

“十三五”时期的财税改革与发展

高培勇 汪德华

[摘要] 本文在对“十二五”时期财税体制改革进展进行梳理的基础上,提出“十三五”时期财税改革和发展的主要任务有:全面落实十八届五中全会布局的深化财税体制改革,积极应对进入“新常态”的财政收支形势,加大全口径预算管理的力度,实现国家治理现代化,调整财政收入结构,使其具备现代财政制度的特点,理顺中央与地方财政关系等。为此,要加大预算制度改革及财政支出结构调整力度,确保新《预算法》及各项改革任务的有效落实,加强公开透明、绩效导向对预算改革的推动作用等。

[关键词] “十三五” 财税改革 预算改革 财政体制

[文章编号] 1009-9190(2016)01-0016-16 [JEL 分类号] H20 [文献标志码] A

DOI:10.16529/j.cnki.11-4613/f.2016.01.002

The Reform and Development of Fiscal and Taxation System in “the 13th Five-Year” Period

GAO Pei-yong WANG De-hua

[Abstract] Based on the summary of the progress in the reform of fiscal and taxation system in “the 12th Five-Year” period, this paper proposes that the main tasks of reform and development of the fiscal and taxation system in “the 13th Five-Year” period include: comprehensively implementing the plan, proposed in the fifth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, to deepen the reform of fiscal and taxation system; actively responding to the fiscal and taxation revenue-expenditure situation in the “New Normal”; strengthening the full-caliber budget management to achieve modernization of national governance; adjusting the structure of fiscal revenue and make it be a modern financial system; straightening out the relationship between the central and local governments, etc. Therefore, it's needed to strengthen the reform of budget system and the restructuring of fiscal expenditure, ensure the effective implementation of new “Budget Law” and all reform tasks; enhance the promotion effects of transparency and performance-orientation on budget reform.

[Key words] “the 13th Five-Year”; fiscal and taxation reform; budget reform; fiscal system

一、“十二五”规划执行情况的简要梳理

“十二五”时期(2011~2015年),恰逢中共十八大、十八届三中全会、十八届四中全会、十八届五中全会先后召开。这几次重要会议,对于财税体制改革均有相关甚至是系统的部署。因而,“十二五”时期的财税体制改革,除了“十二五”规划的约束之外,还受到中共十八大、十八届三中全会、十八届四中全会、十八届五中全会的深度影响。特别是十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),在将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”的同时,对财税体制改革从更高的

[收稿日期] 2015年11月29日

[作者简介] 高培勇,男,中国社会科学院学部委员,财经战略研究院,研究员;汪德华,男,中国社会科学院财经战略研究院,副研究员(北京,100037) E-mail: gaopy@cass.org.cn。

层次、更广的视角进行布局,有力推动了“十二五”时期的财税体制改革。

随着十八届三中全会《决定》对于财税体制改革做出系统部署,“十二五”规划有关财税体制改革的基本思路和具体内容发生了一些重要变化。如表 1 的 A 部分所示,“十二五”规划所要求的,全口径预算管理、中央对地方转移支付制度、省直管县财政管理制度改革、地方政府自行发债制度、预算编制和执行管理制度、预算公开、政府财务报告制度、营业税改征增值税、消费税改革等,均已经或将在 2015 年年底实施。可以看到,多项改革均是在十八届三中全会《决定》公布之后加速推进的。

表 1 “十二五”规划财税体制改革执行情况

A、已完成或基本完成的“十二五”规划改革要求		
“十二五”规划要求	十八届三中全会要求	执行情况
实行全口径预算管理,完善公共财政预算,细化政府性基金预算,健全国有资本经营预算,在完善社会保险基金预算基础上研究编制社会保障预算,建立健全有机衔接的政府预算体系	实施全面规范、公开透明的预算制度	2010 年,政府性基金预算、国有资本经营预算首次列入全国人民代表大会审议和表决程序;2013 年,全国社会保险基金预算提交全国人大审议;2014 年,新《预算法》以及国务院关于预算改革的文件,进一步细化了全口径预算改革的要求,自 2015 年开始实施(新《预算法》、国发〔2014〕45 号《关于深化预算管理制度改革的决定》、财法〔2014〕10 号、财预〔2014〕368 号)
增加一般性特别是均衡性转移支付规模和比例,调减和规范专项转移支付	完善一般性转移支付增长机制。清理、整合、规范专项转移支付项目	改革方案和文件于 2014 年公布,2015 年启动改革(新《预算法》、国发〔2014〕71 号《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》)
推进省以下财政体制改革,稳步推进省直管县财政管理制度改革	优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革	财政省直管县改革已基本完成,部分地区(如新疆等地)未实施
建立健全地方政府债务管理体系,探索建立地方政府发行债券制度	允许地方政府发债。建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制	改革方案和文件 2014 年公布,2015 年启动改革(新《预算法》、国发〔2014〕43 号《关于加强地方政府性债务管理的意见》、财预〔2014〕351 号文)
完善预算编制和执行管理制度,强化预算支出约束和预算执行监督,健全预算公开机制,增强预算透明度	实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展	预算公开透明、推动预算绩效管理有明显进步。预算外资金已取消。出台多份文件要求加强财政支出预算执行管理以及盘活财政存量资金。十八届三中全会《决定》提出的改革思路较“十二五”规划有所拓展。相关改革方案和文件 2014 年公布,2015 年启动改革(新《预算法》、国发〔2014〕45 号文、财法〔2014〕10 号文、财预〔2014〕368 号文)
进一步推进政府会计改革,逐步建立政府财务报告制度	建立权责发生制的政府综合财务报告制度	2014 年已公布改革方案,2015 年启动改革(新《预算法》、国发〔2014〕63 号《关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》)
扩大增值税征收范围,相应调减营业税等税收	推进增值税改革,适当简化税率	2012 年上海市启动“营改增”试点,其后覆盖地域和范围不断扩大,预计 2015 年完成改革
合理调整消费税征收范围、税率结构和征税环节	调整消费税征收范围、环节、税率	2014 年已开始调整消费税征收范围和税率结构的改革,预计 2015 年还将继续调整。征税环节尚未调整

A、已完成或基本完成的“十二五”规划改革要求

“十二五”规划要求	十八届三中全会要求	执行情况
深化部门预算、国库集中收付、政府采购及国债管理制度改革	《决定》中未再强调	2015年之前已启动部分零星改革。新《预算法》涉及此项改革任务,相关改革方案2014年已公布,2015年开始实施(新《预算法》、国发〔2014〕45号)

B、尚未完成的“十二五”规划改革要求

“十二五”规划要求	十八届三中全会要求	执行情况
在合理界定事权基础上,进一步理顺各级政府间财政分配关系,完善分税制	建立事权和支出责任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任。保持现有中央和地方财力格局总体稳定,进一步理顺中央和地方收入划分	《决定》明确了事权和支出责任划分的思路 and 方向,指出了中央地方财力划分的基本原则,具体方案尚在研究中,预计将在“十三五”时期公布
逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度,完善个人所得税征管机制	逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制	未公布所得税改革方案。《税收征管法》修订工作正在进行中
研究推进房地产税改革	加快房地产税法立法并适时推进改革	正在研究中
逐步健全地方税体系,赋予省级政府适当税政管理权限	深化税收制度改革,完善地方税体系	《决定》中的改革思路与“十二五”规划要求略有差异,目前未启动

