

全球视角下的中国财税体制改革^{*}

刘 昆 | 财政部部长



- ◆ 财政制度安排是国家治理体系的重要组成部分。从一些现代发达国家的发展历程看，其国家治理体系的演进和完善，都是以财政制度的不断发展为基础的。
- ◆ 今后一个时期，我们将紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，落实党的十九大关于加快建立现代财政制度的部署，以及政府工作报告关于深化财税体制改革的工作要求，加快改革步伐，完善体制机制，更好发挥财政职能作用。建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系；建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理；深化税收制度改革，健全地方税体系。

^{*} 本文系作者2018年3月25日在国务院发展研究中心主办的中国发展高层论坛2018年会上的讲话。

财政制度安排是国家治理体系的重要组成部分。从一些现代发达国家的发展历程看，在其现代化进程中，国家治理体系的演进和完善，都是以财政制度的不断发展为基础的。一国的财政制度必须符合本国的基本国情，适应不同发展阶段的要求，充分考虑历史文化的惯性、要素禀赋的分布、行政体制的特性、地区发展的差异等因素；必须处理好效率和公平、增长和分配、政府和市场的关系，以及不同层级政府间的财政关系，科学合理配置财政资源，促进实现国家发展战略目标。

今年是中国改革开放40周年。1978年以来，中国立足自身国情和实践，坚持通过改革破解前进中遇到的困难和挑战，坚决破除妨碍发展的体制机制障碍，不断解放和发展社会生产力。特别是过去5年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们蹄疾步稳推进全面深化改革，推动改革呈现全面发力、多点突破、纵深推进的崭新局面，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，主要领域改革主体框架基本确立。中国特色社会主义制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，全社会发展活力和创新活力明显增强。

在此过程中，作为全面深化改革的重点之一，财税体制改革深入推进，现代财政制度建设取得重要阶段性成果。现代预算制度主体框架基本确立。新预算法颁布施行。在推进预算公开、实行中期财政规划管理、完善转移支付制度、加强地方政府性债务管理等方面，一系列重大改革举措密集推出、落地实施。税收制度改革取得重大进展。全面实施营改增试点改革，实现增值税对货物和服务全覆盖，开征66年的营业税告别历史舞台，对于推动构建统一简洁税制和消除重复征税、有效减轻市场主体负担，拉长产业链条扩大税基，促进新动能成长和产业结构优化升级，带动增加就业，起到一举多得的重要作用。资源税从价计征改革全面推进。环境保护税法出台实施。房地产税立法、个人所得税改革、健全地方税体系改革工作稳步推进。财政体制进一步完善。出台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，明确了改革的总体要求、划分原则、主要内容以及时间表和路线图，外交领域改革方案率先出台。全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案出台实施。通过不断深化体制机制改革，财政在国家治理中的基础和重要支柱作用得到充分发挥。

中国共产党第十九次全国代表大会作出“中国特色社会主义进入了新时代”的重大论断，指出中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标，作出了新时代的战略部署。中国经济发展进入了新时代，基本特征就是中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动高质量发展，是保持经济持续健康发展的必然要求，是适应中国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求，是遵循经济规律发展的必然要求。为此，我们要建设现代化经济体系，这是中国发展的战略目标。具体而言，就是要建设创新引领、协同发展的产业体系，统一开放、竞争有序的市场体系，体现效率、促进公平的收入分配体系，彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系，资源节约、环境友好的绿色发展体系，多元平衡、安全高效的全面开放体系，充分发挥

市场作用、更好发挥政府作用的经济体制。

过去40年改革开放的成功实践，推动中国经济实现了高速增长。今后一个时期，推动经济高质量发展仍然要靠改革开放。我们将紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，围绕建设现代化经济体系，落实党的十九大关于加快建立现代财政制度的部署，以及政府工作报告关于深化财税体制改革的工作要求，加快改革步伐，完善体制机制，更好发挥财政职能作用。

——**建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。**科学界定各级财政事权和支出责任，形成中央与地方合理的财力格局，在充分考虑地区间支出成本因素的基础上，将常住人口人均财政支出差异控制在合理区间，加快推进基本公共服务均等化。

