不流动下,国内税率上升不会引发资本外流,增加一单位公共品的成本与私人品是对等的,只要公共品的边际效用大于私人品的边际效用,政府就会提高税率增加公共品直到私人品和公共品的边际效用相等为止。但是,在资本流动下,税率上升不仅使私人品下降,还有另外两个效应。首先,资本外流降低生产中固定要素的总回报,相应减少了私人品支出;其次,资本外流使可征税资本减少,税基流失,降低了公共品供给。此时,增加一单位公共品的成本大于一单位的私人品。均衡时,公共品边际效用大于私人品的边际效用,根据边际效用递减规律,公共品供给数量低于其边际效用与边际成本相等时的有效水平,支出无效率。这就是资本流动性导致税收竞争无效率的根源(Oates, 1972)。此外,税收竞争对经济的负面影响还包括较低工资的就业和其他资产的流失,恶化了整个经济福利。因此,即使政府以本国居民福利最大化为目的,资本流动下的税收竞争也会导致较低税率以及次优的低资本税收,不利于本国公共品供给和国民福利的最优,即经济无效率(Zodrow and Mieszkowski, 1986)。各国设置同样的低税率和提供次优水平的公共品,进行税率的“朝底竞赛”。如果所有国家同时提高税收竞争所导致的低水平均衡税率,而资本在各国之间的配置保持不变,那么,所有国家居民的总效用会上升,税率的合作上升是帕累托改善。

(二) 税收竞争无效率的减弱

1. 资本内生性和国内转移支付。如果税收影响居民储蓄,则资本供给可变。但是,税率上升仍然会导致资本外流,只是这种情况产生的财政外部性要小于资本数量固定的情况。资本供给的内生性会减弱但不会消除税收竞争的无效率问题。财政分权带来两种无效率,即各地税率过低和差异过大。当经济一体化以及私人部门的竞争不完全时,税基和税收均等化都会减轻财政外部性的作用,基于财政收入均等化的转移支付会弱化税收竞争和导致更有效率的税率(Gaigne and Riou, 2004)。

2. 税收出口。外国投资者与本国居民共同拥有本国企业,共享要素的回报和承担相应的税收,一部分税收由外国人承担被称之为税收出口。在税收出口情况下,最大化当地居民福利的本国政府并不关心被征税的外国投资者的福利损失,相对于税收竞争基本模型,税率上升的边际成本较低(Huizinga and Nielsen, 1997)。因此,税收出口部分抵消了税率向下的压力,减弱了税收竞争的无效率,提高了公共品的供给水平。

3. 再选竞争和企业谈判。Swank(1998)认为金融一体化使民选政府对流动资本的征税能力下降。一国

反对 Tiebout观点的主要理由是,如果政府不能有效率地提供公共品,政府之间的竞争仍然会导致市场失灵。

财产税是直接对财产的数量征税。在理论分析上,所得税是对要素的回报征税,而在税收实践中,所得税是对企业的利润或者个人收入征收所得税。

资本从源税和资本从民税的区别在于,前者的征税是属地原则,后者是属民原则。

“底部”是指资本税率的对称性均衡水平,是资本税收的低水平正值,并不是指资本的零税率。

经济越开放,经济波动越大。同时,对社会保障的公共需求就越大,相应要求更多的税收来为公共品融资 (Garrett and Mitchell, 2001)。政府为了吸引流动企业会放弃一定的税收,但是,再选竞争压力使得本届政府尽力提供公共品以满足投票人的福利偏好。此时,更多的社会保障以及相应较高的税收需求部分抵消了税收竞争压力。如果政府可以和每个企业单独协商税率,对企业的所有收入采用一次性总赋税,经济效率可以达到帕累托最优,但是,如果只对工资所得采用一次性总赋税,那么,公共品供给不足而资本配置仍然最优 (Han and Leach, 2008)。

4. 利维坦政府和公共部门效率。慈善政府的目标是居民效用最大化而不是税收最大化,政府官员为了居民效用而不是自身的浪费性消费来执政;利维坦政府的目标既可以是政府规模或者是税收的最大化,或者是最大化其再选概率和自身浪费性消费的结合。公共选择理论认为政府官员是寻租者,其目的是从控制的财政支出中获取个人利益,于是,实际支出会超出社会的合意水平 (Niskanen, 1971)。此时,税收竞争对经济的影响就可能不是负面的 (Rauscher, 1998)。因为,税收竞争减少了税收和无效率的浪费性开支,部分程度上抑制了政府官员的寻租行为,如果官员租金的下降大于税收的下降,公共品供给就会增加,居民福利得到改善 (Edwards and Keen, 1996)。Eggert和 Sørensen (2008)设定一个概率投票模型来验证税收竞争改善公共部门效率和社会福利的假说。研究表明,从税收竞争消除寻租的均衡开始,税收协调会改善福利,可以根据税基的税率弹性找到一个最优的税收竞争强度。然而,税收竞争相对于国内制度的改革来说,对寻租的抑制作用较低。

