

长三角一体化发展中的财税分享机制研究¹

吕明

（国家税务总局税务干部学院，江苏扬州 225007）

【摘要】长江三角洲区域一体化发展作为我国重要的国家战略，作为政策协同体系中的财税分享机制具有核心作用，然而区域间显著的财税失衡对长三角地区公共服务一体化发展中政策协同与产业协同形成制约。分税制与“营改增”引发中央与地方之间、地区与地区之间财税分享比例变化与财力失衡，以及现行税制固有特点致使税收与税源相背离是导致区域间财税失衡问题的制度性因素。应通过分类建立区域间税收分享制度、配套建设横向转移支付机制及推行区域均衡的税制改革试点，改善区域间财力失衡局面，助力长三角一体化和高质量发展。

【关键词】长三角；一体化发展；财税分享机制

2019年12月，中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》（以下简称规划纲要），明确了长三角地区“一极三区一高地”的战略定位，并对推进长三角一体化发展做出了具体安排部署。财税制度作为国家治理的基础和重要支柱，在推进长三角一体化发展过程中，应探索建立包括政府间财税分享协商机制在内的政策制定协同机制，区域互利共赢的税收利益分享机制和征管协调机制，区域投资、税收等利益争端处理机制等，形成有利于生产要素自由流动和高效配置的良好环境，为更高质量一体化发展提供强劲内生动力^①。

一、长三角一体化发展财税协同中的 的财税失衡问题

当前，长三角地区在财税协同方面主要存在如下问题：

（一）地区间财政收支差异与一体化发展要求不匹配

规划纲要对长三角区域提出了“率先实现基本公共服务均等化”的发展要求，基本公共服务属于应由政府提供的纯公共物品，政府提供基本公共服务主要是通过财政支出实现的。通过将常住人口人均财政支出差异控制在合理区间，可以加快推进基本公共服务均等化，然而长三角区域存在财政收入、支出水平与一体化发展要求不相匹配的状况。2019年上海市人均公共财政支出达到3.37万元，已经超出规划纲要“到2025年，人均公共财政支出达到2.1万元”的发展目标，而浙江、江苏、安徽三省2019年人均公共财政支出则分别为1.72万元、1.56万元、1.16万元，仅为上海市人均财政支出水平的0.51、0.46、0.34，究其原因，区域间悬殊的财政收入差距严重制约了三地政府财政支出能力。2019年上海市人均公共财政收入达到2.95万元，而浙江、江苏、安徽三省人均公共财政收入则分别为1.20万元、1.09万元、0.50万元，仅为上海市人均财政收入的0.41、0.37、0.17。^②财政收支差异显著的长三角地区在提供社会保障、基础教育等基本公共服务的水平上差异明显。比如，在基础教育方面，普通小学生师比是衡量师资配置水平重要指标，生师比越低越有利于保证教学质量，对学生越有利。2018年，2018年上海市普通小学生师比为14.09，远低于全国普通小学生师比16.97^③，而2018年浙江、江苏、安徽三省普通小学生师比分别为17.14、17.73与18.32，明显高于上海乃至全国平均值。^[1]

作者简介：吕明（1987-），女，硕士研究生，讲师，研究方向：税收理论与政策

（二）价值链高端环节聚集扩大区域间财力差异

构建国内价值链需要对不同区域产业之间的关系进行调整,因此规划纲要指出,在长三角一体化发展过程中,要强化中心区产业集聚能力,中心区应重点布局总部经济、研发设计、高端制造、销售等产业链环节。落实这一部署,将推动产业链处于“微笑曲线”两端、高附加值的环节将向长三角中心区域聚集。虽然这种聚集有利于中心区域产业结构升级,然而长期来看,由此而导致长三角中心区域和其他区域之间经济层次不平衡将进一步加剧地区间的财力差异。以总部经济为例,早在2002年上海就率先出台了《鼓励外国跨国公司设立地区总部的暂行规定》(沪府发:[2002]24号),并经2008年、2011年、2017年、2019年四次修订,已经形成促进和吸引跨国公司设立地区总部、推进上海“五个中心”建设的政策激励机制,包括资助和奖励、资金管理和贸易便利、简化出入境手续、人才引进等优惠政策。2019年,上海市又颁布了《上海市鼓励设立民营企业总部的若干意见》,并认定了193家民营企业总部;这些企业总部涵盖制造、批发零售、交通运输、信息服务、建筑、房地产、金融等行业,年业务收入超2万亿元,吸纳就业近30万人,外省市分支机构超过3000家。^⑤2019年,上海市产税亿元以上总部企业达到125户,共产税419.2亿元;截至2020年6月底,上海总部企业累计746家,近三年年均增长9.4%,上海跨国公司地区总部无论企业数量和规模均稳居国内第一。^⑥

