

# 深入推进重点领域财税改革的几点思考

刘群洋<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>新疆财经大学财政税务学院, 新疆 乌鲁木齐

<sup>2</sup>乌鲁木齐市财政局, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年4月9日; 录用日期: 2024年4月29日; 发布日期: 2024年6月13日

## 摘要

分税制改革30年来, 中央宏观调控能力显著增强, 政府与市场、中央与地方关系也初步理顺。然而, 随着房地产市场调整转型, 减税降费深入实施, 地方保障“三保”和债务等支出刚性增长, 财政运行压力日益凸显。推进税制改革、健全省以下财政体制、解决财政暂付款、健全地方税体系等问题需引起高度重视, 急需在新一轮财税体制改革中加快推进。

## 关键词

新一轮财税体制改革, 省以下财政体制改革, 财政暂付款, 地方税体系

# Several Thoughts on Deepening the Reform of Finance and Taxation in Key Areas

Qunyang Liu<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>School of Finance and Taxation, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

<sup>2</sup>Urumqi Finance Bureau, Urumqi Xinjiang

Received: Apr. 9<sup>th</sup>, 2024; accepted: Apr. 29<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 13<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Over the past 30 years since the reform of the tax sharing system, the central government's macro-control capacity has been significantly enhanced, and the relations between the government and the market and between the central and local governments have been initially straightened out. However, with the adjustment and transformation of the real estate market, the tax and fee reductions have been thoroughly implemented, the local governments have ensured the rigid growth of expenditures such as “three guarantees” and debt, and the pressure on fiscal operation has become increasingly prominent. Promoting tax reform, improving the fiscal system below the provincial level, solving the fiscal temporary payment, improving the local tax system and other issues need to be

文章引用: 刘群洋. 深入推进重点领域财税改革的几点思考[J]. 现代管理, 2024, 14(6): 1102-1106.

DOI: 10.12677/mm.2024.146128

paid great attention, and it is urgent to accelerate the new round of fiscal and tax system reform.

## Keywords

**A New Round of Fiscal and Tax Reform, Reform of the Fiscal System below the Provincial Level, Financial Suspense, Local Tax System**

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



## 1. 引言

国家治理体系的现代化，离不开财政制度的现代化。财税体制改革是十八届三中全会重点讨论的改革议题之一。在党中央决策部署下，新一轮财税体制改革已于 2016 年基本完成重点工作和任务，2020 年，我国基本建立了现代财政制度[1]。2021 年国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)从制度层面进一步规范了财政预算管理、提高财政效率、挖掘了增收节支潜力、释放发展活力。2023 年中央经济工作会议和中央全面深化改革委员会第四次会议以及 2024 年全国两会《政府工作报告》对“谋划新一轮财税体制改革”做出战略部署，省以下财政体制改革也在稳步推进。近几年，随着新冠疫情冲击、减税降费政策持续实施、房地产市场调整转型，地方财政收入波动明显。与此同时，地方保障“三保”和偿债支出，推进科技创新和生态环保，补齐教育、社保、医疗等民生领域短板，刚性支出持续增加。地方财政收支矛盾突出，财政运行压力增大，而财税改革在维持地方财政运行处在关键一环，深入推进重点领域财税改革仍存在一些“深水区”[2]。

## 2. 分税制财政体制有待进一步完善

### (一) 现行分税制财政体制下地方压力凸显

1994 年中央地方实行分税以来，财力上移、事权下移的格局已全面形成，对于地方形成的收支缺口，中央通过转移方式进行补助。但是转移支付无法满足地方庞大的支出需求，转而通过出让土地产生收入壮大地方的财力[3]。在经济发展新常态下以及经济高质量发展的态势下，土地财政已成为一种不可持续甚至畸形的财政发展模式。当可供出让的土地资源日益紧俏，如何寻求新的收入来源成为摆在地方政府面前值得认真思考的问题[4]。

### (二) 增值税和所得税央地分成比例急需调整

在当前分税制财政体制下，作为税收收入的主要税种中增值税和所得税作为中央地方共享税种，基本呈现 55%:45% 的分配格局。以 2021 年为例，全国税收收入 17.27 万亿元，其中增值税、企业所得税和个人所得税三项收入总额达 11.96 万亿元，占税收收入的比例为 69%，三项收入中中央分享 6.54 万亿元、地方分享 5.42 万亿元，中央地方分配格局为中央 55%、地方 45%。因此，应当对目前的增值税和所得税中央地方分享比例进行调整，其中增值税中央地方分享比例由目前的 5:5 调整为 4:6，所得税中央地方分享比例由目前的 6:4 调整为 5:5，通过两项调整，预计增加地方财力 1.2 万亿元。对于中央受损的财力，可以通过进一步提高中央企业经营收益上缴比例进行弥补。

