



东北财经大学中国公共政策协同创新中心

CCPPR

New Reform of Fiscal and Tax Systems in CHINA

新一轮财税体制改革事关全局 影响深远

“营改增”政策的全国推广，使现行财税体制愈发难以为继，成为倒逼新一轮财税体制改革的导火索。中国现行财税体制框架内的难题，必须通过启动新一轮财税体制改革加以解决和突破。

中国

新一轮 财税体制改革

吕炜 ◎ 主编





东北财经大学中国公共政策协同创新中心

New Reform of Fiscal and Tax Systems in CHINA

中国

新一轮 财税体制改革

吕炜 主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 吕 炜 2013

图书在版编目 (CIP) 数据

中国：新一轮财税体制改革 / 吕炜主编. —大连：东北财经大学出版社，2013. 10

ISBN 978-7-5654-1354-4

I. 中… II. 吕… III. 财税—经济体制改革—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 217764 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持：(0411) 84710309

营 销 部：(0411) 84710711

总 编 室：(0411) 84710523

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：185mm×260mm

字数：358 千字

印张：20 1/2 插页：2

2013 年 10 月第 1 版

2013 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑：田世忠 高鹏 孙平 田玉海 贺荔

责任校对：贝 嘉

封面设计：冀贵收

版式设计：钟福建

ISBN 978-7-5654-1354-4

定价：68.00 元

前言

财政作为政府进行资源配置的主要方式，一直是整个经济体制改革的枢纽和关键。长期以来，在财税体制由统收统支到分级包干、再到分税制的改革过程中，其不断变动着的体制安排成功地起到了推动转轨和保障宏观经济运行的作用，也为过去 30 余年的经济发展和体制改革提供了必要的财力保证。然而，随着时间的推移，很多问题的出现却使我们不得不重新审视现行财税体制的合理性。比如，当前我国的税制结构极大地限制了民营企业的发展和内需的增加，诸如所得税、消费税以及房产税等很多税种的征收范围和标准都存在不合理之处，不仅造成了税收的分配调节功能远远不足，还形成了对居民消费和企业生产的过度干预和扭曲；再比如，随着地方政府投融资平台的数量和融资规模的飞速发展，地方政府投融资平台的负债规模急剧膨胀，而分税制所形成的地方政府财政收入格局却并不足以支撑大规模的政府债务，收支矛盾的长期积累已使得当前我国的地方债问题日益严重。另外，在分税制改革之后我国建立起了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制，但这种具有过渡特征的分税制却遗留下来了营业税与增值税并存、中间环节被重复征税的弊端。近些年，为解决此问题，我国正在陆续推进服务行业的“营改增”试点。然而，由于营业税属于地方税，是地方的重要财源之一，因此，它在减轻企业税负的同时，也必然会使财政收入更加向中央集中，进一步加剧地方政府的事权与财力的错配。可以说，上述这一系列问题已经形成了进行新一轮财税体制改革的倒逼局面，无论集中解决哪个问题，都将产生“牵一发而动全身”的影响。

实际上，倒逼财税体制改革的并不仅仅是财政领域所存在的问题本身，更进一步地，财税体制作为经济体制改革的重要环节，还蕴涵着经济体制改革的内在要求。当前，无论是来自于内部还是外部，我们都能够切身感受到深化经济体制改革的迫切压力，这不仅表现在经济增速放缓、结构性失衡加剧等表象上，更是经济增长内生动力不足以及市场经济国家周期性经济危机的潜在威胁加大所引起的。

随着改革进入到攻坚阶段，除财税体制以外，还有一些关键领域如行政、金融等改革明显滞后，如今，再继续推迟改革所需承担的经济、社会成本不断

加大。宏观地看，金融、财税、行政等各个领域已构成了一个大的系统，而随着利率市场化改革拉开了中国金融体制改革的序幕，原有政府对金融资源的过度垄断开始放松，政府已开始向市场进一步放权，这必然需要相应的财税体制改革来加以配合；而在财政系统内部，财政自身又构成了一个子系统，从目前地方债、税收等问题来看，作为子系统的财税体制本身也出现了较大的问题。

从目前的情况看，当前我国的财税体制已经到了不得不改革的关键时点，这已是十分显而易见的事实。一方面，现行的财税体制框架自1994年分税制改革以后就没有再进行过大的调整，结合高速发展中的市场经济来说，改革的滞后性已非常突出；另一方面，随着经济增速的放缓，遗留下来的体制问题无法再通过经济发展的增量加以解决，同时，“营改增”等改革试点的推行又将对地方财政收入产生较大的冲击，推迟改革的余地已经越来越小。

