

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2024年第5期（总第249期）

2024年4月24日

“重启新一轮财税体制改革研讨会”会议综述

夏宇锋*

北京大学中国教育财政科学研究所（以下简称“北大财政所”）和中国教育发展学会教育财政专业委员会于2024年1月7日共同主办了“重启新一轮财税体制改革研讨会”分论坛，本次论坛系第九届中国教育财政学术研讨会暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会系列学术活动之一。会议由北大财政所客座研究员、中国财政科学研究院研究员王志刚组织和主持，来自北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、中国财政科学研究院等高校和科研院所的专家学者40余人参加了本次会议。与会人员聚焦新一轮财税体制改革，从央地关系、区域间竞争等不同视角，就新一轮财税体制改革中的关键问题展开了热烈的研讨。

北大财政所所长、北京大学未来教育管理研究中心执行主任王蓉教授致开幕词，对到场专家表示欢迎，并介绍了北大财政所的历史、所内老师们的研究方向以及近期开展的重要工作。

第十四届全国政协委员、北京大学光华管理学院应用经济系教授、教育部“长

*夏宇锋，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

江学者”特聘教授龚六堂从宏观经济形势、经济发展阶段、新时代我国社会的主要矛盾、中央和地方间关系、财政的可持续性、完善税收体系等视角分享了对新一轮财税体制改革的见解。(1)从宏观经济形势来看,我国整体的经济形势回升向好,但是仍面临一些挑战,包括内生经济动力不足和市场信心不稳定,比如2023年的PMI指数就暴露出制造业出现的一些问题。短期来看,在疫情以后,我们需要思考,如何通过改革促发展,释放经济的活力,以及提升国民的信心。

(2)从经济发展阶段来看,我国的经济增长进入了新的发展阶段以后,经济增速减慢,财政收入下降,这是中央和地方政府都需要面对的现状。(3)从新时代我国社会的主要矛盾来看,当前我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,需要通过统一大市场的建设,来推动基本公共服务的均等化。(4)从中央和地方间关系来看,分税制改革后,中央与地方的财政关系发生了很大变化,中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理,中央政府的支出责任低,将推动经济增长这些责任下压至地方,我国的区域发展不平衡和很多地方债的问题,都是由这种结构问题导致的。这次财政体制改革,需要进一步完善我国的分税制。此外,我国上一次的分税制改革,实际上是强调了中央和省之间的改革。我国现在是三级财政,但是中央、省或县级财政的改革,特别是省以下的财政改革,实际上并不完善、不完整,没有进行非常系统的改革。这几年我国县级财政出现很大的问题,发达地区县级财政的留存比例实际上没有多大的改变,而不发达地区县级财政的留存比例急剧减少,这种扭曲是需要改变的。(5)从财政的可持续性来看,我国的改革一定要维持财政的可持续性。没有财政的可持续性,财力和事权的关系,各个地方的社会保障等等,都会出现很大的问题。针对财政的可持续性,第一,应避免随意减税,以确保财政收入处于适当水平。第二,减税降费需要先把非税规范成税,再来统一口径推进。(6)从完善税收体系来看,第一,税收法定,税收法律如今已经日益规范。第二,地方税,特别是省和县财力怎么保证的问题,可以通过增加新的税种,也可以在原来税种的基础上再进行分税。第三,一定要开始考虑新的税种,进入新的发展阶段后,出现了平台经济、人工智能等新兴经济事物,这些都值得考虑。第四,随着税收体系的完善,中央和地方的财力和事权怎么来规划清楚?从事权的角度来讲,要增加中央政府的支出责任,特别是关系到国计民生的,关系到基本公共服务的。

第五，完善增值税体系。第六，财税体制改革不能只改财政体系，需要统筹其他制度，例如货币体系等等。第七，需要大量学者研究新一轮财税体制改革，把过去的东西研究清楚，例如营改增的问题、留抵退税的问题等等。