### (三) 消费税税制改革急需加快推进

消费税作为我国第四大税种，全部为中央分享，2021 年消费税为 1.39 万亿元，占全国税收收入 8%。

我国消费税实行价内税，只在应税消费品的生产、委托加工和进口环节缴纳，在以后的批发、零售等环节不再缴纳，税款最终由消费者承担，是一种典型的间接税。但是，目前我国消费税征收品目需要进一步优化调整，收入调节功能作用不强，税负转嫁较为容易，对地方贡献不足。因此，必须进一步推进消费税改革[5]。一是将消费税征收环节后移至批发零售环节或生产销售双环节征收，减轻税负转嫁，避免税收流失。二是顺应时代要求，进一步优化调整征收品目，促进消费提档升级。三是改革消费税分享方式，根据经济发展要求适时调整消费税存量部分核定基数，由地方上解中央，增量部分归属地方，促进地方鼓励消费积极性[6]。

### 3. 省以下财政体制急需持续健全

#### (一) 省以下财政体制急需完善

省以下财政体制是政府间财政关系制度的重要组成部分。健全省以下财政体制，对增强基层公共服务保障能力，落实基层保基本民生、保工资、保运转任务，具有重要意义。当前，省以下财政体制改革正在大力推进，通过清晰界定省以下财政事权和支出责任、理顺省以下政府间收入关系、完善省以下转移支付制度、建立健全省以下财政体制调整机制、规范省以下财政管理等举措，建立健全全责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制，促进加快建设全国统一大市场，推进基本公共服务均等化[7]。

近些年来，地方在保基本民生、保工资、保运转和化解债务压力逐渐增大的情况下，可用财力日益捉襟见肘，“拆东墙补西墙”的预算调剂行为成为普遍现象。当前，大规模组合式税费支持政策下，地方财政收入下滑已无法避免，地方财力进一步萎缩。加之土地市场不景气，土地出让收入不增反降，地方财力增长变得困难重重，落实保基本民生、保工资、保运转和化解债务任务工作举步维艰，财政运行风险日益凸显。

#### (二) 转移支付、事权划分等配套改革急需健全

省级层面急需采取最坚决的措施，持续健全省以下财政体制，通过下划财权、上划事权等方式帮助基层化解财政运行风险。必须持续深化财政转移支付制度，在提高一般性转移支付比例、清理整合规范专项转移支付的基础上，适当提高财力性转移支付比重，明确共同财政事权转移支付，逐步压缩专项转移支付比重，清晰界定各自职责，强化引导调节，有力推动区域协调发展和基本公共服务均等化[8]。目前，中央对教育、医疗、社保等共同财政事权的补助比例为 80%，地方承担了 20%，省、市、县三级政府又按照不同的比例进行分担。省级政府应切实承担起基层保基本民生、保工资、保运转的主要责任，对地方承担的事权责任按照“一半归省级，其余归地方”原则重新进行分担。对于一些保基本民生、保工资、保运转已出现风险的地区，可采取“省直管县”的模式，采取点对点的方式保基本民生、保工资、保运转，切实增强基层公共服务保障能力[9]。

### 4. 财政暂付款问题亟待解决

#### (一) 财政暂付款问题不容忽视

暂付款实质是无预算来源的库款占用，是实实在在的国库赤字，透支未来国库库款保障能力，加剧着国库支付风险，同时也给地方财政运行和保基本民生、保工资、保运转带来风险隐患。财政暂付款规模过大已成为制约财政支出进度、规范财务管理、影响财政效率的重要因素[10]。

党中央、国务院多次强调防范化解重大风险，保持经济持续健康发展和社会大局稳定。财政部自 2019 年部署开展梳理地方暂付款工作以来，不断建立健全相关工作制度，要求地方消化暂付款，一是要求 2023 年底前消化存量暂付款，二是要求 2019 年及以后年度新增的暂付款累计余额不得超过同级一般公共预算支出和政府性基金预算支出之和的 5%。但是，2019 年以来减税降费、疫情等因素使得地方财政不断承

压，加之个别地方预算法定意识不强，落实《预算法》及其实施条例不力，暂付款新增问题持续突出，暂付款规模不仅超过财政部规定的5%上限，甚至为本级财力的数倍，出现了“一方面大量的预算指标无法执行，另一方面巨额的国库库款脱离监管”问题，加剧了财政运行风险[11]。

## （二）健全解决财政暂付款举措

财政暂付款规模持续累积，问题不断凸显，已成为不可忽视的财政运行风险隐患，必须下大力气采取最坚决的措施加以解决，切实将游离于监管之外的国库库款纳入法治化轨道，保障财政预算的正常执行[12]。一方面，应当将财政暂付款问题同隐性债务化解摆在同等重要的位置，加大暂付款消化工作考核力度，设立专门的时间表，要求地方保质保量按期消化完毕，坚决杜绝以新增暂付款形式消化以前年度暂付款，切实做到暂付款规模只减不增。另一方面，应严肃财经纪律，进一步规范新增暂付款审批程序，未经地方政府同意，财政部门不得随意新增暂付款，同时将暂付款工作纳入地方政府政绩考核事项，建立财政对外借款终身负责制，对违规借款造成财政资金损失的，依法依规追究责任[13]。

