

# 我国西部大开发税收政策 评价及调整方向\*

魏后凯 袁晓勳

内容提要：本文在对西部大开发现有政策进行归纳总结和效果评价的基础上，认为税收政策对促进西部经济发展起到了重要支撑作用，但由于优惠政策存在结构性问题，使得西部地区企业税负较重的局面并未改变，政策促进效果不甚明显。建议进一步延长税收优惠时限，对税收优惠政策进行结构性调整，实行直接优惠和间接优惠并重的方式，并建立对关键区域、问题区域的特别税收优惠制度。

关键词：西部大开发 税收政策 税负

## 一、我国支持西部大开发的税收政策概述

早在2000年12月，国务院就发布了《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》（国发[2000]33号），明确提出要对西部大开发实行税收优惠政策。2001年9月，国务院办公厅转发了《国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》（国办发[2001]73号）从五个方面对西部大开发税收优惠政策进行了阐述。为保证西部大开发税收优惠政策落到实处，2001年12月，财政部、国家税务总局、海关总署联合发布了《关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》（财税[2001]202号），进一步明确了国家对西部大开发税收优惠政策的适用范围和具体内容。2002年5月，财政部、国家税务总局又联合发布了《关于落实西部大开发有关税收政策具体实施意见的通知》（国税发[2002]47号）对财税[2001]202号文件进行了细化和说明。其后，又对部分政策进行了调整和完善。

根据上述文件，中央对西部大开发的税收支持政策主要包括：1. 设在西部地区的国家鼓励类企业，在2001～2010年间减按15%的税率征收企业所得税。2. 民族自治地方的企业，经省级人民政府批准，对内资企业可以定期减征或免征企业所得税；对外商投资企

业可以免征、减征企业所得税地方部分。3. 对西部地区投资新办的交通、电力、水利、邮政、广播电视企业，其中内资企业自生产经营之日起，企业所得税“两免三减半”；生产性外商投资企业，经营期在10年以上的，自获利年度起，企业所得税“两免三减半”。4. 为保护生态环境，退耕还生态林、草产出的农业特产品收入，自取得收入年份起10年内免征农业特产税。5. 对西部地区公路国道、省道建设用地比照铁路、民航用地免征耕地占用税，其他公路建设用地是否免征耕地占用税，由省、自治区和直辖市人民政府决定。6. 西部地区内资鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口自用先进设备，除《国内投资项目不予免税的进口商品目录》和《外商投资项目不予免税的进口商品目录》所列商品外，免征关税和进口环节增值税。7. 将在我国境内没有设立机构、场所的外国企业取得来源于我国境内的利息等所得减按10%税率征收预提所得税的优惠政策，扩大到中西部等非开放地区。8. 在进口关税上，对中西部地区给予了适当照顾；根据西藏自治区的要求，参照近年来我国税则税率水平，适当调低了适用于西藏的进口税目的税率。

\* 本文为国家社科基金重点项目《科学发展观视角下促进区域协调发展研究》（07AJL010）和中国社会科学院重大课题《我国国家区域政策与区域发展新格局研究》的阶段性研究成果。

2006年后,根据经济形势的发展变化,有关部门对税收优惠政策进行了调整和完善。一是2006年调整更新享受西部大开发税收优惠政策的国家鼓励类产业、产品和技术目录;二是2007年将西部地区旅游景点和景区经营纳入西部大开发税收优惠范围;三是2008年1月1日《中华人民共和国企业所得税法》实施后,在取消大部分区域性税收优惠政策的同时,为支持西部地区发展,明确规定西部大开发的企业所得税优惠政策可以继续执行;四是配合增值税转型改革,规范税制,自2009年1月1日起,对进口的自用设备恢复征收进口环节增值税,但继续免征关税。