北京大学经济学院教授、国务院参事、北京大学中国财税研究中心主任刘怡从产业结构和区域间竞争出发，重点就增值税从生产地原则调整到消费地原则做了报告。从北京的产业结构来看，目前北京的产业结构以服务业为核心，信息及信息传输、软件和信息技术服务业，金融业，科学研究和技术服务业三个行业的占比在服务业的70%以上。数字经济的发展也改变了税收结构，例如，北京市第一纳税大户从国家电网变成了抖音。服务业，特别是虚拟的、跨地区的、超越实物形态的抖音，其所有基础都是数据加准确的推算大模型，其创造的价值依托于每天刷抖音的数亿人。从税收地区间分享来看，我国的增值税长期按照生产地原则在地区间分享，导致区域间税收收入分布严重不均衡，建议考虑实行增值税消费地原则。在数字经济的大背景之下，比如，抖音、拼多多这些平台，它们创造的价值实际上来自于全国。国家统计局2023年8月开始公布服务零售额，这意味着，抖音在北京产生的经济的量不应该全部归于北京。如果抖音的经济的量要根据消费者的数据产生价值的归宿来进行分享，那么它的相应的税收也要进行分享。算力、算法确实很重要，很有价值，但是如果没有数据，它们也是没有价值的。淘宝会针对每一个消费者不同的特征有不同的加价，加价是非常明确地规定出来的，既然在收取广告费的过程中，就对数据定价了，那么为什么数据定价的部分不能按照区域进行分享呢？刘怡认为，从生产地原则到消费地原则，并且在消费地原则中加入央地关系的一些调整，哪怕是微量的一些调整，也会带来巨大的改变。

中国财政科学研究院研究员赵全厚解读了新一轮财税体制改革与上一轮财税体制改革的关系，并就房地产税、税费关系、预算的完整性、统一性和公开性、央地关系和省以下财政体制改革等重要议题做了报告。新一轮财税体制改革需要完成上一轮财税体制改革没有完成的任务，并结合最新的现实，来进行拓展和调整。第一，对于增值税，上一轮改革已经确定了大的格局，但是结合最新的背景，传承性、创新性和实用性是不可分割的。第二，房地产税可能是新一轮改革的试金石，作为直接税，累进性高，推进房地产税征收有利于提高直接税比重，调节

收入分配。第三，税费关系上，需要规范非税收入。例如，随着中央统筹程度的提高，未来社保可能可以率先展开税费改革。第四，完整性、统一性和公开性是预算改革的重要问题，政府应该将所有应收的税纳入预算，将四本预算改成两本预算或者一本预算，并且做到公开透明。第五，新一轮财税体制改革，需要以省以下财政体制改革倒推央地关系改革，不然很难提高省级统筹。具体而言，财政支出责任不能仅仅用中央财政本级支出占比和地方财政支出占比来说明，因为目前的专项转移支付有不少应该算成中央财政本级支出，这需要进行校正。

中国人民大学国家发展与战略研究院教授尹恒基于历史比较，从央地关系的视角深入阐释了新一轮财税体制改革的应有之义。新中国历史上或者是改革开放以来成效比较大的一次财税体制改革，是1994年的分税制改革。现在我国经济生活中面临的很多矛盾或者重大问题，比如土地财政、地方政府债务等等，均与央地关系、财政关系有关。尹恒认为，央地关系，或者说财政体制，是新一轮财税体制改革中很重要的部分。问题不在于分权的指标的大小，而在于如何在我们这么大的一个国家，建立一个稳定的、可持续的、可预期的政府间财政关系，摆脱“一管就死，一放就乱”的困境。1994年分税制改革，决策者提出了分税，哪些是中央的税，哪些是地方的税，这在中国其实是不可执行的。最开始为了配合分税制，就分国税和地税，但分税慢慢演变成了分成。在分成的情况下，地方政府有激励去保护本地企业或者本地纳税人的利益，这种矛盾的根源很难解决。新一轮财税体制改革，首先需要在理论上思考清楚，如何将分税和分成这两种模式有机结合起来，既能够让地方政府有稳定的收入，又能够减少中央和地方利益的背离。地方政府缺位和越位的问题，涉及到政府和市场的边界。本质上这是两种资源配置的方式，一种通过市场的平等的契约关系去配置资源，另一种通过层级式的命令关系去配置资源。摆在我们面前的问题是，我们面临的不是一个完善的市场机制，也不是一个政府通过纵向关系配置资源的完善机制。由于历史原因，我们存在着双重缺陷。如何在双重缺陷的框架下，来制定可实施的财税体制，或者说完善央地关系的政策，需要进行深入的思考。

北京大学经济学院副教授崔小勇基于详实的税收大数据分析，揭示了我国当前增值税的税源分布、税源结构、税收分成、留抵退税的状况，进而探讨了新一轮财税体制改革的可能方向。增值税的税源分布很不均衡，我国的税收主要来自

