

十八大以来我国财税体制改革回顾与展望

中国社会科学院 | 闫坤 于树一

如果要为我们党自十八大以来走过的五年找到一个关键词，非“改革”莫属。经过密集的改革部署和全力落实，取得了丰硕的改革成果：2013年底以来，中央全面深化改革领导小组确定的近300个重点改革任务、百余个其他改革任务基本完成，中央和国家有关部门的400余项改革任务基本完成，共形成千余条改革成果。在这些改革中，财税改革一直发挥着基础和引领的重要作用，通过全面深化财税体制改革，在预算管理制度、税收征管体制、中央与地方财政事权与支出责任划分等方面，取得了重大进展，既奠定了现代财政制度建设的基石，又有力地促进了我国政府职能转变和供给侧结构性改革。

十八大以来我国财税体制改革的成就

党的十八届三中全会在提出全面深化改革总目标的同时，赋予财政“国家治理的基础和重要支柱”这一全新且高端的定位，这对于财税领域来说，既是压力，也是动力。随着《深化财税体制改革总体方案》率先出台，将财税体制改革任务细分为改进预算管理制度、深化税收制度改革、调整中央和地方政府间财政关系三个方面，在对每项改革的方向、目标、基本框架和内容勾勒清晰之后，压力被化解，动力被激发，不

但自身改革加速推进，也为其他领域的改革注入动力。

改革成就之一：《预算法》修订与实施奠定深化财税体制改革的基础

2014年8月全国人大修订了《预算法》，这一举措意义重大，为深化财税体制改革全局奠定了法律基础，而从新修订的预算法本身来看体现了四大亮点：一是建立全口径预算体系，二是健全闭环式地方政府债务管理制度，三是系统规范财政转移支付，四是将预算管理公开透明正式纳入法制化轨道。

新预算法明确要求政府的全部收入和支出都应当纳入预算，预算外资金的历史在法律层面被彻底终结。同时，新预算法保障建立了由“四本预算”——一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算构成的全口径预算体系，并逐年通过调整预算科目、提高调入一般公共预算比例等局部改革，在四本预算之间逐渐架起桥梁，实现了各类预算资金的有效衔接和统筹协调，发挥出全口径预算的整体性功能。

新预算法从法律层面对地方政府举债进行了规范，明确规定地方举债主体只能是省一级政府，并且只能采取发行地方政府债券的方式，筹措的资

金只能用于公益性资本支出而不得用于经常性支出，举债规模需由全国人大或全国人大常委会批准。在新预算法保障下，地方政府债务限额管理、预算管理、一般债务和专项债务管理、存量债务置换、建立风险预警和应急处置机制、常态化监督机制和问责机制等局部改革有序进行，最终形成闭环式管理制度，既有利于防范和化解地方政府债务风险，也积极有效地探索地方融资新模式，有利于促进地方经济社会可持续发展。

新预算法首次在法律层面对财政转移支付提出了系统性、规范性要求，包括对财政转移支付的种类、原则和目标以及一般性转移支付、专项转移支付和管理制度等，均作了明确细致的规定。新预算法将均衡地区间基本财力的一般性转移支付确定为财政转移支付的主体，并要求按照国务院规定的基本标准和计算方法编制预算；同时规定市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付，除上下级政府共同承担的事项外，不得要求下级政府承担配套资金。这有利于提高转移支付资金分配的效率与公平，规范政府转移支付行为，尤其是有利于倒逼中央与地方事权与支出责任划分改革迈出实质性步伐。

随着新预算法正式实施，预算信息

公开被正式纳入法制化轨道，制度化建设也进一步加快。目前，在新预算法对预算信息的公开内容、公开时间、公开主体做了明确具体规定的基础上，我国充分依托互联网政务平台建设，多渠道推进预决算信息公开制度建设，包括利用门户网站、微信公众号、手机APP，电视媒体、报刊年鉴等多种媒体渠道发布财政预决算信息，部门预决算和地方政府预决算账单都在规定时间被“晒出来”，接受全国人民监督，预算信息公开逐步成为常态。

