

中国现代财政制度构建的目标、进程与现状评估^{*}

龚 浩 李丽珍 王 晓

【摘要】按照财政改革目标，2020 年是我国现代财政制度基本建成之年。在本轮改革中，直接税比重提升有限，税收结构有待优化，地方税体系尚未建立；支出结构有待优化，政府职能转变尚未体现。预算制度中，全面规范尚待提升，公开透明尚需加强；绩效管理仍需扎实推进，预算标准尚待完善。财政体制在维持既有财力分配的同时，划分了事权和支出责任，但地方还是依赖于中央，分税制逐渐蜕变为分钱制。围绕国家治理现代化，中国现代财政制度的构建还有待在财政投入、财政支出、财政制度以及财政体制等方面持续推进。

【关键词】现代财政制度；国家治理；公共财政；财政体制

【中图分类号】F812.2 【文献标识码】A 【文章编号】1006—012X（2021）—01—0129（07）

【作者】龚 浩，助理研究员，博士，中国社会科学院当代中国研究所，北京 100836

李丽珍，助理研究员，博士，中国社会科学院工业经济研究所，北京 100044

王 晓，副研究员，博士，贵州财经大学大数据应用与经济学院，贵州贵阳 550025

2012 年，党的十八大召开标志着中国进入中国特色社会主义新时代，开启全面深化改革。《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）与《深化财税体制改革总体方案》（以下简称《总体方案》）提出构建现代财政制度的财政改革目标，到 2020 年基本建立现代财政制度。

学者们围绕什么是现代财政制度、现代财政制度的基本特征、实现路径及其与国家治理的关系等问题进行了讨论。^[1-8]《中国财政政策报 2013 /2014》全面阐述了现代财政制度的构建。^[9]此外，学术界对税制改革、^[10]财政体制改革、^[11]预算改革^[12-13]等具体问题进行了深入分析；也有学者对本轮财税体制改革进程进行了中期评估，认为 2013 年 11 月至 2016 年 10 月这一期间的财税体制改革，作为一个整体尚不够均衡，亟待协调推进，其对全面深化改革的支撑性和基础性作用逐步显现，但需加力增效。^[14,15]回顾本轮财政改革历程，构建现代财政制度的具体目标是什么？财政制度发生了什么样的变化？当前所构建的现代财政制度还存在那些不足与问题？这些问题仍需深入研讨。鉴于此，本文拟梳理中国现代财政制度构建历程，以及改革前后财政收入、财政支出、预算管理和财政体制四方面的变化，评估本轮财政改革的成效，并在此基础上提出加快建立现代财政制度的对策建议。

一、财政收入：税收结构有待优化，地方税体系尚未形成

1. 本轮税制改革的目标：优化税制结构和构建地方税体系

财政收入方面的改革主要围绕税制改革展开，其目标是建立公平统一、调节有力的现代税收体系。《决定》提出，深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重。《总体方案》要求，建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系；党的十九大强调，要深化税收制度改革，健全地方税体系。本轮税制改革从以往强调促进效率转变为兼顾公平和效

^{*} 基金项目：国家社会科学基金重大项目“实现共同富裕的主要制度安排和推进路径”（18VBN015）；中国社会科学院创新工程重大科研项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”（2019ZGGH014）；贵州财经大学人才引进项目“基于抑制权力腐败的预算治理体系构建研究”（2019YJ064）。

率,注重税负分配的公平;从以往强调税收中性转变为兼顾中性和非中性,注重税收的调节作用。^[16]贯穿税制改革的两个重点是通过提高直接税比重来优化税制结构和构建地方税体系。

2. 锁定“六税”推动税制改革

“六税”改革中,有的基本完成,有的顺利推进,有的裹足不前。“营改增”改革基本完成并不断调整:2016年“营改增”全面推行,2017年简并增值税税率,2018年下调增值税税率1个百分点。消费税调整稳步推进:调整消费税征收环节,就“消费税法”征求意见。资源税改革全面推进:2016年推动资源税改革并将资源税收入划归地方财政;2019年通过新《资源税法》。环境税开征:2018年,实施《环境保护税法》,将环境保护税作为地方收入;个人所得税推进了从分类征收到综合征收改革。房地产税裹足不前:虽然房地产税立法被列入规划,但目前尚未有突破性进展。

