

内蒙古税收转移外流现状、成因及对策建议

■ 《内蒙古发展要素外流破解机制研究》课题组

摘要：税收是地方财政收入的最重要来源，税收区域转移会对地方财政收入产生重要影响，进而对区域经济发展产生影响。本文利用 2010-2021 年数据对内蒙古税收转移状况进行分析，研究内蒙古税收转移情况以及最近的发展趋势及对内蒙古经济社会发展产生的影响，并进一步提出解决方案。

关键词：税收与税源背离 汇总纳税 转移监管

税收是国家（地区）公共财政最主要的收入形式和来源。税收的本质是国家为满足社会公共需要，凭借公共权力，按照法律所规定的标准和程序，参与国民收入分配，强制取得财政收入所形成的一种特殊分配关系。前些年由于种种原因内蒙古存在着一定程度的税收外流问题，导致区域间税收贡献与税收收入分享不匹配，拉大了内蒙古与发达地区财力差距，不利于区域经济协调发展和基本公共服务均等化。党的十八大以来，财政部门不断深化税制改革、持续推进减税降费，宏观税负从 2012 年的 18.7% 降至 2021 年的 15.1%。在宏观税负降低的情况下，内蒙古税收与税源背离是在扩大还是缩小，区域税收分配失衡如何影响地区间经济和社会协调发展，是本文研究的主要问题。

一、税收与税源背离的主要形式及原因

从理论上说，地区的税源规模与税收收入成正比，但一段

时期内，由于税制设计、企业跨区域经营、资源性产品生产销售方式等因素的存在，使得不同地区税负不均，由此产生跨区域税收转移，形成税收与税源背离。部分地区虽有税源，并为之提供了货物、劳务和服务，却没有获得相应的税收收入，出现有税源的地区没有获得税收，无税源的地区却获得了税收的现象，已成为制约区域协调发展的一个不可忽略的因素。

（一）企业汇总纳税的征管方式引起的税收与税源背离

汇总纳税分为两种方式，一种是全部汇总缴纳，如央行、铁路运输等，另一种是“统一计算、分级管理、就地预缴、集中清算”。企业所得税是法人企业所得税制，纳税人必须具有法人资格，不具有法人资格的企业分支机构，应当由具有法人资格的企业总机构汇总计算缴纳企业所得税。当总机构与分支机构在不同地区时，分支机构所在地的企业所得税收入将转移大部分到总机构所在地，从而引起税收与税源的背离。自 2009 年后，企业

不得合并缴纳企业所得税，从原则上避免了企业合并纳税所可能造成的企业所得税收入与税源的背离，但母公司与子公司之间存在通过转移定价等手段进行税收转移的现象。

（二）矿产品销售方式和定价引起的税收与税源背离

大型煤炭生产企业开采的煤炭主要由同一集团的煤炭销售公司进行对外销售。在对外销售时，煤炭生产企业和销售公司统一与下游用煤单位定价，无论定价如何，销售公司均从最终定价中抽取一定份额，而煤炭生产企业则按照剔除销售公司抽取的一定份额后的销售单价计算缴纳资源税，可能造成一部分资源税税款流失。

（三）企业通过转让定价等方式引起税收与税源背离

部分大型企业集团往往利用区域间税收政策的差异，采取税收筹划或关联方转让定价的方法实现利润和税收的跨区域转移，将总部设在税收优惠政策比较多的地区或者在税收优惠地区设立分支机构，将销售商品、提供服

务和资金拆借等关联交易行为，将利润在地区间转移。如为降低生产经营成本，企业将生产加工部门建立在资源和劳动力比较丰富地区，然后将产成品或半成品通过较低价格销售给企业总部，总部或总部控制的销售公司以高价向第三方出售，造成利润和税收转移。

（四）企业地点迁移引起的 税收与税源背离

受地区招商引资和一定时期的区域性税收优惠政策的影响，部分企业会在本地区优惠政策到期前迁往其他存在优惠的地区，享受新的优惠政策和政府方面给与的照顾，将会出现税收从迁出地向迁入地的转移。

二、内蒙古税收发展概况

（一）税收收入持续增长

21世纪以来，依托国家实施西部大开发战略和振兴东北等老工业基地的机遇，内蒙古深入贯彻落实科学发展观，依靠自身特有的资源优势 and 区位优势，坚持不懈地推进工业化、城镇化和农牧业现代化，实现了跨越式发展，经济增长突飞猛进。“十三五”以来，内蒙古自治区GDP总量呈逐年递增趋势，2016-2021年，GDP总量从18128.1亿元提升至20514.2亿元。在宏观经济下行压力持续加大和减税降费规模不断扩大双重影响下，内蒙古税收收入仍保

