

继往开来承前启后 将财税改革推向深入

国家行政学院经济学部 | 冯俏彬

党的十九大报告中关于财税改革的相关表述是“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。”这一段话不长，也比较原则。笔者认为，准确理解这一段话需要对十九大报告进行总体、全面、深入地领会，需要延续十八大以来形成的财税改革总体方案以及改革的进展情况。

在十九大报告中，出现了很多新的理论、新的论断、新的观点，对今后财税改革的走向有着重要的影响，需要特别重视。一是报告所指出的我国社会主要矛盾的变化，即“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。关于我国社会主要矛盾的变化，是十九大报告中最引人注目的闪亮之处。这一表述的重点在于后半部分，即“不平衡不充分”。解决“不充分”主要应依靠市场，而要解决“不平衡”则主要需要政府发挥作用。“不平衡”包含的内容是多方面的，如区域不平衡、城乡不平衡、行业不平衡等。同样地，那

些让市场得以发挥作用的前提和条件的“不平衡”，并不需要政府施加影响，只有那些涉及到全国统一大市场、要素自由流动的不平衡，或者是作为市场经济自发运行结果的差异过大的不平衡，才是政府需要着力加以解决的方面，具体表现为“履行好政府再分配调节职能，加快推进基本公共服务均等化，缩小收入分配差距”。因此，基本公共服务不平衡将是未来一个时期最重要、最迫切需要抓紧解决的不平衡。这对我国转移支付制度将产生方向性、决定性的影响。二是“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”。十九大报告重申了“坚持全面依法治国”的决心，这会显著促进我国税收法定的步伐与进程，2020年有望完成全面税收法定工作。三是“增强消费对经济发展的基础性作用”。这是在党的报告中第一次提及，既是在准确把握我国经济转型升级、新动能逐渐形成的趋势上所做出的前瞻性判断，也预示着今后我国经济发展的主线索与动能区。财税部门以前对我国消费趋势的演变与影响关注不多，既有现有财税政策与制度安排也缺乏这方面内容，今后应当作为调整、重组财政政策和制度的

重要方向性指引。

中央地方财政体制成为第一重点。

从十九大报告的关于财税改革内容的排序上可以看出，在十八大以来我国财税改革已取得成就的基础之上，十九大之后的财税改革将开始下半程。此前居于最后（并非不重要，而是太难）的中央与地方财政体制已上升为第一排序。至于改革的具体内容，报告用了12个字表述，即“权责清晰、财力协调、区域均衡”，其中“权责清晰”是前提，“财力协调”是保障，“区域均衡”是方向。前8个字与此前“事权与支出责任相适应”基本一致，只不过表述上略有变化。可以看出，在十八届三中全会之后所形成的关于中央与地方财政体制改革的基本方向仍然将会被坚持并深入推进下去，事权划分仍然是这一改革的“牛鼻子”与“硬骨头”，这方面十八大以来已有了明确的时间表与路线图，今后应当本着成熟一个、出台一个的原则，逐步落实到位。需要高度关注的是“区域均衡”这一条。如果将其与社会主要矛盾变化的表述结合起来看，其政策指向是十分清楚的。即在中央地方财政体制的设计与安排上，仍然要坚持以基本公共服务均等

化为导向来改革转移支付制度,而且在力度和进度上可能会明显提升。这会逻辑地引出转移支付制度的结构性变化,如进一步提高一般转移支付的比例、将一些有助于协调区域平衡的因素更多地放入测算核定公式之中等,转移支付制度在整个财政体制中的作用和地位将进一步增加。

预算制度改革进入后半端。关于预算制度改革,十九大报告指出要“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。这句话中前面的“全面、规范、透明”与十八大报告中的表述相去不远,需要更加关注的是后面几个词。一是标准科学,关于预算标准问题的讨论由来已久,因为不仅涉及预算具体执行的流畅与否,更涉及到预算执行中的纪律性与严肃性等问题。一般地,预算标准大致分为两类,一类是基本支出标准(如人员支出标准、公用经费支出标准等),另一类是项目支出标准,其中重难点是项目标准问题。由于单位性质不同、项目属性迥异,很难形成相对统一的标准。现在报告中正式提到这一点,说明有关方面对此已有了相对周全的考虑。比较而言,“全面绩效”“约束有力”标志着自1998年以来的我国预算改革正在从前半端转向后半端,体现了我国预算管理正在向深处进发,现代预算制度正在路上。所谓“全面绩效”,即近年来特别重视和强调的财政资金“花钱必问效、无效必问责”的绩效预算工程。所谓“约束有力”,则预示着要在财务报告、财政审计、财政问责等方面有实质性的行动。换言之,在相当长一个时期内,我国预算的主要特征仍然不会变,一直要到各方面对财政的钱“不能乱花、不敢乱花、不想乱花”,财政守法意识全方位形成,才有可能真正、全面转向管理型预算、计划性预算。

