

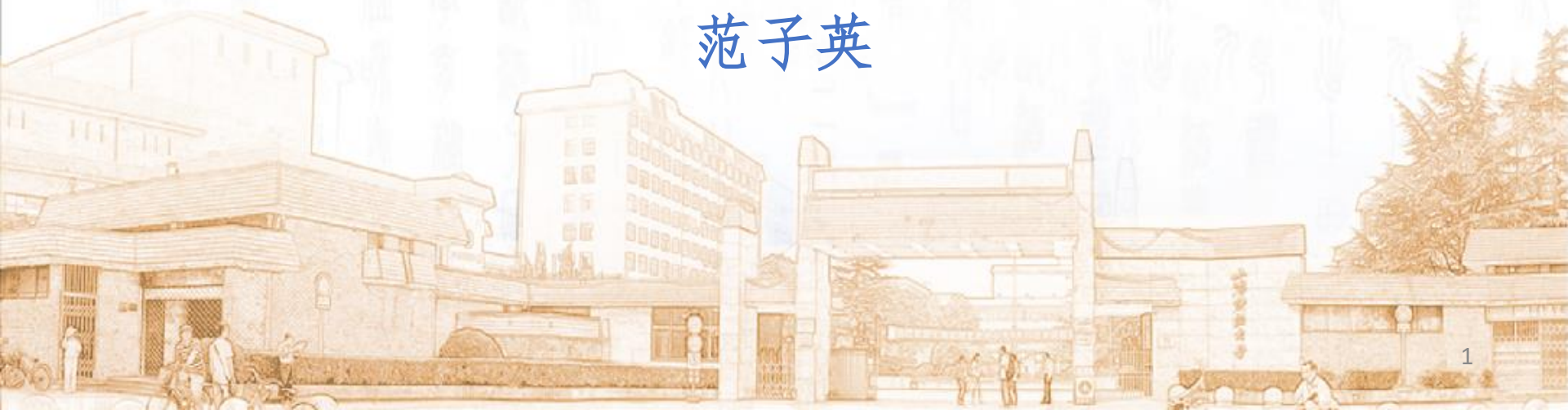


上海财经大学
公共经济与管理学院

第2讲：顶层设计

—激励与约束的再平衡

范子英



引言：财政承包制



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 成就
 - 最大的成就是推动了改革
 - 土地“招拍挂”
 - 私营企业
 - 转型与增长：放松管制
 - 基础设施、预算约束
- 问题
 - 逐底竞争race to bottom
 - 税收洼地
 - 监管空白
 - 支出偏向
 - 诸侯经济、市场分割
 - 改革受阻

