

新起点·新展望

■ 十九大代表、中国社会科学院农村发展研究所党委书记、研究员 | 闫坤

党的十九大站在新的历史起点上，为我们谋划了中国特色社会主义伟大事业的新篇章。在新时代的出发点，回望五年来我国深化财税体制改革的历程，展望深化财税体制改革的未来，对于全面深化改革的新征程来说，意义重大。

党的十八大以来我国财税体制改革取得了重大进展，围绕着预算管理制度、税收制度、事权和支出责任相适应的制度改革形成了一系列具体成果。不同于以往改革，本轮财税体制改革更突出整体性、全面性、联动性。尽管改革的成果体现为一个个细分的改革方案，但并不表明每项改革是相对独立的。例如，新预算法并不限于预算领域，而是涉及财政收支、管理、体制各方面。尤其是对地方政府举债作了具体规定，为以后地方政府债务管理制度的建立健全提供了法律基础。新预算法的规定也为中央地方间财政事权与支出责任划分改革和税制改革做了较好的铺垫。

当前我国正在进入全面深化改革的新阶段，需要通过更为全面、深入的财税体制改革，让财政尽快肩负起国家治理基础和重要支柱的历史使命。

首先，要取得财税体制改革的全面胜利，不能回避事权与支出责任划分改革，必须振奋精神直面对待这一“最难啃的硬骨头”。按照十九大报告“赋予省级及以下政府更多自主权”的要求，着力解决财政领域不平衡不充分的问题，以此项改革带动所有深化财税体制改革任务的最终完成，建立现代财政制度。要从理顺中央和地方财政关系的角度推进财税体制改革。一方面分领域列出事权清单，按照公共服务性质在中央地方间进行事权划分，从一开始就按照权责对等原则和事权性质配置支出责任；另一方面在事权和支出责任划分的基础上进行中央和地方收入划分改革，需测算地方财政支出需求和地方政府债务承受能力，统筹考虑地方主体税种的培育、中央地方共享税划分和地方政府债务安排；同时，根据上述收入和支出划分的结果安排转移支付，属于财力缺口的通过一般性转移支付弥补，属于中央委托事权的资金需求通过专项转移支付满足，在各项制度健全的前提下，约束激励机制充分发挥作用，无需再通过要求地方配套资金的方式对地方政府进行约束。

其次，按照十九大报告提出的全面实施绩效管理的要求，加速完善绩效预算管理架构、管理机制、绩效目标、指标体系等要素。一是严格执行新预算法，因为新预算法已将绩效的思维贯穿于预算编制、预算执行、决算以及预算审查的各个环节；二是建立由事前绩效评审、事中绩效跟踪、事后绩效评价构成的全过程绩效预算管理机制；三是注重决算质量，统一预决算格式、科目、指标和统计口径，增强预算、决算的可比性，通过对比确定预算编制效果和预算执行效果。

第三，按照十九大报告的要求，税制改革须尽快将建立健全地方税体系纳入改革日程，尽快解决营改增改革带来的地方主体税种缺位问题。从短期来看解决这一问题可以通过提高增值税地方分成比例，从长期来看应当与其他方面的财税体制改革对接，重新进行中央与地方收入划分。要推动税制结构实质性变革，需拓展直接税比重进一步提高、间接税进一步减税两个空间，为供给侧结构性改革创造良好的税收环境。在我国减税进入实质上降低税负的新阶段，需从增强税收调节功能的角度推进财税体制改革，一方面增强税收的宏观调节功能，保持对企业减负，尤其侧重于对小微企业、高新技术企业、初创企业的税负减免，依法开征环境保护税，对矿产资源和自然资源全面实施资源税改革；另一方面增强税收的微观调节功能，即收入再分配功能，加快推动以家庭为纳税单位的综合与分类相结合的个人所得税制，在完善相关技术手段的基础上健全财产税体系；进一步简化增值税税率，使之更科学合理，延续营改增的减税效能。同时花更大的气力完善消费税制，激发出消费税潜在的收入再分配效能。□

