

破解长三角一体化示范区财税 分享机制难题的若干思考

魏陆 王晓艳 刘晶¹

财税分享是高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区（以下简称“示范区”）制度创新的重要组成部分，也被认为是具有较大难度的一项改革探索。市发展改革研究院课题组多次召开专家座谈会，赴上海市财政局、浙江嘉善、江苏吴江实地调研示范区财税分享面临的难点，对示范区如何构建跨区域投入共担、利益共享的财税分享机制提出政策建议，供市领导和有关方面参考。

中共中央审议通过的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出，示范区应创新财税分享机制，理顺利益分配关系，探索设立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度。财税分享对于示范区实现高质量一体化发展具有重要意义，由于青浦、嘉善、吴江三地在财力基础、财税体制、招商政策等方面存在较大差异，构建一体化财税分享机制需破解诸多瓶颈。构建示范区财税分享机制必须处理好三地政府与示范区管理机构、增量企业与存量企业税收、投入共担与利益共享、区域一体化与适度竞争等四个方面的关系，借鉴国内现有跨区域财税分享模式，建议三地共同出资组建市场化的示范区开发建设主体、加大示范区内地方税收留成比例、合理分享迁移企业税收、运用增量地方税收设立示范区建设“资金池”、统筹区内招商政策，探索形成既兼顾各地发展基础和水平，又有利于促进要素资源在示范区内高效配置的财税分享机制。

一、构建财税分享机制对一体化示范区建设具有三重意义

在我国当前分级财政管理体制下，税收事关政府的“钱袋子”，地方政府之间的税收竞争不可避免，一省一市之内尚且如此，跨省市之间更是有过之而无不及，财税利益往往是地方政府推进区域间合作的首要考量因素。

示范区财税分享制度既要打破行政边界，又要在不改变现行的行政隶属关系的基础上实现跨区域投入共担、利益共享，因此被公认为是一项具有较大难度但又意义重大的改革探索。构建财税分享机制对于实现示范区高质量一体化发展具有三重意义：一是有利于调动三地共担投入的积极性，为示范区建设提供可靠的财力保障。由于三地发展基础不同，示范区前期建设需要大量资金投入，通过构建科学合理的财税分享机制，将建设投入与收益分享相挂钩，能够有效激励各地政府积极参与示范区开发建设，为示范区基本公共服务提供、基础设施配套、生态环境保护等领域的建设提供可靠的财力保障。二是有利于示范区内的产业协同发展，实现资源的自由流动和有效配置。由于行政区划，出于经济发展和税收考量，三地的招商政策存在较大差异，产业同质化竞争、“政策洼地”等现象仍然存在，发展缺少协同。构建科学合理的财税分享机制有助于矫正行政区竞争导致的政策扭曲效应，促进不同行政区之间的产业合理分工和资源有效配置。三是有利于形成可复制可推广的制度创新样本，提升长三角地区一体化发展水平。在示范区内先行先试财税分享机制，形成一套可复制可推广的制度创新样本。