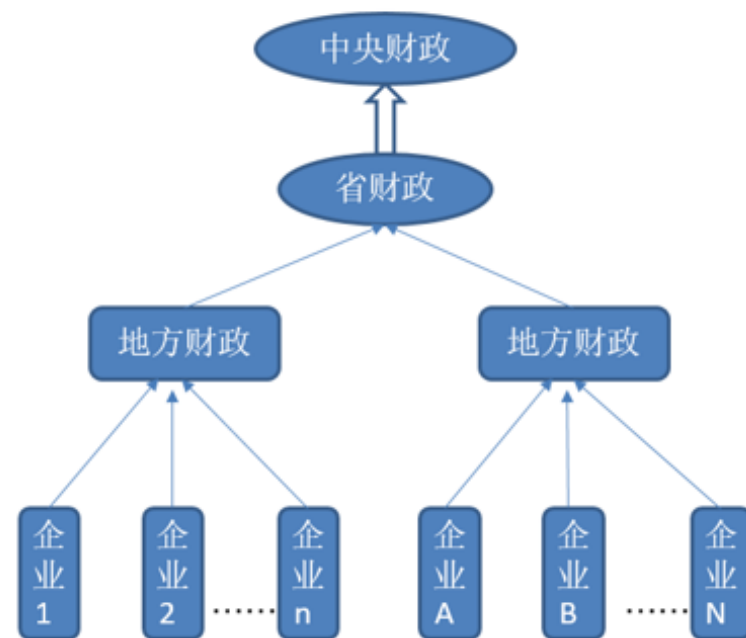


图 3-2：垂直型的财政包干制



一、特征事实



上海财经大学
公共经济与管理学院

• 1: 市场逐步统一

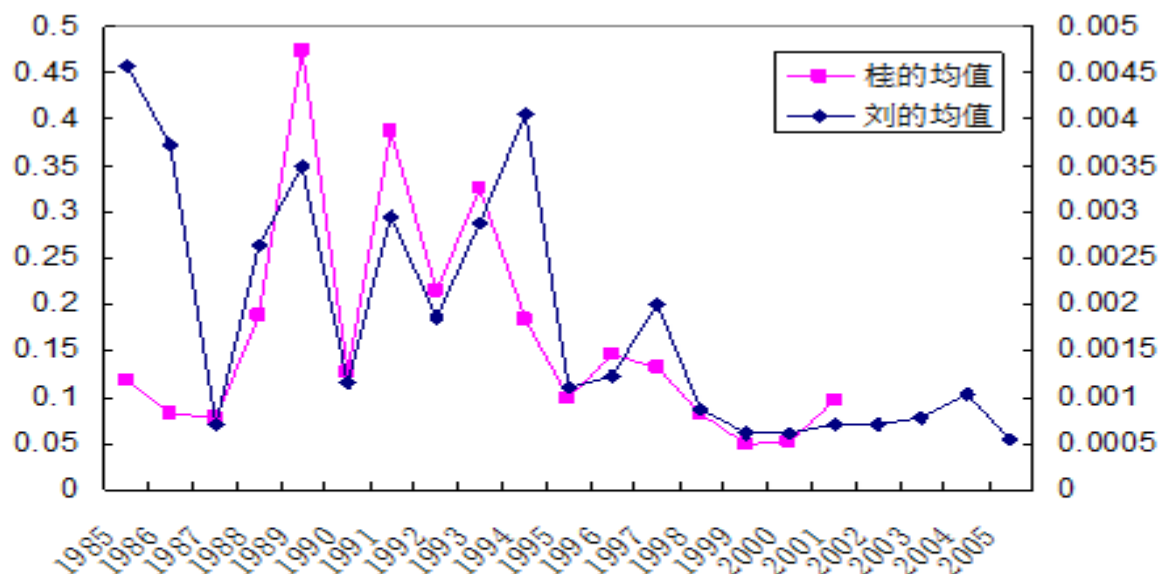


图 3-1 中国市场分割指数的变化趋势

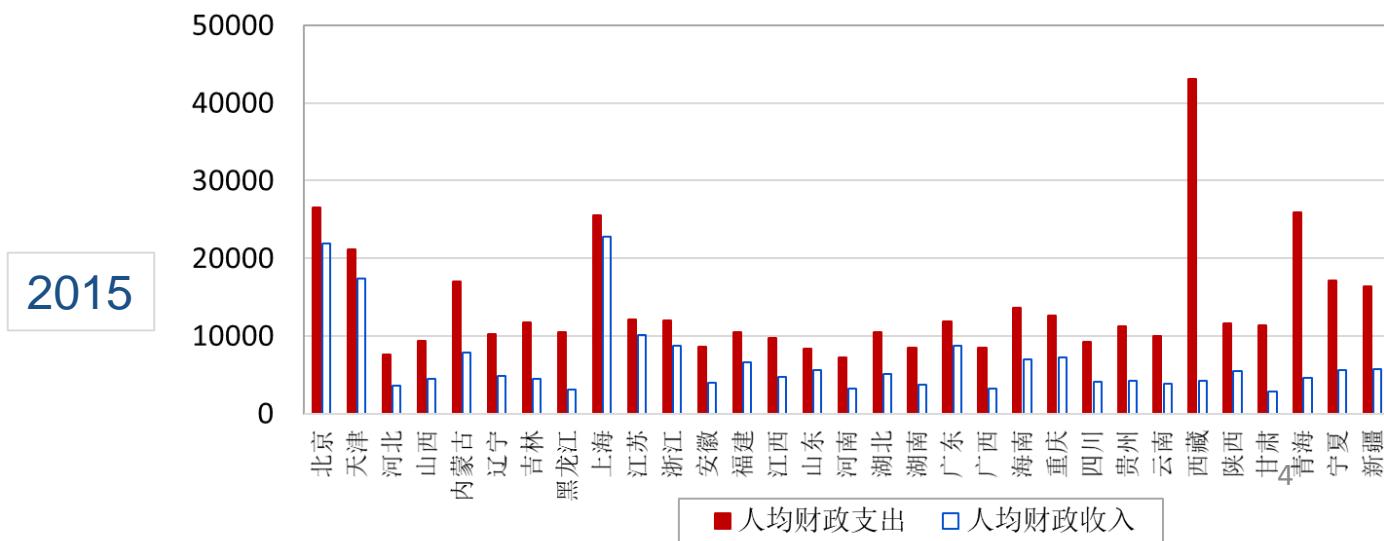
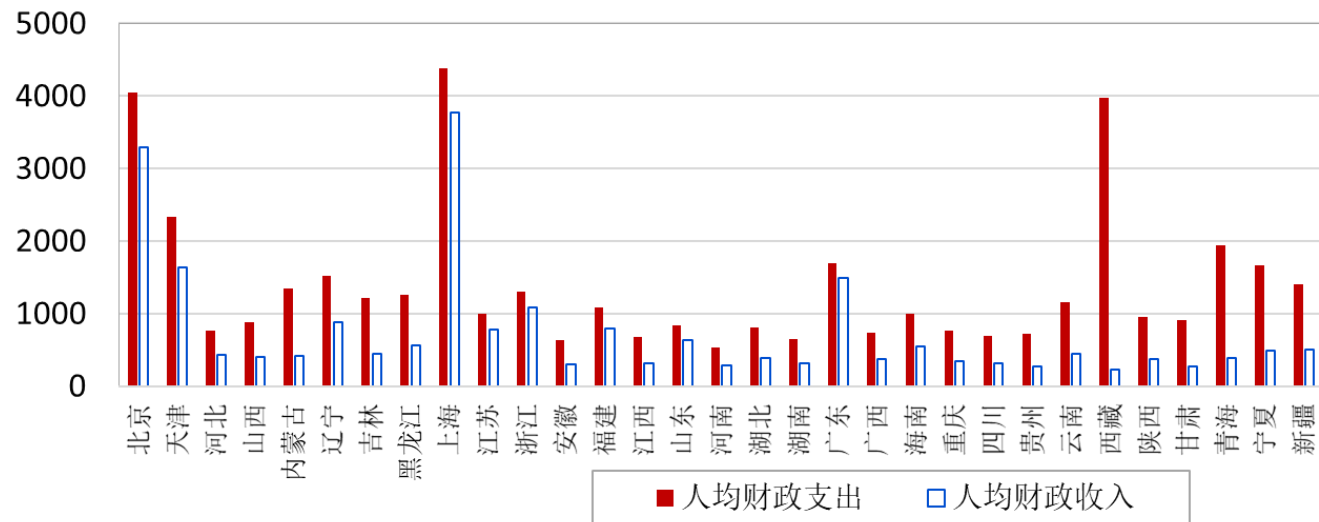
数据来源：桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊，2006：《中国国内商品市场趋于分割还是整合？——基于相对价格法的分析》，《世界经济》第2期；刘小勇、李真，2008：《财政分权与地区市场分割实证研究》，《财经研究》第2期。

