深化税收制度改革 健全地方税体系

——访中国社科院财经战略研究院院长助理、研究员张斌

经济日报·中国经济网记者 曾金华

学习贯彻党的十九大精神 访谈

党的十九大报告提出，深化税收制度改革，健全地方税体系。中国社科院财经战略研究院院长助理、研究员张斌认为，税收工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，从解决发展不平衡不充分问题入手，在建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国过程中作出应有的贡献——

> 深化税制改革的目标是形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系，促进科学发展、社会公平和市场统一

> 全面落实税收法定原则是满足人民日益增长的民主、法治、公平、正义需要的必由之路

> 税收作为重要的政策工具，要以“贯彻新发展理念”为指导，通过建立健全鼓励研发和促进创新、创业的税收优惠政策体系在“建设现代化经济体系”中发挥应有的作用

> 我国需要构建既符合市场经济一般规律，又具有中国特色的中央和地方收入划分体系

在财税改革领域，党的十九大报告从全局和战略的高度，强调要加快建立现代财政制度，明确了深化财税体制改革的目标要求和主要任务，其中对税制改革提出了“深化税收制度改革，健全地方税体系”的要求。

中国社会科学院财经战略研究院院长助理、研究员张斌在接受记者采访时表示，税收工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，从解决发展不平衡不充分问题入手，在建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国过程中作出应有的贡献。

记者：中国特色社会主义进入新时代对税制改革提出了哪些新要求？

张斌：近年来，我国在税制改革领域取得了重大进展，营业税改征增值税试点改革实现了全覆盖，资源税从价计征改革全面推进，出台了环境保护税法，税收征管现代化稳步推进。

但是随着中国特色社会主义进入新时代，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。税收制度不仅要更好地筹集财政收入，在为人民提供更为优质的公共服务方面提供充足的财力保障；同时，税收制度的制订和实施还要更好地满足人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需要。具体来说，深化税制改革的目标是形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系，促进科学发展、社会公平和市场统一。

记者：如何在全面落实税收法定原则中体现党的十九大报告的要求？

张斌：全面落实税收法定原则是满足人民日益增长的民主、法治、公平、正义需要的必由之路。

全面落实税收法定原则，不仅要将以“税”命名的政府收入上升为法律规范，同时还要统筹推进政府非税收入改革，加快非税收入的立法进程。尤其要继续推进“费改税”，严格控制具有税收性质，面向社会强制征收的各类专项收入、政府性基金，到期应停征要及时停征，确有必要长期征收的应适时改为税收，并按新开征税种由法律加以规范。

全面落实税收法定原则，还需要在中央统一立法和税种开征权的前提下，根据税种特点，通过立法授权，适当扩大地方，主要是省级的税收管理权限，同时在规范管理、严格监督的前提下，适当下放部分非税收入的管理权限。地方人大作为立法机构在落实税收法定方面发挥应有的作用，将为健全地方税体系奠定更为坚实的制度基础。

记者：下一步，要如何优化税制结构，更好发挥税收的作用？

张斌：党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变经济发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。税收作为重要的政策工具，要以“贯彻新发展理念”为指导，通过建立健全鼓励研发和促进创新、创业的税收优惠政策体系在“建设现代化经济体系”中发挥应有的作用。

税负公平是现代税收制度的基本特征，也是实现社会公平正义，满足人民美好生活需要的必然要求。税负公平要求税收发挥好调节收入分配的功能。当前，优化税制结构，着力完善直接税体系是实现税负公平的主要措施。在税负公平的同时，税制改革要通过税法的统一促进市场统一，为市场主体创造公平竞争的税制环境。

我们不仅要按照税收中性原则，在“营改增”试点全面推开的基础上继续优化增值税制，构建更加公平、简洁的增值税制度；还要高度关注国际税制改革的动态，适应经济全球化发展和“一带一路”建设的需要，以构建“人类命运共同体”的目标为指引，在提升我国税制国际竞争力的同时，以全球视野加强国际税制的协调，为推动全球经济的互联互通和开放、包容发展奠定税制基础。