税收进入下半场。关于税收制度,

十九大报告中的表述是“深化税收制度改革,健全地方税体系”,重点在后半句,即地方税建设将是今后一个主要工作。结合十八大以来的改革进展看,十八届三中全会中所确立的“六税一法”改革,现在已走入后半程。简言之,以今年10月底国务院废止营业税条例为标志,营改增改革已告一段落,下面将转向增值税立法,力争形成规范、简明、公平的现代增值税制度。有必要指出,当前我国已是增值税第一大国,面对全球税收流动、税基转移加快的新情况,增值税有可能替代企业所得税成为各国未来的重点税种。这方面如何贡献出一个中国方案,是一个十分前沿的课题。资源税已于2017年改革到位,今年的重点应当是水资源税的推广。环保税将于2018年1月1日开始实施。以上三个是税改已经完成的方面。至于消费税、个税、房地产税,则可望成为税改下半场的重点。关于消费税,可以说是剩下的三税中改起来最容易的税种,在实施改革中需要注意其定位应当是增值税的辅助税种,同时要结合我国服务业大发展的情况,将一些高端服务项目纳入征税范围。关于个税,2017年“两会”时财政部长肖捷已清楚地勾勒出了其改革的主要内容,如无意外,明年应当会有方案出台。这与“履行好政府再分配调节职能”的要求是内在契合的。需要指出的是,现有个税改革方案主要是以减轻中低收入人群的负担为主,但如何适当增强高收入人群的税负水平同样应当是个税改革的重要方面,目前对此讨论不足。关于房地产税,可能会有实施思路方面的调整。我国房地产市场多年积累的大量问题与矛盾,解决起来非一日之功,更非开征房地产税就可以在一夜之间解决全部问题。随着各方面对于房地产市场理解的加深和相关调控手段的娴熟使用,很可能转向暂时不依靠房地产税来稳定市场和恢复

市场,而主要依靠发展住房租赁市场、增加土地供应等所谓“供给侧”的改革来改变预期、稳定房价。与此同时,有关房地产税的立法工作也应当加快推进,以为这一长期悬置的问题提供法律基础。

完善地方税体系需要新的思路。这一新的思路就是要从“地方税体系”转向更加综合、更加具有可操作性的“地方收入体系”。在我国现实情况下,一个完善的地方收入体系应当由四部分组成,一是中央给付,包括税收分享与税收返还,更重要的是不限制用途的一般转移支付。这当中涉及到增值税的分享比例问题,鉴于增值税税基的可流动性以及我国经济正转向服务和消费驱动的大背景,笔者认为,由中央与地方分享该税,在当前我国经济发展的新阶段而言,已不是科学理性的选择,相反应当在适当的时候明确增值税的中央税属性,并逐渐调低地方分享比例,转而通过规范的、法治性较强的一般转移支付来填补缺口。二是地方税,营改增之后,房地产税是理论上的地方主力税种,但囿于当前现实情况,恐难近期出台。更现实的考虑是,将消费税改为中央地方分享税,一方面增加地方政府收入,另一方面适应我国未来消费经济的强劲发展势头,通过调整激励机制,主动将地方政府的工作重心从投资驱动转向消费驱动,调整到积极推动、建设与消费发挥作为基础性作用相匹配的制度环境、基础设施建设上来。三是少量的非税与政府性基金,这已经大幅减少,未来只能作为补充。四是受到合理规制的地方债与PPP,今后地方政府所需的正当建设资金应当一律采用发行政府债券的方式,同时严格债务管理,做到终身问责、倒查责任。积极完善PPP,吸引更多的社会资本有序进入政府公共支出领域。□

责任编辑 张小莉