

三中全会前瞻

## 新一轮财税体制改革窗口打开

本报记者 杜丽娟 北京报道

对消费税改革预期的讨论,成为新一轮财税体制改革的一个重要突破口。

根据中央部署安排,新一轮财税体制改革工作重点,主要包括进

## 谋划新一轮改革

随着改革走向“深水区”,新一轮财税体制改革的大幕也逐渐拉开。

2023年的全国财政工作会议强调,要贯彻党中央决策部署,坚持系统思维、问题导向、先立后破,积极稳妥、谋划推进新一轮财税体制改革。

今年年初,财政部部长蓝佛安在向全国人大常委会作《国务院关于2023年中央决算的报告》时表示,推进新一轮财税体制改革,要突出问题导向,健全现代预算制度,优化税制结构,完善地方税体系,强化转移支付激励约束,建立健全与中国式现代化相适应的现代财政制度。

在这样的背景下,实施了30年

## 提高直接税比重

要谋划新一轮财税体制改革,税制改革如何推进也备受关注。

财政部税政司司长贾荣鄂表示,在健全地方税体系方面,要培育地方税源,扩大地方财力,合理配置地方税权,理顺税费关系,逐步建立规范、稳定、可持续的地方税体系;着力推进消费税改革,稳步推进后移消费税征收环节。

“在健全直接税体系方面,要着力健全以所得税和财产税为主体的直接税体系,逐步提高直接税比重。”贾荣鄂说。

党的十八大以来,按照“税种科学、结构优化、法律健全、规范公平”的要求,财政部门深化增值税改革,实施个人所得税改革,优化企业所得税制度,稳步推进其他税种的改革。

“我们将加强谋划和顶层设计,统

一步完善税收制度、深化税收征管改革、推进财政资源统筹、提高预算管理完整性、完善财政转移支付体系等内容。

7月15日,中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议(以下简称“二十届三中全会”)在北京

召开。

从历届三中全会内容看,其都承担着定调发展模式、改革体制机制等重要任务。围绕“中国式现代化”这一目标,新一轮财税体制改革也有望成为此次会议的关注热点。

建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。

的分税制改革又该如何走? 1994年,我国启动了分税制财政管理体制,今年是分税制改革30年,改革最初的目标是提高“两个比重”,即提高财政收入占国内生产总值(GDP)比重和中央财政

收入占全国财政总收入的比重。此后,分税制虽经多次“打补丁”式的改革,但距现代财政制度的目标还有一定的距离。

中国社科院财政税收研究中心主任杨志勇认为,1994年分税制改革的方向是正确的,但对于政府间财政关系的处理还有待完善。“比较合理的原则应是财权、财力与事权相匹配原则。”杨志勇说。

一直以来,作为财税体制改

推进税制结构向直接税为主转型,也是本轮财税体制改革中一个不可忽视的问题。

筹当前与长远、中央与地方、公平与效率,增强改革的系统性、整体性和协同性,把握时机、力度和节奏,积极稳妥推进税制改革。”贾荣鄂说。

在财税人士看来,推进税制结构向直接税为主转型,也是本轮财税体制改革中一个不可忽视的问题。

近年来,我国税制结构不断优化。2022年,直接税收入占比为47.10%,间接税收入占比是52.90%,间接税占比相较于2012年下降了10多个百分点,但和改革目标仍有距离。

其中,增值税和消费税两项收入在税收总收入中的比重达到39.26%,企业所得税收入占税收总收入的比重为26.22%,个人所得税收入占比仅为8.96%。

一位财税人士指出,通过对比

OECD(经合组织)成员国税前与税后基尼系数的变化,我们发现在以直接税为主体的现代税制中,个人所得税主要发挥了调节居民收入差距的作用。”

“但从我国个人所得税占比来看,其长期保持在6%~9%之间,这个比例在一定程度上弱化了其对收入分配的调节作用。”

一组数据也验证了该人士的判断。从覆盖面看,据不完全统计,我国个人所得税的纳税人数约6500万,占全国就业人口(7.465亿)的8.71%。也就是说,全国就业人口中90%以上的人并未在个人所得税的调节范围之内。

基于这种现状,学界普遍认为,下一步改革,要完善以所得税为主的直接税制度,提高直接税比重,降低包括增

值税、消费税等在内的间接税比重,从而促进共同富裕。

党的十九届四中全会提出,要健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制,强化税收调节,完善直接税制度并逐步提高其比重。

国泰君安宏观组发布的报告指出,由于直接税无法转嫁,最终均由纳税人直接负担,因此提高直接税比重有利于国家对最终收入进行直接调控。当前国内增值税占税收比重近四成,国内消费税占一成,进口增值税与消费税占比一成。

