

局部地区增值税转型将造成西部大开发政策优势边缘化

陕西省国家税务局 赵恒

摘要: 一直以来, 有关增值税转型在全国范围内推广的讨论主要集中在财政承受能力上。所以, 中央在增值税转型过程中采取了“小步慢行”的做法, 并通过“按季预缴、增量抵扣”等多种手段, 首先在东北三省进行了尝试性探索, 现在又准备在中部部分地区进行转型试点。但这种逐步推广的做法在缓解财政压力的同时, 却会产生政策优势边缘化问题, 尤其对西部地区影响严重, 使落后地区不但在经济上与其他区域相比逐步走向两极分化, 更在政策支持地区经济发展上面临两极分划。

继东北三省增值税转型试点后, 按照中部崛起战略规划, 增值税扩抵政策将于 2007 年内在中部部分地区进行试点^①, 生产型增值税向消费型增值税转型在全国范围内的实施步伐即将迈出坚实的一步。但是, 由于在转型中采取了分步试点办法, 不可避免的会在地区间产生政策差异, 尤其对经济落后地区影响严重。所以, 局部地区增值税转型将造成西部大开发政策优势边缘化。

一、政策优势边缘化问题及产生原因

边缘化一般是指由于某种原因导致主体偏离核心区。通常意义上, 边缘化往往意味着利益损失。政策优势边缘化一般是指在国家重大政策调整过程中, 政策效力应该覆盖的地区由于某种原因没有被覆盖, 丧失从政策中获益机会, 从而由于政策原因, 使该地区在与政策效力覆盖地区的竞争中处于边缘化地位。

增值税转型在部分地区逐步推广之所以会产生政策优势边缘化问题, 与其特点密切相关。从理论上, 生产型增值税向消费型增值税的转型并不属于一项税收优惠, 但由于不同区域政策执行时间的不同步, 引起资金流向的不同, 从而形成不同的相对优势。作为第一个享受该政策的东北地区, 已从中获取了其他区域所没有获取的利益。从受增值税扩抵政策影响最大的固定资产投资看, 图 1 和图 2 显示了试点前后我国各区域 2005 年和 2004 年制造业固定资产投资的增速比较^②。

^①国家税务总局局长谢旭人在全国税收工作会议上指出, 2007 年将推进中部地区部分城市增值税转型改革实施工作, 进一步研究完善在全国全面实施的方案。

^②之所以选择 2005 年和 2004 年, 是由于, 虽然东北地区 2004 年 9 月 1 日起开始实施增值税扩抵政策, 但在当年政策效力并没有完全体现, 如 2004 年 9 月至年底, 合计抵退税仅 12.93 亿元, 且不是一个完整的会计年度。而 2005 年是在政策已顺利试行几个月后在, 政策试点了一个完整会计年度, 两者比较具有代表性。另外, 选择制造行业是因为其是固定资产主要集中在行业。

图1：2005年各区域制造业城镇固定资产增速比较

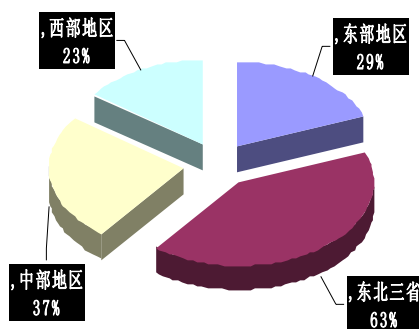
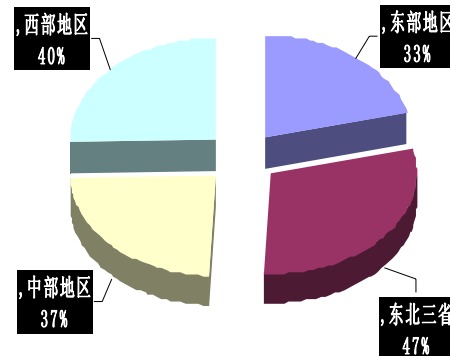


