

文章编号: 1001-148X (2015) 06-0097-07

增值税扩围改革: 中央与地方政府博弈行为研究

——基于税收分权和税收竞争视角

李 涛, 罗 星, 陈 立

(重庆理工大学 会计学院, 重庆 400054)

摘要: 基于增值税扩围的改革背景与《营业税改征增值税试点方案》的政策框架, 本文构建了中央与地方政府之间的博弈模型, 探讨营业税改征增值税对中央与地方政府财政收入、税权配置、转移支付等方面的影响。研究结果表明: 试点过程中财政减收将会加剧地方政府间税收竞争; 中央给予的激励与地方政府的征收积极性呈正相关关系; 转移支付与增值税共享比例呈负相关关系。因此, 为提高公共服务均等化程度及公共资源的配置效益, 应重建增值税分配格局, 重新划分事权, 并通过完善转移支付制度加大对地方财政的支持。

关键词: 增值税扩围; 营改增; 税收竞争; 税收分权

中图分类号: F810.42

文献标识码: A

一、引言

目前, 以结构性减税、“促增长、调结构”为旨的我国增值税扩围(即营业税改增值税, 简称“营改增”)改革正在逐步推进, 这是我国“十二五”期间促进经济发展方式转变的一项重大举措。为了从根本上解决我国长期以来的增值税与营业税双轨制问题, 实施结构性减税, 避免重复征税, 构建有利于转变经济发展方式的财税体制, 财政部和国家税务总局联合下发了《营业税改征增值税试点方案》。我国增值税扩围改革试点首先在上海进行试点, 并于2013年8月1日将改革范围进一步推广到全国试行。

作为我国第一大税种, 增值税(Value Added Tax, 简称VAT)的征税范围广、税基宽, 涉各类经济活动和经济运行的各个环节。增值税扩围改革可谓“牵一发而动全身”, 其影响广泛而复杂。而税收分权和税收竞争是增值税扩围改革中的两个关键作用中介。因此, 本文以“税收分权”和“税收竞争”为视角, 从“税制结构→利益格局→政府行为→财政经济后果”的思路, 探讨营业税改征增值税对中央与地方政府财政收入、税权配置、转移支付等方面的影响。研究主要包括三个方面: 营业税改增值税试点过程中, 收入归地方政府所有且未发生财政减收的情况下, 我国中央政府与地方政府之间的博弈行为; 试点过程中, 发生财政减收时, 中央和地方政府财政收入的影响及博弈行为; 营改增全面推行后, 原归属试点地区的营业税收入改征增值税后由中央和地方共享情况下的中央与地方政府之间的博弈行为。

收稿日期: 2015-01-13

作者简介: 李涛(1980-), 男, 河南南阳人, 重庆理工大学会计学院副教授, 管理学博士, 研究方向: 财政税制;

罗星(1991-), 女, 重庆人, 重庆理工大学会计学院研究生, 研究方向: 财政税收; 陈立(1975-), 女, 重庆人, 重庆理工大学会计学院副教授, 研究生导师, 研究方向: 财政税收。

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目, 项目编号: 13YJC790078; 中国博士后科学基金特别资助项目, 项目编号: 2014T70849; 中国博士后科学基金面上资助项目, 项目编号: 2013M542256。

二、税收分权和税收竞争与“营改增”

增值税扩围实质上重构了中央和地方利益分配格局,分析其改革影响应以税收分权为逻辑起点。税收分权主要是指税收的各项权利在国家机构间横向和纵向的合理划分问题。横向划分是指税权在相同层次的不同国家机构之间的分割和配置,纵向划分是指不同层次的同类国家机构之间在税权方面的分割和配置。1994年分税制改革以来,营业税一直是地方政府财政收入的主要来源,占到了地方财政收入近1/3。通过从行政性分权向经济性分权不断演进,地方政府拥有了对财政收入的剩余控制权,这种制度安排为地方政府发展本地区经济提供了重要动力。增值税扩围后,地方政府赖以生存的重要税源将收归中央、转变为中央和地方共享。因此,如何协调中央与地方政府的利益分配格局,是增值税扩围改革能否顺利推广的关键。

