

加快建立现代财政制度的思考

余丽生

摘要：财政是国家治理的基础和重要支柱。党的十九大提出要“加快建立现代财政制度”，为财政改革和发展明确了方向。我们要把推进现代财政制度建设与深化财税体制改革、财政改革实践以及财政发展相结合，推进国家治理体系和治理能力现代化。

关键词：现代财政制度；深化财税体制改革；财政实践；财政发展

党的十九大明确提出要“加快建立现代财政制度”，这是在党的十八届三中全会提出建立现代财政制度的基础上，对现代财政制度建设提出了具体的要求，为财政改革和发展明确了方向。因此，必须按照财政改革和发展的要求，强化财政职能，加快建立现代财政制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。

加快建立现代财政制度势在必行

（一）加快建立现代财政制度是财政职能所决定的。在社会主义市场经济条件下，财政不是万能的，但没有财政却万万不能，这是由财政职能作用和地位决定的。财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。在经济社会发展和日常生活的方方面面，都离不开财政。在经济社会发展方面，保障民生需要财政，维护政权运转需要财政，改善发展环境需要财政，统筹城乡发展需要财政，推进公共服务均等化需要财政；在日常生活方面，改善居民住房需要财政，补助困难家庭需要财政，保障儿童入

学需要财政，这些都使财政始终处于社会矛盾的焦点上，但财政也有自己的作用边界，有自己的作用范围。如果财政越位、缺位，甚至错位，偏离公共财政的运行轨道，财政作用的发挥就会偏离方向。一方面，要处理好政府与市场的关系，市场作用能够得到或作用得比较好的地方，就要发挥市场机制的作用，让市场主动去调节，从而实现市场在资源配置中的决定性作用。只有那些市场作用不到或市场不愿作用的地方，存在市场缺陷的地方，财政要积极主动介入，使政府和市场有合理的分工，以保持市场健康平稳运行。另一方面，要以不扭曲市场竞争为原则。公平竞争是市场经济的基本原则，而财政的作用实质是对市场经济的干预，把市场“无形的手”和政府“有形的手”结合起来。建立现代财政制度，就是为了发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，发挥好财政的职能作用，促进经济社会发展。

（二）加快建立现代财政制度是全面深化财税体制改革所决定的。经过四十年的改革开放，财政改革取得了成效，财政制度不断健全并有效地

推动了经济社会发展。但是改革已进入深水区，一些简单的、容易的改革基本完成，面临的是一些体制机制性的难题，主要涉及各级政府之间、政府部门之间等的利益调整。如税制改革，基本的税收制度已经建立，而接下来要改革的是提高直接税的比重，改革房产税等税制改革，这些税制改革和个人利益关系密切，是改革推进的难点，处理不好，直接影响到改革的成效。又如财政体制改革，分税制的财政体制已经建立，但事权和支出责任一直难以划分清晰。要突破这些难题，任何单兵突破已无助于问题的解决，改革必须克难攻坚，全面推进。建立现代财政制度，按照国家治理体系和治理能力现代化对财政的要求，全面深化财税体制改革，使财政管理走向规范化、制度化、科学化、现代化。现代财政制度既是财政改革的目标，又是推进全面深化财税体制改革的需要。

（三）加快建立现代财政制度是财政发展所决定的。改革开放四十年来的发展，我国经济保持了高速增长，创造了世界奇迹，但随着我国经济发展环境的变化和经济结构调整的需要，

经济发展进入新常态, 财政发展进入新时期。现代财政制度的建设, 通过税制改革, 全面实施营改增, 给企业减税, 降低企业的成本, 增强企业的活力和适应市场发展的能力; 通过预算改革, 规范政府的行为, 强化对政府的监督, 提高政府的办事效率和服务效率, 以更好发挥政府作用, 实现“小政府, 大市场”; 通过财政事权和支出责任相适应的制度建设, 把责权利结合起来, 使政府的事权和财权、财力相适应, 以处理好政府之间的财政分配关系, 使政府的财政职能得以实现。因此, 现代财政制度建设是新常态下供给侧结构性改革对财政的新要求, 有利于推动经济结构的调整 and 产业结构的升级, 夯实财政发展的基础。