“未来,需要逐步提高所得税、财产税和资源税为主的直接税比重,降低间接税,比如增值税、消费税等税种的比重,进一步完善税制体系。”国泰君安宏观研究组成员黄汝南说。

“未来,需要逐步提高所得税、财产税和资源税为主的直接税比重,降低间接税,比如增值税、消费税等税种的比重,进一步完善税制体系。”

## 消费税改革受关注 三大方向助经济转型升级

本报记者 谭志娟 北京报道

备受市场关注的二十届三中全会定于7月15日至18日在北京召开。回顾改革开放以来的历届三中全会,都以改革为主题,此次市场对财税体制改革寄予厚望。

日前消费税改革也重回视野。近日,审计署受国务院委托,向十四届全国人大常委会第十次会议作了《国务院关于2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,在深化重点领域改革方面,报告提出谋划新一轮财税体制改革,完善中央与地方财政事权和支出责任划分。

在业界看来,在新一轮财税体制改革中,进一步完善地方税体系是改革的重点方向之一。在我国四大税种中,消费税是唯一尚未实行央地共享的税种,因此完善消费税制度有望在新一轮改革中取得突破。

对此,北京社会科学院副研究员王鹏日前接受《中国经营报》记者采访时表示,“消费税改革,特别是部分消费税收入下划地方,可以成为补充地方财政收入的重要途径;同时,消费税作为间接税的一种,其改革有助于优化税制结构,使税收更加公平合理;此外,消费税改革有助于促进产业结构升级和消费升级,推动经济高质量发展。”

## 改革三大看点

记者注意到,消费税是以消费品流转额作为征税对象的各种税收的统称,自1994年在我国首次登台以来,消费税经历了多次重大调整。

2019年消费税改革开始布局,《国务院关于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的通知》(以下简称“《通知》”)中明确提出“后移消费税征收环节并稳步下划地方”。

随后,2020年《关于全国政协十三届三次会议第1570号(财经金融类169号)提案答复的函》中明确表示,下一步消费税的改革方向,主要是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税目逐步后移至批发或零售环节征收。

## 有助促进经济转型与升级

对于消费税改革的意义,王鹏认为,这主要体现在四个方面:其一,消费税下划地方,可以有效补充地方税源,缓解地方财政压力,为地方政府提供更多的财政资源用于公共服务和社会保障等领域。

其二,通过调整消费税税率和征收范围,可以更加公平地分配税收负担,缩小贫富差距。对高收入群体和奢侈品消费征收更高的消费税,可以有助于调节收入分配,促进社会公平和正义。

据财政部数据显示,2023年,我国消费税收入规模达1.61万亿元,占整体税收比重的8.9%,规模和占比仅次于增值税(38.3%)和企业所得税(22.7%)。目前消费税收入完全归属于中央。

产业观察家洪仕宾对《中国经营报》记者表示,“消费税改革的必要性在于:一是适应经济形势发展的需要,随着经济结构的不断变化,消费税的征税范围和税率也需要进行调整;二是优化税收结构,提高税收的公平性和效率性;三是完善地方税体系,提高地方财政收入来源的多样性。”

在业界专家看来,扩大征收范围、后移征收环节、稳步下划地方是未来消费税改革的三大看点。

粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒日前接受记者采访

时表示,“消费税改革实际上在2019年《通知》中就已经作了部署,当时提出‘后移消费税征收环节并稳步下划地方’是合理的。”

罗志恒认为,预计未来可能的方向为以下几个方面:一是推动征收环节后移,从生产转移到批发和零售环节,有利于推动地方政府从重视生产转向重视消费;二是扩大征收范围,将高端服务业等纳入其中,既有利于稳定宏观税负,又有利于促进绿色发展,消费税是对特定商品和服务征收,对普通老百姓影响不大;三是从中央税转为共享税或者地方税,有利于实现中央和地方风险共担、收益共享,实现激励相容。

申银万国证券也指出,目前的《消费税暂行条例》针对高档甚至奢侈消费品的税目不足,大量奢侈

## 1 新一轮财税体制改革

## 改什么?

包括进一步完善税收制度、深化税收征管改革、推进财政资源统筹、提高预算管理完整性、完善财政转移支付体系等内容。

## 怎么改?

突出问题导向,健全现代预算制度,优化税制结构,完善地方税体系,强化转移支付激励约束,建立健全与中国式现代化相适应的现代财政制度。

## 2 我国财税体制改革重要时间节点

- 1994年分税制改革,重塑中央和地方财政关系
- 2013年财税体制改革,明确财政是国家治理的基础
- 2023年谋划新一轮财税体制改革,建立现代财政制度



本报资料室图

化水平,促进区域协调发展。

这意味着,只有深化改革,才能从根本上解决当前财政运行面临的一些难题。

粤开证券首席经济学家罗志恒认为,谋划新一轮财税体制改革,就要进一步理清政府与市场关系,避免政府支出责任持续扩张,同时中央上收部分事权和支出责任,也可以减轻地方政府的支出责任和支出负担,这是下一步改革的方向。