一、特征事实



上海财经大学
公共经济与管理学院

• 2: 地区财力差距在缩小



一、特征事实

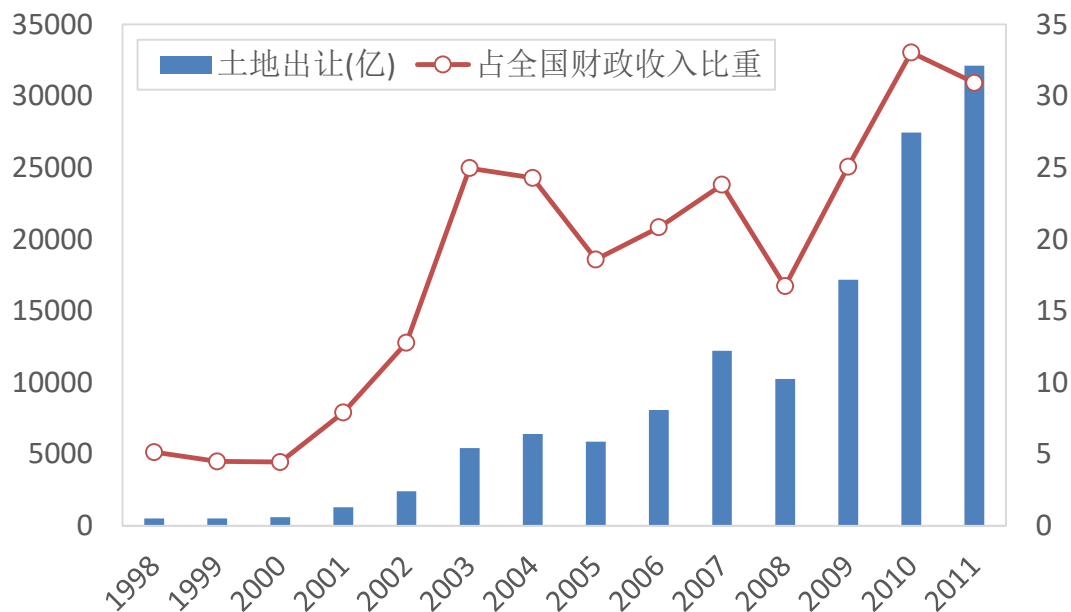


上海财经大学
公共经济与管理学院

• 3: 出现了“土地财政”

— 四本账

- 一般公共预算
- 政府性基金
- 社保基金预算
- 国有资本经营



— 从经营企业到经营城市

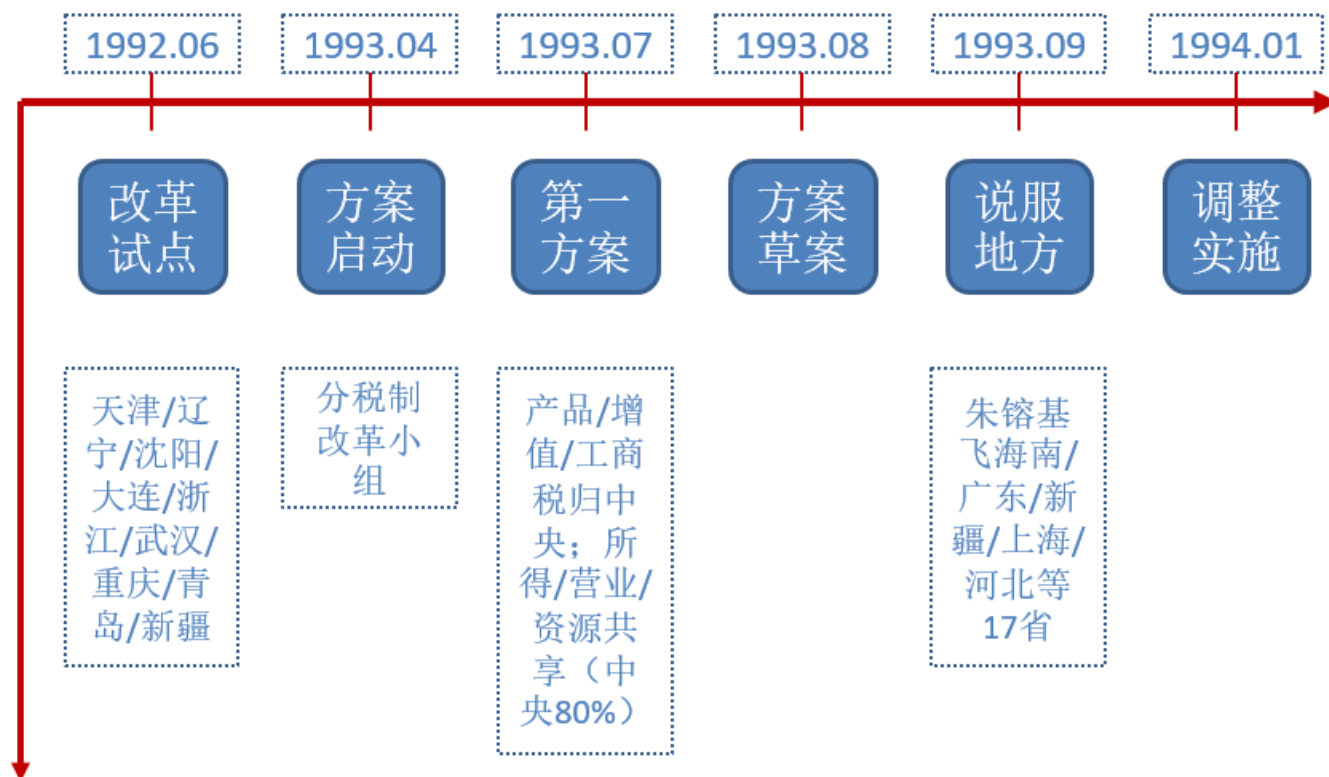
- 城市交通：高架+轨道
- 公共服务：医疗+教育

二、激励机制



上海财经大学
公共经济与管理学院

分税制改革



二、激励机制



改革内容

- 划分收入

中央固定收入	地方固定收入	中央与地方共享收入
关税 海关代征的消费税和增值税 消费税 中央企业所得税 地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税 铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的营业税、所得税、利润和城市维护建设税 中央企业上交的利润 外贸企业的出口退税	营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的营业税） 地方企业所得税 （不含地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税） 地方企业上缴利润 个人所得税 城镇土地使用税 固定资产投资方向调节税 城市维护建设税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的部分） 房产税、车船使用税、印花税、 屠宰税、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契稅、遗产与赠与税、土地增值税、国有土地有偿使用收入	增值税（中央75%） 资源税（海洋石油资源税归中央，其他资源归地方） 证券交易税 （中央分享50%，地方分享50%）

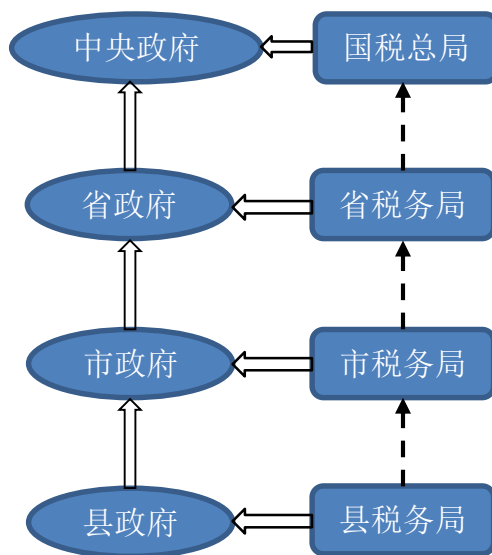
- 部分地方固定收入后来变为共享税，部分不征，部分取消；
- 部分共享税的中央份额提升