相应地，近期政府也表现出了比较强烈的改革意愿，包括李克强总理提出的“盘活存量资金”、新任财政部部长楼继伟提出的“调整央地财权事权”以及审计署对政府性债务进行审计的行动，实际上都释放出了比较明确的财税体制改革信号。

而我们所关注的是，在即将进行新一轮财税体制改革的关键时点上，过去分税制改革遗留下来的问题能否得以顺利解决？新的发展环境下怎样的财税体制安排才是合理的？未来的改革将会何去何从？

为解决这些难题，我们邀请了多位财政领域的专家和学者共同撰写此书，并系统地讨论了包括财税体制改革原理、公共财政体系建设、预算管理、税制改革等方面的问题，希望能够通过不同学者的各抒己见，促使我们更深入地思考财税体制改革所面临的种种问题，进一步地，促使我们思考整个经济体制改革的定位和去向，以及怎样理清各种“牵一发而动全身”的关系。

从结构上看，本书共分五篇：第一篇是从比较宏观的视角对新一轮财税体制改革的原因、改革规律、改革方向等进行的总体性论述。第二篇描述和分析了不同学者对于改革原理和改革路径的各自理解。第三篇是对预算管理制度改革的分析与探讨。第四篇着眼于税制改革和支出优化，主要讨论的是房产税、增值税及公共服务均等化等热点内容。第五篇是对政府间财政体制改革难题的研究。在撰写团队方面，第一章由东北财经大学吕炜教授撰写，第二章由中国社会科学院高培勇教授撰写，第三章由中国社会科学院杨志勇教授撰写，第四章由东北财经大学吕炜教授和刘晨晖博士撰写，第五章由辽宁省财政科学研究所王振宇研究员撰写，第六章由中国社会科学院闫坤教授撰写，第七章由东北财经大学靳继东副教授撰写，第八章由东北财经大学彭健副教授撰写，第九章由东北财经大学孙克竞博士撰写，第十章由东北财经大学谷成教授撰写，第十

一章由东北财经大学李晶教授撰写，第十二章由东北财经大学刘畅副研究员撰写，第十三章由东北财经大学王伟同副研究员和刘湃博士撰写，第十四章由东北财经大学孙开教授撰写，第十五章由东北财经大学周波副教授撰写，第十六章由东北财经大学吕炜教授和许宏伟博士撰写，第十七章由东北财经大学赵佳佳博士撰写，第十八章由东北财经大学高学武博士撰写。

通篇来看，虽然我们已尽可能地使本书所研究的内容能涉及新一轮财税体制改革各个方面，但由于改革本身的纷繁复杂，仍然无法完全做到面面俱到。事实上，我们更多的是希望能够借由不同学者对财税体制改革不同关注点的分析，来激发所有关注者对新一轮财税体制改革的深层次思考。

吕 炜
2013 年 10 月

目 录

第一篇 总论	1
第一章 新一轮财税体制改革：缘起、定位与展望	3
一、缘起：一项亟待重启的改革进程	3
二、定位：从中国整体改革进程看新一轮财税体制改革	9
三、展望：新一轮财税体制改革的方向与重点	16
第二章 以“营改增”为先导的新一轮财税体制改革	22
一、“营改增”：一项早在 1994 年便预设的改革	23
二、由完善流转税制到推动经济结构调整	24
三、由实施结构性减税到对接税制改革方向	25
四、由地方主体税种重建到直接税建设提速	28
五、由财税体制改革到全面深化改革	31
第三章 关于新一轮财税体制改革的若干问题	35
一、建立与国库管理现代化相适应的国库制度	36
二、中国式“土地财政”模式亟待转变	38
三、“营改增”、增值税制再造和分税制的进一步改革	42
四、资源税改革走向	45
五、收入再分配政策目标体系中的遗产税	48
六、地方税系的构建与完善问题探讨	50
七、必须高度重视地方政府性债务管理的新挑战	56
八、增强透明度是专项转移支付改革成功的关键	58
第二篇 改革原理与路径设定	63
第四章 转轨进程中的中国财政改革原理	65
一、财政改革的层次分析	65
二、政府目标与财政改革的双向互动	67

