

[DOI] 10.19653/j.cnki.dbcjdxxb.2024.03.001

[引用格式] 杨志勇. 新一轮财税体制改革的目标: 建立健全中国式现代财政制度[J]. 东北财经大学学报, 2024(3): 3-12.

新一轮财税体制改革的目标: 建立健全中国式现代财政制度

杨志勇^{1, 2}

(1. 中国社会科学院 财政税收研究中心, 北京 100006;
2. 浙江财经大学—中国社会科学院大学浙江研究院, 浙江 杭州 310018)

摘要: 谋划新一轮财税体制改革, 已经在紧锣密鼓地推进。本文拟在理解新一轮财税体制改革的基础上, 围绕财政管理体制、税制和预算制度三个方面阐述新一轮财税体制改革的目标。总体来看, 新一轮财税体制改革的目标是建立健全中国式现代财政制度。具体来看, 建立健全中国式现代财政制度包括建立健全中国式分税制财政管理体制、建立健全中国式现代税制和建立健全中国式现代预算制度。新一轮财税体制改革应该能够较好地落实“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位要求, 推动中国式现代财政制度的建立健全。

关键词: 新一轮财税体制改革; 中国式现代财政制度; 财政管理体制; 税制; 预算制度

中图分类号: F810.422 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4096(2024)03-0003-10

2023年中央经济工作会议要求谋划新一轮财税体制改革^[1]。“新一轮”的提法意味着财税体制必须有较大幅度的改革。党的十八届三中全会提出, 建立现代财政制度。党的十九大报告提出, 建立现代财税金融体制。科学谋划新一轮财税体制改革, 已经在紧锣密鼓地推进^[2], 新一轮财税体制改革的目标是建立健全中国式现代财政制度, 即中国特色现代财税体制。本文拟在理解新一轮财税体制改革的基础上, 围绕财政管理体制、税制和预算制度三个方面对新一轮财税体制改革的目标进行阐述。

一、对于新一轮财税体制改革的理解

(一) 谋划新一轮财税体制改革, 正当其时

中国现行财税体制的基本框架是1994年的财税体制改革奠定的。1994年的财税体制改革确立了分税制财政管理体制, 同时, 为了与分税制改革相配套, 中国进行了工商税制改革。通过这轮改革, 中国基本上建立了与社会主义市场经济体制相适应的财税体制框架。之后, 中国财税体制

收稿日期: 2024-03-25

基金项目: 中国社会科学院重大创新项目“提高人民生活品质, 完善全社会基本公共服务体系研究”(2023YZD024); 浙江财经大学—中国社会科学院大学浙江研究院“共同富裕背景下的现代财政制度研究”(2021XKJC02)

作者简介: 杨志勇(1973-), 男, 福建莆田人, 研究员, 教授, 博士生导师, 主要从事财政理论与实践研究。E-mail: zyyang@cass.org.cn

几经完善，基本上适应了新时代发展的需要。特别是党的十八届三中全会以来的深化财税体制改革，按照建立现代财税体制的目标要求，预算管理制度、税收制度、政府间财政关系都进行了不同程度的完善。党的十八届三中全会以来，围绕现代财政制度建设，已有大量研究成果。杨志勇^[3]围绕“什么是现代财政制度”开展了具体研究，系统分析了财税改革方案。吕炜和靳继东^[4]从财政视角剖析了中国式现代化道路。吕冰洋和贺颖^[5]基于统一市场的视角研究了中国特色财政激励体制。蒋震等^[6]结合高质量发展，提出加快建立现代财税体制的政策建议。乔宝云^[7]具体研究了中央和地方财政关系改革的关键问题。樊丽明等^[8]探讨了健全现代预算管理制度的路径。上述研究不同程度地加深了学术界对现代财政制度的理解并对财税体制改革产生了一定的影响。按照推动高质量发展和加快中国式现代化建设的的要求，谋划新一轮财税体制改革，正当其时。

