

着力构建有利于科学发展的 财政体制机制

■ 史耀斌

财政体制机制由财政收入制度、财政支出制度、收入分配制度、预算管理体制和财政政策机制“五位一体”共同构成，是中央政府引导各类经济主体及地方政府行为的重要“指挥棒”。1994年以来，通过不断深化财税改革，我国已经形成了一个基本符合社会主义市场经济体制要求的财政体制机制，为推进市场经济的健康发展发挥了重要作用。但目前的财政体制机制仍有一些不尽完善、需要改进的方面，必须以更高的智慧、更强的力度和更大的决心进行改革和完善，着力构建有利于科学发展的财政体制机制。

一、构建有利于科学发展的 财政体制机制的主要任务

1. 完善财政收入制度，统筹税费关系，理顺政府收入机制。坚持“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，推进税费改革，优化税收结构，合理税权配置，公平税收负担，不断提升税制竞争力，提高税法遵从度，以满足公共服务均等化和主体功能区建设的需要，

完善以流转税和所得税为主体税种，财产税、环境税及其他特定目的税类相互配合，多税种、多环节、多层次调节的复合税制体系。按照强化税收、规范收费的原则，分类规范收费、基金管理，充分发挥税收在筹集国家财政收入中的主渠道作用，使税收占GDP的比重达到25%左右，税收占国家财政收入的比重在90%以上。

2. 优化财政支出结构，加强保障和改善民生的财政保障。严格控制一般性开支，增加对公共服务领域投入。重点加大对“三农”、教育、文化、社会保障和就业、医疗卫生、住房等民生方面的投入，确保支农支出、教育支出和科技支出符合相关法律规定的比例要求。根据社会事业发展规律和公共服务的不同特点，立足基本国情，按照“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则，稳步推进基本民生保障体系建设，促进实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标。

3. 规范预算管理制度，建立健全有机衔接的政府预算体系。健全政府预算体系，科学划分公共财政预算、政府

性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算收支范围，并不断完善相关操作办法。逐步形成由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算组成的有机衔接、完整的政府预算制度体系，提高预算编制的科学性和准确性。

4. 深化财政体制改革，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。按照调动中央和地方两个积极性的原则，健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制。完善财政转移支付制度，加大一般性转移支付力度，规范专项转移支付，加快建立县级基本财力保障机制，增强基层政府提供基本公共服务能力。

5. 建立财税政策协调机制，提高财政宏观调控的前瞻性和有效性。建立起税收收入政策与预算支出政策相互替代、协同作用的财税政策协调机制，在国家财政制度的总体架构之内实现收入与支出的功能匹配，税式支出预算与财政支出预算的平衡协调，并按

照全面、协调、可持续发展的要求,积极发挥财政政策在促进经济增长,特别是优化结构、协调发展等方面的重要作用,健全和完善财政宏观调控的工作机制,不断增强财政宏观调控的前瞻性、针对性和有效性,进一步提高财政宏观调控水平,促进经济社会又好又快发展。在此基础上,保持财政收入与经济协调增长,不断壮大财政实力和综合国力。

6. 确立财政在政府参与国民收入分配中的主导地位,发挥好税收调节个人收入分配的职能作用。按照初次分配和再分配都要处理好效益和公平的关系、再分配更加注重公平的原则,充分发挥市场对初次分配的基础性调节作用,更加注重发挥政府再分配的调节作用,加快调整国民收入分配格局,进一步规范收入分配秩序,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重。提高城乡居民特别是中低收入者的收入水平,逐步提高最低工资标准和社会保障标准,创造条件让更多群众拥有财产性收入,逐步形成中等收入者占多数的“橄榄型”分配格局。

二、构建有利于科学发展的财政体制机制的主要措施

1. 深化税费制度改革,健全有利于调整经济结构和转变经济发展方式的税收体制机制。实施差异化税收战略,全面运用税政建设和税制设计的差异化技术,采取有差别的税收政策和更为灵活的税收激励政策,促进经济结构调整和优化。一是以创新体制机制为基础,优化增值税和营业税制度,

