

十九大报告中对财税改革部署出现三大变化



高培勇

过去几年,几乎所有的财税改革都发生在间接税上,间接税改革又主要体现在营改增上。直接税则裹足不前。所以,改革的难点重点是直接税。具体来说就是个人所得税改革和房地产税开征的问题。

第一,加了一个前缀,即在起始的位置增加了“加快”,即加快现代财政制度建设。

第二,排序变了。十九大报告中把中央和地方财政关系改革从之前的第三位直接提到了第一位,而预算改革、税收制度改革则顺推排在了第二和第三。

第三,每项改革都点明了重点推进的内容。比如说,央地财政关系改革提出“权责清晰、财力协调、区域均衡”,这是在四年前没有的提法。预算

制度去掉了“公开”两个字,加上了“标准科学、财力协调、约束有力……全面实施绩效管理”。对于税收制度改革,报告提出“深化税收制度改革,健全地方税体系。”前半句可以视为方向,最终重点要落在健全地方税体系上。

上述变化意味着什么呢?

第一,是对于形势判断和背景变化作出的一种调整。四年前,勾画财税体制改革蓝图的时候,强调的是我们处在新的历史起点上,目标为通过全面深化改革走向国家治理现代化。十九大报告中,

作出了进入中国特色社会主义新时期的重大判断,接下来讲的是主要矛盾的变化,围绕主要矛盾又做出了一系列新的部署,比如说建立现代化经济体系,经济发展要更高质量、更有效率、更加公平、更可持续等等。这是一个历史方位的变化。

第二,是对前四年财税体制改革进程做了比较系统的评估。评估之后,更加清晰地知道它的难点、重点应该在哪里。

比如税收制度改革,其意图不是总量改革,而是结构优化。结构优化的目标是走向公平、走向正义。这肯定要求直接税比重上升,十八届三中全会明确提出提高逐步直接税比重。四年过去了,可以发现,几乎所有的改革都发生在间接税上,间接税改革又主要体现在营改增上,直接税则裹足不前。所以,改革的难点重点是直接税。具体来说就是个人所得税改革和房地产税开征的问题。

再如预算改革,2015年1月虽正式推出了新《预算法》,但走到今天它并没有真正落地。其直接表现是,与新《预算法》相配套的预算实施细则至今没有随之出台。而且,虽然四本预算都进入了预算笼子,但在预算笼子之内,四本预算的待遇和管理标准不一样,有的要求很严,有的则只是名义上进了笼子,管理仍日偏松。所以,难点在非一般公共预算的管理还没有到位,有标准问题,也有约束的问题。

再有中央和地方财政关系。这项改革应当说,是进展最为缓慢的,即便仅有的两项进展也是打了折扣的。比如,去年5月份开始,随着全面推开营改增试点,调整了中央和地方增值税分成比例,很多人觉得这是大的进步。但只有仔细看,

便会出现以下两个问题:

一.设置的是“两到三年的过渡期”,“增值税中央和地方将按照五五比例分成”。因此这还不是一个体制改革方案,而系权宜之计、临时安排。

二.这不是分税制方案而是“分钱制”方案。全面营改增之后,增值税收入占全部税收收入的比重已经超过55%,如此规模的税源按比例分成,在某种意义上说,这是退回到“分钱制”的做法。

另外就是事权与责任的划分。去年8月份,国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革做出总体部署,无论在事权还是支出责任都加了“财政”两个字。

十八届三中全会提出财税是国家治理的基础和重要支柱,意味着财政职能是要往外拓展,从经济领域延伸到国家治理领域。如果在前面加上了“财政”两个字的话,其意义虽可理解为以财政事权和财政支出责任的划分,为整个事权和支出责任的划分铺平道路,但也可理解为在一定程度上球被踢回来了。说明在这个关系划分问题上,最难的是事权和责任划分。

立足于这个基础,就要对方向和重点作出调整和校正。往前看,财税改革其实是有时间点的。按照深化财税体制改革总体方案的要求,现代财政制度应该在2020年能够建立雏形。瞄准2020年,在今后三年时间之内,可以从总体上作出以下判断:

第一个判断,财税体制改革进程肯定要加快。十九大之后不可能延续前四年的改革历程,很多事情已经到了时间

节点,财税改革作为重点工程和基础工程肯定要走在前面,要加快。

第二个判断,财税体制改革的理念、思想、战略肯定会有大的调整。如果固守以往的理念、思想、战略做这个事情,肯定是走不动,也走不通,即使勉强走了,效果也会打折扣,所以肯定会有变化。十九大报告中,经济方面的内容,包括投资,都已经提到结构问题上,提出“发挥投资对于优化供给结构的关键性作用”,而没有提总量、稳增长方面的问题,这都说明理念、思想、战略在调整,财税改革的理念、思想、战略也应调整。

对于上述第二个判断,具体来讲,第一,央地财政关系会重点推进,而且方向很明确,就是“权责明晰、财力协调、区域均衡”,围绕这三个方面会把央地财政关系摆到相对以往更加优先的位置。

