

# 京津冀协同发展背景下雄安新区 财政整体性治理框架研究

韩学丽 | 赵新峰 | 吕德铭

**摘要：**十九大报告对区域协同发展进行了系统部署，雄安新区的顶层设计成为京津冀协同发展进程中至关重要的一步。本文尝试通过预算协同、税收协同、支出协同、横向利益补偿机制的构建，以政府与社会资本合作等财政合作机制引领为支点，设计雄安新区公共服务协同发展的可行性政策，进而建构起具有一定操作性和实践性的财政整体性治理框架。

**关键词：**京津冀；协同发展；雄安新区；财政整体性治理

长期以来，京津冀区域的非均衡发展、跨域公共服务失灵、信息孤岛、市场割裂等问题一直没有得到根本解决，区域公共财政的整合与协同问题更显突出。雄安新区地处京津冀区域腹地，区位优势明显，在空间布局上改变了京津冀空间联系上的松散状态，有利于加速资金、人才、信息、技术及其他要素在区域内的流动与集聚。因此，京津冀区域协同发展的实质性推进，迫切需要依托雄安新区这一新的空间维度和治理平台，从财政层面进行区域财政整体治理构建，协调政府间财税利益冲突、消除财政治理的分散化和碎片化、破解区域公共服务提供困境等难题，加快京津冀一体化治理格局的形成。本文尝试通过整合预算、税收分享、支出协同、共同财政基金、横向利益补偿机制的构建，政府与社会资本合作等财政合作机制引领作用为支点，设计雄安新区公共服务协同发展的可行性政策，进而建构起具有一定操作性和实践性的财政

整体性治理框架。

## （一）实行预算的整体性协同

决定财政资源配置的预算制度是影响财政协同的关键性因素。京津冀的协同发展和雄安新区的规划建设都离不开财政资金整合功能的支撑，更需要地区间预算的协同。目前区域内各级政府间的沟通交流日益增多，但各地的发展规划和预算编制仍然是在自身利益至上的原则下出台，缺乏统筹协调，使得很多合作难以落到实处。基于此，雄安新区建设中要切实突破以往预算中的羁绊和局限，力求从以下几方面着手：

第一，要建立区域预算的共同规则，做到预算与发展规划的协同。以往预算编制在财政资金的分配和使用上，经常出现预算和规划两张皮的现象。从执行机构来看，发展规划由发改委部门制定，预算由财政部门编制，实践中很容易发生脱节，使得发展规划不考虑预算资金的限制和支撑，预算编制脱离发展规划的指导，因此需

要部门之间加强沟通协商，做到预算与发展规划的协同。在编制预算时要按照发展战略和发展规划的轻重缓急，进行财政资金的配置，将资源配置到最关键的领域。雄安新区规划和预算的编制也应该在整体性策略下统筹考虑，协同推进。

第二，突破年度预算的局限性。在预算编制中建立跨年度的框架，实施中期财政规划，发挥预算引导经济和社会发展的功能，使预算更好地与发展规划和区域政策相衔接，确保那些重点项目和长期项目的资金得到可持续保障，如雄安新区建设、白洋淀流域治理、京津冀大气污染联防联控、京津冀生态补偿等项目。这些具有长期性、战略性、区域性的项目不仅需要区域内整体性的预算协同，而且还要打破年度预算的局限。

第三，做好不同辖区间政府的预算协同。预算民主和预算协同要统筹考虑相关协同区域的共同利益。目前区域内缺乏政府间横向预算协同机

制,跨区域治理的预算所占地方财政预算比重较小,多是以问题为导向的应急式预算,缺乏长效的体制机制安排。建立预算协同机制,增加地方财政跨区域治理的预算比重,集中部分财力应对区域共同事务和困扰区域发展的重大问题,帮扶相对落后地区经济和社会发展,才能更好地促进区域协同发展。雄安新区所处白洋淀上游有九条入淀河流,该流域涉及多个行政单元和国家级贫困县,相互依存性和关联性较强,新区规划需要统筹考虑与周边地区的横向预算协同。

