

# 推进新一轮财税改革要创新思路

于长革

(财政部财政科学研究所,北京 100142)

**内容提要** :当前财税改革已成为一大焦点,甚至再度以“改革突破口”被寄予厚望。新一轮财税改革创新思路,要置身于经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”配套改革中,立足全局通盘设计,要着眼于建立统一、规范的分级财政体制,在平稳过渡中不失时机地实现阶段性重点突破,要与价格、金融、国有企业等相关配套改革相呼应,统一规划,协调配套推进。

**关键词** 财税改革 通盘设计 重点突破 配套推进

**中图分类号** F812.2 **文献标志码** A **文章编号** :1672-9544(2014)01-0022-06

面对新一轮改革大潮,人们关于改革的议论和期待不断升温,其中财税改革更已成为一大焦点,甚至再度以“改革突破口”被寄予厚望。新一轮财税改革到底应该“改什么”、“怎么改”?值得我们认真思考、集思广益予以解答。

## 一、新一轮财税改革的主要背景

中国的财税改革于1978年作为市场化改革的突破口率先启动,历经30余年探索实践,现已取得了重大成就,形成了稳定的收入增长机制和支出均衡机制,建立了制度化、规范化的财政运行制度体系,规范了政府、市场、个人之间的分配关系,促进了政府职能转变和企业公平竞争市场体系的形成,市场配置资源的基础性作用显著增强,建立健全了包括预算、税收、国债等调控工具在内的一整套比较完善的财政宏观调控体系,有效发挥了财政在国民收入分配、经济发展和社会稳定中的调节作用;既有效履行了财政自身职能,又有力支持了“三农”、国有企业、投融资、外贸、价格等方面改革,促进了经济和社会事业的全面发展。

当然,我们也要看到,现行财税体制运行中

依然存在许多不足之处,如政府与市场的功能界定不够明确、政府间责权划分不够清晰、地方税体系不够健全、转移支付制度不够完善、支出管理有待强化、公共财政体制建设不到位等等,特别是省以下广为人们诟病的基层财政困难、大量隐性负债和短期行为特征明显的“土地财政”问题。其中,有些是1994年财税改革时,为保证改革方案顺利出台而暂时搁置的问题;有些是当时认识到,但因主客观条件不具备未及时解决的问题;有些是随着改革和发展环境的变化在财税领域出现的新情况和新问题。这些都需要我们在下一阶段改革深入研究、集中力量加以解决。

我国目前仍处于可大有作为的战略机遇期,也处于矛盾凸显期和改革深水期,财税改革任务紧迫。如果不能在短期内使改革有较大突破、缓解各种矛盾、加快经济发展方式的转变,不但会丧失发展机遇,还可能使各种矛盾集中爆发,危及国家稳定和长治久安。新一轮财税改革涉及一系列配套改革,既要精心设计、整体把握,又要区分轻重缓急,分阶段、分步骤实施,统筹、协调推进。

[收稿日期]2013-11-07

[作者简介]于长革,副研究员,经济学博士,主要研究领域为财税理论与政策、宏观经济运行与调控。

## 二、新一轮财税改革要置身于“五位一体”配套改革中,立足全局通盘设计

财政是经济的组成部分,直接服务于转方式、调结构;财政也是行政和政治的组成部分,将制约或推动行政和政治体制改革;同时,财政又是社会、文化、生态各领域的重要支撑,牵一发而动全身。牵住了财政改革这个“牛鼻子”,全方位改革的成功就有了较大把握。因此,下一阶段的财税改革仍然应当成为整体配套改革的突破口,居于基础性地位,要全面服务于经济、政治、社会、文化、生态各领域改革。在具体操作上,可以考虑从充实和完善地方税体系切入,从政府间分配关系、税收制度改革层面发力,通过财税制度创新、管理创新和技术创新辐射和带动经济体制、政治体制、行政体制和社会改革。

