

“营改增”改革中配套制度设计探讨

——基于“发展成果公平分享”视角



□李 波 宋尚恒

随着我国营业税改征增值税改革的逐步深入，扩围试点地区和行业范围的改革时间表日益清晰。“营改增”改革是继1994年分税制改革以来又一重大财税体制改革举措，其所涉各方利益的调整、配套制度设计的安排、征管技术水平的要求对现行税制体系框架和既有税制改革方案都具有颠覆性的影响。“营改增”后形成的新分税制格局以及为协调各方利益的配套措施的磨合完善也必将贯穿整个“十二五”期间，将对宏观经济产生复杂、深远的影响。

在改革开放30多年后的今天，我国经济快速发展，国内生产总值已跃居世界前列，但另一方面，国内居民收入水平差距日趋扩大，整体基尼系数居高不下，地区之间、行业之间、不同群体之间社会财富分配不公问题日益严重。为此，“十二五”规划纲要明确提出要“使

发展成果惠及全体人民”。党的“十八大”更将该表述具体化为“使发展成果更多更公平惠及全体人民”。在全面深化改革目标的新的历史发展时期，倡导“发展成果公平分享”的财税理念应是“完善社会主义市场经济体制”的题中应有之义。这一理念要求我们在财税体制的改革完善过程中更加注重促进社会公平的制度设计和安排。在公共财政的视角下，基本公共服务均等化无疑为发展成果的公平分享提供了一个可测度、可量化的标准。

当前“营改增”改革涉及到中央和地方政府财政收入的利益重构，改革要取得成功离不开地方政府的配合与支持。“营改增”后，如何在“分税制”的框架下理顺中央和地方的收入分配关系，有效弥补地方政府的利益损失，使之能制度化地取得与其事权相匹配的合理财力收入来源，是决定此次改革成败的关键。在研究与“营改增”改革相配套的制

度设计时，不仅需要深入总结试点地区及试点行业推行“营改增”的经验，更需要从多角度综合考量，以发展成果的公平分享为最终目标，保证地方政府具有一定的推进基本公共服务均等化能力要求，以推进基本公共服务均等化为制定相关财税政策的实际出发点，做好在全国推进“营改增”改革的一系列配套财税制度安排。

（一）合理设计地方增值税分享比例

上海市试点的过程中，在增值税分享比例不变的前提下采取将“营改增”部分的增值税留给地方政府，这可以理解为规避改革难点临时性的一种制度安排，其实并不符合此次税制改革的最终目标和方向。营业税是地方政府第一大税种，“营改增”改革造成地方政府的财政收入减少是不争的事实，而又以服务业发达地区为甚。地方政府面对居高不下的财政刚性支出，预算内的财政收入减少，使大多数地方政府本已捉襟

见肘的财政收支形势更加严峻。这一问题如不能通过行之有效的制度安排予以解决,必将引发诸多的负面效应,这些都与“推进基本公共服务均等化”的目标背道而驰。因而“营改增”后为弥补地方政府损失的税收收入,适当提高地方政府的共享税分成比例,是最为直接、行之有效的方法。而对于分成比例的设计应通过分析现有分配额度与“营改增”后的变化额度来作出科学测算,综合考虑中央的整体部署与地方经济发展所需财力。第一,基于当前我国的实际国情,保持中央政府强势的宏观调控能力是顺利推进基本公共服务均等化的有力保证,因此调增地方政府增值税的分享比例不宜过于激进,不能损害中央财政收入在财政总收入中的占比,不能奢求仅通过增值税分享比例的重新划分而将长期以来地方政府财力不足的问题彻底解决。第二,税改后央地增值税的分享比例不必采取全国大一统的划分标准,可以按我国当前地区间发展差异制定不同的增值税分享比例。具体比例可以根据各地人口数量、服务业占当地GDP比重、公共服务需求数量以及地方政府财政收入能力等诸多因素来确定。这一差别分享比例的设计,将使不同发展水平的地区都能得到比较稳定的财力来源,有利于在制度上构造起促进基本公共服务均等化的长效机制。第三,税改后应将省以下地方政府纳入增值税分享比例的制度设计中。在现行财政体制下,我国各级政府的财政收支压力多呈金字塔形,县乡两级政府财政供养人数最多,提供公共产品的压力也最大,同时基层也是推进基本公共服务均等化最难攻克的层级。通过设计一个制度化的计算公式得出地方各级政府的增值税分享额度,可以使各级政府形成相对稳定的收入预期,推动县乡财政困难的制度化解决。