本文提到的税收分权主要指纵向的税权划分,即中央和地方政府间在税权方面的分割和配置。吴宇晖(2008)总结出税收分权有四大原则,一是税权划分要保证中央和地方政府都有稳定的收入来源;二是税权划分要保证各级政府稳定职能作用的发挥;三是税权划分要保证资源配置的效率优化和收入分配的公平;四是税权划分要便于税收制度效率的发挥,降低管理成本。本文基于这四大原则分析中央与地方政府在税权配置等方面的博弈行为。

增值税扩围的改革效果很大程度上需要以政府间的税收竞争作为机制中枢。众多的研究已经发现,中国地方政府间的税收竞争的确对经济增长产生了显著的影响。一方面,税收竞争降低了实际税负,吸引资本、劳动和技术等要素流入本地,从而促进了经济增长;另一方面,税收竞争加剧地方保护、市场割据和重复建设等经济扭曲行为,危及到国民经济协调可持续增长。所谓税收竞争是指地方政府采用财政税收手段吸引本辖区之外的税源,或者以各种措施向辖区之外转移税负的政府改善经济收益的行为。本文所指税收竞争是地区间税收竞争,主要指同一级别的各地方政府之间关于税收引起的经济政策、经济方式的改变。沈坤荣(2006)通过对省际间税收竞争增长绩效的格兰杰因果检验,发现地方政府间的税收竞争对地区经济增长具有显著的促进作用。“营改增”试点推行之后,增值税纳税企业在试点地区取得的增值税发票可以抵扣,即试点地区较非试点地区具有优势,地区间税收竞争凸显出来。那么,随着改革的持续深入,增值税扩围将引发旧有税收利益分配格局的瓦解和重建,最终将通过税收分权和税收竞争的作用渠道和机制中枢,对政府行为乃至经济活动产生复杂而又深远的影响。

在“营改增”全面推行的情况下,地方主体税种的缺位不仅进一步拉大了地方财权与事权的不匹配程度,而且弱化了地方政府的市场保护型激励。中央政府拥有税收立法权,地方政府在部分税种上拥有税收征管权,中央对地方税收征管进行监督,这样的税收情况就给地方政府留下了博弈空间。而增值税采取在销售地征收的方式,应纳税额为销项税额与进项税额之间的差额,对地方政府而言,如果其抵扣的进项税额来自其他地区,则会导致税收收入在地区间的横向流失,各地方政府为保证财政收入会对外来商品设置人为障碍,形成地方保护主义(施文泼、贾康,2010)。对于经济发展较快、税源较充裕的地区,政府能够较轻松的完成税收计划,其税收不作为的激励会更大,税收积极性相对较弱。相反,经济发展较慢、税源不充足的地区,受上级部门制定的税收计划和财事权不匹配的压力所迫,就会采取行动争夺税源,从而加大税收征管力度(杨龙见,2014)。这说明财政压力不同,地方政府的税收竞争行为以及激励也会有所差异。同时,中央政府与地方政府的利益偏好此消彼长,财权、事权范围没有清晰的界限,导致二者的目标偏好和行为取向存在差异,双方在转移支付、财政上缴比例、争夺资金与项目等多个领域存在利益博弈关系(陈碧琴等,2009)。

基于以上理论分析可以发现,税收分权和税收竞争与政府间的经济行为联系紧密,相互影响。本文从税收分权和税收竞争理论出发,探讨中央与地方政府在税权配置、转移支付等方面的博弈行为。

三、研究假设

《营业税改征增值税试点方案》规定,在试点期间原归属试点地区的营业税收入,改征增值税后收入

仍归属试点地区。因试点改革产生的财政减收，按现行财政体制由中央和地方分别负担。这是增值税扩围试点的一项过渡性政策，待改革全面推行后，地方政府赖以生存的重要税源将收归中央、转变为中央和地方共享。由于地方政府没有独立的税收自主权，且没有能力通过选择特定税种提供地方收入，这就导致地方政府高度依赖中央给地方的转移支付。

本文根据我国营业税改征增值税的实际情况，借鉴赵宝廷（2010）模型，引进了政府间横向竞争成本，基于税收分权和税收竞争的角度，分析我国中央政府与地方政府在“营改增”试点的过程中发生财政减收和未发生财政减收两种情况下的博弈行为。为了方便建模和推理，本文做如下具体假设：

