



The Studies on New Round of
Fiscal and Taxation System Reform

新一轮财政税收体制改革 思路

陈东琪 宋立 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press



国图 (CIP) 数据

新一轮财政税收体制改革思路

经济科学出版社, 2008

ISBN 978-7-5028-8458-1

新一轮财政税收体制改革思路

新一轮财政税收体制改革思路

The Studies on New Round of
Fiscal and Taxation System Reform

新一轮财政税收体制改革 思路

陈东琪 宋立 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

新一轮财政税收体制改革思路/陈东琪等著. —北京:
经济科学出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8428 - 1

I. 新… II. 陈… III. ①财政管理体制—经济体制改革—研究—中国②税收制度—经济体制改革—研究—中国 IV. F812. 2 F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 128776 号

新一轮财政税收体制改革思路

陈东琪 宋 立 等著

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

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

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

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

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 15 印张 290000 字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8428 - 1 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

2008 年是我国改革开放三十周年。在这样的历史阶段，需要全面认识三十年改革开放的历史进程，总结改革开放所取得的宝贵实践经验，以健全有中国特色社会主义市场经济体制为总体目标，研究提出深化相关领域体制改革的总体思路。2007 年 10 月召开的中国共产党第十七次全国代表大会对改革开放三十年的伟大历史进程进行了全面总结，提出了深入贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的奋斗目标。为深入贯彻落实党的十七大精神，并为相关政策决策做好研究准备，国家发展和改革委员会宏观经济研究院于 2007 年 12 月制定了“深入贯彻落实十七大精神专项课题研究计划”，“新一轮财政税收体制改革思路”是其中的一个专项课题，由国家发展和改革委员会经济研究所承担。

课题在对 1994 年以来财政税收体制改革主要措施与基本成就进行分析的基础上，论述了改革开放与发展新形势对深化财政税收体制改革的基本要求，提出了进一步深化财政税收体制改革的思路、目标；提出新一轮财政税收体制改革与战略调整要分“两步走”的改革步骤，并论述了近期深化财政税收体制改革的重点与实施路径。课题分别对财政职能定位与各级财政职能分工、各级政府支出责任划分、各级政府收入划分与分税制、转移支付制度、预算制度等若干重要问题进行了专题深入研究。课题研究报告形成了以下主要观点：

(1) 在正确处理政府与市场、中央与地方两个关系基础上，科学界定现阶段财政职能定位和各级财政职能分工；提出“各

项财政职能重心设置和各级财政职能重点”以及“各项公共服务支出责任重心和各级政府支出责任重点”的分析框架；提出在“中央—省—基层政府”框架内，中央政府重点履行维护政权、经济发展和社会协调职能，省级政府重点履行公共服务和经济发展职能，基层政府原则上不再履行经济发展职能，重点履行维护政权和公共服务职能。

(2) 提出我国的分权改革是在单一制框架内的结构性有限分权的主张，认为下一步改革不再是提高分权程度，而是完善分权体制机制，实现从财力性分权向机制性分权过渡，并在一些领域适度进行再集权调整。

(3) 按照“收入体制完善、支出体制攻坚、预算体制突破”的基本要求、“先收支体制配套改革、后预算体制改革”顺序和“两步走”战略推动新一轮（第二轮）财政税收体制的综合改革，并设计了围绕科学发展观推进改革的若干路径。

(4) 根据我国经济社会长期发展需要，我国政府宏观收入规模中长期将保持基本稳定；宽口径财政赤字规模中长期维持在不超过 GDP 的 5%（折合现行窄口径一般预算财政赤字 2% ~ 3%）。

(5) 在财政收入划分体制改革方面，提出“善税、规费、明租、缴利”的改革思路：按照“公平税收负担，调节收入分配”的总体思路，合理搭配税种，建设以“公平”为导向的新型税收制度，以个人所得税改革为重点，推动所得税制改革；以增值税、消费税改革为重点，推进流转税制改革；以房产税、遗产赠与税为重点，实施财产税制改革；并重点研究了非税收入领域，提出将国有资源性收益进行租、税分离，设立资源开采和补偿税的建议。

(6) 按照“两步走”安排，近期在合理调整事权分配的基础上，对现行政府间收入划分进行相应调整；将增值税划为特别共享税，以其收入作为中央对地方转移支付的稳定资金；赋予地方适当的税权，实现事权与税权相对应；长期应将企业所