（三）税收竞争制约区域间产业结构调整进程

从税收视角出发,区域间产业结构调整带来的产业转移会引起税源的区域间迁移。虽然,规划纲要中明确指出长三角应建立“包括政府间财税分享协商机制在内的政策制定协同机制,以及区域互利共赢的税收利益分享机制和征管协调机制”,但由于财税分享机制创新面临不少现实难题,目前长三角区域尚未确定地区间应如何分享包括税收收入在内财税利益。在缺乏财税利益协调机制背景下,基于地方财政收支情况的考量,各地政府难免存在通过在用地用房、金融服务、甚至财政返还等方面给予政策优惠的方式开展税源竞争的情况,而对基于区域间产业结构调整目标开展产业转移的进程造成负面影响。以长三角一体化示范区为例,该区位于环淀山湖战略协同区,处于上海、江苏、浙江交界处,主要包括上海青浦区、江苏苏州吴江区、浙江嘉善县等城市。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;吴中区针对企业实际缴税总额,分别给予相当于地方税收收入40-70%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。地方政府的招商政策差异既加剧了区域间的税收竞争,又易导致各地之间产业结构布局雷同,难以实现错位竞争和资源的优化配置。

[2]。

二、制约长三角地区财税协调的制度性因素

（一）分税制与垂直财政不平衡加剧地区间横向税收竞争

我国现行中央与地方政府间财政关系的基础是由1994年的分税制改革所确立。实施分税制以后,中央政府财政收入占全国财政收入的比重迅速由1993年的22.02%提升至1994年的55.70%;至2019年,中央政府财政收入占全国财政收入的比重仍接近一半,为46.9%,而中央政府财政支出占全国财政支出比重却从1993年的28.27%降至2019年的14.7%^⑦,这种中央与地方财政收入与支出的不匹配现象称为垂直财政不平衡。为了弥补地方自有财力不足,1994年实行分税制财政管理体制以来,我国逐步建立了符合社会主义市场经济体制基本要求的财政转移支付制度。理论上,转移支付制度的存在有利于中央与地方财政向垂直平衡方向发展,然而转移支付为地方政府提供财力支持的同时,也会对地方政府财政支出及征税等行为产生深远影响。^[3]如地方政府的转移支付收入将被固定在某项支出上,产生“粘蝇纸效应”。^⑧抑或由于地方政府因可获取转移支付收入,“预算软约束”使得地方政府倾向于扩大财政支出或降低税率,从而引发更为严重的财政赤字^⑨。吴敏等运用我国1994至2015年省级年度数据发现,地方政府获得的一般性转移支付和专项转移支付每增加1元,年度一般预算财政支出将分别增加1.61元和2.12元,远远超过本地财政收入增加所产生的影响^⑩。为了解决财政能力不足问题,地方政府将有动机展开区域间财政资源或税源争夺。李永友运用我国县级截面数据,对转移支付制度的融资及分配机制与相邻县之间财政竞争关系进行了实证研究,结果表明我国的

转移支付机制从整体上强化了地方政府之间的税收竞争^⑨。

（二）“营改增”与“五五分成”扩大地区间财政收入差距

自 2016 年 5 月 1 日起,房地产、建筑、金融及生活服务业纳入“营改增”试点范围,至此增值税在全国范围内实现了对全行业的覆盖,作为分税制下地方税主体税种的营业税退出历史舞台。为保障地方既有财力,与分税制下增值税收入中央与地方分享比例 75:25 不同,在过渡期内,增值税收入由中央与地方“五五分成”。伴随 2018 年国地税征管体制改革,省级和省级以下国地税机构合并,具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责,分税制下确立的中央与地方财政收入组织与分配形式已朝向“分成制”演化。然而“五五分成”并未驱动中央与地方政府、地方政府之间财力分配关系向公平方向转变。“营改增”是结构性减税的重要措施,实证研究结果表明,“营改增”后,按照“五五分成”方式计算,2016 年中央政府税收收入不降反增,而地方政府税收收入较“营改增”之前下降 23.01%;各地政府的减收幅度不一,经济落后地区相较于经济发达地区减收幅度更大,^[4]“营改增”后的过渡分成方案导致区域间税收收入差距进一步拉大(如上海增收 3.49%,浙江减收 2.16%,江苏减收 8.99%,安徽减收 20.32%)^⑩。