## (二)推进税收整体性协同

基于整体性理念,通过税收协同来弥合收支差距的鸿沟,平衡不同地区的财政利益,这是区域协同发展构筑的基石。雄安新区与京津冀的税收协同应着眼于建立共同的税收规则,实现税收分享。

一是借鉴国内外经验基础上,强调区域税基共享。这种模式常见于两级和多级政府对共同对象征税,是解决区域内部税基不均、弥合地区之间发展差距、弱化无序竞争的有效途径。雄安新区近期规划包括三个县级行政区划,中远期更是涉及多个行政区划,新区所处白洋淀本身就隶属于二市四县。因而就长远来看,着力推进区域税基共享意义重大。

雄安新区管委会可以借鉴美国区域规划委员会应对区域发展问题时所采取的创新举措。这一治理架构注重与地方政府之间的协商合作,倡导多元主体参与城市治理。合作除了包括区域联盟、政府联席会、大都市区规划等形式外,税基共享成为区域内利益相关者通过平等协商共同应对和解决公共问题、采取集体行动的重要举措。如纽约——新泽西——康涅狄

格大都市区通过税基共享缩小富裕郊区 and 中心贫困城市之间的差距,促进区域协同发展。为解决雄安新区与北京市产业疏解对接引发的利益分割问题,可以借鉴美国明尼苏达州双子城的经验,该地区通过联席会议出台了税收分享方案:所有规划区域内新增建设过程中产生的新税收,都要从中提取一部分资金,注入到共同发展基金当中,作为应对和解决区域公共问题和协同发展问题的公共资金。

税收分配一直以来是长江三角洲利益分享机制致力于解决的关键问题。《长江三角洲城市群发展规划》中设立了长三角城市群一体化发展投资基金,主张建立合理的税收利益共享和征管协调机制。长江三角洲基于区域整体角度加以探索的实践经验值得京津冀及雄安新区学习和借鉴。

二是要确保税收政策的协同。京津冀区域经济发展巨大差距的原因之一在于税收优惠待遇不同,如北京中关村为代表的国家自主创新示范区,天津自贸区、保税区等试点都享受了比河北更多的税收优惠政策,区域内税收政策执行的差异性影响了政策实施的效果,也影响了区域统一市场的形成。因此,雄安新区有必要“按照统一税制、公平税负、促进平等竞争的原则”,推进税收政策的协同,促进区域税制待遇的统一。

三是要解决税收与税源的背离,建立税收分享机制。根据北京市总体规划,在京部分行政事业单位、总部企业、金融机构、科研院所等将向雄安有序转移,税收利益的再分配在所难免。企业所得税总部汇总纳税的特点,使企业总部所在地税收占大头,分支机构所在地税收占小头,甚至“有税源无税收”,总部的迁出,造成京雄

两地税收地位的变化,如何让这些企业能够顺利疏解又不过度损害迁出地的税收利益,就需要调整企业所得税总部与分支机构的税收分享办法。流转税虽然不存在总部汇总缴税的问题,但是存在着发达地区缴税而欠发达地区消费的税收转移现象。一直以来,河北沦为消费市场,增值税却流向京津发达地区。对于个人所得税而言,北京非首都功能的疏解除了一部分人员疏解到雄安新区外,还会出现大量的居住在京津到雄安上班的“通勤族”,上演“双城记”,从而出现个人所得税在一地纳税而在另一地享受公共服务的情况,带来个人所得税在不同地区之间的税收利益分割问题。区域协同发展要求建立跨区税收分享机制,建议由中央财政出面制定京津冀雄跨省(市)税收分享规则。对于整体搬迁企业,将迁入企业缴纳的增值税和企业所得税的地方所得税收,按一定比例划转迁出地;对跨地区经营企业,应着力解决因总分机构导致的税收与税源背离问题,尊重地域管辖权优先征税原则,赋予分支机构优先征税权,尽量减少税收与税源的背离。为配合人员在京津冀及雄安新区之间的流动和迁移,可将个人所得税地方留成部分在地区间进行合理划分和共享,等将来条件成熟时宜改为中央税。

四是推动区域内税收信息一体化,建立税收共享平台,优化区域税收征管环境,做到资源共享、信息互通。借雄安新区“网络信息与智慧新城”建设之机,拓展“云办税厅”(电子税务局)辐射范围,覆盖京津冀,提高纳税服务效率。

