

 大国大转型

中国经济转型与创新发展丛书
中国（海南）改革发展研究院组织编著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

财税体制转型



TRANSFORMATION OF FISCAL AND TAXATION SYSTEM

贾 康 刘 薇◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

财税体制转型


TRANSFORMATION
OF
FISCAL
AND
TAXATION
SYSTEM

贾 康 刘 薇◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

财税体制转型 / 贾康, 刘薇著. —杭州: 浙江大学出版社, 2015. 12

(大国大转型: 中国经济转型与创新发展丛书)

ISBN 978-7-308-15228-0

I. ①财… II. ①贾…②刘… III. ①财税—财政改革—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015)第 234121 号

财税体制转型

贾 康 刘 薇 著

丛书策划 袁亚春 王长刚

责任编辑 田 华

责任校对 杨利军 陈 园

封面设计 卓义云天

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江印刷集团有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 18.5

字 数 220 千

版 印 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15228-0

定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

总 序

2020：经济转型升级的历史抉择

迟福林

13 亿多人的大国，正处于“千年未有之变局”。变革、转型、创新，是这个时代的主旋律、主音符。在增长、转型、改革高度融合的新时代，“大转型”是决定中国命运的关键所在：不仅要在转型中全面清理传统体制遗留的“有毒资产”，而且要在转型中加快形成新的发展方式，释放新的发展动力。

“十三五”的中国“大转型”具有历史决定性。以经济转型为重点，社会转型、政府转型都处于承上启下、攻坚克难的关键时期。总的判断是，2020 年是一个坎：化解短期增长压力的希望在 2020；转变经济发展方式的关键在 2020；实现全面小康、迈向高收入国家行列的关节点在 2020。如果谋划好、把握好 2020 这个“中期”，就能奠定中长期公平可持续增长的坚实基础；如果错失 2020“中期”这个重要历史机遇期，就会失去“大转型”的主动权，并带来多方面系统性的经济风险。

“十三五”实现经济转型升级的实质性突破，关键是把握和处理好“四个三”。首先，抓住三大趋势：一是从“中国制造”走向“中国智造”的工业转型升级大趋势；二是从规模城镇化走向人口城镇化的城镇化转型升级大趋势；三是从物质型消费走向服务型消费的消费

结构升级大趋势。其次,应对三大挑战:一是在经济下行压力下,加大结构调整力度,实现结构改革的重大突破;二是应对全球新一轮科技革命,加快提升创新能力,实现“弯道超车”;三是在改革上要“真改”、“实改”。当前,转型更加依赖于改革的全面突破,对改革的依赖性更强。没有制度结构的变革,转型寸步难行,增长也将面临巨大压力。再次,实现三大目标:一是在产业上,加快推进制造业服务化进程,形成服务业主导的产业结构;二是增长动力上,形成消费主导的经济增长新格局,消费引导投资,内需成为拉动经济增长的主要动力;三是对外开放上,形成以服务贸易为主的开放新格局,实现服务贸易规模倍增。最后,处理好三大关系:一是短期与中长期关系,做好2020“中期”这篇大文章,立足中期、化解短期、着眼长期;二是速度与结构关系,在保持7%左右增速的同时,加快结构调整的进度;三是政策与体制关系,在经济下行压力下,关键是在制度创新中形成政策优势。

近40年的改革开放,给我们留下许多宝贵的财富。最重要的一条就是:越是形势复杂,越是环境巨变,越需要坚定改革的决心不动摇,坚持转型的方向不动摇。这就需要对“大转型”进行大布局、大谋划,需要实现产业结构、城乡结构、区域结构、所有制结构、开放结构、行政权力结构等改革的重大突破,需要对绿色可持续发展、“互联网+”等发展趋势进行前瞻性的谋划,布好“先手棋”。

基于对“十三五”转型改革的判断,中国(海南)改革发展研究院与浙江大学出版社联合策划出版这套“大国大转型——中国经济转型与创新发展丛书”。丛书在把握战略性、前瞻性和学术性的基础上,注重可读性。我们期望,本套丛书能够对关注中国转型改革的读者有所启示,对促进“十三五”转型改革发挥积极作用。

本套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者。他们在繁忙的工作之余参加了丛书的撰写。作为丛书编委会主任,我首先对为丛书出版付出艰辛努力的顾问、编委会成员、作者,以及出版社的领导和编辑,表示衷心感谢!

本套丛书跨越多个领域,每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点,丛书不追求观点的一致性。欢迎读者批评指正!

