

区域税收转移调查

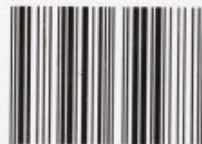
QUYU SHUISHOU
ZHUANYI DIAOCHA

税收与税源问题研究课题组 编



QUYU SHUISHOU ZHUANYI DIAOCHA

ISBN 978-7-80235-097-7



9 787802 350977 >

定 价：38.00元

区域税收转移调查

税收与税源问题研究课题组 编

中国税务出版社

PDG

图书在版编目 (CIP) 数据

区域税收转移调查/税收与税源问题研究课题组编. —北京:
中国税务出版社, 2007. 8
ISBN 978-7-80235-097-7

I. 区… II. 税… III. 地方税收-税收管理-调查研究-
中国 IV. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 118479 号

版权所有·侵权必究

书 名: 区域税收转移调查

作 者: 税收与税源问题研究课题组 编

责任编辑: 黄 琳

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom. com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 21

字 数: 331000 字

版 次: 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-097-7/F·1017

定 价: 38.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

本课题为国家税务总局工作性研究项目

国家税务总局科研所 2013 年度课题立项通知

项目主持：

许善达 国家税务总局原副局长

赵正永 陕西省人民政府副省长

项目成员（按姓氏笔画排序）：

马爱锋 山西省地方税务局总经济师

王文童 湖北省地方税务局局长

王东山 贵州省国家税务局副局长

王江宏 陕西省地方税务局副巡视员

王忍旺 陕西省地方税务局副局长

王道树 国家税务总局计划统计司副司长

付广军 国家税务总局税收科学研究所研究员

刘 佐 国家税务总局税收科学研究所所长、
研究员

刘 勇 湖北省国家税务局局长

刘小燕 陕西省人民政府副秘书长

刘明权 陕西省国家税务局副局长

刘维隆 陕西省财政厅厅长

吴新联 辽宁省国家税务局局长

杨 辉 广西壮族自治区国家税务局总经济师

杨国珍	湖北省地方税务局副巡视员
何 力	辽宁省国家税务局总经济师
赵 恒	陕西省国家税务局局长
郑殿林	重庆市国家税务局总经济师
张志勇	北京市国家税务局局长
张有乾	山西省国家税务局总会计师
钱国玉	河南省国家税务局局长
陶东元	湖北省国家税务局总经济师
姜 锋	陕西省地方税务局局长
常秀娟	辽宁省国家税务局副局长
韩中林	陕西省财政厅副厅长
靳万军	国家税务总局税收科学研究所副所长、 研究员
潘 力	重庆市国家税务局局长



前 言

2006年1月18日至21日，许善达同志（时任国家税务总局副局长）代表国家税务总局在陕西省慰问税务干部期间，与陕西省人民政府常务副省长赵正永同志会晤，在就税收工作与地方经济发展关系问题进行交流时，赵正永同志对最近几年陕西省税收从本省流到其他省域问题表示了严重关切，并强烈希望国家税务总局和其他有关部门能够采取措施解决这一问题。许善达同志表示，早在2001年，我们就已关注到这个问题，并从三峡电站开始制定政策解决这个问题。但，随着经济社会发展，这类问题愈来愈多，愈来愈具普遍性，总局有关司局和人员也已开始思考、探讨，拟在适当时候商请有关部门采取具体措施从制度上加以解决。

同年2月16日，许善达同志召集税收科学研究所所长刘佐同志及有关人员就上述问题进行讨论、研究，决定成立“税收与税源问题研究”工作性项目课题组，组长由许善达同志担任，成员为刘佐、靳万军、付广军、范海坚、周华伟、吴晓宇。同年3月7日，许善达同志在全国税务系统税收科研工作会议上讲话时，专门就此以案说理，提出了税收与税源应当一致这个理论与实践问题，呼请税收科学研究工作者深入实际调查研究，开阔思路，大胆探索，勇于前瞻，勇于创新，特别是不能拘泥于传统理论和固有意识而阻碍理论创新、理论发展，应当实事求是地提出建设性意见，为税收中心工作服务，为税收改革服务，为领导科学决策服务，真正发挥税收科学研究之职能作用。根据许善达同志讲话精神，课题组随即开展各项调研准备工作，收集资料，分析案例，展开争论，发表看法，形

成了初步调研提纲。同年5月12日,税收科学研究所以本所名义印发调研提纲,在总局课题组之下,全国安排了12个子课题。子课题主要解剖具体个案,描述“实然”状态,提出“应然”状态之意见和建议。考虑到陕西省作为资源大省,情况具有特殊性,因而专门解剖陕西全省税收与税源问题,国税、地税和财政全面参与,属于特例性子课题,并于6月19日至21日由许善达同志与赵正永同志在西安主持召开第一次课题会议,正式启动课题调研工作。