企业税收的大部分归中央
全国统一分成比例

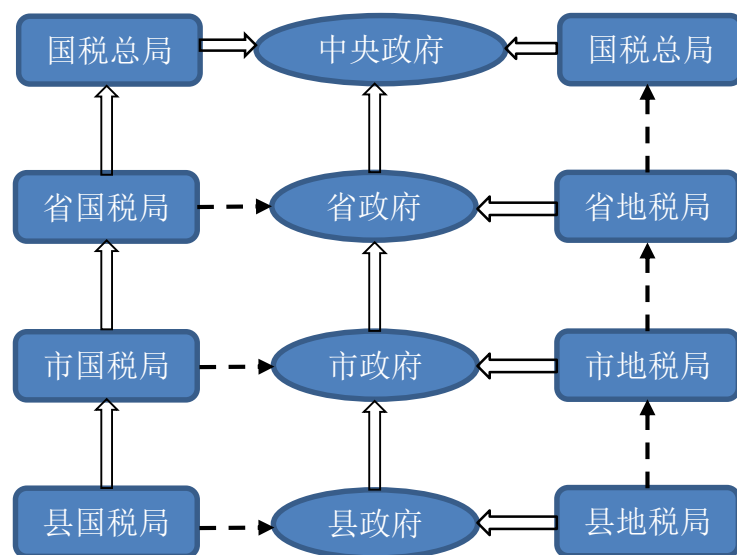
二、激励机制



- 征管体制
 - 国地税分设
 - 共享税由国税征管
 - “百万大军”
 - 财税分家：税权集中



1994年之前



1994年之后

二、激励机制



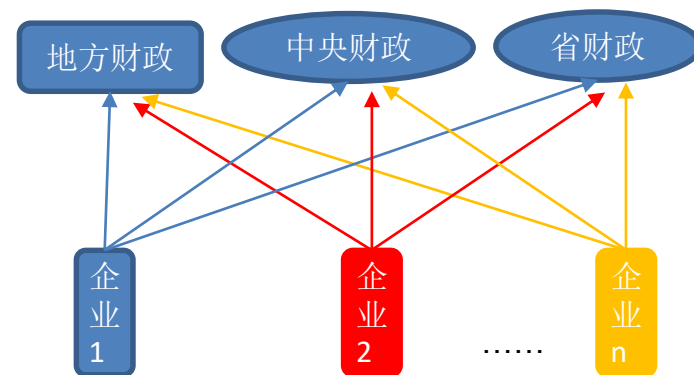
- 统一税制
 - 增值税替代产品税
 - 17%税率
 - 价外税，对要素进行征税
 - 生产型
 - 征收（特别）消费税
 - 统一内资企业所得税
 - 33%
 - 改革前，私企35%比例税率。国有企业八级超额累进税率
 - 统一个人所得税
 - 税种由原来的37个减少为23个

二、激励机制



- 各级财政扁平化
 - 中央财政直接与企业挂钩
- 发展企业的大部分收入归中央
 - 75%增值税
 - 60%企业所得税
 - 100%消费税
- 打破了企业隶属关系的财政模式
 - 不为我有、但为我用
 - 促进了市场整合
 - 小烟厂、小酒厂减少了
 - 乡镇企业转型
 - 国有企业转制