5. 经济集聚。由于规模经济等原因,集聚会提高企业的生产效率。税收竞争导致资本税率向下的压力会被与企业区位决策相关的因素部分抵消,这些因素如基础设施、贸易成本、教育水平以及中间品和最终品的市场准入等。新经济地理学表明,即使资本流动性增强,资本税率的“朝底竞赛”并不一定会发生,原因是经济集聚的作用和各国集聚租金的差异 (Baldwin and Krugman, 2003)。生产集中度低的国家,其资本税率的变化趋势是下降,而生产集中度高的国家,资本税率维持在一个较高水平,公共品供给相应较高,减轻了经济的低效率问题。当经济集聚力量充分大,税收竞争的压力得到减轻,对资本的征税由税收出口动机所主导 (Krogstrup, 2008)。而 Bohnigen和 Kolpin (2007)结合地区政策、集聚等因素,发现地区税收竞争使得企业无效率地扭曲了他们生产技术的选择,以此来改善企业在地区竞争中的地位,企业技术和区位选择的无效率弱化了经济集聚的外部性。

(三) 税收竞争无效率的消除

税收竞争导致经济的无效率,下面三种方法可以消除这种无效率。但在实践中,各国政府很少采用。

1. 资本控制。消除税收竞争引致经济无效率的最直接办法是实行资本控制 (Rasmussen, 1999)。各国企业只利用本国资本进行生产,资本税相当于有效率的一次性总赋税。各国政府独立设定公共品供给水平,使其边际效用等于边际成本。然而,由于管理成本和执行问题,以及资本控制在更大的层面上有害于整个经济福利,这不是一个可行的办法。

2. 资本从民税。Gordon (1986)分析了一个两期模型,居民在第一期劳动,在第二期储蓄和消费,消费相当于一个免税的作用,政府实施一个最优的商品税来满足税收要求。Bucovetsky和 Wilson (1991)沿袭 Gordon的模型,地区数量可变,采用资本从民税,结果表明不存在税收竞争的效率问题。从民税要求税收当局拥有本国居民在外国投资的完全信息。在没有任何信息共享机制下,各国政府可能会出于策略性考虑只传递部分信息,而完全的信息共享不一定是帕累托最优 (Bacchetta and Espinosa, 1995)。实际上,由于对本国居民的外国所得进行征税比较复杂,资本从民税难以实行。

3. 一次性总赋税。如果政府能够利用人头税或其他一次性总赋税来满足税收需要,并且不影响要素供给的决策,就不存在税收竞争的效率问题。Diamond和 Mirrlees (1971)表明,在开放经济中,如果政府能够采用一个最优的商品税来满足其税收要求,放弃使用扭曲商品和要素贸易模式的税收工具,税收竞争也不会影响经济效率。Kelleman (2007)通过动态税收竞争模型研究表明,投资决策的集中会改善福利,促进私人 and 公共部门投资与经济增长。如果政府的时间偏好小于家庭的时间偏好,中央政府采用从源税替代人头税;如果政府的时间偏好等于家庭的时间偏好,投资决策的集中没有福利和增长效应;如果政府的时间偏好大于家庭的时间偏好,投资决策的集中能改善福利。

四、税收竞争的经济效应

Tiebout及 Wilson之后的很多学者放松原有严格假设,在各种条件下讨论税收竞争对其他经济变量的影响,主要成果如下:

经济集聚的一个数理表征是生产函数对资本投入的二阶微分为正,即假设资本的边际报酬递增。

(一) 税收竞争对政府行为的影响

1. 公共品供给。随着竞争地区数量的增加,公共品供给水平单调下降(Hoyt, 1991)。一般地,给定政府预算,税收竞争会导致较多的公共投入品和较少的公共消费品,经济无效率(Keen and Marchand, 1997)。然而, Ibori和 Yang(2008)研究区际税收竞争和区内政治竞争对公共品最优供给的影响时发现,当考虑政治竞争时,竞争地区数量和公共品供给的关系并不是单调的,而且,区际税收竞争和区内政治竞争的相互影响可能会导致公共品的最优供给。投资者不仅考虑税率,也要考虑政府提供公共品的效率。高效率的国家用同样的税收可以提供更多的公共品,可以设置较高的税率而不用担心税收竞争。同时,低效率的国家不应该趋同高效率国家的税率,否则会使资本外流(Ivanyna, 2007)。

