

完善税收分配机制

促进武汉城市圈经济一体化发展

湖北省国际税收研究会课题组

湖北省地方税务局

改革开放二十多年来，我国城市经济发展迅速，已经牢固确立了在国民经济中的主体地位。在国家重点发展战略和优先发展政策的驱动下，我国城市经济比较发达的东部沿海地区先后形成了“珠三角经济圈”、“长三角经济圈”、“环渤海经济圈”三大具有较大国际影响力的城市经济圈，成为国民经济中最具活力的三大增长极。随着国家西部大开发和振兴东北老工业基地发展战略的实施，中部地区的经济发展相对放缓，形成“中部塌陷”的区域经济发展格局，直接影响到我国国民经济的区域协调发展和建设全面小康社会目标的最终实现。中部地区的经济发展问题已引起了社会各界的广泛关注。2004年初，温家宝总理在《政府工作报告中》正式提出了“中部崛起”的发展构想。在此背景下，湖北省委、省政府因势利导，提出了构建武汉城市圈的经济发展战略，并且进行了充分论证和全面规划，即以武汉为中心，与黄石市、鄂州市、孝感市、黄冈市、咸宁市、仙桃市、潜江市、天门市八个城市共同构成的一个“政府推动、市场主导、以武汉为龙头、以特色为优势，以利益为纽带”的“1+8”经济一体化发展新单元，逐步把武汉城市圈构建为中部的现代物流中心、金融中心、现代制造业中心、现代化的科教、文化中心、现代信息产业中心、现代服务业中心，成为全国一大新的经济增长极。

税收既是国家财政收入的主要来源，更是国家从宏观上管理和调控经济发展的重要手段，同时还是国家在各级政府之间、国家与企业、国家与个人以及地区之间进行利益分配的主要方式，税收分配结果直接决定税收利益主体的税收态度和涉税行为。武汉城市圈的发展不仅需要通过税收手段筹集更多有效的财政发展资金，而且必须以税收手段从宏观上进行引导和调控，更需要建立平等互利的税收分配机制。税务部门必须积极投身于武汉城市圈建设的理论与实践探索。武汉城市圈的建设与发展，将从根本上改善湖北经济税源增长长期以来主要依赖少数大城市、大工业、大项目的拉动，增长点单一、增长后劲不足的局面，实现区域性一体化发展，形成板块式强劲增长格局，从整体上增强全省的经济税收实力，提升湖北经济的核心竞争力，最终实现“中部崛起”的战略发展目标。

一、武汉城市圈经济和税收发展的基本态势与特征

武汉城市圈位于湖北中部地区，城市布局相对密集，城镇化程度相对较高，资源、区位、技术、人才优势突出。圈内经济特别是城市经济发达，工业经济基础雄厚，实力较强，大工业、重工业相对集中，在全国占有重要地位，具有明显的先发优势。圈内各城市间经济联系紧密，存在着一定的互补性和依赖性，是全省的政治、经济和文化中心，具有良好的发展基础和巨大的发展潜能，对全省经济发展具有较强的引领作用。就经济和税收发展而言，武汉城市圈总量规模大、增长快、稳定性强，发展态势良好，在全省的地位举足轻重，特征十分明显。

(一)武汉城市圈的经济税收规模效应明显，是湖北省经济和税收实力的决定性力量。

以2000-2003年为例，全省每年平均有59.48%的国内生产总值、63.48%的财政收入、63.42%的税收收入和61.13%的地税收入来源于仅占全省33%的国土面积和46.34%的人口的武汉城市圈所属九市，且这个比重仍在逐年提升。2003年，武汉城市圈所

提供的国内生产总值(GDP)、财政收入、税收收入和地税收入总量占全省的比重依次高达 61.02%、69.59%、63.4%、65.28%，分别比 2000 年提升了 2.83 个、12.52 个、1.4 个和 7.2 个百分点(详见表 1)。可见，武汉城市圈是全省国内生产总值、财政收入和税收收入的主要来源地，是全省的经济中心、财力中心和税收收入中心，成为全省经济、财政和税收实力的决定性力量，是构成全省经济和税收总量的第一大板块，对全省经济、财政和税收总量扩张具有显著的规模效应。

(二)武汉城市圈的经济税收增势强劲，且对湖北省经济税收增速具有明显的左右作用。

总体上看，武汉城市圈的国内生产总值、财政收入和税收收入增长速度明显快于全省，而且增长势头持续、强劲。2001—2003 年间，武汉城市圈的国内生产总值、财政收入、税收收入、地税收入的平均增长速度依次为 9.79%、17.85%、14.93%和 12.8%，分别快于全省 1.76 个、5.9 个、0.7 个和 3.87 个百分点。到 2003 年，武汉城市圈的国内生产总值、财政收入和地税收入的增长速度已分别快于全省 2.02 个、3.01 个和 5.84 个百分点(详见表 1)。

