

着力构建促进科学发展的财税体制

□ 王祺扬

“
十”二五”《规划纲要》明确提出要加快财税体制改革，这是注重改革的顶层设计，从重点领域和关键环节完善社会主义市场经济体制的重大举措，也是促进科学发展和加快经济发展方式转变的必要保障。

改革开放以来，我国财税体制改革不断推进，公共财政体系逐渐建立，财政政策有效实施，财税职能作用日益增强，各级政府财力不断壮大。但与完善社会主义市场经济体制、促进基本公共服务均等化的客观需要以及与“十二五”促进科学发展和加快经济增长方式转变的形势任务相比，我国目前的财税体制还存在一些不符合和不适应的问题。主要表现在：

财力与事权不匹配。1994年开始实施的分税制改革虽然明确了各级政府的收入，调动了各级政府理财积极性，但各级政府间的事权与支出责任并没有明确界定，与此相关的财力不匹配，导致了财政收入从下向上层层集中，而财政支出从上至下逐渐加大，下级财政对上级财政的依赖程度不断攀升。这种体制对于增强上级财政的调控能力无疑是必要的。问题在于这种体制效应累积的结果会影响下级政府增收节支的积极性，甚至会导致“跑部钱进”现象。就县(市、区)一级而言，上级转移支付及专项支出占财政支出的比重在50%左右是比较适宜的，然而目前多数县(市、区)的这一比重都已突破，有的甚至

达80%以上。因此，有必要从体制设计上扭转这种趋势，分清各级政府的事权和支出责任，重新确定各级的税种和收入分成办法，构建财力与事权相匹配的财政体制。

转移支付不够规范。国际上，转移支付主要有一般性转移支付和专项转移支付两大类。当前我国财政转移支付中，除一般性转移支付之外，还有税收返还、体制补助、结算补助，以及民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等专项转移支付。一般性转移支付与专项转移支付的比例大致是2:3。专项转移支付比重偏高，在造成政府财力分割、部门利益固化的同时，还事实上导致资金下拨过程中被截留、挤占、挪用的问题；一般性转移支付比重偏低，不利于有效调节地区间财力差异，也不利于发挥转移支付的规模效益。转移支付制度不够规范，影响了转移支付的效率性、公平性和透明性，需要进一步科学设计和优化结构。

预算管理不够健全。目前财政预算只有一般公共预算和政府基金预算，国有资本经营预算和社会保障预算尚未建立，而且预算收支不够完整、编制不够规范、执行刚性不够。一些专项收入、基金收入、事业单位经营收入等及其支出游离于财政预算之外，缺乏有效监督。预算编制和执行脱节，预算约束和执行监督“软化”，资金使用缺乏有效的绩效考评约束。预算公开不够，透明度不高，

社会监督薄弱。

税收制度不够完善。财税收入结构需要优化，税收收入占地方一般预算收入的比重有待提高，有些地方的税收占比只有50%左右，存在虚增收入和以费挤税现象。税制结构有待调整，目前所得税占税收收入的比重只有20%左右，而流转税(增值税、营业税、消费税)的占比高达70%左右，不利于发挥税收调节收入分配的作用。资源税制度不够完善，从量征收、税负较低，一定程度上导致资源廉价粗放使用，不利于资源节约和环境保护。地方政府缺少主体税种，也缺乏必要的税收自主权。税收征管需进一步加强。一些地方越权减免税收，有的截留、挤占、拖欠上级税收，有些企业和个人偷、逃、骗、抗税，依法治税任重道远。

因此，“十二五”时期要加快财税体制改革，着力理顺各级政府间财政分配关系，健全公共财政体系，完善预算制度和税收制度，积极构建有利于转变经济发展方式、促进科学发展的财税体制、运行机制和管理制度。概括起来，要重点推进三个方面的改革：

第一，深化财政体制改革，健全财力与事权相匹配的财政体制，促进基本公共服务均等化

合理确定各级政府的事权和财力。在加快政府职能转变、明确政府和市场作用边界的基础上，按照法律规定、受益范围、成本效率原则，合理界定各级政府的事权和支出责

任。中央主要负责外交、国防等直接关系国家主权和整体安全的事项、跨行政区域的重大基础设施建设、环保以及基本民生支出事项等，其他事权应在省以下政府间合理划分。在此前提下，适时调整完善现行的分税制体制，降低中央财政收入的集中比例，并结合税制改革，按照税种属性和效率原则，确定各级政府的税种及财力，赋予省级政府适当的税收管理权限，健全地方税收体系，建立各级财力与事权相匹配的财政体制。

