
“营改增”对民族地区财政收入和产业转型的影响及对策——基于湖北省恩施自治州的调查分析^{*1}

胡晓东¹ 田孟清²

(1. 中南民族大学管理学院, 湖北武汉 430073;

2. 中南民族大学学报编辑部, 湖北武汉 430073)

【摘要】：“营改增”带来地税主体税种缺失，企业所得税和附税费流失，收入大幅减少，职能被弱化，征管模式面临重构。针对恩施州“营改增”带来的问题，具体如营业税相比增值税，占比高，四大行业新增增值税不能弥补营业税停收，导致“营改增”减税效应明显。划分比例变化，营业税下降 50% 的减收数大于增值税增长 25% 的增收数，又进一步导致地方财政减收。即使中央财政按 2014 年基数返还，也不能保证地方既有财力。缺乏高科技企业、服务类企业，一般纳税人规模小，抵扣专票难以取得，使得恩施州企业难以降低成本、形成完整抵扣链条。建议民族地区要建立政府主导的综合治税机制，加快特色产业的发展，开拓培育新税源。财政部门提高中央对地方税收返还基数，加大对民族地区的支持力度，将所得税的分享比例调整为中央与地方各 50%；依靠顶层设计重构地方税收体系，改革调整税务部门税收征管方式，实行国地税无缝衔接。

【关键词】：“营改增”；民族地区(恩施州)；地方财政

【中图分类号】:F812. 7 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1672—433X(2017)04—0141—05

“营改增”是我国税收体制和政策的又一次重大调整，对完善税制、避免重复征税、提高税制科学性，减轻企业税收负担、促进产业转型升级、优化经济结构等，具有重要意义。经过 3 年两轮试点，2016 年 5 月 1 日起，生活服务、房地产、建筑安装、金融四大行业纳入增值税征收范围，至此，“营改增”在全国所有行业全面推开，实现了增值税对所有货物、服务生产、流通和消费环节的全覆盖。

由于区域产业结构不同所导致的税收结构不同，“营改增”对东部发达地区与中西部落后地区的影响也不同。作为后发落后地区的少数民族地区，其营业税与原增值税相比，在总税收中所占比重，比发达地区普遍高出较多。在新税制(增值税税收中央与地方五五分成)下，发达地区地方税收基本维持，而落后地区，尤其是民族地区，地方税收不增反降，普遍出现一定幅度的减少；这一结果，对民族地区维持公共服务、改善民生，乃至政府(机构)运行，都带来较大影响。

本文以湖北恩施自治州为例，通过与地税、国税、财政等部门座谈，走访建筑、房地产、金融以及服务类企业，在全面掌握基本情况、搞清产生问题的基础上，就“营改增”对民族地方财政和产业发展的影响加以分析，并对如何进一步完善增值税新政提出对策建议。

¹收稿日期:2017—03—11

作者简介:胡晓东，男，中南民族大学副教授，主要研究民族地区税收政策。

一、“营改增”对民族地区税收的影响

(一) 地税收入大幅减少，地税部门职能被弱化。

自 1994 年地税机构分设以来，营业税作为民族地区地方税源的主体和支柱，一直起着举足轻重的作用，其收入的稳定性、管理的可控性、对相关税种的带动性、对地方财政收入的重要性，都是其他地方税种所无法比肩的。2015 年度恩施全州入库营业税 16.57 亿元，占地方税收收入总量的 34.12%。“营改增”后营业税将减收 11.59 亿元，随“营改增”因素减收的城建税、契税、个人所得税、教育费附加合计约 1.71 亿元，规费收入减收约 0.31 亿元，合计地税减收 13.61 亿元。“营改增”带来地税收入和非税收入大幅下降，地方税源呈现雪崩式下滑，地税部门对地方财政的贡献大幅缩水，影响力降低。

(二) 地税征管难度加大，征管模式面临重构。

地税主体税种缺失后税源严重萎缩，征管模式面临重构，围绕营业税、企业所得税和个人所得税三大重要税种规划的征管重心需要向其他方面转移。地税失去“以票控税”抓手，增值税附征税费管理面临困境，其他税及规费收入随之流失。缴纳增值税的企业，企业所得税由国税部门征管，地税无新增企业所得税税源，老税源逐步流失。前期营业税征收清缴难度很大。地方政府自主支配性财源进一步减小。

