

# 加快我国财税体制改革研究

宋华南

(北京社会管理职业学院(民政部培训中心),河北 廊坊 065201)

**摘要:** 税收是政府财政收入的主要来源,在新形势下的财政收入组成方式越发多元化,传统财税体制的滞后性特征逐渐突显,已然不能满足我国经济发展的需求。因此,加强税收体制改革的研究意义重大。本文主要对我国财税体制改革进行阐述,分析财税体制改革的意义与改革中的问题,提出建设性的整改对策,希望对解决我国当下财税制度不适应经济发展的情况有着积极参照作用。

**关键词:** 财税体制;深化改革;税收制度

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.20.043

财税体制事关大局,也是服务于深化改革全局的系统性工程。因此,要想建设现代化的财政制度,还需加强实践经验总结,本着具体问题具体分析的原则,在全面预算绩效管理及财税支出结构等方面加强调整,促使财税体制这一基本制度建设,在服务于国家治理现代化与社会经济健康稳定发展等方面的作用价值得到充分发挥。

## 1 加强财税体制改革的意义

加速财税体制改革,利于提高国家治理的现代化水平。在财税体制改革的进程中,政府预算越发透明,地方债务管理越发规范,企业税负减增,纳税人办税的效率提升,切实发挥了财政在国家治理中的基础与支柱作用。尤其是国家颁布的《深化财税体制改革总体方案》,促使财税体制改革的任务与时间安排及思路原则更加明确。加强财税体制改革的意义,主要体现在以下几方面:一是财税体制改革是全面深化改革的排头兵,全国人大常委会审议通过新预算法后,标志着我国“阳光财政”的现代预算制度正在尽快成型。二是在现代财政制度重要战略目标的导向下,增值税全面取代了营业税,对企业减负与培育经济发展新动能有着积极意义。资源税与地税征管体制等方面的改革,真正实现了资源整合优化与高效利用。三是事权与支出责任相适应制度的建立,实现了事权与支出责任划分的“破冰”。财税体制改革是系统性工程,涉及政府职能转变与行政管理体制改革等领域的工作调整,不仅需将其放在国家治理的整体中考虑,还需形成统筹协调与协同共进的全面深化改革新格局。

## 2 当前财税体制改革中的问题

### 2.1 税收制度需要更健全

税收是政府财政收入的主要来源,随着我国经济实力与财政收入的逐年提高,财政收入的构成比例逐渐发生改变。以往的国家财政收入,主要涉及税收收入与公共财政收入,但在经济体制改革后,税收收入的占比逐渐增大,俨然成为了财政收入的主要来源。在改革开放四十多年的进程中,我国税收体制的弊端逐渐暴露,如税制结构不合理的问题,由关税与消费税及营业税和增值税等成分组成的流转税,在整个税收体制中的占比逐步增大,流转税的组成部分直接关乎国家的税收命脉,但不完善的税收体制,是制约我国经济健康稳定发展的重要影响因素。流转税的税收通常从商品的销售收入中计税,并计入到商品的销售价格中,不计入经销商与生产商的成本,在税收体制的作用下,将流转税转嫁到消费者身上,会直接增大消费者的负担。流转税收入的不断增加,促使企业的销售成本随

之增大,难免会向消费者转嫁部分税收压力,直接对企业的稳中求进与消费者的购买积极性带来了影响,更不利于国内经济的调动与内需的扩大。

### 2.2 财政支出需要更规范

从用于政府公共服务的财政支出入手分析,通常投资于公共设施中,公共支出在财政支出中的占比较大。公共支出也是政府发挥职能的重要途径,利于推动社会的和谐稳定发展。但在实际中受各种因素的影响,财政支出的比例缺乏合理的分配,城市化建设进程加速,大部分的财政支出用于国家的投资建设中,用于服务于公共事业与人民的财政相对较少。如对国有企业的过度扶持,在国企的税收方面引入了大量的财政补贴与优惠政策,尤其是对国企亏损的补贴,不仅弱化了国企的独立生存能力,更不利于私企的现代化发展。如对公务员薪酬待遇方面的过度重视,在差旅费等项目经费上,存在浪费与奢侈等问题,会过度损耗纳税人的利益,不利于政府财政支出作用价值的充分发挥。