权责清晰，就是要形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式。在处理好政府和市场关系的基础上，按照体现基本公共服务受益范围、兼顾政府职能和行政效率、实现权责利相统一、激励地方政府主动作为等原则，加强与相关领域改革的协同，合理划分各领域中央与地方财政事权和支出责任。财力协调，就是要形成中央与地方合理的财力格局，为各级政府履行财政事权和支出责任提供有力保障。在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下，科学确定共享税中央和地方分享方式及比例，适当增加地方税种。继续优化转移支付制度，扩大一般性转移支付规模，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。区域均衡，就是要着力增强财政困难地区兜底能力，稳步提升区域间基本公共服务均等化水平。合理制定基本公共服务保障基础标准，并适时调整完善。根据东中西部地区财力差异状况、各项基本公共服务的属性，规范基本公共服务共同财政事权的支出责任分担方式。按照坚决兜住底线的要求，及时调整完善中央对地方一般性转移支付办法，提升转移支付促进基本公共服务均等化效果。

今年年初出台的基本公共服务领域共同财政事权和支出责任划分改革方案，为分领域财政事权和支出责任划分改革提供了引领。在此基础上，我们将重点推进教育、医疗卫生、交通运输、环境保护等分领域财政事权和支出责任划分改革，促进各级政府更好地履职尽责，提高基本公共服务供给效率。同时，抓紧制定中央与地方收入划分改革方案。深化转移支付制度改革，继续清理规范转移支付项目。完善支持农业转移人口市民化的财政政策体系，推动提高新型城镇化质量。

——**建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。**这与党的十八届三中全会《决定》提出的表述相比，既保持了一定的连续性，又有深化和拓展。我们将立足于已确立的预算制度主体框架，进一步提升预算的全面性、规范性和透明度，推进预算科学精准编制，增强预算执行刚性约束，提升财政资源配置效率。


全面规范透明，重点是推进全口径政府预算管理，加快推进统一预算分配权，提高中期财政规划的科学性，进一步完善跨年度预算平衡机制，全面提高预算透明度。标准科学，就是要遵循财政预算编制的基本规律，根据经济社会发展目标、国家宏观调控要求和行业发展

需要等因素，明确重点支出预算安排的基本规范。约束有力，要求严格落实预算法，切实硬化预算约束，构建管理规范、风险可控的政府举债融资机制，增强财政可持续性。完善政绩考核体系，层层落实各级地方政府主体责任，加大问责追责和查处力度。全面实施绩效管理，就是要紧紧围绕提升财政资金使用效益，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度。绩效管理覆盖所有财政资金，体现权责对等，放权和问责相结合。强化绩效目标管理，建立预算安排与绩效目标、资金使用效果挂钩的激励约束机制。今年，我们将制定全面实施预算绩效管理的指导性文件。

——**深化税收制度改革，健全地方税体系。**我们将进一步优化税制结构，加强总体设计和配套实施，加快健全地方税体系，完善税收法律制度框架。

着力完善直接税体系，建立综合与分类相结合的个人所得税制度，优化税率结构，完善税前扣除，规范和强化税基，加强税收征管，充分发挥个人所得税调节功能。密切关注国际税改动态，审慎评估和研判国际税制发展趋势，进一步完善企业所得税制度。按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，推进房地产税立法和实施。健全间接税体系，坚持税收中性原则，深入推进增值税改革，进一步健全抵扣链条，优化税率结构，完善出口退税等政策措施，构建更加公平、简洁的税收制度。结合增值税改革进程，推进增值税立法，最终形成规范的现代增值税制度。结合实施中央和地方收入划分改革，研究调整部分消费税品目征收环节和收入归属。积极稳妥推进健全地方税体系改革，调整税制结构，培育地方税源，加强地方税权，理顺税费关系，逐步建立稳定、可持续的地方税体系。全面落实税收法定原则，新开征税种，一律由法律进行规范；将现行由国务院行政法规规范的税种上升为由法律规范，同时废止有关税收条例。

今年，我们将按照三档并两档的方向，调整增值税税率水平，重点降低制造业、交通运输等行业税率，进一步激发市场主体活力，促进实体经济发展。改革个人所得税制度，根据居民基本生活消费水平变化，合理提高基本减除费用标准，增加子女教育、大病医疗等专项费用扣除。加快推进单行税法的立法工作，力争年内完成契税法、资源税法、消费税法、印花税法等草案的起草工作。

新时代呼唤着新气象新作为。习近平主席在十三届全国人大一次会议闭幕会上发表的重要讲话中指出，我们要以更大的力度、更实的措施全面深化改革、扩大对外开放，贯彻新发展理念，推动经济高质量发展，建设现代化经济体系，不断增强我国经济实力、科技实力、综合国力，让社会主义市场经济的活力更加充分地展示出来。我们将以改革开放40周年为重要契机，推动财税体制改革取得新突破，更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，推动中国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。

（责任编辑：杨 婷）