

财税体制改革 40 年的经验与启示

以“财政现代化”匹配“国家治理现代化”，以“公共财政体制”匹配“社会主义市场经济体制”，以“现代财政制度”匹配“现代国家治理体系”

□ 高培勇

中国的改革开放从经济体制改革起步，逐步扩展为覆盖经济、政治、文化、社会和生态文明各领域的全面深化改革。40 年来的中国财税体制改革，正是顺应这一改革大潮，逐步向与社会主义市场经济体制和国家治理体系、治理能力现代化相匹配的财税体制演化的过程。

改革“非公共性”财税体制

我国财税体制改革是从传统计划经济体制下的“非公共性”财税体制及运行格局起步的。按照收入——钱从哪里来、支出——钱向何处去、政策——收支安排所体现的目的这三条基本线索，可以将其概括为：财政收入主要来自于国有部门——“取自家之财”；财政支出主要投向国有

部门——“办自家之事”；财政政策倾向于在国有和非国有部门之间搞“区别对待”——发展和壮大国有经济。

“二元”财税体制所覆盖的范围是有选择的；财政支出投向不是着眼于整个公共服务领域的，而是偏重于生产建设。如此的财税体制以及作为其结果的财税运行格局，更多体现的是区别性而非公共性。

构建公共财政体制框架

始自 1978 年的经济体制改革，方向是推进市场化改革，而经济市场化的改革进程，首先带来的是经济所有制构成的多元化，国内生产总值从几乎全部来源于国有和集体所有制经济部门，转变为来源于多种所有制经济部门的共同创造。这一影响传递到财税运行格局上，就是财政收入来源的公共化——由“取自家之财”到“取

众人之财”。财政收入来源的公共化自然会推动并决定财政支出投向的公共化——由“办自家之事”到“办众人之事”。财政收支的公共化进一步催生财政政策取向的公共化——由“区别对待”到在全社会范围内实行“国民待遇”。

呈现在财税运行格局上的这些变化，当然是在财税体制回归公共性的变革过程中发生的。这是一个以“财政公共化”顺应社会主义市场经济体制发展以及城乡一体化发展的过程。

正是在这样的背景下，不仅催生了公共财政的概念以及相关实践，而且作为市场化改革进程中财税体制改革“阶段性”目标的构建公共财政体制框架，也从 1998 年开始进入人们的视野。随之，包括收入、支出、管理和体制在内的几乎所有财税体制改革线索和财税体制改革事

项，都被归结于这条主线索。

建立现代财政制度

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出全面深化改革的顶层设计和总体规划，引领着新时代全面深化改革更为波澜壮阔的航程。作为经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制等各领域改革和改进联动集成的全面深化改革，其总目标锁定于“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”。

这一变化带给财税体制改革最为深刻的影响，就是财政由一个经济范畴跃升为一个国家治理范畴，财税体制由经济体制的一个组成部分跃升为国家治理体系的一个组成部分。故而，跳出以往追随经济体制改革而定改革方案的思维范式，将财政与国家治理、财税体制与国家治理体系密切联系在一起，在国家治理的大棋局中谋划并推进财税体制改革，便成为顺理成章之事。上述变化，标志着在初步实现“财政公共化”的基础上，与全面深化改革进程相伴随，我国财税体制改革进入了财政现代化的新阶段——建立现代财政制度。从这个意义上讲，建立现代财政制度同构建公共财政体制框架一脉相承，其实质是推进建立在财政公共化基础之上的财政现代化。