在现代复合税制体系中，税收还承担着诸多调节功能，在普遍征收增值税的同时，还要通过对部分产品和服务选择性开征资源税、环境保护税、消费税等税种起到促进资源节约、环境保护，引导生产和消费的功能。这就要求建立健全的间接税体系，按照“调节有度”的要求发挥好税收对经济的调节作用。

记者：近年来，建设地方税体系一直备受关注，如何根据党的十九大精神推进这项工作？

张斌：党的十九大报告将“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”放在了财税体制改革的首要位置，同时在税制改革部分明确提出了“健全地方税体系”的要求。财力协调，就是要形成中央和地方合理的财力格局，为各级政府履行财政事权和支出责任提供有力保障，同时地方税体系建设是实现“财力协调”的中央和地方财政关系的重要内容。

我国作为幅员辽阔、区域间经济社会发展不均衡的单一制大国，需要构建既符合市场经济一般规律，又具有中国特色的中央和地方收入划分体系。而且，完整的中央和地方收入划分体系不仅包括中央与省级政府间的收入划分，还要因地制宜、合理规范划分省以下政府间收入。因此，健全地方税体系，实现中央和地方的财力协调是关系到实现区域均衡发展的重大课题。

健全地方税体系首先要与税制改革相结合。从国际经验看，房地产税比较适合作为市、县等基层政府的专享税，要按照“充分授权”的原则，赋予地方政府在房地产税征收方面更大的自主权，通过积极稳妥推进房地产税改革健全基层政府的收入体系。在加快地方非税收入立法进程的同时，要结合“费改税”改革通过清费立税拓展地方税的范围。

在市场经济条件下，为保证资源在全国范围内的自由流动，中央在税收征收方面天然具有较大优势。因此，在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下，应科学确定共享税中央和地方分享方式及比例，形成以共享税为主、专享税为辅的中央和地方收入划分体系。目前，增值税、企业所得税、个人所得税是主要的共享税，应在统筹兼顾维护市场统一、促进区域均衡、充分发挥地方积极性等因素的基础上，充分考虑经济结构优化升级和新兴业态发展的影响，科学确定上述主要税种的分享方式与分享比例。

企业家 学报告·谈体会

开创企业改革发展新局面

乔保平

党的十九大把习近平新时代中国特色社会主义思想确定为我们党必须长期坚持的指导思想，描绘了从现在起到本世纪中叶我国发展的宏伟蓝图，取得了一系列重要的政治成果、理论成果和实践成果，作出了一系列重大战略布局和战略举措，进一步指明了党和国家事业的前进方向。

国家能源集团把学习好宣传好贯彻好党的十九大精神，作为当前和今后一个时期最重要的政治任务。集团各级党组织和全体员工将深刻学习习近平新时代中国特色社会主义思想的丰富内涵，不忘初心，牢记使命，不断开创集团公司改革发展党建新局面。

一是牢固树立“四个意识”，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定不移同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。作为中央骨干特大型企业，要坚决维护中央权威和集中统一领导，坚决贯彻中央决策部署；要坚定不移用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，理直气壮做强做优做大国有企业；要坚定不移贯彻新发展理念，全面深化企业改革，加快布局优化、结构调整、战略性重组，培育具有全球竞争力的世界一流企业；要坚定不移坚持党对一切工作的领导，坚持党要管党、全面从严治党，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。

二是坚持和加强党的全面领导，坚定不移落实全面从严治党。党的十九大报告旗帜鲜明地提出要坚定不移全面从严治党。我们必须准确把握新时代党的建设总要求，坚持党对一切工作的领导，拧紧思想的“总开关”，严守党的政治纪律和政治规矩，确保党始终成为推动各项工作的坚强领导核心。必须旗帜鲜明把党的政治建设摆在首要位置，把坚定理想信念作为党的思想建设的首要任务，把坚决维护党中央集中统一领导作为公司党组第一位的要求。必须持之以恒加强党风廉政建设，严格落实“两个责任”，坚决防止四风反弹回潮。