表 1

武汉城市圈在湖北省的经济、财政、税收地位

%

指 标	年 度		2000		2001		2002		2003		总 量 合 计	平均增幅 (比重)	
	总量及 比重	总量及 比重	增 幅	总量及 比重	增 幅	总量及 比重	增 幅	总量及 比重	增 幅				
湖 北 省	国内生产总值(GDP)	4276.3	4662.3	9	4975.6	6.7	5396	8.4	19 310.2	8.03			
	财政收入(亿元)	354.7	386.1	8.9	424.3	9.9	474.79	11.9	1639.89	11.95			
	占 GDP 比重	8.3	8.3	0	8.3	0	8.8	0.5	-	8.53			
	税收收入(亿元)	290.9	327.7	12.7	359.3	9.6	432.6	20.4	1410.48	14.23			
	占财政收入比重	82.01	84.87	2.86	84.68	-0.23	91.11	6.43	-	85.67			
	占 GDP 比重	6.8	7.03	0.23	7.22	0.19	8.02	0.8	-	-			
	地方税收收入(亿元)	105.5	117.55	11.4	120.88	2.83	134.46	11.23	478.39	8.93			
	占税收收入比重	36.3	35.87	-0.43	33.64	-2.23	31.08	-2.56	-	34.22			
	占财政收入比重	29.74	30.45	0.71	28.49	-1.96	28.32	-0.17	-	-			
	占 GDP 比重	2.47	2.52	0.05	2.43	-0.09	2.49	0.06	-	-			
	武 汉 城 市 圈	国内生产总值(亿元)	2488.2	2722.4	9.41	2982	9.54	3292.7	10.42	11 485.3	9.79		
		占全省比重	58.19	58.39	0.2	59.93	1.54	61.02	1.09		59.48		
财政收入(亿元)		202.44	229.64	13.44	287.52	25.2	330.39	14.91	1044.9	17.85			
占全省比重		57.07	59.48	2.41	67.76	8.28	69.59	1.83	9	63.48			
占圈内 GDP 比重		8.14	8.44	0.3	9.64	1.2	10.03	0.39	-	-			
税收收入(亿元)		180.3	210.1	16.5	229.9	9.4	274.24	19.29	894.54	14.93			
占全省比重		62	64.1	2.1	64	-0.1	63.4	-0.6	-	63.42			
占圈内财政收入比重		89.06	91.49	2.43	79.96	-11.53	83	3.04	-	-			
占圈内 GDP 比重		7.25	7.72	0.47	7.71	-0.01	8.33	0.62	-	-			
地方税收收入(亿元)		61.27	69.48	13.4	74.98	7.92	87.78	17.07	293.51	12.8			
占全省比重		58.08	59.11	1.03	62.03	2.92	65.28	3.25	-	61.13			
占圈内税收收入比重		33.98	33.07	-0.91	32.61	-0.46	32.01	-0.6	-	-			
占圈内财政收入比重	30.27	30.26	-0.01	26.08	-4.18	26.57	0.49	-	-				
占圈内 GDP 比重	2.46	2.55	0.09	2.51	-0.04	2.67	0.16	-	-				

注:所占比重的增幅均为实际比重较上年度比重提高的百分点数。

资料来源:《湖北统计年鉴》和九市地税部门提供的统计数据。

从增长贡献率上看,武汉城市圈经济税收增长的贡献率大大高于湖北省城市圈外地区。2001—2003年,武汉城市圈提供的GDP增加值累计总量为804.5亿元,占同期全省GDP增加值累计总量的72.48%,即全省每100元的GDP增加值中,有72.48元来自武汉城市圈;提供税收收入增加值累计总量为93.94亿元,占全省的66.31%,即全省每100元的税收收入增加值中,有66.31元来自武汉城市圈;提供地税收入增加值累计总量为26.51亿元,占全省的91.1%,即全省每100元的地税收入增加值中,有91.1元是由武汉城市圈提供的(详见表2)。这说明,湖北经济总量、财政和税收收入的增长,很大程度上取决于武汉城市圈的

拉动，武汉城市圈所提供的经济、财政和税收总量的增长速度直接左右着全省经济、财政和税收总量的增长，具有一发系千钧的经济地位和效应。如，2002年，由于武汉城市圈提供的税收收入增加值较2001年减少10亿元，当年全省税收收入增长速度也较上一年度相应下降了3.1个百分点；与之相反，2003年，武汉城市圈提供的税收收入增加值比2002年增加24.54亿元，当年全省税收收入增幅比上年相应提高了10.8个百分点(详见表1、表2)。因此，加快湖北经济发展，提升湖北经济实力必须把加快武汉城市圈的发展，提高武汉城市圈的经济实力放在首要位置。

表2 武汉城市圈对湖北的经济、税收增长的贡献率 %

项 目		年 度			累 计	平均比重
		2001	2002	2003		
全 省	国内生产总值增加值(亿元)	386	313.3	420.4	1119.7	-
	税收收入增加值	36.8	31.6	73.3	141.7	-
	地方税收增加值	12.05	3.33	13.72	29.1	-
武 汉 城 市 圈	国内生产总值增加值	234.2	259.6	310.7	804.5	72.48
	占全省增加值比重	60.67	82.86	73.91	-	-
	税收收入增加值	29.8	19.8	44.34	93.94	66.30
	占全省增加值比重	80.98	62.66	60.50	-	-
	地方税收增加值	8.21	5.5	12.8	26.51	91.1
	占全省增加值比重	68.13	165.17	93.29	-	-

注：表中数字部分来自《湖北统计年鉴》，部分根据九市地方税务局提供的数字整理而成。

(三)核心城市的经济聚集能力和经济辐射能力不断增强，与圈内其他城市之间的经济税收发展依存度逐渐提高，一体化发展趋势有所显现。

所谓城市圈经济，说到底就是通过核心城市的聚集能力，影响和带动圈内经济的一体化发展，从而实现整个城市圈经济实力的整体提高。城市圈的发展与其核心城市的聚集能力密切相关。一般来说，核心城市聚集能力越大，对其他城市的影响就越大。衡量城市聚集能力的指标很多，既可用城市人口集中程度指标，也可用经济实力指标等。从经济实力看，2000—2003年，武汉市GDP占整个城市圈的比重分别为48.5%、49.51%、50.06%和50.48%，占比逐年上升；从财政收入看，2000—2003年，武汉市财政收入占整个城市圈财政收入的比重分别为62.31%、65.4%、68.36%、69.88%(详见表6)。而且，随着中心城市武汉的优势的进一步发挥，圈内的各种资源加速向武汉聚集，进一步加快了武汉市的经济的发展，增强了武汉的经济实力。武汉市正日益成为圈内经济、贸易、科技、文化、金融、物流和信息中心，其核心城市的地位日益显现，功能作用日益增强，武汉市与圈内各城市间的经济联系和互补性正在继续增强。如，武汉市的制造业向周边城市扩散，成为周边城市的重要投资来源地之一，带动了周边城市一般加工业的发展，而周边城市的企业纷纷在武汉设立办事处或是将总部迁至武汉，以武汉作为其获取信息和打入全国乃至国际市场的重要窗口。同时，周边城市也凭借地缘关系成为武汉市经济发展的重要劳动力和原材料供应地、配套生产的加工地及工业品消费市场，从中获取较大利益。武汉市客观上成了推动圈内其他城市经济和税收增长的重要动因。武汉市与周边城市的产业分工也日趋明显，经济发展的依存度显著增强，初步形成了产业和资源互补的互动发展格局，经济一体化发展趋势已经有所显现。