图2：2004年各区域制造业城镇固定资产增速比较



从制造业固定资产投资的增速来看，东北三省 2005 年比 2004 年提高了 16 个百分点，而东部下降了 4 个百分点，中部没有变化，西部下降则达到 17 个百分点。我们暂且不考虑西部制造业固定资产投资增速下降原因，仅就东北地区来看，16 个百分点的增速提高，增值税扩抵政策功不可没。这足以说明增值税转型在全国范围内的逐步试点具有税收优惠的特点。另外，由于增值税是我国的主体税种之一，从历年来增值税收入占全国税收收入比重看，平均占到 37% 左右（1994 年至 2005 年平均数），是对收入影响最大的税种。所以，它所提供的税收优惠对地区经济发展的促进作用也应是巨大的。

当如此重要的税种改革具有了税收优惠性质且政策效力覆盖范围局限于部分区域内时，而且应该享受该政策优惠的地区没有享受，便产生了政策优势边缘化问题。

二、东北三省和中部地区增值税扩抵政策试点将造成西部地区政策优势边缘化

2004 年 9 月，中央在东北三省进行了增值税扩抵政策试点尝试。情况表明，增值税转型试点对财政收入的负面影响并没有影响到财政收入的稳定增长。从 2004 年 7 月 1 日到 2006 年年底，东北地区因增值税转型发生的抵扣进项税额仅 121.9 亿元，共抵扣增值税 90.62 亿元，虽然有一定财政减收压力，但在可承受范围之内^③。并且，东北地区增值税转型促进了东北地区企业技术改造和产业结构调整，进一步增强了企业的竞争力，对振兴东北老工业基地发挥了重要作用。在东北三省成功试点之后，目前，中部地区增值税转型即将实施，并将同期出台相应优惠鼓励政策。与此同时，东部地区凭借长期以来的区位和经济优势，正在形成新的集群产业和经济增长极，如上海国际金融中心，泛珠三角经济合作区和环渤海经济开发区等，这些地区虽然没有享受增值税扩抵政策，但由于其产业结构和经济基础条件及区位优势，应该说受生产型增值税影响是小于其他区域的。

反观西部地区，首先，其经济发展水平落后于其他区域是毋庸置疑的，虽然近几年部分经济指标差距有所缩小，但从总体看，区域经济发展水平正在逐渐拉大的事实是客观存在的；

^③参阅《中部六省扩大增值税抵扣范围座谈会召开》，2007 年《中国税务报》4 月 9 日，1 版

其次,虽然西部大开发税收优惠政策的实施确实在一段时间内为西部地区带来了良好的发展机遇。但是,也应看到,随着经济发展,西部大开发税收优惠政策在政策范围和内容上已经越来越不适应西部地区经济发展需求,根据近期的研究发现,西部开发优惠税额主要促进了大型能源开采垄断企业,大多数有利于西部地区经济可持续发展的支柱产业得不到有效支持,政策上需要做有增有减的调整。前文中所提及的西部制造业固定资产增速从 2004 年到 2005 年下将 12 个百分点,也与西部开发税收优惠政策效力逐渐减弱有着密切关系。所以,当前西部地区急需的是与其产业结构相适应的政策鼓励和支持^④。第三,从西部现在享受的优惠政策与其他区域政策相比较看,基本没有优越性可言,西部地区很多支持性政策从内容上讲基本是沿用东部地区已经享受过的政策。所以,西部地区当前面临着相当多对于经济发展不利的因素,急需为其注入新的政策活力。

在东北三省增值税转型成功试点后,中央又将焦点集中在了中部地区,西部地区现在不仅在经济发展上与其他地区相比在逐渐拉大,更在政策上与东部、东北三省和中部地区相比呈现两极分化趋势,处于政策优势边缘化境地。这也是增值税扩抵政策在局部地区逐步推广后产生的一个重要现实问题。