三是坚定不移贯彻新发展理念，打造全球领先的现代综合能源集团。作为大型能源企业，必须坚持把新发展理念作为破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势的治本之策、必由之路。着力推进绿色发展，构建清洁低碳、安全高效的能源体系，推动能源生产消费革命，提升绿色能源品牌。着力引导开放发展，发挥主力军和排头兵作用，用好“一带一路”政策，促进国际产能合作和科技合作，提高国际化能力水平。

四是坚定不移全面深化改革，进一步激发活力提升效率。增强活力提高效率是国企改革中心任务，我们要以重组为契机，准确把握改革趋势，进一步建立完善现代国有企业制度，承接国有资本投资公司试点，健全法人治理结构，加强董事会建设，加快形成权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制。进一步积极稳妥发展混合所有制经济，以上市公司为基本形式，“成熟一家、推进一家”，通过市场化手段，依法依规引入社会资本。进一步深化实施投资、财务、燃料和物资“四个集中管控”，优化业务流程，加强信息系统建设，发挥规模优势，提高运转效率，提升集团管控效能。进一步深化三项制度改革，推进市场化选人用人和薪酬制度改革，推进职业经理人和薪酬差异化试点，充分调动广大干部职工干事创业积极性。

（作者系国家能源投资集团有限责任公司董事长、党组书记）

一日一课

着力推进实施供给侧结构性改革

> 建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。
>
> ——摘自党的十九大报告

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出了着力推进实施供给侧结构性改革的重大决定，并在“十三五”规划纲要中进一步明确作为整个“十三五”时期发展的主线。近年来，以去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板为重点，开展了各项工作，取得了积极的市场成效。

深化供给侧结构性改革，要以实体经济特别是制造业为重点，把提高供给体系质量作为主攻方向，提质升级存量供给，扩大优质增量供给，实现更高水平和更高质量的供需动态平衡。要以加快发展先进制造业为重点全面提升实体经济。要加快制造业改造升级，加快发展现代服务业，培育若干世界级先进制造业集群，促进我国产业迈向全球价值链中高端，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链等领域培育新增长点、形成新动能。要支持传统产业优化升级，瞄准国际先进标准提升产品技术、工艺装备、能效环保水平，增强制造业基础工艺、基础材料和基础零部件制造能力，提高传统产业的产品品质和附加值。要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，更好发挥大数据、云计算、人工智能与实体经济的跨界融合创新和提质增效效应。

企业家是推动供给侧结构性改革、振兴我国实体经济的主力军，要通过深化改革、完善制度，更好激发和保护企业家精神，支持企业家创新创业，植根我国长期发展。振兴实体经济离不开高素质的劳动者队伍，要加大人力资本培育，建设知识型、技能型、创新型劳动者大军。

要继续坚持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，继续采取有效措施推进去产能和去库存，通过并购重组和依法破产等方式完善市场化优胜劣汰机制，优化存量资产，增加优质供给。完善房地产调控措施，因城因地去库存，优化房地产市场供给结构，大力发展住房租赁市场，既要保供给、降房价，也要控规模、降库存。要进一步采取措施降低整体债务杠杆率，特别是要有效控制国有企业债务和地方政府债务风险，大力提高股权融资比例。要继续综合施策降成本，在减税、降费、降低要素成本和物流成本等方面加大力度，切实降低企业负担。在补短板方面，要围绕环境、脱贫等突出短板，强化重点地区重要污染物排放的防控和治理，着力解决突出环境问题，动员全党和全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会。

（摘自《党的十九大报告学习辅导百问》，党建读物出版社、学习出版社出版，本报有删节）

“加快完善社会主义市场经济体制”系列述评⑨

以双支柱框架应对“灰犀牛”和“黑天鹅”

本报记者 陈果静

“党的十九大报告提出，建立货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，这是应对‘灰犀牛’还有‘黑天鹅’的一个重要战略方针。”国家外汇管理局副局长陆磊日前表示。

“灰犀牛”指的是那些概率极大、冲击力极强却被忽视的风险，这些平时都能看得见、大家习以为常的风险往往容易被忽视。“黑天鹅”主要指没有预料到的突发事件或问题，这类事件难以想象和预测，一旦发生其影响极大。陆磊认为，中国面临最大的“灰犀牛”是经济波动和金融市场波动。