第一，关系假设。中央和地方政府的关系可以描述为委托和代理的关系，行政权集中于中央政府，地方政府按照中央政府的要求进行利益选择行动。

第二，假设共有 n 个地方政府，第 i 个地方政府为了增加中央和地方共享的增值税付出的税收努力水平为 t_i 。

第三，假设税收产出函数为 $f(t_i)$ 是自变量 t_i 严格递增的凸函数，它随 t_i 增加而增加，增加速度逐渐减缓。根据税收收益边际递减规律和对数函数的特征，为方便后面计算，固假设 $f(t_i) = \ln t_i$ ，中央从地方 i 征得增值税为 X_i ，则 X_i 可表示为：

$$X_i = f(t_i) + \gamma_i = \ln t_i + \gamma_i, i = 1, 2, 3 \cdots n \quad (1)$$

其中， γ_i 是环境干扰变量， $\gamma_i \sim N(0, \sigma^2)$ ，这表明“营改增”税收收益不仅与地方政府税收努力水平有关，而且与环境状态有关。

第四，假设 F_i 表示中央对第 i 个地方政府的转移支付， α_i 是增值税地方 i 分享的比例。假设 $S(X_i)$ 表示中央支付给地方政府的转移支付和增值税共享部分之和，可表示为如下函数：

$$S(X_i) = F_i + \alpha_i X_i = F_i + \alpha_i (\ln t_i + \gamma_i), i = 1, 2, 3, \cdots, n \quad (2)$$

第五，假设成本函数。假设中央实行营业税改增值税政策的成本占增值税收入的比例为 β ；地方政府的成本分为两个部分，一部分是地方政府的税收努力需要付出的成本 $C(t_i)$ ，另一部分是政府与其他地方政府争夺税收资源而产生的税收竞争成本为 $C(t_i)^*$ 。假设 $C(t_i)$ 与 $C(t_i)^*$ 均是地方税收努力水平 t_i 的函数，且 $C(t_i) = Kt_i^2$ ， $C(t_i)^* = Mt_i^2$ ，其总成本和边际成本均是递增的。其中税收竞争成本由两部分组成，一是给予各投资方税收优惠而减少的税收额；二是为吸引更多投资方而提供更多更优质的公共产品和服务增加的成本。

第六，试点期间，地方政府因试点产生的财政减收由中央负担的比例为 φ 。

第七，假设 i 地方政府在营业税改增值税之前征收的营业税额为 Y_i ，改后的财力变化为 ΔTR_i 。

第八，假设改革过程中，除增值税和营业税外，政府其他的税收收入均不发生变化。

第九，假设不考虑地方政府的风险成本。

四、模型构建

鉴于我国增值税扩围改革的渐进式特点，需要从改革试点过程（包含发生财政减收和未发生财政减收两种情形）和全面改革后中央与地方政府之间的博弈关系。本文中财政减收为地方政府因试点产生的财政减收，指改革后营业税改为增值税的收入少于未改革时征收的营业税的现象。为了清楚地表示地方政府的财政收入变化（ ΔTR_i ），建立（3）式来计算，其中 α_i 表示地方分享增值税的比例， Y_i 表示营业税改增值税前征收的营业税。

$$\Delta TR_i = \alpha_i X_i - Y_i \quad (3)$$

由于中央的财政收入受到地方财政收入的约束（赵宝廷，2010），根据我国财政体制具有多层规划的特征，建立中央与地方之间的多重规划模型来分析中央与地方财政收入影响与各方面的博弈行为。

1. 未发生财政减收时的中央与地方之间的博弈模型。未发生财政减收，说明营业税改增值税后地方

政府的增值税财政收入大于或等于“营改增”前营业税收入，即地方政府未因试点而发生财政减收，即(3)式的 $\Delta TR_i \geq 0$ 。

中央政府的收入函数为中央政府的增值税净收入，即来自各地方政府营业税改为增值税的税款总和扣除支付给各地方政府的转移支付和属于地方政府的那部分分享税后的净额。地方政府的收入包括中央给予的转移支付和地方政府分享的 α_i 比例部分，然后再扣除税收努力产生的成本和税收竞争产生的成本。

为更好地分析中央和地方的财政收入变化的影响因素及其影响程度。首先，建立中央政府的收入函数：

$$\pi = \sum_{i=1}^n X_i(1 - \beta) - \sum_{i=1}^n S(X_i) = \sum_{i=1}^n (f(t_i) + \gamma_i)(1 - \beta) - \sum_{i=1}^n [F_i + \alpha_i(f(t_i) + \gamma_i)] \quad (4)$$