(三) “营改增”新税制设计有缺陷，与地方财政收入不匹配。

“营改增”后，出现国地税管理职能交叉情况。按照预征率预缴税款存在征管困难，“总部经济”削弱地方收入来源。金融企业存在全额征税问题，建筑安装企业存在抵扣链条不全问题。持有恩施市外开具的增值税发票结账付款的，付款单位需要先查验预缴税款税票，才能凭所持加盖恩施市国税机关印章的外地发票及预缴税款税票复印件报账。

二、“营改增”对民族地区财政收入的影响

(一) 恩施州国税和财政收入变化。

1. “营改增”大幅降低州财力。地方政府收入减少直接来自两个因素，一个是“营改增”减税效应的影响；另一个是增值税中央与地方划分比例的变化。恩施州 2016 年营业税预算 201391 万元，1—4 月完成 71152 万元，5 月完成 9606 万元，6 月完成 4781 万元，与预算相比下欠 115852 万元，新增增值税 90062 万元，即四大行业 2016 年营改增预计税收收入库数，“营改增”形成减收 2.58 亿元。

2. 税收分享比例变化降低州财力。按目前分享比例，全年三税预计可实现地方公共财政收入 23.39 亿元，与按原口径计算的 2016 年分成收入 25.33 亿元，减少 1.94 亿元。如果 2016 年最终全年实行营业税和增值税按 50% 中央与地方分成决算，地方分成收入为 21.40 亿元，地方分成进一步减少 1.99 亿元，最后因税收分享比例变化减收 3.93 亿元。再加上因“营改增”形成减收 2.54 亿元 $(115852 - 90062 - 1660 \times 25\%)$ ，经初步测算，“营改增”共导致州地方公共财政收入减收 6.47 亿元 $(2016 \text{ 年原预算 } 278633 \text{ 万元} - 213952 \text{ 万元})$ 。

设增值税为 V ，“营改增”前营业税为 B_1 ，“营改增”后营业税为 B_2 。改征增值税为 C_1 ，“营改增”后为 C_2 。保证 2016 年财力情况的简单测算：

$$V \times 25\% + B_1 \times 100\% + C_1 \times 100\% = V \times 50\% + B_2 \times 50\% + C_2 \times 50\% \quad (B_1 + C_1) + [(B_1 - B_2) - (C_2 - C_1)] = V/2$$

如果试点行业的税负总体保持原状或略有下降，则 $(B_1 - B_2) = (C_2 - C_1)$

$$(B_1 + C_1) / V = 1 / 2$$

$(B_1 + C_1) / V > 50\%$ ，说明分享比例变化没有保证地方财力。恩施 2016 年原预计营业税 201391 万元、改征增值税 19442 万元，占原预计增值税 231200 万元的 95.5%，远大于 50%。再加上营业税减收 $(B_1 - B_2)$ 大于改征增值税增收 $(C_2 - C_1)$ ，这两个因素带来民族地区财政收入减少。

3. 按 2014 年基数，中央财政税收返还无法保证州既有财力。

一是中央返还基数测算。按照 2014 年中央 50%，地方 50% 来测算，中央返还基数为 40007 万元（营业税 $157867 \times 50\%$ + 改征增值税 $15380 \times 50\% - 25\%$ 增值税 46617 万元）。

二是上划基数测算。2014 年增值税 50% 部分 93233 万元 + 营业税 50% 部分 78934 万元 + 改征增值税 50% 部分 7690 万元 = 179857 万元。

三是 2016 年预计上划税收情况。中央和地方共计收入为 427903 万元，中央与地方收入分成为 194028:233875。中央与地方分配格局为 45:55。如果按全年营业税和增值税都按 50% 分成，则上划税收 213952 万元，中央与地方分配格局为 50:50。