表1 2021年地方税收收入与税收能力均衡性评价(单位:亿元)

地区	地区GDP(不含一产)	占比	地方税收收入	占比	占比差
总计	1057657.1		83789.27		
北京	40158.3	3.80	5164.64	6.16	2.37
天津	15469.6	1.46	1621.89	1.94	0.47
河北	36361	3.44	2735.73	3.27	-0.17
山西	21303.3	2.01	2094.72	2.50	0.49
内蒙古	18289	1.73	1671.05	1.99	0.27
辽宁	25122.3	2.38	1970.87	2.35	-0.02
吉林	11681.7	1.10	809.41	0.97	-0.14
黑龙江	11416.2	1.08	870.18	1.04	-0.04
上海	43114.9	4.08	6606.74	7.88	3.81
江苏	114641.8	10.84	8171.3	9.75	-1.09
浙江	71306.7	6.74	7171.97	8.56	1.82
安徽	39598.6	3.74	2389.9	2.85	-0.89
福建	45912.7	4.34	2493.14	2.98	-1.37
江西	27285.4	2.58	1929.33	2.30	-0.28
山东	77066.9	7.29	5475.99	6.54	-0.75
河南	53266.6	5.04	2842.56	3.39	-1.64
湖北	45351.2	4.29	2559.68	3.05	-1.23
湖南	41740.2	3.95	2245.99	2.68	-1.27
广东	119366	11.29	10785.23	12.87	1.59
广西	20725.4	1.96	1191.09	1.42	-0.54
海南	5220.8	0.49	742.93	0.89	0.39
重庆	25972	2.46	1543.4	1.84	-0.61
四川	48188.9	4.56	3334.86	3.98	-0.58
贵州	16855.5	1.59	1177.15	1.40	-0.19
云南	23276.6	2.20	1514.21	1.81	-0.39
西藏	1916.1	0.18	142.17	0.17	-0.01
陕西	27391.6	2.59	2237.04	2.67	0.08
甘肃	8878.6	0.84	667.41	0.80	-0.04
青海	2993.9	0.28	234.73	0.28	0.00
宁夏	4157.8	0.39	300.74	0.36	-0.03
新疆	13627.5	1.29	1093.24	1.30	0.02

数据来源:2011-2021年国家统计局年鉴。

持稳步增长。2016-2021年，全区累计实现税收收入8691.15亿元，年均增长率达4%，其中，增值税、企业所得税、个人所得税和资源税等主体税种均呈增长趋势，2021年，这四大税种占内蒙古税收总量的73.03%。

（二）税收转移外流状况逐步改善

科学的计量方法是正确判断区域税收转移外流现状的关

键，目前国内有多种方法计算区域税收转移情况，本文采用国家税务总局原副局长许善达的“区域税收所占比重与经济总量所占比重比较分析法”，即以国民生产总值来代表税收能力，同时假设在相同税收制度和征管能力前提下，相同的国民生产总值含税量是相同的。因此，以某一地区税收收入占税收总收入的比重与地区国民生产总值占全国国民生

产总值的比重来衡量,两个比重越接近,税收收入与税收能力越均衡。具体做法是:计算地区税收占全国的比重,减去区域经济总量占全国的比重,比重差为零,表示地区税收与税源一致,比重差为正,表示该地区为税收移入地;比重差为负,表示该地区为税收移出地。

表1的数据反映出我国2020年税收收入与税收能力非均衡的现状,8个省区为税收移入地,16个省区为税收移出地,7个省区相对均衡。上海市、北京市、浙江省、广东省地方税收收入占比明显高于经济总量的占比,即这些地区税收收入高于其自身税收能力,这就意味着税收收入从其他地区的流入。另外,一些地区如河南省、福建省、湖南省、湖北省、江苏省税收收入占比明显低于其自身税收能力,呈现税收收入流出的现象。

按这种方法计算,2021年内蒙古地方税收收入从总体上看

是呈流入状态,占比差为0.27,在税收流入省区居第8位,税收收入与税源相对均衡。在计算2010—2021年区域税收所占比重与经济总量所占比重之差可以看出,2010年到2016年这7年间内蒙古地方税收是流出状态,2017—2021年占比差由负转正,处于相对均衡状态。

从趋势上看,内蒙古地方税收收入背离程度在波动中缩小并逐步转入净流入状态,从总体上来说地方税收收入和税源状况基本匹配。这主要是得益于国家加强税收制度的顶层设计与研究,加快新一轮税改和建设现代税收制度,通过税收制度的改革或重构以从源头上解决税收背离问题,逐步实现“谁消费、谁纳税、谁受益”。

三、促进税收与税源均衡的建议

内蒙古的税收与税源背离

表2 2010—2021年内蒙古税收收入占比与经济总量占比比较(单位:亿元、%)

