



健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度

□ 杨志勇

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)对进一步全面深化改革作出系统部署,其中,对深化财税体制改革作出具体安排。这是构建高水平社会主义市场经济体制、健全宏观经济治理体系的重要举措。

明确未来五年税制改革的主要任务

《决定》集中阐释税制改革的内容在第五部分“健全宏观经济治理体系”中,是强调税制在宏观调控制度体系中的重要作用,从而更好地发挥税制在宏观调控和政府治理中的积极作用,更好地发挥社会主义市场经济体制的优势。税收政策是宏观政策的重要组成部分,增强宏观政策取向一致性,需要推进包括税制改革在内的重点领域改革,从而为宏观政策取向一致性提供体制性支持。

《决定》对税制改革目标有总体要求,即“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度,优化税制结构”。一个理想的税制应该在筹集财政收入、提高经济效率、促进社会公平上实现平衡。高质量发展是可持续发展,充分考虑经济效率提高的可持续性。市场统一是最大限度提高经济效率的途径。就当前而言,重点是构建全国统一大市场。市场统一也是高水平社会主义市场经济体制的应有之义。不合理的税收制度规定可能导致市场的进一步碎片化,而合理的税制则有利于市场的统一。社会公平需要初次分配、再分配乃至第三次分配共同发挥作用,税收制度可以在不同层次分配中直接或间接发挥作用,特别是个人所得税制度和财产税制度。

税收最基本的功能是提供财政收入。时代在发展,经济社会在变迁,可以提供税源的经济形态在发生变化。在农业社会,农业提供最重要的税源,田赋就成为最重要的税收收入形式。在工业社会,工业提供最重要的税源,增值税在不少国家是重要的税收收入形式。随着数字经济的发展和新技术的运用,新业态已经成为潜在的重要税源,现行税制并不一定能够适应对新业态课税的需要。因此,需要构建与新业态相适应的税收制度。这种变革取决于新业态的发展程度,新业态在经济发展中的分量越重,与之相适应的税制构建的迫切性就会越强。唯有如此,税收筹集财政

收入的功能才能得到充分实现。

从《决定》中相关表述看税制改革新变化

《决定》提出“全面落实税收法定原则,规范税收优惠政策,完善对重点领域和关键环节支持机制”。党的十八届三中全会以来,税收法定原则得到了有效落实,现行18个税种已有13个完成立法,其他税种的立法也在抓紧落实中,但这与高水平社会主义市场经济体制的要求相比还不够。各个税种均需要完成立法,而且立法不应该是形式上的。税收优惠政策不够规范,是税收法定原则被扭曲的表现,需要作出相应改革。税收法定并不意味着不能实行税收优惠,重点领域和关键环节的税收支持仍然很有必要,关键是要进一步完善和规范。

优化税制结构包括直接税和间接税的结构优化,但不局限于此,各种具体税制之间的优化,重点是不同税种所提供的收入之间的比例关系。《决定》还提出“健全直接税体系,完善综合和分类相结合的个人所得税制度,规范经营所得、资本所得、财产所得税收政策,实行劳动性所得统一征税”。所得税和财产税是直接税体系的最主要内容。2019年综合和分类相结合的个人所得税制的建立取得了显著成就,更好地发挥了个人所得税促进社会公平的作用,但那些税种的所得需要综合、劳动性所得的公平税负问题、各类所得之间的公平税负问题等还需要进一步突破,让个人所得税得到进一步完善。

《决定》提出“深化税收征管改革”。党的十八届三中全会以来,税收征管改革取得了显著成就,特别是国地税合并,大幅度降低了税收征管成本和纳税人的遵从成本。同时,税收征管仍有改进空间。从总体上看,深化税收征管改革就是要进一步降低税收征管成本,进一步改善纳税服务,进一步降低纳税人的遵从成本。税务机构的健全、征管流程的优化、现代科技的应用等,都是提高税收征管效率的可选择路径。税收征管是税制的重要内容。具体税制的改革不能将征管排除在外,不考虑税收征管的税制改革最终可能因为征管问题而不能得到有效推行。

《决定》在中央和地方财政关系部分,也有地方税源和地方税收管理权限方面的涉及税制改革的表述。《决定》提出“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,完善增值税留抵退税政策和抵扣链条,优化共享税分享