同年8月16日,按照税收科学研究所所长刘佐同志指示,新万军同志在北京市国家税务局怀柔培训中心召集12个子课题组召开课题研讨会,交流调研心得,交换调研意见,讨论进一步调研安排,确定课题结题时间。这次会议气氛热烈,争论激烈,但在许多问题上达成了基本共识,取得了积极效应,为下一步继续开展调研、完成阶段性成果奠定了重要基础。

2007年3月13日,全国税务系统税收科研工作会议在广西壮族自治区桂林市举行。其间,根据刘佐同志指示,新万军同志召集子课题组调研工作沟通会,与会同志建议将本课题阶段性成果汇集成册,以进一步听取各方意见,推进课题研究,同时为实际解决税收与税源背离问题、推动区域经济社会协调发展、配合实现社会公平贡献微薄之力。

值得指出,2007年3月16日,第十届全国人民代表大会第五次会议审议通过了《中华人民共和国企业所得税法》,决定自2008年1月1日起施行,由此实现了内资企业与外商投资企业、外国企业“两个所得税”之法律统一。同时,企业所得税法也提出了一个新问题,亦即在法人所得税制下汇总纳税、合并纳税及其税收分配问题。同年3月8日,财政部部长金人庆同志在第十届全国人民代表大会第五次会议上作《关于〈中华人民共和国企业所得税法(草案)〉的说明》时,专门就此指出,“新税法实施后,由于实行了总分机构汇总纳税,

可能会带来部分地区税源转移问题，对税源移出地财政有一定影响。2002年实行所得税分享改革时，我们对跨地区汇总纳税企业的所得税收入实行了按因素分配和税款预缴的方法，在一定程度上解决了税源转移问题。另外，按照现行一般转移支付办法，税源移出地的财力会自动得到一定补偿，随着中央财政均衡力度的不断加大，这种补偿机制的作用会越来越明显。新税法实施之后，我们将对税源转移问题进行跟踪调查，对新出现的问题及时研究和解决。”这说明，区域之间税收转移^①问题已经引起政府部门高度关注，也表明这个问题已经到了不得不解决的地步了。但，如何解决呢？我们认为，“税收与税源问题研究”作为一个课题，可以对此做出尝试，可以从1994年中国分税制财政管理体制这个制度框架出发，通过案例解剖和理论探索，逻辑性地得出一些初步结论，提出规范区域之间横向税收分配的基本制度构想，推动建立与社会主义市场经济发展相适应的区域税收分配办法，从制度上加以解决。这也可以说是税收科学研究人员理论联系实际，运用理论和知识思考税收实务问题，提出解决实务问题方案之价值和意义所在。

这本书，汇集了总局课题组和子课题组以及其他研究人员所作初步思考，一定存在许多不尽成熟之处，甚至可能还有许多错误和瑕疵，我们意在抛砖引玉，求教于各位读者。

税收与税源问题研究课题组

2007年7月11日

^① 作者认为，将“税源转移”称为“税收转移”似乎更为准确，也更能说明问题。

目 录

第一编 税收与税源关系总论

关于区域税收与税源背离问题的初步思考	(3)
大型企业汇总与合并纳税管理的几点思考	
——基于北京市汇总与合并纳税管理情况的调研	(18)
辽宁总部经济发展及税收对策研究	(32)
汇总纳税管理与区域税收分配问题初探	(45)
论税收归属与税收来源的一致性	
——中国地方政府间税收收入划分的新原则	(62)
汇总纳税中的税收与税源背离现象分析	(78)
规范区域横向税收分配 促进区域经济协调发展	(90)

第二编 税收与税源背离案例分析

陕西省税收与税源背离研究	(125)
关于陕西省税收与税源背离问题探讨	(146)
陕西地方税收与税源背离研究	(159)
关于山西省税收与税源背离问题的探讨	(171)
从地方级收入比重下降看山西省税收与税源背离	(191)
河南省税收转移实证分析	(202)
辽宁省汇总(合并)缴纳企业所得税情况的调查	(217)
三峡电站税收与税源背离问题研究	(230)
关于三峡电站税收与税源背离问题分析	(245)
三峡电站税收分配问题探析	(255)
天生桥水电站税收与税源背离问题研究	(273)
关于天生桥电站税收与税源背离问题的思考	(289)
陕西省天然气管道运输营业税与税源背离情况分析	(298)

