

立足中国式现代化 统筹推进财税体制改革

中国社会科学院财税研究中心 | 闫坤 山东社会科学院 | 杨远旭

面对新的形势和任务，党的二十届三中全会吹响了进一步全面深化改革的号角，擘画了推进中国式现代化的蓝图。财税体制改革作为进一步全面深化改革的重大战略部署，必将有力支撑高质量发展，有效助力中国式现代化。

构建与中国式现代化相适应的现代财政制度

党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），是在党的十八届三中全会改革任务总体完成的基础上，接续书写全面深化改革的全新篇章。作为进一步全面深化改革的重大举措，本轮财税体制改革同样承前启后，再谱新篇。在深刻总结党的十八届三中全会以来财税体制改革的丰硕成果和成功经验的基础上，继续着力健全有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的科学的可持续的现代财政制度。

（一）坚持现代化改革方向，注重系统集成。《决定》从健全预算制度、完善税收制度和优化政府间财政关系三方面部署深化改革，这与党的十八届三中全会提出的“改进预算管理制度”、“完善税收制度”、“建立事权和支出责任相适应的制度”一一对应。两轮财税体制改革都是基于分税制总体框架的调整和完善，是系统整体设计推进，而非在边角处修修补补。在改革方向上，两者都致力于构建与中国式现代化相适应的现代财政制度，服务于国家治理体系和治理能力现代化。新一轮改革使用的“健全”、“优化”等措辞表达，显然也比上一轮“改进”、“建立”的表达更加贴近改革目标、更加成熟定型，

体现出改革思路的前后一致性与跨期连续性。

（二）迭代升级改革内容，回应时代要求。党的十八届三中全会以来，财税体制改革取得长足进展。在预算制度方面，审议通过新预算法，积极推动预决算公开，全面实施预算绩效管理；在税收制度方面，全面推行“营改增”，建立综合与分类相结合的个人所得税制，完善绿色税制，实行大规模减税降费与实施留抵退税；在政府间财政关系方面，推动中央和地方财政事权和支出责任划分改革，进一步理顺中央与地方收入划分，积极推动省以下财政体制改革……如此，现代财政制度基本建立，改革目标总体实现。在已有成就的基础上，结合财政“紧平衡”、基层财政困难、数字经济冲击等新形势，《决定》进一步强调“健全预算制度，加强财政资源和预算统筹”，“研究同新业态相适应的税收制度”，“实行劳动性所得统一征税”，“增加地方自主财力，拓展地方税源”，“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”，着力构建适应中国式现代化的现代财政制度。

聚焦缓解地方财政困难，优化政府间财政关系

近年来，在经济增长承压、疫情冲击、大规模减税降费政策以及房地产下行等因素叠加作用下，土地出让收入锐减，税收收入增长乏力，财政支出刚性加大，财政运行持续处于“紧平衡”状态。基层“三保”压力不断加大，财政职能作用发挥受到较大约束。《决定》遵循问题导向，聚焦减轻基层财政压力，重点着墨如何优化政府间财政关系。优化政府间财政关系成为本轮财税体制改革的主线和重头戏。

（一）健全地方税体系，为地方培育稳定税源。

全面“营改增”后，地方财政缺乏主体税种支撑，超过四成的地方本级收入主要依靠增值税、企业所得税和个人所得税分享所得，地方税源建设进展缓慢。《决定》提出的改革方向是“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例”。进一步推动消费税改革，需注意平衡好下放后地方财力分配，可考虑进一步将高耗能、高污染产品以及高档生活性服务纳入消费税征收范围，引导地方改善消费环境。要借助增值税立法时机，进一步完善增值税制度，应从完善增值税留抵退税政策和抵扣链条入手，更好发挥税收中性，缓解企业现金流压力。总体来看，短期内依靠税制改革来增强地方主体税源的作用空间有限，仍需要依靠共享税比例调整和转移支付结构优化来增强地方自主财力。《决定》创新性提出，“研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率”，此项改革实质是“清费立税”，有利于增强财政收入规范性和稳定性，但对地方财政收入影响不会很大。此外，《决定》还从放宽专项债限制、完善地方债务管理制度以及规范非税收入管理方面提出改革办法，进一步增强地方财政自主性。

(二)深化财政事权和支出责任划分改革，力求各级政府权责清晰。党的十八大以来，财政事权和支出责任划分改革深入推进，逐步将模糊、散乱于各种法律文件中的政府权责梳理汇总并清晰展现。但改革后仍存在大量共同财政事权和支出责任，各级政府事权和支出责任仍存在较多模糊地带，也并未完全清理地方配套要求，使得改革效果不明显。以本次改革为契机，要真正依照外部性、信息复杂性和激励相容三原则优化政府间财政事权划分，并相应安排支出责任。要适当加强中央事权，减少规范共同事权，强化中央在基本养老保险、卫生公共服务、跨区域生态环境保护、知识产权等领域的职责。要优化共同财政事权中央与地方支出责任的分担方式与支出标准，强化中央支出责任，清除地方配套要求。要完善中央事权履行主体的实体化建设，

