

“营改增”政策的冷思考

王春业¹, 聂佳龙²

(1. 河海大学法学院, 江苏南京 210098; 2. 江西科技师范大学理工学院, 江西南昌 330000)

[摘要] “营改增”政策虽然目前为企业带来税负的下降, 但也在一定程度上加剧了地方政府财政困境, 导致地方政府乱收费及预算外资金的出现。“营改增”政策的负效应源于我国财政分权制度的弊端, 这些弊端中最为严重的是地方政府负债、权力失衡与失控。“营改增”政策初衷的实现有赖于健全的财政分权制度。为此, 必须建立健全我国财政分权制度, 即制定《财政收支划分法》, 用法律的形式确定中央政府与地方政府的财政收益权、财政支付责任等, 并将预算外资金纳入预算。

[关键词] “营改增”政策; 地方政府财政困境; 财政分权制度

[中图分类号] DF4

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2014)03-0037-07

2011年, 经国务院批准, 财政部与国家税务总局联合下发营业税改增值税试点方案。这套被学界称之为“营改增”政策, 经两年多的试点, 至2013年8月1日正式在全国范围内实行。从试点情况来看, “营改增”政策让大部分企业的税负得到了不同程度的减轻, 由此理论界鲜有“营改增”政策的反思。从学术的研究来看, 任何政策都有值得反思之处, 而反思主要的目的不是否认政策的合理性, 而是进一步健全和完善该政策。笔者正是基于此而对“营改增”政策做一些冷静的思考, 以期有利于“营改增”政策以及财税制度的完善。

一、“营改增”政策下地方政府财政困境导致乱收费及预算外资金

加快经济发展方式的转变可以说是当前我国在经济领域内亟需展开的一场深刻变革。从现实的要求看, 转变经济发展方式主要是提高经济发展的质量和效益。进而言之, 转变经济发展方式就是要深化产业分工、结构优化升级、提升资源配置效益与创新。“营改增”政策因为能够产生“制造业主辅分离的促进效应”、“生产性服务的精细化效应”与“产品内分工的催化效应”, 从而有助于深化产业分工; 因为能够产生“产业结构优化效应”、“需求结

构调整效应”与“出口结构优化效应”, 从而有助于结构调整; 因为能够产生“国内资源优化配置效应”与“国际资源优化配置效应”, 从而有助于资源配置优化。^[1]可以说, “营改增”政策对于我国转变经济发展方式有着积极的促进作用。

然而, 经济发展方式的转变是贯穿于整个经济社会发展各个领域的一个复杂而持久的过程, 其能否转变成功关乎着我国国民经济能否持续健康发展以及民生的改善。“营改增”政策能够促进我国经济发展方式转变已是不争的事实。于是, 不仅“营改增”政策能在多大程度上促进我国经济发展方式的转变是我们所关注的问题, 而且如何确保“营改增”政策的顺利实施更是我们必须关注的问题。

从历史来看, 国家为了维持其存在和实现其职能, 必须耗费一定的物质财富, 而其本身不创造任何的物质财富。这就决定了国家必定会采取一定的方式, 通过一定的途径取得财政收入。而税收就是国家取得财政收入的主要方式。于是当国家出现后, “为了维持这种公共权力, 就需要公民缴纳费用——捐税。”^[2]“国家的存在的经济体就是捐税”, 而“捐税体现着表现在经济上的国家存在。官吏和僧侣、士兵和女舞蹈家、教师和警察、希腊式的博物

[收稿日期] 2014-01-09

[作者简介] 王春业(1970—), 男, 安徽明光人, 汉族, 教授, 法学博士, 法学博士后, 硕士生导师, 研究方向为法理学、行政法学。 聂佳龙(1987—), 男, 江西南昌人, 助教。

馆和哥特式的塔尖、王室费用和官阶表这一切童话般的存在物于胚胎时期就已安睡在一个共同的种子——捐税之中了。”^[3] 由此,税收制度无论是对于国家还是单个的个人来说都有着深刻的影响。