第二,当前预算改革更加强调“标准科学、财力协调、约束有力”。起码应该建立对四本预算的管理、对四本预算的监督和约束标准,关键是“全面绩效管理”。绩效管理非常重要,尽管早在1998年已经提出这个词,但目前在整个政府支出层面,真正实行绩效管理的还占少数,特别是规模非常大的基建投资,这些都没有引入到绩效考核的范畴中来。

第三,税收制度改革,既然重点放在健全地方税体系上,仔细分析一下,能够进入到地方体系的税种,显然第一是房地产税,第二就是个人所得税改革。由此可以预期,这两个方面的改革进程,也有可能加快。

(作者系中国社会科学院学部委员、经济研究所所长)

科技创新与产业升级“补短板”之战略分析

邵健

习近平总书记在党的十九大报告中指出:中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为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。”此次主要矛盾的变化是党中央在充分把握了改革开放30年以来我国社会发展阶段性特征,以及未来所面对的发展形势与挑战的基础上做出的重要判断,具有深刻的指导意义。

在此背景下,针对性地补短板将成为未来供给侧结构性改革的主要方向。补短板的范围涵盖科技创新与产业升级、民生、生态和国家安全等诸多领域,我们认为科技创新与产业升级有望成为补短板的核心理念,政策重心向科技创新与产业升级领域的转移将会给资本市场带来丰富的投资机遇。

本文以资本市场投资者的视角,对供给侧改革中科技创新与产业升级补短板的必要性、主要内涵方向、重大战略意义、与资本市场的关系等四个角度展开分析讨论,并提出了相关政策建议。

补短板将是供给侧改革下一阶段当务之急

在2015年年底的中央工作会议上,党中央为即将全面展开的供给侧结构性改革提出了“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”(即“三去一降一补”)五大任务——从具体内容来看,“三去一降”是为经济做减法,“补短板”是为经济做加法;从执行顺序上来看,“去产能”居首而“补短板”收尾的格局意味着中央执行供给侧结构性改革的重点是先做“减法”,后做“加法”。

经过两年的改革,“减法”部分均取得了明显成果:以钢铁煤炭为代表的传统经济部门产能结构大幅优化,以地产为代表的下游需求部门库存显著去化、规模以上工业企业资产负债率上升势头得到一定遏制、上市公司毛利中税负支出占比在营改增等措施作用下持续下降;整体而言,随着“减法”部分的改革行至中后段,尽管“三去一降”的任务会继续,但我们认为下一阶段的工作重心将更多向“加法”部分即“补短板”方面倾斜。今年7月24

日政治局会议即明确要提出“加大补短板力度,改善供给质量”,结合我们上文对十九大报告中解决“不平衡不充分”问题的最新政策取向解读,我们判断“补短板”将是供给侧改革下一阶段的当务之急。

科技创新与产业升级将成补短板核心内容

围绕党的十九大报告中对“不平衡不充分”领域的描述,同时参考“十三五规划”中与“补短板”有直接关联的重点项目和重点工程,可以归纳出以下四个补短板的重要领域:科技创新与产业升级领域、民生领域、生态领域以及国家安全领域等四个方向。

在上述补短板的几个方向中,科技创新与产业升级有望成为供给侧改革中补短板工作的核心内容。十九大报告中一方面强调过去五年实体经济“发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决,发展质量和效益还不高”,其核心原因便是“创新能力不够强,实体经济产业竞争力水平有待提高”。另一方面也指出,“深化供给侧结构性改革,建设现代化经济体系,必须把发展经济的着力点放在实体经济上,把提高供给体系质量作为主攻方向,显著增强我国经济质量优势”。为了实现这一目标,报告提到了不少需要重点加强的产业方向,包括加快发展先进制造业,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。

报告原文高度概括式地点出了鼓励创新在推进产业发展中的重要作用,强调“创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑。要瞄准世界科技前沿,强化基础研究,实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。加强应用基础研究,拓展实施国家重大科技项目,突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新,为建设科技强国、质量强国、航天强国、网络强国、交通强国、数字中国、智慧社会提供有力支撑。”

综合以上内容,我们判断,创新引领下的产业升级是未来供给侧补短板的核心理念之一。

补短板有助经济持续增长与金融稳定

从宏观经济层面出发,我们认为,科技创新与产业升级的补短板将极大促进中国经济长期健康发展,并提升金融的稳定性。

从经济的角度来看,补短板的主要意义在于通过科技创新提高全要素生产率,从而实现有效供给的扩大。

经济增长从生产端来看,主要由三个因素决定,即技术水平(全要素生产率A),要素投入(劳动力L、资本K、土地T)以及组织方式(F)。有三种方法可以提高产出:一是推动技术进步(A创新);二是增加要素投入(L、K或T(增加投入));三是改善生产组织方式(F(制度改革))。从历史经验来看,每一轮技术革命都将带来经济潜在增速的大幅提升,而对于技术革命的重视和激励,则是科技进步的催化剂;科技创新与产业升级领域的补短板,有望显著提高中国全要素生产率,促进中国经济增长与企业效率提升。