改革成就之二：税收制度改革成为深化财税体制改革的起点

十八大以来，税制改革从具体税种的改革和税收征管体制改革两个方向共同发力，一方面自身改革成效显著，另一方面也大力支持了供给侧结构性改革。

在具体税种改革方面，始于2012年的营改增改革不仅引领着我国间接税制改革乃至整个税制改革，而且成为此轮深化财税体制改革的起点，具有深刻的历史性意义。从上海试点到行业扩围，从营业税彻底消亡到增值税制的逐步健全，营改增改革消除了困扰我国多年的行业税制不公，实现了增值税由生产型向消费型的转型，而改革让营业税这一曾发挥重要作用的税种退出历史舞台，既体现了全面深化税制改革的魄力，也开启了地方税体系建设的新征程。如果说营改增是间接税改革的核心成果，那么直接税改革的核心成果则理应由个人所得税担当。十八届三中全会明确提出逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制的改革方向，为重新进行个人所得税制设计，充分发挥其调节收入分配差距的功能提供了历史性机遇，同时也体现出坚定的改革信心。虽然个税改革方案还未正式发布，但已经确定这次税制设计将结合经济、社会发

展统筹规划，并充分考虑各项手段、措施的可操作性，对课税模式的转变、费用扣除的确定、税率的优化调整、征管流程的重构等做出通盘考虑，以期强化个税在调节收入分配差距方面的功能，兼顾培养纳税意识和培育中等收入阶层。从其他税种改革来看，随着消费税改革逐步推进，课税对象和税率的调整使得消费税调节收入差距和纠正消费行为的功能日益显现。资源税从调整计征方式、扩大征收范围、划分税收收入归属等三个方向全面推进，有效发挥出其作为税收杠杆的调节作用，推动经济结构调整和发展方式转变。《中华人民共和国环境保护税法》经由全国人大常委会审议通过，这标志着落实税收法定原则迈出坚实的一步。

随着税制改革向纵深迈进，税收征管体制改革的支撑能力需要逐渐加强，《深化国税、地税征管体制改革方案》出台，旨在从征管的角度，支撑起整个税制改革的成果。此轮改革是一项系统化的综合改革，改革方案提出6大类31项具体举措，以期实现到2020年建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代税收征管体制，降低征税成本，提高征管效率，增强税法遵从度和纳税人满意度。事实上，分设国税、地税两套税务机构进行税收征管源于分税制改革在中央、地方划分收入，此轮以问题为导向的税收征管体制改革，对于在新的历史条件下深化分税制改革具有重要意义。

改革成就之三：中央与地方财政事权与支出责任划分改革向深化财税体制改革的顽瘴痼疾开刀

《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》的出台直指财税体制改革的顽瘴痼疾，标志着一直偏重收入侧的财政体制改革终于在支出侧取得实质性进展。指导意见体

现着权责对等的宗旨，明确了财政事权和支出责任划分改革的主要内容，提出了分领域逐步推进改革的时间表，这项财政体制支出侧的改革将在未来三年收尾。

嵌入在财政体制支出侧改革中的财政转移支付制度改革也得以逐步完善。具体表现在三个方面：一是转移支付结构得到进一步优化，2016年一般性转移支付占比为60.5%，与此同时，一般性转移支付资金管理办法不断完善。二是从严格控制新设专项和清理整合已有的专项两个方向进行改革，2016年，专项转移支付项目由2013年的220个压缩到94个，并对新设专项转移支付进行严格管控。三是加强了中央与地方预算管理的衔接，中央提前下达转移支付预算，并督促地方及时列入年度预算。同时，主动向社会公开转移支付的具体项目和管理办法，开展绩效评价，探索将绩效评价结果同预算安排有机结合。

改革成就之四：财政支出领域改革赢得全面深化财税体制改革空间

一直以来，财政支出是实现国家战略和政策意图的直接载体，财政支出的规范高效是财税改革的归宿。十八大以来，财政支出领域进行了多项卓有成效的改革，包括重点支出同财政收支增幅或者生产总值的“脱钩”，打破财政支出结构的固化局面；改革支出经济分类科目，与当前预算管理改革与发展的实际紧密结合；全力推进公务支出管理改革的同时，加速提升基本公共服务保障水平；规范支出标准体系以及支出绩效管理制度，打下“支出有依据，花钱必问效，无效必问责”的制度基础。除此之外，既要准确把握财政支出领域改革亮点，还需聚焦地方政府层面，有两项改革异彩纷呈。

一是有效降低地方政府债务支出

压力的地方债置换改革。2015年新预算法施行之后,开始以债务置换的方式处理2014年底的14.34万亿元包括地方融资平台等在内的地方政府负有偿还责任的存量债务,化解地方债务潜在风险。其中,2015年地方置换债务3.2万亿元,2016年地方政府置换债务5万亿元,2017年预计地方政府置换债务约为3万亿元。经过近三年时间的改革,地方存量债务成本已经从10%左右降至3.5%左右,为地方政府每年节省利息2000亿元,有效缓解了地方政府债务集中还款的压力。同时,地方政府融资模式也开始向市场化、规范化和透明化模式转变。

