

构建推进质量强国战略的财税政策体系

中国社会科学院财经战略研究院 | 闫坤

构建质量强国财税政策体系的关键是形成对质量水平提升的要素激励,对进行高质量发展的成本激励和对完善市场机制的效率激励。因此,财税政策体系的构建要基于四个原则展开:一是高质量要素的提升和规模扩张,二是高质量生产体系的税收成本管理,三是高质量生产体系的引导奖励机制,四是高质量市场机制的投入和建设。

组建国家质量强国支持引导基金

以财政投入为基础,参照国家中小企业发展基金的标准形成一个1000—2000亿元的质量强国支持引导基金,并作为与投资引导基金、融资担保基金相并列的第三支政府旗舰级母基金(FOF),有效参与市场化高质量发展投资基金和地方性高质量发展支持基金。预计按照1:9的比例,撬动的社会资金量达到约1万亿元,并间接带动高质量发展领域的投资3—4万亿元。

国家质量强国支持引导基金属于准公益性基金,因此可考虑按以下原则进行组建:第一,基金由政府 and 国有企业出资,主要考核指标是高质量发展的成果,而不是基金的收益状况;第二,基金委托给专业的基金管理公司管理,并按照基金投资监管标准和行业规则进行融后和投后管理;第三,基金出资期限可考虑为3年左右,每年的到位资金不低于500亿元;第四,基金的资本金按国有资产进行管理,但利息和收益部分可进行综合性运用,包括做劣后支持或者进行让渡;第五,基金的项目投资周期以三年为佳,在三年以内安排退出的,可以给予最优惠的待遇,最长投资周期建议不超过六年,以免事实上成为质量的政府补贴,

加剧市场扭曲。

地方政府可根据需要组建地方出资的质量强国支持引导基金,并为本地的企业或其他地区的企业提供质量提升和质量创新的支持。地方基金既可以单独组建,也可以作为与国家引导基金的合作子基金开展业务。但是应坚持两个原则:一是地方政府不应自己运营该支持基金;二是基金的本金应作为国有资产进行管理,确保安全,实现保值增值。

构建以质量提升为导向的补贴补助机制

第一,在技术类财政补贴中安排设计技术路线和质量支持路线补贴类资金。将技术路线研究、系统性前瞻性研究和兼容度研究作为技术研究的重要构成内容,形成技术路线支持补贴。在技术路线研究中,注重模块化设计、技术基因传承和技术伦理拓展,并将其作为财政补贴的重点对象。

第二,安排质量提升方向的财政贴息资金。财政贴息资金应坚持以下三个原则:一是财政贴息资金的支持领域不能笼统地针对质量提升,质量提升是目标不是手段,贴息的对象仍然是能够推动质量改进和提升的各项手段和各种要素;二是财政立足于贴息,处于领域上的引导地位和具体目标上的被动地位,财政贴息尊重市场选择的结果,而不是扭曲和引导市场去选择结果;三是财政贴息的目标是降低融资成本,分担商业银行的投资风险,而不是增加企业收益水平,在配置上总体应重视这一问题 and 视角。

第三,建立员工培训和技能提升第三方服务体系,并提升现有补贴标准和服务标准。目前我国已经初步

建立起社会第三方培训服务体系,也依托相关的专业学校开展了较为有效的社会化服务。但总体来看,培训的水平较低、专业性较低、素质提升效果不高,这一方面与培训机构的力量和素质有关,另一方面也与培训经费投入不足有一定的关系。以2017年的情况来看,最高的技能培训补贴标准约为5000元(高级技师培训),虽然较以往的蜻蜓点水式的补贴标准有很大的改进,但仍然无法满足常态化、经常性、终身制的学习和培训要求。政府应与企业、职工个人、社会组织有效分摊培训成本,政府作为人力资本外溢的主要受益者,应更好地承担起补贴和投入责任。

第四,建立以产业链整合、价值链优化和分布式组织为核心的生产组织方式创新补贴资金。产业链整合主要基于增材制造技术和强大的信息基础设施,补贴资金也相应地集中在3D技术应用和新一代信息基础设施的建设上。价值链优化主要强调将“微笑曲线”进行两端延展,推动价值链曲线转向产业链企业的价值包络线,补贴资金应推进自主设计、协同创新和产销一体等关键环节的水平提升。分布式组织强调生产上的云计算、大数据、人工智能和区块链等新模式、新机制,在已有的科技专项补贴资金和信息化补贴资金中,应加大上述领域的支持力度,并构建质量提升的分布式组织子项。

