

推动财税体制改革 取得新进展

向 东 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

推动财税体制改革 取得新进展

向 东 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

推动财税体制改革取得新进展 / 向东著. —北京:
中国言实出版社, 2015.3

ISBN 978-7-5171-1210-5

I. ①推… II. ①向… III. ①财税—经济体制改革—
研究—中国 IV. ①F812

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第053246号

责任编辑: 冯世平

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

规 格 850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张

字 数 10千字

定 价 3.50元 ISBN 978-7-5171-1210-5

推动财税体制改革取得新进展

财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性作用，2014 年中央通过了深化财税体制改革的总体方案。今年财税体制改革是全面深化改革的一个重头戏。李克强总理在十二届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》中强调，要实行全面规范、公开透明的预算管理制度；提高国有资本预算和政府性基金预算调入一般公共预算的比例；推行中期财政规划管理；深化税收体制改革；改革转移支付制度，完善中央和地方的事权与支出责任，合理调整中央和地方收入划分。这对于稳定经济增长、助推结构调整、激发市场活力特别是完善科学发展的体制机制至关重要。必须细化改革举措，狠抓任务落实，加快推动现代财政制度建设，促进经济社会持续健康发展。

一、建立全面规范、公开透明的预算管理制度
预算管理制度改革是深化财税体制改革的重

点任务，也是改革的“牛鼻子”。近年来，在推进全口径预算、增强预算透明度等方面，预算管理制度改革取得了积极进展。但是随着经济社会发展和国内外形势的变化，现行预算管理制度已不适应国家治理现代化的要求。19世纪末20世纪初，正是美国预算制度变革拉开了“进步时代”帷幕，助推美国迈入世界强国之列。加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度，不仅关系到国家治理体系和治理能力的现代化，也有利于强化预算约束，规范政府行为，实施有效监督，把权力关进制度的笼子。

今年，重点要抓好几项工作：（1）推动预算制度透明化。2014年，99个中央部门公开了部门预算，100个中央部门公开了本部门“三公”经费预算。公开的内容更加细化。2014年中央政府预算和中央部门预算除涉密内容外，全部公开到支出功能分类最底层的“项”级科目，还将专项转移支付预算按照每一个具体项目向社会公开。《报告》要求，要继续扩大预算公开范围，除涉密信息外，所有使用财政资金的部门都要向社会公开本部门预算决算。一般公共预算本级支出预算公开到经济分类，转移支付预算分地区公

开。进一步推进部门预算公开。扩大部门预算公开范围，部门支出预算公开到经济分类，并按基本支出和项目支出公开。督促地方政府债务公开。

（2）健全政府预算体系。要推动有关法律规定的修改，清理规范重点支出与年度财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式，政府收支要全部纳入预算，实行全口径预算管理，明确公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算的收支范围和功能定位，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，统筹“四本”预算。要加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度。从2015年起，将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转的项目收支列入一般公共预算。对继续纳入政府性基金预算管理的支出，加大与一般公共预算支出的统筹力度。结合政府性基金预算安排情况，统筹安排一般公共预算相关支出项目。对政府性基金预算安排支出的项目，一般公共预算可不再安排或减少安排。加大国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。按照党的十八届三中全会决定要求，进一步提高国有

资本收益上缴比例，并拟将中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例由 2014 年的 13% 提高到 2015 年的 16%。国有资本经营预算支出范围除调入一般公共预算和补充社会保险基金外，应严格限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入、国有企业政策性补贴等方面。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。

（3）推行中期财政规划管理。目前我国政府预算是年度预算，预算内容规定了一年的政府收支计划。这一预算在编制和执行中，容易出现缺乏前瞻性和支出政策考虑当前问题较多，财政支出“碎片化”问题。加之当前我国经济社会发展面临的国内外环境错综复杂，财政可持续发展面临较多挑战，财政收入增速下降，与支出刚性增长矛盾进一步加剧；现行支出政策考虑当前问题较多，支出结构固化僵化；地方政府性债务存在一定风险隐患；专项规划、区域规划与财政规划衔接不够，不利于预算统筹安排。中期财政规划是预算收支安排超过一年的规划，通过采取宏观预测、明确发展战略、强化预算上限和进行

绩效评估等措施，优化财政资金配置方式，是克服年度预算局限性的有效机制。实行中期财政规划管理，由财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，通过逐年更新滚动管理，强化财政规划对年度预算的约束性，有利于通过深化改革解决上述问题，实现财政可持续发展，也有利于充分发挥财政职能作用，促进经济结构调整和发展方式转变。要改进年度预算控制方式，预算审查的重点由平衡状态、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，强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。

（4）加强财政支出预算执行管理。对于年初没有落实到具体单位的本级代编预算、执行中上级下达的转移支付等财政资金，各级财政部门要会同有关部门结合经济和社会事业发展情况，抓紧落实到具体单位。本级代编预算超过9月30日仍未落实到部门和单位且无正当理由的，除据实结算项目外，全部收回总预算。收到上级转移支付后要在30日内分解下达到本级有关部门和

