

供给侧结构性改革视角下的 中国财税改革

China's Finance and Taxation
from the Perspective of Supply Side
Structural Reform

刘尚希 / 主编



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

供给侧结构性改革视角下的 中国财税改革

China's Finance and Taxation
from the Perspective of Supply Side
Structural Reform

刘尚希 / 主编



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

供给侧结构性改革视角下的中国财税改革: 中国财政学会学术文库 / 刘尚希主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 12

(中国财政学会学术文库)

ISBN 978-7-5095-8726-3

I. ①供… II. ①刘… III. ①财税-财税改革-中国-文集
IV. ①F812.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 281815 号

责任编辑: 胡博 闫娟

责任印制: 刘春年

责任校对: 胡永立

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010-88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印装 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 27.75 印张 329 000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 96.00 元

ISBN 978-7-5095-8726-3

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

打击盗版举报电话: 010-88191661、QQ: 2242791300

认清形势，贯彻稳中求进工作总基调* (代序)

◇楼继伟

党的十八届三中全会把财政定位为国家治理的基础和重要支柱，意味着我们必须从全局和长远角度设计改革方案、制定政策措施。形势清才能方向明，只有对大势了然于胸，才能为中心工作服好务。

一、全面认识当前国内外经济大势

在2016年12月召开的中央经济工作会议上，习近平总书记发表重要讲话。会议对2016年经济工作及十八大以来的经济工作做了总结，进一步深化了对“认识新常态、适应新常态、引领新常态”的认识，指出新常态下我国经济周期性矛盾和结构性矛盾交织，但根源是重大结构性失衡，“新常态”是十八大以后提出来的。在“新常态”之前，党中央作出“三期叠加”的重大判断，即：“经济增长速度换挡

* 本文是全国社会保障基金理事会理事长、中国财政学会会长楼继伟同志2017年4月在中国财政学会2017年年会暨第21次全国财政理论研讨会上的讲话，收入本书时部分内容做了删节。

期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期三期叠加”。“新常态”作为一种常态，不是短期现象，而是一种长期趋势，可能今后5~10年都处于这种常态中。在“新常态”下仍有需求方和供给方的矛盾，但这种矛盾是结构性的，因此要在适度需求管理的情况下，着力进行供给侧结构性改革。这是符合实际、实事求是的。过去，我们在结构性调整方面也做了很多努力，但效果不是很好，因为经济中扭曲的方面太多，对校正扭曲重视不够。这次结构性改革，我们做了很大改进，效果非常好。在去年G20财长会议上，我转引了IMF常务副总干事利普顿跟我说的一句话“中国结构性改革的效果，大于其他所有国家效果的总和”，没有任何人有不同意见。想象一下，如果不是供给侧结构性改革，在经济增速降到7%以下之后，是很难维持城镇1400万人的新增就业的。

十八大以来，党中央对经济形势做出的重大判断，对经济工作做出的重大决策，对经济工作指导思想做出的重大调整，经过时间的考验，证明是符合实际情况的。特别是对经济走势是“U”型还是“L”型，以及“U”型底部有多长的判断，从经济学上理解，就是经济发展从投资和出口拉动，转向更多依靠消费驱动，这样增长速度比较平稳，周期性波动就会少一些。在我国人口老龄化的大背景下，人们对增长质量要求更高，高质量的经济增长需要付出成本。以“减霾”为例，治理雾霾短期内不仅可能推高经济发展成本，而且可能还会降低经济增长速度。综合来看，未来一段时期我国经济增长速度将维持在中高速增长区间。

当前经济形势，总的特点是缓中趋稳、稳中向好，经济发展出现更多积极变化。供给侧结构性改革取得初步成效。经济结构加快调整，消费在经济增长中发挥主要拉动作用，服务业增加值占国内生产总值比重继续上升。主要领域“四梁八柱”性质的改革主体框架基本确立。

同时也要看到，我国经济运行仍存在不少困难和问题，经济增长内生动力仍需增强，部分行业产能过剩严重，一些企业生产经营困难较多，地区经济走势分化，金融风险隐患不容忽视，环境污染形势依然严峻，特别是一些地区严重雾霾频发，治理措施需要进一步加强。

