

# FISCAL SYSTEM

R E F O R M

# 财税体制 改革透视

余丽生◎著



公平和绩效，财政永恒的主题。

实、稳、优，地方财政的特色。

四两拨千斤，政府理财的艺术。

个税是为了更好调节收入分配，工薪税不是个税改革的目标。

先试点后推广，房地产税克难攻坚。

城乡一体化、公共服务均等化，实现共同富裕，财政政策的着力点。



余丽生，浙江财经大学地方财政研究院执行院长、研究员。长期从事财税体制和政策研究工作，先后任浙江省财政税务科学研究所副所长、浙江省财税政策研究室主任等。主持或参与中国财政学会、国家开发银行、教育部、浙江省社科规划办、浙江省科技厅等单位的课题 40 多项。在《财政研究》《中国经济时报》等报刊发表文章 200 余篇，多篇文章被人大报刊复印资料转载；著有《地方公共财政新模式研究》等多部著作。获得过全国优秀财政理论研究成果一等奖、浙江发展研究奖、邓子基财税学术论文奖等多项荣誉。

# FISCAL SYSTEM

R E F O R M

## 财税体制 改革透视

余丽生◎著

 浙江工商大学出版社  
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS  
· 杭州 ·

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

## 图书在版编目(CIP)数据

财税体制改革透视 / 余丽生著. — 杭州 : 浙江工商大学出版社, 2021.6

ISBN 978-7-5178-4518-8

I. ①财… II. ①余… III. ①财税—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(2021)第104100号

## 财税体制改革透视

CAISHUI TIZHI GAIGE TOUSHI

余丽生 著

---

责任编辑 谭娟娟  
封面设计 沈 婷  
责任印制 包建辉  
出版发行 浙江工商大学出版社  
(杭州市教工路198号 邮政编码310012)  
(E-mail: zjgsupress@163.com)  
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)  
电话: 0571-89995993, 89991806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司  
印 刷 杭州高腾印务有限公司  
开 本 710mm×1000mm 1/16  
印 张 13  
字 数 193千  
版 次 2021年6月第1版 2021年6月第1次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5178-4518-8  
定 价 45.00元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

/自序/

## 全面深化财税体制改革目标明确、任务艰巨

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》（后简称《决定》）提出，要全面深化改革，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。而财税体制改革是全面深化改革的重头戏，《决定》提出要深化财政体制改革，并指出财政是国家治理的基础和重要支柱，确立了财政在社会主义市场经济中的职能和地位，明确必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度。中共中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》提出，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。党的十九大提出，要加快建立现代财政制度。深化财税体制改革的目标是建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效的，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。这一系列文件明确了财政改革的路线图和时间表，规划了财税体制改革的顶层设计，为财税体制改革指明了方向。

作为国民经济综合反映的财政体制，从“分灶吃饭”到分税制，从税利分流到新税制改革，从建设财政到公共财政，走过了40多年的

改革历程，基本明确了国家与企业、中央与地方的财政分配关系，建立了与社会主义市场经济体制基本相适应的公共财政体制，为社会主义市场经济的建立和发展提供了财力保障。但是，随着财税体制改革的推进，尤其是公共财政职能的不断扩大，中央和地方之间出现了事权和财权不清、事权和财力不相适应的现象，以致基层财政困难，影响了基本公共服务均等化的实现。

实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境。不能因为改革中出现问题而否定改革，更不能因为改革中出现问题而停止改革。改革中出现的问题必须通过改革来解决，发展中出现的问题必须通过改革来推进，财税体制改革必须克难攻坚，发挥好财为政服务的职能，推进国家治理体系和治理能力现代化。