第三编 税收与税源问题基本观点

区域政府因管辖权取得税收	(307)
区域税收分配应纳入制度规范	(311)
税收分配可以扮演重要角色	(313)
税收分配可以缩小区域差距	(316)
税收属地管理必须厘清其内涵	(320)
税收征管权与收入归属权可以分离	(322)
后 记	(325)



第一编

税收与税源关系总论

关于区域税收与税源背离问题的初步思考^①

为了进一步理顺中央与地方财政分配关系,更好地发挥国家财政职能作用,增强中央政府宏观调控能力,促进社会主义市场经济体制逐步完善,推动国民经济持续、健康发展,国务院决定于1994年1月1日起,对各省、自治区、直辖市和计划单列市实行分税制财政管理体制。作为配套措施,税收制度改革与分税制财政管理体制改革同步实施,取得了良好运行效果,中央政府税收收入和地方政府税收收入都实现了巨额增长,财政分配关系进一步理顺,极大地支持了经济、政治、文化和其他各项社会事业蓬勃发展,为建设小康社会和构建和谐社会作出了重大贡献。

但是,随着社会主义市场经济不断发展,现行分税制财政管理体制和税收制度也逐渐显现出一些问题,有些问题已经十分严重,特别是一个时期以来,由于企业跨区经营、税制设计和其他一些原因,在不同区域之间产生了横向税收转移,趋势日益明显,不仅造成“穷省”与“富省”经济发展差距进一步拉大,妨碍全国统一市场发展,而且突出地影响到区域经济进一步协调发展,影响到区域之间社会公平,必须尽快完善现行体制,通过制度设计,科学、合理、规范地加以解决。

本文拟从市场经济活动实践出发,并撷取具体事例进行分析,在结合现行制度运行作出实事求是判断基础上,以科学发展观为指导,以促进区域经济协调发展和社会公平为宗旨,提出规范不同区域之间横向税收分配问题的初步建议。

^① 本文由国家税务总局税收科学研究所靳万军撰写。本文草拟于2006年9月,之后曾分别送请国家税务总局税收科学研究所所长刘佐、研究员付广军,中国税务报社主任记者范海坚阅改,并吸收了他们许多建议,在此表示感谢。

一、经济发展实践呼唤规范横向税收分配

这里，我们先从典型案例入手，根据案例事实进行分析和判断。

（一）典型案例辑录

【案例1】 1993年，长江三峡水利枢纽工程（以下简称三峡电站）开工建设，预计工期17年。在三峡电站建设期间（2003年至2009年），税收作为一个既现实、又重要的问题提到了议事日程。三峡电站库岸工程绵延万里，横跨湖北省和重庆市两个“区域”^①，产生了土地淹没、移民安置、文物保护、就业、就学和其他一系列社会问题。解决这些问题，除中央政府拨付财政款项外，地方政府希望通过三峡电站运营和其他经济活动所缴税收用于经济补偿和各项社会事业发展。

由于1994年分税制旨在解决中央政府与地方政府之间税收收入分配关系，并未对地方政府与地方政府之间税收问题作出明确制度安排，因而湖北省和重庆市进行税收分配在现行分税制中没有法定依据，只能按照《长江三峡工程建设移民条例》（国务院〔2001〕229号令）办理。《长江三峡工程建设移民条例》第46条规定，三峡电站投产后所缴税款依法留给地方部分，分配给湖北省、重庆市人民政府，用于支持三峡库区建设和生态环境保护，具体办法由财政部会同有关部门制定，上报国务院批准后执行。由于税收征收管理和税收收入归属涉及两个区域管辖权、收益权，处理不当，极易引发矛盾和纠纷，因而必须予以明确。

根据《长江三峡工程建设移民条例》，财政部和国家税务总局就三峡电站税收分配、征收管理问题作出了具体规定：（1）增值税收入地方分享部分及城市维护建设税和教育费附加，按照三峡工程综合淹没实物比例（湖北省15.67%、重庆市84.33%）分配。（2）地方税，包括营业税、资源税、房产税、车船使用税、印花税、城镇土地使用税和土地增值税，实行属地管理，收入归属于湖北省。（3）在2009年以前，