（三）现行税制固有特点致使地区间税收与税源相背离

由于税制设计、生产经营活动复杂性与市场流动性等因素相结合,我国存在着区域间税收与税源背离的现象,并从总体上呈现出税收收入从欠发达地区转移到发达地区的特征^⑪。以企业所得税为例,除若干特定企业以外,居民企业在中国境内跨地区(指跨省、自治区、直辖市和计划单列市)设立不具有法人资格分支机构的,该居民企业为跨地区经营汇总纳税企业,由总机构和具有主体生产经营职能的二级分支机构就地分摊缴纳企业所得税,其中 50%由总机构分摊缴纳,另外 50%在各分支机构间分摊。这种分摊方式并未按照总机构与分支机构对当地经济的贡献程度和公共物品的使用程度在区域间划分税收收入,使得企业集团总机构所在地可以获得更多企业所得税收入,容易产生企业所得税收入由生产机构所在地向管理机构所在地转移的情形。Strauss-Kahn&Vives(2009)的研究发现,中心城市凭借其优质的公共服务、高度国际化、敏捷的市场反应等优势,成为总部企业落户的最佳选择,中心城市的总部企业聚集效应是导致税源与税收背离的主要因素^⑫。作为长三角地区的超大城市,上海市具有极强的“虹吸”能力。截止 2020 年 4 月 8 日,上海市引进的跨国公司地区总部和研发中心累计达 730 家和 466 家^⑬,成为长三角地区“总部经济”的桥头堡,极易产生强者愈强的闭环效应。^[6]

三、建立长三角地区财税分享机制的政策建议

（一）分类建立区域间税收分享制度

在产业跨区域转移过程中,可根据长三角地区不同产业的经营特点、盈利模式以及对区域一体化发展目标的影响程度,分类建立迁出地与迁入地税收分享方式。对位于长三角中心区的重化工业、工程机械等传统产业,向中心区以外地区转移时会产生高额的搬迁费用,搬迁后产能及利税能力也需要较长时间恢复,因此应设立相对较长的税收分享期,比如根据规划纲要涵盖期间设置到 2025 年乃至 2035 年的税收分享计划,以更好地调动迁出地政府积极性。而总部经济、研发设计、高端制造、销售等产业链环节向长三角中心区域的汇集过程,往往伴随着高新技术产业的区域间转移。高新技术产业普遍具备创新能力强、成长性好、辐射带动其他产业转型升级能力强的特征,这一产业转移进程极易使中心区域与其他区域财力失衡局面陷入恶性循环,因此在高新技术产业转移过程中,迁入地与迁出地的税收分享比例应向迁出地倾斜,而不是简单采取“五五分成”办法,分享税种也不应局限于企业所得税、增值税等企业层面的税收,还应考虑由产业转移带来的个人所得税税源迁移,将个人所得税纳入分享范围。^[6]

（二）配套建设横向转移支付机制

在区域一体化发展要求下,无论是税收与税源相背离现状还是区域间产业转移进程,都会产生地方政府间提供公共物品成本与所得收益不匹配的现象。因此,应按照“正外部性共享,负外部性共担”原则建立区域间横向转移支付机制,更好地均衡政府间横向财政关系,助力区域一体化发展目标的实现。比如,我国现行的“对口支援”包括特殊民族地区全面性对口支援、重大工程实施地区补偿性对口支援、贫困地区发展性对口支援、基本公共服务落后地区专项性对口支援、严重灾害地区应急性对口支援等类型^①,多为东部地区对西部地区的“对口支援”,具备横向转移支付特征。可建立长三角地区基本公共服务专项性对口支援,加快实现区域间基本公共服务均等化发展目标。又如,在重化工业、纺织等污染环境较重或耗能较高的产业向中心区域以外转移过程中,可建立迁出地对迁入地基于环境保护、生态补偿方面的横向转移支付制度,加强长三角地区生态空间共保,推动环境协同治理。^[7]