(四)武汉城市圈的城市化和工业化程度较高，经济运行质量总体良好，经济和税收发展的稳定性相对较强。

武汉城市圈城市密集，城镇化程度较高，工业起步早，体系比较完备，基础比较雄厚，实力较强。武汉钢铁、神龙汽车均为制造业巨子，年销售收入都在 30 亿元以上；黄石市是湖北省的老工业基地，近年来通过企业改制，大冶钢厂等龙头企业效益明显好转，工业增加值大幅度提高。仙桃和天门的纺织工业、潜江的石油工业、孝感的汽车加工工业、鄂州的冶金和建材工业，均为当地的支柱产业。第二产业一直是国民经济中的主导产业，是税收收入的主要来源。同时，由于武汉城市圈具有独特区位优势和丰富的旅游资源，自古以来就是全国重要的物流和客流中心之一，有“九省通衢”的美称。近些年来，以运输仓储、商业批零、饮食服务为主体的传统服务业和以旅游业、房地产业、金融服务业、咨询服务为代表的新型服务业均得到迅速发展，使得第三产业在其国民经济中也占有相当重要的地位。实力雄厚的重工业和快速扩张的第三产业已成为武汉城市圈经济和税收发展的强劲支撑，而且圈内经济运行质量正逐年提高。就核心城市武汉市而言，其第二、第三产业提供的地税收入已占全市地税收入的比重高达 95.63%。正因为如此，相对于湖北省其他地区，武汉城市圈经济和税收发展的稳定性整体上要更好。表 1 所列举的数据表明，2003 年，圈内财政收入、税收收入、地方税收收入占其国内生产总值的比重依次为 10.03%、8.33%和 2.67%，分别高于全省 1.23 个、0.31 个和 0.18 个百分点。在武汉城市圈内，税收收入占财政收入的比重相对更高，2000—2003 年，武汉城市圈的税收收入占财政收入的平均比重为 85.88%，比全省同期的平均比重高出 1.22 个百分点。税收收入占财政收入比重的提高，对于推动武汉城市圈经济发展和维护社会稳定发挥了重要作用。

表 3 2002 年武汉城市圈与三大经济圈经济指标对比分析表 %

项 目 地 区	人口		面积		国内生产总值		人均国内 生产总值 (万元)	人口密度 (人/平方 公里)	出口额 (亿美元)
	(万人)	占全国	(万平方公里)	占全国	(亿元)	占全国			
长三角	7353	5.8	10	1.04	19 141.62	18.69	2.54	753	999.6
珠三角	8505.3	6.67	18.11	1.89	25 673.96	25.07	3.02	470	1184.7
环渤海	9086	7.2	21.64	2.25	11 228	10.07	1.24	420	287.9
武汉城市圈	3063	2.38	5.78	0.6	3293	3.22	1.08	530	20.98

表 4 2002 年武汉城市圈与三大经济圈财政收入规模比较分析表 %

项 目 经济圈	财政收入 (亿元)	人均财政收入 (元)	占国内生产 总值比重	占全国财政 收入比重
武汉城市圈	334.82	1093	10.17	1.77
长三角	4045.77	5370	21.13	21.39
珠三角	2959	3765	25.4	15.65
环渤海	1453	1600	12.95	7.6

注：表 3、表 4 根据《中国统计年鉴》和湖北省财政厅提供的有关数据编制。

二、武汉城市圈的经济和税收发展诊断

(一) 武汉城市圈的经济聚集能力正有待增强，对湖北省乃至整个中部地区经济发展的辐射作用有限。

城市圈的辐射力取决于其聚集能力，而聚集能力又集中体现在经济实力上。经济实力越强，对周边地区的劳动力、资本以及各类发展资源的吸引和重组能力就越大，导引产业发展方向的能力就越强，自身发展也就越快；同时，城市圈的资源的聚集

程度越高，发展越好，对周边地区经济发展的影响就越大，即辐射作用越大。武汉城市圈的经济实力尽管在湖北省处于核心地位，但与“长三角”、“珠三角”、“环渤海”经济圈相比，实力悬殊较大。从 GDP 总量及人均 GDP 看，武汉城市圈不到“长三角”或“珠三角”经济圈的 50%，仅人均 GDP 与“环渤海”经济圈相当。从出口额看，2002 年“长三角”的出口额为 999.6 亿美元，“珠三角”为 1184.7 亿美元，“环渤海”经济圈为 287.95 亿美元，而武汉城市圈的出口额仅为 20.98 亿美元(出口额均为城市圈所在省市相加数)。从财政收入看，2002 年，武汉城市圈全口径财政收入为 334.82 亿元，仅占“长三角”4045.77 亿元的 8.28%， “环渤海”1453 亿元的 23.04%， “珠三角”2959 亿元的 11.32%(见表 3、表 4)。对比说明，武汉城市圈发展不够，发展任务还很重，发展的空间也很大。武汉城市圈要想真正成为我国中部地区最具影响力的经济增长极，必须抓住机遇，加快发展速度，扩大其经济总量规模，进一步增强武汉城市圈的经济实力、产业发展领导能力和经济聚集能力，提高武汉城市圈对全省乃至我国整个中部地区经济发展的辐射力和拉动力。

表5 2001年武汉市与三大经济圈内主要城市经济指标比较分析

项目 经济圈	人口 (万人)	国内生产总值 (当年价)(亿元)	地方财政预算内收入 (亿元)	人均国内生产总值 (元)	财政收入占国内生产 总值比重(%)
武汉	758.23	1348	78.23	17 775.64	5.8
北京	1122.3	2846	454.17	25 355.52	15.96
天津	913.98	1840	163.64	20 132.83	8.89
上海	1327.14	4951	620.24	37 304.58	12.53
广州	712.6	2686	246.19	37 689.55	9.17
深圳	132.04	1954	265.65	147 998.3	13.59
南京	553.04	1150	112.64	20 799.64	9.79
杭州	629.14	1568	104.28	24 923.13	6.65
宁波	543.35	1313	99.10	24 159.11	7.55

