

证券时报专家委员会委员、中国社科院财经战略研究院院长高培勇：

结构性减税攸关本轮调控成败 “营改增”重构财政税收体系

证券时报记者 郑晓波 李巧宁

当前，加快转变经济发展方式、促进经济结构调整的任务显得更为紧迫。在全球流动性泛滥的背景下，我国货币政策的实施受到掣肘，而主要依靠增加政府支出和扩大公共投资的“粗放型”扩张对于经济结构的副作用已逐渐凸显。在此形势下，结构性减税在实现稳增长和调结构的宏观调控目标过程中被寄予厚望。

那么，如何看待今年以来的结构性减税政策，如何看待今年以来加速推进的“营改增”措施？今后一段时间，结构性减税政策将如何进一步布局推进？备受关注的房产税及个税改革何时能够推出？带着这些问题，证券时报记者近日专访了证券时报专家委员会委员、中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇。

结构性减税关系本轮调控成败 “营改增”成减税主要抓手

证券时报记者：今年以来，决策层采取了很多措施来稳定经济增长，其中在财政政策方面，结构性减税政策尤其受到关注。您如何看待结构性减税在本轮宏观调控中的作用和意义？您认为明年我国将实施什么样的财税政策？

高培勇：当前复杂而严峻的经济形势，要求我们把稳增长放在更加重要的位置，加大宏观调平和微调的力度。但是，静下心来仔细看看就会发现，相对于以往，目前可供政府操作的政策手段其实很有限。首先，通过扩大投资而硬性实施扩张，目前社会上已经有很多反对的声音。实际上，2008年的4万亿投资政策的负面效应已经显现。其次，货币政策方面，为期几年的非常规货币刺激措施导致的流动性过剩，再加上以普通劳动者工资增加为代表的各类成本上升因素的推动，已经形成了物价上涨的强大压力。也就是说，货币政策调整空间也极为有限。

比较有意思的是，在当前的中国，每当提及启用财政扩张措施、再度增加公共投资支出规模时，总会有不同的声音。每当提及启用货币扩张措施、再度实施天量货币驱动时，也总会有人发出不同声音。然而，一旦提及实施减税，不论是提出结构性减税的概念，还是采用全面性减税的说法，人们的意见便变得出奇的一致。不仅可获得普遍认同，而且，还会伴有诸如“加快推进”、“加大力度”等方面的一片“促进”之声。

一方面要稳增长，另一方面要调结构、控物价，在不牺牲调结构和不会推高物价水平的前提下，实施有利于稳增长的政策操作，正是我们在今天所面临的最紧迫、最富有挑战意义的任务。而能够兼顾稳增长、调结构、控物价三重政策目标需要且较少副作用的一个可行选择，就是推进结构性减税。

在当下的宏观经济政策抉择中，减税确实也是最能赢得国人共识的一个宏观调控举措。这也意味着，在当前的中国，实现稳增长的重点应当也必须放在推进结构性减税上。可以说，结构性减税能否落到实处，在很大程度上，关系着这一轮宏观经济调控的成败。

谈到明年的财税政策，我认为还是会继续实行积极的财政政策，这意味着：其一，明年的赤字会超过今年；其二，在结构性减税上会继续加大力度；其三，结构性减税的具体措施恐怕还是会落到今年已经得到积极推进的“营改增”上面。

对于结构性减税，我们抱有种种期待。在当前间接税高居70%以上份额、企业纳税高居90%以上份额的中国税制格局下，即便仅仅出于均衡税收收入体系的考虑，减少间接税、减少来自企业缴纳的税，无疑是推进结构性减税的重点。而在现行税制体系中，属于间接税、且主要由企业缴纳的税，主要是增值税、消费税和营业税。所以，综合来看，整个经济宏观调控并没有多少行之有效的办法，最终可能仍依赖于结构性减税，而结构性减税的重任最终会落到“营改增”上面。也正因为

能够兼顾稳增长、调结构、控物价三重政策目标需要且较少副作用的一个可行选择，就是推进结构性减税。结构性减税能否落到实处，在很大程度上，关系着这一轮宏观经济调控的成败。

“营改增”的进一步推进就是要继续扩围，除了试点地区的扩围外，更重要的是行业的扩围。此外，“营改增”应当也必须伴之以“降率”。以目前的增值税标准税率水平计，每降低一个百分点，可获得减税2000亿元的规模效应。