于几个大的省份，如广东、江苏、上海、浙江、山东、北京这四省两市，它们贡献了 60%以上的增值税。从行业分布来看，增值税主要来自于制造业、批发、零售、建筑、房地产、金融，这些行业贡献了 60%的税收。崔小勇认为，在经济下行的情况下，新一轮财税体制改革的问题，核心是要如何解决地方的税收收入问题，税制改革应该放在第一步。2021 年我国的增值税约 64000 亿元，2022 年约 48000 亿元，减少了约 16000 亿元，减少既有疫情的原因，也有减税的原因。需要思考的第一个问题是，我国的税收从行业或地区层面来看，实际上是非常不均衡的，而且受到经济冲击的影响很大。第二个问题是省以下的税收的分享。就增值税而言，中央与省级政府之间按照严格的 50%：50%分成，省本级留存约 10% 收入，市级政府留存约 8% 收入，区县级留存 25%—30% 收入，乡镇级财政留存约占 1.5%。与 2008 年的数据相比，增加的 25% 地方分成比例更多留在了区县本级财政，小部分留在省本级财政，市级财政增值税分享比例上升不大。2020 年后，区县级政府留存比例显著下降(由 2019 年的 32.81% 下降到 2020 年的 25.75%)，省本级与市本级留存比例相应上升。第三个问题是增值税留抵的问题。增值税销项小于进项，从而形成留抵。具体到退税的比例和结构，去年的退税规模较大，总理的政府工作报告显示退了 2.46 万亿元，其中县一级政府承担了 15%，省一级政府承担了 10%，中央政府承担了 75%。2023 年 4 月份的留抵退税政策，主要是退给了制造业，退了 13000 亿元。但是要注意退税存在一些潜在的问题。比如批发零售业的退税规模大，但是批发零售业的留抵退税存在潜在的逃税问题，在新一轮财税体制改革中，需要配合“金税四期”，降低增值税税率。崔小勇总结道，虽然新一轮财税体制改革中有许多其他的问题要讨论，但当前要解决的核心问题是财政收入的问题，核心是在税制上面。增值税不能作为一个调节经济波动的手段，它理应是稳定的，是国家基本的稳定的税源。因此，增值税立法势在必行，而增值税立法的核心问题是要解决留抵的问题。

中国社会科学院财经战略研究院税收研究室主任、研究员马珺从财税基本理论出发，指出新一轮财税体制改革需要超越现有的“分财”框架，找到一套能够激励增长的、“生财”的财税体制，服务于高质量发展和现代国家建设。马珺指出，当前的财政问题突出体现在两个方面，一是基层政府的财政困难，二是地方政府债务风险。回顾历史，1994 年的财政改革也面临财政困难的局面，当时是中

央财政的困难。实际上，从 1994 年到现在，我国整个财政体制的框架没有变化。现在财政暴露出的问题说明，仅仅基于原有的框架做调整是不够的，根本性的是要找到一套能够激励增长的财税体制，回归到规范的真正的市场经济体制的轨道上来。高质量的生产经营体制对应的是建立现代化的国家体系，提升国家的治理能力。需要认真思考，现在有哪些方面还没有达到，就要在这些方面去不断地促成。1994 年财政体制改革就是财政压力引起的，它不仅仅引起了财政体制改革，还推动了当时的从计划经济向市场经济的过渡。当今，实施新一轮财税体制改革，需要超越“分财”，实现“生财”，必须通过市场化的改革方向，回到开放，回到市场化，回到法治化，回到真正意义上的分权。

中国财政科学研究院研究员许文从财政收入端和支出端，介绍了自己对于新一轮财税体制改革的理解。从财政收入端来看，上一轮财税体制改革瞄准的问题是中央财政的比重低、整个财政占 GDP 的比重低，改革结果也非常有效，提高了这两个比重。1994 年，我国正处在改革开放后的财政收入上行期，而如今我国处于财政收入的下行期，需要整体性的研判和设计。从支出端来看，这可能是未来的核心，鉴于我国的财政规模，在收入方面的空间实际上是受限的，但我国可以在支出端提高财政的绩效，以促进财政的可持续性。

最后，王志刚研究员对本次会议的组织方和参会专家表示感谢。他总结道，专家们畅所欲言，从宏观经济、增值税分享、税收大数据等多个视角，分享了自身对于新一轮财税体制改革的深刻思考，本次会议取得了圆满成功。

上期回顾

2024 年第 4 期（总第 248 期）

研究型大学建设的特征及对我国的启示

摘要：研究型大学建设在各国创新体系建设中具有极其重要的地位。研究型大学是高等教育体系中科技创新的主要承担者和高层次创新型人才的主要培养者。总结美国研究型大学建设的特征，反思我国高水平大学建设的历程，对于未来我国建设研究型大学、提升高等教育创新能力具有重要的意义。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

邮箱：workingpaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

