



党的十八届三中全会《决定》解读

进一步深化财税体制改革

王保安

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对深化财税体制改革、建立现代财政制度作出了重大部署，指出“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”，明确提出了当前和今后一个时期深化财税体制改革的目标原则和主要任务，这对于转变发展方式、推动科学发展、建立健全现代国家治理制度具有十分重要而深远的意义。

党和政府历来重视税收制度建设。1994年，按照建立社会主义市场经济体制的要求，我国实施了新中国成立以来规模最大、内容最丰富、影响最深刻的一次税制改革，形成了现行税制的基本框架。进入21世纪特别是党的十六大以来，按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，进一步调整和完善了税制，包括全面取消农业税、统一内外资企业所得税、推行增值税转型改革、顺利实施成品油税费改革；同时，改革出口退税制度、开展营业税改征增值税改革试点、稳步推进房产税改革试点和资源税改革等，初步形成了与社会主义市场经济体制基本适应的多税种、多环节、多层次调节的复合税制体系，为促进我国经济社会持续快速发展发挥了重要作用。同时，现行税收制度在推动科学发展、促进结构优化的职能作用。加快形成有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系，更大程度、更广范围发挥市场在资源配置中的决定性作用，为完善社会主义市场经济体制和全面深化改革奠定更加科学有效、适应性更强的税制基础。

一是优化税制结构。随着经济社会发展水平变化和征管条件改善，促进直接税和间接税比例的调整，进一步提高所得税、持有环节不动产的收入比重；健全地方主体税种，调动地方组织收入的积极性，增强自主性；明确和规范税制要素，税制设计尽可能简单透明，以降低税收成本，减少自由裁量权，规范征管秩序。科学划分中央税、共享税和地方税，合理配置各级政府税收收入归属权。

二是完善调节功能。通过改进和完善税收政策，

首先，建立规范的现代增值税制度。近期，在交通运输业和部分现代服务业全面推行“营改增”基础上，逐步将邮电通信业、铁路运输业、建筑、房地产业、金融和生活服务业等纳入改革序列。综合考虑财力许可等因素，可以逐步将不动产纳入增值税抵扣范围，进一步让利于市场主体和纳税人。

其次，进一步发挥消费税调节功能。适当扩大并调整消费税征收范围，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围，放大消费税引导合理消费行为的作用。研究将消费税由目前主要在生产（进口）环节征收改为主要在零售或批发环节征收。

第三，加快资源税从价计征改革。目前，原油、天然气资源税从价计征改革已在全国范围内实施，部分金属和非金属矿资源税从价计征改革试点在部分地区实施。下一步改革的重点是，推进煤炭资源税从价计征改革，清理取消相关收费基金，适当提高从量计征的资源品目的税额，逐步扩大资源税征收范围。

第四，加快推进房产税制度改革。要在认真总结上海、重庆等地试点经验的基础上，完善政策、科学决策，逐步建立统一完整的房地产税制度。

尚未纳入抵扣范围，对货物和劳务分别征收增值税和营业税，存在重复征税；在资源环境约束日益趋紧形势下，反映要素稀缺、供求关系、环境损害程度的环境税制度尚未建立。

其次是税收调节分配的功能偏弱。主要表现在：消费税范围较窄，税率偏低、环节单一，调节收入和引导消费的功能未能有效发挥；房产税、城镇土地使用税计税依据不合理、免税范围较大，减弱了税收调节财富分配的功能；个人所得税实行分项征收，未能体现量能负担原则，导致税负不公。

此外，税收法治化程度亟待提高。比如，现行税收优惠政策过多、惩罚较少，出于宏观调控考虑的短期安排较多、着眼于制度建设的长期安排较少，尤其是区域性税收优惠政策过多过滥。又如，征管体制有待完善。当前企业所得税由国税和地税机关分别征收，一些地方掌握政策尺度不同，税政与税基核定不一致。

引导地方政府更多地关注经济发展质量；坚持税收“取之于民、用之于民”基本理念，正确处理税收在效率与社会公平之间的关系；建设全国统一公平市场，逐步消除现行税制存在的对不同市场主体的税收不平等待遇，促进自由竞争和要素充分流动，进一步激发市场主体活力。

三是稳定宏观税负。要强化税收筹集财政收入的功能作用，也要保持宏观税负相对稳定。因此，改革要税费联动、有减有增，兼顾需要与可能，既要考虑保障国家发展和人民对公共服务需要，保持财力适度增长，又要充分考虑企业、个人的承受能力，将税收负担水平控制在合理范围之内。同时，解决以费代税造成的税费功能叠加问题，实现税费功能归位，规范政府收入秩序。

四是推进依法治税。规范税收优惠政策管理，在法律规定范围内赋予地方必要的税权。要严格税收征管，维护国家税法的统一、尊严和权威，推动形成科学立法、严格执法、全民守法的依法治税新局面。

策，逐步建立统一完整的房地产税制度。

第五，建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度。当前我国改革的重点应是适当合并相关税目，形成合理税率，完善税前基本扣除，加快完善个人所得税征管配套措施。

第六，开征环境保护税。我国开征环境保护税条件日趋成熟，要尽快将现行排污收费改为征税，开征独立的环境保护税，促进形成节约能源资源、保护生态环境的发展方式和消费模式。

第七，加强和改进税收优惠政策设定。加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。对执行到期的应彻底终止不再延续，对未到期期限的要明确政策终止的过渡期，对带有试点性质且具有推广价值的，应尽快在全国范围内实施。区域发展规划应与税收优惠政策脱钩，同时，严格禁止各种越权税收减免。

最后，完善国税、地税征管体制。进一步加强税收征管，积极构建以明晰征纳双方权利义务为前提，以风险管理为导向，以重点税源管理为着力点，以信息化建设为支撑的现代税收征管体系。