资料来源:《中国统计年鉴》。

表6 武汉城市圈九城市国内生产总值和财政收入一览表 亿元

年份 项目	2000		2001		2002		2003	
	总量	占比(%)	总量	占比(%)	总量	占比(%)	总量	占比(%)
武 国内生产总值	1206.84	48.50	1347.8	49.51	1492.74	50.06	1662.18	50.48
汉 财政收入	126.15	62.31	150.18	65.4	196.54	68.36	230.89	69.88
黄 国内生产总值	200.75	8.07	223.00	8.19	248.00	8.32	274.00	8.32
石 财政收入	12.17	6.01	13.51	5.88	17.03	5.92	19.05	5.77
鄂 国内生产总值	90.47	3.64	101.06	3.71	111.34	3.73	125.70	3.82
州 财政收入	6.14	3.03	6.82	2.97	7.54	2.62	8.50	2.57
黄 国内生产总值	320.70	12.89	343.05	12.60	364.35	12.22	387.25	11.76
冈 财政收入	20.43	10.09	21.81	9.50	23.03	8.00	24.01	7.27
孝 国内生产总值	262.51	10.55	287.80	10.57	314.06	10.53	343.55	10.43
感 财政收入	13.78	6.81	15.13	6.59	17.44	6.07	18.39	5.57
咸 国内生产总值	133.08	5.35	144.76	5.32	156.59	5.25	173.68	5.27
宁 财政收入	8.81	4.35	8.81	3.84	11.28	3.92	12.54	3.8
潜 国内生产总值	89.35	3.59	79.70	2.93	85.44	2.87	93.75	2.85
江 财政收入	7.42	3.67	5.35	2.33	6.41	2.23	7.62	2.31
仙 国内生产总值	97.00	3.90	101.00	3.71	110.00	3.69	120.41	3.66
桃 财政收入	4.62	2.28	5.00	2.18	5.02	1.75	5.55	1.68
天 国内生产总值	87.49	3.51	94.20	3.46	99.52	3.33	112.19	3.41
门 财政收入	2.92	1.45	3.03	1.31	3.23	1.13	3.84	1.15
合 国内生产总值	2488.19	-	2722.37	-	2982.04	-	3292.71	-
计 财政收入	202.44	-	229.64	-	287.52	-	330.39	-

注:表中数据由九市地税部门提供。

城市圈的辐射力关键取决于核心城市的经济实力。目前，作为武汉城市圈核心的武汉市与“长三角”、“珠三角”和“环渤海”经济圈的领头羊上海、广州和北京的差距还相当大，甚至与这些经济圈中的二级城市相比也并不占优势。以南京为例，南京市与武汉市的市区面积均为 200 多平方公里，武汉还略大于南京。2001 年武汉的国内生产总值为 1348 亿元，比南京多 198 亿元，但财政收入仅为 78.23 亿元，比南京少 34.41 亿元。城镇居民可支配收入、农民人均纯收入分别为 6763 元和 2995 元，分别比南京少 1437 元和 1055 元(见表 6)。正是因为武汉市这个核心城市的经济实力不够强大，因此，发展武汉城市圈，至关重要的就是要发展武汉，全面提升武汉在城市圈中的核心城市功能。

(二)武汉城市圈内经济和税收发展不平衡问题比较突出，中心城市快速挺进而其他城市发展缓慢，形成了首尾难顾的发展格局，制约了其整体经济实力的扩张。

与衡量城市经济实力不同，衡量城市圈发展水平，关键要看城市圈内经济一体化发展程度，看城市圈的整体经济实力。但目前，武汉城市圈经济和税收发展极不平衡，城市之间的发展差异悬殊，中心城市武汉的发展快而周边城市却发展缓慢。2003 年，武汉市的国内生产总值和财政收入占圈内国内生产总值和财政收入总量的比重分别高达 50.48%和 69.88%，分别比 2000 年提高了 1.98 个和 7.57 个百分点。而除武汉以外的其他八个城市的国内生产总值和财政收入占圈内总量的比重分别只有 49.52%和 30.12%，比 2000 年分别下降了 1.98 个和 7.57 个百分点。上述八个城市中，国内生产总值和财政收入所占比重最低的分别只有 3.41%和 1.15%，比 2000 年依次下降了 0.1 个和 0.3 个百分点(详见表 6)。可见，武汉城市圈各市之间经济发展不平衡问题十分突出，武汉市一枝独秀，其他城市经济税收发展严重不足，武汉与圈内其他八个城市以及八个城市之间的发展差距极大，并呈现出扩大化趋势。武汉城市圈内经济发展不平衡问题越来越突出，严重制约了武汉城市圈的经济和税收实力的扩张。

实践证明，城市圈总体经济实力的扩张，依赖于圈内各城市经济的一体化发展。“长三角”、“珠三角”经济发展水平的提高和经济实力的增强与其圈内经济的一体化发展密不可分。以“珠三角”为例，2001 年，“珠三角”经济圈完成地方一般预算收入 733.56 亿元，其中：广州完成 246.19 亿元，占 33.56%；深圳完成 262.49 亿元，占 35.78%；佛山完成 83.31 亿元，占 11.36%；东莞完成 45.02 亿元，占 6.14%；珠海完成 31.56 亿元，占 4.3%。正是由于“珠三角”经济圈各城市经济的一体化发展，才整体提升了其经济实力。因此，发展武汉城市圈，增强武汉城市圈的整体实力，必须在增强武汉市经济实力的同时，认真解决好圈内经济发展不平衡问题，缩小发展差距，以城市圈为依托，实现各城市间经济一体化、互动式发展。

