

深化财税体制改革

主 编 ● 楼继伟

副主编 ● 张少春 王保安



人 民 出 版 社

深化财税体制改革

王德胜 著
中国财政经济出版社

中国财政经济出版社

深化财税体制改革

主 编 ● 楼继伟

副主编 ● 张少春 王保安



人 民 出 版 社

总 策 划:李春生
策 划:郑海燕 陈 登 张 燕
封面设计:林芝玉
责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

深化财税体制改革/楼继伟 主编. —北京:人民出版社,2015.3
ISBN 978-7-01-014585-3

I. ①深… II. ①楼… 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 043980 号

深化财税体制改革

SHENHUA CAISHUI TIZHI GAIGE

主 编 楼继伟

副主编 张少春 王保安

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

人民教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.5

字数:158 千字 印数:00,001-20,000 册

ISBN 978-7-01-014585-3 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言^{*}

最近，中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》（以下简称《方案》）。这是党的十八届三中全会召开后，中央较早制定的具有重要意义的一个改革方案。《方案》明确了深化财税体制改革的思路原则、主要任务和时间安排，充分体现了中央对财税改革和财政工作的高度重视和殷切期望，是当前和今后一个时期财税改革和财政制度建设的行动指针。我们要认真学习、准确把握、扎实推进，打好全面深化财税体制改革这场“硬仗”。

一、深化财税体制改革是关系国家治理现代化的深刻变革

财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。北宋政治家、文学家苏辙论证，“财者，为国之命而万世之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”。财政制度安排体现并承载着政府与市

^{*} 本文以《深化财税体制改革 建立现代财政制度》为标题，原载于《求是》2014年第20期。

场、政府与社会、中央与地方等方面的基本关系，在国家治理体系中处于基础位置，深刻影响着经济、政治、文化、社会、生态文明、国防等领域。古今中外的实践表明，人类国家史上的每一次重大变革，无不渗透着深刻的财政原因。我国的商鞅变法、唐代“两税法”、明代“一条鞭法”、清代“摊丁入亩”等改革，基本上都是围绕财税问题展开的。17世纪英国“光荣革命”确立的税收法定原则，为英国在工业革命中的崛起奠定了基础。19世纪末20世纪初美国预算制度变革开启了“进步时代”的大幕，推动美国步入世界强国之列。

党中央、国务院历来高度重视财税体制改革和财政制度建设。新中国成立后，我们在建立适应社会主义国家发展要求的财政制度方面进行了艰苦探索。改革开放以来，财税体制改革成为体制改革的突破口和先行军，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，对推动建立社会主义市场经济体制、充分发挥中央和地方积极性、促进经济社会发展、全面扩大对外开放、提高人民生活水平、维护社会和谐稳定发挥了重要作用，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。但是，随着经济社会发展和国内外形势变化，现行财税体制存在的问题日益显现：预算管理制度不规范、不透明，不适应国家治理现代化要求；税收制度不健全、不完善，不利于发展

方式转变、社会公平和市场统一；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。这不仅影响财政自身的稳定性和可持续性，而且影响国家发展战略、宏观政策效果，以及国家治理体系和治理能力现代化进程，迫切需要进行整体性、适应性的改革。

党的十八届三中全会明确提出要深化财税体制改革、建立现代财政制度。这是全面总结古今中外历史经验、深刻把握国家治理与执政规律、着眼我国现代化建设全局作出的重大决策。《方案》的形成和通过，是我们党指导财政制度建设和财政改革发展的最新理论成果，是今后一个时期财政改革发展和财政工作的行动纲领。如果说1994年财税改革的目的是建立“与社会主义市场经济体制相适应”的体制框架，那么，新一轮财税体制改革就是要建立“与国家治理体系和治理能力现代化相适应”的制度基础。只有财税体制改革取得根本性突破，才能为实现国家治理现代化和“两个一百年”奋斗目标提供物质基础和制度保障。从这个意义上讲，新一轮财税体制改革决不是体制机制的修修补补，更不是扬汤止沸，而是一场关系我国现代化事业和国家治理现代化的深刻变革，是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建立健全现代国家治理体系、实现国家长治久安的重要保障。

二、建立现代财政制度是对现行财税体制的继承与重构

《方案》明确提出，深化财税体制改革的目标任务是，按照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的全面深化改革总目标，坚持稳中求进、改革创新，充分发挥中央和地方两个积极性，以改进预算管理、完善税收制度、明确事权和支出责任为重点，建立统一完整、法制规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度，为实现“两个一百年”奋斗目标提供财税制度保障。现代财政制度是国家治理现代化的重要基础，深化财税体制改革、建立现代财政制度，既是对现行财税体制和制度的继承与创新，又是适应国家治理现代化新形势，对财税体制等基础制度的系统性重构。总体上讲，现代财政制度在体系上应建立全面规范、公开透明的预算制度，公平统一、调节有力的税收制度，中央和地方事权与支出责任相适应的制度；在功能上要坚持公共财政的定位，体现市场在资源配置中起决定作用和更好发挥政府作用的要求，不“越位”、不“缺位”，发挥财政制度稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、维护国家安全等方面的职能；在机制上应符合国家治理体系与治理能力现代化的新要求，形成公开透明、权责对等、有效制衡、运行高效、可问责、可持续的制度安排。重点围绕以下改革任务展开：