^① 为了研究上方便和概念清晰，本文提到“区域”时，均指省级人民政府管辖区域，亦即法定行政区划。

三峡电站投产后所缴企业所得税全部留给中国长江三峡工程开发总公司，作为三峡工程建设基金，用于三峡工程建设。（4）根据税收执法主体唯一性和分成税收分别入库原则，三峡电站税务登记、账簿凭证管理、纳税申报、纳税评估、涉税事项审批、税收检查、税务行政处理和其他税收管理事项，均由湖北省主管税务机关负责。湖北省主管税务机关应将上述有关事项副本转交重庆市主管税务机关，并会同重庆市主管税务机关进行纳税检查。三峡电站应当同时将纳税申报表和其他申报资料副本抄送重庆市主管税务机关。重庆市主管税务机关对三峡电站税收征收管理享有知情权和异议权，两家对有关税收事项不能达成一致时，报请国家税务总局裁决。

尽管国务院税收主管部门已经作出了明确规定，但分歧并未结束。一个时期以来，湖北省主管税务机关反映，目前这种分配方式采取个案处理办法，缺乏制度规范性，弊端甚多，而且不符合税收属地管理原则。他们认为，按照现行政策测算，如果不与重庆市分成，在2003年至2009年期间，湖北省可得增值税收入23.45亿元；如果与重庆市分成，则仅得增值税收入3.67亿元。

事实上，不仅三峡电站存在这种问题，天生桥和其他一些水电站也存在类似问题。

【案例2】 2006年8月，陕西省国家税务局就总机构、分支机构税收问题选取了能源、铁路运输、机械制造、邮政、路桥施工、远洋运输、航空、金融、保险、通信、证券和其他类计有12个行业进行调研，发现陕西省税收与税源之间关系存在许多问题。主要是，由于实行总机构合并统一纳税，尽管分支机构设在陕西省，并且分支机构实际从事生产、经营活动创造了税源，但最终陕西省并没有取得相应税收收入。根据测算，从2001年至2005年期间，仅仅内资企业所得税一项就分别从陕西省转移出10.38亿元、12.79亿元、15.18亿元、26.02亿元和36.69亿元，移出数额逐年增加，5年合计移出101.06亿元，平均每年移出20.21亿元。5年间，最为突出地表现在能源和金融两个行业税收移出数额最大，能源行业移出为42.59亿元，金融行业移出55.26亿元，两行业合计为97.85亿元，占12个行业横向税收移出总额的96.82%。

【案例3】 2006年7月，云南省人民政府初步统计表明，2004年

属于中央政府与地方政府税收分享、机构总部在云南省外，其子公司或者分支机构在云南省内的跨区域经营企业共计 71 户（按纳税单位统计），实现应纳企业所得税收入 5.43 亿元，除经批准减免部分外，在云南省属地缴纳企业所得税仅有 0.57 亿元，汇总到云南省之外异地缴纳则为 3.41 亿元，仅就地方应分享 40% 部分即已造成云南省地方财政收入减少 1 亿元之多。从税收转移流向看，主要是转移到北京、上海、广东、四川、重庆，其中涉及北京市就有 60 户，约占 75%。

（二）案例税收问题分析

上述三个典型案例表明，税收在区域之间横向转移以及横向分配问题已经成为一项客观事实。第一个例子，虽然已经得到解决，但仅仅是个案性措施，并非制度安排。事实上，随着时间流逝，利益相关方不断地提出异议，期待按照规范化办法从制度上加以根本性解决。第二个例子，目前陕西省尚不知从何入手，寻求合法、合理的解决办法。第三个例子，云南省已经认识到，税收如此转移下去，资源优势很难转化为经济优势和财政优势，资源输出型区域或者欠发达区域有税源而无税收，将愈益穷困，东部发达区域或者中心城市无税源而得税收，将愈益富裕，贫富差距将进一步拉大。

我们还可以列举很多类似案例，因为这种情形目前已经十分普遍。随着社会主义市场经济不断发展，市场主体作为理性投资者和“经济人”，一定会追求资源配置最优化和利润最大化，跨区域经营可能就是一种最优安排。对纳税人来说，依法经营，照章纳税，万事大吉。至于把税收缴给中央政府还是地方政府，缴给哪个地方政府，并不重要。但是，对政府来说，由于存在多个层级，不同层级政府又有自身利益，因而，税收归属于哪个利益主体则是重大事项。而且，这个事项应由分税制财政管理体制决定。然而，恰恰在这个问题上，分税制财政管理体制目前尚不完善，缺乏规范办法可以遵循，还难以完全解决这些实际问题。这样说，是因为考虑到 1994 年分税制没有对地方政府与地方政府之间税收问题提供具体执法依据，在国务院决定于 2002 年对企业所得税实行中央与地方共享后，财政部制定了跨地区经营集中缴库企业所得税地区间分配暂行办法，2003 年经过修改后会同中国人民银行和国家税务总局印发执行，规定跨区经营、集中缴库企业所得税中依法由地方