

Modern Financial System

the Choice of Comprehensively Deepening the
Reform of Fiscal and Taxation System

现代财政制度

全面深化财税体制改革的选择

余丽生 / 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

Modern Financial System

the Choice of Comprehensively Deepening the
Reform of Fiscal and Taxation System

现代财政制度

全面深化财税体制改革的选择

余丽生 / 著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代财政制度：全面深化财税体制改革的选择 / 余丽生著. —北京：中国财政经济出版社，2018.2

ISBN 978-7-5095-7966-4

I. ①现… II. ①余… III. ①财政制度 - 研究 - 中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 326963 号

责任编辑：马 真

责任校对：黄亚青

封面设计：春天设计

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：010-88190406 北京财经书店电话：010-64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 16 开 12.5 印张 220 000 字

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月北京第 1 次印刷

定价：49.00 元

ISBN 978-7-5095-7966-4

(图书出现印装问题，本社负责调换)

质量投诉电话：010-88190744

打击盗版举报热线：010-88190414 QQ: 447268889

前言

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。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。党的十八届三中全会提出全面深化财税体制改革，对财政是国家治理的基础和重要支柱的职责做了科学的定位，明确了建立现代财政制度的财政改革目标。

把财政提高到国家治理体系和治理能力现代化的高度来定位财政，这是由财政的地位决定的，也是现代财政制度对财政职能的科学定位。财政表现的是分配的范畴，属于经济问题，这是通常对财政的理解，但财政不仅仅是分配的范畴和经济的问题，并且财政分配体现的是党和国家的政策，体现的是国家的意志，是政治问题。同时财政也体现了社会、文化和生态文明发展的需要，财政是经济、政治、文化、社会、生态文明五位一体的综合反映和体现。只有从经济、政治、文化、社会、生态文明五位一体的高度认识财政，才能发挥好财政的职能作用。建立现代财政制度正是体现了财政职能定位的需要，明确了现代财政制度承担的职责，为财政改革和发展明确了方向。

党的十八大以来，按照“全面深化财税体制改革”“建立现代财政制度”的要求，需要对财政改革和发展进行新的思考、新的探索、新的研究，以更好发挥财政的职能作用，本书正是研究和思考的结果。全书围绕全面深化财税体制改革、强化财政职能作用、建立现代财政制度这条主线，从财政改革、财政发展、财政政策、政府理财四个角度来分析财政、思考财政、研究财政，为实现“两个百年”的奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦发挥好财政的职能作用，承担起财政是国家治理的基础和重要支柱的职责。

第一方面的主题是财政改革。财政改革是财政发展的基础，是财政职能作用发挥的保障。全面深化财税体制改革，改革进入攻坚期，财政改革的目标明确，任务艰巨，使命光荣。财政改革主要是按照全面深化财税体制改革的要求，通过预算改革、税制改革、建立事权和支出责任相适应的制度，构建现代财政制度，使财政成为国家治理的基础和重要支柱，以处理好政府和市场的关系，发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府的重要作用。

第二方面的主题是财政发展。发展是时代的主题，经济社会在发展，财政也在不断发展，财政的发展不仅是财政规模的发展变化，更主要的是财政内涵和外延在发展变化，以适应和推动经济社会发展。财政发展主要是财政改革以来尤其是全面深化财税体制改革以后，财政的职能在不断拓宽，理财领域和作用范围在不断变化，有些是财政学教科书所没有的。而正是财政的职能范围的拓宽，理财新领域的开辟，推动着财政的发展，使财政发挥更好的作用，承担起国家治理的基础和重要支柱的职责。

第三方面的主题是财政政策。财政不仅是政府收入的来源，是政府职能实现的保障，更是政府调控经济社会发展的政策手段，发挥着宏观调控的功能。财政政策主要是按照“取之于民，用之于民”的职能要求，发挥好财政的职能作用，推动经济社会发展。

第四方面的主题是政府理财。随着我国经济发展进入新常态，面临着供给侧结构性改革，这对政府尤其是地方政府的理财能力是挑战，如何做好生财、聚财、用财的文章，政府理财面临新问题。政府理财主要是解决政府如何适应新常态，发挥好财政的职能作用，做到生财有道、聚财有方、用财有效，实现财政的健康平稳发展。

