

财税体制改革进展评价及其“十四五”取向： 基于国家治理现代化的视角

闫坤 张鹏

摘要：财政是国家治理的基础和重要支柱。当前，我国财税体制改革的“四梁八柱”已经构建完成，具备以国家治理现代化为视角对我国财税体制改革的进展进行评价的条件。根据党的十九届四中全会的相关要求，按照现代财政制度的框架，依照指标体系设定的基本逻辑和方法，构建国家治理现代化评价的一般指标体系，并以此来对照分析财税体制改革与国家治理现代化存在的问题与矛盾。“十四五”时期，从推进国家治理体系和治理能力现代化的全局视野来看，完善预算制度、调整税制结构、优化政府间事权和财权划分、加强政府债务管理，是深化财税体制改革的重要内容。

关键词：国家治理现代化；财税体制改革；“十四五”时期

中图分类号：F812.0 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-7543(2020)07-0039-16

随着我国经济迈向高质量发展阶段，作为国家治理基础和重要支柱的财政，面临着项重大任务：如何在自身可持续发展的前提下支撑起国家治理体系和治理能力现代化？2019年我国实施了以更大规模减税降费为主要内容的积极财政政策，通过为经济主体减轻税费负担来稳定经济增长，但也加剧了财政收支矛盾，财税体制改革由此受到高度关注。“十四五”时期，从推进国家治理体系和治理能力现代化的全局视野看，完善预算制度、调整税制结构、优化政府间事权和财权划分、加强政府债务管理，是深化财税体制改革的重要内容。

一、相关文献综述

国家治理现代化是我们党对现代化认识和实践的最新成果，是中国特色社会主义进入新时代后对现代化建设的重大理论突破。“财政是国家治理的基础和重要支柱”，党的十八届三中全会

的这一论断，既强调了财政是国家治理现代化的重要构成，又明确了财政是保障和支撑国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。这里从国家治理现代化、国家治理现代化的评价指标、财税体制改革与国家治理现代化的关系三个方面对相关文献予以综述。

（一）关于国家治理现代化的研究

国家治理现代化研究以国家治理的整体为研究对象，重点分析国家治理现代化的总体特征和基本规律，并从国家治理体系和治理能力的角度出发，将现代化的要求与国家治理紧密结合起来。关于国家治理，韩振峰认为，国家治理体系主要是指保证党领导人民有效治理国家的一整套相互衔接、相互联系的制度体系^[1]。陈金龙提出，国家治理体系就是在党的领导下，按照“五位一体”的总体布局和“四个全面”的战略布局的要求，带领全国人民对国家和社会事务进行有效控制与管理^[2]。张慧君、景维民认为，治理强调空

作者简介：闫坤，中国社会科学院财经战略研究院党委书记、副院长，研究员；张鹏，中国财政科学研究院宏观经济研究中心研究员。

间、主体和联系三个要素,即在“空间上”强调一定领土范围之内(主权范围),在“主体上”强调政府、市场与公民社会三个既紧密关联又相互独立的主体,在“联系上”强调以相互耦合为基础,进而形成的一种整体性的制度结构模式^[3]。何增科认为,国家治理是治理主体对社会公共事务开展合作管理,在尊重和补偿合法既得利益的基础上,增进公共利益,维护公共秩序^[4]。

基于国家治理研究成果,学术界也对国家治理现代化进行了研究。竹立家认为,国家治理现代化要在“依法治国”和人民民主原则的基础上,提升人民群众的参与度,确立政府权力边界,明晰政府职能,使公共权力不缺位、错位和越位^[5]。包心鉴认为,国家治理现代化就是从传统式国家治理向现代式国家治理转变,即以制度的现代化为具体依托,以服务社会进步和经济发展为指向的国家治理^[6]。郭强认为,国家治理现代化就是制度现代化,其核心要素是法制化、民主化和网格化^[7]。何增科认为,现代政治手段的运用是国家治理的核心命题,手段的现代化是治理现代化的重要表征,手段现代化是指治理的理念、模式、方式、技术、工具的现代化^[4]。薛澜、李宇环认为,国家治理现代化就是形成多元主体间的协同治理模式,并形成一整套治理的工具、制度的规则和执行的能力^[8]。

(二)关于国家治理现代化的评价指标研究

国际上关于国家治理评价指标的研究很多。丹尼尔·考夫曼和阿拉特·克拉伊等推出的治理指标,为学术界和国际社会所广泛认可,其设计的指标体系主要以有效制定和实施合理政策的能力,以及民众拥有的对政府选举、监督和更替的权利为基础^[9]。皮埃尔·卡蓝默指出,治理指标的核心是“正当性”,要从五个方面构建:一是满足需求,二是共同价值观,三是公平,四是治理者的“正当性”,五是最小强制标准^[10]。福山认为,“好的治理”包括四个评价标准,即权力持有人的程序性衡量,获得社会资源(如税收)的能力衡

量,产出效率结果的输出衡量,政府权力灵活性的官僚自主性衡量^[11]。

就我国的研究而言,已有关于国家治理现代化评价指标的研究可以归纳为五种:第一,两指标法。如何增科认为,国家治理现代化的评价要立足于国家能力和民主法治两个维度展开,前者是应对变化和处置管理的有效性,后者是公权力应用中的自我限制和约束,以确保维护私有产权和秩序规则^[4]。第二,三指标法。如范逢春认为,国家治理现代化的评判标准是科学、民主和法治,在法治之外,还要强调治理的前瞻性(科学)和治理的规范性(民主)^[12]。第三,四指标法。如许耀桐认为,在国家治理体系中,民主化是基础,法治化是支撑,制度化是保障,多元化是表征^[13];魏崇辉认为,国家治理现代化的标准是法治、民主、协商和高效^[14];刘俊祥认为,国家治理现代化包括科学化、民主化、公平化和法治化四个维度^[15]。第四,五指标法。如徐勇认为,民主化是国家治理的理念,制度化是国家治理的规范,法治化是国家治理的体制,协调化是国家治理的原则,高效化是国家治理的产出,这样就形成了国家治理现代化评价的五个主体指标^[16];杨海坤指出,国家治理现代化的评价标准应是坚持公平和效率为先导,并追求更多更好的产出为目标,即五个评价指标是公平(民主化)、效率(效率化)、更高的好产生(法治化、科学化和文明化)^[17];姜明安从管理学的框架出发,认为国家治理现代化的分析标准应从主体、客体、目标、方式和手段五个方面出发,分别对应着多元化、立体化、人本化、规范化和文明化的相关要求^[18]。第五,六指标法。虞崇胜将国家治理现代化的评价标准确定为以民主化作为治理前提,以法治化作为治理原则,以公平化作为治理基础,以科学化作为治理规范,以制度化作为治理保障,以效能化作为治理目标^[19];陈光中则基于社会文明的视角,将清廉、文明、民主、法治、公正和高效界定为国家治理的评价指标,这既是治理的要求也是社会的需要^[20]。