对财税体制进行适应性变革

梳理我国财税体制改革 40 年的基本脉络，可以得出如下启示。

财税体制改革牵一发而动全身，是重大而关键的基础性改革。只有在党的领导下推进财税体制改革，才能保证改革方向正确、改革思路清晰、改革举措科学、改革效果良好。

我国财税体制改革的一大特点，就是它始终作为整体改革的一个重要组成部分，始终

与整体改革捆绑在一起并服从、服务于整体改革的需要。在经济体制改革阶段如此，进入到全面深化改革新阶段也是这样。

40 年来，财税体制改革事实上存在着一条上下贯通的主线索，这就是伴随着由经济体制改革走向全面深化改革的历史进程，不断地对财税体制及其运行机制进行适应性变革：以“财政公共化”匹配“经济市场化”，以“财政现代化”匹配“国家治理现代化”，以“公共财政体制”匹配“社会主义市场经济体制”，以“现代财政制度”匹配“现代国家治理体系和治理能力”。这是我们从这一适应性改革历程中可以获得的基本经验。

我国财税体制改革实践之所以总体上是成功的，从根本上说，是我们在立足我国国情的基础上，深刻认知并严格遵守了财税体制及其运行机制的客观规律，按照客观规律的要求谋划并推进改革。这些客观规律可以概括为：经济市场化必然带来财政公共化，国家治理现代化必然要求和决定着财政现代化；搞市场经济，就必须搞公共财政；推进国家治理现代化，就必须以建立现代财政制度作为基础和重要支柱。

站在新时代的历史起点上，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入理解党的十八届三中全会和十九大关于财政与财税体制的全新定位以及深化财税体制改革的系统部署，可以将现代财政制度的基本特征作如下归结：财政成为国家治理的基础和重要支柱，财税体制成为国家治理体系的基础性和支撑性要素。引申一步说，财税职能要覆盖国家治理活动的全过程和各领域。以此对照当下的中国财税职能和作用格局，可以确认，进入新时代的中国财税体制改革任重而道远。

（据《人民日报》）

改革向纵深推进

通过税收征管的变革，税收营商环境持续优化，在依法依规组织税收收入的同时，税务部门高效落实税收优惠政策，把党中央、国务院的减税大礼包送到纳税人手中，助力我国经济高质量发展。

“机构改革不是税务机关的自弹自唱，而是要增强广大纳税人和缴费人对改革的认同感以及在改革中的获得感。”国家税务总局广西壮族自治区税务局联合党委书记汤志水说。

广西柳州钢铁集团副总会计师杜志军介绍，柳钢集团及旗下子公司分布地域较广，由不同的税务机关管辖。“国地税合并带来了工作效能的大大提升，尤其是体现在企业办理优惠备案、退税等事务上，我们更快速、便捷地享受到了改革的红利。”他说。

“税务机构改革的深入推进，将有效促使我国税务机构设置更加合理、有力提高税收征管效率、深入推进税收管理机构专业化，为实现高质量发展提供有力支撑。”中国社科院财经战略研究院研究员马建说。

（据《经济日报》）

声 音

个税改革提升国家治理水平

□ 曾金华

近日，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过了关于修改个人所得税法的决定。这次个人所得税法修改，除了提高“起征点”、增加专项附加扣除等减税措施给纳税人带来直接红利，更实现了从分类税制向综合与分类相结合的个人所得税制重大转变，进一步增强了个税和整个税收在推进国家治理现代化中的重要作用，影响必将十分深远。

个人所得税是世界各国普遍开征的一个重要税种，在筹集财政收入、调节收入分配等方面发挥着重要作用，是多数发达经济体的主体税种，在我国也已是第三大税种。我国建立个税制度以来，实行分类税制，对不同所得分别征税，这种方法固然有征管简便的优点，但未能全面衡量个人收入情况，难以充分体现实量能负担原则，不利调节收入分配。综合税制则能较好反映个人总体税负能力，使纳税人按照其实际能力负担应缴税收。综合与分类相结合税制兼具二者优点，成为改革的方向。

正因为实行综合税制的必要性，从“九五”计划起，中央一系列改革部署多次提出建立“综合与分类相结合”的个人所得税制。综合税制受制于税收征管及社会配套管理条件等，需要逐步推进，此次改革可谓二十几年磨一剑。如今，新税法将工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得等 4 项劳动性所得纳入综合征税范围，适用统一的超额累进税率，迈出了个税改革乃至整个税制改革的历史性一步。