由于“公共事务几乎没有一项不是产生于捐税,或导致捐税”,^[4]因而税收制度实质上是国家以一定的方式(无论是法律的方式还是非法律的方式)征缴个人的部分财产转换为国家财政。据此可推,税收制度的调整对于国家和个人来说具有深刻的影响,因为其意味着多少的个人财政转化为国家财政的问题。“营改增”政策从字面的意思来理解就是一项将营业税改成增值税的政策,从本质上讲则是国家对税收制度的调整。洛克曾指出:“政府没有巨大的经费是不能维持的,凡享受保护的人都应该从他的产业中支出他的一份来维持政府。”^[5] 马克思针对欧洲中世纪的国家状态也表达了类似的观点,他说:“赋税……是行政权力整个机构的生活源泉。”^[6] 在我国,政府有中央政府和地方政府之分,为了维持它们的存续及其有效的运行都被宪法和法律赋予了征税的权利。从目前国家的相关法律法规和政策来看,地方政府征收其管辖范围内的营业税以及土地增值税等税,增值税则由中央政府征收。因此,营业税改成增值税本质上就是将原有的可由地方政府征收的营业税之权力归为中央政府所有并由其来行使的调整。简言之,“营改增”政策是中央政府与地方政府税收权力的调整。

中央政府与地方政府税收权力的调整同我国财政法律制度相联系。这是因为税收是形成财政的最为重要的组成部分,而我国国税和地税之分是分税制的产物。分税制是按照税种划分中央和地方收入来源的一种财政管理体制。该财政管理体制确定和划分了中央政府与地方政府之间的财政关系。中央政府与地方政府之间财政关系是财政分权的主要内容之一。因此,可以说,“营改增”政策是指向我国的财政分权制度。

当前我国地方政府尤其是县乡政府财政困难已“成为我国财政经济运行中的重大问题。现行地方政府的财政困境,从表层上看,一方面是由于往昔的债务累积(其中包括直接债务和或有债务),另一方面则在于地方政府缺乏相应的自主税权和稳定的收入来源,面临很大的财政压力。”^[7] 从逻辑上讲以及结合实际情况,地方政府解决财政困境的方法主要有三:其一,财政转移支付;其二,“土地财政”;其三,征费增收。

然而,财政转移支付“因照顾既得利益和财政

自利偏好的影响,而并没有按事前规定的标准公式转移,实际转移支付远远小于规定”,^[7] 从而致使地方,尤其是偏远地区的基层政府财政困境相当严重。即使财政转移支付不存在实际转移支付远远小于规定的情况,由于财政转移支付着眼于全国的宏观财政收支平衡,但有限的财政无法满足全国各地的公共服务需求的增长,这样必然会导致有些地方无法通过财政转移支付来解决其财政困境。

早在2006年就有学者提出解决地方政府困境应该发展不动产税。该学者认为:“现在省以下政府大宗收入是营业税,而从前景来看,应该注意发展不动产税,逐步形成省级以营业税为财源支柱、县级以财产税为财源支柱的格局。”^[7] 近几年随着房地产业的火爆,房地产成为有些地方政府的“主财政”,由此形成学者们所称的“土地财政”。针对此种现象,许正中教授指出,地方政府为了偿债,“房地产成为‘二财政’和‘提款机’,在有的地方甚至成为‘主财政’和‘摇钱树’。有的地方政府已经准备进行‘一房四吃’:‘一吃’土地出让金,‘二吃’转让住房所得20%的个税,‘三吃’房地产税,‘四吃’遗产税。”如果任由“一房四吃”发展,必然会成为民生之痛。再者,无论地方政府管辖的范围有多大,其土地都是有限的,总有一天其土地会出让完,因而之后还会再次面临财政困境。姑且不论以后,就说当前,并不是所有的地方政府可以通过“土地财政”来解决其财政困境。因此,可以说,“土地财政”只是一剂缓药。

既然财政转移支付与“土地财政”并不能彻底解决地方政府的财政困境,那么由“一群理性人”组成的地方政府是不是束手无策而被动从事呢?从我们可观察到的现象来看,答案是否定的。“自古以来,上有政策、下有对策。地方政府在制度内财力减收、收不抵支的情况下,利用手中的自由裁量权,在制度外寻求支持就成为地方政府的理性选择。这就是税外收费以及地方债规模膨胀的体制根源。”^[7] 乱收费虽然增加了地方政府的财政收入,但却是以加重企业和公民的负担换来的,显然不利于地方政府财政困境的解决。

在地方政府尤其是县乡财政困境比较突出的当前,“营改增”政策的施行将原本属于地方政府的财政收入转为中央政府,可以想象,如果没有完善的财政转移支付等财政法律制度的保障和规范,必然会迫使地方政府发展“土地财政”以及收费等不利于解决财政困境的非常规方法,从而增加企业和公民的负担。企业负担加重意味着“营改增”政