眼前威胁最大的是过度杠杆化以及去杠杆过程中可能产生的系统性风险。目前，我国的整体杠杆率达到250%，非金融部门企业杠杆率为160%，居民的杠杆率也上升到接近50%。过去中国人的习惯是不借贷消费，但80后的思维改变了，借贷消费成为一种趋势。贷款买房，也使得居民的杠杆率攀升。至于金融部门的杠杆率，很难精确计算，因为金融部门的杠杆率和非金融部门的杠杆率往往有重合。需要关注的是金融部门之间互相加杠杆的部分，包括银行间特别是小银行之间的互相拆借。这些银行的维持在很大程度上不是依靠存款，而是依赖拆借，短线长用。拆来拆去，多层次加杠杆维持运转，使得风险定价不断提高。当适度紧缩压杠杆的时候，过不去的就是这些拆借，这是一个大问题。一些地方国有企业债务违约现象的出现，警示了市场人士，只要是债务，不管是私企的债务还是政府关联的债务，都有可能违约。只要是违约，市场主体就必须自行承担风险和损失，不会有人去救你。国家已经反复强调了这一点，但是这些违约事件的发生才能让市场长记性。这也是教育市场，明白过去形成的泡沫会破灭，这未必是一件坏事，至少避免泡沫越捂越大。

对上述问题，我们必须高度重视，防止这些问题演变成扭转经济大势的不可抗力。从市场经济运行规律看，这些问题不是小毛病，需要综合施策去治理，而且要有耐心，不能毕其功于一役。还应看到，中国的经济问题不是孤立的。中国作为世界第二大经济体，在经济全球化中的地位举足轻重。近年来中国经济对全球经济增长贡献率高居榜首，我们必须认真分析、把握全球经济形势，积极参与全球经济

治理。

当前，世界经济面临重大挑战，进入新常态，近中期不确定性较强。一是复苏乏力。全球经济增长率低位徘徊已有十年。其原因有全球总需求不旺，更重要的是由于劳动力供给减少和劳动生产率增幅放缓并存，潜在经济增长率下降。人口老龄化等因素导致了发达经济体和部分主要新兴经济体的劳动力供给减少。劳动生产率增速下降主要由全球有效投资不足和全要素生产率增长缓慢引起。国际金融危机后，受融资约束、经济和政策环境不确定性以及投资壁垒的影响，各国投资尤其是私人投资增速放缓。投资放缓不仅对短期经济增长产生负面影响，还造成了单位劳动使用的资本增长放慢，并降低了劳动生产率提高速度。当前存在的突出问题是金融脱实向虚，即金融机构脱离为实体经济服务。在美国比较典型的是CDO等，完全是金融产品的花样翻新，导致风险不断积累。一些银行本来是为实体经济服务的，例如美国的一些社区银行，都是为中小企业服务，摩根大通本来也有很多好的为小企业服务的分支机构，但加强金融监管之后，这些机构也遭到错杀，逐渐萎缩。这使得劳动生产率进一步下降，投资出现不足。其实我国也存在这个问题，投资错配较为严重，脱实向虚的情况也很突出。二是金融脆弱性加大。全球债务水平持续上升增大了金融市场的脆弱性。全球低利率以及部分央行的负利率政策也对金融市场产生了负面影响。全球金融的脆弱性可以从美联储带来的各国紧缩资产负债表的压力测试中看出来。过去虽然也有压力测试，但都是在松货币的情况下做的，这次完全不一样，是在真紧的情况下做的紧测试，这种测试反映出包括欧美各国在内的全球金融系统都存在较大的问题。三是反全球化趋势日益突出。英国脱欧、欧美贸易保护措施频频出台、贸易谈判进展不力、贸易投资规则碎片化以及美国特朗普政府最近的一些举措等，均是反全球化趋势的表现。反全球化运动会带来国际市

