

中国国际经济交流中心重点课题 课题指导 刘克崮



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

胡怡建 主编 曾军平 徐曙娜 副主编

SHENHUA GAIGE

GOUJIAN GONGPING ZHENGYI

XIANDAI CAISHUI TIZHI YANJIU

深化改革 构建公平、 正义现代财税体制研究



经济科学出版社
Economic Science Press

中国国际经济交流中心重点课题 课题指导 刘克崮



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

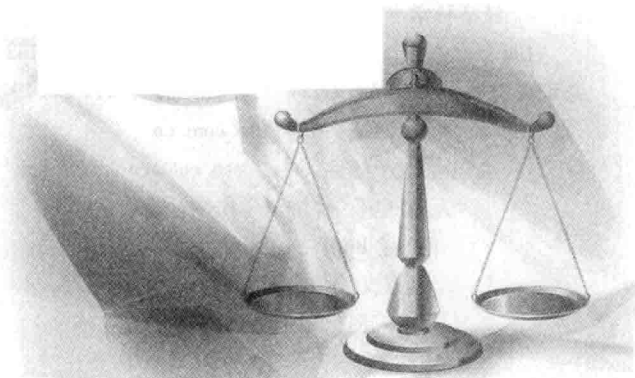
胡怡建 主编 曾军平 徐曙娜 副主编

SHENHUA GAIGE

GOUJIAN GONGPING ZHENGYI

XIANDAI CAISHUI TIZHI YANJIU

深化改革 构建公平、 正义现代财税体制研究



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

深化改革 构建公平、正义现代财税体制/胡怡建主编.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 2
(公共政策与治理智库论丛)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5413 - 9

I. ①全… II. ①胡… III. ①财政管理体制 - 经济体制
改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 008807 号

责任编辑: 周秀霞
责任校对: 杨 海
责任印制: 李 鹏

深化改革 构建公平、正义现代财税体制

胡怡建 主 编

曾军平 徐曙娜 副主编

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

总编辑部电话: 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)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 18 印张 350000 字

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5413 - 9 定价: 52. 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)

中国国际经济交流中心财税 体制改革课题组

课题指导

刘克固 中国国际经济交流中心学术委员会副主任

课题顾问

丛树海 上海财经大学党委书记、教授

樊丽明 上海财经大学校长、教授

倪红日 国务院发展研究中心研究员

课题组组长

胡怡建 上海财经大学公共政策与治理研究院院长、教授

课题组副组长

曾军平 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

徐曙娜 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

课题组成员

许建国 湖北省地税局局长、中南财经大学教授

卢洪友 武汉大学经济管理学院教授

许 生 国家发改委宏观研究院研究员

许 文 财政部财科所研究员

严才明 金华市国税局总经济师

蒋 洪 上海财经大学公共经济与管理学院教授

马国贤 上海财经大学公共经济与管理学院教授

刘小川 上海财经大学公共经济与管理学院教授

朱为群 上海财经大学公共经济与管理学院教授

邓淑莲 上海财经大学公共经济与管理学院教授

郑春荣 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

刘守刚 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

于 洪 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

陶 勇 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

刘国永 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

温娇秀 上海财经大学公共经济与管理学院副教授

杨海燕 上海财经大学公共经济与管理学院博士

徐 静 上海财经大学公共经济与管理学院博士

田志伟 上海财经大学公共经济与管理学院博士生

总 序

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院，是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台，围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理、公共治理等领域，组织专家开展政策咨询和决策研究，致力于以问题为导向，破解中国经济社会发展中的难题，服务政府决策和社会需求，为政府提供公共政策与治理咨询报告，向社会传播公共政策与治理知识，在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究智库，在开展政策咨询和决策研究中，沉淀和积累了大量研究成果，这些成果以决策咨询研究报告为主，也包括论文、专著、评论等多种成果形式，为使研究成果得到及时传播，让社会分享研究成果，我们将把研究成果以系列丛书方式出版。

现在，呈现在我们面前的“公共政策与治理智库论丛”是整个公共政策与治理研究丛书的一个系列。本论丛是由研究院专职和兼职研究人员，围绕我国经济发展、社会进步、体制改革所涉及的重大理论和实践问题，进行长期跟踪研究积累，完成的政策与治理研究报告或专著。