年份	各省GDP之和 (不含一产)	内蒙古GDP (不含一产)	占比	各省税收之和	内蒙古 税收收入	占比	占比差
2010	716404	10576.72	2.67	64691.69	752.81	2.3	-0.37
2011	473990.3	13053.58	2.75	41106.74	985.69	2.4	-0.36
2012	524176.26	14432	2.75	47319.11	1119.87	2.37	-0.39
2013	573055.78	15232.97	2.66	53890.88	1215.2	2.25	-0.40
2014	625252	16142.34	2.58	59139.92	1251.07	2.12	-0.47
2015	661913	16214.09	2.45	62661.98	1320.75	2.11	-0.34
2016	716404	16490.71	2.31	64691.7	1335.88	2.06	-0.24
2017	785041	14446.44	1.84	68672.7	1286.91	1.87	0.03
2018	849973	15535.4	1.83	75954.8	1399.86	1.84	0.02
2019	817956	15349.34	1.88	76980.13	1539.69	2	0.12
2020	934679.99	15334.7	1.64	74668.06	1457.76	1.95	0.31
2021	1057657.1	18289	1.73	83789.27	1671.05	1.99	0.27

数据来源:2011—2022年国家统计局年鉴。

情况从总体上来说趋于好转,但部分主要税种仍存在一定程度的流出,因此进一步完善税源分配,促进区域经济协调发展,不仅需要夯实税基,稳定发展税源,还应依托内蒙古资源禀赋,将地方税源的培育与地区产业结构布局 and 规划紧密结合起来,注重税源质量的提高,打造特色税源和优势税源。

(一) 平衡跨区税源流动,加强收入转移监管

加强跨地区汇总纳税的管理,有针对性地强化跨地区税收转移征管措施。应建立总分机构所在地税务部门之间沟通交流机制,及时公告总分机构的重大经营事项、纳税情况以及关联企业交易的定价等信息,全面了解企业经营与税收管理的动态信息。保证总机构信息报告中分支机构与分配表中分支机构相符、汇总纳税总分机构信息报告齐全、财务报表相符、总机构与分支机构汇总纳税信息报告匹配。同时,积极争取社会方面的支持配合,加强对区域税源分析,提高汇总纳税管理质量。

(二) 充分利用本地优势,积极稳妥拓展税源

一是用足国家税务总局西部大开发和民族自治地区减免企业所得税地方分享部分等区域性税收优惠政策,吸引总部企业落户内蒙古,形成资金、技术、人才、税收的汇聚效应,而不是一味地吸引分支机构,甚至是有污



染的分支机构。二是壮大自治区龙头企业，促进资本、技术、人才以及税收的流入，确保相关产能在全区实现。三是在促进煤炭、化工、钢铁、有色、房地产等相关产业的发展及效益的改善和税收贡献的增加同时，积极推动生态、环保、高技术产业的发展 and 壮大，确保税源稳定增长。

（三）加快产业结构优化，提升贸易格局地位

加快调整升级项目库，围绕重点产业链、供应链、创新链谋划推进项目建设，强化招商引资工作，引进区外投资大幅增长。加快基础设施建设，持续促进消费扩容升级。着力稳产业、强链条、育动能，打造重点产业链，带动产业结构调整优化升级。大力推进制造业高端化、智

能化、绿色化发展，推进服务业提质增效。

（四）强化税收制度创新，构建横向协调机制

一是税法优先的原则。凡是税法已经有明确规定的必须遵照税法规定执行。二是坚持以属地管辖为基础的基本原则，确保资源所在地政府所拥有的税基的稳定与完整。当涉及资源的企业来内蒙古注册时，一定将其作为法人给予注册登记，不要向外推，造成利用内蒙古资源却在其他省份落户的情况。三是优先保证生产经营所在地税收利益原则，必须坚持生产经营所在地税收利益优先的原则。

（五）重点关注资源领域，加强煤炭税收监管

资源储量涉及一个能源地区

未来的发展，也是重点经济和税收产生的来源。一是建议在办理工商登记时，对本地企业尤其是资源型企业设立其他关联企业进行严格审核，避免税收流失；同时鼓励外地企业在内蒙古设立法人企业，增加内蒙古税收收入。二是建议国家税务总局完善税收政策，将属于煤炭生产企业及销售公司作为一个整体，向购买方收取的销售收入全部作为计税依据征收资源税，无论中间的销售形式怎样变化，均按照用煤单位支付的全部价款和价外费用作为计税依据征收资源税，避免企业利用关联交易化整为零，减少资源开采地税款流失。■

（执笔：内蒙古财经大学财税学院安锦、杨壁宁、刘晓佳）

责任编辑：张莉莉