此外,还有十指标法、十二指标法等,这里不再一一赘述。

(三)关于财税体制改革与国家治理现代化关系的研究

这一研究主要散见于国家治理现代化和现代财政制度建设的文献之中,主要观点包括:第一,财税体制改革是制度性创新和系统性重构。如楼继伟认为,“深化财税体制改革不是政策上的修修补补,更不是扬汤止沸,而是一场关系国家治理现代化的深刻变革”,其目标是建立现代财政制度,即“有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的科学的可持续的财政制度”^[21]。第二,财税体制改革是全面深化改革的突破口,是国家治理现代化的先行军。如高培勇指出,从总体部署的高度来看,在我国的全面深化改革中,财税体制改革是两个基本角色,既是突破口,又是主线索,其用意在于以财税体制改革和现代财政制度作为“破立面”,为国家治理现代化打开局面,深化进程^[22]。这是新一轮财税体制改革的行动路线,或者叫作路线图。第三,财税体制改革与国家治理现代化属于统一框架的核心组成部分。如贾康认为,在全面改革推进过程中,形成了一个非常重要的逻辑链接,几个关键词可以把顶层规划最主要的关键点连接起来:一是国家治理现代化,二是资源配置问题,三是财税体制改革,四是现代政治文明^[23]。第四,财税体制改革有效降低了国家治理的风险。如刘尚希认为,国家治理现代化的关键是以合适的手段、科学的方法、风险的思维,将国家治理中的不确定性降到最低,而财政政策和财税体制改革就是以最优的方式和方法向国家治理中注入确定性^[24]。

(四)简要评述

上述研究聚焦于国家治理现代化、国家治理现代化的评价指标、财税体制改革与国家治理现代化的关系,为本文的研究奠定了很好的基础。但上述研究成果对于财税体制改革与国家治理现

代化之间的逻辑关系和指标体系未能完全贯通,需要作进一步的探索。

二、国家治理现代化及其财政基础的一般指标体系构建

全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力的现代化。因此,对国家治理的评价分析应从两方面展开,相关的指标体系既要包括体系性指标,又要包括能力性指标,而体系性指标可以进一步划分为制度性指标与体制机制性指标。财政是国家治理的基础,现代财政制度既是财税体制改革的目标,又是国家治理现代化的重要组成部分,因此,财税体制改革要服从和服务于国家治理一般规律和分析框架的要求,在成为重要支柱的同时,也要不断推进自身的现代化。

(一)国家治理现代化的基本框架

根据《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)的要求,可将国家治理现代化划分为三个层次,即制度的现代化、组织体系和模式的现代化、治理行为的现代化。

制度的现代化是指制度的形成、结构、体系、内容与公众的需求、宪法法律的要求和政治组织伦理相匹配,并对社会劳动关系和生产力形成重大促进的制度体系。其中,制度的形成主要包括党的领导、人民当家作主和依法治国三项要求;制度的构成主要包括根本制度、基本制度和重要制度三个层次;制度的内容则包括制度的目标(目的)、制度的框架、制度的工具三个基本点。完整性、规范性和应用性是制度现代化水平的关键点,缺失点、短板点和冲突点是制度现代化评价的风险点。

组织体系和模式的现代化主要强调组织体制、管理模式、运行机制之间的简洁有序和协调统一。组织体制的现代化是指实现最高政治领导

力量、国家组织体系和行政管理体制等高度的有机性、一体化;管理模式的现代化是指提升国家治理的前瞻性、针对性和灵活性,并将决策、规划、执行、控制、反馈等管理要素与国家治理体系进行充分融合;运行机制的现代化是指努力形成目标清晰、运转高效、合作规范、常态稳定的治理能力,并在坚持市场在资源配置中发挥决定性作用的前提下,更好地体现政策手段的作用和价值。目标性、规范性、稳定性、协调性和有效性是组织体系和模式现代化的关键评价指标。

治理行为的现代化主要强调治理行为的全面、具体和有效,在当前及今后一段时期,应着力抓好系统治理、依法治理、综合治理和源头治理四个主要方面。系统治理强调治理的完整性、协调性,轻重有序、重点突出地将治理工作落到实处;依法治理强调合规性、预定性和约束性,也即“法无授权即禁止,法定责任必履行”;综合治理强调治理的一体化、制约性和执行性,在实现决策、执行、监督相分离的同时,强调和提升执行效率;源头治理强调治理的根本性、逻辑性和关联性,既治理好表象,又消除风险的根源。敏感性、脆弱性、协同性是治理行为现代化的主要评价标准。

(二) 指标体系设定的基本逻辑和方法

本指标体系设定的目标主要包括三个方面:一是有效反映国家治理现代化的水平;二是具有开放性、兼容性的框架,能包容相关领域的特性;三是便于统计、计算,有助于形成更加直观、简洁的指数值。

根据上述目标,在指标体系的指标选择上,本文坚持以下四个原则:一是非相关性原则,也即指标在选择上尽可能对一个领域、某一特定矛盾不重复覆盖,非相关性原则有利于指标值的直接相加;二是独立性原则,也即尽可能地减少指标间的函数关系,如果实在难以避免,也要坚持最低嵌入的原则;三是全面性原则,指标的设计应尽可能地包括国家治理现代化的整体和主要

构成结构,不形成遗漏项;四是重点性原则,指标的选择不仅要坚持一般性,而且要与研究目标相匹配,突出领域特征。

(三) 指标体系的基本框架

根据《决定》和前文的相关分析,在表1(下页)的基础上,本文将指标划分为四个部分,即基础性指标(衡量根本制度现代化)、制度性指标(衡量基本制度、重要制度现代化)、治理性指标(衡量体制和模式现代化)和业务性指标(衡量治理行为现代化)。

1. 基础性指标(衡量根本制度现代化)

基础性指标主要是指国家的国体和基本政治制度、经济制度、社会制度等发展要求^[25],主要包括以下指标:

第一,贯彻落实“五位一体”的总体布局。也即财税体制的现代化要综合兼顾和全面考虑政治、经济、社会、文化、生态等领域的协调发展,原则上不能出现明显的缺失和短板。测算指标是按照“十三五”规划确定的进度,上述五个领域发展指标标准差的值应越低越好,我们认为当标准差达到或超过0.5时,“五位一体”的协调性和综合性总体未达到目标。