场相互割裂、封闭及以邻为壑，最终阻碍世界经济的繁荣。

金融危机对各国造成的冲击，一定程度上反映了相关国家总供给一侧的脆弱性，同时也表明全球化把大家联系在一起，没有一个国家能够逃脱全球性冲击。总供给一侧脆弱性的主要成因是，过度管制、过高福利、民粹化倾向造成了劳动力市场流动性、灵活性不足，基础设施建设动员能力不足和技术创新不足。应对金融危机应当适度加杠杆，事实上各国都在适度加杠杆，例如货币政策降低利率阶段性增加总需求。但是，货币政策加杠杆给出了经济稳定的幻觉。据此，人们容易产生放弃或推迟改革的观念，试图规避改革的阵痛。这是一个危险的信号。必须看到，宏观政策买来的时间应该用于改革，如果浪费掉了，以后就只能在紧货币、紧财政的条件下进行改革，那样的话，阵痛会更加剧烈，更难凝聚共识，容易滑向左倾或者右倾的民粹主义。

二、坚持稳中求进工作总基调

中央经济工作会议强调，必须坚持稳中求进工作总基调，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，同时适度扩大总需求。稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论。2017年是实施“十三五”规划的重要一年，也是供给侧结构性改革的深化之年，我们党将召开第十九次全国代表大会。显然，2017年贯彻稳中求进工作总基调具有特别重要的意义。稳是主基调，稳是大局，要在稳的前提下在关键领域有所进取，在把握好度的前提下奋发有为。我国经济运行仍然面临不少突出矛盾和问题，解决的根本途径是深化改革。要完善使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的体制机制，深化行政管理体制改革，打破垄断，健全要素市场，使价格机制真正引导资源配置。要加强激励、鼓励创新，增强微观主体内生

动力，提高企业盈利能力，提高劳动生产率，提高全要素生产率，提高潜在增长率。这几条都是针对当前我国经济面临的突出问题，包括劳动生产率增长缓慢或下降、无效投资等。应该看到，资源配置效率能否提高，劳动生产率能否提高，决定着潜在生产率和全要素生产率能否提高。这些核心问题能否解决好，将决定未来经济增长态势。

中央经济工作会议和政府工作报告强调，2017年要继续实施积极的财政政策，财政政策要更加积极有效。这是党中央、国务院综合研判国际国内形势、驾驭经济社会发展全局过程中对财政工作提出的具体要求，也是发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用、推进供给侧结构性改革的重要举措。所谓“积极”就是要积极主动发挥治理作用，而不是被动应付。积极财政政策已实施9年。在当前背景下，财政要更加积极主动应对国内外各种不确定性，化解经济社会发展中面临的各种风险，防患于未然，绝不能等到风险放大甚至危机产生后仓促应对。实施积极的财政政策要抓住主要矛盾，采取有针对性的政策措施去化解。当前，特别要发挥“定海神针”作用，持续不断地为经济社会发展注入“确定性”，推进供给侧结构性改革，确保稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项措施联动互补。

在应对国际形势方面，2017年1月，习近平主席在达沃斯论坛上发表题为“共担时代责任、共促全球发展”的主旨演讲，正是表达了中国领导人加强全球协调的意愿和诚意。中国决心做好自己的事，负起应当承担的外部责任。同时，作为一个负责任的大国，还应积极参与全球治理，推动国际协调。这是我们应对国际形势的主基调。目前来看，有几个方面值得关注：一是加强国际税收协调，避免引发全球性相互报复格局；二是加强国际金融监管的协调与合作，维护全球金融体系的安全，促进金融体系以适宜的成本支持实体经济，要加强短

期跨境资本流动的分析和风险监控的协调；三是加强全球减贫与应对气候变化合作。当前全球收入不平等达到了非常危险的程度，要加强多边开发机构的作用，动员各种力量包括私人部门去加强基础设施建设，特别是加强薄弱、脆弱地区的基础设施建设。

三、聚焦现实重大问题，提升学会新型智库建设水平

党的十八届三中全会明确指出，“全面深化改革的总目标是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”，而“财政是国家治理的基础和重要支柱”。所以，我们一定要摒弃“小财政”思维，真正从国家治理的全局和高度来看待问题、分析问题，并提出具有系统性、协同性的理论观点和政策建议。

第一，做好宏观调控的框架、机制和手段研究。一是开展积极财政政策与稳健货币政策的搭配策略和运行机制研究，特别是要把稳中求进工作总基调与宏观调控政策体系的搭配说清楚。二是开展如何实施更加积极有效财政政策的研究，特别是财政赤字管理和经济结构调整重点措施相互关系的研究。三是开展财政支持金融稳定、防控金融风险 and 转变货币供应方式的研究，特别要关注政府融资与市场融资的关系和政府债券收益率变动。四是开展财政加大一般性转移支付和压减一般性支出研究。