得税和与增值税合并的营业税逐步划为中央税；根据事权划分需要，赋予地方一定举债权。

(7) 对政府支出结构进行“有增有减”、“有保有压”的调整与改革：强化转移性支出，适度压缩消耗性支出；强化不可控制性支出，适度压缩可控制性支出；进一步处理好发展与稳定的关系，做好创造性支出与预防性支出、特殊利益支出与一般利益支出之间的协调及配套。

(8) 通过规定一般性转移支付的特定资金来源，形成一般性转移支付与专项转移支付并重的结构；整合专项转移支付，引入整块拨款的专项转移支付形式；建立专门用于矫正辖区间外溢效应、中央委托地方事务的补偿性专项转移支付；规范省以下一般性转移支付制度等。

(9) 统筹中央预算与地方预算，从考虑国家财政整体健全性角度，强调国家财政预算概念；逐步建立与经济景气周期相适应、与中长期规划相衔接相协调的中长期国家预算框架。

(10) 针对简化政府层级建立三级政府及相应三级财政的流行观点，提出财政层级与行政层级适当分离，在五级政府层级不变或四级政府框架下，建立“中央—省—基层”的三级或四级弹性的、多样化的财政层级。

本书是在此项课题研究成果的基础上形成的。此项课题研究由陈东琪、宋立担任课题组长，负责课题研究框架、内容设计、基本思路统一和全书统稿等。陈东琪负责课题总体把握。宋立执笔主报告（书稿第一章），并共同执笔专题报告二（书稿第三章）。刘国艳负责课题组织协调，执笔专题报告四（书稿第五章），共同执笔专题报告三（书稿第四章）、调研报告。王蕴执笔专题报告一（书稿第二章）、观点综述，共同执笔政策建议。王元执笔专题报告五（书稿第六章），共同执笔调研报告、政策建议。许生共同执笔专题报告二（书稿第三章）和专题报告三（书稿第四章）。马蔡琛和王晓雪共同执笔专题报告六（书稿第七章）。

本课题研究得到了林兆木研究员、白和金研究员、王永治研究员、刘福垣研究员、王一鸣研究员、马晓河研究员、刘树杰研究员、常修泽研究员、张汉亚研究员、俞建国研究员、胡春力研究员、张燕生研究员、罗云毅研究员、孙学工研究员、韩文秀司长、肖炎舜司长、徐晓波处长、刘成处长、张昌彩处长、李军杰博士等的指导和帮助。宏观经济研究院科研部和经济研究所办公室相关领导和同志给予了我们大力支持。在此谨向这些专家和领导表示衷心感谢！同时向高效出版本书的经济科学出版社表示谢忱！

“新一轮财政税收体制改革思路”课题组

2008 年 12 月

目 录

第一章 深化财政税收体制改革的总体思路、主要任务与改革重点	1
第一节 1994 年以来财政税收体制改革成就与存在的主要问题.....	2
第二节 进一步深化财政税收体制改革的必要性及科学发展观对深化财政税收体制改革的基本要求.....	7
第三节 进一步深化财政税收体制改革的总体思路与主要任务	13
第四节 明确划分各级政府支出责任,加大基本公共服务支出	20
第五节 改革完善税收体系与分税制,形成有利于科学发展的财政收入体系及其分配体制	26
第六节 以主体功能区转移支付为重点,建立统一透明规范的转移支付体系	32
第七节 调整完善省以下财政管理体制,增加基层政府公共服务能力	34
第八节 深化预算管理体制,强化预算管理与监督	36
第二章 财政职能定位及财政职能调整优化的思路	41
第一节 财政职能的理论分析与中国财政职能定位	42
第二节 多级行政层次框架下各级政府之间的财政职能分工	53
第三节 我国财政职能调整优化的思路和重点	61
附件 财政层级与行政层级究竟多少更有效——一个简要综述	66