(一)与行政和政治体制改革相衔接,财税改革要合理界定财政职能范围,推进服务型政府建设

财政职能的定位取决于政府职能的定位。社会主义市场经济条件下,我国政府职能定位为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”,这自然也是财政的事权范围。因此,财政职能应重点向以下四方面倾斜:一是国家安全和政权建设领域,重点是保障国家机器的正常运行。二是公共事业发展领域,重点用于支持科技、教育、文化、卫生等公共事业发展。三是再分配性转移支付领域,如实行各种社会保险和社会福利救济,对欠发达地区转移支付和扶贫支出等。四是公共投资支出领域,重点是对国民经济有重大影响的、非经营性和非竞争性领域进行必要的公共投资,包括对公共设施、基础设施等公益性领域的投资,对风险产业和高科技产业的投资等等。

(二)与经济体制改革相衔接,财税改革要重点围绕公共产权制度改革、促进经济平稳较快发展、推动结构调整三个方面推进

我国拥有庞大的公共资源和公有制经济。加快推进公共产权制度改革,提高公共产权收入在政府收入中的占比,有利于全民共享公共资源收益,降低全社会税收负担,激发民间投资活力,维护社会公平正义。应进一步明确政府间公

共产权的划分,按照公共产权条块结构特点,尽可能使政府间公共产权的划分细化、明确化,提高公共部门的运行效率,同时强化公共产权的预算约束。

建立消费持续增长的长效机制,促进经济平稳较快发展,是财税改革的一项重要任务。要把发展城镇化作为重点,确保进城农民工在就业、住房、养老、医疗、教育等方面与城镇居民逐步实现同等待遇。适应居民消费以改善住、行为为主的结构升级特征,完善住房、家庭汽车等消费政策,引导需求合理稳定增长。

此外,还应创新财政支持机制,促进经济结构调整和发展方式转变。结构调整尽管需要政府引导,但更重要的是依赖市场机制,特别是要素价格与财税改革。只有资源、能源价格合理,资源税、环境税到位,才真正有利于节能减排;只有劳动力、资金成本不再被压低,才会激励企业注重研发和技术创新;只有稳步提高直接税的比重,才会使地方彻底改变只注重规模扩张与工业发展的状况,从而有利于产业结构的转变。

(三)与社会改革相衔接,财税改革一方面要更加关注和改善民生,另一方面要积极推进社会改革,维护社会公平正义

财政作为庶政之母,关注民生、改善民生、保障民生,缓解消除经济社会矛盾,是其基本职责所在。要进一步完善财政转移支付制度,加快建立健全规范的中央、省两级自上而下的财政转移支付制度,以及必要的“对口支援”等横向转移支付。另外,考虑到社会转型期居民收入差距拉大的现实,继续完善有利于社会弱势群体的财政投入机制,通过加强对教育、健康等人力资本的投入,为弱势群体向上流动创造条件。

适应社会发展的需要,当前和今后一个时期,财税改革要积极推进教育、医疗卫生和文化等社会体制改革,加强社会治理,维护社会公平正义。一是要建立完善的社会保障体系,包括建立完善的国民教育体系、就业战略、公平合理的分配体系、全覆盖的医疗保障和住房保障以及良好的生活环境。二是要加快推进工业化和城镇化,构建一个合理稳定的社会结构。三是培育一个成熟的民主法治社会。政

## 新一轮财税改革

府公权力要合理归位,不搞全能主义,统包整个经济社会事务。社会组织的发育需进一步加快,保障基层的自治权利。

### 三、新一轮财税改革要讲究策略,在平稳过渡中审时度势、不失时机争取阶段性重点突破

我国的特殊国情决定了财税改革总体上只能走“渐进式”道路,以照顾各方面利益,协调各方面关系,降低改革的阻力与成本;同时在渐进中要审时度势、不失时机争取可能的突变。这是我国财税改革取得成功的战略策略保证。今后财税改革的进一步深化必须把握好这条要领,正确处理好“渐进”与“突变”的关系,渐进中要有突破,突破中也要注意处理好各方面关系,争取平滑过渡,避免大起大落,确保财税改革顺利推进。特别是在新一轮改革中,财税改革要适应经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”改革与发展的需要,着眼于建立统一、规范的分税分级财政体制,对现行分税制进行大幅度调整与完善,不能局限于小修小补,要有大动作,审时度势、不失时机地实现阶段性重点突破。