完善财政转移支付制度。科学设置、合理搭配一般性转移支付和专项转移支付，两者的比例由目前的2:3左右调整为3:2左右较为适宜。根据基本公共服务均等化、主体功能区建设和区域发展战略，提高一般性转移支付比重，加大对禁止和限制开发区、粮食主产区、老少边贫地区以及中西部地区的转移支付力度。分类规范专项转移支付，从使用绩效、监管制度、技术操作等方面入手，取消、归并、优化现有专项转移支付项目，提高资金分配的透明度和转移支付的效益。

推进省以下财政体制改革。在处理好与现行行政管理体制和其他经济管理权限关系的基础上，完善“省直管县”和“乡财县管”财政管理体制，将省级分享的税收尽量下放，形成省级重在宏观调控、市级重在发展城市经济、县级重在壮大县域经济的各有侧重、有机衔接的财税制度安排，减少财政管理层级，夯实县乡财政基础。

第二，深化预算管理制度改革，完善预算编制和执行管理制度，健全政府预算体系，增强预算的完整性、规范性和透明度

完善政府预算体系。建立健全包括政府公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预

算在内的全面、完整、规范的政府预算体系。完善公共财政预算，对公共财政收支实行统编统管，增加公共服务领域投入，着力保障和改善民生，使社会保障与经济发展协调互促。强化政府性基金预算管理，提高基金预算的规范性和透明度，将土地收支在内的基金收支全部纳入政府统筹及人大监督范围。完善国有资本收支政策，坚持国有股同股同利原则，足额收缴国有资本经营收入；按照国有经济结构战略性调整原则，科学安排其支出，建立统一、有效的国有资本经营预算体系。规范社会保险基金预算，扩大社会保险基金预算编报范围，加强社会保险基金运营管理，确保社会保险基金保值增值。

健全预算管理制度。深化政府收支分类改革，完善支出标准体系，加强项目库建设，夯实预算编制的基础。规范预算编制程序，细化预算收支项目，建立预算编制与预算执行、结余结转资金管理和行政事业单位资产管理有机融合的管理制度，增强预算编制的完整性、规范性和科学性。在规范收入管理的前提下，健全预算执行管理制度，强化预算支出责任，全面开展财政资金使用绩效评价，提高预算支出执行的均衡性和有效性。进一步深化部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线、地方债务管理等制度改革。推进以权责发生制为主体的公共部门管理会计制度改革，完善政府财务报告制度，逐步构建绩效预算。

建立预算公开机制。进一步完善预算信息披露制度，强化预算公开责任，扩大预算公开范围，统一公开标准，细化公开内容，推进预算法制化、民主化进程，增强预算透明度，创造条件让人民监督政府。

第三，深化税收制度改革，健全税制体系，建立有利于科学发展的税收制度

按照优化税制结构、公平税收负担、规范分配关系、完善税权配置的原则，健全税制体系，加强税收法制建设。在财税收入结构上，应进一步加大“费改税”力度，正税抑费，规范收费设置和非税收入征管，提高税收收入占财政收入的比重。在税制结构上，应逐步扩大直接税收入的比重，结合收入分配制度改革，进一步完善个人所得税和财产税制度，按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，切实公平税负、规范收入分配，健全综合税制与分类税制相结合的个人所得税制，有效调节不同阶层之间的收入分配关系，缩小贫富差距；结合房地产市场调控，进一步改革完善房产税，完善耕地占用税；结合节能减排和资源有效利用，调整消费税范围和税率结构，推广资源税从价征收改革办法，开征环境保护税、碳税，促进“两型”社会建设和经济发展方式转变；结合产业结构战略性调整，在完善消费型增值税的基础上，逐步扩大增值税的征收范围，使其涵盖全部商品和服务，相应调减营业税，从制度上解决货物与劳务税收政策不统一的问题，促进现代服务业的发展。在税收征管上，要进一步加快法制化和现代化建设步伐，加大依法征管力度，推进“财、税、银、库、商”信息技术一体化、互联共享工程，以健全的法制和现代化的技术手段保障财税收入。同时，结合科技创新和开发区建设，进一步完善税收优惠政策，变区域发展税收优惠为产业发展税收优惠，促进产业结构调整升级。

（作者为湖北省财政厅副厅长）

责任编辑 张蕊