C、十八届三中全会《决定》提出的新改革要求

	执行情况
建立跨年度预算平衡机制	相关改革方案已公布,正在实施(新《预算法》、国发〔2014〕45号文、国发〔2015〕3号文《关于实行中期财政规划管理的意见》)
清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式	相关改革文件已公布,正在实施(新《预算法》、国发〔2014〕45号文)
按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理	相关改革文件已公布,正在实施(新《预算法》、国发〔2014〕45号文、国发〔2014〕62号文《关于清理规范税收等优惠政策的通知》)
完善国税、地税征管体制	改革方案尚未公布
逐步提高直接税比重	参见个人所得税、房产税改革

资料来源:根据“十二五”规划、十八届三中全会《决定》以及财政部网站相关资料整理所得。

也可以看到,一些改革项目的推进并不尽如人意。如表1的B部分所示,“进一步理顺各级政府间财政分配关系,完善分税制”、个人所得税改革、研究推进房地产税改革、“逐步健全地方税体系,赋予省级政府适当税政管理权限”四项改革,均在十八届三中全会《决定》中得以再强调。与此同时,如表1的C部分所示,建立跨年度预算平衡机制、清理规范重点支出挂钩事宜、清理规范税收优惠政策、完善国地税征管体制、逐步提高直接税比重等五项改革任务,在“十二五”规划中未见提及,系十八届三中全会《决定》提出的新的改革任务。其中,前三项在新《预算法》实施后将实质性的启动改革,国务院以

及财政部也已专门出台文件布置相关工作。

总体看来，“十二五”规划所安排改革任务的执行情况，受到十八届三中全会《决定》的深度影响，其中主要任务将能够如期完成。从表 1 可见，在十八届三中全会召开之后，财税体制改革全面加速。2015 年开始实施的新《预算法》解决了多年来困扰财税体制的若干重大问题，国务院也已出台多项文件推动改革。已经启动或已完成的多项“十二五”规划列入的财税改革任务，大部分是在十八届三中全会之后实现。“十二五”规划要求但尚未完成的几项改革，也在《决定》中得以强调。

可以预期，在“十二五”规划的基础上，“十三五”时期的财税体制改革还将受到《决定》的深度影响，成为“十三五”时期全面深化改革总棋局中的重要内容。

二、“十三五”时期财税体制改革的形势与任务

（一）“十三五”时期财税体制改革面临的形势

1. 十八届三中全会布局的新一轮财税体制改革将贯穿始终

2014 年 6 月，中共中央政治局通过了《深化财税体制改革总体方案》（以下简称《总体方案》）。按《总体方案》要求，2016 年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务，2020 年各项改革基本到位，现代财政制度基本建立。《总体方案》设定的改革时间表，恰好贯穿“十三五”时期始终。由此可见，完成十八届三中全会布局的新一轮财税体制改革任务，实现现代财政制度基本建立的改革目标，将是“十三五”时期财税改革的中心工作。

需要注意的是，《总体方案》所描绘的新一轮财税体制改革，其影响力、涉及面、复杂性都超过以往的历次财税改革。概括起来讲，新一轮财税体制改革，是经济发展步入“新常态”、致力于匹配国家治理现代化进程、立足于发挥国家治理的基础性和支撑性作用、以建立现代财政制度为标识的财税改革（高培勇，2014）。新一轮财税体制改革的这些特点，要求在“十三五”时期树立推进改革的新思维，处理好财政与国家治理体系建设、财政与经济、继承与创新等方面的关系。

2. 财政收支形势进入新常态

“十三五”时期，一般公共预算收入增速已进入个位数时代，全口径财政收入的各项组成项增长态势均不容乐观，而财政支出需求将继续增长，支出刚性份额继续增加。财政收支的紧张态势，将是中国长期面临的新常态之一，也是“十三五”时期财税体制改革面临的重要约束条件。这一方面将为“十三五”时期推进财税体制改革带来压力；另一方面也要求将增强财政长期可持续性作为改革的重要目标。

在“十二五”时期，尽管国际金融危机的阴霾始终未能散去，但 2010 年和 2011 年中国的税收收入增长速度依然超过 20%。不过，从 2012 年起，税收收入增速逐步下滑到个位数。采用税种分解的思路分析 2010 年、2011 年两年税收高速增长的原因，可以发现，在中央层面，是进出口环节的税收超速增长；在地方层面，则是房地产相关税收的超速增长。与企业生产经营密切相关的主体税种如增值税、企业所得税等，对税收收入超速增长所起作用微乎其微。在一定程度上，这两年税收的高速增长，可视为 2009 年经济刺激计划的副产品。这意味着，2008 年之前依赖于增值税等主体税种高速增长的中国财政收入增长动力机制，已经发生改变。

展望“十三五”时期，经济转向中高速增长将导致财政收入较低增长常态化，财政收入对 GDP 的弹性系数将回归 1 左右，财政收入增长将与 GDP 现价增速大体同步。与此同时，受房地产供需形势变

化的影响,土地出让收入可能下滑,受经济增速的影响,其他类政府性基金收入增长也不容乐观,社会保险缴费收入增速下降,2014年已出现缴费收入低于养老金支出需要,且年度缺口将不断加大。总体上看,全口径财政收入的各组成项增长态势均不容乐观,土地出让收入可能会大幅下滑。

从国际经验看,财政支出随着经济社会的发展进步呈刚性增长态势。在经济增速下降区间,反而有财政支出不断膨胀、财政收支矛盾加剧的趋势。“十三五”时期,中国经济增速进入中高速平台,但财政支出的各方面需求将越来越强劲,其中与个人直接相关的刚性支出份额将继续增加。为保障和改善民生、推动经济发展方式转变、支持城镇化健康发展、应对人口老龄化挑战、深入推进体制改革等,都要求加大财政投入力度。其中,“保工资、保运转”支出、与居民利益直接相关的社会福利性支出,都属于刚性支出份额,无法消减。2013年,教育、社会保障与就业、医疗卫生三项社会福利性支出达4.47万亿元,占全国公共财政支出比重达32%。“十三五”时期,受人口老龄化以及社会保障事业发展的影响,这部分支出的份额还将继续增加。

十八届五中全会公报指出,“到2020年全面建成小康社会,是我们党确定的‘两个一百年’奋斗目标第一个百年奋斗目标。‘十三五’时期是全面建成小康社会决胜阶段,‘十三五’规划必须紧紧围绕实现这个奋斗目标来制定。”为实现“全面建成小康社会”战略目标,需要在脱贫攻坚、加大老少边穷地区转移支付力度、普及高中教育、贫困学生救助、城乡一体化发展、现代农业、创新发展、绿色发展、以“全民参保”为目标的社会保障事业发展等诸多领域加大财政投入。如果财政收入形势难以有效改善,则“十三五”时期的财政收支矛盾将更为突出。为此,加大财政支出结构调整力度,减少无效支出的改革更为急迫。