## 二、税收支持政策对西部大开发的促进作用

### (一) 减轻了西部企业的税收负担

过去,西部地区国有企业比重大,资产负债率高,企业包袱重。实施西部大开发以后,一些符合条件的企业能够享受减免税优惠,大大减轻了企业的负担。据国家税务总局不完全统计,从2001~2008年,西部地区有43542户(次)企业享受西部大开发税收优惠政策,减免企业所得税1892.69亿元。同期,陕、甘、宁、青4省区企业因享受西部大开发税收优惠共减免企业所得税777.5亿元,获得优惠的企业超过1万户次。其中,陕西529亿元,甘肃100多亿元,宁夏60多亿元,青海88.5亿元。再加上减免的其他税种,陕、甘、宁、青4省区企业8年来享受的西部大开发税收优惠超过800亿元。广西地税系统这期间共审核审批4681户企业享受西部大开发税收优惠政策,减免税款达79.2亿元,占同期地方税收收入的8%。税收减免减轻了企业负担,增加了企业盈利,提高了其利润率,加快了西部地区经济发展步伐。2008年,在西部12个省市自治区中,新疆、青海、陕西、西藏、内蒙古、云南、贵州等规模以上工业成本费用利润率都超过全国平均水平。2000~2008年,西部地区生产总值年均增长11.7%,其中2005~2008年达到13.3%,在全国四大区域中增长速度最快。

### (二) 增强了企业的发展能力

在实施西部大开发的过程中,国家对符合条件的企业给予减免税优惠,增加了企业自有资金,有利于企业做大做强和扩大再生产,增强企业的发展后劲和市场竞争能力。对于那些成长性较好的优势企业而言,更是如此。譬如,在2004~2008年5年间,中国西电电气股份有限公司共获得企业所得税减免3.08亿元,相当于14亿元注册资本金的22%。税收减免增加了企业自有资金,使西电电气有能力从银行获得更多贷款进行投资开发。这期间,西电电气共向国家开发银行成功申请了14个开发项目的贷款,总投资达30亿元。而这种投资扩张又有力地促进了企业的快速发展。从2005~2008年,西电电气的销售收入从40多亿元迅速增加到134亿元,4年内共实现税后利润26亿元,给国家缴纳各项税金29亿元。又如,2001~2008年,柳钢股份有限公司共投资技改项目180亿元,其中,利用享受西部大开发税收优惠政策减免的企业所得税达10亿元,占投资额的6%,产能从160万吨迅速增加到1000万吨,有力地促进了企业扩大再生产。

### (三) 促进了产业结构的优化

对西部大开发的税收优惠主要集中在国家规定的鼓励类产业和新办交通、电力、水利、邮政、广播电视基础产业领域。这种与产业政策紧密配合的税收减免优惠政策,有力地推动了企业产品结构调整和技术改造,促进了地区产业结构的优化。一是西部地区三次产业结构不断优化。从1999~2008年,西部地区第一产业增加值比重由23.8%下降到15.6%,下降了8.2个百分点,高于同期全国和东部地区的下降幅度;而第二产业增加值比重则由41.0%提升到48.1%,上升了7.1个百分点,也远高于同期全国与东部地区的提升幅度。二是西部地区工业化进程明显加快。从1999~2008年,西部地区工业增加值比重由32.9%迅速提高到41.1%,增加了8.2个百分点,而同期东部、东北和中部地区仅分别增加4.5、4.5和6.4个百分点。三是基础产业和特色优势产业迅

