

深化财税体制改革

财经新书苑

积极稳妥推进
新一轮财税体制改革

闫坤 杨远旭

2023年中央经济工作会议提出,要“谋划新一轮财税体制改革”。“新一轮”意味着财税体制改革必将是大力度、系统且全面的。推进新一轮财税体制改革,要立足当前经济运行的现实矛盾,适应中国式现代化的发展要求。

健全现代预算制度

预算制度直接关乎财政治理效能,全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度是保证财政政策有效贯彻、财政体制稳定运行的基础性支撑。党的十八大以来,预算制度改革持续推动,现代预算制度建设初见成效,但与国家治理现代化的要求仍存在一定差距。同时,当前和今后一个时期,财政运行都将处于紧平衡状态,必须保证财政资源配置“好钢用在刀刃上”,预算资金安排必须集约高效。因此,要健全现代预算制度,提升财政管理效能。

一是“强统筹”。要加大财政收入统筹力度,加强财政“四本预算”的衔接与政府性资源统筹管理。要大力优化支出结构,优先“三保”支出,大力压减无效、低效支出,严控一般性支出,推动零基预算改革,破除支出固化格局。

二是“重绩效”。要完善绩效指标体系,优化评价规则,增强绩效评价结果科学性。同时,加强绩效评价结果应用,根据绩效评价结果安排或调整项目预算,强化绩效约束,提高资金使用效率。

三是“立标准”。要大力推动预算支出标准化改革,在健全公共服务保障标准体系的基础上,因地制宜、分档分类、动态化地设立预算支出标准,并将其作为预算编制的基本依据。

四是“信息化”。完善预算管理一体化系统,贯通中央与地方预算管理各个环节,促进财政部门与业务主管部门信息共享,支撑绩效管理,提高各级政府预算管理规范化、标准化水平,推动预算管理现代化。

五是“严监督”。要不断完善财会监督体系和工作机制,加大财

会监督力度。不断扩展预算公开范围,优化公开形式,提升预算透明度,发挥多种监督方式的协同效应。

优化税制结构

党的十八大以来,完善税收制度作为财税体制改革的重点任务被深入推进,增值税、消费税、个人所得税、资源税、环境保护税等税种的制度建设取得重大进展,税收制度现代化特征不断显现。在此基础上,党的二十大报告着重强调优化税制结构,旨在进一步推动税收治理能力提升。优化税制结构,仍要以税制建设为载体,通过税制要素的科学设计与不同税种的合理搭配,逐步提高直接税比重,实现收入、效率与公平三大目标的平衡。

首先,保证收入目标,即保障充足的税收收入,确保财政职能有效发挥。特别是在财政运行压力持续加大的背景下,实现收入目标更为重要。在税制结构优化的过程中,保证收入目标意味着保持宏观税负基本稳定,并在这一前提下进行有增有减的结构性税制调整。

其次,讲求效率目标,即进一步增强税制的效率属性,着力推动高质量发展。一是突出增值税税收中性,减少对经济活动的干预。要积极推进增值税“三档并两档”改革,延长增值税抵扣链条,最大程度保证资源配置效率。二是结合当前消费水平,调整消费税征收范围和税率。可考虑将高档艺术品、私人飞机、高档服务、塑料制品等纳入征收范围,引导合理消费。三是协调税制建设与税收优惠的关系,加强对创新的支持力度。当前,我国税收对于创新的支持多以税收优惠为主,在基础税制设计中少了对创新的鼓励。例如,可借鉴西方国家实行资本利得税的经验做法,区分持股时间长短,规定长期股权投资适用较低的税率。此外,要提高税收优惠的精确性,由支持“创新主体”向支持“创新行为”转变。