(三)圈内经济和税源结构比较老化，经济和税收增长点仍显单一，增长规模有限，持续增长能力仍然不强。

由于产业结构所致，长期以来，国有经济、大工业、基础工业和传统型的第三产业一直是武汉城市圈的经济和税收的主要贡献者。直到今天，钢铁、汽车、电力、石化、烟草、建材等工业领域的大中型国有企业依然是湖北省经济和税收的主要支柱，但增长点相对单一，增长规模也有限。这些企业尽管规模较大，产量较高，但盈利能力整体不强，且对经济和税收的贡献受国家宏观政策影响而波动性较大，大起大落现象时有发生。虽然在市场经济条件下得以迅速发展的非公有制经济以及高新技术产业、新型服务业等也有较快发展，但尚不具备足以能够影响经济发展大局的规模，对经济和税收的贡献还很有限。

就非公有制经济而言，以武汉市为例，2002 年，全市私营企业提供的税收为 6.9 亿元，仅占全市税收收入的 4.11%。这一比例远远低于“长三角”、“珠三角”经济圈。再从行业结构上看，由于传统产业和行业比重过大，能够带来高附加值、高利税的新型行业及高新技术产业发展严重不足，以至于经济运行效率特别是财政和税收贡献不高，严重影响了武汉城市圈经济、税收规模和增长速度。以湖北省国、地税收入情况来看，可以从一个侧面反应武汉城市圈的行业特点及经济税源的这种先天不足的情况。首先，从国税部门重点企业的行业税收看，2002 年，全省 105 家重点企业提供的国税收入为 109.5 亿元，占全省国税收入 238.4 亿元的 45.9%，其中，烟草、电力、冶金、汽车、石化五个行业提供的税收所占比重最大，分别为 24.3%、18%、16%、15.4%和 12.7%，酒类、高新技术和食品行业提供的税收所占的比重分别为 4%、1.8%和 1.4%。从地税部门营业税收入看，2002 年，全省地税部门营业税收入为 51.19 亿元，占全省地税收入的 42.3%，其中，服务业提供的营业税收入占 23.3%，建筑安装业占 21.5%，金融保险业占 17.6%，交通运输业占 9.4%，合计占比达 71.8%。由此可见，武汉城市圈要加快发展，必须下大力

气调整产业结构和布局,进一步优化产业内部的行业结构,在改造传统产业,壮大传统产业经济实力的同时,充分利用武汉的区位优势,资源优势,大力发展市场广阔、高效益、高利税的新兴产业和行业,整体上提升武汉城市圈的产业等级。

(四)武汉城市圈经济和税源的趋同现象比较严重,经济的互补性不强,资源整合与利用的效率有待提高。

按照李嘉图的比较优势理论,各个城市进行合理分工更有利于经济的发展,获得比较利益,因而能够促进城市圈内的经济发展,这就是城市圈经济发展的加速效应。综观“长三角”、“珠三角”、“环渤海”经济圈,其经济圈内不同城市都形成了各具特色的优势产业结构和产品结构,特别是“长三角”、“珠三角”,其产业布局相当合理,经济发展的加速效应已经凸显。如“珠三角”中的中山市、顺德市、珠海市、东莞市等每个城市都有自己的优势产业,城市与城市之间产业分工合理,经济联系密切,经济的互补性较强,资源的利用效率较高。正是这种加速效应使“长三角”、“珠三角”经济圈实现了经济的腾飞。再回过头来看武汉城市圈,产业趋同问题相当突出。除武汉市外,其他各市市属工业企业和县域工业企业基本都是依托当地大企业或有限的资源优势发展起来的,小冶金、小棉纺、小建材、小酒厂、小烟厂一度遍布城乡,而具有一定规模的大型企业则数量甚微,直到今天这一格局也没见根本性改变。这些企业虽然规模不大,浪费资源甚至破坏环境严重,生产成本低,产品质量次,但都是当地的支柱产业和支柱税源,调整和重组的风险大、难度大,阻力也大。这种产业趋同问题,不仅容易诱发不良竞争,而且造成资源的利用效率低下,影响规模经营,进而影响行业或产品的市场竞争力,不利于城市圈经济的发展和经济效益的提高。有鉴于此,当前乃至今后一段时期内,武汉城市圈建设的重点,应当在建立稳固的协作发展机制基础上,统筹规划和统一协调各个城市的产业布局,突出发展特色,选择好相应的替代产业,整合圈内资源,形成优势互补的产业发展格局。

(五)武汉城市圈地税收入稳步增长与占圈内财政收入、税收收入比重逐渐下降的矛盾比较突出。

经济决定税收,经济税源结构决定税收收入结构。武汉城市圈特别是城市圈的核心城市武汉,是我国重要的工业基地,圈内冶金、汽车、机械制造、造船、建材等重工业以及卷烟、纺织、服装等发达,尤其以中心城市武汉最为发达,而且,工业企业主体都是中央直属大中型企业。尽管改革开放以来,湖北也采取多种措施致力于产业结构的调整,加快发展第三产业,提高轻工业在工业中的比重,但这种以重工业为主的产业结构依然是武汉城市圈的重要产业特征。2001年湖北重工业的比例高达63.1%(武汉城市圈更高),高于全国平均水平(60.2%)近3个百分点,更远远高于经济发达的广东、浙江、山东等省份(广东、浙江、山东的重工业比重大约在44.5%-54.2%之间)。

这种以重工业和国有工业为主体的产业特征直接影响了武汉城市圈的税收收入结构。在现行税收分配机制下,这些行业是中央税收的主要提供者,因此,武汉城市圈既是国家重要的工业基地,也是国家重要的财政来源地。就对中央财税的贡献比例而言,湖北是全国的财税贡献大省。分税制实施以来,尽管湖北的地方税收收入一直保持高速增长,2003年全省完成地税收入是1994年的3.07倍,平均增长速度达12.05%,远远高于同期国内生产总值的平均增长速度。但是,地方税收占全部税收收入和地方财政收入的比重始终不高,且呈下降趋势,武汉城市圈尤其明显。以2000-2003年为例,湖北地方税收占全部税收的比重由36.3%降至31.08%,净降5.22个百分点,占财政收入的比重也由29.74%降至28.32%,净降1.42个百分点。同期,武汉城市圈地税收入占圈内全部税收收入的比重由33.98%降至32.01%,净降1.97个百分点,而地方税收占地方财政收入的比重则由30.27%降至26.57%,净降3.7个百分点。这足以说明,湖北和武汉城市圈经济对中央税收和国家财政的贡献之大、贡献比例之高,在全国最为突出。这种税收发展趋势显然对湖北经济和武汉城市圈经济的发展都极为不利。客观地讲,这也是影响湖北自身经济实力,特别是财税实力的重要原因。因此,湖北和武汉城市圈经济要获得快速发展,必须争取中央支持,充分考虑到湖北和武汉城市圈的经济特点和历史贡献,给予类似于发展东北经济的财税政策支持,合理调整中央与湖北特别是武汉城市圈的收入分配政策,增加湖北的分配份额,从而增强湖北和武汉城市圈发展的财政投入能力,增大发展潜能。

