

财税体制改革进展及下一步取向

财政部综合司司长 | 王光坤

党的十八大以来，财政部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署，大力推进财税体制改革并取得明显成效。下一步，要继续深化财税体制改革，加快形成引领经济发展新常态的体制机制，推进供给侧结构性改革，促进经济持续健康发展。

财税体制改革取得重要进展

2014年6月30日，中央政治局会议审议通过深化财税体制改革总体方案以来，财税体制改革不断推进，已取得初步成效。

预算管理制度改革取得实质性进展。配合全国人大常委会完成预算法修改工作，加快修订预算法实施条例。陆续出台深化预算管理制度改革、实行中期财政规划管理、加强地方政府性债务管理、改革和完善中央对地方转移支付制度的意见。加大预算公开力度，中央财政预决算和部门预决算公开到“项”级科目，专项转移支付预算公开到具体项目，各省区市全部公开本地区一般公共预算和本级部门预算。将11项政府性基金转列一般公共预算，提高国有资本收益调入一般公共预算的比例。研究编制2016—2018年全国财政规划，在水利投资运营、义务教育等5个领域开展3年滚动规划试点。建立一般性转移支付稳定增长机制，清理、整合、规范专项转移支付项目，项目减少到100个左右。制定发布政府会计准则和政府财务报告编制办法。建立规范的地方政府举债融资机制，对地方政府债务实行规模控制、预算管理和风险预警，2015年下达6000亿元新增地方政府债券和3.2万亿元地方政府债券置换存量债务额度，推动

融资平台公司市场化转型改造。

税制改革有序推进。进一步扩大营改增试点行业范围，将铁路运输、邮政和电信业在全国范围纳入营改增试点。研究制定消费税改革方案，调整成品油、卷烟等部分产品消费税政策，取消对小排量摩托车等产品征收消费税，将电池等纳入征税范围，停止征收成品油价格调节基金。对1.6升及以下排量乘用车实施减半征收车辆购置税。在全国范围内实施煤炭和稀土、钨、钼资源税从价计征改革，调整原油、天然气资源税适用税率，同时清理规范涉及煤炭、原油、天然气的收费基金，研究水资源改革试点方案。研究提出综合与分类相结合的个人所得税改革方案。配合全国人大积极推进房地产税、环境保护税立法相关工作。

财政体制改革取得阶段性成果。调整中央与地方出口退税增量分担机制，从2015年起出口退税增量由中央财政全额负担，促进全国市场统一。围绕建立事权和支出责任相适应的制度，系统梳理了成熟市场经济国家事权和支出责任划分情况，调研分析国防、公共安全、食品药品监督等领域的事权和支出责任划分，研究起草关于理顺中央与地方事权和支出责任划分的指导意见。研究中央和地方收入划分调整方案。

此外，实施中央财政科技计划管理改革，开展科技成果使用、处置和收益管理改革试点。制定政府购买服务管理办法，并组织开展试点，扩大规模。积极支持农业、社保、司法、国企、金融等重点领域的改革，充分发挥财税改革在全面深

化改革中的基础和支撑作用。

深化财税改革需要解决的重大问题

当前和今后一个时期,深化财税体制改革面临以下四方面“不改革就过不去”的重大问题,必须着力加以解决。

结构性矛盾突出。一是劳动力供给下降,2012年以来劳动年龄人口数量连续下降,预计“十三五”继续减少1000万以上,这导致劳动力成本不断提升,挤压企业利润空间,降低了我国制造业竞争力,诱发外商投资企业大量撤资外迁。二是技术进步放缓,经过多年追赶式发展,我国技术引进吸收消化空间不断缩小,重要技术受到国外封锁,同时以企业为主体的创新体系还未形成,自主创新动力能力依然不足,总体仍处于全球产业链、价值链的中低端。三是杠杆率较高,据有关机构研究,2014年末的我国整体债务率为235.7%,比2008年提高65.7个百分点。今年以来,受产销不畅、利润下滑、资金周转放缓等因素影响,企业债务链趋紧,实际利息成本高企,影响去杠杆进程,甚至使企业仍在被动加杠杆。四是资本边际效率不断下降,国际金融危机后,在政策刺激下投资大幅增长,但资本产出效率不断降低,投资回报率低,影响企业投资意愿。同时,投资结构不尽合理,设备投资占比不断下降,土木建筑类投资占比上升,意味着增加的投资主要投向房地产,导致房地产库存高企,去库存压力较大。五是一些制度机制抑制了资源配置效率,包括政府定价或管制价格过多,一些领域垄断和行业准入壁垒依然较多,企业缺乏退出机制,劳动力市场的流动性和灵活性不够,征地拆迁难导致项目落地慢等。六是农业结构调整已迫在眉睫,粮食支持政策存在价格、补贴“天花板”,而成本“地板”越抬越高,粮食库存积压,国内外粮价倒挂,环境和资源对粮食生产的约束越来越紧,但粮食安全理念仍未从提升产量真正转向提升产能。

全要素生产率不高。理论和国际经验表明,一国经济发展早期主要依靠要素投入特别是资本投入,进入发展中后期阶段,要素投入的贡献下降,全要素生产率对经济增长的贡献逐步提高。高收入国家在后工业化阶段的经济增长,更多地依靠提升全要素生产率。据有关部门测算,1970—2012年期间,美国、日本、韩国全要素生产率对

