

推进地方财税体制改革促进地方财政收入增长

陈君兰

毛集社会发展综合实验区财政局, 中国·安徽 淮南 232100

【摘要】我国财税体制改革的深化历程, 已全面覆盖34个省级行政区域, 展现出广泛的覆盖面与深刻的改革深度。鉴于此, 持续推动财税体制的革新之路, 不仅需要坚定的改革意志与持续的努力投入, 还须直面并克服其间复杂多变的挑战与难题。作为促进经济高质量发展、减轻企业运营压力的核心策略, 财税体制改革是当前阶段党引领社会经济全面进步的重大战略举措。本文深入剖析当前财税体制改革所遭遇的核心问题, 并提出针对性地解决策略, 旨在为地方财政收入的稳健提升提供坚实的理论基础与实践路径。

【关键词】地方财税; 财税体制; 财政收入; 收入增长

引言:

自改革开放以来, 我国经济的高速腾飞, 离不开地方政府在经济发展中的积极驱动作用。首要的是, 地方政府在构建并优化市场经济体制中扮演了关键角色。尤其在改革开放初期, 面对社会主义市场经济体制尚不健全与基层经济行为准则之间存在的显著差距, 地方政府凭借其贴近地方经济主体的独特优势, 有效识别并着手消除制约经济发展的制度性瓶颈。尤为突出的是, 经济发达地区的地方政府, 在推动市场公平竞争、提升资源配置效率、激发社会创新潜能等核心领域, 展现了前瞻性的探索精神与创新实践, 为全国范围内的改革提供了宝贵经验。

1 地方财政收入的组成部分

1.1 税收收入

在分税制体系下, 税收收入被精细划分为中央税、地方税以及共享税三个维度, 明确了各自的归属与分配原则。地方政府所掌控的税收资源, 不仅涵盖了其专享税种, 还包括了共享税中按比例划拨至地方的部分, 构成了地方政府财政收入的基础。尽管税收收入作为地方政府资金的主要来源, 其重要性不言而喻, 但财税体制的改革却不断提醒我们, 多元化财政收入结构的必要性。特别是“营改增”政策的实施, 将营业税转变为增值税并实行五五分成, 这一转变不仅标志着中央与地方财力分配的新格局, 也在一定程度上缩减了地方原有的财政收入规模, 促使地方政府寻求更为多元化的财政增长路径^[1]。

1.2 中央政府的转移支付

分税制框架下, 中央政府的转移支付制度扮演着至关重要的角色, 其双重功能显著。首先, 它作为中央对地方财政活动的一种监管与调控手段, 特别是在专项转移支付

领域, 有效强化了中央政策的执行力与导向性, 确保了宏观经济政策的顺利实施。其次, 转移支付制度通过财政资源的再配置, 有效缓解了地区间财力不均衡的问题, 为经济欠发达地区提供了关键性的财政援助, 减轻了其因税源匮乏而承受的财政压力, 促进了区域经济的协调发展。当前, 转移支付体系主要由税收返还、一般性转移支付及专项转移支付构成, 每一类别均依据明确的规则与程序执行, 确保了资金分配的公平性与透明度。

1.3 地方政府非税收入

非税收入作为政府财政收入的重要补充, 其涵盖范围广泛且多元化, 包括但不限于行政事业性收费、政府性基金、彩票公益金等多种形式。这些非税收入不仅丰富了政府财政收入的来源结构, 还在一定程度上弥补了税收收入的不足, 为地方政府提供了更为灵活的资金运作空间。特别是行政事业性收费、政府性基金以及国有资源、资产的有偿使用收入等, 已成为地方政府非税收入的主要组成部分, 对地方财政收入的稳定增长起到了积极的推动作用。

1.4 地方政府债券

地方政府债券作为基于政府信用发行的债务工具, 其融资功能对于地方政府而言具有不可替代的重要性。这些债券以地方政府的未来财政收入作为偿债保障, 不仅为地方政府提供了低成本的融资渠道, 还通过市场的力量增强了其财政透明度与责任感。在推进地方财税体制改革的背景下, 地方政府债券市场的不断发展与完善, 为地方政府进行基础设施建设、公共服务提升等提供了强有力的资金支持, 成为促进地方财政收入增长的重要途径之一。同时, 债券市场的健康发展也离不开政府的有效监管与市场的充分竞争, 以确保资金的有效配置与风险的合理控制^[2]。