策减轻企业负担的初衷的落空。尽管这种情况当前还未发生,但并不意味着将来一定不会发生。未雨要先绸缪,当前我们应当防范“营改增”政策初衷落空。无论是问题的本身还是问题的解决都应该从财政分权之中去找寻,因为“营改增”政策的指向是财政分权制度。

二、“营改增”政策的负效应源于我国财政分权制度的弊端

我国现行财政分权制度是根据 1994 年国务院颁布实施的《关于实行分税制财政管理体制的决定》构建的。根据该决定,国家设立国税体系和地税体系,中央财政差不多全部承担有关国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,承担调整国民经济结构、协调区域发展、实施宏观调控所必须的支出以及由中央直接管理的事业发展支出;地方政府主要承担本管辖区域的政权机关运行的经费与管辖区域事业、经济发展所需的支出。中央政府固定收入的来源包括关税,海关代征消费税和增值税、消费税,中央企业所得税,地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税,铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入,中央企业上缴利润等。地方政府固定收入的来源包括营业税(不含上述中央征收的营业税),地方企业所得税(不含上述中央征收企业所得税),地方企业上缴利润,个人所得税,城镇土地使用税,固定资产投资方向调节税,城市维护建设税,房产税,车船使用税,印花税,屠宰费,筵席税,农牧业税,农业特产税,耕地占用税,契税,土地增值税,遗产和赠予税,国有土地有偿使用收入等。

随着近年来中央政府关于进一步扩大税制改革以及相关政策的调整,农业税、屠宰税、筵席税等地方税种被废除,这意味着地方财政收入的比重下降,而中央财政收入的比重则不断上升。“营改增”政策的实施,按照以前的做法是地方与中央是按 25:75 比例分成。不论这个分成比例是不是 25:75,但可以肯定是会导致地方财政收入的比重进一步下降。然而反观近几年的财政支出比例,地方财政的支出比例越来越重,如 2011 年地方财政收入是 52547.11 亿元,财政支出是 92733.68 亿元;而中央财政收入高达 51327.32 亿元,而中央本级支出却是 16514.11 亿元。^① 2012 年地方财政收入是

61077 亿元,财政支出是 106947 亿元;而中央财政收入高达 56133 亿元,而中央本级是 18765 亿元。^②

这些数据还表明了地方政府以较少的财政收入承担了过多的支出,而中央政府却与之相反,从而让我们不难产生地方政府与中央政府之间的财政分权在近年来已经出现了失衡的感觉。如今“营改增”政策已在全国实行,地方政府财政收入比重会进一步下降。如果维持当前的财政收支格局,地方政府与中央政府之间的财政分权在已经出现了失衡的情况下将进一步加强。

地方政府对财政严重倒挂现象所采取的化解办法,使得“预算外资金迅速增长,现在可能占 GDP 的 20%,其中 2/3 归属于地方政府……中国高度分权的财政体制削弱了政策改进的效果,加剧了地方间的不平衡。”^{[9]5-7} 正是因为这个原因,有学者指出中央政府与地方政府的财政关系处在失范、失衡和失控的状态之中。^[10] 这种失范、失衡和失控必然会导致诸多的财政分权制度中的弊病,如果任由这种弊病发展势必会演变成为社会危机甚至是政治危机。“从历史上看,社会的治乱循环都直接或间接地与公共财政有关。”^[11] 因此,要想避免不重蹈历史的覆辙,必须深入剖析财政分权制度中的弊病。从认识论的角度看,要想深入剖析财政分权制度中的弊病,首要前提是要明确知道财政分权制度中的弊病有哪些。就目前情况而言,我国财政分权制度中最为严重的弊病主要有地方政府负债、权力失衡与失控。^{[12]13-17}

地方政府负债问题相当严重在当前已是一个不争的事实。审计署 2011 年统计显示,截止 2010 年底,有 78 个城市“资不抵债”,40 个市、县“借新还旧”;省、市、县三级地方政府性债务余额是 107174.91 亿元,是 2010 年 GDP 的 1/4,且超过了当年全国财政收入。^[13] 高达 10 万亿的地方政府债务余额之存在,无疑给我国来了巨大的风险,而且如果这一风险无法控制势必会使我国陷入财政危机之中。

