

京津冀一体化中的财政难题与破解之道

□ 刘 亮

京津冀都市圈区域规划作为国家层面的重要战略规划，对于解决京津冀地区长期以来存在的发展不均衡、低水平重复建设、恶性竞争等问题，真正将京津冀经济圈打造成我国经济第三极，具有十分重要的意义。“十二五”期间，需要理清京津冀区域发展中的财政难题，寻求破解之道，推进京津冀一体化格局加快形成。

区域统一市场与分税制的矛盾与化解

京津冀一体化要求通过区域合作优化经济布局 and 产业结构，实现互利共赢。但在现行分级分税的财政体制下，地方政府的重要任务是增加财政收入，在努力增加当地财政收入的同时还要控制财政利益流出。地方政府的这一动机直接限制了区域间产业转移、要素的流动和优化组合。

在经济布局优化和产业结构调整中，涉及到整体搬迁企业和跨地区经营企业两类企业，应针对不同企业建立不同的税收利益分享机制。整体搬迁企业的增值税和企业所得税地方所得部分，可由企业原籍地政府参与项目的税收分享，具体分配比例由转移方和承接方两地政府按因素法协商确定，企业城建税、教育费附加和文化事业建设费，可以全部归回企业所在地。跨地区经营企业由于总分支机构的存在，会产生税收与税源背离问题。根据跨省市总分机构企业所得税分配及预算管理暂行办法、跨地区经营汇总纳税企业所得税征收管理暂行办法的规定，总分机构统一计算的当期应纳税额的地方分享部分，25%由总机构所在地分享、50%由分支机构所在地分享、25%按一定比例在各地区间进行分配。其中，50%由各分支机构所在地分享的分摊依据是各省（市）分支机构的经营收入、职工工资和资产总额三个因素，其权重依次为0.35、0.35、0.3。为避免“一刀切”问题，应该调整分支机构分享税收收入的依据因素，除经营收入、职工工资、资产总额外，增加销售额、费用支出、利润总额等。同时，考虑到经营收入这一因素的

重要性，应赋予其更大的权重。此外，应建立区域间政府税收协调机制，就征税对象、纳税环节、纳税地点、税收分享比例、信息沟通等方面进行协商，达成制度上的安排。当前，可以考虑设立针对京津冀经济圈的特别税收政策，逐步缓解乃至消除区域间的税收与税源背离问题，以促进区域经济协调发展。

经济一体化与资源配置行政方式的矛盾与化解

长期以来，为支援首都建设，处理京津与周边地区环境资源分配关系的办法一直以行政命令为主，环京津地区的资源都是优先甚至无偿供应给北京，这造成了地区间发展机会不平等。例如，京津水源地和环境保护对张（家口）承（德）地区资源开发和工农业生产的限制，直接制约了其正常发展。

促进京津冀地区共同繁荣，需要打破多年来资源配置的行政方式，充分调动环京津地区的经济发展积极性。改变资源的行政调拨机制，必须由中央政府在宏观层面上建立京津冀地区的生态补偿机制。目前，我国生态补偿的财政转移支付是纵向转移支付占绝对主导地位，即以中央对地方的转移支付为主，无法针对性地解决某一区域的生态补偿问题。而京津冀现有的一些协调办法，如2005年的北京市人民政府、河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录等，也缺乏系统性、长期性。应该建立地方政府间的横向生态补偿财政转移支付制度，实行下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对生态保护地区的横向财政转移支付。对于生态利益受损方和受益方明确、生态破坏责任关系清晰的，如某些河流的污染等，应直接要求受益者或破坏者付费补偿，通过地方政府间的水资源购买协议和企业间的排污指标交易完成。此外，补偿者可以采取扶持适合受补偿地区的新型产业特别是生态型、环保型产业项目等方式，实现区际补偿。

（作者单位：中共河北省委党校）

责任编辑 廖 奎