2015 年 9 月

目 录

绪 论 促进包容性增长、支撑全面改革的财政体制变革的背景与思路 / 001

一、中国实现现代化战略目标的新阶段、新挑战和无可回避的全面改革 / 003

(一)“现代国家治理”理念下继续推进经济社会转轨的时代要求 / 003

(二)经济发展新常态下财税改革支撑全面改革的现实需要 / 005

二、以包容性增长联结现代化战略目标的哲理思考和道路选择 / 006

(一)高屋建瓴统观全局的战略思维与“中国抉择” / 006

(二)“政府万能”幻觉终归虚妄,“福利赶超”过程难在戒急 / 007

(三)财税服务全局的理性大前提:“真正让市场充分起作用” / 009

三、公共财政对全面改革的支撑:回顾与展望 / 010

(一)1994 年分税制改革的里程碑意义和历史性贡献 / 011

(二)分税制财政体制内洽于市场经济 / 013

(三)完整、准确地理解分税制所应澄清的几个重要认识 / 016

(四)公共财政的提出与公共财政制度建设 / 022

(五)在全面改革中深化财政体制改革的基本思路与要领 / 029

(六)公共财政为建立现代财政制度奠定良好基础 / 031

四、分税制的国际实践与中国借鉴 / 032

(一)美国分税制的基本情况 / 033

(二)德国分税制的基本情况 / 037

(三)日本分税制的基本情况 / 040

(四)市场经济国家分税制的启示 / 045

第一篇 问题导向:中国财税体制面临的突出问题 / 083

一、我国目前分税制财政体制有待理顺的问题 / 085

(一)事权与支出责任方面的问题 / 086

(二)政府间收入及税制方面的问题 / 087

(三)转移支付体系方面的问题 / 098

(四)省以下财政体制方面的问题 / 099

二、政策优化、绩效提升所需的管理制度支撑不足问题 / 108

(一)全口径预算问题 / 108

(二)绩效管理与问责机制问题 / 109

(三)政府会计制度改革问题 / 109

(四)审计与监督制度不完善问题 / 110

三、财政的可持续性相关问题 / 110

(一)经济减速带来财政收入增速回落 / 111

(二)“刘易斯拐点”出现,人口红利消失 / 111

(三)基础设施投资空间仍可观,社会性支出压力增加 / 111

(四)财政风险的积累 / 112

四、改革的阻力、障碍因素分析 / 113

(一)观念认识上的固化 / 114

(二)法律上的制约和缺失 / 114

(三)路径依赖所产生的约束 / 115

(四)既得利益者的阻力 / 116

第二篇 目标引领:财税体制改革的总体思路、基本目标与路径 / 117

一、总体思路 / 119

二、基本目标 / 120

(一)明确界定政府职能职责与财政职能 / 120

(二)完善政府间事权与支出责任划分 / 121

(三)结合税制改革,合理划分税基 / 122

(四)调整中央和地方政府间财政关系,完善转移支付制度 / 123

(五)改进预算管理制度,完善政府预算体系 / 123

三、路径 / 124

(一)以政府扁平化改革为框架 / 124

(二)以合理调整事权为匹配逻辑 / 125

(三)以地方税体系建设带动税制改革和政府间收入划分改革 / 125

(四)以规范的转移支付制度体现事权优先原则 / 126

(五)以建立现代公共预算管理制度为基础性支撑 / 126

(六)以举债权和产权管理为重要组成要素 / 127

第三篇 务实操作:构建适应国家治理现代化的现代财税体制 / 129

一、形成科学规范的政府间财政分配关系 / 131

(一)明确界定政府职能和职责范围,科学划分政府间事权与支出责任 / 132

(二)从转变发展方式需要出发,完善政府间收入划分 / 138

(三)进一步深化省以下财政体制改革 / 142

(四)完善财政转移支付制度和基层财力保障机制 / 143

二、完善预算管理制度,健全政府预算管理体系 / 170

(一)继续深化全口径预算管理改革 / 170

(二)改进年度预算控制方式,建立跨年度预算平衡机制 / 172

(三)大力推进预算公开,建立透明预算制度 / 173

(四)清理规范挂钩机制,优化财政资金配置结构 / 175

(五)进一步完善国库支付制度和国库现金管理制度 / 175

(六)加强预算执行管理,积极推进预算绩效管理 / 176

(七)加快财政收支信息化系统建设 / 178

三、深入推进税制改革,加快建立健全地方税体系 / 191

(一)深化税制改革的基本原则和路线图 / 191

(二)增强税制累进性,发挥税收调节收入分配的功能 / 194

(三)减少税制扭曲,促进经济稳定增长 / 197

(四)完善地方税体系,增强地方政府收入能力 / 200

(五)实施税收征管改革,提高征管效率 / 202