热评

发挥财税改革对国家治理的多项推动作用

孙勇

党的十八届三中全会将财税改革的定位提至前所未有的高度。财政将兼顾“财”和“政”，不再只是经济领域的重要问题，而是连接政治、经济、社会三大系统的重要媒介。财税改革也将成为政府职能转变、促进国家治理的重要推动力。

财税改革对国家治理的促进作用将体现在多个方面。

从财税改革定位的转变上来看，由“管理”上升至“治理”。财税体制改革不仅获得了更为全面、更为系统的改革路径，还更加强调财政授权机制、受托责任、透明度、预见性和参与性，而这些也正是我国深化行政体制改革、创新行政管理方式、转变政府职能的重要途径。

从发挥科学的财税体制在优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平上的独特作用来看，这不仅为财税体制改革制定

了战略方向，还赋予税收平衡政府与市场关系趋向合理的重任，有利于进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用。

从财税领域立法进程加快角度来看，税收收入依托条例或暂行条例的局面将得以改善，所有财税活动逐步进入法律规定的范围内，也将有效规范财政收支，进而加快法治化国家建设。

财税改革的新定位，不仅在未来较长时期内成为公共财政建设的主要支柱，还将以此作为政府转变职能的重要突破口，加快解决市场调节资源配置、实现税收公平、提速税收立法进程。只有深化财税体制改革，建立现代财政制度，我国的经济社会才能发展才能获得更为稳定的财政供给，人民也将享受到公平、正义和改革释放的红利。

1 深化税制改革的必要性和紧迫性

1994年，我国实施了新中国成立以来规模最大、内容最丰富、影响最深刻的一次税制改革，形成了现行税制的基本框架。进入21世纪特别是党的十六大以来，进一步调整和完善了税制，初步形成了与社会主义市场经济体制基本适应的多税种、多环节、多层次调节的复合税制体系，但还存在诸多不完善的地方

2 深化税制改革的目标取向

深化税制改革要依据“五位一体”总布局、总要求，改革税收制度，优化税制结构，推进依法治税，理顺国家与企业、个人之间的税收分配关系，在保持宏观税负总体稳定的基础上，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化的职能作用，加快形成有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系

3 深化税制改革的主要任务

深化税制改革要建立规范的现代增值税制度，进一步发挥消费税调节功能，加快资源税从价计征改革，加快推进房产税制度改革，建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度，开征环境保护税，加强和改进税收优惠政策设定，完善国税、地税征管体制



热议

赋予地方更多的主动权

《决定》提出的明确事权、建立事权和支出责任相适应的制度、改革税制、稳定税负等举措，将赋予地方更多的主动权，对地方经济发展将起更大的推动作用。山东临沂市财政将强化机遇意识，强化担当意识，积极破除既得利益的藩篱，紧紧围绕建立现代财政制度，认真研究，找准定位，勇于实践，大胆创新，在全面深化改革中、在服务经济社会发展中做好先行者。

——山东临沂市财政局 李勇

为发挥两个积极性奠定基础

《决定》提出了中央与地方政府间事权划分的基本思路，并强调在事权划分基础上，中央和地方政府相应承担和分担支出责任。同时，理顺中央和地方政府间的收入划分。这从根本上理清了中央与政府之间的职责、事权、支出责任、收入，为发挥中央和地方两个积极性奠定了良好的制度基础。

——中国社会科学院财经战略研究院 蒋震

有效缓解欠发达地区财力不足

《决定》为未来深化财税体制改革指明了方向，对作为“欠开发、欠发达”少数民族地区的贵州省黔东南苗族侗族自治州有重要意义：一是将有效缓解长期困扰贫困少数民族地区经济社会发展财力不足的问题；二是完善税收制度可以进一步促进财源结构的科学合理；三是新的预算体制将促进地方预算编制更科学合理。

——贵州省黔东南苗族侗族自治州财政局 熊华禹

热词

地方债风险

地方政府性债务是指地方机关事业单位及地方政府专门成立的基础设施性企业为提供基础性、公益性服务直接借入的债务和地方政府机关提供担保形成的债务。

地方政府债务风险，是指地方政府承担债务而无能力按期还本付息的可能性以及相应产生的后果，导致政府财政不能正常运转，影响对于公用事业投入等。

造成地方政府债务风险主要有以下原因：一是地方政府举债超过了地方经济和财政承受能力。二是举债项目没有达到预期经济效益，导致债务被拖欠，最终由政府财政兜底还款，使用单位的债务风险就转化为政府风险。

国家审计署2013年6月发布地方政府本级政府性债务审计结果公告显示，36个地区2012年底债务余额共计3.85万亿元，比2010年增加4409.81亿元，增长了12.94%。

结构性减税

所谓结构性减税就是“有增有减，结构性调整”的一种税制改革方案。既区别于全面的，大规模的减税，又不同于以往的有增有减的税负调整。结构性减税更强调有选择的减税，是为了达到特定目标而针对特定群体、特定税种来削减税负水平。

自2004年以来，我国一直在进行结构性减税，如全面取消农业税、增值税改革从东北试点到逐步完善准备推向全国、出口退税适时调整、统一内外资所得税、多次提高个人所得税起征标准等。

从效果看，这些政策都起到了扩大内需、优化经济结构的作用。在当前经济形势错综复杂的情况下，实施结构性减税，对经济发展的促进作用值得期待。

(本报记者 崔文苑整理)



10月15日下午，四川省遂宁市国家税务局直属分局工作人员正在办税大厅为群众服务。钟敏摄(新华社发)



11月15日，新疆呼图壁县五工台镇幸福村农民领取良种补贴资金。近些年，中央财政各项补贴政策有效促进了“三农”发展。新华社记者 王菲摄