习近平总书记说，“天上不会掉馅饼”，“美好的生活靠双手去创造”，“要撸起袖子加油干”！改革和发展的时代容不得我们有丝毫的懈怠，财政改革和发展的要求促使我们不得不抓紧时间、抓住机遇，把更多的时间用在学习上、用在工作上、用在思考问题上、用在解决问题上。更好地抓住全面深化财税体制改革的机遇，加快现代财政制度建设，为实现富民强国的发展目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦，发挥好财政的职能作用。

财政是国家治理的基础和重要支柱，全面深化财税体制改革，建立现代财政制度涉及财政改革和发展的方方面面，需要研究和探讨的问题很多，本书的研究是初步的，涉及的内容也是不全面的，问题和缺陷是难免的，敬请批评指正！

“不忘初心，继续前进”。将改革进行到底，责无旁贷！

作者

2017年12月

目 录 /

绪论 迈向现代财政制度 /1

共担、共享、共推：“营改增”后分税制财政体制改革的深化 /9

一、“营改增”倒逼分税制财政体制改革的深化 /9

二、深化“营改增”后分税制财政体制改革的路径选择 /11

三、深化“营改增”后分税制财政体制改革的对策思路 /13

四、地方适应“营改增”后分税制财政体制改革的作为 /18

强化以共享收入为主体的分税制财政体制建设 /22

一、收入划分是财政体制改革的基础 /22

二、以共享收入为主体的分税制财政体制的建立 /24

三、建立以共享收入为主体分税制财政体制的意义 /26

四、深化以共享收入为核心的分税制财政体制建设 /28

深化省管县财政体制改革 /31

一、省管县财政体制的认识和理解 /31

二、省管县财政体制改革的经验启示 /35

三、推行省管县财政体制可行性分析 /37

四、省管县财政体制改革面临的难点 /40

五、深化省管县财政体制改革的思考 /44

以“营改增”为切入点推进我国税制改革 /49

一、“营改增”对我国现行税制的影响 /49

二、适应“营改增”深化我国税制改革 /52

三、几点结论 /56

深化预算管理制度改革从改进预算编制方式突破 /59

一、预算编制是财政预算的基础 /59

二、财政预算编制存在的主要困难和问题 /61

三、预算编制产生的影响 /63

四、改进财政预算编制方式的对策建议 /64

民生财政建设面临的问题及对策建议 /68

一、民生财政发展的必要性 /68

二、民生财政发展面临的问题 /70

三、民生财政建设应处理好几个关系 /73

四、应对民生财政建设的对策建议 /74

土地财政辨析 /78

一、如何正确认识土地财政 /78

二、土地财政产生的原因分析 /81

三、对土地财政要有客观的评价 /83

四、规避土地财政风险的思考 /86

新时期乡镇财政建设的路径选择 /89

一、对乡镇财政的认识和理解 /89

二、新时期乡镇财政建设的必要性 /92

三、新时期乡镇财政建设的目标 /95

四、加强新时期乡镇财政建设的对策建议 /97

财政收入低增长的挑战 /101

一、财政收入增长趋势 /101

二、未来我国财政收入增长缓慢的原因剖析 /102

三、适应财政收入形势变化的政策建议 /105

机关事业单位养老保险制度改革的财政思考 /111

一、机关事业单位养老保险改革的施行 /111

二、机关事业单位养老保险制度改革的路径选择 /113

三、机关事业单位养老保险制度改革的财政思考 /115

助推文化产业发展的财政政策选择 /120

一、文化产业的内涵 /120

二、发展文化产业的现实意义 /122	
三、公共财政支持文化产业发展的理论依据 /125	
四、促进文化产业加快发展的财政政策建议 /128	
居民收入分配结构调整的税收政策建议 /131	
一、税收政策调整居民收入分配结构的必要性 /131	
二、调整居民收入分配税收政策及存在的问题 /134	
三、调整居民收入分配结构的税收政策建议 /138	
民营企业转型升级的财税政策建议 /145	
一、财税支持民营经济的转型升级的必要性 /145	
二、财税支持民营经济转型升级采取的政策措施 /148	