明确委托事权中央支出责任，提高中央事权执行能力。要切实推动省与市县财政事权和支出责任划分，以财政事权和支出责任上划为基层财政“节流”、“减负”。要加大特别国债、超长期特别国债等政策工具对重大战略的支持保障，适度扩大支持范围，明确债务偿还责任，进一步优化中央与地方债务结构。

(三)完善财政转移支付体系，提升市县财力同事权相匹配程度。2023年地方一般公共预算收入中，仅有53%是地方本级收入，有47%来自于中央对地方的转移支付，并且相当部分的转移支付资金限定用途，地方财力自主性不足。为此，要强化财政转移支付分类管理，一般性转移支付要强调无条件性和均衡性，侧重平衡地区财力；共同财政事权转移支付要强调标准化和规范性，充分保障支出责任；专项转移支付要聚焦重大战略部署，强调精准化和激励性，要积极整合支持方向相近、资金用途类同的专项转移支付，不断增加一般性转移支付，增强地方政府和基层财力统筹能力。要根据政策目标实现情况、财政事权和支出责任划分情况，定期评估并动态调整转移支付项目。要强化转移支付绩效管理，优化转移支付分配办法，提高财政资金使用效率。

聚焦推动高质量发展，健全现代税收制度

税收制度对高质量发展具有基础性、引导性作用。税收可以引导资源流向有利于高质量发展的领域，可以通过调节收入再分配促进社会公平，可以发挥激励机制来鼓励企业创新和环境保护。因此，《决定》提出，要“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构”。

(一)完善综合与分类相结合的个人所得税制度，实行劳动性所得统一征税。个人所得税对于公平收入分配而言，意义重大。2018年个人所得税法修订后，将工资薪金、劳务报酬、稿酬、特许权使用费统一纳入综合所得，建立了综合和分类相结合的个人所得税制度，也称“小综合”。“小综合”解决了大多数劳动所得的税负公平问题，但尚未实现对所有劳动所得统一课税，如经营所得中个人依法从事办

学、医疗、咨询以及其他有偿服务活动所得，实质为劳动所得，也应纳入综合所得统一征税。由于经营所得中既有劳动所得，也有资本所得，并不能简单地将全部经营所得纳入综合课征范围，需要在规范经营所得税收政策的基础上，逐步实现劳动性所得统一征税。同时，“小综合”的现状难以实现对劳动所得和资本所得、财产所得同等公平课税，个人所得税的收入分配功能不能有效实现。因此，短期内规范经营所得、资本所得、财产所得税收政策，注重调整分类计征与综合计征的税率结构，使其税负分布更为公平。长期内要进一步将经营所得、财产所得和资本所得全部纳入综合征收范围，实现“大综合”，以增强个人所得税收入调节功能。同时，为有效降低生育、养育、教育成本，《决定》提出“加大个人所得税抵扣力度”，意味着未来可能将进一步提高3岁以下婴幼儿照护、子女教育专项附加扣除标准。

(二)完善与新业态相关的税收制度，增强税制与现代经济的适应性。以数字经济、平台经济为依托的新业态，使得收入形式更加多样化、收入性质更加模糊化、收入来源更具隐蔽性，纳税人、课税对象、计税依据等税制要素变得难以准确判断，存在较大的税收流失风险，也削弱了税制调节功能。同时，数字经济加剧了经济要素的跨地区流动性，税收与税源相背离现象也愈发突出，增加了地方财力不均程度。因此，要结合新业态、新特征进一步完善税制要素设计，从源头遏制税收流失风险。要加强税务部门同金融机构、第三方支付平台和直播平台的信息共享机制建设，提高涉税数据获取能力。要进一步清理规范各类违规设置的税收优惠政策，减少税制“套利”空间。要进一步完善增值税等流动性较大税种的地区收入分享机制，增强地区间税收公平性。要聚焦高质量发展重点领域和关键环节，加强税收支持力度，提高政策精准性。

聚焦保障重大战略任务和基本民生，健全现代预算制度

预算体现党和国家的意志，是政府收支活动的

具体反映，是宏观治理的重要工具。财政运行“紧平衡”状态对财政预算的统筹能力和资金质效提出了更高的要求。聚焦保障重大战略任务和基本民生，预算要更加注重资源统筹、更加讲求绩效管理、更加全面规范透明，着力构建现代预算制度。