(三)推行区域均衡的税制改革试点

收入归属划分是财政分配关系的核心,在长三角一体化发展过程中,可依据“税收归属与税收来源相一致原则”开展税制改革试点,促进实现区域间财力均衡。比如企业所得税方面,在跨地区经营企业汇总缴纳企业所得税前提不变的情况下,应考虑总机构与分支机构对所在地资源或公共物品使用情况,调整总机构与分支机构在所在地留缴企业所得税的比例,将更高比例的企业所得税收入在分支机构所在地之间分摊;或者对总机构与分支机构适用统一的分摊税款计算公式,并根据实际情况进一步完善分摊因素,将现行的“营业收入、职工薪酬、资产总额”三因素扩大至多因素,如考虑区域间工资水平差异而将职工人数纳入分摊因素等等。如此,不仅可以减轻区域间税收与税源相背离的程度,还可以避免因区域间各地争相发展“总部经济”而引发的恶性税收竞争。

注释

①中共中央国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg, 201912-01.

②上海、浙江、江苏、安徽一般公共预算支出、一般公共预算收入及常住人口数量来源于 wind 数据库,人均公共财政收入为笔者根据此两项数据计算得出。

③教育部(2018 年全国教育事业统计公报)[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/24/content_5414053.htm, 2019-07-24.

④生师比为笔者根据 wind 数据库中上海、浙江、江苏、安徽普通小学在校生及专任教师数量数据计算得出。

⑤上海市政府:上海为 40 家民企总部颁证[EB/OL].<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw11494/nw44727/nw44736/nw44744/u21aw1461748.html>.

⑥上海市政府:头部企业逆势上扬跨国地区总部聚集[EB/OL].<http://service.shanghai.gov.cn/SHVideo/newvideo-show.aspx?id=CC18AAE8E5E274ED>.

⑦中央财政收入与支出数据来自 Wind 数据库,占比为笔者计算得出。

⑧Hines J R, Thaler R H. Anomalies: The Flypaper Effect [J]. The Journal of Economic Perspectives, 1995, 9(4): 217 -226.

⑨Boadway R, Tremblay J F. A Theory of Fiscal Imbalance[J]. FinanzArchiv /Public Finance Analysis, 2006, 62 (1):1-27.

⑩吴敏, 刘畅, 范子英. 转移支付与地方政府支出规模膨胀 ——基于中国预算制度的一个实证解释[J]. 金融研究, 2019(03):74-91.

⑪李永友. 转移支付与地方政府间财政竞争[J]. 中国社会科学, 2015(10):115-133.

⑫姜竹, 岳筱蕾. 增值税分成模式创新: 基于全面“营改增”后增值税分成效应的实证分析[J]. 税务研究, 2019(07): 76-82.

⑬国务院发展研究中心“制度创新与区域协调研究”课题组. 税收与税源背离的情况及其对区域协调发展的不利影响[J]. 发展研究, 2011(01):58-65.

⑭Strauss-Kahn V, Vives X. Why and where do headquarters move? [J]. Regional Science & Urban Economics, 2009, 39(2):168-186.

⑮正点财经: 复工复产进行时, 新一批跨国公司地区总部和研发中心落户上海[EB/OL]. <http://tv.cctv.com/2020/04/09/VIDEX4dWhDB4zp0xuwQ8tFgy200409.shtml?spm=C22284.ProaKnCqrVtq.S63338.101>, 2020-04-09.

⑯李曦辉. 对口支援的分类治理与核心目标[J]. 区域经济评论, 2019(02):45-54.

参考文献

[1]刘志彪, 张杰. 从融入全球价值链到构建国家价值链: 中国产业升级的战略思考[J]. 学术月刊, 2009(9).

[2]吴敏, 刘畅, 范子英. 转移支付与地方政府支出规模膨胀——基于中国预算制度的一个实证解释[J]. 金融研究, 2019(3).

[3]李永友. 转移支付与地方政府间财政竞争[J]. 中国社会科学, 2015(10).

[4]姜竹, 岳筱蕾. 增值税分成模式创新: 基于全面“营改增”后增值税分成效应的实证分析[J]. 税务研究, 2019(7).

[5]国务院发展研究中心“制度创新与区域协调研究”课题组. 税收与税源背离的情况及其对区域协调发展的不利影响[J]. 发展研究, 2011(1).

[6]Strauss-Kahn V, Vives X. Why and where do headquarters move?[J]. Regional Science & Urban Economics, 2009, 39(2):168-186.

[7]李曦辉. 对口支援的分类治理与核心目标[J]. 区域经济评论, 2019(2).