最后,强调公平目标,即增强税制调节收入分配的能力,健全以所得税和财产税为主体的直接税体系。一是完善综合与分类相结

合的个人所得税制度。要进一步将经营所得,以及利息、股息、红利所得等财产性收入纳入综合征收范围,并通过加强对高收入行业和高收入群体的税收监管,增强个人所得税收入调节功能。同时,可考虑增加专项附加扣除项目,合理设置扣除额度,减轻中低收入群体的负担。二是结构性调整增值税税负。为减少增值税的累退性影响,可考虑将减税效应向低收入群体倾斜,对在这一群体消费结构中占比较高的食品、衣服等生活必需品采取增值税零税率;对影响其生活成本的电力、自来水和热力等,在保证基本税率不变的前提下,允许其以较低税率缴纳。三是在长期范围内逐步增加财产税的规模。财产税涉及财富存量,是西方国家调节收入分配的重要税制手段。应稳妥推动房地产税落地出台,增强税制的再分配功能。

理顺政府间财政关系

历次财税体制改革都绕不开政府间财政关系的调整。1994年分税制改革重构了政府间财政关系格局,重点规范了中央与地方收入划分。党的十八大以来,围绕中央与地方财政事权和支出责任划分,我国进行了多领域的系统性调整,同时在全面“营改增”后重新调整了增值税收入划分改革方案。根据党的二十大报告以及2023年全国财政工作会议的安排部署,新一轮财税体制改革将侧重从完善转移支付体系入手来理顺政府间财政关系,并着眼于地方财政运行压力,逐步健全地方税体系、适度优化中央与地方政府债务结构。

一是完善财政转移支付体系,发挥中央和地方两个积极性。近年来,中央对地方转移支付规模持续攀升,2023年已突破10万亿元,接近全国一般公共预算收入的一半,在中央与地方财政关系中占据重要地位。日渐清晰的政府间事权和支出责任划分也为完善财政转移支付体系提供了良好契机。完善财政转移支付体系,重点在于明确不同类型转移支付的功能分类:一般性转移支付要聚焦地区财力均衡,力求稳定增长、减少限制、

科学分配;专项转移支付要聚焦党中央重大决策部署,力求强化激励、定向精准,退出竞争性领域;共同财政事权转移支付要聚焦事权的有效履行,力求事权、支出责任与财力相适应。此外,完善财政转移支付体系,还要不断优化转移支付分配办法,合理评估地方财力差异、事权履行成本差异、税基与税收差异,实现区域均衡并形成有效激励。

二是健全地方税体系,培育地方自主财源。近年来,受经济下行压力加大、大规模减税降费和新冠肺炎疫情冲击等因素影响,地方财政收入矛盾凸显,财政运行处于紧平衡状态,健全地方税体系更为迫切。健全地方税体系,需要培育地方自主财源,形成稳定的地方自有收入,同时赋予地方适当税收管理权。在地方税体系建设中,社会各界对房地产税寄予厚望,然而其开征难度大、复杂程度高,出台尚需合适时机。现阶段仍需依赖以共享税为主的收入划分模式,可根据地区税基、人口、消费能力等因素,进一步完善共享方式及比例。同时,积极稳妥推动消费税后移征税环节,由生产环节征收逐步调整为批发或零售环节征收,并将其下放地方,在完善消费税制度的同时充实地方自主收入。

三是适度优化中央和地方政府债务结构,缓解地方财政压力。去年召开的中央金融工作会议明确提出,要建立防范化解地方债务风险长效机制,建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制,优化中央和地方政府债务结构。地方隐性债务问题的根源在于地方政府事权、支出责任与财力的不相适应。防范与化解地方政府隐性债务风险,短期内可选择以成本更低且周期更长的中央债务缓解地方财政压力,即中央适度增加债务占比,然后通过转移支付给予地方财力支持。但长远来看,地方隐性债务风险的化解,需要借助于中央与地方财政关系的调整、政府债务管理机制的完善以及财政与金融政策的协调配合。

(作者单位:中国社会科学院财税研究中心、山东社会科学院)

以国家治理现代化为逻辑起点
建构地方税体系的有益探索

——评《国家治理现代化与地方税体系建设》

马海涛

由时任中国社会科学院副院长高培勇教授、时任西南财经大学党委副书记马晓教授作序的《国家治理现代化与地方税体系建设》,是西南财经大学周克清教授关于地方税体系建设的最新力作,由中国社会科学出版社出版。

