

坚持系统观念

让税收制度更好支撑保障全国统一大市场建设

中国社会科学院大学应用经济学院 | 蒋震

摘要：本文坚持系统观念，全面把握好集中统筹和自主发展的内在关系，研究如何通过更加科学合理做好税制设计和税收体制安排，充分激励引导发挥各地区维护全国统一大市场的积极性。

关键词：全国统一大市场；税收；财政体制 **中图分类号：**F812

党的二十届三中全会对构建全国统一大市场作出更加全面的部署。2024年12月，国家发改委印发《全国统一大市场建设指引（试行）》，站在全局战略高度对相关制度建设提出指引，引领更好地落实相关工作。对此，需要坚持系统观念、全面把握好集中统筹和自主发展的内在关系，更加科学合理做好税制设计和税收体制安排，充分激励引导发挥各地区维护全国统一大市场的积极性。

从税收功能的角度思考，正确处理充分筹集收入和区域分配功能的关系，“先征税、后区域分配”

建设全国统一大市场关键要正确处理好全局和局部的关系，特别体现在正确处理好中央和地方的关系。税收制度本质上深刻体现国家和社会成员的关系，事实证明，不同区域间的税收分配是影响各地区行为模式的重要影响因素之一。随着分工不断深化细化，产

业链上各个环节的区域分布更加复杂。从历史来看，地方保护和市场分割等问题的出现，与区域税收分配及其激励作用有着密不可分的关系。建立全国统一大市场势必涉及处理中央和地方、各地区之间的税收分配关系，破除各种形式的地方保护和市场分割，需要坚持源头治理、系统治理原则，从区域税收分配等根本性因素入手加以解决。对此，需要从根本上对税收功能进行更加深入的思考、分析。从理论范畴来看，在充分筹集收入的同时，更加全面系统调节不同区域间的税收分配关系，也是税收有效发挥功能的重要内容，但从逻辑关系来看，前者是更加基本的功能，后者是在前者功能目标实现基础上的功能体现。从过去一定时间的部分政策实践看，往往在强调发挥税收充分筹集收入功能的同时，也将区域分配功能置于其中。由于这些政策被一定程度赋予区域分配功能的目标，在税收收入筹集过程

中容易引发地方保护行为，从而对筹集税收收入的全局带来一定不利影响。

更重要的是，随着创新驱动发展战略的深入实施，加之数字经济相关新业态的快速发展，区域分工更加细化、深化，越来越多的市场主体开展跨地区经营甚至跨境、跨国经营，同一产业链的生产环节和消费环节呈现愈加分离的趋势，数字平台的发展也某种程度上出现区域税收转移等现象。这些新情况、新特征的出现，凸显了税收的充分筹集收入和区域分配功能需进一步分离的必要性、紧迫性。如果再将两者置于同一过程中实现，征管成本会大大提高，也可能会引发更多区域分配的相关争议从而引致大量协调成本，甚至会不同程度助长地方保护和市场分割的倾向。与之相应，从完善政策考量来看，在制定跨地区生产经营税收政策时，不应该在征税过程中过多强调区域分配功能、将相关功能置于

其中，而应在依法充分征税后，按照税收分配与价值创造相一致的基本原则，在相关地区之间建立一套税收分配的因素法和清算体系。随着数字经济相关新业态的快速发展，区域税收分配已经成为一个亟待解决的问题，可以从这个领域先行先试。

从财政体制安排的角度思考，正确处理集中统筹和自主发展的关系

党的二十届三中全会明确提出“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。贯彻落实好全会精神需要我们更加深刻认识财政体制的功能定位及其与经济发展之间的相互适应关系。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，区域经济发展的格局和趋势出现了新特征，目前仍然有着一定数量的人口等生产要素正在流入中心城市和城市群等优势区域，人口分布、产业布局等空间结构发生了巨大变化，呈现扩张和收缩并存的态势。对此，财政体制安排应该更好地适应区域经济发展格局，成为完善国土空间治理的工具和手段，支撑形成高质量发展的国土空间发展格局。对健全地方税体系而言，需要正确处理集中统筹和自主发展的关系，并不是“一刀切”、一放了之，而是适应空间结构扩张和收缩的趋势，有放有收、放收平衡，完善与区域经济发展格局相适应的地方税体系。