二、当前我国跨省级行政区域主要有三种财税分享模式

好的财税分享机制可以调动政府、企业等相关主体的积极性，实现多赢，国内已经对此进行了积极探索。依据参与主体的不同，当前我国跨省级行政区域主要有三种财税分享模式。

¹作者简介：魏陆，上海市发展改革研究院副院长；王晓艳，上海市发展改革研究院金融研究所所长；刘晶，上海市发展改革研究院金融研究所。

第一种是政府之间约定的财税分享方式。在区域合作中，出于促进产业转移、实现资源互补、支持特定地区发展等目的，在政府层面约定由此引起的财税利益分配问题。如上海和浙江的洋山港合作开发税收分享机制：在洋山港建设过程中，浙江和上海两地政府充分发挥浙江的土地资源优势 and 上海的运营管理优势，谋求合作共赢，地方税收部分先全部由上海税务部门征缴，再根据两地政府协商结果，上海按照 13 元/集装箱的价格（每年可能会有所浮动），以及盛东集团年报中公布的港口集装箱数量，将部分税收收入分享给浙江。此外，2018 年浙江省海港集团以人民币现金增资的方式入股上港集团下属全资子公司上海盛东国际集装箱码头有限公司（持股比例为 20%，盛东公司作为唯一主体负责洋山港的开发、建设、运营与管理），公司收益按双方持股比例进行分配，由此实现了投入共担、利益共享。再如京津冀地区产业转移税收分享机制：为了通过产业转移促进京津冀协同发展，2015 年财政部专门颁布了《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》（财预〔2015〕92 号），对于纳入迁移名录从北京迁移到河北或天津的企业，迁出企业完成工商和税务登记变更并达产后三年内缴纳的增值税、企业所得税和营业税，由迁入地区和迁出地区按 50%:50% 比例分享，迁出地区以企业迁移前三年缴纳的“三税”总和为分享上限，若三年仍未达到分享上限，分享期限再延长两年，此后迁出地区不再分享，由中央财政一次性给予迁出地区适当补助。此举既促进了两地间的企业和要素流动，又确保了一定时期内迁出地区的税收利益。这种模式的优点是约束性和导向性较强，不足之处在于两地政府协商的难度较大，有时还需要上级政府介入。

第二种是政府与园区之间约定的财税分享方式。在区域合作中，以苏州工业园、上海临港、北京中关村等为代表的优质园区运营主体，在其发展过程中形成了一整套园区管理模式。随着园区的不断发展，原发展地区土地资源短缺的问题逐渐暴露，进而衍生出了品牌输出的诉求，而其他地区则迫切希望通过输入这些龙头园区的品牌、运营和管理模式，促进当地经济发展，由此产生了政府与品牌园区携手合作的“飞地经济”模式。通常由品牌园区投资主体与当地国资共同组建新的开发公司（通常品牌园区投资方占控股地位），对特定区域进行开发建设，双方按照约定方式进行收益分享。如苏州工业园充分利用中新合作的成熟经验，推动国资国企抱团“走出去”，除了在省内在宿迁市、南通市等共建合作工业园外，还与安徽滁州共建了苏滁工业园。目前正在积极推进的与嘉善县共建的中新嘉善现代产业园，是苏州工业园区参与长三角一体化进程的重要布局。由中新集团（即中新苏州工业园区开发集团股份有限公司，由中国和新加坡两国政府于 1994 年 8 月合作设立，作为苏州工业园区开发主体和中新合作载体）和嘉善县国有资产投资公司共同出资组建中新嘉善现代产业园开发有限公司，负责园区开发、运营和管理，嘉善县政府对园区给予地方税收留成、土地出让、投资补贴等支持政策，园区产生的收益参考前期两地的建设投入，按约定方式进行分享。再如北京中关村海淀园在秦皇岛设立分园，将中关村海淀园转移到秦皇岛工业园的企业纳入税收分享范围，对企业产生税收的地方留成部分按照 20%:40%:40% 的比例进行切分，即 20% 作为园区产业扶持资金，80% 由共建地对半分成。这种模式投入和利益主体明确，操作起来比较灵活，是区域合作的主要形式，但范围只能限定于特定区域。

第三种是财政部规定的总分机构税收分享方式。为了解决单一法人实体跨省经营的企业所得税分配问题，财政部等部门专门颁布了《跨省市总分机构企业所得税分配及预算管理办法》（财预〔2012〕40 号），总分机构统一计算的当期应纳税额的地方分享部分中，25% 由总部机构所在地分享，50% 由各分支机构所在地分享，25% 按一定比例在各地间进行分配。这一办法的实施对象属于中央与地方共享范围的跨省市总分机构企业，如跨省市经营的地方商业银行等。这种模式主要由国家层面做顶层安排，不需要政府之间另行协商，但只适用于特定机构和税种。

三、长三角一体化示范区建设财税分享面临诸多难题

长三角一体化示范区覆盖上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善三地，由于三地在财力基础、财税体制、招商政策等方面存在较大差异，导致构建跨区域财税分享机制主要面临三个难题。