财税体制改革千头万绪，涉及面广、任务重，牵一发而动全身。深化财税体制改革必须按照全面深化财税体制改革的路线图和时间表，稳步推进，以建立现代财政制度。

第一，要深化财政体制改革。在进行财政体制改革之前，必须明晰中央和地方之间的事权划分，建立事权和支出责任相适应的制度。事权不清必然导致责任不清，甚至会出现互相推诿、相互扯皮的现象，从而影响政府职能的履行。当然，事权的划分也是相对的，不是一成不变的，也要与时俱进，从而使政府能够更好地履行职能。在事权划分的基础上，相应地明确财力，使事权和财力相适应，中央政府不能一味地上收财权而下放事权，上收财权必须上收事权，否则，地方政府的事权就难以履行。当前，在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下，结合税制改革的推进，中央财政要适当下放财权，理顺中央和地方的收入划分，稳定地方财政在增值税收入中的分享比例，逐步把消费税下放给地方，以缓解地方财政困难，增强地方财政尤其是基层财政提供公共服务的能力，使中央财政和地方财政都有能力履行好职能。同时，要规范中央和地方之间的财政转移支付制度。财政转移

支付制度有利于发挥中央财政的调控作用，实现区域之间的均衡发展和基本公共服务均等化的实现。财政转移支付制度的改革，要把中央和地方之间的一般性转移支付和专项性转移支付两种转移支付的优势发挥出来，虽然专项性转移支付有利于事业的发展，但过多的专项性转移支付不利于调动地方政府当家理财的积极性，给地方财政的资金配套带来压力，也容易导致“跑部钱进”现象的出现。财政转移支付改革要减少和压缩专项性转移支付，扩大一般性转移支付的规模，把更多的财政分配自主权留给地方，以体现责权结合，满足地方经济社会发展需要。

第二，要深化税收制度改革。深化税制改革必须把税制改革和稳定税负结合起来。稳定税负不等于不改革税制，也不等于一味地减税，稳定税负属于动态的范畴，即税负有增有减，这样，税制改革才能推进。税制改革既要确保政府税收收入的稳定，又要发挥税收作为经济杠杆的调节作用，实现国民收入分配的合理化。要推进增值税改革，“营改增”扩大了增值税的征收范围，把增值税的征收范围从生产环节扩大到流通和消费环节，以确保增值税链条的完整和避免重复征税，达到结构性减税的目标。在此基础上，逐步简化和降低增值税税率，更大程度给企业减负，增强企业的竞争力。同时，发挥好税收的调节作用，实现资源的合理配置，提高资源的使用效益。要扩大消费税的征收范围，将高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围；要改革资源税，提高资源税的征收标准，把从量征收改为从价征收，从石油、天然气扩大到煤炭、有色金属，并逐步把水资源、森林资源、草场资源等纳入资源税的征收范围，以在全社会形成节约资源、有效利用资源的社会氛围；环境保护费改税以后，要扩大范围和提高标准，真正发挥环境保护税在生态文明建设中的作用；要降低车辆购置税的税率，并把车辆购置税从中央税改为地方税，鼓励和支持汽车尤其是新能源汽车的消费，以进一步刺激消费、扩大内需；等等。通过税制

改革，进一步理顺国家、企业和居民之间的分配关系，完善地方税体系建设。

第三，要深化财政预算管理制度改革。公共财政“取之于民，用之于民”，公平规范、公开透明是公共财政的基本特点。要建立全面规范、公开透明的预算制度，将政府的财政资金全部纳入预算管理，推进预算管理科学化、规范化，提高财政资金使用绩效。要改革预算平衡办法，建立跨年度的预算平衡机制，对中央和地方政府债务要有规范的管理及风险预警机制，确保国家财政的安全、稳定、健康运行。同时，要厘清和规范重点支出和财政收支或国民收入增长挂钩的做法。对于我国目前的教育、农业、科技、计划生育、文化宣传等重点的支出，要么规定支出增长超过经常性财政收入增长，要么规定占财政支出的比例，要么规定占GDP的一定比例。如果这些支出都要满足，财政则“巧妇难为无米之炊”。在财政收入有限而社会对财政支出的需求无限的前提下，财政不能无限满足，否则，财政就会发生“寅吃卯粮”的问题。财政预算只能根据财力的可能，有所为有所不为，按轻重缓急来安排预算，以满足教育科技、医疗卫生、社会保障、公共安全、环境保护等公共需要。