如果各国企业对公共品要求不同,会使得各国公共品的供给水平出现差异,当这种差异上升时,税收竞争强度下降,国家之间税率差异加大,公共品供给无效率(Zissimos and Wooders, 2008)。即使市场变得更为一体化了,高税负国家仍然可以设置较高税率。另外,他国公共投入品的溢出效应使本国政府想搭便车,期望他国投入更多,减弱了本国税收竞争的动机(Bjørvatn and Schjelderup, 2002)。

2. 税收优惠的时间一致性。为了吸引流动资本,政府对外资企业承诺一定的税收减免和优惠期限。如果本国政府违背初始承诺,在外资企业投资国内并形成一部分固定资产后提高税率,这就是税收优惠的时间一致性问题。Janeba(2000)认为税收竞争会部分解决政府承诺问题。如果企业投资多个国家,虽然生产能力超过了市场需求,然而,各国对资本的税收竞争将使税率充分的低,企业不但使额外生产能力的投资得到补偿,还可应对政府的失信问题。

在企业决策和两国非合作的法定税率决定之前,政府承诺一个长期的税收优惠。税收下降的影响取决于企业的组织结构对税收优惠的反应弹性(Bucovetsky and Haufler, 2008)。如果企业的组织结构对税收不敏感,政府在第一阶段税收优惠较多,而在最后阶段最大化不流动企业的税收;如果企业的组织结构对税收敏感,政府在第一阶段税收优惠适度,而在最后阶段设置低税率。这解释了现实中,尽管跨国公司的税基流动性较大,对其税收优惠也是有限度的。

3. 转移支付。国家的发展政策决定富裕地区从事生产活动,同时在富裕和贫穷地区进行转移支付来再分配收入。税收竞争使得过多收入用于发展,过少收入用于转移支付,转移支付和地区发展的综合作用无效率。而且,由于过度发展因素,公共支出总水平会过高(Matsumotoa, 2008)。如果劳动力技能存在差异且完全流动,对劳动力征收非线性所得税,尽管两国政府之间存在纳什均衡,但并不表明高技能工人纳税而低技能工人得到转移支付,有可能是高技能工人得到来自低技能工人纳税的净转移支付。如果政府确实想吸引高技能的工人,就应该给高技能工人以转移支付(Brett and Weymark, 2008)。

(二) 税收竞争对企业行为的影响

1. 企业的资本结构。Mittelmanier(2008)通过古诺寡头框架研究企业所有权中外资和内资结构对非对称国家吸引跨国公司的影响。他认为补贴竞争和外资区位选择取决于既有企业的所有权结构,国内企业较少的小国比有内资大企业的国家更为容易吸引跨国公司。大国的垄断企业获得利润,可以通过FDI进行利润转移来获得海外低税率的好处。

由于债务利息在税前利润中扣除,举债经营能给企业带来税收优惠。边际税率是债务融资策略的一个重要指标,边际税率降低会减少企业举债经营得到的利息收益,降低企业基于利息利益角度举债的动机。企业在增加债务所带来的税负节约和财务困境成本之间进行权衡,企业最优资本结构均衡于财务杠杆的额外利得和财务困境成本。Panteghini(2009)在一个随机环境下研究跨国公司的债务融资策略和政府之间税收竞争的关系。从高税负国家到低税收国家的收入转移能力会影响跨国公司的融资选择,其中,通过债务融资来转移收入,收入转移的数量取决于税率差异。收入转移不仅提高债务融资的税收利得,同时推迟了违约。无保护债务融资下的均衡税率低于有保护债务融资,而且,违约成本或者收入转移成本的上升会提高均衡税率。更严厉的反避税措施如资本化和受控外国公司规则(CFC Rules),允许政府设置较高的税率。政策风险(跨国公司认为政府可能征收外国资产)会降低均衡税率,而经营风险和违约风险会导致较高的税率。

2. 国际贸易。Janeba和Wilson(1999)在标准税收竞争模型基础上增加商品贸易以及大国和他国的资本流动因素,研究表明,如果存在最优的货物关税,那么,资本所得税为正。如果两国之间存在两种产品的贸易,Wilson(1987)认为税收竞争会导致同质地区生产的专业化,一国选择较低的税率和公共支出,生产资本