建立全面规范、公开透明的现代预算制度。这是国家治理体

系和治理能力现代化的基础和重要标志，是强化预算约束、规范政府行为、实施有效监督，把权力关进制度笼子的重大改革举措。一是建立透明预算制度。除涉密信息外，所有使用财政资金的部门都要公开本部门预决算，尤其是财政资金安排的“三公”经费都要公开；进一步细化政府预决算公开内容、扩大部门预决算公开的范围和内容。二是完善政府预算体系。结合修订有关法律规定，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，明确“四本”预算的收支范围和功能定位，加大相互之间的统筹力度。三是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；实行中期财政规划管理，并强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。四是完善转移支付制度。完善一般性转移支付稳定增长机制，逐步提高一般性转移支付所占比重；对专项转移支付进行清理、整合、规范，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，同时严格控制新增项目和资金规模；建立专项转移支付定期评估和退出机制。五是加强预算执行管理。硬化预算约束，预算未安排事项一律不得支出；全面落实国库集中收付制度，借鉴国际经验，推进国库现金管理。六是规范地方政府债务管理。依法建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制；对地方政府债务实行限额控制，分类纳入预算管理，并严格限定举债程序和资金用途；建立权责发生制的政府综合财务报告制度，完善地方政府考核问责机制和信用评级制度。七是清理规范税收优惠政策。除专

门的税收法律、法规外，起草其他法律、法规、发展规划和区域政策都不得规定税收优惠政策；未经国务院批准，不能对企业规定财政优惠政策；严肃财经纪律，严格财政资金分配使用的监督问责，严厉查处违法违规行为。

建立健全有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。税收制度是现代财政制度的重要组成部分。新一轮税制改革总的方向是，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。一是推进增值税改革。扩大营改增实施范围，“十二五”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完成增值税立法。二是完善消费税制度。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。三是加快资源税改革。抓紧在全国范围内实施煤炭资源税从价计征，全面推进资源税从价计征改革，相应清理取消涉及的行政事业性收费和政府性基金；逐步将资源税扩展到水流、森林、草原、滩涂等自然生态空间。四是建立环境保护税制度。按照重在调控、清费立税、循序渐进、合理负担、便利征管的原则，将现行排污收费改为环境保护税，新设二氧化碳税目，进一步发挥税收对生态环境保护的促进作用。五是加快房地产税立法并适时推进改革。总的方向是，在保障基本居住需求的基础上，对城乡个人住房和工商业房地产统筹考虑税收与收费等因素，合理设置建设、交易、保有环节税负，促进房地产市场健康发展，使房地产税逐步成为地方财政持续稳定的收

入来源。房地产税改革要加强调研，立法先行，适时推进。六是逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。合并部分税目作为综合所得，适时增加专项扣除项目，合理确定综合所得适用税率；尽快推广个人非现金结算、建立第三方涉税信息报告制度等。此外，抓紧修订《税收征管法》，促进依法治税，同时也为个人所得税和房地产税改革创造条件。

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提下，进一步理顺中央和地方收入划分，合理划分政府间事权与支出责任，促进权力与责任、办事与花钱相统一，全面提升国家治理效率。一是进一步理顺中央和地方收入划分。遵循公平、便利、效率等原则，考虑税种属性和功能，将收入波动较大、具有较强再分配作用、税基分布不均衡、税基流动性较大的税种划为中央税，或中央分成比例多一些；将地方掌握信息比较充分、对本地资源配置影响较大、税基相对稳定的税种，划为地方税，或地方分成比例多一些。收入划分调整后，地方形成的财力缺口由中央财政通过税收返还方式解决。二是合理划分各级政府间事权与支出责任。要适度加强中央事权和直接支出比重，将国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理的事项集中到中央，减少委托事务，提高全国公共服务水平和效率；将区域性公共服务明确为地方事权；明确中央与地方共同事权。在明晰事权的基础上，进一步明确中央和地方的支出责任，中央可运用转移支付机制将部分事权的支出责任委托地方承担。

三、深化财税体制改革是一场牵一发动全身的“硬仗”

《方案》明确，2016年基本完成深化财税体制改革重点工作和任务，2020年基本建立现代财政制度。财税体制改革事关经济社会发展全局，涉及方方面面的权益调整，情况复杂、矛盾交织，而且时间紧、任务重。必须统一思想、凝聚共识、精心组织、周密部署、攻坚克难，确保改革顺利推进。