第二,深入推进“四个全面”的战略布局。财税体制的现代化要在行动中提升和发展,从而使全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党得到全面有效的贯彻。测算指标可以考察财税体制改革与“四个全面”各独立构成结构推进进度的匹配性要求。

第三,服务于党的十九届四中全会提出的“政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一”的总体发展目标。财政是国家治理的基础和重要支柱,自然对上述发展目标要形成有效支持,至少不形成反向作用、疏漏之处和明显短板。

2. 制度性指标(衡量基本制度、重要制度现代化)

制度性指标主要包括制度体系的基本结构、

表 1 业务性指标及分析评价

类型	属性	指标名称	进度分析	评价(5分)
现代预算制度的建设与发展	制度性指标	标准科学	有进展,尤其是医保、差旅费、人头费等	3
		规范透明	从管理分类到经济分类,让人大代表和社会公众多渠道参与、能看懂、可质疑	4
		约束有力	预算的调整须经人大批准,预算的超收应在核定标准内,基金预算管理不到位	4
	治理性指标	由平衡和赤字向支出和政策拓展	已经突破年度平衡,但向支出预算和政策拓展路径仍不清晰	3
		建立跨年度预算平衡机制	建立了中期预算管理,但对于跨年度预算平衡的约束力很有限	2
		清理规范重点支出与财政挂钩	在名义上对现行的九类挂钩项目进行了清理,但实际上仍按原要求执行	3
		权责发生制和政府综合财务报告	政府会计改革滞后,综合财务报告制度的编报刚刚起步,并未有效公开	2
		政府债务管理及风险预警机制	中发 27 号文和国发 46 号文强调了隐性债管理,显性债管理亦明显加强	3
		完善一般性转移支付增长机制	一般性转移支付增长来自专项缺口,实际对地方财力的补充效果不理想	3
		清理规范整合专项,取消竞争性专项	专项整合得多,清理得少,专项转移支付的减少主要是性质调整	2
现代税收制度的建设与发展	制度性指标	有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系	税收体系的整体目标仍然是筹集收入,在市场主体的针对性支持、社会公平环境和秩序的营造方面都有一定的进展	3
		完善地方税体系	“营改增”之后的进展集中在环保税和资源税改革,缺乏主体税和共享税进展	3
		强化税收调节,完善直接税制并逐步提高其比重	直接税的调节作用有所体现,但对收入分配差距、社会财富治理影响有限,直接税的比重提高主要依靠增值税减税	3
		健全税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制	财产税制度未能建立;社会保障没有把居民养老和医疗从社会福利属性回归到社会保险属性,现代化不到位;转移支付主要在公共服务和产品上,难以影响直接收入	3
	治理性指标	增值税改革简税率	改革进度和目标基本符合预期	5
		消费税改革	改革才起步,且缺乏有效的推进组织	2
		个人所得税改革	有进展,但家庭标准和税率级距未明确	4
		加快房地产税改革	明显滞后,导致整个长效机制建设滞后	1
		加快资源税改革	从价征收推进较快,保护资源目标未实现	3
		环境保护税改革	水治污费改税,其他税种未建立	2
		税收优惠管理清理	统一管理未实现,清理工作明显滞后	1
		国地税征管机制	基本符合预期,但处于消化期	5

(转下页)

(续上页)

类型	属性	指标名称	进度分析	评价(5分)
事权与支出责任相适应的制度建设和发展	制度性指标	优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系	主要集中于事权的划分,财权划分进展不理想;中央和地方财政关系的改革逐步起步,财力协调的概念未落实	3
		形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度	各项改革正在推进,但“稳定”的要求尚不清晰	3
		适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面的事权	知识产权的事权调整较好,跨区域生态环境的事权调整尚未有效起步,养老保险的事权正处于改革进程中	3
		减少并规范中央和地方共同事权	受到税制改革的共享方向的影响,总体推进状况不理想	2
	治理性指标	通过安排转移支付将部分事权的支出责任委托地方承担	受到事权划分的影响,总体对应关系不清晰,代理形成的权责关系也不清晰	2
		对于跨区域公共服务,中央通过转移支付承担一部分责任	有转移支付的安排,但总体对应关系不清晰,权责关系也有待进一步明确	3
		保持财力格局稳定,结合税制改革,理顺中央和地方收入划分	总体财力格局方向是偏向地方的,税制改革有明确税种归属,转为共享收入	2

建设目标和运行要求。具体包括以下方面:

第一,制度的基本结构。制度的基本结构包括根本制度、基本制度和重要制度。其中,根本制度和基本制度是既定的改革目标或路径;而重要制度则需要根据具体的形势、环境的变化来确定制度的内容、重心和特点。财税体制与重要制度之间可产生动态、相互和可持续的影响。

第二,制度体系的内在要求。即从制度本身出发,对制度体系的内在特征进行提炼和优化,主要包括三个要求,即体系完备、结构规范和科学有效。

第三,制度体系的运行要求。即从制度运行的目标实现、成本效益和外部性管控的角度形成制度体系的良好运行特征,主要包括固根基、扬优势、补短板、强弱项四个方面的要求。

第四,坚持和完善党的领导。从财税体制的角度来看,要着力做好以下两点:一是支持将党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责的全过程;二是把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿到财政支持国家治理的全部

工作之中。

第五,服务和完善人民代表大会制度。就财税体制的角度而言,重点要做好以下两点:一是支持各级人大开展对“一府一委两院”的监督工作;二是支持人大的论证、评估、评议和听证工作,主动形成相关联系机制。

第六,支持提高依法治国、依法执政的能力。就财税体制的角度而言,重点是要做到:一是支持完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局;二是积极推进法律法规的动态改进,坚持立改废释并举,提高立法质量和效率;三是重点针对严重违法行为进行监督,加大处罚力度,根据违法程度和侵权结果,落实惩罚性损害赔偿制度。

第七,现代财政制度的基本特征。从制度建设的目标和原则出发,按照党的十八届三中全会和《深化财税体制改革总体方案》的要求,现代财政制度应具备以下基本特征,即“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算和提高效率”。

3.治理性指标(衡量体制和模式现代化)

治理性指标主要是指财政支持国家治理现代化而承担的责任和使命。这里将治理性指标限定在政府行政治理和经济治理的领域,而对于社会治理、文化治理、生态治理的治理指标则纳入“五位一体”等基础指标统一考量。