(六)推进税制改革的配套改革措施 / 203

四、进一步深化财政支出管理改革 / 210

(一)优化财政支出结构 / 210

(二)优化财政支出方式,完善支出定额标准体系 / 212

(三)加强财政支出绩效考评 / 213

(四)完善政府采购制度,积极推进政府购买公共服务 / 215

五、完善政府债务管理制度 / 219

(一)建立地方政府债务控制机制 / 220

(二)建立、健全地方债务管理制度体系 / 220

(三)完善国债运行及国债余额管理制度 / 220

第四篇 风险防控和配套联动 / 243

一、财政风险的基本状况评价 / 245

(一)地方债大幅增长,风险总体可控 / 245

(二)地方政府性债务存在的突出问题 / 246

(三)地方政府性债务的治本思路 / 247

二、财政风险防范体系的框架与要领 / 250

(一)加快完善体制,消解地方不当举债的发生机制 / 250

(二)治存量、控增量,建立阳光化地方债分类管理制度 / 252

(三)以打造地方政府规范化的阳光融资体系为基本要领推进
制度建设 / 253

(四)建立健全“中央规制+市场约束”的地方债务风险管控
机制 / 254

三、财税与其他改革协调推进 / 276

(一)价税财改革联动 / 276

(二)建立公共资源出让收益合理共享机制 / 277

(三)利用大数据建立完备的财税信息数据系统 / 277

(四)积极深化行政管理体制改革 / 278

(五)深化土地制度改革,建立良性循环的土地财政模式 / 279

(六)加快金融改革,与财税改革配套联动 / 280

(七)建立应对国际财政政策协调的机制 / 280

参考文献 / 281

后 记 / 284

绪 论 促进包容性增长、支撑全面改革的 财政体制变革的背景与思路

财税改革首先必须服务全局,其目标绝不仅是停留于建立稳定强大的国家财政,而且首先还要着眼于有效支撑包容性可持续增长与国家治理现代化的全局与全程。30多年来,我国财税体制改革伴随着社会主义市场经济体制的建立与完善有序推进、深化,由“行政性分权”转为“经济性分权”,支撑市场经济改革的1994年分税制改革和1998年开始建立并不断完善的公共财政制度,有力支持了经济社会全面协调可持续发展。党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,为财税体制转型确立了主旨、指明了方向:财政的基础和支柱作用就是要服务于现代市场体系,最大限度地发挥市场的正面效应,同时辅助性地弥补市场失灵,从而优化总体资源配置。财税体制转型是在“现代国家治理”理念下继续推进经济社会转轨的时代要求,是经济发展新常态下财税改革支撑全面改革的现实需要。

一、中国实现现代化战略目标的新阶段、新挑战和无可回避的全面改革

(一)“现代国家治理”理念下继续推进经济社会转轨的时代要求

财政是国家治理的基础和重要支柱。首先财政作为国民经济的重要组成部分,直接服务于“稳增长、促改革、调结构、惠民生”;财政也是行政和政治体制的组成部分,理应推动行政和政治体制改革;同时,财政又是社会、文化、生态各领域“五位一体”发展的重要支撑,牵一发而动全身。财税改革首先必须服务全局。财税体制改革的目标绝不仅是停留于建立稳定强大的国家财政,而且还要有效支撑包容性可持续增长与国家治理现代化的全局与全程。

党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),开启了我国全面深化改革,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大有作为的新的重大机遇期。这个具有顶层规划意义的指导文件内含有一个非常重

要的“现代国家治理”理念,具体表述为“国家治理体系和治理能力的现代化”。这个理念合乎逻辑地联结着文件中几次出现的“构建现代市场体系”这一制度建设要求,又进一步联结到“建立现代财政制度”的财税改革要求。这样的一个逻辑链接,正是在党的十八大确立的“五位一体”全面改革取向之下非常鲜明的一种历史性的“承前启后”。其“承前”,一直可以追溯到中国面临“三千年未有之变局”以来如何摆脱落后挨打悲惨境地的“振兴中华”的诉求——这是一种现代化的诉求;在1949年中华人民共和国成立之后,在60年代、70年代,都曾经明确地表述过“四个现代化”的思路;而在改革开放新时期的起点上,是邓小平明确地勾画了“三步走”现代化战略目标。如今我们已成功地进入其“第三步”的历史阶段,在“承前”的这个视野之下,这次全会上凝练出顺理成章、足以“启后”的“现代国家治理”的理念。它的“启后”,就在于连接着我们无法回避的攻坚克难的配套改革任务:只有通过改革释放制度红利,才能够激发其他一系列的城镇化红利、科技创新红利、社会管理红利等,从而才能够继续“大踏步地跟上时代”,去连通现代化伟大民族复兴“中国梦”这个宏伟愿景。