第三章 各级政府支出责任划分改革与支出结构优化调整	70
第一节 科学确定政府支出规模	72
第二节 合理调整政府支出结构	75
第三节 明确划分政府支出责任	84
附件 1 政府支出规模的测算方法	104
附件 2 我国政府支出规模及其趋势预测	108
第四章 政府收入及税收制度改革	112
第一节 我国政府收入规模及其趋势预测	113
第二节 进一步深化我国税收制度改革	114
第三节 非税收入现状、问题及改革思路	122
第四节 近期政府收入制度的改革路径	136
附件 1 我国政府收入规模及其趋势预测	139
附件 2 非税收入与预算外收入、税收收入的区别	141
第五章 各级政府间收入划分与分税制改革	144
第一节 政府间收入划分的理论分析	145
第二节 我国政府间收入划分的现状和存在的问题	148
第三节 合理划分政府间收入与完善分税制的改革 思路与建议	159
附件 1 分税制实施后,我国各级政府间收入分配关系概况	166
附件 2 分税制调整后,对中央与地方收入能力影响的测算	168
第六章 改革完善统一规范透明的财政转移支付制度	172
第一节 转移支付制度相关基本理论	173
第二节 现行转移支付制度存在的主要问题及改革思路	177
第三节 改革完善转移支付制度的总体思路与基本设想	186
第七章 改革预算制度,强化预算管理和监督	194
第一节 中国政府预算管理制度发展历程与改革趋势	195
第二节 多元预算体系的构建:基于复式预算的考察	199
第三节 政府预算编制、执行、监督分离制衡机制的 流程再造	204

第四节	建立与长远战略及景气周期适应的中长期预算框架·····	208
附件 1	我国预算管理制度变迁长期滞后的原因分析·····	216
附件 2	何为“复式预算”·····	216
附件 3	典型国家复式预算制度简介·····	217
附件 4	典型国家预算管理体制衡机制·····	220
附件 5	欧美发达国家编制多年期预算的起因·····	225
附件 6	部分国家中长期预算的编制程序·····	226

第一章

深化财政税收体制改革的总体思路、 主要任务与改革重点

内容提要 进一步深化财政税收体制改革的主要任务：一是深化预算体制改革，强化预算管理和监督；二是优化支出结构、明确划分各级政府的支出责任，健全“事权及支出责任与财力相匹配、与财权相适应”的体制；三是改革完善税收体系、调整完善分税制体制，形成有利于科学发展的税收体系和统筹中央与地方及地方各级政府间财政收入分配关系的财政体制；四是加快形成统一、规范、透明的转移支付制度，提高一般性转移支付的比例；五是调整财政层级，完善省以下财政体制，解决县乡财政困难，增强基层政府提供基本公共服务的能力。进一步深化财政税收体制改革，要以支出责任与财力相匹配、与财权相适应改革和预算管理体制改革为重点，依据“收入体制完善、支出体制攻坚、预算体制突破”的总体思路和“先收支体制配套改革、后预算体制改革”的顺序，按照“两步走”战略推动新一轮财政税收体制综合配套改革。第一步以事权与支出责任划分改革为切入点，推动支出体制与收入体制联动改革，健全各级政府事权及“支出责任与财力相匹配、与财权相适应”的新体制；第二步以预算体制改革为重点，全面推动财政税收体制健全与完善。深化财政税收体制改革，要围绕科学发展观具体实施：要围绕统筹中央和地方关系，推动支出责任划分改革、进一步完善分税制财政体制，改革完善省以下财政管理体制；要围绕转变经济发展方式、结构优化升级和创新型国家建设，完善税收体系和税收优惠制度；要围绕创新型国家建设、统筹城乡发展、新农村建设与和谐社会建设，明确划分各级政府支出责任，调整优化财政支出结构、加大公共服务领域投入；要围绕主体功能区划分、区域统筹协调发展和基本公共服务均等化，进一步完善转移支付制度。

第一节

1994 年以来财政税收体制改革 成就与存在的主要问题

一、1994 年以来财政税收体制改革主要措施与基本成就

1994 年以来财政税收体制改革主要围绕税收体系与收入分配体制、支出管理和预算管理体制等三个领域依次展开,形成了三条相继推进、交替进行的改革轨迹。1994 年以分税制改革为标志,启动税收体系和各级政府收入分配体制改革,以提高“两个比重”为目标,着力推进税收体系转型和各级政府之间收入分配体制改革,而后历经多次调整与完善,逐步奠定了中央和地方之间的收入分配基本格局。1995 年以来开展加强支出管理、深化支出改革,财政体制改革重点从理顺财政收入分配关系逐渐转移到加强支出管理方面,前期主要致力于加强和改进支出管理,后期则集中在调整支出结构方面。2000 年以来推进预算管理体制,相继全面实施部门预算管理、试行国有资本经营预算,拉开了财政体制改革攻坚阶段的序幕。总体来看,1994 年以来的改革是以收入体制为重点、主要在财政税收系统内部进行的纯粹财政税收体制改革。