3. 税制改革评估

税制改革目标是建立“公平统一、调节有力”的现代税收体系,其重点是提高直接税比重以优化税制结构和构建地方税体系。在此,笔者对比2013年与2018年的税收情况(见表1),发现税制改革的目标尚未达成。

其一,直接税比重提高有限,税制结构有待优化。2013年,直接税与间接税分别占税收收入的38.4%、71.1%。2018年,直接税与间接税(不含营业税,含环境保护税)分别占税收收入的43.6%、66.6%。二者比较,直接税所占比重增幅有限。虽然个人所得税在直接税改革中取得了突破性进展,但并未触及我国以间接税作为主要税收收入的基本格局。

表1 2013年与2018年税收结构表^①

单位:亿元

项目	2013年		2018年	
	决算数	比重(%)	决算数	比重(%)
1 国内增值税	28810.13	26.07	61530.77	39.34
2 国内消费税	8231.32	7.45	10631.75	6.80
3 进口货物增值税、消费税	14004.56	12.67	16878.97	10.79
进口货物退增值税、消费税	-10518.85		-15913.93	
4 营业税	17233.02	15.59		
5 企业所得税	22427.2	20.29	35323.71	22.59
6 个人所得税	6531.53	5.91	13871.97	8.87
7 资源税	1005.65	0.91	1629.9	1.04
8 城市维护建设税	3419.9	3.09	4839.98	3.09
9 房产税	1581.5	1.43	2888.56	1.85
10 印花稅	1244.36	1.13	2199.36	1.41
证券交易印花稅	469.65	0.42	976.88	0.62
11 城镇土地使用稅	1718.77	1.56	2387.6	1.53
12 土地增稅	3293.91	2.98	5641.38	3.61
13 车船稅	473.96	0.43	831.19	0.53
14 船舶吨稅	43.55	0.04	49.78	0.03
15 车辆购置稅	2596.34	2.35	3452.53	2.21
16 关税	2630.61	2.38	2847.78	1.82
17 耕地占用稅	1808.23	1.64	1318.85	0.84
18 契稅	3844.02	3.48	5729.94	3.66
19 烟叶稅	150.26	0.14	111.35	0.07
20 环境保护稅			151.38	0.10
21 其他稅收	0.73		0.04	
税收收入	110530.7		156402.86	

^① 进口货物增值税和消费税未做退税处理。参见2013年全国一般公共预算收入决算表、2018年全国一般公共预算收入决算表,数据来源: <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

其二，地方税体系尚未形成，尚未出现地方主体税种。随着“营改增”的完成，增值税分享比例从原先的75:25比例分成改为五五分成。2013年，地方营业税、增值税分别占地方税收收入的31.87%、15.53%，二者合计占地方税收收入的47.4%；2018年，地方增值税占地方税收收入的40.32%。“营改增”并未改变中央与地方的财力分配格局，但营业税这一地方主体税种变成中央与地方共享增值税的同时，尚未出现能够支撑地方财政需求的地方税种。

虽然国务院将资源税、环境保护税作为地方财政收入，但其体量不足以支撑地方财政。2018年，资源税和环境保护税合计1181.28亿元，仅占税收收入的1.14%。其中，地方税收收入中资源税和环境保护税合计1736.13亿元，仅占地方财政本级收入的1.89%。2013年和2018年，税收返还和转移支付（48857亿元、70344亿元）分别占地方财政收入的42.33%、41.83%。这也意味着，地方财政收入依赖中央补助的现象未发生明显改变。

二、财政支出：财政支出结构有待优化，政府职能转变尚未体现

1. 财政支出改革的目标：凸显政府职能的转变

财政支出结构变化是政府职能转变的凸显。虽然《决定》和《总体方案》并未明确现代财政制度构建中财政支出改革的具体安排，但提出加快转变政府职能，建设服务型政府，强调更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况等。政府职能转变体现在财政支出上，即提高民生领域社会福利支出比重，并相应降低经济建设性支出比重。这也与国际经验相一致，即随着经济的发展，社会福利性支出所占比重应越来越高，经济建设性支出所占比重应逐步降低。^[17]