推进公共政策与治理研究成果出版是公共政策与治理研究院的一项重点工程，我们将以努力打造政策研究精品和研究院品牌为己任，提升理论和政策研究水平，引领社会，服务人民。

胡怡建

2014年10月15日

建设高质量智库

党的十八大以来，中国正在开启一个智库发展的新时代。这是中国历史进程的必然要求，也是党和国家事业发展的紧迫呼唤。

当今世界，智库的水平，是一个国家软实力和竞争力的重要标志，许多国家越来越重视智库建设。长期以来，美国和欧洲的智库建设一直走在世界的前列，智库数量多、影响力大，特别是涌现出了一批世界著名的智库，发挥着十分重要的作用。改革开放以来，我国智库建设快速发展，已成为智库大国。据不完全统计，目前全国各类智库总数位居世界第二；包括党政军机关、社科院、党校、行政学院、高校、科研院所和企业、社会智库蓬勃兴起。各类智库为党和国家事业发展发挥了重要作用。党的十八大后，党中央更加重视智库作用，把发展中国特色新型智库提升为国家重大战略。党的十八届三中全会明确提出：“建设中国特色新型智库，建立健全决策咨询制度。”习近平总书记对发挥智库作用、建设高质量智库作出了一系列重要指示，提出“要从推动科学发展、民主决策、推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。”最近，中央专门又颁发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，对发展中国特色新型智库事业作出了一系列重要决策和部署。这些表明，中国智库建设进入了一个崭新的发展阶段，各类智库迎来了大有可为的历史新时期。

我们既要高兴地看到中国智库发展面临的重大机遇，又要清醒地认识到中国智库肩负的重大任务。当今世界政治经济格局正在大调整，风云变幻；人类社会正经历互联网革命，瞬息万变；当代中国正发生新的大变革，发展转向新常态，改革进入深水区，社会处于矛盾凸显期。在这种情势下，国家面对的改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多也前所未有。当然，我们智库面对的任务之重、课题之多，同样是前所未有。这些为中国智库建设提出了新的更高要求。一句话，必须加快建设中国特色高质量的智库，充分发挥各类智库的重要作用。

中国特色新型智库具有哪些功能，可以发挥什么作用？我主要就这个问题，从宏观上讲一些看法。

中国特色新型智库，是以战略问题和公共政策为主要研究对象，以服务党和政府科学、民主、依法决策为宗旨的研究咨询机构。智库的主要功能是咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务、公共外交和集贤育人。我认为中国特色新型智库的这种机构属性和主要功能，决定着它在治国理政中可以发挥以下六个方面的重要作用：

一是服务党政决策。根据国内外形势变化和改革发展稳定的需要，进行政策研究，向党和政府提出决策咨询建议，积极建言献策。这也是各类智库的首要职责和主要任务。提供的政策建议、决策依据越多越好，发挥的作用就越大。这也是衡量一个智库质量的基本标准。

二是推进理论创新。围绕改革发展、治国理政面临的难点、重点问题，提出有价值、有影响的新概念、新判断、新概括、新观点、新思想，为研判形势、谋划战略、制定决策提供科学理论或方法，推动理论创新、学术创新、方法创新。

三是引导社会舆论。阐释党的科学理论，解读党和国家的大政方针、决策部署和公共政策，研判社会舆情，正确引导社会舆论，疏导公众情绪，凝聚社会共识，助力壮大主流舆论和正能量。

四是提供社会服务。接受社会各界、各个方面委托的咨询服务，承担各类咨询项目，开展第三方评估，发挥智库的咨询研究平台和智力支持作用。

五是参与公共外交。开展多种形式的对外交流活动，加强与国外智库的合作交流，在国际舞台上发出中国声音，讲好中国故事，树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，增强我国的国际影响力和国际话语权。

六是培养输送人才。智库是知识密集、人才密集的机构，汇聚了大量的高端人才，也可以说智库是人才库。智库出思想、出成果与出人才密不可分，相互促进、相辅相成，智库是培养、造就治国理政人才的重要阵地，可以通过交流轮岗，为党政部门输送优秀人才。

