

三中全会《决定》关于经济体制、税收、人口 的创新举措

联合资信 研究中心

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议，于 2024 年 7 月 15 日至 18 日在北京举行。全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托所作的工作报告，审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称“《决定》”）。《决定》共 15 个部分、60 条，分三大板块。第一板块是总论，主要阐述进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重大意义和总体要求。第二板块是分论，以经济体制改革为牵引，全面部署各领域各方面的改革。第三板块主要讲加强党对改革的领导、深化党的建设制度改革。《决定》共提出 300 多项重要改革举措，都是涉及体制、机制、制度层面的内容，其中有的是对过去改革举措的完善和提升，有的是根据实践需要和试点探索新提出的改革举措。

《决定》文件内容丰富、全面，通过将许多相关问题综合考量统一决策，制定突破性的改革措施，系统性地推进中国式现代化建设。将教育科技人才放在一起推进改革，从教育的源头抓起，突出人的高质量发展是中国高质量发展、提高全要素生产率的核心所在。将城市建设和乡村建设放在一起统筹考虑，推进中国城镇化进入新局面。全面来看，有措施是对以往政策举措的完善和深化，多以“加快”“完善”来表达，例如：“加快建设更多世界一流企业”“加快形成同新质生产力更相适应的生产关系”“完善发展服务业体制机制”。有措施是新提法、新观点，是对未来改革的引领性表达，多以“推进”“探索”来表达，例如：“推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放”“探索建立个人破产制度”“探索实行国家宏观资产负债表管理”。经济体制改革是总引领，财税改革是大命题，人口趋势是主背景，因此在这里总结阐述经济体制、税收、人口的创新举措，展望未来的增长空间，供市场各方参考。

一、分类推进国有企业改革

自上世纪九十年代改革以来，国有企业改革就是中国经济体制改革要回答的重大问题。释放国有资本、资源、人才的生产力，进一步推进市场化，协调国有经济和民营经济的关系往往是改革的重头戏。改革的重点都会随着时间、空间的变化而发展。现阶段和上世纪九十年代的经济环境存在重大区别，上世纪九十年代国有企业的坏账比例较高，因此改革重点是让国有企业如何再有效运转起来，化解坏账，上市融资。经过十八届三中全会以来的“三去一降一补”供给侧结构性改革，结束

了长达 54 个月的 PPI 当月同比负增长困境，国有企业总体杠杆率降低，盈利能力保持增长态势。即使从 2022 年末开始 PPI 当月同比进入负增长以来，国有企业整体资产负债表依然保持稳健。《决定》根据国有企业目前的良好状态，抓住这一关键的战略窗口，推动国有企业向国家战略要地集中。《决定》提出国有企业进一步遵循分类原则进行改革，提高效率，加强考核。推动国有企业修炼内功，专注主业，加强基础研究，减少对快钱、短利的过分追求，减轻规模情结，提高全要素生产率。国有经济和民营经济相互配合，共同开拓更公平的市场空间。《决定》特别提到“支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务”，这将进一步释放市场活力。

国企、国资改革始终坚持公有制条件下把国有企业改造成真正的市场竞争主体。过去四十年来，从放权让利改革到两权分离改革，到股份制改革建设现代企业制度，再到分类改革的逐步完善。《决定》提出，要推进国有经济布局优化和结构调整，进一步明晰不同类型国有企业功能定位，完善主责主业管理。用分类改革的原则来推行国有经济的布局优化。市场化改革领域，民营资本可以大规模进入。以电力行业为例，电网、配电、发电可分别采取不同的经济体制。电网由国家资本独立运行；配电由多种形式公司运行，特别是在新能源车普及下，配电产业在电动自行车、新能源车、手机等终端用电需求百花齐放，出现了各种形式的公司服务、产品种类；发电行业在光伏产业助力下向居民开放，未来在储能技术、放电技术助力下或将向个人居民和社会投资更大开放。电力改革对于我国光伏、新能源车的发展提供了巨大的市场空间。未来可推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节国资独立运营和竞争性环节市场化改革，将催生新技术新场景。再如，在数字产业领域，在数字资产的收集、存储、分发、产品开发领域就可以采取分类改革的措施，将公共数据资源与人工智能技术结合起来，将释放更大的生产力动能。

国有企业有进有退，将在公平的市场竞争环境中，与民营企业共同释放生产力，相互促进。对于民营经济，《决定》更加关注经济所有制的生产力属性，为不同所有制经济提供公平的竞争环境，在市场竞争中做到高质量的产品供给。这在一定程度也是对国有企业改革的促进机制，除去自身内部机制改革，更加广泛的市场竞争将极大推进国有经济生产力效率的提升。在公平竞争的环境下，为不同所有制经济逐步扩大市场领域，以民营经济承担国家重大战略工程，这将开创不同所有制经济共谋发展的新局面。新的市场机制和竞争机制，将民营经济的巨大活力与国家的长远战略视角相结合，从而开创新的生产力结合方式。为资本、土地、数据生产要素提供新的结合方式，低空经济、航空航天都可以在接下来释放巨大的生产力动能。从世界经济发展趋势来看，小公司释放大能量，在国家战略支撑下，可以加速整个行业的转型发展。