三、民营经济转型升级存在的困难和问题 /150	
四、推进民营经济转型升级的财税政策建议 /152	
新常态下的政府理财新思路 /159	
一、政府理财进入新常态的表现 /159	
二、适应新常态的理财方法 /164	
三、做好新常态下政府理财的对策建议 /167	
政府理财思路创新的探索 /171	
一、创新理财思路的必要性 /171	
二、创新理财思路的路径选择 /175	
主要参考文献 /181	
后记 说不尽的财政 /183	

绪论 迈向现代财政制度/

习近平总书记在参观“复兴之路”展览时提出实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。发展需要改革，改革推动发展，实现“两个百年”奋斗目标，全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，必须全面深化改革。党的十八届三中全会通过的《全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。并提出财政是国家治理的基础和重要支柱，要全面深化财税体制改革，建立现代财政制度。党的十八届三中全会不仅对财政做了科学的定位，而且提出全面深化财税体制改革的目标是建立现代财政制度，明确了财政改革的方向，财政改革和发展进入新时期。

回顾财政改革的历程，弹指一挥间，经历了 30 多年的历程，每一次财政改革都推动了财政制度的完善，推动了经济社会发展，推动了国家治理体系和治理能力的现代化发展进程。

党的十一届三中全会把全党的工作重点转移到以经济建设为中心，我国走上了改革开放的发展道路，财政改革一直扮演着重要的角色、承担着重要的职责、发挥着重要的作用。1980 年财政体制率先破题，推出了“核定收支，分级包干”的体制，打破了财政统收统支，给地方下放财权，调动了地方发展经济的积极性，被称为财政“分灶吃饭”。党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标后，为了解决财政包干以后财力分散、财政体制不规范的弊端，从 1994 年我国开始了分税制财政体制改革，这是我国财政发展的重大改革，不仅解决了中央和地方财政体制不统一、不规范问题，更重要的是提高了财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占财政总收入的比重，即“两个比重”的问题，我国的财政收入进入快速增长，财政尤其是中央财政的调控能力得到了加强，为社会主义市场经济发展提供了有力的支撑和保障。按照社会主义市场经济体制改革目标的要求，我国财政职能做了重大转型，1998 年年底提出了社会主义公共财政制度的改革目标，财政发展有了明确的方向定位，财政职能得到了强

化，财政向民生转型，公共财政向农村覆盖，推进了城乡一体化、区域均衡发展，财政“取之于民、用之于民”的职能得以实现。

回顾 30 多年的改革，尽管财政是改革的先行者、改革的突破口，但财政更多定位在经济的视角来推进改革、推动发展。展望财政改革的未来，党的十八届三中全会提出的全面深化财税体制改革，把财政定位为国家治理的基础和重要支柱，按照国家治理体系和治理能力现代化的要求深化财税体制改革，建立现代财政制度。

什么是现代财政制度？这是财政改革的新要求，财政理论的新命题，尽管目前还没有统一的标准、统一的规定，人们的理解也各有不同，现代财政制度还在实践发展中，但现代财政制度应该是建立在法制基础上，按照国家治理体系和治理能力现代化的要求，满足社会公共需要的财政。

一是现代财政制度是国家治理的基础和重用支柱的财政。财政是国家治理的基础和重要支柱，这是由财政的地位决定的，这是现代财政制度对财政职能的科学定位，把财政提高到国家治理体系和治理能力现代化的高度来定位。财政表现的是分配的范畴，属于经济问题，这是通常对财政的理解，但财政不仅仅是分配的范畴、经济的问题，财政分配体现的是政府的政策，是政治问题，也体现了文化、社会和生态文明发展的需要，财政是经济、政治、文化、社会、生态文明五位一体的综合反映和体现。而把财政改革目标定位于建立现代财政制度，就能很好地保障财政职能作用的发挥，推进国家治理体系和治理能力现代化。

