

财政改革发展若干重大问题研究

CAIZHENG GAIGE FAZHAN RUOGAN ZHONGDA WENTI YANJIU

楼继伟 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

014032670

F812.2
122

财政改革发展若干重大 问题研究

楼继伟 主编



经济科学出版社



北航

C1721000

F812.2
122

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革发展若干重大问题研究 / 楼继伟主编. —北京:
经济科学出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4345 - 4

I. ①财… II. ①楼… III. ①财政改革 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 031554 号

责任编辑: 刁其武 孙怡红 侯晓霞

责任校对: 徐领弟 靳玉环

责任印制: 李 鹏

财政改革发展若干重大问题研究

楼继伟 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

教材分社电话: 010 - 88191345 发行部电话: 010 - 88191522

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

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

北京盛源印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.75 印张 220000 字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4345 - 4 定价: 55.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编委会名单

主 编：楼继伟

副主编：刘红薇

编 委：贾荣鄂 王庆阁

邢国辉 王庆江

刘捍东 王文童

刘 伟 弯海川

代序

建立现代财政制度^①

建立现代财政制度是党的十八届三中全会立足全局、面向未来提出的重要战略思想，是中央科学把握现代国家发展规律作出的重大决策部署，抓住了全面深化改革的关键环节，对于完善中国特色社会主义制度、全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大而深远的意义。

一、建立现代财政制度的重要性和紧迫性

财政制度安排体现政府与市场、政府与社会、中央与地方关系，涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等各个方面。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。新中国成立以来，我国财税体制历经多次调整，大体上经历了从“统收统支”到“分灶吃饭”的包干制、再到“分税制”的沿革历程。其中，1994年实施的分税制改革是我国财政制度建设的里程碑。分税制财政体制的建立及其后的调整完善和稳健运行，为

^① 楼继伟：“建立现代财政制度”，载《人民日报》，2013年12月16日，07版。

建立现代财政制度奠定了良好基础，充分调动了地方、企业的积极性和创造性，实现了政府财力增强与经济高速增长的双赢目标，增强了中央宏观调控能力，对推动建立社会主义市场经济体制、促进对外开放、维护社会和谐稳定发挥了重要作用。

当前，我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，既面临前所未有的发展机遇，也面临前所未有的风险挑战，尤其是发展不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。这些问题从机制上看，都与现行财税体制改革不到位有一定关系。就财政自身而言，随着国内外形势和我国发展阶段的变化，现行财税体制的制度优势正在削弱。主要表现：一是预算管理制度的完整性、科学性、有效性和透明度不够，预算管理偏重收支平衡状态，支出预算约束偏软，不利于依法治税和人大监督。二是税收制度不适应经济社会发展、改革、转型的新形势，特别是在解决产能过剩、调节收入分配、促进资源节约和生态环境保护方面的功能较弱，税收优惠政策过多过滥，不利于公平竞争和统一市场环境建设。三是中央和地方事权与支出责任划分存在不清晰、不合理、不规范等问题，转移支付制度不完善，项目过多，规模过大，资金分散，常有配套，不利于建设财力与事权相匹配的财政体制和推进基本公共服务均等化。四是财政收入中低速增长与支出刚性增长矛盾加剧，加之支出结构固化僵化，财政赤字和债务风险加速积聚，财政中长期可持续面临严峻挑战。

深化财税体制改革、建立现代财政制度，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结构、实现国家长治久安的重要保障。当前和今后一个时期，全面贯彻落实党的十八届三中全会精神，要求我们围绕

建立现代财政制度这一重大任务，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，遵循社会主义市场经济原则，立足基本国情，借鉴国际经验，以现行体制为基础，坚持继承与创新相结合，深化财税体制改革，加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建设公平统一市场、有利于基本公共服务均等化的现代财税体制机制。

二、建立完整、规范、透明、高效的 现代政府预算管理制度

现代政府预算制度是现代财政制度的基础。预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明，三者有机衔接、相互制衡，是现代预算管理制度的核心内容。当前，应重点推进以下几个方面的改革和制度建设。

1. 改进年度预算控制方式。根据现行预算法相关规定，目前我国预算审批包括收入、支出和收支平衡三个方面内容，但核心是收支平衡，而不是支出规模与政策，这在客观上容易带来预算执行“顺周期”问题。也就是说，当经济下行时，一些财税部门为了完成收入任务可能收“过头税”，造成经济“雪上加霜”；当经济过热时，财税部门完成收入任务后又容易搞“藏富于民”，该收不收，造成经济“热上加热”。这既不利于依法治税，也会影响政府逆周期调控政策效果。因此，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出，“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。”与此同时，收入预算应从约束性转向预期性。这是我国预算审批制度的重大改革，必将有利于加强人大对政府预算的

