

研究报告

2019 年第 97 期

2019.10.23

执笔人：朱妮

zhuni_csjr@icbc.com.cn

构建新型央地关系 缓解地方财政困难

——简评《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》

- 10月9日，国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》，改革完善央地财税关系。改革目的是解决全面营改增及减税降费之后央地财源分配不合理的问题，体现了中央向地方让利的精神。
- 本次改革可改善地方财政收入预期，扩大地方税源税基，并促使地方政府改善消费环境、促进消费增长。我国西部债务压力较高地区的债务风险有望一定缓解，装备制造业等企业现金流可能得到进一步改善，高端消费品市场集中度可能有所提高。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

10月9日，国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》（以下简称《方案》），对央地财税关系进行改革完善。《方案》呼应了十九大报告“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”、“深化税收制度改革，健全地方税体系”的政策精神，也是在国务院《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》（国发〔2016〕26号文，以下简称“26号文”）基础上进一步研究和综合评估基础上做出的改革决定。

一、出台背景

地方政府收支压力持续加大、债务风险上升是《方案》出台的主因。在财政收支矛盾下，部分政府挤占其他公共支出，或举债度日，甚至拖欠工资。2018年，在新发行城投债和地方政府债券中，用于偿还到期债务的比重分别达75%和91%，今年至8月中旬，两项比重分别为67%和33%。部分地方政府通过名股实债PPP项目融资、政府引导基金和专项建设基金等规避对融资平台融资功能的限制，推动隐性债务增长。

地方政府财政收支压力加大主要因为两方面：一是分税制后，中央和地方在财权和事权分配上不合理。1994年分税制改革后，财权上收，事权下沉，地方政府财政收入占全国财政收入的比例从75%骤降到53%，地方财政支出占全国的比例从70%蹿升到85%。二是地方债务整顿、房地产调整、减税降费影响地方财政收入。债务整顿使地方政府不得再通过融资平台举债。虽然新《预算法》允许省级政府发行债券，但发债规模由中央审批，规模有限。房地产调控影响“土地财政”，今年1-8月，土地出让收入仅增4.2%。减税降费影响税收收入，今年1-8月，全国税收收入累计下降0.1%。

二、内容解读



《方案》体现了中央让利地方的精神，核心是围绕增值税和消费税改革，解决全面营改增及减税降费之后的央地间的财源分配不合理问题。

（一）保持增值税“五五分享”比例稳定

将全面推进营改增试点以来，中央和地方“五五分享”的过渡性政策变为制度化安排。在推进营改增之前，营业税属于地方税而增值税属于共享税（中央 75%，地方 25%），为缓解营改增对地方财政收入的影响，全面推开营改增试点后，国务院设定了 2-3 年的“五五分成”过渡方案。在全面营改增试点完成之际，《方案》的出台给地方政府吃了“定心丸”。按照 2018 年国内增值税 61529 亿元计算，“五五分成”与“中央 75%，地方 25%”的分成方式相比，地方增加的税收约 1.5 万亿元。该办法将抬升地方财政预期，鼓励地方积极开展经济建设。

（二）调整完善增值税留抵退税分担机制

在保持“五五”分担比例不变的前提下，增值税留抵退税地方分担的部分（50%），由企业所在地全部负担（50%）调整为先负担 15%，其余 35%暂由企业所在地一并垫付，再由各地按上年增值税分享额占比均衡分担，垫付多于应分担的部分由中央财政按月向企业所在地省级财政调库。

增值税留抵退税是落实减税降费的重要一环。2018 年以前，我国对增值税留抵税款不予退税，企业结转下期抵扣，相当于预缴税款，占用了企业现金流。2018 年，我国对部分先进制造业试点退还部分增值税留抵退税。今年 4 月开始试行增值税期末留抵税额退税制度。按照以往退税原则，退税支出全部由退税企业所在地政府承担。但增值税是链条税，部分环节增值税收入并没有留在企业所在地，造成增值税收入与退税支出间的不合理。随着越来越多的企业申请退税，部分地区财政支出负担明显加重，甚至出现退税不够彻底或退税时间长的现象。《方案》正是针对增值税税基跨地区流动，解决征税地与退税地不一致的问题，对缓解部分地区（尤其是市县两级）财政压力具有重要意义。对各地增值税退税责任的划分，《方案》要求“各地按上年增值税分享额占比均衡分担”。