《国家税务总局西部大开发10周年综合宣传材料》,人民网2009年12月9日。

邹国金等《优惠进入倒计时,西部大开发税收政策何去何从(上、下)》,《中国税务报》2009年6月22日、29日。

周红梅等《西部大开发税收优惠政策实施8年广西企业获税款减免79.1亿元》,《广西日报》2009年10月12日。

同。

农健、莫观华《广西地税部门执行西部大开发税收优惠政策8年为企业减免税款近80亿》,国家税务总局网站2009年4月30日。

根据《中国统计年鉴》(2000年、2009年)计算。

魏后凯、蔡翼飞《西部大开发的成效与展望》,《中国发展观察》2009年第10期。

速发展。在国家政策的支持下,西部文化旅游、能源化工、有色金属、装备制造、农产品加工等特色优势产业获得了较快发展。四是推动了重点行业产品结构调整和技术改造。

#### (四) 推动了西部地区的招商引资

税收优惠是影响企业区位决策的重要因素之一。在当前各地招商引资竞争日趋激烈的情况下,政府实施的西部大开发税收优惠政策,无疑增加了西部地区的投资吸引力,有利于西部地方政府加大招商引资力度。在政府相关政策的支持下,近年来外商在西部地区的直接投资明显增加。从1999~2007年,西部地区实际利用外商直接投资由17.73亿美元增加到50.50亿美元,年均增长16.13%,远高于东部地区10.16%的平均增速。西部地区实际利用外商直接投资占全国比重近年来也迅速提高,由2004年的2.88%提高到2006年的3.45%,2007年又提高到4.92%。同时,沿海企业和国内民间资本西进的速度也明显加快。比如,浙江企业在四川的投资2002年为23亿元,2003年为28亿元,2004年为51亿元,2005年为79亿元,2006年为149亿元,2007年为273亿元,2008年达到362亿元,6年内增长了近15倍。另据不完全统计,从2000~2007年上半年,东部地区到西部地区投资经营的企业累计近20万家,投资总额15000多亿元。

### 三、现行税收支持政策存在的主要问题

#### (一) 西部企业实际税负仍然偏高

目前,西部地区企业的税收负担仍然偏高。以税费与销售收入之比来度量税费负担,2005年,东南沿海和环渤海地区的税费负担较低,分别为4.1%和4.5%;而西南和西北地区较高,分别为6.3%和5.8%;东北和中部地区处于中间水平,分别为4.4%和3.9%。据笔者测算,2007年西部地区规模以上工业企业增值税占产品销售收入比重为5.03%,在四大区域中最高,比东部地区高出2.16个百分点;企业所得税占销售收入比重为1.82%,低于东部地区2.08%

的水平。2008年,西部地区规模以上工业企业税收总额占产品销售收入的比重为7.1%,在四大区域中最高,分别比全国和东部地区平均水平高47.9%和77.5%。其中,产品销售税金及附加占产品销售收入的比重为2.2%,分别比全国和东部地区平均水平高69.2%和144%;应交增值税占产品销售收入的比重为4.9%,分别比全国和东部地区平均水平高40%和58.1%(见下表)。最近的一项针对广西上市公司的实证研究表明,广西上市公司在名义所得税税率显著低于非广西上市公司的情况下,实际的所得税税负水平却显著高于非广西上市公司,说明广西上市公司在享受西部大开发的所得税税收优惠政策上存在“口惠而实不至”的现象。

2008年我国各地区规模以上工业企业税收负担表

单位: %

	产品销售税金 及附加占产品 比重	应交增值税占 产品销售收入 比重	税收总额占产品 销售收入 比重
全国	1.3	3.5	4.8
东部地区	0.9	3.1	4.0
东北地区	1.4	3.4	4.8
中部地区	1.8	4.5	6.4
西部地区	2.2	4.9	7.1

资料来源:根据《中国统计年鉴(2009)》计算。

为何会出现这种现象呢?主要有以下几方面原因:一是我国实际利用外商投资和出口高度集中在东部地区,而国家对外资企业和出口给予了较多的税收优惠;二是西部地区烟、酒、能源、资源性产品等高税行业所占比重较大;三是各地税收征管力度的差异。东部地区由于有着充足的财政来源,往往有余地取消一些行政性收费,同时实行“放水养鱼”政策,加大税收优惠的力度;西部地区则由于财政紧张给予企业的优惠幅度较小,税收征管比较严格,各种行政收费较多,甚至存在收过头税的现象。