2. 以“优化财政支出”为主轴的结构调整

2013年以来，《政府工作报告》多次强调优化财政支出结构、保障和改善民生。2014年提出优化财政支出，压缩机关和事业单位一般性支出，并将其用于改善民生、发展经济；2015年提出优化财政支出结构；2016年强调支持民生，优化财政支出结构；2017年强调加大力度补短板、惠民生；2018年强调优化财政支出结构，提高财政支出的公共性、普惠性，向“三农”、民生倾斜。2012年和2018年财政支出规模和结构见表2。

2012年与2018年支出结构变化显示：虽然经济事务占比有所下降，但仍占最大份额；经济事务、文化体育传媒和教育占重降幅较大，分别为14.49%、11.54%和21.61%；住房和社区设施、医疗卫生和社会保障就业比重增幅较大，分别增长19.98%、19.87%和20.51%。

进一步将10项财政支出归集为基本政府职能、经济建设和社会福利性三大类支出（见表3），2018年三大类支出占比分别为29.54%、33.11%、37.35%；经济建设占比由2012年的34.16%降至2018年的33.11%，社会福利性占比由2012年的36.56%升至2018年的37.35%，表明以

“优化财政支出”为主轴的结构调整取得一定成效，但整体变化幅度不大。

表3 2012年和2018年一般公共预算支出结构表

支出分类	2012年		2018年	
	规模(亿元)	比重(%)	规模	比重(%)
基本政府职能(一般公共服务、国防、公共安全、环境保护)	36877.89	29.28	65261.57	29.54
经济建设(经济事务、住房和社区设施)	43025.40	34.16	73142.98	33.11
社会福利性(医疗卫生、教育、文化体育传媒、社会保障就业)	46049.68	36.56	82499.58	37.35
合计	125952.97		220904.13	

注：在表2的基础上，将10项功能分类支出划分为基本政府职能、经济建设、社会福利性三大类支出。

表2 2012年和2018年一般公共预算支出中十项功能分类规模和结构表 单位：亿元

支出分类	2012年		2018年	
	数额	比重(%)	数额	比重(%)
一般公共服务	16992.11	13.49	29291.16	13.26
国防	7361.15	5.84	12311.66	5.57
公共安全	8335.98	6.62	15570.54	7.05
经济事务	28779.46	22.85	43168.13	19.54
环境保护	4188.65	3.33	8088.22	3.66
住房和社区设施	14245.94	11.31	29974.86	13.57
医疗卫生	7919.04	6.29	16663.56	7.54
文化体育传媒	2942.46	2.34	4570.95	2.07
教育	21931.06	17.41	33221.79	15.04
社会保障就业	13257.13	10.53	28043.29	12.69
合计	125952.97		220904.13	

数据来源：参照IMF(2004)《政府财政统计手册》和中国社会科学院财经战略研究院课题组(2014)的研究对中国2012和2018年全国一般公共预算支出决算数据重分进行类计算。^[18]

3. 财政支出调整评估

前面只是对一般公共预算支出结构进行分析,未将社会保险基金、政府性基金和城投债纳入考虑,并非全口径财政支出。其中,社会保险基金支出是社会福利性支出的重要组成部分;全国政府性基金规模从2012年的3.6万亿元,扩大至2018年的8.06万亿元,其在政府职能履行方面发挥着越来越重要的作用;城投债作为准市政债券,是体现政府意志的重要政策工具,应作为全口径政府债务支出的一部分。表4在表2的基础上,将社会保险基金支出、政府性基金支出和城投债等纳入财政支出并进行重分类,形成2018年的全口径财政支出结构,即基本政府职能支出、经济建设支出、社会福利性支出占比分别为21.40%、39.90%、38.70%。

表4 2018年一般公共预算支出与全口径财政支出对比表

三大分类	一般公共预算支出		全口径财政支出	
	规模(亿元)	比重(%)	规模(亿元)	比重(%)
基本政府职能(一般公共服务、国防、公共安全、环境保护)	65261.57	29.54	65341.87	21.40
经济建设(经济事务、住房和社区设施)	73142.98	33.11	121833.58	39.90
社会福利性(医疗卫生、教育、文化体育传媒、社会保障就业)	82499.58	37.35	118157.96	38.70
合计	220904.13		305333.41	