一般增值税分享额较高的地区经济较发达，这实际上增加了经济相对发达地区的增值税退税支出责任，减轻了欠发达地区财政负担。

（三）后移消费税征收环节并稳步下划地方

按照健全地方税体系改革要求，在征管可控的前提下，将部分在生产（进口）环节征收的现行消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收。改革调整的存量部分核定基数，由地方上缴中央，增量部分原则上归属地方，确保中央和地方财力稳定。

消费税是我国第四大税种¹，属中央税。今年1-8月，国内消费税收入达10414亿元，同比增长18.5%，占税收收入总额的8.9%。在减税降费背景下保持了较强的税收贡献能力和潜力。《方案》将消费税增量部分原则上归属地方，使消费税由中央税变为央地共享税。有利于培养新的地方税源，缓解地方在“营改增”后失去主体税种所受到的损失。并促使政府在税收激励下主动改善营商环境和消费环境。

征管上，“部分消费品目消费税征收环节后移，即从初始端的生产（进口）环节后移至最终端的批发或零售环节”。我国目前对15类商品²征收消费税，其中烟、油、车、酒贡献近99%，但本次《方案》暂未将这四类商品消费税征收环节后移³，是为了避免对批发零售行业和市场产生冲击。因此，后移消费税征收环节，虽然可扩大税基（终端销售价格通常高于出厂价），增加地方政府税收收入，但目前增幅有限。随着条件成熟，更多消费品尤其高档消费品（比如高档白酒、烟）可能纳入消费税征收环节后移的范畴。

三、影响及建议

一是西部省份债务风险可望缓解。我们去年对地方政府债务情况进行梳理后提出，西部地区政府债务压力较大，债务透明度较低，在项目介入和地方债投资上应谨慎。新的增值税留抵退税责任划分下，经济欠发达地区退税支出一

¹ 规模在增值税、企业所得税和个人所得税之后。

² 包括烟、成品油、小汽车、酒、贵重首饰珠宝、摩托车、高档手表、高尔夫球和球具、游艇、高档化妆品、木制一次性筷子、实木地板、鞭炮烟火、电池、涂料等。

³ 《方案》提出首先对高档手表、贵重首饰和珠宝玉石等条件成熟的品目实施改革。



定程度上有所减轻。建议重点关注西部地区政府财政状况的影响，根据变动适时进行业务调整。

二是装备制造业等迎来利好。先进制造业、电网企业、高新技术企业以及部分现代装备制造业是留抵退税中主要的获利行业⁴。对留抵退税责任的重新认定将加快地方退税进度，利好以上行业更快发展。建议关注相关行业企业现金流改善情况，加大银企合作力度，增加金融支持。

三是部分高端消费品行业集中度上升。对于高端消费品龙头企业而言，其销售环节加价较多，经销商利润空间大，比如每瓶茅台酒出厂价和零售指导价之间相差500元，经销商有足够的利润空间，再加上高端消费品的消费者对产品价格的敏感度相对较低，因此，消费税征收环节后移对高端产品销售的影响相对较小，而其他相对较低端的产品中间环节加价空间较小，商品价格弹性相对更高，消费税征税环节后移可能压缩经销商利润空间，从而不愿意经销，对其造成的冲击相对也更大一些。随着未来更多产品的消费税征收向消费端后移，可能带来相关产业行业集中度的提升，部分次高端或中高端企业市场竞争力可能削弱甚至退出。当前批发零售业不良率较高，建议密切观察行业格局变化，调整客户结构，防止不良继续上升。

⁴ 电网企业、高新技术企业以及部分现代装备制造业允许退还上期的期末留抵税额，先进制造业允许全额退还新增留抵税额。