(一)加强财政资源和预算统筹，增强财政保障能力。财政资源和预算统筹是新形势下的必然要求，是增强财力保障的现实需要。一是强化财政收入统筹。把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理，把各部门和单位依法依规取得的事业收入、事业单位经营收入等纳入预算管理。加强财政“四本账”统筹衔接与调剂使用。完善国有资本经营预算和绩效评价制度，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。二是强化财政支出统筹。强化对预算编制和财政政策的宏观指导，为落实党中央、国务院决策部署提供充足财力保障。推进支出标准体系建设，动态完善基本公共服务保障国家标准和地方标准，为科学预算安排提供基本依据。深化零基预算改革，打破财政支出固化格局。统筹安排赤字、债务规模，强化财政政策跨周期、逆周期调节。三是强化预算管理统筹。统一预算分配权，提高预算管理统一性、规范性，减少交叉重复安排。

(二)加强绩效管理与预算公开，提升资金使用效益。健全预算制度，增强国家重大战略和基本民生保障能力，必须着力提升财政资金使用效益。一是加强公共服务绩效管理。在预算申请环节强化事前功能评估，在预算编制环节强化绩效目标管理，预算执行环节强化绩效运行监控，决算环节强化预算绩效评价，在第二年预算申报和编制环节强化绩效结果应用，提升财政资金使用质效。二是加强预算管理信息化建设。推动中央与地方财政系统信息贯通，推动财政部门与业务主管部门信息共享，支撑绩效管理与预算管理深度融合。三是完善预算公开和监督制度。要不断扩大公开范围，细化公开内容，创新公开方式，提升预算透明度。要充分发挥党内监督、财会监督、审计监督等的协同效应，强化监

深化财税体制改革背景下 预算绩效管理重点方向

中央财经大学政府管理学院 | 曹堂哲

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》从预算制度、税收制度、中央和地方财政关系等方面明确了深化财税体制改革的主要任务。预算制度是财税体制改革的核心，预算绩效管理作为新型预算制度，要适应财税体制改革的要求，并通过自身的提质增效，推动财税体制改革释放更强大的制度执行力和效能。

预算制度是财税体制改革的核心

预算体现党和国家的意志，反映政府的活动范围和方向，服务保障党和国家的重大方针、重大方略、重大决策、重大部署，是财政工作的中枢和神经，连接各项财税改革举措。预算绩效管理作为一种“讲求绩效”的新型预算制度，是现代预算制度的特征之一，本身就是财税体制的有机组成部分。

预算绩效管理和财税体制改革是相互影响的辩证关系。预算绩效管理以预算收支为“中枢”，将经

督结果运用。四是完善权责发生制政府综合财务报告制度。完善政府综合财务报告编制与公开，完整反映资产、负债等政府“家底”。

(三)加强宏观管理工具协同，增强政策取向一致性。《决定》在宏观经济治理体系方面，特别提到“统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性”，旨在提升宏观经济政策综合效能。因此，要加强财税与货币、产业、就业政策的协同，完善跨部门沟通协作机制，做好宏观政策一致性评

估。要把非经济政策纳入政策一致性评估，使之与整体的宏观经济政策目标相协调，稳定和提振经济发展预期。要加强财税政策统筹，综合运用税收优惠、财政奖补、政府采购、政府引导基金等财政工具，发挥好财政资金杠杆撬动作用和激励引导效果，积极探索形成财政资金、金融资源和社会资本等多元化的联动投入机制，助推传统产业转型升级和未来产业发展壮大，以新质生产力引领高质量发展。□

经济、效率、效益、公平、可持续等绩效理念传导至财税体制改革各方面，从而深刻地影响政府收入、支出和政府间财政关系等各项财政行为的目标、方式和评价标准。一方面财税体制改革对预算绩效管理提出新要求。财税体制改革会集中反映在预算收支计划和管理上。预算总量、方向和结构的变化会带来预算绩效管理重点、内容和方式的变化。比如，“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”这一政府间财政关系调整的举措，会要求加强转移支付资金的全过程预算绩效管理。另一方面预算绩效管理是推动财税体制改革的重要支撑。比如，加强转移支付预算绩效结果运用，有助于落实“清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度”这一改革举措。

新一轮预算制度改革的主要特征

综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全是现代预算制度的基本特征。《决定》要求深

估。要把非经济政策纳入政策一致性评估，使之与整体的宏观经济政策目标相协调，稳定和提振经济发展预期。要加强财税政策统筹，综合运用税收优惠、财政奖补、政府采购、政府引导基金等财政工具，发挥好财政资金杠杆撬动作用和激励引导效果，积极探索形成财政资金、金融资源和社会资本等多元化的联动投入机制，助推传统产业转型升级和未来产业发展壮大，以新质生产力引领高质量发展。□

责任编辑 李艳芝