#### (一)重点突破一 理顺政府间财政分配关系

理顺政府间财政分配关系的目标是在“扁平化”框架下建立中央、省、市县三级政府间事权与财权的划分体系。按照事权的承担主体标准,可将政府事权分成四类:独立承担事权、共同承担事权、上级政府委托性事权和上级政府引导性事权。从国际政府间财政关系的借鉴来看,在各级政府间,“拿自己的钱办自己的事,效率最高;拿别人的钱办自己的事,效率其次;拿别人的钱办别人的事,效率最低”。因此,处理政府间财政分配关系的总体原则是:减少职责共担,尽可能减少共享税,赋予各级政府相应的财权,以满足其承担事权的需要。

1. 按照受益范围和法律规定,明确划分中央、省、市县三级支出责任。借鉴国际经验,按照公共产品层次性、受益范围、能力、效率、规模经济、外部性、信息充分性和激励相容等原则,各级政府的事权尽可能由本级政府承担,尽量减少职责共担,逐步改变中央下指令、地方执行的状况。中央政府单

独承担的事权,由中央自身的机构完成;中央自身机构能力不足的,首先应加强中央自身能力建设。事权划分尽可能细化、可执行。中央政府着重抓大事、抓影响全局的事,地方政府能履行的职责尽量交给地方。

第一,中央政府的事权范围主要包括行使外交、国防、反恐等维护国家主权、安全、统一等职能;保持宏观经济健康发展和稳定运行,限制垄断、保护竞争,重大资源的战略性平衡;全国性交通、能源等重大项目建设,缩小地区发展差距,实现地区间协调发展,形成统一、平等并能促使劳动力在全国流动的养老、医疗等社会保障体系。与之相对应,中央财政的主要支出项目为:国防、外交、社会保障、中央政权和政府的行政管理、全国性重大建设项目的付息、地区转移支付、国民教育、对居民社会保障的转移支付,等等。

第二,省级政府的事权范围主要包括地区社会管理、区域市场的监督和管理,地区性法律的制定和中级司法活动;省级交通道路、水利枢纽等工程项目;省级的社会保障项目;省级治安管理;公共卫生,等等。因此,省级财政的主要支出项目包括社会保障支出及各种补贴支出,如支农支出,对基层的转移支付支出;科教文卫支出,如省属高校、一般性文化公益事业、基础性研究;治安设备及警力支出;投资支出,如对省内交通、通讯、能源、农业等基础设施和产业的投入;本级政府行政管理支出等。

第三,市县政府的事权范围主要包括市县内社会管理和市场监管;基层司法;城市管理;市县级公路;市内交通;城市供排水系统;生态环境保护;廉租房和最低生活保障;失业保障和促进就业等。因此,市县级财政主要支出项目为本级政府行政管理支出;基础设施和基础产业投资支出;科教文卫支出;低收入人群保障支出;消防和警力支出;生态环境保护等。

从上述支出责任来看,财政总支出的大头应该在省以下的地方政府,市县级支出约占全国财政总支出的50%-55%,再加上省级的15%-20%,中央支出只能占全国财政总支出的25%-30%。

2. 合理划分政府间的财权,构建财权与事权相统一、财力与支出责任相匹配的分级财政体制。中

央应赋予地方必要的相对独立的财权,包括必要的税种选择权和一定的税收政策制定权,乃至允许地方政府依照法定程序自主开辟地方税种和税源,筹集适量的用于提供公共物品的资金。当然,作为权力制约,中央应具有地方税收法律法规和政策的审批权。另外,我国要借鉴国际经验,进一步规范各级政府间的税收收入划分办法,保证各级政府(特别是地方、基层政府)都拥有主体税种,以确保中央有能力调控总体经济形势,地方有财力实现分级预算、自求平衡。下一阶段,我国要以“营改增”为契机,加快建立和完善地方税体系,提高地方公共服务保障能力