中央政府的目标函数为中央政府收入函数的期望值，即：

$$\max_{F_i, \alpha_i} E(\pi) = \sum_{i=1}^n f(t_i)(1 - \beta) - [\sum_{i=1}^n F_i + \sum_{i=1}^n \alpha_i f(t_i)] \quad (5)$$

其次，根据地方政府的收入组成部分写出地方政府的实际收入：

$$W_i = S(X_i) - [C(i) + C(i)^*] = F_i + \alpha_i X_i - [C(i) + C(i)^*] = F_i + \alpha_i(f(t_i) + \gamma_i) - [C(i) + C(i)^*] \quad (6)$$

由上式可知， W_i 也服从正态分布，所以地方政府的期望收入为：

$$E(W_i) = S(X_i) - [C(i) + C(i)^*] = F_i + \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] \quad (7)$$

如果令地方政府的保留收入水平为 \overline{W}_i ，那么，中央的转移支付和增值税分享比例应该使得地方政府收益不小于其保留收入 \overline{W}_i ，即地方政府的参与约束为：

$$\overline{W}_i \leq F_i + \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] \quad (8)$$

且地方政府的目标是追求收入最大化，即中央政府要受到地方政府收入最大化的约束，即激励约束，如下：

$$\max_{t_i} \{F_i + \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*]\} \quad (9)$$

根据中央政府的目标函数、地方政府的参与约束和激励约束，可得到中央和地方政府间的多层规划问题，即中央和地方政府的博弈模型，如下：

$$\begin{aligned} \max_{F_i, \alpha_i} E(\pi) &= \sum_{i=1}^n f(t_i)(1 - \beta) - [\sum_{i=1}^n F_i + \sum_{i=1}^n \alpha_i f(t_i)] \\ \text{s. t. } &\begin{cases} \overline{W}_i \leq F_i + \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] \\ \max_{t_i} \{F_i + \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*]\} \end{cases} \end{aligned} \quad (10)$$

2. 发生财政减收时中央和地方政府之间的博弈模型。发生财政减收意味着营业税改增值税后地方政府的增值税财政收入小于“营改增”前营业税收入，即 $\Delta TR_i \leq 0$ 。模型在未发生财政减收时增加了因财政减收所负担的部分，方法同前，建立中央与地方发生财政减收情况下的博弈模型：

$$\begin{aligned} \max_{F_i, \alpha_i} E(\pi) &= (1 - \beta - \alpha_i + \alpha_i \varphi) \sum_{i=1}^n f(t_i) - \sum_{i=1}^n F_i - \varphi \sum_{i=1}^n Y_i \\ \text{s. t. } &\begin{cases} \overline{W}_i \leq F_i + (2 - \varphi) \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] - (1 - \varphi) Y_i \\ \max_{t_i} \{F_i + (2 - \varphi) \alpha_i f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] - (1 - \varphi) Y_i\} \end{cases} \end{aligned} \quad (11)$$

五、增值税扩围过程中中央与地方政府博弈行为

增值税扩围试点期间与全面到位后的政策差异，会影响中央与地方政府的财政收入；发生财政减收与否也会引起中央与地方政府财政收入的变动，同时影响中央与地方政府之间的博弈行为。因此，以下按不同时期是否发生财政减收来分析中央与地方之间的博弈行为。

(一) 试点政策下中央与地方政府博弈分析

1. 试点期间未发生财政减收的情况。试点期间，原归属试点地区的营业税收入，改征增值税后收入仍归属试点地区，即是增值税分享比例 α_i 为 1。将 $f(t_i) = \ln t_i$, $C(t_i) = Kt_i^2$, $C(t_i)^* = Mt_i^2$ 代入 (10) 式，中央与政府的博弈模型即变为：

$$\begin{aligned} \max_{F_i, 1} E(\pi) &= - \sum_{i=1}^n \beta \ln t_i - \sum_{i=1}^n F_i \\ \text{s. t. } &\begin{cases} \bar{W}_i \leq F_i + \ln t_i - [Kt_i^2 + Mt_i^2] \\ \max_{t_i} [F_i + \ln t_i - (Kt_i^2 + Mt_i^2)] \end{cases} \end{aligned} \quad (12)$$