四是地方可支配收入新旧政策对比。按中央返还新政策口径测算，上划中央数 213952 万元，大于上划基数 179857 万元，不需要补差。本级可支配收入为：下划基数 40007 万元 + 本级分享收入 213952 万元 = 253959 万元，比旧政策多收入 701 万元。但考虑减收影响，2016 年初计划“三税”原口径计算的收入为 278633 万元，营业税因“营改增”全年下降约 25375 万元，实际影响本级收入 2.47 亿元 $(25375 - 701)$ ，也即 $278633 - 253959$ 。

税收返还保证地方既有财力的简单测算：

$$\begin{aligned} B_1 \times 50\% + C_1 \times 50\% - V \times 25\% + V \times 50\% + B_2 \\ \times 50\% + C_2 \times 50\% = V \times 25\% + B_1 \times 100\% + C_1 \times \\ 100\% \quad B_2 \times 50\% + C_2 \times 50\% = B_1 \times 50\% + C_1 \times 50\% \\ (C_2 - C_1) = (B_1 - B_2) \end{aligned}$$

而实际情况是，恩施州“营改增”新增增值税小于营业税减少，所以税收返还不能保证州既有财力。

4. 财政结算体制变化影响预算收支平衡。分享比例变化不能保证地方财力，根本原因在于，恩施州营业税占比高。营业税和改征增值税原来全部归地方，现改为各 50%，地方减少数 110416.5 万元，远大于原预计增值税 231200 万元提高 25% 的增加

数 57800 万元。地方按税收缴纳地分享增值税比例由 25%提高到 50%，在恩施等民族地区还不足以调动地方发展经济和培植增值税财源的积极性。税收返还仍没法保证地方既有财力根本原因在于，“营改增”减收效应和税收返还基数小。要想中央税收返还保证地方既有财力，只有通过扩大中央转移支付来实现。

(二)利川市财政收入变化情况。

利川市财政收入变化情况与恩施州基本相似。

1. 按新“营改增”政策，本级收入减少。2014 年、2015 年、2016 年预算，利川市营业税收入，分别占一般公共预算收入的 25%、28%、30.7%，占地税收入的 33%、39%、43%。2016 年 5 月以后，四大行业改征增值税预计征收 11260 万元，但营业税缺口 20845 万元，“营改增”减收 9585 万元。分成比例变化减收 2580 万元。经初步测算，“营改增”共减收 1.22 亿元。如果 2016 年全年营业税、增值税全部按 50%分成决算，利川市财政收入还要进一步减少。分成比例变化减收 6152.5 万元，“营改增”共减收 1.57 亿元。根源在于，利川 2016 年预计营业税和改征增值税占比原增值税为 130.5%，远大于 50%，分成比例变化带来减收，对自主财源的支配权进一步缩小，使得地方财政更加缺乏稳定来源。

2. 中央税收返还不能确保利川既有财力不变。原政策口径计算本级收入为 32705 万元。按新返还政策口径测算，本级可支配收入为：下划基数 6456 万元+本级分享收入 26552.5 万元—上划基数差额 369 万元 $(23350-22981)=32639.5$ 万元。少收 65.5 万元。考虑减收影响，因“营改增”全年减收 9585 万元，最后实际影响利川市本级一般公共预算收入 0.97 亿元。

(三)恩施州等民族地区税收结构与发达地区不同。

表 1 2014 年四省市营业税与增值税情况 单位：万元、%

	营业税	增值税	营增比	原税制下 地方两税收入
江苏	20838655	33796679	62%	29287825
浙江	8965876	18729673	48%	13648294
广东	12506779	31544495	40%	20392903
深圳	4798431	9384780	51%	7144626

资料来源：2015 年中国税务年鉴

以 2014 年为例，如实施“营改增”，则地方税收变化情况如下：

表2 “营改增”所带来的变化 单位 万元

	原营业税降 50% 减收	原增值税提 25% 增收	增减相 抵结果	新税制下地 方两税收入
江 苏	- 10419328	8449170	- 1970158	27317667
浙 江	- 4482938	4682418	199480	13847729
广 东	- 6253390	7886124	1632734	22025637
深 圳	- 2399216	2346195	- 53021	7091605