3. 全口径预算管理的力度与国家治理现代化的要求不相适应

国家治理的现代化,需要将政府所有收支纳入预算管理,通过预算程序使人民代表机构能全面控制政府收支总量、结构和政策。只有实现预算体系的完整统一,才能全面反映政府对公民的受托责任。当前中国已建立起以一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算四本预算,全面反映政府收支的全口径预算管理制度。新《预算法》也已确认了改革成果,并提出了加强四本预算之间统筹力度的法律要求。这些改革从财政层面奠定了法治政府的基础,但着眼长远,似还有进一步改革的空间。

如表2所示,2013年中国全口径财政收入占GDP的比重已达

表2 2013年中国全口径财政收入规模及结构

项目	金额(亿元)	占全口径收入 比重(%)	占GDP比重 (%)
一般公共预算收入	129 142.90	68.92	22.81
其中 税收	110 497.33	58.97	19.52
政府性基金收入	10 989.09	5.86	1.94
扣除征地和拆迁补偿后的 土地出让收入(地方)	19 952.27	10.65	3.52
社保基金缴费收入(地方)	25 638.00	13.68	4.53
国有资本经营预算收入	1 651.36	0.88	0.29
全口径财政收入	187 373.62	100.00	33.10

资料来源:根据《财政统计摘要2014》提供的原始数据整理所得。其中,社保基金缴费收入不包含居民养老基金缴费收入以及居民医疗基金缴费收入,具体数据来自 http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201410/t20141010_1147665.html。

① http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/29/e_1116983078.htm。

33.1% 税收在全口径财政收入中的比重仅为 59%。除税收外,在一般公共预算中还有非税收入占比为 10%,此外还有政府性基金收入占比为 5.86%、土地出让收入占比为 10.65%、社保基金缴费收入占比为 13.68%、国有资本经营预算收入占比为 0.88%,这些均是全口径财政收入的组成项。

现有的全口径预算管理制度,已经基本实现将所有政府收支的总量,以四本预算的方式向人民代表大会全面反映。但从国家治理现代化的要求来看,应实现各级人民代表大会在立法层面对同级政府所有收支的“全口径”控制,即财政统一。这即是说,所有政府收支都必须纳入“公共”轨道,由立法机构按照统一的制度规范审查和批准,政府的活动及其相应的收支才具备合法性。即使退一步,也应实现由财税部门代表政府在行政层面对所有政府收支实行“全口径”管理,按照统一的制度规范行使管理权和监督权。这是实现立法层面“全口径预算管理”的重要基础(高培勇,2009)。

按照“全口径控制”这一标准,中国的全口径预算管理无论是立法层面,还是行政层面均尚未实现。即便是新《预算法》,“将所有政府收支纳入预算”仍局限于理念层面,而尚未推进到包括所有政府收支的实践层面。预算管理程序改革的重点,主要集中在占全口径预算收入比重仅为 69%的一般公共预算。即使是这一部分,以支出挂钩、专项资金等形式存在的支出碎片化现象也很严重。更何况大量的政府性基金为收支部门所控制,既未实现立法层面的全口径控制,也未有在行政层面全口径统筹的具体安排。这不能不说是一个极大的缺憾。

十八届三中全会《决定》以及新《预算法》所启动的改革,强化了不同预算之间的统筹,有助于缓解支出碎片化现象。但从“全口径控制”标准着眼,四本预算是否可以简化合并?其相互之间应当是什么关系?需要进一步研究。

4. 财政收入结构尚不具备现代财政制度的特点

在现代财政制度中,税收应是政府取得财政收入的主要形式。税收制度反映国家与纳税人之间的经济关系,税收制度应具备公平统一、依法运行、结构合理、调节有力等特点。在当前中国经济发展新常态的背景下,特别需要税收制度在收入分配、节能环保等方面发挥经济调节功能。对照这一要求,一方面如表 2 所示,税收在全口径财政收入中的比重还较低;另一方面,税收制度本身、全口径财政收入体系的经济调节功能也非常不足。税收法治、构建公平统一的税收环境等方面缺陷明显。

仅就由 18 个税种所组成的现行税制体系而言(高培勇,2013),其中直接税占比仅 25%左右,而间接税占比高达 75%,93%的税收收入由企业缴纳,来自居民缴纳的税收收入占比很低,针对居民个人征收的房产税尚属“空白”。这表明,中国现行税制缺乏调节收入分配的手段。同时环境税尚未出台,资源税税率偏低,而以经济调节为主要功能的特别消费税,征收范围较窄,征收环节单一,税率结构欠优化等问题,也使其在节能环保、收入分配方面的调节作用较弱。

如按全口径财政收入来考察,如表 3 所示,中国对所得和收入征税的比重远低于若干大国以及 OECD 成员国平均值;对商品和劳务征税比重高于对照国家;社会保障税费低于部分对照国家;对财产征税反而高于对照国家。可以看出,大国之间的税制结构有所差异,但也存在一般规律。中国的社会保障税费比重低,反映社会保障事业发展不足。所得或收入征税属于能起调节收入分配功能的直接税,中国的比重偏低,反映税制体系调节收入分配功能不足。中国的土地出让收入实质上是由购房人承担,因此从筹集收入的角度看与房产税类似。但与发达国家保有环节的房产税相比,中国的土地出让收入反而恶化了收入分配。越是低收入人群,在房价不断上涨的背景下,无论是以相对值还是单位

绝对值衡量,其承担的实际税负反而更高。因此,中国加上土地出让纯收入后的对财政征税比重高,并非有利于调节收入分配,反而是恶化了收入分配。

表3 2012年若干大国全口径财政收入结构(%)

国家	所得或收入征税		商品和劳务征税		社会保障税费及工薪税		财产征税	
	占总收入 比重	占GDP 比重	占总收入 比重	占GDP 比重	占总收入 比重	占GDP 比重	占总收入 比重	占GDP 比重
美国	47.9	11.7	17.9	4.4	22.3	5.4	11.8	2.9
德国	30.4	11.1	28.8	10.4	38.3	13.9	2.4	0.9
墨西哥	26.3	5.2	54.5	10.7	16.5	3.2	1.5	0.3
法国	23.7	10.4	28.8	10.8	40.6	17.9	8.5	3.8
英国	35.6	11.8	32.9	10.9	19.1	6.3	11.9	3.9
韩国	29.9	7.4	31.2	7.7	25.0	6.2	10.6	2.6
日本	31.1	9.2	18.0	5.3	41.6	12.3	9.1	2.7
OECD 平均	33.6	11.4	33.2	10.8	27.3	9.4	5.5	1.8
中国	17.2	5.7	42.48	14.05	13.7	4.5	14.04	4.6

资料来源:OECD成员国数据来自于OECD(2014) Revenue Statistics 2014。中国数据为2013年数据,基础数据来源同表1。其中,中国的所得和收入征税包括个人所得税、企业所得税、土地增值税,商品和劳务征税包括增值税、消费税、进口货物增值税和消费税(扣除出口退税)、营业税、城建税、资源税、关税、烟叶税,非税收入中的专项收入、政府性基金收入(不包含土地收入),财产征税包括房产税、车船税、车辆购置税、城镇土地使用税、扣除征地和拆迁后的土地出让收入,社会保障税费及工薪税即城镇职工五项社会保险的缴费收入。