二是有效缓解地方财政融资压力的政府与社会资本合作(PPP)改革。十八大以来,我国PPP模式的制度化改革提上议事日程,正逐渐形成由法律法规、管理机构、操作指引、标准化工具和专业培训构成的相对完整的PPP政策框架,地方财政长期健康可持续的融资渠道正逐渐拓宽。2015年被誉为“PPP元年”,截至2015年年底,我国各地已推出的PPP项目多达1800多个,总投资额达3.4万亿元。2016年PPP迎来发展大潮,PPP项目进展加速。截至2016年年底,财政部PPP入库项目累计11260个,全年总投资额达13.5万亿元,PPP项目落地率呈逐月增加趋势,落地率达到31.6%。截至2017年6月底,PPP入库项目累计13554个,2017年上半年投资额16.3万亿元。其中,已签约落地2021个,投资额3.3万亿元,落地率34.2%。全国PPP入库项目和落地项目均呈逐月持续稳步上升态势。

改革成就之五:对供给侧结构性改革的推动提升深化财税体制改革外部效应

2015年11月中央经济工作会议正式提出供给侧结构性改革,明确提出“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补



短板”五大改革任务。实施一年多以来,财税政策工具充分发挥作用,全力服务发展大局,有力地促进了供给侧结构性改革。

第一,在去产能方面,中央针对我国工业领域出现的产能过剩现象,尤其是煤炭钢铁等行业,运用财税政策,积极化解过剩产能。2016年,中央财政设立工业企业结构调整专项奖补资金,资金规模为两年1000亿元,资金拨付依据为重点产能过剩的钢铁煤炭行业化解产能目标任务和人员安置情况,当年拨付奖补资金307.1亿元。

第二,在去库存方面,国务院充分运用税收杠杆作用,调节消费需求,积极促进房地产行业去库存。2016年2月20日开始执行房地产契税新政,普遍降低房屋买卖契税税率,这是推动房地产市场去库存的重要举措。2016年5月1日起全面推开营改增试点后,个人二手房交易税率由5%降低到4.76%,并将新增不动产纳入增值税抵扣范围,进一步推动了房地产市场去库存。

第三,在降成本方面,通过全方位的减税降费为企业降低成本。一是推进简政放权,降低企业制度性交易成本。2015年底税务总局公布的87项税务行政审批事项中,除7项行政许可予以保

留外,其余80项非行政许可审批事项已全部清理。二是继续推进减税政策,降低企业税收成本。2016年5月全面推行营改增以来,已经累计直接减税8500多亿元,实现所有行业税收负担只减不增。从2017年7月1日起,增值税率由4档变3档,预计2017年全年将再减轻各类市场主体税负3800多亿元,截至2017年8月营改增累计实现减税1.61万亿元。三是降费与清理不合理收费同步进行。2015年1月1日起,对小微企业免征组织机构代码证书费等42项行政事业性收费。2016年取消违规设立的政府性基金,停征和归并一批政府性基金,扩大水利建设基金等免征范围。同时,将18项行政事业性收费的免征范围,从小微企业扩大到所有企业和个人,全年为企业和个人减轻税负5000多亿元。

第四,在补短板方面,充分运用财税政策工具,通过打好脱贫攻坚战、支持培育发展新兴产业、城乡基础设施建设等方面扩大有效供给,补齐发展短板。2016年中央财政扶贫资金补助地方部分660.95亿元,比2015年增长43.4%,同时,增加绩效评价和扶贫成效奖励资金规模。2016年1月国家发改委正式批复“国家新兴产业创业投资基

金”，财政投入规模达400亿元，重点支持处于“蹒跚”起步阶段的创新型企业。在经济面临下行趋势、财政收入增速放缓情况下，中央财政没有降低对农村短板问题的投入力度，例如2015年和2016年一般公共预算支出中用于农林水的财政支出分别为17242亿元和18442亿元，占一般公共预算支出的比重保持在9.8%的水平。

第五，在去杠杆方面，2016年12月财政部和国家税务总局发布《关于落实降低企业杠杆率税收支持政策的通知》，要求各级财税部门认真落实好有关税收政策，充分发挥税收职能作用，为企业降杠杆创造良好的外部环境，对企业在债务重组、兼并收购以及信贷资产证券化方面，都提出了明确的税收优惠政策。

