

# 稅收政策對中國西部地區經濟高質量發展的影響研究

劉兵<sup>1,\*</sup>

(1. 北京市盈科(蘭州)律師事務所, 甘肅蘭州, 730030)

**摘 要:** 本文跨越西部大開發戰略實施以來的三個階段, 從稅收視角審視了西部地區經濟高質量發展的成效及不足。整體上來看, 稅收優惠政策有力支持了西部地區創新發展、協調發展、綠色發展、開放發展和共用發展。但同時也存在一些亟待解決的現實問題, 包括現行稅收政策對西部區域個體和私營經濟的創新驅動作用有限、稅收與經濟發展的協同性不足、支持西部地區開放發展的稅收政策力度不夠等。最後, 基於西部地區的實際情況和時代特點, 本文從三個方面針對性地提出稅收政策的優化建議。

**關鍵字:** 稅收政策; 西部大開發戰略; 經濟高質量發展

## Research on the Impact of Tax Policies on High-Quality Economic Development in Western China

Bing Liu<sup>1,\*</sup>

(1. Beijing Yingke (Lanzhou) Law Firm, Lanzhou, Gansu, 730030)

**Abstract:** This study spans three phases since the implementation of the Western Development Strategy, examining the achievements and deficiencies in the high-quality economic development of western China from a tax perspective. Overall, preferential tax policies have effectively supported the innovation-driven, coordinated, green, open, and shared development of the western region. However, several practical issues demand prompt resolution, including the limited innovation-driven effect of current tax policies on individual and private economies in the western region, insufficient synergy between tax policies and economic development, and inadequate intensity of tax policies supporting open development in the western region. Finally, based on the actual conditions and contemporary characteristics of the western region, this paper proposes targeted optimization suggestions for tax policies from three aspects.

**Keywords:** Tax Policy; Western Development Strategy; High-Quality Economic Development

---

**【作者簡介】** 刘兵, 男, 博士, 二级律师, 北京市盈科(兰州)律师事务所, 财税法律事务部主任。

## 一、引言

自 2001 年《國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知》（國發〔2000〕33 號）正式實施，到 2021 年《中共中央 國務院關於新時代推進西部大開發形成新格局的指導意見》落地，西部大開發戰略前後歷經三個階段，實施至今已 25 年。為加快西部地區發展，從西部大開發戰略實施之初，國家層面就高度重視政策統籌設計，從資金投入、投資環境、對內對外開放、人才科教等多個維度協同發力。在我國發展進入新階段的背景下，黨中央和國務院提出貫徹新發展理念，推動西部地區高質量發展，從財稅、金融、土地、產業和人才等方面繼續對西部地區提供發展支持。

在所有的支持政策中，稅收政策從西部大開發戰略實施之初至今一直是極其重要的部分，國家向來重視發揮稅收在區域協調、產業升級等方面的獨特作用。2001 年《財政部、國家稅務總局、海關總署關於西部大開發稅收優惠政策問題的通知》（財稅〔2001〕202 號）出臺，拉開了稅收政策支持西部大開發的帷幕。2011 年《財政部 海關總署 國家稅務總局關於深入實施西部大開發戰略有關稅收政策問題的通知》（財稅〔2011〕58 號）發佈，延續上階段的優惠政策並在關稅等方面進行調整。2020 年《關於延續西部大開發企業所得稅政策的公告》（財政部 稅務總局 國家發展改革委公告 2020 年第 23 號）發佈，標誌著西部大開發第三階段的稅收政策落地。

為更好地發揮稅收在推動區域發展中的作用，本文從經濟高質量發展的不同維度出發，總結稅收政策在推動西部地區經濟高質量發展中的成效並分析面臨的問題，在此基礎上針對性地提出調整完善的對策建議，以期對西部大開發戰略進一步實施有所裨益。

## 二、稅收支撐區域經濟高質量發展理論依據

“高質量發展是體現新發展理念的發展”（習近平，2024）<sup>[1]</sup>，經濟高質量發展體現在創新、協調、綠色、開放和共用五個方面。稅收一直是各級政府財政收入的主要來源，是財政政策進行資源配置、宏觀調控的前提和手段，稅收政策本身也是財政政策的主要構成。稅收從多個方面影響區域經濟高質量發展：

### （一）稅收支撐區域創新發展

稅收支撐區域創新發展主要是通過稅收競爭和稅收負擔實現的。稅收競爭是影響地區創新能力和激發地區創新競爭的重要因素，稅收通過推動企業與個人創新，從而激勵地區創新能力和創新績效等（周業安等，2012）<sup>[2]</sup>。而稅收負擔則通過知識創造與獲取、企業創新、創新環境及創新績效四個方面來影響區域創新的成本與收益，從而對區域創新能力產生正面或負面的

影響，如降低稅收負擔能提升創新主體的創新意願、引導企業加強創新投入並改善企業創新的氛圍（龍亞君，2022）<sup>[3]</sup>。

## （二）稅收影響區域協調發展

稅收是造成我國區域之間發展不均衡的重要因素，也是解決不同區域之間以及區域內部發展失衡的重要手段。改革開放之初我國對東部地區實施區域性稅收優惠政策，吸引了大量國外資本、技術到東部地區積聚，這些稅收優惠政策也對中西部地區的人才、資金造成“虹吸”，客觀上拉大了東部地區與中西部地區的發展差距（徐恒傑，2013）<sup>[4]</sup>。而在特定區域內，稅收通過稅負高低影響生產要素的產出效率，實證研究表明降低稅負可以提高生產要素的產出效率，並吸引生產要素向低稅負地區轉移，因此在凱恩斯主義指導下政府通常借助稅收來進行宏觀調控，提升資源配置的效率（施志浩，2022）<sup>[5]</sup>。