解上式得：

$$t_i = \left[\frac{1}{2(K+M)} \right]^+ \quad (13)$$

将 (13) 代入博弈模型即得：

$$\max_{F_i, 1} E(\pi) = - \sum_{i=1}^n \beta \ln \left[\frac{1}{2(K+M)} \right]^+ - \sum_{i=1}^n F_i \quad (14)$$

从 (14) 式可知，由于 K 、 M 均为常数且 $K > 0$ 、 $M > 0$ ，影响中央利益的成本比例 β 和转移支付 F_i 均大于 0，且税收产出函数 $\ln \left[\frac{1}{2(K+M)} \right]^+ \geq 0$ ，这就表明试点政策条件下，中央的收益始终为负。

政府间财政转移支付具有弥补财政分权所带来的地区财力不平衡、外部性和地方公共品的低质量问题的功能 (Oates, 1972)，中央财政紧张时，中央政府没有足够的财力提供转移支付，此时地方政府提供公共品的质量将受到一定的影响。同时，由于增值税采用销售地征税，税基的流动性以及地方政府间财力的差异，会引发横向的税收竞争，各地方政府采取各种途径增加收入，以平衡其财事权。根据钱颖一 (1998) 提出的分权体制下的地区间竞争会导致高速、可持续的经济增长的观点，可得出适当的税收竞争有利于地方政府收入增加，同时也有利于国家的经济增长。为了缓解地方财力压力，提高地方政府对于“营改增”的支持力度，中央政府应加大转移支付的力度。

2. 试点期间发生财政减收的情况。方法同上，试点期发生财政减收时，中央和地方均增加财政减收负担的博弈模型为：

$$\begin{aligned} \max_{F_i, 1} E(\pi) &= - \beta \sum_{i=1}^n f(t_i) - \sum_{i=1}^n F_i + \sum_{i=1}^n \Delta TR_i \varphi \\ \text{s. t. } &\begin{cases} \bar{W}_i \leq F_i + (2 - \varphi)f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] - (1 - \varphi)Y_i \\ \max_{t_i} \{ F_i + (2 - \varphi)f(t_i) - [C(i) + C(i)^*] - (1 - \varphi)Y_i \} \end{cases} \end{aligned} \quad (15)$$

解得： $t_i = \left[\frac{2 - \varphi}{2(K+M)} \right]^+$ ，且 $\frac{\partial t_i}{\partial \varphi} < 0$, $\frac{\partial t_i^2}{\partial \varphi^2} > 0$ ，可以看出，地方政府的税收努力水平 t_i 与财政减收由中央负担的比例 φ 成负相关关系。即当中央政府负担的比例提高时，地方政府的税收努力水平将会降低，且降低的速度会增快。这是因为地方政府把中央政府负担的部分作为地方财政收入的替代，导致地方政府征收努力水平下降，形成对中央的依赖，甚至造成财政荷兰病 (周克清, 2002)。

将 $t_i = \left[\frac{2 - \varphi}{2(K+M)} \right]^+$ 代入 (15) 中得到试点下发生财政减收时中央政府的目标函数：

$$\max_{F_i, 1} E(\pi) = - \beta \sum_{i=1}^n \ln \left[\frac{2 - \varphi}{2(K+M)} \right]^+ - \sum_{i=1}^n F_i + \varphi \sum_{i=1}^n \Delta TR_i, \Delta TR_i < 0 \quad (16)$$

由上式可以看出，影响中央目标函数的有中央征收增值税的成本比例 β 、财政减收部分由中央负担的比例 φ 、中央的转移支付 F_i 和地方因试点产生的财政减收额。比较 (12) 式与 (15) 式发现，中央目标函数变化部分为 $\varphi \sum_{i=1}^n \Delta TR_i$ ，即由中央负担的地方政府发生财政减收部分；地方政府的变化部分为 $(1 - \varphi) \sum_{i=1}^n \Delta TR_i$ ，即由地方政府负担的地方政府因试点而发生的财政减收部分。所以当 $\varphi \geq 0.5$ 时，中央收入

受“营改增”的影响较大； $\varphi < 0.5$ 时，地方财政收入大幅下滑，这验证了张新（2012）提出的“营改增”引起地方收入的下滑较中央严峻（刘勇政等，2009），中央通过转移支付来平衡地区间的差异的效率急剧下降，地方政府间税收竞争加剧是必然趋势。