说明: IMF(2001)对社会保险基金的统计是针对企业职工五项社会保险基金,基于对比分析需要和收支匹配原则,需将我国五项社保支出扣除财政对五项社保基金的补助。具体做法:将城镇基本医疗保险支出扣除财政对城镇基本医疗保险支出后,分配至医疗卫生;剩余的四项社会保险支出在扣除公共财政相应补贴后,分配至社会保障和就业。支出归类方法:将文化事业建设费安排的支出、地方教育附加安排的支出、国家电影事业发展专项资金支出、残疾人就业保障金支出、城市公用事业附加安排的支出、彩票公益金安排的支出归入社会福利性支出;将国有土地收益基金、新增建设用地土地有偿使用费安排、水利建设基金三项由土地出让金形成的支出予以扣减;将国有土地使用权出让收入安排的支出采用简单折算法,按55%比例计算为财政支出(其余45%为拆迁户补偿支出,予以扣减),其中90%纳入经济建设支出,10%纳入社会福利性支出;除以上三项调整外,其余各项支出全部纳入经济建设支出。城投债增量数据来源于Wind数据库;根据债务投向性质将水利、环境和公共设施管理业归入基本政府职能支出,占比1.48%;将居民服务、修理和其他服务业、卫生和社会工作、文化体育和娱乐业归入社会福利性支出,占比0.26%;其他各项支出主要为拉动经济增长的生产性支出,归入经济建设支出,占比98.26%。

无论是一般公共预算支出,还是全口径财政支出,当前中国财政支出结构以经济建设和社会福利性支出为主,二者比重几乎相当。仅就一般公共预算支出而言,社会福利性支出占比最高,而全口径财政支出下,经济建设支出占比最高,这是由于政府性基金和城投债支出均以经济建设为主。整体而言,当前中国财政支出结构显示,政府仍以经济建设为主要职能,转变职能的探索仍任重道远。

三、预算制度:全面规范与公开透明有待加强

1. 预算制度的改革目标:全面规范、公开透明、标准科学、约束有力、绩效管理

《决定》和《总体方案》提出,建立全面规范、公开透明的现代预算制度。党的十九大指出,预算制度要全面规范透明、标准科学、约束有力,全面实施预算绩效管理。预算制度改革的目标是建立全面规范、公开透明、标准科学、约束有力、绩效管理的现代预算制度。全面规范,要求政府预算应包括政府的全部预算收支项目,完整地反映政府的全部财政收支活动;公开透明,政府需要对公众公开预算,预算内容为全社会了解,资金运行过程透明且易于监督;标准科学,要求预算的决策与编制、审查与批注、执行与调整、决算与绩效、监督与制约等建立在科学的标准上;约束有力,要求对预算过程中的各参与主体都具有约束作用;绩效管理,要求政府预算决策必须建立在认真考察政府的政策设计上,把由于政府干预引起的资源配置的无效和低效降低到最小程度。^[19]

2. 围绕现代预算目标进行的改革

其一,涵盖四本预算^①的全口径政府预算体系得以确立。2015年,新《预算法》实施,开始形成政府全部收支预算体系,并明确了四本预算之间的相互联通机制。

其二,预算公开力度加大,财政透明度提升。新《预算法》规定了预算公开的内容、时间、主体等问题。财政部出台多部加强预算公开的文件,推动预算、决算公开平台建立。2016年,各地区预决算公开度均值、政府预决算公开度均值、部门预决

^① 四本预算包括:一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算。

算公开度均值分别是 91.8365、93.0304、90.6425。至 2018 年,上述各值分别增至 97.0498、94.6490、98.650。^①

其三,预算执行更加规范,逐步建立跨年预算平衡机制;实施中期财政规划管理,开展 3 年滚动规划试点;强化转移支付管理,公布新转移支付管理办法,明确专项转移支付流程,加大一般性转移支付的比重;加强对地方政府债务的管理。

其四,预算监督与约束能力得以提升。2018 年,提出人大预算审查监督的重点由收支平衡、赤字规模向支出预算和政策拓展转变;2018 年成立中央审计委员会。上述措施提升了人大、审计部门的预算监督与约束能力。