#### (二) 税收优惠政策存在的问题

##### 1. 优惠政策力度不够,含金量不高。西部企业税

魏后凯、蔡翼飞《西部大开发的成效与展望》,《中国发展观察》2009年第10期。

何晓春《沿着国家区域战略方向——2008~2009年度浙商省外投资热点板块解读》,《浙商》2009年第12期。

国务院西部开发办综合组《加强东西互动,深入推进西部大开发有关问题综述》,2007年11月23日。

世界银行《政府治理、投资环境与和谐社会:中国120个城市竞争力的提升》,中国财经出版社2007年2月版。

曾富全、吕敏《西部开发税收优惠效果与北部湾经济区的选择——以广西上市公司所得税税负水平为实证分析》,《学术论坛》2009年第4期。

负较重的事实说明,目前的优惠政策力度不够,难以根本改善西部地区政策环境,进而有效地提高西部企业竞争力。总体看来,给予西部的税收优惠含金量不高,基本上只是把东部地区现行的优惠政策搬到了西部地区,最多只是拉平了东、西部地区之间原有的政策差距,难说是真正的优惠。在几乎同等的政策条件下,国家对西部的税收优惠政策不仅难以消除区域差距,而且对东部企业投资西部的吸引力不大。由于西部地区目前在基础设施、政府效率 and 市场化程度等方面与东部地区尚存在差距,西部地区对资本的凝聚力仍然较小,使得西部大开发的税收优惠政策效应并不明显。现行优惠政策不仅相比改革开放初期的特区政策、沿海开放政策、浦东开发政策等颇有不足,与东北老工业基地振兴政策相比含金量也偏低。

2. 税收优惠政策的期限太短,即将到期。从改革开放至今,东部沿海地区一直享受着税收优惠政策,即使在《企业所得税法》实施后,东部5个经济特区和上海浦东新区新设高新技术企业仍然享受“二免三减半”的优惠。西部大开发仍处于由起步打基础向纵深推进的过渡阶段,一些新兴、特色产业还在培育期内,特别是对西部大开发具有战略性奠基作用但工期长、投资回报慢的基础设施建设还未能享受优惠,与东部沿海地区相比,10年的优惠期确实太短。

3. 直接优惠的方式比较单一。西部大开发的税收优惠采取免税、减税、退税的直接优惠方式,这种方式兼具优缺点,优点在于简单明了,确定性强,便于操作,缺点在于“一刀切”式的政策缺乏针对性和弹性,也容易滋生骗税行为。这种优惠制度比较适合赢利企业,对那些投资规模大、经营周期长、获利小、见效慢的基础设施、基础产业、交通能源建设、农业开发等项目的投资鼓励作用不大。西部地区税收收入中增值税和消费税占主导地位,且企业普遍经营困难,亏损面大,能够从直接优惠政策中获益不多。

4. 优惠政策门槛较高,内外有别,覆盖面偏窄。现行政策对国家鼓励类产业企业规定,其主营业务收入必须占企业总收入的70%以上才能享受优惠,政策门槛偏高,使得企业放弃多元化经营战略或对辅业收入进行控制,不利于企业转变经营方式,优化产业结

构。从优惠对象上看,所得税“两免三减半”优惠主要针对新办企业,没有对西部传统产业的技术改造和升级以及国有企业改组改造给予足够的税收支持,庞大的西部地区存量产业得不到税收政策扶持,无力进行产业结构的战略性调整和重组。此外,优惠政策仍是内外有别,有违税收公平原则,不利于内资企业发展。这些因素导致优惠政策覆盖面偏窄。相关资料表明,2001~2006年,桂、黔、川、渝、新、青、甘、宁、陕9个省市区的企业总户数(地税部门管户)大约为51万户,其中享受西部大开发税收优惠的企业只有2.52万户,所占比例不到5%,如果剔除享受农林特产税和耕地占用税优惠政策的企业,真正享受了企业所得税优惠的不到2%。

5. 优惠税种针对性不强。西部大开发税收优惠政策以所得税为主,缺乏增值税优惠政策,对西部地区的针对性不强。由于西部地区地方政府多属“吃饭财政”,致使一些贫困地区很难落实税收优惠政策。即便执行,其收入缺口很有可能要通过收费来弥补,势必出现“税减费增”现象,抵消优惠政策的正效应。

#### 四、支持西部大开发税收政策调整的思路与方向

税收优惠对西部大开发有着至关重要的意义,是国家支持政策中调控能力最强的核心工具之一。现行的税收优惠已不能满足深入推进西部大开发的需要,完善和深化税收优惠政策将是后10年需要考虑的重点问题。建立起具有针对性和可操作性,符合西部实际,产业和区域紧密结合的税收优惠政策体系是完善和深化西部大开发税收优惠政策的主要目标。

##### (一) 进一步加大对西部大开发的税收支持力度

1. 延长税收优惠的时限。鉴于西部大开发战略的长期性、艰巨性和重要性,国家对西部大开发政策扶持年限至少不能短于东部沿海地区的政策扶持年限,现行主要税收优惠政策,尤其是对国家鼓励类企业减按15%的税率征收企业所得税政策,应延长10年或20年。同时考虑清理和取消对东部地区

