

面向“两个一百年”目标的 中国财税改革

China's Finance and Taxation Reform
towards the Two Centenary Goals

刘尚希 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

面向“两个一百年”目标的 中国财税改革

China's Finance and Taxation Reform
towards the Two Centenary Goals

刘尚希 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

面向“两个一百年”目标的中国财税改革 / 刘尚希主编.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6274 - 5

I. ①面… II. ①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 273851 号

责任编辑: 高进水 刘 颖 陈 潇

责任校对: 曹 力

责任印制: 潘泽新

面向“两个一百年”目标的中国财税改革

刘尚希 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 26.75 印张 320000 字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6274 - 5 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

国家治理视角下的现代财政研究^{*}

（代序）

◇ 楼继伟

2014年6月30日，中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，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。

财政是国家治理的基础和重要支柱，财政制度安排与政治、经济、社会、文化和生态文明等方面紧密联系。现代财政制度，是规范政府与市场、政府与社会、中央与地方关系的一系列制度安排的基础。

建立现代财政制度，就是要建立统一完整、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科学的可持续的财政制度。

现代财政本质上是公共财政，其核心是公共性。现代财政以解决

^{*} 本文是中华人民共和国财政部部长、中国财政学会会长楼继伟同志2015年4月在中国财政学会2015年年会暨第20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，题目是编者加的。

公共问题、满足社会公共需要为职责范围，凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，市场机制可以有效发挥作用的范围和领域，财政就不应介入，以免造成资源配置扭曲和低效；凡属于社会公共领域的事项，而市场又无法解决或解决不好的，财政就必须介入。在建设现代财政制度过程中，要处理好政府与市场的关系，坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，明晰政府和市场的边界，区分公共性的层次。

现代财政的整体功能是保证效率与公平有效融合，形成制度安排。从以人为本的角度来看，效率与公平有效融合的制度安排，也是公共风险最小化的制度安排。现代财政制度是实现公平与效率融合的重要途径。一方面，现代财政通过预算、税收、财政体制相关制度为国家治理现代化奠定基础，这是实现公平和效率融合发展的制度前提。另一方面，现代财政通过提供公共服务，化解经济社会发展中的各种风险，促使公共风险最小化，这个过程本身对经济社会发展来说意味着效率提升，对于每个公民来说则意味着最大的公平。

深化财税体制改革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。需重点把握以下几个方面：

——推动“三大改革”，建立现代财政支柱。一是建立全面规范、公开透明的现代预算制度。要切实建立透明预算制度，完善政府预算体系，改进年度预算控制方式，完善转移支付制度，加强预算执行管理，规范地方政府债务管理，清理规范税收等优惠政策。逐步达到强化预算约束、规范政府行为、实施有效监督，把权力关进制度笼子的目的。实际上，公开透明不仅可以防止腐败、提高效率，也有利于社

会形成合理预期。二是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。要抓紧推进增值税改革，完善消费税制度，加快资源税改革，建立环境保护税制度，加快房地产税立法并适时推进改革，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。需要特别强调的是，随着互联网的飞速发展，新业态不断涌现，迫切需要加强金财、金税工程建设。三是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。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。需要特别说明的是，关于事权和支出责任划分，中央可以承担更多的支出责任，但前提条件是相应的事权例如司法等事权应该更多地由中央履行。

——坚持法治思维，全面推进依法理财。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了顶层设计和总体部署，依法理财是依法治国的重要组成部分。财政要充分发挥职能作用，为“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”做出积极贡献。一是按照科学立法、民主立法的要求，扎实推进财政立法工作。新《立法法》实施以后，社会上关于税收法定原则有一些误解。贯彻税收法定原则，时间表总体上来说是在2020年基本完成所有的改革任务，或者说最重要的改革任务全都完成，但是应该区分轻重缓急以及处理好存量