### 2.3 财政预算管理需要更完善

预算管理是政府财政部门对政府在未来一段时间内从事经济活动的财政收支的合理规划,预算施行的审批与执行及监督等流程相对严格。但预算管理制度中的管理问题不能忽视,一是存在政府忽视财政收入的全方位管理,财税收入的分配粗放,资金主要规划到财政预算体系内与政府性的基金中,用于专门性的项目预算与其他支出。财税收入的分配体系不科学,不利于资金的高效利用,未分配的资金易形成闲散资金,直接导致了财税收入浪费。二是政府的财政信息缺乏完整性与透明性。还需引入社会力量监督财政信息,促使政府财政工作高效落实。但实际上,政府的财政数据与运用程序无法做到完全透明,部分政府项目无法做到明确的公示,不利于社会力量的监督与科学指导。

### 2.4 政府财政行为需要更科学

有时受个人利益的影响,导致政府间的财政行为不规范。体现在各级政府间的财政收入与支付无法对应等方面。中央政府的财政收入明显多于支出,而地方政府的支出明显多于收入,财政关系出现问题后,将不利于财税体制的健康发展。

## 3 加强我国财税体制改革的对策

### 3.1 完善现代财政制度

中央与地方事权和支出责任划分“破冰”,是捋顺政府间财政关

系的重要基础,也是完善现代财政制度与推动政府职能充分发挥的重要前提。要想改善政府间的财政关系,还需加强落实事权与支出责任划分改革,促使配套措施逐步完善,实现对各级政府职能领域的全覆盖。但事权与支出责任划分改革展开不能一蹴而就,需提前优化行政建制与层级设置,使得转移支付与事权划分和财政级次的改革相协调。因此,需明确界定中央与省、市县的三级政府财政事权及支出责任范围和公共服务供给责任。加强完善各级政府的转移支付体系,清理或整合各类的专项转移支付,加强对新设项目的把控,重新审视与调整地方受专项转移支付的资金配套约束。一是加速分税分级财政体制改革的落地,建立财政分配体系,促使其与市场经济发展相统一,营造区域均衡与财力协调及权责明确中央与地方财政关系。加强对政府与市场间关系的处理,明确中央与地方的关联,加强对分税制基本框架的充分了解,为财税体制的改革夯实思想基础。二是加强财政与政府层级“扁平化”的推进,建立三级财政事权的体制框架。在其基础上,严格按照一级的政权与事权及财权和税基等制度安排与管理原则,建立完善的分税分级体制,促使体制内的财力与支出责任相适应,财权与事权相协调。三是设立支出责任明细单与各级政府事权一览表,全面覆盖三级全部的事权与支出责任,在实践中加强优化。同时建立并在实践中逐步完善裁决地财政事权划分争议的体制。四是加强转移支付结构与转移制度体系的调整优化。提高一般性转移支付的占比,做好专项转移支付的清理与整合工作,促使转移支付管理机制与辅助性的横向转移支付制度更加优化,丰富对口支援与生态补偿等转移支付形式,提高形式与制度的可行性。五是根据实际情况,加强对地方政府资产管理制度与公债制度的逐步完善。建立中央规制联合市场约束的地方债务风险管控机制,优化地方债审批程序,加强对地方债准入条件的合理把控,建立并落实债务风险预警与防范等机制。建立地方政府财务报告制度,完善资产负债表内容的同时,提高债务数据与管理的透明度,利用地方资本预算,加强对地方投资项目与资产运营及工程建设的约束。完善政绩考核评价与激励等机制,实现绩效评估工作的前瞻性与系统性及常态化。

### 3.2 优化财政支出结构

首先,政府加强对财政支出的合理规划,在公共交通与公共教育及医疗卫生等公共领域,应当增大财政支出的投入,切实带动大众生活质量的提升。政府税收来源于人民,也应当多回馈于人民,打造生活条件便利与公共服务优越的大国,为国家的现代化建设做出突出贡献。政府在公共事业方面,除自主建设项目外,应当积极引入社会力量,利用公益组织促使公共事业建设更加完善。通过财税支出的方式,实现社会资金的整合优化与政府的行政资源的合理利用,引入社会力量监督政府的财务情况与经济行为。加大在消除贫富差距方面的投入力度,通过扶贫等事业的施行,促使财务支出落地。围绕各贫困地区的状况,做好拨款与引入扶贫政策等工作,高效执行扶贫项目,以达到理想的扶贫效果。政府将税收用到实处,减少其他行政成本的应用,同时避免出现铺张浪费问题<sup>①</sup>。