（二）新一轮财税体制改革的目标是建立健全中国式现代财政制度

新一轮财税体制改革的目标是建立健全中国式现代财政制度。应该按照“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位要求，超越当前财税部门事务，进行更加全面的改革。政府收支、政府资产负债、政府资金运动事务等，都属于财政范畴，相关体制都是新一轮财税体制改革的对象。中国式现代财政制度是与社会主义现代化强国相适应的财政制度。在这一制度下，财政可持续运行，财政资源实现统筹推进，宏观经济治理的财政体制基础得到夯实，财政为党和国家事业发展提供强大的财力保障。国家职能的实现和国家重大战略任务的实施有充分的财力保障，国家治理可以跨越财政周期，实现长治久安。中国式现代财政制度，不仅要解决当前财税部门所遇到的重大问题，而且要按照“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位要求，处理好财政金融关系，以及财政部门与政府其他部门之间的关系，形成国家财政治理的合力。财政金融关系包括财政政策与货币政策的协调配合、铸币税收入与中央银行利润上缴、中央银行经费来源、外汇储备管理等。财政部门与政府其他部门之间的关系主要是财政治理与专业治理之间的分工协作关系。新一轮财税体制改革的重点在于解决现行体制未能解决的难题，从而与其他改革一起，共同为推动高质量发展和加快中国式现代化建设持续注入强大动力。现行财税体制有诸多值得肯定之处，新一轮财税体制改革需要保留现行财税体制的合理部分，在此基础上设计具体改革方案，对照建立健全中国式现代财政制度的目标要求，解决现实问题。

二、建立健全中国式分税制财政管理体制

（一）坚持分税制财政管理体制改革方向

对于一个大国来说，只要实行市场经济，财政管理体制基本都实行分税制^[9]，这是充分考虑激励和信息因素的选择。建立健全中国式分税制财政管理体制不仅要保留1994年确立的分税制财政管理体制，坚持分税制改革方向，而且要更加突出分税制的优势。改革不能只在财税内部兜圈子，争论中央和地方的财权问题，要考虑如何释放市场活力，如何更好地调动中央和地方两个积极性。在坚持分税制的同时，财政管理体制改革还应该考虑中国国情。基于国有经济、国有土地、国有资源较多的国情，中国式分税制财政管理体制应该以分税为主，包含国有企业利润收入划分、土地出让收入划分、国有资源收入划分等在内的多种收入划分内容。

现实中，国有企业分别隶属于不同层级的政府，其利润收入归属于相应层级的政府。未来财政管理体制的进一步改革，与国有企业管理体制的进一步改革密切相关。中国当前的土地制度实行城镇土地国有制和农村土地集体所有制。城镇土地国有制实际上并不是城镇土地中央政府所有制，而是地方政府在国有土地产权收入的归属上占有更大比例，中国特色的土地财政模式就是在

这样的条件下形成的,地方政府可支配财力在一定时期内严重依靠土地财政。^①国有土地出让收入分配体制改革应该是中国式分税制管理体制需要重点应对的问题,从调动中央和地方两个积极性的目标出发,中央和地方应该在土地出让收入分享上走出一条新路。国有资源收入涉及企业分配关系,也更为复杂,难点主要是地方政府如何分享国有资源收入。

(二) 建立健全中国式现代地方税体系

现代国家财政收入的主要形式是税收,处理中央和地方财政关系的重点是在中央和地方之间划分税收,需要健全中国式现代地方税体系。这涉及地方税概念的理解问题。有一段时间,人们把只归属于地方的税种当作地方税。这种理解不适应现实发展的需要。实际上,地方税有分税种、分税率和分成三种形式,并不是只有分税种一种形式。随着“营改增”的全面试点,营业税退出中国税制舞台,对于地方政府来说,能够提供较多税收收入的主要是共享税收收入,包括增值税收入、企业所得税收入和个人所得税收入。只归属于地方政府的税收收入才算地方税的政策已经不利于地方税收收入实践的开展。因此,需要重新认识地方税,只要是归地方政府独立支配的税收收入,就应该算地方税,建立健全中国式现代地方税体系也应该在此基础上进行。未来建立健全中国式地方税体系还取决于税制改革的进展,如房地产税制改革、数字税制改革等。有什么样的税制,就有什么样的分税体制与之相对应。建立健全中国式现代地方税体系,还应该考虑地方政府可支配财力来自地方税的比例问题,以更好地调动地方积极性。而且,建立健全中国式现代地方税体系,不是一个孤立的中央税和地方税的划分问题,还要与事权的划分、财政转移支付等问题结合起来处理。