其五,预算绩效管理进入全面实施阶段。2018 年,提出建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。同时,对绩效管理、考核、监控、评价都做出具体规定。

3. 预算制度改革评估

上述改革措施的落地,初步搭建起中国特色现代预算制度框架,现代预算控制与约束权力的基本理念得以确立,但制度仍属“在建工程”,需进一步完善。

其一,全面规范尚待提升。四本预算之间的衔接机制远未实现。2013 年,一般公共预算收入占整个政府收入的 61.89%,但 2019 年这一比重下降到了 55.96%。^②这反映出全面规范预算要求并没有完全实现,中国全口径预算管理体系的构建还未完成。

其二,规范约束仍需加强。预算改革力图打造合规的预算管理流程,在部门预算、国库集中收付、政府采购、政府收支分类、跨年预算平衡机制等方面加强约束。但实践层面预算约束力有限,合规性问题普遍存在。《中央部门 2018 年度预算执行等情况审计结果》显示 38 个部门和 109 家所属单位预决算编报不完整准确,涉及金额 14.23 亿元;37 个部门和 96 家所属单位预算执行及资产管理不规范,涉及金额 77.47 万元。

其三,预算仍需由公开走向透明。本轮改革中地方预算公开改革推进逐步加快,地方财政透明度有了较大的提升。但公开并不等于透明,部分政府收支并未达到新《预算法》的公开标准,或者遵守的标准不一致;地方缺乏主动公开的意识,公开内容往往仅满足最低要求。

其四,绩效管理仍需扎实推进,管理意识尚未完全确立;绩效目标的设置、指标体系的构建还有待完善,绩效评价结果的应用还不理想,预算绩效管理体系建立尚需推进;预算标准尚不够科学,部门项目支出中项目多、标准少的矛盾突出,项目定额标准体系建设总体进展缓慢,标准尚未与预算编制及管理有机融合。

四、财政体制:央-地财政关系尚未理顺

1. 财政体制改革的目标:事权和支出责任相适应

《决定》与《总体方案》提出事权和支出责任相适应的央-地财政关系,在保持收入格局稳定的前提下,合理划分事权和支出责任,促进权力和责任、办事和花钱相统一。党的十九大将央-地财政关系描述为“权责清晰、财力协调、区域均衡”。

2. 明确“事权和支出责任”的财政体制改革

2016 年,提出五条事权和支出责任划分原则;事权划分中要求适度加强中央的财政事权、保障地方履行财政事权、减少并规范中央与地方共同财政事权、建立财政事权划分动态调整机制;支出责任划分中要求中央财政事权由中央承担支出责任、地方财政事权由地方承担支出责任、中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任。2018 年,就基本公共服务中的事权和支出责任划分做了安排,包括义务教育、学术资助、基本就业服务、基本养老保险、基本医疗保障、基本卫生计生、基本生活救助和基本住房保障等。

上述财政体制改革涵盖教育、医疗、卫生、交通运输、生态环境保护等各个领域,明确了事权和支出责任,让各级政府更好地履行政府职能,推动基本公共服务均等化。

3. 财政体制改革评估

1994 年推行分税制,从事权与财权相结合的原则出发,明确央-地财政支出范围,按照税收种类划分央-地财政收入,建立转移支付制度,推动中央与地方预算体系建设,实现一级政府一级财政。分税制的核心是分事、分税、分管相结合。分事,明确各级政府的职能并确定财政事权;分税,按照财权和事权统一的原则,依据税种性质划分中央税与地方税,形成中央与地方各自的收入来源;分管,各级政府形成独立的预算,各自追求预算平衡。各级政府形成独立的预算,各自追求预算平衡。财权

^① 由财政部 2016 年和 2018 年各地方预决算公开度排行榜中的数据计算而来,满分为 100 分。

^② 参见 2013 年财政收支情况、2019 年财政收支情况;关于 2012 年中央与地方预算执行情况与 2013 年中央与地方预算草案的报告;关于 2018 年中央与地方预算执行情况与 2019 年中央与地方预算草案的报告。数据来源: <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