改革和增量改革的关系，同时需要处理好长远和眼前、制度建设和当前经济状态之间的关系，积极稳妥地推进。二是依法履行财政执法职责，建立健全财政行政执法责任制，严格财政行政执法责任和权限，建立财政部门权力清单制度和财政重大事项决策制度，完善财政决策风险评估机制，强化对财税违法行为的监督检查，完善纠错问责机制。要贯彻落实好新《预算法》，强化预算约束，加强预算执行管理，依法建立地方政府举债融资机制，清理规范税收等优惠政策。三是强化各级财政部门法治观念和依法理财意识，提高依法行政、依法理财水平。

——建设大国财政，维护国家核心利益。2014年国内生产总值为63.6万亿元，首次突破60万亿元，中国成为继美国之后又一个“10万亿美元俱乐部”成员。统筹大国崛起中的内外风险治理需要以大国财政作为支撑，在国际交往中，我们既要了解熟悉现行的国际规则，也要主动参与改善这些规则，要有大国的影响力。我们必须牢固树立大国财政“守土有责”的理念，明确国家利益所在。同时做到知己知彼、主动出击，督促发达国家在维护全球经济秩序、扩大开放、促进世界经济复苏等方面履行应承担的责任和义务，确保我国家利益特别是核心利益不受损害。大国财政要着力提高促进经济平衡和可持续发展能力，治理经济发展中的系统性和结构性风险，注重统筹国内和国外两个市场，瞄准全球需求和未来新技术革命的趋势，促进扩大对外投资，鼓励企业走出去，实现产业全球布局。2013年习近平主席提出建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想，并倡议筹建亚投行。我们正在会同有关国家积极推进亚投行筹建进程。亚投行和金砖开发银行等国际多边机构的成立，是对现有国际金融体系的有益补充，有利于发挥中国等发展中国家在国际经济治理中的建

设性作用。

当前，中国经济发展进入新常态，财经形势非同以往，很多新情况新问题需要研究，对学会工作提出了现实需求；党的十八届三中全会提出加强中国特色新型智库建设，习近平总书记、李克强总理也对此作了重要批示，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出要打造新型智库体系，重点建设50至100个专业化高端智库，这都为学会发展提供了广阔的空间。下面，我就下一步如何做好学会工作，提几点要求：

第一，强化财政科研，建设高端智库。

改革发展所处阶段、国内外环境及大国财政等诸多因素，使我们面临前所未有的机遇和挑战，对财政科研要求越来越高。一是世情国情越来越复杂，需要加强财政科研。从国际环境、财经形势、利益诉求多元、资源约束等诸多方面看，当前世情国情复杂多了。财政是社会各种矛盾和利益关系的交汇点，财税体制改革是整个经济体制改革的突破口，没有深入研究，工作就做不好。二是大国财政需要全球视野的财政科研。我国已成为全球第二大经济体，大国经济、大国财政要有大国的视角、思维和视野，不能局限于账本算账，要研究重大问题，要有大国的影响力。我们不仅要熟悉国际规则，还要积极参与制定规则。要弄清楚我们的利益在哪儿，谈判的筹码是什么，如何取舍才能利益最大化，等等。这些问题全局性、综合性、前瞻性要求都很强，没有及时、到位的研究，就难以从容、正确应对。三是全面深化改革需要依托深入的财政科学研究。从党的十八大“两个一百年”奋斗目标到三中全会《决定》提出全面深化改革的336项改革举措，再到四中全会《决定》提出全面推进依法治国的190项举措，有目标，

也有措施。其中，三中全会 336 项举措中财政部作为牵头单位的 76 项，作为参加单位的 129 项。有些问题是政治层面的，是国家治理中的大问题，但要从财政寻找改革的突破口。这些问题大都非常关键，也很复杂，必须加强研究。