公共品分为公共投入品和公共消费品,公共消费品只有利于本地居民福利,而公共投入品如基础设施和公共教育能减少企业生产的私人成本,提高生产率。

有保护债务(protected debt)融资下,当公司的价值低于债务价值时,就触发了违约。无保护债务(unprotected debt)融资下,跨国公司具有较高的融资灵活性。如果确实有违约风险,母公司可以决定把内部公司债务转换为股权来防止违约。因此,无保护债务融资是跨国公司的最优选择。因为只要发行新的股份以及支付利息,企业就可以从以后的利润中得到恢复。

密集型产品,另一国选择较高的税率和公共支出,生产劳动密集型产品。国际企业在其总部定下之后,会考虑通过出口还是FDI来供给海外市场。Davies(2007)等人研究表明,税收竞争会影响进入市场的方式。如果没有税收竞争,企业会选择FDI,即使从全球的角度看存在福利损失;如果有税收竞争,当母国税收固定下来,企业通过出口替代FDI。

(三) 税收竞争对居民行为的影响

1. 要素流动性与其税负水平。一个开放的小国经济,其资本供给弹性无限,劳动力不流动但有一定供给弹性。如果政府有多种税收工具可供选择和使用,最优资本税为零,全部税收来自对不流动要素即劳动所得的征收。一般地,要素的流动性越强,其税负相对越轻,反之,要素的流动性越弱,其税负相对较重(Bucovetsky and Wilson, 1991)。

2. 通勤者和跨界购物。通勤者的工作和消费地点不同,Barid(1996)假定各地等量同质居民可以无成本地往返各地工作和生活,各地政府采用财产税和工资税。当地区数量上升时,对通勤者的竞争使政府对财产税的依赖更大,财产税上升,工资税下降,公共品供给下降。Guo(2009)假设地方政府利用工资税和土地税为公共支出融资并竞争通勤者,公共品是生产要素之一,通过选择两种税收的最优结合来最大化各个地区居民的消费。在对称性竞争下,政府只采用土地税;在非对称竞争下,工资税取决于地区规模大小和生产函数的设定。另外,居民可以跨界购买他国物品来避税,但须承担运输成本。如果两国税率差异超过运输成本,则低税国出口商品,高税国居民增加对低税国商品的购买量和税基(Mintz and Tulkens, 1986)。

3. 母国依恋。爱国主义教育 and 劝说会使本国市民和投资者更忠于本国,降低了本国纳税人的流动性,使别处纳税人变得更为流动,母国依恋提高了流动成本,降低了税收竞争的强度(Konrad, 2007)。各国政府会对本国市民的忠诚度进行投资,税收竞争不利于忠诚度投资多的国家,而税收协调会增加母国依恋大的国家投资。

(四) 税收竞争的异质性

1. 不完全竞争。如果政府通过补贴使本国企业的出口市场份额增加,则两国政府最终处于低效率的补贴竞赛中(Brander and Spencer, 1985)。Janeba(1998)把战略性贸易思想纳入到税收竞争模型,企业在两国之间自由流动,在第三方市场销售产品,企业定位于税后利润最高的地方。两国相互竞争吸引企业的补贴将不仅影响企业的生产决策,也影响企业的区位决策,对流动企业的竞争会导致均衡税率为零。

2. 非对称税收竞争。大量小国之间的税收竞争导致税率为零,而几个大国之间的税收竞争下,税率为正。Bucovetsky(1991)分析了大国与小国之间的非对称税收竞争。两国居民数量不同,居民的资本和劳动禀赋相同。由于大国对资本需求较大,税率上升较多地减少了资本的税后回报,大国通过税率下降来吸引资本的动机相对较弱,因而税率较高。均衡时,小国资本成本较低,劳动成本较高,小国居民的工资和福利高于大国居民。如果两国规模差异很大,小国居民福利好于没有税收竞争的情况。因此,尽管税收竞争无效率,但实际上它会有利于小国。Krauthem和Schmidt-Eisenbhr(2009)研究发现,企业异质化程度低和垄断程度高的国家受国际税收竞争的影响较小,其税基外流的可能性较小,可以设置较高的税率;企业异质性高和垄断市场力低的国家被迫设置较低的税率来减缓资本外流,而小国适当降低税率就可以吸引税基的大部分。

3. 多个层级政府下的税收竞争。Boadway等人(1998)假设中央政府了解地方政府的预算约束,首先行动来影响下级政府,利用所得税在不同地区进行再分配,并有充足的税收工具来弥补地方政府行为的无效率。如果两级政府同时设置税率,均衡结果无效率;如果上下级政府仅关心税收最大化,当地方政府之间的横向税收竞争和中央与地方政府之间的纵向税收竞争同时存在时,纵向税收竞争占主要地位,均衡税率过高(Keen and Kotsogiannis, 1996)。