与事权相匹配,让中央与地方明确其收入来源和政府责任,激发中央和地方的积极性。

但分税制施行以来,逐渐脱离了财权和事权相结合的原则。财力取代财权,支出责任取代事权,从财权与事权的匹配转变为财力和支出责任的匹配。“财力”是钱,“支出责任”也是钱。由此,“权”层面上的匹配退居为“钱”层面上的匹配,分税制逐渐倒退为分钱制。^[20]2013年和2019年的中央与地方一般公共预算财政收支形态见表5。

表5 2013年、2019年中央与地方在全国财政收支中占比表^①

单位:亿元

	全国财政收入				全国财政支出			
	中央财政收入	比重 (%)	地方财政收入	比重 (%)	中央本级财政支出	比重 (%)	地方本级财政支出	比重 (%)
2013年	60060	47.43	66570	52.57	20703	14.83%	118927	85.17
2019年	92994	44.79	114650	55.21	35895	15.26%	199349	84.74

2013年和2019年的情况大体保持一致。2013年,中央集中了一半的财政收入,但只有34.7%用于本级财政支出,大部分通过转移支付等方式给予地方;地方财政支出占全国财政支出的85.17%,但其本级财政收入只能覆盖财政支出的55.98%,不足的部分需要中央财政来补足。2019年,中央集中了一半的财政收入,但只有38.6%用于本级财政支出,大部分通过转移支付等方式给予地方;地方财政支出占全国财政支出的84.74%,但其本级财政收入只能覆盖财政支出的57.51%,不足的部分需要中央财政补足。

可以说,改革的并非调整财力分配格局,不是在收入侧改革,让中央与地方形成与其事权相匹配的财权格局;而是从支出侧改革,划分中央与地方的财政事权和支出责任。虽然,当前的财力分配有助于加强中央宏观调控,增加中央扶持欠发达地区的能力。但从分税制向分钱制的倒退会造成财政上的不稳定性,地方不再关注于以发展谋求收入,而将关注点转移到与中央讨论如何分配“钱”和如何分担“事”。地方财政支出依赖中央财政的转移支付,且在基本公共服务均等化改革中长期化和体制化,地方财政功能势必弱化。^[21]

五、加快建立现代财政制度的对策建议

为推进国家治理现代化,党的十八届三中全会提出构建现代化财政制度,财政体制改革围绕“改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度”三大任务不断推进,同时不断强调优化支出结构,转变政府职能。笔者通过梳理改革的目标、进程、评估,可以看到,现状和目标之间还存在差距,改革仍需持续发力。

财政收入方面: 直接税比重还需提高,税制结构仍待优化,地方税体系需加快建立。其中,房地产税能提高直接税比重,同时也能成为地方主体税种,推动房地产税还是税制改革的重要突破口。同时,遗产税和赠与税也应纳入规划和论证。

财政支出方面: 优化财政支出结构需进一步转变政府职能。当前中国既要解决发展问题,还要解决不平衡不充分发展问题。政府需要参与经济建设推动经济发展,但其中更重要的是提升政府支出效率,加大医疗卫生、文化体育传媒、教育、社会保障就业等方面的支出,提高社会福利性支出比重。

预算制度方面: 完善全口径预算管理体系;扎实推进预算公开,并以公开透明约束政府行为规范;发挥人大与审计的监督优势,健全预算问责体系,增强预算约束力;研究和制定科学的预算标准;健全绩效管理体系,完善绩效支出评价体系,促进绩效与预算管理一体化。

财政体制方面: 财政体制是否合理的关键是能否调动中央与地方的积极性,其改革重点是明确地方收入来源和支出去向,将地方的关注点聚焦于推动经济发展和公共物品的有效提供。

此外,新冠肺炎疫情造成了巨大冲击,是对国家治理能力的考验。财政在受到疫情冲击的同时还要降低疫情冲击的影响,财政减收增支,收支矛盾更为凸显。构建现代财政制度、推动财政现代化是实现国家治理现代化的基础,也是化解疫情冲击和应对未来其他可能冲击的重要支撑。因此,构建现代财政制度的目标不能动摇,进程仍需提速。

参考文献:

- [1] 楼继伟. 深化财税体制改革 建立现代财政制度 [J]. 求是, 2014, (20): 24-27.