第一,财政体制治理指标。科学的财政体制的治理要求发挥财政职能,推进全面改革,核心是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、提供基本公共服务,在发挥好自身职能的前提下,支持和强化国家治理的全局。

第二,行政治理指标。根据政府行政治理现代化发展的要求,财税体制应着力在以下指标上进行分析和考量:一是优化行政决策、行政执行、行政组织、行政监督的体制结构;二是落实行政执法责任制和责任追究制度;三是实行政府权责清单制度;四是落实简政放权、放管结合、优化服务;五是形成协同发力的宏观调控制度体系;六是完善公共服务体系,提升基本公共服务均等化、可及性,并能够实现托底功能;七是依法规范运用和提升互联网的使用,推进数字政府建设,应用政务大数据、人工智能等技术手段等。

第三,经济治理指标。根据社会主义市场经济体系和更好地发挥政府作用的基本要求,财税体制应有效促进和满足以下现代化管理的要求:一是做强做优做大国有资本,推进混合所有制改革;二是健全支持中小企业发展制度,降低中小企业负担;三是各种所有制主体依法平等使用资源要素;四是大力支持农村集体经济的发展;五是重视发挥第三次分配的作用,发展慈善等社会公益事业;六是优化经济治理基础数据库,提升信息化的水平和能力;七是健全推动发展先进制造业、巩固和提升基础产业、引导和应用技术创新、振兴实体经济的体制机制;八是完善农业农村优先发展、提升农村公共基础设施建设水平、提升农业科技和农民技能、保障粮食安全的制度改革;九是构建区域协调发展新机制,落实

区域发展总体战略,坚持主体功能区的规划要求,构建以比较优势为基础的竞争环境,形成高质量发展的区域经济布局;十是加大基础研究投入,支持公共性技术研究,促进应用型技术研究,进一步健全鼓励基础研究、原始创新的体制机制;十一是完善补贴机制,支持以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系的完善与发展;十二是促进内外资企业公平竞争;十三是推动建立国际宏观经济政策协调机制。

4.业务性指标(衡量治理行为现代化)

根据新的财税体制改革总体方案,并按照国家治理现代化的目标要求,财税体制的业务性指标选取包括以下三个方面:

第一,现代预算制度的建设与发展指标。从制度目标来看,党的十九届四中全会在十八届三中全会“全面规范、公开透明”的目标基础上,进一步发展“标准科学、规范透明、约束有力”,从而将执行标准和执行效果纳入现代预算制度的建设体系中,推动财税体制现代化由制度层面进入治理执行层面。

根据现代财政制度的建设要求,治理执行层面的指标要求主要包括:一是预算工作由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展,重点看政策效果,而不是强求预算的年度平衡;二是建立预算综合平衡机制,从年度平衡管理转向跨年度预算平衡管理,综合考虑政府的收入和资产管理,在增强年度预算灵活性的情况下,实现中长期预算的平衡管理;三是清理规范财政支出结构固化的现象,特别是当前表现突出的重点领域支出与经济增长和财政收支增幅的挂钩问题,但应按要求增加一般转移支付与农民工市民化的挂钩安排;四是推进政府会计制度改革,将现收现付制的原则改为权责发生制,并以此作为核算基础,构建政府综合财务报告制度;五是建立规范合理的宏观分析机制和基础数据库,特别是按照中央文件的要求做好政府债务管理、统计、分析,并完善和落实风险预警、应急处置机制;六是形

成一般性转移支付的规模增长和结构优化机制,更多地调动地方积极性和补充财力缺口;七是真正以清理和规范为重心做好专项转移支付项目的管理工作,并加大整合力度,科学划分政府与市场的功能边界,逐步取消竞争性领域专项,取消中央事权范围内的地方资金配套要求,属于地方事务的专项转移支付划入一般性转移支付。

第二,现代税收制度的建设与发展指标。党的十八届三中全会将现代税收制度的建设目标确定为“完善地方税体系,逐步提高直接税比重”,以及“统一税制、公平税负、促进公平竞争”。2014年7月,中央全面深化改革领导小组将现代税收制度的建设目标确定为“建立健全有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系”,将现代税制的建设目标从制度完善层面拓展到国家治理层面。2019年10月,党的十九届四中全会对现代税收制度提出了“强化税收调节,完善直接税制并逐步提高其比重”,以及“健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制”,将现代税制从筹集财政收入进一步拓展到资源配置调节,现代税制的国家治理作用进一步凸显。

根据现代税收制度的建设目标和要求,在治理执行层面的指标要求包括:一是继续推进增值税改革,降低企业的生产性税负,扩大进项抵扣范围,按照“两档”税率的目标优化税率结构;二是按照征管的难易程度和涉及的产业面,有序调整消费税,扩大征收范围,将高耗能、高污染的产品和部分高档消费品纳入征收范围,调整征收环节,原则上在流通环节征收,优化税率水平和结构,适当平衡改革前后的商品税负;三是继续完善个人所得税制度,探索以家庭为单位的个人所得税征管办法,完善税率级次与级距,增加税收的完整性,建立综合与分类相结合的个人所得税制度;四是按照财产税的理念,加快房地产税立法工作,并将房地产税作为地方税体系的主体税种有效落地;五是进一步推进资源税改革,在完

善从价征收的基础上,将资源税的性质从资源使用税扩大到资源占有(用)税,更好地保护自然生态空间;六是在完成污水处理费改税的基础上,进一步推动环境保护税改革,探索设立碳排放、固定污染物处置与再利用的相关税收制度;七是规范税收优惠政策,原则上税收优惠政策只按产业和企业规模分类实施,除特殊园区外,不在区域之间形成差异,具体的税收优惠政策统一由专门的税收法律法规规定,非经授权,各级政府及财政部门无权调整;八是完善国地税征管体制。

第三,事权与支出责任相适应的制度建设与发展指标。党的十八届三中全会从事权划分的制度建设角度提出了明确的目标要求,即“加强中央事权和支出责任,将国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理的行为作为中央事权”,而将“部分社会保障、跨区域重大项目建设维护作为中央和地方共同事权”,将“区域性服务作为地方事权”。党的十九届四中全会在此基础上将事权与支出责任相适应进一步扩大到中央和地方财政关系,明确“优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”是制度建设的总体目标,从而“形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”,并将中央和地方的事权划分原则进一步调整为“适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权”,“减少并规范中央和地方共同事权”。