(三) 在全面深化改革的背景下划分事权

如何在中央和地方之间划分事权并形成相应的财政支出责任,是分税制财政管理体制不可或缺的内容。对于大国来说,中央不可能包办所有事务,无论从信息收集和处理的优势来看,还是从激励约束机制的形成来看,政府承担的许多事务需要中央和地方共同完成。因此,中央和地方之间的事权划分非常重要。政府事权问题,实际上就是政府职能问题。政府职能与财政职能密切相关。在实践中,财政事权问题已经被单独提出。财政事权和非财政事权应该统筹推进。政府处理事务有两种方式:一是政府直接投入公共资源;二是政府制定标准,由市场主体具体负责。对于财政体制来说,表面上看主要是财政事权的划分问题,实际上上述两种方式相互影响,需要统筹推进。事权的划分与财政体制密切相关,却不是仅靠财政体制改革就可以完成的。事权的划分不仅仅是财政问题,其涉及面广,还需要进一步全面深化改革,并且事权的划分改革要在全面深化改革背景下进行。现行财政体制主要涉及财政事权的划分,这是不够的,需要在改革中进一步完善。事权的划分,会有对应的财政支出责任。因此,事权和支出责任要相协调。同时,财政支出和财政收入要协调。1994年分税制改革提出的“财权和事权相匹配”,在实践中已经转向“财力与事权、支出责任相匹配”。按照激励约束机制的要求,财权、财力与事权、支出责任相匹配才是分税制改革的重要原则。

(四) 建立健全纵向与横向相结合的中国式现代财政转移支付体制

一般情况下,在确定地方财政支出责任和划分税收收入之后,并不是所有地方政府都有充分的财力来履行事权,补救办法就是转移支付。通过中央和上级的转移支付,地方政府获得更充分的财力,从而保证地方政府的正常运行。现代国家税收划分的结果往往是中央政府有更大的财权,掌握更多的财力,从而中央有能力通过转移支付调控地方,更好地促进国家治理目标的实现。现实中,经常有人错误地解读地方财政收支状况,认为全国仅几个地方财政有结余,这是不了解财

^① 这种情况已经随着房地产市场的变化和国有土地使用权转让收入的下滑而发生了相应的变化。

政管理体制设计的结果。财政管理体制设计既要考虑税收征管因素，又要考虑体制激励因素，不能简单地根据地方所分享到的税收收入来判断地方政府可支配财力。地方政府可支配财力除了地方税收收入之外，还有上级政府乃至中央政府的转移支付，这是就一般公共预算而言的。地方政府可支配财力的大部分来自政府性基金收入，其中，尤其重要的是土地出让收入。

中央对地方的转移支付，属于纵向转移支付，对于地方来说是非常重要的可支配财力，促进了地方财政的可持续运行。例如，中央转移支付解决了一些地方基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转）财力不足的难题。转移支付不能简单地理解为中央给地方财政资金，应该确立一套能够充分调动中央和地方两个积极性的转移支付体制。中央对地方的转移支付过多，容易滋生地方等、靠、要等问题，不利于地方积极性的发挥。地方所获得的转移支付不足，同样不利于地方发展。因此，要合理确定并优化转移支付的规模。有一个观点是中央对地方的一般性转移支付越多越好，但事实并非如此。专项转移支付的好处是更容易体现中央的政策意图。一般性转移支付和专项转移支付应该各归其位，发挥各自优势。现实中，地区间对口支援也在国家治理中发挥重要作用，这是一种实质上的横向转移支付^[10]，与中央对地方的纵向转移支付共同构成转移支付体系。对口支援目前尚未在财政管理体制中获得其应有的地位，这不利于发挥财政转移支付合力的作用。未来应该进一步将对口支援制度化、规范化，使其与纵向转移支付体制融合，形成中国式现代财政转移支付体制。

（五）建立健全中国式现代地方政府债务管理体制

新一轮财税体制改革应该在完善地方政府债务管理体制上走出一条新路。地方政府债务是调剂地方财政资金余缺和促进经济高质量发展的重要工具。因此，地方政府债务完全可以与分税制财政管理体制共存。建立健全中国式现代地方政府债务管理体制，旨在发挥地方政府债务的积极作用，有效防范地方政府债务风险。现实中，地方政府债务风险问题较为复杂，是财政金融及其他多个问题交织的结果。防范化解地方政府债务风险，需要从进一步完善地方财政管理体制入手，直面土地财政问题。许多地方政府债务融资与土地财政模式密切相关，需要综合考虑地方政府债务风险与土地财政模式的转变问题。中国式分税制财政管理体制的实质是党中央集中统一领导下的分级财政。这样的体制有利于从根本上降低地方政府隐性债务融资的积极性，即使是直接债务融资，地方政府也会从实际出发，评估融资风险，承担相应责任。在这种体制下，近乎无限的地方政府债务融资需求是不存在的。地方政府债务问题还是一个与全口径预算管理不到位有关的问题，要综合考虑。