智库是国家软实力的代表，为决策服务的作用越来越突出。财政科学研究要敢于担当，着力提升水平，加强高端智库建设。一要有全球视野。大国财政要有大国视野，要站在全球的高度，统筹把握，分析和解决问题。二要有大局观念。党的十八届三中全会《决定》部署的改革任务，2020 年要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。任务多、时间紧，我们的研究要善于把握工作大局。三是立足财政但又不拘泥于财政。全面深化改革，财税体制改革是重点之一，责任重大、任务艰巨，我们的出发点和立足点都在财政，但不是立足于算财政小账，要考虑长远，重在建机制。财政要敢于担当，为国家长治久安服务，不仅要做好财政自身的改革，还要深度参与其他领域的改革，财政科研理所当然要深度参与。四是要坚持重大问题导向。理论研究可以超脱一些，政策研究需要直接服务改革决策。当前问题多、任务重、情况复杂，我们要选择决定财政可持续发展的重大问题开展研究，包括养老保险、国企改革、医疗卫生（含医保）改革、农业、环境等。

第二，服务中心工作，研究重大问题。

财政科研要有大国理念、治理理念和经济社会全面可持续发展的理念。要重视研究的前瞻性和战略性，放眼长远，真正抓住有价值的研究方向和研究重点不放，特别是从财政可持续、国民经济可持续角度，研究重大经济和社会问题，建机制、防风险，平衡好长远和眼前，把长远风险放到眼前，提出化解建议。

要做好重大理论问题研究，为财政改革实践提供理论支撑。随着改革开放的深入，经济发展中的新形势、新业态、新模式不断涌现，改革发展面临的矛盾和问题也呈现出新的特点，特别是党的十八届三中全会对财政的崭新定位，使财政学成为包括政治学、经济学、社会学等在内的一门综合科学，成为治国安邦的学问，传统的财政理论已不能完全回答、解释这些现实问题，迫切需要我们强化基础理论研究。

要抓好重大现实问题研究，为财政改革做好参谋。我比较赞成“与其被动买单，不如主动请客”。因此，研究重大问题要着眼长远，强化机制建设；要注意积累和深化，不能见招拆招，仓促应战；要注意研究的主动性，为主动出击建机制做好支撑。当前，迫切需要抓好以下重大问题研究。一是农业可持续发展问题。目前我国主要农产品价格顶到“天花板”，生产成本“地板”刚性抬升，生产价格和价格补贴逼近约束“黄线”，资源环境亮起了“红灯”，农业可持续发展面临严峻挑战。迫切需要充分利用两个市场、两种资源，强化粮食安全研究，加快农业发展方式转变，推进农业可持续发展。二是社会保险可持续发展问题。现行养老保险、医疗保险等制度不讲求精算平衡，如社会保险法规定养老保险个人账户可继承，互济性丢失；而新型农村合作医疗，国家和个人的出资比例达到4:1，从性质上说已不是合作医疗，而是医疗保障，诸如此类，社会保险的保险属性不突出，如不深化改革，都不可持续，财政中长期压力非常大。这方面的问题已经暴露出来，以企业职工基本养老保险为例，2013年给付增长20%，缴费增长不到14%，财政补贴比重进一步提高，风险在加速积累。财政要区别社会保险和社会福利，从可持续角度出发，坚持问题导向，把问题弄清楚，强化保险的精算平衡，研究长效机制。三是资源环境

问题。当前环境污染、雾霾严重已成为群众关注的焦点，如何建立健全相应的符合管理一致性要求的机制，有效落实“碳交易”、“谁污染谁治理”等目标要求，推进生态功能区保护和强化节能减排等，都需要深入研究，提出对策建议。四是国企国资改革。发展混合所有制经济是我国在经济领域推进的重要改革，完善国有资产管理体制，以管资本为主开展国有资本运营和投资，建立健全国有资本管理规则和制度，完善国有资本收益管理制度，都需要财政科研主动参与，研究改革政策。此外，创新 PPP 及投资基金等投入方式、深化金融体制改革、落实“一带一路”战略等，很多问题都需要我们深入研究。

要研究重大国际财经问题。随着我国经济体量和综合国力提升，我们已经具备条件和能力主动出击，增强我们的影响力和话语权。我们需要强化大国理念和意识，要有大国的视角，有大国的影响力，抓住时机在全球布局，以及趋利避害、顺势而为，积极参与或影响国际规则制定。要清楚我们的核心利益所在，争取主动权，增强设置议题、引导谈判进程的能力，维护国家权益。