税收优惠政策也是发挥税制体系经济调节功能的重要手段。但在中国,区域性税收优惠政策、行业性税收优惠政策繁多,制定这些政策的目的也并非仅是促进公平、促进创新、节能环保等,更多的是区域之间、产业之间竞相比拼的结果。除正式税制体系中的税收优惠政策之外,一些地方政府和财税部门还通过税收返还、财政补贴等方式变相减免税,制造“税收洼地”。这些问题的存在,不仅没有发挥有益的经济调节功能,反而严重影响了公平统一的市场环境。

5. 中央与地方财政关系有待理顺

处理好中央与地方关系,是中国国家治理现代化进程的关键问题。财政关系是中央与地方关系的基础,也是历史上调节中央与地方关系的主要手段。1994年分税制改革改变了中央与地方的财力分配关系,近些年来引起社会的广泛讨论,通俗的说法是“中央事少钱多,地方钱少事多”。但如果以大国横向比较的视角来分析,中国的情况应当是“中央钱不多,事太少”。事权划分及支出责任的分配领域的改革滞后,导致政府职能行使不畅,转移支付比重过大、管理混乱。

如表4所示,法国、英国、韩国是单一制国家,美国、德国、墨西哥是联邦制国家,但各国2012年中央政府的财政收入比重均超过50%,而中国2012年中央政府公共财政收入占全国的比重仅为47.91%。在中央政府财政支出比重方面,其他国家中央支出比重均超过50%,远高于中国的14.9%。以中央与地方政府债务余额比重来观察,中国地方债务余额占GDP比重为20.64%,高于中央的15.3%。总体上看,虽然中国是单一制国家,但无论是中央地方财政收入的划分,还是支出的划分,政府债务余额的分布,都更接近于联邦制国家,甚至比联邦制国家更为分权。如将一般公共预算收支以外的政府收支加入考察,这一问题更为严重。

如将政府职能划分为维护市场统一的政府基本职能、社会福利职能、促进经济发展职能,则在现代发达国家,司法、市场监管等政府基本职能侧重于上级政府,社会福利职能视管理信息复杂性有所不同,但大部分也集中在中央,经济发展职能则侧重于地方。但即使与分权度较高的联邦制国家相比

表4 2012年若干大国中央地方财政收支、转移支付和债务数据(%)

国家	中央收入占 总收入比重	中央支出占 总支出比重	中央转移支付 占总支出比重	中央债务余额 占GDP比重	地方债务余额 占GDP比重
美国	54.63	52.84	7.37	81.04	22.94
德国	64.55	60.92	3.52	56.99	32.25
墨西哥	83.98	56.22	21.77	-	-
法国	84.16	79.82	5.43	103.77	10.12
英国	90.76	74.35	14.60	99.33	5.94
韩国	82.42	58.72	19.08	36.43	1.23
中国	47.91	14.90	36.01	15.30	20.64

资料来源:中国数据系采用《财政统计摘要2014》以及国家审计署2013年第32号公告《全国政府性债务审计结果》中原始数据计算所得。其中,地方政府债务是将政府承担担保责任、可能承担救助责任债务折算后,与政府承担偿还责任债务加总所得。其他国家数据来自于OECD国家财政分权数据库 <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>。

决策权,事务的具体执行权及支出责任由地方承担的分权模式。其根源是1994年的分税制改革及其后的改革,基本未涉及事权划分的改革,2003年以来多项重大民生福利项目的出台,政府事权划分采取一事一议的方式处理,维系过去的分权模式。由此带来的一个问题是,中国中央政府转移支付占全国财政总支出的比重远高于其他国家,达到36.01%(见表4)。转移支付的制度设计也存在问题:具有均等化功能的一般性转移支付规模偏小,指定用途的专项转移支付比重高、项目繁多、交叉重复,导致中央部委过多干预地方事权,地方财政自主权下降。

(二)“十三五”时期财税体制改革的主要任务

“十三五”时期的深化财税体制改革,是实现“完善和发展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”这一全面深化改革总目标的关键环节。按照十八届五中全会的部署,在“十三五”时期,要通过深化财税体制改革,“建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度,建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的税收制度。建立事权和支出责任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任。调动各方面积极性,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分。建立全面规范、公开透明预算制度,完善政府预算体系,实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理。建立规范的地方政府举债融资体制。健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。”

应当看到,这不是可以轻松完成的任务。为此,需要全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,坚持处理好政府与市场的关系、发挥中央和地方两个积极性、兼顾效率和公平、统筹当前利益和长远利益、总体设计与分步实施、协同推进各项改革的基本原则,按照“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”的思路,积极进取、稳步推进改革。

具体而言,改革的主要任务包括三个方面。其一,改进预算管理制度,加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度。包括统筹各方力量,确保新《预算法》及各项相关改革的顺利实施,顺应国家治理现代化的新要求,研究进一步理顺预算管理体系的方案,重视社会福利性支出的预算管理,提升财政

可持续性。其二,完善税收制度,建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。包括确保及时、平稳、高效完成《决定》提出的税制改革任务,提高税收的经济调节功能;坚持全口径管理思维,将非税收入纳入改革视野,清费正税,使政府收入结构逐步与成熟市场经济国家接轨。其三,调整中央和地方政府间财政关系,构建有利于发挥中央和地方两个积极性的财政体制新格局。包括合理划分中央地方事权和支出责任,以效率和公平为标准调整收入划分方案,优化转移支付结构与管理,逐步实现中央和地方财政关系的法治化。

三、预算制度改革及财政支出结构调整

预算制度改革是新一轮财税体制改革的重点和基石,也是十八届三中全会之后推进速度最快的一项改革。到目前为止,新《预算法》已于2015年开始实施,国务院已颁布多份文件推动改革与新《预算法》的实施。“十三五”时期,首先要统筹各方力量,确保新《预算法》及各项相关改革的顺利实施;其次要顺应国家治理现代化的新要求,研究进一步理顺预算管理体系,弥补新《预算法》的缺憾;最后是重视社会福利性支出的预算管理,提升经济发展新常态下的财政可持续性。

(一)确保新《预算法》及各项改革任务的有效落实

“十三五”时期,预算管理领域首要的改革任务是落实十八届三中全会相关决定,确保新《预算法》及相关各项改革措施的有效实施,加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度。按照新《预算法》以及已出台的国务院、财政部等各项文件,改革的任务主要包括:建立透明预算制度,除涉密信息外,所有政府、部门预决算,专项转移支付均应细化公开;完善政府预算体系,加大四本预算之间的统筹力度;清理规范重点支出挂钩制度,避免财政支出政策碎片化;改进年度预算控制方式,公共预算审核重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展;建立跨年度预算平衡机制,实行中期财政规划;完善转移支付制度,让一般性专项支付和专项转移支付归位,增加一般性转移支付比重;加强预算执行管理,盘活财政存量资金,提高财政资金效率,规范地方政府债务管理,防范和化解债务风险。

落实各项改革任务均涉及错综复杂的利益关系,是对各级政府和部门既有工作模式,乃至对既有国家治理模式的挑战。为克服改革遇到的阻力,需要明确改革的宏观思路。一是坚持顶层设计与基层试验相结合,在正确方向指导下激发各方改革活力;二是坚持问题导向思维,研究推出各项改革的具体政策措施;三是注重改革的协调性,明确预算改革与整体改革之间的协同关系,预算改革各项任务之间的逻辑顺序、主攻方向,确保各项改革形成合力;四是坚持整体推进和重点突破的改革思路,以重点突破带动整体推进,以整体推进支持重点突破。