2 地方财税体制改革存在的问题分析

2.1 我国宏观税负水平偏高，影响经济发展

在当前宏观经济格局下，我国宏观税负偏高现象显著，对经济增长的内在动力及民众福祉构成显著影响。宏观税负，作为税收总量占GDP比重的关键衡量，其合理性是国民经济稳健运行的基础。首要探讨的是宏观税负的构成框架及其驱动因素，涵盖生产力发展水平、政府职能界定范畴及非税收入规模等。剖析宏观税负偏高之根源，首要在于产业结构的差异性。农业部门税负较轻，而工业与建筑业等第二产业，因灵活性高、约束条件少，税负相对沉重。同时，第三产业尽管领域广泛，其税收贡献的快速增长亦加剧了整体税负水平的提升。再者，政府职能的日益扩展与财政支出的刚性增加，使得税收收入难以满足庞大的公共支出需求，财政压力随之加剧。尤为关键的是，将社保基金与预算外资金纳入宏观税负考量后，我国税负水平已逼近国际平均，但作为发展中国家，此水平显属偏高，对企业运营活力与居民消费能力构成压制，不利于经济的稳健增长与民生福祉的提升。

2.2 我国税制结构不合理，增加企业压力

在我国财税体制深化改革的过程中，税制结构的不合理性日益成为企业负担加重的症结所在。首要问题在于税收覆盖面的局限性与税种设计的不足。以房地产税收体系为例，保有环节税种单一，流转环节税种体系不健全，限制了税收调节作用的充分发挥。此外，流转税与直接税之间的比例失衡问题凸显，前者占据税收收入的主导地位，而后者相对薄弱。增值税、消费税等流转税成为税收体系的主力军，而企业所得税、个人所得税等直接税的贡献则显著不足。这种失衡不仅削弱了税收的公平性，还对企业的国际竞争力造成不利影响。高额的流转税负通过价格机制转嫁给消费者，特别是低收入群体，进一步加剧了社会财富分配的不平等^[3]。

2.3 地方税收体系落后，财权与事权不清晰

“营改增”政策的全面铺开，标志着我国地方税收体系进入了一个全新的转型期。营业税的淡出与增值税的广泛实施，不仅缩减了地方税收的传统来源，也促使地方财政体系积极探索新的增长点。在此背景下，地方税收体系的自主性与独立性显得尤为重要。然而，中央与地方之间财权与事权划分不清晰的问题依然严峻。一方面，各级政府间缺乏有效的协调机制，事权界定模糊，为地方政府执行政策带来诸多不确定性；另一方面，从财权配置来看，中央集中了大量税收收入，而地方则承担了过重的实际支出

责任，财权与事权的不匹配现象日益凸显。这种状况不仅阻碍了地方财政的可持续发展，也削弱了地方政府提供高质量公共服务的能力与效率。

3 推进地方财税体制改革促进地方财政收入增长的建议

3.1 重构地方财政收支框架，深化财政绩效管理体系

为了有效解决当前地方财税体制存在的问题，促进地方财政收入的稳健增长，首要任务是重构地方财政收支框架，并进一步深化财政绩效管理体系。一方面，强化财政支出效能管理。严格实施非必要非刚性支出的削减策略，确保关键领域与重大项目获得优先的资金保障。同时，开展全面的财政资源清查行动，有效盘活部门内部的存量资金与闲置资产，及时回收财政结余资金及长期未使用的结转资金，并将其合理调配至资金需求旺盛的领域。另一方面，深化预算收入统筹机制。规范非税收入的征收管理，明确界定征收边界，提升征收行为的标准化水平。在减税降费政策的实施策略上，需细致考量财政承受力与市场发展动力的平衡，增强政策的靶向性与实效性，持续监测并评估各行业留抵退税政策的财政反馈效应，力求在支持企业发展与维护财政稳健之间找到最佳契合点^[4]。最后，构建全周期财政绩效评估体系。将国有资产与专项债券投资项目纳入全生命周期管理范畴，实施严格且全面的绩效评估流程，确保财政资金的高效使用与透明运作。

3.2 理顺政府间财政分配关系，优化税收制度结构

为缓解企业压力并促进经济健康发展，税收制度的深化改革势在必行。其一，重塑财政管理体制，完善转移支付体系。针对地方财政面临的困境，其核心在于财政权责的不对等。因此，为进一步深化政府之间的财政分配关系，明晰各级政府各自应当承担的财政责任，以加大调整向基层倾斜的财政力度，进而改善基层政府的财政运行情况。并优化资金分配机制，以强化政府资金转移支付的能力，并确保基层政府能够获得充足的财政支持，满足基本公共服务的供给需求。其二，优化税收制度结构。在保持税收制度稳定性的基础上，对税种设置进行科学合理的调整，以调整消费税所对应的税基范围，从而加大对环保税的征收力度，也能促进房产税的试点与改革。且根据中央的规定，将地方事权及支出责任重新划定，以调整各项税收的比例，进而提高共享税的分配比例。