(二)完善财政转移支付制度

推进“营改增”改革的过程中,在中央与地方事权划分的合理化和明晰化进程没有重大突破,财权在短时间内又难以有效下放的前提下,为实现地方政府财力与事权达到相统一,财政转移支付制度被赋予更大的责任。同时,财政转移支付制度又是最能体现公共服务均等化意图的制度设计。笔者认为在“营改增”改革过程中对于省以下财政转移支付制度建设应予以重点关注。在我国当前五级财政级次的体制下,各级财政在转移支付资金的安排上“本级优先”的倾向严重,到了县乡一级财政,其财力对于推进基本公共服务均等化势必心有余而力不足。地方财政困难问题在全国大部分省份都是普遍存在的一个共性问题,造成这一境况的原因众多,但分税制下相关制度设计的不完善无疑是其中很重要的一个方面。简化财政级次,构建“省直管县”、“乡财县管”扁平化的三级财政管理体制以化解基层的财政困境,这已是学界对分税制改革方向的一个主流的认识,并已上升为国家层次的政策在全国逐步推行。但由于其涉及到行政管理体制的安排,加上我国各地区情况复杂多样,三级财政管理体制的构建安排短时间内难以全面落实到位。建议短期内在完善省以下转移支付制度的安排上,应注重地方利益表达与平衡机制和转移支付资金效果考评机制的设计完善,使下级政府利益能够得到及时、富有成效的反映,并通过对转移支付资金追踪问效,将相关信息反馈到预算程序中来,逐步激励各级政府提高转移支付资金的使用效益,保障公共服务均等化政策目标的实现。

(三)转变地方财政支出的结构

长期以来,经济建设一直是我国各级政府人、财、物资源倾斜的重点,政府被冠以“经济建设型政府”,财政性质也被定位为经济服务型财政。在财力资源总量既定的情况下,对经济建设投入过

多,必然削减政府对公共服务产品的投入能力。社会保障、公共医疗、公共教育和环境保护等社会事业领域成为整体发展的薄弱环节。在经济发展已经达到一定水平的当下,经济建设性支出有一定的减支空间。这也为我们解决“营改增”改革过程中,地方政府面临的财政收支缺口扩大的难题提供了另外一条可行的思路:完善地方财政支出的结构,压缩非公共品的支出,实现由经济服务型财政向公共服务型财政的转变。这是推进基本公共服务均等化,保证发展成果由人民公平分享的要求,同时也是与成功跨越“中等收入国家陷阱”的发达国家的财政职能演变规律经验相一致的。需要澄清的是,经济建设与推进公共服务均等化并非是矛盾的对立面,相反两者是相互促进、有机统一的整体,是经济社会全面发展的两个方面。调减财政的经济建设性支出,就是要将对经济发展关注的重点从“总量”、“速度”切实转换到发展的“质量”上。在一定的财力资源下,地方政府经过全面的考察、审慎的决策,提升经济建设的质量和水平,这才是保持地方经济持续、健康发展的康庄大道。另外,要真正实现地方财政支出结构的合理调整,将财政支出模式的转变落到实处,离不开积极引导地方各级政府政绩观的转变,再也不能简单以GDP增长率论英雄,并要在干部考核和人事制度上进行配套改良。

“营改增”改革是在我国当前发展阶段下,实现进一步的税制结构优化、财政体制完善、产业结构优化升级的现实选择。我们也应当清醒地认识到,“营改增”改革本身与其相关的配套措施完善难以在短时间内一蹴而就,我们需要有充分的耐心,提升对改革过程中不完善处的包容度,循序渐进、量力而行地推进这一良性制度改革的逐步完成。

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 李永佩