三、建立健全中国式现代税制

现行中国税制的基本框架是1994年分税制改革奠定的。一方面，1994年分税制改革建立了与社会主义市场经济基本相适应的税制框架，具有中性特征的增值税成为第一大税种；另一方面，税制改革极大地促进了1994年分税制改革，提高了“两个比重”（财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重），建立了财政收入稳定增长机制，增强了中央的财政调控能力。1994年之后，税制改革继续加快推进。2008年，统一内外资企业所得税制。“营改增”试点加速推进，2016年，“营改增”全面推开。2019年，建立综合所得与分类所得相结合的个人所得税制，个人所得税促进社会公平的功能得到更充分发挥。专项附加扣除制度的建立更是加强了个人所得税与家庭之间的联系，个人所得税促进民生改善的政策已经落实到位。此外，环境保护税制的建立，助力生态文明建设。对照新一轮财税体制改革的目标，税制改革的目标是建立健全中国

式现代税制,其重点内容在于建立健全宏观税负更加合理、税制结构更加优化、与数字经济发展相适应、与生态文明建设更加适应、更具全球视野的现代税制。

(一) 税制改革的目标是建立健全中国式现代税制

税制现代化是中国式现代化的重要组成部分。中国的税制改革还应该根据税制演变规律,设计适宜的改革方案。税制在现代社会的形成和发展中发挥重要作用,在某种意义上,现代国家是税收国家。高水平社会主义市场经济体制建设,对税制改革提出更高的要求^[11]。税制改革不仅要体现社会政策目标的要求,如扎实推进共同富裕,也要体现其他公共政策目标的要求。

新一轮税制改革的目标是建立健全中国式现代税制,即建立与社会主义现代化强国相适应的现代税制。税制改革要合理地定位税收、守正纠偏,在遵循税收规律的基础上推动税制改革,促使税制在高质量发展和中国式现代化建设中发挥应有的作用。完整、准确、全面贯彻新发展理念在税制改革上的体现是,税制改革总体方案和具体税制改革方案都要充分体现创新、协调、绿色、开放、共享的要求。构建现行税制基本框架时,新发展理念尚未提出。新发展理念提出之后,中国税制已经按照新发展理念的要求进行了不同程度的改革。例如,企业所得税研发加计扣除比例的提高,有助于研发和科技创新。又如,环境保护税制的建立和资源税制改革,均有助于绿色发展。高质量发展是一个系统工程,税制从整体上围绕高质量发展的要求进行相应的改革,才可能更好地推动高质量发展。

高质量发展的重中之重是创新,特别是科技创新。加快发展新质生产力,是推动高质量发展的内在要求^[12]。只有在科技创新上有所突破,税收才能助力新质生产力,促进新兴产业和未来产业发展,这是当前建立健全中国式现代税制的科技底色,即中国式现代税制应该能最大限度地促进科技创新。全社会的科技创新实际上会带来新的科技革命,而科技革命又会对社会各领域包括国家治理带来影响,对税制改革提出新要求。

(二) 建立健全宏观税负更加合理的现代税制

现代税制必须合理确定宏观税负。税收收入是现代国家财政收入的主要形式。因此,充分的税收收入是政府履职的必要条件之一。税收的基本功能是提供财政收入,提供政府运行的必要财力。税收的微观调节作用、宏观调控作用和社会功能等,都建立在税收基本功能实现的基础上。如果连必要的政府财力都无法提供,那么税收就失去了存在的意义。降低税负、稳定税负都是相对而言的。在税负基本合理的条件下,政府的选择是稳定税负。减税降费是积极财政政策的重要内容,2017年之后,连续数年的大规模减税降费,促进了经济的稳定增长,同时也导致宏观税负持续下降。在此背景下,税负的稳定至关重要。总之,宏观税负应该与政府职能的履行相对应。

宏观税负的设定还需要从纳税人视角来考虑。如果宏观税负超过纳税人的承受能力,那么税制的运行结果可能适得其反,不仅筹集不到必要的政府财力,而且可能产生副作用,严重者甚至危及政权。宏观税负的确定还要考虑纳税人的支付意愿。即使纳税人有支付能力,也得看其支付意愿。如果纳税人缺乏支付意愿,那么即使是其能支付得起的税负,税收征管也不一定能够顺利进行。^①合理税负的确定,既要经过科学的测算,又要经过适当的公共决策程序,还要体现现代国家民主和法治建设的要求。不同时期不同国家合理的宏观税负水平有所不同,无法用统一的量化标准加以评判,不能简单地通过税负指标的绝对值比较来判断宏观税负的合理性。中国合理宏观税负水平的确定要建立在科学把握经济发展阶段和人民群众对公共服务需求的基础上。