王洛林、魏后凯《中国西部大开发政策》,经济管理出版社2003年版。

邹国金等《优惠进入倒计时,西部大开发税收政策何去何从(上、下)》,《中国税务报》2009年6月22日、29日。

的税收优惠政策。

2. 进一步降低税率。金融危机对我国的影响远未消除,还存在不确定性,对西部地区的冲击也较大。为应对冲击,应考虑进一步将西部地区国家鼓励类企业减按12%甚至10%征收所得税,一方面帮助西部企业度过难关,另一方面为西部地区营造一个政策洼地,切实为西部企业减负。

3. 直接优惠与间接优惠并举。直接优惠的方式固然存在一些弊端,但在未来10~20年对于西部企业仍是不可或缺的政策工具。由直接优惠向间接优惠过渡应循序渐进,在过渡期内宜采取两种优惠方式并举的办法,减税、免税、退税、降低税率等直接优惠方式主要用于保障西部企业的基本生存,投资抵免、加速折旧、提取准备金、再投资退税等间接优惠方式应主要用于扶持基本建设、国有企业脱困、发展特色优势产业等方面。

## (二) 对税收支持政策进行结构性调整

1. 进一步推进完善增值税转型改革。自2009年1月1日起,我国已开始在全国实施增值税转型改革。鉴于西部地区财政困难,可以考虑制定一些配套措施,如增加财政转移支付和财政补贴、调整中央与地方分成比例等,以弥补地方财政因增值税转型造成的减收,增强西部财政能力。

2. 拓展税源,加大西部地区地方税收留成。一是将消费税设为共享税,适当提高地方留成比例。二是根据税收属地原则,调整所得税汇总纳税,对总分机构、跨区经营企业,不论其企业所得税是在总机构所在地汇总缴纳,还是在分、子公司所在地缴纳,按税源地的贡献大小进行分配。三是扩大资源税的征税范围,提高资源税的税率,将资源税计税依据由从量计征改为从价计征,或从量与从价相结合的复合计征;对于能源矿产资源实行弹性税率。统一资源税和资源补偿费,实现税费合一。四是考虑征收环境税,同时辅以增加鼓励企业增强环保意识的特殊条款,如环保设备可以在企业所得税的税前抵扣,对带来正外部效应的环保型企业以及消除负外部效应的企业给予税收减免等。

3. 扩大优惠政策覆盖面,公平内外税负。一是制定适合于西部地区的产业目录,或在现行产业目录中增加特别条款,将西部地区的特色优势产业纳入目录。二是降低政策门槛,将国家鼓励类产业企业主营

业务收入必须占企业总收入的70%以上规定降为60%或50%,扩大优惠政策覆盖面。三是取消内外资有别的优惠政策,公平税负。

## (三) 建立对关键区域、问题区域的特别税收优惠制度

西部地区情况复杂,贫困、民族、边疆问题突出,还存在大量处于困境中的国有经济和资源枯竭的城市和地区。对于这些关键区域和问题区域,一般性的税收优惠政策对这些地区刺激效果不显著,而且这些地区往往税入微薄,地方政府财力困窘。在加大转移支付力度的同时,要考虑制定一些特别税收优惠制度。

1. 加大对民族地区和贫困地区扶持力度。对贫困地区,尤其是少数民族贫困地区,可实行“五免五减半”征收企业所得税政策;对到国家和自治区级贫困县、民族自治县投资设厂或创办企业,并能为当地创造较多新的就业岗位的投资人,实行“八免二减半”的企业所得税优惠政策;在国家级特困地区实行“无税区”,除在一定期限内享受减免地方税、企业所得税外,还可享受减免其他税费的优惠政策。

2. 制定生态移民的税收优惠政策。对生态极度脆弱、须加大生态移民力度的地区,对生态移民所涉工程和移入地区实行特别税收优惠或一定期限的免税政策。对生态移民从事个体经营或者企业吸纳生态移民就业的,要酌情给予一定期限的减免税优惠。