三、增值税扩抵政策试点应将西部地区纳入其中

在东北三省增值税转型试点之后,中央首先选择中部地区继续进行试点,其主要原因是中部地区工业基础比较雄厚,是我国重要的能源、原材料和装备制造业基地,而现行增值税制度不利于促进中部地区企业技术改造和调整产品结构步伐,增值税转型在中部地区试点将有利于中部崛起战略的实现。按照这一说法,我们比较了 2005 年各区域部分工业企业指标,如表 1 所示。

表 1 2005 年各区域工业企业部分指标差异比较

	平均每个工业企业创造工业总产值(亿元)	平均每个工业企业资产总值(亿元)	平均每个工业企业固定资产原值(亿元)	平均每个工业企业从业人员(个)
东部	0.175	0.168	0.066	65
东北	0.182	0.246	0.117	75
中部	0.121	0.148	0.074	69
西部	0.14	0.214	0.108	74

从上表中的数据看,中部地区工业企业总体上在全国是相对较弱的,平均每个工业企业创造的工业总产值、资产总值都低于其他区域,仅平均每个工业企业固定资产原值和从业人员略高于东部地区。而反过来看西部地区,虽然平均每个工业企业创造的工业总产值低于东部和东北地区,但是平均每个工业企业资产总值、固定资产原值以及从业人员都与东北老工业基地相当。这说明西部地区同东北一样,属于老工业基地,工业基础比较雄厚。所以,可

^④ 参阅赵恒,《西部大开发优惠政策实施效果评估》,2006 年《税务研究》12 期

以推论，增值税转型在西部地区的政策效应要大于中部地区。

（一）西部大开发战略的实施需要增值税转型注入新活力

西部大开发战略是中央继东部经济发展起来后，首先实施的区域开发措施。开发过程中，国家给予了西部一定的政策支持，西部也在政策的带动作用之下，实现了一定的经济发展。在实施的五年多时间里，西部 12 省（市）GDP 年均以 10.6% 的速度增长，远高于 1999 年 7.2% 的增长速度，人均 GDP 也由 1999 年的 4283 元提高到 2006 年的 11762 元，交通、水利、能源、通信等重大基础设施建设取得实质性进展。但是，随着经济的发展，这些政策鼓励的效应正在逐渐减弱。根据我们对西部开发税收优惠政策的研究，当前，优惠税额主要促进了大型能源开采和垄断企业，大多数有利于西部地区经济可持续发展的支柱产业由于体制和技术层面原因处于亏损状态，难以从企业利润所得中享受税收政策优惠。所以，西部开发税收优惠政策还需要从生产环节上予以配套实施。结合西部装备制造业、能源化工和高新技术产业等优势产业比重大、固定资产占有量大的特点，实施增值税扩抵政策，将会促进西部开发战略的有效深入实施。实行增值税扩抵政策至少有以下几个优点：一是能够进一步完善增值税链条，避免重复征税，吸引国内外资金到西部投资，增强企业活力和竞争力；二是能够促进供求结构合理化，有利于资本有机构成不同的企业开展公平竞争和实现西部产业结构合理化；三是有利于西部优势产业进行技术装备改造，走新型工业化道路。

（二）西部地区更有利于从增值税转型的实施过程中实现发展

西部地区属于国家老工业基地和重要的能源矿藏基地，如果实行增值税扩抵改革，收益将非常明显。西部地区的产业结构与其他区域相比有自己独特的地方，作为国家重要的老工业基地和能源化工基地，其拥有着许多其他区域所无法比拟的比较优势。如西安的飞机制造基地和输变电设备制造基地、兰州的化工基地、重庆的制造业基地、成都的电子工业基地，特别是陕西省现已形成以机械、航空航天、纺织、电子、医药、能源、食品为主体，门类比较齐全的工业体系，国有及国有控股企业占有大量可利用资产，这些资产总量大，性能良好，具有很好的利用价值。截止 2002 年底，陕西国有资产总量共 2882 亿元，占全国地方拥有国有资产 6.17 万亿元的 4.7%。并且军工企业规模居全国第一，作为全国最大的国防科研基地，军工力量横跨航空、航天、兵器、电子、船舶、核工业等 6 个行业，共 73 家企业，科研机构 33 个，总资产 630 亿元，科技人员 11 万多人，占全国军工系统科技人员的 17%。陕西还拥有近 80 万科研人员，综合科研能力全国排名第三。可以看出，西部地区企业的行业性质与东北地区是比较相近的，均以国有老企业、军工企业等重工业为主，这些企业存在一个明显的特点是：固定资产比重较大，现在，很多由于资金、技术进步、企业管理、产品需求、区位等多种原因，处于老化和运营困难的状态之中，急需更新改造。所以，生产型增值税对西部地区的影响与东北和中部老工业基地一样，是比较大的。西部特殊的产业结构决定了其必将从增值税转型中获取新的发展机遇，更易从增值税转型中获利，实现西部经济发展。