(三) 建立健全税制结构更加优化的现代税制

税制结构可以理解为直接税和间接税的组合,也可以直接看成各具体税种的组合。“逐步提高

^① 20世纪80年代的筵席税征管实践就是一个案例。

直接税比重”是基于直接税收入占比较低的事实而言的。2022年，个人所得税收入占比约为9%，企业所得税收入占比约为26%，^①这样的所得税收入结构与发达国家有较大差异。个人所得税收入占比偏低，企业所得税收入占比偏高，这不利于个人所得税调节公平作用的发挥。增值税、消费税收入占比较高，这说明当前中国税制结构仍然是以间接税为主，这样的税制结构有利于税收收入的筹集，但与高质量发展的要求有一定差距。间接税收入占比较高，意味着企业在生产经营中有更多的资金被税收占用。^②一些发达国家确实在提高增值税收入占比，但发达国家增值税收入占比的提高是间接税收入占比较低条件下的提高，与中国的情况大不相同。税制结构的优化一定要结合高质量发展的需要，要在中国式现代化进程中统筹推进。如果财政收入主要来自所得税，那么这不仅可以减少企业等市场主体的税款占用资金，而且税制对企业等市场主体行为的影响较小，有利于释放市场活力，促进经济增长。如果未来税制的构成仍然主要是现行的18个税种，那么提高直接税占比，特别是提高来自自然人的税收收入占比，将是大势所趋，也是高质量发展的税制结构之所需。

（四）建立健全与数字经济发展相适应的现代税制

无论税制设计理念如何先进，税收的基本功能都是筹集财政收入。在任何一个时代，提供税源最多的总是在那个时代集聚财富最多的产业。在农业社会，农业提供了最主要的税源。中国古代，田赋是重要的财政收入形式。2006年，农业税之所以能够取消，有方方面面的原因。其中，最重要的原因是中国已经进入工业经济时代，工业提供了最主要的税源。在工业经济社会中，无工不富，发展工业，可以提供丰富的税源。中国式现代税制是否需要对接进行根本性改革，取决于经济形态的变化。从税制演变规律来看，特定经济形态对应特定税种。农业税与农业经济时代相适应，增值税与工业经济时代相适应。数字经济需要什么样的税种，与数字经济对现代经济的塑造程度有密切关系。数字经济是替代工业经济，还是工业经济的补充和发展？对这一问题的回答，直接影响税制改革方案的选择。建立与数字经济发展相适应的现代税制，必须对这一问题进行研判，在此基础上才可能形成相对明确的改革方案。如果数字经济只在边际上改变工业经济，那么税制可能不需要为数字经济进行根本性改革。如果数字经济的影响足够大，替代了工业经济，那么这就可能导致传统税制无法筹集到必要的财政收入，从而提出税制的根本性改革问题，数字税、数字服务税等可能成为最主要的税种。当前，更多的是对税制作边际上的修改，以应对数字经济发展对税源转移、税收征管、地区税收收入分配等的影响。

（五）建立健全与生态文明建设更加适应的现代税制

高质量发展需要加快生态文明建设，相应地，要建立与生态文明建设相适应的现代税制。“绿化”应该成为税制改革的重点之一。税制的“绿化”程度，取决于对税制在生态文明建设中能够发挥多大作用的判断。环境税和资源税都是直接推进生态文明建设的税种，优化环境税和资源税是改革的选择之一。关键点是准确评估这些税制促进绿色发展的作用，并根据评估结果选择相应的税制改革方案。绿色税制的建设既涉及现行税制的“绿化”，还可能涉及征收更有针对性的新税。是否征收新税，不仅取决于新税的作用，还要考虑国际因素的影响。碳税等相关税种是否征收以及如何开展，需要综合评估。有些国家已经开始征收部分绿色税种，如果中国不征收绿色税种，在国际税收协调中可能会处于不利地位。因此，应该尽快建立适应绿色发展要求的新税制。

① 本文根据《2022年全国一般公共预算收入决算表》计算。

② 有学者认为，增值税是价外税，可以层层转嫁，因而增值税构不成企业的税负。这种观点不能成立，因为只要观察现实就会发现，税负转嫁并不是都能真正实现，表面上的税负转移到下一个环节的同时，价格也可能被压低。对于企业来说，在利润分配之前的所有税费，实际上都构成了企业的税负。

(六) 建立健全更具全球视野的现代税制

新一轮税制改革,要结合全球税收治理秩序进行,建立健全更具全球视野的中国式现代税制。构建人类命运共同体,需要国家治理与全球治理更好地对接。因此,要把中国税制改革置于全球背景,要从全球视野看中国税制改革。改革开放以来的税制改革立足中国国情,同时,通过比较与借鉴,消化他国税制改革经验,确立适合中国国情的税制。实际上,全球税收治理就是各国税制和税收征管的协调。税制要适应国际税收协调的需要,税制改革要满足对接全球税收治理的需要。面向未来,中国税制改革要在尊重税制演变规律的前提下,更多地满足全球税收治理的需要,使中国与世界的税制对接更加便利可行,使中国的税收管理有更基础的税制支撑。