以上可见，中国特色新型智库在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面推进国家治理现代化中的作用，是不可或缺的，也是不可替代的。

那么，怎样才能发挥好智库的作用呢？我认为，从智库角度讲，就是要全面提高智库的自身素质和能力，建设高质量、高水平、有特色的智库，特别要注意把握以下几点：

一要坚持正确的政治方向。紧紧服务于中国特色社会主义事业的完善和发展。这是智库发挥作用的根本政治方向、根本政治原则和根本政治前提。无论是全面深化改革、全面推行法治，还是全面推进国家治理现代化，都有一个根本方向和道路问题。智库各种作用的发挥，都必须有利于完善和发展中国特色社会主义事业。为此，要立足中国国情，坚持从国情出发，提供思想产品和建言献策都

不能脱离现阶段的中国国情；同时，必须主动服务党和国家工作大局，在大局下思考、谋划、创新、行动，只有坚定正确的政治方向和大局意识，才能出高质量的智慧、高质量的思想、高质量的成果，智库作用也才能得到有效和充分的发挥，才能大有作为。

二要着力提高研究成果质量。不断推出有价值、有影响力的创新产品。要紧紧围绕党和政府决策急需的重大问题，围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面推行法治、全面推进国家治理现代化的重大任务，开展前瞻性、针对性、储备性政策研究，提出专业化、建设性、切实管用的政策建议，着力提高科学研判、战略思考和战略谋划的能力。如何提高研究成果的质量？我认为要抓住三个关键环节：一是要站高望远，顺应时代进步的潮流，善于把握国内外发展大势，正确把握和运用发展规律，敢于出主意、早出主意、出大主意，做到先见、先知、先谋；二是要深入调查研究，了解实际情况，掌握第一手材料，以问题为导向，从问题出发，特别是要重视倾向性、苗头性、潜在性问题的研究；三是要运用创新思维、战略思维、辩证思维、底线思维，独立思考，揭示问题的本质，提出真知灼见。

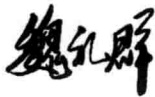
三要充分发挥优势和彰显特色。找准各个智库的定位，最大限度地发挥自身优势和长处。不同类型的智库有着不同的定位、职能、任务和相应的条件、环境。从职能上看，有综合性的，也有专业性的、项目性的；从规模上看，有大、中、小之别。每个智库都有自己的性质定位、专业领域、机构状况、队伍组成等方面特点。这就要从实际出发，善于对自己智库研究的领域作全面研究、系统研究、跟踪研究、长期研究，不断拓宽研究的广度和深度，努力形成自己的特色和品牌。例如，在高校中办智库，就要充分发挥高校学科门类齐全、基础研究实力雄厚，人才培养和对外交流广泛的优势，着力推动理论创新和跨学科研究，着力推进研究方法、政策分析工具和技术手段创新，为决策咨询提供学理支撑和方法支撑，并要积极开展人文交流，推动公共外交。

四要注重成果多样性和转化应用。智库研究成果注重应用性、对策性和时效性，不强求全面性、系统性，突出提供服务决策咨询的成果。研究成果的价值，不仅要体现在高水平的质量上，还要体现在研究成果的时效性上。一项有价值的研究成果，如果不能适时地为决策者提供参考，其价值作用就会大打折扣。在实际工作中，可以就研究领域的一些重点、热点和难点问题，分期分批、多种形式、及时地提交有关研究成果。要拓展成果应用渠道，有些研究成果可以通过内部刊物直接向党政领导和有关部门报送，不涉及国家秘密的，可以在媒体公开发表，可以通过举办论坛、召开研讨会等方式，发布、推介研究成果，还可以出版系列研究报告。总之，研究成果不能只是束之高阁的厚本子，要有阶段性、时效性强的研究成果；同时，要注重研究成果的及时转化应用。要从各个智库实际情