加快建立现代财政制度的若干思考

现代财政制度是在现有财政制度的基础上, 按照国家治理体系和治理能力现代化的要求, 借鉴现代市场经济发达国家的经验, 不断改革、实践、发展, 从而实现为国家治理体系和治理能力现代化提供支撑和保障的目标。

(一) 要在深化财税体制改革中推进现代财政制度建设。现代财政制度作为全面深化财税体制改革的目标, 是国家的顶层设计。从财政“分灶吃饭”以来经过三十多年的改革, 财政制度、财政管理不断健全和规范, 适应并推动了社会主义市场经济体制的发展, 但在财政改革和发展的过程中, 还存在不少问题, 财政资金使用效益有待提高、地方债务风险加大等等, 这些都是财政改革和发展中亟需解决的难题, 财税体制改革进入克难攻坚的阶段。而这些难题的解决直接关系

到国家治理体系和治理能力现代化的问题, 是事关全局的问题。改革的问题必须通过改革解决, 要解决这些难题必须通过全面深化财税体制改革。只有通过预算制度改革, 建立起现代预算制度, 才能使预算法得到贯彻实施, 财政的法治化得到加强, 财政的风险得到控制, 财政的管理得到规范, 实现依法理财。只有通过税制改革, 建立公平合理的税收制度, 才能使税收管理规范化, 税收负担合理化, 实现税制的合理、征管的高效; 只有通过建立事权和支出责任相适应的制度, 使中央和地方事权清晰、财政分配关系更加规范, 中央和地方政府的职能才能得到有效的实现。面对财政改革和发展中的困难和问题, 以及财政承担的职责, 只有通过全面深化财税体制改革, 改革的目标才能实现, 现代财政制度才能够建立。

(二) 要在财政实践中推进现代财政制度建设。改革是前无古人的伟业, 目标明确, 使命光荣, 任务艰巨, 甚至还会出现风险, 必须有充分的准备, 鼓励和允许各种改革的实践探索, 并及时进行总结上升到理论的高度再进一步推广, 这是改革的有效形式, 全面深化财税体制改革, 建立现代财政制度亦然。全面深化财税体制改革, 一方面要积极鼓励地方的探索, 许多改革本身来自地方的实践, 如预算绩效管理改革, 广东的南海、河南的焦作、上海的闵行等地方都开始了多年的改革探索, 并取得了一定的成绩, 财政绩效管理的做法为政府和部门所接受, 受到社会各界和百姓的好评。对这些地方的改革要很好地进行总结和提炼。另一方面要推广改革“先试点, 再推广”的做法, 对一些改革难度大, 涉及利益调整处理困难的

改革, 要先试点, 取得成效后再推开, 营改增就是2012年先在上海试点后再全面推开的。房地产税等税制改革也一样, 改革的难度大、阻力也大, 对改革中出现的问题要及时进行总结, 以设计出更加合理、公平的税收制度。同时, 对有些改革应该从上到下推进, 改革的效果才能更加明显, 如预算公开就是从中央部门开始的, 中央部门通过细化预算并公开预算, 接受社会监督, 为各级政府的预算公开带了好头, 有力地推进了预算公开改革。这些都是改革的有效做法。只有通过实践, 不断地实践, 才能推进财税体制改革的深化, 推进现代财政制度建设。

(三) 要在财政发展中推进现代财政制度建设。政策性、时代性是财政鲜明的特色, 为经济社会发展服务是财政职能实现的需要, 而同时经济社会发展又推动着财政的改革和发展, 使财政的制度、财政管理不断规范、不断健全。财政改革和发展本身就是从简单到复杂, 从容易到困难, 从单一到全面不断推进的。地方债务的不断扩大, 要求财政建立债务预警机制以防范财政风险; 基层财政困难, 要求增加上级财政尤其是中央财政的事权和支出责任, 以建立事权和支出责任相适应的制度, 确保政府事权更好地实现, 等等, 这些都是财政发展到一定阶段需要财政深化改革。同时, 经济社会发展又推动着财政改革, 建设法治国家, 需要政府依法理财, 这就推动着法治财政的建设; 加强源头控制, 从制度上预防腐败, 建立反腐倡廉的惩防体系建设, 推动着财政内部控制制度的建设, 等等。□

(作者单位: 浙江省财政干部教育中心)

责任编辑 张蕊