税收结构的不同凸显各地产业结构的差异。民族地区还处在工业化初期阶段，传统服务业提供的营业税比重相对较高、地方财政对其依赖性强，而发达地区已处在工业化中期或后期阶段，二产业创造的增值税比重相对较高。“营改增”前 2011 年，全国营业税是国内增值税的 56%，2014 年为 58%，2015 年为 62%。2014 年江苏是 62%、浙江 48%、广东 40%、深圳 51%。恩施州 2014 年营业税相比增值税为 85%，2015 年为 77%，营业税与增值税比例远高于上述发达地区。只有营业税与增值税比例低于 50% 才能不减收(如深圳，见表 3)。

这种营业税与增值税比例高导致的结果是，恩施州市县营业税改为增值税后，分享比例降低 50% 的减少数大于增值税分享比例提高 25% 形成的增加数，而全国增值税收入占比高的地区增值税分享比例提高 25% 形成的增加数大于营业税分享比例降低 50% 的减少数(如广东、浙江，见表 3)。结果是“营改增”导致的减收没有通过提高增值税分享比例得到弥补，而中央还是以本地区原有营业税与增值税配比情况来确定税收返基数，最终也难以确保恩施等民族地区州市县既有财力不变。而发达地区由于增值税金额大、相比多，增值税分享比例提高带来的增收就容易大于营业税的减收，中央税收返还更增加其地方财力。

三、民族地区财力保障对策建议

恩施州和利川等县市在财政支出不调整的情况下，2016 将出现财政赤字，影响经济平稳运行和各项改革顺利实施。这是必须认真注意的问题。建立起民族地区财力保障机制，需要多管齐下、多项措施综合配套。促进民族地区产业结构转型升级，开拓培育新税源是关键。建立起以地方政府为主导的综合治税机制是基础。完善中央收入增量向民族地区倾斜制度，提高中央对地方税收返还基数，调整多个税种分享比例，依靠顶层设计重构地方税收体系是重点。

(一)完善中央财政收入向民族地区倾斜制度。

为了增强地方政府的收入预期，这一分配方案、比例应该依照一个或一套明确的公式来确定，同时，在每个财政年度之前做好增值税收入分享的预算，使得地方政府能够根据这一预算制定地方财政收支预算。

1. 提高中央财政对地方税收返还基数。以 2014 年为基数，将中央从地方上划收入通过税收返还方式给地方，没有保证州地方既有财力。建议以 2014 年营业税的 50%，改征增值税的 50%，不扣除增值税 25% 来计算中央对地方税收返还基数。

2. 明确对欠发达地区的增加力度。26 号文件中提出“收入增量分配向中西部地区倾斜，重点加大对欠发达地区的支持力度”。建议将集中的收入增量通过专项支付更多分配给民族地区、欠发达地方，以支持民族地区、欠发达地区发展。

3. 财政收入增量倾斜支付数额的确定。建议按下列公式确定收入增量支付额：

某地区应得的倾斜转移支付资金=(“营改增”前本地区三税之和-“营改增”后本地区分享的增值税)×转移支付系数。

当“营改增”前本地区三税之和小于“营改增”后本地区分享的增值税时，该地区不享受财政转移支付；

当“营改增”前本地区三税之和大于或等于“营改增”后本地区分享的增值税时，该地区享受财政转移支付。

4. 倾斜支付系数的确定。建议按以下公式确定支付系数：

转移支付系数=中央政府由于“营改增”增加的营业税、增值税收入/(需补助地区“营改增”前三税总和-需补助地区“营改增”后分享的增值税总和)。

(二) 促进民族地区产业转型升级。

1. 充分利用政策优势招商引资。全面实施“营改增”后，增值税政策全国统一，对招商引资而言，税种优惠政策的“洼地”消失，全国各地均处在同一起跑线上。但对于恩施而言，独特的地域性税收优惠“洼地”仍然存在，恩施是西部大开发靠近中部地区的最前沿，又是少数民族地区，同时享受西部大开发和少数民族地区双重税收优惠政策，拥有很高的政策含金量，是吸引外来投资的重要有利条件。