## （三）稅收引導區域綠色發展

稅收對區域綠色發展的影響通過兩方面實現，一方面它為不同產業設置了差異化的准入門檻，通常綠色產業和企業更有機會進入特定市場區域；另一方面綠色稅種使得環保型企業和非環保型企業面臨不同的稅收負擔，同時消費者會考慮產品稅價的差異，從而刺激或抑制企業的經營行為和消費者的購買決策。根據大衛·皮爾斯的雙重紅利理論，對企業徵收環境稅會提高企業的經營成本，能夠倒逼企業減汙減排、升級技術，引導消費者樹立綠色消費觀念（張婧，2023）<sup>[6]</sup>。而區域性降低稅率等稅收優惠政策通過吸引外部要素和先進技術流入，再借助技術自身的外溢性與經濟發展的正外部性來促進綠色技術在本地區的傳播和推廣利用（李冬梅等，2023）<sup>[7]</sup>。

## （四）稅收激勵區域開放發展

稅收優惠能夠促進當地產業結構優化，從而吸引外來產業向本地區轉移（劉英基，2012）<sup>[8]</sup>。稅收優惠也是吸引外商投資的重要動因，它對外商投資總量、投資方向和投資區位等多個方面產生影響，而各區域稅收優惠的差異是影響本地區吸引外商投資的重要因素（劉建民，2006）<sup>[9]</sup>。稅收也是影響企業跨國投資的重要因素，政府的稅收激勵、稅收優惠措施將刺激企業在“一帶一路”建設大背景下走出國門，積極參與國際競爭（應濤，2017）<sup>[10]</sup>。

## （五）稅收促進區域共用發展

共用發展即全民共用、全面共用、共建共用和漸進共用（習近平，2017）<sup>[11]</sup>。稅收主要通過以下方面對區域共用發展產生影響：第一，稅收可以調節區域內的收入分配，如企業所得稅和個人所得稅採用累進制稅率，特別是個人所得稅的超額累進稅率能比較有效地調節過高收入，進而實現縮小貧富差距和減小收入差距的目標（關禮，2016）<sup>[12]</sup>。第二，稅收取之於民，是財政收入的主要來源，並通過財政支出安排而用之於民，社會保障和就業、城鄉社區和節能環保

等支出都是稅收促進區域共用發展的體現。第三，稅收通過稅制結構影響區域協調發展，間接稅在稅收收入中占比過高導致企業稅前利潤減少、加重最終消費者負擔，特別是增值稅會造成中低收入者負擔過重（劉佐，2010）<sup>[13]</sup>。

### 三、稅收政策對西部經濟高質量發展的積極影響

#### （一）稅收與西部地區創新發展

2001 年至今國家發佈多版產業指導目錄並數次延續稅收優惠政策，在對鼓勵類產業按 15% 企業所得稅優惠、對新疆困難地區新辦企業所得稅實施“兩免三減半”等稅收優惠措施的支持下，西部地區的產業積聚和創新能力顯著增強。截至 2024 年，西部通過工信部認定的中小企業特色產業集群達到 69 個<sup>①</sup>，與中部相當，占全國總量的 23.00%，其中不少屬於新能源、新材料、高端裝備等；國家級戰略性新興產業集群達到 9 個，占全國總量的 13.64%，分佈在軌道交通、積體電路、節能環保、生物醫藥、先進結構材料、新型功能材料和資訊技術服務等產業領域<sup>②</sup>。通過工信部認定的國家先進製造業集群達 13 個，超越中部和東北地區，占全國總量的 16.25%<sup>③</sup>。

#### （二）稅收與西部地區協調發展

西部大開發戰略實施以來西部地區發展更加協調。2022 年全區 GDP 突破 256 985 萬億，占全國比重超過 21.4%，與 2000 年（16 654.6 萬億）相比增加了 14.4 倍，占比提升了 4.2 個百分點，在 GDP 增速和比重變化上都領先其他區域。各省 GDP 實現了 10.4 至 19.3 倍的高速增長，GDP 的離散係數<sup>④</sup>從 2000 年的 0.76 降至 2022 年的 0.72，這表明區內各省經濟差距有所減小，經濟發展的均衡性得到提升。三次產業結構由 2000 年的 22.3:41.5:36.2 調整為 11.4:39.9:48.7，產業結構實現顯著優化。各省第一產業均有下降，其中西藏實現了 22.5 個百分點的下降；第三產業比重均有提升，其中四川實現了 18.2 個百分點的提升，內蒙古、寧夏、青海、陝西和西藏三次產業結構都得到優化<sup>⑤</sup>。