二是现代财政制度是法治的财政。市场经济是法治经济，法的约束不仅面向所有的市场行为主体，而且包括政府。建设法治国家财政法治化是重要组成部分，是推动和保障市场经济运行的有力支撑。现代财政制度就是依法理财、依法治税的财政，财政工作的立足点、出发点就是法治，离开法治的保驾护航都不能算作现代财政制度。随着预算法的实施，我国财政法治化的水平有了很大的提高，为现代财政制度建设奠定了基础，但离法治财政的要求还有很大的距离，“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”还没有普遍实现，这也是建立现代财政制度的目的所在。

三是现代财政制度是公开透明的财政。财政是政府的财政，在现代市场经济条件下，政府的财政行为是要受到约束的。也只有受到约束和限制，政府的财政行为才能规范，而公开透明是监督政府财政行为的前提，也是避免政府财政行为“暗箱”操作的利器。现代财政制度就是公开透明的财政制度，政府的财政行为、财政政策、财政制度等是公开透明的，对企业和社会组织是一视同

仁的,自觉接受人大、审计、社会的监督,这是现代财政制度的表现形式。尽管随着法治财政建设的加强,我国财政公开透明度在不断提高,但政府财政公开透明的程度不高、公开透明的范围不全等依然存在,离现代财政制度还有不少距离,还不能说是建成现代财政制度。建立现代财政制度就是让财政走向公开透明,让财政阳光化。

四是现代财政制度是绩效的财政。财政从事的是分配职能,财政资金“取之于民,用之于民”,但如何把财政资金用好、用在“刀刃”上,产生更好的效果,发挥更大的作用,这就需要加强财政的绩效管理。随着财政改革的推进,财政的绩效问题开始受到重视,但离做到的目标还是远远不够的,财政资金的绩效使用、绩效管理还没有深入人心,财政资金使用效益不高、资金使用浪费现象时有发生。现代财政制度是建立在财政绩效管理基础上的,对财政的绩效管理有严格的要求,财政资金使用前要有绩效预算,使用后要有绩效评价,并作为财政资金使用和加强财政管理监督的依据。没有绩效的财政或不重视绩效管理的财政,不能称为现代财政制度。财政资金使用效益不高,没有把财政管理纳入绩效的轨道,这是财政没有走向现代财政制度的表现。重视绩效管理,把绩效管理贯穿于财政运行的全过程是现代财政的基本要求。

五是现代财政制度是发挥重要调控作用的财政。在社会主义市场经济中,市场机制在资源配置中发挥着决定性的作用,但在某些领域,如公共产品、外部性、自然垄断、信息不对称、社会分配不公、宏观经济不稳定等,市场机制无法发挥作用。正是这些市场“失灵”领域的存在,决定了政府干预和财政介入的必要性和范围。市场“失灵”的存在是财政发挥重要作用的前提,财政的作用是弥补市场的不足,承担市场不愿做、不想做和做不到的,发挥财政的调控作用和重要支柱作用,确保市场经济的平稳健康发展。当然,在现代市场经济发展过程中,财政的支柱作用,绝不是取代市场机制在资源配置中的决定性作用,而仅仅是对市场“失灵”领域的矫正和弥补,更好地发挥市场机制的决定性作用,现代财政制度的职责是把政府和市场的关系处理好,使市场资源配置的决定性作用和政府的重要作用得到有机结合,推动社会主义市场经济发展。

六是现代财政制度是公平优先的财政。公平和效率是经济学永恒的主题,市场追求效率,市场作用的结果是效率优先,而财政追求公平,以弥补市场缺陷,实现公平分配,这也是财政不同于金融的主要方面。财政以“雪中送炭”为主,主体支持困难群体和弱势群体,重点用于提供社会保障、公共医疗、基础教育等公共产品。财政职责是不能直接进入市场去追逐盈利,只能以社会利益为活动目的,不介入一般性竞争领域,不与民争利益。当然,在财政资金的使用上,

要效益优先，把资金用好，做到花小钱办大事，这也是为了更好实现公平，是公平优先的具体体现。现代财政制度就是着眼于公平优先，把效率放在公平的基础上，使公平效果最佳，公平优先得到体现。

