

## 全面深化改革成就回眸⑨

## 财税体制改革持续深化

本报记者 曾金华

财政是国家治理的基础和重要支柱。习近平总书记明确指出，财税体制改革不是解一时之弊，而是着眼长远的系统性重构。

预算管理更加完善、税制改革取得重大进展、财政体制进一步健全……党的十八大以来，一系列财税体制改革蹄疾步稳、纵深推进，基本确立了现代财政制度框架，为促进经济社会持续健康发展、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。

深化改革的同时，财政实力不断增强。统计显示，我国财政收入从2012年11.7万亿元增长到2023年的21.68万亿元，支出规模从12.6万亿元增加到27.46万亿元，有力保障和促进了经济社会事业全面发展进步。

## 预算管理实现突破

2024年，全国一般公共预算收入223950亿元，增长3.3%；全国一般公共预算支出285490亿元，增长4%；发行10000亿元超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设……今年3月召开的十四届全国人大二次会议上，一份沉甸甸的“国家账本”接受了全国人大代表的审查并获得通过。

作为“国家账本”，预算报告反映了国家的“钱”从哪里来、到哪里去，关系国计民生。党的十八大以来，我国预算管理制度改革实现历史性突破，标准科学、规范透明、约束有力的预算制度基本建立。

新预算法明确规定，政府的全部收入和支出都应当纳入预算。通过改革，政府预算体系不断健全，其中，国有资本经营预算制度进一步完善，更好发挥国有资本经营预算功能作用；在实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度并逐年提高调剂比例的基础上，自2022年起实施养老保险全国统筹制度，建立全国统筹调剂资金，对均衡地区间基金负担、保障养老金按时发放发挥了关键作用。

同时，年度预算控制方式不断改进，建立跨年度预算平衡机制，实施中期财政规划管理，有效发挥对年度预算和部门预算的指引作用。

“花钱要问效，无效要问责”，宝贵的财政资金要花在刀刃上、真正用出实效。2018年9月，中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》，明确了预算绩效管理改革的时间表和路线图。各地区各部门加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，贯穿事前事中事后的绩效管理机制不断完善，绩效结果与预算安排实现有机衔接，为提高财政资源配置效率和资金使用效益、推动提升积极财政政策效能提供了有力支撑。

坚持“开前门、堵后门”，地方政府债务管理制度不断加强，构建起地方政府债务闭环管理制度体系。从严整治举债乱象，坚决遏制隐性债务增量、妥善化解隐性债务存量，制定

实施一揽子化债方案，稳步推进法定债务和隐性债务合并监管，严格落实终身问责、倒查责任的问

责机制，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

“阳光是最好的防腐剂”，预算公开关系到对政府部门工作的监督和约束，对建设阳光政府、责任政府、服务政府具有重要意义。今年3月26日，2024年中央部门预算集中向社会公开，这是中央部门连续第17年晒出“账本”。此外，地方各级政府2023年预算和2022年决算公开率均为100%。预算公开制度不断强化，向人民群众交出了政府花钱的“明白账”。

“预算管理制度改革沿着建立现代预算制度的目标前进，预算管理制度日趋完善。”中国社会科学院财政税收研究中心主任、研究员杨志勇说。

## 税制体系不断优化

2024年6月底，2023年度个人所得税年度汇算进入尾声。广大纳税人通过个税“账单”惊喜地发现，去年开始实施的提高3岁以下婴幼儿照护、子女教育、赡养老人3项个人所得税专项附加扣除标准，让个税减负更加明显。

个人所得税制度改革，是党的十八大以来税制改革取得重大进展的一个缩影。通过一系列改革，税种科学、结构优化、法律健全、规范公平的税收制度体系加速构建，税收功能得到有效发挥。

法者，治之端也。党的十八届三中全会明确提出，落实税收法定原则。税收法律制度体系不断完善，18个税种中有13个已完成立法，增值税、消费税等其他税种立法工作正在持续推进。

作为宏观调控的重要工具，减税降费受到市场高度关注。我国持续精准实施减税降费，大幅减轻企业负担，实现“放水养鱼”，宏观税负在全球主要经济体中处于较低水平。2024年，我国继续落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。

北京国家会计学院副院长、教授李旭红认为，实施精准的税费支持政策，从短期来看，直接降低了企业成本，缓解了企业资金困难，稳定了市场预期，助力各类经营主体恢复元气、轻装上阵；从长期来看，进一步激发了企业发展的内生动力和活力，为经济高质量发展奠定了坚实的微观基础。

2016年5月1日零时，餐饮住宿业首张增值税专用发票在北京民族饭店开出。这一天，征收了66年的营业税告别了我国税收舞台。从2012年实施营改增试点到2016年全面推开营改增试点，再到增值税改革持续深化，简并下调增值税税率，完善留抵退税制度，我国基本建立了与现代化经济体系相适应的增值税制度，实现对货物和服务全覆盖，贯通服务业内部和二三产业间的抵扣链条，打造公平中性的税收环境。

个人所得税改革关系千家万户。2018年8月，十三届全国人大常委会第五次会议通过了修改后的个人所得税法，初步建立综合与分类相结合的个人所得税制度，被称为是一次具有里程碑意义的重大改革。除了提高扣除费用标准外，还设立了子女教育等6项专项附加扣除项目，调整优化税率结构，有力促进了收入分配公平，百姓获得感不断增强。2022年新增3岁以下婴幼儿照护专项附加扣除，

2023年提高3岁以下婴幼儿照护、子女教育、赡养老人等“一老一小”专项附加扣除标准，进一步减轻纳税人生育、养育、养老负担。

此外，绿色税制体系逐步建立，全力服务美丽中国建设。环境资源税收改革逐步深入，矿产资源税从价计征改革全面实施，开展水资源税改革试点；环境保护税法出台施行，实现排污费制度向环境保护税平稳转移，税收促进资源节约、环境保护和绿色发展的功能得到强化。