当前的国际税收秩序已有百年历史,正在经历变局,目前正处于数字经济时代重塑阶段^[13]。因此,中国与世界的税制对接,并不是简单地按照目标参照物进行改革,而是参与到国际税收秩序的重塑之中。国际税收秩序与国内税制一样,不可能就税收谈税收。国际税收秩序与各国税制的演变有关,数字经济已经对各国税制改革提出要求。同时,国际税收秩序与国际贸易、国际投资、国际金融、国际政治等都有密切关系。BEPS行动计划^①在特定的条件下形成,落实BEPS行动计划也需要合适的条件。在全球政治秩序变化较大的背景下,基于现行税制和征管条件的国际税收秩序,也在面临更加严峻的挑战。

总之,以全球视推动新一轮中国税制改革,一方面,表现在从全球发展的视角借鉴他国税制改革的经验;另一方面,表现在中国税制与国际税收秩序重塑的对接方面。

四、建立健全中国式现代预算制度

深化预算管理制度改革以来,中国的预算改革已经取得很大成就。2015年《中华人民共和国预算法》的实施,为预算改革提供了强有力的法律支持。对照新一轮财税体制改革目标,预算改革的目标是建立健全中国式现代预算制度。重点内容包括进一步加强全口径预算管理、加快构建政府综合财务报告体系、加快公共部门财务管理制度改革、增强财政支出的政策导向、与重点领域的改革相适应等。

(一) 进一步加强全口径预算管理

当前的财政问题看似是具体领域的问题,实际上与全口径预算管理不足有关。地方政府隐性债务问题在很大程度上是预算管理不到位的具体表现。如果债务包括地方政府的隐性债务,那么它本来就应该在预算上得到体现,但事实上没有做到。因此,全口径预算管理有改进空间。进一步加强全口径预算管理,旨在真正推动政府资源的统筹,通过统筹政府收支、政府资产负债事务,解决政府债务不清、政府投资账务不清等问题。公有制经济下,国有经济分布具有自身特色。因此,国有资本经营预算属于中国特色预算制度安排。国有资本经营预算自身有改进空间。哪些收入应该作为国有资本经营收入?国有资本经营收益的一部分,能否全面反映国有资本经营状况?国有资本经营支出应该如何安排?支出的方向是体现国有资本在预算内循环,还是更多地体现国有产权属性、投向公众可以直接受益的公共服务领域?总之,国有资本经营收益的上缴、国有资本经营预算支出安排、国有资本经营预算与一般公共预算之间的关系等都是改革的重点内容。

规范社会保险基金预算与一般公共预算的关系是一个难题。现实中,如果没有一般公共预算的资金注入,社会保险基金预算的可持续性就会出现问题。随着人口老龄化的加剧,社会保险基

^① BEPS行动计划指的是跨国企业利用国际税收规则存在的不足,以及各国税制差异和征管漏洞,最大限度地减少其全球总体的税负,甚至达到双重不征税的效果,造成对各国税基的侵蚀。

金预算支出规模进一步扩大，这是不是意味着一般公共预算需要无限度的支持？显然，一般公共预算所能提供的资金也是有限的。因此，问题的化解必须建立在一般公共预算和社会保险基金预算各自的可持续性都能得到保障的基础上。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算都应该做到可持续运行，不仅要注意运行结果，更要关注运行规则，还要保证一般公共预算在预算体系中发挥“四本预算”主导作用。解决这些问题，需要有更加明确的、规范的制度安排。

（二）加快构建政府综合财务报告体系

政府综合财务报告体系包括政府资产负债表、收入费用表和现金流量表等。中国已经开展政府综合财务报告编制工作，要求县级以上财政部门按规定编制本级和行政区政府综合财务报告，编制的政府综合财务报告应该包含资产、负债、净资产、收入和费用等。加快构建政府综合财务报告体系可以为公共决策提供更加丰富、全面的政府财力信息^[14]。政府财力信息是现代财政治理的基础。要探索政府综合财务报告结果的应用机制，使政府综合财务报告不仅用于决策，还用于社会监督。政府综合财务报告的编制涉及技术问题，主要是探索权责发生制的应用，以应对信息技术革命的冲击，优化政府收支分类，为加快构建政府综合财务报告体系提供支持。