下级财政。对于执行中情况发生变化而无法执行的项目，以及无需再支出的据实结算项目，要及时收回总预算，重新安排用于经济社会发展急需资金支持的领域。在依法依规、确保工程质量安全的前提下，加快建设工程及其支出进度，尽早形成实物工作量。

（5）规范地方政府债务管理。国务院高度重视地方政府性债务问题，2014年9月，印发了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》。有关部门完善地方政府性债务管理制度，加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，逐步建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效发挥地方政府规范举债的积极作用。下一步贯彻落实国务院部署，首先，要研究完善地方政府性债务管理相关制度，全面加强地方政府性债务管理，逐步建立规范的地方政府举债融资机制，对地方政府债务实行规模控制和预算管理，并规范地方政府债务资金使用，举借的债务资金只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。积极运用政府和社会资本合作（PPP）模式化解部分地方政府存量债务。第二，建立权责发生制政府综合财务报告

制度。开展权责发生制政府综合财务报告试编工作，组织地方在不改变现行预算会计核算基础情况下，通过对相关决算报表、财务报表进行权责发生制转换与合并，补充权责发生制数据资料，试编权责发生制政府综合财务报告。研究制定《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，明确建立政府综合财务报告制度的总体思路、基本原则、主要任务、具体内容、配套措施、实施步骤等。同时，研究建立政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系。加强政府会计制度建设，切实堵上债务风险漏洞。

二、深化税收制度改革

税制改革涉及公共资源配置体系与机制，具有牵一发而动全身的作用。要着眼于健全有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系，深入推进税制的完善和改革。新一轮税制改革方向是，优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负、推进依法治税，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化的职能作用。

(1) 力争全面完成“营改增”任务。截至2014年底，全国营改增试点纳税人共计410万户，其中一般纳税人76万户，小规模纳税人

334 万户。全年有超过 95% 的试点纳税人因税制转换带来税负不同程度下降，减税 898 亿元；原增值税纳税人因进项税额抵扣增加，减税 1020 亿元。合计减税 1918 亿元，改革效应日益显现。目前，“营改增”试点地区已扩大到全国，试点行业包括交通运输业、邮政业、电信业和部分现代服务业。通过这几年的试点，营业税改增值税，有利于减少营业税重复征税，使市场细化和分工协作不受税制影响；有利于完善和延伸二三产业增值税抵扣链条，促进二三产业融合发展；有利于建立货物和劳务领域的增值税出口退税制度，全面改善我国的出口税收环境。营改增的推进持续促进经济转型升级，对第三产业保持稳中有升的势头发挥了积极作用。据统计，2014 年全国第三产业增加值占 GDP 比重为 48.2%，同比提高 2.1 个百分点。促进企业通过主辅分离、专业化协作方式，优化业务结构，最大限度享受营改增红利。今年将扩大营改增实施范围，生活服务业、建筑业、房地产业、金融业等其他缴纳营业税的行业都将纳入“营改增”范围。这些行业将增加 800 万户试点纳税人，户数是目前的两倍。“十二五”期间将完成“营改增”目标，适

时优化税率，实行彻底的消费型增值税制度，并推进增值税立法。

(2) 调整完善消费税政策。自 2014 年底以来，我国消费税改革发布了一系列政策，先是取消汽车轮胎、酒精等商品消费税和提高成品油消费税，2 月 1 日起对电池、涂料征收消费税。需要指出，现行消费税制度还存在征收范围较窄、课税环节单一且靠前（基本在生产环节）、税基偏小、税率结构欠合理等问题，对消费行为的调控作用总体偏弱。党的十八届三中全会《决定》对消费税改革提出了明确要求：调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。按照这个要求，目前对消费税的调整仅仅只是局部，还需要更全面的措施来推进消费税改革。就调整消费税征收范围而言，相比其他开征消费税的国家和地区，我国消费税的征收范围还比较窄。同时，征收范围确定既要调控特定消费行为，又不抑制合理消费，避免对经济发展造成不良影响。征收范围的调整应该是有增有减，把已成为居民基本生活消费品和其他不适合继续征收消费税的产品调出征税范围，同时把高耗能、高污染产品及部分高档

消费品纳入征收范围。今年要继续调整消费税征收范围、税率结构，适当后移征收环节。完善消费税制度，进一步调整消费税征收范围，优化税率结构，改革征收环节和收入分享办法，增强消费引导与调节功能。

（3）扩大小型微利企业减半征收企业所得税优惠范围。小微企业是发展的生力军、就业的主渠道、创新的重要源泉。在推进简政放权，尤其是实施商事制度等改革后，新设企业大幅增加。加大对小微企业、个体工商户特别是在改革中“呱呱坠地”新生者的扶持，让它们在公平竞争中搏击壮大，可形成示范效应，推动大众创业、万众创新，也能增添社会活力和发展内生动力，促进经济稳定增长和民生改善。2014年4月2日，国务院第43次常务会议决定，小型微利企业，无论采取查账征收还是核定征收企业所得税方式，凡符合小型微利企业规定条件的，均可按规定享受小型微利企业所得税优惠政策。包括企业所得税减按20%征收，以及自2014年1月1日至2016年12月31日，年应纳税所得额低于10万元（含10万元）的，其所得减按50%计入应纳税所得额，并按20%税率缴纳企业所