表 1 全國各區域 GDP 變動情況對比<sup>⑥</sup>（單位：萬億）

| 區域 | 2000 年 GDP | 占比     | 2022 年 GDP | 占比     | GDP 增長倍數 | 比重變化（百分點） |
|----|------------|--------|------------|--------|----------|-----------|
| 東北 | 9743.2     | 10.0%  | 57946.3    | 4.8%   | 4.9      | -5.2      |
| 東部 | 51020.5    | 52.5%  | 622018.2   | 51.7%  | 11.2     | -0.8      |
| 西部 | 16654.6    | 17.1%  | 256985.0   | 21.4%  | 14.4     | 4.2       |
| 中部 | 19790.9    | 20.4%  | 266512.7   | 22.1%  | 12.5     | 1.8       |
| 總計 | 97209.4    | 100.0% | 1203462.2  | 100.0% | --       | --        |

表 2 西部各省 GDP 變動情況對比（單位：萬億）

| 省份  | 2000 年 GDP | 占比    | 2022 年 GDP | 占比    | 比重變化<br>（百分點） | GDP 增長<br>倍數 | 名次變化 |
|-----|------------|-------|------------|-------|---------------|--------------|------|
| 甘肅  | 983.36     | 5.9%  | 11201.6    | 4.4%  | -1.5          | 10.4         | 0    |
| 廣西  | 2050.14    | 12.3% | 26300.9    | 10.2% | -2.1          | 11.8         | 3    |
| 貴州  | 993.53     | 6.0%  | 20164.6    | 7.8%  | 1.9           | 19.3         | -1   |
| 內蒙古 | 1401.01    | 8.4%  | 23158.6    | 9.0%  | 0.6           | 15.5         | 0    |
| 寧夏  | 265.57     | 1.6%  | 5069.6     | 2.0%  | 0.4           | 18.1         | 0    |
| 青海  | 263.59     | 1.6%  | 3610.1     | 1.4%  | -0.2          | 12.7         | 0    |
| 陝西  | 1660.92    | 10.0% | 32772.7    | 12.8% | 2.8           | 18.7         | -2   |
| 四川  | 4010.25    | 24.1% | 56749.8    | 22.1% | -2.0          | 13.2         | 0    |
| 西藏  | 117.46     | 0.7%  | 2132.6     | 0.8%  | 0.1           | 17.2         | 0    |
| 新疆  | 1364.36    | 8.2%  | 17741.3    | 6.9%  | -1.3          | 12.0         | 1    |
| 雲南  | 1955.09    | 11.7% | 28954.2    | 11.3% | -0.5          | 13.8         | 1    |
| 重慶  | 1589.34    | 9.5%  | 29129      | 11.3% | 1.8           | 17.3         | -2   |
| 總計  | 16654.62   | --    | 256985     | --    | --            | 14.4         | --   |

### （三）稅收與西部地區綠色發展

近些年西部大開發鼓勵類產業目錄對綠色產業也愈發重視。從 2000 年到 2022 年，西部地區綠色稅收從 36.8 億元增長到 2832.6 億元<sup>⑦</sup>，超越中部（1946.6 億元）、東部（1852.6 億元）和東北（464.4 億元）；綠色稅收在本地區稅收收入的比重，從 2000 年的 3.98% 上升到 2010 年的 10.9%，並在 2022 年達到 19.1%，在全國四個區域中領先。從 2017 年到 2024 年，西部地區通過工信部認證的綠色工廠從 43 家累增至 1483 家，接近中部 1564 家的水準；綠色產業園區達到 170 家，占全國總量的 34.1%，接近東部水準（186 家），遠超中部地區（129 家）；綠色供應鏈管理示範企業達到 70 家，占全國總量的 9.47%。

表 3 各地區稅收與綠色稅收對比（單位：億元）

| 區域 | 2000 年   |            |                 | 2010 年   |            |       | 2022 年   |            |       |
|----|----------|------------|-----------------|----------|------------|-------|----------|------------|-------|
|    | 稅收<br>收入 | 綠色稅收<br>收入 | 占比 <sup>⑧</sup> | 稅收<br>收入 | 綠色稅收<br>收入 | 占比    | 稅收<br>收入 | 綠色稅收<br>收入 | 占比    |
| 東北 | 518.4    | 34.0       | 6.55%           | 2512.9   | 373.8      | 14.9% | 3028.4   | 464.4      | 15.3% |
| 東部 | 3374.8   | 60.1       | 1.78%           | 19744.2  | 1074.7     | 5.4%  | 45012.9  | 1852.6     | 4.1%  |
| 西部 | 924.4    | 36.8       | 3.98%           | 5774.6   | 628.1      | 10.9% | 14863.0  | 2832.6     | 19.1% |
| 中部 | 811.2    | 32.8       | 4.05%           | 4669.7   | 553.5      | 11.9% | 13738.7  | 1946.6     | 14.2% |
| 總計 | 5628.7   | 163.7      | 2.91%           | 32701.5  | 2630.2     | 8.0%  | 76643.1  | 7096.2     | 9.3%  |

### （四）稅收與西部地區開放發展

自 2002 年以來，國家發改委多次發佈《外商投資產業指導目錄》、《鼓勵外商投資產業目錄》，對符合條件的外資企業減按 15% 的稅率徵收企業所得稅。《財政部 海關總署 國家稅務總