如此，我认为，“营改增”会成为当前宏观调控的主要推手。

“营改增”减税效果将超预期 下一步措施是扩围、降率

证券时报记者：“营改增”究竟能够带来多大的减税效应？目前，全国已有11个省市试点“营改增”，那么这项措施何时能够推广至全国？

高培勇：预计到2015年，“营改增”将推广至全国，这已在决策层的战略规划之内。可以肯定地讲，迄今为止，“营改增”是一项已得到包括决策层、企业圈以及社会各界高度认同，而且，已经大致铺就了前行之路的涉及规模最大、影响范围最广的结构性减税举措。抓住“营改增”不撒手，是我们依循的把结构性减税落到实处的基本路径。

关于减税效果，上海涉及的减税规模起初预计在100亿元上下，但实际上到9月份，上海公布的数据显示已经减税170亿元。不出意外的话，年内仅上海一个地方“营改增”的减税规模就可以达到200亿元。可以说，“营改增”的减税效果是超出市场预期的。所以，它的实施范围越广，减税的规模效应就越大。应该抓住当前的有利契机，加快推进“营改增”的试点范围，甚至在全国范围内一次推开，都是非常必要的。

我国经济要调结构，从产业结构调整的角度来说，唯一的突破口不是发展制造业，而是更多发展服务业。这其中就有一个服务业和制造业的税收平衡问题，既要解决服务业的国民待遇，使服务业和制造业享受公平的税收负担，显然，“营改增”扩大行业试点范围就能解决这一问题。“营改增”的进一步推进就是要继续扩围，除了试点地区的扩围外，更重要的是行业的扩围。

此外，“营改增”应当也必须伴之以“降率”。在“营改增”之后，倘若其他税种不作相应调整，增值税在全口径收入中的占比就会一下子跃升至55%以上。这既不利于防范财政收入风险，更不利于税收收入体系的均衡布局。所以，有必要在实施“营改增”并扩大其试点范围的同时，启动降低增值税税率改革。以目前的增值税标准税率水平计，每降低一个百分点，可获得减税2000亿元的规模效应。再加上附属于增值税之上的教育费附加、城建税和地方教育费附加由此而带来的减税，其减税总规模可望达到2500亿元上下。在当前宏观经济政策抉择异常艰难的情况下，作为推进结构性减税主要举措的“营改增”，其意义不可小视。

“营改增”触及税收分成 或将带动我国财税体制改革

证券时报记者：“营改增”可以说是近年来我国税收政策的一次重大调整，触及了中央与地方政府的深层次利益关系。刚才您提到“营改增”的意义不可小视，那么，应该如何理解与认识“营改增”的意义呢？

高培勇：对于“营改增”的意义，迄

由“营改增”引发的分税制重构，已经不仅是财税体制问题了，还是政治体制的重大变革。可以认定的一个基本事实是：开弓没有回头箭！“营改增”一旦启动了，进而在全国推开，其影响的规模和深度，可能不亚于1994年的那一轮财税体制改革。

就房产税而言，最终推出是大势所趋。如果对个人征收房产税和房产税税基评估两个问题都成熟了，房产税就应该能够推出了。老百姓关于个税的抱怨和诉求，其核心问题在于没有实行家庭综合制。美国早在1913年就推行了个人所得税家庭综合制，那时候并没有计算机，也没有网络，他们都能实行，我们为什么不能呢？

今为止，人们的认识和理解与其实际蕴含的层面相比，仍有不小的距离。我认为，“营改增”绝非一般意义上的税制调整或税制改革举措。实际上，它预示着一场可能涉及整个财税体制以及整个经济社会体制的重大变革的到来。

首先，从我国的税收体制来看“营改增”的影响。营业税显然是“营改增”的两大主角之一。作为现在由地方政府掌握的几乎唯一一个主体税种，营业税收入大致占到地方政府税收收入的一半以上。营业税改征增值税，意味着地方政府税收收入的一半以上进入地方和中央共享税收入范围。尽管目前可以采用临时性的安排，即将原征自营业税领域、现改征增值税之后的收入原封不动地还给地方政府，但至少从税收体制上来看，地方政府的自主财源被挖掉了一大块。失掉了这一大块自主财源的支撑，地方财政收支平衡的基础便被打破了，从而也就有了重建地方主体税种以及地方税体系的必要。