根据上述制度原则,在治理层面的指标包括:一是支出责任是确定的,但是事权是可以委托实施的,也即根据具体的事权执行情况,中央可将部分事权委托给地方行使,但支出责任仍在中央,相关支出的规模和进度由中央保障;二是对于跨区域且具有显著外部性或是水平不统一而会产生地区间较大影响的公共服务,中央应承担跨区域平衡的事权,其支出责任则通过转移支付的方式交由地方支配;三是保持中央和地方财力格局总体稳定,既保障中央的宏观调控能力,又有效

调动地方政府的积极性,在完善地方税体系的基础上,结合税制改革,优化规范中央和地方税收收入划分。

三、财税体制改革的进展及其评价

当前,我国财税体制改革的“四梁八柱”已构建完成,在相关的机制、模式、方法和手段上形成了突破、创新和进展。这里根据上述指标体系的内容,对当前财税体制改革的总体要求和基本进展进行较为全面、系统、规范和相对科学的评价,从而更加系统地分析和了解改革的作用和效果。此外,为了使指标体系的分析和财税体制改革与发展的现代化水平更好地契合,这里将上述指标体系的针对性分析倒置,即先分析业务性指标,再分析治理性指标,然后是制度性指标和基础性指标的分析评价。

(一) 财税体制改革进展与业务性指标评价

为使分析过程相对简化和分析结果直接、简洁,本文采用表格的方式对业务性指标进行归纳汇总,并针对性地开展财税体制改革与发展的进度分析,按照相关进度,给出评价结论。为保证评价结论的客观有效,我们采取的方法是先列出相关的改革文件和制度法规作为评价基础,再由中国社会科学院财经战略研究院和中国财政科学研究院的相关专家对运行情况和实践效果作主观评价,以此为基础,取算术均值作为评价赋值。

从业务性指标的评价来看,在具体评价标准的确定上,主要重结果、看实效,而不是简单的形式上的匹配度。由表1可见,我国财税体制改革的业务性现代化指标总体处于中等进展程度,绝大多数指标的得分都在3分左右,总分为82分,规划总分为145分,得分比率为56.6%。在总结问题与不足时,我们将重点分析2分及以下的指标内容。

(二) 财税体制改革进展与治理性指标评价

治理性指标评价与业务性指标评价的重点

相同,都关注实际执行的效果,但治理性指标更看重综合性、协同性的效果,而业务性指标更看重单一业务的执行效果。

由表2(下页)可见,我国财税体制改革的治理性现代化指标总体处于中等进展程度,绝大多数指标的得分都在3分左右,总分为78分,规划总分为120分,得分比率为65%。在总结问题与不足时,我们将重点分析2分及以下的指标内容。

(三) 财税体制改革进展与制度性指标评价

制度性指标评价与业务性指标、治理性指标评价的重点并不一致,业务性指标和治理性指标都直接关注实际执行的效果,而制度性指标则更强调相关的制度是否建立、层次结构是否合理、制度间的关系是否协调。

由表3可见,我国财税体制改革的制度性现代化指标强调以制度制定和体系结构作为评价标准,总体处于较快、较好的进展程度,绝大多数指标的得分都在4分左右,总分为87分,规划总分为115分,得分比率为75.7%。从目前来看,制度建设的推进进度总体好于政策的实施情况,接下来要重点防范以制度来实施制度、以文件来落实文件的形式主义问题,将已经出台的制度成体系、有策略、高效率地实施好。

(四) 财税体制改革进展与基础性指标评价

基础性指标评价与治理性指标评价的重点相同,都关注制度的制定、完善和匹配情况,但基础性指标更看重基本面和总体性的效果,强调制度的科学性和可持续性。

由表4可见,我国财税体制改革的基础性现代化指标强调以制度体系和系统运行作为评价标准,总体进展程度良好,相关评价指标只是因改革的时间限制而导致进度标准受限,所以得分在4分。本处得分总分为12分,规划总分为15分,得分比率为80%。财政作为国家治理的基础和重要支柱的目标站位和职能定位相对较好。

表 2 治理性指标及分析评价

类别	指标	改革分析	评价(5分)
财政 体制 治理 指标	优化资源配置	通过税率实现,而税种、税制优化效果较低	3
	维护市场统一	较多税收优惠特别是区域优惠影响该目标	3
	促进社会公平	缺乏财产税制和存量调整,但转移支付效果较好	3
	国家长治久安	政府间财政关系略改善,但事权改革不到位	3
行政 治理 指标	优化行政决策、行政执行、行政组织、行政监督的体制结构	财政体制的内控、绩效和监督对该指标发挥了作用,但整合性和互动性仍有欠缺	3
	落实行政执法责任制和责任追究制度	总体支持情况不理想,对于责任追究主要是人的追究,而缺乏单位的经济责任追究	2
	政府权责清单制度	总体状况良好	5
	落实“放管服”	积极支持这一改革,但合并多于清理	4
	形成协同发力的宏观调控制度体系	财政、投资、货币三大政策已形成相关机制,但其他领域仍有待进一步提升	3
	完善公共服务体系,推进基本公共服务均等化、可及性	公共服务体系中的“软件”提供总体不足,“硬件”的可及性的表现指标有欠缺	3
	运用互联网,推进数字政府建设	基础数据应用分析、打破信息“孤岛”、形成大数据预测和云服务管理的程度不足	3
经济 治理 指标	做强做优做大国有资本,推进“混改”	财政的支撑效果显著,目前的改革滞后与国资监管部门相关(前期未区分国资与国企)	4
	健全支持中小企业发展制度,减少负担	具体的政策立足于对中小企业做信用的加法和成本的减法,而对企业的识别不足	3
	各种所有制依法平等使用资源要素	政策上无歧视也无在支持上的引导歧视,但相关规定不合理	3
	大力支持农村集体经济的发展	财力投入和基础设施保障充分,但产权改革和经营体制改革方面的支持不足	3
	重视发挥第三次分配的作用,发展慈善事业	对慈善捐赠有免所得税的安排,但限定的比例、方式和主体较严,过于强调独立第三方	3
	优化经济治理基础数据库,提升信息化水平	目前信息化主要立足于使用,而不是改造和提升,因此,主动信息化和服务的特点不足	2
	推动发展先进制造业,振兴实体经济	在补贴和减税上效果都较好,但通过市场决策机制引导社会资源的效果不好	3
	农业农村优先发展和保障粮食安全	对要素活跃性的激活和保障边界的收窄的政策判断和措施行为效果不好	3
	形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局	主动支持地方政府建立多种灵活有效的财政体制机制,鼓励要素、产业和资源的跨区域流动和配置	4
	加大基础研究投入,鼓励原始创新	财政主要立足于研发投入,而对于创新应用和知识产权激励的作用发挥不足	3