三、转轨背景下财政改革的内生过程	70
四、对财政改革历史的总结	74
五、对新一轮财税体制改革的政策启示	79
第五章 现行财政管理体制模式特征及三维视角改革考量	81
一、分税制以来的财政管理体制研究进展	81
二、现行财政管理体制运行的模式特征分析	83
三、加快财政管理体制改革的必要性和紧迫性	85
四、加快财政管理体制改革的三维视角考量	87
第六章 中国公共财政体系建设的目标定位和演化路径	92
一、市场化进程中的中国公共财政：约束前提与制度演化	93
二、市场化进程中的中国公共财政：目标模式与功能属性	99
三、开放环境中的中国公共财政	103
四、健全中国公共财政体系的路线图与实施方略	111
第三篇 预算管理制度改革与体系构建	123
第七章 预算改革的核心问题和现实路径	125
一、理论基础：预算本质与功能转换	125
二、改革方向：预算结构及其重构	129
三、现实路径：预算改革的过程要求	135
第八章 中国公共预算制度的演进轨迹与发展取向	140
一、我国公共预算制度的演进轨迹	141
二、公共财政框架下公共预算改革的成效及问题	152
三、发展取向：完善预算程序，构建现代公共预算制度	153
第九章 预算执行动态监控体系构建	159
一、预算执行动态监控管理问题的提出	159
二、中国政府预算执行动态监控管理技术制度设计创新	162
三、中国政府预算执行动态监控管理技术创新的机制优化	168
四、政府预算执行动态监控信息化平台建设	172
第四篇 税收制度改革与财政支出优化	181
第十章 房产税改革试点再思考	183
一、试点房产税的性质未尽明确	184

二、试点房产税的税制设计与政策目标存在偏离·····	186
三、试点房产税的征收不符合税收公共化的要求·····	187
四、开展房产税试点反映了地方政府取得公共收入的诉求···	188
五、促进房产税改革的建议·····	189
第十一章 增值税扩围推进路径设计·····	193
一、增值税征税范围研究述评·····	194
二、税收与航空运输业相关性分析·····	200
三、增值税征税范围改革的总体安排·····	205
四、增值税征税范围改革的制度设计·····	207
第十二章 财政支出与房地产市场：基于公共支出资本化倾向的 考察·····	216
一、财政支出资本化倾向研究述评·····	216
二、财政支出对房地产市场影响的计量模型、变量与 数据说明·····	218
三、财政支出对房地产市场影响的实证分析·····	221
四、财政支出资本化倾向纠偏的方向与对策·····	227
第十三章 财政能力与横向公平：两种均等化模式关系辨析·····	231
一、均等化的内涵·····	232
二、财力均等化与横向公平均等化的度量·····	233
三、财力均等化与横向公平均等化之间的协整分析·····	235
四、公共服务均等化实现的有效路径·····	239
 第五篇 政府间财政体制改革的难题及破解·····	241
第十四章 深化地方财政体制改革的系统思考·····	243
一、背景分析与近年来的改革措施简评·····	243
二、以实施财政省管县为契机提高地方财政体制 运行效率·····	246
三、构建县级政府基本财力的长效保障机制·····	249
四、基于财政转移支付目标的转移支付手段整合·····	251
五、地方财政转移支付的功能定位与分配方式优化·····	254
第十五章 我国省直管县财政改革的体制性障碍及破解·····	259
一、我国现行市管县体制的弊端·····	260

	二、现行市管县体制下的困局源于政府间财力与 事权相背离·····	263
	三、省直管县财政改革对我国现行财政体制的影响分析·····	265
	四、行政体制改革滞后掣肘省直管县财政改革·····	269
	五、破解我国省直管县财政改革体制性障碍的制度创新·····	272
	六、完善省直管县体制下政府间财力与事权匹配体制·····	273
第十六章	“土地财政”的经济影响及改革路径·····	282
	一、“土地财政”对经济增长的不确定影响分析·····	283
	二、“土地财政”模式下的经济结构扭曲·····	287
	三、后“土地财政”时期面临的问题与风险分析·····	289
	四、改革现行“土地财政”模式的路径与措施·····	290
第十七章	财政分权与民生改善：考核机制的激励导向分析·····	293
	一、财政分权的民生改善内涵·····	293
	二、财政分权效果与考核机制·····	295
	三、考核机制对财政分权激励困境的加强·····	297
	四、分权体制下地方政府对考核机制的响应·····	300
	五、科学界定财政分权与考核机制改革的关系·····	304
第十八章	基于分权主线的中国财政改革经验总结和理论提升·····	307
	一、从包干到分税制——分成合约替代承包合约·····	308
	二、中国的财政分权能够促进经济增长——政治体制与 经济体制相容·····	311
	三、赋予财政分权新的使命——五位一体布局下的公共 财政建设·····	313
	四、中国财政改革经验背后的一般性理论·····	314