税收在国家治理中具有基础性、支柱性、保障性作用，作为重要税种，个人所得税对国家治理的重要意义不言而喻。此次改革建立起综合与分类相

结合的个人所得税制，在实行部分收入综合计征的基础上，通过提高基本减除费用标准、增加专项附加扣除、优化调整税率结构、扩大低档税率的级距等方式，使个人所得税负水平更趋合理，优化国民收入分配格局，有力实施调节收入分配，促进实现社会公平正义。

征管模式的转变是这次改革的另一重要内容。在分类税制下，实行“代扣代缴”为主的征管模式，纳税人基本上都只通过单位缴税。新的税制则实行代扣代缴与自行申报相结合，这意味着相当部分的个人将直接与税务机关“面对面”，个人的纳税意识将不断得到强化、提升。同时，新税制的实施还将推动个人收入和财产信息系统建设，提升国家治理的信息化水平。税收一头连着国家，一头连着纳税人，新税法的实施将从多方面塑造个人、和社会国家的关系，提升国家治理能力。

法律的生命在于实施。在新税法通过后，制定出台实施细则则成为当务之急。实施细则应充分体现个税法精神，特别是在专项附加扣除的具体规定上，要体现公平原则，并便于纳税人享受红利，降低遵从成本和管理成本。在法律实施中，对纳税人而言，需要了解税法规定的纳税义务并依法纳税，不能逃漏税；对税务机关而言，应构建起高效的征管体系，为纳税人提供优质便利的服务，提高税法遵从度和社会满意度，提高征管效率，确保税法的顺利实施。

个税改革不是一蹴而就的，此次修法也可以看作改革的一个新起点。随着税收征管与配套条件的完善，应不断总结改革实践经验、深化相关改革，逐步扩大综合征税范围，完善费用扣除，优化税率结构，积极回应广大人民群众关切。

税改后纳税人税负降低

□ 金 华

此次修法后，个税从分类税制转向综合与分类相结合的税制，提高了基本减除费用标准，增加规定专项附加扣除，个税改革迈出了历史性一步，纳税人的税负将明显降低。

个人所得税在多数国家都是重要税种，在筹集财政收入、调节收入分配方面发挥了突出作用，目前在我国是仅次于增值税、企业所得税的第三大税种。专家普遍认为，此次修法最重要的意义在于，推动个人所得税从分类税制向综合与分类相结合的税制转变，明确居民个人取得工资、薪金所得，劳务报酬所得、稿酬所得和特许权使用费所得为综合所得，按纳税年度合并计算个人所得税。

我国原个税法实行的是分类税制，就是将个人各种性质的所得分类并分别征税。综合税制则是就纳税人全年全部所得，在减除法定费用后征税，能够有效反映纳税人的综合税负能力，但税制比较复杂，对征管水平要求较高。

实行综合与分类相结合的个人所得税制，将对国家治理现代化产生重要影响。在综合与分类相结合税制下，自然人纳税人需要将全年纳入综合所得的各项收入汇总向

税务机关申报纳税，这将带来政府与纳税人关系的重大变化，有利于提高纳税人意识，对于促进国家治理现代化具有重要推动作用。

在此前的个税改革中，“起征点”一直是焦点问题。自 2006 年 1 月 1 日起，三次提高了减除费用标准，由 800 元提高到 3500 元。随着我国经济快速发展、人们收入及生活水平提高，原定的减除费用标准已无法适用目前的消费水平。这个个税改革将“起征点”标准确定在什么水平，从修法一开始就备受关注。

专家学者普遍认为，分析新个税法的减税效果，不能只盯住“起征点”。“这次个税改革的主导思想之一，就是要给中低收入者减税，但与以往几次改革不同的是，这次减税并不是单纯地提高费用扣除标准。新个税法的减税措施体现在三个方面。一是将费用扣除标准从每月 3500 元提高到 5000 元，让一部分低收入者受益；二是加进了专项附加扣除，包括子女教育、大病医疗等支出，从而使费用扣除标准从过去的“一刀切”变成个性化的费用扣除，让税前扣除标准更加贴近纳税人的实际情况；三是调整了累进税率表，拓宽了 3% 和 10% 两档低税率对应的所得级距。