(转下页)

(续上页)

类别	指标	改革分析	评价(5分)
经济 治理 指标	建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的创新体系	增大企业技术路线的话语权,给予研究预算调整的灵活性、财务执行上的宽容性,以及基于研发成果的研发后补助计划	4
	促进内外资企业公平竞争	包括政府采购在内,支持状况和服务状况较好,体现最惠国待遇和国民待遇	5
	推动建立国际宏观经济政策协调机制	已作为“一带一路”、上海合作组织、G20等多个国际多边机制的合作重点,但效果一般	3

表3 制度性指标及分析评价

类别	指标	改革分析	评价(5分)
制度的基本 结构	根本制度保障	全面支持和巩固,但机制的稳定性不足	4
	基本制度保障	全面支持和巩固,但分配机制的推进不足	4
	重要制度保障	有效支持财税和其他经济社会制度建设	3
制度体系的 内在要求	系统完备	不断趋于完备,但仍有明显短板	3
	科学规范	已出台的制度存在应急性和短期性特点	3
	运行有效	缺乏中间目标和中介工具,运行效果有欠缺	3
制度体系的 运行要求	固根本	对基础支持的深度不足	4
	扬优势	政策对经济优势的提升作用发挥不足	3
	补短板	对机制性短板的补偿不足,更看重相机抉择	3
	强弱项	政府补贴、投资和减税降费效果较好	4
坚持和完善 党的领导	将党的领导贯穿到党和国家所有机构履行职责的全过程	全面落实	5
	把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿于财政政策	在财政预算、财政支出等方面尝试更好地征询民意,使供求相称	4
服务和完善 人民代表 大会制度	支持各级人大开展对“一府一委两院”的监督工作	全面落实	5
	支持人大的论证、评估、评议和听证工作,主动形成机制	全面落实,并积极支持	5
支持提高依 法治国、依法 执政的能力	完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法格局	全面落实,主动服务	5
	推进法律法规的动态改进,坚持立改废释并举,提高立法质量和效率	在财政立法、税收法定上存在一定的工作滞后性,目前的税收法定执行上较为粗糙	4
	加大对严重违法行为的处罚力度,实行惩罚性损害赔偿制度	相关赔偿制度与质量强国、国家治理现代化的兼容性有欠缺	3
现代财政 制度的基本 特征	完善立法	部分立法进程缓慢,实施细则迟迟未出台	3
	明确事权	对共享事权的划分仍不具体,也不稳定	3
	改革税制	按进度实施,收入和调整并重	4
	稳定税负	总体呈现降税的特征	4
	透明预算	逐步透明化和公开化	4
	提高效率	从资金配置、管理和产出等领域形成绩效	4

表 4 基础性指标及分析评价

主要指标	改革分析	评价(5分)
贯彻落实“五位一体”的总体布局	支持的效果和协调性总体较好,但五大发展理念与“五位一体”的长效融合机制尚未建立	4
深入推进“四个全面”的战略布局	“三大攻坚战”与“四个全面”在工作推进的融合机制上有欠缺	4
服务于“政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一”的总体发展目标	在推进高质量发展方面,宏观质量的理念和策略仍然不够清晰	4

四、当前财税体制与全面实现现代化的主要差距

根据上述分析,对表 1 至表 4 中得分不足 2 分的指标项进行归纳总结(即低于中等进度的项目和领域),并在一般规律的基础上适当归并拓展,形成以下六个主要差距点:

第一,在财税体制改革中,将中央与地方政府间收入划分的重点从税种划分转为收入共享的比例划分,与全面实现现代化的目标不符。上述安排虽然在短期内缓解了地方财力缺口,降低了改革的难度,有助于形成更加合理的中央、地方财力划分比例,但对于改革的中长期目标的有序落实,以及税收制度调节作用的有效发挥难以产生可持续的影响。仅用共享比例的调整来解决中央、地方的收入划分问题,既缺乏财政体制的内在稳定性,又缺乏理论上的权威性和规范性,且难以提升地方积极性,最终不得不以频繁的共享比例调整和更加复杂的比例结构划分来平衡中央、地方收入划分关系。

第二,税收制度和政策的调节作用与全面实现现代化的目标要求相差较大。目前,这一不足主要表现在三个方面:一是对存量财富的再分配作用不足。直接税改革的滞后,特别是房地产税立法工作的滞后,导致财富配置效应的失衡,形成了较大的房地产泡沫风险。二是资源配置中的政策作用效果不好,存在明显扭曲市场资源配置作用的情况。如税收优惠政策的清理工作未能有效展开,各地有拼补贴、拼优惠的情况。三是税制改

革明显受到既得利益群体的影响。一般而言,存量利益越大,再调整领域难度就越大,税制改革的进度就越滞后,如房地产税、消费税(如流通环节的存量利益问题)和更广领域的环境保护税(如碳税推进中的产能和用能地区的收入分配问题)等。

第三,预算制度改革较难触及存量利益部分,导致目前的预算赤字实现周期性的再平衡较为困难,难以满足现代财政制度和治理现代化的要求。在党的十八届三中全会确定政府预算管理改革“由平衡和赤字向支出和政策拓展”以及 2015 年《预算法》修订之后,地方政府债券发行规模不断扩大,在建和新建项目的数量不断增加,地方政府年度债务增速明显超过 GDP 增速。财政收支差额转向收敛,财政预算实现周期性再平衡的目标难以实现。再如,在专项转移支付的清理、规范和整合中,工作的重点是整合,而不是清理、规范,专项转移支付种类减少,并没有同步带来专项转移支付的规模下降,这样,增加中央对地方的一般性转移支付就变成了财政支出的硬增加,通过结构调整提升资金效率、控制规模增长较难落地。此外,由于缺少预算的再平衡机制,不断暴露的赤字压力和债务风险,导致面向社会披露政府的债务规模和偿还能力变得困难,甚至部分地区将该部分预算和数据报表(报告)作为政府秘密进行管理。

第四,支出责任与政府财权财力的关系未能理清,中央和地方间财政关系与全面实现现代化目标相关要求存在差距。财权财力表明资源归谁

所有,是资源配置的经济问题;而支出责任则强调支出由谁负责,是财税体制的管理问题。这样,同样作为管理问题的事权划分,与财权财力的资源配置是不直接相关的独立命题,但与支出责任则是高度关联的管理主题。从实践来看,我们不能因为某一区域的资源配置好(财权财力多)就减少中央的支出责任,资源配置差就增加中央的支出责任,而应依法确定支出责任和事权关系,在这个问题上事权和支出责任相适应与财权财力的划分不构成直接的联系。进一步来看,还应区分事权划分和事权执行的关系,事权执行和支出责任之间具有相互独立的特点,事权履行主体的变化不影响支出责任的划分,在稳定事权划分的基础上,应通过委托事权和授权等手段,形成中央和地方灵活的事权执行方式。