一是财力基础差异加大了统筹协调难度。根据三地公布的财政数据，2018 年青浦区一般公共预算收入为 203.1 亿元，吴江区为 152.5 亿元，嘉善县仅为 61.6 亿元，三地财政收入相差甚大。可用财力更是如此，由于上海市对区的转移支付力度较大，2018 年青浦区可用财力达到 360.5 亿元，约为吴江区（170.2 亿元）的 2 倍，嘉善县（55.4 亿元）的近 7 倍。同时据调研了解，三地中吴江区虽然收入尚可，但地方政府债务负担较重，青浦区则几乎没有地方债务负担。由于三地财力基础存在较大差异，

加大了财政的统筹协调难度，示范区投资开发必须考虑各地的财力承受能力和公平性问题。

二是财税体制差异要求不能采取一刀切的分享方式。由于上海是直辖市，浙江实行“省管县”财政体制，因此青浦区和嘉善县仅涉及中央、省（市）、区（县）三个财政层级，而吴江区涉及中央、省、市、区县四个财政层级。从税收分成比例看，增值税地方留成的 50%部分，上海市与青浦区按照 17.5%:32.5%的比例分享，浙江省与嘉善县的分成比例为 10%:40%；企业所得税地方留成的 40%部分，上海市与青浦区的分成比例为 20%:20%，浙江省与嘉善县的分成比例为 8%:32%。吴江由于实行四级财政体制，其地方所得部分涉及在江苏省、苏州市、吴江区三者之间的分成，增值税地方分享部分省级留存 10%、苏州市留存 10%，其余 30%部分全部归属吴江区；企业所得税地方分享部分省级留存 8%、苏州市留存 10%，其余 22%部分全部归属吴江区。因此，嘉善县的增值税、企业所得税两税留存比例最高（分别为 40%和 32%），青浦区与吴江区比例接近。由于三地主要税收地方留成比例不统一，如果采取一刀切的分享比例将导致三地苦乐不均，如嘉善县地方税收留成比例高，虽然财力薄弱可能反而贡献的相对较多，如何协调三地政府之间的既得利益及其与示范区管理机构的分享比例是一大难题。

表 1 青浦区、吴江区、嘉善县税收分成比例（单位：%）

地区	级别	增值税	企业所得税
青浦	中央级	50.0	60.0
	市级	17.5	20.0
	区县级	32.5	20.0
吴江	中央级	50.0	60.0
	省级	10.0	8.0
	市级	10.0	10.0
	区县级	30.0	22.0
嘉善	中央级	50.0	60.0
	省级	10.0	8.0
	区县级	40.0	32.0

资料来源：课题组调研整理。

三是招商政策差异加剧了税源同质竞争。招商引资是地方政府促进经济发展的重要手段，由于产业基础和财力不同，三地的财税扶持政策存在较大差异。据调研了解，青浦区最高给予企业相当于地方税收收入 40%的财政扶持；吴江区针对实际缴税总额小于 200 万元、200-1000 万元、1000-2000 万元、2000 万元以上的企业，分别给予相当于地方税收收入 40%、50%、60%和 70%

的财政扶持；嘉善县则主要通过股改/上市奖励、工业发展基金、高新技术培育等奖励形式对企业进行扶持。招商政策差异既加剧了政府间的税收竞争，又导致产业结构雷同，难以实现错位竞争和资源的最优配置。