重庆正式取消征收主城区路桥通行费

重庆市日前正式取消征收主城区路桥通行费。已缴纳年度通行年费的车主，可到重庆市路桥收费管理处服务大厅办理退费。图为车辆在重庆市渝中区嘉滨路上行驶。

新华社记者 王全超 摄

国税地税征管体制改革是场硬仗

改革不是税务机关自弹自唱，而是要增强纳税人对改革的认同感，通过税收征管改革，把党中央、国务院的减税大礼送到纳税人手中

□ 张 华

深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。作为这场改革的重要组成部分，国税地税征管体制改革有着复杂性，涉及两个层面、三种体制、四级单位、几万机构、百万人员、十多亿纳税人和缴费人。国税地税机构如何实现由分到合？新机构是否有序运作？随着全国省市县乡四级新税务机构完成挂牌后的首个征期，记者近日在多地采访调研发现，新税务机构运行平稳有序、办税更加便利高效，改革释放的第一轮积极效应正在显现。

新机构运行平稳

随着全国县乡国税地税机构正式合并，所有县级和乡镇新税务机构统一挂牌。“这标志着国税地税征管体制改革第一场战役——各级国税地税机构

合并后挂牌圆满收官，标志着 24 年国税地税分设历史宣告结束！”国家税务总局党委书记、局长王军说。

“国税地税机构合并涉及层级多，人员规模大，各地情况千差万别，改革难度是其他部门改革所少有的。”中国人民大学教授朱青说。这场改革从一开始就面临复杂性和艰巨性。

“税务总局建立了一整套严密的机制体系，加强对改革工作的组织领导、统筹规划、联络督导、纪律检查。”税务总局机构改革工作小组有关负责人介绍，总局制定了“改革方案+配套办法+操作文件”三个层面的制度规范体系，健全了全体税务干部上下沟通交流的信息体系。同时，科学编制改革总台账和分台账，划分了 12 大类 215 项主要改革任务近 700 个具体事项。

税务机构改革最终要落到“人”上，国税地税机构合并后，

省局、市局、县局及内设机构的领导干部有一半需要自我消化，做好人的工作至关重要。“我们始终坚持谋事秉公心、办事重公平、成事靠公正，以改革为重、以稳定为重，力争把合适的人用到合适的岗位上，既保证了改革的平稳顺利推进，又赢得了干部的认可、理解和支持，为下一步向纵深推进改革提供了有力支撑。”国家税务总局江西省税务局联合党委书记、局长胡立文表示。

办税效率全面提升

“今年上半年，我们集团进行资产重组，涉及的税收问题专业性很强，又正赶上国地税机构改革，很担心会影响工作进展。没想到税务机构的纳税服务工作没有中断，而且派出专业团队帮助企业应对税收风险点，机构改革使纳税服务更加规范化、人性化，企业的改革获得感更加强烈。”江西江中制药（集

团）公司税务总监陈燕说。德州市陵城区税务局不断创新服务模式，优化办税流程，全面提升办税效率。“以前办税窗口分工很细致，但是纳税人需要来回走动，办一个业务需要不短的时间。”德州恒丰纺织有限公司办税人员董庆霞说，“现在在一个窗口就能把所有的业务办结，如果业务简单的话，几分钟就能办完”。

一个看似简单的变化背后，是改革之初税务总局关于“机构改革，服务先行”的部署。坚持为 10 多亿纳税人和缴费人提供更加优质高效便利的服务，被确定为国税地税征管体制改革的

最新统计显示，截至目前，全国实体办税服务厅首个纳税申报期累计办理涉税业务 2257 万笔，比去年同期增加 10.75%，纳税人通过网上办税厅办理涉税业务 1.62 亿笔，比去年同期增加 18.25%。