比例”。消费税如何改革,需要充分考虑征收环节后移对税收征管提出的新要求 and 下划地方对不同地区收入可能带来的冲击。《决定》要求“稳步下划地方”,就是考虑到消费税收入下划可能带来的挑战。《决定》还提出“研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税,授权地方在一定幅度内确定具体适用税率”。地方附加税可进一步提高征管效率,地方有一定的税率选择权,有助于地方自主财力的筹集。

税收在各个领域的作用及对税制完善的要求

《决定》除了第五部分“健全宏观经济治理体系”集中阐述关于税制改革方案之外,第三部分“健全推动经济高质量发展体制机制”、第七部分“完善高水平对外开放体制机制”、第十一部分“健全保障和改善民生制度体系”和第十二部分“深化生态文明体制改革”还分别提及税制改革。财政是国家治理的基础和重要支柱。税收收入是现代国家财政收入的主要形式,税收因此在国家治理体系和治理能力现代化中扮演重要角色。可以说,各个领域的发展,税收都可能发挥相应的作用。

推动经济高质量发展,需要健全促进实体经济和数字经济深度融合制度,这就对制造业发展提出了新的要求。《决定》提出“建立保持制造业合理比重投入机制,合理降低制造业综合成本和税费负担”。制造业税负是一个综合问题,合理的税负有助于推动制造业升级发展,所有对制造业课征的税种都需要综合考虑。

完善高水平对外开放体制机制,需要深化外贸体制改革,这就对贸易政策与其他经济政策的协同提出了新要求。《决定》提出“强化贸易政策和财税、金融、产业政策协同,打造贸易强国制度支撑和政策支持体系,加快内外贸一体化改革,积极应对贸易数字化、绿色化趋势。推进通关、税务、外汇等监管创新,营造有利于新业态新模式发展的制度环境”。现代国家的实施不同类型的政策,高水平对外开放体制机制的完善,更是要求贸易政策与其他政策之间的协同,其中就包括财税政策。

健全保障和改善民生制度体系,要求完善收入分配制度,其中就包括完善税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制的内容。税收在收入分配中的作用得到了强调。健全保障和改善民生制度体系,还要求健全社会保障体系。住房制度是社会保障体系的一项重要内容。《决定》提出“加快构建房地产发展新模式”,这就要求“完善房地产税收制度”。税收制度对房地产发展有重要影响。为此,需要梳理现行房地产税收制度与构建房地产发展新模式的要求之间的差距,让房地产税负更加合理,促进房地产市场平稳健康发展。此外,《决定》要求“提高基本生育和儿童医疗公共服务水平,加大个人所得税抵扣力度”,这对综合和分类相结合的个人所得税制的进一步完善提出了新要求,专项附加扣除有必要相应提高。

深化生态文明体制改革,需要健全生态环境治理体系。《决定》提出的相关措施包括“落实水资源刚性约束制度,全面推行水资源费改税”。水资源费改税试点,更好发挥了资源税的刚性约束作用,全面推行水资源费改税,既是资源税改革的内容,也会更好地发挥资源税在生态环境治理体系中的作用。另外,深化生态文明体制改革,需要健全绿色低碳发展机制。内容包括“实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系,发展绿色低碳产业,健全绿色消费激励机制,促进绿色低碳循环发展经济体系建设。优化政府绿色采购政策,完善绿色税制”。现行税制已经有了一定的绿色税制的特征,但与绿色低碳发展机制所要求的绿色税制还有较大差距。因此,需要结合经济社会发展阶段的要求,让税制更有利于绿色低碳产业的发展。环保税制需要进一步优化。值得注意的是,绿色税制是一套税制,而不仅限于某个税种。消费环节和生产环节的税制绿化,都可以达到这个目标。

总之,党的二十届三中全会凸显了税收在多个领域发挥作用,实际上是对税制改革提出了更高的要求;一方面税制改革需要适应这些要求;另一方面其他领域的发展也要充分尊重税收规律,让税收恰如其分发挥作用。

(作者系中国社会科学院财政税收研究中心主任、研究员)

正确看待发展新质生产力与传统产业的关系

□ 任婧

习近平总书记在今年全国两会期间参加江苏代表团审议时指出,发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业。同时深刻阐明了传统产业升级的方式和方向,为新质生产力赋能传统产业提供了根本遵循。如何看待发展新质生产力与传统产业的关系?这是发展新质生产力中不可回避的问题。