3.3 激活地方政府资产管理，释放存量资产潜力

地方政府资产管理的激活，不仅有助于优化资源配置，还能为地方经济发展注入新的活力。为了释放存量资产的

潜力，地方政府需要采取一系列切实可行的措施。首先，高效配置专项债务资源，精准定位专项债的投资领域。加大对乡村振兴、超大特大城市城中村改造及“平急两用”公共基础设施等领域的支持力度，探索专项债在分布式光伏等新兴领域的创新应用模式，并协调城投公司积极介入，共同推动项目落地。其次，创新资产管理手段，利用基础设施不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等模式，激活长期低效或闲置的资产资源，提升资产管理效能与资金周转率，构建资产与资金的良性循环生态系统。再则，加强国有资产监管与运营，实现资产保值增值。建立健全国有资产监督管理体系，强化对地方政府所属企业的财务监督、审计监督和绩效评价，确保国有资产的安全与完整。同时，推动国有企业改革深化，优化企业治理结构，激发企业内在活力，提高市场竞争力，从而带动地方经济增长和财政收入增加。此外，鼓励国有企业积极参与市场竞争，通过兼并重组、资产证券化等手段，实现国有资产的优化配置和规模效益。

3.4 优化政策工具配置，促进市场主体繁荣发展

在推进地方财税体制改革的同时，还需注重政策工具的优化配置与精准施策，以全面激发市场主体的活力与创造力。其一，充分发挥各类政策工具的资金撬动功能，如产业引导基金、项目收益专项债、基础设施REITs等，推动政策性开发性金融工具的广泛应用，持续强化政策性银行在重大项目与基础设施建设中的支撑作用。如以政策性金融工具为杠杆，撬动社会资本参与地方经济建设，形成多元化投资格局。同时，加强对小微企业和创新型企业的金融支持，通过设立专项贷款、税收减免、创新券等措施，降低其融资成本，激发市场活力与创新潜能。其二，持续优化营商环境，构建便捷高效的市场准入机制，深入了解并精准回应企业需求，实施针对性强的帮扶措施，激发市场主体的内在活力与创新能力。在协调多方的基础上，优化企业营商环境，推进公平竞争审查制度，消除市场准入壁垒，确保各类市场主体在规则统一、公开透明的环境中平等竞争。建立健全市场退出机制，对于低效、无效或僵尸企业，依法依规进行清理和重组，为新兴产业和创新型企业腾出发展空间，促进经济结构的优化升级。其三，政府要明确自身的角色定位，承担起市场主体的责任。针对与民生相关的教育、医疗、养老等关键项目，扩宽对应的参与渠道，并鼓励市场主体积极参与各个项目的建设，并重点扶持地区产业的发展，培养有潜力的优质企业，以此来

带动地方税收增长，进而增强地方的财政造血能力。

3.5 深化隐性债务风险管理，加速融资平台市场化转型步伐

在推进地方财税体制全面改革的同时，隐性债务风险的管理与化解成为不容忽视的重要任务。地方政府需采取更为积极主动的策略，以稳健的步伐推进融资平台的市场化转型，从根本上降低债务风险，保障财政的可持续性。首先，系统化解存量隐性债务，完善常态化追责体系。支持适宜地区深化全域隐性债务清零探索，强化隐性债务风险防控机制建设，确保地方党政责任共担原则有效执行。针对新增隐性债务及债务化解不实等问题，建立严格问责机制，形成系统化、法治化、信息化的追责链条，根除隐性担保的制度土壤。其次，综合施策提升融资平台市场竞争力。一是促进融资平台业务多元化发展，涉足能源、养老、金融等市场化领域，增强内生增长动力。二是依据行业特性优化股权架构，吸引社会资本参与，加速市场化转型进程，激发市场参与活力。三是鼓励跨区域业务拓展，融入全国统一市场，打破地域限制，向具有市场竞争力的地方国有企业转型。最后，实施差异化转型策略促进融资平台均衡发展。对于东部等发展实力强劲的地区而言，应当尽快完成投融资平台的转型，建设现代国有企业。在其余相对发展平缓的地区，则采取分阶段的发展模式，借助专项债、基础设施等一系列手段，来减轻地区的存量债务，以此提高市场的发展潜力。

结论：

综上，我国财税体制改革稳步推进，政府高度重视并取得积极成果。针对现存问题与挑战，本文围绕财税体制改革与地方财政收入增长，提出了系列策略建议，旨在为深化地方财税体制改革、促进地方财政收入稳健增长提供理论支撑与实践路径。

参考文献：

- [1] 杨志勇. 新一轮财税体制改革的目标：建立健全中国式现代财政制度[J]. 东北财经大学学报, 2024, (03): 3-12.
- [2] 吕冰洋, 李昭逸. 以改革试点推动全局财税体制改革[J]. 东北财经大学学报, 2024, (03): 13-22.
- [3] 周志波, 刘晔. 新一轮财税体制改革下现代税收制度建设研究[J]. 东北财经大学学报, 2024, (03): 40-52.
- [4] 周金飞. 我国地方隐性债务风险化解方案及实践研究[J]. 金融经济, 2024, (04): 13-21.

作者简介：陈君兰（1975.05.09—）女，安徽省淮南市，汉族，硕士研究生，中级经济师，研究方向：财税。