三、制约武汉城市圈经济一体化发展的税收因素分析

1. 现行税制的制约。税收制度是决定中央和地方、国家与企业、国家与个人税收利益分配的最基本制度。我国现行税制并不完善，对经济发展的制约和不利影响不可忽视。就武汉城市圈而言，影响最大的，一是生产型增值税和17%的税率使得资本有机构成高的产业税负重于其他产业，而武汉城市圈主要以资源开采业、能源工业、重工业这些资本有机构成高的企业为主，导致分税制改革后许多企业税负加重，不利于圈内优势产业的发展。二是现行资源税由于税率偏低，征税范围有限，以及资源产品价格管制等原因，不利于武汉城市圈内各地资源优势转化为经济优势和财力优势，使得位于中部地区的武汉城市圈和位于西部地区的许多省区一样，虽为资源大省，却是经济弱省。三是内外资企业所得税政策不统一，给予外资企业超国民待遇，抑制了内资企业的发展。武汉城市圈内企业以国内投资企业为主，现行不公平的税收政策使得原本脆弱的圈内企业在市场竞争中更处于劣势。以至于一些曾经成为湖北省国有工业骄傲和利税大户的大型企业，如今已经丧失了往日的经济强势和财税贡献能力，有的甚至成为了发展包袱。四是汇总纳税规定不利于圈内经济的一体化发展，特别是不利于圈内企业的兼并重组。《国家税务总局加强汇总纳税各成员企业征收管理暂行办法》规定，汇缴成员企业和单位按照有关规定计算出应纳税所得额，由其总机构或规定的纳税人汇总缴纳企业所得税。这一规定使税收利益的贡献地与税收的收益地相分离，显得非常不合理。就拿武汉城市圈来说，由于武汉投资环境优于圈内其他城市，一些诞生于周边城市的企业纷纷将总部迁往武汉，企业所得税也相应改在武汉缴纳，加剧了周边地区经济和税收资源向武汉聚集，企业原来所在地的经济和税收利益难以保证。有些企业是当地的重点税源，一旦迁移就会动摇当地财力基础，造成新的发展不平衡。如果上述纳税政策不作调整，将会影响城市间的经济合作，影响地方政府对产业结构调整、产业布局和产业分工的认同，阻碍武汉城市圈经济的一体化发展。

2. 税收政策环境的制约。税收政策是国家发展意图的直接体现，对经济发展有着重要影响。改革开放二十多年来，享受区域性税收优惠政策的地区主要有沿海开放城市、经济特区、上海浦东开发区以及现在的中西部地区。特别是沿海开放城市、经济特区、上海浦东开发区在国家税收政策的支持下，已成为我国经济发展要素聚集的“洼地”，发展为我国重要的经济增长极。而位处中国腹地的湖北省，受国家经济转型的冲击而又得不到国家政策的特殊支持，既享受不到东部地区的优惠政策，也与西部地区的优惠政策无缘。由于缺乏有效的政策支持特别是国家税收政策的支持，造成中部地区经济发展的政策环境较差，因而在市场竞争中处于劣势。由于无法得到国家政策的特殊支持，圈内各市为谋求自身经济利益最大化，吸引其他地区的投资和税源随着各类经济主体流入本地区，不同程度地存在违规越权出现包括税收在内的各种优惠政策的现象，甚至人为设置市场准入障碍，造成圈内城市之间的恶性竞争和资源浪费，破坏了正常的经济秩序，这显然不利于武汉城市圈经济的一体化和长远发展。

3. 税收管理体制的制约。实行分税制后，税务部门实际执行的是省级垂直管理为主、地方管理为辅的双重管理体制，虽然这种体制有利于统一税收政策与税收征管，但是，由于税务部门只垂直到省一级，相当一部分经费来源于地方政府，因此，对地方政府依存度非常大，其税务行为，特别是执法行为受地方政府干预也大，严重影响了税收执法的统一性，造成不同地区、不同企业政策执行尺度上的差异，导致税负不公。一些地方政府为了自身一时的利益，往往对税务部门，尤其是税务部门施加压力和影响，要求通过税收手段进行市场封锁和地方保护。在招商引资和地产品销售方面表现得尤为突出。尽管税务部门实行了垂直管理体制，但由于税务部门是当地政府的重要职能部门之一，其工作和经济来源对当地政府有较大的依赖性，在税收政策和纪律规定与政府指令要求发生冲突时，往往不得不屈从于政府指令而为之。如，为了完成自身收入任务，一些地方的税务部门，特别是毗邻地区的税务部门甚至通过违规降低实际税负或给予其他税收承诺，彼此吸引纳税户和税源，导致税收流失，也影响了圈内整体税收利益。这些做法，破坏了税收管理格局，影响了税收职能的全面发挥，制约了圈内市场主体和地区间的公平竞争与自由发展，从而对武汉城市圈经济一体化发展产生制约作用。