## 5. 地方税体系需要加快建立健全

### （一）健全地方税体系意义重大

建立健全地方税体系，既是理顺政府间财政分配关系、进一步完善现代税收制度的必然要求，也是缓解地方财政收支矛盾、提高保基本民生、保工资、保运转能力和治理效能的现实需要，是大势所趋、势在必行。党的十八届三中全会以来，财税改革的思路不再是简单的修修补补，而是着眼于对财税体制的系统性重构。我国目前18个税种中已有11个税种完成立法，其他税种立法工作也在有序推进。十四五规划明确提出“完善现代税收制度，健全地方税、直接税体系，优化税制结构，适当提高直接税比重”。

### （二）加快推进直接税改革

直接税包括房产税和所得税，完善直接税制度的着力点在于提高直接税在税制中的比重。我国目前税制仍以间接税为主。直接税体系主要包括规定优化收入分配结构、建立现代财税金融体制两大部分。提高直接税比重，关键是深化个人所得税改革，既要进一步调整税率和完善费用扣除制度，也要整体上谋划提高个人所得税收入规模。同时，作为呼声最高、涉及面最广的房地产税立法正在积极稳妥推进。房地产税涉及房产税、土地增值税、所得税等相关税种，涉及面广、操作程序复杂、影响程度深，必须加快房地产税计税对象、免征面积、税率设计等制度设计，提高存量房屋空置成本，真正实现“房子是用来住的”。房地产税一经问世必将成为地方税体系中强有力的一环，成为地方土地出让收入最可靠的替代。同时，也要加快相关配套工作的推进，例如不动产登记的全覆盖、全国联网、实时监管。

### （三）赋予地方政府一定的税政管理权限

在中央统一立法和税种开征权的前提下，通过立法授权，适当扩大省级政府税收管理权限，授权省级政府根据本地经济社会发展实际和需要，依法确定地方税具体税率、税收优惠政策等事项。这样，地方政府可以根据自身承担的事权和支出责任，并结合本地区实际涵养财源税源，筹集适量的财政收入，用于履行自身职责，实现责与权的平衡和统一[14]。

财税体制是构建“双循环”新发展格局体系的重要支撑点，财税体制改革是“双循环”新发展格局形成的重要推动力。当前，财税改革已进入“深水区”、“攻坚期”，不破不立，只有历经蜕变，才能化茧成蝶。我们必须加快推进重点领域的财税改革步伐，才能更好地发挥财政体制对全国统一大市场构建的重要作用，才能更好地发挥财政在推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和重要支柱作用[15]。

## 参考文献

[1] 刘尚希.“十四五”时期财税改革的思考[J]. 中国税务, 2021(1): 21-23.

- [2] 杨志勇. 新一轮税制改革: 建设中国特色现代税制[J]. 国际税收, 2024(3): 3-8.
- [3] 石红秀. 新一轮财税体制改革: 重点突破与方向展望[J]. 税务研究, 2024(2): 5-13.
- [4] 白彦锋. 中国式财政现代化与我国税制改革的正确方向[J]. 预算管理与会计, 2023(6): 22-25.
- [5] 段梦, 娄峰. 中国消费税改革: 经济效应与财力效应[J]. 经济体制改革, 2023(6): 132-141.
- [6] 郭玮, 刘甜甜. 消费税改革对地方财力均衡的影响探析[J]. 科学决策, 2023(6): 131-144.
- [7] 刘合定. 关于完善省以下转移支付制度的思考[J]. 预算管理与会计, 2023(1): 20-25.
- [8] 汪德华. 推进激励与均衡相协调的省以下财政体制改革[J]. 中国财政, 2022(21): 68-69.
- [9] 王振宇, 路遥, 司亚伟. 省以下财政体制匹配逻辑、模式特征与改进深化[J]. 财政研究, 2024(1): 29-44.
- [10] 温来成, 刁伟涛, 等. 如何进一步强化财政暂付款监管? [J]. 财政监督, 2024(5): 37-46.
- [11] 张文玲, 陈源源. 湖北张湾: 积极妥善清理化解财政暂付款[J]. 中国财政, 2022(16): 80-81.
- [12] 周晶晶. 清理财政暂付款的举措与成效研究[J]. 财经界, 2021(24): 77-79.
- [13] 王振宇, 司亚伟, 寇明风. 国库暂付款、支出结构与地方财政预算执行进度[J]. 财贸经济, 2020(11): 5-19.
- [14] 胡怡建, 周静虹. 深化地方税体系改革 服务中国式现代化[J]. 税务研究, 2023(8): 5-11.
- [15] 王梦雅. 深化税制改革对地方财政收入的影响[J]. 财经界, 2023(27): 15-17.