“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”财税体制改革必须按照《决定》和党的十九大规划的蓝图全面深化，建立现代财政制度，发挥好市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，让政府承担起应有的职责，以建立适应社会主义市场经济体制要求的公共财政体制，为中华民族伟大复兴的“中国梦”提供财力支持，为全民社会福祉的提高提供财力保障。

本书的出版得到了浙江财经大学重点学科财政学的资助，在此表示感谢！

# 目 录

第一章 预算管理改革先行先试	/001
按预算法要求提高财政预算执行进度	/003
改进预算编制方式求突破	/007
财政投资如何聚力增效	/014
政府引导基金扶持经济发展大有作为	/021
财政资金竞争分配体现了公平和效率的结合	/026
规范管理是防范地方政府债务风险的有效途径	/030
第二章 税制改革稳步推进	/033
“营改增”后增值税改革的深化	/035
“三步走”是消费税改革的选择	/038
找准房地产税改革的着力点	/043
个税变为“工薪税”并非改革的初衷和目标	/049
环保压力倒逼环境保护“费改税”	/053
税权适当下放有助于地方税体系的完善	/056

第三章 财政体制改革克难攻坚	/061
财政体制改革要积极而稳妥	/063
重构中央和地方财政收入分配关系迫在眉睫	/067
构建以共享税为主体的分税制财政体制	/072
合作共赢是深化分税制财政体制改革的着力点	/077
“后营业税”时代地方财力建设思路选择	/082
必须澄清财政“省管县”与城市化相克的悖论	/086
第四章 地方财政改革推陈出新	/091
财政分类改革促进区域均衡发展	/093
西湖免费开放折射公共产品的价值回归	/102
统筹财政支农政策培训教材编写的实践思考	/108
财政职业精神的思索	/113
移民新村是精准扶贫的新创举	/117
第五章 配套改革保驾护航	/121
企业养老保险可持续发展的选择	/123
积极推进机关事业单位养老保险制度改革	/132
对会计人才队伍建设的建议思考	/138
天价学区房凸显了教育资源配置的不均	/143
宜家体验工匠精神	/147

## 第六章 农村改革全面深化 /151

财政助推“美丽乡村”建设 /153

牢牢把握农业农村优先发展的财政着力点 /157

财政要积极为确保粮食生产提供政策支持 /161

居家养老托起了农村的“夕阳红” /165

文化礼堂工程活跃了农村文化 /168

把“小医务室”办成“大民生”实事 /172

## 第七章 财政政策落地生根 /175

消费券发行使用的思考建议 /177

不该把高房价的“板子”打在“土地财政”上 /182

推进科技创新是财政的职责所在 /186

群众路线是做好财政工作的出发点和落脚点 /189

代后记 以职责为己任服务好财政中心工作 /192

# 第一章 预算管理改革先行先试

---



## 按预算法要求提高财政预算执行进度

用好财政资金，提高财政资金的使用效益，确保“少花钱多办事、办好事”，不断改善民生和提高社会的福祉是政府的职责。但在财政资金的安排使用过程中，每年的财政预算执行前慢后快，年终花钱集中是不争的事实。尽管年终花钱集中有客观的一面，但预算支出过度集中在年底，难免有“年终突击花钱”之嫌。这不仅影响经济社会事业发展、影响社会民生的改善，而且影响财政资金的使用效益、影响社会资源的有效利用。