4. 传统税收工作绩效观念的制约。评判税收工作好坏的标准是税收工作的指挥棒。从原则上讲，评价税收工作绩效的好坏，最关键的是看其是否依法治税；是否依率计征；是否存在税收流失；是否办事高效；税收的各项职能是否得到全面正确发挥。但在实际工作中，由于收入任务直接关系到地方财政收入的多少，关系到税务部门的自身利益，长期以来，存在着以收入论英雄、“惟收入论”的税收工作绩效观。税收收入任务年年刚性增长，一些地方政府对税务部门的工作考核变成了单纯的收入任务考核，甚至实行“收入任务一票否决”，这是导致各地执法行为不规范、执法尺度不统一的重要原因。在经济欠发达地区，税务部门为了完成收入任务，有时不得不收“过头税”；寅吃卯粮；虚收空转；列收列支；转引税款；毗邻地区争抢税源的现象也时有发生。在经济发达地区，由于税源充裕，税务部门担心收入任务基数过高而影响下一年度的收入计划分配，往往有税

不征或缓征。这种税收执法尺度与经济发展程度的逆差，导致了市场要素进一步向经济相对发达地区聚集，使落后地区陷入“越穷越收，越收越穷”的怪圈之中，也不利于武汉城市圈经济一体化发展。

5. 分税制财政体制的制约。首先是在现行分税制财政体制下，中央在整个税收收入中的分配份额过高，虽然中央财政投资能力和宏观调控能力增强了，但中央财政投入效率低下的问题并没有从根本上解决，加之武汉城市圈目前并没有列入中央优先发展地区，中央给予的发展投资严重不足，抑制了这一地区的经济发展。其次，在分税制财政体制下，既按税种来划分各级政府的财政收入，又交织着按行政隶属关系来分享税收，即中央、省属企业所得税主要归本级所有。这种分配制度，造成各级地方政府对税源和税收分配非常关注，同时也导致圈内产业布局不尽合理、产业趋同问题有所加剧，出现新的重复建设。2002年，湖北省人民政府下发了《关于进一步调整和完善分税制财政管理体制的决定》，调整了省与市、州的税收分配比例，扩大了省级分享比例。这一调整客观上使省级财力和宏观调控能力得到了增强，却削弱了市、州、县(市、区)的财力。而构建和发展经济一体化的武汉城市圈，必然要进行资源整合和产业布局重组，不可避免要涉及企业兼并，必然会影响到作为市场主体，也是税源主体的企业所属关系发生变化，进而引起圈内税源频繁流动。按照目前的分税制财政管理体制的规定，必然影响税源变化和利益分配，影响到各级政府税收分配份额的变化，这与各地政府谋求发展合作的意愿相违背。如果不从根本上解决好一体化发展中税收利益的分配问题，必将极大地影响到处于劣势地位的城市或地区进行圈内分工协作的积极性，最终制约武汉城市圈经济一体化发展。

在这些制约因素中，最根本的是税收分配机制的制约，正因为税收分配机制内在的不合理性，影响个圈内各市和各地区之间对待经济协作、产业分工、企业重组、资源有效配置的态度和行为。利益是合作的纽带和粘合剂。加快武汉城市圈的建设与发展，必须高度重视税收分配问题，按照分税制原理，完善税收分配机制。

四、促进武汉城市圈经济一体化发展的税收对策

1. 进一步深化税制改革，重点完善地方税制，为武汉城市圈经济一体化发展提供有利的税收制度保障。武汉城市圈的建设与发展的核心是要实现圈内经济的一体化发展。发展经济必须有科学的税制作为保障。因此，无论是税务机关，还是政府部门都要积极推进新一轮税制改革，重点完善地方税制，建立与市场经济体制相适应的公平、合理、科学的税制体系，确保事权与财权的高度统一，促进武汉城市圈经济一体化发展。一是改革目前中央出政策、地方承担改革支出的税收优惠做法，扩大中央税收优惠范围和比例，真正体现国家对地方经济发展的扶持。二是尽快统一内外资企业所得税，使以内资为主的武汉城市圈内企业获得与外资、外企公平竞争的机会。同时，实行更加优惠的所得税政策，诸如提高固定资产折旧率，缩短无形资产摊销期限、扩大企业研发费加计扣除、提高计税工资税前扣除标准等。三是适当下放税收立法权，使湖北省能针对武汉城市圈内产业布局和经济特点，开征一些地方税种，提高部分地方税种的征收率，以增加城市圈发展的财力。四是选择若干对资本重复征税比较严重，而又需要特别鼓励的行业，如高新技术和电力、能源等基础产业率先实行增值税转型，变“生产型”为“消费型”，允许抵扣固定资产的进项税金，然后逐步向其他行业推进，这样有利于基础产业密集的武汉城市圈的经济的发展，有利于武汉城市圈高新技术产业优势的发挥和竞争力的提升，也有利于圈内国有企业改造和经营机制转换。五是适当扩大资源税征收范围，适当提高资源税税率。武汉城市圈资源丰富，适当扩大资源税征收范围，由目前的煤炭、石油、天然气等矿产资源，扩大到森林、水力等资源，实行从价定率征收，既可增加财政收入，又可调节资源级差收入，提高资源利用率，使武汉城市圈的资源优势迅速转变为经济发展优势。六是将教育费附加、社会保险费、环境保护费等带有准税收性质的费改为税，进一步扩大地方税源，增强地方财力。

2. 充分发挥税收职能作用，促进武汉城市圈经济协调发展。一要树立科学的税收工作观和政绩观。只有树立科学的税收工作观和政绩观，才能有正确的税收行为。衡量税收工作不能以税收收入为惟一指标，而要看税收是否与社会发展和谐统一，是否与经济发展和谐统一，是否促进了中央与地方、国家与企业、国家与个人之间利益的合理分配，是否促进了各项事业全面发展，防止片面地以收入任务论英雄，出现税收政策服从任务的不正常现象，影响税收职能作用的发挥。二要充分发挥税收的经济调节作用。税收是经济的“内在稳定器”，也是国家重要的宏观调控手段。武汉城市圈经济税收发展不仅区域之间不平衡、