（二）“营改增”全面到位后中央与地方政府间税权博弈

“营改增”全面到位后不再执行过渡政策，此时，原归属试点地区的营业税收入改征增值税后由中央与地方共享，地方分享的比例为 α_i （ α_i 可变），且不考虑税收减收的问题，所以中央与地方的博弈模型变为：

$$\begin{aligned} \max_{F_i, \alpha_i} E(\pi) &= \sum_{i=1}^n \ln t_i (1 - \beta) - \left(\sum_{i=1}^n F_i + \sum_{i=1}^n \alpha_i \ln t_i \right) \\ s. \quad &\begin{cases} \overline{W}_i \leq F_i + \alpha_i \ln t_i - (K t_i^2 + M t_i^2) \\ \max_i [F_i + \alpha_i \ln t_i - (K t_i^2 + M t_i^2)] \end{cases} \end{aligned} \quad (17)$$

$$\text{解得：} t_i = \left[\frac{\alpha_i}{2(K + M)} \right]^+ \quad (18)$$

且 $\frac{\partial t_i}{\partial \alpha_i} > 0$, $\frac{\partial t_i^2}{\partial \alpha_i} < 0$ ，由此可以得出，增值税分享比例与地方政府的税收努力水平呈正相关关系，即

当增值税分享比例提高时，地方政府的税收努力水平也会随之提高，提高的速度逐渐减缓。如果把增值税分享比例看做中央对地方的激励、地方政府的税收努力水平看做是地方政府的征税积极性，可以得出中央对地方的激励与征税积极性是相互统一的。对于理性的地方政府，降低增值税分享比例，无异于打击地方政府的征收积极性，降低征收效率；当增值税分享比例较高时，再提高分享比例对地方政府税收努力的激励效果减弱（赵宝廷，2009）。这是因为地方政府的税收能力是有限的，当税收能力达到一定程度时，中央的激励（即分享比例）再提高也不能激励地方政府持续提高税收努力水平，所以中央政府应当考虑适当的激励水平。

构建拉格朗日函数，将（18）式代入（17）中解得：

$$\begin{aligned} \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{1 - \beta}{\alpha_i} \right) - \ln \frac{\alpha_i}{2(K + M)} - 1 \right] + \lambda \left(- \frac{1}{2} \ln \left(\frac{\alpha_i}{2(K + M)} \right)^+ \right) &= 0 \\ F_i = \overline{W}_i - \alpha_i \ln t_i + (K t_i^2 + M t_i^2) = \overline{W}_i - \alpha_i \ln \left[\frac{\alpha_i}{2(K + M)} \right]^+ + \frac{\alpha_i}{2} \end{aligned} \quad (19)$$

求得： $\frac{\partial F_i}{\partial \alpha_i} = - \ln \left[\frac{\alpha_i}{2(K + M)} \right]^+ = - \ln t_i$ ， $\ln t_i \geq 0$ ，所以 $\frac{\partial F_i}{\partial \alpha_i} < 0$ ，当地方分享的比例 α_i 提高时，中

央对地方的转移支付在减少，这说明激励的效率与转移支付的公平之间存在一定的替代性。此时，中央政府可以适当地提高中央的分享比例来提高地方政府的税收努力水平和中央对地方政府的基本公共服务的转移支付。

六、结论与对策建议

本文通过理论分析和模型分析，得出以下结论：第一，试点过程中财政减收将会加剧地方政府间税收竞争。试点过程中发生财政减收，会加剧中央与地方政府财政压力，尤其是地方政府的财政压力，引发地方政府间的税收竞争，增加地方政府的税收竞争成本；财政减收部分的分摊比例会影响地方政府的税收努力水平。第二，中央给予的激励与地方政府的征收积极性呈正相关关系。中央政府可以通过提高共享比例，提高地方政府的征收效率。第三，转移支付与增值税共享比例呈负相关关系。中央可以将增值税比例作为一个政策工具，合理发挥增值税的调控功能，增加政府财力调整的灵活性，提高公共服务均等化水平，保障全国范围内地方财政的稳定性，同时也有利于提高宏观经济的效率。