2. 加快特色产业的发展。生态文化旅游和富硒产业是恩施具有广阔发展前景的特色产业。“营改增”的全面实施，成为恩施特色产业新的契机。对于生态文化旅游产业，应充分利用增值税扩大抵扣范围的政策，引导和鼓励企业加大基础设施的建设力度，不断改善旅游环境，吸引更多的游客到恩施旅游。对于富硒产业，应该鼓励恩施州硒资源开发，生产企业充分利用“营改增”政策，增加投入，扩大规模，让从税收上节约的资金转变为企业发展的动能，不断把富硒产业做大做强。

3. 大力扶持高新技术企业和 service 类企业，开拓培育新税源。借助“营改增”的政策优势，加大政府的引导作用，出台政府奖励、财政补贴、贷款贴息等扶持政策，扶持企业研发及创新活动，孵化高新技术企业和 service 类企业，完整抵扣链条，增加企业降低成本机会，加快行业专业化分工步伐，给现代服务业发展提供充足空间，推动产业转型升级。积极培育新的税源增长点，增强发展后劲，使地方政府有稳定、可持续发展的财源。

(三) 地方政府主动应对“营改增”的全面实施。

1. 规范市、州、省财政体制，调整上、下划比例。

不仅明确一般的省区市与市州、市州与县市之间财政收支的职责(取与予)权限，而且固化省区市与作为自治地方的自治州及州市与作为自治地方的自治县之间的财政权利义务关系，将对自治地方的各类转移支付、发展援助等制度化，避免出现交叉重叠(重复)和“博弈”现象；自治州、自治县不再经常性的游说，产生依赖和一味的等、靠、要；调整省与自治州、自治县财政收入范围和税收分享比例；鉴于中央和省市财政状况普遍好于州县一级的实际，应基于现有税收上划、下划比例，适当降低上划数(比例)，提高下划数(比例)；增值税分成“地方”的 50% 部分，分配时对自治州县与普通市县区别对待，财力适度向下倾斜，依税源按省、自治州、自治县(包括州辖县)分别 20%、15%、15% 划分，以改变州县财政普遍入不敷出的窘境。

2. 建立政府主导的综合治税机制。

(1) 进一步协调国税部门，加大合作力度。一是国地税联合办税，一窗通办国税、地税事项，纳税人在开票缴纳国税时一并申报地方各税，而非简单的地税部门为解决“两税两费”难题，向国税征收大厅派员征收。二是协调税款委托代征。将临时经

营户和个体工商户应缴纳的个人所得税、企业所得税、城建税、教育费附加、地方教育费附加，委托国税在代开发票和缴纳增值税主税时一并代征；委托邮政代开网点征收增值税环节，代征地方税费。三是切实加强信息共享，在纳税人开具缴纳国税的同时，国税及时向地税传递纳税人开票和纳税信息。四是切实加强征管衔接，在日常巡查、欠税管理、风险应对、税务稽查等方面深度合作。

(2) 进一步协调市县乡镇和职能部门，加大综合治税力度。一是加大乡镇、街道和社区的协调力度，强化对房屋出租信息的摸排、收集和传送。二是加大对公安部门的协调力度，维护税法刚性。三是加大对国土、房屋等部门的协调力度，落实“先税后证”。四是进一步加大对社保部门的协调力度，强化税费同征同管。五是加大对其他相关部门的协调力度，加快完善社会综合治税机制。将各项社会管理(服务)与地税的征收管理(服务)融合，完善第三方数据共享机制，确保地税部门及时、准确获取涉税信息；加快建立地方财产性税源信息管理平台，汇集并关联应用房产、土地、车船、价格评估等涉税信息；要求各单位在报账时不仅要求发票的正规性，而且要见到地税部门的缴税情况或免税证明，从而进一步加强信息管税手段，形成严密的综合治税网络。

(四)对财税部门的建议。

1. 以消费地原则为基础，重构增值税地方分享制度。我国增值税以生产地原则为基础的地方间分享方式导致地方政府间税收竞争和税收收入不平衡，有必要以消费地原则为基础重构增值税地方分享制度，哪里消费(销售)，哪里征税。