分税制



扁平型财政

二、激励机制



上海财经大学
公共经济与管理学院

— 改革魄力：长期主义

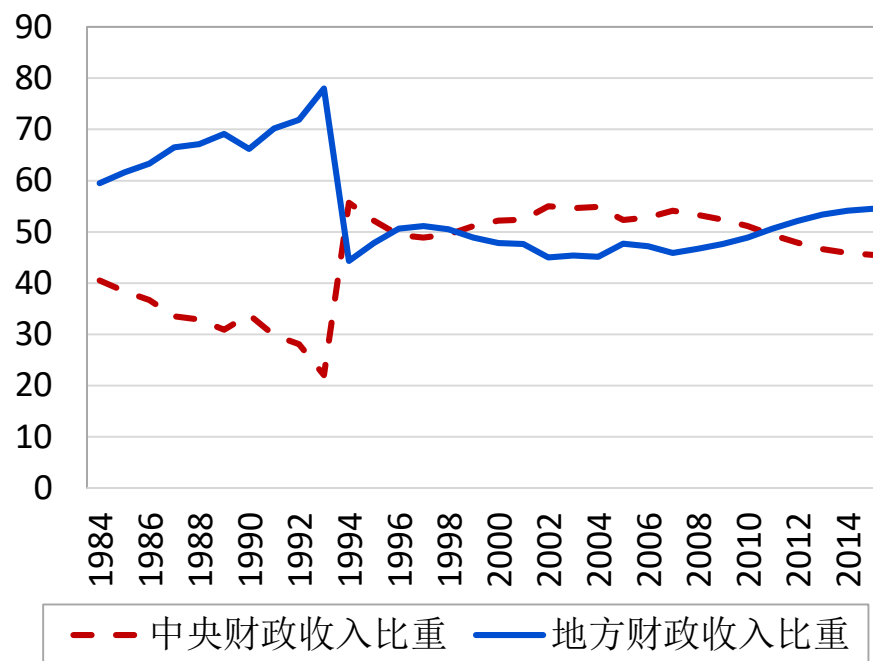
- 两税返还：获得地方支持
- 以1993年为基数
- 按照1:0.3递增比率

— 两个比重大幅度提高

- 为2003年之后的减税提供了空间

— 集中力量办大事

- (1) 民生：社保/教育
 财政用于社保2万亿/义务教育免费
- (2) 城乡：减收增支
- (3) 区域：财政平衡



二、激励机制



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 取消农业税农业特产税

- 2001：农村税费改革

- 黄宗羲定律

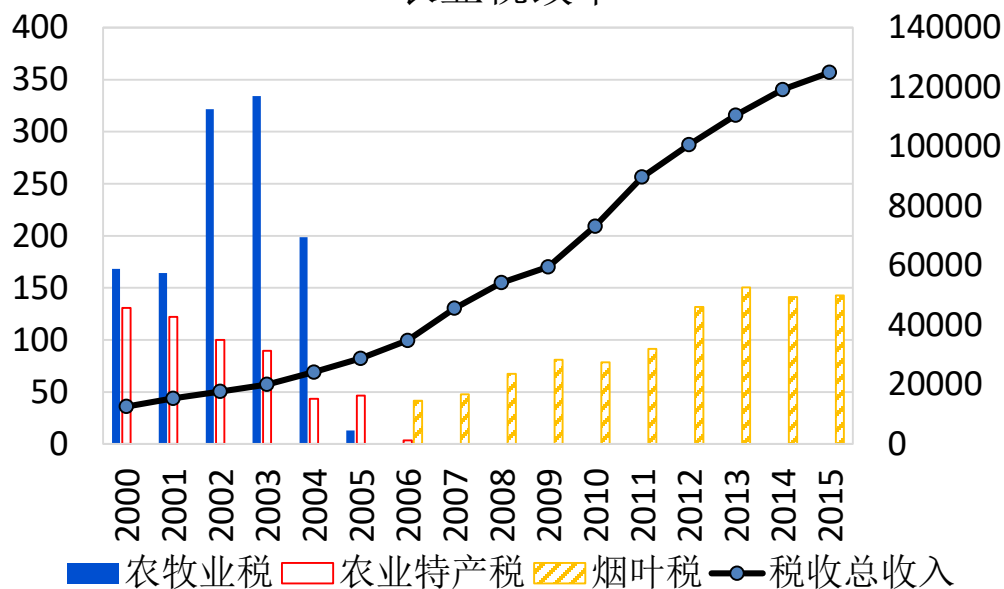
- 2006：全国取消

- 开征烟叶税

- 基层财政来源

- 农村税费改革转移支付补助
- 取消农业特产生降低农业税税率转移支付补助
- 缓解县乡财政困难转移支付补助

农业税改革



二、激励机制



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 义务教育免费
 - 2007：中西部农村免费；2008：全国免费
 - 两免一补：西部，8:2；中部，6:4
- 营养午餐
 - 免费午餐
 - 2011年4月，邓飞联合500名记者、国内数十家主流媒体和中国社会福利基金会发起免费午餐基金公募计划，倡议为贫困学童提供免费午餐。
 - 自2011年4月正式启动至2018年9月底，募款已超过45415万元
 - 学生数27.5万
 - 营养改善计划
 - 《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》国办（2011）54号
 - 中央财政累计安排补助资金1248亿元，并安排300亿元专项资金支持食堂建设。
 - 学生数3700万

多了一元钱与高了十厘米

原创 中国青年报 冰点周刊 2021-12-20 12:00

发表于北京

收录于合集

#校餐

1个 >

10年的校餐数据表明，孩子们“给点阳光就灿烂”。

根据上海财经大学教授范子英等人的研究，农村义务教育学生营养改善计划对学生成绩影响明显：他们的数学成绩提高了约14分，英语成绩提高了约12.5分。

上个月，河南封丘县一所中学发生了营养午餐食品卫生事件，午餐是由外包企业提供的，校长痛哭称“换不掉送餐公司”。业内人士建议，当前需要强化学校食堂供午餐模式，减少市场化运行。教育部财务司副司长刘景表示，“接下来，我们还是要大力推行学校食堂供餐。”



三、财政博弈



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 收入争夺

- 分税制做大税基
- 所得税分享做大税基
- “营改增”做大税基

- 责任推脱

- 2004年出口退税分摊
- 2019年留抵税退税分摊

• 分税制做大税基

— 广东反对

- 特区要不要继续？“四小龙”还追不追？
- 初始方案是保1992年基数，广东提出保1993年基数，中央同意
- 广东要单干，设定不同增值税分成比例
- 按广东的中央收入增长率来确定返还数增长率，中央否定

— 贵州、云南、广西也反对

- 消费税

— 上海同志“讲北京话”

— 地方机会主义行为

- 1993年，全国地方财政收入比1992年增长39.9%
- 当年的财政收入增加了967亿，9月—12月份的收入比去年多了757亿，分别是51.8%、62.5%、86.1%、121.3%。
- 检查组到浙江，不仅没有发现虚收，还在绍兴发现少收了5亿

• 广东谈判

与地方谈的时候气氛很紧张，单靠财政部是不行的，得中央出面谈。在广东谈时，谢非同志不说话，其他同志说一条，朱总理立即给驳回去。当时有个省委常委、组织部长就说：“朱总理啊，你这样说我们就没法谈了，您是总理，我们没法说什么。”朱总理就说：“没错，我就是这样，不然，你们谢非同志是政治局委员，他一说话，那刘仲藜他们说什么啊，他们有话说吗？就得我来讲。”一下就给驳回去了。

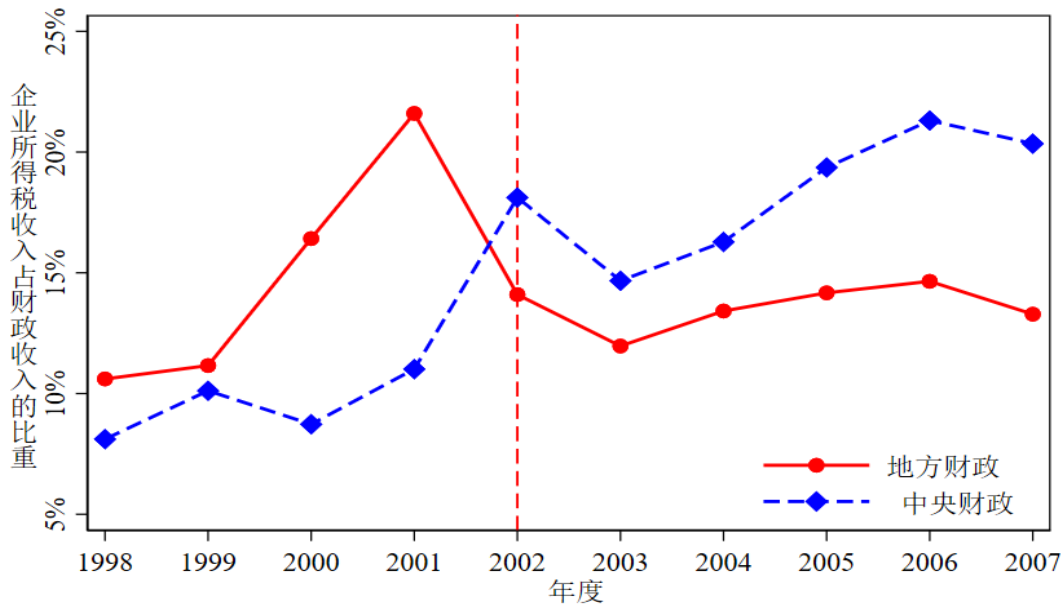
三、财政博弈



上海财经大学
公共经济与管理学院

• 所得税分享做大税基

- (三)基数计算。以2001年为基期，按改革方案确定的分享范围和比例计算，地方分享的所得税收入，如果小于地方实际所得税收入，差额部分由中央作为基数返还地方；如果大于地方实际所得税收入，差额部分由地方作为基数上解中央。