七是现代财政制度是受预算约束的财政。预算是财政工作的核心，预算既是财政的计划，体现的是政府的政策，是经济、政治、文化、社会和生态文明的综合反映，预算又是对政府财政行为的有效监督和控制。一方面，现代财政制度是有严格的预算制度的，预算是经过科学、规范、合理的编制，并经过各级人代会审议的、具有法律效应的；另一方面，现代财政制度要求各级政府要严格执行预算，预算是严肃的，用钱必须要有预算，预算对政府的权力是有严格的制约的，违反预算是要受到惩处的。同时，在现代财政制度下，政府的预算又要受到严格的监督，包括内部监督、审计监督、人大监督，预算执行的情况要进行绩效评价，以增强预算的严肃性、科学性、合理性。这些都是现代财政制度条件下预算核心地位的具体体现，是现代财政制度对预算的基本要求。

二

从“分灶吃饭”到公共财政，财政改革 30 多年，尽管取得了显著成绩，适应了市场经济的发展，确保了政府职能的实现，但是财政改革进入深水区，面临许多新情况、新问题和新要求，而财政改革的不彻底、管理的不规范影响了财政职能作用的发挥，现代财政制度建设是全面深化财政体制改革的新目标和新要求。

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。财政是国家掌握和调控公共资源的手段，在经济社会发展和日常生活的方方面面，无时不能离开财政，无时不能没有财政的影子。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，等等；在日常生活方面，维护物价稳定需要财政，改善居民住房需要财政，补助困难家庭需要财政，解决困难家庭子女上学需要财政，给农村劳动力培训需要财政，等等，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。否则，财政就会越位、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，财政的作用要以不与民争利为原则，要处理好政府与市场的关系，凡是有利的，市场能够作用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，如提供公共产品、

调节区域经济社会发展、促进城乡统筹、维护弱势群体的利益，等等，这些存在市场缺陷的地方，财政要积极主动全力介入，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，财政的作用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财政对市场经济的干预，把市场“无形的手”和政府“有形的手”结合起来，但这种结合不能违背市场规律、破坏公平竞争。财政制度的制定和政策的出台，必须一视同仁，体现公平的原则，否则会扭曲市场竞争，不符合市场经济的发展。建立现代财政制度就是为了更好地发展市场在资源配置中的决定性作用和政府的重要作用，处理好政府和市场的关系，发挥好财政的职能作用，促进经济社会发展。

建立现代财政制度是全面深化财税体制改革所决定的。改革是一场革命。经过 30 多年的改革，财政改革取得了不俗的成绩，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，而如今面临的是一些体制性机制性的难题，主要涉及政府和政府之间、政府部门之间、政府和居民个人之间的利益调整，改革的难度可想而知。如预算改革，改革的是政府自身的利益，革政府的命，而预算改革的深化又直接关系到财政管理监督的规范、关系到财政资金使用的绩效。又如税制改革，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，直接影响政府事权的行使，中央财政集中多，地方财政尤其是基层财政就有可能出现困难；留给地方的财力多了，直接影响中央财政的调控能力。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。

建立现代财政制度是财政发展所决定的。改革开放 30 多年的发展，我国经济保持了高速增长，创造了世界经济奇迹，全球金融危机爆发以来，随着我国经济发展环境的变化和我国经济结构调整的需要，我国经济发展进入新常态，即由高速增长阶段进入中高速增长阶段。新常态的重要举措就是推进供给侧结构性改革，通过供给侧结构性改革推进经济新发展，财政发展进入新时期。这要求通过财政的改革和发展，通过财政职能作用的发挥，推进供给侧结构性改革，适应经济发展新常态，而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，以处理好政府和市场的关系，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。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，以处理好政府部门之间的关系，发挥好政府的重要作用，实现“小政府，大市场”。通过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，现代财政制度建设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，财政发展要求建立现代财政制度。

三

习近平总书记说，“天上不会掉馅饼”，“美好的生活靠双手去创造”，“要撸起袖子加油干”。建设现代财政制度是适应国家治理体系和治理能力现代化的需要，建立现代财政制度是财政发展的要求，也是政府职能实现的需要。现代财政制度既不是高不可攀、遥不可及，也不是随手可得，更不是无从着手。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，通过改革、实践、发展，推进现代财政制度建设，为国家治理体系和治理能力现代化提供支撑和保障。