目前，我国有18个税种，只有5个税种是大税源，分别是增值税、营业税、消费税、企业所得税和个人所得税，其中营业税占到全部税收收入的15%多一点，其他13个税种加总占比不到10%。显然，13个税种即便都给地方，也很难弥补“营改增”之后地方财力的空缺。而且实际上，这13个税种当中有些是没办法给地方的，比如关税等。有鉴于此，新的地方主体税种的选择，肯定要涉及“增设新税”或“改制老税”。无论是增设新税还是改制老税，都会带动地方税收体系以及整个税收制度体系的重构。

再从机构设置上来看“营改增”的影响。“营改增”导致的另一个结果就是征税机关发



新财税体制改革 共识基本形成

证券时报记者 李巧宁 郑晓波

高培勇眼中的“营改增”充满了魅力。“它就如同潘多拉盒子，一旦被打开，完全可能成为引发一场新的重大财税体制改革以及重大经济社会体制改革的导火索。”高培勇如是说。

11月8日上午9时左右，高培勇在自己的办公室接受了证券时报记者的专访。此时，党的第十八次全国代表大会开幕式正在人民大会堂举行。十八大报告中对经济、政治体制改革的描述备受关注。改革，显然已是共识。在高培勇看来，营改增启动之后，新的财税体制改革以及经济社会体制改革值得期待。

高培勇的逻辑是：在国际金融危机之下，中国要保增长、调结构，最终落实到调整产业结构。而调整产业结构的突破口不是在制造业，而是在发展服务业。服务业和制造业的税收平衡问题就浮现出来，营改增应时而动。营改增的推进必然牵拉到地方和中央的税收分成，地方新增税种的开辟，由此还会产生机构和人员的变动。与之相对应，所谓“财权与事权相匹配”或“财力与事权相匹配”的分税制原则，就有了重新审视并布局的前提和必要；以国、地税分设为特点的现行税收征管的格局，就有了重新考量并调整的前提和必要；整个中央和地方之间的财政关系以及整个中央和地方之间的行政关系，也就有了重新界定并规范的前提和必要。

从事教学研究这么多年，我个人对财税体制的认识，可以用八个字概括：覆盖全部，牵动大部。”高培勇说，覆盖全部说的是财政职能的运行可以覆盖其他所有的部门；牵动大部说的是政府和企业、居民之间的关系。政府与企业、居民之间有各种各样的关系，但最核心的是在税收。所以，历次重大改革，财税改革都是走在前面的，由此将推动政治体制的改革。事实上，改革开放30年来，每次重大改革，财税体制改革都是其核心部分。

那么，由营改增引发的财税体制改革以及经济政治体制改革究竟何时能够启动？对于时点的判断，有着20多年财税领域教学研究经验的高培勇坦言“不知道”。这取决于两个因素，一个是领导层的决心，一个是大势，两者缺一不可。这是一个政治抉择问题，而不仅仅是一个政策的推演过程。”高培勇说。

他指出，现在的营改增只是触及表皮，核心利益分配问题尚未触及，更别谈机构设置和人员安排问题了。“中央并没有给出一个方案，实际上目前都还没有讨论到这个层面。”作为一个专注于财税领域的研究学者，高培勇对此还是充满信心。

回忆起1994年那一轮新中国建立以来规模最大、影响最为深远的税制改革，高培勇说，1994年财税体制改革遇到的困难也很多，但最终还是跨过去了。1994年的新一轮税制改革，其基本原则被界定为“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”。这16个字，在当时具有相当的冲击力。

高培勇坦言，现在的形势犬牙交错、利益纵横，虽说难度比上一次要大得多，但是改革共识已经基本形成了，“各种社会矛盾积累到今天，不往前走就难以维持，因此必须迈步向前。哪怕是很小的一步，那也得推动起来。作为一个研究者，我们有义务和责任，也有信心把财税改革问题研究论证得更好，并且积极地加以推动。”



本报记者与高培勇(中)合影。

链接 | Link |

营改增：所谓营改增，是指以前缴纳营业税的应税项目改成缴纳增值税。增值税是对产品或者服务的增值部分纳税，减少了重复纳税的环节。自今年起，国家开始在上海试行“营改增”方案，进入9月份之后，试点范围扩大到北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、广东和厦门、深圳10个省市。



我认为，“营改增”绝非一般意义上的税制调整或税制改革举措。实际上，它预示着一场可能涉及整个财税体制以及整个经济社会体制的重大变革的到来。

——高培勇