地方税主体税种应具备税基较广、收入稳定、具有非流动性且税负不能转嫁等特征,以便使本地的税负落实到本地居民身上而较较好地地方公共物品的成本和效应联系起来。按照上述原则,我国地方税主要税种可考虑由以下三项组成:

一是房地产税。要逐步整合目前房地产开发、流转、保有环节各类收费和税收,及时总结上海、重庆房产税试点经验,统筹推进房地产税费改革,努力解决目前在交易环节有多个税种对同一课税对象多次征收等问题,合理安排税收负担。要消除房地产保有环节税制安排存在的障碍,结合房地产调控的制度建设和设置新的房地产税,参照房地产市场价值确定评估值并作为计税依据,逐步使房地产税成为地方政府的主体税种之一,以形成地方政府优化职能的“内洽”机制,保证提供公共基础设施和公共服务等方面的资金需要。二是资源税。为推动资源节约型、环境友好型社会建设,有效调节市场供求关系、反映资源稀缺程度以及环境损害成本,促进节能降耗,要结合规范资源收费制度,全面改革资源税。新疆率先推行的原油、天然气从量改从价征收的改革已扩大到全国,下一步应合理扩大资源税从价的品种征收范围,使之成为促进节能降耗的长效经济杠杆,并成为我国资源富集地区地方税体系中的支柱财源之一。三是城市维护建设税。改革方向是适应城镇化过程和经济社会发展,适当提高城市维护建设税在地方财政收入中的比重。

3.构建规范的政府间转移支付制度,充分发挥

其财政均衡功能。借鉴国际经验,结合我国国情,我国现行转移支付制度应作如下调整:第一,减少转移支付事项和总规模。第二,优化转移支付结构。减少专项转移支付比重,提高一般性转移支付比重,建立以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的制度体系。第三,规范并减少专项转移支付。对现有专项转移支付项目进行清理、整合,减少规模,最大限度地降低专项转移支付对地方政府的配套要求,主要用于地方重点公共基础设施补助以及重大灾害救助和突发事件、老少边穷特别补助等。第四,进一步完善现行因素法转移支付,采用客观的量化公式和能够反映各地客观实际的统计指标,针对各地区不同的主体功能,把对于农业区域、生态区域的转移支付支持进一步制度化、规范化。

#### (二)重点突破二 改革税收制度

改革要点是:优化税制结构,提高直接税比重,降低间接税比重,扩大资源、财产、环境类税收,健全地方税体系,优化税种的政府层次体系。

1.改革增值税:“营改增”、“降税率”、“全抵扣”。按照分行业稳步推进的策略,积极推进“营改增”改革,加快营改增进程。下一步应选择建筑业、电信业以及与目前试点行业关联度高的生产性服务业在全国全面推进。营改增行业改革基本到位后,应适度降低增值税基本税率水平,进而降低间接税占比,简并优惠税率档次,规范税制,促进行业内公平竞争,尽快将不动产所含税款纳入抵扣范围。

2.改革消费税:增减税目,差别税率,调整环节。将已成为日常生活用品的消费品剔除(如护肤护发品),将污染重(如电池)、能耗大产品(如大排量轿车)以及奢侈消费品(如私人潜艇、私人飞机)纳入征收范围,对重污染、高耗能、高档奢侈品实行高税率,对节能和环保产品实行低税率或免税;对烟草、成品油仍保留生产环节征税,将其他品目(如奢侈品)的征收环节后移到消费环节。

3.改革资源税:从价计征,扩大范围,清费立税。尽快将煤炭及其他非金属矿原矿、铁矿及其他金属矿等具备条件的税目改为从价计征。对于目前不具备从价计征条件的税目,提高单位税额,扩大资源税征收范围,将水、森林、草原、湿地、滩涂等资源一一纳入,坚持清费立税的原则,将资源税改革与资