适时实施资源税改革,完善消费税制度、企业所得税制度和房产税制度,完善城市维护建设税,研究开征环境税,努力形成有利于加快经济发展方式转变的税收制度体系。二是以健全扶持政策为主线,进一步完善现有税收优惠政策,继续落实各项未到期的税费减免政策,形成有利于资源节约型和环境友好型社会建设的税收导向,强化税收推动产业结构调整和技术升级的功能作用。三是以统筹税费关系为抓手,按照强化税收、规范收费的原则,分类规范收费、基金管理,严格新设立行政事业性收费和政府性基金项目审批管理,充分发挥税收在筹集国家财政收入中的主渠道作用,更好地发挥税收在加强和改善宏观调控中的职能作用。四是以鼓励公平竞争为宗旨,努力营造统一、公平、高效、规范的税收制度环境,研究清理到期的税收减免政策,落实结构性减税政策,促进企业投资和扩大居民消费,让经济资源自由流动到最能发挥其效益的地方,激发市场活力,提升经济效率,不断培育新的经济增长点和产业增长点。五是以淘汰落后产能为导向,强化税收杠杆调节,建立健全促进落后产能退出的税收政策体系,努力营造有利于落后产能退出的市场环境和政策环境。

2. 合理配置各级政府税权,完善财力与事权相匹配的分税体制。首先,科学界定中央和地方税收收入归属权。按照财力与事权相匹配的原则,结合完善中央和地方分配关系的要求,努力构建一个税种适量、结构合理、制度严密、征管高效、调控力强的地方税收体系,提高地方公共服务的保障能

力。应该把收入比重高,税收负担分布广泛的税种划为中央税,将那些与地方经济和社会事业发展关系密切、税源分散、适合地方征管的税种划为地方税。同时,将某些与经济发展直接相关的主要税种作为中央与地方的共享税。其次,科学界定中央和地方税政管理权。一是中央集中管理中央税、共享税及对宏观经济影响较大的主要地方税税种的立法权、税种开征停征权、税目税率调整权、减免税权等,以维护国家的整体利益和统一市场的形成,增强税收的宏观调控能力。二是明确地方税主体税种,赋予省级人民政府对地方主体税种一定的管理权限。三是在保证国家宏观社会经济政策政令畅通,不挤占中央税、共享税税源,不影响周边地区经济利益的前提下,允许省级人民政府通过立法程序,并经中央政府批准,对具有区域性特征的税源开征新的税种。四是对国家只负责制定统一税收条例的地方税种,允许省级人民政府制定实施细则。五是加强税收立法,保证税收政策的正确贯彻执行,保障纳税人的合法权益。

3. 科学界定中央和地方政府的事权,规范各级政府的财政支出责任。要以调整明显不合理事权与支出责任为突破口,对各级政府支出责任与财政能力、财政权力进行全面系统优化调整,尽可能对各级政府的支出责任加以明确划分。在难以明确划分并且需要不同层级政府共同承担支出责任的领域,也要尽量细化各级政府的具体责任,尽量减少交叉和重叠,以便明确责任,提高服务效率。同时,以法规或法律形式对各级政府的支出责任划分加以明确规范,可以制定专门的法律或

对宪法的条款加以必要的细化,以明确界定各级政府的事权和职能分工。

4.完善转移支付制度,增强各级政府提供基本公共服务的能力。继续加大财力性转移支付规模,优化转移支付结构,改进资金分配和管理方法,提高地方基本公共服务均等化的水平。加大一般性转移支付力度,将均衡性转移支付分配与地方财力下移程度紧密结合。健全省以下财政体制,进一步规范省以下政府间分配关系。积极建立县级基本财力保障机制,为基层财政“保工资、保运转、保民生”提供基本财力保障。全面推进省直管县财政管理方式改革,健全乡财县管乡用办法。