二、增设地方附加税

中国历史长河中不乏浓墨重彩的财政体制改革，例如“一条鞭法”“摊丁入亩”。开创性的财政体制改革都在自己的时代起到了推动生产力发展的重大使命，有效充实了全国的财政收入，协调了社会矛盾。现阶段，地方财政由于土地财政的弊端集中显现，短时间内对宏观经济带来了较大逆风。因此，如何为地方政府寻找新的税源，在解决财政困难的同时，将房地产新形势下的土地财政进行跨越式改革，这将是重要的改革方向。由于房地产税是土地财政的自然延申，在现阶段不适宜全面推行房地产税，因此要有一个过渡性税种。这一税也要体现取之于民、用之于民的理念，在短期可以暂时不考虑累进的属性。《决定》提出“研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率”，这一举措将在 2024 年至 2029 年的文件落实期内对地方财政起到重要的支撑作用。相较于费，税的积极性在于可以享受税基扩大带来的收益，税率的灵活性使得财政收支平衡可以在更大的时间跨度内实现调节，具有正向激励效果。

城市维护建设税是用来保障城市的公共事业和公共基础设施建设和维护。教育费附加是为加快发展地方教育事业，扩大地方教育经费的资金来源，对缴纳增值税、消费税的单位和個人征收的政府性基金。地方教育附加是指省、自治区、直辖市人民政府根据《中华人民共和国教育法》和国务院的有关规定，开征的用于教育的政府性基金。以实际缴纳的增值税、消费税为税基，其中城市维护建设税税率根据城市大小有 7%、5%、1%不等，教育费附加税率是 3%，地方教育附加税率是 2%。将这三项合并为地方附加税，税基是增值税和消费税，税率的基础值在 10%左右，在地方统筹下税率可能会适当上浮，当然这还要看后续中央规定的“一定幅度”具体数值。地方附加税税率调整应该是跟着该税的功能变化而调整，既然将公共事业、公共设施、教育发展的职能进行统筹，该税种可能要承担更大的责任。由于税基是增值税和消费税，这在一定程度上向地方让渡了地方经济发展的收益权，并且税率由地方财政的收支平衡决定，在长远上形成正向激励措施，特别是消费税作为基本税基，可以与消费税下移政策一起对地方的经济发展行为带来影响。市场多方热议，消费税改革将改变地方政府重生产不重消费的经济发展方式，这一方式将在很大程度上改变地方政府的激励逻辑，对土地财政有一定的替代作用。需要进一步指出的是，在地方附加税税率透明的情况下，这可能成为未来判断地方经济发展状态的重要指标。在财政收支平衡压力大的地方，可能存在地方附加税税率阶段性提高的状况。从更广的视角来看，地方附加税穿透来看就是增值税和消费税，是一种具有累退性质的税种，因此它的税率要审慎控制。国家要在宏观税负总体压力下，考虑给地方的划份额度。

三、教育与人口协同发展

上学难、上学贵是中国人口下降的重要原因之一。对于中国教育资源的配置、形成、优化问题，市场各方都热议良久。近几年，“天价学区房”成为社会热议话题，这都体现了教育资源这一指挥棒对于人口分布、人口高质量发展的重大影响。近年来，我国人口总量、结构发生了较大变化，总体形势需要采取战略性措施来引导人口的发展趋势。《决定》提出“优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。完善义务教育优质均衡推进机制，探索逐步扩大免费教育范围”“把握人口流动客观规律，推动相关公共服务随人走，促进城乡、区域人口合理集聚、有序流动”。**教育与人口协调既要体现教育资源的供求关系，也要起到对人口的战略引领，真正做到“就近入学”的巨大蓝图，为人口的高质量发展提供教育资源。**我国上学难、上学贵的重要矛盾点之一就是优质教育资源的集中分布，由于教育行业的市场化改革，出现了市场因素占主导的状况，市场力量出现局部垄断因素。要突出教育的公共产品属性，要突出公平性，为人口在更广的土地空间上分布提供激励。

在当前的社会背景下，教育资源的公平分配和优化配置不仅是教育领域内部的问题，更是影响整个社会结构和人口发展的宏观议题。教育资源的优化配置可以引导人口合理流动，避免因教育资源集中而导致的人口过度集中现象，促进人口在城乡、区域间的均衡分布。教育政策应与人口政策相互配合，形成合力，共同推动人口的健康发展和社会的全面进步。教育市场化改革带来了一些积极变化，但也暴露出资源分配不均、市场垄断等问题。需要政府加强监管，确保教育的公共性和公平性。鼓励社会各界参与教育事业，通过政府、市场、社会三方面的共同努力，形成多元化的教育投入机制。教育资源投入应从以普通大学教育为主的枣核型向注重两端的哑铃型转变。一端是，大力发展职业教育，推进技工教育高质量特色发展，培养大批高技能人才和大国工匠。另一端则要进一步优化高等教育学科布局，合理规划学科发展方向，更加注重高层次领军型、研究型人才的培育。