切实把思想和行动统一到中央改革决策部署上来。我们要认真学习宣传贯彻中央关于深化财税体制改革总体方案，深刻认识新一轮财税体制改革的重大意义和部署要求，凝聚全社会支持改革的共识和力量。深化财税改革必须坚持党的领导，发挥各级党委政府的领导核心作用。要切实增强大局意识，牢固树立全国一盘棋思想，突破部门和地区利益的藩篱，不打“小算盘”，以高度的政治责任感和历史使命感，全面贯彻中央改革决策部署，科学把握稳增长、调结构与促改革的关系。各级财政部门要在党委、政府的统一领导下，既勇于担当，不畏难、不缺位，又审时度势，不抢跑、不越位，扎实做好每一环节的改革工作，确保中央改革决策部署的顺利有序实施。

坚持问题导向研究各项具体改革政策措施。习近平总书记强调：“改革要坚持从具体问题抓起，着力提高改革的针对性和时效性，着眼于解决发展中存在的突出矛盾和问题。”深化财税体制改革要敢于正视问题、化解矛盾，坚持用科学的方法研究和解

决问题。尤其是在推进预算公开、清理专项资金、规范税收优惠政策等问题上，要有敢于触及矛盾、解决问题的责任担当。牢固树立实践第一的观点，在深入人民群众、深入基层一线中破解财政改革发展中的难题，以解决问题为己任，集聚推动财政事业发展的正能量。

坚持顶层设计与摸着石头过河相结合。深化财税体制改革必须把顶层设计与摸着石头过河结合起来。改革总体方案是顶层设计，但有了顶层设计不等于可以马上操作，还要深入研究每一项改革任务的具体方案、路径、举措、步骤。在改革过程中，要坚持摸着石头过河的方法，对那些有共识但尚不具备全面推开条件的改革，以及涉及面广、利益关系复杂、意见分歧较大的改革事项，应试点先行，从典型经验中丰富改革理论，完善改革实践。以制度创新为核心任务，以可复制、可推广为基本要求，不能借改革之机要照顾、争优惠，打造新的“政策洼地”。

坚持整体推进与重点突破相结合。深化财税体制改革是一项复杂的系统工程，在实施过程中，要注意处理好政府与市场的关系，发挥中央与地方两个积极性，兼顾效率与公平，统筹当前与长远。一方面要明确改革逻辑顺序、主攻方向、工作机制、推进方式，增强改革的整体性、系统性、协调性，对于财税体制改革中一些矛盾集中、情况复杂的“硬骨头”，要坚决冲破传统观念的束缚，以壮士断腕的精神，尽快在重要领域和关键环节取得改革新进展。另一方面，要注重改革的统筹性，使财税改革与其他方面改革相互衔接、形成合力，以握指成拳、集中发力的方式，

将一项项任务落实到位。

改革蓝图绘就，奋进号角劲吹。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚决贯彻中央深化财税体制改革决策部署，坚定信心、锐意进取、真抓实干，建立完善的现代财政制度，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

楼继伟

目 录

CONTENTS

绪 论	1
第一章 我国财税体制演进历程	4
第一节 新中国成立以来到 1994 年的中国财税体制演变	4
第二节 1994 年分税制财税体制改革	13
第三节 分税制改革的历史成就	26
第二章 深化财税体制改革的重要性和紧迫性	34
第一节 国际国内形势变化对财税体制改革提出新要求	34
第二节 现行财税体制面临的突出矛盾和问题	45
第三节 深化财税体制改革的重大意义	53
第三章 深化财税体制改革的总体要求	62
第一节 深化财税体制改革目标是建立现代财政制度	62

第二节	深化财税体制改革的基本思路	73
第三节	深化财税体制改革的基本原则	79
第四节	深化财税体制改革的主要任务	84
第四章	建立全面规范、公开透明的现代预算制度	93
第一节	建立透明预决算制度	93
第二节	完善政府预算体系	101
第三节	改进年度预算控制方式	111
第四节	完善转移支付制度	117
第五节	加强预算执行管理	124
第六节	健全国库管理制度	128
第七节	规范地方政府债务管理	133
第八节	推进全过程预算绩效管理	143
第九节	全面规范税收等优惠政策	152
第五章	建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的	
	税收制度体系	158
第一节	推进增值税改革	158
第二节	完善消费税制度	169
第三节	加快资源税改革	175
第四节	建立环境保护税制度	182
第五节	加快房地产税立法并适时推进改革	189
第六节	逐步建立综合与分类相结合的个人所得税	
	制度	200

第六章 建立事权和支出责任相适应的制度	209
第一节 财政体制的国际比较	209
第二节 推进建立事权和支出责任相适应的制度	221
后 记	234