我国的传统产业具备较为深厚的历史积淀,有着成熟的工艺体系,在制造业中占比超过80%,主要集中在机械制造、轻工纺织、食品加工等领域,是我国产业构成的基本盘。推动传统产业升级改造、提升传统产业的竞争力,既是积极适应新一轮科技革命的必然选择,也是主动引领产业革命的战略需要。传统产业转型升级不仅能够成为战略性新兴产业和未来产业发展提供技术、人才等方面支撑,而且对于国家稳就业、稳增长、稳外贸起到关键作用。

当前,数字化转型已经成为关系传统产业发展的必答题。数字技术的广泛应用,正在推动各行业各领域实现数字化转型,也必然会全面而深刻地影响传统产业发展方式、发展模式变革。高效推进传统产业的数字化,将极大地助力传统产业全方位、全链条升级,对于重塑传统企业竞争优势、有效激发经营主体活力具有重要作用。大数据、云计算、区块链等广泛融入传统制造业的研发设计、生产制造、经营销售等环节,有效推动传统制造业全系统、全链条实现数字化升级。有数据显示,数字化改造使传统制造示范工厂生产效率平均增长32%。数字技术助力消费品行业转型,建立生产流通信息追踪溯源系统,大大提升了消费品产业链供应链数字化管理水平。服务业的物流、商贸数字化,农产品生产、销售模式的数字化等,都将有效赋能传统产业实现完美转型。

传统产业大多是根植于工业化时代,生产模式相对固定,在智能化时代,传统产业如何适应智能化浪潮,是企业面临的重要课题。人工智能将深刻改变传统产业的发展方式,加快人工智能发展是事关我国能否在新一轮科技革命、产业变革中赢得先机的战略性问题。目前,人工智能已经进入加速发展阶段,尤其是生成式人工智能,在传统产业的研发设计、加工制造等环节已经具备较为成型的应用规模。制造业作为传统产业的典型代表,其智能化升级是必然趋势。人工智能在传统制造业中的应用,可以帮助传统产业实现智能加工、预测维护、质量监测等功能。尤其是通用大模型充分融入传统制造业领域,必然推动传统制造产业模式和企业形态脱胎换骨式变化,带动传统产业充分焕发生机活力。石化、冶金、建筑、机械等重点领域,大力实施“人工智能+”计划,也将极大提高相关传统企业的核心竞争力,为新型工业化助力添彩。

传统产业依靠的往往是传统工艺,技术水平相对较低,劳动效率不高,而且劳动强度较大,大多属于劳动密集型 and 资金密集型产业。推进传统产业向高端化发展,关键要在优势领域锻长板补短板,强化新技术新产品的迭代更新,努力使传统产业迈向中高端。推进新技术在传统产业间的渗透扩散,推动传统产业间的交叉融合,助力企业告别旧的技术范式,运用新材料、新工艺、新设备,以新产品或服务创造高质量供给,充分满足用户的新需求。充分强化政府引导作用,加大财政贴息,设立产业引导基金和奖补资金等,发挥资金撬动作用,将有效扶持传统产业走向高端化。引导银行信贷、社会资本加大对传统产业的投入力度,为传统产业升级改造提供更多支持,有效降低传统产业的企业创新成本。重视人才队伍在传统产业升级改造升级中的重要作用,不断完善人才引进机制,实现高端人才向传统产业集聚的良性流动,助力传统产业高端化。

绿色发展是高质量发展的底色,新质生产力本身就是绿色生产力。将绿色低碳环保理念充分融入传统产业转型升级全过程,打造传统产业绿色环保竞争优势,充分汇聚传统产业的绿色动力。通过传统产业绿色技术改造和设备更新,推进传统产业的绿色化,推进用能结构和工艺过程的绿色转型,建设绿色工厂、低碳园区,强化传统优势产业的绿色竞争力。发展绿色低碳产业和供应链,做强绿色制造业,发展绿色服务业,壮大绿色能源业,构建低碳循环经济体系。制定完善绿色制造、节能节水、资源再生等重点领域标准,促进资源节约和材料合理利用。优化支持绿色发展的政策工具,发挥绿色金融的牵引作用,打造高效生态绿色产业集群。加大传统基础设施绿色升级改造,建设高效协调、绿色环保的基础设施,不断开创绿色交通、智慧健康等消费新场景。