^① 参见关于2012年中央和地方预算执行情况与2013年中央和地方预算草案的报告、关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的报告。数据来源: <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。中央本级财政支出不含中央对地方转移支付。

- [2] 高培勇. 论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设 [J]. 中国社会科学, 2014, (12): 102-122, 207.
- [3] 刘尚希. 基于国家治理的财政改革新思维 [J]. 地方财政研究, 2014, (01): 4-5, 27.
- [4] 马 骁. 建立现代财政制度的逻辑起点与实现路径 [J]. 财经科学, 2014, (01): 98-103.
- [5] 杨志勇. 现代财政制度: 基本原则与主要特征 [J]. 地方财政研究, 2014, (06): 4-8, 14.
- [6] 白彦锋, 张 静. 国家治理与我国现代财政制度构建 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2016, (01): 111-118.
- [7] 闫 坤. 建立与现代化经济体系相适应的现代财政制度 [J]. 经济研究参考, 2017, (63): 10-12.
- [8] 郭庆旺. 论加快建立现代财政制度 [J]. 经济研究, 2017, (12): 19-21.
- [9] 高培勇, 杨志勇. 中国财政政策报告 2013/2014: 将全面深化财税体制改革落到实处 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2014.
- [10] 贾 康. 程 瑜. 新一轮税制改革的取向、重点与实现路径 [J]. 中国税务, 2014, (01): 20-23.
- [11] 吕冰洋. 现代政府间财政关系的构建 [J]. 中国人民大学学报, 2014, (05): 11-19.
- [12] 李 燕. 我国全口径预算报告体系构建研究——制约和监督权力运行视角 [J]. 财政研究, 2014, (02): 47-50.
- [13] 马蔡琛. 现代预算制度的演化特征与路径选择 [J]. 中国人民大学学报, 2014, (05): 27-34.
- [14] [16] 高培勇, 汪德华. 本轮财税体制改革进程评估: 2013. 11-2016. 10 (上) [J]. 财贸经济, 2016, (11): 5-17.
- [15] [17] 高培勇, 汪德华. 本轮财税体制改革进程评估: 2013. 11-2016. 10 (下) [J]. 财贸经济, 2016, (12): 5-16.
- [18] 中国社会科学院财经战略研究院课题组. 推进财政支出领域改革 [J]. 经济研究参考, 2014, (22): 8-42.
- [19] 李 燕, 王 晓. 国家治理视角下的现代预算制度构建 [J]. 探索, 2016, (03): 28-61, 84.
- [20] 高培勇. 由适应市场经济体制到匹配国家治理体系——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论 [J]. 财贸经济, 2014, (03): 5-20.
- [21] 龚 浩, 任志伟. 新中国 70 年财政体制改革的基本历程、逻辑主线与核心问题 [J]. 改革, 2019, (05): 19-28.

China's Modern Fiscal System Construction Goals , Process and Status Assessment

GONG Hao¹ LI Li-zhen² WANG Xiao³

- (1. Institute of Contemporary China Study , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100836 , China;
2. Institute of Industrial Economics , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100044 , China;
3. School of Big Data Application and Economics , Guizhou University of Finance and Economics , Guiyang 550025 , China)

Abstract: According to the goals of this round of fiscal , China should basically complete a modern fiscal system by 2020. In this round of reforms: the proportion of direct tax hasn't increased much , the tax structure needs to be optimized , and the local tax system hasn't been established; economic construction expenditure is still the primary expenditure , the expenditure structure needs to be optimized , and the transformation of government functions hasn't been reflected; The budget system hasn't been fully regulated , Normative restrictions still need to be strengthened , performance management still needs to be solidly promoted , and budget standards need to be improved; the reform of the fiscal system has clarified the central and local authorities and expenditure responsibilities , but the local finance still depends on the central finance for the provision of basic public services. Focusing on the modernization of national governance , the construction of china's modern fiscal system requires continuous reform in fiscal revenue , fiscal expenditure , budgetary system and fiscal system.

Key Words: modern fiscal system; national governance; public finance; fiscal system

责任编辑: 陈红霞