第五,财政的治理思维仍然是从财政资金安全和效益的角度考虑和着手,而不是从维护社会公共利益、保障社会公平正义、增强社会综合服务能力、提升现代产权制度的权威性的角度来实施财政治理。党的十八届三中全会指出,“财政是国家治理的基础和重要支柱”,也即,财税体制改革的基本立足点和目标不是财政部门的业务,而是要发挥基础职能、形成全面效果,既支持总体改革的有序推进,又维护各方合法利益的稳定平衡。但在实践中,财政部门往往立足于财政业务的本位,来应对和处理相关国家治理事务。如在行政执法责任和责任追究制度中,如果相关政府部门或是行政管理人员违法违规行使权力,并给市场主体带来损失,在纠错时,依然偏重于对个人责任的追究,这样虽能起到惩戒作用,但违规违法行为给市场主体造成的经济损失往往难以获得补偿。再如,在经济治理基础数据库建设中,财政治理仍缺乏主动服务能力和整体意识,“数据孤岛”依旧大量存在,主动服务能力和意识总体不足。

第六,政府财政在市场中的角色和地位总是立足于稳定和膨胀(即“只增不减”),而缺少资金

配置调整的弹性机制,在调节能力上形成了与全面实现现代化的差距。对于财政政策的投入,要么积极维护存量保稳定,要么立足于扩大政府干预能力,加大政府财政投入和强化政策效果,而缺少有效的规模收缩和结构调整能力。如在“农业农村优先发展”中,一方面,“一事一议”等机制和措施占用了大量的财政资源;另一方面,集体经济又缺乏相应的积累和基础投资能力,导致财政资金使用效益下降。此外,在支持国家“粮食安全”的战略上,财政政策将产能的不断扩大、产量的不断增加作为目标,而不是立足于质量的提高、结构的改善。为此,应通过财税体制改革减少市场无效供给,深化农业供给侧结构性改革,增加市场有效需求。

五、“十四五”时期深化财税体制改革的建议

“十四五”时期,财税体制改革应从规范资源配置、完善制度体系、提升现代治理能力、优化体制机制、协调长短期发展等方面着力。

第一,以现代产权制度建设为抓手,科学有序规范资源配置。原则上,政府财政资金不在竞争性的领域针对具体的企业提供不合理的生产性补贴和价格补贴,相关的不可诉补贴也要规定使用范围和退出期限;政府财政资金在使用程序的安排上,不应扭曲市场或给市场机制带来不合理的引导(如政府资金不直接投资给项目,而是投给融资平台公司,再由平台公司投资项目等);政府财政资金的分配和具体配置安排,必须以市场机制为基础开展,政府可以提标准、规范、模式和方法,但不应干预市场以此为前提配置的相关结果。

第二,合理运用“看得见的手”,既补好市场短板,又不挤出市场。尤其要做好专项债的管理与改革,控制专项债的规模,推动专项债规模由增转减,确立市场检验标准和追责方法。由于专项债的实质是政府利用自己良好的信用,代具体投资项目开展融资,并从有收益且能开展市场化

运营的项目中产生收益,支持政府偿还专项债务本金和利息的活动,因此,在基础设施建设中,能进行市场化运营且具有良好收益回报的项目才可以使用专项债资金。但是,如果某类项目市场收益状况良好,且适合市场主体直接投资运营,则应交给市场自行组织投资、运营;如果该项目具有良好的收益,但市场主体单方面投资存在困难,则可以考虑专项债支持或是开展 PPP 业务;如果不具有市场化运营的收益水平,则应考虑由政府预算内投资和一般债券投资。因此,专项债不易过度、过大规模地滥用,而应根据市场情况和项目特点,具体选择最合适的项目予以实施。根据我国现行基础设施的基本特点和市场投资的情况,建议在“十四五”时期末将专项债的总规模缩减到基础设施建设投资总额的 10% 左右。

第三,随着宏观经济形势的好转和高质量发展目标的切实推进,应着力推进政府预算的跨年度综合平衡安排。要做好政府赤字管理,建议每年将政府赤字率下调 0.2 个百分点,到 2025 年,将我国政府赤字水平控制在 GDP 的 2% 左右。由于 2016 年及以后我国 GDP 的核算值由不变价改为现价,这样事实上降低了政府赤字率,扩大了政府赤字规模。随着我国经济形势的逐步改善,可以考虑保持现有赤字规模的基本稳定,并推动赤字率的有序下行。按照实际 GDP 增长 5.5%、名义 GDP 增长 8% 左右计算,在保持现有赤字规模的情况下,赤字率水平可以逐年下调 0.2 个百分点左右。这样,到“十四五”时期末,我国的赤字率水平可降至 2% 左右。

第四,完善直接税制度并逐步提高其比重,建立地方税体系。以房地产税改革为关键抓手,推进并完善我国财产税制,形成所得税与财产税并重的直接税体系,科学调节收入分配和财产分布,优化社会资源配置,鼓励产出增长和增加值提升。在房地产税出台后,其税基属于不可移动的财产,应作为地方政府税收收入的主要来源,成为地方政府的主体税种,弥补“营改增”改革之后地

方政府缺乏主体税种的缺陷,有效完善地方税体系。在房地产税制度建立后,应在以下方面推进税制的现代化:一是形成地方政府的主体税种,有效巩固和增加地方政府的税收收入,避免过度采用共享税的方式来弥补地方财力的不足;二是为流转税改革创造条件,推进增值税税率水平的进一步降低,并支持“三档并两档”改革的有效落地;三是为所得税改革创造条件,进一步优化所得税的征收对象、税率水平和征管方法,使所得税与企业的生命周期和发展状况相匹配,与家庭的收入结构和生活水平相匹配,实现税负公平。