况出发，建立灵活有效的成果转化工作机制。现在，社会智库研究成果上报决策机关的渠道不够畅通，党政领导应帮助解决这方面问题。

五要切实加强人才队伍建设。建设高质量的智库，关键在于拥有一批优秀的研究型、专家型的高素质人才。没有一流的人才，就不可能建设一流的智库。要不拘一格选人才，延揽人才；同时，要有合理的人才队伍结构。一个智库里，既需要有领导人才、专业研究人才，更需要有多学科、多领域复合型研究人才；既需要有专职研究人才，也需要有兼职研究人才；既需要有研究型专业人才，也需要有管理型人才、辅助型人才；既需要有中青年人才，也需要有经验的老年人才，做到老、中、青结合，搞好传、帮、带。总之，由各方面人才组成强大有力、和谐相处的团队，不仅可以做到博采众长，集思广益，而且可以优势互补，各显其能。关键是要建立良好的人才集成机制，把个体人才的智慧凝聚成智库整体优势。要创造良好的智库制度安排和生态环境，特别要实行有效的激励机制和政策，充分调动各类人才的积极性和创造性。要加强智库队伍教育培训，不断提升基本素质；既要有过硬的工作能力和水平，更要有忠于职守的思想境界和良好作风。要大力培育和营造智库文化。智库应多吸引人才、多培养人才、多输送人才。这样，才能增强智库的凝聚力、吸引力、战斗力和公信力。

最后，我还想强调，中国虽然已是智库大国，但还不是智库强国，要建成世界智库强国，建设一批高质量、具有较大影响和国际知名的高端智库仍任重道远，我们要树立雄心壮志，奋力进取，为把中国建成智库强国、实现国家现代化和中华民族伟大复兴的中国梦作出积极的贡献！



2015年2月20日

（本文为中国国际经济交流中心常务副理事长、中国行政体制改革研究会会长魏礼群教授在中国智库高层论坛上的演讲。魏礼群教授曾任国务院研究室主任，国家行政学院党委书记、常务副院长。现为国家行政学院、中国人民大学、北京师范大学教授，以及上海财经大学特聘教授、公共政策与治理研究院名誉院长。经魏礼群教授同意将本演讲稿作为本书序言，以指导智库建设，促进研究院能更好地为咨政启民提供优质咨询服务）

引 言

全面深化财税体制改革，是完善我国财政制度的历史使命，同时，也是国家治理体系建设应有之义。苏辙在《上皇帝书》中写道：“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之。”党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则强调指出：财政是国家治理的基础和重要支柱。科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的重要制度保障。

鉴于财政供给制改革对于完善财政制度本身的重要性，以及对于国家治理体系建设所具有的价值和意义。2013年11月12日，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》就全面深化财税体制改革做出了重要战略部署。2014年6月30日，中共中央政治局会议又审议通过了《深化财税体制改革总体方案》。从改进预算管理制度、深化税收制度改革及调整中央和地方政府间财政关系这三个方面，对于全面深化财税改革的战略部署做了进一步的细化。《深化财税体制改革总体方案》指出：新一轮财税体制改革2016年基本完成重点工作和任务，2020年基本建立现代财政制度。

那么，从国家治理体系建设与现代财政制度建设的角度看，我国接下来的财政体制应如何进行改革？改革的战略思路是什么？财政体制改革远期目标和近期目标如何确立？如何才能从解决我国财政的现实问题过渡到建设规范财政体制？上海财经大学公共政策与治理研究院自承担中国国际经济交流中心“加快财税体制改革研究”课题任务后，即成立以公共经济与管理学院为研究基础，联合国务院发展研究中心、国家发改委宏观研究院、财政部财科所、武汉大学等教学科研机构组成课题组协同研究。通过多次协调会议进行人员分工，列出研究提纲，并要求形式统一、重点突出、研究深入、有所突破。要能为中央改革方案顶层设计提供更多有新意、有深度、可实施的决策咨询提出指导意见。根据十八届三中全会财税体制改革内容和要求，课题组将整个研究分为“财税体制改革的背景、思路和目标”、“深化财税体制研究”、“完善预算管理研究”和“改革税收制度研究”四大部分。