3. 对资源枯竭和老工业基地城市实行特别税收制度。目前,国家对西部11个资源枯竭城市的支持政策主要为财力性转移支付,目的在于缓解这些城市的财政压力,增强其基本公共服务保障能力,但仅依靠转移支付达不到扶持目的,有必要制定相应的税收优惠政策,促进城市转型和接续产业发展。对于国有企业,要提高固定资产折旧率,缩短固定资产折旧年限,以加快其设备更新和技术改造。建立以扶持国企改革为目标的发展基金,对提供基金的企业实施免税优惠。对于军工民品企业,比照国有企业转轨税收优惠政策给予优惠或比照高新技术产业开发区税收优惠。

4. 制定西部边境地区的“特区”政策。对边境地区,适当放宽西部边境地区设立外向型工业园区

的审批条件,增设边境出口加工区、保税区等,区内享受国家出口加工区税收政策。

### 参考文献

- (1)《国家税务总局西部大开发10周年综合宣传材料》,人民网2009年12月9日。
- (2)邹国金等《优惠进入倒计时,西部大开发税收政策何去何从(上,下)》,《中国税务报》2009年6月22日、29日。
- (3)周红梅等《西部大开发税收优惠政策实施8年广西企业获税款减免79.1亿元》,《广西日报》2009年10月12日。
- (4)农健、莫观华《广西地税部门执行西部大开发税收优惠政策8年为企业减免税款近80亿》,国家税务总局网站2009年4月30日。
- (5)何晓春《沿着国家区域战略方向——2008-2009年度浙商省外投资热点板块解读》,《浙商》2009年第12期。
- (6)国务院西部开发办综合组《加强东西互动,深入推进西部大开发有关问题综述》,2007年11月23日。
- (7)世界银行《政府治理、投资环境与和谐社会:中国120个城市竞争力的提升》,中国财政经济出版社2007年版。
- (8)曾富全、吕敏《西部开发税收优惠效果与北部湾经济区的选择——以广西上市公司所得税税负水平为实证分析》,《学术论坛》2009年第4期。
- (9)王洛林、魏后凯《中国西部大开发政策》,经济管理出版社2003年版。
- (10)魏后凯、蔡翼飞《西部大开发的成效与展望》,《中国发展观察》2009年第10期。

## On the Evaluation and Directional Adjustment of Tax Policies of Western Development in China

Houkai Wei and Xiaomeng Yuan

**Abstract:** This paper reviews the existing tax policies for western development in China and evaluates their effects. Although the preferential tax policies have played an important supportive role in promoting China's western economic development, they have still had a little effect now for their structural problems. There has been little change in the western corporate tax burden which is relatively heavier. The paper suggests extending the preferential period, adjusting the structure, adopting both direct and indirect preferential modes and centering on establishing a special preferential tax system for the both critical and problematic areas in the western region.

**Key words:** Western development; Tax policy; Tax burden

### 作者简介:

魏后凯,男,1963年生,湖南衡南人,中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员,博士生导师,经济学博士,研究方向:城市与区域经济、产业经济。

袁晓勳,男,1971年生,吉林长春人,中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员,理学博士,研究方向:区域经济。

(责任编辑:王 敏)

## 《税务研究》撰稿须知

作者在投稿时,请注意以下事项:

1. 凡来稿,请一律用A4纸打印清楚,并注明作者姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话。

2. 3000字及以上的来稿,请附内容提要(中英文)及3~5个关键词(中英文)。

3. 来稿中的数据、引文、图表请注明资料来源,文末应附主要参考文献。本刊文内注释一般采用页脚注(每页重新编号)形式,参考文献附文后。一般格式为:作者、书目或文章题目、出版社或期刊名称、出版或发表时间(书为出版年份、文章为发表年期)。

4. 来稿中的数学公式、曲线图、数据表格,务必打印清楚、

规范,并请核对准确。

5. 来稿无论刊用与否,本刊概不退稿,请作者自留底稿。

6. 凡投寄本刊的稿件请勿一稿多投,若3个月内未接到用稿通知的,可自行处理。

7. 来稿请一律寄编辑部收,不要寄给个人。因来稿量大,本刊一般不接受电子邮件投稿和传真投稿。待来稿被初步决定采用后,再由编辑与作者联系,请惠寄电子文本。

8. 本刊采用国际通行的专家匿名审稿制度,以体现独立、客观、严谨的用稿原则。

《税务研究》编辑部