第三，加强调查研究，提升研究质量。

要掌握实际情况做到有的放矢。要发挥财政科研体系的优势，扎扎实实搞调研，多去基层，深入实际。把现实情况摸清楚、了解透，政策建议才可能接地气 and 具有应用价值。

要深入调查政策执行和改革效果，提出针对性建议。政策设计初衷是好的，但由于调查研究不够而不接地气，将导致政策执行难，落不了地。如农村土地拆迁，每一块地都预留出农民居住和就业用地，但是没有考虑到这些预留土地与整个地块的开发进度关系密切，有些地方征地拆迁了但因开发受阻导致农民权益得不到保障，等等。产生

这一问题的原因就是政策运行环境、条件等调查研究不够，导致政策难以落地，效果不佳。

要充分利用国际资料。OECD、IMF、世界银行等国际组织有大量的国际资料和统计数据。要加强与他们的合作，建立一些工作关系，尽量能从那里得到我们所需要的信息，共同分享经验，比我们一般性出国考察培训的效果强得多。这也是一种调研。

要用好“数”。财政科研必须有数据，要拿事实和数据说话。要把相关的数据、价值增值、比较优势等情况整理出来并作分析，弄清楚是怎么回事，差距在哪里。财政部已由政策研究室、科研所、信息中心联合成立了宏观经济与政策分析实验室，加强对财经领域重大问题及政策研究，用好定量分析工具，拿事实和数据说话，下一步在服务决策方面应发挥重要作用。

第四，发挥学会优势，形成研究合力。

中国财政学会作为重要的社团组织，要积极利用组织网络优势，加强合作与交流，推进协同攻关，发挥好沟通平台和桥梁纽带作用。

内外互鉴。当今世界，相互联系日益紧密，互为借鉴日趋重要。国际财政学会就是一个很好的平台，要积极利用好这个平台，互通有无。当然，借鉴和吸收也要讲辩证法，既要学习和吸收先进理念和做法，也要总结教训和启示，结合我国国情，不断完善我们自身的制度。

上下联动。强化中央与地方财政科研力量协作研究。一些中央层面财政改革的难点可能在地方，一些地方层面财政改革的难点可能在中央，通过“换位思考”，可以将矛盾和问题分析得更加透彻，提出的建议更加全面和可行。

左右联合。财政科研涉及方方面面，单靠系统自身力量有限、难

以担当，需要我们加强横向的联合、交流和沟通，一方面要善于联合横向部门开展研究、组织交流，为我所用；另一方面要善于组织调动高校、科研机构甚至民间智库的力量，共同研究；再就是共享成果，强的要继续发挥优势，弱的要积极取长补短，形成优势互补、多方联动的良好局面。

“所”“会”互补。财政学会是学术团体，科研所是研究机构，两者有很强的互补性。财政科研的创新性成果离不开财政学会高效的组织协作，财政学会也离不开财政科研的学术创新支撑。

“部”“会”互动。部里可以建立专家联系渠道，专家有好成果，社会上可发表，可用的话我们在内部用，甚至从我们内部渠道向上反映。“所”和“会”要互动和联合，“部”和“会”之间也要互动和联合。

前言

中国财政学会 2015 年年会暨第 20 次全国财政理论研讨会于 2015 年 4 月 9 日至 10 日在北京隆重召开。这次会议既是换届大会，又是全国财政学术界的一次盛会。中国财政学会的新任会长、财政部部长楼继伟同志对中国财政学会的发展寄予了很大期望，提出了很高要求，指示中国财政学会的工作要围绕服务现代财政制度建设和支撑财税体制改革而深入推进，打造新型智库。