第五,合理规范税负结构,在保持宏观税负水平基本稳定的前提下,着力优化税负结构,以降低流转税、完善直接税作为关键抓手,使得创造增加值的生产活动税负水平最低,投资增加值创造过程的活动税负较低,加大消费支持总需求扩张的活动税负适中,而持有财产形成增加值分享(即无合理收益率支撑的资产溢价)活动税负最高。减税降费工作在完成增值税“三档并两档”改革后,应向企业所得税的方向拓展。预期“十四五”初期,增值税“三档并两档”的改革将完成,增值税税率相应地调整到 12% 和 6% 两档的水平。接下来,应根据企业研发投入、技改投入和扩大就业的情况,安排对企业所得税的相关优惠措施,如根据研发投入的一定比例税前计提风险准备金等安排,以促进企业更好地开展研发、技改,并促进企业主动扩大就业。此外,根据全球主要经济体特别是周边国家企业所得税的水平来调整我国企业所得税的名义税率,可考虑将企业所得税税率由 25% 下调到 22% 的水平(日本财务省 2014—2019 年将企业所得税名义税率由 30% 下调到 22.6%)。

第六,推动养老保险体系的改革,健全保险机制和福利机制,强化中央事权,支持养老保险中央统筹,并逐步改革居民养老保险和医疗保险中福利属性过于突出的问题。我国养老保险的企业缴费标准从 20% 下调到 16%,由于征管不严,

标准偏低,地方对养老保险的可持续性保障难度越来越大,且人口流入地和流出地的养老保险制度稳定明显苦乐不均。根据党的十九届四中全会的部署,养老保险制度的保障和维护应属中央事权,并且中央财政根据全国社会保障基金理事会管理的养老保险基金(准备金)、现行缴费水平、一般公共预算(含基金预算、国有资本经营预算转入)调入社保预算的资金情况综合确立更加优惠的缴费费率,并在保障养老体系可持续、财政负担能力可持续、职工利益得到切实维护的情况下,将其事权和支出责任上收到中央。此外,我国居民养老和医疗保险体系总体是按照社会福利模式组建的,在保障标准不断提高的情况下,应有序调整政府保障的标准和居民缴费的标准,逐步提升居民缴费的占比。

第七,用好用足财政存量资金,既要提高使用效率,又要优化配置结构,避免资金结构固化、项目固化、部门固化。尤其是要不断加强和完善全面预算绩效管理的体制机制,推进财政政策在宏观调控中“提效”“增效”目标的真正实现。从部门权力的角度出发,财政部的政策半径是资金的配置和资金的使用管理,但在宏观调控的要求上,“提效”“增效”的要求不应局限于资金的配置效率和使用效率上,而应涵盖资金的产出效率。这种宏观调控的政策要求和部门权力的政策半径上的差异,可主要依靠全面实施预算绩效管理来平衡。**Reform**

参考文献

- [1]韩振峰.怎样理解国家治理体系和治理能力现代化[N].人民日报,2013-12-16(007).
- [2]陈金龙.治国理政基本理念的重大突破[N].中国社会科学报,2013-11-12(A07).
- [3]张慧君,景维民.转型国家的治理结构与策略选择——基于理论和经验研究的总结与反思[J].当代世界与社会主义,2019(1):4-7.
- [4]何增科.国家治理现代化与近现代大国崛起研究引论[J].复旦政治评论,2018(1):9-20.
- [5]竹立家.国家治理体系重构与治理能力现代化[J].中共杭州市委党校学报,2014(1):19-21.
- [6]包心鉴.新中国70年国家建设的内在逻辑:国家建构·国家改革·国家治理[J].山东社会科学,2019(10):5-16.
- [7]郭强.习近平新时代中国特色社会主义思想的共产主义意蕴[J].观察与思考,2019(2):22-27.
- [8]薛澜,李宇环.五大发展理念对执政能力提出更高要求[J].人民论坛,2015(34):60-61.
- [9]英瓦尔·卡尔松,什里达特·兰法尔.天涯成比邻——全球治理委员会的报告[M].赵仲强,译.北京:中国对外翻译出版公司,1995.
- [10]皮埃尔·卡蓝默.破碎的民主——试论治理的革命[M].上海:生活·读书·新知三联书店,2005.
- [11]FUKUYAMA F. What is governance? [J]. Governance, 2013, 26(3): 34-45.
- [12]范逢春.新中国70年治理现代化:基本经验与未来展望[J].国家治理,2019(22):11-15.
- [13]许耀桐.国家治理现代化四点论[J].理论学习与探索,2019(6):6-9.
- [14]魏崇辉.全面深化改革视域中公共治理理论有效适用论析[J].行政论坛,2017(3):70-74.
- [15]刘俊祥.现代国家的复杂性与包容性——实现社会公平正义的治理之道[J].人民论坛·学术前沿,2015(24):6-14.
- [16]徐勇.推进对国家治理的深度研究[J].云南社会科学,2019(6):23.
- [17]杨海坤.“四个全面”战略布局下如何全面推进法治政府建设[J].法学评论,2015(5):10-21.
- [18]姜明安.充分发挥软法在国家治理现代化中的作用[J].人民法治,2016(12):92.

- [19] 虞崇胜.制度改革与制度定型:改革开放 40 年后中国制度发展的双重合奏[J].行政论坛,2019(5):50-57.
- [20] 陈光中.国家治理现代化标准问题之我见[J].法制与社会发展,2014(5):17-19.
- [21] 楼继伟.深化财税体制改革 建立现代财政制度[EB/OL].(2015-11-11)[2020-03-02].
<http://dangjian.people.com.cn/n/2015/0916/c117092-27594203.html>.
- [22] 高培勇.把握积极财政政策配置格局的深刻变化[N].经济日报,2019-05-17(015).
- [23] 贾康.现代国家治理的财税配套改革[J].经济,2019(5):7.
- [24] 刘尚希.财政改革四十年的逻辑本质[J].中国财政,2018(21):7-9.
- [25] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(001).

Evaluation on the Progress of Fiscal and Taxation System Reform and Its Orientation in the 14th Five-Year Plan Period: From the Perspective of Modernization of National Governance

YAN Kun ZHANG Peng

Abstract: Finance is the foundation and important pillar of national governance. At present, the “four beams and eight pillars” of China’s fiscal and taxation system reform has been completed, which is qualified to evaluate the progress of China’s fiscal and taxation system reform from the perspective of national governance modernization. According to the relevant requirements of the Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC, in accordance with the framework of modern financial system and the basic logic and method of index system setting, this paper constructs a general index system for the evaluation of national governance modernization, and analyzes the problems and contradictions between the reform of fiscal and taxation system and the modernization of national governance. In the 14th Five-Year Plan period, from the overall perspective of promoting the modernization of the national governance system and governance capacity, improving the budget system, adjusting the tax structure, optimizing the division of intergovernmental powers and financial powers, and strengthening the management of government debt are the important contents of deepening the reform of fiscal and taxation system.

Key words: modernization of national governance; fiscal and taxation system reform; in the 14th Five-Year Plan Period

(责任编辑:文丰安)