局關於深入實施西部大開發戰略有關稅收政策問題的通知》（財稅〔2011〕58號）中提出，對內資鼓勵類產業、外商投資鼓勵類產業及優勢產業的項目在投資總額內進口的自用設備，在政策規定範圍內免征關稅。在稅收政策刺激下，2000年至2023年西部地區吸引外商投資總額占地方各省的比重從6.25%躍升到19.22%，貨物出口總額占比從3.98%提高到8.97%，貨物進口總額占比從3.22%提高到9.91%。吸引外商投資的企業數從15732家增長至58660家，數量占地方各省的比重從7.77%提升到8.43%，與中部相當。

除了制定專門適用於西部地區的稅收政策外，財政部和國稅總局聯合下發《關於企業境外所得稅收抵免有關問題的通知》（財稅〔2009〕125號）、《關於高新技術企業境外所得適用稅率及稅收抵免問題的通知》（財稅〔2011〕47號）等普適性政策，對符合條件的高新技術企業的境外所得實施15%優惠稅率，也加快了西部地區企業走出去。2003年至2022年，西部地區非金融類對外直接投資流量從0.1億美元快速上升到93.5億美元，在地方總額的占比從1.5%提升到10.9%，比肩中部地區，超越東北地區。2004年至2022年，西部地區非金融類對外直接投資存量從3億美元快速上升到778.9億美元，在地方總額的占比從4.7%提升到8.3%，僅次於東部地區。

表4 三個時期各地區非金融類對外直接投資流量<sup>①</sup>（單位：億美元）

| 區域 | 2003年 | 占比     | 2010年 | 占比     | 2022年 | 占比     |
|----|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| 東北 | 0.2   | 2.3%   | 23.9  | 13.5%  | 7.7   | 0.9%   |
| 東部 | 6.7   | 88.1%  | 115.2 | 64.9%  | 665.5 | 77.3%  |
| 西部 | 0.1   | 1.5%   | 23.8  | 13.4%  | 93.5  | 10.9%  |
| 中部 | 0.6   | 8.1%   | 14.6  | 8.2%   | 93.8  | 10.9%  |
| 總計 | 7.6   | 100.0% | 177.5 | 100.0% | 860.5 | 100.0% |

表5 三個時期各地區非金融類對外直接投資存量（單位：億美元）

| 區域 | 2004年 | 占比     | 2010年 | 占比     | 2022年  | 占比     |
|----|-------|--------|-------|--------|--------|--------|
| 東北 | 2.7   | 4.2%   | 55.9  | 9.3%   | 192.5  | 2.1%   |
| 東部 | 57.5  | 88.6%  | 418.7 | 69.6%  | 7616.4 | 81.6%  |
| 西部 | 3.0   | 4.7%   | 71.4  | 11.9%  | 778.9  | 8.3%   |
| 中部 | 1.6   | 2.5%   | 55.7  | 9.3%   | 741.0  | 7.9%   |
| 總計 | 64.9  | 100.0% | 601.7 | 100.0% | 9328.8 | 100.0% |

### （五）稅收與西部地區共用發展

西部大開發戰略共覆蓋5個自治區、30個自治州和98個自治縣，國家在稅收方面給予西部地區的優惠具體可以分為三類：

第一，支持欠發達地區、革命老區發展的稅收政策，包括給鼓勵類產業目錄內企業企業

所得稅方面優惠，對天然林保護工程實施企業和單位的免征房產稅、城鎮土地使用稅優惠，對邊民互市給予的限額免稅優惠等。第二，支持少數民族發展的稅收優惠，如企業所得稅法規定“民族自治地方的自治機關對本民族自治地方的企業應繳納的企業所得稅中屬於地方分享的部分，可以決定減征或者免征。”《財政部國家稅務總局關於新疆困難地區新辦企業所得稅優惠政策的通知》（財稅〔2011〕53 號）、《財政部國家稅務總局國家發展改革委工業和資訊化部關於完善新疆困難地區重點鼓勵發展產業企業所得稅優惠目錄的通知》（財稅〔2016〕85 號）等規定，從 2010 年 1 月 1 日起對在新疆困難地區新辦的屬於《新疆困難地區重點鼓勵發展產業企業所得稅優惠目錄》內的企業，自取得第一筆生產經營收入所屬納稅年度起，實施“兩免三減半”企業所得稅優惠，該政策在 2020 年底到期後又延續 10 年。第三，易地扶貧搬遷相關的稅收優惠，包括對易地扶貧搬遷貧困人口有關收入免征個人所得稅、安置住房免征契稅，對易地扶貧搬遷項目實施主體取得建設土地免征契稅、印花稅，安置住房用地免征城鎮土地使用稅等。

在稅收政策等協同作用下，2023 年西部各省城鎮居民人均可支配收入相比 2000 年實現了 5.9 至 8.4 倍的增長，各省農村居民人均可支配收入實現了 8.0 至 13.9 倍的增長，各省全體居民人均可支配收入實現了 8.5 至 11.1 倍的增長。2000 年到 2023 年，西部各省城鎮居民人均可支配收入的離散係數從 0.13 降低至 0.08，各省農村居民人均可支配收入的離散係數從 0.15 降低至 0.14，各省全體居民人均可支配收入的離散係數也略有降低，這表明省際間的人均支配收入差距進一步縮小。西部各省城鎮居民人均可支配收入與其農村居民人均可支配收入的比值均有大幅度下降，從 2000 年的 2.5 至 5.6 倍降低到 2023 年的 2.2 至 3.0 倍，表明各省內部的城鄉差距顯著縮小<sup>⑩</sup>。以上表明西部大開發戰略實施以來西部地區各省之間收入差距在減小，各省內部的城鄉差距也顯著縮小。而從稅制結構來看，2000 年西部地區間接稅占稅收收入的比重為 57.9%，2022 年則下降至 49.4%，12 個省份中僅西藏、內蒙古 2 省的間接稅占比有小幅上漲，整體上形成了以直接稅為主的稅制結構，實現了 2010 年提出的“逐步提高我國直接稅的比重，更好地發揮稅收調節收入分配的作用”的預期目標（謝旭人，2010）<sup>[14]</sup>。