在Grazzini和Petretto(2007)的模型里,其中一国为单一国家,另一国为由两个同质地区组成的联邦制国家,中央和地方政府征收资本税,联邦制国家的中央政府相对于地方政府是博弈的先行者。两国进行非合作博弈,均衡时,联邦制国家设置低的无效率税率,而单一制国家设置无效率的高税率。联邦制是一个重要的改善投资环境的制度,尤其可以解决hold-up问题。但政府层级多会导致公共池、事后的过度税收以及叫价过低的坐享其成等问题,为了吸引FDI还要在不同层级政府之间进行协调。Kessing(2009)等人研究表明,东道国政府的层级数量对FDI的流入有显著的大的负效应,恶化了其竞争力。所以,做出所有决策的中

通常意义上,大国和小国的主要区别在于经济规模的大小,对资本的国际回报有无市场影响力。一些模型用非资本因素对产出的贡献度来区别大国与小国。

横向税收竞争中的政府处于同一层级,纵向税收竞争是指中央政府和地区政府对同一税基的竞争。横向税收竞争假设所有政府同时做出决策,一国税率的上升会增加他国的税基;而在纵向税收竞争下,一个层级政府的征税会减少其他层级政府的税基。

Hold-up问题是指国内政府吸引外资后,经过一段时期会采取措施变相没收外国投资。

央集权对投资者的影响要好于有几个层级政府的分权决策结构。

五、税收协调

税收协调是指一些国家或地区根据本国或本地区的经济规模和发展导向,在一个共同的框架内进行协商,采取措施消除税收差异对要素自由流动的障碍,减轻税收对要素配置的扭曲,抑制税收竞争带来的低效率,提高经济福利。它主要包括两方面的含义,一个是根据不同的经济状况而内生的协调行为,另一个是税收实务上的有形协调。因此,各国的经济规模差异和税收协定的执行情况影响到税收协调的可持续性。

1. 税收协调的必要性。公共品一定程度上代表了对收入不确定的社会保护,如宏观经济波动、特定行业冲击以及个人能力和教育差异等。市场对收入不确定的风险是失灵的,而税收竞争限制了政府的再分配能力,所以有必要进行税收协调来应对低资本税收、高水平公共基础设施和再分配转移的低效率。当税收竞争影响到政府的收入转移水平时,除了公共品供给不足之外,还有更大程度的分配不公。Huber(1999)在一个最优所得税模型里分析税收协调时指出,资本所得税对福利的影响取决于国家之间财富的分配,如果财富分配是公平的,资本税收不影响福利。所以,不仅因为商品和要素的流动,而且财富分配的不公平也支持税收协调。

2. 税收协调的福利。即使其他国家不参与税收协调,一组国家也能够从税收协调中获得好处,其利益取决于税收协定外国家的反应。如果协调国提高税率到同一个水平,这会导致税收协定之外国家的税收增加,即一部分国家内的协调会增加所有国家的福利(Konrad and Schjelderup, 1999)。譬如,欧盟低税国增加税收就会提高欧盟伙伴国的福利(Huizinga and Nielsen, 2000)。如果资本在税收协调地区和其他地区之间高度流动,区域税收协调利得是全球税收协调的小部分,即使税收协调地区经济占全球经济的大部分。如果资本在税收协调地区和其他地区之间不完全流动,区域税收协调利得会更大一些,同时有利于税收协调之外的国家(Sørensen, 2004)。

Fuest和 Huber(2001)认为,如果由投票来决定财政政策,税收协调对福利的影响取决于税收对劳动决策的扭曲程度和中间投票人对财政政策的政治扭曲效应。劳动税收的边际负担越小,中间投票人的劳动收入占平均劳动收入的比例越小,税收协调对福利的影响越有可能为负。一旦外国资本固定下来,本国政府就有动机提高税率。Conconi(2008)比较三种税收协调:没有协调;所有国家参与的全球性协调;一组国家参与的局部性协调。分析表明,当政府无法承诺长期税收政策时,全球性协调不会好于没有协调的福利。如果资本流动性充分大,相对于其他形式来说,局部性协调最有利于所有国家,并且是理想和可持续的。由此,如果税收协定由欧洲国家推行,欧盟不应该反对它,也不用担心资本外流,因为它有利于协定国和非协定国。Sørensen(2000)通过一般均衡模型模拟欧盟税收协调的经济效应,模型包括了利润、外资、失业、不同规模的国家 and 不同收入的个人、储蓄和劳动供给可变等因素。结果表明,人口规模和利润的影响不大,而对再分配的社会需求、要素生产率和外国所有权份额显著影响福利,税收协调利益大约为 GDP 的 0.16% ~ 0.35%。