1. 税制转型与分税制财政收入分配体制改革

(1) 建立增值税和所得税并重的“双主体”复合税制,初步理顺了政府与企业之间收入分配关系,形成了财政收入稳定增长机制。相继完成增值税、所得税改革,建立了以增值税为主的新流转税体系,实行了从带有计划经济特征的产品税制向适应市场经济体制要求的新型流转税制的转变,形成了间接税与直接税并重的“双主体”复合税制。初步理顺了政府与企业的收入分配关系,扭转了财政收入持续下降局面,形成了财政收入稳定增长机制,财政收入占国内生产总值的比例稳定上升,为各级政府有效履行职能提供了有力的长期保障。

(2) 初步建立了比较规范的分税制体制,规范中央与地方的财政收入分配关系,形成了中央财政收入的稳定增长机制。经过 1994 年分税制改革和 2000 年、2002 年所得税分享调整,在中央和省级之间建立了比较规范的

分税制财政收入分配体制，初步规范了中央和地方政府之间财政收支尤其是收入分配关系，改变了中央财政能力下降的被动局面，形成了中央财政收入稳定增长格局，增强了中央政府进行宏观调控、统筹全国发展的能力。

(3) 改革完善转移支付制度，逐步加大中央财政对地方尤其是不发达地区的财力补助，促进了纵向和横向财政均衡。先后建立了税收返还及包括一般性转移支付、民族地区转移支付、工资调整转移支付和农村税费改革转移支付等财力性转移支付，逐步调整和规范了专项转移支付，中央对地方转移支付力度逐步加大，在一定程度上缓解了不发达地区财力紧张和基层财政困难问题，纵向和横向财政不均衡状况有所缓解。

2. 财政支出管理改革与财政支出结构调整

(1) 推进包括政府采购、国库集中支付等一系列支出管理改革，进一步强化财政绩效管理。1995 年以来，在顺利进行分税制改革的同时，陆续推出了一系列建立健全财政支出管理、强化财政绩效的改革措施。包括以集中采购为特征的政府采购制度、政府收支分类改革以及财政绩效评估等改革措施，财政管理效率逐步提高。

(2) 按照公共财政和落实科学发展观、建设服务型政府要求，调整优化支出结构，重经济发展、轻公共服务倾向有了一定改变。1998 年以来，随着公共财政目标的提出，逐步调整财政支出结构。2003 年以来，结合落实科学发展观，建设“服务型政府”目标，进一步加大了公共服务、社会发展和科技创新等方面的财政支出，尤其是加大了对义务教育、公共卫生、最低生活保障等方面的财政投入，初步改变了公共服务投入不足和社会事业发展相对滞后等问题。

(3) 推进农村税费改革，加大公共财政对农村的投入。2000 年以来，相继推出农村税费改革和以推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革，加大了对农村义务教育的财政投入，投资建立农村新型合作医疗保险制度，将农村公共服务支出纳入了公共财政的覆盖范围。

3. 预算管理与预算体制改革

(1) 改革预算管理体制，加强预算监督管理。先后推行了部门预算制度、国库集中收付（单一账户）制度以及旨在消除公权扭曲利益动因的“收支两条线”制度，有效地提高了预算管理的规范性，提高了预算管理效率。

(2) 试行国有资本经营预算，扩大预算管理范围。从 2007 年开始试

行国有资本经营预算，建立和实施国有资本经营预算制度，统筹用好国有资本收益，既是深化国有企业收入分配制度改革的重要探索，也是扩大预算覆盖范围、加强预算管理的重要内容，对深化国有企业改革、财政管理体制改革、增强政府宏观调控能力具有重要意义。

二、现行财政税收体制存在的主要问题

1994 年以来初步建立了符合社会主义市场经济体制要求的财政税收体制基本框架，但也不能不看到，由于改革从解决原有体制存在的突出问题入手，而不是从市场经济的一般规律和经济体制改革的总体目标要求全面着力构建新的体制，这就不可避免地带有体制转轨过渡时期的特征。一是致力于提高“两个比重”、增强国家在经济体制急剧变化时期的宏观调控能力等短期目标，主要聚焦于财政收入体制改革，对于支出体制尤其是各级政府的支出责任和预算体制虽然有所涉及，但改革不够全面深入；二是主要考虑提高中央财政收入比例和中央政府的宏观调控能力，对市场经济体制下财政功能定位、各级财政的职能分工以及财政税收体制改革的目标模式等重大问题认识不够深入，从而对各级财政的健全性、国家财政整体健全性和可持续性缺乏全盘考虑和统筹协调，改革缺乏系统性和前瞻性。随着时间推移，改革不到位引发的一些矛盾和问题开始暴露出来，同时，随着改革开放深入，在新形势下也面临或产生了一些新的矛盾和问题。

