

支持内蒙古实现高质量发展的财税制度研究

■ 郭晓玲¹ 汤磊²

摘要：财税制度是三次分配协调配套基础性制度的重要内容，对于促进经济高质量发展和共同富裕能够发挥重要作用。新时代背景下，内蒙古要走以“生态优先、绿色发展”为导向的高质量发展新路子，更需要财税制度发挥重要作用。与发达省份相比，内蒙古财税还存在着支出的结构性矛盾等问题。推动内蒙古经济高质量发展需要进一步解放思想、实事求是，通过建立科学转移支付制度、优化营商环境和健全地方税体系，推动财税工作改革创新、科学发展。

关键词：内蒙古 高质量发展 财税制度

党的十八大以来，习近平总书记先后两次到内蒙古调研并提出殷切嘱托，希望内蒙古大力弘扬“蒙古马”精神，走出一条“立足优势、挖掘潜力、扬长补短”和“生态优先、绿色发展”的高质量发展新路子，为内蒙古的发展指明了方向。2021年9月出台《东北全面振兴“十四五”实施方案》为内蒙古东部带来重要发展契机。从横向来看，该方案与西部大开发战略、黄河生态流域保护与经济高质量发展战略形成政策互补和良性互动。在这一背景下，精准有效的财税体系支撑变得尤为重要。内蒙古需着力破除阻碍区域经济发展的制度藩篱，强化财税制度安排，为高质量发展提供强力支撑。

一、内蒙古经济和税收发展现状

(一) 经济发展成效显著，多项指标实现突破

“十三五”时期，内蒙古自治

区地区生产总值年均增长4.3%，人均地区生产总值突破1万美元，常住人口城镇化率达到64.1%。能源和战略资源基地得到提升，煤炭产能、外运量、发电量和外送电量均居全国首位，可再生能源装机占比达到36.1%，稀土原材料就地转化率达到75%，稀土功能材料及终端应用产品占比达到53.6%。农畜产品生产基地更加巩固，粮食和畜牧生产连丰连稳，农畜产品加工转化率达到65%，形成2个千亿级、9个百亿级农牧业主导产业。进入“十四五”开局的2021年，内蒙古自治区全年地区生产总值完成20514.2亿元，按可比价计算，比上年增长6.3%。在以“生态优先、绿色发展”为导向的“十四五”规划《纲要》部署下，产业结构正在逐步优化。

(二) 人均生产总值较高，区域税收极化明显

2021年内蒙古自治区人均GDP为8.54万元，较上年增长6.6%。在全国排名第10位，其中鄂尔多斯

市人均GDP高达21.8万元。但区内各盟市两极分化较为严重，排名第一的鄂尔多斯市GDP达到4715.7万元，而排名最后的阿拉善盟仅363.6万元，相差十倍以上。2021年内蒙古自治区税务系统组织各项税费收入达4896.4亿元，其中：税务部门组织税收收入2929.5亿元、社会保险费收入1095.4亿元、非税收入776.0亿元、其他收入95.5亿元。分盟市看，鄂尔多斯占比37.7%，呼和浩特占比17.5%，包头占比9.6%，呼包鄂地区占比超过全区税收总收入的60%，聚集效应明显，与其他盟市税收相比极化差异更加显著。

(三) 资源产业依赖较重，财税增长压力较大

目前，全区煤炭累计勘查估算资源总量8518.80亿吨，其中查明的资源储量为4220.80亿吨，占全国总量的26.24%，居全国第一位。全区重点行业主要集中在能源、钢铁、化工、房地产等行业，“羊煤土气”的依赖

数据来源：《内蒙古自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

《内蒙古自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）



未得到根本性改变，经济的转型发展任重道远。从外部环境看，煤炭领域专项整治、减税降费的翘尾效应对税收增长造成一定影响，全区财政困难逐渐凸显，经济下行压力加大，一些地方在守住“三保”底线、化解债务风险、打赢三大攻坚战等方面仍面临诸多不确定性因素。纵观我国几大经济发达区域，城市圈能够有效汇集各类资源和要素，在推动创新、吸纳资本、带动就业等方面发挥着重要的作用，与之相比，内蒙古主要经济圈的增长极作用还不够凸显。

（四）贯彻新发展理念，发挥财税制度作用

财税工具是我国宏观调控的重要手段，良好的财税制度更

是推动经济高质量发展的有力保障。在鼓励创新方面，财税支持力度很大，特别是研发费用的加计扣除，极大地激发了企业创新活力。2021年9月国家税务总局发布《国家税务总局关于进一步落实研发费用加计扣除政策有关问题的公告》（国家税务总局公告2021年第28号），进一步加大了支持力度，充分凸显了政府鼓励创新的决心。在力促协调方面，通过税收的价格调节作用、个人所得税的收入调节作用和转移支付制度，合理调节城乡、区域及个体间的不平衡。在绿色发展方面，通过建立环保税、消费税、耕地占用税、车船使用税等绿色税收体系，解决我国生态环境带来的负外部性问题。在加大