在国际金融危机前，各国普遍认为，市场竞争环境下价格有足够的灵活性来实现资源有效配置，物价稳定就能在较大程度上代表宏观经济稳定。因此，货币政策的目标是稳定物价。但国际金融危机的爆发表明，这一政策框架并非完美。在国际金融危机前，美国物价稳定，但金融资产价格飙升，积累了巨大风险。中国人民银行发布的《2017年第三季度中国货币政策执行报告》显示，2003年至2007年次贷危机之前，全球经济处于强劲上升期，在此期间，全球CPI涨幅基本稳定，但同期初级商品价格和MSCI全球股指上涨超过90%，美国大中城市房价上涨超过50%，累积了巨大的风险。

以史为鉴，对于我国当前面临的金融风险也应清晰认识。中国人民银行行长周小川的判断是：总体看，我国金融形势是好的，但当前和今后一个时期我国金融领域尚处在风险易发高发期，在国内外多重因素压力下，风险点多面广，呈现隐蔽性、复杂性、突发性、传染性、危害性特点，结构失衡问题突出，违法违规乱象丛生，潜在风险和隐患正在积累，脆弱性明显上升。

风险根源在于高杠杆。2016年末，我国宏观杠杆率为247%，其中企业部门杠杆率达到165%，高于国际警戒线，部分国有企业债务风险突出，“僵尸企业”市场出清迟缓。同时，金融风险的传染性明显增强，呈现跨市场、跨业态、跨区域的特点。如一些金融机构和企业利用监管空白或缺陷“打擦边球”，套利行为严重；部分互联网企业以普惠金融为名，行庞氏骗局之实，线上线下非法集资多发，交易场所乱批滥设，极易诱发跨区域群体性事件等。

“对于维持金融系统稳定只有货币政策还不够，金融系统风险的主要来源是金融顺周期性和跨市场风险传染，宏观审慎就是对金融顺周期性和跨市场风险传染对症下药。”中国人民银行副行长易纲说。

周小川表示，在风险酝酿期，行业和地方追求增长的积极性很高，客观上希望放松“银根”，金融活动总体偏活跃，货币和社会融资总量增长偏快容易使市场主体产生错误预期，滋生资产泡沫。当风险积累达到一定程度，金融机构和市场承受力接近临界点时，各方又呼吁增加货币供应以救助。宏观调控很难有纠偏的时间窗口。

因此，当前亟需建立货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架。易纲认为，建立双支柱调控框架可以起到两方面作用：一是保持币值稳定，二是维护金融系统的稳定。

此前，我国已经开始了货币政策与宏观审慎政策相结合的探索和实践。例如，在2011年正式引入差别准备金动态调整机制，2016年起将差别准备金动态调整机制“升级”为宏观审慎评估体系（MPA），2018年还将把同业存单纳入MPA同业负债占比指标考核等。

“货币政策调控框架成功转型，意义重大。”交通银行首席经济学家连平表示，这将使我国货币政策调控更加与时俱进和适应现代金融体系发展，也将使央行通过价格型工具和数量型工具的综合运用，更有效、更精准、更直接地实现政策目标，并实现价格型和数量型调控工具的优势互补。

从市场的情况来看，当前银行体系流动性基本稳定，货币信贷和社会融资规模保持平稳增长，绝大多数银行业金融机构经营稳健，金融市场上的加杠杆和投机行为得到了一定程度抑制，企业和居民的正常融资需求也得到了保障。

央行在《2017年第三季度中国货币政策执行报告》中指出，将继续健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控体系，继续完善货币政策框架，强化价格型调控和传导，继续深化利率和汇率市场化改革，发挥金融价格杠杆在优化资源配置中的决定性作用；继续完善宏观审慎政策框架，将更多金融活动、金融市场、金融机构和金融基础设施纳入宏观审慎政策的覆盖范围；完善货币政策和宏观审慎政策治理架构，推进金融治理体系和治理能力的现代化。