1. 已完成改革及由此建立起来的财政税收体制存在一定局限性

(1) 政府收入体系改革不到位，税收体系结构存在一定的缺陷，资源和国有资产收入等非税收入没有纳入规范管理。

——宏观财政税收负担水平偏高，结构不合理，既不利于实现公平，也有碍于提高效率。虽然 2007 年税收占国内生产总值比例只有 18%，财政收入占国内生产总值比例为 20%，但加上预算外收入、基金收入和社会保障收入^①等，全部财政性收入（政府收入）占国内生产总值比例大约为 31% 左右。明显高于发展中国家一般水平，接近发达国家平均水平下限。^② 且

① 据权威专家估计，目前非税收入占国内生产总值的 7%，社会保障缴费约占国内生产总值的 7%~8%。

② 有关资料显示，发展中国家税收占国内生产总值平均比例为 21%，其中单一制国家为 24%，联邦制国家为 18%；转轨国家税收占国内生产总值平均比例为 47%；工业化国家税收占国内生产总值平均比例为 39%，其中，单一制国家为 44%，联邦制国家为 34%。由于发达国家非税收入一般比较少，税收占国内生产总值平均比例基本上反映了国民总体的财政负担。

不同产业、地区、企业和人群税负结构不合理,尤其是工薪收入税负偏重、财产性收入税负过轻,出现了一定程度的逆调节作用,既不利于公平,也不利于效率。

——税收体系结构不合理,主体税种存在设计缺陷。一是税制结构不健全,一些能够调节社会分配功能的重要税种基本缺失,难以有效发挥税收制度的分配调节功能。二是过分倚重调节社会流通环节的税制结构总体上不利于税制的优化和社会的长远发展,增值税类型设置不合理,对技术进步和自主创新存在一定的不利影响。三是所得税对收入分配的调节功能差,不利于社会的长期稳定。四是财产税类税种不健全,对改善社会贫富分化作用有限。五是资源与环境相关税收改革滞后,国家所有的资源租金没有全部纳入政府收入范围,既不利于资源节约型、环境友好型社会建设,也不利于收入分配和社会公平。六是国有资本经营收入没有作为利润收入纳入国家财政收入,既不利于国家所有者权益,也不利于公平竞争环境。

(2) 各级政府收入分配呈现向上集中倾向,中央与地方收入划分存在缺陷,省以下收入分配体制改革有待进一步研究深化。

——提高中央财政收入占全国财政收入的比例具有一定合理性和必要性,但在支出责任没有及时调整的情况下,财力向上级财政的过度集中导致了财政纵向不均衡和各级政府支出责任与收入能力不适应。虽然中央收入占国家财政收入的比例仍然低于发展中国家和发达国家的平均水平,但财政收入向高层级政府集中的趋势比较明显。由于上级政府在财税分权方案设计中拥有动议权和决定权,在做大本级财政、减少本级负担的内在冲动下,出现了明显的本级优先的本位主义倾向,导致资金层层集中而事权层层下放。

——分税制体制安排中,中央与地方收入划分不尽合理,既不利于宏观调控,也不利于地方财政收入稳定增长。理论上和各国实践中一般作为中央税的增值税、企业所得税划为中央与地方共享税,但不利于中央宏观调控,也不利于生产要素在全国统一市场的自由流动和区域均衡发展。而应该属于地方税的营业税、城市维护建设税带有共享税性质,导致地方财政缺乏独立的主体税种,不利于地方财政收入稳定增长。

——省以下分税制改革不彻底,有待进一步改革完善。虽然中央与省之间建立了比较规范的分税制体制,但省以下究竟实行什么样的体制,则需要进一步研究探索。目前省与市县之间收入分配体制不健全,基层政府

尤其是县乡两级政府缺乏履行其提供公共服务职能相配套的和稳定的财政收入来源。

2. 各级政府之间事权^①及支出责任改革相对滞后、转移支付制度不规范, 各级政府的财权、财力与事权及支出责任不适应, 地方政府收支缺口比较大、财政困难问题突出, 区域财力不均衡状态比较明显

