

西部大开发战略与税制改革*

许善达

(中国注册税务师协会, 北京 100142)

摘要: 1994 年税制改革形成的现行税制基本格局, 存在税收与税源不一致的重大缺陷, 造成西部地区和地方税收分配比例过低, 而东部地区和中央税收分配比例过高。深化西部大开发战略, 必须深化税制改革, 逐步贯彻税收与税源一致性原则, 优化税收分配格局, 大幅提高西部地区地方财力。此外, 从税收体现的经济联系看, 目前“西三角”作为经济实体还难以形成。

关键词: 西部大开发; 税制改革; 税收分配格局; 税源地; 西三角; 税收与税源一致性

中图分类号: F127; F810.422

文献标志码: A

文章编号: 1674-8131 (2010) 04-0009-03

Western Development and Tax System Reform

XU Shan-da

(The Chinese Certified Tax Agents Association, Beijing 100142, China)

Abstract: The basic pattern of current tax system formed by tax reform in 1994 has a big shortcoming of inconsistency of taxation and tax source, which cause lower proportion of tax allocation in west areas and local government and higher proportion of tax allocation in east areas and central government. Deepening western development must deepen tax system reform, gradually carry out the consistent principle of taxation and tax sources, optimize tax allocation scheme, and large scale promote local financial ability in west areas. Besides, from the perspective of the economic link embodied by taxation, currently, West Triangle, as an economic entity, is difficult to be formed.

Key words: western development; tax system reform; tax allocation pattern; tax source; West Triangle; consistence of taxation and tax source

1994 年的税制改革形成了中国现行税制的基本格局, 16 年来有点变化, 但大格局基本没变。长期计划经济体制下的税收理论和税制设计原则, 在市场经济中运用必然存在重大缺陷; 但是我们过去在理论上探索不够, 所以在 1994 年设立新税制的时候没有将其作为一个原则问题提出来, 使这个重大缺陷从计划经济延续了下来, 遗留了很多问题。这些问题在当时影响不大, 但是随着经济的发展, 尤其是进入 21 世纪以后, 其负面影响可以说日益加剧。因此, 对我们现行税制的缺陷进行弥补已经迫在眉睫了。在全国政协经济委员会关于区域经济发展的课题里, 同志们一致希望对当前税制的缺陷做一些更深的调查, 希望能对深化我国税制改革提出有价值的意见和建议。

现行税制存在什么重大缺陷? 简单地说, 就是税收与税源的非一致性。我们在税收工作实践中会发现一个非常普遍的现象: 一个地区通过发展经济 (经济发展中既包括政府的努力, 也包括企业家的努力, 还

* 收稿日期: 2010-04-27

本文根据作者在“西部大开发与新的增长极”重庆开放论坛(2010)上的发言整理。

作者简介: 许善达, 男, 全国政协委员、国家税务总局原副局长、中国注册税务师协会会长。

包括职工和全体居民的努力)培育了很多的税源,这些税源理应作为当地政府的收入收起来;但是,现在,特别是进入 21 世纪以后,由于我们税制的缺陷,在形成税收的时候,这些税却被其他地方收去了。也就是说发展税源的地方却没有拿到税收。这种例子很多,我想举两个比较简单的例子:

一是西气东输。西气东输工程跨越许多个省区市,整个运输的里程达到几千公里,运输量一年也有几百亿立方米,其形成的运费是沿途累积起来的,但是交税的时候全部交给上海。为什么呢?因为我们目前的税收制度规定企业在注册地交税,西气东输公司的注册地在上海,所以把整个税都交给了上海。

二是大同到秦皇岛的煤炭运输。把煤炭从山西大同运到河北秦皇岛,并没有经过北京;但公司没有设立在大同,也没有设立在秦皇岛,而是注册在北京,所以就把税就交给北京了。

这样的情况还很多,因为公司做大了,资本金多了,经营范围也越来越宽,公司的注册地往往就会向大城市转移。

我们的税制规定在注册地交税,这个原则本身并没有错。发达的市场经济国家也是在注册地交税,但发达国家交税还有另外一个原则:虽然在注册地交税,但是这个税并不完全交给注册地的政府,而是按照税收的来源分别交给税源所在地政府。比如欧洲,欧洲有移动通讯,公司设在卢森堡,在欧洲很多国家,比如德国、法国都有移动通讯的服务。这个公司交税在卢森堡,但是只给卢森堡政府交在卢森堡服务形成的税收;公司在德国范围内做的业务,所有的收入要按照德国的税率交到德国政府的账户里;同样,在法国范围内做的业务,所有的收入要按照法国的税率交到法国政府的账户。不能把在德国、法国的营业额所形成的税金都交给卢森堡政府,这是不对的,也是不行的,一定要按照各国的营业收入这个税源把税收分别交到各国的账户。

在美国以及很多发展中国家,像巴西、阿根廷等,他们的税收理论也有一个非常重要的原则,就是税收与税源的一致性。也就是说,税收先要按照税源地划分,先要把税交给税源地,然后第二步才能考虑中央政府和地方政府的分配关系。在欧盟,首先按照税源地原则,公司把税分别交给税源地政府,然后税源地政府再按照欧盟的法律在税源地政府和欧盟政府之间分配税收收入,即解决欧盟成员国家和欧盟这个中央政府的关系问题。

我们国家按过去计划经济传统规定纳税人在注册地交税,这个交税的地点是没有问题的,关键是我们没有设立税源与税收一致性的原则和机制,把其他地方的税源形成的税收都交给注册地政府了。最近几年,应该说这个问题发展得非常严重。总体上来看,是中西部税源所形成的税收被东部地区收得比较多,下级政府税源所形成的税收被上级政府的收得比较多。