该书以国家治理与现代财政制度的构建为分析基础,从地方税体系建设的理论分析入手,讨论了我国地方税体系建设的现实格局,研究了地方税体系对政府治理与经济增长的影响机制,并据此探讨了我国地方税体系建设的目标与路径选择。具体来看,这本书具有如下特色:

一是站在国家治理现代化的逻辑起点上分析地方税体系建设,避免了就税论税的局限。党的十八届三中全会提出,推进国家治理体系和治理能力现代化,要求建立现代财政制度,并将其视为国家治理的基础和重要支柱,为我国地方税体系建设提供了良好的理论基础。为了在国家治理现代化的基础上实现中国式现代化,地方税体系的建设必须正确处理政府与市场的关系,确保市场在资源配置中起决定性的作用;必须正确处理政府与社会组织的关系,发挥社会组织在国家治理中的有效作用;必须正确处理中央政府与地方政府及地方政府之间的关系,形成良好的政府间财政关系;必须正确处理政府与纳税人之间的关系,形成政府与纳税人之间的良性互动格局。

二是根据省级政府和市县级政府的不同职能,为构建分层分级的地方税体系提供了理论依据。省级政府和市县级政府具有不同的职责,或者说担负差异化的职能。如果说中央政府主要担负收入分配和经济稳定职能,兼顾资源配置职能,那么省级政府不仅要担负资源配置职能,还必须在一定程度上兼顾收入分配和经济稳定职能,而基层的市县级政府则主要担负资源配置职能。由于市县级政府主要担负资源配置职能,或承担提供区域性公共产品的职责,因此需要构建以受益性财产税为主体的地方税体系与之相匹配;由于省级政府不仅担负资源配置职能,需要提供区域性公共产品,而且还要通过财政及相关经济手段实现收入公平分配和经济稳定,因此需要构建以共享税为主体的地方税体系与之相匹配,从而形成分层分级的地方税体系框架。

三是从稳定宏观税负和优化税制结构的视角为地方税体系建设提供了目标方向。如果地方税体系建设提高了宏观税负水平,既不利于市场在资源配置中起决定性作用,又不利于国家治理体系和治理能力的现代化。为此,尽管地方税体系建设可能需要设立一些新税种或优化一些税种,但整体宏观税负水平基本稳定仍必须作为改革的一个基本原则。从这个意义上讲,地方税体系建设的核心不是新增税种,而是要优化现有相关税种。同时,由于我国间接税为主体的税制结构既不利于税价关系的合理化,又不利于形成优化的收入分配机制,也不利于宏观层面上调整经济结构、转变经济增长方式,亟须逐步降低间接税的比重,相应提高直接税的比重。地方税体系的建设为其提供了一个良好的契机,即通过重点建设直接税,提高直接税在全部税收收入中的比重,进而改善我国的税制结构。

四是将地方税体系建设与非税收入制度、转移支付制度等的完善结合起来,要求切实转变地方政府行为机制。实际上,地方税收入比重的上升不仅会提高地方政府施政的自主性,形成差异化取向的地方政府,更好地满足辖区居民的偏好。同时,也会提高地方政府对教育、社保、卫生、环境等与辖区居民利益直接相关的投入。更为重要的是,地方税体系的建设将为地方政府带来稳定的资金来源,从而降低地方政府对土地出让收入的渴求程度。

五是深入分析了地方税相关税种的立法权问题,要求审慎下放地方税立法权。现有文献大多要求将地方税的立法权下放给地方人大及政府,但立法法规定,税法的立法权仅属于全国人大及其常委会。如果下放地方税立法权,不仅违背了“不得越级授权”及“不得转授权”的原则,而且没有准确评估地方人大及政府的现实立法能力,还容易形成地方政府间的税收竞争。

由于主客观条件所限,该书尚有一些没能很好解决的问题,有待进一步深入研究。比如,我国合并国税和地税两套机构后,如何维护地方税体系的独立性?在地方税体系建设中,如何进一步加快地方政府职能转变?如何转变地方治理机制?当然,这并不影响该书成为在国家治理现代化背景下推进地方税体系建设可资借鉴的重要资料。

(作者系中央财经大学党委副书记、校长)