第二，继续深化供给侧结构性改革研究。一是做好财政政策在供给侧结构性改革中的地位和作用的研究。二是以新情况、新问题为重点，做好“三去一降一补”的研究。

第三，研究如何适度扩大总需求并提高政策有效性。一要做好促进消费稳定增长的研究，特别是财政支持服务消费、增加高品质产品消费、加强消费者权益保护的研究工作。二要做好积极扩大有效投资的研究。三要做好推进新型城镇化的研究。

第四，加强贯彻新发展理念的政策研究。一是开展财政政策振兴实体经济研究。二是做好农业供给侧改革研究。三是推进对外开放的研究。四是支持绿色发展的研究。五是促进房地产市场平稳健康发展的研究。六是推进以保障和改善民生为重点的财政政策研究。

第五，继续深化预算管理、税收制度和政府间财政关系的研究，推动现代财政制度的建设和发展。一是在已经取得重大进展的基础上，探讨如何进一步细化中央与地方财政事权和支出责任划分改革，着力在共同事权领域取得新突破，并加强权责匹配机制和手段的研究工作。二是以“有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系”为基准，深入开展健全地方税体系方案的研究。三是以打破支出固化和盘活资金存量为重点，深化预算管理研究，推动改变支出项目只增不减固化格局，统筹盘活财政存量资金。

第六，以精算平衡为重点，开展养老保险制度改革研究。党的十八届三中全会提出，基本养老保险制度要健全多缴多得激励机制，坚持精算平衡原则。在研究中应注意，精算平衡体系在测算中不应包括财政投入。在坚持精算平衡、完善国家治理的基础上，确定合理的养老保险参数水平和管理要求，并对财政补贴的手段、规模、方式、理念提出平稳有序的综合推进方案。

前 言

2017年4月21日至22日，中国财政学会2017年年会暨第21次全国财政理论研讨会在北京隆重召开。中国财政学会第九届理事会会长、全国社保基金理事会理事长楼继伟同志出席大会并发表了题为《全面加强学会建设，扎实推进理论创新》的重要讲话。会议围绕“供给侧结构性改革下的财税改革与财政政策”开展理论研讨。

楼继伟会长指出，党的十八届三中全会把财政定位为国家治理的基础和重要支柱，意味着我们必须从全局和长远角度设计改革方案、制定政策措施，全面认识当前国内外经济大势。要坚持稳中求进工作总基调，特别要发挥财政的“定海神针”作用，持续不断地为经济社会发展注入“确定性”，推进供给侧结构性改革，确保稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项措施联动互补。楼继伟会长对中国财政学会未来发展提出了希望，要求学会聚焦现实重大问题，提升学会新型智库建设水平。

第21次全国财政理论研讨会，中国财政学会继续探索创新交流方式，在学术界反响热烈，赢得了广泛好评。研讨会分别举办了主题为“供给侧结构性改革下的财税改革与财政政策”的总论坛和“预算管理、财政体制改革、税制改革、财政政策、财政基础理论与学科建设”五个平行分论坛。来自国家部委、地方政府、国家高端智库第一批试

点单位、中国财政学会会员单位、科研机构、财政理论界和实务界的代表等 400 余人参会并展开热烈讨论。与会代表们热情高涨，围绕相关议题畅所欲言，在充分交流中碰撞出思想和智慧的火花。

中国财政学会秘书处根据会议现场速记整理了全国财政理论研讨会主论坛各位专家的主旨发言和各分论坛专家的交流发言，经请发言人确认和修订后，遴选部分内容编纂成册。根据出版要求，编者对部分专家发言内容做了删改。