四、构建示范区“投入共担、利益共享”财税分享机制的建议

示范区建设财税分享涉及三地政府、示范区管理执行机构和开发建设平台公司、区内区外企业等诸多主体，构建跨区域财税分享机制必须加强顶层设计，在制度设计上应处理好四个方面的关系：一是三地政府与示范区管理执行机构及开发建设主体之间的关系。示范区建设既要打破行政边界，又要不改变现行行政隶属关系，原有三地政府仍继续履行职能；同时，示范区又必须统筹一部分财力进行集中建设，税收分享机制必须明确哪些收入归原来的地方政府，哪些收入由示范区管理执行机构交由开发建设主体统筹使用。因此，既需要三地政府间也需要三地政府与示范区管理执行机构间协商财税分享方式。二是增量企业与存量企业税收之间的关系。预计示范区建设将引起一波投资高潮，吸引大量企业进驻，三地政府为了支持示范区发展，也应导入一些企业。为了照顾各地的既得利益和财力，税收分享机制对存量企业和增量企业不能一刀切，应以新增企业的增量税收分享为主。三是投入共担与利益共享之间的关系。前期示范区建设需要投入大量资金，三地政府财力、公共服务水平、基础设施条件等差异较大，在处理共同投入时如何确定各自的出资比例，共享利益时如何实现收益与投入相对等问题时，必须兼顾公平与效率。四是区域一体化发展与适度竞争的关系。竞争是促进区域发展的巨大动力，示范区建设应兼顾统一性与差异性。为了实现更好的共同发展，财税分享应与示范区产业规划相结合，统筹产业规划布局，统一招商政策，加快形成产业链梯度分工，同时也会有一定的适度竞争，激励各方共同“做大蛋糕”。为了破解难题，彰显示范区制度创新的集中度和显示度，可选择三地交界的部分镇作为示范区近期重点建设区域（先行启动区），财税分享制度可以在先行启动区内试行，等条件成熟时再推广至整个示范区以及长三角区域。基于以上总体考虑，提出以下五个方面具体政策建议：

一是共同出资组建市场化的示范区开发建设主体。示范区财税分享的前提是投入共担，由于示范区建设不打破现行行政隶属关系，应利用长三角区域市场化水平较高的优势，由三地按照财力等因素共同出资组建市场化的示范区开发建设主体（如沪苏浙的股权结构可设定为4:3:3），接受示范区管理执行机构的领导，负责示范区内园区的投资、开发、运营和管理，既可以投资开发新园区，也可以参股示范区内的现有园区，按照股比或者约定方式分享园区投资收益，以此实现投入共担、利益共享。

二是前五年建设期内地方税收全部留给示范区。示范区内的财税分享可通过政府之间的协议进行约定。考虑到示范区建设周期较长，前期很难有收益，而税收分享属于“后端环节”，只有前期的投入力度大、开发强度高、协调效果好，才会有后续源源不断的税收。为此，建议在投入较大的前五年，示范区内的税收收入，除上缴中央部分外，地方税收部分全部留给示范区用于支持其发展。这样既可以解决三地之间财政体制不同的矛盾，又可以为示范区建设提供更多的财力保障。

三是对政府主导的迁入企业的税收进行合理分享。为了支持示范区发展，三地政府应导入一些符合示范区产业发展方向的企业，对于政府主导的示范区外的企业迁入行为，可参考京津冀地区产业转移税收分享的办法，迁出企业完成工商和税务登记变更并达产后三年内缴纳的增值税、企业所得税，由示范区和迁出地区按50%:50%进行分享。对于示范区内三地之间的企业迁移，可参考上海目前对于非制造业跨区迁移的规定，以企业迁移前三年缴纳的区县级税收收入年度平均值为核定基数，由迁入地政府给予迁出地政府三年的财政补偿。

四是运用部分增量税收建立示范区发展“资金池”。运用示范区内企业产生的地方增量税收设立发展“资金池”。初步建议存量企业产生的地方增量税收，20%投入资金池；增量企业产生的地方税收，80%投入资金池。资金由示范区管理机构和开发主体统筹使用，主要用于支持示范区内跨区域重大基础设施、跨区域重大生态环保项目、跨区域重大公共服务项目以及符合示范区功能定位的重大产业项目等。

五是统筹示范区内的招商政策。目前三地招商政策各不相同，建议加强统筹，避免通过比拼企业返税、各类奖补产生恶性竞争，而要更加注重加强土地开发、产业准入门槛等方面的统筹力度。但同时，统筹并不是统一，适度差异性的招商政策有利

于调动三地招商的积极性。