根据世界银行专家 Hana Polackova Brix 的分析,政府承担的债务有显性债务与隐性债务。显性债务主要是因为地方政府涉足市场经营领域而形成的。地方政府形成此类债务的主要原因是政府为企事业单位融资或借贷提供担保以及因不规范的国有企业投资体制与金融机构经营管理体制所引起的金融机构不良资产所导致的。^{[12]15} 政府向企

① 中国统计年鉴 2012. 国家统计局网站. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>

② 2012 年财政收支情况[EB/OL][2013-12-10]. http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201301/t20130122_729462.html

事业单位提供流动资金是通过商业银行这一平台完成的,而商业银行基于其盈利目的以及有政府的担保(因为由此种担保所带来的风险比较小)从而具有强烈的放贷意愿,而地方政府为了追求 GDP 有强烈的担保意愿,从而在很大定程度上对地方政府巨大的显性债务形成起到了一定的推波助澜作用。如果一旦企事业尤其是企业出现亏损的情况必然会导致金融机构的不良资产。而现实中,我们看到的情况是地方政府在企业出现亏损情况时通常的做法是继续为其融资或借贷提供担保,而商业银行出于某种目的而继续放贷。若企业无法扭亏为盈,无疑会导致金融机构不良资产增长。如果此债务一旦发生危机或者债务到期无法偿还而只能转化为财政支出责任时,势必会给地方政府甚至是中央政府带来巨大的财政压力。

隐性债务是因为政府承担公共职能所导致的。地方政府有维护社会秩序的职责,但社会秩序的维护需要耗费一定数量的资财是不言而喻的。依据世界银行财政专家组提供的数据,我们可以看出,在我国的公共支出中,发生在地方政府的大约有 70%,其中发生在省以下政府的有 55%以上,省级以下政府负债提供所有的重要社会支持或几乎所有的公共服务。^{[9]1-3}一般而言,社会秩序是一项公共事务,其所需资金的地方政府无法解决理应由中央政府通过财政支付转移方式来解决。然而,我们看到的现实是在地方政府财政本来就捉襟见肘的当前,负债提供所有的重要社会支持或几乎所有的公共服务维护。也就是说,地方政府维持社会秩序所需资金的解决方式是向商业银行贷款。向商业银行贷款无疑会引致显性债务的增长。显性债务的增长势必会使得上面论述的问题更加严重。

中国经济已持续了 30 多年的较快发展,然而地方政府却陷入了日益严重的财政困境。美国经济学家道格拉斯·诺斯指出:“制度变迁决定了人类历史中的社会变迁方式,因而是理解历史变迁的关键。”^[14]由此,为何地方政府在经济发展的同时却陷入了严重财政困境的答案也应该从制度中去找寻,确切地说是从法律制度中去找寻。

表面上看,我国《预算法》赋予了各级地方政府很大的财政自主权,然而 1995 年《预算法实施条例》第 7 条却规定县级以上地方各级政府根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定,确定本级政府对下级政府的财政管理体制。对此进行细致分析后,不难知道,这将使得县乡的财政收入变得极不稳定。可以说,此种权力失衡是导致县乡

财政困境的一大原因。此外,我国历尽了几次的权力下放,每次权力下放的结果是地方政府被赋予越来越多的公共事务,却没有赋予与之相应的财政收入来源。此种权力失衡不仅是导致县乡财政困境的一大原因,还是导致县级以上地方政府财政困境的一大原因。

理论上讲,政府的每一笔收入都要成为财政性资金,纳入预算管理,接受人民的监督。然而,我国还存在着预算外资金。所谓的预算外资金,根据 1996 年国务院颁布的《国务院关于加强预算外资金管理的决定》,是指“国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金”,其范围包括法律、法规规定的行政事业性收费等。当前“《预算法》在规制政府财政支出方面并没有起到应有的作用。全国人大和地方人大享有的预算权与其所享有的其他宪法规定的权力一样,在很大程度上处于一种虚置状态。”^[15]也就是说,即使是预算资金,人大也难以对其施以有效的监督,更何况是游离于人大监督之外的预算外资金呢?在此种权力失控加上当前地方政府普遍面临财政困境的情况下,通过预算外资金来解决财政困境不失为地方政府的一种选择。而地方政府通过预算外资金来解决财政困境无疑会增加引发财政危机的风险。