税收征管体制持续优化，纳税服务和税务执法的规范性、便捷性、精准性不断提升。从2015年到2021年，中办、国办3次印发税收征管改革方案的文件，充分体现了党中央、国务院对税收工作的高度重视，也充分彰显了新时代税收工作的重要性。

从“合作”到“合并”再到“合成”，税收征管改革始终坚持与税收制度改革协同推进，纳税人缴费人的获得感持续增强，税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用进一步彰显。

“税收是国家治理体系的重要组成部分，税收现代化构成中国式现代化的重要内涵。我国各项税收征管改革全面推进，提高了征管效率，优化了税费服务，强化了税务执法，也提升了政府治税水平。”李旭红说。

## 财政体制更加科学

知识产权工作涉及宏观管理、授权确权、运用促进、保护、公共服务等方面，如何在中央与地方之间厘清权责关系？2024年1月1日起实施的《知识产权领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》进行了明确具体的规定，对全面加强知识产权保护工作、实施创新驱动发展战略和知识产权强国战略提供了有力支撑。

党的十八大以来，财政体制改革迈出新步伐，权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系逐步形成，有力推动区域协调发展和基本公共服务均等化。2016年8月，国务院印发《关于推进中央与地

方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，明确了财政事权和支出责任划分的基本原则、主要任务和具体要求，第一次比较系统地提出从政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的思路。

此后，中央与地方财政事权和支出责任划分改革持续向纵深推进，出台实施基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，以及生态环境、知识产权等分领域改革方案，逐步形成“1+N”改革方案体系，基本确立中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的中央与地方财政事权和支出责任划分模式框架。

同时，中央与地方收入划分改革与时俱进，结合税收制度改革进展情况，考虑税种属性，在保持现有中央和地方财力格局总体稳定的前提下，明确增值税“五五分享”比例，调整完善税收返还、出口退税和增值税留抵退税分担机制等，既确保中央实施宏观调控所需必要财力，又保护地方积极性。

中央对地方转移支付制度改革持续深化，在前期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，结合中央与地方财政事权和支出责任划分等情况，改革中央对地方转移支付体系，创设了具有中国特色的共同财政事权转移支付，明确三类转移支付功能定位，加强引导调节，有力推动区域协调发展和基本公共服务均等化。按照预算，2024年优化对地方转移支付，加强地方财力保障，中央对地方转移支付保持一定规模，安排102037亿元，同口径增长4.1%。

省以下财政体制是构成政府间财政关系制度“四梁八柱”的重要部分。近年来，省以下财政体制改革迈出实质性步伐，逐步建立健全“权责配置更为合理、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。

“政府间财政关系的规范化，更好体现了社会主义国家集中力量办大事的优势，中央财政宏观调控能力大大增强。政府间财政关系的现代化促进了基本公共服务的均等化，支持了各级政府公共服务的有效提供，推动了全国统一大市场的建设。”杨志勇说。

## 充分发挥突破口和先行军作用

本报评论员

发行1万亿元超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设；落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展；大力优化支出结构，坚持党政机关过紧日子不动摇，严格控制一般性支出；持续抓好地方政府债务风险化解……今年以来，一系列财政政策充分发挥效能，这也是党的十八大以来深化财税体制改革成效的最新体现。

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。政府全部收支纳入预算管理、完善现代税收制度、理顺中央和地方财政关系等改革，都是难啃的“硬骨头”，但通过科学顶层设计、稳扎稳打落实，都取得了突破性进展，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。

财税体制改革充分体现“温度”，稳步提高保障和改善民生水平。加大转移支付力度、建立财政资金直达机制，有力兜实兜牢基层“三保”。实施减税降费，有效帮助广大经营主体特别是中小微企业、个体工商户实现轻装上阵、减负纾困。个税改革、提高退休人员基本养老金标准等措施，让广大人民群众实实在在受益。

推动构建新发展格局、促进高质量发展，必须加快建立健全现代财税体制。2023年12月召开的中央经济工作会议提出，要谋划新一轮财税体制改革。

改革没有完成时，只有进行时。谋划新一轮财税体制改革，面临诸多重要任务。在健全现代预算制度方面，推进财政资源统筹，优化资源配置，深入实施预算绩效管理，完善集中力量办大事的财政保障机制。在税制改革方面，保持宏观税负和基本税制合理稳定，优化税制结构，健全直接税体系，逐步提高直接税比重，健全地方税体系。全面落实税收法定原则，推进增值税、消费税等税种立法工作。此外，要进一步完善中央与地方财政事权和支出责任划分，加大均衡性转移支付力度，深化省以下财政体制改革。

“惟其艰难，才更显勇毅”。财税体制改革是一场牵一发而动全身的硬仗，在全面深化改革中发挥着“突破口”和“先行军”作用。谋划新一轮财税体制改革，既是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要，也关系到增进民生福祉。通过科学统筹推进，强化系统性、整体性和协同性，进一步深化新一轮财税体制改革，一定能为中国式现代化建设注入新的强劲动力。



图① 河北省石家庄市灵寿县一家专精特新示范企业生产车间内，工人在检查产品生产线。近年来，当地发挥财政资金引导作用，持续加大企业研发投入力度，促进县域经济高质量发展。

图② 近年来，陕西省宝鸡市加大财政投入和技术创新，有效促进农业特色产业提质增效、绿色发展。图为宝鸡市太白县咀头镇的高山蔬菜田。

图③ 在山东省菏泽市曹县有爱云仓汉服基地，曹县税务局工作人员向企业负责人介绍减税降费助企发展优惠政策。