#### 四、西部地區經濟高質量發展稅收政策的不足

儘管在稅收政策等協同作用下，西部地區經濟高質量發展不斷取得新的成就，但本文通過多方面數據分析發現，既有的稅收政策在對西部區域部分主體的創新驅動上作用有限，區域內各省稅收與經濟發展的協同性存在失衡，與其他區域對比來看也存在同樣的問題，支持西部地區開放發展的稅收優惠政策優勢正在逐步減退。深入分析上述不足的成因，有助於揭示稅收政策與西部地區實際發展需求之間的深層矛盾，為優化方向提供依據。

### （一）現行稅收政策對個體和私營經濟的創新驅動作用有限

2001年起國家對西部的鼓勵類產業企業減按15%稅率徵收企業所得稅，但要求其當年度主營業務收入占企業收入總額比例須達到70%以上，2020年後調低至60%以上。但稅收優惠政策仍存在“重國有大企業發展而輕民營小企業生存”的傾向（韓保江，2010）<sup>[15]</sup>。長期以來西部大開發稅收優惠政策以企業所得稅為主，缺乏其他稅種的配合，稅收優惠政策存在條件嚴、稅種少、稅率高、形式單一、產業導向性不強等問題（席曉娟，2012）<sup>[16]</sup>。

從全社會固定資產投資結構來看，2000年西部個體經濟占本地區國內投資的比例為17.07%，2010年下降到3.64%，2017年進一步降低至2.21%。2010年西部地區私營經濟占本地區國內投資的比例為15.32%，遠低於同時期東北（26.84%）、東部（26.71%）和中部（25.85%）水準，雖然2017年上升到23.02%，但與東部（38.98%）、中部（34.89%）和東北（34.11%）之間的差距並未縮小。主要原因之一是以往的稅收政策偏向企業所得稅且門檻較高，橫向來看個體和私營經濟的活躍度有限，對經濟高質量發展形成制約。

造成以上問題的深層原因有多方面：第一，15%企業所得稅優惠要求鼓勵類產業主營業務收入占比達60%以上，而西部個體和私營經濟多集中於傳統商貿、餐飲等常見服務業，難以達到這一門檻；第二，政策以企業所得稅為主，而個體戶多適用個人所得稅（經營所得），實際受益有限；第三，創新需要前期研發投入和人才支撐，西部個體私營企業普遍規模小、抗風險能力弱，稅收激勵缺乏有效的傳導載體，導致政策效果被“懸空”。

### （二）西部地區稅收與經濟發展的協同性不足

稅收彈性係數<sup>①</sup>用於檢驗稅收與經濟發展的協同性，通常認為稅收彈性位於0.8~1.2時地區經濟發展與稅收增長之間的協同性較好。測算發現，2000年、2005年西部多數省份稅收彈性處於合理區間附近，經濟發展與稅收增長協同性較好（見表6）。2010年除青海外其他省份的稅收增長較國內生產總值增長明顯過快。2015年大多數省份的稅收彈性又明顯下降，雲南（-0.29）、陝西（-1.81）、甘肅（-11.85）和新疆（-5.30）甚至出現了負值。而2019年重慶（-0.24）、四川（0.17）、貴州（-0.37）、雲南（0.06）、西藏（0.07）和新疆（-0.3）等6省的稅收彈性係數接近0，內蒙古等7個省份的稅收彈性係數為負數。從各省彈性係數看，西部地區經濟發展和稅收增長的不協調比較明顯。

稅收彈性劇烈波動乃至負值的背後，主要有三方面成因：一是西部產業結構偏重資源型與重化工業，稅收對大宗商品價格高度敏感，而GDP增長對產量更敏感，二者變動節奏不一致；二是在特定年份的稅收征管力度階段性加強，導致稅收超常規增長；三是經濟下行期西部企業利潤下滑幅度往往大於GDP降幅，使得稅收彈性驟降甚至為負。這表明現行稅制未能有效平抑外部衝擊對西部稅收-經濟關係的影響。

表 6 不同年份西部各省稅收彈性係數

| 地區  | 2000 年 | 2005 年 | 2010 年 | 2015 年 | 2019 年 <sup>②</sup> |
|-----|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| 內蒙古 | 0.82   | 1.48   | 1.54   | 16.14  | -22.52              |
| 廣西  | 1.59   | 0.76   | 1.19   | 0.76   | 0.51                |
| 重慶  | 2.00   | 1.39   | 2.00   | 1.29   | -0.24               |
| 四川  | 1.17   | 1.31   | 1.55   | 0.33   | 0.17                |
| 貴州  | 1.19   | 1.17   | 1.53   | 0.73   | -0.37               |
| 雲南  | 1.17   | 1.26   | 1.64   | -0.29  | 0.06                |
| 西藏  | 1.57   | 0.93   | 2.44   | 0.62   | 0.07                |
| 陝西  | 0.81   | 1.04   | 1.40   | -1.81  | 0.73                |
| 甘肅  | 0.98   | 0.69   | 1.16   | -11.85 | -0.93               |
| 青海  | 1.45   | 1.26   | 1.07   | 0.65   | -0.94               |
| 寧夏  | 1.66   | 1.36   | 1.60   | 0.41   | -8.84               |
| 新疆  | 0.81   | 0.80   | 1.41   | -5.30  | -0.30               |