可见,上述的弊病都是我国现有的财政分权制度所导致的。因而,这些弊病的解决前提是完善我国现有的财政分权制度。

三、完善现行财政分权制度以促进“营改增”政策初衷的实现

承上所述,“营改增”政策会进一步导致地方财政收入的比重下降,中央财政收入的比重上升,而在当前中国财政分权体制下,地方政府一方面承担了越来越多的维护社会秩序的事物,另一方面却没有配置与之相应的财政收入权力,从而进一步强化了中央政府和地方政府之间财政严重倒挂的现象,中央政府与地方政府的财政关系处于失范、失衡和失控的状态之中,进而引发了诸多的财政分权制度中的弊病,这些弊病的消除要求完善我国现有的财政分权制度。由此,可以这样说,“营改增”政策初衷能否顺利实现以及多大程度地实现取决于我国财政分权制度的完善程度。因此,如何完善我国的财政分权制度是我们必须正视的问题。

英国经济学家亚当·斯密有言,财政是庶政之

母,因此,财政收入的多寡对庶政有着深刻的影响,财政权力在不同政府之间分配对庶政同样有着深刻的影响。财政收入多寡在相当大的程度上取决于经济的发展,这是我们难以人为设计的。然而,财政权力的分配却是完全可以人为设计的。在当前的法治社会,财政权力分配的设计是通过法律制度安排的形式来实现。因此,完善我国财政分权制度就是要建立健全财政分权方面的法律制度。

从我国现有的财政领域立法看,尽管制定了《预算法》、《企业国有资产法》与《政府采购法》等法,但它们都是就相应领域内的财政问题予以规定,而预算、政府采购等之外领域的财政权力分配则处于缺位状态。由于财政分权制度中的弊病是因为财政权力分配不合理导致的,所以,无论我们如何完善现有的《预算法》、《企业国有资产法》与《政府采购法》都不可能彻底解决当前我国财政分权制度中的弊病。这些弊病的解决方式可有两种:一是制定预算、政府采购等之外领域的法律;二是制定一部专门的《财政收支划分法》。笔者认为,后者比前者更可取。主要理由是,预算、政府采购等之外的领域广阔,需要立的法相当多且预算等领域的法律当前亟需修改,而当前我国财政分权制度中的弊病已相当严重,可以说完善财政分权制度已刻不容缓。因而,制定一部专门的《财政收支划分法》更能解决问题。

需要制定的《财政收支划分法》,结合“营改增”政策初衷的实现,其内容应当从如下几方面去考虑。

1. 财政收益权

财政收益权包括财政设立权、财政征收权以及财政用益权。财政收益权直接关系到政府以何种方式以及在多大范围内取得财政资金。我国《预算法》第19条规定,税收收入、国有资产收益、专项收入以及其他收入等构成我国的预算收入。据此,我国的财政收益权应该划分为税收收益权、国有资产收益权、专项收入收益权与其他收入收益权。这些收益权应当在中央与地方各级政府之间进行适度分配。

(1) 税收收益权的划分

税收是构成我国财政收入的最主要来源。于是,税收收益权在中央与地方各级政府之间如何分配,对政府职能的履行有着重要影响是毋庸置疑的。税收收益权的分配实际上就是确定哪些税种划归为中央税,哪些税种划归为地方税。“一个税种划归中央税还是地方税,应综合考虑该税的税基

流动性、再分配功能、调控功能、财政功能、征管效率等因素。对于税源普遍、税基流动性大、影响到市场统一性和宏观经济、税基在各地方辖区内分布高度不平衡、具有很高再分配属性的税种应当划分为中央税。”^{[12]20} 根据这一标准,关税、消费税与营业税等税种应当划分为中央税;增值税、个人所得税与企业所得税等税种应该为中央税与地方税共享;物业税、土地增值税等税种应该划分为地方税。

然而,当前的分税制度是,增值税由中央和地方按75:25比例分成,营业税划归为地方税。于是,“营改增”政策的施行实质上是改变了这一中央与地方税收分成,确切地说,地方政府的税收分成比例下降,这在某种程度上意味着地方政府的财政收入下降。在当前地方政府财政捉襟见肘的情况下,地方政府为解决其财政困难难免会向企业摊派征收,从而很可能偏离“营改增”政策的初衷。因此,不改革现有的中央与地方税收收益权的划分即营业税划归为中央税,增值税划归为中央税与地方税共享,“营改增”政策初衷随着城市与行业的扩大变得越来越难以实现。换言之,“营改增”政策初衷的实现必须以改革现有的中央与地方税收收益权为前提。