推进各项改革的有效实施需要统筹各方力量。一是按照国家治理现代化的要求,强化人大预算管理能力。具体措施是适应新《预算法》的改革要求,增加人大预工委以及地方各级人大相关部门的人、财、物。二是要加强财政部门的宏观统筹力量,加强政策研究。三是加强审计部门的作用,发挥其在查找问题、独立分析、推进改革方面的独特优势。

(二)加强公开透明、绩效导向对预算改革的推动作用

透明预算以及强化预算管理的绩效导向,是《决定》以及新《预算法》确定的重要改革方向。两者既是改革重点任务,又是其他各项预算改革的重要推动力。“十三五”时期,应将公开透明以及全过程预算绩效管理作为预算改革的抓手,利用其反作用力推动各项改革任务的落实。

“透明预算”是现代财政制度的一个重要特征,也是国家治理体系和治理能力现代化,推进依法治国,打造法治政府、阳光政府的题中应有之义。预算改革的目标是建立“全面规范、公开透明”的现代预算制度。不论是哪一种政府收支,也不论是由哪一个部门或地区管理的政府收支,都要全面纳入预算管理,且都要按照公共收支的理念和规则加以管理。实现“透明预算”需要以预算公开为基础,公开透明的预算有助于全社会共同来查找发现问题,对各级政府和部门形成改革压力,进而有助于加快建立全面规范的预算管理制度。

“十三五”时期,打造“透明预算”的主要任务有:一是坚持全口径预算管理思维,制定包括四本预算在内的公开透明的时间表和路线图;二是细化政府预决算公开内容,除涉密信息外,政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目,专项转移支付预决算按项目按地区公开;三是扩大部门预决算公开范围,细化部门预决算公开内容,中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算,公开内容应到基本支出和项目支出;四是按经济分类公开政府预决算和部门预决算;五是积极推进各级政府债务公开,政府综合财务报告公开,预算绩效信息公开,财税政策与规章制度公开。

绩效导向是指以支出结果为导向的预算管理模式,是现代财政制度的发展方向。预算管理制度改革的根本目标是提升公共资金使用绩效。强化预算管理的绩效导向,既能推动政府部门不断改进服务水平和质量,又能暴露预算管理制度方方面面的问题。中国已推行全过程预算绩效管理制度,新《预算法》也提供了法律支持。“十三五”时期,应全面推进预算绩效管理,构建覆盖所有财政性资金,贯穿预算编制、执行、监督全过程,实现“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”目标的管理机制。以绩效问责倒逼改革。

(三)强化四本预算的全口径控制,研究编制综合预算

新《预算法》以及国发〔2014〕45号文等相关文件已要求,明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围,建立定位清晰、分工明确的政府预算体系,政府的收入和支出全部纳入预算管理。还要加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度,建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制,加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。加强社会保险基金预算管理,做好基金结余的保值增值,在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。

“十三五”时期,应制定具体方案和切实措施,确保各级政府都能将上述改革要求落到实处。还应从强化所有政府收支全口径预算控制的目标出发,研究制定如何在现有四本预算的基础上简化合并,最终实现立法层次的统一控制。在现代发达国家,因社会保险基金管理上的特殊性,政府预算一般分为普通预算和社会保险基金预算两类,同时要编制全面反映政府收支状况的综合预算。

鉴于现实国情,中国可分步推进、逐步实现这一目标:

首先是落实已出台改革政策的要求,加大政府性基金、国有资本经营预算统筹或调入到一般公共预算的力度。其次是在现有框架下编制政府综合预算,全面反映政府的收支行为。其三是将国有资本经营预算合并到一般公共预算,国有资本收益上缴比例不断提高,并全部纳入一般公共预算,国有资本所需支出从一般公共预算安排。其四是逐步清理政府性基金,逐步将各类政府性基金预算合并到一般公共预算。最终是取消国有资本经营预算和政府性基金预算,形成一般公共预算加社会保险基金预算的两本预算体系,同时编制综合预算。

(四)研究编制资本与债务预算 防范财政风险

规范地方政府债务管理 既是建设现代财政制度的重要组成部分 又与宏观经济、财政风险紧密相关 是“十三五”时期预算改革的重点和难点。当前中国已推出地方政府债务管理的一系列制度 包括增量上规范的地方政府举债融资机制 存量债务的处理机制 地方政府债务的规模控制和预算管理制度 地方政府性债务风险预警与防范机制等。“十三五”时期 有效落实这些改革任务 建立“借、用、还”相统一的地方政府债务管理制度 满足地方政府合理投资需要 尚有很多难题有待解决 相关政策亟待推出。一是如何根据债务风险状况、宏观经济形势等 合理确定地方政府发债规模 并在各地区区间合理分配。二是如何设计地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度 并使其取得实效。三是如何分类处置大规模存在的融资平台公司 分清有关债务责任。完成这项工作难度不小。四是如何设计 PPP 模式 有力推动社会资本进入基础设施建设领域。五是如何建立健全地方财政收支体系 这实际上是打造健全的地方政府债务人人格、实现地方政府债务良性循环的基础。

地方政府债务风险广受关注。但在中国基础设施建设尚处于高峰期的国情下 允许地方政府举债融资非常有必要。控制地方政府债务规模和风险 必须要和控制基础设施建设类资本支出的规模和风险结合起来。按现有制度规定 地方政府债务将分为一般债和专项债 分别纳入一般公共预算和政府性基金预算。尽管目前摆脱不了这种惯性轨道 但从长远看 这种制度安排不利于从整体上分析、控制资本性支出和举债融资的规模、结构。为此 “十三五”时期应研究制定单独编制资本支出和债务预算制度 即将所有政府债务和资本性支出综合起来 编制在一本预算中 以便于从整体上控制各级政府的资本性支出和对应政府债务的规模和结构 分析其必要性、效益和风险。

(五)调整支出结构 建立社会福利支出适度增长机制

国际经验表明 随着经济的发展 财政支出结构中社会福利性支出比重越来越高 经济建设性支出比重逐步降低。“十三五”时期 既是中国建设现代财政制度的关键时期 与此同时 随着经济和社会保障事业的不断发展 也将成为社会福利性支出不断提高、财政支出结构逐步向发达国家靠拢的重要时期。财政支出结构的调整是现代财政制度的自然结果 现代财政制度应当使财政支出安排符合人民期望的方向。

从现状看 中国一般公共预算中民生福利性支出的比重已经较高。但如以全口径财政支出来衡量 支出结构上经济建设色彩依然突出 社会福利性支出比重偏低。2012年 中国全口径财政支出中经济建设支出的比重为 38.67% 远高于 OECD 成员国中发达国家 10%左右的水平 而医疗卫生、社会保障就业、教育等社会福利支出的比重为 40.51% 较 OECD 成员国 60%~70%的比重低 20 个百分点以上。由此可以预见 未来一段时期将是中国社会福利支出快速增长的时期 同时 社会福利性支出比重不断提升也是符合中国发展需要的调整方向。

