解套收支困局

要解决地方财政对中央财政高度依赖的困境，唯一的出路是将中央和地方的收入支出关系，调整到合理的水平。

文 | 许善达

自 1994 年分税制改革以来，中央和地方财政收入占比基本在 50:50 上下。以 2015 年财政部数据为例，全国一般公共预算收入 152217 亿元，其中，中央一般公共预算收入 69234 亿元，占比约 45%；地方本级一般公共预算收入 82983 亿元，占比 54%。

而在支出方面，地方财政支出却占了总财政支出的大头。2015 年，全国一般公共预算支出 175768 亿元，其中，中央本级一般公共预算支出 25549 亿元，占比 14.5%；地方财政支出 150219 亿元，85.5%。

对于这种不均衡的情况，目前是采取一般性转移支付的办法，现在中央的转移支付已经占到地方财政收入的 40% 左右。也就是说，地方政府每花一块钱，就有四毛钱需要中央财政支付。

转移支付很有必要，但也容易滋生很多问题。且不论中央政府转移支付给地方的支持是否足以支持其花费，即便金额足够，中央政府支付的科目和时间跟地方政府也不可能全部对上，这就导致地方政府需要经常挪用资金。

根据十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，现有中央和地方财力格局总体保持稳定，同时，要结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。这意味着，无论是“营改增”，还是分税制，中央地方财政收入格局大体不变。

在这种背景下，要解决地方财政对中央财政高度依赖的困境，唯一的出路是将中央和地方的收入支出关系，调整到合理的水平。

其中有两点工作或应优先：一是完善社保制度；二是把消费税划转到零售环节，划给地方。这两项改革若得以推进，相信地方财政的运转将有较大改进。

社保支出责任归中央

在可以上收到中央的财政支出责任中，优先选择的应是社保支出责任。

我国现在的社保体系有两大问题。第一，目前国内社会保障制度的碎片化：既不是全国统一标准，又不能全国统一使用。这是一个历史问题。在 1993 年建立社保制度时，中央财政的实力不足以负担全国的社保。第二，社保的缴费率不一样，每个地区的规定都不同。各地都有一类人，无论是个人还是单位，都没有上缴社保费用，而这类人一旦退休，养老金应该从何而来？

对于第二个问题，目前的解决办法是让现在缴费的人多缴——不但要负担自己的那部分，还要帮助负担过去没交钱的人群。这就是为什么当前社保缴费率较高。以养老保险为例，中国的单位缴费率为 20%，个人缴费率是 8%。但显而易见，很少有人认为这是一个合理的安排。

可以想见，高社保缴费率实际上导致了企

业的高成本。目前去产能的最大困难就是职工安置问题。要想完成去产能，必须得有社保制度的支持。

因此，现在社保制度有两个改革方向。第一个方向是，从分省统筹变成全国统筹。第二个方向是降低社保缴费率。

需要研究设计一个全国统筹的、通过注入国有资本来降低社保缴费率的新社保制度。如果想把社保缴费率降低一半，大概需要 15 到 20 年时间。现在，国有资本约为 100 多万亿元，需要拿出 15 万亿到 20 万亿来弥补社保资金缺口。如果这个改革能够完成的话，去产能的阻力将会减小。

消费税收入划归地方

在研究“营改增”的时候，一个最大的矛盾是减税由谁来承担。根据以往的经验，如果某一项减税导致地方税收下降，多是通过中央政府给予地方政府补贴的形式来补偿和推动，比如 2003 年的农业税改革，中央财政拿出 305 亿元用于税费改革的专项转移支付。

但此次的“营改增”与以往减税不同之处，在于规模巨大——减税不再是几百亿元，而是上万亿元。

2012 年上海试点“营改增”，提出营业税减税部分由上海自己承担（增值税抵扣部分各自承担），但前提是，营业税改为增值税的部分，不再与中央财政实行 75:25 分成。这个方案报国务院通过后就在上海实施了。直到本次“营改增”之前，都是按照这样一个原则来推进的。

在上海的试点中，涉及的营业税大约是 300 亿元。2012 年试点了一年后，虽然当地的地区生产总值同比增长只有一位数，但是在营业税改增值税的领域增长却是两位数。

今年这次全面推行“营改增”，减税规模一次达到 5000 亿元人民币。这么大的减税规模让地方政府全部承担，很多地方政府承担不了。因此，在“营改增”的同时调整分税制的呼声也随之出现。

就在“营改增”正式实施的前一天，国务院发布《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》，明确在未来 2 至 3 年的过渡期内，增值税中央和地方将按照五五比例分成，以确保地方既有财力，不影响地方财政平稳运行。

实际上，在两三年以前讨论“营改增”的时候，已经有很多关于分税制调整的建议。不少专家都主张把消费税划到零售环节收取。在十八届三中全会改革方案中，调整消费税征收环节也已经被列入其中。我认为，原因有三。

第一，当时消费税是 1 万多亿元，和“营改增”的减收相当，可以在一定程度上对冲“营改增”的影响。

第二，现在企业要先交消费税，将来卖出去产品后再收回，有资金垫付的问题。如果地方政府的税收依赖于消费环节，可以减轻所有消费品生产企业的财务成本，地方政府就会更有动力增加本地区居民的收入，然后想办法扩大本地区的消费。这对地方政府的行为起到很好的导向作用。

第三，转移征收可以提高居民纳税的意识。比如说消费者要在买车、买房的环节，缴纳此前生产环节的税费，并将缴税与办车牌和房产证关联。这样的做法，对于改善经济结构、引导地方政府行为、增强居民纳税意识都有好处。

但需要注意的是，在零售环节征收消费税也存在一些问题。这意味着全国所有地方政府的财政收入都会发生变化。众所周知，“营改增”已经是一个“大动作”，如果消费税需要改革，整个财政体系会形成一定程度的混乱。因此，消费税改革，尚需谨慎思考、渐进推行。

（作者系国家税务总局原副局长）

有两点工作或应优先：一是完善社保制度；二是把消费税划转到零售环节，划给地方。这两项改革若得以推进，相信地方财政的运转将有较大改进。