深化我国财税体制改革展望

我国正在进入全面深化改革的新阶段，对财政的要求和需求也在不断更新，需要通过更为全面、深入的财税体制改革让财政尽快肩负起国家治理基础和重要支柱的历史使命。

改革展望之一：破解“三向叠加”的财政收支缺口的加速扩张

目前，我国财政收支面临着“三向叠加”的压力，收支缺口加速扩张。“三向叠加”中的第一个方向是经济新常态导致的财政收入下行，第二个方向是供给侧结构性改革所要求的减税降费，第三个方向是财政支出刚性。在这三个方向同时施压的情况下，我国财政收支缺口呈现加速扩张趋势。这需要从加强财源建设的角度推进财税体制改革，一方面完善政府与社会资本合作机制，在更广泛的领域撬动更大规模的社会资本加入公共服务提供的行列，减轻财政压力；一方面探索更有力的财政资金盘活和统筹机制，唤醒所有沉睡的财政资

金、整合所有分散的财政资金，不留死角；另一方面，健全地方政府债务管理制度体系，在形成闭环管理的基础上，加大制度弹性，提升地方政府债务缓解财政收支压力的潜力。

改革展望之二：以全面绩效化为目标健全我国预算管理体制

需加速完善绩效预算管理架构、管理机制、绩效目标、指标体系等要素，满足现代财政预算制度对绩效预算的要求。从花钱必问效、无效必问责的角度推进财税体制改革，一方面严格执行新预算法，因为新预算法已将绩效的思维贯穿于预算编制、预算执行、决算以及预算审查的各个环节；一方面建立由事前绩效评审、事中绩效跟踪、事后绩效评价构成的全过程绩效预算管理机制；另一方面注重决算质量，统一预决算格式、科目、指标和统计口径，增强预算、决算的可比性，通过对比确定预算编制效果和预算执行效果。此外，还需在强调绩效的基础上，遵循新预算法为预算管理体制改革的指明方向，强化《关于深化预算管理制度改革的决定》中的改革事项进一步落实。

改革展望之三：通过拓展“两个空间”推动税制结构实质性变革

要推动税制结构实质性变革，需拓展“两个空间”，一是直接税比重提高的空间，二是间接税进一步减税的空间，为供给侧结构性改革创造良好的税收环境。从增强税收调节功能的角度推进财税体制改革，一方面增强税收的宏观调节功能，保持对企业减税负，尤其侧重于对小微企业、高新技术企业、初创企业的税负减免，依法开征环境保护税，对矿产资源和自然资源全面实施资源税改革；一方面增强税收的微观调节功能，即收入再分配功能，加快推动以家庭为纳税单位的综合与分类相结合

的个人所得税制，在完善相关技术手段的基础上健全财产税体系；另一方面，进一步简化增值税税率，使之更科学合理的同时延续营改增的减税效能，花更大的气力完善消费税制，根据我国消费水平变化和消费结构的升级调整课税对象，激发出消费税潜在的收入再分配效能。除此之外，还需将建立健全地方税体系纳入改革日程，尽快解决营改增改革带来的地方主体税种缺位问题，进一步理顺中央与地方财政关系，从短期来看解决这一问题可以通过提高增值税地方分成比例，从长期来看应当与其他方面的财税体制改革对接，重新进行中央与地方收入划分。

改革展望之四：着力解决财税改革中“最难啃的硬骨头”

要取得改革的全面胜利，不能回避事权与支出责任划分改革这一财税改革中“最难啃的硬骨头”，而是需要打起精神直面对待，以此项改革带动所有深化财税体制改革任务的最终完成，建立现代财政制度。这需要从理顺中央和地方财政关系的角度推进财税体制改革，一方面分领域列出事权清单，按照公共服务性质在中央地方间进行事权划分，按照权责对等原则和事权性质配置支出责任；一方面在事权和支出责任划分的基础上，进行中央和地方收入划分改革，需测算地方财政支出需求和地方政府债务可承受能力，统筹考虑地方主体税种的培育、中央地方共享税划分和地方政府债务安排；另一方面根据上述收入和支出划分的结果安排转移支付，属于财力缺口的通过一般性转移支付弥补，属于中央委托事权的资金需求通过专项转移支付满足，在各项制度健全的前提下，约束激励机制充分发挥作用，无需再通过要求地方配套资金的方式对地方政府进行约束。□

责任编辑 李艳芝