（三）西部地区完全有能力承受增值税转型的实施带来的成本

西部地区近几年经济和税收收入持续增长,是完全可以抵消增值税扩抵政策带来的减收成本。原因有以下几点:一是资源的大规模开发,在国内外市场普遍存在资源和能源供给小于需求的情况下,可以预见,在未来几年内市场对资源和能源的拉动还会创造更高的经济增长和税收增长,从而减轻增值税扩抵政策所带来的财政减收;二是税收的高速增长原因主要在于完善了税收政策,加强了税收征管,建立了一套稳定可靠的税收与经济协调增长机制,从而保证了在经济稳定增长前提下的税收快速增长,较稳定的税收增长为增值税扩抵政策实施提供了坚实的保证。

以陕西为例,测算结果如表 2 所示:

表 2 陕西省实施增值税扩抵政策对收入影响

	企业数 (2004) (个)	增值税 减收 (亿元)	附加税 费减收 (亿元)	所得税 增收 (亿元)	税收减 收额 (亿元)	地方财政 收入减收 (亿元)
按全省增值税一般纳税人测算	22964	49.90	4.99	1.65	53.24	16.81
按东北地区八大行业测算	4270	22.1	2.21	0.73	23.58	7.44

从表 2 所计算的数据来看,按全省增值税一般纳税人来实施增值税扩抵政策,对税收收入的影响为 53.24 亿元,与 2004 年到 2005 年税收收入增收额 63.81 亿元相比,还有 10.57 亿元的差距。同时财政收入减收 16.81 亿元,也只占到当年地方财政收入的 7.82%,占当年新增地方财政收入的 44.67%。如按八大行业实行全额抵扣,则影响 22.1 亿元,影响地方财政 7.44 亿元。也就是说,实施增值税扩抵政策,只需要将每年税收收入、财政收入中的部分增量拿出来,就可以满足试点的成本需要,财政是完全可以承受的。

四、小结

当前,为缓解增值税转型带来的财政压力,分步实施转型的观念已逐渐被大家所接受。所以,在全国范围内实现生产型增值税向消费型增值税的转型,关键在于分步实施中可能会产生的问题。这其中一个关键问题便是本文分析中提及的西部地区被政策优势边缘化问题。由于该问题,西部地区不仅在经济上与其他区域在逐渐拉大,更从政策鼓励地区发展上面临两极分划。这种状况既不利于西部地区实现自身发展,更不利于国家西部大开发战略的实施和实现区域经济协调发展。所以,增值税转型应尽快在全国范围内推广,以便更早的将西部地区也纳入增值税转型范围,促进西部地区重工业基地、军工基地和能源化工基地的改造,发挥落后地区比较优势,实现“后发赶超”,从而避免西部大开发政策优势边缘化,实现区域经济又好又快的发展。

参考资料

1. 赵恒,《西部大开发优惠政策实施效果评估》,2006年《税务研究》12期
2. 赵恒,《增值税扩抵政策应在西部新农村建设中发挥作用》,2006年中国税务学会《完善税制课题组》提交论文
- 3.《中部六省扩大增值税抵扣范围座谈会召开》,2007年《中国税务报》4月9日,1版
4. 谢旭人,2007年全国税收工作会议报告,2007年1月
5. 中国统计年鉴 2006、2005、2004、2003年卷