那么,“以政控财、以财行政”的财政,在这个逻辑链条里面,已由《决定》表述为“国家治理的基础和重要支柱”。学理上讲,财政处理的是公共资源配置问题,它必然拉动、影响着整体资源配置。我国市场体系的现代化,在这个文件里与市场经济目标模式相匹配而明确地表述为“使市场在资源配置中起决定性作用”。因此,财政的基础和支柱作用就是要服务于现代市场体系,最大限度地发挥市场的正面效应,同时辅助性地弥补市场失灵。所谓“国家治理”,不等同于过去强调的自上而下的“调控”、“管理”,其中有组织,也有自组织;有调控,也有自调控;有管理,也有自我管理——治理概念所强调的是一套制度安排和机制联结,意在包容和发挥各种主体的潜力,形成最强大的活力与可持续性。而财政自己,在具体管理表现形式上的预算收支,是体现国家政权体系活动的范围、方向、重点和政策要领,

必须首先在自己制度体系的安排层面,处理好政府与市场(与作为市场主体的企业)、中央与地方、公共权力体系与公民这三大基本的经济社会关系,即“以政控财,以财行政”的财政分配,要使政府既不越位又不缺位,在市场发挥决定性资源配置作用的同时,来发挥政府应该发挥的维护社会公平正义、让市场主体在公平竞争中释放活力、弥补市场失灵、扶助弱势群体、优化收入分配等作用,来促进社会和谐和长治久安。

在这样一套逻辑链接之下,我们实质性地推进财税体制改革和配套改革,攻坚克难,目标就是要按照《决定》明确提出的,在2020年全面小康这个现代化阶段性目标实现的同时,在配套改革方面取得“决定性成果”。

显然,“现代财政制度”的建立及其所关联的深化财税改革任务,是匹配于我国建设现代国家、现代社会的“伟大民族复兴”宏伟蓝图的,我们亟须将其落实到一套以“现代性”为取向的“路线图与时间表”的状态上。在全面服务经济、政治、社会、文化、生态各领域改革的基础上,财税体制变革需要重点在合理界定政府职能、理顺政府间财政关系、改革税收制度、优化支出结构、强化预算管理、规范政府债务、健全信息系统等方面深入推进。同时,加强财税改革与价格、土地、金融、对外开放等项改革的配套联动,落实全面深化改革的目标要求。

(二)经济发展新常态下财税改革支撑全面改革的现实需要

经过30多年的高速发展,中国经济出现了前所未有的新机遇、新条件、新失衡等新特征,不仅表现为经济增速的放缓,更表现为增长动力的转换、经济结构的再平衡,也意味着改革开放进入一个全新阶段。在这个新的历史机遇期,如何遵循经济发展规律,全面认识新形势,在稳增长、调结构中寻找发展平衡点,实现“新常态”下长期次高增长速度的经济增长,尤为重要。

2014年11月,习近平总书记在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会上首次系统阐述了“新常态”,其主要特点是:从速度看,“从高速增长转

为中高速增长”；从结构看，“经济结构不断优化升级”；从动力看，“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。由此可见，“新常态”意味着我国经济发展的条件和环境已经或即将发生诸多重大转变，经济增长将难以重复过去30多年10%左右的高速度，传统的不平衡、不协调、不可持续的粗放增长模式必将改变。宏观调控将在“新常态”下向“国家治理现代化”方向迈进，财税改革也必将要考虑如何发挥财政在促进国家治理现代化中的重要作用的现实需求，应对经济从高速增长转为次高速增长、更加强调经济结构优化和经济增长质量、财政收入形势严峻与财政支出压力刚性并存的现实局面。

二、以包容性增长联结现代化战略目标的哲理思考和道路选择

（一）高屋建瓴统观全局的战略思维与“中国抉择”

“包容性增长”，这是一个由亚洲开发银行首先提出、已在我国领导高层获得明确肯定、学界也对之探讨了若干年的大概念，属于全局战略命题。财政是服务于全局的“以政控财，以财行政”的分配体系，要认识好、处理好财政问题，首先要“跳出财政看财政”。楼继伟先生在重回财政部并出任部长之际的首次演讲，以清晰的思路、宽广的眼界、明快有力的逻辑、深入浅出的观点，令人信服地展现了他久已为人称道的“学者型官员”的战略思维：面对事关国家前途、民族命运、民生福祉、“中国梦”可否成真的历史性考验，中国应在实现现代化“包容性增长”的基本路径上，作出何种理性抉择？

楼部长在把包容性增长“不发散”地清晰界定为“让经济发展的成果惠及所有的地区，惠及所有的人群，在可持续发展中实现经济社会的协调发展”之后，直奔存在异议、“每人心目中不同”的如何实现包容性增长的途径问题。他首先点明这一问题的关键，是市场和政府在资源配置中“应该扮