审查监督，也有利于改善政府宏观调控、促进依法治税。

2. 建立跨年度预算平衡机制。预算审核重点由财政收支平衡状态向支出政策拓展后，收入预算从约束性转为预期性，预算执行结果有别于预算预期的平衡状态将成为常态，特别是年度预算赤字可能突破。要进一步严格规范超收收入的使用管理，原则上不安排当年支出。年度预算执行超赤字，要建立跨年度弥补机制。为确保财政的可持续，全国年度总赤字规模应设置一定的警戒线。为实现跨年度预算平衡，还应抓紧研究实行中期财政规划管理，增强财政政策的前瞻性和财政可持续性。

3. 清理规范重点支出挂钩机制。据统计，目前与财政收支增幅或生产总值挂钩的重点支出涉及教育、科技、农业、文化、医疗卫生、社保、计划生育等7类，2012年仅财政安排的这7类重点支出即占全国财政支出的48%。支出挂钩机制在特定发展阶段为促进上述领域事业发展发挥了积极作用，但也不可避免地导致财政支出结构固化、僵化，肢解了各级政府预算安排，加大了政府统筹安排财力的难度，而且不符合社会事业发展规律，容易引发攀比，甚至导致部分领域出现了财政投入与事业发展“两张皮”、“钱等项目”、“敞口花钱”等问题。这也是造成专项转移支付过多、预算管理无法全面公开、资金投入重复低效的重要原因。为此，《决定》明确提出，“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。”这有利于增强财政投入的针对性、有效性和可持续性。各级财政部门要实事求是地推进清理规范工作，并继续把这些领域作为重点予以优先安排，确保有关事业发展的正常投入。

4. 完善转移支付制度。完善一般性转移支付的稳定增长机制。增加一般性转移支付规模和比例，更好发挥地方政府贴近基

层、就近管理的优势，促进地区间财力均衡，重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。中央出台减收增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。清理、整合、规范专项转移支付项目。大幅度减少转移支付项目，归并重复交叉的项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，严格控制引导类、救济类、应急类专项，对保留的专项进行甄别，属于地方事务且数额相对固定的项目，划入一般性转移支付，并根据经济社会发展及时清理专项转移支付项目。

5. 建立政府性债务管理体系。为切实加强政府债务管理、防范和化解财政风险，《决定》提出，“建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。”这意味着建立在地方政府信用评级基础上地方发债的管理体制。

6. 实施全面规范的预算公开制度。借鉴国际经验，从我国实际情况出发，注重顶层设计、明确实施步骤，积极稳妥推进预算公开。逐步扩大公开范围、细化公开内容，不断完善预算公开工作机制，强化对预算公开的监督检查，逐步实施全面规范的预算公开制度。

7. 建设有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。现阶段，深化税制改革需要把握以下几点：一是有利于促进经济发展方式转变、调节社会财富分配、节约能源资源和保护环境，促进经济社会持续稳定发展。二是坚持税费联动、有增有减，保持宏观税负相对稳定。既要考虑保障国家事业发展和人民生活的正常需要、适当集中财力，也要考虑有关方面特别是企业和居民的承受能力。三是有利于培育地方主体税种，调动地方组织收入的积极性和自主性。四是尽可能不开征新税种，适当简并

现有税种与税率，税制设计尽可能简单透明，减少自由裁量权，降低征管成本。五是加快税收立法步伐，推进依法治税。

8. 进一步发挥消费税的调节功能。随着经济社会发展和居民消费水平提高，现行消费税制度存在征收范围较窄、课税环节单一且靠前、税基偏小、税率结构欠合理等问题，对消费行为调控作用总体偏弱，迫切需要进行改革。消费税改革的重点是，适应经济社会发展和居民消费水平的变化，适当扩大消费税的征收范围，将一些高耗能、高污染产品以及部分高档消费品等纳入征税范围；调整征收环节，弱化政府对生产环节税收的依赖，促进解决重复建设和产能过剩问题，努力提高经济发展质量；调整部分税目税率，进一步有效发挥消费税的调节作用。

9. 加快房地产税立法，适时推进相关改革。完善房产税等相关制度，有利于稳定市场预期，引导居民形成合理的住房消费，也有利于为地方政府提供持续、稳定的收入来源。要坚持积极稳妥的方针，认真总结房产税改革试点经验，在充分论证的基础上立税清费，适当减轻建设、交易环节的税费负担，提高保有环节的税收。