拉美国家的“中等收入陷阱”以及近期的欧债危机均表明 社会福利水平过高或缺乏制度上的制约 不利于经济发展以及福利水平的长期改善。在社会福利支出快速增长时期 需要建立科学设计且严格执行的制度 以期在财政可持续的基础上不断提升社会公平。为此 需要在预算安排上建立社会福利支出适度增长机制 还要抓紧改善社会保障等领域的制度设计 避免“福利养懒汉” 提升社会福利体系建设对经济发展的积极影响 以教育、就业支持项目为重点 加强绩效评估 以强化激励为导向 改善制度设计 加强基本养老和基本医疗保险基金的中长期收支分析 将短期内的政策调整与长期的

资金平衡结合起来,确保基金财务的长期可持续性。

四、税收制度及政府收入体系改革

税收及其他类政府收入,担负着为财政乃至政府执政筹集稳定资金来源的基本任务。在现代国家治理体系中,还要充分发挥税收制度以及政府收入体系的经济调节功能,使其有利于科学发展、社会公平和结构优化。十八届三中全会《决定》中提出了优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负、推进依法治税的改革思路,部署了“六税一法”以及清理规范税收优惠政策的改革任务。“十三五”时期的税收制度以及政府收入体系的改革,首先要确保及时、平稳、高效完成《决定》提出的改革任务,提高税收的经济调节功能,其次要坚持全口径管理思维,将非税收入纳入改革视野,清费正税,使政府收入结构逐步与成熟市场经济国家接轨。具体说来有以下四点重要任务。

(一)科学设计、分步实施、协同推进“六税一法”改革

十八届三中全会《决定》部署的“六税一法”改革,即增值税、消费税、个人所得税、房产税、资源税、环境税六个税种,以及《税收征管法》的改革,是“十三五”时期税制改革领域的重点工作。为此,首先要以“优化资源配置、促进社会公平”为判断标准,科学设计各项改革的具体方案,实现提高直接税比重的改革目标;其次要注意和全面深化改革各项任务、宏观经济形势等之间的协调关系,安排好各项税制改革的先后顺序。

增值税的改革目标是增强税制的中性特征,建立全面覆盖的、规范的消费型增值税税制。到“十二五”期末,应全面完成“营业税改征增值税”的改革,将“营改增”的范围逐步扩大到生活服务业、建筑业、房地产业、金融业等,同步取消营业税。“十三五”时期,增值税改革的重点是优化税制设计,包括实现向消费型增值税的完全转型、简化合并税率结构、清理规范增值税领域的税收优惠三项改革。国际上通行的消费型增值税,主要特征是企业的固定资产投资进项税可以纳入抵扣范围。2009年的增值税转型改革,解决了机器设备类固定资产投资进项税纳入抵扣范围的问题,但房屋建筑物投资进项税尚未纳入抵扣范围。实现这一改革有两种思路可以选择:一是在建筑业实现“营改增”改革之后,允许企业的房屋建筑物投资包含的进项税纳入增值税抵扣链条;二是机器设备投资进项税抵扣比例从当前的1倍扩大到1.5倍的思路,按照宏观数据测算,这一思路可实现与房屋建筑物投资进项税抵扣同等减税效果,同时有利于鼓励企业走上技术更新、结构转型的发展道路,还能根据宏观经济形势的需要随时启动,无需等待建筑业“营改增”完成。按照税制理论分析,税收中性是增值税的突出优点,由此要求税率尽可能单一、免征或零税率范围尽可能小。在“营改增”完成之后,中国增值税基本税率已达四档,不利于优化市场配置资源功能的发挥。为此,在“十三五”时期,还应适时启动将基本税率从四档合并到两档的改革,同步清理各类税收优惠,减少免征或零税率适用范围。考虑到改革的社会接受度,可将起减税作用的增值税全面转型改革,与起增税作用的合并税率、清理税收优惠改革同步推进。

消费税、资源税以及环境保护税的改革目标是优化税制,增强税制的经济调节功能,充分体现资源、环境的稀缺价值。如果说增值税改革重要的原则是维持市场中性、避免市场扭曲的话,那么,消费税、资源税以及环境保护税改革就是要充分发挥其税制的扭曲作用,以纠正市场经济的负外部性。

按照这一思路,“十三五”时期消费税改革的主要任务是在已部分完成改革的基础上,进一步调整征税范围、税率结构和征收环节。重点是将高耗能、高污染产品以及部分高档消费品、部分高档服务纳

入征收范围,或者提高其税率,以发挥消费税在节约能源、环境保护和调节收入分配方面的功能。适应人们收入水平提高,消费结构已经发生变化的现实,将部分已成为正常消费品的应税产品从征税范围中剔除,或降低税率。将部分消费税征收环节从生产环节后移到批发零售环节。这是十八届三中全会确定的改革思路,其目的之一,是与中央地方财力重新划分的财政体制改革相配套。

“十三五”时期资源税改革的目标是在对石油、天然气和煤炭实行从价计征的基础上,进一步扩大适用范围,特别是在水流、森林等资源生态空间,全面推行从价计征改革。

“十三五”时期,应着力推进以环境保护税替换排污费的改革。改革的重点和难点是综合考虑环境实际治理成本、环境损害成本和收费实际情况等因素合理设计税制和税率。可考虑结合国际经验,将大气污染物、水污染物、固体废物、噪声以及二氧化碳排放等都纳入征收范围,将排放量作为主要计税依据。加快环境保护税立法,开征环境保护税并替代排污费。

个人所得税以及房地产税的改革,担负着逐步提高直接税比重、优化税制结构和收入分配格局的任务。改革需要注意充分体现量能负担的原则,注重征管条件的配套,税制设计应有利于强化征管。同时,还要注意与“营改增”为代表的间接税改革相衔接——抓住“营改增”实现较大幅度减税、间接税比重有所降低、为直接税比重提高腾挪出必要空间的契机,适时启动个人所得税和房地产税的改革。

个人所得税改革的目标是逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度。可从“小综合”起步,合并部分税目,根据征管条件的改善不断推进到“大综合”。在合理确定综合所得基本减除费用标准的基础上,适时增加专项扣除项目。合理确定综合所得适用税率,优化税率结构,可考虑适度加大分档区间,最高档边际税率略有下降。

房地产税改革的目标是加快推进房地产税立法,开征居民保有环节的房地产税收,统筹设置房地产建设、交易和保有环节的税负水平。可考虑对居住住房设定一定的区域校正人均免征面积,对所有经营性房地产和个人住房统一开征房地产税,按房地产评估价值确定计税依据。

个人所得税以及房地产税的改革,需要加快构建面向自然人的税收征管服务体系作为配套。为此,一方面,需要加快《税收征管法》的修订进程,建立第三方涉税信息报告制度,逐步实现法人、非法人机构、自然人之间税收征管的均衡布局,确保税务部门依法有效实施征管。另一方面,考虑到两个税种所涉及的征管条件差异,可本着先个人所得税、后房地产税的次序,由流量环节的自然人入手,再到存量环节的自然人税,循序渐进。

在“六税一法”的改革顺序时间表设计上,应注意与配套条件、涉及范围以及外部宏观环境的协调,既要敢于啃骨头,又要注意节奏。首先应积极推动《税收征管法》的修订工作。在六个税种改革顺序上,应先易后难,注重减税改革和增税改革的搭配。“营改增”优先推进,同步推动消费税改革,资源税改革与增值税全面转型可同步推进,综合与分类相结合个人所得税制改革,应积极推动,尽快实施;房地产税以及环境保护税均应立法与改革同步,考虑到房地产市场形势及环境保护税制设计的难度,两者的改革可安排在“十三五”后期。

