

以“四个全面”引领现代财政制度建设

徐玉德

36

财政是国家治理的基础和重要支柱，推进国家治理体系和治理能力现代化，离不开财政制度的现代化。“四个全面”是不断发展的社会主义思想与现阶段我国国情相结合的新成果，充分展示了新一届中央领导治国理政的总体架构。新形势下深入学习和领会“四个全面”理论精髓和内涵，以“四个全面”引领现代财政制度建设，是将国家治理最前沿的理论成果贯彻落实到现代财政制度建设的伟大实践，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。

以全面建成小康社会为契机，促进社会收入分配公平

全面建成小康社会是实现中华民族伟大复兴中国梦的题中之义，也是“四个全面”理论的核心与归宿。财政收入分配是初次分配后的再分配，以“公平优先，兼顾效率”为原则，旨在调整市场经济初次分配过程中过大的收入分配差距，缓解分配悬殊状况，使收入差距处于社会可接受范围。目前我国不同

地区之间、不同行业以及居民个人收入分配差距显著，旨在发挥调节收入分配功能的个人所得税、财产税等税种在设计、征收方面还不够完善，而用于对低收入阶层转移支付主要来源的社会保障税和具有累进性质的遗产税、赠予税等尚未开征，导致财政的收入再分配不能很好地满足全面建成小康社会的迫切需要。

建设现代财政制度应以全面建成小康社会为契机，通过税收、转移支付等手段，缩小收入分配差距，持续推进社会经济全面协调发展。一是充分发挥财政收入分配职能，促进社会公平。加大教育、医疗卫生、社会保障和就业、文化等方面关乎民生的财政支出；制定工资稳步增长的长效机制，运用法律和行政手段加快扭转劳动力价格偏离劳动力价值的问题；鼓励居民更多地参与资本性收益的分配，使更多的居民拥有资产性收入；在新一轮税制改革过程中，稳定宏观税负，减轻中低收入者税负，适当调高高收入者的

税负。二是持续改进财政支出结构，调整、引导现有经济资源的流向和流量，不断优化资源配置。积极推进转移支付政策向欠发达地区进一步倾斜，促进欠发达地区的经济可持续发展和产业升级；调整财政资金产业布局，加快退出经营性、竞争性领域，突出财政资金的公益性定位；加大教育、医疗、基础设施建设等民生支出在落后地区的财政支出占比，全力推进公共服务均等化和社会保障全民覆盖，努力实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”在落后地区真正落到实处。三是加大财政转移支付力度，进一步缩小城乡差距。“小康不小康，关键看老乡”。全面建成小康社会要求把目光从发展态势良好的地区转向目前暂时落后的广大农村地区并聚焦农业现代化，逐步扩大新型农业补贴范围、维持政策的稳定性和普惠性；积极培育新型农业经营主体、扶持农村合作社规模稳步壮大；有效发挥财政资金的引导与粘合作用，撬动更多社



会资本投入到新型农业中来,放大财政资金的乘数效应,从而推动农业现代化、集约化、信息化进程。

以全面深化改革作驱动,持续推进财税体制改革

全面深化改革是全面建成小康社会、发展中国特色社会主义制度的必经之路,是顺应人民期待、保持党和国家生机与活力的内在要求,是在经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域掀起的一次全方位改革。深化财税体制改革需以全面深化改革为驱动,明确财政改革的重点难点,凝聚整个财政系统对财政体制改革的共识和力量,有效提升国家治理水平和能力。

完善分税制,调整中央和地方政府间财政关系,建立事权和支出责任相适应的制度。我国长期存在中央与地方政府之间职能错位、事权与财权、支出责任与收入能力等不匹配现象,导致地方财政困难、地方基本公共服务难以有效保障。财税体制改革的首要