其次,完善投融资结构,加速投融资机制的优化进程。走创新发

展与扩大有效投融资并行的路径,趁着投融资机制持续深入革新的契机,不断带动政府投资成效的提升,利用投资带动供给结构的逐步调整优化。一是通过可行性机制的建立与实施,推动有效投资供给的落地。加强政府投资体制的调整与完善,利用政府投资的带动与引导等作用,促使投资结构体系逐步优化,向惠民生与增后劲及强基础等领域,引入更多的民间资本与社会资本,促使社会投资的作用价值得到充分发挥。加强融资机制的改革,拓展投资项目的融资路径,发挥金融机构的开放性与政策性等作用,加速带动其他相关领域的改革进程,以产生与放大叠加效应。开发性与政策的金融机构,在财政的支撑下,加大对生态环保与科技创新等项目工程的资金投入力度。根据国情引导金融机构合理发行用于支持重大项目建设的金融债券。为实现专项建设基金的合理运用,可以采取股权投资与资本金注入等形式,做有意义的投资,向不会形成挤出效应与不重复建设及有回报的重点领域项目投资。在财税的支持下,加速政银企社合作对接机制的建立,提高金融机构支持重点工程建设的积极性。二是不断优化政府预算资金安排的投资结构与方向,带动投资效率的逐步提升。合理界定政府投资的范围,完善绩效评估与调整机制。加大对政府投资管理的约束,建立覆盖各部门与各地政府的政府投资项目库制度及项目信息平台,实现政府投资信息的协同管控,确保政府投资基金的科学运用。充分发挥政府性基金的引导作用,加速推动地方融资平台的市场化过渡进程。三是优化政策性金融机制与央地公债机制。我国的多层次资本市场体系逐步成型,提供了更多的投融资机会,投融资渠道的拓展,通过实体经济的转型升级与资产证券化的方式,更利于存量资产的盘活,尤其是金融资源的合理运用,更利于为投资兴业服务。混合所有制的创新与国企改革的契机下,加强对交通与能源等领域的投融资结构优化。采取多措并举的方式,加强对处于各发展时期企业的融资支持,向“双创”项目开展倾斜,并提供信用贷款与债券及股权等多项融资服务。发展公债外的项目收益债券与企业债券等债券品种,引导债券市场为重大投资项目的展开提供融资综合服务。建立基于市场化运作与政府引导的产业投资基金,引入更多的社会资本力量,引导保险资金与社保基金及金融机构等资本,在风险可控与合法的基础上,经过认购基金份额等途径,积极参与产业投资基金的建立。完善各机构资金项目建设的制度体系,在风险因素预见性管理的同时,不断拓展保险资金投资范围,丰富资金运用的形式。采取资产支持与股权及债券等组合方式,支持重大民生工程与重大基础设施等领域的项目落地。促使基本养老保险基金与社会保障基金等投资管理体系逐步完善,推动市场化投资运营机制的尽快成型与执行。四是采取多种措施推动 PPP 机制逐步优化。以专业化与阳光化及法治化为规范发展的关键内容,与政府购买服务及特许经营等方式相协调,在产业化开发、养老、医疗和教育等领域,施行连片开发与组合项目和单个项目等丰富的形式,加速推同 PPP 建设进程,实现公共产品与服务供给的逐步扩大。加强对金融与土地和价格等方面政策支持的把控,促使财务与金融和工程咨询等机构作用的充分发挥,最终实现项目实施的可持续性与管理项目的标准性及项目决策的