谨以此书向参加中国财政学会 2017 年年会暨第 21 次全国财政理论研讨会的同志们致敬。此书凝结了各位与会专家对于财政理论研究的思考和求索。

尽管书中内容已经过反复推敲，但因编者水平有限，编纂过程中难免有纰漏，敬请批评指正。

刘尚希

2018 年 12 月

目录

本书编委会中图分类号：F812.62

认清形势，贯彻稳中求进工作总基调（代序）	楼继伟	001
前言		009
◆ 供给侧结构性改革背景下财政理论与实践的创新发展		
2017：财政政策配置的深刻变化	高培勇	003
与时俱进地丰富完善中国特色社会主义财政理论	邓力平	006
好于预期		
——2017年一季度国民经济运行的关键词	李晓超	022
降低企业税费负担的几点思考	杨灿明	028
新常态下供给侧改革财政治理的三个突破口	丛树海	032
需求管理和供给侧结构性改革背景下的财政政策辨析	白重恩	041
我国经济发展与财政政策取向	祝宝良	046
全面推开“营改增”实现三大效应	李万甫	053
从整体观和风险观认识降成本	刘尚希	058
◆ 预算管理		
推进预算绩效管理工作的成效和面临的挑战	王克冰	069
让绩效结果落地生根		
——预算绩效管理在浙江的探索	刘虹	075
财政支出绩效评价体系刍议：3E维度的引入与改进	李金珊	080
国外绩效目标管理的法律基础、制度框架与启示	肖鹏	095
讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点	王泽彩	107

当前政府购买服务工作中的问题与思考	胡忠勇	113
文化部会计相关工作购买服务项目解析	李峻	122
政府购买服务的核心是“政府掌舵而不是划桨”	刘怡	126
政府购买服务管理机制的国际经验借鉴		
——以美国为例	陈志勇	130
健全完善政府购买服务管理体制研究	王泽彩	137
◆ 财政体制改革		
中央与地方事权及支出责任划分改革的真问题	刘尚希	159
理顺中央与地方财政关系的几点思考	王法忠	164
推动事权和支出责任划分改革加快落地实施的工作思考	李杰刚	166
改革完善转移支付制度的思考	胡兴旺	173
财政分权与财税改革	张依群	183
对本轮财税体制改革的思考	刘小兵	185
“营改增”与地方财政稳定性的相关研究	姜竹	187
地方税：地方治理的重要基础	张学诞	201
◆ 税制改革		
国际税收在全球治理中的新定位及其中国角色	廖体忠	217
国际税收竞争已成为现代税制改革的主要推动力	龚辉文	220
关于国际税改趋势与国际税收治理规则	汤贡亮	225

目录

理性推进企业所得税改革	白彦锋	231
关于我国地方税建设的思考	吕冰洋	235
关于我国地方税体系构建的几点看法	孙 钢	240
基于大数据的现代税收征管体系研究	孙 开	244
后“营改增”时代增值税制度的改革方向与建议	许 文	250
税收现代化背景下优化增值税税率的国际比较研究	何 杨	255
全面“营改增”后仍需致力于增强增值税抵扣链条的完整性	庞凤喜	261
振兴实体经济的税收政策建议	许 生	267
从国际税收治理看特朗普税改	梁 季	273

◆ 财政政策

如何使财政政策更加积极有效	胡洪曙	281
积极财政政策的观察与建议	彭龙运	287
积极财政政策的风险和可持续性	花长春	295
积极实施地方财政政策 助推供给侧结构性改革	徐阳升	308
供给侧结构性改革中的积极财政政策优化	蒋金法	314
积极财政政策如何与供给侧结构性改革对接	王振宇	322
积极财政政策：有效性与风险	孙亦军	325
供给侧结构性改革背景下的税收政策	陈少强	332
全面考量减税空间	樊轶侠	338

◆ 财政基础理论与学科建设

新市场财政学：旨在增强财政学解释力的新范式	李俊生	347
市场经济的演化：对财政作为“国家治理基础和重要支柱”的 经济环境再认识	叶子荣	355
关于财政基础理论研究和学科建设的问题与思考	张馨	363
财政学学科属性：资源配置为起点的观察	焦建国	367
对财政学学科属性的思考	刘小兵	375
关于财政学学科属性的几点思考	杨志勇	380
关于财政本质的几点思考	马洪范	383
以“四个自信”推动财政学理论创新发展	郭庆旺	386
关于财政理论的三个基本问题	吴俊培	389
集体物品、财政场域与财政学知识体系的新综合	王雍君	395
创新公共经济学理论的几点思考	冯俏彬	402
财政以强国为第一要务	刘晓路	408
财政本质与学科属性	陈龙	415
财政学发展的机遇与挑战	韩风芹	421
在人类文明发展的视角下探讨财政学	刘尚希	424