随着经济社会的发展，中央和地方政府在公共服务中承担的责任可能发生变化，目前，地方公共服务需求呈增长状态，且地区间公共服务差距有扩大趋势。为了提高公共服务均等化程度，提高公共资源配置的效率，本文提出如下几条建议：

第一，发展地方经济是解决地方财政困难的根本途径。营业税改征增值税本身是一个减税政策，但

如何在减税政策下实现税收收入的增加是一个值得探讨的问题。增加税收收入首先要增大经济活动的规模, 只有“做大蛋糕, 才能分好蛋糕”, 经济总量增加后, 税收总量自然而然就会增加。因此, 必须以科学发展观为指导, 加大招商引资的力度, 做大做强地方经济, 才能从根本上减轻地方的财政压力。

第二, 尽快重建增值税分配格局。试点方案中, 国家为了不损害地方政府的利益, 最大限度地赢得地方政府的支持, 将营业税改增值税后的收入仍然归入地方政府所有, “营改增”全面推行后, 将破坏现有的税收分配格局, 中央要尽快制定营业税改增值税后增值税的分配方案, 并通过合理的比例在中央与地方政府间实现共享。

第三, 重新划分事权。营业税改增值税后, 地方政府的收入受到的影响较大, 如果中央政府不重新划分事权, 地方政府的财政收入将会非常紧张, 事权与财权失去平衡, 提供公共服务的质量将会受到影响。中央可以考虑提高中央公共支出的责任, 将现行地方政府部分事权, 但又事关国家长远发展的责任划入中央。这样一方面可以实现全国均衡发展, 防止因地方发展不均衡导致的地方差异或者地方保护主义; 另一方面, 也可以相应降低地方支出规模, 减轻地方政府财权与事权不匹配的压力。

第四, 完善转移支付制度, 加大对地方政府的财政支持。中国当前的财政转移支付制度存在许多弊端, 中央应以此“营改增”为契机, 加快政府转移支付的法制化进程, 调整财政转移支付的结构, 加大转移支付的力度, 改革并完善转移支付制度, 以减少此次改革给地方财政带来的冲击, 促进各地区经济协调、统筹发展。

参考文献:

- [1] 沈坤荣, 周密. 经济增长理论与中国经济增长——沈坤荣教授访谈[J]. 学术月刊, 2013(6): 173 - 176.
- [2] 施文波, 贾康. 增值税“扩围”改革与中央和地方财政体制调整[J]. 财贸经济, 2010(11): 46 - 51, 145.
- [3] 陈碧琴, 傅强. 中央政府与地方政府的税收竞争动态博弈分析[J]. 财经问题研究, 2009(12): 87 - 93.
- [4] 赵宝廷. 中央和地方间共享税比例的财政体制博弈模型[J]. 宏观经济研究, 2010(6): 44 - 49.
- [5] 刘勇政, 赵建梅. 论分税制下财政转移支付与地方财政努力差异——基于功能与地区多重分类考察的另类荷兰病分析[J]. 财经研究, 2009(12): 73 - 83.
- [6] 杨龙见, 尹恒. 中国县级政府税收竞争研究[J]. 统计研究, 2014(6): 42 - 49.
- [7] 马海涛, 李升. 中国税制改革与发展的新认识[J]. 哈尔滨商业大学学报: 社会科学版, 2014(3): 92 - 101.

VAT Extending Reform: On the Game Behavior between Central Government and Local Government - From the Perspective of Tax Decentralization and Tax Competition

LI Tao, LUO Xing, CHEN Li

(School of Accounting, Chongqing University of Technology, Chongqing 400054, China)

Abstract: Under the background of VAT extending and the policy framework of *Replacing Business Tax with VAT Pilot Program*, this paper builds a game model between central government and local government, analyzes the effect of replacing business tax with VAT on the revenue, the share of tax right and the payment transfer between central government and local government. We find: revenue - reduction will intensify the tax competition among local governments during the pilot time; there is a positive correlation between the motivation provided by the central government and the tax initiatives of the local government; there is a negative correlation between payment transfer and the share ratio of VAT. To improve the degree of equalization of public service and the effectiveness of allocating public resources, the governments are supposed to rebuild the VAT distribution pattern, divide the powers clearly, and increase the support for local governments through perfect laws of payment transfer.

Key words: VAT Extending; replacing business tax with VAT; tax competition; tax decentralization

(责任编辑: 李江)