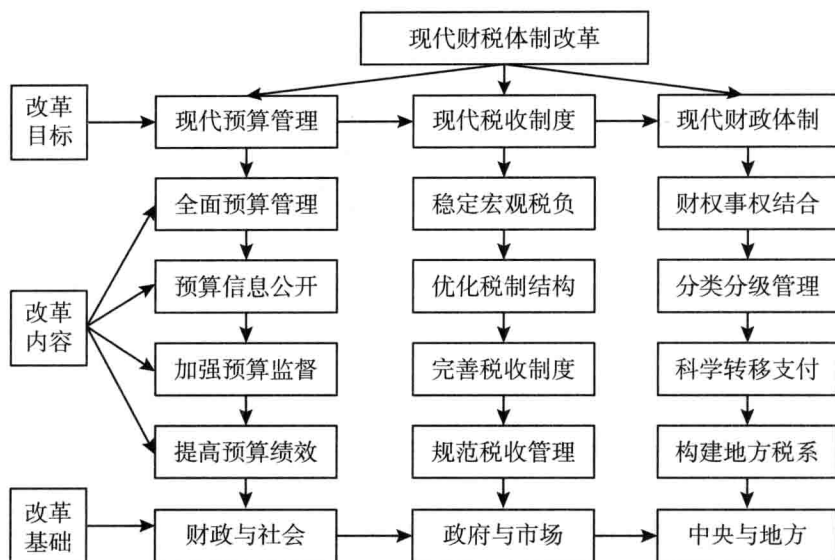


图1 构建公平、正义现代财税体制总体构架

对于财税体制改革，由于三中全会已经有了改革基本框架，而且中央银行首席经济学家马骏和清华大学教授白重恩，以及财政部财科所所长贾康和中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇已经分别就此做了两份高质量研究报告。为了使我们研究有其价值，我们坚持创新和突破理念，在吸收现有研究成果基础上，发挥我们长期积累、细化研究的优势，进行深入研究。我国将现代财税体制改革目标定位在全面深化财税体制改革，其基本任务是建立一套公平、正义财税制度，但受制于现实条件约束，需有一个渐进转型完成的过程。

本研究报告是2014年中国国际经济交流中心重点课题，课题在中国国际经济交流中心学术委员会副主任委员刘克崮教授具体指导下，由30余位同仁协同作战、潜心研究完成，凝聚着集体智慧结晶。

目 录

建设高质量智库	魏礼群	1
引言		1
第一部分 现代财税体制改革		1
一、现代财税体制改革的历史背景		1
二、现代财税体制改革的整体思路		2
三、现代财政体制改革的规范目标		13
第二部分 完善预算管理改革		31
一、完善现代预算制度的基础		31
二、建立政府财务报告制度		40
三、推进预算信息公开制度		46
四、加强人大预算监督制度		77
五、提高绩效预算管理		101
第三部分 合理税收制度改革		106
一、转变税收职能		106
二、稳定宏观税负		110
三、优化税制结构		123
四、改革税收制度		131
五、规范税收管理		178
第四部分 深化财政体制改革		193
一、中央与地方事权和支出责任		193



二、改进中央与地方事权和支出责任	204
三、改革完善分税财政体制	217
四、改革完善转移支付制度	233
五、构筑地方债务管理制度	245
参考文献	266

第一部分

现代财税体制改革

一、现代财税体制改革的历史背景

（一）国家治理体系建设新任务

改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，具有当代中国最鲜明的特色。面对新形势新任务，为全面建成小康社会，进而建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，以习近平同志为核心的党中央，审时度势，继往开来，做出了全面深化改革的战略部署，将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的现代化作为全面深化改革的总目标。

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的重要制度保障。国家治理体系和治理能力的现代化为我国财政体制的改革提出了迫切的要求。那么，为了实现全面深化改革的目标，完善和发展中国特色的社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化，作为国家治理基础和重要支柱的财政体制又应该如何来加以完善呢？历史上，财政对于国家治理一直具有积极的建设性的作用。因为，传统国家向现代国家转型发展，其实在很大程度上就是由财政力量来推动的，是财政变革引领了国家整体的进步。从现代国家的成长进程来看，可以发现财政制度推进了现代国家的成长。包括：以非税型财政收入来源向税收型财政收入来源的转型发展，这体现了国家制度的理性化与政治权力的公共化；以行政管理（或军事）为主向社会保障为主的财政支出方向转型发展，这体现了政治权力所发挥的职能向民生性方向的进展；以国家内部非公开核算向公共预算的财政管理方式转