## 新一轮财税改革

源收费改革协同推进。

4.开征独立的环境税。将目前与环境保护有关的收费项目改为税收,即以“费改税”路径开征独立环境税,逐步将适用范围扩大到更多排放量大的污染物,在全国一次性推广,税率设定遵循“先低后高”的原则。

5.改革个人所得税,扩大覆盖面。建立综合和分类相结合的纳税制度,除资本利得外,先易后难,将个人各类收入均纳入综合课税范围;下调综合所得的最高边际税率,减少税率档次;以家庭为纳税单位,建立差别化费用扣除制度。

6.改革房地产税:公平土地税负,强化保有环节。按照“均地负、重保有、合房地、重评估、扣基本、分类率、建系统、渐覆盖、先商(用)豪(宅)后普宅”的思路,推进改革。建议2014年1月1日全面扩大个人住房房产税试点,适时在全国推开;建立基层社区、地方辖区公众参与制定、优化房产税规则的机制;下调过高的住房用地税负,提升过低的工业等用地税负,合理设定公共设施、行政用地税负,提高城乡建设用地综合利用效率;简并流转交易环节税费,重点发展保有环节房地产税,将住房流转带来的增值收入纳入个人所得税改革统筹考虑,计税依据为房屋、土地评估价值,合并评估征收;不同类型的住房税率设定。基本住房扣除,改善性住房低税率,享受与长期投资性住房中度超额累进税率,投机性(短期持有)住房高度超额累进税率,赋予省级政府一定的法规政策制定权,如基本住房扣除、税率设定、实施节奏等,建立、发展评估机构,改进评估方法。

7.推进社会保险费改税。适时将全国社会保险费统一由税务部门征收,妥善安置原社会保险经办机构 and 人员;实施社会保险费改税,开征社会保障税。在社会保险费统一由税务部门征收后,通过一段时间的运行,在总结经验的基础上建立社会保障税制度。

四、新一轮财税改革要与相关配套改革相呼应,统一规划,协调推进

新一轮财税改革涉及一系列配套改革,应联系基础产品价格机制、金融、国有企业、建立健全基础数

据统计系统等重点,实施通盘设计的配套改革。

(一)以资源税改革覆盖煤炭为契机,加快能源、资源价格改革步伐

目前,新疆率先推行的原油、天然气从量改从价征收的改革已扩大到全国,下一步应合理扩大资源税从价的品种征收范围,尽快将煤炭及其他非金属矿原矿、铁矿及其他金属矿等具备条件的税目改为从价计征,使之成为促进节能降耗的长效经济杠杆。要以资源税改革覆盖煤炭为契机,加快能源、资源价格改革步伐,重点推进电力部门配套改革和电价改革,强化市场导向下的竞争。更好地发挥价格信号在资源配置中的引导作用。

(二)进一步深化金融改革,完善金融宏观调控体系和机制

今后一段时期,在国际利率普遍低下的背景下,可在适当时机充分评估房地产市场风险的基础上,考虑并推动存款利率市场化,激励银行从吃利差转向服务。要逐步增强人民币汇率双向浮动弹性,使市场供求在汇率形成中发挥更大的作用,保持人民币汇率基本稳定。进一步完善金融宏观调控体系,健全和完善逆周期的金融宏观审慎政策框架,优化货币政策体系,更加突出价格稳定目标,正确处理好稳增长、保持物价稳定和防范财政金融风险的关系。

(三)深化国有企业改革,正确处理国有企业与民营企业之间的关系

经过改革开放30多年的发展,国有企业和民营企业都已经成为国民经济的重要组成部分,发挥着重要作用。二者各有长短,优势互补,不可相互替代。要处理好国有企业和民营企业之间的关系,首先要使二者能够平等享有生产资料、公平参与市场竞争、同等受到法律保护、同样受到社会监督。目前,我国还没有完全实现这四个市场法则,需要以更大的勇气和智慧去推进改革。而企业也不要抱怨,更不能等待,要把步子迈得更大些,努力做好自己该做的事。与此同时,国有企业和民营企业都应看到对方的优点,不要互相指责挑毛病,努力实现协调发展、融合发展。