第五,构建支持商业模式创新和商业模式快速推广补贴专项资金。近年来,我国商业模式创新依托信息化的基础和共享融合理念取得了较快的发展,但是在取得用户体验不断提升、市场细分不断深化和供需匹配更加精准等成绩之外,仍未能有效解决清晰的赢利模式、稳定的收益渠道和稳定的资金来源等问题。因此,在商业模式创新层面要加大对模式产出和模式收益等领域的支持力度,以保障模式创新的顺利进行。此外,在知识产权方面难以维护模式创新时,模式创新需要以最快的速度进行复制和覆盖市场,形成“垄断优势”,因此,也应考虑安排模式创新补贴专项,以实现“加速度”和“广覆盖”的目标。

第六,构建渠道管理创新的财政补贴机制。从我国许多高端市场来看,大多数渠道被进口商品和先行商

品占据,国产商品受到质量标准和后发赶超等因素的影响,难以有效地建立起通往高端市场的商品和服务渠道。而在国际市场上,由于我国缺少独立品牌、营销渠道和定价权,也相应地难以进入目标市场的高端层面。因此,渠道管理的财政补贴应着力于以下三个方面:一是国内厂商的渠道创新补贴资金,二是海外流通渠道、销售渠道建设补贴,三是国内平台式渠道(如专业卖场和垂直电商等)发展补贴支持资金。

优化质量导向的政府采购机制

政府采购在质量提升上的着力点应做好以下四个方面:第一,确定政府采购的质量标准,并保证政府采购的质量标准总体上超过市场统一的准入标准,形成质量不断提升的支持力量;第二,政府采购要满足政府需要,支持全民需求,允许相关企业将政府采购的同款或同质商品直接进入商品市场,供市场主体进行选择 and 购买,从而真正形成评估政府采购机制质量提升效果的有效机制;第三,全面提升工程质量在政府采购中的权重和评价,并形成工程质量循环累积和周期性评价制度;第四,支持企业在差异化供给的基础上追求“高质量”的发展和 innovation,将这一“高质量”纳入优先采购的领域和范畴,并支持差异化高质量的保险服务采购制度的建立和完善。

开展质量强国项目 PPP 模式试点

质量强国项目可以基于垄断优势的市场结构,转移部分消费者剩余给供给侧;可以基于产品创新、形态创新、技术创新和模式创新,在增加供给差异化程度的同时,尽可能地保持生产效率,并大幅度地提升市场效率。这样,质量可以产生增值性收益,满足投资者和生产者需要,形成社会资本有效参与的有利环境和可行途径。

因此,可以采用PPP模式进行质量强国项目建设。由社会资本方和政府方共同作为质量强国园区建设、项目建设和设备更新改造的出资人,由相关的特殊目的公司SPV作为项目的建设和运营单位,由园区运营方、项目受益方和设备使用方将其所获得的增值收益

作为建设期的投入补偿,成为PPP项目使用者付费的来源。

为保障工程 and 产品质量,在项目建设初期,考虑到市场机制的不足和项目成本的压力,可考虑在中央库项目中,由中央财政安排相应的资金,补偿实际建设投入中社会资本出资部分的10%,并在项目转入运营阶段后,分3年进行实施(与质量强国支持引导基金的投资年限相一致)。

中央质量强国PPP项目库可考虑按每年100个入库项目周转安排,除部分极特殊的示范项目外,入库项目应安排“毕业条款”,初期可按照5年作为毕业周期,而随着项目管理和运作的不断成熟,毕业周期也可以相应地压缩为3—4年。在入库期间,相关PPP项目可以享受相关的政策优惠,包括财税政策中的税收优惠、引导资金扶持和相关财政贴息补贴等。

完善间接税制度,促进分工细化和产业协作

间接税制度的关键是增值税、消费税和关税。而上述三个税种现有的制度设计都会对生产工艺、产业分工、加工深度和组织模式等产生重要的影响,从而影响产品生产和工程建设的质量和效率,并对现代化经济体系产生重大的影响。

以提升质量为导向的增值税改革要着力做好五个方面的工作。主要包括:第一,积极推进增值税税率结构由三档合并为两档,并使制造业的实际税负水平与服务业实际税负水平基本趋同,建议按照12%和6%两档税率的水平分步骤降低制造业和部分生产性服务业税率;第二,进一步降低小规模纳税人增值税的征收税率,并形成“制造业+质量增值服务业”或“中心企业+质量增值外围企业”的新型生产组织方式,建议进一步将为制造业或中心企业提供质量增值效应小微企业的征收率降低到2%(可考虑按3%预征,由企业申请并批准后,先征后退);第三,进一步扩大增值税退税产业的范围,将产业进一步扩大到人力资本较好、技术水平较高的产业层面,并将为相关重点产业提供质量支撑、质量管理和其他质量服务的企业纳入到退税的范围;第四,将部分支撑质量提升和质量创新的