• 所得税分享做大税基

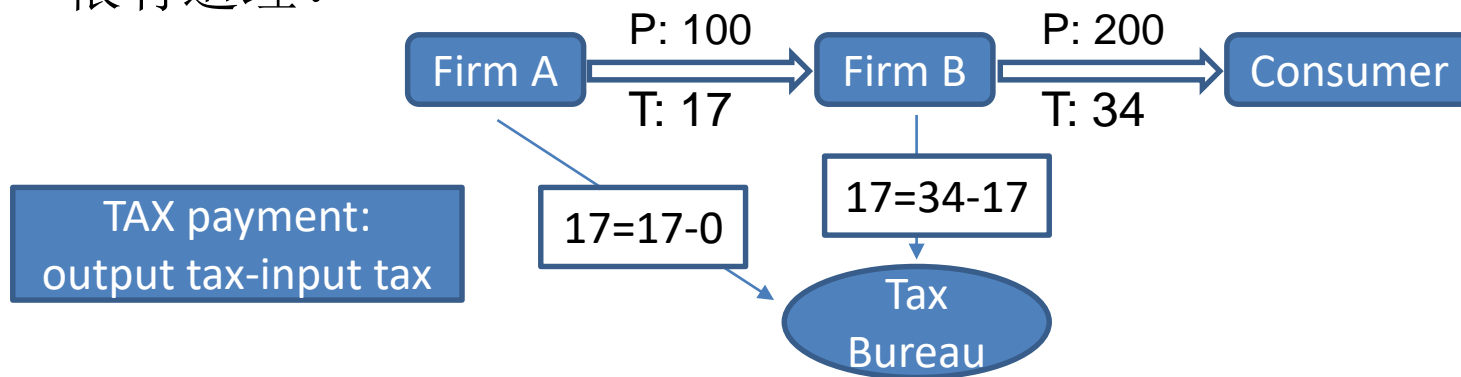
- 《关于做好2001年12月份所得税征收管理的紧急通知》
 - “依法征税，应收尽收，坚决不收头税”
- 《关于2001年11月和12月上中旬地方企业所得税增长情况的报告》
 - 2001年11月份地方企业所得税完成170.44亿元，比上年同期增收99.23亿元，增长139.4%；12月上中旬完成137.82亿元，增收89.82亿元，增长187.1%。
 - 12月上中旬增幅超过100%的地区依次：江西816%、宁波708.7%、河南609%、广西597.7%、青岛577.2%、内蒙古496.9%、浙江467.5%、宁夏462.2%、安徽404.5%、贵州376.5%、新疆352.9%、吉林314.8%、山东235.6%、天津230.1%、江苏223.5%、重庆197.5%、湖北179.2%、河北173.3%、甘肃167.4%、大连164%、山西155.7%、云南142.8%、湖南128.6%、陕西104.6%。
- 《关于对2001年地方企业所得税入库情况进行专项检查的通知》
 - 2002年1月派出35个检查组
- 《财政部关于核定所得税收入享改革基数返还额的通知》
 - 各地区的地方企业所得税以本地区2000年实际完成数为基础，按2001年1~9月份本地区地方企业所得税实际增长率或1999~2000年本地区地方企业所得税年均递增率计算确定

三、财政博弈



• 出口退税

- 1991：中央外贸企业由中央财政负担；地方外贸企业，中央负担90%
- 1994：全部由中央财政负担
- 问题：中央只收了75%，为地方负担了余下的25%
- 《国务院关于改革现行出口退税机制的决定》
 - 从2004年起，以2003年出口退税实退指标为基数，对超基数部分的应退税额，由中央和地方按75：25的比例共同负担。
- 很有道理？



• 出口退税

— 收益和责任分不清：

- 出口企业在哪，退税就在哪
- 前述流程的收税地，完全不清楚

— 地方的策略性反应

- 不欢迎外贸企业。
- 要求收购本地产品
- 将一般贸易转为加工贸易

— 《关于完善中央与地方出口退税负担机制的通知》

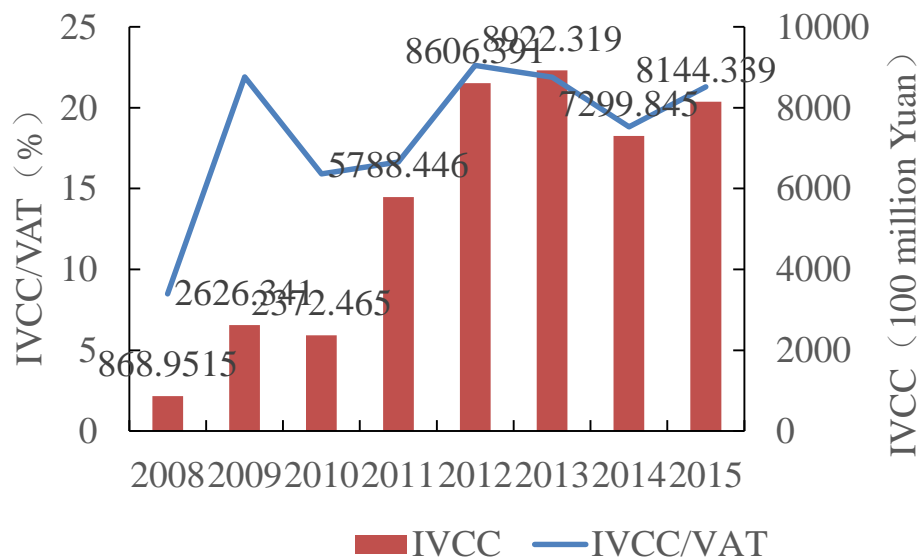
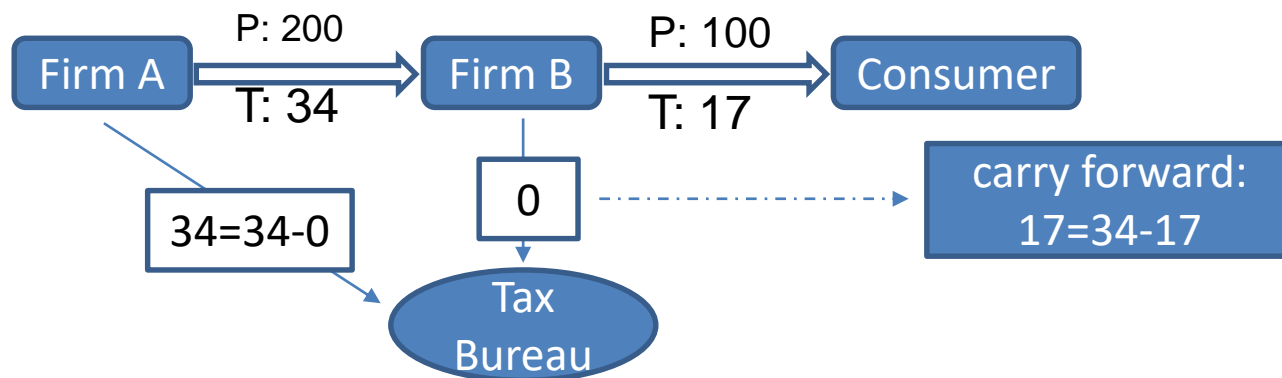
- 调整中央与地方出口退税分担比例。国务院批准核定的各地出口退税基数不变，超基数部分中央与地方按照92.5 : 7.5的比例共同负担。
- 不得采取限制外购产品出口等干预外贸正常发展的措施