经济成分之间不平衡，而且产业结构、行业结构不合理。为此，要充分发挥税收政策导向和杠杆调节作用，促进武汉城市圈经济结构调整和产业升级。要在利用高新技术改造传统产业的同时，大力发展轻工、食品、信息服务等新兴行业，发展高利税、高附加值的新型产业，发展有利于拉长产业链的旅游业及相关产业。要充分利用税收手段支持圈内区域市场化和城乡一体化建设，支持资源整合、产业重组、企业兼并和国有企业改组改造，支持农业产业化发展，全力打造武汉城市圈经济发展新优势，以建设三大产业聚集带为核心，形成以电子为代表的高新技术产业群，以轿车为代表的机械制造产业群，轻工纺织和食品产业群，农产品加工产业群，促进武汉城市圈内社会资源合理配置，生产要素合理流动，产业结构不断优化，经济实力不断增强。

3. 积极争取国家税收政策支持，营造武汉城市圈经济更大的发展优势。“珠三角”、“长三角”和“环渤海”城市圈经济发展经验表明，国家的政策支持，特别是税收政策上的支持起着至关重要的作用。武汉城市圈有自然资源、经济产业、区位特征、科技人才、人文资源等方面的优势。为了打造武汉城市圈经济发展的更大优势，必须积极争取国家对这一地区的税收政策倾斜。因为一般来讲，在区域经济发展中，经济发达地区的投资硬环境优于不发达地区，即使包括财政分配体制和税收政策在内的投资软环境同经济不发达地区一致，其总体投资环境也将优于经济不发达地区。如果经济发达地区的投资软环境优于经济不发达地区，那么其总体投资环境将更优于经济不发达地区。为了缩小差距，形成中部经济新的增长点，就必须大力争取国家的税收政策支持。一是借鉴东部沿海开放、西部开发以及振兴东北工业基地的经验，争取同等的税收优惠政策支持武汉城市圈经济一体化发展。二是争取国家给予武汉城市圈一定的制定和执行税收政策的自主权。例如，对在武汉城市圈内投资的企业，适当提高折旧率或税前扣除比例，在一定期限内减征一定比例的企业所得税；对外来投资者以来源于武汉城市圈的税后所得再投资于圈内的，给予一定的税收返还或其他税收优惠；对武汉城市圈内优势产业制定相关税收优惠政策等，通过加大政策支持力度，促进武汉城市圈加快发展。

4. 调整税收分配关系，建立互惠互利的税收分配机制，促进武汉城市圈经济的互动发展。加强经济合作，建立互动协调发展机制，促进圈内经济一体化发展是武汉城市圈建设的主要目的。合作互动发展机制建立的好坏，取决于利益分配机制是否公平合理，必须避免此消彼长的税收分配格局。因此，建议对圈内税收分配进行适当调整。一是调整省、市之间的税收分配比例，适当调高市、州分享份额。因为在武汉城市圈建设初期投资大，各市、州有效投入不足，调高市、州税种分享比例，可以增强这些地方的财力和自我发展能力，减少对省级财政的依赖，从而更有效地调动地方的积极性。二是调整目前的税收征管办法。现行税收征管体制实行的是属地征管，为促进武汉城市圈经济一体化发展，要实行更加灵活的管理办法，凡是因为圈内资源整合、产业调整和梯度分工引起的企业兼并、企业迁移等导致的税源流动，其既得税收利益，特别是弱势城市的税收既得利益要得到充分的尊重和维护，可在保持原基数的前提下进行税收分配，以建立统一、规范、有序的税收管理秩序，避免区域内的恶性竞争。三是稳定各地的既得利益。对于为服务武汉城市圈一体化发展大局而进行的产业调整、企业兼并发生的税源转移，鉴于目前省级财政转移支付不够规范，而税收管理又具有超越地区，以垂直管理为主的实际，通过税收手段实施分配调整，这种分配方式将更加方便、规范、直接、高效，从而建立起有利于武汉城市圈内产业调整、企业兼并的税收分配保障，尽可能地化解障碍。四是要完善圈内社会保障体制，统一圈内个人社保号，统一圈内社保基金政策，确保纳入社保范畴的对象在圈内自由领取社保基金，从而促进生产要素的自由流动。

5. 加强圈内税收协调与合作，促进统一投资和商品市场的建立。武汉城市圈经济一体化发展的协作内容很丰富，主要包括招商引资、核心城市功能建设、城市基础设施建设、地方行政管理、社会事业、环境保护等方面。就税收领域的协作而言，一要共同打击涉税违法犯罪活动，防止圈内纳税人利用不同行政区划税收管理和协作上的漏洞偷逃税款。二要统一税收政策管理，促进圈内统一大市场的建立，避免税收政策执行不公影响市场要素自由流动，阻碍经济自由发展。三是涉税信息要互通互享。圈内经济信息、经营信息、税收信息要互通互享，为圈内经济发展服务，为强化税收管理服务。四要加强涉税事务办理协作。外出经营税收管理手续要方便办理，毗邻地区税负核定、税收征管要加强协作，以促进生产要素自由流动，促进统一大市场的形成。五是要建立税收协作组织，共同探讨税收政策和税收管理办法，以不断强化税收征管，不断理顺税收秩序，促进圈内统一投资和商品市场的建立。

6. 进一步优化税收服务，全面改善圈内经济发展环境。武汉城市圈经济发展环境的改善需要各个部门、各个行业、各个地区共同努力，就税务部门而言，一要创新服务意识。要有服务圈内经济一体化发展和社会稳定的意识，要有服务纳税人的意识。在税收实践中自觉服从和服务于经济发展和社会稳定的大局。二要创新服务机制。要从规范自身执法行为入手，着力在内部建立规范的税收行政执法机制，科学高效的税收征管机制，以执法责任制为核心的考核管理机制，以及严密的内部执法监督机制。不断改进机关作风，既要做到“执法如山”，又要实行税务公开，广泛接受社会监督，维护最广大人民的根本利益，让纳税人满意。三要创新服务方式和手段。不仅要把纳税人作为管理对象，更要把纳税人作为服务对象，在服务中实施管理，在管理中体现服务。要加强队伍建设，深化征管改革，通过提高税收信息化程度，进一步简化办税程序，为纳税人提供方便、快捷的服务，降低征税成本和纳税成本，提高办事效率和工作质量，营造武汉城市圈统一的经济环境。