第一篇

总论

- 第一章** 新一轮财税体制改革：缘起、定位与展望
- 第二章** 以“营改增”为先导的新一轮财税体制改革
- 第三章** 关于新一轮财税体制改革的若干问题

新一轮财税体制改革：缘起、定位与展望

鉴于现行财税体制安排具有较强的过渡性特征，推进新一轮财税体制改革始终是中国深化经济体制改革中的最重要一环。尽管这种过渡性的财税体制安排，是中国过去 20 年经济高速增长的重要制度支撑，但新时期中国宏观经济环境出现增速下滑、政策空间收窄等复杂局面，不仅加剧了对深化经济体制改革的紧迫要求，也暴露出现行过渡性财税体制安排的种种弊端。特别是随着“营改增”政策在全国范围的推广，现行财税体制愈发难以为继，成为倒逼新一轮财税体制改革的导火索。这种倒逼机制的出现，是中国长期财税体制改革进程中的一种历史必然。启动新一轮财税体制改革既是 1994 年分税制改革的预设步骤，也是新时期深化经济体制改革的必然要求。站在当前改革的历史节点，我们有必要对中国新一轮财税体制改革的缘起、定位与展望做出一些综合性的思考。

一、缘起：一项亟待重启的改革进程

自 1994 年分税制改革有效地解决了我国上世纪 90 年代的政府收支困难、财源枯竭等难题之后，至今为止，我国财税体制依然主要是沿袭着 1994 年改革所形成的分税框架。虽然一直以来，政府在税制与公共支出方面都在不断地进行局部改革与调整，但与市场经济的发展阶段相比，改革的滞后性仍使得分税制所遗留的诸如中央与地方财权与事权不匹配、政府对市场过度干预等问题不仅未能解决，反而越来越向失衡方向发展。可以说，我国的现行财税体制已经越来越不能适应新时期经济社会发展的需要，改革的紧迫性也日益增强，停滞与徘徊 20 年的财税体制改革亟待重新启动。

1. 为何要启动新一轮财税体制改革

在中国的整个经济体制改革中，财政一直处于联系其他诸项改革的枢纽地

位。改革开放之初，财政通过放权让利启动了整个中国整体改革进程，是中国改革进程的推动者，并为推进其他领域改革提供了必要的财力保障；同时，财政也通过不断地改革自身，不断地适应改革需要，逐步实现了由统收统支向公共财政的过渡。可以说，在改革进程的每个关键转折点，财税体制改革都是其中的核心和关键。

经过长期的改革历程，财政的职能和范围正在从“无所不包”向“守夜人”过渡，与转轨初期相比，财政职能实际上已经缩小了很多。尽管如此，财税体制改革依然是中国总体经济体制改革中的枢纽与核心。首先，财税体制改革涉及政府与市场的资源配置以及政府间财权与事权关系的调整，而几乎所有的改革都是由政府所主导的，都受制于财力和事权的限制，其必然需要与之相匹配的财税体制来配合；其次，现行经济体内部的很多矛盾和问题都是因财政关系界定不准确所引发的，如民生安排、市场环境建设等，它们大多属于财政的范畴。只有通过财税改革实现资源的合理配置，才能够有效地创造良好的发展环境、激发市场主体活力。由此可见，财税体制改革依然是新形势下我国深化经济体制改革的关键点和突破口，只有正确处理好政府与市场、政府与社会的关系，才能够确保其他诸项改革的顺利推进。

然而，作为推进与保障改革的核心和关键，我国现行财税体制却存在着一系列矛盾和问题，如分税制框架下中央与地方财权与事权的不匹配、税制不完善对市场的限制和扭曲、公共产品和服务提供不足等等。同时，这些长期积累起来的体制性矛盾又逐渐引起了两类可明显观察到的宏观经济问题：一方面，市场活力受到极大限制，主要体现为高税负和行政成本下企业的后续增长乏力以及社会保障不完善和其他支出约束下的居民有效消费不足；另一方面，现行财税体制所形成的政府间分配关系造成地方政府存在着巨额收支缺口，使地方政府陷入了越来越严重的财政困境。可以说，现行财税体制在提升政府调控能力、推动发展战略实现的同时，呈现出越来越明显的体制性倾向。