5.推进政府收支分类改革,建立一个覆盖全部收支的预算管理体制。规范部门预算编制程序,提前预算编制时间,细化预算编制内容。努力提高年初预算到位率,减少代编预算规模。实现预算编制与行政事业单位资产管理有机结合,研究制定行政事业单位资产配置和更新标准。全面编制中央和地方政府性基金预算,并逐步细化预算编制内容。逐步扩大国有资本经营预算试行范围,研究国有资本经营预算新的使用方向,推动地方国有资本经营预算工作。积极稳妥试编社会保险基金预算。加快国库集中收付制度改革,力争全国所有省份都实现财税库银税收收入电子缴库横向联网,地方各级执收单位全部实施政府非税收入收缴管理改革;深化中央专项转移支付资金国库集中支付改革,加快会计集中核算向国库集中支付制度转轨工作进度。

6.积极防范地方财政风险,促进财政可持续发展。建设全国地方政府

性债务信息平台,动态掌握地方政府性债务运行情况;加强地方政府性债务管理,及时反映问题并提出防范和化解债务风险的政策措施。合理控制地方政府性债务规模,防止过度举债,地方财政部门安排预算时,要建立偿债基金用于偿还到期债务。研究制定地方政府性债务会计核算制度,修改完善政府性债务报表体系。对地方政府举债与融资平台公司融资实行分类管理,研究建立地方政府债务规模限额管理和风险预警机制,对地方政府债务收支逐步实行预算管理。严格按照《预算法》、《担保法》等有关法律规定,禁止违规提供担保,停止对《担保法》规定之外的贷款和其他债务承担担保责任。

7.健全财政法律制度体系,大力提高财政法制化水平。推进修订预算法及其实施条例和注册会计师法。做好增值税法、车船税法、耕地占用税法等财税法律的相关立法工作。积极推动财政转移支付管理暂行条例、政府采购法实施条例、国有资本经营预算条例、财政资金支付条例、政府非税收入管理条例、金融企业国有资产监督管理条例等行政法规的立法进程。同时,加快有关政府间财政关系法律方面的研究,通过政府间财政关系的法制化,提高政府间财政关系的规范化、公开性、透明度。

8.深化收入分配制度改革,加快调整国民收入分配格局。完善垄断性企业资本收益的收缴和使用办法,合理分配国有和国有控股企业利润。建立企业职工工资正常增长和支付保障机制,加强国家对企业工资的调控和指导,完善企业补充养老保险财务政策。

严格规范国有企业、金融机构经营管理人员特别是高层管理人员的收入,建立根据经营管理绩效、风险和责任确定薪酬的制度,完善监管办法,并对职务消费作出严格规定。完善个人所得税制度,建立综合与分类相结合的个人所得税制,降低中低收入者的税收负担。加强税源监控和税收征管,加大对高收入的调节力度。加强个人收入信息体系和个人信用体系建设,减少税收流失。鼓励发展社会慈善事业,对公益事业的捐赠款项实行全额税前列支或抵扣。

9.继续推进科学化精细化管理,持续提高财政管理效能。严格预算执行管理,强化部门预算责任,加强分析监控,完善评价体系。扩大中央国库现金管理商业银行定期存款操作规模,积极推进地方国库现金管理。推进各类资金整合,增强资金的规模效应。加强对决算数据的分析运用,健全预决算相互反映、相互促进机制。继续开展重大财税政策实施情况专项检查调研,保障中央宏观调控政策的有效落实。重点加强对政府投资的监督检查,进一步强化事前和事中监督,坚决查处财政违法行为。积极开展上下联动监管,推进建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制。切实推进预算支出绩效评价,探索建立绩效评价结果公开机制和有效的问责机制。积极推动部门预算公开和省以下预算公开工作,逐步建立系统、规范的预算公开机制。积极推进财政管理信息化建设,提升信息化对科学化精细化管理的保障能力。

(作者为财政部税政司司长)

责任编辑 张蕊