楼继伟会长指出，财政是国家治理的基础和重要支柱，财政制度安排与经济、政治、文化、社会和生态文明等方面紧密联系。现代财政制度，是国家治理现代化的重要支柱，是规范政府与市场、政府与社会、中央与地方关系的一系列制度安排的基础。从当前全面深化改革的现实来看，建立现代财政制度从来没有现在这么重要和迫切。应对增长放缓、引导结构变化、促进动力转换、防范潜在风险，需要通过全面深化改革来破除各方面体制机制弊端。全面深化改革的不少事项，有的是政治层面的，需要中央决策，如中央与地方的事权关系，是国家治理体系的大问题，要从建立现代财政制度方面找到突破口；有的事关经济社会可持续发展，需要通过推进构建现代财政制度来寻

求支撑，如养老保险问题，要从体制机制上得到破解。在适应和引领新常态的过程中，建立现代财政制度将更加深刻地引领各方面体制机制的构建。

第20次全国财政理论研讨会，改变了以往历次研讨会大会发言与小组讨论的传统做法，采取了大会交流与分论坛相结合的研讨方式。围绕“深化财税体制改革，建立现代财政制度”这一主题，有7位同志在大会上做了交流；设立主题分别为“财税法治与依法治国”、“经济新常态与财税战略”、“地方财政能力与地方治理”、“国家治理与财税改革”四个分论坛，分12个主题单元进行讨论，59位专家学者发表了精彩演讲。

与会代表们围绕主题、直抒胸臆，既借鉴引申、又辨析讨论，收到了良好的效果，许多独到的观点和新颖的看法给人留下了深刻印象。

中国财政学会秘书处将大会发言和各分论坛的发言根据录音进行文字整理，并请发言者进行确认和修订后，遴选部分内容编纂成册，遴选过程中，编者对部分发言内容作了删改。

谨以此书向参加中国财政学会2015年年会暨第20次全国财政理论研讨会的同志们致敬。此书铭刻了大会的创新精神和成果精髓，汇聚了与会代表及学会理事们的智慧和理念。

由于编者水平所限，编纂过程中差错纰漏在所难免，恳请专家学者及读者不吝批评指正。

刘尚希

2015年10月24日

目录

国家治理视角下的现代财政研究（代序）	楼继伟	001
前言		011
◆ 强化理论研究 推进实践创新		
财政与国家治理：基于三个维度的认识	刘尚希	003
财政基础理论建设须与时俱进	高培勇	019
当前经济财政形势及对策建议	王光坤	027
依法规范非税收入管理 加快建立现代财政制度	易继元	034
中国开征碳税的政策思路	苏 明	040
◆ 财税法治与依法治国		
财税法制视角下的转移支付制度创新	陈佩钢	047
新《预算法》带来的挑战	陈穗红	055
贯彻落实新《预算法》，以法治精神推进新一轮 财政改革	丛树海	062
新《预算法》背景下的政府预算改革问题	孙 开	072
税制变迁模式及对中国的启示	张 斌	080
税收法定下的税费关系协调	邢 丽	091
落实税收法定原则应注意解决的问题	姚凤民	097
税收法定与预算法定：历史和现实分析	陈志勇	105

现代财政制度建设的核心与工作重点	马 骁	113
以“法治财政”推进国家治理现代化	陈 龙	122
依法治国中的税收立法与执法问题	李 华	129
构建以法治为核心的现代税收制度	岳树民	136

◆ 经济新常态与财税战略

以“四个全面”战略为指导深化财税体制改革	王兰军	145
以财政改革助推经济转型升级	卢 迈	152
积极财政政策助力经济转型升级	李红霞	158
产业转型困境与财政风险管控	田 辉	166
适应全球消费结构及消费模式转变	全面提升	
中国创新能力	文宗瑜	175
重塑改革理念，提升企业创新能力	韩凤芹	184
从创新到创新驱动的政府战略性主线	张 鹏	193
促进可持续发展的财税政策创新	付小华	198

◆ 地方财政能力与地方治理

完善转移支付制度的若干建议		
——以广西为例	刘 进	207
预算绩效管理“新常态”与地方治理现代化	程 瑜	215
预算绩效管理改革在成都市的探索与实践	岳进宝	224