

编者按：

从2007年7月1日起，我国中部六省部分地区开始实施扩大增值税抵扣范围的试点，这是中央为促进中部地区崛起采取的重大措施，也是增值税转型试点工作的进一步深化。本期专题将对增值税转型的中部试点情况进行梳理，为全面推进增值税转型改革提供参考。

# 如何看待 增值税转型的中部试点

■ 杨 涛

继2004年东北地区实行增值税转型试点改革之后，自2007年7月1日起，我国在中部地区6省26个老工业基地城市中的8个行业，开展了扩大增值税抵扣范围的试点。中部试点充分借鉴了东北地区的模式，除了为全国范围内实施增值税转型积累经验，也是为了配合当时中央促进中部崛起的战略意图，达到支持中部地区老工业基地振兴和资源城市转型等目标。在经历了半年多的试点之后，增值税转型对中部地区的正面影响逐渐体现出来，也同时暴露出了一些问题，当前有必要总结经验教训，促使未来增值税改革效率不断提高、效果不断完善。

## 一、增值税转型中部试点的总体情况

中部六省扩大增值税抵扣范围的试点，共涉及26个城市的12000多户企业，到2007年底止，共为这些

企业抵退增值税34.5亿元。根据中部转型试点的企业界定标准、行业标准、增量抵扣、准予抵扣的进项税项目等可以看出，与此前颁布的《东北地区扩大增值税抵扣范围若干问题的规定》有很多相似之处，这表明中部试点基本上借鉴了增值税改革“东北模式”的做法。当然，中部试点也有自己的特点。

首先，在抵扣方式上，中部地区采取的是增量抵扣的办法，这也是东北地区试点开始时采用的方法，如果企业没有增值税增量，就无法享受转型的好处。与东北地区试点的中后期相比，中部地区不能在增量之外办理增值税抵、退税，抵扣力度相对较小，但可以预计，未来会逐步向“东北模式”靠拢。

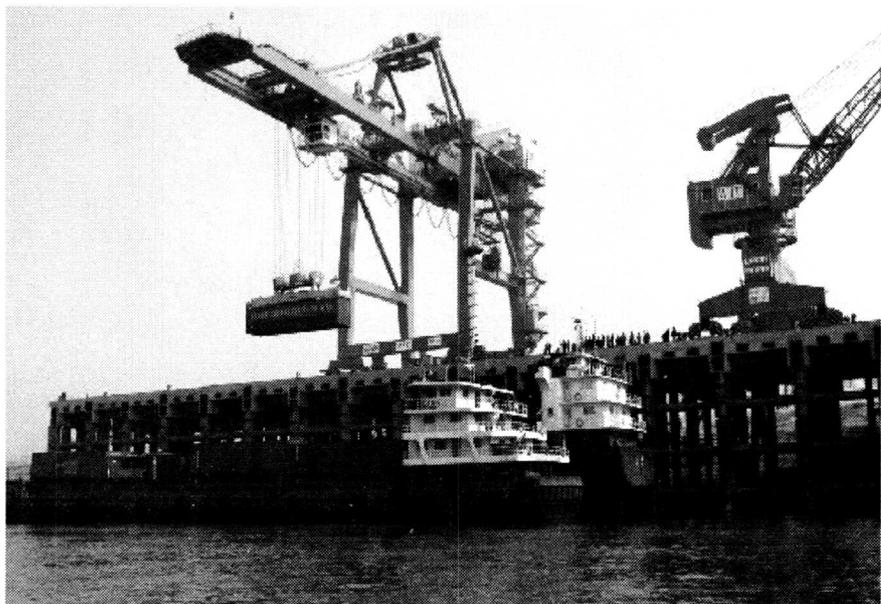
其次，与东北地区相比，中部地区增值税转型试点，在企业附加要求、扩大抵扣范围方面基本一致。但在试点行业方面有所调整，剔除了中部地区缺乏优势的造船业，增加了中部地区较具优势的采掘、电力和高新

技术等产业。

再者，东北地区有豁免退税的规定，而中部地区则没有。这主要是考虑到财政减收和对经济的影响两大因素。中部比东北地区涉及面更大，为防止财政收入大幅下降，以及控制固定资产投资和防止经济过热，政府在中部试点中采取了力度由弱到强的政策思路。