过去的较长时间里，在外部需求和政府投资的带动下，上述体制矛盾与问题一直被掩盖在高速经济增长之中。然而，受 2008 年国际金融危机的影响，出口受到冲击，经济增速放缓，遗留下来的体制问题无法再通过经济发展的增量加以解决，市场活力不足和地方财政困境难题同时暴露出来，推迟改革的余地已经越来越小。基于上述分析，体制性矛盾逐渐积累，并最终迫使对财税体制进行改革，这已成为一个必然的趋势。

而以近期的“营改增”举措为契机，现行财税体制终于到了不得不改的关键时点。随着 2013 年 8 月服务业与部分行业的“营改增”试点推广至全国范围，中央与地方的财权与事权配置将更加失衡，原有的分税制框架终将难以为

继。相应地，作为“牵一发而动全身”的步骤，“营改增”将直接导致改革滞后所带来的政府间财力不匹配、地方债务危机、支出结构扭曲等一系列体制问题的集中爆发，进而需要重构中国的整个财税体制框架。

2. “营改增”倒逼新一轮财税体制改革

李克强总理在2012年11月的经济社会发展和改革调研座谈会上指出，财税体制改革涉及整个服务业的发展和中西部地区发展等问题，要抓住一些关键环节，做牵一发而动全身的事。同时，他还提出，2013年财税体制改革的重点是“营业税改增值税”。而从近期改革重点看，旨在减轻企业税负、推动企业发展的“营改增”试点已适时地形成了推进财税体制改革的直接导火索，我国推进新一轮财税体制改革已迫在眉睫。

(1) “营改增”与地方政府财政困境

分税制以来，我国一直处于税制的不断调整和完善的过程中。其中，现代服务业的“营改增”正是政府在解决历史遗留问题、取消重复征税方面的一次有益尝试。通过1994年的分税制改革，我国建立起了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制，初步实现了税制的简化、规范和统一。但由于此次建立的分税制仍然具有较强的过渡特征，还无法做到面面俱到，也就遗留下来了当前中间环节重复征税的弊端。

从定义上说，“营改增”是指把现行征收营业税的行业和企业改为征收增值税的改革措施，实施“营改增”的原因则主要在于营业税和增值税对于市场经营活动所产生的不同影响。其中，营业税对营业额全额计征，而增值税则仅对增值部分征税。因此，当涉及中间环节时，营业税就出现了中间流通环节重复征税的问题，而增值税通过对进项税额进行抵扣则可以有效地避免中间环节被层层征税。

随着现代流通业内分工越来越细，如果中间环节被征税，将大大地增加企业经营成本，影响企业做大做强。对此，按照结构性减税的要求，我国于2012年开始实行以“扩大增值税征收范围”和“全面降低增值税税率”为核心的改革措施，在现行增值税17%和13%两档税率的基础上，新增设11%和6%两档低税率，并以交通运输业、部分现代服务业为试点全面推行了“营改增”改革。改革之后，原有的不可抵扣进项税额的营业税改为可抵扣进项税额的增值税，流通环节的层层征税问题可得到极大的缓解。可以预期的是，随着改革的深化，“营改增”举措将逐渐惠及全国的服务业、制造业等，实现相关行业企业的全面“减负”。

然而，“营改增”在减轻企业税负的同时，也将引起地方政府收支危机的

扩大化。考虑到我国增值税属于中央与地方的共享税种，其中，中央分享75%，地方分享25%，而营业税则属于地方税，是地方的重要财源之一。当营业税被增值税取代以后，如果仍按现有的增值税分成比例，地方将失去一个重要的独立税源。这样，“营改增”措施实质上会使得财政收入更加向中央集中，地方政府的财力与事权的错配将进一步加剧。根据初步估计，当“营改增”试点扩展至全国范围以后，大约可减少税负9 000亿元，而这几乎都需由地方政府买单。