型发展，这增强了约束政治权力运行的制度理性化特征，体现了其民主化。实际上，也正是鉴于财政在国家治理体系中的地位和作用，在新的历史条件下，国家治理体系的完善向财政体制的变革提出了迫切的要求。反过来，国家治理体系建设的迫切要求也就自然成为了本研究的宏观背景。

（二）完善财税体制历史新使命

为了全面贯彻党的十八届三中全会有关财税体制的战略部署，2014年6月30日，中共中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》。方案基于十八届三中全会有关财税体制改革的精神部署，从改进预算管理制度、深化税收制度改革及调整中央和地方政府间财政关系这三个方面，对于全面深化财税改革的战略部署做出进一步的细化。方案指出：新一轮财税体制改革2016年基本完成重点工作和任务，2020年基本建立现代财政制度。由财税改革引领的、以现代国家治理体系完善为目标的中国新一轮全面深化改革由此拉开帷幕。

事实上，自1978年改革开放以来，中国已经形成了逢2年份最高领导层整体换届，逢3年份新一届领导集体通过三中全会制定施政纲领，逢4年份开始实施推进改革，以财税改革引领，每10年进行一次重大改革的规律或周期。此次财税体制改革是继1984年“利改税”、1994年“分税制”和2004年“新税改”后的第四次财税体制重大改革。从整体上看，1978年以来，中国财政基本上沿着三条主线在推进。第一条主线是在财政收入上，经过1983~1984年两步“利改税”，1994年进行分税制改革时同时进行的工商税制改革，以及2004年后取消农业税，改革增值税，统一企业所得税等多方面改革，中国已经建成了比较规范的现代税制。第二条主线是在财政支出上，根据“取之于民，用之于民”的支出原则，支出重点已由经济建设支出为主转向以民生福利和公共服务为主，公共制度的规范框架基本形成。第三条主线是在财政管理上，通过部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线管理，使预算管理制度趋于规范。与此同时，通过信息公开、控制“三公”消费、加强人大预算监督，使预算管理也更趋民主化。从这个意义上来说，此轮财政改革，它同时也是长期以来财政体制本身完善所具有的历史使命和诉求。

二、现代财税体制改革的整体思路

关于财政体制，理论上有广义和狭义两种含义。狭义财税体制是指财政职能、收入与支出在中央与地方以及地方各级政府之间的划分，它所强调的是事权

(包括支出责任)与财权(包括财力)在政府内部的划分。而广义财政体制所涉及的是财政制度整体构架,依次包括:一是财政支出制度,包括支出范围及其运作方式;二是财政收入制度,包括收入的规模与结构;三是财政收入与支出在各级政府之间的划分等等。在已有的研究中,有关财政体制分析一般局限于狭义财政体制,而本研究报告所讨论的是广义财政体制。主要出于以下三方面考虑:一是广义财政体制所涉及的依旧是财政体制问题;二是狭义财政体制其实是广义财政体制制度安排的一部分,是有关广义财政体制中政府间事权(包括支出责任)与财权划分部分,对广义财政体制改革所做分析,并不排除狭义体制改革所要解决的问题;三是鉴于狭义财政体制是广义体制组成部分,狭义财政体制改革要以广义的制度改革为基础,不考虑广义财政制度安排,狭义财政体制改革就会存在局限性。当然,至于财政体制完善问题具体如何来探讨,由于财政体制是一项系统工程,本研究首先考察现代国家治理体系完善背景下我国财政体制改革的整体思路,具体包括改革战略思维、改革核心任务、改革主要问题和改革基本原则等四方面内容,并以此为研究分析前提和理论基础。

(一) 我国财政体制改革战略思维

财政体制改革是一项系统工程,在横向层面,它涉及到财政收入与财政支出制度之间的协调;而在纵向层面,财政体制改革需要短期和长期的统筹兼顾。那么,我国的财政体制改革究竟该怎样进行?无疑,在内容上,这与改革的任务、目标和路径有关。但是,相关的任务、目标和路径究竟该如何确定,这取决于改革的战略思维。因此,作为探索的基础,我们首先研究财政体制改革战略思维问题。