## (三)推行财政支出的整体性协同

随着越来越多区域内共同事务的涌现,需要不同辖区间地方政府财政

支出的整体性、协同性运作。

一是统一区域内公共事务支出规则。如规定各方公共事务责任分担原则和出资比例、赤字率等。设立财政支出协同的事权清单，明确地方政府间需要支出协同的事权，清晰界定地方政府间的支出责任，明确地方政府财政支出的范围，使财政支出协同事权与支出责任相适应。雄安新区所在区域涉及多个行政单元，公共事务支出规则的确立是实现区域整合与协同的关键一环。

二是创设区域共同财政基金。区域共同财政基金由区域内各行政部门经协商共同出资，用来应对区域公共问题，促进区域均衡协调发展。国内外已有的经验表明，创立共同财政基金对于化解区域公共服务碎片化、破解公地悲剧具有积极促进作用。如欧盟凝聚与区域发展基金在推动就业和产业合作、发展相对贫困地区经济、解决跨域基础设施和环境治理等方面发挥了重要的作用。长三角在区域发展促进基金的探索方面迈出了重要的步伐。《长江三角洲城市群发展规划》提出，设立长三角城市群一体化发展投资基金。在相关城市自愿协商的基础上，研究设立长三角城市群一体化发展投资基金。分期确定基金规模，采用直接投资与参股设立子基金相结合的运作模式，鼓励社会资本参与基金设立和运营，重点投向跨区域重大基础设施互联互通、生态环境联防联控、创新体系共建、公共服务和信息系统共享、园区合作等领域。完善基金治理结构，构建基金支出监督和绩效评估机制，确保基金合理高效利用。基于此，可考虑各方出资设立京津冀雄协同发展基金，解决京津冀区域协同发展和雄安新区建设中共同面临的

公共事务难题，弥合区域发展差距。

三是促进区域内公共服务均等化。区域协同发展要求消除各地区之间公共服务水平的巨大差距，保证区域内地方政府具有大体相同的公共服务供给能力，居民能够享受到大体相同的就业、教育、医疗、社会保障等方面的机会和服务水平。长期以来，北京市一直处于京津冀地区的福利高地，优质、丰富而得天独厚的教育资源、医疗资源、文化资源、科技资源等汇聚于此，公共服务水平全国领先，吸引和集聚了大量高层次人才。雄安新区承接北京疏解的人口和产业，首先需要消除与京津公共服务落差，才能吸引高端人才和高端产业入住。考虑到巨大的公共服务差距，从可操作性的角度来考虑，第一步可先着力实现京津和雄安新区公共服务均等化；第二步逐步推进和实现京津冀整体区域内公共服务均等化。建议建立由中央出资、京津共同参与的对雄安和河北公共服务的援助机制，设立援助基金，由京津向雄安新区输出并援建大型的医疗机构、文化基础设施、优质教育资源科技力量等资源，提升雄安新区整体的公共服务水平。

#### （四）构建横向利益补偿机制

京津冀和雄安新区巨大的财政落差和公共事务承担责任的严重不平等，既需要中央财政纵向转移支付的支持，也需要建立地区间横向转移支付来平衡跨区公共服务供给的成本与收益。

首先，需要建立公共物品外溢的成本分担和利益共享机制。诸如生态环境的协同治理、水资源的生态补偿、大气污染联防联控、交通设施的共建等利益相关者共同受益、共建共享的项目，应根据受益程度确定政府间投

资的比例，明确费用分摊的原则。京津作为受益方，对于河北省由于环境保护和水资源供给对该区域和全局做贡献而造成的经济损失，应以“横向转移支付”的方式，按照成本收益对等的原则进行实质性的费用补偿。对于京津单向流动到雄安新区的公共服务项目，要建立对应的利益补偿机制。

其次，在原有对口支援的基础上，由京津两市向雄安新区和河北省进行横向转移支付，缩小财力差距。可利用现在飞速发展的大数据技术精确计算地方的财政能力和财政需求，以此确定转移支付的具体金额。鉴于雄安新区及河北省与京津财力的巨大差距，在转移支付结构上，应形成以一般性转移支付为主的转移支付体系，重点实现区域内财政资源的均衡，以便能均等地供给公共服务。