开放方面，通过完善各类出口退税制度、打造自贸区和出口加工区，推动贸易自由便利。在共建共享方面，通过个人所得税专项附加扣除、加大公共财政支出保障教育医疗均等化、财税支持脱贫攻坚和乡村振兴等起到较好作用。

二、制约内蒙古实现高质量发展的现行财税制度分析

财政是国家治理的基础和重要支柱，要推动内蒙古自治区实现“十四五”规划中的各项战略目标任务，更加离不开精准有效的财税政策支持。但从总体上看，当前内蒙古财税方面存在一些制度性、机制性问题，已成为

数据来源：《关于内蒙古自治区2020年预算执行情况和2021年预算草案的报告》

阻碍各项政策落实的不利因素。

（一）地方税优势不凸显

内蒙古横跨我国东西部，煤炭、天然气等资源丰富，资源税应该作为地方税的主要税种。但是目前，资源税征收范围窄，对非矿藏品尚未征税；煤炭、天然气、稀土等资源税率偏低，在生产环节单纯从价征收易产生偷漏税行为。地方各级政府承担着繁重的经济社会发展任务，特别是统筹疫情防控和经济社会发展需要巨大的财力。与北上广等发达地区相比，内蒙古组织税收收入和财政自给率明显偏低。

（二）现行分税体制对内蒙古发展不利

增值税增量留底退税制度对于煤机、设备、车辆等大额采购省份负担过多，甚至出现“不发达地区补贴发达地区”的现象；中石油、中石化、国家能源集团等央企所得税全部上缴中央，陕蒙苏里格气田税收管辖等问题争议加剧了税收流失。

（三）营商环境亟待提升

北京大学光华管理学院发布的《中国 31 省份营商环境研究报告 2020》显示，内蒙古在 31 个省份中排名第 25 位，排名相对靠后。一是减税降费政策落实不到位。当前的减税降费具有普惠性与结构性双重特点，规模较大，对税收收入造成一定的影响。现有的税收优惠政策对于内蒙古的资源开采、运输、钢铁等传统工

业升级缺少足够的行业支持和政策导向，影响新旧动能转换。二是有效的政策供给不到位。随着供给侧结构性改革和碳达峰碳中和政策的推进，煤炭开采业等产能进一步受到限制，而碳税、环境保护税、生态补偿等制度性安排缺失或不健全，对于资源输出型省份不友好，影响内蒙古税收收入的增长。

三、支持内蒙古高质量发展的财税制度改革建议

实现内蒙古高质量发展，需要进一步完善财税制度，特别是要提高财税制度与各项改革的适配性，即与政治、经济、社会、文化、生态文明的整体改革相适应，进一步强化财税顶层设计，发挥市场配置资源的决定性作用，并且更好地发挥政府作用，促进各项生产要素向内蒙古集聚，着力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

（一）将融入构建新发展格局作为财税工作的重要目标

大力支持实施“科技兴蒙”行动。进一步强化预算管理和财政重点倾斜，建立科学、稳定的投入机制，落实科研资金自主管理要求，推动产学研有机融合。加强公共创新平台建设使用和基础设施建设投入，建立公路、铁路、航空的立体交通网络和更加完备的物流辅助体系。建立健

全人才引进和人才培养机制，通过落实税收优惠和资金奖励，吸引全国各类人才入蒙工作。加强“草原英才”培养，在资金奖励、购房、子女教育、医疗等方面给予更大支持。深入推进生态环境保护，坚决打赢蓝天、碧水、净土保卫战。实施国家生态红线、国家森林公园、重要生态保护区划定工作，大力推广库布齐沙漠治理经验，做好山水林田湖草沙冰系统治理和系统修复。积极参与黄河流域生态保护和高质量发展基金股权投资，建立黄河全流域横向生态补偿机制，为构建新发展格局打下更加坚实的基础。

（二）坚持用好税收自主权，完善地方税体系

内蒙古作为少数民族自治区，在税收政策方面有着一些独立的自主决定权，这是内蒙古的显著优势，必须充分运用好这些自主权，发挥出政策的最大效能。企业所得税方面，民族自治地方的自治机关对本民族自治地方的企业应缴纳的企业所得税中属于地方分享的部分，可以决定减征或者免征。对设在西部地区的鼓励类产业企业，可按减 15% 的税率征收企业所得税。增值税方面，农牧产品免征增值税的普惠性政策对于自治区畜牧业健康发展具有极大的促进作用。资源税方面，要充分发挥从价征收率制定的自主权，依据矿产资源价格和供需关系定期予以调整资源