任务就是以明确各级政府事权划分为核心建立事权与支出责任相适应的制度,理顺中央和地方收入划分,清理规范重点支出同财政收支增幅或GDP挂钩事项。在此过程中必须明确各级政府职能范围,制定各级政府职能清单,避免中央陷入大量微观事务等不合理情形,进一步厘清中央事权、地方事权、中央和地方共担事权,促使各级政府的管理责任与之享有的管理权力平衡,适当提高中央事权比例、扩大中央事权范围,缓解地方财政压力。并据此划分与事权相匹配的支出责任,根据支出责任划分收入,同时加强地方政府债务管理及创新投融资方式,确保各级政府有足够财力和能力履行其担负的事权,有效遏制地方政府债务过快增长势头,保障财政稳定性和可持续性。在此基础上按照财力与事权相匹配和事权与支出责任相适应的要求,进一步完善省以下财政体制。

深化预算管理制度改革,提升财政透明度。预算是财政制度的重要组成

部分,是财政事前控制的体现与事后评价的依据。深化预算管理制度改革,建立透明化、法制化、民主化的公共财政预算制度,亟需贯彻实施全口径预算管理,将所有政府收支纳入监管视野。积极推进政府会计改革和预决算公开,建设统一、全面、透明的现代财政制度;完善部门预算管理制度,建立跨年度预算平衡机制,在重点领域开展滚动预算试点,规避年底突击花钱。在此基础上以中期预算规划为抓手,把政府中长期发展规划与财政收支结合起来,把财政监督与政府监督结合起来,提高财政透明度,打造阳光透明、责任到位的政府;深入推进绩效预算管理,开展年度绩效评价工作,完善绩效评估程序和指标体系,进一步提高财政资金使用效率和政府管理效能。

改革完善税制,优化税制结构,服务经济社会可持续发展。税收制度是财政体制的主要内容,通过税制设计和优化税制结构,可以有效引导产业发展方向,改变财政支持经济发展的方式。未来我国税制改革应沿着“优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负、推进依法治税”的总体方向,坚持税收法定原则,妥善处理政府与市场的关系。加强对税收优惠特别是区域性税收优惠政策的规范管理;逐步扩大“营改增”实施范围,完善第二、第三产业增值税抵扣链条,推进增值税由生产型向消费型彻底转变;建立健全环境保护税和资源税制度,探索碳排放税的征收与管理,并围绕生态文明建设目标逐步扩充环境保护税税目;及时调整消费税征收范围和税率,适度扩大对高污染、高能耗和高档消费品的征税范围和征税深度,减少或免除对新能源产品、环境友好型消费品的征税,优化税率结构;加快房地产税立法,适时推进相关改革;深入推进综合与分类相结合的个人所得税改革。同时依托“大数据”,协调金融、房产、

国土、户籍、民政等相关部门，实现数据共享和税收执法跟踪监管。

以全面推进依法治国为保障，加强财政法制建设

全面推进依法治国是坚持和发展中国特色社会主义、实现国家长治久安的本质要求，也是实现全面建成小康社会的制度动力和基本保障。加强财政法律制度建设，建立健全财政法律制度体系，是全面推进依法治国和依法理财的重要基础。改革开放以来，财政法律制度建设取得了长足的发展，涵盖预算管理、收支管理、财务及资产管理、会计管理、财政监督管理等财政工作各个方面的财政法律制度框架基本建立。尤其是《预算法》、《会计法》、《政府采购法》、《注册会计师法》、《政府采购法实施条例》等一系列法律法规的出台或修订，标志着我国财政法律法规体系建设迈上了一个新台阶。但是从建设现代法治国家和法治政府以及现代财政制度的要求来看，现行财政法律法规仍不尽完善或不系统。比如：中央和地方政府之间在税权划分上仍缺乏明确的具有较高立法层次、较为科学合理、规范稳定的规则和机制；税收法律级次及结构不合理、不科学；财政支出的随意性较大，法律约束力较弱；《预算法》、《会计法》和《注册会计师法》等仅对特定领域的规范对象做出了原则性规定，对财政监督的职责权限、监督范围和内容、监督程序和步骤等并无详细或系统性规定等。