（三）加快公共部门财务管理制度改革

加快公共部门财务管理制度改革，是现代预算制度确立的基础工作。公共部门财务管理包括机关事业单位的财务管理。公共部门财务管理旨在提高公共部门资金的使用效率。这既涉及资金使用的合规性问题，又与资金使用效率有关。公共部门财务管理制度一方面要发挥激励作用，即激励公共资金的使用者更有效地使用公共资金，另一方面要发挥约束作用，减少公共资金使用的浪费，防范风险。公共部门财政支出标准的确定是公共部门管理制度改革的重点。过高的财政支出标准，直接导致资金浪费；过低的财政支出标准，可能导致资金沉淀，让预算支出不能得到有效执行。对于现代预算制度来说，公共部门财务管理制度改革的重要性毋庸置疑。将财政支出安排建立在更加合理的公共部门财务管理制度基础上，使严格的财政纪律有更扎实的财务管理制度支持，是加快公共部门财务管理制度改革最应该关注的问题。

（四）增强财政支出的政策导向

增强财政支出的政策导向，使财政支出与政策目标更紧密地结合，是预算制度现代化的重要内容。现代国家活动往往表现为政策，财政支出是实现政策目标的重要工具。除国家机构运行所需的一般性支出外，预算安排的财政支出需要体现政策目标的要求。在一定程度上，财政支出与政策目标关联度越高，预算制度的现代化水平越高。预算支出与公共政策体系中的其他政策工具共同促进政策目标的实现。对公共政策目标实现程度的评价，不同于对市场活动效率的评价。对市场活动效率的评价有市场经营绩效（如盈亏、资产增值）等客观指标，对公共政策目标实现程度的评价却无类似指标。实践中，中国已经推动预算绩效管理，这无疑是评价公共政策目标实现程度的重要途径。考虑到预算绩效管理所要求的绩效评价，需要构建相应的评价指标体系，这是提高财政资金效率的要求，也是增强财政支出政策目标实现程度评价所不可或缺的。构建相应的评价指标体系有技术难度，需要在实践中不断完善。

（五）与重点领域的改革相适应

现代预算制度的基本框架已经形成。健全现代预算制度需要与全面深化改革充分对接。预算制度不仅体现公共资金的筹集和运用，而且更是国家治理在经济、政治、社会、文化和生态文明建设等诸多方面的综合体现。构建人类命运共同体，需要中国的贡献，这在预算制度上也要有所体现。现代预算制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，预算制度的进步与国家治理体系

和治理能力现代化是一致的。考虑到重点领域的改革都在积极推进,建立健全现代预算制度不可能单兵突进,需要与重点领域的改革相协调。因此,预算制度改革虽然起步较早,但不可低估建立健全现代预算制度所需要的时间。总体上看,现代预算制度的建立健全应该与全面建设社会主义现代化强国的进程是一致的。当然,这不排除现代预算制度的建立健全在某些方面走在重点领域改革的前面,起到牵头、带动和促进作用。

五、结 语

总之,新一轮财税体制改革,应该能更好地落实“财政是国家治理的基础和重要支柱”定位的要求,推动中国式现代财政制度的建立健全。这样的财政制度,应该具有中国特色,立足国情,同时又充分吸收现代国家治理的各种智慧,体现现代财政制度的一般性与中国特色的有机融合。现实中的财政运行总是受到经济周期的影响,财政收入(增速)波动较为常见。对于财税体制来说,理想的状态就是能够跨越经济周期所引发的财政周期,让财政作用得到充分发挥。财税体制改革的内容绝不仅限于本文主要阐述的财政管理体制、税制和预算制度,而是涉及财政收支、资产负债和政府资金运动的方方面面,不能简单地以为财税体制改革只是财税部门的改革。因此,财税体制改革要有“大财政”思维,要突破常规的、狭隘的财税部门改革思路。财政是庶政之母。传承和发展中国历史的实践所形成的优秀传统财政文化,以更好地反映中国式现代财政制度的中国底色。

新一轮财税体制改革的作用是综合的。从经济层面来看,财税体制改革可以为财政政策发挥作用奠定更加扎实的制度基础。从政治和社会层面来看,财税体制改革可以促进国家长治久安和社会稳定发展。从生态文明层面来看,财税体制改革是促进绿色发展的有力保障。诚然,财税体制改革不能取代重点领域改革,但财税体制改革仍具有重要意义。建立健全中国式现代财政制度,是全面深化改革不可或缺的一个组成部分,同时,全面深化改革又能为新一轮财税体制改革提供更好的配套措施。