值税、消费税等在内的间接税比重,从而促进共同富裕。

党的十九届四中全会提出,要健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制,强化税收调节,完善直接税制度并逐步提高其比重。

国泰君安宏观组发布的报告指出,由于直接税无法转嫁,最终均由纳税人直接负担,因此提高直接税比重有利于国家对最终收入进行直接调控。当前国内增值税占税收比重近四成,国内消费税占一成,进口增值税与消费税占比一成。

“未来,需要逐步提高所得税、财产税和资源税为主的直接税比重,降低间接税,比如增值税、消费税等税种的比重,进一步完善税制体系。”

## 发债化解风险

今年前5个月,国债累计发行规模达到了45363亿元,累计净融资11608亿元,创五年来历史新高。

延续中央政治局会议精神,2024年财政政策基调坚持适度加力、提质增效。

近年来,通过大规模减税降费、提高赤字率等方式,积极财政政策靠前发力明显。然而,按照《政府工作报告》安排,从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债,专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设,今年先发行1万亿元。

在此之前,2023年10月24日,中央也宣布增发1万亿元国债,旨在支持灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力。

今年以来,中央持续增加国债发行额度的举措受到市场关注。“结合今年的情况,我们认为,未来政府可能会显著增加国债发行规模,且央行也会把在二级市场上买卖国债作为一种常态化操作,这会提高投资者对国债的关注度。”中国社会科学院金融所副所长张明分析。

从全年供给节奏来看,2024年5月,两期特别国债相继落地,发行规模在930亿元左右。按照财政部的安排,剩余部分将在6—10月集中发行,届时也将

迎来自给自足高峰。

伴随这些债券的集中发行,今年前5个月,国债累计发行规模达到了45363亿元,累计净融资11608亿元,创五年来历史新高。

张明认为,政府增加国债发行,一方面是中央发行国债的空间比较充足。相比美国、日本等国中央政府债务占GDP比重达到了100%、200%,目前中国中央政府债务占GDP比例低于30%。另一方面,发行国债的成本也相对较低。目前中国10年期国债收益率仅为2.3%,远低于美国的4.5%。

不仅如此,从债务逻辑看,随着赤字率突破3%,增加国债发行额度,也可以同时适度压缩地方债额度,进而达到中央加杠杆、地方适度控杠杆防风险的目的。

在杨志勇看来,在税收增长乏力和地方政府土地出让金持续下滑的背景下,增加国债发行可以提供更多低风险投资选择,这对稳定市场情绪,遏制隐性债务具有重要作用,同时也有助于防范金融风险的发生。

消费品和消费行为,如私人飞机、马术、高档会所娱乐休闲等未纳入消费税征收范围。

“一些新兴消费品和高档服务有望纳入消费税征收范围,这将进一步发挥消费税在调节消费结构、引导健康消费等方面的作用。”王鹏说。

不过,王鹏指出,消费税改革需要把握好几个问题,一是要处理好税率调整的灵活性与挑战。“根据经济社会发展情况和税收政策目标需要,消费税税率有望进行适当调整。这将有助于更加公平合理地分配税收负担,实现税收政策的预期效果,但平衡平衡税率调整对经济增长、消费者行为和社会稳定的影响。”王鹏说。

二是要正确认识立法推进的

紧迫性与重要性。王鹏认为,“消费税法”的立法工作有望在新一轮财税体制改革中加快推进,这将为消费税改革提供法律保障和支持,确保改革措施的有效实施和落地见效,但同时也要关注立法过程中的利益协调、公众参与和透明度等问题。”

实际上,消费税央地分成也是部分主要经济体采取的模式。华泰证券首席宏观经济学家易峇在研报中还称,从税收环节调整及央地税收分配他国经验来看,消费税成为部分国家地方政府收入的补充性来源,比如美国、法国、日本、韩国等国的消费税均为央地分成。在土地收入承压、地方财政收入回落的背景下,我国消费税征收可能在环节上部分“后移”、边际补充地方财政收入。

量,破除部分较为低效的限行限购措施。

申银万国证券还称,消费税改革在激发地方发展、消费等方面一举多得。我国现行的《消费税暂行条例》最后一次修订是在2008年,部分条款有待更新。消费税过去是从征收便利化的角度考虑在生产环节征收,但随着信息化技术发展,部分消费品已经具备在批发或零售环节征收的条件,且对于扩大税基、增强税收可持续性有积极意义。