為更準確地衡量各省之間協同性的離散程度及其演變趨勢，本文計算對比了各截面年份全國各區域的標準差變化（見表 7），及西部各省稅收彈性係數的標準差（見表 8）。

從表 7 可見，2000 年和 2005 年西部稅收彈性係數的標準差分別為 0.37 和 0.26，數值較小且低於東部、中部同期水準，該時期本區域內稅收與經濟增長的協同性較好。2010 年西部標準差略升至 0.36，仍處於較低水準，但此時各省彈性普遍偏高（除青海為 1.07 外，其餘均大於 1.19），反映出“稅收增長過快”是區域內的共性問題，而非各省分化。2015 年西部標準差急劇擴大至 6.03，遠高於其他區域，同時東北、中部地區的標準差也大幅上升（分別為 85.65 和 65.66），表明全國多數區域在 2015 年前後出現了嚴重的協同性惡化，而西部尤為突出。2019 年西部標準差進一步上升至 6.45，而東北、東部、中部的標準差均明顯回落（分別為 0.50、0.44、2.40），說明其他區域的協同性有所恢復，但西部的不協調狀況不僅沒有改善，反而繼續加劇。

表 7 全國各區域不同時期稅收彈性係數標準差變化情況

| 區域 | 2000 年 | 2005 年 | 2010 年 | 2015 年 | 2019 年 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 東北 | 0.09   | 0.23   | 0.07   | 85.65  | 0.50   |
| 東部 | 0.78   | 0.22   | 0.36   | 0.66   | 0.44   |
| 中部 | 0.71   | 0.48   | 0.29   | 65.66  | 2.40   |
| 西部 | 0.37   | 0.26   | 0.36   | 6.03   | 6.45   |

從表 8 來看，2015 年和 2019 年西部整體標準差的擴大主要由個別省份驅動。2015 年，內蒙古（256.01）、甘肅（143.88）、新疆（29.62）的偏差平方占西部總偏差平方的絕大部分；2019 年，內蒙古（392.15）、寧夏（37.44）、陝西（11.88）、廣西（10.39）等省份貢獻突出。這反映出西部內部的稅收增長與經濟增長關係出現了極端分化：部分省份稅收彈性極高（如內蒙古 2015 年為 16.14），部分省份又為深度負值（如甘肅 2015 年為 -11.85），導致區域整體協同

性嚴重下降。

綜上，西部地區稅收與經濟發展的協同性呈現“前期平穩、中期分化、後期惡化”的特徵。與其他區域相比，西部在 2015 年之後的不協調問題更為持久且嚴重，亟需根據實際情況因地制宜地調整稅收政策，促進稅收增長與經濟發展的良性互動。

表 8 西部各省不同時期稅收彈性係數標準差變化情況<sup>⑧</sup>

| 省份  | 2000 年 | 2005 年 | 2010 年 | 2015 年 | 2019 年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 甘肅  | 0.08   | 0.19   | 0.15   | 143.88 | 3.19   |
| 廣西  | 0.10   | 0.13   | 0.12   | 0.38   | 10.39  |
| 貴州  | 0.01   | 0.00   | 0.00   | 0.34   | 5.51   |
| 內蒙古 | 0.20   | 0.13   | 0.00   | 256.01 | 392.15 |
| 寧夏  | 0.15   | 0.06   | 0.00   | 0.07   | 37.44  |
| 青海  | 0.03   | 0.02   | 0.22   | 0.26   | 3.16   |
| 陝西  | 0.21   | 0.01   | 0.02   | 3.80   | 11.88  |
| 四川  | 0.01   | 0.04   | 0.00   | 0.04   | 8.32   |
| 西藏  | 0.09   | 0.04   | 0.81   | 0.23   | 7.76   |
| 新疆  | 0.21   | 0.10   | 0.02   | 29.62  | 5.86   |
| 雲南  | 0.01   | 0.02   | 0.01   | 0.19   | 7.73   |
| 重慶  | 0.53   | 0.07   | 0.21   | 1.33   | 6.12   |

### （三）支持西部地區開放發展的稅收政策力度不夠

到 2024 年底全國已設立 22 個自貿試驗區，西部地區有陝西、四川、重慶、廣西、雲南、新疆 6 個，這種均衡式佈局和普惠式的稅收優惠也弱化了西部地區原本的優勢。在西部大開發戰略實施之初，實施 15% 的企業所得稅優惠確實為西部地區帶來了發展優勢，但如今優勢正明顯減弱。《財政部 稅務總局關於海南自由貿易港企業所得稅優惠政策的通知》（財稅〔2020〕31 號），對設立的部分產業和企業新增境外直接投資取得的所得直接予以免征企業所得稅的優惠，在固定資產、無形資產上給予加速折舊、攤銷優惠。《財政部 海關總署 稅務總局關於中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區有關增值稅政策的通知》（財稅〔2021〕3 號），給予保稅區內部分服務業免征增值稅優惠。《財政部 稅務總局關於延續深圳前海深港現代服務業合作區企業所得稅優惠政策的通知》（財稅〔2021〕30 號），在企業所得稅上對符合條件的企業也按 15% 的稅率徵收。