参考文献:

- [1] 中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话[N].人民日报,2023-12-13(1).
- [2] 蓝佛安.坚定信心 真抓实干 扎实实施积极的财政政策[J].国有资产管理,2024(4):4-10.
- [3] 杨志勇.现代财政制度探索:国家治理视角下的中国财税改革[M].广州:广东经济出版社,2015.
- [4] 吕炜,靳继东.从财政视角看中国式现代化道路[J].中国社会科学,2022(11):165-184.
- [5] 吕冰洋,贺颖.中国特色财政激励体制:基于统一市场的视角[J].中国社会科学,2022(4):24-43.
- [6] 蒋震,张彬斌,张凯强,等.加快建立现代财税体制 筑牢高质量发展根基[J].财经智库,2021(5):21-38.
- [7] 乔宝云.中央和地方财政关系改革的关键问题[J].财经智库,2017(1):51-80.
- [8] 樊丽明,孙超,丁文文,等.健全现代预算管理制度:改革分析与路径探索[J].财政研究,2024(1):3-15.
- [9] 张馨.比较财政学教程[M].北京:中国人民大学出版社,1997.
- [10] 石绍宾,王加华,等.聚焦对口支援:横向转移支付[M].北京:中国财政经济出版社,2023.
- [11] 杨志勇.面向高水平社会主义市场经济体制的中国税制改革[J].改革,2020(7):67-81.
- [12] 盖凯程,韩文龙.新质生产力[M].北京:中国社会科学出版社,2024.
- [13] 高阳.国际税收史:制度起源、百年变局与现实困境[M].北京:商务印书馆,2023.
- [14] 中国社会科学院财政税收研究中心“中国政府资产负债表”项目组.中国政府资产负债表2017[J].财经智库,2017(5):103-138.

Goal of the New Round of Fiscal and Taxation System Reform: Establishment and Improvement of a Modern Chinese-Style Fiscal System

YANG Zhi-yong^{1, 2}

(1. Research Center of Finance and Taxation, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China;

2. Zhejiang Research Institute of ZUFE-UCASS, Hangzhou 310018, China)

Summary: The Central Economic Work Conference in 2023 required planning a new round of fiscal and taxation system reform. The “new round” means a considerable innovation to be achieved in the fiscal and taxation system. The goal of the new round of fiscal and taxation system reform is to establish and improve a modern Chinese-style fiscal system, that is, a modern fiscal and taxation system with Chinese characteristics. On the basis of understanding the new round of fiscal and taxation system reform, this paper expounds on the reform objectives around three key areas of the fiscal and taxation system reform, namely, the fiscal management system, the tax system and the budget system.

It is high time to plan a new round of reform in accordance with the requirements of promoting high-quality economic development and speeding up Chinese modernization. From the perspective of objectives, the new round of fiscal and taxation system reform should be based on the establishment of a Chinese-style modern fiscal system, which should not only solve the major problems encountered by the current fiscal and taxation departments, but also properly handle the fiscal and financial relations and the relationship between the fiscal departments and other governmental departments, in accordance with the requirements of fiscal positioning, so as to form a joint force for national fiscal governance.

In terms of establishing and improving the Chinese-style tax-sharing fiscal management system, we should adhere to the reform direction of the tax-sharing fiscal management system. A tax should be a local tax as long as the revenue of this tax is at the independent disposal of local governments. On this basis we will establish and improve a modern Chinese-style local tax system, taking into account the proportion of local governments' disposable fiscal resources coming from local taxes in combination with issues such as division of powers and fiscal transfer payments. According to the requirements of the incentive and restraint mechanism, the important principle of tax-sharing fiscal management system reform is to match the fiscal power and fiscal resources with powers and expenditure responsibilities. We should establish and improve a modern Chinese-style fiscal transfer payment system that develops vertically and horizontally.

In terms of establishing and improving the modern Chinese-style tax system, the goal of tax reform is to establish and improve the modern tax system, and promote the construction of the system mainly from aspects such as establishing a reasonable macro-tax burden and a reasonable tax system structure with a wider global vision, which adapts to the development of the digital economy and the construction of ecological civilization. As far as establishing and improving China's modern budget system is concerned, the goal of budget reform is to establish a modern budget system. The key content includes further strengthening the full-bore budget management, accelerating the construction of a comprehensive government financial reporting system, speeding up the reform of the public sectors' financial management system, and enhancing the policy orientation of fiscal expenditure.

Key words: a new round of fiscal and taxation system reform; modern Chinese-style fiscal system; financial management system; tax system; budget system

(责任编辑: 巴红静)