(2) 国有资产收益权与行政收费收益权的划分

国有资产收益是国家在管理、运行国有资产过程中取得的收益,包括红利收入、股息、上缴利润、租金收入、资产占有费收入、国有资产转让收入等,在财政收入中占相当大的比重。于是,国有资产收益权分配对于地方财政困境的解决有着重大影响。目前我国规定国有资产收益权的法律法规主要是《企业国有资产法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》、《中央企业国有资本经营预算建议草案编报办法(试行)》以及《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》、《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》等。根据这些法律法规的规定,国有资产收益按年度、层级分别由本级财政部门会同国资管理部门编制国有资产预算草案,纳入本级财政预算范围进行管理。从理论上讲,国有资产属于全体人民所有,其收益自然应由全体人民享有。于是,笔者认为国有资产收益权应按照其是国家所有或集体所有的性质进行划分,若是国家所有则将其收益的一部分按一定比例形式作为全国地方各层级政府的财政转移支付资金;若是集体所有则将其收益按一定比例形式作为集体所有范围内的地方各层级政府的财政收入。

在其他收入中,行政收费占有较大比重。所谓

行政收费是行政事业单位向社会公众提供某项社会公共服务而向直接受益者收取的费用。与税不同,行政收费因为它是向社会公共服务的直接受益者收取的,而直接受益者具有较大的不确定性以及因各行政事业单位提供的社会公共服务不同而收费不同,从而难以按照一个确定的标准来征缴。现行的做法是行政收费的立项由财政部门会同物价部门审定。根据这一做法,财政部门一面负责审批行政事业单位的预算,另一面又负责审批行政收费项目。这就为不同层级的政府在财经紧张时通过行政收费来弥补预算的不足提供了便利。因而,需要改革现有的行政收费收益权的划分。笔者认为,首先要将行政收费立项权划归人大所有,然后根据“谁提供服务谁受益”的原则将其受益划归相应层级政府的预算收入之中。

2. 财政支出的划分与财政转移支付的法定化

前面已指出,历次的税制改革以及相关政策的调整,导致了地方政府承担了越来越重的财政支出责任,从而引致了诸多弊病。这些弊病的解决无疑需要对现有的财政支付责任进行改革。根据服务政府的理论,政府的活动范围仅限于向社会和公众提供合格的公共服务产品。因而,政府的财政支出研究仅限于国家安全、科技、教育、文化、卫生等公共事业发展领域,调节收入分配状况,解决收入分配不公平问题再分配领域,公共投资支出领域。中央和地方政府在财政支出的划分方面应该根据前述确定的财政支出范围来划分。具体而言,国家安全、全国性和包含多个地区的公共事业发展领域,再分配领域以及公共投资支出领域,应当由中央政府承担财政支出的责任;仅限于某一特定区域的公共事业发展领域、再分配领域以及公共投资支出领域,应当由地方政府承担财政支出的责任;涉及多个地方的公共事业发展领域、再分配领域以及公共投资支出领域,应当由各级地方政府享有的财政支出权以及参照各自的受益程度来确定各自承担的财政支出责任。

“营改增”政策实施后导致地方财政困境,而财政转移支付是解决地方政府财政困境的有效路径。然而,在当前中央向哪些地方进行财政转移支付以及转移支付多少完全由中央政府自行决定,没有统一的衡量标准。于是,不难理解“跑部钱进”、“驻京办”这些奇特的乱象在我国长期存在着。尽管中央已三令五申地要求地方政府撤销“驻京办”,地方政府也撤销了原来的“驻京办”,但“驻京办”以另一种面孔或形式继续存在的报道时有发生。从这些报

道中不难看出,光凭一纸命令就想解决“驻京办”等乱象是不现实的。要想根除这些乱象,笔者认为唯有建立法制化的财政转移支付制度。从当前国情来看,笔者认为我国亟需做的工作主要有两项:一是成立专门财政转移支付机构,该机构在人大的领导下负责制定各地区各年度的财政支付转移规模的方案;二是制定《财政转移支付法》,该法明确财政转移支付的资金来源、财政转移支付的规模以及分配方案、财政转移支付的监督与监管以及法律责任等。