最后，纵向转移支付和横向转移支付协同推进雄安新区的建设发展。为加快雄安新区的建设步伐、更好地促进京津冀协同发展，应逐步建成以中央对地方纵向财政转移支付为主、发达地区向欠发达地区横向转移支付为辅的转移支付制度。横向转移支付应该在中央政府的强力推动下，通过区域政府间协商合作，达成有约束力的制度。

#### （五）发展多元主体协同的政府与社会资本合作模式

整体性的财政协同治理既包括政府间的协同治理，也包括多元参与主体的协同治理。即着力构建由政府、企业、社会组织、公众共同参与，合作共治的整体性财政协同治理机制。雄安新区的地位比肩深圳特区和浦东新区，起点高、定位高、标准高，仅城市基础设施、公用事业及外围交通体系建设就需上万亿元的投资。雄安新

# 借鉴国际经验开征遗产税的探讨

李永刚

**摘要：**开征遗产税，对于调节收入差距、维护税收权益等具有重要意义。本文通过阐述遗产税的功能定位，同时借鉴国外遗产税制度的经验，提出我国开征遗产税的必要性和遗产税征收配套制度的完善建议。

**关键词：**遗产税；功能定位；国际经验

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。其中的一个突出问题是，社会收入差距也在不断扩大。如何解决贫富差距日益悬殊、收入分配严重不公的现状，不仅是一个经济问题，更是一个社会问题。2014

年2月，国务院同意并转发了《关于深化收入分配制度改革的若干意见》，提出“研究在适当时期开征遗产税问题”。由此可见，通过开征遗产税调节收入差距已经纳入中央政府计划范畴，而开征遗产税也必将成为未来税制改革领域的一个重大课题。因此，基于收入调节和培育新动力的需要，

遗产税落地已刻不容缓。

## 遗产税征收功能定位较为明显

(一)完善税制结构，优化税种配置。我国现行税收收入结构一个突出的特点是以间接课税为主体，直接税比重偏低，来自居民个人的直接税比重更低。造成这种现象的主要原因是

区自身开发程度低、财力薄弱，中央明确不能靠土地财政和大规模开发房地产获取资金，单纯依靠财政投入和银行信贷实难支撑“千年大计”的发展。其出路在于创新投融资模式，充分调动社会资本和民间投资参与进来，既能满足新区建设的资金需求，同时又有助于协调地方政府间的利益博弈关系。财政在雄安新区建设中除了以专项支出、财政补贴、税收优惠等手段加以支持运作外，更主要的是发挥“四两拨千斤”的作用，积极引导、拉动社会资本和民间资金跟进，建立可持续的资金保障机制。作为公共部门与社会资本之间达成伙伴关系协同行动的一种制度安排，政府与社会资本合作模式(PPP模式)在国内

外发展比较成熟，积累了大量的成功经验，可以以较少的政府资金撬动大的开发项目，既可以有效弥补财政资金的不足，又可发挥社会资本的技术和专业优势，提高项目的运营效率。雄安新区在利用PPP方式建设基础设施和公共服务中遇到的障碍是目前新区所成立的管委会以及相关的政府机构尚不健全。为此应先于新区政府成立之前尽快建立PPP工作办公室，负责PPP项目的组织实施和协调各政府部门之间工作的职责，加快雄安新区的建设步伐。□

【基金项目：国家社科基金专项课题“京津冀协同发展背景下雄安新区整体性治理架构研究”(批准号：18VSI066)】

(作者单位：首都师范大学管理学院)

责任编辑 张敏

## 主要参考文献：

- [1]高培勇. 财税体制改革与国家治理现代化[M]. 北京：社会科学文献出版社，2014(15).
- [2]田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版) 2014(01) 130.
- [3]叶振宇. 雄安新区与京津冀的关系及合作途径[J]. 河北大学学报 2017(91) 130.
- [4]中共中央 国务院关于对《河北雄安新区规划纲要》的批复，人民日报，2018-4-20.