得税。此后，国务院又进一步推出措施，决定从2014年10月1日至2015年底，月销售额不超过3万元的小微企业、个体工商户和其他个人暂免征收增值税、营业税等政策。对小微企业从事国家鼓励类项目，进口自用且国内不能生产的先进设备，免征关税。同时，为应对当前较大的经济下行压力，还要继续对小微企业实行税收减免政策。

（4）扩大资源税从价计征范围。资源税是为了保护和促进国有自然资源的合理开发与利用，适当调节资源级差收入而征收的一种税收。我国资源税开征于1984年，当时资源产品按照“从量定额”的办法征税。为促进资源节约集约利用和环境保护，推动转变经济发展方式，规范资源税费制度，我国从2014年12月1日起在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革。资源税从价征收的核心考量是鼓励资源合理利用，同时增加税收收入。从量征收是应纳税资源产品的销售数量，乘以规定的单位税额计算纳税，每吨资源品价格一刀切，往往金额较低；从价征收则按照每吨产品的具体价格，设置税率征收。价格非常困难，需要设立严格的标准方能有利于征收。根据

有关政策，煤炭资源税从价计征并没有全国统一的税率，煤炭资源税的计征将按照销售收入乘以规定比例税率计征，税率幅度为 2%~10%，具体适用税率由省级政府根据本地区具体情况确定。在煤炭资源税从价计征实行的同时，全国范围内统一将煤炭、原油、天然气矿产资源补偿费费率降为零，停止征收煤炭、原油、天然气价格调节基金等。政策调整给企业带来哪些变化？以 200 元一吨的优质原煤为例，如果按照 6% 的平均税率来计算，需要缴纳的煤炭资源税就是 12 元。但是因为不用再交矿产资源补偿费和价格调节基金，每吨能省 10~15 元左右。最终企业缴纳的税费并没有明显变化。推进其他品目资源税从价计征改革，还将结合相关资源特点、资源税费性质，逐步将资源税扩展到水流、森林、草原、滩涂等自然生态空间。同时，研究提出原油、天然气、煤炭以外的其他品目资源税从价计征改革方案，清理规范相关收费基金。

（5）提请修订税收征管法。《税收征收管理法》是规范税收征收管理的重要法律制度。该法于上世纪 90 年代初出台，并分别于 1995 年和 2001 年进行了两次修订。随着我国经济社会改

革深入推进，税收征管面临着许多新情况，市场主体急剧增加，纳税人组织结构日益多样、经营方式更加复杂、业务范围不断拓展。商事登记制度改革后需要与之适应，必须切实转变职能，简化办税流程，创新管理方式，加快向服务型、法治型政府部门的转变。同时，税收征管理念、方式、手段正在发生深刻变化，这些都对税收征管法的修订，形成了倒逼态势。修法重点是解决税收征管中一些突出问题。比如，在纳税人权利保护方面，仍以税务机关管理为主导，纳税人权益保护不够突出，还不是完全意义上的平等征纳法律关系。在自然人税收管理方面，自然人纳税人的识别、注册、申报、税收保全和强制执行等方面的法律还不够明确。在涉税信息获取方面，第三方涉税信息作为加强税收征管的重要依据，在实际操作中信息不对称的问题十分突出，而法律对税务机关获取第三方信息的权力和第三方向税务机关提供信息的义务，规定还不够明确。在注册税务师法律地位方面，对注册税务师管理的依据还是部门规章，法律级次低。在行政审批制度改革方面，哪些税务项目需要保留，哪些取消，同样需要法律规范。同时，急需解决自

然人税收管理问题。发挥税收调节作用，加强对自然人的服务管理与税收监控，必须掌握其基本情况。需要借鉴外国经验，建立自然人纳税人识别号制度，赋予每个自然人纳税人唯一的、终身不变的税务登记号，以掌握每个纳税人的情况，严惩转借、买卖或者伪造税务登记号的行为。另外，税收征管法还要与现行法律法规特别是与行政处罚法、行政强制法、行政许可法、刑法修正案等相衔接。

三、完善中央和地方的事权与支出责任

我国财税体制大体上经历了从统收统支到包干制，再到分税制三个阶段。特别是 1994 年实施的税收制度和分税制改革，是我国财政史上的一个重要里程碑。分税制财政体制的建立及随后的调整、完善和稳健运行，为建立现代财政制度奠定了良好的基础，有效带动和支撑了农村、国有企业、金融、投资、价格、外贸等领域改革。必须看到，中央和地方事权与支出责任划分不清晰、不合理，不利于建立健全财力与事权相匹配的财政体制。改革的重点是通过调整中央和地方政府间财政关系，建立事权和支出责任相适应的制度。在保持中央和地方收入格局大体稳定的前