税税率，发挥税收对矿产品价格的调节作用，促进资源更有效的配置。在契稅、土地增值稅、城镇土地使用稅和耕地占用稅的稅率、稅額調整中，要建立科學完善的定期調整制度，依據房地產等行業的發展行情，各級政府及時依法依規予以調整。在稅收優惠方面，要更加突出本地特色和行業特點，一方面要嚴把稅收優惠關，在高新技術企業認定、西部大開發企業認定等門檻上嚴格履行標準和要求，堅決打擊偷逃抗騙行為；另一方面要確保應享盡享，充分運用金稅三期工程和大數據優勢，主動作為，落實內蒙古“六稅兩費”稅收優惠政策，扶持小微企業發展。

（三）充分借鑒發達地區一體化發展稅收經驗

除了充分享受東北全面振興、西部大開發等現有優惠政策外，還要主動作為，充分借鑒大灣區、長三角等發達地區先進經驗，爭取中央政府更多支持。一是完善政策的“組合拳”。財稅政策涉及脫貧攻堅、文化教育、社會保障、高質量發展、生態保護等多個領域，更是這些“一攬子”政策的結合點和交匯點，要充分通過發揮稅收在各個行業的乘數效應和槓桿效應，對就業潛力進行綜合性的撬動和挖掘，為“一攬子”就業政策提供“動力”。二是突出重點。一方面要向呼包鄂主要經濟圈、經濟開發區、自貿區、示範區、貧困旗縣

等地政策傾斜，加大支持力度；另一方面要調整稅制結構，有減有增，在某些領域如高耗能、高污染、高消費領域進行稅收抑制。三是強化地區協同。要破除利益和制度的藩籬，借鑒東部沿海地區一體化經濟增長模式，建立定期的聯席會議機制，同謀劃、同部署、同推動、同監督，促進戶籍、市場主體登記、異地繳稅、系統打擊虛開增值稅專用發票等方面加強省際協同。

（四）持續優化稅收營商環境
區域競爭的本質是營商環境的競爭。今年內蒙古將優化營商環境擺在了更加突出的位置，凸顯了自治區黨委、政府對優化營商環境工作的高度重視。稅收工作是政府工作的重要組成部分，也是優化營商環境工作的重要組成部分。因此，必須着力優化稅收營商環境。一是依法依規徵稅，堅決按照民法典、稅收徵管法、行政處罰法等相關法律法規進行稅收徵管，嚴格履行稅收稽查程序，做好行政復議、行政訴訟相關工作，堅決打擊偷逃抗騙等各類稅收違法行為，維護稅收公平。二是降低制度性交易成本。各級稅務機關要進一步做好“放管服”改革，深入開展“便民辦稅春風行動”，降低納稅人、繳費人享受國家稅收紅利的制度性交易成本，按照“法無授權不可為”“無風險不打擾”的原則，持續優化服務。三是加強監督。各級政府要進一步加大對持

續優化營商環境的監督力度，着力營造公平、透明、可預期的市場環境。■

參考文獻：

[1] 劉薇. 海南自由貿易港(區)建設財稅體制優化研究[J]. 地方財政研究, 2019, 000(010).

[2] 馬瑩. 粵港澳大灣區稅收政策優化建議[J]. 國際稅收, 2020, 87(09).

[3] 唐世芳, 葛琳玲, 李順明. 推動西部地區產業結構轉型升級的財稅對策探討[J]. 稅務研究, 2021, (5).

[4] 張志強, 熊永蘭. 成渝地區雙城經濟圈一體化發展的思考與建議[J]. 中國西部, 2020, 367(02).

[5] 王郁琛. 促進長三角高質量一體化發展的稅收分享政策研究[J]. 稅收經濟研究, 2019, 024(003).

[6] 李香菊, 楊歡. 助推我國經濟高質量發展的稅收優化研究[J]. 稅務研究, 2019, 412(05).

[7] 任保平, 文豐安. 新時代中國高質量發展的判斷標準、決定因素與實現路徑[J]. 改革, 2018, (4).

[8] 萬光彩, 陶雲凱, 葉龍生. 環境規制, 產業轉型與安徽經濟高質量發展[J]. 華東經濟管理, 2019, 275(11).

(作者單位: 1. 內蒙古自治區稅務局稅收科學研究所; 2. 國家稅務總局鄂爾多斯市稅務局)

責任編輯: 張莉莉