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，这是国家的顶层设计。好的顶层设计是改革深化的前提，而目标的实现需要改革来推进。从财政“分灶吃饭”以来经过 30 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的问题、地方债务风险加大的问题、重复征税的问题等等，这些都是财政改革和发展中的亟须解决的难题，财税体制改革进入攻坚克难的阶段。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，头痛医头、脚痛医脚的做法已无助于问题的解决，要解决这些难题必须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，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。通过税制改革，建立公平合理的税收制度，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。通过建立事权和支出责任相适应的制度，使中央和地方的事权得到清晰，财权得到保障，使中央和地方的财政分配关系更加规范，以确保中央和地方政府的职能得到有效的实现。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。

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,总结成功的做法,剖析存在的问题,为深化财政预算改革奠定基础。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。房产税等税制改革也一样,房产税改革上海已经开始了试点,但改革的难度大、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,减少改革的阻力和改革的成本,为今后改革政策的出台积累经验、创造条件。同时,对有些改革,应该从上到下推进,改革的效果就更加明显,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。

要在财政发展中推进现代财政制度建设。财政作为政府履行职能的政策工具,政策性、时代性是其鲜明的特色,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,要求财政要建立债务预警机制以防范财政风险;营业税和增值税的重复交叉,要求营改增以避免重复征税,确保税收的公平负担;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,这些都说明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,推动着法治财政的建设;加强源头控制,从制度上预防腐败,反腐倡廉的惩防体系建设推动着财政制度的建设,财政制度本身就是从源头治理腐败的重要政策工具,国家

通过财政制度的规范化、标准化，使政府的权力得到约束和制约，就能有效防止腐败行为的发生，等等。这些财政改革的推进、财政制度的完善，不仅推动了经济社会事业发展，而且推进了财政管理的科学化、制度化、规范化，推进了现代财政制度建设。

总之，全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，现代财政制度是保障。现代财政制度是适应国家治理体系和治理能力现代化要求的，是建立在财政改革和发展上的，是财政实现职能、是财政改革和发展的必然选择。

共担、共享、共推：“营改增”后分税制 财政体制改革的深化

源自于 1994 年的分税制财政体制改革，不仅理顺了中央与地方、国家和企业的分配关系，而且增强了财政的调控能力，推进了经济社会发展和民生改善。分税制运行 20 多年的实践证明，分税制是适合我国国情的、有效处理中央和地方财政分配关系的财政体制。但是随着“营改增”改革的全面实施，改变了中央和地方政府之间财政收入的分配关系，现行的分税制财政体制运行的环境发生了变化，深化分税制财政体制改革被提到议事日程，加快建立事权和支出责任相适应的制度已成为深化财税体制改革的必然。

一、“营改增”倒逼分税制财政体制改革的深化

事权和支出责任、财权和财力的划分，以及财力转移支付制度等，都是构成财政体制的基本要素，财政体制的实质是事权和财力的划分问题，这直接关系到政府职能的大小和职能的实现。1994 年我国在税制改革的同时进行了的分税制财政体制改革，在划分中央和地方事权的基础上，把构成财力主体的税收收入划分为中央税、地方税和中央地方共享税，分别成立国家税务局和地方税务局负责征收，并建立了以税收返还和均衡财力为主要内容的转移支付制度，加大了向中西部地区、民族地区、欠发达地区的财政转移支付。分税制经过 20 多年运行的实践证明，分税制是符合我国实际的财政体制，有利于处理好中央和地方、国家和企业的财政分配关系。但是，1994 年的新税制改革并不彻底，留下了增值税和营业税并行运转的弊端，即生产环节征收增值税，流通和消费环境征收营业税。而增值税的征收主要通过增值税发票，采用层层抵扣的方式实现，增值税和营业税并行运转使得增值税链条存在不完整性，有些环节、有些行业进项税额不能抵扣，导致了重复征税，不利于企业的技术进步，也给增值税的运行带来了困难，影响了增值税的实施效果。