最后,还需强调一点,必须尽快将预算外资金纳入预算范围之内。前面已指出,地方政府通过预算外资金来解决财政困境会增加引发财政危机的风险。许多学者认为公共预算改革是一个“最没有风险,又可操作、难度也不大的改革”。^[16]目前,《预算法》修订工作已展开,并公布了修订草案。因此,我国应当以修订《预算法》为契机,将预算外资金纳入预算范围。

财政分权制度不仅事关“营改增”政策初衷的实现,还事关我国能否长治久安。因此,我国应该以实现“营改增”政策初衷为引子,对我国现有的财政分权制度进行全面的变革,建立健全适合我国的财政分权法律制度。

[参 考 文 献]

- [1] 陈龙.“营改增”政策在我国经济发展方式转变中的作用[J].当代经济管理,2013,(7):80-84.
- [2] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1972:167.
- [3] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1972:181.
- [4] 托克维尔.旧制度与大革命[M].冯棠译.北京:商务印书馆,1992:127.
- [5] 洛克.政府论(下册)[M].叶启芳等译.北京:商务印书馆,2010:89.
- [6] 马克思恩格斯全集:第8卷[M].北京:人民出版社,1961:221.
- [7] 李一花.县乡财政困境与财政立宪主义[J].财经论丛,2006,(3):30-34.
- [8] 吴杭民.“一房四吃”是民生之痛[EB/OL](2013-11-15)[2013-12-11].<http://sc.sina.com.cn/news/r/2013-11-15/1547147878.html>.
- [9] 黄佩华,迪帕克.中国:国家发展与地方财政[M].北京:中信出版社,2003.
- [10] 周刚志.财政分权的宪政原理[M].北京:法律出版社,2010:158.

- [11] 王春业, 聂佳龙. 论社会保障视域下我国公共财政立法的完善[J]. 福建行政学院学报, 2011(6):58.
- [12] 余裕. 我国财政分权法律制度研究[D]. 首都贸易大学, 2013 年硕士论文.
- [13] 姜明. 中国地方政府债务规模到底有多大[EB/OL] (2011-07-01)[2013-10-28]. <http://www.chinavalue.net/Finance/Blog/2011-7-7/799567.aspx>.
- [14] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济变迁[M]. 杭行译, 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 2008:3.
- [15] 王春业, 聂佳龙. 从“三公”消费公开谈人大预算权的落实[J]. 云南大学学报法学版, 2013(1):13.
- [16] 苏永通. 五万亿财政收入怎么花, 四学者公开呼吁公共预算透明化、民主化[N]. 南方周末, 2008-2-28.
- (责任编辑:程晓芝)

Reflection on the Policy of Replacing Business Tax with VAT

WANG Chun-ye¹, NIE Jia-rong²

(1. Faculty of law, Hohai University, Nanjing, 210098; 2. Jiangxi Science and Technology Normal University, Nanchang, 330100)

Abstract: The policy of “Replacing Business Tax with VAT” decreased tax for enterprises. However, to some extent, it has exacerbated the plight of local government finances, leading the phenomenon of arbitrary charges and extra-budgetary funds of local government. The negative effects of “Replacing Business Tax with VAT” are due to the drawbacks of our country’s fiscal decentralization system, the most serious of which are the local government debt, imbalance of power and control. The realization of “Replacing Business Tax with VAT” depends on a sound fiscal decentralization system. Therefore, we must establish a sound fiscal decentralization system, namely to enact on a law of “Financial Division Act”. It is necessary to determine the financial benefits and payment of the central government and local governments in the form of law, and to include extra-budgetary funds into budget.

Key words: Policy of “Replacing Business Tax with VAT”; Plight of Local Government Finance; Fiscal Decentralization System

(上接第 31 页)

The Pain of Otherness and Spacial Justice ——The Care of ‘People’ in David Harvey’s Space Theory

WU Hong-tao

(School of Literature and Journalism, Shangrao Normal College, Shangrao, Jiangxi Province, 334001)

Abstract: Started from the issue of ‘unbalanced geography’, Harvey analyzed the widespread pain of otherness in space through reflection on people’s problems caused by spacial segregation, as well on ‘the predicament of body’ in production space of capitalism. Furthermore, on the basis of mourning the coming disappearance of traditional Utopian sense, Harvey proposed the concept of ‘spatial justice’, and advocated to face the ‘pain of otherness’ squarely with a dialectical Utopian courage, thus building a geographical space full of justice with positive politics.

Key words: David Harvey; Space; Utopia; Justice