还有，中部试点在操作方式上有所改进，改变了东北地区逐期计算、按月抵扣、年底清算的抵扣办法，变为按季退税、年底清算的抵扣办法，避免了年底集中退税对地方财政可能产生的影响。

最后，中部地区突出了行业政策与区域政策的综合导向。一方面，在指明8个鼓励行业的同时，明确把焦炭加工企业、小型钢铁企业和电解铝企业等拒之门外。另一方面，与东北地区的普遍试点方式不同的是，在行业范围之外，也增加了地域范围的限制，即选取26个主要工业和能源城市进行试点。



## 二、增值税转型试点对中部地区的影响

由于增值税转型的程度有限,本轮试点对中部地区财政经济的实际影响有限。从试点的财政影响来看,因为实施范围的严格限制,此前东北地区实际造成年度减收只有20亿—30亿元,而预计中部地区目前的年度减收额约为70亿—80亿元,相比财政收入的增速与增收额来说非常有限,同时,在进行试点之后,地方政府的财政压力也能通过中央财政的转移支付来解决,因此总体上不会对当地财政产生较大的冲击。

从试点的经济影响来看,更多是对中部地区经济崛起起到“锦上添花”的作用,并充分体现中央的政策支持倾向。应该说,中部崛起目前已是“箭在弦上”,除了中央政策倾斜的因素外,中部至少具有三方面后发优势。一是地理优势,由于中部与长三角相邻,在交通设施不断改善的情况下,受到的空间约束逐渐消失。二是成本优势,与东部地区相比,中部

的土地、劳动力成本较低的优势也逐渐体现出来。三是产业调整优势。通常来看,一国产业发展会根据成本变化而呈现梯度转移,中央强有力的东部发展战略,客观上也使中部的产业发展成本比较优势更突出,从而促使产业梯度从东部向中部转移。

具体来看,增值税转型试点对中部地区经济发展的正面作用是不言而喻的。首先,试点能促进中部老工业城市的振兴,特别是能够加速试点企业的产品结构调整、试点城市的产业结构调整,优化固定资产投资结构,提高资源型城市的转型和装备制造业、高新技术企业自主创新能力。

其次,试点能够加快部分资源加工、装备制造和汽车等产业向中部转移的步伐。在行业竞争压力增大的情况下,税收成本的减少,与中部的其他成本优势结合起来,更增加了产业向中部转移的动力。其中,不仅能够吸引东部的产业转移,而且也会促使原有向东北或西部进行转移的产业,转而选择中部为落脚点,从而真正加快中部地区的产业升级。

另外,在中部进行增值税转型试点,表达了中央支持中部崛起的决心,在防止经济过热风险、控制固定资产投资总量的宏观背景下,更体现出中央进一步促进区域间的产业结构调整倾向。这不仅能改善当前中部的投资环境,而且使外部投资者对中部未来面临政策比较优势的预期提高,从而吸引更多的投资资金流入,为中部经济腾飞奠定资本积累的基础。

## 三、中部试点暴露出的问题

在增值税转型的中部试点过程中,同样也暴露出一些问题,在下一步增值税改革中必须加以关注。

首先,带来税制和产业的内在割裂效应。一方面,区域型的税制割裂带来很多负面效应,例如在出口退税方面,一些享受增值税改革试点的出口企业,其出口地在不享受增值税试点改革的东南沿海口岸,因此使试点改革的影响更加复杂。另一方面,区域性的产业割裂,既表现在中部与其他未进行试点地区的产业发展环境不平等,也表现为中部试点城市与非试点城市的产业竞争地位差异。同时,现有试点模式也造成了行业间的不平等,并割裂了产业下游间的税收环境,增加了试点地区产业配套升级的障碍,难以形成产业聚合效应。

其次,区域性试点事实上背离了增值税改革的本质。作为流转税的主体税种,增值税具有中性特征。在不断采取区域试点的过程中,实际上把增值税变成了特定的税收优惠政策,并且存在导致地方利益固化的倾向。分地区、分行业进行转型试点的做法,人为割裂了增值税链条,而政策操作中的行业划分和抵扣认定,也

增加了寻租行为的空间。应该说,这种事实上的区域税收优惠政策也是一把“双刃剑”,虽符合了国家政策,但也存在“过犹不及”的风险,可能会导致市场分割与低效的产业转移,不符合市场经济的内在要求和税制改革目标。