合理性。

### 3.3 完善现代预算管理体系

严格按照中央要求, 加快建立约束有力与标准科学及全面规范透明的预算制度, 施行全面绩效管理, 优化绩效考核机制与标准, 建立与财政制度相匹配的预算管理体系。一是提高预算透明度, 强化公众参与的积极性。加强实践经验总结, 摸索性的完善预算公开制度, 坚持公开地方财政信息, 要求财政资金运行涉及到的各部门, 都应当公开涉密信息的预决算, 确保各级政府预算的规范性与透明度<sup>[9]</sup>。在地方性立法方面, 尤其是关于重大财政事项, 应当公开征求意见, 确保地方财政公共参与性。依据“中期滚动预算”的框架, 加强对预算编制的优化, 提高内容编制的科学合理性, 同时注重预测能力的不断强化。摸索性的建立与调整预算支出标准体系, 施行事前与事后的全过程绩效考评机制, 加大部门的综合预算管理力度, 本着具体问题具体分析的原则, 及时了解社会反映情况, 加强舆论引导, 促使预算管理体系逐步优化。二是在滚动编制跨年度预算的工作中, 需做好中长期重大事项的调研论证等工作, 促使跨年度弥补预算赤字机制逐步成型。随着政府会计改革的深入推进, 健全基于财务报告制度与权责发生制等依据的政府综合财务报告。三是施行预算全面绩效管控。根据实际情况, 对预算流程施行全面性与多方位的绩效管理。加强绩效评价指标体系与项目支出标准等技术性和基础性的建设, 明确绩效管理工作的操作细则与流程和职责及质量要求, 促使工作程序更加科学与规范。加强绩效目标管理与绩效监控管理, 施行绩效报告机制与绩效问责机制, 加强对预算绩效管理信息系统的研究, 以达到理想的绩效管理效果。四是完善预算问责制。依法展开预算的编制与执行及监督等工作, 加大预算审计监督的力度, 促使人大预算监督程序落地与逐步优化。加强对预算职责及法律责任的明确, 依法管理债务风险, 加大对预算违纪违法行为的约束力度。

### 3.4 加强政府内部财政关系管理

首先, 规范政府的财政行为。中央政府的财税改革政策方针, 应当及时落实到地方政府内, 加强对政府间财政关系的明确与优化。受国情等因素影响, 如果各级政府间的财政行为出现问题, 会导致财税体制改革进程停滞不前。因此, 应当加强对政府间财政关系的管理与合理规划。弱化地方政府处理财税资金的权力, 加强中央政府管控财政资金的权力, 是优化政府间关系的首要任务。各级政府的职权与职责分工及经济行为应当明确, 能够做到有章可循。中央政府的宏观把控, 可降低地方政府财政支出的压力, 由中央政府统一裁决重大项目, 规划全国公共服务的投入。针对于跨若区域或跨省份的项目, 全部执行权利由中央政府负责与调控, 再施行央地政府协同维护管控。在处理教育与卫生及社会保障等职能的方面时, 地方政府负责辖区内的工作, 由中央政府统一把控财税, 贯彻落实中央政府对经费支出的办法, 以实现政府公共服务职能作用的充分发挥。

其次, 优化税收征管。通过增值税的优化, 实现流转税税负的有效降低。全面施行消费税改革的方案, 包括环境友好型产品施行零税率或低税率; 提高非生产性消费品与资源利用率低、高污染、高能

耗产品的税率等方面。加强个人所得税征收结构的优化, 在个人所得税改革方面, 通常采取综合与分类相结合的税制模式, 施行差别化的个人宽免制度, 施行自行申报与源泉扣缴的结合方式, 将集合机制扩大到非劳动收入范畴内, 与四种劳动收入外相对立, 实现最高边际税率的有效降低。加速推进税收征管体系的信息化与法制化建设, 加强《税收征管法》的逐步优化; 在现代科技的发展带动下, 加强税收征管信息化与网络化及智能化建设, 切实推动“金财”与“金税”等工作落地; 政府职能向税收征管的服务型转变, 实现社会成员遵从成本与征收成本的有效降低。

## 4 结束语

面对复杂的社会与经济等形势, 财政体制改革不能主观随意, 需始终迎合整体供给侧结构性改革, 力求在税制改革与地方税体系建设及预算绩效改革和政府间财政关系等方面取得理想成果。走“守正出奇”的道路, 推动有效供给的机制改革创新, 切实解决我国现代化建设中的各种财税问题。并将财税体制改革放在国家治理现代化等战略发展的高度, 加速财政制度的转型优化, 从而推动中国现代化发展。

### 参考文献

- [1]刘兴云.持续深化财税体制改革加快建立现代财政制度[J].中国财政, 2019(6):23-24.
- [2]杜传鹏.基于全球视角下的中国财税体制改革探讨[J].中国民商, 2019(5):167.