从金融的角度来看,科技创新与产业升级领域的补短板将促进中国经济可持续增长,提升中国企业长远效益,加大对直接融资的吸引力,改变过去一段时间过度依赖低效率资本投入的增长模式,改善金融体系的回报,从而有助降低整个宏观经济和金融体系的风险。

与此同时,以半导体、新材料、高端先进制造、高品质消费品以及教育、医疗、旅游等高端服务为代表的行业的有效供给增加,将极大地改善中国国际贸易条件,显著增加中国国际贸易与服务贸易顺差,降低人民币贬值的风险。

科技创新与产业升级将与市场良性互动

资本市场向来是实体经济的晴雨表,同时也是实体经济的助推器,未来中国的科技创新与产业升级的补短板,可望与资本市场形成良性互动。一方面,资本在助力产业转型升级、扶贫困和生态环境改善方面正逐渐发挥积极作用;另一方面,补短板带来的产业机遇也为资本市场提供了丰富的总量和结构性机会。

首先,资本市场对先进制造业领域的产业升级助力明显:2017年3月,中国人民银行、工信部等五部门发布了《关于金融支持制造强国建设的指导意见》,



提出进一步建立健全多元化金融服务体系,大力推动金融产品和服务创新,加强对改进对制造强国建设的金融支持和服务。未来资本市场将在以下几个方面对制造业升级提供重要支持:

①充分发挥股权融资作用,支持成熟制造业企业在主板上市,推进高技术制造业企业、先进制造业企业在中小创和新三板上市。

②促进创业投资持续健康发展,鼓励种子基金等各类创业投资基金、天使投资人等创业投资主体加大对种子期、初创期创新型制造业企业的支持力度。

③支持制造业企业发行债券融资,支持制造业企业发行公司债、企业债、短期融资券、中期票据、永续票据、定向工具等直接融资工具。

④支持制造业领域资产证券化,鼓励发行信贷资产证券化产品,大力推进高端技术装备、智能制造装备、节能及新能源装备等制造业融资租赁债权资产证券化,以更好服务企业技术升级改造。

其次,站在投资者的角度,我们判断,补短板的顺利推进和实施必将极大地促进资本市场的发展,并带来总量和结构性的机会。第一,补短板政策的不断出台有望提升市场资源配置效率,引导社会资金流向相关领域,产业升级发展理念的转变有望提升整体市场的投资热情;第二,这些代表不同先进制造业和产

业升级方向、遍及萌芽期/成长期/成熟期企业的引入,将极大丰富资本市场上市公司的种类和质地,从而满足不同风格偏好的资金的投资需求;第三,产业升级必将带来巨大投资机会,我们建议,重点关注符合制造业进口替代和技术升级两大方向的产业及龙头企业,同时积极关注半导体、新材料、下一代互联网与网络安全、人工智能、生命技术、新能源、军工,以及消费升级等发展方向。

补短板的范围涵盖科技创新与产业升级、民生、生态和国家安全等诸多领域。其中,科技创新与产业升级有望成为补短板核心,政策重心向科技创新与产业升级领域的转移将会给资本市场带来丰富的投资机遇。

补短板的三大政策建议

第一,通过国家大力引导、积极吸纳民间资本参与等多种方式推进产业升级。

大部分先进制造业具有高技术壁垒,且前期研发投入巨大、研究周期漫长,开发风险巨大,民企往往不愿或不能提前介入,政府应积极引导并推动优势资源向这些战略性领域聚集,加快产业发展。具体方式上,我们认为可以采取如下措施:

①政府牵头设立战略性新兴产业结构调整基金,集中国家力量加大对产业发展的支持。

②积极引导国有企业加大资源向这些战略性领域倾斜:一方面,国有企业具有较强的创新资源聚集能力,研发力量雄厚,创新成果数量多,技术转化能力强,且其技术创新具有明显的公共价值和使命性,主导了高精尖和关键领

域的重大创新突破;另一方面,国有企业通过布局先进制造业领域也可以达到优化产业结构布局的作用。

③通过税收优惠、补贴等方式鼓励有实力的民营企业自主投入研发,尤其是在市场化程度相对较高的领域。

第二,提供科学完善的行政管理体系保障供给侧补短板的顺利进行。

政府应注意为供给侧补短板提供到位的行政体系保障,比如通过减少行政审批、完善金融体系来降低企业制度性交易成本和资金成本,通过财税体制和投融资体制改革扩大企业的有效投资、减轻税费负担。对企业而言,这些措施可以有效降低成本,鼓励企业创新,长期提升企业的经营效率。

第三,增强对人才的培育和吸引能力。

不管是企业技术改造、设备更新还是培育发展新产业等都离不开高技术人才的储备。首先要培养高精尖人才,加强师资队伍建设和优化高等教育课程;其次要注意建立良好的激励机制,使得创新型的企业与相关技术与管理人员能够通过市场化的方式,获得相应的合理回报。

此外,要建立起阶梯式的劳动力培养机制,增加技术类工人的培养;另外对优秀人才需给予落户和社会保障方面的优惠,努力降低制度摩擦成本。

(作者系嘉实基金董事总经理、首席投资官;第二作者为方晗、冷传世)