经济增长的贡献分别为31%、25%和24%。我国以往实现经济快速增长,全要素生产率是重要因素,1982—2010年我国全要素生产率对经济增长的平均贡献率为21.5%。但国际金融危机以来,我国全要素生产率增速不断下降。据有关机构测算,2008—2013年我国全要素生产率增速比2002—2007年下降了50%,从而使我国经济增速不断下行。

“中等收入陷阱”风险。按联合国开发计划署提出的标准,2010年我国人均GDP达到4433美元,迈入中等收入国家行列,2014年我国人均GDP约合7600美元,2015年可能突破8000美元,属于中上等收入水平。世界上许多发展中经济体在达到中等收入水平后,经济增长显著放缓,长期徘徊在“高收入俱乐部”门槛之外,如阿根廷在1962年、智利在1971年、墨西哥在1974年、巴西在1975年就已经达到中等收入水平,但至今仍未能跻身高收入经济体行列。目前,我国距人均12276美元的高收入国家标准还差近5000美元/人,在经济增长下行压力加大、通缩风险增加、经济质量和效益不高的情况下,也面临跨越“中等收入陷阱”的挑战。

财政收支矛盾加剧。随着经济转向中高速增长,财政收入已由过去两位数高速度增长转变为个位数低速度增长。2011—2014年,全国一般公共预算收入分别增长25%、12.9%、10.2%和8.6%。今年1—11月增长5.7%,同比回落2.6个百分点,为1996年以来同期最低水平。剔除特殊增收因素,财政收入增速更低。考虑到财政收入低速增长常态化,机制改革和实行减税降费造成减收,特殊增收措施抬高基数,预计未来几年财政收入增幅较低,其中中央收入增幅更低,地方财政收入增长也将进入一个低谷,且存量资金不断减少。同时,财政支出刚性增长的趋势没有改观。稳增长、调结构、惠民生、防风险、促改革都需要相应财力保障,如企业退休人员基本养老金提标,城镇居民医保和新农合政府补助提标,以及加大扶贫开发力度,对财力困难的地区予以托底支持等,对财政支出的需求仍然较大。加上支出结构僵化固化、财政资金使用效益不高问题仍然突出,投入多、见效少,缺乏评估、调整和退出机制,人口老龄

化加重了养老、医疗负担，财政中长期可持续面临挑战。

下一步财税体制改革取向

财政是国家治理的基础和重要支柱。按照党的十八届三中、四中、五中全会战略部署，以及中央财经领导小组第11次会议精神，下一步要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，继续深化财税体制改革，建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度，推动加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式。

建立全面规范、公开透明的现代预算制度。主要是预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明，并使三者有机衔接和相互制衡。建立透明预算制度，进一步扩大公开范围，细化公开内容；完善政府预算体系，加大对政府性基金预算、国有资

本经营预算与公共财政预算的统筹力度；推动部门和地方实施中期财政规划管理；完善转移支付制度，继续提高一般性转移支付规模和比例；加强预算执行管理，硬化预算约束。

建立健全有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。总的方向是，优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负、推进依法治税，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化的职能作用。适时将建筑业、房地产业、金融业和生活服务业等纳入营改增试点范围，全面完成营改增任务；调整消费税征收范围、环节、税率；全面实施资源税从价计征改革；逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制；加快环境保护税立法进程，建立环境保护税制度。

调整中央和地方政府间财政关系，建立事权和支出责任相适应的制度。在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下，进一步明确各级政府事权与支出责



任,研究调整各级政府收入划分,建立和完善财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,促进权力与责任、办事与花钱相统一,全面提升国家治理效率。

推进供给侧结构性改革,提升全要素生产率。更好发挥财政在结构性改革中的基础和支柱作用,推动加快户籍制度改革,逐步放开落户限制,促进人才流动。提高劳动力素质、劳动参与率、劳动生产率,增强劳动力市场灵活性,促进劳动力在地区、行业、企业之间自由流动,建立和谐劳动关系,维护职工和企业合法权益。建设现代职业教育体系,强化企业、社会办学作用,推进产教融合、校企合作。加快金融体制改革,构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系,扩大民间资本进入银行业,着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区金融服务。积极培育公开透明、健康发展的资本市场,提高直接融资比重,降低杠杆率。推进汇率和利率市场化,降低企业融资成本。加快土地制度改革,尽快修改国有和集体土地上

房屋征收与补偿相关规定,助推投资项目落地。稳定农村土地承包关系,完善土地所有权、承包权、经营权分置办法,依法推进土地经营权有序流转。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。改革农业补贴政策,构建培育新型农业经营主体的政策体系,推进农业规模化、现代化发展,立足国内保障口粮安全,通过部分进口解决其他粮食需求缺口,推动农业可持续发展。大力推进新型城镇化发展,以人为核心和要素配置为重点,围绕中心城市发展城镇化,围绕城市圈发展紧凑型城市,增加城市密度,做到产业发展、就业转移、公共服务和人口集聚相统一,增强城市宜居性。加快推进国企改革,规范完善现代企业制度,以管资本为主加强国有资产监管,推动企业兼并重组和混合所有制发展,提高国有资本配置和运行效率。■

责任编辑 张敏