(四)规范地方政府债务管理,防控财政风险

在目前地方政府企业化运作的背景下,地方

债务不可能消失。这是因为地方政府为完成一系列考核指标,需要加快发展经济、推升GDP、招商引资、盖保障房等,城市化进程也需要地方政府去推动。因此,地方自主发债肯定是一个方向,要适时、适度允许地方政府发行市政债券。对于地方债和地方融资平台,不能简单地一棍子打死,而应采取有堵有疏、疏堵结合的办法,把地方负债通过“治存量、开前门、关后门、修围墙”等举措逐渐消化掉,并通过法律与制度建设规范政府债务的发行、使用和监督。对地方政府一把手的考核必须制定相应的“债务指标”,并在领导班子成员就任之初、离任之时进行地方债务审计、债务公示和债务考核,加快建立地方政府可控的举债、还债机制。

### (五)建立健全与经济、社会发展相适应的基础数

据统计系统,为配套改革和高效管理提供技术支撑

价、税、财配套改革,特别是资源税改革、房地产税改革和个人所得税制度等改革都需要与之相关的基础信息作为支撑,包括个人、家庭和企业的收入信息、财产(包括动产和不动产)信息以及国家、集体和个人的资源信息等,这些信息的收集、处理也构成经济社会管理水平提高和长治久安的基础条件。当前和今后一个时期,配合公共财政建设和价、税、财改革的推进,要加快建立健全与经济、社会发展相关的基础数据库及其联网系统,完善各类基础数据统计体系,为改革提供强有力的技术支撑。

【责任编辑 寇明风】

(上接第5页)中每一个税种的改革涉及面都广泛,牵涉到国家、企业和个人利益,具有很强的辐射力。营改增要让营业税全面退出,用增值税取而代之,其减税效应显著,静态计算总计应有几千亿元的规模。消费税扩大范围,有利于发挥其调节生产、消费的功能,也有助于调节分配差距。个人所得税扩大综合征收范围,缩小分项征收范围,有利于税收公平原则的落实。房产税扩大到个人住宅,既可增加地方收入来源,也能在一定程度上调节住房消费,有利于节约土地和住房资源,同时对分配、房地产市场的健康发展也有积极作用。扩大资源税范围,实行从价计征,发挥资源税的规制作用,规范资源开发使用主体行为,对保护抑制生态环境具有积极作用。排污收费改为环境税,可通过税收的权威性来强化对排污行为的约束,促进国家环境治理能力提升。

税制改革着眼于系统性,注重各个税种之间的功能协调和整体配合,税收法治优先,兼顾当前现实条件,构建现代税收制度,这是新一轮税制改革的基本思路。

第三,建立事权和支出责任相适应的制度。提“支出责任”,强化了“事”与“钱”的结合,也可以说,支出

责任是财力与事权之间不可或缺的桥梁,任何财力,只有指向具体的事权履行,才会转化为一级政府的支出责任,即花钱办事的责任。因此,事权和支出责任相适应,更有利于中央与地方以及地方内部实现财力与事权相匹配。这里的“事权”概念侧重于事权履行,或执行权。每一项完整事权包含四个基本要素:决策权、执行权、支出责任和监督权。由于我国事权划分是按照事权的要素来划分的,在国家层面,即在中央地方之间形成了“中央决策、地方执行”的整体格局,这与我国单一制的国家结构形式是相适应的。在地方层面,也形成了“上级决策,下面执行”的事权划分格局。与这种事权划分格局相适应,明晰中央与地方的支出责任就变得极其重要。事权履行重心过度地下移,容易引发国家治理风险,适度上移事权履行,并相应上移支出责任是必要的。因此,在《决定》中,提出了中央事权、中央地方共同事权和地方事权的划分,就进一步明晰事权履行和相应支出责任指出了明确的改革路径。

【责任编辑 连家明】