再者,现有试点还可能会扭曲政策的激励效果。实行税收增量抵扣方法,对于那些有新增固定资产但税收增量较小,或没有税收增量的企业,难以起到政策激励作用。如在最早开始试点的2004年,东北地区有税收增量的企业,仅占认定企业总户数的45.4%,而实际享受扩大抵扣的企业只占认定企业总数的24.6%,这些企业多数是包袱沉重的老企业,它们难以在增量抵扣政策中受益,使增值税转型的试点效果大打折扣。对此,中部地区也面临同样的问题。同时,实践表明,从增值税转型中受益的主要是大型企业,这表明国家控制的垄断行业会更多从试点中获益,而对包袱沉重、效益较差的中小企业的政策效果较弱。

最后,现有试点也增加了税收征管的难度。可以说,在增值税征收过程中设置产业、区域差异,自然会导致抵扣链条的混乱,也就会滋生各种形式的避税、骗税行为,增加税收征管成本。例如,一些企业通过在主营业务中植入优惠产业业务,借机享受增值税退税,还有一些企业则通过“虚拟增量”的方式,来骗取更多的退税额。

#### 四、增值税转型试点改革的未来思路

目前,增值税转型的东北试点和

中部试点,已经为增值税从生产型向消费型的过渡提供了充分的实践经验,也使改革中的深层问题显现出来,今后应从以下几方面着手来加快改革。

一是调整增值税改革的指导思想,促进从优惠政策向公平税制的方向转化,最终实现中性原则。发挥增值税的内在运行机制的应有作用,消除重复征税,并有效避免管理上的漏洞,真正体现增值税的公平、中性,保护所有纳税人的应有权益。

二是尽快完善现有改革试点方案。例如,尽快把增值税“增量抵扣”调整为“全额抵扣”,以及将“先征收后退税”转变为直接抵扣办法等。

三是为解决区域试点的弊端,尽快在全国推行增值税转型,对所有增值税一般纳税人全面实行这一抵扣制度,以消除区域试点带来的负面效果。为避免改革过快带来的冲击,也可采取一定的缓冲手段,如分年度按比例抵扣,逐步到位。

四是在尽快把转型试点拓展到现有纳税行业的同时,适时考虑拓展增值税的覆盖面,将服务业逐步纳入征收范围。

五是逐步向真正的消费型增值税过渡,将纳税人外购机器设备等固定资产所支付的税金彻底给予抵扣,这样有利于抵扣链条完整统一,并且在促进就业的同时,也有利于促进资本密集型行业投资的增长,促进企业技术创新和工艺进步。

六是尽快清理相关增值税的优惠政策。增值税转型后,原有在生产型增值税制背景下出台的税收优惠政策应进行调整,以避免优惠政策的重叠。主要包括进口机器设备免征增值税的政策、外商投资企业购买

国内产品增值税退税政策、对部分行业和产品的增值税即征即返和先征后退等政策。

七是为增值税转型建立稳固的法律基础。现行《增值税暂行条例》于1994年1月1日起施行,随着经济环境和税收要素的变化,已无法适应现实的需求,应该对增值税条例及其实施细则进行适当修订,并且为增值税立法创造条件。

八是改革分税制管理体制与地方税制体系,作为增值税转型的配套措施。增值税转型必然带来收入结构变化和政府间财政关系调整,对此,一方面应该尽快改革政府间转移支付制度,作为弥补增值税转型对地方财力影响的核心手段,另一方面加快地方财产税改革,使地方政府获得可持续的财源支持。

九是提高征管水平,创造良好的纳税环境,根据转型要求严格审查企业的行业认证,并且严厉打击各种偷骗税行为。

总之,当前虽面临经济过热的风险,但年初的雪灾也暴露出我国基础设施投资仍显不足,况且增值税转型也不必然导致短期投资的过快增长。同时,生产型增值税也抑制了社会及民间投资,而消费型增值税有助于提高社会投资的积极性,促进民营企业的发展。另外,由于改革能刺激经济活动而增加企业效益,间接增加相关财源,因此增值税转型并不一定会导致大幅减收。由此看来,结合经济环境和财税体制自身的迫切需要,在全国尽快推进增值税转型改革确实利大于弊。

(作者单位:中国社会科学院金融研究所)

责任编辑 方震海