

步入“十三五”的 财税改革

CHINA'S FISCAL
AND TAX REFORM IN
THE 13TH FIVE-YEAR PLAN PERIOD

高培勇 汪德华／著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

步入“十三五”的财税改革/高培勇,汪德华著. —北京:社会科学文献出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8388 - 7

I. ①步… II. ①高… ②汪… III. ①财税 - 财政改革 - 中国 - 2016 ~ 2020 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 268912 号

步入“十三五”的财税改革

著 者 / 高培勇 汪德华

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈 欣

责任编辑 / 陈凤玲 陈 欣 于 飞

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 2 字 数: 32 千字

版 次 / 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8388 - 7

定 价 / 30.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

2015年10月29日，党的十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。中国社会科学院多位学者配合国家“十三五”规划的制定，就国家实施“十三五”时期经济社会发展重大问题进行了多项专题研究，包括《“十三五”时期中国经济社会发展主要趋势和思路》《“十三五”及2030年发展目标与战略研究》《“十三五”时期全面建成小康社会的“短板”及对策》《“十三五”时期老龄化形势与对策》《“十三五”时期促进服务业发展改革研究》《步入“十三五”的财税改革》《“十三五”时期劳动力市场转型对策研究》《“十三五”时期工业转型升级的方向与政策》《“十三五”时期国有企业改革重点思路》《“十三五”时期城镇化和区域发展战略研究》《“十三五”时期资源环境发展战略研究》《“十三五”时期收入分配问题及对策研究》《“十三五”时期中国文化发展环境和重大问题研究》。

这些报告是国家级智库深度剖析“十三五”规划、参透中国未来发展大势的精品著作，深入分析了未来五年以及更长时间我国经济社会发展的环境、趋势和问题，提出了未来发展的思路 and 对策，对于我们理解我国未来五年经济社会发展面对的新形势、新情况、新挑战、新趋势，对于我们思考我国在经济新常态下的发展战略和发展路径选择，对于我们深刻领会党的十八届五中全会的精神和战略部署，都具有重要的参考价值和启发意义。

摘要

以中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》和五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》为蓝图,“十三五”时期的中国财税体制改革将循着与以往大不相同的理念和路线推进。站在新的历史起点上,作为国家治理的基础和重要支柱,财税体制改革应立足于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和保证国家长治久安四个方面的功能定位,着力于建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度。针对现行税制体系不利于发展方式转变、不利于社会公平和市场统一的不健全、不完善格局,应锁定“公平统一、调节有力”目标,在稳定税负的前提下,以逐步降低间接税比重、逐步提高直接税比重为主线索,着力于在增值税、消费税、资源税、个人所得税、房地产税、环境保护税以及税收征管法等方面推进税制改革。针对现行预算管理制度不适应国家治理现代化要求的不规范、不透明格局,应锁定“全面规范、公开透明”目标,着力于在完善政府预算体系、建立透明预算制度、加强预算执行管理、规范地方债务管理、规范税收优惠政策、改进年度预算控制方式等方面推进预算改革。针对现行央地财政关系不利于发挥中央和地方两个积极性的不清晰、不合理格局,应锁定“有利于发挥中央和地方两个积极性”目标,着力于在进一步理顺中央与地方收支范围划分和建立财权、财力与事权相匹配机制方面推进财政体制改革。

鉴于当前全球经济社会形势的复杂性以及全面深化改革进入攻坚期和深水区的特殊国情,“十三五”时期的财税体制改革面临着与以往大不相同的一系列挑战,故而亟须与以往大不相同的勇气和策略推进并完成一系列改革操作,着力于避免因“减间接税易、增直接税难”而使税制改革成为“卡脖子工程”、因难以撼动非一般公共预算收支利益格局而使预算改革成为“半拉子工程”、因央地财政关系调整走向笼统而使财政体制改革成为“拖泥带水工程”。



作者简介

高培勇，中国社会科学院学部委员，中国社会科学院财经战略研究院研究员。

汪德华，中国社会科学院财经战略研究院财政审计研究室主任，副研究员，研究领域为财税理论与政策、财政审计、社会保障。在《经济研究》《世界经济》《比较》等期刊发表论文多篇，2008年获首届“浦山奖”。

目 录

一	“十二五”规划执行情况的简要梳理	/ 001
二	“十三五”时期财税体制改革的形势与任务	/ 004
三	预算制度改革及财政支出结构调整	/ 012
四	税收制度及政府收入体系改革	/ 017
五	财政体制改革	/ 021

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1A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、消费税改革等改革项目，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一览表

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)

续表

“十二五”规划要求	十八届三中全会要求	执行情况
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管县(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在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
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年之前已启动部分改革。新《预算法》涉及此项改革任务,相关改革方案在2014年公布,2015年开始实施。(新《预算法》、国发〔2014〕45号)

续表

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而得。

从表1也可以看到,一些改革项目的推进并不尽如人意。如表1B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”四个改革项目,虽在十八届三中全会《决定》中再次得以强调,但迄今为止,尚未见到相关改革文件,预计到2015年年底前难以完成改革任务。

与此同时，如表 1C 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的。“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. 十八届三中和五中全会布局的新一轮财税体制改革贯穿始终

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”时期的始终。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。^①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。

五中全会通过的“建议”针对“十三五”任务和挑战提出了新的要求:“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”。这是“十三五”时期推动财税改革和发展的时间表和路线图。

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,将是我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年我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,可视作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我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的弹性系数将回归到1左右,财政收入增长将与GDP

^① 高培勇:《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》,《中国社会科学》2014年第12期。

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 年缴费收入已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，我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。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”支出以及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，无法削减。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的 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。

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。当前我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为主，能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 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。

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	129142.90	68.92	22.81
其中:税收	110497.33	58.97	19.52
政府性基金收入	10989.09	5.86	1.94
扣除征地和拆迁补偿后的土地出让收入(地方)	19952.27	10.65	3.52
社保基金缴费收入(地方)	25638	13.68	4.53
国有资本经营预算收入	1651.36	0.88	0.29
全口径财政收入	187373.62	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而得。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。

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。这就是说,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。^①

按照“全口径控制”这一标准,我国的全口径预算管理无论是立法层面,还是在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

① 高培勇主编《实行全口径预算管理》,中国财政经济出版社,2009。

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。在当前我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1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，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，由居民缴纳的税收收入占比很低；针对居民个人征收的财产税尚属“空白”。^①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，我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。我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，我国的比重偏低，反映税制体系调节收入分配功能不足。我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。但与发达国家的房产税相比，我国的土地出让收入反而拉大了收入分配差距。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越高。

^① 高培勇：《以税收改革奠基收入分配制度改革》，《经济研究》2013年第3期。

表 3 2012 年若干大国全口径财政收入结构

单位：%

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 OECD 的 *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（不包含土地出入收入）；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表 1 中的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。但在我国，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，不仅没有发挥税收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

处理好中央地方关系，是我国国家治理现代化进程的关键问题。财政关系是中央地方关系的基础，也是历史上调节中央地方关系的主要手段。1994 年分税制改革改变了中央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在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%。以中央地方政府债务余额比重来观察，我国地方债务余额占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。

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

单位：%

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	14.6	99.33	5.94
韩 国	82.42	58.72	19.08	36.43	1.23
中 国	47.91	14.9	36.01	15.3	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OECD国家财政分权数据库，<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>。

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较，我国政府间财政关系的突出特点也是中央负责的事务太少，基本沿袭由

中央掌握决策权，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出台后，政府事权划分采取一事一议的方式处理，维持了过去的分权模式。由此带来的一个问题是我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