预算执行进度慢，存在年终突击花钱的现象不是新问题，可以说是年年讲、年年提，但始终难以解决，其中的缘由是多方面的。从预算制度本身分析，一方面受预算编制方法的影响。我国政府部门编制部门预算时采用的是基数法，通常按“基数+增长”的方式编制预算，而经济社会发展对资金的需要是不平衡的，有的部门事业发展需要增加的资金多，有的需要增加的资金少，即使是同一部门，有的年份需要增加的资金多，有的年份需要增加的资金少，有的年份甚至不需要增加资金，但是，预算一经人代会通过，就需要执行，否则就要扣减下年度的预算，因此，各政府有关部门和单位为了保留预算的基数，突击花钱就难免了。另一方面受预算编制时间的影响。我国政府部门每年下半年就陆续开始试编预算，经过“两上两下”的过程，即“布置—试编—上报—初审—反馈—修改—再上报—审定—下达”等环节，年底基本完成预算的编制，再经过各级人代会审定以后正式通过。而我国各级政府每年的工作任务和工作重点是在年初的人代会确立的，地方各级政府的人代会有在1月份召开的，也有在2月份

或3月份召开的，全国人代会在3月初召开，这样政府部门编制的部门预算和政府工作重点难免会有偏差，容易出现财政预算和资金使用上的“苦乐不均”，也会影响财政资金的安排和使用。

从预算资金的来源分析，预算资金主要来源于本届政府的预算安排和上级政府财政的转移支付。分税制改革以来，国家为了理顺政府间的财政分配关系，中央财政和地方财政建立了转移支付制度，地方财政尤其是经济欠发达的中西部地区财政相当一部分财力来自中央财政的转移支付。同时，中央对地方的财政转移支付又有一般性转移支付和专项性转移支付之分，专项性转移支付又由各个专项组成。一般来说，在一般性转移支付资金和专项性转移支付资金中，一般性转移支付资金下达的进度快，预算执行的进度也快；而专项性转移支付项目多，涉及的政府部门也多，预算下达慢，自然执行的进度也慢。这样中央财政的转移支付就直接影响地方财政预算的执行进度，中央资金下达得快，地方预算执行的进度就快；中央资金下达慢，地方预算执行的进度自然慢。同样，地方各级政府之间的财政转移支付也影响预算的执行进度。

尽管预算执行进度慢有客观的因素，但预算制度本身存在的不合理因素也是不可忽视的。而新修改后的预算法的实施为提高预算执行进度提供了保障。各级财政为了避免预算执行进度慢、出现年终突击花钱的现象，应严格按照新修改的预算法的要求，建立科学、规范、合理的预算制度，用好财政资金，发挥好财政资金的使用效益，实现“少花钱多办事、办好事”的要求。

第一，滚动预算求真实。预算编制是预算执行的前提，预算编制的科学合理是预算有效执行的保障，也是避免年终突击花钱的重要条件。长期以来，我国部门和单位主要采用“基数+增长”的方式编制预算，即采取基数法的方式编制预算，这为部门和单位争取预算资金提供了便利，也给预算的真实性留下了“隐患”，因为部门和单位每年的工作任务和工作目标是不一样的，对政府财政资金的需要也是不一样的。有的年份工作任务重，需要的财政资金就多；有的年份工作任务轻，需要的财政资金就少，而一旦资金使用有结余，就有可能造成部门和单位年终突击花钱。要避免预算制度本身带来的弊端，编制一种三年的滚动预算是不错的选择。滚动预算可以使部门和单位从

更长的时期考虑预算，把预算和事业发展有机结合起来，使编制的预算更加真实，更加容易执行，即使预算出现结余也可以滚存到下一年度，避免了年终突击花钱的现象。同时，编制预算时也要打破基数法，突破既得利益的束缚，采取零基预算和绩效预算的方式，按财政支出的轻重缓急和财政资金使用的效益编制预算，把财政资金用好、用得更有效。