3. 税收协调实务。解决母国和东道国对企业的双重征税办法有三种:第一,母国为本国企业被东道国的征税提供税收抵扣;第二,东道国减免外国企业的应税所得;第三,直接从税收中免除外国来源所得。研究表明,征税会导致母国资本输出较少,均衡税率无效率。如果母国提供税收抵扣,东道国就有动机提高税率直到母国的水平,这相当于税收从资本输出国到输入国的再分配,均衡税率过高。母国对国外所得的税率高于东道国会减少海外投资的激励,如果母国对国内外所得的税率不同,经济无效率(Bond and Samuelson, 1989)。假设外国子公司在母国融资,资本来源的改变会影响税收抵扣作用(Davies and Gresik, 1998)。Janeba(1995)认为,在税收抵扣和免除方法下,母国国内的正税率将增加资本输出,导致不期望的贸易条件效应,所以税率应为零。

4. 税收协调的弱化。人口的规模经济对公共品的供给有相当的意义,Wilson(1995)分析了资本和劳动都流动下的税收竞争。如果各国政府使用资本和土地的财产税来最大化土地价值,当可以使用劳动所得税来替代资本和土地的财产税,但没有公共品供给的规模经济时,公共品供给不足,有规模经济情况下,公共品供给不足的程度会下降。因此,劳动流动性的增强和人口规模经济会弱化税收协调的必要性。

六、总结性评论

在一组严格条件下,Tiebout模型认为税收竞争是有效率的,标准税收竞争理论认为国家之间对稀缺资本的竞争将降低税收和公共品支出到次优水平,一些研究认为在某些条件的放松或者扩展下,效率损失会得到部分改善,在一定条件下,各国之间的税收协调会改进福利。税收竞争是否导致过高或者过低税率,其福利效应取决于模型的构建,尤其是假设条件的不同,如完全竞争、非对称、税基选择、要素流动性以及公共支出的目的。如果税收用于政府对居民的转移支付、居民消费的公共品、提高企业生产力的公共投入品和政府官员的租金,那么,大部分研究支持税率的“朝底竞赛”。

在开放经济条件下,资本和劳动的流动会影响一国货币政策和财政政策的有效性,税收作为一个国家或地区经济政策的重要工具,其效力也会受到影响。随着经济的发展和全球化的深入,我国面临的外部约束和内部条件逐步发生了变化,对外经济政策也相应地随之改变,从运用吸引FDI加工贸易等措施来促进我国的技术进步和经济增长,增加就业,到重视本国企业的自主创新和国际竞争力,通过经济集聚来提高产业竞争力等。其中,涉外税收政策也发生了相应的变化,如从对外资企业的税收优惠到内外资企业所得税的统一。同时,我国与亚洲周边的发展中国家也存在某种程度上的税收竞争。因此,作为转型中的发展中大国,我国应充分利用税收工具来吸引国际流动资本,灵活应对国内外的经济形势变化,促进经济增长和提高本国居民福利。

参考文献:

1. Bacchetta, P. and Espinosa, M. P., 1995. "Information Sharing and Tax Competition among Governments" *Journal of International Economics*, Vol 39(1-2), pp. 103 - 121.
2. Baldwin, R. E. and Krugman, P., 2003. "Agglomeration, Integration and Tax Harmonization" *European Economic Review*, Vol 48(2), pp. 1 - 23.
3. Bjorvatn, K. and Schjelderup, G., 2002. "Tax Competition and International Public Goods" *International Tax and Public Finance*, Vol 9(2), pp. 111 - 120.
4. Blonigen, B. A. and Kolpin, V., 2007. "Technology, Agglomeration, and Regional Competition for Investment" *Canadian Journal of Economics*, Vol 40(4), pp. 1149 - 1167.
5. Boadway, R.; Marchand, M. and Vigneault, M., 1998. "The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation" *Journal of Public Economics*, Vol 68(3), pp. 453 - 478.
6. Bond, E. W. and Samuelson, L., 1989. "Strategic Behaviour and the Rules for International Taxation of Capital" *The Economic Journal*, Vol 99(3), pp. 1099 - 1111.
7. Braid, R. M., 1996. "Symmetric Tax Competition with Multiple Jurisdictions in Each Metropolitan Area" *The American Economic Review*, Vol 86(5), pp. 1279 - 1290.
8. Brander, J. A. and Spencer, B. J., 1985. "Export Subsidies and International Market Share Rivalry" *Journal of International Economics*, Vol 18(1-2), pp. 83 - 100.
9. Brett, C. and Weymark, J. A., 2008. "Strategic Nonlinear Income Tax Competition with Perfect Labor Mobility" *Department of Economics, Vanderbilt University Working Papers*, No. 0812.
10. Bucovetsky, S., 1991. "Asymmetric Tax Competition" *Journal of Urban Economics*, Vol 30(2), pp. 167 - 181.
11. Bucovetsky, S. and Haufler, A., 2008. "Tax Competition When Firms Choose Their Organizational Form: Should Tax Loopholes for Multinationals be Closed?" *Journal of International Economics*, Vol 74(1), pp. 188 - 201.
12. Bucovetsky, S. and Wilson, J. D., 1991. "Tax Competition with Two Tax Instruments" *Regional Science and Urban Economics*, Vol 21(3), pp. 333 - 350.
13. Conconi, P., 2008. "Is Partial Tax Harmonization Desirable?" *Journal of Public Economics*, Vol 92(1-2), pp. 254 - 267.
14. Davies, R. B. and Gresik, T. A., 1998. "Tax Competition and Foreign Debt" *Department of Economics, Pennsylvania State University Working Paper*, No. 4.
15. Davies, R. B.; Egger, H. and Egger, P., 2007. "Tax Competition for International Producers and the Mode of Foreign Market Entry" *Oxford University Centre for Business Taxation Working Papers*.
16. Diamond, P. and Mirrlees, J., 1971. "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency" *The American Economic Review*, Vol 61(1), pp. 8 - 27.
17. Edwards, J. and Keen, M., 1996. "Tax Competition and Leviathan" *European Economic Review*, Vol 40(1), pp. 113 - 134.
18. Eggert, W. and Sørensen, P. B., 2008. "The Effects of Tax Competition When Politicians Create Rents to Buy Political Support" *Journal of Public Economics*, Vol 92(5-6), pp. 1142 - 1163.
19. Fuest, C. and Huber, B., 2001. "Tax Competition and Tax Coordination in a Median Voter Model" *Public Choice*, Vol 107(1-2), pp. 97 - 113.
20. Gaigne, C. and Rieu, S., 2004. "Globalization, Tax Competition and Fiscal Equalization" *University of Saint - Etienne Working Paper*.
21. Garrett, G. and Mitchell, D., 2001. "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD." *European Journal of Political Research*, Vol 39(2), pp. 145 - 177.
22. Gordon, R. H., 1986. "Taxation of Investment and Savings in the World Economy" *The American Economic Review*, Vol 76(5), pp. 1086 - 1102.
23. Grazzini, L. and Petretto, A., 2007. "Tax Competition between Unitary and Federal Countries" *Economics of Governance*, Vol 8(1), pp. 17 - 36.
24. Guo, J., 2009. "Tax Competition for Commuters" *Regional Science and Urban Economics*, Vol 39(2), pp. 148 - 154.
25. Han, S. and Leach, J., 2008. "A Bargaining Model of Tax Competition" *Journal of Public Economics*, Vol 92(5-6), pp. 1122 - 1141.
26. Hoyt, W. H., 1991. "Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power" *Journal of Urban Economics*, Vol 30(1), pp. 123 - 131.
27. Huber, B., 1999. "Tax Competition and Tax Coordination in an Optimum Income Tax Model" *Journal of Public Economics*, Vol 71(3), pp. 441 - 458.
28. Huizinga, H. and Nielsen, S. B., 1997. "Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms" *Journal of International Economics*, Vol 42(1-2), pp. 149 - 165.
29. Huizinga, H. and Nielsen, S. B., 2000. "The Taxation of Interest in Europe: Prospects for a Common European Policy," in

Sjibren Crossen, ed., Taxing Capital in the European Union London: Oxford University Press