实际上，当前我国地方政府的财政困境已属于长期存在的体制性难题。在分税制框架确立之后的很长时间，中央与地方之间都处于财力与支出责任不匹配的矛盾之中。长期以来，地方税收收入并不足以弥补其支出成本，只能通过转移支付资金、制度外收入和土地出让金来维持收支平衡。很明显，在当前的形势下，地方政府已无力支付由“营改增”带来的改革成本，所以，“营改增”试点的扩大化必然要求重新界定中央与地方、政府与市场之间的分配关系。当前，中央与地方之间财力与支出责任不匹配的问题早已积累到非常严重的程度。由于中国经济过去一直处于经济高速增长期，地方财政虽然陷入困境，却仍依靠税收总量增长、转移支付、土地财政等方式支撑着。而近几年，经济整体增速放缓，实体经济发展陷入困境，政府财政收入增幅有所下降，从直观数据上看，2013年上半年全国财政收入68 591亿元，增长7.5%，已明显低于过去两位数的增长率。同时，土地财政的不可持续性也逐渐显现出来，以土地出让金弥补支出成本的方式难以为继，地方财力不足的问题开始出现集中爆发的迹象。

（2）形成改革“倒逼”局面的体制根源

事实上，本轮改革的“倒逼”局面并非仅由“营改增”造成。即使抛开这个直接改革诱因，当前我国财税体制也已经陷入了“改革滞后—政府权责不清—市场发展受限”的体制困境之中，而究其根本原因，我们认为，经济转轨的过程性和财税体制对新阶段的不适应能够解释此种体制困境的最终形成。

财政是一定经济制度与政治制度妥协的产物，在不同的历史发展阶段具有不同的特征与定位。因此，在财政制度外部，我们可以通过“市场—财政—政府”的研究框架来探讨财政在不同背景下的定位问题。由于转轨决定了市场制度与政府制度都是动态的，所以相应地，财政也需从动态的视角展开分析。考虑到我国作为转轨经济体正在经历一个“计划→计划>市场→市场>计划→市场”的动态过程，政府也正处于由全能型政府向公共服务型政府的转变过程，与之相适应，财政也必须承担起推动、保障转轨与适应转轨的双重职能。

从财政推动与保障转轨的角度看，我国至今为止的财税体制改革可大致划

分为三个阶段。第一阶段是财政通过逐步退出传统的资源配置领域推动经济运行机制的市场化，以存量缩小的方式体现自身职能向公共化内涵的转变。这一阶段大致从1978年到1992年，也就是实行“放权让利”的财政包干制改革时期。第二阶段则是1994年分税制改革之后，财政通过自身的规范化改革和强化宏观调控来保障宏观经济运行，为改革提供良好的制度环境和经济环境。第三阶段则是我们正在经历和即将推行的新一轮财税体制改革时期，也是一个实现财政公共化、制度化，解决财政的“越位”和“缺位”，以减少对市场经济的干预和扭曲来维持良好的市场环境、保障转轨顺利完成的阶段。

从财政与转轨阶段性相适应的角度看，当我国处于“计划→计划>市场”的转变阶段时，其所对应的财政变革是1978年启动转轨的包干制改革，它打破了计划经济体制下统收统支的财政模式，将市场活力引入经济体；而在“计划>市场→市场>计划”的过渡阶段，其所对应的是1994年供求趋于平衡时期的分税制改革，其建立起了制度化的税制和保障宏观调控能力的财政配置方式；到如今，市场早已成为资源配置的主导方式，市场环境也逐渐趋于完善，各方面迹象都表明，我国已进入“市场>计划→市场”的新阶段，可财税体制却仍然停留在上一个过渡时期，出现了严重的错位。

因此，“倒逼”新一轮财税体制改革的体制根源实质上更多地在于转轨进程中“市场—财政—政府”的动态关系错位上，而新背景下的“市场—财政—政府”关系必然要求解决好原来过渡性财税体制的错位问题，建立起符合市场经济发展新阶段的财税体制框架。

3. “营改增”背景下现行财税体制已难以为继

虽然“营改增”仅仅是税制完善过程中的一个环节，却即将成为整个财税体制改革的契机。值得注意的是，一旦“营改增”试点范围扩大，地方实际税收减少，财政困境进一步加剧，必然需要其他方面的措施加以配套，对地方财力进行补偿。虽然近期我国在推行改革试点时，为避免地方阻力过大，已实施了由营业税改征的那部分增值税仍划归地方财政所有的临时方案，但这种措施具有明显的过渡性质，并不能持续解决可能引发的地方财政危机。“营改增”的推进将极大地激化现有的体制矛盾，倒逼中央与地方财政关系的重构与新一轮财税体制改革。

与此同时，除了“营改增”本身所体现出的税制不完善和其可能引发的地方政府财政危机问题之外，现行财税体制还存在着其他诸多亟待改革之处，具体包括：

首先，在政府间财政关系方面，我国转移支付制度和省以下财政体制不完