第二，整合资金压专项。预算执行进度跟财政资金的性质有一定的关系，而地方政府的财政资金除了本级的财政收入之外，还有一部分来自中央财政的转移支付。分税制改革以来，我国已经建立了包括以一般性转移支付制度和专项性转移支付制度为主体的财政转移支付制度。一般性转移支付是不规定具体用途，由地方政府统筹安排的转移支付形式，其特点是有利于均衡地区财力，推进基本公共服务均等化；而专项性转移支付是上级政府为特定的政策目标而设立的资金，其特点是专款专用，有利于经济和社会事业发展。在我国现行的转移支付制度中，相对于一般性转移支付，专项性转移支付下达的进度要慢，直接影响预算的执行进度。结合财政转移支付制度改革，逐步扩大一般性转移支付的规模，缩小专项性转移支付的规模，同时，对财政专项资金进行整合，在此基础上，按预算进度安排财政资金，提高财政预算执行进度，从源头上控制预算执行进度，以避免年终突击花钱。

第三，制定标准防估算。财政预算是财政支出的基础和前提，反映的是财政支出的要求。编制预算必须要有严格的标准和要求，否则，预算的编制缺乏依据，使部门和单位编制预算变成估算，预算和实际的要求差距大，给预算的执行带来难度，则要么资金结余要么资金不足，以致资金结余而出现突击花钱也是难免的，当然，预算标准必须符合实际，符合经济发展水平和物价水平，使预算编制的结果和预算执行的要求基本相符。当前，各级政府要规范支出管理，结合经济发展水平和物价水平，在全国统一且适当考虑地区差异的前提下，及时制定和出台相关的制度和政策。同时，出台的制度和政策要符合我国的国情和社会消费的水平，有量化的尺度和可执行的标准。如对会议费的开支，必须规定不同性质会议的时间长短和开支标准；对公务接待，必须明确食宿的标准，便于部门和单位执行，

使部门和单位的预算“有据可依，有据可查”。这样，财政预算就比较真实，减小了预算和实际预算执行需要的差距，能够有效控制部门和单位年终突击花钱现象的产生和出现。

第四，预算增减定机制。由于政府部门或单位每年的工作任务是不一样的，以及受每年价格波动的影响，政府部门编制的预算和实际预算执行的结果存在差距，即预算结余或预算赤字，这是客观存在的。而我国目前政府部门或单位一般不允许出现预算赤字，除非有特殊需要，一般不允许追加预算，因为追加预算要经过一定的审批程序，通过难度大，一般部门和单位也会按照“量入为出”的原则安排预算。至于预算出现结余，一旦超出一定的比例，各级财政部门就要扣减部门和单位下年度的预算，这也促使一些部门和单位年终突击花钱。为了避免因预算执行出现的年终突击花钱而造成的财政资金浪费，各级财政部门应该及时调整预算执行中存在的合理的规定或办法，建立预算增加或核减的调节机制，在严格执行预算开支范围和标准的前提下，允许部门和单位在一定范围内增加或核减预算，对当年的预算结余作为财政结余资金收回财政国库而不影响部门和单位下年度的预算，给部门和单位吃下“定心丸”，使预算得到严格的执行。

第五，绩效评价促效率。财政资金从预算到执行，从执行到监督，直至使用效果的绩效评价并反馈到预算是一个完整的过程，财政预算的执行仅仅是财政资金运行的一个环节，不是财政资金使用的结束，财政资金使用的监督评价是不可忽视的内容。长期以来，政府和部门对财政资金的绩效评价的重视是不够的，如今，随着公共预算改革的推进，财政资金的绩效评价逐步深入人心、被社会接受，财政资金使用的绩效评价已成为财政资金管理工作的重要环节。通过财政资金的绩效评价，可以发现，财政资金使用的效益和效果，对一些使用不好或长期闲置不用的、影响财政资金执行进度的财政资金，财政通过取消和收回国库，就能够调整财政资金的使用方向，优化财政支出结构，提高财政资金的使用效率。因此，加强财政预算管理，各级政府和财政部门必须重视绩效评价工作，加大财政资金绩效评价的力度和范围，把绩效评价作为加强财政资金管理的重要方法和工具，对那些长期不用或使用不当的财政资金要及时调整，以提高财政预算的执行进度和资金的使用效益。