30. Ihoiri, T. and Yang, C. C., 2008. "Interregional Tax Competition and Intraregional Political Competition: The Optimal Provision of Public Goods" Faculty of Economics, University of Tokyo Working Paper, No. 553.
31. Ivanyina, M., 2007. "Tax Competition and Governmental Efficiency" Faculty of Social Sciences, Eötvös Loránd University Working Papers, No. 20.
32. Janeba, E., 1995. "Corporate Income Tax Competition, Double Taxation Treaties, and Foreign Direct Investment" Journal of Public Economics, Vol 56(2), pp. 311 - 325.
33. Janeba, E., 1998. "Tax Competition in Imperfectly Competitive Markets" Journal of International Economics, Vol 44(1), pp. 135 - 153.
34. Janeba, E., 2000. "Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat" The American Economic Review, Vol 90(5), pp. 1508 - 1519.
35. Janeba, E. and Wilson, J. D., 1999. "Tax Competition and Trade Protection" NBER Working Paper, No. 7402.
36. Keen, M. and Kotsogiannis, C., 1996. "Federalism and Tax Competition" Department of Economics University of Essex, Mimeo.
37. Keen, M. and Marchand, M., 1997. "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending" Journal of Public Economics, Vol 66(1), pp. 33 - 53.
38. Kelleman, K., 2007. "Fiscal Competition and a Potential Growth Effect of Centralization" Center of Public Finance, University of Fribourg Working Paper.
39. Kessing, S. G.; Konrad, K. A. and Kotsogiannis, C., 2009. "Federalism, Weak Institutions and the Competition for Foreign Direct Investment" International Tax and Public Finance, Vol 16(1), pp. 105 - 123.
40. Konrad, K. A., 2007. "Mobile Tax Base as a Global Common" Cesifo Working Paper, No. 2144.
41. Konrad, K. and Schjelderup, G., 1999. "Fortress Building in Global Tax Competition" Journal of Urban Economics, Vol 46(1), pp. 156 - 167.
42. Krautheim, S. and Schmidt - Eisenlohr, T., 2009. "Heterogeneous Firms, 'Profit Shifting' FDI and International Tax Competition" Department of Economics, European University Institute Working Paper, No. 15.
43. Krøgstup, S., 2008. "Standard Tax Competition and Increasing Returns" Journal of Public Economic Theory, Vol 10(4), pp. 547 - 561.
44. Matsumoto, M., 2008. "Redistribution and Regional Development under Tax Competition" Journal of Urban Economics, Vol 64(2), pp. 480 - 487.
45. Mintz, J. and Tulkens, H., 1986. "Commodity Tax Competition between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency" Journal of Public Economics, Vol 29, pp. 133 - 172.
46. Mittemaier, F., 2008. "The Role of Firm Ownership in Tax Competition" Department of Economics, University of Munich Working Papers, No. 2031.
47. Musgrave, R. A., 1939. "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy" Quarterly Journal of Economics, Vol 53(2), pp. 213 - 217.
48. Niskanen, W. A., 1971. Bureaucracy and Representative Government Chicago: Aldine.
49. Oates, W. E., 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
50. Panteghini, P., 2009. "The Capital Structure of Multinational Companies under Tax Competition" International Tax and Public Finance, Vol 16(1), pp. 59 - 81.
51. Rasmussen, B. S., 1999. "On the Scope for International Tax Cooperation: The Role of Capital Controls" Open Economies Review, Vol 10(4), pp. 395 - 414.
52. Rauscher, M., 1998. "Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation" Journal of Urban Economics, Vol 44(1), pp. 59 - 67.
53. Samuelson, P. A., 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure" Review of Economics and Statistics, Vol 36(4), pp. 387 - 389.
54. Sørensen, P. B., 2000. "The Case for International Tax Coordination Reconsidered" Economic Policy, Vol 15(31), pp. 431 - 472.
55. Sørensen, P. B., 2004. "International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism" Journal of Public Economics, Vol 88(6), pp. 1187 - 1214.
56. Swank, D., 1998. "Funding the Welfare State: Globalisation and the Taxation of Business in Advanced Market Economies" Political Studies, Vol 46(4), pp. 671 - 692.
57. Tiebout, C. M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures" Journal of Political Economy, Vol 64(5), pp. 416 - 424.
58. Wellisch, D., 2000. Theory of Public Finance in a Federal State Cambridge: Cambridge University Press.
59. Wilson, J. D., 1987. "Trade, Capital Mobility, and Tax Competition" Journal of Political Economy, Vol 95(4), pp. 835 - 856.
60. Wilson, J. D., 1995. "Mobile Labor, Multiple Tax Instruments, and Tax Competition" Journal of Urban Economics, Vol 38(3), pp. 333 - 356.
61. Wilson, J. D., 1999. "Theories of Tax Competition" National Tax Journal, Vol 52(2), pp. 269 - 304.
62. Zissimos, B. and Wooders, M., 2008. "Public Good Differentiation and the Intensity of Tax Competition" Journal of Public Economics, Vol 92(5 - 6), pp. 1105 - 1121.
63. Zdrów, G. R. and Mieszkowski, P., 1986. "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods" Journal of Urban Economics, Vol 19, pp. 356 - 370.

(责任编辑:邢宏洋)