企业纳入增值税“即征即退”或是“全征半退”的范畴,在保持产业稳定的同时,降低增值税的纳税负担;第五,对于部分产业链较短,与人民群众生活相对密切,又直接面对广大原材料生产者和消费者的行业和企业,在质量提升和品质创新上有明显效果的(可考虑按增加值率不低于50%进行确定),准许对其所采购的原材料实施进项计算抵扣(参照农产品加工产业),并核征所对应产品的增值税。

支持质量提升的消费税改革应关注以下三点:第一,将消费税回归到消费层面,在消费环节征收,体现消费引导和消费结构的调控,而不是基于便利征管的原则置于生产环节征收。这一安排,有利于对已经成为消费品的制成品进行差异化的深加工和进一步的提质升级,提升质量水平和品质标准。第二,进一步扩大消费税的征收范围,形成按质量水平分类征收的安排。建议参照电池或涂料消费税的征收办法,将质量水平低、品质标准低的商品纳入到消费税的征收对象之中,而对于质量高、品质好、绿色化的产品则免征消费税。第三,将消费税的征收管理标准由价内税改为价外税,以细化产业分工,延伸再制造链条,增强产品和服务的差异化 and 专业化水平,提升质量并提高收益。

促进质量水平提高和质量标准改进的关税应关注两个重点。第一,将有效关税的概念从简单地保护某一个产业转变为在产业的基础上,提升对质量的保护和促进作用。也即根据质量水平和品质标准设计阶梯型关税税率,质量水平越低的环节和产品,关税税率越低,而随着质量提升则关税税率也相应地提高,从而提高对我国高质量生产的有效保护程度。第二,针对关键性的质量提升领域,按照国际惯例建立起以公平贸易和产业正常发展为基础的附加税制度,对于损害我国产业质量提升和品质创新的不公平贸易行为进行贸易制裁,以保障我国产业的平稳、有序发展。

创新直接税制度,建立质量导向型的累退税率结构

提升质量水平的直接税制度主要包括企业所得税和财产税制度,从提升质量的要求来看,应实施质量导向的累退税率结构,以使得更高质量层次和水平的

商品、服务和工程，边际税负更低。

建立以质量为导向的累退型企业所得税税率。这里的累退是指边际收入中的缴税比率，而不是缴税规模的下降。具体建议包括两个方面：一是从结果出发，质量水平较高，品质提升较大的商品、服务和工程建设，应给予企业所得税的边际优惠，考虑到税制不应过度结构化，可考虑实施一档税收优惠安排，并与环境因素、创新因素和就业因素统筹考虑，综合享有相关税收优惠政策。二是从过程出发，将企业所得税优惠与人力资本、高端装备投资和科技研发投入等因子相衔接，形成推动高质量发展的重要支撑，并与环境因素、创新因素和就业因素统筹考虑，综合享有相关税收优惠政策。

构建与经济发展质量和工程质量相关的财产税累退税率安排。具体有：第一，构建与经济发展质量相关的财产税优惠制度。经济发展质量有四个重要表现，即：结构优化、动力提升、质量第一和效率优先，而且要重视增加值的创造而不是简单溢价率的提升。因此，应设计与增加值创造和经济发展质量直接相关的财产税率结构，经济发展质量越高，越能够创造更好的增加值，财产税税率则越低，甚至是免征——如生产设备等资产；而经济发展质量越低，越依靠资产溢价进行平衡和维持的，则财产税率则越高——如商品住宅和商业用地等。第二，构建与工程质量相关的财产税优惠制度，即工程质量越好，财产税负的实际水平越低，体现税率累退型的特征。可考虑按以下两种模式进行推进：一是对于在实际运行中，质量稳定性达到或超过一定年限的建筑（如30年），超过的年限减半征收保有环节的财产税，但产权人或业务单位应维持这一质量水平不降低，否则仍应正常征收财产税；二是对达到一定评级且获得权威部门认证之后，以5年为周期，对评级不降低的项目和工程，所缴纳的财产税应予返还，建议返还的比例为25%。□

责任编辑 刘慧娴

图片新闻



中共财政部机关第七次代表大会在京召开

本刊记者 刘慧娴 | 摄影报道

7月30日至31日，中共财政部机关第七次代表大会在京召开。财政部党组书记、部长刘昆同志作书面讲话。中央和国家机关工委副书记吴汉圣同志出席大会开幕式并讲话。财政部党组成员、副部长、机关党委书记邹加怡同志代表中共财政部机关第六届委员会向大会作工作报告。

大会分别审议通过了中共财政部机关第六届委员会工作报告和中共财政部机关纪律检查委员会工作报告，通过了《关于中共财政部机关第六届委员会工作报告的决议》和《关于中共财政部机关纪律检查委员会工作报告的决议》，选举产生了中共财政部机关第七届委员会和纪律检查委员会。

来自部机关、在京部属单位的129名党员代表和离退休党员代表参加了大会。