三、财政博弈



上海财经大学
公共经济与管理学院

• 期末留抵税



• 留抵退税分摊

- 《关于深化增值税改革有关政策的公告》
 - 自2019年4月1日起，试行增值税期末留抵税额退税制度。
 - 允许退还的增量留抵税额=增量留抵税额×进项构成比例×60%
 - 退还的增量留抵税额中央、地方分担机制另行通知。
- 《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》
 - 继续“五五分享”
 - 过渡方案变为长期方案
 - 留抵退税分担
 - 明算账：中央地方各50%
 - “秋后算账”：负担15%，垫付35%、按增值税占比

• 期末留抵税

- 2018《财政部 税务总局关于2018年退还部分行业增值税留抵税额有关税收政策的通知》
- 2019《财政部税务总局 海关总署关于深化增值税改革有关政策的公告》
- 总结：只退部分增量
- 《关于进一步加大增值税期末留抵退税政策实施力度的公告》财税2022第14号
 - 退存量留抵税，2.46万亿
 - 中央补助地方50%负担的82%

• 资金来源

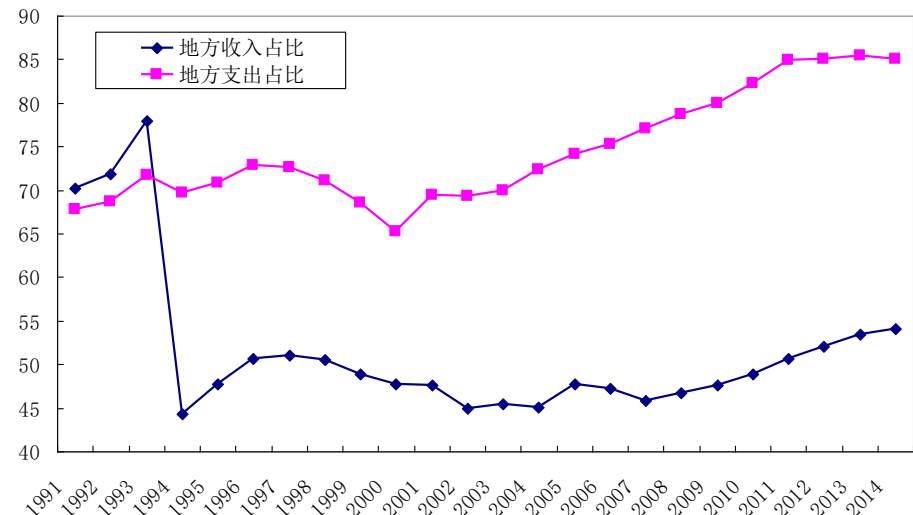
- 靠预算资金，不行
- 发债：赤字率控制
- 特定国有金融机构和专营机构上缴利润1.65万亿

四、制度演进



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 从分税走向“分钱”
 - 2002：所得税分享改革
 - 2006：取消农业税
 - 2016：营改增
- 纵向失衡
 - 事权过度下移
 - 财权上收
- 转移支付失控
 - 2023年超过10万亿
 - 公共池问题
 - 等靠要