加强财政法制建设，提高财政立法质量，建立完善的财政法律体系是建立现代财政制度的重要保障。全面推进依法治国要求围绕国家治理体系和治理能力现代化的目标，将中央和地方政府间的税权划分、预算编制与批复、税收征管、资金分配、预算调整、政府采购、政府债务管理、财政监督、绩效评价以及

过错责任追究等全覆盖、全过程纳入财政法律体系规范范畴；推进落实税收法定原则，逐步将授权立法体制下制定的各税种《暂行条例》上升为法律；加快制定非税收入征收管理办法。在此过程中应重视不同法律效力层次与规范性文件的关系，建立和实行财政法律法规的备案审查制度，实现不同层次财政法律法规之间的协调统一。这就要求首先应摸清当前财政法律法规立法情况，并对照各级财政部门的职责范围查找现行法律法规政策漏洞，加强与各级发改委、金融监管、工商、税务等部门间的信息交换与协调，严格审核或修订其他法律法规中涉及到财税问题的条款，以适应深化财税体制改革的总体要求，减少或防止执行中发生互相抵触、扯皮推诿等情况。

以全面从严治党为支撑，着力打造廉洁高效的财政队伍

全面从严治党是新时期中国共产党加强自身建设、适应时代发展、努力焕发新面貌的必然选择，是国家治理体系和治理能力现代化的组织保障和根本支撑。财政队伍肩负着把财政政策落到实处、落实好的重任。财政队伍的精神面貌、政治作风不仅与财政工作能否顺利、稳妥进行紧密相关，更关系到党和政府的形象，关系到“四个全面”战略布局的顺利实施。目前财政干部队伍整体素质、业务技能、创新能力与新常态下经济社会发展的要求仍有一定差距，队伍建设的各项制度和机制不够健全。全面从严治党要求亟需进一步加强思想政治教育、业务和法律法规学习，着力打造一支“干净、责任、担当”的财政干部队伍。

加强思想政治建设，规范权力运行，培养优良作风。财政是政府的关键部门，财政资金取之于民、用之于民，管好用好财政资金责任重大。各级财政应积极引导各级财政干部加强政治党

悟，树立正确的理想信念和道德观，筑牢思想防线，切实践行“三严三实”。明确岗位权责，规范用权，着力营造不敢腐、不能腐、不想腐的政治氛围和积极向上的精神面貌和政治作风。着力探索建立干净做事、有效防范廉政风险的长效机制，强化责任追究，严惩以权谋私、松劲懈怠、脱离群众等不正之风，保持财政干部队伍的纯洁性和先进性，增强财政干部队伍的创造力、凝聚力、战斗力。同时树立优秀财政干部典型、充分发挥其带头模范作用，增强财政干部的公仆意识、廉洁意识和责任担当意识。

健全干部选拔任用和考核机制，增强财政干部队伍活力。在“凡进必考”、严把人员入口关的基础上，打破身份、地域限制，吸收更多高学历、高层次人才或扩大企事业单位管理人员进入财政队伍的比例，择机探索试用期制、任期制和部分岗位职务聘用制试点工作；健全选贤任能机制，完善竞争上岗、轮岗交流制度，拓宽选人用人渠道和方式；完善考核办法，逐步实行分类量化考核，硬化考核约束，并建立动态考察机制，使干部能上能下，避免以一“上”或一“下”定终身，调动、盘活财政干部队伍的积极性、主动性。

突出能力建设，提高财政干部队伍的整体综合素养。协调推进“四个全面”对财政队伍提出了更高的要求。加强财政干部队伍思想政治、文化素养、财税知识以及相关法律法规的培训，营造财政系统内部良好的学习氛围，提高财政干部的政治鉴别能力、廉政勤政能力、行政管理和决策能力、依法理财能力、调查研究能力和创新能力。建设一支积极向上、业务精湛、素质过硬的学习型财政队伍，既是全面完成财政工作任务的根本保证，更是在现代财政制度建设中落实从严治党的最好体现。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 张蕊