2. 改革车辆购置税、国内消费税、企业所得税和个人所得税分享比例。将车辆购置税、国内消费税由中央固定收入改为地方税收收入。企业所得税和个人所得税的分享比例调整为中央与地方各 50%。

3. 依靠顶层设计重构地方税收体系。本着有利于调动地方积极性、鼓励地方开源增收、保证地方收入和便于地税部门管理的原则，建立和完善具有相对独立税收征管权的地方税收体系。抓好除营业税以外的其他 16 个税费种的税源管理工作，尤其是企业所得税、个人所得税和土地增值税，确保成为新的地税主体税源。作为解决“营改增”后地方财政收入减少的有效手段。通过开征环保税、零售消费税，优化房产税、资源税、车船税等税种，健全地方税收体系。

4. 改革调整地税部门税收征管方向和方式。更多面向“自然人”，以“信息管税”。“营改增”后地税部门须从“以票控税”转向“信息管税”。第三方信息的有效利用将成为地税部门“营改增”后税收征管的主要手段。要组织和争取相关部门支持，建立包括自然人在内的收入、社保、房产、土地、车辆、投资等各个方面涉税信息的信息数据库，实现对涉税信息的自动归集、智能查询，通过合理调配征管资源，以信息技术为支撑，真正发挥涉税信息在管控税源、组织收入方面的重要作用，努力促进税收征管功能最优化、征收效益最大化。

“营改增”后，地税纳税人更多转向自然人，要抓好一般税源和个体税源的精细化管理。加强纳税人户籍管理，及时掌握税源底数、分布状况和变化情况。细化项目管理，特别是加强对不动产登记信息和建设项目登记信息的管理。规范股权转让和财产租赁税收管理，依托信息化手段及时采集，强化税源监控。重点加强对自然人、法定代扣义务人的管理，把纳税人基本情况摸清、排实、查准。

5. 实行国、地税无缝衔接，高效沟通协作。强效堵塞税收流失漏洞。国地税要整合征管数据，实现管理协同、征管互助和信息共享，有效解决机构分设给地税管理带来的“信息不畅”、“抓手缺失”等问题。充分利用数据比对，加强对收入影响的分析测算，强化对相关税种的动态掌控，加大对地税涉及税种的征收力度。建立规范的税款代征代缴制度。明确委托代征的权利、义务及法律责任，强化代征人员的责任意识，降低随增值税附征的地方税费流失风险，搞好委托代征管理。

6. 强化发票管理。一般纳税人和小规模纳税人发票管理要分别详细规定。对发票的申请、领用、填写、认证、抵扣、冲

正和保管等操作流程，严格征管。借鉴台湾经验，从全年增值税收入中提取一定比例作为增值税发票抽奖的经费，增强消费者主动索取发票的意识，加强对普通发票的管理。

7. 对总分支机构税收实行“就地核算、就地纳税”。积极向税务总局、省财政厅、省国税局等部门争取，对恩施州的总分支机构税收实行“就地核算、就地纳税”，以支持少数民族地区发展。在县市办理工商登记成立建安、房地产公司等，设立分支机构。

8. 改“预征税款”为项目部和分公司作为独立纳税人，就地纳税。以项目部和分公司作为独立纳税人就地纳税，其与总公司之间的业务往来均按独立纳税人之间的业务往来处理，使用总公司购进的设备、物料等项目均由总公司按规定开具租赁或销售发票，有利纳税义务明确，进销项税额配比，链条畅通。

参考文献:

- [1] 唐登山. 中国增值税扩围效应研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012(11).
- [2] 张斌. 事权与支出责任视角下的地方税收体系 [J]. 税务研究, 2016(9).
- [3] 王庶, 绍桂根, 岳希明. 营改增后中央地方分成方案及其影响分析 [J]. 税务研究, 2016(9).
- [4] 姜竹, 马文强. 营改增对地方财政稳定性的影响研究 [J]. 中央财经大学学报, 2013(9).
- [5] 王曙光, 宋英华, 宋佳. 增值税扩围后的地方财力弥补对策 [J]. 税务研究, 2014(11).
- [6] 刘海庆, 米月皎. 扩围后的增值税税收分成比例设计 [J]. 税收经济研究, 2011(3).