一是对于中心城市和城市群等

优势区域，按照因地制宜原则优先适度扩大地方税权、拓展地方税源、增加地方财力，更好鼓励地方自主实现高质量发展目标的积极性。与此同时，中央政府统筹协调好人口流出地和人口流入地的税收分配关系，运用转移支付等手段开展调控，适度增加人口流入地的税收分配份额。二是完善与主体功能区相适应的地方税体系，根据不同区域的发展功能定位相应完善地方税主体税种、确定共享税分成比例。三是正确处理消费品和中间产品的税收分配关系，更多将消费和人口等作为地方税体系的重要考量因素，进一步弱化中间产品生产与地方税的关联程度。四是涉及跨地区乃至全国范围内的税收政策及税收分配协调，应该更多由上级政府乃至中央政府承担。比如，前期实施了大规模增值税留抵退税政策，在激发市场活力、稳定市场预期等方面发挥了显著的积极作用。在留抵退税政策实施后的退税体制安排方面还需要形成制度化体系，此项体制安排需要根据市场主体的经营范围来确定，生产经营涉及全国范围的退税安排应更多由中央政府承担。此外，科技创新产业链呈现不断细化、深化的趋势，针对创新成果发明地和转化地不一致的情况，不断优化创新成果发明地和转化地的税收分配关系，按照公平原则对该产业链形成的税收收入在各地区间进行更加科学合理的分配，可以激励各地区更好维护科技创新产业有序运行的积极性。

从税收支撑保障产业链有序运行的角度思考，税制运行与财政支出政策等手段之间需要更加具有协同性

产业链是建立全国统一大市场的有机组成部分，历史发展进程表明，随着社会主义市场经济体制不断走向完善、成熟，分工趋于深化、细化，产业类型不断丰富、多样，产业链不断拉长、延伸，产业链不同环节的分工协作效率成为市场效率的重要源泉之一。与此同时，产业链不同环节之间的分工协作更加复杂，特别是服务业在产业结构中的地位持续提升，服务业企业和工业企业之间的分工日趋频繁，税制如何更好地支撑保障两者之间的分工协作，成为一个突出问题。问题根源在于两个产业类型的生产技术特征有着显著差异，体现在：工业生产的资本——劳动比率相对较高、增值率相对较低，而服务生产的资本——劳动比率相对较低、增值率相对较高，这种生产技术特征差异决定了两个产业在适用同类税种时要采取二元化、差异化的税制要素设计。比如，在增值税制设计时，由于工业企业可抵扣进项占全部成本耗费的比重相对较高，而服务业则较低，工业和服务业无法适用同一增值税率，前者适用高税率、后者适用低税率。但采取差异化税率，势必又会影响工业企业和服务业企业之间的分工交易。这种情况下，与税制运行相协同，可以采用财政支出政策等手段将产业实

以更加积极的财政政策驱动民营企业科技创新

中国财政科学研究院研究生院 | 李建平

摘要：财政作为国家治理的基础和重要支柱，为支持民营企业科技创新提供了坚强财力保障。本文针对民营企业在发展过程中存在的瓶颈，提出通过财政政策赋能助推民营企业科技创新的相关建议。

关键词：民营企业；科技创新；财政政策 **中图分类号：** F812

民营企业作为科技创新的重要主体，在我国科技自立自强进程中发挥着不可替代的关键作用。习近平总书记在主持召开经济社会领域专家座谈会指出，“要发挥企业在技术创新中的主体作用，使企业成为创新要素集成、科技成果转化的生力军。”在出席民营企业座谈会时强调，广大民营企业和民营企业家“要坚定不移走高质量发展之路，坚守主业、做强实业，加强自主创新”。财政作为国家治理的基础和重要支柱，为支持民营企业科技创新提供了坚强财力保障。在国际国内环境发生深刻复杂变化的情况下，有效应对以数字技术为代表的技术革命和产业变革等新挑战，切实提振民营企业家发展信心，更好激发民营

企业科技创新创造活力，携手促进民营经济高质量发展，更显得意义重大。

财政支持有利于破解民营企业科技创新难题

党的十八届三中全会提出，“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”只有不断优化财政科技投入，强化对民营企业科技创新的支持力度，以政策的确定性帮助民营企业应对市场的不确定性，才能更好助力民营企业在困难和挑战中看到前途、看到光明、看到未来，坚定信心破解其在改革发展、产业转型升级过程中

存在的突出难题。

（一）弥补市场失灵，减缓研发风险。科技创新具有周期长、投入大、风险高、见效慢等显著特征，需要大规模的持续性资金投入。民营企业特别是中小企业在基础研究、关键核心技术攻关以及数智化转型中面临经营成本不断上升、资金短缺等问题。特别是近年来世界经济的不确定性增大，企业的现金流压力持续上升，又进一步抬高了中小企业进行技术研发的风险成本。为此，各级财政部门全面落实对民营企业的税费优惠政策，强化对民营企业技术创新的财政政策支持，通过研发费用加计扣除、科技成果转化税收减免、支持科技创新进口税收优惠，以及制造业新型技

术税负控制在适度水平，更好地维护产业链上下游环节协同、有序运行。从本质来看，这种财政支出政

策的功能定位在于更好地维护产业链有序运行，而非人为制造“洼地”、扭曲市场运行效率，因而符合

建立全国统一大市场、市场公平竞争的实质要求。□

责任编辑 李艳芝