從對外數據來看，西部各省開放發展的失衡正在加重，需要從稅收上調控引導。從 2000 年到 2023 年，西部地區貨物出口總額實現了近 30 倍的增長，但各省的離散係數從 0.62 上升到 1.07，甘肅、西藏和青海的增長都不足 5.6 倍，在區域內的占比均在 1% 以內，而四川、重慶占區域內的比重從 24.1% 大幅上升到 47.8%。2003 年到 2022 年，西部各省非金融類對外直接投資流量的離散係數從 0.98 攀升至 1.18，甘肅、青海當年的區域內占比分別從 7.2% 和 8.8%

下降至 3.1% 和 0.1%。2000 年到 2023 年，西部各省吸引外商投資總額的離散係數從 0.92 大幅上升到 1.96，甘肅、青海占區域比重分別從 5.1% 和 1.1% 下降到 0.7% 和 0.3%。綜上來看，甘肅、西藏和青海在開放發展中處於劣勢，需要加大稅收優惠力度。

結合現實情況來看，導致上述開放發展失衡加劇的政策性原因有：第一，西部大開發 15% 企業所得稅優惠在早期具有顯著優勢，但隨著全國多地自貿區、海南自貿港等實行更大力度的稅收激勵（如境外直接投資免稅、增值稅免稅），其相對優勢被逐漸稀釋；第二，西部各省開放基礎差異巨大，現行稅收政策未能針對甘肅、西藏、青海等“窪地”省份設計差異化措施；第三，現有稅收優惠主要集中於進口環節（如自用設備關稅免稅），對西部企業“走出去”的境外所得支持不足，稅收抵免比例和期限也缺乏彈性。

## 五、促進西部地區經濟高質量發展的稅收政策建議

### （一）拓寬稅收優惠的覆蓋面，提高稅收優惠的針對性

西部地區實施的小微企業稅收優惠政策幾經迭代，從《國家稅務總局關於小微企業免稅增值稅有關問題的公告》的增值稅優惠，到《關於進一步支持小微企業和個體工商戶發展有關稅費政策的公告》（財稅〔2023〕12 號）的“六稅兩費”優惠，所執行的一直是普惠性政策，執行期多在 5 年以內甚至 2 年，優惠的稅種也比較有限。

因此建議：第一，將稅收優惠的執行期限一次性延長到 2035 年，確保稅收優惠政策有穩定的預期以吸引西部地區增值稅小規模納稅人、小型微利企業和個體工商戶投資創業。第二，根據《財政部 稅務總局關於實施小微企業普惠性稅收減免政策的通知》（財稅〔2019〕13 號）對增值稅小規模納稅人在 50% 的稅額幅度內減征“六稅兩費”精神，賦予西部省份在稅收優惠方面更高的自主權，出臺專門適用於西部的區域性稅收政策。第三，在“六稅兩費”的基礎上擴大稅收優惠的範圍，將水資源稅、車船稅、車輛購置稅等綠色稅收相關的稅種納入稅收優惠範圍。

### （二）增強稅收政策與西部地區經濟發展的協同性

西部大開發戰略實施以來各階段的稅收政策整體上沒有大的變動，但二十多年來本地經濟和產業已發生巨變。2024 年 4 月在新時代推動西部大開發座談會上，習總書記提出“要堅持把發展特色優勢產業作為主攻方向，因地制宜發展新興產業，加快西部地區產業轉型升級。”鑒於西部地區稅收增長與經濟增長的協同性存在失調，建議從以下方面調整：

第一，拓展特色產業稅收優惠範圍。在鼓勵類產業目錄中增設更多各省特色優勢產業大類，在特色優勢產業涉及的稅種中，階段性調高地方在中央地方稅收分成中的比例，扶持地方進一步做大做強特色產業。第二，圍繞新興產業重構稅收優惠體系。當前西部地區部分省份在大數據、

生物醫藥、電子資訊、航空航太、高端裝備製造等產業領域發展迅猛，加大增值稅、研發費用加計扣除、設備進口關稅等方面的優惠力度，構建“研發 - 製造 - 應用”的全週期稅收優惠體系，對於科技型企業現實意義重大。第三，創新跨區域稅收分配機制。西部的稅收優惠吸引了不少大型企業分支機構到西部地區投資，但創造的稅收往往被總部異地繳納，建議對類似分支機構產生的稅收統一調整為在經營地徵收。

### （三）實施更加積極的稅收政策，推動西部地區開放發展更加協調

鑒於西部地區對外開放稅收政策優惠有限，面臨依賴企業所得稅、開放發展的失衡加重等現實問題，以及“一帶一路”建設大背景下西部地區更多企業對外投資需求上升的客觀需要，建議從以下方面鼓勵西部地區對外開放：