10. 加快资源税改革。从经济发展角度考察，资源税从量计征，极易造成税负水平偏低，难以发挥促进资源节约和环境保护的作用，改革迫在眉睫。重点是推进煤炭等重要矿产品资源税从价计征改革，清理相关收费基金；适当提高其他仍实行从量计征的资源品目税额标准，进一步发挥税收的调节作用。

11. 推动环境保护费改税。为发挥税收在节能减排和环境保护方面的调控作用，促进资源节约型、环境友好型社会建设，要按照正税清费、循序渐进、合理负担、有利征管的原则，参照国际通行做法，将现行排污收费改为环境保护税，税率设计要综合

考虑现行排污费收费标准、实际治理成本、环境损害成本和收费实际情况等因素。

12. 全面推进增值税改革。按照税收中性原则，全面实行营业税改征增值税，建立符合产业发展规律、规范的消费型增值税制度，消除重复征税问题，更好地发挥市场作用，激发企业活力，推进产业转型升级与商业模式创新。今后，要在交通运输业和部分现代服务业全面实行“营改增”的基础上，适时将其他服务行业分步纳入改革范围，实现“十二五”完成“营改增”的改革目标。同时，适当简化税率。

13. 清理规范税收优惠政策。目前，各种税收优惠区林立，已批准或正在申请待批的优惠政策几乎涵盖了全国所有省份；有些地方或财税部门执法不严或出台“土政策”，甚至通过税收返还等方式，变相减免税收，制造政策“洼地”。区域性税收优惠政策过多过滥，不利于实现结构优化和社会公平，影响了公平竞争和统一市场环境建设，不符合建立现代财政制度的要求。因此，《决定》明确提出：“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。”

三、健全中央和地方财力与事

权相匹配的财政体制

中央和地方财力与事权相匹配是包容性很强的表述，也是历来的提法。如何科学合理分配财力和事权，《决定》作出了明确部署。

1. 完善中央和地方事权及支出责任划分。目前,我国中央和地方政府事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范,制约市场统一、司法公正和基本公共服务均等化。一些应由中央负责的事务交给了地方承担,一些适宜地方负责的事务中央承担了较多的支出责任。同时,中央和地方职责交叉重叠、共同管理的事项较多。这种状况客观上造成地方承担了一些不适合承担的事务,而中央不得不通过设立大量专项转移支付项目对地方给予补助。这种格局不仅容易造成资金分配“跑部钱进”、“撒胡椒面”现象,而且容易造成中央部门通过资金安排不适当干预地方事权,影响地方的自主性、积极性,还会造成地方承担中央事权与地方的积极性不一致,导致执政行为不当,影响市场统一、公正。贯彻落实《决定》要求,应立足于建立现代财政制度,在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上,充分考虑公共事项的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及地方的自主性、积极性,合理划分中央地方事权和支出责任。一是适度加强中央事权。将国防、外交、国家安全等关系全国政令统一、维护统一市场、促进区域协调、确保国家各领域安全的重大事务集中到中央,减少委托事务,以加强国家的统一管理,提高全国的公共服务能力和水平。二是明确中央与地方共同事权。将具有地域管理信息优势但对其他区域影响较大的公共产品和服务,如社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央与地方共同事权,由中央和地方共同承担。三是明确区域性公共服务为地方事权。将地域信息性强、外部性弱并主要与当地居民有关的事务放给地方,调动和发挥地方政府的积极性,更好地满足区域公共服务的需要。四是调整中央和地方的支出责任。在明晰事权的基础上,进一步明确中央承担中央事权的支出责任,地方承担地方事权的

支出责任，中央和地方按规定分担共同事权的支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。根据事权和支出责任，在法规明确规定前提下，中央对财力困难的地区进行一般性转移支付，省级政府也要相应承担起均衡区域内财力差距的责任，建立健全省以下转移支付制度。

2. 进一步理顺中央和地方收入划分。《决定》提出，“保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。”这一要求综合考虑了我国地方政府承担事权和支出责任的实际情况，既有利于保证中央履行职能和实施重大决策，又有利于保障地方既得利益、培育地方主体税种、调动地方积极性，从而有利于形成改革共识，确保改革顺利进行。贯彻落实《决定》要求，要根据税种属性特点，遵循公平、便利和效率等原则，合理划分税种，将收入周期性波动较大、具有较强再分配作用、税基分布不均衡、税基流动性较大、易转嫁的税种划为中央税，或中央分成比例多一些；将其余具有明显受益性、区域性特征、对宏观经济运行不产生直接重大影响的税种划为地方税，或地方分成比例多一些，以充分调动两个积极性，为实现“五位一体”的全面小康提供制度保障。