产业化集群是工业化进程中出现的典型产业组织形态。我国的产业集群多是发端于传统产业市场,产业集群类型比较单一。立足高质量发展新目标,瞄准新质生产力发展新要求,传统产业集团的转型升级,必须在培育壮大传统产业集团发展新动能上下功夫。传统产业集团要向创新创业产业集群升级转型,实现集团的可持续发展。注重发挥传统行业骨干企业的引领示范作用,培育一批创新能力强、品牌影响力大的改造升级成功企业,鼓励他们基于技术和产业优势,进行专业化服务,推广行业系统升级改造成功经验。倡导龙头企业形成产业链创新型联合机制,建立起稳固协作关系,构建起具备较强国际竞争力的产业生态。建设一批公共服务平台,如成果转化平台、技术标准平台、检验检测平台、市场推广平台等,为传统中小微企业数字化智能化转型降低成本。营造公平的竞争环境,促进各类要素资源积极向传统产业集团集聚,激发传统产业创新动力和发展活力。

经济时评

加快农业转移人口市民化的机制和路径

□ 余文鑫 陈心颖

农业转移人口市民化是推动经济社会结构现代化的重要途径,是破解城乡二元结构、促进城乡融合发展、构建新发展格局的必然选择。党的二十大报告强调,要“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”。目前,我国尚有2.9亿农业转移人口,要实现如此大规模的人口从流动人口到市民化的转变,仍是一项长期艰巨的任务。农业转移人口市民化是深入实施以人为本的新型城镇化战略的突破口,它一头连着内需和民生,一头连着公平正义和社会稳定,不仅有利于稳定城市产业的劳动力大军,也有利于扩大中等收入群体规模、促进社会公平与和谐稳定。

近年来,随着新型城镇化各项政策的加快落地,农业转移人口在户籍、住房、社保、子女教育等方面得到越来越多的保障。但总体而言,不少农业转移人口仍未能真正融入城市,在一定程度上还存在社会地位不高、社保权益获得感不强、社会融合度不够等问题。解决上述问题,归根到底是着力解决农业转移人口“城镇化”共识不够、激励不强、能力不足问题,有序推进农业转移人口市民化。

进一步转变观念,形成推动农业转移人口市民化的共识。推动农业转移人口市民化,参与主体涵盖政府、企业、流入地居民和农业转移人口本

身,各主体在认识上还存在一定差异。中央政府层面对农业转移人口市民化导向明确且清晰,但在责任传导过程中,在有限资源约束下,有的地方政府、企业和部分城市居民,往往对农业转移人口进入城市采取“有保留的接受”态度。有的企业倾向将农业转移人口仅仅视作劳动力要素,相应的福利待遇和权益落实不足。有的地方政府既要执行中央意图,又出于经济发展需求要对本地企业利益有所保护,对农业转移人口的权益保障力度时紧时松,经济形势好时,保障力度强些,经济形势回调时,保障力度弱些。城市部分本地居民既希望农业转移人口为城市提供产品和服务,又担忧原有的公共服务资源会被过多挤占。因此,需要通过进一步深化制度供给侧结构性改革,消除一些妨碍农业转移人口融入城市的不合理体制机制障碍,激励农业转移人口市民化的参与主体的行为契合农业转移人口实现“城镇化”的需要,形成动员力量,达成共识。

加快构建推动农业转移人口市民化的激励机制。从土地制度看,应充分考虑农民的利益,提供多元化的农村退出机制选择,包括获得城市户籍后,归还土地的承包权,但保留农村集体成员身份,参与集体土地经营的利润分配;或将土地承包权通过土地

交易市场出让,获得市场溢价;或以放弃土地使用权以换取在城市购买保障性住房资格等方式,进一步增强农业转移人口“城镇化”意愿。从财政制度看,通过中央和地方财政财权与事权的合理划界,遵循收益与成本对等原则划分财政支出边界,农业转移人口市民化的公共服务资金可由流入地与上级政府共同分摊。其中,跨省域的农业转移人口的部分公共服务经费由中央财政拨付支持,本省农业转移人口的部分公共服务经费由省级财政拨付支持。从地方政府政绩考核看,进一步完善地方政府政绩考核指标体系,将农业转移人口市民化的相关指标纳入考核体系,淡化经济导向,突出公共服务导向,强化地方政府提供地方公共服务的职能。

逐步提升农业转移人口的社会地位。加快补齐公共服务短板,进一步增强农业转移人口的“城镇化”能力。一是加强以机会公平为导向的基础教育。强化政府责任,着眼于基础教育资源的优化合理配置,缩小教育质量的差距,让流动儿童享受更有质量的基础教育。二是加强以市场需求为导向的职业培训。鼓励农业转移人口“干中学”,建立农业转移人口参与技术工人等级评定的机制,将工资绩效与技术等级挂钩,激励该农业转移人口通过技能等级晋升不断提升技

改革关注点