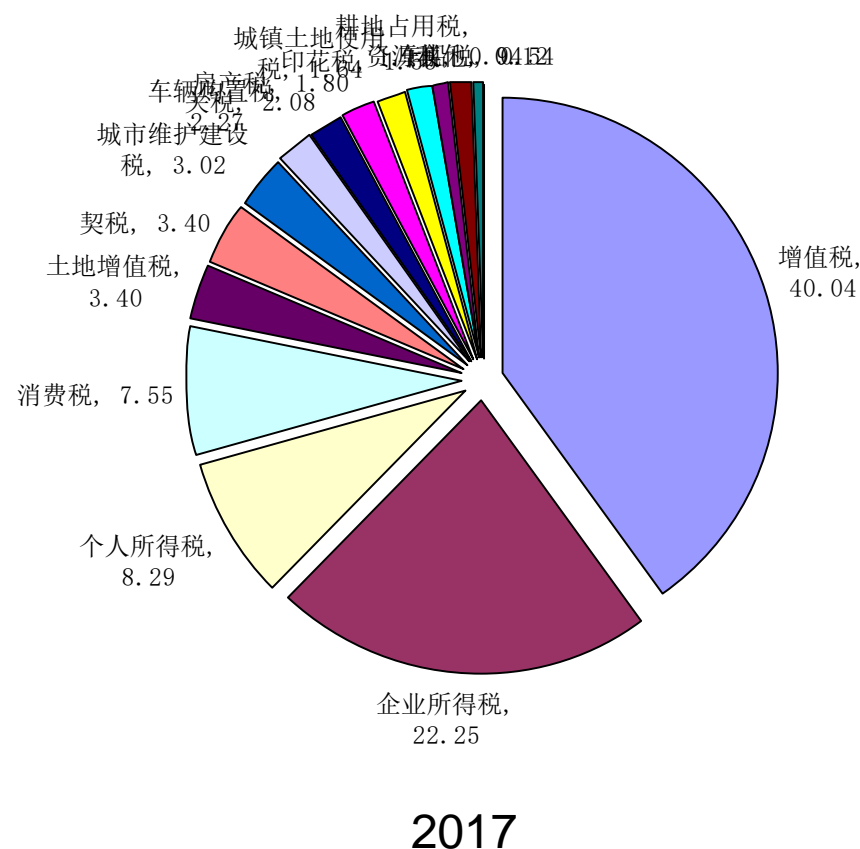


四、制度演进



• 税收体系

- 税种集中度太高：前4占77%
- 再分配功能弱化：70%间接税
- 企业税负过重：90%
- 财产税缺失：房地产税、遗产税、赠与税
- 地方税收体系缺失

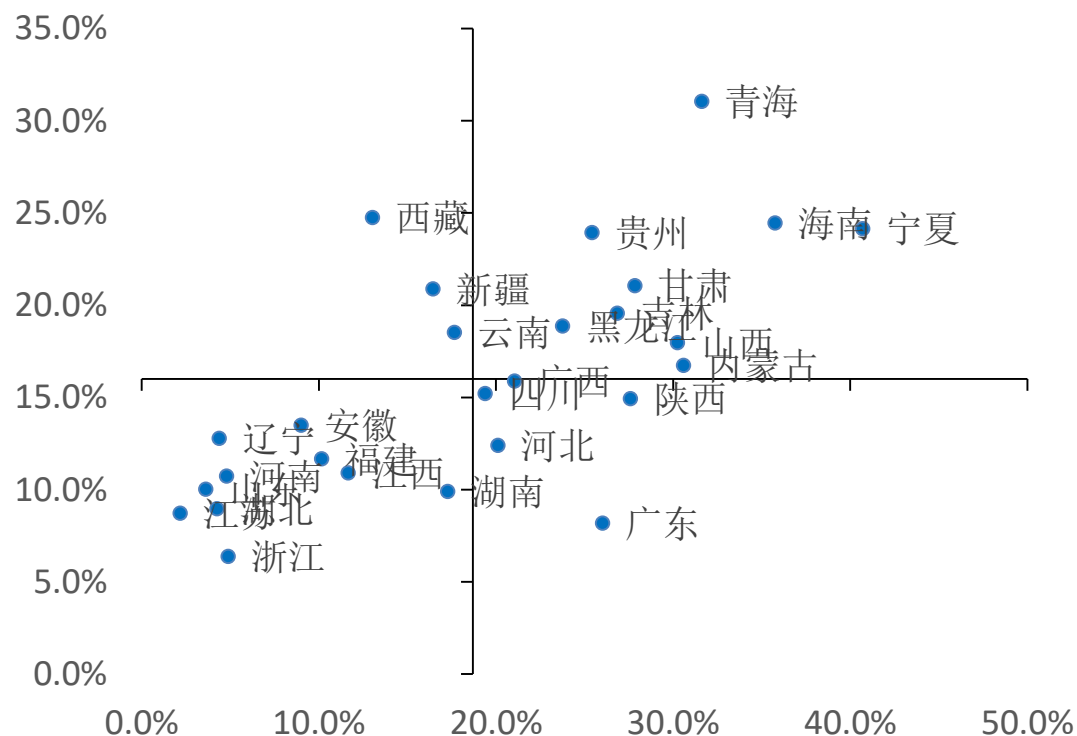


四、制度演进



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 省以下财政体制
 - 向下分税
 - 传统承包制
 - 变种：分行业/企业
 - 支出责任下移



省本级收入占比/支出占比

五、谋划新一轮财税体制改革



• 政府间职能划分的三个原则

— 公共产品的受益范围

- 全球公共品：温室效应、国际安全
- 全国公共品：国防、外交、司法
- 本地公共品：治安、环卫
- 公共服务的规模经济：人口密度与行政范围

— 信息的复杂程度

- 将在外，君命有所不受

— 激励兼容

- 两个积极性

- 政府间收入划分的原则

- 马斯格雷夫（Musgrave）1983

- （1）累进税需要由中央来控制
 - （2）有利于社会稳定的税收需由中央控制
 - （3）地方政府间税基差异很大的税种由中央控制
 - （4）对可流动要素的征税由中央来控制
 - （5）对居民征税的税，如消费税，需由中央控制
 - （6）完全不可流动的税种由地方控制
 - （7）使用费的征收可由任何一级政府控制。

五、谋划新一轮财税体制改革

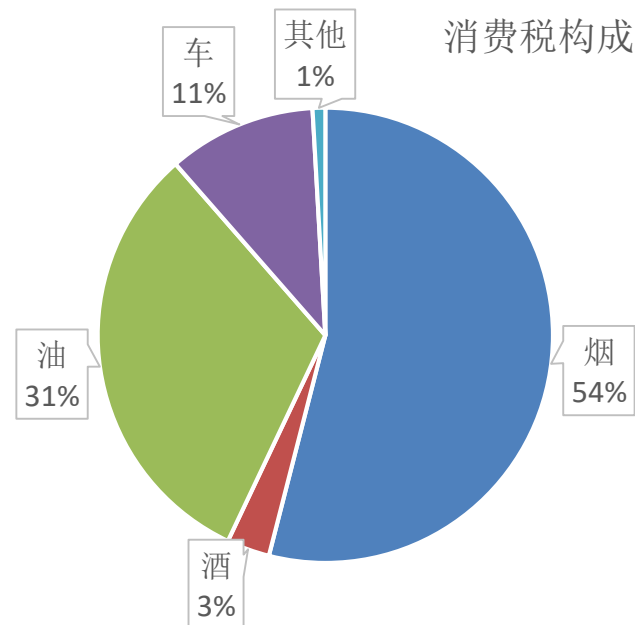


- 划分央地事权
- 《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》国发〔2016〕49号
 - 受益范围
 - 信息获取难度
 - 两个积极性
 - 基本公共服务/交通运输/科技/医疗卫生/自然资源/公共文化/生态环境/应急救援
 - 共同事权
 - 从三分法到五分法

五、谋划新一轮财税体制改革



- 重建地方主体税种
- 消费税下划
 - 《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》 2019.9.26
 - 消费税扩围
 - 后移征收环节
- 房产税
 - 房地产税
 - 遗产税+赠与税





谢 谢！