我们对一些省区的调查表明,税源地大概 15%~20%的税收都转移到其他地方去了。这个数字很难说特别准确,但是即使是 15%~20%的税收收入转移出去,对这些省的财政以及相应的政府为居民提供的公共服务的影响也很大了。国务院制定了很多推动西部大开发的政策,中西部的政府、企业和所有的居民都在努力地工作,都希望把经济发展快一点。经济发展起来的目的之一,就是让政府增加收入以改善为居民提供的公共服务。但是如果我们不解决现行税制的缺陷,很有可能出现这样的结果:一个地方投入很大的精力,政府也好,企业也好,职工也好,投进去,最后经济发展了,形成税源了,但是税源最终却是给别的地方的居民提供公共服务。

这个矛盾已经到了应该解决的时候了。实际上,国家税务总局在权限范围之内已经解决过一些局部的问题。比如说我们曾经调整内蒙古发电环节到北京售电环节的税收分配,把在北京交的税调了一部分给内蒙,因为由电力公司定的发电内部价格非常低,我们调高了发电的计税价格。作为企业集团来说并没有多交税,但是给内蒙古交得多了,给北京交得少了。又比如我们还调整了广西和贵州的水库为广东发电的税收分配比例。再比如油气田,一开始所有的税收都交到总部所在地,后来通过法律所赋予我们的权限,也做过一些调整,给税源地多留了一点。

但是有些问题受法律权限所限,税务系统本身也难以超越。比如:三峡电力的增值税是一个非常大的税源,这个税是发电形成的。当时在湖北、重庆之间,大家都想尽可能公平地分享这个税,国务院定的比例是百分之八十几的税给重庆、百分之十几的税给湖北。当时有两种方案。一种方案是税都交给湖北或者宜昌,由湖北或者宜昌把税收收入上缴到中央政府,然后再由中央财政给重庆转移支付拨款。这个方案是一种可以选择的方案,但是在开会的时候,重庆的同志向国务院提出,这么大一笔税源,如果重庆按月等中央拨款的话,那么市财政预算不好编。后来我们税务总局提出另一种方案:按照税收和税源一致性原则,

重庆的财政局在宜昌的银行的国库里设立重庆中央财政和地方财政账户，三峡电力在宜昌交发电的增值税时，每1 000元钱中，直接入到重庆市金库的就是800多元，入到湖北金库的是100多元；然后在重庆的金库里面再分重庆的地方库和重庆的中央库，在湖北也分湖北的地方库和湖北的中央库。

这个办法是先把税在湖北和重庆分开，然后再处理湖北和重庆与中央的关系，这是一个在我国税制历史上非常大而重要的案例，因为它是非常巨额的税源。但是这个事仅靠税务局做不了，因为法律并未赋予我们这么大的权限。当时我们提了这个建议，国务院认为这个建议非常好，批准了这个方案。这几年重庆三峡电力的增值税就是这样来运转的。实践证明，这种方式运转的效果要比中央财政每个月从湖北拿了钱，然后重庆再去中央申请转移支付的方法好得多。

但是这样一个一个地解决案例是不能解决根本问题的。我们测算过，整个税收的92%都存在程度不同的税收与税源背离的问题。所以如果国家真的要深化税制改革，要解决这92%的税收问题，难度还是不小的，还需要各个方面下很大的决心才能解决。特别是现在讲到西部大开发的第二个阶段、第二个十年，中央还要继续支持西部大开发，已有的政策继续执行下去是必要的，但是我认为，仅仅这样还是不够的。我建议要深化税制改革，逐步贯彻税收与税源的一致性原则。如果这个政策能够列入进一步深化西部大开发的鼓励政策，我相信会产生更好的效果。因为这样就可以把中西部的税源所创造的税收先由中西部自己拿到手（本来就应该这样），我们测算的结果大概是在15%~20%，如果这15%~20%的税收都能够直接进入地方财政的盘子，那么中西部的财政状况将会有很大的改观。

根据研究结果，我们出了两本书，我相信这两本书一定会对国家西部大开发，特别是对相对落后的地区有益，一定会大大提高地方政府的财力，一定会提高当地公共服务的能力。

关于西部大开发还有一个问题，就是现在提出的由西安、成都和重庆构成的“西三角”。我对此有些疑虑，“西三角”会不会形成一个经济的实体？从税务系统全国性网络提供的一组数据看，重庆和四川、重庆和陕西的经济关系还不足以形成这样的实体。

重庆2009年增值税发票一共是3 685亿，其中卖到四川的有643个亿，大概占1/5，但是卖到陕西的还不到4%；从购进来看，重庆一共从外地买了4 300亿，其中从四川买的货物占到20%，但是从陕西买的货物只有70多亿，只占1%~2%。这样的一种经济关系是当前经济发展的自然属性。如果要设计一个“西三角”，而重庆和陕西这么弱的经济关系，有没有可能形成一个非常强的经济实体？其带动作用怎么样？值得我们慎重考虑。目前，重庆和四川（成都）的经济关联性比较强，但是重庆和陕西的经济关联度不算高，当然，将来的关联度也可能会提高，也可能会形成一个很强的经济实体，但是这种经济关系的实体的最终形成取决于市场的供求关系。因此，仅仅从政策上或者从行政上形成一个经济区域，难度很大，要想实现作为一个经济体的“西三角”增长极，还有不少问题需要深入研究。

（责任编辑：夏 冬）