(二)优化政府收入体系结构

现代国家的财政制度,筹集财政收入应主要依赖于正式的税收。目前,税收收入占全口径财政收入的比重不足60%,是在财政收入端困扰中国国家治理现代化的重要问题。“十三五”时期,应与预算体系改革相配套,优化政府收入体系结构,着力推动非税收入向税收收入转化的改革,将税收收入占

全口径财政收入的比重提升到70%以上。改革的重点是清理政府性基金收入，一般公共预算中的专项收入和行政事业性收费，并实现社会保障“费改税”。

中国的各类政府性基金，是在特定历史条件下，按照国家规定程序批准，向公民、法人和其他组织征收的具有专项用途的资金，包括各种基金、资金、附加和专项收费等。从性质上看，除土地出让收入之外，大部分政府性基金收入，以及专项收入应属于特别消费税。“十三五”时期，可逐项分析各类政府性基金以及专项收入，予以清理规范。如具备纠正外部性的经济调节功能，则改列入消费税征税范围；如不具备经济调节功能甚至起相反作用的，可考虑取消，相关支出如需要安排从一般公共预算支出。结合简政放权，清理规范行政事业性收费，需要保留的予以保留。

“十三五”时期，要研究推进社会保障“费改税”的实施方案，提高社会保障筹资的强制性和规范性，重点是现行的五项职工社会保险缴费。一种思路是结合社会保障体制改革，将五项职工社会保险缴费改征社会保障税，缺陷是可能加重中小企业负担。另一种思路是参考最新国际经验，开征“社保增值税”替换部分社会保险缴费，具体是降低社会保险缴费（如职工养老保险）10~15个百分点，相应提高增值税基准税率2~3个百分点，将其增加的收入全部用于社会保障支出。这种思路的优点是可降低企业和就业者的劳动税负，有利于促进就业、促进贸易以及优化收入分配。

（三）推进税收法治化进程

推进税收法治化，不仅是建立现代财政制度的必要条件，也是落实十八届四中全会“依法治国”精神和十八届三中全会“税收法定”原则的必然要求。税收涉及每个人的利益，社会关注度高，因此税收法治化是财政法治化的优先事项。当前中国仅有三个税种立法，推进税收法治压力很大。“十三五”时期，应在处理好改革与立法之间协调关系的基础上，安排好立法顺序，积极推进税收法治化进程，力争税收立法5~10部。

当前，中国推进财税领域的改革，主要法律依据是1980年代全国人大对国务院的授权，大部分由国务院直接颁布推动相关改革文件。这种改革方式，特别在税收领域的改革，引起了社会上较多的讨论。“十三五”时期，将是大力推进“依法治国”的关键时期，财税改革也要提升法治思维。首先，要发布税制改革总规划，明确各税种改革的基本目标和框架，明确各税种立法的规划，向社会公布，这是改革法治思维的重要体现。其次，要确定基本的原则，凡是新推出的税种，如居民房地产税、环境保护税等，均应改革与立法同步，法律实施之日就是改革启动之时。其三，对已经征收税种的改革，也要积极立法。视情况不同，可以先改革后立法，以法律巩固改革成果，也可以改革和立法同步，以法律提高改革的权威性。最后，对“十三五”时期未纳入改革视野的税种，也应积极立法。

（四）构建税式支出制度，将税收优惠纳入预算管理范围

按照《决定》、新《预算法》以及国发〔2014〕62号文《关于清理规范税收等优惠政策的通知》的要求，清理规范税收优惠政策的改革已经启动。“十三五”时期，不仅要按照相关法律和文件要求，继续强化税收优惠政策的清理规范工作，巩固改革成果，更重要的是推动相关制度建设，构建税式支出制度，将税收优惠纳入到预算管理范围。

中国现实的税收优惠几乎涉及所有税种，产业税收优惠政策以及区域税收优惠政策繁多，“税收洼地”遍及各个产业和各个区域。这一状况出现的原因，除前期控制不严之外，也与缺乏一个统一的制度来管理税收优惠有关。为此，“十三五”时期，应学习成熟市场经济国家的做法，构建税式支出制度，

使税收优惠的作用及其丧失的税收收入显性化,纳入预算管理程序。所谓税式支出,即是将税收优惠政策导致的税收损失看作一种隐性的财政支出。所谓税式支出制度,就是测算每项税收优惠政策所导致的税收损失,编列按税种和按政策目标的预算,一般作为正式预算报告的附录。构建税式支出制度,有助于将税收优惠政策的成本和效益公开透明,有助于从制度上规范管理税收优惠政策。

五、财政体制改革

十八届三中全会已经在“发挥中央和地方两个积极性”的旗帜下,将财政体制改革作为新一轮财税体制改革的重点任务,明确了改革的目标是建立事权与支出责任相适应的制度,同时要求稳定中央地方收入分配格局,调整收入分配方式。不过,目前除转移支付制度的改革方案之外,财政体制改革的具体方案尚未推出。可以预期,这将是“十三五”时期财税体制改革领域的重头戏。

(一)合理划分事权和支出责任

合理划分中央地方间事权和支出责任,既是建立现代财政制度的基础问题,又是国家治理模式现代化的重要支撑。十八届三中全会《决定》已确立改革的基本方向,即建立事权和支出责任相适应的制度,主要是把中央应该管理的事务管起来,对地方事权充分简政放权。设计具体的改革方案,实现《决定》提出的改革方向,将是“十三五”时期财政体制领域改革的首要问题。合理划分事权和支出责任,改革效果在财政上的体现主要是实质性的大量减少专项转移支付,在行政上的体现就是上下“职责同构”现象弱化,中央公务员比重增加。

事权划分领域,首先要科学划分政府与市场的分界,再是按照政府基本职能、社会福利职能、经济发展职能三个维度明确中央和地方的分工。具体来说,在维护市场经济体制运转的基本政府职能方面,尤其是保护财产权利和维护契约方面要突出中央的职能,以避免地方保护主义,提升社会公正度,促进统一市场形成。比如,按照十八届四中全会精神,要设立国家巡回法庭,还要突出食品安全监管、环境等领域的中央直属监管职能。在社会福利职能方面,应根据具体事权的管理复杂程度以及外部性程度分别处理。这涉及劳动力的自由流动和收入再分配的基本养老保障,应主要由中央直接管理;医疗保险和医疗机构的运转等,主要由地方管理。流动人口子女义务教育应由中央统一制定最低标准,并提供对应部分的转移支付,钱随人走,流入地政府担负主管责任。经济发展领域的基础设施建设和产业支持政策,事权划分应稳定下来,分级负责。中央不应再以专项转移支付的方式支持地方基础设施建设和产业发展。

中央和地方支出责任划分及实现方式的总体思路是:分级事权应分级担负支出责任;公共事权可共同担负支出责任;中央事权可部分采取转移支付的方式委托地方承担。特别要注意的是,对于地方事权,要控制中央各部门以专项转移支付的方式干预地方。