楼继伟

2014年1月

目 录

代 序	建立现代财政制度	1
第一篇	健全中央和地方财力与事权相匹配的财税体制问题研究	1
第二篇	完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的 公共财政体系问题研究	44
第三篇	构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的 税收制度问题研究	83
第四篇	深入推进城乡建设，促进我国城乡发展一体化的财政 政策研究——基于江苏省的实践	142
第五篇	充分发挥市场在资源配置中决定性作用，完善宏观 调控体系的财政政策研究	182
第六篇	加强地方政府性债务管理，构建有效防范财政金融 风险的财政政策体系问题研究	227
后记	280

第一篇

健全中央和地方财力与事权相匹配的 财税体制问题研究

一、概 述

(一) 课题背景

从 20 世纪末开始实行的社会主义市场经济体制，解放了长期以来被落后制度所束缚的生产力，我国经济实现了高速增长，从一个典型的低收入国家向中高收入国家行列迈进。但是按照理想目标衡量，我国的经济体制改革，距离“市场在资源配置中发挥决定性作用”的要求还有很大差距，表现为：经济增长模式粗放；资源短缺、环境破坏；重复建设、产能过剩、技术创新动力不足；劳动生产率水平提高缓慢等问题愈来愈严峻。政府权力对于经济活动的干预，影响市场要素自由流动和合理配置，造成效率损失。改革正如逆水行舟，不进则退。如果不能将市场化的改革继续向前推进，促进政府退出微观经济活动领域，强化市

场配置资源的决定作用，不但资源浪费、效率低下等痼疾不能有效消除，随着工业化和城市化进入中后期，反复依靠投资拉动的边际效率丧失后，就会落入“中等收入陷阱”。中央和国务院新一届领导集体，下决心要将市场经济体制改革推向深入，以改革支撑中华民族伟大复兴中国梦的早日实现。李克强总理强调：“如果过多地依靠政府主导和政策拉动来刺激增长，不仅难以为继，甚至还会产生新的矛盾和风险”。发展阶段集中凸显的现行经济体制与生产力不适应的深层矛盾，触发了对立足全局、解决长远和深层次问题的经济体制的改革需要。

财税体制改革历来是我国经济体制改革的关键环节和重要组成部分，30多年来进行了多次重大改革，并与货币金融、价格、国有企业等各领域的改革相配合，推动了经济体制的变革。1994年的分税制改革，构建了中央与地方相对独立、职责明确的分级财政体制框架，是具有现代特征的行政体制的基础。然而作为奠基性改革，特别是随着市场经济向纵深推进和政府职能的转变，中央和地方的收入安排、支出责任划分、转移支付等方面存在的问题亟待解决。分税制改革没有重新改变政府间支出责任划分，但在预算软约束和政府职能转轨的大背景下，地方实际事权不断膨胀。中央不断完善转移支付制度并不断加大补助力度，但由于专项转移支付种类过多、过杂，资金配置效率损失大，地方可自主支配财力不足。对于落后省份而言，一方面财政实力不够，在地方经济实现又好又快发展上投入不足；另一方面在促进基本公共服务均等化和省内区域经济协调发展上能力不强。

根据形势需要，中央两次党代会报告中都明确了财税体制改革任务。党的十七大报告，将“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”等

一系列财税改革目标作为促进国民经济又好又快发展的保障措施。党的十八大报告，更是将“加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”等一系列财税改革任务，作为“加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式”的重要措施之一。在政府与市场关系层面，要界定、厘清政府与市场的边界，促进政府转变职能，优化资源配置，引导经济发展方式转变；在中央与地方关系层面，要划清支出责任、完善转移支付制度和构建地方税体系，兼顾中央宏观调控能力和地方积极性的发挥。

（二）财税体制改革遵循的原则

1. 理论指导和经验借鉴。通览主要发达国家，无论是联邦制还是单一制，都普遍实行联邦主义财政，即以权力清晰与相互制衡为最高原则。其一，权力清晰的目的在于产生效率与公平的体制效果。其二，权力清晰是要在保证中央宏观调控能力不削弱的同时，兼顾地方积极性和自主性。其三，不能照搬西方的制衡机制或者体系，但可借鉴权力清晰和制衡作为一种促进效率与公平的理念。因此，联邦主义财政理论与我国深化财税体制改革实践原则不悖，可为借鉴。

2. 立足我国改革实践。借鉴先进经验必须立足于我国改革实践。我国改革开放 30 多年的经验，作为本课题的路径指引：一是积极稳妥、统筹兼顾。二是勇于创新。既不因循于过去，也不因循于国外。要敢于“拿来”，但不能照搬。要将先进的理