(1) 各级政府财力、财权与事权及支出责任不适应。1994 年改革对中央和地方政府的事权与支出责任并没有进行大的调整, 各级政府事权的划分过于原则, 事权交叉重叠, 支出责任重点不明确、相互交叉冲突、缺乏规范性, 中央与地方各级政府之间职能错位。尤其是基本公共服务事权重心设置偏低, 财权和财力集中而事权逐步下移, 地方政府特别是县乡政府事权过重、支出责任与收入能力不匹配, 导致基本公共服务提供不足、县乡财政困难。支出压力诱发或强化了盲目扩张, 加大了资源环境的代价以及对宏观调控的不利影响。

(2) 转移支付制度不完善、结构不合理, 资金分配不够科学、透明、规范。“打补丁”式改革使得转移支付制度带有明显过渡特征, 弥补纵向、横向财政失衡的均等化功能薄弱, 对地方应有的补偿性拨款缺失或不足。税收返还^②和体制补助比例大, 不仅不利于横向均等化, 并导致一定的“马太效应”, 与基层收入分布不均衡等相叠加, 在一定程度上加大了区域不平衡。一般性转移支付规模偏小, 专项转移支付规模过大, 省以下转移支付制度建设滞后、纵向财政失衡比较突出, 现行转移支付体系尚不能适应主体功能区要求, 且转移支付资金分配和管理不规范、不透明, 主观随意性很大, 负面作用大, 使用效率低。

3. 预算体制改革不到位, 覆盖范围狭窄、缺乏有效的监督制衡机制

相对于收入体制和支出管理体制改革的, 尤其是税收体系和财政收入分配体制改革, 预算管理体制改革明显滞后, 许多问题特别是预算体制方面的根本性、实质性问题尚未涉及。

(1) 现行财政预算没有覆盖所有的政府财政收支活动, 庞大的具有

^① 我国讨论政府与市场的关系时, 通常使用比较规范的政府职能的概念。而在讨论政府与政府之间职能分工时, 由于主要涉及比较具体的事项, 习惯上较多使用事权概念。但严格来讲, 事权并非规范的学术概念。政府公共服务职能可以细分为决策、执行或管理、筹资与支出以及监督四个方面。从责权对应的角度来看, 既涉及决策权(含承诺权)、执行权、筹资权(财权或收入权力)以及监督权问题, 也涉及决策责任、执行与管理责任、支出责任以及监督责任等内容。

^② 税收返还虽然因为没有再分配职能而不属于真正意义上的转移支付, 但在目前的财政科目中列入转移支付, 并计入转移支付总额统计。

财政性质的资金收支尚未纳入政府预算体系和财政监管范围。国有资源的租金性收入和国有资产的经营性收入没有完全纳入财政管理。公共财政预算、社保预算、资本预算等方面资金使用相互交叉、相互混用、相互挪用的现象十分普遍，加大了财政运行的集中性风险。

(2) 预算管理体制不完善。现有预算为年度预算，没有中长期预算或周期预算，不仅具有比较明显的顺周期作用，不利于宏观调控，且与国家长期发展规划衔接不紧密，不利于长期发展战略实施。现行预算编制方法的科学性和准确性不足，预算执行过程中随意调整、不按预算支出的现象时有发生，弱化了财政预算的规范性和严肃性。

(3) 财政预算缺乏必要的内在制约机制，也缺乏有效的外部监督机制。预算编制、执行集于同一部门，立法机构对预算的外部监督——预算审核和审批流于形式。

第二节

进一步深化财政税收体制改革的必要性及科学发展观对深化财政税收体制改革的基本要求

一、进一步改革现行财政税收体制的必要性与紧迫性

1. 现行财政税收体制重物产生、轻公共服务，不深化财政税收体制改革，就难以真正落实以人为本，难以实现经济社会统筹发展、社会全面进步与和谐社会建设

一是现行财政体制功能定位还具有一定程度的建设财政特点，公共财政体制不完善，严重影响公共服务的数量、质量和水平，不利于以人为本的贯彻落实、经济社会的协调发展及社会的全面进步。落实科学发展观，建设服务型政府，必须进一步深化财政税收体制改革，加快转变财政职能，调整优化财政支出结构，加大公共服务投入力度，改变基础教育、社会保障、福利、医疗卫生等经费紧张局面，促进基本公共服务均等化。二是预算制度不健全、支出结构不合理，经济建设支出挤压社会事业支出，不利于统筹经济社会发展、促进社会全面进步。三是税收体制不健全，既不利于以人为本，也不利于和谐社会建设。