1. 改革思路:顶层设计与摸着石头过河相结合。关于顶层设计,最初是一个工程学概念,即完成一项大工程需要从全局视角出发,对项目各层次、要素进行统筹考虑。^①这一概念后来被引入到国家战略管理中,其要义是:通过系统性、全局性、战略性的高端筹划,确定改革的基本框架和总体运行方向,并以此作为具体制度安排的设计原则。^②作为新时期改革的新思维和新理念,十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中出现了“改革顶层设计”的术语;2013年中央经济工作会议也有顶层设计的提法;而党的十八届三中全会所通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是将顶层设计作为改革思路写入党的政治报告中。作为一种改革的新

① 竹立家:《改革需要什么样的“顶层设计”》,载《人民论坛》2011年第1期。

② 刘晔:《顶层设计与深化公共财政制度改革》,载《财政研究》2013年第3期。

思维，顶层设计强调改革的系统性和全局性：站在一个战略制高点，从最高层开始，先明确所要实现的目标，而后一层一层去设计。财政体制的相关制度是一个相互联系的体系：收入应该如何收，这与收入的支出目的有关；同时，政府的收入有多重类型，彼此之间也应该相互的配合和协调。因此，合理的财政体制的改革需要有顶层设计，制度架构需要将相关问题统筹考虑，不能只见树木不见森林，以减少制度摩擦所带来的不必要的成本。但另一方面，社会具有复杂性和多样性，受人类理性的限制，顶层设计的范围又是有限的，除了社会精英所进行的顶层设计之外，财政体制的改革同时应该允许社会公众“摸着石头过河”，由相关的主体基于具体的实践去对制度变革进行探索。当然，对于摸着石头过河，由于其目标是“过河”而不是后退，其目的和方向是确定的，其改革应该是在顶层设计的限制之下的，是顶层设计指导下的“摸着石头过河”。应该说，在顶层设计的思维下发挥各方面的能动性，这既可避免改革偏离预期目标，又可避免改革目标脱离实际，避免全局变动所带来的制度风险。

2. 改革方向：长期目标与短期目标相协调。在改革方向上，我国财政体制改革应将长期目标与短期目标相协调。基于历史与现实的限定性，制度改革和建设不可能一步到位，需要有策略和阶段性目标。但是，作为短期调整的基本前提，财政体制的架构要有长期目标，目标就是方向，这是保证制度改革有序进展的基本保障。然而，在诸多的财政体制改革理论研讨中，由于缺乏顶层设计的考虑，学界往往偏重财政政策与制度的短期调整，而在很大程度上忽视了财政改革的长远目标，或者是将长期目标与短期策略混为一谈。特别地，由于缺乏长远的、顶层的考虑，财政体制改革的整体方向往往不明，短期的财政体制改革就很难与长期的财政建设目标相一致、相协调；且往往容易走弯路、兜圈子，实际上也不利于短期财政体制的建设。与此不同，新一轮的财政体制改革是基于顶层设计的思路，制度的架构将从最基本的价值原则出发，它所涉及的是长远的制度规范问题，进而能够将财政体制改革的短期调整纳入长远的改革轨道上来：基于财政体制的长期建设目标来思考短期的策略性、阶段性建设方案。

3. 改革路径：整体推进与重点突破相促进。在改革路径上，我国财政制度的建设应按照整体推进与重点突破相促进的思路进行。作为制度顶层设计的逻辑推演，改革首先所考虑的是制度的整体架构，这样可以避免制度不协调等诸多的改革成本问题。因此，有关财政制度改革的思考应该能够将相关的方面做统一的考虑，而在很大程度上避免制度间的相互交叉、重叠与缺位。但另一方面，由于财税体制改革涉及方方面面的内容，制度的改革不可能一步到位，进而我国财政体制体系重构的过程是重点突破的：以点带面，通过制度示范来促进制度的系统变革。作为新时期深化改革的新战略理念，顶层设计强调改革的系统性、治本性、长远性，要求以重点领域和关键环节改革为突破口，从而带动全局性改革的