从现实情况看,在中央层面,各相关政府职能部门不愿意承担具体执行职责,而愿意保留以专项转移支付或审批制度干预地方的权力。在地方政府层面,则不愿意放弃具体执行的权力。双方都缺乏进行事权关系调整的激励。考虑到中央部委和各级地方政府均缺乏动力改变当前事权划分现状,可设立一个权威议事机构承担设计方案任务。可考虑由中央或人大常委会负责组成一个委员会,以形成中央地方事权和支出责任调整的具体方案,并担负方案实施的检查、落实等具体工作,解决争议问题并确定转移支付资金安排的基本框架。委员会的办公室可设在中央财经领导小组办公室或人大常务委

员会的财经委员会内。

(二)以效率和公平为标准调整收入划分方案

十八届三中全会《决定》提出，“保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。”这是调整收入划分方案的总体原则。在现实层面，随着“营改增”的最终完成，原100%属于地方税的营业税，将被仅25%属于地方的增值税完全替代，由此地方政府将产生约1.5万亿元的财力财权缺口。当前采取的过渡性安排政策，即原来缴纳营业税的企业在“营改增”之后的增值税依然归之于地方，不过是一种权宜之计，不可持续。如何按照“保持现有中央和地方财力格局总体稳定”的要求，设计具体的收入划分调整方案并取得各方共识，弥补地方政府的财力财权缺口，将是“十三五”时期的重要改革任务。

理论上，应将收入周期性波动较大、具有较强再分配作用、税基流动性较大、易转嫁的税种划为中央税，或中央分成比例多一些，将其余税种划为地方税，或地方分成比例多一些，以充分调动中央地方两个积极性(楼继伟，2014)。在现实中，除居民房地产税等少数税种之外，符合以上理论特点且能够留给地方政府的税种并不多(Bird，2009)。按照“保持现有中央和地方财力格局总体稳定”的要求，需要维持中央与地方50:50的基本分配格局。因此，采取税种完全划分与税种分成相结合的思路是一个必然选择。

具体方案设计上，可考虑调整增值税分成比例、部分消费税征税环节后移并划为地方税、启动居民房地产税并划为地方税等相结合的思路。如可考虑将增值税中央地方分成比例，由现有的75:25，改为60:40。但是各个地方所获得税收的具体分配公式应发生改革，不应完全按照现有当地所缴税收划分收入的模式，应在其中加入常住人口等指标。由此可实现维持现有财力分配格局，但重构地方发展激励的改革目标。

(三)优化转移支付结构与管理，逐步法治化

按照已出台的国发〔2014〕71号文《关于改革中央对地方转移支付制度的意见》，转移支付制度改革已经成为财政体制领域率先启动改革事项。改革的总体目标是压缩转移支付规模，调整转移支付结构，完善转移支付分配方式和管理方式。“十三五”时期，要切实落实国发〔2014〕71号文所要求的改革，在改革取得一定成效后应积极推动转移支付立法。

压缩转移支付规模，主要依赖于中央与地方事权的合理划分。按照十八届三中全会《决定》的意图，在维持现有财力分配格局的前提下，中央承担更多事权和支出责任，则转移支付规模应当能获得有效压缩。

调整转移支付结构，首先是要专项和一般转移支付分别归位，对现有各类转移支付重新梳理，按其实际性质分别归类；其次是完善一般性转移支付增长机制，增加一般性转移支付规模和比例，特别是明显增加对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的转移支付，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，提高公共服务共建能力和共享水平，实现共享发展；其三是清理、整合、规范专项转移支付，将专项转移支付比重降低到40%以下。对竞争性领域专项转移支付逐一甄别排查，凡属“小、散、乱”以及效用不明显的坚决取消，其余需要保留的也要予以压缩或实行零增长，并改进分配方式，引入市场化运作模式。

完善中央对地方转移支付管理办法和分配方式，主要是规范专项转移支付项目 (下转第39页)

- 斯科特·凯勒、科林·普拉思, 2012. 超越绩效[M]. 盛溢译. 北京: 机械工业出版社.
- 亚历山大·奥斯特瓦德、伊夫·皮尼厄, 2012. 商业模式新生代[M]. 王帅、毛心宇、严威译. 北京: 机械工业出版社.
- 易正伟, 2011. 客户关系管理理论体系的三大基石[J]. 经营与管理 (1): 54-55.
- 赵奇诺, 2007. 我国发展银行保险之研究[D]. 北京: 北京交通大学.
- (美)项目管理协会, 2009. 项目组合管理标准(第2版)[M]. 许江林、刘景梅译. 北京: 电子工业出版社.
- Keegan, W.J., 2001. Global Marketing Management (Seventh Edition)[M]. Prentice Hall.
- Marin, C., 2012. The Third Screen—marketing to Your Customers in a World Gone Mobile[M]. Publishing House of Electronics Industry, 90-92.
- Project Management Institute, 2013. 项目管理知识体系指南(第5版)[M]. 北京: 电子工业出版社.
- Schmitt, B.H., 2004. Experiential Marketing: How to Get Customers to Sense, Feel, Think, Act, and Relate (5).

(责任编辑 雨耕 校对 渐修)

(上接第31页)

设立, 严格控制新增项目和资金规模, 建立健全专项转移支付定期评估和退出机制, 认真清理现行配套政策, 逐步取消地方资金配套, 规范专项资金管理办法, 做到每一个专项转移支付都有且只有一个资金管理办法, 对专项转移支付资金分配, 采取因素法和项目法相结合的方法。

(四) 出台完善省以下财政体制的指导性意见

在中央和地方财政体制发生变动之后, 省以下财政体制也要同步发生变动。对此, 应采取中央设立改革框架与底线, 具体方案由省以下政府设计的思路。在事权和支出责任划分领域, 可参照中央和地方的基本框架, 提出地方各级政府间事权和支出责任划分的指导思想、具体原则, 明确若干领域的底线要求, 由各省级政府出台具体改革办法, 允许地方结合本地实际灵活执行。在收入划分领域, 应提出保障县级基本财力的底线要求, 具体方案由地方自定。在省以下转移支付制度, 各级政府可比照中央对地方转移支付制度, 优化各级政府转移支付结构, 完善管理和分配办法。特别是要加大整合力度, 将支持方向相同、扶持领域相关的专项转移支付整合使用。

[参考文献]

- 财政部国库司, 2014. 财政统计摘要[M]. 北京: 中国财政经济出版社.
- 高培勇, 2014. 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 (12): 103-123.
- 高培勇, 2013. 以税收改革奠基收入分配制度改革[J]. 经济研究 (3): 9-10.
- 高培勇, 2009. 实行全口径预算管理(中国财政政策报告 2008/2009)[M]. 北京: 中国财政经济出版社.
- 楼继伟, 2014. 深化财税体制改革, 建立现代财政制度[J]. 求是 (20): 24-27.
- 中共中央, 2013. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社.
- Bird, R.M., 2009. Tax Assignment Revisited[M]/in John Head and Richard Kreyer, eds., Tax Reform in the 21st Century. New York: Wolters Kluwer, 441-70.
- Wang, Dehua, 2015. The Size and Structure of China's Full-covered Fiscal Expenditure[J]. China Finance and Economics Review, 3(1).

(责任编辑 雨耕 校对 渐修)