從關稅上對加強對西部省份的支持，把關稅優惠從進口自用設備上拓展到能源開發、資源集約化利用相關的設備更新等方面，對外商投資西部地區緊缺產業相關的關稅實施階段性減免。第二，對於西部地區企業在“一帶一路”沿線國家投資的，在投資所得上給予提高稅收抵免比例、延長抵免期限等針對性的優惠政策，鼓勵企業加快走出去。第三，對甘肅、西藏和青海等開放發展“窪地”省份，結合本地區優勢產業和緊缺產業需要設立自貿試驗區，比照海南自由貿易港、深圳前海深港現代服務業合作區等政策給予免征增值稅、企業所得稅和加速折舊等優惠，對總部設在這些省份的外資企業考慮在企業所得稅上按 10% 的企業所得稅徵收。

### 【注 釋】

- ①數據通過梳理工信部官網歷年公告匯總得來，[https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tg/art/2024/art\\_b83397048d374b0d8c51603f6385d7fa.html](https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tg/art/2024/art_b83397048d374b0d8c51603f6385d7fa.html)
- ②數據引用自黃浦區工商聯微信文章《全國 66 個國家級戰略性新興產業集群名單及佈局分析》，<https://mp.weixin.qq.com/s/bmrBXtmEVyfrEUBGPZ75QA>
- ③數據依據中國政府網工信部歷年國家先進製造業集群名單發佈通知整理分析而來，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202412/content\\_6992948.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202412/content_6992948.htm)
- ④離散係數 = 一組數據的標準差 ÷ 該組數據的平均數。
- ⑤ 2000 年各省三次產業結構依次為內蒙古 (25:39.7:35.3)、寧夏 (17.3:45.2:37.5)、青海 (14.6:43.2:42.1)、陝西 (16.8:44.1:39.1)、西藏 (30.9:23.2:45.9)；2022 年依次為內蒙古 (11.5:48.5:40.0)、寧夏 (8.0:48.3:43.7)、青海 (10.5:43.9:45.5)、陝西 (7.9:48.6:43.5)、西藏 (8.4:37.7:53.8)。
- ⑥表 1、2、3、6、7 根據《中國統計年鑒》數據加工處理而來。
- ⑦綠色稅收包括環境保護稅、資源稅、城鎮土地使用稅、耕地佔用稅、消費稅、煙葉稅、車輛購置

稅、車船稅，數據依據各年份《中國統計年鑒》，經匯總計算而來。

⑧此處占比即綠色稅收收入占當年稅收收入的比重，2010 年、2022 年同理。

⑨表 4、表 5 數據依商務部 2011 年度、2022 年度《中國對外直接投資統計公報》，經匯總計算而來。

⑩數據依據國家統計局官網國家數據板塊的地區數據部分，經查詢匯總後分析而來，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

⑪稅收彈性係數為稅收的增長率與國內生產總值的增值率之比。

⑫ 2020 年初以來受疫情影響稅收數據較以前年份波動大，故採用 2019 年數據測算。

⑬表中數值為各省份稅收彈性係數與其所在區域（西部）均値之差的平方（即偏差平方），反映各省份對西部整體離散程度的貢獻。數據根據通過整理對應年份《中國統計年鑒》數據計算得來。

## 【參考文獻】

- [1] 習近平. 開創我國高質量發展新局面 [J]. 先鋒, 2024, (06): 4-10.
- [2] 周業安, 程棚, 趙文哲, 等. 稅收、稅收競爭和地區創新——基於我國省級面板數據的經驗研究 [J]. 南大商學評論, 2012, 9(01): 23-41.
- [3] 龍亞君. 稅收負擔對區域創新能力的影響研究 [D]. 重慶工商大學, 2022.
- [4] 徐恒傑. 用稅收協調區域經濟發展的思考 [J]. 新西部 (理論版), 2013, (06): 51-52.
- [5] 施志浩. 促進區域協調發展的稅收政策研究 [D]. 吉林財經大學, 2021.
- [6] 張婧. “雙碳”目標下我國綠色稅制的優化路徑 [J]. 山西財政稅務專科學校學報, 2023, 25(03): 15-20.
- [7] 李冬梅, 葉麗. 地方政府稅收競爭對綠色發展的影響研究 [J]. 河北地質大學學報, 2023, 46(05): 79-88.
- [8] 劉英基. 中國區際產業轉移的動因與協同效應研究 [D]. 南開大學, 2012.
- [9] 劉建民. 外商投資稅收激勵與中國涉外稅收政策調整 [D]. 湖南大學, 2006.
- [10] 應濤. “一帶一路”背景下加強我國“走出去”企業稅務管理問題研究 [D]. 中央財經大學, 2017.
- [11] 習近平. 習近平談治國理政 (第 2 卷) [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 215-216.
- [12] 關禮. 論“五大發展理念”在稅收領域的實踐 [J]. 經濟研究參考, 2016, (29): 40-45.
- [13] 劉佐. 中國直接稅與間接稅比重變化趨勢研究 [J]. 財貿經濟, 2010, (07): 40-43+137.
- [14] 謝旭人. 堅定不移深化財稅體制改革 [J]. 求是, 2010, (07): 33-35.
- [15] 韓保江. 新一輪西部大開發政策的調整與創新 [J]. 國家行政學院學報, 2010, (06): 79-83.
- [16] 席曉娟. 基於回顧與反思的西部大開發稅收優惠法律制度之完善 [J]. 財稅法論叢, 2012, 12(00): 127-144.